



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๑ ตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๖๑

www.krisdika.go.th



• การเก็บรักษาข้อมูล DNA ของประเทศอังกฤษ

• หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการภายในระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

• การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการตรวจสอบเนื้อหา (Regulation Impact Assessment - RIA): ศึกษาเปรียบเทียบ



◆ นางสาวจารุวรรณ เสงตระกุล เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะผู้บริหารสำนักงานฯ ร่วมพิธีทำบุญตักบาตรบำเพ็ญพระราชกุศลเนื่องในวันคล้ายวันสวรรคต พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ พระลานพระราชวังดุสิต



◆ นางสาวจารุวรรณ เสงตระกุล เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมพิธีวางพวงมาลาถวายราชสักการะพระบรมราชานุสาวรีย์พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องใน “วันปิยมหาราช” เพื่อน้อมรำลึกถึงพระมหากษัตริย์คุณที่ทรงมีต่อพสกนิกรชาวไทย เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ พระลานพระราชวังดุสิต



◆ นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการสำนักงานฯ ร่วมพิธีถวายบังคมและจุดเทียนเพื่อน้อมรำลึกในพระมหากษัตริย์คุณเนื่องในวันคล้ายวันสวรรคตพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เมื่อวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ มณฑลพิธีท้องสนามหลวง

▶ สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

๒ คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computer)

ความเห็นทางกฎหมาย

๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

๙ การเก็บรักษาข้อมูล DNA ของประเทศอังกฤษ

สฎีพิพิเศษ

๑๓ หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการภายในระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน

เรื่องน่ารู้

๒๐ การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการตรวจสอบเนื้อหา (Regulation Impact Assessment - RIA): ศึกษาเปรียบเทียบ

เจาะลึกกฤษฎีกา

๒๘ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

ปกหลัง ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

▶ คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวจากรวรรณ เสงตระกุล

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ

นายโกลม จิรัชย์สุทธิกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิจิต จรัสสุสวัสดิ์

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ

นางสาวนุชชาดา เกษมพิบูลย์ไชย

นางสาวอารังลักษณ์ ลาพินี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรชนี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไหญ่น้อย

นายนพดล เปลินเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๖๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๗๖๓๙

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

▶ บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่าน กฤษฎีกาสารฉบับนี้ย่างเข้าสู่ปีที่ ๑๔ ยังคงมุ่งมั่นที่จะเป็นสื่อกลางบอกเล่าเรื่องราว ข้อมูล สารคดีที่เป็นประโยชน์ทางด้านกฎหมายอย่างต่อเนื่อง ฉบับนี้ได้้นำเรื่องการปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองที่น่าสนใจ โดยร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แล้ว ร่างดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ซึ่งจะทำให้หน่วยงานของรัฐมีเวลาในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้มากขึ้น สนใจติดตามอ่านได้ในสฎีพิพิเศษ...เรื่องน่ารู้ นำเสนอที่มาจากและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulation Impact Assessment – RIA) รวมถึงวิธีการ ขั้นตอนในการจัดทำ RIA และการใช้ RIA ของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อผู้จัดทำร่างกฎหมายในปัจจุบัน... บทความของกองกฎหมายต่างประเทศนำเสนอเรื่อง การเก็บรักษาข้อมูล DNA ของประเทศอังกฤษ ซึ่งในระยะแรกกฎหมายอังกฤษให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการเรียกและเก็บรักษาข้อมูล DNA ของผู้ต้องหาได้อย่างกว้างขวาง แต่ต่อมาได้มีการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวให้คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น โดยพยายามให้เกิดความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล... เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอเรื่อง คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัมซึ่งกำลังมีความพยายามที่จะนำมาใช้แทนเครื่อง PC (Personal Computer) โดยเทคโนโลยีใหม่นี้จะมีความเร็วในการประมวลผลกลางมากกว่าเดิมถึง ๑๐๐ ล้านเท่า เราคงต้องติดตามกันต่อไปว่าจะต้องไล่ทั้งเครื่อง PC ของเราเมื่อไร เพราะเทคโนโลยีสมัยนี้พัฒนาอย่างก้าวกระโดดจริง ๆ ... ปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ซึ่งจะเป็นผลดีต่อการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจเพื่อใช้สอยและเพื่อการค้าต่อไป

“

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

”

คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computer)

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ



การพัฒนาตัวประมวลผลกลาง (CPU) ในอดีตมีหลายค่ายได้ผลิตออกมาจำหน่ายและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง แต่ก็มีบางรายไม่สามารถพัฒนาต่อไปได้อีกหรือหยุดกิจการทำให้เหลือผู้ผลิต CPU ในตลาดเพียงไม่กี่รายเท่านั้น จะขอยกตัวอย่างบริษัทผู้พัฒนาที่อยู่ในยุคปัจจุบันที่โดดเด่น เช่น บริษัท Intel ของมัวร์ (Moore's Law) Gordon Moore หนึ่งในผู้ก่อตั้งบริษัท Intel ได้ประกาศตามกฎในปี ๑๙๖๕ ว่าแนวคิดในการพัฒนาทางด้านชิปซิลิคอน (silicon) ที่มีความหนาแน่นของวงจรรไฟฟ้าหรือ IC (integrated circuits) เป็น ๑ เท่าในทุก ๆ ๑ ปี และในปี ๑๙๗๕ Gordon Moore ได้ออกมาประกาศใหม่อีกครั้งว่าจะต้องเป็น ๒ เท่าในทุก ๆ ๒ ปีแทน ล่าสุดจากรายงานที่ได้จาก MIT Technology Review ได้เปิดเผยว่า Moore's Law กำลังถึงจุดสิ้นสุดในอีกไม่ช้านี้ จากคำกล่าวของ William Holt ที่ได้กล่าวว่า “Intel กำลังจะหันทิศทางการพัฒนาสู่เทคโนโลยีใหม่เร็ว ๆ นี้แต่ Intel เองก็ยังไม่รู้เลยว่าชิปแบบใหม่ที่ว่านี้จะออกมาเป็นอย่างไร แม้ว่ามันจะต้องปล่อยออกมาให้ใช้งานได้ภายใน ๔ - ๕ ปีนี้ก็ตามที่ และการเปลี่ยนแปลงตรงนี้จะเป็นการหันไปให้ความสนใจในวัสดุชนิดใหม่แทนซิลิคอนที่ใช้กันอยู่ในเวลานี้ มันอาจจะเป็น tunneling transistors (Quantum tunneling) และเทคโนโลยีใหม่ที่ว่าก็อาจจะมีการเรียกกันว่า spintronics (ชิปในลักษณะกึ่งควอนตัม)”



ด้วยความคาดหวังที่ว่าจะได้เห็นความเร็วของการประมวลผลกลางที่ผลิตโดยใช้ซิลิคอน (silicon) นั้นจะเร็วถึง ๑๐GHz, ๑๐๐GHz จึงเป็นได้แค่ความคาดหวังเท่านั้น ด้วยปัญหาต่าง ๆ ทำให้ความเร็วของ CPU frequency นั้นไม่สามารถพัฒนาให้เป็นได้ดังที่คาดหวังเอาไว้ อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นปรากฏให้เห็นในการพัฒนามีหลากหลาย ยกตัวอย่างเช่น “Hot” gigahertz นั่นคือยิ่งพัฒนาให้มีความถี่ของสัญญาณพิกามากขึ้นก็จะเกิดความร้อนขึ้นที่ตัวชิปซิลิคอน ผลที่ตามมาคือเกิดการละลาย (melt down) ของตัวชิปนั่นเอง ความหวังที่จะได้เห็นความเร็วที่สูงขึ้นจึงได้เปลี่ยนไปสู่การพัฒนา CPU ชนิดใหม่ ๆ นั่นก็คือ คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computer)




คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัม (Quantum Computer)

บริษัทยักษ์ใหญ่ด้านเทคโนโลยีเช่น กูเกิล ไมโครซอฟท์ ไอบีเอ็ม หรือประเทศมหาอำนาจ เช่น สหรัฐอเมริกา จีน และยุโรปต่างทุ่มทุนในการพัฒนาเทคโนโลยีอย่างจริงจัง เนื่องจากเทคโนโลยีนี้กำลังจะเปลี่ยนแปลงไปแบบก้าวกระโดด โดยทาง Google ประกาศว่า Quantum Computer ที่พวกเขาพัฒนาขึ้น จะมีความเร็วมากกว่า PC ทั่วไปถึง ๑๐๐ ล้านเท่า

Quantum Computer คือระบบคอมพิวเตอร์ที่เปลี่ยนจากการทำงานบนแผงวงจร (IC) มาใช้คุณสมบัติพิเศษของอะตอมแทน โดยจากเดิมที่คอมพิวเตอร์ปัจจุบันจะแทนค่าข้อมูลด้วยบิต (Bit) อันประกอบด้วยตัวเลข ๐ กับ ๑ ทีละตัวสถานะคือ เปิดและปิด แล้วนำไปประกอบกัน แต่ระบบ Quantum Computing จะใช้อะตอมที่มีคุณสมบัติของ Quantum Bit หรือ Qubit สามารถประมวลผลเป็นตัวเลข ๐ หรือ ๑ พร้อมกันได้ คุณสมบัติดังกล่าวทำให้แต่ละ Qubit ทำงานได้เร็วกว่า Bit อย่างมหาศาล นอกจากนี้ Qubit ยังสามารถสื่อสารกับอะตอมที่เป็น Qubit ด้วยกันได้โดยไม่ต้องผ่านสื่อกลาง ทำให้ Qubit สามารถประมวลผลร่วมกันได้ราบรื่นและรวดเร็ว รวมถึงรองรับงานแบบ Multitasking ได้ง่ายกว่าระบบ IC แบบเดิม ระบบ Quantum Computer ก็ยังมีข้อจำกัดอยู่ เช่นตัว Qubit ที่มีขนาดเล็กกว่าอะตอม และเปราะบาง หากมีสิ่งรบกวน

เพียงเล็กน้อย Qubit ดังกล่าวก็จะหายไปพร้อมข้อมูลภายใน อีกทั้งยังไม่พบวิธีการคัดลอก Qubit เพื่อสำรองข้อมูลโดยสมบูรณ์ ยังไม่นับเรื่องการเก็บรักษา Qubit ให้พร้อมใช้งานซึ่งต้องอยู่ในอุณหภูมิศูนย์สัมบูรณ์หรือ -๒๗๓.๑๕ องศาเซลเซียส

ตัวอย่างการนำ Quantum Computer ไปใช้งาน เช่น การถอดรหัสไฟล์ที่เข้ารหัสต่าง ๆ ที่มีการเข้ารหัสยาก ๆ ยกตัวอย่างเช่น ไฟล์ประเภทบีบอัดข้อมูล (zip, rar, ๗zip, อื่น ๆ) หรือแม้กระทั่งถอดรหัสไวรัสเรียกค่าไถ่ (cryptolocker) ที่ต้องใช้เวลาในการถอดรหัส ถ้าการเข้ารหัสยาก ๆ อาจจะใช้เวลาในการถอดรหัสเป็นเดือนหรือเป็นปี เมื่อใช้ Quantum Computer เวลาที่ใช้ในการถอดรหัสจะลดลงไปได้อย่างมาก อาจจะลดลงจากเป็นปีเหลือเป็นสัปดาห์ การเป็นสมอให้กับปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) หรือเอไอ (AI) เนื่องจากการประมวลผลที่เร็วกว่าเดิม ๑๐๐ ล้านเท่า นั้นในอนาคตภายภาคหน้าอาจจะได้เห็นหุ่นยนต์ที่มีความเฉลียวฉลาด มีความคิดของตัวเองมากขึ้น รวมทั้งนำไปใช้ในการทดลองทางด้านยารักษาโรค การพยากรณ์อากาศเพื่อเพิ่มความแม่นยำในการคำนวณสภาพแวดล้อมต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งช่วยในเรื่องการคมนาคมต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นทางบก ทางอากาศ หรือทางน้ำ

แต่การจะพัฒนาเพื่อให้ Quantum Computer เป็นสินค้าสำหรับผู้บริโภคเสมือนเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (Personal Computer : PC) ทั่วไปนั้นอาจเป็นไปได้น้อยมาก เพราะการออกแบบที่มีขนาดของตัวเครื่องที่ใหญ่มาก และการเคลื่อนย้ายลำบาก รวมถึงสภาพแวดล้อมในการติดตั้งจะต้องมีการป้องกันคลื่นโทรคมนาคมต่าง ๆ เช่น คลื่นมือถือ คลื่นวิทยุต่าง ๆ และต้องติดตั้งในห้องควบคุมอุณหภูมิความชื้น ซึ่งข้อจำกัดต่าง ๆ เหล่านี้ต้องใช้เวลาในการพัฒนาต่อไปอีก ในอนาคตบทบาทของ Quantum Computer อาจจะมีการพัฒนาเพื่อให้มีขนาดเล็กลงกว่าเดิม ย่อส่วนให้สามารถใช้ได้เสมือนเครื่องคอมพิวเตอร์ส่วนบุคคล (PC) ซึ่งคงต้องใช้เวลาในการพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องอีกหลายปี 

ที่มา: <https://timnovate.wordpress.com/>

<https://www.extremeit.com/cpu-frequency-10-ghz/>

<https://thestandard.co/quantum-computer-1/>

<https://www.zolkorn.com/article/the-end-of-moore-law-from-speed-to-power-saving/>

<http://dv.co.th/blog-th/quantum-computer-hardware-computing/>

<https://www.dwavesys.com/tutorials/background-reading-series/introduction-d-wave-quantum-hardware>

<https://www.engadget.com/2018/01/09/this-is-what-a-50-qubit-quantum-computer-looks-like/>

<https://www.fudzilla.com/news/processors/39882-intel-looks-to-tunnelling-transistors-and-spintronics>



ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย

สถานะที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลขทะเบียน
ที่ สฎ. ๔๕๘ บริเวณสนามบินสมุย จังหวัด
สุราษฎร์ธานี

สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๑๓๐๔ แห่ง
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง ทรัพย์สินทุก
ชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อ
ประโยชน์ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง
ทะเลสาบ การจะนำที่ดินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นนั้น
จะต้องดำเนินการถอนสภาพตามมาตรา ๘ วรรคสอง (๑) แห่ง
ประมวลกฎหมายที่ดินก่อน แม้ว่าที่ดินดังกล่าวจะเปลี่ยน
สภาพไปโดยกรรมธนากรก็นำไปขึ้นทะเบียนเป็นที่ราชพัสดุ
แล้วก็ตาม แต่เมื่อที่ดินดังกล่าวยังไม่ถูกถอนสภาพจากการเป็น
สาธารณประโยชน์สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินแปลงดังกล่าว
ยังคงเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่พลเมืองใช้ประโยชน์
ร่วมกัน และไม่อยู่ในความหมายของที่ราชพัสดุตามมาตรา ๔
แห่งพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(เรื่องเสร็จที่ ๑๔๒๐/๒๕๖๐) วันที่กล่าวนำงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สถานะที่ดินราชพัสดุแปลงหมายเลข
ทะเบียนที่ สฎ. ๔๕๘ บริเวณสนามบินสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี,
คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗)



การนำรายได้ขององค์การกระจายเสียง
และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย
ไปหาผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติ
องค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะ
แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพ
สาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้องค์การ
กระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย (ส.ส.ท.)
มีอำนาจหน้าที่หลักในการผลิตและสร้างสรรค์รายการข่าวสาร
ต่าง ๆ โดยไม่เก็บค่าสมาชิกและไม่หารายได้จากโฆษณา
และกำหนดให้คณะกรรมการนโยบายมีอำนาจหน้าที่ในการ
กำหนดนโยบายทั่วไปขององค์การ ให้ความเห็นชอบแผนการ
บริหารกิจการต่าง ๆ รวมถึงกำหนดระเบียบกลางเกี่ยวกับการ
บริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณและทรัพย์สิน ซึ่งการ
ออกระเบียบนี้จะต้องสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่
หลัก และอำนาจในการทำกิจการของ ส.ส.ท. ด้วย

การที่ ส.ส.ท. ได้อาศัยระเบียบขององค์การกระจายเสียง
และแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย ว่าด้วยการเงิน การ
บัญชี และการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งออกโดยอาศัย
อำนาจตามความในมาตรา ๒๘ (๙) แห่งพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว นำเงินรอกการใช้จ่ายไปลงทุนในหุ้นกู้ แม้ว่าจะระเบียบนี้

จะกำหนดให้ ส.ส.ท. สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนดได้ก็ตาม แต่จะต้องพิจารณาถึงอำนาจในการทำกิจการและแหล่งรายได้ขององค์การ ความสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และต้องเป็นการทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวอีกด้วย เมื่อมาตรา ๙ ไม่ได้ให้อำนาจ ส.ส.ท. ในการนำเงินไปลงทุนหรือซื้อหุ้นได้ ดังนั้นการที่ ส.ส.ท. ออกระเบียบกำหนดให้สามารถนำรายได้ไปหาผลประโยชน์โดยการนำไปลงทุนอื่น ๆ จึงไม่ใช่การทำกิจการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙ และยังเป็นกรณีนอกเหนือจากขอบัณฑิตประสงค์และอำนาจหน้าที่หลักขององค์การหรือกิจการที่เกี่ยวกับบัณฑิตประสงค์ขององค์การอีกด้วย

(เรื่องเสรีจี้ที่ ๑๕๓๙/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำรายได้ขององค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทยไปหาผลประโยชน์ตามพระราชบัญญัติองค์การกระจายเสียงและแพร่ภาพสาธารณะแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))

ศาลรัฐธรรมนูญให้จัดทำความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ในการชี้มูลความผิดทางวินัย

ในกรณีที่รัฐธรรมนูญประสงค์จะให้การวินิจฉัยชี้ขาดขององค์กรอิสระใดเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญขององค์กรอิสระ รัฐธรรมนูญต้องกำหนดบทบัญญัติให้อำนาจดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน เมื่อมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ในการชี้มูลความผิดทางวินัยไว้ และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราอื่นใดในรัฐธรรมนูญให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในกรณีนี้ไว้ด้วยเช่นกัน ดังนั้น การใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการชี้มูลความผิดทางวินัย จึงถือไม่ได้ว่าเป็นการใช้อำนาจโดยตรงตามรัฐธรรมนูญ แต่เป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



การที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐมีมูลความผิดทางวินัยหรือมูลความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้นั้น จะต้องปรากฏว่ามูลความผิดตามคำกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐและมูลความผิดที่ปรากฏจากการได้สวนข้อเท็จจริงนั้นเป็นมูลความผิดที่อยู่ในขอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙ (๓) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ด้วย

อนึ่ง การให้ความเห็นตามประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญกำหนดนี้มิได้เป็นการให้ความเห็นตามระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการรับปรึกษาให้ความเห็นทางกฎหมายของกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่เป็นการดำเนินการตามหนังสือเรียกเอกสาร หลักฐาน หรือบุคคล ที่ศาลรัฐธรรมนูญมีถึงเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยอาศัยอำนาจตามข้อ ๔๕ แห่งข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐

(เรื่องเสรีจี้ที่ ๑๕๒๖/๒๕๖๐ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ศาลรัฐธรรมนูญให้จัดทำความเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามมาตรา ๒๓๔ วรรคหนึ่ง (๒) หรือ (๔) ของรัฐธรรมนูญ ในการชี้มูลความผิดทางวินัย, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))





การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้กำหนดหลักเกณฑ์การเรียไหรือการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไ และข้อห้ามกระทำการสำหรับหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๑ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์กรณีทีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไของบุคคลหรือนิติบุคคลทีได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการควบคุมการเรียไตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการเรียไซึ่งมีใช้หน่วยงานของรัฐ โดยระบุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวจะต้องไม่กระทำตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ และกำหนดให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ควบคุมดูแลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติตามระเบียบนี้โดยเคร่งครัดตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๗ ทั้งนี้ เพื่อให้การเรียไหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีความเป็นกลาง ปราศจากการมีส่วนได้เสียและการขัดกันของผลประโยชน์ ส่วนแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กรณีการเรียไ เป็นการกำหนดแนวทางปฏิบัติในการเรียไสำหรับข้าราชการพลเรือนเพื่อให้หัวหน้าส่วนราชการ ผู้บังคับบัญชา และข้าราชการได้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีทีเกี่ยวข้องกับการเรียไ ซึ่งแนวทางปฏิบัติดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเรียไตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ โดยหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัดเช่นกัน

การทีหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการเรียไหรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการเรียไเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐนั้นเองตามข้อ ๑๘ (๑) แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อหารายได้สมทบเข้ากองทุนสวัสดิการแต่เพียงอย่างเดียว และได้ดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๔ ตลอดจนแนวทางการส่งเสริมการปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมข้าราชการพลเรือน กรณีเรียไแล้วยังไม่ถือว่าเข้าลักษณะการขัดกันของผลประโยชน์แต่อย่างใด

แต่ในปัจจุบันมีการเรียไหลากหลายรูปแบบและมีความเสี่ยงหลายอย่าง ประกอบกับกฎหมาย กฎ ระเบียบทีเกี่ยวข้องใช้บังคับมาเป็นเวลานานซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงสมควรทีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะได้มีการทบทวนหลักการเรียไให้เหมาะสมกับสถานการณ์และสอดคล้องกับกฎหมายและมาตรฐานทางจริยธรรมต่อไป

(เรื่องเสรีจที ๗/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเรียไของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๔, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))



ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

กองกฎหมายปกครอง

เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาข้อเท็จจริงสืบเนื่องมาจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน ต่อมาเจ้าหน้าที่ผู้รับคำสั่งได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว และศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งขององค์การ

บริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นบางส่วน ทั้งนี้ โดยปรากฏว่าได้มีการอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไว้แล้ว แต่เนื่องจากศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา และงดการขายทอดตลาดทรัพย์สินไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นจึงขอหารือว่าจะสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้หรือไม่





คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้มีคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทน และได้มีการอายัดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้นไว้แล้ว แต่ต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นงดการขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวไว้ก่อนจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด เมื่อมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้การใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ดังนั้น การดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองจึงต้องนำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษามาชำระหนี้ให้แก่เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษามาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับ กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้ชุดใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้วย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้

อย่างไรก็ดี การที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามาตร้าของผู้ฟ้องคดี คำสั่งดังกล่าวมีผลทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นไม่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่นั้นได้จนกว่าศาลปกครองสูงสุด

จะมีคำพิพากษาเท่านั้น แต่ไม่ได้ห้ามองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นดำเนินการให้มีการบังคับทางปกครองในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของเจ้าหน้าที่แต่อย่างใด ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นจะยึดหรืออายัดทรัพย์สินอื่นของเจ้าหน้าที่ ก็ต้องดำเนินการภายในสิบปีนับแต่วันที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นมีคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าว

นอกจากนี้ กรณีที่ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนบางส่วน นอกจากที่แก้ไขเป็นไปตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวย่อมเป็นที่สุด และมีผลผูกพันคู่กรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๓ วรรคสี่ และมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ส่วนการที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เพิกถอนและแก้ไขคำสั่งเดิมนั้น เป็นเพียงการแก้ไขเปลี่ยนแปลงจำนวนเงินค่าสินไหมทดแทนที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบเพื่อให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดเท่านั้น เจ้าหน้าที่ดังกล่าวยังคงมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่อาจโต้แย้งคัดค้านหรืออุทธรณ์ได้อีก ดังนั้น เมื่อคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชุดใช้ค่าสินไหมทดแทนในส่วนที่ศาลปกครองสูงสุดไม่ได้มีคำพิพากษาให้เพิกถอน ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ และองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งดังกล่าวแล้ว องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นก็ย่อมที่จะดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จแก่ทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กรณีศาลปกครองมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษา (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๔/๒๕๖๑))





อนุบรรณาธิการ @ ForeignLawDivision

สำหรับการดำเนินกิจกรรมด้านการต่างประเทศในช่วงสามเดือนที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมการประชุมในต่างประเทศหลายรายการ เช่น การประชุมประจำปีของ AALCO ครั้งที่ ๕๗ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๑ ณ กรุงโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น หัวข้อกฎหมายทะเลและกฎหมายการค้าการลงทุนระหว่างประเทศ การประชุม Administrative Law and Regulatory Practice ระหว่างวันที่ ๑ - ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ กรุงวอชิงตัน ดีซี ประเทศสหรัฐอเมริกา หัวข้อกฎหมายปกครองและแนวปฏิบัติในการกำกับดูแล การประชุมตามโครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับมหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ (National University of Singapore) ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๒๗ กันยายน ๒๕๖๑ หัวข้อด้านกฎหมายพลังงานและสิ่งแวดล้อม ณ ประเทศสิงคโปร์ นอกจากนี้ กองกฎหมายต่างประเทศได้ต่ออายุการเป็นสมาชิก LAWASIA ประจำปี ๒๐๑๘ - ๒๐๑๙ ซึ่งจะช่วยให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ สามารถเข้าร่วมกิจกรรมทางวิชาการกับ LAWASIA โดยเสียค่าธรรมเนียมในอัตราสมาชิกด้วย

สำหรับบทความในกฤษฎีกาสารฉบับนี้ กองกฎหมายต่างประเทศขอเสนอผลงานทางวิชาการเรื่องการเก็บรักษาข้อมูล DNA ของประเทศอังกฤษ ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงวิวัฒนาการในการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอของบุคคล การนำข้อมูลดีเอ็นเอมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลดีเอ็นเอของประเทศไทย อันเป็นการสร้างองค์ความรู้ทางวิชาการแก่เจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ และอาจเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานต่อไป

การเก็บรักษาข้อมูล ของประเทศอังกฤษ

DNA

อัครพงศ์ แพทย์จรัส*

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลดีเอ็นเอแห่งชาติ (UK National DNA Database) ขึ้นที่ประเทศอังกฤษ โดยศูนย์แห่งนี้เป็นธนาคารข้อมูลดีเอ็นเอแห่งแรกของโลกเพื่อเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอของบุคคลสำหรับใช้สืบสวนและดำเนินคดีต่อผู้กระทำผิด โดยที่ดีเอ็นเอ (deoxyribonucleic acid: DNA) เป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวสูง กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอของบุคคลจึงต้องมีสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างการรักษาประโยชน์ของรัฐ และการคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๑ | การนำข้อมูลดีเอ็นเอมาใช้ในกระบวนการยุติธรรม

ในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ Alec Jeffreys นักวิจัยแห่งมหาวิทยาลัยเลสเตอร์และทีมงานประสบความสำเร็จในการค้นพบวิธีสกัดข้อมูลดีเอ็นเอ (DNA profiles) จากตัวอย่างดีเอ็นเอ (DNA samples) หลังการค้นพบดังกล่าว มีการนำข้อมูลดีเอ็นเอมาใช้เป็นเครื่องมือในการสืบสวนหาผู้กระทำผิดทางอาญาเป็นครั้งแรกในคดี *Regina v. Pitchfork* โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจใช้ข้อมูลดีเอ็นเอที่เก็บได้ในที่เกิดเหตุเปรียบเทียบกับดีเอ็นเอของผู้พักอาศัยในบริเวณใกล้เคียงกว่าห้าพันราย จนกระทั่งสามารถจับกุมผู้กระทำความผิดได้ การสืบหาผู้กระทำผิดในคดีดังกล่าวได้รับความสนใจจากประชาชนในวงกว้าง และนำไปสู่การก่อตั้งศูนย์ข้อมูลดีเอ็นเอแห่งชาติขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕

๒ | กฎหมายที่เกี่ยวข้องในระยะแรก

The Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)^๖ เป็นกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่เจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมและกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจหน้าที่ ในขณะที่ออกกฎหมายฉบับนี้ยังไม่เคยมีการนำข้อมูลดีเอ็นเอมาใช้ในการสืบสวนหาผู้กระทำผิด เมื่อต้องเก็บรวบรวมหลักฐานที่เป็นข้อมูลดีเอ็นเอ บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ในขณะนั้นจึงถูกนำมาปรับใช้กับกรณีการเก็บรวบรวมหลักฐานที่เป็นข้อมูลดีเอ็นเอด้วย

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๔ มีการออกกฎหมาย The Criminal Justice and Public Order Act (CJPOA) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย PACE โดยเพิ่มอำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจให้กว้างขวางยิ่งขึ้นในการเก็บรวบรวมหลักฐานจากผู้ต้องหาหรือผู้ถูกจับกุม^๗

กล่าวคือ กำหนดให้ criminal justice samples^๘ ที่เก็บจากน้ำลายและเนื้อเยื่อบริเวณช่องปาก^๙ เป็น non-intimate samples มีผลให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถจัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอของผู้ต้องหาได้ง่ายและสะดวก

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ การเก็บพยานหลักฐานที่เป็นข้อมูลดีเอ็นเอในประเทศอังกฤษสามารถดำเนินการได้กว้างขวางขึ้นเมื่อกฎหมาย The Criminal Justice and Police Act (CJPA) กำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเก็บรักษาพยานหลักฐานของผู้ที่ศาลตัดสินว่าไม่มีความผิดได้ หากผู้นั้นถูกดำเนินคดีในความผิดที่เป็น “Recordable Offence”^{๑๐}

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ มีการออกกฎหมาย The Criminal Justice Act (CJA) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย PACE โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถเก็บรักษาพยานหลักฐานของผู้ถูกจับกุมแต่มีได้ถูกตั้งข้อหาได้ หากผู้นั้นถูกดำเนินคดีในความผิดที่เป็น “Recordable Offence”

การออกและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของอังกฤษข้างต้น ส่งผลให้ศูนย์ข้อมูลดีเอ็นเอแห่งชาติของประเทศอังกฤษมีฐานข้อมูลขนาดใหญ่ ประกอบด้วยข้อมูลดีเอ็นเอของกลุ่มบุคคลที่หลากหลาย อาทิ ผู้กระทำผิดที่ถูกจับกุมแต่ไม่ถูกตั้งข้อหา ผู้ที่ศาลตัดสินว่าไม่มีความผิด และผู้ที่ศาลตัดสินให้มีความผิด เป็นต้น



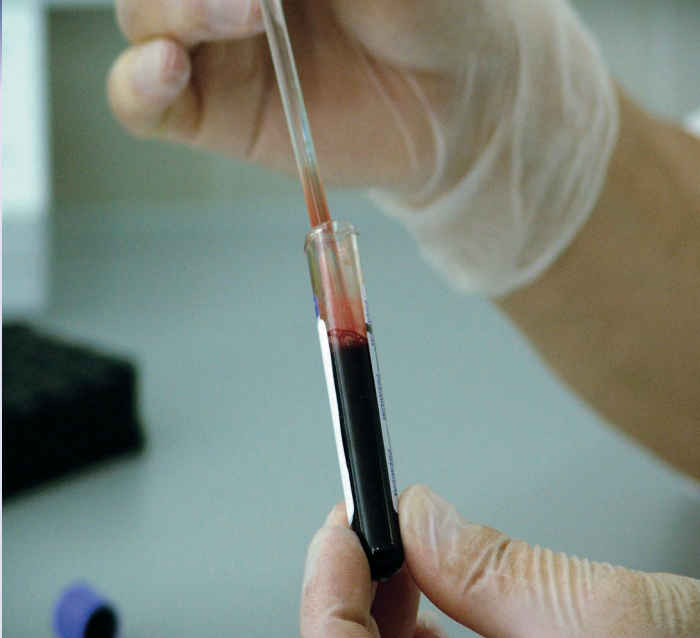
^๖ แม้ว่า PACE 1994 ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับดีเอ็นเอ แต่มีบทบัญญัติว่าด้วยการจัดเก็บลายนิ้วมือจากผู้ต้องหา

^๗ แก้ไข Section 64 (1) จากเดิมที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกเก็บ non-intimate samples โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกจับกุมที่กระทำความผิดในข้อหาที่ร้ายแรง (serious offences) แก้ไขเป็น “ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจเรียกเก็บ non-intimate samples โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ถูกจับกุมที่กระทำความผิดในข้อหาที่ระบุไว้ (recordable offences)” ซึ่งความผิดประเภท recordable offences มีขอบเขตที่กว้างกว่า

^๘ กฎหมาย PACE แบ่งหลักฐานในคดีอาญา (criminal justice samples) ที่เก็บจากเจ้าของข้อมูลออกเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ (๑) หลักฐานประเภท intimate samples และ (๒) หลักฐานประเภท non-intimate samples โดยที่หลักฐานประเภท intimate samples เป็นหลักฐานที่มีลักษณะอ่อนไหวและกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลสูงกว่าหลักฐานประเภท non-intimate samples กฎหมาย PACE จึงมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดเก็บพยานหลักฐานประเภทนี้ในลักษณะที่เข้มงวดมาก เช่น การจัดเก็บ intimate samples ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือได้รับอนุญาตจากศาลก่อนจึงสามารถจัดเก็บหลักฐานนั้นได้

^๙ ตัวอย่างของ non-intimate samples ที่เก็บจากผู้ต้องหา อาทิ เช่น mouth swabs, saliva เป็นต้น

^{๑๐} The National Police Records (Recordable Offences) Regulations 2000 เป็นกฎหมายที่กำหนดลักษณะคดีที่เป็น Recordable Offences เช่น ความผิดข้อหาตะโกนเหยียดผิว การเข้าไปในพื้นที่ของนักกีฬา หรือการจุดดอกไม้ไฟที่เป็นอันตรายในสนามฟุตบอลตามกฎหมาย The Football (Offences) Act 1991 เป็นต้น



นอกจากฐานข้อมูลกลางหรือไม่ และ (๔) กำหนดหลักเกณฑ์การจัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอของผู้เยาว์หรือผู้ด้อยโอกาสในลักษณะที่เหมาะสมหรือไม่

ในคดีนี้ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปมีคำวินิจฉัยว่าการดำเนินการของประเทศอังกฤษในการเก็บข้อมูลดีเอ็นเอของบุคคลไว้ที่ศูนย์ข้อมูลดีเอ็นเอแห่งชาติ โดยที่บุคคลนั้นไม่ถูกศาลตัดสินว่ามีความผิด และการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอโดยไม่มีการกำหนดระยะเวลาแน่นอน เป็นการดำเนินการที่กระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลและไม่สอดคล้องกับพันธกรณีตามข้อ ๘ ของอนุสัญญา ECHR

๓ | การจัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอกับประเด็นผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคล

ข้อมูลดีเอ็นเอเป็นหลักฐานสำคัญและมีความน่าเชื่อถือสูงสำหรับใช้พิสูจน์ความผิดและยืนยันความบริสุทธิ์ของบุคคล การมีฐานข้อมูลดีเอ็นเอขนาดใหญ่นอกจากช่วยสนับสนุนการทำงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการช่วยยับยั้งการก่ออาชญากรรม แต่หากการจัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอปราศจากระบบการคัดเลือกและการกลั่นกรองประเภทข้อมูลที่เหมาะสม และไม่กำหนดระยะเวลาการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอไว้เป็นระบบ ย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลดีเอ็นเอ

๔ | คำตัดสินของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *S and Marper v. United Kingdom*

ในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (ECHR) ได้พิจารณาคดี *S. & Marper v. United Kingdom*^๖ และมีคำวินิจฉัยว่ากฎหมายภายในของประเทศอังกฤษมีความสอดคล้องกับข้อ ๘ ของอนุสัญญา ECHR หรือไม่นั้นจะต้องพิจารณาจากหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอไว้ในฐานข้อมูลกลางนั้น (๑) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระยะเวลาสิ้นสุดของการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอหรือไม่ (๒) กำหนดประเภทของฐานความผิดที่ใช้เป็นเงื่อนไขในการคัดกรองการเรียกเก็บข้อมูลดีเอ็นเอของผู้กระทำผิดหรือไม่ (๓) กำหนดขั้นตอนให้ผู้ที่ศาลตัดสินว่าไม่มีความผิดสามารถยื่นคำขอถอนข้อมูลดีเอ็นเอ

๕ | กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลดีเอ็นเอที่ใช้ในปัจจุบัน

ผลจากคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปในคดี *R. and Marper v. United Kingdom* เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นการผลักดันให้มีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลดีเอ็นเอให้มีลักษณะคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ ประเทศอังกฤษจึงออกกฎหมาย The Protection of Freedoms Act (POFA) เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย PACE โดยนำรูปแบบกฎหมายว่าด้วยการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอของสกอตแลนด์มาใช้เป็นแนวทางในการออกกฎหมาย



^๖ *S. & Marper v. United Kingdom*, [2009] Eur.Ct. H.R. (1581)

กฎหมาย POFA มีบทบัญญัติกำหนดให้มีการจัดการ ข้อมูลดีเอ็นเอ โดยมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๕.๑ กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ต้องดำเนินการทำลาย ข้อมูลดีเอ็นเอที่ได้มาโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือจากการจับกุมโดย มิชอบด้วยกฎหมาย (Section 63D)

๕.๒ กำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเก็บข้อมูล ดีเอ็นเอได้จนกระทั่งสิ้นสุดกระบวนการในชั้นสอบสวนหรือ กระบวนการพิจารณาในชั้นศาล แล้วแต่กรณี (Section 63E)

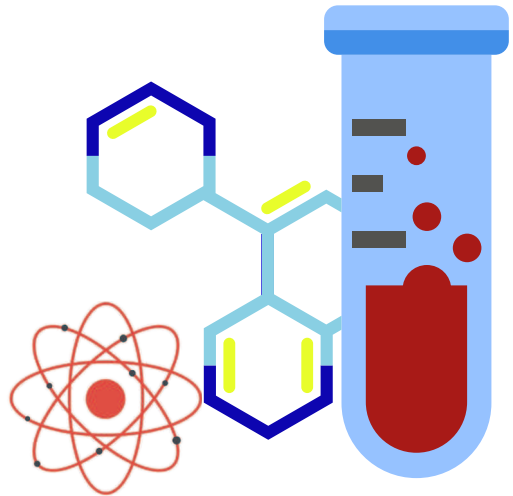
๕.๓ กำหนดระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเก็บข้อมูล ดีเอ็นเอของผู้ถูกจับกุมและตั้งข้อหาในความผิด Qualifying Offence อาทิเช่น ความผิดฐานฆ่าคนตาย ความผิดฐาน หน่วงเหนี่ยวกักขัง และความผิดฐานเรียกค่าไถ่ เป็นต้น ตาม เงื่อนไขดังต่อไปนี้ (Section 63F)

๕.๓.๑ หากผู้ถูกตั้งข้อหาในความผิด Qualifying Offence มีประวัติเคยถูกศาลตัดสินให้มีความผิด Recordable offence มาก่อน ให้เก็บข้อมูลดีเอ็นเอของผู้นั้นต่อไปโดยไม่มี กำหนดระยะเวลาสิ้นสุด

๕.๓.๒ หากผู้นั้นเพียงแค่ออกจับกุม แต่ไม่ถูกตั้ง ข้อหาในความผิด Qualifying Offence ให้เก็บข้อมูลของผู้นั้น เป็นเวลา ๓ ปี นับตั้งแต่วันที่เจ้าหน้าที่เก็บตัวอย่างดีเอ็นเอ มาจากบุคคลดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็น เจ้าหน้าที่อาจ ยื่นคำขอขยายเวลาต่อศาลได้ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

๕.๔ หัวหน้าพนักงานตำรวจผู้รับผิดชอบคดี มีสิทธิยื่น คำขอให้ The Commissioner for the Retention and Use of Biometric ใช้ดุลพินิจขยายระยะเวลาการเก็บข้อมูลดีเอ็นเอ ของบุคคลที่ไม่ถูกตั้งข้อหาในความผิด Qualifying Offence ได้นานกว่าที่กฎหมายกำหนด หากมีเหตุอันควร เช่น กรณีกระทำ ผิดต่อผู้เสียหายอายุไม่ถึง ๑๘ ปี หรือบุคคลไร้ความสามารถ (Section 63G)

๕.๕ กำหนดหลักเกณฑ์และระยะเวลาให้เจ้าหน้าที่ มีอำนาจเก็บข้อมูลดีเอ็นเอของผู้ถูกจับกุมและตั้งข้อหาใน ความผิดประเภทต่าง ๆ เช่น Minor offence (Section 63H) recordable offence (Section 63I) เป็นต้น



๕.๖ เมื่อเข้าเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดและครบกำหนด ระยะเวลาการเก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอแล้ว เจ้าหน้าที่ที่ต้องทำลาย สำเนาข้อมูลดีเอ็นเอทั้งหมด และห้ามเจ้าหน้าที่ตำรวจเก็บ สำเนาข้อมูลดีเอ็นเอที่มีรายละเอียดระบุได้ว่าบุคคลใดเป็น เจ้าของข้อมูลดังกล่าว (Section 63Q)

๕.๗ ข้อมูลดีเอ็นเอของผู้กระทำความผิดที่กระทบต่อ การรักษาความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติอาจจัดเก็บ ได้นานกว่ากรณีทั่วไป (Section 63M)

๕.๘ เมื่อได้มาซึ่งข้อมูลดีเอ็นเอ (DNA Profiles) แล้ว ให้ดำเนินการทำลายตัวอย่างดีเอ็นเอ (DNA Samples) ที่เก็บไว้ (Section 63R)

นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติในเรื่องอื่น ๆ อีกหลายเรื่องที่เป็น การคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลของเจ้าของข้อมูลดีเอ็นเอ รวมทั้งการกำหนดให้มี The Commissioner for the Retention and Use of Biometric Material เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและ จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเก็บข้อมูลดีเอ็นเอ

จากที่กล่าวมาเห็นได้ว่าในระยะแรกกฎหมายอังกฤษ เป็นประเทศที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐมีอำนาจในการเรียกและ เก็บรักษาข้อมูลดีเอ็นเอของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา ได้อย่างกว้างขวาง แต่กฎเกณฑ์ดังกล่าวมิได้อยู่บนพื้นฐาน ของความสมดุลระหว่างการคุ้มครองประโยชน์ของรัฐและการ คุ้มครองสิทธิส่วนบุคคล จึงนำไปสู่การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เช่น การกำหนดระยะเวลาจัดเก็บ ข้อมูลดีเอ็นเอ การกำหนดฐานความผิดที่ใช้เป็นเงื่อนไขในการ จัดเก็บข้อมูลดีเอ็นเอ หรือการกำหนดให้ทำลาย DNA Samples เมื่อไม่ใช่แล้ว เป็นต้น



หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการ ภายในระยะเวลาการบังคับตามคำสั่งทาง ปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน*

ศุภวัฒน์ ถึงที่สุดฯ**

ปัจจุบันกฎหมายบัญญัติให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้บุคคลชำระเงินได้เองในหลายเรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเงินค่าภาษีอากร^๑ ค่าปรับทางปกครอง^๒ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด^๓ ค่าเสียหายและเงินเพิ่ม^๔ ฯลฯ อันเป็นอำนาจพิเศษที่ไม่พบในความสัมพันธ์ระหว่างเอกชนด้วยกันที่ต้องบังคับตามสิทธิเรียกร้องโดยการใช้สิทธิทางศาล กรณีที่ฝ่ายปกครองออกคำสั่งทางปกครองเรียกให้บุคคลชำระเงินแล้ว แต่ไม่มีการชำระเงินโดยถูกต้องครบถ้วนภายในระยะเวลาที่กำหนด ฝ่ายปกครอง ย่อมมีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับชำระหนี้เงินนั้นได้ ซึ่งกฎหมายเฉพาะอาจกำหนดหลักเกณฑ์การใช้มาตรการบังคับทางปกครองไว้เป็นพิเศษ หรือหากไม่กำหนดไว้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองย่อมอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็น “กฎหมายทั่วไป” ในการสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้รับคำสั่งทางปกครองมาขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินได้ โดยวรรคสองของมาตรา ๕๗ กำหนดให้วิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง โดยอนุโลม



ในการนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับตามคำสั่งทางปกครอง คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีความเห็นให้อนุโลมระยะเวลาบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลมาใช้กับการบังคับชำระหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครองด้วย โดยคณะกรรมการฯ มีแนวความเห็นว่าค่อนข้างเข้มงวดสำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี ๒๕๖๑ นี้ คณะกรรมการฯ ได้มีความเห็นในเรื่องเสรีที่ ๙/๒๕๖๑ วางหลักการใหม่ในแนวทางที่เอื้อแก่การดำเนินการบังคับทางปกครองของหน่วยงานของรัฐมากยิ่งขึ้น

* ปรับปรุงและเพิ่มเติมเนื้อหาจากบทความที่เคยลงเผยแพร่ในเว็บไซต์ www.krisdika.go.th ในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๖๑

** ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ เช่น หนังสือแจ้งการประเมินภาษีประเภทต่าง ๆ ตามประมวลรัษฎากร หรือหนังสือแจ้งให้ผู้เสียภาษีที่ได้รับเงินภาษีอากรคืนโดยไม่มีสิทธินำเงินมาส่งคืนให้กรมสรรพากร

^๒ ทั้งค่าปรับทางปกครองซึ่งเป็นค่าปรับรายวันเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำการตามมาตรา ๕๘ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และค่าปรับทางปกครองซึ่งเป็นโทษทางปกครองที่กำหนดในกฎหมายเฉพาะในเรื่องต่าง ๆ

^๓ คำสั่งของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่โดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงชดเชยค่าสินไหมทดแทน

^๔ คำสั่งนายทะเบียนตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่เรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัยชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นพร้อมทั้งเงินเพิ่มคืนให้แก่กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

กรอบระยะเวลาในการบังคับทางปกครอง

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นวางหลักไว้ในเรื่องเสรีจที่ ๔๙๔/๒๕๕๕ ในการตอบข้อหารือของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สรุปได้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีเจตนารมณ์เพื่อให้คำสั่งทางปกครองที่ออกมาสามารถบังคับใช้ได้โดยมีประสิทธิภาพ ซึ่งโดยสภาพแล้วจะต้องใช้บังคับด้วยความรวดเร็ว โดยคำนึงถึงบริการสาธารณะหรือประโยชน์ของมหาชนเป็นหลัก จึงมิได้มีการกำหนดเรื่องระยะเวลาไว้ อย่างไรก็ดี การที่มาตรการบังคับทางปกครองไม่มีอายุความจะก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนมากเกินไป เพราะจะต้องถูกใช้มาตรการบังคับตลอดไปได้จนไม่มีจุดสิ้นสุด ดังนั้น เมื่อพิจารณามาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่ให้นำวิธีการยึด การอายัด และการขายทอดตลาดทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปฏิบัติโดยอนุโลม จึงสมควรนำอายุความการบังคับคดี (สิบปี) ตามมาตรา ๒๗๑^๔ แห่งประมวลกฎหมายดังกล่าวมาใช้บังคับโดยอนุโลมเช่นกัน กรณีการบังคับตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ จึงต้องดำเนินการบังคับให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงิน



หลักการตามความเห็นในเรื่องเสรีจที่ ๔๙๔/๒๕๕๕ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองบุคคลผู้ถูกใช้มาตรการบังคับทางปกครอง โดยตีกรอบระยะเวลาในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้มีความแน่นอนและไม่ล่าช้าจนเกินไป ซึ่งคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ยืนยันหลักการตามความเห็นดังกล่าว^๖ และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่ให้ความเห็นในปัญหาข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ก็ได้เดินตามแนวความเห็นนี้^๗ และต่อมาคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ได้ให้ความเห็นชัดเจนยิ่งขึ้นอีกว่าการบังคับทางปกครองที่ต้องดำเนินการภายในสิบปีนั้น หมายถึง ดำเนินการในทุกขั้นตอนให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว

การบังคับทางปกครองทุกขั้นตอนต้องเสร็จสิ้นภายในสิบปี

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ใช้ออกาสในการตอบข้อหารือของกรมการประกันภัยในเรื่องเสรีจที่ ๒๖๗/๒๕๕๙ อธิบายถึงขั้นตอนการบังคับทางปกครองที่ต้องกระทำให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีในการบังคับทางปกครอง ข้อหาดังกล่าวเป็นปัญหาเกี่ยวกับอายุความในการออกคำสั่งของนายทะเบียนที่เรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทประกันภัยรถยนต์จ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ และระยะเวลาในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองเพื่อบังคับตามคำสั่งเรียกเงินคืน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นสรุปได้ว่า โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถฯ มิได้กำหนดอายุความในการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทจ่ายเงินคืนไว้เป็นการเฉพาะ จึงต้องใช้อายุความการใช้สิทธิเรียกร้องตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีกำหนดสิบปีตามมาตรา ๑๙๓/๓๑ ประกอบกับมาตรา ๑๙๓/๓๐ นายทะเบียนจึงต้องออกคำสั่งเรียกเงินคืนภายในสิบปีนับแต่วันที่สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยอันเป็นวันที่อาจบังคับตามสิทธิเรียกร้องได้ ส่วนระยะเวลาในการใช้มาตรการ

^๔ มาตรา ๒๗๑ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดี (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มิได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ขอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยอาศัยและตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

^๖ ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๖๕๕/๒๕๕๖ และ ๗๑๙/๒๕๕๖

^๗ ความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๔๗๑/๒๕๕๙, ๘๔/๒๕๕๐, ๘๗/๒๕๕๐, ๕๒๓/๒๕๕๐ และ ๓๔๖/๒๕๖๐





บังคับทางปกครอง กรมการประกันภัยต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืน ซึ่งเป็นการนำระยะเวลาการบังคับคดีตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ดังนั้น กรณีที่ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืน แต่กรมการประกันภัยยังไม่ได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครอง กรมการประกันภัยจะต้องยุติเรื่องส่วนกรณีที่กรมการประกันภัยได้ใช้มาตรการบังคับทางปกครองแล้ว แต่ไม่สามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่นายทะเบียนมีคำสั่งเรียกเงินคืนนั้น โดยที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้เคยให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ สรุปได้ว่าหน่วยงานของรัฐต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐออกคำสั่งให้خذใช้เงิน กรมการประกันภัยจึงต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี หากไม่สามารถดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าวได้ กรมการประกันภัยก็จะต้องยุติเรื่อง

ความเห็นกรณีกรมการประกันภัยตามเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙ นี้ แม้จะเป็นการวินิจฉัยปัญหาการบังคับตามคำสั่งเรียกให้เจ้าของรถหรือบริษัทจ่ายเงินคืนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ แต่ก็มีลักษณะเป็นการวางหลักที่นำไปใช้กับการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินในกรณีอื่น ๆ ได้ โดยเป็นการ “ต่อยอด” หลักการตามความเห็นกรณีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามเรื่องเสร็จที่ ๔๙๔/๒๕๔๕ ว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินนั้น หมายถึง ต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาดังกล่าว หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองจะต้องเสร็จเด็ดขาดภายในระยะเวลาสิบปี มิใช่ดำเนินการค้างอยู่ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง

หลักการตามความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙ นี้แตกต่างจากหลักการตามมาตรา ๒๗๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเกี่ยวกับบทบัญญัติมาตราดังกล่าว กล่าวคือ มาตรา ๒๗๑ บัญญัติว่า เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาได้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนของการบังคับคดีให้ครบถ้วนภายในสิบปีคือ ขอให้ศาลออกหมายบังคับคดี แจ้งให้เจ้าพนักงานบังคับคดีทราบว่าศาลได้ออกหมายบังคับคดีแล้ว และแถลงขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์ของลูกหนี้^๕ หากเจ้าหนี้ได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนครบถ้วนภายในสิบปีนับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษาแล้ว แม้เจ้าพนักงานบังคับคดีจะไปยึดทรัพย์ของลูกหนี้เกินสิบปีก็ถือว่าเจ้าหนี้ได้ร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาภายในสิบปีแล้ว^๖ หรือกรณีที่เจ้าหนี้ได้ร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีภายในสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา แต่ทำการยึดทรัพย์หลังล่วงพ้นระยะเวลาสิบปี เนื่องจากหาที่ดินที่ลูกหนี้จำนองไว้ไม่พบ เจ้าหนี้ก็มีสิทธิดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนเสร็จสิ้นได้ แม้จะล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีนับแต่ศาลมีคำพิพากษาแล้วก็ตาม^๗ โดยสรุป ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลนั้น ไม่จำเป็นต้องมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินออกขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปีนับแต่วันที่ที่มีคำพิพากษา เพียงแต่เจ้าหนี้ต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดีภายในสิบปีเท่านั้น ขณะที่ในการบังคับตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงิน ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙ ได้วางหลักให้เจ้าหนี้ที่ฝ่ายปกครองต้องดำเนินการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่มีการออกคำสั่งให้ชำระเงิน

^๕ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๓๖๐๗/๒๕๒๙

^๖ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๔๘๑๖/๒๕๒๘

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๙๗๑/๒๕๓๐





เหตุที่คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้วางหลักว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนจะต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปีนั้น เนื่องจากรู้ว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีข้อแตกต่างจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล กล่าวคือ ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลนั้นมีผู้เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอต่อศาลให้ออกหมายบังคับคดี และขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินของลูกหนี้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถควบคุมการดำเนินการของเจ้าพนักงานบังคับคดีได้ว่าจะทำการยึดทรัพย์สินของลูกหนี้ออกขายทอดตลาดภายในระยะเวลาสิบปีหรือไม่ ขณะที่การใช้มาตรการบังคับทางปกครองนั้น เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ควบคุมการดำเนินการในขั้นตอนต่าง ๆ เองทั้งหมด ตั้งแต่การออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สิน การดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน และการขายทอดตลาดทรัพย์สิน การดำเนินการดังกล่าวจึงสมควรมีกำหนดเวลาสิ้นสุดที่แน่นอน ไม่ยาวนานจนเกินไป ซึ่งรวมถึงขั้นตอนการขายทอดตลาดหลังจากยึดทรัพย์สินมาแล้วด้วย เพราะหากไม่มีกำหนดระยะเวลาการดำเนินการที่ชัดเจน หน่วยงานของรัฐอาจดำเนินการล่าช้าหรือไม่ดำเนินการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้น^{๑๑} โดยนัยนี้การให้ความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองจึงเป็นไปตามหลักในการใช้บังคับบทบัญญัติของกฎหมายโดยอนุโลม คือ นำบทบัญญัติกฎหมายมาปรับใช้เท่าที่จำเป็นให้เหมาะสมกับลักษณะของเรื่องนั้น ๆ เมื่อการใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีลักษณะแตกต่างจากการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล จึงขอที่จะนำหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๓๑ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาปรับใช้เพียงเท่าที่เหมาะสมสอดคล้องกับกระบวนการบังคับทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

หลังจากคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๕๙ แล้ว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ยึดถือหลักการตามเรื่องเสร็จดังกล่าวในการตอบข้อหารือหรือให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐมาโดยตลอด และเมื่อไม่นานมานี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองก็ยังคงยืนยันหลักการตามเรื่องเสร็จนี้ โดยได้ให้ความเห็นในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๐๐/๒๕๕๙ เกี่ยวกับการบังคับตามคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดเชยค่าสินไหมทดแทนว่าการใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สิน ตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินเพื่อชำระเงินจะต้องเสร็จสิ้นภายในระยะเวลาสิบปี ทั้งนี้ โดยอ้างอิงเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๕๙ ที่วางหลักดังกล่าวไว้ด้วย อย่างไรก็ตาม เมื่อต้นปี ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องนี้ใหม่ โดยมีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ ว่า เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดเชยเงิน ส่วนขั้นตอนที่เหลือสามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไปได้

หลักการใหม่ : เริ่มดำเนินการให้มีการบังคับภายในสิบปี

ความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองตามเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ เป็นการตอบข้อหารือขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ที่ขอหารือปัญหาเกี่ยวกับการใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามคำสั่งที่เรียกให้เจ้าหน้าที่ชดเชยค่าสินไหมทดแทน โดย ขสมก. ขอหารือว่า การใช้มาตรการบังคับทางปกครองมีอายุความกี่ปี เริ่มต้นนับเมื่อใดและสิ้นสุดเมื่อใด และกรณี ขสมก. ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีดำเนินการอายัดที่ดินของผู้ต้องชดเชยเงินแล้ว จะทำให้อายุความสะดุดหยุดลงหรือไม่ และ ขสมก. จะทำการขายทอดตลาดทรัพย์สินได้หรือไม่ ทั้งนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าเมื่อข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการออกคำสั่งให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนของ ขสมก. ในกรณีนี้ ยังไม่มีความชัดเจนเพียงพอ จึงเห็นควรตอบข้อหารือ “ในลักษณะเป็นการวางหลักกฎหมาย” โดยไม่วินิจฉัยข้อเท็จจริง



^{๑๑} โปรดดู รายงานการประชุมคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๒๔/๒๕๕๙) ๑๒/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙ (จัดเก็บในแฟ้มเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๕๙)



ในการให้ความเห็น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้พิจารณาหลักการของบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในเรื่องการบังคับแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษา เพื่อนำมาใช้บังคับโดยอนุโลมแก่การบังคับทางปกครอง โดยคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาเปรียบเทียบมาตรา ๒๗๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเดิมก่อนมีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐^{๑๖} และบทบัญญัติใหม่ภายหลังการแก้ไขเพิ่มเติม คือ มาตรา ๒๗๔ สำหรับมาตรา ๒๗๑ นั้นบัญญัติว่า กรณีลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง โดยศาลฎีกาได้มีแนวคำพิพากษาว่าเมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้บังคับคดีภายในสิบปีแล้ว เจ้าพนักงานบังคับคดีย่อมบังคับคดีต่อไปได้ แม้จะล่วงพ้นกำหนดสิบปีแล้วก็ตาม ทั้งนี้ เมื่อมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งในปี ๒๕๖๐ ได้มีการยกเลิกมาตรา ๒๗๑ แล้วนำความในมาตราดังกล่าวและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องมาบัญญัติเป็นมาตรา ๒๗๔^{๑๗} ที่กำหนดในวรรคหนึ่งว่า กรณีที่ลูกหนี้ตามคำพิพากษามีได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน เจ้าหนี้ตามคำพิพากษาชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน आयตสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายตสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งดังกล่าวข้างต้นแล้ว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นว่า “เมื่อนำ [บทบัญญัติดังกล่าว] มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับในทางปกครองตามมาตรา ๕๗ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ว่าจะป็นกรณีตามมาตรา ๒๗๑ (เดิม) ประกอบกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาหรือมาตรา ๒๗๔ ซึ่งแก้ไขใหม่ ก็ไม่มีผลในทางกฎหมายที่แตกต่างกัน เจ้าหนี้ที่ซึ่งใช้มาตรการบังคับในทางปกครองจึงต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครองภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งให้خذใช้เงิน และเมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ย่อมสามารถที่จะดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องต่อไปจนแล้วเสร็จได้” ดังนั้น “...หากองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับในทางปกครอง เช่น การมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานีบันทึกการอายตที่ดินของ... [เจ้าหนี้ที่] ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำสั่งให้خذใช้ค่าสินไหมทดแทนที่... [ดำเนินการโดยถูกต้องครบถ้วนตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง] แล้ว องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพก็ย่อมที่จะบังคับในทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จต่อไปได้...”



^{๑๖} พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๐

^{๑๗} มาตรา ๒๗๔ ถ้าคู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายแพ้คดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (ลูกหนี้ตามคำพิพากษา) มีได้ปฏิบัติตามคำบังคับที่ออกตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทั้งหมดหรือบางส่วน คู่ความหรือบุคคลซึ่งเป็นฝ่ายชนะคดีหรือบุคคลที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ชำระหนี้ (เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา) ชอบที่จะร้องขอให้มีการบังคับคดีโดยวิธียึดทรัพย์สิน आयตสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นตามบทบัญญัติแห่งภาคนี้ภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และถ้าเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายตสิทธิเรียกร้องใดไว้หรือได้ดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้บางส่วนแล้วภายในระยะเวลาดังกล่าว ก็ให้ดำเนินการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้อง หรือบังคับคดีโดยวิธีอื่นนั้นต่อไปจนแล้วเสร็จได้

ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งกำหนดให้ชำระหนี้เป็นงวด เป็นรายเดือน หรือเป็นรายปี หรือกำหนดให้ชำระหนี้เป็นอย่างใดในอนาคต ให้นับระยะเวลาสิบปีตามวรรคหนึ่งตั้งแต่วันที่หนี้ตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอาจบังคับชำระได้

ถ้าสิทธิเรียกร้องตามคำพิพากษาหรือคำสั่งเป็นการให้ชำระเงิน ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง บุคคลซึ่งได้รับโอนหรือรับช่วงสิทธิตามคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นมีอำนาจบังคับคดีตามความในหมวด ๒ การบังคับคดีในกรณีที่เป็นหนี้เงิน หรือหมวด ๓ การบังคับคดีในกรณีให้ส่งคืนหรือส่งมอบทรัพย์สินเฉพาะสิ่ง แล้วแต่กรณี โดยการร้องขอต่อศาลเพื่อเข้าสวมสิทธิเป็นเจ้าหนี้ตามคำพิพากษาต่อไป





ความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ เป็นการวางหลักการใหม่ในการดำเนินการบังคับทางปกครอง โดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองเพียงแต่เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน ส่วนการดำเนินการในขั้นตอนที่เหลือ เช่น การขายทอดตลาดทรัพย์สิน อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จต่อไปภายหลังล่วงพ้นสิบปีไปแล้วก็ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวแตกต่างจากหลักการเดิมตามเรื่องเสร็จที่ ๒๖๗/๒๕๔๙ ที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องใช้มาตรการบังคับทางปกครองในทุกขั้นตอนตั้งแต่การยึดหรืออายัดทรัพย์สินตลอดจนการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้เสร็จสิ้นภายในสิบปี

เหตุที่คณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครองได้ตัดสินใจปรับเปลี่ยนหลักการในเรื่องนี้เสียใหม่นั้น เนื่องจากบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง (ที่นำมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับการบังคับทางปกครอง) ได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ มาตรา ๒๗๔ ที่แก้ไขเพิ่มเติมใหม่ได้บัญญัติหลักการในการดำเนินการบังคับคดีภายในสิบปีไว้ชัดเจนกว่ามาตรา ๒๗๑ เดิม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่สามารถดำเนินการบังคับคดีต่อไปจนแล้วเสร็จได้ หากได้ร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องไว้แล้วภายในสิบปี นับแต่วันที่มีคำพิพากษา ขณะที่มาตรา ๒๗๑ เดิม บัญญัติแต่เพียงว่าเจ้าหน้าที่ชอบที่จะร้องขอให้บังคับคดีได้ภายในสิบปีนับแต่วันมีคำพิพากษา ส่วนหลักที่ว่า การยึดหรืออายัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินสามารถกระทำได้แม้ล่วงพ้นสิบปีไปแล้วนั้นเป็นไปตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกา เหตุผลของการปรับเปลี่ยนแนวความเห็นนี้ปรากฏอย่าง

ชัดเจนจากการอภิปรายของคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยในการประชุมคณะกรรมการฯ ประธานฯ (ศาสตราจารย์พิเศษ กมลชัย รัตนสภาวะวงศ์) ได้หารือที่ประชุมว่าเมื่อปัจจุบันได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งในมาตรา ๒๗๔ แล้ว สมควรที่คณะกรรมการฯ จะเปลี่ยนแนวทางการให้ความเห็นในเรื่องนี้หรือไม่ ซึ่งมีกรรมการที่เห็นด้วยกับการเปลี่ยนแนวทางการให้ความเห็นเพื่อที่จะได้สอดคล้องกับมาตรา ๒๗๔ ประธานฯ จึงสรุปว่าในการตอบข้อหารือในครั้งนี้ “ให้ถือว่าเป็นการให้ความเห็นใหม่ เนื่องจากได้มีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง”^{๑๔}

ตามหลักการใหม่ที่ให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองต้องเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปี นับแต่วันที่ได้ออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินนั้น มีปัญหา นำพิจารณาว่า การเริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครอง หมายถึง การดำเนินการในขั้นตอนใด ในปัญหานี้ อาจพิจารณาได้ว่า เมื่อในการบังคับทางปกครองต้องนำบทบัญญัติของประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม กรณีจึงต้องเทียบเคียงขั้นตอนการบังคับคดีตามประมวลกฎหมายดังกล่าว ทั้งนี้ โดยที่มาตรา ๒๗๔ แห่งประมวลกฎหมายวิधिพิจารณาความแพ่ง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ตามคำพิพากษาต้องร้องขอให้เจ้าพนักงานบังคับคดียึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องหรือดำเนินการบังคับคดีโดยวิธีอื่นไว้ภายในระยะเวลาสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา ซึ่งก่อนที่จะทำการร้องขอต่อเจ้าพนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่ย่อมต้องสืบหาทรัพย์สินของลูกหนี้ให้ได้ก่อน ดังนั้น ในการบังคับทาง

^{๑๔} รายงานการประชุมคณะกรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง ครั้งที่ ๑ (๘/๒๕๖๑) ๓๒/๒๕๖๐ วันพุธที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ หน้า ๙ - ๑๐. (จัดเก็บในแฟ้มเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑)



ปกครอง เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจึงต้องสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงิน และเมื่อพบทรัพย์สินแล้ว ก็ต้องออกคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นภายในสิบปีนับแต่วันที่มีคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงิน หรือร้องขอต่อเจ้าหน้าที่อื่นให้ทำการยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นภายในระยะเวลาดังกล่าว (เช่น ร้องขอให้สำนักงานที่ดินอายัดที่ดินไว้ตั้งเช่นกรณีตามข้อหาหรือของขสมก.) จึงจะถือว่าได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองภายในสิบปี

หลักการใหม่เกี่ยวกับการดำเนินการบังคับทางปกครองนี้จะช่วยให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีเวลามากขึ้นในทางปฏิบัติในการดำเนินการบังคับชำระหนี้เงินตามคำสั่งทางปกครอง เพราะการดำเนินการในบางขั้นตอนอาจกระทำภายหลังล่วงพ้นสิบปีไปแล้วได้ เช่น การขายทอดตลาดซึ่งอาจต้องใช้เวลาในการดำเนินการพอสมควร อย่างไรก็ตาม ยังมีขั้นตอนสำคัญที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องเร่งรัดดำเนินการให้ทันภายในสิบปี คือ การสืบหาทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองซึ่งเป็นขั้นตอนที่ค่อนข้างยุ่งยาก เพราะหน่วยงานของรัฐมักจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง เช่น สถาบันการเงินต่าง ๆ ที่ปฏิเสธไม่เปิดเผยข้อมูลบัญชีเงินฝากของลูกค้า ซึ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองก็ไม่มีอำนาจสั่งการใด ๆ ต่อสถาบันการเงินได้ เพราะในการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งให้บุคคลนำบัญชีหรือเอกสารอันจำเป็นแก่การบังคับทางปกครองมาตรวจสอบ^{๑๔} และเจ้าหน้าที่ก็ไม่อาจนำบทบัญญัติมาตรา ๒๗๗ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาอนุโลมใช้เพื่อออกหมายเรียกให้สถาบันการเงินมาให้ข้อมูลเกี่ยวกับเงินในบัญชีของบุคคลที่ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครองได้^{๑๕} ด้วยข้อจำกัดดังกล่าว การสืบหาทรัพย์สินจึงเป็นขั้นตอนที่มีปัญหาข้อขัดข้องอยู่มากและใช้เวลานานสำหรับเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจใช้มาตรการบังคับทางปกครอง

ทั้งนี้ เมื่อไม่นานมานี้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้มีโอกาสยื่นยันหลักการตามเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ โดยในการตอบข้อหารือขององค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้น จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ตามเรื่องเสร็จที่ ๑๕๔๔/๒๕๖๑ คณะกรรมการฯ ได้ให้ความเห็นว่า กรณีที่องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นได้เริ่มดำเนินการเพื่อให้มีการบังคับทางปกครองแก่ผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานที่ดินจังหวัดนนทบุรีดำเนินการอายัดที่ดิน และมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานขนส่งจังหวัดนนทบุรีดำเนินการอายัดรถจักรยานยนต์ของผู้ต้องชำระเงินไว้ภายในสิบปีนับแต่วันที่ออกคำสั่งให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน องค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์สามต้นย่อมบังคับทางปกครองในส่วนที่ยังไม่แล้วเสร็จกับทรัพย์สินที่ได้อายัดไว้แล้วต่อไปได้ โดยในการตอบข้อหารือดังกล่าว คณะกรรมการฯ ได้อ้างอิงเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ ซึ่งวางหลักในเรื่องนี้ไว้ด้วย

อนึ่ง ในขณะที่ได้มีการร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. เพื่อปรับปรุงบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครอง โดยร่างฯ ที่ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้นำหลักการตามเรื่องเสร็จที่ ๙/๒๕๖๑ ที่ยอมรับให้เจ้าหน้าที่สามารถขายทอดตลาดทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดไว้ได้แม้ล่วงพ้นระยะเวลาสิบปีไปแล้ว มาบัญญัติเป็นตัวบทกฎหมายให้ชัดเจน พร้อมกันนี้ ร่างดังกล่าวได้เปลี่ยนแปลงหลักเกี่ยวกับวันเริ่มนับระยะเวลาสิบปีในการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน โดยเริ่มนับระยะเวลาสิบปีตั้งแต่วันที่คำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุด^{๑๖} มิใช่ นับตั้งแต่วันที่มีการออกคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งเท่ากับว่าหน่วยงานของรัฐจะมีเวลามากขึ้นในการดำเนินการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ต้องชำระเงินตามคำสั่งทางปกครอง



^{๑๔} ซึ่งแตกต่างจากกฎหมายเฉพาะในบางเรื่อง เช่น ประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๒๒ ที่บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจบังคับชำระภาษีอากรค้าง มีอำนาจออกหมายเรียกผู้ต้องรับผิดชอบชำระภาษีอากรค้างและบุคคลใด ๆ ที่มีเหตุอันเชื่อว่าจะเป็นประโยชน์แก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาให้ถ้อยคำ สั่งให้บุคคลดังกล่าวนำบัญชี เอกสาร หรือหลักฐานอื่น อันจำเป็นแก่การจัดเก็บภาษีอากรค้างมาตรวจสอบ รวมทั้งออกคำสั่งให้เจ้าพนักงานสรรพากรทำการตรวจค้นหรือยึดบัญชีเอกสารหรือหลักฐานอื่นของบุคคลดังกล่าว

^{๑๕} ตามแนวความเห็นของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๔๗๔/๒๕๕๘

^{๑๖} ตามร่างมาตรา ๖๗/๘ กำหนดว่าคำสั่งทางปกครองให้ชำระเงินเป็นที่สุดในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในระยะเวลาอุทธรณ์
- (๒) เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยยกอุทธรณ์ และไม่มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในระยะเวลาการฟ้องคดี
- (๓) ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษายกฟ้อง หรือเพิกถอนคำสั่งบางส่วน และคดีถึงที่สุดแล้ว



การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการตรวจสอบเนื้อหา (Regulation Impact Assessment - RIA): ศึกษาเปรียบเทียบ

ธรรมนิตย์ สุมนันตกุล*

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและการตรวจสอบเนื้อหา (Regulation Impact Assessment - RIA) มีการเขียนถึงและมีการบรรยายมากมาย บทความนี้เป็น การกล่าวถึงตัวตนของ RIA ความเป็นมา วัตถุประสงค์หรือเป้าหมาย และควรจะคิดอะไร ผู้เขียนเรียบเรียงจากหนังสือ ๒ เล่ม ของ Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud (editors), Regulatory Impact Assessment, Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2013. และ Clair A. Dunlop and Claudio M. Radaelli (editors), Handbook of Regulatory Assessment, Edgar Edward Publishing, 2026. ซึ่งประกอบไปด้วยความเห็นของนักวิชาการมากมาย โดยหวังว่าจะได้แง่คิดที่ลึกลงไป

RIA เป็นเครื่องมือที่สำคัญของรัฐบาลในปัจจุบัน ที่กฎหมายและกฎระเบียบอาจมิได้มีความเป็นสัดส่วนกับความเป็นธรรมหรือผิดเป้าประสงค์ที่สังคมต้องการ เมื่อรัฐบาลจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงเศรษฐกิจและสังคมด้วยกฎระเบียบ RIA จึงเป็นเครื่องมือวิเคราะห์ความเสี่ยงอันเป็นการบริหารที่สำคัญประการหนึ่ง ที่แสดงถึงการกำหนดนโยบายอย่างมีธรรมาภิบาล^๑ เราจะเห็นว่ามีการวิเคราะห์ในลักษณะเดียวกันคือ EIA หรือแม้กระทั่งการประเมินผลลัพธ์ทางสังคม (social

impact assessment - SIA) ซึ่งพิจารณาตัวชี้วัดทางสังคม (social indicators) ที่เหมาะสม จนในปัจจุบัน RIA ขยายออกเป็นวิเคราะห์ “IA” (Impact Assessment - ไม่มี “R”) ในทุกเรื่อง” RIA มีรูปแบบการดำเนินการที่แตกต่างกันในหลายประเทศ (OECD 2009) รูปแบบที่ง่ายที่สุดคือการตั้งคำถามว่า กฎระเบียบนั้นจะบังคับใช้ได้หรือไม่ หรือประชาชนจะเข้าใจและยอมรับกฎระเบียบนั้นหรือไม่? รูปแบบที่ซับซ้อนขึ้นไปเป็นการวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้รับ



* กรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๗

^๑ ในภาษาอังกฤษใช้คำว่า “regulation” แปลตรงตัวคือ “กฎ” แต่ผู้เขียนใช้ในความหมายที่กว้างกว่านี้ คือ กฎระเบียบในระดับใดก็ได้ อันเป็นเครื่องมือแทรกแซงพฤติกรรม และในบางครั้งอาจใช้สลับกันไประหว่าง “กฎหมาย” และ “กฎระเบียบ”

^๒ Anthony Ogus, “Regulatory Impact Assessment: A Politico-Economic Perspective” in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud (editors), Regulatory Impact Assessment, Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2013, p. 35.

^๓ Clair A. Dunlop and Claudio M. Radaelli (editors), Handbook of Regulatory Assessment, Edgar Edward Publishing, 2016, p. 3.





๑. ความเป็นมาของ RIA

ในปัจจุบันนี้วัตถุประสงค์ของ RIA ไปไกลมาก นอกจากต้องการยกระดับและความโปร่งใสการตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายในการตรากฎหมาย จะรวมไปถึงการให้ความเห็นทางกฎหมายไม่ว่าศาลหรือผู้มีอำนาจตีความให้เป็นไปอย่างเข้าใจ ประเด็นและเหตุผล และกระบวนการส่งเสริมแบบมีส่วนร่วม ต้องมี RIA ประกอบเป็นตัวชีวิต เพื่อให้เป็นธรรมและมีประโยชน์ต่อสังคมมากที่สุด^๔ ประกอบกับปรากฏการณ์ที่รู้จักกันว่ากฎระเบียบเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ แทนที่จะเป็นผลดี กลับเป็นอุปสรรคเรียกว่าเป็นสถานการณ์ “red tape” (โบแดงที่ใช้ผูกหนังสือราชการ) เป็นสัญลักษณ์หมายถึง กฎระเบียบที่มากเกินไปยุ่งยาก ก่อให้เกิดความล่าช้า ทำให้เข้าใจยาก

ประเด็นนี้ปรากฏในประเทศภาคพื้นยุโรป ในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ที่เป็นห่วงเรื่องจำนวนกฎระเบียบเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และเป็นกรณีวิจารณ์การออกกฎระเบียบของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่ทำให้กฎหมายเพื่อ และเมื่อเป็นเช่นนั้นจะทำให้กฎหมายไม่มีคุณค่า จนมีการกล่าวหาว่า “quand le droit barvard, le citizen ne lui prête q' une oreille distraite” (เมื่อกฎหมายพูดมาก ประชาชนก็พร้อมที่จะเป็นหูหนวกไม่ฟัง)^๕

RIA มีความเป็นมาที่ชัดเจนจากสมัยประธานาธิบดี Reagan สหรัฐอเมริกา และนายกรัฐมนตรี Thatcher สหราชอาณาจักร เพื่อสนับสนุนแนวความคิดเศรษฐกิจเสรีนิยมใหม่ (neoliberal doctrine)^๖ โดยเฉพาะเพื่อประโยชน์ทางการค้าเป็นสำคัญ ประกอบกับความคิดเกี่ยวกับบทบาทของรัฐ (concept of state action) และสาธารณประโยชน์ (public interest) ที่ปรากฏขึ้นในกฎหมายมหาชนประเทศภาคพื้นยุโรป แต่อย่างไรก็ตาม ในสหรัฐอเมริกาความคิดของ RIA ก็มีปรากฏอยู่แล้วในกฎหมาย Administrative Procedure Act (1946) และรู้จักกันคือ เป็นกลไกของ “adversarial legalism model of policy-making”^๗ หรือ การสอบสวนทางกฎหมายในการตัดสินใจนโยบายและการออกกฎ อันเป็นกระบวนการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในการตัดสินใจ (decision procedure) ของสหรัฐอเมริกา นอกเหนือจากการทำและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองตามที่เรารู้จักกัน

ในด้านความคิดประโยชน์สาธารณะนั้น ปรากฏชัดเจนที่ฝรั่งเศส ในคำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) ในคดี Ville Nouvell-Est, Guy Braibant 27 AJDA 404 (1971)^๘ เกี่ยวกับการสร้างเมืองใหม่ กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ของศาลในการพิจารณาส่วนได้ส่วนเสียซึ่งนำหน้าระหว่างการคุ้มครองกรรมสิทธิ์เอกชน งบประมาณแผ่นดิน (ซึ่งส่วนมากก็เป็นเงินของประชาชน) กับประโยชน์ของสังคมอันได้แก่สมดุลของประโยชน์เอกชนกับประโยชน์สาธารณะ

^๔ Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud (editors), Regulatory Impact Assessment, Global Law Press-Editorial Derecho Global, 2013, p. 81.

^๕ Ibid, p. 26.

^๖ ลัทธิเสรีนิยมใหม่ เป็นความคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่รัฐสนับสนุนเสรีทางการค้าโดยจะต้องมีกฎระเบียบควบคุมน้อยที่สุด ปล่อยให้กลไกตลาดทำงานอย่างไร้การกำกับดูแล มีการใช้ถ้อยคำอื่น เช่น “การค้าเสรี” และ “ตลาดเสรี” (เดวิด ฮาร์วี (David Harvey), ประวัติศาสตร์ฉบับย่อของลัทธิเสรีนิยมใหม่ (A Brief History of Neoliberalism) ฉบับภาษาไทย พิมพ์ครั้งที่ ๒. บรรณาธิการแปล - ภัคดี วีระภัสสรพงษ์) และในหมู่ประเทศกำลังพัฒนา เรียกว่า “ฉันทามติวอชิงตัน” (Washington Consensus) ซึ่งมาจากองค์กรใหญ่ทางเศรษฐกิจที่ทรงอำนาจ ๓ องค์กรในวอชิงตัน (เศรษฐศาสตร์ ฉบับทางเลือก - วีระยุทธ กาญจน์ชูฉัตร แปล จากเรื่อง Economics: the User Guide โดย Ha-Joon Chang, บริษัท โอเพนเวิร์ลด์พับลิชชิง เฮาส์ จำกัด, ๒๕๖๐ หน้า ๗๘.)

^๗ Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud, op. cit., pp. 26 -29.

^๘ Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud , op. cit., p. 23.

๒. วิวัฒนาการและความเป็นมาของ RIA

วิวัฒนาการของ RIA แบ่งได้เป็นสามขั้นตอน แรกเริ่ม RIA มีมาจากประเทศกลุ่มกฎหมาย Anglo-American จากนโยบายของฝ่ายอนุรักษนิยมของสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักร ขั้นที่สองเป็นพัฒนาการของความคิด “Third Way” ของสหราชอาณาจักร ซึ่งหลังจากนั้นได้นำเข้าสู่นโยบายของกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป (EU) โดยเฉพาะ OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) อันเป็นขั้นตอนที่สาม

๑) ประเทศกลุ่มกฎหมาย Anglo-American มีการใช้ RIA ในฐานะเครื่องมือของ “deregulation” (การผ่อนปรนกฎระเบียบ) เริ่มต้น ศาสตราจารย์ Adler และศาสตราจารย์ Posner ได้เสนอความคิดของ “CBA/RIA” (cost-benefit assessment/regulation impact assessment) CBA นั้นได้รับการวิจารณ์ว่าเป็นการรวบอำนาจของรัฐบาลกลางสหรัฐอเมริกา (New Deal Government - ในปี ๑๙๓๖) เมื่อสภาองเกรสให้หน่วยงานของรัฐระบุต้นทุนและประโยชน์ที่จะได้จากการตรากฎหมายควบคุมอาหาร และมีการเรียกร้องให้กำหนดนโยบายนั้นต้องแยกเป็นสองส่วน คือ พิจารณาด้าน “policy and social value” และด้าน “administrative or instrumental in value” กล่าวคือพิจารณาทั้งด้านประโยชน์และคุณค่าต่อสังคมและด้านความคุ้มค่าของระบบบริหาร ซึ่งแนวทางนี้ต่อมาได้กลายเป็นความคิดด้านสวัสดิการเศรษฐกิจสมัยใหม่ (modern welfare economics)

การวิเคราะห์ CBA เป็นการบริหารช่วงประธานาธิบดี Nixon เมื่อมีเสียงบ่นจากผู้ประกอบการธุรกิจในการออกกฎระเบียบของรัฐ โดยเฉพาะกฎระเบียบทางด้านสิ่งแวดล้อม และมีการออกคำสั่งทางบริหารของประธานาธิบดี (Executive Order) Executive Order 12,291 ซึ่ง Section 2 มีเนื้อความที่น่าสนใจ ดังนี้

“การออกกฎระเบียบใหม่ จะต้องมีการทบทวนกฎระเบียบที่มีอยู่ก่อน และทุกหน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการดังนี้

(a) การตัดสินใจของฝ่ายบริหารจะต้องอยู่บนพื้นฐานของการมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องเพียงพอ

(b) การที่จะออกกฎระเบียบใหม่ได้ควรที่จะต้องปรากฏว่าเป็นประโยชน์ต่อสังคม (benefit for society) ซึ่งต้องมีการชั่งน้ำหนักกับต้นทุนสังคม (costs to society) แล้ว

(c) วัตถุประสงค์ของกฎระเบียบนั้นจะต้องมีการตัดสินใจเลือกว่าเป็นประโยชน์สูงสุดของสังคม (maximize the net benefits to society)

(d) ในระหว่างตัวเลือกทั้งหลายจะต้องเลือกทางที่มีค่าใช้จ่ายต่อสังคมน้อยที่สุด

(e) หน่วยงานของรัฐจะต้องจัดลำดับความสำคัญของกฎระเบียบจากการประเมินดังกล่าว พิจารณาถึงส่วนอุตสาหกรรมที่ได้รับผลกระทบ เงื่อนไขเศรษฐกิจของประเทศ และผลกระทบของกฎระเบียบที่จะเกิดขึ้นกับอนาคต”

CBA ไม่ใช่จะไม่มีอุปสรรค มีการกล่าวว่าจะทำให้กระบวนการออกกฎระเบียบล่าช้า ซึ่งมีผลต่อประสิทธิภาพการแข่งขันของประเทศ จนกระทั่งประธานาธิบดี Clinton ออก Executive Order 12,866 ที่จะแก้ไขความขัดแย้งนี้



“ในการตัดสินใจออกกฎระเบียบและจะออกอย่างไร นั้น หน่วยงานของรัฐจะต้องประเมินต้นทุนและประโยชน์ อันเป็นทางเลือกของกฎระเบียบ ต้นทุนและประโยชน์จะต้องพิจารณาในแง่ทั้งเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แน่หนอนว่าเป็นเรื่องยาก และการเลือกตัดสินใจต้องเลือกจากทางเลือกที่ให้ประโยชน์สูงสุด (maximize net profit) (ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัยและความปลอดภัย รวมถึงความเป็นธรรมในสังคม)”

แต่อย่างไรก็ตามในสมัยประธานาธิบดี Clinton นี้ หลักการและวิธีการแตกต่างกันไปเล็กน้อย โดยผลของการวิเคราะห์จะต้องหาความเป็นธรรม (justified cost) มากกว่า การชั่งน้ำหนัก (outweight) ระหว่างต้นทุนและประโยชน์ คือต้องการกระจายที่เป็นธรรมที่เหมาะสม (distributive impacts; and equity) (Executive Order 12,866, §1)^๔

ในสหราชอาณาจักร Anthony Ogus เห็นว่า ปรากฏการณ์นี้เป็นความพยายามที่จะปรับปรุงการออกกฎระเบียบ ซึ่งภายหลังได้รู้จักกันในชื่อของ “compliance cost assessment” หรือ “CCA”

ในความเห็นของ Anthony Ogus นั้น การออกกฎระเบียบคือการกำหนด “norm” ที่ต้องการให้เกิดผล บางประการในสังคม แต่ CBA/CCA มิใช่เครื่องมือวิเคราะห์ที่สมบูรณ์ จุดอ่อนนั้นมีสองประการ ประการแรกสิ่งที่กฎระเบียบต้องการคือ พฤติกรรมหรือการกระทำที่ต้องการให้เกิด CBA มิได้คำนึงถึงพฤติกรรมที่ต้องการให้เกิด ผลที่เกิดขึ้นอาจตรงกันข้ามกับที่ต้องการ เพราะการกระทำในสังคมเกิดขึ้นได้จากแรงจูงใจมากมายหลายประการ สรุปก็คือ CBA มิได้พิจารณาประเด็นแรงจูงใจ อันเป็นพื้นฐานของเศรษฐศาสตร์ (rationality) ประการที่สองคือ ขอบเขตที่ต้องการ CBA ดูผลที่จะเกิดขึ้นกับตลาด ไม่พิจารณาผลกระทบอื่น และคุณภาพ (quality standard) เพราะสิ่งที่แฝงอยู่คือ อาจมีต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมาย การขึ้นราคาหรือลดต้นทุนและการผลิต เพื่อรักษาคุณภาพการผลิตของผู้ประกอบการ หรือตัวอย่างของคุณภาพสิ่งแวดล้อม (ecological phenomena) ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต การวิเคราะห์ต้นทุนและ



ประโยชน์เป็นแต่เพียงการพิจารณาแต่ปัจจุบัน “present value” และไม่คำนึงถึงราคาทรัพยากรที่ไม่ได้อยู่ในตลาด “valuing non-marketable resources” เช่น ชีวิต สุขภาพ ความปลอดภัย หรือคุณภาพสิ่งแวดล้อมนั้นย่อมไม่ได้^๕ การชั่งน้ำหนักของราคาปัจจุบันและผลในอนาคตจึงเป็นการตัดสินใจที่สำคัญของการกำหนดนโยบาย หรือมีประเด็นการเมือง ซึ่งทำให้ RIA มาถึงจุดการเลือกระหว่าง cost-benefit กับ cost-effectiveness ซึ่งหมายความว่ามิได้อยู่ที่ประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ แต่ความมีเหตุผลทางเลือกในทางการเมือง (rational in political sense)^๖

๒) Better Regulation

เป็นการเสนอของรัฐบาลนายกรัฐมนตรี Tony Blair เรียกว่าเป็นข้อเสนอ “Third Way” หรือ “ทางเลือกที่สาม” การวิเคราะห์ครั้งนี้จะเป็นการเข้ามาแทนที่ CCA วัตถุประสงค์ก็เพื่อที่จะขยายการวิเคราะห์เรียกว่า Better Regulation โดยพิจารณามิติของความมีสัดส่วน (proportionality) ความโปร่งใส (transparency) ความสอดคล้องต่อเนื่อง (consistency) เป้าหมาย (targeting) และความรับผิดชอบที่สามารถอธิบายได้ (accountability) ซึ่งจะเห็นได้ว่ามิได้จำกัดเฉพาะผลได้ผลเสียหรือต้นทุนกับประโยชน์ที่จะได้รับเท่านั้น และ Better Regulation นี้ ก็ไม่ใช่ความคิดของการผ่อนปรนกฎระเบียบ (Deregulation) หรือการทำให้มีน้อยลงหรือไม่ซับซ้อน แต่เป็นการหากฎระเบียบที่ดีกว่า รายละเอียดการอธิบายตามตารางนี้

^๔ Ogus, op. cit., p. 56.

^๕ นักเศรษฐศาสตร์ส่วนหนึ่งจึงเสนอหลักการวิเคราะห์ในร่างกฎหมายบางฉบับโดยออกแบบสอบถามเพื่อหา “willing to pay” ว่าคนเราเต็มใจจ่ายเท่าใดเพื่อรักษาความปลอดภัย หรือยอมเสี่ยงด้วยราคาเท่าใด แต่วิธีนี้ก็ไม่น่าหนอนเพราะมีคนบางคนยอมจ่ายหรือยอมเสี่ยงภัยหรือไม่ตระหนักถึงภัย เพราะคนเราไม่ได้ตัดสินใจโดยเหตุผล (rationality) แต่เหตุผลนั้นถูกจำกัดขอบเขต (bounded rationality)

^๖ Frédéric Marty, “Regulatory Impact Assessment: A Politico-Economic Perspective”: some comments on Professor Ogus’ paper, in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud (editors), Regulatory Impact Assessment, Global law Press, 2013. p. 74

อธิบายวัตถุประสงค์และผลที่ต้องการให้เกิดขึ้น	ระบุวัตถุประสงค์ของกฎระเบียบที่เสนอ
ความเสี่ยงทั้งหลาย	ประเมินความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น
ประโยชน์ที่จะได้รับ	ระบุประโยชน์ของแต่ละข้อเสนอหรือทางเลือก รวมถึง “การไม่ต้องมีกฎระเบียบนั้น”
ต้นทุน	พิจารณาต้นทุนที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งค่าใช้จ่ายทางอ้อม
จะทำให้เกิดผลได้อย่างไร	ระบุทางเลือก
ผลกระทบต่อธุรกิจขนาดเล็ก	มีคำแนะนำจากหน่วยงาน Small Business Service หรือไม่
การรับฟังความคิดเห็นกับสาธารณะ	รวบรวมความคิดเห็นของผู้ได้รับผลกระทบ อะไรคือข้อสันนิษฐานหรือข้อสรุปของการรับฟังความคิดเห็น
การกำกับและควบคุมดูแล	จะต้องมีการกำหนดวิธีการควบคุมดูแลและประเมินผล
ข้อเสนอแนะอื่น ๆ	ข้อสรุปและข้อเสนอแนะต่อรัฐมนตรี โดยสรุปความเห็นสาธารณะด้วย

วิธีวิเคราะห์ข้างต้นทำให้ RIA มีความครอบคลุมและเป็นกลางมากขึ้น

๓) OECD (2014)

OECD ได้แนะนำกรอบของการประเมิน (framework for evaluation system - (โปรดดู OECD 2014))^{๑๖} เป็นการวางแผนของความคิดในการตั้งคำถามแทนที่จะเน้นคำถาม เพื่อให้เข้าใจความมุ่งหมายของการถามและนำไปตั้งคำถาม เพราะในแต่ละประเทศย่อมมีสถานการณ์ต่างกันไปและจะเป็นการออกแบบคำถามอย่างต่อเนื่องสัมพันธ์กัน เป็นการกำหนดยุทธศาสตร์ให้มอง RIA อย่างต่อเนื่องใน ๓ ส่วน และมีส่วนย่อยอื่นๆ จาก

(๑) ขั้นตอนการออกแบบ (Design) ให้พิจารณาถึง

(๑.๑) input ปัจจัยนำเข้า ให้คำนึงก่อนว่าทรัพยากรมีอยู่เพียงใดหรือต้องมีอะไรที่จะทำให้กฎระเบียบนั้นบรรลุวัตถุประสงค์ได้ ตัวชี้วัดเช่น งบประมาณ กำลังคน และจะสำคัญมากถ้าจะออกกฎระเบียบเฉพาะด้าน เช่น สิ่งแวดล้อม สุขภาพ สังคม เพราะในระบบบริหารของรัฐคงไม่ได้มีทุกอย่างพร้อมในทุกด้าน แต่ทุ่มทรัพยากรไปในด้านใดด้านหนึ่ง

(๑.๒) process กระบวนการที่จะทำให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์มีแล้วหรือไม่ เช่น มีการกำหนดวัตถุประสงค์หรือความต้องการชัดเจนหรือไม่ มีกระบวนการปรึกษาหารือหรือไม่ กระบวนการวิเคราะห์ข้อเท็จจริงมีหรือไม่ มีการทำให้ระบบราชการง่ายแล้วหรือยัง



(๒) ขั้นตอน Implementation

(๒.๑) output ผลลัพธ์ มีแนวการปฏิบัติที่ดี (good practice) หรือไม่ ตัวชี้วัดคือจำนวนสัดส่วนที่มีการทำ RIA

(๒.๒) intermediate outcome ผลลัพธ์ เกิดแนวปฏิบัติที่ทำให้กฎระเบียบมีประสิทธิภาพ และ

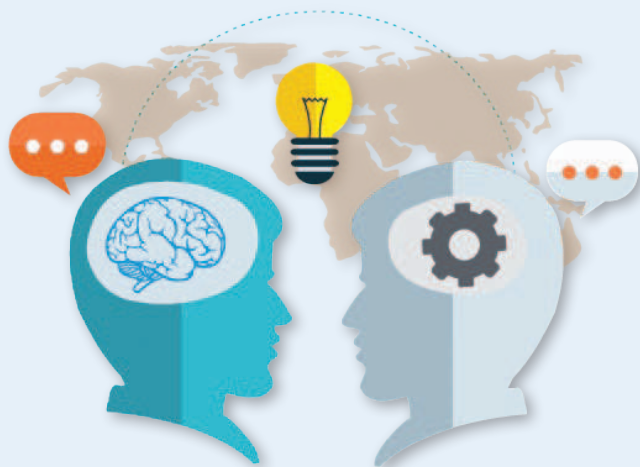
(๓) Strategic outcome ผลลัพธ์คุณภาพที่เกิดขึ้นกับกฎระเบียบ (regulatory quality) เช่น มีค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมในทางเลือกนั้น เกิดระบบที่คล่องตัวและมีประสิทธิภาพ ลดค่าใช้จ่ายในการบังคับใช้ เกิดความโปร่งใสและเข้าถึงได้

^{๑๖} Christane Arndt and Gregory Bounds, “Designing performance frameworks: the case of the OECD”, in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud, op.cit., pp. 421 - 423.



ในฝรั่งเศสแตกต่างออกไป RIA มิได้ใช้ในการวิเคราะห์ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ แต่เพื่อตรวจสอบกระบวนการออกกฎหมายและการใช้กฎหมายที่ทำให้มีผลกระทบต่อด้านอื่นตามมา^{๓๓} โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

- วิเคราะห์กฎหมายเพื่อเชื่อมต่อกันระหว่างกฎหมายของสหภาพยุโรปกับระบบกฎหมายภายใน
 - วิเคราะห์ผลกระทบของกฎหมายในการบังคับใช้ในพื้นที่ต่างๆ
 - กำหนดเงื่อนไขและเวลาการใช้กฎหมาย เพื่อยกเลิกกฎหมายนั้นและตรากฎหมายขึ้นมาใหม่
 - วิเคราะห์ผลกระทบต่อดินแดนโพ้นทะเลของฝรั่งเศส (คืออาณานิคมเก่าที่มีประเพณีวัฒนธรรมต่างไป)
 - ประเมินผลต่อเศรษฐกิจ การเงิน การจ้างงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ต้นทุนทางการเงินและงบประมาณแผ่นดิน ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้ในระบบบริหารราชการและต่อบุคคลและนิติบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยจะต้องบอกถึงวิธีการประเมินของแต่ละด้าน
 - ประเมินการจ้างงานของรัฐและเอกชน
 - ประเด็นอื่นๆ ที่จำเป็นต่อการตรากฎหมาย
- วัตถุประสงค์ของ RIA ในฝรั่งเศสนี้แสดงให้เห็นว่าเป็นไปเพื่อการวิเคราะห์การออกกฎหมายไม่ว่าช่วงเวลาบังคับใช้หรือพื้นที่ที่มีผลใช้บังคับ (หาความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมาย EU กฎหมายระดับประเทศ และกฎหมายในระดับท้องถิ่น) และ RIA ก็เกิดขึ้นเนื่องมาจากสภาแห่งรัฐฝรั่งเศส (Conseil d'État) ที่ห่วงใยในคุณภาพการออกกฎหมายของระดับประเทศและท้องถิ่นดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งไม่ใช่เพื่อลดภาระของกฎหมายหรือตัดขั้นตอนในกฎหมายที่เป็นอุปสรรคเท่านั้น แต่เพื่อความจำเป็นในการสร้างความชัดเจนของกฎหมาย (clarify the law) ด้วยซึ่งก็เป็นที่มาของการจัดทำประมวลกฎหมายแบบต่อเนื่องของฝรั่งเศสและแก้ไขกฎหมายให้ใช้ง่ายขึ้นในกฎหมายหลายฉบับด้วย



CI. RIA ของประเทศต่าง ๆ

การศึกษาเปรียบเทียบพบว่า การวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ แต่ด้วยวัตถุประสงค์แตกต่างกัน เช่น เยอรมนี สวีเดน อิตาลี การวิเคราะห์กฎหมายถูกนำไปใช้ในการที่จะให้บทกฎหมายมีความเรียบง่าย (simplification) เนเธอร์แลนด์นำไปใช้เป็นเครื่องมือสร้างความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) เดนมาร์กและเบลเยียมมีความสัมพันธ์กับการสร้างบรรยากาศคุณภาพของสิ่งแวดล้อมทางธุรกิจ (business environment) สำหรับ EU มองทางด้านความชอบด้วยกฎหมายของการออกกฎระเบียบของประชาคม

เมื่อวัตถุประสงค์ต่างกัน รูปแบบของ RIA จึงต่างกันด้วย ในระบบกฎหมายกลุ่มสหรัฐอเมริกา (Anglo-American) สหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร เยอรมนี และสเปน RIA เป็นเครื่องมือวิเคราะห์เชิงปริมาณ (quantitative) ของการลดภาระของกฎหมาย (red tape) และการสร้างประสิทธิภาพของกฎหมายในเชิงความหมายทางเศรษฐกิจ

^{๓๓} มาตรา ๓๙ วรรคสาม รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส บัญญัติว่า “การเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา ซึ่งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดโดย Institutional Act” (Institution Act of 15 April, 2009) กฎหมายที่ต้องจัดทำ RIA คือร่างกฎหมายทั่วไป ร่างกฎหมายการเงิน ร่างกฎหมายการเงินเกี่ยวกับประกันสังคม แต่ไม่รวมถึงร่างกฎหมายแก้ไขบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ ซึ่งเนื้อหาของการวิเคราะห์นั้นก็คล้ายกับของประเทศ คือ เป็นเครื่องมือการตรวจวิเคราะห์กฎหมายเหมือนการตรวจทางการแพทย์ นิยามวัตถุประสงค์ วิเคราะห์ทางเลือก แล้วก็จะต้องมีข้อมูลเชิงปริมาณ แต่วัตถุประสงค์ต่างกับประเทศอื่น ต้องการตรวจสอบกระบวนการออกกฎหมาย โดยการวิเคราะห์นี้จะต้องเสนอให้สภาแห่งรัฐ (Conseil d'État) พิจารณาก่อนนำเสนอที่ประชุมคณะรัฐมนตรีกับสภา อีกประการหนึ่งคือ RIA จะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะตามกระบวนการประชาธิปไตย (Jean Maria, “Outline of the French Practice of Regulatory Impact Assessment (RIA) System Preliminary to the Legislative Process, one year after the enactment of the new 2008 Constitutional Framework”, in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud, op.cit., pp. 168 - 179.



สำหรับสหราชอาณาจักรนั้นแตกต่างออกไป ต้องการกฎหมายที่มีประสิทธิภาพที่ดีกว่า (Better Regulation) และต้องการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจ เพื่อลดต้นทุนภาระของรัฐด้วยการกำหนดเป้าหมายต้องลดค่าใช้จ่ายลง ๒๕ เปอร์เซ็นต์ คือการลดต้นทุนและประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ จึงมีใช้ประเด็นวิเคราะห์ความชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส ส่วนประเทศอื่นๆ ก็เช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้เน้นวิเคราะห์ในเชิงเศรษฐกิจ เช่น สเปน เน้นประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินเช่นเดียวกับฝรั่งเศส กับความยั่งยืน การสร้างงานและการแข่งขันทางการค้า

เยอรมนีใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทั้งประสิทธิภาพในกระบวนการออกกฎหมายและลดต้นทุนการออกกฎระเบียบ โดยการวิเคราะห์ที่มีสามระดับต่อเนื่อง ดังนี้

- การวิเคราะห์เบื้องต้น (Preliminary RIA) มีความมุ่งหมายเพื่อทดสอบว่าการออกกฎระเบียบนั้นมีความจำเป็นเพียงใด และเสนอทางเลือก
- การวิเคราะห์ความเหมาะสมกับสถานการณ์ (Concurrent RIA) เป็นการตรวจสอบเพื่อทดสอบว่ากฎระเบียบนั้นมีความเหมาะสมแก่สถานการณ์และการใช้ในสภาพปัจจุบันหรือไม่
- การวิเคราะห์ตรวจสอบย้อนหลัง (Retrospective RIA) เป็นการประเมินว่าวัตถุประสงค์ของกฎระเบียบนั้นยังใช้ได้อยู่หรือไม่ (Ex-post evaluation)

RIA ของเยอรมนีค่อนข้างจะเหมือนกับระบบ Anglo-American คือพิจารณาทั้งต้นทุนที่เป็นการเงินและไม่ใช้การเงิน ในการประเมินผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคมนั้น เอกสารบทวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมาย (ที่เรียกว่า predefined questionnaire หรือ checklist) จะต้องมีการพิจารณาความเป็นไปได้ของผลที่จะเกิดขึ้น (possible effects) ในทั้งสามด้านนั้น โดยระบุว่าอะไรคือปัญหา (identifying) ประเมินทางเลือก (alternatives to regulation) ซึ่งรวมทั้งเลือกที่จะไม่ทำอะไรด้วย (no action) การกำกับดูแลการจัดทำบทวิเคราะห์เป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นและปรึกษากับผู้เชี่ยวชาญในปัญหานั้นเพื่อพิจารณาวิเคราะห์ในเชิงลึก (in-depth)

๕. เจือนไขและวิธีการของ RIA

การวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมายอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท

(๑) กระทำการโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เช่น กรณีของฝรั่งเศสทำการประเมินผลกระทบของร่างกฎหมายโดยอำนาจของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ ซึ่งดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๐๐๘

(๒) กระทำโดยวิธีการที่ไม่เป็นทางการ (informal way) โดยเครื่องมือของ soft law (แนวทางปฏิบัติที่ไม่มีสภาพบังคับเช่นกฎหมาย แต่ให้ค่อยๆ ดำเนินไปจนในที่สุดยอมรับ เช่นกฎหมายที่ต้องปฏิบัติ) หลายๆ อย่าง เช่น คู่มือ คำแนะนำ หนังสือเวียน หรืออื่นๆ (guidelines, guidances, circulars, and the like) กรณีนี้เป็นวิธีการของสหราชอาณาจักร สหภาพยุโรป กรีก ซึ่ง George Dellis ให้ความเห็นว่าการจัดทำอย่างไม่เป็นทางการนี้มีมากกว่าวิธีกำหนดอย่างทางการเสียอีก^{๑๔}

นอกจากนี้แล้ว การจัดทำก็ยิ่งแตกต่างกันในประเภทของกฎหมาย เช่น ในบางประเทศจัดทำผลกระทบเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม ในบางประเทศจัดทำต่อกฎระเบียบของกฎหมายทุกประเภท

สำหรับองค์กรหรือสถาบันที่ผูกพันต้องจัดทำนั้น มีตั้งแต่หน่วยงานของรัฐทั้งหมด หรือบางหน่วยงานที่ออกกฎหมายเท่านั้น ซึ่งแล้วแต่ระดับความเป็นองค์กรอิสระ เช่น สหรัฐอเมริกา หน่วยงานที่เป็น independent regulation commissions ทั้งหลายไม่ผูกพันที่จะทำการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านกฎหมาย แต่ในบางประเทศหน่วยงานอิสระก็ต้องทำเช่นเดียวกัน

ทางด้านกรกำกับดูแลนั้น หลายประเทศมีหน่วยงานเฉพาะที่จะพิจารณาและตรวจสอบว่ามีการดำเนินการหรือไม่ ตัวอย่างเช่น US Office of Information and Regulatory Affairs ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักงานประธานาธิบดี (Presidential Office for Management and Budget) หรือ British Better Regulation Executive ที่สังกัด Department for Business, Innovation and Skills ส่วนอิตาลี Ufficio per l'analisi e

^{๑๔} GeorgeDellis, “Can You Teach an Old Public Law System New Tricks? The Greek experience on good regulation: from parody to tragedy without (yet) a Deus ex Machina” in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud, op. cit., pp. 183 - 210.



la verifica dell'impatto della regolamentazione ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสำนักบริหารของนายกรัฐมนตรี (Administration of Prime Minister) สเปนเป็นหน้าที่ของ Agencia Estratela de Evaluation de las Politicas y la Calidad de los Servicios ซึ่งสังกัดกระทรวงการคลังและการบริหารภาครัฐ และออสเตรเลียก็มีหน่วยงานเฉพาะเช่นกัน

RIA ไม่ได้มีเทคนิคและวิธีการที่คงที่ (constant) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ แม้ว่าจะมีวัตถุประสงค์หลัก (คือการคาดการณ์ผลที่จะเกิดขึ้น) ที่เหมือนกันก็ตาม ในบางระบบกฎหมายมีรูปแบบง่าย ๆ คือ การวิเคราะห์ต้นทุนและประโยชน์ (cost-benefit analysis หรือ cost-effectiveness) แต่ในระบบกฎหมายอื่นมีวัตถุประสงค์ที่จะลดต้นทุนข่าวสาร (information costs) แก่เอกชนและผู้ประกอบการในการทำธุรกิจ^{๙๔} เพื่อประโยชน์ในการแข่งขัน กรณีนี้เป็นตัวอย่างของประเทศเนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา แคนาดา สหราชอาณาจักร และออสเตรเลีย

ในความเห็นของ Anthony Ogus นั้น RIA ก็คือการประเมินความเสี่ยงที่ตรงไปตรงมา ตามโมเดลนี้



(เป้าหมายของเศรษฐศาสตร์นั้น คือการลดค่าต่อไปนี้ให้น้อยลงที่สุด)

$$C_1 + C_2 + pD^{๙๖}$$

โดย

p คือ ความเป็นไปได้ที่จะเกิดเหตุการณ์ที่ไม่ต้องการ

D คือ มูลค่าความเสียหายของความเสี่ยงนั้น

C₁ คือ ผลรวมของต้นทุนของการเตือนภัยเพื่อลดความเสี่ยงหรือลดค่า **pD**

C₂ คือ ผลรวมของต้นทุนค่าใช้จ่ายของระบบบริหาร

ทั้งนี้ ท่านผู้อ่านกรุณาอย่ารำคาญกับโมเดลนี้

นักเศรษฐศาสตร์เพียงแต่พยายามให้ท่านมองภาพรวมว่าการวิเคราะห์ต้นทุนกับประโยชน์ในทางเศรษฐศาสตร์มีองค์ประกอบใดบ้าง คือ สรุปเป็นโมเดล มิฉะนั้นก็ต้องอธิบายหรือบรรยายกันหลายหน้า หวังว่าท่านคงมองภาพรวมการวิเคราะห์ออก ซึ่งลดต้นทุนทุกประเภท ลดความเสี่ยง และลดเหตุการณ์ที่ไม่ต้องการ

๕. ผลกระทบต่อการตัดสินใจและข้อจำกัดของ RIA

ประเด็นในที่นี่คือ RIA มีผลกระทบต่อ การตัดสินใจเพียงใดหรือไม่ก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการ องค์ประกอบโดยตรงก็คือ RIA ถูกกำหนดให้เป็นกฎหมาย (คือ มี normative dimension) มากน้อยเพียงใดหรือไม่ กล่าวคือประเทศนั้นมองว่าการวิเคราะห์ผลกระทบกฎหมายนี้มีความจำเป็นที่จะต้องกระทำเพียงใด ดังที่ Anthony Ogus อธิบายไว้ คือถือว่า RIA มีความสำคัญในการตัดสินใจกำหนดนโยบายเพียงใด

unaสรุป

RIA มีที่มาและใช้ในวัตถุประสงค์ต่างกัน รูปแบบของ RIA จึงต่างกันด้วย คำถามของ checklist นั้นมีวัตถุประสงค์ RIA จะเป็นการผสมกันระหว่างการวิเคราะห์โดยการบรรยายและมีข้อมูลสนับสนุน ไม่ใช่การโน้มน้าว และ RIA เป็นการวิเคราะห์ collective impact จึงสัมพันธ์กับเรื่องอื่น ๆ ทั้งที่เป็นกฎหมายและไม่ใช่กฎหมาย ซึ่งรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบผู้จัดทำร่างกฎหมาย และผู้ตรวจพิจารณาจะต้องตระหนักถึงความจำเป็นและประโยชน์ด้วยว่า RIA เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจก่อนจะออกแบกฎหมายหรือจัดทำหลักการกฎหมายต่อไป

^{๙๔} ทางเศรษฐศาสตร์ ในภาคธุรกิจนั้น ต้นทุนของข้อมูลข่าวสาร (information costs) เป็นสิ่งสำคัญมาก เพราะกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพต้องมีต้นทุนข่าวสารน้อยที่สุดหรือลดลงจนถึงศูนย์ ต้นทุนข่าวสารสาธารณะคือรัฐต้องอำนวยความสะดวก ตัวอย่างของต้นทุนข้อมูลข่าวสารได้แก่การได้ข้อมูลเกี่ยวกับสินค้า การทำสัญญา และการบังคับการตามสัญญา หากคู่สัญญาไม่มีข้อมูลไม่เท่ากันแล้ว จะทำให้ได้เปรียบเสียเปรียบกัน เรียกว่าไม่เกิดจุดสมดุลของการต่อรอง เพราะอีกฝ่ายหนึ่งจะมีค่าใช้จ่ายมากกว่า ตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมเช่น ค่าจดทะเบียน ค่าใช้จ่ายในการขออนุญาต ค่าจดทะเบียนสิทธิบัตรกรรม หลายประเทศจึงมีโครงการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดขั้นตอน ต้นทุน และระยะเวลา และการะของฝ่ายทางราชการ ในภาษาชาวบ้านเรียกว่าการอำนวยความสะดวกของรัฐ

^{๙๖} Anthony Ogus, in Jean-Bernard Auby and Thomas Perroud, op.cit., p. 63.





การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การมีส่วนร่วมในการติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติ ราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การมีส่วนร่วมในการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ และการกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ ระหว่างวันที่ ๑๓ - ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑ ณ โรงแรม แคนทารี ฮิลล์ จังหวัดเชียงใหม่ ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ จำนวน ๑๕๕ คน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ มีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการปฏิบัติราชการร่วมกัน รวมทั้งติดตามผลการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการและผลดำเนินงานตามแผนงาน/โครงการตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ ตลอดจนรับฟังและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นจากบุคลากรในหน่วยงานในการติดตามแผนงาน/โครงการต่าง ๆ และการปฏิบัติราชการตามการประเมินส่วนราชการตามมาตรการปรับปรุงประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๑ เพื่อนำไปพัฒนาปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ทำให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของ

สำนักงานฯ ได้รับทราบนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของสำนักงานฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดการสัมมนาครั้งนี้ได้มีการจัดกิจกรรมเพื่อสังคมและสิ่งแวดล้อม (CSR) จำนวน ๒ กิจกรรม ดังนี้ ๑. กิจกรรม “กฤษฎีกา จิตอาสา พัฒนาวัด” ณ วัดสวนดอก จังหวัดเชียงใหม่ ด้วยการนำข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ ทำความสะอาดบริเวณพื้นที่โดยรอบของวัดและร่วมกันถวายอุภกรณทำความสะอาดที่เกี่ยวข้องให้กับวัดสวนดอก เพื่อใช้เป็นประโยชน์ต่อไป ๒. กิจกรรม “กฤษฎีกา สร้างฝาย รักชนน้ำ” ณ อุทยานแห่งชาติดอยสุเทพ - ปุย จังหวัดเชียงใหม่ ได้มีการร่วมกันสร้างฝายชะลอน้ำเพื่อช่วยกักเก็บน้ำ ลดการพังทลายของหน้าดิน เป็นการปลูกจิตสำนึกและร่วมกันอนุรักษ์ธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมของสำนักงานฯ ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวทำให้บุคลากรของสำนักงานฯ ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการทำประโยชน์เพื่อส่วนรวมและสังคม เป็นการเสริมสร้างความสามัคคีและการทำงานเป็นทีมอย่างเข้มแข็งอีกด้วย





◆ นางสาวจากรวรรณ เสงตระกุล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเรื่อง การถ่ายทอดยุทธศาสตร์สู่แผนปฏิบัติการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ โรงแรมเดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ การสัมมนาฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาฯ ได้รับทราบเป้าหมาย/ตัวชี้วัดการปฏิบัติการ มีส่วนร่วมในการวางแผนและผลักดันการปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการ และเป้าหมาย/ตัวชี้วัดการใช้จ่ายงบประมาณ ผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯ ประกอบด้วย ผู้บริหารทุกระดับและผู้เกี่ยวข้อง



◆ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดโครงการกฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๑/๒๕๖๒ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ ห้องประชุมศาสตราจารย์ ดร.อุกฤษ มงคลนาวิน ชั้น ๕ อาคารเทพทวาราวดี จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วิทยากรประกอบด้วย นักกฎหมายกฤษฎีกาของสำนักงานฯ โดยกิจกรรมเน้นการบรรยาย เรื่อง การร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพกฎหมายที่น่าสนใจ และการค้นคว้าข้อมูลผ่านเว็บไซต์สำนักงานฯ www.krisdika.go.th

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

เนื่องจากกฎหมายว่าด้วยป่าไม้มีบทบัญญัติบางประการกำหนดให้ไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจบางชนิดที่ขึ้นในที่ดินแห่งใดที่ราชอาณาจักรเป็นไม้หวงห้าม ทำให้ไม้ที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นไม้หวงห้าม ส่งผลให้การทำไม้และการเคลื่อนย้ายไม้ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยป่าไม้ ทำให้เกิดภาระแก่ประชาชนและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพสำหรับผู้ซึ่งประสงค์จะปลูกหรือทำไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจไว้เพื่อใช้สอยส่วนตัวหรือเพื่อการค้าและการส่งออก เพื่ออำนวยความสะดวกและส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้ที่มีค่าทางเศรษฐกิจในที่ดินได้ และเพื่อให้สามารถทำไม้ เคลื่อนย้ายไม้ได้โดยไม่ต้องได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยการแก้ไขบทนิยามคำว่า “ทำไม้” ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนดให้ไม้ทุกชนิดที่ขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือในที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้ทำประโยชน์ ตามประเภทหนังสือแสดงสิทธิที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ไม่เป็นไม้หวงห้าม ส่วนไม้ในป่าชนิดใดจะกำหนดให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดนั้น ให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ยกเลิกร่างกำหนดยกเว้นค่าภาคหลวงสำหรับการทำไม้ในที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกำหนดให้มีการแจ้งเพื่อขออนุญาตหนังสือรับรองไม้เพื่อใช้ในการยืนยันแหล่งที่มาของไม้ และกำหนดให้มีการออกหนังสือรับรองไม้ ผลิตถภัณฑ์ไม้ และถ่านไม้ให้แก่ผู้ซึ่งประสงค์จะค้าหรือส่งไม้ออกไปนอกราชอาณาจักร นอกจากนี้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับไม้ที่ขึ้นในป่า ๑๘ ชนิด ให้เป็นไม้หวงห้ามประเภท ก. ระหว่างที่ยังไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ด้วยแล้ว

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ การมีหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการด้านการป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจให้กับประเทศอย่างยั่งยืนต่อไป ซึ่งเป็นการลดภาระและเป็นผลดีต่อการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจเพื่อใช้สอยและเพื่อการค้าในที่ดินดังกล่าว