



กฤษฎีกาสาร

www.ocs.go.th



ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ (ธันวาคม ๒๕๖๗ - มกราคม ๒๕๖๘)



ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN)



Salesforce AppExchange

๑๒

การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ ๙ ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

๑๖

Agentforce นวัตกรรมที่สุดแห่งปีจากเทคโนโลยี Salesforce AI

๒๓

การรณรงค์สงวนข้อ ๒๒ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก : ท้าวงสำคัญของไทยสู่การคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างเท่าเทียม



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ถวายแจก้นดอกไม้หน้าพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินี และร่วมลงนามถวายพระพร เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๖๘ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๘ ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง



นายพนพล เกียรติฤกษ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมพิธีเจริญพระพุทธมนต์และทำบุญตักบาตร ถวายพระราชกุศล เนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร วันชาติ และวันพ่อแห่งชาติ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ ผู้เข้าร่วมพิธีประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี ประธานองคมนตรี ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ประธานวุฒิสภา ประธานองค์กรอิสระ รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ผู้บริหารหน่วยงานราชการในพระองค์ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้บัญชาการทหารและตำรวจ และหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ท้องสนามหลวง



นายพนพล เกียรติฤกษ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมคณะข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีวางพานพุ่ม ถวายบังคมพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพ ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๖๗ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ อุทยานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

บทบรรณาธิการ

สวัสดีปีใหม่ ๒๕๖๘ ขออวยพรให้ผู้อ่านทุกท่านมีความสุข สุขภาพแข็งแรง คิดหวังสิ่งใดขอให้สมปรารถนา มีแต่สิ่งดี ๆ และ เรื่องราวที่ดีในปีใหม่นี้ ขอเริ่มต้นจากเรื่องราวดี ๆ ของกฤษฎีกาสาร ปีที่ ๒๐ ฉบับที่ ๒ ที่นำมาฝากท่านผู้อ่าน โดยมีคอลัมน์ที่น่าสนใจดังนี้

คอลัมน์ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่น่าสนใจ ได้นำเสนอในประเด็นการนับวาระการดำรงตำแหน่งของ นายกเทศมนตรีในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็น เทศบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง และประเด็นเรื่องสถานะของอาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราช

ที่ก่อสร้างด้วยเงินงบประมาณและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล สำหรับความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ นำเอากรณีศึกษาจากประเด็นเกี่ยวกับผู้มีอำนาจ พิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญ

ปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ของผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรี มีคำสั่งจังหวัดเพชรบุรี ในการสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการ ส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญ (ใหม่) มานำเสนอพร้อมความเห็นที่มี

เกี่ยวกับเรื่องนี้ และในส่วนของความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ได้นำเอาความเห็นทางกฎหมาย ที่น่าสนใจเกี่ยวกับข้อหาหรือของสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและ

อาหารแห่งชาติ (มกอช.) ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อใช้เป็น แนวทางในการพิจารณาเรื่องความผิดทางพินัย โดยมีการสรุปข้อหาหรือ

และประเด็นต่าง ๆ เอาไว้อย่างครบถ้วนและน่าสนใจ เรื่องนัรัฉบับนี้ เป็นความรู้ที่น่าสนใจจากกิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์ จากผู้เชี่ยวชาญที่สำนักงานฯ จัดขึ้น ในหัวข้อ : การเผยแพร่ความรู้

เรื่องชายตรงและตลาดแบบตรง โดยมีการให้ความรู้เกี่ยวกับการขาย ตรงในรูปแบบต่าง ๆ กรณีศึกษา ซึ่งจะช่วยให้ผู้อ่านได้เข้าใจ รวมถึง มีความพร้อมในการรับมือเพื่อป้องกันการตกเป็นเหยื่อของการขาย

ตรงในอนาคต สก๊ปปิเศษ สรุปประเด็นหลักที่น่าสนใจจากการประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ ๙ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย ที่สำนักงานฯ ได้เข้าร่วม

ในการเสวนาหัวข้อ “การจัดทำกฎระเบียบที่ดีในยุคดิจิทัล ความท้าทาย และโอกาสในอาเซียน” ซึ่งผู้แทนสำนักงานฯ ได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับ แนวทางในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย รวมถึง

หัวข้อ “การสำรวจความคิดเห็นและพัฒนาการของการนำหลักการ กฎระเบียบที่ดีไปใช้ในภูมิภาคอาเซียน” ที่ผู้แทนสำนักงานฯ ได้นำเสนอ ผลการสำรวจความคิดเห็นในส่วนของประเทศไทยภายหลังจากที่ได้

บรรณาธิการ

สารบัญ

ความเห็นทางกฎหมาย

๒ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีในกรณีที่มีการจัดตั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะ เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง

๔ สถานะของอาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราชที่ก่อสร้างด้วยเงิน งบประมาณและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล

๖ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่าย เงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยที่น่าสนใจ กองกฎหมายกระบวนกรยุติธรรมขอเสนอความเห็นทางกฎหมายซึ่งสำนักงาน มาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ขอหารือในประเด็นปัญหา ข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องความผิดทางพินัย

๘ **เรื่องนัรั**
กิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ หัวข้อ : เผยแพร่ ความรู้เรื่องชายตรงและตลาดแบบตรง

๑๒ **สก๊ปปิเศษ**
การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ ๙ ณ กรุงเทพมหานคร ประเทศอินโดนีเซีย

๑๖ **บทความเทคโนโลยีสารสนเทศ**
Agentforce นวัตกรรมที่สุดแห่งปีจากเทคโนโลยี Salesforce AI

๑๘ **บทความกฎหมายต่างประเทศ**
กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law): มุมมองเกี่ยวกับอนุสัญญาเจนีวาผ่านบริบทกฎหมายไทย

๒๓ **บทความทางกฎหมาย**
การถอนข้อสงวนข้อ ๒๒ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก: ก้าวสำคัญของไทย สู่การคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างเท่าเทียม

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย
บทหลัง ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต และการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ.

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

นายณพดล เกร็ดฤกษ์

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรณาธิการ

นางสาวปราณี ดิระสมบุญณศิริ

กองบรรณาธิการ

นางสุริศา ไชว์พันธุ์

นายจินตพันธุ์ ทั้งสุบุตร

นางชนนันท์ ศรีทองสุข ศรีพันธ์ุ

นางสมาพร นิลประพันธ์ุ

นางกาญจนาภรณ์ เลิศลอย

นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์

นายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ

นายณพดล เพลินเสวี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางเกลิณี แสงสุวรรณ

นายอชิระวิชญ์ พุทธิพิร์ภาส

นายภูติภูมิ ศรีศิริโชคชัย

นางสาวศิริรัตน์ เมืองรี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐ โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๓๙๖, ๑๓๐๔

โทรสาร ๐๒ ๒๒๖ ๒๒๐๑

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีในกรณี
ที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล
หรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง

● กองกฎหมายไทย



ประเด็นที่หนึ่ง ในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลตำบลหรือเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นนั้นจะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเดิม

ความเห็น มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยเทศบาล อาจจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลได้โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทย และให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลดังกล่าวพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล รวมทั้งให้สมาชิกสภาของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลง และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นจากตำแหน่งนับแต่วันที่ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย

จัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลเป็นต้นไป ประกอบกับมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ตามพระราชบัญญัตินี้ และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๔๖ กำหนดว่า เมื่อมีการจัดตั้งเทศบาล ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาล จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนสภาพองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลนั้น ได้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นใหม่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งแตกต่างจากที่เป็นอยู่เดิม และเมื่อมีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลเดิมนับว่าพ้นจากสภาพแห่งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีการจัดตั้งเทศบาลที่เป็นองค์กรปกครอง



ส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ขึ้นมาแทน ทั้งนี้ การจัดตั้ง การดำเนินการ หน้าที่และอำนาจของเทศบาล ตลอดจนการดำเนินการเกี่ยวกับ สมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีนั้น ย่อมเป็นไปตามพระราชบัญญัติเทศบาลา โดยพระราชบัญญัติเทศบาลา ได้กำหนดเกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่นั้น ว่าเป็นการเฉพาะแตกต่างจากเดิม ด้วยเหตุนี้ เทศบาลที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งและเป็นนิติบุคคลคนละนิติบุคคลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่สิ้นสภาพไป และตำแหน่งนายกเทศมนตรีที่มีการเลือกตั้งใหม่ก็เป็นคนละตำแหน่งกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว ประกอบกับมิได้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้นับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีซึ่งเคยดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเทศบาลต่อเนื่องกัน ดังนั้น การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีตามมาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลา ในกรณีนี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่

ประเด็นที่สอง ในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง วาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะนั้น จะเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหรือนับต่อเนื่องจากการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลเดิม

ความเห็น มาตรา ๗ ววรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลา กำหนดให้ท้องถิ่นที่มีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลอาจถูกจัดตั้งขึ้นเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร ดังนั้น เทศบาลตำบลหนึ่งเทศบาลตำบลใดมีสภาพแห่งท้องถิ่นเหมาะสมที่จะเปลี่ยนแปลงฐานะขึ้นเป็นเทศบาลเมือง ก็อาจมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เป็นเทศบาลเมืองได้ โดยการเปลี่ยนแปลง

ฐานะดังกล่าวอาจมีการเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่ของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามประกาศกระทรวงมหาดไทยที่เปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลเมือง หน้าที่และอำนาจและวิธีการบริหารเทศบาลเมืองก็เปลี่ยนแปลงไป เป็นองค์กรใหม่ที่แตกต่างไปจากองค์กรเดิม ทั้งนี้ เมื่อมีประกาศกระทรวงมหาดไทยเปลี่ยนแปลงฐานะให้เทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ซึ่งมีผลเป็นการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่แล้ว เทศบาลตำบลนั้นจะพ้นจากสภาพแห่งเทศบาลตำบลเดิมนับแต่วันที่ได้ถูกเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นต้นไป โดยต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลและนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่นั้นภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้จัดตั้งเป็นเทศบาลเมือง ทั้งนี้ ตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๓ ววรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลา ดังนั้น เทศบาลตำบลเดิมจะสิ้นสภาพไปเมื่อมีการจัดตั้งเทศบาลเมืองขึ้นใหม่ โดยต้องมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองหลังจากที่มีการจัดตั้งเทศบาลเมืองดังกล่าว เทศบาลเมืองที่ได้มีการจัดตั้งขึ้นใหม่จึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับเทศบาลตำบลที่สิ้นสภาพไป โดยที่การพิจารณาวาระการดำรงตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาจากการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งนั้น ๆ การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่ ย่อมเป็นการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลตำบลเดิมที่ได้สิ้นสภาพไปแล้ว ประกอบกับไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติแห่งกฎหมายกำหนดไว้โดยชัดแจ้ง ให้นับวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งใหม่ต่อเนื่องจากวาระการดำรงตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดิมในกรณีที่มีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง ดังนั้น การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองตาม มาตรา ๔๘ สัตต แห่งพระราชบัญญัติเทศบาลา ในกรณีนี้ จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่การดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลเมืองที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่

(**เรื่องเสร็จที่ ๑๔๓๔/๒๕๖๗** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนับวาระการดำรงตำแหน่งของนายกเทศมนตรีในกรณีที่มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลหรือมีการเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

สถานะของอาคารรักษาพยาบาลและสถานีศิริราชที่ก่อสร้าง ด้วยเงินงบประมาณและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล



ประเด็นที่หนึ่ง อาคารรักษาพยาบาลและสถานีศิริราชที่ก่อสร้างบนที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยโดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล มีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือไม่

ความเห็น โครงการก่อสร้างอาคารรักษาพยาบาลและสถานีศิริราชเป็นโครงการที่จะช่วยเพิ่มศักยภาพการให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขของประเทศให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และจะมีส่วนทำให้ประชาชนสามารถเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนเพื่อเข้าถึงการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลศิริราชได้อย่างสะดวกรวดเร็ว โดยใช้เงินงบประมาณแผ่นดินร้อยละ ๖๖ และเงินนอกงบประมาณร้อยละ ๓๔ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ ตัวอาคารรักษาพยาบาลและสถานีศิริราชจึงมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุตามมาตรา ๖ (๑) แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๖๒ และไม่ใช่กรณีตามมาตรา ๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่จะมีผลทำให้ตัวอาคารดังกล่าวไม่เป็นที่ราชพัสดุ แม้ว่าจะมีส่วนที่ใช้เงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดลในการก่อสร้างรวมอยู่ด้วยไม่ว่าจะมีจำนวนมากหรือน้อยเพียงใด ตัวอาคารดังกล่าวก็เป็นที่ราชพัสดุทั้งอาคาร เนื่องจากพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ ไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานที่ร่วมนำเงินมาสมทบในการก่อสร้างมีส่วนเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ร่วมในอาคารนั้น

และเมื่อเป็นอาคารราชพัสดุแล้ว กระทรวงการคลังจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารราชพัสดุตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ จนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงสถานะการเป็นอาคารราชพัสดุตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยในระหว่างที่อาคารยังมีสถานะเป็นอาคารราชพัสดุ มหาวิทยาลัยมหิดลก็สามารถขอใช้ประโยชน์อาคารนี้ได้ตามที่คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและเห็นชอบให้มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการก่อสร้างและใช้ประโยชน์อาคาร อย่างไรก็ตาม การใช้ประโยชน์อาคารนี้จะทำได้เพียงใด ภายใต้เงื่อนไขอย่างไร มหาวิทยาลัยมหิดลจะต้องทำความเข้าใจกับกรมธนารักษ์ก่อนตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้น หากนำไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่จัดตั้งมหาวิทยาลัยและสอดคล้องกับหลักการที่ได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ก็อาจใช้ได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย แต่หากนำไปใช้เพื่อจัดหาประโยชน์ก็อาจให้เสียค่าใช้จ่ายได้ ทั้งนี้ เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๓๔/๒๕๖๔ โดยกรมธนารักษ์ควรคำนึงถึงสัดส่วนของเงินรายได้ที่มหาวิทยาลัยมหิดลได้นำมาสมทบเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างอาคารราชพัสดุนี้ด้วย



ประเด็นที่สอง ในกรณีที่อาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราชมีสถานะเป็นที่ราชพัสดุหรือกระทรวงการคลังและมหาวิทยาลัยมหิดลถือกรรมสิทธิ์ร่วมกัน มหาวิทยาลัยมหิดลจะขอให้โอนกรรมสิทธิ์อาคารดังกล่าวให้แก่มหาวิทยาลัยมหิดล โดยขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนที่อาคารจะสร้างแล้วเสร็จได้หรือไม่

ความเห็น เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นที่หนึ่งแล้วว่า อาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราชมีสถานะเป็นอาคารราชพัสดุ และเป็นกรรมสิทธิ์ของกระทรวงการคลัง การขอใช้ประโยชน์ในอาคารราชพัสดุนั้น มหาวิทยาลัยมหิดลจะต้องทำความเข้าใจกับกรมธนารักษ์ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการที่ราชพัสดุกำหนดขึ้น อย่างไรก็ตาม ขณะที่มติคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ ยังไม่ปรากฏปัญหาเกี่ยวกับสถานะการเป็นอาคารราชพัสดุในกรณีนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติอนุมัติหลักการในโครงการอาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราชและให้มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น ดังนั้น ถ้ามหาวิทยาลัยมหิดลพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่มหาวิทยาลัยมหิดลเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอาคารจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับระบบสาธารณสุขของประเทศอย่างยั่งยืนตามเป้าหมายของโครงการที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติหลักการไว้และสอดคล้องกับการดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะด้านการให้บริการสาธารณสุขพื้นฐานตามมาตรา ๔๗ และมาตรา ๕๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มหาวิทยาลัยมหิดลก็อาจเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้มีการทบทวน

มติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ ตามมาตรา ๔(๗) แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้ เพื่อขอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบในหลักการให้มีการโอนกรรมสิทธิ์อาคารราชพัสดุนี้ แต่จะมีผลเป็นการโอนให้มหาวิทยาลัยมหิดลก็ต่อเมื่ออาคารดังกล่าวก่อสร้างเสร็จและนำขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุแล้ว ทั้งนี้ มหาวิทยาลัยมหิดลจะต้องหารือร่วมกับกระทรวงการคลังเพื่อปฏิบัติให้ถูกต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุฯ และกฎกระทรวงการโอนกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุที่มีใช้ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ พ.ศ. ๒๕๖๒ ด้วย

อนึ่ง คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า การดำเนินการของมหาวิทยาลัยมหิดลในระหว่างที่ยังไม่มีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอให้ทบทวนมติของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ มหาวิทยาลัยมหิดลซึ่งเป็นผู้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวก็สามารถบริหารจัดการโครงการตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการไว้เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๖๕ ต่อไปได้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๖๐๐/๒๕๖๗ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะของอาคารรักษาพยาบาลและสถานีสิริราชที่ก่อสร้างด้วยเงินงบประมาณและเงินรายได้ของมหาวิทยาลัยมหิดล, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

ใครเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัด มีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

● กองกฎหมายปกครอง

กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งจังหวัดเพชรบุรี ที่ ๒๑๔๔/๒๕๖๖ เรื่อง สั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญ (ใหม่) ลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ อนุมัติให้เทศบาลเมืองชะอำ จ่ายเงินบำนาญปกติ เดือนละ ๒๔,๐๙๙ บาท โดยไม่คำนวณเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าจากเงินบำนาญปกติให้แก่นางสาว ศ. ต่อมานางสาว ศ. มีหนังสืออุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าว ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีพิจารณาแล้ว ไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ จึงรายงานความเห็นพร้อมเหตุผลเพื่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ ผู้ใดจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์คำสั่งและกรณีนี้เป็นไปตามข้อ ๒ (๑๑) หรือ (๑๔) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ควบคุมเกษียณอายุของข้าราชการส่วนท้องถิ่น และในการพิจารณาสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญนั้น มาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดว่า เมื่อราชการส่วนท้องถิ่นได้รับเรื่องราวขอรับบำเหน็จบำนาญแล้วให้รีบตรวจสอบและนำส่งไปถึงผู้ว่าราชการจังหวัดภายในสามสิบวัน นับแต่วันรับ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรีบพิจารณาสั่งภายในยี่สิบเอ็ดวัน นับแต่วันรับ ทั้งนี้ เว้นแต่ความล่าช้าเป็นเพราะความผิดของผู้ขอ หรือราชการส่วนท้องถิ่นเจ้าสังกัด แล้วแต่กรณี คำสั่งของผู้ว่าราชการจังหวัดเกี่ยวกับการสั่งจ่ายบำเหน็จบำนาญ จึงเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิของบุคคล อันเป็น

คำสั่งทางปกครองตามบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องขั้นตอนและระยะเวลาอุทธรณ์ไว้ การพิจารณาอุทธรณ์จึงต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ สำหรับกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเพชรบุรีมีคำสั่งลงวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ จ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่นผู้รับบำนาญรายนางสาว ศ. โดยอนุมัติให้เทศบาลเมืองชะอำจ่ายเงินบำนาญปกติ เดือนละ ๒๔,๐๙๙ บาท โดยไม่คำนวณเงินเพิ่มร้อยละยี่สิบห้าจากเงินบำนาญปกติให้แก่นางสาว ศ. เป็นการใช้อำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจในการบริหารราชการตามกฎหมายของผู้ว่าราชการจังหวัดตามมาตรา ๕๗(๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ ในฐานะราชการในส่วนภูมิภาค ดังนั้น หากมีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว และผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองไม่เห็นด้วยกับคำอุทธรณ์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนก็ให้เร่งรายงาน

ความเห็นพร้อมเหตุผลไปยังผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ ซึ่งได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ ตามข้อ ๒ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(เรื่องเสร็จที่ ๑๓๕๐/๒๕๖๗) บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ผู้มีอำนาจพิจารณาคำอุทธรณ์ กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งจ่ายเงินบำนาญปกติให้แก่ข้าราชการส่วนท้องถิ่น

ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยที่น่าสนใจ



กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรมขอเสนอความเห็นทางกฎหมายซึ่งสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) ขอรื้อในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องความผิดทางพินัย สรุปได้ดังนี้

● กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

๑. คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งมีอำนาจในการเปรียบเทียบความผิดในทางอาญา จะถือว่าเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยหรือไม่ และจะดำเนินการตามหลักเกณฑ์ในการเปรียบเทียบปรับได้หรือไม่ คณะกรรมการเปรียบเทียบมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ตามมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) จึงต้องเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อประกาศกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๑๔ วรรคสองต่อไป ส่วนการปรับเป็นพินัยต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ รวมทั้งกฎกระทรวงและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หลักเกณฑ์ที่ใช้สำหรับการเปรียบเทียบปรับทางอาญาจึงไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปรับเป็นพินัยได้

๒. แบบบันทึกประวัติผู้ต้องหาจะต้องถูกยกเลิกหรือไม่เมื่อความผิดทางพินัยไม่ใช่ความผิดอาญา จึงไม่สามารถนำแบบบันทึกประวัติผู้ต้องหาซึ่งใช้กับกรณีการกระทำความผิดอาญา มาใช้ต่อไปได้ เพราะมาตรา ๓๔ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึกประวัติอาชญากรรมหรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม อย่างไรก็ตาม การเก็บข้อมูลการปรับเป็นพินัยไว้เพื่อประโยชน์ในการพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๙ หรือการจัดทำรายงานตามมาตรา ๑๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมสามารถดำเนินการได้ตามข้อ ๑๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

ระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๖ แต่จะนำข้อมูลนั้นไปใช้ในทางที่เป็นโทษแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยในเรื่องอื่นมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น นอกจากนี้ ควรใช้คำว่า “ผู้ถูกกล่าวหา” หรือ “ผู้กระทำความผิดทางพินัย” จะใช้คำว่า “ผู้ต้องหา” มิได้

๓. สำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติ (มกอช.) จะต้องออกระเบียบหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระค่าปรับเป็นพินัยให้สอดคล้องกับมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ หรือไม่ โดยที่มาตรา ๙ วรรคหนึ่งและวรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ประกอบกับ ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับค่าปรับเป็นพินัยและการผ่อนชำระค่าปรับเป็นพินัยเพื่อเป็นหลักเกณฑ์กลางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติไว้แล้ว แต่หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หรือเลขาธิการสำนักงานมาตรฐานสินค้าเกษตรและอาหารแห่งชาติประสงค์จะวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมย่อมสามารถดำเนินการตามมาตรา ๙ วรรคสาม ประกอบกับข้อ ๑๖ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ได้ โดยให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร และต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๖๖/๒๕๖๖) บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยและหลักเกณฑ์ในการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑)

กิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ



หัวข้อ : เผยแพร่ความรู้ เรื่องขายตรงและตลาดแบบตรง

- ฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม
กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดกิจกรรมถ่ายทอดความรู้และประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญ หัวข้อ : เผยแพร่ความรู้เรื่องขายตรงและตลาดแบบตรง เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และในรูปแบบออนไลน์ผ่านระบบ MS Teams นั้น กิจกรรมดังกล่าวมีการบรรยายให้ความรู้และถ่ายทอดประสบการณ์จากวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิและมีความเชี่ยวชาญ ประกอบด้วย นายณัฏฐ์ทร ขาวแก้ว ผู้อำนวยการฝ่ายรับเรื่องราวร้องทุกข์และติดตามสอดส่องการประกอบธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นายธนาชัย สาธิตวสุธา ผู้อำนวยการฝ่ายรับจดทะเบียนและส่งเสริมการประกอบธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค และนายพงษ์พล อุณาพรหม ตัวแทนอุปนายกฝ่ายรัฐสัมพันธ์ สมาคมการขายตรงไทย โดยในกฤษฎีกาสารณฉบับนี้ได้สรุปเนื้อหาความรู้สำคัญ ๆ ที่ได้จากกิจกรรมดังกล่าวไว้ ดังนี้

ขายตรงและตลาดแบบตรงคืออะไร ตามพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ “**ขายตรง**” คือ การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการนำเสนอขายต่อผู้บริโภคโดยตรง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้บริโภคหรือของผู้อื่น หรือสถานที่อื่นที่มีใช้สถานที่ประกอบการค้าเป็นปกติธุระ โดยผ่านตัวแทนขายตรงหรือผู้จำหน่ายอิสระชั้นเดียวหรือหลายชั้นแต่ไม่รวมถึงนิติกรรมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วน “**ตลาดแบบตรง**” คือ การทำตลาดสินค้าหรือบริการในลักษณะของการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้าหรือบริการโดยตรงต่อผู้บริโภคซึ่งอยู่ห่างโดยระยะทางและมุ่งหวังให้ผู้บริโภคแต่ละรายตอบกลับเพื่อซื้อสินค้าหรือบริการจากผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงนั้น

รูปแบบของธุรกิจขายตรง มี ๒ รูปแบบหลัก คือ **แบบชั้นเดียว** (Single Level Marketing) โดยผู้จำหน่าย

อิสระจะมีรายได้จากยอดขาย และมีบริษัทและผู้จัดการเขตรับผิดชอบการหาหน้าขาย และ **แบบหลายชั้น** (Multi – Level Marketing) โดยผู้จำหน่ายอิสระจะมีรายได้จากยอดขายและค่าขยายสายงาน มีบริษัทรับผิดชอบการหาผู้จำหน่ายอิสระและผู้จำหน่ายอิสระจะสร้างทีมงานหน้าขาย

การประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงในมุมมองของผู้ประกอบการ

หากเป็นเมื่อประมาณ ๓๐ ปีก่อน เริ่มมีธุรกิจขายตรงแต่ยังไม่มีตลาดแบบตรง ธุรกิจขายตรงในอดีตมี ๒ แบบคือ ขายตรงแบบชั้นเดียว เช่น AVON และ Pola ที่บริษัทรับสมัครตัวแทนจำหน่ายสินค้า และขายตรงแบบหลายชั้นที่เรียกว่าเป็นแบบหลายชั้นเพราะมีการสร้างเครือข่ายและทีมของนักขายขึ้น การขายตรงก็คือการซื้อขายสินค้าแบบปากต่อปากหรือที่เรียกว่า Knock door ตัวแทนจะมีแค่ตัวล็อกหนึ่งเล่ม นัดหมาย เคาะประตูบ้าน พูดคุยกันเหมือนเพื่อนฝูงเพื่อขายสินค้า **ขายตรงมีเป้าประสงค์หลักคืออยากให้คนซื้อสินค้าไปใช้** ซึ่งจะต่างจากแชร์ลูกโซ่ที่มีเป้าประสงค์หลักคืออยากให้คนที่เป็นผู้ขายด้วยนำเงินมาลงทุนเพราะฉะนั้นหากเนื้อหาในการพูดคุยไม่ได้ชักชวนให้ซื้อสินค้าแต่ชักชวนให้นำเงินมาลงทุนก็ฟังระวังว่าอาจเป็นแชร์ลูกโซ่

ในการทำธุรกิจขายตรงมีการบวกค่าคอมมิชชั่นของนักขายไว้ทำให้ผู้ซื้อต้องซื้อสินค้าน่าราคาแพงกว่าการซื้อจากช่องทางขายปลีกใช้หรือไม่ ในความเป็นจริงแล้ว สินค้าในช่องทางขายตรงกับสินค้าในช่องทางขายปลีกมีต้นทุนที่ออกมาจากโรงงานเช่นเดียวกัน แต่จะต่างกันในส่วนที่จะนำสินค้าไปวางขายที่ไหน ถ้าวางขายที่ห้างสรรพสินค้าจะมีค่าการตลาดระหว่างทางเกิดขึ้น เช่น ค่าเช่าที่ ค่าส่วนแบ่งทางการตลาด ค่าประชาสัมพันธ์ทำการตลาดเพื่อให้นำมาซื้อสินค้า ซึ่งปกติแล้วค่าการตลาดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ ๔๕ ดังนั้นผู้ประกอบการจะต้องคำนวณต้นทุนเพื่อ

จะกำหนดราคาปลายทาง หากผู้ประกอบการไม่มีเงินที่ใช้ในการชำระค่าสัมพัทธ์ก็อาจจะเลือกวิธีการขายตรง โดยเอาค่าการตลาดที่จะต้องเสียร้อยละ ๔๕ มาให้นักขายหรือตัวแทนจำหน่ายสินค้าแทน ดังนั้น สินค้าหนึ่งชิ้นจะมีค่าการตลาดที่เท่ากัน ผู้ซื้อจะซื้อสินค้าในราคาเดียวกัน แต่ความรู้สึของผู้ซื้อที่ซื้อโดยไม่เห็นหน้าเจ้าของห้างสรรพสินค้าจึงไม่รู้สึว่าเจ้าของห้างสรรพสินค้าได้เงินจากตน แต่ในขณะที่ผู้ซื้อซื้อตรงจากตัวแทนจำหน่ายสินค้าจะเกิดความรู้สึกว่าถูกบวกค่าคอมมิชชั่นและมีคำถามว่าตัวแทนได้เงินจากตนเท่าไรหรือลดราคาให้ได้หรือไม่ ซึ่งในความเป็นจริงไม่มีใครซื้อสินค้าราคาทุนเพราะจะถูกบวกค่าการตลาดไว้เสมอ

ต่อมาการทำธุรกิจขายตรงมีการบิดเบือนโดยเอาสินค้ามาบังหน้าแล้วชักชวนคนมาสมัครเป็นตัวแทนโดยสินค้าที่นำมาขายจะมีคุณภาพไม่ดีหรือไม่เหมาะสมกับราคาในการชักชวนจะบอกว่าหากคุณลงเงินจำนวนเท่าไรแล้วชวนคนมาลงทุนเหมือนกันจะได้ผลตอบแทนเท่าไรรายได้จะเกิดจากการชักชวนคนมาลงทุน ทั้งนี้ จุดเริ่มต้นของการบิดเบือน คือ การขายที่ผิดธรรมชาติ ถ้าขายตรงจะต้องเน้นขายสินค้าเพื่อให้ผู้ซื้อนำสินค้านั้นไปใช้ แต่ถ้าขายที่ผิดธรรมชาติมีการชักชวนว่าการซื้อสินค้าทีละชิ้นสองชิ้นจะทำให้รวยซ้ำให้มาเป็นนักขายโดยให้ลงทุนก่อนในปริมาณมาก ๆ โดยมีเป้าหมายคือการได้รับประโยชน์ตอบแทนอันมีลักษณะเป็นการระดมทุนหรือแชร์ลูกโซ่ สำหรับบริษัทขายตรงที่เป็นสมาชิกของสมาคมการค้าขายตรงไทยจะมีความน่าเชื่อถือในระดับหนึ่ง เนื่องจากสมาคมมีการกำกับดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามกฎหมาย คือ ต้องมีการจดทะเบียนกับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค การเซ็นสัญญาเป็นตัวแทนจำหน่ายจะต้องระบุให้นักธุรกิจต้องยอมรับกติกา กฎหมาย และจรรยาบรรณ กล่าวคือ จะต้องไม่ชักชวนให้คนซื้อสินค้าในปริมาณมากโดยไม่สมเหตุผล และต้องมีการรับประกันความพึงพอใจโดยหากผู้ซื้อไม่พอใจสินค้าจะยินดีรับคืนสินค้าและยินดีคืนเงิน

ตัวอย่างกรณีของบริษัทหนึ่งที่ทำธุรกิจโดยสินค้าให้ผู้บริโภคผ่านสื่อ (ตลาดแบบตรง) แต่พบว่าบริษัทดังกล่าวรับตัวแทนจำหน่ายเรียกว่า เอเจนท์ และมีแผนการจ่ายผลตอบแทน ซึ่งบริษัทอ้างว่าลักษณะการขายนั้นไม่ใช่การขายตรงแต่เป็นการขายออนไลน์ ทั้งนี้ ตามกฎหมายแล้วเมื่อมีตัวแทนจำหน่าย (เอเจนท์) จึงไม่ใช่เป็นการประกอบธุรกิจตลาดแบบตรง ส่วนการจดทะเบียนตลาดแบบตรงตามพระราชบัญญัติขายตรงฯ ไม่ได้ห้ามกำหนดแผนการจ่ายผลตอบแทนไว้ ดังนั้น เจ้าหน้าที่จึงรับจดทะเบียนตามขั้นตอนปกติได้ แต่ในทางปฏิบัติจะมีแผนการจ่าย

ผลตอบแทนที่แตกต่างจากตอนยื่นขอจดทะเบียน กล่าวคือเป็นแผนการจ่ายผลตอบแทนจากการให้คนลงทุนโดยยังไม่ได้รับสินค้า เพราะฉะนั้นข้อสังเกต คือ ธุรกิจขายตรงจะขายสินค้าก่อนแล้วจะเรียกเก็บเงินที่หลัง นักขายในธุรกิจขายตรงจะเสนอขายสินค้าโดยยังไม่ลงทุน ขายสินค้าได้แล้วจึงจะเรียกเก็บเงิน ส่วนบริษัทเป็นผู้กำหนดที่จัดเก็บสินค้าแทนนักขาย เมื่อนักขายสามารถขายสินค้าได้แล้วจึงค่อยมาซื้อสินค้าจากบริษัทแล้วนำสินค้านั้นไปส่งมอบให้แก่ลูกค้า แต่กรณีที่มีการบิดเบือนจะเรียกเก็บเงินก่อนที่จะได้รับสินค้าจึงมีลักษณะเป็นการขายสินค้าให้ตัวแทนมากกว่าการขายของให้ผู้บริโภค

แผนการจ่ายผลตอบแทนก็ถูกต้องตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ ต้องมีหลักจางดังนี้

(๑) ต้องไม่กำหนดให้ผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่ไม่ใช่ลูกจ้างได้รับผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักจากการรับสมัครบุคคลหรือแนะนำผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่ไม่ใช่ลูกจ้างอื่นเข้าร่วมเป็นเครือข่ายในการประกอบธุรกิจขายตรง กล่าวคือ แผนการจ่ายผลตอบแทนต้องไม่กำหนดรายได้จากการรับสมัครไว้มากเกินไปจริงจนเป็นการจูงใจให้หากคนมาลงทุนมากกว่าการขายสินค้า โดยอาจกำหนดค่าสมัครเล็กน้อยเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการทำบัตรสมาชิก ค่าคู่มือดำเนินธุรกิจ ค่าโบรชัวร์ และค่าสินค้าตัวอย่างได้

(๒) ผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักของผู้จำหน่ายอิสระหรือตัวแทนขายตรงที่ไม่ใช่ลูกจ้างขึ้นอยู่กับการขายสินค้าหรือบริการแก่ผู้บริโภค รวมไปถึงการซื้อเพื่อการใช้หรือบริโภคเอง กล่าวคือ ผลตอบแทนที่เป็นรายได้หลักต้องเกิดขึ้นจากการขายสินค้า รายได้คำนวณจากยอดขายหรือยอดคะแนแทนที่นั้น และมีข้อกำหนดให้สามารถคืนสินค้าได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วจะขอความร่วมมือในการคืนสินค้าภายใน ๓๐ วัน กรณีที่เป็นปัญหาจะกำหนดรายได้ที่ไม่ได้มีการขายสินค้า หรือการขายสินค้าให้แก่ตัวแทนโดยไม่สามารถคืนสินค้าได้

(๓) ต้องไม่บังคับให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้า หลักการข้อนี้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคว่าต้องไม่เป็นการบังคับซื้อสินค้า

(๔) ต้องไม่ชักจูงให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้าในปริมาณมากเกินไปอย่างไม่สมเหตุผล กล่าวคือ ผลตอบแทนของผู้จำหน่ายอิสระควรเป็นอย่างไรเป็นค่อยไปตามยอดซื้อสินค้าของลูกค้า โดยแผนการจ่ายผลตอบแทนจะกำหนดให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้ามาก ๆ เพื่อขึ้นตำแหน่งสูงขึ้นไม่ได้

(๕) **ต้องแสดงวิธีการคิดคำนวณการจ่ายผลตอบแทนที่ตรงต่อความเป็นจริง หรือเป็นไปได้จริงและเปิดเผยชัดเจน** กล่าวคือ ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงต้องเขียนแผนการจ่ายค่าตอบแทนให้ได้ว่าจ่ายให้ได้เป็นร้อยละเท่าไร ในแผนการจ่ายค่าตอบแทนจะกำหนดค่าตอบแทนของผู้จำหน่ายอิสระไว้ประมาณร้อยละ ๔๕ ของยอดขาย ทั้งนี้ ในธุรกิจขายตรงมีวิธีการปรับแผนการจ่ายค่าตอบแทน ถ้าแผนการจ่ายค่าตอบแทนนั้นมีอัตราการคิดคำนวณจ่ายค่าตอบแทนเป็นคะแนน ถ้าหนึ่งคะแนนเท่ากับหนึ่งบาท เมื่อนำมากำหนดในแผนจะเอายอดขายหรือยอดคะแนนที่ได้รวมในรอบการคิดคำนวณนั้น ๆ (๑๕ หรือ ๓๐ วัน) เช่น ถ้าขายของได้ ๑๐๐ ขึ้นได้เงิน ๑๐,๐๐๐ บาท บริษัทผู้ประกอบธุรกิจขายตรงจะจ่ายค่าตอบแทนให้ผู้จำหน่ายอิสระร้อยละ ๑๐ เป็นจำนวนเงิน ๑,๐๐๐ บาท ข้อสังเกตเกี่ยวกับการหลักการซื้อสินค้าของผู้จำหน่ายอิสระตามมาตรา ๒๑ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรงฯ จะเห็นว่าหลักการดังกล่าวไม่ใช้กับ “ตัวแทนขายตรง” เพราะตัวแทนขายตรงไม่ต้องซื้อสินค้าเป็นเพียงผู้รับมอบอำนาจจากบริษัทนำสินค้าไปเสนอขายต่อผู้บริโภค รายได้เกิดจากยอดขายของตนเอง ไม่ต้องบริหารองค์กร ไม่ต้องสร้างทีมงาน แต่การขายตรงแบบหลายชั้นมีผู้จำหน่ายอิสระเข้ามาอยู่ในแผน ผู้จำหน่ายอิสระสามารถแนะนำบุคคลเข้าร่วมองค์กรหรือสร้างทีมงานขายได้หรือที่เรียกว่า downline เช่น เมื่อมียอดขายรวม ๑๐,๐๐๐ คะแนน บริษัทจะให้คำแนะนำการสร้างทีมงานหรือยอดขายองค์กรร้อยละ ๕ และหากมียอดขายของตัวเองร้อยละ ๑๐ รวมกับยอดขายองค์กรร้อยละ ๕ ตามแผนการจ่ายค่าตอบแทนบริษัทจะจ่ายค่าตอบแทนให้กับผู้จำหน่ายอิสระนั้นร้อยละ ๑๕ แต่ในความเป็นจริงอาจจะมีการจ่ายค่าตอบแทนมากกว่านั้นเพราะมีหลายโครงสร้างหรือตัวแทนขายตรงจะเลือกเป็นตัวแทนจำหน่ายสินค้าแบบไม่สร้างทีมก็ได้แต่ก็สามารถชักชวนคนรู้จักมาขายสินค้าได้แล้วก็จะกลายเป็น upline พฤติกรรมเหล่านี้คือธรรมชาติของการสร้างเครือข่ายของนักขาย ลักษณะแบบนี้เกิดขึ้นได้โดยทีมงานขายจะไม่ต้องจัดเก็บสินค้าแต่ให้ขายสินค้ากันตามปกติเพียงแต่บริษัทจะมอบผลประโยชน์ให้ตามสัดส่วนซึ่งไม่เกินร้อยละ ๔๕ โดยผู้จำหน่ายอิสระไม่มีใครได้ผลตอบแทนถึงร้อยละ ๔๕ อย่างแน่นอน

แผนการจ่ายผลตอบแทนหรือลักษณะการประกอบธุรกิจที่มีการบิดเบือนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย มีข้อสังเกตที่ระวัง ดังนี้

(๑) ค่าธรรมเนียมการสมัครสมาชิกสูงอย่างไม่สมเหตุสมผล

(๒) บังคับให้ต้องลงทุนซื้อสินค้าด้วยเงินจำนวนมากในขั้นตอนการสมัครสมาชิก

(๓) ผู้สมัครสามารถเลือกสมัครสมาชิกในการขึ้นตำแหน่ง

(๔) ชักจูงให้ผู้จำหน่ายอิสระซื้อสินค้าในปริมาณมากเพื่อหวังจะได้ผลตอบแทนสูง

(๕) รอบคิดคำนวณผลตอบแทนรายวันไม่ควรกำหนดต่ำกว่า ๑๕ วัน

(๖) ผลตอบแทนที่รายได้หลักไม่ได้มาจากการขายสินค้า แต่มุ่งเน้นไปที่การแนะนำ

(๗) สินค้าที่ไม่มีการกำหนดราคาจำหน่ายปลีกจากบริษัท

(๘) ไม่มีผู้บริโภคในระบบธุรกิจ

(๙) โครงสร้างแผนไม่ได้จำกัดเพดานการคำนวณหรือกำหนดจำนวนชั้นลึกในการคิดคำนวณ

(๑๐) ผลตอบแทนที่ไม่ได้คำนวณจากยอดขาย แต่ให้ส่วนลดจากยอดสินค้า

รูปแบบการจ่ายผลตอบแทนในระบบธุรกิจขายตรงมีหลายโครงสร้าง ได้แก่

(๑) **การจ่ายตามขั้น (Level Commission)** ในรูปแบบนี้จะแบ่งแผนการจ่ายผลตอบแทนได้ ดังนี้

แผนดั้งเดิม คือ Unilevel : ชั้นการแนะนำ/ไม่บังคับโครงสร้างสาย การจ่ายผลตอบแทนคิดคำนวณจากยอดขายหรือคะแนนของลูกค้าทีมในแต่ละชั้นตามที่กำหนด โดยผู้จำหน่ายอิสระจะแนะนำคนเข้าร่วมธุรกิจในแนวกว้าง คนที่เราแนะนำจะเป็นชั้นที่ ๑ คนในชั้นที่ ๑ จะแนะนำคนต่อไปเรื่อย ๆ

แผน Binary : ชั้นการแนะนำ/บังคับโครงสร้างสาย ๒ สาย โดยมากใช้วิธีคิดคำนวณคะแนนจากทีมด้านซ้าย/ขวา แบบ Balance Legs หรือทีมอ่อน/แข็ง Weak/Strong (แล้วแต่เรียกชื่อ) เพราะว่ายอดขายของสมาชิกแต่ละคนจะมีความแตกต่างกัน ในยุคแรก ๆ Binary ยังไม่ได้เข้ามาเต็มตัวนัก แต่หลังปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เริ่มมีการยื่นแผน Binary มากขึ้น ทั้งนี้ โครงสร้างสายแบบ Binary หากมี ๑๐ ชั้นจะมีจำนวนสมาชิก ๒,๐๐๐ กว่าคน หากมี ๒๐ ชั้นจะมีจำนวนสมาชิก ๒,๐๐๐,๐๐๐ กว่าคน ปัจจุบันในการเสนอแผนการจ่ายผลตอบแทน หากระบุว่าไม่จำกัดชั้นสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจะไม่ให้รับจดทะเบียนเนื่องจากเพิ่งเริ่มต้นธุรกิจจำนวนชั้นจะยังไม่มาก หากประกอบธุรกิจแล้วประสบความสำเร็จสามารถยื่นแผนการจ่ายผลตอบแทนเพื่อขอเพิ่มจำนวนชั้นได้

แผน Matrix : ขั้นตอนการแนะนำ/บังคับโครงสร้างกว้าง x ลึก โดยการจ่ายผลตอบแทนคิดคำนวณจากยอดขายหรือคะแนนของลูกค้าในแต่ละชั้น และจำกัดจำนวนรหัสติดต่อและจำนวนขั้นตอนการคิดคำนวณ เช่น โครงสร้างการจ่ายตามขั้นแบบ Matrix (๔ x ๓) สามารถแนะนำได้ ๔ คน แต่จำกัดจำนวนขั้นไว้ ๓ ชั้น โดยส่วนใหญ่แผนจะมีเพดานคำนวณไว้ ๓ ชั้นโดยไม่สามารถเพิ่มรหัสได้ แต่ให้ปรับรูปแบบของแผนใหม่ได้

แผน Stair step : มีการกำหนดแบบยอดส่วนตัวและขั้นเป็นสัดส่วนยอดเปอร์เซ็นต์จากยอดส่วนตัวและยอดกลุ่มรวมกัน แล้วมากำหนดจ่ายตามส่วนต่าง หากมียอดขายมากจะสามารถได้สัดส่วนเปอร์เซ็นต์มากกว่า ดังนั้นโครงสร้างแบบ Stair step จึงต้องมีการแข่งขันกัน และผู้แทนจำหน่ายที่สามารถทำผลงานได้ดีกว่าสามารถแยกตัวออกไปได้

(๒) การจ่ายตามส่วนต่าง (Differential Commission)

(๓) การจ่ายไปยังบุคคลเดียว (Single-Level Commission) แบ่งเป็นโบนัสยอดส่วนตัว และโบนัสยอดกลุ่ม

(๔) การจ่ายแบบแบ่งเงินกองกลาง (Pool Commission) หรือกองทุน เป็นการกำหนดยอดคะแนนหรือยอดขายของบริษัทในรอบปีหรือรอบครึ่งปี แล้วมีการกำหนดเงื่อนไขว่าผู้จำหน่ายอิสระมียอดขายในปีนั้นอยู่ที่ตำแหน่งใดก็สามารถรับเงินกองกลางไปตามที่กำหนดเงื่อนไขไว้

(๕) การจ่ายผลตอบแทนในลักษณะอื่น ๆ เช่น การคำนวณแบบเลื่อนระดับหรือรวบชั้น (Roll up) เป็นการกำหนดเงื่อนไขในการจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้แนะนำ (Upline) โดยอาจกำหนดยอดของคะแนนต่อขั้นหรือการรักษายอดของสายงานที่แนะนำ (Downline) การคำนวณแบบ Matching โดยมากพบในโครงสร้างแบบ Binary เป็นการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายผลตอบแทนให้กับผู้แนะนำ (Upline) และกำหนดวิธีคิดคำนวณจากรายได้ของสายงานที่แนะนำ (Downline)

ปัญหาการบิดเบือนในการประกอบธุรกิจขายตรง

การจดทะเบียนต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเป็นการจดทะเบียนก่อนเริ่มประกอบธุรกิจ โดยนายทะเบียนจะตรวจสอบความถูกต้องก่อนเริ่มประกอบธุรกิจ แต่เมื่อมีการประกอบธุรกิจแล้วอาจมีการบิดเบือนแผนการจ่ายผลตอบแทนได้เช่นกัน ดังนั้น การจดทะเบียนมิได้เป็นการรับรองความถูกต้อง ณ ปัจจุบัน ในความเป็นจริงจะพบว่ามีการดำเนินการที่ไม่เป็นไปตามแผนการจ่ายผลตอบแทนที่ได้ยื่นไว้กับสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครอง

ผู้บริโภคจึงทำให้เกิดปัญหาขึ้น เช่น กรณีที่จดทะเบียนทำธุรกิจตลาดแบบตรงแต่ดำเนินธุรกิจโดยเปิดรับสมัครตัวแทนแล้วพัฒนาการขายสินค้าโดยชักชวนให้ตัวแทนซื้อสินค้าจำนวนมากเพื่อให้ได้รับผลประโยชน์ตอบแทน เช่น การท่องเที่ยวต่างประเทศ โดยส่วนใหญ่ผู้ที่หลงเชื่อจะเห็นว่าบริษัทมีความน่าเชื่อถือซึ่งอาจเกิดจากการที่มีบุคคลที่น่าเชื่อถือ มีชื่อเสียง หรือมีตำแหน่งสำคัญมาร่วมทำธุรกิจด้วยการประกอบธุรกิจในลักษณะที่เน้นการลงทุนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนสูงที่อาจมีลักษณะเป็นแชร์ลูกโซ่ แม้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงต้องรายงานผลการดำเนินการภายใน ๖๐ วัน หลังจากริ้นปัญหาขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่ตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวได้ สำหรับช่องทางหนึ่งที่ใช้ในการตรวจสอบของเจ้าหน้าที่ คือ กรณีที่มีผู้ร้องเรียนเข้ามาที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ซึ่งเจ้าหน้าที่จะเรียกเอกสารหรือเข้าตรวจสอบในพื้นที่ แต่ด้วยข้อจำกัดของกฎหมายขายตรงและตลาดแบบตรงค่อนข้างล้าสมัย ทำให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคไม่มีสิทธิกำกับดูแลบริษัทผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงอย่างเข้มงวดนัก การจะนำไปสู่การเพิกถอนทะเบียนต้องมีหลักฐานประกอบที่ชัดเจนพอสมควร การพิจารณาความผิดต้องใช้กฎหมายหลายฉบับว่าพฤติกรรมนั้นเป็นความผิดตามกฎหมายหรือไม่ จึงเป็นความยากของภาครัฐในการควบคุมดูแลการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรง

แนวทางการแก้ไขกฎหมาย

เนื่องจากปัจจุบันลักษณะการประกอบธุรกิจขายตรงและตลาดแบบตรงได้ปรับเปลี่ยนไปจากเดิมมากแล้ว เดิมการขายตรงต้องมีสามองค์ประกอบ คือ บริษัทผู้จำหน่ายอิสระ และผู้บริโภค ส่วนตลาดแบบตรงต้องมีสามองค์ประกอบ คือ บริษัทสื่อ และผู้บริโภค แต่ปัจจุบันตลาดแบบตรงมีเอเจนต์หรือตัวแทนจำหน่ายและมีแผนการจ่ายผลตอบแทนเพิ่มเติมด้วยการขายสินค้าผ่านแอปพลิเคชันโดยมีตัวแทนที่เรียกว่า Affiliate หมายความว่า คนขาย ๑ คนจะสามารถขายสินค้าที่หือใดก็ได้ใน e-market place แล้วร้านค้าจะแบ่งผลตอบแทนให้ ดังนั้น การแก้ไขบทนิยามของกฎหมายให้สอดคล้องกับการดำเนินธุรกิจจึงจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อให้สามารถกำกับและคุ้มครองการประกอบธุรกิจให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ กฎหมายขายตรงและตลาดแบบตรงมีการคุ้มครองเฉพาะผู้บริโภค แต่จากปัญหาที่เกิดขึ้นทำให้เห็นได้ว่าสมควรแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการคุ้มครองผู้จำหน่ายหรือตัวแทนด้วย



การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ ๙ ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย

● ปรัชญา เจียสกุล*
พิชชานาก ค่ายวง**

ในวันที่ ๒๗ ถึง ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๗ ที่ผ่านมา กระทรวงประสานงานด้านเศรษฐกิจของอินโดนีเซีย (Coordinating Ministry for Economic Affairs, Republic of Indonesia) เป็นเจ้าภาพร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) จัดงานประชุม 9th Meeting of the ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ขึ้น ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งผู้แทนเข้าร่วมการประชุมดังกล่าว ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) เป็นเครือข่ายที่ประเทศสมาชิก OECD และประเทศสมาชิกอาเซียนส่วนหนึ่งร่วมกันก่อตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การสนับสนุนการจัดทำกฎระเบียบที่ดี (Better Regulation) ของประเทศสมาชิกอาเซียน มีกิจกรรมหลักได้แก่การจัดการประชุมปีละหนึ่งครั้งเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ แลกเปลี่ยนประสบการณ์และรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับการจัดทำกฎระเบียบที่ดีในประเทศของตน โดยประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายดังกล่าว และได้เสนอตัวเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม 8th ASEAN-OECD GRPN ในเดือนธันวาคม ๒๕๖๖ โดยจัดการประชุมในหัวข้อ “Regulate to Elevate: บทบาทของกฎหมายกับการพัฒนา ด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน” สำหรับการประชุม 9th ASEAN-OECD GRPN ประเทศอินโดนีเซียซึ่งเป็นเจ้าภาพได้กำหนดหัวข้อการประชุม เรื่อง “Shaping the future: Building better regulations for tomorrow” โดยแบ่งหัวข้อเสวนาออกเป็น ๔ หัวข้อ สรุปเนื้อหาการประชุมได้ ดังนี้

หัวข้อที่ ๑ : BRIDGE: Navigating Digital Challenges and Opportunities in ASEAN

ในการเสวนาหัวข้อ การจัดทำกฎระเบียบที่ดีในยุคดิจิทัล ความท้าทายและโอกาสในอาเซียน ผู้แทนสำนักงานฯ ได้มีโอกาสนำเสนอและร่วมเสวนา โดยได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางในการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ของประเทศไทย สรุปความได้ว่า ปัจจุบัน ไทยได้จัดให้มีแผนปฏิบัติการด้านปัญญาประดิษฐ์แห่งชาติเพื่อการพัฒนาประเทศ (พ.ศ. ๒๕๖๕ - ๒๕๗๐) ซึ่งช่วยทำให้ไทยขยับลำดับความพร้อมด้านปัญญาประดิษฐ์ของประเทศขึ้นมาเกือบ ๒๐ ลำดับ อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะมีการศึกษาแนวทางในการจัดทำกฎหมายหรือกฎระเบียบด้านปัญญาประดิษฐ์มาระยะหนึ่งแล้ว แต่ก็ยังมีได้มีการออกกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ซึ่งหากพิจารณาว่าเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ก้าวไปอย่างรวดเร็วมาก ก็คาดการณ์ได้ว่าแนวทางเดิมที่ได้เคยศึกษาไว้อาจไม่สามารถนำมาใช้ได้ ซึ่งเป็นโอกาสที่ไทยจะลองนำแนวทางการกำกับดูแลใหม่ ๆ มาใช้กับเทคโนโลยีด้านนี้

ทั้งนี้ ผู้ร่วมเสวนาท่านอื่น ๆ ได้ร่วมนำเสนอข้อมูลและแลกเปลี่ยนมุมมอง ดังนี้ ผู้แทนจาก Centre for Strategic and International Studies (CSIS), Jakarta อภิปรายเกี่ยวกับความสำคัญของการกำกับดูแลที่ยืดหยุ่นและการกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลเพื่อลดความเสี่ยงจากการใช้ปัญญาประดิษฐ์ในอาเซียน โดยมองว่าแม้อาเซียนอยู่ในช่วงเริ่มต้นของการนำปัญญาประดิษฐ์มาใช้ แต่ประเทศสมาชิกอาเซียนควรเร่งหามาตรการเพื่อลดความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ เช่น ส่งเสริมความรู้ด้านดิจิทัล กำหนดจริยธรรมของอุตสาหกรรม มีกฎระเบียบ

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

** นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ที่ยืดหยุ่น และกำหนดหน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะ ผู้แทนจากสำนักเลขาธิการอาเซียน อภิปรายเกี่ยวกับกรอบความตกลงเศรษฐกิจดิจิทัลอาเซียน (ASEAN Digital Economy Framework Agreement : DEFA) และบทบาทของ DEFA ในการสร้างความชัดเจนด้านกฎระเบียบในยุคดิจิทัล เพื่ออำนวยความสะดวกในการเคลื่อนย้ายของสินค้า บริการ และข้อมูลภายในภูมิภาคอาเซียน ให้เป็นไปอย่างไร้รอยต่อและปลอดภัย โดยปัจจุบันได้มีการนำแผนแม่บทบันดาร์เสรีเบกาวัน (Bandar Seri Begawan Roadmap) มาใช้ ซึ่งเน้นการกำกับดูแลและส่งเสริมการค้าดิจิทัล การชำระเงินข้ามพรมแดน ความปลอดภัยทางไซเบอร์ และการเคลื่อนย้ายแรงงาน โดย ASEAN ตั้งเป้าว่าแผนแม่บทดังกล่าวจะทำให้เศรษฐกิจดิจิทัลในอาเซียนจะขยายตัวเป็นสองเท่าภายใน พ.ศ. ๒๕๗๓

ผู้แทน OECD ได้นำเสนอความคืบหน้าของโครงการ OECD's Better Regulation in the Digital Age initiative (BRIDGE) ซึ่งมีเป้าหมายที่จะรวบรวมและแบ่งปันแนวทางปฏิบัติที่ดีระหว่างประเทศสมาชิกเกี่ยวกับการกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์ โดยโครงการนี้ได้วิเคราะห์กฎระเบียบ ๑๕ ฉบับ จาก ๑๕ ประเทศ และสรุปบทเรียนสำคัญได้ ๕ ประการ ได้แก่ (๑) ความสำคัญของการหารือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน (๒) ความร่วมมือภายในประเทศ (๓) ความร่วมมือระหว่างประเทศ (๔) การจัดการความเสี่ยงและ (๕) โอกาสจากเทคโนโลยีดิจิทัลที่พัฒนาอย่างรวดเร็ว นอกจากนี้ OECD เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการทบทวนกฎระเบียบเป็นประจำ เพื่อให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงอันรวดเร็วของเทคโนโลยีดิจิทัล

นอกจากนี้ ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ได้แก่ ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศมาเลเซีย ประเทศไทย (สคก.) และประเทศเกาหลีใต้ ได้นำเสนอข้อมูลความคืบหน้า โอกาส และความท้าทายของการกำกับดูแลเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ในประเทศของตน โดยประเทศส่วนใหญ่มีนโยบายที่จะกำกับดูแลเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ให้ผู้ประกอบการของตนสามารถที่จะแข่งขันในเวทีโลกได้ (increase competitiveness) ในขณะที่บางประเทศเน้นให้ความสำคัญกับการจัดการกับความเสี่ยงที่จะเกิดจากการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล เช่น ความเสี่ยงของการรั่วไหลของข้อมูล ประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญกับความเสี่ยงเหล่านี้ด้วย

หัวข้อที่ ๒ : Leveraging Digital Tools to Support GRP for Advancing Economic Integration

ในการเสวนาหัวข้อการใช้เครื่องมือดิจิทัลในการจัดทำกฎระเบียบที่ดีเพื่อพัฒนาและบูรณาการเศรษฐกิจ ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ได้นำเสนอความสำเร็จในการนำเครื่องมือดิจิทัลมาใช้ในการกำกับดูแล โดยเครื่องมือเหล่านี้ได้เพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการและลดภาระต้นทุนของผู้ประกอบการเป็นอย่างมาก ดังนี้ ผู้แทนจาก Indonesia National Single Window (LNSW) ได้นำเสนอผลสัมฤทธิ์การทดลองใช้ระบบศูนย์บริการกลางระดับชาติ (National Single Window: NSW) ซึ่งเป็นศูนย์รับคำร้องกลางของรัฐบาลที่เปิดให้ผู้ประกอบการสามารถยื่นคำร้องต่าง ๆ ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องจะประสานงานทางข้อมูลเพื่อลดภาระทางเอกสาร และจะแจ้งผลการพิจารณาคำร้องผ่านทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยระบบดังกล่าวประสบความสำเร็จในการลดต้นทุนทางธุรกิจรัฐบาลอินโดนีเซียจึงมีแผนขยาย NSW ไปยังอุตสาหกรรมอื่น ๆ และกำหนดให้ทุกหน่วยงานภาครัฐเข้าร่วมระบบในอนาคต ผู้แทนรัฐบาลเวียดนามได้นำเสนอความสำเร็จของการใช้ช่องทางบริการสาธารณะแห่งชาติ (National Public Service Portal) ซึ่งมีส่วนสำคัญในการลดกฎระเบียบทางธุรกิจกว่า ๓,๐๐๐ รายการและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเข้าถึงบริการภาครัฐ โดยรัฐบาลเวียดนามตั้งเป้าหมายในปี ๒๕๗๓ ที่จะนำเทคโนโลยีคลาวด์และปัญญาประดิษฐ์มาใช้เต็มรูปแบบเพื่อยกระดับการให้บริการประชาชน การบริหารจัดการภาครัฐ และส่งเสริมสภาพแวดล้อมทางธุรกิจที่ดีขึ้น ผู้แทน Anti-Red Tape Authority ของฟิลิปปินส์ ได้นำเสนอความสำเร็จของระบบ Electronic Business One-Stop Shop (eBOS) มาพัฒนาขึ้นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการจดทะเบียนธุรกิจ และการขออนุญาตในฟิลิปปินส์ โดย eBOS เป็นแพลตฟอร์มดิจิทัลที่เชื่อมโยงหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น (local government units: LGUs) กับรัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลท้องถิ่นทั้ง ๑๑๒ แห่งทั่วประเทศได้เชื่อมต่อและให้บริการผ่าน eBOS อย่างเต็มรูปแบบแล้ว ทำให้ลดความยุ่งยากและเวลาในการดำเนินการ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพการจดทะเบียนรายได้ของรัฐอย่างมีนัยสำคัญ

ผู้แทน Ministry of Business, Innovation & Employment ของนิวซีแลนด์ได้นำเสนอโลก “เลขประจำตัวธุรกิจนิวซีแลนด์” (NZ Business Number : NZBN) ซึ่งเป็นหมายเลขประจำตัวที่เชื่อมโยงข้อมูลของธุรกิจ ทำให้การปรับปรุงข้อมูลธุรกิจเป็นไปโดยสะดวกและเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ และยังมีเว็บไซต์ Business.govt.nz ซึ่งเป็นศูนย์กลางข้อมูลคำแนะนำสำหรับธุรกิจ โดยรัฐบาลนิวซีแลนด์มุ่งหวังให้เครื่องมือเหล่านี้ช่วยสร้างประสบการณ์การติดต่อกับภาครัฐผ่านระบบดิจิทัลที่สะดวก รวดเร็ว และเป็นมิตร ลดการขอข้อมูลซ้ำซ้อนและขั้นตอนที่ไม่จำเป็น

นอกจากนี้ ผู้แทนจาก Office of Government Policy Coordination ของเกาหลีใต้ ได้นำเสนอการใช้เครื่องมือดิจิทัลในกระบวนการจัดทำร่างกฎหมายเพื่อยกระดับและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิรูปกฎระเบียบของประเทศ เช่น กำหนดให้ดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายผ่านช่องทางออนไลน์ซึ่งได้มีการวางแบบการวิเคราะห์ให้หน่วยงานต่าง ๆ ใช้ร่วมกัน นอกจากนี้ ยังมีช่องทางออนไลน์ให้ประชาชนสามารถเสนอให้แก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายได้ โดยเครื่องมือต่าง ๆ เหล่านี้มีส่วนสำคัญที่ทำให้เกาหลีใต้สามารถดำเนินการปฏิรูปกฎหมายและกฎระเบียบได้มากกว่า ๒,๒๐๐ รายการ ซึ่งเป็นปัจจัยให้เศรษฐกิจเกาหลีใต้เติบโตเป็นมูลค่าหลักแสนล้านดอลลาร์สหรัฐ โดยในอนาคตจะมีการพัฒนาเครื่องมือเหล่านี้ให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม เช่น จะมีการนำระบบ Digital Regulation Navigator และ Regulatory Information System มาใช้

หัวข้อที่ ๓ : Advancing Agile Regulatory Governance for the Future

ในการเสวนาหัวข้อนี้ ผู้แทนจากประเทศต่าง ๆ ได้นำเสนอความสำเร็จในการนำแนวคิดของการกำกับดูแลแบบคล่องตัว (Agile Regulation) มาใช้ โดยในช่วงต้น ผู้แทน OECD ได้สรุปหลักการของ Agile Regulation ว่าเป็นกลไกที่พัฒนาขึ้นสำหรับใช้รับมือกับการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีที่รวดเร็ว โดยมีเครื่องมือสำคัญ ๔ ประการ ได้แก่ การกำกับดูแลบนพื้นฐานของการมองไปในอนาคต (Anticipatory Governance) การกำกับดูแลแบบเปิดให้ทดลอง (Regulatory Experimentation) การกำกับดูแลโดยมุ่งเน้นผลลัพธ์ (Outcome-based Regulation) และการมีวิสัยทัศน์การออกแบบนโยบายที่ยืดหยุ่นคล่องตัว (Agile Regulatory Policymaking)

จากนั้น ผู้แทนจาก Malaysia Productivity Corporation ได้นำเสนอมาตรการ “E10 Express” ที่ช่วยลดระยะเวลาพิจารณาอนุญาตในเรื่องต่าง ๆ เช่น ลดเวลาการอนุญาตก่อสร้างโรงงานจาก ๒๔ เดือน เหลือ ๑๐ เดือน นอกจากนี้ มาเลเซียมีความมุ่งมั่นที่จะนำหลัก Agile Governance มาใช้อย่างทั่วถึง โดยได้มีหนังสือเวียนให้กระทรวง

หน่วยงาน และรัฐบาลท้องถิ่นถือปฏิบัติ และยังได้นำหลักดังกล่าวไปกำหนดไว้ใน “ประมวลกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปกฎหมาย” (Regulatory Reform Code) เพื่อกำหนดแนวทางการออกกฎระเบียบว่าต้องชัดเจน สอดคล้องกับเป้าหมาย และเกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริงอีกด้วย ผู้แทนจาก Department of Finance ของ Australia ได้นำเสนอกฎเกณฑ์ในการพัฒนาระบบออกกฎระเบียบให้คล่องตัวและทันสมัยตามหลัก ๖ ประการ ได้แก่ (๑) กำหนดเป้าหมายและประเมินความเสี่ยง (๒) บูรณาการเข้ากับระบบที่มีอยู่ (๓) ยึดผู้ใช้เป็นศูนย์กลาง (๔) ยึดหลักฐานเชิงประจักษ์และข้อมูลเชิงวิเคราะห์ (๕) สอดคล้องกับยุคดิจิทัล และ (๖) ปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งได้นำเสนอเครื่องมือแบบจำลองความพร้อมของหน่วยงานกำกับดูแล (Regulator Maturity Model) ซึ่งสามารถนำมาใช้ประเมินและปรับปรุงขีดความสามารถของหน่วยงานผู้กำกับดูแลในการบังคับใช้กฎหมายได้ ผู้แทนจาก UK’s Office for Product Safety and Standards : OPSS นำเสนอว่า ปัจจุบัน OPSS กำลังศึกษาแนวทางกำกับดูแลปัญญาประดิษฐ์โดยไม่มีกัณฑ์กรรม และประยุกต์ใช้ปัญญาประดิษฐ์ในการทำงานของรัฐ เช่น การตรวจสอบตามความเสี่ยงและการจัดการเหตุการณ์ด้านความปลอดภัยของผลิตภัณฑ์ ผู้แทนจาก Indonesia’s Financial Services Authority หรือ OJK ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ส่งเสริมนวัตกรรมทางการเงินที่มั่นคง ได้กล่าวถึงการออก Omnibus Law ใน พ.ศ. ๒๕๖๖ เพื่อเปิดโอกาสในการสร้างนวัตกรรมในการกำกับดูแลเรื่องต่าง ๆ โดยมีกลไกสำคัญคือ regulatory sandboxes ซึ่งอนุญาตให้ทดสอบโมเดลธุรกิจทางการเงินใหม่ ๆ เช่น การใช้โทเคนได้นำานสูงสุดหนึ่งปี นอกจากนี้ OJK ยังได้จัดตั้งศูนย์นวัตกรรม โดยร่วมมือกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อค้นหาและสนับสนุนนวัตกรรม Fintech ที่น่าสนใจ และผู้แทนจาก Korea Institute of Public Administration (KIPA) ได้นำเสนอประสบการณ์ของเกาหลีใต้จากการใช้ regulatory sandboxes โดยมาตรการนี้ได้รับการสนับสนุนจากทั้งสองฝ่ายการเมือง โดยปัจจัยสำคัญที่ทำให้มาตรการ regulatory sandboxes สำเร็จนั้นคือการร่วมมือกันระหว่างหน่วยงาน และมีสำนักงานนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ประสานงานและระงับข้อพิพาทระหว่างหน่วยงาน

หัวข้อที่ ๔ : Taking Stock of GRP Initiatives around Southeast Asia

ในการเสวนาหัวข้อการสำรวจความคืบหน้าและพัฒนาการของการนำหลักการกฎระเบียบที่ดีไปใช้ในภูมิภาคอาเซียน ผู้แทนสำนักงานฯ ได้นำเสนอผลการสำรวจความคืบหน้าในส่วนของประเทศไทยภายหลังจากที่ได้ตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์

ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาแล้วเป็นเวลา ๕ ปี สรุปความได้ว่า จากการสำรวจความคิดเห็น และตรวจสอบคุณภาพของรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมาย รายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน พบว่า ประชาชนและหน่วยงานมีความตระหนักรู้และให้ความสนใจ หลักการระเบียบที่ดีมากยิ่งขึ้น โดยหน่วยงานเริ่มให้ความสนใจกับปัญหาที่เกิดจากการบังคับใช้กฎระเบียบ และมีการจัดทำข้อเสนอเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีส่วนที่ควรได้รับการปรับปรุงอีกมาก ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในฐานะหน่วยงานที่รับผิดชอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายฯ กำลังดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสำนักงานฯ ตั้งใจที่จะใช้เกณฑ์ที่เป็นสากลในการวัดผลการดำเนินการ ทั้งนี้ เพื่อที่สำนักงานฯ จะได้เห็นปัญหาและอุปสรรคของการใช้กฎหมายดังกล่าวอย่างตรงไปตรงมา และสามารถออกแบบมาตรการเพื่อแก้ปัญหาดังกล่าวได้ อันเป็นความมุ่งหมายของสำนักงานฯ ที่จะดำเนินการในเรื่องนี้ อย่างจริงจังและเป็นมืออาชีพ ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมงานจากหลายประเทศ โดยเฉพาะประเทศในกลุ่มอาเซียนได้แสดงความสนใจเกี่ยวกับแนวทางที่ประเทศไทยใช้ โดยมีการตั้งคำถามต่อเนื่องจากการบรรยายในหลายประเด็น เช่น สอบถามว่าประเทศไทยใช้แนวทางใดเพื่อจูงใจให้หน่วยงานต่าง ๆ นำเครื่องมือการจัดทำกฎระเบียบที่ดีมาใช้ ซึ่งผู้แทนฯ ได้ให้ข้อมูลว่า ประเทศไทยได้มีการกำหนดหลัก Better Regulation ไว้ในกฎหมายระดับรัฐธรรมนูญ รวมทั้งได้มีการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดของการดำเนินการในเรื่องนี้ให้มีความชัดเจน จึงทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ได้ นอกจากนี้ จากการสำรวจความคิดเห็นของหน่วยงาน พบว่าส่วนใหญ่ตระหนักถึงประโยชน์ของการปฏิบัติตามหลัก Better Regulation อีกด้วย ทั้งนี้ ผู้ร่วมเสวนาท่านอื่น ๆ ได้ร่วมนำเสนอข้อมูลและแลกเปลี่ยนมุมมอง ดังนี้ ผู้แทน Coordinating Ministry for Economic Affairs, Indonesia ได้นำเสนอความคืบหน้าและความท้าทายในการปฏิบัติตามหลักกฎระเบียบที่ดีของอินโดนีเซียว่า อินโดนีเซียได้นำหลักการดังกล่าวบรรจุไว้ในกฎหมายตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยกฎหมายนี้ประกอบด้วยหลักการทบทวนกฎหมาย การทบทวนโดยฝ่ายตุลาการ การมีส่วนร่วมตั้งแต่ระดับท้องถิ่น และการวางแผนนิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปด้านกฎระเบียบนั้นเป็นกระบวนการต่อเนื่อง มาตรการที่ใช้จึงเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ แต่ยังคงวัตถุประสงค์เดิมเพื่อสร้างการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและพัฒนาก้าวหน้าสังคม อย่างไรก็ตาม แม้ปัจจุบันอินโดนีเซียจะมีพัฒนาการในหลายตัวชี้วัด แต่ยังมีหลายเรื่องที่ยังเป็นปัญหาสมควรได้รับการพัฒนาและปรับปรุงต่อไป ผู้แทน Anti-Red Tape Authority ของฟิลิปปินส์ นำเสนอประสบการณ์ในการอำนวยความสะดวก



แก่กระบวนการขอใบอนุญาตของกลุ่มธุรกิจโครงสร้างพื้นฐาน โทรคมนาคม (โครงการ NEHEMIA) โดยหน่วยงานได้รับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและภาคเอกชนอย่างเข้มข้นทำให้แก้ปัญหาได้ตรงจุด ซึ่งภายหลังจากที่ได้ดำเนินการแล้ว สามารถลดระยะเวลาในการเตรียมเอกสารประกอบขออนุญาตและระยะเวลาพิจารณาอนุญาตลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ส่งผลให้โครงสร้างพื้นฐานโทรคมนาคมพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว จนสามารถปรับปรุงอันดับความเร็วอินเทอร์เน็ตโทรศัพท์มือถือจากเดิมอันดับที่ ๕๗ เป็น ๔๔ ของโลก และอันดับความเสถียรของสัญญาณอินเทอร์เน็ตที่เพิ่มขึ้นจากอันดับที่ ๒๓ เป็น ๑๘ ของโลก ผู้แทน Department for Promotion of Industry and Internal Trade, India กล่าวถึงความพยายามของอินเดียในการปรับปรุงโทษาอาญา ซึ่งเป็นกลไกสำคัญในการลดภาระการปฏิบัติตามกฎระเบียบและกระตุ้นการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยกฎหมาย Jan Vishwas พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ปรับปรุงโทษาอาญาในกฎหมาย จำนวน ๑๘๓ มาตรา จากกฎหมาย ๔๒ ฉบับ ส่งผลอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของอินเดียดีขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ปัจจุบันรัฐบาลกลางอินเดียมุ่งเน้นขยายแนวทางการปรับปรุงโทษาอาญานี้ไปสู่ระดับรัฐ โดยใช้แนวทางปฏิบัติที่ดี (Best practice) กระตุ้นและสนับสนุนให้รัฐต่าง ๆ ออกกฎหมายปรับปรุงโทษาอาญาของตนเอง

นอกจากนี้ ผู้แทนจาก Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA) ได้นำเสนอผลการดำเนินการในการส่งเสริมการนำ Good Regulatory Practices ไปใช้ในการออกแบบนโยบายเพื่อส่งเสริมการใช้รถยนต์ไฟฟ้าและการพัฒนาอุตสาหกรรมแบตเตอรี่ในภูมิภาคอาเซียน โดย ERIA ได้มีการจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการในหัวข้อนี้ในประเทศอินโดนีเซีย มาเลเซีย และกัมพูชา โดยพบว่าประเทศต่าง ๆ ยังมีการนำ Good Regulatory Practices ไปใช้ในระดับที่แตกต่างกัน เนื่องจากยังมีความแตกต่างในระบบกฎหมาย ความเข้าใจและระบบราชการ ERIA จึงเสนอให้ประเทศต่าง ๆ สร้างความเข้าใจเกี่ยวกับ Good Regulatory Practices กับผู้ที่ทำหน้าที่ออกแบบนโยบาย รวมทั้งจัดให้มีหน่วยงานที่มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักดังกล่าว (Oversight Body) และต้องให้มีการเปิดเผยรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายต่อสาธารณะเพื่อให้ร่วมกันตรวจสอบด้วย



● ส่วนสารสนเทศ

ในยุคที่ปัญญาประดิษฐ์ยังคงพัฒนาก้าวกระโดดอย่างรวดเร็ว ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่ออุตสาหกรรมต่าง ๆ ก็เริ่มชัดเจนมากขึ้นเรื่อย ๆ อุตสาหกรรมหนึ่งที่กำลังเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญคือการบริการลูกค้า ซึ่ง AI Agent พร้อมทั้งจะปฏิวัติวิถีทางธุรกิจเพื่อตอบโต้กับลูกค้า

Salesforce เป็นผู้ผู้นำในการนำเทคโนโลยี AI ที่ชื่อว่า Agentforce มาปรับใช้และจะมีบทบาทสำคัญในการปรับปรุงประสบการณ์ของลูกค้าและขับเคลื่อนการเติบโตของธุรกิจ โดยมีแนวทางการเติบโตและเพิ่มขีดความสามารถกับงานบริการ งานขาย การตลาดและการค้า เพื่อส่งเสริมความพึงพอใจสูงสุดของลูกค้า Agentforce ช่วยให้องค์กรสามารถขยายกำลังคนได้อย่างง่ายดายด้วยการคลิกไม่กี่ครั้ง เปรียบเสมือนเป็นเจ้าหน้าที่ AI ซึ่งสามารถวิเคราะห์ข้อมูล ตัดสินใจ และปฏิบัติงานต่าง ๆ เช่น ตอบคำถามของลูกค้า คัดกรองลูกค้าเป้าหมาย ปรับปรุงกลยุทธ์การตลาด ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น องค์กรสามารถสร้าง ปรับแต่ง และใช้งาน AI Agent เหล่านี้ได้อย่างง่ายดายในทุกอุตสาหกรรม

ในอดีต ระบบผู้ช่วยอัจฉริยะ หรือ Chat Bot ต้องรอคำสั่งจากมนุษย์ และมักประสบปัญหากับงานที่ซับซ้อนหรือมีหลายขั้นตอน แต่ Agentforce เป็นแพลตฟอร์มใหม่ที่ทำงานได้อย่างอัตโนมัติ โดยสามารถค้นหาข้อมูลที่ต้องการวางแผนการทำงานและดำเนินการตามแผนนั้นได้เองโดยไม่ต้องมีคนควบคุม แพลตฟอร์มนี้ทำงานคล้ายรถยนต์ไร้คนขับ โดยใช้ข้อมูลแบบเรียลไทม์ในการปรับการทำงาน

ให้เข้ากับสถานการณ์ และทำงานภายในขอบเขตที่องค์กรกำหนดไว้ เพื่อให้มั่นใจว่าการให้บริการลูกค้าจะมีประสิทธิภาพถูกต้อง และตรงประเด็นหากต้องการ Agentforce ก็ยังสามารถส่งต่อให้พนักงานรับช่วงต่อได้ โดยจะสรุปรายละเอียดการปฏิสัมพันธ์กับลูกค้า ข้อมูลของลูกค้า และข้อเสนอแนะสำหรับการดำเนินการต่อไป

บริษัทชั้นนำอย่าง OpenTable, Saks และ Wiley ได้ใช้ Agentforce ช่วยพัฒนาธุรกิจของพวกเขา ยกตัวอย่างเช่น Agentforce ช่วยให้ Wiley สามารถให้บริการลูกค้าด้วยระบบสนทนาอัตโนมัติที่ทันสมัย ระบบจะตอบคำถามโดยใช้ฐานความรู้ของ Wiley ที่อยู่ใน Salesforce จึงสามารถแก้ปัญหาการเข้าใช้บัญชีได้โดยอัตโนมัติ นอกจากนี้ยังช่วยจัดการปัญหาการลงทะเบียนและการชำระเงิน โดยแนะนำลูกค้าไปยังแหล่งข้อมูลที่ต้องการ ด้วยการมี Agentforce ช่วยจัดการกับคำถามที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ทำให้ Wiley สามารถแก้ปัญหาเคสได้เพิ่มขึ้นกว่า ๔๐% ซึ่งทำได้ดีกว่าเซพของเดิม และช่วยให้พนักงานมีเวลามากขึ้นในการจัดการกับเคสที่ซับซ้อนมากยิ่งขึ้น

เครือข่ายพาร์ทเนอร์ Agentforce ประกอบด้วยพาร์ทเนอร์ชั้นนำหลายราย อาทิ Amazon Web Services, Box, Certinia, Copado, Coupa, Google, Honeywell, IBM, Workday, Zoom และอีกมากมาย พาร์ทเนอร์เหล่านี้ได้พัฒนาตัวแทนอัจฉริยะ (Agent) และฟังก์ชันการทำงานของตัวเอง (Agent actions) มากกว่า ๒๐ รายการ ซึ่งจะมีให้



บริการผ่าน Salesforce AppExchange ลูกค้าสามารถนำฟังก์ชันเฉพาะด้านเหล่านี้มาใช้งานใน Agent Builder เพื่อปรับแต่ง Agent ที่มีให้ตามมาตรฐาน สร้าง Agent ใหม่ด้วยความสามารถเฉพาะตัว และนำ Agent ที่พัฒนาโดยพาร์ทเนอร์มาใช้งาน เพื่อวางแผนและดำเนินการแทนองค์กรต่าง ๆ ข้ามระบบและช่องทางต่าง ๆ แม้นอกเหนือจาก Salesforce ตัวอย่างเช่น บริษัท IBM วางแผนที่จะให้บริการ Agent ด้านการพัฒนาการขายเพื่อหาลูกค้ารายใหม่ ซึ่งรวมถึงการหาผู้สนใจจะซื้อสินค้า (Leads) จากภายนอกจากการประสานข้อมูลเชิงลึกระหว่างแอปพลิเคชันต่าง ๆ และแหล่งข้อมูลที่กำหนดปรับแต่งได้ด้วยตนเอง

นอกจากนี้ Agent ของ Workday จะให้บริการพนักงานที่ทันสมัยและใช้งานง่าย ลูกค้ายังสามารถใช้ Agent จากพาร์ทเนอร์ เช่น Google Workspace เพื่อสร้าง Google หรือสไลด์นำเสนอ หรือใช้ Box เพื่อค้นหาเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับบัญชีลูกค้าใหม่ หรือโอกาสทางธุรกิจได้อย่างชาญฉลาด การรวมระบบเหล่านี้เป็นก้าวต่อไปของเครือข่ายพาร์ทเนอร์ Salesforce Zero Copy ซึ่งทำให้พาร์ทเนอร์สามารถเชื่อมต่อข้อมูลกับ Data Cloud ได้อย่างราบรื่น

พาร์ทเนอร์ที่ติดตั้งระบบ Salesforce ก็มีบทบาทสำคัญในการเร่งการนำระบบไปใช้งานที่ซับซ้อน และช่วยให้ลูกค้าได้รับประโยชน์สูงสุดอย่างรวดเร็ว

Salesforce Agentforce ถือเป็นความก้าวหน้าครั้งสำคัญในเทคโนโลยี AI โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการบริการลูกค้า และระบบอัตโนมัติทางธุรกิจช่วยให้องค์กรต่าง ๆ สามารถออกแบบ ปรับแต่ง และใช้งานตัวแทน AI เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน เพิ่มผลผลิต และเสริมสร้างการโต้ตอบกับลูกค้า ด้วยศักยภาพเช่นความพร้อมใช้งานตลอดเวลา การประมวลผลภาษาธรรมชาติ และการบูรณาการอย่างราบรื่นกับเครื่องมือ Salesforce ที่มีอยู่ ธุรกิจต่าง ๆ สามารถกำหนดลำดับความสำคัญของงานที่ซับซ้อนมากขึ้นได้ ในขณะที่ AI ดูแลกระบวนการประจำขณะที่องค์กรต่าง ๆ ยอมรับความก้าวหน้าเหล่านี้ พวกเขาสามารถใช้ประโยชน์จากศักยภาพของ AI ได้ไม่เพียงเพื่อตอบสนองความคาดหวังของลูกค้าเท่านั้น แต่ยังเกินกว่านั้นอีกด้วย โดยเตรียมพร้อมสำหรับความสำเร็จในสภาพแวดล้อมดิจิทัลที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา



อ้างอิง

ผู้จัดทำ : นางสาวศิริรัตน์ เมืองรี นักวิชาการคอมพิวเตอร์ชำนาญการ
: นายวรรณกร อินท่า นักวิชาการคอมพิวเตอร์



● พงษ์พลัย วรณราช*

ความนำ

ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ปัญหาความขัดแย้งระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นสิ่งที่มักจะพบเห็นกันอยู่เสมอ โดยหากเป็นความขัดแย้งที่รุนแรงจนถึงขั้นที่ต้องใช้อาวุธหรือมีการประกาศสงครามย่อมก่อให้เกิดความเสียหายต่อมวลมนุษยชาติอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพราะการสู้รบหรือทำสงคราม ในแต่ละครั้ง ล้วนสูญเสียไปซึ่งชีวิตและทรัพย์สินเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังปฏิเสธไม่ได้ว่าความสูญเสียที่เกิดขึ้นมีได้จำกัดเฉพาะในส่วนของการกำลังพลที่อยู่ในกองทัพเท่านั้น แต่รวมไปถึงบุคคลอื่น ๆ ที่มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสู้รบนั้น ๆ ด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงมีความจำเป็นต้องสร้างกติการ่วมกันในทางระหว่างประเทศ เพื่อคุ้มครองบุคคลทั้งที่เป็นพลรบและพลเรือนภายใต้หลักมนุษยธรรม จนเกิดเป็น “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ” โดยสนธิสัญญาฉบับสำคัญที่สะท้อนหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศให้เกิดผลบังคับใช้อย่างเป็นทางการ คือ อนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) ที่มีประเทศสมาชิกให้สัตยาบันแล้วกว่า ๑๙๐ ประเทศ รวมถึงประเทศไทยก็ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญาดังกล่าวแล้วเช่นกันและได้ตรากฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญานี้ โดยยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

ข้อความคิดของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

คำว่า “มนุษยธรรม” เป็นถ้อยคำที่เรามักจะได้ยินหรือมีการกล่าวถึงอยู่เสมอ และทำให้เกิดการรับรู้ในสังคม

ว่าการมีมนุษยธรรมนั้นเป็นเรื่องที่ติงาม พึงส่งเสริมให้เกิดขึ้นในทุกสังคม และเป็นเป้าหมายที่ทุกประเทศควรยึดถือปฏิบัติที่ผ่านมาในสังคมนระหว่างประเทศได้มีความพยายามผลักดันและเรียกร้องให้ประเทศต่าง ๆ คำนึงถึงสิ่งที่เรียกว่า “มนุษยธรรม” โดยการสร้างกฎเกณฑ์หรือกติการ่วมกันเพื่อให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นทางการและมีขอบเขตการบังคับใช้ที่ชัดเจนจนกลายมาเป็น “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ” (International Humanitarian law – IHL) อันเป็นกฎหมายที่กำหนดสิทธิหน้าที่และความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายต่างๆ ในกรณีที่มีการขัดกันทางอาวุธหรือสงคราม โดยระบุถึงสิทธิและความคุ้มครองของผู้ได้รับผลกระทบจากสงคราม ไม่ว่าจะเป็นพลรบ พลเรือน ทหารที่ได้รับความบาดเจ็บและไม่สามารถสู้รบต่อได้ เอลด็ก และผู้ได้รับความคุ้มครองอื่น ๆ นอกจากนี้ IHL ยังระบุห้ามรูปแบบหรือมาตรการสู้รบบางอย่างเพื่อจำกัดผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายและความทรมานที่ไม่จำเป็น^๑ และโดยที่ IHL เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับเกี่ยวกับวิธีการทำสงครามและการปฏิบัติต่อพลรบและพลเรือนอย่างมีมนุษยธรรมในระหว่างการทำสงคราม จึงทำให้ถูกเรียกว่าเป็น Law of Armed Conflict หรือ Law of War โดย IHL นั้นตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานที่สำคัญ ๕ ประการ คือ (๑) หลักการแบ่งแยกพลรบกับพลเรือน (Principle of Distinction) (๒) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) (๓) หลักการเตือนภัยก่อนการโจมตี (Precaution) (๔) หลักความจำเป็นทางทหาร (Military Necessity) และ (๕) หลักมนุษยธรรม (Humanity)^๒

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

^๑ “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่างจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร”, <<https://blogs.icrc.org/th/2022/07/27/ihl-ihrl/>>, ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๗.

^๒ “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ”, <<https://treaties.mfa.go.th/th/content/>>, ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๗.

เปรียบเทียบกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ

หลายท่านอาจเข้าใจว่ากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (International Humanitarian Law – IHL) กับกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (International Human Rights Law – IHRL) ซึ่งมีพื้นฐานมาจากหลักสิทธิมนุษยชนนั้นเป็นเรื่องเดียวกัน แต่หากศึกษาในเชิงลึกของกฎหมายทั้งสองแขนงแล้วจะเห็นได้ถึงข้อแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญ เพราะแม้ว่ากฎหมายดังกล่าวเกิดมาจากวัตถุประสงค์หรือจุดหมายเดียวกัน คือ การรับรองคุณค่าของความเป็นมนุษย์ ทว่า IHRL นั้น ยังเป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นการคุ้มครอง เคารพ และรักษาสีที่มนุษย์ทุกคนพึงมี เช่น สิทธิในการแสดงความคิดเห็นหรือสิทธิในการนับถือศาสนา เพราะเป็นสิทธิที่ติดตัวมากับมนุษย์ทุกคนและเป็นกฎหมายที่มีผลในทุกบริบท ในขณะที่ IHL เป็นข้อกำหนดที่มีผลเฉพาะในบริบทของสถานการณ์ความขัดแย้ง เพื่อคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองพลเรือนที่ไม่มีส่วนกับการสู้รบ การคุ้มครองสถานพยาบาล ฯลฯ ทั้งนี้ การคุ้มครองตาม IHL ไม่สามารถลิดรอนได้ไม่ว่าในกรณีใด แต่หากเป็น IHRL อาจถูกระงับหรือลิดรอนสิทธิมนุษยชนได้ในบางกรณีถ้ารัฐมีความจำเป็นจะต้องทำเช่นนั้น โดยต้องได้สัดส่วน เหมาะสม ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่ขัดต่อหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งรวมถึง IHL ด้วย อย่างไรก็ตาม สิทธิมนุษยชนที่ไม่สามารถระงับหรือลิดรอนได้เลย เช่น สิทธิในชีวิต สิทธิในการไม่ถูกทรมานหรือกระทำการโหดร้าย หรือการลิดรอนความเป็นมนุษย์^๓

สำหรับมุมมองของผู้เขียนนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่าเรื่องใดควรอยู่ภายใต้บังคับของ IHL หรือ IHRL ต้องพิจารณาประกอบกันทั้งสถานการณ์ที่เป็นอยู่ ณ ขณะนั้นว่าเป็นช่วงที่มีการต่อสู้โดยใช้อาวุธหรือมีภาวะสงครามเกิดขึ้นหรือไม่ และต้องพิจารณาด้วยว่าสิทธิของบุคคลที่มุ่งจะคุ้มครองหรือให้การปกป้องนั้น เป็นสิทธิในเรื่องใด เพราะแม้อยู่ในช่วงที่มีสถานการณ์ต่อสู้โดยใช้อาวุธหรือเกิดสงครามขึ้น แต่หากสิทธิที่จะให้การคุ้มครองนั้นเป็นสิทธิมนุษยชนโดยแท้ที่ติดตัวมนุษย์ทุกคน กรณีนี้ต้องนำ IHRL มาใช้บังคับ

ในทางกลับกัน หากมีการต่อสู้แต่ไม่มีการใช้อาวุธหรือไม่อยู่ในภาวะสงครามในทางระหว่างประเทศ ย่อมไม่สามารถนำ IHL มาใช้ได้ แม้ว่าสิทธิที่จะคุ้มครองนั้นจะมีลักษณะเดียวกันก็ตาม เช่น การช่วยเหลือผู้ที่ได้รับบาดเจ็บหรือการปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้ดีขึ้น

อนุสัญญาเจนีวา

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (IHL) เป็นที่เรื่องสำคัญและจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกเพื่อให้เกิดผลบังคับใช้อย่างเป็นรูปธรรม จึงเป็นที่มาของการจัดทำอนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions) ซึ่งมีจุดเริ่มต้นมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๘๖๔ โดยรัฐบาลสวิตเซอร์แลนด์ ได้จัดการประชุมร่วมกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป ต่อมาได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ใหม่ ๆ เพื่อให้ครอบคลุมถึงสภาพความเป็นจริงของสงคราม และมีการแก้ไขปรับปรุงครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๙ ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สงบลงเป็นเวลา ๔ ปี ซึ่งสงครามครั้งดังกล่าวถือเป็นความเสียหายใหญ่หลวงของมนุษยชาติ เนื่องจากมีพลเรือนมากมายต้องกลายเป็นเป้าหมายของการโจมตีทางทหาร จึงส่งผลให้มีการแก้ไขอนุสัญญาเจนีวาเพื่อเพิ่มกฎการคุ้มครองพลเรือนเข้าไปด้วย^๔

อนุสัญญาเจนีวาเป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศที่มีหลักการสำคัญในการกำหนดกฎเกณฑ์เพื่อจำกัดวิธีการอันทารุณในการทำสงครามและการสู้รบ รวมทั้งยังจำกัดผลกระทบของความขัดแย้งทางอาวุธ และมุ่งคุ้มครองผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสู้รบ เช่น พลเรือน บุคลากรทางการแพทย์ และกลุ่มผู้ทำงานช่วยเหลือต่าง ๆ รวมถึงผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมการสู้รบได้อีกต่อไป เช่น ทหารที่บาดเจ็บหรือเจ็บป่วย ทหารเรืออับปาง และเชลยสงคราม เนื่องจากบุคคลเหล่านี้ควรได้รับการยกเว้นไม่ถูกกระทำการอันตรายและควรได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม นอกจากนี้ ยังระบุถึงมาตรการที่จะป้องกันหรือยุติการละเมิดกฎในรูปแบบต่าง ๆ โดยมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เข้มงวดเพื่อรับมือกับการละเมิดกฎอย่างร้ายแรง ซึ่งผู้ที่กระทำการละเมิดกฎอย่างร้ายแรงจะถูกจับกุม ดำเนินคดี หรือดำเนินการตามวิธีส่งผู้ร้ายข้ามแดน ไม่ว่าจะเป็นคนสัญชาติใดก็ตาม^๕

^๓ “กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศต่างจากกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างไร”, <<https://blogs.icrc.org/th/2022/07/27/ihl-ihr/>>, ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๗.

^๔ คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ, “สุสันต์วันเกิดอนุสัญญาเจนีวาปี 1949 อายุครบ 72 ปี”, <www.icrc.org>, ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๗ และ International Humanitarian Law, “Handbook for Parliamentarians No 25”, Inter-Parliamentary Union and the ICRC, 2016.

^๕ “geneva-conventions”, <<https://blogs.icrc.org/>>, ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๗.

อนุสัญญาเจนีวาได้รับการรับรองและมีการลงนามโดยประเทศต่าง ๆ เมื่อวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ (ปี ค.ศ. ๑๙๔๙) ณ เมืองเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และเริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๙๓ โดยแบ่งออกเป็นสนธิสัญญา ๔ ฉบับ และพิธีสารอีก ๓ ฉบับ แยกตามเนื้อหาของแต่ละเรื่อง ได้แก่

(๑) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพในสนามรบมีสภาพดีขึ้น ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field of 12 August 1949) ซึ่งมุ่งคุ้มครองทหารที่บาดเจ็บหรือเจ็บป่วยในการสงคราม และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้มีสภาพดีขึ้น โดยให้การรับรองว่าทหารที่ไม่สามารถทำการรบต่อไปจะต้องได้รับการดูแลอย่างมีมนุษยธรรม เข้าถึงการรักษาพยาบาล

(๒) อนุสัญญาเจนีวาเพื่อให้ผู้สังกัดในกองทัพขณะอยู่ในทะเลซึ่งบาดเจ็บ ป่วยไข้และเรือต้องอับปาง มีสภาพดีขึ้น ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ (Geneva Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea of 12 August 1949) ซึ่งมุ่งคุ้มครองทหารที่บาดเจ็บ เจ็บป่วย หรือเรืออับปางในภาวะสงครามทางน้ำ และปรับปรุงสภาพความเป็นอยู่ให้มีสภาพดีขึ้น โดยให้การรับรองว่าทหารที่ไม่สามารถทำการรบต่อไปจะต้องได้รับการดูแลอย่างมีมนุษยธรรม เข้าถึงการรักษาพยาบาล

(๓) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ (Geneva Convention Relative to the Treatment of Prisoners of War of 12 August 1949) ซึ่งมุ่งคุ้มครองเชลยสงคราม โดยบุคคลดังกล่าวต้องได้รับการดูแลอย่างมีมนุษยธรรม ไม่ถูกทรมาน สังหาร หรือถูกทารุณกรรมทางเพศ ต้องได้รับอาหาร น้ำ เสื้อผ้า รวมถึงยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย สามารถติดต่อกับครอบครัวได้ และต้องได้รับการปล่อยตัวโดยเร็วที่สุดหากความขัดแย้งสงบลงแล้ว

(๔) อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลพลเรือนในเวลาสงคราม ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ (Geneva Convention Relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War of 12 August 1949)



ซึ่งมุ่งคุ้มครองพลเรือน ซึ่งรวมถึงพลเรือนในดินแดนที่ถูกยึดครองด้วย โดยบุคคลดังกล่าวต้องได้รับการดูแลอย่างมีมนุษยธรรม ไม่ถูกทรมาน สังหาร หรือถูกทารุณกรรมทางเพศ ต้องเข้าถึงอาหารและยารักษาโรค รวมทั้งยังมีการกำหนดบทบาทหน้าที่ของคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ (International Committee of the Red Cross – ICRC) ในการเข้าเยี่ยมเพื่อให้ความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมกับพลเรือนที่เดือดร้อนหลังจากที่จัดทำอนุสัญญาเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวแล้ว ได้มีการจัดทำพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาอีก ๓ ฉบับ คือ (๑) พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันทางอาวุธระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๗ (พิธีสารฉบับที่ ๑) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗ (๒) พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้ประสบภัยจากการขัดกันทางอาวุธที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๗๗ (พิธีสารฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๘ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๗๗ และ (๓) พิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา และการยอมรับเครื่องหมายพิเศษอันเด่นชัดเพิ่มเติม (พิธีสารฉบับที่ ๓) ลงวันที่ ๘ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๕

การดำเนินการตามอนุสัญญาเจนีวา ผ่านกฎหมายภายในของไทย

หลังจากที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเจนีวาครบทั้ง ๔ ฉบับแล้ว (ประเทศไทยประกาศเข้าร่วมเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๗ (ค.ศ. ๑๙๕๔)) ประเทศไทยได้ออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าว ได้แก่

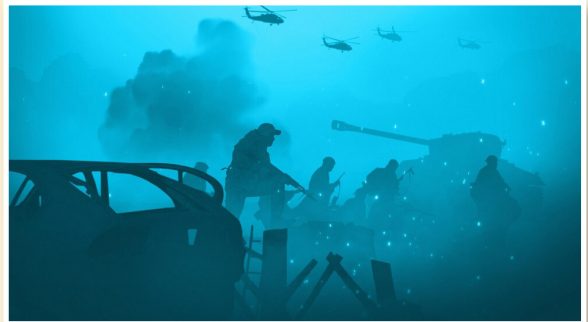
(๑) พระราชบัญญัติบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๔๙๘ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติต่อบุคคลที่อยู่ในสถานะเชลยศึก^๖ โดยแบ่งออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น

^๖ “เชลยศึก” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติบังคับการให้เป็นไปตามอนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๔๙๒ พ.ศ. ๒๔๙๘ หมายความว่า บุคคลที่ระบุไว้ในข้อ ๔ แห่งอนุสัญญา ซึ่งหมายถึง บุคคลประเภทหนึ่งประเภทใดตามที่กำหนดไว้ ซึ่งได้ตกอยู่ในอำนาจของฝ่ายศัตรู เช่น ผู้สังกัดในกองทัพของภาคีคู่พิพาท หรือหน่วยอาสาสมัครซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกองทัพ ผู้สังกัดในขบวนการต่อต้านที่จัดตั้งขึ้นโดยมีระเบียบซึ่งเป็นของภาคีคู่พิพาท และผู้ที่มีได้สังกัดกองทัพโดยตรงแต่มีส่วนรับผิดชอบต่อสวัสดิการของกองทัพและกองทัพได้ออกบัตรประจำตัวให้

(๑.๑) ส่วนที่ ๑ ความผิดที่เฉลยศึกกระทำ โดยกำหนดให้นำกฎหมาย ข้อบังคับ และคำสั่งที่ใช้ใน กองทหารไทยมาใช้บังคับกับเฉลยศึกด้วย และเมื่อเฉลยศึก กระทำความผิดอาจนาวีการทางศาลและทางวินัยในส่วนที่ เกี่ยวกับความผิดนั้นมาใช้แก่เฉลยศึกได้ (มาตรา ๖) โดย ให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคืออาญาเกี่ยวกับความผิด ที่เฉลยศึกกระทำ (มาตรา ๗) และห้ามมิให้ศาลพิพากษา ลงโทษเฉลยศึกโดยไม่ได้ให้โอกาสแก่เฉลยศึกในการต่อสู้ คดีหรือไม่ให้ได้รับความช่วยเหลือตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ ในอนุสัญญาฯ (มาตรา ๘) รวมทั้งกำหนดโทษทางวินัยที่ จะใช้กับเฉลยศึก (มาตรา ๙) และในกรณีที่มีคำพิพากษา ให้ประหารชีวิตเฉลยศึก ห้ามบังคับตามคำพิพากษา นั้นก่อนครบกำหนดเวลาไม่น้อยกว่าหกเดือนนับแต่วัน มีคำพิพากษา (มาตรา ๑๐)

(๑.๒) ส่วนที่ ๒ ความผิดที่กระทำต่อเฉลยศึก มีข้อสังเกตว่าบทบัญญัติในส่วนนี้มีได้บัญญัติรับรองสิทธิ ของเฉลยศึกไว้โดยตรง แต่เป็นการกำหนดบทลงโทษแก่ ผู้ที่กระทำการอันไม่สมควรต่อเฉลยศึก เช่น การนำเฉลยศึก ไปทดลองทางการแพทย์หรือทางวิทยาศาสตร์ อันไม่สมควรแก่เหตุในการรักษาพยาบาลเฉลยศึกนั้น (มาตรา ๑๒) การขู่ขู่ดูหมิ่น หรือทำให้เฉลยศึกได้รับความอับยศ (มาตรา ๑๓) การทรมาณร่างกายหรือจิตใจของเฉลยศึกเพื่อให้ได้มา ซึ่งข้อความใด ๆ จากเฉลยศึก (มาตรา ๑๔) การบังคับให้ เฉลยศึกเข้าประจำการในกองทหารของศัตรู (มาตรา ๑๕) และการทำให้เฉลยศึกไม่ได้รับการพิจารณาคดีโดย เทียงธรรม (มาตรา ๑๖)

(๑.๓) ส่วนที่ ๓ ความผิดที่กระทำในกรณีการสู้รบกัน ที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศ โดยหลักแล้ว อนุสัญญา เจนีวาฯ จะถูกนำมาใช้ต่อเมื่อมีการประกาศสงครามหรือ มีการสู้รบกันทางอาวุธที่มีลักษณะระหว่างประเทศ แต่ อนุสัญญาดังกล่าวมีข้อผูกพันบางประการที่กำหนดให้ รัฐภาคีต้องปฏิบัติแม้ว่าจะเป็นการพิพาทกันทางอาวุธที่มีได้ มีลักษณะระหว่างประเทศก็ตาม ในพระราชบัญญัตินี้จึง กำหนดให้ผู้กระทำการกับบุคคลตามที่ระบุไว้ในข้อ ๓^๗ แห่งอนุสัญญาฯ ในลักษณะเดียวกันกับที่กระทำต่อเฉลยศึก มีความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน (มาตรา ๑๘) และ กำหนดห้ามมิให้จับบุคคลไว้เป็นตัวประกันแม้ว่าจะเป็นการสู้รบกันที่ไม่มีลักษณะระหว่างประเทศก็ตาม (มาตรา ๑๙)



(๒) พระราชบัญญัติกาชาด พ.ศ. ๒๕๔๙

พระราชบัญญัติกาชาดฯ เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อ อนุวัติการตามอนุสัญญาเจนีวาฯ ๒ ฉบับ คือ (๑) อนุสัญญา เจนีวาฯ เพื่อให้ผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ในกองทัพบในสนามรบ มีสภาพดีขึ้น ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ และ (๒) อนุสัญญาเจนีวาฯ เพื่อให้ผู้สังกัดในกองทัพบขณะอยู่ในทะเล ซึ่งบาดเจ็บ ป่วยไข้และเรือต้องอับปาง มีสภาพดีขึ้น ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการ กำหนดคกฏเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับเครื่องหมายกาชาด โดย ให้เครื่องหมายกาชาดเป็นเครื่องหมายของบริการทาง การแพทย์ในกองทัพไทย และให้แสดงเครื่องหมายกาชาด ไว้บนธงผ้าพันแขน และบนเครื่องมือที่ใช้ในบริการทางการแพทย์ ตามที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทางทหารจะสั่ง (มาตรา ๕) ให้สภากาชาดไทยใช้เครื่องหมายกาชาดได้ในยามสงบศึก ตามกฎหมายว่าด้วยสภากาชาดไทย และให้สภากาชาดไทย อยู่ในความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เว้นแต่ในเรื่องธรรมาตุรกีจอันจะต้องดำเนินไปตามกฎ และข้อบังคับแห่งคณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ และสันนิบาตสภากาชาด (มาตรา ๖ และมาตรา ๘) ตลอดจน กำหนดให้การใช้เครื่องหมายกาชาดในยามสงบศึกจะกระทำ ได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตพิเศษจากสภากาชาดไทยตามเงื่อนไข

^๗ ข้อ ๓ ของอนุสัญญาเจนีวาฯ เกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเฉลยศึก ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ กำหนดให้บุคคลซึ่งมิได้เข้าร่วมในการสู้รบโดยตรง รวมทั้งผู้สังกัดในกองทัพบซึ่งได้ วางอาวุธแล้ว และผู้ซึ่งถูกกักกันจากการต่อสู้ เพราะป่วยไข้ บาดเจ็บ ถูกกักกุม หรือเพราะเหตุอื่น จะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรม รวมทั้งยังห้ามมิให้กระทำการ ต่าง ๆ แก่บุคคลดังกล่าว เช่น การประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย การทรมาน และการทรมาณ การจับไปเป็นตัวประกัน การทำลายเกียรติยศแห่งบุคคล และการตัดสิน ลงโทษโดยไม่มีคำพิพากษาของศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามระเบียบ รวมถึงได้กำหนดให้รัฐภาคีต้องรวบรวมและดูแลรักษาผู้บาดเจ็บและป่วยไข้ด้วย



ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขกำหนด (มาตรา ๗) นอกจากนี้ ยังได้กำหนดบทลงโทษในกรณีต่าง ๆ เช่น การใช้เครื่องหมายกาชาดหรือนามกาชาดโดยไม่มีสิทธิ (มาตรา ๙) การเลียนแบบเครื่องหมายกาชาดหรือนามกาชาดเพื่อหลอกลวงประชาชน (มาตรา ๑๐) การประทับเครื่องหมายกาชาดหรือนามกาชาดบนสินค้าเพื่อขาย (มาตรา ๑๑) และได้กำหนดให้นำบทลงโทษเหล่านี้มาใช้แก่เครื่องหมายซีกวงเดือนแดงบนพื้นสีขาว หรือสิงโตแดงและดวงอาทิตย์บนพื้นสีขาวและแก่นาม “ซีกวงเดือนแดง” หรือ “สิงโตแดงและดวงอาทิตย์” โดยอนุโลมด้วย (มาตรา ๑๒)

ข้อสรุปและข้อเสนอแนะ

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้ถูกสะท้อนออกมาเป็นรูปธรรมผ่านอนุสัญญาเจนีวาซึ่งเป็นสนธิสัญญาสำคัญที่มุ่งหมายให้ประเทศต่าง ๆ ปฏิบัติต่อบุคคลซึ่งมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการสู้รบหรือการทำสงครามโดยตรง รวมถึงผู้ที่ไม่สามารถเข้าร่วมการสู้รบได้อีกต่อไปให้อยู่ภายใต้หลักมนุษยธรรมและป้องกันมิให้เกิดการกระทำอันทารุณโหดร้ายภายใต้สถานการณ์ดังกล่าว โดยแม้ว่าประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาเจนีวาและได้ออกกฎหมายอนุวัติการตามอนุสัญญาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่กฎหมายเหล่านี้ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนานมาแล้วและยังไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาก่อน อีกทั้งเนื้อหาของกฎหมายอนุวัติการเป็นเพียงการนำหลักการบางส่วนที่ปรากฏอยู่ในอนุสัญญาเจนีวามากำหนดรับรองไว้เพื่อให้เป็นกฎหมายภายในของไทยเท่านั้น ส่งผลให้ยังมีเนื้อหาที่สำคัญอีกหลายประการ



ที่มีได้ถูกนำมากำหนดไว้ เช่น การจัดหาที่อยู่ อาหาร และเครื่องนุ่งห่มให้แก่พลเชลยศึก การดูแลสุขภาพและการรักษาพยาบาลพลเชลยศึก การใช้แรงงานพลเชลยศึก และการส่งตัวพลเชลยศึกกลับประเทศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า ประเด็นเหล่านี้ควรมีการนำมาพิจารณาในการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายอนุวัติการที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาเจนีวาทั้งหมด เพื่อที่จะมั่นใจได้ว่ากลไกการคุ้มครองมนุษยธรรมของไทยมีความเหมาะสม เพราะแม้ว่าที่ผ่านมาประเทศไทยจะมีใช้ประเทศที่มีการสู้รบหรือมีการทำสงครามระหว่างประเทศ ทำให้มีโอกาสที่จะใช้บังคับกฎหมายเหล่านี้ได้น้อยมาก แต่การปรับปรุงกฎหมายให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับอนุสัญญาเจนีวานั้นจะทำให้เกิดการพัฒนากฎหมาย อีกทั้งยังแสดงถึงความมุ่งมั่นของประเทศไทยที่ต้องการให้สิทธิมนุษยธรรมเกิดขึ้นในสังคมโลกอย่างแท้จริง



การถอนข้อสงวนข้อ ๒๒ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก: ก้าวสำคัญของไทยสู่การคุ้มครองสิทธิเด็กอย่างเท่าเทียม

● ศฤงคาร วิเชียรรัตน์*

เมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยมอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการถอนข้อสงวนดังกล่าวต่อองค์การสหประชาชาติต่อไป ถือเป็นพัฒนาการสำคัญของประเทศไทยในการขยายความคุ้มครองเด็กที่ล้าสมัยให้สอดคล้องกับหลักสากลมากขึ้น และยังเป็น การเพิ่มการยอมรับในเวทีระหว่างประเทศเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กที่ล้าสมัยของประเทศไทยอีกด้วย ตัวอย่างที่ชัดเจนคือ การออกแถลงการณ์ขององค์การยูนิเซฟ (UNICEF) แสดงความยินดีกับรัฐบาลไทยภายหลังคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ประเทศไทยถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก และแสดงให้เห็นถึงความมุ่งมั่นของรัฐบาลไทยต่อหลักสากลในการปกป้องคุ้มครองสิทธิของเด็กทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ^๑ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความคาดหวังขององค์การระหว่างประเทศต่อรัฐบาลไทยในการดำเนินการตามความตกลงระหว่างประเทศ แม้ว่าประเทศไทยจะมีการให้ความคุ้มครองเด็กที่ค่อนข้างครอบคลุมอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความชัดเจนมากขึ้น ประเทศไทยอาจจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายภายในให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับแนวทางการถอนข้อสงวนดังกล่าวด้วย โดยเพื่อเป็นการสร้างความรับรู้ให้กับผู้สนใจทั่วไป บทความนี้จะมุ่งหมายที่จะสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก พันธกรณี^๒

ประเทศไทยต้องปฏิบัติภายหลังการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ และพัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กของประเทศไทย ซึ่งผู้เขียนหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้สนใจศึกษาต่อไป

ความเป็นมาและสาระสำคัญของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก (The United Nations Convention on the Rights of the Child หรือ CRC) ถือเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศที่ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวาง ปัจจุบันมีประเทศที่ให้สัตยาบันแล้ว ๑๑๖ ประเทศ ถือเป็นสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่มีประเทศร่วมให้สัตยาบันมากที่สุดในโลก^๓

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมีจุดเริ่มต้นมาจากการคำนึงถึงหลักสำคัญ ๕ ประการ คือ สิทธิพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม โดยกำหนดเกี่ยวกับสวัสดิภาพ และการคุ้มครองสิทธิเด็กไว้ในปฏิญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๒๔ โดยสหภาพกองทุนช่วยเหลือเด็กระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นความพยายามครั้งแรกที่จะรวบรวมเงื่อนไขต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิเด็กไว้ภายใต้เอกสารฉบับเดียวกัน และได้รับการปรับปรุงเพิ่มเติมในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ ซึ่งเป็นพื้นฐานของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งสมัชชาใหญ่องค์การสหประชาชาติได้ลงมติรับรองเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๔ ต่อมาด้วยความคิด

* นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ กองกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (กันยายน ๒๕๖๗)

^๑ “แถลงการณ์เกี่ยวกับมติของรัฐบาลไทยในการถอนข้อสงวนมาตราที่ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก”, องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย, ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ (เข้าถึงได้ที่ <https://www.unicef.org/thailand/th/press-releases/แถลงการณ์เกี่ยวกับมติของรัฐบาลไทยในการถอนข้อสงวนมาตราที่-๒๒>)

^๒ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กคืออะไร ครบ ๓๐ ปีแล้ว ที่อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กถือกำเนิดขึ้น”, องค์การยูนิเซฟ ประเทศไทย, (เข้าถึงได้ที่ <https://www.unicef.org/thailand/th/what-is-crc>)

ที่จะพิทักษ์สิทธิเด็กซึ่งเป็นส่วนสำคัญของสิทธิมนุษยชนภายใต้ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนฯ ให้เป็นที่ยอมรับบนพื้นฐานของกฎหมายที่แน่นอน ประเทศโปแลนด์จึงได้เสนอให้มีอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กขึ้นก่อนปีเด็กสากล (ค.ศ. ๑๙๗๙) ซึ่งต่อมากองคกรสหประชาชาติ โดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติได้นำร่างอนุสัญญาที่ประเทศโปแลนด์นำเสนอมาพิจารณาทบทวนโดยผู้แทนจากประเทศสมาชิกของคณะกรรมการด้านสิทธิมนุษยชนกว่า ๔๓ ประเทศ ร่วมพิจารณาปรับปรุง และได้รับการรับรองในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในเดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ซึ่งเป็นโอกาสครบรอบปีที่ ๑๐ ของปีเด็กสากล^๓

อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กตั้งอยู่บนหลักการสำคัญคือ การไม่เลือกปฏิบัติและประโยชน์สูงสุดของเด็ก โดยอนุสัญญาดังกล่าวมี ๓ ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ ๑ หลักการและเนื้อหาเกี่ยวกับสิทธิต่าง ๆ ที่เด็กพึงได้รับ (Principle and Children's Rights) (ข้อที่ ๑ ถึงข้อที่ ๔๑)

ส่วนที่ ๒ หลักเกณฑ์และแบบพิธีซึ่งประเทศที่ให้สัตยาบันแก่อนุสัญญาต้องปฏิบัติตาม (Rules of Procedures and Implementation) (ข้อที่ ๔๒ ถึงข้อที่ ๔๕) และ

ส่วนที่ ๓ ข้อเกี่ยวข้องกักลไกของอนุสัญญา ซึ่งกำหนดวิธีการสอดส่องดูแลการปฏิบัติตามอนุสัญญา และกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการบังคับใช้ (Mechanism and Entry into Force) (ข้อที่ ๔๖ ถึงข้อที่ ๕๔)

โดยอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กกำหนดพันธกรณีให้ประเทศภาคีสมาชิกต้องคุ้มครองสิทธิเด็กแยกออกได้เป็น ๔ ประเภท^๔ ดังนี้

(๑) สิทธิในชีวิตและการอยู่รอด อนุสัญญา กำหนดให้รัฐภาคีต้องรับรองว่าเด็กทุกคนมีสิทธิติดตัวมาตั้งแต่กำเนิดที่จะมีชีวิตและต้องประกันอย่างเต็มที่เท่าที่จะทำได้ให้เด็กสามารถอยู่รอดปลอดภัยและมีการพัฒนาของเด็ก และเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการเลี้ยงดูไม่ว่าโดยบิดา มารดา ญาติพี่น้องหรือรัฐ เพื่อให้อยู่รอดและเจริญเติบโต มีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ดีเพียงพอ ซึ่งหากครอบครัวไม่สามารถจะดำเนินการได้ตามมาตรฐานขั้นต่ำ รัฐต้องเข้าไปให้ความช่วยเหลือ

(๒) สิทธิในการได้รับการปกป้องคุ้มครอง เด็กมีสิทธิที่จะได้รับการปกป้องคุ้มครองในทุกรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นการคุ้มครองจากการถูกทำร้ายทางร่างกาย ทางจิตใจและทางเพศ ซึ่งรวมถึงการล่วงละเมิดทางเพศหรือการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบต่างๆ จากเด็ก

(๓) สิทธิในการพัฒนา อนุสัญญา เน้นการเลี้ยงดูเด็กโดยบิดามารดาหรือในบางกรณีโดยรัฐ ซึ่งเด็กมีสิทธิที่จะมีมาตรฐานความเป็นอยู่ที่เพียงพอต่อการพัฒนาและพัฒนาการของเด็กทั้งทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา ศิลธรรม และทางสังคม อีกทั้งยังเน้นว่าเด็กมีสิทธิที่จะได้รับการศึกษา เพื่อให้เด็กได้พัฒนาบุคลิกภาพ ความสามารถพิเศษและความสามารถทางร่างกายและจิตใจของเด็กให้เต็มศักยภาพของเด็กแต่ละคน

(๔) สิทธิในการมีส่วนร่วม อนุสัญญา เน้นถึงสิทธิในการแสดงความคิดเห็นของเด็กโดยเสรีในทุกเรื่องที่มีผลกระทบต่อเด็ก รวมถึงอิสระในการแสวงหา ได้รับหรือส่งต่อข้อมูลและความคิดเห็นในทุกรูปแบบและในสื่อทุกประเภท เด็กมีสิทธิที่จะมีเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธิในการมีส่วนร่วมนี้หมายรวมถึงสิทธิของเด็กในการชุมนุม การสมาคมโดยสงบจะเห็นได้ว่าอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเป็นที่ยอมรับอย่างแพร่หลายจากนานาประเทศ เนื่องจากประเทศต่าง ๆ เล็งเห็นความสำคัญของการให้ความคุ้มครองเด็กซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญต่อสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรมของทุกประเทศ อย่างไรก็ตามที่ผ่านมาประเทศภาคีสมาชิกหลายประเทศยังคงมีข้อกังวลต่อการปฏิบัติตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในอนุสัญญา ทำให้ประเทศภาคีสมาชิกต่างมีการตั้งข้อสงวนไว้แตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละประเทศ ซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย

สาเหตุที่ประเทศไทยดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒

ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันและเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๕ และได้ตั้งข้อสงวนจำนวน ๓ ข้อ เพื่อยกเว้นหรือแก้ไขผลทางกฎหมายจากการใช้บางข้อบท ได้แก่ (๑) ข้อ ๗ ว่าด้วยสถานะบุคคล (๒) ข้อ ๒๒ ว่าด้วยสถานะ

^๓ “อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Convention on the Rights of the Child) และพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก (Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child) เรื่อง การขายเด็กการค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก (The Sale of Children, Child Prostitution, and Child Pornography) ความเกี่ยวพันของเด็กในความขัดแย้งกับด้วยอาวุธ (The Involvement of Children in Armed Conflict) กระบวนการติดต่อร้องเรียน (A Communications Procedure)”, สำนักงานส่งเสริมสวัสดิการและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ, กรุงเทพมหานคร, หน้า ๑๐-๑๑.

^๔ “สิทธิมนุษยชนของเด็ก”, แอมเนสตี้ อินเตอร์เนชั่นแนล ไทยแลนด์, (เข้าถึงได้ที่ <https://www.amnesty.or.th/our-work/childrights/>)

ของเด็กกำพร้าและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิง และ (ก) ข้อ ๒๙ ว่าด้วยการจัดการศึกษา ซึ่งต่อมาประเทศไทยได้ดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๙ ว่าด้วยการจัดการศึกษา เมื่อวันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๔๐ เนื่องจากประเทศไทยมีความหลากหลายและมีการจัดการศึกษาให้แก่ทุกคนโดยไม่เลือกปฏิบัติ และถอนข้อสงวน ข้อ ๗ ว่าด้วย สถานะบุคคล เมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ เนื่องจากประเทศไทยได้มีนโยบายและการดำเนินงานเพื่อประกันให้มีการปฏิบัติตามสิทธิขั้นพื้นฐานแก่เด็กทุกคนในประเทศไทย ทั้งในด้านกฎหมาย ด้านการศึกษาและด้านสุขภาพอนามัย เช่น การจดทะเบียนการเกิด การจัดการศึกษาและบริการด้านสุขภาพอนามัยแก่บุคคลที่ขาดหลักฐานทะเบียนราษฎร โดยยังคงเหลือข้อสงวน ข้อที่ ๒๒ ว่าด้วยสถานะของเด็กกำพร้าและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิง ซึ่งประเทศไทยถือเป็นประเทศสุดท้ายของภูมิภาคที่ยังคงตั้งข้อสงวนข้อนี้ โดยในการเสนอรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชน (Universal Periodic Review: UPR) คณะกรรมการสิทธิเด็กแห่งสหประชาชาติได้เสนอแนะให้ประเทศไทยพิจารณาถอนข้อสงวนข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก^๕ เพื่อให้ขอบเขตการดำเนินการตามอนุสัญญาครอบคลุมเด็กกำพร้าและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงที่อยู่ในประเทศไทย

พันธกรณีที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติภายหลังการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก ข้อ ๒๒ กำหนดไว้ว่า

“๑. รัฐภาคีจะดำเนินมาตรการที่เหมาะสมที่จะประกันว่า เด็กที่ร้องขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัย หรือที่ได้รับการพิจารณาเป็นผู้ลี้ภัยตามกฎหมายหรือกระบวนกรภายในหรือระหว่างประเทศที่ใช้บังคับ ไม่ว่าจะมิบิดามารดาของเด็กหรือบุคคลอื่น ติดตามมาด้วยหรือไม่ก็ตาม จะได้รับการคุ้มครองและความช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสม

ในการได้รับสิทธิที่มีอยู่ตามที่ระบุไว้ในอนุสัญญานี้และในตราสารระหว่างประเทศอื่น ๆ อันเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนหรือมนุษยธรรมซึ่งรัฐดังกล่าวเป็นภาคี

๒. เพื่อวัตถุประสงค์นี้ รัฐภาคีจะให้ความร่วมมือตามที่พิจารณาว่าเหมาะสมแก่ความพยายามใด ๆ ของทั้งองค์การสหประชาชาติ และองค์การระดับรัฐบาล หรือองค์การที่มีใช้ระดับรัฐบาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็ก เช่นว่า และในการติดตามหาบิดามารดาหรือสมาชิกอื่นของครอบครัวของเด็กผู้ลี้ภัย เพื่อให้ได้รับข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นสำหรับการกลับไปอยู่ร่วมกันใหม่เป็นครอบครัวของเด็ก ในกรณีที่ไม่สามารถค้นพบบิดามารดาหรือสมาชิกอื่น ๆ ของครอบครัวของเด็กนั้น จะได้รับการคุ้มครองเช่นเดียวกับเด็กที่ถูกพรากจากสภาพครอบครัวทั้งที่เป็นการถาวรหรือชั่วคราวไม่ว่าจะด้วยเหตุผลใด ดังเช่นที่ได้ระบุไว้ในอนุสัญญานี้”^๖

เมื่อพิจารณาความในข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็กจะเห็นได้ว่าเป็นการกำหนดให้รัฐภาคีดำเนินการที่เหมาะสมที่จะประกันว่าเด็กผู้ลี้ภัยจะได้รับการคุ้มครองและช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสม เนื่องจากข้อ ๒๒ ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “มาตรการที่เหมาะสม” และ “ผู้ลี้ภัย” ทำให้ประเทศไทยสามารถอ้างกฎหมายหรือกระบวนการภายในหรือระหว่างประเทศเพื่อกำหนดความหมายของคำว่า “มาตรการที่เหมาะสม” และ “ผู้ลี้ภัย” ได้ อีกทั้งความในข้อ ๒๒ ไม่ได้ทำให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะของผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่อย่างใด และไม่ได้ส่งผลให้ประเทศไทยต้องดำเนินการช่วยเหลือผู้ลี้ภัยโดยวิธีการอื่นใดซึ่งขัดต่อกรอบกฎหมายภายใน^๗ ซึ่งกรมกิจการเด็กและเยาวชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันให้คำนิยามคำว่า “เด็กกำพร้า” ตามข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก คือ “เด็กที่ได้รับการ

^๕ หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๐๓๐๔/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗ เรื่อง การถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก. หน้า ๓.

^๖ Article 22

1. States Parties shall take appropriate measures to ensure that a child who is seeking refugee status or who is considered a refugee in accordance with applicable international or domestic law and procedures shall, whether unaccompanied or accompanied by his or her parents or by any other person, receive appropriate protection and humanitarian assistance in the enjoyment of applicable rights set forth in the present Convention and in other international human rights or humanitarian instruments to which the said States are Parties.

2. For this purpose, States Parties shall provide, as they consider appropriate, co-operation in any efforts by the United Nations and other competent intergovernmental organizations or non-governmental organizations co-operating with the United Nations to protect and assist such a child and to trace the parents or other members of the family of any refugee child in order to obtain information necessary for reunification with his or her family. In cases where no parents or other members of the family can be found, the child shall be accorded the same protection as any other child permanently or temporarily deprived of his or her family environment for any reason, as set forth in the present Convention.

^๗ หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๐๓๐๔/๖๑๓๒ ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗

รับรองสิทธิตามข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก” ทั้งนี้มีคำจำกัดความ คือ “บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย อายุไม่ถึง ๑๘ ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแต่เด็กล้วนที่เข้ามาหรือพำนักอยู่ในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนา โดยมีเหตุอันจะเชื่อได้ว่า จะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร” ซึ่งประเด็นนี้ กระทรวงการต่างประเทศให้ความเห็นไว้ว่า การที่ประเทศไทยให้คำจำกัดความของเด็กที่ได้รับการรับรองสิทธิตามข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กคือ “บุคคลที่ไม่มีสัญชาติไทย อายุไม่ถึง ๑๘ ปี เว้นแต่จะบรรลุนิติภาวะก่อนหน้านั้นตามกฎหมายที่ใช้บังคับแต่เด็กล้วนที่เข้ามาหรือพำนักอยู่ในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนา โดยมีเหตุอันจะเชื่อได้ว่า จะได้รับอันตรายจากการถูกประหัตประหาร” ทำให้สามารถจำแนกเด็กที่แยกออกได้เป็นสองกลุ่ม ได้แก่

(๑) เด็กผู้หนีภัยการสู้รบจากเมียนมาในพื้นที่พุกผิงชั่วคราว ๙ แห่ง ซึ่งได้รับการคุ้มครองและอยู่ภายใต้การดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย และ (๒) เด็กผู้ลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พักพิงในเมือง ในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล ซึ่งได้รับคัดกรองเป็นบุคคลในความห่วงใยของสำนักงานข้าหลวงใหญ่ผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (United Nations High Commissioner for Refugees: UNHCR) และ/หรือได้เข้าสู่กระบวนการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการคัดกรองคนต่างด้าวที่เข้ามาในราชอาณาจักรและไม่สามารถเดินทางกลับประเทศอันเป็นภูมิลำเนาได้ พ.ศ. ๒๕๖๒^๘ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมุ่งคุ้มครองเด็กที่มีสถานะเป็นผู้ได้รับความคุ้มครองให้สามารถพำนักในประเทศไทยได้ชั่วคราว และเปิดโอกาสให้เด็กเข้าถึงสิทธิทางการศึกษาและบริการสาธารณสุข โดยไม่เลือกปฏิบัติต่อเชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความเห็นทางการเมือง หรือทางอื่นใด^๙

นอกจากนี้ ในการให้ความร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติ และองค์การระดับรัฐบาล หรือองค์การที่มีในระดับรัฐบาลอื่นที่มีอำนาจ ซึ่งร่วมมือกับองค์การสหประชาชาติในการคุ้มครองและช่วยเหลือเด็กผู้ลี้ภัย อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเปิดช่องให้ประเทศไทยสามารถพิจารณาให้ความร่วมมือได้ตามความเหมาะสมและไม่ได้

ผูกมัดให้ประเทศไทยต้องกำหนดกลไกหรือมาตรการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การช่วยเหลือองค์การต่าง ๆ ประกอบกับปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายหลายฉบับที่ให้การคุ้มครองเด็กที่อยู่อาศัยในประเทศไทยอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ อีกทั้งประเทศไทยยังมีกลไกรองรับการดำเนินการที่เหมาะสมตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กอีกหลายกลไก อาทิ การมีคณะทำงานเรื่องสิทธิเด็กซึ่งคอยสนับสนุนและติดตามการให้ความคุ้มครองเด็กของหน่วยงานต่าง ๆ การจัดตั้งสำนักงานศูนย์ดำเนินการเกี่ยวกับผู้อพยพซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดูแลเด็กในพื้นที่พุกผิงชั่วคราวสำหรับผู้หนีภัยการสู้รบจากประเทศเมียนมา และการจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการภายใต้สำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทำหน้าที่คัดกรองเด็กต่างด้าวและนำเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยความร่วมมือกับกรมกิจการเด็กและเยาวชน^{๑๐}

ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีความพร้อมทางด้านกฎหมายและกลไกในการให้ความคุ้มครองและช่วยเหลือทางมนุษยธรรมที่เหมาะสมแก่เด็กผู้ลี้ภัยตามพันธกรณีที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก อย่างไรก็ตาม กระบวนการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยยังคงมีความจำเป็นเพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ในการให้ความคุ้มครองเด็กผู้ลี้ภัยมีประสิทธิภาพมากขึ้น

พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็กหลายฉบับซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการสาธารณสุข การศึกษา รวมถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก ตั้งแต่กฎหมายระดับรัฐธรรมนูญซึ่งกำหนดให้รัฐต้องจัดบริการสาธารณสุขแก่บุคคลทุกคน^{๑๑} การดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บ

^๘ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๓๑๔ ง/ หน้า ๑/ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒

^๙ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๐๐๒/๖๐๗ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๗ เรื่อง ความเห็นต่อข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน กรณีการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก.

^{๑๐} แนวทางการดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก, กรมกิจการเด็กและเยาวชน, พฤศจิกายน ๒๕๖๖, หน้า ๔-๑๒.

^{๑๑} มาตรา ๘๗ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐ บุคคลผู้ยากไร้ย่อมมีสิทธิได้รับการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามบทกฎหมายบัญญัติ บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับการป้องกันและขจัดโรคติดต่ออันตรายจากรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ค่าใช้จ่าย^{๑๒} รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว^{๑๓} นอกจากนี้ ยังมีกฎหมาย ระดับพระราชบัญญัติ อีกหลายฉบับซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองเด็ก^{๑๔} เช่น พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกำหนดให้ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย^{๑๕} และพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนรับรองการเกิด การพัฒนา การยอมรับ การคุ้มครอง และโอกาสในการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง การเกิดหรือสถานะอื่นของเด็ก และเยาวชน บิดามารดา หรือผู้ปกครอง^{๑๖}

ในส่วนของพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็ก โดยกำหนดหลักการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม^{๑๗} ซึ่งสอดคล้องกับ

หลักการสำคัญที่ปรากฏในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ปัจจุบันกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์อยู่ในระหว่างกระบวนการเสนอให้ปรับปรุงใหม่ทั้งหมด โดยจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ซึ่งมีสาระสำคัญที่ถูกปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมากขึ้นหลายประการ^{๑๘} เช่น

- (๑) การปรับปรุงนิยามคำว่า “เด็ก” จาก “บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ แต่ไม่รวมถึงผู้ที่บรรลุนิติภาวะด้วยการสมรส” เป็น “บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์” เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- (๒) การเพิ่มนิยามคำว่า “ความรุนแรง”
- (๓) การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กในการมีชีวิตอยู่รอดและได้รับการคุ้มครองจากการใช้ความรุนแรงทุกรูปแบบ โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ รวมทั้งการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใดโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ
- (๔) การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของเด็กว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของเด็กในการกำหนดมาตรการหรือการกระทำที่มีผลกระทบต่อเด็ก
- (๕) การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ผู้ปกครองต้องให้การอุปการะเลี้ยงดู อบรมสั่งสอน และพัฒนาเด็กที่อยู่ในความปกครองดูแลตามสมควรแก่ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรมแห่งท้องถิ่น และต้องปกป้องคุ้มครองเด็กมิให้ตกอยู่ในภาวะอันน่าจะเป็นอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ และพัฒนาการของเด็ก
- (๖) การเพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินการ

^{๑๒} มาตรา ๕๔ รัฐต้องดำเนินการให้เด็กทุกคนได้รับการศึกษาเป็นเวลาสิบสองปี ตั้งแต่ก่อนวัยเรียนจนจบการศึกษาภาคบังคับอย่างมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย รัฐต้องดำเนินการให้เด็กเล็กได้รับการดูแลและพัฒนาจนเข้ารับการศึกษาตามวรรคหนึ่ง เพื่อพัฒนาร่างกาย จิตใจ วินัย อารมณ์ สังคม และสติปัญญาให้สมกับวัย โดยส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วย

๓๑๓

^{๑๓} มาตรา ๗๑ รัฐพึงเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวอันเป็นองค์ประกอบพื้นฐานที่สำคัญของสังคม จัดให้ประชาชนที่มีอยู่อาศัยอย่างเหมาะสม ส่งเสริมและพัฒนาการสร้างเสริมสุขภาพเพื่อให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและมีจิตใจเข้มแข็ง รวมตลอดทั้งส่งเสริมและพัฒนาการศึกษาให้ไปสู่ความเป็นเลิศและเกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน รัฐพึงส่งเสริมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ให้เป็นพลเมืองที่ดี มีคุณภาพและความสามารถสูงซึ่งรัฐพึงให้ความช่วยเหลือเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ยากไร้ และผู้ด้อยโอกาสให้สามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ และคุ้มครองป้องกันมิให้บุคคลดังกล่าวถูกใช้ความรุนแรงหรือปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม รวมตลอดทั้งให้การบำบัด ฟื้นฟูและเยียวยาผู้ถูกกระทำการดังกล่าว

๓๑๔

^{๑๔} แนวทางทรงดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก, กรมกิจการเด็กและเยาวชน, พศศจิกายน ๒๕๖๖, หน้า ๗-๑๒.

^{๑๕} มาตรา ๑๐ การจัดการศึกษา ต้องจัดให้บุคคลมีสิทธิและโอกาสเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐต้องจัดให้อย่างทั่วถึงและมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาสำหรับบุคคลซึ่งมีความบกพร่องทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา อารมณ์ สังคม การสื่อสารและการเรียนรู้ หรือมีร่างกายพิการ หรือทุพพลภาพหรือบุคคลซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้หรือไม่มีผู้ดูแลหรือด้อยโอกาส ต้องจัดให้บุคคลดังกล่าวมีสิทธิและโอกาสได้รับการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นพิเศษ

๓๑๖

^{๑๖} มาตรา ๗ ให้เด็กและเยาวชนทุกคนมีสิทธิได้รับการจดทะเบียนรับรองการเกิด การพัฒนา การยอมรับ การคุ้มครองและโอกาสในการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องอย่างเท่าเทียม โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนาและวัฒนธรรม การศึกษาอบรม ความคิดเห็นทางการเมือง การเกิดหรือสถานะอื่นของเด็กและเยาวชน บิดามารดา หรือผู้ปกครอง

^{๑๗} มาตรา ๒๒ การปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญและไม่ให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมการกระทำใดเป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก หรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อเด็กหรือไม่ ให้พิจารณาตามแนวทางที่กำหนดในกฎกระทรวง

^{๑๘} หนังสือกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ที่ พม ๐๓๐๘/๑๒๓๙ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ.

ต่อเด็กที่ไม่มีสัญชาติไทยจากพัฒนาการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็กหลายฉบับซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการสาธารณสุข การศึกษา รวมถึงการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็ก และมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กเพื่อให้มีความสอดคล้องกับอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมากขึ้นโดยตลอด อย่างไรก็ตาม อาจมีความท้าทายบางประการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องพิจารณา

ประเด็นท้าทายภายหลังการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒

แม้ว่าการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ จะเป็นการแสดงจุดยืนของประเทศไทยในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิเด็กให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล แต่ยังมีประเด็นท้าทายหลายประการ^{๑๙} ที่ควรพิจารณาเพื่อเตรียมการรองรับการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ และปรับปรุงมาตรการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(๑) การสร้างทัศนคติที่ดีและความเข้าใจเกี่ยวกับการให้ความคุ้มครองสิทธิเด็กของผู้ปฏิบัติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรมีการส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ดีในการให้ความคุ้มครองเด็ก

(๒) การปรับปรุงกรอบกฎหมายและนโยบายเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็กบรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมากยิ่งขึ้น เนื่องจากขอบเขตของกฎหมายและนโยบายในการคุ้มครองเด็กล้าสมัยตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กยังขาดความชัดเจน โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการเบิกจ่ายงบประมาณของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่ออุดหนุนการดำเนินงานคุ้มครองสิทธิเด็ก และการให้สิทธิตามกฎหมายกับครอบครัวของเด็ก

(๓) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลของเด็กที่ได้รับการรับรองสิทธิตามข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ซึ่งเป็นส่วนสำคัญสำหรับการบริหารจัดการในภาพรวมและการจัดทำประวัติเพื่อติดตามข้อมูลต่าง ๆ เนื่องจากปัจจุบันฐานข้อมูลของเด็กเหล่านี้ยังกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ การนำข้อมูลทั้งหมดมาเชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลเดียวกันจึงอาจช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้ความคุ้มครองเด็กมากขึ้น

(๔) การดำเนินงานในทางปฏิบัติเพื่อให้เด็กลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พึ่งพิงเข้าถึงสิทธิต่างๆ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล และการคุ้มครองสวัสดิภาพอย่างทั่วถึง และเท่าเทียมยังคงเป็นความท้าทาย เนื่องจากอาจมีอุปสรรค

ด้านภาษา วัฒนธรรม และข้อจำกัดด้านทรัพยากร นอกจากนี้ การดำเนินงานในทางปฏิบัติยังต้องอาศัยความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ หากไม่มีการดำเนินงานที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพ อาจทำให้เด็กลี้ภัยและเด็กผู้แสวงหาที่พึ่งพิงไม่สามารถเข้าถึงสิทธิขั้นพื้นฐานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและอนาคตของเด็กกลุ่มนี้

ประเด็นปัญหาที่ท้าทายเหล่านี้แสดงให้เห็นว่าการถอนข้อสงวนข้อ ๒๒ เป็นก้าวสำคัญในการยกระดับการคุ้มครองสิทธิเด็กในประเทศไทย การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศให้เป็นจริงในทางปฏิบัติยังคงต้องอาศัยความพยายามอย่างต่อเนื่องจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เด็กทุกคนในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองและได้รับสิทธิที่พึงมีอย่างเท่าเทียมกัน

บทสรุป

การถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กถือเป็นก้าวสำคัญของไทยในการแสดงจุดยืนที่จะยกระดับการคุ้มครองสิทธิเด็กให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล สะท้อนให้เห็นจากการที่องค์การระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องแสดงความชื่นชมต่อการดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของรัฐบาลไทย โดยเมื่อพิจารณาเนื้อหาของข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก ประเทศไทยสามารถอ้างกฎหมายหรือกระบวนภายในหรือระหว่างประเทศเพื่อกำหนดความหมายของคำว่า “มาตรการที่เหมาะสม” และ “ผู้ลี้ภัย” ได้ อีกทั้งความในข้อ ๒๒ ไม่ได้ทำให้ประเทศไทยมีข้อผูกพันที่จะต้องเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยสถานะภาพผู้ลี้ภัย ค.ศ. ๑๙๕๑ แต่อย่างใด และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายและกลไกที่เกี่ยวข้องกับการให้ความคุ้มครองเด็กรองรับอยู่แล้ว แต่การปรับปรุงกฎหมายภายในประเทศยังเป็นสิ่งจำเป็น เพื่อให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ เกิดประสิทธิภาพมากขึ้นและเพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเด็กบรรลุวัตถุประสงค์ตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กมากยิ่งขึ้น แม้จะมีความท้าทายหลายประการ อย่างไรก็ตาม การถอนข้อสงวนข้อ ๒๒ ถือเป็นก้าวสำคัญของไทยในการพัฒนาการคุ้มครองสิทธิเด็ก และเพื่อให้บรรลุเป้าหมายนี้จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาสังคม และองค์กรระหว่างประเทศ เพื่อให้เด็กทุกคนในประเทศไทยได้รับการคุ้มครองและสิทธิอย่างเท่าเทียมกัน

^{๑๙} แนวทางการดำเนินการถอนข้อสงวน ข้อ ๒๒ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสิทธิเด็ก, กรมกิจการเด็กและเยาวชน, พฤศจิกายน ๒๕๖๖, หน้า ๑๖-๑๘.



นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการฝึกอบรมเชิงปฏิบัติการการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตเพื่อการปฏิบัติงานอย่างโปร่งใส เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โครงการดังกล่าวมีการบรรยายและแบ่งกลุ่มทำกิจกรรมเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการและวิธีการของการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริต ตลอดจนสามารถนำหลักการและวิธีการของการบริหารจัดการความเสี่ยงการทุจริตไปประยุกต์ใช้กับการปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมี พันเอกหญิง ดร.ธมนพัทธ์ สิมากร นายทหารปฏิบัติการ ประจำสำนักงานวิจัยและพัฒนาการทางทหาร กองทัพบก และคณะ เป็นวิทยากร ผู้เข้าร่วมการฝึกอบรมฯ ประกอบด้วย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทั้งจากสายงานนักกฎหมายกฤษฎีกา และสายงานอำนวยการ



นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเพื่อขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ เมื่อวันที่จันทร์ ที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องอมรินทร์ ชั้น ๓ โรงแรม เอส ดี อเวนิว การสัมมนาในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อร่วมกันจัดทำแผนขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ และเร่งรัดผลักดันและติดตามผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายของหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยมีการบรรยาย เรื่อง บทบาทของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อการบรรลุเป้าหมายตามแผนแม่บทที่ ๒๒ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม การให้บริการข้อมูลกฎหมายของสำนักงานฯ แนวทางการขับเคลื่อนแผนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และบทบาทของหน่วยงานของรัฐในการขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ รวมทั้งมีการเสวนาแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการจัดทำแผนขับเคลื่อนการทบทวน แก้ไข ปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๘ ผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯ ประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวก ในการพิจารณาอนุญาต และการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ให้หน่วยงานของรัฐบูรณาการการทำงานเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์และความพึงพอใจของประชาชน โดยให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานกลาง หากไม่สามารถบูรณาการหรือร่วมกันแก้ไขปัญหาได้ ให้สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอคณะรัฐมนตรีวินิจฉัย
๒. ให้หน่วยงานของรัฐตอบคำถาม ให้ข้อมูล หรือแจ้งผลการดำเนินการที่อยู่ในหน้าที่ของตนให้ประชาชนผู้ร้องขอทราบ ภายใน ๑๕ วัน
๓. การออกกฎใด ๆ ให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว และสร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด
๔. ไม่ให้เรียกเอกสารหรือสำเนาที่หน่วยงานนั้นเป็นผู้ออกหรือมีอยู่ในครอบครองจากประชาชน และไม่ให้เรียกสำเนาเอกสารมากกว่า ๑ ชุด ยกเว้นกรณีที่มีเหตุจำเป็น
๕. การปฏิบัติตามระเบียบให้ยึดถือคู่มือสำหรับประชาชนที่เผยแพร่อยู่ในวันที่ประชาชนยื่นคำขอหรือดำเนินการตามคู่มือนั้นเป็นหลัก
๖. ให้มีศูนย์บริการร่วมเพื่อให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนในที่เดียวกัน โดยศูนย์ดังกล่าวจะให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้
๗. การยื่นคำขออนุญาตและการอนุญาต
 - ๗.๑ กรณีกำหนดให้ประชาชนต้องขออนุญาต ต้องจัดทำคู่มือประชาชนสำหรับเรื่องนั้น ภายใน ๖๐ วัน ซึ่งประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการ ขั้นตอนและระยะเวลาพิจารณาเอกสารหรือหลักฐานที่ต้องยื่น แนวทางการใช้ดุลพินิจ และสามารถดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์
 - ๗.๒ หากประชาชนยื่นเอกสารด้วยตนเองต้องตรวจสอบทันที ถ้ายื่นทางอิเล็กทรอนิกส์ต้องตรวจสอบภายใน ๑ วันทำการ ถ้าตรวจสอบแล้วเอกสารครบถ้วน จะเรียกเอกสารเพิ่มเติมภายหลังไม่ได้ เจ้าหน้าที่จะปฏิเสธการดำเนินการโดยอ้างว่าเอกสารไม่ครบถ้วนไม่ได้
 - ๗.๓ กรณีเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก หรือเหตุจำเป็นอื่น ให้กำหนดข้อยกเว้นได้ โดยออกเป็นกฎกระทรวง
 - ๗.๔ ผู้อนุญาตต้องพิจารณาการขอไปแล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือประชาชน และแจ้งให้ผู้ยื่นทราบภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่พิจารณาเสร็จ ถ้าล่าช้าต้องแจ้งสาเหตุให้ผู้ยื่นและสำนักงาน ก.พ.ร. ทราบทุก ๑๕ วัน ยกเว้นล่าช้าเพราะเหตุสุดวิสัย
 - ๗.๕ ผู้รับอนุญาตสามารถชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตได้ทุกกรณี ยกเว้นกิจการที่มีความเสี่ยงสูงหรือมีเหตุผลความจำเป็นพิเศษอื่น
 - ๗.๖ กรณีไม่มีค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาต เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ผู้ขอดำเนินการไปได้ตลอดจนกว่าจะมีคำสั่งไม่ต่ออายุใบอนุญาต ยกเว้นกิจการที่ต้องขออนุญาตเป็นรายครั้ง
 - ๗.๗ อาจตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีใบอนุญาตหลักและใบอนุญาตรองของกิจการนั้นก็ได้ โดยผลทางกฎหมาย คือ ผู้ได้รับใบอนุญาตหลักของกิจการใดให้ถือว่าได้รับใบอนุญาตรองของกิจการนั้นด้วย โดยไม่ต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตรองใหม่อีก
๘. กำหนดให้คณะรัฐมนตรี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องออกกฎระเบียบวิธีการปฏิบัติราชการเพิ่มเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้
๙. ให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์รับคำขอกกลาง และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ เพื่อรับคำขอและเอกสารหลักฐานที่ประชาชนยื่นทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก ในช่วงแรกสามารถรับคำขอเป็นเอกสารได้ด้วย ศูนย์ดังกล่าวจะดำเนินการโดยเอกเทศก็ได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับของหน่วยงานของรัฐที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

๑. เพิ่มประสิทธิภาพและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการยิ่งขึ้น
๒. ลดขั้นตอนการอนุญาตที่ไม่จำเป็น กำหนดเวลาดำเนินการในแต่ละขั้นตอนที่ชัดเจน นำเทคโนโลยี ที่ทันสมัยมาใช้ในการให้บริการของภาครัฐ และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ในการอนุมัติ อนุญาตให้มีเท่าที่จำเป็น
๓. ลดภาระและต้นทุนในการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของประชาชน และลดการทุจริตในวงราชการ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ