



# กฤษฎีกา

www.ocs.go.th



ปีที่ ๑๙ ฉบับที่ ๓ (กุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๖๗)



๘

การโจมตีแบบ Buffer Overflow คืออะไร? แนวทางการป้องกัน ทำอย่างไร?

๑๒

บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กับการขับเคลื่อนงานด้านกฎหมายเกี่ยวกับ “Soft Power”

๑๕

การจัดการขยะพลาสติก ของสหราชอาณาจักร





**นายพนต เกียรติฤกษ์** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนา นักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๔ เมื่อวันที่ ๓๔ เดือนธันวาคม ที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๖๗ ณ ห้องราชดำเนิน โรงแรมรอยัลปริ้นเซส หลานหลวง กรุงเทพฯ ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมประกอบด้วย นิติกระระดับชำนาญการและชำนาญการพิเศษ ที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายในส่วนราชการ และนายทหารเหล่าพระธรรมนูญในระดับเทียบเท่าข้าราชการพลเรือน ระดับชำนาญการ ชำนาญการพิเศษ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งนิติกรในหน่วยงานอื่นของรัฐ



**นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาโครงการจัดทำ และปรับปรุงคู่มือการปฏิบัติงาน (Work Manual) ระดับหน่วยงาน ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ โรงแรมบึงฉวากรีสอร์ท จังหวัดสุพรรณบุรี การสัมมนา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้สำนักงานฯ มีคู่มือการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับรูปแบบการทำงาน มีขั้นตอนและมาตรฐานระยะเวลาการปฏิบัติงานที่มีความชัดเจน ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่ไม่จำเป็น พัฒนาปรับปรุงกระบวนการภายในของสำนักงานฯ และนำไปใช้เป็นกรอบการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** ให้การต้อนรับคณะผู้เข้าร่วมกิจกรรมศึกษาดูงาน ในโครงการ “การศึกษาดูงาน เพื่อพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการองค์กร และเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร” ประจำปี ๒๕๖๗ จากสถาบันการอาชีวศึกษาเกษตรภาคใต้ โดยมี **นายจิตรพรต พัฒนสิน กรรมการร่างกฎหมายประจำ** ให้การต้อนรับ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมหยุด แสงอุทัย



วารสารกฤษฎีกาสาร ฉบับที่ ๓ มาพบกับท่านผู้อ่านตามนัดหมาย ฉบับนี้มาพร้อมกับอากาศที่ร้อนระอุอย่างมากของเมืองไทย ที่มีบรรณาธิการของฝากความห่วงใยไปยังท่านผู้อ่านทุกท่านในการดูแลสุขภาพ กฤษฎีกาสารฉบับนี้มีอะไรดี ๆ มาฝากท่านผู้อ่านบ้าง ไปพบกันได้เลย

เริ่มต้นกันด้วยความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจเป็นเรื่องเกี่ยวกับข้อกำหนดหลักเกณฑ์ รวมถึงเงื่อนไขที่หน่วยบริการสาธารณสุขจะรับบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กกว่าทำได้หรือไม่ รวมถึงเงื่อนไขที่สามารถเปลี่ยนบทนิยามต่าง ๆ และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ เป็นกรณีศึกษาของเทศบาลแห่งหนึ่งเกี่ยวกับการดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน เพื่อการเพิกถอนหรือคำสั่งทางการปกครองต่าง ๆ ว่าทำได้เพียงใด ในส่วนของบทความทางกฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องของมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมขอตานในประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนได้นำความรู้ในมิติต่าง ๆ มานำเสนออย่างน่าสนใจ ทั้งความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมขอตานในประเทศไทย ลักษณะของขอตานตามกฎหมาย มาตรการทางกฎหมายที่ใช้ควบคุมและตัวอย่างที่ใช้ศึกษาเรื่องนี้ของต่างประเทศ รวมถึงข้อเสนอแนะจากผู้เขียนในเรื่องที่น่าสนใจ เพื่อเป็นการศึกษาให้เหมาะสมกับสังคมไทยในปัจจุบันที่มีขอตานเป็นจำนวนมากและมีขอตานที่เป็นคนต่างชาติเพิ่มเข้ามา สำหรับบทความทางกฎหมายต่างประเทศเป็นเรื่องของการจัดการขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักร เป็นการนำเสนอถึงมาตรการต่าง ๆ ที่สหราชอาณาจักรใช้ในการควบคุมปริมาณขยะพลาสติกด้วยวิธีการต่าง ๆ ซึ่งเป็นแผนการดำเนินการโครงการที่มีแผนงานที่ครบองค์ประกอบโดยรวม พร้อมทั้งข้อสรุปจากผู้เขียนในเรื่องนี้ด้วย

สก็๊ปพิเศษในฉบับนี้เป็นเรื่องบทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับการขับเคลื่อนงานด้านกฎหมายเกี่ยวกับ “Soft Power” ซึ่งเป็นอีกหนึ่งบทบาทที่สำคัญของสำนักงานฯ เกี่ยวกับภารกิจด้านการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่ได้ร่วมเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและตอบสนองนโยบายของรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวด้วย เรื่องน่ารู้ของฉบับนี้ขอแนะนำอีกหนึ่งภารกิจสำคัญของสำนักงานฯ ก็คือเรื่องของการยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น คอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศในฉบับนี้นำเอาเรื่องราวที่น่าสนใจโดยให้ความรู้เรื่อง การโจมตีแบบ Buffer Overflow คืออะไร? แนวทางการป้องกันทำอย่างไร? เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีความรู้ในการใช้เทคโนโลยีได้อย่างปลอดภัยในยุคที่ดิจิทัลมีบทบาทอย่างมากกับชีวิตประจำวัน ไปพบกับเนื้อหาในฉบับนี้กันได้เลย และกลับมาพบกันอีกครั้งในฉบับที่ ๔ ประจำเดือน เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๗

บรรณาธิการ

- ๒** ความเห็นทางกฎหมาย  
ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ การบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กแก่หน่วยบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐
- ๔** การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร
- ๖** ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน
- ๘** **บทความเทคโนโลยีสารสนเทศ**  
การโจมตีแบบ Buffer Overflow คืออะไร? แนวทางการป้องกันทำอย่างไร?
- ๑๐** **เรื่องน่ารู้**  
การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น
- ๑๒** **สก็๊ปพิเศษ**  
บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับการขับเคลื่อนงานด้านกฎหมายเกี่ยวกับ “Soft Power”
- ๑๕** **บทความกฎหมายต่างประเทศ**  
การจัดการขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักร
- ๒๓** **บทความทางกฎหมาย**  
มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมขอตานในประเทศไทย
- ๒๓** **ประโยชน์จากร่างกฎหมาย**  
ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างกฎหมาย, ร่างกฎกระทรวงการอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สองและประเภทที่สาม พ.ศ. ....

**คณะผู้จัดทำ**

**ที่ปรึกษา**

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์

**เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา**

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

นายณพล เกร์ฤกษ์

นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์

นางกาญจนา สิริเวทิน

**รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา**

กรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

**บรรณาธิการ**

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

**กองบรรณาธิการ**

นางสุริศา ไขว้พันธุ์

นางสมภาพร นิลประพันธ์

นายจินตพันธุ์ ทั่งสุบุตร

นางกาญจนาภรณ์ อินทปิ่นดี เลิศลอย

นางชนนีนท์ ศรีทองสุข ศรีพันธุ์

**ผู้ช่วยบรรณาธิการ**

นางสาวปราณี ดิรสมบูรณศิริ

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นายณพล เบลินเสวี

นายอชิระวิษณุ พุทธิพีรภาส

**จัดทำโดย**

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๓๓๙๖, ๓๓๐๔

โทรสาร ๐๒ ๒๒๖ ๖๒๐๐

# ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

## การบริจาคมอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็ก แก่หน่วยบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุม การส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐

• กองกฎหมายไทย



**ประเด็นที่หนึ่ง** การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริจาคมอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กในกรณีจำเป็นแก่หน่วยบริการสาธารณสุขโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กฯ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขมีอำนาจประกาศกำหนดให้สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สังกัดสภากาชาดไทย กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ หรือสถานสงเคราะห์หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกันเป็นหน่วยรับบริจาคได้หรือไม่

**ความเห็น** มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กฯ มีเจตนารมณ์ในการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กผ่านการบริจาคให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุขหรือบุคลากรด้านสาธารณสุขเท่านั้น โดยมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง ห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า หรือผู้จำหน่ายอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กหรือตัวแทน บริจาคมอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับ

เด็กเล็กให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุขหรือบุคลากรด้านสาธารณสุข แต่โดยที่สำนักงานบรรเทาทุกข์และประชานามัยพิทักษ์ สังกัดสภากาชาดไทย กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และสถานสงเคราะห์หรือหน่วยงานอื่นใดที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน มิได้มีสถานะเป็นหน่วยบริการสาธารณสุขตามบทนิยามในมาตรา ๓ ที่ต้องทำรับบริจาคตามมาตรา ๒๓ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี เนื่องจาก “หน่วยบริการสาธารณสุข” ตามมาตรา ๓ นั้น หมายความว่า สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลหรือสถานพยาบาลซึ่งดำเนินการโดยกระทรวง ทบวง กรม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการศึกษาของรัฐ หน่วยงานอื่นของรัฐ หรือสภากาชาดไทย และให้หมายความรวมถึงองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไรและดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสุขภาพแม่และเด็ก และองค์กรวิชาชีพด้านสาธารณสุข ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงไม่อาจประกาศกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรดังกล่าวเป็นหน่วยรับบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กในกรณีจำเป็นได้



**ประเด็นที่สอง** ข้อ ๕ แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กที่มีวัตถุประสงค์พิเศษและการบริจาคในกรณีจำเป็นแก่หน่วยบริการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารก และเด็กเล็กฯ กำหนดว่า “ที่มีทารกซึ่งเป็นกำพร้า หรือทารกที่ถูกทอดทิ้ง หรือทารกที่แม่ได้รับการวินิจฉัยโดยแพทย์ว่าไม่สามารถให้นมบุตรได้” ถ้อยคำที่กำหนดนี้เกินบทนิยามคำว่า “หน่วยบริการสาธารณสุข” หรือไม่ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะมีอำนาจกำหนดถ้อยคำนี้ในประกาศดังกล่าวหรือไม่

**ความเห็น** มาตรา ๒๓ วรรคสองและวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กฯ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข โดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก ประกาศกำหนดการบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กในกรณีจำเป็น รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริจาดังกล่าว กรณีที่ข้อ ๕ แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กที่มีวัตถุประสงค์พิเศษและการบริจาคในกรณีจำเป็นแก่หน่วยบริการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดว่าการบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กในกรณีจำเป็น ผู้บริจาคสามารถบริจาคให้แก่องค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไรและดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสุขภาพแม่และเด็กที่มีทารกซึ่งเป็นกำพร้า หรือทารกที่ถูกทอดทิ้ง หรือทารกที่แม่ได้รับการวินิจฉัยโดยแพทย์ว่าไม่สามารถให้นมบุตรได้ นั้น ความว่า “ที่มีทารกซึ่งเป็นกำพร้า หรือทารกที่ถูกทอดทิ้ง หรือทารกที่แม่ได้รับการวินิจฉัยโดยแพทย์ว่าไม่สามารถให้นมบุตรได้” เป็นการกำหนดเหตุในกรณีจำเป็นที่ต้องให้ความช่วยเหลือทารกดังกล่าวซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์กรเอกชนให้ชัดเจนขึ้น และยังกำหนดเงื่อนไขในการบริจาคโดยจำกัดขอบเขตของหน่วยบริการสาธารณสุขที่รับบริจาคไว้เฉพาะองค์กรเอกชนที่มีลักษณะดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อควบคุมการส่งเสริมการตลาดผ่านการบริจาคให้แก่หน่วยบริการสาธารณสุขประเภทอื่น การกำหนดความตอนท้ายของ



ข้อ ๕ แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวจึงมิได้เป็นการกำหนดลักษณะขององค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหากำไรและดำเนินกิจกรรมเกี่ยวกับด้านสุขภาพแม่และเด็กที่เกินไปจากบทนิยามคำว่า “หน่วยบริการสาธารณสุข” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็กฯ ดังนั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงสามารถกำหนดความตอนท้ายของข้อ ๕ แห่งประกาศกระทรวงสาธารณสุขดังกล่าวได้

(เรื่องเสรีจิติ ๘๙/๒๕๖๗) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบริจาคอาหารสำหรับทารกหรืออาหารสำหรับเด็กเล็กแก่หน่วยบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการส่งเสริมการตลาดอาหารสำหรับทารกและเด็กเล็ก พ.ศ. ๒๕๖๐, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐))



# การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกร ในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร



## ประเด็น

๑. เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้แต่งตั้งผู้แทนเกษตรกรซึ่งได้รับคัดเลือกจากสมาชิกองค์กรเกษตรกรจำนวนสี่สิบคนเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรแล้ว แต่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสิบเอ็ดคนยังอยู่ในระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้ง จะถือว่าคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรและคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรมีองค์ประกอบครบถ้วนหรือไม่ และจะสามารถอยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการบริหารฯ ชุดเดิมยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ กรณีที่คณะกรรมการบริหารฯ ประชุมครั้งที่ ๔๕/๒๕๖๖ วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ โดยมีกรรมการเข้าร่วมประชุมจำนวนสี่คน ซึ่งฝ่ายสำนักงานหรือเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรขอสงวนสิทธิไม่ร่วมพิจารณาและมีมติในวาระต่าง ๆ แต่จะอยู่ร่วมเพื่อให้ข้อมูลต่อที่ประชุมในประเด็นต่าง ๆ เนื่องจากเห็นว่ องค์ประกอบของคณะกรรมการไม่เป็นไปตามกฎหมาย กรณีนี้ถือว่าการเข้าร่วมประชุมหรือไม่

๓. หากเลขาธิการสำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรเป็นส่วนหนึ่งขององค์ประชุม ซึ่งมีจำนวนสี่คน โดยกรรมการจำนวนสองคนขอให้เพิกถอนมติบางมติและอีกสองคนขอสงวนสิทธิไม่ร่วมพิจารณาและลงมติ กรณีนี้

มติของกรรมการจำนวนสองคนที่ขอให้ทบทวนมติการประชุมครั้งที่ ๔๔/๒๕๖๖ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และขอให้เพิกถอนมติเกี่ยวกับการโยกย้ายพนักงาน จะมีผลตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรว่าด้วยการประชุม พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือไม่

**ความเห็น** ประเด็นเรื่องคุณสมบัติของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรที่สำนักงานกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรหารือกัน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๓๗/๒๕๕๐ ว่าโดยที่ มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้กรรมการจำนวนหนึ่งในคณะกรรมการบริหารฯ ต้องแต่งตั้งมาจากกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ การเป็นกรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ จึงเป็นคุณสมบัติที่จะทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อผู้แทนเกษตรกรและผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกองทุนฯ ที่คณะกรรมการกองทุนฯ แต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ ได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนฯ จนครบวาระแล้ว ย่อมทำให้กรรมการผู้นั้นขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ ด้วย





สำหรับกรณีตามข้อหาหรือนี้ คณะกรรมการกองทุนฯ ชุดก่อนชุดปัจจุบันได้รับการแต่งตั้งก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งขยายระยะเวลาการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนเกษตรกรจากสองปีเป็นสี่ปี กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนเกษตรกรชุดเดิมจึงได้รับประโยชน์จากบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓ ที่บัญญัติว่า เมื่อกรรมการครบวาระแล้ว หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนเกษตรกรขึ้นใหม่ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนเกษตรกรซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอยู่ในหน้าที่จนกว่ากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ อย่างไรก็ตาม กรรมการทั้งสองประเภทดังกล่าวก็ได้ดำรงตำแหน่งจนครบวาระไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ และวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๖๖ ตามลำดับ และต่อมาได้มีการแต่งตั้งกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนเกษตรกรเมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๖ กรรมการผู้แทนเกษตรกรและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิชุดใหม่จึงได้เข้ารับหน้าที่กรรมการในคณะกรรมการกองทุนฯ แล้วตั้งแต่วันที่มิคำสั่งแต่งตั้ง

ในกรณีของคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฯ ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ ได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนฯ

จนครบวาระแล้ว แม้ว่าจะได้อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อมาตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๓)ฯ แต่เมื่อมีการแต่งตั้งกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฯ ชุดใหม่แล้วตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ กรรมการผู้แทนเกษตรกรชุดเดิมจึงไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกองทุนฯ ต่อไปได้ และโดยที่มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารฯ ประกอบด้วยบุคคลในคณะกรรมการกองทุนฯ จำนวนสามคน ซึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นกรรมการผู้แทนเกษตรกรจำนวนสองคน การที่กรรมการผู้แทนเกษตรกรซึ่งได้รับแต่งตั้งจากคณะกรรมการกองทุนฯ ให้เป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ ได้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการกองทุนฯ จนครบวาระและได้ปฏิบัติหน้าที่ต่อมาจนกรรมการผู้แทนเกษตรกรรายใหม่ในคณะกรรมการกองทุนฯ เข้ารับหน้าที่แล้ว กรรมการผู้แทนเกษตรกรรายเดิมจึงขาดคุณสมบัติที่จะเป็นกรรมการในคณะกรรมการบริหารฯ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ คณะกรรมการบริหารฯ ชุดเดิมจึงไม่ครบองค์ประกอบและไม่สามารถทำหน้าที่ต่อไปได้

สำหรับการพิจารณาคุณสมบัติของกรรมการผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกรตามมาตรา ๓๗/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรฯ ก็เป็นไปตามหลักการเดียวกัน

ส่วนกรณีการจัดการประชุมคณะกรรมการบริหารฯ เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ นั้น เมื่อได้ให้ความเห็นข้างต้นแล้วว่า กรรมการผู้แทนเกษตรกรชุดเดิมในคณะกรรมการบริหารฯ ขาดคุณสมบัติไปแล้ว ประกอบกับปรากฏข้อเท็จจริงว่า มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการบริหารฯ รายหนึ่งลาออกไปก่อนหน้านั้นแล้ว จึงทำให้องค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารฯ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ไม่ครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด การประชุมครั้งดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรณีจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาข้อหาหรือในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องอีก

**(เรื่องเสร็จที่ ๑๘๖/๒๕๖๗** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร คณะกรรมการบริหารกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร และคณะกรรมการจัดการหนี้ของเกษตรกร, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๓))

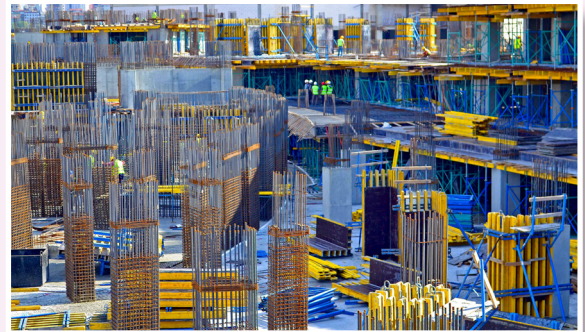


# ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

## การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาด อย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน

### ● กองกฎหมายปกครอง

**เทศบาลตำบล ส.** มีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งใบอนุญาตได้สิ้นอายุลงแล้ว รวมทั้งการรื้อถอนอาคารดังกล่าว โดยเทศบาลตำบล ส. ได้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารให้บริษัท พ. เจ้าของอาคารตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ใบอนุญาตสิ้นอายุวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ เป็นอาคารคลุมแทนตู้จ่าย จำนวน ๑ หลัง เพื่อใช้เป็นอาคารสถานีบริการน้ำมัน พร้อมอาคารประกอบและอาคารอื่นอีกจำนวน ๘ รายการ ต่อมาภายหลังเทศบาลตำบล ส. ได้ทราบข้อเท็จจริงว่า พื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถพิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างได้ เนื่องจากขัดต่อกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นผลให้การออกใบอนุญาตดังกล่าวของเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งอาจเพิกถอนได้ตามมาตรา ๔๙ มาตรา ๕๐ และมาตรา ๕๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่เนื่องจากมีบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ทหารหรือเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร (กรณีนางสาว ช.) ได้วางแนววินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อาจถูกเพิกถอนทั้งหมดหรือบางส่วนได้ ตามหมวด ๑ ส่วนที่ ๖ ว่าด้วยการเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง และโดยที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้คำสั่งทางปกครองมีผลตราเพิกถอนที่ยังไม่มีการเพิกถอนหรือสิ้นสุดลงโดยเงื่อนเวลาหรือโดยเหตุอื่น กรณีใบอนุญาตให้ก่อสร้างอาคารที่สิ้นอายุจึงสิ้นสุดลงตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นสุดลงไปแล้วอีก (เรื่องเสร็จที่ ๖๔๔/๒๕๖๖) ในการนี้เทศบาลตำบล ส. จึงขอหารือคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ



ทางปกครองเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติว่า เทศบาลตำบล ส. ต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวที่สิ้นอายุลงแล้วหรือไม่ และหากไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่สิ้นอายุลงแล้ว สามารถออกคำสั่งรื้อถอนอาคารตามใบอนุญาตดังกล่าวได้หรือไม่

**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** ได้พิจารณาข้อหารือของเทศบาลตำบล ส. ประกอบกับได้รับฟังข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงมหาดไทย

(กรมการปกครอง และกรมโยธาธิการและผังเมือง) และเทศบาลตำบล ส. แล้ว มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** เทศบาลตำบล ส. ต้องเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร เลขที่ ๗๙/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๔ ของบริษัท พ. ที่สิ้นอายุลงแล้วหรือไม่อย่างไร

**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** เห็นว่าการออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารเป็นคำสั่งทางปกครอง เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่า นาย ค. ผู้อำนวยการกองช่างและนายช่างเขตได้ทราบข้อมูลอยู่แล้วว่า ในพื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว และได้สรุปผลการพิจารณาอนุญาตว่าไม่เป็นไปตามผังเมืองฯ แต่ยังคงเสนอความเห็นให้ออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ซึ่งเป็นการขัดแย้งกันอย่างชัดเจน

และนางสาว ว. รองปลัดเทศบาลฯ ได้เห็นชอบให้ออกใบอนุญาตดังกล่าว ซึ่งเอกสารแบบตรวจสอบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ ที่นาย ค. สรุปผลการพิจารณาเสนอไม่ได้มีรายละเอียดลับซับซ้อน นางสาว ว. สามารถทราบได้ทันทีว่าผลการตรวจสอบไม่เป็นไปตามกฎหมายกระทรวงดังกล่าวและไม่อาจออกใบอนุญาตได้โดยชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นกรณีที่นางสาว ว. รู้อยู่แล้วว่าเป็นการออกใบอนุญาตที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และเล็งเห็นได้ว่าคำสั่งอาจถูกเพิกถอนหรือถูกเรียกร้องค่าเสียหายได้ภายหลัง แต่ยังคงฝ่าฝืนกระทำลงไปโดยมิได้คำนึงถึงประโยชน์ของหน่วยงานราชการหรือสาธารณประโยชน์โดยรวม จึงเห็นได้ว่า นางสาว ว. จงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างโดยฝ่าฝืนต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายกระทรวงดังกล่าว อันเป็นความผิดตามมาตรา ๑๐๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ อันเป็นกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยที่มีโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อมีการจงใจออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคารที่ขัดต่อกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองที่มีลักษณะผิดพลาดอย่างร้ายแรงและฝ่าฝืนต่อกฎหมายอย่างชัดเจน มีผลใบอนุญาตก่อสร้างดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครองที่เป็นโมฆะและไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น เทศบาลตำบล ส. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนใบอนุญาตดังกล่าวอีก แต่สมควรแจ้งผู้รับใบอนุญาตให้ทราบว่า ใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวไม่มีผลทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ เป็นไปตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ. ๔๗/๒๕๔๖ และแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีจที่ ๒๖๘/๒๕๕๒

**ประเด็นที่สอง** เทศบาลตำบล ส. สามารถออกคำสั่งร้องถอนอาคารที่ก่อสร้างตามใบอนุญาตก่อสร้างอาคารดังกล่าวได้หรือไม่ อย่างไร

**คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง** เห็นว่าการก่อสร้างอาคารตามใบอนุญาตในที่ดินประเภท ย. ๒-๕ ซึ่งมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจการอื่นเกินร้อยละสิบห้าแล้ว อันเป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมืองฯ ประกอบกับข้อ ๙ วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองกระทุ่มแบนฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารอย่างชัดเจน



และเป็นกรณีที่ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องได้ นายกเทศมนตรีในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ มีอำนาจสั่งให้เจ้าของอาคารรื้อถอนอาคารภายในระยะเวลาที่กำหนดได้ตามมาตรา ๔๐ ประกอบกับมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ทั้งนี้ เทียบเคียงตามแนวคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๒/๒๕๔๘ และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๘๖/๒๕๕๒

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นสมควรมีข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการสอบสวนทางวินัยตามข้อหาเรื่องนี้ สืบเนื่องจากกรณีมีเรื่องร้องเรียนว่า นางสาว ว. รองปลัดเทศบาลตำบล ส. รักษาราชการแทนปลัดเทศบาลตำบล ส. ปฏิบัติหน้าที่นายกเทศมนตรีตำบล ส. กับพวก ร่วมกันปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ใช้ตำแหน่งอำนาจหน้าที่กระทำความผิดกฎหมาย มีเจตนาในการเรียกรับผลประโยชน์แก่ตน ในการออกใบอนุญาตก่อสร้างสถานบริการน้ำมัน คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาคร (ก.ท.จ. สมุทรสาคร) จึงสมควรที่จะพิจารณามีมติให้เทศบาลตำบล ส. ดำเนินการสอบสวนเพิ่มเติมให้ได้ข้อยุติว่ามีการกระทำทุจริตในกรณีดังกล่าวจริงหรือไม่ มีบุคคลใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการทุจริตเพิ่มเติมด้วยหรือไม่ และการลงโทษปลดออกทั้งที่ข้อเท็จจริงฟังได้ว่า นางสาว ว. จงใจใช้อำนาจขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจนและอาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ราชการเพราะถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนสูงมากนั้น เป็นการลงโทษที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ สมควรที่คณะกรรมการเทศบาลจังหวัดสมุทรสาครพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ หากได้ผลเป็นประการใด ก็ชอบที่จะดำเนินการทางกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(เรื่องเสรีจที่ ๙๗๔/๒๕๖๖ บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การดำเนินการกรณีใบอนุญาตก่อสร้างอาคารมีความผิดพลาดอย่างร้ายแรงและขัดต่อกฎหมายอย่างชัดเจน)





## การโจมตีแบบ Buffer Overflow คืออะไร? แนวทางการป้องกันทำอย่างไร?

### ● ส่วนสารสนเทศ

หลายท่านที่ติดตามข่าวสารด้านภัยคุกคามทางไซเบอร์ หรือไม่ว่าจะเป็นการโจรกรรมข้อมูลของแฮกเกอร์ ใช้การเจาะข้อมูลเข้าสู่ระบบของเหยื่อ หรือจะเป็นช่องโหว่ที่ถูกค้นพบในซอฟต์แวร์ และสำหรับ Buffer Overflow นั้นเป็นเทคนิคที่ได้รับความนิยมจากแฮกเกอร์เป็นอย่างมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีเป็นช่องโหว่ที่ได้ผลและได้รับความนิยมจากเหล่าแฮกเกอร์มาอย่างยาวนาน

สำหรับคำถามที่ว่า Buffer Overflow คืออะไร ขออธิบายในส่วนการทำงานของคอมพิวเตอร์จะมีการเรียกข้อมูลไปเก็บไว้ในหน่วยความจำเพื่อเตรียมรอไว้สำหรับประมวลผล ซึ่งการเขียนข้อมูลลงในหน่วยความจำนั้นเป็นงานที่ค่อนข้างยากและละเอียดอ่อน และมีโอกาสเกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ ในกระบวนการจัดเก็บข้อมูลนั้นจะมีกระบวนการหนึ่งที่เราเรียกว่าการทำให้บัฟเฟอร์ ซึ่งเป็นพื้นที่หน่วยความจำที่ถูกสร้างขึ้นชั่วคราวเพื่อใช้เก็บข้อมูลไว้สำหรับจัดเก็บข้อมูลที่รอการประมวลผลหรือการถ่ายโอนข้อมูลระหว่างส่วนต่าง ๆ ของซอฟต์แวร์กับระบบ หรือในการส่งข้อมูลระหว่างเครือข่าย จะมีการบัฟเฟอร์มาใช้เพื่อลดการสูญเสียที่เกิดขึ้นในกระบวนการถ่ายโอนข้อมูลอย่างเช่นเวลาที่เรากำลังสตรีมวิดีโอ เพื่อให้ลดการขาดช่วงในกรณี

ที่ข้อมูลที่เราดาวน์โหลดมาไม่ทันก็จะใช้เทคนิคบัฟเฟอร์เข้ามาช่วย หรือในบางกรณีบัฟเฟอร์ถูกใช้เพื่อช่วยในการจัดการข้อมูลที่ส่งผ่านระบบ เช่น การอ่านข้อมูลจากไฟล์ หรือการรับข้อมูลจากเครือข่าย การใช้บัฟเฟอร์ช่วยลดประสิทธิภาพที่สูญเสียในกระบวนการการถ่ายโอนข้อมูล ทั้งนี้ บัฟเฟอร์จะช่วยสร้างพื้นที่หน่วยความจำขึ้นมาชั่วคราวเพื่อใช้เก็บข้อมูลเพื่อรอการนำไปใช้ต่อ ซึ่งขนาดของพื้นที่นี้จะมีขนาดจำกัดแล้วแต่ซอฟต์แวร์หรือระบบจะกำหนดมาว่าจะให้บัฟเฟอร์มีพื้นที่เท่าไร

ความหมายของ Buffer Overflow นั้นหมายถึงเหตุการณ์ที่มีข้อมูลขนาดใหญ่เกิดกว่าขนาดที่บัฟเฟอร์รองรับได้ ส่งผลให้ระบบพยายามที่จะเขียนข้อมูลลงในบัฟเฟอร์ที่ไปยังตำแหน่งหน่วยความจำที่ติดกันแทน ซึ่งเหตุการณ์นี้อาจเกิดขึ้นได้จากข้อผิดพลาดที่มีอยู่ในซอฟต์แวร์ หรือระบบ หรืออาจเกิดจากถูกแฮกเกอร์โจมตีได้ด้วยตัวอย่างเช่น บัฟเฟอร์ของระบบยืนยันตัวตนที่ใช้ในการเข้าสู่ระบบ ออกแบบมาให้ข้อมูลบัญชี และรหัสผ่าน มีขนาด ๘ ไบต์ (Bytes) แต่หากเกิดเหตุการณ์ข้อมูลป้อนเข้าไป ๑๐ ไบต์ (Bytes) แทนทำให้มีส่วนเกินออกมา ๒ ไบต์ (Bytes) เป็นเหตุให้ระบบพยายามเขียนข้อมูลเกินขอบเขต

ของบัฟเฟอร์ที่กำหนดไว้ ดังนั้น Buffer Overflow สามารถเกิดขึ้นได้กับซอฟต์แวร์ทุกประเภท และเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะมีโอกาสที่ซอฟต์แวร์จะทำงานผิดพลาด หรือถูกแฮกเกอร์ใช้โอกาสนี้ในการดึงข้อมูลที่ต้องการออกจากหน่วยความจำหรือใช้เป็นช่องโหว่ในการโจมตีด้วยเทคนิคอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป

ลักษณะการโจมตีและการทำงาน แฮกเกอร์จะอาศัยหลักการการทำงานของ Buffer Overflow เพื่อเขียนข้อมูลที่ต้องลงบนหน่วยความจำของซอฟต์แวร์ที่ถูกโจมตีโดยแฮกเกอร์ มักจะใช้เทคนิคนี้เพื่อเปลี่ยนตำแหน่งการเขียนข้อมูลเพื่อโจรกรรมข้อมูลออกมาจากหน่วยความจำ หรือเขียนโค้ดอันตรายเข้าไปแทนที่โค้ดการทำงานเดิมเพื่อให้ได้สิทธิ์ในการเข้าถึงส่วนสำคัญของระบบ และหากแฮกเกอร์รู้รูปแบบหน่วยความจำของซอฟต์แวร์ก็ไม่ใช่ว่าเรื่องยากที่แฮกเกอร์จะสามารถป้อนข้อมูลและเขียนข้อมูลโค้ดอันตรายทับลงไป เพื่อทำการโจมตีตามรูปแบบที่เป็นอันตรายต่อข้อมูล เทคนิคของการโจมตีแบบ Buffer Overflow นั้นมีอยู่หลายประเภทขึ้นอยู่กับเทคนิคที่ใช้ สถาปัตยกรรม และประเภทของหน่วยความจำ หลักการโจมตีแบบ Buffer Overflow มีลักษณะดังนี้

**Stack-Based Buffer Overflow** เป็นลักษณะการทำงานที่ใช้เทคนิคที่เรียกว่า Stack เป็นโครงสร้างข้อมูลที่จัดเก็บแบบเข้าหลังออกก่อน (Last-In-First-Out-LIFO) ถ้าแฮกเกอร์สามารถส่งข้อมูลที่มีขนาดเกินกว่าขนาด Buffer ที่ใช้ Stack ได้ ก็จะเกิด Buffer Overflow ขึ้น

**Heap-Based Buffer Overflow** คือพื้นที่หน่วยความจำที่ใช้ซอฟต์แวร์ที่ทำงานแบบ Dynamic Memory Allocation ซึ่งเป็นหน่วยความจำที่สามารถเปลี่ยนแปลงขนาดได้ตลอดเวลา และค้นหาหน่วยความจำที่ไม่ถูกใช้งานได้ เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการทำงานให้กับตัวซอฟต์แวร์

**Format string Overflow** เป็นช่องโหว่ที่เกิดขึ้นเมื่อซอฟต์แวร์ไม่ได้ตรวจสอบข้อมูลที่ถูกใส่เข้าไปอย่างถูกต้อง โดยตามปกติแล้วในการทำงานของซอฟต์แวร์จะมีการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกป้อนเข้าไปโดยใช้คุณสมบัติ Format String ในการตรวจสอบ แต่ถ้าซอฟต์แวร์มีช่องโหว่ ไม่มีการตรวจสอบข้อมูลที่ถูกป้อนเข้าไปให้พอดี แฮกเกอร์ก็สามารถใช้ช่องโหว่นี้ป้อนโค้ดที่ต้องการเข้าไปแทน ทำให้การเขียนข้อมูลเกิดข้อผิดพลาด ที่สามารถใช้ในการโจมตีได้

**Integer overflow** เป็นการทำงานเบื้องหลังของคอมพิวเตอร์ที่อาศัยหลักคณิตศาสตร์ในการทำงานแทบทุกอย่าง Integer Overflow เกิดจากการที่ค่าจำนวนเต็ม (integer) สูงเกินขีดจำกัดที่ระบบสามารถเก็บได้จะทำให้เกิดข้อผิดพลาดขึ้นได้ ตัวอย่างเช่น ค่า Integer มีค่าเท่ากับ ๙,๒๒๓,๓๗๒,๐๓๖,๘๕๔,๗๗๕,๘๐๗ เป็นค่าสูงสุดที่ระบบ Integer ของระบบ ๖๔-bit สามารถรับได้ แต่ถูกบวกค่าเพิ่มอีก ๑ จะทำให้ตัวแปรกลับไปติดลบทันที ซึ่งถือว่าเป็นการทำงานที่ผิดพลาด แฮกเกอร์สามารถใช้มันในการโจมตีระบบได้

แนวทางในการป้องกันการโจมตี โดยนักพัฒนามักจะใส่มาตรการรักษาความปลอดภัยเข้าไปในโค้ด หรือใช้ระบบป้องกันที่ตัวภาษาโปรแกรมนั้น ๆ และนอกจากนี้ในตัวระบบปฏิบัติการในยุคปัจจุบันจะมีการใส่ระบบป้องกันการโจมตีด้วยเทคนิค Buffer Overflow เข้ามาให้ด้วย และสำหรับแนวทางในการป้องกันที่นิยมมีอยู่ ๓ เทคนิค คือ

### ๑. Address Space Raddmization (ASLR)

เป็นเทคนิคการสุ่มเปลี่ยนตำแหน่งของหน่วยความจำของซอฟต์แวร์ใหม่ทุกครั้งที่เปิดใช้งาน ส่งผลให้แฮกเกอร์ไม่สามารถคาดเดารูปแบบหน่วยความจำได้ง่าย ๆ ทำให้ยากต่อการหาตำแหน่งของข้อมูล หรือตำแหน่งที่โค้ดจะเขียนทับได้อย่างถูกต้อง

### ๒. Data Execution Prevention

คุณสมบัตินี้จะกำหนดพื้นที่บนหน่วยความจำเอาไว้ว่าส่วนไหนที่อนุญาตให้ใช้ได้ และส่วนไหนที่ไม่อนุญาตให้ใช้ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการรันโค้ดจากพื้นที่บนหน่วยความจำที่ไม่ได้รับอนุญาต

### ๓. Structured Exception Handler Overwrite Protection (SEHOP)

ในระบบปฏิบัติการ Windows จะมีคุณสมบัติที่เรียกว่า Structured Exception Handler (SEH) โดยมีหน้าที่จัดการข้อผิดพลาดต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการทำงานของซอฟต์แวร์ หรือที่เรียกว่า Exceptions ในการจัดการกับ Exceptions ที่เกิดขึ้น Structured Exception Handler Overwrite Protection (SEHOP) เป็นเทคนิคที่ใช้พัฒนาขึ้นมาเพื่อใช้ป้องกันการโจมตีที่เกี่ยวข้องกับซอฟต์แวร์ที่มีการใช้ SEH ในระบบปฏิบัติการ Windows ด้วยการตรวจสอบ และป้องกันการเขียนของข้อมูลทับในหน่วยความจำ

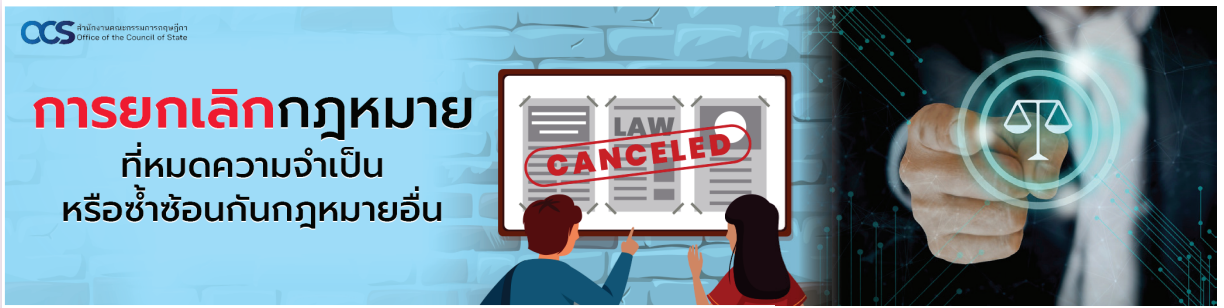
ผู้จัดทำ : นางสาวศิริรัตน์ เมืองรี นักวิชาการคอมพิวเตอร์ชำนาญการ  
: นายวรรณกร อินท่า นักวิชาการคอมพิวเตอร์





# การยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

ใจใส วงส์พีเชชจู\*



สิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐจะดำเนินการที่กระทบกระเทือนต่อสิทธิเสรีภาพดังกล่าวได้ก็ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจเท่านั้น จึงกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “กฎหมาย” ส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ทางใดก็ทางหนึ่ง ดังนั้น การตรากฎหมายจึงควรกระทำอย่างมีคุณภาพและเท่าที่จำเป็น ตามหลักการมีกฎหมายเท่าที่จำเป็นตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์สอดคล้องกับการป้องกัน แก้ไขปัญหาหรือส่งเสริมและพัฒนาสังคม และเมื่อบังคับใช้แล้ว กฎหมายนั้นต้องมีกลไกที่สามารถทำงานได้ตามเป้าหมายโดยไม่สร้างภาระให้แก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามมากจนเกินสมควร สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ สร้างผลสัมฤทธิ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากการกลั่นกรองก่อนการตรากฎหมายขึ้นใหม่ให้มีเท่าที่จำเป็นแล้ว การเก็บสะสมกฎหมายเก่าไว้โดยไม่มีบททบทวนแก้ไขเพื่อปรับปรุงให้เหมาะสมกับปัจจุบัน กฎหมายที่เคยว่าดีเมื่อสามสิบสี่ปีก่อน อาจกลายเป็นกฎหมายเก่าที่ไม่จำเป็น ใช้งานไม่ได้ไม่เหมือนเก่า สร้างภาระให้แก่ภาคเอกชนหรือประชาชนเกินกว่าผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น หรือกลายเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่รัฐใช้เพื่อลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยใช่เหตุ

ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ดำเนินการรวบรวมกฎหมายที่หมด

ความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเพื่อเสนอยกเลิกอยู่เป็นประจำตั้งแต่ปี ๒๕๕๖ เป็นต้นมา ได้ยกเลิกกฎหมายไปกว่า ๖๐ ฉบับ และการเสนอยกเลิกกฎหมายในปัจจุบันนับเป็นการดำเนินการครั้งที่ ๕ โดยในการพิจารณาว่ากฎหมายฉบับใดควรเสนอยกเลิก คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจะศึกษาวิเคราะห์และตัดสินใจจากข้อเท็จจริง ๒ ประเด็นคือ (๑) ความจำเป็นในการมีกฎหมาย ซึ่งพิจารณาจากวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่ายังมีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันหรือไม่ และ (๒) ความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น ซึ่งอาจเป็นความซ้ำซ้อนในวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมาย หรือความซ้ำซ้อนในมาตรการที่กำหนดในกฎหมาย

เมื่อสังคมพัฒนาเติบโต ปัญหาในลักษณะใหม่ ๆ ก็เกิดขึ้นตามไปด้วย ในหลายครั้งที่รัฐเลือกที่จะตรากฎหมายใหม่ขึ้นมาเพื่อรับมือกับสภาพการณ์ที่เป็นอยู่ในขณะนั้น โดยไม่ได้ย้อนกลับไปแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ใช้ก่อนหน้า เมื่อการกำกับดูแลการกระทำเรื่องหนึ่งถูกควบคุมโดยกฎหมายหลายฉบับ และโดยที่กฎหมายแต่ละฉบับถูกตราขึ้นในช่วงเวลาที่ต่างกัน หลักการในกฎหมายในแต่ละช่วงเวลาย่อมสะท้อนถึงพัฒนาการของหลักการคุ้มครองสิทธิของประชาชนและธรรมาภิบาลภาครัฐที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดเป็นมาตรการกำกับดูแลที่ซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกันเอง นอกจากนั้นยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น และที่สำคัญเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพโดยใช่เหตุ

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

CCS สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
Office of the Council of State

**การเสนอยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น จำนวน 15 ฉบับ**



1. พระราชบัญญัติกำหนดหน้าที่ของคนไทยในเวลารบ พุทธศักราช 2484
2. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในกรรม พุทธศักราช 2485
3. พระราชบัญญัติสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเนื่องในกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2502
4. พระราชบัญญัติควบคุมการเรียไร พุทธศักราช 2487
5. พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493

CCS สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
Office of the Council of State


**การเสนอยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น จำนวน 15 ฉบับ**



6. พระราชบัญญัติการเบรก พ.ศ. 2499
7. พระราชบัญญัติการเบรก (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507
8. พระราชบัญญัติการเบรก (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2521
9. พระราชบัญญัติเสียร้อยละ พ.ศ. 2545
10. พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกองค์คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. 2554

CCS สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
Office of the Council of State

**การเสนอยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น จำนวน 15 ฉบับ**



11. พระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. 2555
12. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 44 ลงวันที่ 11 มกราคม พ.ศ. 2502
13. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 50 ลงวันที่ 15 มกราคม 2502
14. ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 253 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน พุทธศักราช 2515
15. ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ 25 เรื่อง การดำเนินกรเกี่ยวกับการยุตธรรมทางอาญา ลงวันที่ 29 กันยายน พุทธศักราช 2549

ดังตัวอย่างเช่นกรณีพระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๔๙๓ ตรารขึ้นในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เพื่อกำกับดูแลเกี่ยวกับการโฆษณาชวนเชื่อต่าง ๆ ในทางการเมืองด้วยการกำหนดให้ขออนุญาตก่อนจะใช้เครื่องขยายเสียงและการควบคุมภาษาที่ใช้ได้ แต่ปัจจุบันสภาพการณ์ทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว โดยเฉพาะการแสดงออกในทางการเมืองที่มีความเปิดกว้างมากขึ้น และเป็นการใช้เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นอย่างหนึ่งที่ได้รับควบคุมตามมาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในยุคสมัยที่เครื่องขยายเสียงเป็นส่วนหนึ่งของชีวิตประจำวันของประชาชน การต้องขออนุญาตก่อนจะใช้เครื่องขยายเสียงและการควบคุมภาษาที่ใช้จึงเป็นเครื่องมือกฎหมายที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ทั้งในเชิงพัฒนาการด้านกฎหมายและพัฒนาการทางด้านสังคม อีกทั้งในปัจจุบันมีกฎหมายฉบับอื่น ๆ ที่กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการใช้เสียงอันสร้างความเดือดร้อนรำคาญให้แก่ผู้อื่นไว้ด้วยแล้ว เช่น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๐ กฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข และกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมสาธารณะ ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตใช้เครื่องขยายเสียงในการชุมนุมสาธารณะไว้แล้ว

หรือกรณีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๕๐ ลงวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๐๒ ก็เป็นอีกตัวอย่างของกฎหมายที่ถูกตรารขึ้นในสถานการณ์ที่มีความจำเป็นเฉพาะเร่งด่วน ณ ช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อให้อำนาจพิเศษรัฐในการควบคุมสถานบริการได้อย่างเด็ดขาด แต่มาถึงปัจจุบัน การบัญญัติให้รัฐมีอำนาจในการสอดส่องการกระทำผิดกฎหมายหรือพฤติกรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนในสถานบริการประชาชนโดยให้อำนาจพิจารณาสั่งปิดสถานที่โดยมีกำหนดระยะเวลาหรือไม่ก็ได้เช่นนี้ เป็นการกำหนดให้ดุลพินิจให้แก่รัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยไม่มีขอบเขต ขัดต่อหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย อีกทั้ง การกำกับดูแลสถานบริการและโรงแรมสามารถกระทำได้โดยใช้กฎหมายอื่น อาทิ กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ และกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ซึ่งมีการบัญญัติ

เงื่อนไขการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐไว้อย่างชัดเจน เพราะฉะนั้น การดำเนินการเพื่อยกเลิกกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นดังกล่าว จึงเป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เป็นโอกาสให้ภาครัฐได้ทบทวนกฎหมายในความรับผิดชอบ การใช้บังคับกฎหมายจึงจะสามารถก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคมได้อย่างแท้จริง โดยกฎหมายไม่กลายเป็นตัวปัญหาเสียเอง ซึ่งกระบวนการยกเลิกกฎหมายนี้จะบรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ในการร่วมกันสะท้อนความคิดเห็นและผลกระทบที่ได้รับ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเราจะร่วมพัฒนากฎหมายเพื่อสังคมที่ดีและน่าอยู่ไปด้วยกัน

**Better Regulation for Better Life**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มุ่งเน้นการพัฒนากฎหมายที่ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เพื่อให้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่ดี ทันต่อสถานการณ์ของโลกปัจจุบัน เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน





ฝ่ายกฎหมายการค้ำระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา  
กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

นโยบายสำคัญอย่างหนึ่งที่ได้รับ ความสนใจและมีการกล่าวถึงอย่างแพร่หลายของรัฐบาลที่นายกรัฐมนตรี (นายเศรษฐา ทวีสิน) เข้ามาบริหารประเทศ คือ นโยบาย ในการส่งเสริมและสนับสนุนซอฟต์แวร์ (Soft Power) เพื่อที่จะแสดงถึงอัตลักษณ์ความเป็นไทยให้แพร่หลายในระดับนานาชาติ และเพื่อเป็นการส่งเสริมเศรษฐกิจให้มีการขยายตัวในการค้าขายและการลงทุนทั้งในประเทศและนอกประเทศ โดยปัจจัยอย่างหนึ่งที่ช่วยผลักดันนโยบายดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามเป้าหมาย คือการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน ไม่ให้กฎหมายเป็นอุปสรรคในการดำเนินการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) จึงมีส่วนสำคัญที่จะได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขกฎหมายหรือกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนซอฟต์แวร์ในหลายด้าน โดยเฉพาะในเรื่องทรัพย์สินทางปัญญาและการถ่ายทำภาพยนตร์ รวมทั้งได้ศึกษากฎหมายของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการส่งเสริมและสนับสนุนซอฟต์แวร์ เพื่อเตรียมความพร้อมหากจะมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีภารกิจในเรื่องนี้ โดยตรงตามนโยบายของรัฐบาล

เนื่องจากซอฟต์แวร์มีความเกี่ยวข้องกับเรื่องทรัพย์สินทางปัญญา กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา จึงถือเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการส่งเสริมและสนับสนุนซอฟต์แวร์ รวมทั้งเพื่อเป็นการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาที่คนไทยได้ประดิษฐ์คิดค้นขึ้นไม่ให้ถูกละเมิดและทำให้สามารถนำไปต่อยอดในทางธุรกิจได้ ซึ่งในปัจจุบัน สำนักงานฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาแก้ไขกฎหมายว่าด้วยสิทธิบัตรร่วมกับกรมทรัพย์สินทางปัญญา เพื่อให้การจดทะเบียนสิทธิบัตรมีความรวดเร็ว และมีมาตรฐานในระดับสากล รวมทั้งให้ผู้ประดิษฐ์และผู้ออกแบบผลิตภัณฑ์ชาวไทยสามารถยื่นขอรับความคุ้มครองการประดิษฐ์หรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ในต่างประเทศผ่านกรมทรัพย์สินทางปัญญาได้ ซึ่งมาตรการดังกล่าวจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับซอฟต์แวร์ โดยเฉพาะเรื่องของการประดิษฐ์คิดค้นหรือการออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ เช่น การออกแบบลายผ้า การออกแบบลวดลายศิลปหัตถกรรม แพชั่น การคิดค้นสูตรอาหาร หรือเรื่องอื่น ๆ ที่แสดงออกถึงอัตลักษณ์ความเป็นไทย ให้มีความแพร่หลาย อีกทั้งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้การจดทะเบียนสิทธิบัตรของผู้ประกอบการชาวไทยให้สามารถดำเนินการ



ได้อย่างรวดเร็ว และยังทำให้การประดิษฐ์และการออกแบบที่คนไทยคิดค้นขึ้นได้รับความคุ้มครองโดยเร็วเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยได้รับผลกระทบจากการจดทะเบียนสิทธิบัตรที่ไม่ทันต่อสถานการณ์ นอกจากนั้นจะเป็นการส่งเสริม สนับสนุน สร้างแรงจูงใจ และผลักดันให้ผู้ประกอบการไทยที่มีความคิดสร้างสรรค์ในการประดิษฐ์คิดค้นหรือออกแบบผลิตภัณฑ์ใหม่ ๆ ได้รับความคุ้มครองในด้านสิทธิบัตรเพื่อต่อยอดและเพิ่มมูลค่าในสิ่งประดิษฐ์หรือผลิตภัณฑ์ในทางการค้าและการประกอบธุรกิจทั้งในระดับประเทศและต่างประเทศได้ต่อไป

กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่สำคัญอีกฉบับหนึ่ง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ช่วยในการส่งเสริมและขับเคลื่อนซอฟต์แวร์ของประเทศไทยหลาย ๆ ด้าน ทั้งด้านดนตรี การแสดง และการเผยแพร่วัฒนธรรม โดยกฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองสิทธิเกี่ยวกับงานที่ผู้สร้างสรรค์ได้ริเริ่มขึ้นด้วยความสามารถของตนเอง ซึ่งปัจจุบันกรมทรัพย์สินทางปัญญา ร่วมกับ สำนักงานฯ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยลิขสิทธิ์ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิของนักแสดงเพื่อยกระดับการคุ้มครองสิทธิของนักแสดงและผู้ผลิตสิ่งบันเทิงเสียงให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล และให้ได้รับค่าตอบแทนที่เป็นธรรม รวมทั้งมีโอกาสใช้ประโยชน์จากการแสดงและการสร้างสรรค์สิ่งบันเทิงเสียงได้มากขึ้น อันเป็นมาตรการที่จะสร้างแรงจูงใจให้มีการสร้างสรรค์การแสดงและสิ่งบันเทิงเสียงใหม่ ๆ อีกทั้งช่วยดึงดูดนักลงทุนทั้งในและนอกประเทศให้มีการลงทุนในอุตสาหกรรมบันเทิงของประเทศไทยมากยิ่งขึ้น และยังคงจะเป็นการส่งเสริมให้มีการรับฟังและรับชมการแสดงของไทย อันจะช่วยส่งผลให้มีการเผยแพร่วัฒนธรรมไทยสู่สายตาชาวโลกได้มากและดียิ่งขึ้นด้วย

นอกจากกฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาทั้งสองฉบับที่กล่าวมาแล้ว โดยที่นโยบายซอฟต์แวร์ไทยนี้ มุ่งที่จะนำอัตลักษณ์ความเป็นไทยมาเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน กฎหมายที่สำคัญอีกฉบับที่จะแสดงถึงความเป็นไทย ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ (Geographical Indication: GI) ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีความสำคัญในการให้ความคุ้มครองสินค้าที่มีคุณภาพหรือมีลักษณะเฉพาะตามแหล่งภูมิศาสตร์นั้น ๆ ซึ่งเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่ครอบคลุมรากฐานของซอฟต์แวร์ไทยที่สำคัญของประเทศ ทั้งในส่วนของอาหาร เครื่องนุ่งห่ม และของใช้ต่าง ๆ โดยประเทศไทยมี GI จำนวนมากที่ได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย เช่น ไวน์ เขาใหญ่ ส้มโอนครชัยศรี ปลาภูเขาเค็มตากใบ ผ้าไหมปักธงชัย ผ้าไหมยกดอกลำพูน ศิลาดล ในขณะที่กรมทรัพย์สินทางปัญญา ร่วมกับ สำนักงานฯ และผู้เชี่ยวชาญจากหลากหลายสาขา อยู่ระหว่างเตรียมการแก้ไขกฎหมาย โดยกำหนดให้มีระบบควบคุมตรวจสอบก่อนยื่นคำขอ ซึ่งจะให้ผู้บริโภคสามารถตรวจสอบข้อมูลย้อนกลับได้ ปรับปรุงการขึ้นทะเบียนให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และยกระดับการคุ้มครองตราสัญลักษณ์ GI ซึ่งจะส่งผลในการขับเคลื่อนนโยบายซอฟต์แวร์ไทยให้สามารถดำเนินได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น





สำหรับในด้านภาพยนตร์ สำนักงานฯ ได้มีส่วนร่วมกับการรณรงค์เที่ยวและหน่วยงานภาครัฐและเอกชนในการรณรงค์ประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับ การรณรงค์ประชาสัมพันธ์ตามมาตรการส่งเสริมการถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย ซึ่งประกาศดังกล่าวจะกำหนดมาตรการจูงใจแก่ผู้ผลิตภาพยนตร์ชาวต่างชาติให้เกิดความสนใจและเลือกเข้ามาถ่ายทำภาพยนตร์ต่างประเทศในประเทศไทย โดยมุ่งให้ภาพยนตร์ต่างประเทศมีการสอดแทรกเนื้อหา ฉากสำคัญ ๆ และบทภาพยนตร์ที่บ่งบอกถึงวัฒนธรรมและอัตลักษณ์ความเป็นไทยในด้านต่าง ๆ อาทิ สถานที่ท่องเที่ยวที่สวยงามทั้งในเมืองหลัก-เมืองรอง อาหารไทย ขนมไทย การแต่งกายด้วยชุดไทยหรือผ้าไทย ศิลปะการต่อสู้แบบไทย และภาษาไทย ตลอดจนงานประเพณี และเทศกาลรื่นเริงต่าง ๆ ซึ่งจะช่วยให้ประเทศไทยมีภาพลักษณ์ที่ดีอันจะทำให้เพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวชาวต่างชาติเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยให้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลดีต่อการสร้างงาน สร้างอาชีพ และช่วยนารายได้เข้าสู่ประเทศไทยมากขึ้น

สำนักงานฯ ได้ศึกษากฎหมายของประเทศที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันซอฟต์แวร์ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมหากรัฐบาลมีนโยบายที่จะ

จัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ส่งเสริมและสนับสนุนซอฟต์แวร์อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป ตัวอย่างเช่น ประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบความสำเร็จในการผลักดันซอฟต์แวร์ ซึ่งได้พัฒนาอุตสาหกรรมวัฒนธรรมเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ต่อยอดองค์ความรู้จากวัฒนธรรมดั้งเดิม และสร้างองค์กรภาครัฐโดยจัดตั้ง The Korea Creative Content Agency (KOCCA) เป็นองค์กรส่งเสริมการพัฒนาคอนเทนต์ (Content) วัฒนธรรม ส่งเสริมภาคเอกชนให้ผลิตคอนเทนต์ที่มีศักยภาพในการแข่งขันในตลาดสากล และพัฒนาอุตสาหกรรมการผลิตคอนเทนต์ให้มีความทันสมัยและตรงต่อความต้องการของตลาดโลก ซึ่ง KOCCA มีส่วนในการออกกฎระเบียบที่คุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา พัฒนาเทคโนโลยี และสนับสนุนภาคเอกชนในการจัดตั้งธุรกิจด้านคอนเทนต์เกาหลี พร้อมทั้งให้การสนับสนุนการขยายตลาดคอนเทนต์เกาหลีไปยังต่างประเทศเพื่อเป็นธุรกิจส่งออกอีกด้วย





## การจัดการขยะพลาสติก ของสหราชอาณาจักร

นายอมรฤทธิ์ อินทรชัย\*

เป็นที่ทราบกันดีว่าพลาสติกแม้จะมีประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์ แต่ก็มีโทษมหันต์หากจัดการพลาสติกที่กลายเป็นขยะไม่ถูกวิธี ซึ่งขยะพลาสติกเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ท้ายที่สุดจะย้อนกลับมาทำร้ายตัวมนุษย์เอง สหราชอาณาจักรตระหนักดีถึงโทษของขยะพลาสติกและได้แสดงเจตนารมณ์ในการปกป้องสิ่งแวดล้อมจากมลพิษพลาสติก ทั้งในระดับโลก ได้แก่ การริเริ่มและมีส่วนร่วมกับการก่อตั้งกติกาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่มีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยการร่วมสนับสนุนข้อเสนอเพื่อเตรียมสนธิสัญญาฉบับใหม่ และเป็นสมาชิกผู้ก่อตั้ง High Ambition Coalition to End Plastic Pollution ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศมากกว่า ๓๐ ประเทศเรียกร้องให้มีเป้าหมายภายใต้สนธิสัญญาเพื่อหยุดพลาสติกไม่ให้ไหลเข้าสู่พื้นดินและมหาสมุทรภายในปี พ.ศ. ๒๕๘๓<sup>๑)</sup> ในการตอบสนองต่อปัญหาการส่งออกขยะไปต่างประเทศ สหราชอาณาจักรเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา the UN Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and their Disposal (the Basel Convention)<sup>๒)</sup>

สำหรับในระดับประเทศของสหราชอาณาจักรเอง (อังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์) มีนโยบายการจัดการขยะเป็นของแต่ละประเทศซึ่งสามารถออกมาตรการโดยอิสระ นโยบายหรือมาตรการลักษณะเดียวกันจึงอาจมีขอบเขตและรายละเอียดที่แตกต่างกันในแต่ละประเทศ ในสมัยของนายกรัฐมนตรีเทเรซา เมย์ ได้เคยวางแนวทางการทำงานกลางเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่ใช้อยู่ในตลาดจะถูกใช้ซ้ำ (reuse) แปรรูปแล้วนำกลับมาใช้ใหม่ (recycle) หรือสามารถย่อยสลายได้ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามแนวทางของคำมั่นในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปี ของสหราชอาณาจักรที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นสำหรับคนรุ่นต่อไป<sup>๓)</sup>

นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังมีการออกมาตรการและโครงการที่เกี่ยวข้องกับการจัดการขยะพลาสติกมากมาย อันส่งผลให้ได้รับการยกย่องว่าเป็นประเทศที่มีมาตรการเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกที่ดีเยี่ยมประเทศหนึ่งของโลก ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ วิทยาลัยนิติศาสตร์ บัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พัฒนบริหารศาสตรมหาบัณฑิตทางรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

<sup>๑)</sup> GOV.UK, Press release “UK leads the way on ending plastic pollution” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/news/uk-leads-the-way-on-ending-plastic-pollution>

<sup>๒)</sup> House of Commons Library, “Research Briefing, Plastic Waste” สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8515/>

<sup>๓)</sup> เพิ่งอ้าง



## ๑. แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปี ของสหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักรได้ประกาศแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปี (A Green Future: Our 25 Year Plan to Improve the Environment (25YEP))<sup>๔</sup> ในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ หลังจากสหภาพยุโรป โดยให้คำมั่นในการปรับปรุงสภาพแวดล้อมภายในชั่วอายุคน ซึ่งระบุรายละเอียดการทำงานของรัฐบาล ร่วมกับชุมชนและธุรกิจเพื่อปฏิบัติตามแผน โดยมีความต้องการปรับปรุงคุณภาพอากาศและน้ำ และปกป้องพืชต้นไม้ และสัตว์ป่าหลากหลายชนิดที่ถูกคุกคาม โดยตั้งเป้าหมาย ๑๐ ประการ หนึ่งในจำนวนนั้นคือการลดขยะ รัฐบาลได้ให้คำมั่นที่จะลดของเสีย ใช้วัสดุซ้ำให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ และจัดการวัสดุเมื่อหมดอายุการใช้งานเพื่อลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีเป้าหมาย ได้แก่<sup>๕</sup>

- ลดของเสียที่หลีกเลี่ยงได้ให้เป็นศูนย์ภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓
- กำจัดขยะพลาสติกที่หลีกเลี่ยงได้ภายในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๘๕
- บรรลุเป้าหมายของเสียที่มีอยู่ทั้งหมด รวมถึงเป้าหมายในการฝังกลบ การใช้ซ้ำ และการรีไซเคิล และพัฒนาเป้าหมายและเหตุการณ์สำคัญในอนาคต
- พยายามกำจัดขยะและแหล่งกำจัดขยะที่ผิดกฎหมายตลอดอายุของแผนนี้
- ลดและป้องกันมลภาวะพลาสติกในทะเลทุกประเภทให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งวัสดุที่มาจากบนบก

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ มีการประกาศแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม Environmental Improvement Plan (EIP) 2023<sup>๖</sup> ซึ่งเป็นการทบทวนและต่อยอดจากแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปี โดยกำหนดวิธีที่รัฐจะทำงานร่วมกับเจ้าของที่ดิน ชุมชน และธุรกิจ เพื่อบรรลุเป้าหมายแต่ละข้อของแผนในการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นการติดตามความก้าวหน้าของแผน การดำเนินการจะช่วยให้ประชาชนได้สัมผัสภาวะต่อสิ่งแวดล้อม และเพิ่มความเจริญให้กับประเทศ สำหรับเป้าหมายในการลดขยะจะมีการปรับปรุงวิธีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่

อย่างจำกัดและมีค่าอันเป็นเหตุผลที่ต้องเพิ่มทรัพยากรของประเทศให้สูงสุดและลดของเสียให้เหลือน้อยที่สุดด้วยเหตุการณ์โรคระบาดใหญ่่นั้นทำให้การบรรลุเป้าหมายนี้ถดถอย เนื่องจากการรีไซเคิลในครัวเรือนลดลงและขยะทั้งหมดเพิ่มขึ้นเพราะประชาชนต้องการผลิตภัณฑ์แบบใช้ครั้งเดียว เช่น หน้ากากอนามัยและชุดทดสอบ เป้าหมายของแผนจึงย้อนกลับไปสู่พฤติกรรมที่ดีก่อนการระบาดใหญ่ มุ่งสู่เศรษฐกิจหมุนเวียน และยังยืนอย่างแท้จริง โดยมีกำหนดวิธีการ ได้แก่ ทำงานร่วมกับภาคธุรกิจเพื่อดำเนินการตามความรับผิดชอบของผู้ผลิตบรรจุภัณฑ์ที่เพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๗ เพื่อให้ผู้ก่อมลพิษจ่ายเงินเพื่อรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ เริ่มโครงการคืนเงินมัดจำสำหรับภาชนะบรรจุเครื่องดื่มพลาสติกและโลหะตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๙ เพื่อผลักดันอัตราการรีไซเคิลที่สูงขึ้น ดำเนินการรีไซเคิลที่สอดคล้องกันระหว่างสภาท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อเพิ่มอัตราการรีไซเคิล และห้ามจัดหาพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว เช่น แผ่นพลาสติกและข้อต่อตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ และสำรวจทางเลือกเพิ่มเติม รวมถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำหรับศักยภาพของนวัตกรรมทางเทคโนโลยีในการผลิตถ้วยกาแฟและพฤติกรรมศาสตร์ในการใช้งาน

## ๒. มาตรการค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว (the 5p plastic bag charge 2015)

เนื่องจากนโยบายการจัดการขยะเป็นนโยบายที่แยกอิสระของแต่ละประเทศ ไม่ใช่ในนโยบายรวมของสหราชอาณาจักร รวมถึงมาตรการค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว ซึ่งแม้จะเป็นมาตรการที่มีลักษณะเดียวกันแต่ก็มีขอบเขตที่แตกต่างกันในสี่ประเทศ ได้แก่ ไอร์แลนด์เหนือที่เริ่มต้นมาตรการในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เวลส์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ สกอตแลนด์ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๗</sup>



(Picture: PA)

<sup>๔</sup> Gov.uk, "Policy paper, 25 years Environment plan" สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/publications/25-year-environment-plan>

<sup>๕</sup> Gov.uk, "Policy paper, At a glance: summary of targets in our 25 year environment plan" สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/publications/25-year-environment-plan/25-year-environment-plan-our-targets-at-a-glance>

<sup>๖</sup> Gov.uk, "Corporate report, Environmental Improvement Plan 2023" สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/publications/environmental-improvement-plan>

<sup>๗</sup> Frontiers, "The English Plastic Bag Charge Changed Behavior and Increased Support for Other Charges to Reduce Plastic Waste" สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.00266/full>



ในกรณีของอังกฤษมีการตรา The Single Use Carrier Bags Charges (England) Order 2015<sup>๘</sup> อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๑ (Climate Change Act 2008 (SCHEDULE 6 Charges for carrier bags)) และ Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 โดยเริ่มมีผลใช้บังคับในวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๘ กำหนดหน้าที่ให้ผู้ขายสินค้า (seller) ต้องเก็บค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวอย่างต่ำ ๕ เพนซ์ (ประมาณ ๒ บาท) ซึ่งต่อมาแก้ไขเป็น ๑๐ เพนซ์ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ สำหรับสินค้าที่ขายในอังกฤษและมีวัตถุประสงค์ในการบรรจุสินค้าที่ขายในร้านและที่ส่งให้กับลูกค้า โดยกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้หน่วยงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย (administrator) โดยกำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่ไว้ เช่น เข้าไปในสถานที่ของผู้ขายในเวลาที่เหมาะสม ตรวจสอบสินค้าของผู้ขาย ทดสอบการซื้อสินค้าของผู้ขาย ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าการละเมิดกฎหมายอาจกำหนดให้ผู้ขายจัดทำเอกสารหรือให้ข้อมูล และสอบถามผู้ขายหรือเจ้าหน้าที่หรือพนักงานของผู้ขาย โดยเจ้าหน้าที่ต้องแสดงหลักฐานแสดงตนและอำนาจหน้าที่เมื่อได้รับการร้องขอ อำนาจในการกำหนดโทษปรับเป็นตัวเงินคงที่ (fixed monetary penalty) เมื่อพบว่ามีการละเมิดกฎหมายตามจำนวนเงินและขั้นตอนในตารางท้ายกฎหมาย อำนาจแจ้งข้อกำหนดดุลพินิจ (discretionary requirements) เมื่อพบว่ามีความ

อันควรเชื่อว่ามีภาระและเมตตากรุณา (balance of probabilities) ตามจำนวนเงินและขั้นตอนในตารางท้ายกฎหมาย อำนาจในการกำหนดบทลงโทษสำหรับการไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดุลพินิจภายใต้ตารางท้ายกฎหมาย โดยจำนวนเงินสูงสุดที่อาจกำหนดได้ไม่ว่ากรณีใดไม่เกิน ๕,๐๐๐ ปอนด์ อำนาจกำหนดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ขายเมื่อมีค่าใช้จ่ายเกิดขึ้น อำนาจในการประกาศต่อสาธารณะเมื่อผู้ขายได้รับโทษทางแพ่ง (civil sanctions) รวมทั้งอำนาจในการยกเลิก และแก้ไขการแจ้งข้อกำหนดโทษได้ รวมถึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่เผยแพร่รายงาน และแนวปฏิบัติในการบังคับใช้กฎหมาย และผู้ขายมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของหน่วยงานท้องถิ่น

ค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวที่เรียกเก็บไม่ใช่ภาษีแต่จะเป็นของผู้ค้าปลีกที่สามารถนำไปใช้ได้อย่างเสรี โดยรัฐกำหนดแต่เพียงให้ผู้ค้าปลีกรายใหญ่รายงานการใช้เงินที่เก็บได้เป็นประจำทุกปี<sup>๙</sup> และสนับสนุนให้นำเงินที่ได้ไปใช้เพื่อการสาธารณกุศลตามความสมัครใจ จากผลการดำเนินการทำให้จำนวนถุงพลาสติกที่ห้างสรรพสินค้ารายใหญ่จัดทำให้ลูกค้าลดลงกว่าร้อยละ ๙๕ นับตั้งแต่มีการเรียกเก็บเงินในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ และเงินที่ใช้เพื่อการสาธารณกุศลเพิ่มขึ้นกว่า ๑๘๐ ล้านปอนด์<sup>๑๐</sup> เช่นเดียวกับมาตรการในเวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์ซึ่งการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวลดลงประมาณร้อยละ ๘๐<sup>๑๑</sup>

### ๓. มาตรการห้ามผลิตและจำหน่ายเม็ดพลาสติกขนาดเล็ก (microbeads)

อังกฤษมีการตรา The Environmental Protection (Microbeads) (England) Regulations 2017 โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ the Environmental Protection Act 1990 และ Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 ประกาศเป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๖๐ และมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๑ โดยห้ามใช้ไมโครบีดส์เป็นส่วนผสมในการผลิตผลิตภัณฑ์ดูแลส่วนบุคคลแบบล้างออกและการจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีไมโครบีดส์ การละเมิดข้อห้ามถือเป็นความผิดที่มีมาตรการลงโทษทางแพ่ง (civil sanctions)

<sup>๘</sup> Legislation.gov.uk, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/776/contents/made>  
<sup>๙</sup> Gov.uk, “Research and analysis, Carrier bag charge: summary of data in England” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/publications/carrier-bag-charge-summary-of-data-in-england>  
<sup>๑๐</sup> Gov.uk, “Policy paper, Carrier bags: why there’s a charge” Updated 21 May 2021 สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/publications/single-use-plastic-carrier-bags-why-were-introducing-the-charge/carrier-bags-why-theres-a-5p-charge>  
<sup>๑๑</sup> Frontiers, “The English Plastic Bag Charge Changed Behavior and Increased Support for Other Charges to Reduce Plastic Waste” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.00266/full>





การห้ามผลิตและจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่มีไมโครบีดส์<sup>๑๒</sup> เป็นกระบวนการสำคัญในการเปิดตัวหนึ่งในมาตรการห้ามใช้ชิ้นส่วนพลาสติกที่เป็นอันตรายที่เข้มงวดที่สุดในโลก ซึ่งนักกรณรงค์ทางสิ่งแวดล้อมยกย่องว่าเป็นหนึ่งในมาตรการที่ยากที่สุดในโลก โดยจะช่วยหยุดยั้งไมโครบีดส์หลายพันล้านตัวที่ไหลลงสู่มหาสมุทรในทุกปี ควบคู่ไปกับความสำเร็จของการเรียกเก็บค่าถุงพลาสติกของรัฐบาลซึ่งได้นำถุง ๙ พันล้านใบออกจากระบบ การสั่งห้ามไมโครบีดส์ทำให้สหราชอาณาจักรอยู่ในระดับแนวหน้าของความพยายามระดับนานาชาติในการปราบปรามมลภาวะจากพลาสติก<sup>๑๓</sup>

#### ๔. มาตรการห้ามใช้หลอดพลาสติก ก้านสำลี และหูพลาสติก และที่กวนเครื่องดื่มพลาสติก

โดยที่มีการประมาณการใช้หลอดพลาสติก ๔.๗ พันล้านหลอด เครื่องกวนพลาสติก ๓๑๖ ล้านชิ้น และก้านสำลีพลาสติก ๑.๘ พันล้านดอกในอังกฤษทุกปี ซึ่งจำนวนมากไหลลงสู่มหาสมุทร<sup>๑๔</sup> อังกฤษจึงได้มีการตรา The Environmental Protection (Plastic Straws, Cotton Buds and Stirrers) (England) Regulations 2020<sup>๑๕</sup> โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติ Environmental Protection Act 1990 และ Regulatory Enforcement and Sanctions Act 2008 มีสาระสำคัญเป็นการห้ามจำหน่ายหลอดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวให้แก่ผู้บริโภค ภายใต้ข้อยกเว้นบางประการ รวมถึงการจัดหาหลอดโดยร้านขายยาที่ขึ้นทะเบียน การจัดหาหลอดโดยสถานประกอบการจัดเลี้ยงพร้อมกับอาหารหรือเครื่องดื่มเพื่อการบริโภคในทันที และการจัดหาหลอดซึ่งเป็นอุปกรณ์ทางการแพทย์หรือเพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ ห้ามการจัดหาผลิตภัณฑ์

เครื่องดื่มที่มีหลอดพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวติดกับบรรจุภัณฑ์ ยกเว้นสำหรับวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ ห้ามจัดหา ก้านสำลีพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวให้แก่ผู้บริโภค นอกจากนี้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการแพทย์ นิติวิทยาศาสตร์หรือวิทยาศาสตร์ และห้ามจัดหาเครื่องกวนเครื่องดื่มพลาสติก โดยการละเมิดข้อกำหนดเหล่านี้ถือเป็นการผิด โดยกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อให้มีการจัดหาสต็อกที่มีอยู่อย่างต่อเนื่อง ในช่วงเวลา ๖ เดือนนับจากวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ ผู้ที่จัดหาหรือเสนอจัดหาผลิตภัณฑ์ที่ได้รับก่อนวันที่กฎหมายบังคับใช้จะไม่นับถือเป็นการผิด มีการใช้ระบบการลงโทษทางแพ่ง (civil sanctions) เพื่อให้หน่วยงานกำกับดูแลสามารถกำหนดบทลงโทษทางแพ่งได้หลากหลาย ทั้งนี้ การใช้มาตรการนี้ในอังกฤษสามารถปกป้องสิ่งมีชีวิตในทะเลได้มากขึ้น และเข้าใกล้เป้าหมายของการกำจัดขยะพลาสติกที่หลีกเลี่ยงได้ทั้งหมดตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปีของอังกฤษ

#### ๕. มาตรการห้ามใช้พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวขยายเพิ่มขึ้น

ในวันที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๖๖ รัฐบาลได้ประกาศขยายการห้ามใช้พลาสติกที่ใช้ครั้งเดียวเพิ่มขึ้นจะเริ่มต้นในเดือนตุลาคม ๒๕๖๖ เพื่อให้เวลาธุรกิจในการปรับตัว หลังจากผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นโดยมีผู้เห็นด้วยกว่าร้อยละ ๙๕ การห้ามจะรวมถึงจานพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียว ถาด ชาม ซ้อน ส้อม แห้ง ลูกโป่ง ถ้วย โพลีสไตรีน และภาชนะบรรจุอาหารบางประเภท ซึ่งประชาชนจะไม่สามารถหาซื้อสินค้าเหล่านี้ได้จากทุกธุรกิจ รวมถึงผู้ค้าปลีก การซื้อสินค้ากลับบ้าน ผู้ขายอาหาร และอุตสาหกรรมบริการ นอกจากนี้ รัฐบาลจะพิจารณามาตรการเพิ่มเติมเมื่อจัดรับฟังข้อมูลหลักฐานแล้ว<sup>๑๖</sup>

#### ๖. ภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก (Plastic Packaging Tax (PPT))

สหราชอาณาจักรมีการตรา The Plastic Packaging Tax (General) Regulations 2022<sup>๑๖</sup> โดยอาศัยอำนาจ

<sup>๑๒</sup> Gov.uk, Press release “World-leading microbeads ban takes effect” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/news/world-leading-microbeads-ban-takes-effect>

<sup>๑๓</sup> Gov.uk, Press release “Start of ban on plastic straws, stirrers and cotton buds” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/news/start-of-ban-on-plastic-straws-stirrers-and-cotton-buds>

<sup>๑๔</sup> Legislation.gov.uk, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2020/971/contents/made>

<sup>๑๕</sup> Gov.uk, Press release “Far-reaching ban on single-use plastics in England” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/news/far-reaching-ban-on-single-use-plastics-in-england>

<sup>๑๖</sup> Legislation.gov.uk, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.legislation.gov.uk/uksi/2022/117/contents/made>

ตามพระราชบัญญัติ the Finance Act 2021 มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับธุรกิจในการใช้พลาสติกรีไซเคิลในการผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติก ซึ่งจะก่อให้เกิดความต้องการพลาสติกรีไซเคิลมากขึ้น ในทางกลับกัน เป็นการกระตุ้นให้เกิดการรีไซเคิลและเก็บรวบรวมขยะพลาสติกเพิ่มขึ้น แทนการฝังกลบหรือเผา ทั้งนี้ ภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกเป็นภาษีสำหรับบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่มีพลาสติกรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ ๓๐ บังคับใช้กับผู้นำเข้าหรือผลิตบรรจุภัณฑ์พลาสติกสำเร็จรูปมากกว่า ๑๐ ตันมายังหรือในสหราชอาณาจักรมีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๕ และเรียกเก็บในอัตรา ๒๐๐ ปอนด์ ต่อตันของพลาสติกที่มีพลาสติกรีไซเคิลน้อยกว่าร้อยละ ๓๐ และ ๒๑๐.๘๒ ปอนด์ต่อตันในวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๖๖

ภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกมีสาระสำคัญโดยสรุปเกี่ยวกับ บทนิยาม อำนาจของคณะกรรมการ (the Commissioners) วิธีการตรวจสอบว่าส่วนประกอบของบรรจุภัณฑ์ที่มีพลาสติกเป็นส่วนประกอบหรือไม่ รวมถึงการแสดงรายการสารอื่นที่ไม่ใช่พลาสติกที่ต้องตรวจวัดเพื่อตรวจสอบว่าส่วนประกอบของบรรจุภัณฑ์ที่มีพลาสติกเป็นหรือไม่เป็นส่วนประกอบของบรรจุภัณฑ์พลาสติก วิธีการคำนวณปริมาณพลาสติกรีไซเคิลของส่วนประกอบบรรจุภัณฑ์พลาสติกและหลักฐานเพียงพอว่าพลาสติกเป็นพลาสติกรีไซเคิล เงื่อนไขการส่งออกโดยตรงสิ้นสุดลง หลักฐานที่เพียงพอเพื่อเก็บไว้หากเงื่อนไขการส่งออกโดยตรงสิ้นสุดลง วิธีการวัดน้ำหนักและหลักเกณฑ์ในการวัดน้ำหนัก ขั้นตอนการขอเครดิตภาษีและการชำระเครดิตภาษี การชำระคืนเครดิตภาษี บันทึกที่ต้องเก็บไว้เกี่ยวกับการขอเครดิตภาษีการบัญชีและการคืนภาษีสำหรับผู้มีหน้าที่จดทะเบียนภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติก

ภาษีบรรจุภัณฑ์พลาสติกของสหราชอาณาจักรซึ่งมีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่โดดเด่นและเข้มงวดที่สุดที่นำมาใช้ในสหราชอาณาจักร และมีผลกระทบต่อธุรกิจ สหราชอาณาจักรไม่ได้เป็นประเทศแรกที่นำภาษีนี้มาใช้ ตัวอย่างของประเทศอื่น ๆ ที่มีกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์พลาสติก ได้แก่ สหภาพยุโรป the EU 2019 Single Plastics Directive จีน China's 2020 Plastic Packaging Directives on



Plastic Pollution Control และอินเดีย Plastic Waste Management Amendment Rules<sup>๑๗</sup>

## ๗. โครงการคืนเงินมัดจำภาชนะบรรจุเครื่องดื่ม (Deposit Return Scheme (DRS)) (โครงการในอนาคต)

ในปัจจุบันในสหราชอาณาจักรมีการทิ้งภาชนะที่ไม่ได้รีไซเคิล ได้แก่ ขวดพลาสติกประมาณ ๔ พันล้านขวด และกระป๋อง ๒.๗ พันล้านใบต่อปี ภาชนะบรรจุเครื่องดื่มมักจะถูกฝังกลบหรือส่งไปยังโรงงานเผาขยะซึ่งปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ก่อมลพิษสูง ความต้องการวัสดุที่สะอาดทำให้เกิดมีการสร้างบรรจุภัณฑ์ใหม่ ๆ ซึ่งส่งผลเกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจำนวนมาก แม้ว่าขวดพลาสติกและกระป๋องอลูมิเนียมจะรีไซเคิลได้ทั้งหมดแต่อัตราการรีไซเคิลบรรจุภัณฑ์ล่าสุดแสดงให้เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงการรีไซเคิลภาชนะบรรจุเครื่องดื่มอย่างยั่งยืน รัฐบาลสหราชอาณาจักรพิจารณาแล้วเห็นว่า โครงการคืนเงินมัดจำภาชนะบรรจุเครื่องดื่มที่ออกแบบมาอย่างดีสามารถบรรลุอัตราการรีไซเคิลที่ร้อยละ ๙๐ หรือสูงกว่าได้ โดยคาดว่าจะลดการทิ้งขยะตามท้องถนนและชนบทได้ รัฐบาลจึงมุ่งมั่นจะดำเนินการโครงการ DRS สำหรับภาชนะบรรจุเครื่องดื่มโดยจะเริ่มให้มีผลใช้บังคับในเดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๘

## อังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ<sup>๑๘</sup>

จะมีการตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งโครงการ DRS ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อมปี พ.ศ. ๒๕๖๔ (Environment Act 2021) ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการร่างกฎหมายที่

<sup>๑๗</sup> Sedex, "Everything you need to know about the UK Plastics Packaging Tax" สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.sedex.com/blog/everything-you-need-to-know-about-the-uk-plastics-packaging-tax/>

<sup>๑๘</sup> Gov.uk, Consultation outcome "Introduction of a deposit return scheme in England, Wales and Northern Ireland" สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.uk/government/consultations/introduction-of-a-deposit-return-scheme-in-england-wales-and-northern-ireland>



จะกำหนดกรอบการทำงานและหน้าที่ภายใต้โครงการ โดยสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นและการมีส่วนร่วมยิ่งขึ้นของอุตสาหกรรมตามแผนที่วางไว้สำหรับการปฏิบัติในระยะต่อไป ในการนี้ รัฐบาลสหราชอาณาจักร รัฐบาลเวลส์ และกระทรวงเกษตร สิ่งแวดล้อม และกิจการชนบทในไอร์แลนด์เหนือ ได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการนำเสนอโครงการสำหรับภาชนะบรรจุเครื่องดื่มแบบใช้ครั้งเดียวใช้เวลา ๒๐ สัปดาห์ สิ้นสุดในวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยได้รับการตอบกลับ ๒,๕๙๐ ราย จากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่หลากหลาย ทั้งนี้ โครงการมีสาระสำคัญดังนี้

#### • ผู้เข้าร่วมโครงการ

ความสำเร็จของโครงการขึ้นอยู่กับกลุ่มผู้เข้าร่วมที่ปฏิบัติตามภาระหน้าที่ภายใต้โครงการ ได้แก่ ผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และองค์กรบริหารเงินมัดจำ (the Deposit Management Organisation (DMO)) ซึ่งเป็นองค์กรที่ได้รับการแต่งตั้งให้ดำเนินโครงการ ต่างมีบทบาทร่วมกัน กฎหมายลำดับรองของโครงการจะกำหนดภาระผูกพันแก่ผู้เข้าร่วมโครงการ จากที่กำหนดไว้ในการรับฟังความคิดเห็น ผู้ผลิตหมายถึงเจ้าของตราสินค้าหรือผู้ผลิตเครื่องดื่มในภาชนะบรรจุที่จำหน่ายในอังกฤษ เวลส์ หรือไอร์แลนด์เหนือ และรวมถึงบุคคลที่นำเข้าภาชนะบรรจุเครื่องดื่มเพื่อจำหน่ายในตลาด ผู้ค้าปลีกถือเป็นผู้ผลิตเฉพาะเมื่อจำหน่ายเครื่องดื่มแบรนด์ของตนเองในตลาดในประเทศที่เกี่ยวข้อง ภาระผูกพันของผู้ผลิตรวมถึงการวางเงินมัดจำบนบรรจุภัณฑ์เมื่อขาย และชำระค่าธรรมเนียมการลงทะเบียนผู้ผลิตให้กับองค์กรบริหารเงินมัดจำ เพื่อเป็นทุนในการติดตั้งและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอย่างต่อเนื่องของโครงการ ซึ่งผู้ผลิตจะต้องลงทะเบียนและรายงานข้อมูลต่อองค์กรบริหารเงินมัดจำ ผู้ค้าปลีกคือบุคคลที่ขายภาชนะบรรจุที่อยู่ในขอบเขตโดยตรงให้กับผู้บริโภคในอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ และเวลส์ ซึ่งจะต้องเพิ่มมูลค่าเงินมัดจำให้กับราคาซื้อและตรวจสอบให้แน่ใจว่าข้อมูลราคาแสดงราคาของภาชนะบรรจุที่อยู่ในขอบเขตของโครงการและเงินมัดจำที่แนบมาอย่างชัดเจน ผู้ค้าปลีกจะต้องดำเนินการจัดรับคืนสำหรับโครงการโดยมีช้อยกเว้นอย่างจำกัด

#### • การบริหารโครงการ

องค์กรบริหารเงินมัดจำ ซึ่งเป็นองค์กรอิสระ ไม่แสวงหาผลกำไรและเป็นองค์กรเอกชนจะรับผิดชอบในการจัดการการดำเนินงานโดยรวมของโครงการ ตลอดจนบรรลุเป้าหมายการเก็บรวบรวมที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ซึ่งองค์กรบริหารเงินมัดจำจะดำเนินการในนาม



ของผู้ผลิตที่ลงทะเบียนทั้งหมด องค์กรบริหารเงินมัดจำ อาจจะมีหน่วยงานเดียวหรือหลายหน่วยงานซึ่งกฎหมายลำดับรองจะกำหนดแนวทางการประสานงานที่เหมาะสม เช่น ในการกำหนดระดับเงินมัดจำ รัฐบาลเป็นผู้พิจารณาแต่งตั้งองค์กรบริหารเงินมัดจำผ่านขั้นตอนการสมัครที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง จากการรับฟังความคิดเห็น ร้อยละ ๗๐ สนับสนุนให้ทำสัญญา ๕ ปีขึ้นไป โดยกฎหมายลำดับรองจะกำหนดภาระผูกพันทางกฎหมาย และเงื่อนไขของการแต่งตั้ง ผู้สมัครจะต้องสมัครกับรัฐบาลสหราชอาณาจักร เพื่อดำเนินการโครงการในอังกฤษและไอร์แลนด์เหนือ และสมัครกับรัฐบาลเวลส์ เพื่อดำเนินการโครงการในเวลส์ เนื่องจากจะมีกฎหมายลำดับรองแยกต่างหากจากกัน

#### • เป้าหมาย

ร้อยละ ๙๐ ของเป้าหมายการจัดเก็บที่กำหนดในกฎหมายลำดับรองจะบรรลุภายในสามปีของการดำเนินการ โดยปีแรกเป้าหมายร้อยละ ๗๐ ปีที่สองร้อยละ ๘๐ และปีที่สามร้อยละ ๙๐ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ผลิตเป็นผู้รับผิดชอบเป้าหมายนี้ ผ่านที่องค์กรบริหารเงินมัดจำ ที่จะรับลงทะเบียนผู้ผลิตและมีหน้าที่ในการทำให้บรรลุเป้าหมายในนามของผู้ผลิต

#### • วัสดุที่ใช้ทำบรรจุภัณฑ์

กำหนดให้บรรจุภัณฑ์ที่มีขนาด ๕๐ มิลลิลิตรถึง ๓ ลิตร ใช้วัสดุที่เป็นขวดโพลีเอทิลีน เทเรฟทาเลต (Polyethylene terephthalate (PET)) กระจกเหล็กและอลูมิเนียม ในอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ โดยเวลส์มีการกำหนดเพิ่มวัสดุที่เป็นขวดแก้ว จากความแตกต่างของนโยบายในแต่ละประเทศโดยเฉพาะกับขวดแก้วของเวลส์ หรือกับสกอตแลนด์ที่แยกโครงการไปดำเนินการ จึงมีการวางแผนที่จะประสานความแตกต่างนี้เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ทั่วสหราชอาณาจักร

#### • การติดตาม

จากการรับฟังความคิดเห็นปรากฏว่าการติดตามที่ชัดเจนบนบรรจุภัณฑ์ที่อยู่ในขอบเขตของโครงการสามารถ



ทำให้โครงการประสบความสำเร็จ ทั้งทำให้ผู้บริโภครู้เข้าใจ และเพื่อให้แน่ใจว่าโครงการดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ เกี่ยวกับการสแกนบรรจุภัณฑ์และการแลกเงินมัดจำ โดยมีผู้เห็นด้วยกว่าร้อยละ ๙๕ การติดฉลากอาจรวมถึง (๑) เครื่องหมายเพื่อระบุผลิตภัณฑ์เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ (๒) เครื่องหมายระบุตัวตนที่สามารถอ่านได้โดยจุดส่งคืน ภายในโครงการ ความสำคัญของการติดฉลากทำให้แน่ใจว่าผู้บริโภคทราบว่าภาชนะบรรจุเครื่องดื่มมีการมัดจำหรือไม่ ซึ่งเครื่องหมายโครงการหรือที่คล้ายกันบนภาชนะบรรจุสามารถช่วยได้ นอกจากนี้ เครื่องหมายระบุตัวตน เช่น บาร์โค้ดบนภาชนะบรรจุจำเป็นสำหรับการอ่านจุดคืนสินค้าเพื่อคืนเงินมัดจำให้กับผู้บริโภค ซึ่งการติดฉลากใช้ในทุกสามประเทศ โดยรายละเอียดและการออกแบบเฉพาะของเครื่องหมายขององค์การบริหารเงินมัดจำเป็นผู้กำหนด

### • กระแสเงินของโครงการ

โครงการจะได้รับเงินทุนจากรายได้จากวัสดุที่เก็บรวบรวมได้และขายให้กับผู้แปรสภาพ ค่าธรรมเนียมการลงทะเบียนของผู้ผลิต และเงินมัดจำที่ยังไม่ได้ไถ่ถอน องค์การบริหารเงินมัดจำจะต้องหาเงินทุนเองเพื่อเป็นทุนในการเริ่มต้น การนำไปใช้งาน และค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของโครงการตั้งแต่วันแรก กฎหมายลำดับรองจะกำหนดข้อผูกพันของ องค์การบริหารเงินมัดจำรวมถึงข้อผูกพันในการบรรลุเป้าหมายในการเก็บรวบรวมภาชนะบรรจุเครื่องดื่มที่อยู่ในขอบเขตโครงการในนามของผู้ผลิตทุกรายที่ต้องลงทะเบียนกับองค์การบริหารเงินมัดจำเมื่อมีการจัดตั้งขึ้น องค์การบริหารเงินมัดจำมีอิทธิพลต่อการนำโครงการไปปฏิบัติและประสิทธิภาพของโครงการจึงได้รับหน้าที่ที่สำคัญบางประการ เช่น การกำหนดระดับเงินมัดจำ

### • ข้อผูกพันของผู้ค้าปลีก

การส่งคืนภาชนะบรรจุเครื่องดื่มที่อยู่ในขอบเขตโครงการควรเป็นเรื่องง่ายสำหรับผู้บริโภค ดังนั้น จึงเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องมีเครือข่ายจุดส่งคืนที่ครอบคลุมและ

เข้าถึงได้ โดยหลักแล้วผู้ค้าปลีกที่ขายภาชนะบรรจุเครื่องดื่มทุกรายจะต้องเป็นจุดรับคืนสินค้าด้วย ในกรณีที่ผู้ค้าปลีกไม่สามารถเป็นจุดรับคืนสินค้าได้ องค์การบริหารเงินมัดจำจะเป็นผู้กำหนดการยกเว้นในภายหลัง

### • การสั่งซื้อภาชนะบรรจุเครื่องดื่มออนไลน์

ในกรณีของผู้ค้าปลีกออนไลน์ การรับฟังความคิดเห็นแสดงให้เห็นถึงความพึงพอใจในการบังคับให้ผู้ค้าปลีกออนไลน์เสนอบริการรับคืนสินค้ากลับคืนฟรีสำหรับภาชนะบรรจุเครื่องดื่มเปล่า วัตถุประสงค์หลักของบริการรับคืนสินค้าคือเพื่อสนับสนุนผู้บริโภคที่พึ่งพาการช้อปปิ้งออนไลน์เป็นส่วนใหญ่หรือเพียงอย่างเดียว และอาจประสบปัญหาในการเข้าถึงจุดรับคืนสินค้าจริงเพื่อแลกเงินมัดจำ

### • หน่วยงานท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้ประกอบการขยะ

ผลจากการรับฟังความคิดเห็นรัฐบาลได้เลือกทางเลือกที่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นหรือผู้ดำเนินการกำจัดขยะสามารถแยกภาชนะบรรจุเครื่องดื่มที่อยู่ในขอบเขตโครงการที่พบในกระบวนการกำจัดขยะจากนั้นจึงส่งคืนภาชนะบรรจุเครื่องดื่มกลับเข้าสู่โครงการ โดยต้องมีคุณภาพตรงตามข้อกำหนดสำหรับการคืนเพื่อรับเงินมัดจำซึ่งเป็นสิ่งจูงใจทางการเงิน เป็นการสร้างแรงจูงใจให้องค์การบริหารเงินมัดจำทำงานร่วมกับหน่วยงานท้องถิ่นและผู้ดำเนินการกำจัดขยะเพื่อให้แน่ใจว่ามีการส่งคืนวัสดุในโครงการมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ เพื่อช่วยให้องค์การบริหารเงินมัดจำบรรลุเป้าหมายการรวบรวมและเก็บวัสดุไว้เป็นส่วนหนึ่งโครงการ

### • การตรวจสอบการปฏิบัติตามและการบังคับใช้

กฎหมายลำดับรองจะกำหนดกลไกในการปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกำหนดภาระผูกพันของผู้ผลิต ผู้ค้าปลีก และองค์การบริหารเงินมัดจำ โดยองค์การบริหารเงินมัดจำจะเป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายในเบื้องต้นก่อนที่จะส่งเรื่องการละเมิดกฎหมายให้หน่วยงานกำกับดูแลเพื่อลดภาระของหน่วยงานกำกับดูแล ซึ่งได้แก่หน่วยงานกำกับดูแลด้านสิ่งแวดล้อมของอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ

## สกอตแลนด์

สกอตแลนด์ได้แยกโครงการจากอังกฤษ เวลส์ และไอร์แลนด์เหนือ เดิมสกอตแลนด์มีความก้าวหน้าของโครงการกว่าอีกสามประเทศโดยประกาศที่จะเริ่มโครงการแล้ว แต่เลื่อนโครงการออกไปอย่างน้อยในเดือนตุลาคม ๒๕๖๘<sup>๑๔</sup> จากปัญหาภายในของสกอตแลนด์เองและปัญหา

<sup>๑๔</sup> Scottish Government, News “Deposit Return” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.scot.gov/news/deposit-return/>



ความสอดคล้องของโครงการทั่วสหราชอาณาจักร ปัญหาภายในที่สำคัญคือการรวมขวดแก้วอยู่ในโครงการด้วย ในขณะที่อุตสาหกรรมหลักของสกอตแลนด์คือ วิสกี้ไม่เห็นด้วยกับการรวมขวดแก้วอยู่ในโครงการด้วย เมื่อหน่วยงานอิสระที่ให้ความคิดเห็นและข้อเสนอแนะโครงการมีความเห็นไปในทางที่ไม่เห็นด้วยกับโครงการซึ่งจะประกาศใช้ในภาวะทางเศรษฐกิจภายหลังจากการระบาดของโรคโควิด-๑๙ และสงครามยูเครน จึงมีการเลื่อนการประกาศใช้โครงการมาแล้วหลายครั้ง<sup>๒๐</sup>

ต่อมาสกอตแลนด์ต้องประสบกับการไม่ผ่านความเห็นชอบโครงการของรัฐบาลกลาง (UK government) จากการที่รัฐบาลสกอตแลนด์ขอให้รัฐบาลสหราชอาณาจักรอนุญาตการยกเว้นอย่างเต็มรูปแบบภายใต้พระราชบัญญัติ the Internal Market Act นอกเหนือจากเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น การบริหารโครงการให้สอดคล้องกันทั่วสหราชอาณาจักรแล้ว เงื่อนไขที่สำคัญคือโครงการของสกอตแลนด์จะรวมขวดแก้วอยู่ในโครงการ และในที่สุดต้องเลื่อนโครงการออกไปจนอย่างน้อยในเดือนตุลาคม ๒๕๖๘<sup>๒๑</sup>

## สรุป

การจัดการขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักรดำเนินการภายใต้แผนระยะยาวและครอบคลุมสิ่งแวดล้อมที่มีความมุ่งมั่นที่จะทำให้สิ่งแวดล้อมดีขึ้นภายในชั่วอายุคนได้แก่ แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม ๒๕ ปี ในการแก้ปัญหาบรรจุภัณฑ์พลาสติกที่เป็นปริมาณส่วนใหญ่ของปัญหาจากขยะพลาสติก<sup>๒๒</sup> มีมาตรการค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงทั้งจากผลการสำรวจของรัฐและสื่อมวลชนที่เห็นพ้องกัน เริ่มต้นอาจเป็นมาตรการที่ถูกมองว่าเป็นการใช้เครื่องมือทางเศรษฐกิจเพื่อจูงใจให้ผู้ซื้อสินค้าลดการใช้ถุงพลาสติกแบบใช้ครั้งเดียวและหันไปใช้ถุงที่ซ้ำใช้ได้ โดยให้ผู้ขายสินค้าเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งไม่ใช่ภาษีประมาณ ๒ บาท จากผู้ซื้อหากต้องการจะใช้ถุงประเภทนี้ ซึ่งจำนวนเงินเพียงเล็กน้อยนี้น่าจะมีผลกระทบกับผู้มีรายได้น้อยเท่านั้น แต่ปรากฏว่ามาตรการมีผลกระทบในวงกว้างไม่จำกัดเฉพาะในกลุ่มรายได้ เพศ หรือวัย จนมีผู้วิเคราะห์ว่ามาตรการนี้ไม่เพียงแต่เป็นการใช้เครื่องมือ

ทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่เป็นมาตรการทางจิตวิทยาที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมผู้บริโภค<sup>๒๓</sup> มาตรการนี้ออกโดยกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติ การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๑ (Climate Change Act 2008 (SCHEDULE 6 Charges for carrier bags)) จากความสำเร็จของมาตรการค่าธรรมเนียมถุงพลาสติกเป็นปัจจัยส่งเสริมให้รัฐบาลสามารถใช้มาตรการจัดการกับขยะพลาสติกที่เข้มงวดขึ้น ในการห้ามใช้พลาสติกบางประเภท เช่น การห้ามใช้ไมโครพีดส์ วัสดุพลาสติกขนาดเล็กที่ใช้ในอุตสาหกรรมบางประเภท ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของสิ่งมีชีวิต การห้ามใช้พลาสติกบางประเภทผ่านการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เช่น หลอดพลาสติกแห่งพลาสติกกวนเครื่องดื่ม และก้านพลาสติกที่ใช้เป็นแกนของสำลีและหู รวมถึงการห้ามใช้พลาสติกประเภทอื่น ๆ เพิ่มเติมเมื่อมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนแล้ว การดำเนินมาตรการโดยออกกฎหมายลำดับรองของกฎหมายว่าด้วยสิ่งแวดล้อม

นอกจากมาตรการข้างต้นสหราชอาณาจักรยังมีการใช้มาตรการทางภาษีที่ออกตามพระราชบัญญัติ the Finance Act 2021 มาตรการดังกล่าวเพื่อส่งเสริมให้มีการรีไซเคิลวัสดุจากพลาสติกเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับประเทศขนาดใหญ่อื่น โดยหากผู้ผลิตใช้วัสดุจากการรีไซเคิลพลาสติกอย่างน้อยร้อยละ ๓๐ จะไม่ถูกเรียกเก็บภาษีในจำนวนประมาณ ๒๐๐ ปอนด์ต่อตัน หรือประมาณ ๙,๐๐๐ บาท การใช้มาตรการนี้คาดว่าจะส่งผลให้วัสดุพลาสติกรีไซเคิลมีมูลค่าเพิ่มขึ้น อันเป็นปัจจัยจูงใจทางเศรษฐกิจ แม้มาตรการเกี่ยวกับการจัดการขยะพลาสติกของสหราชอาณาจักรในปัจจุบันล้วนประสบความสำเร็จ และส่งผลให้สหราชอาณาจักรสามารถลดปริมาณขยะพลาสติกได้อย่างมหาศาล แต่เพราะความมุ่งมั่นในการกำจัดขยะพลาสติกอย่างจริงจัง ขณะนี้จึงได้มีการวางแผนเพื่อดำเนินมาตรการเพิ่มเติม ได้แก่ โครงการคืนเงินมัดจำวัสดุที่ใช้บรรจุเครื่องดื่มจากพลาสติก ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๔ (Environment Act 2021) มาใช้ในอนาคตด้วย โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพัฒนาเพื่อปรับปรุงให้มาตรการดังกล่าวสามารถใช้บังคับได้สอดคล้องกันทั่วทั้งสหราชอาณาจักร

<sup>๒๐</sup> Scottish Government, Policy “Managing waste” สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.scot/policies/managing-waste/deposit-return-scheme/>

<sup>๒๑</sup> Scottish Government, News “First Minister writes to Prime Minister” Published 03 June 2023, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.gov.scot/news/first-minister-writes-to-prime-minister/>

<sup>๒๒</sup> OECD, “Plastic pollution is growing relentlessly as waste management and recycling fall short, says OECD”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.oecd.org/environment/plastic-pollution-is-growing-relentlessly-as-waste-management-and-recycling-fall-short.htm>

<sup>๒๓</sup> www.oecd.org/environment/plastic-pollution-is-growing-relentlessly-as-waste-management-and-recycling-fall-short.htm Frontiers, “The English Plastic Bag Charge Changed Behavior and Increased Support for Other Charges to Reduce Plastic Waste” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ จาก <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpsyg.2019.00266/full>



## มาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมขอกานในประเทศไทย

ศฤงคาร วิเชียรรัตน์\*

การขอทานเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาอย่างยาวนาน ทุกคนสามารถพบเจอขอทานได้ในสถานที่ต่าง ๆ ที่มีผู้คนสัญจรไปมาพลุกพล่าน เช่น บริเวณตลาดนัด หน้าห้างสรรพสินค้า บนทางเท้าซึ่งใกล้กับป้ายรถเมล์หรือสถานีรถไฟฟ้า โดยการขอทานได้กลายเป็นประเด็นที่สังคมไทยหันมาให้ความสนใจอีกครั้งเมื่อปรากฏข่าวว่ามีกลุ่มขอทานชาวจีนเข้ามาขอทานตามสถานที่ต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร และมีรายได้จากการขอทานต่อวันกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท อีกทั้งยังอาจมีความเชื่อมโยงกับขบวนการค้ามนุษย์อีกด้วย<sup>๑</sup> นอกจากนี้หลายกรณีที่มีการขอทานมักมีการกระทำที่อาจสร้างความน่ารำคาญให้กับผู้คนที่สัญจรผ่านไปมา เช่น การนั่งขวางทางเดินเท้าเพื่อขอเงิน การเดินเข้าไปขอทานตามร้านอาหารต่าง ๆ หรือบางครั้งถึงขั้นคุกคามข่มขู่ให้ผู้คนที่เกิดความกลัวจนยอมส่งมอบเงินให้ เช่น การขอทานตามสี่แยกไฟแดงซึ่งหากผู้ขับขี่รถยนต์ไม่ยอมให้เงินก็จะมีพฤติกรรมข่มขู่ที่จะทำให้รถยนต์เกิดความเสียหาย ซึ่งพฤติกรรมลักษณะนี้อาจสร้างผลกระทบต่อภาพลักษณ์และภาคการท่องเที่ยวของประเทศไทย โดยข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ แสดงให้เห็นสถิติการขอทานในประเทศไทยตั้งแต่ปี ๒๕๕๗ - ๒๕๖๖ พบผู้กระทำการขอทานถึง ๗,๑๕๑ คน ซึ่งมีทั้งที่เป็นคนไทยและคนต่างด้าวและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังผ่านพ้นวิกฤติการแพร่ระบาดของโรคโควิด ๑๙<sup>๒</sup> ปัญหาการขอทานจึงควรได้รับการแก้ไขอย่างจริงจังจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อลดปัญหาการขอทานในประเทศไทยและจะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีแก่นักท่องเที่ยวที่เข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยมากขึ้น

ในบทความนี้ ผู้เขียนต้องการศึกษามาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทานในประเทศไทย และศึกษาตัวอย่างมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศที่น่าสนใจ รวมทั้งให้ข้อสังเกตในประเด็นทางกฎหมายซึ่งอาจจะช่วยแก้ไขปัญหการขอทานให้ดียิ่งขึ้น และหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจศึกษาต่อไป

### ความเป็นมาของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมขอกานในประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายห้ามการขอทานบังคับใช้นานกว่า ๘๐ ปีแล้ว ตั้งแต่สมัยจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยกฎหมายฉบับแรกคือ พระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔<sup>๓</sup> มีสาระสำคัญกำหนด “ห้ามมิให้บุคคลใดทำการขอทาน” ซึ่งการขอทานตามกฎหมายดังกล่าวหมายถึง การขอทรัพย์สินของผู้อื่นโดยมิได้ทำกรอย่างใดหรือให้ทรัพย์สินสิ่งใดตอบแทน และมีใช่เป็นการขอกันในฐานญาติมิตร<sup>๔</sup> โดยหากพบว่าผู้ใดทำการขอทานก็อาจถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวไปยังสถานสงเคราะห์ในกรณีที่เป็นคนชราหรือผู้พิการที่ไม่สามารถประกอบอาชีพได้<sup>๕</sup> หรืออาจสั่งให้ผู้นั้นไปติดต่อกับสำนักงานจัดหางานของรัฐบาลเพื่อช่วยเหลือให้มีงานทำ<sup>๖</sup> และหากผู้ที่ถูกส่งตัวไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดก็อาจมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ<sup>๗</sup>

ต่อมาในปี ๒๕๕๑ รัฐบาลมีความพยายามปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการขอทานโดยกำหนดให้ผู้ที่จะเป็นขอทานแจ้งต่อเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อออกใบอนุญาตขอทานให้ และผู้ที่เป็นขอทานต้องเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพและไม่สามารถหาเลี้ยงชีพได้ตามปกติ หรือเป็นผู้สูงอายุและไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพโดยวิธีอื่นได้ หรือเป็นผู้ไม่สามารถหาเลี้ยงชีพด้วยวิธีอื่นใดเพราะเหตุแห่งสภาพทางกายและจิต หรือเป็นผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและไม่มีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพ ซึ่งหมายถึงการยอมรับว่าการขอทานเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องขอใบอนุญาต อย่างไรก็ตาม การปรับปรุงกฎหมายในครั้งนั้นไม่ประสบความสำเร็จโดยมีการคัดค้านจากกลุ่มคนพิการเพราะเท่ากับเป็นการยอมรับว่าการขอทานเป็นอาชีพอย่างหนึ่งที่ต้องขอใบอนุญาต รวมทั้งการนำเอาความพิการมาเป็นสาเหตุแห่งการขอทานซึ่งคนพิการรับไม่ได้<sup>๘</sup> และในท้ายที่สุด

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗)

๑ “แกะรอยเส้นทาง “ขอทานจีน” ในขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ” ๒๒ พ.ย. ๖๖ สำนักข่าวไทยพีบีเอส (เข้าถึงได้ที่ <https://www.thaipbs.or.th/news/content/334179>)

๒ “เปิดสถิติขอทานทั่วประเทศจาก กระทรวงการพัฒนสังคมฯ สะท้อนความจริงแคไหน” ๒๕ พ.ย. ๖๖ สำนักข่าว Spring (เข้าถึงได้ที่ <https://www.springnews.co.th/news/infographic/845514>)

๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘/หน้า ๑๓๒๔/ วันที่ ๗ ตุลาคม ๒๔๘๔

๔ มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔

๕ มาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔

๖ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔

๗ มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔



ความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการขอกทาน ก็ประสบความสำเร็จในปี ๒๕๕๙ ภายใต้รัฐบาลของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๘</sup> ถูกตราขึ้นเพื่อใช้บังคับแทนที่พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พุทธศักราช ๒๔๘๔ ซึ่งได้ใช้บังคับมานานแล้ว โดยกฎหมายใหม่มีการจัดระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครอง และพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ทำการขอกทาน การควบคุม การขอกทาน และแยกผู้แสดงความสามารถออกจากการเป็นผู้ทำการขอกทาน เพื่อเป็นการแก้ปัญหาสังคมและคุ้มครอง สวัสดิภาพของบุคคลให้เหมาะสมยิ่งขึ้น อีกทั้งยังกำหนด ความผิดทางอาญาแก่ผู้ซึ่งหาประโยชน์จากความไม่สมประกอบ ทางร่างกาย ความอ่อนด้อยทางสติปัญญาหรือสภาพจิตใจ ของบุคคลอื่นไว้อีกด้วย

### ลักษณะที่ถือว่าเป็นการกระทำที่เป็นการขอกทานตาม พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓ “ห้ามไม่ให้บุคคลใดทำขอกทาน” และได้ระบุถึงลักษณะของการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้ให้ถือว่าเป็นการขอกทาน ได้แก่ (๑) การขอกเงิน หรือทรัพย์สินจากผู้อื่นเพื่อเลี้ยงชีวิต ไม่ว่าจะเป็นการขอ ด้วยวาจา ข้อความ หรือการแสดงกิริยาอาการใด หรือ (๒) การกระทำด้วยวิธีการใดให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและ ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ อย่างไรก็ตาม กฎหมายมีการกำหนดข้อยกเว้นเกี่ยวกับการแสดงความสามารถ ไม่ว่าจะเป็นการเล่นดนตรีหรือการแสดงอื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่ง เงินหรือทรัพย์สินจากผู้ชมหรือผู้ฟัง การขอกเงินหรือทรัพย์สิน กันฐานญาติมิตร หรือการเรียไรรวมกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไร ไม่ถือว่าเป็นการขอกทาน

นอกจากนี้ยังมีการออกระเบียบคณะกรรมการควบคุม การขอกทาน ว่าด้วยการจำแนกลักษณะผู้ทำการขอกทานกับ ผู้แสดงความสามารถ พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๙</sup> เพื่อกำหนดรายละเอียด ในการแยกแยะระหว่างการกระทำที่ถือว่าเป็นการขอกทาน และการแสดงความสามารถออกจากกันให้ชัดเจนมากขึ้น โดยมีการขยายความการกระทำที่เป็นการขอกทานด้วยการ กระทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ อาจมีลักษณะ ดังนี้

- (๑) แสดงให้ผู้อื่นเห็นถึงความพิการ ความเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง
- (๒) แสร้งทำเป็นคนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง

(๓) นำเด็ก สตรีมีครรภ์ คนชรา คนพิการ คนเจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง มาใช้เป็นเครื่องมือเพื่อ ทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้

(๔) การใช้สัตว์ไม่ว่าจะเป็นปกติ พิกการ เจ็บป่วย มีบาดแผล หรือเป็นโรคเรื้อรัง เพื่อทำให้ผู้อื่นเกิดความ สงสาร โดยมีเจตนาใช้สัตว์นั้นเป็นเครื่องมือในการขอกทาน จะเห็นได้ว่ากฎหมายมีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการกระทำที่ถือว่าเป็นการขอกทานไว้ค่อนข้างละเอียด และผู้เขียนเห็นว่ามีมาตรการครอบคลุมข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นใน สังคมปัจจุบันที่ขอกทานหลายคนมักนำวิธีการเหล่านี้มาใช้ เพื่อให้คนอื่นเกิดความสงสารและส่งมอบทรัพย์สินให้ เช่น กรณีกลุ่มขอกทานชาวจีนที่มีการนำบุคคลที่มีบาดแผลตาม ร่างกายเป็นที่น่าเวทนา มาขอกทานในสถานที่ต่าง ๆ หรือ การที่บุคคลนำสัตว์เลี้ยงต่าง ๆ มาใช้เป็นเครื่องมือเรียก ความสงสาร ทำให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและส่งมอบเงิน หรือทรัพย์สินให้ ดังนั้น หากพบว่าบุคคลใดมีการกระทำที่ เข้าลักษณะดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้ผู้อื่นเกิดความสงสารและ ส่งมอบเงินหรือทรัพย์สินให้ย่อมเข้าข่ายเป็นการขอกทานซึ่ง อาจจะต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนด ผู้พบเห็นสามารถ แจ้งไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบเพื่อดำเนินการต่อผู้ทำการ ขอกทานตามขั้นตอนของกฎหมายต่อไป เช่น อาจแจ้งไปยัง ศูนย์เร่งรัดจัดการสวัสดิภาพประชาชน (ศรส.) ผ่านสายด่วน พม. ๑๓๐๐ ได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง<sup>๑๐</sup>

### มาตรการทางกฎหมายต่อผู้กระทำการที่เป็นการขอกทาน

เมื่อพบตัวผู้กระทำการขอกทาน มาตรา ๑๕ แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการขอกทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้นั้นไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนา คุณภาพชีวิตเพื่อทำการคัดกรอง โดยหากผู้ทำการขอกทาน ไม่ได้เป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนชรา หรือทุพพลภาพ ก็จะต้องพิจารณาต่อไปว่าบุคคลดังกล่าว สามารถประกอบอาชีพได้หรือไม่ มีญาติพี่น้องอุปการะเลี้ยงดู หรือไม่มี โดยหากปรากฏว่าบุคคลนั้นไม่สามารถประกอบ อาชีพได้ หรือไม่มีญาติพี่น้องอุปการะเลี้ยงดูและไม่มีทาง เลี้ยงชีพอย่างอื่น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องจัดให้บุคคล ดังกล่าวเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการ ขอกทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

อย่างไรก็ตาม หากผู้กระทำการขอกทานเป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการ คนชราหรือทุพพลภาพ พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องประสานหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการต่อผู้นั้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น ในกรณี

<sup>๘</sup> สราวุธ ไพฑูรย์พงษ์, “การจัดระเบียบขอกทาน”, ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ (เข้าถึงได้ที่ <https://tdri.or.th/2015/02/beggars-act/>)

<sup>๙</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ / ตอนที่ ๓๘ ก / หน้า ๑ / วันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๕๙

<sup>๑๐</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ / ตอนที่พิเศษ ๒๗๗ ง / หน้า ๑ / วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

<sup>๑๑</sup> “รัฐบาล” เร่งจัดระเบียบ ‘ขอกทาน’ ซึ่มีความผิดตามกฎหมาย โทษทั้งจำทั้งปรับ” ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ สำนักข่าวกรุงเทพธุรกิจ (เข้าถึงได้ที่ <https://www.bangkokbiznews.com/politics/1111524>)

ขอทานที่เป็นเด็กอาจจะต้องประสานงานเพื่อดำเนินการส่งเด็กไปยังสถานสงเคราะห์หรือสถานพินิจตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นหรือเป็นการสมควรเพื่อประโยชน์ของผู้ทำการขอทาน พนักงานเจ้าหน้าที่จะไม่ส่งตัวผู้ยื่นไปเพื่อดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ และให้ผู้ทำการขอทานผู้นั้นได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามพระราชบัญญัติต่อไปก็ได้ ได้แก่

(๑) กรณีผู้ทำการขอทานซึ่งมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในฐานะเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดาน (๒) กรณีผู้ทำการขอทานเป็นเด็ก หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือมีความผิดปกติทางจิต คนพิการหรือทุพพลภาพ ซึ่งมีผู้อุปการะและเมื่อตรวจสอบแล้วพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกและมีเหตุอันสมควรที่จะได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต หรือ

(๓) กรณีผู้ทำการขอทานซึ่งมีผู้อยู่ในความอุปการะเมื่อตรวจสอบแล้วพิสูจน์ได้ว่าเป็นการกระทำความผิดครั้งแรกและมีเหตุอันสมควรได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ประกอบกับข้อ ๕ ของระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอทาน ว่าด้วยการไม่ส่งต่อผู้ทำการขอทานไปดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๑๒</sup>

สำหรับวิธีการคัดกรองนั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการตามข้อ ๔ ของระเบียบคณะกรรมการควบคุมการขอทานว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการคัดกรองผู้ทำการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙<sup>๑๓</sup> โดยเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งหรือพบเห็นการกระทำความผิด พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถ่ายภาพผู้ทำการขอทานขณะกระทำความผิดและนำตัวมาคัดกรอง ณ สถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยการสอบข้อเท็จจริง ถ่ายรูป ตรวจสอบทรัพย์สิน ตรวจสอบสภาพร่างกายและสภาพจิตใจ ตลอดจนหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจจำแนกออกได้เป็นหลายกรณี ดังนี้

(๑) กรณีพบว่าผู้กระทำการขอทานเป็นเหยื่อการค้ามนุษย์ ให้ส่งตัวผู้นั้นไปดำเนินการตามกฎหมายป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) กรณีพบว่าผู้กระทำการขอทานเป็นบุคคลต่างด้าวให้ส่งตัวไปยังกองบังคับการตรวจคนเข้าเมืองหรือสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองจังหวัด ทั้งนี้ ในกรณีที่พบผู้กระทำการขอทานหลายคนที่อาจมีความสัมพันธ์กันทางสายโลหิต ก็จะต้องตรวจสอบสารพันธุกรรม (DNA) เพื่อพิสูจน์ความสัมพันธ์เสียก่อนด้วย โดยในระหว่างการดำเนินการให้ส่งตัวบุคคลดังกล่าวไปยังสถานที่พักพิงชั่วคราวตามประกาศของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

(๓) กรณีพบว่าผู้กระทำการขอทานเป็นเด็ก สตรีผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ และไม่มีผู้อุปการะ ให้ประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายเฉพาะเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ในกรณีมีผู้อุปการะให้ดำเนินการช่วยเหลือตามกระบวนการสังคมสงเคราะห์โดยประสานครอบครัว ชุมชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้กลับมากระทำการขอทานอีก

(๔) กรณีผู้กระทำการขอทานไม่เข้ากรณีใดกรณีหนึ่งตาม (๑) – (๓) และเป็นบุคคลซึ่งไม่สามารถประกอบอาชีพได้ ไม่มีญาติมิตรอุปการะเลี้ยงดู และไม่มีทางเลี้ยงชีพอย่างอื่นหรืออยู่ในสภาวะยากลำบาก ต้องจัดให้บุคคลนั้นได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตตามระเบียบกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการว่าด้วยการเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต พ.ศ. ๒๕๖๐<sup>๑๔</sup> กล่าวคือ หากผู้กระทำการขอทานมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีขึ้นไปและสมัครใจยอมรับการคุ้มครองในสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องส่งตัวผู้นั้นไปยังสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตต่อไป และบุคคลดังกล่าวจะมีสถานะเป็นผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่จะต้องประพฤติตนภายใต้ข้อปฏิบัติและข้อห้ามของสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งในระหว่างกระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต หากผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตมีส่วนร่วมในการทำงานหรือการผลิตของสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตก็อาจได้รับเงินรายได้ที่เป็นส่วนแบ่งจากการทำงานด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตจะพ้นจากสถานะการเป็นผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตได้ในกรณี ดังต่อไปนี้

ก. ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ได้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ตามแผนการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

ข. ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยไม่ได้รับอนุญาตจากผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต ซึ่งในกรณีนี้ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตต้องดำเนินการแจ้งความดำเนินคดีตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กับผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่สถานีตำรวจที่สถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้นตั้งอยู่ โดยมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับผู้ที่หลบหนีออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตหรือออกจากสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

๑๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ / ตอนพิเศษ ๒๗๗ ง / หน้า ๘ / วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

๑๓ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ / ตอนพิเศษ ๒๗๗ ง / หน้า ๖ / วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

๑๔ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ / ตอนพิเศษ ๑๖๘ ง / หน้า ๑ / วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๐



โดยไม่ได้รับอนุญาต นอกจากนี้ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ยังกำหนดโทษสำหรับผู้ให้การช่วยเหลือหรือสนับสนุนให้มีการหลบหนีอีกด้วย โดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากเป็นการกระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลัง ประทุษร้าย หรือโดยมีหรือใช้อาวุธ ผู้กระทำความผิดระวางโทษจำคุกไม่เกินสี่ปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ค. บิดา มารดา หรือญาติพี่น้องขอรับตัวผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต โดยที่ผู้อำนวยการสถานคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตพิจารณาเห็นควรคืนสู่ครอบครัว โดยต้องทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิต

ง. ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตถึงแก่ความตาย

จ. ผู้รับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตถูกดำเนินคดีทางอาญาและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องขอรับตัวไปควบคุมเพื่อดำเนินการตามกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม หากผู้ทำการขอทานไม่ยอมเข้ารับการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าวไว้ในมาตรา ๑๙ โดยมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยในกรณีความผิดฐานกระทำการที่เป็นการขอทานตามมาตรา ๑ อธิปไตยกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ<sup>๑๕</sup> มีอำนาจเปรียบเทียบปรับได้ และจะทำให้คดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙

ในกรณีดังกล่าว ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การที่กฎหมายกำหนดให้อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการสามารถเปรียบเทียบปรับผู้กระทำการขอทานซึ่งมีผลให้คดีอาญาลีกกันนั้น ย่อมทำให้บุคคลเหล่านั้นไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เพราะรายได้จากการขอทานในแต่ละวันอาจจะมากกว่าค่าปรับที่จะต้องเสียไปต่อการถูกจับกุมครั้งหนึ่ง ๆ โดยเฉพาะในกรณีที่เป็กลุ่มขอทานข้ามชาติที่อาจมีกลุ่มผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังเพื่อคอยให้ความช่วยเหลือในกรณีที่ขอทานในกลุ่มของตนถูกจับ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้เพื่อให้บุคคลที่จะกระทำการเป็นขอทานเกิดความเกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมายมากขึ้น แต่ทั้งนี้ ต้องมีการคำนึงถึงความเหมาะสมของโทษด้วย

## มาตรการทางกฎหมายต่อผู้แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน

เนื่องจากในปัจจุบันจำนวนขอทานที่เพิ่มมากขึ้นส่วนหนึ่งมาจากขบวนการขอทานข้ามชาติ ซึ่งมีการจับกุมอยู่บ่อยครั้ง ทั้งยังมีอีกหลายกรณีที่ผู้ทำการขอทานไม่ได้สมัครใจทำการขอทานด้วยตัวเอง แต่อาจจะถูกชักจูง สนับสนุนจากบุคคลอื่นให้มาทำการขอทาน ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมเป็นอย่างมาก โดยสำหรับกรณีที่มีบุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการแสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทานโดยการใช้ จ้าง วาน สนับสนุน ยุยง ส่งเสริม หรือกระทำด้วยวิธีการอื่นใดให้ผู้อื่นทำการขอทาน มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ มีการกำหนดโทษสำหรับความผิดดังกล่าว โดยอาจต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

นอกจากนี้ กรณีที่เป็นการกระทำความผิดบางกรณี อาจทำให้ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษหนักขึ้น โดยมีโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ สำหรับการกระทำความผิดดังต่อไปนี้

- (๑) กระทำต่อหญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้เจ็บป่วย
- (๒) ร่วมกันกระทำหรือกระทำกับบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป
- (๓) กระทำโดยนำผู้อื่นจากภายนอกราชอาณาจักรให้มาขอทานในราชอาณาจักร
- (๔) กระทำโดยผู้ปกครองหรือผู้ดูแลของผู้ทำการขอทาน
- (๕) กระทำโดยพนักงานเจ้าหน้าที่
- (๖) กระทำโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ดูแลหรือให้คำปรึกษาบุคคลตาม (๑)

อย่างไรก็ตาม หากการกระทำความผิดตาม (๑) (๒) และ (๔) เป็นการกระทำระหว่างบุพการี และผู้สืบสันดาน ผู้นั้นก็จะไม่ต้องรับโทษ กล่าวคือ หากเป็นกรณีที่บิดา มารดา ปู่ย่าตายาย กระทำต่อบุตรหลาน หรือในทางกลับกัน ผู้กระทำก็ไม่ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ตัวอย่างเช่น บิดาบังคับให้บุตรไปขอทาน หรือหลานบังคับให้ตาไปขอทาน เพื่อหาเงินมาใช้จ่ายในครอบครัว กรณีเช่นนี้ผู้กระทำความผิดดังกล่าวจะไม่ต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ผู้เขียนมีข้อสังเกตต่อบทบัญญัติดังกล่าวว่าการที่กฎหมายกำหนดบทยกเว้นโทษไว้ในมาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ แม้จะพอเข้าใจได้ว่าเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดผลกระทบต่อความเป็นสถาบันครอบครัว แต่ในอีกมุมหนึ่งก็น่าจะส่งผลดีต่อสังคม เพราะเท่ากับเป็นการเปิดช่องให้เกิดการใช้หรือยุยงส่งเสริมให้บุคคลในครอบครัวไปทำการขอทานได้ เช่น

<sup>๑๕</sup> มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

กาลา กัลยาณี ๒๕๕๙  
“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ  
กาลา กัลยาณี ๒๕๕๙

หากบิดามารดาไม่มีอาชีพการงานเป็นหลักแหล่งและขาดความรับผิดชอบในการเลี้ยงดูบุตร ก็อาจใช้ให้บุตรไปเป็นขอทานเนื่องจากมีรายได้ดีและรู้ว่าตนไม่ต้องรับโทษตามกฎหมายหรือกรณีหลานใช้ให้ยายไปทำการขอทาน หากยายถูกจับกุมเพราะกระทำการเป็นขอทาน แต่หลานกลับไม่ต้องรับโทษใด ๆ เพราะมีบทยกเว้นโทษตามมาตรา ๒๒ วรคสาม แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ หากมีการส่งตัวยายกลับมาให้หลานดูแล ก็มีความเป็นไปได้อย่างมากที่หลานจะใช้ให้ยายไปขอทานอีกครั้ง ซึ่งปัญหาเช่นนี้ก็เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรไม่มีวันสิ้นสุด จึงเป็นข้อที่น่าพิจารณาว่าควรมีการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายในส่วนนี้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมปัจจุบันแล้วหรือไม่ นอกจากนี้ บทบัญญัติลักษณะนี้อาจทำให้เกิดแรงจูงใจสำหรับคนบางกลุ่มที่อาจหาประโยชน์โดยให้คำตอบแทนกับบิดามารดาเพื่อใช้บุตรหลานของตนให้ไปทำการขอทาน และนำเงินที่ได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งเป็นจุดตั้งต้นที่นำไปสู่การค้ามนุษย์ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสถานการณ์ปัจจุบันที่บริบททางสังคมไทยมีความเปลี่ยนแปลงไป มีขบวนการคนต่างชาตินำตัวเข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์เป็นคนไทยเพื่อหาประโยชน์จากการดำเนินกิจกรรมลักษณะนี้ในประเทศไทยมากขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรมีการปรับปรุงบทบัญญัติในส่วนนี้ให้มีความรัดกุมมากขึ้น

อย่างไรก็ดี ผู้ที่หาประโยชน์จากการใช้ให้ผู้อื่นทำการขอทาน ไม่ว่าจะมีความสัมพันธ์กันเช่นไรก็อาจมีความผิดนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ ด้วย เช่น ความผิดฐานค้ามนุษย์ตามมาตรา ๖<sup>๑๖</sup> แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือความผิดต่อเสรีภาพตามมาตรา ๓๐๙<sup>๑๗</sup> แห่งประมวลกฎหมายอาญา

## ตัวอย่างมาตรการในต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขอทานอิตาลี<sup>๑๘</sup>

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๗๐ ซึ่งลงโทษการขอทานในที่สาธารณะทุกรูปแบบ

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๖ ผู้ใดกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฆ้อล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ ใช้อำนาจครอบงำบุคคลด้วยเหตุที่อยู่ในภาวะอ่อนด้อยทางร่างกาย จิตใจ การศึกษา หรือทางอื่นใดโดยมิชอบ ขู่เข็ญว่าจะใช้กระบวนการทางกฎหมายโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ผู้ันกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาสหรือให้มีฐานะคล้ายทาส การนำคนมาขอทาน การต่ออายุวัยเพื่อการค้า การบังคับใช้แรงงานหรือบริการตามมาตรา ๖/๑ หรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๓๐๙ ผู้ใดข่มขืนใจผู้อื่นให้กระทำการใด ไม่กระทำการใด หรือจ่ายยอมต่อสิ่งใด โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียงหรือทรัพย์สินของผู้ถูกข่มขืนใจนั้นหรือของผู้อื่น หรือโดยใช้กำลังประทุษร้ายข่มขู่ถูกข่มขืนใจต่อกระทำการนั้น ไม่กระทำการนั้นหรือจ่ายยอมต่อสิ่งนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้าความผิดตามวรรคแรกได้กระทำโดยมิอาจรู้ หรือโดยระงับกระทำความผิดด้วยกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไป หรือได้กระทำเพื่อให้อีกผู้ถูกข่มขืนใจทำ อดทน ทำให้เสียหาย หรือทำลายเอกสารสิทธิ์อย่างใด ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปีหรือปรับไม่เกินหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ถ้ากระทำโดยอ้างอำนาจรัฐหรือของจริง ไม่ว่าอ้างชื่อหรือของจริงนั้นจะมีอยู่หรือไม่ ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงหนึ่งแสนสี่หมื่นบาท

<sup>๑๘</sup> Anna Kompatscher, "Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case", ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ (เข้าถึงได้ที่ Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case | Housing Rights Watch)

<sup>๑๙</sup> "anyone who engages in begging in a harassing manner or by simulating illness or through the use of fraudulent means to arouse the pity of others shall be punished by imprisonment from three to six months and a fine from €3,000 to €6,000."

<sup>๒๐</sup> Anna Kompatscher, "Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case", ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ (เข้าถึงได้ที่ Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case | Housing Rights Watch)

โดยศาลวินิจฉัยว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดรัฐธรรมนูญเพราะการลงโทษอาญาต่อกรณีที่เป็นขอทานที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นการคุกคาม (non-invasive begging) นั้น ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเพราะเป็นการใช้กฎหมายอาญาลงโทษผู้ทำการขอทานอย่างสงบ (silent begging) โดยไม่จำเป็นและไม่สมเหตุสมผล ศาลรัฐธรรมนูญอิตาลีชี้ว่า การขอทานในลักษณะหลังนี้ไม่ได้กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของสาธารณะอย่างร้ายแรง โดยภายหลังมีคำวินิจฉัยดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติอิตาลีจึงมีการแก้ไขกฎหมายโดยไม่ใช้โทษทางอาญาต่อกรณีที่เป็นขอทานอย่างสงบ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๖๖๙ ห้ามการขอทานที่มีลักษณะเป็นการคุกคาม (Harassive begging) อีกครั้ง โดยห้ามบุคคลใดทำการขอทานในลักษณะที่เป็นการคุกคาม หรือสร้างความเป็นเจ็บป่วย หรือใช้วิธีการหลอกลวงเพื่อให้บุคคลอื่นเกิดความสงสาร โดยผู้ที่ฝ่าฝืนจะต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ถึง ๖ เดือน และปรับตั้งแต่ ๓,๐๐๐ ยูโรถึง ๖,๐๐๐ ยูโร<sup>๑๙</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติ บรรดาขอทานมักจะถูกลงโทษโดยใช้เทศบัญญัติ (Municipal decrees / Daspo urbano) ซึ่งเป็นมาตรการทางปกครองที่ให้อำนาจแก่ตำรวจในการออกคำสั่งให้ผู้กระทำความผิดออกไปจากสถานที่และปรับเงิน เช่น สั่งให้ผู้ทำการขอทานออกไปจากสถานีรถไฟ โดยตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๗ มาตรการนี้ถูกนำมาใช้ตามแหล่งที่มีนักท่องเที่ยวจำนวนมากโดยเฉพาะทางตอนเหนือของอิตาลี เช่น เมือง Verona หรือเมือง Turin

## สวีเดน<sup>๒๐</sup>

ประเด็นการห้ามขอทานเป็นที่ถกเถียงกันมากในสวีเดนเนื่องจากสวีเดนประสบปัญหาขอทานต่างชาติดังกล่าวโดยเนี่ยและบัลแกเรียที่มักเข้ามาขอทานในสวีเดน โดยในเดือนธันวาคม ค.ศ. ๒๐๑๘ ศาลปกครองสูงสุดสวีเดนได้มีคำตัดสินให้อำนาจการตัดสินใจแก่องค์กรปกครองท้องถิ่นในการพิจารณาห้ามการขอทานหรือพฤติกรรมที่ไม่เหมาะสมในที่สาธารณะ โดยศาลชี้ว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถออกกฎหมายควบคุมการขอทานในที่สาธารณะได้ ทำให้



หลายเมืองมีการห้ามขอทานในบางพื้นที่ หรือบางเมืองมีการกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตขอทานก่อน เช่น เมือง Eskilstuna ซึ่งอยู่ทางตะวันตกของ Stockholm กำหนดให้ผู้ที่ต้องการขอทานต้องได้รับใบอนุญาตและจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นเงิน ๒๕๐ โครนสวีเดน โดยใบอนุญาตดังกล่าวมีอายุ ๓ เดือน และสามารถขอได้ทางออนไลน์หรือที่สถานีตำรวจ หากฝ่าฝืนขอทานโดยไม่มีใบอนุญาตอาจถูกปรับเป็นเงินสูงสุด ๔,๐๐๐ โครนสวีเดน<sup>๒๑</sup> นอกจากนี้ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๙ พรรคการเมืองฝ่ายค้านของสวีเดนได้เคยเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาเพื่อแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาเพื่อห้ามการขอทาน แต่กฎหมายดังกล่าวก็ถูกรัฐสภาตีตกไป

## อังกฤษ<sup>๒๒</sup>

ในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ศาลรัฐธรรมนูญอังกฤษได้วินิจฉัยว่ากฎหมายซึ่งห้ามการขอทานที่มีลักษณะก้าวร้าว (aggressive begging) นั้นไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และไม่ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือสิทธิในการดำรงชีวิต รวมทั้งสิทธิขั้นพื้นฐาน ทำให้ปัจจุบันการขอทานหลายลักษณะเป็นความผิดตามกฎหมาย เช่น การขอทานกับเด็ก การขอทานในลักษณะก้าวร้าว การไปเคาะประตูบ้านเพื่อขอทาน (door to door begging) นอกจากนี้ ในบางท้องที่การนั่งขอทานอย่างสงบก็ผิดกฎหมายเช่นเดียวกัน

## นิวซีแลนด์<sup>๒๓</sup>

การขอทานเป็นสิ่งที่ถูกกฎหมายนิวซีแลนด์ เว้นแต่จะมีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามการขอทานบางลักษณะไว้ เช่น เมือง Auckland มีข้อบัญญัติท้องถิ่นห้ามการขอทานที่มีลักษณะเป็นการคุกคามหรือทำให้รำคาญ (a Public Safety and Nuisance Bylaw (2013)) เมือง Napier มีข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดให้การขอทานต้องได้รับอนุญาตจากสภาท้องถิ่น (a Public Places Bylaw (2021)) นอกจากนี้ การขอทานที่รบกวนผู้อื่นหรือทำให้ผู้อื่นรำคาญ หรือทำให้เกิดความหวาดกลัวและผู้กระทำไม่ยอมเลิกการกระทำตามคำสั่งเจ้าหน้าที่ตำรวจก็อาจเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ซึ่งอาจมีโทษปรับสูงสุด ๑,๐๐๐ ดอลลาร์ อย่างไรก็ตาม บางเมืองในนิวซีแลนด์ก็ไม่ได้มีข้อบัญญัติห้ามการขอทาน เช่น เมือง Wellington เมือง Christchurch เป็นต้น

## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การขอทานเป็นสิ่งที่สามารถพบเจอได้ทั่วไปในชีวิตประจำวันซึ่งมีทั้งการขอทานที่ไม่ได้รับความผู้อื่นและการขอทานที่อาจคุกคามหรือสร้างความรำคาญให้กับผู้อื่น อีกทั้งปัจจุบันปัญหาการขอทานยังทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นจากการหลั่งไหลเข้ามาของกลุ่มขอทานต่างชาติที่เข้ามาหารายได้จากความใจดีของคนไทยและนักท่องเที่ยว ซึ่งแม้ความเป็นจริงคงไม่สามารถจัดการขอทานให้หมดไปจากสังคมไทยได้ แต่ปัจจุบันการขอทานเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมายผู้พบเห็นการขอทานสามารถแจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ให้มาตรวจสอบและดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยผู้ทำการขอทานจะต้องเข้าสู่กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตและอาจต้องได้รับโทษตามพระราชบัญญัติควบคุมการขอทาน พ.ศ. ๒๕๕๙ หากไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิต นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดบทลงโทษที่หนักขึ้นสำหรับผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากผู้ทำการขอทาน และหากมีการทำเป็นขบวนการเพื่อบังคับผู้อื่นไม่ว่าจากในประเทศหรือต่างประเทศมาขอทานในประเทศไทยก็อาจมีความผิดฐานค้ามนุษย์ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อีกฐานหนึ่ง จะเห็นได้ว่ามาตรการทางกฎหมายของประเทศไทยต่อผู้ทำการขอทานนั้น ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่การลงโทษอาญาต่อผู้ทำการขอทานเป็นลำดับแรก แต่เน้นไปที่การคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้นั้นก่อน ซึ่งผู้เขียนยังไม่พบข้อมูลผลการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพชีวิตสำหรับผู้ทำการขอทานว่าประสบความสำเร็จหรือไม่ หรือมีการตัดสินใจโทษทางอาญาต่อผู้ทำการขอทานที่ไม่ยอมเข้าสู่กระบวนการพัฒนาคุณภาพชีวิตจำนวนเท่าใด และหากเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศก็จะพบว่ามีความแตกต่างกันในบางประการ เช่น แม้บางประเทศไม่ได้ห้ามการขอทานอย่างเด็ดขาด แต่ห้ามการขอทานที่มีลักษณะเป็นการคุกคามหรือสร้างความรำคาญต่อบุคคลอื่น บางประเทศกำหนดให้การขอทานต้องได้รับการอนุญาตจากทางการท้องถิ่นก่อนจึงจะขอทานได้ ดังนั้น จึงอาจถึงเวลาที่จำเป็นต้องกลับมาพิจารณาว่ามาตรการควบคุมการขอทานตามกฎหมายไทยในปัจจุบันมีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการจัดการปัญหาการขอทานในประเทศไทยหรือไม่ และจะสามารถอาศัยแนวทางของต่างประเทศ เช่น การให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นออกใบอนุญาตหรือใช้มาตรการอื่น ๆ ที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเพื่อจัดการกับปัญหาการขอทานให้เหมาะสมได้หรือไม่

<sup>๒๑</sup> J. HENLEY, 'Swedish town launches controversial £21 begging permit', The Guardian, ๕ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๙ (เข้าถึงได้ที่ <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/05/swedish-town-launches-controversial-21-begging-permit>)

<sup>๒๒</sup> Anna Kompatscher, 'Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case', ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๒๑ (เข้าถึงได้ที่ [Begging as a human right? – challenging the penalisation of begging in the EU in light of the recent Lăcătuș v. Switzerland case | Housing Rights Watch](https://www.housingrightswatch.org/en/begging-as-a-human-right/))

<sup>๒๓</sup> Community Law, 'Begging, busking and sleeping rough', (เข้าถึงได้ที่ <https://communitylaw.org.nz/community-law-manual/chapter-27-neighbourhood-life/begging-busking-and-sleeping-rough/>)





**นายพนตล เกร์ฤกษ์** รองเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๔ และบรรยายพิเศษ เรื่อง “กฎหมาย : การวางโครงสร้างของสังคม” เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุม Kensington โรงแรมเดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร ผู้เข้ารับการฝึกอบรมมา เป็นนิสิตระดับปฏิบัติการที่ปฏิบัติงานด้านกฎหมายจากส่วนราชการต่าง ๆ และนายทหารพระธรรมนูญในระดับเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนระดับปฏิบัติการ รวมทั้งผู้ดำรงตำแหน่งนิสิตในหน่วยงานอื่นของรัฐ



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ ครั้งที่ ๑ หัวข้อ “Soft Power ในมิติวัฒนธรรม กรณีศึกษา Cool Japan ประเด็นญี่ปุ่น กับการขับเคลื่อนของไทย” เมื่อวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมปริดี พนมยงค์ และผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ Microsoft Teams กิจกรรมดังกล่าวมีการบรรยาย โดย ศาสตราจารย์ ดร.ศุภกรณ์ ดิษฐพันธุ์ ผู้อำนวยการหลักสูตรการจัดการทางวัฒนธรรม บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**นางสาวรังษิ์ สังข์ทองงาม** ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา ร่วมพิธีเจริญพระพุทธมนต์ ตักบาตร และเวียนเทียน กิจกรรมส่งเสริมพระพุทธศาสนา เนื่องในเทศกาลวันมาฆบูชา พุทธศักราช ๒๕๖๗ โดยมีนายเสริมศักดิ์ พงษ์พานิช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม เป็นประธานในพิธี ผู้เข้าร่วมกิจกรรมประกอบด้วย ผู้บริหารกระทรวงวัฒนธรรม หน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ และประชาชน ในวันเสาร์ ที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ ณ มณฑลพิธีท้องสนามหลวง กรุงเทพมหานคร



# ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างกฎหมาย

## ร่างกฎกระทรวงการอนุญาตการใช้น้ำประเภทที่สอง และประเภทที่สาม พ.ศ. ....

### สาระสำคัญของร่างกฎกระทรวง

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการอนุญาตขอใช้น้ำ  
ของงานราชการ ธุรกิจขนาดเล็ก รัฐวิสาหกิจอุตสาหกรรม และธุรกิจขนาดใหญ่  
ดังนี้

๑. ให้ผู้ขอรับใบอนุญาตใช้น้ำยื่นคำขอพร้อมแผนการบริหารจัดการน้ำ  
และเอกสารหรือหลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ

๒. ให้หน่วยงานพิจารณาคำขอให้สอดคล้องกับแผนแม่บทเกี่ยวกับ  
การบริหารทรัพยากรน้ำ

๓. ใบอนุญาต มีอายุ ๕ ปีนับแต่วันที่ออก

๔. การยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต ให้ยื่นล่วงหน้าไม่เกิน ๙๐ วัน  
ก่อนใบอนุญาตสิ้นอายุ พร้อมด้วยแผนการบริหารจัดการน้ำและเอกสารหรือ  
หลักฐานตามที่ระบุไว้ในแบบคำขอ

๕. หากใบอนุญาตสูญหาย ถูกทำลาย หรือชำรุดในสาระสำคัญ ให้ผู้รับ  
ใบอนุญาตยื่นคำขอรับใบแทน พร้อมด้วยเอกสารหรือหลักฐานตามที่ระบุไว้  
ในแบบคำขอ

๖. การยื่นคำขอ การแจ้ง หรือการติดต่อใด ๆ ตามกฎกระทรวงนี้  
ให้ดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

### ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

เพื่อให้การจัดสรรน้ำของประเทศและการใช้ทรัพยากรน้ำสาธารณะเป็นไป  
อย่างทั่วถึง เท่าเทียม และเป็นธรรม เกิดความสมดุลและยั่งยืน

