



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กฤษฎีกาสาร
ปีที่ 21 ฉบับที่ 1
ตุลาคม-พฤศจิกายน 2568



www.ocs.go.th

02 การคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างแล้ว

08 การขออนุมัติเพื่อดำเนินการแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๖ การชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางชำระและค่าปรับเป็นพินัยและการออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะ

14 สัญญาทางปกครอง : ความจำเป็นของประเทศไทยและบทเรียนจากต่างประเทศ

24 “ทรัสต์อิงสิทธิ”, “bail emphytéotique”, และ “leasehold asset” : ที่มาและการนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ, กฎหมายทรัสต์อิงสิทธิไปถึงขั้นหรือไม่*





นายปรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการ กฤษฎีกา ร่วมพิธีบำเพ็ญกุศลสัตตมวาร (7 วัน) ถวายเป็น พระราชกุศลแด่สมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนีพันปีหลวง และพิธีแสดงความอาลัย เมื่อวันที่วันพฤหัสบดี ที่ 30 ตุลาคม 2568 ณ ตึกสันติไมตรี และ บริเวณหน้าตึกไทยคู่ฟ้า ทำเนียบรัฐบาล



นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ รองเลขาธิการ คณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมคณะข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีวางพวงมาลาถวายราชสักการะพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องใน “วันปิยมหาราช” พุทธศักราช 2568 เพื่อน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย เมื่อวันที่วันพฤหัสบดี ที่ 23 ตุลาคม 2568 ณ พระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระลานพระราชวังดุสิต เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร



นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมคณะข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีวางพวงมาลาถวายบังคมพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เนื่องใน “วันนวมินทรมหาราช” พุทธศักราช 2568 เพื่อน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย เมื่อวันที่วันจันทร์ ที่ 13 ตุลาคม 2568 ณ อุทยานเฉลิมพระเกียรติพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร

ความเห็นทางกฎหมาย

- 2 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา การคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด กรณีหน่วยงานของรัฐได้ใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างแล้ว
- 4 การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานแก่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่มีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เอง และมีการเชื่อมต่อกับระบบโครงข่ายไฟฟ้า
- 6 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นต่อข้อหาหรือของกรมสรรพากร
- 8 ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย การขออนุมัติเพื่อดำเนินการแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 การชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้ำชำระและค่าปรับเป็นพินัย และการออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะ
- 10 การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 และพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 ของกรมราชทัณฑ์ ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562
- 13 การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ของกรมควบคุมโรค ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

บทความทางกฎหมาย

- 14 สัญญาทางปกครอง: ความจำเป็นของประเทศไทยและบทเรียนจากต่างประเทศ
- 17 กฎฎีกาเปิดบ้านต้อนรับคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกศึกษาดูงานการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัล (Digital Transformation)
- 21 การเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับไว้ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน

สรุปพิเศษ

- 23 โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการหัวข้อ กฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลี ณ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี (KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - KIPA) ปีงบประมาณ 2568 ระหว่างวันที่ 26 - 30 พฤษภาคม 2568

เรื่องน่ารู้

- 24 “ทรัพย์สินทางปัญญา”, “bail emphytéotique”, และ “leasehold asset : ที่มาและการนำไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ, กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาหรือการบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น : มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง (Public Transportation Management in JAPAN : With a particular focus on Rail Transport Systems)

บทความกฎหมายต่างประเทศ

- 34 ทำความรู้จักกับ The Productivity Commission ของประเทศออสเตรเลีย ร่างกฎหมายหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน บทหลัง ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ประจำเดือนตุลาคม 2568

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปรณ นิลประพันธ์

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายพนพล เกรียงชัย

นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์

นางสาวนุชชาดา เกษมพิบูลย์ไชย

นางชนันธมน นิเวทวงศ์

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน และผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

บรรณาธิการ

นายจินตพันธ์ ทั่วสุบุตร

กองบรรณาธิการ

นางสุริศา โชว์พันธุ์

นางสาวปราณี ดิระสมบุญศิริ

นางชนนันท์ ศรีทองสุข ศรีพันธุ์

นางสมพร นิลประพันธ์

นางกาญจนาภรณ์ เลิศลอย

นายศุภวัฒน์ สิงห์สูงษ์

นายอภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ

นายพนพล เปลิณเสรี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางเกลินี แสงสุวรรณ

นางกมลทิพย์ ดันชรากรณ์

นายอชริชวิญญู พุทธิพิธภาส

นางสาวศิริรัตน์ เมืองริ

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” ก้าวเข้าสู่ปีที่ 21 ฉบับแรกของปีงบประมาณ 2569 ซึ่งมีการปรับปรุงรูปแบบในการนำเสนอครั้งใหญ่ทั้งในส่วนของอาร์ตเวิร์กของรูปแบบ และเนื้อหาสาระที่นำเสนอ เพื่อให้มีความทันสมัย น่าสนใจ และใช้เทคโนโลยีเพื่อนำเนื้อหาสาระมาสู่ท่านผู้อ่านได้เพิ่มเติมมากยิ่งขึ้น โดยมีไฮเปอร์ลิงก์ (Hyperlink) หรือ QR - Code ที่สามารถเข้าถึงเนื้อหาวิชาการฉบับเต็มได้ครบถ้วน ลดปริมาณการใช้กระดาษด้วยการเผยแพร่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพียงอย่างเดียว สำหรับกฤษฎีกาสาร ปีที่ 21 ฉบับที่ 1 ประจำเดือนตุลาคม - พฤศจิกายน 2568 ท่านผู้อ่านจะได้พบกับคอลัมน์

ความเห็นทางกฎหมาย ยังอัดแน่นด้วยเนื้อหาสาระสำคัญที่ตอบประเด็นข้อหาหรือที่นำเสนอ ประกอบด้วย ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย และความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่เกิดขึ้นและสำนักงานได้ตอบข้อหาหรือที่สำคัญจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บทความทางกฎหมาย ประกอบด้วย บทความทางกฎหมายของกองกฎหมายปกครอง นำเอาประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับ “สัญญาทางปกครอง” มานำเสนอ โดยมีการเปรียบเทียบหลักกฎหมายของต่างประเทศเพื่อให้เห็นข้อแตกต่างกับกฎหมายของไทย อันจะนำไปสู่การปรับปรุง แก้ไข และพัฒนาให้มีกระบวนการในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงการจัดทำกฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงบทความทางกฎหมายของกองหลักนิติบัญญัติ ที่มาพบกับท่านผู้อ่านในหัวข้อ “การเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับไว้ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน”

บทความกฎหมายต่างประเทศ นำท่านผู้อ่าน มาทำความรู้จักกับ The Productivity Commission ของประเทศออสเตรเลีย โดยผู้เขียนได้ถ่ายทอดจากประสบการณ์ที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมอบรมหลักสูตรพิเศษ หัวข้อ “Thailand’s Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) Accession” โดยมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ภาคอุตสาหกรรมในออสเตรเลีย ซึ่งเป็นความรู้และประสบการณ์ที่นักศึกษาเป็นอย่างมาก

สรุปพิเศษ อัดแน่นด้วยเนื้อหาสาระกับโครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ หัวข้อ “กฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารทรัพยากรบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐ” ของสาธารณรัฐเกาหลี ที่ท่านผู้อ่านจะได้พบกับเนื้อหาการประชุมในโครงการประเด็นสำคัญต่าง ๆ การถ่ายทอดองค์ความรู้ รวมถึงประสบการณ์ในการเข้าร่วมโครงการ ณ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี (KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - KIPA) ระหว่างวันที่ 26 - 30 พฤษภาคม 2568 ที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2568)

เรื่องน่ารู้ พบกับ เรื่อง “การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น : มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง” (Public Transportation Management in JAPAN : With a particular focus on Rail Transport Systems) ซึ่งนำเอาสาระน่ารู้จากการเข้าร่วมการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมาย ณ สถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น โดยมีการสรุปประเด็นและสาระสำคัญที่น่าสนใจมาฝากท่านผู้อ่านอย่างครบถ้วน

ขอขอบคุณท่านผู้อ่านทุกท่านที่ติดตามกฤษฎีกาสารมาตลอดหลายปีที่ผ่านมา ที่มบรรณาธิการยังคงมุ่งมั่นในการพัฒนาและปรับปรุงเนื้อหาการนำเสนอออกกฤษฎีกาสารให้มีคุณภาพ และสามารถเข้าถึงผู้อ่านได้สะดวกมากยิ่งขึ้น กลับมาพบกับอีกครั้งในกฤษฎีกาสาร ปีที่ 21 ฉบับที่ 2 ประจำเดือนธันวาคม 2568 - มกราคม 2569

บรรณาธิการ

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

การคืนเงินค่าสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ ผู้กระทำความผิด กรณีหน่วยงานของรัฐ ได้ใช้สิทธิเรียกร้องตามสัญญาจ้างแล้ว

@ กองกฎหมายไทย



“

บริษัท ว. ซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมณฑลให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ โดยได้ทำหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ก. เป็นเงินจำนวนหนึ่ง

”

ประเด็นที่หนึ่ง การที่บริษัท ว. ซึ่งเป็นคู่สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมณฑลให้มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ โดยได้ทำหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญาเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ก. เป็นเงินจำนวนหนึ่ง เมื่อมหาวิทยาลัยฯ ได้ตรวจสอบพบว่ามีการก่อสร้างที่ไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการและปริมาณงานซึ่งบริษัท ว. จะต้องคืนเงินส่วนที่มีได้ดำเนินงานในโครงการให้แก่มหาวิทยาลัยฯ แต่บริษัท ว. ปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว มหาวิทยาลัยฯ จึงได้เรียกให้ธนาคาร ก. ชำระตามหลักประกันแล้ว และต่อมาบริษัท ว. ได้ชำระค่าเสียหายที่เป็นส่วนต่างจากหลักประกันโดยจ่ายเป็นเงินสดให้แก่มหาวิทยาลัยฯ จำนวนหนึ่ง มหาวิทยาลัยฯ ยังจะสามารถเรียกร้องค่าเสียหายจากบริษัท ว. ผู้รับจ้างได้อีกหรือไม่

ความเห็น สัญญาจ้างก่อสร้างโครงการศูนย์การเรียนรู้และการปฏิบัติการภาคสนามและตลาดราชมณฑล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิ ระยะที่ 3 ข้อ 3 หลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา ผู้รับจ้างได้นำหลักประกันเป็นหนังสือค้ำประกันของธนาคาร ก. เป็นเงินจำนวน 489,983.64 บาท มอบให้แก่ผู้ว่าจ้างเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามสัญญา เมื่อปรากฏว่า การก่อสร้างบางส่วนไม่ครบถ้วนตามแบบรูปรายการและปริมาณงาน จึงเป็นกรณีที่บริษัท ว. มิได้ปฏิบัติตามข้อกำหนดของสัญญาจ้างอย่างถูกต้องครบถ้วนซึ่งบริษัท ว. จะต้องคืนเงินส่วนที่มีได้ดำเนินงานในโครงการดังกล่าวเป็นเงินจำนวน 373,437 บาท เมื่อบริษัท ว. ปฏิเสธที่จะคืนเงินดังกล่าว การที่มหาวิทยาลัยฯ ใช้สิทธิตามข้อผูกพันในสัญญาเรียกเงินในส่วนที่ผู้รับจ้างมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจากหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) ตามจำนวนมูลค่าของปริมาณงานที่มีได้ดำเนินการ ย่อมเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยฯ ได้ดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามข้อกำหนดในสัญญาแล้ว นอกจากนี้ มหาวิทยาลัยฯ ยังรับชำระเงินสดเพิ่มเติมจากบริษัท ว.

อีกจำนวน 748.48 บาท เพื่อเป็นค่าเสียหายด้วยแล้ว ดังนั้น หากมหาวิทยาลัยฯ เห็นว่า ตนเองยังคงได้รับความเสียหายจากการที่บริษัทฯ ไม่ปฏิบัติตามสัญญาจ้างก่อสร้างสถานที่ราชการซึ่งเป็นสัญญาทางปกครอง ตามนิยามคำว่า “สัญญาทางปกครอง” ตามมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 จึงถือได้ว่าเป็นกรณีที่มหาวิทยาลัยฯ มีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง และเป็นคดีที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา 9(4) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว มหาวิทยาลัยฯ จึงอาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามเงื่อนไขการฟ้องคดีในมาตรา 42 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองฯ และภายในอายุความการฟ้องคดีตามมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดว่า การฟ้องคดีตามมาตรา 9(4) ให้ยื่นฟ้องภายในห้าปีนับแต่วันที่รู้หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่มิเหตุแห่งการฟ้องคดี แต่ถ้ามหาวิทยาลัยฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ไม่ได้รับความเสียหายใด ๆ เพิ่มเติมหรือคดีขาดอายุความแล้ว มหาวิทยาลัยฯ อาจไม่ฟ้องคดีในกรณีดังกล่าว



ประเด็นที่สอง เมื่อมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลสุวรรณภูมิได้ใช้สิทธิตามข้อผูกพันในสัญญาเรียกเงินในส่วนที่ผู้รับจ้างมิได้ปฏิบัติตามสัญญาจากหนังสือค้ำประกัน (หลักประกันสัญญา) ครบตามจำนวนมูลค่าของปริมาณงานที่มีได้ดำเนินการ รวมถึงรับชำระเงินสดซึ่งเป็นค่าเสียหายจากผู้รับจ้างแล้ว มหาวิทยาลัยฯ จะสามารถคืนเงินค้ำสินไหมทดแทนให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิด ได้หรือไม่

ความเห็น ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยสิทธิเรียกให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของค่าเสียหายก็ได้ ทั้งนี้ ตามมาตรา 10 วรรคหนึ่ง ประกอบกับมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 ซึ่งองค์ประกอบความรับผิดทางละเมิดต้องพิจารณาตามมาตรา 420 แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ด้วย ด้วยเหตุนี้ในขณะที่มหาวิทยาลัยฯ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดและออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน เนื่องจากคณะกรรมการตรวจการจ้างและกรรมการผู้ควบคุมงานได้ตรวจรับงานก่อสร้างที่ได้เป็นไปตามแบบรูปรายการละเอียด พฤติการณ์ดังกล่าวถือได้ว่าเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง อีกทั้งในขณะนั้น มหาวิทยาลัยฯ ใช้สิทธิเรียกร้องตามข้อกำหนดในสัญญาจ้างแต่บริษัทฯ ปฏิเสธที่จะคืนเงินส่วนที่มีได้ดำเนินงานในโครงการ จึงถือว่าทางราชการได้รับความเสียหายจากการตรวจรับงานจ้างดังกล่าว มหาวิทยาลัยฯ จึงมีอำนาจที่จะแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดเพื่อดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. 2539 และออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนตามมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายอันก่อให้เกิดผลกระทบกับสิทธิหน้าที่ของบุคคล จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539

▼ **อ่านต่อได้ที่ด้านล่าง**

สามารถติดตามเนื้อหาเรื่องทั้งหมดได้ที่
<https://www.ocs.go.th/f/0392c5>



การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกอบ กิจการพลังงานแก่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียม ตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ที่มีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและมีการเชื่อมต่อ ระบบโครงข่ายไฟฟ้า

@ กองกฎหมายไทย

ประเด็น การผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในการปิโตรเลียม
ในแปลงสำรวจของตนเองตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม
พ.ศ. 2514 ได้รับยกเว้นการขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงาน
ตามมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงาน
พ.ศ. 2550 หรือไม่

ความเห็น โดยที่มาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติการประกอบ
กิจการพลังงาน พ.ศ. 2550 บัญญัติว่าพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่
กิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมเฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจ
หรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน ซึ่งการบัญญัติข้อยกเว้นมิให้
นำกฎหมายไปใช้บังคับแก่เรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้นก็เพื่อมิให้การควบคุมหรือ
กำกับดูแลการดำเนินการในเรื่องนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงาน
ของรัฐหลายหน่วยงานอันจะทำให้การควบคุมหรือกำกับดูแลการดำเนินการ
ในเรื่องนั้นเกิดความซ้ำซ้อนขาดประสิทธิภาพและอาจก่อให้เกิดความ
ขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ทั้งยังสร้างภาระแก่ผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย
ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จ
ที่ 1113/2561 อีกทั้งเมื่อพิจารณาถ้อยคำในบทบัญญัติตามมาตรา 3 (1)
ดังกล่าวแล้ว ย่อมเห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์ให้กิจการปิโตรเลียมซึ่งมีกฎหมาย
ว่าด้วยปิโตรเลียมควบคุมหรือกำกับดูแลไว้แล้วเป็นไปตามกฎหมาย
เฉพาะว่าด้วยการนั้น

กรณีตามข้อหารือ เมื่อบริษัท ปตท.สผ.สยามฯ ผู้รับสัมปทาน
ปิโตรเลียมเลขที่ 1/2522/16 แปลงสำรวจบนบกหมายเลข S1 ได้ดำเนินการ
ผลิตกระแสไฟฟ้าในแปลงสำรวจบนบกหมายเลข S1 ด้วยการติดตั้ง
เครื่องกำเนิดไฟฟ้า (Gas Turbine Generator) โดยใช้ก๊าซธรรมชาติที่ได้
จากการผลิตปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงเพื่อใช้ผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับ
การใช้งานและสนับสนุนการดำเนินกิจการปิโตรเลียม ได้แก่ การผลิต
การเก็บรักษา และการขนส่งในพื้นที่แปลงสำรวจบนบกหมายเลข S1
ของตนเอง โดยบริษัท ปตท.สผ.สยามฯ ได้ขออนุญาตขานานเครื่อง
กำเนิดไฟฟ้าเข้ากับระบบสายส่งของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)
แต่ไม่ได้มีการทำสัญญาขายไฟฟ้ากับ กฟภ.จะถือได้ว่าการดำเนินการ
ดังกล่าวอยู่ในขอบเขตของการดำเนินกิจการปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วย
ปิโตรเลียมเฉพาะที่อยู่ในแปลงสำรวจหรือระหว่างแปลงสำรวจที่เกี่ยวข้องกัน
อันเป็นข้อยกเว้นที่กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงาน



“

การผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อใช้ในการ
กิจการปิโตรเลียมในแปลงสำรวจ
ของตนเองตามมาตรา 4 แห่ง
พระราชบัญญัติปิโตรเลียม
พ.ศ. 2514 ได้รับยกเว้นการ
ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการ
พลังงานตามมาตรา 3 (1) แห่ง
พระราชบัญญัติการประกอบ
กิจการพลังงาน พ.ศ. 2550
หรือไม่

”

ไม่ใช้บังคับ หรือไม่ นั้น โดยที่มาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติปิโตรเลียม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2532 บัญญัติบทนิยามคำว่า “กิจการปิโตรเลียม” หมายความว่า “การสำรวจ ผิด ผลิต เก็บรักษา ขนส่ง ขาย หรือจำหน่ายปิโตรเลียม” และเมื่อพิจารณาความหมายของบทนิยามคำว่า “ผลิต” หมายความว่า “ดำเนินการใด ๆ เพื่อนำปิโตรเลียมขึ้นจากแหล่งสะสม และให้หมายความรวมถึงใช้กรรมวิธีใด ๆ เพื่อทำให้ปิโตรเลียมอยู่ในสภาพที่จะขาย หรือจำหน่ายได้ แต่ไม่หมายความถึงกลั่น ประกอบอุตสาหกรรมเคมีปิโตรเลียม ประกอบอุตสาหกรรมโรงแยกก๊าซ โรงทำก๊าซให้เป็นของเหลวหรือโรงอัดก๊าซ” คำว่า “เก็บรักษา” หมายความว่า “ดำเนินการใด ๆ เพื่อรวมและรักษาปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้” และคำว่า “ขนส่ง” หมายความว่า “ดำเนินการใด ๆ เพื่อนำปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้จากแหล่งผลิตไปยังสถานที่เก็บรักษา สถานที่ขายหรือจำหน่าย สถานที่รับซื้อ และสถานที่ส่งออกนอกราชอาณาจักร และให้หมายความรวมถึงขนส่งปิโตรเลียมขึ้นระหว่างสถานที่ดังกล่าวด้วย” แล้ว จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “ผลิต”



“เก็บรักษา” และ “ขนส่ง” ที่อยู่ในความหมายของคำว่า “กิจการปิโตรเลียม” ไว้ โดยใช้ถ้อยคำขึ้นต้นว่า “ดำเนินการใด ๆ” ในกรณีของการ “ผลิต” ก็เพื่อนำปิโตรเลียมขึ้นจากแหล่งสะสม กรณีของการ “เก็บรักษา” ก็เพื่อรวมและรักษาปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้ และกรณีของการ “ขนส่ง” ก็เพื่อนำปิโตรเลียมที่ผู้รับสัมปทานผลิตได้จากแหล่งผลิตไปยังสถานที่เก็บรักษา สถานที่ขายหรือจำหน่าย โดยถ้อยคำดังกล่าวมิได้กำหนดข้อจำกัดของการดำเนินการไว้ ประกอบกับในการผลิตปิโตรเลียมของผู้รับสัมปทานจะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำรวจ ผิด ผลิต และอนุรักษ์ปิโตรเลียม พ.ศ. 2555 และกฎกระทรวง ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2514) ออกตามความในพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลเพื่อความปลอดภัยในการใช้ไฟฟ้าในการประกอบกิจการปิโตรเลียม

ดังนั้น การที่บริษัท ปตท.สผ.สยามฯ ติดตั้งเครื่องกำเนิดไฟฟ้าโดยใช้ก๊าซธรรมชาติที่ได้จากการผลิตปิโตรเลียมเป็นเชื้อเพลิงเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้าสำหรับนำมาใช้ในกระบวนการผลิต การเก็บรักษา และการขนส่งปิโตรเลียมในแปลงสำรวจของตนเอง รวมทั้งได้ขออนุญาตขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเข้ากับระบบสายส่งของ กฟผ. และ กฟผ. ได้อนุญาตให้บริษัท ไทยเซลล์เอ็กซ์พลอเรชั่นแอนด์โปรดักชั่น จำกัด ขนานเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนผู้ถือหุ้นเป็นกลุ่มบริษัท ปตท.สำรวจและผลิตปิโตรเลียม จำกัด (มหาชน) และเปลี่ยนชื่อทางทะเบียนเป็นบริษัท ปตท.สผ.สยามฯ โดยมีได้มีการทำสัญญาขายไฟฟ้าให้กับ กฟผ. นั้น การดำเนินการดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท ปตท.สผ.สยามฯ ที่จะนำกระแสไฟฟ้ามาใช้เพื่อประโยชน์ในกระบวนการผลิต การเก็บรักษา และการขนส่งปิโตรเลียมตามความหมายของคำว่า “ผลิต” “เก็บรักษา” และ “ขนส่ง” ซึ่งอยู่ในขอบเขตความหมายของคำว่า “กิจการปิโตรเลียม” ภายใต้การกำกับดูแลตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการพลังงานฯ ตามความในมาตรา 3 (1) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และไม่ต้องขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการพลังงานตามพระราชบัญญัติดังกล่าว

(เรื่องเสร็จที่ 1180/2568 บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการประกอบกิจการพลังงานแก่ผู้รับสัมปทานปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่มีการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้เองและมีการเชื่อมต่อระบบโครงข่ายไฟฟ้า - คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ 5))

ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองได้ให้ความเห็นต่อข้อหารือ ของกรมสรรพากร

@ กองกฎหมายปกครอง



“

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นต่อข้อหารือของกรมสรรพากร ในประเด็นเกี่ยวกับสถานะการเป็นคำสั่งทางปกครองของการปฏิเสธคำขอจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้าตามอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

”

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นต่อข้อหารือของกรมสรรพากร ในประเด็นเกี่ยวกับสถานะการเป็นคำสั่งทางปกครองของการปฏิเสธคำขอจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้าตามอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

กรมสรรพากรได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขอหารือเกี่ยวกับสถานะของการปฏิเสธคำขอจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า (Advance Pricing Agreement: APA) ว่าเข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงว่า APA เป็นกลไกที่เปิดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันสามารถร้องขอให้กรมสรรพากรเจรจากับหน่วยงานสรรพากรของต่างประเทศ เพื่อกำหนดราคาธุรกรรมล่วงหน้าอย่างเหมาะสม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันการถ่ายโอนกำไรและการเสียภาษีซ้ำซ้อนตามอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ประเทศไทยเป็นภาคี ซึ่งอาจเกิดขึ้นได้จากการดำเนินธุรกิจระหว่างประเทศ

การจัดทำ APA มีพื้นฐานทางกฎหมายจากพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 47) พ.ศ. 2561 ซึ่งเพิ่มมาตรา 71 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินในการปรับปรุงรายได้และรายจ่ายของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน หากพบว่าการดำเนินการที่อาจถ่ายโอนกำไร โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ 369 (พ.ศ. 2563) และประกาศอธิบดีกรมสรรพากร (ฉบับที่ 400) ซึ่งข้อ 13 ของประกาศดังกล่าว เปิดช่องให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันซึ่งเป็นผู้เสียภาษีสามารถยื่นคำขอจัดทำ APA ได้ โดยในทางปฏิบัติ เมื่อมีการยื่นคำขอจัดทำ APA กรมสรรพากรจะพิจารณาว่าคำขอดังกล่าวเข้าเกณฑ์ตามคู่มือผู้เสียภาษีในการจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า (คู่มือ APA) หรือไม่ ซึ่งคู่มือดังกล่าวกำหนดหลักเกณฑ์ในการยื่นคำขอจัดทำ APA และในการปฏิเสธคำขอจัดทำ APA ไว้ หากกรมสรรพากรพิจารณาแล้วเห็นว่า คำขอจัดทำ APA นั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คู่มือ APA กำหนด เช่น ผู้ยื่นคำขอไม่ได้นำเสนอข้อมูลเพียงพอแก่การพิจารณา กรมสรรพากรจะปฏิเสธคำขอดังกล่าวและแจ้งผลการปฏิเสธคำขอฯ ไปยังผู้เสียภาษีซึ่งเป็นผู้ยื่นคำขอ โดยจะไม่ดำเนินการเจรจากับสรรพากรต่างประเทศเพื่อจัดทำ APA และผู้เสียภาษีอาจถูกตรวจสอบภาษีและปรับปรุงรายได้และรายจ่ายตามมาตรา 71 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากรได้ในภายหลัง

กรมสรรพากรจึงขอหารือว่า การที่กรมสรรพากรปฏิเสธคำขอจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้าของผู้เสียภาษี เข้าลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครอง ซึ่งผู้เสียภาษีมียุติวิธีพิจารณาการปฏิเสธคำขอดังกล่าวตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 หรือไม่ เพื่อที่จะได้อือเป็นแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้องต่อไป

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ได้พิจารณาข้อหารือของกรมสรรพากรประกอบกับข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากร) ว่า ปัจจุบันประเทศไทยได้จัดทำอนุสัญญาภาษีซ้อน (Double tax agreement) กับประเทศต่าง ๆ รวม 61 ประเทศ เพื่อหลีกเลี่ยงการเก็บภาษีเงินได้ซ้ำซ้อนกันทั้งสองประเทศและป้องกันการเลี่ยงภาษีโดยอนุสัญญาดังกล่าวเปิดช่องให้เจ้าพนักงานประเมินของประเทศคู่สัญญาทั้งสองฝ่าย สามารถปรึกษาหารือและตกลงกันเกี่ยวกับการประเมินภาษีที่เหมาะสม โดยข้อ 13 แห่งประกาศอธิบดีกรมสรรพากร เกี่ยวกับภาษีเงินได้ (ฉบับที่ 400)ฯ กำหนดให้ผู้เสียภาษีสามารถยื่นคำขอทำความตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้า APA ต่อกรมสรรพากรเพื่อให้กำหนดราคาที่เหมาะสมในการจ่ายเงินไปยังบริษัทในต่างประเทศที่มีความสัมพันธ์กันได้ ซึ่งจะช่วยให้ผู้เสียภาษีมีความแน่นอนในการประเมินภาษีในอนาคตและลดความเสี่ยงจากการถูกปรับปรุงรายได้และรายจ่ายตามมาตรา 71 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร โดยกระบวนการจัดทำ APA เริ่มจากการประชุมเบื้องต้น (Pre-Filing Meeting) และการยื่นคำขออย่างเป็นทางการ หากคำขอเข้าเกณฑ์กรมสรรพากรจะดำเนินการเจรจากับประเทศคู่สัญญา และเมื่อบรรลุข้อตกลง ผู้เสียภาษีจะต้องปฏิบัติตามข้อตกลงและรายงานผลประจำปีหากไม่สามารถปฏิบัติตามได้ข้อตกลงจะสิ้นสุด และอาจถูกตรวจสอบภาษีตามกฎหมายต่อไป แต่หากคำขอไม่เข้าเกณฑ์ เช่น ข้อมูลไม่ครบถ้วน กรมสรรพากรสามารถปฏิเสธคำขอได้โดยแจ้งผลให้ผู้เสียภาษีทราบ ซึ่งการปฏิเสธนี้ไม่ถือเป็นการตัดสินใจในการยื่นคำขอใหม่ หากมีการปรับปรุงให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาข้อหารือของกรมสรรพากร พร้อมข้อเท็จจริงเพิ่มเติมแล้ว เห็นว่า มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 กำหนดบทนิยามคำว่า “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระงับ หรือมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว สำหรับ



ข้อตกลง APA นั้น เป็นผลจากการเจรจาระหว่างหน่วยงานสรรพากรของสองประเทศ เพื่อกำหนดรายได้และรายจ่ายที่เหมาะสมล่วงหน้า ซึ่งช่วยให้ผู้เสียภาษีสามารถประมาณการภาระภาษีได้อย่างมั่นใจ และรัฐสามารถป้องกันภาษีซ้อนและการหลีกเลี่ยงภาษีได้ และแม้ว่า APA จะไม่มีผลบังคับโดยตัวเอง แต่การปฏิเสธคำขอจัดทำ APA โดยกรมสรรพากรทำให้ผู้เสียภาษีอาจถูกตรวจสอบและปรับปรุงรายได้ตามมาตรา 71 ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร และอาจต้องชำระภาษีซ้ำซ้อน หากถูกประเมินจากต่างประเทศด้วย ซึ่งอาจทำให้ต้องดำเนินการขอคืนภาษีตามมาตรา 71 ทวิ วรรคสาม

คณะกรรมการฯ จึงเห็นว่า การปฏิเสธคำขอ APA เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิของผู้เสียภาษี จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และเมื่อไม่มีกฎหมายกำหนดเรื่องการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องนำหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มาใช้บังคับ อันเป็นไปตามหลักการทั่วไปตามที่กำหนดในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ดังนั้น บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลผู้เสียภาษีซึ่งยื่นคำขอจึงมีสิทธิอุทธรณ์การปฏิเสธคำขอดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

(เรื่องเสร็จที่ 417/2568 บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง สถานะการเป็นคำสั่งทางปกครองของการปฏิเสธคำขอจัดทำข้อตกลงการกำหนดราคาเป็นการล่วงหน้าตามอนุสัญญาภาษีซ้อนที่ประเทศไทยเป็นภาคี)

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการว่าด้วย การปรับเป็นพินัย

การขออนุมัติเพื่อดำเนินการแตกต่างจากระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการ
ปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566 การชำระค่าธรรมเนียมผ่านทาง
ค้ำชำระและค่าปรับเป็นพินัย และการออกกฎหมาย
เพื่อกำหนดวิธีดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นพินัย
เป็นการเฉพาะ

@ กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม



กรมทางหลวงขอหารือ
ในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการ
ขออนุมัติเพื่อดำเนินการ
แตกต่างจากระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการ
ปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566
การชำระค่าธรรมเนียม
ผ่านทางค้ำชำระและ
ค่าปรับเป็นพินัย

กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรมขอเสนอความเห็นทางกฎหมาย
ซึ่งกรมทางหลวงขอหารือในประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการขออนุมัติเพื่อดำเนินการ
แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย
พ.ศ. 2566 การชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้ำชำระและค่าปรับเป็นพินัย และ
การออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะ
ที่สามารถนำมาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาเรื่องความผิดทางพินัย สรุปได้ดังนี้

1. การขออนุมัติคณะกรรมการว่าด้วยการปรับทางพินัยเพื่อดำเนินการ
แตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับ
เป็นพินัย พ.ศ. 2566 ในเรื่องระดับของเจ้าหน้าที่ของรัฐของกรมทางหลวง

กรณีพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายถนนบนทางหลวง
และสะพาน พ.ศ. 2497 เมื่อปัญหาการปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้
เกิดจากการใช้งานระบบ M-Flow ที่เป็นการทำงานด้วยระบบอิเล็กทรอนิกส์
จึงไม่จำเป็นต้องอนุมัติให้กรมทางหลวงดำเนินการแตกต่างจากข้อ 10 วรรคหนึ่ง
แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าว เพื่อเพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ในการออกคำสั่งปรับเป็นพินัยในความผิดที่เกิดขึ้น

กรณีพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 กรมทางหลวงสามารถเสนอ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดบัญชีรายชื่อตำแหน่งข้าราชการระดับ
ชำนาญงานของกรมทางหลวงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้
โดยไม่ต้องขออนุมัติเพื่อดำเนินการแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี
ว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ เนื่องจากตำแหน่งประเภททั่วไป
ระดับชำนาญงาน ถือว่าเทียบเท่ากับตำแหน่งประเภทวิชาการ ระดับชำนาญการ
ซึ่งสามารถกำหนดให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามข้อ 10 แห่ง
ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวได้อยู่แล้ว สำหรับเจ้าหน้าที่ตำรวจทางหลวง
กองบังคับการตำรวจทางหลวง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตำแหน่งเจ้าพนักงาน
จราจรตามมาตรา 4 (37) (ก) (ข) (ค) (ง) (จ) และ (ฉ) แห่งพระราชบัญญัติจราจร
ทางบก พ.ศ. 2522 ที่กรมทางหลวงขออนุมัตินั้น กรมทางหลวงสามารถเสนอ
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมกำหนดบัญชีรายชื่อให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยในความผิดตามพระราชบัญญัติทางหลวงฯ ได้
เนื่องจากคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้เคยอนุมัติไว้แล้ว

กรณีพระราชบัญญัติทางหลวงสัมปทาน พ.ศ. 2542

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยอนุมัติให้กรมทางหลวงดำเนินการ
แตกต่างจากข้อ 10 แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบ
ปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยฯ โดยให้สามารถเสนอรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคมเพื่อกำหนดบัญชีรายชื่อข้าราชการระดับ
ปฏิบัติการหรือระดับปฏิบัติงานซึ่งรับราชการในกรมทางหลวงมาแล้ว
ตั้งแต่สามปีขึ้นไปให้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยได้
โดยข้าราชการระดับปฏิบัติงานต้องผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการปรับเป็นพินัยด้วย



**2. กรมทางหลวงจะรับชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้างชำระและค่าปรับเป็นพินัยจากผู้ถูกกล่าวหา
ก่อนออกคำสั่งปรับเป็นพินัย หรือก่อนครบกำหนดเวลาที่จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่งปรับเป็นพินัย
และมีผลทำให้คดีเลิกกันตามมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์
บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ได้หรือไม่**

หากผู้ถูกกล่าวหาซึ่งได้รับหนังสือแจ้งข้อกล่าวหามาปรากฏตัวอยู่เฉพาะหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐ
ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย และประสงค์จะชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้างชำระและค่าปรับเป็นพินัยก่อน
เจ้าหน้าที่ของรัฐออกคำสั่งปรับเป็นพินัย หรือก่อนครบกำหนดเวลาที่จะถือว่าผู้ถูกกล่าวหาได้รับแจ้งคำสั่ง
ปรับเป็นพินัย ถือว่าผู้ถูกกล่าวหายอมรับสารภาพตามข้อ 8 วรรคหนึ่ง แห่งกฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง
การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา พ.ศ. 2566 เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นจึงสามารถ
ส่งคำสั่งปรับเป็นพินัยให้แก่ผู้กระทำความผิดซึ่งปรากฏอยู่ต่อหน้าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยตรงได้ และมีผลให้
กรมทางหลวงสามารถรับชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้างชำระและค่าปรับเป็นพินัยได้ทันที แต่หากผู้ถูก
กล่าวหาประสงค์จะชำระค่าปรับเป็นพินัยผ่านทางเว็บไซต์ระบบ M-Flow แอปพลิเคชัน mflowthai และ
ระบบ Line OA ก็ย่อมกระทำได้ตามข้อ 9 แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว โดยกรมทางหลวงสามารถออกแบบให้
ผู้ต้องหายอมรับสารภาพผ่านระบบดังกล่าวและบันทึกว่ายินยอมให้กรมทางหลวงไม่ต้องส่งคำสั่งปรับเป็นพินัย
ทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับไว้เป็นหลักฐาน และเมื่อชำระค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนแล้ว ให้ถือว่า
ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติตามมาตรา 33 (1) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2565

**3. กรมทางหลวงจะอาศัยอำนาจตามมาตรา 3 (4) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียม
การใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 ออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการเรียก
ค่าปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะหรือแตกต่างจากมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย
พ.ศ. 2565 ได้หรือไม่** มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ เป็นบทบัญญัติ
ว่าด้วย การยกเว้นการดำเนินการเกี่ยวกับการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน การมี
คำสั่ง การส่งคำสั่ง และการมีผลของคำสั่งปรับเป็นพินัย รวมทั้งรายละเอียดของคำสั่งปรับเป็นพินัย ดังนั้น
หากกฎหมายใดได้บัญญัติวิธีดำเนินการไว้เป็นการเฉพาะก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายนั้นได้ แต่โดยที่
พระราชบัญญัติกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้นายยนต์บนทางหลวงและสะพานฯ ไม่ได้บัญญัติวิธีดำเนินการ
เรียกค่าปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะ กรมทางหลวงจึงไม่สามารถอาศัยมาตรา 3 (4) ออกกฎกระทรวง
เพื่อกำหนดระเบียบหรือวิธีการอื่นใดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการเรียกค่าปรับเป็นพินัยไว้เป็นการเฉพาะจาก
มาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ได้

(เรื่องเสร็จที่ 645/2567 บันทึกคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การขออนุมัติเพื่อ
ดำเนินการแตกต่างจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. 2566
การชำระค่าธรรมเนียมผ่านทางค้างชำระและค่าปรับเป็นพินัย และการออกกฎหมายเพื่อกำหนดวิธีดำเนินการ
เรียกค่าปรับเป็นพินัยเป็นการเฉพาะของกรมทางหลวง)

ความเห็นของคณะกรรมการ พัฒนานกฎหมาย

การออกกฎหมายหรือดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560
และพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือ
ระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษา
คดีอาญา พ.ศ. 2527 ของกรมราชทัณฑ์ ตามมาตรา 22
วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

@ กองพัฒนานกฎหมาย

ประเด็น การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 6 มาตรา 27 มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา 33 มาตรา 34 มาตรา 72 (7) มาตรา 73 (5) และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศในการดำเนินการตามคำพิพากษาคดีอาญา พ.ศ. 2527 ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมราชทัณฑ์นั้น เข้าลักษณะที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

ความเห็น เห็นควรแบ่งประเด็นตามข้อหาหรือออกเป็น 9 ประเด็นดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2560 มีสาระสำคัญที่ให้อำนาจกรมราชทัณฑ์อาจดำเนินการบังคับโทษด้วยวิธีการอื่นนอกจากการควบคุม ชัง หรือจำคุกไว้ในเรือนจำ โดยต้องไม่ขัดกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญานั้น เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจในการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีควมจำเป็นหรือเห็นสมควรที่จะกำหนดกรณีอื่นใดเป็นการเพิ่มเติมจากที่กฎหมายได้กำหนดไว้แล้ว จึงไม่เข้าข่ายตามมาตรา 22 วรรคสอง

(2) มาตรา 27 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดอาณัติบริเวณรอบเรือนจำ ซึ่งเป็นที่สาธารณะเป็นเขตปลอดภัยโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมแสดงแผนที่อาณัติบริเวณดังกล่าว เพื่อให้อำนาจเจ้าพนักงานเรือนจำสามารถดำเนินการตรวจค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีพฤติกรรมและเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลหรือยานพาหนะใดอาจส่งวัตถุที่เป็นอันตรายที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำเข้าไปในเรือนจำ รวมทั้ง

“

การออกกฎหมายลำดับรอง
ตามมาตรา 6 มาตรา 27
มาตรา 31 มาตรา 32 มาตรา
33 มาตรา 34 มาตรา 72 (7)
มาตรา 73 (5) และมาตรา 76
แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์
พ.ศ. 2560 ประกอบกับมาตรา 7
แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติ
เพื่อความร่วมมือระหว่าง
ประเทศในการดำเนินการตาม
คำพิพากษาคดีอาญาพ.ศ. 2527
ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบ
ของกรมราชทัณฑ์นั้น

”



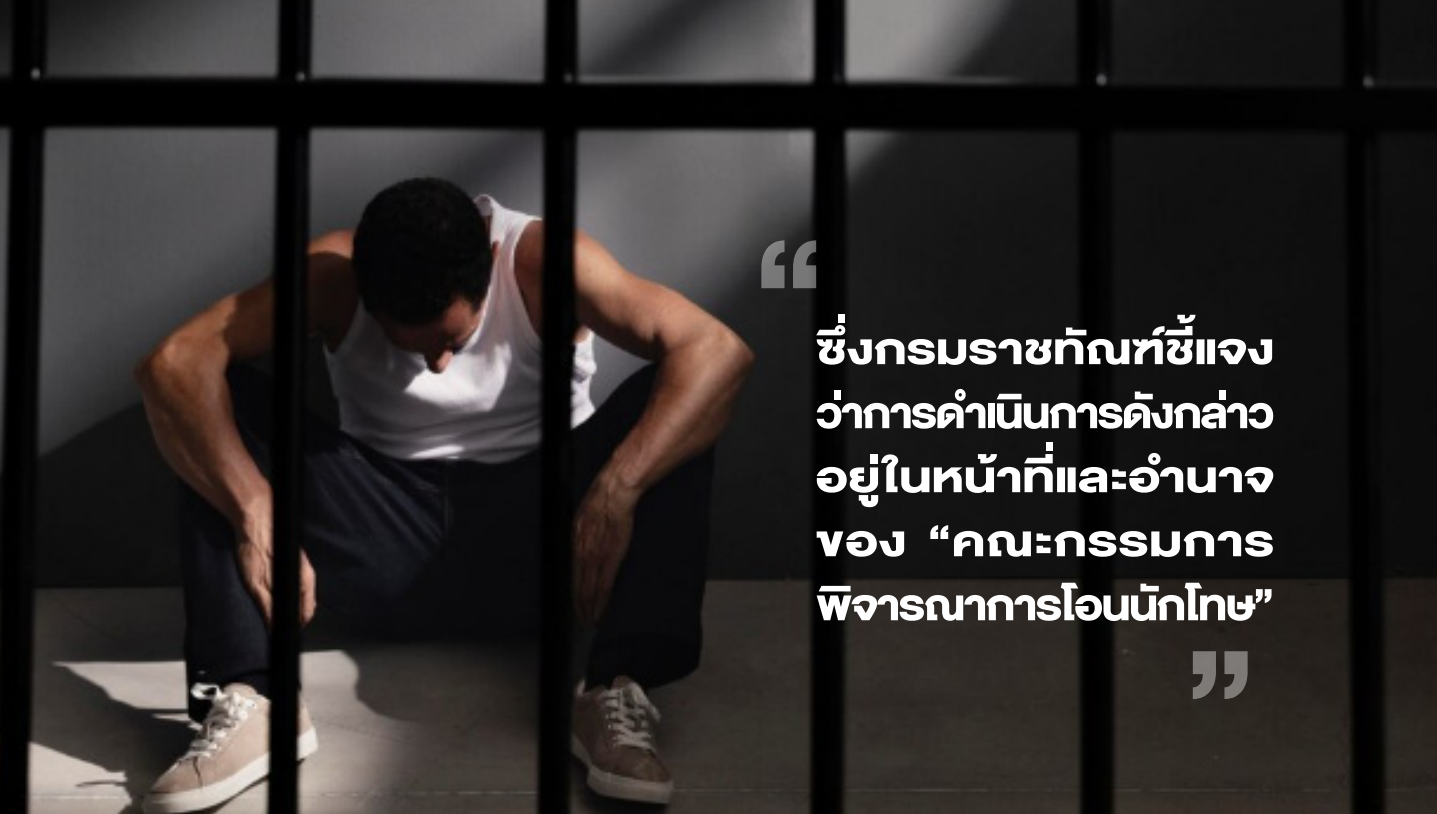
(3) มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ที่กำหนดให้มีการจำแนกประเภทหรือชั้นของเรือนจำ โดยอาศัยเกณฑ์เกี่ยวกับ 1) เพศของผู้ต้องขัง 2) สถานะของผู้ต้องขัง 3) ความประสพความสำเร็จในการพัฒนาพฤติกรรมของผู้ต้องขัง 4) ความมั่นคงของเรือนจำ 5) ลักษณะเฉพาะทางของเรือนจำ ซึ่งเป็นการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขังและยกระดับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังประเภทต่าง ๆ ให้มีมาตรฐานสอดคล้องตามกฎหมายและกฎเกณฑ์ในระดับสากล อันเป็นไปตามเจตนารมณ์ตามที่ระบุไว้ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรณีจึงเข้าข่ายต้องดำเนินการออกกฎตามมาตรา 22 วรรคสอง

ทั้งนี้ การจำแนกประเภทของเรือนจำตามหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2561 ไม่ใช่การดำเนินการตามนัยมาตรานี้ อีกทั้ง กรมราชทัณฑ์ ไม่อาจอ้างได้ว่าปัจจุบันกฎกระทรวงมหาดไทย ออกตามความในมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พุทธศักราช 2479 มีการจำแนกชั้นเรือนจำไว้แล้ว เนื่องจากกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว ออกโดยอาศัยอำนาจพระราชบัญญัติที่ได้ถูกยกเลิกไปแล้ว ประกอบกับบทเฉพาะกาลตามมาตรา 76 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ กำหนดให้หน่วยงานต้องดำเนินการออกกฎให้แล้วเสร็จภายใน 90 วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ หากไม่สามารถดำเนินการได้ให้รัฐมนตรีรายงานเหตุผลต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(4) มาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งวางหลักเกณฑ์กำหนดชื่อเรือนจำ โดยใช้คำว่า “เรือนจำ” เป็นคำขึ้นต้นแล้วต่อด้วยชื่อของเรือนจำ และเขตความรับผิดชอบของเรือนจำ อันเป็นหน้าที่ของหน่วยงานรัฐกรมราชทัณฑ์ ไม่เกี่ยวข้องกับกาปฏิบัติตามกฎหมายหรือการได้รับสิทธิของประชาชน



มีอำนาจยึด ทำให้เสียหายและทำลายสิ่งของหรือทรัพย์สินดังกล่าว หากมีความผิดทางอาญาก็สามารถจับกุมและแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจเพื่อดำเนินการต่อไป เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจดุลยพินิจในการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็นหรือเห็นสมควร ประกอบคำชี้แจงของเจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ว่าในปัจจุบันยังไม่มีสถานการณ์ความไม่สงบที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัย การไม่ออกกฎตามมาตราดังกล่าวจึงไม่เป็นการก่อภาระหรือเป็นผลร้ายต่อประชาชน จึงไม่เข้าข่ายต้องดำเนินการให้ออกกฎตามมาตรา 22 วรรคสอง



“

ซึ่งกรมราชทัณฑ์ชี้แจง
ว่าการดำเนินการดังกล่าว
อยู่ในหน้าที่และอำนาจ
ของ “คณะกรรมการ
พิจารณาการโอนนักโทษ”

”

จึงไม่เข้าข่ายมาตรา 22 วรรคสอง อย่างไรก็ดี กรมราชทัณฑ์
ควรเร่งออกกฎโดยเร็วเพื่อให้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล
ของมาตรา 76 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ

(5) มาตรา 33 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ กำหนด
อาณาเขตในสถานที่อื่นที่มีเรือนจำให้เป็นสถานที่คุมขัง
เพื่อดำเนินกิจกรรมตามภารกิจของกรมราชทัณฑ์ฯ นั้น
เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่ากรมราชทัณฑ์ได้ออกกฎกระทรวง
กำหนดสถานที่คุมขัง พ.ศ. 2563 แล้ว แต่ยังคงต้องมีการ
วางระเบียบกำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมเพื่อการปฏิบัติ
ให้เป็นไปตามกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว จึงเป็นหน้าที่ของ
กรมราชทัณฑ์ที่ต้องดำเนินการดังกล่าว เพื่อให้สามารถ
เป็นประโยชน์ต่อผู้ต้องขังอย่างทัดเทียมเสมอกัน จึงไม่ใช่
ประเด็นที่จะต้องพิจารณาตามมาตรา 22 วรรคสอง

(6) มาตรา 34 วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ
ราชทัณฑ์ฯ ให้อธิบดีวางระเบียบเกี่ยวกับการบริหารงาน
ในเรือนจำและสถานที่คุมขัง การปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน
เรือนจำและเจ้าหน้าที่ การแก้ไข บำบัด ฟื้นฟู และพัฒนา
พฤตินิสัยผู้ต้องขัง การปฏิบัติตัวของผู้ต้องขังแต่ละประเภท
และการอื่นใดอันจำเป็นที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้
เป็นกรณีที่ให้อำนาจอธิบดีกรมราชทัณฑ์วางระเบียบและ
วิธีปฏิบัติในกรณีที่ระเบียบเดิมหรือแนวปฏิบัติไม่สอดคล้อง
กับมาตรฐานสากลตามความจำเป็น จึงไม่เข้าข่ายมาตรา 22
วรรคสอง

(7) มาตรา 72 (7) และมาตรา 73 (5) แห่ง
พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ฯ ให้อำนาจในการออก
กฎกระทรวงเพื่อกำหนดสิ่งของต้องห้ามเพิ่มเติม
จากที่มีอยู่ เพื่อไม่ให้มีการนำเข้ามาหรือออกไปจาก
เรือนจำ หรือครอบครองในเรือนจำ หรือรับจากหรือ
ส่งมอบให้แก่ผู้ต้องขังได้ เป็นกรณีที่กฎหมายให้อำนาจ
ดุลยพินิจในการออกกฎต่อเมื่อเห็นว่ามีความจำเป็น
หรือเห็นสมควร จึงไม่เข้าข่ายมาตรา 22 วรรคสอง
อย่างไรก็ดี แม้ว่าการไม่ออกกฎดังกล่าวไม่ก่อภาระ
หรือเป็นผลร้ายแก่ประชาชน เมื่อไม่มีการกำหนดสิ่งใด
ให้เป็นสิ่งของต้องห้ามเพิ่มเติม ประชาชนย่อมมีสิทธิ
และเสรีภาพที่จะนำสิ่งของใด ๆ ที่กฎหมายไม่ได้ระบุ
ห้ามไว้เข้ามาหรือออกไปจากเรือนจำได้

▼ **อ่านต่อได้ที่ด้านล่าง**

สามารถติดตามเนื้อหาเรื่องทั้งหมดได้ที่

<https://www.ocs.go.th/f/d07e16>



การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติ ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ของกรมควบคุมโรค ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำ ร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2562

@ กองพัฒนานกฎหมาย

ประเด็น การออกกฎหมายลำดับรองตามมาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา 21 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 เข้าลักษณะที่ต้องปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 หรือไม่

ความเห็น คณะกรรมการเห็นควรจัดกลุ่มบทบัญญัติตามที่ขอหารือเป็น 2 กรณีดังต่อไปนี้

(1) มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติมีที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยการเลือกและแต่งตั้งที่ปรึกษาดตาม (2) กรณีผู้แทนองค์กรเอกชน และ (3) กรณีผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการฯ กำหนด ดังนั้น การแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อให้คำปรึกษาแนะนำแก่คณะกรรมการดังกล่าวจึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานของภาครัฐ ไม่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหน้าที่ของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายหรือสิทธิของประชาชน จึงไม่เข้าข่ายมาตรา 22 วรรคสอง

ทั้งนี้ ผู้แทนกรมควบคุมโรคชี้แจงว่าเป็นเวลา 15 ปีแล้วก็ยังไม่มีการออกระเบียบว่าด้วยการเลือกและการแต่งตั้งที่ปรึกษา ซึ่งคณะกรรมการพัฒนานกฎหมายเห็นว่า การออกระเบียบดังกล่าวและการแต่งตั้งที่ปรึกษา เป็นเรื่องที่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายตั้งแต่กฎหมายมีผลใช้บังคับ เพื่อให้คณะกรรมการฯ มีที่ปรึกษาสำหรับการกำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างรอบคอบ สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย ทั้งยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิในการกำหนดนโยบายภาครัฐ ดังนั้น กรมควบคุมโรคจึงต้องเร่งรัดดำเนินการดังกล่าวโดยเร็ว ทั้งนี้ การละเลยไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่บัญญัติให้กระทำนั้น ยิ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงว่าการประชุมและมติของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่อีกด้วย

(2) มาตรา 26 (1) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ฯ กำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จัดให้มีบรรจุภัณฑ์ ฉลาก พร้อมทั้งข้อความคำเตือน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แห่งชาติและประกาศในราชกิจจานุเบกษา จึงเป็นกรณีที่จะต้องออกกฎหมายเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้ผลิตหรือนำเข้าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องจึงเข้าข่ายตามมาตรา 22 วรรคสอง นอกจากนี้ จากคำชี้แจงของกรมควบคุมโรคว่าปัจจุบันมีการออกกฎหมายเกี่ยวกับบรรจุภัณฑ์และฉลากแล้ว คือ ประกาศคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับฉลากของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2558 แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับข้อความคำเตือนด้วยเหตุนี้ กรมควบคุมโรคจึงต้องดำเนินการเร่งรัดดำเนินการออกกฎหมายให้ครบถ้วนโดยเร็ว

(เรื่องเสร็จที่ 1223/2566) บันทึกคณะกรรมการพัฒนานกฎหมาย เรื่อง การออกกฎหมายหรือดำเนินการตามพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551 ของกรมควบคุมโรค ตามมาตรา 22 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562)

การออกกฎหมายลำดับรองตาม
มาตรา 6 วรรคสอง และมาตรา
21 (1) แห่งพระราชบัญญัติ
ควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์
พ.ศ. 2551 เข้าลักษณะที่ต้อง
ปฏิบัติตามมาตรา 22 วรรคสอง
แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์
การจัดทำร่างกฎหมายและการ
ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย
พ.ศ. 2562 หรือไม่

สัญญาทางปกครอง : ความจำเป็นของประเทศไทย และบทเรียนจากต่างประเทศ

@ กองกฎหมายปกครอง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเล็งเห็นถึงความสำคัญของ “สัญญาทางปกครอง” ในฐานะเครื่องมือทางกฎหมายที่รัฐสามารถใช้ในการบริหารกิจการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม จึงได้จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้น จำนวน 2 ครั้ง ในปี พ.ศ. 2567 และ พ.ศ. 2568 เพื่อแลกเปลี่ยนความรู้ ความคิดเห็นและประสบการณ์จากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายในเรื่องของสัญญาทางปกครอง ทั้งในส่วนของระบบกฎหมายของต่างประเทศ อาทิ ประเทศฝรั่งเศส และประเทศเยอรมนี และในระบบกฎหมายของไทยเอง

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสรุปสาระสำคัญจากการสัมมนาทางวิชาการทั้งสองครั้ง เพื่อเน้นย้ำถึงความจำเป็นที่ประเทศไทยควรมีการตรากฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองอย่างชัดเจน โดยนำเสนอแนวทางเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายต่างประเทศ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายไทยให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของประเทศไทยต่อไป

1. สัญญาทางปกครองในบริบทของ ประเทศฝรั่งเศส

1.1 แนวคิดและพัฒนาการของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองในฝรั่งเศสมีรากฐานจากทฤษฎีอำนาจมหาชน (la théorie de puissance publique) และทฤษฎีบริการสาธารณะ (la théorie de service public) ซึ่งใช้เป็นเกณฑ์ในการแบ่งแยกเขตอำนาจระหว่างศาลปกครองและศาลยุติธรรม โดยแนวคิดดังกล่าวได้พัฒนาเข้าสู่บริบทของสัญญาทางปกครอง กล่าวคือ สัญญาที่รัฐมอบหมายให้เอกชนดำเนินการจัดให้มีบริการสาธารณะจะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองตามระบบกฎหมายของฝรั่งเศส ทั้งนี้ วิวัฒนาการทางกฎหมายของฝรั่งเศสในเรื่องสัญญาทางปกครองเกิดขึ้นจากแนวคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการวางหลักการและเหตุผลทางกฎหมาย จากนั้นนักวิชาการได้นำแนวคำวินิจฉัยเหล่านั้นมาสังกัดและเรียบเรียงเป็นทฤษฎีที่มีความชัดเจนและเป็นระบบ



เมื่อแนวคิดเหล่านั้นมีความมั่นคงแล้ว จึงมีการนำหลักบางประการมาบัญญัติไว้ในกฎหมายลายลักษณ์อักษร

1.2 ลักษณะของสัญญาทางปกครอง สัญญาทางปกครองในฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากสัญญาที่เอกชนทำกับเอกชน กล่าวคือ สัญญาทางปกครองอย่างน้อยต้องมีคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นหน่วยงานทางปกครอง โดยเนื้อหาของสัญญาต้องมีข้อสัญญาที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากสัญญาทั่วไป เช่น การมีข้อกำหนดที่เป็นการให้เอกสิทธิ์กับรัฐและมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินบริการสาธารณะ

1.3 ผลทางกฎหมายของสัญญาทางปกครอง ผลทางกฎหมายของสัญญาทางปกครองในประเทศฝรั่งเศสมีลักษณะเฉพาะ เช่น การใช้สิทธิพิเศษของฝ่ายปกครองในการแก้ไขหรือยกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวเพื่อประโยชน์สาธารณะ แต่ในทางกลับกัน รัฐมีหน้าที่ต้องเข้าไปชดเชยให้กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนในกรณีที่เกิดเหตุต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากฝ่ายปกครองกระทำการที่ทำให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีภาระเพิ่มขึ้นหรือต้องมีค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น หรือมีเหตุการณ์ที่ไม่อาจคาดหมายได้ซึ่งไม่ได้เกิดจากเจตนาของคู่สัญญา

นอกจากนี้ เฉพาะคู่สัญญาเท่านั้นที่มีสิทธิฟ้องร้อง ในข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัญญาดังกล่าว อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อยกเว้นบางประการที่เปิดโอกาสให้บุคคลภายนอกสัญญาสามารถฟ้องร้องเพื่อขอให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำที่เกิดขึ้นจากสัญญานั้นได้ เช่น ผู้ใช้บริการสาธารณะอาจฟ้องเกี่ยวกับการกำหนด ค่าใช้บริการ ซึ่งกำหนดโดยสัญญา หรือคู่สัญญาตกลงกันแล้วมีผลใช้ต่อบุคคลภายนอก

2. สัญญาทางปกครองในบริบทของประเทศไทย

2.1 แนวคิดและพัฒนาการของสัญญาทางปกครอง ระบบกฎหมายเยอรมนีพัฒนาแนวคิดเรื่องสัญญาทางปกครองจากทางตำรา โดย Otto Mayer บิดาของกฎหมายปกครองเยอรมัน มีความเห็นว่า สัญญาทางปกครองในความหมายที่ประเทศฝรั่งเศสใช้ไม่ใช่สัญญาโดยแท้จริงเพราะว่ามีลักษณะซึ่งคู่สัญญาฝ่ายรัฐยังคงมีอำนาจเหนือกว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ในขณะที่ประเทศเยอรมนีมีแนวทางที่แตกต่างออกไป โดยเน้นการใช้หลักความเป็นธรรมและความสมดุลระหว่างรัฐกับเอกชนมากกว่าอำนาจฝ่ายเดียวของรัฐ กล่าวคือ ในการทำสัญญาจะต้องมีการเจรจากันระหว่างคู่สัญญา ทั้งนี้ ประเทศเยอรมนีมีบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองที่ใช้เป็นการทั่วไป แต่กฎหมายในระบอบกฎหมายยังไม่สมบูรณ์และในหลายกรณีต้องอุดช่องว่างโดยการนำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งมาปรับใช้กับสัญญาทางปกครอง

2.2 ลักษณะของสัญญาทางปกครอง ประเทศเยอรมนีมองว่า สถานะของคู่สัญญาไม่มีผลต่อการกำหนดให้สัญญานั้นเป็นสัญญาทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมนี สัญญาทางปกครองจะเกิดขึ้นได้ระหว่างฝ่ายปกครองกับเอกชน ระหว่างฝ่ายปกครองด้วยกันเอง และแม้กระทั่งระหว่างเอกชนด้วยกันเอง โดยจะพิจารณาลักษณะของนิติสัมพันธ์เป็นสำคัญว่า สัญญานั้นก่อตั้งเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกนิติสัมพันธ์ทางปกครอง หรือกำหนดสิทธิหน้าที่ในระบบกฎหมายปกครองหรือไม่ และจำเป็นต้องนำตัวบทกฎหมายปกครองมาใช้ปรับแก้สัญญานั้นหรือไม่ อย่างไรก็ตาม กรณีที่เป็นเรื่องซื้อขาย เช่า จัดซื้อจัดจ้างหรือเรื่องอื่น ๆ ประเทศเยอรมนีมองว่าฝ่ายปกครองเข้าทำสัญญาไม่ต่างกับเอกชน เพียงแต่อาจจะมีการเฝ้าระวังของภาครัฐควบคุมอยู่

2.3 ผลทางกฎหมายของสัญญาทางปกครอง ในระบบกฎหมายเยอรมนี เมื่อมีการตกลงทำสัญญาแล้ว คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายมีสิทธิเท่าเทียมกันในการบังคับตามสัญญา ปรับเปลี่ยนข้อสัญญา หรือเปลี่ยนแปลงเนื้อหา

ของสัญญา โดยรัฐไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาฝ่ายเดียว ซึ่งหมายความว่า หากเกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้น ฝ่ายที่เสียเปรียบสามารถที่จะเรียกร้องให้อีกฝ่ายหนึ่งมาเจรจาตกลงปรับเปลี่ยนข้อสัญญาได้ อย่างไรก็ตาม คู่สัญญาฝ่ายปกครองมีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ในกรณีที่การบอกเลิกสัญญานั้นเป็นไปเพื่อปกป้องหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่ประโยชน์สาธารณะ

หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งผิดสัญญา อีกฝ่ายหนึ่งสามารถฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้อย่างเท่าเทียมกันและศาลต้องเปิดโอกาสให้มีการโต้แย้งได้ แต่หากศาลปกครองเห็นว่าเรื่องนั้นเป็นเรื่องของศาลยุติธรรมก็จะส่งเรื่องไปยังศาลยุติธรรมเพื่อให้ต้องรับคดีดังกล่าวไปพิจารณา

3. สัญญาทางปกครองในบริบทของประเทศไทย

3.1 แนวคิดและพัฒนาการของสัญญาทางปกครอง แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องของการจัดทำสัญญาทางปกครองในประเทศไทยเกิดขึ้นมาตั้งแต่ในยุคสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการพัฒนาเกี่ยวกับเรื่องสาธารณูปโภคให้แก่ราษฎร ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับสาธารณูปโภคหรือการจัดบริการทางสาธารณะที่มีลักษณะที่แตกต่างไปจากสัญญาทางแพ่ง ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติพบว่าในประเทศไทยได้รับอิทธิพลของสัญญาทางปกครองจากฝรั่งเศสค่อนข้างมาก

3.2 ลักษณะของสัญญาทางปกครอง มาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองไว้ 2 ประการ คือ หลักเกณฑ์ของตัวคู่สัญญา และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของสัญญา โดย (1) คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งต้องเป็นหน่วยงานทางปกครองหรือเป็นบุคคลที่กระทำการแทนรัฐ ในลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส และ (2) เนื้อหาของสัญญาต้องเป็นสัญญาสัมปทาน ให้จัดทำบริการสาธารณะ จัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งนี้ โดยอาจเป็นสัญญาที่มีข้อกำหนดในสัญญาซึ่งมีลักษณะพิเศษที่แสดงถึงเอกสิทธิ์ของรัฐหรือสิทธิพิเศษของรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวม อันได้รับแนวความคิดมาจากหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

3.3 ผลทางกฎหมายของสัญญาทางปกครอง ผลในทางกฎหมายของสัญญาทางปกครองของประเทศไทยมีลักษณะเดียวกับของประเทศฝรั่งเศส คือ ไม่ว่าข้อตกลงในสัญญาทางปกครองจะเป็นเช่นไรก็ตาม

ฝ่ายปกครองย่อมมีสิทธิที่จะทำการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ ในขณะเดียวกันย่อมมีหน้าที่ด้วยเมื่อฝ่ายปกครองสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงสัญญาโดยฝ่ายเดียว โดยที่อีกฝ่ายหนึ่งไม่ได้กระทำความผิด ฝ่ายปกครองก็ย่อมต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับเอกชนด้วย นอกจากนี้ ฝ่ายปกครองมีสิทธิที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อสัญญาฝ่ายเดียวได้เพื่อให้การบริการสาธารณะสัมฤทธิ์ผล และในกรณีที่มีการกระทำความผิดสัญญา แม้ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นฝ่ายผิดสัญญาก่อนก็ตาม เอกชนจะไม่ชำระหนี้ตามข้อตกลงในสัญญาไม่ได้ เพราะว่าบริการสาธารณะต้องดำเนินต่อไปอย่างต่อเนื่อง แต่ว่าฝ่ายเอกชนสามารถที่จะได้รับชดเชยค่าเสียหายได้ และหากเป็นกรณีร้ายแรงสามารถฟ้องศาลปกครองเพื่อขอให้มีการเลิกสัญญาได้

อนึ่ง องค์การที่จะวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับเรื่องสัญญาทางปกครองคือองค์กรตุลาการหรือศาลปกครอง ส่วนกฎหมายที่นำมาใช้ก็จะต้องนำหลักกฎหมายปกครองมาใช้เป็นหลัก

4. ปัญหาที่พบในสัญญาทางปกครองของประเทศไทย และแนวทางการพัฒนานกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

4.1 ปัญหาที่พบในสัญญาทางปกครองของประเทศไทย
ประเทศไทยแม้จะมีการนำแนวคิดจากระบบกฎหมายฝรั่งเศสมาใช้ แต่หนึ่งในปัญหาหลักคือ ยังไม่มีการบัญญัติชัดเจนว่าสัญญาใดเป็นสัญญาทางปกครอง แม้จะมีนิยามในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 แต่ก็เป็นการบัญญัติในลักษณะ “หมายรวมกว้าง” ซึ่งเปิดช่องให้ตีความได้กว้างและไม่แน่นอน ส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการจำแนกประเภทของสัญญา เช่น สัญญาจ้างก่อสร้างกับสัญญาจ้างทำของ ที่แม้จะมีลักษณะคล้ายกัน แต่กลับมีผลทางกฎหมายที่แตกต่างกันในด้านการควบคุมงานและการใช้ดุลพินิจของผู้ว่าจ้าง

อีกประเด็นสำคัญคือ ลำดับการใช้กฎหมาย ซึ่งจากการสัมมนามีข้อเสนอว่า ก่อนที่จะนำกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับสัญญาทางปกครอง ควรพิจารณาอุดช่องว่างด้วยกฎหมายปกครองก่อน โดยเรียงลำดับการใช้กฎหมายดังนี้ (1) พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะที่กล่าวถึงสัญญาทางปกครองโดยตรง และมีบทบัญญัติเกี่ยวกับผลของสัญญาที่เป็นโมฆะ (2) พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. 2539 ซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ใช้กับการดำเนินการทางปกครอง และ (3) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ใช้ในกรณีที่กฎหมายปกครองไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจน อนึ่ง การนำกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้ประกอบนั้น แม้จะช่วย

อุดช่องว่างทางกฎหมายได้ในบางกรณี เช่น การรับสภาพความรับผิดชอบหรือการลดเบี้ยปรับ แต่ก็ต้องคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของกฎหมายปกครอง ซึ่งไม่สามารถใช้หลักเสรีภาพในการแสดงเจตนาได้เหมือนในกฎหมายแพ่ง

อีกประเด็นที่น่าสนใจคือ **เอกสิทธิ์ของรัฐในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว** ซึ่งเป็นหลักการที่ได้รับการยอมรับในระบบกฎหมายปกครองไทย โดยมีคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ยืนยันว่า เอกชนไม่สามารถบอกเลิกสัญญาได้ หากไม่เข้าเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญา และการบอกเลิกสัญญาโดยรัฐจะมีผลทำให้สัญญาสิ้นสุดลงทันที อย่างไรก็ตาม จากการสัมมนามีข้อเสนอว่า ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนในกฎหมายเพื่อป้องกันการใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม

4.2 แนวทางการพัฒนานกฎหมายว่าด้วยสัญญาทางปกครองในระบบกฎหมายไทย

การเปรียบเทียบระหว่างประเทศไทย ฝรั่งเศส และเยอรมนี สะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายของแนวทางการจัดการสัญญาทางปกครอง และความจำเป็นที่ประเทศไทยควรพิจารณาเลือกใช้แนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของตน เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างประโยชน์สาธารณะกับสิทธิของผู้สัญญา

ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์ในการตีความที่เป็นระบบ ทำให้การบังคับใช้และการวินิจฉัยต้องอาศัยแนวคำพิพากษาเป็นหลัก ซึ่งอาจนำไปสู่ความไม่แน่นอนในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานรัฐและความเสี่ยงต่อเอกชนที่เข้าร่วมทำสัญญากับรัฐ รวมทั้งยังขาดการกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนทั้งในเรื่องของการเข้าทำสัญญาทางปกครอง การตรวจสอบสัญญาทางปกครอง รูปแบบของสัญญาทางปกครอง และการบริหารและควบคุมสัญญาทางปกครองให้เป็นธรรม

ปัญหาดังกล่าวชี้ให้เห็นถึงแนวทางและความจำเป็นที่จะต้อง**มีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง** และโดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายลายลักษณ์อักษร (Civil Law) จึงสมควรที่จะมีกฎหมายในเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและเป็นระบบมากขึ้น และเพื่อสร้างบรรทัดฐานทางกฎหมายที่มั่นคงและเป็นธรรม อนึ่ง การสัมมนาทั้งสองครั้งที่ผ่านมามีข้อเสนอให้เห็นว่า การพัฒนานกฎหมายเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองในประเทศไทยยังอยู่ในช่วงการเปลี่ยนผ่าน และจำเป็นต้องมีการปรับปรุงทั้งในด้านโครงสร้างกฎหมาย หลักเกณฑ์การตีความ และกลไกการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐ เพื่อให้สามารถนำหลักการเรื่องสัญญาทางปกครองไปใช้ได้ อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมในทางปฏิบัติต่อไป

กฤษฎีกาเปิดบ้านต้อนรับ คณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกศึกษาดูงาน การเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัล (Digital Transformation)

@ กองพัฒนากฎหมาย*

เมื่อวันที่ 16 กันยายน 2568 ที่ผ่านมา คณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก (World Bank) เข้าศึกษาดูงานเรื่องแนวทางการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) มาปรับใช้ในการพัฒนา กฎหมายและธรรมาภิบาล (Learning Visit on Exploring the Use of AI in Legislative and Governance Reform) ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

1. ข้อมูลเกี่ยวกับคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลก

การเข้าศึกษาดูงานของคณะเจ้าหน้าที่ World Bank ที่สำนักงานฯ ในครั้งนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาศักยภาพและแลกเปลี่ยนความรู้ของเจ้าหน้าที่ นักเศรษฐศาสตร์ นักวิเคราะห์ และนักพัฒนานโยบายสาธารณะ ในกลุ่มงานเอเชียใต้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ประจำ ณ ธนาคารโลก สำนักงานใหญ่กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา และสำนักงานสาขาในภูมิภาคที่เกี่ยวข้องได้แก่ กรุงโคลอมโบ ประเทศโคลัมเบีย กรุงอิสลามาบัด ประเทศปากีสถาน กรุงคาบูล ประเทศอัฟกานิสถาน กรุงการูมาณู ประเทศเนปาล กรุงมาเล ประเทศมาเลเซีย และกรุงเทพมหานคร ประเทศไทย จำนวนรวม 41 คน ทั้งนี้ ธนาคารโลกได้รับทราบถึงการดำเนินงานของสำนักงานฯ ที่เกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย และการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อปฏิรูประบบราชการและธรรมาภิบาลภาครัฐผ่านเครือข่ายของธนาคารในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ซึ่งมีความสนใจแนวทางการนำเทคโนโลยีมาปรับใช้เพื่อยกระดับคุณภาพของการกำหนดนโยบายและกฎหมายของประเทศต่างๆ ในภูมิภาค นอกจากนี้ ธนาคารโลกยังต้องการให้เจ้าหน้าที่ร่วมคณะได้แลกเปลี่ยนประสบการณ์การพัฒนากฎหมาย รวมทั้ง แนวทางวิธีการ และการแก้ไขปัญหาเพื่อพัฒนาระบบกฎหมาย



และการบริหารรัฐกิจจากสำนักงานฯ กับคณะผู้แนะนำของสำนักงานฯ เพื่อนำไปปรับใช้ในการจัดทำคำแนะนำด้านนโยบายแก่กลุ่มประเทศในเอเชียใต้

2. สรุปเนื้อหาการบรรยาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกองพัฒนากฎหมายได้มอบหมายให้นายณัฏฐ์ โพธิ์พัฒนชัย เป็นผู้นำการบรรยายในหัวข้อ แนวทางการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาปรับใช้ในการพัฒนากฎหมายและธรรมาภิบาล โดยมีนายจินตพันธ์ ทังสุบุตร ผู้อำนวยการกองพัฒนากฎหมาย เป็นประธานการประชุมร่วมกับคุณชบาปี เอ โมฮิบ หัวหน้ากลุ่มภูมิภาคเอเชียใต้ ธนาคารโลก (Shabi A. Mohib, Head of South Asia Group) มีข้อมูลสรุปได้ดังนี้

* จัดทำโดยนายณัฏฐ์ โพธิ์พัฒนชัย ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย

2.1 งานด้านการพัฒนากฎหมายของสำนักงานฯ รวมถึงงานผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัล (Digital Transformation) มีจุดเริ่มต้นจากการถอดหลักยุทธศาสตร์ใหญ่ สองหลักให้กลายเป็นแนวปฏิบัติ แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ได้แก่ หลักปฏิบัติที่ดีด้านกฎหมายตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ (Good Regulatory Practice Principles) และ หลักการจัดทำกฎหมายเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน (Better Regulation for Better Life) ดังนั้น การพิจารณา ดำเนินเรื่องใดเรื่องหนึ่งจึงสามารถกำหนดตัวชี้วัดและ แนวดำเนินการที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมที่ตอบโจทย์ การยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน เช่น ลดต้นทุน การดำรงชีวิต เพิ่มขีดความสามารถด้านการแข่งขัน หรือเพื่อส่งเสริมให้เกิดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาที่ยั่งยืน เป็นต้น นอกจากนี้ การนำหลักปฏิบัติที่ดี ด้านกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็น การวิเคราะห์ผลกระทบ ของกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของประชาชน และการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย จะช่วยสร้างกลไกตรวจสอบ กำหนดตัวชี้วัด และประเมินผลที่ประเทศจะได้รับจากการ บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับได้อย่างเป็นรูปธรรม

2.2 สำนักงานฯ ได้รับแรงกระตุ้นให้เร่งดำเนินการ งานผลักดันการเปลี่ยนแปลงด้านดิจิทัลจากการระบาดของ ไวรัสโควิด-19 และมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐนำมาใช้เพื่อลดอัตราการ ติดเชื้อและแก้ไขปัญหาวิกฤติด้านสาธารณสุข เช่น มาตรการทำงานจากที่บ้าน (work from home) เหตุการณ์ ดังกล่าวทำให้สำนักงานฯ ต้องปรับตัวให้การทำงานมีความ ยืดหยุ่น (agile workplace) เพื่อให้เจ้าหน้าที่สำนักงานฯ สามารถปฏิบัติงานได้จากทุกที่ รองรับสถานการณ์ที่ไม่คาดคิดที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคต จึงเป็นที่มาของการ พัฒนาระบบและเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อสนับสนุนการทำงาน จากที่ไหนก็ได้ (work from anywhere) ตัวอย่างที่เห็นผล อย่างรวดเร็วหลังจากที่รัฐบาลประกาศมาตรการป้องกันการ

ระบาดของไวรัสโควิด-19 (lock-down measure) ได้แก่ การบูรณาการนำแอปพลิเคชันสื่อสาร (LINE) มาใช้เพื่อให้ บริการลงเวลาเข้าและออกจากการงาน (clock in, clock out) โดยออกแบบให้สามารถเก็บข้อมูลที่จำเป็นเพื่อปฏิบัติตาม กฎระเบียบและหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และกฎระเบียบด้าน งานบุคคล หรือการกำหนดตัวชี้วัดของสำนักงานฯ เป็นต้น นอกจากนี้ระบบดังกล่าว สำนักงานฯ ยังได้พัฒนาระบบ สำนักงาน (e-office portal) เพื่อเป็นแพลตฟอร์มกลางให้ เจ้าหน้าที่รับและส่งเอกสาร เก็บและตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนั้นยังเป็นแหล่งอ้างอิงทางข้อมูลของสำนักงานฯ อีกด้วย นอกจากนี้ระบบและบริการที่สำนักงานฯ พัฒนาขึ้นเองแล้ว ยังมีการนำผลิตภัณฑ์สารสนเทศที่เป็น สาครมาปรับใช้ไม่ว่าจะเป็น บริการไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ (อีเมล) พื้นที่เก็บข้อมูลการทำงานส่วนตัว ระบบโทรศัพท์ สำนักงานผ่านเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (Voice over the Internet Protocol – VoIP) และยังมีมีการทดลองนำผู้ช่วย อัจฉริยะ (AI assistant) มาทดสอบใช้งานในกลุ่มเล็กอีกด้วย

2.3 นอกจากการปรับปรุงโครงสร้างรองรับอนาคต สำนักงานฯ ยังพัฒนาเครื่องมือที่ช่วยสนับสนุนภารกิจด้าน การให้บริการประชาชนด้านการมีส่วนร่วมในกระบวนการ จัดทำร่างกฎหมายและการเข้าถึงข้อมูลกฎหมายซึ่งเป็น หน้าที่ของรัฐตามบทบัญญัติมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญ ที่ต้องให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยง่าย เพื่อปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องและครบถ้วน

ระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th) เป็นระบบ ให้บริการประชาชนระบบแรกที่สำนักงานฯ พัฒนาร่วมกับ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ตาม บทบัญญัติตามมาตรา 11 แห่งพระราชบัญญัติหลัก เกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ ของกฎหมาย พ.ศ. 2561¹ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยงานของรัฐ

¹ มาตรา 11 ให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) รับผิดชอบในการจัดให้มี บำรุงรักษา และพัฒนาระบบกลางตามที่สำนักงานร้องขอ เพื่อใช้ในการดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) รับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์
- (2) เปิดเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น การวิเคราะห์ผลกระทบ และร่างกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น รวมทั้งร่างกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภา
- (3) รับจัดแจ้งผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็นตาม (1)
- (4) ประสานรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ และเปิดเผยผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่หน่วยงานของรัฐจัดทำขึ้น
- (5) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการดำเนินการตามหมวด 5 การประเมินผลสัมฤทธิ์ และหมวด 6 การเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย
- (6) เป็นช่องทางในการรับข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือประชาชนว่าสมควรยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายใด
- (7) การดำเนินการอื่นตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายกำหนดการจัดให้มีระบบกลางตามวรรคหนึ่ง อย่างน้อยต้องดำเนินการให้ผู้อยู่เกี่ยวข้องหรือประชาชนทั่วไปสามารถ เข้าถึงข้อมูลและแสดงความคิดเห็นได้อย่างสะดวก แต่ต้องไม่มีลักษณะเป็นการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่จำเป็นให้สำนักงานรับผิดชอบในการบริหารจัดการระบบกลาง ดังกล่าวให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการนำข้อมูลที่จำเป็นเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบ รวมทั้งการประเมินผลสัมฤทธิ์เข้าสู่ระบบกลาง และเผยแพร่ผลการดำเนินการดังกล่าวไว้ในระบบกลางด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และรูปแบบที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) และสำนักงาน ร่วมกันกำหนด

ที่ต้องการเสนอร่างกฎหมายนำหลักการของร่างกฎหมายนั้น รวมถึงรายละเอียดต่าง ๆ มาเผยแพร่ให้ประชาชนพิจารณา เพื่อให้ความเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย ในช่วงสามปีที่เปิดให้บริการ มีประชาชนเข้าใช้งานกว่า 6 ล้านครั้ง มีการให้ความเห็นต่อร่างกฎหมายหรือโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์รวมเกือบ 7 แสนความเห็น มีร่างกฎหมายที่เปิดรับฟังความคิดเห็นเกือบ 3,500 ฉบับ และโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายกว่า 500 โครงการ²

นอกจากนี้ สำนักงานฯ ได้ดำเนินการพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายที่เตรียมพร้อมและรองรับการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาปรับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (searchlaw.ocs.go.th) ซึ่งเปลี่ยนแปลงแนวทางการเก็บข้อมูลจากรูปแบบ PDF หรือไฟล์ภาพดิจิทัล ซึ่งมีข้อจำกัดด้านการประมวลผลทางคอมพิวเตอร์เป็นการเก็บข้อมูลในรูปแบบฐานข้อมูล (database) ทำให้สามารถสร้างความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลกฎหมายรายมาตราและข้อมูลประกอบอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กฎหมายลำดับรอง คำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้อง คำแนะนำขององค์การระหว่างประเทศในเรื่องดังกล่าว เป็นต้น

2.4 โครงการที่คณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกให้ความสนใจเป็นพิเศษได้แก่ โครงการ TH2OECD ซึ่งเป็นการ

ต่อยอดการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานฯ ให้อยู่ในรูปแบบที่ประมวลผลได้โดยโปรแกรมคอมพิวเตอร์ และยังเป็นโครงการภาครัฐที่มีการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence – AI) มาปรับใช้อย่างเป็นรูปธรรม สำนักงานฯ ผลักดันการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้สนับสนุนกระบวนการเข้าเป็นสมาชิกองค์การเพื่อความร่วมมือด้านเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เพื่อลดปัญหาการไม่ร่วมมือกันผลักดันงานของภาครัฐ (administrative silo) และความท้าทายด้านภาษาในการสื่อสารกับเจ้าหน้าที่องค์การระหว่างประเทศ

สำนักงานฯ ร่วมออกแบบการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี AI ร่วมกับไมโครซอฟท์และบริษัทเอสเทลลิเจนซ์ (Stelligence) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเทคโนโลยีสัญชาติไทย ในการสร้างกระบวนการดำเนินการจัดทำร่างรายงานความสอดคล้องระหว่างกฎหมายไทย นโยบาย และแนวปฏิบัติของหน่วยงานราชการ และตราสารทางกฎหมายของ OECD ซึ่งเป็นคำแนะนำและมาตรฐานที่ประเทศสมาชิกยึดถือ โดยมีการสร้างระบบการแปลภาษาทางกฎหมายเพื่อช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึง ทำความเข้าใจกับเอกสารของ OECD และให้ข้อมูลที่เกี่ยวข้องเป็นภาษาไทย นอกจากนี้ยังมีการพัฒนาไกลในการช่วยวิเคราะห์ความสอดคล้องระหว่างชุดข้อมูล (dataset) ทั้งสองก้อนซึ่งมีข้อมูล



“

สำนักงานฯ ร่วมออกแบบการประยุกต์ใช้เทคโนโลยี AI ร่วมกับไมโครซอฟท์และบริษัทเอสเทลลิเจนซ์ (Stelligence) จำกัด ซึ่งเป็นบริษัทเทคโนโลยีสัญชาติไทย ในการสร้างกระบวนการดำเนินการจัดทำร่างรายงานความสอดคล้องระหว่างกฎหมายไทย นโยบาย และแนวปฏิบัติของหน่วยงานราชการ และตราสารทางกฎหมายของ OECD

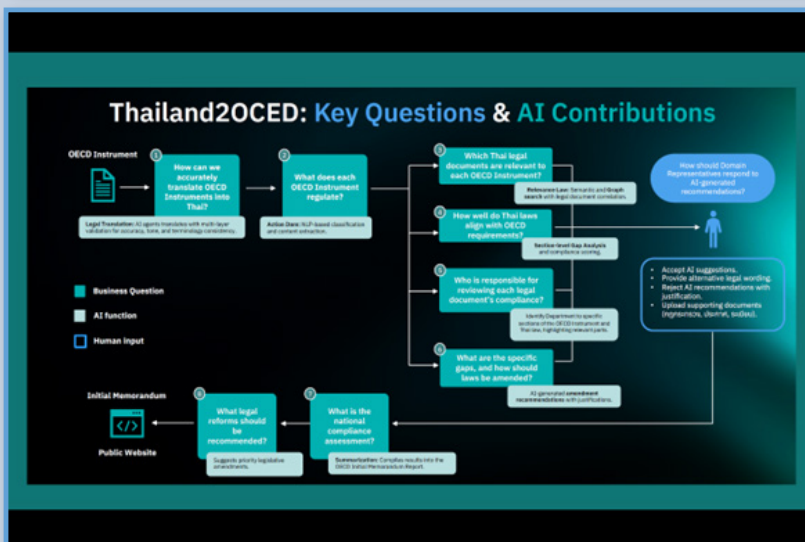
”

² ข้อมูลสถิติจากระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th) ณ วันที่ 21 กันยายน 2568

จำนวนมาก³ ทำให้ลดระยะเวลาการดำเนินการในเรื่องนี้ได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยในระหว่างการบรรยาย ได้มีการแสดงตัวอย่างการยกกร่างรายงานบันทึกเบื้องต้นในเรื่องการกำกับดูแลผู้ให้บริการสื่อสารมวลชน (telecommunication regulation) ที่มีความยาวมากกว่า 10 หน้าและมีทั้งร่างรายงานที่เป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ซึ่งระบบ TH2OECD สามารถสร้างร่างรายงานวิเคราะห์ความสอดคล้องได้ภายในเวลาห้านาที อย่างไรก็ตามก็ยังมีการเน้นย้ำเพิ่มเติมว่ายังมีความจำเป็นที่ต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบวิเคราะห์หรือรายงานที่สร้างโดยเทคโนโลยี AI ในทุกขั้นตอนเพื่อให้ผลลัพธ์มีความผิดพลาดน้อยที่สุด

3. การดำเนินงานร่วมกันในอนาคต

หัวหน้าคณะเจ้าหน้าที่ธนาคารโลกให้ความสนใจกับโครงการ TH2OECD เป็นอย่างมากเพราะเป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นการผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงในภาครัฐที่มีประโยชน์ของประชาชนเป็นศูนย์กลาง และในอนาคตมีการเสนอให้สำนักงานฯ และธนาคารโลกพิจารณาแนวทางในการทำงานร่วมกันเพื่อพัฒนาแนวทางหรือคำแนะนำที่เป็นตัวอย่างให้ประเทศในภูมิภาคพิจารณานำไปปรับใช้เพื่อพัฒนาระบบการกำหนดนโยบายในประเทศของตนต่อไป



³ คณะทำงานประเมินจำนวนข้อมูลที่เกี่ยวข้องทั้งหมดพบว่า เอกสารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย แนวนโยบาย และแนวปฏิบัติของประเทศไทย มีกว่าหกหมื่นฉบับ ส่วนตราสารทางกฎหมายของ OECD มีจำนวนประมาณ 250 ฉบับ

การเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหา เป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับไว้ ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน

@ อภิวัฒน์ จิระศิริโสภณ*

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 กำหนดให้ผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมายประกอบด้วย (1) คณะรัฐมนตรี (2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่ายี่สิบคน และ (3) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามหมวด 3 สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด 5 หน้าที่ของรัฐ โดยผู้เสนอร่างกฎหมายต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในการเสนอร่างกฎหมายของประเทศไทย จะเสนอในหลายรูปแบบ ได้แก่ (1) การมีกฎหมายใหม่โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ (2) การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (3) การยกเลิกกฎหมายโดยจัดทำเป็นพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมาย และ (4) การปรับปรุงกฎหมาย โดยเสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติใหม่เพื่อยกเลิกกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งฉบับ โดยเนื้อหาของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย การยกเลิกกฎหมาย หรือการปรับปรุงกฎหมายนั้น จะมีเนื้อหาเป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเท่านั้น จะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการเสนอร่างกฎหมายของต่างประเทศที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในร่างกฎหมายฉบับเดียว หรือที่เรียกว่า Omnibus Bill ปัจจุบันในบางประเทศเริ่มมีความกังวลใจเกี่ยวกับการเสนอร่างกฎหมายลักษณะนี้ โดยในบางประเทศเห็นว่าเป็นการยั่วยุทางการเมืองของพรรคการเมืองเพื่อให้ได้คะแนนเสียงเพียงพอในการลงคะแนนให้ร่างกฎหมายที่แต่ละพรรคการเมืองต้องการผ่านเป็นกฎหมายได้ หรือในบางประเทศถึงกับเห็นว่าการเสนอร่างกฎหมายลักษณะนี้เป็นการกระทำที่เป็นภัยคุกคามต่อระบอบประชาธิปไตยและขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญของตนด้วย

* ผู้อำนวยการกองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“

omnibus bill นั้น ในแต่ละประเทศจะมีการให้คำนิยามของการเสนอร่างกฎหมายลักษณะที่ omnibus bill ไว้เป็นของตนเองโดยที่ยังไม่มีความหมายที่เป็นสากล แต่ที่มีการนิยามเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นการเฉพาะ

”



การเสนอร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับไว้ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น มีชื่อเรียกหลายชื่อในแต่ละประเทศ นอกจากเรียกว่า “Omnibus bill/legislation” ตามที่ประเทศส่วนใหญ่ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศแคนาดา ใช้เรียกร่างกฎหมายลักษณะนี้แล้ว ยังมีชื่อเรียกร่างกฎหมายที่มีลักษณะนี้อีกหลายชื่อ เช่น mammoth bill หรือ arrangement bill เป็นต้น

อะไรคือ omnibus bill

สำหรับการนิยามว่าอะไรคือ omnibus bill นั้น ในแต่ละประเทศ จะมีการให้คำนิยามของการเสนอร่างกฎหมายลักษณะที่ omnibus bill ไว้เป็นของตนเองโดยที่ยังไม่มีความหมายที่เป็นสากล แต่ที่มีการนิยามเป็นลายลักษณ์อักษรไว้เป็นการเฉพาะคือ ประเทศแคนาดา ที่มีการกำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุมของสภาผู้แทนราษฎร ข้อที่ 69.1¹ ซึ่งได้ถูกนำมาบัญญัติไว้เมื่อปี ค.ศ. 2017 โดยกำหนดว่า omnibus bill ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายของรัฐบาลที่มุ่งประสงค์ที่จะยกเลิก แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายมากกว่าหนึ่งฉบับ หรือมีการตรากฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับมากกว่าหนึ่งฉบับ โดยเมื่อ

พิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้วพบว่าไม่มีเนื้อหาที่มีความเชื่อมโยงระหว่างกัน หรือมีเนื้อหาสาระที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกัน สำหรับการให้ความหมายของประเทศอื่นนั้นมีความแตกต่างกันโดยไม่มีการกำหนดเป็นลายลักษณ์อักษร และใช้ปัจจัยในการพิจารณาที่แตกต่างกันโดยสามารถสรุปองค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณาว่าร่างกฎหมายใดมีลักษณะเป็น Omnibus bill ได้ ดังนี้

(1) พิจารณาจากความหลากหลายของเนื้อหาของร่างกฎหมาย (heterogeneous nature or scope of the bill) โดยพิจารณาว่าร่างกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาที่มีลักษณะเป็นการนำมาตรการที่หลากหลาย

แตกต่างกันมารวบรวมไว้ในร่างกฎหมายฉบับเดียวกัน (packaging of various measures) และเนื้อหาสาระของกฎหมายไม่เกี่ยวข้องกัน (unrelated) ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ใช้องค์ประกอบนี้เป็นองค์ประกอบหลักในการพิจารณา เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศแคนาดา และประเทศเยอรมนี

(2) ความยาวและความซับซ้อนของเนื้อหาร่างกฎหมายในบางกรณี การเสนอกฎหมายที่มีความยาวมาก ๆ แม้ว่าครอบคลุมเนื้อหาเรื่องเดียวกัน (single subject) ก็ถือว่าเป็น omnibus bill ในความเห็นของนักวิชาการบางประเทศ เช่น Affordable care Act ที่มีมากกว่า 900 หน้า เป็นต้น แต่องค์ประกอบนี้ยังไม่ใช่องค์ประกอบหลักในการพิจารณาของหลายประเทศ

▼ **อ่านต่อได้ที่ด้านล่าง**

สามารถติดตามเนื้อหาเรื่องทั้งหมดได้ที่

<https://www.ocs.go.th/f/02ded6>



¹ 69.1 Omnibus bills.

(1) In the case where a government bill seeks to repeal, amend or enact more than one act, and where there is not a common element connecting the various provisions or where unrelated matters are linked.

โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ

หัวข้อ กฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหาร ทรัพยากรบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐ
ของสาธารณรัฐเกาหลี ณ สถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี

(KOREA INSTITUTE OF PUBLIC ADMINISTRATION - KIPA) ปีงบประมาณ 2568

ระหว่างวันที่ 26 - 30 พฤษภาคม 2568

ในปัจจุบันสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะด้านนวัตกรรมภาครัฐ การส่งเสริมให้บุคลากรภาครัฐมีการเรียนรู้และสามารถปรับใช้เทคโนโลยี เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น ตลอดจนมุ่งเน้นการพัฒนา นวัตกรรมภาครัฐที่มีความทันสมัย เพื่อที่จะนำทรัพยากรบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐ มาใช้เป็นเครื่องมือในการยกระดับการทำงานและการให้บริการของภาครัฐให้มีความคล่องตัว ทันสมัย และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างดียิ่งขึ้น สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงของโลกยุคปัจจุบันที่เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามามีบทบาทสำคัญต่อการปฏิบัติราชการและการจัดทำบริการสาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัด “โครงการประชุมเชิงปฏิบัติการ หัวข้อ กฎหมายและประสบการณ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลี” ขึ้น ระหว่างวันที่ 26 - 30 พฤษภาคม 2568 โดยเป็นความร่วมมือระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และสถาบันรัฐประศาสนศาสตร์แห่งเกาหลี (Korea Institute of Public Administration - KIPA) ณ สาธารณรัฐเกาหลี

การจัดประชุมในครั้งนี้ นับเป็นเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ตรงจากผู้เชี่ยวชาญของสาธารณรัฐเกาหลี ทั้งในด้านการกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคล การรองรับเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่นำมาใช้ในการปฏิบัติราชการ รวมถึงแนวทางการพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากรให้ก้าวทันยุคสมัยระหว่างเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ กับ KIPA โดยเจ้าหน้าที่ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ได้รับความรู้ ประสบการณ์ ความเข้าใจในเชิงลึกและการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระหว่างการประชุมดังกล่าว อีกทั้งยังสามารถนำแนวคิดที่ได้รับจากการประชุมนี้มาประยุกต์ใช้ในการยกระดับการบริหารงานบุคคลได้อย่างเป็นรูปธรรม และมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ ผู้เข้าร่วมโครงการฯ ได้จัดทำรายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ขึ้น เพื่อถ่ายทอดความรู้ ความเข้าใจให้แก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ในเรื่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลและนวัตกรรมภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลี ตลอดจนนำองค์ความรู้ แนวคิด ประสบการณ์ต่าง ๆ มาใช้เป็นแนวทางในการประกอบการพิจารณา ร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย รวมถึงการบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคลของสำนักงานฯ ซึ่งเป็นเรื่องที่อยู่ในภารกิจหน้าที่ของสำนักงานฯ และเห็นว่าเนื้อหาข้อมูลเป็นประโยชน์ต่อส่วนราชการและประชาชน สามารถนำความรู้และข้อมูลที่ได้รับไปใช้ในการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ภาครัฐ การพิจารณาร่างกฎหมาย การปรับปรุงเทคโนโลยี และนวัตกรรมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อความท้าทายในยุคที่โลกเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งประยุกต์ใช้และศึกษาเปรียบเทียบกับสถานการณ์ของประเทศไทยเพื่อต่อยอดและพัฒนารณิต่าง ๆ ข้างต้นให้ก้าวหน้าและเกิดประโยชน์

โดยผ่านมากฤษฎีกาสาร ปีที่ 20 ฉบับที่ 6 ได้มีการนำเสนอมาแล้วสองเรื่อง คือ ภาพรวมของกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลี และระบบนวัตกรรมภาครัฐและความก้าวหน้าของรัฐบาลดิจิทัลของสาธารณรัฐเกาหลี สำหรับในส่วนหนึ่งของเรื่อง กฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลี ว่าด้วยการนำระบบดิจิทัลมาใช้ในการบริหารราชการและการให้บริการ ระบบบริหารทรัพยากรบุคคลอิเล็กทรอนิกส์ของสาธารณรัฐเกาหลี กลยุทธ์การพัฒนาทรัพยากรบุคคล กรณีศึกษานวัตกรรมภาครัฐของสาธารณรัฐเกาหลี การให้บริการด้านกฎระเบียบด้วยระบบ AI Seoul Transport Operation & Information Service (Seoul TOPIS) และ Global Knowledge Exchange and Development Center (GKED) นั้น ทุกท่านสามารถเข้าถึงข้อมูลรายงานสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการฯ ได้โดยคลิกลิงก์ <https://www.ocs.go.th/f/2836c8> หรือสแกนคิวอาร์โค้ดแนบท้ายนี้



“ทรัพย์อิงสิทธิ”, “bail emphytéotique”, และ “leasehold asset : ที่มาและการนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ, กฎหมายทรัพย์อิงสิทธิไปถึงฝันหรือไม่*

@ ธรรมนิศย์ สุมนิตกุล**

การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายที่ดี หากเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการใหม่ เช่น กฎหมายทรัพย์อิงสิทธิ หรือการปรับปรุงกฎหมายเก่าให้ดีขึ้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขาในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายนั้นควร นำเสนอกฎหมายเปรียบเทียบกับหลักการในเชิงเนื้อหาและโครงสร้างกลไกของกฎหมาย และวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าเป็นเป้าประสงค์ของร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ มิฉะนั้นแล้วร่างกฎหมายนั้นก็จะไม่ตอบโจทย์วัตถุประสงค์ที่ต้องการ

สำหรับกฎหมายทรัพย์อิงสิทธิ เมื่อพิจารณาคำว่า “ทรัพย์อิงสิทธิ” แล้วย่อมเป็นคำในกฎหมายที่เราไม่คุ้นเคย แม้ว่าพระราชบัญญัติทรัพย์อิงสิทธิ พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้แล้วก็ตาม และหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง รวมทั้งส่วนราชการอื่น ๆ ต่างก็อธิบายและเผยแพร่คำนี้โดยอย่างน้อยได้เปรียบเทียบข้อดีข้อเสียกับสัญญาเช่า อีกทั้งชักชวนให้จดทะเบียนทรัพย์อิงสิทธิเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม นอกเหนือจากที่กฎหมายเขียนว่าอะไรแล้ว ดูเหมือน การศึกษาหลักกฎหมายทรัพย์อิงสิทธิให้กระจ่างชัด และการตีความนำไปใช้อย่างไรเมื่อมีปัญหา นั้น ดูจะยังไม่ได้มีการทำความเข้าใจกันเท่าใดนัก

กรณีดังกล่าวเมื่อได้ศึกษากฎหมายเปรียบเทียบกับพัฒนาการกฎหมายทรัพย์สินในประวัติศาสตร์ทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์แล้วปรากฏว่าไม่ใช่เรื่องใหม่เลย เคยใช้มาแล้ว เพียงแต่ในชื่ออื่นที่ต่างออกไปเท่านั้น และถูกทิ้งให้ลบลืมไปในบางช่วงเวลาในประวัติศาสตร์

เบื้องต้นเราควรเข้าใจเสียก่อนว่าทรัพย์อิงสิทธิเจตนาจะให้ป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งแม้ตราขึ้นโดยกฎหมายเฉพาะและเป็นกฎหมายไทย แต่ก็มีพื้นฐานตามหลักกฎหมายทรัพย์สินสากล การทำความเข้าใจทรัพย์อิงสิทธิ จึงควรศึกษาถึงความเป็นมา และการนำไปใช้ประโยชน์ของสังคม รวมทั้งข้อจำกัดและปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในระบบกฎหมายซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์ ดังนั้น บทความนี้

* การอ้างอิงหนังสือในบทความนี้เป็นหนังสือที่มีอยู่จริง ไม่ได้มาจาก AI โดยท่านผู้อ่านสามารถค้นคว้าได้ที่ห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

** กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 7 (กฎหมายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)

จึงเริ่มต้นด้วยหลักกฎหมายทรัพย์สินในระบบกฎหมายทั้งสองระบบ และสำรวจกฎหมายที่มีลักษณะเช่นเดียวกัน รวมทั้งข้อจำกัด ทั้งนี้ ดังที่กล่าวแล้วว่าเป็นกฎหมายไทย ผู้เขียนจึงมิได้มีเจตนาให้ถือตามกฎหมายต่างประเทศ แต่การศึกษาแนวคิดของต่างประเทศจะเป็นประโยชน์ในการใช้และทำความเข้าใจ แล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายทรัพย์สินยังมิมีปัญหาในการนำไปใช้ ซึ่งทำให้การใช้กฎหมายทรัพย์สินของประเทศไทยอาจไปไม่ถึงฝัน

1. หลักกฎหมายทรัพย์สินในระบบกฎหมาย

ซีวิลลอว์และคอมมอนลอว์

1.1 ระบบกฎหมายซีวิลลอว์

ประการแรก – ในระบบกฎหมายซีวิลลอว์นั้น การที่คนเราจะพึงมีสิทธิและหน้าที่ต่อกันมาจากการ “กระทำ” (action) การกระทำทางแพ่งมีอยู่สองลักษณะ คือ (1) “การกระทำทางทรัพย์สิน” (actio in rem) ผลของการกระทำ คือ ทรัพย์สินสิทธิ เป็นสิทธิทางกฎหมายที่มีอยู่เหนือทรัพย์สิน มุ่งไปที่ตัวทรัพย์สิน ซึ่งส่วนใหญ่ได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และ (2) “การกระทำทางบุคคล” (actio in personam) หรือบุคคลสิทธิ เป็นการกระทำเนื่องจากบุคคลหรือหนี้ มุ่งไปที่การกระทำหรืองดเว้นการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดสิทธิหรือหน้าที่ทางหนี้ ทั้งสองค่านี้อาจเป็นจุดเริ่มต้นของการอธิบายกฎหมายทรัพย์สินในระบบกฎหมายซีวิลลอว์¹ และสิทธิในทรัพย์สินซึ่งให้ความมั่งคั่ง (patrimoine) ในทางเศรษฐกิจของเราสามารถเกิดขึ้นมาได้ทั้งจากทรัพย์สินสิทธิและบุคคลสิทธิ ในปัจจุบันนี้สิทธิดังกล่าวนี้เรียกว่า “real rights” และ “personal rights”

ประการที่สอง – การก่อตั้ง “บุคคลสิทธิ” ไม่ได้ขึ้นอยู่กับหลักการ numerus clausus เหมือนเช่นทรัพย์สินสิทธิ แต่บุคคลสิทธิย่อมเกิดขึ้นได้ด้วยการแสดงเจตนา (หลักการ numerus clausus ทรัพย์สินสิทธิจะมีได้ในจำนวนจำกัดตามที่กฎหมายบัญญัติเท่านั้น เพื่อมิให้บุคคลตั้งสิทธิในทรัพย์สินตามใจชอบ) หลักการนี้ได้บัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายตรงๆ แต่เป็นทฤษฎีทางกฎหมายที่ยึดถือกันตั้งแต่โบราณมาถึงปัจจุบัน หลักการเช่นนี้ปรากฏอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1298 “ทรัพย์สินสิทธิทั้งหลายนั้น ท่านว่าจะก่อตั้งขึ้นได้แต่ด้วยอำนาจในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น”



ประการที่สาม – อำนาจในกรรมสิทธิ์สามารถแบ่งแยกให้ผู้อื่นเข้าใช้ประโยชน์ได้โดยไม่ได้แบ่งแยกกรรมสิทธิ์ (démembrement du droit de droit propriété หรือ fragmentation of the power in ownership หรือ temporary ownership² ซึ่งแบ่งกรรมสิทธิ์ออกเป็นสองส่วน คือ กรรมสิทธิ์ที่แท้จริง (dominium directum) ของเจ้าของที่ดินเดิม และกรรมสิทธิ์ในการใช้ประโยชน์ (dominium utile) โดยผู้อื่น ซึ่งเป็นหลักการให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ได้โดยผู้เป็นเจ้าของยังคงมีกรรมสิทธิ์โดยสมบูรณ์ แต่ใช้ประโยชน์ในระยะเวลาเพียงชั่วคราว เช่น สิทธิเก็บกิน สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน หรืออื่นๆ

1.2 ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์

ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีรากฐานจากกฎหมายพิวดีล ไม่ได้เริ่มจาก “กรรมสิทธิ์” ดังเช่นหลักกฎหมายทรัพย์สินในกฎหมายโรมัน และคอมมอนลอว์ก็ไม่ได้มีความจำเป็นที่จะใช้คำนี้ แต่ใช้คำว่า tenure of the estate ยกเว้นในสหรัฐอเมริกาที่ใช้คำว่า ownership เพราะปฏิเสธหลักการกฎหมายพิวดีลด้วยเหตุผลของอุดมคติทางการเมืองของสหรัฐอเมริกาในระบบประชาธิปไตยสมัยใหม่ในคอมมอนลอว์อังกฤษและเวลส์ความเป็นเจ้าของจะเริ่มจากการฟ้องร้องและติดตามเอาคืนที่ดินในศาลคอมมอนลอว์ฐานมุลละเมิดโดยอ้าง seisin และ disseisin³ คือ การถือครองหรือยึดถือ และการเอาไปซึ่งการถือครองโดยไม่ชอบ หลักการนี้เป็นกฎหมายพิวดีลสมัยกลางในอังกฤษ และ

¹ Frederick H. Lawson, Jacob H. Beekhuis, C. G. Van der Merwe, William F. Fratcher, Alejandro M. Garro, International Encyclopedia of Comparative Law, International Association of Legal Science, Property and Trust, Vol. VI, Ch. 2. Vol IV, “Structural Variations in Property Law”, Civil Law, ss. 1., p. 3.

² Alex Weill, Droit civil les biens, Dalloz, 2ed. 1974, ss 9, p. 10. และ Ibid, ss. 11, p. 11.

³ Frederick H. Lawson, Jacob H. Beekhuis, C. G. Van der Merwe, William F. Fratcher, Alejandro M. Garro, supra note 1, ss 29. p. 24.

การถือครองนี้เป็นการถือครองที่ดินของผู้ถือครองที่ดินในระบบฟิวดัล (feudal tenure) ซึ่งมีลำดับชั้นตั้งแต่ไพร่พลเมืองขุนนางขึ้นไปจนถึงกษัตริย์ผู้ครอบครองที่ดินสูงสุด ผูกพันตามกฎหมายและเป็นสิทธิและหน้าที่ของทุกคนในกรณีถ้าเป็นที่ดินที่มาจากเช่าที่ดินในเมืองใหญ่เพื่อทำการพาณิชย์กรรมจะต่างออกไป จะเป็นที่ดินที่มาจากแสดงเจตนาทำสัญญา (*locatio conductio*) สถานะทางกฎหมายจึงเป็นการตกลงกันโดยเจตนา (personal action) และเรียกว่าผู้เช่า (lessee หรือ conductor)⁴ การตกลงกันนี้เรียกว่า leasehold interest และจัดเป็น personal right (เทียบได้กับบุคคลสิทธิ) ส่วนการครอบครองที่ดินโดยการถือครองที่สืบทอดมา เรียกว่า *freehold interest* และจัดเป็น *real right* เพราะผู้ถือครองสามารถติดตามเอาคืนที่ดินโดยตนเองจากมูลการถือครอง อ้างสิทธิตาม *seisin* แต่ทางปฏิบัตินั้นก็กระทำโดยผ่านทางผู้ทำการแทนที่เรียกว่า *tremor* และการกระทำหรือฟ้องร้องที่เรียกว่า *tremor action*⁵

ในอังกฤษเคยมีความพยายามที่จะยกเลิก *freehold* และให้มีค่าเท่ากับกรรมสิทธิ์ ร่างกฎหมายเสนอโดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมายในปี ค.ศ. 1970 แต่ถูกถอนร่างไปโดยมีถ้อยคำในร่างกฎหมายว่า *freehold tenure* นั้น “*equivalent so far as the law permits to absolute ownership*”⁶

สำหรับหลักการที่ให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน (fragmentary in land) นั้น กฎหมายอังกฤษมีปัญหาว่าหากยอมให้เป็นไปตามเจตนาของคู่สัญญาแล้วยอมจะกระทบต่อบุคคลภายนอกเพราะสามารถกำหนดตลอดไปได้ จึงมีความคิดในการควบคุม ประกอบกับกฎหมายอังกฤษไม่มีหลักการจำกัดการก่อตั้งทรัพย์สิน (numerus clausus) เหมือนอย่างกฎหมายโรมัน ดังนั้น เพื่อป้องกันการผูกมัด (tied up) เป็นเวลานาน จึงมีการตรากฎหมายในปี ค.ศ. 1925 เป็นกฎหมายชุดเรียกว่า The property legislation of 1925 ประกอบด้วย Settle Land Act, 1925, Trustee Act 1925, Law of Property Act 1925, Land Registration Act 1925, Land Charges Act 1925 และ Administration of Estate Act 1925 เพื่อกำหนดเวลาขึ้นให้ชัดเจนซึ่งโดยสรุปแล้วสามารถตกลงกันได้ 99 ปีหรือมากกว่านั้น⁷ ส่วน “การแบ่งแยกกรรมสิทธิ์ (Fragmentation)” หรือให้บุคคลอื่นใช้



ประโยชน์แต่ตนเองยังคงเป็นเจ้าของมีการยอมรับอย่างกว้างขวางและยืดหยุ่นกว่าในระบบกฎหมายซีวิลลอว์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องที่ดินและทรัพย์สินมรดก และแทนที่จะถือว่าบุคคลมีกรรมสิทธิ์ (ownership) ที่สมบูรณ์แบบในที่ดินแต่ถือว่าบุคคลมี “สิทธิในที่ดินเป็นช่วงเวลา (estates)” ตัวอย่างก็คือ Leasehold Estate ที่กล่าวถึงแล้วข้างต้น นอกจากนี้ มีตัวอย่างของกฎหมายทรัสต์ (Trusteeship) หรือ (fideicommissum) ซึ่งเป็นการก่อตั้งของผู้ก่อตั้ง (settlor) ให้จัดประโยชน์เพื่อบุคคลอื่นโดย trustee เพื่อประโยชน์ของผู้รับประโยชน์ (beneficiary) โดย trustee ถือเป็นเจ้าของและติดตามเอาคืนในช่วงเวลานั้น ซึ่งเป็นกฎหมายทรัพย์สินในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ที่มีรายละเอียดมาก หนังสือกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายทรัสต์ แนะนำให้ศึกษา William F. Fratcher, International Encyclopedia of Comparative Law, จัดทำโดย Inter. National Asso. Of Legal Science, Common Law, (Property and Trust), Vol. VI, Ch. 11.

อนึ่ง ในระบบกฎหมายคอมมอนลอว์ leasehold และ กฎหมาย Trust ก็ยังแตกต่างกัน แม้หลักกฎหมายทั้งสองใช้หลักแยกความเป็นเจ้าของและผู้รับประโยชน์เช่นเดียวกัน

⁴ ในคอมมอนลอว์ศาลไม่ถือว่าชาวนาเป็นผู้เช่า การอยู่ในที่ดินของชาวนาเป็นการทำการเกษตร (farmer tenure) ทำกินในระบบปกครองฟิวดัล

⁵ Frederick H. Lawson, Jacob H. Beekhuis, C. G. Van der Merwe, William F. Fratcher, Alejandro M. Garro, *supra* note 1, ss 1. p. 3. ss. 35, p. 27 และ ss. 36, p. 28.

⁶ *Ibid*, ss. 37, p. 28 in footnote 149.

⁷ *Ibid*, ss. 35, p. 27-28 in footnote 147.

2. ความหมายของ emphytéotique

และ leasehold

Emphytéotique เป็นสัญญาเช่าระยะยาวเพื่อการเกษตรในกฎหมายฝรั่งเศส ต่อมาขยายเป็นกรณีอื่นอีก เช่น การอยู่อาศัย สัมปทาน แนวคิดนี้มีมาตั้งแต่กฎหมายโรมันเพื่อการทำกิน โดยคำว่า “*emphytéotique*” เป็นภาษากรีกโบราณ “การเพาะปลูก”⁸ ในภาษาฝรั่งเศส - *je plante* - ข้าพเจ้าทำการเพาะปลูก) ในความหมายของกฎหมายฝรั่งเศสนั้นเป็นสัญญาการเช่า (บุคคลสิทธิ) (แต่ในกฎหมายโรมันเป็นทรัพย์สินที่ถูกรำกัด (limited real rights - *jura in re aliena*) มาจากทรัพย์สินแม่⁹ ในกฎหมายฝรั่งเศสสัญญานี้จะคล้ายกับเช่าและจำนองที่คู่สัญญาตกลงกัน (เรียกว่า *droit de creance* แปลว่า สิทธิที่มาจากหนี้) และเป็นการตกลงใช้ที่ดินได้ตั้งแต่ 18 ปี นานถึง 99 ปี สามารถต่อสัญญาได้ แต่ไม่ต่อโดยอัตโนมัติ และตกทอดทางมรดกได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการลงแรงลงทุน ทำให้ที่ดินเกิดประโยชน์เสมือนเป็นเจ้าของด้วยตัวเอง ศัพท์กฎหมายในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า “*titulaire du domain eminent*”¹⁰ แปลว่า “สามารถใช้ประโยชน์ได้เสมือนหนึ่งเป็นเจ้าของ” เป็นคำอธิบายได้ชัดมากถึงที่มาและทำให้เห็นภาพของ *emphytéose* ที่เป็นการให้บุคคลอื่นเข้ามาใช้ประโยชน์ได้เป็นการชั่วคราวและให้มีการปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้น ทั้งนี้ การที่กฎหมายสนับสนุนการเกษตรเพราะในสมัยนั้นสังคมยังเป็นสังคมเกษตร สังคมอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเพิ่งเริ่มต้น การค้าขายก็เพิ่งเริ่มเช่นกัน ซึ่งในยุโรปต่างจากเศรษฐกิจของสังคมสมัยนี้มาก กฎหมายทรัพย์สินจึงเป็นกฎหมายสำคัญของสังคม นอกจากนั้น *Emphytéotique* ยังคล้ายกับสิทธิเก็บกิน (*usufruit*) แต่ต่างกันที่สิทธิเก็บกิน เป็น *droit réel* หรือทรัพย์สิน

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสปัจจุบันไม่มีหลักกฎหมายนี้แล้ว และประมวลกฎหมายการพัฒนาชนบท (*Code rural*) ก็แก้ไขเพิ่มเติมค่อนข้างมากโดยการชำระประมวลใหม่ของฝรั่งเศส (ตรวจสอบได้จากฐานข้อมูล *Légifrance*) เพราะถือว่าเป็นการจำนองอสังหาริมทรัพย์ อย่างไรก็ตาม แต่ดั้งเดิมนั้นเคยมีการตรากฎหมายลงวันที่ 25 มิถุนายน 1902 (*Loi du 25 juin 1902 sur le bail emphytéotique*) และต่อมาได้มีการนำกฎหมายนี้ไปรวมไว้

ในประมวลกฎหมายการพัฒนาชนบท (*Code rural*) (ฉบับเดิม) (มาตรา 937-950 (มาตรา 937, al. 1 บัญญัติว่า “การเช่าแบบ *emphytéotique* ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ให้สิทธิแก่ผู้เช่าเช่นเดียวกับจำนอง) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาที่ดินในท้องที่ชนบทให้มีความเจริญและความอุดมสมบูรณ์ ใช้เพื่อการเกษตร สัญญาเช่านี้ (*bail emphytéotique*) จึงมีชื่อเรียกอีกชื่อหนึ่งว่า *bail rural* ขยายสิทธิการเช่าแบบธรรมดาโดยให้มีสิทธิใช้ที่ดินเช่นเดียวกับผู้เป็นเจ้าของ เก็บเกี่ยวดอกผลได้เช่นเดียวกับสิทธิเก็บกิน สิทธิในการล่าสัตว์ หาปลา และหาทรัพยากรธรรมชาติอื่น สิทธินี้นำไปจำนองได้ และสามารถตกทอดทางมรดกได้ แต่สัญญาลักษณะนี้ก็นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการอื่นด้วย เช่น การเช่าที่ดินระยะยาวเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัย (*bail à construction*) หรือให้สัมปทานทรัพยากรธรรมชาติ (*concession immobilière*) และด้วยระยะเวลาการเช่าที่ยาวนานนี้เอง การตกลงทำสัญญานี้คู่สัญญาจะต้องมีความสามารถตามกฎหมายรวมทั้งสามารถกระทำการโอนอสังหาริมทรัพย์นั้นได้ และต้องจดทะเบียนกับพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อให้เป็นการรับรู้ทั่วไป และคุ้มครองบุคคลที่สาม

เหตุใดกฎหมาย *emphytéose* จึงยกเลิกไปนั้น Prof. Weill¹¹ สรุปไว้ 3 สาเหตุ ดังนี้ (1) เนื่องจากมีสัญญาเช่าในประมวลแพ่ง ซึ่งใช้ได้อยู่แล้ว แม้จะมีข้อจำกัด (2) วัตถุประสงค์แห่งทรัพย์สินหมดสิ้นไปหรือไม่มีวัตถุประสงค์สัญญา หรือถูกเวนคืนไปใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ (*une expropriation pour cause utilité public*) (3) เนื่องจากผลของสัญญาเช่าซึ่งในกรณีที่ไม่ว่าจ่ายค่าเช่าตามกำหนด ศาลจะเลือกใช้กฎหมาย *emphytéose* หรือกฎหมายเช่าก็ได้ เมื่อมีกฎหมายสองฉบับเจ้าของทรัพย์สินย่อมเลือกใช้กฎหมายที่เป็นคุณต่อเขาเองได้ เพราะกฎหมาย *emphytéose* ไม่มีผลยกเลิกกฎหมายเช่าทรัพย์สิน และด้วยสาเหตุผลสามประการนี้ในความเห็นของ Prof. Weill ปัจจุบันจึงไม่มี *emphytéose*

ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นของบทความนี้แล้วว่า เพื่อประโยชน์ในการทำความเข้าใจทรัพย์สินสิทธิ ผลการศึกษาสรุปได้ว่าการศึกษาเปรียบเทียบนี้ไม่ใช่ต้องการรู้ความเหมือนหรือความต่าง แต่ต้องการรู้ว่าแต่ละระบบกฎหมายแก้ไขปัญหานั้นอย่างไรจากจารีตกฎหมายต่างกัน และจะเห็นได้ว่า *emphytéotique* และ *leasehold* ต่างเป็นบุคคลสิทธิ

⁸ Alex Weill, supra note 2, ss. 675, p. 578.

⁹ Frederick H. Lawson, Jacob H. Beekhuis, C. G. Van der Merwe, William F. Fratcher, Alejandro M. Garro, supra note 1, ss. 6, p. 7.

¹⁰ Alex Weill, supra note 2, ss. 675, p. 578.

¹¹ Ibid, ss. 682, p. 581.



เนื่องจากจารีตกฎหมายต่างกัน ซึ่งต่างใช้ในแง่การให้ผู้อื่นใช้ประโยชน์ทรัพย์สินของตนเป็นระยะยาวเหมือนเป็นเจ้าของ แต่ถ้าพิจารณาในแง่ความเก่าแก่ระหว่าง bail emphytéotique กับ bail rural อย่างแรกจะมีความเก่าแก่มากกว่า แต่ส่วนในแง่ของภาษา leasehold เข้าใจได้ง่ายกว่า

3. พระราชบัญญัติทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2562 จะไปถึงฝันหรือไม่

กฎหมายทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ (มีการแปลว่า Rights over Leasehold Asset) รับเอาแนวความคิดการใช้ประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์จากทรัพย์สินแม่จากทั้งระบบกฎหมายชีวิตลอร์และคอมมอนลอร์มาใช้โดยมิได้ทำลายการมีกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินแม่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่ดี เพราะเป็นการสร้างประโยชน์ในทางเศรษฐกิจจากอสังหาริมทรัพย์ได้มากขึ้น แต่การหยิบยืมใช้ประโยชน์ทรัพย์สินแม่ชั่วคราว โดยหลายกำแพง 30 ปี ยังมีคำถามอยู่ ณั้่น

1. ระยะเวลาการใช้ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์สำคัญมากและเป็นจุดเด่นของกฎหมายเราไปถึงฝันแล้วหรือ คำตอบคือไม่ มาตรา 4 วรรคสอง (กฎหมายที่บังคับใช้ในขณะที่ยื่นขอขออนุญาต) บัญญัติว่า “ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ที่กำหนดเวลาได้ไม่เกินสามสิบปี” ยังไม่ได้ทะลุข้อจำกัดเวลา ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ยังคงมีค่าเท่ากับทำสัญญาเช่าส่วนตัวอย่างกฎหมายต่างประเทศไปได้มากกว่านั้น (ผู้ร่างกฎหมายไทยกลัวอะไรที่ไม่ยอมกำหนดทะลุ 30 ปี)

2. ควรทำความเข้าใจกับบุคคลทั่วไปว่าทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์เป็นบุคคลสิทธิ ไม่ใช่ ทรัพย์สินสิทธิ หลายคนยังเข้าใจว่าเป็นโฉนดที่ดินที่ออกให้เหมือนกรรมสิทธิ์ฉบับหนึ่ง (ครุฑสีน้ำเงิน) สามารถนำไปทำนิติกรรมทุกอย่างได้เหมือนโฉนดซึ่งไม่ได้เป็นเช่นนั้น ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ในกฎหมายไทยเป็นเพียงสัญญาเท่านั้น ยังเทียบไม่ได้กับ leasehold ของอังกฤษซึ่งมีหลักประกันมากกว่า ข้อสังเกตนี้อาจอธิบายได้ แต่ในฐานะผู้ร่างกฎหมายด้วยกันแล้ว ผู้เขียนเห็นว่าการใช้ถ้อยคำในมาตรา 4 วรรคหนึ่ง ที่ว่า “เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ผู้ใด

ประสงค์จะก่อตั้งทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ให้” ไม่คมพอที่จะเตือนได้ คำที่หายไป คือ “ตกลง” ทำให้เจ้าของทรัพย์สินต้องไปจดทะเบียนทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์กับกรมที่ดิน ทั้งที่ทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์คือสัญญา แต่เป็นสัญญาที่กฎหมายกำหนดให้ทำเป็นหนังสือ และจดทะเบียน เหมือนสัญญาเช่าที่ต้องจดทะเบียน และการใช้ชื่อร่างกฎหมายก็มีข้อสังเกตมาตั้งแต่ขั้นตอนอนุมัติหลักการในชั้นคณะรัฐมนตรีแล้ว

3. ตัวแสดง (actors) ตามท้องเรื่องนี้จะต้องมี 3 คน คือ (1) เจ้าของตามกฎหมาย (ที่ยินดีตกลง) (2) ผู้ขอใช้ประโยชน์ และ (3) พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินที่จดทะเบียน มิฉะนั้นแล้วทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ก็ไม่เกิด แต่ที่ผ่านมาเกษตรกรมีคำถามว่า เขาอยู่ตรงไหน? ตัวอย่างเช่น โฉนดชุมชนของชุมชนคลองโยง จังหวัดนครปฐม หรือที่ดินทำกิน 4 ชุมชน ในจังหวัดลำพูน และเชียงใหม่ ซึ่งแสดงว่าเกษตรกรไม่ได้เป็นตัวแสดงในทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ เขาต้องการที่ทำกินจากโฉนดชุมชนมากกว่า 30 ปี ทำกินระยะยาวเช่นเดียวกับ bail emphytéotique เพราะเขาชำระค่าเช่าที่ดินที่คำนวณจากต้นทุนการซื้อที่ดินของรัฐบาลไม่ได้ (ไม่ว่าที่ดินของรัฐหรือเอกชน) ปัญหานี้คงไม่ถึงกับต้องเป็นกังวล เพียงแต่ยังไม่มีความอธิบายเท่านั้น

4. ถ้าตั้งตรรกะว่าตัวละครควรมี 3 ตัว เจ้าของอสังหาริมทรัพย์จะจดทะเบียนทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ในทรัพย์สินของตนเองได้หรือไม่ ถ้าคิดตามหลักกฎหมายโรมันแล้วเห็นว่าไม่จำเป็นต้องทำเช่นนั้นตามสุภาษิตในภาษาละติน ที่ว่า Nulli res sua servit (no one can have a servitude over their own property) ถ้าอธิบายด้วยหลักกฎหมายทรัพย์สินก็ไม่ต้องทำเช่นกัน เพราะผู้เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินเป็นผู้ทรงทรัพย์สิน (right in rem) ซึ่งมีอำนาจในการจัดการทรัพย์สินอย่างสมบูรณ์อยู่แล้ว จะไปเสียเงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์อีกทำไม และด้วยเหตุผลของทรัพย์สินในทรัพย์สินของเจ้าของเป็น dominium directum อยู่แล้ว ซึ่งใช้สอยได้ด้วยตนเอง คำตอบนี้จึงขึ้นอยู่กับนโยบายกฎหมายของแต่ละประเทศด้วย แต่ผู้เขียนเองยังนึกตัวอย่างไม่ออกว่าจดทะเบียนแล้วจะเอาไปใช้ประโยชน์อะไร

5. หากว่ามีการขัดกันระหว่างกฎหมาย เช่นสัญญาเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะใช้กฎหมายใด หรือให้เป็นทางเลือกของคู่ความ ตัวอย่างกรณีนี้เกิดขึ้นมาแล้วในฝรั่งเศส จนในที่สุดต้องยกเลิก bail emphytéose ซึ่งคงไม่ใช่ความประสงค์ในการมีกฎหมายทรัพย์สินอสังหาริมทรัพย์ใช้บังคับในประเทศไทย

การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น : มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง (Public Transportation Management in JAPAN : With a particular focus on Rail Transport Systems)

@ คณะผู้จัดทำรายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมาย
เรื่อง การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น :
มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง*

การประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมาย เรื่อง การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น :
มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง (Public Transportation Management in JAPAN : With a particular focus
on Rail Transport Systems) จัดขึ้นระหว่างวันที่ 26 - 30 พฤษภาคม 2568 ณ สถาบัน National Graduate
Institute for Policy Studies (GRIPS) กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น สรุปรายละเอียดผลการประชุมที่สำคัญได้ ดังนี้

* สรุปรายละเอียดเนื้อหาจากรายงานการประชุมเชิงปฏิบัติการด้านกฎหมาย เรื่อง การบริหารจัดการการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น : มุ่งเน้นระบบการขนส่งทางราง ภายใต้
โครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายระหว่างสถาบัน National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS) กับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2568

1. บริบทระบบการขนส่งทางรางของประเทศไทย

ภายใต้การปฏิรูปประเทศญี่ปุ่นสมัยเมจิก่อให้เกิดแนวความคิด “รุ่งอรุณแห่งการก่อสร้างเมืองสมัยใหม่” โดยมีแนวทางประการหนึ่งที่สำคัญ คือ การปฏิรูประบบการขนส่งสาธารณะ เนื่องจากการฟื้นฟูสภาพเศรษฐกิจภายหลังสงครามโลก ครั้งที่ 1 และการปฏิรูประบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในเขตเมืองโตเกียวมีความเจริญรุ่งเรืองเพิ่มมากขึ้น นอกเหนือจากเครือข่ายรถไฟที่ได้รับการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ระบบการคมนาคมขนส่งก็มีความสะดวกสบายมากขึ้นเช่นกัน โดยประชาชนใช้รถยนต์ส่วนตัวมากขึ้น ระบบรางที่ใช้อยู่เดิมจึงกลายเป็นอุปสรรคกีดขวางในการคมนาคมขนส่งทางถนน รัฐบาลจึงได้พัฒนาระบบรถไฟโดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อเป็นการคมนาคมขนส่งทดแทนและยกระดับขีดความสามารถในการขนส่งในเขตพื้นที่ใจกลางเมือง จนกระทั่งในปี ค.ศ. 1941 ได้มีการก่อตั้งองค์กรขนส่งมวลชนรถไฟใต้ดิน (TRTA) ต่อมาในปี ค.ศ. 1949 ได้มีการก่อตั้งการรถไฟแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น (JNR) เพื่อเป็นองค์กรหลักในการบริหารจัดการกิจการรถไฟและรถไฟใต้ดินอย่างเป็นระบบ

1.1 การปฏิรูปการรถไฟแห่งชาติประเทศญี่ปุ่น

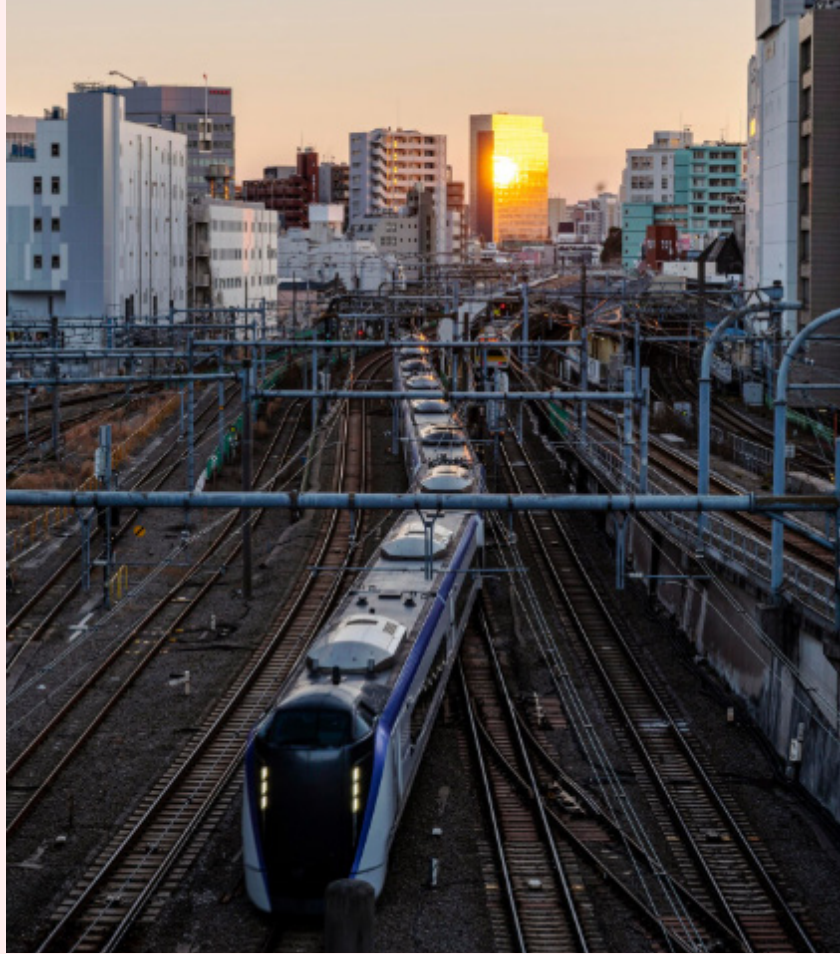
การเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การขนส่งสาธารณะทางรางของประเทศไทย คือ การแปรรูปรัฐวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ในปี ค.ศ. 1987 ซึ่งได้ส่งผลกระทบอย่างมากกับโครงสร้างการให้บริการขนส่งสาธารณะโดยรวมของประเทศไทย รวมทั้งมีผลต่อเนื่องต่อทิศทางและแนวโน้มในการกำหนดนโยบายการขนส่งของประเทศมาจนถึงปัจจุบัน โดยการรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นเคยเป็นองค์กรภาครัฐขนาดใหญ่มีจำนวนพนักงานมากกว่า 430,000 คน และถือเป็นสัญลักษณ์ของระบบเศรษฐกิจที่รัฐมีบทบาทในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ต่อมาในวันที่ 1 เมษายน ค.ศ. 1987 JNR ได้ถูกแบ่งและแปรรูป (Division and Privatization) ให้เป็นกลุ่มบริษัทเจอาร์ ประกอบด้วย บริษัทรถไฟขนส่งผู้โดยสาร 6 บริษัท คือ JR-Hokkaido, JR-East, JR-Central, JR-West, JR-Shikoku และ JR-Kyushu และบริษัทรถไฟขนส่งสินค้า 1 บริษัท คือ JR Freight และองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแบ่งองค์กรขนาดใหญ่ออกเป็นหน่วยงานย่อยทำให้การบริหารงานมีความคล่องตัวและมีพื้นที่ที่รับผิดชอบของตนเองอย่างชัดเจน ภายหลังจากการแบ่งและแปรรูป



ดังกล่าวแล้ว บริษัทรถไฟขนส่งผู้โดยสาร 4 แห่งที่มีศักยภาพทางการเงินมั่นคง คือ JR-East, JR-Central, JR-West และ JR-Kyushu ได้เข้าจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ ถือเป็นการนำกลไกตลาดและแรงจูงใจเชิงพาณิชย์เข้ามาใช้ในการบริหารจัดการอย่างเต็มรูปแบบ นอกจากนี้ ยังมีบริษัทรถไฟเอกชนขนาดใหญ่รายอื่นนอกเหนือจากกลุ่มบริษัทเจอาร์ จำนวน 8 บริษัท ซึ่งเป็นผู้ให้บริการระบบรถไฟด้วยเช่นกัน โดยแต่ละบริษัทจะมีเครือข่ายรถไฟที่ให้บริการในพื้นที่ที่ต่างกัน ได้แก่ Tokyu (โตเกียว), Tobu (ภูมิภาคคันโต), Seibu (ตะวันออกเฉียงเหนือของโตเกียวและไซตามะ), Keio (โตเกียว), Odakyu, Keikyu (เกียโต), Keisei (สนามบินนาริตะ-อุเอโนะ) และ Hanshin/Hankyu (โอซาก้า-โกเบ) รวมทั้งองค์กรภาครัฐในระดับเทศบาลที่ให้บริการระบบขนส่งสาธารณะทางรางด้วย ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ประมาณ 11 แห่งทั่วประเทศ โดยองค์กรภาครัฐซึ่งเป็นผู้ให้บริการระบบขนส่งสาธารณะทางรางที่สำคัญในกรุงโตเกียว ได้แก่ Tokyo Metro และ Toei Subway แม้ว่าบริษัทรถไฟแต่ละแห่งจะมีการให้บริการในเขตพื้นที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนและมีการดำเนินงานอย่างเป็นอิสระ แต่ในขณะเดียวกันก็มีการสร้างความร่วมมือระหว่างกันเพื่อสร้างเครือข่ายการเดินทางที่เชื่อมโยงกันอย่างมีประสิทธิภาพจนเป็นโครงข่ายรถไฟที่ทั่วถึงทั้งประเทศ และการทำงานร่วมกันนี้ทำให้เกิดระบบที่ทั้งแข่งขันและส่งเสริมซึ่งกันและกัน

1.2 ระบบขนส่งสาธารณะทางราง ในเขตมหานคร รวมทั้งเขตเมืองขนาดกลาง และเขตเมืองขนาดเล็ก

ระบบขนส่งสาธารณะทางรางในเขตมหานครเป็นหัวใจสำคัญของระบบการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินการโดยผู้ให้บริการที่เป็นกลุ่มบริษัทเอกชนรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มบริษัทเจอาร์ และบริษัทรถไฟเอกชนขนาดใหญ่รายอื่น รวมทั้งองค์กรภาครัฐที่ให้บริการระบบขนส่งสาธารณะทางรางด้วยเช่นกัน ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ให้บริการในเขต 3 เมืองหลัก และ 1 เมืองรอง ได้แก่ กรุงโตเกียว นครโอซาก้า เมืองนาโงย่า และเมืองฟูกุโอกะ โดยจำนวนผู้โดยสารรถไฟทั้งหมดทั่วประเทศมากกว่าร้อยละ 90 กระจุกวัดอยู่ในเขตเมืองหลัก ทั้งนี้ กรุงโตเกียวและนครโอซาก้า ซึ่งเป็นสองมหานครหลักของประเทศมีสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในระดับที่สูงมากเกินกว่าร้อยละ 50 ของการเดินทางทั้งหมดภายในเขตเมือง ซึ่งสะท้อนถึงการพึ่งพาระบบขนส่งสาธารณะเป็นหลักในการเดินทางในชีวิตประจำวันของประชากรจำนวนมากในพื้นที่เหล่านี้ ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะมีปริมาณสูง ได้แก่ ความหนาแน่นของประชากร การวางผังเมืองที่ส่งเสริมการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ (Transit-Oriented Development - TOD) นโยบายที่จำกัดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในบางพื้นที่ รวมทั้งประสิทธิภาพและความน่าเชื่อถือของระบบขนส่งสาธารณะ ทำให้เห็นถึงบทบาทสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะทางรางในเขตเมืองใหญ่ และในขณะเดียวกันก็สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะทางรางระหว่างเขตมหานครกับพื้นที่ส่วนอื่น ๆ ของประเทศ สำหรับระบบขนส่งสาธารณะทางรางในเขตเมืองขนาดกลางและเขตเมืองขนาดเล็ก มีสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะโดยเฉลี่ยอยู่ที่



“

ระบบขนส่งสาธารณะทางรางในเขตมหานครเป็นหัวใจสำคัญของระบบการขนส่งสาธารณะของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งดำเนินการโดยผู้ให้บริการที่เป็นกลุ่มบริษัทเอกชนรายใหญ่ ได้แก่ กลุ่มบริษัทเจอาร์ และบริษัทรถไฟเอกชนขนาดใหญ่รายอื่น รวมทั้งองค์กรภาครัฐที่ให้บริการระบบขนส่งสาธารณะทางรางด้วยเช่นกัน

”

ประมาณร้อยละ 10 โดยการเดินทางในเขตเมืองขนาดกลางและขนาดเล็กมีรูปแบบการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ทำให้ระบบขนส่งสาธารณะที่ถูกใช้มีอยู่เพียงการให้บริการรถโดยสารประจำทาง ซึ่งความถี่ของการเดินรถต่อวันยังมีจำนวนน้อยและเส้นทางการเดินรถไม่ครอบคลุมความต้องการในการเดินทางของประชากรทั้งหมด นอกจากนี้ บทบาทสำคัญของระบบขนส่งสาธารณะในพื้นที่เหล่านี้ คือ การให้บริการสำหรับการเดินทางไปโรงเรียนของนักเรียน ซึ่งมักเป็นกลุ่มผู้ใช้หลักของระบบรถโดยสารสาธารณะในท้องถิ่น โดยระบบรถไฟท้องถิ่นกำลังเผชิญกับความท้าทายด้านจำนวนผู้โดยสารที่ลดลงและปัญหา



ภาระค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาเส้นทางรถไฟในพื้นที่ชนบท จึงมีแนวคิดในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการให้บริการจากระบบรถไฟท้องถิ่นเป็นรูปแบบการขนส่งสาธารณะในลักษณะอื่น เช่น กรณีที่ระบบรถไฟท้องถิ่นที่มีผู้ใช้งานน้อยได้ถูกปรับเปลี่ยนเป็นระบบขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทางความเร็วสูง (Bus Rapid Transit - BRT) โดยมีเป้าหมายหลักของการเปลี่ยนแปลงในการลดต้นทุนการดำเนินงานระบบขนส่งสาธารณะโดยยังคงพยายามรักษาการให้บริการขนส่งสาธารณะแก่ชุมชน ซึ่ง BRT มีความยืดหยุ่นของการกำหนดเส้นทางการเดินรถที่มากกว่าและใช้เงินลงทุนเริ่มต้นที่ต่ำกว่าระบบราง อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนผ่านดังกล่าวก็มีการถกเถียงถึงผลกระทบต่อผู้ใช้บริการและการขาดความเชื่อมโยงของเครือข่ายระบบขนส่งสาธารณะด้วยเช่นกัน

2. การบริการรถไฟกับนโยบายความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ

การบริหารจัดการด้านระบบขนส่งสาธารณะทางรางเป็นความร่วมมือที่เกิดขึ้นทั้งในส่วนภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยเฉพาะในภาคเอกชนซึ่งตระหนักและเล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนาด้านการขนส่งสาธารณะในภาพรวมและการสนับสนุนของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับระบบขนส่งสาธารณะทางรางเพื่อบรรเทาความแออัดของประชาชนในการใช้บริการการขนส่งสาธารณะ ทั้งนี้ แม้ว่าภาคเอกชนในฐานะผู้ประกอบการรถไฟจะสามารถบริหารจัดการเส้นทางเดินรถไฟได้ตามเส้นทางของตน และมีการแข่งขันอย่างเสรีในการให้บริการแก่ประชาชน แต่เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนและเพื่อการพัฒนาด้านการขนส่งสาธารณะผู้ประกอบการรถไฟของบริษัทเอกชนต่าง ๆ จึงได้กำหนดมาตรการความร่วมมือระหว่างกันเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ที่กล่าวไว้ข้างต้นซึ่งมีการดำเนินการที่สำคัญ ดังนี้

2.1 การเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงร่วมกัน

การเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงร่วมกัน (through service) เป็นการเดินรถเชิงพาณิชย์ระหว่างบริษัทรถไฟหลายราย แม้จะเป็นการเดินรถร่วมเส้นทางกับบริษัทคู่แข่ง เพื่อรองรับความต้องการด้านการขนส่งผู้โดยสารที่เดินทางเข้าสู่เขตใจกลางเมืองและศูนย์กลางเมืองย่อย โดยมีจุดประสงค์เพื่อรักษาเส้นทางในการเดินทางเข้าไปที่ใจกลางเมืองและศูนย์กลางเมืองย่อย แก้ไขปัญหาความยุ่งยากในการเปลี่ยนรถ และบรรเทาความแออัดของสถานีปลายทาง และอื่น ๆ ทั้งนี้ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 1955 เพื่อบรรเทาความแออัดบนรถไฟในพื้นที่ใจกลางกรุง การก่อสร้างรถไฟใต้ดินในเขตนครหลวงได้มีการดำเนินการไปอย่างรวดเร็ว มีการเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงระหว่างเส้นทางรถไฟใต้ดินและเส้นทางรถไฟผ่านชานเมืองโดยการเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงร่วมกันครั้งแรกได้เกิดขึ้นในระหว่างเส้นทางสายโทเออาซากุสะกับสายเคโซโอฮิระเงะ จากนั้นรถไฟใต้ดินในโตเกียวแต่ละเส้นทางที่สร้างขึ้นก็ดำเนินการเชื่อมโยงเข้ากับเส้นทางรถไฟผ่านชานเมืองทั้งหมด ยกเว้นสายโทเอโอเอโดะ นอกจากนี้ ยังมีการเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงระหว่างรถไฟเอกชนต่างบริษัท โดยมีรถไฟใต้ดินเป็นตัวเชื่อมกลาง การเดินรถแบบเชื่อมต่อโดยตรงร่วมกันที่เพิ่มขึ้นนี้เอง ทำให้มีการปรับปรุงด้านซอฟต์แวร์เป็นวงกว้าง เช่น การเชื่อมต่อระบบโดยใช้แถบแม่เหล็ก การใช้ระบบอาณัติสัญญาณเดียวกัน รวมทั้งยังมีการนำระบบค่าโดยสารแบบเปลี่ยนต่อเส้นทาง (อัตราค่าโดยสารที่ถูกราคาพิเศษเมื่อต้องเปลี่ยนสายรถไฟ) และระบบค่าโดยสารรวมมาใช้อีกด้วย

2.2 การตรวจตั๋วอัตโนมัติ

การตรวจตั๋วอัตโนมัติในประเทศญี่ปุ่น คือระบบการเดินทางโดยใช้บัตรสมาร์ทการ์ดแบบเติมเงินที่เรียกว่า Suica (スイカ) ซึ่งพัฒนาโดยบริษัท JR-East (East Japan Railway Company) เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถเดินทางผ่านประตูตรวจตั๋ว (ticket gates) ได้อย่างสะดวกรวดเร็วโดยไม่ต้องซื้อตั๋วรายเที่ยวทุกครั้ง โดยเครื่องตรวจตั๋วอัตโนมัติจะถูกติดตั้งตรงประตูตรวจตั๋วของสถานีเพื่อตรวจตั๋วโดยอัตโนมัติ เครื่องตรวจตั๋วอัตโนมัติถูกใช้เป็นครั้งแรกที่สถานีคิตะเซ็นริ รถไฟฮันคิว (อยู่ในโอซาก้า) ในปี ค.ศ. 1967 เพื่อแก้ไขปัญหาความแออัดของการ

ตรวจตัวในช่วงเวลาเร่งรีบไปทำงานและลดค่าใช้จ่ายในการตรวจตัว โดยตัวที่ใช้เป็นตัวแม่เหล็ก ต่อมาในปี ค.ศ. 1991 เริ่มมีบัตรเติมเงินแม่เหล็กที่สามารถสอดเข้าไปในเครื่องตรวจตัวอัตโนมัติได้โดยตรงมาให้บริการ และในปี ค.ศ. 2001 JR-East ได้นำเอา “Suica” บัตรเติมเงิน IC การ์ดแบบไม่ต้องสัมผัสเข้ามาใช้โดยบัตรดังกล่าวนั้นสามารถผ่านเครื่องตรวจตัวอัตโนมัติได้เร็วกว่าตัวแม่เหล็ก และไม่จำเป็นต้องใช้สายพานในเครื่องตรวจตัวที่จำเป็นสำหรับตัวแม่เหล็ก ทำให้ลดการซ่อมบำรุงลง และในปี ค.ศ. 2004 ได้เริ่มมีการใช้ “Suica” เป็นกระเป๋าสตางค์อิเล็กทรอนิกส์



2.3 การร่วมมือกับโครงการก่อสร้างถนนหรือโครงการก่อสร้างทางแม่น้ำโครงการก่อสร้างถนนหรือโครงการก่อสร้างทางแม่น้ำ อาจแบ่งแยกได้เป็นโครงการ 4 ประเภท ได้แก่ (1) โครงการทางแยกต่างระดับแบบเดียว (2) โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับชั้นใหม่ (3) โครงการทางแยกต่างระดับต่อเนื่อง และ (4) โครงการปรับปรุงหรือก่อสร้างทางน้ำ

โครงการทางแยกต่างระดับเดียว เป็นโครงการขจัดถนนทางข้ามทางรถไฟโดยเปลี่ยนทางข้ามดังกล่าวให้เป็นทางข้ามต่างระดับแบบเดียว เช่น โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับในจังหวัดชิซุโอกะ

โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับชั้นใหม่ เป็นโครงการที่มุ่งเปลี่ยนการจราจรของทางข้ามที่อยู่ใกล้เคียงให้เป็นทางแยกต่างระดับตัดกับเส้นทางรถไฟในตอนที่ยังมีทางเลี้ยวเมือง เช่น โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับบริเวณสะพานข้ามทางรถไฟสายนาซากุเบ เฮบิตะ ระหว่างสถานีริกุเซ็นยามาชิตะ - สถานีอิซุมิกิ สายเซ็นเซกิ

โครงการทางแยกต่างระดับต่อเนื่อง เป็นการย้ายเส้นทางรถไฟไปอยู่บนสะพานยกระดับหรือเอาไปไว้ใต้ดินในบริเวณที่ติดกันของถนนและเส้นทางรถไฟ ซึ่งทำให้กำจัดทางข้ามทางรถไฟได้เป็นจำนวนมากในคราวเดียว นอกจากก่อให้เกิดความคล่องตัวในการจราจรด้วยการแก้ไขปัญหารถติดและอุบัติเหตุที่บริเวณทางข้ามแล้ว ยังเป็นการกระตุ้นการรวมตัวกันของพื้นที่เมืองที่ถูกแบ่งแยกโดยทางรถไฟอีกด้วย เช่น โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับต่อเนื่องในกรุงโตเกียว โครงการก่อสร้างทางแยกต่างระดับระหว่างสถานีนาคาโนะ - สถานีโออิคุบะ สายชูโอ

โครงการปรับปรุงหรือก่อสร้างทางน้ำ เป็นการปรับปรุง-ก่อสร้างสะพานเส้นทางรถไฟและสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้องดังกล่าวขึ้นใหม่ เวลาที่มีการก่อสร้างทางแม่น้ำ เช่น โครงการปรับปรุงแม่น้ำโอริอิ จังหวัดนิงาตะ

2.4 การร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สถานีตามคำเรียกร้อง-ร่วมกันก่อสร้าง)

“สถานีตามคำเรียกร้อง” เป็นสถานีรถไฟที่ถูกก่อตั้งขึ้นตามความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่และบริษัทที่อยู่รอบสถานีที่จะก่อสร้างใหม่ดังกล่าว เป็นต้น โดยทั่วไปแทบจะทุกกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบริษัทที่ตั้งอยู่ในบริเวณรอบสถานีที่จะก่อสร้างใหม่จะเป็นผู้รับผิดชอบภาระค่าก่อสร้างทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากเป็นการก่อตั้งสถานีในสถานที่ซึ่งบริษัทรถไฟไม่มีความตั้งใจที่จะสร้างสถานีมาก่อน จึงมีการดำเนินโครงการด้วยแนวคิดที่ว่า ผู้ได้รับผลประโยชน์ (ผู้อยู่อาศัยหรือบริษัทที่ใช้สถานีใหม่) ควรเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าว สำหรับผู้อยู่อาศัยด้วยความคาดหวังว่าการก่อตั้งสถานีจะเป็นการพัฒนาให้เกิดความสะดวกและพื้นที่พื้นที่บริเวณรอบสถานีซึ่งส่งผลดีทางเศรษฐกิจซึ่งสถานีตามคำเรียกร้องแห่งแรกในประเทศญี่ปุ่น คือ สถานีโอยะ ของสายหลักชินเอ็ตสึ ในปี ค.ศ. 1896 ทั้งนี้ สถานีตามคำเรียกร้องที่แสดงให้เห็นถึงความร่วมมือดังกล่าว ได้แก่ สถานีชินฟุจิโทไกโดชินคันเซ็น สถานีฮาจิโองิมีนาโมะ สายโยโกฮามะ สถานีโทระโนะมิงฮิลล์ สายฮิปปะโตเกียวเมโทร และการก่อสร้างสถานีมาคซาริโทโยซุเนะ สายเคโย ขึ้นใหม่

▼ **อ่านต่อได้ที่ด้านล่าง**

สามารถติดตามเนื้อหาเรื่องทั้งหมดได้ที่
<https://www.ocs.go.th/f/63163e>



Productivity Commission

ทำความเข้าใจกับ

The Productivity Commission ของออสเตรเลีย

@ นพรัตน์ พิริยานสตร์*

1. บทนำ

ในช่วงระหว่างเดือนพฤษภาคม - มิถุนายน 2568 ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมอบรมหลักสูตรพิเศษหัวข้อ “Thailand’s Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) Accession” ภายใต้ความร่วมมือหุ้นส่วนแม่โขง-ออสเตรเลีย (Mekong-Australia Partnership : MAP) โดยแบ่งการอบรมออกเป็น 2 ช่วง ได้แก่ ช่วงที่ 1 ระหว่างวันที่ 14-15 พฤษภาคม 2568 ที่ประเทศไทย และช่วงที่ 2 ระหว่างวันที่ 7-22 มิถุนายน 2568 ที่ประเทศออสเตรเลีย ซึ่งหนึ่งในหัวข้อที่อบรมครั้งนี้ก็คือ The Productivity Commission ของออสเตรเลียที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่น่าสนใจ เนื่องจากมีบทบาทต่อการจัดทำนโยบายให้ความช่วยเหลือแก่ภาคอุตสาหกรรมในออสเตรเลีย จึงเป็นที่มาของการเขียนบทความนี้เพื่อบอกเล่าและแบ่งปันความรู้จากการอบรมให้แก่ผู้สนใจ

2.ความเป็นมา

ในช่วงเวลาก่อนที่ The Productivity Commission Act 1998¹ จะถูกตราขึ้นใช้บังคับนั้น หน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาล Commonwealth ในเรื่องการให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมนำเข้าเป็นของ The Tariff Board ซึ่งจัดตั้งขึ้นโดย The Tariff Board Act 1921 โดยคณะกรรมการฯ ดังกล่าวประกอบด้วยผู้ผลิต ผู้นำเข้า และข้าราชการปฏิบัติหน้าที่อย่างเป็นอิสระ ปราศจากการครอบงำจากกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ กฎหมายฉบับนี้กำหนดให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบต้องเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการฯ เพื่อสอบสวนและรายงานทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ “ความจำเป็นในการเพิ่มหรือลดภาษีศุลกากร” และ “ความจำเป็นในการให้เงินรางวัล” ก่อนดำเนินการ ทั้งนี้ คณะกรรมการฯ ต้องริเริ่มและดำเนินการสอบสวนอย่างโปร่งใสด้วยการจัดให้มีการพิจารณาต่อสาธารณะและเผยแพร่รายงานต่อสาธารณะที่สำคัญคือ กฎหมายนี้กำหนดให้คณะกรรมการฯ ต้องพิจารณาผลกระทบในวงกว้างของการคุ้มครองผ่านการรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินงานของภาษีศุลกากรและการพัฒนาอุตสาหกรรม

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเปรียบเทียบกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

¹ Productivity Commission Act 1998 - Federal Register of Legislation, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2568

แต่เนื่องด้วยสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตั้งแต่ช่วงทศวรรษ 1930 คณะกรรมการฯ ตระหนักว่า แนวทางการให้คำแนะนำเกี่ยวกับภาษีศุลกากรนั้น ไม่เหมาะสมอีกต่อไปแล้ว เนื่องจากแนวทางดังกล่าว มีลักษณะเฉพาะเจาะจงที่มุ่งคุ้มครองผลิตภัณฑ์ หรืออุตสาหกรรมเฉพาะด้าน อีกทั้งการทำงานของ คณะกรรมการฯ ถูกจำกัดขอบเขต ทำให้ขาดความสามารถ ในการวิเคราะห์ผลลัพธ์ทางเศรษฐกิจ จึงได้เสนอ แนวทางใหม่คือการทบทวนโครงสร้างและระดับภาษี ศุลกากรอย่างเป็นระบบและก้าวหน้า แต่แนวทางนี้ ถูกต่อต้านอย่างรุนแรงจากผู้ผลิตและผู้สนับสนุน



รวมถึงจากรัฐบาลด้วย ซึ่งในเวลาต่อมารัฐบาลมอบหมายให้ Sir John Crawford จัดทำข้อเสนอแนะที่เป็นทั้งรายงาน และการให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการใหม่ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่กว้างกว่าขึ้นแทนที่ the Tariff Board ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางและช่วยให้รัฐบาลสามารถเสนอ The Industries Assistance Commission Act 1973 ได้สำเร็จ กฎหมายฉบับนี้ได้จัดตั้ง The Industries Assistance Commission (IAC) ทำหน้าที่ ดำเนินการสอบสวนและจัดทำรายงานต่อรัฐมนตรี โดย IAC ต้องดำเนินการตามแนวทางนโยบายที่กำหนดและคำนึงถึง ความต้องการของรัฐบาลที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรการผลิตของชุมชน ส่งเสริมกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ ส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพ อำนาจความสะดวกในการปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลง ตรวจสอบให้แน่ใจว่ามาตรการ ช่วยเหลือได้รับการบูรณาการเข้ากับนโยบายเศรษฐกิจแห่งชาติ และจัดให้มีการตรวจสอบของสาธารณะอย่างเพียงพอ

The IAC Act 1973 มีผลใช้บังคับเป็นเวลานานถึง 16 ปีจนถูกยกเลิกโดย The Industry Commission Act 1989 ซึ่งจัดตั้ง The Industry Commission (IC) ขึ้นแทน โดยหน้าที่ของ IC นี้ถูกขยายขอบเขตเพิ่มจากหน้าที่ของ IAC ให้ครอบคลุมถึงเรื่องใด ๆ ก็ตามที่เกี่ยวกับการสอบสวนและรายงานที่รัฐมนตรีสั่งมา ทำให้ IC สามารถดำเนินการ พิจารณาประเด็นต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุมกว่าเดิม จนถึงปี ค.ศ. 1998 จึงได้มีการตรา The Productivity Commission Act 1998 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่จัดตั้ง The Productivity Commission) ขึ้นและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน²

3. The Productivity Commission (PC)

The Productivity Commission (PC) เป็นหน่วยงานวิจัยและที่ปรึกษาอิสระของรัฐบาลออสเตรเลียเกี่ยวกับ ประเด็นทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ส่งผลกระทบต่อสวัสดิภาพของชาวออสเตรเลีย³ อยู่ภายใต้การดูแลของ กระทรวงการคลัง มีฐานะเป็นหน่วยงานอิสระ (independent authority) ที่จัดตั้งขึ้นโดย The Productivity Commission Act 1998⁴ เพื่อแทนที่หน่วยงาน 3 แห่ง⁵ ได้แก่ IC, Bureau of Industry Economics (BIE)⁶ และ Economic Planning Advisory Commission (EPAC)⁷

² สรุปรจากเอกสาร From Industry Assistance to Productivity: 30 Years of 'The Commission' | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2568

³ About | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2568

⁴ Section 5 Establishment of Commission

(1) The Productivity Commission is established.

etc.

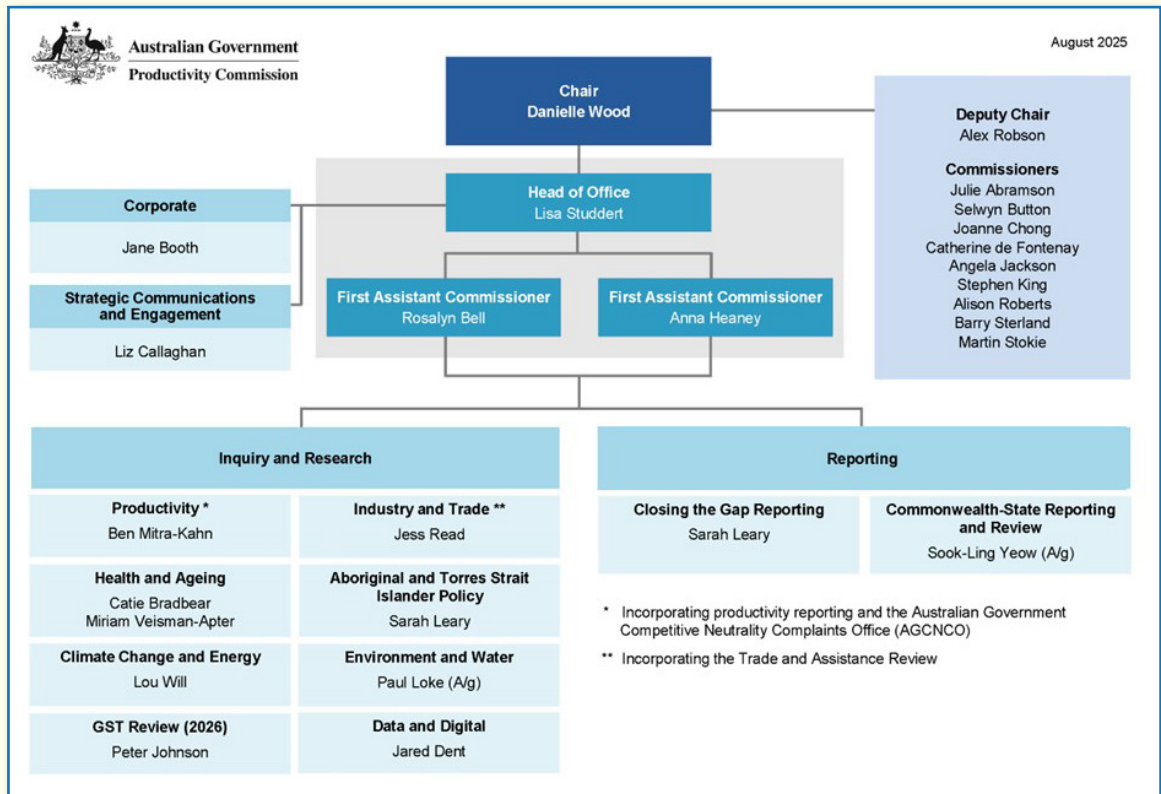
etc.

⁵ Our history | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 19 ตุลาคม 2568

⁶ BIE ก่อตั้งขึ้นอย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. 1977 และตั้งอยู่ในหน่วยงานต่าง ๆ ในเครือจักรภพที่รับผิดชอบด้านอุตสาหกรรม ดำเนินการวิจัยทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การผลิตและบริการของออสเตรเลีย นอกจากนี้ BIE ยังประเมินและทบทวนโครงการที่มีอยู่ และมุ่งพัฒนามาตรฐานการของชุมชนเกี่ยวกับปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรม, โปรดดูเอกสารในเชิงอรรถที่ 2 หน้า 88

⁷ EPAC จัดตั้งโดย the Economic Planning Advisory Council Act 1983 เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ สหภาพแรงงาน วิชาชีพ ผู้บริโภค และหน่วยงาน ด้านสวัสดิการ โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีบทบาทหน้าที่คือ การให้คำแนะนำที่ครอบคลุมเกี่ยวกับแนวโน้มเศรษฐกิจในระยะกลางและระยะยาว รวมถึงนโยบาย ที่อาจช่วยให้บรรลุการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน, โปรดดูเอกสารในเชิงอรรถที่ 2 หน้า 88

แผนผังโครงสร้างองค์กรของ PC (Organisational Structure)⁸



PC มีหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน Section 6⁹ แห่ง The Productivity Commission Act 1998 อันได้แก่

(เอ) ดำเนินการสอบสวนและรายงานต่อรัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และผลผลิตตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย และ

(บี) ให้บริการด้านงานเลขานุการ (Secretariat services) และบริการด้านการวิจัยแก่หน่วยงานของรัฐตามที่รัฐมนตรีสั่งการ และ

(ซี) ตั้งแต่วันที่ 1 กรกฎาคม ค.ศ. 1997 เป็นต้นไป ให้รับเรื่องร้องเรียนและดำเนินการสอบสวนเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักความเป็นกลางในการแข่งขันในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการและกิจกรรมทางธุรกิจของรัฐบาล Commonwealth และรายงานผลการสอบสวนดังกล่าวต่อรัฐมนตรี และ

⁸ ข้อมูล ณ เดือนสิงหาคม 2568, Our people and structure | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2568

⁹ Section 6 Functions of Commission

(1) The functions of the Commission are:

(a) to hold inquiries and report to the Minister about matters relating to industry, industry development and productivity that are referred to it by the Minister; and

(b) to provide secretariat services and research services to government bodies as directed by the Minister; and

(c) on and after 1 July 1997, to receive and investigate complaints about the implementation of competitive neutrality arrangements in relation to Commonwealth government businesses and business activities and to report to the Minister on its investigations; and

(d) to provide advice to the Minister about matters relating to industry, industry development and productivity, as requested by the Minister; and

(e) to undertake, on its own initiative, research about matters relating to industry, industry development and productivity; and

(f) to promote public understanding of matters relating to industry, industry development and productivity; and

(g) to perform any other function conferred on it by this Act; and

(h) to do anything incidental to any of the preceding functions.

(2) In this section:

matters relating to industry, industry development and productivity includes legislative or administrative action taken, or to be taken, by the Commonwealth, a State or a Territory that affects or might affect the productivity performance of industry, industry development, or the productivity performance of the economy as a whole.

(ดี) ให้คำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และผลผลิตตามที่รัฐมนตรีร้องขอ และ

(อี) ดำเนินการวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และผลผลิต โดยการริเริ่มของตนเอง และ

(เอฟ) ส่งเสริมความเข้าใจของสาธารณชนในเรื่องที่เกี่ยวกับอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และผลผลิต และ

(จี) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ และ

(เอช) ดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ตาม (เอ) ถึง (จี)

หน้าที่สำคัญของ PC คือการสอบสวน (Inquiry) ตาม Section 6 (เอ) ซึ่งมีขั้นตอนและวิธีการดำเนินการตามที่บัญญัติไว้ใน Part 3 Inquiries Division 1 Reference to Commission for inquiry and report และ Division 2 Conduct of inquiries (Section 11 - Section 16)¹⁰ โดยการสอบสวนนี้เริ่มต้นได้โดยรัฐบาล รัฐสภา หรือ PC เห็นสมควร ในกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ริเริ่มให้ทำการสอบสวนมักจะเป็นกรณีที่รัฐบาลจัดทำนโยบายที่มีประเด็นสำคัญจำเป็นต้องทำการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนโดยเปิดเผย เนื่องจากนโยบายนั้นอาจส่งผลกระทบต่อกลุ่มต่าง ๆ มีความขัดแย้ง หรือมีความซับซ้อน และเมื่อกำหนดขอบเขตและประเด็นสำคัญได้แล้ว The Treasurer¹¹ จะส่งเอกสารกำหนดขอบเขตงาน (Terms of Reference : TOR) ถึง PC โดยระบุขอบเขตงาน ประเด็น และระยะเวลาในการจัดทำรายงาน จากนั้น PC จะดำเนินการกระบวนการสอบสวนตามขั้นตอนโดยเปิดเผยและเปิดโอกาสให้ประชาชนที่สนใจสามารถลงทะเบียนแสดงความประสงค์เข้าร่วมแสดงความคิดเห็นได้ เพื่อให้ได้รับข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วน และเมื่อ PC ทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้วก็จะจัดทำรายงานฉบับสมบูรณ์เสนอรัฐบาลเพื่อพิจารณา และ The Treasurer จะเสนอรายงานต่อรัฐสภาตามลำดับต่อไป¹² ทั้งนี้ รัฐบาลไม่จำเป็นต้องดำเนินการตามคำแนะนำในรายงานของ PC

สำหรับรายงานของ PC นั้นเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ใน Section 10¹³ คือ PC มีหน้าที่จัดทำรายงานประจำปี (Annual Report) ซึ่งประกอบด้วย (1) รายงานเรื่องเกี่ยวกับอุตสาหกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และผลผลิตที่เสนอให้ PC พิจารณา (2) รายงานจำนวนเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับความเป็นกลางในการแข่งขันของกิจการของรัฐและกิจกรรมทางธุรกิจที่ PC ได้รับ พร้อมกับผลการตรวจสอบของเรื่องร้องเรียน และ (3) รายงานเกี่ยวกับมาตรการให้ความช่วยเหลือและกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรม และผลกระทบของความช่วยเหลือและกฎระเบียบที่มีต่อภาคอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจโดยรวม โดยรายงานนี้มีวัตถุประสงค์พื้นฐานคือเพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของรัฐบาลในการดำเนินนโยบายใด ๆ ของรัฐเพื่อให้เป็นไปอย่างรอบคอบและครอบคลุมรอบด้าน ตลอดจนช่วยเสริมสร้างความเข้าใจของสาธารณชนในประเด็นต่างๆ ที่เกี่ยวกับผลผลิตและมาตรฐาน

¹⁰ โปรดดูเชิงอรรถที่ 1, Section 11- Section 16

¹¹ หมายถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังของออสเตรเลีย, Ministers | Treasury.gov.au, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2568

¹² สรุปจาก Inquiries, research and advice requested by government | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 20 ตุลาคม 2568

¹³ Section 10 Annual report

(1) The annual report prepared by the Chair and given to the Minister under section 46 of the Public Governance, Performance and Accountability Act 2013 for a period must:

(a) report on matters relating to industry, industry development and productivity that have been referred to it during the period; and
(b) report on the number of complaints, received by the Commission during the period, about the competitive neutrality of government businesses and business activities, and the outcomes of the Commission's investigations into those complaints; and

(c) as far as practicable, report on assistance and regulations affecting industry and the effect of such assistance and regulations on industry and on the economy as a whole.

(2) The report may also report on industry and productivity performance generally.

(3) In this section:

assistance includes any act that, directly or indirectly:

(a) assists a person to carry on a business or activity; or

(b) confers a pecuniary benefit on, or results in a pecuniary benefit accruing to, a person in respect of carrying on a business or activity.

การครองชีพของออสเตรเลีย โดยอาศัยการวิเคราะห์ที่เป็นอิสระและโปร่งใสจากมุมมองของชุมชน¹⁴ ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้สาธารณชนสามารถตรวจสอบกระบวนการที่รัฐบาลใช้ในการกำหนดระดับของความช่วยเหลือต่าง ๆ ที่มอบให้แก่อุตสาหกรรมแต่ละประเภท ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากการดำเนินกระบวนการมีความเฉพาะเจาะจงค่อนข้างสูงซึ่งอาจทำให้มาตรการให้ความช่วยเหลือแก่อุตสาหกรรมบางประเภทกลายเป็นรูปแบบหนึ่งของการเลือกปฏิบัติทางเศรษฐกิจที่เอื้อประโยชน์ให้แก่อุตสาหกรรมที่ได้รับความช่วยเหลือ และสร้างความเสียหายแก่อุตสาหกรรมอื่น ๆ ผู้บริโภค หรือผู้เสียภาษีได้ ดังนั้น กระบวนการที่รัฐบาลกำหนดให้ความช่วยเหลือนี้ต้องมีความเป็นอิสระและเป็นกลาง ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน ตลอดจนช่วยให้สามารถใช้ทรัพยากรของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น (หมายถึง การใช้ทรัพยากรให้สอดคล้องกับเป้าหมายของนโยบายรัฐบาลที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป)

นอกจากการจัดทำรายงานประจำปีตาม Section 10 แล้ว PC ได้จัดทำรายงานว่าด้วยการให้บริการภาครัฐ (The Report on Government Services : RoGS) เพื่อให้ข้อมูลเกี่ยวกับความเสมอภาค ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพของบริการภาครัฐในออสเตรเลีย¹⁵ โดย RoGS นี้เป็นเครื่องมือที่รัฐบาลออสเตรเลียใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการวางแผนและประเมินนโยบาย การจัดทำงบประมาณ (รวมถึงการประเมินความต้องการทรัพยากรและผลการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ) และเพื่อแสดงถึงความรับผิดชอบของรัฐบาลต่อสาธารณชน ซึ่งการรายงานผลการดำเนินงานเชิงเปรียบเทียบนี้ก่อให้เกิดแรงจูงใจแก่รัฐบาลในการปรับปรุงประสิทธิภาพการดำเนินงานในบริบทที่มีการแข่งขันน้อยหรือไม่มีการแข่งขันเลยและยังช่วยให้เกิดความโปร่งใสในระดับหนึ่งต่อประชาชน ทั้งนี้ รายงาน RoGS ครอบคลุมบริการภาครัฐ 6 ด้าน 17 สาขา ตามตารางนี้

การให้บริการภาครัฐ (Government Services)

การดูแลเด็ก การศึกษาและ	การศึกษาและการอบรมเด็กปฐมวัย / การศึกษาในสถานศึกษา /
การฝึกอบรม	การศึกษาและการฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา
การยุติธรรม	บริการด้านราชทัณฑ์ / บริการด้านตำรวจ / ศาล
การจัดการเหตุฉุกเฉิน	การจัดการเหตุฉุกเฉินสำหรับอัคคีภัยและเหตุอื่น ๆ
สุขภาพ	บริการสุขภาพระดับปฐมภูมิและสุขภาพชุมชน / บริการโรงพยาบาล / สถานพยาบาลของรัฐ / บริการเกี่ยวกับสุขภาพจิต
บริการชุมชน	บริการดูแลผู้สูงอายุ / บริการผู้พิการ / บริการให้ความคุ้มครองเด็ก / Youth justice services
ที่อยู่อาศัยและ การไร้ที่อยู่อาศัย	ที่อยู่อาศัย / บริการบ้านสำหรับคนไร้บ้าน

นอกจาก RoGs แล้ว ตัวอย่างผลงานของ PC ที่จะยกขึ้นในบทความนี้คือผลงานการวิจัยเรื่อง “Research Paper : A Snapshot of Inequality in Australia” ผลการวิจัยศึกษาเรื่องความไม่เท่าเทียมในออสเตรเลียเมื่อปี ค.ศ 2024¹⁶ โดยเป็นการศึกษาและวิเคราะห์ผลกระทบของการเกิดในครอบครัวที่ร่ำรวยหรือยากจนตลอดชีวิต ซึ่งพบว่า ออสเตรเลียมีนโยบาย/ระบบที่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การศึกษาและระบบให้บริการด้านสุขภาพโดยไม่มีค่าใช้จ่าย ซึ่งช่วยให้ประชากรที่เกิดในครอบครัวยากจนมีโอกาสเทียบเท่าผู้อื่น

¹⁴ Annual report 2023-24, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2568
¹⁵ Report on Government Services | Productivity Commission. สืบค้นเมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2568
¹⁶ A snapshot of inequality in Australia - Commission Research Paper | Productivity Commission, สืบค้นเมื่อวันที่ 26 ตุลาคม 2568



นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ให้การต้อนรับนาย Christopher Knight ประธานสมาคม The J. Reuben Clark Law Society (JRCLS) ภาคพื้นเอเชีย และคณะ ในโอกาสศึกษาดูงานหัวข้อ “Exploring the Use of Artificial Intelligence in Legislative and Governance Reform” เมื่อวันที่ 15 ตุลาคม 2568 ณ ห้องประชุมเรอเน่ กียอง โดยมีการนำเสนอความก้าวหน้าในการนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาประยุกต์ใช้ในการดำเนินงานของสำนักงานฯ มาตลอด 5 ปี ได้แก่

1. AI กับงานกฎหมาย : สำนักงานฯ ใช้ AI พัฒนาระบบให้บริการข้อมูลกฎหมายผ่าน ocs.go.th และเปิดให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นต่อร่างกฎหมายผ่านระบบกลาง law.go.th
2. โครงการ TH2OECD : ความร่วมมือกับ Microsoft ในการใช้ AI วิเคราะห์และประเมินผลข้อมูลความสอดคล้องของกฎหมายไทย กับข้อเสนอแนะของ OECD เพื่อยกระดับการบริหารภาครัฐ

การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในโครงการ TH2OECD เป็นการเปลี่ยนโฉมวิธีการทำงานของรัฐ ซึ่งสามารถนำไปต่อยอดต่อการใช้งานอื่นได้ด้วย นอกจากนี้ยังมีความสำคัญในการเป็นต้นแบบให้แก่ประเทศในอาเซียนที่จะใช้เป็นแนวทางต่อไป



นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในการมอบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในวันศุกร์ ที่ 10 ตุลาคม 2568 ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้บริหารในทุกกระดับได้ทราบนโยบายและแนวทางการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2569 เพื่อให้สามารถถ่ายทอดไปยังผู้ใต้บังคับบัญชา อันจะส่งผลให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



ร่างกฎหมายที่อยู่ในความสนใจของประชาชน ประจำเดือนตุลาคม 2568

1. ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบ
ประเภทของประโยชน์ทดแทนตลอดจนหลักเกณฑ์และเงื่อนไขแห่งสิทธิ
ในการรับประโยชน์ทดแทนของบุคคลซึ่งรับสมัครเป็นผู้ประกันตน (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

กำหนดหลักเกณฑ์และอัตราการจ่ายเงินสมทบของ
ผู้ประกันตนตามมาตรา 40 ให้ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทน
การขาดรายได้ในกรณีเจ็บป่วยหรือทุพพลภาพในอัตราที่สูงขึ้น
รวมถึงเพิ่มสิทธิการณียป่วยจากเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 และ
เงินสงเคราะห์บุตรเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ
และสังคมปัจจุบัน



อ่านรายละเอียดได้ที่ ^

2. ร่างกฎกระทรวงการอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก จำหน่าย หรือ
มีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท 5 เฉพาะสารสกัดจาก
พืชกัญชาหรือกัญชง พ.ศ.

กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตผลิต นำเข้า ส่งออก
จำหน่าย หรือครอบครองสารสกัดจากกัญชาและกัญชง เพื่อใช้ใน
ราชการ การแพทย์ การวิจัย หรืออุตสาหกรรม โดยควบคุมผ่าน
ระบบของ อย. อย่างเข้มงวด พร้อมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและ
เงื่อนไขการขออนุญาต เพื่อให้การใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างปลอดภัย
ถูกกฎหมายและส่งเสริมเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน



อ่านรายละเอียดได้ที่ ^

Better Regulation for Better Life