



# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๑ - มกราคม ๒๕๖๒

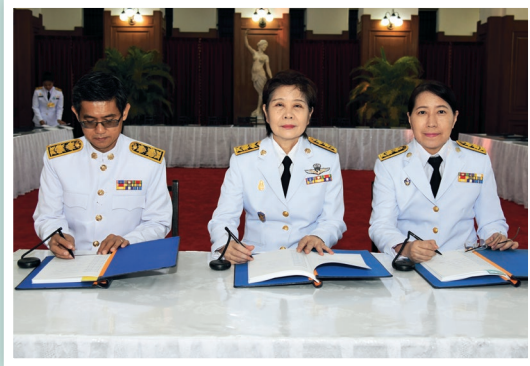
[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)



• ความจริงจิงของนโยบาย  
และการบังคับใช้กฎหมาย  
สิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์

• สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ประกาศเจตนารมณ์ร่วมลด คัดแยกขยะ  
ลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วและกล่องโฟม  
บรรจุอาหาร

• การนำเงินดิจิทัลและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาใช้  
ในการดำเนินงานทางธุรกิจ และการดำเนินงาน  
ของภาครัฐ



นางสาวจารุวรรณ เสงตระกูล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารร่วมลงนามถวายพระพร สมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมหาวชิราลงกรณ บดินทรเทพยวรางกูร เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๒ ณ ศาลาสหทัยสมาคม พระบรมมหาราชวัง



นางสาวจารุวรรณ เสงตระกูล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีทำบุญ เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๒ บริเวณตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล



นางสาวจารุวรรณ เสงตระกูล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมกิจกรรมจิตอาสาในนามรัฐบาล “เราทำความ ดี ด้วยหัวใจ” เติมนรณรงค์ “คน รัก คลอง”... “ไม่ทิ้ง ไม่เท ทุ่มทำความดี” เพื่อบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ อุทิศถวายพระราชกุศลแด่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร และสืบสานพระราชดำริของสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ บริเวณคลองเปรมประชากร

## ▶ สารบัญ

### เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ Internet of Things

### ความเห็นทางกฎหมาย

๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

๘ ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

### บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๑๐ ความจริงจิงของนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์

### สฎีพิเศษ

๑๕ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกาศเจตนารมณ์ร่วมลด คัดแยกขยะลดใช้ถุงพลาสติกหุ้และกล่องโฟมบรรจุอาหาร

### เรื่องนำฐึ

๑๖ การนำเงินดิจิทัลและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินงานทางธุรกิจและการดำเนินงานของภาครัฐ

### บทความทางกฎหมาย

๒๓ เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางกรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกันในหลายขั้นตอน ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง

### ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ....

## ▶ คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นางสาวจาวรอรณ เองตระกูล

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรณชัย บุญบำรุง

นางพงษสวาท กายอรุณสุทธิ์

นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

### กองบรรณาธิการ

นายวิจิต จรัสสุสวัสดิ์

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

นายสุชัย งามจิตต์เชื้อ

นางสาวนุชชาล เกษมพิบูลย์ไชย

นางสาวอารังลักษณ์ ลาพินี

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาววิชนี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไหญ่น้อย

นายนพดล เปลิณเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๕ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๗๖๓๙

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

## ▶ บทบรรณาธิการ

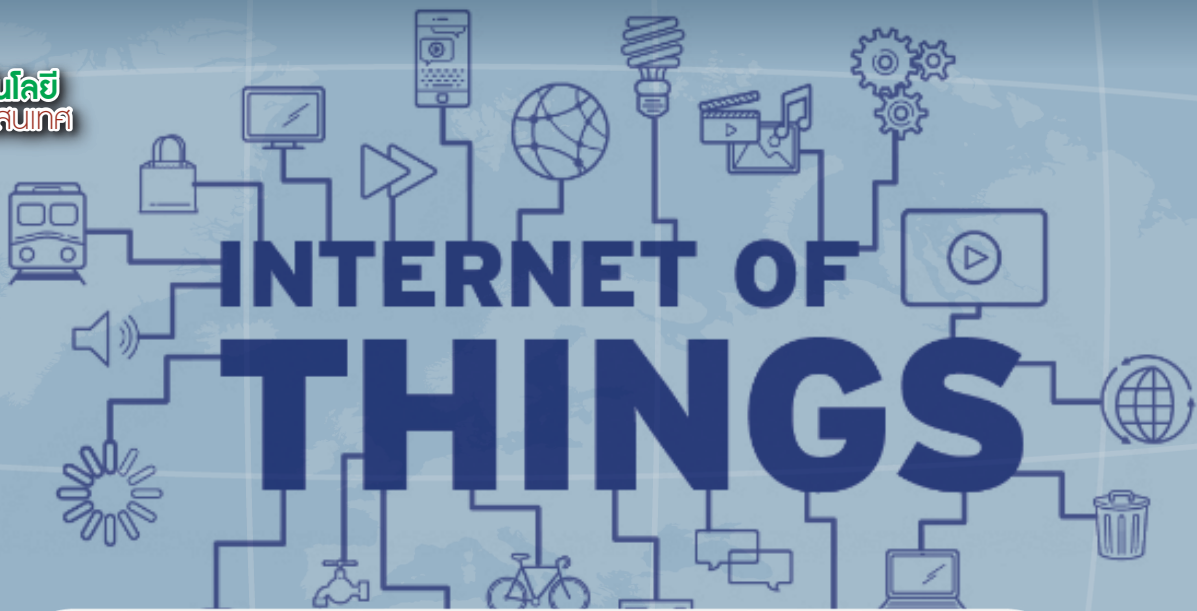
สวัสดีปีใหม่ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน ในปีนี้ทุกหน่วยงานภาครัฐต้องมีการดำเนินการในการร่วมกันลดขยะ โดยเฉพาะถุงพลาสติกหุ้หุ้และกล่องโฟม รวมทั้งรณรงค์ให้มีการคัดแยกขยะกันอย่างจริงจัง เพื่อลดปริมาณขยะที่ต้องนำไปกำจัดทำลายและเพิ่มขยะที่สามารถนำกลับมาใช้ใหม่ได้ อันเป็นการช่วยลดการทำลายสิ่งแวดล้อม ช่วยให้โลกสะอาดขึ้น สำนักงานฯ ของเราก็ได้มีการดำเนินการ โดยเลขาธิการฯ ได้ประกาศเจตนารมณ์ในเรื่องนี้ สามารถติดตามได้จากสฎีพิเศษ ...ถ้าพูดถึงประเทศที่ประสบความสำเร็จในการดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมคงต้องยกให้สิงคโปร์ เหตุใดสิงคโปร์จึงประสบความสำเร็จ ประเทศไทยจะสามารถทำได้เช่นเดียวกันหรือไม่ และมีกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้องกับเรื่องนี้มากน้อยเพียงใด ติดตามได้ในบทความจากกองกฎหมายต่างประเทศ ...และเพื่อไม่ให้ผู้อ่านกฤษฎีกาสารตกเทรนด์ เรายังคงนำเรื่องราวเกี่ยวกับเทคโนโลยีมาบอกเล่าให้ได้รับทราบเช่นเคยในกฤษฎีกาสารทุกฉบับซึ่งก่อนหน้านี้เราได้นำเสนอเกี่ยวกับเงินดิจิทัลไปแล้วว่าคืออะไร เกิดขึ้นได้อย่างไร ฉบับนี้ขอนำเสนอเรื่อง การนำเงินดิจิทัลและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการดำเนินงานทางธุรกิจ ระบบประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัลมีโครงสร้างอย่างไร สามารถเลือกลงทุนได้อย่างไรบ้าง มีความเสี่ยงอย่างไร รวมทั้งได้นำเสนอถึงการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ในการขับเคลื่อนการทำงานในภาครัฐด้วย ติดตามรายละเอียดในเรื่องนำฐึ... คำว่า Internet of Things (IoT) หรือ Internet of Everything มีที่มาและความหมายอย่างไร ติดตามในเทคโนโลยีสารสนเทศ ...บทความทางกฎหมายฉบับนี้เสนอเรื่อง “เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกันในหลายขั้นตอนก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง” โดยเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครอง และคำอธิบายที่ปรากฏในตำราทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องความเป็นกลางในระบบกฎหมายเยอรมัน ...ปิดท้ายเล่มด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. .... ที่จะช่วยส่งเสริมผู้ประกอบการรายเล็กให้มีศักยภาพในการแข่งขันมากขึ้น.

บรรณาธิการ

“

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ  
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน  
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ  
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

”



# IOT (Internet of Things)



## ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

นับตั้งแต่เทคโนโลยีเครือข่ายได้ถือกำเนิดขึ้นที่ประเทศสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ ก็ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าในปัจจุบันเทคโนโลยีเครือข่ายหรืออินเทอร์เน็ตได้แทรกซึมเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของประชากรทุกๆ คนบนโลก ไม่ว่าจะเป็นเพศ อาชีพ สังคมไหน ล้วนแล้วแต่เกี่ยวข้องกับอินเทอร์เน็ตทั้งสิ้น จึงเป็นที่มาของ IoT (Internet of Things) หรืออาจเรียกว่า IoE (Internet of Everything)

ตามความหมายของวิกิพีเดีย อินเทอร์เน็ตของสรรพสิ่ง (Internet of Things) หรือ ไอโอที (IoT) หมายถึงเครือข่ายของวัตถุ อุปกรณ์ พาหนะ สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งของอื่นๆ ที่มีวงจรอิเล็กทรอนิกส์ ซอฟต์แวร์ เซนเซอร์ และการเชื่อมต่อกับเครือข่ายฝังตัวอยู่ และทำให้วัตถุเหล่านั้นสามารถเก็บบันทึกและแลกเปลี่ยนข้อมูลได้ ทำให้วัตถุสามารถรับรู้สภาพแวดล้อมและถูกควบคุมได้จากระยะไกลผ่านโครงสร้างพื้นฐานเครือข่ายที่มีอยู่ ซึ่งรวมถึงเทคโนโลยีอย่าง บ้านอัจฉริยะ (Smart Home) ระบบขนส่งอัจฉริยะ (intelligent transport) และเมืองอัจฉริยะ (Smart City)

ตัวอย่างของ Smart City หรือเมืองอัจฉริยะ คือ จะมีการเก็บข้อมูลของสภาพแวดล้อม ภูมิอากาศ รวมไปถึงระบบจราจรอัจฉริยะ เมื่อเกิดอุบัติเหตุ กล้องจะทำการถ่ายภาพและส่งข้อมูลไปเก็บไว้บน Cloud แล้วข้อมูลที่ถูกเก็บไว้ก็จะถูกนำมาทำการวิเคราะห์หาสาเหตุของการเกิดอุบัติเหตุ หรือในกรณีที่มีการจราจรติดขัดมาก ก็จะได้รับแจ้งเตือนให้หลีกเลี่ยงเส้นทางนั้น เรียกว่า Data Analytics เป็นการบูรณาการข้อมูล Big Data จาก CCTV, Sensors, ITS (ระบบขนส่งอัจฉริยะ) มาใช้เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งตอนนี้ประเทศไทยได้ดำเนินการให้จังหวัดภูเก็ตเป็นจังหวัดนำร่องเพื่อเป็น Smart City



## Smart City



We Provide:



Big Data

Our platform supports the integration of data from various sources to provide a comprehensive view of your business.



Automation

Our platform supports the integration of data from various sources to provide a comprehensive view of your business.



Smart Home

Our platform supports the integration of data from various sources to provide a comprehensive view of your business.



Internet Of Things

Our platform supports the integration of data from various sources to provide a comprehensive view of your business.

ภาพแสดงโครงข่ายของ Smart City

IoT นั้นมีความเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์เป็นอย่างมาก เนื่องจากเป็นเรื่องที่ใกล้ตัว เรียกกันว่า เป็นเทคโนโลยีที่มีผลทำให้โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างใหญ่หลวง การเติบโตของ IoT เป็นไปอย่างก้าวกระโดด มีผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีได้คาดการณ์กันว่า ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ เทคโนโลยี IoT จะเชื่อมต่ออุปกรณ์ต่างๆ ในโลกนี้เข้าไว้ด้วยกันเป็นจำนวนไม่ต่ำกว่า ๓ หมื่นล้านชิ้น เพราะในขณะนี้เทคโนโลยี IoT ได้รับความนิยมและมีผู้คนให้ความสนใจเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในภาคธุรกิจ

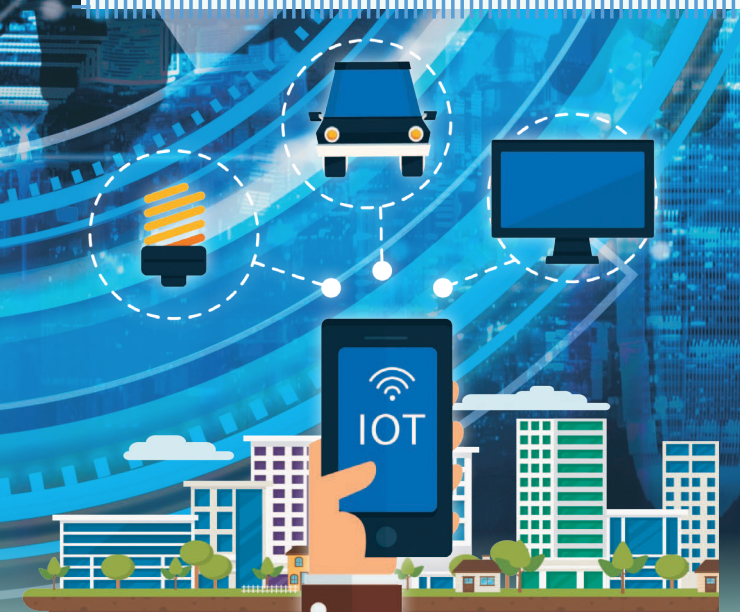
IoT นั้นหากถูกพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบ จะมีประโยชน์ต่อผู้ใช้เป็นอย่างมาก ในแง่ของความสะดวกรวดเร็วและรวดเร็ว แต่ถึงอย่างไรก็ยังคงมีข้อบกพร่อง ซึ่งสามารถแยกปัญหาที่สำคัญได้ดังนี้

๑. ปัญหาด้านการส่งข้อมูล : IoT นั้นจำเป็นต้องเชื่อมต่อกันผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต ซึ่งถ้าหากเครือข่ายดังกล่าวไม่สามารถใช้งานได้ ก็จะส่งผลให้อุปกรณ์ต่างๆ ที่เชื่อมต่อกันไม่สามารถทำงานได้

๒. ปัญหาด้านความปลอดภัย : เมื่อทุกสิ่งถูกเชื่อมต่อเข้าด้วยกัน การรักษาความปลอดภัยยังสามารถทำได้ยากยิ่งขึ้น เนื่องจากหากสามารถเจาะเข้าอุปกรณ์ชิ้นหนึ่งในเครือข่ายนั้นได้ ก็จะสามารถเข้าถึงอุปกรณ์ชิ้นอื่นได้ง่ายขึ้น

๓. ปัญหาเกี่ยวกับผู้ใช้งาน : การที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากไปจะส่งผลเสียต่อการดำเนินชีวิต ซึ่งจะทำให้ผู้ใช้ติดความสบาย จนไม่สามารถทำเรื่องพื้นฐานได้ด้วยตนเอง

กล่าวโดยสรุป IoT คือ ระบบโครงข่ายที่รองรับการเชื่อมต่อกับอุปกรณ์หลากหลายชนิด ตั้งแต่คอมพิวเตอร์ โทรศัพท์เคลื่อนที่ อุปกรณ์โครงข่าย อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เซนเซอร์ และ วัตถุต่างๆ เข้าด้วยกัน ทำให้ระบบต่างๆ สามารถติดต่อสื่อสารและทำงานร่วมกันได้อย่างเป็นอัตโนมัติ เป็นผลให้มนุษย์สามารถเข้าถึงข้อมูลได้หลากหลายยิ่งขึ้น ควบคุมอุปกรณ์และระบบต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังสามารถเก็บข้อมูล สถิติ เพื่อนำมาปรับปรุงหรือพัฒนาให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย ซึ่งหากพัฒนา IoT ให้สมบูรณ์แบบและสอดคล้องกับความต้องการใช้งานแล้วนั้น IoT จะเป็นประโยชน์กับการดำเนินชีวิตอย่างมหาศาล



อ้างอิง



# ความเห็นทางกฎหมายของ

# คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

**การออกคำสั่งของพนักงาน  
ตรวจความปลอดภัยตามมาตรา ๓๖  
แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย  
อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมใน  
การทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔**

การที่มาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้นายกกระทรวงที่ออกตามความในหมวด ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลมในระหว่างที่ยังไม่ได้มีการออกกฎกระทรวงดังกล่าว ก็ได้มีการยกเลิกหมวด ๘ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงานฯ โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๔)ฯ กรณีจึงไม่อาจนำหมวด ๘ ดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมได้

แม้ว่าเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานจะมีฐานะเป็นลูกจ้างของนายจ้างก็ตาม แต่ก็มีได้มีฐานะเป็นลูกจ้างทั่วไปของนายจ้าง ที่พนักงานตรวจความปลอดภัยจะใช้อำนาจสั่งการให้ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานฯ ได้ เว้นแต่เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานนั้นได้ทำงานในฐานะลูกจ้างทั่วไปหรืออยู่ในฐานะเป็นผู้เกี่ยวข้องกับความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงานตามสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น และแม้ว่าจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานตามมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงการกำหนดภาระรับผิดชอบในการทำงานของเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยในการทำงานที่มีต่อนายจ้างเท่านั้น ดังนั้น การจะออกคำสั่งตามมาตรา ๓๖ พนักงานตรวจความปลอดภัยต้องใช้ดุลพินิจพิจารณาสภาพข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในการทำงานว่าบุคคลนั้นมีความเกี่ยวข้องกับการทำงานในฐานะใดก่อนที่จะออกคำสั่ง

(เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓๐/๒๕๖๐ วันที่กสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกคำสั่งของพนักงานตรวจความปลอดภัยตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน พ.ศ. ๒๕๕๔, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

**ความผิดมูลฐานตาม (๗) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ : กรณีความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕**

กรณีที่มีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร หากผู้กระทำความผิดได้ยินยอมเปรียบเทียบและมีกรงดการฟ้องร้องในความผิดฐานหลบหนีศุลกากรตามมาตรา ๑๐๒ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ แล้ว ย่อมเป็นผลให้ผู้กระทำความผิดได้รับความคุ้มครองไม่ให้ถูกฟ้องร้องในการกระทำ ซึ่งเป็นเพียงการคุ้มครองมิให้ถูกดำเนินคดีอาญาเท่านั้น หากได้มีผลกระทบบต่อหน้าที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจะดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ ตามความในหมวด ๖ อันเป็นการดำเนินการต่อทรัพย์สินในทางแพ่งในความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ แต่อย่างใดไม่

การส่งหรือนำเงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือ ออกไปนอกหรือเข้ามาในประเทศโดยฝ่าฝืนหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕ อันเป็นความผิดและมีโทษตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงินฯ นั้น เมื่อมาตรา ๖/๑ วรรคสาม บัญญัติให้เงินตรา เงินตราต่างประเทศ และตราสารเปลี่ยนมือตามมาตรา นี้ ให้ถือว่าเป็นของตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ ทวิ วรรคสอง มาใช้บังคับการกระทำความผิดกล่าวถึงเทียบเท่ากับเป็นความผิดเกี่ยวกับการนำเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งของที่ยังมิได้ผ่านพิธีการศุลกากรตามมาตรา ๒๔๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเป็นความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร อันเป็นความผิดมูลฐานตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ

(เรื่องเสรีจีที ๑๗๐๒/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความผิดมูลฐานตาม (๗) ของบทนิยามคำว่า “ความผิดมูลฐาน” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒ : กรณีความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากรตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรและความผิดตามพระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พุทธศักราช ๒๔๘๕, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑))



**การดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐**

เนื่องด้วยข้อ ๑ แห่งคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดสอบแข่งขันเพื่อบรรจุบุคคลเป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นไว้เป็นการเฉพาะแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีได้มีการบัญญัติถึงผลของการดำเนินการที่ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนหน้าที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ดังนั้น การใดที่ดำเนินการไปแล้วโดยชอบด้วยกฎหมายในขณะนั้น ย่อมมีผลใช้บังคับ ส่วนการดำเนินการที่กระทำภายหลังจากที่คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ก็ต้องดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาตินี้



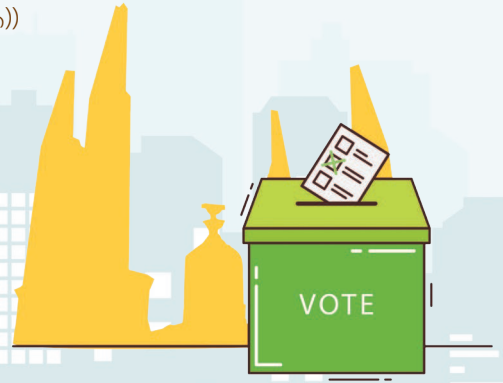
ด้วยเหตุนี้การดำเนินการจัดสอบแข่งขันภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก) และความรู้ความสามารถเฉพาะสำหรับตำแหน่ง (ภาค ข) ของ อบต. หนองเหล็ก ในตำแหน่งนักวิชาการเกษตร ที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ผลการสอบดังกล่าวจึงย่อมมีผลใช้บังคับได้ต่อไป ส่วนการจัดสอบแข่งขันภาคความเหมาะสมกับตำแหน่ง (ภาค ค) สำหรับตำแหน่งนักวิชาการเกษตรที่ยังไม่ได้ดำเนินการนั้น ย่อมเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้มีอำนาจในการจัดสอบการแข่งขันตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐<sup>๓</sup> ที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้ครบถ้วนสมบูรณ์ แต่ในกรณีที่ผู้มีอำนาจดังกล่าวพิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการสอบที่ได้กระทำไปแล้วนั้นมีความไม่เป็นธรรมหรือมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ ผู้มีอำนาจในการจัดสอบการแข่งขันดังกล่าว ย่อมมีอำนาจยกเลิกการสอบที่ได้กระทำมาแล้วและดำเนินการจัดให้มีการสอบใหม่ได้

(เรื่องเสรีจที่ ๑๗๑๓/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการตามคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘/๒๕๖๐ เรื่อง การขับเคลื่อนการปฏิรูปการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น ลงวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๐, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

**การรักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐**

ปัจจุบันระเบียบคณะกรรมการการเลือกตั้ง ว่าด้วยการบริหารของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ออกตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ ยังมีผลใช้บังคับอยู่ตามมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกอบกับมาตรา ๔๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งกำหนดให้ผู้รักษาการแทนมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับผู้ซึ่งตนแทน ในกรณีที่ไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ใดเป็นผู้รักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งย่อมมีหน้าที่และอำนาจเป็นนายทะเบียนพรรคการเมืองตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐

(เรื่องเสรีจที่ ๖/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรักษาการแทนเลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งในการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนพรรคการเมือง ตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๖๐, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



**การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ....**

มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ กำหนดนิยามคำว่า “งบประมาณรายจ่าย” หมายความว่า จำนวนเงินอย่างสูงที่อนุญาตให้จ่ายหรือให้ก่อหนี้ผูกพันได้ตามวัตถุประสงค์และภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประกอบกับมาตรา ๒๗ กำหนดให้การขอเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณใด ให้กระทำได้แต่เฉพาะภายในปีงบประมาณนั้น หากหน่วยงานของรัฐไม่สามารถเบิกจ่ายในปีงบประมาณนั้นได้ ย่อมมีผลให้งบประมาณรายจ่ายเป็นอันตกไป

อย่างไรก็ดี หน่วยงานของรัฐอาจเบิกเงินจากคลังตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีภายหลังจากวันสิ้นสุดของปีงบประมาณได้ในสองกรณี คือ (๑) กรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายข้ามปี และ (๒) กรณีที่เป็นงบประมาณรายจ่ายที่ได้ก่อหนี้ผูกพันไว้ก่อนสิ้นปีงบประมาณ หรือที่ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีให้เบิกเหลือในปี และได้มีการกันเงินไว้ตามระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินจากคลัง ซึ่งทั้งสองกรณีเป็นเพียงการกันเงินไว้เพื่อเบิกจ่ายภายหลังจากวันสิ้นสุดของปีงบประมาณเท่านั้น ถ้าไม่มีการเบิกจ่ายเงินงบประมาณที่กันไว้ งบประมาณดังกล่าวย่อมตกไป เช่นเดียวกัน ดังนั้น การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ





พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่กันไว้ให้เบิกเหลื่อมปีและไม่มี การเบิกจ่ายตามเงื่อนไขที่ได้กันเงินไว้ เพื่อนำไปตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายชดใช้เงินคงคลังภายหลังสิ้นปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว จึงไม่สามารถกระทำได้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๓๒/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจัดทำร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ...., คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒))

### การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้

เนื่องจากบทนิยามคำว่า “เกษตรกรชาวสวนยาง” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขของผู้ที่จะขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางไว้เป็นการเฉพาะว่าจะต้องเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ประกอบกับข้อ ๕ แห่งประกาศคณะกรรมการการยางแห่งประเทศไทย เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยาง พ.ศ. ๒๕๕๘ ก็ไม่ได้ระบุว่า การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางของนิติบุคคลนั้น จะต้องเป็นนิติบุคคลในภาครัฐหรือภาคเอกชน ดังนั้น บุคคลใดเป็นเจ้าของ ผู้เช่า ผู้ทำสวนยาง หรือคนกรีดยาง หากมีสวนยาง และมีสิทธิได้รับผลผลิตจากต้นยางในสวนยางนั้นย่อมมีสิทธิที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางตามบทนิยามดังกล่าว

การที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ทำสวนยางบนที่ดินที่องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ได้รับมอบจากกรมป่าไม้ จึงเป็นการปลูกสร้างสวนป่าตามวัตถุประสงค์ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๙๙ ดังนั้น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ย่อมสามารถขอขึ้นทะเบียนเป็นเกษตรกรชาวสวนยางได้

(เรื่องเสร็จที่ ๒๔๕/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขึ้นทะเบียนเกษตรกรชาวสวนยางตามพระราชบัญญัติการยางแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))

### มติของคณะกรรมการสภาการแพทย์แผนไทย และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการแพทย์แผนไทยคตบพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๒๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดให้มติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ในการลงคะแนนกรรมการคนหนึ่งมีหนึ่งเสียง ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงเป็นการชี้ขาด เมื่อประธานในที่ประชุมได้เสนอให้ที่ประชุมลงมติด้วยวิธีการออกเสียงลงคะแนนลับ โดยขณะพิจารณาออกเสียงลงคะแนนลับนั้นมีกรรมการอยู่ในที่ประชุมทั้งสิ้น ๑๗ คน กรรมการงดออกเสียง ๑ คน และผลการนับคะแนนปรากฏว่า กรรมการลงมติว่ามีมูล ๘ เสียง กรรมการลงมติว่าไม่มีมูล ๘ เสียง อันเป็นคะแนนเสียงที่เท่ากัน การที่ประธานในที่ประชุมไม่ได้ออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด แต่ได้เสนอให้เลื่อนการพิจารณาเป็นการประชุมครั้งต่อไป จึงเป็นการดำเนินการประชุมที่ไม่ชอบด้วยมาตรา ๒๘ วรรคสอง

เมื่อมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทยฯ กำหนดนิยามคำว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทย” และ “ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์” หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์จากสภาการแพทย์แผนไทย ดังนั้น กรณีที่จะเป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการแพทย์แผนไทยจึงต้องเป็นการกระทำของบุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพจากสภาการแพทย์แผนไทยโดยได้กระทำการใด ๆ อันมีพฤติการณ์ที่ไม่เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาการแพทย์แผนไทยว่าด้วยจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๗ แม้ผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยหรือผู้ประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยประยุกต์จะไม่ได้กระทำในขณะประกอบวิชาชีพการแพทย์แผนไทยก็เป็นการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการแพทย์แผนไทยแล้ว

(เรื่องเสร็จที่ ๓๐๑/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง มติของคณะกรรมการสภาการแพทย์แผนไทย และจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการแพทย์แผนไทยคตบพระราชบัญญัติวิชาชีพการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๕๖, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐))



# ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

กองทุนขยายปกครอง

**เรื่อง** การประนีประนอมยอมความระหว่างหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดกรณีศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแล้ว

โดยที่พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติขึ้นโดยมีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่แล้วก่อให้เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐหรือบุคคลภายนอกมิให้ต้องรับผิดในความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นการเฉพาะตัว เว้นแต่จะได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงและในกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ยังได้กำหนดมาตรการผ่อนผันการชำระเงินเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นด้วย ซึ่งรวมถึงการปรับลดจำนวนเงินที่ต้องชำระ การขยายระยะเวลาการชำระหนี้ อีกทั้งห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐในฐานะเจ้าหนี้มูลละเมิดดำเนินคดีล้มละลายกับเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่สามารถชำระหนี้ได้ อย่างไรก็ตามการพิจารณาใช้มาตรการผ่อนผันตามความเหมาะสมดังกล่าว หน่วยงานของรัฐต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังแล้วเท่านั้นตามข้อ ๒๘ แห่งระเบียบข้างต้น ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยประเด็นปัญหานี้ไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๑๖๓๖/๒๕๖๑ เพื่อเป็นบรรทัดฐานให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

ข้อเท็จจริงมีอยู่ว่า นาย ส. พนักงานขับรถไฟของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้ขับขบวนรถฝ่าฝืนสัญญาณไฟแดงไปชนท้ายขบวนรถอีกขบวนหนึ่ง ทำให้ขบวนรถได้รับความเสียหาย และผู้โดยสารได้รับบาดเจ็บ การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงดำเนินการทางละเมิดกับนาย ส. และฟ้องนาย ส. ต่อศาลแรงงานภาค ๖ เพื่อขอให้ชำระค่าเสียหายพร้อมดอกเบี้ยเป็นเงินจำนวนเดียว โดยมีได้แยกระหว่างความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ขบวนรถซึ่งเป็นทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและความเสียหายที่เกิดแก่ผู้โดยสารซึ่งเป็นบุคคลภายนอก ซึ่งต่อมาศาลแรงงานภาค ๖ ได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้นาย ส. ชำระค่าเสียหายจำนวน ๑,๓๙๒,๑๐๑.๒๘ บาท แก่การรถไฟแห่งประเทศไทย พร้อมด้วยดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี แต่โดยที่นาย ส. ได้มีหนังสือขอประนีประนอมยอมความโดยขอลดจำนวนค่าสินไหมทดแทนทั้งหมดให้อยู่ในจำนวนที่สามารถชำระได้ประมาณ ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท และขอ



ยกเว้นดอกเบี้ย การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงหาหรือว่าการรถไฟแห่งประเทศไทยจะพิจารณาดำเนินการตามคำขอของนาย ส. ได้หรือไม่ และมีขั้นตอนปฏิบัติอย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาแล้วเห็นว่า โดยที่มาตรา ๘๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดว่าการประนีประนอมยอมความ คือ สัญญาซึ่งผู้เป็นคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายระงับข้อพิพาทอันใดอันหนึ่ง ซึ่งมีอยู่หรือจะมีขึ้นนั้นให้แล้วเสร็จไปด้วยต่างยอมผ่อนผันให้แก่กัน โดยการประนีประนอมอาจกระทำได้สองลักษณะ ได้แก่ ประนีประนอมโดยลดจำนวนหนึ่งลง หรือประนีประนอมโดยขยายระยะเวลาชำระหนี้ ดังนั้น การประนีประนอมยอมความเกี่ยวกับการชำระค่าสินไหมทดแทนในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเนื่องมาจากการกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ จึงกระทำได้ก็ต่อเมื่อทราบจำนวนค่าสินไหมทดแทนและทราบถึงบุคคลผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นที่แน่นอนแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงในกรณีนี้ปรากฏว่าศาลแรงงานภาค ๖ ได้มีคำพิพากษาให้นาย ส. ชำระค่าเสียหายและดอกเบี้ยตามจำนวนที่กำหนดแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและคดีถึงที่สุดแล้ว จึงเป็นกรณีที่ทราบจำนวนค่าสินไหมทดแทนและทราบถึงผู้ที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นที่แน่นอนแล้ว ประกอบกับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็มีได้กำหนดห้ามการประนีประนอมยอมความภายหลังจากศาลได้มีคำพิพากษาแต่อย่างใด ดังนั้น หากการรถไฟแห่งประเทศไทยประสงค์ที่จะประนีประนอมยอมความตามคำขอของนาย ส. ย่อมสามารถกระทำได้

แต่ทั้งนี้ โดยหลักแล้วกรณีที่การรถไฟแห่งประเทศไทยจะประนีประนอมยอมความกับเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด หากเป็นความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังก่อนตามที่กำหนดในข้อ ๒๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ แต่ถ้าเป็นความเสียหายที่เกิดแก่บุคคลภายนอก การรถไฟแห่งประเทศไทยต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในฐานะผู้กำกับดูแลซึ่งทำหน้าที่แทนกระทรวงการคลัง อันเป็นไปตามข้อ ๓๘ ที่ให้นำข้อ ๒๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ประกอบกับข้อ ๓ ของมติคณะรัฐมนตรีตามหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่ นร ๐๒๑๔/ว ๒๓๕ ลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๓๙

อย่างไรก็ดี กรณีตามข้อหาเรื่องนี้ แม้ว่าความเสียหายที่เกิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่จะมีอยู่สองส่วน ทั้งส่วนที่เกิดแก่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและส่วนที่เกิดแก่บุคคลภายนอก แต่เมื่อนาย ส. เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ขอประนีประนอม



ยอมความกับการรถไฟแห่งประเทศไทย โดยมีได้แยกว่าเป็นความเสียหายในส่วนใด ประกอบกับการรถไฟแห่งประเทศไทยได้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายสำหรับความเสียหายทั้งที่เกิดแก่ทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยและที่เกิดแก่บุคคลภายนอก ซึ่งศาลแรงงานภาค ๖ ได้มีคำพิพากษาให้นาย ส. ชำระค่าเสียหายทั้งสองส่วนแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยเป็นจำนวนเดียว โดยมีได้แยกเป็นความเสียหายแก่การรถไฟแห่งประเทศไทยและความเสียหายแก่บุคคลภายนอกเช่นกัน ดังนั้น การรถไฟแห่งประเทศไทยจึงชอบที่จะขอความเห็นชอบในการประนีประนอมยอมความสำหรับความเสียหายจำนวนเดียวที่ขอประนีประนอมยอมความนั้นจากกระทรวงการคลังเพียงหน่วยงานเดียว ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาประนีประนอมยอมความในกรณีนี้แล้วเสร็จไปในคราวเดียวกัน

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การประนีประนอมยอมความระหว่างหน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าเสียหายแล้ว (เรื่องเสร็จที่ ๑๖๓๖/๒๕๖๑))



## ทบทวนบริการ @Foreign Law Division

สวัสดีปีใหม่ชาวกฎหมายทุกท่าน ปีใหม่นี้กองกฎหมายต่างประเทศยังคงมีการดำเนินโครงการส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมต่างประเทศ เช่นเดียวกับที่ผ่านมา โดยมีรายการประชุมหลายรูปแบบ ดังนี้ ๑) การประชุม UNCITRAL โดยจะส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมคณะทำงาน ๔ ว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ คณะทำงาน ๖ ว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ และการประชุมใหญ่ ๒) การประชุมที่สำนักงานฯ ได้ทำ MOU ไว้กับหน่วยงานต่างประเทศ ซึ่งปีนี้จะมีการส่งเจ้าหน้าที่เข้าร่วมการประชุม ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ สถาบัน GRIPS ของญี่ปุ่น และ KIPA ของเกาหลี และ ๓) การประชุมต่างประเทศอื่นที่เกี่ยวข้องหรือการประชุมของสมาคมระหว่างประเทศที่สำนักงานฯ เป็นสมาชิก ในช่วงเดือนที่ผ่านมา กองกฎหมายต่างประเทศได้จัดส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมไปบ้างแล้ว เช่น การประชุม AALCO ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ที่ต้องการทราบผลการประชุมสามารถเข้าไปค้นหาในระบบห้องสมุดกฎหมาย (Digital Library) หน้าที่ ๑๗ ซึ่งได้รวบรวมรายงานที่ผู้เข้าร่วมประชุมได้จัดทำเสนอไว้แล้ว

นอกจากนี้ กองกฎหมายต่างประเทศยังได้ดำเนินโครงการสมัครสมาชิกฐานข้อมูลกฎหมายเพื่อให้ชาวกฎหมายสามารถใช้ศึกษาค้นคว้าบทความ เอกสาร หนังสือ กฎหมาย และคำพิพากษาที่น่าสนใจ ซึ่งปีนี้ได้สมัครสมาชิกของฐานข้อมูลกฎหมายจำนวน ๓ ฐานข้อมูล ได้แก่ Heinonline, Lexis Advance และฐานข้อมูลกฎหมายฝรั่งเศส Dalloz หวังว่าทุกท่านจะได้ใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลที่มีผู้ใช้งานอันดับต้น ๆ ของโลกทั้งสามฐานข้อมูลนี้ ส่วนอีกภารกิจหนึ่งที่กองกฎหมายต่างประเทศได้จัดทำอย่างต่อเนื่อง คือ การจัดทำคำแปลกฎหมายซึ่งปัจจุบันได้มีการเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงานฯ ([www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)) แล้วเกือบ ๔๐๐ ฉบับ และได้มีการจัดพิมพ์คำแปลทางการของรัฐธรรมนูญฉบับสองภาษาจำหน่ายในราคาเยอเยาเพื่อนำรายได้สมทบให้แก่กองทุนสวัสดิการสำนักงานฯ โดยผู้ที่สนใจสามารถสอบถามรายละเอียดได้ที่กองกฎหมายต่างประเทศ

สำหรับบทความในฉบับนี้เป็นเรื่องสบายๆ ที่ไม่จริงจังมากในหัวข้อ “ความจริงจังของนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์” หวังว่าจะทำให้ผู้อ่านสนุกสนานกับตัวอย่างที่ผู้เขียนยกขึ้นมาในบทความ แล้วพบกันใหม่ในฉบับต่อไปค่ะ

# ความจริงจังของนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมายสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์

**ฉันทพิมพ์ บรรจงจิตร\***

ประเทศสิงคโปร์เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมอย่างมาก ซึ่งจากการเข้าร่วมอบรมหลักสูตร “กฎหมายสิ่งแวดล้อมและนโยบาย (Workshop on Environmental Law & Policies)” ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑ ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore (NUS)) นอกจากความรู้ที่ได้รับในเรื่องเกี่ยวกับนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศสิงคโปร์แล้ว รองศาสตราจารย์ LYE Lin Heng<sup>๑</sup> ผู้บรรยายหัวข้อ “ภาพรวมของกฎหมายและนโยบายสิ่งแวดล้อม” ได้ยกตัวอย่างนโยบายและกฎหมายสิ่งแวดล้อมของสิงคโปร์ที่ชัดเจนและเห็นภาพ จนทำให้ผู้เขียนรับทราบและเข้าใจได้ว่า “สิงคโปร์เป็นสิงคโปร์อย่างทุกวันนี้ได้เพราะนโยบายและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีความชัดเจนและจริงจัง” โดยยกตัวอย่างเรื่องที่น่าสนใจดังนี้

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
<sup>๑</sup> Member, Hon. Advisory Committee & Former Director, Asia-Pacific Centre for Environmental Law (APCEL) NUS Law Faculty & Chair, M.Sc (Environmental Management) [MEM] program, NUS School of Design & Environment

## ๑. นโยบายสีเขียว : จากการสร้าง “นครแห่งสวน” (Garden City) กลายเป็น “นครในสวน” (City in a Garden)

สิงคโปร์ในอดีตได้ชื่อว่าเป็นประเทศโลกที่ ๓ บ้านเมืองสกปรกเสื่อมโทรม อากาศมีมลพิษ และแม่น้ำลำคลองก็มีแต่ขยะ แต่เมื่อนายลีควงยูเข้ามาบริหารประเทศ นอกจากให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจแล้ว สิ่งแวดล้อมก็ถือเป็นวาระแห่งชาติของสิงคโปร์ นายลีควงยูมีนโยบายเพื่อให้สิงคโปร์เติบโตเป็นเมืองที่สะอาด เป็นเมืองสีเขียว โดยริเริ่มให้มีการปลูกต้นไม้ในเมืองและเริ่มรณรงค์ให้สิงคโปร์เป็นนครแห่งสวน (Garden City) ในหนังสือของนายลีควงยูเรื่อง “From Third World to First” ได้เขียนถึงความมุ่งมั่นในการให้ประเทศสิงคโปร์เป็นนครแห่งสวน โดยมีการปลูกต้นไม้รอบ ๆ เกาะ ซึ่งมองว่าเป็นการก้าวเข้าสู่มาตรฐานของการเป็นประเทศโลกที่ ๑ โดยต้นไม้สีเขียวจะสร้างขวัญและกำลังใจและทำให้ประชาชนมีความภาคภูมิใจกับประเทศเพิ่มขึ้น นายลีควงยูได้ผลักดันให้มีวันปลูกต้นไม้ประจำชาติ National Tree Planting Day โดยเริ่มขึ้นครั้งแรกในช่วงต้นเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๑ ซึ่งเป็นช่วงต้นฤดูฝน อันเป็นกิจกรรมหนึ่งในการส่งเสริมนโยบายในการเป็นนครแห่งสวน (Garden City)<sup>๖</sup>

จากนโยบายและความมุ่งมั่นดังกล่าวทำให้ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ สิงคโปร์เป็นประเทศที่มีพื้นที่สีเขียวร้อยละ ๓๖ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากร ๒.๗ ล้านคน และในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ สิงคโปร์มีพื้นที่สีเขียวเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๗ โดยจำนวนประชากรจะเพิ่มขึ้นเป็น ๔.๖ ล้านคน ทำให้ปัจจุบันกลายเป็นนครในสวน (City in a Garden)

## ๒. สิงคโปร์เมืองสะอาด

### ๒.๑ แม่น้ำลำคลองต้องสะอาด

ในอดีตแม่น้ำของสิงคโปร์สกปรกมาก น่าเหม็นและมีแต่ขยะ ต่อมาเดือนกุมภาพันธ์ในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ นายลีควงยูมีนโยบายให้มีการทำความสะอาดแม่น้ำ ห้ามมีขยะและมลพิษ โดยกำหนดเป้าหมายให้กระทรวงสิ่งแวดล้อมทำแม่น้ำให้สะอาดจนกระทั่งสามารถจับปลาให้ได้ภายในระยะเวลา ๑๐ ปี

วิธีการทำความสะอาดแม่น้ำของสิงคโปร์เริ่มจากเห็นว่าขยะริมน้ำเกิดจากชุมชนที่บุกรุกพื้นที่ริมน้ำ บรรดาแผงขายผักและหาบเร่ที่ตั้งแผงริมแม่น้ำ และเรือเล็กที่ขนถ่ายสินค้าจากโรงงานไปที่เรือขนส่งสินค้าทางทะเล ต่างทิ้งขยะสิ่งปฏิกูลและของเสียต่าง ๆ ลงไปในแม่น้ำ รัฐบาลจึงแก้ปัญหาการทิ้งขยะลงในแม่น้ำ โดยย้ายชุมชนริมแม่น้ำกว่า ๔,๐๐๐ หลังคาเรือนไปไว้ที่บ้านสวัสดิการของรัฐ ย้ายแผงขายผักและหาบเร่ออกจากพื้นที่ริมแม่น้ำไปไว้ที่ตลาดแห่งใหม่ และย้ายทำเทียบเรือแห่งใหม่ จากนั้นก็จัดการขนขยะในแม่น้ำและขุดลอกดินโคลนที่ส่งกลิ่นเหม็นอันเกิดจากสิ่งปฏิกูลบริเวณริมตลิ่งและได้ท่อน้ำออกไปทิ้ง และเมื่อครบกำหนดเวลา ๑๐ ปี แม่น้ำในสิงคโปร์ก็กลับมาใสสะอาดได้จริง สิงคโปร์ซึ่งประมาณเรื่องนี้ไป ๑๓๐ ล้านเหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ ๔,๒๕๐ ล้านบาท นายลีควงยูได้กล่าวเกี่ยวกับเรื่องนี้ไว้ว่า

“เมื่อสิบปีก่อน แม่น้ำในสิงคโปร์มีแต่น้ำเสีย ทั้งเหม็น สกปรก ไม่มีปลาหรือแม้แต่สัตว์น้ำใด ๆ อาศัยอยู่ได้ แต่ในปีนี้แม่น้ำในสิงคโปร์ทุกสายล้วนแต่ใสสะอาด ประเทศเรามีพื้นที่สวยงามน่าอยู่จนสามารถเดินเลียบเลาะไปตามแม่น้ำ ตกปลา เล่นเรือ สกีน้ำ หรือแม้แต่ว่ายน้ำเล่นยังได้ ไม่น่าเชื่อว่า จะทำได้ในเวลาอันสั้น นี่เป็นความสำเร็จที่หลายแห่งฝันถึง แต่มีน้อยนักที่จะทำได้สำเร็จ”

<sup>๖</sup> Tree Planting Day, Timothy Pwee [http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP\\_565\\_2004-12-29.html](http://eresources.nlb.gov.sg/infopedia/articles/SIP_565_2004-12-29.html)

การทำมาความสะอาดแม่น้ำเป็นวิธีการหนึ่งเท่านั้น แต่เพื่อให้ประเทศมีแม่น้ำที่ใสสะอาดอย่างยั่งยืน ในปี ค.ศ. ๑๙๘๗ รัฐบาลจึงได้เริ่มโครงการศึกษาการทำมาความสะอาดแม่น้ำซึ่งบริหารจัดการโดย Singapore Environment Council (SEC) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนตระหนักต่อผลกระทบของการทิ้งสิ่งปฏิกูลลงในแม่น้ำพร้อมเชิญชวนให้ประชาชนรักษาความสะอาดอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ในปัจจุบันบริหารจัดการโดยองค์กรไม่แสวงหากำไรส่วนท้องถิ่นชื่อ Waterways Watch Society (WWS)



## ๒.๒ กฎหมายรักษาความสะอาดอื่น ๆ

นอกจากการทำมาความสะอาดแม่น้ำแล้ว สิงคโปร์มีเป้าหมายให้บ้านเมืองสะอาดด้วยจึงได้ออกกฎหมายมาเพื่อลงโทษผู้ที่ทำให้บ้านเมืองสกปรกในทุก ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กเรื่องใหญ่จนทำให้สิงคโปร์ได้ชื่อว่าเป็น “เมืองสะอาด” (Singapore is a Fine City) เช่นตัวอย่างต่อไปนี้

(ก) ทิ้งขยะให้ถูกที่ กฎหมาย Environmental Public Health (Public Cleansing) Regulations กำหนดว่าการทิ้งขยะในที่สาธารณะจะถูกลงโทษปรับ และหากถูกลงโทษ ๓ ครั้ง จะต้องบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ โดยการกวาดถนนในชุดสีส้มที่มีป้ายติดที่หน้าอกว่า “ฉันเป็นนักทิ้งขยะ” เพื่อเป็นการประจานให้ผู้ถูกลงโทษเกิดความละอายและไม่ทิ้งขยะอีก โดยค่าปรับสูงสุดเกิดขึ้นในคดีที่ชายคนหนึ่งทิ้งก้นบุหรี่ออกจากหน้าต่างอาคาร เนื่องจากเป็นการทำความผิดซ้ำ จึงถูกลงโทษปรับในอัตรา ๑๙,๘๐๐ เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ ๔๙๕,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ความผิดที่มีผู้กระทำผิดมากที่สุดในสิงคโปร์ ได้แก่ ความผิดอันเกิดจากการทิ้งขยะในที่สาธารณะ จากสถิติในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ มีผู้กระทำผิดในเรื่องนี้จำนวน ๑๓,๐๐๐ ราย โดยศาลมีคำสั่งลงโทษให้บำเพ็ญสาธารณประโยชน์จำนวน ๖๘๘ ราย และมีผู้กระทำผิดที่เป็น

ชาวต่างชาติจำนวนมากถึงร้อยละ ๓๐ ดังนั้น เพื่อสร้างความตระหนักให้แรงงานชาวต่างชาติรู้ถึงมาตรฐานสังคมเกี่ยวกับการรักษาความสะอาดในสิงคโปร์ องค์กรซึ่งมีหน้าที่สร้างความเข้าใจในการดูแลรักษาความสะอาดสิ่งแวดล้อมชื่อ National Environment Agency (NEA) จึงได้จัดทำเอกสารเป็นภาษาต่างประเทศหลายภาษา เพื่อเผยแพร่ให้ชาวต่างชาติรับทราบว่าการทิ้งขยะในที่สาธารณะเป็นการกระทำความผิด และได้ขอให้นายจ้างของแรงงานต่างชาติแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับการไม่ทิ้งขยะให้แรงงานต่างชาติรับทราบด้วย

(ข) เข้าห้องน้ำสาธารณะต้องกดชักโครก สิงคโปร์จริงจังในการรักษาความสะอาดอย่างยิ่งไม่เว้นแม้กระทั่งในห้องน้ำถึงกับมีการออกกฎหมาย Environmental Public Health (Public Cleansing) Regulations ลงโทษปรับ<sup>๓</sup> ผู้ที่ไม่กดชักโครกในห้องน้ำสาธารณะ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ตำรวจนอกเครื่องแบบเข้าไปตรวจสอบห้องน้ำสาธารณะหลังจากมีคนใช้ห้องน้ำ และในบางแห่งที่มีการร้องเรียนบ่อย ๆ จะมีการติดกล้องวงจรปิดคอยตรวจสอบห้องน้ำที่มีการร้องเรียนเพื่อจับผู้กระทำผิดให้ได้

<sup>๓</sup> Penalty

30. Any person who contravenes any provision of these Regulations shall be guilty of an offence and shall be liable on conviction —

(a) for a first offence, to a fine not exceeding \$1,000 and to a further fine not exceeding \$100 for every day or part thereof during which the offence continues after conviction;

(b) for a second offence, to a fine not exceeding \$2,000 and to a further fine not exceeding \$200 for every day or part thereof during which the offence continues after conviction; and

(c) for a third or subsequent offence, to a fine not exceeding \$5,000 and to a further fine not exceeding \$500 for every day or part thereof during which the offence continues after conviction.



(ก) ห้ามปัสสาวะในลิฟต์ Environmental Public Health (Public Cleansing) Regulations กำหนดว่า บรรดาของเสียของมนุษย์ไม่ว่าจะเป็นปัสสาวะ อุจจาระ น้ำลาย หรือน้ำมูก ห้ามปล่อยลงในพื้นที่หรือในพาหนะสาธารณะ ทั้งสิ้น<sup>๔</sup> และแม้กระทั่งในลิฟท์ที่เป็นพื้นที่สาธารณะ ซึ่งโดยปกติลิฟท์ก็ไม่ใช่สถานที่ที่ควรจะปัสสาวะ แต่เมื่อมีคนแอบมาปัสสาวะบ่อย ๆ และจับตัวคนทำผิดไม่ได้ ในลิฟท์ส่วนใหญ่จึงได้มีการติดตั้งเครื่องดักจับกลิ่นปัสสาวะ (Urine Detection Devices (UDD)) โดยเมื่อมีคนปัสสาวะในลิฟท์ เครื่องดักจับกลิ่นจะทำงานโดยการส่งเสียงเตือนและจะไม่เปิดประตูลิฟท์ จนกว่าตำรวจจะมาถึงที่เกิดเหตุ

(ข) หมากฝรั่งของต้องห้าม อีกเรื่องสำคัญที่สิงคโปร์จริงจังในการดูแลรักษาความสะอาด คือ การจำกัดหมากฝรั่ง โดยในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ สมัยของนายกรัฐมนตรีโก๊ะจ๊กตง ได้มีการออกกฎหมาย CONTROL OF MANUFACTURE ACT (CHAPTER 57) กำหนดห้ามใช้ จำหน่าย และขายหมากฝรั่ง และ REGULATION OF IMPORTS AND EXPORTS (CHEWING GUM) REGULATIONS กำหนดห้ามนำเข้าหมากฝรั่ง ทั้งนี้ ผู้ฝ่าฝืนมีโทษปรับและจำคุก ซึ่งโดยก่อนหน้านี้ การห้ามนำหมากฝรั่งเข้าประเทศเป็นประเด็นการหารือของผู้นำในประเทศมาอย่างยาวนาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสมัยของนายลีควนยูได้มีการกล่าวถึงประเด็นผลกระทบของความสกปรกอันเกิดจากหมากฝรั่งที่ทิ้งไม่เป็นที่มาโดยตลอด ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการบังคับใช้กฎหมายห้ามนำเข้า จำหน่าย หรือผลิตหมากฝรั่งในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ รัฐบาลต้องสูญเสียงบประมาณมากกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ ๓,๗๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อทำความสะอาดและซ่อมแซมอุปกรณ์ที่หมากฝรั่งเข้าไปอุดตัน เช่น หมากฝรั่งมักเข้าไปอุดตันเซอร์ของประตูรถไฟฟ้า ทำให้ประตูอัตโนมัติปิดไม่ได้อันเป็นเหตุให้รถไฟฟ้าเกิดความล่าช้า ซึ่งเมื่อมีการออกกฎหมายดังกล่าวแล้วตำรวจก็มีการใช้บังคับกฎหมายอย่างเข้มงวดส่งผลให้ไม่ค่อยมีการทิ้งหมากฝรั่งไม่เป็นที่เป็นทางอีกต่อไป ทำให้รัฐประหยัดค่าใช้จ่ายใน

การทำความสะอาดและซ่อมแซมอุปกรณ์ลงอย่างมีนัยสำคัญ ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๔ หลังจากที่สิงคโปร์ได้จัดทำความตกลงการค้าเสรีกับสหรัฐอเมริกา ก็ได้มีการแก้ไขกฎหมายเฉพาะในเรื่องการขายหมากฝรั่ง สามารถขายได้หากเพื่อเหตุผลด้านสุขภาพ เช่น หมากฝรั่งเพื่อสุขภาพฟัน หมากฝรั่งนิโคตินที่ช่วยให้เลิกบุหรี่ โดยสามารถขายได้เฉพาะในร้านขายยาและผู้ซื้อต้องแจ้งชื่อและแสดงบัตรประจำตัวประชาชนด้วย หากร้านขายยาไม่เรียกเก็บข้อมูลจะถูกปรับและมีโทษจำคุก

ในช่วงแรกที่มีการออกกฎหมายแปลก ๆ เกี่ยวกับการรักษาความสะอาดของสิงคโปร์ ต่างประเทศให้ความสนใจกันมาก เริ่มตั้งแต่กฎหมายบังคับให้กดชักโครกในห้องน้ำสาธารณะ ต่อมาสหรัฐอเมริกาให้ความสนใจกรณีที่ยาวจนอเมริกันชื่อ Michael Peter Fay ถูกลงโทษโดยการเขียนจากความผิดพ่นสีผนัง จนถึงกฎหมายเกี่ยวกับหมากฝรั่ง โดยนักข่าว BBC เสนอข่าวเกี่ยวกับกฎหมายเรื่องนี้ว่า การไม่ให้เคี้ยวหมากฝรั่งเป็นการจำกัดความคิดสร้างสรรค์ นายลีควนยูได้ตอบกลับว่า “หากคิดไม่ออกเพราะไม่ได้เคี้ยวหมากฝรั่งก็ให้ลองหากล้วยมาเคี้ยวแทน”



<sup>๔</sup> Human waste

15. (1) No person shall urinate or defecate in or upon any street, arcade, vacant land, river, canal, ditch, drain or watercourse or in any place to which the public has access except in any sanitary convenience provided for such purpose.

(2) No person shall cause or permit any urine or faecal matter to flow or drain into any river, canal, ditch, drain or watercourse.

(3) No person shall spit, or expel mucous from the nose, upon or onto any street or upon or onto the floor or other part of a public service vehicle, a place of public resort or any place to which the public has access.

(4) For the purposes of paragraph (3), “public service vehicle” means any vehicle which is used for the carriage of persons for hire or reward.

(5) [Deleted by S 589/2005 wef 15/09/2005]

### ๓. กำจัดมลพิษทางเสียง




อีกเรื่องเกี่ยวกับความจริงจังของสิงคโปร์ในการดูแลสิ่งแวดล้อมที่น่าสนใจเป็นเรื่องเกี่ยวกับมลพิษทางเสียง โดยเรื่องเกิดจากมีการร้องเรียนจากคนส่วนใหญ่ในชุมชนว่า ในการอาซาน (Azan) (การเรียกให้ชาวมุสลิมมาละหมาดวันละ ๕ เวลา) โดยเปิดเสียงออกลำโพงซึ่งดังไปไกลหลายกิโลเมตรก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่คนส่วนใหญ่ในชุมชน ซึ่งการอาซานโดยใช้เครื่องขยายเสียงที่มีมาตั้งแต่โบราณที่บ้านเรือนตั้งอยู่ใกล้กันในทะเลทรายเลยต้องส่งเสียงเรียกให้ดัง ๆ แต่เมื่อใช้วิธีเรียกเสียงดังในสิงคโปร์ซึ่งเป็นเมืองเล็กและบ้านเรือนของผู้คนอยู่ติดกันมาก ก็เลยทำให้คนศาสนาอื่นที่อยู่รอบข้างได้รับความเดือดร้อน โดยเฉพาะการส่งเสียงอาซานในช่วงเช้ามืด เมื่อมีคนในชุมชนร้องเรียนมาเป็นจำนวนมาก รัฐบาลสิงคโปร์จึงคิดที่จะสั่งให้มัสยิดลดเสียงอาซานลง ซึ่งทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นมุสลิมไม่พอใจอย่างมาก เมื่อนายลิกวนยูทราบเรื่องจึงได้ลงพื้นที่เพื่อสังเกตการณ์มาละหมาดที่มัสยิดของชุมชนด้วยตนเองเป็นเวลา ๒ เดือน

วันหนึ่งนายลิกวนยูถามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นมุสลิมว่า “การอาซานมีประโยชน์อย่างไร” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนดังกล่าวตอบว่า “เพื่อให้มุสลิมมาละหมาดที่มัสยิด” นายลิกวนยูกล่าวต่ออีกว่า “หากการอาซานที่ควรจะได้รับคำตอบรับจากคนในละแวกชุมชน ๕๐๐ คน แต่เหตุใดในมัสยิดถึงมีคนมาละหมาดเพียงแค่ ๒ แถวหรือประมาณ ๓๐ คนเท่านั้น ดังนั้น ขอดูถามท่านว่าการร้องเรียนของใครที่ควรได้รับการยอมรับระหว่างคนส่วนใหญ่ในชุมชนที่รู้สึกว่าการอาซานส่งเสียงรบกวน หรือคนในชุมชนจำนวนเพียงแค่ว่า ๓๐ คนที่ตอบรับเสียงอาซานนั้น” สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนนั้นถึงกับสะอึกกับคำถามของนายลิกวนยู นับแต่นั้นการอาซานในประเทศสิงคโปร์จึงมีเสียงเบาลง ต่อมานายลิกวนยูแนะนำให้มีการอาซานผ่านทางวิทยุโดยในปัจจุบันประเทศสิงคโปร์จึงมีการอาซานทางวิทยุวันละ ๕ ครั้ง



### บทสรุป

จากตัวอย่างที่ได้ยกข้างต้น เห็นได้ว่า นอกจากรัฐบาลสิงคโปร์ที่จริงจังในการออกมาตรการต่าง ๆ ทั้งในทางนโยบายและกฎหมายแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็ให้ความสำคัญและจริงจังในการบังคับใช้กฎหมายมากเช่นกัน เช่น กรณีของการจับผู้ทิ้งขยะจะมีเจ้าหน้าที่นอกเครื่องแบบคอยจับตาดูตลอดเวลาเมื่อพบเห็นใครทิ้งขยะก็จะตรงเข้าไปจับและปรับทันที หรืออาจารย์ LYE Lin Heng ได้ยกตัวอย่างกรณีของเพื่อนของอาจารย์ที่ได้ร้องเรียนปัญหาสิ่งแวดล้อมกรณีหนึ่งไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภายในเวลาไม่เกิน ๒๔ ชั่วโมง เพื่อนของอาจารย์ได้รับโทรศัพท์กลับมาว่า หน่วยงานได้รับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวและได้ตรวจสอบแล้วไม่เพียงแค่นั้นยังได้รับคำชี้แจงเพิ่มเติมอีกว่า หน่วยงานได้แก้ไขปัญหานั้นเรียบร้อยแล้วด้วย ... ท่านผู้อ่านเห็นถึงความจริงจังของสิงคโปร์ไหม ??????? และเมื่อผู้เขียนได้มีโอกาสพบอาจารย์ตอนพักรับประทานอาหารว่างจึงได้สอบถามมุมมองของอาจารย์ว่าอะไรที่ทำให้สิงคโปร์เป็นเช่นนี้ เป็นเพราะคนสิงคโปร์เป็นคนจริงจัง มุ่งมั่น มีระเบียบวินัย และมีจริยธรรมสูง ไม่มีการคดโกงใช้หรือไม่ อาจารย์ตอบว่า “ไม่ใช่เลย คนสิงคโปร์ก็เหมือนคนประเทศอื่น ๆ ที่มีคนทุกรูปแบบ เพียงแต่เราต้องหาวิธีการจัดการที่เด็ดขาดโดยไม่มีการให้สิทธิพิเศษกับคนรวยหรือคนที่มีตำแหน่งใหญ่โต เมื่อเราจริงจังและเด็ดขาดจะทำให้ทุกคนเกรงกลัวและปฏิบัติตาม ... ก็เท่านั้นเอง ...” 







# สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประกาศเจตนารมณ์ ร่วมลด คัดแยกขยะ ลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้ว และกล่องโฟมบรรจุอาหาร

นางสาวจางุวรรณ เสงตรกุล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ลงนามในประกาศสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ประกาศเจตนารมณ์ร่วมลด คัดแยกขยะ ลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วและกล่องโฟมบรรจุอาหาร ตามที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบโครงการ “ทำดีด้วยหัวใจ ลดภัยสิ่งแวดล้อม” เมื่อวันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๑ โดยมาตรการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยในหน่วยงานภาครัฐ เป็นหนึ่งใน ๕ กิจกรรมภายใต้โครงการฯ ที่ทุกหน่วยงานราชการต้องดำเนินงานพร้อมกันทั่วประเทศ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอประกาศเจตนารมณ์ในการลด คัดแยกขยะ ลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วและกล่องโฟมบรรจุอาหารในสำนักงานฯ ตามนโยบายของรัฐบาล ดังนี้

๑. ผู้บริหาร ข้าราชการ และเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เห็นถึงความสำคัญและร่วมกันปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการลด คัดแยกขยะมูลฝอย เพื่อนำไปสู่วินัยในการลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วและกล่องโฟมบรรจุอาหาร

๒. สร้างความตระหนักและส่งเสริมบทบาทของหน่วยงานภายในสำนักงานฯ ในการร่วมลดคัดแยกขยะมูลฝอยในหน่วยงานรวมทั้งลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้วและกล่องโฟมบรรจุอาหาร เพื่อเป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม

ทั้งนี้ สำนักงานฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการร่วมเป็นส่วนหนึ่งเพื่อลดปริมาณขยะมูลฝอยในหน่วยงาน และปลูกฝังค่านิยมการคัดแยกขยะมูลฝอย การลดใช้ถุงพลาสติกหูหิ้ว และงดใช้โฟมบรรจุอาหาร ซึ่งมีการจัดทำแผนปฏิบัติการมาตรการลดและคัดแยกขยะมูลฝอย เพื่อเป็นแนวทางและกรอบให้บุคลากรในหน่วยงานถือเป็นหลักปฏิบัติในการดำเนินการ โดยเน้นการประชาสัมพันธ์ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการลดและคัดแยกขยะมูลฝอยได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป





# การนำเงินดิจิทัลและ เทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง มาใช้ในการดำเนินงานทาง ธุรกิจ และการดำเนินงาน ของภาครัฐ

ณรรณ โปธิ์พัฒนชัย\*

## ๑. การประกอบธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัล

ในปัจจุบันได้มีการนำสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital Asset) รูปแบบ Cryptocurrency (เรียกกันว่าเงินดิจิทัล เงินเสมือน หรือเงินคริปโท) และ Digital Token (เหรียญโทเคน โทเคนดิจิทัล หรือดิจิทัลโทเคน) ซึ่งเป็นหน่วยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ต้องดำเนินการผ่านกระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์อันมีความซับซ้อนมาใช้ในการประกอบธุรกิจและกระทำการกิจกรรมทางการเงินและเศรษฐกิจอย่างแพร่หลายมากขึ้น อย่างไรก็ตามประชาชนทั่วไป หรือแม้กระทั่งผู้ถือครองสินทรัพย์ดิจิทัลและผู้ลงทุนสินทรัพย์ดิจิทัลเอง ยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการและการดำเนินการของสินทรัพย์ดิจิทัล ซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและความเสียหายต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล และอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินและเศรษฐกิจได้

สินทรัพย์ดิจิทัลไม่มีลักษณะทางกายภาพ ธุรกิจรวมถึงสินทรัพย์ดิจิทัลทั้งหมดจะกระทำผ่านระบบเครือข่ายคอมพิวเตอร์และทำการประมวลผลเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลและยืนยันการทำการธุรกรรมนั้น ๆ ด้วยคอมพิวเตอร์ทุกเครื่องที่เชื่อมโยงกันในเครือข่าย วิธีการบันทึกผลแบบกระจาย

ส่วนนี้ (distributed ledger) ต่างจากระบบการทำธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ผ่านธนาคารพาณิชย์หรือผู้ให้บริการทางการเงินอื่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันซึ่งเป็นการรวมศูนย์ข้อมูลในเซิร์ฟเวอร์ (server) โดยมีหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจรับผิดชอบการบริหารจัดการข้อมูลดังกล่าว ในขณะที่ มีสินทรัพย์ดิจิทัลสองประเภทที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ทั้งที่ใช้เพื่อการเก็งกำไร การแลกเปลี่ยนเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการและการระดมทุน กล่าวคือ Cryptocurrency ซึ่งมีราคาหรือมูลค่าซึ่งถือเอาได้ และใช้เป็นสื่อกลางเพื่อซื้อขายแลกเปลี่ยนระหว่างบุคคล เช่น Bitcoin, Ether, Ripple, หรือ Litecoin และ Digital Token ซึ่งเป็นหน่วยแสดงสิทธิในการเข้าร่วมลงทุนในโครงการหรือกิจการหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งสินค้าและบริการ เช่น JFIN Coin หรือ Tuk Tuk Pass-A เป็นต้น

โดยที่ Cryptocurrency และ Digital Token แต่ละชนิดมีความแตกต่างกันในสิทธิ หน้าที่ และผลประโยชน์ที่ผู้ถือครองสินทรัพย์ดิจิทัลนั้น ๆ พึงได้รับ ประกอบกับกระแสและความเชื่อในระดับราคาซื้อขายของสินทรัพย์ดิจิทัลบางชนิดที่ปรับตัวสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว จึงเริ่มมีผู้ประกอบการธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลในลักษณะให้บริการและอำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมระหว่างผู้ระดมทุน ผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัล และประชาชนทั่วไปอย่างแพร่หลายมากขึ้น โดยอาจสรุปโครงสร้างการประกอบธุรกิจและการทำธุรกรรมสินทรัพย์ดิจิทัลในประเทศไทยได้ดังนี้

\* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายกฎหมายการเงินการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ประเภทของธุรกิจสินทรัพย์ดิจิทัลที่เปิดดำเนินการ เป็นประเภทแรกในประเทศไทยคือธุรกิจผู้ค้าคริปโทเคอร์เรนซี (Cryptocurrency dealer) ให้บริการรับซื้อและขาย Cryptocurrency โดยหากำไรจากส่วนต่างของราคาซื้อ และราคาขายเป็นหลัก (อาจมีการเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการด้วยก็ได้) ในลักษณะเดียวกับผู้ค้าเงินตราต่างประเทศ (Forex dealer) ในประเทศไทยมีผู้ค้า Cryptocurrency รายใหญ่สองรายคือ Coins.co.th และ Bitcoin.co.th

ทั้งสองรายให้บริการซื้อขาย Cryptocurrency ชนิด Bitcoin เป็นหลัก และมีบริการโอนเงินเข้าและออกจาก บัญชีธนาคารของลูกค้าไปสู่กระเป๋าเงินดิจิทัล (digital wallet) ของผู้ให้บริการซึ่งมีทั้งลูกค้าชาวไทยและต่างประเทศ สมัครเป็นสมาชิกและมีบัญชีซื้อขายส่วนตัวรวมกันกว่า หนึ่งล้านบัญชี โดยจุดประสงค์หลักของการใช้บริการเพื่อการ โอนเงินข้ามประเทศได้อย่างสะดวกรวดเร็วและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่า การโอนเงินผ่านธนาคารพาณิชย์

## โครงสร้างระบบการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวกับสินทรัพย์ดิจิทัล



ผู้ที่ประสงค์จะถือครองสินทรัพย์ดิจิทัล เพื่อการลงทุนมักนำเงินบาทมาแลกเปลี่ยนเป็นสินทรัพย์ดิจิทัล ไม่ว่าจะเป็น Cryptocurrency หรือ Digital Token จากศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (Electronic trading platform) ซึ่งให้การอำนวยความสะดวกในการจับคู่ผู้ที่ต้องการซื้อ และผู้ที่ต้องการขายสินทรัพย์ดิจิทัลชนิดเดียวกัน โดยเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการเป็นการค้ำปกติ ในลักษณะเทียบเคียงได้กับตลาดหลักทรัพย์

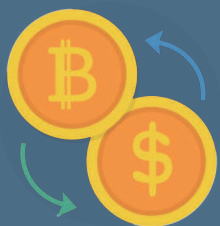
(stock exchange) แม้ว่าในปัจจุบันนักลงทุนเป็นผู้ส่งคำสั่งซื้อขายผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ออนไลน์ด้วยตัวเอง แต่แนวโน้มของการพัฒนาตลาดซื้อขายสินทรัพย์ลำดับรองบ่งชี้ว่าในอนาคตอาจมีธุรกิจประเภทนายหน้าซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัล (Digital asset broker) ให้บริการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนเพื่อซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลให้แก่ผู้อื่นด้วย สำหรับศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลในประเทศไทยมีอยู่หลายราย แต่มีสองรายหลักที่ได้รับ ความนิยมจากผู้ลงทุนทั้งชาวไทยและต่างประเทศ คือ Bx.in.th และ Tdax.com โดยมีปริมาณซื้อขายรวมรายวันประมาณ ๑๕๐ ล้านบาท และ ๕๐ ล้านบาทตามลำดับ

# BLOCKCHAIN



นอกเหนือจากการลงทุนในตลาดลำดับรอง ผู้ลงทุนสามารถเลือกลงทุนได้ในตลาดแรก (primary market) กล่าวคือ การซื้อ Digital token ออกใหม่ที่มีการเสนอขายต่อประชาชนเป็นการทั่วไป (Initial Coin Offerings หรือ ICO) โดยผู้เสนอขายอาจนำ Cryptocurrency หรือเงินบาทที่ได้จากการระดมทุนไปพัฒนาสินค้า โครงการหรือบริการ โดยเสนอผลประโยชน์ในสินค้า โครงการ บริการ หรือสิทธิอื่นใดต่อผู้ลงทุนเป็นการตอบแทน การทำ ICO อาจเทียบเคียงลักษณะได้กับการเสนอขายหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ต่อประชาชน (Initial Public Offering หรือ IPO) เพื่อให้การเสนอขาย Digital token ต่อประชาชนได้มาตรฐานและมีความน่าเชื่อถือ ผู้เสนอขายจะทำการเสนอขายผ่านผู้ให้บริการคัดกรอง (ICO portal) โดยต้องมีการส่งข้อมูลเกี่ยวกับผู้เสนอขาย การดำเนินกิจการ โครงการ หรือสินค้าและบริการ เพื่อให้ผู้ลงทุนพิจารณา (white paper) ซึ่งอาจเทียบเคียงลักษณะได้กับหนังสือชี้ชวนสำหรับการเสนอขายหลักทรัพย์ (prospectus) ในขณะนี้มีมีการเสนอขาย Digital Token โดยบริษัทไปแล้วอย่างน้อยสองรายคือ OmiseGo (โอมิเซโกะ) ซึ่งเป็นการระดมทุนจำนวน ๒๕ ล้านดอลลาร์สหรัฐ (หรือประมาณ ๘๐๐ ล้านบาท) เพื่อสร้างระบบชำระเงิน โอนเงินและการให้บริการธุรกรรมทางธนาคารอื่น ๆ ผ่านระบบบล็อกเชน อย่างไรก็ตามการออกเสนอขายเหรียญ OMG ของ OmiseGo เมื่อกลางปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา ไม่ได้กระทำผ่าน ICO Portal ของไทย และกว่าร้อยละ ๙๐ ของปริมาณการซื้อขายเหรียญ OMG เกิดขึ้นในต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีบริษัทเจเวนเจอร์ส (J Ventures Co. Ltd.) ซึ่งทำการเสนอขายโทเคนดิจิทัล (JFin Coin) จำนวน ๑๐๐ ล้านหน่วย ในราคาหน่วยละ ๒๐ เซนต์ (US cents) รวมมูลค่ากว่า ๖๐๐ ล้านบาท และได้ทำการเปิดจองล่วงหน้าผ่านระบบคัดกรองของผู้ให้บริการศูนย์ซื้อขาย Tdax เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์

ที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังมีผู้ประกอบการในประเทศไทยแสดงความจำนงเสนอขาย Digital Token อีก ๕-๖ รายภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๑ นี้



อย่างไรก็ตาม ยังมีธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ดิจิทัลอีกหลายประเภท เช่น การประกอบกิจการสร้างโรงงานถลุงบิทคอยน์ หรือ Cryptocurrency ประเภทอื่นใดที่ต้องใช้การถลุงเพื่อให้ได้มาซึ่ง Cryptocurrency สกุลนั้น ๆ การให้บริการจัดเก็บและบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัล (Custodian หรือ digital wallet) ซึ่งอาจเป็นบริการหนึ่งที่ศูนย์ซื้อขายสินทรัพย์ดิจิทัลหรือผู้ค้าสินทรัพย์ดิจิทัลจัดให้มีหรือเป็นผู้ให้บริการแยกต่างหากเฉพาะการจัดเก็บและการบริหารจัดการสินทรัพย์ดิจิทัลก็ได้ และระบบการชำระเงินด้วย Cryptocurrency เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย ธุรกรรมสินทรัพย์ดิจิทัลที่กระทำกันอย่างแพร่หลายมากที่สุดในขณะนี้คงหนีไม่พ้นการเก็งกำไรมูลค่าและราคาของ Cryptocurrency และ Digital token ซึ่งผู้ลงทุนสามารถเลือกลงทุนได้ในตลาดแรกจากผู้เสนอขาย Digital token ผ่านกระบวนการ ICO หรือซื้อขายแลกเปลี่ยนสินทรัพย์ดิจิทัลในตลาดรอง แนวทางการควบคุมและกำกับจึงต้องเป็นไปเพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพของการทำธุรกรรมสินทรัพย์ดิจิทัล การรักษาเสถียรภาพทางการเงินของประเทศ และป้องกันภัยอันตรายในทรัพย์สินของประชาชนจากการโจรกรรมทางคอมพิวเตอร์



## ๒. บล็อกเชน (Blockchain) กับการขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐ

ในช่วงโม่งนี้ เทคโนโลยีบล็อกเชนซึ่งเป็นพื้นฐานของผลิตภัณฑ์ทางการเงินอย่าง Cryptocurrency และ Digital token น่าจะเป็นประเด็นร้อนที่กำลังได้รับความสนใจมากที่สุดประเด็นหนึ่ง ผู้เชี่ยวชาญทางเทคโนโลยีการเงินส่วนมากเชื่อว่า จุดแข็งหรือประโยชน์ของการจัดเก็บข้อมูลแบบกระจายส่วน (Distributed ledger) ทั้งในแง่ความปลอดภัย ประสิทธิภาพการดำเนินการจัดเก็บข้อมูล และความรวดเร็วของการทำธุรกรรมโดยปราศจากตัวกลาง ซึ่งเหนือกว่าระบบเทคโนโลยีแบบรวมศูนย์ (Centralized server-based system) ที่กำลังใช้กันอย่างแพร่หลายในปัจจุบัน จะทำให้โฉมหน้าของระบบการประกอบธุรกิจและระบบการเงินของโลกเปลี่ยนไปจากหน้ามือเป็นหลังมือ ยิ่งไปกว่านั้น นอกจากการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ในภาคธุรกิจการเงินแล้ว ก็ได้เริ่มมีแนวคิดของภาครัฐเพื่อให้ตอบสนองกับพันธกิจและสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

## ๒.๑ ตัวอย่างโครงการนำร่องระบบบล็อกเชนในต่างประเทศ

ในช่วงสี่ปีที่ผ่านมา หน่วยงานของรัฐในหลายประเทศ อาทิ แคนาดา สหราชอาณาจักร บราซิล จีน และอินเดีย เริ่มทดลองนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ขับเคลื่อนการทำงานของภาครัฐในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนากระบวนการให้บริการแก่ประชาชน ระบบการประมวลผลการลงทุนภาครัฐ หรือแม้กระทั่งการพัฒนาโครงสร้างการทำงานภายในองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานในภาครัฐ ยกตัวอย่างดังนี้

นับตั้งแต่เอสโตเนียเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองจากระบบคอมมิวนิสต์เป็นระบบเสรีประชาธิปไตย รัฐบาลทุกสมัยก็ได้ให้ความสำคัญกับการเพิ่มศักยภาพทางเทคโนโลยีให้แก่ประชาชนและการพัฒนาระบบการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-service) มาโดยตลอด และในปัจจุบันก็มีโครงการนำร่องในการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ในการเลือกตั้ง การระบุตัวตนและอัตลักษณ์บุคคลของประชาชน และการพัฒนาระบบสาธารณสุข นอกจากนี้ สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ก็ได้นำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ในการทำงานของภาครัฐในการจดทะเบียนบริษัท การขนส่ง และการดำเนินการของธนาคารกลาง

Blockchain experiments in the public sector are accelerating globally, with a concentration in the US and Europe.



Source: Deloitte analysis in conjunction with the Fletcher School at Tufts University.

สหรัฐอเมริกาก็เป็นอีกประเทศหนึ่งที่เป็นผู้บุกเบิก โดยรัฐบาลระดับมลรัฐให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาใช้ในการทำงานของรัฐมากที่สุดคือมลรัฐเดลาแวร์ (Delaware) ซึ่งเป็นรัฐที่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่นิยมเลือกไปจดทะเบียนจัดตั้งที่ทำการสำนักงานใหญ่มากที่สุด จนเรียกได้ว่าเป็นเมืองหลวงแห่งบริษัทเอกชนของประเทศเลยทีเดียว (Corporate Capital of America) มลรัฐเดลาแวร์ได้ริเริ่มโครงการนำร่องโดยการให้บริการจดทะเบียนบริษัทผ่านระบบบล็อกเชน และอยู่ระหว่างศึกษาและวิจัยความเป็นไปได้ในการสร้างระบบการเสนอขายหุ้นด้วยเทคโนโลยีบล็อกเชนอีกด้วย รัฐบาลมลรัฐเดลาแวร์สร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ลงทุนและแสดงความตั้งใจในการพัฒนาระบบการบริหารจัดการข้อมูลบริษัทผ่านบล็อกเชน โดยการออกกฎหมายระดับมลรัฐอนุญาตให้บริษัทเอกชนที่อยู่ในกำกับดูแลสามารถออกเสนอขายหุ้นได้โดยไม่ต้องออกไปหุ้น แต่ให้ยื่นยื่นธุรกรรมต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องผ่านระบบบล็อกเชน นอกจากนี้ มลรัฐนิวยอร์ก มลรัฐอิลลินอยส์ และมลรัฐเท็กซัสก็เริ่มมีการทำโครงการนำร่องเพื่อพัฒนาระบบการทำงานของภาครัฐด้วยบล็อกเชนแล้ว เช่นเดียวกันกับหน่วยงานในระดับรัฐบาลกลาง อาทิ กระทรวงความมั่นคงแห่งมาตุภูมิ (Department of Homeland Security) กระทรวงสาธารณสุข (Health and Human Services Department) และสำนักงานการบริการทั่วไป (General Services Administration)

พัฒนาการเหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงการตื่นตัวของภาครัฐในหลายประเทศทั่วโลกที่มองเห็นความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาระบบการดำเนินการอยู่ตลอดเวลาเพื่อลดต้นทุน เพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น อนึ่ง ความท้าทายของการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาปรับใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐไม่ได้อยู่ที่การลงทุนเพื่อพัฒนาเทคโนโลยีต่าง ๆ หากแต่เป็นเรื่องของการสร้างความตระหนักรู้และความตื่นตัวกับความท้าทายรูปแบบใหม่ ๆ เสียมากกว่า ที่สำคัญไปกว่านั้น รัฐบาลจะต้องให้การสนับสนุนเจ้าหน้าที่ภาครัฐตั้งแต่ระดับบริหารลงมาจนถึงระดับปฏิบัติการในการสร้างความรู้ความเข้าใจในการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนและนวัตกรรมอื่น ๆ เพื่อพัฒนานตนเองอย่างต่อเนื่อง

## ๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการใช้เทคโนโลยีบล็อกเชนในการขับเคลื่อนของภาครัฐ

ภาครัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ย่อมต้องมีการเก็บข้อมูลหรือมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลที่มีความสำคัญ ซึ่งจะใช้เป็นพื้นฐานในการกำหนดนโยบายสาธารณะและการดำเนินการอื่น ๆ ของรัฐบาลจำนวนมาก แม้ว่าประเทศไทยจะเริ่มใช้ระบบการจดทะเบียนข้อมูลสารสนเทศส่วนกลาง และนำระบบคอมพิวเตอร์และอินเทอร์เน็ตมาให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนเพื่อความสะดวกและรวดเร็วในการบริหารจัดการอยู่บ้างแล้ว แต่ก็ยังประสบปัญหาต่าง ๆ ในการดำเนินการ โดยปัญหาหลักคือการเข้าถึงข้อมูลประการหนึ่ง และความโปร่งใสในการจัดเก็บข้อมูลอีกประการหนึ่ง

หน้าที่หลักที่สำคัญของภาครัฐคือ “การสร้างแรงจูงใจ” ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายให้ความสำคัญกับการหาจุดสมประโยชน์ระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานหรือการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองหรือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคที่มีการตรวจสอบการประพฤติมิชอบและการใช้ทรัพยากรของรัฐเกินจำเป็นหรือไม่เหมาะสมอย่างเข้มงวดด้วยแล้ว หากมีเทคโนโลยีใดก็ตามที่สามารถเสนอทางออกให้ภาครัฐโดยการลดต้นทุนการทำงานของภาครัฐ และการจัดการกับความไม่มีประสิทธิภาพของการทำงาน (Administrative frictions) ได้จริง ก็เป็นเรื่องที่ผู้ที่เกี่ยวข้องในระดับสูงควรให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง

## ประโยชน์ของเทคโนโลยีบล็อกเชนในด้านต่าง ๆ

คุณสมบัติของบล็อกเชน	ข้อได้เปรียบเมื่อเทียบกับระบบรวมศูนย์ที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน	ตัวอย่างการนำเทคโนโลยีบล็อกเชนมาปรับใช้
การสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับบริการของรัฐ และผู้รับบริการของรัฐได้รับบริการรวดเร็วมากขึ้น	<ul style="list-style-type: none"> <li>ต้นทุนต่ำ</li> <li>มีความรวดเร็ว เนื่องจากปราศจากตัวกลางที่ไม่จำเป็น</li> <li>เป็นมากกว่าแค่ “เงินทางเลือก” (currency substitute)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การโอนเงินทั้งในประเทศและต่างประเทศ (remittances)</li> <li>การสร้างระบบการชำระเงิน (payment system)</li> <li>การหักบัญชีและการชำระราคาหุ้น (clearing and settlement of securities)</li> <li>การซื้อขายทรัพย์สินที่มีความคล่องตัวต่ำ เช่น อสังหาริมทรัพย์</li> </ul>
สมาร์ตคอนแทร็ก (Smart contracts)	<ul style="list-style-type: none"> <li>สามารถสร้างข้อตกลงระหว่างผู้เกี่ยวข้องผ่านซอฟต์แวร์ (software protocol)</li> <li>มีการจัดเก็บข้อมูลด้วยระบบบัญชีกระจายส่วน (distributed ledger content)</li> <li>ระบบปฏิบัติการได้ทันทีเมื่อเงื่อนไขตรงตามข้อตกลงที่กำหนด</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การออกเช็คและตัวสัญญาใช้เงินด้วยระบบบล็อกเชน</li> <li>การสร้างผลิตภัณฑ์ทางการเงินอัจฉริยะ</li> <li>การออกแบบกรมธรรม์ประกันภัยโดยใช้ข้อมูลทางสถิติ (parametric insurance)</li> <li>การสร้างตลาดด้วยระบบอัตโนมัติ (automated market making)</li> </ul>
ความปลอดภัยในการเก็บรักษาข้อมูล	<ul style="list-style-type: none"> <li>มีระบบการเก็บรักษาข้อมูลที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงแก้ไขข้อมูลได้</li> <li>ดำเนินการภายใต้ข้อกำหนดที่ตกลงกันอย่างเคร่งครัด</li> <li>ไม่ต้องพึ่งตัวกลาง (intermediary) เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ใช้ระบบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การสร้างหลักฐานในรูปแบบดิจิทัลเท่านั้น (natively digital) เพื่อยืนยันความเป็นเจ้าของ</li> <li>การยืนยันการทำธุรกรรมด้วยสินทรัพย์ดิจิทัล</li> <li>การสร้างบัญชีการเงิน</li> </ul>





ความท้าทายอีกประการหนึ่งของผู้ตัดสินใจด้านนโยบายของภาครัฐคือการค้นหาหน่วยงานหรือโครงการที่เหมาะสมที่จะนำเทคโนโลยีสมัยใหม่โดยเฉพาะบล็อกเชนมาปรับใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งก่อนตัดสินใจควรทำการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับอย่างถี่ถ้วนเสียก่อน ในส่วนของประโยชน์ ควรพิจารณาโดยเน้นการวิเคราะห์ประสิทธิภาพที่เพิ่มขึ้นจากการเปลี่ยนมาใช้ระบบการบริหารจัดการข้อมูลและระบบรักษาความปลอดภัยด้านไซเบอร์ที่เข้มแข็งขึ้น และความสามารถในการให้บริการประชาชนได้รวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ตารางข้างต้นได้จำแนกข้อได้เปรียบของเทคโนโลยีบล็อกเชนแต่ละด้านเอาไว้ซึ่งสามารถใช้ประกอบการพิจารณาแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ อาทิ การเก็บรักษาข้อมูลแบบกระจายส่วนเพื่อลดความเสี่ยงต่อการถูกจารกรรมข้อมูลและการเข้ารหัส (cryptography) เพื่อตรวจสอบและยืนยันการทำธุรกรรมในแต่ละครั้ง ซึ่งคุณสมบัติดังกล่าวนี้สามารถนำไปประยุกต์ใช้ในระบบการให้บริการต่าง ๆ ของภาครัฐได้ดี เช่น การจดทะเบียนบริษัทและการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

## ๒.๓ ตัวอย่างการนำบล็อกเชนมาปรับใช้กับการขับเคลื่อนของภาครัฐ

(๑) การบริหารจัดการอัตลักษณ์บุคคล (Identity management)

การสร้างอัตลักษณ์ดิจิทัลหรือการยืนยันตัวตนผ่านระบบดิจิทัลเป็นทั้งกรณีตัวอย่างการใช้บล็อกเชนและเป็นพื้นฐานของการทำธุรกรรมระหว่างบุคคลด้วยกันเองและระหว่างบุคคลกับรัฐในโลกดิจิทัล ดังนั้น การสร้างอัตลักษณ์ดิจิทัลที่ปลอดภัยจากอาชญากรรมทางไซเบอร์และได้รับความไว้วางใจจากภาครัฐกิจและหน่วยงานภาครัฐจะเป็นการสนับสนุนการทำธุรกรรมดิจิทัลในเชิงโครงสร้าง นอกจากนี้ การจัดทำอัตลักษณ์บุคคลด้วยระบบบล็อกเชนสามารถกำหนดได้ว่า ข้อมูลส่วนบุคคลใดเปิดเผยต่อสาธารณะได้ เช่น รูปถ่ายใบหน้า ชื่อและนามสกุลจริง เป็นต้น และข้อมูลใดที่จะเก็บเป็นความลับ เช่น ข้อมูลสุขภาพ ที่อยู่ หรือข้อมูลทางการเงิน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การสร้างอัตลักษณ์บุคคลในรูปแบบดิจิทัลในปัจจุบันยังไม่มีมาตรฐานสากลซึ่งอาจทำให้การทำธุรกรรมทางการเงินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร จึงยังทำให้มีความไม่แน่นอนในเรื่องวิธีการยืนยันตัวตนและยืนยันสิทธิ ดังนั้น อาจต้องรอให้เทคโนโลยีในด้านนี้พัฒนาจนถึงจุดอิมมูทิวก่อนที่ภาครัฐจะพิจารณานำมาใช้งานจริง หรืออาจดำเนินการผ่านโครงการนำร่องเฉพาะในวงจำกัดไปก่อน เพื่อศึกษาข้อดีข้อเสียของการใช้ระบบบล็อกเชนในการบริหารจัดการข้อมูลอัตลักษณ์บุคคล

(๒) การจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์

ระบบการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์และการยืนยันสิทธิถือครองที่ดินเป็นส่วนสำคัญของการส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หากผู้ประกอบการหรือนักลงทุนมีความไม่มั่นใจในสิทธิในการครอบครองที่ดินของตนเอง เนื่องจากระบบการลงทะเบียนและการจัดเก็บข้อมูลกรรมสิทธิ์ในที่ดินยังคงอยู่ในรูปแบบกระดาษเป็นหลัก ซึ่งง่ายต่อการถูกปลอมแปลงหรือเสี่ยงต่อการสูญหายของข้อมูล นักลงทุนเหล่านั้นก็จะไม่กล้าตัดสินใจลงทุนเพราะไม่แน่ใจว่าจะสามารถปกป้องหรือแสดงสิทธิความเป็นเจ้าของของตนได้หรือไม่ ซึ่งการใช้บล็อกเชนเข้ามาจัดการระบบการจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์จะลดตัวกลางหรือสื่อกลางการเชื่อมต่อสายข้อมูลที่ไม่จำเป็นและเพิ่มความเชื่อมั่นของนักลงทุนในการยืนยันสิทธิความเป็น




เจ้าของหรือสิทธิอื่นใดในที่ดิน เพราะข้อมูลต่าง ๆ ที่มีการจัดเก็บในระบบบล็อกเชนไม่สามารถแก้ไขได้ง่าย ในประเทศสหรัฐอเมริกา ผู้เชี่ยวชาญหลายรายประเมินไว้ว่า การใช้ระบบบล็อกเชนในการบริหารจัดการอสังหาริมทรัพย์จะช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการยืนยันกรรมสิทธิ์ เช่น ค่าใช้จ่ายจากการทำประกันความเสี่ยงจากปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพิสูจน์กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ประมาณ ๒ ถึง ๔ พันล้านเหรียญสหรัฐฯ เฉพาะทีเดียว

### (๓) การลดคะแนนเสียงเลือกตั้ง

การลดคะแนนเสียงเลือกตั้งเป็นหนึ่งในกรดำเนินการของภาครัฐที่ประชาชนให้ความไว้วางใจน้อยที่สุด ทั้งนี้เพราะในช่วงหลังการเลือกตั้งเกือบทุกครั้ง สื่อกฎหมายข่าวเกี่ยวกับการโกงการเลือกตั้งด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การปลอมบัตรเลือกตั้ง การสวมสิทธิเลือกตั้ง และการทำลายบัตรเลือกตั้ง เป็นต้น การนำเทคโนโลยีการจัดการข้อมูลรูปแบบใหม่เข้ามาใช้เพื่อยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบสิทธิของผู้ใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือการใช้ระบบการลดคะแนนเสียงเลือกตั้งโดยไม่เปิดเผยตัวตนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ (เช่นเดียวกับการใช้เทคโนโลยีของอีเธเรียม (Ethereum) ซึ่งจะกำหนดให้การลดคะแนนเสียงหนึ่งเสียงถูกจัดเก็บให้อยู่ในรูปของโทเคน (token)) จะสามารถช่วยแก้ไขปัญหาและเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐได้อย่างแน่นอน ยิ่งไปกว่านั้น การใช้เทคโนโลยีดังกล่าวจะสามารถป้องกันการแทรกแซงและการบิดเบือนผลการเลือกตั้งโดยมิชอบ ก่อให้เกิดความโปร่งใสและความเชื่อมั่นในกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย

## ๒.๔ บทสรุป

การดำเนินการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่า รวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชน ผู้เป็นเจ้าของประเทศถือเป็นเป้าหมายสูงสุดของการบริหารงานภาครัฐ ที่ผ่านมามีการนำนวัตกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและอินเทอร์เน็ตมาใช้เป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาประสิทธิภาพในการทำงานของภาครัฐ และระบบบล็อกเชนก็ถือเป็นหนึ่งในความก้าวหน้าของนวัตกรรมที่ใช้ในการบริหารจัดการข้อมูลข่าวสารเหล่านั้นที่จะนำมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานของหน่วยงานของรัฐเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างเช่นนี้ต้องใช้เวลาและต้องมีการวางแผนอย่างรอบคอบและเป็นระบบ แม้กระทั่งประเทศที่เป็นผู้นำด้านการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศของโลกเองก็ยังใช้ระบบบล็อกเชนด้วยความระมัดระวัง โดยการทำโครงการนำร่องก่อนหรือการทดลองดำเนินการผ่าน regulatory sandbox ในกรณีที่ต้องการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการสาธารณะก่อนที่จะเริ่มใช้จริงและเริ่มมีการกำกับดูแล เหตุผลก็เพราะว่า การตัดสินใจลงทุนในโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานในลักษณะนี้จะต้องใช้เงินภาษีของประชาชนจำนวนมาก นอกจากต้นทุนทางการเงินแล้ว การตัดสินใจวางนโยบายสาธารณะที่หละหลวมจะสร้างความเสียหายต่อประชาชนทั้งประเทศในแง่อื่น ๆ ตามมาอย่างไม่มีที่สิ้นสุด 



### อ่านเพิ่มเติม

- Cheng, Daub, Domeyer, and Lundqvist, "Using blockchain to improve data management in the public sector", McKinsey & Company, February 2017.
- Killmeyer, White, and Chew, "Will blockchain transform the public sector?", Deloitte Center for Government Insights, September 11, 2017.
- Tapscott and Tapscott, "Blockchain Revolution", Portfolio Publication, June 12, 2018.
- Palfreyman, Blockchain for government: Building trust, demolishing bureaucracy, IBM Blockchain Blog, [www.ibm.com/blogs/blockchain/2017/02/blockchain-government-building-trust-de](http://www.ibm.com/blogs/blockchain/2017/02/blockchain-government-building-trust-de)





# เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลาง กรณีเจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วม ในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกัน ในหลายขั้นตอน ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง (Vorbefassung des Sachverhalts als Befangenheitsgrund)

สืบเนื่องจากกรอบอัตรากำลังของบุคลากรภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดในปัจจุบัน ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวกันอาจต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งในหลายขั้นตอน ก่อนที่จะได้ข้อสรุปอันเป็นที่ยุติในผลการดำเนินการของเรื่องนั้น ซึ่งอาจพิจารณาได้ว่าเป็นกรณี “การแบ่งงานกันทำภายใต้ขอบเขตภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย”<sup>๑</sup> อันจะทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผล ทั้งรัฐยังได้รับประโยชน์จากความรู้และประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รู้เห็นเหตุการณ์และข้อเท็จจริงอันเป็นเนื้อหาสาระหลักของเรื่องมาก่อน การพิจารณาทางปกครองจึงสามารถดำเนินไปได้ด้วยความรวดเร็วยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม ในมุมมองของคู่กรณีที่ได้รับผลกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์อันชอบธรรมจากมาตรการของฝ่ายปกครอง อาจเกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่า การที่เจ้าหน้าที่ที่เคยพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องใดมาก่อน และต้องทำการพิจารณาเรื่องเดิมขึ้นอีก “การพิจารณาโดยใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นย่อมมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิม

ณัฐจุฬาล สุกุลเมฆา\*

ที่ตนได้เคยพิจารณาวินิจฉัยไปแล้ว กรณีนี้จึงถือได้ว่าการกระทำดังกล่าวมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง”<sup>๒</sup> ดังนั้น บทความนี้จึงมีความมุ่งหมายที่จะศึกษาประเด็นปัญหาดังกล่าว โดยเปรียบเทียบกับคำพิพากษาของศาลปกครองและคำอธิบายที่ปรากฏในตำราทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องความเป็นกลางในระบบกฎหมายเยอรมัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการปรับใช้บทบัญญัติในมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งแห่งพระราชวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ที่ประสงค์จะกำหนดหลักประกันความเป็นธรรมให้แก่คู่กรณี โดยไม่สร้างภาระหรืออุปสรรคแก่การบริหารงานภาครัฐจนเกินสมควร

\* นักกฎหมายทฤษฎีการปฏิบัติ การฝ่ายวิเคราะห์และคดีปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

<sup>๑</sup> ตัวอย่างเช่น บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การประเมินวิทยฐานะครุชำนาญการ : กรณี อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาลพบุรี เขต ๒ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๕), บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๓/๒๕๕๖), บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครเป็นเลขานุการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (เรื่องเสร็จที่ ๗๘๑/๒๕๕๙)

<sup>๒</sup> ตัวอย่างเช่น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๗/๒๕๕๒, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๔๕ - ๒๔๖/๒๕๕๒, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๓๓/๒๕๕๓, คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๒๑/๒๕๕๔

## ๑. เหตุผลและความจำเป็นในการปราบปรามเกี่ยวกับเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจพิจารณาทางปกครองในระบบกฎหมายเยอรมันโดยสังเขป

โดยที่องค์กรฝ่ายปกครอง (Behörde) ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะให้บรรลุผลเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม ไม่อาจดำเนินการกิจต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบได้ด้วยตนเอง แต่ต้องกระทำผ่านทางเจ้าหน้าที่ (Amtswalter) ในฐานะที่เป็นผู้ใช้อำนาจทางปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ซึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ตามตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง (Amt) หรือตามที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา (dienstliche Anweisung) นั้น กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนของเยอรมัน (Dienstrecht) มีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรักษาวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐประการหนึ่งโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม ปราศจากอคติหรือความลำเอียง รวมทั้งไม่คำนึงถึงแต่เฉพาะ

ประโยชน์ส่วนตน (Verpflichtung zu einer uneigenützigen und unparteiischen Ausübung) แต่เนื่องจากวินัยและการดำรงไว้ซึ่งวินัยนั้นเป็นกฎเกณฑ์ที่มีความมุ่งหมายในการจัดระบบความสัมพันธ์ของบุคลากรภาครัฐและระบบการปกครองบังคับบัญชาภายในหน่วยงานเท่านั้น กล่าวคือ การดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการเป็นมาตรการในการควบคุมความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นผู้เหมาะสม และสมควรแก่ความไว้วางใจของสาธารณชนที่จะใช้อำนาจรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว อาจทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องรับผิดชอบและถูกลงโทษ แต่ก็มิได้มีผลก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องแก่บุคคลภายนอกที่ได้เข้ามาเป็นคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีพฤติการณ์อันชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยได้ว่าอาจปฏิบัติหน้าที่โดยนำผลประโยชน์ส่วนตัวมาปะปนกับผลประโยชน์ส่วนรวม (Verquickung von Amtsführung und eigenen Interessen) ในอันที่จะคัดค้านการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น (Ablehnungsrecht) หรือโต้แย้งในผลของการดำเนินการที่ไม่เป็นธรรมเพื่อให้มีการเพิกถอนการกระทำนั้นให้สิ้นผล (Aufhebungsanspruch) แต่อย่างใด<sup>๓</sup> ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ขึ้นเพื่อคุ้มครองสิทธิและเป็นหลักประกันให้แก่คู่กรณี ซึ่งเป็นบุคคลภายนอกว่า เรื่องของตนจะได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง<sup>๔</sup> อันสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่า “nemo iudex in re sua” (Nobody is the judge in his own matter)

<sup>๓</sup> Hufeld, Die Vertretung der Behörde (อำนาจกระทำการแทนหน่วยงานทางปกครอง), 2003 “ในอดีตที่ผ่านมาการที่เจ้าหน้าที่ใช้หรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางปกครองแทนรัฐในการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมาย ถือเป็นเรื่องภายในเกี่ยวกับการจัดบุคลากรให้เหมาะสมตำแหน่ง อันเป็นการบริหารงานบุคคล (reines Verwaltungsinternum) ซึ่งโดยทั่วไปแล้ว คู่กรณีไม่มีสิทธิเรียกร้องใด ๆ ทั้งสิ้น แม้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะอยู่ในภาวะที่ขัดกันระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์ส่วนรวม จนทำให้ไม่อาจพิจารณาเรื่องนี้อาจมีผลกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีได้อย่างเป็นกลางและไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคก็ตาม” แปลโดยสรุปความจาก “Die personelle Vertretung wurde lange Zeit als reines Verwaltungsinternum behandelt, auf oder gegen die der Bürger keinerlei subjektiven Anspruch habe” และด้วยอิทธิพลของแนวคิดที่ว่าคู่กรณีไม่มีสิทธิเลือกเจ้าหน้าที่ที่จะใช้อำนาจทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องของตนเอง เพราะการที่เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะได้รับคำสั่งหรือมอบหมายให้ดำเนินการเรื่องใดนั้น ย่อมอยู่ภายใต้ระบบการปกครองบังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน ส่งผลให้แม้ต่อมาจะได้มีการตรากฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (Verwaltungsverfahrensgesetz) ก็ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดรองรับสิทธิของคู่กรณีในการคัดค้านเจ้าหน้าที่ (formelles Ablehnungsrecht) ที่มีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง ดังเช่นที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่กฎหมายกำหนดให้เป็นภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ซึ่งตระหนักถึงความมีส่วนได้เสีย ในอันที่จะต้องรายงานเหตุดังกล่าวให้ผู้บังคับบัญชาทราบ (Mitteilungspflicht) เพื่อพิจารณาและมีคำสั่งต่อไป โดยถือเป็นขั้นตอนการตรวจสอบการปฏิบัติงานภายในฝ่ายปกครอง (behördeninternes Prüfungsverfahren) ด้วยเหตุนี้ คำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่ให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ทั้งที่ได้มีการร้องเรียนจากคู่กรณีว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาขาดความเป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม จึงไม่ใช่คำสั่งทางปกครองที่คู่กรณีจะนำมาฟ้องคดีต่อศาลปกครองเป็นคดีพิพาทตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครองเยอรมันได้ (Verwaltungsgerichtsordnung) แต่เป็นคำสั่งในกระบวนการพิจารณาที่จะต้องนำมาโต้แย้งพร้อมกับคำสั่งทางปกครอง ซึ่งเป็นผลสุดท้ายของการพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๔ a แห่งกฎหมายฉบับเดียวกัน (Rechtsbehelfe gegen behördliche Verfahrenshandlungen) สำหรับปัญหาเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของคำสั่งของผู้บังคับบัญชาหรือผู้กำกับดูแลที่ปฏิเสธการคัดค้านของคู่กรณีในเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ (Verwaltungsaktsqualität der Anordnung des Behördenleiters) ดูเพิ่มเติมได้ใน Kopp/Ramsauer คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเรียงมาตรา § 21 Rn. 21

<sup>๔</sup> Scheuing, NVwZ 1982 S. 478 ff “บทบัญญัติเกี่ยวกับวินัยข้าราชการที่กำหนดให้ข้าราชการต้องดำรงไว้ซึ่งความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ อาจไม่เพียงพอที่จะเป็นหลักประกันให้แก่คู่กรณี จึงจำเป็นต้องมีหลักเกณฑ์ในเชิงกระบวนการเพื่อสนับสนุนและสร้างเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายสัมฤทธิ์ผลมากยิ่งขึ้น” แปลโดยสรุปความจาก “Die dienstrechtlichen Bestimmungen reichen jedoch nicht aus, sondern müssen durch verfahrensrechtliche Vorschriften ergänzt werden”





## ๒. บทบังคับเด็ดขาดในมาตรา ๒๐ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมัน

ทั้งนี้ ในเชิงกระบวนการพิจารณา (verfahrensrechtliche Absicherung) หลักความเป็นกลางถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่วางหลักเกณฑ์เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ เกิดปัญหาในเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน (Interessenkonflikt) อันจะส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปโดยถูกต้องตามข้อเท็จจริง บริสุทธิ์ยุติธรรม ปราศจากการใช้อำนาจโดยมีอคติลำเอียง<sup>๕</sup> ซึ่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองของเยอรมัน (Verwaltungsverfahrensgesetz) ได้นำหลักกฎหมายทั่วไปดังกล่าวนี้ มาบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐ และมาตรา ๒๑ โดยมีขอบเขตความมุ่งหมายที่จะใช้บังคับกับบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้ใช้หรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจในการพิจารณาทางปกครองแทนรัฐ (Tätigwerden für eine Behörde) ในส่วนที่เป็นเนื้อหาสาระหลักของเรื่อง (Sachentscheidung) ซึ่งผลการพิจารณาจะนำไปสู่การวินิจฉัยสั่งการที่อาจกระทบต่อสิทธิหรือประโยชน์อันชอบธรรมของคู่กรณีได้<sup>๖</sup> โดยบทบัญญัติมาตรา ๒๐ (“ausgeschlossene Person” หรือ “บุคคลผู้มีลักษณะต้องห้าม”) เป็นบทบังคับเด็ดขาด (absoluter Befangenheitsgrund) ที่กฎหมายสันนิษฐานโดยไม่อาจนำพยานหลักฐานมาสืบหักล้างได้ว่า บุคคลที่เข้าข่ายตามที่กำหนดไว้ ย่อมเป็นผู้มีส่วนได้เสียและต้องห้ามในการพิจารณาทางปกครอง (unwiderlegliche Vermutung für Interessenkollision) เนื่องจาก

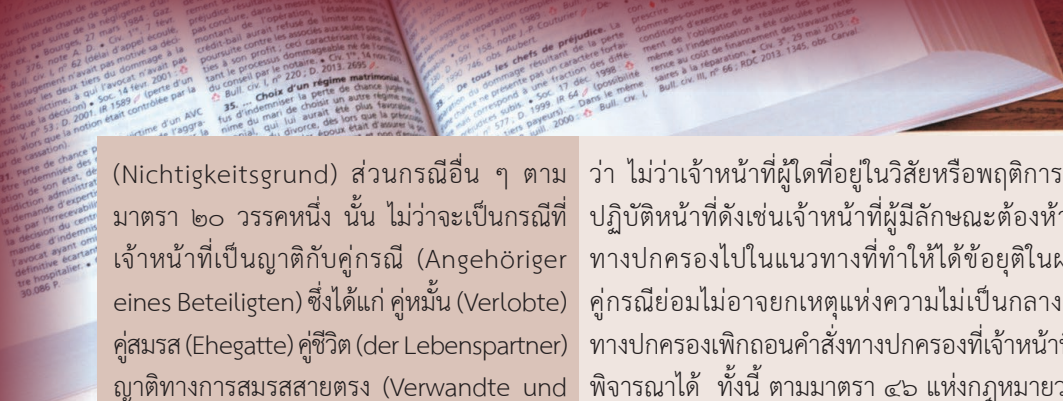
มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดโดยสถานะส่วนตัวในทางใดทางหนึ่งกับคู่กรณี อันถือเป็นความไม่เป็นกลางด้วยเหตุสภาพภายนอก (äußere Befangenheit) ซึ่งในทางวิชาการเรียกกรณีเช่นนี้ว่า ความไม่เป็นกลางทางภาวะวิสัย (objektiv) ตัวอย่างเช่น มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (๑) ซึ่งกำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นคู่กรณี (Beteiligte) ทำการพิจารณาทางปกครอง อันหมายถึงความถึง การที่บุคคลมีสองฐานะในขณะเดียว (eine Doppelfunktion auf beiden Seiten) กล่าวคือ ฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจพิจารณาทางปกครอง และฐานะที่เป็นคู่กรณีที่จะอยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง ซึ่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่พิจารณาออกคำสั่งทางปกครองที่ลักษณะเป็นการให้ประโยชน์แก่ตนเองโดยมิชอบ ด้วยกฎหมาย (Selbstbegünstigung) ย่อมถือได้ว่าคำสั่งทางปกครองที่ออกมานั้นต้องด้วยข้อบกพร่องที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรงและชัดเจน ส่งผลให้การใดที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามดังกล่าวได้กระทำไป รวมถึงการอื่นใดที่สืบเนื่องจากการกระทำนั้นย่อมเสียไปและไม่อาจใช้บังคับได้<sup>๗</sup>



<sup>๕</sup> คุณธรรมทางกฎหมาย (Rechtsgüter) ที่บทบัญญัติในเรื่องความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ในระบบกฎหมายเยอรมัน มุ่งประสงค์ที่จะคุ้มครอง ได้แก่ (๑) ความเที่ยงธรรมและความเสมอภาคโดยคู่กรณีมีสิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติจากเจ้าหน้าที่อย่างเท่าเทียมกันในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง (Grundsatz der Neutralität und Chancengleichheit im Verwaltungsverfahren) (๒) ความเชื่อถือและไว้วางใจของประชาชนโดยทั่วไปที่มีต่อการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ (das Vertrauen in die Objektivität der Amtsführung) และ (๓) ความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะ (Rechtssicherheit)

<sup>๖</sup> คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwGE 52, 47, 49 “การกระทำที่ต้องห้าม ได้แก่ การกระทำอื่นใดที่จะมีผลโดยตรงต่อการแสดงเจตนาที่ผูกพันต่อหน่วยงานของรัฐซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้นั้นดำเนินการแทน” แปลโดยสรุปความจาก “Untersagt sind ... sonstige Handlungen, die zur Meinungsbildung der zuständige Behörde über das Verfahren oder über die Sachentscheidung beitragen sollen”

<sup>๗</sup> คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwGE PersV 2016, 137 ในคดีที่กรรมการในคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของหน่วยงาน (Personalrat) ซึ่งมีหน้าที่คัดเลือกข้าราชการเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น ได้สมัครเป็นผู้เข้ารับการคัดเลือก โดยมีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองด้วย (Mitwirkung eines Personalratsmitglieds an einer Entscheidung über Stellenbezug, auf die er sich selbst beworben hatte)



(Nichtigkeitsgrund) ส่วนกรณีอื่น ๆ ตาม มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง นั้น ไม่ว่าจะจะเป็นกรณีที่ เจ้าหน้าที่เป็นญาติกับคู่กรณี (Angehöriger eines Beteiligten) ซึ่งได้แก่ คู่หมั้น (Verlobte) คู่สมรส (Ehegatte) คู่ชีวิต (der Lebenspartner) ญาติทางการสมรสสายตรง (Verwandte und Verschwägrerte gerader Linie) หรือเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทนคู่กรณี (Vertreter kraft Gesetzes oder Vollmacht) เป็นลูกจ้าง โดยได้รับค่าตอบแทนเป็นค่าจ้าง (bei einem Beteiligten gegen Entgelt Beschäftigte) กรรมการบริหารในบริษัทของคู่กรณี (Mitglied des Vorstands) หรือกรณีที่เจ้าหน้าที่เคยเป็นผู้เชี่ยวชาญที่ให้ความเห็นในเรื่องที่จะทำการพิจารณาวินิจฉัย เว้นแต่ได้กระทำในตำแหน่งหน้าที่ (außerhalb seiner amtlichen Eigenschaft in der Angelegenheit ein Gutachten abgegeben hat oder sonst tätig geworden ist) ผลของการพิจารณาของ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามข้างต้นจะเป็น เช่นไรนั้น ย่อมต้องพิจารณาว่า การฝ่าฝืนบทบัญญัติ มาตรา ๒๐ ถือได้ว่าเป็นข้อบกพร่องที่ผิดพลาด อย่างร้ายแรงและชัดเจน จนถึงขนาดทำให้คำสั่ง ที่เป็นผลผลิตของกระบวนการที่เจ้าหน้าที่ซึ่ง มีลักษณะต้องห้ามได้มีส่วนร่วม ตกโมฆะ หรือไม่ ซึ่งต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงและ พฤติการณ์ในแต่ละกรณี อย่างไรก็ตาม ถ้าการ ดำเนินการหรือการมีส่วนร่วมในการพิจารณา ทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่กระทบต่อ สารสำคัญในทางเนื้อหาของคำสั่งทางปกครอง กล่าวคือ มีพยานหลักฐานที่พิสูจน์ได้อย่าง เป็นรูปธรรม (konkrete Möglichkeiten)

ว่า ไม่ว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดที่อยู่ในวิสัยหรือพฤติการณ์ โดยได้รับมอบหมายให้ ปฏิบัติหน้าที่ดังเช่นเจ้าหน้าที่ผู้มิได้มีลักษณะต้องห้ามนั้น ก็คงจะทำการพิจารณา ทางปกครองไปในแนวทางที่ทำให้ได้ข้อยุติในผลลักษณะเดียวกัน เช่นนี้ คู่กรณีย่อมไม่อาจยกเหตุแห่งความไม่เป็นกลางเพื่อเรียกร้องให้หน่วยงาน ทางปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีส่วนร่วมได้เสียร่วมทำการ พิจารณาได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๔๖ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองเยอรมัน (Ausschluss des Aufhebungsanspruchs) โดยหน่วย งานทางปกครอง มีภาระในการพิสูจน์นำสืบเกี่ยวกับขอบเขตการใช้อำนาจ ของเจ้าหน้าที่ในกรณีพิพาทว่า มีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลกับการพิจารณา ทางปกครองถึงระดับที่ทำให้ผลการพิจารณาเสียความเป็นธรรมหรือไม่<sup>๑๕</sup> (Ursächlichkeit für die Entscheidung)

### ๓. “บทกวาดทอง” ในมาตรา ๒๑ แห่งกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองเยอรมัน

นอกจากเหตุต้องห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ทำการพิจารณาทางปกครองโดย สิ้นเชิง ตามที่กำหนดในมาตรา ๒๐ แล้ว มาตรา ๒๑ แห่งกฎหมายว่าด้วย วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเยอรมัน ยังได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเหตุซึ่งมี สภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง (Besorgnis der Befangenheit) โดยมีลักษณะเป็น “บทกวาดทอง” (allgemeiner Auffangtatbestand) สำหรับกรณีอื่นใดที่มีพฤติการณ์อันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ จะทำการพิจารณาทางปกครองโดยมีอคติหรือปราศจากความเป็นธรรม อันเป็น ผลมาจากสภาพภายในจิตใจ (innere Befangenheit) เชิงอัตวิสัย (subjektiv) โดยต้องปรากฏข้อพิสูจน์ที่มีพยานหลักฐานสนับสนุนและเหตุผลรองรับ (aufgrund feststellbarer Tatsachen begründete Besorgnis) ทั้งนี้ ในการพิจารณาว่ากรณีใดจะถือว่าเจ้าหน้าที่มีเหตุที่อาจทำให้การพิจารณา ทางปกครองไม่เป็นกลางหรือไม่นั้น อาจแยกพิจารณาตามถ้อยคำในกฎหมาย



<sup>๑๕</sup> คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ BVerwGE 69, 269 “เมื่อผลการพิสูจน์พยานหลักฐานไม่อาจยืนยันได้อย่างชัดเจนถึงอิทธิพลของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะ ต้องห้าม อันมีต่อกระบวนการพิจารณาหรือเนื้อหาของคำสั่งการ กรณีจึงไม่ขัดต่อหลักความเป็นกลางตามมาตรา ๒๐” แต่โดยสรุปความจาก “Sollte nach der Ergebnis der Beweisaufnahme eine konkrete – und auch beabsichtigte – Einflussnahme auf das Verfahren oder Inhalt der zutreffenden Sachentscheidung nicht mit hinreichender Sicherheit festzustellen sein, könnte ein Verstoß gegen Art. 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 BayVwVFG nicht angenommen werden” อย่างไรก็ตามก็ ความเห็นทางวิชาการอีกมุมมองหนึ่งมองว่า โดยที่มาตรา ๒๐ เป็นบทบังคับเด็ดขาดที่กฎหมาย สันนิษฐานว่าเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะต้องห้ามจะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ กรณีจึงไม่อาจนำมาตรา ๔๖ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่รองรับผลการปฏิบัติงานของ เจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุบกพร่องในเชิงกระบวนการ แต่ไม่กระทบต่อเนื้อหาของมาตรการในสาระสำคัญ โดยให้การกระทำนั้นยังคงมีผลต่อไปและคู่กรณีไม่อาจ ยกข้อบกพร่องดังกล่าวมาเป็นเหตุให้เพิกถอนผลของการกระทำนั้นมาใช้บังคับได้

ออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนในการพิจารณาเกี่ยวกับปัจจัยหรือเหตุที่อาจกระทบต่อความเป็นกลางในการปฏิบัติหน้าที่ (objektive Grundlageder Besorgnis) ซึ่งคู่กรณีที่ยกประเด็นดังกล่าวขึ้นเป็นข้อต่อสู้ มีหน้าที่ต้องระบุปัจจัยหรือเหตุการณ์แห่งการมีส่วนได้เสียของเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนและพิสูจน์ให้เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรมและเข้าใจได้ (substantiiert dargelegt) เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบโดยองค์กรตุลาการ (einer Nachprüfung zugänglich) โดยจะกล่าวอ้างเลื่อนลอยไม่ได้ ด้วยเหตุนี้ ลำพังความรู้สึกว่าถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม (Das subjektive Empfinden)<sup>๙</sup> หรือการอ้างเหตุโดยทั่วไปที่ไม่มีได้เกี่ยวข้องกับสภาพภายใน เช่น เชื้อชาติ การนับถือศาสนา การเป็นสมาชิกของสมาคม พรรคการเมือง หรือองค์กรหนึ่งองค์กรใด<sup>๑๐</sup> จึงไม่เพียงพอที่จะคัดค้านการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป นอกจากนี้ ระยะเวลาในการพิจารณาเรื่องทางปกครองที่ล่าช้า แม้จะทำให้คู่กรณีเดือดร้อนเสียหาย แต่ถ้าไม่มีข้อเท็จจริงที่แสดงให้เห็นถึงเจตนาของเจ้าหน้าที่ที่จะประวิงเวลาในการวินิจฉัยสั่งการ เพื่อประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใด ก็ไม่อาจนำมาเป็นข้อบ่งชี้ (Indizien) ถึงสภาพภายในของเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่เป็นกลางได้ สำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่เคยแสดงความเห็นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมาย

ในทางใดทางหนึ่งมาก่อน แม้จะเป็นแนวคิดที่มีจุดยืนในทางตรงกันข้ามหรือเป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณี และต่อมาต้องทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องที่เกี่ยวข้องปัญหาข้อกฎหมายนั้น หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดที่ทำให้เชื่อได้ว่า การพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ผู้นั้นจะขาดความเป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม เช่น การยึดติดกับความเห็นเดิมที่ได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว (vorzeitige Festlegung auf eine bestimmte Rechtsauffassung)<sup>๑๑</sup> การรวบรัดการพิจารณาโดยไม่รับฟังคำชี้แจงจากคู่กรณี หรือมิได้มีการสอบสวนพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้อง<sup>๑๒</sup> ก็ไม่อาจถือได้ว่า เหตุดังกล่าวจะกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตเที่ยงธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น การที่เจ้าหน้าที่เคยพิจารณาเรื่องที่จะทำการพิจารณามาก่อนแล้ว โดยเป็นการดำเนินการ

<sup>๙</sup> Kopp/Ramsauer § 21 Rn. 14 “Das subjektive Empfinden, ungerecht behandelt zu werden oder behandelt worden zu sein reicht nicht aus”

<sup>๑๐</sup> OLG Karlsruhe NJW-RR 1988 1354 การที่เจ้าหน้าที่เป็นสมาชิกสโมสรโรดาร์เดียวกันกับคู่กรณี ยังไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีส่วนได้เสียในเรื่องที่จะทำการพิจารณา เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าความใกล้ชิดสนิทสนมเป็นการส่วนตัว (enge Freundschaft) จะทำให้การพิจารณามีความโน้มเอียงไปในทางที่เป็นคุณแก่คู่กรณี

<sup>๑๑</sup> ศาลปกครองสูงสุดแห่งมลรัฐบาเดิน วิทเทินแบร์ก VGH Mannheim NVwZ 2000 235 ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบสัมภาษณ์ โดยกรรมการสอบสัมภาษณ์ท่านหนึ่งเคยลงพิมพ์บทความทางวิชาการที่แสดงความเห็นขัดหรือแย้งกับความเห็นของผู้ฟ้องคดี จึงได้กล่าวในขณะสัมภาษณ์ว่า “คงไม่มีประโยชน์ที่จะดำเนินการสอบต่อไป” (“Die Fortsetzung der mündlichen Prüfung sei an sich sinnlos”) อันถือเป็นกรณีที่เหตุอันควรสงสัยว่ากรรมการสอบดังกล่าวจะทำการพิจารณาโดยมีอคติ เพราะได้กำหนดจุดยืนในทางความคิดไปก่อนที่กระบวนการสอบจะเสร็จสิ้น โดยไม่เปิดโอกาสให้ผู้ฟ้องคดีได้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อหักล้างความเห็นของกรรมการสอบที่มีอยู่เดิม (Äußerung, die für eine einseitige Festlegung in der Sache, noch ehe der Sachverhalt hinreichend geklärt und die Beteiligten angehört worden sind)


<sup>๑๒</sup> พฤติการณ์อื่น ๆ ที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ถือเป็นข้อบ่งชี้ถึงสภาพภายในจิตใจที่เป็นปฏิปักษ์กับคู่กรณี เช่น การกล่าววาจาดูหมิ่นเหยียดหยามในระหว่างการพิจารณาทางปกครอง (“verletzende Äußerungen innerhalb eines Verfahrens” “beleidigende Bemerkung”) (VGH Kassel MedR 2010, 48)) การพูดชักชวนให้คู่กรณีถอนคำร้องโดยไม่เหมาะสม (unangemessenes Bedrängen des Antragsstellers mit dem Ziel der Antragsrücknahme) นอกจากนี้ ในคดีที่ผู้ฟ้องคดีเข้าสอบเพื่อขอรับใบอนุญาตเป็นผู้ตรวจสอบบัญชี แต่ไม่ได้รับการประกาศรายชื่อให้เป็นผู้สอบได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนหนังสือแจ้งผลการสอบ และให้สั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้สอบได้ หรือให้คณะกรรมการตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่ศาลกำหนด ซึ่งมีประเด็นข้อโต้แย้งประการหนึ่งขึ้นสู่การพิจารณาของศาลปกครองแห่งสหพันธ์ฯ ในชั้นการพิจารณาทบทวนผลการสอบตามคำร้องของผู้ฟ้องคดี (Überdenkungsverfahren หมายเหตุ เทียบได้กับการอุทธรณ์ผลการสอบแข่งขัน) ซึ่งต้องมีการตรวจสอบใหม่ การประเมินผลการสอบข้อเขียนสมควรที่จะกระทำโดยกรรมการตรวจสอบข้อสอบที่ไม่เคยพิจารณาผลการสอบข้อเขียนของผู้ฟ้องคดีมาก่อน เนื่องจากไม่อาจตัดโอกาสที่กรรมการชุดเดิมจะได้รับอิทธิพลจากผลการตรวจสอบในครั้งที่แล้ว ซึ่งไม่เป็นคุณแก่ผู้ฟ้องคดีได้ ไม่ว่าจะโดยรู้สำนึกในผลแห่งการกระทำนั้นหรือไม่ก็ตาม “die erneute Bewertung der Arbeit müsse von zwei Prüfern vorgenommen werden, die an der angegriffenen Bewertung nicht beteiligt gewesen seien. Bei einer (völligen) Neubewertung der Aufsichtsarbeit durch die bisherigen Prüfer sei nicht auszuschließen, daß sie sich - sei es bewußt oder unbewußt - nicht doch vom negativen Ergebnis ihrer früheren Bewertung beeinflussen ließen” ในประเด็นนี้ ศาลปกครองแห่งสหพันธ์ฯ วินิจฉัยว่า ลำพังพฤติการณ์ที่กรรมการตรวจสอบคนเดิมต้องตรวจสอบใหม่อีกครั้ง เนื่องจากผลการตรวจสอบข้อสอบในครั้งก่อนถูกศาลพิพากษาว่ามีข้อบกพร่อง ไม่อาจรับฟังเป็นที่ยุติได้ว่า ในการดำเนินการตรวจสอบครั้งใหม่กรรมการดังกล่าวจะพิจารณาโดยมีอคติ Der Umstand allein, daß Prüfer eine Prüfungsleistung erneut beurteilen müssen, etwa weil ihre erste Entscheidung durch gerichtliche Entscheidung als fehlerhaft beanstandet worden ist, rechtfertigt nicht den Schluß, sie seien nunmehr voreingenommen (คำพิพากษาศาลปกครองแห่งสหพันธ์ฯ BVerwGE 91, 262 – 276)



ตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้หรือตามที่ได้รับมอบหมาย แม้จะถือได้ว่าเป็นผู้มีส่วนรู้เห็นในข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นแล้ว แต่เมื่อเป็นการรู้เห็นเหตุการณ์ในหน้าที่ (innerhalb seiner amtlichen Eigenschaft) และไม่ปรากฏชัดเจนโดยมีพยานหลักฐานสนับสนุนว่าการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวจะมีอิทธิพลต่อเรื่องที่จะทำการพิจารณาหรือต่อบุคคลที่เกี่ยวข้องแต่อย่างใด จึงไม่อาจถือได้ว่า เจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีเหตุที่จะทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ (Kopp/Ramsauer § 21 Rn. 18 Grundsätzlich kein Ablehnungsgrund liegt vor, wenn ein Amtsträger in der Sache bereits vorher tätig war und er nunmehr nochmals in der Sache zu entscheiden hat) สำหรับเหตุหรือปัจจัยที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า มีผลกระทบต่อการใช้ปฏิบัติโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมของเจ้าหน้าที่ เช่น ความผูกพันฉันมิตร

(freundschaftliche Verbundenheit) ความเป็นศัตรูหรือความโกรธเคืองกัน อย่างรุนแรง (Abneigung oder Feindschaft) ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ (wirtschaftliches Interesse) เป็นต้น และเมื่อพิจารณาจนได้ข้อยุติแล้วว่า เจ้าหน้าที่ที่มีพฤติการณ์อันชวนให้เกิดความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ก็ต้องพิจารณาในขั้นตอนต่อไปว่า ปัจจัยหรือเหตุข้างต้นมีความสัมพันธ์หรือแนวโน้มที่จะส่งผลต่อการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใด โดยพิจารณาจากมุมมองของคู่กรณีที่เป็นวิญญูชน เป็นสำคัญ (Perspektive des vernünftigen Beteiligten) เนื่องจากมาตรา ๒๑ มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อครหาว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ในการแสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น โดยเบียดบังหรือคุกคามประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น หากเหตุหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดภาวะการมีส่วนได้เสีย ซึ่งตามลักษณะโดยสภาพแล้ว “อาจ” ทำให้การใช้ดุลพินิจ “ส่อ” (böser Schein) ไปในทางที่มีอคติหรือความลำเอียง ก็เพียงพอที่จะถือได้ว่าเจ้าหน้าที่มีลักษณะต้องห้ามในการพิจารณาทางปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว แต่ทั้งนี้ คำพิง “ความคาดหมาย” หรือ “ความเกรงกลัว” ที่เป็นลักษณะภายในจิตใจ ซึ่งไม่มีหลักฐานสนับสนุนก็ไม่อาจให้นำมาในการพิสูจน์ความสัมพันธ์หรือแนวโน้มที่เจ้าหน้าที่จะพิจารณาเรื่องในทางที่เป็นคุณและเป็นโทษแก่คู่กรณีได้เช่นกัน<sup>๑๓</sup>

#### ๔. ข้อสรุป

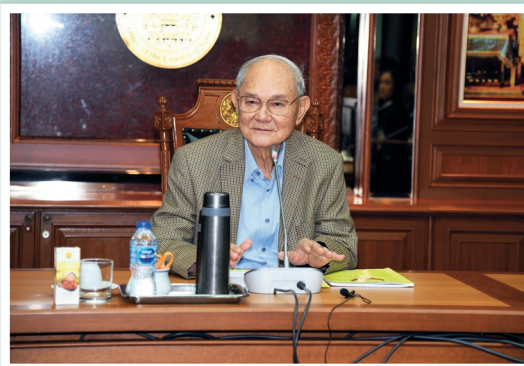
กล่าวโดยสรุป ตามแนวทางคำพิพากษาศาลปกครองและความเห็นในทางวิชาการของเยอรมัน การที่เจ้าหน้าที่มีส่วนร่วมในการพิจารณาทางปกครองเรื่องเดียวกันในหลายขั้นตอน ก่อนที่จะมีการออกคำสั่งทางปกครอง (Vorbefassung des Sachverhalts als Befangenheitsgrund) ไม่อาจถือเป็นหลักการได้ว่า เหตุตามข้อเท็จจริงดังกล่าวจะมีผลทำให้การพิจารณาของเจ้าหน้าที่ผู้นั้น ขาดความเป็นกลางหรือไม่สุจริตเที่ยงธรรม หากแต่ต้องปรากฏพฤติการณ์เพิ่มเติมที่บ่งชี้ถึงสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ที่ยังผูกติดหรือยึดมั่นถ้อยมั่นกับความเห็นเดิมที่ได้วินิจฉัยสั่งการไปแล้ว (einseitige Festlegung bestimmter Ansicht) ทำให้ไม่อาจรักษาระยะห่างที่เหมาะสมระหว่างความเห็นส่วนตัวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ (Wahrung der gebotenen Distanz zur Sachentscheidung) 

<sup>๑๓</sup> สำหรับผลของการมีส่วนร่วมในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ซึ่งมีเหตุแห่งความไม่เป็นกลาง โปรดดูข้อ ๒ ตอนท้าย





**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** โดยศูนย์ปฏิบัติการต่อต้านการทุจริต จัดโครงการพัฒนาองค์ความรู้เชิงสร้างสรรค์ให้กับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เรื่อง การเสริมสร้างความรู้ด้านคุณธรรม จริยธรรม เพื่อต่อต้านการทุจริต โดยมีพระครูสังฆรักษ์ศักดิ์ดา สุนทรโร วัดธรรมามิขุ (วัดไร่ป่า) อำเภอเมือง จังหวัดตราด เป็นองค์บรรยายธรรม เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า)



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** โดยคณะกรรมการจัดการความรู้ (KMC) จัดกิจกรรมการถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ เรื่อง ปฎิรูปกฎหมาย... เริ่มที่ปฎิรูป Mindset โดยมีนายมิชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ เป็นวิทยากร ผู้เข้าร่วมกิจกรรมประกอบด้วย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า)



**นายเขวง ไทยยิ่ง กรรมการร่างกฎหมายประจำ** ให้การต้อนรับคณะผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตรประกาศนียบัตรกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๔๖ จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ในการเข้าศึกษาดูงานและฝึกภาคปฏิบัติด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๑๓ และวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารท่าช้างวังหน้า)

# ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติ ผลิตภัณฑ์สมุนไพร พ.ศ. ....

เนื่องจากปัจจุบันการควบคุมและกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพรต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยยาและกฎหมายว่าด้วยอาหาร ซึ่งกฎหมายดังกล่าวยังไม่เหมาะสมกับการควบคุมและกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพร รวมทั้งไม่สอดคล้องต่อการส่งเสริมและพัฒนาผลิตภัณฑ์สมุนไพร จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพรเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายสมุนไพรแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับสมุนไพรทั้งระบบ ให้มีคณะกรรมการผลิตภัณฑ์สมุนไพรทำหน้าที่ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในการกำหนดหลักเกณฑ์เพื่อควบคุมและกำกับดูแลผลิตภัณฑ์สมุนไพร ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขออนุญาตและการอนุญาตในการประกอบกิจการผลิต นำเข้า หรือขายผลิตภัณฑ์สมุนไพร กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนตำรับผลิตภัณฑ์สมุนไพรและการแจ้งรายละเอียดและการจัดแจ้งผลิตภัณฑ์สมุนไพร รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาผลิตภัณฑ์สมุนไพรและการควบคุมผลิตภัณฑ์สมุนไพรโดยกำหนดลักษณะของผลิตภัณฑ์สมุนไพรที่ห้ามผลิต นำเข้า หรือขาย หรือลักษณะของผลิตภัณฑ์สมุนไพรปลอม มาตรฐานหรือเสื่อมคุณภาพ นอกจากนี้ ได้กำหนดห้ามผู้รับอนุญาตผลิตผลิตภัณฑ์สมุนไพรในระหว่างที่ผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการประจำสถานไม่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ และห้ามผู้มีหน้าที่ปฏิบัติการทำหน้าที่หลายแห่งในเวลาเดียวกัน ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าผลิตภัณฑ์สมุนไพรนั้นไม่มีคุณภาพ ไม่มีประสิทธิภาพ หรือไม่ปลอดภัยให้มีอำนาจในการสั่งให้ผู้รับอนุญาตผลิตหรือนำเข้า ผู้รับใบสำคัญการขึ้นทะเบียนตำรับผลิตภัณฑ์สมุนไพร ผู้รับใบแจ้งรายละเอียด หรือผู้รับใบจดแจ้งส่งเอกสารหรือหลักฐานเพื่อพิสูจน์คุณภาพ ประสิทธิภาพ หรือความปลอดภัย ตลอดจนกำหนดให้มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาต เพิกถอนใบอนุญาต หรือไม่ต่อใบอนุญาตได้ ในกรณี หากผู้ไม่ได้รับอนุญาต หรือไม่ได้รับการต่อใบอนุญาต หรือถูกสั่งพักใบอนุญาต หรือเพิกถอนใบอนุญาต สามารถอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวได้ตามสิทธิ สำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนด โดยโทษในแต่ละฐานความผิดมีทั้งโทษจำคุก และโทษปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การมีหลักเกณฑ์คุ้มครองผู้บริโภคโดยควบคุมการผลิต นำเข้า และส่งออกผลิตภัณฑ์สมุนไพร และส่งเสริมผู้ประกอบการรายเล็กให้มีศักยภาพในการผลิตและการแข่งขันทางการค้ากับผู้ประกอบการรายใหญ่ได้ พร้อมทั้งส่งเสริมให้มีการวิจัยและพัฒนาผลิตภัณฑ์สมุนไพรให้มีคุณภาพและความปลอดภัยในระดับเป็นที่ยอมรับของสากล อันจะนำไปสู่การเพิ่มศักยภาพในระดับประเทศให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้มากยิ่งขึ้น

