

OCS

กฤษฎีกาสาร
ปีที่ 21 ฉบับที่ 2
 ธันวาคม 2568 - มกราคม 2569

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

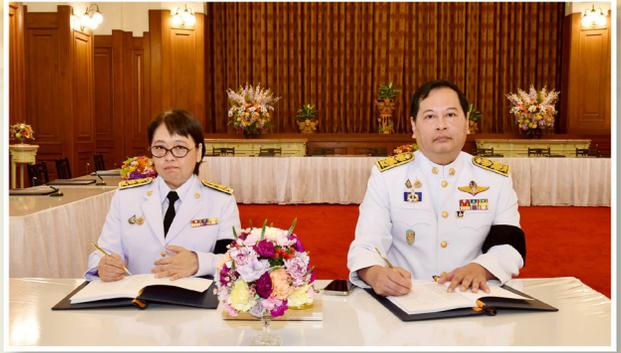


www.ocs.go.th

- 04 สิทธิของนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการในการขอรับเงินคืนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
- 15 การออกกฎหรือคำเป็นการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- 23 สรุปผลการเข้าร่วมประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ 10 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย
- 30 กฎหมายแห่งเงินทางการค้ากับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ : กรณีศึกษาของประเทศไทย



ประมวลภาพกิจกรรม



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ถวายแจกก้นดอกไม้ หน้าพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินี และร่วมลงนามถวายพระพรชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช 2569 เมื่อวันที่ 1 มกราคม 2569 ณ ศาลาสหทัยสมาคม พระบรมมหาราชวัง



นางสาวนุชนาท เกษมพิบูลย์ไชย รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าร่วมพิธีเจริญพระพุทธมนต์และทำบุญตักบาตร ถวายพระราชกุศล เนื่องในวันคล้ายวันพระบรมราชสมภพพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร วันชาติ และวันพ่อแห่งชาติ 5 ธันวาคม 2568 ณ ท้องสนามหลวง และพร้อมด้วยคณะข้าราชการของสำนักงานฯ เข้าร่วมพิธีวางพานพุ่มถวายบังคมพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2568 ณ อุทยานเฉลิมพระเกียรติ รัชกาลที่ 9 เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร



นางสาวอรังลักษณ์ ลาพินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการฝึกอบรม การบริหารจัดการ ความเสี่ยงการทุจริตเพื่อป้องกันการทุจริตในการปฏิบัติงาน เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2568 ณ โรงแรม Siam@Siam Design Hotel Bangkok กรุงเทพฯ

ความเห็นทางกฎหมาย

- 2 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา การมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมกรรมการสภาสถาบันของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (2) และประธานคณะกรรมการธิการซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541
- 4 สิทธิของนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการในการขอรับเงินคืนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ
- 6 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองกรณีที่มีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก
- 10 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย กองกฎหมายกระบวนกฤษฎีธรรมขอเสนอความเห็นทางกฎหมาย ซึ่งกรุงเทพมหานครขอหารือในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัย
- 13 การออกกฎหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- 15 การออกกฎหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

บทความทางกฎหมาย

- 16 แนวทาง OECD สำหรับการลงทุนด้านดิจิทัลของรัฐ (OECD Digital Government Investments Framework) : กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย (Australia's IOF)
- 20 วิวัฒนาการในการทำงานตรวจร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายของ The Council of State ประเทศไทย : มองจากกรอบอำนาจหน้าที่และเทคโนโลยีการประชุม

สรุปพิเศษ

- 23 การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ 10 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย

เรื่องน่ารู้

- 26 จาก Pain Point สู่ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป : ความหวังของธุรกิจและผู้สร้างนวัตกรรมไทย

บทความกฎหมายต่างประเทศ

- 30 กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ : กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์

ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน

ปกหลัง ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ประจำเดือนธันวาคม 2568

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
 นายนพดล เกร็ดฤกษ์ นายณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์
 นางสาวชนนิต เกษมพิบูลย์ไชย นางชินสุมน นิวาทพงษ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรณาธิการ

นายจินตพันธ์ ทั้งสุบุตร

กองบรรณาธิการ

นางสุริศา ไชว์พันธุ์ นางสาวปราณี ดิระสมบุญศิริ
 นางชนนันท ศรีทองสุข ศรีพันธ์ นางสาวมาพร นิลประพันธ์
 นางกาญจนาภรณ์ เลิศลอย นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์
 นายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ นายนพดล เปลินเสรี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางเกลินี แสงสุวรรณ นางกมลทิพย์ ดันชรากรณ์
 นายอชิระวิชญ์ พฤทธิ์ธีรภาส นางสาวศิริรัตน์ เมื่องริ

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์
 สำนักงานเลขาธิการ
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
 เลขที่ 1 ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
 โทรศัพท์ 0 222 0206-9 ต่อ 1396, 1304 อีเมล saraban@ocs.go.th

กฤษฎีกาสาร ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนธันวาคม 2568 - มกราคม 2569 มาพบกับท่านผู้อ่านพร้อมกับการส่งท้ายปีเก่า ต้อนรับปีใหม่ ทีมบรรณาธิการขอให้ทุกท่านมีความสุขในปีใหม่ 2569 นี้ กฤษฎีกาสารได้พัฒนารูปแบบที่มีความทันสมัย เนื้อหาสาระที่น่าสนใจ และผู้อ่านสามารถเข้าถึงได้มากขึ้นในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ พร้อมกับไฮเปอร์ลิงก์หรือ QR - Code โดยคอลัมน์ต่าง ๆ ที่มาพบกับทุกท่านในฉบับนี้ประกอบด้วย

ความเห็นทางกฎหมาย นำเสนอการให้ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา จากข้อหารือของหน่วยงานต่าง ๆ ที่น่าสนใจ และมีความเกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งเหมาะสมแก่การใช้เป็นกรณีศึกษารวมทั้งการศึกษาหาความรู้ ประกอบด้วย ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

บทความทางกฎหมาย นำเสนอ 2 เรื่องที่น่าสนใจ ได้แก่ “วิวัฒนาการในการทำงานตรวจร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายของ The Council of State ประเทศไทย : มองจากกรอบอำนาจหน้าที่และเทคโนโลยีการประชุม” ซึ่งปัจจุบันสำนักงานได้มีการดำเนินการกิจโดยนำเทคโนโลยีมาใช้กับการปฏิบัติงานของสำนักงาน เพื่อให้การทำงานเกิดประสิทธิภาพสูงสุด และบทความเรื่อง “แนวทาง OECD สำหรับการลงทุนด้านดิจิทัลของรัฐ (OECD Digital Government Investments Framework) : กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย (Australia's IOF)” แนวทางและกรณีศึกษาที่สำคัญ ซึ่งได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางและข้อเสนอแนะของ OECD ด้านการลงทุนดิจิทัลของรัฐ และปัจจุบันสำนักงานได้มีความร่วมมือกับ OECD ในการศึกษาและดำเนินการเพื่อพัฒนากฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้วย

สรุปพิเศษ นำเสนอหัวข้อ ประเด็นที่น่าสนใจจากการประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ 10 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย โดยมีประเด็นถกถามตอบ การสรุปเนื้อหา พร้อมภาพประกอบ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ติดตามได้อย่างละเอียด

เรื่องน่ารู้ พบกับ เรื่อง “จาก Pain Point สู่ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป : ความหวังของธุรกิจและผู้สร้างนวัตกรรมไทย” นำเสนอประเด็นในการศึกษาก่อนนำมาซึ่งการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสตาร์ทอัป ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของประเทศไทยในยุคปัจจุบัน ทั้งในด้านการดำเนินการทางธุรกิจ การสร้างแบรนด์ รวมถึงในด้านกฎหมายที่ต้องมีการพัฒนาให้ทันสมัย

บทความกฎหมายต่างประเทศ นำท่านผู้อ่านไปพบกับ “กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ : กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์” โดยเป็นการสรุปเนื้อหาที่น่าสนใจ และผู้อ่านที่สนใจสามารถอ่านเนื้อหาฉบับเต็มผ่านทาง QR - Code ท้ายบทความนี้

กฤษฎีกาสาร พร้อมกลับมาพบกับท่านผู้อ่านอีกครั้งในฉบับต่อไป ฉบับที่ 3 ของปีที่ 21 ประจำเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม 2569 ในเร็ว ๆ นี้

บรรณาธิการ



ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

การมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมกรรมการสภาสถาบันของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (2) และประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (4)
แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541

@ กองกฎหมายไทย



“

การมอบอำนาจของผู้นำ
ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร
ในกรณีที่ไม้อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติ
หน้าที่ได้ อีกทั้งไม่ปรากฏการ
กำหนดตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้าน
ในสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ช่วยผู้นำ
ฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ
ทำหน้าที่แทนผู้นำฝ่ายค้านในสภา
ผู้แทนราษฎรไว้ด้วย

”

ประเด็นที่หนึ่ง ตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่งตามมาตรา 8 (3) เฉพาะตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการสภาสถาบันตามมาตรา 8 (4) สามารถมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าได้หรือไม่ หากมอบอำนาจได้ ผู้แทนนั้นจะสามารถลงมติและลงคะแนนเสียงในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งรับคำตอบแทนได้หรือไม่

ความเห็น พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. 2541 และข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้ามิได้มีบทบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนกรรมการสภาสถาบันพระปกเกล้าไว้ ดังนั้น การพิจารณาตามข้อหารือนี้จึงต้องแยกพิจารณาเป็นรายกรณี ดังนี้

(1) กรณีผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรตามมาตรา 8(3) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ นั้น เป็นตำแหน่งที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งขึ้นจากบุคคลซึ่งเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมากที่สุดและสมาชิกก็ได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือรองประธานสภาผู้แทนราษฎร ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 106 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเมื่อมีกรณีที่พรรคการเมืองซึ่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเป็นหัวหน้าพรรคการเมืองนั้นไม่ได้มีจำนวนสมาชิกมากที่สุดในสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา 118 ของรัฐธรรมนูญย่อมเป็นเหตุให้ผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรต้องพ้นจากตำแหน่ง และในกรณีนี้พระมหากษัตริย์จะทรงแต่งตั้งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรคนใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง ประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจะเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญและข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรกำหนด โดยเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญและข้อบังคับดังกล่าวแล้วไม่ปรากฏบทบัญญัติใดรองรับเกี่ยวกับการมอบอำนาจของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรในกรณีที่ไม้อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ อีกทั้งไม่ปรากฏการกำหนดตำแหน่งรองผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรหรือผู้ช่วยผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อทำหน้าที่แทนผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรไว้ด้วย ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรจึงมีลักษณะเป็นการเฉพาะตัว ซึ่งต่างจากการปฏิบัติหน้าที่กรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีกฎหมายกำหนดรองรับเรื่องการมอบอำนาจไว้ กล่าวคือ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณสามารถมอบอำนาจได้ตามมาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ส่วนเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรและเลขาธิการวุฒิสภาสามารถมอบอำนาจได้ตามข้อ 9 (4) และ (5) แห่งระเบียบรัฐสภาว่าด้วยการรักษาราชการแทนและการปฏิบัติราชการแทน พ.ศ. 2554 นอกจากนี้ โดยที่การปฏิบัติหน้าที่ของสภาสถาบันตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ เป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ไม่ได้มีลักษณะของการทำนิติกรรมทางแพ่งหรือพาณิชย์ จึงไม่อาจนำหลักการเป็นตัวการและตัวแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้แก่การมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมสภาสถาบันแทนกรรมการสภาสถาบันได้ ด้วยเหตุนี้ เมื่อการเป็นกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่งของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ตามมาตรา 8 (3) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ เป็นการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะตัว จึงไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในฐานะกรรมการสภาสถาบันในอันที่จะออกเสียงลงคะแนน ลงมติ และรับเบี่ยงประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นได้

(2) กรณีกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการการสามัญประจำ สภาผู้แทนราษฎรจำนวนสองคน และประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาจำนวนหนึ่งคนตามมาตรา 8 (4) โดยที่มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการคัดเลือกกรรมการสภาสถาบันดังกล่าวเป็นไปตามข้อบังคับของสถาบัน ซึ่งตามข้อ 3 และข้อ 4 แห่งข้อบังคับสถาบันพระปกเกล้าฯว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกกรรมการสภาสถาบัน ซึ่งเลือกจากประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา พ.ศ. 2541 กำหนดให้ประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา แล้วแต่กรณี มาประชุมเพื่อทำการเลือกกันเองเป็นกรรมการสภาสถาบัน จึงเป็นการเลือกผู้ทำหน้าที่กรรมการสภาสถาบันโดยอาศัยความไว้วางใจหรือความรู้ความสามารถเป็นการเฉพาะตัวของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น ดังนั้น การเป็นกรรมการสภาสถาบันตามมาตรา 8 (4) จึงเป็นเรื่องเฉพาะตัวของประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎรและประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาที่ได้รับการคัดเลือก โดยไม่อาจมอบอำนาจให้ผู้อื่นเข้าประชุมแทนในฐานะกรรมการสภาสถาบันในอันที่จะออกเสียงลงคะแนน ลงมติ และรับเบี่ยงประชุมหรือประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นได้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องเสรีที่ 135/2544 และเรื่องเสรีที่ 464/2546 นอกจากนี้ แม้ข้อ 94 แห่งข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2562 และข้อ 88 แห่งข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. 2562 จะกำหนดหลักเกณฑ์รองรับกรณีที่ไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภา หรือมีแต่ไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ โดยกำหนดให้รองประธานคณะกรรมการการคนที่หนึ่งเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการฯ ถ้ารองประธานคณะกรรมการการคนที่หนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานคณะกรรมการลำดับต่อไปเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่แทนประธานคณะกรรมการฯก็ตาม แต่โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับเฉพาะแก่การประชุมคณะกรรมการและการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเท่านั้น จึงไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะที่เป็นกรรมการสภาสถาบันตามมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ อันเป็นกฎหมายเฉพาะได้

ประเด็นที่สอง หากกรรมการสภาสถาบันโดยตำแหน่งตามมาตรา 8 (3) เฉพาะตำแหน่งผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรและกรรมการสภาสถาบันตามมาตรา 8 (4) ไม่สามารถมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมสภาสถาบันพระปกเกล้าฯ ตามประเด็นที่หนึ่งได้ กรรมการสภาสถาบันสามารถมอบหมายให้ผู้แทนเข้าฟังการประชุมเพื่อรับทราบและแสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมได้หรือไม่

ความเห็น การดำเนินการประชุมของคณะกรรมการใด ๆ นอกจากจะต้องเป็นไปตามกฎหรือข้อบังคับที่ใช้กับคณะกรรมการดังกล่าวแล้ว ย่อมขึ้นอยู่กับมติของที่ประชุม กรณีดังกล่าวจึงเป็นดุลพินิจของสภาสถาบันที่จะพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร เนื่องจากพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ ไม่ได้มีบทบัญญัติกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อีกทั้งมาตรา 12 วรรคห้า แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ ยังกำหนดให้เป็นอำนาจของสภาสถาบันในการออกข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุมที่มีได้บัญญัติไว้ในมาตรา 12 ได้ ทั้งนี้ การเข้าฟังการประชุมของผู้แทนผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร ผู้แทนประธานคณะกรรมการการสามัญประจำสภาผู้แทนราษฎร หรือผู้แทนประธานคณะกรรมการการสามัญประจำวุฒิสภาดังกล่าว เป็นการเข้าร่วมในฐานะผู้สังเกตการณ์ จึงไม่สามารถออกเสียงลงมติและไม่สามารถได้รับเบี่ยงประชุม ส่วนการแสดงความเห็นนั้นย่อมขึ้นอยู่กับการอนุญาตของผู้ทำหน้าที่ประธานที่ควบคุมการประชุมนั้น

(เรื่องเสรีที่ 1319/2568 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้แทนเข้าประชุมกรรมการสภาสถาบันของผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (3) และประธานคณะกรรมการซึ่งเป็นกรรมการตามมาตรา 8 (4) แห่งพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้าฯ พ.ศ. 2541, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 1))

สิทธิของนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการ ในการขอรับเงินคืนจากกองทุนส่งเสริม และพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

@ กองกฎหมายไทย



“

มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวง หากนายจ้างฯ ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างฯ มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34

”

ประเด็น นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนำส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเกินจำนวนเงินที่มีหน้าที่ส่งเข้ากองทุนตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 จะขอรับเงินที่ได้นำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการไว้เกินจำนวนคืนได้หรือไม่ และกองทุนจะสามารถคืนเงินจำนวนดังกล่าวได้หรือไม่ เนื่องจากไม่เข้าลักษณะตามที่กำหนดไว้ในข้อ 7 แห่งกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2560

ความเห็น มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550 กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการมีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่กำหนดในกฎกระทรวง หากนายจ้างฯ ไม่รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดในกฎกระทรวง นายจ้างฯ มีหน้าที่ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 34 หรือให้สัมปทานจัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงานหรือจ้างเหมาบริการ โดยวิธีการพิเศษ ฝึกงาน หรือจัดให้มีอุปกรณ์หรือสิ่งอำนวยความสะดวกล่ามภาษามือหรือให้ความช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 35 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานจึงได้ออกกฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐจะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างฯ จะต้องรับเข้าทำงาน จำนวนเงินที่นายจ้างฯ ต้องส่งเงินเข้ากองทุนฯ แทนการจ้างงานคนพิการ และการขอรับเงินคืนจากกองทุนฯ

กรณีตามข้อหาหรือนี้เป็นกรณีที่นายจ้างฯ มีหน้าที่รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 33 แต่นายจ้างฯ ได้ส่งเงินเข้ากองทุนฯ ตามมาตรา 34 แทนการรับคนพิการเข้าทำงานหรือส่งเสริมอาชีพคนพิการตามมาตรา 35



เมื่อปรากฏว่า นายจ้างส่งเงินเกินจำนวนที่ตน มีหน้าที่ต้องส่งเข้ากองทุนฯ ตามที่คำนวณได้ตาม กฎกระทรวงกำหนดจำนวนคนพิการฯ โดยสำคัญผิด ในข้อเท็จจริงคลาดเคลื่อนไปทำให้เข้าใจว่าตน มีหน้าที่ต้องส่งเงินตามจำนวนที่นำส่ง เมื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงแล้วจึงพบว่าส่งเงินไว้เกินจึงได้ ยื่นขอคืน ดังนั้น เงินจำนวนที่ส่งไว้เกินจึงมิใช่ เงินที่นายจ้างฯ มีหน้าที่ส่งเข้ากองทุนฯ แทนการ รับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 34 กองทุนฯ จึงไม่มีสิทธิเหนือเงินจำนวนดังกล่าว และต้องคืน เงินจำนวนนั้นให้นายจ้างฯ เนื่องจากเงินจำนวนนั้น มิใช่เงินที่นายจ้างฯ มีหน้าที่ต้องส่งเข้ากองทุนฯ ตามมาตรา 24 (5) ประกอบมาตรา 34 อันเป็น หลักกฎหมายทั่วไป แม้จะไม่มีบทบัญญัติใด ในพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพ ชีวิตคนพิการฯ และกฎกระทรวงกำหนดจำนวน คนพิการฯ กำหนดให้กองทุนฯ คืนเงินในส่วน ที่นายจ้างฯ ส่งไว้เกินจำนวนที่มีหน้าที่ส่งเข้า กองทุนฯ ก็ตาม

“

เงินจำนวนที่ส่งไว้เกินจึงมิใช่เงินที่นายจ้างฯ มีหน้าที่ส่งเข้ากองทุนฯ แทนการรับคนพิการเข้าทำงานตามมาตรา 34 กองทุนฯ จึงไม่มีสิทธิเหนือเงินจำนวนดังกล่าว และต้องคืนเงินจำนวนนั้นให้นายจ้างฯ

”

สำหรับการคืนเงินจำนวนที่ส่งไว้เกินนั้น สามารถทำได้เมื่อกองทุนฯ ตรวจสอบพบว่าการส่งเงินเกินจำนวนที่กฎหมายกำหนด หรือเมื่อนายจ้างฯ ตรวจพบว่าตนส่งเงินเกินจำนวนที่มีหน้าที่นำส่งเข้ากองทุนฯ ย่อมมีสิทธิขอรับเงินที่ได้ส่งเข้ากองทุนฯ ไว้เกินนั้นคืนได้ตลอดเวลา (เรื่องเสร็จที่ 1425/2568 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สิทธิของนายจ้างและเจ้าของสถานประกอบการในการขอรับเงินคืนจากกองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 9))

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง

การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่ง ทางปกครองกรณีที่มีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และการใช้ มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดก หรือผู้จัดการมรดก

@ กองกฎหมายปกครอง



“

องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ชลบุรีมีคำสั่งที่ 906/2555
ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2555
ให้นาย ก และพวกอีก 7 คน ชดใช้
ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิด
ทางละเมิดในโครงการจ้างเหมา
ปรับปรุงสวนสาธารณะ
เฉลิมพระเกียรติ ร.9 โดยผู้ได้รับ
คำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน
ทั้ง 8 คนได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง
องค์การบริหารส่วนจังหวัด
ชลบุรีดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการ
จังหวัดชลบุรี

”

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นตอบข้อหารือ
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีในประเด็นการใช้มาตรการบังคับ
ทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองกรณีที่มีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่
ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง
แก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกข้อเท็จจริงตามข้อหารือสรุปได้ว่า
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีคำสั่งที่ 906/2555 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม
2555 ให้นาย ก และพวกอีก 7 คน ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจากความรับผิด
ทางละเมิดในโครงการจ้างเหมาปรับปรุงสวนสาธารณะเฉลิมพระเกียรติ ร.9
โดยผู้ได้รับคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนทั้ง 8 คนได้มีหนังสืออุทธรณ์คำสั่ง
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีดังกล่าวต่อผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรี และ
องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีแจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้ผู้อุทธรณ์
ทราบ ว่า คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เห็นพ้องกับคำสั่งของนายกองการ
บริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเห็นพ้องด้วยกับ
คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ทั้ง 8 คนจึงยื่นฟ้องต่อศาลปกครอง
ระยองซึ่งศาลปกครองระยองมีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 8 - 11/2561
เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2561 เพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
โดยให้มีผลนับแต่วันที่คำสั่งเป็นต้นไป ดังนี้

(1) เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้นาย จ. นาย ศ. และนาย ก.
รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เกินคนละ 3,419,552.76 บาท

(2) เพิกถอนคำสั่งที่ให้นาง ว. นาง ม. และนาง ส. รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทน คนละ 736,671.12 บาท

(3) เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้นาง บ. รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนเกินจำนวน 1,465,522.61 บาท

(4) เพิกถอนคำสั่งเฉพาะในส่วนที่ให้นาย ก. รับผิดชอบชดใช้ค่าสินไหม
ทดแทนเกินจำนวน 732,761.31 บาท

นาย ก. กับพวกรวมแปดคนได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองระยอง
ต่อศาลปกครองสูงสุดและต่อมาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีได้รับ

หมายแจ้งคำสั่งศาลปกครองสูงสุดในคดีดังกล่าว ลงวันที่ 9 ตุลาคม 2567 โดยแจ้งให้ทราบว่า นาย ก. ในฐานะผู้ฟ้องคดีที่ 1 ถึงแก่ความตายเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม 2564 ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งจำหน่ายคดีในส่วนของ นาย ก. ผู้ฟ้องคดีที่ 1 ออกจากสารบบความในวันที่ 9 ตุลาคม 2567 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีมีหนังสือลงวันที่ 14 พฤศจิกายน 2567 แจ้งทนายทนายผู้รับมรดกให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดตามคำสั่งทางปกครองแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี และมีหนังสือลงวันที่ 10 กุมภาพันธ์ 2568 แจ้งผู้จัดการมรดกของนาย ก. ให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนจากความรับผิดชอบทางละเมิดตามคำสั่งทางปกครองแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี แต่ทนายทนายผู้รับมรดกและผู้จัดการมรดกของนาย ก. ไม่ยอมใช้คำสั่งใหม่ทดแทน

จากข้อเท็จจริงข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงขอหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเกี่ยวกับการดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครอง ดังนี้

1) เนื่องจากมาตรา 63/8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด ดังนั้น คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินได้ถึงที่สุดแล้ว ตามคำพิพากษาศาลปกครองระยอง คดีหมายเลขแดงที่ 8 - 11/2561 องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี จะดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของกองมรดกจากทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนาย ก. มาขายทอดตลาดได้หรือไม่ หรือต้องรอนกว่าศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาในส่วนของผู้ฟ้องคดีที่เหลือทั้งเจ็ดคนก่อน หากศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาแตกต่างจากคำพิพากษาศาลปกครองระยอง แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีได้ใช้มาตรการบังคับยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินมาขายทอดตลาดไปแล้ว การดำเนินการเพื่อกลับสู่ฐานะเดิมจะเป็นไปได้ยากและอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ยกแก่การเยียวยาในภายหลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจะชะลอการใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้ก่อนจนกว่าศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษาได้หรือไม่ เพื่อไม่ให้มีความเสียหายผิดพลาดเกิดแก่คู่กรณีทั้งสองฝ่าย เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องสำคัญและยังไม่มีแนวทางปฏิบัติมาก่อน

2) กรณีนาย ก. ที่ต้องخذใช้เงินตามคำสั่งให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทนถึงแก่ความตาย ความรับผิดชอบของนาย ก.



ที่จะต้องนำเงินไปชำระแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ย่อมตกเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีสามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกและผู้จัดการมรดกของนาย ก. ไปพร้อมกันได้หรือไม่ หรือต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของนาย ก. เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเท่านั้น จึงมีประเด็นข้อสงสัยในเรื่องการตีความตามมาตรา 63/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับข้อ 24 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นในแต่ละประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555 เรื่อง ให้خذใช้คำสั่งใหม่ทดแทน ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2555 เป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินตามมาตรา 57 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 ซึ่งการบังคับตามคำสั่งทางปกครองตามบทบัญญัติดังกล่าว ก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3)ฯ มีผลใช้บังคับ ได้กำหนดให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงต้องนำอายุความการบังคับคดีตามมาตรา 271



แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ โดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง กล่าวคือ ต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงิน แต่เมื่อพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3)ฯ มีผลใช้บังคับแล้ว ได้ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่ใช้บังคับอยู่เดิม และกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง ขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงหลักเกณฑ์ที่กำหนดให้คำสั่งให้ชำระเงินเป็นที่สุด และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา 63/7 และมาตรา 63/8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 และโดยที่บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ กรณีจึงต้องนำมาใช้บังคับแก่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินที่ได้ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3)ฯ จะมีผลใช้บังคับ แต่หลักเกณฑ์ใหม่เกี่ยวกับระยะเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามบทบัญญัตินี้จะนำมาใช้ได้เฉพาะกรณีคำสั่งทางปกครองที่ยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3)ฯ มีผลใช้บังคับ ซึ่งตามกรณีที่หารือมานี้ปรากฏข้อเท็จจริงว่า

“

ศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 8 - 11/2561 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2561 โดยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ เฉพาะในส่วนที่ให้นาย ก. ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินจำนวน 732,761.31 บาท

”

คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ ที่ให้เจ้าหน้าที่ชำระค่าสินไหมทดแทน สั่งเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2555 จึงยังไม่ล่วงพ้นระยะเวลาการบังคับทางปกครอง นับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้ชำระเงินในวันที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ 3)ฯ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 28 พฤษภาคม 2562 กรณีจึงต้องนำมาตรา 63/7 และมาตรา 63/8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับแก่คำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ ด้วย

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ศาลปกครองระยองได้มีคำพิพากษาในคดีหมายเลขแดงที่ 8 - 11/2561 เมื่อวันที่ 24 มกราคม 2561 โดยพิพากษาเพิกถอนคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ เฉพาะในส่วนที่ให้นาย ก. ซึ่งเป็นผู้ฟ้องคดีที่ 1 รับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเกินจำนวน 732,761.31 บาท แม้ว่านาย ก. จะได้ยื่นอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลปกครองดังกล่าวต่อศาลปกครองสูงสุด แต่ในระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด นาย ก. ได้ถึงแก่ความตายก่อนที่ศาลปกครองสูงสุดจะมีคำพิพากษา โดยศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2567 จำหน่ายคดีในส่วนของนาย ก. ตามมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงมีผลให้คำพิพากษาของศาลปกครองระยองในส่วนของนาย ก. ถึงที่สุด ดังนั้นหน่วยงานของรัฐที่ออกคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินจึงต้องยึดหรืออายัดทรัพย์สินภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งจำหน่ายคดีในส่วนของนาย ก. ทั้งนี้ ตามมาตรา 63/8 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อให้เป็นไปตามคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ โดยไม่ต้องรอผลของคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดในคดีที่มีมูลความแห่งคดีเกี่ยวข้องกัน



ประเด็นที่สอง มาตรา 63/4 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้ในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่บุคคลใด หากบุคคลนั้นถึงแก่ความตายให้ดำเนินการบังคับทางปกครองต่อไปได้โดยให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น บทบัญญัติดังกล่าวจึงใช้บังคับแก่กรณีที่หน่วยงานของรัฐได้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินและมีบุคคลผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินอันอาจถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองอยู่แล้ว แต่ต่อมาบุคคลนั้นได้ถึงแก่ความตาย ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกของบุคคลนั้นจึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองแทนที่บุคคลซึ่งถึงแก่ความตาย และการใช้อำนาจของหน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกดังกล่าว หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการแจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก โดยมีหนังสือเตือนให้ชำระเงินตามมาตรา 63/7 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีมรดกตามมาตรา 1754 วรรคสาม แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน คือ ภายในหนึ่งปีนับแต่ได้รู้หรือควรได้รู้ถึงความตายของเจ้ามรดก รวมทั้งควรดำเนินการเพื่อมิให้มีการโอน ขาย ยักยอก หรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินอันเป็นมรดกตามจำนวนหนี้ที่ค้างชำระภายในอายุความมรดกด้วย หากหน่วยงานของรัฐได้แจ้งการใช้มาตรการบังคับทางปกครองภายในกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หน่วยงานของรัฐย่อมสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินมรดกได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินเป็นที่สุดตามมาตรา 63/8 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีได้ออกคำสั่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี ที่ 906/2555ฯ ในขณะที่นาย ก. ยังมีชีวิตอยู่ นาย ก. จึงเป็นผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองอันอาจถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครองได้

ต่อมาเมื่อนาย ก. ถึงแก่ความตาย ความรับผิดชอบของนาย ก. ในการชำระเงินย่อมเป็นมรดกตกทอดแก่ทายาทตามมาตรา 1599 วรรคหนึ่ง และมาตรา 1600 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงอาจยึดอำนาจตามมาตรา 63/4 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เพื่อใช้มาตรการบังคับทางปกครองต่อไปได้โดยให้ถือว่าทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้อยู่ในบังคับของมาตรการบังคับทางปกครองนั้น

สำหรับประเด็นที่หาว่าจะใช้มาตรการบังคับทางปกครองดังกล่าวแก่ทายาทผู้รับมรดกและผู้จัดการมรดกของนาย ก. ไปพร้อมกันได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอันเป็นทรัพย์สินมรดกของนาย ก. นั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงว่า การจัดการมรดกของนาย ก. ได้จัดการเสร็จแล้วหรือไม่ หากการจัดการมรดกยังไม่แล้วเสร็จ มาตรา 1736 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้กรณีที่เจ้าหนี้ของมรดกยังไม่ได้รับชำระหนี้ให้ถือว่าทรัพย์สินมรดกยังคงอยู่ในระหว่างจัดการซึ่งในระหว่างเวลานี้ ผู้จัดการมรดกขอที่จะทำการใด ๆ ในทางจัดการตามที่จำเป็นได้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินมรดกของนาย ก. ต่อผู้จัดการมรดกได้ แต่หากมีการแบ่งมรดกแล้วเสร็จ มาตรา 1738 วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กำหนดให้เจ้าหนี้อาจเรียกให้ทายาทคนใดคนหนึ่งชำระหนี้ได้เพียงไม่เกินทรัพย์สินมรดกที่ทายาทคนนั้นได้รับไป ดังนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีจึงอาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทรัพย์สินของทายาทผู้รับมรดกได้ โดยต้องไม่เกินมูลค่าหรือราคาทรัพย์สินมรดกที่ตกทอดได้แก่ตนตามมาตรา 1601 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

(เรื่องเสร็จที่ 1414/2568 บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี กรณีการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่มีมูลเหตุเกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครอง และการใช้มาตรการบังคับทางปกครองแก่ทายาทผู้รับมรดกหรือผู้จัดการมรดก)

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการว่าด้วย การปรับเป็นพินัย

กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรมขอเสนอ
ความเห็นทางกฎหมายซึ่งกรุงเทพมหานครขอหารือ
ในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับ
พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565
ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณา
ดำเนินการเกี่ยวกับความผิดทางพินัย สรุปได้ดังนี้

@ กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม

1. เมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ยังคงมีอำนาจตักเตือนสั่งให้แก้ไข และจับกุมผู้กระทำความผิดพร้อมสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดตามมาตรา 44 มาตรา 46 มาตรา 50 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 หรือไม่

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัยซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัยแก่ผู้กระทำความผิดทางพินัยไว้ในมาตรา 19 มาตรา 20 และมาตรา 21 แต่กรณีกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยฉบับใดได้กำหนดวิธีดำเนินการของเจ้าหน้าที่ไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างจากกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในมาตรา 22 บัญญัติมิให้นำความในมาตราดังกล่าวมาใช้บังคับเมื่อมาตรา 44 และมาตรา 46 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตักเตือนหรือสั่งให้ผู้กระทำความผิดแก้ไขหรือจัดความสกปรกหรือความไม่เป็นระเบียบหรือความไม่เรียบร้อยให้หมดไป โดยการแจ้งให้ผู้กระทำความผิดลง ล้าง ถู กัด แต่ง หรือปรับปรุงสิ่งที่เป็นความผิดมิให้ปรากฏอีกต่อไป และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรา 46 ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำหรือมอบหมายให้ผู้อื่นจัดทำให้เกิดความสะอาดหรือความเป็นระเบียบเรียบร้อย โดยผู้กระทำความผิดต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายตามที่ค่าใช้จ่ายไปจริงให้แก่เจ้าพนักงานท้องถิ่น



“

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการในการดำเนินการปรับผู้กระทำความผิดทางพินัย ซึ่งเป็นการกระทำความผิดในลักษณะที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง โดยได้กำหนดกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริง

”



**เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่
จึงยังคงสามารถดำเนินการตามที่มาตรา 44
มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติ
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย
ของบ้านเมืองฯ**



ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว เป็นความผิดทางพินัยมาตรา 39 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ บัญญัติแต่เพียงให้ถืออัตราโทษทางอาญา เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยไม่ได้ตัดอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งรับผิดชอบตามกฎหมายนั้น จะดำเนินการตามมาตรการอื่นตามที่กฎหมายนั้นบัญญัติไว้ เช่น การยึดอายัดยานพาหนะ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ใช้ในการกระทำความผิดเพื่อดำเนินการตามกฎหมายตามมาตรา 50 แต่ไม่รวมถึงอำนาจในการจับกุมผู้กระทำความผิดที่บัญญัติไว้ สำหรับการดำเนินคดีอาญา เนื่องจากในการดำเนินคดีความผิดทางพินัยสามารถดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลโดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาก็ได้ตามมาตรา 25 ดังนั้น เจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่จึงยังคงสามารถดำเนินการตามที่มาตรา 44 มาตรา 46 และมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ซึ่งบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะได้ แต่จะจับกุมผู้กระทำความผิดไม่ได้ เพราะความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดอาญาอีกต่อไป

**2. เจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจ
เปรียบเทียบตามกฎหมายเฉพาะ และคณะกรรมการเปรียบเทียบ
ยังคงมีอำนาจเปรียบเทียบปรับผู้กระทำความผิดต่อไปได้หรือไม่**

พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ มาตรา 39 บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี 1 ท้ายพระราชบัญญัตินี้เป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย โดยได้กำหนดกระบวนการดำเนินการปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งในมาตรา 5 บัญญัติให้การปรับเป็นพินัยดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และไม่ถือว่าการปรับเป็นพินัยเป็นโทษอาญา ประกอบกับในการดำเนินการปรับเป็นพินัย มาตรา 14 ได้บัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัย ให้เป็นไปตามที่กฎหมาย

ซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นกำหนด หรือ เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนั้นประกาศกำหนด ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการปรับเป็นพินัยมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษทางอาญา และมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม และสอดคล้องกับลักษณะของการกระทำความผิดทางพินัยที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง

กรณีที่กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการเปรียบเทียบเพื่อทำการเปรียบเทียบผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายสาธารณสุขและกฎหมายว่าด้วยควบคุมอาคาร หากเห็นว่าผู้นั้นไม่ควรได้รับโทษจำคุกหรือไม่ควรถูกฟ้องร้อง และเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือยินยอมแล้วแต่ไม่ชำระค่าปรับ ให้ดำเนินคดีเพื่อฟ้องร้องต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการเปรียบเทียบซึ่งเป็นผู้มีอำนาจออกคำสั่งปรับในคดีอาญา จึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัย แต่คณะกรรมการเปรียบเทียบยังคงมีอำนาจเปรียบเทียบคดีความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกและความผิดลหุโทษที่มีโทษจำคุกตามกฎหมายซึ่งไม่ได้เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย ส่วนกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นมีอำนาจเปรียบเทียบผู้กระทำความผิดเมื่อมีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ซึ่งเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่งตั้งและพนักงานสอบสวนจึงมิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ แต่ยังคงมีอำนาจเปรียบเทียบความผิดที่มีโทษอาญาเช่นกัน

**3. กรุงเทพมหานครสามารถนำค่าปรับ
เป็นพินัยมาแบ่งเป็นเงินรางวัลนำจับ รวมทั้ง
นำระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยหลักเกณฑ์
วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จาก
การเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับตาม
กฎหมายว่าด้วยการรักษาความสะอาดและ
ความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
พ.ศ. 2560 มาใช้ได้หรือไม่**

มาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ บัญญัติให้นำค่าปรับเป็นพินัยส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อมาตรา 49 แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ บัญญัติให้ค่าปรับที่เปรียบเทียบนั้นเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ จึงเป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติการจัดการค่าปรับไว้เป็นอย่างอื่น อันเข้าข้อยกเว้นของมาตรา 36 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ

ส่วนระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการแบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบให้แก่ผู้แจ้งความนำจับฯ นั้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่บัญญัติให้แบ่งค่าปรับที่ได้จากการเปรียบเทียบแก่ผู้แจ้งความนำจับกึ่งหนึ่งและพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้จับกุมอีกกึ่งหนึ่ง อันเป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการตามมาตรา 48 วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ ที่ใช้สำหรับการแบ่งค่าปรับจากการกระทำความผิดทางอาญาก่อนที่จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย จึงสมควรที่จะมีการปรับปรุงระเบียบดังกล่าวให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ที่ไม่มีการจับกุมผู้กระทำความผิด

4. บัญชีอัตราโทษที่ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่จะยังคงมีผลใช้บังคับต่อไปหรือไม่

หลักเกณฑ์และวิธีการเปรียบเทียบตามกฎหมาย ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้สำหรับการเปรียบเทียบคดีความผิดทางอาญาไม่อาจนำมาใช้บังคับแก่การดำเนินการปรับเป็นพินัยได้ เพราะการดำเนินการปรับเป็นพินัยในความผิดตามกฎหมายดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ประกอบกับข้อ 6 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ดังนั้น การกำหนดค่าปรับตามบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษ



ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และบัญชีการกำหนดอัตราค่าปรับสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการสาธารณสุข (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2560 จึงไม่สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย กรุงเทพมหานครไม่สามารถนำบัญชีฐานความผิดและอัตราโทษตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมืองฯ และบัญชีการกำหนดอัตราค่าปรับสำหรับความผิดตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุขฯ มาใช้บังคับได้

อย่างไรก็ดี การพิจารณากำหนดค่าปรับของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีอำนาจปรับเป็นพินัยนั้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจกำหนดระเบียบปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ โดยให้คำนึงถึงความสะดวก รวดเร็ว เป็นธรรม และไม่เป็นการแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร ทั้งนี้ ตามข้อ 16 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ

5. กรณีที่กรุงเทพมหานครไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 ได้ กรุงเทพมหานครควรดำเนินการอย่างไร

ในข้อ 17 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ กำหนดว่าในวาระเริ่มแรกไม่เกินห้าปีนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ หากมีกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติตามระเบียบนี้ได้ หรือการปฏิบัติตามระเบียบนี้ก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ที่เกี่ยวข้องจนเกินสมควร หัวหน้าหน่วยงานของรัฐอาจขออนุมัติคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เพื่อดำเนินการแตกต่างจากระเบียบนี้ในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ได้

(เรื่องเสร็จที่ 1503/2566 บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565 ตามกฎหมายที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร)

ความเห็นของคณะกรรมการ พัฒนากฎหมาย

การออกกฎหรือดำเนินการตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562



@ กองพัฒนากฎหมาย

ประเด็น

(1) การตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการรวมกลุ่มของข้าราชการฯ ตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

(2) การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ มีผลกระทบต่อบทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ หรือไม่

(3) การออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อรองรับการที่ไทยจะเข้าร่วมเป็นภาคีอนุสัญญาฉบับที่ 87 ว่าด้วยเสรีภาพในการรวมตัวเป็นสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. 1948 ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ซึ่งนิยามคำว่า “Workers” หมายความว่ารวมถึงข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือไม่

(4) การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว เป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

ความเห็น

(1) มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมายให้สิทธิและเสรีภาพของข้าราชการพลเรือนในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ หรือหมู่คณะอื่นเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมตามมาตรา 64 วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 แม้ว่าต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จะมีได้ระบุบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะเจาะจงเช่นรัฐธรรมนูญฉบับเดิม แต่เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่นของข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และพนักงานหรือลูกจ้าง

“
มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติ
ระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ
เป็นบทบัญญัติที่มุ่งหมาย
ให้สิทธิและเสรีภาพ
ของข้าราชการพลเรือน
ในการรวมกันเป็นสมาคม
สหภาพหรือหมู่คณะอื่น
เกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม
ตามมาตรา 64 วรรคสอง
ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช
2550

”

ขององค์กรของรัฐก็ยังคงได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามมาตรา 42 ประกอบกับมาตรา 27 วรรคห้า และมาตรา 25 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 การที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันของบุคคลไว้ไม่ได้หมายความว่ารัฐมีหน้าที่เพียงงดเว้นการแทรกแซงการใช้เสรีภาพของบุคคล หรือหากจะแทรกแซงก็ต้องทำโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น แต่รัฐยังมีหน้าที่ดำเนินการเฉพาะเพื่อให้องค์กรที่เกิดจากการรวมกันของบุคคลได้รับการยอมรับในทางกฎหมายด้วย ทั้งนี้ มาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญกำหนดให้สามารถตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของข้าราชการยิ่งไปกว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลทั่วไปในส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม เพื่อรับประกันว่าการรวมกันของข้าราชการพลเรือนต้องไม่กระทบสิทธิของประชาชนทั่วไปที่จะได้รับบริการทางสาธารณสุขหรือสิทธิอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้อย่างต่อเนื่อง ดังนั้น เสรีภาพในการรวมกันของข้าราชการพลเรือนจำเป็นต้องมีกฎหมายกำหนดรายละเอียดเพื่อให้บุคคลสามารถใช้สิทธิตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ได้ มาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่มีขึ้นเพื่อให้ข้าราชการพลเรือนสามารถใช้สิทธิรวมกันได้อย่างแท้จริงตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ ข้าราชการในความหมายนี้ จึงมีฐานะเป็นประชาชนตามนัยของมาตรา 22 วรรคสอง จึงต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสอง

(2) มาตรา 27 วรรคห้า ของรัฐธรรมนูญให้บุคคลผู้เป็นทหาร ตำรวจ ข้าราชการ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ และเจ้าพนักงานหรือลูกจ้างขององค์กรของรัฐย่อมมีสิทธิและเสรีภาพเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป เว้นแต่ที่จำกัดไว้ในกฎหมายเฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการเมือง สมรรถภาพ วินัย หรือจริยธรรม ประกอบกับมาตรา 25 วรรคหนึ่ง กำหนดว่าสิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยนอกจากที่บัญญัติคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะในรัฐธรรมนูญแล้ว การใดที่มีได้ห้ามหรือจำกัดไว้ในรัฐธรรมนูญหรือในกฎหมายอื่น บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะทำการนั้นได้และได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการไว้เป็นการเฉพาะดังเช่นในมาตรา 64 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

พุทธศักราช 2550 ก็ตาม แต่เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการรวมกันของบุคคลไว้แล้ว และมีได้มีบทบัญญัติใดที่ห้ามมิให้ข้าราชการในการรวมกันดังกล่าว ดังนั้น การที่รัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติรองรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้โดยเฉพาะ ก็มีได้มีผลกระทบต่อบทบัญญัติมาตรา 43 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ที่กำหนดสิทธิและเสรีภาพในการรวมกลุ่มอย่างชัดเจน

(3) ประเด็นที่หารือมากรณีนี้เป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลักในเรื่องนั้นเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณา มิใช่ประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะรับไว้พิจารณาได้

(4) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนฯ ตรีฯ ขึ้นเพื่อปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการพลเรือน โดยกำหนดให้ต้องออกกฎเพื่อวางรายละเอียดในเรื่องต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการสำคัญที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนั้น การออกกฎ ก.พ. ว่าด้วยการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการพลเรือนสามัญไปแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งข้าราชการพลเรือนสามัญ ตำแหน่งประเภทบริหารในหรือต่างกระทรวงหรือกรมฯ ตามมาตรา 63 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่เพียงแต่จะเป็นประโยชน์แก่ข้าราชการในฐานะผู้มีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาตามความเหมาะสมในการเลื่อนตำแหน่งในกรณีที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ยังเป็นประโยชน์เพื่อการบริหารงานราชการโดยรวมอีกด้วย เนื่องจากหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการย้าย การโอน หรือการเลื่อนข้าราชการ จะช่วยป้องกันมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม ตลอดจนกำกับให้การบริหารงานบุคคลของส่วนราชการเป็นไปอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น มาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงเป็นบทบัญญัติที่ให้สิทธิประโยชน์แก่ประชาชนตามนัยของมาตรา 22 วรรคสอง ที่จะต้องดำเนินการออกกฎภายในระยะเวลาที่กำหนด

อนึ่ง ปรากฏข้อเท็จจริงว่ามีข้าราชการพลเรือนสามัญหลายประเภท อันได้แก่ ประเภททั่วไป ประเภทวิชาการ ประเภทอำนวยการ และประเภทบริหาร หน่วยงานต้องดำเนินการออกกฎหมายลำดับรองให้ครบเสียก่อน จึงถือว่าได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 22 วรรคสองครบถ้วนแล้ว

(เรื่องเสร็จที่ 138/2567 บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การออกกฎหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ของสำนักงาน ก.พ. ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562)

การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

@ กองพัฒนากฎหมาย

ประเด็น

การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 19 วรรคสาม มาตรา 26 วรรคหนึ่ง มาตรา 30 วรรคห้า มาตรา 31 วรรคสอง มาตรา 33 วรรคห้า มาตรา 34 วรรคสาม มาตรา 38 (1) และมาตรา 41 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เข้าลักษณะที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

มาตรา 19 วรรคสาม มาตรา 26 วรรคหนึ่ง มาตรา 30 วรรคห้า มาตรา 31 วรรคสอง มาตรา 33 วรรคห้า มาตรา 34 วรรคสาม มาตรา 38 (1) และมาตรา 41 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 เป็นบทบัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขอื่นใดเป็นการเพิ่มเติมจากหลักที่มีบัญญัติไว้แล้วในกฎหมาย ในกรณีนี้เห็นว่ามี ความจำเป็นหรือสมควรเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนได้ โดยสอดคล้องกับพัฒนาการทางเทคโนโลยีและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น บทบัญญัติทั้งแปดมาตราข้างต้นจึงไม่เข้าข่ายมาตรา 22 วรรคสอง

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เป็นกฎหมายใหม่ ซึ่งยังอาจมีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และแนวทางการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 (3) (6) หรือ (9) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาออกแนวทางการดำเนินการ ข้อปฏิบัติ หรือคำแนะนำในการดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่ผู้มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล และผู้ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ในการลบหรือทำลาย หรือทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลเป็นข้อมูลที่ไม่สามารถระบุตัวบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลได้ตามมาตรา 33 อันเป็นเรื่องที่จำเป็นต้องออกโดยเร็ว ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินการ ข้อปฏิบัติ หรือคำแนะนำของคณะกรรมการฯ ไม่จำเป็นต้องมีการกำหนดวิธีการทางเทคนิคเป็นการเฉพาะไว้ก็ได้ แต่อย่างน้อยต้องมีการกำหนดหลักการพื้นฐาน วัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินการของแต่ละกรณีไว้อย่างชัดเจน ความเป็นกลางทางเทคโนโลยี รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรฐานสากลว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

(เรื่องเสร็จที่ 154/2567 บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. 2562 ของคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562)



“

อนึ่ง โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลฯ เป็นกฎหมายใหม่ซึ่งยังอาจมีความคลุมเครือหรือไม่ชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิหน้าที่และแนวทางการดำเนินการของผู้เกี่ยวข้อง คณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 16 (3) (6) หรือ (9) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว พิจารณาออกแนวทางการดำเนินการข้อปฏิบัติ

”

แนวทาง OECD สำหรับการลงทุนด้านดิจิทัลของรัฐ (OECD Digital Government Investments Framework) : กรณีศึกษา ประเทศออสเตรเลีย (Australia's IOF)



@ ภาณุรุจ สุวรรณรัตน์*

ในยุคที่หลายประเทศทั่วโลกมุ่งพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลหรือการเปลี่ยนแปลงการทำงานภาครัฐเป็นระบบดิจิทัล หลายประเทศประสบปัญหาต่างๆ บางประเทศพัฒนาไม่สำเร็จเท่าที่ควร บางประเทศพัฒนาสำเร็จจนมีความก้าวหน้าหลายด้านแต่ใช้งบประมาณจำนวนมากเกินกว่าที่ควรจะเป็น ด้วยเหตุนี้องค์การเพื่อความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) ได้ตระหนักถึงปัญหาดังกล่าว และเห็นว่าแนวทางของประเทศออสเตรเลียสำหรับการลงทุนด้านดิจิทัลของรัฐ (Australia's Digital and ICT Investment Oversight Framework (IOF))¹ อาจช่วยแก้ปัญห การพัฒนาโครงการดิจิทัล เช่น การพัฒนาล่าช้า งบประมาณบานปลาย ไม่ได้ผลลัพธ์ที่ตั้งใจ หรือโครงการซ้ำซ้อนที่หลายประเทศประสบได้ ด้วยการจัดการลงทุนแบบบูรณาการเป็นหนึ่งเดียว (whole-of-government investment management (WofG)) ด้วยหน่วยงาน Digital Transformation Agency (DTA) ผ่านกลไก 6 ประการ ดังนี้

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองพัฒนากฎหมาย

¹ https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-in-australia_91c22326-en/full-report.html

1. การวางแผนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Planning)

ด้วยยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล (Data and Digital Government Strategy) DTA ช่วยเชื่อมโยงภาพรวมการพัฒนาดิจิทัลของรัฐบาลและให้แนวทางช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ ในการจัดทำบริการดิจิทัลให้สอดคล้องกับทิศทางเชิงกลยุทธ์โดยรวม ช่วยหน่วยงานต่าง ๆ อย่างใกล้ชิดให้สามารถวางแผนระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว สำหรับโครงการด้านดิจิทัลและเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) ได้ ด้วยแผนการลงทุนด้านดิจิทัล (Digital Investment Plans (DIPs))² ที่มีกระบวนการช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถพบช่องว่างด้านขีดความสามารถ (capability gaps) และพบโอกาสในการส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความต้องการการลงทุนในอนาคตที่สำคัญต่อการตัดสินใจลงทุนในระยะสั้นจะถูกส่งต่อไปยังกลไกการจัดลำดับความสำคัญ (Prioritisation) ส่วนมุมมองระยะยาวที่ได้จากการวางแผนเชิงกลยุทธ์ช่วยให้ทราบข้อมูลที่ต้องการเพิ่มเติมและทราบขีดความสามารถด้านดิจิทัลและไซเบอร์ของหน่วยงานราชการออสเตรเลียด้วย กลไกนี้ทำให้โครงสร้างดิจิทัลและ ICT ทั้งหมดสอดคล้องกัน และเห็นภาพบริการลักษณะเดียวกัน (common services) ทำให้โซลูชันดิจิทัลสามารถใช้อย่างคุ้มค่าระหว่างหน่วยงานราชการของออสเตรเลียในภาพรวมและทำให้รัฐบาลมีแนวทางที่ชัดเจนในการดำเนินการพัฒนาทางดิจิทัลและเห็นภาพความต้องการในการกิจของแต่ละหน่วยงาน บทบาทของ DTA ในกลไกนี้ ได้แก่ (1) ให้คำแนะนำเชิงกลยุทธ์แก่ภาครัฐเพื่อขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงด้านการลงทุนดิจิทัลในภาครัฐให้สามารถส่งมอบบริการและผลลัพธ์ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและการบรรลุวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล (2) สนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ในการปรับกลยุทธ์การลงทุนด้านดิจิทัลระดับองค์กรให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล (3) จัดทำแบบ (templates) และให้คำแนะนำแก่หน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาแผนการลงทุนด้านดิจิทัลระยะยาว (4) ทำงานร่วมกับคณะกรรมการบริการสาธารณะแห่งออสเตรเลีย (Australian Public Service Commission) เพื่อเพิ่มขีดความสามารถด้านดิจิทัลของหน่วยงานต่าง ๆ (4) ใช้โครงสร้างภาครัฐของออสเตรเลีย

(Australian Government Architecture (AGA)) เป็นแนวทางในการวางแผนกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ โดยสอดคล้องกับนโยบายดิจิทัลของรัฐบาล สร้างมาตรฐานและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน และยังมีส่วนสำคัญในกลไกการจัดลำดับความสำคัญและกลไกการประเมินโครงการของ IOF ด้วย (5) สนับสนุนเวทีงานประชุมสำคัญต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล

2. การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritisation)

การจัดลำดับความสำคัญทำให้เห็นโครงสร้างและกระบวนการสำหรับการจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนด้านดิจิทัลทั้งประเทศออสเตรเลีย ด้วยภาพรวมการลงทุนด้านดิจิทัล (Digital Investment Overview (DIO)) DTA จะให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการลงทุนและให้คำแนะนำแก่รัฐบาลเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการดิจิทัลตามการจัดลำดับความสำคัญโดยภาพรวมแบบบูรณาการของแผนการลงทุนด้านดิจิทัล (Integrated view of Digital Investment Plans)² ช่วยจัดลำดับความสำคัญของข้อเสนอโครงการในปัจจุบันภายใต้บริบทของอุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต โดย DIO ช่วยให้เห็นภาพรวมเกี่ยวกับข้อเสนอโครงการด้านดิจิทัลที่สำคัญตั้งแต่ในช่วงเริ่มต้นของกระบวนการจัดทำงบประมาณซึ่งช่วยจัดลำดับความสำคัญของการลงทุนที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล ทั้งนี้ หน่วยงานต่าง ๆ ต้องประสานงานกับ DTA ตั้งแต่ออกเริ่มกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อกำหนดการลงทุนด้านดิจิทัลที่จะเสนอ โดยต้องประสานงานตั้งแต่แรกเริ่มแนวคิดเบื้องต้น การมีส่วนร่วมของหน่วยงานในกระบวนการ DIO ตั้งแต่ต้นนี้มีความสำคัญต่อผลลัพธ์ของการลงทุน เนื่องจากจะช่วยให้มั่นใจได้ว่าข้อเสนอโครงการได้รับการจัดทำอย่างครบถ้วนและมีการแก้ไขให้สมบูรณ์ก่อนการพิจารณาในชั้นคณะรัฐมนตรีในกลไกนี้ DTA จะทำงานร่วมกับหน่วยงานภาครัฐเพื่อ (1) เก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับข้อเสนอ

² <https://www.dta.gov.au/articles/occd-recognises-australias-approach-handling-digital-investments>

โครงการทางดิจิทัล (2) ประเมินข้อเสนอโดยใช้การวิเคราะห์หลายเกณฑ์ (multi-criteria analysis) ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์รัฐบาลด้านข้อมูลและดิจิทัล (3) ตรวจสอบข้อเสนอโครงการด้วยการตรวจสอบทั้งภายในและภายนอกจากผู้เชี่ยวชาญ (4) วิเคราะห์และให้คำแนะนำเพื่อการปรับปรุง (5) ให้แนวทางภาพรวมของแผนดิจิทัล (DIPs) ของแต่ละหน่วยงานเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการของรัฐมนตรี (6) รักษาความโปร่งใสของข้อมูลการลงทุนดิจิทัลที่เสนอ (7) ให้ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับการลงทุนที่วางแผนไว้ในภาพรวม เพื่อหาอุปสรรคด้านขีดความสามารถและส่งเสริมการใช้ทรัพยากรอย่างคุ้มค่าและการใช้ประโยชน์ร่วมกัน

3. การประเมินโครงการ (Contestability)

DTA ร่วมมือกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการพัฒนาข้อเสนอโครงการลงทุนด้านดิจิทัล และประเมินความพร้อมสำหรับการลงทุนที่อาจเกิดขึ้น โดยใช้แนวนโยบายและมาตรฐานด้านดิจิทัลของภาครัฐทั้งหมดด้วยกระบวนการประเมินความสามารถด้านดิจิทัล (Digital Capability Assessment Process : DCAP) สำหรับข้อเสนอที่มีต้นทุนและความเสี่ยงสูง หน่วยงานต้องขอคำแนะนำจาก DTA เพื่อพิจารณาว่ากระบวนการอนุมัติการลงทุนด้าน ICT (ICT Investment Approval Process : IIAP) สามารถนำมาใช้ได้หรือไม่ กลไกการประเมินโครงการทำให้มั่นใจว่าข้อเสนอโครงการได้รับการวางแผนมาอย่างดี สอดคล้องกับกลยุทธ์และมีประโยชน์เป็นรูปธรรม โดยหน่วยงานควรประสานงานกับ DTA โดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ และต้องให้ข้อมูลที่จำเป็นทั้งหมดแก่ DTA อย่างน้อย 6 วันทำการก่อนการเผยแพร่ร่างข้อเสนอ และจะต้องส่งร่างแผนภารกิจให้ DTA อย่างน้อย 7 สัปดาห์ก่อนวันพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และสำหรับแผนภารกิจฉบับสมบูรณ์ ต้องส่งอย่างน้อย 1 สัปดาห์ก่อนการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และเพื่อให้กระบวนการประเมินเสร็จสมบูรณ์ หน่วยงานต้องแสดงหลักฐานที่ชัดเจนว่าข้อเสนอดังกล่าว สอดคล้องกับกลยุทธ์ นโยบาย และมาตรฐานด้านดิจิทัลของรัฐบาลในภาพรวม และสามารถดำเนินการได้อย่างประสบความสำเร็จ

4. การเสริมโอกาสสำเร็จของโครงการ (Assurance)

เป็นกลไกสร้างความมั่นใจให้รัฐบาลว่าโครงการต่าง ๆ กำลังดำเนินไปตามแผนและจะมีประโยชน์ตามที่คาดหวังไว้ หรือหากไม่เป็นไปตามแผน DTA ก็จะสนับสนุนหน่วยงานต่าง ๆ ในการแก้ไขอย่างทันท่วงที เนื่องจากโครงการดิจิทัลมักมีความท้าทายในการดำเนินการ DTA จะทำให้มั่นใจว่าโครงการดิจิทัลจะได้รับคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญที่จำเป็น เพื่อให้ดำเนินไปได้อย่างราบรื่น และนำบทเรียนมาปรับปรุงให้ทุกโครงการมีโอกาสประสบความสำเร็จสูงสุด ทั้งนี้ การเสริมโอกาสสำเร็จของโครงการจะเกิดขึ้นในเวลาและพื้นที่ที่เหมาะสมโดยผู้เชี่ยวชาญที่เป็นอิสระจากโครงการ จัดทำเป็นการประเมินความสำเร็จในการส่งมอบงาน (Delivery Confidence Assessments) เสนอคณะรัฐมนตรีและเสนอต่อประชาชนเป็นรายงานประจำปีเรื่องโครงการดิจิทัลที่สำคัญ (Major Digital Projects Report)

หน่วยงานที่รับผิดชอบโครงการดิจิทัลจะได้รับการสนับสนุนจาก DTA เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดในแนวทางการรับรอง (Assurance Framework) ตามขนาดและความซับซ้อนของโครงการ โดยมีเป้าหมายโดยรวมคือการสนับสนุนการตัดสินใจที่ดีผ่านการเสริมโอกาสสำเร็จที่ดี

5. การจัดหาแหล่งทุน (Sourcing)

เป็นกลไกให้คำแนะนำด้านการจัดหาเชิงกลยุทธ์ที่ช่วยรับประกันว่าภาครัฐจะสามารถจัดซื้อจัดจ้างโครงการดิจิทัลอย่างคุ้มค่า โดย DTA ที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการจัดซื้อจัดจ้างโครงการดิจิทัลของภาครัฐทั้งหมดผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ BuyICT³ ซึ่งช่วยลดความยุ่งยากของกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างสำหรับทั้งผู้ซื้อภาครัฐและผู้ขายภาคธุรกิจ โดยผู้ใช้สามารถเข้าถึงข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับสัญญาโครงการดิจิทัลแบบสำเร็จรูป และข้อมูลเกี่ยวกับข้อกำหนดด้านนโยบาย

แพลตฟอร์มดังกล่าวช่วยลดค่าใช้จ่ายที่ซับซ้อน ทำให้เจ้าหน้าที่ทราบวิธีการจัดซื้อผลิตภัณฑ์หรือบริการดิจิทัลให้สอดคล้องกับกฎระเบียบการจัดซื้อจัดจ้างและผู้ซื้อจากภาครัฐสามารถเข้าถึงผู้ขายที่ได้รับการประเมินแล้ว ช่วยประหยัดเวลาและทรัพยากรของผู้ซื้อและได้ข้อเสนอที่ดียิ่งขึ้น⁴

นอกจากนี้ DTA ยังบริหารจัดการนโยบายที่ควบคุมวิธีการที่หน่วยงานต่าง ๆ ซื้อผลิตภัณฑ์หรือบริการดิจิทัลเพื่อลดความซับซ้อนของการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ และสร้างความเท่าเทียมกันสำหรับผู้ขายภาคธุรกิจ

³ <https://www.buyict.gov.au>

⁴ <https://www.dta.gov.au/articles/occd-australian-case-studies-effectively-managing-digital-government-investment>

6. การกำกับดูแลการดำเนินงาน (Operations)

เป็นกลไกสนับสนุนการตัดสินใจที่มีประสิทธิภาพโดยการให้ข้อมูลและการวิเคราะห์ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานด้านดิจิทัล รายงานสถานะการดำเนินงานด้วยข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับขนาด ความรัดกุม และความพร้อมของการลงทุนด้านดิจิทัล ของภาครัฐ ผ่านการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลรายไตรมาส โดยข้อมูลที่รวบรวมได้ช่วยให้ข้อมูลทุกขั้นตอนของ IOF ตั้งแต่ การวางแผนและการพัฒนานโยบาย ไปจนถึงกระบวนการจัดทำงานงบประมาณ DTA สามารถใช้ข้อมูลนี้เพื่อให้อำนาจแก่นักบริหาร และหน่วยงานประกอบการตัดสินใจต่าง ๆ

หน่วยงานต่าง ๆ ต้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนด้านดิจิทัลครบวงจรของโครงการให้กับ DTA โดยข้อมูลนี้จะถูกรวบรวม ผ่านกระบวนการรวบรวมข้อมูลโครงการที่ได้รับการอนุมัติ (Approved Programs Collection) หรือที่เรียกว่า “Wave” ที่ DTA จะกรอกข้อมูลในแบบฟอร์มไว้ล่วงหน้าเพื่อช่วยเหลือหน่วยงานต่าง ๆ

แนวทาง OECD สำหรับการลงทุนด้านดิจิทัลของรัฐ (OECD Digital Government Investments Framework) : กรณีศึกษาประเทศออสเตรเลีย (Australia's IOF)*

IOF อาจช่วยแก้ปัญหาการพัฒนาโครงการดิจิทัลของรัฐด้วยการจัดการลงทุนแบบบูรณาการเป็นหนึ่งเดียว (whole-of-government investment management (WoFG)) ผ่านกลไก 6 ประการ ดังนี้

- การวางแผนกลยุทธ์ (Strategic Planning)**
กลไกกำหนดทิศทาง การลงทุนดิจิทัลระยะยาว
- การจัดลำดับความสำคัญ (Prioritisation)**
กลไกจัดลำดับความสำคัญโครงการพัฒนาดิจิทัลที่ช่วยจัด portfolio การลงทุนดิจิทัลของประเทศตามกลไก 1
- การประเมินโครงการ (Contestability)**
กลไกตรวจสอบโครงการเพื่อแนะนำรัฐบาลทบทวนบางโครงการและยังสะท้อนนโยบาย มาตรฐานหรือการออกแบบที่ควรเพิ่มในกลไก 1
- การเสริมโอกาสสำเร็จของโครงการ (Assurance)**
กลไกเพิ่มโอกาสสำเร็จโครงการที่สนับสนุนการลงทุน ความสำเร็จ และการจัดการความเสี่ยงตลอดจน ยืนยันและรายงานมูลค่าที่จะเกิดขึ้นจริง
- การจัดหาแหล่งทุน (Sourcing)**
กลไกแสวงหาแหล่งทุนที่เหมาะสมของโครงการที่แสดงทิศทางเชิงกลยุทธ์ในการหาแหล่งทุนในกลไก 1
- การกำกับดูแลการดำเนินงาน (Operations)**
กลไกกำกับดูแลเมื่อโครงการดำเนินการที่แสดงจุดอ่อนและโอกาสพัฒนาความสามารถ และประสิทธิภาพดิจิทัลของ portfolio ในกลไก 1

Better Regulation for Better Life

*Australia's Digital and ICT Investment Oversight Framework
ข้อมูลจาก https://www.oecd.org/en/publications/digital-government-in-australia_01c22326-en.html

www.ocs.go.th / www.lawreform.go.th สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา / Thai Law Reform Commission

การเก็บรวบรวมข้อมูลตามปกติจะเกิดขึ้นปีละ 2 ครั้ง โดยทั่วไปจะอยู่ระหว่างปลายเดือนกรกฎาคมถึงกลางเดือนสิงหาคม และปลายเดือนมกราคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ ซึ่งจะให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายด้านดิจิทัลความปลอดภัยทางไซเบอร์ การจัดสรรทรัพยากร ช่องว่างด้านทักษะ ความเสี่ยงที่สำคัญ และการนำเทคโนโลยีใหม่มาใช้ และนำมาจัดทำเป็นรายงานประจำปีเรื่องโครงการดิจิทัลที่สำคัญ (Major Digital Projects Report) เผยแพร่ต่อสาธารณะ ส่วนข้อมูลเชิงลึกจะถูกส่งไปยังหน่วยงานตัดสินใจของรัฐบาลออสเตรเลีย เช่น SSDC และ DLC

Major Digital Projects Report

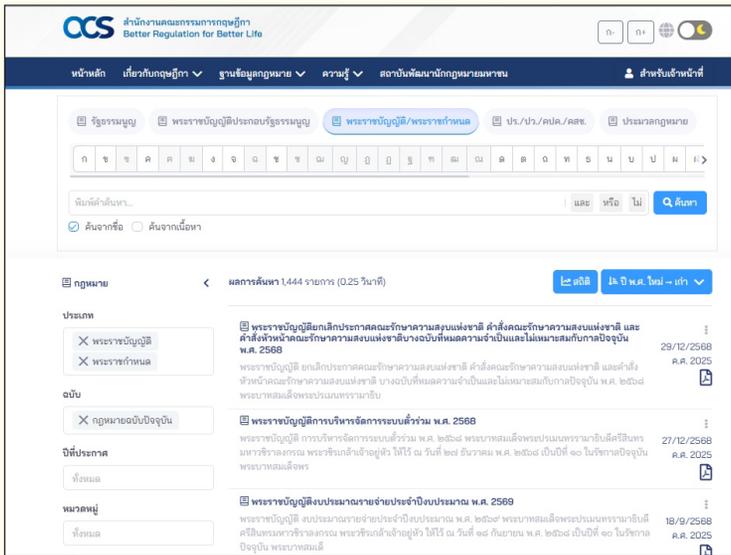
วิวัฒนาการในการทำงานตรวจร่างกฎหมาย และการให้ความเห็นทางกฎหมาย ของ The Council of State ประเทศไทย : มองจากกรอบอำนาจหน้าที่และเทคโนโลยีการประชุม

@ สุกิจ สัมฤทธิ์ผ่อง*

บทความขนาดสั้นไม่เกิน 3 หน้ากระดาษเรื่องนี้ ผู้เขียนต้องการสื่อสารไปยังประชาชนคนไทยเพื่อให้รับรู้ ความเคลื่อนไหวครั้งสำคัญที่ควรบันทึกไว้เกี่ยวกับ The Council of State ของประเทศไทย หรือที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน ในอดีต ซึ่งปัจจุบันคือ คณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ เมื่อปลายเดือนตุลาคมและปลายเดือนพฤศจิกายน 2568 หากใครเปิดดูเว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษาจะเห็นว่ามีการประกาศ เผยแพร่กฎหมายลำดับรองที่สำคัญ 3 ฉบับ คือ ระเบียบ คณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชุมของกรรมการ กฤษฎีกา พ.ศ. 2568 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 142 ตอนพิเศษ 341 ง ลงวันที่ 24 ตุลาคม 2568 หน้า 2) (ในบันทึกนี้ ขอเรียกว่า ระเบียบ 1) ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณาร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2568 และระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษา ให้ความเห็นทางกฎหมายโดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2568 (ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 142 ตอนพิเศษ 375 ง ลงวันที่

28 พฤศจิกายน 2568 หน้า 1 และหน้า 6 ตามลำดับ) (ในบันทึกนี้ขอเรียกว่า ระเบียบ 2 และระเบียบ 3 ตามลำดับ) ทำไมผู้เขียนจึงบอกว่าระเบียบทั้งสามฉบับนี้จึงสำคัญ ก็เพราะว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นเป็นองค์กรของรัฐ ที่จัดตั้งมานานถึง 92 ปี และเป็นองค์กรที่ได้รับมอบหมายภารกิจ สำคัญของประเทศนั่นคือ การตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย การพัฒนากฎหมาย และการเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายของประเทศไทย เวลา 92 ปีที่ผ่านมา คณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำหน้าที่ ตรวจสอบกลั่นกรองและผลักดันจนนำไปสู่การตราเป็น กฎหมายที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน ของประเทศ โดยปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ ที่ยังมีผลใช้บังคับประมาณ 900 ฉบับ นอกจากนั้นก็ เป็นกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติอีกนับไม่ถ้วนเพราะ บางฉบับก็ถูกยกเลิกไปแล้วตามสภาวะการณ์ กฎหมายลำดับรอง หรืออนุบัญญัติเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะเป็นสิ่งที่ทำให้หลักการ แต่ละเรื่องที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแม่บทบรรลุผล

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



<https://www.ocs.go.th/searchlaw-law>

กฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกามีหน้าที่และอำนาจตรวจสอบถ่วงถ่วง จึงประกอบด้วยทั้งพระราชบัญญัติแม่บทที่ตราขึ้นโดยอำนาจของรัฐสภา และกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติต่าง ๆ ส่วนภารกิจทำให้ความเห็นทางกฎหมายนั้นเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ด้วยเหตุผลที่ว่า ผู้ที่บัญญัติกฎหมายย่อมทราบเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้ดีกว่าผู้อื่น ภารกิจพัฒนากฎหมายก็เป็นอีกภารกิจหนึ่งที่องค์กรนี้ให้ความสำคัญและใช้หลักพัฒนากฎหมายอย่างจริงจังจนนำไปสู่การมีกฎหมายที่ดีของประเทศ สำหรับภารกิจสุดท้ายคือการเป็นผู้จัดทำฐานข้อมูลทางกฎหมายของประเทศนั้นก็ได้รับการยอมรับจากประชาชนและหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ว่า ข้อมูลทางกฎหมายนี้ครบถ้วน ถูกต้อง และเป็นปัจจุบันที่สุด หลักฐานเชิงประจักษ์คือมีการใช้หรืออ้างอิงกฎหมายและความเห็นจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในงานกฎหมายหรือคดีความต่าง ๆ มากมาย

เดิมทีก่อนที่จะมีการประกาศใช้ระเบียบทั้งสามฉบับนี้ ผู้เขียนเห็นว่าภารกิจของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในด้านร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายมีปัญหาหรือความไม่ชัดเจนอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก คือ กรอบอำนาจหน้าที่ และประเด็นที่สอง คือ การใช้เทคโนโลยีในการประชุม ดังจะกล่าวต่อไปนี้

1. กรอบอำนาจหน้าที่ (เงื่อนไขการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย)

1.1 ภารกิจตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดทำและการพิจารณา ร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ โดยกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2568 ได้เพิ่มเติม

เงื่อนไขการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย อันเป็นส่วนหนึ่งของกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแตกต่างไปจากระเบียบเดิมมา เมื่อปี 2522 ดังนี้

1.1.1 กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้นไปรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ระเบียบ 2 ข้อ 7)

1.1.2 กำหนดให้ฝ่ายเลขานุการต้องจัดทำบันทึกความเห็นเสนอคณะกรรมการกฤษฎีกาในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้น บันทึกความเห็นประกอบด้วย ก. การวิเคราะห์การรองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของสังคมและเศรษฐกิจของโลกและประเทศ ข. การขจัดอุปสรรคและกระตุ้นการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจของประเทศ และ ค. การพัฒนาทางสังคมที่ยั่งยืน ทั้งนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย (ระเบียบ 2 ข้อ 11)

1.1.3 กำหนดว่าในการตรวจพิจารณา ร่างกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ให้คณะกรรมการกฤษฎีกาคำหนึ่งถึงความจำเป็น ความเป็นไปได้และขอบเขตที่จะต้องมีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศ ความสอดคล้องกับกฎหมายและรัฐธรรมนูญ ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับการบริหารราชการตลอดจนภาระหรือความยุ่งยากของประชาชนที่จะอยู่ในบังคับของกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับหรือประกาศนั้น ทั้งนี้ตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย รวมถึงการขอให้คณะรัฐมนตรีทบทวนหลักการของกฎหมายเสียก่อน หากมีปัญหาเกี่ยวกับหลักการของกฎหมาย (ระเบียบ 2 ข้อ 12)



1.2 การกึ่งการให้ความเห็นทางกฎหมาย ระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2568 ได้เพิ่มเติมเงื่อนไขการให้ความเห็นทางกฎหมายอันเป็นส่วนหนึ่งของกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งแตกต่างไปจากระเบียบเดิมฯ เมื่อปี 2522 ดังนี้

1.2.1 กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า การขอหารือต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรี จะต้องทำเป็นหนังสือที่ลงนามโดยเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหรือเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ส่วนกรณีอื่นให้ลงนามโดยผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงานนั้น (ระเบียบ 3 ข้อ 5 วรรคสอง)

1.2.2 กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า กรรมการกฤษฎีกาจะไม่พิจารณาให้ความเห็นทางกฎหมายในเรื่องที่ผลการพิจารณาจะไม่สามารถแก้ไขผลที่เกิดขึ้นหรือไม่เกิดประโยชน์ที่จะพิจารณาหรือเรื่องที่เป็นเรื่องนโยบายโดยแท้ (ระเบียบ 3 ข้อ 11 (4))

1.2.3 กำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจวงข้อกำหนดและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการเผยแพร่ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกาได้ตามความเหมาะสม เท่าที่ไม่เป็นการเปิดเผยความลับของทางราชการและคำนึงถึงผลกระทบต่อข้อมูลส่วนบุคคล (ระเบียบ 3 ข้อ 13)

2. เทคโนโลยีการประชม

นับแต่ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 74/2557 เรื่อง การประชมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ลงวันที่ 27 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 มีผลใช้บังคับเป็นต้นมา และต่อมามีสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคโควิด 19 เมื่อปี 2563 จนนำมาสู่การตราพระราชกำหนดว่าด้วยการประชมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตระหนักและ

“

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตระหนักและให้ความสำคัญกับเรื่องเทคโนโลยีการประชมอย่างมาก และได้ทุ่มเททั้งทรัพยากรและงบประมาณเพื่อนำเทคโนโลยีการประชมมารองรับการปฏิบัติงานกับทั้งของคณะกรรมการกฤษฎีกาและของสำนักงานฯ เพื่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การประชมด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์”

”

ให้ความสำคัญกับเรื่องเทคโนโลยีการประชมอย่างมาก และได้ทุ่มเททั้งทรัพยากรและงบประมาณเพื่อนำเทคโนโลยีการประชมมารองรับการปฏิบัติงานกับทั้งของคณะกรรมการกฤษฎีกาและของสำนักงานฯ เพื่อให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “การประชมด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์” (การประชมออนไลน์) ซึ่งเป็นไปตามมาตรฐานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมกำหนด โดยมีการอบรมเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือ หรือเทคโนโลยีที่สำนักงานฯ นำมาใช้ให้กับทั้งบุคลากรประจำและกรรมการกฤษฎีกา จนทำให้การประชมด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของทั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานฯ มีประสิทธิภาพ ได้ผลลัพธ์ตามเป้าหมาย และยังทำให้เกิดผลพลอยได้อีกหลายประการ เช่น ลดภาระต้นทุนในการเดินทางมาประชมที่สำนักงานฯ ลดปัญหาการจราจรนอกเหนือจากเป้าหมายหลักของการประชมด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่เกิดขึ้นครั้งแรกคือ ลดความเสี่ยงจากการแพร่ระบาดของระบาดของโรคโควิด 19 สิ่งเหล่านี้ปรากฏชัดตาม ข้อ 21 ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าด้วยการประชมของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. 2568 (ระเบียบ 1)

ท้ายนี้ ผู้เขียนที่เป็นคนหนึ่งซึ่งปฏิบัติงานที่สำนักงานฯ และได้รับประโยชน์จากการประชมด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นเทคโนโลยีของการประชม จึงขอเป็นกระบอกเสียงช่วยประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทั้งหลายและหน่วยงานของรัฐได้รับรู้ถึงวิวัฒนาการในการทำงานตรวจร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายของ The Council of State (คณะกรรมการกฤษฎีกา) ของประเทศไทย โดยโฟกัสไปที่กรอบอำนาจหน้าที่และเทคโนโลยีการประชม ซึ่งได้รับการยกระดับและนำไปสู่การเขียนเป็นลายลักษณ์อักษรตามที่ปรากฏในระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกาทั้งสามฉบับดังกล่าวข้างต้น

การประชุม ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ครั้งที่ 10 ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย



@ กองพัฒนานกฎหมาย

ในช่วงวันที่ 13 ถึง 18 ตุลาคม 2568 ที่ผ่านมา ประเทศมาเลเซีย โดยกระทรวงการลงทุน การค้าและอุตสาหกรรม (MITI) ร่วมกับองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Cooperation and Development หรือ OECD) ได้รับเกียรติเป็นเจ้าภาพจัดการประชุม 10th Meeting of the ASEAN-OECD Good Regulatory Practices Network (GRPN) ขึ้น ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ซึ่งเวทีดังกล่าวเป็นเวทีสำคัญที่มีบทบาทในการขับเคลื่อนมาตรฐานการจัดทำกฎหมายและระเบียบในภูมิภาคมากกว่าสองทศวรรษแล้ว โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ส่งคณะผู้แทนเข้าร่วมการประชุมดังกล่าวเพื่อร่วมแลกเปลี่ยนวิสัยทัศน์และแสดงบทบาทเชิงรุกของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

การประชุมในครั้งนี้จัดขึ้นภายใต้หัวข้อ “From Policy to Impact : Ten Years of the ASEAN-OECD Good Regulatory Practice Network” เพื่อทบทวนความสำเร็จและพัฒนาการตลอดหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมาของเครือข่าย GRPN พร้อมทั้งกำหนดทิศทางยุทธศาสตร์ในอนาคต โดยมุ่งเน้นการเปลี่ยนผ่านจาก “ระบับนโยบาย” (Policy) ไปสู่การสร้าง “ผลกระทบเชิงบวก” (Impact) ที่จับต้องได้จริงต่อระบบเศรษฐกิจและคุณภาพชีวิตของประชาชน การประชุมแบ่งออกเป็นหัวข้อเสวนาหลัก 5 หัวข้อ และการสัมมนาเชิงปฏิบัติการที่เข้มข้น โดยมีรายละเอียดสรุปเนื้อหาการประชุมที่น่าสนใจโดยสรุป ดังนี้

หัวข้อที่ 1 : เส้นทางการปฏิรูปกฎระเบียบในอาเซียน และ OECD

ในรอบทศวรรษที่ผ่านมา ประเทศในอาเซียนและ OECD ได้ปฏิรูปกฎระเบียบอย่างต่อเนื่องเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลและการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยมีแรงขับเคลื่อนสำคัญจากข้อตกลงทางการค้าระหว่างประเทศที่กำหนดมาตรฐานด้านความโปร่งใสไว้สูงขึ้น หลายประเทศได้ยกระดับนโยบายจากการเป็นเพียงแนวทางปฏิบัติสู่การเป็นข้อผูกพันตามกฎหมาย เพื่อบังคับให้หน่วยงานรัฐต้องทบทวนกฎระเบียบอย่างเป็นระบบและสม่ำเสมอ

ประเทศไทยได้นำเสนอความสำเร็จผ่านการตรากฎหมายสำคัญที่ช่วยอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตและการปฏิรูประบบโทษจากอาญาเป็นพินัย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำ ในขณะที่ประเทศเพื่อนบ้านอย่างมาเลเซีย เวียดนาม และเกาหลีใต้ ต่างมุ่งเน้นการสร้างขีดความสามารถเชิงสถาบันและการบูรณาการระบบดิจิทัลเข้ากับงานบริการภาครัฐ เพื่อลดช่องว่างระหว่างเจตจำนงทางการเมืองกับการปฏิบัติจริงให้เกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุด

หัวข้อที่ 2 : การยกระดับคุณภาพกฎระเบียบด้วยหลักฐานเชิงประจักษ์

การออกแบบกฎระเบียบที่มีคุณภาพต้องตั้งอยู่บนฐานข้อมูลและการวิเคราะห์ที่รอบด้าน (Evidence-based) แทนการใช้สมมติฐาน ที่ประชุมได้เสนอให้นำเครื่องมือการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) มาใช้แบบยืดหยุ่นตามระดับผลกระทบเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบหน่วยงานเกินไป โดยเห็นว่า RIA ไม่ใช่เพียงขั้นตอนทางธุรการ แต่เป็นสะพานเชื่อมสู่การกำหนดนโยบายที่ชาญฉลาด

หลายประเทศได้ยกตัวอย่างการใช้ข้อมูลจริงเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้าง เช่น การใช้ผลการศึกษาระยะเวลาการทำงานจริงเพื่อลดขั้นตอนศุลกากร การใช้ระบบดิจิทัลรวบรวมข้อมูลกฎระเบียบให้ภาคธุรกิจเข้าถึงได้ง่าย และการนำ AI มาช่วยวิเคราะห์ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย ซึ่งบทเรียนสำคัญคือการทำ RIA ต้องมีความต่อเนื่องและมีหน่วยงานตรวจสอบคุณภาพที่เข้มแข็งเพื่อให้ข้อมูลที่ได้นำไปสู่การตัดสินใจที่ถูกต้อง

หัวข้อที่ 3 : การรับฟังความคิดเห็นและเครื่องมือดิจิทัล

หัวใจของการกำหนดนโยบายที่ครอบคลุมคือการเปลี่ยนเสียงสะท้อนของประชาชนให้เป็นคุณค่า โดยเน้นย้ำว่าการรับฟังความคิดเห็นต้องทำตั้งแต่ระยะเริ่มต้น



ของวัฏจักรนโยบาย (Early Consultation) ไม่ใช่ทำเพียงครั้งเดียวในช่วงท้ายของกระบวนการ การใช้แพลตฟอร์มดิจิทัลช่วยลดอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูลและทำให้ประชาชนทุกกลุ่มมีส่วนร่วมในการออกแบบกฎหมายได้สะดวกยิ่งขึ้น

สำหรับประเทศไทยและประเทศสมาชิกอื่น ๆ มีแผนการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาช่วยสรุปเนื้อหากฎหมายให้เข้าใจง่ายสำหรับชาวบ้าน (Plain language) และสร้างช่องทางที่ประชาชนสามารถติดตามผลการร้องเรียนได้อย่างโปร่งใส การสร้างกลไกความรับผิดชอบที่รัฐต้องตอบสนองต่อเสียงสะท้อนภายในกรอบเวลาที่ชัดเจน ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสร้างความไว้วางใจระหว่างรัฐและประชาชน

หัวข้อที่ 4 : การประเมินผลสัมฤทธิ์และการลดภาระทางปกครอง

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลังการบังคับใช้ (Ex-post Evaluation) เป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการกับกฎระเบียบที่ล้าสมัย โดยที่ประชุมได้เสนอให้บัญญัติหน้าที่การทบทวนกฎหมายไว้ในกฎหมายแม่บท เพื่อให้เกิดการทบทวนเป็นอัตโนมัติ อาทิ การกำหนดวันหมดอายุของกฎหมาย (Sunset Clause) และการใช้ระบบโควตากฎระเบียบ (One-in, One-out) เพื่อควบคุมไม่ให้เกิด “กฎระเบียบเฟ้อ” ที่เป็นอุปสรรคต่อเศรษฐกิจ

กรณีศึกษาจากการปฏิรูปภาคส่วนสำคัญในหลายประเทศชี้ให้เห็นว่าการ “กางแผนภาพกระบวนการ” เพื่อหาจุดที่ซ้ำซ้อนและตัดทอนขั้นตอนที่ไม่จำเป็นออกไปสามารถลดระยะเวลาการพิจารณาอนุญาตจากหลักพันวันเหลือเพียงหลักสิบบวันได้ การลดภาระทางปกครองจึงต้องทำอย่างต่อเนื่องผ่านการรวมศูนย์บริการและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัลที่ยั่งยืน

หัวข้อที่ 5 : นวัตกรรมและอนาคตของการกำกับดูแล

ในอนาคต การกำกับดูแลต้องมีความยืดหยุ่นตามระดับความพร้อมของเทคโนโลยี โดยเฉพาะการรับมือกับปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่ประชุมได้เสนอแนวคิดการใช้พื้นที่ทดลอง (Regulatory Sandbox) และการนำ “ศาสตร์แห่งพฤติกรรม” (Behavioral Insights) มาใช้สร้างแรงจูงใจให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายแทนการบังคับและลงโทษ ซึ่งมักให้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืนกว่า

ประเทศไทยโดดเด่นในการนำ AI มาช่วยเตรียมความพร้อมเพื่อเข้าเป็นสมาชิก OECD ผ่านการวิเคราะห์ช่องว่างระหว่างกฎหมายไทยกับมาตรฐานสากลโดยอัตโนมัติ อย่างไรก็ตาม ความท้าทายสำคัญที่ทุกประเทศต้องร่วมกันแก้ไขคือการลดความเหลื่อมล้ำทางดิจิทัล และการสร้างมาตรฐานกลางระดับโลก เพื่อให้การกำกับดูแลเทคโนโลยีใหม่ ๆ เป็นไปอย่างเท่าเทียมและประชาชนเป็นศูนย์กลาง

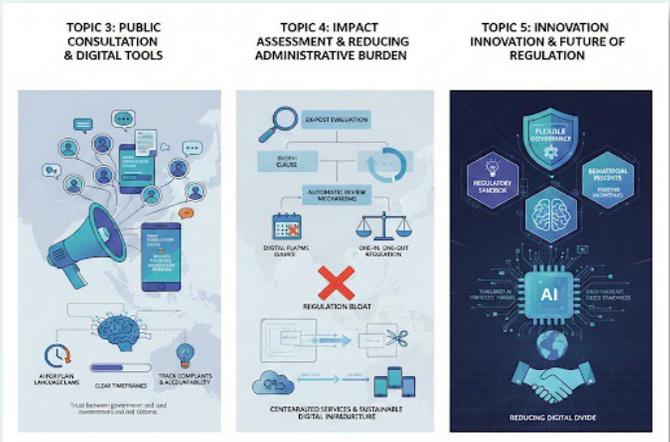
การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ : การบังคับใช้กฎระเบียบอย่างมีประสิทธิภาพ

กฎหมายที่ดีต้องมาพร้อมกับการบังคับใช้ที่มีประสิทธิภาพ รัฐควรเปลี่ยนบทบาทจาก “ผู้ตรวจจับผิด” เป็น “ผู้สนับสนุน” โดยใช้การตรวจสอบบนพื้นฐานความเสี่ยง (Risk-based) เพื่อจัดสรรทรัพยากรไปที่กลุ่มเสี่ยงสูงและอำนวยความสะดวกแก่กลุ่มที่มีประวัติตามกฎเกณฑ์ดี การเปลี่ยนทัศนคติของเจ้าหน้าที่ให้เน้นผลลัพธ์มากกว่ากระบวนการทางเอกสารคือหัวใจของการปฏิรูปในส่วนนี้

บทเรียนที่น่าสนใจคือการยอมรับมาตรฐานสากล (Regulatory Reliance) เพื่อลดภาระการตรวจสอบซ้ำซ้อน เช่น การยอมรับผลการรับรองยาหรือผลิตภัณฑ์สุขภาพจากต่างประเทศที่น่าเชื่อถือ ซึ่งช่วยให้ประชาชนเข้าถึงสิ่งจำเป็นได้เร็วขึ้น การเปลี่ยนผ่านจาก “ผู้เฝ้าประตู” (Gatekeeper) เป็น “ประตูเชื่อมต่อ” (Gateway) จะช่วยให้กฎหมายมีความศักดิ์สิทธิ์และส่งเสริมเศรษฐกิจไปพร้อมกัน

บทบาทและความมุ่งมั่นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานหลักด้านกฎหมายของประเทศไทยได้แสดงบทบาทเชิงรุกอย่างโดดเด่นในเวทีนี้ โดยร่วมแบ่งปันนวัตกรรมและเป็นสะพานเชื่อมโยง องค์ความรู้ระดับสากลมาปรับใช้ในไทย สำนักงานฯ มุ่งมั่นที่จะแลกเปลี่ยนประสบการณ์อย่างต่อเนื่องในเวทีโลก เพื่อนำเทคโนโลยีและระเบียบวิธีวิจัยกฎหมายที่ทันสมัยมาพัฒนากฎระเบียบของไทยให้มีความเป็นสากล คล่องตัว และเป็นธรรม โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการสร้างระบบกฎหมายที่ยกระดับคุณภาพชีวิตและสร้างความสุขที่ยั่งยืนให้แก่ประชาชนไทยทุกคนในโลกยุคใหม่ ทั้งนี้ ทุกท่านสามารถเข้าถึงข้อมูลฉบับเต็มได้โดยการคลิกลิงก์ <https://dg.th/r2wjez5lik> หรือสแกนคิวอาร์โค้ดแนบท้ายนี้



Regulatory



Reliance



Thailand

จาก Pain Point สู่ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ : ความหวังของธุรกิจ และผู้สร้างนวัตกรรมไทย

@ พิชยามนต์ จารึกสุนทรสกุล*



ธุรกิจสตาร์ทอัพมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจและเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอน เนื่องจากสามารถสร้างและพัฒนาผลิตภัณฑ์หรือบริการนวัตกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาและอำนวยความสะดวกแก่สังคม ควบคู่กับการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่ระบบนิเวศของประเทศไทยยังไม่เอื้อต่อการเติบโตของธุรกิจสตาร์ทอัพ ส่งผลให้เผชิญอุปสรรคในการดำเนินงานและความเสี่ยงด้านการแข่งขันที่สูงขึ้น

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ, เลขานุการคณะกรรมการศึกษาแนวทางการปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจ Startup ในคณะกรรมการพัฒนากฎหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

➔ Pain Point ของธุรกิจสตาร์ทอัปไทย

การดำเนินธุรกิจสตาร์ทอัปในประเทศไทยเผชิญปัญหาเชิงโครงสร้างที่จำกัดศักยภาพการเติบโตและเพิ่มความเสี่ยงด้านการแข่งขัน โดยเฉพาะข้อจำกัดทางกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ป.พ.พ.) ว่าด้วยบริษัทจำกัด ซึ่งยังไม่สอดคล้องกับรูปแบบการระดมทุนและการบริหารจัดการธุรกิจสมัยใหม่ในการให้บริษัทจำกัดสามารถออกหุ้นกู้ เสนอขายหุ้นแก่ประชาชน เสนอขายหุ้นที่ออกใหม่ให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือหุ้น หรือให้บริษัทเป็นเจ้าของถือหุ้นของตนเองเพื่อการจัดสรรหุ้นให้แก่กรรมการหรือพนักงานของบริษัทหรือนักลงทุน รวมถึงการแปลงหุ้นบุริมสิทธิให้เป็นหุ้นสามัญ ตลอดจนทำให้บริษัทสามารถหักหนี้แทนการชำระค่าหุ้นได้ นอกจากนี้ ธุรกิจสตาร์ทอัปจำนวนมากยังประสบอุปสรรคด้านการเข้าถึงแหล่งทุน บุคลากรที่มีทักษะสูง ค่าปรึกษาจากผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน และเครือข่ายความร่วมมือ ตลอดจนการขาดหน่วยงานภาครัฐที่เป็นหน่วยงานหลักในการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัปอย่างเป็นระบบ ปัญหาและอุปสรรคซึ่งเป็น Pain Point เหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงช่องว่างของระบบกฎหมายไทยที่ยังไม่รองรับธรรมชาติของระบบนิเวศสตาร์ทอัปและความต้องการเฉพาะของธุรกิจสตาร์ทอัปอย่างแท้จริง ทำให้จำเป็นต้องมีมาตรการเชิงนโยบายและเครื่องมือทางกฎหมายที่เฉพาะเจาะจง เพื่อแก้ไขอุปสรรคดังกล่าวอย่างเป็นระบบและทันต่อสถานการณ์ อันนำไปสู่แนวทางการจัดทำร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัป พ.ศ. (ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป)

'ปลดล็อกสตาร์ทอัปไทย : จาก Pain Point สู่กฎหมายฉบับใหม่แห่งความหวัง'

ปัญหาใหญ่ที่สตาร์ทอัปไทยต้องเจอ



ป.พ.พ. บังคับ 'ไม่รองรับ' การเติบโต

จำกัดการระดมทุนสมัยใหม่ เช่น การจัดสรรหุ้นให้พนักงาน (ESOP) หรือการแปลงหุ้น



ขาดระบบนิเวศที่เอื้ออำนวย

สตาร์ทอัปประสบปัญหาการเข้าถึงแหล่งทุน แรงงานทักษะสูง และไม่มีหน่วยงานรัฐที่เป็นเจ้าภาพหลัก

97.2%

เห็นด้วยว่า "ต้องมีกฎหมายใหม่โดยด่วน"

ผลสำรวจความคิดเห็นชี้ว่า กฎหมายปัจจุบันล้าสมัย และเป็นภาระต่อสตาร์ทอัป

ทางออก: ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัปให้อะไรบ้าง

ปลดล็อกเครื่องมือระดมทุนมาตรฐานสากล



เปิดช่องให้ทำสิ่งที่กฎหมายเดิมไม่อนุญาต เพื่อให้ระดมทุนได้คล่องตัวเหมือนสตาร์ทอัปทั่วโลก



สร้าง One-Stop Service โดยมี NIA เป็นหน่วยงานหลัก

ทำให้การทำธุรกรรมง่ายขึ้นส่งเสริมต่างๆ เช่น กยศ หรือสิทธิประโยชน์อื่นๆและเป็นระบบขึ้น



เป็น "ทางเลือก" ไม่ใช่ "ข้อบังคับ"

สตาร์ทอัปมีอิสระที่จะเลือกว่าจะเข้าร่วมเพื่อรับสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายนี้หรือไม่

➔ การจัดทำร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป จากจุดเริ่มต้นถึงปัจจุบัน

ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป เริ่มมาจากข้อเสนอที่คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน 3 สถาบัน (กกร.) เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คพก.) เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติใน ป.พ.พ. เกี่ยวกับหุ้นกู้แปลงสภาพ การทยอยให้หุ้น สิทธิในการซื้อหุ้นในราคาที่กำหนดและหุ้นบุริมสิทธิ เพื่อลดอุปสรรคในการประกอบธุรกิจสตาร์ทอัป ซึ่ง คพก. เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าวและนำเสนอแนวทางต่อนายกรัฐมนตรีในขณะนั้น (พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) และนายกรัฐมนตรีได้มีบัญชามอบหมาย คพก. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน หรือหากมีความจำเป็นให้จัดทำร่างกฎหมายใหม่ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ด้วยเหตุดังกล่าว ในปี พ.ศ. 2565 คพก. จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริมธุรกิจ Startup" (คณะอนุกรรมการฯ) เพื่อศึกษาและ

เสนอแนวทางการปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคและจัดทำร่างกฎหมายเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดย คณะอนุกรรมการฯ ดำเนินการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับลักษณะ วงจรการค้าเงินธุรกิจ แหล่งทุน ปัจจัยความสำเร็จ และ อุปสรรคของธุรกิจสตาร์ทอัพไทย พร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นจากภาครัฐและเอกชน ตลอดจนเปรียบเทียบกับแนวทาง ของต่างประเทศที่มีพัฒนาการด้านการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างก้าวหน้า เช่น สหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร สิงคโปร์ อิตาลี อินเดีย อินโดนีเซีย และสเปน ทั้งนี้ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการประยุกต์ใช้แนวทางที่เหมาะสมกับ ประเทศไทย และเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพให้มีประสิทธิภาพและ สอดคล้องกับมาตรฐานสากลมากที่สุด และปรากฏเป็นร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ ที่นำไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็น

➔ ผลการรับฟังความคิดเห็นร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ.สตาร์ทอัพ ผ่านทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th) ระหว่างวันที่ 8 - 27 ตุลาคม 2568 รวมระยะเวลา 20 วัน โดยมี ผู้แสดงความคิดเห็นจำนวน 178 คน จากผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง เช่น ผู้ประกอบธุรกิจสตาร์ทอัพ ผู้ประกอบการ SMEs หน่วยบ่มเพาะ หน่วยเร่งการเติบโต สถาบันอุดมศึกษา นักลงทุนในธุรกิจสตาร์ทอัพ และปรากฏว่า ผู้แสดงความคิดเห็น ส่วนใหญ่ (ร้อยละ 97.2) เห็นด้วยกับการมีกฎหมายเฉพาะเพื่อส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ และเห็นควรให้เร่งดำเนินการ โดยด่วน เนื่องจาก ป.พ.พ. ในส่วนที่เกี่ยวกับบริษัทจำกัดมีความล้าสมัย ก่อให้เกิดภาวะแก่ธุรกิจสตาร์ทอัพที่มี รูปแบบการประกอบกิจการที่แตกต่างจากบริษัททั่วไป และการกำหนดหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานหลัก จะช่วยสร้างระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่ชัดเจน เพิ่มความเชื่อมั่นของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ ทำให้เกิดการส่งเสริมและพัฒนาธุรกิจสตาร์ทอัพอย่างเป็นระบบ

- ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ <https://url.in.th/QKSgZ>
- สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ <https://url.in.th/fzhud>

➔ กำโบลือกตรากฎหมายใหม่ แทนการแก้ไข ป.พ.พ.

เนื่องจาก ป.พ.พ. เป็นกฎหมายหลักที่ใช้กับบริษัทจำกัดทุกแห่ง การแก้ไข ป.พ.พ. จะมีผลผูกพันต่อบริษัทจำกัด โดยทั่วไป ซึ่งต้องผ่านกระบวนการวิเคราะห์และประเมินผลกระทบและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง อย่างละเอียดรอบคอบ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ซับซ้อนและใช้เวลานาน ในขณะที่สถานการณ์ปัจจุบันของธุรกิจสตาร์ทอัพไทย สามารถเทียบเคียงได้กับภาวะวิกฤติทางธุรกิจที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียศักยภาพในการแข่งขัน จึงมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเฉพาะ เพื่อสร้างกรอบกฎหมายที่สามารถยกเว้นข้อกำหนดตาม ป.พ.พ. บางประการ และกำหนด แนวทางในการดำเนินการเพื่อสนับสนุนการดำรงอยู่และดำเนินกิจการของธุรกิจสตาร์ทอัพได้อย่างทันที่ โดยไม่ กระทบต่อความมั่นคงของกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปของบริษัทจำกัด อย่างไรก็ตาม การตรากฎหมายใหม่นี้ มิได้ห้ามหรือจำกัดการดำเนินการแก้ไข ป.พ.พ. เพียงแต่ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ เป็นมาตรการเร่งด่วนที่ออกแบบมา เพื่อแก้ Pain Point ของธุรกิจสตาร์ทอัพไทยเท่านั้น ในขณะเดียวกันผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอาจนำหลักการของร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพ ไปดำเนินการแก้ไข ป.พ.พ. ได้ต่อไป

➔ ร่างกฎหมายใหม่เป็นทางเลือก ไม่ใช่ข้อบังคับ สตาร์ทอัพมีอิสระเลือกดำเนินการได้

ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัพนี้มีลักษณะเป็นมาตรการทางเลือก (Optional Legal Framework) เพื่อเป็นกลไกเพิ่มเติม ในการส่งเสริมและพัฒนาการดำเนินธุรกิจสตาร์ทอัพ โดยมีได้มีผลบังคับให้สตาร์ทอัพทุกรายต้องอยู่ภายใต้บังคับ ของร่างกฎหมายนี้โดยอัตโนมัติโดยกำหนดกลไกการส่งเสริมเป็น 2 ระดับ คือ ระดับที่หนึ่ง สตาร์ทอัพทุกแห่งจะได้รับการส่งเสริมและพัฒนาตามบทบัญญัติในหมวด 1 โดยไม่คำนึงถึงลักษณะหรือระยะการเติบโตของธุรกิจ และระดับ ที่สอง เฉพาะสตาร์ทอัพที่ได้ยื่นคำขอรับรองตัวเองว่ามีลักษณะตามที่กำหนด ซึ่งเรียกว่า “บริษัทสตาร์ทอัพ” โดย ได้รับสิทธิและประโยชน์ “เพิ่มเติม” ตามบทบัญญัติในหมวด 3 ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม (โปรดดูข้างล่าง) ทั้งนี้ บริษัทสตาร์ทอัพดังกล่าวต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่กำหนด เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสิทธิ

และสร้างความมั่นใจแก่ผู้ถือหุ้น นักลงทุน และผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนเพื่อรักษาความน่าเชื่อถือของ กระบวนการลงทุนและโครงสร้างตลาดทุน อย่างไรก็ดี แม้ว่าจะเป็นบริษัทสตาร์ทอัปที่ได้ยื่นคำขอรับรองตนเองแล้ว แต่หากเห็นว่าสามารถดำเนินการภายใต้กรอบกฎหมายอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะเลือกไม่รับสิทธิและ ประโยชน์ตามร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัปนี้ก็ได้

➔ **สิทธิและประโยชน์ตามร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป ในหมวด 3 มีอะไรบ้าง**

นอกจากร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัปเพื่อกำหนดนโยบาย และแนวทางส่งเสริมสตาร์ทอัปในภาพรวมและกำหนดให้สำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (NIA) เป็นหน่วยงานหลัก ที่ทำหน้าที่เป็น One-stop service ให้แก่สตาร์ทอัปแล้ว ร่างกฎหมายนี้ยังกำหนดสิทธิและประโยชน์โดยจำแนกออก เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ (1) สิทธิและประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุนและการจัดการหุ้นตาม ป.พ.พ. ซึ่งได้เปิดช่อง ให้บริษัทสตาร์ทอัปสามารถดำเนินการได้ เพื่อแก้ Pain Point ในสิ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกฎหมายปัจจุบัน อันสอดคล้องกับวิธีการระดมทุนยุคใหม่ที่สตาร์ทอัปทั่วโลกนิยมใช้ได้แก่ การออกหุ้นกู้ เสนอขายหุ้นแก่ประชาชน เสนอขายหุ้นที่ออกใหม่ให้แก่บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือหุ้น หรือให้บริษัทเป็นเจ้าของถือหุ้นของตนเองเพื่อการจัดสรรหุ้น ให้แก่กรรมการหรือพนักงานของบริษัทหรือนักลงทุน รวมถึงการแปลงหุ้นบริมสิทธิให้เป็นหุ้นสามัญ ตลอดจนให้ บริษัทสามารถหักหนี้แทนการชำระค่าหุ้นได้ และ (2) สิทธิและประโยชน์หรือมาตรการส่งเสริมที่มีอยู่ในกฎหมายอื่น เช่น มาตรการด้านภาษี มาตรการด้านแรงงานและทักษะบุคลากร มาตรการด้านทรัพย์สินทางปัญญา หรือ มาตรการอื่นที่เกี่ยวกับการประกอบกิจการในบางอุตสาหกรรม ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมที่มีความหลากหลายและมี รายละเอียดค่อนข้างมากและมีหน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะ จึงสมควรให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะเพื่อให้มีความยืดหยุ่นและสามารถกำหนดสิทธิและประโยชน์ที่เหมาะสมกับสตาร์ทอัป แต่ละประเภทได้ โดยมี NIA ประสานกับหน่วยงานที่รับผิดชอบกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ ดังนั้น การที่ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป กำหนดไว้จึงเป็นเพียง “ประตูทางกฎหมาย” เพื่อให้บริษัทสตาร์ทอัปรู้ว่าจะได้รับสิทธิและประโยชน์ใดบ้าง และสามารถเข้าถึงได้ง่ายขึ้นและเป็นระบบมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องแก้กฎหมายอื่นให้ซับซ้อนหรือกระทบ ต่อผู้ประกอบการทั่วไปที่มีใช้สตาร์ทอัป

➔ **unaşu**

ร่าง พ.ร.บ. สตาร์ทอัป เป็นความพยายามของภาครัฐและเอกชนในการแก้ไข Pain Point เชิงโครงสร้าง ที่ขัดขวางการเติบโตของธุรกิจนวัตกรรมไทยมายาวนาน โดยกำหนดให้สตาร์ทอัปเข้าถึงรูปแบบการระดมทุน สมัยใหม่ ลดข้อจำกัดตาม ป.พ.พ. และเชื่อมโยงมาตรการส่งเสริมจากกฎหมายอื่นให้เข้าถึงง่ายขึ้นอย่างเป็นระบบ ร่างกฎหมายนี้ยังเป็น “เครื่องมือทางเลือก” ที่ไม่บังคับใช้กับทุกราย แต่ถูกออกแบบเพื่อสร้างระบบนิเวศที่เอื้อต่อ การแข่งขัน เสริมความเชื่อมั่นของนักลงทุนและยกระดับศักยภาพสตาร์ทอัปไทยให้ทัดเทียมมาตรฐานสากล

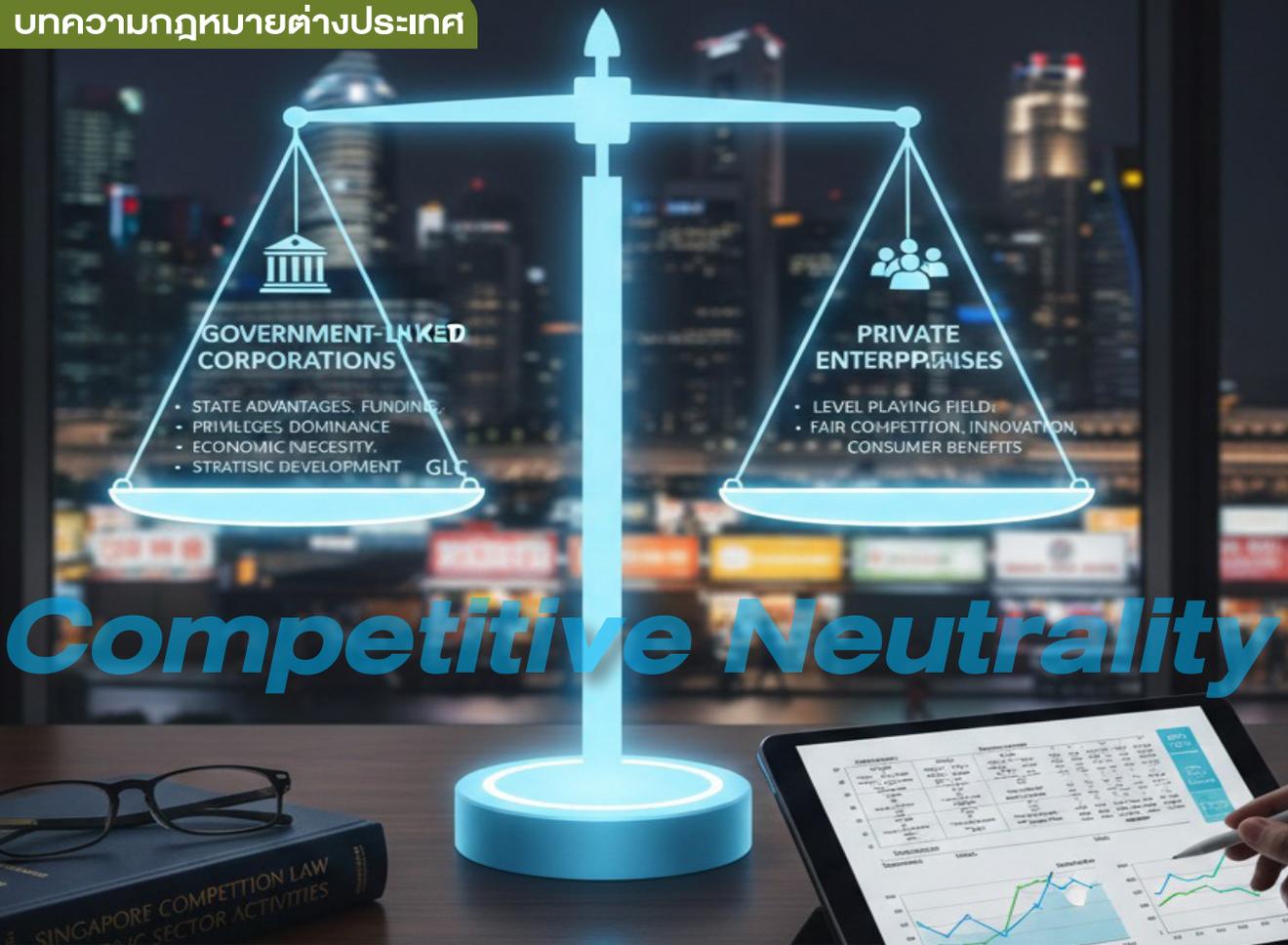
สามารถอ่านบทความเกี่ยวกับ การปรับปรุงกฎหมายให้รองรับ การประกอบธุรกิจ Startup เพิ่มเติม ได้ทาง QR Code

Better Regulation for Better Life

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
Office of the Council of State

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามุ่งเน้นการพัฒนากฎหมายที่ดี เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นของประชาชน เพื่อให้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับเป็นกฎหมายที่ดี ก็นต่อสถานการณ์ของโลกปัจจุบัน เกิดประโยชน์ต่อประชาชน และส่งเสริมการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

<https://dg.th/v1f4iup3m>



@ อนัญ ยศสุนทร¹

กฎหมายแข่งขันทางการค้ากับ การดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของรัฐ : กรณีศึกษาของประเทศสิงคโปร์

การแข่งขันอย่างเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการในตลาดจะช่วยให้ผู้บริโภคมั่นใจได้ว่าสินค้า หรือบริการที่นำเสนอแก่ผู้บริโภคตรงกับความต้องการ และก่อให้เกิดประโยชน์ต่างๆ เช่น ราคาที่ต่ำลง มีตัวเลือกมากขึ้น คุณภาพสินค้าดีขึ้น ส่งเสริมนวัตกรรม เพิ่มผลผลิตภาพ รวมถึงส่งผลดีต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม เนื่องด้วยความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคม รัฐอาจต้องเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยการผลิตสินค้าหรือให้บริการ ด้วยสถานะของรัฐที่มีเอกสิทธิ์ของผู้ใช้อำนาจรัฐ มีแหล่งเงินสนับสนุนที่มาจากงบประมาณ หรือได้รับสิทธิประโยชน์อื่น ๆ

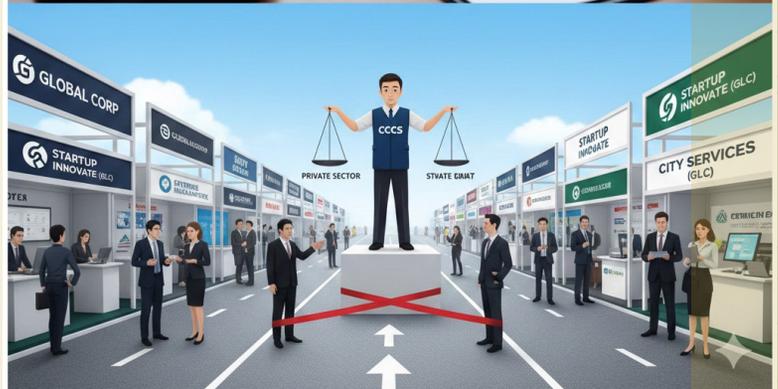
¹ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ธันวาคม 2568) บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

ที่ผู้ประกอบการเอกชนไม่มี กรณีดังกล่าวอาจส่งผลต่อการแข่งขันอย่างเท่าเทียมระหว่างผู้ประกอบการในตลาดและทำให้เกิดการบิดเบือนการแข่งขันในตลาดได้ ซึ่งตามหลักความเป็นกลางในการแข่งขัน (Competitive Neutrality)² ผู้ประกอบธุรกิจทุกรายต้องสามารถแข่งขันอย่างเท่าเทียมกัน (a level playing field) ในตลาด โดยไม่คำนึงถึงว่าผู้ประกอบธุรกิจนั้นจะมีรัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้กำกับดูแล หรือรัฐจะเป็นผู้ดำเนินธุรกิจนั่นเอง และไม่ว่ารัฐนั้นจะเป็นรัฐบาลกลาง ระดับภูมิภาค หรือระดับท้องถิ่น รัฐและเอกชนควรต้องแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม หากในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ ก็อาจมีการกำหนดข้อยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้าได้ แต่ข้อยกเว้นนั้นควรต้องโปร่งใส มีความเหมาะสม และมีการทบทวนเป็นระยะ รวมถึงมีขอบเขตที่ครอบคลุมและชัดเจน ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพและทำให้เกิดการแข่งขันที่เท่าเทียมอย่างแท้จริง

การปรับใช้หลักการดังกล่าว

ในประเทศต่าง ๆ ก็มีความแตกต่างกันไปตามบริบททางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ และสังคม ประเทศสิงคโปร์ เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจ เนื่องจากรัฐมีบทบาทอย่างมากในการขับเคลื่อนการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โดยเฉพาะผ่านบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาล (Government Linked Corporations หรือ GLCs) ซึ่งเป็นหนึ่งในกลไกที่ประเทศสิงคโปร์ใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจ นอกจากนี้ จะใช้เพื่อดำเนินการบริหารจัดการสินทรัพย์ที่ได้รับมอบมาจากรัฐบาล สหราชอาณาจักรแล้ว รัฐบาลยังใช้ GLCs เป็นกลไกที่รัฐบาลใช้เพื่อบุกเบิกอุตสาหกรรมใหม่ ๆ รวมถึงในภาคบริการ โดยเฉพาะในกรณีที่ภาคเอกชนไม่สามารถดำเนินการหรือเลือกที่จะไม่ดำเนินการ จะเห็นได้ว่าภาครัฐและ GLCs มีบทบาทสำคัญ

ในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศสิงคโปร์ อย่างไรก็ตาม การดำเนินการขององค์การของรัฐข้างต้น ยังคงต้องเป็นไปตามกรอบกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน กรณีของประเทศสิงคโปร์จึงเป็นตัวอย่างที่น่าสนใจเพื่อทำการศึกษาว่า ได้มีการกำหนดกรอบกฎหมายไว้อย่างไร เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมระหว่างรัฐและเอกชน โดยยังคงเคารพความแตกต่างในลักษณะของตลาดต่าง ๆ ในสิงคโปร์ ความต้องการทางเศรษฐกิจ อุตสาหกรรม และการพาณิชย์ของสิงคโปร์ และการรักษาการทำงานที่มีประสิทธิภาพของตลาดในสิงคโปร์ โดยในบทความนี้ จะได้ศึกษาเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม



² OECD Recommendation on Competitive Neutrality 2021

ของประเทศสิงคโปร์ เพื่อทำความเข้าใจเกี่ยวกับบริบทเฉพาะของประเทศสิงคโปร์ที่ภาครัฐเข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในหลายภาคส่วนเพื่อขับเคลื่อนการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ พัฒนาการของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันของประเทศสิงคโปร์ เพื่อศึกษารอบกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันของประเทศสิงคโปร์ รวมถึงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการการแข่งขันและผู้บริโภค และการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันกับการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจของภาครัฐ เพื่อศึกษารอบข้อยกเว้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานภาครัฐและการบังคับใช้ของยกเว้นดังกล่าวในทางปฏิบัติ

การศึกษาดังกล่าวทำให้เห็นว่า แม้ว่า มาตรา 33 (4) แห่งรัฐบัญญัติว่าด้วยการแข่งขันฯ จะได้บัญญัติข้อยกเว้นให้กิจกรรม ข้อตกลง หรือการดำเนินการของรัฐบาล คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และบุคคลใด ซึ่งกระทำการในนามของรัฐบาลหรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นนั้น (แล้วแต่กรณี) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรม ข้อตกลง หรือการดำเนินการนั้น ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการแข่งขัน อย่างไรก็ตาม ในขั้นการพิจารณาร่างกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันได้มีการกล่าวถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ประสงค์จะควบคุมพฤติกรรมของผู้เล่น (players) ในตลาด ไม่ใช่รัฐบาล และกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันมีผลใช้บังคับกับกิจกรรมทางการค้าและเศรษฐกิจที่ดำเนินการโดยผู้ประกอบการธุรกิจในทุกภาคธุรกิจ โดยไม่คำนึงว่าธุรกิจดังกล่าวจะเป็นของนิติบุคคลต่างประเทศ นิติบุคคลของสิงคโปร์ รัฐบาล หรือคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายก็ตาม ดังนั้น เมื่อ GLCs ดำเนินกิจการเสมือนเป็นผู้ประกอบการธุรกิจในตลาด GLCs จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายดังกล่าว และทำให้โดยหลักแล้ว คณะกรรมการการแข่งขันและผู้บริโภค (Competition and Consumer Commission of Singapore (“CCCS”)) จะต้องดำเนินการตรวจสอบ GLCs เสมือนเป็นบริษัทเอกชนธรรมดาทั่วไป อย่างไรก็ตาม นักวิชาการได้มีการตั้งข้อสังเกตว่า นับตั้งแต่การจัดตั้ง CCCS ในปี ค.ศ. 2005 น้อยครั้งที่ CCCS จะเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐหรือบริษัทที่รัฐบาลมีความสัมพันธ์ (GLCs) ซึ่งอาจเนื่องมาจากบทบาทที่ค่อนข้างสำคัญของภาครัฐในเศรษฐกิจสิงคโปร์ จนกระทั่งมีคำวินิจฉัยในกรณีของ



SISTIC ในปี ค.ศ. 2010 ซึ่งเป็นครั้งแรกที่ CCS ตัดสินว่า มีกระทำการฝ่าฝืนมาตรา 47 ของรัฐบัญญัติ การแข่งขันฯ เนื่องจากมีการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรมและเป็นการกระทำโดย GLCs คำวินิจฉัยนี้เป็นการส่งสัญญาณของ CCS ว่า จะเริ่มมีการตรวจสอบบริษัทที่มีความสัมพันธ์กับรัฐบาลมากขึ้น โดยจะเห็นได้ว่าในคำตัดสินมีการพูดถึงประเด็นขอบเขตหน่วยงานของรัฐที่ได้รับยกเว้นตาม มาตรา 33 (4) อย่างชัดเจน และยังทำให้เห็นถึงประเด็นปัญหาเกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาลที่เข้าไปดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ อำนาจเหนือตลาดที่สำคัญของรัฐบาลทำให้เกิดการสร้างอุปสรรคต่อการเริ่มต้นดำเนินการของเอกชนรายอื่น และต่อมา CCCS ก็ได้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการแข่งขันกับ GLC อื่น ๆ มาโดยตลอด ไม่ว่าจะเป็นกรณีการตรวจสอบการใช้อำนาจเหนือตลาดอย่างไม่เป็นธรรม การกำหนดข้อตกลงในลักษณะที่ทำให้เกิดการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม (Anti-competitive Agreements) หรือการตรวจสอบการรวมธุรกิจ ทั้งนี้ เพื่อให้การแข่งขันของผู้ประกอบการธุรกิจในตลาดสิงคโปร์เป็นไปอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมทุกท่านสามารถเข้าถึงข้อมูลฉบับเต็มได้โดยคลิกลิงก์ <https://dg.th/1ntwjefz79> หรือสแกนคิวอาร์โค้ดแนบท้ายนี้



ประมวลภาพกิจกรรม



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าร่วมพิธีเจริญพระพุทธมนต์และพิธีทำบุญตักบาตร เพื่อเป็นสิริมงคล เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช 2569 โดยมีนายอนุทิน ชาญวีรกูล นายกรัฐมนตรี และนางสาวธนนที นิรามิข คุสมรส เป็นประธานในพิธีฯ พร้อมด้วยคณะรัฐมนตรี ข้าราชการการเมือง หัวหน้าส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และข้าราชการทำเนียบรัฐบาลร่วมพิธีฯ เมื่อวันที่ 5 มกราคม 2569 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล



นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เข้าร่วมเป็นเกียรติในพิธีมอบรางวัล “องค์กรคุณธรรม” ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2568 ของหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และรับมอบเกียรติบัตร ประกาศยกย่อง “องค์กรคุณธรรม” โดยมี นางยุพา ทวีวัฒนะกิจบวร ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานอนุกรรมการ ส่งเสริมคุณธรรมระดับกระทรวง (สำนักนายกรัฐมนตรี) เป็นผู้มอบเกียรติบัตร เพื่อเชิดชูเกียรติหน่วยงานในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 21 หน่วยงาน และหน่วยงานภายในสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 15 หน่วยงาน โดยสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้รับเกียรติบัตรประกาศยกย่อง ในระดับ “องค์กรคุณธรรมต้นแบบ” เมื่อวันศุกร์ ที่ 26 ธันวาคม 2568 ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ



ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ประจำเดือนธันวาคม 2568

➔ ร่างกฎกระทรวงการผลิตสุรา พ.ศ.

มุ่งปรับปรุงระบบการผลิตสุราให้ทันสมัยและโปร่งใสอำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการด้วยการยื่นคำขอและติดตามสถานะผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ กำหนดประเภทใบอนุญาตและเงื่อนไขอย่างชัดเจนทั้งรายใหญ่และรายย่อย ช่วยส่งเสริมการแข่งขันที่เป็นธรรมและยกระดับมาตรฐานการผลิตสุราของประเทศ



อ่านรายละเอียดได้ที่

➔ ร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมใบอนุญาตผลิตสุราใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน ช่วยลดปัญหาค่าธรรมเนียมไม่เหมาะสมและเอื้อต่อการประกอบธุรกิจมากขึ้น



อ่านรายละเอียดได้ที่

➔ ร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง ย้ายกำหนดเวลาการยื่นแบบรายการแสดงการส่งเงินสมทบและการนำส่งเงินสมทบของนายจ้างและผู้ประกันตนในท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติ พ.ศ.

บรรเทาผลกระทบจากเหตุสุดวิสัยช่วยลดภาระค่าปรับและเพิ่มสภาพคล่องทางการเงิน เพื่อฟื้นฟูกิจการและการดำรงชีพหลังเกิดอุทกภัย



อ่านรายละเอียดได้ที่

➔ ร่างประกาศกระทรวงแรงงาน เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขให้ลดหย่อนการออกเงินสมทบของนายจ้างและผู้ประกันตนในท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติอย่างร้ายแรง พ.ศ.

ช่วยเหลือและบรรเทาความเดือดร้อนแก่นายจ้างและผู้ประกันตนในท้องถิ่นที่ประสบภัยพิบัติอย่างร้ายแรงจากอุทกภัยในภาคใต้



อ่านรายละเอียดได้ที่