



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ (สิงหาคม - กันยายน ๒๕๖๓)

www.krisdika.go.th



Covid-19

● การเปลี่ยนแปลงองค์กรสู่การ
ขับเคลื่อนเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์
"AI : Artificial Intelligence"

● มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้
แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบอันเกิดจาก
การแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙

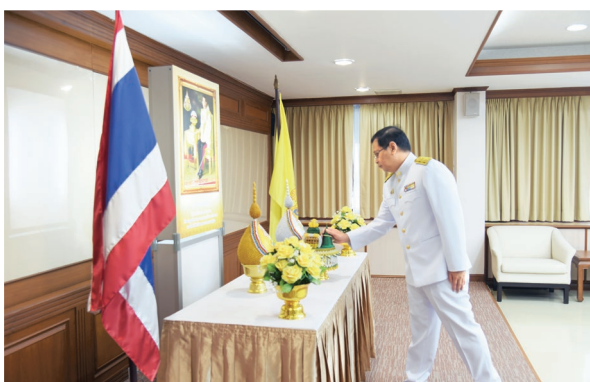
● Excise stamps - who should pay
for proof of duty paid?



➤ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร และข้าราชการสำนักงานฯ เข้าร่วมบันทึกเทปถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง ๑๒ สิงหาคม ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ณ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT)



➤ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหาร และข้าราชการสำนักงานฯ เข้าร่วมบันทึกเทปถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๖๓ ณ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (NBT)



➤ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๓ โดยมีผู้บริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมกิจกรรม เพื่อแสดงออกถึงความจงรักภักดีและน้อมสำนึกถึงพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมสมภพ โทระกิตย

สวัสดีท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน พบกับกฤษฎีกาสารฉบับสุดท้ายของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ กันอีกแล้ว เวลาช่างผ่านไปเร็วจริง ๆ ปีนี้ นับเป็นปีประวัติศาสตร์ของการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของคนทั่วโลก อันเนื่องมาจากวิกฤตการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (COVID-19) รูปแบบการใช้ชีวิตแบบใหม่ (New Normal) ได้เข้ามาแทนที่แบบเดิม รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงวิธีการทำงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ต้องนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ให้มากขึ้น โดยเฉพาะเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ซึ่งช่วยให้การทำงานในระบบสำนักงานฯ ง่ายขึ้น ภาครัฐทุกหน่วยงานก็ได้เริ่มนำ AI มาใช้กันแล้ว AI คืออะไร ใช้งานอย่างไร และทำให้งานขององค์กรมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างไร ติดตามได้จากคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศ บทความกฎหมายต่างประเทศฉบับนี้ นำเสนอเรื่อง “มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบอันเกิดจากการแพร่ระบาดโรคโควิด-๑๙” จะแตกต่างหรือเหมือนกับประเทศไทยอย่างไรเชิญติดตาม เรื่องนำรัฐฉบับนี้ นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับแอสตัมป์สรรพสามิต ซึ่งเป็นแอสตัมป์ที่รัฐจัดทำหรือจัดให้มีขึ้นเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษี ในประเด็นใครสมควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการจัดทำแอสตัมป์ระหว่างรัฐและเอกชนผู้ผลิตสินค้า นั้น ๆ โดยมีกรณีตัวอย่างของต่างประเทศทั้งในเอเชียและยุโรป สนใจติดตามได้จากบทความ “Excise stamps - who should pay for proof of duty paid?” ห้ามพลาดบทความกฎหมายที่น่าสนใจโดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ต้องดำเนินการเกี่ยวกับการบังคับชำระหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งได้ออกหลักเกณฑ์ใหม่เรื่องระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง เพื่อให้การบังคับชำระหนี้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น พร้อมกรณีตัวอย่างให้เกิดความเข้าใจมากยิ่งขึ้น สก๊อปพิเศษนำเสนอเรื่องความแตกต่างในการใช้คำว่า “เห็นชอบ” กับ “อนุมัติ” ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเชื่อว่าหลายคนก็คงเคยมีคำถามเรื่องนี้ อยู่ในใจ ครั้งนี้ได้กรุณาช่วยตอบคำถามได้แจ่มแจ้งชัดเจนจนต้องติดตาม ปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากร่างพระราชบัญญัติ ยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งได้ยกเลิกพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ พบกันใหม่ในปีที่ ๑๖ ของกฤษฎีกาสาร

บรรณาธิการ

สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ๒ การเปลี่ยนแปลงองค์กรสู่การขับเคลื่อนเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ “AI : Artificial Intelligence”

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา
๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

- ๘ มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบอันเกิดจากการแพร่ระบาดโรคโควิด-๑๙

สก๊อปพิเศษ

- ๑๓ “เห็นชอบ” กับ “อนุมัติ” ในรัฐธรรมนูญ

บทความทางกฎหมาย

- ๑๔ ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง : จากหลักเกณฑ์เดิมสู่หลักเกณฑ์ใหม่ เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการอย่างไร?

เรื่องน่ารู้

- ๒๕ Excise stamps - who should pay for proof of duty paid?

เลาะรั้วกฤษฎีกา

ปกในหลัง การสัมมนาระดมความคิดเห็นและการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่..) พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล
นางสาวอัญชลิตา กองอรรด
นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

กองบรรณาธิการ

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย
นายอรรถสิทธิ์ กันมล
นางสาวรัชนี สังข์ทองงาม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวปราณี ติรสมบุญศิริ
นางเกสินี แสงสุวรรณ
นางชุตติมา ใหญ่น้อย
นายนพดล เปลิณเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐
โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙
www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”

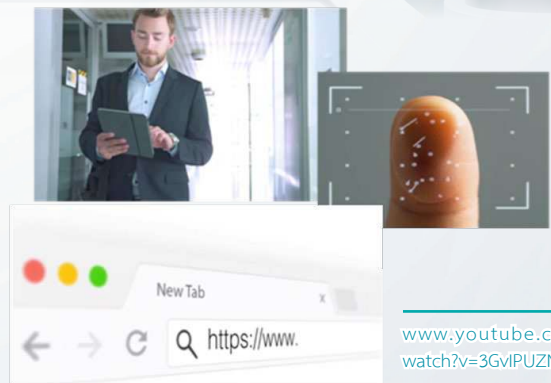
การเปลี่ยนแปลง องค์กรสู่การขับเคลื่อน เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ “AI : Artificial Intelligence”

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ในปัจจุบันเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ หรือ AI ถูกนำมาใช้งานในธุรกิจอย่างแพร่หลายมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นเครื่องจักรกลในโรงงาน ผู้ช่วยส่วนบุคคลในรูปแบบอุปกรณ์อัจฉริยะ ไปจนถึงการประมวลผลขั้นสูง และการรักษาความปลอดภัยทางไซเบอร์ ซึ่งในปัจจุบันมีมัลแวร์เกิดขึ้นใหม่ 3 แสนกว่าไฟล์ในทุกๆ วัน มัลแวร์เหล่านี้จะมีรูปแบบที่คล้ายคลึงกัน โดยมีความแตกต่างกันไม่เกิน 10% ซึ่งนั่นทำให้ระบบการติดตามและตรวจสอบทำได้ยากมาก เพราะยังต้องใช้คนในการวิเคราะห์และแยกแยะว่าไฟล์ไหนไม่ใช่มัลแวร์ แต่ระบบ AI สามารถตรวจสอบและวิเคราะห์แยกแยะได้ทันที ยิ่งในปัจจุบันที่มีการใช้ระบบคลาวด์ ระบบ AI จึงยังมีความสำคัญในการตรวจสอบข้อมูล จากผลสำรวจของ Global Artificial Intelligence Study: Sizing the prize ของ PwC พบว่า ในอีก 10 ปีข้างหน้า AI จะสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มให้เศรษฐกิจโลกเติบโตได้อย่างมหาศาล เนื่องจากการใช้งานระบบอัตโนมัติและการใช้ AI แทนแรงงานมนุษย์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพ รวมถึงปรับปรุงคุณภาพสินค้าและบริการได้ตามความต้องการเฉพาะที่เพิ่มขึ้น



<https://www.pwc.co.uk/industries/healthcare/patient-voice-2017/artificial-intelligence-results.html>



www.youtube.com/watch?v=3GvPIUZn1n4

AI เป็นศาสตร์ประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับวิทยาศาสตร์ที่ทำให้คอมพิวเตอร์มีความสามารถคล้ายมนุษย์ รวมถึงการเลียนแบบพฤติกรรมมนุษย์ โดยการติดตั้งซอฟต์แวร์ขึ้นมาใช้กับคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถคิดเองได้ และมนุษย์ยังแบ่งกลุ่มให้ AI มีความสามารถคล้ายมนุษย์ เช่น การสื่อสาร ประสาทรับสัมผัส การเคลื่อนไหว หรือเรียนรู้ ต่อมาได้พัฒนาศักยภาพด้านความคิด เช่น กระบวนการตัดสินใจ การเรียนรู้ รวมถึงสร้างกระบวนการคิดของมนุษย์คือ การคิดอย่างมีเหตุผล มีการใช้โมเดลการคำนวณเพื่อศึกษาความสามารถคิดแบบมีเหตุผล หรือการใช้ระบบผู้เชี่ยวชาญ เพื่อให้มีความคิดแบบตรรกศาสตร์ และความสามารถอย่างสุดท้ายคือ ทำอย่างมีเหตุผลซึ่งเป็นพฤติกรรมที่แสดงปัญหาจากการที่มนุษย์สร้างขึ้น การทำให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ เป็นต้น AI สร้างประโยชน์ให้มนุษย์มากมายโดยสามารถใช้กระบวนการคิดในเรื่องที่ซับซ้อนและสามารถตัดสินใจแทนมนุษย์ได้



<https://www.pwc.com/gx/en/issues/trust/common-purpose.html>


ในระบบการบริหารงานสำหรับสำนักงาน การมีระบบ AI ทำให้ระบบการทำงานของสำนักงานต่าง ๆ ทำได้ง่ายยิ่งขึ้น เช่น การส่งเอกสารโดยระบุตัวผู้รับ และผู้รับงานก็เข้าสู่ระบบเพื่อตรวจสอบงานของตัวเองได้ทันทีว่าต้องทำอะไรบ้าง และกระจายงานให้ลูกน้องในแผนกทำขั้นต่อ ๆ ไป ลูกน้องในแผนกก็เข้าสู่ระบบเปิดงาน และสามารถทำงานตามคำสั่งได้ โดยในงานจะมีรายละเอียดและคำอธิบายไว้พร้อมกำหนดการส่งงานไว้ในระบบอย่างเรียบร้อย หลังจากนั้นลูกน้องจะทำงานส่งขึ้นมาให้ตรวจถ่วงงานเรียบร้อยดี จึงส่งต่อให้หัวหน้างานต่อไป เป็นการประหยัดเวลา ทรัพยากร และยังได้งานที่มีความถูกต้องครบถ้วน ทันต่อความต้องการ

ระบบระบุตัวตนด้วยการใช้ AI หรือที่เรียกกันว่า การระบุตัวด้วยไบโอเมตริกซ์ (Biometric Identification) เช่น การใช้ระบบเสียง นิ้วมือ หน้า ภาษากาย ซึ่งเป็นการใช้เทคโนโลยีจดจำรูปแบบ และแยกแยะออกมาเพื่อใช้ในการระบุตัวตนหรือยืนยันตัวตนได้ ถือเป็นระบบที่ช่วยลดความปลอดภัยของข้อมูลของเราได้ในระดับหนึ่ง

ระบบประมวลผลภาษาธรรมชาติ (Natural Language Processing - NLP) เทคโนโลยี NLP จะวิเคราะห์คำสั่งหรือความต้องการของผู้ใช้ผ่านภาษาธรรมชาติเช่น Google นำ NLP มาช่วยให้การค้นหาเอกสารใน Google Drive สะดวกและแม่นยำ ทำให้เราสามารถค้นพบเอกสารได้อย่างรวดเร็ว และนอกจากนี้เรายังมีระบบการโต้ตอบด้วยเสียงที่สามารถทำงานร่วมกับระบบ NLP ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น Siri ฟังคำสั่งของเราผ่านการพูดและตอบสนองต่อสิ่งที่เราต้องการผ่านการสร้างรูปประโยคและพูดออกมาให้เราได้ยินเป็นต้น ทำให้การค้นหาหรือสอบถามข้อมูลต่าง ๆ ทำได้ง่ายขึ้น

เมื่อ AI ถูกนำมาใช้กับกระบวนการทำงานขององค์กร การสร้างความไว้วางใจต่อการทำงานของ AI จะยิ่งกลายเป็นเรื่องสำคัญ เพราะส่งผลกระทบต่อองค์กรในหลายด้าน ตั้งแต่การจัดเก็บและการใช้งานข้อมูล รวมถึงการประมวลผลและการรายงานผลของระบบ AI กระแสการเกิดขึ้นของ AI จะทำให้คนตกงาน แต่ในความเป็นจริงแล้ว

การที่ AI จะทำงานแทนที่มนุษย์ได้ 100% นั้นต้องใช้ทั้งผู้เชี่ยวชาญในหลายด้าน และใช้การเชื่อมโยงอย่างมหาศาลรวมถึงการสร้างอัลกอริทึม (Algorithm) ที่จะสั่งให้ AI เรียนรู้แก้ไขปัญหา แต่ถึงจะเป็นเช่นนั้นก็ไม่ได้หมายความว่าองค์กรจะไม่ต้องเตรียมพร้อมรับมือจากผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจาก AI เลย ปัจจัยที่มีคุณค่าต่อองค์กรเพื่อการวิเคราะห์ลักษณะความเป็นไปได้ต่าง ๆ เหล่านี้คือสิ่งที่องค์กรต้องพิจารณาเป็นอันดับแรก

เทคโนโลยีนั้นสามารถพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว การกำหนดระยะเวลาในการเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมจึงถือว่าเป็นสิ่งจำเป็น บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถในการใช้งานเทคโนโลยีเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญสำหรับองค์กรที่ต้องการนำเอาเทคโนโลยี AI ไปใช้งานและไม่ว่าจะปฏิเสธได้ว่าเทคโนโลยีได้พัฒนาไปอย่างรวดเร็วไม่ว่าจะระบบอัตโนมัติ (Automate) หุ่นยนต์ (Robotics) อินเทอร์เน็ตในทุกสรรพสิ่ง (Internet of Thing : IOT) เครื่องจักรที่เรียนรู้ได้ (Machine Learning) บล็อกเชน (Blockchains) หลายอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงได้ต่างต้องปิดตัวลง ปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) เป็นหนึ่งในเทคโนโลยีที่ส่งผลกระทบและสร้างความหวาดหวั่นให้แก่มนุษย์ในยุคถัดไป โดยทำให้งานเป็นเรื่องง่ายขึ้นและอาจจะไม่ต้องใช้มนุษย์ในบางงานดังกล่าวอีกต่อไป 





ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ

ประเด็นที่หนึ่ง คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณาอุทธรณ์ของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนซึ่งได้ยื่นอุทธรณ์ก่อนที่เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่จะมีหนังสือแจ้งให้มารับเงินค่าทดแทนตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนที่ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด มีสิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทน สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีจึงเกิดขึ้นเมื่อเจ้าของที่ดินไม่พอใจในจำนวนเงินค่าทดแทนที่คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ กำหนด เนื่องจากประกาศคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนแล้ว ส่วนกำหนดระยะเวลาหกสิบวันที่ให้ใช้สิทธิอุทธรณ์นั้น เป็นการกำหนดระยะเวลาสูงสุดที่ผู้ไม่พอใจในราคาของอสังหาริมทรัพย์หรือจำนวนเงินค่าทดแทนจะพึงอุทธรณ์ได้โดยกำหนดให้เริ่มนับแต่วันที่ได้รับหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ให้มารับเงินค่าทดแทนเพื่อความชัดเจนในการนับวันสิ้นสุดการใช้สิทธิอุทธรณ์ การได้รับหนังสือให้มารับเงินค่าทดแทนจึงมิใช่เงื่อนไขของการอุทธรณ์

ประเด็นที่สอง กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้รับหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนและได้รับแจ้งสิทธิอุทธรณ์ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแล้วตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ แต่ก่อนครบกำหนดระยะเวลาดังกล่าว พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนดังกล่าวยื่นอุทธรณ์หลังจากพ้นกำหนดระยะเวลาตามหนังสือแจ้งให้ไปรับเงินค่าทดแทนและแจ้งสิทธิอุทธรณ์แล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนจะพิจารณารับอุทธรณ์ที่ได้ยื่นไว้ได้หรือไม่

ความเห็น เมื่อผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยังมิได้อุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ และในวันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกาศใช้บังคับนั้น ระยะเวลาอุทธรณ์ยังไม่สิ้นสุดลง การใช้สิทธิอุทธรณ์จึงต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนผู้ใดซึ่งไม่พอใจเงินค่าทดแทน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเงินจากเจ้าหน้าที่หรือรับเงินที่วางไว้ แล้วแต่กรณี ดังนั้น หากผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนได้ใช้สิทธิภายในกำหนดระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนย่อมรับอุทธรณ์ที่ยื่นไว้ในวันนั้นเพื่อพิจารณาต่อไปได้

📌 ประเด็นที่สาม กรณีที่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ได้ตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนโดยสงวนสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนไว้แล้ว แต่ยังไม่ได้ใช้สิทธิอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เมื่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวจะอุทธรณ์เงินค่าทดแทนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้หรือไม่

📌 ความเห็น ตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งถูกเวนคืนมีสิทธิที่จะตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนโดยสงวนสิทธิ์อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเป็นหนังสือจากเจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่ได้ แต่สำหรับกระบวนการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ การตกลงซื้อขายในกรณีดังกล่าวเป็นการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ที่เจ้าของตกลงซื้อขายโดยสมัครใจอันเป็นเหตุให้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ ดังนั้น เมื่อการตกลงทำสัญญา

ซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนในกรณีนี้ มิใช่การซื้อขายโดยสมัครใจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ แต่เป็นกระบวนการที่กำหนดให้เจ้าของที่ดิน โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น มีสิทธิอุทธรณ์ได้มาตั้งแต่ต้น จึงเป็นกรณีที่สิทธินั้นได้รับการรับรองโดยกฎหมายไว้สมบูรณ์แล้ว เพียงแต่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้นอยู่ในระหว่างการใช้สิทธิอุทธรณ์ เมื่อเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนตกลงทำสัญญาซื้อขายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เหลือจากการเวนคืนโดยสงวนสิทธิ์ที่จะอุทธรณ์จำนวนเงินค่าทดแทนไว้แล้ว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่พอใจเงินค่าทดแทนที่กำหนดให้ ย่อมมีสิทธิอุทธรณ์ได้

(เรื่องเสร็จที่ ๓๐๕/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ภายหลังจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



สถานะของที่ดินพุทธมณฑล

📌 ประเด็น ที่ดินพุทธมณฑล มีฐานะเป็นที่ราชพัสดุหรือศาสนสมบัติกลาง หรือเป็นที่ดินประเภทใด

📌 ความเห็น โดยที่พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะจัดสร้างพุทธมณฑลและใช้บังคับต่อเนื่องเรื่อยมาได้กำหนดความหมายของที่ราชพัสดุไว้ในมาตรา ๔ ซึ่งหมายความว่า อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด เว้นแต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินบางประเภทตามที่มาตราดังกล่าวกำหนดไว้ และพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๖ ว่า ที่ราชพัสดุ หมายถึงอสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินกรณีใดบ้าง ซึ่งได้แก่ (๑) อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด (๒) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และ (๓) ที่ดินที่สงวนหรือหวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามกฎหมาย และมาตรา ๗ ได้กำหนดยกเว้นให้อสังหาริมทรัพย์บางกรณีไม่เป็นที่ราชพัสดุ ประกอบกับปรากฏจากเอกสารและหลักฐานว่าที่มาของที่ดินพุทธมณฑล ประกอบด้วย (๑) ที่ดินซึ่งสำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ได้ “แบ่งขาย” ให้แก่กรมการศาสนา (๒) ที่ดินที่ได้จากการเวนคืนเพื่อให้รัฐบาลนำไปดำเนินการจัดสร้างพุทธมณฑล (๓) ที่ดินที่จัดซื้อจากการรวบรวมเงินงบประมาณ เงินบริจาคของประชาชนและข้าราชการ รายได้จากการจำหน่ายพระเครื่อง พระพุทธรูป ฯลฯ โดยเป็นการร่วมแรงร่วมใจในการจัดสร้างพุทธมณฑลตามนโยบายของรัฐบาล และ (๔) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน โดยมีคลองจำนวน ๑ คลอง ชื่อ “คลองนา” (สาธารณประโยชน์) เชื่อมพื้นที่ภายในและภายนอกพุทธมณฑล กรณีจึงเห็นได้ว่าพุทธมณฑลเป็นที่ดินที่ใช้ในกิจการของรัฐด้านพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรม การใช้พื้นที่ที่มีความหลากหลาย ทั้งคณะสงฆ์ รัฐบาล พุทธบริษัท ประชาชน และนักท่องเที่ยว มิได้จำกัดเฉพาะกิจการของคณะสงฆ์หรือพระศาสนาเท่านั้น และการดำเนินการสร้างพุทธมณฑลในอดีตได้ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยตลอด ตั้งแต่การกำหนดชื่อว่า “พุทธมณฑล” การกำหนดท้องที่และจำนวนเนื้อที่ที่จะดำเนินการก่อสร้าง การกำหนดสิ่งก่อสร้างที่สำคัญในพุทธมณฑล การออกแบบอาคารและสถานที่ และได้แบ่งสัณฐานหน้าที่ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานต่าง ๆ และเอกชน เข้าดำเนินการในส่วนต่าง ๆ โดยใช้การบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นหลายชุดเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการจัดสร้างพุทธมณฑล แม้การใช้ประโยชน์พุทธมณฑลจะมีลักษณะเปิดกว้างไว้สำหรับเพื่อบริการประชาชนทั่วไปก็ตาม แต่พุทธมณฑลก็มิได้จัดสร้างขึ้นเพื่อประโยชน์ของพลเมืองโดยตรง แต่จัดสร้างขึ้นและใช้ประโยชน์เพื่อกิจการของรัฐด้านพระพุทธศาสนาและวัฒนธรรมโดยเฉพาะ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นที่ดินพุทธมณฑลจึงมิใช่ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เว้นแต่บริเวณคลองนา (สาธารณประโยชน์) และไม่เข้าลักษณะเป็นศาสนสมบัติกลางตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. ๒๕๐๕ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินที่

รัฐจัดสร้างขึ้น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย กองที่ ๓) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสรีที่ ๓/๒๕๑๒ ว่า ศาสนสมบัติกลางเป็นทรัพย์สินของ “พระศาสนา” ซึ่งมีใช้ของวัดใดวัดหนึ่ง และมีใช้สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามมาตรา ๑๓๐๔ ดังนั้น ที่ดินพุทธมณฑลจึงเป็นทรัพย์สินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา ๑๓๐๔ (๓) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และเป็นที่ดินราชพัสดุตามมาตรา ๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๐ เว้นแต่บริเวณคลองนา (สาธารณประโยชน์) ที่เป็นทรัพย์สินของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

(เรื่องเสรีที่ ๓๒๙/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของที่ดินพุทธมณฑล, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

อำนาจของนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก ในการรับชำระค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก

☑ ประเด็นที่หนึ่ง การชำระค่าปรับของนายทะเบียนตามมาตรา ๑๔๑/๑ ต้องจัดให้มีบันทึกการเปรียบเทียบหรือไม่ หากจะต้องดำเนินการจะเป็นอำนาจของผู้ใด

☑ ความเห็น เมื่อมาตรา ๑๔๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๔/๒๕๖๐ เรื่อง มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก ลงวันที่ ๒๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดวิธีการรับชำระค่าปรับไว้เป็นการเฉพาะโดยเมื่อผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถประสงค์จะชำระค่าปรับในวันที่มาติดต่อขอชำระภาษีประจำปี ให้นายทะเบียนมีอำนาจรับชำระค่าปรับได้ และมีผลทำให้เกิดเป็นอันเลิกกัน ดังนั้น เมื่อผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถประสงค์จะชำระค่าปรับโดยมิได้โต้แย้งข้อกล่าวหา จึงเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ นายทะเบียนย่อมมีอำนาจรับชำระค่าปรับดังกล่าวได้ ส่วนวิธีการชำระค่าปรับให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติและกรมการขนส่งร่วมกันกำหนด ซึ่งอาจไม่ต้องจัดทำบันทึกการเปรียบเทียบก็ได้

☑ ประเด็นที่สอง มาตรา ๑๔๑/๑ (๒) (ข) กำหนดให้นำหลักฐานการชำระค่าปรับที่ได้รับจากเจ้าพนักงานจราจรมาแสดงต่อนายทะเบียน เพื่อให้ออกเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปีสำหรับรถนั้น หากเป็นการชำระค่าปรับตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๔๑ (๑) เช่น ผ่านธนาคาร หน่วยบริการรับชำระเงิน ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถจะสามารถนำหลักฐานการชำระค่าปรับโดยวิธีดังกล่าวมาแสดงต่อนายทะเบียนได้หรือไม่

☑ ความเห็น วัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๔๑/๑ แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นการกำหนดมาตรการบังคับเพื่อบังคับให้มีการชำระค่าปรับที่ค้างชำระ โดยใน (๒) (ข) กำหนดให้เมื่อเจ้าของรถได้ชำระค่าปรับโดยถูกต้องครบถ้วนแล้วสามารถนำหลักฐานการชำระค่าปรับมาแสดงต่อนายทะเบียนเพื่อให้ออกเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปีได้ และมาตรา ๑๔๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้สามารถชำระค่าปรับได้ทั้งโดยทางไปรษณีย์หรือโดยวิธีการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ บัตรเครดิต หรือวิธีการอื่น โดยผ่านธนาคารหรือหน่วยบริการรับชำระเงิน ซึ่งเป็นวิธีการที่กฎหมายยอมรับให้มีผลเช่นเดียวกับการชำระค่าปรับต่อพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจ ดังนั้น ผู้ขับขี่หรือเจ้าของรถซึ่งได้ชำระค่าปรับผ่านช่องทางตามมาตรา ๑๔๑ (๑) จึงสามารถนำหลักฐานการชำระค่าปรับนั้นมาแสดงต่อนายทะเบียนเพื่อให้ออกเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปีสำหรับรถได้

☑ ประเด็นที่สาม ในการรับชำระค่าปรับที่ค้างชำระ กรมการขนส่งทางบกจะมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นตัวกลางในการรับชำระภาษีประจำปีสำหรับรถเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บค่าปรับพร้อมรับชำระภาษีประจำปีสำหรับรถเพื่อนำส่งให้กรมการขนส่งทางบก อันถือเสมือนเป็นกรณีที่กรมการขนส่งทางบกรับชำระเองได้หรือไม่

☑ ความเห็น การรับชำระค่าปรับเป็นเพียงวิธีปฏิบัติซึ่งแยกต่างหากจากหน้าที่และอำนาจของนายทะเบียน จึงไม่จำเป็นที่นายทะเบียนต้องเป็นผู้รับชำระค่าปรับโดยตรง กรมการขนส่งทางบกอาจมอบหมายให้หน่วยงานที่เป็นตัวกลางในการรับชำระภาษีประจำปีสำหรับรถรับชำระค่าปรับแล้วนำส่งให้นายทะเบียนเพื่อออกเครื่องหมายแสดงการเสียภาษีประจำปีสำหรับรถต่อไปได้

(เรื่องเสรีที่ ๔๐๘/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง อำนาจของนายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์หรือกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในการรับชำระค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจราจรทางบก, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))



ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่นำเสนอ

กองกฎหมายปกครอง

ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอที่ไม่อนุญาต
ให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ
ของแผ่นดินตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมง
พ.ศ. ๒๕๕๘



กรณีนายอำเภอใช้อำนาจในฐานะพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ออกคำสั่งไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ อันเป็นคำสั่งทางปกครอง และผู้รับคำสั่งทางปกครองได้ยื่นอุทธรณ์ต่อนายอำเภอผู้ทำคำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์นั้น

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า โดยที่มาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนด การประมงฯ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดดังกล่าวกำหนดว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ หมายถึง ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชกำหนดการประมงฯ และต่อมา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้มีคำสั่งให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดให้นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่พิจารณาอนุญาตการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ นายอำเภอซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจที่จะอนุญาตให้มีการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำตามมาตรา ๗๙ ในเขตท้องที่ของตนได้ตามที่เห็นสมควร การออกคำสั่งดังกล่าวจึงเป็นการออกคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ในตำแหน่งนายอำเภอ ส่วนการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวของนายอำเภอนั้น ต้องพิจารณาว่ากฎหมายได้กำหนดผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้ไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่ ซึ่งในกรณีนี้พระราชกำหนดการประมงฯ มิได้กำหนด ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองของนายอำเภอตามมาตรา ๗๙ ไว้เป็นการเฉพาะ กรณีจึงต้องนำหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการการปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับแก่การพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งในกรณีนี้ โดยข้อ ๒ (๘) แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ ดังนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะหัวหน้าบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการฝ่ายบริหารซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัดตามมาตรา ๕๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอในกรณีนี้

อนึ่ง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีข้อสังเกตว่า โดยที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดในหลายจังหวัดไม่เห็นด้วยกับการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ในกรณีนี้ สมควรที่กรมประมงจะได้พิจารณาแนวทางการแก้ไข ปัญหาที่เหมาะสมร่วมกับกระทรวงมหาดไทย ซึ่งหากมีความเห็นร่วมกันว่าสมควรกำหนดให้เจ้าหน้าที่อื่นเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ ๙๐๗/๒๕๕๙ฯ ข้อ ๓ (๒) และคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นซึ่งได้รับแต่งตั้งตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดังกล่าว กรมประมงควรพิจารณาความเหมาะสมในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดการประมงฯ เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นที่กำหนดในมาตรา ๑๑๕ แห่งพระราชกำหนดการประมงฯ ต่อไป

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์คำสั่งของนายอำเภอที่ไม่อนุญาตให้ทำการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่จับสัตว์น้ำซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ (เรื่องเสร็จที่ ๗๑๓/๒๕๖๓))



มาตรการต่างๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้ แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบ อันเกิดจากการแพร่ระบาดของ โรคโควิด-๑๙

นุสรา สุงวิบูลย์*

บทบรรณาธิการ @ Foreign Law Division

สวัสดิ์ชาวทฤษฎีกาทุกท่าน การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา-๒๐๑๙ (โควิด-๑๙) ซึ่งเริ่มมีการแพร่ระบาดตอนช่วงต้นปี ๒๕๖๓ ทำให้รัฐบาลต้องประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินและบังคับใช้มาตรการขั้นสูงสุด จนเริ่มมีการผ่อนคลายมาเป็นระยะ ขณะนี้อยู่ในระยะที่ ๕ มาตรการต่าง ๆ ที่รัฐบาลนำมาใช้ทำให้เกิดประโยชน์คือ “อยู่บ้าน หยุดเชื้อ เพื่อชาติ” “work from home” การทำงานที่บ้านผ่านระบบออนไลน์ “social distancing” การเว้นระยะสัมผัสห่างจากผู้อื่น รวมถึงการสวมใส่หน้ากากอนามัย และการหมั่นล้างมือ ซึ่งกลายมาเป็น “New Normal” โดยราชบัณฑิตยสภาได้บัญญัติศัพท์คำนี้ว่า “ความปกติใหม่” หมายถึง สถานวิถีชีวิตใหม่หรือรูปแบบการดำเนินชีวิตอย่างใหม่ที่แตกต่างจากอดีต ความปกติใหม่ที่เกิดขึ้นกับการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอย่างชัดเจนที่สุดคือรูปแบบการทำงานที่มีการประชุมออนไลน์กันมากขึ้นไม่จำเป็นจะเป็นการประชุมในประเทศหรือระหว่างประเทศ โดยในส่วนของการประชุมระหว่างประเทศนั้น กองกฎหมายต่างประเทศ (ฝ่ายแปลและให้ความเห็น) ได้มีส่วนเข้าร่วมในการประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกาการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) สมัยที่ ๕๓ ช่วงแรก และการประชุมทางวิชาการ “Virtual Panel Series: UNCITRAL Texts and COVID-19 Response and Recovery Digital Economy and Trade Finance” ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๗ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นครั้งแรกของการประชุมในเวที UNCITRAL ที่นำระบบการประชุมออนไลน์มาใช้ในการประชุมทางการ โดยที่ประชุมได้เห็นชอบวิธีการลงมติสำหรับการประชุมออนไลน์ในรูปแบบ silence procedure เพื่อให้งานของ UNCITRAL ดำเนินไปได้ในช่วงที่ทั้งโลกไม่สามารถเดินทางไปมาหาสู่กันได้อย่างสะดวก ในส่วนของการประชุมทางวิชาการในรูปแบบ Panel Discussion ในหัวข้อต่าง ๆ เช่น “Identification and Authentication in the Digital Economy” หรือ “Digital Economy and Trade Finance” ได้ข้อสรุปร่วมกันว่า ในขณะที่การทดลองวัดกันยังคงดำเนินต่อไป รูปแบบการใช้ชีวิตในช่วงการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ คงจะต้องพัฒนาไปสู่ระบบเศรษฐกิจแบบดิจิทัล (digital economy) เรื่องที่มีความเกี่ยวข้องอย่างยิ่งจึงได้แก่ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การพิสูจน์และยืนยันตัวตนในระบบเศรษฐกิจดิจิทัล โดยผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและแอปพลิเคชันต่าง ๆ ซึ่ง UNCITRAL ได้จัดทำ Model Law on Electronic Commerce และอยู่ระหว่างการจัดทำ Draft Provisions on the Use and Cross Border Recognition of Identity Management and Trust Services ไว้เป็นแนวทางในการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าวไว้แล้ว และกองกฎหมายต่างประเทศได้เผยแพร่ไว้ใน Channel “นานาชาติ by กองเทศฯ” ใน MST แล้วด้วย และจะได้เผยแพร่ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติมในโอกาสต่อ ๆ ไป

เช่นเคย กองกฎหมายต่างประเทศยังคงนำเสนอความและเผยแพร่ในทฤษฎีกาสารทุกฉบับ ซึ่งในฉบับนี้ขอนำเสนอความเรื่อง “มาตรการต่าง ๆ ที่ประเทศฝรั่งเศสนำมาใช้แก้ไขปัญหาและลดผลกระทบอันเกิดจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙” แล้วพบกันใหม่กับหัวข้อใหม่ ๆ ที่เกาะติดสถานการณ์ทั้งภายในประเทศและนอกประเทศในฉบับต่อไปค่ะ

* นักกฎหมายทฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๑. บทนำ

นับตั้งแต่ที่ประเทศจีนได้รายงานว่ามีเชื้อไวรัสสายพันธุ์ใหม่ระบาดที่เมืองอู่ฮั่น ตั้งแต่เดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓ องค์การอนามัยโลก (World Health Organization : WHO) ได้ประกาศชื่ออย่างเป็นทางการสำหรับใช้เรียกโรคทางเดินหายใจที่เกิดจากไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ว่า “โควิด-๑๙” (COVID-19)^๑ จนบัดนี้ก้าวเข้าสู่ไตรมาสที่สามของปี ๒๕๖๓ แล้ว ที่การระบาดของโรคโควิด-๑๙ ได้ลุกลามจนกลายเป็นวิกฤตทั่วโลกอันเกี่ยวกับความฉุกเฉินด้านสุขภาพ^๒ (Coronavirus global health emergency) โดยองค์การอนามัยโลกได้กำหนดมาตรการทางสาธารณสุขเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ เช่น การเว้นระยะห่างกัน ๑ เมตร (Social distancing) การล้างมือบ่อย ๆ และการใส่หน้ากาก^๓

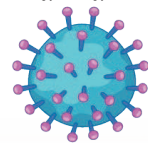
ประเทศฝรั่งเศสก็เช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ทั่วโลกที่ประสบปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยผลกระทบที่เกิดขึ้นมีหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจและรูปแบบการดำเนินชีวิต ซึ่งส่งผลให้การดำเนินชีวิตแตกต่างไปจากเดิม ที่เรียกว่า “New Normal” “ความปกติใหม่” หมายถึง ฐานวิถีชีวิตใหม่หรือรูปแบบการดำเนินชีวิตอย่างใหม่ที่แตกต่างจากอดีต เช่น ประเทศฝรั่งเศสมีวัฒนธรรมการทักทายกันโดยการเอาก้มชนกัน (Bisous) มีกฎหมายห้ามใช้ผ้าคลุมปิดหน้าในที่สาธารณะ^๔ ซึ่งเริ่มใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๑ ภายหลังจากโรคโควิด-๑๙ ระบาด มาตรการสาธารณสุขที่รัฐนำมาใช้ ทำให้รูปแบบการใช้ชีวิตของคนฝรั่งเศสเปลี่ยนแปลงไป เช่น การเว้นระยะห่างกัน ๑ เมตร (Social distancing) การเลิกทักทายกันโดยการเอาก้มชนกัน (Bisous) การยกเลิกการห้ามใช้ผ้าคลุมปิดหน้าในที่สาธารณะ โดยรัฐบาลกำหนดให้คนฝรั่งเศสต้องใส่หน้ากากอนามัย เพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยตามกฎหมาย^๕ ซึ่งกำหนดให้ตั้งแต่วันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓ คนฝรั่งเศสต้องใส่หน้ากากในสถานที่ปิด (ที่ไม่มีมีการระบายอากาศที่ดี) เช่น ห้องสมุด ร้านอาหาร โรงแรม สนามบิน และสถานีรถไฟ หากฝ่าฝืนไม่ยอมใส่หน้ากากอนามัย จะถูกปรับ ๑๓๕ ยูโร^๖ รูปแบบการทำงานก็เปลี่ยนไปเป็นการปฏิบัติ

ราชการจากที่พัก (work from home) เช่น การประชุมสภาด้วย video conference ผ่านระบบ Zoom ในขณะที่ยุติสภาเลือกใช้แอปพลิเคชัน Tixeco เพื่อการเว้นระยะห่าง (Social distancing)^๗

๒. มาตรการทางกฎหมาย

ประเทศฝรั่งเศสได้ใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มาตรา ๑๖^๘ บัญญัติว่า ในกรณีที่สถาบันแห่งสาธารณรัฐ ความเป็นเอกราชของชาติบูรณภาพแห่งดินแดน หรือการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ ถูกคุกคามอย่างร้ายแรงและปัจจุบันทันด่วนจนเป็นเหตุให้การดำเนินการตามปกติของสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญหยุดชะงักลง ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐมีอำนาจดำเนินการที่จำเป็นสำหรับจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวโดยจะต้องปรึกษาหารืออย่างเป็นทางการกับนายกรัฐมนตรี ประธานสภาทั้งสอง และคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีจะต้องแถลงการณ์การใช้มาตรการฉุกเฉินให้ประชาชนทราบ ทั้งนี้การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวต้องเป็นไปในระยะเวลาที่จำกัดที่สุด และเป็นไปเฉพาะเท่าที่มีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของสถาบันการเมืองแห่งรัฐเป็นไปได้ตามปกติ โดยประธานาธิบดีจะต้องปรึกษากับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการใช้มาตรการดังกล่าว รัฐสภาสามารถเปิดสมัยการประชุมได้เองและระหว่างที่มีการใช้อำนาจฉุกเฉินจะยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ ทั้งนี้ไม่ปรากฏว่ากฎหมายฝรั่งเศสกำหนดเรื่อง “รัฐสภาฉุกเฉิน” ไว้เป็นเรื่องเฉพาะที่ให้อำนาจกับรัฐสภาในการจัดการกับสถานการณ์ฉุกเฉิน ในทางปฏิบัติ ทั้งสองสภาดำเนินงานภายใต้มาตรการฉุกเฉิน โดยสามารถปฏิบัติหน้าที่ด้วยเสียงส่วนน้อยของสมาชิกรัฐสภาที่มีอยู่ และให้ถือว่าครบองค์ประชุม โดยทั้งวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรมีกฎหมายที่กำหนดหน้าที่ในการดำเนินงานไว้คล้ายกัน^๙



^๑ [https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-\(covid-2019\)-and-the-virus-that-causes-it](https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019/technical-guidance/naming-the-coronavirus-disease-(covid-2019)-and-the-virus-that-causes-it) 29/07/2563

^๒ <https://www.un.org/coronavirus> 29/07/2563

^๓ https://www.who.int/health-topics/coronavirus#tab=tab_2 29/07/2563

^๔ La loi n°2010-1192 du 11 octobre 2010 interdisant la dissimulation du visage dans l'espace public 29/07/2563

^๕ http://leparticulier.lefigaro.fr/upload/docs/application/pdf/2020-07/decret_n_2020-884_du_17072020_modifiant_le_decret_n_2020-860_du_10_juillet_2020_coronavirus_deconfinement.pdf 29/07/2563

^๖ <https://www.aa.com.tr/en/europe/france-masks-mandatory-beginning-july-20/1915144> 29/07/2563

^๗ การประชุมของรัฐสภาต่างประเทศในช่วงการระบาดของไวรัสโคโรนาสายพันธุ์ใหม่ (COVID-19) จัดทำโดยกลุ่มงานกิจการพิเศษ สำนักองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร 29/07/2563 https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/more_news.php?cid=3659&filename=interparliament2

^๘ http://www.assemblee-nationale.fr/connaissance/constitution.asp#titre_2 29/07/2563

^๙ แหล่งข้อมูลอ้างอิงแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒

กฎหมายอื่น ๆ ที่นำมาใช้กำหนดมาตรการต่าง ๆ

รัฐบาลฝรั่งเศสได้บัญญัติกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขฉบับแรก เพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๓^{๑๐} และใช้บังคับจนถึงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๓ กฎหมายนี้เป็นการเพิ่มอำนาจให้กับฝ่ายบริหาร (l'exécutif) ในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลาหนึ่งอันจำกัด และไม่ต้องดำเนินการตามกระบวนการปกติของรัฐสภา ในการเสนอเรื่องให้พิจารณาและมีความเห็นโดยการออกเสียงลงคะแนน เนื่องจากกระบวนการดังกล่าวทำให้เกิดความล่าช้าและอาจเป็นอุปสรรคต่อการแก้ปัญหาวิกฤตทางสาธารณสุขของประเทศซึ่งต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๓ ทั้งสองสภาประชุมพร้อมมือกันมีมติขยายการใช้บังคับกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขจนถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๓^{๑๑} อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ฉุกเฉินยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปจนถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ เฉพาะที่เมือง Guyane และเมือง Mayotte เนื่องจากการแพร่ระบาดของโรคมีความรุนแรงมาก มาตรการสถานการณ์ฉุกเฉินยังคงมีความจำเป็นต้องใช้บังคับอยู่ ประเทศไทยได้ออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเช่นเดียวกันในช่วงเวลาเดียวกันโดยเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ รัฐบาลได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ (ฉบับที่ ๑)^{๑๒}

ประเทศฝรั่งเศสมีบทบัญญัติที่ให้ “อำนาจพิเศษ” แก่ฝ่ายบริหารในสถานการณ์ที่ไม่ปกติอยู่แล้ว ดังต่อไปนี้^{๑๓}

๑. อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๖^{๑๔} แห่งรัฐธรรมนูญ (pouvoirs exceptionnels) ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ประธานาธิบดีในการบริหารประเทศในกรณีที่มีความมั่นคงของประเทศถูกคุกคาม

๒. สถานการณ์ฉุกเฉินทางการทหาร (l'état de siège) ตามมาตรา ๓๖^{๑๕} แห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจพิเศษแก่กองทัพในสถานการณ์สงคราม

๓. สถานการณ์ฉุกเฉิน (l'état d'urgence) ออกตาม loi numéro 55 - 385 ลงวันที่ ๓ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๕^{๑๖} ที่ให้อำนาจพิเศษแก่ฝ่ายบริหารในการจำกัดสิทธิเสรีภาพบางประการของประชาชนในสถานการณ์อันไม่เป็นปกติ เช่น การก่อการร้าย การจลาจล การประท้วง เป็นต้น

๔. กฎหมาย “สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุข” (l'état d'urgence sanitaire) ในสถานการณ์โรคระบาดที่แพร่กระจายไปอย่างรวดเร็วทั่วโลก ประเทศฝรั่งเศสเลือกที่จะเสนอกฎหมายที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารในการบริหารประเทศในสถานการณ์ฉุกเฉินเฉพาะ

^{๑๐} LOI n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1) สืบค้นจาก <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041746313&dateTexte=2020050729/07/2563>

^{๑๑} Loi n 2020-856du 9 Juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire (1) <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000042101318&categorieLien=id29/07/2563>

^{๑๒} http://dmsic.moph.go.th/index/detail/8164_21/07/2563

^{๑๓} http://ilaw.or.th/node/5726_20/07/2563

^{๑๔} Article 16 Lorsque les institutions de la République, l'indépendance de la Nation, l'intégrité de son territoire ou l'exécution de ses engagements internationaux sont menacées d'une manière grave et immédiate et que le fonctionnement régulier des pouvoirs publics constitutionnels est interrompu, le Président de la République prend les mesures exigées par ces circonstances, après consultation officielle du Premier ministre, des Présidents des assemblées ainsi que du Conseil constitutionnel.

Il en informe la Nation par un message.

Ces mesures doivent être inspirées par la volonté d'assurer aux pouvoirs publics constitutionnels, dans les moindres délais, les moyens d'accomplir leur mission. Le Conseil constitutionnel est consulté à leur sujet.

Le Parlement se réunit de plein droit.

L'Assemblée nationale ne peut être dissoute pendant l'exercice des pouvoirs exceptionnels.

Après trente jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels, le Conseil constitutionnel peut être saisi par le Président de l'Assemblée nationale, le Président du Sénat, soixante députés ou soixante sénateurs, aux fins d'examiner si les conditions énoncées au premier alinéa demeurent réunies. Il se prononce dans les délais les plus brefs par un avis public. Il procède de plein droit à cet examen et se prononce dans les mêmes conditions au terme de soixante jours d'exercice des pouvoirs exceptionnels et à tout moment au-delà de cette durée.

^{๑๕} Article 36 L'état de siège est décrété en Conseil des ministres. Sa prorogation au-delà de douze jours ne peut être autorisée que par le Parlement.

^{๑๖} https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000695350_30/07/2563

๓. มาตรการทางสาธารณสุข^{๑๗}



๓.๑ มาตรการการห้ามออกจากบ้าน (le confinement) มีทั้งหมด ๓ ช่วงเวลา

ช่วงเวลาที่ ๑ ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๐๒๐ ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๐๒๐^{๑๘}

ช่วงเวลาที่ ๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๐ ถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๐๒๐^{๑๙}

ช่วงเวลาที่ ๓ ตั้งแต่วันที่ ๑๖ เมษายน ๒๐๒๐ ถึงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๒๐^{๒๐}

ข้อยกเว้น เช่น การเดินทางเพื่อไปซื้อของใช้จำเป็นในการดำรงชีพ การเดินทางด้วยเหตุผลทางการแพทย์ การเดินทางไปช่วยเหลือคน การเดินทางไปดูแลเด็ก การเดินทางไปออกกำลังกายภายในเวลา ๑ ชั่วโมง และในระยะทางไม่เกินกว่า ๑ กิโลเมตรจากบ้าน เป็นต้น

๓.๒ มาตรการห้ามชุมนุม (l'interdiction des rassemblements et des réunions)^{๒๑} ห้ามมิให้รวมตัวหรือชุมนุมเกินกว่า ๑๐๐ คน ในสถานที่สาธารณะหรือสถานที่ปิด ตั้งแต่วันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๐๒๐ ถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๐๒๐ และขยายไปจนถึงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๒๐ ผู้ว่าราชการจังหวัด (préfet) สามารถอนุญาตให้ชุมนุมได้ในกรณีเป็นเรื่องชีวิตของคนในชาติ (la vie de la nation)

๓.๓ มาตรการปิดสถานที่ (les mesures de fermeture d'établissements)^{๒๒} รัฐบาลสั่งให้ปิดร้านค้า หอประชุม ร้านอาหาร ห้องสมุด ห้องจัดแสดงงาน พิพิธภัณฑ์ สถานที่ออกกำลังกายแบบปิด สถานศึกษา และอื่น ๆ ตั้งแต่ ๒๕ มีนาคม ๒๐๒๐ จนถึงวันที่ ๑๕ เมษายน ๒๐๒๐ และขยายไปจนถึงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๒๐

กรณีการปิดร้านค้า ได้มีการเสนอให้ศาลปกครองพิจารณาว่า มาตรการดังกล่าวอาจขัดต่อเสรีภาพในการประกอบอาชีพและการดำเนินกิจการ ซึ่งศาลปกครอง^{๒๓} พิจารณาแล้วตัดสินว่า มาตรการปิดร้านค้าของรัฐบาลฝรั่งเศสไม่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่รัฐธรรมนูญรับรอง โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจกำหนดข้อผ่อนปรนได้

๓.๔ มาตรการเลื่อนหรือขยายระยะเวลาในการพิจารณาคดีของศาล

ศาลยุติธรรม (les juridictions judiciaires) ได้มีกฎหมาย^{๒๔} ขยายระยะเวลาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีโดยทั่วไป ซึ่งกระบวนการใด ๆ ที่รอบเวลาจะสิ้นสุดระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๐๒๐ ถึงวันสุดท้ายของเดือนถัดจากเดือนที่สถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขได้สิ้นสุดลง ดังนั้น กระบวนการพิจารณาคดีต่าง ๆ จะถูกเลื่อนไปโดยผลของรัฐบาลกำหนดต่าง ๆ เช่น ระยะเวลาในการฟ้องคดีต่อศาล หรือการอุทธรณ์ต่อศาล เป็นต้น

ศาลปกครอง (les juridictions administratives) ได้มีกฎหมาย^{๒๕} กำหนดขยายระยะเวลาการพิจารณาคดีปกครองในหลายกรณี เช่น ระยะเวลาการฟ้องคดีพิพาทเกี่ยวกับการขับไล่ออกนอกประเทศ การกำหนดวันในการนั่งพิจารณาคดีเป็นครั้งแรก รวมทั้งมีการอนุญาตให้พิจารณาคดีผ่านระบบวิดีโอ และการส่งเอกสารและคำคู่ความผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย

๔. มาตรการระดับเศรษฐกิจ

ประเทศฝรั่งเศสประกาศเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๓ อนุมัติงบประมาณเพิ่มเติมเป็นมูลค่ารวมทั้งสิ้น ๑๘ พันล้านยูโร (คิดเป็นประมาณ ๐.๘% ต่อ GDP) โดยมุ่งให้ความช่วยเหลือภาคการท่องเที่ยวที่ได้รับผลกระทบจากโรคโควิด-๑๙ ที่ประกาศรวมไว้เดิม และการค้าปลีกสินค้าเกินกว่า ๓๑๕ พันล้านยูโร รวมมูลค่าทั้งสิ้นเป็นเงิน ๔๔๓ พันล้านยูโร ซึ่งเป็นมาตรการช่วยเหลือภาคธุรกิจ มาตรการช่วยเหลือด้านสุขภาพและการแพทย์ มาตรการดูแลครัวเรือน และมาตรการการจ้างงาน^{๒๖}

^{๑๗} แหล่งข้อมูลอ้างอิงแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๓

^{๑๘} LOI n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19 (1)

^{๑๙} Décret n°2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

^{๒๐} Décret n°2020-344 27 mars 2020 complétant le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire

^{๒๑} Arrêté du 14 mars 2020 portant diverses mesures relatives à la lutte contre la propagation du virus covid-19

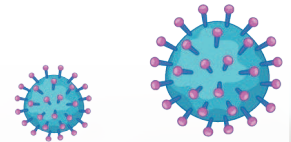
^{๒๒} แหล่งข้อมูลอ้างอิงแล้ว โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๙

^{๒๓} <https://www.actualitesdudroit.fr/browse/public/droit-public-des-affaires/26862/covid-19-le-conseil-d-etat-valide-l-interdiction-des-marches-31/07/2563>

^{๒๔} <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755644&categorieLien=id-31/07/2563>

^{๒๕} <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000041755612&categorieLien=id-31/07/2563>

^{๒๖} https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/COVID19/Documents/Measure_Foreign.pdf-20/07/2563



๕. มาตรการอื่นๆ ที่ช่วยธุรกิจภาคอสังหาริมทรัพย์

ในธุรกิจการก่อสร้าง ยังไม่มีกฎหมายบัญญัติมาตรการช่วยเหลือหรือมาตรการอื่นใดที่เกิดขึ้นช่วงโรคโควิด-๑๙ ระบาด อย่างไรก็ตาม ด้ด้วยความร่วมมือกันระหว่างผู้ประกอบการจึงได้ร่วมกันกำหนด “แนวทางปฏิบัติที่ดี” (good practice) กำหนดให้คนงานยังทำงานต่อไป โดยเจ้าของโครงการอนุมัติยินยอมแนวทางปฏิบัติดังกล่าว แนวทางปฏิบัติที่ดีกำหนดไว้ว่า ในกรณีที่โรคโควิด-๑๙ ส่งผลกระทบต่อให้การก่อสร้างล่าช้าหรือทำให้การส่งงานล่าช้ารัฐบาลจะออก รัฐบัญญัติ (ordonnance) เพื่อยกเว้นความรับผิดกับผู้ผลิต คนงาน และเจ้าของโครงการ โดยรัฐได้ออกรัฐบัญญัติสองฉบับ^{๒๗} เพื่อขยายระยะเวลาการคุ้มครองลูกหนี้ กล่าวคือ หากถึงกำหนดระยะเวลาที่ลูกหนี้ต้องชำระหนี้ในช่วงที่โรคโควิด-๑๙ ระบาด หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ ลูกหนี้ยังไม่ต้องรับโทษ โดยกฎหมายกำหนดให้หนี้ที่เกิดขึ้นในวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๖๓ หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ให้ระงับการลงโทษไว้ก่อน^{๒๘}

๖. มาตรการทางภาษี

รัฐได้เลื่อนการเก็บภาษีบางประเภทเพื่อให้ผู้เสียภาษีเก็บเงินสดไว้ใช้จ่าย และกำหนดมาตรการระงับการถึงกำหนดระยะเวลาที่ต้องจ่ายภาษี เช่น การตรวจสอบภาษี

๗. ผลที่เกิดขึ้นภายหลังจากประเทศฝรั่งเศสยกเลิกกฎหมายสถานการณ์ฉุกเฉินทางสาธารณสุขแล้ว^{๒๙}

๗.๑ รัฐบาลฝรั่งเศสยังคงสามารถออกกฎหมายห้ามการเดินทางของคนและห้ามการจราจรของระบบขนส่งได้หากพบว่าบริเวณใดยังมีผู้ติดเชื้อโรคโควิด-๑๙

๗.๒ การลดความช่วยเหลือทางการเงินกับบริษัทต่าง ๆ ลง เช่น การลดค่าน้ำค่าไฟ การเลื่อนเวลาการจ่ายค่าเช่าให้กับผู้ประกอบการ รายย่อยซึ่งธุรกิจได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ แต่รัฐบาลก็ยังคงหามาตรการทางการเงินอื่น ๆ มารองรับเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการต่อไป

๗.๓ เจ้าของที่พักอาศัยที่ไม่สามารถฟ้องขับไล่ผู้เช่าที่สัญญาเช่าหมดอายุแล้วออกจากที่พักได้ในขณะเดียวกันก็ไม่สามารถให้เช่าต่อไปได้ เพื่อชดเชยความเสียหายแก่เจ้าของที่พักอาศัยที่ไม่สามารถดำเนินการฟ้องขับไล่ผู้เช่าอันเนื่องจากการที่รัฐบาลไม่สามารถดำเนินกระบวนการฟ้องขับไล่ให้ได้ในช่วงโรคโควิด-๑๙ ระบาดที่เกิดขึ้นแก่เจ้าของที่พักอาศัย โดยเจ้าของที่พักอาศัยสามารถเรียกเงินทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นจากรัฐบาลได้

๗.๔ รัฐอนุญาตเปิดสนามกีฬาแล้ว แต่สำหรับดิสโก้เทคจะให้เปิดก่อนเดือนกันยายน แต่รัฐบาลก็ยังมีอำนาจกำหนดกรอบการรวมตัวและปิดสถานที่ที่คนไปชุมนุมกันจำนวนมากได้ หากพิจารณาแล้วเห็นว่า การรวมตัวกันอาจก่อให้เกิดการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ ขึ้นมาอีกได้



สรุป

อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลประเทศฝรั่งเศส ไม่ว่าจะเป็นการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อป้องกันการแพร่ระบาดของโรคโควิด-๑๙ และมาตรการต่าง ๆ ที่นำมาใช้ดังกล่าวข้างต้น คล้ายกับรูปแบบที่รัฐบาลไทยดำเนินการอยู่ แม้ว่าจะมีรายละเอียดแตกต่างกันไป แต่วัตถุประสงค์เหมือนกันทั่วโลก กล่าวคือ ระงับการแพร่ระบาดของโรคนี้ และช่วยเหลือคนในชาติหรือคนในโลกนี้ให้รอดพ้นและลดผลกระทบที่ได้รับจากวิกฤตสาธารณสุขที่นำไปสู่วิกฤตเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ด้อย่างไรก็ดี ทรบาคไตที่ยังไม่มีวัคซีนป้องกันโรคโควิด-๑๙ มาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นก็ยังคงถูกนำมาใช้ได้เสมอ ความช่วยเหลือภาครัฐอาจไม่เพียงพอทั่วถึง ดังนั้น ท่านคิดและวางแผนกันหรือว่าจะเตรียมรับมือวิกฤตนี้กันอย่างไร เพราะดูเหมือนมันจะอยู่กับเราอีกยาวนานจนอาจเป็นโควิด-๒๐ หรือโควิด-๒๑ ก็เป็นได้

^{๒๗} Ordonnance n°2020-306 du 25 mars 2020 relative à la prorogation des délais échus pendant la période d'urgence sanitaire et à l'adaptation des procédures pendant cette même période et

Ordonnance n°2020-427 15 avril 2020 portant diverses dispositions en matière de délais pour faire face à l'épidémie de covid-19 31/07/2563

^{๒๘} <https://www.simmons-simmons.com/en/publications/ck8aequys24zw0a047s3z3yrz/government-and-other-measures-impacting-real-estate-in-france> 31/07/2563

^{๒๙} <https://www.latribune.fr/economie/france/fin-de-l-etat-d-urgence-sanitaire-ce-qui-change-pour-les-entreprises-852557.html> 20/07/2563



“เห็นชอบ” กับ “อนุมัติ” ในรัฐธรรมนูญ

ปกรณ์ นิลประพัทธ์*



ในการประชุมเพื่อพิจารณาพระราชกำหนดฉบับ มีคำถามหนึ่งที่น่าสนใจ คือทำไมการตราพระราชบัญญัตินั้น ในรัฐธรรมนูญใช้คำว่าต้องได้รับ “ความเห็นชอบ” จากรัฐสภา แต่ทำไมพระราชกำหนดใช้คำว่า “อนุมัติ”

หลายคนคงอธิบายว่ามันเป็น “แบบ” เขียนกันมานานมากแล้ว ตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรกแล้วพบเพื่อยลีน่า จะมาสายสยอะไรกันวันนี้

จริง ๆ มันไม่ใช่แค่ “แบบ” ครบ แต่การใช้ทั้งสองคำนี้เป็นผลพวงมาจากการอธิบาย “หลักการแบ่งแยกอำนาจ” ต่างหาก กล่าวโดยย่อ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจนั้น การตรากฎหมายเป็น “อำนาจโดยแท้” ของฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภา จะสภาเดียวหรือสองสภาที่ว่ากันไป ฝรั่งเศสตำรับเขาจึงเรียกกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติว่า Act of Parliament ฝ่ายอื่นไม่มีอำนาจตรากฎหมาย ถ้าจะออกได้ ท่านให้ออกได้เพียง “กฎ” หรือที่กูรูมักจะเรียกว่า “กฎหมายลำดับรอง” (subordinate legislation) และจะค่อย ๆ ไปเที่ยวออกกฎไม่ได้ ถ้ากฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้นไม่ได้ให้อำนาจออกกฎหมายลำดับรองไว้

แถมเวลาไปออกกฎหมายลำดับรองนี้ก็ต้องอยู่ในกรอบที่กฎหมายเขียนไว้ด้วยนะ ออกสุ่มสี่สุ่มห้าก็ไม่ได้อีก ถ้าไปออกกฎหมายลำดับรองแบบเหาะเหินเกินลงกาเช่นนั้น เขาเรียกกันว่า เกินขอบอำนาจหรือเกินแม่บท (ultra vires) ผลคือส่วนที่เกินไปนั้นมันใช้ไม่ได้

กลับมาเรื่องของเรากันบ้าง จริง ๆ การทำงานของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นมีธรรมชาติประการหนึ่งที่เหมือนกันทั่วโลก คือบรรดาสมาชิกซึ่งมาจากที่แตกต่างหลากหลายต้องมาประชุมเพื่อพิจารณากฎหมายต่าง ๆ ร่วมกัน และเมื่อ “เสียงส่วนใหญ่” หรือเสียงข้างมากได้ “เห็นชอบร่วมกัน” กับร่างกฎหมายตามกระบวนการที่กำหนดแล้ว จึงจะเป็นกฎหมาย

แต่ฝ่ายนิติบัญญัตินี้เขาไม่ได้มาประชุมกันทุกวันตลอดปีนะครับ ท่านจะมาประชุมร่วมกันตามห้วงเวลาตามที่ตกลงกันหรือที่เรียกว่า “สมัยประชุม” ปีหนึ่งจะแบ่งเป็นกี่สมัยประชุมก็แล้วแต่จะตกลงกัน ลักษณะเช่นนี้เองที่ทำให้การตรากฎหมายเกิดเหตุ “พันหลอ” ขึ้น

ที่ว่าพันหลอกในช่วงปิดสมัยประชุมนี้แหละ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติเขาไม่ได้ประชุม แต่มันดันเกิดกรณีที่ต้องมีกฎหมายขึ้นใช้บังคับ ดังนั้น ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจเขาจึงยอมรับกันโดยทั่วไปว่า ในระหว่างที่ว่างเว้นการประชุมของฝ่ายนิติบัญญัตินั้น

ถ้ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เขายอมให้ฝ่ายบริหารตรากฎหมายที่เรียกว่าพระราชกำหนด (Emergency Decree) ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันตราพระราชบัญญัติได้ แต่ไม่เด็ดขาดนะ ให้ใช้บังคับได้ชั่วคราวเท่านั้น เมื่อสภาเปิดต้องนำพระราชกำหนดนั้นมาให้อำนาจนิติบัญญัติซึ่งเป็น “เจ้าของอำนาจนิติบัญญัติ” โดยแท้เพื่อ “อนุมัติ” ด้วย ถ้าไม่อนุมัติ พระราชกำหนดนั้นก็ป็นอันใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป (ex nunc) ไม่มีผลย้อนหลังไปตั้งแต่ตอนออก (ex tunc) ไม่งั้นวุ่นวายตาย

ต่อมาก็เกิดเหตุขัดข้องอีก เพราะการประชุมของสภาเขามีขั้นตอนแน่นอน แบ่งเป็นสามวาระ มีกระบวนการมากมาย รวมทั้งการมีความเห็นไม่ตรงกันระหว่างสมาชิกสภาฝ่ายต่าง ๆ ฯลฯ ดังนั้นถึงอยู่ระหว่างสมัยประชุมแต่ถ้ามีเหตุจำเป็นรีบด่วนขึ้นมา ฝ่ายนิติบัญญัติก็อาจตรากฎหมายไม่ทันใช้ การบริหารราชการแผ่นดินเกิดติดขัดอีก จึงยอมรับกันว่าถึงจะอยู่ในช่วงเปิดสภา ถ้ามีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ เขาก็ให้อำนาจฝ่ายบริหารตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับได้เช่นกัน แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเดิมคือต้องนำพระราชกำหนดนั้นมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติเพื่อ “อนุมัติ” เหมือนกัน

มีอีกกรณีหนึ่งครับที่เขาให้สามารถตราพระราชกำหนดขึ้นใช้บังคับได้ คือกรณีที่จำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราซึ่งจะต้องได้รับการพิจารณาโดยด่วนและลับ ล้าช้าไปจะเสียหายแก่ประโยชน์ของประเทศ หรือถ้ามันเปิดเผยมออกไปก่อนจะมีการได้เปรียบเสียเปรียบกัน และแน่นอนครับว่าต้องเป็นไปตามเงื่อนไขเดิมคือต้องนำพระราชกำหนดนั้นมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจนิติบัญญัติเพื่อ “อนุมัติ” ด้วย

นี่ต้องขึ้นไปชี้แจงแล้ว จึงขอสรุปเอาดี ๆ และสั้น ๆ ว่า ถ้าเป็นกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณา ที่นั่นจะใช้คำว่า “เห็นชอบ” แต่ถ้าเป็นกฎหมายที่ฝ่ายบริหารต้องนำมาให้ฝ่ายนิติบัญญัติในฐานะเจ้าของอำนาจผ่านให้ละก็ จะใช้คำว่า “อนุมัติ”

คนรุ่นก่อนนี้เขาเขียนกฎหมายกันละเอียดแต่

เออวังจึงมีด้วยประการฉะนี้ 



* เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ระยะเวลาในการใช้มาตรการ บังคับทางปกครอง : จากหลักเกณฑ์เดิม สู่หลักเกณฑ์ใหม่ เจ้าหน้าที่ จะต้องดำเนินการอย่างไร?

ศุภวัฒน์ สิงห์สุขุม*

กฎหมายในหลายเรื่องบัญญัติให้อำนาจเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในการออกคำสั่งทางปกครองให้บุคคลชำระเงินซึ่งหากไม่มีการชำระเงินภายในระยะเวลาที่กำหนด เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของบุคคลผู้รับคำสั่งทางปกครองมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ โดยเจ้าหน้าที่อาจอาศัยอำนาจตามกฎหมายเฉพาะที่กำหนดมาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นพิเศษ หรือใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” เกี่ยวกับการพิจารณาทางปกครอง

ในการบังคับชำระหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครอง ประเด็นหนึ่งซึ่งมีความสำคัญคือ ระยะเวลาในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน สำหรับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ นั้น เดิมหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้เป็นการอนุโลมบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับกับการบังคับทางปกครอง ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่พัฒนาหลักการในเรื่องดังกล่าวให้เหมาะสมยิ่งขึ้นเป็นลำดับ ต่อมาเมื่อมีการ “สังคายนา” หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้ตรากฎหมายก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้โดยตรงในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยปรับปรุงหลักการไปในแนวทางที่ทำให้การบังคับทางปกครองมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ภายหลังจากกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีโอกาสให้ความเห็นอธิบายแนวทางในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่ให้เป็นที่ชัดเจนแก่หน่วยงานของรัฐในหลายประเด็นด้วยกัน ในบทความนี้ จึงขอสรุปหลักการของหลักเกณฑ์ใหม่ โดยเฉพาะประเด็นที่มีการให้ความเห็นโดยคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง แต่ในเบื้องต้นสมควรกล่าวถึงหลักเกณฑ์เดิมเสียก่อนโดยสังเขป เพื่อให้เห็นถึงพัฒนาการของหลักการในเรื่องนี้และความแตกต่างระหว่างหลักเกณฑ์ที่ใช้ในอดีตและที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

* ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

หลักเกณฑ์เดิมก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

เดิมพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินไว้โดยตรง โดยมาตรา ๕๗ วรรคสอง บัญญัติแต่เพียงว่า “วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม” อย่างไรก็ตามก็ดี คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๔๔๔/๒๕๔๕ สรุปได้ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ อย่างไรก็ตามก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไปได้ เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปจนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงสมควรนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน คือจะต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน^๖



สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองที่ต้องกระทำภายในระยะเวลาสิบปีนั้น ในช่วงแรกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีแนวคำวินิจฉัยว่า “การบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี” หมายถึง ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึด หรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี^๗ หากล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินแล้วหน่วยงานของรัฐยังไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง หรือได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นก็ต่อยุติเรื่อง” อย่างไรก็ตามก็ดี ต่อมาคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ปรับเปลี่ยนแนวคำวินิจฉัยโดยให้ความเห็นว่า เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชดใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้^๘ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไม่จำเป็นต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จในทุกขั้นตอนภายในระยะเวลาสิบปี เพียงแต่ฝ่ายปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาดังกล่าว เช่น มีหนังสือแจ้งสำนักงานที่ดินให้อายัดที่ดินของผู้รับคำสั่งให้ชดใช้เงิน ส่วนขั้นตอนที่เหลือ เช่น การขายทอดตลาดทรัพย์สิน อาจดำเนินการภายหลังล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้เงินไปแล้วก็ได้ ดังนั้น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครอง



^๖ ความเห็นดังกล่าวเป็นการวางหลักในเรื่องนี้ ซึ่งต่อมาคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ยืนยันหลักตามความเห็นดังกล่าว (เรื่องเสร็จที่ ๖๕๕/๒๕๔๖ และเรื่องเสร็จที่ ๗๑๙/๒๕๔๖) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ที่ได้ใช้หลักดังกล่าวในการให้ความเห็นตอบข้อหารือในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการบังคับตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน (เรื่องเสร็จที่ ๔๗๐/๒๕๔๙, เรื่องเสร็จที่ ๘๔/๒๕๕๐, เรื่องเสร็จที่ ๘๗/๒๕๕๐, เรื่องเสร็จที่ ๕๒๒/๒๕๕๐ และเรื่องเสร็จที่ ๓๖๐/๒๕๖๐)

^๗ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙ และเรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๕๙

^๘ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙

^๙ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑



โดยมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดฯ ดำเนินการอายัดที่ดินและมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดฯ ดำเนินการอายัดรถจักรยานยนต์ไว้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หน่วยงานของรัฐย่อมบังคับทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้^๕ หลักการใหม่นี้สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๑ (เดิม) และมาตรา ๒๗๔ (ใหม่) ที่นำแนวคำพิพากษามาบัญญัติเป็นตัวบท ซึ่งแนวทางดังกล่าวเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของรัฐที่จะมีเวลาในการบังคับทางปกครองนานขึ้น เพราะไม่จำเป็นต้องบังคับชำระหนี้เงินให้แล้วเสร็จในทุกชั้นตอนภายในระยะเวลาสิบปี^๖

การนับระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอาจมีปัญหาในกรณีที่มีการออกคำสั่งให้ชำระเงินหลายครั้งในมูลกรณีเดียวกัน เพราะต้องพิจารณาว่าจะถือเอาวันใดเป็นวันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินอันจะถือเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยวินิจฉัยปัญหาในหลายกรณีด้วยกัน เช่น กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหลายฉบับ ระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมเริ่มนับในวันที่มีการออกคำสั่งฉบับที่ได้ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙^๗ หรือกรณีที่เทศบาล

ได้ออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนก่อนที่จะยกเลิกคำสั่งดังกล่าว โดยไม่มีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งนั้น และต่อมาผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลได้มีคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนครั้งใหม่ตามความเห็นของกระทรวงการคลังและมีการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมเริ่มนับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งครั้งใหม่ มิใช่วันที่มีการออกคำสั่งครั้งแรกที่ยกเลิกไปแล้ว^๘

ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ศาลปกครองสูงสุดได้นำมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเช่นเดียวกัน แต่มีข้อควรสังเกตุว่า ศาลปกครองสูงสุดมีคำวินิจฉัยให้เริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตั้งแต่วันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งให้ชำระเงิน^๙ มิใช่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน เช่นเดียวกับแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ซึ่งเป็นไปได้ว่าศาลปกครองสูงสุดได้เคราะห์ว่า วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน คำสั่งยังไม่มีผลใช้ยันต่อบุคคลผู้ต้องชำระเงิน แต่คำสั่งจะมีผลใช้ยันต่อเมื่อคู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่งแล้วตามที่กำหนดในมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กรณีจึงชอบที่จะเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในวันที่คู่กรณีได้รับแจ้งคำสั่ง

^๕ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๔/๒๕๖๑

^๖ สำหรับบทวิเคราะห์ในรายละเอียดเกี่ยวกับเหตุผลของหลักการเดิมและหลักการใหม่ โปรดดู ศุภวัฒน์ สิงห์สุขชัย, “หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการภายในระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน”, www.krisdika.go.th (พฤศจิกายน ๒๕๖๑)

^๗ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑

^๘ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๕๙

^๙ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ อ.๓๘๑/๒๕๕๓



หลักเกณฑ์ใหม่ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้ปรับปรุงกระบวนการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินโดยมุ่งหมายให้การบังคับชำระหนี้เงินมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งในขั้นตอนการสืบหาทรัพย์สินและในขั้นตอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงิน ในขั้นตอนการสืบหาทรัพย์สิน กฎหมายได้ให้อำนาจหน่วยงานของรัฐที่จะสอบถามหน่วยงานต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงิน (มาตรา ๖๓/๑๐) รวมทั้งขอให้สำนักงานอัยการสูงสุดหรือหน่วยงานอื่นดำเนินการสืบหาทรัพย์สินแทน หรือมอบหมายเอกชนให้สืบหาทรัพย์สิน (มาตรา ๖๓/๑๑) ส่วนในขั้นตอนการยึดอายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน กฎหมายก็กำหนดให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดขั้นตอนและวิธีปฏิบัติให้เป็นที่ชัดเจน (มาตรา ๖๓/๑๒) ประการสำคัญ หากหน่วยงานของรัฐแห่งใดไม่มีความพร้อมที่จะดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเอง ก็สามารถขอศาลแพ่งให้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีให้ดำเนินการแทนได้ถ้าคำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว (มาตรา ๖๓/๑๕) ดังนั้น ตามกฎหมายใหม่หน่วยงานของรัฐจึงมี “ทางเลือก” ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองอยู่สองแนวทาง **แนวทางหนึ่ง** เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐดำเนินการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินเอง ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๓/๗ ถึงมาตรา ๖๓/๑๔ อีก**แนวทางหนึ่ง** หน่วยงานของรัฐให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีดำเนินการแทน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๖๓/๑๕ ถึงมาตรา ๖๓/๑๙ การดำเนินการทั้งสองแนวทางนี้ กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาในการดำเนินการไว้ด้วย โดยการบังคับโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามมาตรา ๖๓/๘ ส่วนการบังคับโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีเป็นไปตามมาตรา ๖๓/๑๘

๒.๑ ข้อพิจารณาทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ใหม่ ตามกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินจะต้องกระทำภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด ไม่ว่ากรณีที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐดำเนินการเองหรือเจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการแทน



(๑) ระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่เจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง

มาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ โดยวรรคหนึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด ซึ่งการที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด ย่อมเข้าใจกันโดยทั่วไปได้อยู่แล้วว่า หมายถึง คำสั่งที่ไม่อาจอุทธรณ์โต้แย้งต่อไปได้อีกแล้วไม่ว่าจะในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือในชั้นศาล อย่างไรก็ดี เพื่อความชัดเจนในการใช้บังคับกฎหมาย ผู้ตรากฎหมายเห็นควรให้แจกแจงไว้ในมาตรา ๖๓/๘ วรรคสองด้วยว่าคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดในสามกรณีด้วยกัน ได้แก่

- (๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีควินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือ
- (๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วนและคดีถึงที่สุดแล้ว

ทั้งนี้ มาตรา ๖๓/๘ วรรคสาม บัญญัติต่อไปอีกว่า หากหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินได้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินแล้ว แต่ยังไม่ได้รับชำระเงินครบถ้วนและล่วงพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่งแล้ว จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินเพิ่มเติมอีกมิได้ ส่วนการขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้เพื่อชำระเงิน ค่าธรรมเนียมค่าตอบแทนหรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง มาตรา ๖๓/๘ วรรคสี่ กำหนดให้กระทำได้แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้วก็ตาม

หลักเกณฑ์ใหม่ให้ผู้ตรากฎหมายกำหนดยังคงกำหนดกรอบระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้สืบไป เช่นเดียวกับหลักเกณฑ์เดิมที่เป็นการอนุโลมบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และการดำเนินการที่ต้องกระทำไปแล้วเสร็จภายในสิบปียังคงเป็นขั้นตอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเท่านั้น ส่วนการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้แล้ว สามารถกระทำได้แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีไปแล้ว ซึ่งแนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวความเห็นของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย อย่างไรก็ตามหลักเกณฑ์ใหม่มีข้อแตกต่างประการสำคัญจากหลักเกณฑ์เดิมตรงที่ระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะเริ่มนับตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด มีแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเช่นแต่เดิม

โดยที่มาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง กำหนดให้คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีที่ผู้รับคำสั่งมิได้อุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์หรือไม่ฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี หรือศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้องหรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว ดังนั้น คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองจึงให้ความเห็นว่า กรณีที่ผู้รับคำสั่งให้ชำระเงินไม่ยื่นอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์ คำสั่งย่อมเป็นที่สุดเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์^{๑๐} ส่วนกรณีที่ผู้รับคำสั่งได้อุทธรณ์คำสั่งและฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และคำสั่งให้ชำระเงินยังอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองหรือยังอยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล ถือว่าคำสั่งยังไม่เป็นที่สุด ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีจึงยังไม่เริ่มนับ แต่จะเริ่มนับเมื่อคำสั่งเป็นที่สุดด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง^{๑๑}



การที่หลักเกณฑ์ใหม่กำหนดให้เริ่มนับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด ย่อมเป็นแนวทางที่เป็นผลดีต่อหน่วยงานของรัฐที่จะมีเวลามากขึ้นในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เพราะที่ผ่านมา กรณีที่ผู้รับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินได้ฟ้องคดีต่อศาลขอให้เพิกถอนคำสั่ง หน่วยงานของรัฐมักจะรอให้คดีพิพาทได้ข้อยุติเสียก่อน หากศาลวินิจฉัยว่าคำสั่งให้ชำระเงินชอบด้วยกฎหมายและคดีถึงที่สุดแล้วจึงจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ซึ่งในหลายกรณีระยะเวลานับตั้งแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินอาจผ่านไปนานมากแล้ว และเหลือเวลาอีกไม่นานที่จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้ทันภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่ง ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองจึงต้องเตือนหน่วยงานของรัฐที่รอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลให้ระมัดระวังมิให้ล่วงเลยระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง^{๑๒} ปัจจุบัน เมื่อมาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้เริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด และวรรคสอง กำหนดให้คำสั่งเป็นที่สุดเมื่อศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้องหรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว หน่วยงานของรัฐจึงอาจรอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนจนกว่าคดีฟ้องโต้แย้งคำสั่งให้ชำระเงินจะถึงที่สุด โดยไม่ต้องกังวลเกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด



^{๑๐} ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๙๔/๒๕๖๒ : มีข้อสังเกตว่าแม้หน่วยงานของรัฐจะจัดแจ้งระยะเวลาอุทธรณ์ในคำสั่งให้ชำระเงินผิดพลาดไป โดยกำหนดให้ยื่นอุทธรณ์ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง แทนที่จะเป็นสิบห้าวันตามที่กำหนดในมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่เมื่อระยะเวลาอุทธรณ์ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดในคำสั่งเป็นคุณยิ่งกว่าที่กฎหมายกำหนดหน่วยงานของรัฐและผู้รับคำสั่งย่อมต้องผูกพันตามระยะเวลาอุทธรณ์ดังกล่าว คำสั่งจึงเป็นที่สุดเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่คู่กรณีได้รับทราบคำสั่ง หน่วยงานของรัฐจึงต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งเป็นที่สุด แม้อต่อมาหน่วยงานของรัฐจะแจ้งคำสั่งครั้งที่สองโดยระบุระยะเวลาอุทธรณ์ที่ถูกต้องตามกฎหมาย แต่เมื่อคำสั่งแรกมีผลบังคับตามกฎหมายแล้ว คำสั่งที่สองจึงไม่มีผลเป็นการขยายระยะเวลาการบังคับทางปกครองแต่อย่างใด (ระยะเวลาการบังคับทางปกครองไม่เริ่มนับตั้งแต่วันที่พ้นกำหนดระยะเวลาอุทธรณ์ที่แจ้งถูกต้องตามคำสั่งที่สอง)

^{๑๑} ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๕/๒๕๖๒

^{๑๒} ความเห็นคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๔๕๙/๒๕๕๑



การที่มาตรา ๖๓/๘ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด ทำให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งมีข้อสงสัยว่าในขณะที่คำสั่งให้ชำระเงินยังไม่เป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐจะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้หรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ไขข้อสงสัยในประเด็นนี้แล้ว โดยให้ความเห็นสรุปได้ว่า แม้ในกรณีที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจะยังไม่เป็นที่สุด เนื่องจากอยู่ระหว่างการพิจารณาอุทธรณ์ของเจ้าหน้าที่หรือการพิจารณาคดีของศาลปกครอง ทำให้ระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินยังไม่เริ่มนับตามมาตรา ๖๓/๘ แต่หากข้อเท็จจริงปรากฏว่าไม่มีการสั่งทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองไว้ หน่วยงานของรัฐย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชำระเงินได้^{๑๓} กล่าวอีกนัยหนึ่ง การที่มาตรา ๖๓/๘ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด เป็นการกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่าต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองเป็นที่สุด มิใช่การกำหนดระยะเวลาเริ่มต้นในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองว่าเจ้าหน้าที่จะมีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งให้ชำระเงินได้ต่อเมื่อคำสั่งเป็นที่สุดแล้วเพราะหากแปลความเช่นนั้น ย่อมขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๔๔ วรรคสาม ที่กำหนดว่าการอุทธรณ์ไม่เป็นเหตุให้ทุเลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองและมาตรา ๖๓/๒ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งของตนได้ เว้นแต่จะมีการสั่งให้ทุเลาการบังคับไว้ก่อน นอกจากนี้ หากกฎหมายมุ่งประสงค์ให้หน่วยงานของรัฐจะเริ่มใช้อำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ต่อเมื่อคำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้ว ก็ต้องบัญญัติไว้เป็นพิเศษและชัดเจนในลักษณะเดียวกันกับมาตรา ๖๓/๑๕ ที่กำหนดให้การบังคับตามคำสั่งให้ชำระเงินโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีจะกระทำต่อเมื่อคำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดแล้วเท่านั้น

(๒) ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยเจ้าพนักงานบังคับคดี

กรณีที่หน่วยงานของรัฐแห่งใดประสงค์จะให้เจ้าพนักงานบังคับคดีของกรมบังคับคดีเป็นผู้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองแทน หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นจะต้องยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดเพื่อให้ศาลออกหมายบังคับคดีเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครอง (มาตรา ๖๓/๑๕ วรรคหนึ่ง) และเมื่อหน่วยงานของรัฐได้สืบพบทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินแล้วต้องแจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบพร้อมเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการเพื่อให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดด้วย ส่วนการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้สามารถกระทำได้แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าวไปแล้ว (มาตรา ๖๓/๑๘ วรรคหนึ่ง) โดยกรณีที่มีการงดการบังคับคดีไว้ก่อนตามคำสั่งของศาลที่ออกหมายบังคับคดีตามมาตรา ๖๓/๑๖ จะไม่นำระยะเวลาระหว่างการงดการบังคับคดีมาคำนวณในระยะเวลาสิบปี (มาตรา ๖๓/๑๘ วรรคสอง) โดยสรุป การยึดหรืออายัดทรัพย์สินโดยเจ้าพนักงานบังคับคดีมีระยะเวลาสิ้นสุดในการดำเนินการเช่นเดียวกับกรณีที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเอง คือ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด

๒.๒ ปัญหาการใช้หลักเกณฑ์ใหม่กับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่ออกก่อนกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ

เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับแล้ว และมีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ประเด็นหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัยกันมากก็คือ กรณีที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินได้ออกก่อนกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ ระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์เดิมหรือหลักเกณฑ์ตามกฎหมายใหม่

^{๑๓} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๑๒๕/๒๕๖๒



ปัญหาที่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้มีโอกาสให้คำตอบเป็นครั้งแรกในเรื่องเสรีจที่ ๙๙๖/๒๕๖๒ ในการตอบข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนัก จังหวัดนครปฐม ข้อหารือดังกล่าวมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักได้มีคำสั่งลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ให้นาย ก. และนางสาว อ. เจ้าหน้าที่ในสังกัดซึ่งกระทำความผิดคดีใช้คำสั่งใหม่ทดแทน แต่เจ้าหน้าที่ทั้งสองรายเพิกเฉย องค์การบริหารส่วนตำบลฯ จึงดำเนินการสืบหาทรัพย์สินและแจ้งอายัดทรัพย์สิน โดยกรณีนาย ก. ได้แจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดนครปฐมอายัดทะเบียนรถยนต์และรถจักรยานยนต์ของนาย ก. จำนวน ๔ คัน และแจ้งให้ธนาคารที่ดูแลบัญชีเงินฝากอายัดบัญชีเงินฝากจำนวน ๒ บัญชี ส่วนกรณีนางสาว อ. ได้แจ้งให้ธนาคารที่ดูแลบัญชีเงินฝากอายัดบัญชีเงินฝากจำนวน ๓ บัญชี อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดซึ่งมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชุดใช้เงินได้สิ้นสุดลงแล้วในวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ประกอบกับธนาคารที่ดูแลบัญชีเงินฝากของนาย ก. ได้แจ้งมายังองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักว่า นาย ก. ได้ร้องขอให้เพิกถอนการอายัดบัญชีเงินฝากโดยอ้างว่าหมดอายุความแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักจึงขอหารือว่าจะต้องดำเนินการอย่างไรกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้ว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วได้ให้ความเห็น สรุปได้ว่า พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิมและกำหนดบทบัญญัติในเรื่องนี้ขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คำสั่งให้ชำระหนี้เป็นที่สุด การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และระยะเวลาในการขายทอดตลาดหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้แล้ว โดยในมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เป็นที่สุด และเมื่อบทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ กรณีจึงต้องนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้ซึ่งได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลบังคับใช้ด้วย กรณีตามข้อหารือนี้ เมื่อองค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักได้ดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ก. และนางสาว อ. ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เป็นที่สุดแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักจึงสามารถดำเนินการบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้แล้วได้ แม้จะล่วงเลยวันที่ครบกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระหนี้เป็นที่สุดแล้ว โดยไม่ต้องเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นแต่อย่างใด

ตามข้อหารือข้างต้นนี้จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักมิได้มีข้อสงสัยเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดเพิ่มเติมภายหลังครบกำหนดระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชุดใช้คำสั่งใหม่ทดแทนแล้ว แต่มีข้อสงสัยว่าเมื่อครบกำหนดระยะเวลาสิบปีดังกล่าวแล้ว จะดำเนินการบังคับกับทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร ในปัญหาที่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นโดยวางหลักในเบื้องต้นก่อนว่า บทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ จึงใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองให้ชำระหนี้ที่ทำการขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมีผลบังคับใช้ด้วย ดังนั้น เมื่อมาตรา ๖๓/๘ วรรคสี่ กำหนดให้การขายทอดตลาดทรัพย์สินหรือจำหน่ายโดยวิธีอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้เพื่อชำระหนี้ ค่าธรรมเนียม ค่าตอบแทน หรือค่าใช้จ่ายอื่นในการบังคับทางปกครอง สามารถกระทำได้แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระหนี้เป็นที่สุดไปแล้วก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าตำหนักจึงบังคับทางปกครองกับทรัพย์สินที่ได้ยึดหรืออายัดไว้ภายในระยะเวลาสิบปีดังกล่าวต่อไปได้ ไม่จำเป็นต้องเพิกถอนการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้น



ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ตามเรื่องเสรีจที่ ๙๙๖/๒๕๖๒ นี้ จึงเป็นเพียงการวางหลัก ในลักษณะทั่วไปว่า หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการ ใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามกฎหมายใหม่ในมาตรา ๖๓/๘ อาจนำไปใช้กับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่ออก ก่อนกฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับได้ และวินิจฉัยในส่วนของ การดำเนินการบังคับกับทรัพย์สินที่หน่วยงานของรัฐได้ยึดหรือ อายัดไว้แล้ว แต่ความเห็นเรื่องดังกล่าวมิได้วินิจฉัยโดยตรง ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินว่า เมื่อกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับแล้ว จะมีผลประการใดต่อระยะเวลา ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน หากถือว่าหลักเกณฑ์ใหม่ตาม มาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง ใช้กับคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ที่ทำขึ้นก่อนกฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับด้วย จะมีผลเป็นการ เลื่อนระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกไป ในทุกกรณีหรือไม่ โดยเฉพาะกรณีที่ระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ ออกคำสั่งให้ชำระเงินได้สิ้นสุดไปแล้วก่อนที่กฎหมายใหม่จะมีผล ใช้บังคับ แต่เมื่อกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับแล้วยังไม่ล่วงพ้น ระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดหน่วยงาน ของรัฐจะยังคงดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้คำตอบ ที่กระฉ่างชัดต่อคำถามนี้ในเรื่องเสรีจที่ ๓๒๒/๒๕๖๓ ในการ ตอบข้อหารือของกรมศุลกากร ข้อหารือนี้มีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้นาย บ. ข้าราชการในสังกัดชดใช้ ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิดเมื่อปี ๒๕๔๘ (ซึ่งได้ครบ กำหนดเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่มีระยะเวลาสิบปีนับ แต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินไปแล้วในปี ๒๕๕๘) แต่ปรากฏว่า ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งของกรม ศุลกากรบางส่วนในปี ๒๕๕๘ และปี ๒๕๖๑ ซึ่งหากนับระยะเวลาการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๘ แห่ง พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ให้เจ้าหน้าที่

ยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งเป็นที่สุด จะครบกำหนดเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในปี ๒๕๖๘ หรือปี ๒๕๗๑ แล้วแต่กรณี กรมศุลกากรจึงมีข้อสงสัยว่า จะยังคง มีอำนาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. ได้อีกหรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ ความเห็น สรุปได้ว่า เดิมก่อนที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะประกาศใช้บังคับนั้น ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน มาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขาย ทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงต้องนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมกับการบังคับทางปกครอง คือ ต้องดำเนินการบังคับ ให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่ง ให้ชำระเงิน (เรื่องเสรีจที่ ๙๙๔/๒๕๔๕) แต่ต่อมาพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งมี ผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ได้ยกเลิกบทบัญญัติ เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิมและกำหนด บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองขึ้นใหม่ รวมทั้ง หลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดและขาย ทอดตลาดทรัพย์สิน โดยมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ ต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่ง ทางปกครองภายในสิบปี นับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนด ให้ชำระเงินเป็นที่สุด แม้ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ ดังกล่าว จะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติที่อาจนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ จะมี ผลใช้บังคับ ดังที่คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นไว้ใน

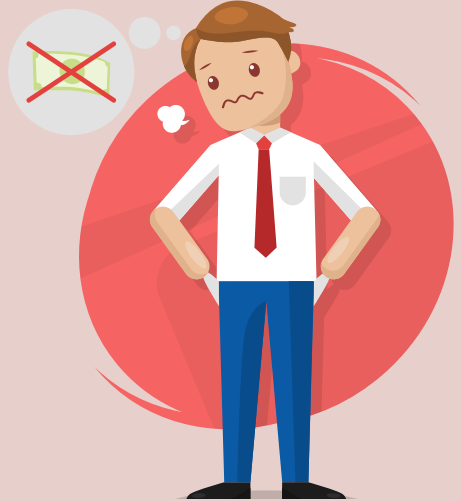




เรื่องเสร็จที่ ๙๙๖/๒๕๖๒ แต่หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้ ย่อมนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ กล่าวคือ ต้องเป็นคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่ออกมาแล้วไม่เกินสิบปีในวันดังกล่าว ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้นาย บ. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเมื่อปี ๒๕๕๘ ระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. จึงครบกำหนดไปแล้ว ตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ภายหลังจากครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว กรมศุลกากรย่อมไม่อาจยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. ได้อีกต่อไป แม้อาจจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด แต่หลักเกณฑ์ใหม่ดังกล่าวก็ไม่อาจนำมาใช้กับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนรายนาย บ. ได้ เนื่องจากล่วงเลยระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย บ. ไปแล้ว และเมื่อกรมศุลกากรไม่อาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อีกต่อไปแล้ว ก็ย่อมไม่มีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนตามมาตรา ๖๓/๑๕ ได้เช่นกัน

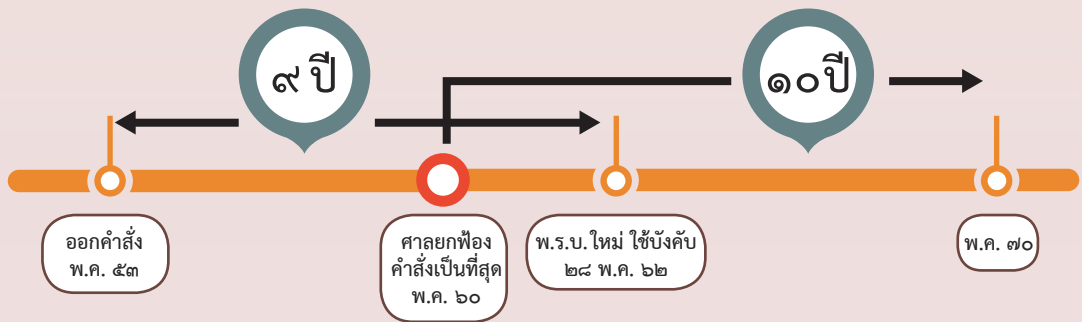
นอกจากนี้ ในข้อหารื้อดังกล่าว ยังมีข้อเท็จจริงอีกกรณีหนึ่งซึ่งกรมศุลกากรมีข้อสงสัยในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครอง คือ กรณีที่กรมศุลกากรได้ออกคำสั่งให้นาย ส. ชำระราชการในสังกัดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในมูลละเมิด ซึ่งนาย ส. ได้อุทธรณ์และฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางโต้แย้งคำสั่ง ต่อมานาย ส. ถึงแก่ความตายและไม่ปรากฏว่ามีบุคคลใดมีคำขอเข้ามาแทนที่ผู้ฟ้องคดี ศาลปกครองกลางจึงมีคำสั่งให้จำหน่ายคดี กรมศุลกากรจึงขอหารือว่าจะถือได้หรือไม่ว่าวันที่ศาลปกครองมีคำสั่งจำหน่ายคดีเป็นวันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา ๖๓/๘ วรรคสอง (๓) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเป็นวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นโดยใช้หลักการตามแนวทางข้างต้นเช่นเดียวกัน สรุปได้ว่า เมื่อคำสั่งกรมศุลกากรที่ให้นาย ส. ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ออกมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นเวลาเกินสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งแล้ว จึงพ้นกำหนดระยะเวลาที่กรมศุลกากรจะทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของนาย ส. ได้ แม้อาจจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ ก็ยังมีผลทำให้ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่สิ้นสุดไปแล้วนั้นขยายออกไปแต่อย่างใดไม่

ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๓๒๒/๒๕๖๓ นี้ได้สร้างความชัดเจนในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่ออกก่อนกฎหมายใหม่จะมีผลใช้บังคับ เพราะแต่เดิมเมื่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๙๙๖/๒๕๖๒ ว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติซึ่งต้องนำมาใช้บังคับกับคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งได้ออกก่อนวันที่กฎหมายใหม่จะมีผลบังคับใช้ด้วย จึงทำให้หน่วยงานของรัฐหลายแห่งรวมทั้งนักกฎหมายจำนวนมากเข้าใจว่า โดยผลของบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ วรรคหนึ่ง ระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองเป็นอันเลื่อนออกไปโดยเริ่มนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่คำสั่งเป็นที่สุดตามที่กำหนดในบทบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการยึดหรืออายัดทรัพย์สินซึ่งมีกำหนดสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชำระเงินจะยังไม่สิ้นสุด หรือเป็นกรณีที่ระยะเวลาดังกล่าวได้ล่วงพ้นไปแล้ว แต่หากยัง



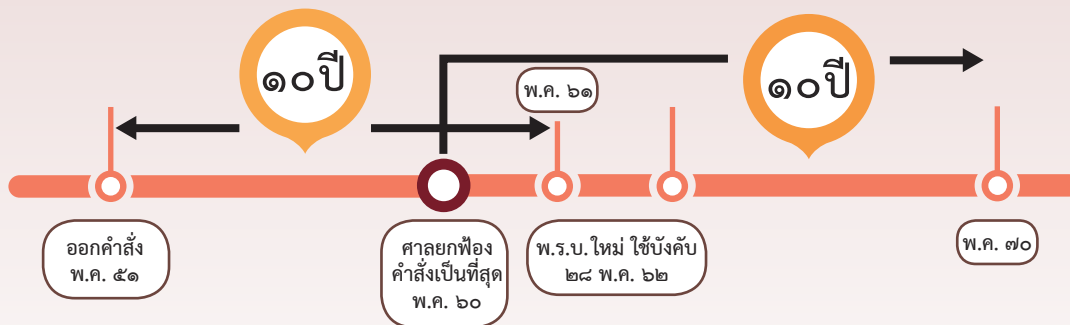
ไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด หน่วยงานของรัฐก็ยังคงมีอำนาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมิได้เห็นพ้องกับแนวทางดังกล่าว แต่ได้ให้ความเห็นว่า เฉพาะกรณีที่ระยะเวลาเดิมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินยังไม่สิ้นสุดลงในวันที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับเท่านั้น จึงจะเปลี่ยนไปใช้หลักเกณฑ์ใหม่ในการนับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๘ ได้ ส่วนกรณีที่ระยะเวลาเดิมในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้ล่วงพ้นไปแล้วในวันที่กฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ เมื่อภายใต้หลักเกณฑ์เดิม หน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อีกต่อไปเนื่องจากล่วงพ้นระยะเวลาในการดำเนินการไปแล้ว แม้กฎหมายใหม่จะเลื่อนระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกไปเป็นสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด ก็ไม่มีผลทำให้อำนาจของหน่วยงานของรัฐกลับฟื้นคืนขึ้นมาใหม่อีกครั้งหนึ่งได้ และเมื่อหน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อีกต่อไปแล้วก็ย่อมไม่อาจใช้สิทธิยื่นคำขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้ดำเนินการยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินแทนตามมาตรา ๖๓/๑๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้เช่นเดียวกัน แม้ว่ายังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด อันเป็นระยะเวลาในการยื่นคำขอออกหมายบังคับคดี หลักการตามความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสรีที่ ๓๒๒/๒๕๖๓ นี้ อาจจะทำให้หน่วยงานของรัฐที่ประสงค์จะใช้กฎหมายใหม่หรือฟื้นฟูระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินที่สิ้นสุดไปแล้ว “ผิดหวัง” อยู่บ้าง แต่ก็ก็เป็นแนวทางที่คุ้มครองความมั่นคงแน่นอนแห่งนิติฐานะของบุคคลผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองที่จะไม่ถูกระทบกระเทือนสิทธิอันเกินสมควรจากการใช้บังคับกฎหมายใหม่ที่เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าว ความเห็นตามเรื่องเสรีนี้ เป็นความเห็นทางกฎหมายที่วางหลักการสำคัญ ซึ่งต่อมามีคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ยืนยันหลักการตามเรื่องเสรีดังกล่าว^{๑๔} กรณีจึงเป็นบรรทัดฐานที่หน่วยงานของรัฐทั้งหลายพึงใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

แผนภูมิสรุประยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่กำขึ้นก่อนกฎหมายใหม่มีผลใช้บังคับ



๑. กรณีที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ : หน่วยงานของรัฐย่อมดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินต่อไปได้ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๘

^{๑๔} ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีที่ ๓๘๙/๒๕๖๓ ที่ให้ความเห็นว่าบทบัญญัติมาตรา ๖๓/๘ ที่กำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้แล้วเสร็จภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุด เป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ “...จึงต้องนำมาใช้บังคับแก่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินซึ่งได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับและระยะเวลาการบังคับทางปกครองตามคำสั่งนั้นยังไม่ล่วงพ้นสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งด้วย”



๒. กรณีที่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีเต็มในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไปแล้วในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ มีผลใช้บังคับ : หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินได้อีกต่อไป แม้ว่ายังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด เพราะไม่อาจนำระยะเวลายึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๘ มาใช้บังคับได้

จากการให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองข้างต้น บัดนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงมีแนวทางที่ค่อนข้างชัดเจนในการบังคับใช้หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง อย่างไรก็ดี มีบางประเด็นที่ยังไม่มีคำตอบที่แน่นอน เช่น กรณีที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินที่หน่วยงานของรัฐทำขึ้นเป็นที่สุดแล้วและเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่ต่อมาปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐมีปัญหาข้อขัดข้องในการบังคับทางปกครอง จึงเลือกที่จะใช้วิธีการฟ้องคดีต่อศาลขอให้มีการชำระเงินแทน และศาลได้รับคำฟ้องไว้ หน่วยงานของรัฐย่อมไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกต่อไป เว้นแต่จะได้มีการถอนฟ้องหรือศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ตามที่กำหนดในมาตรา ๖๓/๖ วรรคสอง กรณีจึงมีปัญหาว่า ภายหลังจากศาลได้รับคำฟ้องไว้แล้ว หากต่อมามีการถอนฟ้องหรือศาลได้มีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความเพราะเหตุอื่น ทำให้หน่วยงานของรัฐกลับมาใช้อำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอีกครั้ง จะมีผลอย่างไรต่อระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๖๓/๘ ที่เริ่มนับไปก่อนหน้านี้แล้ว ในปัญหานี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า โดยที่การรับฟ้องคดีของศาลมีผลทำให้หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองในระหว่างการพิจารณาคดีของศาล กรณีจึงชอบที่จะไม่นำระยะเวลาในระหว่างวันที่ศาลได้รับคดีไว้จนถึงวันที่มีการถอนฟ้องหรือวันที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความไปนับรวมในระยะเวลาสิบปีในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๘ กล่าวอีกนัยหนึ่งระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองย่อมสะดุดหยุดลงในวันที่ศาลได้รับคดีไว้และเริ่มนับใหม่ในวันที่มีการถอนฟ้องหรือวันที่ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีจากสารบบความ ทั้งนี้ ปัญหาดังกล่าวอาจเกิดขึ้นได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งหากหน่วยงานของรัฐมีข้อสงสัยและหรือมายังคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ก็จะเป็นโอกาสให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาให้ความเห็นต่อไป





Excise stamps - who should pay for proof of duty paid?

Nadtara Bott*



There is nothing certain in life, except for death... and tax.

Anyone who has ever purchased a product subject to excise duty in Thailand will have seen a quaint strip of paper over the lids of alcohol bottles, or one attached to the opening of a cigarette packet. Personally, I find these intriguing and reminiscent of a bygone era of imperialist bureaucracy. I viewed them as a sign of legitimacy, and a guarantee of the authenticity of the product. That was my view until I learned that the Thai Government is due to incinerate 27 million Baht's worth of these stamps in their plan to reform the existing excise stamp system and replace them with a new design. Surely, this shouldn't be a burden on taxpayers? How do other countries approach the system of excise stamp collection?

A short history of the use and purpose of excise stamps

The use of "stamps" or a seal to denote tax paid has existed since the dawn of civilisation. Archeologists have found ancient Egyptian artefacts originating from the time of 3000 BC in the form of ivory labels to attach to goods and at times, hieroglyph inscription on pottery containers to denote that tax had been paid.¹ The origin of tax stamps in the form of paper adhesive labels dates back to 1637 when Spain first introduced stamped paper.² The first and main purpose is proof of payment of tax on goods. Use of excise stamps became widespread in the 19th century as a method of streamlining bureaucratic

measures.³ In time, the second purpose of excise stamps came to be that consumers could be assured of the authenticity of the product. This second purpose became instrumental for some Governments such as those of Russia and Brazil to control and limit the existence of counterfeit goods as well as tax evasion.⁴ Thirdly, an underlying purpose for excise taxation and the accompanying use of excise stamps is to provide a measure of health control to dissuade consumers from indulging in consumer goods considered bad for health.⁵

* Krisdika Counsel, Professional Level, Office of the Council of State

¹ Blanchard, G. (2015, July 01). Detail from the Sarcophagus of Ankhnesneferibre. Ancient History Encyclopedia. Retrieved from <https://www.ancient.eu/image/3984/>, https://www.ancient.eu/Egyptian_Hieroglyphs/

² <https://www.tax-stamps.org/userfiles/files/tax-stamp-resources/tax-stamps-evolution-jan-2015.pdf>

³ Gaidar, Ye. T., ed. (2003). The Economics of Transition. Cambridge, MA: Massachusetts Institute of Technology. p. 691

⁴ Iglesias RM., (2016) Increasing excise taxes in the presence of an illegal cigarette market: the 2011 Brazil tobacco tax reform. Rev PanamSalud Publica. 2016; 40 (4): 243 - 9

⁵ The World Health Organization (WHO) Framework Convention for Tobacco Control (FCTC)





The Thai excise stamp system

The levy of excise tax in Thai law is governed by the Excise Tax Act, B.E. 2560 (2017). The modern legislation consolidates all previous pieces of legislation governing excise tax on goods and services which the State deems that consumption must be controlled as such may cause damage to human health or impact the morality of the people. This includes such obvious goods such as alcohol and tobacco, as well as less obvious goods such as playing cards, and also non-essential goods, and goods and services that receive special benefits from State businesses.⁷ Section 4 defines “excise stamps” simply as “a stamp prepared or procured by the Government for use in the collection of tax under this Act.”

In the 21st century, the use of physical stamps has become less common as computerization has become a more popular means of tracking excise tax payments. Tax stamps are used by regulators in approximately fifty countries globally.⁶ For countries that retain their use, physical excise stamps have evolved to become more sophisticated. Use of holograms, UV-only visible ink is used to prevent counterfeiting for avoidance of tax. Anti-counterfeiting print technology such as barcodes and serial numbers have also been issued for the purpose of tracking and tracing. Data processing capabilities and mobile communications have allowed products to be marked in-line during production with their own unique codes, recorded in a database. The codes may then be used to verify the product in remote locations and provide key data on source, destination and authenticity. As an example, Spain implemented the digital management of excise stamps allowing producers and traders to “activate” and “deactivate” excise stamps remotely. Thus, use of technology such as serial numbers has given a fourth and final purpose for the use of physical stamp duty for producers of taxable goods to accurately track and predict supply chain data.

The excise stamp system in Thailand is administered according to Ministerial Regulations and Rules enacted under this main legislation, and the design of the stamp is legislated by ministerial regulation, with colour-coding to identify the type of products and are equipped with a watermark and incised printing. The new Ministerial Regulations were proposed to consolidate and simplify the categorization of taxable goods, as well as to improve security features and to provide a system for tracking and tracing goods via QR code and barcodes. In practice, manufacturers of goods obtain stamps upon payment of tax and affix these Government-issued stamps on their products prior to removal from the bonded warehouse. Section 67 of the Excise Tax Act provides that “No person other than the Excise Department shall make or procure excise stamps or official tax payment marks” thus putting the onus solely on the State revenue to pay for and manufacture physical excise stamps. With the issue of the newly-designed stamps, the previous versions will, in the interest of tax collection and accountability, need to be destroyed. - All using Government funds, footed by tax payers. What about other countries? Who foots the cost of proving that tax has been paid?



⁶ Oxford Economics, (2017) The Development of Modern Revenue Controls on Alcoholic Beverages

⁷ <https://webdev.excise.go.th/aec-law/en/excise-en-thailand.php>

Who bears the cost of producing excise stamps in other countries?

A brief research of World Health Organization (WHO) data⁸ has found the use of paper excise stamps still prevalent in Southeast Asian countries including Cambodia⁹, Indonesia¹⁰, Lao PDR¹¹, Malaysia¹², Thailand and Vietnam¹³. Other countries still using physical tax stamps include Canada¹⁴, Colombia¹⁵, Russia¹⁶, Turkey¹⁷, Ukraine,¹⁸ and Spain¹⁹. Out of these countries, only in Indonesia, Thailand and Vietnam does the Government solely bear of costs of manufacturing stamps. In remaining countries such as Cambodia, Lao PDR, Malaysia and Canada for example, licensed manufacturers and importers are either solely or partially responsible for the cost of excise stamps and to affix them onto their products. In recent years, the main argument for strict Government involvement in the design and issue of excise stamps is the sophistication and technology used in their design. This is to prevent the counterfeiting of stamps in avoiding the payment of tax and therefore, to ensure that the State maintains effective collection of tax revenue. Additionally, it is argued that the State should also maintain control over the manufacturing of excise stamps to prevent the counterfeiting of goods on products themselves, to protect consumers from harm.

Alternative excise stamp schemes

The United Kingdom: Label incorporation

In the United Kingdom, two types of excise stamps exist by virtue of Schedule 2A of the Alcoholic Liquor Duties Act 1979 and the Duty Stamps Regulations 2006. The implementation of tax stamp technology was subject to an EU tender process and the supplier is supervised by the Her Majesty Revenue and Customs (HMRC) procurement section. A traditional stamp may be attached directly to the bottle, or alternatively, the “UK DUTY PAID” mark may be incorporated into bottle labels and printed by the industry’s own label printers. As of July 2020, the latter is found to be more prevalent in the UK market. The producers or manufacturers of payable goods register with the HM Revenue and Customs (HMRC) to receive the design and printing specifications of the excise stamp mark that is to be incorporated onto the product label. Producers and manufacturers also receive serial numbers based on the forecast of the amount of goods to be manufactured and bear the costs of both types of excise stamps.

Singapore: cigarettes

For proof of duty paid for cigarettes, the Customs Act of 2009 of Singapore prescribes that individual sticks of duty-paid cigarette are marked with the letters “SPDC” (Singapore duty-paid cigarettes) with a ring of vertical bars underneath. Importers and manufacturers of cigarettes are required to obtain approval from Singapore Customs before importation or manufacture of new brands or variants of cigarettes meant for sale and consumption in Singapore. The costs of marking that duty has been paid is thus borne either by the manufacturers or importers.



⁸ WHO, Duty paid or excise stamp by country, Last updated: 2018-09-04 <https://apps.who.int/gho/data/view.main.55660>

⁹ Cambodian Law on Customs, 2006

¹⁰ Law of the Republic of Indonesia number 39 of 2007

¹¹ Lao PDR’s Tax Law of 2005

¹² Malaysia Excise Act of 1976

¹³ Excise Tax Law No. 27/2008/QH12

¹⁴ Excise Tax Act R.S.C., 1985, c. E-15

¹⁵ Colombia Tax Reform Law of 2019 (Law 1943 - Tax Reform)

¹⁶ Resolution number 319 “Introduction of excise stamps in the Russian Federation”.

¹⁷ Law No. 213, Official Gazette No. 10703 dated 10.01.1961

¹⁸ Ukraine’s presidential decree of 18 September 1995 “On approval of the excise duty on alcoholic beverages and tobacco products”, Regulation of the Ministry of Incomes and Fees of Ukraine on Excise Stamps 2013

¹⁹ Spain: Law on Taxation of Special Products and Services, (Excise Law)


Denmark: 'fiscal cap'

Excise tax stamps for wine were abolished in Denmark in 2001, with excise tax stamps for spirits to follow in 2015. Prior to this time, a traditional paper strip-type stamp was applied over the top of the lid of taxable alcohol, and an optional method was a specially stamped "fiscal cap" where manufacturers and producers, like in the United Kingdom, register with the Danish tax authority to receive the design and printing specifications of the excise stamp mark that is to be incorporated into the design of a secure cap. It was argued that in practice, the "bespoke complexities of operating the fiscal capping machinery meant that the vast majority of imported products used the paper strip version."²⁰

Conclusions for Thailand

From a brief study of data on the usage of excise stamps, it is found that some countries have abandoned the use physical excise stamps due to a sense of antiquity, and the overburdening of manufacturing and production industries such as Denmark while others such as countries in Southeast Asia have come to revive the use of excise stamp to ensure efficient collection of payable tax, authenticity of goods and the protection of public health. Another country that has come to revive the use of excise stamps is the United Kingdom, which in 2006 introduced the stamp duty scheme for alcohol products in response to counterfeit goods, but unlike Thailand, the burden of cost of the stamps are placed on producers of taxable goods. Would it therefore, be better to let the manufacturing industry foot this cost?

Studies on the cost-effectiveness of the use of excise stamps has shown varying conclusions.²¹ In a 2018 study by Godden and Allen on the development of modern revenue controls on alcoholic beverages in 2018,²² the use of excise tax stamps makes only a limited contribution to intended policy use goals of 1. Curbing tax avoidance and 2. Reducing the consumption of alcohol. The study concluded that the use of excise stamps should only be made alongside an efficient tax policy and regulatory enforcement framework. Additionally, in this study of 7 different countries including Denmark, Turkey, South Korea, UK, Kenya, Colombia and Morocco, the biggest concern was the costs involved that are borne by the alcoholic beverage industry itself.

With a current lack of alternatives, it may be suggested therefore that in the case of Thailand, there is still perhaps a justification for the use of a system of excise stamps. The main reasons for this are to ensure the collection of payable tax and to maintain the State's role in deterring the production of and policing counterfeit goods. It could be suggested that the cost of physical stamps might be shared by producers and manufacturers of taxable goods. However, there exists a concern that shifting the cost of manufacturing excise duty stamps to goods manufacturers may in turn, result in increased counterfeiting and/or shifting the burden of costs in turn to consumers. To counter this concern, if tracking technology can be incorporated into excise stamps and be shown to benefit the manufacturing industry, there could be more incentive on their part to share the costs of manufacturing excise stamps. 

²⁰ Euromonitor International. (2015). The illegal alcoholic beverages market in six Latin American countries 2014. Report commissioned for SAB Miller., Doug Godden and Elizabeth (Liz) Allen, (2018) "The development of modern revenue controls on alcoholic beverages" World Customs Journal, Volume 11, Number 2, at p. 7

²¹ Hedley, D. (2012), Fighting Illicit Trade in Tobacco with Technology [Web blog]. Euromonitor International. Retrieved from <http://blog.euromonitor.com/2012/12/fighting-illicit-trade-in-tobacco-with-technology-does-it-work.html>, Sou, G., &Preece, R. (2013). Reducing the illicit trade in tobacco products in the ASEAN Region: a review of the Protocol to Eliminate Illicit Trade in Tobacco Products. World Customs Journal, 7, pp.65-91, Retrieved from http://www.worldcustomsjournal.org/media/wcj/-2013/2/WCJ_V7N2_Complete_Journal.pdf

²² Doug Godden and Elizabeth (Liz) Allen, (2018) "The development of modern revenue controls on alcoholic beverages" World Customs Journal, Volume 11, Number 2

การสัมมนาระดมความคิดเห็นและการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดสัมมนาระดมความคิดเห็นและการกำหนดแนวทางในการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ณ โรงแรมอวานีพาลัส หัวหิน รีสอร์ท จังหวัดเพชรบุรี และเป็นวิทยากรในการอภิปราย ร่วมกับนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ และประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยชี้แจงภาพรวมของนโยบายและทิศทางการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ ในอนาคต และการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกาให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จำนวน ๑๘๒ คน



การสัมมนา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติราชการ ร่วมกันผลักดันให้การปฏิบัติงานบรรลุผลตามนโยบายและทิศทางที่กำหนดสู่วิสัยทัศน์ “Better Regulation for Better Life” ปรับปรุงระบบการทำงาน กระบวนการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย การพัฒนาองค์กร การพัฒนาบุคลากร และการส่งเสริมการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานมากขึ้น เพื่อเป็นกรอบการปฏิบัติงานของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นเป้าหมายสำคัญ



โดยการจัดการสัมมนาครั้งนี้ ได้มีการจัดกิจกรรมเพื่อรับผิดชอบต่อสังคม (CSR) “กฤษฎีกาจิตอาสา ปลูกป่า คีนปลา สู่แหล่งน้ำ” ณ อุทยานสิ่งแวดล้อมนานาชาติสิรินธร จังหวัดเพชรบุรี ด้วยการนำข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ปลูกป่าชายเลน และปล่อยพันธุ์สัตว์น้ำ ทำให้บุคลากรของสำนักงานฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมและสังคมและเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี การทำงานเป็นทีมอีกด้วย



ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

จากร่างพระราชบัญญัติ ยาเสพติด ให้โทษ (ฉบับที่..) พ.ศ.

โดยที่ปัจจุบันพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่ในหลายประเทศมิได้กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ประกอบกับ อนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. ๑๙๖๑ และพิธีสารแก้ไขอนุสัญญาเดี่ยวว่าด้วยยาเสพติดให้โทษ ค.ศ. ๑๙๗๒ มิได้กำหนดให้พืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษ ดังนั้นเพื่อให้สอดคล้องกับหลักสากล และบริบทของสังคมไทยในบางพื้นที่ที่มีการบริโภคพืชกระท่อมตามวิถีชาวบ้าน สมควรยกเลิกพืชกระท่อมเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้คือ การยกเลิกพืชกระท่อมจากการเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ทำให้สามารถบริโภคพืชกระท่อมตามวิถีชาวบ้านในบางพื้นที่ได้ เป็นการลดจำนวนผู้กระทำความผิดจากคดียาเสพติด ลดภาระหน้าที่ของพนักงานและเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม ในการปราบปรามคดีอาชญากรรมที่ไม่ร้ายแรง และทำให้พืชกระท่อมเป็นพืชทั่วไปที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ ในทางเศรษฐกิจได้มากขึ้น ทั้งนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้มีข้อสังเกตว่า หากรัฐบาล มีนโยบายที่จะยกเลิกพืชกระท่อมจากการเป็นยาเสพติดให้โทษประเภท ๕ ควรกำหนดให้กระทรวงสาธารณสุข ในฐานะหน่วยงานที่มีรับผิดชอบการควบคุมดูแลวัตถุที่ออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาทและยาเสพติดให้โทษ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการควบคุมพืชดังกล่าว รวมทั้งให้มีกฎหมายควบคุมพืชดังกล่าว เป็นการเฉพาะด้วย