



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๑

www.krisdika.go.th



• รถยนต์ไร้คนขับและ
อันตรายจากภัยไซเบอร์

• การจัดสวัสดิภาพสัตว์: รูปแบบ
การจัดสวัสดิภาพสัตว์
ในประเทศเนเธอร์แลนด์

• เกร็ดการร่างกฎหมาย: ผู้นำความในมาตรา..
มาใช้บังคับ



» นายดิสทัต โทตระกิตยฺ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการเรื่อง มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลปัญหาประติษฐ์ของประเทศญี่ปุ่น ภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ณ ประเทศญี่ปุ่น ระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑



» นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง เมื่อวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง ให้ส่วนราชการใช้อ้างอิงในการปฏิบัติราชการ รวมทั้งระดมความคิดเห็น แลกเปลี่ยนความคิดและทัศนคติเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงให้มีความรวดเร็ว ถูกต้อง และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยบุคลากรของสำนักงานฯ และหน่วยงานอื่นของรัฐ



» สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดการฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมาย และเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา ครั้งที่ ๑ เรื่อง หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ณ โรงแรมรอยัล ปริ๊นเซส มีผู้ทรงคุณวุฒิและบุคลากรของสำนักงานฯ ร่วมเป็นวิทยากร ประกอบด้วย นางกาญจนารัตน์ ลีวีโรจน์ กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๘ นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล ผู้อำนวยการกองหลักนิติบัญญัติ นายธวัชกร ยอดชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ นายอภิวัฒน์ คงชาติ ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย

บทบรรณาธิการ

เมื่อเร็ว ๆ นี้ หลายท่านคงได้ยินข่าวการเกิดอุบัติเหตุของรถยนต์ไร้คนขับขณะทดสอบโหมดขับเคลื่อนอัตโนมัติจนทำให้มีผู้เสียชีวิตในประเทศสหรัฐอเมริกา และบริษัทผู้ทำการทดสอบต้องประกาศหยุดการทดสอบทั้งหมด ระบบรถยนต์ไร้คนขับนอกจากจะมีความเสี่ยงในด้านอุบัติเหตุการจราจรที่ต้องมีการวางแผนและออกแบบระบบการจัดการเพื่อความปลอดภัยอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังมีความเสี่ยงในด้านอื่นใดอีกบ้าง ติดตามได้จากคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศเรื่อง “รถยนต์ไร้คนขับและอันตรายจากภัยไซเบอร์”... นอกจากนี้ บทความของกองกฎหมายต่างประเทศยังได้นำเสนอเรื่อง “สรุปผลการศึกษายุทธศาสตร์ฉบับใหม่ด้านหุ่นยนต์ของประเทศญี่ปุ่น” ซึ่งมุ่งหวังจะพัฒนาเทคโนโลยีหุ่นยนต์ให้มีความก้าวหน้ามากขึ้น เพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนของประเทศ โดยกำหนดกรอบความคิดและเป้าหมายไว้อย่างครอบคลุมทุกด้าน อาทิ การศึกษาวิจัย การพัฒนาเทคโนโลยี การปฏิรูปด้านกฎหมาย ฯลฯ เพื่อให้ญี่ปุ่นสามารถรองความเป็นผู้นำของโลกที่มีการพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์อย่างก้าวหน้ามากที่สุด... เรื่องน่านำเสนอ “การจัดสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์” โดยประเทศไทยเองก็มีความคิดที่จะให้การป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และแล้วเสร็จเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติคือ “พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗” ติดตามรายละเอียดได้ในกฎหมายสารฉบับนี้... บทความกฎหมายเรื่อง “การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง” ต่อจากฉบับที่แล้ว ในฉบับนี้นำเสนอประเด็นเรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์ ว่าผู้ใดมีอำนาจในการพิจารณาอุทธรณ์ มีขั้นตอนและกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้อย่างไร ซึ่งในข้อเท็จจริงยังมีความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เนื่องจากสิทธินี้เกี่ยวเนื่องกับการนับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ด้วย ทำให้มีผู้เสียสิทธิในการฟ้องคดีมาแล้วเป็นจำนวนมาก รวมทั้งประเด็นเรื่องขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ การมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ตลอดจนการถอนอุทธรณ์สนใจติดตามได้... สก๊อปพิเศษนำเสนอเรื่อง เกร็ดการร่างกฎหมาย โดยอธิบายที่มาและความต่าง/เหมือนของข้อความว่า “ให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับ” “ให้นำบทบัญญัติมาตรา .. มาใช้บังคับ” และ “ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ” หวังว่าท่านผู้อ่านคงได้รับสาระความรู้และความเพลิดเพลินจากกฎหมายสารฉบับนี้ พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏในกฎหมายสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

- ๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ
 - รถยนต์ไร้คนขับและอันตรายจากภัยไซเบอร์
- ๔ ความเห็นทางกฎหมาย
- ๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
 - ๘ เรื่องน่านำ
 - ๘ การจัดสวัสดิภาพสัตว์: รูปแบบการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์
 - ๑๔ สก๊อปพิเศษ
 - ๑๔ เกร็ดการร่างกฎหมาย: ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ
- ๑๕ บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ
 - ๑๕ สรุปผลการศึกษายุทธศาสตร์ฉบับใหม่ด้านหุ่นยนต์ของประเทศญี่ปุ่น (New Robot Strategy)
- ๑๙ บทความทางกฎหมาย
 - ๑๙ ต่อจากฉบับที่แล้ว การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง
- ๒๔ เล่าเรื่องกฤษฎีกา
 - ๒๔ รายงานผลการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑
- ๒๕ ประโยชน์จากร่างกฎหมาย
 - ๒๕ ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 - ๒๕ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 - ๒๕ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 - ๒๕ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
 - ๒๕ และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายดิศทัต โตตระกิตย์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางสาวจารุวรรณ เสงตระกุล
นายวรรณชัย บุญบำรุง
นายปกรณ์ นิลประพันธ์
นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิชาติ จรัสสุขสวัสดิ์	นายเชวง ไทยยิ่ง
นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ	นายอรรถสิทธิ์ กั้นมล
นางสาวอรัญลักษณ์ ลาพิณี	นางสาวนุชนาด เกษมพิบูลย์ไชย

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม	นางเกลินี แสงสุวรรณ
นางชุตินา ไหมน้อย	นายนพพล เบลินเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๖๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐
โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙
www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

รถยนต์ไร้คนขับ และอันตรายจากภัยไซเบอร์

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

“ระบบรถยนต์ไร้คนขับ”

ด้วยความก้าวหน้าทางด้านเทคโนโลยีวิศวกรรมยานยนต์ที่มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องจากอดีตจนถึงปัจจุบัน รวมถึงการวางแผนระยะยาวในการพัฒนายานยนต์ไร้คนขับจำนวนมาก มีการสร้างรถยนต์แบบหลากหลายรูปแบบ รวมถึงการผสมผสานระหว่างรถยนต์กับเครื่องบินที่สามารถนำไปวิ่งบนท้องถนนและบินบนท้องฟ้าได้อย่างอิสระ เพื่อหลีกเลี่ยงการจราจรในท้องถนนที่แออัดและวุ่นวาย รวมถึงเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เชื้อเพลิงและลดปัญหามลภาวะเป็นพิษ โดยผู้ผลิตมีความคาดหวังว่าจะช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน ด้วยวิวัฒนาการทางด้านเทคโนโลยีดังกล่าวส่งผลให้การจราจรมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถลดต้นทุนในการจ้างผู้ขับรถขนส่งเชิงพาณิชย์ ซึ่งการวางแผนการขนส่งในระยะยาวระบบขนส่งมวลชนจะเหมาะสำหรับการเดินทางโดยรวมเป็นส่วนใหญ่ แต่ทั้งนี้ประเด็นนโยบายสาธารณะที่สำคัญด้านเทคโนโลยีที่อาจเป็นอันตรายต่อผู้ใช้งานพาหนะคือปริมาณการจราจรและอัตราความเร็วในการเดินทาง เมื่อไรก็ตามการลงทุนในระบบขนส่งที่ลดลงหรือข้อจำกัดในการใช้งานพาหนะ สิทธิประโยชน์ของพลเมืองที่ต้องใช้รถใช้ถนน ประเด็นเหล่านี้อาจก่อให้เกิดการถกเถียงกันในวงกว้างเกี่ยวกับเรื่องมนุษยธรรม เทคโนโลยีระบบรถยนต์ไร้คนขับเป็นเพียงหนึ่งในหลายแนวโน้มที่อาจส่งผลต่อความต้องการและค่าใช้จ่ายในการขนส่งในอนาคต ดังนั้น จึงต้องมีข้อตกลงร่วมกันเพื่อวางแผนการตัดสินใจในอนาคตอันใกล้ (Todd Litman, 2018, p. 29)

ผู้เชี่ยวชาญด้านการขนส่ง มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาและทดสอบการใช้งานจากสนามจริง ซึ่งทั้งนี้ต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดและกฎหมายการใช้ถนนสาธารณะ ซึ่งต้องคำนึงถึงอัตราความเสี่ยงในหลาย ๆ ด้าน เพื่อให้แน่ใจว่าข้อกำหนดต่าง ๆ สนับสนุนเป้าหมายในเชิงกลยุทธ์ด้านความปลอดภัยและสุขภาพของประชาชนโดยรวมได้อย่างแท้จริง รวมถึงการวางแผนการออกแบบและระบบการจัดการบนทางหลวง พื้นที่จอดรถ และการขนส่งสาธารณะ แต่ถึงอย่างไรก็ตามอุตสาหกรรมรถยนต์ก็ยังมีพัฒนาอยู่เรื่อย ๆ



ที่มา : <https://www.xn--12c1bij4d1a0fa6gi5c.com/dubai-police-robot-drone-car.html>

“ระบบรถยนต์ไร้คนขับ” ในประเทศ สวิตเซอร์แลนด์ อังกฤษ และฝรั่งเศส มีการทดสอบความพร้อมและมีความก้าวหน้าไป กว่า ๒๕% พร้อมที่จะวางขายในประเทศที่มีความพร้อมในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ความก้าวหน้าของระบบรถยนต์ไร้คนขับนี้ใช้เทคโนโลยีทางวิศวกรรมยานยนต์และระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ที่มีการจัดการผ่านคอมพิวเตอร์ มีระบบปฏิบัติการในตัวเองและเชื่อมต่อเข้ากับเครือข่ายอินเทอร์เน็ตแบบไร้สายเพื่อให้ผู้ผลิตและผู้ให้บริการที่สามารถ



ที่มา : <https://www.techradar.com/news/600-driverless-cabs-aiming-to-hit-tokyo-in-time-for-2020-olympics>

เข้ารหัสเข้าไปจัดการปัญหาต่าง ๆ อาทิ อัปเดตเฟิร์มแวร์ รวมถึงรายงานต่าง ๆ ของระบบรถยนต์ ซึ่งเสี่ยงที่จะโดนโจรกรรมข้อมูลส่วนตัวหรือข้อมูลการค้าอื่น ๆ หรือชั้นร้ายแรงอาจจะโดนควบคุมรถยนต์ผ่านระบบควบคุมระยะไกล (Remote) จากแฮกเกอร์ เนื่องจากระบบต่าง ๆ ภายในระบบรถยนต์ไร้คนขับ ถ้าหากผลิตมาจากโรงงานเดียวกัน ระบบต่าง ๆ ก็จะถูกติดตั้งเหมือนกันหมด เช่น ระบบปฏิบัติการหรือระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ตไร้สาย เป็นโอกาสให้แฮกเกอร์สามารถหาช่องโหว่ต่าง ๆ เพื่อโจมตีได้ ถ้าหากแฮกเกอร์ทำได้สำเร็จก็อาจจะเกิดความโกลาหล หรือความสูญเสียอย่างใหญ่หลวง เช่น แรนซัมแวร์ (Ransomware) หรือไวรัสเรียกค่าไถ่ ที่มีให้เห็นในปัจจุบันพบบนอุปกรณ์คอมพิวเตอร์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น แล็ปท็อป สมาร์ทโฟน แนวโน้มอาจจะเกิดขึ้นบนระบบรถยนต์ไร้คนขับและเรียกเก็บค่าไถ่ก็อาจมีได้เช่นกัน หรือรูปแบบของสปายแวร์นั้นจะคอยส่งข้อมูลรายงานข้อมูลต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันหรือ Location ที่เคยไปบ่อย ๆ ข้อมูลพวกนี้ แฮกเกอร์สามารถขายข้อมูลให้กับแก๊งมิจฉาชีพที่จะมาโจรกรรมทรัพย์สินในบ้านหรือหากเป็นข้อมูลเชิงลึก เช่น บัตรเครดิต บัญชีธนาคาร ก็อาจจะถูกโจรกรรมไปด้วยเช่นกัน



ที่มา : <https://www.gsa.europa.eu/newsroom/news/central-role-robust-gnss-autonomous-driving>

แม้ว่าเทคโนโลยีด้านระบบรถยนต์ไร้คนขับจะช่วยลดความยุ่งยากในการขับขี่และการคาดการณ์ถึงภัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบความมั่นคงปลอดภัยในตัวของบุคคลผู้ใช้บริการ แต่การดำเนินงานบางช่วงสถานการณ์ยังไม่ชัดเจน นอกจากนี้ นักลงทุนอาจต้องลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน เช่น สัญญาณจรวดทุกแห่งจะต้องติดตั้งวิทยุเพื่อการสื่อสารกับรถยนต์ประเภทนี้หรือที่จอดรถที่เป็นจุดเฉพาะ รวมถึงเทคโนโลยีความก้าวหน้าบางส่วนส่งผลต่อความท้าทายของผู้ลงทุน และด้านการวางแผนการผลิตความคาดหวังถึงเทคโนโลยีทางวิศวกรรมยานยนต์ที่เป็นการทำงานร่วมกันระหว่างคนกับเครื่องจักรที่อาจเป็นเรื่องท้าทายต่อนักพัฒนาในยุคปัจจุบัน (James M. Anderson, 2016, p. 63)

อ้างอิง :

Todd Litman (2018). “Autonomous Vehicle Implementation Predictions Implications for Transport Planning”. Retrieved April 11, 2018. From : <https://www.vtpi.org/avip.pdf>.

James M. Anderson (2018). “Autonomous Vehicle Technology A Guide for Policymakers”. Retrieved April 11, 2018. From : https://www.rand.org/pubs/research_reports/RR443-2.html.



ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

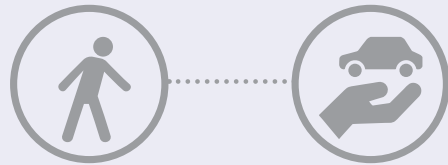
ขอบเขตความหมายของคำว่า “การทวงถามหนี้”
ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์เพื่อคุ้มครองลูกหนี้ไม่ให้ถูกทวงถามให้ชำระหนี้โดยไม่เหมาะสม ไม่เป็นธรรม หรือผิดกฎหมาย แม้พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ จะมีได้บัญญัติขานี้ว่า “การทวงถามหนี้” ไว้ก็ตาม แต่เมื่อได้พิจารณาถึงหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้ทวงถามหนี้ต้องถือปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จึงอาจอนุมานได้ว่า การทวงถามหนี้เป็นการกระทำใด ๆ ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ รวมถึงการทวงหนี้ที่ยังไม่ถึงกำหนดชำระด้วย

การส่งใบแจ้งหนี้ค่าน้ำประปา ค่าไฟฟ้า ค่าโทรศัพท์ และอื่น ๆ เป็นเพียงการแจ้งจำนวนเงินที่ต้องชำระในแต่ละช่วงเวลาของการให้บริการ เพื่อให้ผู้ใช้บริการทราบ และมีระยะเวลาในการตรวจสอบ ได้แจ้งจำนวนเงินดังกล่าวได้ จึงมิใช่การทวงหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ เว้นแต่การแจ้งจำนวนเงินดังกล่าวจะมีข้อความแจ้งให้ชำระจำนวนเงินด้วย

การยึดรถคืนของผู้ให้เช่าซื้อไม่ใช่การทวงหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ เนื่องจากผู้ให้เช่าซื้อจะมีสิทธิยึดทรัพย์ที่ให้เช่าซื้อหรือไม่ ย่อมเป็นไปตามสัญญาระหว่างผู้ให้เช่าซื้อและผู้เช่าซื้อ ทั้งยังต้องคำนึงถึงประกาศคณะกรรมการว่าด้วยสัญญา เรื่อง ให้ธุรกิจให้เช่าซื้อรถยนต์และรถจักรยานยนต์เป็นธุรกิจที่ควบคุมสัญญา พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งออกตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงไม่ใช่การทวงหนี้ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ฯ

(เรื่องเสรีจที่ ๗๑๕/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ขอบเขตความหมายของคำว่า
“การทวงถามหนี้” ตามพระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘,
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑))



การดำเนินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔/๑ แห่ง
พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการเก็บขน และกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย โดยจะดำเนินการเอง หรือมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกับ

เอกชนก็ได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และการมอบให้เอกชนดำเนินการหรือร่วมดำเนินการดังกล่าวไม่ถือว่าเป็นการร่วมลงทุนตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

กรณีโครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา ๓๔/๑ โครงการดังกล่าวจึงเป็นโครงการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐและประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการที่มีวงเงินมูลค่าต่ำกว่าที่กำหนดในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ พ.ศ. ๒๕๕๙ เนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๓๔/๑ กำหนดให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐด้วย

อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตกระทรวงมหาดไทยจะออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามมาตรา ๓๔/๑ มาใช้บังคับแล้ว ก็ควรต้องมีบทเฉพาะกาลรองรับการดำเนินโครงการที่ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐมาแล้วแต่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จไว้ด้วย เพื่อให้สามารถดำเนินการตามประกาศกระทรวงมหาดไทยฉบับใหม่ได้ต่อไป โดยมีให้โครงการที่ได้ดำเนินการมาแล้วต้องเสียไป และไม่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อรัฐและประชาชน ทั้งนี้ เป็นไปตามหลักการบริการสาธารณะที่ต้องมีความต่อเนื่อง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีข้อสังเกตว่า ในการตรากฎหมายใด ๆ กรณีที่กฎหมายแม่บทได้บัญญัติให้ต้องออกกฎหมายลำดับรองเพื่อให้กฎหมายบังคับใช้ได้ อย่างสมบูรณ์ แต่ในทางปฏิบัติปรากฏอยู่เสมอว่า หน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายมักจะปล่อยปละละเลย ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยออกกฎหมายลำดับรองล่าช้าหรือไม่ออกกฎหมายลำดับรองมาบังคับใช้ เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน ทำให้ประชาชนต้องถูกบังคับหรือถูกลงโทษตามกฎหมาย อันไม่เป็นไปตามหลักนิติธรรม หน่วยงานผู้รักษาการตามกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงหลักนิติธรรมตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเร่งรัดการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างรวดเร็ว โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและประชาชนเป็นสำคัญ

(เรื่องเสร็จที่ ๗๒๕/๒๕๖๐) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินโครงการกำจัดขยะมูลฝอยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



แนวทางการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมมลพิษและโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจในการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดสำหรับควบคุมการระบายน้ำทิ้ง การปล่อยทิ้งอากาศเสีย การปล่อยทิ้งของเสีย หรือมลพิษอื่นใดจากแหล่งกำเนิดออกสู่สิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นการให้อำนาจในการกำหนดค่ามาตรฐานน้ำทิ้งจากแหล่งกำเนิดที่เป็นแหล่งกำเนิดมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อม โดยมีได้ให้อำนาจในการกำหนดประเภทแหล่งรองรับน้ำทิ้งไว้ จึงอาจมีการระบายน้ำทิ้งที่มีการบำบัดไปยังพื้นที่แหล่งรองรับน้ำทิ้งอื่นนอกจากแหล่งน้ำสาธารณะก็ได้ ดังนั้น การกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งจากแหล่ง

กำเนิดมลพิษโดยกำหนดพื้นที่สำหรับเป็นแหล่งรองรับน้ำทิ้งเป็นการเฉพาะโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๕ จึงไม่อาจกระทำได้

อนึ่ง เมื่อบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องให้อำนาจในการกำหนดมาตรฐานควบคุมการระบายน้ำทิ้งออกสู่สิ่งแวดล้อมที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จนทำให้ไม่อาจคุ้มครองหรือรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสมควรเสนอให้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องต่อไป

(เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๖๐) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการออกประกาศกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



สถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุ แปลงโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี

ที่ดินแปลงใดที่จะถือว่าเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่ดินแปลงนั้นจะต้องเป็นกรณีที่ดินที่ได้มาด้วยวิธีการภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หรือบทกฎหมายใด ๆ ที่ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐเวนคืนที่ดินของราษฎรกลับมาเป็นของรัฐเท่านั้น แต่กรณีการได้มาซึ่งที่ดินโดยการจัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้นเป็นการดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินบนพื้นฐานของการทำความตกลง โดยที่หน่วยงานของรัฐไม่ได้อาศัยอำนาจตามกฎหมายพิเศษที่จะบังคับให้ออกชนต้องทำความตกลงขายที่ดินให้กับภาครัฐ ดังนั้น เมื่อที่ราชพัสดุกรมการบินพาณิชย์จัดซื้อตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุฯ จึงไม่ใช่การได้มาซึ่งที่ดินด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และเมื่อต่อมาภายหลังที่ราชพัสดุดังกล่าวจะอยู่ในแนวเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนก็ตาม ก็ไม่มีผลทำให้ที่ราชพัสดุนั้นเปลี่ยนไปเป็นที่ราชพัสดุที่ได้มาโดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

ที่ราชพัสดุใดจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ จะต้องปรากฏจากการใช้ที่ดินในลักษณะที่เป็นประโยชน์แก่ทางราชการโดยเฉพาะ และในกรณีที่ทางราชการเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่เพียงบางส่วน เฉพาะพื้นที่ที่ถูกใช้เท่านั้นที่จะมีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เมื่อที่ราชพัสดุเป็นที่ดินที่ทางราชการยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ที่ราชพัสดุดังกล่าวจึงไม่ได้มีสถานะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ การจำหน่ายที่ราชพัสดุดังกล่าวจึงไม่ต้องกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติ แต่การจำหน่ายจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๐

(เรื่องเสร็จที่ ๘๒๖/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะทางกฎหมายของที่ราชพัสดุแปลงโครงการพัฒนาท่าอากาศยานอุบลราชธานี, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

การให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของสถานสงเคราะห์เด็ก

ให้ความยินยอมและมอบอำนาจดังกล่าวด้วย กรณีนี้ย่อมต้องถือว่าเด็กยังคงมีทั้งบิดาและมารดา สถานสงเคราะห์เด็กจึงไม่มีอำนาจเป็นผู้ให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแทนบิดาและมารดาของเด็กได้ เนื่องจากการทำหนังสือมอบอำนาจให้สถานสงเคราะห์เด็กเป็นผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในการรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรมแทนบิดามารดาต้องกระทำโดยบิดาและมารดา เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าสถานสงเคราะห์เด็กไม่สามารถติดต่อบิดาของเด็กได้ ดังนั้น กรมกิจการเด็กและเยาวชนต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตแทนการให้ความยินยอมของบิดาตามมาตรา ๑๕๙๘/๒๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(เรื่องเสร็จที่ ๘๕๑/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของสถานสงเคราะห์เด็ก, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑))

เด็กที่เกิดภายในระยะเวลาสามร้อยสิบวันนับแต่วันที่บิดามารดาหย่าร้างกัน เมื่อไม่มีการสืบหักล้างเป็นอย่างอื่นให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเด็กเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของชายผู้เป็นสามี ตามมาตรา ๑๕๓๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ต่อมาบิดาของเด็กเพียงผู้เดียวได้แสดงความยินยอมมอบเด็กให้อยู่ในอุปการะเลี้ยงดูของสถานสงเคราะห์เด็ก และมอบอำนาจในการให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแก่สถานสงเคราะห์แทนมารดาเด็ก โดยบิดาไม่ได้



ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง



เรื่อง การขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาล

กองกฎหมายปกครอง

ลักษณะทางกฎหมายที่สำคัญประการหนึ่งของคำสั่งทางปกครอง คือ การมีผลบังคับผูกพันให้ผู้รับคำสั่งต้องปฏิบัติตามหน้าที่ซึ่งระบุไว้ในคำสั่งทางปกครองตั้งแต่ในขณะที่ได้รับแจ้งเป็นต้นไป ผู้รับคำสั่งที่ไม่เห็นด้วยจึงขอที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์คัดค้านการปฏิบัติตามหน้าที่ดังกล่าวได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด แต่โดยที่การอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ แม้จะได้มีการยื่นอุทธรณ์แล้ว ก็ไม่ตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไป เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการมีคำสั่งทางปกครองนั้น ด้วยเหตุนี้ คู่กรณีจึงอาจมีคำขอให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง รวมถึงเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวในระหว่างพิจารณาอุทธรณ์ได้ตามมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีเช่นนี้มีปัญหาว่าพิจารณาว่า หากผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่เห็นด้วยเลยไม่ใช้สิทธิอุทธรณ์จนล่วงพ้นระยะเวลาอุทธรณ์ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ต่อมาได้ใช้สิทธิยื่นคำขอให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งแทน เจ้าหน้าที่ที่จะมีอำนาจรับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองนั้นไว้พิจารณาได้หรือไม่

ปัญหาในเรื่องนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นวางแนวทางปฏิบัติไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๖๒๑/๒๕๖๑ ซึ่งมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรมสนับสนุนบริการสุขภาพได้มอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่เข้าทำการตรวจมาตรฐานคุณภาพบริการของโรงพยาบาลมณฑลแล้วพบว่า โรงพยาบาลมณฑลประกอบด้วยอาคารจำนวนสามหลัง ได้แก่ อาคาร A อาคาร B และอาคาร C โดยอาคาร A เป็นอาคารที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการสถานพยาบาลตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนอาคาร B และอาคาร C เป็นอาคารที่ใช้ในงานสนับสนุนบริการทั่วไปของโรงพยาบาล แต่โรงพยาบาลมณฑลได้ได้นำอาคาร B และอาคาร C ดังกล่าวมาใช้ในการประกอบกิจการสถานพยาบาลโดยไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย ผู้อำนวยการสำนักงานสาธารณสุขและการประกอบโรคศิลปะในฐานะ “พนักงานเจ้าหน้าที่” จึงได้ออกคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C จนกว่าจะได้ดำเนินการให้ถูกต้องโดย

อาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ และแจ้งสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในสามสิบวันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง ซึ่งโรงพยาบาลมณฑลไม่เห็นด้วยไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ แต่ได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขขอทุเลาหรือชะลอคำสั่งระงับการใช้อาคาร B และอาคาร C ดังกล่าว กรมสนับสนุนบริการสุขภาพจึงขอหารือว่าอำนาจการพิจารณาคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าวจะเป็นอำนาจของบุคคลใดระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาข้อหารือนี้แล้ว มีความเห็นว่ามาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ หรือผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้องของคำสั่งทางปกครอง มีอำนาจสั่งให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการทุเลาการบังคับมีวัตถุประสงค์เพื่อชะลอหรือระงับการบังคับตามคำสั่งไว้ก่อนเป็นการชั่วคราวในระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองหรือการพิจารณาคดีของศาล ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง เพราะหากหน่วยงานของรัฐได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองไปแล้ว แต่ต่อมาปรากฏว่าคำสั่งทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและมีการเพิกถอนคำสั่ง กรณีก็จะต้องมีการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เมื่อข้อหารือนี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า โรงพยาบาลมณฑลไม่เห็นด้วยอุทธรณ์คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ภายในกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ตามมาตรา ๕๕ แห่งพระราชบัญญัติสถานพยาบาลฯ กรณีจึงไม่อาจรับคำขอทุเลาการบังคับตามคำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคาร B และอาคาร C ไว้พิจารณาได้

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง คำสั่งระงับการประกอบกิจการสถานพยาบาลในอาคารที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ (เรื่องเสร็จที่ ๖๒๑/๒๕๖๑))



การจัดสวัสดิภาพสัตว์: รูปแบบการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์

บุกิตา สารพัฒน์*

เมื่อต้นปีที่ผ่านมา ได้มีความเคลื่อนไหวที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ในต่างประเทศที่แสดงให้เห็นถึงการตระหนักถึงความสำคัญของสวัสดิภาพของสัตว์ โดยที่ประเทศสวีเดนได้ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ (Animal Welfare Act) กำหนดให้ในการปรุงอาหาร ห้ามมิให้นำกุ้งล็อบสเตอร์ที่มีชีวิตต้มน้ำร้อนโดยยังมีตัวทำให้กุ้งนั้นสลบก่อน เนื่องจากได้มีการศึกษาทดลองของ ศาสตราจารย์โรเบิร์ต เอลวูด (Professor Robert Elwood) แห่งมหาวิทยาลัยควีนส์ ในเบลฟาสต์ ไอร์แลนด์เหนือแสดงให้เห็นว่าสัตว์จำพวกกุ้ง กุ้ง ปู (crustaceans) สามารถรับรู้ความเจ็บปวดได้ และพวกสัตว์เหล่านั้นจะยอมละทิ้งสิ่งที่มีคุณค่ายิ่งของชีวิตเพื่อเอาชีวิตรอดจากอันตราย เช่น ยอมสลบเลือกหรือกระโดดเมื่อได้รับการช็อตด้วยกระแสไฟฟ้าปริมาณมาก^๑ นอกจากนี้จากการวิจัยของ Steven Cooke ยังชี้ให้เห็นว่าสัตว์จำพวกปลาบางชนิดก็มีความรู้สึกเจ็บปวดได้เช่นเดียวกัน^๒

ความคิดริเริ่มเกี่ยวกับการศึกษาว่าสิ่งมีชีวิตที่มีไข่มนุษย์สามารถรู้สึกเจ็บปวด (pain) หรือได้รับความทุกข์ทรมาน (suffering) หรือไม่นั้นมีมาตั้งแต่ยุคกรีกโรมัน โดยนักคิดที่มีชื่อว่า Porphyry และ Plutarch ที่เชื่อว่าสัตว์สามารถเจ็บปวดและรับรู้ความรู้สึก เช่น ความกลัว ได้ ดังนั้น มนุษย์เราจึงไม่ควรบริโภคเนื้อสัตว์หรือฆ่าสัตว์ที่ไม่เป็นภัยต่อมนุษย์^๓ นอกจากนี้ในส่วนของ การได้รับความทุกข์ทรมาน จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีความสามารถในการตอบโต้ต่อประสบการณ์ที่ได้รับ ซึ่งหมายถึงหากมนุษย์หรือสัตว์ไม่สามารถให้เหตุผลแก่ตนเองได้ว่าเหตุใดจึงต้องประสบกับความเจ็บปวดก็จะนำไปสู่ความรู้สึกไม่พึงพอใจหรือเป็นอันตราย ตัวอย่างเช่น การที่เราไปพบทันตแพทย์เพื่อถอนฟัน เราทราบดีว่าจะเกิดความเจ็บปวดหากถูกถอนฟันซึ่งทำให้ไม่กระตือรือร้นต่อจิตใจอันจะนำไปสู่ความทุกข์ทรมาน เนื่องจากเราสามารถให้เหตุผลต่อตนเองได้ว่า การถอนฟันดีต่อสุขภาพ ในขณะที่หากเด็กเล็กที่ถูกบังคับให้ต้องดูหนังสยองขวัญหรือสุนัขอุทการุณกรรมจะไม่สามารถให้เหตุผล

ได้ว่าเหตุใดตนเองจึงต้องประสบเหตุเช่นนั้น สถานการณ์เช่นนี้จะนำไปสู่ความทุกข์ทรมานทางจิตใจได้^๔

ด้วยเหตุที่สัตว์ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมจนทำให้สัตว์เหล่านี้ได้รับความเจ็บปวดหรือได้รับความทุกข์ทรมานใจ องค์กร World Society for the Protection of Animals (WSPA) จึงได้นำเสนอร่างปฏิญญาว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ (Draft Declaration on Animal Welfare) ซึ่งเป็นข้อตกลงในระดับสากล ที่แม้จะไม่มีผลบังคับทางกฎหมาย แต่มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกที่ลงนามนำไปปรับใช้กับกฎหมายภายในประเทศของตน โดยมีการปรับปรุงร่างฯ ตามข้อคิดเห็นจากประเทศสมาชิกของสหประชาชาติ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ และคาดการณ์ว่าจะแล้วเสร็จในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ หรืออีกสองปีข้างหน้า ในการจัดให้มีร่างปฏิญญานี้มีใช้เพื่อมุ่งหมายที่จะให้คุ้มครองด้านสวัสดิภาพต่อสัตว์ทั้งหลายเท่านั้น แต่เป็นไปเพื่อประโยชน์ของทั้งสัตว์ มนุษย์ และสิ่งแวดล้อม^๕ ดังนี้

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ <https://edition.cnn.com/travel/article/switzerland-lobster-boiling-banned/index.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๖๑

^๒ Steven Cooke. Pain and Suffering in non-human animals. หน้า ๓

^๓ Hallvard Fosheim, Miira Tuominen. The Quest for the Good Life: Ancient Philosophers on Happiness. หน้า ๒๕๘ - ๒๕๙

^๔ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒. หน้า ๒

^๕ WSPA. Universal Declaration on Animal Welfare. หน้า ๒



(๑) หากสัตว์ได้รับการเลี้ยงดูและดูแลอย่างดีจะทำให้สามารถลดความเสี่ยงต่อการแพร่กระจายเชื้อโรคติดต่อจากสัตว์สู่มนุษย์ที่ต้องบริโภคเนื้อหรือผลิตภัณฑ์จากสัตว์

(๒) การปฏิบัติต่อสัตว์ที่ดีจะส่งผลต่อพฤติกรรมทัศนคติ และการปฏิบัติที่ดีระหว่างมนุษย์ด้วยกันเอง

(๓) การเลี้ยงดูสัตว์อย่างเหมาะสมจะทำให้เกิดผลิตผลปริมาณมากขึ้นและช่วยให้เพิ่มระดับความเป็นอยู่ของเกษตรกร ครอบครัว และสังคมที่ดีขึ้นตามลำดับ

(๔) การจัดระบบการขนย้ายและป้องกันการเตือนภัยที่ดีจะทำให้ไม่ขาดแคลนอาหารในระหว่างที่เกิดภัยพิบัติ

(๕) ความรับผิดชอบต่อการจัดการเกี่ยวกับสัตว์ที่เหมาะสมจะส่งผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ มลพิษ น้ำ การอนุรักษ์ที่อยู่อาศัย และความหลากหลายทางชีวภาพ

เพื่อประโยชน์ในการเข้าใจต่อหลักการของร่างปฏิญญาว่าด้วยสวัสดิภาพสัตว์ ผู้เขียนขอแนะนำเสนอคำแปลของร่างปฏิญญาฯ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขปดังต่อไปนี้^๑

ข้อ ๑ สัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและสวัสดิภาพของสัตว์ทั้งหลายควรได้รับการเคารพ

ข้อ ๒ เพื่อประโยชน์ของปฏิญญานี้ สวัสดิภาพสัตว์รวมถึงสุขภาพของสัตว์ ซึ่งครอบคลุมทั้งร่างกายและสภาวะทางจิตใจของสัตว์ด้วย สวัสดิภาพสัตว์อาจถูกระบุว่าอยู่ในเกณฑ์ดีหรือสูงได้หากมีความเหมาะสม ปราศจากความทุกข์ทรมานและอยู่ในสภาพร่างกายที่ดี

ข้อ ๓ การมีความรู้สึกหมายถึงความสามารถที่จะรับรู้ความรู้สึก ความเจ็บปวดและความพึงพอใจ และระดับความรู้สึกตัว งานวิจัยทางวิทยาศาสตร์ยืนยันว่าสัตว์มีกระดูกสันหลังทุกชนิดมีความรู้สึก และชี้ให้เห็นว่าสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลังบางชนิดก็มีความรู้สึกเช่นกัน โดยที่งานวิจัยเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจของสัตว์มีจำนวนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข้อ ๔ ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการที่เหมาะสมเพื่อป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และลดความทุกข์ทรมานที่เกิดขึ้นในสัตว์ โดยปฏิญญาได้กำหนดพื้นฐานให้รัฐหรือบุคคลจะต้อง



(๑) จัดให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายภายในเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์

(๒) สนับสนุนให้ธุรกิจต่าง ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากสัตว์กำหนดให้มีนโยบายเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์

(๓) เชื่อมโยงวาระการพิจารณาของการช่วยเหลือทางด้านมนุษยธรรม การพัฒนาและสวัสดิภาพสัตว์ ภายในประเทศและระหว่างประเทศ

(๔) สร้างการเปลี่ยนแปลงในเชิงบวกของทัศนคติของสาธารณชนที่มีต่อสวัสดิภาพสัตว์

ข้อ ๕ พัฒนานโยบาย กฎหมาย และมาตรฐานเกี่ยวกับสวัสดิภาพของสัตว์ที่เหมาะสม

โดยอาศัยฐานจากปฏิญญานี้ รวมทั้งข้อตกลงอื่นที่บังคับใช้กับการปฏิบัติและการจัดการสัตว์ป่าหรือสัตว์เลี้ยงสัตว์ที่เลี้ยงในฟาร์ม สัตว์ที่เลี้ยงเพื่อประโยชน์ในการวิจัยหรือการสร้างสรรคและถูกกักขัง

ข้อ ๖ นโยบาย กฎหมาย และมาตรฐานเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ที่แต่ละรัฐได้รับจะต้องได้รับการปฏิบัติตาม มีการยอมรับ และส่งเสริมด้วยการพัฒนาแนวปฏิบัติและสร้างความสามารถในระดับประเทศและระหว่างประเทศ ในขณะที่แม้มีความแตกต่างกันในด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของสังคมต่าง ๆ แต่ละสังคมควรดูแลและปฏิบัติต่อสัตว์อย่างมีมนุษยธรรมและอย่างยั่งยืนให้สอดคล้องกับหลักการของปฏิญญานี้

ข้อ ๗ ประเทศสมาชิกจะถูกขอให้ยอมรับมาตรการทุกมาตรการที่จำเป็นเพื่อให้หลักการในปฏิญญานี้มีผลใช้บังคับได้

^๑ <https://www.globalanimallaw.org/database/universal.html> สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๖๑



๒. การจัดสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์^๗

ประเทศเนเธอร์แลนด์เป็นอีกประเทศหนึ่งที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางว่าให้ความสำคัญของการจัดสวัสดิภาพของสัตว์เป็นอย่างมาก จะเห็นได้จากการก่อสร้างสะพานลอยสำหรับสัตว์ป่าจำนวนมากถึง ๖๖ แห่ง การกำหนดมาตรการเข้มงวดในการควบคุมโรคไมโคพลาสมาในสัตว์ปีก ในด้านกฎหมายว่าด้วยการจัดสวัสดิภาพสัตว์ กำหนดให้บุคคลที่เป็นเจ้าของสัตว์จะต้องดูแลรักษาสัตว์อย่างเหมาะสมตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในการดูแล ให้ที่อยู่อาศัย และการเคลื่อนย้ายสัตว์ โดยมีรัฐบาลกลางตรวจสอบว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์หรือเกิดการทารุณกรรมสัตว์อันเป็นความผิดทางอาญาหรือไม่ โดยแบ่งประเภทของการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เป็น ๖ ประเภท ดังนี้

๑ (๒.๑) สวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยง

กระทรวงกิจการเศรษฐกิจ (the Ministry of Economic Affairs) โดย The Netherlands Enterprise Agency (RVO.nl) มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดทำรายการของสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนมที่อนุญาตให้ประชาชนเลี้ยงเป็นสัตว์เลี้ยงได้ และกำลังอยู่ระหว่างการจัดทำรายการของนกและสัตว์เลี้ยงคลานที่เหมาะสม

กฎหมายสำหรับการดูแลสัตว์เลี้ยง ได้แก่ the Decree containing rules for keepers of animals โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่อง

(๑) การให้ที่อยู่อาศัยแก่สัตว์เลี้ยง โดยสัตว์เลี้ยงจะต้องมีที่อยู่อาศัยที่เหมาะสม และมีพื้นที่กว้างเพียงพอที่จะเคลื่อนไหวได้อย่างอิสระเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความทรมาน

(๒) การดูแลสัตว์เลี้ยง ผู้เลี้ยงสัตว์ต้องให้อาหารและน้ำที่เพียงพอต่อสัตว์เลี้ยง และอาหารดังกล่าวจะต้องเหมาะสมกับสัตว์เลี้ยงด้วย อีกทั้งสัตว์เลี้ยงจะต้องได้รับการรักษาทางการแพทย์เมื่อมีความจำเป็นอีกด้วย

(๓) การขายสัตว์เลี้ยง ห้ามมิให้มีการขายสัตว์เลี้ยงให้แก่ผู้มีอายุต่ำกว่า ๑๖ ปี และสัตว์เลี้ยงเพื่อจำหน่ายจะต้องไม่ถูกจัดแสดงไว้ในส่วนโชว์หน้าร้านของร้านค้า a shop window นอกจากนี้ บุคคล ผู้จำหน่ายสัตว์จะต้องให้ข้อมูลเป็นลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับสัตว์เลี้ยงต่อผู้ซื้อด้วย

(๔) การผสมพันธุ์สัตว์เลี้ยง ผู้เชี่ยวชาญหรือนักผสมพันธุ์สัตว์เลี้ยงทั่วไปอาจไม่ผสมพันธุ์สัตว์ที่มีความบกพร่องรุนแรง ติดเชื้อโรคที่รุนแรง หรือมีปัญหาทางพฤติกรรม นอกจากนี้ แม้พันธุ์ของสัตว์เลี้ยงอาจไม่ถูกผสมพันธุ์เพื่อออกลูกเกินหนึ่งครั้งต่อหนึ่งปี



โดยส่วนใหญ่สัตว์ที่ถูกเลี้ยงเพื่อเป็นสัตว์เลี้ยง ได้แก่ สุนัข แมว กระต่าย และหนู แต่ก็มีบางคนที่เลี้ยงสัตว์จากต่างประเทศ เช่นกัน แต่การนำสัตว์บางชนิด เช่น สัตว์ป่า มาเลี้ยงเป็นสัตว์เลี้ยง จึงไม่เหมาะสมและอาจทำให้สัตว์เกิดความทรมานหากนำมาไว้ภายในบ้านหรืออาจก่อให้เกิดอันตรายได้

๑ (๒.๒) สวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อการค้า^๘

การควบคุมดูแลธุรกิจที่เลี้ยงสัตว์เพื่อการค้าถูกควบคุมโดย The Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง การให้อาหาร การให้ที่อยู่อาศัย การดูแล (husbandry) ดังนี้

(๑) สัตว์ที่เลี้ยงเพื่อการค้ารวมถึงสัตว์ในฟาร์มที่เลี้ยงเพื่อให้นม เนื้อ ขนแกะหรือขนสัตว์ และสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ม้าสำหรับขี่ โดยกำหนดวิธีการเลี้ยงสัตว์ดังกล่าว รวมทั้งขนาดของโรงเรือนที่ใช้เลี้ยงสัตว์ นอกจากนี้ สัตว์ที่เลี้ยงไว้กลางแจ้งจะต้องได้รับการดูแลที่เหมาะสมในเวลาอากาศแฉะด้วย

^๗ <https://www.government.nl/topics/animal-welfare> สืบค้นเมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๖๑

^๘ สามารถสืบค้นข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับสวัสดิภาพสัตว์ในประเทศเนเธอร์แลนด์ได้ที่เว็บไซต์ของ Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority



(๒) การควบคุมดูแลโรงฆ่าสัตว์จะต้องจัดให้การฆ่าสัตว์เป็นไปอย่างเหมาะสม คือ สัตว์นั้นจะต้องถูกทำให้หมดสติก่อนที่จะถูกฆ่า เว้นแต่เป็นการฆ่าของศาสนาฮิวและศาสนาอิสลามซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล องค์กรทางศาสนา และโรงฆ่าสัตว์ อีกทั้งการฆ่าสัตว์จะต้องกระทำโดยคนฆ่าสัตว์ที่ได้รับการฝึกฝนเป็นการเฉพาะ คนฆ่าสัตว์ต้องปาดคอของสัตว์ด้วยวิธีที่กำหนดไว้ใน the Voluntary agreement on religious slaughter without pre-stunning

(๓) กำหนดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสัตว์ในส่วนของ การเดินทางและระยะเวลาหยุดพัก คนขับรถจะต้องมีความเชี่ยวชาญ และให้นำลักษณะทางเทคนิคของยานพาหนะ โดย The NVWA สามารถสั่งปรับ พักใบอนุญาต หรือถอนใบอนุญาต บริษัทที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้

(๔) กำหนดให้เจ้าของต้องระบุและจดทะเบียนสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อวัตถุประสงค์ทางการค้า ในกรณีที่มีการระบาดของโรคในสัตว์ จะสามารถติดตามตรวจสอบสัตว์และสถานที่ต้นกำเนิดได้โดยเร็ว โดยมี The Netherlands Enterprise Agency เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการระบุและจดทะเบียนสัตว์ที่เลี้ยงเพื่อการค้า

(๕) กำหนดให้เจ้าของฟาร์มต้องใช้กรงไก่แบบ colony systems เท่านั้น

(๖) การห้ามทำฟาร์มขนมังค์ ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มกราคม ๒๐๑๓ ตามพระราชบัญญัติการห้ามผลิตขน (the Prohibition of Fur Production Act)

🔍 (๒.๓) สวัสดิภาพของสัตว์ที่เลี้ยงเป็นงานอดิเรก

มีการกำหนดกฎเกณฑ์พิเศษกำหนดให้เจ้าของสัตว์มีความรับผิดชอบต่อสุขภาพและสวัสดิภาพของสัตว์เลี้ยงเพื่อเป็นงานอดิเรก ซึ่งโดยส่วนใหญ่ ได้แก่ แกะ แพะ วัว ควาย หมู และสัตว์ปีก ดังนี้



(๑) หากสัตว์ป่วย เจ้าของต้องเรียกสัตวแพทย์มาตรวจ หากตรวจพบการติดเชื้อ เจ้าของต้องแจ้งต่อ Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority

(๒) ที่อยู่อาศัยของสัตว์ดังกล่าวต้องเป็นไปตามที่กำหนดใน the Animal Health and Welfare Act (GWWD) เช่น ขนาดของพื้นที่

(๓) เจ้าของสัตว์จะต้องจัดให้มีระบบจดทะเบียนสัตว์ ซึ่งจะช่วยให้ติดตามได้สะดวกในกรณีเกิดโรคระบาดสัตว์

นอกจากนี้ จะต้องนำกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการขนส่งสัตว์ในส่วนของ การเดินทางและระยะเวลาหยุดพัก คนขับรถจะต้องมีความเชี่ยวชาญและให้นำลักษณะทางเทคนิคของยานพาหนะมาใช้บังคับกับการขนส่งสัตว์เลี้ยงเพื่อเป็นงานอดิเรกด้วย โดยหากมีการฝ่าฝืนผู้เลี้ยงจะถูกปรับโดย the Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority

(๒.๔) สวัสดิภาพของสัตว์ในสวนสัตว์^๔

มีกฎเกณฑ์พิเศษหลัก ๆ สำหรับเลี้ยงสัตว์ไว้ในสวนสัตว์ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับพฤติกรรมตามธรรมชาติ เช่น การขุด การป็น การว่ายน้ำ และการทำรัง

(๒) ให้อยู่อาศัยเป็นกลุ่มหรือแยกเดี่ยวตามลักษณะทางธรรมชาติ

(๓) จัดให้มีพื้นที่เพียงพอสำหรับการดูแล การเติบโต และการแพร่พันธุ์

(๔) รับประกันความปลอดภัยสำหรับมนุษย์และสัตว์อื่น สวนสัตว์ต้องมีมาตรการป้องกันสัตว์หลบหนี และมีแผนอพยพฉุกเฉิน

(๕) สวนสัตว์ทุกแห่งต้องมีระบบทะเบียนจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับสัตว์ อาหาร การผสมพันธุ์ และการดูแลรักษา

🔍 (๒.๕) สวัสดิภาพของสัตว์ที่ใช้ในการแสดงในโรงละครสัตว์

รัฐบาลเนเธอร์แลนด์ประกาศห้ามมิให้ใช้สัตว์ป่าในโรงละครสัตว์ตั้งแต่วันที่ ๑๕ กันยายน ๒๐๑๕ ดังนั้น การมีสัตว์ป่าในโรงละครสัตว์หรือการขนส่งสัตว์ป่าไปยังโรงละครสัตว์เพื่อทำการแสดงจึงถือเป็นการกระทำผิดทางกฎหมาย

^๔ สถานที่ที่จัดแสดงสัตว์ป่าต่อประชาชนอย่างน้อย ๗ วันต่อปี



🔍 (๒.๖) สวัสดิภาพสัตว์ของสัตว์ป่า

ในประเทศเนเธอร์แลนด์พบว่ามีสัตว์ป่าคุ้มครองจำนวนประมาณ ๓๖,๐๐๐ ชนิด การคุ้มครองสัตว์ป่าและพืชบางประเภทกำหนดไว้ใน the Flora and Fauna Act โดยการให้ความคุ้มครองสัตว์ป่าที่ไม่ใช่สัตว์พื้นบ้าน (domesticated) และอาศัยอยู่ตามธรรมชาติ และไม่ใช่สัตว์ที่ถูกเลี้ยงเพื่อการค้าหรือสัตว์เลี้ยงเป็นสัตว์พื้นบ้าน ได้แก่ การห้ามมิให้ทำให้สัตว์ป่าบาดเจ็บเกินสมควรแก่เหตุ และสำหรับสัตว์ป่าบางประเภทห้ามมิให้มีการล่า จับ หรือฆ่า

สำหรับสัตว์ป่าคุ้มครองบางชนิดที่เป็นสาเหตุให้เกิดเหตุรำคาญและความเสียหาย เช่น ทาน กระต่ายป่า นกกา นกนางนวล สุนัขจิ้งจอก กำหนดให้บุคคลตามที่กฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นที่จะสามารถจับไล่หรือฆ่าได้ แต่ในกรณีของสัตว์ป่าคุ้มครองที่สร้างความเสียหายต่อพืชผลทางการเกษตรหรือต้นไม้ ผู้ประกอบธุรกิจอาจขออนุญาตต่อรัฐขับไล่ จับ หรือฆ่าสัตว์ที่สร้างความเสียหายต่อทรัพย์สินได้เอง

ในกรณีการล่าสัตว์ป่า นายพรานหรือผู้ล่าสัตว์จะต้องมีใบอนุญาตล่าสัตว์และต้องปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เช่น การล่าสัตว์ต้องทำในเวลาที่กำหนดไว้เฉพาะ ห้ามล่าสัตว์ในเวลากลางคืน

ซึ่งการแบ่งประเภทข้างต้นเป็นไปเพื่อปกป้องสุขภาพและความเป็นอยู่ของสัตว์แต่ละประเภท นอกจากนี้ยังกำหนดให้การทารุณกรรมสัตว์^{๑๐} เป็นความผิดทางอาญาอีกด้วย โดยเมื่อพบการทารุณกรรมสามารถรายงานการทารุณกรรมสัตว์ต่อ Netherlands Food and Consumer Product Safety Authority (NVWA) หรือตำรวจซึ่งมีหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมดังกล่าวได้ และการรुकู้ต่อร่างกายของสัตว์^{๑๑} เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายเช่นกัน

สำหรับการวิจัยทางเทคโนโลยีชีวภาพ^{๑๒} จะต้องปฏิบัติตาม Rules for biotechnology research ที่กำหนดให้นักวิทยาศาสตร์สามารถเปลี่ยนแปลงพันธุกรรมของสัตว์หรือตัดต่อพันธุกรรมหรือเทคโนโลยีทางชีวภาพได้เฉพาะกรณีที่ถูกกฎหมายอนุญาตให้มีการวิจัยต่อสัตว์ดังต่อไปนี้

- (๑) เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ
- (๒) ไม่ทำให้เกิดความเสียหายเกินสมควรแก่สุขภาพและสวัสดิภาพของสัตว์ที่ถูกใช้หรือทำให้เกิดความเจ็บปวดเกินจำเป็น
- (๓) ไม่ก่อให้เกิดการต่อต้านทางศีลธรรมอย่างรุนแรง โดยหากมีทางเลือกอื่นที่ไม่จำเป็นต้องใช้สัตว์ ต้องใช้ทางเลือกอื่นก่อน

ในส่วนของ การทดสอบโดยใช้สัตว์ ที่บางครั้งอาจมีการใช้สัตว์ในการทดสอบคุณภาพหรือความปลอดภัยของการรักษา สารเคมี และอาหาร การกระทำดังกล่าวต้องทำตามกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด และจะต้องไม่ทำการทดลองกับสัตว์เลี้ยงลูกด้วยนม หรือไม่ทำการทดสอบเครื่องสำอางกับสัตว์

๓. สถานการณ์ในประเทศไทย

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้ริเริ่มความคิดที่จะให้การป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๒ และแล้วเสร็จเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติคือ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๕๗ กฎหมายนี้มีเจตนารมณ์ในการให้ความคุ้มครองมิให้สัตว์ถูกกระทำการทารุณกรรมและกำหนดให้เจ้าของสัตว์ซึ่งนำสัตว์มาเลี้ยงจะต้องจัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมตามประเภทและชนิดของสัตว์ ทั้งในระหว่างการเลี้ยงดู การขนส่ง การนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันการทารุณกรรมและ

^{๑๐} การทารุณกรรมอาจเกิดจากการทารุณกรรมทางร่างกายหรือการไม่ดูแลสัตว์อย่างเหมาะสม เช่น การละทิ้ง หรือการปล่อยให้สัตว์อดอาหาร


^{๑๑} การทำให้สัตว์พิการหรือการตัดอวัยวะของสัตว์ที่ไม่ใช่เพื่อเหตุผลทางการแพทย์ เว้นแต่วิธีการที่ถูกกฎหมายอนุญาตให้ทำได้ เช่น การเจาะหูโค กระบือ และสุกร

^{๑๒} การวิจัยที่อาศัยเทคโนโลยีทางชีวภาพดังกล่าวรวมถึงการโคลนนิ่งสัตว์ด้วย โดยการโคลนนิ่งอนุญาตให้กระทำได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ทางวิทยาศาสตร์เท่านั้น



การจัดสวัสดิภาพสัตว์ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการเสนอแนะ แผน มาตรการ และแนวทางที่สร้างความตระหนักในการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ต่อรัฐมนตรี เสนอความเห็นในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์และ ในการออกประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ กำหนดหลักเกณฑ์ ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์อีกด้วย^{๑๓} ทั้งยัง กำหนดให้คณะบุคคลหรือนิติบุคคลใดที่มีวัตถุประสงค์หรือ ดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมหรือ การจัดสวัสดิภาพสัตว์ และไม่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือแสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน มีสิทธิขอขึ้น ทะเบียนเป็นองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์หรือสถานสงเคราะห์ ต่อนายทะเบียนเพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ข้างต้น อันจะเป็นการส่งเสริมให้เมืองคร์ที่ให้ความช่วยเหลือดูแลสัตว์ ที่ไม่มีเจ้าของหรือถูกทอดทิ้ง นอกจากนี้ สารระสำคัญหลัก ของพระราชบัญญัตินี้คือการกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการ อันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร^{๑๔} หากผู้ใด ฝ่าฝืนจะต้องถูกลงโทษทั้งปรับหรือจำคุก



อย่างไรก็ดี หากพิจารณาในส่วนของการจัด สวัสดิภาพสัตว์นั้นจะพบว่า แม้พระราชบัญญัตินี้จะกำหนดให้ อำนาจแก่รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในการออกประกาศกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพ สัตว์เพื่อบังคับกับเจ้าของสัตว์ให้ต้องปฏิบัติ รวมทั้งการจัด สวัสดิภาพสัตว์กรณีมีการขนส่งสัตว์หรือการนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดงด้วยก็ตาม^{๑๕} แต่พบว่าอำนาจในส่วนนี้ ยังมีได้มีการนำไปใช้เพื่อกำหนดกฎหมายลำดับรองที่จะเป็น หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมเพื่อให้บุคคลที่เป็นเจ้าของสัตว์หรือบุคคล ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้ทราบถึงความชัดเจนของข้อปฏิบัติที่จะ ถือเป็นเกณฑ์ให้บุคคลดังกล่าวสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย ได้อย่างถูกต้อง ซึ่งผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหน่วยงานที่ เกี่ยวข้องจะได้เร่งศึกษาปรับรูปแบบการจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ที่ เหมาะสมตามแต่ประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของ สัตว์นั้นแล้วเสร็จในเร็ววัน โดยอาจพิจารณานำแนวทางการ จัดสวัสดิภาพสัตว์ประเภทต่าง ๆ ของประเทศเนเธอร์แลนด์ มาใช้เป็นแนวทางเพื่อจะได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนให้ ทุกคนได้ตระหนักถึงและพึงปฏิบัติต่อไปโดยเร็ว 



^{๑๓} มาตรา ๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้
 (๑) เสนอนโยบาย แผน มาตรการ และแนวทางที่สร้างความตระหนักในการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ต่อรัฐมนตรี
 (๒) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์
 (๓) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการออกประกาศตามพระราชบัญญัตินี้
 (๔) กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้
 (๕) พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้
 (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

^{๑๔} มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันเป็นการทารุณกรรมสัตว์โดยไม่มีเหตุอันสมควร

^{๑๕} มาตรา ๒๒ เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์

มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร การกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ซึ่งประสงค์จะนำสัตว์ไปดูแลแทน

มาตรา ๒๔ การขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์



เกร็ดการร่างกฎหมาย: ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ

การใช้ถ้อยคำในกฎหมายนั้นมิได้แตกต่างจากการใช้ถ้อยคำในที่อื่น ๆ มิใช่ “แบบ” (Form) แต่เป็น “ลีลา” (Style) การเขียนที่มี “วิวัฒนาการ” มาต่อเนื่อง

การตอบคำถามที่ว่าทำไมกฎหมายนั้นจึงใช้ความเช่นนั้น แตกต่างจากกฎหมายอื่นที่ใช้ความเช่นนั้น จึงไม่ใช่การตอบว่าง่าย ๆ ว่ามันเป็น “แบบ” โดยไปค้นหาจำนวนกฎหมายที่ใช้ความอย่างเดียวกันมาสนับสนุนว่ามีการใช้ความนั้นมากกว่าการใช้ความอย่างอื่น แล้วต้องยึดความที่มีจำนวนมากกว่าเป็น “แบบ”

เมื่อไม่นานนี้มีกรณีพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง มีการใช้ข้อความที่มีความหมายเช่นเดียวกันถึง ๓ ถ้อยคำ คือ “ให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับ” ประการหนึ่ง “ให้นำบทบัญญัติมาตรา .. มาใช้บังคับ” ประการหนึ่ง และ “ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ” อีกประการหนึ่ง ก็มีการถกกันขึ้นมาว่ามันมีความหมายเหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร เพราะอ่านแล้วมันก็ได้ความว่าให้นำความในมาตราที่อ้างถึงนั้นแหละมาใช้บังคับ แต่ทำไมถึงเขียนลักลั่นกัน

หลายท่านได้รับคำชี้แจงสั้น ๆ ว่ามันเป็นแบบ แต่พอเวลาลมลึก ๆ ลงไปว่ามันต่างกันอย่างไร คนตอบก็งง บางทีไปไกลขนาดว่าถ้าอ้างถึงกฎหมายเดียวกันใช้อย่างหนึ่ง อ้างถึงกฎหมายต่างฉบับให้ใช้อย่างหนึ่ง คนพยายามอธิบายก็เหนื่อย คนฟังคำอธิบายเขาก็เหนื่อย

เรียนอย่างนี้ครับว่า เมื่อแรกที่สยามประเทศเริ่ม Modernization กฎหมายเพื่อยกเลิกสนธิสัญญาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตกับฝรั่งมังค่าทั้งหลายนั้น เรามีการจัดกรรมการชำระประมวลกฎหมายเพื่อให้กฎหมายสยามเป็นสากลตามแบบอย่างฝรั่งครับ กรรมการชำระประมวลกฎหมายนี้มีผู้เชี่ยวชาญฝรั่งมากกว่าไทย เวลาเขย่งร่างประมวลกฎหมายกัน ณ เวลานั้นเขาจึงยกร่างเป็นภาษาอังกฤษครับ เป็นที่ยึดถืออย่างไร แล้วจึงแปลเป็นภาษาไทย

อย่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ต้นร่างเป็นภาษาอังกฤษจนกระทั่งผู้สนใจสามารถขอดูได้ที่ห้องสมุดศาสตราจารย์อมร จันทรมบูรณีย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ของเก่านี้เขาเคยเอียตครับ มีการทำ glossary ไว้ด้วยว่ามาตราไหนมาจากกฎหมายต่างประเทศมาตราใด

อย่างการใช้ถ้อยคำที่เป็นปัญหาที่ยกมาข้างต้นนั้นต้นร่างภาษาอังกฤษเขาใช้คำว่า “The provisions of section .. shall be applied..” เมื่อแปลเป็นภาษาไทย คณะท่านผู้แปลจึงใช้คำว่า “ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา .. มาใช้บังคับ” แปลตรงเป๊ะเลย ลองดูในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เลยครับ


* รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
จาก : <http://www.lawdrafter.blogspot.com>



ปกรณ์ นิลประพิทร์*

ต่อมาเมื่อเวลาร่างกฎหมายในยุคหลัง ๆ เราไม่ได้ร่างกฎหมายเป็นภาษาอังกฤษแล้วจึงแปลเป็นไทย การใช้ถ้อยคำในกฎหมายจึงไม่เคร่งครัดเพราะไม่ต้องแปลอย่างเมื่อแรกทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คำที่ว่าจึงมีวิวัฒนาการมาเรื่อย ๆ จาก “ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา .. มาใช้บังคับ” มาเป็น “ให้นำบทบัญญัติมาตรา .. มาใช้บังคับ” คำว่า “แห่ง” เริ่มหายไปก่อน ต่อมาก็กลายเป็น “ให้นำมาตรา .. มาใช้บังคับ” เพราะผู้ร่างกฎหมายในยุคต่อ ๆ มาเห็นว่ามันเป็นการนำมาตรา .. มาใช้บังคับทั้งมาตรา จึงไม่จำเป็นต้องเขียนคำว่าบทบัญญัติอีก คำกร่อนไปเรื่อย ๆ

ต่อมาผู้ร่างมีความเห็นว่า การนำมาตรา .. มาใช้บังคับนั้น เป็นการนำ “ความ” ในมาตรานั้นมาใช้บังคับ ไม่ใช่ นำ “มาตรา” นั้นมาใช้บังคับ จึงใช้ความว่า “ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ” ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเดิมเมื่อแรกที่มีการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพียงแต่ลดรูปจากการเขียนความเต็มที่ใช้คำว่า “ให้นำบทบัญญัติแห่งมาตรา .. มาใช้บังคับ” เป็น “ความในมาตรา ..” เท่านั้นเอง และเวลาแปลเป็นภาษาอังกฤษก็ยังคงใช้ “The provisions of section ..” คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๖๐ เห็นด้วยกับแนวทางนี้จึงใช้ความว่า “ให้นำความในมาตรา .. มาใช้บังคับ” ในรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ

อนาคตจะกระร่อนคำหรือลดรูปไปอย่างไรอีก คงต้องติดตามดูกันต่อไป ภาษามีวิวัฒนาการตามสภาพสังคมครับ 

บทบรรณาธิการ @ForeignLawDivision

โดยที่กองกฎหมายต่างประเทศได้มีการดำเนินโครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับสถาบัน Nation Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) ตามที่สำนักงานฯ ได้ทำความตกลงไว้ (ระยะต่อเนื่อง) และโครงการประชุมด้านกฎหมายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ โดยการดำเนินการภายใต้โครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมายกับสถาบันวิชาการและหน่วยงานของต่างประเทศ ซึ่งในปีนี้เป็นการประชุมเชิงปฏิบัติการในหัวข้อเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเพื่อกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI)” ของประเทศที่มีความก้าวหน้าในการกำหนดนโยบายและแผนงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่ชัดเจน จำนวน ๓ ประเทศ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหรัฐอเมริกาสำหรับอเมริกาใต้ ตามลำดับ

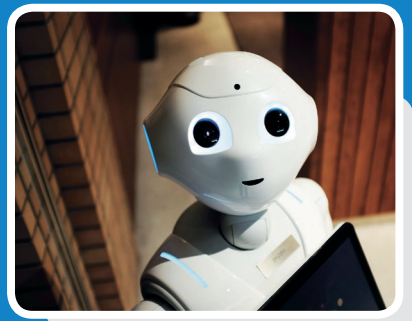
บทความทางวิชาการของกองกฎหมายต่างประเทศฉบับนี้จึงขอนำเสนอผลการศึกษาแผนงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ของประเทศญี่ปุ่นในหัวข้อเรื่อง “ยุทธศาสตร์ฉบับใหม่ด้านหุ่นยนต์ (New Robot Strategy)” โดยญี่ปุ่นกำหนดให้การพัฒนาหุ่นยนต์อันเป็นนวัตกรรมหนึ่งของเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติ มีการจัดทำแผนปฏิบัติการห้าปี (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) มีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการปฏิวัติหุ่นยนต์ขึ้นเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมีการกำหนดเป้าหมายในการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ ทั้งในเรื่องของการผ่อนคลายกฎระเบียบและการจัดทำกฎหมายใหม่ เพื่อรองรับการพัฒนาและการใช้งานหุ่นยนต์เพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งผลการศึกษาเป็นข้อมูลทางวิชาการเบื้องต้นที่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ สามารถนำมาศึกษาต่อยอดเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายของไทยให้มีความก้าวหน้าอุตสาหกรรมแห่งอนาคตได้ต่อไป

สรุปผลการศึกษายุทธศาสตร์ฉบับใหม่ด้านหุ่นยนต์ ของประเทศญี่ปุ่น (New Robot Strategy)^๑

วาริรัตน์ รัตนวิบูลย์สม^๒

บทนำ

ปัจจุบันนี้ มีหลายประเทศที่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการพัฒนาหุ่นยนต์ให้เป็นยุทธศาสตร์ระดับชาติ เช่น สหรัฐอเมริกาได้ประกาศให้มี “National Robotics Initiative” ขึ้นในปี ๒๐๑๑ (๒๕๕๔) โดยรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้จัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนกองทุนศึกษาวิจัยในด้านการพัฒนาหุ่นยนต์ในสาขาของปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) ไร่เฉลี่ยปีละประมาณ ๑๐ ล้านเหรียญสหรัฐ ขณะที่ยุโรปก็ได้ออก “EU SPARC Project” ในปี ๒๐๑๔ (๒๕๕๗) ซึ่งเป็นโครงการที่เน้นการศึกษาวิจัยและการคิดค้นเทคโนโลยีหุ่นยนต์โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการบริหารยุโรป (European Commission) บริษัทเอกชน

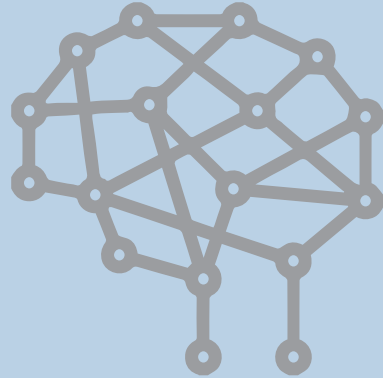


^๑ สรุปข้อมูลจากเอกสารวิชาการ เรื่อง New Robot Strategy: Japan's Robot Strategy จัดทำโดย The Headquarters for Japan's Economic Revitalization

^๒ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

มากกว่า ๑๘๐ แห่ง และหน่วยงานวิจัยต่าง ๆ มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาการนำหุ่นยนต์มาใช้ในภาคการผลิต เกษตรกรรม สาธารณสุข การขนส่ง ความปลอดภัยทางสังคม และภาคครัวเรือน เป็นต้น นอกเหนือจากสหรัฐอเมริกาและยุโรปแล้ว ทางฝั่งเอเชียก็มีความตื่นตัวในการพัฒนาเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เช่นกัน โดยในปี ๒๐๑๒ (๒๕๕๕) จีนได้ประกาศใช้ “Development Plan for Intelligent Manufacturing Equipment Industry” มีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้มีการนำหุ่นยนต์มาช่วยเพิ่มยอดขายสำหรับการค้าภายในประเทศให้มากขึ้นภายในปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) ทั้งนี้ มีผลให้มีการใช้แรงงานหุ่นยนต์เพิ่มมากขึ้น และจะทำให้จีนสามารถแข่งขันกับญี่ปุ่นขึ้นไปเป็นประเทศผู้นำอันดับต้น ๆ ของโลกที่มีการพัฒนาปัญญาประดิษฐ์อย่างก้าวหน้ามากที่สุด

การตื่นตัวของประเทศผู้นำของโลกหลายประเทศ นำมาสู่แรงผลักดันให้ญี่ปุ่นมีความคิดริเริ่มในการจัดทำแผนปฏิบัติการ ๕ ปี (๒๐๑๕ - ๒๐๑๙) เพื่อนำมาสู่การปฏิวัติหุ่นยนต์ให้ก้าวทันต่อเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในอนาคตมากยิ่งขึ้น



แผนปฏิบัติการ ๕ ปี (Action Plan: Five-year Plan)

แผนปฏิบัติการ ๕ ปี ดังกล่าว ประกอบด้วย เนื้อหาที่สำคัญ ดังนี้

๑. การจัดตั้ง “Robot Revolution Initiative: RRI”

เนื่องจากญี่ปุ่นมีความคาดหวังที่จะก้าวเป็นเบอร์หนึ่งของโลกในด้านนวัตกรรมทางหุ่นยนต์ และมุ่งส่งเสริมและรักษาโครงสร้างและสภาพแวดล้อมในการพัฒนาหุ่นยนต์อย่างต่อเนื่อง RRI จึงได้ถูกจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางสำหรับผู้ที่มีผลประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งต้องอาศัยการทำงานและแบ่งปันสถานะหรือขั้นตอนการทำงานต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมยุทธศาสตร์ด้านหุ่นยนต์ของญี่ปุ่นร่วมกัน โดย RRI มีหน้าที่ที่สำคัญ สรุปได้ดังนี้

(๑) ส่งเสริมการบูรณาการข้อมูลระหว่างกันของผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้ผลิต ระบบรวบรวมข้อมูล ผู้ใช้งาน สถาบันการเงิน มหาวิทยาลัย สถาบันวิจัย และสถาบันทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดย RRI จะทำหน้าที่ร้องขอให้ผู้ใช้งานนำเสนอความท้าทายและประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ รวมทั้งการยกประเด็นปัญหาทางเทคนิคเพื่อเติมเต็มความต้องการของผู้ใช้งาน และนำไปสู่การพัฒนาที่สำคัญของผู้ผลิต มหาวิทยาลัย และสถาบันวิจัย

(๒) วางแผนงานด้านยุทธศาสตร์และนำมาตราฐานระหว่างประเทศและมาตรการด้านความปลอดภัยมาใช้ประโยชน์ เช่น การวางแผนและการเผยแพร่มาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับระบบการผลิตหุ่นยนต์ในรุ่นถัดไป ทั้งนี้ RRI จะทำหน้าที่ตรวจสอบการจัดตั้งและการรักษากฎเกณฑ์ด้านความปลอดภัยของหุ่นยนต์ด้วย

(๓) แบ่งปันและเผยแพร่หลักปฏิบัติที่ดีที่สุดรวมทั้งวางแผนงานโครงการศึกษาวิจัยระหว่างประเทศเพื่อเตรียมรับมือกับการนำหุ่นยนต์มาใช้ประโยชน์ โดย RRI จะมีส่วนร่วมในการพัฒนาความร่วมมือกับสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ด้วย

๒. การพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อมุ่งไปสู่อนาคต

ในการพัฒนาหุ่นยนต์ให้มีความก้าวหน้าจะต้องพัฒนาทั้งในด้านเทคนิคและส่วนประกอบอื่นประกอบกัน เช่น การป้อนข้อมูลให้หุ่นยนต์สามารถมีความคิดของตนเองได้ เพิ่มขีดความสามารถทางด้านร่างกายและความคิด รวมทั้งมีการหลอมรวมเทคโนโลยีพื้นฐานเข้าไว้ด้วยกัน ซึ่งหากญี่ปุ่นสามารถพัฒนาศักยภาพของหุ่นยนต์ได้ตามที่กล่าวมา จะทำให้ญี่ปุ่นสามารถพัฒนาศักยภาพในด้านการผลิตแรงงานและแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศได้อีกด้วย

นอกจากนี้ ญี่ปุ่นต้องให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่จะนำมาใช้ในหุ่นยนต์และเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ ซึ่ง เทคโนโลยีที่ถูกนำมาใช้เหล่านี้จะสร้างผลกระทบต่ออย่างยิ่งใหญ่ต่อปัญญา ประดิษฐ์ การสำรวจและการสแกน กลไกและการเคลื่อนไหว หรือระบบ การควบคุม ตัวอย่างเช่น เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์จะกำหนดให้หุ่นยนต์คิด หรือทำตามคำสั่งที่ได้รับจากมนุษย์หรือจากสภาพแวดล้อมรอบตัว หากมี การศึกษาวิจัยเพื่อที่จะพัฒนาเทคโนโลยีเหล่านี้ให้มีความก้าวหน้ายิ่งขึ้น ใน อนาคตเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์เหล่านี้จะสามารถเผชิญและรองรับกับ ความท้าทายต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. นโยบายที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานด้านวิทยาการหุ่นยนต์

ญี่ปุ่นได้ตระหนักถึงความสำคัญของการกำหนดกฎระเบียบระหว่าง ประเทศร่วมกัน รวมถึงกรอบงานเพื่อเผยแพร่การใช้งานหุ่นยนต์ไปทั่วโลก ซึ่งกฎระเบียบเหล่านี้ต้องสอดคล้องกับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ด้วย ในอดีตที่ผ่านมา การนำหุ่นยนต์มาใช้ในญี่ปุ่นยังมีข้อจำกัดอยู่บ้าง เช่น หุ่นยนต์มีข้อจำกัดในการดำเนินกิจกรรมบางประเภท ได้แก่ การวาดรูป การเชื่อมโลหะ หรือการติดตั้งส่วนประกอบต่าง ๆ ในโรงงาน รัฐบาลญี่ปุ่น จึงได้พิจารณาแล้วเห็นว่า วิธีการที่จะแก้ไขข้อจำกัดต่าง ๆ ของหุ่นยนต์ให้ เหลือน้อยที่สุด คือ การส่งเสริมมาตรฐานระหว่างประเทศรวมทั้งการสร้าง แพลตฟอร์มร่วมกัน เพื่อจะได้อาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศในการ แก้ไขปัญหาาร่วมกัน

๔. การทดสอบหุ่นยนต์ภาคสนาม

เป้าหมายของการปฏิวัติหุ่นยนต์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การสร้าง หุ่นยนต์ให้สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ในทุกแง่มุม ทั้งใน เรื่องชีวิตความเป็นอยู่และการแก้ไขปัญหาทางสังคมในประเด็นต่าง ๆ แผน ปฏิบัติการฉบับนี้จึงได้นำเสนอให้ต้องมี “ขั้นตอนสุดท้าย (final stages)” ก่อนที่จะนำหุ่นยนต์ไปใช้งานจริง ซึ่งการทดสอบหุ่นยนต์ภาคสนามจะช่วย ให้ผู้รับผิดชอบสามารถทดสอบประสิทธิภาพการใช้งานและความปลอดภัย อันเกิดจากการใช้งานหุ่นยนต์ก่อนนำมาใช้ได้จริง

๕. การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

เพื่อให้การนำหุ่นยนต์มาใช้ประโยชน์ได้อย่างกว้างขวางภายในปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) องค์ความรู้ด้านหุ่นยนต์ของมนุษย์เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง ญี่ปุ่นจึงให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยที่ไม่ได้เน้นเพียงแค การให้ความรู้ด้านหุ่นยนต์เท่านั้น แต่รวมถึงการสร้างองค์ความรู้ที่ครอบคลุม หลายด้าน เช่น ด้าน IT ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญด้วย นอกจากนี้ มนุษย์ยังจำเป็นต้องมีความเข้าใจด้านเทคโนโลยี หลักการและขั้นตอนกระบวนการต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้หุ่นยนต์ในสถานที่ทำงาน โดยต้องมีการจัดฝึกอบรมให้แก่ พนักงานและการรับรองคุณวุฒิให้แก่ทั้งผู้ผลิตและผู้ใช้งานหุ่นยนต์

๖. การปฏิรูปด้านกฎหมายหุ่นยนต์

โดยทั่วไปแล้ว หุ่นยนต์ควรต้อง ปฏิบัติตามหลักกฎหมายและกฎระเบียบที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ยังไม่เหมาะสมกับ สภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป ก็มีความจำเป็นต้องกำหนดให้มีกฎระเบียบใหม่ ๆ หรือแก้ไขกฎระเบียบเดิมที่มีอยู่ให้เหมาะสม ยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ญี่ปุ่นกำลังได้รับการ จับตามองจากสหรัฐอเมริกา เยอรมนี และจีน เนื่องจากประเทศเหล่านี้อยู่ระหว่างการพัฒนา เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์โดยเฉพาะด้าน หุ่นยนต์เพื่อแข่งขันกับญี่ปุ่น ดังนั้น การส่งเสริมให้ มีการปฏิรูปกฎหมายจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง ความสมดุลทั้งในแง่ของการลดจำนวนกฎหมาย ที่ไม่จำเป็นและการออกกฎหมายใหม่ที่จะจำเป็น เพื่อรองรับการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ให้เกิด ประสิทธิภาพมากที่สุด

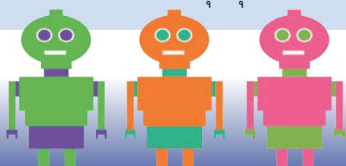
ประเด็นด้านกฎหมายที่ญี่ปุ่นได้ กำหนดเป้าหมายให้ต้องดำเนินการให้แล้ว เสร็จภายในปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) คือ การปฏิรูป ระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ จากหุ่นยนต์ โดยมี RRI เป็นตัวขับเคลื่อน ที่สำคัญ การปฏิรูปกฎหมายแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี ได้แก่


(๑) การผ่อนคลายนโยบาย และ การกำหนดให้มีระบบกฎหมายใหม่และการใช้ ประโยชน์จากสภาพแวดล้อมเพื่อเอื้อประโยชน์ ต่อการใช้งานหุ่นยนต์ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น

⚙️ ความจำเป็นในการกำหนดให้มี ระบบการใช้งานคลื่นวิทยุ (radio wave utilization) เพื่อสนับสนุนการใช้งานหุ่นยนต์

⚙️ การกำหนดคุณภาพความ ปลอดภัยและประสิทธิภาพของเครื่องมือแพทย์ หรือผลิตภัณฑ์ยีนบำบัด

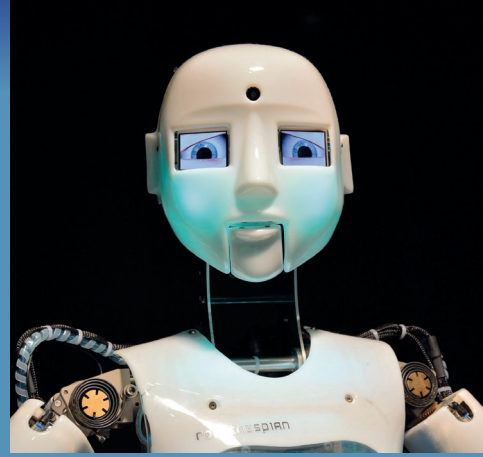
⚙️ การกำหนดให้มีระบบประกัน สุขภาพในระยะยาว



 การออกกฎหมายเพื่อควบคุมยานยนต์หรืออากาศยานไร้คนขับ กฎหมายเกี่ยวกับการบำรุงรักษาและซ่อมแซมโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ และกฎหมายที่เกี่ยวกับความปลอดภัยจากแรงดันสูงจากก๊าซหรือของเหลว เป็นต้น

(๒) การกำหนดให้มีกรอบงานในด้านการคุ้มครองผู้บริโภค

ญี่ปุ่นมีแนวความคิดว่า ในอนาคตอันใกล้หุ่นยนต์จะยังมีอิทธิพลต่อชีวิตประจำวันของคนในสังคมมากยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องสร้างมาตรการด้านการรักษาความปลอดภัยอย่างเข้มแข็งให้แก่ผู้บริโภค โดยอาจให้มีการรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องและจัดให้มีการสอบสวนสาเหตุของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากหุ่นยนต์หรืออยู่ในความรับผิดชอบของผู้ผลิต ซึ่งการรวบรวมข้อมูลและสอบสวนสาเหตุดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานของความสอดคล้องกับกฎหมายหรือกฎระเบียบที่มีอยู่ในปัจจุบัน



อนาคต

เทคโนโลยีด้านหุ่นยนต์ได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วในหลายประเทศที่มีอิทธิพลอย่างสูงต่อโลก เช่น สหรัฐอเมริกาและจีน ทำให้ญี่ปุ่นซึ่งเคยได้รับการยกย่องว่าเป็นเจ้าพ่อแห่งหุ่นยนต์เริ่มที่จะต้องมีการเคลื่อนไหวในการพัฒนาเทคโนโลยีหุ่นยนต์ให้มีความล้ำหน้ามากขึ้น เนื่องจากความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีเป็นตัวแปรสำคัญของการประเมินความเป็นผู้นำของโลกสมัยใหม่ ยุทธศาสตร์ด้านหุ่นยนต์จึงได้ถูกริเริ่มขึ้นเป็นวาระแห่งชาติโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายหน่วยงาน ได้แก่

(๑) Council for Science, Technology and Innovation

(๒) Ministry of Economy, Trade and Industry และ

(๓) Japan Machinery Federation รวมทั้งต้องมีการประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ เช่น ภาคการผลิต ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ ซึ่งสาระสำคัญของยุทธศาสตร์ฉบับนี้ได้คำนึงถึงการนำหุ่นยนต์มาใช้ให้

เกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนของประเทศ มีการกำหนดกรอบความคิดและเป้าหมายไว้อย่างครอบคลุม โดย


ญี่ปุ่นได้กำหนดเป้าหมายไว้ว่า จะต้องผลักดันการปฏิวัติหุ่นยนต์ให้สำเร็จภายในปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) เพื่อเตรียม

นำเสนอในการแข่งขันกีฬาโอลิมปิกและพาราลิมปิกที่ประเทศญี่ปุ่นจะเป็นเจ้าภาพในปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) ที่

จะถึงนี้ รวมถึงเพื่อผลักดันให้ญี่ปุ่นเป็นศูนย์กลางของโลกด้านนวัตกรรมหุ่นยนต์ ส่งเสริมให้ญี่ปุ่นเป็นผู้นำโลก

ในด้านการนำหุ่นยนต์มาใช้ในสังคม และแสดงศักยภาพของญี่ปุ่นให้เป็นที่น่าพอใจยุคใหม่ในด้านหุ่นยนต์รวมถึง

ก้าวทันต่อการเข้ามาของอุปกรณ์ต่าง ๆ ที่ถูกเชื่อมโยงทุกสิ่งเข้าสู่โลกอินเทอร์เน็ต และทำให้มนุษย์สามารถ

สั่งการควบคุมการใช้งานอุปกรณ์ต่าง ๆ ผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตได้ (Internet of Things: IoT) 

๗. การพิจารณาถึงการแข่งขันบนพหุภพด้านหุ่นยนต์

การจัดกีฬาโอลิมปิกและพาราลิมปิกขึ้นที่กรุงโตเกียวปี ๒๐๒๐ (๒๕๖๓) รัฐบาลญี่ปุ่นจำเป็นต้องลงทุนในด้านโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการแข่งขันรวมทั้งการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการคมนาคมขนส่งให้เพิ่มมากขึ้น จึงมีความเป็นไปได้ที่กีฬาโอลิมปิกจะเป็นแรงขับเคลื่อนที่สำคัญอีกประการหนึ่งสำหรับการปฏิวัติหุ่นยนต์ เนื่องจากญี่ปุ่นจะมีการนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาจัดแสดงในการแข่งขันครั้งนี้ด้วย

๘. การกำหนดแนวความคิดพื้นฐานในการใช้ประโยชน์จากหุ่นยนต์ในภาคส่วนต่าง ๆ

ญี่ปุ่นมีแนวคิดที่จะนำหุ่นยนต์มาใช้ประโยชน์กับทุกภาคส่วน ได้แก่ ภาคการผลิต ภาคบริการ ภาคการพยาบาลและการแพทย์ ภาคการก่อสร้าง การเตรียมความพร้อมด้านภัยพิบัติและโครงสร้างพื้นฐาน และภาคอุตสาหกรรมอาหาร การประมง การป่าไม้ และเกษตรกรรม โดยคำนึงถึงประโยชน์ของหุ่นยนต์ที่จะต้องสามารถสนองตอบต่อความต้องการของผู้ใช้งานและสามารถช่วยเหลือสังคมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การอุทธรณ์ คำสั่งทางปกครอง*

๓.

การพิจารณาอุทธรณ์

ศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์**



๓.๑ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

การพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็น “ระบบพิจารณาอุทธรณ์สองชั้น” โดยมาตรา ๔๕ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาในชั้นต้นเพราะเป็นผู้ที่รู้ถึงเหตุผลในการออกคำสั่งทางปกครองเป็นอย่างดี และเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล หรือผู้ควบคุมการปฏิบัติงาน เป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สอง หากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อควบคุมตรวจสอบอีกชั้นหนึ่งว่าการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ชั้นต้นมีความถูกต้องเหมาะสมหรือไม่ อย่างไรก็ตาม ซึ่งจะทำให้การควบคุมตรวจสอบภายในฝ่ายปกครองเป็นไปอย่างรอบคอบ โดยเจ้าหน้าที่ที่จะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในชั้นที่สองเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในกรณีต่าง ๆ ไว้โดยละเอียด เช่น กรณีที่อธิบดีเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ย่อมได้แก่ปลัดกระทรวง

บางกรณีการ “ชี้ตัว” เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์อาจเป็นเรื่องยุ่งยากอยู่บ้าง เช่น กรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ต้องพิจารณาว่าผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำการในฐานะใด หากใช้อำนาจในฐานะราชการส่วนภูมิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๑) ของกฎกระทรวงฯ^๑ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เพราะเป็นผู้ควบคุมชั้นเหนือขึ้นไปชั้นหนึ่งตามข้อ ๒ (๑๔) ของกฎกระทรวงฯ^๒

อีกกรณีหนึ่งซึ่งเป็นปัญหา คือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่อื่น แนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองถือว่าการใช้อำนาจทำคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบอำนาจหรือได้รับมอบหมายเป็นการกระทำในฐานะผู้มอบอำนาจหรือผู้มอบหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่ทำคำสั่งโดยอธิบดีเป็นผู้มอบอำนาจ หรือมอบหมาย ย่อมถือเป็นการกระทำในฐานะอธิบดี ปลัดกระทรวงจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ^๓ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการกฤษฎีกาเคยให้ความเห็นว่า กรณีที่มีใ้การมอบอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นการมอบหมายตามกฎหมายเฉพาะที่บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการ “มอบหมาย” ไว้เป็นกรณีพิเศษ บุคคลที่ได้รับมอบหมาย

* ปรับปรุงจากบทความที่ผู้เขียนได้จัดทำและเผยแพร่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ โดยเพิ่มเติมเนื้อหาให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมทั้งเพิ่มเติมแนวคำวินิจฉัยให้เป็นปัจจุบัน

** ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๖๒๗/๒๕๔๔

^๒ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓/๒๕๕๒

^๓ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙๗/๒๕๔๕, ๓๔๓/๒๕๔๗ และ ๘๐๖/๒๕๕๐

ย่อมมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติกรใด ๆ ดังเช่นเป็นอำนาจของตน ใหใช้เป็นการทำแทนผู้มอบหมาย เช่น กรณีที่กฎหมายการเดินเรือในน่านน้ำไทยกำหนดให้ “เจ้าท่า” หมายถึง อธิบดีกรมเจ้าท่าหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมเจ้าท่ามอบหมาย เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากอธิบดีฯ ย่อมมีฐานะเป็น “เจ้าท่า” เช่นเดียวกับอธิบดีฯ ไม่ถือเป็นการปฏิบัติราชการแทนอธิบดีฯ ถ้าผู้บริหารเทศบาลตำบลได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่า ผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๑๐) ของกฎกระทรวงฯ ไม่ใช่ปลัดกระทรวงคมนาคมซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปของอธิบดีกรมเจ้าท่า^๔ หรือกรณีผู้อำนวยการสำนักงานเจ้าท่าภูมิภาคสาขาได้รับมอบหมายเป็นเจ้าท่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปต้องเป็นไปตามข้อ ๒ (๒) หรือ (๓) ของกฎกระทรวงฯ คือหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต หรืออธิบดีกรมเจ้าท่า สุดแล้วแต่การแบ่งส่วนราชการภายในกรมเจ้าท่า^๕



นอกจากนี้กรณีของคำสั่งทางปกครองซึ่งมีกระบวนการพิจารณาออกคำสั่งที่มีเจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมหลายราย ก็อาจมีปัญหาต้องตีความว่าเจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ เช่น กรณีที่ผู้อำนวยการสำนักการสอบสวนและนิติการ กรมการปกครอง เป็นผู้ออกใบอนุญาต จัดเล่นพนันไฟโป๊กเกอร์ในเขตกรุงเทพมหานครตามกฎหมายการพนัน โดยต้องให้อธิบดีกรมการปกครองเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ การอนุญาตหรือไม่อนุญาตเสียก่อน ผู้ทำคำสั่งทางปกครอง ย่อมหมายถึง อธิบดีกรมการปกครอง ดังนั้น ปลัดกระทรวงมหาดไทยจึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามข้อ ๒ (๔) ของกฎกระทรวงฯ และโดยที่กระทรวงมหาดไทยมีการจัดกลุ่มภารกิจ การพิจารณาอุทธรณ์จึงเป็นอำนาจของหัวหน้ากลุ่มภารกิจด้านกิจการความมั่นคงภายในที่ดูแลงานของกรมการปกครอง^๖

ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดินมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้ เช่น ผู้อำนวยการสำนักคุ้มครองแรงงานเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานในกลุ่มงานของสำนักฯ ย่อมมอบอำนาจให้ข้าราชการในสำนักฯ เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้^๗ หรืออธิบดีกรมสรรพากรเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของสรรพากรพื้นที่ อธิบดีอาจมอบอำนาจให้สรรพากรภาคซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่กำกับควบคุมการปฏิบัติงานของสำนักงานสรรพากรพื้นที่เป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์แทนได้^๘ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สามารถมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นพิจารณาอุทธรณ์แทนได้นั้น เนื่องจากเป็นกรณีที่กฎหมายมิได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะเจาะจง ในลักษณะที่เป็น “อำนาจเฉพาะตัว” แต่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ซึ่งขึ้นอยู่กับว่าเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้นจะเป็นเจ้าหน้าที่ใด อย่างไรก็ดี กรณีของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดโดยเจาะจงให้เจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ และไม่มีบทบัญญัติใดกำหนดโดยชัดเจนให้มีการมอบอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไว้ ผู้ดำรงตำแหน่งที่กฎหมายกำหนดให้เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น ย่อมไม่อาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่อื่นใช้อำนาจแทนได้ เพราะกฎหมายมีวัตถุประสงค์ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์เชี่ยวชาญความเดือดร้อนของบุคคล ซึ่งการมีควินิจฉัยอุทธรณ์ต้องเป็นที่ยุติและเป็นที่สุดภายในฝ่ายบริหาร มิใช่อำนาจในการปฏิบัติราชการโดยทั่วไป แต่เป็นอำนาจเฉพาะตัว จึงไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติราชการแทนได้^๙

^๔ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๔/๒๕๕๔
^๕ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสร็จที่ ๓๔๖/๒๕๕๖
^๖ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓/๒๕๕๒
^๗ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๗๖๙/๒๕๔๖
^๘ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๐๖/๒๕๕๐
^๙ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) เรื่องเสร็จที่ ๑๒๙/๒๕๕๐ และ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เรื่องเสร็จที่ ๒๘๕/๒๕๕๒



๓.๒ ขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์

ในระบบการพิจารณาอุทธรณ์สองชั้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ในชั้นต้น ซึ่งหากเจ้าหน้าที่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็มีอำนาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขคำสั่งเดิมและมีคำสั่งใหม่แจ้งไปยังคู่กรณีได้ โดยพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปภายในระยะเวลาดังกล่าว โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน แต่ถ้ามีเหตุจำเป็นทำให้ไม่สามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จได้ ก็อาจมีหนังสือแจ้งผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดระยะเวลาโดยขยายระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ออกไปได้อีกไม่เกินสามสิบวัน ทั้งนี้ กรณีที่คู่กรณียื่นอุทธรณ์เกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณา ย่อมมิใช่กรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงไม่ต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ แต่ถ้าคู่กรณียื่นอุทธรณ์คำสั่งไม่รับอุทธรณ์ไว้พิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ และเจ้าหน้าที่ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ย่อมต้องรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์วินิจฉัยอุทธรณ์ต่อไป^{๑๐}



สำหรับการนับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จะเริ่มนับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์ แต่ถ้าไม่ปรากฏแจ้งชัดว่าได้รับคำอุทธรณ์เมื่อใด อาจถือว่าได้รับคำอุทธรณ์ในวันที่ลงไว้ในคำอุทธรณ์^{๑๑} แต่บางกรณีอาจถือว่าเจ้าหน้าที่ต้องได้รับคำอุทธรณ์ไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่คู่กรณีมีหนังสืออุทธรณ์ โดยเทียบเคียงหลักเกณฑ์การแจ้งคำสั่งทางปกครอง โดยวิธีส่งทางไปรษณีย์ตอบรับตามมาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่มีบทสันนิษฐานให้ถือว่าได้รับแจ้งเมื่อครบเจ็ดวันนับแต่วันส่งสำหรับกรณีส่งภายในประเทศ^{๑๒} ทั้งนี้ โดยที่ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นระยะเวลากระทำการของเจ้าหน้าที่ ดังนั้น แม้ว่าวันสุดท้ายของระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จะเป็นวันหยุดทำการงานสำหรับเจ้าหน้าที่ แต่ก็ต้องนับรวมเข้าด้วยตามที่กำหนดในมาตรา ๖๔ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จึงครบกำหนดในวันหยุดทำการงานนั้น^{๑๓}

พึงเข้าใจให้เป็นที่ชัดเจนว่า ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นเพียง “ระยะเวลาเร่งรัด” (délai indicatif) ที่ผู้ตรากฎหมายกำหนดขึ้นเพื่อเร่งรัดให้เจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์โดยไม่ชักช้าเท่านั้น มิใช่ “ระยะเวลาบังคับ” (délai impératif) ที่จะส่งผลตัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาอุทธรณ์และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายหลังครบกำหนดระยะเวลาแล้ว ดังนั้น กรณีที่เจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด จึงไม่เป็นเหตุให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมาย^{๑๔} หรือกรณีเจ้าหน้าที่ได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์เมื่อล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ ก็ไม่มีผลทำให้การพิจารณาอุทธรณ์ไม่ชอบด้วยกฎหมายเช่นกัน^{๑๕} อย่างไรก็ตาม หากเจ้าหน้าที่พิจารณาอุทธรณ์ล่าช้าจนเกินสมควรและเกิดความเสียหายแก่ผู้รับคำสั่งทางปกครอง หน่วยงานของรัฐก็อาจต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น และเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์อาจถูกไต่เบียดใช้เงินถ้ากระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

^{๑๐} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๘๔๔/๒๕๔๗

^{๑๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๓๙/๒๕๔๗, ๖๑๕/๒๕๕๔ และ ๖๖๘/๒๕๕๕

^{๑๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๓/๒๕๕๘

^{๑๓} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๖๐๓/๒๕๕๔ และ ๔๕๓/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ พ.๒๑/๒๕๖๐

^{๑๔} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๖๑/๒๕๕๗

^{๑๕} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๒๗๑/๒๕๕๖



แม้ว่าระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์จะมีผลทางกฎหมายต่อเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่มากนัก แต่ในส่วนของคู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครอง การครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์กลับมีผลสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อการใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะวันถัดจากวันครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ถือเป็นวันที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองรู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี โดยไม่จำเป็นต้องรอผลการพิจารณาอุทธรณ์ หากผู้รับคำสั่งทางปกครองประสงค์จะฟ้องคดีขอให้ศาลเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง ก็ต้องฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาดังกล่าว ตามที่กำหนดในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ โดยศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยด้วยว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดว่าเมื่อมีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ให้อายุความสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้น จนกว่าการพิจารณาจะถึงที่สุดหรือเสร็จไปโดยประการอื่นนั้น บทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจนำมาใช้บังคับกับการฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้ เพราะถูกยกเลิกไปโดยปริยายแล้ว หลังจากมีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายไว้ โดยเฉพาะก่อนนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง^{๑๖}

ทั้งนี้ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์อาจครบกำหนดภายในเก้าสิบวัน หากเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปได้มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์อีกสามสิบวันไปยังผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวัน แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ไม่มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาไปยังผู้อุทธรณ์ก่อนครบกำหนดเวลา ย่อมไม่มีผลขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ออกไป เช่น มีหนังสือแจ้งขยายระยะเวลาภายหลังพ้นกำหนดเวลาไปแล้ว^{๑๗} หรือแจ้งการขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ในภายหลังโดยระบุในหนังสือแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์^{๑๘} หรือเจ้าหน้าที่ชั้นต้นเพียงแต่มีหนังสือแจ้งว่าได้รายงานให้เจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปพิจารณาอุทธรณ์ก็ไม่ใช่การขอขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์^{๑๙}



กรณีที่ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ครบกำหนดภายในหกสิบวัน เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปไม่ได้แจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ โดยถูกต้อง ย่อมถือว่าวันถัดจากวันครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์เป็นวันที่คู่กรณีรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี และต้องใช้สิทธิฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันดังกล่าว หากคู่กรณีฟ้องคดีภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาฟ้องคดีเก้าสิบวันแล้ว ศาลย่อมไม่อาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ และแม้ผู้ฟ้องคดีจะอ้างว่าเข้าใจโดยสุจริตว่าต้องรอฟังคำวินิจฉัยอุทธรณ์ก่อน หากเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์จึงจะนำคดีมาฟ้อง ศาลก็ถือว่าเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน ไม่อาจอ้างเป็นเหตุขยายอายุความฟ้องร้องต่อศาลได้^{๒๐} และการที่เจ้าหน้าที่ไม่ได้แจ้งให้ทราบถึงวันที่รู้หรือควรรู้เหตุแห่งการฟ้องคดี ก็ไม่มีผลขยายระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ เพราะบทบัญญัติดังกล่าวใช้กับกรณีที่มีการแจ้งคำสั่ง แต่ไม่ได้ระบุวิธีการยื่นคำฟ้องและระยะเวลาฟ้องคดีไว้เท่านั้น^{๒๑} อย่างไรก็ดี หากต่อมาเจ้าหน้าที่ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ซึ่งถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่เกิดขึ้นใหม่ที่มีผลเข้าไปแทนที่คำสั่งทางปกครองที่ถูกอุทธรณ์โต้แย้ง และคู่กรณีได้ฟ้องโต้แย้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ภายในระยะเวลาฟ้องคดีศาลปกครองอาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้^{๒๒} แต่ถ้าฟ้องคดีก่อนที่เจ้าหน้าที่จะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่ามีความประสงค์จะขอเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ด้วย^{๒๓}

^{๑๖} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๕๒/๒๕๕๘ ยืนยันโดยคำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๑๐๔/๒๕๕๙

^{๑๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๓/๒๕๕๘

^{๑๘} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๓๖๓/๒๕๕๘

^{๑๙} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๓๑/๒๕๕๘

^{๒๐} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คบ.๔๕/๒๕๕๙

^{๒๑} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๐๘/๒๕๕๙

^{๒๒} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ คป.๑๗๒/๒๕๕๘, ๓๐๒/๒๕๕๘, ๓๒๐/๒๕๕๘, ๓๔๒/๒๕๕๘, ๓๖๓/๒๕๕๘, ๓๖๕/๒๕๕๘, ๓๗๖/๒๕๕๘, ๔๓๗/๒๕๕๘ และ ๕๘๘/๒๕๕๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๙๖๗/๒๕๕๘

^{๒๓} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๒๓๑/๒๕๕๘

หลักที่ให้ผู้กรณีสั่งคำสั่งทางปกครองฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งได้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้วนั้น มีขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้รับคำสั่งทางปกครอง เพราะการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครองอาจมีความล่าช้า หากผู้รับคำสั่งไม่สามารถโต้แย้งคำสั่งทางปกครองต่อศาลได้ จนกว่าฝ่ายปกครองจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ย่อมไม่เป็นธรรมต่อผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม หลักที่ให้ผู้รับคำสั่งทางปกครอง “ไปศาลได้เร็วขึ้น” นี้ ก็มีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่ไม่น้อย เห็นได้จากหลายกรณีที่ผู้ฟ้องคดีนำคำสั่งทางปกครองมาฟ้องหลังจากล่วงพ้นระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ไปแล้ว เพราะโดยส่วนใหญ่ผู้รับคำสั่งทางปกครองที่ไม่มีความรู้ทางกฎหมายย่อมเข้าใจว่า เมื่อยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว ก็ต้องรอจนกว่าฝ่ายปกครองจะมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ จึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ ไม่รู้ว่าตนมีสิทธิฟ้องคดีได้เมื่อครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ และต้องฟ้องคดีภายในระยะเวลาเท่าใด เนื่องจากไม่มีการแจ้งสิทธิฟ้องคดีให้ทราบ ซึ่งแตกต่างจากกรณีที่ฝ่ายปกครองแจ้งคำสั่งทางปกครอง (ที่ไม่อาจอุทธรณ์ได้) หรือคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังผู้กรณีสั่ง ซึ่งจะมีการแจ้งสิทธิฟ้องคดีโดยระบุวิธีการและระยะเวลายื่นคำฟ้องไว้ด้วย หรือแม้ในกรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองจะรู้ถึงหลักการของมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ แต่ก็อาจมีปัญหาดังกล่าวอีกว่า วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี คือวันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่ได้มีหนังสืออุทธรณ์ต่อหน่วยงานทางปกครอง (ระยะเวลาทั่วไป) หรือจะเป็นวันที่พ้นกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์หกสิบวันตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หากไม่มีการแจ้งขยายระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ โดยถือว่าเป็นกรณีที่ “มีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น” ตามข้อยกเว้นในตอนท้ายของมาตรา ๔๙

ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนี้ทำให้ผู้รับคำสั่งทางปกครองต้องเสียสิทธิฟ้องคดีมานักต่อนัก ดังนั้น เพื่อให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีได้อย่างแท้จริง จึงสมควรมีกลไกที่ทำให้ประชาชนได้รู้ถึงสิทธิในการฟ้องคดีอย่างชัดเจน โดยมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดให้ฝ่ายปกครองต้องออก “ใบรับคำอุทธรณ์” ให้แก่ผู้ยื่นอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง โดยในใบรับคำอุทธรณ์จะต้องมีรายการดังต่อไปนี้ (๑) วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์และ (๒) วันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ (ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายกลาง : หกสิบวัน ในกรณีปกติ หรือเก้าสิบวันในกรณีที่ขยายระยะเวลา หรือระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะ) พร้อมทั้งระบุด้วยว่าหากครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ผู้อุทธรณ์ยังไม่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันถัดจากวันครบกำหนดเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ส่วนหลักเกณฑ์ข้างต้นควรมี “สภาพบังคับ” (sanction) อย่างไรก็ดีอยู่หลายทางเลือกด้วยกัน ทางหนึ่ง คือ กรณีที่ไม่มีการออกใบรับคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์ หรือใบรับคำอุทธรณ์มีได้รายการต่าง ๆ ไว้โดยถูกต้องครบถ้วน เจ้าหน้าที่ที่ยอมไม่อาจกระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ ขึ้นใช้ยื่นต่อผู้กรณีสั่งได้ กล่าวอีกนัยหนึ่งผู้กรณีสั่งอาจฟ้องคดีขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองเมื่อล่วงพ้นระยะเวลาฟ้องคดีไปแล้วได้ หรือหากแนวทางดังกล่าวเป็น “ยาแรง” และกระทบต่อความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมายมากเกินไป ก็อาจเทียบเคียงกลไกการขยายระยะเวลาฟ้องคดีตามมาตรา ๕๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ มาใช้ โดยถือว่ากรณีที่ผู้กรณีสั่งไม่มีการออกใบรับคำอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์หรือใบรับคำอุทธรณ์มีได้รายการต่าง ๆ ไว้โดยถูกต้องครบถ้วนให้ขยายระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลปกครองออกไปเป็นหนึ่งปี นับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ ทั้งนี้ ในทำนองเดียวกันกับการขยายระยะเวลาฟ้องคดีในกรณีที่ผู้กรณีสั่งไม่มีการระบุวิธีการและระยะเวลายื่นคำฟ้องในคำสั่งทางปกครองที่แจ้งไปยังผู้กรณีสั่ง



ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง จะนำมาใช้ในกรณีที่กฎหมายเฉพาะมิได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมมีระยะเวลาสูงสุดไม่เกินเก้าสิบวันนับแต่วันที่เจ้าหน้าที่ได้รับคำอุทธรณ์^{๒๔} ส่วนกรณีในเรื่องใดที่กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นการเฉพาะแล้ว การพิจารณาอุทธรณ์ย่อมกระทำภายในระยะเวลาที่กำหนดนั้น ไม่นำระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ เช่นพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ที่กำหนดในมาตรา ๒๕ วรรคสอง ให้รัฐมนตรีวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสร็จสิ้นภายในหกสิบวันนับแต่วันที่รับคำอุทธรณ์^{๒๕}

ทั้งนี้ ระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะโดยส่วนใหญ่จะเป็น “ระยะเวลาเร่งรัด” เช่นเดียวกับระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง อย่างไรก็ตาม บางกรณีกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์ไว้ในลักษณะที่เป็น “ระยะเวลาบังคับ” โดยการครบกำหนดระยะเวลาทำให้เกิด “คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยาย” เช่น มาตรา ๖๗ วรรคสอง แห่ง

พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติ “พิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับอุทธรณ์ ถ้าพิจารณาไม่เสร็จภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวให้ถือว่าเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์” ดังนี้ การครบกำหนดระยะเวลาย่อมทำให้เกิด “คำสั่งเห็นชอบโดยปริยาย” (décision implicite d'acceptation) กับคำอุทธรณ์ของคู่กรณี โดยศาลปกครองสูงสุดเคยวินิจฉัยว่า กรณีที่คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติได้มีมติยกอุทธรณ์ของคู่กรณีก่อนครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์สามสิบวัน แต่มีหนังสือแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไปยังคู่กรณีภายหลังล่วงพ้นกำหนดระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว ก็ถือว่ามี การพิจารณาอุทธรณ์ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดแล้ว^{๒๖} ส่วนกรณีที่ครบกำหนดระยะเวลาพิจารณาอุทธรณ์แล้ว คณะกรรมการฯ ยังมีได้วินิจฉัยสั่งการใด ๆ คณะกรรมการฯ ย่อมถูกต้องอำนาจในการทำคำวินิจฉัยอุทธรณ์ หากคณะกรรมการฯ มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ อาจพิเคราะห์ได้ว่า เป็นการ “เพิกถอน” คำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยปริยายที่เกิดขึ้นโดยผลของกฎหมายก่อนหน้านั้น



๓.๓ ขอบเขตของการพิจารณาอุทธรณ์

มาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองและเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไป มีอำนาจอย่างกว้างขวางในการพิจารณาอุทธรณ์ โดยสามารถทบทวนคำสั่งได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย หรือความเหมาะสม และอาจเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือเพิกถอนคำสั่งไปในทางใดก็ได้ ทั้งนี้ การทบทวนคำสั่งทางปกครองจึงไม่จำเป็นต้องกระทำในทางที่เป็นผลดีต่อผู้อุทธรณ์เสมอไป (reformatio in melius) แต่อาจทบทวนในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์ก็ได้ (reformatio in peius) เพราะมีแนวคิดในทางกฎหมายปกครองว่า ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ไม่ผูกพันอยู่กับคำขอของผู้อุทธรณ์ (ที่ขอให้ผ่อนหนักเป็นเบา) แต่ต้องพิจารณาและมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์โดยคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองเป็นสำคัญ และหากจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงคำสั่งในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นก็สามารถกระทำได้ ซึ่งการที่ผู้อุทธรณ์ขอให้ทบทวนคำสั่งทางปกครอง เท่ากับผู้อุทธรณ์ทำให้เกิดความไม่มั่นคงแน่นอนของคำสั่งทางปกครองนั่นเอง จึงต้องยอมรับ “ความเสี่ยง” ที่เจ้าหน้าที่อาจพิจารณาในทางที่เป็นผลร้าย ซึ่งหลัก reformatio in peius ชอบที่จะใช้กับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะฉบับต่าง ๆ ด้วย หากกฎหมายในเรื่องใดมิได้กำหนดขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ไว้เป็นพิเศษหรือห้ามมิให้พิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น ตัวอย่างเช่น กรณีที่

^{๒๔} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๒๒/๒๕๔๖, ๕๖๕/๒๕๔๗, ๑๗๖/๒๕๕๒, ๕๙๑/๒๕๕๔, ๕/๒๕๕๗ และ ๒๔๔/๒๕๕๘ (ประชุมใหญ่)

^{๒๕} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๕๘/๒๕๕๐

^{๒๖} คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๑๙๗๖/๒๕๕๙ : คณะกรรมการภาพยนตร์และวีดิทัศน์แห่งชาติต้องพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งพักใช้ใบอนุญาตให้เสร็จภายในสามสิบวันตามที่กำหนดในมาตรา ๖๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ฯ คือ ภายในวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ซึ่งปรากฏว่า คณะกรรมการฯ ได้ประชุมมีมติยกอุทธรณ์เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงถือได้ว่ามีการพิจารณาอุทธรณ์ภายในสามสิบวันตามที่กฎหมายกำหนด ส่วนการมีหนังสือลงวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์ และผู้อุทธรณ์ได้รับหนังสือ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ เป็นเพียงการแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์เท่านั้น



กรมทางหลวงเวนคืนทรัพย์สินเพื่อสร้างทางหลวง และมีคำสั่งให้จัดซื้อสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนซึ่งใช้การไม่ได้บางส่วน แต่ผู้ถูกเวนคืนไม่พอใจจึงยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมขอให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือทั้งหมด รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจทบทวนคำสั่งของเจ้าหน้าที่เวนคืนได้ตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไม่เวนคืนสิ่งปลูกสร้างของผู้ถูกเวนคืนเลย อันเป็นการเพิกถอนคำสั่งกรมทางหลวงที่ให้เวนคืนสิ่งปลูกสร้างบางส่วน^{๒๓}

ในเรื่องการทบทวนคำสั่งทางปกครองในทางที่เป็นผลร้ายแก่ผู้อุทธรณ์นั้น มีข้อสังเกตว่า แนวคำพิพากษาศาลฎีกาไม่ยอมรับให้คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากรเปลี่ยนแปลงการประเมินภาษีอากรในทางที่เพิ่มภาระแก่ผู้อุทธรณ์ หากเป็นการพิจารณาประเด็นใหม่นอกเหนือจากที่พนักงานประเมินได้ประเมินไว้และมีการอุทธรณ์^{๒๔} ซึ่งมีผู้ให้ความเห็นว่าแนวทางดังกล่าวจะไม่สอดคล้องกับหลักตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่บัญญัติให้ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์สามารถเปลี่ยนแปลงคำสั่งทางปกครองในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้นแก่ผู้อุทธรณ์ได้^{๒๕}

สำหรับอำนาจในการทบทวน “ความเหมาะสม” ของคำสั่งทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาอุทธรณ์นั้น มีปัญหาว่าคิดว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทุกประเภทจะมีอำนาจดังกล่าวหรือไม่ โดยในส่วนของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น “คณะกรรมการ” ผู้ยกร่างกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำอธิบายว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะมีสถานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” จึงมีอำนาจทบทวนได้เฉพาะความชอบด้วยกฎหมาย ไม่รวมถึงความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง มาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงกำหนดให้ขอบเขตการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น “คณะกรรมการ” เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่องไม่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กว้างขวางดังเช่นที่บัญญัติในมาตรา

๔๖ ซึ่งแตกต่างจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองทั่ว ๆ ไปที่อยู่ใต้อำนาจการบังคับบัญชา ซึ่งผู้บังคับบัญชาย่อมมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ได้ทั้งในปัญหาข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง^{๒๖} นอกจากนี้ ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็เคยมีผู้เสนอความเห็นว่าการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น และมีอำนาจตามมาตรา ๔๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่จะทบทวนได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองนั้น การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นผู้มีอำนาจกำกับดูแลสามารถทบทวนความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครองได้ด้วย อาจไม่สอดคล้องกับหลักการกำกับดูแลที่ให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรผู้ถูกกำกับดูแลเท่านั้น จึงสมควรพิจารณาปรับปรุงระบบการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ สมควรตัดอำนาจตรวจสอบความเหมาะสม และคงอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายไว้เท่านั้น ส่วนกรณีที่เป็นภาระหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรปกครองส่วนกลางหรือเป็นเรื่องเกี่ยวพันกับผลประโยชน์โดยรวมขององค์กรปกครองส่วนกลาง อาจยอมรับให้ผู้กำกับดูแลสามารถตรวจสอบได้ทั้งความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของคำสั่งทางปกครอง^{๒๗}



^{๒๓} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๗/๒๕๕๕

^{๒๔} คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๐๓๘/๒๕๕๑ และ ๑๐๓๔๑/๒๕๕๐

^{๒๕} ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม และดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม, “พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ใช้บังคับกับการประเมินและการอุทธรณ์ตามประมวลรัษฎากรเพียงใด?”, บทบัณฑิตย ปีที่ ๖๘ ฉบับที่ ๒ (๒๕๕๕), หน้า ๑ - ๑๕

^{๒๖} ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีริชการพิมพ์, ๒๕๔๐) หน้า ๓๙๗

^{๒๗} บรรเจิด สิงคะเนติ และอนุชา สุนสวัสดิกุล, “ปัญหาการพิจารณาอุทธรณ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”, รวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์ www.publaw.net เล่ม ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ (๒๕๕๖) หน้า ๑ - ๖





๓.๔ การมีคำวินิจฉัยอุทธรณ์และออกคำสั่งทางปกครองใหม่

โดยที่คำวินิจฉัยอุทธรณ์เป็น “คำสั่งทางปกครอง” และการพิจารณาอุทธรณ์เป็น “การพิจารณาทางปกครอง” กรณีจึงอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ในเรื่องขั้นตอนการทำคำสั่งทางปกครอง และรูปแบบของคำสั่งทางปกครองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เช่นเดียวกับคำสั่งทางปกครองในกรณีอื่น ๆ โดยผู้อุทธรณ์มีสิทธิในฐานะ “คู่กรณี” ในกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิได้รับแจ้งสิทธิและหน้าที่ในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (มาตรา ๒๗) สิทธิในการได้รับทราบข้อเท็จจริงและโต้แย้งแสดงพยานหลักฐานก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครองที่กระทบสิทธิ (มาตรา ๓๐) (โดยเฉพาะกรณีที่เจ้าหน้าที่จะยกอุทธรณ์หรือพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้ายยิ่งขึ้น) สิทธิในการขอตรวจดูเอกสารที่จำเป็น (มาตรา ๓๑) สิทธิในการมีทนายความหรือที่ปรึกษา (มาตรา ๒๓) ฯลฯ สำหรับคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องมีเนื้อหาชัดเจนพอที่จะเข้าใจได้ (มาตรา ๓๔) ระบุวัน เดือน ปีที่ทำคำสั่ง ชื่อและตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง พร้อมทั้งลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่นั้น (มาตรา ๓๖)^{๓๒} และที่สำคัญคำวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องจัดให้มีเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือเอกสารแนบท้ายด้วย (มาตรา ๓๗ วรรคสอง ประกอบกับประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เรื่อง คำสั่งทางปกครองที่ต้องระบุเหตุผลไว้ในคำสั่งหรือในเอกสารแนบท้ายคำสั่ง) โดยเหตุผลต้องประกอบด้วย ข้อเท็จจริง ข้อกฎหมาย และข้อสนับสนุนการใช้ดุลพินิจ นอกจากนี้ คำวินิจฉัยอุทธรณ์ (ในกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยกับคำอุทธรณ์) จะต้องจัดแจ้งสิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองให้คู่กรณีทราบด้วย โดยระบุวิธีการและระยะเวลายื่นคำฟ้อง ทั้งนี้ตามที่กำหนดในมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ

เมื่อสิ้นสุดกระบวนการพิจารณาอุทธรณ์แล้ว อาจจะต้องมีการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ในเรื่องที่มีการอุทธรณ์นั้น จึงมีปัญหาคำพิจารณาว่า เจ้าหน้าที่ใดจะเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองใหม่: เจ้าหน้าที่ซึ่งต้นผู้ทำคำสั่งทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ซึ่งเหนือขึ้นไปเป็นผู้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ ทั้งนี้ กรณีที่เป็นการอุทธรณ์ขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์และรายงานให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไป วินิจฉัยอุทธรณ์ถ้าเจ้าหน้าที่ซึ่งเหนือขึ้นไปเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ เจ้าหน้าที่ซึ่งเหนือขึ้นไปนั้นย่อมมีอำนาจเพิกถอนคำสั่งทางปกครองเดิมได้เอง ไม่ต้องส่งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้นผู้ทำคำสั่งเป็นผู้เพิกถอนคำสั่ง ดังที่เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะ^{๓๓} ส่วนกรณีที่เป็นการอุทธรณ์ขอให้เจ้าหน้าที่ออกคำสั่งทางปกครอง (เนื่องจากเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่งปฏิเสธ ไม่ออกคำสั่งทางปกครอง เช่น ไม่อนุมัติอนุญาต) ในระบบกฎหมายเยอรมัน ยังมีความเห็นในทางวิชาการไม่ลงรอยกันอยู่ว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปจะมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองใหม่ตามคำขอของคู่กรณีได้เองหรือไม่ โดยนักวิชาการส่วนใหญ่เห็นว่า หากเจ้าหน้าที่ซึ่งเหนือขึ้นไปเห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ก็อาจออกคำสั่งทางปกครองใหม่ตามคำขอของคู่กรณีได้เอง ไม่ต้องส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้นดำเนินการออกคำสั่งอีก ซึ่งอำนาจในการออกคำสั่งทางปกครองใหม่ได้เองนี้ เป็นไปตามหลักการถ่ายโอนอำนาจพิจารณาเรื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง (เจ้าหน้าที่ซึ่งต้น) ไปยังเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้นเหนือขึ้นไปในกรอบของการพิจารณาอุทธรณ์ ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์

^{๓๒} โดยกรณีคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ตามกฎหมายเฉพาะซึ่งมีฐานะเป็น “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” คำวินิจฉัยอุทธรณ์ต้องมีลายมือชื่อของกรรมการที่วินิจฉัยเรื่องนั้น (มาตรา ๘๔) หากไม่มีลายมือชื่อของกรรมการย่อมเป็นคำวินิจฉัยที่ไม่สมบูรณ์ (ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๙๑๓/๒๕๕๘)

^{๓๓} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสร็จที่ ๔๐๘/๒๕๕๖ : เมื่อพระราชบัญญัติวิชาชีพบัญชี พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งลงโทษของคณะกรรมการจรรยาบรรณ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพบัญชีย่อมเป็นผู้มีอำนาจในการทำคำสั่งทางปกครองชั้นใหม่ ซึ่งมีผลบังคับเหนือคำสั่งทางปกครองเดิมของคณะกรรมการจรรยาบรรณ และมีหน้าที่แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องทราบผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ โดยไม่จำเป็นต้องสั่งให้คณะกรรมการจรรยาบรรณในฐานะผู้ออกคำสั่งลงโทษดำเนินการแก้ไขคำสั่งเดิมให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์แต่อย่างใด



ชั้นเหนือขึ้นไปมี “สิทธิ” ที่จะดำเนินการแทนที่
เจ้าหน้าที่ชั้นต้นซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของตน
ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ชั้น
เหนือขึ้นไปสามารถออกคำสั่งทางปกครองใหม่ได้
เองนี้ มีข้อดีตรงที่ทำให้ข้อพิพาทยุติลงโดยเร็ว เพราะ
ไม่ต้องมีการสั่งการหรือส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่
ชั้นต้นดำเนินการออกคำสั่งทางปกครองอีก^{๓๔} ในระบบ
กฎหมายไทย ยังไม่มีความชัดเจนในประเด็นนี้ แต่


โดยปกติเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปมักจะส่งเรื่องกลับไปให้เจ้าหน้าที่ชั้นต้น
เป็นผู้ออกคำสั่งทางปกครองใหม่ ซึ่งการที่เจ้าหน้าที่ชั้นต้นทำคำสั่ง
ทางปกครองใหม่ตามคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ชั้นเหนือขึ้นไปมี
ผลทางกฎหมายสำคัญบางประการ กล่าวคือ กรณีที่เจ้าหน้าที่ชั้นต้น
ตรวจพบว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้น
ไม่ชอบด้วยกฎหมายและจะเพิกถอนคำสั่ง ก็ต้องเสนอเรื่องให้เจ้าหน้าที่
ชั้นเหนือขึ้นไปเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์เสียก่อน เจ้าหน้าที่ชั้นต้นผู้ทำ
คำสั่งจึงจะเพิกถอนคำสั่งนั้นได้^{๓๕}



๓.๕ การถอนอุทธรณ์

กฎหมายเฉพาะในบางเรื่องอาจกำหนดให้คู่กรณีมีสิทธิถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไข
ในการถอนอุทธรณ์ไว้ด้วย สำหรับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับการถอน
อุทธรณ์ไว้ แต่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ให้ความเห็นว่า เมื่อการอุทธรณ์เป็นสิทธิของคู่กรณีในกระบวนการ
พิจารณาทางปกครอง คู่กรณีย่อมสละสิทธิดังกล่าวได้โดยขอถอนอุทธรณ์ที่ยื่นไปแล้ว แต่ต้องถอนอุทธรณ์ในระหว่างที่ยังอยู่ใน
การพิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ซึ่งจะมีผลให้การพิจารณาอุทธรณ์เป็นอันระงับ แต่ถ้าผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์
ได้มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว กระบวนการพิจารณาอุทธรณ์ย่อมเป็นอันเสร็จสิ้นลง และล่วงพ้นขั้นตอนที่ขอถอนอุทธรณ์ได้
เจ้าหน้าที่ต้องสั่งไม่รับคำขอถอนอุทธรณ์^{๓๖} สำหรับรูปแบบของคำขอถอนอุทธรณ์ เมื่อคำอุทธรณ์ต้องทำเป็นหนังสือ คำขอ
ถอนอุทธรณ์ก็ย่อมต้องทำเป็นหนังสือเช่นกัน ส่วนประเด็นว่าหากคู่กรณีได้ถอนอุทธรณ์ไปแล้วแต่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังเหลืออยู่
คู่กรณีจะยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้อีกหรือไม่นั้น เห็นว่าการถอนอุทธรณ์มิได้มีผลให้สิทธิอุทธรณ์ที่มีอยู่ตามกฎหมายระงับไป トラบใด
ที่ระยะเวลาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุด คู่กรณีย่อมใช้สิทธิยื่นอุทธรณ์ใหม่ได้ แต่จะต้องเป็นการอุทธรณ์ในประเด็นอื่น มิใช่ประเด็น
เดิมที่เคยอ้างในอุทธรณ์ที่ถอนไป มิฉะนั้นย่อมเป็นการอุทธรณ์ซ้ำซึ่งไม่น่าจะกระทำได้ ทั้งนี้ การที่คู่กรณีถอนอุทธรณ์อาจเป็น
เพราะไม่ติดใจที่จะโต้แย้งคำสั่งทางปกครองอีกหรือไม่อยากเสี่ยงต่อการที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาอุทธรณ์ในทางที่เป็นผลร้าย
ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม คู่กรณีควรคิดให้รอบคอบก่อนที่จะตัดสินใจถอนอุทธรณ์ เพราะการถอนอุทธรณ์ย่อมทำให้ระงับไปซึ่งสิทธิ
ฟ้องคดีต่อศาลปกครอง เพราะถือว่ามิได้อุทธรณ์ก่อนฟ้องคดี^{๓๗}

การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนที่
คาบเกี่ยวหรือเป็น “รอยต่อ” ระหว่างการพิจารณาในชั้น
เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองและการพิจารณาคดีในชั้นศาล การที่
ระบบกฎหมายไทยใช้ระบบอุทธรณ์บังคับ ยิ่งทำให้การอุทธรณ์
คำสั่งทางปกครองเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ แต่ปัจจุบัน
ต้องยอมรับว่า ระบบอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองยังมีหลายจุดที่

“เปราะบาง” และอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนในการเข้าถึง
กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง ส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจาก
ตัวบทกฎหมายที่ยังไม่สมบูรณ์ จึงสมควรที่จะจะมีการ
แก้ไขปรับปรุงหรือเพิ่มเติมบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่
ขาดหายไปให้ครบถ้วน เพื่อคุ้มครองสิทธิของคู่กรณีผู้รับ
คำสั่งทางปกครอง 

^{๓๔} PRÉVÉDOUROU (E.), อ้างแล้วใน (๑), pp. ๒๕๗ - ๒๖๑

^{๓๕} ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เรื่องเสรีที่ ๒๐๘/๒๕๖๐ : กรณีที่อุตสาหกรรมจังหวัดได้ออกใบอนุญาตประกอบกิจการโรงงานตามคำวินิจฉัย
อุทธรณ์ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เมื่อการออกใบอนุญาตของอุตสาหกรรมจังหวัดเป็นไปโดยผลของคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีฯ
หากต่อมามีการตรวจพบว่าใบอนุญาตไม่ชอบด้วยกฎหมาย การจะเพิกถอนใบอนุญาตย่อมมีความจำเป็นต้องเพิกถอนคำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรี
เสียก่อน เนื่องจาก คำวินิจฉัยอุทธรณ์ของรัฐมนตรีมีผลบังคับให้อุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งต้องออกใบอนุญาต เมื่อรัฐมนตรีได้เพิกถอน
คำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว อุตสาหกรรมจังหวัดย่อมมีหน้าที่ออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตให้สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีต่อไป

^{๓๖} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๓๑๙/๒๕๕๑ และข้อสังเกต ท้ายความเห็นโดย ศุภวัฒน์ สิงห์สุวชัย ในวารสารกฎหมาย
ปกครอง, เล่ม ๒๗ ตอน ๒ (๒๕๕๓), หน้า ๑๕๓ - ๑๖๗

^{๓๗} คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๒๐๕/๒๕๕๐ และ ๖๐๓/๒๕๕๐





รายงานผลการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑

รอบการประเมินที่ ๑ (๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ - ๓๑ มีนาคม ๒๕๖๑) (ผลการประเมินตนเอง: Self Assessment)

องค์ประกอบ/ตัวชี้วัด	คำเป้าหมาย (๑ เดือน)	ผลการดำเนินงาน (๑ เดือน)	ผลการประเมินระดับตัวชี้วัด		ผลการประเมินระดับองค์ประกอบ			ผลการประเมินระดับส่วนราชการ		
			ผ่าน	ไม่ผ่าน	สูงกว่าเป้าหมาย	เป็นไปตามเป้าหมาย	ต่ำกว่าเป้าหมาย	ระดับคุณภาพ	ระดับมาตรฐาน	ระดับต้องปรับปรุง
องค์ประกอบที่ ๑ Function Base ตัวชี้วัดที่ ๑.๑ ร้อยละความสำเร็จในการตรวจพิจารณากฎหมายแล้วเสร็จ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย ๑.๑ (๑) ระดับพระราชบัญญัติ ร้อยละ ๖๕ ๑.๑ (๒) ระดับพระราชกฤษฎีกา และกฎกระทรวง/ต่ำกว่า ร้อยละ ๖๕ ตัวชี้วัดที่ ๑.๒ ร้อยละความสำเร็จของการให้ความเห็นทางกฎหมาย : ความเห็นทั่วไป ร้อยละ ๔๕ ตัวชี้วัดที่ ๑.๓ จำนวนกฎหมายที่มีการจัดทำเจตนากรมน์ทางกฎหมาย ๑๐ ฉบับ ๑๐ ฉบับ ✓	ร้อยละ ๖๕ ร้อยละ ๖๕ ร้อยละ ๔๕ ๑๐ ฉบับ	ร้อยละ ๘๙.๔๗ ✓ ร้อยละ ๘๘.๓๘ ✓ ร้อยละ ๖๐.๑๔ ✓ ๑๐ ฉบับ ✓	✓ ✓ ✓	- - -						
องค์ประกอบที่ ๒ Agenda Base ตัวชี้วัดที่ ๒.๑ การสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ๒.๑ (๑) ร้อยละการดำเนินการตามแผนการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ๒.๑ (๒) ร้อยละการชี้แจงประเด็นสำคัญที่ทันต่อสถานการณ์ (ถ้ามี) ไม่มีประเด็นชี้แจง ✓ ตัวชี้วัดที่ ๒.๒ ระดับความสำเร็จของการจัดทำพระราชบัญญัติรองรับตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ร่างพระราชบัญญัติรองรับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย	ร้อยละ ๑๐๐ ตามแผนฯ ร้อยละ ๑๐๐ ร่างพระราชบัญญัติรองรับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย	ร้อยละ ๑๐๐ ตามแผนฯ ✓ ไม่มีประเด็นชี้แจง ✓ ร่างพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ... ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๖ มี.ค. ๖๑ ✓	✓ ✓ ✓	- - -						✓
องค์ประกอบที่ ๔ Innovation Base ตัวชี้วัดที่ ๔.๑ การพัฒนานวัตกรรม พิจารณาจากคุณภาพของนวัตกรรม มีผลการประเมินตั้งแต่ ๕๐ คะแนน ขึ้นไป ตัวชี้วัดที่ ๔.๒ การพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ดำเนินกิจกรรมได้ ร้อยละ ๘๐	พิจารณาจากคุณภาพของนวัตกรรม มีผลการประเมินตั้งแต่ ๕๐ คะแนน ขึ้นไป ดำเนินกิจกรรมได้ ร้อยละ ๘๐	อยู่ระหว่างการจัดทำนิยามงาน (รอบที่ ๑ ไม่ต้องรายงาน) *ร้อยละ ๘๕ ✓	✓ ✓	- -						
องค์ประกอบที่ ๕ Potential Base ตัวชี้วัดที่ ๕.๑ การจัดทำและดำเนินการตามแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ วัตถุประสงค์ ๕.๑ การจัดทำและดำเนินการตามแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ ตัวชี้วัดที่ ๕.๒ การดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปองค์การ วัตถุประสงค์ ๕.๒ การดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปองค์การ	วัตถุประสงค์ ๕.๑ การจัดทำและดำเนินการตามแผนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ วัตถุประสงค์ ๕.๒ การดำเนินการจัดทำแผนปฏิรูปองค์การ	ผลผลิตโครงการ ร้อยละ ๙๒.๕๐ ผลการเบิกจ่าย ร้อยละ ๓๔.๓๒ (เป็นไปตามเป้าหมาย) ✓ ดำเนินงานจัดทำข้อมูลครบถ้วนตามที่กำหนด ✓	✓ ✓	- -						

หมายเหตุ: *ยังไม่ประเมินผลการดำเนินงานกิจกรรมการลดพลังงาน เดือนมีนาคม ๒๕๖๑





» นางสาวจรรवरณ เสงตระกูล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเจริญพระพุทธมนต์ เนื่องในโอกาสวันสงกรานต์ ประจำปี ๒๕๖๑ เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๖๑ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า) โดยมีคณะผู้บริหาร กรรมการกฤษฎีกา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมกิจกรรม

» นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีปิดการฝึกอบรมหลักสูตร การร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๑๘ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ ณ โรงแรม เอส.ดี. อเวนิว การฝึกอบรมฯ จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๙ มกราคม - ๒๑ มีนาคม ๒๕๖๑ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักกฎหมายภาครัฐมีความรู้พื้นฐานเกี่ยวกับกระบวนการจัดทำและยกร่างกฎหมาย การตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย สามารถร่างกฎหมายได้อย่างถูกต้องและมี ประสิทธิภาพตามรูปแบบของกฎหมาย ตลอดจนแนวคิด และทฤษฎีการตีความกฎหมาย หลักการและวิธีการของ การให้ความเห็นทางกฎหมาย ฯลฯ



» นางภาณุมาศ สิทธิเวดิน กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานในพิธีเปิดการเสวนาและถ่ายทอดความรู้ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ครั้งที่ ๑ เรื่อง BREXIT: ผลกระทบหลังอังกฤษถอนตัวจาก EU โดยมีผู้ช่วย ศาสตราจารย์ Markus Wagner อาจารย์ประจำ The University of Warwick สหราชอาณาจักร เป็นวิทยากร เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า)

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
และร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

เป็นการแก้ไขการดำเนินการทางวินัยของข้าราชการฝ่ายต่าง ๆ ให้เป็นธรรมและสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยมีการแก้ไข ดังนี้

๑. กรณีมีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาไว้ก่อนออกจากราชการ ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่ายังมีได้ออกจากราชการ แต่ต้องสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผู้นั้นออกจากราชการ

๒. กรณีมีการกล่าวหาหรือถูกฟ้องคดีอาญาภายหลังจากออกจากราชการแล้ว ให้ดำเนินการทางวินัยต่อไปเสมือนว่ายังมีได้ออกจากราชการ โดยให้ดำเนินการสอบสวนภายใน ๑ ปี และสั่งลงโทษภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ออกจากราชการ

๓. กรณีมีการเพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัยแก่ผู้ให้ออกจากราชการไปแล้ว เพราะการดำเนินการทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษ

๔. กรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิดผู้ที่ออกจากราชการแล้ว การดำเนินการทางวินัยให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต หรือกฎหมายว่าด้วยมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

๕. การดำเนินการทางวินัยที่ส่วนราชการดำเนินการเอง หรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือคณะกรรมการ ป.ป.ท. ชี้มูลความผิด ถ้าผู้นั้นกระทำผิดวินัยอย่างไม่ร้ายแรงให้งดโทษ

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติ ๕ ฉบับนี้ คือ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ซึ่งออกจากราชการของข้าราชการฝ่ายพลเรือนประเภทต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสอดคล้องกับกฎหมายขององค์กรตรวจสอบการทุจริต จะเป็นกลไกหนึ่งที่ทำให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการสร้างหลักประกันแก่ประชาชนว่าจะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความโปร่งใสและเป็นธรรม