



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๕ (มิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๖๔)

www.krisdika.go.th



- หน้าที่ในการดูแล “ป่าที่อยู่บนเกาะ” ที่มีใช้ป่าชายเลนและป่าชายหาด

- มาตรการเยียวยาเร่งด่วน แรงงานใน และนอกระบบประกันสังคมพื้นที่ อ จังหวัด กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- โครงสร้างทางกฎหมายด้านการจัดการขยะของสหภาพยุโรป เพื่อการเข้าสู่แนวคิด Circular Economy



◆ นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยนายโกมล จิรัชัยสุทธิกุล รองเลขาธิการฯ นางสาวธำรงค์ลักษณ์ ลาพินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ นางชื่นสุมน นิวาทวงษ์ กรรมการร่างกฎหมายประจำ และนายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล กรรมการร่างกฎหมายประจำ ร่วมถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดี ศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว วันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๔ เพื่อแสดงความจงรักภักดี และน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย ณ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ช่อง NBT) ถนนวิภาวดีรังสิต เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร

บทบรรณาธิการ

ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลกำลังอยู่ในขั้นวิกฤตเป็นอย่างมาก จากจำนวนผู้ติดเชื้อสูงสุดรายวันกว่า ๖,๐๐๐ คน และผู้เสียชีวิต ๕๐ - ๖๐ คน ขอให้ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่านปลอดภัย ได้รับการฉีดวัคซีนกันโดยทั่วถึง ดูแลตัวเองให้ดีที่สุด เพราะตอนนี้เชื้อโรคอยู่รอบตัวเรา ไม่มีใครที่อยู่ห่างไกลโรค สก๊อบบี้พิเศษฉบับนี้จึงขอนำเสนอมาตรการเยียวยาเร่งด่วนที่จัดทำขึ้นสำหรับกลุ่มคลังเครื่องติดเชื้อมากที่สุดในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล รวม ๖ จังหวัด ได้แก่ แรงงานทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบประกันสังคม เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของทั้งนายจ้างและลูกจ้าง บทความทางกฎหมายเสนอเรื่อง “หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย” เป็นตอนจบ ซึ่งเป็นบทสรุป หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ นิวซีแลนด์ และแคนาดา โดยมีข้อเสนอแนะที่น่าสนใจเพื่อนำมาปรับใช้กับระบบกฎหมายในประเทศไทย เรื่องนำร่องนำเสนอ “แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี : ศึกษากรณีกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัย ค.ศ. ๒๐๒๑ ของประเทศสกอตแลนด์” ฟังชื่อแล้วออกจะเป็นเรื่องแปลก ๆ ที่เราไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่าจะมีกฎหมายในเรื่องผ้าอนามัย แต่อันที่จริงเรื่องนี้ก็เป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งจะได้เห็นได้จากกรณีการเกิดการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ มีการล็อกดาวน์ในบางพื้นที่ ส่วนราชการหน่วยงานต่าง ๆ ต้องนำอาหารเครื่องอุปโภคบริโภคไปแจกให้พี่น้องประชาชนที่เดือดร้อน และผ้าอนามัยก็เป็นเครื่องอุปโภคที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ได้มีการนำไปแจกจ่ายกัน สนใจเนื้อหาติดตามอ่านกันได้ บทความกฎหมายต่างประเทศเสนอเรื่อง “โครงสร้างทางกฎหมายด้านการจัดการขยะของสหภาพยุโรป เพื่อเข้าสู่แนวคิด Circular Economy” คือการมุ่งให้เกิดระบบการผลิตที่นำสิ่งที่เหลือจากการใช้ทั้งหมดหมุนวนกลับเข้าสู่วัฏจักรของการผลิต ซึ่งจะนำมาสู่ระบบเศรษฐกิจที่ไร้ขยะ โดยนำกรณีของการดำเนินการนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับขยะของ EU มาเสนอให้ทราบ ซึ่งจะเห็นประโยชน์อย่างยิ่งในอนาคต เพราะหลังจากวิกฤตการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในครั้งนี้ ปรากฏว่าปริมาณขยะพลาสติกและอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอีกเป็นจำนวนมาก เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอเรื่องธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ และปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ท้ายสุดอย่าลืมตอบแบบสอบถามเช่นเคย โดยมีของสมนาคุณเล็ก ๆ น้อย ๆ มอบให้เป็นที่ระลึกสำหรับ ๕๐ ท่านแรกที่ส่งแบบสอบถามกลับมา แล้วพบกันใหม่ฉบับหน้า

บรรณาธิการ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล
นางสาวอัญชลิตา กองอรธร
นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

กองบรรณาธิการ

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย
นายจินตพันธ์ ทุ่งสุบุตร
นางสาวรัชนี สังข์ทองงาม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางชุตินา ใหญ่น้อย
นางสาวปราณี ติรสุมบูรณ์ศิริ
นางเกลิณี แสงสุวรรณ
นายณพดล เปลินเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
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 หรือความเห็นใดที่ปรากฏในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”

สารบัญ

- ๒ ความเห็นทางกฎหมาย
- ๓ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ
- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
- บทความทางกฎหมาย
- ๖ ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance For Government)
- ๘ หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมายตอนที่ ๔ บทสรุปและข้อเสนอแนะ
- สก๊อบบี้พิเศษ
- ๑๑ มาตรการเยียวยาเร่งด่วน แรงงานในและนอกระบบประกันสังคมพื้นที่ ๖ จังหวัด กรุงเทพมหานครและปริมณฑล

- ๑๓ เรื่องนำรู้
- ๑๓ แนวทางการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของสตรี : ศึกษากรณีกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัย ค.ศ. ๒๐๒๑ ของประเทศสกอตแลนด์ (Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021)
- ๑๓ บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ
- ๑๓ โครงสร้างทางกฎหมายด้านการจัดการขยะของสหภาพยุโรปเพื่อการเข้าสู่แนวคิด Circular Economy
- ๑๓ ประโยชน์จากร่างกฎหมาย
- ๑๓ ร่างพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

ปกหลัง

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่น่าสนใจ

กองทุนกฎหมายปกครอง

อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง

กรณีทีเทศบาลตำบล ท. ได้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนความรับผิดชอบทางละเมิด และได้มีหนังสือไปยังตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ขอความอนุเคราะห์ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าว แต่ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยแจ้งว่า ไม่มีข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ของบุคคลดังกล่าวอยู่ในครอบครอง เนื่องจากตลาดหลักทรัพย์ฯ มิได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ โดยข้อมูลดังกล่าวอยู่ในความครอบครองของบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนที่ตลาดหลักทรัพย์ฯ าศัยอำนาจตามมาตรา ๑๒๓ และมาตรา ๒๒๔ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้อยคำร้องขอ ๙๙.๙๙ ของทุนจดทะเบียน เทศบาลตำบล ท. จึงขอความอนุเคราะห์ไปยังบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด เพื่อให้ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง แต่กลับได้รับหนังสือแจ้งจากบริษัทฯ ว่า ไม่สามารถ

ดำเนินการตรวจสอบข้อมูลดังกล่าวได้เนื่องจากมาตรา ๖๓ และมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชน จำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้บริษัทฯ ในฐานะนายทะเบียนหลักทรัพย์สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองหลักทรัพย์ที่ได้ล่วงรู้มา เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่เป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ ได้เฉพาะในกรณีที่ผู้ขอตรวจสอบเป็นผู้ถือหลักทรัพย์ของบริษัทผู้ถือหลักทรัพย์นั้น หรือบุคคลที่ได้รับความยินยอมจากผู้ถือหลักทรัพย์ หรือบุคคลที่มีอำนาจตามกฎหมายในการขอตรวจสอบข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการสอบสวนหรือพิจารณาคดี จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับทางปกครองตามหนังสือสอบถามของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า มาตรา ๖๓/๑๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องของหน่วยงานของรัฐในการสืบหาทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง บทบัญญัติดังกล่าวจึงกำหนดให้เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอำนาจสอบสวนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียนเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองได้ โดยตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย หรือหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ควบคุมทรัพย์สินที่มีทะเบียน ซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองให้ถือว่าไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และกฎหมายอื่น แต่หากไม่ปฏิบัติตามหนังสือของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ผู้นั้นมีความผิดฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และโดยที่พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ กำหนดให้จัดตั้งตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งเพื่อการประกอบธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับตลาดหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์และสามารถประกอบกิจการได้โดยมิต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการ กสท. อีกทั้ง กำหนดให้คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์” หมายรวมถึง

บริษัทจำกัดที่ตลาดหลักทรัพย์จัดตั้งขึ้นและถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดของบริษัทจำกัดนั้น เมื่อตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ได้จัดตั้งบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ (ประเทศไทย) จำกัด เป็นบริษัทซึ่งตลาดหลักทรัพย์ถือหุ้นร้อยละ ๙๙.๙๙ ของทุนจดทะเบียนเพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ และเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์ ดังนั้น คำว่า “ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย” ในฐานะนายทะเบียนหลักทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จึงหมายความรวมถึงบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ ซึ่งทำหน้าที่เป็นศูนย์รับฝากหลักทรัพย์และเป็นนายทะเบียนหลักทรัพย์แทนตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายด้วย

เมื่อการขอข้อมูลหลักทรัพย์จากบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖๓/๑๐ (๑) ประกอบมาตรา ๖๓/๑๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์ฯ จึงมีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลแก่เจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองและการให้ข้อมูลดังกล่าวไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๓๑๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ฯ และไม่เป็นความผิดตามมาตรา ๒๒๐ แห่งพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัดฯ ด้วย



(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง อำนาจของเจ้าหน้าที่ผู้ออกคำสั่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองในการขอให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยและบริษัทศูนย์รับฝากหลักทรัพย์(ประเทศไทย) จำกัด ตรวจสอบทรัพย์สินของผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครอง (เรื่องเสรีจีที ๓๕๗/๒๕๖๔))

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย



หน้าที่ในการดูแล
“ป่าที่อยู่บนเกาะ”
ที่มิใช่ป่าชายเลนและป่าชายหาด

- ประเด็น ป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด เป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในหน้าที่ดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือไม่
- ความเห็น พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง โดยเมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งหมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึง

พรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาดที่ชายทะเล เกาะ หญ้าทะเล ปะการัง ดอนหอยพิช และสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง แล้ว จะเห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งหมายให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งคุ้มครองดูแลสิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือที่มนุษย์สร้างขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งตลอดจนพื้นที่ในบริเวณทะเลและชายฝั่งเป็นหลัก โดยพื้นที่ในบริเวณทะเลและชายฝั่งนั้นหมายรวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปาก

แม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง ซึ่งคำว่า “เช่น” ที่ปรากฏในบทนิยามนั้นเป็นการยกตัวอย่างเพื่อให้เกิดความเข้าใจว่า พื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเป็นพื้นที่ลักษณะใดบ้าง ด้วยเหตุนี้การพิจารณาว่าป่าที่อยู่บนเกาะนอกเหนือจากป่าชายเลน ป่าชายหาด ในลักษณะเช่นใดเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง จึงต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นรายกรณีว่า โดยสภาพแล้วเกาะนั้นได้รับอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึงพื้นที่ได้ถึงจุดใด หากสภาพข้อเท็จจริงของป่าที่อยู่บนเกาะที่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจะเข้าไปบริหารจัดการ

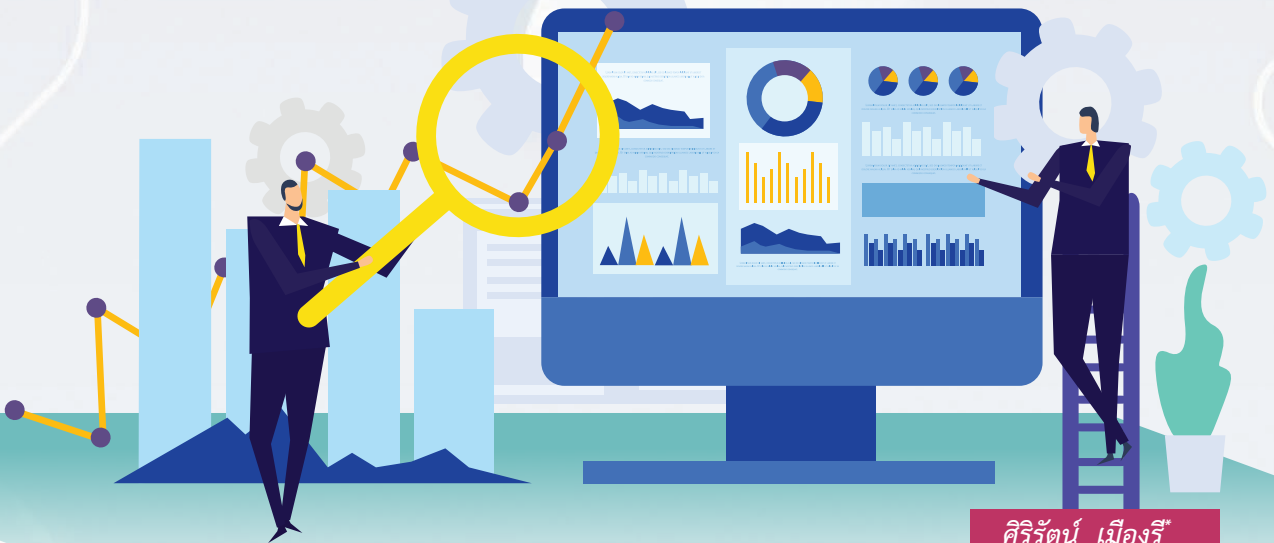


หรือคุ้มครองดูแลเป็นไปตามหลักการข้างต้นแล้ว ย่อมถือเป็นทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ ไม่อาจถือว่าเกาะที่อยู่ในเขตทะเลของประเทศไทยหรือพื้นที่บนเกาะทั้งเกาะจะอยู่ในความหมายของคำว่า “ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” ได้ทั้งหมด ส่วนเกาะใดมีปัญหาเรื่องความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการพิจารณาอิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง แต่กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเห็นว่า มีลักษณะอันสมควรจะคุ้มครองดูแลเกาะและป่าที่อยู่บนเกาะนั้น ก็อาจดำเนินการตามมาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้เกาะดังกล่าวเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งสามารถกำหนดมาตรการดูแลทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ดังกล่าวได้

(เรื่องเสรีจที่ ๓๖๑/๒๕๖๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง หน้าที่ในการดูแล “ป่าที่อยู่บนเกาะ” ที่มีป่าชายเลนและป่าชายหาด คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance For Government)



ศิริรัตน์ เมืองรี*

การจัดการทรัพยากรและการนำข้อมูลเพื่อสนับสนุนการขับเคลื่อนนโยบายเป็นสิ่งสำคัญในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ทุกวันนี้ข้อมูลของหน่วยงานรัฐมีจำนวนมากมาย แต่ปัญหาก็คือ ข้อมูลเหล่านั้นกระจัดกระจายไม่มีการจัดระเบียบ ค้นหายาก ใช้งานยาก เข้าใจยาก ข้อมูลไม่ถูกต้อง ไม่เป็นปัจจุบัน และไม่สอดคล้องกับแหล่งอื่น หน่วยงานขาดข้อมูลหรือไม่มีการเก็บรักษาไว้ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงเจ้าของข้อมูลไม่อนุญาตให้เข้าถึงข้อมูลหรือวิธีการขอใช้ข้อมูลมีความซับซ้อนเกินไป ดังนั้นเพื่อให้การนำข้อมูลไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่และมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องอาศัยธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ (Data Governance for Government) ที่เอื้อให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการข้อมูล เพื่อให้เป็นขั้นตอน เป็นระบบ และมีความชัดเจนมากยิ่งขึ้น ข้อมูลภาครัฐเป็นหนึ่งในข้อมูลที่มีค่ามาก เพราะเป็นข้อมูลที่ถูกนำไปใช้ในการบริหารจัดการเพื่อนำมาวิเคราะห์และตัดสินใจในเชิงนโยบาย

การเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญต่อการบูรณาการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อภาครัฐและประชาชนในการขอใช้บริการจากภาครัฐ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งถูกกำหนดในพระราชบัญญัติในการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๘ ประกอบด้วย

๑. การกำหนดสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารจัดการข้อมูลในหน่วยงานของรัฐ
๒. การมีระบบบริหารและกระบวนการจัดการและคุ้มครองข้อมูลที่ครบถ้วน
๓. การมีมาตรการในการควบคุมและพัฒนาคุณภาพข้อมูล พร้อมการวัดผลการบริหารจัดการข้อมูล
๔. การกำหนดนโยบายหรือกฎเกณฑ์การเข้าถึงการใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ชัดเจน
๕. การจัดทำคำอธิบายชุดข้อมูลดิจิทัลภาครัฐ

* นักวิชาการคอมพิวเตอร์ปฏิบัติการ ส่วนสารสนเทศ

ในการพัฒนามาตรฐาน หลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับดิจิทัล และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านดิจิทัลที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล เพื่อสร้างและพัฒนากระบวนการทำงานของหน่วยงานของรัฐให้มีความสอดคล้องและมีการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกัน รวมทั้งมีความมั่นคงปลอดภัยและน่าเชื่อถือ โดยมีการบูรณาการและสามารถทำงานร่วมกันอย่างเป็นเอกภาพ เกิดการพัฒนาบริการภาครัฐและนำไปสู่การบริหารราชการและการบริการประชาชนแบบบูรณาการ รวมทั้งให้ประชาชนเข้าถึงโดยสะดวกโดยการนำมาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่จำเป็นต่อธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ว่าด้วยการใช้ข้อความ XML สำหรับการแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างหน่วยงาน

มีวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนการใช้ข้อความ XML สำหรับแลกเปลี่ยนข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ให้มีความมั่นคงปลอดภัยและน่าเชื่อถือ รวมทั้งให้ผู้ประกอบการและหน่วยงานต่าง ๆ ได้มีแนวทางในการสร้างเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ให้อยู่ในรูปแบบข้อความ XML ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยข้อมูลสามารถแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑. ข้อมูลที่มีโครงสร้าง (Structured Data) อันได้แก่ข้อมูลที่มีการนิยามโครงสร้างของข้อมูลโดยกำหนดความหมายและคุณสมบัติของแต่ละฟิลด์ข้อมูลเป็นขั้นเดียว เช่น ตารางข้อมูลในฐานข้อมูล Comma-Separated Values - CSV

๒. ข้อมูลกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Data) เป็นข้อมูลที่มีการกำหนดโครงสร้างของข้อมูลไว้เป็นแบบลำดับชั้น (Hierarchy) เช่น Extensible Markup Language - XML JavaScript Object Notation - JSON

๓. ข้อมูลที่ไม่มีโครงสร้าง (Unstructured Data) เป็นข้อมูลที่ไม่ได้มีการกำหนดโครงสร้างของข้อมูลไว้ โดยปกติจะเป็นข้อมูลในรูปแบบของรูปภาพ เสียง หรือวีดิทัศน์ นอกจากนี้ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ยังเป็นกลไกสำคัญในการกำหนดทิศทาง ควบคุม และตรวจสอบกระบวนการจัดการข้อมูล ซึ่งประกอบไปด้วย

๓.๑ การสร้างข้อมูล (Create) จะเป็นการสร้างข้อมูลขึ้นมาใหม่โดยวิธีการบันทึกเข้าไปด้วยบุคคล หรือบันทึกอัตโนมัติด้วยอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เช่น อุปกรณ์ตรวจจับสัญญาณ (Sensor) รวมถึงการซื้อข้อมูลหรือการรับข้อมูลจากหน่วยงานอื่น เพื่อนำมาจัดเก็บภายหลัง

๓.๒ กระบวนการจัดเก็บข้อมูล (Store) เป็นการจัดเก็บข้อมูลที่เกิดจากกระบวนการสร้าง หรือข้อมูลที่ได้จากการแลกเปลี่ยนกับหน่วยงานอื่นเพื่อให้มีระเบียบ ง่ายต่อการใช้งาน ไม่สูญหายหรือถูกทำลาย และให้ผู้ใช้งานสามารถประมวลผลข้อมูลต่าง ๆ ตามความต้องการได้อย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะจัดเก็บลงแฟ้มข้อมูลหรือระบบจัดการฐานข้อมูล

๓.๓ กระบวนการใช้ข้อมูล (Use) เป็นการนำข้อมูลที่จัดเก็บมาประมวลผล เช่น การถ่ายโอนข้อมูล การแลกเปลี่ยนรูปแบบการจัดเก็บข้อมูล การวิเคราะห์ข้อมูล การจัดทำรายงาน เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้งานให้เกิดประโยชน์ตามวัตถุประสงค์ รวมถึงการสำรอง (Backup) ข้อมูล โดยการคัดลอกข้อมูลที่ใช้งานอยู่ในปัจจุบันเพื่อทำสำเนา เช่น ใช้โปรแกรมในการสำรองข้อมูล เป็นการหลีกเลี่ยงความเสียหายที่จะเกิดขึ้นหากข้อมูลเกิดการเสียหายหรือสูญหาย ซึ่งสามารถนำข้อมูลที่สำรองไว้ในสื่อบันทึกข้อมูลกลับมาใช้งานได้ทันที โดยการกู้คืน (Restore)

๓.๔ กระบวนการเผยแพร่ข้อมูล (Publish) เป็นการแชร์ข้อมูล (Sharing) การกระจายข้อมูล (Dissemination) การควบคุมการเข้าถึง (Access Control) การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างหน่วยงาน (Exchange) และการกำหนดเงื่อนไขในการนำข้อมูลไปใช้ (Condition)

๓.๕ กระบวนการจัดเก็บข้อมูลถาวร (Archive) เป็นการคัดลอกเอาข้อมูลที่มีช่วงอายุเกินช่วงใช้งานหรือไม่ได้ใช้งานแล้ว เพื่อทำสำเนาสำหรับการเก็บรักษา โดยที่ข้อมูลนั้นไม่มีการลบ ปรับปรุง หรือแก้ไขอีก และสามารถนำกลับไปใช้งานได้ใหม่เมื่อต้องการ

๓.๖ กระบวนการทำลายข้อมูล (Destroy) เป็นการทำลายข้อมูลซึ่งปกติจะเป็นการทำลายข้อมูลที่มีการจัดเก็บถาวรเป็นระยะเวลานานหรือเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

ทำไมต้องทำธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ ก็เพราะว่าธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ คือกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาการขาดการบริหารจัดการข้อมูล และช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลภาครัฐได้ง่ายขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประเทศสามารถพัฒนาได้ในทุกมิติและเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องและเหมาะสม

ที่มา สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน). (๒๕๖๓). ธรรมาภิบาลข้อมูลภาครัฐ Data Governance for Government เวอร์ชัน ๑.๐ (มิถุนายน ๒๕๖๑).

หลักการกำหนด ค่าธรรมเนียมในกฎหมาย

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ตอนที่

๕



จาก การศึกษาพิจารณาหลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมายของไทยเปรียบเทียบกับแนวทางของต่างประเทศในประเทศฝรั่งเศส อังกฤษ นิวซีแลนด์ และแคนาดา ในตอนที่ ๑ - ๓ นั้น สามารถสรุปประเด็นที่น่าสนใจและข้อเสนอแนะเพื่อนำมาปรับใช้กับระบบกฎหมายในประเทศไทยใน ๓ ประการ ดังนี้

๓.๑ การเก็บรายได้เข้ารัฐของไทยสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภทเช่นเดียวกับกับต่างประเทศ คือ (๑) ค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการบังคับจ่ายในลักษณะของภาษี ซึ่งการเรียกเก็บต้องอาศัยกฎหมายแม่บทให้อำนาจจึงจะสามารถเรียกเก็บได้ และ (๒) ค่าธรรมเนียมที่เป็นค่าตอบแทนการใช้บริการภาครัฐ ซึ่งในส่วนนี้ยังไม่มี ความชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด หากพิจารณาจากลักษณะของการเรียกเก็บว่าเป็นการบังคับจัดเก็บหรือไม่ตามแนวทาง

ของต่างประเทศจะทำให้เกิดความชัดเจนว่าค่าธรรมเนียมที่เป็นทางเลือกของประชาชนในลักษณะของค่าบริการโดยแท้เป็นอำนาจของฝ่ายบริหารที่สามารถกำหนดได้เอง

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่า ค่าธรรมเนียมในลักษณะของภาษีนั้น จำเป็นต้องพิจารณาให้เกิดความชัดเจนว่ามีขอบเขตเพียงใด เนื่องจากค่าธรรมเนียมบางอย่างอาจมีลักษณะเป็นทางเลือกและเป็นค่าตอบแทนประโยชน์ที่บุคคลเฉพาะกลุ่มได้รับ แต่มีลักษณะเป็นการบังคับจ่ายด้วย เช่น ค่าสัมปทาน ค่าจดทะเบียนสิทธิบัตร ค่าจดทะเบียนรถยนต์ ผู้เขียนจึงเห็นควรให้มีการจัดทำแนวทางการพิจารณาประเภทของค่าธรรมเนียมตามกฎหมายเพื่อที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะเกิดความชัดเจนในการเสนอและพิจารณาร่างกฎหมายต่อไป

* นางสาวพิชานาด คำยวง นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ
นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ
นางสาวอรพิม ประสงค์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นายปณตกร จงธีโรตติ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ
นางกาญจนภรณ์ อินทปັນตี เลิศลอย ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๓.๒ สำหรับมาตรการการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เกี่ยวกับการกำหนดค่าธรรมเนียมซึ่งกฎหมายแคนาดากำหนดเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่เพื่อเป็นมาตรฐานและทำให้เกิดความโปร่งใสในการกำหนดค่าธรรมเนียมนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ค่าธรรมเนียมในกฎหมายของประเทศไทยจะกำหนดเป็นบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฯ การเสนอแก้ไขค่าธรรมเนียมจึงต้องจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติเพื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมอัตราเพดานเดิมที่กำหนดไว้ การเสนอค่าธรรมเนียมและการเสนอแก้ไขอัตราค่าธรรมเนียมจึงต้องมีการรับฟังความคิดเห็นผู้เกี่ยวข้องตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่แล้ว หลักการในส่วนนี้จึงน่าจะใช้บังคับไปได้ โดยไม่ต้องเพิ่มเติมมาตรฐานการดำเนินการของเจ้าหน้าที่ภาครัฐในลักษณะเดียวกับแนวทางของประเทศแคนาดา

๓.๓ ในส่วนของการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการยกเว้นไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียม และการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการชำระค่าธรรมเนียมนั้น นอกจากกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มกราคม ๒๕๖๓ เรื่อง แนวทางการทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมในการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอด้วย ซึ่งแนวทางการทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ มีดังนี้

๑) กรณีค่าธรรมเนียมใบคำขอและใบแทน ให้พิจารณารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเทียบกับต้นทุน หากรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนในการดำเนินการ ให้หน่วยงานพิจารณายกเลิกการจัดเก็บดังกล่าว เนื่องจากไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินการของภาครัฐ

๒) กรณีค่าธรรมเนียมใบอนุญาต ให้พิจารณาทบทวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ ตามเงื่อนไขดังนี้



๒.๑) ต้นทุนในการดำเนินการ โดยพิจารณารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเทียบกับรายได้นำมาดำเนินการของภาครัฐ และภาระที่จะเกิดขึ้นกับประชาชน ทั้งนี้ ให้ประเมินความคุ้มค่าในการให้บริการของภาครัฐ ณ ปัจจุบัน โดยเฉพาะด้านอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการอื่น ๆ หากรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุนในการดำเนินการให้หน่วยงานพิจารณายกเลิกใบอนุญาต และ/หรือทบทวนขั้นตอนการให้บริการ และอาจต้องประเมินเปรียบเทียบกับภาระที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนที่มารับบริการร่วมด้วย

๒.๒) ความทันสมัยของกฎหมายที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียม โดยพิจารณาความเหมาะสมของอัตราจัดเก็บที่ถูกระบุอยู่ในกฎหมาย เพื่อให้คุ้มค่าต่อการดำเนินการ ณ ปัจจุบัน ซึ่งควรพิจารณาทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมทุก ๕ ปีตามมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หากหน่วยงานเห็นควรยกเลิกการจัดเก็บ และ/หรือปรับอัตราค่าธรรมเนียมให้หน่วยงานพิจารณาดำเนินการในค่าธรรมเนียมที่ถูกระบุในกฎกระทรวงประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของหน่วยงานก่อน เนื่องจากสามารถดำเนินการแก้ไขได้โดยง่าย ทั้งนี้ ในกรณีที่ปรับอัตราค่าธรรมเนียมสูงขึ้นนั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระต่อประชาชน รวมถึงหน่วยงานต้องแสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการให้บริการที่ดีขึ้น



๒.๓) ประเภทของใบอนุญาต โดยพิจารณาใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติ อนุญาต การรับรอง การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง และการตรวจสอบ ทั้งนี้ ไม่ครอบคลุมใบอนุญาตด้านจริยธรรม เช่น การขออนุญาตฆ่าสัตว์ การขออนุญาตสุรายาสูบ และการพนัน เนื่องจากใบอนุญาตดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการวิพากษ์วิจารณ์และส่งผลกระทบต่อเชิงลบ รวมถึงใบอนุญาตด้านวัตถุอันตราย เชื้อโรค โบราณวัตถุและศิลปกรรม เนื่องจากต้องใช้เป็นหลักฐานยืนยันทางกฎหมาย และอาจเกี่ยวข้องกับอนุสัญญาระหว่างประเทศ

๒.๔) ช่องทางการให้บริการ หากส่วนราชการมีการดำเนินการออกใบอนุญาตฯ ผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว หรือมีแผนการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ให้พิจารณาแนวทางการจัดแจ้งผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ และทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม ทั้งนี้ อาจยกเลิกการจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ เนื่องจากการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ สามารถลดต้นทุนในการดำเนินการ รวมถึงการดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ จะช่วยสร้างความโปร่งใส ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ผู้กำกับดูแล ตรวจสอบข้อมูล (tracking) ได้ทันที และยังเป็น การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการขอรับบริการ

ทั้งนี้ ให้ส่วนราชการที่มีการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ในการอนุมัติ อนุญาตของทางราชการ พิจารณาทบทวน

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมให้สอดคล้องกับปัจจุบัน และให้สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติให้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อมุ่งลดภาระค่าใช้จ่าย ภาคธุรกิจและประชาชน

ผู้เขียนได้พิจารณากฎหมายไทยและแนวทางของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม ประกอบกับมติคณะรัฐมนตรีข้างต้นที่ให้มีการทบทวนการกำหนดค่าธรรมเนียม การออกใบอนุญาต และช่องทางการให้บริการแล้วเห็นว่า การกำหนดค่าธรรมเนียมของไทยยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสม ซึ่งปัจจัยที่ต่างประเทศนำมาใช้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมมิใช่การกำหนดหลักเกณฑ์ที่ตายตัว การนำแนวทางในลักษณะของกฎหมายอังกฤษ และนิวซีแลนด์มาพิจารณาเพื่อปรับใช้น่าจะทำให้แต่ละหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายสามารถเล็งเห็นถึงค่าใช้จ่ายที่ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยยังมีความยืดหยุ่นในการปรับใช้ อีกทั้งหากมีความจำเป็นที่จะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมสูงหรือต่ำกว่าค่าใช้จ่ายจริง ก็ยังสามารถดำเนินการได้ เพียงแต่หน่วยงานต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นที่กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไม่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายจริงได้ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีมีความสอดคล้องกับแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมของต่างประเทศที่ได้นำเสนอไปข้างต้น หากหน่วยงานผู้รับผิดชอบการ

ดำเนินการตามกฎหมายมีแนวทางการพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมที่ชัดเจน หน่วยงานจะทราบได้ว่าค่าธรรมเนียมตามอัตราที่กำหนดนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ สมควรปรับเพิ่มหรือยกเลิกการจัดเก็บหรือไม่ นอกจากนี้ผู้เขียนยังเห็นด้วยกับแนวทางของต่างประเทศที่จะไม่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมหากเรื่องนั้นเป็นการกำหนดหน้าที่ให้บุคคลต้องกระทำการใดเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดินของภาครัฐที่น่าจะเป็นแนวทางที่เหมาะสม เนื่องจากประชาชนไม่ได้ประโยชน์จากการดำเนินการนั้นโดยตรงเป็นการส่วนตัว การบังคับจ่ายค่าธรรมเนียมในลักษณะดังกล่าวจึงเป็นการผลักให้ประชาชนเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นและก่อภาระให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น



มาตรการเยียวยาเร่งด่วน แรงงานในและนอกระบบประกันสังคม

พื้นที่ ๖ จังหวัด

กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล



ในช่วงสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ระลอกที่ ๓ ในประเทศไทย ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนทุกคนในวงกว้าง รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เร่งระดมสรรพกำลังเพื่อแก้ไขเยียวยาปัญหา ผลกระทบและความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นกับประชาชนอย่างเต็มที่ ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้เร่งดำเนินการพิจารณาจัดทำกฎหมายตามนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบครั้งนี้อย่างเต็มที่ และจากคำสั่งศูนย์บริหารสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ ๖/๒๕๖๔ เรื่อง พื้นที่สถานการณ์ที่กำหนดเป็นพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด ตามข้อกำหนดออกตามความในมาตรา ๙ แห่งพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งมีสาระสำคัญคือ ปิดสถานที่ก่อสร้าง ห้ามรับประทานอาหารในร้าน ให้ซื้อกลับบ้านได้เท่านั้น ห้ามรวมกลุ่มสังสรรค์ ห้ามจัดงานเลี้ยงรื่นเริง ส่วนห้างสรรพสินค้าสามารถเปิดได้ถึงสามทุ่ม

พื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวดรวมทั้งสิ้น ๑๐ จังหวัด ประกอบด้วย ๑. กรุงเทพมหานคร ๒. นครปฐม ๓. นนทบุรี ๔. ปทุมธานี ๕. สมุทรปราการ ๖. สมุทรสาคร ๗. ปัตตานี ๘. ยะลา ๙. สงขลา ๑๐. นราธิวาส ประกอบกับกรุงเทพมหานคร ได้มีประกาศฉบับที่ ๓๔ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๖๔ โดยมีมาตรการสำคัญ ๕ เรื่องได้แก่

๑. คำสั่งหยุดการก่อสร้างในแคมป์คนงานก่อสร้าง ๕๗๕ แคมป์ ในพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นเวลา ๓๐ วัน และห้ามเคลื่อนย้ายแรงงาน
๒. ห้ามนั่งรับประทานอาหารและเครื่องดื่มในร้าน ให้รับกลับบ้านเท่านั้น
๓. ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า เปิดได้ถึง ๒๑.๐๐ น.
๔. ห้ามจัดกิจกรรมรวมกลุ่มเกิน ๒๐ คน
๕. การปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว สำหรับสถานที่ กิจการ หรือกิจกรรม ตามประกาศกรุงเทพมหานครฉบับที่ ๓๓ (มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๔ เป็นต้นไป)

เพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนของผู้ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือในระยะเร่งด่วนสำหรับแรงงานและผู้ประกอบการ ทั้งที่อยู่ในระบบและนอกระบบประกันสังคมในพื้นที่ควบคุมสูงสุดและเข้มงวด รวม ๖ จังหวัด ได้แก่ กรุงเทพมหานคร นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ และสมุทรสาคร เป็นระยะเวลา ๑ เดือน โดยมีรูปแบบการให้ความช่วยเหลือ ดังนี้

๑. กลุ่มแรงงานที่เป็นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๓ สัญชาติไทย จะได้รับเงินช่วยเหลือ ๒,๐๐๐ บาท/คน เพิ่มเติมจากที่ลูกจ้างต้องว่างงานจากการปิดกิจการ โดยจ่ายให้ในวงเงินครึ่งหนึ่งของค่าจ้างรายวัน (สูงสุดไม่เกิน ๗,๕๐๐ บาท) ตลอดระยะเวลาที่มีคำสั่งปิดสถานที่ แต่ไม่เกิน ๙๐ วัน ส่วนผู้ประกอบการหรือนายจ้างจะได้รับเงินช่วยเหลือตามจำนวนลูกจ้าง สูงสุดไม่เกิน ๒๐๐ คน วงเงิน ๓,๐๐๐ บาท/คน

๒. ผู้ประกอบการหรือนายจ้างที่ไม่ได้อยู่ในระบบประกันสังคม ได้รับการเยียวยาดังนี้

- ผู้ประกอบการที่มีลูกจ้างให้ลงทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ จะได้รับเงินช่วยเหลือตามจำนวนลูกจ้าง สูงสุดไม่เกิน ๒๐๐ คน วงเงิน ๓,๐๐๐ บาท/คน และลูกจ้างที่เป็นสัญชาติไทย จะได้รับความช่วยเหลือ วงเงิน ๒,๐๐๐ บาท/คน

- กรณีที่เป็นผู้ประกอบการที่ไม่มีลูกจ้างให้ลงทะเบียนผ่านแอปพลิเคชัน “ถุงเงิน” ผ่านโครงการคนละครึ่งภายในเดือนกรกฎาคม ๒๕๖๔ โดยผู้ประกอบการจะได้รับความช่วยเหลือวงเงิน ๓,๐๐๐ บาท

- ผู้ประกอบการในหมวดร้านอาหาร เครื่องดื่มของโครงการคนละครึ่ง ที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนกับสำนักงานประกันสังคมเนื่องจากไม่มีลูกจ้าง จะได้รับการช่วยเหลือวงเงิน ๓,๐๐๐ บาท

สิทธิของลูกจ้างในการได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงานจากเหตุสุดวิสัย* COVID-19

ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ประกันตนที่ได้จ่ายเงินสมทบมาแล้ว ไม่น้อยกว่า 6 เดือน และอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนที่ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน

เหตุสุดวิสัย ก่อขึ้นเกิดจากการระบาดของโรคติดต่ออันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยโรคติดต่อซึ่งมีผลกระทบต่อสาธารณสุข และถึงขนาดที่ผู้ประกันตนไม่สามารถทำงานได้ หรือนายจ้างไม่สามารถประกอบกิจการได้ตามปกติ

ลูกจ้างไม่ได้ทำงาน หรือนายจ้างไม่ให้ทำงาน เนื่องจาก

- ต้องกักตัวหรือเฝ้าระวังการระบาดของโรค หรือ
- นายจ้างต้องหยุดประกอบกิจการไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากทางราชการมีคำสั่งปิดสถานที่เป็นการชั่วคราว

ลูกจ้างมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างรายวันตลอดระยะเวลาที่มีการกักตัวหรือเฝ้าระวัง หรือมีคำสั่งปิดสถานที่ รวมกันไม่เกิน ๙๐ วัน

จัดทำโดย นางสาวจิระ พุ่มพวง ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม

OCS สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation for Better Life

แนวทาง

การจัดสวัสดิการสังคม เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิต

ของสตรี : ศึกษากรณี

กฎหมายว่าด้วยการจัดให้มี

ผ้าอนามัย ค.ศ. ๒๐๒๑

ของประเทศสกอตแลนด์

(Period Products (Free Provision)

(Scotland) Act 2021)

ดร.ปกิตตา นิภาวรรณ โชติกิตติกุล*

สกอตแลนด์เป็นประเทศแรกของโลกที่มีการตรากฎหมายเพื่อจัดให้มีผ้าอนามัยสำหรับผู้มีประจำเดือนทุกคนตามความจำเป็นโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย กฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัย ค.ศ. ๒๐๒๑ (Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021) ของประเทศสกอตแลนด์มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานของสตรีให้ไม่รู้สึกว่าการตนเองด้อยค่าหรือมีตราบาบในช่วงเวลาที่มีประจำเดือน (period stigma) รวมทั้งเปิดโอกาสให้ทุกคนสามารถอภิปรายกันโดยเสรีในเรื่องที่คนในสังคมเห็นว่าเป็นข้อห้าม (taboo) หรือเป็นเรื่องน่ารังเกียจที่จะนำมาอภิปรายได้เดียวกันในรัฐสภา ซึ่งเป็นสถานที่ศักดิ์สิทธิ์ในการตรากฎหมาย กฎหมายฉบับนี้จึงถือว่าเป็นสัญลักษณ์ของการปฏิรูปกฎหมายในแง่เนื้อหาครั้งสำคัญที่จะทำให้สังคมก้าวข้ามความเชื่อที่มีมาแต่ดั้งเดิมว่าเพศหญิงอ่อนแอกว่าเพศชาย และบุคคลข้ามเพศเป็นบุคคลที่มีสภาพร่างกายและจิตใจไม่ปกติ เมื่อพิจารณากฎหมายฉบับนี้อย่างถี่ถ้วนแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายมิได้เป็นเพียงเครื่องมือในการกำหนดความประพฤติของคนในสังคมเท่านั้น แต่ยังเป็นเครื่องมืออันทรงประสิทธิภาพในการกำหนดความคิดความรู้สึกของคนในสังคมอีกด้วย

ผู้เขียนจึงขอแนะนำเสนอบทความเกี่ยวกับกฎหมายสกอตแลนด์ดังกล่าว โดยแบ่งเป็น ๕ หัวข้อย่อย ดังนี้

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม กองกฎหมายสวัสดิการสังคม/ฝ่ายกิจการพิเศษ กองกฎหมายไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา; เหน็ดบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา (๒๕๖๓); ปริญญาเอก กฎหมายการลงโทษระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยกลาสโกว สหราชอาณาจักร (๒๕๕๙); ปริญญาโท กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง (๒๕๕๑) และปริญญาตรีกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยมง-มูแลง ลียง ๓ สาธารณรัฐฝรั่งเศส (๒๕๔๙)

๑.

สภาวะ “ความยากจน” ในช่วงมีประจำเดือน (“Period poverty”)

สภาพร่างกายของผู้หญิงแตกต่างจากสภาพร่างกายของผู้ชายหลายประการ ประการสำคัญคือความสามารถในการตั้งครมภ์และการมีประจำเดือน ในขณะที่ช่วงเวลาที่มีประจำเดือน ผู้หญิงมีค่าใช้จ่ายในการซื้อผ้าอนามัยในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อใช้ซับเลือดประจำเดือน ซึ่งนอกจากจะต้องประสบกับความไม่สะดวกสบายในการใช้ชีวิตและความเจ็บปวดทางร่างกายแล้ว ยังมักจะถูกล้อเลียนจากสังคมหรือเพื่อนต่างเพศให้อับอายหรือเสื่อมเสียเกียรติ โดยเฉพาะในกรณีเด็กวัยรุ่นที่เพิ่งเริ่มมีประจำเดือน

การมีประจำเดือนกลายเป็นเรื่องต้องห้ามที่กลุ่มเด็กสาวต้องแอบซ่อนหาหรือยื่นหลบมุมเพื่อเลือกซื้อผ้าอนามัยจากร้านค้าโดยไม่ให้คนอื่นเห็น ทั้งที่จริง ๆ แล้วภาวะการมีประจำเดือน รวมทั้งการเข้าถึงผ้าอนามัยเป็นความจำเป็นขั้นพื้นฐานในการดำเนินชีวิต (basic needs) ของมนุษย์เพศหญิงทุกคน สภาวะนี้จึงอาจเรียกได้ว่า “ความยากจน” ในช่วงที่มีประจำเดือน ซึ่งนับว่าเป็นทั้งความทุกข์ที่อาจคำนวณเป็นเงินได้และไม่อาจคำนวณเป็นเงินได้



๒.

การเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนภาษีและกองทุนเพื่อสตรีด้วยโอกาส

เนื่องจากประเทศสกอตแลนด์เป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร และเดิมสหราชอาณาจักรก็เป็นส่วนหนึ่งของสหภาพยุโรปจึงมีการบังคับใช้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มร่วม (The common Value Added Tax (VAT) system) ตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๗๓ เมื่อครั้งที่สหราชอาณาจักรเข้าเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมเศรษฐกิจยุโรป (European Economic Community : EEC) ปัจจุบันการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มของสหภาพยุโรป (EU VAT) เป็นไปตาม EU Directive on VAT^๑ ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจากสินค้าและบริการที่เกิดขึ้นภายในสหภาพยุโรป^๒ และนำส่งคลังเพื่อเป็นงบประมาณของสหภาพยุโรป ประเทศสมาชิกสามารถเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ในอัตราที่แตกต่างกันแต่ต้องไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่กฎหมายสหภาพยุโรปกำหนดไว้ โดยสามารถจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๕ ถึงร้อยละ ๑๕^๓ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายสหภาพยุโรปกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕ ทำให้ประเทศสมาชิกหลายประเทศ รวมทั้งสหราชอาณาจักรที่ไม่ต้องการเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มกับสินค้าจำเป็นพื้นฐานอย่างเช่นผ้าอนามัย ยังคงต้องเก็บภาษีผ้าอนามัยต่อไปมิฉะนั้นเป็นการขัดต่อกฎหมายสหภาพยุโรปที่มีค่าบังคับเหนือกว่า

^๑ Council Directive 2006/112/EC of 28 November 2006 on the common system of value added tax และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓)

โปรดดู <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32006L0112>

^๒ รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีมูลค่าเพิ่มในสหภาพยุโรป

โปรดดู https://ec.europa.eu/taxation_customs/business/vat/eu-vat-rules-topic_en

^๓ ประเทศสมาชิกสามารถกำหนดลดอัตราภาษีหรือยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มให้สินค้าบางประเภทได้ เช่น น้ำมัน ไฟฟ้า ผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าแบบประหยัดพลังงาน รถเข็นเด็ก เสื้อผ้าเด็ก หนังสือ



ในเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๕ (พ.ศ. ๒๕๕๘) สหราชอาณาจักรได้แสดงจุดยืนว่าจะหาทางแก้ไขกฎหมายภาษีมูลค่าเพิ่มของสหภาพยุโรปให้เหลือเพียงร้อยละ ๐ สำหรับผ้าอนามัย โดยใน ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙) สหราชอาณาจักรได้ตราพระราชบัญญัติการคลัง ค.ศ. ๒๐๑๖ (The Finance Act ๒๐๑๖) ซึ่งมาตรา ๑๒๖^๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้สหราชอาณาจักรสามารถยกเว้นหรือลดภาษีมูลค่าเพิ่มของผ้าอนามัยเป็นร้อยละ ๐ (one exemption from VAT หรือ “zero rate”) ทั้งนี้ที่สามารถทำได้โดยไม่ขัดต่อพันธกรณีของสหภาพยุโรปอันเป็นการตรากฎหมายเพื่อไว้ในอนาคตซึ่งแสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของสหราชอาณาจักรที่จะช่วยลดค่าใช้จ่ายสำหรับสตรีหรือบุคคลทั่วไปอื่น ๆ ที่ได้รับความทุกข์จากการมีประจำเดือน นอกจากความพยายามในการลดภาษีสำหรับผ้าอนามัยแล้ว ในปีเดียวกันรัฐบาลแห่งสหราชอาณาจักรยังได้มีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อสตรีด้วยโอกาส” ซึ่งมีชื่อเรียกอย่างไม่เป็นทางการว่า “กองทุนผ้าอนามัย” (the “Tampon Tax Fund”) โดยนำเงินมาจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บจากผ้าอนามัยในอัตราร้อยละ ๕ มาใช้ช่วยเหลือสตรีและเด็กที่ด้วยโอกาสหรือได้รับความรุนแรงในครอบครัว

หลังจากได้มีการจัดทำประชามติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๖ (พ.ศ. ๒๕๕๙)^๕ เสียงส่วนใหญ่ของชาวสหราชอาณาจักรได้ลงคะแนนเสียงให้สหราชอาณาจักรถอนตัวออกจากสหภาพยุโรปเพื่อให้สหราชอาณาจักรมีอำนาจอธิปไตยในการบริหารจัดการประเทศอย่างสมบูรณ์ โดยเฉพาะในการตรากฎหมายและทางด้านเศรษฐกิจ รัฐบาลสหราชอาณาจักรจึงได้ดำเนินการตรากฎหมายว่า

ด้วยการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (The European Union (Withdrawal) Act) และสามารถถอนตัวได้อย่างสมบูรณ์เมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓)^๖

เมื่อสหราชอาณาจักรเป็นอิสระจากพันธกรณีของสหภาพยุโรปแล้วจึงได้เริ่มดำเนินการยกเลิกภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับผ้าอนามัยตามที่ได้ตั้งใจไว้ โดยเริ่มมีการใช้บังคับอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๐ สำหรับผ้าอนามัยตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) เป็นต้นไป^๗ ได้มีการประมาณการว่า การลดอัตราภาษีผ้าอนามัยจากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๐ จะทำให้สหราชอาณาจักรสูญเสียรายได้ไปประมาณ ๑๕ ล้านปอนด์^๘ ซึ่งรัฐบาลสหราชอาณาจักรเห็นว่ากระทบต่องบประมาณของสหราชอาณาจักรเพียงเล็กน้อยเท่านั้น และเทียบไม่ได้กับการสร้างความเท่าเทียมให้เกิดขึ้นในสังคมที่สตรีสามารถเข้าถึงผ้าอนามัยตามเหมาะสมกับความต้องการของตนในราคาที่ย่อมเยา^๙



^๔ Section 126 of the Finance Act 2016, VAT : women’s sanitary products
โปรดดู <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/24/contents/enacted>

^๕ Brexit timeline : Events leading to the UK’s exit from the European Union;
โปรดดู <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7960/>

^๖ มาตรา ๕๐ แห่งสนธิสัญญาก่อตั้งสหภาพยุโรป (สนธิสัญญาลิสบอน ณ วันที่ ๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๙) ได้บัญญัติกระบวนการในการถอนตัวของประเทศสมาชิกจากสหภาพยุโรปโดยสมัครใจ โดยกำหนดให้ต้องมีระยะเวลา ๒ ปีในการเปลี่ยนผ่าน (a transition period) เพื่อให้ประเทศสมาชิกทุกประเทศได้มีเวลาในการเตรียมตัวรองรับสถานการณ์ต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นโดยการเจรจาต่อรองว่าจะกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรและสหภาพยุโรป รวมทั้งความสัมพันธ์ระหว่างสหราชอาณาจักรกับประเทศนอกสหภาพยุโรปอย่างไร ในการนี้ สหราชอาณาจักรได้ตราพระราชบัญญัติการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๑๘ (The European Union (Withdrawal) Act 2018) เพื่อดำเนินการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สหราชอาณาจักรไม่สามารถดำเนินการภายในเพื่อเตรียมพร้อมในการถอนตัวให้สำเร็จได้ภายใน ๒ ปีเนื่องจากปัจจัยหลายประการ จึงมีความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติการถอนตัวออกจากสหภาพยุโรป (ฉบับที่ ๒) ค.ศ. ๒๐๑๙ (The European Union (Withdrawal) (No. 2) Act 2019) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับแรกจนสามารถถอนตัวได้สำเร็จเมื่อวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) โดยใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น ๓ ปี ๖ เดือน

^๗ Details of the coverage of the zero rate are in, HMRC, Women’s sanitary protection products – VAT Notice 701/18/02, 4 January 2021;
โปรดดู <https://www.gov.uk/guidance/vat-on-womens-sanitary-products-notice-70118>

^๘ เทียบได้ประมาณ ๖๕๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ๑ ปอนด์เท่ากับประมาณ ๔๓.๕๐ บาท ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔)

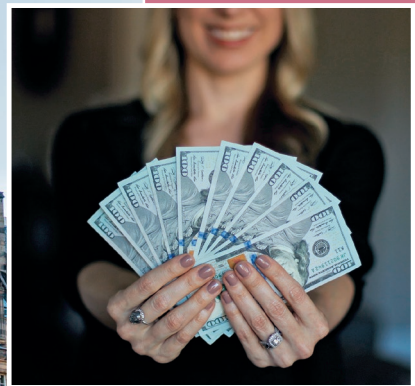
^๙ ประเทศสมาชิกอื่น ๆ ของสหภาพยุโรปก็มีแนวโน้มที่จะลดภาษีมูลค่าเพิ่มของผ้าอนามัยลงให้น้อยกว่าร้อยละ ๕ ที่กำหนดไว้ในปัจจุบันเช่นกัน

๓.

การตรากฎหมายของประเทศสกอตแลนด์เพื่อจัดให้มีผ้าอนามัยสำหรับผู้ประจำเดือนทุกคน

ถึงแม้ว่าประเทศสกอตแลนด์จะเป็นส่วนหนึ่งของสหราชอาณาจักร แต่ก็มีรัฐสภาเป็นของตนเอง^{๑๐} ซึ่งรัฐสภาสกอตแลนด์สามารถตรากฎหมายลำดับรอง (secondary legislations) ที่ได้รับการมอบอำนาจจากรัฐสภาสหราชอาณาจักร (delegated powers/devolved competencies) ในส่วนรายละเอียดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนชาวสกอตแลนด์โดยตรง โดยไม่จำเป็นต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวเสนอให้รัฐสภาแห่งสหราชอาณาจักรพิจารณาหรือตราเป็นกฎหมายระดับสหราชอาณาจักร (primary legislations) อีกครั้งหนึ่ง การร่างกฎหมายลำดับรองเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (Law Reform Committee) และรัฐสภาสกอตแลนด์ (Scottish Parliament Delegation) ซึ่งในเรื่องนี้รัฐสภาสกอตแลนด์ก็เห็นว่าการจัดสวัสดิการให้มีผ้าอนามัยสำหรับผู้มีประจำเดือนทุกคนที่อาศัยอยู่ในสกอตแลนด์เป็นเรื่องสำคัญจำเป็น

ก่อนที่จะมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัยรัฐบาลสกอตแลนด์ได้มีโครงการนำร่องในการจัดสรรผ้าอนามัยให้กับสตรีและเด็กหญิงที่มีรายได้ต่ำในเมืองอาเบอร์ดีน ในเดือนมกราคม ค.ศ. ๒๐๑๗ (พ.ศ. ๒๕๖๐) เริ่มต้นโครงการโดยให้เงินอุดหนุนประมาณ ๔ ล้านปอนด์^{๑๑} ต่อมาได้มีการตรากฎกระทรวงผลิตภัณฑ์อนามัยในโรงเรียน (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๐ (The Period Products in Schools (Scotland) Regulations ๒๐๒๐) ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติการศึกษา(สกอตแลนด์) ค.ศ. ๑๙๘๐ (Section 2 and 74 (1) of the Education (Scotland) Act 1980) กำหนดให้โรงเรียนของรัฐและโรงเรียนเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐทุกแห่งต้องจัดให้มีผ้าอนามัยสำหรับนักเรียนไป - กลับที่ศึกษาในโรงเรียนนั้น รวมทั้งในหอพักสำหรับนักเรียนประจำ



^{๑๐} รัฐสภาสกอตแลนด์ตั้งอยู่ที่ Holyrood เมืองเอดินบะระ (เมืองหลวงของสกอตแลนด์)

^{๑๑} เทียบได้ประมาณ ๑๗๔,๐๐๐,๐๐๐ บาท (อัตราแลกเปลี่ยน ๑ ปอนด์เท่ากับประมาณ ๔๓.๕๐ บาท ณ วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๖๔)



ใน ค.ศ. ๒๐๑๙ (พ.ศ. ๒๕๖๒) นางโมนิก้า เล็นนอน (Monica Lennon) สมาชิกแห่งรัฐสภาสกอตแลนด์ (Member of the Scottish Parliament : MSP) จากพรรคแรงงานสกอตแลนด์ (the Scottish Labour Party) ได้เสนอร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทุกคนที่จำเป็นต้องใช้ผ้าอนามัย (sanitary products) สามารถเข้าถึงผ้าอนามัยได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียม ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) และพระมหากษัตริย์ (สมเด็จพระราชินีนาถเอลิซาเบธที่ ๒ แห่งสหราชอาณาจักร) ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๑ (พ.ศ. ๒๕๖๔) ที่ผ่านมามีชื่อเรียกว่า “พระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑” (Period Products (Free Provision) (Scotland) Act 2021)

พระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑ ได้สร้างระบบรัฐสวัสดิการที่เป็นสากลสำหรับสตรีและผู้มีประจำเดือนทุกคนที่จำเป็นต้องใช้ผ้าอนามัยให้เข้าถึงสถานะสุขอนามัยที่สะอาด ปลอดภัย และได้มาตรฐาน (universal system of free access to period product) ส่งผลให้คนในสังคมสามารถใช้ชีวิตได้อย่างเท่าเทียมกันมากขึ้น (“more equitable society”) ไม่ว่าบุคคลนั้นจะมีเพศสภาพ อายุ หรือรายได้เท่าใดก็ตาม กฎหมายกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีผ้าอนามัยแก่ผู้ที่จำเป็นต้องใช้ทุกคนในทุกกรณี โดยมีได้จำกัดว่าจะต้องเป็นสตรีในช่วงวัยเจริญพันธุ์เท่านั้น แต่เงื่อนไขสำคัญในการได้รับผ้าอนามัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย คือ การมีเลือดประจำเดือน (menstruation) กฎหมายจึงครอบคลุมไปถึงเด็ก สตรี คนชรา คนข้ามเพศ (transgender, non-binary people) หรือผู้ป่วยด้วยโรคที่เกี่ยวข้องกับมดลูก ซึ่งเป็นบุคคลที่สภาพร่างกายมีความจำเป็นต้องใช้ผ้าอนามัยในชีวิตประจำวันด้วย

๔.

สาระสำคัญของกฎหมาย : หน้าทีของรัฐในการจัดให้มีผ้าอนามัย

พระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑ ประกันสิทธิของทุกคนที่มีประจำเดือน (menstruate) ที่อาศัยอยู่ในประเทศสกอตแลนด์ในการเข้าถึงผ้าอนามัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายหากบุคคลนั้นจำเป็นต้องใช้และต้องการผ้าอนามัย ส่วนบุคคลที่จำเป็นต้องใช้ผ้าอนามัยแต่มีความสามารถในการหาซื้อมาใช้ได้และไม่ต้องการรับการจัดสรรจากภาครัฐก็ยังคงสามารถหาซื้อผ้าอนามัยมาใช้เองได้ตามอัธยาศัย พระราชบัญญัติฉบับนี้มีจำนวน ๑๒ มาตรา ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ผ้าอนามัย” (period products)^{๑๒} หมายถึง สิ่งที่ผลิตขึ้นมาเพื่อใช้ในการดูดซับหรือกักเก็บเลือดประจำเดือน ซึ่งหมายรวมถึงผ้าอนามัยธรรมดาแบบแผ่นและผ้าอนามัยชนิดสอด และกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิได้รับผ้าอนามัย พร้อมทั้งกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (responsible bodies) ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการจัดให้มีผ้าอนามัย ได้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา สถานที่ราชการ และหน่วยงานของรัฐทุกแห่ง โดยมีรายละเอียดดังนี้

๔.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Authority)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดให้มีผ้าอนามัยภายในเขตการปกครองของตนแก่ทุกคนที่จำเป็นต้องใช้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายในจำนวนที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน^{๑๓} โดยจะต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่ว่าประสงค์จะให้จัดให้มีผลิตภัณฑ์ประเภทใดบ้าง และให้จัดตั้งจุดบริการผ้าอนามัยในสถานที่ใด โดยอาจกำหนดสถานที่ที่เป็นจุดบริการผ้าอนามัยได้ตามจำนวนที่เหมาะสมหรืออาจเพิ่มสถานที่อื่น ๆ ที่จำเป็นด้วยก็ได้ เช่น บ้านพักคนไร้ญาติ (homeless shelters)

^{๑๒} Section 9. Key definitions In this Act- (a) “period products” means manufactured articles the purpose of which is to absorb or collect menstrual flow, ^{๑๓} Section 1. Local authorities to ensure period products generally obtainable free of charge



บุคคลทุกคนที่มีประจำเดือนที่อาศัยอยู่ในประเทศสกอตแลนด์มีสิทธิได้รับผ้าอนามัยด้วยตนเองหรือโดยตัวแทน^{๑๔} โดยอาจขอรับผ้าอนามัยได้ในเขตการปกครองที่ตนอยู่อาศัยหรือเขตการปกครองที่ตนทำงานอยู่ก็ได้ ในกรณีที่บุคคลนั้นมีเหตุผลสำคัญจำเป็นไม่สามารถเดินทางมารับผ้าอนามัย ณ จุดบริการ^{๑๕} องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดส่งผ้าอนามัยไปให้บุคคลผู้มีสิทธิได้รับที่บ้านหรือว่าสถานที่ที่กำหนด โดยให้บุคคลนั้นเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการบรรจุหีบห่อและการจัดส่ง หรือในกรณีคนพิการหรือทุพพลภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็อาจจัดส่งผลิตภัณฑ์อนามัยไปให้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายอะไรเลยก็ได้



การจัดให้มีผ้าอนามัยนี้มีได้จำกัดเฉพาะบุคคลที่อยู่ในสกอตแลนด์ระยะยาวเพื่ออาศัยเพื่อประกอบอาชีพ หรือเพื่อศึกษาต่อเท่านั้น แม้แต่คนต่างชาติอยู่ในสกอตแลนด์ระยะสั้นเพื่อวัตถุประสงค์อื่น เช่น ประชุมสัมมนา คำขาย หรือท่องเที่ยวที่คนศึกษา ก็มีสิทธิได้รับผ้าอนามัยได้ด้วย และในกรณีที่บุคคลเหล่านี้ต้องการเดินทางไปต่างประเทศหรือต่างจังหวัดนอกเขตของตนก็สามารถไปขอรับผ้าอนามัยล่วงหน้าได้โดยแสดงรายละเอียดของวันเวลาในการเดินทางและให้ข้อมูลเกี่ยวกับระยะเวลาในการมีประจำเดือนของตนให้เจ้าหน้าที่ ณ จุดบริการผ้าอนามัยทราบ

๔.๒ สถานศึกษา (Education providers)

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่าในส่วนของสถานศึกษานั้น เดิมมีการใช้บังคับกฎกระทรวงผ้าอนามัยในโรงเรียน (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๐ ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑ มีผลใช้บังคับ ก็มีบทบัญญัติยกเลิกกฎกระทรวงดังกล่าวซึ่งมีขอบเขตการใช้บังคับที่แคบกว่า และให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติฉบับนี้แทน

พระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้สถานศึกษามีหน้าที่ในการจัดให้มีผ้าอนามัยภายในสถานศึกษาแก่นักเรียนนักศึกษาทุกคนที่จำเป็นต้องใช้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายภายในสถานศึกษาแต่ละแห่ง^{๑๖} ทั้งในโรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย ศูนย์การศึกษาผู้ใหญ่ และศูนย์การศึกษาตลอดชีวิต โดยต้องกำหนดจุดรับผ้าอนามัยอย่างน้อย ๑ จุดภายในตึกเรียนหรือหอพัก อย่างไรก็ตามหากสถานศึกษานั้นเห็นว่าตึกดังกล่าวไม่จำเป็นหรือไม่เหมาะสมในการจัดให้มีจุดรับผ้าอนามัย เช่น หอพักนักศึกษาชาย สถานที่กำลังก่อสร้างหรือปรับปรุง ก็ไม่ต้องจัดให้มีจุดรับผ้าอนามัย บุคคลผู้มีสิทธิได้รับผ้าอนามัยจากสถานศึกษาโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายต้องเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาของสถานศึกษาแห่งนั้นและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ผ้าอนามัย โดยอาจเป็นนักเรียนหรือนักศึกษาที่เข้าศึกษาหลักสูตรระยะสั้นหรือหลักสูตรแลกเปลี่ยนก็ได้ สถานศึกษามีหน้าที่ต้องจัดให้มีผ้าอนามัยให้แก่แก่นักเรียนนักศึกษาระหว่างภาคการศึกษาหรือระหว่างหลักสูตรเท่านั้น

^{๑๔} Section 1 (3) (a).

^{๑๕} Section 1 (3) (b).

^{๑๖} Section 2. Education providers to ensure period products obtainable free of charge by pupils and students

๔.๓ สถานที่ราชการและหน่วยงานของรัฐ

พระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑ กำหนดให้สถานที่ราชการและหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องจัดให้มีผ้าอนามัยสำหรับเจ้าหน้าที่และประชาชนที่มาติดต่อราชการโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย^{๑๗} โดยให้รัฐมนตรีทุกกระทรวง (Scottish Ministers) มีอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขในการจัดให้มีผ้าอนามัยในหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของตนได้ตามสมควร จะเห็นได้ว่า ถึงแม้ว่าหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมายให้บรรลุผล แต่พระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ให้ดุลพินิจแต่ละหน่วยงานในการจัดหาและจัดสรรผ้าอนามัยให้เหมาะสมตามสภาพการณ์โดยยึดหลักการสำคัญ ๓ ประการ^{๑๘} และคำนึงถึงความยืดหยุ่น (flexibility) ในการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ดังนี้

(๑) หลักความสะดวกและความสมเหตุสมผลในการเข้าถึงผ้าอนามัย (reasonable ease of access to products)

(๒) หลักการเคารพศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ (dignity) และ

(๓) หลักทางเลือกของประเภทผลิตภัณฑ์ที่เหมาะสม (choice of types of product obtainable)

กฎหมายกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งก็คือ “ผู้ใช้ผลิตภัณฑ์” (product users)^{๑๙} โดยคำว่า “product users” นี้ มีได้หมายถึงเฉพาะสตรีที่อยู่ในวัยมีประจำเดือนเท่านั้น แต่ยักรวมไปถึงเด็กที่ยังไม่มีประจำเดือนด้วย ในอนาคตจำเป็นต้องใช้ผ้าอนามัยด้วย นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานต้องจัดเตรียมประกาศเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งให้ประชาชนทราบถึงแนวทางในการจัดให้มีผ้าอนามัยในพื้นที่^{๒๐} และต้องดำเนินการให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในการจัดสรรผ้าอนามัยได้โดยง่าย โดยการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือนักศึกษาในสถานศึกษาทราบว่า ได้มีการจัดให้มีจุดบริการผ้าอนามัยโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย พร้อมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่าจะสามารถรับได้ที่ไหน อย่างไร จำนวนเท่าใด^{๒๑}

ในการนี้ หน่วยงานผู้รับผิดชอบอาจดำเนินการจัดหาผ้าอนามัยมาแจกจ่ายเองหรือว่าจ้างบุคคลภายนอกเข้ามารับช่วงดำเนินการจัดการดังกล่าวก็ได้ ในบางกรณีหน่วยงานผู้รับผิดชอบต้องตระหนักด้วยว่าคนบางคนอาจมีประจำเดือนมากกว่าอัตราเฉลี่ยของคนปกติ จึงจำเป็นต้องจัดหาผ้าอนามัยให้บุคคลดังกล่าวเพิ่มเติมเป็นกรณีพิเศษด้วย โดยรายละเอียดในการดำเนินการทั้งหมดนี้ให้ปฏิบัติตามแนวทางที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบแต่ละกระทรวงประกาศกำหนด^{๒๒}

^{๑๗} Section 3. Specified public service bodies to ensure period products obtainable free of charge by persons in their premises

^{๑๘} Section 4. Arrangements under sections 1, 2 and 3: particular requirements

Arrangements established and maintained under section 1 (1), 2 (1) or, as the case may be, 3 (1) must provide for —

(a) period products to be obtainable —

(i) reasonably easily, and

(ii) in a way that respects the dignity of persons obtaining them,

(b) a reasonable choice of different types of period products to be obtainable.

^{๑๙} Section 7. Consultation

(5) In this section, “product users” means —

(a) persons who need to use period products, and

(b) except in subsections (2) (a) (ii) and (3) (a), persons who may need to use period products in the future.

^{๒๐} Section 6. Statement on exercise of functions

^{๒๑} Section 8. Information to be provided to public

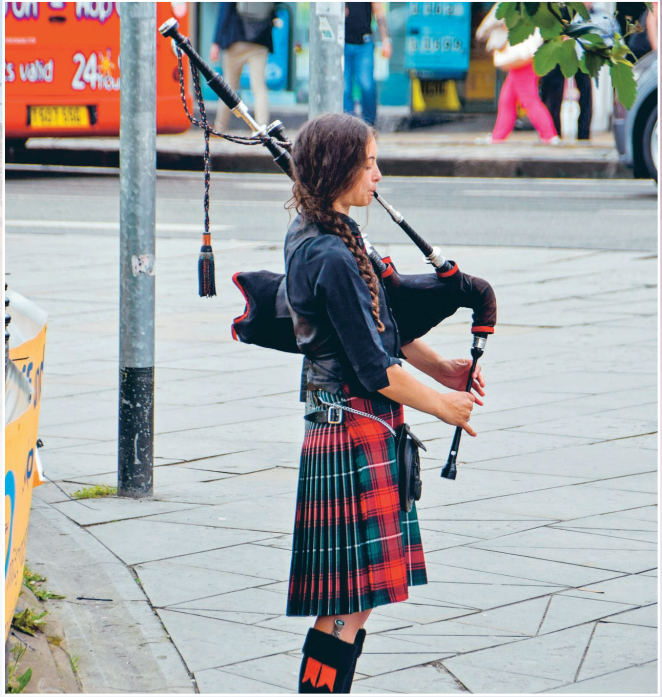
^{๒๒} Section 6. (B) (C) (D)

๕.

แนวทางในการพัฒนากฎหมายไทย

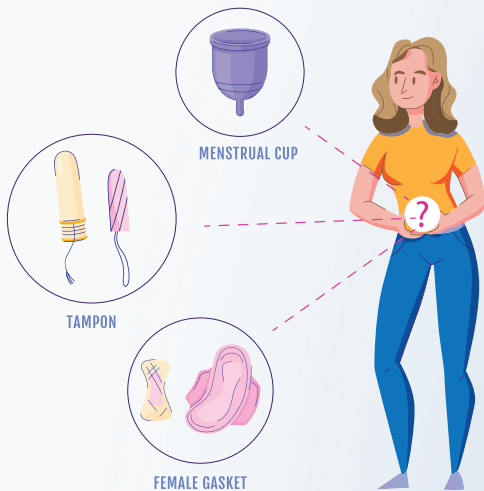
ผู้เขียนเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) ค.ศ. ๒๐๒๑ เป็นตัวอย่างของการร่างกฎหมายที่ดีทั้งในแง่เนื้อหาของกฎหมายในแง่การวิเคราะห์ผลกระทบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ในการร่างกฎหมาย และในแง่รูปแบบการใช้บังคับกฎหมาย

ในแง่เนื้อหาของกฎหมาย พระราชบัญญัติฉบับนี้รองรับสิทธิพื้นฐานของประชาชน โดยการจัดสวัสดิการผ้าอนามัยให้ ถึงแม้ว่ากฎหมายฉบับนี้จะเป็นเพียงกฎหมายสั้น ๆ ที่มีเพียงไม่กี่มาตรา แต่ก็เป็นการแสดงให้เห็นถึงความใจกว้างของกฎหมายและประชาชนทุกคนในสังคมที่ต้องอยู่ร่วมกันอย่างเข้าอกเข้าใจถึงความยากลำบากของเพื่อนร่วมสังคม และเป็นก้าวอย่างสำคัญที่แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันนี้เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเที่ยงธรรมและเท่าเทียมกันในสังคม กฎหมายไม่ได้มองเพียงว่ามนุษย์ทุกคนต้องการอะไรเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิต แต่พยายามจะช่วยเหลือมนุษยแต่ละคนที่มีความแตกต่างกันให้สามารถใช้ชีวิตที่มีคุณภาพได้ในระดับเดียวกัน



ในการจัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้ได้มีการประเมินความเป็นไปได้ในการมีกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของร่างกฎหมาย โดยได้ประเมินงบประมาณต่าง ๆ ที่จำเป็นต้องใช้^{๒๓} ตั้งแต่งบประมาณในการร่างกฎหมายไปจนถึงงบประมาณในการจัดให้มีผ้าอนามัยรูปแบบต่าง ๆ ตามความต้องการของประชาชน การที่หน่วยงานของรัฐจะจัดให้มีผ้าอนามัยสำหรับทุกคนที่จำเป็นต้องใช้ในประเทศสกอตแลนด์ให้ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลสถิติ และสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์เพื่อจัดเตรียมงบประมาณรวมทั้งกระจายผ้าอนามัยตามจุดต่าง ๆ ให้เหมาะสมที่สุดด้วย

กฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านการแสดงความคิดเห็นมาอย่างรอบคอบ และให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวาง ถือเป็นการจัดสวัสดิการให้ตอบสนองกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้กฎหมายมิได้ให้สิทธิเฉพาะแต่สตรีในช่วงวัยที่มีประจำเดือนเท่านั้น แต่ยังครอบคลุมความต้องการของคนพิการ ผู้สูงอายุ และผู้ป่วยที่มีความจำเป็นและต้องการผ้าอนามัยด้วย และนอกจากจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นตั้งแต่ในขั้นก่อนการร่างกฎหมาย กฎหมายยังกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการจัดให้มีผ้าอนามัยยังต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชนและกลุ่มเป้าหมายด้วยว่าต้องการผ้าอนามัยรูปแบบใด จำนวนเท่าใด และสะดวก



^{๒๓} โปรดดู Revised Financial Memorandum, Period Products (Free Provision) (Scotland) Bill



ที่จะรับผ้าอนามัยด้วยวิธีใด ซึ่งทำให้เห็นได้ว่าประชาชนชาวสกอตแลนด์มีส่วนร่วมอย่างมากในการร่างกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายในแง่ของรูปแบบการใช้บังคับกฎหมาย กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจในการกำหนดว่าจะให้บทบัญญัติใดมีผลใช้บังคับเมื่อใด ยกตัวอย่างเช่น รัฐมนตรีสามารถออกกฎหมายลำดับรองกำหนดให้หน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลต้องดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในชุมชนหรือนักเรียนนักศึกษาในสถานศึกษาเป็นลำดับแรก จนกระทั่งได้มีการรับฟังความคิดเห็นและเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐและสถานศึกษาเรียบร้อยแล้ว รัฐมนตรีค่อยออกกฎหมายลำดับรองอีกฉบับเพื่อกำหนดให้เริ่มจัดให้มีจุดบริการเพื่อแจกจ่ายผ้าอนามัยก็ได้ เป็นการแสดงให้เห็นถึงความยืดหยุ่น (flexibility) ในการใช้บังคับกฎหมายให้เหมาะกับสภาพการณ์อย่างแท้จริง แต่ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม ทุกกระทรวงจะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย จะต้องดำเนินการให้มีจุดบริการผ้าอนามัยครบถ้วนภายใน ๒ ปี ทั้งนี้ ตามแผนการจัดทำออกกฎหมายลำดับรองซึ่งได้เตรียมการเอาไว้ล่วงหน้า^{๒๔}

ในส่วนของกฎหมายไทยถึงแม้ว่าผ้าอนามัยจัดเป็นเครื่องสำอางตามพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘ แต่ก็มีได้ถูกจัดเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยเนื่องจากผ้าอนามัยเป็นสินค้าควบคุมราคาในหมวดสินค้าอุปโภคบริโภค ตามประกาศคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการเรื่องการกำหนดสินค้าและบริการควบคุม ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๙ (๑) และมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยปัจจุบันมีการจัดภาษีมูลค่าเพิ่มผ้าอนามัยอยู่ที่ร้อยละ ๗ เท่ากับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มสินค้าและบริการอื่น ๆ ใดๆก็ตาม หากประเทศไทยต้องการจะสร้างความเท่าเทียมให้กับประชาชนทุกคนมากยิ่งขึ้น รัฐบาลก็ยังสามารถลดภาษีหรือยกเว้นภาษีผ้าอนามัย หรือจัดให้บุคคลที่เดือดร้อนทุกคนเข้าถึงผ้าอนามัยตามแนวทางของประเทศสกอตแลนด์ได้ เป็นที่น่าเสียดายว่าผู้เขียนศึกษาจบจากประเทศสกอตแลนด์ มาเสียก่อนที่พระราชบัญญัติการจัดให้มีผ้าอนามัย (สกอตแลนด์) พ.ศ. ๒๐๒๑ มีผลใช้บังคับ จึงยังไม่มีโอกาสได้รับสิทธิประโยชน์จากระบบสวัสดิการดังกล่าว ...ได้แต่เสนอความคิดเห็นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยต่อไป ...



^{๒๔} โปรดดู Revised Delegated Powers Memorandum, Period Products (Free Provision) (Scotland) Bill



บทบรรณาธิการ

@Foreign Law Division

สวัสดีผู้อ่านกฎหมายสารทุกท่าน ขณะนี้สถานการณ์การแพร่ระบาดของโควิด ๑๙ ในประเทศไทยและทั่วโลกยังไม่คลี่คลาย การดำเนินภารกิจด้านการประชุมต่างประเทศที่ปกติจะมีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ไปประชุม ณ ต่างประเทศ ในป็นี่จึงเปลี่ยนเป็นการดำเนินการในลักษณะของการเข้าร่วมการประชุมผ่านระบบการประชุมทางไกลแทน โดยในช่วงที่ผ่านมา เจ้าหน้าที่ของกองกฎหมายต่างประเทศได้เข้าร่วมการประชุมภายใต้กรอบ UNCIRAL หลายรายการ เช่น การประชุมคณะทำงาน ๓ ว่าด้วยการปฏิรูปกลไกการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน และการประชุมคณะทำงาน ๕ ว่าด้วยกฎหมายล้มละลาย อีกทั้งในช่วงระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๔ สำนักงานฯ ได้ร่วมกับสถาบัน GRIPS ประเทศญี่ปุ่นจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการในรูปแบบการประชุมทางไกลในหัวข้อ “นโยบายกฎหมายและมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สุขภาพ และบริการทางการแพทย์” ที่มีเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ รวมจำนวน ๑๕ คน เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวด้วย

สำหรับกฎหมายสารฉบับนี้ กองกฎหมายต่างประเทศก็มีสาระน่ารู้ทางวิชาการมาฝากผู้อ่านเหมือนเช่นเคย โดยเป็นเรื่องโครงสร้างทางกฎหมายด้านการจัดการขยะของสหภาพยุโรปเพื่อการเข้าสู่แนวคิด Circular Economy เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบเป็นข้อมูลเบื้องต้นทั้งในเรื่องของที่มาและแนวความคิดหลักในเรื่องดังกล่าว ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับแนวนโยบายการพัฒนาเศรษฐกิจของไทยในปัจจุบันภายใต้ BCG Model หรือ Bio-Circular-Green Economy ที่เป็นโมเดลทางเศรษฐกิจที่สำคัญที่รัฐบาลเห็นชอบให้นำมาดำเนินการเป็นวาระแห่งชาติเพื่อใช้ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน บทความในเรื่องนี้จึงอาจจะเป็นประโยชน์ในเชิงเปรียบเทียบและพัฒนากฎหมายของประเทศไทยได้ต่อไปด้วย



โครงสร้างทางกฎหมาย ด้านการจัดการขยะ ของสหภาพยุโรป เพื่อการเข้าสู่แนวคิด Circular Economy

ณัฐวุฒิ เลิศลอย*

ภาพรวมของแนวคิด Circular Economy



Circular Economy ได้รับการแปลในเอกสารภาษาไทยในหลายฉบับว่า “เศรษฐกิจหมุนเวียน”^๑ แนวคิดนี้มุ่งให้เกิดระบบการผลิต โดยนำสิ่งเหลือจากการใช้ทั้งหมดหมุนวนกลับเข้าสู่วัฏจักรของการผลิตอย่างไม่รู้จบในลักษณะเป็นวงกลม ตามชื่อที่เรียกว่า “circular”

การปรับรูปแบบเศรษฐกิจตามแนวคิดนี้จะนำมาสู่ระบบเศรษฐกิจที่ไร้ขยะ อันเป็นการปรับเปลี่ยนจากระบบเศรษฐกิจรูปแบบเส้นตรง (linear system) ที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันที่เริ่มจากการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ในการผลิตสินค้า แล้วนำสินค้านั้นไปใช้ เมื่อเลิกใช้ก็นำไปทิ้งก่อให้เกิดขยะ^๒ รูปแบบการผลิตสินค้าหรือบริการที่เป็นเส้นตรงเช่นนี้จึงทำให้ผลิตภัณฑ์ที่เลิกใช้แล้วจะถูกทิ้งไม่ได้รับการวนำกลับไปใช้ในการผลิตสินค้าอีกครั้ง ดังนั้น

การผลิตสินค้าหรือการดำเนินธุรกิจในรูปแบบ linear system จึงถูกวิจารณ์ว่าเป็นต้นเหตุของการผลาญทรัพยากรของโลกและเป็นต้นเหตุของการปลดปล่อยมลพิษและทำลายสิ่งแวดล้อม เพราะระบบนี้จะสำรวจหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อนำมาผลิตเป็นสินค้าตลอดเวลา ไม่นิยมจะนำสิ่งเหลือใช้หรือขยะนั้นวนกลับไปสู่กระบวนการผลิตในฐานะเป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตอีกครั้ง อันเนื่องจากการผลิตจากทรัพยากรใหม่ใช้ต้นทุนที่ต่ำกว่าการนำขยะกลับมาใช้ซ้ำ^๓ การที่จะแก้ไขปัญหาการสิ้นไปของทรัพยากรธรรมชาติและการเกิดขึ้นของขยะข้างต้น แนวคิด Circular Economy จึงถูกนำเสนอเพื่อให้นำสิ่งที่ถูกจัดว่าเป็นขยะ มาปรับสภาพให้กลับมาเป็นวัตถุดิบเพื่อกลับเข้าสู่วงจรการผลิตหรือแปรสภาพไปเป็นสิ่งอื่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อไป

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

^๑ อภิญา อักษรกิจ, “Circular Economy เศรษฐกิจหมุนเวียนที่ไม่ได้มีดีแค่ลดขยะ”, กรุงเทพธุรกิจ, (๑๕ ตุลาคม ๒๕๖๒) คอลัมน์ smart eec, IN THE NEWS. <https://www.scbeic.com/th/detail/product/6373> และรติมา คนนันทน์, “เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular Economy)”, Hot Issue, (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒), <http://www.parliament.go.th/library> (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

^๒ Pearce, D. W. and Turner, R. K. (1990), Economics of Natural Resources and the Environment, Maryland : Johns Hopkins University Press.

^๓ Greyson, J. (2007), An Economic Instrument for Zero Waste, Economic Growth and Sustainability. Journal of Cleaner Production, 15 : pp. 1382 - 1390.



เพื่อที่จะให้เห็นภาพที่ชัดเจนขึ้นของความจำเป็นที่ควรรับแนวคิด Circular Economy มาใช้ต่อไปในอนาคต นักเศรษฐศาสตร์ที่ชื่อ Kenneth E. Boulding ซึ่งเป็นหนึ่งในผู้นำของการพัฒนาแนวคิด Circular Economy^๔ ได้นำเสนอวิธีคิดตั้งแต่ใน ค.ศ. ๑๙๖๖ (พ.ศ. ๒๕๐๙) ด้วยการเปรียบเทียบโลกให้เป็นเสมือนยานอวกาศ ที่เป็นระบบปิดและมีทรัพยากรอยู่อย่างจำกัด ไม่สามารถรับทรัพยากรใหม่เพื่อใช้ในการผลิตสิ่งต่าง ๆ ในยานอวกาศนั้นเพิ่มขึ้นได้ ทรัพยากรที่มีอยู่ในยานอวกาศนั้นจะลดน้อยลงตลอดเวลาที่บริโภคหรืออุปโภคและจะหมดสิ้นไปในที่สุด ในขณะที่อยู่ในยานอวกาศก็จะปลดปล่อยมลพิษและสร้างขยะที่ไม่สามารถกำจัดออกได้ Boulding จึงได้เสนอระบบเศรษฐกิจแบบปิดที่จะต้องหาวิธีการทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่สามารถนำทุกสิ่งกลับมาหมุนเวียนเพื่อลดปริมาณขยะลดการปล่อยของเสียต่าง ๆ ออกมา และยังคงการผลิตได้อย่างต่อเนื่อง โดย Boulding ได้เสนอทางแก้ไขระบบเศรษฐกิจสภาวะเสมือนยานอวกาศข้างต้นว่า ต้องเปลี่ยนทั้งพฤติกรรมและแนวความคิดของมนุษย์ที่ไม่ใช้ระบบเศรษฐกิจ ในลักษณะของระบบ linear system^๕ เพื่อไม่ให้เกิดสถานการณ์ขยะล้นยานอวกาศ ซึ่งก็คือโลกในความเป็นจริง

Ellen Macarthur Foundation เป็นองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรองค์กรหนึ่งที่น่าทึ่งได้ว่าเป็นกำลังหลักในการผลักดันแนวความคิดนี้ได้โดยอธิบายว่ารูปแบบของระบบเศรษฐกิจแบบ Circular Economy เป็นระบบที่มุ่งให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่ไร้ขยะ ที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นระบบในระดับอุตสาหกรรม (industrial system) โดยจะต้องเปลี่ยนแนวความคิดเกี่ยวกับการสิ้นอายุการใช้งาน (end-of-life) ของผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เพื่อนำสิ่งที่เหลือจากการใช้ผลิตภัณฑ์ทั้งหมดนั้นกลับเข้าสู่วัฏจักรของการผลิตอย่างไม่รู้จัก ซึ่งผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จะต้องได้รับการออกแบบหรือการเลือกใช้วัสดุเพื่อเพิ่มคุณสมบัติให้เหมาะแก่กระบวนการฟื้นฟู (restoration) หรือเปลี่ยนไปเป็นแหล่งพลังงานที่สามารถนำกลับมาใช้อีกครั้งได้ (renewable energy) หรือนำกลับมาใช้ซ้ำ (reuse) รวมถึงต้องมีการสร้างรูปแบบการดำเนินธุรกิจแบบใหม่ที่จะทำให้บรรลุแนวความคิดที่จะให้เกิดระบบเศรษฐกิจไร้ขยะด้วย^๖

^๔ Ola Persson 2015, What Is Circular Economy? – The Discourse of Circular Economy in the Swedish Public Sector. <https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:841910/FULLTEXT01.pdf> (สืบค้นเมื่อ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๖๔).

^๕ H. Jarrett (ed.) 1966., Environmental Quality in a Growing Economy, pp. 3 - 14. Baltimore, MD : Resources for the Future/ Johns Hopkins University Press.

^๖ Ellen Macarthur Foundation (2013), Towards the Circular Economy : Economic and business rationale. <https://www.ellenmacarthurfoundation.org/assets/downloads/publications/Ellen-MacArthur-Foundation-Towards-the-Circular-Economy-vol.1.pdf> (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

ตัวอย่างของผลิตภัณฑ์และการทำธุรกิจตามแนวคิดนี้ เช่น กรณีของ VIGGA^๓ เป็นองค์กรธุรกิจที่ผลิตเสื้อผ้าเด็กได้ออกแบบให้ผลิตภัณฑ์มีคุณภาพสูง มีอายุการใช้งานที่ยาวนาน ทำให้สามารถส่งต่อการใช้จากเด็กคนหนึ่งสู่เด็กอีกคนหนึ่งและเด็กคนอื่น ๆ ต่อไปได้อีกหลายทอด และสร้างรูปแบบธุรกิจแบบใหม่ที่ปฏิวัติหลักการการเป็นเจ้าของคนเดียว ด้วยการให้ลูกค้าสมัครเป็นสมาชิก ซึ่งลูกค้าจะได้รับเสื้อผ้าสำหรับเด็กจำนวนหนึ่ง และเมื่อเด็กโตขึ้นก็สามารถนำเสื้อผ้าเหล่านั้นมาแลกเปลี่ยนให้ได้เสื้อที่มีขนาดเหมาะสมต่อไปได้ และเสื้อผ้าที่ได้รับกลับมานั้น จะได้รับการตรวจสอบสภาพและทำความสะอาดเพื่อส่งต่อให้กับลูกค้าสมาชิกคนอื่น ซึ่ง VIGGA อ้างว่าสามารถลดขยะจากเสื้อผ้านั้นได้ถึงร้อยละ ๗๐ ถึงร้อยละ ๘๕



การดำเนินการของสหภาพยุโรป

ในส่วนของสหภาพยุโรป (EU) เป็นกลุ่มประเทศที่มีนโยบายที่ชัดเจนในการก้าวเข้าสู่แนวคิด Circular Economy เพื่อนำมาปรับใช้กับการจัดการขยะ และด้วยลักษณะของการรวมกลุ่มของนานาประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรปทำให้การขับเคลื่อนแนวคิด Circular Economy มีการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรมที่เด่นชัดมาก สหภาพยุโรปได้ออกแผนปฏิบัติการที่เรียกว่า “Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy” ตั้งแต่นั้น ค.ศ. ๒๐๑๕^๔ อันเนื่องจาก EU ได้สำรวจข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณขยะในช่วง ค.ศ. ๒๐๑๓ พบว่ามีขยะประมาณ ๑.๖ พันล้านตัน จากทั้งหมด ๒.๕ พันล้านตันใน EU ถูกทิ้งไว้โดยไม่มีให้นำกลับไปใช้ซ้ำหรือถูกนำไปผลิตซ้ำ ซึ่ง EU มองว่าเป็นการสูญเสียโอกาสสำหรับการพัฒนาการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพ^๕ เมื่อ EU รับแนวคิด Circular Economy มาดำเนินการแล้ว จึงได้มีการปรับปรุงนโยบายและกรอบทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ ดังนี้

^๓ State of Green, 10 Example of Circular Economy Solutions, (July 21, 2017), <https://stateofgreen.com/en/partners/state-of-green/news/10-examples-of-circular-economy-solutions>, (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

^๔ European Commission (2005) EU Waste Policy : The Story Behind the Strategy, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

^๕ European Commission (2005) EU Waste Policy : The Story Behind the Strategy, http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/story_book.pdf (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

นโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับขยะของ EU

EU ได้ปรับนโยบายและยุทธศาสตร์ในการจัดการขยะ โดยได้ประกาศแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Action Programme (EAP)) ซึ่งในปัจจุบันเป็นแผนฉบับที่ ๗ โดยระบุว่า จะพัฒนาระบบต่าง ๆ เพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของขยะ และเปลี่ยนขยะมาเป็นทรัพยากร อย่างไรก็ตาม แนวความคิดข้างต้นไม่ใช่เรื่องใหม่ของ EU เพราะเป็นการพัฒนาและต่อยอดแนวคิดจากแผนปฏิบัติการด้านสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๖ ที่ตั้งเป้าให้ EU เป็นชุมชนที่ป้องกันการเกิดขยะและชุมชนเพื่อนำกลับมาผลิตซ้ำ^{๑๐} นอกจากนี้ คณะกรรมาธิการ EU (EU Commission) ยังได้มีการสื่อสารไปยังสภาประเทศสมาชิกถึงแนวคิด Circular Economy^{๑๑} ผ่านเอกสารที่เรียกว่า Closing the loop - An EU action plan for the circular economy เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกันของแนวคิด ขอบเขต และวิธีการที่จะดำเนินการต่อไปภายใต้แนวคิดดังกล่าว



กรอบกฎหมายเกี่ยวกับขยะของ EU

จากนโยบายและยุทธศาสตร์ข้างต้น EU ได้นำมาบรรจุไว้ใน EU Directive ที่เกี่ยวกับการจัดการขยะ ซึ่งประกอบด้วย EU Directive^{๑๒} ที่เกี่ยวข้อง ๓ ส่วน ได้แก่

(๑) Directive 2008/98/EC on Waste ซึ่งเป็นกฎหมายกลางที่วางกรอบทั้งในเรื่องนโยบาย หลักการ การกำหนดหน้าที่สำหรับประเทศสมาชิกในการจัดการขยะ

(๒) กลุ่ม Directive ที่วางแนวทางเกี่ยวกับวิธีการจัดการขยะ ประกอบด้วย หนึ่ง Directive ที่กำหนดเกี่ยวกับการเผาขยะ (Directive 2000/76/EC on the Incineration of waste) สอง Directive ที่กำหนดเกี่ยวกับพื้นที่ที่รับการขนส่งขยะ (Directive 2000/59/EC on Port Reception Facilities for Ship-Generated Waste and Cargo Residues) และสาม Directive ที่เกี่ยวกับหลุมฝังกลบ (Directive 1999/31/EC on the Landfill of Waste)

(๓) กลุ่ม Directive ที่กำหนดวิธีการจัดการขยะที่มีลักษณะพิเศษ เช่น การจัดการขยะที่เป็นซากรถยนต์ (Directive 2000/53/EC on End-of Life Vehicles) บรรจุภัณฑ์และขยะจากบรรจุภัณฑ์ (Directive 94/62/EC on Packaging and Packaging Waste) แบตเตอรี่ (Directive 91/157/EEC on Batteries and Accumulators) และของเสียจากเกษตรกรรม (Directive 86/278/EEC on the Protection of the Environment : Agricultural Use of Sewage Sludge)



^{๑๐} European Commission (2020) Environmental Action Programme to 2020, <https://ec.europa.eu/environment/action-programme>, (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

^{๑๑} European Commission (2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions : Closing the loop – An EU action plan for the circular economy, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:8a8ef5e8-99a0-11e5-b3b7-01aa75ed71a1.0012.02/DOC_1&format=PDF, (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

^{๑๒} European Commission (2019), EU waste Legislation, <https://ec.europa.eu/environment/waste/legislation/index.htm> (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

โดย Directive ที่สำคัญที่เป็นกรอบในการปรับเปลี่ยนทิศทางในการจัดการขยะเพื่อเข้าสู่แนวคิด Circular Economy ได้แก่ Directive 2008/98/EC on Waste ใน Directive ฉบับนี้ได้กำหนดเครื่องมือที่สำคัญเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดการขยะ ๕ ประการ ประกอบด้วย

(๑) การจัดลำดับความสำคัญในการจัดการขยะ หรือที่เรียกว่า Waste Hierarchy เป็นการจัดลำดับความสำคัญ ๕ มาตรการที่ประเทศสมาชิกต้องดำเนินการจัดการขยะตามลำดับก่อนหลัง ดังนี้ หนึ่ง ป้องกันไม่ให้มีขยะ (prevention) สอง เตรียมสภาพเพื่อนำกลับไปใช้ซ้ำ (preparing for reuse) สาม การนำไปผลิตซ้ำ (recycling) สี่ การฟื้นฟูด้วยวิธีอื่น (other recovery) และห้า ซึ่งเป็นทางเลือกวิธีสุดท้ายได้แก่ การทิ้ง (disposal)

จากรูปข้างต้นเป็นการแสดงให้เห็นถึงนโยบายของ EU ในการจัดการขยะ ซึ่งการที่เป็นสามเหลี่ยมคว่ำนั้น เพื่อแสดงว่าบริเวณส่วนสามเหลี่ยมที่กว้างที่สุดที่เป็นการป้องกันไม่ให้มีขยะ เป็นวิธีการที่ควรดำเนินการมากที่สุด และไล่ลำดับที่ควรดำเนินการที่ลดหลั่นลงมาจนถึงการทิ้งซึ่งเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการน้อยที่สุด

(๒) เกณฑ์ในการเป็นขยะ (End of waste) เป็นการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานร่วมกันของประเทศสมาชิกว่าเมื่อใดที่จะถือว่าผลิตภัณฑ์หรือวัสดุชิ้นนั้นเป็นขยะแล้ว ซึ่งการที่ผลิตภัณฑ์หรือวัสดุถูกขยายอายุการใช้ให้ยังคงเป็นวัตถุดิบนานเท่าใด ก็จะทำให้สิ่งนั้นยังเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ต่อการผลิตต่อไป ไม่ถูกปฏิบัติในสถานะที่เป็นขยะที่เร็วเกินไป

(๓) การขยายความรับผิดชอบของผู้ผลิต (Extended Producer Responsibility (EPR)) เป็นการสร้างนโยบายและมาตรการขึ้นใหม่เพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าจะต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในผลิตภัณฑ์ที่ได้สร้างขึ้นหลังจากที่ผู้บริโภคได้ใช้ผลิตภัณฑ์นั้นจนสิ้นอายุแล้ว^{๑๓} ซึ่งเป็นหลักที่ถูกรื้อแบบมาเพื่อโอนหน้าที่ความรับผิดชอบของภาครัฐไปยังผู้ผลิต โดยอาจใช้ทั้งมาตรการบังคับโดยกฎหมายหรืออาจใช้มาตรการทางการเงินจูงใจให้ผู้ผลิตดำเนินการก็ได้ และความรับผิดชอบดังกล่าวมีทั้งในขั้นก่อนการผลิต เช่น มีมาตรการจูงใจให้ผู้ผลิตออกแบบและผลิตผลิตภัณฑ์ให้เหมาะแก่การจัดการในอนาคต และความรับผิดชอบภายหลังการใช้งานผลิตภัณฑ์ที่อาจกำหนดมาตรการให้ผู้ผลิตมีระบบฐานข้อมูลสำหรับการติดตามและรับผลิตภัณฑ์นั้นกลับไปจัดการ

(๔) เป้าหมายในการจัดการ (Waste Targets) เป็นการกำหนดเป้าหมายที่ประเทศสมาชิกต้องสร้างขึ้นเพื่อดำเนินการให้สำเร็จ และการมีเป้าหมายเช่นนี้ทำให้ประเทศสมาชิกต้องสร้างมาตรการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายซึ่งได้กำหนดเป้าหมายแรกที่ประเทศสมาชิกต้องสร้างมาตรการเพื่อแยกการจัดการเก็บขยะจำพวกกระดาษ โลหะ พลาสติก และแก้ว ให้สำเร็จภายใน ค.ศ. ๒๐๑๕ และเป้าหมายที่สอง ประเทศสมาชิกต้องเพิ่มปริมาณการนำขยะจำพวกกระดาษ โลหะ พลาสติก และแก้ว มาใช้เพิ่มมากขึ้นอย่างน้อยร้อยละ ๕๐ ของปริมาณขยะครัวเรือนที่มีอยู่ให้สำเร็จภายใน ค.ศ. ๒๐๒๐

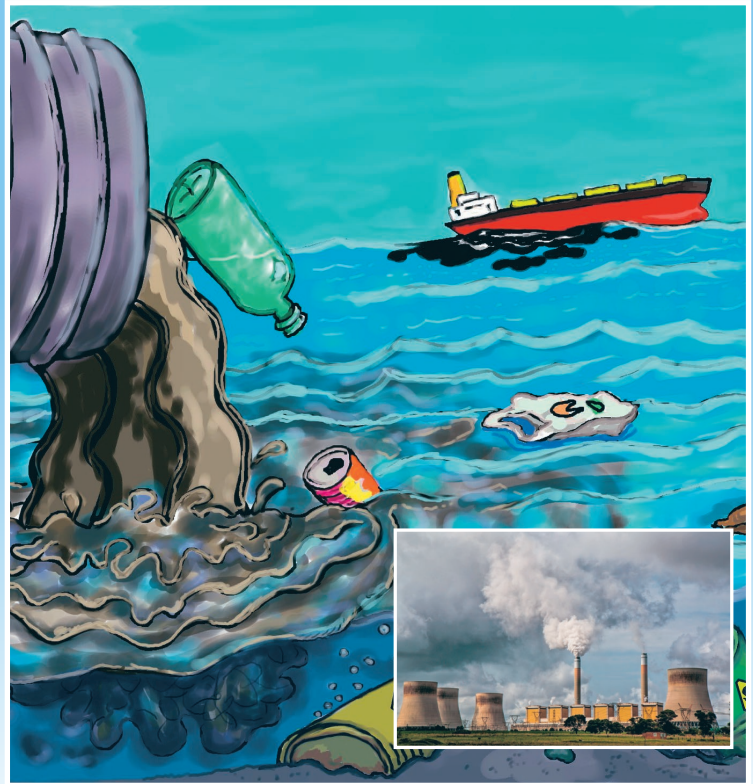
^{๑๓} European Commission (2014) Development of Guidance on Extended Producer Responsibility (EPR). http://ec.europa.eu/environment/waste/pdf/target_review/Guidance%20on%20EPR%20-%20Final%20Report.pdf, (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).

(๕) กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการจัดการขยะ ซึ่งประกอบด้วย Directive ว่าด้วยการเผาขยะ ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องสร้างระบบอนุญาตการสร้างโรงงานกำจัดด้วยการเผาให้มีมาตรฐาน และ Directive ที่ว่าด้วยการฝังกลบขยะ ซึ่งกำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องสร้างมาตรฐานการจัดการขยะด้วยการฝังกลบ และได้กำหนดเป้าหมายด้วยว่าในประเทศสมาชิกต้องลดการฝังกลบขยะที่น้อยร้อยละ ๗๕ ของปริมาณขยะทั้งหมดจากจำนวนที่ผลิตขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๙๕ ให้สำเร็จภายใน ค.ศ. ๒๐๐๖ และมีเป้าหมายที่ท้าทายขึ้นในทุกช่วงเป้าหมาย

(๖) กฎหมายเกี่ยวกับขยะลักษณะพิเศษ เช่น ซากรถยนต์ บรรจุก๊าซ แบตเตอรี่ ซึ่งเป็นการกำหนดหน้าที่ให้ประเทศสมาชิกต้องสร้างระบบในการรับกลับ จัดเก็บ และฟื้นฟูผลิตภัณฑ์ที่มีลักษณะเฉพาะนี้ เพื่อให้เกิดการนำไปผลิตซ้ำเพิ่มมากขึ้น

นอกเหนือจากนโยบาย ยุทธศาสตร์ และกรอบทางกฎหมายแล้ว จุดเด่นที่สำคัญที่เป็นเครื่องมืออีกประการหนึ่งที่จะทำให้ EU เข้าสู่ระบบเศรษฐกิจภายใต้แนวคิด Circular Economy ได้นั้น ก็คือ ระบบกำกับติดตามดูแลการดำเนินการของแต่ละประเทศสมาชิก ซึ่ง EU ได้สร้างระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ที่เรียกว่า Eurostat^{๑๔} ที่รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น ปริมาณวัตถุดิบที่มีจำนวนผลิตภัณฑ์ที่ได้รับการซ่อมแซม เพื่อการนำมาใช้ซ้ำ การใช้เพื่อผลิตซ้ำเพื่อการใช้ในการประมวลผลการดำเนินการที่แม่นยำและมีประสิทธิภาพ^{๑๕}

การจัดการปัญหาขยะภายใต้แนวคิด Circular Economy ของสหภาพยุโรปนั้นเป็นการดำเนินการอย่างเป็นระบบตั้งแต่การวางนโยบายที่มีความชัดเจนในการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่จะนำของเหลือใช้กลับเข้าสู่กระบวนการผลิต การอาศัยกลไกทางกฎหมายอย่างเป็นระบบ ที่มี Directive 2008/98/EC on Waste ที่ทำหน้าที่เป็น



โครงสร้างหลักของกฎหมายด้วยการกำหนดความหมายให้เกิดความเป็นหนึ่งเดียวว่าลักษณะใดที่ถือว่าเป็นขยะ การจัดลำดับความสำคัญในการจัดการขยะ (Waste Hierarchy) และการกำหนดเป้าหมายในการจัดการขยะแต่ละชนิด รวมถึงการมีกฎหมายเฉพาะเรื่องที่ว่ามาตรฐานในการจัดการขยะแต่ละชนิดที่ควรใส่ใจเป็นพิเศษ ซึ่งการดำเนินการทั้งระบบนี้มีผลผูกพันที่ประเทศสมาชิกมีพันธะหน้าที่ที่ต้องรับมาตรการต่าง ๆ ไปกำหนดเป็นนโยบายและออกมาตรการที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละประเทศ แต่ก็เป็นการดำเนินการไปในทิศทางเดียวกันที่จะทำให้ภูมิภาคยุโรปเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจที่ไม่ก่อให้เกิดขยะได้สำเร็จคล่องตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ แนวคิดและระบบการดำเนินงานดังกล่าวจึงน่าจะเป็นประโยชน์ที่จะนำมาปรับใช้ในการขับเคลื่อน BCG Model ของประเทศไทยให้มีทิศทางที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

^{๑๔} Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/monitoring-framework>

^{๑๕} European Commission (2015) Closing the Loop - An EU action Plan for the Circular Economy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52015DC0614>, (สืบค้นเมื่อ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๓).



◆ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยรองเลขาธิการฯ ได้แก่ นายโกมล จิรัชัยสุทธิกุล นางสาวอัญชลิตา กองอรุณ นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง และนายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการคลัง ร่วมถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสสมทวงคลเฉลิม พระชนมพรรษา สมเด็จพระนางเจ้าสุทิดา พัชรสุธาพิมลลักษณ พระบรมราชินี วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๔ เพื่อแสดงความจงรักภักดี และน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย ณ สถานีวิทยุโทรทัศน์แห่งประเทศไทย (ช่อง NBT) ถนนวิภาวดีรังสิต เขตดินแดง กรุงเทพมหานคร



ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ การศึกษาแห่งชาติ พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑. หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีสถานศึกษาของรัฐให้เพียงพอ รวมทั้งส่งเสริมและอำนวยความสะดวกให้มีแหล่งเรียนรู้ให้ประชาชนสามารถเรียนรู้ตลอดชีวิต โดยอาจจัดให้มีระบบการวัดผลและประเมินผลสำหรับผู้ต้องการหนังสือรับรองประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตร หรือสะสมเพื่อรับประกาศนียบัตรวิชาชีพหรือปริญญาได้

๒. ครูและบุคลากรอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

๒.๑ ครูมีหน้าที่เอื้อให้ผู้เรียนเกิดการเรียนรู้ พัฒนทักษาะสร้างนิสัย โดยครูต้องอุทิศตนในการปฏิบัติหน้าที่ ต้องศึกษา ค้นคว้า และพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง

๒.๒ ต้องมีหลักประกันความเป็นข้าราชการหรือความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ การได้รับสิทธิประโยชน์ที่เทียบเคียงได้กับข้าราชการอื่น

๒.๓ ให้คณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ และสำนักงานกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษาร่วมกันจัดให้มีการศึกษาและวิจัยหาต้นแบบ กระบวนการ และวิธีการในการจัดการเรียนการสอนในการผลิตครู

๒.๔ ให้กระทรวงศึกษาธิการพัฒนาผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษาอื่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา

๒.๕ กำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางการติดตามและประเมินประสิทธิภาพและในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา

๒.๖ กำหนดการหลักการประเมินผลการปฏิบัติงานเพื่อเลื่อนวิทยฐานะ ตำแหน่ง และเงินเดือนสำหรับผู้บริหารสถานศึกษา รองผู้บริหาร ครู และบุคลากรทางการศึกษา

๓. การจัดการศึกษาแบ่งออกเป็น ๓ ระบบ ได้แก่ การศึกษาเพื่อคุณวุฒิตามระดับ การศึกษาเพื่อการพัฒนาตนเอง และการศึกษาเพื่อการเรียนรู้ตลอดชีวิต และกำหนดเกณฑ์การจัดทำและพัฒนาหลักสูตร และการประเมินผล

๔. ให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการศึกษา ดังนี้
๔.๑ กำกับ ส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาทั้งภาครัฐและเอกชน

๔.๒ พัฒนาคุณภาพการศึกษา

๔.๓ จัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการจัดการศึกษา

๕. กำหนดให้จัดทำแผนการศึกษาแห่งชาติและทรัพยากรเพื่อการศึกษา รวมทั้งติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล

๖. ให้มีคณะกรรมการนโยบายการศึกษาแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางความเป็นอิสระของสถานศึกษาของรัฐ จัดสรรงบประมาณ กำหนดที่มาของรายได้และการใช้จ่ายเงินของสถานศึกษาของรัฐ การให้อำนาจในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาใช้ และจัดทามลประโยชน์จากทรัพย์สินของสถานศึกษาของรัฐ

และอาจกำหนดระเบียบว่าด้วยการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุที่ใช้จากรายได้ของสถานศึกษาขึ้นเป็นการเฉพาะได้

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

๑.

ประชาชนได้รับการศึกษาในระบบต่าง ๆ ตามความต้องการหรือความถนัดของตนเอง

๒.

ประชาชนได้รับการส่งเสริมให้มีการเรียนรู้เพื่อการพัฒนาตนเอง และการเรียนรู้ตลอดชีวิต

๓.

ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคประชาชน และภาคเอกชนในการจัดการศึกษาทุกระดับ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา