



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๖ สิงหาคม - กันยายน ๒๕๖๒

www.krisdika.go.th



• แนวคิดของระบบสำนักงานอัตโนมัติ
ในอนาคต

• สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กับการดำเนินงานปฏิรูปประเทศ
ด้านกฎหมาย

• มาตรการป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคล
ให้สูญหาย: พิษกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย
ต้องปฏิบัติตาม

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
พร้อมด้วยคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมกิจกรรมเนื่องในโอกาส
วันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๖๒

พระราชพิธีเสริ้จออกมหาสมมาคม
 ณ พระที่นั่งอมรินทรวินิจฉัย



พิธีทำบุญตักบาตรถวายพระราชกุศล



พิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน



ร่วมลงนามถวายพระพร ณ พระบรมมหาราชวัง



พิธีจุดเทียนถวายพระพรชัยมงคล



งานสโมสรสันนิบาต
 ณ ทำเนียบรัฐบาล

▶ สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ แนวคิดของระบบสำนักงานอัตโนมัติในอนาคต

ความเห็นทางกฎหมาย

๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

สฎีพิเศษ

๑๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับการดำเนินงานปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๑๖ - มาตรการป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหาย: พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม

๒๑ - เกร็ดความรู้: คำพิพากษาศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกาที่น่าสนใจ ในประเด็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการค้นหรือยึดโดยมิชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา

เรื่องน่ารู้

๒๓ การใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น : แนวทางของประเทศฝรั่งเศส

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ...) พ.ศ.

▶ บทบรรณาธิการ

กฤษฎีกาสารฉบับที่ผ่านมาได้นำเสนอถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งจะมีผลบังคับใช้ปลายปีนี้ ทำให้ทุกหน่วยงานที่จะจัดทำร่างกฎหมายต้องมีการดำเนินการเพิ่มขึ้นตอนต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายฉบับนี้ ที่ผ่านมากในส่วนของสำนักงานฯ ได้มีการจัดประชุมสัมมนาชี้แจงส่วนราชการ หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ให้มีความพร้อมในการปฏิบัติงานตามกฎหมายดังกล่าว ...สฎีพิเศษฉบับนี้นำเสนอสรุปผลการประชุมทางวิชาการระหว่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ในยุคเทคโนโลยีแห่งความเปลี่ยนแปลง: จากทฤษฎีสู่ปฏิบัติ ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งในหลายโครงการภายใต้ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับ OECD อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้มีหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายทุกท่าน ได้ทราบถึงแนวคิด วิธีการของหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีจากวิทยากรที่มีความรู้และมากด้วยประสบการณ์จากประเทศต่าง ๆ โดยแบ่งเป็น ๔ ส่วน คือ ๑) การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ๒) การนำหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ ๓) การนำกฎระเบียบที่ดีไปใช้ในทางปฏิบัติ: ประสบการณ์จากต่างประเทศ ๔) การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการตราและการบังคับใช้กฎหมาย ...เรื่องน่ารู้ นำเสนอแนวทางของประเทศฝรั่งเศส ในเรื่อง “การใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น” ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อดีและข้อดีของการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการ โดยการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่และการลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม ...บทความต่างประเทศเสนอเรื่อง “มาตรการป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหาย: พันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตาม” และคำพิพากษาศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการค้นหรือยึดโดยมิชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา ...เทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้เสนอแนวคิดในการพัฒนาระบบสำนักงานอัตโนมัติในอนาคตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยระบบที่มีอยู่ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถเชื่อมโยงไปใช้นอกสำนักงานฯ ได้ ...ปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่...) พ.ศ. กฤษฎีกาสารฉบับนี้เป็นฉบับสุดท้ายของปีที่ ๑๔ พบกันใหม่ในกฤษฎีกาสารฉบับแรกของปีที่ ๑๕ สวัสดิ์.

บรรณาธิการ

▶ คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวจากรุวรรณ เสงตะระกุล

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ

นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิจิต จรัสสุสวีสต์

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

นางสาวอารังลักษณ์ ลาพินี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไทญ่น้อย

นายนพดล เปลิณเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๖๕-๕ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๗๖๓๙

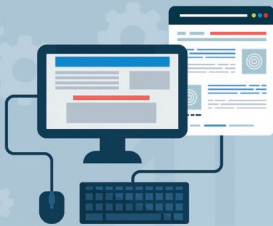
www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

“
บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
”

แนวคิดของ ระบบสำนักงาน อัตโนมัติในอนาคต

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ระบบสำนักงานอัตโนมัติ (Office Automation) หมายถึง การนำเทคโนโลยีต่าง ๆ มาผสมผสาน เพื่อช่วยจัดการงานต่างๆ ภายในสำนักงาน ให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว มีเอกสารอ้างอิง ประหยัดค่าใช้จ่าย (Less Paper) ตรวจสอบได้ เช่น การรับ - ส่งเอกสาร การลา การติดตามงาน (Work Flow) การเข้าถึงข้อมูลประวัติส่วนตัว (สิทธิตามกฎหมาย) และบนพื้นที่ของระบบนี้ ยังเชื่อมโยงไปยังระบบงานต่าง ๆ ได้แก่ Digital Library ระบบติดตามงานร่างกฎหมาย ระบบจองห้องประชุม และระบบตัดจ่ายเบี้ยประชุม ซึ่งในแต่ละระบบมีความเกี่ยวข้อง เกี่ยวโยง สัมพันธ์กันในมิติของโครงสร้างของระบบ แม้กระทั่งโครงสร้างของข้อมูล (Relational Database)



ดังนั้น จะเห็นว่าการสื่อสารภายในองค์กรมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง นอกเหนือจากการส่งข้อมูล ข่าวสารระหว่างองค์กร แต่ข้อจำกัดในปัจจุบันก็คือ การที่ต้องมานั่งเฝ้าดูระบบงาน OA เพื่อจะติดตามข่าวสารที่ส่งมาทางระบบ ถึงจะทราบได้ว่ามีเรื่องอะไร แล้วต้องดำเนินการอย่างไร มันจึงเป็นเสมือนข้อจำกัด และไม่สอดคล้องกับวิธีการปฏิบัติงานในปัจจุบัน ซึ่งไปในแนวทาง Any Time Any Where และในกรณีระบบควรเลือกผู้ปฏิบัติการได้เอง

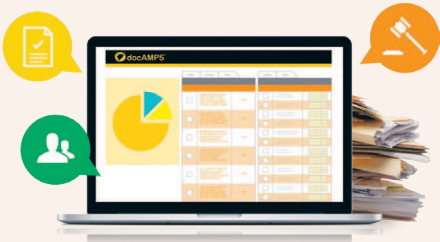
SYSTEM

TECHNOLOGY

AUTOMATION

INNOVATION

ในอนาคตอันใกล้ สำนักงานควรพัฒนาระบบที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสำนักงาน ให้สามารถรองรับ Internet of Thing (IoT) เพื่อใช้เป็นสื่อในการเข้าถึงระบบ ได้ทุกที่ทุกเวลา ด้วยอุปกรณ์ที่หลากหลาย ทุก Platform เช่นเดียวกับ Internet ซึ่งอย่างน้อยต้องมีองค์ประกอบที่จะนำไปสู่หนทางแห่งความสำเร็จได้ คือ ๑) บุคลากรที่มีความรู้ด้านเทคโนโลยีอย่างสูง ๒) การ Integrated ระบบ ๓) การได้รับแรงสนับสนุนจากผู้บริหาร และ ๔) งบประมาณ



KRISDIKA OFFICE เรียบร้อยแล้ว - ยินดีที่ได้ยินเสียงโทรศัพท์ของคุณ

ระบบสำนักงานอัตโนมัติ

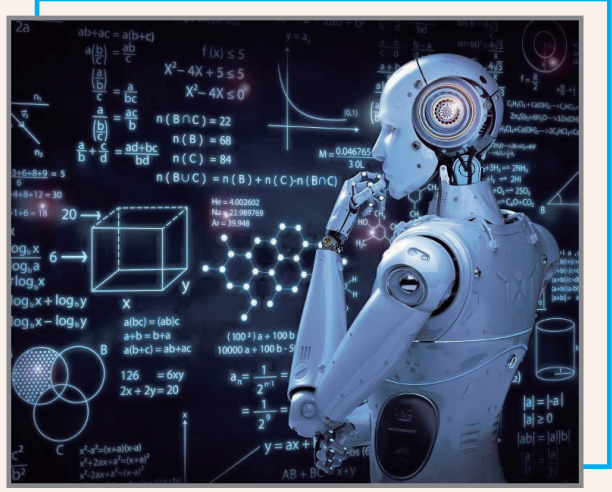
ข้อมูลประจำตัว: [ชื่อ] [นามสกุล]

แสดงข้อมูลวันที่: 19/06/2562 ถึง 19/07/2562

เลขที่ / (เลขเพิ่ม)	ชื่อเรื่อง	จากผู้ส่ง	วันที่ส่ง	บันทึกข้อความ
	ส่งการประชุมคณะกรรมาธิการ ในวาระที่ 22 และวันอังคารที่ 23 กรกฎาคม 2562	พิพัฒน์ สารกิจ	18/07/2562 16:...	
	มาหาขอขานข้าราชการเกษียณกรม	ณัฐวีร์ อ่วมทอง	18/07/2562 12:...	
5271/2562	ขอสั่งการขอขยายที่จอดรถ	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	18/07/2562 10:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
	หลักฐิยอบหมายควบคุมอาคารของสถานศึกษากระทรวงมหาดไทย ประจำปี 25... ฐานาพ จ้างเลิศ	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	18/07/2562 09:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
5273/2562	การรายงานผลการดำเนินการวิจัยการส่งเสริมการใช้อิงการในหน่วยงานภาครัฐใน... สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	18/07/2562 08:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
	รายชื่อกลุ่มงานในเขตของศูนย์มาลงระบบของศูนย์จัด (กร. 7-13 กรกฎาคม 2... วิมลพร บุรกรวีร์	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	15/07/2562 14:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
5228/2562	สรุปผลการประชุมและพิจารณาส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีงบเท่า... สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	15/07/2562 09:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
5252/2562	สรุปผลการประชุมและพิจารณาส่วนราชการระดับกระทรวงที่มีงบเท่า... สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	สมิทธิ์ พงษ์ปรีชา	15/07/2562 09:...	แจ้งเวียนทางระบบให้ทราบ
	ส่งการประชุมคณะกรรมาธิการ ในวาระที่ 17 และวันพฤหัสบดีที่ 18 กรกฎาคม 2562	พิพัฒน์ สารกิจ	15/07/2562 09:...	
	สำนักงานส่งเสริมการค้าในต่างประเทศระดับจังหวัดการระดับปฏิบัติการจากส่วน... ปุณณรัตน์ ใจบุญ	ปุณณรัตน์ ใจบุญ	12/07/2562 14:...	
	แจ้งเวียน รายชื่อกลุ่มงานที่ สสส. นำส่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา	ปริญญ์ณีย์ พลสวัสดิ์	12/07/2562 14:...	
	และชี้แจงฯ ดำเนินการไปราชการต่างประเทศ ระหว่างวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕... นาย ไรต์ศักดิ์	นาย ไรต์ศักดิ์	12/07/2562 14:...	

และท้ายที่สุดแล้ว สำนักงานคงจะต้องเดินหน้าเข้าหาเทคโนโลยี AI (Artificial Intelligence) หรือปัญญาประดิษฐ์ เพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับระบบสำนักงาน อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเทคโนโลยี AI นี้จะช่วยบริหารจัดการด้านข้อมูลในหลายๆ มิติ อาทิ การนำ AI มาใช้เป็นเลขาส่วนตัวที่สามารถจดบันทึก นัดหมาย ส่งต่อข้อความ จัดเตรียมข้อมูล หรือแสดงความความคิดเห็นในการกิจที่เกี่ยวข้อง หรืออาจทำงานร่วมกับระบบ ML (Machine Learning) เพื่อค้นคว้าหาข้อมูลทั้งภายในและภายนอก ในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น หรือแม้แต่การใช้ AI ร่วมกับ ML ทำการศึกษาจาก Big Data Analytic ในหลากหลายมิติ ได้แก่ ข้อมูลทั้ง Structured และ Unstructured (text ยาวๆ รูปภาพ และวิดีโอ) เพื่อประกอบในการจัดทำร่างกฎหมาย ศึกษาผลกระทบการประเมินกฎหมาย และภารกิจอื่นตามความจำเป็น รวมถึงระบบส่งสัญญาณเตือนจาก AI เมื่อพบว่าเกิดปัญหาขึ้นในสังคม ในขณะที่กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ล้าหลัง หรือไม่สามารถตอบสนองสังคมได้

ในยุค AI กำลังจะเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของมนุษย์ ซึ่งในปัจจุบันมีการผนวกเทคโนโลยีขั้นสูงที่ดูเหมือนจะธรรมดา เข้าเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตของมนุษย์ หรือผนวก (Bundle) เข้ากับร่างกาย เป็นเสมือนอวัยวะส่วนหนึ่ง ส่วนใดจนอาจกลายเป็นสิ่งจำเป็นของมนุษย์ต่อไป และเราก็คงจะเห็นการแสดงผลของระบบ ซึ่งอาศัยอากาศ แทนฉากรับภาพ หรือการกำหนด Vertical GPS ลักษณะเป็น Array หรือการจำลองจินตภาพให้เป็น Matrix เพื่อใช้ส่งข้อมูล ข่าวสาร การแสดงผล หรือการสั่ง Break ประมวลผลด้วยเสียง เพื่อติดตามการทำงานของ AI และสามารถแก้ไขกระบวนการประมวลผลเหล่านั้นด้วยเสียง ให้ได้ผลในเชิงลึกและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น



ความเห็นทางกฎหมาย

ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นในเขตนิคมสหกรณ์

ประเด็น

อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีอำนาจพิจารณาอนุญาตให้บุคคลที่มีใช้สมาชิกนิคมสหกรณ์ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์เพื่อทำการอย่างอื่นนอกเหนือจากการเกษตรได้หรือไม่

ความเห็น

การจัดตั้งนิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดสรรที่ดินของรัฐให้ประชาชนที่ไม่มีที่ทำกินหรือมีแต่ไม่เพียงพอให้มีโอกาสเข้าถึงครองและมีกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของตนเองสำหรับใช้เป็นเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง โดยกำหนดให้อธิบดีมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคม รวมทั้งมีอำนาจกำหนดระเบียบเพื่อจัดการกิจการต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของนิคมตามมาตรา ๑๗ ให้อยู่ภายใต้ขอบเขตของวัตถุประสงค์และเป็นไปตามหลักการจัดที่ดินของรัฐให้แก่ประชาชน ตลอดระยะเวลาที่ยังไม่ได้ประกาศสันสภาพการเป็นนิคม ดังนั้น เมื่อยังไม่ได้รับการประกาศสันสภาพการเป็นนิคมและเป็นกรณีของผู้ซึ่งไม่ใช่สมาชิกนิคมสหกรณ์ยื่นขออนุญาตใช้ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ การพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินในกรณีนี้จึงเป็นดุลพินิจของอธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ที่ต้องพิจารณาการขออนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์กำหนดตามมาตรา ๑๗ และหากการใช้ที่ดินตามที่ขออนุญาตเป็นการใช้ที่ดินตามลักษณะที่มาตรา ๑๕ บัญญัติห้ามไว้ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์มีหน้าที่พิจารณาตามบทบัญญัติดังกล่าวตามความเหมาะสมในแต่ละกรณีด้วย ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๖)

ได้เคยให้ความเห็นไว้ในกรณีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อทำการอย่างอื่นในนิคมสร้างตนเองในเรื่องเสร็จที่ ๓๘๖/๒๕๓๕

(เรื่องเสร็จที่ ๕๓๗/๒๕๖๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอื่นในเขตนิคมสหกรณ์, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

แนวทางในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญาและการแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๖๑

ประเด็น ที่เนื่อง

กรณีผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๐ หรือมาตรา ๒๑ ทำผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมไม่เป็นไปตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม หรือนำเข้าผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ อันมีโทษทางอาญาตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ นั้น สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะต้องส่งดำเนินคดีทุกกรณี หรือจะสามารถใช้ดุลพินิจแจ้งเตือนได้

ความเห็น

การที่ผู้รับใบอนุญาตตามมาตรา ๒๐ และ มาตรา ๒๑ ผ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ นั้น มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองล้านบาท หรือทั้งจำ ทั้งปรับ เมื่อมีการกระทำความผิดตามที่พระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมฯ ได้กำหนดโทษทาง อาญาไว้ ผู้รับใบอนุญาตซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติดังกล่าว ย่อมต้องรับโทษสำหรับความผิดนั้น ประกอบกับพระราชบัญญัตินี้ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด ให้อำนาจสำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม ในการแจ้งเตือนหรือใช้ดุลพินิจในการเลือกดำเนินคดีกับ ผู้รับใบอนุญาตที่ไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๙ ดังนั้น สมอ. จึงต้องดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิดตาม มาตรา ๕๑ โดยไม่อาจใช้ดุลพินิจแจ้งเตือนได้

ประเด็น ที่สอว

สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม จะกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมอื่นในการออกใบอนุญาต โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๕ ทวิ วรรคสอง แห่ง พระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ได้หรือไม่

ความเห็น

มาตรา ๒๕ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่ง แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้ ในการออกใบอนุญาตตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ เลขานุการสำนักงาน มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจะกำหนดเงื่อนไข



เป็นหนังสือเพื่อให้ผู้รับใบอนุญาตต้องปฏิบัติในเรื่อง (๑) วิธีการควบคุม คุณภาพผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้เป็นไปตามมาตรฐาน (๒) กำหนดเวลา สำหรับการแสดงเครื่องหมายมาตรฐาน หรือ (๓) กำหนดเวลาสำหรับการชำระ ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม และโดยที่มาตรา ๒๕ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ได้กำหนดให้เลขานุการสำนักงาน มาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอาจแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขที่กำหนดไว้ตาม วรรคหนึ่งก็ได้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตจะแก้ไข เพิ่มเติมได้เฉพาะเงื่อนไขตามกรอบที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งเท่านั้น เลขานุการ สำนักงานมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมจึงไม่มีอำนาจกำหนดเงื่อนไข ในการออกใบอนุญาต นอกเหนือจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้

(เรื่องเสร็จที่ ๖๖๑/๒๕๖๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางในการดำเนินการกับผู้กระทำความผิดทางอาญาและการแก้ไข เพิ่มเติมเงื่อนไขในการออกใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติมาตรฐานผลิตภัณฑ์ อุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๑๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)



สภกรณ์ซื้อหุ้นของสภกรณ์อื่นตามมาตรา ๖๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเด็น

สภกรณ์จำกัดตามพระราชบัญญัติสภกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ สามารถ ซื้อหุ้นหรือถือหุ้นในสภกรณ์อื่นได้หรือไม่

ความเห็น

สภกรณ์เป็นการรวมกลุ่มกันโดยสมัครใจในการดำเนินกิจการที่ บรรดาสมาชิกเป็นเจ้าของร่วมกันและมีความมุ่งหมายร่วมกันทางเศรษฐกิจ และสังคมของบรรดาสมาชิก และเฉพาะบุคคลธรรมดาเท่านั้นที่สามารถเป็น สมาชิกสภกรณ์และสามารถลงทุนโดยการถือหุ้นของสภกรณ์ได้ ส่วนสภกรณ์ ที่จดทะเบียนแล้วมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามมาตรา ๓๗ วรรคสอง และไม่มี บทบัญญัติใดกำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้สภกรณ์หนึ่งเป็นสมาชิกของสภกรณ์ อื่นแห่งหนึ่งได้โดยการถือหุ้นของสภกรณ์อื่น ดังนั้น หากสภกรณ์อื่นจะขาย หุ้นให้แก่สภกรณ์ที่มาซื้อหุ้นจึงไม่อาจกระทำได้ และการที่มาตรา ๖๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภกรณ์ฯ กำหนดให้สภกรณ์อาจนำเงินไปลงทุนโดยการ ซื้อหุ้นของสภกรณ์อื่นซึ่งจะทำให้สภกรณ์สามารถถือหุ้นของสภกรณ์อื่นได้



จึงเป็นการขัดแย้งกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหกรณ์และลักษณะสำคัญอันเป็นองค์ประกอบของสหกรณ์ สหกรณ์จึงไม่สามารถซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นได้

(เรื่องเสรีจที่ ๖๘๖/๒๕๖๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สหกรณ์ซื้อหุ้นของสหกรณ์อื่นตามมาตรา ๖๒ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

อำนาจในการอนุมัติให้นำงอกกลางที่ตกเป็นของแผ่นดิน ตามมาตรา ๖๔ ทวิ วรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ ป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไว้ใช้ในกิจการของอุทยาน แห่งชาติเขาใหญ่

ประเด็น

อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจอนุมัติให้นำรถยนต์ของกลางที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดไว้และได้ตกเป็นของแผ่นดินแล้วตามมาตรา ๖๔ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๑๘ ไว้ใช้ในกิจการของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้หรือไม่ อย่างไร

ความเห็น

เดิมกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบภารกิจด้านการป่าไม้ทั้งหมด ต่อมาได้มีการแยกภารกิจด้านป่าอนุรักษ์และการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าไปให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ฯลฯ ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในส่วนของกรมป่าไม้บางส่วน มาเป็นของกรมอุทยานฯ และกำหนดให้อำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งใดที่เกี่ยวข้องกับงานของส่วนราชการของกรมป่าไม้ที่โอนมา ให้โอนมาเป็นของกรมอุทยานแห่งชาติฯ และเพื่อให้การแบ่งแยกภารกิจและอำนาจหน้าที่มีความชัดเจนขึ้น จึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาโอนกรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ไปเป็นกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และปรับปรุงอำนาจหน้าที่และกิจการของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๔๖ ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติฯ มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการตามกฎหมายว่าป่าไม้ ในเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า และอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ



เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้ใช้อำนาจตามมาตรา ๖๔ ทวิ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ยึดรถยนต์ไว้เป็นของกลาง จึงเป็นการใช้อำนาจดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ในเขตอุทยานแห่งชาติ ซึ่งได้รับโอนมาจากกรมป่าไม้ ด้วยเหตุนี้ การที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ทรัพย์สินที่ยึดไว้ตกเป็นของกรมป่าไม้ จึงย่อมหมายถึงอำนาจในการดูแลรักษาและจัดการทรัพย์สินนั้น และอำนาจของอธิบดีกรมป่าไม้ตามระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการปฏิบัติเกี่ยวกับของกลางในคดีความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๓๓ ในการสั่งให้ของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดินแล้วเอาไว้ใช้ในราชการ ปลดอย่าทำลาย หรือจัดการตามสมควร ย่อมโอนไปเป็นอำนาจของอธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ ด้วย ดังนั้น อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติฯ จึงเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติให้นำรถยนต์ของกลางที่พนักงานเจ้าหน้าที่ยึดไว้และได้ตกเป็นของแผ่นดินแล้วไว้ใช้ในกิจการของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ได้

(เรื่องเสรีจที่ ๗๑๗/๒๕๖๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการอนุมัติให้นำของกลางที่ตกเป็นของแผ่นดินตามมาตรา ๖๔ ทวิ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ ไว้ใช้ในกิจการของอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



ความเห็นทางกฎหมาย

ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่น่าสนใจ

กองกฎหมายปกครอง

เรื่อง การเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามา
ในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า

๑. กระทรวงพาณิชย์โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๑๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกป้อนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามตามที่คัดอัตราศุลกากรขาเข้าประเภทที่ ๓๙.๑๕ เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ทั้งนี้ ให้อนุญาตนำเข้าได้ตามความเห็นชอบของกระทรวงอุตสาหกรรม ต่อมากระทรวงพาณิชย์ได้มอบอำนาจการอนุญาตนำเข้าดังกล่าวให้อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมและผู้อำนวยการสำนักควบคุมวัตถุอันตรายเป็นผู้อนุญาต

๒. กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการอนุญาตนำเข้า เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และกรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกรมโรงงานอุตสาหกรรม เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการอนุญาตให้นำเศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยอาศัยอำนาจตามประกาศกระทรวงอุตสาหกรรมดังกล่าว

๓. กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ออกใบอนุญาตให้ผู้ขอนำเข้าเศษพลาสติกตามกฎหมายดังกล่าวข้างต้นที่ใบอนุญาตยังคงมีอายุอยู่เป็นจำนวน ๕๗ ฉบับ นับถึงวันที่ ๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบด้วยใบอนุญาตที่จะหมดอายุภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ จำนวน ๘ ฉบับ (คงเหลือสิทธิการนำเข้า ๑๑๐,๔๐๐ ตัน) ใบอนุญาตที่มีอายุ ๒ ปี ซึ่งจะหมดอายุในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๓๑ ฉบับ (คงเหลือสิทธิการนำเข้าปี พ.ศ. ๒๕๖๒ จำนวน ๗๓๕,๕๗๓ ตัน) และใบอนุญาตที่มีอายุ ๓ ปี ซึ่งจะหมดอายุภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๑๘ ฉบับ (คงเหลือสิทธิการนำเข้าในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จำนวน ๒๔๘,๓๗๓ ตัน) โดยในการออกใบอนุญาตดังกล่าวได้มีการกำหนดเงื่อนไขที่สำคัญไว้ เช่น (๑) เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้แล้วซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามจะต้องเป็น THERMOPLASTIC ชนิด POLYMER เท่านั้น และพลาสติกดังกล่าวที่มีโครงสร้างทางเคมีแตกต่างกัน จะต้องแยกไม่ปะปนกัน (๒) พลาสติกตามข้อ (๑) จะต้องทำความสะอาดก่อนนำเข้ามาในราชอาณาจักร และสามารถนำเข้าสู่กระบวนการผลิตโดยไม่ต้องผ่านการล้างหรือทำความสะอาดอีก (๓) เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้แล้วซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตามจะต้องเป็น THERMOPLASTIC ชนิด POLYMER เท่านั้น และพลาสติกดังกล่าวที่มีโครงสร้างทางเคมีแตกต่างกันจะต้องแยกไม่ปะปนกัน ให้มีความยาวไม่เกิน ๒ เซนติเมตรโดยประมาณ และ (๔) ต้องแจ้งรายละเอียดและปริมาณของเศษพลาสติกก่อนการนำเข้า หรือก่อนนำสินค้าออกจากด่านศุลกากรทุกครั้ง เป็นต้น



๔. ในช่วงเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้นมา กรมโรงงานอุตสาหกรรม ในฐานะหน่วยงานที่ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกดังกล่าวได้ตรวจสอบร่วมกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องพบว่า ผู้รับใบอนุญาตหลายรายมีการนำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตในหลายกรณีประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งได้ตรวจสอบพบข้อเท็จจริงว่าผู้รับใบอนุญาตที่มีสถานะเป็นโรงงานที่ใช้พลาสติกนำเข้าเป็นวัตถุดิบยังไม่มีความพร้อมที่จะรับวัตถุดิบเข้าสู่กระบวนการผลิต เช่น โรงงานไม่มีเครื่องจักร หรือเครื่องจักรไม่รองรับกำลังการผลิตตามสิทธิที่ได้รับอนุญาตได้ ซึ่งข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจทำให้ไม่สามารถอนุญาตได้หรืออนุญาตให้มีสิทธิการนำเข้าน้อยกว่าจำนวนที่ผู้ขอรับใบอนุญาตประสงค์จะนำเข้า ทั้งนี้ รายละเอียดข้อเท็จจริงทั้งสองกรณีที่ตรวจพบมีดังนี้

๔.๑ กลุ่มที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต

(๑) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีความสกปรกลักษณะคล้ายขยะ หรือเป็นเศษพลาสติกที่ไม่สะอาด

(๒) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีขนาดเกิน ๒ เซนติเมตร

(๓) เศษพลาสติกที่นำเข้ามีสินค้าอื่นปะปนมากับเศษพลาสติก เช่น เศษชิ้นส่วนอิเล็กทรอนิกส์ ตู้แก๊ส สินค้าลิขสิทธิ์ บลูทูธพร้อมใช้งาน หรือเม็ดพลาสติก

(๔) สำแดงว่านำเข้าเศษพลาสติกแต่สิ่งที่นำเข้ามาไม่ใช่เศษพลาสติก

(๕) ไม่มีการแจ้งรายละเอียดและปริมาณของเศษพลาสติกก่อนการนำเข้าหรือก่อนนำสินค้าออกจากด่านศุลกากร

๔.๒ กลุ่มที่ตรวจพบว่ามิชอบข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาต

(๑) โรงงานยังไม่มีเครื่องจักรติดตั้งเครื่องจักร หรือไม่มีสภาพเป็นโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (โดยปกติการนำเข้าเศษพลาสติกมาใช้ในโรงงานจะต้องมีการประกอบกิจการโรงงานแล้วเท่านั้น)

(๒) โรงงานยังไม่แจ้งเริ่มประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (เหตุผลเช่นเดียวกับ (๑))

(๓) ติดตั้งเครื่องจักรไม่ตรงแบบแปลนที่ได้รับอนุญาตหรือไม่มีระบบบำบัดมลพิษทางอากาศจากระบวนการหลอมพลาสติกตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน (ไม่สามารถประกอบกิจการโดยชอบด้วยกฎหมาย)

(๔) ไม่นำเศษพลาสติกที่นำเข้ามาใช้ในกระบวนการผลิตของโรงงานของตนหรือนำเข้ามาใช้เพียงบางส่วน

(๕) กำลังการผลิตของโรงงานมีน้อยกว่าปริมาณเศษพลาสติกที่ได้รับอนุญาตให้นำเข้า



๕. กระทรวงอุตสาหกรรมได้นำเสนอ คณะรัฐมนตรีเพื่อทราบถึงมาตรการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งในส่วนของเศษพลาสติกใช้แล้วกระทรวงอุตสาหกรรมเสนอให้มีการอนุญาตเฉพาะเศษพลาสติกที่สะอาดและห้ามล้าง โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่ประกาศ กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดโดยจำกัดปริมาณการนำเข้าเท่าที่จำเป็นและเพียงพอ สำหรับอุตสาหกรรมรีไซเคิลพลาสติกที่ใช้แล้วและจะ “ลดและยกเลิกการนำเข้า” (PHASE OUT) โดยจำกัดปริมาณให้ลดลงตามลำดับในระยะเวลา ๒ ปี และกระทรวงอุตสาหกรรมจะร่วมมือกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก ส่งเสริมการรีไซเคิลพลาสติกใช้แล้ว (PLASTICS SCRAP) จากแหล่งชุมชน ซึ่งต่อมากลุ่มรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยให้ กระทรวงอุตสาหกรรมร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการตามมาตรการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์ฯ รวมทั้งข้อกฎหมายและระเบียบหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ ให้ดำเนินการให้ถูกต้องเหมาะสมโดยไม่เกิดผลกระทบต่อผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องกับขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่ดำเนินการอย่างถูกต้องตามกฎหมายด้วย และให้ คณะอนุกรรมการเพื่อบูรณาการการจัดการขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่นำเข้าจากต่างประเทศอย่างเป็นระบบเร่งรัด การพิจารณา กำหนดแนวทางการบริหารจัดการและการแก้ไขปัญหาขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกที่นำเข้าและที่มีอยู่ในประเทศอย่างเป็นระบบ และครบวงจรให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือน เพื่อนำเสนอคณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ ๕ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงความจำเป็นเหมาะสม และคุ้มค่า ในการนำเข้าขยะอิเล็กทรอนิกส์และเศษพลาสติกจากต่างประเทศ รวมทั้งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชนที่เกี่ยวข้อง เป็นสำคัญ



๖. กรมโรงงานอุตสาหกรรมได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แต่ยังไม่ได้ข้อสรุปที่ชัดเจนเพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการได้ ดังนั้น เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเป็นไปอย่างถูกต้องและชัดเจน มิให้เกิดความเสียหายแก่ทางราชการ กรมโรงงานอุตสาหกรรมจึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นดังต่อไปนี้

(๑) กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าสำหรับในรายที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ทั้งนี้ โดยอาศัยข้อพิจารณาที่ว่ากรณีดังกล่าวเป็นการทำผิดเงื่อนไขของคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ และกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตรายเดียวมีใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกหลายใบ เมื่อพบการทำผิดตามใบอนุญาตใบหนึ่งแล้วจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้หรือไม่ หรือหากดำเนินการไม่ได้จะสามารถดำเนินการด้านอื่นที่ส่งผลในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่

(๒) กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติก จะดำเนินการลดสิทธิการนำเข้าจากสิทธินำเข้าโดยการยกเลิกปริมาณการนำเข้าที่เหลืออยู่ตามใบอนุญาตสำหรับในรายที่ตรวจพบว่ามิชอบเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อเท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาตได้หรือไม่ และหากดำเนินการได้จะอาศัยข้อกฎหมายใด หรือหากดำเนินการไม่ได้จะสามารถดำเนินการด้านอื่นที่ส่งผลในลักษณะเดียวกันได้หรือไม่

(๓) เพื่อเป็นการป้องกันปัญหาในอนาคต กรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาตนำเข้าโดยสงวนสิทธิในการยกเลิกใบอนุญาต หากตรวจพบว่ามีกรกระทำตาม (๑) หรือมีข้อเท็จจริงตาม (๒) ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมโรงงานอุตสาหกรรมแล้ว เห็นว่า ข้อหารือดังกล่าว มีประเด็นสำคัญที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อได้ออกประกาศกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๑๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๙ ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้เศษ เศษตัด และของที่ใช้ไม่ได้ซึ่งเป็นพลาสติกไม่ว่าใช้แล้วหรือไม่ก็ตาม เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร แล้วต่อมาหากจะต้องดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติก จะนำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับเพื่อเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกนั้นได้หรือไม่ เนื่องจากพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องการเพิกถอนใบอนุญาตไว้

คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ กำหนดว่าเมื่อได้มีประกาศกำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้าตามมาตรา ๕(๒) แล้ว ห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้านั้น เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์มอบหมาย และกำหนดให้การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง การอนุญาตตามมาตรา ๗ ดังกล่าว เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองตามบทนิยามในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้าฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งกำหนดให้การเพิกถอนคำสั่งทางปกครองสามารถกระทำได้ทั้งกรณีที่เป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายและกรณีที่เป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย โดยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย การเพิกถอนคำสั่งนั้นต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๐ มาตรา ๕๑ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ส่วนการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายต้องดำเนินการตามมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ดังนั้น กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกจึงสามารถนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

สำหรับข้อหารือในประเด็นที่หนึ่ง เมื่อพิจารณาเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่ได้อ้างถึงในกลุ่มที่ตรวจพบว่านำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่นำเข้าไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต ซึ่งเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่เกิดจากการอนุญาตที่ชอบด้วยกฎหมายในขณะที่ขออนุญาต แต่ปรากฏภายหลังว่าเมื่อได้รับอนุญาตแล้วผู้รับใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกนำเข้าเศษพลาสติกไม่เป็นไปตามที่ได้รับอนุญาต กรณี



จึงเป็นการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการให้ประโยชน์ตาม มาตรา ๕๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงต้อง พิจารณาว่าหากยังคงให้ผู้รับใบอนุญาตมีสิทธิดำเนินการนำเข้าเศษพลาสติกจนครบ อายุใบอนุญาต อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะหรือ ต่อประชาชนได้ ผู้ออกใบอนุญาตย่อมมีอำนาจเพิกถอนใบอนุญาตนั้นตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๕) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

สำหรับข้อหาหรือในประเด็นที่สอง เมื่อพิจารณาเหตุที่จะเพิกถอนใบอนุญาต นำเข้าเศษพลาสติกที่ได้อ้างถึงในกลุ่มที่ตรวจพบว่ามิใช่ข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามใบอนุญาต จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาตจะดำเนินการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกเมื่อปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงไม่เป็นไปตามข้อ เท็จจริงในขณะที่ได้รับอนุญาตซึ่งเป็นการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่เกิดจาก การอนุญาตที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เนื่องจากข้อเท็จจริงนั้นเป็นกรณีที่ ไม่อาจอนุญาตได้ เช่น ผู้ขอรับใบอนุญาตไม่มีโรงงานหรือมีแต่ยังไม่มีการติดตั้งเครื่องจักร ซึ่งเป็นการแจ้งข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรต้องแจ้ง กรณีจึงเป็นการ เพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และจะต้องพิจารณาประกอบกับข้อเท็จจริงแต่ละ กรณีว่าจะเป็นการเพิกถอนตามมาตรา ๕๑ หรือมาตรา ๕๒ ซึ่งการเพิกถอนใบอนุญาต นำเข้ากรณีนี้ย่อมมีผลทำให้ไม่อาจนำเข้าเศษพลาสติกในปริมาณที่ยังไม่ได้นำเข้ามา ตามใบอนุญาตได้

ทั้งนี้ การเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกแต่ละกรณีดังกล่าว เจ้าหน้าที่จะ ต้องใช้ดุลพินิจโดยคำนึงว่าการกระทำผิดนั้นมีความสำคัญที่สมควรจะเพิกถอนใบอนุญาต หรือไม่ ซึ่งอาจพิจารณาจากข้อเท็จจริงประกอบกับเจตนาของผู้ขอรับใบอนุญาต และ ในกรณีที่เป็นการกระทำผิดเล็กน้อยและไม่เกิดผลเสียหายร้ายแรงอาจต้องให้มีการ แก้ไขก่อนที่จะเพิกถอนใบอนุญาต เพื่อให้การเพิกถอนใบอนุญาตเป็นไปอย่างถูกต้อง และเป็นธรรม

ในกรณีที่กรมโรงงานอุตสาหกรรมหรือเกี่ยวกับกรณีผู้รับใบอนุญาตรายเดียว มีใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกหลายฉบับ เมื่อพบการกระทำผิดตามใบอนุญาตฉบับ ไດฉบับหนึ่งแล้วจะสามารถเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้ หรือไม่นั้น เห็นว่า เมื่อข้อ ๔ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งกฎกระทรวงการขออนุญาต และการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการ ส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า ได้กำหนดคุณสมบัติให้ผู้ขอ อนุญาตส่งออกหรือนำเข้าต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่ การค้าระหว่างประเทศมาก่อน และในกรณีที่ผู้ขออนุญาตเป็นนิติบุคคล กรรมการหรือ หุ่นส่วนผู้จัดการของนิติบุคคลนั้นต้องเป็นผู้ซึ่งไม่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหาย แก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน หรือไม่เคยเป็นกรรมการหรือหุ้นส่วนผู้จัดการของ นิติบุคคลที่เคยกระทำการใด ๆ ที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศมาก่อน และได้กำหนดกรณีที่ทำให้ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นผลเสียหายแก่การค้าระหว่างประเทศ ในข้อ ๔ วรรคสาม โดยกำหนดเรื่องการแสดงเอกสารหรือหลักฐานในการขออนุญาต ส่งออกหรือนำเข้าเป็นเท็จและการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในการ อนุญาตให้ส่งออกหรือนำเข้าไว้ด้วย ดังนั้น หากปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้รับใบอนุญาต

นำเข้าเศษพลาสติกได้กระทำการดังกล่าวตาม ข้อ ๔ วรรคสาม และเมื่อมีการเพิกถอนใบ อนุญาตนั้นแล้ว จึงถือว่าผู้รับใบอนุญาตนำเข้า เศพพลาสติกมีการกระทำที่เป็นผลเสียหายแก่ การค้าระหว่างประเทศ ทำให้ผู้รับใบอนุญาตราย นั้นขาดคุณสมบัติซึ่งจำเป็นต้องมีตลอดเวลาที่ เป็นผู้รับใบอนุญาต และการเป็นผู้ขาดคุณสมบัติ ดังกล่าวมีผลต่อใบอนุญาตฉบับอื่น ๆ ด้วย กรม โรงงานอุตสาหกรรมในฐานะผู้ออกใบอนุญาต นำเข้าเศษพลาสติกจึงสามารถเพิกถอนใบอนุญาต นำเข้าเศษพลาสติกที่มีอยู่ทั้งหมดได้ตามมาตรา ๕๓ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ เนื่องจากเป็นกรณีที่ข้อ เท็จจริงและพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งหาก มีข้อเท็จจริงและพฤติการณ์เช่นนี้ในขณะออก ใบอนุญาตแล้ว กรมโรงงานอุตสาหกรรมย่อม ไม่ออกใบอนุญาตให้

ส่วนข้อหาหรือประเด็นที่สามที่ว่า เพื่อ เป็นการป้องกันปัญหาในอนาคต กรมโรงงาน อุตสาหกรรมสามารถกำหนดเงื่อนไขในใบอนุญาต นำเข้าโดยสงวนสิทธิ์ในการยกเลิกใบอนุญาต หาก ตรวจพบว่ามีการกระทำที่จะต้องเพิกถอนใบ อนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า เมื่อได้ให้ความเห็นดังกล่าวข้างต้นแล้ว ว่ากรมโรงงานอุตสาหกรรมสามารถเพิกถอนใบ อนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกได้ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรมโรงงาน อุตสาหกรรมจึงไม่จำเป็นต้องกำหนดเงื่อนไข ในใบอนุญาตนำเข้าเศษพลาสติกโดยสงวนสิทธิ์ ในการเพิกถอนใบอนุญาตไว้แต่อย่างใด

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง เรื่อง การนำพระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ไป ใช้บังคับกับการเพิกถอนใบอนุญาตนำเข้าเศษ พลาสติกตามพระราชบัญญัติการส่งออกไป นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ (เรื่องเสรีที่ ๓๒๓/๒๕๖๒))





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับการดำเนินงานปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินโครงการปฏิรูปกฎหมายและบูรณาการแนวปฏิบัติที่ดีในการตรากฎหมาย ภายใต้โครงการความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และประสบการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์และเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ (มาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย) และแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ โดยได้จัดการประชุมวิชาการระหว่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ในยุคเทคโนโลยีแห่งความเปลี่ยนแปลง : จากทฤษฎีสู่ปฏิบัติ “Better Regulation principles in the Age of Disruptive Technology : From Theory to Practice” เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา มีวัตถุประสงค์เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกลไกการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการออกแบบและพัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายและการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย ในการประชุมครั้งนี้ได้รับเกียรติจากรองนายกรัฐมนตรี ผู้เชี่ยวชาญของ OECD และผู้เชี่ยวชาญจากต่างประเทศ ร่วมเป็นวิทยากร

ในการประชุม วิทยากรได้นำเสนอข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับประสบการณ์การนำหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ และการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาใช้ในการออกแบบและพัฒนาการจัดทำร่างกฎหมายและการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย ซึ่งประเทศไทยสามารถนำมาประกอบการดำเนินการในเรื่องนี้ต่อไป สรุปได้เป็น ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศด้วยหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD
๒. การนำหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีของ OECD ไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ
๓. การนำกฎระเบียบที่ดีไปใช้ในทางปฏิบัติ: ประสบการณ์จากต่างประเทศ
๔. การใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการตราและการบังคับใช้กฎหมาย



9. ปาฐกถาพิเศษ เรื่อง การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปัจจุบันกำลังพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นและมีศักยภาพมากพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ยังมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงและความท้าทายที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย

โดยที่การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยในปัจจุบันกำลังพัฒนาไปในทิศทางที่ดีขึ้นและมีศักยภาพมากพอที่จะแข่งขันกับต่างประเทศ อย่างไรก็ดี ยังมีปัจจัยที่เป็นความเสี่ยงและความท้าทายที่อาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตและการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทย ซึ่งสามารถสรุปได้ ๗ ปัจจัยสำคัญ ได้แก่ (๑) ความท้าทายที่เกิดจากความเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate change) (๒) ความท้าทายที่เกิดจากการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging society) (๓) สภาพปัญหาการขาดแคลนพลังงาน (๔) สภาพปัญหาการขาดแคลนอาหารและน้ำ (๕) ปัญหาความขัดแย้งหรือสงครามด้านธุรกิจการค้า (๖) ปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดจากการรวมกลุ่มประเทศของชาติมหาอำนาจ เพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้แก่ตนเองและเข้าไปสู่ความขัดแย้งกับประเทศอื่น และ (๗) ปัจจัยความเสี่ยงที่เกิดจากเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป (Disruptive technology)

ความเปลี่ยนแปลงทางด้านเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไปส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และกฎหมาย ซึ่งความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้เปลี่ยนทัศนคติในการบริหารราชการแผ่นดินและการรวมศูนย์อำนาจไว้กับภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว แต่เมื่อเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไป รัฐไม่สามารถกระทำภารกิจของรัฐได้ด้วยตนเองเพราะมีข้อจำกัดบางประการ เช่น ความรู้ด้านเทคโนโลยี เงินทุน หรือทรัพยากรบุคคล ทำให้มีการกระจายอำนาจของรัฐออกสู่ภาคเอกชนมากขึ้น ซึ่งก่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติ ได้แก่ (๑) รัฐเริ่มหยุดกระทำภารกิจของรัฐบางอย่างและมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้กระทำ (๒) รัฐเริ่มมีการมอบอำนาจทางปกครองไปสู่ภูมิภาคมากยิ่งขึ้น (๓) รัฐมีการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็น อบต. อบจ. หรือเทศบาล เป็นต้น และ (๔) การเข้าสู่ยุคของ outsourcing กล่าวคือ การมอบหมายภารกิจให้บุคคลอื่นโดยเฉพาะภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และยุคของ Public-Private Partnership (PPP) ซึ่งเป็นการร่วมทุนระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ

ในประเด็นเรื่องกฎหมายก็เช่นเดียวกัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงทัศนคติจากเดิม โดยในอดีตเมื่อหน่วยงานของรัฐจะดำเนินการเสนอร่างกฎหมายไม่ได้มีกระบวนการคิดหรือ



วิเคราะห์ที่ซับซ้อนหรือคำนึงถึงการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพราะรู้สึกกันว่าเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องออกกฎหมายเมื่อมีปัญหาในทางปฏิบัติเกิดขึ้น คำตอบคือการออกกฎหมายเพื่อแก้ปัญหา จนบางครั้งลืมนึกถึงมาตรการอื่นที่สามารถทดแทนมาตรการทางกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ประเทศไทยมีจำนวนกฎหมายที่มากเกินไปจนมีความจำเป็นมีกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชน จากปัญหาดังกล่าวจึงทำให้ภาครัฐต้องดำเนินการปฏิรูปกระบวนการตรากฎหมาย ได้แก่ (๑) ต้องพิจารณาตรวจสอบความจำเป็นของการมีกฎหมายนั้น ๆ โดยต้องพิจารณาถึงผลกระทบต่อความสิ้นเปลืองของรัฐในการตรากฎหมายนั้น ๆ (๒) เมื่อมีกฎหมายออกมาหนึ่งฉบับ กฎหมายมักกำหนดความผิดแก่ผู้ฝ่าฝืน และเมื่อฝ่าฝืนก็ต้องมีบทกำหนดโทษ และมีเจ้าหน้าที่ติดตามการกระทำผิดกฎหมาย ซึ่งเป็นภาระของภาครัฐและเจ้าหน้าที่ตำรวจเพิ่มมากขึ้น (๓) กฎหมายเป็นภาระแก่ประชาชนที่จะต้องปฏิบัติตาม เพราะเมื่อประชาชนไม่รู้ถึงตัวบทกฎหมายหรือไม่มีความเข้าใจก็เกิดปัญหายุ่งยากในทางปฏิบัติและกลับกลายเป็นว่าประชาชนกระทำผิดโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และ (๔) เมื่อกฎหมายก่อให้เกิดความไม่สะดวกแก่ประชาชน และเมื่อประชาชนต้องการความสะดวกย่อมนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติให้ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และเพื่อให้ออก



ทางกฎหมายเกิดผลใช้บังคับอย่างเป็นรูปธรรม จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับ โดยกำหนดให้ต้องมีกรรับฟังความเห็นของผู้เกี่ยวข้องและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย โดยนำเทคโนโลยีสารสนเทศเข้ามาใช้ในการรับฟังความคิดเห็นด้วย รวมทั้งเสนอรายงานความเห็นนั้นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาต่อไป โดยเป็นกระบวนการก่อนการตรากฎหมายที่เรียกว่า Ex-ante assessment of regulations และเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับไประยะหนึ่งแล้วก็ได้มีการกำหนดให้มีกระบวนการตรวจสอบภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วที่เรียกว่า Ex-post evaluation of regulations ซึ่งเป็นมาตรฐานที่องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ใช้อยู่ในปัจจุบัน คือ การพิจารณาว่ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้ว ควรดำรงความเป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่ เนื่องจากตอนออกกฎหมายนั้นอาจมีเหตุผล แต่วันนี้เหตุผลนั้นไม่มีแล้ว หรือตอนที่ออกกฎหมายนั้นต้องการจัดการกับปัญหาหนึ่งปัญหาใด แต่ปัญหานั้นได้เปลี่ยนไปเป็นอย่างอื่นแล้ว เช่น ประเทศไทยเคยมีความคิดที่จะคุ้มครองผู้ค้าปลีกรายย่อยจากการถูกเออาร์ดีเอาเปรียบโดยผู้ค้าส่งรายใหญ่ แต่ในปัจจุบันเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ผู้ค้ารายย่อยสามารถขายสินค้าและบริการออนไลน์ได้ ดังนั้น กฎหมายที่เราต้องการในวันนี้จึงไม่ใช่กฎหมายที่กีดกันผู้ค้ารายใหญ่เพื่อคุ้มครองผู้ค้าปลีก แต่เป็นกฎหมายที่ต้องจัดระบบให้เข้ากับเทคโนโลยีเกี่ยวกับการขายที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกันกับเรื่องการเปลี่ยนแปลงของการใช้จ่ายใช้สอยจากการใช้เงิน การใช้เช็คหรือการใช้บัตรเครดิต เป็นการใช้จ่าย cryptocurrency ในปัจจุบัน นอกจากนี้ disruptive technology ยังได้ส่งผลกระทบในทางปฏิบัติหลายเรื่อง เช่น ผลกระทบจากสื่อออนไลน์ต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับหนังสือพิมพ์ และผลกระทบจาก disruptive technology ต่อผู้ประกอบการเกี่ยวกับโทรทัศน์ดิจิทัล เพราะฉะนั้น จึงต้องมีการคิดทบทวนกฎหมาย และหากกฎหมายนั้นไม่จำเป็นต้องมีอยู่ก็ให้ดำเนินการยกเลิกกฎหมายนั้น เช่น ในประเทศเกาหลีได้มีการทำ Regulatory Guillotine คือ การนำกฎระเบียบมาพิจารณาโดยเอาหลักเกณฑ์ที่กำหนดมากลั่นกรอง และเมื่อพิจารณาว่าไม่เข้ากับหลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ให้ยกเลิกกฎหมายนั้นเสีย ทำให้สามารถยกเลิกกฎหมายได้เป็นจำนวนมาก ซึ่งการประชุมในครั้งนี้ จะเป็นการนำตัวอย่าง Best Practice จากผู้เชี่ยวชาญที่เคยแก้ปัญหาเรื่องเหล่านี้มาแล้ว

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ OECD ได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่จะต้องพิจารณาไว้ ๔ ประการ ดังนี้

(๑) Appropriateness เพื่อตรวจสอบว่ากฎหมายที่ออกมาใช้บังคับแล้วนั้น ยังเหมาะสมกับสภาวะการณ์อยู่หรือไม่ หากไม่เหมาะสมให้ยกเลิก

(๒) Effectiveness เพื่อตรวจสอบประสิทธิภาพของกฎหมายว่ามีประสิทธิภาพอยู่หรือไม่ หรือมีสถิติการดำเนินคดีจำนวนเท่าใด หากไม่มีผู้กระทำความผิดเลยแสดงว่าไม่มีประสิทธิภาพและไม่จำเป็นต้องไป

(๓) Efficiency เพื่อตรวจสอบความมีประสิทธิภาพของกฎหมายฉบับนั้น โดยคำนึงถึงงบประมาณของรัฐและผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนว่าคุ้มค่าหรือไม่ หากไม่คุ้มค่าให้ยกเลิกเสีย

(๔) Alternative เพื่อพิจารณามาตรการทางเลือกอย่างอื่นทดแทนมาตรการทางกฎหมาย เช่น สามารถนำมาตรการทางบริหารมาปรับใช้แทนการออกกฎหมายได้หรือไม่ หรือควรใช้โทษทางแพ่งหรือโทษทางปกครองแทนโทษอาญาหรือไม่ เป็นต้น



นอกจากนี้ ในส่วนของประเทศไทยนั้น นอกเหนือจากจะต้องพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว ยังจะต้องคำนึงถึงยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายเพิ่มเติมอีกด้วย ซึ่งตามแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศได้กำหนดเป้าหมายหรือทิศทางการขับเคลื่อนประเทศที่ชัดเจน เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐถือปฏิบัติโดยเคร่งครัดต่อไป

๒. การแลกเปลี่ยนประสบการณ์จากการนำหลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่คั้งของ OECD ไปปรับใช้ในประเทศต่าง ๆ (Sharing Experience in Implementing Better Regulation Principles from Various Countries)

แนวทางการดำเนินการของ OECD ด้านกฎระเบียบที่ดี คือ การแนะนำให้ประเทศสมาชิกนำหลักเกณฑ์ที่เสริมสร้างประสิทธิภาพและความโปร่งใสของระบบกฎหมายไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศนั้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะมนตรี (Council) ได้จัดทำข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance) ซึ่งประกอบด้วยข้อเสนอแนะ ๑๒ ประการ คือ

๑. ผู้บริหารระดับสูงของประเทศต้องให้ความสำคัญกับนโยบายการพัฒนาคุณภาพของกฎเกณฑ์อย่างจริงจัง
๒. รัฐต้องสร้างเสริมความโปร่งใสโดยการเผยแพร่ข้อมูลภาครัฐและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการออกกฎเกณฑ์ โดยคำนึงถึงความต้องการและผลกระทบต่อผู้เกี่ยวข้อง
๓. รัฐต้องจัดให้มีกลไกและองค์กรที่ทำหน้าที่กำกับดูแลนโยบาย กระบวนการและเป้าหมายในการพัฒนาคุณภาพของกฎเกณฑ์
๔. รัฐต้องจัดให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกกฎเกณฑ์ตั้งแต่ในขั้นการจัดทำนโยบาย โดยระบุวัตถุประสงค์ให้ชัดเจน ประเมินว่าการออกกฎเกณฑ์มีความจำเป็นหรือไม่และพิจารณาว่าสมควรใช้กลไกหรือมาตรการใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ
๕. รัฐต้องทบทวนและประเมินผลการบังคับใช้กฎเกณฑ์โดยคำนึงถึงต้นทุนและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เพื่อปรับปรุงกฎเกณฑ์นั้นให้ทันสมัย มีความแน่นอน คุ่มค่า มีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์
๖. รัฐต้องประชาสัมพันธ์นโยบายทางกฎเกณฑ์ ความคืบหน้าของการปฏิรูปกฎหมาย และการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้สาธารณชนรับทราบอย่างสม่ำเสมอ
๗. รัฐต้องกำหนดบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่บังคับใช้กฎเกณฑ์ให้ครอบคลุมและแน่นอน เพื่อให้ประชาชนมั่นใจว่าหน่วยงานตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลที่ต้องการ มีความเป็นกลาง มีการดำเนินการที่แน่นอน และปราศจากผลประโยชน์ทับซ้อนหรืออยู่ภายใต้อิทธิพลที่ไม่เหมาะสม
๘. รัฐต้องเสริมสร้างประสิทธิภาพของกระบวนการทบทวนความชอบด้วยกฎหมายและความเป็นธรรมของกฎเกณฑ์ และกระบวนการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิได้โดยมีค่าใช้จ่ายต่ำ และได้รับทราบคำวินิจฉัยในระยะเวลาที่เหมาะสม

๙. รัฐต้องนำกระบวนการประเมินความเสี่ยง การบริหารความเสี่ยง และการสื่อสาร แผนการบริหารความเสี่ยง มาใช้ในการออกแบบและบังคับใช้กฎเกณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ และตรงเป้าหมาย

๑๐. รัฐต้องส่งเสริมความสอดคล้องของกฎเกณฑ์ผ่านกลไกความร่วมมือในทุกระดับทั้งระดับนานาชาติ ระดับชาติ และระดับท้องถิ่น

๑๑. รัฐต้องผลักดันการพัฒนาขีดความสามารถในการบริหารจัดการทางกฎเกณฑ์ของหน่วยงานระดับท้องถิ่น

๑๒. รัฐต้องคำนึงถึงมาตรฐานและกรอบการดำเนินงานระดับนานาชาติในเรื่องต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือทางกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ



๒.๑ ข้อมูลและประสบการณ์ของประเทศเกาหลีใต้ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ โดย Mr. Minh Lee ผอ.อาวุโสฝ่ายวิจัยและติดตาม สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์ ประเทศเกาหลีใต้

ประเทศเกาหลีใต้ดำเนินการปฏิรูประบบกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๑ โดยกำหนดให้มีกระบวนการ RIA การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง และการประเมินผลสัมฤทธิ์ ซึ่งมีลักษณะที่น่าสนใจ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการปฏิรูปกฎระเบียบ (Regulatory Reform Committee หรือ RRC) มีภารกิจในการกำหนดทิศทางและนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายของประเทศ และเป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว รวมทั้งทำหน้าที่ในการพิจารณาตรวจสอบรายงาน RIA



(๒) จัดตั้งสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ (Korea Institute of Public Administration หรือ KIPA) และสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาแห่งประเทศไทยเกาหลีใต้ (Korea Development Institute หรือ KDI) เพื่อทำหน้าที่เฉพาะในการตรวจสอบและให้ความเห็นเกี่ยวกับการคำนวณผลกระทบของกฎระเบียบ

(๓) ให้ความสำคัญกับการเก็บข้อมูลเชิงประจักษ์ และจัดทำสถิติเพื่อนำมาใช้ในกระบวนการ RIA และการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างรอบด้าน

๒.๒ ข้อมูลประสบการณ์ของประเทศนิวซีแลนด์ ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ MR. Mark Steel ผอ.ฝ่ายระบบการออกกฎเกณฑ์ สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงธุรกิจ นวัตกรรม และการจ้างงาน ประเทศนิวซีแลนด์

ประเทศนิวซีแลนด์ได้ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายมานานกว่า ๓๐ ปี โดยมีประสบการณ์และบทเรียนดังต่อไปนี้

(๑) ผู้บริหารระดับสูงต้องให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมาย และถือเป็นพันธกิจร่วมกันของหน่วยงานทุกหน่วยงาน

(๒) การปฏิรูปกฎหมายต้องดำเนินการควบคู่ไปกับการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินทั้งระบบ

(๓) การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐควรมีความโปร่งใสในทุกขั้นตอน โดยจะต้องมีการตรวจสอบทั้งโดยหน่วยงานภายในและหน่วยงานภายนอก

(๔) นอกจากการกำหนดนโยบายทางด้านกฎระเบียบที่ดีแล้ว หน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายยังจะต้องคำนึงถึงการนำนโยบายดังกล่าวไปปรับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติด้วย

ปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศนิวซีแลนด์ คือ หน่วยงานเคยชินกับการกำหนดเป้าหมายเฉพาะในระยะสั้น และกำหนดตัวชี้วัดที่ไม่ได้สะท้อนคุณภาพของการดำเนินการ เช่น กำหนดตัวชี้วัดในลักษณะของความเร็วในการจดทะเบียนธุรกิจ แทนที่จะให้ความสำคัญกับความถูกต้องของข้อมูลในทะเบียนธุรกิจด้วย ด้วยเหตุนี้รัฐบาลนิวซีแลนด์จึงได้พัฒนารูปแบบการทำงานในลักษณะองค์รวม (Stewardship) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการแลกเปลี่ยนข้อมูล การสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน และการลดความซับซ้อนในกระบวนการทำงานของภาครัฐ โดยกำหนดให้มีการพิจารณาในภาพรวม ทั้งในมิติของความเชื่อมโยงของกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งระบบและมิติของความสัมพันธ์ของกฎระเบียบฉบับนั้น

๒.๓ ข้อมูลและประสบการณ์ของประเทศแคนาดา ในการดำเนินการตามข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎเกณฑ์ Mr. Brennen Young ผอ.ฝ่ายนโยบายและยุทธศาสตร์ กองกิจการกฎระเบียบ สำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการงบประมาณ ประเทศแคนาดา


การปฏิรูปกฎหมายในประเทศแคนาดามีการพัฒนามาเป็นระยะเวลากว่า ๓๐ ปี โดยกำหนดให้หน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายจะต้องจัดทำรายงาน RIA มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้มีการออกคำสั่งของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับกฎระเบียบ (The Cabinet Directive on Regulation) โดยนำมาตราการต่าง ๆ ที่ OECD เสนอแนะมาบังคับใช้ เช่น มาตรการ One-in, One-out เพื่อควบคุมจำนวนกฎหมาย มาตรการ Cost-in, Cost-out เพื่อควบคุมต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นอกจากนี้ ยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐระบุแผนการเสนอกฎหมายไว้ในแผนปฏิบัติงานประจำปีของหน่วยงาน และเผยแพร่ต่อสาธารณะเพื่อเป็นการสร้างเสริมความโปร่งใสในการดำเนินการภาครัฐและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้ประเทศแคนาดาปฏิรูปกฎหมายได้สำเร็จ คือ

(๑) การออกกฎหมายต้องดำเนินการบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานเชิงประจักษ์ โดยหน่วยงานของรัฐจะต้องเก็บรวบรวมข้อมูลให้ได้มากที่สุด โดยการรับฟังความคิดเห็นจากทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชน

(๒) การให้อำนาจแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงาน RIA โดยหากเห็นว่ารายงาน RIA ที่จัดทำขึ้นยังไม่มีคุณภาพเพียงพอ อาจเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

(๓) การกำกับดูแลจากรัฐบาลกลาง เพื่อให้แน่ใจได้ว่ารัฐบาลมลรัฐนำกฎระเบียบไปบังคับใช้ได้อย่างถูกต้อง

(๔) การนำมาตรการ Regulatory Sandbox มาใช้เพื่อรองรับนวัตกรรมต่าง ๆ โดยสร้างกฎระเบียบที่ปรับเปลี่ยนได้ตามการพัฒนาของเทคโนโลยี เพื่อสร้างเสริมความสามารถของหน่วยงานของรัฐในการปรับตัวให้เข้ากับความท้าทายใหม่ 

อ่านต่อฉบับหน้า ...การนำกฎระเบียบที่ดีไปใช้ในทางปฏิบัติ: ประสบการณ์จากต่างประเทศ และการใช้เทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการตราและการบังคับใช้กฎหมาย...



บทความวิชาการ

@ForeignLawDivision

เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๒ ที่ผ่านมา กองกฎหมายต่างประเทศ ได้เข้าร่วมประชุมเตรียมการประชุมใหญ่ประจำปีของคณะกรรมาธิการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNCITRAL) ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย รวมทั้งติดตามผู้บริหารของสำนักงานฯ เข้าร่วมการประชุมดังกล่าว อันถือเป็นเวทีสำคัญในการพัฒนาบทบาทของสำนักงานฯ บนเวทีโลก ตลอดจนประสานงานกับหน่วยงานของไทย เพื่อให้ความเห็นในประเด็นที่จะมีการพิจารณาในที่ประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้อง และในช่วงสามเดือนที่ผ่านมา กองกฎหมายต่างประเทศ ยังมีการดำเนินโครงการเพื่อพัฒนาศักยภาพของเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ อย่างต่อเนื่อง โดยมีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเกี่ยวกับกฎหมายล้มละลายข้ามชาติและกฎหมายการเงิน ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (NUS) ประเทศสิงคโปร์ การประชุมระหว่างประเทศด้านปัญญาประดิษฐ์และกฎหมาย ครั้งที่ ๑๗ ของสมาคม IAAIL ณ ประเทศแคนาดา การประชุมของสถาบัน IIAS เรื่องการกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ ณ ประเทศสิงคโปร์ และการประชุมวิชาการด้านกฎหมายของสถาบัน ASLU เรื่องหลักนิติธรรมและบทบาทของกฎหมายในเอเชีย ณ ประเทศสิงคโปร์

นอกจากนี้ โดยที่ปีนี้ไทยเป็นประธานอาเซียน กองกฎหมายต่างประเทศได้มีส่วนร่วมในการเข้าร่วมประชุมเตรียมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น ความตกลงหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจระดับภูมิภาค (RCEP) คณะกรรมการประสานงานการค้าและการค้าภายใต้ความตกลงการค้าสินค้าของอาเซียน (CCA) และคณะทำงานว่าด้วยกลไกระงับข้อพิพาทของอาเซียน (TF-EDSM) เป็นต้น รวมทั้งได้ให้ความเห็นทางกฎหมายในเอกสารผลลัพธ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น ปฏิญญากรุงเทพฯ ว่าด้วยการต่อต้านขยะทะเลในภูมิภาคอาเซียน เป็นต้น อนึ่ง สำหรับโครงการพัฒนาคู่มือการแปลกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ อยู่ระหว่างดำเนินโครงการดังกล่าวอย่างต่อเนื่อง

สำหรับบทกฤษฎีกาฉบับนี้ กองกฎหมายต่างประเทศมีบทความทางวิชาการที่จะนำเสนอถึงสองบทความด้วยกัน โดยบทความแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบังคับบุคคลให้สูญหายตามพันธกรณีตามกฎหมายระหว่างประเทศและปัญหาของประเทศไทย รวมไปถึงข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการของไทยในอนาคต สำหรับบทความที่สองเป็นการสรุปพัฒนาการกฎหมายล่าสุดที่น่าสนใจในประเทศสหรัฐอเมริกา ในประเด็นเกี่ยวกับสิทธิตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔ (Fourth Amendment) และเทคโนโลยีการเข้าถึงข้อมูลตำแหน่งที่ตั้งของโทรศัพท์มือถือแบบ CSLI (Cell-Site Location Information)



มาตรการป้องกันและปราบปราม “การบังคับบุคคลให้สูญหาย”: พันธกรณีระหว่าง ประเทศที่ประเทศไทย ต้องปฏิบัติตาม



สิทธิกานต์ ธีระวัฒน์ชัย*

๑. ความเป็นมาของการบังคับบุคคลให้สูญหาย

การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced Disappearance) หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “การอุ้มหาย” เป็นหนึ่งในวิธีการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกำจัดศัตรูทางการเมืองและผู้เห็นต่าง อีกทั้งเพื่อเป็นการ “เชือดไก่ให้ลิงดู” และสร้างความหวาดกลัวแก่คนในสังคม มิให้มีใครคิดที่จะแข็งข้อหรือต่อต้านฝ่ายรัฐหรือผู้ใช้อำนาจรัฐนั้น ซึ่งวิธีการนี้ถูกนำมาใช้ตั้งแต่อดีต แต่เพิ่งเริ่มถูกนำมาใช้ “อย่างเป็นระบบ” ในลักษณะของ “A Systematic Policy of State Repression” (การใช้อำนาจรัฐเพื่อออกคำสั่งเชิงนโยบายกดขี่ประชาชน) เป็นครั้งแรก โดยกองทัพนาซีในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง โดยงานเขียนของคริสเตน แอนเดอร์สัน (Kristen Anderson) ในวารสาร Melbourne Journal of International Law ได้กล่าวถึงเหตุการณ์ดังกล่าว สรุปได้ว่า “การบั่นทอนอย่างเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกเกี่ยวกับการอุ้มหายเพื่อฆ่า ถูกค้นพบจากเอกสารของนาซี ซึ่งกล่าวถึงคำสั่ง “Nacht und Nebel” (Night and Fog) อันเป็นคำสั่งพิเศษที่ถูกสั่งโดยอดอล์ฟ ฮิตเลอร์ (Adolf Hitler) ผู้นำเผด็จการของพรรคนาซีในเยอรมนี มีรายละเอียดว่า ในปี ค.ศ. ๑๙๔๑ พรรคนาซีมีคำสั่งให้อุ้มคนในขบวนการต่อต้านนาซีที่อยู่ตามตะเข็บชายแดนของเยอรมนีในช่วงเวลากลางคืน

* นักศึกษาฝึกงาน จากจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปฏิบัติงาน กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



เมื่อจับตัวได้ก็ลักลอบพากลับเข้ามาในเยอรมนีแล้วทำการทรมานและสังหาร โดยที่พรคนาซีจะปฏิเสธและทำให้เป็นไม่รู้เห็นกับการหายตัวไปของกลุ่มคนเหล่านี้ ทำให้ครอบครัวของบรรดาผู้สูญหาย รวมไปถึงสาธารณชน ไม่รู้ว่าคนเหล่านี้อยู่ที่ไหน และไม่รู้ว่ามีชะตากรรมเป็นอย่างไร กระบวนการนี้มีเป้าหมายเพื่อที่จะทำลายกิจกรรมของขบวนการต่อต้าน โดยการสร้างความหวาดกลัวต่อบรรดาเครือญาติของผู้สูญหายและข่มขู่สาธารณชนโดยตรง โดยจากการไต่สวนหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ทำให้ได้รู้ว่าคนที่ถูกจับมานั้นได้รับการปฏิบัติอย่างโหดเหี้ยมและถูกไต่สวนด้วยกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม จนสุดท้ายก็ได้รับการพิพากษา (อย่างไม่เป็นธรรม) ให้ประหารชีวิต ประมาณกันว่ามีคนที่ถูกจับและถูกฆาตกรรมได้คำสั่งนี้ถึง ๗,๐๐๐ คน”^๑

นับแต่นั้น การบังคับบุคคลให้สูญหายได้ถูกนำมาใช้อย่างเป็นระบบอยู่เรื่อยมา โดยเริ่มจากแถบประเทศกัวเตมาลาและบราซิล ช่วงทศวรรษที่ ๖๐ และ ๗๐ จากนั้นแพร่กระจายไปทั่วแถบลาตินอเมริกา ทั้งประเทศอาร์เจนตินา ชิลี เปรู เอลซัลวาดอร์ โคลัมเบีย อูรุกวัย และฮอนดูรัส และนอกจากในพื้นที่ลาตินอเมริกาแล้ว มีการรายงานว่าตัวเลขที่มีการบังคับให้บุคคลสูญหายเกิดขึ้นอย่างมากในอิรัก ศรีลังกา และอดีตยูโกสลาเวีย^๒ ส่งผลให้มีผู้ได้รับผลกระทบจากกระบวนการดังกล่าวหลายแสนคน โดยวิธีการปฏิบัติการณ์นั้นเหมือนกันทุกแห่ง กล่าวคือ จะเริ่มต้นจากการลักพาตัวบุคคลที่ตกเป็นเป้าหมาย จากนั้นจับไปกักขังหน่วงเหนี่ยวเอาไว้ในสถานที่ลับ แล้วดำเนินการทรมานด้วยวิธีการต่าง ๆ อันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และบ่อยครั้งที่ผู้ถูกกักขังหน่วงเหนี่ยวจะถูกสังหารโดยไม่มีการไต่สวนแต่อย่างใด ซึ่งนับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๘๐ เป็นต้นมา สถิติการอุ้มหายเพิ่มขึ้นเป็นทวีคูณ และแพร่กระจายไปทั่วทุกภูมิภาคของโลก โดยมีเรื่อง “ความขัดแย้งภายใน” อย่างเช่น ประเด็นเรื่องความเห็นต่างทางการเมือง เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดการบังคับบุคคลให้สูญหายขึ้น”

๒. พัฒนาการของพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบุคคลให้สูญหาย

ด้วยเหตุที่การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างเป็นระบบผ่านการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งมีความซับซ้อนและรุนแรง จึงทำให้เกิดความพยายามที่จะผลักดันให้มีการปกป้องบุคคลจากเรื่องดังกล่าว โดยพัฒนาการของกระบวนการป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหาย มีดังนี้

ในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ ได้เกิด “คำประกาศการคุ้มครองบุคคลจากการถูกบังคับให้สูญหาย” (Declaration on the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ซึ่งมีสาระสำคัญเพื่อกำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นการกระทำที่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ขัดต่อกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับ

มาตรฐานระหว่างประเทศ เป็นความผิดตามกฎหมายอาญา และเป็นการละเมิดและคุกคามอย่างร้ายแรงต่อสิทธิที่จะได้รับการยอมรับว่าเป็นบุคคลตามกฎหมาย สิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของบุคคล สิทธิที่จะไม่ถูกทรมานและได้รับการปฏิบัติหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และสิทธิในการมีชีวิต รวมไปถึงการห้ามมิให้รัฐส่งเสริมสนับสนุน อนุญาต หรือเพิกเฉยต่อการบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยรัฐแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการในระดับชาติ ระดับภูมิภาค รวมถึงให้ความร่วมมือกับสหประชาชาติในทุกวิถีทาง เพื่อการป้องกันและปราบปรามการบังคับให้บุคคลสูญหาย และจะต้องใช้วิธีการทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร ตุลาการ หรือมาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหายในดินแดนใด ๆ ที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจอธิปไตยของตน

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้เกิด “ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ” (Rome Statute of the International Criminal Court) ที่ได้วางหลักว่า ถ้าการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นส่วนหนึ่งของการโจมตีพลเรือนเป็นวงกว้างหรือทำอย่างเป็นระบบ ให้ถือว่าเป็น “อาชญากรรมต่อมนุษยชาติ” (Crime Against Humanity)^๓

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ได้เกิดการใช้บังคับ “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย” (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance: CPPED) ซึ่งถือเป็นตราสารทางกฎหมายระหว่างประเทศฉบับแรกที่มีผลใช้บังคับทางกฎหมายเกี่ยวกับอาชญากรรมเรื่องการบังคับบุคคลให้สูญหายโดยตรง มีเนื้อหาที่ได้รับอิทธิพลมาจากอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย

^๑ Tomorn Sookprecha, “ถูกบังคับให้สาบสูญ: อาชญากรรมต่อมวลมนุษยชาติที่ถูกกลืนเลย”, เข้าถึงได้จาก <https://thematter.co/thinkers/enforced-disappearance/69382>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒

^๒ Nowak, M. Torture and enforced disappearance. In International Protection of Human Rights: A Textbook, Krause, C.; Scheinin, M. (eds.). Turku: Institute for Human Rights, Abo Akademi University, ๒๕๕๒, หน้า ๑๕๒

^๓ อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑

^๔ คำดังกล่าวถูกระบุอยู่ใน “กฎบัตรนูเรมเบิร์ก” (Nuremberg Charter) ซึ่งพัฒนากรมาจากผลการพิจารณาตัดสินของศาลอาญาระหว่างประเทศที่เมืองนูเรมเบิร์ก แคว้นบาวาเรีย ประเทศเยอรมนี โดยกฎบัตรฯ ได้พูดถึงอาชญากรรมสำคัญ ๓ เรื่อง คือ อาชญากรรมต่อสันติภาพ (Crime Against the Peace) อาชญากรรมสงคราม (War Crimes) และอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity) ซึ่งทั้ง ๓ ประเภทล้วนถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรงต่อมวลมนุษยชาติ



ไว้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี พ.ศ. ๒๕๒๗ (1984 Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment: CAT) และธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ (Rome Statute of the International Criminal Court: ICC) อนุสัญญานี้มีสาระสำคัญว่าด้วยการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการบังคับบุคคลให้สูญหายซึ่งถือเป็นอาชญากรรมและอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ ในบางพฤติการณ์ตามนิยามภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ รวมไปถึงการกำหนดสิทธิขั้นพื้นฐานของบุคคลที่จะไม่ถูกบังคับให้หายสาบสูญ และสิทธิของเหยื่อผู้ถูกทำให้สูญหายและบรรดาครอบครัวและญาติพี่น้องของเหยื่อที่จะได้รับความยุติธรรม ได้รับการชดเชยค่าเสียหาย รวมไปถึงสิทธิของบรรดาผู้เสียหายซึ่งมิใช่เหยื่อทุกคนที่จะได้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับพฤติการณ์ของการบังคับให้หายสาบสูญและชะตากรรมของบุคคลที่หายสาบสูญ ตลอดจนสิทธิที่จะมีเสรีภาพในการแสวงหา ได้รับและให้ข้อมูลอันเกี่ยวกับการข้างต้น ซึ่งสะท้อนออกมาผ่าน “อารัมภบท” (Preamble) ของอนุสัญญานี้อย่างชัดเจน โดยหลักการสำคัญทางกฎหมายที่สะท้อนออกมาผ่านอนุสัญญาฯ มีด้วยกันหลายประการ เช่น กำหนดการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้หายสาบสูญ ไม่ว่าจะในสถานการณ์ปกติหรือมีพฤติการณ์พิเศษใด ๆ เช่น สงคราม สงคราม สภากักกุมคามที่เกิดจากสงคราม การขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสภาวะฉุกเฉินสาธารณะอื่นใดที่อาจยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลสำหรับการบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการเพื่อให้มีการสอบสวนเกี่ยวกับการกระทำการบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ และต้องนำตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ (ผู้กระทำความผิด) เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการบัญญัติกฎหมายภายในเพื่อกำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดทางอาญา และดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ตนมีเขตอำนาจ (Jurisdiction) เหนือความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหาย กำหนดให้การบังคับบุคคลให้สูญหายซึ่งปฏิบัติอย่างกว้างขวางหรือเป็นระบบ เป็นอาชญากรรมต่อมนุษยชาติ (Crime Against Humanity) ตามค่านิยมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เช่น ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๔๑ และต้องนำมาซึ่งผลลัพธ์ตามที่บัญญัติของกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องดังกล่าว กำหนด เป็นต้น

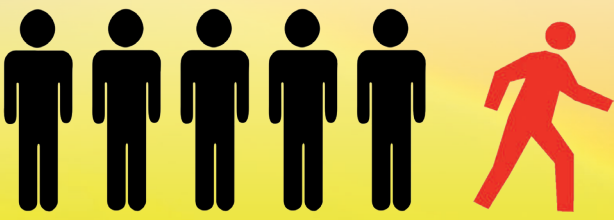
อย่างไรก็ตาม แม้ในปัจจุบันการบังคับบุคคลให้สูญหายจะเป็นหนึ่งในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ร้ายแรง ซึ่งถือเป็นการผิดทางอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ อีกทั้งได้มีการออกพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องคุ้มครองผู้คนในโลกจากเรื่องดังกล่าว หากแต่การบังคับบุคคลให้สูญหายก็ยังคงถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายทั่วโลกเพื่อการกำจัดผู้มีความคิดเห็นต่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องทางการเมือง ซึ่งสุดท้ายผู้กระทำผิดก็มักลอยนวล ไม่ถูกดำเนินคดีตามกฎหมาย อีกทั้งเมื่อมีความพยายามที่จะบังคับใช้กฎหมายหรือวิธีการอื่นเพื่อขจัดการบังคับบุคคลให้สูญหายมากขึ้น ก็ปรากฏว่ารัฐและใช้อำนาจรัฐที่ยังอยากจะทำจัดฝ่ายที่มีความเห็นต่างทางการเมือง ยิ่งหันไปใช้วิธีการที่แนบเนียนซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อมิให้สืบสาวย้อนกลับไปหาผู้ใช้อำนาจรัฐในการสั่งการได้

๓. ความหมายของการบังคับบุคคลให้สูญหายตามกฎหมายระหว่างประเทศ

การบังคับบุคคลให้สูญหาย (Enforced Disappearance) เป็นหนึ่งในการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่ถูกปฏิบัติต่อมนุษย์ผ่านการใช้อำนาจโดยมิชอบของรัฐหรือใช้อำนาจแห่งรัฐ โดยมีการให้นิยามไว้ในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย พ.ศ. ๒๕๕๓ (2010 International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance) ข้อ ๒ ที่ได้กำหนดนิยามของการบังคับบุคคลให้สูญหายเอาไว้ว่า หมายถึงการจับกุม คุมขัง ลักพาตัว หรือการลิดรอนเสรีภาพในรูปแบบอื่น โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคลหรือกลุ่มบุคคลซึ่งกระทำการโดยได้รับการอนุญาต การสนับสนุนหรือการยอมรับโดยปริยายของรัฐ ตามมาด้วยการปฏิเสธที่จะยอมรับว่าได้มีการลิดรอนเสรีภาพ หรือด้วยการปกปิดชะตากรรมหรือสถานที่ปรากฏตัวบุคคลที่หายสาบสูญ ซึ่งส่งผลให้บุคคลดังกล่าวตกอยู่ภายนอกการคุ้มครองของกฎหมาย^๔

^๔ International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance
Article 2

For the purposes of this Convention, “enforced disappearance” is considered to be the arrest, detention, abduction or any other form of deprivation of liberty by agents of the State or by persons or groups of persons acting with the authorization, support or acquiescence of the State, followed by a refusal to acknowledge the deprivation of liberty or by concealment of the fate or whereabouts of the disappeared person, which place such a person outside the protection of the law.





จากนิยามข้างต้นอาจกล่าวได้โดยสรุปว่า การอุ้มหายเกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐ องค์กรทางการเมือง หรือผู้ใดก็ตามที่ได้รับอนุญาต หรือสนับสนุนจากรัฐหรือองค์การทางการเมืองที่เกี่ยวข้องกับรัฐ ใช้อำนาจในการกระทำการเพื่อให้บุคคลคนเดียวหรือหลายคน “หายสาบสูญไป” โดยไม่เป็นที่ทราบชะตากรรม รวมไปถึงการปฏิเสธว่ามีได้เกิดการลิดรอนเสรีภาพและการปกปิดชะตากรรมของบุคคลผู้หายสาบสูญนั้น

๔. กรณีการบังคับบุคคลให้สูญหายในประเทศไทย

สำหรับกรณีของประเทศไทย จากการเก็บข้อมูลของคณะทำงานว่าด้วยการหายสาบสูญโดยถูกบังคับหรือโดยความไม่สมัครใจแห่งองค์การสหประชาชาติ (UN Working Group on Enforced and Involuntary Disappearances) พบว่าในประเทศไทยมีคดีที่เกี่ยวข้องกับการบังคับให้บุคคลสูญหายอย่างน้อย ๘๒ คดีที่ยังไม่คลี่คลาย ซึ่งคดีที่ถูกพูดถึงในสังคมนับตั้งแต่อดีตจวบจนปัจจุบันก็มีด้วยกันหลายคดี เช่น กรณีนายทงโพธิ์อ่าน ผู้นำสภาแรงงานแห่งประเทศไทย ที่สูญหายไปเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ภายหลังจากเหตุการณ์ รสช. กรณีการปราบปรามประชาชนในเหตุการณ์ “พฤษภาทมิฬ” เมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่มีผู้สูญหายอย่างน้อย ๓๑ คน (แต่จากรายงานของคณะกรรมการภาควิชาการพฤษภา ๓๕ ระบุว่ามี ๔๘ ราย) กรณีนายสมชาย นิลละพิจิตร ทนายความนักสิทธิมนุษยชนที่สูญหายไปเมื่อเดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ ภายหลังจากการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายในคดีละเมิดสิทธิมนุษยชน กรณีประชาชนในพื้นที่สามจังหวัดชายแดนภาคใต้จากนโยบายการปราบปรามกลุ่มผู้ก่อความไม่สงบ กรณีประชาชนที่สูญหายไประหว่างที่รัฐใช้นโยบายปราบปรามยาเสพติด เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ ในภาคอีสาน ภาคเหนือ และภาคใต้ โดยเฉพาะในพื้นที่จังหวัดกาฬสินธุ์ กรณีนายพลอะจี รักจงเจริญ หรือ “บิลลี่” อดีตสมาชิก อบต. ผู้นำชนชาติพันธุ์กะเหรี่ยง ที่สูญหายไปเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ บริเวณเขตอุทยานแห่งชาติแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี หลังออกมาต่อสู้เพื่อสิทธิชุมชนปกป้องแก่งกระจาน นายเด่น คำแหล้ แกนนำนักต่อสู้เพื่อสิทธิที่ดินทำกินและประธานโฉนดชุมชนโคกยาว ที่หายตัวไปเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายหลังจากการออกมาต่อสู้เรียกร้องสิทธิที่ดินชุมชน (ต่อมาพบกะโหลกที่เป็นหลักฐานยืนยันว่าเสียชีวิตแล้ว) หรือล่าสุด กรณี

การหายตัวไปของนายสุรัชย์ ด้านวัฒนานุสรณ์ หรือที่รู้จักกันในชื่อ “สุรัชย์ แซ่ด่าน” นักเคลื่อนไหวทางการเมืองที่ลี้ภัยออกจากประเทศไทยไปยังประเทศลาว และได้หายตัวไปจากที่พักในช่วงกลางคืนของวันที่ ๑๒ - ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น สะท้อนให้เห็นว่า การบังคับให้บุคคลสูญหายเป็นปัญหาสำคัญที่สมควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว^๖

๕. การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยและปัญหาที่เกี่ยวข้อง

ประเทศไทยได้ทำการลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย พ.ศ. ๒๕๕๓ เอาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ และเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ สถานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีมติเป็นเอกฉันท์เห็นชอบการให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาดังกล่าวฉบับนี้เป็นที่เรียบร้อยแล้ว หากแต่รัฐบาลไทยยังมิได้มีการแสดงเจตนาให้สัตยาบันรับรองอนุสัญญาดังกล่าวแต่อย่างใด ซึ่งในจุดนี้ทางฮิวแมนไรท์วอตช์ (Human Rights Watch: HRW) องค์กรนอกภาครัฐระหว่างประเทศเกี่ยวกับเรื่องสิทธิมนุษยชน ก็ได้ออกมาเรียกร้องว่า รัฐบาลไทยควรดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหายโดยเร็ว^๗

สำหรับเรื่องในทางกฎหมายภายในก็มีปัญหาเช่นเดียวกัน เพราะแม้ประเทศไทยจะมี “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.”^๘ ที่มีเนื้อหาเป็นการนำเอาหลักกฎหมายของอนุสัญญาที่สำคัญ ๒ ฉบับ ได้แก่ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย พ.ศ. ๒๕๕๓ และอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน การปฏิบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี พ.ศ. ๒๕๒๗ มาผสมผสานจนออกมาเป็นร่าง

^๖ Wajana Wanlayangkoon, “‘อุ้มหาย’ ไม่ใช่อาชญากรรม ‘ซ้อมทรมาน’ ไม่มีคนผิด”, เข้าถึงได้จาก <https://www.the101.world/suppression-of-torture-and-enforced-disappearances-act/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๒

^๗ อ่านรายละเอียดต่อได้ที่ Human Rights Watch, “ประเทศไทย: ปฏิบัติตามขั้นตอนสุดท้ายของการรับรองอนุสัญญาคหาย”, เข้าถึงได้จาก <https://www.hrw.org/th/news/2017/06/09/304828>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒

^๘ “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.”, เข้าถึงได้จาก <http://www.lawamendment.go.th/index.php/component/k2/item/1274-2018-07-20-10-08-55>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒



กฎหมายฉบับเดียวกัน และมีบทบัญญัติที่วางหลักกฎหมายสำคัญหลายประการ เช่น กำหนดให้การบังคับสูญหายเป็นอาชญากรรม ซึ่งเป็นความผิดทางอาญา กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการบังคับสูญหายจะต้องรับโทษทางอาญา โดยมีองค์ประกอบความผิดตามนิยามของการบังคับให้บุคคลสูญหายตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกทั้งได้กำหนดโทษจำคุกและโทษปรับไว้สูงกว่าความผิดฐานทำร้ายร่างกาย ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวกักขังตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดความรับผิดของผู้บังคับบัญชาที่ผู้ใต้บังคับบัญชาไปกระทำความผิดฐานบังคับให้บุคคลหายสาบสูญ^{๔๙} กำหนดให้ครอบครัวญาติพี่น้อง พนักงานอัยการ พนักงานสอบสวนสามารถร้องขอต่อศาลสั่งให้เจ้าหน้าที่รัฐเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ โดยการบังคับให้สูญหาย เป็นต้น ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ หากแต่เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแห่งชาติ มีมติส่งร่างพระราชบัญญัตินี้กลับไปให้คณะรัฐมนตรีทบทวนใหม่อีกครั้ง^{๕๐} โดยเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็พบประเด็นปัญหาสำคัญหลายประการ เช่น การไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดห้ามมิให้มีการกระทำการอุ้มหาย ไม่ว่าจะเกิดสถานการณ์พิเศษใด ๆ ก็ตาม รวมถึงการมิให้รัฐส่งหรือผลักดันบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากพิสูจน์แล้วว่าบุคคลนั้นจะเผชิญอันตรายจากการถูกบังคับให้สูญหายตามหลักจารีตประเพณีระหว่างประเทศว่าด้วยการไม่ส่งคนกลับไปเผชิญอันตราย (Non-Refoulement) เป็นต้น^{๕๑}


๖. ความเห็นและข้อเสนอแนะ

เมื่อพิจารณาประเด็นปัญหาว่าด้วยการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบังคับบุคคลให้สูญหายของประเทศไทยแล้ว เห็นว่าประเทศไทยควรมีแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

(๑) หน่วยงานรัฐควรเริ่มดำเนินการสอบสวน รวมไปถึงการรื้อคดี (หากจำเป็น) กรณีที่มีการกล่าวอ้างว่าเป็นการที่บุคคลถูกบังคับให้สูญหายในประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลาง และเป็นอิสระ เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมารับโทษตามกฎหมาย ผ่านการพิจารณาคดีที่เป็นธรรม ตลอดจนให้ความช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของการถูกบังคับให้สูญหายอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม โดยอาศัยบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา เช่น ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามมาตรา ๒๘๘^{๕๒} ความผิดฐานฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อนและฐานฆ่าผู้อื่นโดยทรนหรือโดยกระทำรุนแรงโหดร้ายตามมาตรา ๒๘๙ (๔) และ (๕)^{๕๓} ความผิดฐานหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่นตาม

มาตรา ๓๑๐^{๕๔} เพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดก่อนที่ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

(๒) รัฐบาลควรเร่งรัดให้มีการประกาศใช้ “ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.” โดยมีชักช้า หลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับการแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับมาตรฐานทางกฎหมายระหว่างประเทศ และพันธกรณีระหว่างประเทศ เช่น การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องการคุ้มครองบุคคลมิให้ถูกบังคับให้สูญหายในสถานการณ์พิเศษ (เช่น สภาวะสงคราม) และเรื่องการห้ามผลักดันบุคคลกลับไปเผชิญอันตรายจากการถูกบังคับให้สูญหาย เป็นต้น

(๓) รัฐบาลควรดำเนินการให้สัตยาบัน “อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย พ.ศ. ๒๕๕๓” ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามอย่างไม่ผลผูกพันทางกฎหมายเอาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยเร็ว เพื่อให้สอดคล้องกับการประกาศใช้กฎหมายภายในว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการกระทำให้บุคคลสูญหาย อันจะเป็นการอนุวัติการอนุสัญญาดังกล่าว 

^{๔๙} ณรงค์ ใจหาญ, “ทรมานและบังคับสูญหาย : กฎหมายและความหวัง”, เข้าถึงได้จาก <https://siamrath.co.th/n/32613>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒

^{๕๐} เรื่องนี้ นายสมชาย แสวงการ หนึ่งในสมาชิก สนช. กล่าวว่า “เหตุที่ต้องตีกลับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพราะร่างรัฐธรรมนูญใหม่ที่จะมีผลบังคับใช้ในมาตรา ๗๗ ระบุว่าจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นให้รอบด้านก่อนที่จะผลักดันกฎหมายออกมา เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย”, ส่วนหนึ่งจาก iLaw, “๑๔ ปี นายสมชายหาย: กฎหมายต่อต้านการอุ้มหายยังไม่คืบหน้า ชี้มติดคณะรัฐมนตรีตั้งกรรมการทำงานไปก่อน”, เข้าถึงได้จาก <https://www.ilaw.or.th/node/4756>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒

^{๕๑} ส่วนหนึ่งจาก เขียมยุทธ สุทธิฉายา, “ดู พ.ร.บ.ป้องกันข้อทรมาน-อุ้มหาย ยังดีกว่านี้ได้ล่าสุด สนช. ถอดจากวาระพิจารณาแล้ว”, เข้าถึงได้จาก <https://prachatai.com/journal/2019/03/81363>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒

^{๕๒} มาตรา ๒๘๘ ผู้ใดฆ่าผู้อื่น ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี

^{๕๓} มาตรา ๒๘๙ ผู้ใด ...

(๔) ฆ่าผู้อื่นโดยไตร่ตรองไว้ก่อน

(๕) ฆ่าผู้อื่นโดยทรนหรือโดยกระทำรุนแรงโหดร้าย ...

ต้องระวางโทษประหารชีวิต

^{๕๔} มาตรา ๓๑๐ ผู้ใดหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังผู้อื่น หรือกระทำความผิดโดยประการใดให้ผู้อื่นปราศจากเสรีภาพในร่างกาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก เป็นเหตุให้ผู้ถูกหน่วงเหนี่ยวถูกกักขังหรือต้องปราศจากเสรีภาพในร่างกายนั้นถึงแก่ความตายหรือรับอันตรายสาหัส ผู้กระทำต้องระวางโทษดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๗ หรือมาตรา ๒๙๘ นั้น



เกร็ดความรู้:

คำพิพากษาศาลสูงสุดของประเทศ สหรัฐอเมริกาที่น่าสนใจ ในประเด็นเกี่ยวกับเทคโนโลยีและการค้น หรือยึดโดยมิชอบตามรัฐธรรมนูญ แห่งสหรัฐอเมริกา

วรชนิชล ภัคทีเศรษฐกุล*

ช่วงเดือนมิถุนายนของปีที่แล้ว (พ.ศ. ๒๕๖๑) ศาลสูงสุดของประเทศสหรัฐอเมริกา (The Supreme Court of the United States) ได้มีการให้คำตัดสินคดีที่ค่อนข้างน่าสนใจและเป็นประเด็นที่น่าติดตามอยู่คดีหนึ่ง คือ คดี Carpenter v. United States^๑ ซึ่งเป็นคำตัดสินในประเด็นที่ว่า การเข้าถึงข้อมูลตำแหน่งที่ตั้งของโทรศัพท์มือถือแบบ CSLI (Cell-Site Location Information) ของประชาชนที่กระทำโดยรัฐ เป็นการละเมิดสิทธิของจำเลยตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔ (The Fourth Amendment) ของรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาหรือไม่



บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นการกำหนดให้ประชาชนมีสิทธิในความปลอดภัยในร่างกายและทรัพย์สินจากการค้นหรือยึดโดยมิชอบโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการค้นหรือยึดจะชอบด้วยกฎหมายก็ต่อเมื่อรัฐได้รับหมาย (Warrant) เท่านั้น^๒ การจะตัดสินว่าบุคคลมีสิทธิตามบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ หรือไม่นั้น จึงต้องขึ้นอยู่กับว่ามีการค้น (Search) เกิดขึ้นหรือไม่ ซึ่งในคดีนี้ศาลสูงสุดได้ตัดสินว่าการเข้าถึงข้อมูล CSLI ของจำเลยเป็นการค้นตามความหมายของบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ เนื่องจากเห็นว่าจำเลยมีความคาดหวังโดยชอบธรรมในความเป็นส่วนตัว (Legitimate Expectation of Privacy) ในข้อมูล CSLI^๓ การเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยไม่มีหมายศาลจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ Carpenter v. United States, 138 S.Ct. 2206 (2018)

^๒ Amendment IV

The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no warrants shall issue, but upon probable cause, supported by oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.


^๓ Carpenter v. United States, p. 2217

คำตัดสินของศาลสูงสุดในครั้งนี้ ชัดกับหลักการสำคัญของ บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔ ที่ศาลสูงสุดเคยวางไว้ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๖ อย่างชัดเจน คือ หลักบุคคลที่สาม (Third-Party Doctrine) ที่วางไว้ว่ากรณีบุคคลใดส่งผ่านข้อมูลส่วนตัวไปยัง บุคคลที่สามอย่างเต็มใจ บุคคลนั้นไม่มีความคาดหวังโดยชอบธรรม ในความเป็นส่วนตัวในข้อมูลนั้นอีก เมื่อไม่มีความคาดหวังโดย ชอบธรรมในความเป็นส่วนตัว บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ ๔ จึงไม่ใช่บังคับกับกรณีดังกล่าว ซึ่งศาลสูงสุดได้วางไว้ใน กรณีของข้อมูลทางการเงินที่ธนาคารเป็นผู้เก็บไว้เป็นกรณีแรก^๔ และต่อมาก็ได้ยืนยันหลักการดังกล่าวอีกครั้งในกรณีข้อมูลเบอร์ โทรศัพท์ที่ผู้โทรจะต่อส่งผ่านไปยังผู้ให้บริการเพื่อดำเนินการ ต่อสายถึงผู้รับบริการโทร^๕ แต่ในคดี *Carpenter v. United States* นั้นเสียงส่วนใหญ่ของผู้พิพากษาศาลสูงสุดกลับให้ความเห็น ว่าไม่เหมาะสมที่จะนำหลักบุคคลที่สามมาใช้ โดยให้เหตุผลว่าข้อมูล CSLI มีลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์แตกต่างกรณีอื่น ๆ เนื่องจากการ เก็บข้อมูล CSLI เป็นการเก็บข้อมูลสถานที่ของตัวบุคคลอย่างต่อเนื่องและตลอดเวลา จึงเป็นการละเมิดความเป็นส่วนตัว (Privacy) ของบุคคลมากกว่ากรณีอื่น ๆ และโดยที่ปัจจุบันการใช้ โทรศัพท์มือถือ ถือเป็นสิ่งที่บุคคลพกติดตัวและเป็นสิ่งจำเป็น ที่ขาดไม่ได้ในยุคปัจจุบัน และผู้ใช้แทบจะไม่สามารถปิดระบบ การเก็บข้อมูล CSLI ได้เว้นแต่จะตัดการเชื่อมโยงกับระบบเครือข่าย ทำให้ไม่สามารถกล่าวได้ว่าเป็นการให้ข้อมูลต่อบุคคลที่สามโดย สมัครใจ^๖

กระนั้น เมื่อลองพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูล CSLI กับ ข้อมูลทางการเงินหรือข้อมูลเบอร์โทรศัพท์แล้ว กลับชวนให้ ตั้งคำถามว่า “ลักษณะที่เป็นเอกลักษณ์” ของข้อมูล CSLI นั้น เพียงพอที่จะเป็นเหตุให้ศาลสูงสุดไม่ตัดสินตามแนวคำพิพากษา ศาลสูงสุดเดิม ตามที่เสียงส่วนใหญ่ของศาลสูงสุดให้เหตุผลไว้จริง หรือไม่ เนื่องจากหากจะพิจารณาประเด็นความจำเป็น ก็อาจโต้แย้ง ได้ว่าการใช้บริการทางการเงินกับธนาคารหรือการโทรศัพท์เพื่อ ติดต่อสื่อสารก็เป็นสิ่งจำเป็นที่ขาดไม่ได้ในยุคปัจจุบันเท่าเทียม กับการใช้โทรศัพท์มือถือ และเป็นเรื่องที่คุณต้องจำเป็นต้องให้ ข้อมูลเพื่อแลกกับการรับบริการอย่างไม่มีทางเลือก จึงอาจกล่าว ได้ว่าไม่ใช่การให้ข้อมูลต่อบุคคลที่สามโดยสมัครใจเช่นเดียวกับ



การใช้โทรศัพท์มือถือ อีกทั้งเมื่อพิจารณาประเด็นความอ่อนไหว ของข้อมูลและการละเมิดความเป็นส่วนตัว ก็อาจโต้แย้งได้อีก ว่าข้อมูล CSLI ไม่ใช่ข้อมูลที่อ่อนไหวกว่าหรือละเมิดความเป็น ส่วนตัวมากกว่าข้อมูลทางการเงินของบุคคลแต่อย่างใด เนื่องจาก อาจกล่าวได้ว่าข้อมูลทางการเงินก็เป็นข้อมูลที่สามารรถบงกชถึง ตัวตนและรูปแบบการดำเนินชีวิตของเจ้าของข้อมูลเป็นระยะเวลา นานได้ไม่น้อยไปกว่าข้อมูล CSLI อีกทั้งข้อมูล CSLI ยังไม่มีความแม่นยำเทียบเท่ากับการใช้เครื่องติดตามตัวแบบ GPS ที่ ปัจจุบันยังไม่มีความพิพากษาศาลสูงสุดว่าถือเป็นการค้นตาม บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ หรือไม่^๗ จึงเป็นที่น่าสังเกต ว่าคำตัดสินของศาลสูงสุดในครั้งนี้ อาจนำไปสู่การแก้ไขหลักบุคคล ที่สามภายใต้บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔

อย่างไรก็ดี คำตัดสินคดีดังกล่าว เป็นคำตัดสินโดยเสียง ส่วนใหญ่ในสัดส่วน ๕:๔ ของผู้พิพากษาศาลสูงสุดเท่านั้น อีกทั้ง ผู้พิพากษาส่วนน้อยที่ไม่เห็นด้วยกับคำตัดสินก็มีการให้เหตุผลโดย ใช้ทฤษฎีเกี่ยวกับบทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ที่แตกต่าง ออกไป จึงเป็นไปได้ว่าศาลสูงสุดอาจมีคำตัดสินในทิศทางที่ แตกต่างออกไปในอนาคต ในยุคที่การพัฒนาทางเทคโนโลยี ยังคงเป็นไปอย่างต่อเนื่อง บวกกับแนวโน้มที่ผู้บริโภคจำเป็นต้องให้ ข้อมูลกับบุคคลที่สามแลกกับการรับบริการทางเทคโนโลยีใหม่ ๆ ที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จึงเป็นที่น่าติดตามต่อไปว่ากฎหมายจะ พัฒนาไปในทิศทางใด 



^๔ *United States v. Miller*, 425 U.S. 435 (1976)
^๕ *Smith v. Maryland*, 442 U.S. 735 (1979)
^๖ *Carpenter v. United States*, p. 2220
^๗ แม้ว่าผู้พิพากษาศาลสูงสุดจำนวน ๕ ใน ๙ ในคดี *United States v. Jones*, 565 U.S. 400 (2012) จะมีความเห็นว่าการใช้เครื่องติดตามตัวแบบ GPS ติดต่อกันเป็นระยะเวลายาวนานอาจทำให้เกิดการค้น (Search) ตาม บทบัญญัติแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ได้ แต่ความเห็นดังกล่าวไม่ใช่เหตุผล ที่ใช้ในการตัดสินคดี





การใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็น : แนวทางของประเทศฝรั่งเศส*

ศุภวัฒน์ ลิ่งห์สุวรรณ**

คณะกรรมการเป็นองค์กรกลุ่มที่อยู่กระบบราชการของทุกประเทศ ในประเทศไทยคณะกรรมการมีความหลากหลายทั้งในแง่ของที่มา อำนาจหน้าที่ และเรื่องที่ได้รับผิดชอบ คณะกรรมการอาจตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ กฎหมายลำดับรอง หรือคำสั่งของฝ่ายบริหาร มีอำนาจกำหนดนโยบาย ประสานการปฏิบัติงาน เสนอความเห็น คำแนะนำ ตลอดจนออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง และรับผิดชอบได้สารพัดเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ^๑ การตั้งครุฑในวัยรุ่น^๒ การพัฒนาไก่ไข่และสุกร^๓ หรือแม้แต่... การปรับปรุงสิ่งแวดล้อม^๔ ปัจจุบันมีองค์กรในรูปคณะกรรมการอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งระดับชาติ ในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการบางชุดอาจตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานขึ้นช่วยเหลือในการดำเนินงานอีก ทำให้กระบวนการดำเนินงานมีความซ้ำซ้อนและล่าช้าออกไป ทั้งยังเพิ่มต้นทุนการดำเนินงานให้สูงขึ้นตามไปด้วย

การมีคณะกรรมการจำนวนมากและบางครั้งเกินความจำเป็นนี้ เป็นที่มาของแนวคิดในการตีกรอบการใช้ระบบคณะกรรมการ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม ได้บัญญัติหลักในการตรากฎหมายให้ “รัฐพึงใช้...ระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะเท่าที่จำเป็น” และมาตรา ๒๕๘ ค. (๑) กำหนดให้ในการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ต้องมีกลไกดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล “โดยให้มีการใช้...ระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวโดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน...”



* เนื้อหาส่วนหนึ่งนำมาจากบันทึก เรื่อง การใช้ระบบคณะกรรมการในระบบกฎหมายฝรั่งเศส ที่ผู้เขียนได้จัดทำเสนอคณะทำงานศึกษาและยกร่างหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการนำระบบคณะกรรมการมาใช้ในกฎหมายตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ ๙๖/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๑

** ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ “คณะกรรมการนโยบายการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศแห่งชาติ” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๒ “คณะกรรมการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น” ตามพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครุฑในวัยรุ่น พ.ศ. ๒๕๕๙

^๓ “คณะกรรมการนโยบายพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาไก่ไข่และผลิตภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ และ “คณะกรรมการนโยบายพัฒนาสุกรและผลิตภัณฑ์” ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัฒนาสุกรและผลิตภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า “Egg Board” และ “Pig Board”

^๔ “คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมไทย” ที่ตั้งขึ้นตามคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ ๙๘/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๖ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการจำนวนรวมทั้งสิ้นถึง ๕๔ คน จากหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ



ในฝรั่งเศสซึ่งเป็นประเทศที่มีระบบราชการขนาดใหญ่ และภาครัฐมีบทบาทสำคัญในทุกด้าน องค์กรในรูป คณะกรรมการก็เป็นที่ยอมรับ โดยมีการตั้งคณะกรรมการขึ้น ดำเนินการเรื่องต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จนในช่วงหลังองค์กร คณะกรรมการเริ่มมีภาพลักษณ์ติดลบในสายตาของประชาชน เพราะคณะกรรมการจำนวนมากไม่ทำอะไรเป็นรูปธรรม คนฝรั่งเศสเรียกบรรดาคณะกรรมการที่ไร้ประโยชน์เหล่านี้ว่า “คณะกรรมการ เตโอดูล” (comités Théodule) คำติดตลกนี้มีที่มาจากวาทะอันลือลั่นของประธานาธิบดี ชาร์ล เดอ โกล (Charles de Gaulle) ที่เคยกล่าวไว้ในปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ว่า “สิ่งที่สำคัญสำหรับข้าพเจ้าในฐานะประธานาธิบดี ไม่ใช่การ ที่คณะกรรมการ Gustave คณะกรรมการ Théodule หรือ คณะกรรมการ Hippolyte [หมายถึง คณะกรรมการชุดนั้นชุดนี้] จะมีความคิดความเห็นอย่างไร แต่สิ่งที่สำคัญคือ อะไรที่จะเป็น ประโยชน์สำหรับประชาชน ประชาชนมีความเห็นอย่างไร และ ต้องการอะไร”^๕ แม้ว่ารัฐบุรุษผู้ยิ่งใหญ่จะไม่แยแสกับบรรดาคณะ กรรมการที่ทางราชการตั้งขึ้นมากนัก แต่รัฐบาลทุกยุค ทุกสมัย ไม่ว่าจะจากขั้วการเมืองใด ต่างก็ตั้งคณะกรรมการกัน เป็นว่าเล่นจนทำให้เกิดสภาวะ “คณะกรรมการเพื่อ” ในระบบ ราชการฝรั่งเศส ในช่วงหลังรัฐบาลจึงได้ถูกคิดและมโนนโยบายให้ ตั้งคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น รวมทั้งกำหนดมาตรการ ทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการภายในฝ่าย บริหาร ซึ่งแนวคิดของประเทศฝรั่งเศสนี้น่าจะเป็นประโยชน์ แก่การพิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาการมีคณะกรรมการ เกินความจำเป็นของประเทศไทยได้บ้าง



๑. ข้อดีและข้อด้อยของการดำเนินงานในรูป คณะกรรมการ

องค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการเป็นรูปแบบการดำเนินงานในลักษณะ “หมู่คณะ” (collégialité) ซึ่งมีข้อดีตรงที่ทำให้ เกิดการตัดสินใจร่วมกัน (délibération) โดยสมาชิกแต่ละคน มีโอกาสได้แสดงความคิดเห็นที่แตกต่างหลากหลายก่อนที่จะ หาข้อยุติที่ดีที่สุด ทั้งยังทำให้การตัดสินใจมีความพอเหมาะ พอประมาณ (modération) เพราะได้ผ่านกระบวนการควบคุม ซึ่งกันและกันของสมาชิกในองค์กร^๖ ดังนั้น ผลการพิจารณา ขององค์กรกลุ่มในรูปคณะกรรมการจึงมีความชอบธรรมและ นำเชื่อถือมากกว่าการตัดสินใจของเจ้าหน้าที่องค์กรเดี่ยว

สภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ในฐานะองค์กร ที่ตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการ พัฒนากฎหมายได้มีข้อเสนอแนะว่า การทำงานในรูปแบบ คณะกรรมการมีความเหมาะสมที่จะนำมาใช้กับองค์กรของ รัฐบางประเภท เช่น “องค์กรอิสระทางปกครอง” (autorités administratives indépendantes) ซึ่งมีหน้าที่ควบคุมกำกับ กิจการต่าง ๆ เนื่องจากมีข้อดีสามประการ ดังนี้^๗

^๕ ในประเทศฝรั่งเศส มักจะเรียกชื่อคณะกรรมการชุดต่าง ๆ ตามชื่อบุคคล ผู้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการในคณะกรรมการชุดนั้น ๆ โดย Gustave Théodule และ Hippolyte เป็นชื่อคนสมัยก่อน

^๖ HOUROQUEBIE (F.), “La collégialité : valeur ou principe ?”, in MENURET (J.-J.) et REIPLINGER (C.), La collégialité, valeurs et significations en droit public, (Bruxelles : Bruylant, 2012), pp. 16 - 19.

^๗ Conseil d'État, Rapport public 2001 “Les autorités administratives indépendantes”, (Paris : la Documentation française, 2001), p. 275.



● **ประการแรก** ความเป็นสหวิชา (pluridisciplinarité) เพราะบรรดากรรการที่ประกอบกันเป็นคณะกรรมการที่มีมาจากหลากหลายสาขาอาชีพ ทำให้มี “ความหลากหลายในค่าน้ำที่ทำงาน ประสบการณ์ และความรู้ความสามารถ” ภายในองค์กรเดียวกัน ซึ่งเป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานขององค์กร

● **ประการที่สอง** ความเป็นอิสระ (indépendance) การที่คณะกรรมการเป็นองค์กรที่ประกอบด้วยสมาชิกหลายคนซึ่งร่วมกันพิจารณาเป็นหมู่คณะนั้น มีผลเป็นการ “ละลาย” ตัวตนของสมาชิกแต่ละคนให้หลอมรวมเป็นหนึ่งเดียวในองค์กรคณะกรรมการ ทำให้คณะกรรมการไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของผู้ใดโดยง่าย ไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารขององค์กรนั้นเอง ผู้ประกอบวิชาชีพหรือผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวข้อง กลุ่มผลประโยชน์หรือประชาชนทั่วไป ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้คณะกรรมการทำงานได้อย่างเป็นอิสระ

● **ประการที่สาม** ความเป็นกลาง (impartialité) การพิจารณาเป็นหมู่คณะบังคับให้กรรมการแต่ละคนต้องยับยั้งชั่งใจไม่ออกนอกกลุ่มนอกทาง แต่ต้องร่วมมือทำงานกับกรรมการคนอื่น ๆ ทั้งยังช่วยป้องกัน “แรงกดดัน” จากบุคคลภายนอก โดยเฉพาะผู้มีอำนาจ ไม่ว่าจะเป็ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร การทำงานเป็นหมู่คณะจึงมีส่วนช่วยให้องค์กรมีความเป็นกลาง

ข้อพิจารณาข้างต้นนี้ นอกจากจะใช้กับองค์กรอิสระทางปกครองแล้ว ยังชอบที่จะนำไปใช้กับองค์กรของรัฐประเภทอื่นได้ด้วยว่าสมควรใช้การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการหรือไม่

ในอีกด้านหนึ่ง การทำงานในรูปแบบคณะกรรมการก็มี “ข้อจำกัด” เป็นต้นว่าทำให้สมาชิกแต่ละคนขาดความรับผิดชอบ หรือบางกรณีการพิจารณาเป็นหมู่คณะซึ่งเป็นเป้าหมายขององค์กรในรูปแบบคณะกรรมการอาจจะไม่บรรลุวัตถุประสงค์ หากกรรมการคนใดคนหนึ่งสามารถ “ครอบงำ” กรรมการคนอื่น ๆ ในคณะกรรมการ นอกจากนี้ ในส่วนของคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษา สภาแห่งรัฐยังได้ชี้ให้เห็นถึง “ข้อด้อย” อีกสองประการ ซึ่งเป็นความจริงสำหรับคณะกรรมการอื่น ๆ ด้วย^{๖๕} ประการหนึ่ง การปรึกษาหารือหรือคณะกรรมการนั้นสร้างภาระ เพราะในการดำเนินงานของคณะกรรมการ ต้องระดมบุคลากรจำนวนมาก สิ้นเปลืองงบประมาณ ทั้งยังทำให้กระบวนการออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองมีความล่าช้า อีกประการหนึ่ง ขั้นตอนการปรึกษาหารือหรือคณะกรรมการก่อนออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองนั้น สร้างความไม่แน่นอน เพราะอาจเกิดความบกพร่องในขั้นตอนการหารือ เช่น ไม่มีการหารือ หรือการหารือไม่ได้เป็นไปโดยถูกต้องสมบูรณ์ หรือเกิดความผิดพลาดในการพิจารณาของคณะกรรมการ^{๖๖} ซึ่งความบกพร่องเหล่านี้เป็น “ความเสี่ยง” ที่จะทำให้ออกกฎหรือคำสั่งทางปกครองที่ทําขึ้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกเพิกถอนได้

ข้อจำกัดของการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการนี้เป็นที่มาของนโยบายในการลดจำนวนคณะกรรมการ โดยเฉพาะบรรดา “คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง” ที่มีอยู่เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่ไม่มีผลงานเป็นที่ประจักษ์

๒. มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

การลดจำนวนคณะกรรมการมีฐานคิดมาจากนโยบายในการลดความซับซ้อนของระบบราชการ (politique de simplification administrative) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบการทำงานภาครัฐของฝรั่งเศส รัฐบาลฝรั่งเศสเริ่มดำเนินการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ โดยการดำเนินการดังกล่าวมีกรอบทางกฎหมายที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เมื่อมีการตรารัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ว่าด้วยการจัดตั้ง องค์กรประกอบ และการดำเนินงานของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง^{๖๗} ที่มุ่งหมาย “จัดระเบียบ” คณะกรรมการประเภทดังกล่าว โดยกำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินงานให้เป็นระบบมีประสิทธิภาพ รวมทั้งควบคุมจำนวนคณะกรรมการประเภทนี้มีให้มีมากเกินความจำเป็น

^{๖๕} Conseil d’État, Rapport public 2011 “Consulter autrement participer effectivement”, (Paris : la Documentation française, 2011), p. 35.

^{๖๖} เป็นที่ทราบกันดีว่าการดำเนินงานขององค์กรกลุ่มในรูปแบบคณะกรรมการมีหลักเกณฑ์ที่ยุ่งยากกว่าเจ้าหน้าที่องค์กรเดียวและอาจเกิดความผิดพลาดขึ้นได้ ไม่ว่าจะในเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการ การนัดประชุม องค์กรประชุมการพิจารณาและลงมติของที่ประชุม ฯลฯ

^{๖๗} Décret n°2006-672 du 8 juin 2006 relatif à la création, à la composition et au fonctionnement de commissions administratives à caractère consultatif.



รัฐกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวใช้บังคับแก่ “คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง” (commission administrative à caractère consultatif) ซึ่งได้แก่ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาหรือความเห็น (avis) ต่อร่างกฎหมายหรือร่างคำสั่ง (projets de texte ou de décision) แม้ว่าอาจจะมีอำนาจหน้าที่ประการอื่นด้วยก็ตาม โดยบทบัญญัติของรัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ใช้บังคับแก่คณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้แก่รัฐ (กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ) และองค์การมหาชนทางปกครองของรัฐ แต่ไม่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการที่ปฏิบัติหน้าที่ให้แก่องค์กรอิสระทางปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการอื่น ๆ อีกราย คณะ หรือบางประเภท เช่น คณะกรรมการชุดที่ประกอบด้วยกรรมการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น (มาตรา ๑)

รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะควบคุมจำนวนคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารให้มีมากเกินความจำเป็น จึงมีบทบัญญัติที่กำหนดกลไกในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่และลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม

การจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่จะตั้งขึ้นใหม่

มาตรา ๒ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการ โดยก่อนที่จะตั้งคณะกรรมการขึ้น ต้องตรวจสอบให้ได้ข้อสรุปว่าภารกิจที่จะมอบหมายให้คณะกรรมการรับผิดชอบเป็นเรื่องที่มีความจำเป็น และภารกิจนั้นไม่อาจรับผิดชอบโดยคณะกรรมการชุดอื่นที่มีอยู่แล้ว นอกจากนี้ คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นจะอยู่ปฏิบัติหน้าที่ไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่จัดตั้งขึ้น เว้นแต่จะมีการตรารัฐกฤษฎีกาเพื่อต่ออายุของคณะกรรมการชุดนั้น อย่างไรก็ตาม หลักที่จำกัดระยะเวลาดำรงอยู่ของคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองนี้ไม่ใช้บังคับแก่คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งบรรดาคณะกรรมการที่นอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ให้คำปรึกษาแล้ว ยังมีอำนาจออกคำสั่ง ให้ความเห็นที่มีผลผูกพัน หรือมีข้อเสนอแนะในลักษณะขั้นตอนบังคับต่อเจ้าหน้าที่อื่นด้วย

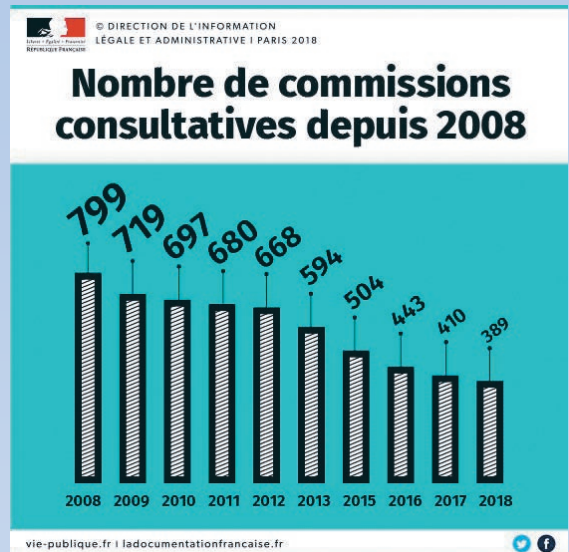
การลดจำนวนคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม

สำหรับคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วก่อนวันที่รัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ประกาศใช้ มาตรา ๑๗ แห่งรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดให้บทบัญญัติของกฎที่จัดตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเป็นอันยกเลิกเมื่อครบกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐกฤษฎีกาฉบับนี้ โดยผลของบทบัญญัติดังกล่าว บรรดาคณะกรรมการที่มีอยู่เดิมจึงเป็นอันยุบเลิกภายในสามปี อย่างไรก็ตาม โดยที่หลักเกณฑ์

ดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของคณะกรรมการหลายชุด ดังนั้น ก่อนที่จะครบกำหนดเวลาสามปี จึงมีการตรารัฐกฤษฎีกาจำนวน ๑๖ ฉบับ (ลงประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาวันที่ ๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๙) กำหนดให้ “ยึดอายุ” ของบรรดาคณะกรรมการที่อยู่ในข่ายต้องถูกยุบเลิกรวมทั้งสิ้น ๓๓๓ ชุดออกไปอีกเป็นเวลาห้าปี

นอกจากการลดจำนวนคณะกรรมการโดยรัฐกฤษฎีกาฉบับที่ ๒๐๐๖-๖๗๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ แล้ว ได้มีการตรารัฐกฤษฎีกาอีกหลายฉบับเพื่อยุบเลิกคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองจำนวนมาก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นคณะกรรมการที่ได้ปฏิบัติภารกิจเสร็จสิ้นแล้วหรือไม่มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบอีกต่อไป และในบางกรณีก็มีการยุบรวมคณะกรรมการหลายชุดที่มีอำนาจหน้าที่ทับซ้อนกันเป็นคณะกรรมการชุดใหม่เพียงชุดเดียว

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๘ จนถึงปัจจุบัน ได้มีการยุบเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองชุดต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก ทำให้จำนวนคณะกรรมการดังกล่าวลดลงเรื่อย ๆ จากเดิมที่เคยมีอยู่ถึง ๗๙๙ ชุดในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ก็เหลือเพียง ๓๘๙ ชุดในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ดังปรากฏรายละเอียดตามแผนภูมิต่อไปนี้



ในคู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Guide de légistique)^{๑๓} ที่ร่วมกันจัดทำขึ้นโดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีและสภาแห่งรัฐ ได้มีการอธิบายหลักในการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง โดยส่วนราชการที่จะเสนอร่างกฎหมายที่กำหนดให้ตั้งคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องตอบคำถามสองข้อในเบื้องต้นให้ได้ก่อน





คำถามแรก มีเหตุผลความจำเป็นที่การปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นจะต้องกระทำในรูปแบบองค์กรที่ดำรงอยู่ถาวร (ในรูปคณะกรรมการ) หรือไม่? โดยมีข้อพิจารณาว่า อาจมีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องตั้งคณะกรรมการขึ้นตามกฎหมายในกรณีที่ประสงค์ให้การหารือความเห็นของคณะกรรมการมีผลในทางกฎหมาย กล่าวคือ ต้องการให้ขั้นตอนการหารือความเห็นเป็นหลักประกันในกระบวนการพิจารณาและเป็นเงื่อนไขแห่งความชอบด้วยกฎหมายของกฎหรือคำสั่งทางปกครอง อย่างไรก็ตาม หน้าที่ที่จะตั้งคณะกรรมการตามกฎหมายขึ้น ส่วนราชการอาจจัดให้มีการประชุมระหว่างหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องซึ่งความเห็นจะเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาออกกฎหรือคำสั่งทางปกครอง หรืออาจตั้งคณะทำงานที่ประกอบด้วยผู้แทนของฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องก็ได้ โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายตั้งคณะกรรมการ

คำถามที่สอง มีองค์กรใดที่มีอยู่แล้วที่สามารถใช้เป็นเวทีในการปรึกษาหารือและประสานงานในเรื่องนั้นได้หรือไม่ หากมีการปรับปรุงอำนาจหน้าที่ องค์กรประกอบ หรือวิธีการดำเนินงานขององค์กรนั้นให้เหมาะสมยิ่งขึ้น? โดยในการนี้ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องอาจตรวจสอบรายชื่อคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหารที่มีอยู่แล้วได้ในภาคผนวกท้ายร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี

หากได้คำตอบว่าจำเป็นต้องมีการตรากฎหมายเพื่อตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองขึ้นใหม่ ในการตั้งคณะกรรมการก็จะต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในรัฐกฤษฎีกา ฉบับที่ ๒๐๐๖-๒๓๒ ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๖ ข้างต้น^{๑๖} รวมทั้งแนวทางตามหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องของรัฐบาล โดยหนังสือเวียนฉบับที่สำคัญ ได้แก่

หนังสือเวียนลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๑๒ ว่าด้วยการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษา^{๑๗} ได้กำหนดหลักการดังต่อไปนี้

- หากจะตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา ต้องตั้งขึ้นในระดับกระทรวง มิใช่ในระดับกรม
- การปรึกษาหารือความเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ ไม่จำเป็นต้องกระทำผ่านองค์กรในรูปคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นเป็นการถาวรเสมอไป แต่อาจกระทำโดย “การปรึกษาหารือแบบเปิดกว้าง” (“consultations ouvertes”) ที่มีฐานทางกฎหมายรองรับ หรือใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อรับฟังความคิดเห็นอย่างไม่เป็นทางการหรือเป็นครั้งคราว
- การดำเนินงานของคณะกรรมการต้องมีขั้นตอนน้อยที่สุดและเรียบง่ายที่สุดและใช้ระบบการทำงานทางไกลให้เต็มที่ เช่น ประชุมทางไกล หรือติดต่อสื่อสารกันทางอินเทอร์เน็ต

หนังสือเวียน ฉบับที่ ๕๙๗๕/SG ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๗ เรื่องการพัฒนาระบวนการปรึกษาหารือให้ทันสมัยและการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง^{๑๘} ได้กำหนดว่า ในการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นหนึ่งชุด จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วก่อนหนึ่งชุด โดยถือว่าการต่ออายุคณะกรรมการที่อยู่ครบระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแล้วเป็นการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ด้วย นอกจากนี้ หากคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองชุดใดไม่มีการประชุมเลยในช่วงเวลาสองปีที่ผ่านมา ให้ยุบเลิกคณะกรรมการชุดนั้นเสีย

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือเวียนฉบับที่ ๖๐๓๘/SG ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ค.ศ. ๒๐๑๘ เรื่องการพัฒนาระบวนการปรึกษาหารือให้ทันสมัยและการลดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครองต่อไป^{๑๙} กำหนดหลักเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการให้เข้มงวดขึ้นกว่าที่กำหนดไว้ในหนังสือเวียน ฉบับที่ ๕๙๗๕/SG ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม

^{๑๖} Secrétariat général du gouvernement - Conseil d'État, Guide de légistique, 3e édition mise à jour, 2017, pp. 549 et s. (<http://www.guide-legistique.fr/guide.pdf>)

^{๑๗} ปัจจุบันบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องของรัฐกฤษฎีกาดังกล่าวได้นำมารวบรวมไว้ในประมวลกฎหมายว่าด้วยการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและหน่วยงานทางปกครอง (code des relations entre le public et l'administration)

^{๑๘} Circulaire du 30 novembre 2012 relative à la réduction du nombre de commissions consultatives.

^{๑๙} Circulaire n°5975/SG du 24 octobre 2017 relative à la modernisation des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives.

^{๒๐} Circulaire n°6038/SG du 12 septembre 2018 relative à la poursuite de la modernization des procédures de consultation préalable et réduction du nombre des commissions consultatives.



ค.ศ. ๒๐๑๗ โดยกำหนดว่า ในการตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ขึ้นหนึ่งชุด จะต้องยุบเลิกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วก่อนสองชุด ซึ่งหลักดังกล่าวใช้กับกรณีของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติด้วย โดยกรณีที่ร่างรัฐบัญญัติฉบับใดจะกำหนดให้ตั้งคณะกรรมการชุดใหม่ แต่ไม่ได้กำหนดให้ยกเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการที่มีอยู่เดิม ให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเสนอให้มีการยุบเลิกคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมายของฝ่ายบริหารสองชุดแทน

รัฐบาลฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการภายในฝ่ายบริหาร ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ในร่างรัฐบัญญัติงบประมาณประจำปี (projet de loi de finances) จะมีภาคผนวก (annexe) แสดงบัญชีรายชื่อคณะกรรมการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานให้แก่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ และธนาคารแห่งชาติฝรั่งเศส โดยระบุกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการชุดนั้น ๆ และตั้งแต่วันที่ ค.ศ. ๒๐๐๙ บัญชีดังกล่าวจะต้องระบุจำนวนกรรมการในคณะกรรมการแต่ละชุด ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของคณะกรรมการ และจำนวนการประชุมย้อนหลังไปสามปี รวมทั้งระบุรายชื่อคณะกรรมการที่ถูกยุบเลิกไปในงบประมาณที่ผ่านมาด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่การพิจารณาทบทวนความจำเป็นและความเหมาะสมของคณะกรรมการแต่ละชุดตามนโยบายในการจำกัดจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

จะเห็นได้ว่ารัฐบาลฝรั่งเศสพยายามแก้ไขปัญหาการมีคณะกรรมการมากเกินไปจนความจำเป็นอย่างแท้จริงหายไป โดยใช้มาตรการทางกฎหมายที่หลากหลาย ทั้งการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารในลักษณะ “กฎหมายทั่วไป” ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง การออกหนังสือเวียนกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าว และอธิบายหลักในการพิจารณาตั้งคณะกรรมการในคู่มือแบบการร่างกฎหมาย รวมทั้งมีการรวบรวมข้อมูลสถิติเกี่ยวกับคณะกรรมการชุดต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาลดจำนวนคณะกรรมการที่หมดความจำเป็น โดยที่ผ่านมาได้มีการตรากฎหมายของฝ่ายบริหารเพื่อยุบเลิกหรือยุบรวมคณะกรรมการต่าง ๆ ไปเป็นจำนวนมาก


มาตรการในการควบคุมจำนวนคณะกรรมการที่ปรึกษาทางปกครอง

- ต้องศึกษาวิเคราะห์ถึงความจำเป็นในการตั้งคณะกรรมการ
- คณะกรรมการที่ตั้งขึ้นมีอายุไม่เกินห้าปี เว้นแต่จะมีการต่ออายุ
- ต้องยุบเลิกคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วสองชุดก่อนตั้งคณะกรรมการชุดใหม่หนึ่งชุด (ใช้กับกรณีต่ออายุคณะกรรมการชุดเดิมด้วย)
- ยุบเลิกคณะกรรมการที่ไม่มีการประชุมเลยติดต่อกันสองปี

สำหรับประเทศไทย รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ได้พยายาม “คุมกำเนิด” คณะกรรมการ โดยวางหลักการทั่วไปให้ใช้ระบบคณะกรรมการ

ในกฎหมายที่จะตราขึ้นใหม่เฉพาะเท่าที่จำเป็น และในส่วนของคณะกรรมการที่มีอยู่แล้วตามกฎหมาย กฎระเบียบ หรือข้อบังคับใด ก็ให้ทบทวนการใช้ระบบคณะกรรมการนั้น ๆ ซึ่งก่อนหน้านั้น พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็กำหนดในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) ให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (ซึ่งหมายความรวมถึง “กฎ” ของฝ่ายปกครอง) โดยให้ใช้ระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้ระบบคณะกรรมการในกฎหมาย “ให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัด”^{๑๖} ซึ่งเป็นเพียงหลักเกณฑ์เบื้องต้น และจะมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ให้ละเอียดยิ่งขึ้นต่อไป โดยในขณะนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการศึกษากำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว

การใช้ระบบคณะกรรมการเท่าที่จำเป็นถือเป็นหลักใน “การบริหารจัดการภาครัฐ” (public management) เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐในเรื่องต่าง ๆ มีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน รวดเร็วและมีต้นทุนน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ในบางเรื่ององค์กรในรูปคณะกรรมการอาจยังมีความจำเป็น หากการพิจารณาเรื่องนั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญหลากหลายสาขา หรือเพื่อเป็นหลักประกันความเห็นอิสระและความเป็นกลางในการพิจารณาเป็นพิเศษ คณะกรรมการยังคงเป็นองค์กรที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานของภาครัฐ หากมีองค์ประกอบที่เหมาะสม มีกระบวนการสรรหาให้ได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและทุ่มเท มีวิธีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ และมีฝ่ายเลขานุการที่สนับสนุนงานของคณะกรรมการได้ดี

“หลายหัวดีกว่าหัวเดียว” หรือ “มากหมอมากความ” (...และไม่ได้ความ) สุดท้ายย่อมเป็นหน้าที่ของผู้ร่างกฎหมายที่จะต้องหาคำตอบที่เหมาะสมในแต่ละกรณี 

^{๑๖} มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวได้เห็นชอบแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำขึ้น โดยกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางเกี่ยวกับการร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย และแนวทางการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย รวมทั้งการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดการประชุมวิชาการระหว่างประเทศ เรื่อง หลักเกณฑ์ด้านกฎระเบียบที่ดีในยุคเทคโนโลยีแห่งความเปลี่ยนแปลง : จากทฤษฎีสู่ปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรม รอยัล ออคิด เชอราตัน กรุงเทพมหานคร วิทยากรประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ OECD และผู้เชี่ยวชาญด้านการปฏิรูปกฎหมายและเทคโนโลยีจากสหราชอาณาจักร แคนาดา ญี่ปุ่น นิวซีแลนด์ และสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมการประชุมประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ และองค์กรอิสระ



นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บริหารงานด้านกฎหมายภาครัฐระดับสูง รุ่นที่ ๘ และปาฐกถา เรื่อง แนวคิดและทิศทางการปฏิรูปกฎหมายไทย ในทศวรรษหน้า เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ โรงแรมเดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้ารับการอบรมเป็นผู้บริหารระดับสูงจากหน่วยงานต่าง ๆ ของภาครัฐ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การแลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกรณีศึกษาในการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของต่างประเทศ เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมปริตี้ พนมยงค์ โดยมีผู้เชี่ยวชาญต่างประเทศจาก OECD เป็นวิทยากร

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เพื่อให้การใช้บังคับพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๕๕๐ มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยคำนึงถึงความปลอดภัยต่อประชาชนเป็นสำคัญ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “เครื่องบังคับเสียงให้เบาผิดปกติ” “เครื่องกระสุนปืน” “ดอกไม้เพลิง” “สิ่งเทียมอาวุธปืน” และคำว่า “มี” ยกเว้นการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้กับหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ และรวมทั้งการพาอาวุธปืนติดตัวไปโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งจำเป็นต้องมีและใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด เพื่อการป้องกันประเทศ รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือรักษาทรัพย์สินอันสำคัญของรัฐ และกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศอนุญาต กำหนดการควบคุมการเปลี่ยนแปลงลักษณะอาวุธปืนโดยต้องได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่ เว้นแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงลักษณะอาวุธปืนที่ไม่ต้องขออนุญาต ตามกฎกระทรวงเพื่อกำหนดการเปลี่ยนแปลงลักษณะอาวุธปืนในส่วนที่ต้องขออนุญาตหรือในส่วนที่ต้องขออนุญาต กำหนดให้มีมาตรการควบคุมอย่างเคร่งครัดแก่เครื่องบังคับเสียงให้เบาผิดปกติโดยห้ามทำ ซ้อม มี ใช้ ส่ง นำเข้า หรือค้า ยกเว้นเฉพาะกรณีที่ใช้ในราชการทหารและตำรวจ กำหนดให้นายทะเบียนท้องที่หรือผู้ที่นายทะเบียนท้องที่มอบหมายทำเครื่องหมายประจำอาวุธปืน และจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับอาวุธปืนส่วนบุคคลหรืออาวุธปืนสำหรับการค้า ที่นำมาทำเครื่องหมายประจำอาวุธปืน และห้ามผู้ใดซุกซ่อน แฝง หรือทำขึ้นใหม่ซึ่งเครื่องหมายประจำอาวุธปืนที่นายทะเบียนท้องที่หรือผู้ที่นายทะเบียนท้องที่มอบหมายได้ทำไว้ กำหนดการออกหนังสืออนุญาตพิเศษ กรณีของบุคคลธรรมดาที่ผู้ขออนุญาตประสงค์ให้ผู้อื่นมีและใช้อาวุธปืนหรือเครื่องกระสุนปืน สำหรับรักษาทรัพย์สินของผู้ขออนุญาตเองหรือทรัพย์สินของบุคคลภายนอกที่อยู่ในความอารักขาของผู้ขออนุญาต ส่วนกรณีนิติบุคคลที่ขอหนังสืออนุญาตพิเศษจะต้องดำเนินธุรกิจในการขนส่งเงินจำนวนมากหรือทรัพย์สินมีค่า หรือต้องรักษาทรัพย์สินของนิติบุคคลนั้น หรือทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าสูงของผู้อื่นที่อยู่ในความอารักขาของนิติบุคคล โดยการขออนุญาตดังกล่าวเป็นการขอให้แก่พนักงานของนิติบุคคลเพื่อใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ กำหนดให้เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจในการออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว กำหนดให้มีมาตรการควบคุมดอกไม้เพลิง มาตรการควบคุมสิ่งเทียมอาวุธปืน และกำหนดอัตราโทษและอัตราค่าธรรมเนียมโดยคำนึงถึงสภาพเศรษฐกิจ

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การมีหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมดูแล และการใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไป และสอดคล้องกับเทคโนโลยีในการผลิตอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง ที่ก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของประชาชน

