



# กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๒ ( ธันวาคม ๒๕๖๒ - มกราคม ๒๕๖๓ )

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)



• มาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย

• ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมที่เชื่อถือได้

• บริษัทที่เปลี่ยนแปลงไปของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ





**นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการ รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา** เป็นประธานในพิธีทำบุญเนื่องในโอกาสวันคล้ายวันสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ครบ ๘๖ ปี และวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๒ โดยมีคณะผู้บริหาร กรรมการกฤษฎีกา ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงาน เข้าร่วมกิจกรรม ณ ห้องประชุมสมภพ โทตระกิตย และบริเวณลานจอดรถ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**นายโกมล จิรัชัยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา** พร้อมด้วยคณะผู้บริหารสำนักงานฯ ถวายเทียนดอกไม้น้ำพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้า พระบรมราชินี และร่วมลงนามถวายพระพรเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๓ ณ ศาลาสหทัยสมาคม พระบรมมหาราชวัง เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๓



**นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์ รองเลขาธิการ รักษาราชการแทนเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา** พร้อมด้วยข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีทำบุญตักบาตร เพื่อเป็นสิริมงคลเนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ โดยมีพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นประธานในพิธี พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี และหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๓ ณ บริเวณตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล



## สารบัญ

### เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ๒ เทคโนโลยี 5G หรือ 5<sup>th</sup> Generation

### ความเห็นทางกฎหมาย

- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา  
๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

### บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

- ๙ มาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย

### สื่อบุพิเศษ

- ๑๓ ประกาศเจตจำนงสุจริตในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

### บทความทางกฎหมาย

- ๑๔ บริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

### เรื่องน่ารู้

- ๒๕ ประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้

### ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

- ๒๖ หลัง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....

“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”

## บรรณาธิการ

ท่ามกลางสถานการณ์ฝุ่น PM 2.5 และการแพร่ระบาดของไวรัสโคโรนา ซึ่งเป็นกำลังใจให้ผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่านดูแลตัวเองและคนใกล้ชิดให้ผ่านพ้นวิกฤตในครั้งนี้ไปได้อย่างปลอดภัยทุกท่าน

ปัจจุบัน ทั่วโลกได้ตระหนักแล้วว่า การใช้และทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่องยาวนานได้ก่อให้เกิดปัญหาวิกฤตการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมไปทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องขยะ ถุงพลาสติก ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายและมาตรการในการลด ละ เลิก การใช้ถุงพลาสติกและโฟมอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายภายในปี ๒๕๖๕ จะเลิกใช้พลาสติก ๔ ชนิด คือ พลาสติกถุงหูหิ้วที่หนาน้อยกว่า ๓๖ ไมครอน กล่องโฟมบรรจุอาหาร หลอดพลาสติก และแก้วน้ำพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวทิ้ง ซึ่งสำนักงานฯ เองก็ได้มีการรณรงค์และดำเนินการในเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๖๑ กฤษฎีกาสารฉบับนี้จึงขอนำเสนอเรื่อง มาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลยของประเทศอังกฤษ ซึ่งได้ดำเนินการโดยออกกฎหมายบังคับใช้เรื่องนี้มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ การดำเนินการใช้วิธีการอย่างไร มีผลกระทบและผลดีผลเสียอย่างไร สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ ติดตามได้จากคอลัมน์บทความกฎหมายต่างประเทศ มาต่อกันด้วยกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมของไทยที่เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อปลายปี ๒๕๖๒ ที่ผ่านมามี คือ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ กฎหมายฉบับนี้มีประโยชน์และมีผลกระทบต่อประชาชนไม่น้อยเพียงใด สนใจเข้าไปอ่านได้จากคอลัมน์บทความทางกฎหมาย

เทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้นำเสนอเรื่องเทคโนโลยี 5G ซึ่งหากมีการนำมาใช้ในประเทศไทยแล้ว จะมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ไม่น้อยเพียงใด ต้องมีการเตรียมพร้อมและปรับตัวในเรื่องใดบ้าง เป็นเรื่องที่ทุกคนควรรู้เพื่อวางแผนการใช้ชีวิตในอนาคต เรื่องน่ารู้ นำเสนอประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ไกลตัวแล้ว ขณะนี้ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการพิสูจน์และยืนยันตัวตนดิจิทัล และอยู่ระหว่างการจัดทำและรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง สื่อบุพิเศษฉบับนี้ นำเสนอการประกาศเจตจำนงสุจริตของสำนักงานฯ โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานฯ ได้ให้ความสำคัญและดำเนินการอย่างจริงจัง มุ่งเน้นการบริหารงานอย่างซื่อสัตย์ สุจริต โปร่งใส และตรวจสอบได้มาโดยตลอด

ปิดท้ายฉบับนี้ด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย พ.ศ. ....

บรรณาธิการ

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ  
นายโกมล จิรัชัยสุทธิกุล  
นางสาวอัญชิตา กองอรุณ  
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา  
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

### กองบรรณาธิการ

นายวิชาติ จรัสสุขสวัสดิ์      นางอรรณพลักษณ์ ลาพินี  
นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ      นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย  
นายอรรถสิทธิ์ กันมล

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สิงข์ทองงาม      นางเกสินี แสงสุวรรณ  
นางชุตินา ไหมญ้อย      นายนพดล เปลินเสวี

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

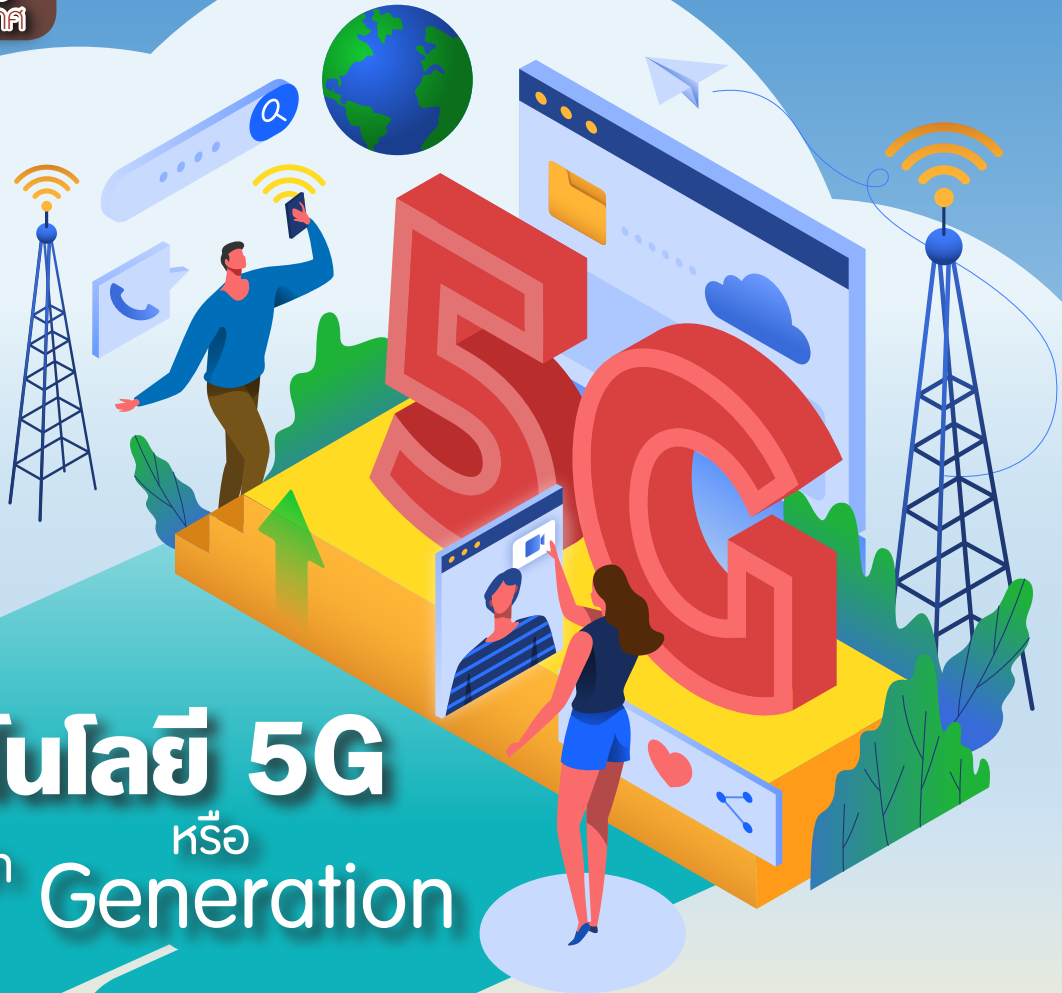
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th), [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)





# เทคโนโลยี 5G หรือ 5<sup>th</sup> Generation

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ


**เท**คโนโลยี่ 5G หรือ 5<sup>th</sup> Generation คือระบบสื่อสารแบบไร้สายในยุคที่ 5 เชื่อกันว่ามีความทรงพลังที่สุดในโลก เทคโนโลยี 5G จะเปลี่ยนโลกทั้งใบให้เชื่อมต่อกันในทุกสรรพสิ่ง เทคโนโลยีนี้มีความเร็วเพิ่มขึ้นกว่าระบบ 4G ถึง 10 เท่า การเชื่อมต่อที่มีการหน่วงเวลาน้อยลงมากกว่า 5 เท่า และความสามารถเชื่อมโยงเครือข่ายกับสิ่งต่าง ๆ ได้เร็วมากขึ้นถึง 1,000 เท่า ดังนั้นจึงเป็นมากกว่าอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง ไม่เพียงแค่ว่าเราจะดาวน์โหลดหรืออัปโหลดได้เร็วขึ้น แต่ยังก่อให้เกิดบริการใหม่มากมาย คาดว่าการเข้ามาของเทคโนโลยี 5G จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถทางการแข่งขันและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ช่วยบริหารจัดการทรัพยากร ระบบอุตสาหกรรม ทั้งในส่วนของรัฐบาลและเอกชนที่จะประหยัดงบประมาณแต่จะได้ประสิทธิภาพสูงสุด การปรับตัวรับมือกับยุค 5G ที่จะเข้ามาพร้อมกับเทคโนโลยีใหม่ ๆ อาทิ การเงินการธนาคาร ต้องมีการปรับตัวอย่างแน่นอน เนื่องจากความสามารถของเทคโนโลยีที่มากขึ้น ทำให้ระบบ Mobile Banking เข้ามาแทนที่ โดยไม่ต้องทำธุรกรรมผ่านเจ้าหน้าที่ธนาคาร ขณะเดียวกันการวิเคราะห์สินเชื่ออาจใช้ AI หรือปัญญาประดิษฐ์แทนได้ พนักงานธนาคารเองก็ต้องเพิ่มทักษะความรู้ต่าง ๆ ควบคู่กันไป การขนส่งโลจิสติกส์ หลังจากที่มีมีการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้ในการขนส่ง เช่น Uber Grab ถ้า 5G เข้ามา แที่กซ์ที่ใช้งานอยู่ในปัจจุบันจะต้องเปลี่ยนแปลงตัวเองเพื่อตอบสนองพฤติกรรมของผู้บริโภคมากกว่าที่เป็นอยู่ เทคโนโลยีที่ช่วยในการขับเคลื่อนพาหนะถูกพัฒนาขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมด้วยการประยุกต์ใช้ Internet of Things (IoT) กับการคมนาคมขนส่ง เช่น รถยนต์ไร้คนขับ นอกจากจะต้องอาศัยระบบที่ Integrate sensors ต่าง ๆ ภายในรถเข้าด้วยกันแล้ว ยังต้องมีระบบที่เชื่อมต่อสื่อสารระหว่างรถด้วยกันเพื่อป้องกันการชน รวมถึง share ข้อมูลสภาพท้องถนนและจราจรระหว่างรถ



เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ (optimize) เส้นทางการเชื่อมต่อระหว่างรถและสิ่งแวดล้อม เช่น สัญญาณไฟจราจร ป้ายจราจรต่าง ๆ ตลอดจนการเชื่อมต่อระหว่างรถและคนเดินถนน การเชื่อมต่อดังกล่าวต้องอาศัยความเร็ว ความเสถียร และความสามารถในการรับข้อมูล (volume) ปริมาณมหาศาล เทคโนโลยี Virtual navigation ซึ่งเป็นระบบนำทางเพื่อไม่ให้หลงด้วยภาพ เช่น Google maps การเดินทางได้แบบ Real-time แต่มีข้อจำกัดซึ่งต้องเป็นระบบเดินเท้าเท่านั้น เฉพาะกลุ่ม Local Guides เป็นต้น การสาธารณสุขยุค ระบบโครงข่ายไฟฟ้าอัจฉริยะ (Smart grid) และมิเตอร์อัจฉริยะ (Smart meter) ถูกนำมาใช้ในการบริหารจัดการการจ่ายไฟฟ้า โดยอาศัยเทคโนโลยี IoT เพื่อการวางแผนการผลิตและจ่ายไฟฟ้าให้เพียงพอกับช่วงเวลาที่มีความต้องการไฟฟ้า ในปริมาณสูงเพื่อไม่ให้เกิดไฟฟ้าขัดข้อง การคิดราคาไฟฟ้าให้เหมาะสมกับอุปสงค์และอุปทาน รวมไปถึงการบริหารจัดการทั่วไป เช่น การแจ้งยอดการใช้ไฟแก่ลูกค้าโดยไม่ต้องให้พนักงานออกไปจดมิเตอร์อีกต่อไป การแพทย์ มีเทคโนโลยีใหม่ ๆ ทางการแพทย์เพิ่มขึ้นอย่างแน่นนอน เช่น Telemedicine ระบบแพทย์ทางไกล 5G จะเป็นตัวกลางในการเชื่อมต่อระหว่างโรงพยาบาลกับคนไข้ผ่านอุปกรณ์ IoT sensor อย่าง wearable device ทำให้แพทย์สามารถดูแลคนไข้ได้อย่างใกล้ชิดและทันท่วงทีมากขึ้น การรักษาผ่านอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง การผ่าตัด ไม่ต้องให้หมอเดินทางไปผ่าตัดในสถานที่ห่างไกลหรือการผ่าตัดในกรณีเร่งด่วน ใช้เทคโนโลยีใหม่ที่เรียกว่า เทลีสัลส์อินเทอร์เน็ต หรืออินเทอร์เน็ตแบบเสมือน Virtual Reality (VR), Augmented Reality (AR), Robotics หรือ การจำลองภาพเสมือนจริงแบบเรียลไทม์ ที่สามารถผ่าตัดหรือทำการรักษาคนไข้ได้เสมือนอยู่ในห้องผ่าตัด



<https://www.gemalto.com/mobile/ai-and-big-data>

5G เป็นเทคโนโลยีที่จะช่วยสนับสนุนระบบต่าง ๆ ในการพัฒนาทั่วโลก ซึ่งสหรัฐฯ จีน เกาหลี ญี่ปุ่น และยุโรป มีการดำเนินยุทธศาสตร์เชิงรุกและเป็นยุทธศาสตร์ชาติเพราะสามารถเปลี่ยนแปลงสังคมได้ ไม่ใช่แค่เรื่องเฉพาะบุคคล สิ่งที่สำคัญไม่น้อยกว่าการพัฒนาเทคโนโลยี คือ การตระหนักถึงผลกระทบต่ออันลึกลับไม่ได้ การจัดเตรียมแผนการรองรับจากภาครัฐ การสร้างความรู้ความเข้าใจ เท้าทันเทคโนโลยี และปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ โดยแผน 5G จะสร้างการเปลี่ยนแปลงใน 5 ด้านสำคัญ คือ สร้างการเชื่อมต่อที่ไม่จำกัด สร้างสรรค์นวัตกรรมทางเศรษฐกิจ ขยายพลังอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง สร้าง IoTs และปฏิรูปอุตสาหกรรมทั้งทางกว้างและทางลึก ความก้าวหน้าของเทคโนโลยี 5G กำลังจะเกิดขึ้นจริงเร็ว ๆ นี้ เพื่อรองรับอนาคตในยุค IoT (Internet of Things) อุปกรณ์ต่าง ๆ นับชิ้นไม่ถ้วนสามารถทำงานเชื่อมโยงผ่านการสื่อสารไร้สาย ไม่ว่าจะเป็นอุปกรณ์พกพาประจำตัวของแต่ละคน ยานพาหนะตั้งแต่รถยนต์จนถึงรถจักรยาน หรือแม้แต่ระบบตรวจวัดต่าง ๆ เช่น อุปกรณ์ตรวจวัดสุขภาพประจำตัว ระบบสัญญาณไฟจราจร เราจึงจำเป็นต้องมีเทคโนโลยีการสื่อสารไร้สายที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และขณะนี้อุตสาหกรรมการสื่อสารกำลังมุ่งมั่นพัฒนาอย่างจริงจังเพื่อก้าวเข้าสู่ยุค 5G อย่างเต็มตัว 

# 5G

## อ้างอิง

- ▼ ใ้เห็นหน้าสู่ 5G <https://www.thairath.co.th/content/1339334>
- ▼ 5G กำลังมา ไทยเตรียมตัว เปลี่ยนไลฟ์สไตล์ [https://www.matichon.co.th/economy/news\\_823125](https://www.matichon.co.th/economy/news_823125)
- ▼ The rise of mobile eSports and the influence of Snapdragon Elite Gaming and 5G <https://www.qualcomm.com/news/onq/2020/01/24/rise-mobile-esports-and-influence-snapdragon-elite-gaming-and-5g>







# ความเห็นทาง กฎหมายของคณะกรรมการ กฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

## การปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตาม พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐

**ประเด็น** คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจะสามารถปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบในหลักการแล้ว โดยกำหนดเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมืองเพิ่มเติมในพื้นที่ที่พิสูจน์แล้วพบว่าเป็นพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงก่อนระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดได้หรือไม่ และจะต้องเสนอแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ที่ปรับปรุงเพิ่มเติมต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกหรือไม่

**ความเห็น** มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เป็นไปอย่างเหมาะสมและเกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ดุลยภาพด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และสุขภาพของประชาชน โดยแผนแม่บทดังกล่าวอย่างน้อยต้องประกอบด้วย การสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ พื้นที่หรือชนิดแร่ที่สมควรสงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตแหล่งแร่เพื่อการทำเหมือง และให้จัดทำหรือปรับปรุงแผนแม่บททุกห้าปี ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารจัดการแร่เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน เมื่อคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่แห่งชาติจัดทำแผนแม่บทดังกล่าวแล้ว ให้เสนอแผนแม่บทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย ดังนั้น โดยหลักการแล้ว หากคณะกรรมการนโยบายบริหารจัดการแร่

แห่งชาติพบว่า แนวทางการบริหารจัดการแร่ตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บทยังไม่สอดคล้องกับสภาพข้อเท็จจริงอย่างใด ย่อมสามารถปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ได้ และเมื่อมีการปรับปรุงรายละเอียดของแผนแม่บทดังกล่าวแล้ว ก็จะต้องดำเนินการขออนุญาตเช่นเดียวกับการจัดทำแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ซึ่งต้องมีข้อมูลและต้องดำเนินการให้ครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ และนำความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีด้วย

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๑๐/๒๕๖๒ วันที่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปรับปรุงแผนแม่บทการบริหารจัดการแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

## การส่งออกไข่เพื่อการบริโภคตามพระราชบัญญัติ โรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘

**ประเด็น** อธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมายมีอำนาจออกใบอนุญาตส่งออกนอกราชอาณาจักรไข่เพื่อการบริโภคย้อนหลังได้หรือไม่





**ความเห็น** ไข่เพื่อการบริโภคเป็นสิ่งใด ๆ ที่ได้จากสัตว์ จึงเป็นซากสัตว์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ และการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ซึ่งสัตว์หรือซากสัตว์ ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายทุกครั้งให้นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านราชอาณาจักร ตาม มาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ โดยที่บทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว มิได้มีการผ่อนผันให้ออกใบอนุญาตย้อนหลังหรือภายหลังจากที่ได้ส่งออกสัตว์หรือ ซากสัตว์ออกไปนอกราชอาณาจักรแต่อย่างใด ผู้ประกอบการจึงต้อง ได้รับอนุญาตก่อนการส่งออกเท่านั้น ดังนั้น อธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมายจึงไม่สามารถออกใบอนุญาต ส่งออกย้อนหลังหรือภายหลังจากที่ได้ส่งไข่เพื่อการบริโภคออกไป นอกราชอาณาจักรได้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๗๑/๒๕๖๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การส่งออกไข่เพื่อการบริโภคตาม พระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๘, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)



## การกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ เพื่อนำไปชำระหนี้สถาบันการเงิน

**ประเด็น** คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้โรงเรียนในระบบกู้ยืมเงินจาก กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ เพื่อนำไปชำระหนี้สถาบัน การเงินอื่นที่โรงเรียนในระบบได้กู้ยืมมาเพื่อก่อสร้างอาคาร เรียงหรืออาคารประกอบ โดยถือว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์ในการ จัดการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนได้หรือไม่

**ความเห็น** การพิจารณาขอบเขตวัตถุประสงค์ของ กองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบเพื่อประโยชน์ในการกำหนด หลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินนั้น นอกจากจะพิจารณาวัตถุประสงค์ ของกองทุนตามมาตรา ๔๙ ประกอบกับมาตรา ๕๒ แห่ง พระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดไว้อย่างกว้างว่า เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับการให้กู้ยืมเงินแก่โรงเรียนในระบบ และต้องเป็นกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดการศึกษา แล้ว จะต้องพิจารณาถึงเจตนารมณ์เดิมในการจัดตั้งกองทุน หมุนเวียนประกอบด้วย เนื่องจากกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบ จัดตั้งขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้โรงเรียนในระบบมีแหล่ง เงินทุนเพื่อยืมเงินหรือกู้ยืมเงินไปใช้จ่ายในการพัฒนาโรงเรียน เพื่อพัฒนาคุณภาพการเรียนการสอน การก่อสร้างหรือซ่อมแซม อาคารเรียนหรืออาคารประกอบ และจัดซื้ออุปกรณ์การเรียน การสอนที่เป็นอุปกรณ์หลัก การพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การให้ กู้ยืมเงินกองทุนส่งเสริมโรงเรียนในระบบจึงควรสอดคล้องกับ วัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ดังกล่าว เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า

โรงเรียนในระบบประสงค์จะกู้ยืมเงินจากกองทุนเพื่อนำไปชำระ หนี้สถาบันการเงินอื่นเนื่องจากอัตราดอกเบี้ยของกองทุนต่ำกว่า อัตราดอกเบี้ยของสถาบันการเงิน การกู้ยืมเงินในกรณีนี้เป็นไป เพื่อลดภาระหนี้สินของโรงเรียนเอง ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ในการ จัดการศึกษาโดยตรง และไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์เดิมของการ ก่อตั้งกองทุนที่มุ่งประสงค์ให้โรงเรียนเอกชนในระบบมีโอกาส เข้าถึงแหล่งเงินทุน การที่โรงเรียนในระบบสามารถกู้ยืมเงินจาก สถาบันการเงินได้ ย่อมแสดงให้เห็นว่าโรงเรียนดังกล่าวเข้าถึง แหล่งเงินทุนได้โดยไม่ต้องขอรับการสนับสนุนจากกองทุน ดังนั้น คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนจึงไม่สามารถกำหนด หลักเกณฑ์ให้โรงเรียนในระบบกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริม วิทยาลัยในระบบเพื่อนำไปชำระหนี้สถาบันการเงินอื่นได้

มีข้อสังเกตว่า กรณีที่คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษา เอกชนจำเป็นต้องกำหนดหลักเกณฑ์การให้กู้ยืมเงินจากกองทุน ส่งเสริมโรงเรียนในระบบด้วยเหตุอื่นที่ไม่ใช่เพื่อประโยชน์ ในการจัดการศึกษาโดยตรง คณะกรรมการฯ สมควรเสนอให้ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้กำหนดขอบเขตวัตถุประสงค์ของกองทุน ได้พิจารณาความจำเป็นและเหมาะสมสอดคล้องกับนโยบาย การบริหารกองทุนเสียก่อน

(เรื่องเสร็จที่ ๑๑๑๙/๒๕๖๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมโรงเรียน ในระบบเพื่อนำไปชำระหนี้สถาบันการเงิน, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๘)

## องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้าน สาธารณสุข

**ประเด็น** การที่กรรมการและเลขานุการของคณะ กรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขลาออกจากตำแหน่ง จะทำให้คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขมีองค์ประกอบ ครบถ้วนหรือไม่ และจะมีผลต่อการประชุมและมติที่ประชุมที่ได้ ดำเนินการไปหรือไม่

**ความเห็น** การทำหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูป ประเทศมีรูปแบบเป็นคณะกรรมการที่ปรึกษา องค์ประกอบของ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศแต่ละด้าน ไม่ว่าจะผ่านประธาน กรรมการปฏิรูป กรรมการปฏิรูป หรือกรรมการปฏิรูปและ เลขานุการ ต่างเป็นกรรมการที่มาจากกลุ่มบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ในด้านที่จะปฏิรูป และมีที่มาจาก การแต่งตั้งของคณะรัฐมนตรีเช่นเดียวกัน การที่คณะรัฐมนตรีได้มี มติ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูป ประเทศด้านต่าง ๆ โดยกำหนดให้บุคคลใดเป็นประธานกรรมการ กรรมการ และเลขานุการนั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดตำแหน่ง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ในรูปแบบของคณะกรรมการ





เท่านั้น และการที่มาตรา ๑๔ วรรคสอง บัญญัติให้เลขาธิการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติแต่งตั้งผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความเหมาะสม ก็เพื่อให้มีบุคคลทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานทางธุรการให้แก่คณะกรรมการฯ ในกรณีที่เลขานุการไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้ช่วยเลขานุการย่อมสามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่แทนเลขานุการได้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกำหนดให้กรรมการปฏิรูปคนหนึ่งเป็นเลขานุการ จึงเป็นเพียงเพื่อประโยชน์ในการกำหนดผู้รับผิดชอบการทำงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศ เมื่อปรากฏว่ากรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการปฏิรูปประเทศได้ลาออกขณะที่กรรมการที่เหลืออยู่ยังคงมีการประชุมและปฏิบัติหน้าที่ต่อไป โดยมีผู้ช่วยเลขานุการซึ่งเลขาธิการแต่งตั้ง ทำหน้าที่เลขานุการในการประชุมแทน แม้การปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะขาดบุคคลซึ่งเป็นกรรมการและเลขานุการ แต่เมื่อองค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศประกอบด้วยกรรมการเพียงประเภทเดียว การขาดกรรมการคนหนึ่งคนใดไปจึงไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการ และถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวยังคงมีองค์ประกอบครบถ้วนที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุขได้ กรณีนี้จึงไม่มีผลกระทบต่อการประชุมและมติที่ประชุมที่ได้ดำเนินการไปในภายหลังแต่อย่างใด

**(เรื่องเสรีที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๒** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง องค์ประกอบของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))

## การห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘

**ประเด็น** มาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีเจตนารมณ์และขอบเขตการบังคับใช้เพียงใด และโครงการที่ต้องไปปฏิบัติภารกิจในต่างประเทศของข้าราชการการเมืองกรุงเทพมหานครตามข้อหาหรือ อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวหรือไม่

**ความเห็น** การเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยการห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้การจ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือการนำเงินของกิจการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของไปใช้จ่ายเพื่อการฝึก

อบรมหรือดูงานในต่างประเทศของผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาและเลขานุการของผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภาท้องถิ่น รองประธานสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งตำแหน่งอื่นที่กำหนด จะกระทำมิได้ แต่การที่บทบัญญัติว่าด้วยการห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กำหนดข้อยกเว้นไว้สำหรับกรณีที่มีข้อตกลงหรือความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศหรือการฝึกอบรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ย่อมมีผลให้คำว่า “การฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ” หมายความว่ารวมถึงกรณีที่มีข้อตกลงหรือความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศหรือการฝึกอบรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐด้วย สำหรับในส่วนที่เกี่ยวกับกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา นั้นเมื่อไม่ปรากฏว่ามีข้อยกเว้นดังกล่าว การจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ กรณีที่มีข้อตกลงหรือความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศหรือการฝึกอบรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ จึงไม่อาจทำได้

สำหรับการพิจารณาว่าโครงการใดจะอยู่ในบังคับของมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวหรือไม่ในกรุงเทพมหานครต้องพิจารณาตามข้อเท็จจริงที่มุ่งหมายจะไปดำเนินการเป็นรายกรณี โดยหากปรากฏว่าโครงการนั้นมีลักษณะเป็นการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศ ไม่ว่าจะเกิดจากการปฏิบัติตามข้อตกลงหรือความร่วมมือกับหน่วยงานในต่างประเทศ หรือเป็นการฝึกอบรมซึ่งจัดโดยหน่วยงานของรัฐที่กำหนดให้มีการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศหรือไม่ ย่อมไม่สามารถนำเงินไปใช้จ่ายได้ แต่หากโครงการดังกล่าวมีลักษณะเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ราชการในต่างประเทศให้แก่กรุงเทพมหานครตามหน้าที่และอำนาจแล้ว กรุงเทพมหานครย่อมใช้จ่ายเงินเพื่อการนั้นได้

**(เรื่องเสรีที่ ๑๒๙๗/๒๕๖๒** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การห้ามจ่ายเงินหรือนำเงินไปใช้จ่ายเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศตามมาตรา ๑๑๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



# ความเห็น ทางกฎหมายของ คณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง ที่น่าสนใจ

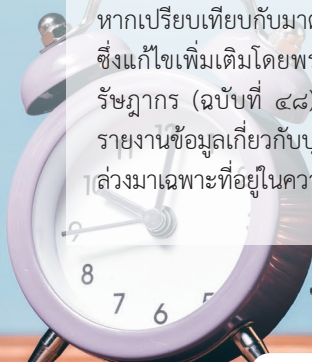
กองกฎหมายปกครอง



เรื่องด้วยมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติ  
ในวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทาง  
ปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้อำนาจเจ้าหน้าที่  
ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีหนังสือสอบถาม  
สถาบันการเงิน สหกรณ์ออมทรัพย์ สหกรณ์เครดิตยูเนียน  
ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย กรมที่ดิน กรมการขนส่ง  
ทางบก กรมทรัพย์สินทางปัญญา หรือหน่วยงานอื่นของรัฐที่มี  
หน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน เกี่ยวกับทรัพย์สินของ  
ผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง และหาก  
หน่วยงานดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามหนังสือสอบถามของเจ้าหน้าที่  
ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่มีเหตุผล  
อันสมควร จะมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวล  
กฎหมายอาญา ธนาคารออมสินมีข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะของ  
ธนาคารออมสินว่าเป็นหน่วยงานที่ต้องเปิดเผยข้อมูลของลูกค้า  
ของธนาคาร ในกรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับ  
ทางปกครองขอข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของ  
มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ หรือไม่ โดย  
ธนาคารออมสินมีความเห็นและประเด็นข้อหารือ ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจ  
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดนิยามคำว่า “สถาบัน  
การเงิน” หมายความว่า (๑) ธนาคารพาณิชย์ (๒) บริษัทเงินทุน  
และ (๓) บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ และมาตรา ๑๑๙ กำหนดว่า  
“สถาบันการเงินเฉพาะกิจ” ได้แก่ (๑) สถาบันการเงินของรัฐ  
ที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น และ (๒) นิติบุคคลที่มีกฎหมาย  
เฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ธนาคาร  
ออมสินจึงเห็นว่าธนาคารออมสินไม่อยู่ในความหมายของ  
คำว่า “สถาบันการเงิน” ตามบทนิยามแห่งพระราชบัญญัติธุรกิจ  
สถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ธนาคารออมสินเป็นสถาบัน  
การเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๑๙  
แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ และ  
หากเปรียบเทียบกับมาตรา ๓ สัตตรส แห่งประมวลรัษฎากร  
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล  
รัษฎากร (ฉบับที่ ๔๘) พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดให้ผู้มีหน้าที่  
รายงานข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลที่มีธุรกรรมลักษณะเฉพาะในปีที่  
ล่วงมาเฉพาะที่อยู่ในความครอบครองต่อกรมสรรพากรภายใน







เดือนมีนาคมของทุกปี ได้แก่ (๑) สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน และ (๒) สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะ จัดตั้งขึ้น สถาบันการเงินตามประมวลรัษฎากร จึงแยกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ “สถาบันการเงิน ตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน” และ “สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้น” โดยธนาคารออมสินเห็นว่าธนาคารออมสิน มีสถานะเป็นสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมาย เฉพาะจัดตั้งขึ้น และจะอยู่ในความหมายของ คำว่า สถาบันการเงิน ตามมาตรา ๖๓/๑๐ หรือไม่ ประเด็นที่สอง หน่วยงานอื่นของรัฐ ที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน ตาม มาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หมายถึง หน่วยงานใดบ้าง หมายความว่ารวมถึงธนาคาร ออมสินด้วยหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองเห็นว่า มาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราช บัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขปัญหา ข้อขัดข้องของหน่วยงานของรัฐในการสืบหา ทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับ ทางปกครอง ซึ่งรวมถึงทรัพย์สินที่อยู่ในความดูแล ของสถาบันการเงิน บทบัญญัตินี้ดังกล่าวจึงให้

อำนาจเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีหนังสือสอบถาม สถาบันการเงินเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทาง ปกครองได้ โดยสถาบันการเงินที่ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับ ของมาตรการบังคับทางปกครองไม่ถือเป็นความผิดตามกฎหมายใด ๆ แต่หาก ไม่ปฏิบัติตามโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรจะมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าหน้าที่ตาม ประมวลกฎหมายอาญา การที่กฎหมายทั้งสองฉบับ คือ พระราชบัญญัติวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มิได้กำหนดบทนิยามคำว่า “สถาบัน การเงิน” ให้หมายถึงสถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ในขณะที่มีมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนด บทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” หมายถึง ธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และ บริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ดังนั้น คำว่า “สถาบันการเงิน” ตามมาตรา ๖๓/๑๐ จึง เป็นคำที่มีความหมายทั่วไปโดยหมายถึงสถาบันการเงินทั้งหลายทั้งปวงมิได้จำกัด เฉพาะสถาบันการเงินตามบทนิยามคำว่า “สถาบันการเงิน” ตามพระราชบัญญัติ ธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ เมื่อธนาคารออมสินเป็นสถาบันการเงินของ รัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ ธนาคารออมสินจึงเป็นสถาบันการเงินตามมาตรา ๖๓/๑๐ และต้องอยู่ภายใต้ บังคับแห่งบทบัญญัติดังกล่าว

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถาบันการเงิน ที่อยู่ภายใต้บังคับต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการ บังคับทางปกครอง (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๕๙/๒๕๖๒))



**บรรณาธิการ**  
**@Foreign Law Division**

สวัสดีปีใหม่ชาวทฤษฎีการทุกท่าน ปีใหม่นี้กองกฎหมายต่างประเทศยังคงมีการดำเนินโครงการสมัครสมาชิกฐานข้อมูลกฎหมายเพื่อให้ชาวทฤษฎีการสามารถใช้ศึกษาค้นคว้ากฎหมาย คำพิพากษา บทความ เอกสาร และหนังสือที่น่าสนใจ โดยปีนี้นอกจากจะได้ดำเนินการต่ออายุการเป็นสมาชิก ๓ ฐานข้อมูล ได้แก่ HeinOnline, Lexis Advance และ Dalloz แล้ว ยังได้สมัครสมาชิกของฐานข้อมูลกฎหมายเพิ่มขึ้นอีก ๑ ฐานข้อมูล ได้แก่ Beck-Online ซึ่งเป็นฐานข้อมูลกฎหมายภาษาเยอรมันอีกด้วย หวังว่าทุกท่านจะได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลเหล่านี้ต่อไป

นอกจากนี้ กองกฎหมายต่างประเทศยังคงดำเนินโครงการส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมต่างประเทศอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในช่วงที่ผ่านมาของกฎหมายต่างประเทศ ดำเนินการส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมต่างประเทศ ดังนี้ ๑) การประชุมคณะทำงาน ๓ ว่าด้วยการปฏิรูปกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ณ กรุงเวียนนา ประเทศออสเตรีย ในช่วงเดือนมกราคม ๒๕๖๓ และ ๒) และการประชุมกฎหมายการเงินระหว่างประเทศของภูมิภาคเอเชียครั้งที่ ๔ (4<sup>th</sup> Asia-based International Financial Law Conference) ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น ในช่วงเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ อีกทั้งยังอยู่ระหว่างการดำเนินโครงการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุม ณ สถาบัน GRIPS ของญี่ปุ่น และ KIPA ของเกาหลีตามที่สำนักงานฯ ได้ทำ MOU ไว้กับหน่วยงานต่างประเทศด้วย

สำหรับบทความในฉบับนี้เป็นเรื่อง “มาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย (single-use plastic) ของประเทศอังกฤษ” หวังว่าจะทำให้ผู้อ่านจะได้รับความรู้จากตัวอย่างที่ผู้เขียนยกขึ้นมาในบทความ แล้วพบกันใหม่ในฉบับต่อไปค่ะ

# มาตรการเพื่อลดการใช้ ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย (Single-use plastic) ของประเทศอังกฤษ

ณรรธา บ็อดลีย์\*

ปัญหาขยะพลาสติกกำลังเป็นปัญหาใหญ่สำหรับทุกประเทศ และเมื่อต้นปี ๒๕๖๓ ประเทศไทยได้มีมาตรการขอความร่วมมือจากผู้ขายปลีกในการงดการแจกถุงพลาสติกตามร้านค้า ซึ่งการตอบรับจากผู้บริโภคมีทั้งดีและไม่ดี บทความนี้จึงเสนอกรณีศึกษาเปรียบเทียบของประเทศอังกฤษ ซึ่งมีมาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย (Single-use plastic) มาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายที่ออกมาใช้บังคับ ผลกระทบ และมาตรการอื่น ๆ ในอนาคต

## ๑. มาตรการเพื่อลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย (Single-use plastic) ของประเทศ

เมื่อเดือนตุลาคม ปี ๒๕๕๘ อังกฤษเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกจากผู้บริโภคในร้านค้าขนาดใหญ่ในอัตราขั้นต่ำใบละ ๕ เพนซ์ (๑.๙๘ บาท) ซึ่งรัฐบาลออกกฎหมายลำดับรองชื่อว่า ค่าสิ่งว่าด้วยการคิดค่าใช้จ่ายสำหรับถุงใช้แล้วทิ้งเลย ที่ ๗๗๖/๒๐๑๕ (The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015 No.776) โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change Act 2008)<sup>๑</sup> โดยกฎหมายลำดับรองฉบับดังกล่าวกำหนดให้ร้านค้าปลีกขนาดใหญ่ที่จ้างบุคลากรเกิน ๒๕๐ คน คิดค่าใช้จ่ายถุงที่ทำจากพลาสติกมีหูหิ้วและไม่สามารถปิดได้สนิทซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรจุสินค้าไปจากร้านค้า<sup>๒</sup>

\* นักกฎหมายทฤษฎีการชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการทฤษฎีการ

<sup>๑</sup> Section 77 Charges for single use carrier bags.

(1) Schedule 6 makes provision about charges for single use carrier bags.

(2) In that Schedule— . Part 1 confers power on the relevant national authority to make regulations about charges for single use carrier bags; Part 2 makes provision about civil sanctions; Part 3 makes provision about the procedures applying to regulations under the Schedule.

<sup>๒</sup> 3. A seller must charge a minimum of 5 pence (including any VAT) for each SUCB supplied in a reporting year—

(a) at the place in England where the goods are sold, for the purpose of enabling the goods to be taken away; or

(b) for the purpose of enabling the goods to be delivered to persons in England.





## ๒. การบังคับใช้และบทกำหนดโทษ

คำสั่งว่าด้วยการคิดค่าใช้จ่ายสำหรับถุงใช้แล้วทิ้งเลยที่ ๗๗๖/๒๐๑๕ กำหนดให้มีผู้ควบคุมดูแลการบังคับใช้ (Administrator) ได้แก่ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น<sup>๓</sup> โดยมีอำนาจตรวจสอบควบคุมดูแลและรับแจ้งจากประชาชนเกี่ยวกับการฝ่าฝืนมาตรการ นอกจากนี้ มีการกำหนดให้ผู้ขายปลีกเก็บรักษาข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้มาตรการดังกล่าว อาทิ จำนวนถุงที่จำหน่ายรายละเอียดเกี่ยวกับการบริจาครายได้ที่ได้มาจากการเก็บเงินค่าถุงพลาสติก และส่วนแบ่งของรายได้ที่คำนวณเป็นภาษี โดยจัดเก็บข้อมูลเป็นรายปีเพื่อให้รัฐมนตรีกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs) หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ และประชาชนทั่วไปเข้าถึงได้เป็นระยะเวลาสามปีด้วย<sup>๔</sup>

อย่างไรก็ดี กฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดข้อยกเว้นที่ไม่ต้องคิดค่าใช้จ่ายถุงพลาสติกใช้แล้วทิ้งเลยได้แก่ (๑) ร้านค้าปลีกที่จำหน่ายสินค้าในท่าอากาศยาน รถไฟ หรือเรือโดยสาร (๒) ถุงที่ทำจากกระดาษ และ (๓) ถุงที่บรรจุสิ่งของบางชนิด เช่น อาหารสดที่เสี่ยงต่อการเจ็บป่วยตามใบสั่งแพทย์ ใบมีด เมล็ดพืช หลอดไฟ และดอกไม้

ทั้งนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวยังกำหนดอัตราค่าปรับในเบื้องต้นไว้ที่ ๒๐๐ ปอนด์ (๗,๙๗๐ บาท)<sup>๕</sup> สำหรับการฝ่าฝืนครั้งแรก โดยผู้ควบคุมดูแลฯ อาจเตือนและมีคำสั่งหรือมาตรการแก้ไขใด ๆ เมื่อพบการฝ่าฝืน และอาจปรับเป็นจำนวนเงินสูงสุด ๕,๐๐๐ ปอนด์ (๑๙๙,๒๖๕ บาท) หากมีการฝ่าฝืนอีกครั้งหลังจากมีการเตือนและมาตรการแก้ไขแล้ว<sup>๖</sup>

- <sup>๓</sup> 5.— (1) The relevant local authority is appointed as the administrator (1).  
(2) In paragraph (1), “the relevant local authority” is—  
(a) in the case of a SUCB supplied at a place in England where goods are sold, for the purpose of enabling the goods to be taken away, the local authority with responsibility for the area in which the goods are sold;
- <sup>๔</sup> 1. Record-keeping  
(1) A seller must keep a record in relation to a reporting year if required to charge in that year in accordance with article 3.  
(2) The record must include the following information  
(a) the number of SUCBs supplied by the seller during the reporting year;  
(b) in relation to those bags — (i) the gross proceeds of the charge; (ii) the amount of any VAT received by way of the gross proceeds of the charge; (iii) the amount of any reasonable costs; (iv) the apportionment between any different kinds of reasonable costs; (v) the net proceeds of the charge; (vi) the uses to which the net proceeds of the charge have been put  
(3) The seller must keep the record for a period of three years beginning with 31st May in the reporting year following that to which the record relates.  
Supply of records  
2.— (1) The seller must supply a copy of the record to the Secretary of State.
- <sup>๕</sup> 9.— (1) An administrator may by notice impose a fixed monetary penalty on a seller if satisfied on the balance of probabilities that a breach has occurred.  
(2) Schedule 5 (fixed monetary penalties: amounts and procedure) has effect.  
£200
- <sup>๖</sup> 11. Power to impose non-compliance penalty.— (1) If a seller fails to comply with a non-monetary discretionary requirement, an administrator may by notice impose a non-compliance penalty on the seller.  
(2) A non-compliance penalty may be imposed irrespective of whether a variable monetary penalty has also been imposed.  
(3) The maximum amount which may be imposed in any case is £5,000.



## ๔. ผลกระทบจากมาตรการการคิดค่าใช้จ่ายสำหรับถุงใช้แล้วทิ้งเลย

ผลการวิจัยของกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs)<sup>๙</sup> พบว่า ในระยะแรกของมาตรการเก็บเงินค่าถุงพลาสติก ลูกค้าส่วนใหญ่ไม่พอใจที่ต้องเสียเงินเพิ่มถุงละ ๕ เพนซ์ ทำให้ต้องเสียเงินเพิ่มถึง ๑ ปอนด์ต่อการซื้อของในแต่ละครั้งเนื่องจากต้องใช้หลายถุง แต่ในเวลาต่อมาเมื่อคนส่วนใหญ่ไม่อยากเสียเงินเพิ่มก็หันมาพกพาถุงผ้า หรือนำถุงที่ใช้ซ้ำมาใช้แทนจนคุ้นเคยในที่สุด ทำให้สามารถลดการใช้ถุงพลาสติกได้มากกว่าร้อยละ ๘๐ และคาดว่าจะลดการใช้ถุงพลาสติกในครั้งนี้มีประโยชน์ต่อเศรษฐกิจอย่างมาก โดยสามารถลดงบประมาณค่ากำจัดขยะมูลฝอยได้ถึง ๖๐ ล้านปอนด์ และยังลดการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ คิดเป็นมูลค่าตามการคำนวณเงินตาม carbon emissions trading scheme ได้ประมาณ ๑๓ ล้านปอนด์ อย่างไรก็ตาม ผลการวิจัยขององค์การกรีนพีซ (Greenpeace) ร่วมกับสำนักงานสืบสวนด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Investigation Authority : EIA) พบว่า ปริมาณพลาสติกจากซูเปอร์มาร์เก็ตยังคงสูงเนื่องจากพฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนเป็นยอมเสียเงินซื้อถุงใช้ซ้ำ แต่เมื่อใช้เสร็จยังคงทิ้งถุงอยู่ดี อีกทั้งพลาสติกที่ใช้ในบรรจุภัณฑ์ก็ยังคงเพิ่มขึ้นด้วย และในรายงานฉบับนี้ได้สรุปว่า ยอดขายถุงใช้ซ้ำที่เพิ่มขึ้น หมายความว่า ประชาชนจำนวนมากยินยอมจ่ายเงินเพื่อซื้อถุงใช้ซ้ำแทนถุงพลาสติกแจกฟรี แต่สุดท้ายยังคงทิ้งถุงที่ซื้อมา โดยถุงใช้ซ้ำต้องถูกนำมาใช้อย่างน้อย ๔ ครั้ง ถึงจะเพียงพอสำหรับสิ่งแวดล้อม มากกว่าถุงใช้แล้วทิ้งซึ่งมีน้ำหนักเบากว่า<sup>๑๐</sup> นอกจากนี้ มีผลการศึกษาวินิจฉัยจำนวนหนึ่งที่พบว่า การผลิตถุงที่ใช้วัสดุทดแทนอื่น ๆ ในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว<sup>๑๑</sup> เช่น เพิ่มภาระการใช้น้ำหรือการใช้พลังงาน และอื่น ๆ มากกว่าการใช้ถุงพลาสติกอีกด้วยซ้ำ<sup>๑๒</sup>

## ๓. รายได้จากการเก็บค่าใช้จ่ายสำหรับถุงใช้แล้วทิ้งเลย

โดยที่คำสั่งว่าด้วยการคิดค่าใช้จ่ายสำหรับถุงใช้แล้วทิ้งเลย ที่ ๗๓๖/๒๐๑๕ มิได้กำหนดให้มีการจัดเก็บค่าถุงพลาสติกในลักษณะการจัดเก็บภาษีที่จะนำรายได้เข้ารัฐ รัฐบาลอังกฤษจึงขอความร่วมมือให้ผู้ค้าปลีกนำรายได้จากการเก็บค่าถุงพลาสติกไปบริจาคเพื่อเป็นประโยชน์สาธารณะ<sup>๑๓</sup> ซึ่งกระทรวงสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs) ได้จัดทำรายงานประจำปีเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการบริจาครายได้จากการเก็บค่าถุงพลาสติกต่อสาธารณชน พบว่า ร้านค้าปลีกนำรายได้ดังกล่าวไปบริจาคให้แก่องค์กรเพื่อการกุศลและองค์กรอาสาสมัครบำเพ็ญประโยชน์นำไปเป็นรายได้เพื่อสนับสนุนการศึกษา การส่งเสริมศิลปะ การศึกษา และการอนุรักษ์โบราณสถาน<sup>๑๔</sup>



<sup>๙</sup> <https://www.gov.uk/guidance/carrier-bag-charges-retailers-responsibilities>

<sup>๑๐</sup> 2019, DEFRA: Single-use plastic carrier bags charge: data in England for 2018 to 2019

<sup>๑๑</sup> 2016, DEFRA: Single-use plastic carrier bags charge: data in England for 2015 to 2016

<sup>๑๒</sup> Environmental Investigation Agency and Greenpeace, Checking out on plastics A survey of UK supermarkets' plastic habits 2018

<sup>๑๓</sup> ยกตัวอย่างเช่นการใช้ถุงที่ทำจากผ้าคอตตอน ๒๐,๐๐๐ ครั้ง เมื่อเทียบกับการใช้ถุงพลาสติก LDPE ครั้งเดียว

<sup>๑๔</sup> 2018, Danish Environmental Agency, LCA of grocery carrier bags: 2016, BCAL, "Life Cycle Assessment for Three Types of Grocery Bags - Recyclable Plastic; Compostable, Biodegradable Plastic; and Recycled, Recyclable Paper"




## ๕. การดำเนินการในอนาคต

ถึงแม้ว่าผลการวิจัยเสนอว่า ผู้บริโภคยังคงไม่ได้นำถุงพลาสติกที่ผลิตขึ้นมาให้ใช้ซ้ำหลาย ๆ ครั้งมาใช้ได้เต็มที่ และการผลิตถุงที่ใช้วัสดุทดแทนอื่น ๆ ในที่สุดอาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในระยะยาว ดังที่กล่าวมาข้างต้น แต่เมื่อปลายปี ๒๕๖๒ ไมเคิล โกว อธิบดีรัฐมนตรีสิ่งแวดล้อม อาหาร และกิจการชนบท (Department for the Environment, Food and Rural Affairs) ของประเทศอังกฤษ ยังคงดำเนินการแถลงว่า ในปี ๒๕๖๓ จะมีการขึ้นค่าถุงพลาสติกจาก ๕ เพนซ์เป็น ๑๐ เพนซ์ (๔ บาท) และขยายผลไปยังร้านค้าทุกประเภทภายในหนึ่งปีข้างหน้าเพื่อหวังลดการใช้ถุงพลาสติกลงอีกจากที่ลดไปได้แล้วถึงร้อยละ ๘๕ หลังมีมาตรการเก็บเงินค่าถุง และนอกจากความพยายามในการแก้ปัญหาขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักรแล้ว ล่าสุดรัฐสภาแห่งสหภาพยุโรป (European Union Parliament) ได้มีมติเห็นชอบให้มีการห้ามใช้พลาสติกประเภทใช้ครั้งเดียว เช่น คอตตอนบัดและหลอดพลาสติก ภายในประเทศสมาชิกด้วยเช่นเดียวกัน พร้อมตั้งเป้าให้ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปลดปริมาณพลาสติกกลุ่มนี้ให้ได้รับร้อยละ ๙๐ ภายในปี ๒๕๖๘ โดยมาตรการใหม่นี้จะยกเลิกการใช้ผลิตภัณฑ์พลาสติกแบบใช้แล้วทิ้งเลย และทดแทนด้วยผลิตภัณฑ์แบบเดียวกันที่สามารถใช้ซ้ำได้หรือทำจากวัสดุที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมมากกว่า รวมทั้งให้บริษัทผู้ผลิตพลาสติกลงทุนกับการบริหารจัดการขยะ เพื่อแก้ปัญหามลพิษจากขยะพลาสติกที่ไหลลงสู่แหล่งน้ำ<sup>๑๓</sup>



## ๖. บทสรุปและข้อเสนอสำหรับประเทศไทย

ในขณะที่ผู้เขียนรู้สึกดีใจที่ได้เป็นส่วนหนึ่งของมาตรการลดขยะพลาสติก ก็แอบอดคิดไม่ได้ว่า ทำไมร้านสะดวกซื้อยังคงแจกหลอดพลาสติกซึ่งเป็นสิ่งที่ใช้แล้วทิ้งเลย มีหน้าซำตัวหลอดพลาสติกนั้นยังห่อหุ้มด้วยเปลือกพลาสติกที่นำกลับมาใช้ไม่ได้ ส่วนกล้วยหอมที่ร้านแบ่งขายก็ยังมีใส่ถุงพลาสติกที่นำกลับมาใช้ไม่ได้อีกเช่นกัน บางทีอาจจะต้องมองภาพรวมให้กว้างขึ้นและมีมาตรการที่ครอบคลุมไปถึงการใช้พลาสติกชนิดอื่น ๆ นอกจากถุงพลาสติกด้วย ควรมีการสร้างความตระหนักรู้ให้มากขึ้น ควรใช้วิธีการลดการใช้ถุงพลาสติกเป็นขั้นตอน (phase-out) รณรงค์ให้มีการนำถุงพลาสติกกลับมาใช้หลาย ๆ ครั้ง พร้อมศึกษาวิจัยเกี่ยวกับวัสดุทดแทนและการบริหารจัดการขยะพลาสติกให้ละเอียดถี่ถ้วน หากจะกำหนดมาตรการการคิดค่าใช้จ่ายถุงพลาสติกก็ควรทำให้โปร่งใส ตรวจสอบได้ ส่วนมาตรการใด ๆ หากจะนำมาใช้ ก็ควรศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบให้ดีกว่าที่จะมีการบังคับใช้ 



<sup>๑๓</sup> <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20190321IPR3211/parliament-seals-ban-on-throwaway-plastics-by-2021>

Directive (EU) 2019/904 of the European Parliament and of the Council of 5 June 2019 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment

# ประกาศเจตจำนงสุจริต ในการบริหารงานของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ลงนามในประกาศสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง เจตจำนงสุจริตในการบริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา วันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตระหนักถึงปัญหาและผลกระทบของการทุจริตที่มีผลเสียต่อประเทศชาติและประชาชน และให้ความสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตทุกรูปแบบ ผู้บริหารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอประกาศเจตนารมณ์ว่า จะบริหารงานอย่างซื่อสัตย์สุจริต มีคุณธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่สังคม โดยดำเนินการดังนี้

**ด้านความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการ** มีการเปิดเผยและการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของหน่วยงานได้โดยสะดวก ครบถ้วนถูกต้อง รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชน ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานได้

**ด้านความพร้อมรับผิดในการปฏิบัติราชการ** มีความมุ่งมั่นในการปฏิบัติราชการอย่างซื่อสัตย์สุจริต และพร้อมรับผิดต่อการปฏิบัติราชการ รวมทั้งรับฟังข้อร้องเรียนจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและมีกระบวนการจัดการ และตอบสนองต่อข้อร้องเรียนอย่างเหมาะสม

**ด้านความปลอดภัยจากการทุจริตในการปฏิบัติราชการ** มีการปฏิบัติราชการด้วยความยุติธรรม ปราศจากอคติ เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และไม่เรียกหรือรับสินบน หรือประโยชน์อื่นใด

**ด้านวัฒนธรรมคุณธรรมในองค์การ** มีการสืบทอดวัฒนธรรมสุจริตของหน่วยงานในการป้องกันการทุจริต ไม่ยอมรับการทุจริตทุกรูปแบบ และไม่กระทำการอื่นใดที่เป็น การขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

**ด้านคุณธรรมในการปฏิบัติราชการในหน่วยงาน** มีมาตรฐานและความเป็นธรรมในการปฏิบัติราชการที่ชัดเจนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และมีคุณธรรมในการมอบหมายงาน การบริหารงานบุคคล การบริหารสภาพแวดล้อมในการปฏิบัติราชการ และการบริหารงบประมาณตามภารกิจอย่างคุ้มค่า







# บริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ของกฎหมาย ว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

จิตรพรต พัฒนสิน\*

## ๑. บทนำ

คงจะไม่ช้าเกินไป หากจะขอก้าวถึงกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติฉบับใหม่ที่มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายเมื่อปลายเดือนพฤศจิกายน ๒๕๖๒ (พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ โดยมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาไม่ต่ำกว่า ๕๗ ปี ทั้งฉบับ เนื่องจากบทบัญญัติบางประการอาจไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมหรือการพัฒนาในพื้นที่ที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ป่าอนุรักษ์ต้องมีนโยบายและแผนการบริหารจัดการและมาตรการคุ้มครองที่เหมาะสมเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ในหลายโอกาสที่ผู้เขียนในฐานะที่มีส่วนร่วมในการจัดทำกฎหมายฉบับนี้ถูกถามว่าพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ คืออย่างไร หรือประชาชนจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้อย่างไรบ้าง ซึ่งในมุมมองของผู้เขียนเห็นว่า เป็นเรื่องยากลำบากที่จะให้คำตอบว่ากฎหมายฉบับนี้คืออะไร หรือประชาชนหรือบุคคลใดจะได้รับประโยชน์จากกฎหมายนี้บ้างหรือไม่เพราะเป็นเรื่องของปัจเจกบุคคลที่จะมีมุมมองในแต่ละเรื่องที่แตกต่างกัน เหมือนกับเหรียญที่มีสองด้าน ฉันทักก็นั่น บทความนี้ผู้เขียนจึงมุ่งประสงค์ที่จะชี้ให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ และหวังว่าความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะนำไปสู่คำตอบให้แก่ผู้อ่านที่จะเป็นผู้พิจารณาตัดสินในท้ายที่สุด

\* ผู้อำนวยการกองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา: [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)





## ๒. แนวคิดและสาระสำคัญของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับการจัดทำพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ นี้ อยู่ภายใต้แนวคิดและความมุ่งหมายที่จะสร้างสมดุลระหว่างการสงวน การอนุรักษ์ และการดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติด้านป่าไม้และระบบนิเวศในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เพราะอุทยานแห่งชาติเป็นของประเทศ และการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติ หรือนันทนาการของประชาชนกับการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ตามนโยบายของรัฐบาล กรณีการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ตามวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิม มิใช่เป็นการปรับปรุงกฎหมายไปเพื่อประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพิ่มมากขึ้นแต่ประการใด สำหรับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ แบ่งเป็น ๖ หมวด จำนวน ๖๕ มาตรา ได้แก่

หมวด ๑ อุทยานแห่งชาติ (มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๒๕) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดลักษณะของพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ และขั้นตอนการประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายและการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ มาตรการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาไว้ซึ่งอุทยานแห่งชาติ และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติและหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการดังกล่าว

หมวด ๒ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ (มาตรา ๒๖ ถึงมาตรา ๒๘) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดลักษณะของพื้นที่ที่สมควรกำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ และขั้นตอนการประกาศกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ การขยาย และการเพิกถอนพื้นที่ดังกล่าว และมาตรการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ดังกล่าว

หมวด ๓ เงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทน (มาตรา ๒๙ ถึงมาตรา ๓๓) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการเรียกเก็บเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทนจากผู้เข้าใช้บริการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ เพื่อเป็นรายได้ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ที่จะนำมาใช้ประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัย การรักษาความสะอาด และ



ความเป็นระเบียบเรียบร้อยในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ และการพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการจัดสวัสดิภาพให้แก่บุคลากรที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

หมวด ๔ การใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพ (มาตรา ๓๔) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ความหลากหลายทางชีวภาพในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ และการแบ่งปันผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่น

หมวด ๕ พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๓๙) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยครอบคลุมทั้งกรณีที่เป็นการควบคุมเพื่อให้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และกรณีที่มีการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการใช้อำนาจทางปกครองในการสั่งให้บุคคลที่กระทำความผิดหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ ที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่ออุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ

หมวด ๖ บทกำหนดโทษ (มาตรา ๔๐ ถึงมาตรา ๕๖) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดโทษทั้งทางแพ่งและทางอาญาแก่บุคคลที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

บทเฉพาะกาล (มาตรา ๕๗ ถึงมาตรา ๖๕) มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดบทบัญญัติรองรับการดำเนินการต่าง ๆ ในช่วงเปลี่ยนผ่านของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ฉบับใหม่ และมาตรการการแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ให้แก่ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวตามวิถีชุมชนดั้งเดิม





### ๓. สิบบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป ของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

นอกจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แล้ว ยังได้มีการเพิ่มกลไกหรือกำหนดมาตรการใหม่ ๆ ในหลายประการเพื่อให้กฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ฉบับนี้มีความทันสมัย คุ่มครองสิทธิ และสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน และสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งมีการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่เป็นที่ยอมรับและมีความเป็นสากล โดยผู้เขียนขอยกสิบบริบทสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ดังต่อไปนี้



#### ๑. วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ<sup>๑</sup>

แต่เดิมงานด้านวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ชาติเอกภาพในการบริหารจัดการเนื่องจากมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงานซึ่งอยู่ภายใต้กำกับของกระทรวงที่แตกต่างกัน กล่าวคือ กรมป่าไม้ อยู่ภายใต้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่า และพันธุ์พืช อยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้ นโยบายและการขับเคลื่อนพื้นที่อนุรักษ์ดังกล่าวขาดการบูรณาการร่วมกัน แต่โดยที่ปัจจุบันทั้งกรมป่าไม้และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ต่างก็อยู่ภายใต้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับภารกิจเกี่ยวกับงานด้านวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ในปัจจุบันมีการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบและพื้นที่ดำเนินการอย่างชัดเจน โดยกรมป่าไม้จะมุ่งเน้นภารกิจด้านป่าเศรษฐกิจในขณะที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช จะดูแลรับผิดชอบด้านป่าอนุรักษ์ แต่การกำหนดพื้นที่ทั้งสามประเภทยังคงเป็นการกำหนดขึ้นโดยอาศัยประกาศของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวในบางเรื่องไม่อาจกระทำได้ พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้สามพื้นที่ดังกล่าวมีสถานะทางกฎหมายเพื่อสามารถกำหนดมาตรการคุ้มครอง สำหรับพื้นที่ดังกล่าวได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้นเพื่อการพัฒนาและบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวสู่การยกระดับเป็นอุทยานแห่งชาติต่อไป

#### ๒. การทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตอุทยานแห่งชาติหรือประกาศกำหนดวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ

โดยที่มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติว่า เมื่อปรากฏว่าพื้นที่ใดมีลักษณะเหมาะสมที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกานั้นด้วย ซึ่งจะมีความแตกต่างกับพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔<sup>๒</sup> ที่กำหนดไว้แต่เพียงให้

<sup>๑</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ว่า

ว่า

“วนอุทยาน” หมายความว่า พื้นที่ที่มีสภาพธรรมชาติสวยงามเหมาะแก่การสวมนรักษาไว้ให้เป็นแหล่งคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชนโดยส่วนรวม

“สวนพฤกษศาสตร์” หมายความว่า พื้นที่ที่มีการจัดรวบรวมพรรณไม้ โดยมีการจัดแยกพรรณไม้ออกเป็นหมวดหมู่ตามหลักพฤกษศาสตร์หรือตามหลักอนุกรมวิธานพืชเพื่อให้เป็นแหล่งอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพเป็นสถานที่ศึกษาค้นคว้าวิจัยทางวิชาการ และใช้เป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

“สวนรุกขชาติ” หมายความว่า พื้นที่ที่มีการรวบรวมและอนุรักษ์พรรณไม้ที่มีค่า หายาก หรือใกล้สูญพันธุ์ ซึ่งมีอยู่ในท้องถิ่น เพื่อให้ได้รับความรู้เกี่ยวกับพันธุ์ไม้ และการพักผ่อนหย่อนใจของประชาชน

<sup>๒</sup> มาตรา ๖ เมื่อรัฐบาลเห็นสมควรกำหนดบริเวณที่ดินแห่งใดที่มีสภาพธรรมชาติเป็นที่น่าสนใจ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมเพื่อสงวนไว้ให้เป็นประโยชน์แก่การศึกษาและรื่นรมย์ของประชาชน ก็ให้มีอำนาจกระทำได้ โดยประกาศพระราชกฤษฎีกาและให้มีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดนั้นแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาดังด้วยบริเวณที่กำหนดนี้เรียกว่า “อุทยานแห่งชาติ”

ที่ดินที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาตินั้น ต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทบวงการเมือง



ลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับประชาชนที่มีปัญหาโดยตลอด สำหรับกรณีที่เป็นกรขยายหรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติบางส่วนกฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเช่นเดียวกัน นอกจากนี้ การจัดทำแผนที่ท้ายตามแนวทางข้างต้นยังนำไปปรับใช้กับกรณีการประกาศกำหนดควนอุทยานสวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติด้วย

มีแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาเท่านั้น โดยไม่ได้กำหนดรูปแบบหรือรายละเอียดเกี่ยวกับแผนที่ท้ายทำให้การจัดทำแผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาของหน่วยงานยังคงเป็นไปตามมาตราส่วนที่กำหนดไว้ในหนังสือ ด่วนที่สุดที่ นร ๐๒๐๔/ว๑๔ ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๕ เรื่อง การส่งเรื่องไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกำหนดให้การจัดพิมพ์แผนที่อาจใช้มาตราส่วน ๑: ๔๐๐๐ ตามมาตรฐานของกรมที่ดิน หรือมาตราส่วน ๑: ๕๐,๐๐๐ หรือมาตราส่วน ๑: ๒๕๐,๐๐๐ ตามมาตรฐานของกรมแผนที่ทหาร ขนาดใดขนาดหนึ่งก็ได้ เว้นแต่จะขอยกเว้นการใช้มาตราส่วนดังกล่าวจากสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อใช้มาตราส่วนอื่น ซึ่งการใช้มาตราส่วนที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ทำให้เกิดปัญหาทางปฏิบัติและมีความคลาดเคลื่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพื้นที่บริเวณดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายอื่นด้วยและมีการใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกันทำให้เกิดความขัดแย้งและมีความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างหน่วยงานของรัฐที่ดูแลรับผิดชอบพื้นที่หรือระหว่างภาครัฐกับประชาชนซึ่งขณะนี้รัฐบาลได้มีความพยายามที่จะทำแผนที่ที่เรียกว่า “แผนที่ One map” เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐที่หน่วยงานของรัฐทุกแห่งยอมรับและใช้อ้างอิงอย่างใดก็ตาม โดยที่โครงการจัดทำแผนที่ One map นี้ ยังต้องใช้ระยะเวลาดำเนินการอีกสักกระยะหนึ่ง พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงได้กำหนดให้แผนที่ท้ายพระราชกฤษฎีกาให้จัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) หรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกัน เพราะนอกจากจะเป็นการใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่แล้ว” ยังทำให้แนวเขตและการตรวจสอบแนวเขตอุทยานแห่งชาติสามารถทำได้ ณ สถานที่นั้น อีกทั้งมีความแม่นยำมากขึ้น อันเป็นการ

### ๓. การกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ สวนรุกขชาติ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดบทบัญญัติที่เป็นการกำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ ขยาย หรือเพิกถอนอุทยานแห่งชาติ เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัตินี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้แจ้งข้อมูลที่เป็นหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชทราบ เพื่อประกอบการพิจารณาตัดสินใจหรือแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการพื้นที่ไว้เป็นการล่วงหน้า เพราะทางปฏิบัติที่ผ่านมามักจะพบว่าพื้นที่อุทยาน



๘ มาตรา ๘ พื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติตามมาตรา ๖ ต้องมิได้เป็นที่ดินที่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นของบุคคลใด เว้นแต่เป็นที่ดินของหน่วยงานของรัฐ การกำหนดอุทยานแห่งชาติในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบ ดูแลรักษา หรือเป็นของหน่วยงานของรัฐ หรือมีหน่วยงานของรัฐได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐนั้นก่อน

ในการกำหนดให้พื้นที่บริเวณใดเป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาดำเนินการ ทั้งนี้ ตามประกาศที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการห้ามมิให้เพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ

เมื่อพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่งมีผลใช้บังคับแล้ว ให้มาตรการบังคับหรือมาตรการคุ้มครองในพื้นที่ดังกล่าวเป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่กฎหมายอื่นจะได้กำหนดมาตรการในเรื่องดังกล่าวไว้ไม่ต่ำกว่ามาตรการที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้



แห่งชาติหลายแห่งที่ทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์อื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวจะมีมาตรการคุ้มครองที่น้อยกว่ากฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ และบางกรณีพื้นที่บริเวณนั้นเป็นพื้นที่ที่เอกชนได้รับสัมปทานจากรัฐให้เข้าใช้ประโยชน์ได้ ทำให้เมื่อประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติแล้ว ผู้ได้รับสัมปทานย่อมเกิดความเสียหายเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการได้ตามที่ได้รับสัมปทานได้ จนท้ายที่สุดอาจต้องเพิกถอนพื้นที่นั้น ๆ จากการกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นอกจากการกำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชต้องขอความเห็นจากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ หรือดูแลรักษาพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาตให้มีการใช้หรือทำประโยชน์ในพื้นที่ที่จะกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติ ทั้งกรณีที่เป็นกรกำหนดขึ้นใหม่ หรือการขยายหรือเพิกถอนตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ นี้ ยังได้กำหนดให้ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนที่จะได้รับผลกระทบโดยตรงจากการประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือการเพิกถอนจากการเป็นอุทยานแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อที่กรมอุทยานแห่งชาติฯ จะมีข้อมูลและรายละเอียดจากทุกฝ่ายอย่างรอบด้าน โดยข้อมูลดังกล่าวครอบคลุมถึงการสืบทอดมรดกทางวัฒนธรรมที่สำคัญทางศาสนา และโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐหรือประชาชนในชุมชนร่วมกันจัดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในชุมชนด้วย ทั้งนี้ เพื่อจะทำให้การพิจารณาของกรมอุทยานแห่งชาติฯ เป็นไปด้วยความรอบคอบมากที่สุดและทำให้ประชาชนหรือชุมชนที่เกี่ยวข้องมีความมั่นใจได้ว่า การกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นอุทยานแห่งชาติ หรือถูกเพิกถอนจากการเป็นอุทยานแห่งชาติจะไม่มีผลกระทบต่อสิทธิของประชาชนจนเกินสมควร หรือมีผลกระทบหรือเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศที่สมควรสงวน อนุรักษ์ หรือบำรุงรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของประเทศ

อนึ่ง โดยที่มาตรการคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นอุทยานแห่งชาติจะมีความเข้มข้นมากกว่าพื้นที่ที่เป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวอาจเป็นพื้นที่เตรียมการเพื่อกำหนดเป็นอุทยานแห่งชาติในอนาคตและมีมาตรการคุ้มครองที่เข้มข้นน้อยกว่า กฎหมายฉบับนี้ จึงได้กำหนดห้ามเพิกถอนอุทยานแห่งชาติไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนเพื่อนำมากำหนดเป็นวนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ อันเป็นการลดความเข้มข้นในการคุ้มครองพื้นที่นั่นเอง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติฯ ยังได้กำหนดให้พื้นที่ตามกฎหมายใดที่มีมาตรการคุ้มครองที่ต่ำกว่าที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ให้ใช้มาตรการคุ้มครองที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การบริหารจัดการกฎหมายมีความชัดเจนและมีเอกภาพยิ่งขึ้นอีกด้วย

#### ๔. คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ<sup>๖</sup>

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาตินี้ได้มีการปรับปรุงแก้ไขจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔<sup>๗</sup> โดยกำหนดองค์ประกอบทั้งในส่วนที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีความเหมาะสมและครอบคลุมในหลายมิติ โดยมิได้จำกัดเฉพาะงานด้านอุทยานเท่านั้น แต่ครอบคลุมด้านการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ หรือด้านกฎหมายด้วย ทั้งนี้ ในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น นอกจากจะได้อำนาจกำหนดความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแล้ว ยังได้กำหนดถึงคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลดังกล่าวไว้ให้มีลักษณะเป็นการเฉพาะ โดยการกำหนดให้ผู้ทรงคุณวุฒิจะต้องเป็นบุคคลที่มีประสบการณ์หรือทำงานด้านที่แต่งตั้งไม่น้อยกว่าสิบปี<sup>๘</sup> เนื่องจากคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจที่มีความสำคัญในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับอุทยานแห่งชาติ การได้มาซึ่งบุคคลที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ในด้านนั้น ๆ อย่างแท้จริง จึงเป็นประโยชน์ในการขับเคลื่อนนโยบายด้านอุทยานแห่งชาติได้อย่างเป็นรูปธรรม และครบถ้วนในทุกมิติเพื่อให้อุทยานแห่งชาติเป็นแหล่งศึกษา เรียนรู้ และสนันทนาการเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

<sup>๖</sup> อ้างแล้ว เชิงบรรทัดที่ ๓

<sup>๗</sup> เพิ่งอ้าง

<sup>๘</sup> มาตรา ๑๐ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการท่องเที่ยว อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมที่ดิน เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ด้านอุทยานแห่งชาติ ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านการท่องเที่ยวและนันทนาการ หรือด้านกฎหมาย เป็นกรรมการ

<sup>๗</sup> มาตรา ๙ ให้มีกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

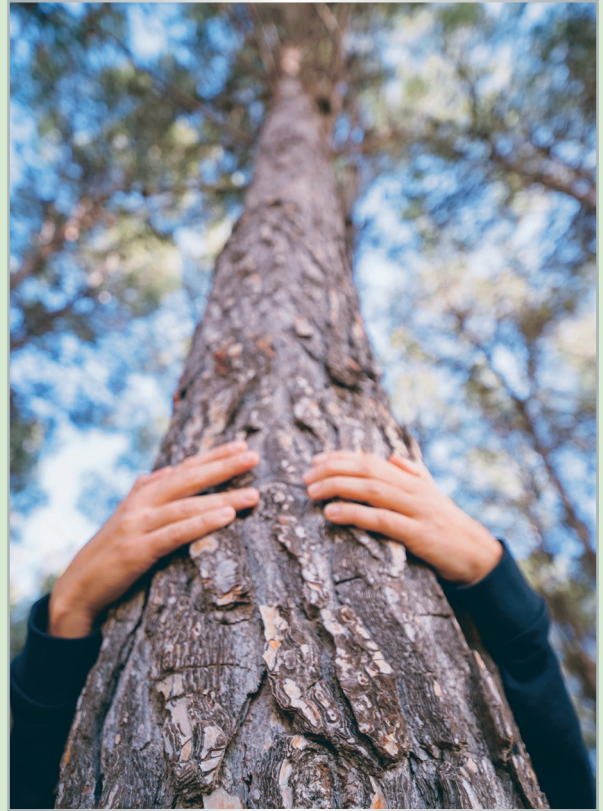
<sup>๘</sup> มาตรา ๑๑ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทยและมีประสบการณ์หรือทำงานด้านที่แต่งตั้งไม่น้อยกว่าสิบปี และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

๖๑๐

๖๑๐



สำหรับคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำอุทยานแห่งชาติ นั้น แม้พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ นี้จะไม่ได้ กำหนดไว้ เนื่องจากข้อจำกัดทางกฎหมายและปัญหาที่จะเกิดขึ้น ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับขอบเขต หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ ดังกล่าว รวมทั้งภาระที่จะเกิดขึ้นต่องบประมาณแผ่นดินก็ตาม แต่ก็มิได้หมายความว่าคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำอุทยาน แห่งชาติจะไม่มีผลสำคัญแต่อย่างใด เพียงแต่ในขั้นการพิจารณา ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นว่าการใช้กลไกของคณะอนุกรรมการ ภายใต้อำนาจของคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๑๗<sup>๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการด้านอุทยานแห่งชาติสำหรับอุทยานแห่งชาติใด ที่มีความจำเป็นหรือมีสภาพปัญหาที่ซับซ้อนน่าจะเป็นแนวทาง ที่เหมาะสม และเป็นการยกระดับคณะกรรมการที่ปรึกษาประจำ อุทยานแห่งชาติที่มีอยู่ในปัจจุบันตามคำสั่งของอธิบดีกรมอุทยาน แห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้มีสถานะทางกฎหมาย อีกทั้งยัง เป็นการสร้างความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติได้ อย่างเหมาะสมเพื่อผลักดันนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับอุทยาน แห่งชาติในแต่ละแห่งอย่างเป็นรูปธรรม อีกทั้งยังเป็นการเตรียมการ และพัฒนาคณะอนุกรรมการด้านอุทยานดังกล่าวไปสู่การเป็น คณะกรรมการคณะหนึ่งในกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ในโอกาสต่อไป ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการด้านอุทยานแห่งชาติ จะมีหน้าที่ในการเสนอแนะและให้ความเห็นแก่หัวหน้าอุทยาน แห่งชาติในการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติที่อยู่ในความ รับผิดชอบ โดยจะเป็นการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน กล่าวคือ นอกจากจะมีผู้แทนของจังหวัดที่ อุทยานแห่งชาตินั้นตั้งอยู่ร่วมเป็นอนุกรรมการด้วยแล้ว ประชาชน หรือชุมชนในพื้นที่ที่อุทยานแห่งชาติตั้งอยู่จะได้มีส่วนร่วมโดยการ ให้ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และแนวทางการบริหารจัดการ อุทยานแห่งชาตินั้นแก่หัวหน้าอุทยานแห่งชาติโดยตรงด้วย



### ๕. นโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ (Park Policy) และ แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (National Park Management Plan)

นโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ<sup>๕๐</sup> (Park Policy) และ แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ (National Park Management Plan) อาจจะไม่ใช่เรื่องใหม่สำหรับเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช แต่ในมิติของกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติแล้วถือว่าทั้งสองสิ่ง เป็นเรื่องใหม่เพราะเป็นการกำหนดและรองรับไว้ในกฎหมายว่า ด้วยอุทยานแห่งชาติเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ การมีนโยบายการจัดการ อุทยานแห่งชาติฯ มุ่งหมายให้การบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ ในภาพรวมของ ประเทศมีทิศทางและเป้าหมายที่ชัดเจน ความเป็นเอกภาพ และสอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและ ทรัพยากรดินของประเทศ



<sup>๔</sup> มาตรา ๑๗ ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติกรอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

<sup>๕๐</sup> มาตรา ๑๖ คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ และสวนรุกขชาติ





สำหรับแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ<sup>๑๑</sup> เป็นแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติในแต่ละแห่ง โดยการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ นั้น ๆ (Zoning) ให้สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติจึงเป็นการตั้งศักยภาพการใช้ประโยชน์ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้เกิดประโยชน์และมีประสิทธิภาพสูงสุด และตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่และประโยชน์สาธารณะ อันเป็นการสอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติแนวใหม่ที่มีการแบ่งหรือจำแนกเขตพื้นที่ภายในอุทยานแห่งชาติเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่นั้นเช่นเดียวกับรูปแบบที่ดำเนินการในหลายประเทศ ทั้งนี้ แม้ว่าแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ และการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานสำหรับอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งจะถือเป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช เพราะเมื่ออธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หัวหน้าอุทยานแห่งชาติผู้รับผิดชอบพื้นที่ก็สามารถนำแผนการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวไปดำเนินการต่อไปได้ก็ตาม แต่ก็ไม่ได้หมายความว่ากรมพิจารณาและจัดทำแผนการบริหารจัดการ

พื้นที่อุทยานแห่งชาติ และการกำหนดเขตการจัดการพื้นที่ภายในอุทยานแห่งชาติจะไม่มีเกณฑ์พิจารณาหรือกรอบกำหนดแต่อย่างใด เนื่องจากพระราชบัญญัตินั้นนอกจากจะกำหนดให้แผนการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับนโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติ (Park Policy) แล้ว ยังได้กำหนดเป็นกรอบหลักของการจัดการพื้นที่ภายในอุทยานแห่งชาติในแต่ละแห่งว่า ในการกำหนดเขตการจัดการพื้นที่ภายในอุทยานแห่งชาตินั้น จะต้องไม่กระทบต่อลักษณะพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติ หรือเป็นพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศ และต้องรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติด้วย<sup>๑๒</sup> นอกจากนี้ ในการจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่อาจมีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านอุทยานแห่งชาติเพื่อให้คำแนะนำหรือข้อเสนอแนะซึ่งถือเป็นการกลั่นกรองแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่ให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามหลักวิชาการที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งแผนการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว เมื่อดำเนินการแล้วยังต้องผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนด้วย

## ๖. ความสัมพันธ์ระหว่างอุทยานแห่งชาติกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคประชาชนตามที่ได้กล่าวข้างต้นแล้ว พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังได้กำหนดกลไกต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้สึกผูกพันและความหวงแหนในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ตั้งอยู่ รวมถึงการร่วมกันดูแล บำรุงรักษา และพัฒนาอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติให้เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ และนันทนาการของประชาชนทั่วไป และสืบทอดต่ออนุชนรุ่นหลังอีกด้วย เช่น การมอบหมายหรือร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแลหรือบำรุงรักษาหลักเขต

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๘ ในกรณคุ้มครอง บำรุง ดูแล รักษา และการบริหารจัดการอุทยานแห่งชาติให้จัดให้มีแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งพร้อมแผนที่แสดงรายละเอียดและแนวเขตการจัดการพื้นที่เพื่อเสนออธิบดีให้ความเห็นชอบ เมื่ออธิบดีให้ความเห็นชอบแผนการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าวแล้ว ให้หัวหน้าอุทยานแห่งชาติที่มีหน้าที่รับผิดชอบในอุทยานแห่งชาตินั้นปิดประกาศแผนที่และแนวเขตการจัดการท้ายประกาศไว้ ณ สถานที่ที่เปิดเผย และดำเนินการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติให้เป็นไปตามแผนการบริหารจัดการพื้นที่ดังกล่าว

การจัดทำแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด โดยการกำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติดังกล่าว ต้องไม่กระทบต่อลักษณะพื้นที่ที่ต้องการอนุรักษ์สภาพธรรมชาติหรือเป็นพื้นที่เปราะบางของระบบนิเวศ และต้องรักษาไว้ซึ่งสภาพความเป็นอุทยานแห่งชาติด้วย

แผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติ อย่างน้อยต้องประกอบด้วยวิธีการดำเนินการ แนวทางการจัดการ และการกำกับดูแลการใช้พื้นที่ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชนด้วย

ในการรับฟังความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ชุมชนที่เกี่ยวข้อง และประชาชน ตามวรรคสาม ให้นำประกาศของรัฐมนตรีที่ออกตามความในมาตรา ๘ วรรคสาม มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

<sup>๑๒</sup> เติ้งอ่าง

ป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ<sup>๑๓</sup> หรือร่วมประชาสัมพันธ์ การรักษาความปลอดภัย การจัดระบบการเตือนภัยแก่ประชาชน<sup>๑๔</sup> รวมทั้ง การให้ความช่วยเหลือแก่เจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในการป้องกันอันตรายแก่บุคคลหรือชุมชนหรือป้องกันภัยพิบัติอันเป็นสาธารณภัย<sup>๑๕</sup> และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีรายได้เพื่อนำไปใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงานหรือการอนุรักษ์บำรุงรักษาและฟื้นฟูอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงได้กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชแบ่งเงินในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของเงินค่าบริการหรือเงินค่าตอบแทนที่เรียกเก็บได้ให้แก่เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์หรือสวนรุกขชาติแห่งนั้น<sup>๑๖</sup>

## ๗. อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดแนวทางการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ไว้แตกต่างจากพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นอย่างมากโดยการกำหนดให้การใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตที่จำกัดและสัมพันธ์กับระดับชั้นหรือตำแหน่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้นั้นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจาก “พนักงานเจ้าหน้าที่” ตามพระราชบัญญัตินี้มิได้จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นข้าราชการเท่านั้นแต่รวมถึงบุคคลอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย<sup>๑๗</sup> เช่น ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว หรือพนักงานราชการ เป็นต้น การกำหนดกรอบการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในลักษณะเช่นนี้เพื่อให้การใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปด้วยความรอบคอบ และได้รับการคุ้มครองอย่างถี่ถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เช่น การสั่งให้บุคคลออกจากอุทยานแห่งชาติหรือให้ทำลาย รื้อ หรือถอนสิ่งใดเพื่อให้อุทยานแห่งชาติกลับคืนสู่สภาพเดิมตามที่ปรากฏเป็นหลักการไว้ในมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้ที่บัญญัติว่าพนักงานเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดหรือระดับใดจะมีอำนาจตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖ ทั้งหมดหรือแต่บางส่วน หรือจะต้องได้รับอนุมัติจากบุคคลใดก่อนดำเนินการ รวมทั้งวิธีการปฏิบัติหน้าที่ และคุณสมบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งหรือแต่ละระดับ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ให้ทำเอกสารมอบหมายไว้ประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ได้รับมอบหมายนั้น เพื่อแสดงต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องด้วย

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๙ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขตอุทยานแห่งชาติ และเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น เพื่อให้ประชาชนทราบว่าเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ และอำนวยความสะดวกและให้ความรู้แก่ประชาชน

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง พนักงานเจ้าหน้าที่อาจมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแลหรือบำรุงรักษาหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต และเครื่องหมายอื่นได้ตามสมควร

หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และรูปแบบในการจัดให้มีหลักเขต ป้าย เครื่องหมายแสดงแนวเขต และเครื่องหมายอื่นที่จำเป็น ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด

<sup>๑๔</sup> มาตรา ๒๔ ในอุทยานแห่งชาติต้องจัดให้มีการประชาสัมพันธ์ การดูแลรักษาความปลอดภัย การให้คำแนะนำ หรือการจัดระบบการเตือนภัยแก่ประชาชน การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง หัวหน้าอุทยานแห่งชาติอาจร้องขอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่นใด หรือบุคคลใด ช่วยดำเนินการตามความจำเป็นก็ได้ และให้ถือว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าหน้าที่ขององค์กรอื่น หรือบุคคลอื่นใดดังกล่าว เป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๒๕ ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนหรือมีเหตุฉุกเฉินที่จะต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ในอุทยานแห่งชาติเพื่อช่วยเหลือหรือป้องกันอันตรายแก่บุคคลหรือชุมชน เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติอันเป็นสาธารณภัย ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจกระทำการตามมาตรา ๑๙ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่อาจร้องขอให้เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นช่วยเหลือในการกระทำดังกล่าวก็ได้ และให้รายงานการกระทำต่ออธิบดีเพื่อทราบ

การกระทำของเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐหรือบุคคลอื่นตามมาตราหนึ่ง ให้ถือเป็นการกระทำของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๓๐ ให้แบ่งเงินในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของเงินที่เรียกเก็บได้ตามมาตรา ๒๙ แก่เทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลอันเป็นที่ตั้งของอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติแห่งนั้น เพื่อนำไปใช้ในการส่งเสริมและสนับสนุนการปฏิบัติงาน หรือการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และฟื้นฟูอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติที่อยู่ในเขตพื้นที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบของเทศบาลหรือองค์การบริหารส่วนตำบลหลายแห่ง ให้แบ่งเงินแก่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นทุกแห่ง แต่เมื่อรวมจำนวนเงินแล้วต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้



การเปลี่ยนแปลงอีกประการหนึ่งในบริบทนี้จะเกี่ยวข้องกับการดำเนินการสำหรับทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด โดยพระราชบัญญัตินี้ได้ถอดบทเรียนจากสิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันที่มีการนำทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดมาใช้ซ้ำอีก โดยอาศัยช่องว่างของกฎหมายด้วยวิธีการร้องขอทรัพย์สินดังกล่าวคืน โดยอ้างว่าตนมิได้มีส่วนรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดนั้นตามมาตรา ๓๖<sup>๖๔</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดบทบัญญัติเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว โดยกำหนดให้บรรดาสัตว์ป่า อารูธ เครื่องมือ เครื่องใช้ สิ่งปลูกสร้าง อุปกรณ์ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้กระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๙ (๑) (๒) (๔) (๕) (๗) หรือ (๑๐) ให้รับเสียทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิด และมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่<sup>๖๕</sup> บทบัญญัตินี้ดังกล่าวนี้จึงเป็นการยกเว้นไม่นำมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับและเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะทำนองเดียวกันกับที่ใช้ในมาตรา ๓๕<sup>๖๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

## ๘. บทกำหนดโทษ

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้มีการปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๖๐ ที่บัญญัติให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงและสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญาความผิดต่อทรัพย์สินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติด้วยเพื่อมิให้เกิดความลักลั่นที่จะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ และนอกจากโทษทางอาญาแล้วพระราชบัญญัตินี้ยังได้นำมาตรการทางแพ่งตามแนวคิดเรื่อง “หลักความรับผิดเชิงลงโทษ” (punitive damages)<sup>๖๗</sup> และมาตรการทางปกครอง<sup>๖๘</sup> มาปรับใช้ด้วย ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็โทษทางอาญา มาตรการทางแพ่ง และมาตรการทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ก็ตามต่างก็มีจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันและป้องปราม รวมทั้งสร้างความตระหนักและความระมัดระวังให้แก่ผู้ที่จะกระทำให้เกิดความเสียหาย หรือทำลายทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และระบบนิเวศที่สมควรอนุรักษ์ไว้ อีกทั้ง ยังมุ่งหวังให้เป็นเครื่องมือที่ยับยั้งการกระทำใด ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ รวมทั้งระบบนิเวศต่าง ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว และนอกจากการปรับปรุงแก้ไขโทษและระวางโทษแล้ว พระราชบัญญัตินี้ยังได้กำหนดกลไกเพื่อมิให้เกิดภาระทั้งแก่ภาครัฐและประชาชนในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางศาล โดยกำหนดให้ใช้มาตรการเปรียบเทียบปรับสำหรับกรณีที่เป็นการกระทำความผิดที่มีระวางโทษปรับสถานเดียวหรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ซึ่งถือเป็นโทษเล็กน้อย โดยให้อำนาจแก่อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายนั้นให้อำนาจเปรียบเทียบได้เพื่อให้คดีเป็นอันระงับไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๖๙</sup>

<sup>๖๔</sup> มาตรา ๓๖ ในกรณีที่ศาลสั่งให้รับทรัพย์สินคืนตามมาตรา ๓๓ หรือมาตรา ๓๔ ไปแล้ว หากปรากฏในภายหลังโดยคำเสนอของเจ้าของแท้จริงว่า ผู้เป็นเจ้าของแท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดก็ให้ศาลสั่งคืนทรัพย์สินถ้าทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงาน แต่คำเสนอของเจ้าของแท้จริงนั้น จะต้องกระทำต่อศาลภายในหนึ่งปีนับแต่วันคำพิพากษาถึงที่สุด

<sup>๖๕</sup> มาตรา ๕๖ บรรดาไม้ สัตว์ป่า ทรัพยากรธรรมชาติอื่นใดที่มีอยู่ในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด หรือ อารูธ เครื่องมือ เครื่องใช้ สิ่งปลูกสร้าง อุปกรณ์ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้กระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๙ (๑) (๒) (๔) (๕) (๗) หรือ (๑๐) ให้รับเสียทั้งสิ้น โดยไม่ต้องคำนึงว่าเป็นของผู้กระทำความผิดและมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

๖๗๑ ๖๗๑

<sup>๖๖</sup> มาตรา ๓๕ บรรดาไม้ ของป่า อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ อารูธ สัตว์พาหนะ ยานพาหนะ หรือเครื่องจักรกลใด ๆ ที่บุคคลได้มาหรือได้ใช้ในการกระทำความผิด หรือมีไว้เพื่อใช้กระทำความผิด หรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รับเสียทั้งสิ้น ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาของศาลหรือไม่

๖๗๑ ๖๗๑

<sup>๖๗</sup> มาตรา ๔๐ ผู้ใดกระทำการหรือละเว้นกระทำการไม่ว่าจงใจหรือประมาทเลินเล่อโดยมิชอบด้วยกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ ผู้นั้นต้องรับผิดชอบชดเชยค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายสูญหาย หรือเสียหายไปนั้น ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูสภาพธรรมชาติ ระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือความหลากหลายทางชีวภาพ อันเป็นผลมาจากการกระทำการหรือละเว้นกระทำการของบุคคลใดตามวรรคหนึ่ง ให้ผู้นั้นรับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินการดังกล่าวด้วย

มูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติตามวรรคหนึ่งให้ถือตามมูลค่าหรือบัญชีรายการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

<sup>๖๘</sup> มาตรา ๓๕ ในกรณีที่มีการกระทำฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

๖๗๑ ๖๗๑

(๒) ส่งเป็นหนังสือให้ผู้กระทำความผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ทำลาย รื้อถอน หรือกระทำการอื่นใดเพื่อให้อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติกลับคืนสู่สภาพเดิมภายในเวลาที่กำหนด

๖๗๑ ๖๗๑

## ๙. การแก้ไขปัญหการอยู่อาศัยหรือทำกิน ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

ปัญหการอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ โดยเฉพาะอุทยานแห่งชาตินั้นเป็นปัญหาที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานานและภาครัฐพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งในรูปแบบของมติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐผ่านกลไกของคณะกรรมการคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานในรูปแบบต่าง ๆ สำหรับแนวทางหรือมาตรการที่กำหนดไว้ในกฎหมายฉบับนี้แม้จะไม่ได้รับการตอบรับจากกลุ่มบุคคลผู้นุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเท่าที่ควร แต่ก็ถือเป็นความพยายามของภาครัฐอีกครั้งหนึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างเป็นทางการ โดยกำหนดไว้เป็นบทบัญญัติของกฎหมายภายใต้กลไกที่ถูกต้องแบบเป็นการเฉพาะให้ได้สัดส่วนและสร้างความสมดุลระหว่างการแก้ไขปัญหาด้านที่อยู่อาศัยและสร้างความสะดวกระหว่างการทำกินของประชาชนตามนโยบายของรัฐกับการสงวน อนุรักษ์ และรักษาไว้ซึ่งพื้นที่ที่มีความสมบูรณ์ด้านทรัพยากรป่าไม้และระบบนิเวศ ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๖๔<sup>๖๔</sup> แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ จึงเป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะและโครงสร้างเพื่อการบริหารจัดการและแก้ไขปัญหาเชิงพื้นที่ให้แก่บุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่อุทยานแห่งชาติมาตั้งแต่เดิมเป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้มีการจัดทำเป็นโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยาน



แห่งชาติเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ส่งผลให้บุคคลที่อยู่ภายใต้โครงการดังกล่าวสามารถอยู่อาศัยหรือทำกินในพื้นที่นั้นเพื่อการดำรงชีพต่อไปได้แต่จะไม่ได้สิทธิในที่ดินนั้น และระยะเวลาการอยู่อาศัยจะเป็นไปตามกรอบระยะเวลาที่กำหนด ในขณะที่เกี่ยวกับบุคคลดังกล่าวก็มีหน้าที่ในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ให้มีความสมบูรณ์ และมีระบบนิเวศที่เหมาะสม นอกจากนี้ เพื่อเป็นการป้องกันและควบคุมมิให้มีการขยายพื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยหรือทำกินและควบคุมจำนวนประชากรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พระราชบัญญัตินี้จึงได้กำหนดให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลพื้นที่และข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องและจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำโครงการให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

<sup>๖๓</sup> มาตรา ๕๒ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือเป็นความผิดที่มีโทษปรับหรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในสามสิบวันนับแต่วันที่มีการเปรียบเทียบแล้วให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

<sup>๖๔</sup> มาตรา ๖๔ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สำรวจการถือครองที่ดินของประชาชนที่อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติแต่ละแห่งให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

เมื่อพ้นระยะเวลาตามวรรคหนึ่ง และรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายในการช่วยเหลือประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศกำหนดมาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจัดทำโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์และดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติภายในอุทยานแห่งชาติโดยมิได้สิทธิในที่ดินนั้น เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

พระราชกฤษฎีกาตามวรรคสองต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือบุคคลที่ไม่มีที่ดินทำกินและได้อยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติ ภายใต้กรอบเวลาตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ หรือตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๖๖/๒๕๕๗ เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ลงวันที่ ๑๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยต้องจัดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตโครงการที่จะดำเนินการซึ่งจัดทำด้วยระบบภูมิสารสนเทศหรือระบบอื่นซึ่งมีลักษณะใกล้เคียงกันแนบท้ายพระราชกฤษฎีกา และมีระยะเวลาการบังคับใช้ชั่วคราวไม่เกินยี่สิบปี และอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาและคุณสมบัติของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนภายใต้โครงการที่จะดำเนินการ หน้าที่ของบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินในชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู ดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพภายในเขตพื้นที่ดำเนินโครงการ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอยู่อาศัยหรือทำกิน และการสิ้นสุดการอยู่อาศัยหรือทำกิน และมาตรการในการกำกับดูแล การติดตาม และการประเมินผลการดำเนินโครงการ


ในกรณีบุคคลที่อยู่อาศัยหรือทำกินได้ครอบครองที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือกระทำด้วยประการใด ๆ ให้เสื่อมสภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่ไปจากเดิม เก็บหา นำเอาไป กระทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม่ ดิน หิน กรวด หวาย แร่ ปิโตรเลียม หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น หรือกระทำการอื่นใดอันส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศ ความหลากหลายทางชีวภาพ หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือนำหรือปล่อยสัตว์ ในเขตพื้นที่โครงการตามพระราชกฤษฎีกาที่ตรขึ้นตามมาตรานี้ หากการกระทำดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข และได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ



## ๑๐. การพึ่งพาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติ

นอกจากการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยหรือทำกินในอุทยานแห่งชาติที่ได้กล่าวไว้ในลำดับก่อนหน้านี้อแล้ว พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังได้กำหนดกลไกทางกฎหมายที่สอดคล้องกับการดำเนินวิถีชีวิตตามความเป็นจริงของบุคคลที่มีความจำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติเพื่อการดำรงชีพด้วยการกำหนดให้บุคคลหรือชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่บริเวณโดยรอบอุทยานแห่งชาติทั้งที่เป็นพื้นที่บนบกหรือพื้นที่ทางทะเลสามารถพึ่งพาอาศัยอุทยานแห่งชาติตามวิถีชีวิตชุมชนดั้งเดิมในการเข้าไปเก็บหาหรือใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติบางชนิดที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ตามฤดูกาลหากเป็นไปได้เพื่อการดำรงชีพอย่างเป็นปกติสุข<sup>๒๕</sup> โดยกลไกดังกล่าวมุ่งหมายจะใช้เป็นมาตรการผ่อนปรนระยะสั้นเพื่อให้บุคคลที่อยู่อาศัยโดยรอบอุทยานแห่งชาติสามารถดำรงชีพได้โดยที่ทรัพยากรธรรมชาติจะได้รับผลกระทบหรือเกิดความเสียหายน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างเหมาะสม สมควรที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชจะได้พิจารณาศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมเพื่อลดการพึ่งพาอาศัยหรือการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในอุทยานแห่งชาติเป็นไปอย่างยั่งยืน

## ๕. บทส่งท้าย

ท้ายที่สุดนี้ผู้เขียนหวังว่าความเปลี่ยนแปลงในพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างน้อยใน ๑๐ ประการที่ได้แสดงให้เห็นพอสังเขปนั้นจะเป็นประโยชน์และทำให้เห็นภาพความเปลี่ยนแปลง การพัฒนาทางด้านอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติในอนาคตและการบูรณาการทำงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อมุ่งไปสู่เจตนารมณ์และอัตลักษณ์ของการเป็นอุทยานแห่งชาติที่เป็นพื้นที่ที่มีความโดดเด่นสวยงามทางธรรมชาติเป็นพิเศษหรือมีความหลากหลายทางชีวภาพระบบนิเวศ ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และสัตว์ป่า หรือพืชป่าประจำถิ่นที่หายาก หรือใกล้สูญพันธุ์ หรือโดดเด่นด้วยธรณีวิทยาหรือมรดกทางวัฒนธรรมที่สมควรสร้างหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์ของคนในชาติ หรือเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ทางธรรมชาติหรือนันทนาการของประชาชนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้หลักการและแนวทางการบริหารจัดการพื้นที่และทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพ ภายในอุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติ โดยใช้กลไกของนโยบายการจัดการอุทยานแห่งชาติที่คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบ (Park Policy) และแผนการบริหารจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติแต่ละแห่ง (National Park Management Plan) ที่กำหนดเขตการจัดการภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติจะเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนเพื่อให้ประชาชนเข้าใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบหรือทำลายระบบนิเวศภายในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน สวนพฤกษศาสตร์ หรือสวนรุกขชาติดังกล่าวได้อย่างเหมาะสม และใช้เป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้ หรือแหล่งนันทนาการของประชาชน ควบคู่ไปกับการสงวน อนุรักษ์ ป่าพันธุ์ และบำรุงรักษาไว้ซึ่งพื้นที่อันสมบูรณ์ด้วยทรัพยากรป่าไม้ ทรัพยากรธรรมชาติ ระบบนิเวศ และความหลากหลายทางชีวภาพได้อย่างสมดุลและยั่งยืน 

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๖๕ เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์ ป่าพันธุ์รักษา และควบคุมการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในอุทยานแห่งชาติ ให้กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช สํารวจข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับประเภทและชนิดของทรัพยากรธรรมชาติที่สามารถเกิดใหม่ทดแทนได้ในอุทยานแห่งชาติที่ได้ประกาศกำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้แล้วเสร็จภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ



# ประเด็นกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ ตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้

(Legal Issues Related to Identity Management and Trust Services)

ปกิตตา นิภาวรรณ โชติกิตติกุล\*



คนยุคใหม่อาจคุ้นชินกับการที่ปัจจุบันการค้าขายออนไลน์ทำให้เราไม่ต้องเดินทางไปที่ร้านเพื่อเลือกสินค้าด้วยตนเองแต่สามารถซื้อขายได้ผ่านระบบชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์ อาจจะเป็นเรื่องเกินความจริงสักนิดหากผู้เขียนจะกล่าวว่า ต่อไปนี้คนเราไม่มีความจำเป็นต้องเคลื่อนที่ไปทำกิจกรรมอื่น ๆ ด้วยตนเองอีกเช่นกัน เช่น ไม่จำเป็นต้องไปพบแพทย์เพื่อรับปรึกษาวินิจฉัยอาการ ไม่จำเป็นต้องไปธนาคารเพื่อเปิดบัญชีเงินฝากหรือเพื่อกู้ยืม ไม่ต้องเข้าห้องสอบแต่สามารถทำข้อสอบได้ ไม่ต้องไปสำนักงานเขตเพื่อขอจดทะเบียนสมรสหรือจดทะเบียนหย่า ไม่ต้องไปค้นหาเลือกตั้งเพื่อลงคะแนนในบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น กิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้จากที่ใดก็ได้ในโลก ถ้าหากเรามีตัวตนในโลกเสมือนหรือ “ตัวตนดิจิทัล”



อย่างไรก็ดี เหตุการณ์ทั้งหมดนี้จะเกิดขึ้นไม่ได้เลย ถ้าหากว่าในโลกเสมือนไม่มีความน่าเชื่อถือว่าตัวตนดิจิทัลนั้นเป็นตัวเราจริงหรือไม่ และตัวตนดิจิทัลที่ติดต่อกับเราอยู่อีกฝากหนึ่งของโลกเสมือนนั้นเป็นบุคคลที่เราประสงค์จะติดต่อด้วยหรือไม่ หรือเป็นบุคคลอื่นที่แอบอ้างมาใช้ตัวตนดิจิทัลของเราในการทำธุรกรรม หรือนำไปทำการใด ๆ ที่ผิดกฎหมาย ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ต้องมีระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้ ซึ่งวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อลดปัญหาการนำตัวตนดิจิทัลไปใช้ในทางที่ผิดซึ่งอาจก่อให้เกิดผลเสียหายที่ร้ายแรงในวงกว้างตามมา นอกจากนี้ ความน่าเชื่อถือของตัวตนดิจิทัลจะส่งเสริมการบริการของภาครัฐในการให้สวัสดิการ สิทธิประโยชน์ให้ถึงมือประชาชนผู้มีสิทธิอย่างถูกตัว ถูกต้อง ในเวลาอันรวดเร็ว ลดภาระในการตรวจสอบความสมบูรณ์ของธุรกรรม อันจะนำมาซึ่งการลดปัญหาการคอร์รัปชันในท้ายที่สุดได้ด้วย

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; ปริญญาเอก สาขากฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยกลาสโกว สหราชอาณาจักร (๒๕๕๙); ปริญญาโท สาขากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (๒๕๕๑) และปริญญาตรี สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยมง-นุแลง ลียง ๓ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (๒๕๔๙)







จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (การพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล)<sup>๑</sup> และได้รับมอบหมายจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ไปเข้าร่วมประชุมคณะทำงานที่ ๔ ว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ ในคณะกรรมการกฤษฎีกาการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) ครั้งที่ ๕๗ - ๕๙ ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย และ ณ กรุงนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาประเด็นต่อเนื่องเพื่อสร้างหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลและการให้บริการตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้ (Legal Issues Related to Identity Management and Trust Services) เพื่อให้การใช้ตัวตนดิจิทัลเป็นที่น่าสนใจและได้รับการยอมรับจากทุกประเทศ

บทความฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายและวิเคราะห์หลักกฎหมายที่ได้มีการถกเถียงกันในเวทีระหว่างประเทศในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลและปัญหาทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นเมื่อนำตัวตนดิจิทัลมาใช้ทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งนำหลักกฎหมายดังกล่าวมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายภายในของประเทศไทยว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่เพิ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ทันต่อความต้องการของยุคสมัยและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่มีความสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้นน้อยเพียงใด และได้กำหนดมาตรฐานสากลเรื่องการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลเพียงพอแล้วหรือไม่

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๒ (การพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล) ประกาศราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๖๒

### ๑. ความหมายของตัวตนดิจิทัล (Digital Identity)

“ตัวตนดิจิทัล” (Digital Identity) หรือเรียกอีกอย่างว่า “ตัวตนในการทำธุรกรรม” (Transactional Identity) เป็นร่างดิจิทัลของตัวตนกายภาพ (Physical Identity) หรือ “ตัวตนพื้นฐาน” (Foundational Identity) ที่ใช้ในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ประกอบด้วยข้อมูลต่าง ๆ ที่จำเป็นในการระบุตัวตนของบุคคลนั้น (Identifying Information) เช่น ชื่อสกุล เพศ วันเดือนปีเกิด สถานที่เกิด ลายมือชื่อ รูปถ่าย และเพื่อให้ระดับการระบุตัวตนของบุคคลมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น การสร้างตัวตนดิจิทัลจำเป็นต้องใช้ข้อมูลชีวภาพของบุคคลนั้นด้วย เช่น ภาพสแกนใบหน้า ภาพสแกนม่านตา ลายนิ้วมือ หรืออาจถึงขั้นเก็บข้อมูลดีเอ็นเอ

### ๒. การพิสูจน์ตัวตนกายภาพและสร้างตัวตนดิจิทัล (Identity Verification)

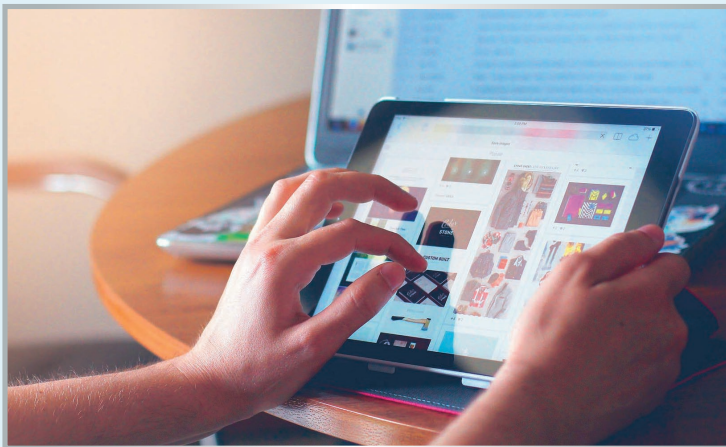
การพิสูจน์ตัวตนกายภาพเป็นขั้นตอนแรกในการสร้างตัวตนดิจิทัล เจ้าของตัวตนจะต้องมาพิสูจน์ว่าตนเป็นบุคคลนั้นจริง โดยอาจจะใช้ข้อมูลทะเบียนราษฎรขั้นพื้นฐานที่ตนมีอยู่แล้ว เช่น ทะเบียนบ้าน บัตรประชาชน หรือหนังสือเดินทาง มาเป็นหลักฐานเพื่อสร้างตัวตนดิจิทัล เมื่อตัวตนดิจิทัล (Digital Identity Object) ถูกสร้างขึ้นและได้ขึ้นทะเบียนใน “ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล” (Scheme/ Platform/ System) แล้ว เจ้าของตัวตน (Digital Identity Subject) จะได้รับชุดรหัสผ่านหรือกุญแจ (Credentials) เพื่อใช้ตัวตนดิจิทัลดังกล่าวในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ

การติดต่อเพื่อทำธุรกรรมใด ๆ ในโลกออนไลน์ หากเราเป็นคนที่น่าเชื่อถือก็ย่อมจะมีผู้ยอมเข้าทำสัญญาซื้อขายแลกเปลี่ยนด้วย แต่หากเราเป็นบุคคลที่ไม่น่าเชื่อถือก็ย่อมไม่มีใครอยากติดต่อค้าขายหรือทำกิจกรรมใด ๆ กับเราด้วย ในโลกออนไลน์ก็เช่นเดียวกัน ความน่าเชื่อถือ (Trust) จึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการสร้างนิติสัมพันธ์ การสร้างตัวตนดิจิทัลจึงเป็นจุดเริ่มต้นของการดำเนินธุรกรรมและ “ใช้ชีวิต” ในโลกออนไลน์ ระบบการสร้างตัวตนดิจิทัลที่ได้มาตรฐานจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง



### ✦ ๓. การยืนยันตัวตนดิจิทัลเพื่อทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (Identity Authentication)

หากเปรียบเทียบกับโลกปัจจุบันจะเห็นได้ว่า “ตัวตนดิจิทัล” จะสามารถเข้าสู่โลกเสมือนเพื่อทำธุรกรรมได้ ตัวตนดิจิทัลนั้นจะต้องถือกุญแจที่ถูกต้อง ซึ่งกุญแจดังกล่าวจะได้รับเมื่อบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลสร้างตัวตนดิจิทัลขึ้นมา เมื่อถือกุญแจที่ไขเข้าไปในประตูมีรอยหยักที่ตรงกับแม่กุญแจก็จะทำให้ประตูในการทำธุรกรรมนั้นเปิดออก ประตูชั้นที่หนึ่งอาจใช้กุญแจดอกหนึ่ง เมื่อตัวตนดิจิทัลต้องการทำธุรกรรมขั้นต่อไปซึ่งอาจมีผลผูกพันทางกฎหมายมากขึ้นก็อาจจำเป็นต้องใช้กุญแจอีกดอกหนึ่งซึ่งมีรอยหยักที่ต่างกันและมีความซับซ้อนขึ้นด้วย เช่น ในกรณีที่ต้องการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ในสัญญากู้เงินจากธนาคาร การเข้าสู่กระบวนการประมูลโครงการขนาดใหญ่ของรัฐ หรือการเข้าสู่ห้องประชุมคณะรัฐมนตรีออนไลน์<sup>๖</sup> และเอกสารประกอบการพิจารณาอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งมีชั้นความลับกำกับอยู่ การเข้าถึงข้อมูลความลับในชั้นนี้ย่อมต้องเป็นผู้ที่มีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับเรื่องนั้นเท่านั้น การบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลจึงมีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของทางราชการ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และกฎหมายว่าด้วยความมั่นคงต่าง ๆ เป็นอย่างยิ่ง



### ✦ ๔. ระบบการให้บริการที่น่าเชื่อถือ (Trust Services)

ในโลกออนไลน์ปัจจุบันมีการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่หลากหลาย ตั้งแต่การสนทนาในโปรแกรมแชทต่าง ๆ โดยไม่เปิดเผยตัวตน จนถึงการทำพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล การทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์แต่ละประเภทจึงต้องการระดับความน่าเชื่อถือของตัวตนดิจิทัลที่แตกต่างกัน ตัวตนดิจิทัลจะมีความน่าเชื่อถือเมื่อถูกสร้างและใช้ผ่านระบบที่มีมาตรฐาน ระบบการบริหารตัวตนดิจิทัลที่น่าเชื่อถือจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในการสร้างความมั่นใจให้กับผู้ทำธุรกรรมในโลกออนไลน์ ดังนั้น ในการทำธุรกรรมครั้งหนึ่ง นอกจากจะต้องใช้ตัวตนดิจิทัลที่น่าเชื่อถือแล้ว ยังอาจมีการยืนยันความครบถ้วนถูกต้องเพิ่มเติมโดยการใช้บริการอื่น ๆ ประกอบด้วย

โดยหลัก “การใช้บริการตัวตนดิจิทัลที่เชื่อถือได้” (Trust Services) มี ๖ ประเภท ได้แก่

<sup>๖</sup> ข้อมูลจากการศึกษาดูงานในหัวข้อ “e-Estonia รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์” ณ เมืองทาลลินน์ สาธารณรัฐเอสโตเนีย ภายใต้โครงการประชุมด้านการร่างกฎหมายเพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ถึง ๖ สิงหาคม ๒๕๖๐

(๑) ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Signatures) เป็นกรณีนิติบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ชื่อเพื่อแสดงเจตนาเข้าผูกพันในนิติกรรม

(๒) ตราประทับอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Seals) เป็นกรณีนิติบุคคลธรรมดาลงลายมือชื่อรับรองสำเนาถูกต้องหรือกรณีนิติบุคคลประทับตรารับรองความถูกต้องแท้จริงของเอกสารที่ออกโดยนิติบุคคลดังกล่าว

(๓) การลงเวลาอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Time Stamp) เป็นการระบุวันเวลาในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้ชัดเจนเพื่อใช้เป็นหลักฐานอ้างอิง และสามารถตรวจสอบได้หากมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลหลังจากนั้น

(๔) บริการรับส่งข้อมูลลงทะเบียนทางอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Registered Delivery Services) เป็นเหมือนกับการส่งไปรษณีย์โดยวิธีทางลงทะเบียนเพื่อให้ผู้ส่งติดตามสถานะว่าข้อมูลดังกล่าวได้ส่งถึงผู้รับแล้วหรือไม่

(๕) บริการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเว็บไซต์ (Website Authentication) เนื่องจากปัจจุบันมีการปลอมเว็บไซต์จำนวนมากเพื่อหลอกเอาข้อมูลของผู้ใช้บริการ เช่น เว็บไซต์ธนาคารปลอม เป็นต้น บริการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเว็บไซต์จึงเป็นการให้ความมั่นใจกับผู้ใช้บริการเว็บไซต์ว่าเว็บไซต์ดังกล่าวเป็นเว็บไซต์ที่ประสงค์จะทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ด้วยจริง

(๖) บริการจัดเก็บเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ (Electronic Archiving) เพื่อให้ผู้ใช้บริการมั่นใจได้ว่าเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้จัดทำขึ้นถูกจัดเก็บไว้อย่างดี ไม่สูญหายหรือถูกทำลายไป ทั้งนี้ อาจมีการให้บริการที่น่าเชื่อถือประเภทอื่น ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคตตามการพัฒนาของเทคโนโลยีดิจิทัลได้





หลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวตนดิจิทัลเป็นเรื่องใหม่ที่ยังมีการถกเถียงกันอย่างมากในระดับระหว่างประเทศ และแต่ละประเทศมีความพยายามนำหลักกฎหมายดังกล่าวไปออกแบบกลไกและระบบกฎหมายว่าด้วยตัวตนดิจิทัลเพื่อให้ส่งเสริมให้มีการใช้ตัวตนดิจิทัลในการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ให้กว้างขวางมากที่สุด ในเบื้องต้นมีหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับตัวตนดิจิทัลอย่างน้อย ๓ หลักที่เป็นที่ยุติแล้ว ดังนี้

#### ๑. หลักความเท่าเทียมกันเชิงหน้าที่ของตัวตนดิจิทัลและตัวตนกายภาพ (Principle of Functional Equivalence)

หลักความเท่าเทียมกันเชิงหน้าที่ คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติระหว่างตัวตนกายภาพและตัวตนดิจิทัล (Principle of Non-Discrimination against the Use of Electronic Means) หรือหลักไม่เลือกปฏิบัติเพราะเป็นเพียงธุรกรรมนั้นทำขึ้นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (Principle of Non-Discrimination against the Use of Electronic Means) อันเป็นเงื่อนไขสำคัญในการที่จะยอมรับว่าเอกสารอิเล็กทรอนิกส์มีผลทางกฎหมายเท่ากับเอกสารกระดาษ ซึ่งหลักการดังกล่าวได้สะท้อนอยู่ในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่บัญญัติ “ห้ามมิให้ปฏิเสธความมีผลผูกพันและการบังคับใช้ทางกฎหมายของข้อความใดเพียงเพราะเหตุที่ข้อความนั้นอยู่ในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์” ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าควรหมายความว่า รวมถึง การทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์โดยตัวตนดิจิทัลโดยไม่เลือกปฏิบัติด้วย

#### ๒. หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี (Principle of Technological Neutrality)

หลักความเป็นกลางทางเทคโนโลยี หมายถึง การไม่เลือกปฏิบัติต่อตัวตนดิจิทัลไม่ว่าตัวตนดิจิทัลดังกล่าวถูกสร้างโดยการใช้เทคโนโลยีวิธีใด ไม่ว่าจะสร้างจากระบบภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะมาจากประเทศใด กฎหมายไม่ควรกำหนดเทคโนโลยีไว้เป็นการเฉพาะ มิฉะนั้นจะทำให้กฎหมายไม่สามารถรองรับเทคโนโลยีที่พัฒนาขึ้นใหม่ได้ทัน ทั้งอาจเป็นการเลือกปฏิบัติระหว่างเทคโนโลยีของประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาด้วย อย่างไรก็ตาม รัฐสมควรกำหนดให้มีมาตรฐานการให้บริการตัวตนดิจิทัลขั้นต่ำที่สามารถยอมรับได้ระหว่างประเทศ ซึ่งจะส่งผลให้ทั้งโลกสามารถเชื่อมต่อและทำงานร่วมกันได้ (Interpretability)

#### ๓. หลักไม่ต้องยืนยันตัวตนซ้ำ (Principle of No New Obligation to Identify)

เป็นหลักที่กำหนดว่า ในการยอมรับผลทางกฎหมายของการทำธุรกรรมผ่านตัวตนดิจิทัล เจ้าของตัวตนดิจิทัลไม่มีหน้าที่ในการยืนยันตัวตนเพิ่มเติมหากได้เคยพิสูจน์และยืนยันตัวตนไว้แล้ว ในเวลาที่คณะทำงานพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติเห็นว่า หลักการนี้สอดคล้องกับหลักอิสระของผู้สัญญา (Principle of Party Autonomy) และอยู่บนพื้นฐานของความสมัครใจ (Voluntary Basis) อยู่แล้ว รัฐสมาชิกจะต้องไม่แก้ไขกฎหมายใด ๆ เพื่อกำหนดหน้าที่เพิ่มเติมแก่เจ้าของตัวตนดิจิทัลอันเป็นการสร้างความยุ่งยากหรือเพิ่มภาระให้กับผู้สัญญา

### unasrusngkay

ในการบริหารจัดการตัวตนดิจิทัลและการให้บริการที่น่าเชื่อถือต่าง ๆ รัฐมีทางเลือกหลายทางโดยรัฐอาจเป็นผู้ดำเนินการบริหารจัดการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนเอง หรืออาจให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการโดยรัฐอาจเข้ามาควบคุมหรือไม่ก็ได้ ประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยการพิสูจน์และยืนยันตัวตนดิจิทัลโดยเลือกใช้แนวทางควบคุมเอกชนที่จะเข้ามาประกอบกิจการที่เกี่ยวข้องกับตัวตนดิจิทัล ตามมาตรา ๓๔/๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจ

บริการเกี่ยวกับระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลเป็นการประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องได้รับใบอนุญาตก่อน ในขณะที่ร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวอยู่ระหว่างการจัดทำและรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องโดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) (สพธอ.)

ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์

นอกจากนี้ ในเวลาที่คณะทำงานพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ของสหประชาชาติยังได้มีการอภิปรายถึงลไกลงไปถึงสาระสำคัญของตัวตนดิจิทัลว่าหมายถึงอะไร มีองค์ประกอบอะไรบ้าง มีสถานะทางกฎหมาย รวมไปถึงมีหน้าที่และความรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร รวมถึงการจัดทำกฎหมายแม่แบบว่าด้วยการยอมรับตัวตนดิจิทัลข้ามชาติ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่ามีความจำเป็นต้องติดตามพัฒนาการของกฎหมายทั้งภายในและระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับตัวตนดิจิทัลอย่างใกล้ชิด และจะนำมาเล่าเพิ่มเติมในโอกาสต่อไป





**นายโกมล จิระชัยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา** เป็นหัวหน้าคณะผู้แทนสำนักงาน ให้การต้อนรับ Mr. Jung Hyunyong, Director-General, Regulatory Reform Office และคณะผู้แทน Regulatory Reform Office (สำนักงานปฏิรูปกฎระเบียบ) จากสาธารณรัฐเกาหลี ในการประชุมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับการดำเนินงานปฏิรูปกระบวนการบริหารจัดการกฎหมายภายใต้พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ และการดำเนินงานด้านการปฏิรูปกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมโบราณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การเรียนรู้ตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินธุรกิจ ภายใต้หัวข้อมุมมองและประสบการณ์การน้อมนำหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงไปสู่การปฏิบัติเพื่อต่อต้านการทุจริต โดยมีนางกรรณกนก ช่างกลสิ่งเหมาะ ผู้ช่วยเลขาธิการฯ ชำราชากร และเจ้าหน้าที่สำนักงาน เข้าร่วมการฝึกอบรม เมื่อวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรมโนโวเทล กรุงเทพ แพลทินัม ประตูน้ำ



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ เรื่อง ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา : การสอบสวนคดีอาญาโดยมิชอบ โดยมีศาสตราจารย์พิเศษเรวัต ฉ่ำเฉลิม กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑๑ และประธานกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เป็นวิทยากร เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก

# ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การก่อการร้าย พ.ศ. ....

เนื่องจากปัจจุบันสถานการณ์ภัยคุกคามจากการก่อการร้ายมีการใช้ความรุนแรง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม เชื้อชาติ ศาสนา ความเชื่อ หรือวัฒนธรรม ซึ่งก่อให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชนโดยทั่วไป รวมทั้งทำให้เกิดความไม่สงบ กระทบกระเทือนต่อเสถียรภาพและความมั่นคงของรัฐ แต่กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถใช้ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย เพื่อให้สามารถแก้ไขสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นเอกภาพ โดยกำหนดให้คำว่า “การก่อการร้าย” หมายความว่า การกระทำ ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา และกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่อื่นใดเพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหลบซ่อนอยู่ หรือมีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หรือมีบุคคล วัตถุ หรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ ซุกซ่อนอยู่ในเคหสถานหรือสถานที่ดังกล่าว รวมทั้งตรวจค้นบุคคล หรือยานพาหนะที่มีเหตุ

สงสัยตามสมควรว่ามีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย หรือมีวัตถุ หรือสิ่งของที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้ มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ มาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งบัญชีเอกสารหรือวัตถุใด ๆ มาเพื่อตรวจสอบหรือเพื่อประกอบการพิจารณา ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และห้ามใช้เส้นทางคมนาคมหรือใช้ยานพาหนะตลอดจนห้ามใช้ เข้าไป หรืออยู่ในอาคาร สถานที่ หรือพื้นที่ใด ๆ หรือมีคำสั่งให้อพยพประชาชนออกจากอาคาร สถานที่ หรือพื้นที่ที่กำหนด การได้มาซึ่งพยานหลักฐาน ข้อมูลข่าวสาร การสะกดรอย การอำพราง การเคลื่อนย้ายของผิดกฎหมายหรือต้องสงสัยผ่านออกไปจาก ผ่าน หรือเข้าไปสู่เขตแดนของรัฐหนึ่งหรือมากกว่ารัฐหนึ่ง ให้อยู่ภายใต้การติดตามดูแลของพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ อีกทั้งให้ประกาศสถานการณ์อันเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงแห่งชาติในด้านการก่อการร้ายตามกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติอันได้แก่ ควบคุมการเสนอข่าวซึ่งทำให้ประชาชนเกิดความตื่นตกใจ หวาดกลัว หรือทำให้เกิดความเข้าใจผิดในสถานการณ์ ออกคำสั่งห้ามบุคคลออกไปนอกราชอาณาจักร

ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าเป็นการออกไปวางแผน ตระเตรียมการ หรือเข้าร่วมปฏิบัติการก่อการร้าย และควบคุม การซื้อ ขาย ใช้ หรือครอบครองอาวุธ สินค้าเวชภัณฑ์ เครื่องอุปโภคบริโภค ยาพิษ เคมีภัณฑ์ หรือวัสดุอุปกรณ์ ที่อาจนำไปใช้ในการก่อการร้ายด้วย

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การมีหลักเกณฑ์ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายดังกล่าว ตั้งแต่ภาวะปกติ ทำให้ผู้ก่อการร้ายกระทำ ความผิดสำเร็จได้ยาก ลดความสูญเสีย และความเสียหายจากการก่อการร้าย และทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีพยานหลักฐานที่แน่นอนในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่าจะได้ดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างสงบสุข และมีความปลอดภัย

