



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๓ กุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๕๘

www.krisdika.go.th



Smart Nation ชาติอัจฉริยะ

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ

หีบห่อหรือซองบุหรี่แบบเรียบง่าย
Plain Cigarette Packaging



นายดิศทัต โทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานเปิดการสัมมนา เรื่อง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่แผนปฏิบัติราชการ และการปฏิรูปการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ ลำพวา อัมพวา รีสอร์ท จังหวัดสมุทรสงคราม การสัมมนาจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารทุกระดับ ผู้กำกับดูแลตัวชี้วัดและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเป้าหมายตัวชี้วัดการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ของสำนักงานฯ ตลอดจนแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติราชการ และร่วมกันปรับปรุงแผนปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรและกรอบคำรับรองการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการสื่อสารเพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติในระดับปฏิบัติต่อไป

บทบรรณาธิการ

เราทุกคนคงคุ้นเคยกันดีกับคำว่า Smart Phone หากใครไม่มีใช้ในตอนนี้คงตกยุค คุยกับเพื่อนไม่รู้เรื่อง แต่คำว่า Smart Nation คงมีน้อยคนที่จะรู้จัก กฎศกษาสารฉบับนี้ จะพาไปรู้จักกับ Smart Nation ผู้ริเริ่มคือประเทศสิงคโปร์นั่นเอง บทความเรื่อง Smart Nation จะทำให้เราเห็นถึงแนวคิดที่มุ่งไปข้างหน้า ไม่หยุดนิ่งของสิงคโปร์ ทำสิ่งที่ไม่คิดว่า จะทำได้ให้เป็นจริง โดยนำเอาระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ มาใช้ในการอำนวยความสะดวกให้กับกิจกรรมของรัฐ และการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน โดยใช้ชุมชนเมืองในเขตทะเลสาบจูกลงเป็นพื้นที่นำร่องแห่งแรก Smart Nation มีอะไรบ้าง ติดตามได้ในบทความเรื่องแรก

สาระทางด้านกฎหมายคงถูกใจผู้ไม่สูบบุหรี่หลายท่าน นั่นคือเรื่อง “หีบห่อหรือซองบุหรี่แบบเรียบง่าย” ซึ่งออกเป็นกฎหมายใช้บังคับในประเทศออสเตรเลีย เพื่อลดความน่าสนใจของซองบุหรี่ต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน และเพิ่มความตระหนักรู้ในพิษภัยของบุหรี่ จากภาพ มีรายงานผลการวิจัยว่า หลังจากกฎหมายใช้บังคับ ปริมาณการขายบุหรี่ยลดลงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึงร้อยละ ๓.๔ เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า และสถิติตัวเลขการสูบบุหรี่ของเยาวชนรายใหม่ก็ลดลงด้วย อย่างไรก็ดี มีประเทศผู้ผลิตบุหรี่หลายประเทศได้รวมตัวกันคัดค้านกฎหมายดังกล่าว ซึ่งขณะนี้ข้อพิพาทดังกล่าวยังอยู่ในการพิจารณาของ WTO

เรื่องน่ารู้เป็นเรื่อง “ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง” ของกรมการร่างกฎหมายประจำ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ต่อจากฉบับที่แล้ว โดยกล่าวถึงแนวทาง หลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรอง ระยะเวลา และเหตุแห่งการทบทวนกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องอย่างจริงจัง ส่วนอีกเรื่อง เป็นผลการดำเนินงานของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในการที่จะอำนวยความสะดวกในการขออนุมัติอนุญาตแก่ประชาชน โดยได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่...) พ.ศ.

สื่อบทพิเศษเป็นบทความเรื่อง ค่าเสียหายเชิงลงโทษ โดย รองเลขาธิการฯ นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล ได้นำเสนอแนวคิดของการมีหลักกฎหมายค่าเสียหายเชิงลงโทษว่าต่างจากหลักค่าสินไหมทดแทนของประมวลกฎหมายแพ่งอย่างไร เป็นแนวคิดของกฎหมายเชิงเศรษฐศาสตร์และกฎหมายคอมมอนลอว์เปรียบเทียบกัน น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง กฎศกษาสารจะนำสาระความรู้ดี ๆ มาแนะนำของท่านผู้อ่านเช่นนี้ อย่าลืมหาคำตอบกันต่อไป พบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

บทความ ข้อความ หรือความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฎศกษาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฎศกษาสารและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

สารบัญ

- ๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ
Smart Nation (ชาติอัจฉริยะ)
- ๔ กฎหมายต่างประเทศ
หีบห่อหรือซองบุหรี่แบบเรียบง่าย
(Plain Cigarette Packaging)
- ๗ เรื่องน่ารู้
การอำนวยความสะดวกในการอนุมัติอนุญาต
แก่ประชาชน
- ๑๐ สื่อบทพิเศษ
ค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages)
- ๒๐ เรื่องน่ารู้
ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง
- ๒๕ ความเห็นทางกฎหมาย
ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฎศกษาสาร
ที่นำเสนอ
- ๒๖ เกร็ดการร่างกฎหมาย
บทหลัง การล้างมลทินกับการพระราชทานอภัยโทษ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายดิศทัต โตตระกิตย์

เลขาธิการคณะกรรมการกฎศกษาสาร

นายธรรมนิตย์ สุมนต์กุล

นายนิพนธ์ อกะมี

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฎศกษาสาร

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฎศกษาสาร

กองบรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ นายนพดล เกร็ดฤกษ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์

นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์

นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำนุวัฒน์

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกลิณี แสนสุวรรณ

นางชุตินา ไหมน้อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฎศกษาสาร

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

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

Smart Nation (ชาติอัจฉริยะ)

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ในขณะที่ประเทศไทยกำลังดำเนินนโยบายที่จะนำประเทศไทยไปสู่ Digital Economy (เศรษฐกิจดิจิทัล) ประเทศเพื่อนบ้านอย่างประเทศสิงคโปร์ โดยหน่วยงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยีโทรคมนาคมของสิงคโปร์ (Infocomm Development Authority of Singapore หรือ IDA) ก็กำลังดำเนินแผนการพัฒนาประเทศให้กลายเป็น Smart Nation ชาติแรกของโลก จากแนวคิดที่เป็นแผนการพัฒนาให้ไปสู่การปฏิบัติจริงในปีี้ แผนการดังกล่าวจะอาศัยระบบคอมพิวเตอร์และเทคโนโลยีต่าง ๆ อย่างเต็มที่ในการดำเนินการ และอำนวยความสะดวกให้กับกิจการของรัฐและชีวิตประจำวันของประชาชน โดยจะใช้เขตทะเลสาบจูลองซึ่งเป็นชุมชนเมืองใหม่อยู่ห่างจากใจกลางเมือง โดยใช้เวลาเดินทางราว ๔๐ นาที เป็นเขตนำร่องแห่งแรกตามแผนพัฒนาจะประกอบด้วยโครงการหลายโครงการ เช่น โครงการติดตั้งกล่องเซ็นเซอร์ตามพื้นที่ต่าง ๆ เช่น เสาไฟบนถนน หรือป้ายรอรถประจำทาง ซึ่งจะสามารถตรวจวัดมลพิษในอากาศ ปริมาณน้ำฝน และระบุพื้นที่ที่มีการจราจรติดขัดได้ นอกจากนี้ ยังมีระบบตรวจสอบว่าถังขยะที่ใดเต็ม และมีระบบเตือนให้ผู้คนที่ทิ้งขยะไม่เป็นที่ให้นำขยะไปทิ้งลงถัง

โครงการมายทรานสปอร์ตแอป ซึ่งเป็น Application ที่คนสิงคโปร์สามารถวางแผนการเดินทาง และส่งสัญญาณเตือนเมื่อผู้กำลังจะเดินทางถึงป้ายรถโดยสารประจำทางหรือรถไฟที่ต้องการ

โครงการรถยนต์ไร้คนขับที่ทดลองนำไปวิ่งในเขตทะเลสาบจูลอง มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ และมหาวิทยาลัยนันทยางเทคโนโลยีคอล และจะทดลองนำไปวิ่งบนทางสาธารณะในปีี้ โดยจะใช้กล่อง ๔ ตัวในการจำลองแผนที่สามมิติรอบ ๆ คันรถขึ้นมา ทำให้สามารถหลบหลีกสิ่งกีดขวางและวิ่งในเลนรถได้อย่างไม่มีปัญหาแต่อย่างใด ซึ่งเมื่อพลังงานใกล้จะหมดมันจะวิ่งเข้าไปที่สถานีชาร์จไฟได้อย่างอัตโนมัติ แล้ววิ่งกลับมารับผู้โดยสารต่อได้ทันทีอย่างรวดเร็ว มีการจำกัดความเร็วในการวิ่งอยู่ที่ ๒๕ กิโลเมตรต่อชั่วโมง

โครงการใช้บัตรประจำตัวเพียงใบเดียวในการชำระเงินทุกอย่าง โดยจะนำข้อมูลบัตรเครดิตทุกใบไปลงไว้ในบัตรเดียวเพื่อไม่ให้ประชาชนต้องพกบัตรหลายใบ


การที่สิงคโปร์เป็นสังคมผู้สูงอายุ ทำให้รัฐบาลต้องให้ความสำคัญกับคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ จึงมีโครงการทดสอบมอนิเตอร์ผู้สูงอายุเพื่อติดตามความเคลื่อนไหว หากเกิดมีสิ่งผิดปกติไปจากชีวิตประจำวันก็จะส่งสัญญาณเตือนผู้ดูแลหรือเพื่อนบ้านทันที และระบบการแพทย์ทางไกลจะช่วยให้ผู้ป่วยกับแพทย์ติดต่อกันได้แบบออนไลน์ นักจิตบำบัดจะช่วยเพิ่มระดับการดูแลสุขภาพที่บ้านสำหรับผู้สูงอายุได้อีกด้วย

นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในแผนพัฒนาประเทศ Smart Nation รัฐบาลจะเปิดฐานข้อมูลให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแบ่งปันข้อมูล โดยมูลนิธิ

วิจัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National Research Foundation) หน่วยงานด้านการจัดการที่ดินสิงคโปร์ (Singapore Land Authority) และหน่วยงานด้านการพัฒนาเทคโนโลยี โทรคมนาคมของสิงคโปร์ (IDA) ร่วมกันจัดทำโครงการเมืองจำลองสิงคโปร์ (Virtual Singapore project) โดยการพัฒนาแผนที่สามมิติแบบบูรณาการ แบ่งข้อมูลและข่าวสารออกเป็นชั้น เช่น สิ่งปลูกสร้าง ที่ดิน และสิ่งแวดล้อม ลองจินตนาการดูว่าเพียงแค่เราแตะที่แผนที่ก็จะรู้ข้อมูลข่าวสารของทุกคนที่ไว้ในพื้นที่นั้น และใคร ๆ ก็สามารถแบ่งปันข้อมูลกันได้ เช่น พบเห็นสัตว์ เกิดอุบัติเหตุทางจราจร อันตรายที่อาจเกิดขึ้นกับนักปั่นจักรยาน หรือแม้แต่ร้านอาหารดี ๆ

นี่เป็นเพียงไม่กี่ตัวอย่างของการพัฒนาสิงคโปร์ให้เป็น Smart Nation อย่างเต็มรูปแบบ อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ยังคงมีความกังวลเกี่ยวกับระบบรักษาความปลอดภัยด้านไอที การละเมิดความเป็นส่วนตัว และงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการนี้ ซึ่งทางโฆษกของหน่วยงาน IDA ได้ชี้แจงว่า คณะที่ปรึกษาจะต้องมีการหารือว่าจะปกป้องและจัดการข้อมูลและความเป็นส่วนตัวของประชาชนได้อย่างไร

ทั้งนี้ สิงคโปร์ได้วางโครงข่ายพื้นฐานของชาติอัจฉริยะด้วยการติดตั้งเครือข่ายอินเทอร์เน็ตความเร็ว 1GB ไว้

ทั่วประเทศ ในราคาเพียง ๕๐ เหรียญสิงคโปร์ หรือประมาณ ๑,๒๘๐ บาทต่อเดือน นอกจากนี้ สิงคโปร์ยังวางแผนติดตั้ง wireless hotspot ไว้ในกล่องเซ็นเซอร์ต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ผู้ใช้งานสมาร์ทโฟนและแท็บเล็ตอีกด้วย 

ที่มา : <http://www.wegointer.com/2014/06/สิงคโปร์เปิดเผยแผนพัฒนา/>

<http://www.ida.gov.sg/blog/insg/featured/smart-nation-vision-for-singapore/>

<http://www.springnews.co.th/program/news/scoop/164102>

<http://www.siamget.com/news/6548>

<http://www.thairath.co.th/content/431120>

<http://www.manager.co.th/Cyberbiz/ViewNews.aspx?NewsID=958000006011>



หีบห่อหรือซองบุหรี่แบบเรียบง่าย (Plain Cigarette Packaging)

ณัฐธินิชา เลอฟิลิเบิร์ต*

๑. ความเป็นมา

การกำหนดเรื่องหีบห่อหรือซองของบุหรี่แบบเรียบง่ายเริ่มจากประเทศออสเตรเลีย โดยการออกกฎหมาย Plain Packaging Act 2011 ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อลดความน่าสนใจของซองบุหรี่ต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งเยาวชน และเพิ่มความชัดเจนของภาพกราฟิกเพื่อเตือนเรื่องสุขภาพ และเป็นการปฏิบัติตามคู่มือขององค์การอนามัยโลก Framework Convention on Tobacco Control Guidelines (FCTC) ที่ได้รับความเห็นชอบในที่ประชุมองค์การอนามัยโลก ใน FCTC กำหนดว่า ประเทศสมาชิก “ควรจะพิจารณาเรื่องการใช้... หีบห่อแบบเรียบง่าย” อนึ่ง แม้จะมีความพยายามวิงวอนของบริษัทผลิตบุหรี่ เช่น Phillip Morris รัฐสภาของประเทศออสเตรเลียก็ลงมติผ่านร่างกฎหมายดังกล่าวจนมีผลบังคับใช้ในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ หลังจากประเทศออสเตรเลียบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว มีงานวิจัยที่ทำการสำรวจความมีประสิทธิภาพของกฎหมายต่อผู้บริโภค โดยผลงานวิจัยที่น่าสนใจ ได้แก่ รายงานทางสถิติของ Australian Bureau of Statistic ที่แสดงให้เห็นว่าปริมาณการขายบุหรีลดลงมากที่สุดเป็นประวัติการณ์ถึงร้อยละ ๓.๔ ใน พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อเทียบกับปริมาณการขายในปีก่อนหน้า นอกจากนี้ตัวเลขทางสถิติของปริมาณการขาย ยังมีสถิติตัวเลขการสูบบุหรีของเยาวชนรายใหม่ที่ลดลงด้วย ทำให้บางประเทศในสหภาพยุโรป เช่น ประเทศไอร์แลนด์ สหราชอาณาจักร และประเทศฝรั่งเศส พิจารณาที่จะเสนอกฎหมาย Plain Cigarette Packaging ในประเทศของตนเช่นเดียวกัน

๒. วิวัฒนาการและกฎหมายปัจจุบันของออสเตรเลียที่เกี่ยวข้องกับบุหรี

คำเตือนด้านสุขภาพทางหีบห่อบรรจุบุหรีในประเทศออสเตรเลียมีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๖ โดยกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับในแต่ละมลรัฐและดินแดนภายใต้การปกครองของออสเตรเลีย คำเตือนด้านสุขภาพที่ว่า “การสูบบุหรีเป็นอันตราย” นั้น ได้ถูกขยายให้มีขนาดใหญ่มากขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นขนาดร้อยละ ๑๕ ของหีบห่อบรรจุบุหรี

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ประเทศออสเตรเลียได้ออกระบบการกำหนดคำเตือนด้านสุขภาพบนภาชนะหีบห่อบุหรีเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าคำเตือนด้านสุขภาพนั้นมีประสิทธิภาพตามกฎหมาย Trade Practices (Consumer Product Information Standards) (Tobacco) Regulation 1994 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกภายใต้กฎหมายแม่บท Competition and Consumer Act 2011 ได้กำหนดให้มีคำเตือนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๒๕ ในด้านหน้าของหีบห่อบรรจุ ระบุรายละเอียดของข้อมูลด้านสุขภาพ และคำเตือนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๓๓ ในด้านหลังของหีบห่อบรรจุบุหรี ระบุข้อมูลเรื่องปริมาณทาร์ นิโคติน และคาร์บอนมอนอกไซด์ในบุหรี และเบอร์โทรศัพท์สำหรับผู้บริโภคที่ต้องการข้อมูลเรื่องผลกระทบต่อสุขภาพของการสูบบุหรี

สำหรับกฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับบุหรีซึ่งกำหนดให้มีคำเตือนด้านสุขภาพบนซองบุหรี คือ กฎหมาย Competition and Consumer (Tobacco)

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Information Standard 2011^๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๕ และมีการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เกี่ยวกับมาตรฐานการใส่คำเตือน ภายใต้ Competition and Consumer (Tobacco) Information Standard 2012 (No. 1) โดยกำหนดให้มีคำเตือนว่า “การสูบบุหรี่เป็นสาเหตุของโรคหัวใจ” และนับตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นมา ผลิตภัณฑ์บุหรี่ที่ขายในออสเตรเลียต้องแสดงคำเตือนด้านสุขภาพ โดยกำหนดให้มีลักษณะสำคัญ ดังนี้

- คำเตือนด้านสุขภาพสำหรับบุหรี่ที่มีการบริโภคมากที่สุด ต้องมีภาพประกอบ คำเตือน และคำอธิบายที่รูปภาพ

- ให้มีการเวียนใช้คำเตือนด้านสุขภาพตามที่กระทรวงสาธารณสุขกำหนด โดยจะต้องเปลี่ยนทุก ๆ ๑๒ เดือน

- เพิ่มขนาดภาพประกอบของคำเตือนด้านสุขภาพเป็นร้อยละ ๗๕ ของด้านหน้าของบุหรี่

- กำหนดให้ขนาดของคำเตือนคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๙๐ ของด้านหลังของบุหรี่ และร้อยละ ๗๕ ในกรณีผลิตภัณฑ์อื่นที่เกี่ยวข้องกับบุหรี่

หลังจากกฎระเบียบเรื่องคำเตือนด้านสุขภาพบนซองบุหรี่มีผลบังคับใช้ รัฐบาลออสเตรเลียได้ออกกฎหมายจำกัดการโฆษณาขายบุหรี่ทางอินเทอร์เน็ต เพิ่มอัตราภาษีบุหรี่ และการเพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้ลักลอบนำบุหรี่เข้าประเทศ^๒ แต่เนื่องจากอัตราการสูบบุหรี่ของนักสูบหน้าใหม่ยังคงไม่ลดลง การสูบบุหรี่ยังคงเป็นสิ่งเท่และยี่ห้อของบุหรี่ที่สูบเองก็เป็นสิ่งบ่งบอกสถานะของคนสูบ ประกอบกับคำเตือนทางสุขภาพก็ไม่ได้ทำให้นักสูบหน้าเก่าเลิกสูบบุหรี่ รัฐบาลจึงพิจารณาหามาตรการใหม่ ๆ ที่จะช่วยลดอัตราการสูบบุหรี่ลง อันเป็นที่มาของการออกกฎหมาย Tobacco Plain Packaging Act 2011 มีสาระสำคัญดังนี้

(๑) กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกประเภทต้องบรรจุในกล่องสีเขียวเข้ม ในลักษณะที่เหมือนกัน และมีรูปภาพของโรคที่เกิดจากการสูบบุหรี่

(๒) กำหนดห้ามการใช้เครื่องหมายไม่ว่าจะที่ได้ในภาชนะบรรจุบุหรี่ หรือเครื่องหมายที่ได้รับอนุญาตให้ปรากฏตามภาชนะบรรจุบุหรี่ ได้แก่

(ก) ยี่ห้อ ธุรกิจ หรือชื่อบริษัทสำหรับสินค้า บุหรี่ และชื่อที่ต่างไปจากปกติของบุหรี่

(ข) ข้อกำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(ค) เครื่องหมายการค้าหรือเครื่องหมายใด ๆ ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมาย

๓. การคัดค้านการใช้หีบห่อบุหรี่แบบเรียบง่ายในองค์การการค้าโลก (WTO)

หลังจากการบังคับใช้กฎหมายหีบห่อบุหรี่แบบเรียบง่ายของประเทศออสเตรเลีย ประเทศผู้ผลิตบุหรี่หลายประเทศ อาทิ คิวบา ฮอนดูรัส และสาธารณรัฐโดมินิกัน รวมตัวกันคัดค้านกฎหมายดังกล่าว โดยอ้างว่ากฎหมายดังกล่าวทำลายสิทธิทางการค้า กล่าวคือ สิทธิในการขายสินค้า รายละเอียดของข้อพิพาทดังกล่าว^๓ คือ ประเทศผู้ผลิตบุหรี่อ้างว่า ออสเตรเลียออกกฎหมายที่ขัดต่อบทบัญญัติในความตกลง TRIPS^๔ ได้แก่ ข้อ ๑๕.๔ ที่กำหนดว่าลักษณะของสินค้าหรือบริการที่มีเครื่องหมายการค้าจะต้องไม่อยู่ในลักษณะที่ขัดต่อการจดทะเบียนเครื่องหมายการค้า และข้อ ๑๖.๑ ที่กำหนดว่าเจ้าของเครื่องหมายการค้าเป็นผู้มีสิทธิแต่เพียงผู้เดียวในการป้องกันบุคคลที่สามที่ไม่ได้รับอนุญาตจากการใช้เครื่องหมายการค้าที่เหมือนกัน หรือใช้สัญลักษณ์สำหรับสินค้าหรือบริการที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับเครื่องหมายที่ได้ทำการจดทะเบียนไว้แล้ว ทั้งนี้ จนถึงปัจจุบันข้อพิพาทดังกล่าวยังไม่ได้รับการตัดสินโดย WTO

นอกจากข้อพิพาทที่เกิดขึ้นในระดับองค์การการค้าโลก บริษัทผลิตบุหรี่ขนาดใหญ่อย่าง Phillip Morris ได้ใช้ช่องทางของสนธิสัญญาทวิภาคีด้านการลงทุน (Bilateral Investment Treaty) โต้แย้งการออกกฎหมายของออสเตรเลียว่าขัดต่อสนธิสัญญาด้านการลงทุนดังกล่าว

^๑ <http://www.comlaw.gov.au/Details/F2011L02766>

^๒ <http://www.health.gov.au/internet/main/publishing.nsf/Content/tobacco-plain>

^๓ http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds435_e.htm

^๔ http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm3_e.htm#2



หรือบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะต้องได้รับสิทธิหรือผลประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น^๕

๔. บทวิเคราะห์สรุป

กฎหมายว่าด้วยซองบุหรี่แบบเรียบง่ายของออสเตรเลียมีวัตถุประสงค์สองประการคือ (๑) เพื่อลดความน่าสนใจของผลิตภัณฑ์บุหรี่ต่อผู้บริโภค โดยเพิ่มประสิทธิภาพของคำเตือนด้านสุขภาพและลดความสามารถของหีบห่อบรรจุในการชักนำ และ (๒) เพื่อให้สุขภาพของประชาชนดีขึ้นและเป็นการปฏิบัติตามคู่มือขององค์การอนามัยโลก (Framework Convention on Tobacco Control (FCTC) Guidelines) ที่ได้รับความเห็นชอบในที่ประชุมองค์การการค้าโลก FCTC ซึ่งกำหนดว่า ประเทศสมาชิก “ควรพิจารณาเรื่องการใช้... หีบห่อแบบเรียบง่าย” และผลกระทบของข้อโต้แย้งที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวกำลังเป็นที่จับตาของหลายประเทศ หากคำตัดสินข้อพิพาทระหว่างประเทศสมาชิกองค์การการค้าโลกออกมาในทิศทางที่สนับสนุนการใช้มาตรการดังกล่าว ก็เป็นที่เชื่อได้ว่าประเทศสมาชิกอีกหลายประเทศจะหันมาใช้มาตรการหีบห่อแบบเรียบง่าย (plain packaging) ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยที่อาจนำเอามาตรการดังกล่าวมาพิจารณา เนื่องจากมีรายงานการวิจัยที่น่าเชื่อถือสนับสนุนว่ากฎหมายว่าด้วยซองบุหรี่แบบเรียบง่ายส่งผลให้จำนวนผู้สูบบุหรี่หน้าใหม่ลดลงอย่างไรก็ตาม ข้อพิพาทในองค์การการค้าโลกคงจะยังไม่มีการสรุปในเร็ววันนี้ ประกอบกับข้อยกเว้นของ TRIPS^๖ กรณีของประโยชน์สาธารณะนั้น ในอดีตมีการตีความให้หมายถึง ความมั่นคงหรือจริยธรรม โดยยังไม่เคยตีความขยายให้ครอบคลุมถึงเรื่องสุขภาพและสิ่งแวดล้อมด้วย ดังนั้น คำตัดสินข้อพิพาทเรื่อง Plain Packaging จะเป็นคดีตัวอย่างที่จะกำหนดขอบเขตว่ารัฐบาลสามารถปฏิเสธสิทธิของบริษัทในการใช้เครื่องหมายทางการค้าของตนในการแยกแยะสินค้าของตนออกจากสินค้าอื่นได้มากน้อยเพียงใด ซึ่งยังคงเป็นเรื่องที่ต้องจับตาดูความคืบหน้ากันต่อไป

วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ (หลังจากมีการประกาศว่าจะออกกฎหมาย Plain Packaging ในประเทศออสเตรเลีย) Phillip Morris Asia Limited (“PMA”) เข้าซื้อหุ้นของ Phillip Morris (Australia) Limited (“PML”) ที่ผลิต ทำการตลาด และจัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบในประเทศออสเตรเลีย โดย PMA ได้เรียกร้องให้มีการพิจารณาทบทวนกฎหมายดังกล่าว ภายใต้สนธิสัญญาทวิภาคีด้านการลงทุนระหว่างออสเตรเลียกับฮ่องกง และมีการร้องขอให้มีการใช้อินญาโตตุลาการภายใต้ Arbitration Rules of the United Nations Commission on International Trade Law โดยกล่าวหาว่า กฎหมายเกี่ยวกับซองบุหรี่อย่างเรียบง่าย หรือ Plain Packaging นั้นตัดทอนสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาและการใช้ประโยชน์ทางการค้าของเครื่องหมายการค้า ลิขสิทธิ์ การออกแบบความลับทางการค้า และ “ค่าความนิยมอันสำคัญ” ที่เกิดจากการใช้สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาดังกล่าวที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ และในวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ PML ร่วมกับบริษัทผลิตยาสูบจำนวนหนึ่งทำการฟ้องคดีต่อศาลสูงของออสเตรเลีย กล่าวอ้างว่ากฎหมายซองบุหรี่อย่างเรียบง่ายขัดต่อมาตรา ๕๑ (๓๑) ของรัฐธรรมนูญออสเตรเลีย ที่กำหนดห้ามการได้มาของทรัพย์สินโดยรัฐ เว้นแต่จะอยู่บนเงื่อนไขที่ยุติธรรม ศาลสูงของออสเตรเลีย (High Court) ปฏิเสธข้อกล่าวหาดังกล่าว โดยให้เหตุผลว่า มาตรการ “ซองบุหรี่แบบเรียบง่าย” ไม่เกี่ยวข้องกับการได้มาซึ่งสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ได้ใช้บนหีบห่อของบุหรี่ จึงไม่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ องค์คณะผู้พิพากษายังให้ความเห็นต่อไปว่า การอ้างว่ากฎหมาย “ซองบุหรี่แบบเรียบง่าย” ขัดหรือแย้งต่อมาตราดังกล่าวของรัฐธรรมนูญนั้น จะต้องมียุทธมากกว่าการลิดรอนหรือระงับสิทธิในทรัพย์สิน และรัฐ

^๕ (2012) 291 ALR 669 (“JT International”)

^๖ http://www.wto.org/english/tratop_e/trips_e/t_agm3_e.htm#2





การอำนวยความสะดวก ในการอนุมัติอนุญาตแก่ประชาชน

จิรวัดณ์ จงสงวนดี*

เมื่อปี ๒๕๕๕ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้รับมอบหมายจากคณะรัฐมนตรีให้หาทางแก้ไขปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่คุณเห็นว่าน่าจะอยู่คู่กับคนไทยมาช้านานตาปี นั่นก็คือ ทำอย่างไรจึงจะทำให้การอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ตามกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากกว่าที่เป็นอยู่

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้นำกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ขึ้นมาพิจารณาทีละฉบับ ทีละมาตรา ไล่ไปจนจบ โดยสมมติว่าตัวเองเป็นประชาชนธรรมดาที่จะต้องไปขออนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ในเรื่องเหล่านั้นเอง

การพิจารณาเช่นนี้นำไปสู่ข้อสรุปที่สำคัญ คือกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนั้นล้วนแล้วแต่วางอยู่บนแนวคิดพื้นฐานที่ว่า รัฐเป็น “ผู้ควบคุม” ประชาชนใครจะทำอะไรจะต้องได้รับความยินยอมจากรัฐเสียก่อน ซึ่งกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการอนุมัติ อนุญาต ฯลฯ นี้มีอยู่เป็นจำนวนมากมายก่ายกอง ดังนั้นหากประชาชนตาตา ๆ จะทำอะไรสักอย่างก็จะต้องลำบากมากขึ้นเรื่อย ๆ ยิ่งถ้าจะประกอบธุรกิจที่มีกฎหมายที่ควบคุมหลายฉบับแล้วละก็ ท่านต้องเสียเวลา เสียค่าใช้จ่ายมากมายนัก เช่น การเปิดร้านขายของเล็ก ๆ แบบโซ่หน่วยสักร้านหนึ่งนั้น ต้องไปขอใบอนุญาตเกือบสิบใบไล่ตั้งแต่การก่อสร้างอาคาร ใบทะเบียนการค้า ใบอนุญาต

ขายสุรา ใบอนุญาตขายวัตถุดิบอันตราย หากเป็นร้านในต่างจังหวัดก็อาจจะมีเรื่องการขายแก๊ส การขายอุปกรณ์ประมง การขายยาบางประเภท ซึ่งสิ่งเหล่านี้ล้วนต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐทั้งนั้น และยังถ้าเป็นกิจการร้านอาหาร กิจการโรงแรม ยิ่งต้องขออนุญาตมากขึ้นไปอีก

ในชีวิตจริงนั้น การขออนุมัติอนุญาตให้ถูกต้องครบถ้วนก็เป็นเรื่องลำบากมาก เพราะประชาชนผู้ประสงค์ที่จะทำอะไรให้ถูกต้องตามกฎหมายต้องเดินทางไปขออนุญาตจากหน่วยงานหลายแห่ง และหน่วยงานผู้อนุญาตแต่ละแห่งก็อยู่กับคนละทิศละทาง หากต้องใช้ใบอนุญาต ๕ ประเภท ก็ต้องเดินทางไป ๕ แห่ง นอกจากนี้หน่วยงานผู้อนุญาตแต่ละแห่งก็มีขั้นตอนในการพิจารณาอนุญาตมากมาย ยกนักที่เมื่อไปขออนุมัติอนุญาตแล้วจะได้รับอนุญาตในหนึ่งวัน และเราก็ไม่เคยจะรู้ได้เลยว่าการขออนุมัติอนุญาตแต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานใดบ้าง ทำให้หลายครั้งผู้ขออนุญาตจะต้องเดินทางกลับบ้านเพื่อไปเอาเอกสารหรือหลักฐานมาเพิ่มเติม แต่ก็ไม่มีหลักประกันอะไรว่า ครั้งนี้จะครบ!!! ท่านอาจถูกเจ้าหน้าที่ “ขอร้อง” ให้กลับไปนำเอกสารหรือหลักฐานเพิ่มอีกก็ได้

หากผู้ขออนุญาตมีความรอบคอบสูง หอบเอกสารหรือหลักฐานที่มีอยู่ทั้งหมดไปเสียทีเดียว ก็ถือว่าท่านโชคดีที่มีเอกสารหรือหลักฐานครบและได้ยื่นคำขอ แต่ท่านก็ยังคงไม่รู้ผู้นั้นเองว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจนั้นท่านจะพิจารณาเสร็จในกี่วัน เพราะแทบไม่มีกฎหมายใดกำหนดระยะเวลาในการพิจารณาไว้ชัดเจน

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ปัญหาต่าง ๆ นานาเหล่านี้ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวมด้วย เนื่องจากระยะเวลาที่ผ่านมาไม่นานมีต้นทุนทั้งสิ้น และคนส่วนใหญ่ก็มักจะมีทุนน้อย ต้องบากหน้าไปกู้หนี้ยืมสินเขามาทำการค้าไม่ว่าจะเป็นการซื้อหม้อก๋วยเตี๋ยว ก่อสร้างอาคาร ไปจนถึงการวางระบบขนส่งสินค้า สิ่งที่จะไม่หยุดรอค่านุญาตก็คือ “ดอกเบี้ยย” ที่จะเพิ่มพูนทุกวันทีรอ ครั้นจะรอให้ได้ใบอนุญาตก่อนค่อยคิดจะซื้อจะทำก็ยาก เนื่องจากกิจการหลายประเภทจะต้องยื่นเอกสารเกี่ยวกับการผลิต และต้องให้เจ้าหน้าที่ไปตรวจความมั่นคงปลอดภัยของอาคารสถานที่ก่อน ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถกำหนดต้นทุนที่ชัดเจนได้ และต้องร้องเพลงรอนจนกว่าจะมีการอนุมัติอนุญาต และระหว่างรอผลการอนุมัติอนุญาต หากต้องการจะติดตามทวงถามถึงผลการพิจารณา ก็ไม่รู้จะถามที่ใคร เพราะประชาชนจะไปรู้ได้อย่างไรว่ากระบวนการพิจารณาเป็นอย่างไร และขณะนี้ค่าขอของเราไปถึงขั้นตอนใดแล้ว

เรื่อง “อายุใบอนุญาต” ก็เป็นปัญหามาก คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่า การกำหนดอายุใบอนุญาตนั้น สร้างปัญหาให้แก่ผู้ขอใบอนุญาตและผู้ออกใบอนุญาต โดยกรณีผู้ขออนุญาตนั้น ชัดเจนที่สุดว่าเขาต้องเสียเวลาเดินทางไปขอต่ออายุใบอนุญาตทุกรอบระยะเวลา ในขณะที่ผู้อนุญาตซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินการของผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลา ในทางปฏิบัติเมื่อออกใบอนุญาตให้แล้ว ก็มักจะไม่มีมีการไปตรวจสอบการดำเนินการว่ามีการปฏิบัติตามกฎหมายถูกต้องหรือไม่ แต่ท่านจะรอนจนครบอายุใบอนุญาตจึงจะมีการตรวจสอบกันสักครั้งหนึ่ง และที่ร้ายที่สุดคือหลายกรณีนั้น การพิจารณาต่ออายุใบอนุญาตเป็นเพียงการพิจารณาจากเอกสารที่ยื่นประกอบคำขอเท่านั้นเอง!!!

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงเห็นควรมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตกันเสียที โดยมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นสำคัญ

สำหรับวิธีการให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า กฎหมายกว่าร้อยละเก้าสิบนั้นใช้ระบบการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ และกฎหมายดังกล่าวแทบจะไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดระยะเวลาและขั้นตอนการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้เลย ดังนั้น หากใช้วิธีแก้กฎหมายตามแบบเดิมคือไล่แก้ไปทีละฉบับก็คงใช้เวลา

หลายปี จึงเลือกใช้วิธียกร่างเป็นกฎหมายกลางกำหนดไว้เป็นมาตรฐานเดียวกันเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ดำเนินการไปในแนวทางเดียวกันน่าจะเหมาะสมกว่า

ดังนั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ขึ้น เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต “ตามที่ควรจะเป็น” โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

กำหนดให้การอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ ตามกฎหมายทุกเรื่องนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจัดให้มี “คู่มือสำหรับประชาชน” ขึ้น เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนว่าการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ แต่ละเรื่องนั้นต้องใช้เอกสารใดบ้าง ต้องติดต่อกี่ใด แต่ละขั้นตอนจะมีระยะเวลาเท่าใด หากไม่ได้รับอนุญาตจะไปร้องต่อที่ใดได้บ้าง และเมื่อคู่มือนี้เป็นสิ่งที่หน่วยงานที่รับผิดชอบทำขึ้นเอง เขาก็มีหน้าที่ต้องทำตามสิ่งที่ต้นกำหนดขึ้น ขั้นตอนและระยะเวลาในการอนุมัติ การอนุญาต การออกใบอนุญาต การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน ฯลฯ เหล่านี้จึงจะมีใช้ขั้นตอนในดินแดนลับแลสำหรับประชาชนอีกต่อไป

คู่มือประชาชนจะทำให้ประชาชนรู้ว่าตนต้องเตรียมเอกสารหรือหลักฐานอะไรไปบ้าง หากเอกสารหรือหลักฐานครบถ้วน เจ้าหน้าที่ก็ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือ จะ ๕ วัน ๗ วัน ๑๕ วัน ๓ เดือน หรือ ๑ ปีก็แล้วแต่ จะโยกโยมไม่ได้แล้ว เมื่อเป็นเช่นนี้ ประชาชนก็จะรู้ต้นทุนที่ชัดเจนได้

นอกจากนี้ เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้กำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้อง “หลีกเลี่ยง” การตรากฎหมายที่กำหนดให้ต้องขออนุญาตโดยไม่จำเป็น โดยต้องพิจารณาถึงความจำเป็นในทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งยังได้กำหนดให้ต้องมีการทบทวนทุก ๕ ปีด้วยการขออนุญาตที่ว่านั้นยังมีความจำเป็นหรือไม่ หากทบทวนแล้วเห็นว่าหมดความจำเป็นที่ต้องมีการขออนุญาต ก็อาจจะยกเลิกการขออนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตนั้น แต่หากมีความจำเป็นที่จะยังคงการขออนุญาตไว้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็จะต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นนั้นด้วย

เพื่อเป็นการลดภาระแก่ประชาชนที่จะต้องเดินทางไปขออนุญาตจากหน่วยงานหลายแห่งจึงได้กำหนดให้ส่วนราชการจัดให้มี “ศูนย์ร่วมบริการ” เพื่อชี้แจงรายละเอียดและรับคำร้องเกี่ยวกับการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วย





การอนุญาตต่าง ๆ ไว้ ณ ที่เดียวกัน รวมถึงให้สามารถยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนที่จะต้องเดินทางมายื่นคำขอด้วยตัวเองอีกด้วย

ในกรณีใดที่มีการกำหนดอายุใบอนุญาตไว้ หากกิจการหรือการดำเนินการที่ได้รับใบอนุญาตนั้นมีลักษณะเป็นกิจการหรือการดำเนินการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการหรือดำเนินการนั้นต่อเนื่องกัน “ก็ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการ” ที่จะพิจารณาว่าในเรื่องใดบ้างที่สมควรกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต และเมื่อคณะกรรมการที่จะกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตแล้ว หากหน่วยงานได้รับค่าธรรมเนียมแล้วก็ต้องออกหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตให้แก่ผู้รับใบอนุญาตโดยเร็ว และให้ถือว่าผู้รับใบอนุญาตได้รับการต่ออายุใบอนุญาตแล้ว

แต่ทั้งนี้ ต้องไม่ลืมว่าผู้อนุญาตและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายอยู่ตลอดเวลา มิใช่เฉพาะเวลาที่มีผู้มาขออนุญาตหรือต่ออายุใบอนุญาตเท่านั้น หากมีผู้ได้รับความเดือดร้อนรำคาญหรือเสียหายจากการประกอบกิจการหรือดำเนินการกิจการของผู้ได้รับอนุญาต ก็ให้เป็นหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการตรวจสอบและสั่งการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็ว

อย่างไรก็ดี คำว่า “อนุญาต” เป็นคำที่กว้าง การอนุญาตบางอย่างต้องมีข้อพิจารณาที่เฉพาะหรือต่างออกไป เช่น การอนุมัติ อนุญาตของคณะกรรมการ การอนุญาตของศาล และการอนุญาตต่าง ๆ ตามกระบวนการยุติธรรม รวมไปถึงการอนุญาตเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติที่จะต้องมีการศึกษาผลกระทบก่อน จึงจำเป็นจะต้องมีการตีกรอบในการใช้กฎหมายนี้ โดยการกำหนดนิยาม

คำว่า “อนุญาต” และกำหนดว่ากฎหมายนี้จะไม่ใช่กับกรณีใดบ้าง ความชัดเจนนี้ เป็นความพยายามจะลดปัญหาที่รัฐจะต้องเสียงบประมาณมาใช้ในการตีความ!

ด้วยความพยายามที่จะจัดขั้นตอนที่เกินความจำเป็นและสร้างภาระเกินความจำเป็นต่อประชาชนในการขออนุญาตต่าง ๆ ผู้เขียนเห็นว่าการจัดทำกฎหมายทั้งสองฉบับนี้น่าจะช่วยจัดจุดอุปสรรคในการขออนุญาตทำให้ประชาชนได้รับความสะดวกเพิ่มมากขึ้นและยังส่งผลให้การประกอบธุรกิจในประเทศไทยง่ายขึ้น และช่วยลดปัญหาการทุจริตได้ด้วย สิ่งนี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการส่งเสริมการลงทุน เพราะหลังจากมีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนผู้ลงทุนจากประเทศสมาชิกจะมีอิสระในด้านการลงทุนมากขึ้น ผู้ประกอบธุรกิจย่อมเลือกฐานการผลิตหรือสถานที่ที่จะลงทุนที่เอื้อต่อการประกอบธุรกิจของตน และหลีกเลี่ยงประเทศที่เต็มไปด้วยปัญหาและความยุ่งยาก ระบบการพิจารณาอนุญาตที่ได้พยายามออกแบบตามร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้ อาจจะไม่เหมือนหรือแตกต่างไปจากนานาอารยประเทศบ้าง แต่ต้องยอมรับว่า ประเทศไทยมีการพัฒนาระบบกฎหมายและวิธีปฏิบัติของตนเองมาพอสมควร ในการปรับปรุงแก้ไขก็จะได้ปรับปรุงแก้ไขในแนวทางที่เหมาะสมกับสังคมและวัฒนธรรมของไทย

เป็นที่น่ายินดียิ่งที่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว และจะมีผลใช้บังคับในอีกไม่นานนี้

ในทัศนะของผู้เขียน แม้ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับนี้อาจไม่ใช่ร่างกฎหมายที่สมบูรณ์แบบในความคิดของใครหลายคน แต่มันก็เป็นตุ๊กตาสองตัวแรกที่เกิดขึ้นจากความพยายามปรับปรุงแก้ไขกฎหมายโดยใช้ประโยชน์สุขของประชาชนเป็นตัวตั้ง แทนที่จะคิดถึงแต่ความสะดวกในการปฏิบัติราชการแบบที่เคยเป็นมาอีกต่อไป



ค้ำเสียหัยเชิงลงโทษ

(Punitive Damages)

ธรรมณิตย๋ สฎันตกุล*

เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th) ได้เผยแพร่บทความเรื่อง “ค้ำเสียหัยเชิงลงโทษในระบบกฎหมายไทย” หรือ Punitive Damages เป็นบทความของอภิศัย กุ้เมืออง นักกฎหมายกฤษฎีกา ในบทความนั้นกล่าวถึงการพิจารณา ร้างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต คนพิการ พ.ศ. ที่มีหลักการนี้ในมาตรา ๑๖^๑ (ปัจจุบันนี้ ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว) บทความของอภิศัยฯ กล่าวถึงแนวคิดความเป็นมาของหลักกฎหมายความ เสียหัยเชิงลงโทษ บทความของผมเป็นการเสริมจาก บทความของอภิศัยฯ ที่จะบอกว่า “ทำไมจึงมีหลักกฎหมาย ค้ำเสียหัยเชิงลงโทษ” ต่างหากจากหลักค้ำสินไหมทดแทน มาตรา ๔๓๘ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ เราคุ่นเคย อธิบายในความคิดของกฎหมายกับเศรษฐศาสตร์ และแนวคิดของนักกฎหมายคอมมอนลอว์เพื่อเปรียบเทียบ และผมก็มีปัญหาเกี่ยวกับการตรวจพิจารณาร้างกฎหมาย เช่นเดียวกัน คือ ร้างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ที่มี การเสนอหลักการกฎหมายในร้างนั้น

หลักค้ำเสียหัยเชิงลงโทษมีที่มาจากหลักกฎหมาย คอมมอนลอว์ โดยเฉพาะจากฝั่งอังกฤษและสหรัฐอเมริกา^๒ บทความของผมเป็นความเห็นทางกฎหมายของนักวิชาการ และค้ำพิพากษาศาลสหรัฐอเมริกาซึ่งใช้ระบบลูกขุน กฎหมายและระบบการพิจารณาความยอมแตกต่าง ระบบกฎหมายไทย แน่นอนว่าแนวคิดก็ยอมต่างกันด้วย แต่ไม่ต่างกันที่วัตถุประสงค์กฎหมายต้องการให้เกิดผล อย่างเดียวกัน

บทความผมเป็นการสรุปความมาจากบทความของ A. Mitchell Polinsky and Steven Shavel, “Punitive Damages: An Economic Analysis” ใน The Economics of Remedies, Ariel Poret (editor), Economic Approach to Law, Edward Elgar Publishing Ltd., 2012, หน้า 371-457. หนังสือเล่มนี้มีอยู่ที่ห้องสมุด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อใดที่จะสมควรใช้หลักนี้ ในเหตุการณ์เช่นใด และระดับไหน โดยหลักการแล้วค้ำเสียหัยในเชิงลงโทษ มีเป้าหมายสังคมสองประการ คือ (๑) การชดใช้ค้ำสินไหม

* ร้องเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๑๖ คนพิการที่ได้รับหรือจะได้รับความเสียหายจากการกระทำในลักษณะที่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ตามมาตรา ๑๕ มีสิทธิร้องขอต่อคณะกรรมการให้มีคำสั่งเพิกถอนการกระทำหรือห้ามมิให้กระทำการนั้นได้ คำสั่งของคณะกรรมการให้ เป็นที่สุด

การร้องขอตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ร้องในอันที่จะฟ้องเรียกค้ำเสียหัยฐานละเมิดต่อศาลที่มีเขตอำนาจ โดยให้ศาลมีอำนาจ กำหนดค้ำเสียหัยอย่างอื่น อันมิใช่ตัวเงินให้แก่คนพิการที่ถูกเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมได้ และหากการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ต่อคนพิการนั้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ศาลจะกำหนดค้ำเสียหัยในเชิงลงโทษให้แก่คนพิการไม่เกิน สี่เท่าของค้ำเสียหัยที่แท้จริงด้วยก็ได้

หลักเกณฑ์และวิธีกรในการร้องขอ และการวินิจฉัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

^๒ ความคิดในทางกฎหมายปรากฏมาตั้งแต่ Jeremy Bentham, An Introduction to the Principles of Moral and Legislation.

ทดแทนตามหลักการชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (compensation damages) ของกฎหมายแพ่ง และ (๒) การลงโทษในทางอาญา เพื่อความมุ่งหมายในการป้องปราม (deterrence) มิให้เอาอย่าง และที่สำคัญอันเป็นเหตุผลที่มาในสายกฎหมายอเมริกันคือเพื่อเอาเรื่องกับจำเลยที่หลบหนีจากความรับผิด (escaping liability) เช่น ทั้งสารพิษในที่สาธารณะแล้วหลบหนีไม่รับผิดชอบ หรือความผิดเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมอื่น ซึ่งหลีกเลี่ยงได้ง่าย จะได้คำนวณค่าสินไหมทดแทนไว้จะได้ไม่หลบเลี่ยง เพราะไม่คุ้มกัน เราจะศึกษาในเชิงสังคมด้วยว่าในสถานการณ์เช่นใดจะยอมรับและสังคมตอบสนองต่อหลักการนี้ เพราะขึ้นอยู่กับนโยบายสาธารณะและประโยชน์ของสังคมส่วนรวมแต่ละสังคมด้วย โดยดูจากแนวทางระบบกฎหมายอเมริกัน นั้นเป็นเหตุผลที่ว่าทำไมจึงมีหลักการนี้ปรากฏในกฎหมายว่าด้วยทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกฎหมายคุ้มครองผู้บริโภคของต่างประเทศ จากการศึกษาของอภิชาฯ ศาลอังกฤษนำไปใช้ในคดีอื่น ๆ ด้วย เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้อำนาจข่มเหงประชาชน คดีโก่งกันที่จำเลยคำนวณแล้วได้ผลประโยชน์มากกว่าการกระทำโดยมีพฤติกรรมชั่วร้าย หรือมีกฎหมายบัญญัติ

อย่างชัดเจนให้ใช้หลักการนี้ - อภิชาฯ หน้า ๖ - ดังได้กล่าวแล้วว่าแล้วแต่สังคมมีนโยบายทางกฎหมายเช่นใด

๑. หลักการชดใช้ค่าสินไหมเชิงทดแทน (Compensation damages) และหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damages)

การชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั่วไปตามหลัก compensation damages จะให้เมื่อความเสียหายเกิดจากความเสียหายที่เกิดกับบุคคลภายนอกจากการกระทำของคนอื่น (negative externalities^๓) ผู้กระทำให้เกิดความเสียหาย (หรือประกันภัยของเขา) ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนต่อผู้เสียหายเพื่อเยียวยากลับคืนสู่ฐานะเดิม คือ ชดใช้ตามที่เกิดความเสียหายขึ้นจริง ซึ่งบางกรณีคำนวณค่าเสียหายได้ง่าย บางกรณียาก และการชดเชยนี้เป็นไปเพื่ออดีตและอนาคต มีหลายสาเหตุที่ทำให้ผู้กระทำผิดหลีกเลี่ยงหนีจากความผิดได้ เช่น ความเสียหายนั้นไม่รู้ว่ามีสาเหตุเกิดจากอะไร (อ้างมาจากโชคร้าย) ประการที่สอง แม้ว่าผู้ได้รับความเสียหายรู้ว่าความเสียหายเกิดขึ้นกับเขา แต่ก็ยากที่จะพิสูจน์ว่าเกิดมาจากใคร ไม่สามารถหาความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (causation)

^๓ Externality; spillover effect, พจนานุกรมศัพท์เศรษฐศาสตร์ ฉบับราชบัณฑิตยสถาน, พิมพ์ครั้งที่ ๒, ๒๕๕๕ ให้ความหมายว่า ผลกระทบภายนอก: ผลเสียหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ โดยบุคคลหรือองค์การนั้น ไม่ได้ถือเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายหรือผลประโยชน์ของตน ผลกระทบต่อบุคคลภายนอกเป็นได้ทั้งผลกระทบที่เป็นประโยชน์ต่อบุคคลอื่นหรืออาจเป็นผลบวก หรือผลกระทบที่เป็นผลเสียต่อบุคคลอื่นหรือเป็นผลลบ เช่น การปล่อยน้ำเสียลงแม่น้ำลำคลอง การปล่อยควันเสียของรถยนต์ โดยผู้ที่ได้รับผลกระทบนั้นไม่อาจเรียกร้องค่าเสียหายจากผู้ที่ก่อให้เกิดผลเสีย ในทางตรงกันข้ามผู้ที่เล่นดนตรีในสวนสาธารณะก็อาจจะทำให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์จากดนตรีนั้น แต่ผู้เล่นก็ไม่สามารถเรียกร้องค่าตอบแทนได้ ในการแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกจะต้องทำให้ผลเสียที่ก่อให้เกิดกับผู้อื่นเป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายของผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบนั้น หรือในทางตรงกันข้าม ผลประโยชน์ที่ตกกับผู้อื่นจะต้องรวมเข้ากับผลประโยชน์ของผู้ที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้วย กลไกตลาดเพียงลำพังไม่สามารถแก้ปัญหาผลกระทบภายนอกได้ ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องเข้ามามีส่วนในการแก้ปัญหาด้วย โดยใช้การจัดเก็บภาษีหรือการให้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น

ในกรณีที่เกิดผลกระทบในวงแคบซึ่งไม่มีผลกระทบต่อคนส่วนใหญ่ การแก้ผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะทำได้โดยให้ผู้ที่ทำให้เกิดผลกระทบและผู้ที่ได้รับผลกระทบมาเจรจาต่อรองกันเพื่อหาข้อยุติหรืออาจจะนำคดีฟ้องร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลเป็นผู้ตัดสิน

Externality, ภารดา ปรีดาศักดิ์, พจนานุกรมเศรษฐศาสตร์, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๙ ให้ความหมายว่า ผลกระทบภายนอก: อาจใช้ในความหมายเดียวกันว่า ผลกระทบล้นไหล (spillover effect) หมายถึง ผลกระทบอันเกิดจากการผลิตหรือการบริโภคของหน่วยเศรษฐกิจหนึ่ง ๆ ที่มีต่อหน่วยเศรษฐกิจอื่น ๆ ซึ่งมีได้มีส่วนโดยตรงในการผลิตหรือบริโภคนั้น ผลกระทบต่อภายนอกนี้อาจจะเป็นผลกระทบภายนอกเชิงบวก (positive externality) โดยผลกระทบที่เป็นคุณต่อบุคคลภายนอก ตัวอย่างเช่น ความร่มรื่นที่ชาวบ้านได้รับจากการปลูกสวนป่าของบริษัทเอกชน ความสุขที่ผู้บริโภคคนหนึ่งได้รับจากการได้ยินเสียงเพลงอันไพเราะจากบ้านข้างเคียง เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นผลกระทบภายนอกเชิงลบ (negative externality) คือผลกระทบที่เป็นโทษหรือสร้างความเสียหายแก่บุคคลภายนอก ตัวอย่างเช่น ผลกระทบที่เกิดจากการปล่อยของเสียในการผลิตจากโรงงานอุตสาหกรรม ความแห้งแล้งที่เกิดจากการตัดไม้ทำลายป่าของนายทุนหรือชาวบ้าน เสียงรบกวนจากการขับขี่ยานยนต์ของผู้อื่น ผลกระทบภายนอกเกิดขึ้นเนื่องจากระบบกรรมสิทธิ์และการเรียกร้องสิทธิไม่ชัดเจนของกฎหมายซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล้มเหลวของตลาด เป็นต้น

ตามหลักของมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ในศาลได้ ประการที่สาม หรือรู้ว่าความเสียหายเกิดและมาจากเหตุใด แต่ก็ไม่ฟ้อง เพราะไม่คุ้มทุน เสียเวลามากกว่าที่จะได้ การพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผล (causation) อยู่ในระดับต่ำ

๒. เหตุผลอธิบาย

การชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damages) เป็นการเยียวยาตามหลัก compensation damages เช่นเดียวกัน ซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของทฤษฎีว่าด้วยหนี้ (traditional legal standard) แต่บางกรณีนั้นไม่สมควรเยียวยาตามปกติ มีเหตุผลอธิบายในทางเศรษฐศาสตร์แตกต่างกันมากมาย

ประการที่หนึ่ง ถ้ามีความเสียหายเกิดจากการชำรุดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อทำให้เกิดความเสียหาย การที่จะนำตัวผู้กระทำความเสียหายมาพิจารณาและขึ้นศาลคงจะไม่ยากเกินไปนัก หลักการค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damages) นั้น เป็นการชดเชยค่าเสียหายเพื่อการป้องปราม (deterrence) ซึ่งเป็นการชดเชยค่าเสียหาย (compensatory) ไปในตัว รวมทั้งเป็นการชดเชยความเสียหายในกรณีที่ยังตรวจจับไม่ได้แน่ชัด (undetected torts) ด้วย เช่น ความเสียหายที่เกิดแก่อสังหาริมทรัพย์ จึงเป็นการลงโทษผู้กระทำให้ชดเชยค่าเสียหายเพื่อปัจจุบันและเพื่อผลในอนาคตที่จะไม่มีผู้ใดเอาเยี่ยงอย่าง

เหตุผลประการที่สอง เป็นไปเพื่อเป็นกลไกชดเชยอย่างกลาย ๆ ในความเสียหายที่ไม่อาจเยียวยาได้ตามกฎหมายปกติ เช่น ความเสียหายทางจิตใจหรือแก่ชื่อเสียงหรือแก่เรื่องอื่น ๆ ที่ไม่สามารถใช้ระบบกฎหมายปกติเยียวยาได้ เช่น ในระบบกฎหมายอเมริกันคู่ความมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการปรึกษาความแพงมาก ค่าเสียหายในเชิงลงโทษสามารถทำได้เพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายดังกล่าว นักเศรษฐศาสตร์มองไปไกลกว่าค่าเสียหายเชิงลงโทษทำให้คู่สัญญาไม่กล้าที่จะละเมิดสัญญา (nonconsensual violations of rights) อันทำให้เป็นการลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินการแลกเปลี่ยนในตลาด (หมายถึงต้นทุนการดำเนินคดีเพื่อบังคับการ) ด้วย เพราะคู่สัญญาจะกลัว

ถ้าละเมิดสิทธิคนอื่นจะมีการชดเชยค่าเสียหายและค่าใช้จ่ายสูงมาก อย่างไรก็ตาม ก็มีเสียงคัดค้านที่มาจากฝ่ายนักธุรกิจอเมริกันเองที่ว่ากำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษที่สูงเกินไปจะเป็นการทำลายการแข่งขันในตลาด เช่น ในอุตสาหกรรมรถยนต์ บริษัทผลิตรถยนต์ไม่ว่า General Motor หรือ Ford ถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายสูงมาก คดีเหล่านี้วินิจฉัยความเสียหายโดยคณะลูกขุนซึ่งมีผลเป็นเกิดการลงโทษเกินความเหมาะสม (over deterrence) ถ้ามองทางด้านผู้ผลิตในเชิงเศรษฐศาสตร์ก็จะมีสินค้าในตลาด เพราะผลิตไปก็ไม่คุ้ม แม้สินค้านั้นจะมีประโยชน์สังคมอยู่ก็ตาม เช่น ผลิตรถยนต์

การศึกษาในเชิงลงโทษโดยมีความมุ่งหมายเพื่อป้องกันสังคมพบว่ามาตรการนี้จะเป็นผลต่อเมื่อผู้เสียหายได้รับการชดเชยไม่มากหรือน้อยเกินไป ถ้าเขาได้รับการชดเชยน้อยกว่าความเสียหาย ก็จะเกิดผล “under-deterrence” ซึ่งหมายความว่าหลักป้องกันความเสียหายไว้ก่อน (precaution หรือ reasonable precaution หรือ due diligence) ก็จะไม่เพียงพอ ความเสียหายเกิดจากสินค้าหรือบริการที่ผลิตแต่แม้ราคาสินค้าจะถูกเพราะต้นทุนการผลิตต่ำ จะเกิดความเสียหายต่อความเสียหายในอนาคตอีก ในทางตรงข้าม ถ้าผู้เสียหายได้รับการชดเชยค่าเสียหายมากเกินไปจากความเสียหายหลักป้องกันไว้ก่อน (precaution) อาจเกิดขึ้นได้แต่ราคาสินค้าอาจไม่เหมาะสม มีปัญหาทางทุนเพื่อป้องกันความเสี่ยง ประโยชน์สังคมอาจถูกตัดทอนลง

ประการที่สาม ผู้ทำให้เกิดความเสียหายสามารถหนีความรับผิดชอบจากความเสียหายที่เขาได้กระทำ หากกำหนดไม่เพียงพอก็จะเกิดผล “inadequate deterrence” จากกรณีที่ผู้ก่อความเสียหายมีโอกาสหลบหนีในผลความรับผิดชอบที่เขาได้ก่อ ยกตัวอย่างบริษัทที่ทิ้งสารพิษในที่ทิ้งขยะซึ่งในที่นี้ต้องเสียค่าธรรมเนียมเป็นค่าใช้จ่ายบริษัทเพื่อเสียค่าธรรมเนียมบริษัทจึงปล่อยสารพิษลงบนถนนเพราะเสี่ยงการจับและเจ้าพนักงานไม่รู้ว่ามีใครทิ้ง กรณีนี้ใช้ความเสียหายเชิงลงโทษ เพราะเราคาดว่าบริษัทจะหลีกเลี่ยง แต่ถ้ารู้ว่าแหล่งมลพิษมาจากที่ใดแน่ชัด ก็ไม่ใช่หลักนี้ เพราะเขาหลบการติดตามตรวจสอบไม่ได้และหลบความรับผิดชอบไม่ได้

๓. การคำนวณค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ในกฎหมายไทยเท่าที่มีการบัญญัติหลักการนี้ เราจะกำหนดให้ใช้ได้ไม่เกินสองเท่าบ้าง (เช่น มาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑) หรือสี่เท่าบ้าง (เช่น มาตรา ๑๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐) ไม่ทราบว่าจะคิดจากหลักการใด ในต่างประเทศ (ศาลสหรัฐอเมริกา) นั้นมีสูตรในการคิดคำนวณ เมื่อผู้ก่อให้เกิดความเสียหายมีโอกาสหลีกเลี่ยงจากความรับผิดที่ตนก่อ จะกำหนดความเสียหายทั้งสิ้น (total damages) ด้วยสูตร ดังนี้

ค่าเสียหายเชิงลงโทษ = ความเสียหายที่เกิดขึ้น X ด้วยโอกาสความน่าจะเป็นที่ผู้ได้รับความเสียหายต้องรับผิดเมื่อความเสียหายเกิดขึ้น

(the total damages imposed on an injurer should equal the harm multiplied by the reciprocal of the probability that the injurer will be found liable when he ought to be)

ตัวคูณนี้เรียกว่า “total punitive damages multiplier”

ปัญหาของเราคือข้อมูล คงจะหาตัวคูณ (probability) ยากมาก โดยเฉพาะโอกาสที่น่าจะเป็น (probability) ตัวอย่างของคดี Gore ของศาลสหรัฐอเมริกาในหัวข้อถัดไปจะเป็นตัวอย่างของการหาตัวเลขความน่าจะเป็น

๔. ตัวอย่างคดีค่าเสียหายเชิงลงโทษในศาลสหรัฐอเมริกา

๑. BMW of North America, Inc. v. Gore (116 S. Ct. 1589 (1996)) ในคดีนี้ โจทก์ Ira Gore Jr. ซื้อรถยนต์ BMW รุ่น sedan จากตัวแทนจำหน่ายในรัฐ Alabama

โจทก์พบว่าจำเลยคือ BMW of North America ได้ทำสีใหม่ของรถยนต์บางส่วนเนื่องจากมีความเสียหายของรถก่อนที่จะส่งมาขายในสหรัฐอเมริกา และบริษัทก็ปิดกั้นข้อเท็จจริงนี้ คณะลูกขุนวินิจฉัยให้ Gore ได้รับค่าสินไหมทดแทนจำนวน \$4,000 สำหรับค่าเสื่อมราคาของรถ และกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษแก่บริษัทจำนวน \$4 ล้าน ศาลสูงของ Alabama ลดค่าเสียหายเชิงลงโทษลงเหลือ \$2 ล้าน แต่ศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกาเห็นว่าสูงไปจึงลดลงเหลือ \$50,000

เมื่อพิจารณาถึงโอกาสความเป็นไปได้ (probability) ที่บริษัทจะหลบเลี่ยงจากความรับผิด (escape liability) จะนำไปคำนวณการชดเชย หมายถึงเหตุอันใดก็ได้ที่บริษัททำเพื่อเลี่ยงความรับผิด เช่น โอกาสปกปิดโอกาสหลบเลี่ยงการชดเชย จากปัจจัยสองประการ ประการแรก โอกาสความเป็นไปได้ที่บริษัทปกปิดไม่ได้แจ้งการทำสีรถใหม่ และประการที่สอง โอกาสความเป็นไปได้ของการที่ผู้ซื้อจะฟ้องร้องดำเนินคดี Gore ได้ใช้รถมาประมาณ ๙ เดือน โดยไม่ได้สังเกตถึงความผิดปกติของการทำสีรถ จนเขาซ่อมรถถึงรู้ และเป็นไปได้ที่ผู้ซื้อรถรุ่นเดียวกันนั้นคนอื่น ๆ ที่จะรู้ในทำนองเดียวกัน

ไม่ว่าเจ้าของรถจะรู้ว่ารถถูกทำสีใหม่จะฟ้องร้องหรือไม่ก็ตาม การดำเนินคดียังขึ้นอยู่กับค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีและเวลาที่เสียไป และจำนวนค่าเสียหายที่เขาคาดว่าจะได้ (ระบบในสหรัฐอเมริกานั้นคดีละเมิดทนายความสามารถแบ่งเอาค่าเสียหายได้ และเป็นไปได้ที่ทนายความจะไม่ได้อะไรเลยก็ได้ ถ้าไม่ชนะคดี – contingency fee^๔) จากการใช้หลักชดเชยค่าสินไหมทดแทน ถ้าความเสียหาย (harm) ต่ำและศาลให้ค่าสินไหมทดแทนน้อย ส่วนแบ่งย่อมน้อย แรงจูงใจในการนำคดีไปฟ้องร้องศาลย่อมน้อยไปด้วย (compensatory) ตามปกติ บริษัทย่อมหนีจากความรับผิดไปได้ (ไม่ต้องถูกฟ้อง)

ในคดี Gore จึงมีการหาโอกาสความน่าจะเป็นจากข้อเท็จจริงพบว่ามียอดเงินใหม่จำนวน ๑๔ คันที่ขายใน Alabama ที่ทำสีใหม่ รวมทั้งรถของ Gore ด้วย และ

^๔ โปรดดู ธรรมนิติย์ สมันตกุล, “เศรษฐศาสตร์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ” ในเว็บไซต์สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th (บทความทางกฎหมาย)

เจ้าของรถคันหนึ่งเคยฟ้องแล้ว ความน่าจะเป็นในการฟ้องคดียังศาลจึงมี ๒ ใน ๑๔ ราย ค่าเสียหายกรณีละเมิดจึงควรเป็นสองเท่าของ \$4,000 คูณด้วย ๗ เท่ากับ \$28,000 ในจำนวนนี้เป็นความเสียหายปกติ \$4,000 และค่าเสียหายเชิงลงโทษ \$24,000 ค่าเสียหายรวมทั้งศาล Alabama ให้ \$2 ล้าน ศาลสูงสหรัฐอเมริกาตัดสินลงโทษให้ค่าเสียหาย \$50,000 ข้างต้น

๒. Pacific Mutual Life Insurance Co. v. Haslip (499 U.S. 1(1991)) เป็นเรื่องตัวแทนประกันภัยแสดง premium ประกันอันเป็นเท็จ กรมธรรม์ประกันนี้เป็นประกันสุขภาพแบบกลุ่ม ขายให้กับประชาคม Roosevelt City, Alabama เมื่อ Cleopatra Haslip ลูกจ้างของเมืองต้องเข้ารับรักษาตัวในโรงพยาบาล เธอไม่รู้ว่ากรมธรรม์สิ้นอายุ เพราะว่าตัวแทนของบริษัทประกันภัยแสดงข้อเท็จจริงให้สำคัญผิดเมื่อแพทย์และโรงพยาบาลเรียกค่ารักษาพยาบาล เธอและลูกจ้างคนอื่น ๆ จึงฟ้องบริษัท Pacific Mutual Life Insurance Company ในข้อหาฉ้อฉล ลูกขุนวินิจฉัยให้ค่าสินไหมทดแทนทั้งสิ้น \$1,040,000 ซึ่ง \$200,000 เป็นค่าเสียหาย และ \$840,000 เป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ แม้คณะลูกขุนจะไม่แสดงว่าใช้หลักอันใด ศาล Alabama Supreme Court และศาลสูงแห่งสหรัฐอเมริกา (United States Supreme Court) พิพากษายืน

๓. The Exxon Valdez (No. A89-0095-CV (D. Alaska Sept. 24, 1996) คดีนี้เรือบรรทุกน้ำมันของจำเลย เรือ Exxon Valdez ชนแนวปะการังที่บริเวณ Prince William Sound ที่ Alaska น้ำมันรั่วไหล ๑๑ ล้านแกลลอน และทำความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมชายฝั่งยาวถึง ๑,๐๐๐ ไมล์ กัปตันของเรือบรรทุกน้ำมัน Joseph Hazelwood ก่อนหน้านี้เข้ารับการบำบัดแอลกอฮอล์ และมีอุบัติเหตุเกิดขึ้นตามมา (Hazelwood ปฏิเสธการดื่ม) ถือว่าฝ่าฝืนข้อบังคับเกี่ยวกับการดื่มแอลกอฮอล์ การฟ้องเรียกค่าเสียหายจากบริษัท Exxon ก็เนื่องมาจากอุบัติเหตุ จำเลยซึ่งประกอบไปด้วยชาวประมงและชาวพื้นเมือง Alaskan ได้รับค่าสินไหมทดแทนจำนวนหลายล้านดอลลาร์ และ \$5 พันล้านเป็นค่าเสียหายเชิงลงโทษ ศาลสูงพิพากษายืนสถานการณ์ในคดี Exxon นี้ เป็นไปไม่ได้เลยที่บริษัทขนาดใหญ่นี้จะหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบ อุบัติเหตุเกิดขึ้นโดยเป็นที่รับรู้กัน และเนื่องจากเรือชนแนวปะการังขนาดนั้นย่อมรู้ว่าใครทำ จึงคาดว่าการฟ้องร้องกันแน่ โอกาสหลบหนีจึงไม่มี ค่าเสียหายเชิงลงโทษจึงไม่น่าจะเหมาะสม แต่ในคดีอื่น ๆ มีบรรทัดฐานที่ศาลให้ค่าเสียหายเชิงลงโทษด้วย

๕. การพิจารณาค่าเสียหายเชิงลงโทษคณะลูกขุนสหรัฐอเมริกาจะพิจารณาองค์ประกอบเหล่านี้

พฤติกรรมที่น่าตำหนิติเตียน (Reprehensibility of conduct) หมายถึง พฤติกรรมร้าย กระทำด้วยความระมัดระวัง ไม่เคารพต่อสิทธิของบุคคลอื่น แต่การนำหลักเกณฑ์นี้มาประกอบการพิจารณาต้องระวังไม่ให้เกินแก่ความจำเป็นในการลงโทษที่ต้องป้องปราม (over-deterrence) ด้วย

รายได้ของจำเลย (wealth of Defendants) หมายถึง ความสามารถในการชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดยเฉพาะเมื่อจำเลยเป็นบริษัทขนาดใหญ่ เช่น ในคดี The Exxon Valdez ข้างต้น ลูกขุนพิจารณาจากรายงานประจำปีของบริษัทที่ระบุว่า “บริษัทมีความสามารถในการเงินในการดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายในการหาผลกำไร ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาสิบปี บริษัทสามารถทำผลกำไรได้มากกว่า ๑๐ ล้านล้านเหรียญ



สหรัฐฯ” นักวิชาการส่วนหนึ่งไม่เห็นด้วยกับการนำความ
มั่งคั่งมาพิจารณาประกอบโดยเฉพาะเมื่อจำเลยมิใช่
นิติบุคคล แต่ก็เห็นด้วยในกรณีที่มีความเสียหายเกิดจาก
บริษัทฯและผู้ประกอบการอุตสาหกรรมการบินขนาดใหญ่

ความเสียหายที่อาจเกิดได้อีก (potential harm)
ในบางคดีศาลไม่ได้พิจารณาเพียงความเสียหายที่เกิดขึ้น
แล้ว (actual harm) แต่พิจารณารวมไปถึงความเสียหาย
ที่อาจเกิดขึ้นได้ (potential harm) เช่น คดี TXO Product
Corp. v. Alliance Resources Corp., 509 U.S. 443,
460 (1993) น้ำมันรั่ว ๑ ใน ๕ ของถังยังอาจมีความ
เสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้จากน้ำมันที่เหลือ

ประโยชน์ที่จำเลยได้ไป (gain of defendant)
เมื่อใช้หลักการชดเชยค่าเสียหายเชิงลงโทษ ดูเหมือนว่า
จำเลยจะไม่ได้ประโยชน์อะไร แต่จำเลยยังเหลือประโยชน์
โดยเฉพาะจากการกระทำผิดกฎหมายต่อสังคม

ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี (Litigation Costs)
คดี Ultimate Chem. Co. v. Surface Transp. Int'l,
Inc., 658 P.2d 1008, 1012 (Kan. 1983) ลูกขุนอาจ
พิจารณาค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้ คดี Fisher v.
Johns-Manville Corp., 521 A2d 466, 482 (N.J.
1986) ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีเป็นองค์ประกอบใน
การพิจารณาขนาดและจำนวนของการให้ความเสียหาย
ในเชิงลงโทษ เพื่อให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายในการ
ดำเนินคดีเรียกค่าสินไหมทดแทน แต่ก็เป็นที่กังขาว่า
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีจะเป็นการชดเชยที่เหมาะสม
(proper deterrence) หรือไม่ เพราะจะกระตุ้นให้ทำ
การฟ้องร้องโดยไม่พิจารณาโอกาสความน่าจะเป็นของการ
เกิดเหตุ ซึ่งเป็นวัตถุประสงค์ของการฟ้องร้องดำเนินคดี
และกลายเป็นหากำไรจากการฟ้องร้อง (ในสหรัฐอเมริกา)

คดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการถูกฟ้อง (Related
Private Litigation) จำเลยอาจต้องถูกดำเนินคดี
หลายครั้ง เพราะมีความผิดเกิดขึ้นในหลายครั้ง หรือ
ซ้ำ ๆ กัน (multiple suits) เช่น คดี Green Oil Co. v.
Hornsby, 539 So. 2d 218, 224, Ala. 1989 ในกรณีนี้
ถ้าศาลอาจคาดได้ว่าจะมีการฟ้องร้องมารายเพียงใด ศาล
จะใช้ “escrow accounts” สำหรับการให้ค่าทดแทน
เชิงลงโทษ (escrow แปลว่า เงินหรือทรัพย์สินที่ไว้ที่
บุคคลที่สามจนกว่าจะบรรลุตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้แล้ว)

โดยจำเลยจะต้องส่งเงินค่าเสียหายเข้าบัญชีนี้ และจ่าย
ค่าทดแทนจากบัญชีนี้ ไม่ใช่จากจำเลย ด้วยวิธีการนี้
ก็จะไม่มีการชดเชยความเสียหายเกินกว่าความเสียหาย

คดีอาญาอื่น (Related Public Penalties) การ
ได้รับโทษทางอาญาด้วยก็มีผลต่อความเสียหายในเชิง
ลงโทษในคดีนั้น ศาลตอบปัญหาหนี้โดยสองทาง ทางแรก
ค่าเสียหายเชิงลงโทษควรจะลดลงเพราะจำเลยชดเชย
พฤติกรรมของเขาบ้างแล้ว (ในคดี Green Oil – จำเลย
ได้รับโทษทางอาญาแล้ว จึงควรได้รับการผ่อนผันค่า
เสียหายในเชิงลงโทษ) ทางที่สอง ศาลสูงสหรัฐอเมริกา
ให้ความเห็นแย้งว่า ในคดี Gore เมื่อการดำเนินทาง
อาญาได้สะท้อนความรับผิดชอบแล้ว ยิ่งโทษทางอาญาสูงมาก
ก็แสดงว่าได้มีการชดเชยในเชิงลงโทษแล้ว (Gore - เมื่อ
เปรียบเทียบค่าเสียหายเชิงลงโทษกับค่าเสียหายในทาง
แพ่งและโทษอาญา จะเป็นการทำให้มีการลงโทษที่
เกินเลยไป)

ภาษีอื่นที่เป็นการลงโทษเหมือนกัน (Treatment
of Punitive Damages) การที่จำเลยต้องรับผิดชอบชดเชย
ค่าเสียหายเชิงลงโทษนั้นเนื่องมาจากการทำธุรกิจหรือ
การประกอบการหากำไรของจำเลย ฉะนั้นจึงสามารถ
หักค่าเสียหายเป็นค่าใช้จ่ายของบริษัทได้ แต่จะหักไม่ได้
ถ้าความเสียหายเชิงลงโทษนั้นเป็นผลมาจากการกระทำ
ที่ไม่ได้ทำเชิงธุรกิจ (non-business) หรือกิจกรรมส่วนตัว
(personal activity) หลักภาษีดังกล่าวมีผลต่อการ
ลงโทษโดยปรามการกระทำด้วย

การประกันความเสียหายของจำเลย (Insurability
of Punitive Damages) การประกันภัยค่าเสียหายเชิง
ลงโทษในสหรัฐอเมริกาหลายมลรัฐยอมรับความสามารถ
ทำประกันได้ แต่บางมลรัฐก็ไม่ยอมรับ เหตุผลของ
การยอมรับก็เพื่อความสามารถในการชดเชยเมื่อต้อง
รับผิดชอบเช่นเดียวกับกรณีความเสียหายที่ต้องชดเชยในกรณี
ละเมิดปกติ และการที่จำเลยมีประกันนี้ก็มักทำให้
ผู้เสียหายเสียประโยชน์ใด ๆ จำเลยได้รับการชดเชยแน่

สถานะของบุคคลที่สาม (third party versus
consumer victims) ผู้ได้รับความเสียหายอาจจะเรียก
ได้ว่าเป็นบุคคลที่สาม เพราะความสัมพันธ์ทางสัญญา
กับจำเลย เช่น ชาวประมงหรือชนพื้นเมือง Alaska ที่ได้รับ
ความเสียหายเนื่องจากน้ำมันรั่วไหลจากเรือ Exxon

Valdez หรือหลายกรณีผู้ได้รับความเสียหายเป็นลูกค้าย เช่นในคดี Gore เมื่อพิจารณาความเสียหายเชิงลงโทษศาล จะไม่ค่อยสนใจว่าผู้เสียหายเป็นบุคคลที่สามหรือลูกค้า หรือไม่ มีการเสนอว่าสถานะของผู้ได้รับความเสียหาย เป็นอย่างไรก็มีความสำคัญในการกำหนดความเสียหาย ถ้าผู้เสียหายเป็นผู้บริโภคได้รับความเสียหายจากสินค้า หรือบริการ การใช้ความเสียหายในเชิงลงโทษก็ไม่จำเป็น เพราะตลาดจะเป็นตัวบังคับให้ผู้ผลิตมีความระมัดระวัง มิฉะนั้นเขาจะขายสินค้าหรือบริการนั้นไม่ได้ แต่ก็ต้อง ด้วยเงื่อนไขที่ว่าผู้บริโภคได้รับข้อมูลข่าวสารนั้นมาแล้ว อย่างดีด้วย แต่กรณีนี้ก็เกินไปได้ยากสำหรับลูกค้ายของ ร้านอาหารซึ่งไม่รู้ว่าจะอาหารจะปลอดภัยเพียงใด กรณีนี้ อาจยังจำเป็นต้องใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษเพื่อให้ผู้ ประกอบการให้ความสำคัญระมัดระวังในเรื่องความสะอาด และความปลอดภัย

การผิดสัญญา (Breach of Contract) ปรกติแล้ว จะไม่ใช่หลักของความเสียหายเชิงลงโทษกับความสัมพันธ์ ทางสัญญา แต่ก็มีแนวโน้มที่จะใช้หลักนี้กับสัญญามากขึ้น เช่น ใช้ในสัญญาจ้างแรงงาน สัญญาประกันภัย ในกรณี ที่ไม่ปฏิบัติตามสัญญาและมีแนวโน้มจะหลีกเลี่ยง ความรับผิดชอบหรือให้ความรับผิดชอบมากขึ้น เช่น สัญญา ที่บริษัทเอกชนทำกับเมือง (เทศบาล) ให้รับผิดชอบเปลี่ยน หลอดไฟฟ้าเสียริมถนน ความจริงแล้วการไม่ปฏิบัติตาม



สัญญา ในสัญญานั้นจะกำหนดเป็นค่าปรับ แต่กรณีนี้ เป็นการสร้างเหตุจูงใจให้บริษัทเอกชนปรับเปลี่ยน ไม่ว่า หลอดไฟเสียจะเกิดจากเหตุใดก็ตามไม่ต้องรอพิสูจน์ ปัญหานี้จะเกิดขึ้นกับศาลอเมริกัน และก็มีข้อเสนอว่า ศาลควรพิจารณาอย่างรอบคอบเพราะค่าเสียหายเชิง ลงโทษและค่าปรับซ้อนกัน และต้องชัดเจนถึงขนาดว่า เป็นเงื่อนไขตกลงกันเป็นพิเศษระหว่างคู่สัญญา

ค่าเสียหายอื่นที่เหลืออยู่ (component of harm not included in compensatory damages) หลักมี ว่าความเสียหายเชิงลงโทษควรจะให้เมื่อความเสียหาย นี้ไม่ใช่ความเสียหายทางเศรษฐกิจและไม่อยู่ในความ เสียหายที่ได้จากหลัก Compensatory Damages คือ ปรกติแล้วไม่มีการลงโทษ แต่กรณีความเสียหายเชิง ลงโทษต้องการลงโทษด้วย คือยังมีความเสียหายเหลือ อยู่นอกเหนือจากหลักปรกติ (missing component of harm) และต้องการให้มีการป้องกันและเตือนล่วงหน้า ที่เหมาะสม (appropriate precaution) และการ คาดการณ์ถึงความเสี่ยงไว้ก่อน

ความเสียหายที่กระทบระบบเศรษฐกิจและไม่ใช้ เรื่องส่วนตัว (Economic loss and Personal injury) ศาลพิจารณาว่าเป็นความเสียหายส่วนตัวหรือเป็นความ เสียหายทางเศรษฐกิจ คือเป็นการกระทำที่ “ขาดความ ระมัดระวังต่อสุขภาพและความปลอดภัยของผู้อื่น” (reckless disregard for the health and safety of others) ความเสียหายไม่ใช่เรื่องส่วนตัว แต่กระทบต่อ ระบบเศรษฐกิจและสังคม

จำเลยดำเนินการให้ทำสัญญาให้ผู้อื่นชดใช้ ความเสียหายแทน (Externalization of risk through independent contractor) Externalization of Risk หมายถึง ผู้ทำให้เกิดความเสียหายหลีกเลี่ยงการชดใช้ โดยการทำสัญญาให้ผู้อื่นรับเสี่ยงภัยแทน ศาลไม่ได้สนใจ สิ่งเหล่านี้ เช่น การขนส่งวัตถุมีพิษ บริษัทประกันภัย ทำสัญญาช่วงให้ผู้อื่นทำแทน เพื่อเลี่ยงความรับผิด ศาล ไม่ค่อยฟัง ถ้าจ้างต่อขนส่งสารพิษ เพราะธรรมดาผู้รับจ้าง ย่อมเรียกค่าจ้างสูงกว่าจันคัมอันตราย บริษัทจะมา ทำสัญญาเว้นแต่ว่าค่าจ้างถูกกว่าค่าเสียหาย ไม่ต้อง รับผิดชอบกันไปทั้งให้หมด

การตกลงเรื่องความเสียหายถ้าจะเกิดไว้ล่วงหน้า (Encouraging Market Transaction) ในบางกรณี ผู้ที่อาจทำให้เกิดความเสียหายจะติดต่อกับผู้ที่จะเสียหายน้อยกว่าก่อนที่จะสร้างความเสียหาย เช่น เมื่อละเมิดลิขสิทธิ์หรือบุกรุก ต้องใช้ค่าเสียหายเท่าใด ยิ่งค่าเสียหายกำหนดไว้สูง ยิ่งกระทำละเมิด ค่าเสียหายกลับกลายเป็นการสร้างค่าใช้จ่ายในตลาด เมื่อต้นทุนการตกลงกันต่ำกว่าต้นทุนการตลาดอาจถูกกว่าค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี คู่กรณีสามารถต่อรอง over-deter injurers สมยอมกันแล้วก็ได้สนใจต่อสังคม ค่าเสียหายควรสูง เพื่อป้องกันไม่ให้มีการเจรจาตกลงกัน

๖. ปัญหาการลงโทษค่าเสียหายเชิงลงโทษในกรณีผู้ก่อความเสียหายเป็นนิติบุคคล

สังคมลงโทษเพื่อตำหนิ (reprehensive conduct) การตำหนิคือปฏิกิริยาสังคมต่อความไม่สนใจสวัสดิภาพของผู้อื่นในสังคม เมื่อจำเลยเป็นบุคคลธรรมดาที่พิจารณาว่าควรตำหนิเท่าใดแล้วลงโทษ แต่ว่าถ้าเป็นนิติบุคคลย่อมหาความสัมพันธ์ของการลงโทษกับการตำหนิยาก ในที่นี้มีมุมมองสามประการ ในการมีความเห็นต่างกันเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการลงโทษ อาจลงโทษนิติบุคคลโดยรวม (entities) คือแยกจากบุคคลในนิติบุคคล หรือลงโทษนิติบุคคลเช่นเดียวกับบริษัทกระทำเหมือนบุคคลธรรมดา (culpable individuals)

ประการแรก คือการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษแก่บริษัทไม่ได้นำไปสู่การลงโทษเพื่อการตำหนิในบริษัท ดังนั้นการลงโทษถูกจ้างบริษัทไม่มีผลเป็นการตำหนิบริษัทลงโทษบริษัทก็ไม่ได้ตำหนิผู้ถือหุ้นหรือลูกค้า สรุปว่าการลงโทษคนในบริษัททำให้คุณค่าเชิงลงโทษด้อยลง

ประการที่สอง พิจารณาว่าการลงโทษบริษัทจะมีผลถึงคนหรือไม่ บริษัทควบคุมคนได้โดยผ่านกระบวนการกำหนดโทษภายในองค์กร (internal sanction) เช่น ลดขั้นเงินเดือน เปลี่ยนตำแหน่ง แต่การลงโทษบริษัทจะมีผลต่อการประณามหรือตำหนิคนน้อยมาก เนื่องจากหาตัวผู้กระทำไม่ได้ และการลงโทษภายในอาจเขาไปหรือคนอาจโยกย้ายไปแล้ว

ประการที่สาม การลงโทษมีผลถึงผู้ถือหุ้นกับลูกค้าได้อย่างไร ผู้ถือหุ้นรับผลทางอ้อมจากการได้เงินปันผลน้อยลง ถ้าถือว่าการลงโทษนิติบุคคลคือการลงโทษคนนิติบุคคลนั้นเป็นการรวมตัวของบุคคลเพื่อประโยชน์ในการประกอบการหรือเพื่อประสานการทำงาน การลงโทษด้วยหลักการความเสียหายเชิงลงโทษก็เป็นไปได้ ประกอบกับความเสียหายใหญ่ ๆ มักเกิดจากการประกอบการหากำไรของบริษัท เช่น เรือบรรทุกน้ำมัน ดังเช่นที่เรารับรู้โดยข่าวสารทางสื่อมวลชนและรู้ว่าสาเหตุมาจากบริษัทใด สังคมก็ยอมตำหนิได้ และผู้ถือหุ้นและลูกค้าก็ถูกตำหนิได้เช่นกันเพราะเขาได้ประโยชน์จากผลกำไรบริษัทที่ทำความเสียหายต่อสังคม

๗. บทบัญญัติกฎหมายไทยเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ

ตัวอย่างและขอบเขตการใช้ของต่างประเทศนั้นศึกษาได้จากบทความของอภิชาติฯ ซึ่งเขียนไว้ค่อนข้างละเอียดสำหรับกฎหมายไทย (ละเมิด) เราใช้หลักของมาตรา ๔๓๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๓๘ ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด

อนึ่ง ค่าสินไหมทดแทนนั้น ได้แก่การคืนทรัพย์สินอันผู้เสียหายต้องเสียไปเพราะละเมิด หรือใช้ราคาทรัพย์สินนั้น รวมทั้งค่าเสียหายอันจะพึงบังคับให้ใช้เพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันได้ก่อกำขึ้นนั้นด้วย

กฎหมายอื่น (* ขอคัดถ้อยคำของตัวบท เพื่อให้เห็นหลักการและขอบเขต) ได้แก่

- พระราชบัญญัติความลับทางการค้า พ.ศ.

๒๕๕๕

มาตรา ๑๓ ในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนเมื่อมีการฟ้องคดีตามมาตรา ๘ (๒) ศาลมีอำนาจกำหนดตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) นอกจากกำหนดค่าสินไหมทดแทนเฉพาะในความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างแท้จริง ศาลอาจมีคำสั่ง

ให้ผู้ละเมิดสิทธิในความลับทางการค้าคืนผลประโยชน์ที่ได้จาก หรือเนื่องจากการละเมิดโดยคิดรวมเข้าไปในค่าสินไหมทดแทนได้

(๒) ในกรณีที่ไม่อาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนตาม (๑) ได้ ให้ศาลกำหนดค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ควบคุมความลับทางการค้าตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร

(๓) ในกรณีที่ปรากฏหลักฐานชัดเจนว่าการละเมิดสิทธิในความลับทางการค้า เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือมีเจตนาถ่วงถ่วง เป็นเหตุให้ความลับทางการค้าดังกล่าวสิ้นสภาพการเป็นความลับทางการค้า ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนที่ศาลกำหนดตาม (๑) หรือ (๒) ได้ แต่ต้องไม่เกินสองเท่าของค่าสินไหมทดแทนตาม (๑) หรือ (๒)

(*ข้อสังเกต - พระราชบัญญัตินี้ไม่เขียน “ความเสียหายเชิงลงโทษ” สักคำ แต่ความหมายของมาตรา ๑๓ คือความเสียหายเชิงลงโทษอย่างที่เราเข้าใจ)

- พระราชบัญญัติความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๑๑ นอกจากค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ศาลมีอำนาจกำหนดค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจอันเป็นผลเนื่องมาจากความเสียหายต่อร่างกายสุขภาพ หรืออนามัยของผู้เสียหาย และหากผู้เสียหายถึงแก่ความตายสามี ภรรยา บุพการี หรือผู้สืบสันดานของบุคคลนั้นชอบที่จะได้รับค่าเสียหายสำหรับความเสียหายต่อจิตใจ

(๒) หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าผู้ประกอบการได้ผลิต นำเข้าหรือขายสินค้าโดยรู้อยู่แล้วว่าสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย หรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ว่าสินค้าไม่ปลอดภัยภายหลังจากการผลิต นำเข้า หรือขายสินค้านั้นแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ตามสมควรเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหาย ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าสินไหมทดแทนเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่ศาลเห็นสมควร แต่ไม่เกินสอง

เท่าของค่าสินไหมทดแทนที่แท้จริงนั้น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ การที่ผู้ประกอบการรู้ถึงความไม่ปลอดภัยของสินค้า ระยะเวลาที่ผู้ประกอบการปกปิดความไม่ปลอดภัยของสินค้า การดำเนินการของผู้ประกอบการเมื่อทราบว่าเป็นสินค้านั้นเป็นสินค้าที่ไม่ปลอดภัย ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับสถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้เสียหายมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

- พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๔๒ ถ้าการกระทำที่ถูกฟ้องร้องเกิดจากการที่ผู้ประกอบการกระทำโดยเจตนาเอาเปรียบผู้บริโภค โดยไม่เป็นธรรมหรือจงใจให้ผู้บริโภคได้รับความเสียหายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไม่นำพาต่อความเสียหายที่จะเกิดแก่ผู้บริโภคหรือกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนต่อความรับผิดชอบในฐานะผู้มีอาชีพหรือธุรกิจอันยอมเป็นที่ไว้วางใจของประชาชน เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ประกอบการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้บริโภค ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ประกอบการจ่ายค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้นจากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับ ผลประโยชน์ที่ผู้ประกอบการได้รับ สถานะทางการเงินของผู้ประกอบการ การที่ผู้ประกอบการได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนการที่ผู้บริโภคมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายด้วย

การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษตามวรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด แต่ถ้าค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดมีจำนวนเงินไม่เกินห้าหมื่นบาท ให้ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้ไม่เกินห้าเท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

*หมายเหตุ: พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หมวด ๖ ความรับผิดทางแพ่ง มาตรา ๙๖ ยังคงใช้หลักความรับผิด



ทางละเมิด (compensatory damages) ปรกติ และที่แปลกคือมาตรา ๙๗ เป็นการชดใช้ให้แก่รัฐ (เพราะถือว่าทรัพย์สินสาธารณะเป็นของรัฐ) ทั้งที่ความจริงนั้นผู้เสียหายจากปัญหาสิ่งแวดล้อมคือเอกชนหรือชาวบ้านกลายเป็นว่ามีได้เหยียวยาแก่ผู้ได้รับความเสียหาย ถ้ากฎหมายเขียนอย่างนี้ชนพื้นเมืองที่ได้รับความเสียหายจากเรือบรรทุกน้ำมันรั่วก็คงไม่ได้รับการชดใช้โดยตรง เพราะ Punitive Damages ไม่มี เว้นแต่รัฐบาลตั้งงบประมาณกลับมาเป็นค่าเสียหายชดใช้หรือใช้งบกลาง



๘. บทสรุปของกฎหมายไทย

ปัจจุบันกฎหมายไทยยอมรับหลักค่าเสียหายเชิงลงโทษ ดังตัวอย่างที่ยกไว้ รวมทั้งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กล่าวถึงตอนต้น หลักการ และขอบเขตอาจกว้างแคบต่างกัน การเขียนกฎหมายในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ (เช่นของเรานี้) ก็ยากตรงนี้ ตรงกันข้ามกับกฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ตัวบทแทบจะเขียนเป็นหลักการ แต่ยังมีศาลช่วยแปลความ และในกฎหมายวิธีพิจารณาความของสหรัฐอเมริกายังมีคณะลูกขุนช่วยพิจารณาเรื่องค่าเสียหาย แม้ว่าระบบกฎหมายนั้นจะมีปัญหาการค่าความ (contingency fee) เป็นแรงจูงใจก็ตาม หวังว่าหลักกฎหมายและตัวอย่างจากบทความของอภิสิทธิ์ฯ และของผม คงจะเป็นแนวทางเขียนให้นักกฎหมายกฤษฎีกาบ้าง ส่วนร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. จะใช้ถ้อยคำอย่างไรนั้นไม่ขอเขียนไว้ในนี้ เพราะขณะเขียนบทความนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) ท่านยังตรวจพิจารณาไม่เสร็จ

สรุป


วัตถุประสงค์ของการชดใช้ค่าเสียหายเชิงลงโทษ มี ๒ ประการคือ เพื่อ deterrence และ punishment ค่าเสียหายเชิงลงโทษจะนำมาใช้เมื่อการป้องปรามไม่เพียงพอเนื่องจากผู้กระทำความผิดมีโอกาสหลบหนีหรือหลุดจากการลงโทษ ค่าเสียหายเชิงลงโทษควรกำหนดในระดับเมื่อความเสียหายเท่ากับอันตรายหรือความเสียหายที่เขาก่อให้เกิดขึ้น (payments equal harm)

โดย harm คุณด้วยปัจจัยต่าง ๆ ของโอกาสการหลบหนี การคำนวณตามสูตรนี้จะทำให้เกิด precaution ในระดับสูงสุด (optimal) ไม่มากไม่น้อยเกินไป และก็จะเกิดแรงจูงใจในการจัดการความเสี่ยง การป้องปรามก็จะเกิดขึ้น บทความนี้ได้พิจารณาถึงเหตุและผลของการป้องปราม ปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

การคำนวณการคิดจำนวนค่าชดใช้อาจแปลกสำหรับเรา เพราะเราหาตัวคูณไม่ได้ แต่ความคิดคร่าว ๆ ในการคำนวณก็มาจากสูตรการคิดดังกล่าว บทความนี้เพียงแต่เสนอว่ามีหลักการคิดในเชิงเศรษฐศาสตร์ (คณิตศาสตร์) อยู่ด้วย

ส่วนทางด้าน การลงโทษบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลนั้น มีผลต่างกันเชิงป้องปราม เมื่อจำเป็นนิติบุคคลผู้กระทำความผิดและเมื่อการลงโทษเป็นการประณามลูกจ้าง เพราะการลงโทษนิติบุคคลไม่สามารถตำหนิลูกจ้างได้ การลงโทษนิติบุคคลโดยหลักนี้จะมีผลจำกัด

บทความนี้ยังไม่ได้วิจารณ์ระดับของเชิงการลงโทษควรเป็นเท่าใด แต่ต้องมีผลกับการลงโทษ ต้องพิจารณาเป้าหมายของการป้องปรามของสังคมนั้น

กฎหมายไทยยอมรับหลักการนี้ จากตัวอย่างกฎหมายที่แสดงไว้ แม้จะมีการเขียนในกฎหมายแต่ละฉบับต่างกันในดุลพินิจการพิจารณาให้ค่าเสียหายเชิงลงโทษซึ่งเข้าใจว่าแล้วแต่เจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับด้วยว่าต้องการการบังคับที่รุนแรงหรือการป้องปรามเพียงใด 



ปฏิรูปกฎหมายลำดับรอง

: การปฏิรูปที่จับต้องได้จริง

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

(ข) แนวทางการแก้ปัญหาของไทย

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหอันเกิดจากกฎหมายลำดับรองของประเทศไทยนั้น ก็เป็นเช่นเดียวกับต่างประเทศโดยการกำหนดหลักเกณฑ์การออกกฎหมายลำดับรองให้ชัดเจน และกำหนดให้มีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นระยะ ๆ

ข. ๑ กำหนดหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองที่ชัดเจน

ก่อนกำหนดรายละเอียดของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยกฎหมายลำดับรองนั้น หน่วยงานผู้เสนอให้มีการออกกฎหมายลำดับรองนั้นควรต้องพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้โดยละเอียดก่อนเพื่อให้กฎหมายลำดับรองมีเนื้อหาที่เหมาะสมที่สุด

๑. ภารกิจที่จะกระทำคืออะไร

๒. มาตรการที่กำหนดจะทำให้ภารกิจประสบความสำเร็จหรือไม่และสอดคล้องกับสภาพสังคมหรือไม่

๓. มาตรการนั้นจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใส และมีประสิทธิภาพหรือไม่

๔. มาตรการนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่

๕. กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจไว้ชัดเจนหรือไม่

๖. กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการเหมาะสมหรือไม่

๗. หน่วยงานของรัฐมีความพร้อมที่จะดำเนินการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

หากหน่วยงานที่จะออกกฎหมายลำดับรองสามารถตอบคำถามดังกล่าวได้ชัดเจนและมีเหตุผล ก็จะเป็นประกัน

ว่ากฎหมายลำดับรองนั้นมีเนื้อหาที่เหมาะสมกับสภาพของสังคมแล้ว

ข. ๒ ต้องมีการทบทวนกฎหมายลำดับรอง

ดังกล่าวข้างต้นแล้วว่าลักษณะสำคัญของกฎหมายไม่ว่าจะเป็นกฎหมายในระดับใด ต้องมีลักษณะพลวัต (Dynamic) หรือต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เมื่อกฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดและวิธีปฏิบัติต่าง ๆ จึงต้องมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพสังคมอยู่เสมอ มิฉะนั้น หากไม่มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายก็จะกลายเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาของสังคมโดยรวม

๕. การทบทวนกฎหมายลำดับรอง

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตระหนักถึงความสำคัญและจำเป็นของการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นอย่างมาก และบัญญัติหลักเกณฑ์ทั่วไปในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ไว้ในมาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ และมาตรา ๔๒ โดยมีแนวทางในการทบทวนกฎหมายลำดับรอง ดังนี้

๕.๑ ใครเป็นผู้ทบทวน

โดยที่กฎหมายลำดับรองนั้นเป็นกฎหมายบริหารบัญญัติหรือกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร โดยหน่วยงานที่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติแต่ละฉบับจะทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายรวมทั้งเป็นผู้เสนอให้มี ปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ นั้น ดังนั้น การริเริ่มการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรอง

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มกราคม ๒๕๕๘)



จึงเป็นหน้าที่โดยตรงของหน่วยงานที่มีรัฐมนตรีเจ้าสังกัด เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัตินั้น

ในการนี้ มาตรา ๓๕ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สำรวจตรวจสอบและทบทวนบรรดากฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้ทันสมัย และเหมาะสมกับสภาวการณ์และความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคงของประเทศ

อย่างไรก็ดี การให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เริ่มการทบทวนกฎหมายลำดับรองของตนเองอาจไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากหน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองมานานจนเป็นความเคยชิน และเห็นว่าเหมาะสมอยู่แล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข ดังนั้น มาตรา ๓๖ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จึงให้อำนาจแก่ “สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ ที่จะเสนอแนะต่อหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เพื่อให้มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาวการณ์ด้วย และเมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอแนะต่อส่วนราชการใดแล้ว ส่วนราชการนั้นต้องพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้นโดยเร็ว

หากหน่วยงานใดไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้มีการทบทวนกฎหมายลำดับรองใด หน่วยงานนั้นต้องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

๕.๒ ทบทวนเมื่อใด

การทบทวนกฎหมายลำดับรองตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ เมื่อหน่วยงานทราบว่ากฎหมายลำดับรองนั้นก่อให้เกิดปัญหาขึ้น และเมื่อครบรอบระยะเวลาที่กำหนด

(ก) การทบทวนเมื่อทราบปัญหา

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดที่ประชาชนต้องปฏิบัติตาม รวมทั้งวิธีดำเนินการ

ของหน่วยงานของรัฐในเรื่องที่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติได้บัญญัติไว้ ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีได้บัญญัติไว้ชัดแจ้งว่าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการทบทวนกฎหมายลำดับรองเมื่อใด หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานก็มีหน้าที่โดยนัย (Implied duty) ที่จะต้องดำเนินการทบทวนทันทีที่ทราบว่ากฎหมายลำดับรองใดเป็นอุปสรรคต่อการให้บริการประชาชนหรือต่อการปฏิบัติหน้าที่ เพราะมิฉะนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐจะไม่สามารถให้บริการประชาชนหรือปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน่วยงานของรัฐอาจทราบปัญหาที่เกิดจากกฎหมายลำดับรองที่อยู่ในความรับผิดชอบได้จาก

๑. คำร้องเรียนจากประชาชน
๒. รายงานจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน
๓. ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง
๔. ข้อเสนอแนะจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีกฎหมายลำดับรองที่หน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งออกมาเพื่อให้หน่วยงานของรัฐอื่นถือปฏิบัติเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปในแนวทางเดียวกันนั้น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า หากหน่วยงานของรัฐที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นได้รับการร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากหน่วยงานอื่นว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่เหมาะสม จะต้องดำเนินการพิจารณาทบทวนทันที โดยหน่วยงานที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้นอาจร้องเรียนต่อหน่วยงานที่ออกกฎหมายลำดับรองนั้นโดยตรงหรือจะเสนอผ่านกรมการพัฒนาระบบราชการก็ได้

(ข) การทบทวนทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนด

โดยที่กฎหมายลำดับรองเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่าง ๆ ตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้สอดคล้องกับสภาพสังคม กรณีจึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงรายละเอียดต่าง ๆ เหล่านี้ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา มิฉะนั้นกฎหมายลำดับรองที่มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและสามารถทำให้การบังคับการตามกฎหมายในยุคนั้นหนึ่งมีประสิทธิภาพ อาจกลายเป็นอุปสรรคต่อการบังคับการ

ตามกฎหมายได้หากไม่มีกำหนดบทกฎหมายนั้นเมื่อระยะเวลาผ่านไป

ดังนั้น แม้พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ จะมีได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาบททวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองที่ออกในระยะใด แต่โดยที่หน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายลำดับรองให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐจึงสามารถกำหนดนโยบายหรือแนวปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวขึ้นภายในหน่วยงานของตนได้ว่าจะให้มีการพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองที่ออกในระยะใด เพราะเป็นหน้าที่โดยนัยที่ต้องดำเนินการ ทั้งยังเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพของหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรง

สำหรับกำหนดเวลาที่เหมาะสมในการเริ่มต้นพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองนั้นไม่มีกำหนดตายตัว ผู้บริหารของหน่วยงานของรัฐจึงอาจกำหนดได้ตามความเหมาะสม แต่หลายประเทศกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองเมื่อบังคับใช้มาครบ ๕ ปี เนื่องจากเป็นระยะเวลาที่สภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปมากพอสมควรแล้ว แต่ทั้งนี้ ไม่ห้ามหน่วยงานของรัฐที่จะทบทวนกฎหมายลำดับรองก่อนครบกำหนดเวลาดังกล่าวหากเห็นว่ามีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการ

๕.๓ หลักในการพิจารณาบททวน

การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นการพัฒนาประสิทธิภาพ การปฏิบัติหน้าที่ และการให้บริการประชาชนเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจำเป็นต้องดำเนินการ และเพื่อให้การพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองเกิดผลสัมฤทธิ์ การพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลักการสำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

(ก) ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders)

การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องจะทำให้หน่วยงานของรัฐทราบปัญหาที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรอง เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาว่าปัญหานั้นเกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมหรือข้อบกพร่อง

ของกฎหมายลำดับรองจริงหรือไม่ หรือเป็นเรื่องที่ผู้เกี่ยวข้องเข้าใจผิด หากปัญหานั้นเกิดขึ้นจากความไม่เหมาะสมหรือข้อบกพร่องของกฎหมายลำดับรองจริง สมควรปรับปรุงแก้ไข ข้อบกพร่องดังกล่าวอย่างไรเพื่อให้การบริการประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐมีประสิทธิภาพมากที่สุด

สำหรับผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ที่สมควรรับฟังความคิดเห็นประกอบการพิจารณาบททวนกฎหมายลำดับรองนั้นอาจแยกออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. ประชาชนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น
๒. เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้น
๓. หน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายลำดับรองนั้น

เพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง หน่วยงานของรัฐควรพัฒนาวิธีการที่เปิดให้มีการแจ้งหรือรายงานปัญหาที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองได้โดยสะดวกและสร้างภาระแก่ผู้แจ้งหรือรายงานน้อยที่สุด เช่น การรับแจ้งทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ หรือการที่หน่วยงานของรัฐรับภาระค่าไปรษณีย์แทนผู้แจ้งหรือรายงาน เป็นต้น รวมทั้งต้องมีมาตรการป้องกันมิให้ผู้แจ้งหรือรายงานได้รับผลกระทบจากการแจ้งนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นผู้แจ้งหรือรายงาน โดยอาจต้องมีการปกปิดชื่อเจ้าหน้าที่ผู้แจ้งหรือรายงานเป็นความลับ เป็นต้น

(ข) ต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

การพิจารณาบททวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองจะทำให้ทราบปัญหาที่เกิดขึ้น จากกฎหมายลำดับรองนั้นและสามารถกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างถูกต้อง อันเป็นผลดีต่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนและการทำงานของหน่วยงานของรัฐนั่นเอง การดำเนินการเพื่อทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองจึงต้องดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หลายประเทศถึงกับกำหนดให้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด เช่น ๓ เดือน ๖ เดือน เป็นต้น

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีได้กำหนด

เวลาแล้วเสร็จในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองไว้ชัดเจน โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการโดยเร็ว แต่ทั้งนี้ หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแต่ละแห่งอาจกำหนดกรอบเวลาในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองได้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปอย่างจริงจังและต่อเนื่อง หากสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็วก็สามารถที่จะพัฒนาประสิทธิภาพในการให้บริการและการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างรวดเร็ว

(ค) ต้องคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการและความถูกต้อง

วัตถุประสงค์หลักในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นไปเพื่อแก้ไขปัญหามุขประปรายและบรรเทาความยุ่งยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองนั้น การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้นเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองจึงต้องคำนึงถึงความชอบด้วยกฎหมายและประสิทธิภาพในการให้บริการ กล่าวคือแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องสอดคล้องกับบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองนั้น และแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันไม่สร้างภาระแก่ประชาชน และสามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง

เพื่อให้การกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหานั้นเกิดขึ้นจากกฎหมายลำดับรองบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว มาตรา ๓๕ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

(ง) ต้องเปิดเผยผลการพิจารณาทบทวน

การเปิดเผยผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเป็นการประกันว่า การพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรองนั้นเป็นไปอย่างจริงจังและโปร่งใส โดยมาตรา ๔๑ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐแจ้งผลการดำเนินการให้ผู้เกี่ยวข้องทราบด้วย โดยจะแจ้งโดยตรงหรือแจ้งให้



ทราบทั่วไปทางระบบเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐก็ได้ แต่ถ้ามีการแจ้งทางระบบเครือข่ายสารสนเทศนั้นจะเปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ของผู้ร้องเรียนหรือแจ้งข้อมูลไม่ได้

๕.๔ ประเด็นที่ต้องพิจารณาในการทบทวน

ในการพิจารณาทบทวนเนื้อหาของกฎหมายลำดับรองนั้น มีประเด็นที่หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณา ๔ ประเด็น ดังนี้

(ก) ความเหมาะสมของหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และขั้นตอนที่กำหนดไว้เดิม

ในการพิจารณาประเด็นนี้ หน่วยงานของรัฐต้องพิจารณาว่าหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรองนั้นสร้างภาระแก่ประชาชนหรือเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายอย่างไร และอะไรเป็นสาเหตุของปัญหา เมื่อทราบสาเหตุของปัญหาที่ชัดเจนแล้วจึงจะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ สามารถให้บริการหรือช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐปฏิบัติหน้าที่ได้รวดเร็วที่สุด มีขั้นตอนการดำเนินการน้อยที่สุด สร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด มีต้นทุนในการให้บริการหรือการดำเนินงานน้อยที่สุด ซึ่งต้องพิจารณาข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

(ข) ความเหมาะสมของเวลาที่ใช้ในการดำเนินการ

กฎหมายลำดับรองมักไม่กำหนดเวลาในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐไว้ด้วย ซึ่งทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐเป็นไปอย่างล่าช้า แต่ปรากฏว่าการกำหนดเวลาให้ประชาชนต้องดำเนินการไว้เสมอ ดังนั้นเมื่อมีการพิจารณาทบทวนกฎหมายลำดับรอง จึงมีข้อที่จะต้องพิจารณาว่า

๑. ระยะเวลาที่กำหนดให้ประชาชนต้องดำเนินการนั้นเหมาะสมแล้วหรือไม่ หรือสร้างภาระแก่ประชาชนเกินสมควรหรือไม่

๒. สมควรกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐไว้ด้วยหรือไม่ และควรกำหนดเป็นเวลาเท่าใด

(ค) ความชัดเจนของกรอบในการใช้ดุลพินิจ

หากกฎหมายลำดับรองมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการใช้ดุลพินิจพิจารณาหรือวินิจฉัยเรื่องใดเรื่องหนึ่ง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องกำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้ด้วยเพื่อให้การใช้ดุลพินิจดังกล่าวเป็นไปในทำนองเดียวกัน และป้องกันมิให้เกิดกรณีการใช้ดุลพินิจที่ไม่เหมาะสม

(ง) ความพร้อมของหน่วยงานที่รับผิดชอบ

หน่วยงานของรัฐเป็นกลจักรสำคัญที่จะทำให้การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายประสบความสำเร็จ ไม่ว่าจะเป็นการให้บริการแก่ประชาชนหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงต้องมีความพร้อมในการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองด้วย เพราะแม้กลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดได้ในกฎหมายลำดับรองจะมีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพสังคมเพียงใด หากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่มีความพร้อมที่จะปฏิบัติหน้าที่ การปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองนั้นจะไม่สัมฤทธิ์ผลอย่างแน่แท้

ความพร้อมของหน่วยงานของรัฐอาจแยกออกเป็นความพร้อมด้านบุคลากร และความพร้อมด้านงบประมาณและอุปกรณ์

ความพร้อมด้านบุคลากร ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีบุคลากรมากเพียงพอที่จะทำหน้าที่นั้นหรือไม่ บุคลากรที่ต้องปฏิบัติหน้าที่นั้นมีความรู้ ความเข้าใจ และความสามารถที่จะปฏิบัติตามกฎหมายลำดับรองได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ และหน่วยงานของรัฐมีการเตรียมการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้และทัศนคติในการปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรเหล่านั้นหรือไม่

ความพร้อมด้านงบประมาณและอุปกรณ์ ต้องพิจารณาว่าหน่วยงานของรัฐมีงบประมาณเพียงพอที่จะดำเนินการนั้นหรือไม่ และอุปกรณ์ที่ต้องใช้ในการดำเนินการตามกฎหมายลำดับรองนั้นเหมาะสมและเพียงพอที่จะดำเนินการนั้นหรือไม่

๕.๕ ดำเนินการแก้ไขกฎหมายลำดับรองโดยเร็ว

หากผลการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองปรากฏว่า บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองนั้นทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐหรือการให้บริการแก่ประชาชนเป็นไปอย่างล่าช้า ยุ่งยาก ซ้ำซ้อน หรือไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน หรือไม่เอื้อต่อการพัฒนาประเทศหรือเป็นอุปสรรคต่อการประกอบกิจการหรือการดำรงชีวิตของประชาชน หรือก่อให้เกิดภาระหรือความยุ่งยากแก่ประชาชน หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองดังกล่าวโดยเร็ว

๖. บทสรุป

กฎหมายลำดับรองเป็นกลไกที่สำคัญอย่างมาก ทั้งต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการแก่ประชาชน บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองจึงต้องเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชน ซึ่งการจะทำให้บทบัญญัติของกฎหมายลำดับรองมีลักษณะดังกล่าวได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองทันทีที่หน่วยงานของรัฐทราบว่ากฎหมายลำดับรองนั้นก่อให้เกิดปัญหาขึ้น รวมทั้งต้องมีการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองเมื่อใช้บังคับมาครบรอบระยะเวลาที่กำหนดซึ่งไม่ควรนานเกินไปนัก เนื่องจากสภาพสังคมปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วตามกระแสโลกาภิวัตน์

ในการพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายลำดับรองนั้น หน่วยงานของรัฐต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (Stakeholders) ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องจริงจังและมีกำหนดเวลาแล้วเสร็จแน่นอน โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการและประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องมีการเปิดเผยผลการพิจารณา รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายลำดับรองนั้นอย่างจริงจัง หากปรากฏว่ากฎหมายลำดับรองนั้นไม่เหมาะสม หากดำเนินการได้เช่นนี้ก็จะทำให้กฎหมายลำดับรองเอื้อต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและการให้บริการประชาชนในที่สุด

แนวทางการปฏิบัติในการจ่ายเงินตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒

กองกฎหมายไทย



ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การกำหนด
หน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการเกี่ยวกับการ
การคุ้มครอง การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้สูงอายุใน
ด้านต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖
พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๑ วรรค
สอง แห่งพระราชบัญญัติผู้สูงอายุ พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนด
ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจ่ายเงิน
เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่า
ด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยข้อ ๕ (ก) ของ
ระเบียบดังกล่าวได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินเบี้ยยังชีพ
ผู้สูงอายุจะต้องไม่เป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์
อื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีที่ผู้ประกันตนตามพระราช
บัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้รับเงินบำนาญ
ชราภาพซึ่งเป็นประโยชน์ทดแทนตามมาตรา ๕๔ แห่ง
พระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ที่กองทุนประกันสังคม
จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

กองทุนเพื่อเป็นทุนใช้จ่ายให้แก่ผู้ประกันตน กรณีดังกล่าว
ไม่ถือว่าเป็นผู้ได้รับสวัสดิการหรือสิทธิประโยชน์อื่นใด
จากหน่วยงานของรัฐอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖
(๔) แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ดังนั้น ผู้ประกันตน
ดังกล่าวย่อมมีสิทธิได้รับเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุได้

อย่างไรก็ดี เพื่อให้การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพแก่ผู้
สูงอายุเป็นรายเดือนเป็นไปอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม
จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงระเบียบที่เกี่ยวข้องกับเรื่อง
ดังกล่าวโดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้สูงอายุซึ่งไม่มีรายได้
มีรายได้ต่ำ หรือไม่มีผู้อุปการะเลี้ยงดู ได้รับเงินเบี้ยยังชีพ
เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายต่อไป

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๑/๒๕๕๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง แนวทางการปฏิบัติในการจ่ายเงิน
ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์
การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

อำนาจของกรุงเทพมหานครในการให้เอกชนใช้ที่สาธารณะ และการเก็บค่าตอบแทนรายปีตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

การอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ เช่น ที่สาธารณประโยชน์ (ลำกระโดงสาธารณะ) ที่ตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครนั้น กรุงเทพมหานครในฐานะเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินตามมาตรา ๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน จะต้องดำเนินการออกข้อบังคับกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดวิธีการและอัตราค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐ และจะต้องอนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะดังกล่าวก่อนด้วย จึงจะมีอำนาจเรียกเก็บค่าตอบแทนในการอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐได้ โดยอัตราค่าตอบแทนจะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดิน หากกรุงเทพมหานครประสงค์จะเรียกเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่ประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติไว้ก็ต้องพิจารณาว่ามีกฎหมายใดให้อำนาจเช่นนั้นไว้ ในกรณีนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗) เคยให้ข้อสังเกตไว้ว่า การเรียกเก็บค่าตอบแทนพิเศษเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานครต้องคำนึงถึงอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระ

ราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ด้วย

โดยที่คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑๐๙/๒๕๓๘ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๓๘ กำหนดให้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐในระดับจังหวัดเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หากที่ดินของรัฐตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครย่อมสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐได้ ทั้งนี้ การใช้ดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาตให้ใช้ที่ดินของรัฐนั้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะ ความสอดคล้องกับกฎหมาย รวมถึงคำพิพากษาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของรัฐนั้นด้วย

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๒/๒๕๕๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของกรุงเทพมหานครในการให้เอกชนใช้ที่สาธารณะและการเก็บค่าตอบแทนรายปีตามมาตรา ๙ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า จังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้มีหนังสือถึงอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ขอรื้อหรือการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ข้ามแม่น้ำป่าสักระหว่างหมู่ที่ ๕-๖ ตำบลท่าหลวง อำเภอท่าเรือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลตำบลท่าหลวงสายสลิงขาดทำให้สะพานถล่ม เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๖ เป็นเหตุให้มีประชาชนเสียชีวิตจำนวน ๔ ราย และได้รับบาดเจ็บจำนวน ๑๔ ราย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้วเห็นว่ายังไม่ชัดเจนในเรื่องของการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพียงประเด็นเดียว กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้อุดหนุนเงินให้เทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวนหนึ่งสมทบกับเงินเทศบาลตำบลท่าหลวงอีกจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีเงื่อนไขว่าถ้ามีเงินเหลือจ่ายต้องส่งเงินคืนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด ตามนัยข้อ ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ อย่างไร

ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เห็นว่าตามบันทึก เรื่อง หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๑) ประกอบกับบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจ

ออกคำสั่งให้ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ : กรณีเทศบาลเมืองกำแพงเพชรไม่ได้รับเงินค่าปรับตามสัญญาจ้างที่ใช้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (เรื่องเสร็จที่ ๓๖๖/๒๕๔๙) นั้น เป็นกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลอุดหนุนผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหากมีเงินเหลือจ่ายต้องส่งคืนเป็นรายได้แผ่นดิน ส่วนกรณีของเทศบาลตำบลท่าหลวง เป็นเรื่องที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอุดหนุนเงินให้เทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวนหนึ่งสมทบกับเงินของเทศบาลตำบลท่าหลวงอีกจำนวนหนึ่งเพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีเงื่อนไขว่าถ้ามีเงินเหลือจ่ายต้องส่งเงินคืนให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ซึ่งเป็นคนละกรณีกัน โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นว่าปัญหาข้อหาดังกล่าวมีความสำคัญและเป็นประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับการร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นแนวทางในการปฏิบัติของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐที่ถูกต้อง จึงขอหารือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติราชการต่อไป

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้ให้เงินอุดหนุนจำนวน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท สมทบกับเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวน ๓,๗๙๐,๐๐๐ บาท และบันทึกข้อตกลงการขอรับเงินอุดหนุนจากองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นที่ได้จัดทำขึ้นระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยาและเทศบาลตำบลท่าหลวง ได้กำหนด เงื่อนไขของการให้เงินอุดหนุนไว้ ๓ ประการ สรุปได้ดังนี้

๑. เทศบาลตำบลท่าหลวงตกลงจะดำเนินโครงการก่อสร้างสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนการดำเนินงานของโครงการ ตลอดจนหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ ตามหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยทุกประการ

๒. หากเทศบาลตำบลท่าหลวงไม่ดำเนินการตามโครงการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการ และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมรับผิดชอบชำระเงินที่ได้รับหรือเบิกจ่ายไปแล้ว รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว และในกรณีเทศบาลตำบลท่าหลวงไม่ชำระเงิน รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายนั้น เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมเสียดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด พระนครศรีอยุธยาดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย

๓. เมื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของโครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เทศบาลตำบลท่าหลวงจะรายงานผลการดำเนินงานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาทราบ และหากมีเงินเหลือจ่ายจะส่งคืนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาต่อไป ในกรณีไม่รายงานผลการดำเนินงาน เทศบาลตำบลท่าหลวงพร้อมรับในหลักการที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจะไม่พิจารณาสนับสนุนงบประมาณให้ในโอกาสต่อไปอีก และหากไม่คืนเงินเหลือจ่าย เทศบาลตำบลท่าหลวงยินยอมให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาดำเนินคดีได้ตามกฎหมาย พร้อมยินยอมเสียดอกเบี้ยตามที่กฎหมายกำหนดนับแต่วันที่โครงการแล้วเสร็จ

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) พิจารณาข้อหารือประกอบกับข้อเท็จจริงดังกล่าวแล้ว เห็นว่า การที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาได้อุดหนุนเงินจำนวน ๔,๕๐๐,๐๐๐ บาท สมทบกับเงินงบประมาณของเทศบาลตำบลท่าหลวงจำนวน ๓,๗๕๐,๐๐๐ บาท เพื่อนำไปก่อสร้างสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี โดยมีบันทึกข้อตกลงระหว่างกันว่าเทศบาลตำบลท่าหลวงตกลงจะดำเนินโครงการ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ เป้าหมาย แผนการดำเนินงานของโครงการ หากไม่ดำเนินการตามโครงการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามโครงการ และหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนด เทศบาลตำบลท่าหลวงจะต้องรับผิดชอบ

ชำระเงินที่ได้รับหรือเบิกจ่ายไปแล้ว รวมทั้งค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเกิดจากการดำเนินการหรือไม่ดำเนินการดังกล่าว และแม้โครงการจะได้ดำเนินการเสร็จเรียบร้อยแล้ว เทศบาลตำบลท่าหลวงก็ยังคงรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงส่งเงินที่เหลือจ่ายคืนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาด้วย การจัดทำบันทึกข้อตกลงดังกล่าว จึงแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ยังคงมีส่วนในการควบคุมดูแลและติดตามให้เทศบาลตำบลท่าหลวงนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ประโยชน์ให้ตรงตามวัตถุประสงค์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการนำเงินอุดหนุนนั้นไปก่อสร้างสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ด้วย ประกอบกับการจัดให้มีสะพานสำหรับประชาชนใช้สัญจรในเขตเทศบาลตำบลท่าหลวง ถือเป็นภารกิจเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่จังหวัดซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี จึงเป็นความเสียหายที่มีผลต่อการจัดทำบริการสาธารณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาเข้าไปมีส่วนในการดำเนินการด้วยเช่นกัน จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่เกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐมากกว่าหนึ่งแห่ง ตามมาตรา ๑๑ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาจึงต้องร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีนี้ด้วย

อนึ่ง ความเห็นเรื่องนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย โดยฝ่ายเสียงข้างน้อยเห็นว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไม่ต้องร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เนื่องจากมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย เพราะเทศบาลตำบลท่าหลวงได้นำเงินอุดหนุนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาไปใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะตามวัตถุประสงค์แล้ว ประกอบกับทรัพย์สินที่เสียหายก็มีใช้ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยาแต่อย่างใด

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด กรณีสะพานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (เรื่องเสร็จที่ ๑๐๓๙/๒๕๕๗))





นายดิศทัต ไทตระกิตย์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมลงนามในบันทึกข้อตกลงความร่วมมือ การพัฒนาระบบการเชื่อมโยงรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ตามกรอบแนวทางการเชื่อมโยงรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แห่งชาติ เพื่อการบริหารจัดการในการเชื่อมโยงข้อมูลด้านการร่างกฎหมายของ ๔ หน่วยงาน ประกอบด้วย สำนักงาน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักงาน เลขาธิการวุฒิสภา เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ อาคารรัฐสภา ๑ โดยมีศาสตราจารย์พรเพชร วิชิตชลชัย ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นประธานในพิธีลงนาม



นายธรรมนิตย์ สุ่มันตกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา เรื่อง แนวทางการบริหารจัดการขยะในประเทศไทย จัดโดยกลุ่มภารกิจด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ ทั้งนี้ มีการสัมมนานอกสถานที่ ณ บ้านทอฝัน รีสอร์ท อำเภอสังขละบุรี จังหวัดกาญจนบุรี ระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๕ มกราคม ๒๕๕๘ โดยมีการแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นในประเด็นต่าง ๆ และการระดมความเห็นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของกลุ่มภารกิจ ด้านกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



นายนิพนธ์ ะกิมิ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการเสวนา เรื่อง ความเป็นโมฆะของคำสั่งทางปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ณ โรงแรมรอยัล ปริ้นเซส หลานหลวง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้ส่วนราชการใช้อ้างอิงในการปฏิบัติราชการ และระดม ความคิดเห็น ทศนคต พร้อมทั้งการแลกเปลี่ยนข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครอง เพื่อร่วมแสวงหา แนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายให้มีความถูกต้อง เหมาะสม และรวดเร็วยิ่งขึ้น

การล้างมลทิน กับการพระราชทานอภัยโทษ

ปกรณ์ นิลประพันธ์*

ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ “มลทิน” เป็นคำนาม แปลว่า “ความมัวหมอง ความดำพร้อย ความไม่บริสุทธิ์” โดยทั่วไป การล้างมลทินจะกระทำโดยการตราเป็นพระราชบัญญัติล้างมลทินเนื่องในโอกาสสำคัญต่าง ๆ และผู้ใดจะได้รับการล้างมลทินหรือไม่ย่อมเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายล้างมลทินแต่ละฉบับบัญญัติไว้

สำหรับผลทางกฎหมายของการล้างมลทินนั้น ถือว่าผู้นั้น “ไม่เคยถูกลงโทษในความผิดนั้น” มาก่อน หรือถ้าเป็นกรณีการลงโทษทางวินัยก็ถือว่าผู้นั้น “ไม่เคยถูกลงโทษหรือลงทัณฑ์ทางวินัยในกรณีนั้น” มาก่อน การล้างมลทินจึงเป็นการ “ล้างโทษ” ที่เคยได้รับเพื่อไม่ให้มีมลทินติดตัว แต่ “การกระทำหรือความประพฤติที่เป็นเหตุให้ผู้นั้นถูกลงโทษ” มิได้ถูกลบล้างไปด้วย ซึ่งสอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๙ นอกจากนี้ การล้างมลทินไม่ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ได้รับการล้างมลทินที่จะเรียกร้องสิทธิหรือประโยชน์ใด ๆ เว้นแต่กฎหมายล้างมลทินนั้นจะบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ

ส่วนการพระราชทานอภัยโทษถือเป็น “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์” ตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย โดยรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา ก็ยืนยันพระราชอำนาจนี้ตลอดมา ทั้งนี้ การพระราชทานอภัยโทษนั้นมิได้จำกัดเฉพาะโทษทางอาญาเท่านั้น พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษจึงครอบคลุมทั้งโทษทางอาญา โทษทางวินัย และโทษอื่นด้วย

ในกรณีโทษอาญานั้น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของการอภัยโทษมีบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในภาค ๗ อภัยโทษ เปลี่ยนโทษหนักเป็นเบาและลดโทษ ตามมาตรา ๒๕๙ ถึงมาตรา ๒๖๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยผลของการอภัยโทษทางอาญานั้น กฎหมายห้ามมิให้บังคับโทษนั้นต่อไป หรือถ้าเป็นโทษปรับที่ชำระแล้วก็ให้คืนค่าปรับให้ไปทั้งหมด แต่มิได้ลบล้างโทษทางอาญาที่เคยได้รับมาก่อน

ส่วนการอภัยโทษทางวินัยนั้นไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดบัญญัติหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขในการดำเนินการดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินการอภัยโทษทางวินัยและผลของการอภัยโทษทางวินัย จึงต้องเป็นไปตามประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทย กล่าวคือ เมื่อมีพระบรมราชโองการให้อภัยโทษทางวินัยแก่ผู้ใด ก็ต้องมีรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกระแสอภัยโทษทางวินัยต่อไป

อ้างอิง เรื่องเสร็จที่ ๑๐๕๖-๑๐๕๗/๒๕๕๔
คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙๔/๒๕๓๙

* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

