



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๕ มิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๖๒

www.krisdika.go.th



• กฎเก่าไป กฎใหม่ (ถึงจะ) มา

• กฎหมายว่าด้วยการป้องกัน
การกลั่นแกล้งในสถานศึกษา
ของประเทศไทย

• ความสำคัญของเครดิตทางสังคม
ในประเทศไทย



» นางสาวจรรรณ เสงตระกูล เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมผู้บริหารและข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมลงนามถวายพระพรเนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษาสมเด็จพระนางเจ้าสุทิดา พัชรสุธาพิมลลักษณ พระบรมราชินี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง



» นายวรรณชัย บุญบำรุง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมพิธีวางพวงพุ่มเพื่อสักการะอนุสาวรีย์ ศาสตราจารย์ ดร.ปรีดี พนมยงค์ ผู้มีอุปการคุณต่องานด้านกฎหมายของประเทศ เนื่องใน “วันปรีดี พนมยงค์ ๒๕๖๒” เมื่อวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ บริเวณลานปรีดี พนมยงค์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์)



» นายโกมล จิรัชสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีปิดการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขั้นไป รุ่นที่ ๒๕ เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๖๒ ณ โรงแรมรอยัลริส กรุงเทพมหานคร การฝึกอบรมฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ นักกฎหมายภาครัฐ มีความรู้ความเข้าใจในหลักกฎหมายเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติราชการของแต่ละหน่วยงาน เน้นการเสริมสร้างทัศนคติที่สร้างสรรค์ในการปฏิบัติราชการให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรม มีวิสัยทัศน์และทันต่อความเปลี่ยนแปลงของโลกและสังคมไทย อันจะทำให้การปฏิบัติราชการของนักกฎหมายภาครัฐมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

► สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ๒ ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ปี 2019

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
๗ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

- ๙ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น

สื่อบุคคล

- ๑๓ กฎเก่าไป กฎใหม่ (ถึงจะ) มา

บทความทางกฎหมาย

- ๑๖ สารสำคัญเกี่ยวกับพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

เรื่องน่ารู้

- ๒๔ ความสำคัญของเครดิตทางสังคมในประเทศจีน

เลขาธิกรมการ

- ๒๘ การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง การพัฒนาระบบคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประโยชน์จากกฎหมาย

- บทหลัง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒

► คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นางสาวจาวรรณ เสงตะกุล

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายวรณชัย บุญบำรุง

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ์

นายโกลม จิรัชยสุทธิกุล

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองบรรณาธิการ

นายวิจิต จรัสสุขสวัสดิ์

นายอรรถสิทธิ์ กันมล

นายสุชัย จามจิตต์เอื้อ

นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย

นางสาวอรัณย์ลักษณ์ ลาพินี

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุดิมา ไทญ้อย

นายณพล เปลิณเสวี

นายคมสันต์ อินทร์รุ่ง

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๒-๗๖๓๙

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

► บทบรรณาธิการ

สื่อบุคคลฉบับนี้เสนอเรื่อง “กฎเก่าไป กฎใหม่ (ถึงจะ) มา” ซึ่งเป็นแนวทางในการลดจำนวนกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส โดยรัฐบาลชุดปัจจุบันได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณและคุณภาพเฉพาะกรณีของกฎหมายที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร ไม่ไปก้ำกั้วการพิจารณาตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เนื่องจากปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประสบปัญหาจากการมีกฎหมายจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันและการประกอบธุรกิจ รวมทั้งเป็นภาระต่อประชาชน ซึ่งมีส่วนคล้ายคลึงกับปัญหาของประเทศไทยในปัจจุบันและเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งได้นำเสนอบทความเรื่องนี้ไปแล้วบางส่วนในกฤษฎีกาสารฉบับก่อน สำหรับฉบับนี้จะเป็นการนำเสนอในประเด็นของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จะต้องดำเนินการในเรื่องใดบ้างเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ อันจะเป็นประโยชน์แก่ผู้รับผิดชอบในการร่างกฎหมายของทุกหน่วยงานที่จำเป็นต้องทราบและนำไปปฏิบัติให้ครบถ้วน ถูกต้อง รวมถึงเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไปในการที่จะสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย และรับทราบข้อมูลของร่างกฎหมายฉบับนั้น ๆ ก่อนที่จะมีการบังคับใช้ ตลอดจนแสดงความคิดเห็นหลังจากที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ ได้มีผลบังคับใช้แล้วอีกด้วย ... บทความต่างประเทศเสนอเรื่องกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งไม่น่าเชื่อว่าปัจจุบันประเทศไทยจะมีสัดส่วนนักเรียนถูกรังแกจากเพื่อนสูงถึงร้อยละ ๔๐ และจัดเป็นอันดับสองของโลกรองจากประเทศญี่ปุ่น จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจว่า การออกมาตรการทางกฎหมายจะสามารถแก้ไขปัญหาหรือทุเลาปัญหาในเรื่องนี้ได้มากน้อยเพียงใด ... เรื่องน่ารู้นำเสนอ “ความสำคัญของเครดิตทางสังคมในประเทศจีน” ซึ่งรัฐบาลจีนได้สร้างระบบนี้ขึ้นมาเพื่อติดตามและให้คะแนนด้านมารยาทแก่ประชาชนและองค์กรธุรกิจในประเทศ โดยใช้ระบบนี้จัดเก็บข้อมูลพฤติกรรมของประชาชนใน ๓ ด้าน คือ ด้านการเงิน ด้านสังคม และด้านการใช้อินเทอร์เน็ต ซึ่งเป็นเรื่องที่มีผลกระทบทั้งทางบวกคือส่งเสริมให้ประชาชนมีระเบียบวินัยและใส่ใจในพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม แต่ก็มีผลกระทบในทางลบคืออาจเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล และสร้างความไม่เป็นธรรมให้เกิดขึ้นได้ ... เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอความรู้เกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่จะมาแทนที่คอมพิวเตอร์ในปัจจุบัน

สุดท้าย อย่าลืมตอบแบบสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับ “กฤษฎีกาสาร” ประจำปี ๒๕๖๒ และเช่นเคย ๕๐ ท่านแรกจะได้รับของที่ระลึกเล็ก ๆ น้อย ๆ จากกองบรรณาธิการแทนคำขอบคุณ

บรรณาธิการ

“
บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ
ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย
”

ความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับควอนตัม คอมพิวเตอร์ปี 2019

ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ

ความเคลื่อนไหวของควอนตัมคอมพิวเตอร์ในปี 2019 นั้นมีความก้าวหน้าเป็นอย่างมาก บริษัทด้านคอมพิวเตอร์ยักษ์ใหญ่หลายบริษัทให้ความสนใจและลงทุนพัฒนาเกี่ยวกับเทคโนโลยีควอนตัมกันมากขึ้น แต่ก่อนที่จะทราบถึงความคืบหน้าของเทคโนโลยีควอนตัมในปี 2019 เราทำความรู้จักกับเทคโนโลยีควอนตัมกันก่อน



ควอนตัมคอมพิวเตอร์ คืออะไร?

หน่วยย่อยที่สุดของคอมพิวเตอร์ก็คือ bit (บิต) ใน 1 บิตของคอมพิวเตอร์ปกติจะสามารถประมวลผลแค่ 0 หรือ 1 ค่าใดค่าหนึ่ง แต่คอมพิวเตอร์เชิงควอนตัมนั้นหน่วยย่อยที่สุดคือ qubit (คิวบิต) สามารถประมวลผลได้ทั้ง 0 และ 1 ในเวลาเดียวกัน และใน 1 qubit นั้นเร็วกว่า 1 bit ของคอมพิวเตอร์ปกติมากมายมหาศาล ในปี 2017 Google Quantum Artificial Intelligence Lab ได้ทำการสร้าง Google D-Wave 2X ซึ่งเป็นคอมพิวเตอร์เมนเฟรมที่ใช้เทคโนโลยีควอนตัม และทำการเปรียบเทียบการทำงานกับคอมพิวเตอร์เมนเฟรมปกติ ซึ่งปรากฏว่าคอมพิวเตอร์ที่ใช้เทคโนโลยีควอนตัมนั้น



ประมวลผลได้เร็วกว่าคอมพิวเตอร์ปกติถึง 100 ล้านเท่า หรือหากเทียบเป็นระยะเวลาคอมพิวเตอร์ปกติ ใช้เวลาในการประมวลผล 1,000 ปี แต่ควอนตัมคอมพิวเตอร์จะใช้เวลาประมวลผลเพียงแค่ 3 นาที

สำหรับความคืบหน้าของควอนตัมคอมพิวเตอร์ในปี 2019 เมื่อต้นปีบริษัท IBM ได้เปิดตัวควอนตัมคอมพิวเตอร์ที่ใช้ในเชิงพาณิชย์เป็นครั้งแรกที่ชื่อว่า Q System One อีกทั้งยังประกาศความร่วมมือกับบริษัท Exxonmobil ซึ่งเป็นบริษัทเชื้อเพลิงยักษ์ใหญ่ของอเมริกา และศูนย์วิจัย CERN และ Fermilab เพื่อพัฒนา วิจัยและสร้างสังคมควอนตัมขึ้น

ทางด้านยักษ์ใหญ่ของซอฟต์แวร์อย่าง ไมโครซอฟท์ก็มิได้นิ่งนอนใจ ได้ออกแบบภาษา Q# (คิวชาร์ป) ขึ้นมาสำหรับใช้ในการเขียนโปรแกรมที่ใช้กับควอนตัมคอมพิวเตอร์ อีกทั้งยังเปิดโครงการ Microsoft Quantum Network ขึ้น เพื่อให้เหล่าสตาร์ทอัพและมหาวิทยาลัยต่าง ๆ จากทั่วโลกมาร่วมกันพัฒนาควอนตัมคอมพิวเตอร์

และในวงการ AI หรือปัญญาประดิษฐ์นั้น หากนำควอนตัมคอมพิวเตอร์ที่มีการประมวลผลที่รวดเร็วมาประยุกต์ใช้กับปัญญาประดิษฐ์จะสามารถทำให้ปัญญาประดิษฐ์เรียนรู้ได้รวดเร็วขึ้นมากมายเพียงใด

แม้แต่รัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เริ่มกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อรองรับการพัฒนาของเทคโนโลยีควอนตัม เช่น การเพิ่มงบประมาณในการวิจัยและพัฒนา การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อการพัฒนาควอนตัมคอมพิวเตอร์ การผลิตผู้เชี่ยวชาญเพื่อนำมาพัฒนาควอนตัมคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เริ่มลงมือสร้างศูนย์ปฏิบัติการขนาดใหญ่สำหรับสร้างอนุภาคฮิกส์โบซอน (Higgs boson) ซึ่งเป็นอนุภาคตั้งต้นของเทคโนโลยีควอนตัมที่กรุงปักกิ่ง เป็นห้องปฏิบัติการที่อยู่ใต้ดิน มีเส้นผ่าศูนย์กลาง 100 กิโลเมตร รวมถึงเมื่อกลางปี 2018 จีนเป็นประเทศแรกของโลกที่ได้ทำการส่งดาวเทียมควอนตัมขึ้นสู่อวกาศ เพื่อทดลองการสร้างเครือข่ายการสื่อสารเชิงควอนตัม ซึ่งจะเป็นระบบเครือข่ายการสื่อสาร



ที่รวดเร็วมากกว่าความเร็วเสียงและมีความปลอดภัยสูงสุด อีกทั้งยังยกให้การพัฒนา Quantum Computing เป็น “ยุทธศาสตร์พัฒนาเทคโนโลยีของชาติ” อีกด้วย

และบางองค์กรเล็งเห็นถึงผลกระทบของควอนตัมคอมพิวเตอร์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การถูกโจรกรรมข้อมูลที่ทำได้ง่ายและเร็วขึ้น หรือการที่สามารถปลดล็อกการเข้ารหัสข้อมูลต่าง ๆ ที่มีความลับได้รวดเร็วยิ่งขึ้น เพื่อที่จะหาวิธีป้องกันได้ทันทั่วทั้งที่ เช่น บริษัทแบล็คเบอร์รี่ ประเทศแคนาดา เป็นต้น

ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีคาดการณ์ว่าในอีก 5 ปีข้างหน้าควอนตัมคอมพิวเตอร์รวมถึงเทคโนโลยีควอนตัมอื่น ๆ จะได้รับความนิยมอย่างแพร่หลาย ดังนั้นจึงต้องเตรียมรับมือทั้งในเรื่องเทคโนโลยีควอนตัมที่กำลังจะเข้ามา รวมถึงเรื่องความปลอดภัยที่เกิดจากผลกระทบของเทคโนโลยีควอนตัมอีกด้วย





ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

กองกฎหมายไทย



การตั้งงบประมาณจัดทำแผนงานโครงการ ในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย

มาตรา ๓๔/๔ แห่งพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นเพียงบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการแนะนำและช่วยเหลือราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการจัดทำแผนงานโครงการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย รวมทั้งเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องขอรับการอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินสำหรับการดำเนินแผนงานโครงการดังกล่าว โดยมีได้กำหนดหน้าที่เกี่ยวกับการตั้งงบประมาณ การจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยไว้ดังเช่นมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงไม่มีหน้าที่ตั้งงบประมาณสำหรับกรณีดังกล่าว

สำหรับการตั้งงบประมาณจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สผ.) เนื่องจากแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของราชการส่วนท้องถิ่น เป็นส่วนหนึ่งของการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ กำหนดให้ สผ. มีหน้าที่ในการเสนอขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดเป็นการเฉพาะ

ในส่วนของคณะกรรมการกลางมีอำนาจแต่เพียงการให้คำแนะนำและกำกับการดำเนินการของราชการส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยเท่านั้น แต่ไม่ได้มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบแผนงานโครงการดังกล่าว และการที่คณะกรรมการกลางจะให้ความเห็นชอบโครงการหรือไม่ ย่อมไม่มีผลกระทบกับการที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะเสนอแผนงานโครงการไปยัง สผ. และเมื่อราชการส่วนท้องถิ่นเสนอแผนงานโครงการไปยัง สผ. แล้ว สผ. ย่อมมีหน้าที่ตามมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติฯ ที่จะพิจารณาและตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินการดังกล่าว และในการพิจารณาและจัดตั้งงบประมาณ สผ. จะรับฟังความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการกลางและกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วยก็ได้

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๒๔/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การตั้งงบประมาณจัดทำแผนงานโครงการในการจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ))

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟฟ้า แห่งประเทศไทยได้จากการเวนคืนสำหรับ โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้รับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลไว้ว่า การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้ให้แจ้งชัด เช่นเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ มาตรา ๕ กำหนดหลักการในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของรัฐให้กระทำได้เท่าที่จำเป็นและให้ดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน และมาตรา ๖ กำหนดว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนต้องระบุวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนไว้โดยชัดแจ้ง เพื่อให้รัฐนำอสังหาริมทรัพย์ที่ได้จากการเวนคืนไปใช้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้



กรณีที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืน ในท้องที่แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี และแขวงสามเสน ในเขตพญาไท กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อใช้ในการสร้างทางรถไฟและเครื่องประกอบทางรถไฟ ส่วนชื่อของโครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง - บางซื่อ - พญาไท เป็นเพียงการอธิบายลักษณะของโครงการ มิใช่วัตถุประสงค์ของการเวนคืน ประกอบกับเมื่อพิจารณารายงานผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบินที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ ซึ่งมีการอธิบายรายละเอียดของโครงการไว้ว่า เป็นการดำเนินการเชื่อมต่อเส้นทางรถไฟตามโครงการ ๓ โครงการด้วยกัน ได้แก่ (๑) โครงการแอร์พอร์ต เรล ลิงก์เดิม ช่วงพญาไทถึงท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (๒) โครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง - บางซื่อ - พญาไท และ (๓) โครงการรถไฟความเร็วสูงช่วงกรุงเทพฯ - ท่าอากาศยานอู่ตะเภา ซึ่งเป็นการสร้างทางรถไฟเส้นทางเดียวเชื่อมต่อกันตลอดสายระหว่างท่าอากาศยานดอนเมืองถึงท่าอากาศยานอู่ตะเภา โดยได้มีการระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดกรรมสิทธิ์ตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้ในโครงการ และคณะรัฐมนตรีได้รับทราบรายละเอียดแล้ว โดยได้มีมติอนุมัติและเห็นชอบโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบินนี้แล้ว ดังนั้นการรถไฟแห่งประเทศไทยจึงสามารถนำที่ดินที่ถูกเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปใช้เพื่อสร้างทางรถไฟและเครื่องประกอบทางรถไฟตามวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนตามโครงการระบบรถไฟเชื่อมท่าอากาศยานสุวรรณภูมิส่วนต่อขยาย ช่วงดอนเมือง - บางซื่อ - พญาไท ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบินได้ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาแล้ว

(เรื่องเสร็จที่ ๑๑๐๔/๒๕๖๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้ประโยชน์ที่ดินที่การรถไฟแห่งประเทศไทยได้จากการเวนคืนสำหรับโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อม ๓ สนามบิน, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



๕๕ เรื่อง การพิจารณาอนุญาตส่งออกไม้พะยุงตามกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช ๕๕

ประเด็น ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไม่มีการกำหนดเป็นข้อห้ามเด็ดขาดในการส่งออกไม้พะยุงแต่เนื่องจากมีมติคณะรัฐมนตรีห้ามส่งออกไม้พะยุงออกไปนอกราชอาณาจักร และกระทรวงพาณิชย์ยังมีได้ออกประกาศห้ามนำเข้าและส่งออกไม้พะยุง กรมวิชาการเกษตรจะสามารถออกหนังสืออนุญาตส่งออกไม้พะยุงได้หรือไม่ และควรมีแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร

ความเห็น ไม้ซุง ไม้แปรรูปและไม้แผ่นบางที่มาจากไม้พะยุงเป็นพืชอนุรักษ์ได้รับการควบคุมตามมาตรา ๒๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ห้ามมิให้ผู้ใดนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมวิชาการเกษตรหรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมวิชาการเกษตรมอบหมาย และการขออนุญาตเป็นไปตามข้อ ๓.๒ แห่งประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านพืชอนุรักษ์และซากของพืชอนุรักษ์ตามพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งกำหนดให้ผู้ส่งออกต้องยื่นแบบคำขอพร้อมแนบสำเนาใบอนุญาตค้าของป่าหวงห้าม หรือหลักฐานแสดงแหล่งที่มาต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเจ้าหน้าที่จะออกหนังสืออนุญาตส่งออกให้กับผู้ส่งออก

มติคณะรัฐมนตรีมีลักษณะเป็นเพียงการวางนโยบายหรือการสั่งการของคณะรัฐมนตรี มิได้มีผลเป็นกฎหมายได้กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืช เพียงแต่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปตามนโยบายหรือข้อสั่งการของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมาย) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่ได้ให้ความเห็นไว้เป็นบรรทัดฐานในเรื่องเสร็จที่ ๒๘/๒๕๖๒ และเรื่อง

เสร็จที่ ๕๖๖/๒๕๕๑ สรุปความได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีไม่ใช่กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ เป็นแต่เพียงคำสั่งในทางบริหารที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการไปตามนั้น ในเรื่องที่ต้องแก้ไขหรือออกกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับเพื่อให้เกิดอำนาจในการดำเนินการ ก็ต้องทำการแก้ไขหรือออกกฎหมายก่อน เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่ได้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี ก็ยังคงต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ดังนั้น อธิบดีกรมวิชาการเกษตรมีอำนาจพิจารณาอนุญาตส่งออกพืชอนุรักษ เฉพาะในส่วนกฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๒๙ ตรี แห่งพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ และ อนุบัญญัติที่เกี่ยวข้อง

อนึ่ง การส่งออกไม้พะยุงไปนอกราชอาณาจักรมิได้อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยพันธุ์พืชเพียงฉบับเดียว แต่ไม้พะยุงเป็นสินค้า ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้าเข้ามาใน ราชอาณาจักรซึ่งสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการนำเข้าหรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักรด้วย การพิจารณาอนุญาตนำเข้าหรือส่งออก ไม้พะยุงของพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องพิจารณาตามบทบัญญัติใน กฎหมายว่าด้วยการส่งออกนอกและการนำเข้าเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้าและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการนำเข้าและส่งออก ไม้พะยุงด้วย

(เรื่องเสร็จที่ ๑๕๗/๒๕๖๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การพิจารณาอนุญาตส่งออกไม้พะยุงตามกฎหมาย ว่าด้วยพันธุ์พืช, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))



๕๕ การเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่าย ตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่ง ผู้โดยสารของเทศบาลนครลำปาง ๕๕

ประเด็น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายในอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารจากผู้ประกอบการขนส่งโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการ จัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้หรือไม่ เพียงใด



ความเห็น กรมการขนส่งทางบกได้มีการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องบริหารจัดการสถานีขนส่งให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะที่มีผลใช้บังคับใน เรื่องดังกล่าว เมื่อปรากฏว่าพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องมิได้มีบทบัญญัติใดกำหนดไว้ เป็นการเฉพาะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการ จัดเก็บรายได้ประเภทใดได้บ้างสำหรับการดำเนินกิจการสถานีขนส่ง ผู้โดยสาร และประกาศกรมการขนส่งทางบก เรื่อง การกำหนดอัตรา ค่าบริการสถานีขนส่งและระเบียบปฏิบัติการใช้สถานีขนส่ง ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๓๓ กำหนดไว้เฉพาะอัตราค่าบริการที่ผู้ได้รับใบ อนุญาตประกอบการขนส่งจะต้องชำระให้แก่สถานีขนส่งผู้โดยสาร สำหรับการเดินรถในอัตราค่าบริการต่อคันต่อเที่ยวเท่านั้น และ มิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดอัตราค่าบริการสถานีขนส่ง กรณีอื่นไว้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการถ่ายโอนภารกิจ ด้านการบริหารจัดการกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารจึงมีหน้าที่และ อำนาจในการบริหารและดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับสถานีขนส่ง ผู้โดยสาร รวมทั้งสามารถจัดหาประโยชน์ตอบแทนการใช้ประโยชน์ ในทรัพย์สินจากอาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น เพื่อนำมาบริหาร จัดการและพัฒนาส่งเสริมการดำเนินกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสาร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ดังนั้น องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายในอาคาร สถานีขนส่งผู้โดยสารจากผู้ประกอบการขนส่งและให้ตกเป็นรายได้ จากทรัพย์สินของเทศบาล โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๖๖ (๓) แห่ง พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ ประกอบกับระเบียบกระทรวง มหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้

(เรื่องเสร็จที่ ๔๒๘/๒๕๖๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง การเรียกเก็บค่าเช่าช่องจำหน่ายตัวโดยสารภายใน อาคารสถานีขนส่งผู้โดยสารของเทศบาลนครลำปาง, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองที่น่าสนใจ

กองกฎหมายปกครอง

การพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายตามข้อ ๘ ของหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา สังกัดสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน เพื่อจัดทำรายละเอียดการประเมินศักยภาพเสนอต่อคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา (อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา) ให้ความเห็นชอบตามข้อ ๑๐ ของหลักเกณฑ์ดังกล่าว ในการพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษาของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ปรากฏว่ามีอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่เป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายจำนวนสี่คนเข้าร่วมประชุม และมีสามในสี่คนที่ให้ข้อมูลและอภิปรายในการพิจารณาย้ายผู้บริหารสถานศึกษา โดยมีอนุกรรมการท่านหนึ่งได้ตั้งข้อสังเกตว่า การที่เสนอให้ผู้ที่ได้รับการประเมินศักยภาพในลำดับที่ ๕ ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การย้าย และในการประชุมครั้งนั้นที่ประชุมได้มีมติโดยเสียงข้างมาก ๓ ต่อ ๑ เสียง ให้ย้ายผู้ที่ได้รับการประเมินศักยภาพในลำดับที่ ๕ ไปดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการ โดยประธานงดออกเสียงและอนุกรรมการที่เป็นกรรมการกลั่นกรองการย้ายทั้งสี่คนไม่ได้ออกเสียง ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (สำนักงาน ก.ค.ศ.) ได้รับรายงานความไม่เป็นธรรม ไม่โปร่งใส และไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจากผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่ง อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการบริหารงานบุคคล ได้พิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าว และมีมติเสนอให้ อ.ก.ค.ศ. วิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาพิจารณาว่าเป็นกรณีที่มีสภาพร้ายแรงหรือไม่ เนื่องจากกรรมการกลั่นกรองการย้ายได้ร่วมประชุมและให้ความเห็นในการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในฐานะอนุกรรมการ การกระทำของบุคคลทั้งสามมีสภาพร้ายแรงที่ทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลางหรือไม่



คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเห็นว่า มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่ากรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา แต่งตั้ง จะสามารถเข้าร่วมประชุมและให้ความเห็นในการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ในฐานะอนุกรรมการได้หรือไม่ เนื่องจาก มาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ กำหนดให้การย้ายข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาผู้ใดไปดำรงตำแหน่งในหน่วยงานการศึกษา อื่นภายในส่วนราชการหรือภายในเขตพื้นที่การศึกษาหรือต่างเขตพื้นที่การศึกษาจะต้องได้รับอนุมัติจาก อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา หรือ อ.ก.ค.ศ. ที่ ก.ค.ศ. ตั้ง แล้วแต่กรณี สำหรับหลักเกณฑ์และวิธีการย้ายนั้นให้เป็นไปตามที่ ก.ค.ศ. กำหนด โดยข้อ ๘ กำหนดให้สำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาหรือสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐานแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาคำร้องขอย้ายให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ค.ศ. กำหนด และจัดลำดับความเหมาะสมก่อนเสนอ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา และข้อ ๘.๑ ได้กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายไว้ โดยกำหนดให้ประกอบด้วย ผู้อำนวยการสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาเป็นประธานกรรมการ และกรรมการส่วนหนึ่งจากอนุกรรมการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา ตามที่ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษามอบหมายที่ไม่มีส่วนได้เสียกับการย้ายจำนวนสามคน และข้อ ๑๒ ได้กำหนดให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา นำความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายและความเห็นของคณะกรรมการสถานศึกษามาประกอบการพิจารณาย้าย โดยคำนึงถึงประโยชน์ของทางราชการเป็นสำคัญ ดังนั้น การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายของอนุกรรมการ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองการย้ายของอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษา



ศึกษาประถมศึกษา จึงเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด เพื่อทำหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรองคำร้องขอย้ายและประเมินศักยภาพของผู้ประสงค์ขอย้ายในเบื้องต้นและเสนอความเห็นให้ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาพิจารณาโดยความเห็นของคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายดังกล่าวมิได้ผูกพัน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาแต่ประการใด นอกจากนี้ การไปปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายเป็นการไปปฏิบัติหน้าที่ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ค.ศ. กำหนด ซึ่งการไปปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายมิได้ทำให้ความเป็นอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาสิ้นสุดลงหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาต่อไปได้ ดังนั้น อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่ได้รับการแต่งตั้งให้ไปปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายจึงยังคงสามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาต่อไปได้ อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาทั้งสามคน และได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายในกรณีนี้จึงไม่ใช่เรื่องสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาโยกย้ายผู้บริหารสถานศึกษาไม่เป็นกลาง ตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ อนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายจึงสามารถเข้าร่วมประชุมและให้ความเห็นในการประชุม อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาในฐานะอนุกรรมการของ อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาประถมศึกษาได้

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การมีสภาพร้ายแรงหรือข้อห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของอนุกรรมการใน อ.ก.ค.ศ. เขตพื้นที่การศึกษาที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการกลั่นกรองการย้ายผู้บริหารสถานศึกษา เรื่องเสร็จที่ ๑๔๐/๒๕๖๒) 





บทความฉบับนี้เป็นการนำเสนอกฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง (Bully) ในสถานศึกษาของประเทศญี่ปุ่น เพื่อที่เป็นแนวทางหรือกรณีศึกษาให้กับประเทศไทยที่มีสัดส่วนนักเรียนถูกรังแกจากเพื่อนนักเรียนสูงเป็นอันดับ ๒ ของโลก รองจากประเทศญี่ปุ่น เพื่อกำหนดมาตรการในการแก้ปัญหา Bully ที่กำลังเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย

สำหรับการดำเนินการด้านการประชุมต่างประเทศของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในช่วงเดือนมิถุนายนและกรกฎาคม ๒๕๖๒ มีการจัดส่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมการประชุมในต่างประเทศ จำนวน ๕ รายการ ได้แก่ (๑) การประชุมวิชาการด้านกฎหมายของสถาบันกฎหมายแห่งเอเชีย (ASEAN Law Institute : ASLI) ครั้งที่ ๑๖ ระหว่างวันที่ ๑๑ - ๑๒ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ ในหัวข้อ “หลักนิติธรรมและบทบาทของกฎหมายในเอเชีย” (๒) การประชุมของสมาคมระหว่างประเทศสำหรับปัญญาประดิษฐ์และกฎหมาย (International Association for Artificial Intelligence and Law : IAAIL) ระหว่างวันที่ ๑๗ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในหัวข้อ “การประชุมระหว่างประเทศด้านปัญญาประดิษฐ์ ครั้งที่ ๑๗” (๓) การประชุมของสถาบันระหว่างประเทศด้านบริหารศาสตร์ (International Institute of Administrative Science : IIAS congress) ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ สาธารณรัฐสิงคโปร์ (๔) การประชุมเชิงปฏิบัติการโครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับมหาวิทยาลัยแห่งชาติของประเทศสิงคโปร์ (National University of Singapore : NUS) ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๒ ณ มหาวิทยาลัยแห่งชาติสิงคโปร์ ในหัวข้อ “กฎหมายล้มละลายข้ามชาติและกฎหมายการเงิน” (๕) การประชุมใหญ่ของ UNCITRAL สมัยที่ ๕๒ ระหว่างวันที่ ๘ - ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๒ ณ กรุงเวียนนา สาธารณรัฐออสเตรีย

กฎหมายว่าด้วย การป้องกันการ กลั่นแกล้งใน สถานศึกษาของ ประเทศญี่ปุ่น

วรรณันน บัญญัติการ*

“การกลั่นแกล้งในสถานศึกษา” หรือ “Bully” เป็นปัญหาทางสังคมที่มีความรุนแรงขึ้นจากในอดีตที่อาจเป็นเพียงแค่การทะเลาะเบาะแว้งหรือการกลั่นแกล้งกันแบบไม่มีอันตรายในหมู่นักเรียน แต่ปัจจุบันการกลั่นแกล้งนั้นมีหลากหลายรูปแบบ ซึ่งอาจเป็นการทำร้ายร่างกาย หรือการด่าทอ ล้อเลียน เสียชื่อเสียง การทำให้เกิดความอับอาย ซึ่งเป็นการกระทำต่อจิตใจ รวมไปถึงการกลั่นแกล้งในโลกโซเชียล หรือที่เรียกว่า Cyber Bully จนอาจทำให้ผู้ที่ถูกกลั่นแกล้งพิการ มีภาวะทางจิต จนไปถึงการฆ่าตัวตายได้ โดยสาเหตุของการกลั่นแกล้งนั้นอาจเกิดจากความสนุกสนาน อคติความแตกต่างทางกายภาพ ความเชื่อ หรืออาจเกิดจากความอิจฉาริษยาต่อผู้ที่ถูกกลั่นแกล้ง

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายอาเซียนและกิจการต่างประเทศ กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





จากข้อมูลจากกรมสุขภาพจิต กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) พบว่า มีเด็กถูกรังแกในสถานศึกษาปีละประมาณ ๖ แสนคน ซึ่งทำให้ปัจจุบันประเทศไทยมีสัดส่วนนักเรียนถูกรังแกจากเพื่อนนักเรียนด้วยกันสูงถึงร้อยละ ๔๐ และจัดเป็นอันดับ ๒ ของโลก รองจากญี่ปุ่นเท่านั้น โดยจากการเก็บข้อมูลพบว่าเด็กกลุ่มที่มีครอบครัวที่ใช้ความรุนแรง หรือเด็กที่ป่วยโรคทางจิตเวช มักพบว่าเป็นเด็กกลุ่มที่เป็นผู้รังแก ส่วนเด็กที่ตกเป็นกลุ่มที่มีความเสี่ยงถูกรังแกสูงก็คือ เด็กที่มีปัญหาพัฒนาการช้า เด็กพิการ กลุ่มที่เป็นเด็กพิเศษ หรือกลุ่มเพศทางเลือก* แต่ปัจจุบันยังไม่พบว่าได้มีการกำหนดมาตรการสำหรับการป้องกันและเยียวยาต่อการกระทำดังกล่าวอย่างเหมาะสมและจริงจัง จึงเป็นประเด็นที่น่าสนใจว่าในประเทศต่าง ๆ ที่ประสบปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาได้มีการดำเนินมาตรการอย่างไร

โดยที่ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่มีอัตราการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาสูงเป็นอันดับหนึ่งของโลก ซึ่งตามภาษาญี่ปุ่นเรียกพฤติกรรมดังกล่าวว่า “อิจิเมะ (いじめ)” โดยมีลักษณะเป็นการกระทำของบุคคลจำนวนมากต่อเด็กนักเรียนเพียงหนึ่งคนหรือจำนวนน้อย และเป็นที่น่าตกใจว่าในหลายกรณีมีครูผู้สอนเป็นผู้ที่ร่วมอยู่ในการกลั่นแกล้งดังกล่าวด้วย จากการกระทำดังกล่าวได้ส่งผลที่ร้ายแรงที่สุดคือการฆ่าตัวตายของนักเรียนที่ถูกกลั่นแกล้ง ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวได้ส่งผลให้มีการตรากฎหมายว่าด้วยมาตรการในการป้องกันการกลั่นแกล้ง หรือ Act for the Measures to Prevent Bullying ซึ่งเป็นกฎหมาย

ที่มีลักษณะเป็นการส่งเสริมการสร้างความร่วมมือในการป้องกันปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมาตรการ และดำเนินการป้องกันการกลั่นแกล้งกันโรงเรียน

กฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง (Act for the Measures to Prevent Bullying)

กฎหมายว่าด้วยมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง (Act for the Measures to Prevent Bullying หรือ Anti-Bullying Act) ได้มีผลตราขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา โดยกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญ คือ การกำหนดหลักการสำหรับการกำหนดมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา เพื่อเป็นการป้องกันเด็กนักเรียนจากการถูกละเมิดสิทธิในการได้รับการศึกษา การป้องกันการได้รับผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทั้งทางร่างกาย จิตใจ สุขภาพ และการสร้างคุณลักษณะส่วนบุคคล การป้องกันอันตรายต่อชีวิตและร่างกายของเด็กนักเรียน และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของนักเรียน

ตามกฎหมายฉบับนี้ “การกลั่นแกล้ง หรือ อิจิเมะ” หมายความว่า การกระทำของนักเรียนในสถานศึกษาที่กระทำต่อนักเรียนคนอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อร่างกายหรือจิตใจ (รวมถึงการกระทำผ่านอินเทอร์เน็ต) ซึ่งเด็กนักเรียนที่ถูกกระทำนั้นได้รับความเจ็บปวดทางร่างกายและจิตใจ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น “การกลั่นแกล้ง หรือ อิจิเมะ” จะเป็นการกระทำรุนแรง การเลือกปฏิบัติ หรือการข่มขู่ที่มีความอ่อนแอกว่าในด้านร่างกาย จิตใจ หรือสถานะ และก่อให้เกิดความเจ็บปวด หากผู้อ่านได้เคยดูภาพยนตร์อ่านนิยาย หรือแม้แต่คอมมิกของญี่ปุ่น ก็จะสามารถจินตนาการภาพของ “อิจิเมะ” ได้ ส่วนใหญ่การกระทำ “อิจิเมะ” จะกระทำโดยคนกลุ่มใหญ่ที่กระทำต่อคนเพียงคนเดียวหรือกลุ่มเล็ก โดยเป็นการกระทำในระยะเวลายาวนาน อาจตลอดภาคการศึกษา หรือตลอดช่วงชั้นการศึกษา ซึ่งผู้ที่ถูกกระทำจะได้รับความบอบช้ำทางจิตใจเป็นอย่างมาก



* ที่มา <https://www.bbc.com/thai/thailand-45837661>



จากสภาพปัญหาซึ่งสะท้อนมาเป็นบทนิยาม “อิจิเมะ” ข้างต้น กฎหมายฉบับนี้จึงมีหลักการสำคัญในการให้ภาคส่วนต่าง ๆ กำหนดมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้ง จะต้องกำหนดขึ้นโดยคำนึงถึงปัญหาที่เกี่ยวกับการกลั่นแกล้งในทุกกรณี เพื่อให้มั่นใจได้ว่านักเรียนสามารถเรียนและทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างปลอดภัย โดยขอบเขตของมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งนั้นครอบคลุมถึงการกระทำทั้งภายในและภายนอกสถานศึกษา นอกจากนี้ ยังเน้นให้มีการป้องกันไม่ให้เกิดการกลั่นแกล้งโดยสิ้นเชิง และการให้นักเรียนคนอื่นได้ตระหนักรู้ถึงการถูกกลั่นแกล้งและไม่เพิกเฉยต่อเหตุการณ์ดังกล่าว โดยกฎหมายฉบับนี้มีแนวทางพื้นฐานในการป้องกันการกลั่นแกล้งตามกฎหมายฉบับนี้ เช่น

๑. ให้มีมาตรการการป้องกันการกลั่นแกล้งกัน ในสถานศึกษา โดยการเพิ่มการสอนในเรื่องศีลธรรมเข้าไปในกิจกรรมการเรียนการสอน โรงเรียน ผู้ปกครอง และชุมชนต้องมีการประสานความร่วมมือ และให้ความช่วยเหลือระหว่างกัน ในการป้องกันการกลั่นแกล้ง รวมทั้งสร้างความเข้าใจแก่ครูผู้สอนเกี่ยวกับการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา

๒. ให้มีมาตรการเพื่อให้พบเห็นการกลั่นแกล้ง โดยเร็ว โดยสถานศึกษาต้องมีการตรวจสอบนักเรียนตามระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือระหว่างโรงเรียนกับผู้ปกครอง สำหรับในระดับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีระบบการให้ข้อมูลและการปรึกษาหารือที่จำเป็น

๓. ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีเครือข่ายในการป้องกันการกลั่นแกล้ง รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนที่ถูกกลั่นแกล้งและผู้ปกครอง และให้การแนะแนวต่อนักเรียนที่เป็นผู้กระทำ รวมทั้งให้คำแนะนำแก่ผู้ปกครอง

๔. ให้มีการพัฒนาบุคลากรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันการกลั่นแกล้ง

๕. ให้มีการกำหนดให้มีมาตรการในการป้องกันมิให้เกิดการกลั่นแกล้งทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งยังกำหนดให้เด็กที่ถูกกลั่นแกล้งหรือผู้ปกครองสามารถเรียกร้องต่อกระทรวงยุติธรรมหรือหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรมในส่วนภูมิภาคให้มีการลบข้อมูลดังกล่าว หรือขอให้เปิดเผยข้อมูลของผู้ที่นำข้อมูลเข้าสู่ระบบอินเทอร์เน็ตได้

นอกจากนี้ กฎหมายฉบับนี้ยังได้กำหนดมาตรการทั่วไปสำหรับการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษา ดังนี้

๑. สถานศึกษาจะต้องจัดให้มีกลไกเพื่อการดำเนินมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาโดยบุคลากรของสถานศึกษาต้องมีบุคคลที่มีความชำนาญในเรื่องการเรียนการสอน จิตวิทยา สวัสดิการ และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อดำเนินการตามมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาให้บรรลุผล

๒. บุคลากรในสถานศึกษาหรือเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีระบบการปรึกษาหารือเพื่อให้ทราบถึงการกระทำที่เป็นการกลั่นแกล้ง และเมื่อพบว่านักเรียนที่เข้ามาปรึกษาหารือนั้นถูกกลั่นแกล้งจะต้องมีการประสานไปยังสถานศึกษาของนักเรียนคนดังกล่าวเพื่อให้มีการแก้ปัญหาได้ โดยเมื่อสถานศึกษาได้รับข้อมูลดังกล่าวแล้วก็ให้มีการตรวจสอบข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น หากพบว่ามีการกระทำดังกล่าวเกิดขึ้นจริง สถานศึกษาจะต้องดำเนินการเพื่อหยุดการกระทำดังกล่าวและป้องกันไม่ให้เกิดเหตุการณ์ดังกล่าวซ้ำ รวมทั้งให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนที่ตกเป็นผู้ถูกระทำและผู้ปกครอง นอกจากนี้ สถานศึกษาอาจจัดให้นักเรียนที่เป็นผู้กระทำแยกไปเรียนที่อื่นเพื่อให้ผู้ถูกระทำเกิดความรู้สึกปลอดภัยในการเรียน สำหรับการกลั่นแกล้งที่เข้าข่ายเป็นการกระทำผิดทางอาญา ให้สถานศึกษาประสานส่งตัวนักเรียนผู้กระทำความผิดไปยังสถานีตำรวจ เพื่อดำเนินการทางกฎหมาย อีกทั้งในกรณีที่นักเรียนผู้ถูกระทำได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ทางโรงเรียนต้องแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อให้การช่วยเหลือต่อไป

๓. ในระดับครูใหญ่หรือครูผู้สอน สามารถลงโทษนักเรียนที่มีการกระทำเป็นการกลั่นแกล้งได้ตามความจำเป็น และเหมาะสมตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาในโรงเรียน

๔. คณะกรรมการการศึกษาของจังหวัดสามารถออกคำสั่งพักการเรียนนักเรียนผู้กระทำที่เป็นการกลั่นแกล้งได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กนักเรียนที่ถูกกระทำมีความรู้สึกปลอดภัยในการเรียน

๕. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดตั้งเครือข่ายความร่วมมือเพื่อดำเนินมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาได้

โดยนอกจากมาตรการพื้นฐานข้างต้นแล้วนั้น กฎหมายยังกำหนดให้รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถานศึกษา ชุมชน ซึ่งรวมถึง ครอบครัว และบุคคลที่เกี่ยวข้องในการรับรู้และปกป้องร่างกายและจิตใจเด็กที่ถูกกระทำ ต้องมีการกำหนดมาตรการในระดับปฏิบัติด้วย เพื่อให้การป้องกันการกลั่นแกล้งเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

จากแนวทางและนโยบายข้างต้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายฉบับนี้ ได้มีการกำหนดหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถดำเนินมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดหน้าที่ตั้งแต่ระดับตัวบุคคลไปจนถึงรัฐบาล ดังนี้

หน้าที่ของนักเรียน : ห้ามไม่ให้กระทำการกลั่นแกล้งต่อนักเรียนคนอื่น

หน้าที่ของรัฐบาล : กำหนดมาตรการในภาพรวมสำหรับการป้องกันการกระทำการกลั่นแกล้งและดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ให้ความร่วมมือกับรัฐในการดำเนินการตามมาตรการสำหรับการป้องกันการกระทำการกลั่นแกล้งที่รัฐบาลกำหนด และกำหนดมาตรการที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในท้องถิ่น รวมทั้งดำเนินการตามมาตรการที่กำหนด

หน้าที่ของโรงเรียนและครูผู้สอนในโรงเรียน : ให้มีแผนในการประสานความร่วมมือกับผู้ปกครองของเด็กนักเรียน ผู้ที่อาศัยในชุมชน สำนักงานแนะแนวสำหรับเด็กนักเรียน และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และจัดให้มีระบบในโรงเรียนเกี่ยวกับการป้องกันการกระทำอذيةและการเฝ้าระวังเพื่อให้พบเห็นเหตุการณ์อย่างฉับไว นอกจากนี้ ยังมีหน้าที่ในการจัดการต่อเหตุการณ์อย่างรวดเร็วในกรณีที่มีนักเรียนถูกกลั่นแกล้งและมีประสิทธิภาพ

หน้าที่ของผู้ปกครอง : หน้าที่ที่สำคัญที่สุดของผู้ปกครองคือการให้การศึกษาแก่เด็กในความปกครอง และเพื่อให้เด็กในความปกครองของตนเป็นผู้กระทำการกลั่นแกล้ง ผู้ปกครองต้องให้คำชี้แนะที่จำเป็นแก่เด็ก สำหรับผู้ปกครองของนักเรียนที่เป็นผู้ถูกระกระทำ จะต้องให้การคุ้มครองแก่เด็กอย่างดีที่สุด นอกจากนี้ ผู้ปกครองต้องให้ความร่วมมือกับรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และโรงเรียนในการดำเนินการตามมาตรการในการป้องกันการกลั่นแกล้งอย่างเต็มความสามารถ



นอกจากนี้ เพื่อให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามมาตรการป้องกันการกลั่นแกล้งได้ ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดแผนการใช้งบประมาณที่จำเป็น

อย่างไรก็ตาม กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายที่มีเป้าหมายในการป้องกันการกลั่นแกล้งและส่งเสริมการสร้างความร่วมมือระหว่างครอบครัว โรงเรียน และชุมชน เพื่อให้เกิดความตระหนักรู้ และการรับรู้ถึงการกลั่นแกล้งตั้งแต่ระยะเริ่มแรก รวมทั้งการปกป้องและคุ้มครองนักเรียนที่เป็นผู้ถูกระกระทำ โดยมีได้เป็นกฎหมายที่มุ่งลงโทษผู้กระทำความผิดหรือผู้ที่ให้การปกครองต่อผู้กระทำความผิดแต่อย่างใด ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงไม่มีบทกำหนดโทษต่อผู้กระทำความผิด และภาคส่วนต่าง ๆ ไม่สามารถดำเนินการในการป้องกันการกลั่นแกล้งได้ จึงเป็นผลให้การดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ยังไม่มีประสิทธิภาพมากเพียงพอ และยังคงพบว่าในปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นยังคงมีข่าวเรื่องการกลั่นแกล้งและการฆ่าตัวตายของนักเรียนที่ถูกกลั่นแกล้งอยู่ ดังนั้น หากจะนำแนวทางตามกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการกลั่นแกล้งในสถานศึกษาของประเทศไทย จึงอาจต้องดำเนินการควบคู่กันระหว่างมาตรการทางกฎหมาย ความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ในการเฝ้าระวังมิให้เกิดการกลั่นแกล้งทั้งในระดับครอบครัว โรงเรียน และชุมชน รวมถึงการยกระดับจิตใจของนักเรียนด้วย

กฎเก่าไป

กฎใหม่(ถึงจะ)มา

กองพัฒนากฎหมาย

หากจะนับจำนวนกฎหมายของประเทศไทยที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน อาจจะพอนับจำนวนที่แน่นอนได้เฉพาะกฎหมายแม่บทในระดับพระราชบัญญัติ ส่วนกฎหมายลำดับรองที่พอจะนับจำนวนได้คงมีเพียงพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงเท่านั้น สำหรับกฎหมายลำดับรองรูปแบบอื่น ๆ เช่น ระเบียบ ประกาศ หรือข้อบังคับ คงเป็นการยากที่จะนับจำนวนที่ชัดเจนได้ เนื่องจากกฎหมายลำดับรองเหล่านี้มีจำนวนไม่น้อยที่ไม่ได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่ถึงแม้จะไม่ทราบจำนวนตัวเลขที่แน่นอนของกฎหมายและกฎระเบียบทั้งหมดที่ใช้บังคับอยู่ในประเทศไทย ก็เป็นที่เข้าใจกันได้ว่าประเทศไทยของเรามีกฎหมายและกฎระเบียบเป็นจำนวนมากมายจนอยู่ในระดับที่อาจเรียกได้ว่า “กฎหมายเพ้อ” แต่กระนั้นก็ดี มิใช่เพียงแต่ประเทศไทยเท่านั้นที่มีกฎหมายและกฎระเบียบจำนวนมากมาย แม้แต่ประเทศที่พัฒนาแล้ว ก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ดังนั้น ในต่างประเทศจึงคิดวิธีในการลดจำนวนกฎหมายและกฎระเบียบให้น้อยลง เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่าบรรดากฎหมายและกฎระเบียบเหล่านั้นสร้างภาระและต้นทุนให้กับทั้งภาครัฐและภาคเอกชนไม่น้อยเลยทีเดียว



ในที่นี้จะขอยกตัวอย่างแนวทางในการลดจำนวนกฎที่รัฐบาลชุดปัจจุบันของประเทศฝรั่งเศสซึ่งบริหารโดยประธานาธิบดี Emmanuel MACRON และนายกรัฐมนตรี Edouard PHILIPPE ซึ่งได้มีการกำหนดแนวปฏิบัติให้หน่วยงานของรัฐถือปฏิบัติ โดยการออกหนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การคำนึงถึงปริมาณและผลกระทบของกฎ (La circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact) ทั้งนี้ รัฐบาลได้วางหลักเกณฑ์ในการควบคุมปริมาณและคุณภาพเฉพาะกรณีของกฎที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยไม่ไปก้าวก้าวกรณีการตรากฎหมายซึ่งอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ



ที่มาและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการลดจำนวนกฎ

สำหรับเหตุผลของการออกหนังสือเวียนฉบับนี้ เนื่องจากปัจจุบันในประเทศฝรั่งเศสมีกฎระเบียบจำนวนมากที่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพในการแข่งขันและการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนและเป็นภาระต่อการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน รัฐบาลจึงมีนโยบายที่จะสำรวจและพัฒนาคุณภาพของกฎระเบียบที่บังคับใช้เพื่อให้เอื้อต่อการประกอบธุรกิจและการดำรงชีวิตของประชาชน

หนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ได้วางหลักการที่สำคัญ คือ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐประสงค์จะเสนอร่างกฎระเบียบขึ้นใหม่ ๑ ฉบับ จะต้องมีการเสนอยกเลิกกฎระเบียบที่บังคับใช้อยู่แล้ว จำนวน ๒ ฉบับ ไปพร้อมกันกับการเสนอร่างกฎใหม่ หรือหากเป็นกรณีที่ไม่สามารถเสนอยกเลิกกฎระเบียบเดิมได้ ให้มีการเสนอปรับปรุงกฎระเบียบเดิมเพื่อลดภาระหรืออำนวยความสะดวกต่อประชาชนเป็นการทดแทนจำนวน ๒ ฉบับ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์นี้ใช้เฉพาะกรณีการเสนอร่างกฎที่ส่งผลกระทบต่อหรือกำหนดหน้าที่ต่อประชาชน ภาคเอกชน ราชการส่วนภูมิภาคหรือราชการส่วนท้องถิ่น โดยมีข้อพิจารณาเบื้องต้นที่เป็นหลักการสำคัญ คือ ในการเสนอร่างกฎที่ส่งผลกระทบต่อหรือกำหนดภาระหน้าที่ จะต้องเสนอยกเลิกกฎระเบียบเดิม จำนวน ๒ ฉบับ ไปพร้อมกันด้วย ส่วนกรณีที่ไม่สามารถเสนอยกเลิกกฎระเบียบเดิมได้และประสงค์จะเสนอแก้ไขกฎระเบียบเดิม จำนวน ๒ ฉบับ ให้ถือเป็นข้อยกเว้นและต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นที่ไม่สามารถยกเลิกกฎระเบียบเดิมได้



สำหรับหลักการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎใหม่ มีเงื่อนไข ๒ ประการ ได้แก่

๑. กฎระเบียบที่จะเสนอให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขจะต้องเป็นกฎระเบียบที่อยู่ในความรับผิดชอบบังคับใช้ของกระทรวงเดียวกันกับร่างกฎที่เสนอขึ้นใหม่ กล่าวคือ ไม่สามารถเสนอให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบของกระทรวงอื่นได้ นอกจากนี้ หากเป็นกรณีการเสนอร่างกฎที่มีผลกระทบหรือกำหนดหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเสนอให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเดิมที่มีผลกระทบหรือกำหนดหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อไม่ให้เป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากเกินไป

๒. ในการเสนอยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเดิม จะต้องเป็นกฎในระดับเดียวกันกับร่างกฎที่เสนอใหม่ เช่น ในการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกา ๑ ฉบับ จะต้องเสนอให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขพระราชกฤษฎีกาเดิม จำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งการคำนึงถึงสถานะและลำดับศักดิ์ของกฎในระดับเดียวกันนี้เป็นการให้ความสำคัญในเชิงคุณภาพ เพิ่มเติมจากการลดจำนวนในเชิงปริมาณ

อย่างไรก็ดี หลักการในเรื่องการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเดิมในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎใหม่ ก็มีข้อยกเว้นบางประการ คือ

(ก) หลักการนี้ไม่ใช้กับกรณีการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการบริหารงานภาครัฐโดยไม่ได้นำให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนหรือภาคเอกชน เช่น พระราชกฤษฎีกากำหนดโครงสร้างหน่วยงานของรัฐ พระราชกฤษฎีกาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากนี้ หลักการนี้ยังไม่ใช้บังคับกับกรณีการเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดมีผลใช้บังคับ

(ข) หลักการนี้ไม่ใช้กับกรณีกฎระเบียบที่ออกขึ้นเพื่ออนุวัติการหรือเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ

แนวทางการดำเนินการเพื่อควบคุมปริมาณ และคุณภาพของกฎ

การดำเนินการตามหลักการในเรื่องการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้น นอกจากจะมีวัตถุประสงค์หลักในการควบคุมเชิงปริมาณแล้วยังได้มีการดำเนินการที่แสดงให้เห็นถึงความมุ่งหมายในการควบคุมเชิงคุณภาพด้วย โดยหนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐสำรวจตรวจสอบกฎระเบียบที่อยู่ในความรับผิดชอบทั้งหมดและจัดทำข้อมูลสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งรวมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐยังต้องประเมินผลการบังคับใช้กฎระเบียบและจัดทำความเห็นเสนอต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อประกอบการพิจารณายกเลิกกฎระเบียบที่สร้างภาระและก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชนและภาคเอกชน โดยต้องดำเนินการเป็นประจำตามรอบระยะเวลาที่กำหนด รวมถึงมีระบบติดตามการปรับปรุงข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ

นอกจากการดำเนินการวิเคราะห์ผลกระทบของกฎซึ่งเป็นการควบคุมในเชิงคุณภาพเป็นการเพิ่มเติมจากการควบคุมในเชิงปริมาณแล้ว หนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้ ยังได้กำหนดแนวทางการดำเนินการที่มีลักษณะของการควบคุมในเชิงคุณภาพอีกประการหนึ่ง คือ ในการจัดทำร่างกฎหมายฉบับ หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารต้องมีความรอบคอบในการพิจารณากำหนดเนื้อหาของกฎหมายโดยไม่ให้มีเนื้อหาในลักษณะที่เป็นการก้าวก้าวการดำเนินการที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสได้มีการกำหนดเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารในการออกกฎหมายและเรื่องที่อยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการตรากฎหมายเพื่อไม่ให้การออกกฎหมายของฝ่ายบริหารขัดต่อรัฐธรรมนูญอันจะทำให้กฎหมายดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนได้



ข้อสังเกตส่งท้าย

เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเดิมในกรณีที่มีการเสนอร่างกฎหมายที่ได้กล่าวถึงไปแล้วนั้น มีข้อสังเกตว่า หลักเกณฑ์ดังกล่าวกำหนดขึ้นโดยหนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีเนื่องจากหลักเกณฑ์ดังกล่าวบังคับใช้เฉพาะกับหน่วยงานของรัฐและไม่ได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อประชาชนหรือภาคเอกชน (ในทางกลับกันเป็นประโยชน์กับประชาชนและภาคเอกชน) จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดในรูปของกฎหมายหรือกฎระเบียบ แต่อย่างไรก็ดี เมื่อเป็นเพียงหนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีจึงถือว่าหลักการในเรื่องดังกล่าวเป็นเพียงนโยบายของรัฐบาลปัจจุบันที่เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์นี้ขึ้น ซึ่งนโยบายในเรื่องดังกล่าวอาจจะไม่ได้รับการสานต่อจากรัฐบาลชุดต่อ ๆ ไปก็ได้ ดังนั้น หลักการและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวกับการยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบตามหนังสือเวียนข้อสั่งการของนายกรัฐมนตรีฉบับนี้จึงมีสถานะไม่ค่อยมั่นคงถาวรเท่าใดนัก แต่กระนั้นก็ดี หากพิจารณาจากกระแสสังคมและการตรวจสอบจากภาคประชาชนในประเทศฝรั่งเศส เชื่อได้ว่าประชาชนและภาคเอกชนต่างเห็นพ้องและสนับสนุนหลักการในเรื่องดังกล่าวและรัฐบาลทุกชุดที่เข้ามาบริหารประเทศคงจะละเลยหรือไม่ให้ความสำคัญกับนโยบายในเรื่องนี้ไม่ได้อย่างแน่นอน





ต่อจากฉบับที่แล้ว

สาระสำคัญเกี่ยวกับ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์ การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒*

อภิชัย ภูเมือง**

๔. หน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

เนื่องจากพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรากฎหมายโดยตรง โดยนอกเหนือจากจะเป็นกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญ แล้ว วัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การทำให้กระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทยมีความชัดเจน โปร่งใส และประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน เพื่อให้เนื้อหาและสาระสำคัญของกฎหมายสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ดังนั้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้จึงถูกบัญญัติขึ้นในลักษณะที่เป็นการกำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการเป็นสำคัญซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว สามารถจำแนกหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ได้เป็น ๒ กรณี ดังต่อไปนี้

๔.๑ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐโดยทั่วไป ซึ่งหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการ โดยพิจารณาตามกระบวนการงานซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ใน ๓ กระบวนการ ได้แก่ กระบวนการตรากฎหมาย กระบวนการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว และกระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

* พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๗๒ ก วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

** นักกฎหมายฤษฎีกาชำนาญการ กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



๔.๑.๑ กระบวนการตรากฎหมาย

๔.๑.๑.๑ ขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

(๑) การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายต้องแสดงเหตุผลความจำเป็นในการตรากฎหมาย โดยมีข้อมูลและเอกสารหลักฐานประกอบที่ชัดเจน (มาตรา ๑๒)

(๒) การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง (มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๙) โดยกำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ได้แก่

ก. แจ้งให้ผู้เกี่ยวข้องตามร่างกฎหมายนั้น ๆ ทราบ โดยผ่านระบบกลาง^๑ หรือจะแจ้งผู้เกี่ยวข้องตามที่เห็นสมควรโดยตรงก็ได้

ข. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายไปรับฟังความคิดเห็น โดยหน่วยงานของรัฐต้องประกาศวิธีการรับฟังความคิดเห็น ระยะเวลาเริ่มต้นและสิ้นสุดในการรับฟังความคิดเห็น พร้อมทั้งเผยแพร่ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น เช่น สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายขึ้น เพื่อแก้ไขปัญหาหรือทำภารกิจในเรื่องนั้น คำอธิบายหลักการหรือประเด็นสำคัญของร่างกฎหมายโดยใช้ภาษาที่เข้าใจได้ง่าย รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับผลกระทบ และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในด้านการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ หรือผลกระทบในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบอื่นที่สำคัญ

ค. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องให้กระทำผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเหมาะสม

ง. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่เกี่ยวกับระบบการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้อง^๒ โดยจะต้องรวบรวมรายชื่อและที่ติดต่อได้ทางอิเล็กทรอนิกส์ของผู้เกี่ยวข้องเกี่ยวกับกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐนั้น ๆ รับผิดชอบอยู่ หรือเกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายที่จะเสนอ และแจ้งข้อมูลดังกล่าวให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบ

(๓) การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา ๑๗) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ซึ่งจะต้องนำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการพิจารณา รวมทั้งจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายนั้นด้วย

(๔) การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (มาตรา ๑๘) โดยหน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายจะต้องเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบดังกล่าวผ่านระบบกลาง และจะใช้วิธีการอื่นใดด้วยก็ได้

(๕) การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายมีหน้าที่ตรวจสอบและพิจารณาเนื้อหาของร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๒ วรคหนึ่ง เช่น ความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย

^๑ อนึ่งในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้ต้องมีการดำเนินการในเรื่องใดต้องกระทำผ่านระบบกลาง ถ้าการจัดทำระบบกลางยังไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ (เว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐนั้น) เป็นการดำเนินการผ่านระบบกลางตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว

^๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับระบบการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องนั้นเป็นหน้าที่ของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในการจัดให้มีระบบการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องไว้ในระบบกลาง โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะมีหน้าที่ในการรับจดแจ้งผู้เกี่ยวข้องผ่านระบบกลาง และเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องซึ่งสมควรรับฟังความคิดเห็น หรือเพิ่มรายชื่อผู้เกี่ยวข้องตามที่รับแจ้งจากหน่วยงานของรัฐที่เสนอให้มีการตรากฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมาย

๔.๑.๑.๒ ขั้นการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี

หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่จัดทำเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗) ได้แก่ (๑) ร่างกฎหมายหรือหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้น (๒) สรุปผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และ (๓) รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ ทั้งนี้ เพื่อใช้ประกอบการเสนอร่างกฎหมายและการพิจารณาอนุมัติหลักการร่างกฎหมายของคณะรัฐมนตรี โดยในการตรวจสอบความถูกต้องหรือความครบถ้วนของเอกสารที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้นจะเป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะต้องตรวจสอบให้เป็นไปตามที่พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ บัญญัติไว้

๔.๑.๑.๓ ขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในกรณีที่เห็นสมควรจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะดำเนินการเองหรือจะแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่เสนอร่างกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับร่างกฎหมายนั้นเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงอาจจะมีหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องหรือการวิเคราะห์ผลกระทบเพิ่มเติมตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการ้องขอได้

๔.๑.๒ กระบวนการภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว

๔.๑.๒.๑ การจัดทำร่างกฎทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

โดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะต้องจัดทำร่างกฎ (กฎหมายลำดับรอง) ทั้งปวงให้แล้วเสร็จโดยเร็ว (มาตรา ๒๒ วรรคแปด) ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนผู้อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายนั้นสามารถรับทราบรายละเอียดและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องและชัดเจน

๔.๑.๒.๒ ดำเนินการเพื่อให้มีการออกกฎหรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อที่ประชาชนจะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายหรือได้รับสิทธิประโยชน์จากกฎหมายได้ (ถ้ามี)

(๑) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับภายหลังวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา ๒๒ วรรคสอง)

- ภายในสองปีนับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ

- คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี

(๒) กรณีกฎหมายที่ใช้บังคับก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา ๓๙ (๑))

- ภายในสี่ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ

- คณะรัฐมนตรีอาจมีมติขยายเวลาได้อีกหนึ่งปี

๔.๑.๒.๓ การจัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายมีหน้าที่จัดทำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (มาตรา ๒๔) โดยแนวทางปฏิบัติดังกล่าวจะต้องมีความทันสมัยอยู่เสมอ และเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบ ทั้งนี้ จะไม่ใช่บังคับแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่าจะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป

๔.๑.๒.๔ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

(๑) การกำหนดหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย สามารถแบ่งแยกเป็น ๓ กรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง กรณีมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการบังคับใช้กฎหมายฉบับนั้นหลายหน่วยงาน ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นผู้กำหนด กรณีที่สอง กรณีกฎหมายฉบับนั้นมีผู้รักษาการตามกฎหมายร่วมกันหลายคน ให้ผู้รักษาการตามกฎหมายหารือร่วมกัน และกรณีที่สาม กรณีกฎหมายฉบับนั้นไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้กำหนด



(๒) การประกาศรายชื่อกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตาม (๑) ไว้ในระบบกลาง โดยผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีจะเป็นผู้กำหนด ทั้งนี้ จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา ๙๐ วัน โดยกรณีกฎหมายใหม่ ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ (มาตรา ๓๓) ส่วนกรณีกฎหมายเก่า (กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ) ระยะเวลา ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (มาตรา ๓๔ (๒))

(๓) หน้าที่เกี่ยวกับการจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ โดยหน่วยงานของรัฐตามที่ผู้รักษาการตามกฎหมายหรือนายกรัฐมนตรีได้ประกาศกำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน^๓ โดยจะต้องดำเนินการตามรอบระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ หรือในรอบระยะเวลาอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือเป็นไปตามกรณีเหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๓๔ สำหรับกรณีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชกำหนดที่ตราขึ้นภายหลังพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเป็นครั้งแรก ให้กระทำภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับ

(๔) หน้าที่ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อนำมาประกอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎ

(๕) หน้าที่ในการแจ้งผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและกฎที่ได้ดำเนินการแล้วไว้ในระบบกลาง

(๖) หน้าที่ในการยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในกรณีพบว่ากฎหมายฉบับใดมิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมายนั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นกับรัฐหรือประชาชน หรือมีผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่างร้ายแรง โดยหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายจะต้องดำเนินการโดยทันทีเมื่อปรากฏผลตามกรณีดังกล่าว

๔.๑.๓ กระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมาย

ในส่วนของกระบวนการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายนั้นได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๔.๑.๓.๑ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ต้องจัดให้มีและเผยแพร่ข้อมูลดังต่อไปนี้ไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการให้ประชาชนเข้าถึงกฎหมายได้อย่างทั่วถึง ได้แก่ (๑) ตัวบทกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่อยู่ในความรับผิดชอบ (๒) คำแปลของกฎหมายเป็นภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน (๓) คำอธิบายโดยสรุปสาระสำคัญของกฎหมาย และ (๔) ความมุ่งหมาย วัตถุประสงค์ และขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย



^๓ อนึ่งในส่วนเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายนั้น หากหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎใดเห็นว่า กฎนั้นก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหรือการไม่ปฏิบัติตามจะมีผลให้ต้องได้รับโทษหรือเสียสิทธิหรือกระทบต่อสถานะของบุคคลอย่างร้ายแรง หน่วยงานของรัฐดังกล่าวมีหน้าที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์เฉพาะกฎหมายเป็นการเฉพาะ นอกจากนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายพบว่า มีกฎหมายที่กล่าวไว้ข้างต้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายสามารถแจ้งให้หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบบังคับใช้กฎนั้นดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดได้

๔.๑.๓.๒ หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับคำพิพากษาหรือคำวินิจฉัยของศาลที่เกี่ยวข้องกฎหมายที่อยู่รับผิดชอบของตนไว้ในระบบกลาง ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงตัวอย่างการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

๔.๒ หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่

๔.๒.๑ หน้าที่ของศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร

โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร มีหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๒ เรื่อง ได้แก่

๔.๒.๑.๑ การออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุด เกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายในการเยียวยาผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนตามมาตรา ๖

๔.๒.๑.๒ การออกระเบียบที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และระเบียบที่ประชุมใหญ่ตุลาการพระธรรมนูญในศาลทหารสูงสุดเกี่ยวกับกลไกทางกฎหมายในการวินิจฉัยการสิ้นผลบังคับของบทบัญญัติแห่งกฎหมายกรณีได้มีการออกกฎหมายในกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๒๒

๔.๒.๒ หน้าที่ของสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

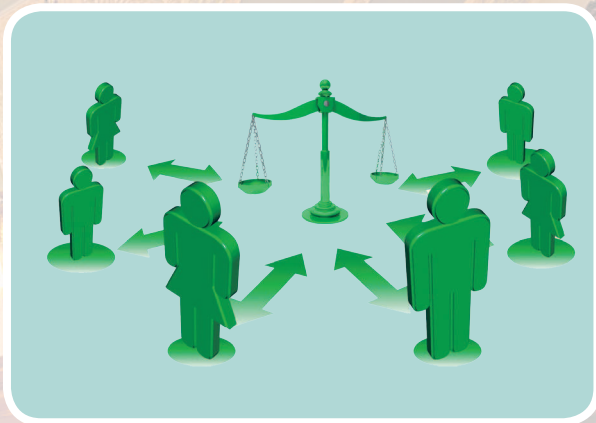
โดยพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา มีหน้าที่ในการออกกฎหมายลำดับรอง จำนวน ๑ เรื่อง ได้แก่ ข้อบังคับเกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นหรือการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายในชั้นรัฐสภาตามมาตรา ๒๐

๕. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้แล้ว จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติต่าง ๆ โดยส่วนใหญ่จะเป็นการกำหนดหน้าที่ให้แก่หน่วยงานของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในขั้นก่อนการเสนอร่างกฎหมายขึ้นเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรี ขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หรือแม้กระทั่งขั้นการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา ซึ่งล้วนแต่เป็นการกำหนดให้กระบวนการตรากฎหมายมีความชัดเจน โปร่งใส และประชาชนสามารถเข้าร่วมตรวจสอบได้เป็นสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับและการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนตามพระราชบัญญัตินี้แล้ว สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๕.๑ ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรากฎหมายเพิ่มขึ้น ไม่ว่าจะเป็นในขั้นการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายในหน่วยงานของรัฐมีความโปร่งใสและประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิ เสรีภาพ หรือมาตรการทางกฎหมายที่อาจได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายนั้นได้ รวมทั้งประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นผู้เกี่ยวข้องเพื่อให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดแจ้งรายชื่อผู้เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการรับทราบข้อมูลเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ หรือสามารถแสดงความคิดเห็นที่เกี่ยวข้องได้





๕.๒ ประชาชนสามารถเข้าถึง ติดตาม และตรวจสอบ ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมิน ผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายได้โดยง่ายโดยผ่านระบบกลางเพียง ระบบเดียว และไม่มีค่าใช้จ่าย

๕.๓ ความเห็นของประชาชนที่เป็นผู้เกี่ยวข้องซึ่ง ได้แสดงความคิดเห็นดังกล่าวไว้จะถูกนำมาใช้ประกอบการ พิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน และในกรณี การเสนอร่างกฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีของสำนักเลขาธิการ คณะรัฐมนตรี หรือการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็อาจจัดให้มีการรับฟัง ความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติมได้

๕.๔ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีความ ชัดเจนมากขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการ ใช้ดุลพินิจมาใช้ในทางที่เป็นผลร้ายแก่ประชาชนมิได้จนกว่า จะมีการเผยแพร่ให้ประชาชนรับทราบเป็นการทั่วไป

๕.๕ ภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว ประชาชน สามารถร้องเรียนหรือเสนอแนะให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ กฎหมายนั้นได้ โดยในกรณีที่หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบการ ประเมินผลสัมฤทธิ์เห็นว่าข้อร้องเรียนหรือข้อเสนอแนะนั้น มีเหตุผลอันสมควร หน่วยงานของรัฐนั้นมีหน้าที่ดำเนินการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามที่ประชาชนได้ร้องเรียน หรือเสนอแนะ หากหน่วยงานของรัฐพบว่า กฎหมายฉบับนั้น มิได้ก่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของการตรากฎหมาย นั้น หรือไม่คุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐหรือประชาชน หรือมี ผลกระทบอื่นอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนอย่าง ร้ายแรง หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบต้องดำเนินการเพื่อให้มี การยกเลิก ปรับปรุง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นโดยทันที ต่อไป

๕.๖ ประชาชนจะมีความชัดเจนในการปฏิบัติการตาม กฎหมาย กล่าวคือ ในการจัดทำร่างกฎหมายใดที่จะกำหนดให้มี โทษอาญา โทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่น แก่ผู้ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตาม หรือมีบทบัญญัติที่กำหนดให้การ ขออนุญาตหรืออนุญาตหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นต้องเป็น ไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่จะกำหนดไว้ในกฎซึ่ง จะออกในภายหลัง ในร่างกฎหมายนั้นต้องมีบทบัญญัติที่ห้าม มิให้ใช้บทบัญญัตดังกล่าวในทางที่เป็นผลร้ายแก่บุคคลจนกว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐจะพร้อมที่จะปฏิบัติตามกฎหมายหรือจนกว่า จะมีการออกกฎดังกล่าวแล้ว นอกจากนี้ กรณีที่กฎหมายใด ต้องมีการออกกฎเพื่อให้ประชาชนสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย นั้นได้ หรือรัฐต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดก่อนที่จะประชาชน จะสามารถปฏิบัติตามกฎหมายนั้นได้ หากมิได้มีการออกกฎ ดังกล่าวหรือยังมิได้ดำเนินการนั้นภายในสองปีนับแต่วันที่ กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ให้กฎหมายนั้นเป็นอันสิ้นผลบังคับ

๕.๗ ประชาชนสามารถเข้าถึงบทบัญญัติกฎหมายต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นกฎหมาย แม่บท กฎหมายลำดับรอง หนังสือเวียน หนังสือสั่งการ คำพิพากษา คำวินิจฉัยของศาลหรือคณะกรรมการ การตีความ กฎหมาย การตอบข้อหารือ หรือแนวปฏิบัติ ซึ่งอยู่ในความ รับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐ คำแปลของกฎหมายที่เป็น ภาษาที่ใช้ในการทำงานของอาเซียน รวมทั้งคำอธิบายโดยสรุป เกี่ยวกับสาระสำคัญของกฎหมาย เพื่อให้ประชาชนมีความ สะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายอันจะนำมาสู่การปฏิบัติ ตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง



๕.๘ ประชาชนที่เป็นคู่ความในคดีจะได้รับประโยชน์จากกลไกเกี่ยวกับการโต้แย้งหรือตรวจสอบบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีโทษอาญาโทษทางปกครอง หรือสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายอื่นแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกรณีบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่หมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพในลักษณะที่เป็นภาระแก่ประชาชน เพื่อร้องขอให้ศาลจะไม่ลงโทษหรือจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะกำหนดสภาพบังคับที่เป็นผลร้ายแตกต่างจากที่กฎหมายกำหนดไว้ แล้วแต่กรณีก็ได้ นอกจากนี้ หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้นได้กำหนดให้ผู้รักษากฎหมายฉบับนั้นดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายนั้นให้สอดคล้องกับมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง โดยเร็วต่อไป



๖. บทสรุป

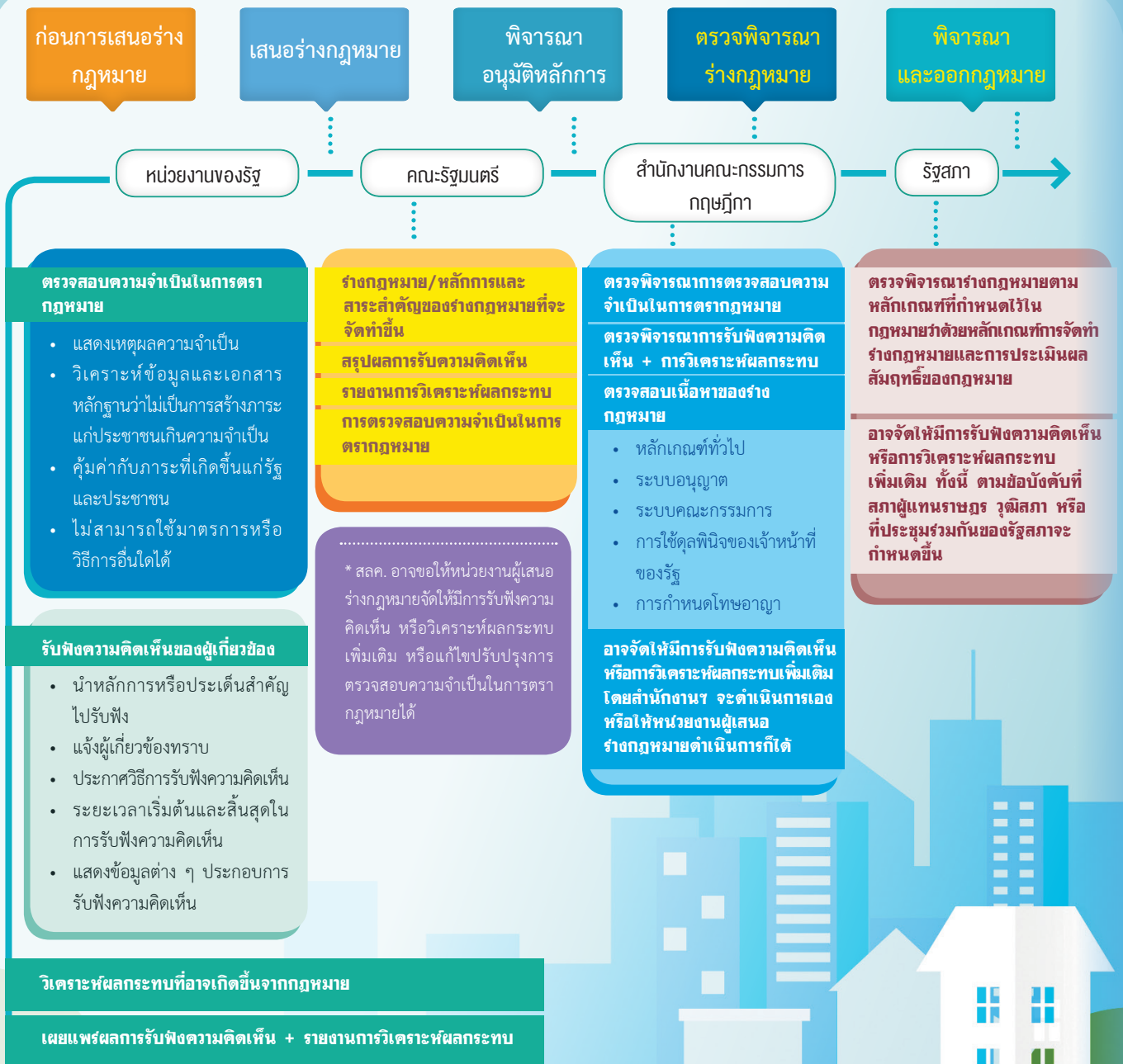
พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกระบวนการตรากฎหมายของประเทศไทย และเมื่อมีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วจะถือเป็นกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายของหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายเพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย และการเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน รวมทั้งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบอบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษอาญา เพื่อให้กระบวนการตรากฎหมายเป็นไปโดยความละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลังเมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และกำหนดกระบวนการในการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงสาระสำคัญจากบทบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ จะเห็นได้ว่า มีความสอดคล้องกับข้อเสนอแนะว่าด้วยนโยบายและการบริหารจัดการด้านกฎหมาย (Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012)^๔ ขององค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development หรือ OECD) และสอดคล้องกับแนวปฏิบัติที่ดีด้านกฎหมาย (Good Regulatory Practice หรือ GRP)^๕ ของประชาคมอาเซียน (ASEAN) ด้วยเช่นกัน ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายฉบับนี้มีความสอดคล้องกับบริบทด้านกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปของโลก และเป็นการกำหนดรายละเอียดในทางปฏิบัติของบทบัญญัติมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น จึงนับเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่หน่วยงานของรัฐจะสามารถดำเนินการตามกลไกดังกล่าวให้เกิดความสัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติได้มากนักน้อยเพียงใดและจะสมดังเจตนารมณ์ตามที่กฎหมายนี้ได้กำหนดไว้หรือไม่ ทั้งนี้ การกำหนดกลไกหรือมาตรการทางกฎหมายต่าง ๆ ตามกฎหมายนี้จึงถือเป็นสิ่งที่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจะได้ร่วมกันตระหนักและร่วมกันดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายนี้เพื่อประโยชน์ต่อประเทศชาติและประชาชนต่อไป

^๔ สามารถดาวน์โหลดข้อมูลเกี่ยวกับ Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance 2012 ได้ที่ <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/49990817.pdf> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๒)

^๕ สามารถดาวน์โหลดข้อมูลเกี่ยวกับ Good Regulatory Practice หรือ GRP ได้ที่ <https://asean.org/storage/2017/11/ASEAN-GRP-Core-Principles-FINAL-ENDORSED.pdf> (สืบค้นข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๖๒)



กระบวนการเสนอร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒





★ ความสำคัญของเครดิต ทางสังคมในประเทศจีน

มุทิตา สารพัฒน์*

เมื่อปลายเดือนเมษายนที่ผ่านมา ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมการประชุมระหว่างประเทศว่าด้วยการบังคับคดีแพ่งในยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างฉับพลัน (International Conference on Civil Judgment Enforcement under a Disruptive Technology) ที่กระทรวงยุติธรรมร่วมกับกรมบังคับคดีจัดขึ้น โดยมีผู้แทนที่เข้าร่วมประชุมจากหลายประเทศ เช่น ประเทศสมาชิกอาเซียน และประเทศคู่เจรจา (ได้แก่ สาธารณรัฐประชาชนจีน ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี) สหพันธ์รัฐรัสเซีย ผู้บริหารจากองค์กรระหว่างประเทศ ผู้บริหารกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานศาลปกครอง หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง รวมจำนวนกว่า ๔๐๐ คน ในการประชุมครั้งนี้ผู้แทนแต่ละประเทศได้นำเสนอรายละเอียดของการปรับตัวเพื่อรองรับการบังคับคดีกับสินทรัพย์ดิจิทัลที่แตกต่างกันออกไป ผู้เขียนเห็นว่าแนวคิดและการปรับตัวในด้านการบังคับคดีของประเทศจีนที่น่าสนใจโดยท่านผู้พิพากษาหยู หมิง (Yu Ming) ผู้พิพากษาอาวุโสประจำศาลฎีกาของสาธารณรัฐประชาชนจีน^๑ เป็น

เรื่องที่น่าสนใจจึงขอหยิบยกรายละเอียดในส่วนนี้มานำเสนอ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ รัฐบาลจีนเริ่มตระหนักว่าสถิติการบังคับคดีของศาลประชาชนมีจำนวนไม่สูงนักเมื่อเทียบกับปริมาณคดีที่ขอให้มีการบังคับคดีด้วยเหตุที่จำนวนคดีมีปริมาณเพิ่มจำนวนสูงขึ้นและจำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในการบังคับคดีมีไม่เพียงพอ รวมทั้งพบว่ามีปัจจัยอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการบังคับคดี เช่น การไม่สามารถสืบหาตัวบุคคลหรือทรัพย์สิน การไม่สามารถเปลี่ยนทรัพย์สินให้เป็นเงินสด หรือความยากลำบากในการจัดการคดีรูปแบบอื่น ดังนั้น รัฐบาลจีนจึงได้ริเริ่มที่จะหาทางแก้ไขปัญหาด้านการบังคับคดี และเห็นว่าหากยังคงใช้วิธีการแก้ปัญหาแบบดั้งเดิมที่ต้องอาศัยตัวบุคคลจะทำให้แก้ไขปัญหาดูได้ยากและล่าช้า รัฐบาลจีนจึงได้ริเริ่มปฏิวัติเทคโนโลยีโดยการสร้างฐานข้อมูลคดีขึ้นเพื่อรวบรวมข้อมูลด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาดูและส่งเสริมให้ประเทศจีนพัฒนาได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง กองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ การนำเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาด้านการบังคับคดีในประเทศจีน โดยท่านผู้พิพากษาหยู หมิง (Yu Ming) ผู้พิพากษาอาวุโสประจำศาลฎีกาของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๒ ณ โรงแรมรอยัล ออร์คิด เซอร์ตัน



ฐานข้อมูลการบังคับคดีที่สร้างขึ้นนี้ ได้ชื่อว่า “หนึ่งศูนย์ข้อมูล สองระบบหลักที่มีระบบย่อยภายในอีก ๓๐ ระบบ (One center, two main systems with nearly 30 subsystems) ในส่วน “หนึ่งศูนย์ข้อมูล” หมายถึงระบบการปฏิบัติการของศูนย์สั่งการบังคับคดีซึ่งมีฐานข้อมูลที่สร้างขึ้นจากคำสั่งบังคับคดีจากศาลประชาชนทั้งสี่ระดับ ทำงานผ่านระบบดิจิทัล ฮาร์ดแวร์และระบบซอฟต์แวร์การบังคับคดี ดำเนินการตามระเบียบการปฏิบัติงานกำหนด และมีเจ้าหน้าที่ทางเทคนิคคอยตรวจสอบระบบ ศูนย์ข้อมูลนี้สร้างขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดการคำสั่งและการประสานการบังคับคดีในศาลประชาชนทุกระดับชั้น “สองระบบหลัก” หมายถึง ระบบการจัดการคำสั่งบังคับคดีและระบบการจัดการการบังคับคดีรวมศูนย์สำหรับศาลประชาชนทุกระดับ และ “ระบบย่อย ๓๐ ระบบ” หมายถึง ระบบย่อยที่รองรับภารกิจอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการบังคับคดี โดยมีระบบย่อย ๗ ระบบที่ถูกใช้งานอย่างแพร่หลาย ได้แก่



๑. เครือข่ายระบบการตรวจสอบและการควบคุมการบังคับคดี (Network inspection and control system) ช่วยแก้ปัญหาการค้นหาคำพิพากษาและทรัพย์สินไม่พบ โดยเชื่อมโยงระบบกับหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่มีหน้าที่ควบคุมดูแลทรัพย์สิน เช่น สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สถาบันการเงิน เป็นต้น

๒. ระบบการประเมินราคาในการขายทอดตลาดตามคำสั่งศาล (The online judicial auction appraisal system which addresses) ช่วยแก้ปัญหาการขายทอดตลาดรูปแบบเดิมที่มีขั้นตอนซับซ้อน อัตราการได้รับชำระหนี้คต่ำ ค่าใช้จ่ายสูง และมีความเสี่ยงจากการแทรกแซงการขายทอดตลาดสูง

๓. ระบบการลงโทษทางเครดิต (The credit punishment system) ที่มุ่งหมายที่จะลงโทษลูกหนี้ที่ถูกบังคับคดีที่ตั้งใจจะหลบหนีหรือขัดขวางการบังคับคดี เช่น การจำกัดสิทธิหรือประโยชน์ที่จะได้รับจากรัฐ การห้ามเดินทางไปต่างประเทศ เพื่อเร่งรัดให้ลูกหนี้ดังกล่าวชำระหนี้โดยเร็ว

๔. ระบบการเปิดเผยข้อมูลการบังคับคดี (The enforcement information disclosure system) ที่ช่วยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเข้าถึงข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบังคับคดีได้รวดเร็วขึ้น

๕. ระบบฐานข้อมูลคดีสำหรับคดีที่ไม่มีทรัพย์สินที่จะบังคับคดีได้ (The case database with no property for enforcement) โดยก่อนการบันทึกข้อมูลคดีเข้าสู่ระบบนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องพยายามบังคับคดีทุกวิธีเสียก่อน และแม้จะบันทึกข้อมูลคดีเข้าสู่ระบบนี้แล้ว ในระยะห้าปีแรกเจ้าหน้าที่จะต้องตรวจสอบความเคลื่อนไหวของทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ถูกบังคับคดีทุก ๆ ระยะเวลาหกเดือน เพื่อติดตามทรัพย์สินที่สามารถนำมาชำระหนี้ ซึ่งระบบนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการยุติกระบวนการบังคับคดีโดยมิชอบ

๖. ระบบเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการบังคับคดี (The enforcement petition system) ช่วยในการติดตามและตรวจสอบคดีที่มีการร้องเรียน

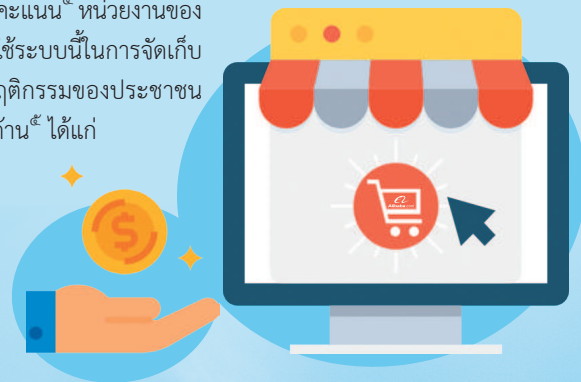
๗. ระบบประเมินการปฏิบัติการบังคับคดี (The enforcement performance appraisal system) เป็นการประเมินและรายงานคุณภาพและผลกระทบของระบบ ซึ่งระบบย่อยทุกระบบจะถูกรวมและเชื่อมโยงถึงกันเพื่อทำให้มีฐานข้อมูลที่แข็งแกร่งที่สามารถแก้ปัญหาของงานบังคับคดีที่มีมาอย่างยาวนาน

หากพิจารณาในภาพรวมแล้วจะเห็นว่า การรวมระบบย่อยต่าง ๆ เข้าด้วยกัน จะช่วยแก้ไขปัญหาด้านการบังคับคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากระบบย่อยแต่ละระบบสามารถทำงานสอดคล้องและประสานงานซึ่งกันและกันได้ แต่หนึ่งในระบบย่อยที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นสิ่งแปลกใหม่ที่กล่าวถึงรายละเอียดคือระบบการลงโทษทางเครดิตที่เป็นส่วนสำคัญที่เสริมความแข็งแกร่งให้กับระบบเครดิตทางสังคม (Social credit system) ที่รัฐบาลจีนให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากรัฐบาลจีนต้องการปรับปรุงภาพลักษณ์ของประชาชนและส่งเสริมให้ประชาชนมีระเบียบวินัยมากขึ้น แม้หลายฝ่ายจะเห็นว่าระบบเครดิตทางสังคมเป็นระบบที่เอื้อต่อการละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของประชาชนก็ตาม



ระบบการลงโทษทางเครดิต (Credit punishment system)^๒ เป็นระบบที่ถูกพัฒนาขึ้นใน ค.ศ. ๒๐๑๓ โดยศาลประชาชน เพื่อแก้ไขปัญหาการหลบหนีการบังคับคดีของบุคคลที่ถูกบังคับคดี เช่น การฝากเงินสดในบัญชีของบุคคลอื่น การฝากเงินกองทุนของบริษัทไว้ในบัญชีส่วนบุคคลหรือบริษัทอื่น การซ่อนหรือการอำพรางทรัพย์สินของตนด้วยวิธีการอื่นเพื่อหนีการติดตามของศาล รวมไปถึงการสร้างหนี้เทียมให้ตนต้องชำระหนี้ เช่น ค่าเลี้ยงดูจากการจดทะเบียนหย่า เป็นต้น จึงกำหนดให้มี “ระบบบัญชีของบุคคลที่ถูกบังคับคดีที่ไม่ซื่อสัตย์” (List of dishonest persons subject to enforcement system) หรือเป็นที่รู้จักในชื่อ “บัญชีดำคนหนีหนี้” (Deadbeat blacklist) ซึ่งหากลูกหนี้ที่ถูกบังคับคดีมีความสามารถในการชำระหนี้แต่ปฏิเสธหรือหลบหนีไม่ชำระหนี้ในเริ่มแรกจะต้องระบุว่าตนเป็นลูกหนี้ที่ถูกบังคับคดีแต่ไม่ซื่อสัตย์ หลังจากนั้นหากยังไม่ชำระหนี้ลูกหนี้คนดังกล่าวก็จะถูกขึ้นบัญชีดำ และบัญชีนั้นจะถูกส่งผ่านระบบออนไลน์ไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดมาตรการบังคับกับลูกหนี้ในกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน โดยข้อมูลถูกบันทึกไว้ในฐานข้อมูลของหน่วยงาน หน่วยงานนั้นจะสามารถระบุตัวตนของลูกหนี้ได้และสามารถสกัดกั้นเพื่อลงโทษลูกหนี้ต่อไป เช่น หากศาลตรวจสอบพบว่าลูกหนี้ที่ไม่ชำระหนี้จะเดินทางออกไปยังต่างประเทศ อาจส่งข้อมูลไปยังสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองเพื่อจำกัดการเดินทางของลูกหนี้ดังกล่าว เพื่อเร่งรัดให้มีการชำระหนี้ก่อน จึงจะมีสิทธิเดินทางออกนอกประเทศได้ ประโยชน์ที่จะได้รับจากระบบนี้คือการทำให้ลูกหนี้ที่จะหลบหนีไม่ชำระหนี้ต้องซื่อสัตย์ตนต้องเสียสิทธิใดบ้างหากประพฤติตนไม่ซื่อสัตย์และยังเป็นการเร่งรัดผลักดันให้ลูกหนี้เหล่านี้ปฏิบัติตามการชำระหนี้ของตนเพื่อให้ได้รับสิทธิในด้านต่าง ๆ จากรัฐดั้งเดิม จากสถิติข้อมูลของศาลประชาชนในช่วงเดือนตุลาคม ค.ศ. ๒๐๑๓ ถึงสิ้นปี ค.ศ. ๒๐๑๘ พบว่า ศาลในประเทศจีนได้สั่งให้มีการห้ามจำหน่ายตัวเครื่องบินจำนวน ๑๗.๔๖ ล้านครั้ง สั่งห้ามซื้อตัวรถไฟความเร็วสูงจำนวน ๕.๔๗ ล้านครั้ง และห้ามเป็นผู้แทนหรือผู้บริหารของนิติบุคคลจำนวน ๒๙๐,๐๐๐ ครั้ง ซึ่งมีผลทำให้ลูกหนี้ที่ถูกบังคับคดีที่ไม่ซื่อสัตย์จำนวนทั้งสิ้น ๓.๕๑ ล้านคน ปฏิบัติการชำระหนี้ของตนจากการลงโทษทางเครดิตนี้ ระบบการลงโทษทางเครดิตได้รับการชื่นชมจากสังคมเป็นอย่างมาก และได้รับการยอมรับจากสภาผู้แทนประชาชนแห่งชาติว่าเป็นส่วนสำคัญที่เสริมความแข็งแกร่งให้แก่วัฒนธรรมทางสังคม (Social credit system) ที่มีความสำคัญต่อระบบการบริหารของประเทศและเป็นต้นแบบการบริหารทางสังคม

ในส่วนของระบบเครดิตทางสังคม (Social credit system)^๓ ซึ่งเป็นภาพรวมทั้งหมดนั้นได้ถูกเริ่มพัฒนาขึ้นโดยรัฐบาลกลางจีนในช่วงราว ๆ ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ ภายหลังที่ประเทศจีนเข้าร่วมองค์การการค้าโลก (World Trade Organization (WTO)) เพื่อส่งเสริมให้เกิดความมีศีลธรรมในกิจการของรัฐ (Integrity in government affairs) ความจริงใจทางการค้า (Commercial sincerity) ความมีศีลธรรมทางสังคม (Social integrity) และความน่าเชื่อถือของสาธารณชนทางการศาล (Judicial public trust) ให้สอดคล้องกับความต้องการที่จะต่อสู้กับหลอกลวงทางการค้าหรือการละเมิดลิขสิทธิ์ ซึ่งเป็นประเด็นเรื่องศีลธรรมทางสังคมและทางการเมือง โดยในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ สภาแห่งรัฐ (State Council) ได้จัดทำประกาศว่าด้วยร่างแผนการจัดทำระบบเครดิตทางสังคม ปี ค.ศ. ๒๐๑๔ - ๒๐๒๐ (Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014-2020)) ซึ่งเป็นฐานในการพัฒนาระบบเครดิตทางสังคมในปัจจุบันนั่นเอง เมื่อกล่าวถึงสาระสำคัญของระบบเครดิตทางสังคมแล้วจะพบว่า ระบบนี้เป็นระบบที่สร้างขึ้นมาเพื่อติดตามและให้คะแนนด้านมรรยาทแก่ประชาชนและองค์กรธุรกิจในประเทศ โดยในส่วนของประชาชนนั้นรัฐบาลจีนกำหนดให้ประชาชนทุกคนมีบัตรความน่าเชื่อถือ (trustworthy card) ซึ่งมีคะแนนแรกเริ่ม ๑,๐๐๐ คะแนน^๔ หน่วยงานของรัฐต่างก็ใช้ระบบนี้ในการจัดเก็บข้อมูลพฤติกรรมของประชาชนรวม ๓ ด้าน^๕ ได้แก่



^๒ โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑

^๓ Daithi Mac Sithigh and Mathias Siems, The Chinese social credit system: A model for other countries? p.13.

^๔ ธนาคารแห่งประเทศไทย. รายงานเศรษฐกิจและการเงินมณฑลยูนนาน ปี ๒๕๖๐, หน้า ๒

^๕ ธนาคารออมสิน. Social Credit System ระบบความน่าเชื่อถือทางสังคม. กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒. หน้า ๑-๗.



(๑) พฤติกรรมทางการเงิน คือ การจ่ายชำระภาษี การชำระหนี้ การชำระบัตรเครดิต การชำระค่าสาธารณูปโภค และการชำระค่าปรับศาล

(๒) พฤติกรรมทางด้านสังคม คือ การปฏิบัติตามกฎจราจร การปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านการวางแผนครอบครัว การชำระค่าโดยสารสาธารณะ ความซื่อสัตย์ทางวิชาการ การเข้าร่วมกิจกรรมจิตอาสา ความกตัญญู และประวิติอาชญากรรม และ

(๓) พฤติกรรมในอินเทอร์เน็ต คือ การมีปฏิสัมพันธ์กับเพื่อนในโลกออนไลน์ การโพสต์ข้อมูลบนโซเชียลมีเดีย และพฤติกรรมการซื้อขายสินค้าออนไลน์

โดยจะมีการเพิ่มคะแนนให้ในกรณีที่บุคคลทำสิ่งที่ดี และหากบุคคลนั้นประพฤติตนไม่เหมาะสมจะถูกตัดคะแนน แล้วคะแนนที่ปรากฏในบัตรนี้สำคัญอย่างไร คะแนนเหล่านี้จะถูกนำมาพิจารณาว่าบุคคลจะได้รับสิทธิประโยชน์หรือถูกจำกัดการให้บริการ ซึ่งแบ่งกลุ่มคะแนนออกได้เป็นห้ากลุ่ม คือ กลุ่มเอ (คะแนนระหว่าง ๙๖๐ - ๑,๐๐๐) กลุ่มบี (คะแนนระหว่าง ๘๕๐ - ๙๕๙) กลุ่มซี (คะแนนระหว่าง ๖๐๐ - ๘๔๙) และกลุ่มดี (คะแนนต่ำกว่า ๖๐๐) และกลุ่มที่ไม่น่าเชื่อถือ ตัวอย่างเช่น คนที่มีคะแนนตั้งแต่ ๖๐๐ คะแนนขึ้นไปจะได้รับวงเงินสินเชื่อ ๕,๐๐๐ หยวน เพื่อซื้อสินค้าออนไลน์จากเว็บไซต์อาลีบาบา คนที่มีคะแนนตั้งแต่ ๗๕๐ คะแนนขึ้นไปจะสามารถใช้ช่อง Fast-track ในการยื่นขอวีซ่าเชงเก้นไปยังยุโรปได้ เป็นต้น สำหรับบุคคลที่มีคะแนนไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ จะถูกจำกัดการเข้าถึงบริการบางอย่าง เช่น ไม่สามารถใช้บริการรถไฟความเร็วสูงหรือไม่สามารถเดินทางโดยเครื่องบินได้ บุคคลที่หลบหนีการเกณฑ์ทหารจะไม่สามารถเข้าศึกษาต่อในระดับมัธยมและอุดมศึกษาหรือเข้าพักในโรงแรมชั้นนำ บุตรจะไม่ได้รับอนุญาตให้เข้าเรียนในโรงเรียนชั้นนำ ถูกปรับลดความเร็วอินเทอร์เน็ตที่ใช้บริการ ตลอดจนอาจไม่สามารถใช้เงินในกองทุนของตนเองในธนาคารเพื่อซื้อรถยนต์หรือสินค้าที่ฟุ่มเฟือยได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่บุคคลใดพลาดพลั้งกระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหรือกฎหมายไปแล้ว ก็ไม่ใช่ว่าจะต้องถูกขึ้นบัญชีดำไว้ตลอดกาล รัฐบาลจีนได้กำหนดกลไกการฟื้นฟูเครดิต (Credit repair mechanism) เพื่อช่วยให้บุคคลกลับมามีเครดิตดีดั้งเดิมหรือช่วยลบรายชื่อบุคคลดังกล่าวออกจากบัญชีดำซึ่งเป็นวิธีการแก้ไขเยียวยาเครดิตเพิ่มเติมจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อศาลด้วยเช่นกัน

เมื่อพิจารณารายละเอียดของระบบการลงทะเบียนทางเครดิตข้างต้น ผู้เขียนเห็นว่าแม้ว่าการที่รัฐบาลจีนนำระบบการลงทะเบียนทางเครดิตมาใช้แก้ปัญหาการบังคับคดีให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้นจะเป็นเรื่องน่ายินดีแต่หน่วยงานของรัฐบาลจะต้องใช้มาตรการดังกล่าวอย่างเหมาะสมและได้สัดส่วน เนื่องจากคำพิพากษาในคดีแพ่งของศาลที่ควรจะมีผลเฉพาะต่อตัวทรัพย์สินของลูกหนี้ตามคำพิพากษานั้น



แต่กลับสามารถส่งผลต่อชีวิตและความเป็นอยู่ของลูกหนี้ตามคำพิพากษาตลอดจนสมาชิกในครอบครัวด้วยย่อมเป็นการไม่สมควร เช่น การที่บุตรของลูกหนี้ไม่สามารถเข้าศึกษาในโรงเรียนชั้นนำได้ ทั้งที่สิทธิในการศึกษาควรจะเป็นเรื่องของบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเฉพาะ ไม่ควรต้องผูกโยงกับพฤติกรรมของบิดามารดา โดยหากสมมติปัญหาดังกล่าวว่าศาลมีคำพิพากษาให้ลูกหนี้แพ้คดีเนื่องจากขาดนัดพิจารณา ทั้งที่ในความจริงแล้วลูกหนี้ไม่ทราบว่ามีกรฟ้องร้องคดีในชั้นศาลมาก่อน อาจเพราะเหตุไม่ได้รับหมายหรือเหตุอื่นทำให้ไม่สามารถเข้ามาเสนอพยานหลักฐานต่อศาลได้ จึงทำให้ต้องแพ้คดีโดยเหตุขาดนัด และเมื่อลูกหนี้ไม่ชำระค่าหนี้จึงทำให้ต้องถูกขึ้นบัญชีดำจึงทำให้ถูกตัดคะแนนความน่าเชื่อถือทำให้มีคะแนนต่ำจนทำให้บุตรของลูกหนี้ดังกล่าวไม่สามารถเข้าศึกษาในสถานศึกษาชั้นนำได้นั้น ย่อมเป็นสิ่งที่จะก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อตัวเด็กเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ จึงเห็นได้ว่าระบบการลงทะเบียนทางเครดิตนี้มีทั้งข้อดีที่จะช่วยส่งเสริมให้ประชาชนให้ความใส่ใจต่อพฤติกรรมด้านต่าง ๆ ของตนเองและมีระเบียบวินัยมากขึ้น และมีข้อจำกัดหากรัฐบาลไม่ให้ความสำคัญควบคุมการใช้ระบบดังกล่าวอย่างใกล้ชิดด้วยเช่นกัน



การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ

เรื่อง การพัฒนาระบบคุณภาพ การบริหารจัดการภาครัฐ ของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา

.....

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา จัดโครงการสัมมนาเชิง
ปฏิบัติการ เรื่อง การพัฒนาระบบคุณภาพการ
บริหารจัดการภาครัฐ ของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ระหว่างวันที่ ๓๐ พฤษภาคม - ๑ มิถุนายน
๒๕๖๒ ณ บริษัท ไออาร์พีซี จำกัด (มหาชน) ด้าน
ศุลกากรมาบตาพุด และศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยรวม
แบบครบวงจร จังหวัดระยอง โดยมีผู้เข้าร่วมการ
สัมมนา ประกอบด้วย ข้าราชการและเจ้าหน้าที่
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



การสัมมนา มีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากร
ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาผู้ปฏิบัติงาน
เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภาครัฐ ได้นำความรู้
จากการศึกษาดูงานหน่วยงานที่เป็นต้นแบบหรือ
เป็นเลิศในการบริหารจัดการระบบงาน มาปรับ
เปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานและปรับปรุง
ระบบการทำงานด้านการบริหารจัดการภาครัฐให้มี
ประสิทธิภาพมากขึ้น และยังเป็นเพิ่มขีดสมรรถนะ
ในการขับเคลื่อนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทั้งในระดับหน่วยงานและระดับองค์กร

» นางสาวจรรุวรรณ เฮงตระกูล เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะเจ้าหน้าที่ของสำนักงานฯ เข้าร่วมประชุมกับหน่วยงานต่างประเทศ เรื่อง แนวนโยบายและกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการมลพิษ การกำจัดขยะ และการจัดวางผังเมือง เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนภายใต้โครงการประชุมด้านกฎหมายและการพัฒนากฎหมาย เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน และแผนการปฏิรูปประเทศ ระหว่างวันที่ ๒๐ - ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ เครือรัฐออสเตรเลีย



» สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดโครงการสัมมนาการเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่นักกฎหมายกฤษฎีกา เรื่อง มาตรการบังคับตามกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพฯ โดยมี การอภิปราย เรื่อง มาตรการบังคับตามกฎหมาย และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้าร่วมการสัมมนาฯ วิทยากรประกอบด้วย นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์ สมาชิกวุฒิสภา นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล ผู้อำนวยการกองหลักนิติบัญญัติ นายจิรากร ยอดชาญ ผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ และนายอภิวัฒน์ คงชาติ ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย



» สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดโครงการฝึกอบรมการถ่ายภาพเพื่อการประชาสัมพันธ์ เมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ การฝึกอบรมมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากรของสำนักงานฯ มีความรู้และทักษะในการใช้สมาร์ทโฟนถ่ายภาพ เรียนรู้เทคนิควิธีการถ่ายภาพและการปรับแต่งภาพ ตลอดจนสร้างแรงบันดาลใจให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการถ่ายภาพเพื่อการประชาสัมพันธ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ



ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจาก พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๖๒*

เนื่องจากกระบวนการผังเมืองของประเทศจำเป็นต้องมีกรอบนโยบายการใช้ประโยชน์พื้นที่ ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับภาค และระดับจังหวัด เพื่อเป็นกรอบนโยบายและยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศในด้านการใช้พื้นที่ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการโดยการนำไปสู่การปฏิบัติในรูปแบบของผังกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งเป็นแนวทางและแผนงานการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดเพื่อการพัฒนาทางด้านกายภาพและการดำรงรักษาเมือง จึงสมควรต้องมีกฎหมายเพื่อการดำเนินการและการบริหารจัดการที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการกระจายอำนาจในการวางกรอบนโยบายและจัดทำผังเมืองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน จัดให้มีคณะกรรมการนโยบายการผังเมืองแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดนโยบายในภาพรวมเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ จัดให้มีคณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาเกี่ยวกับการผังเมืองต่อคณะกรรมการนโยบายการผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด จัดให้มีคณะกรรมการผังเมืองจังหวัด ทำหน้าที่ให้ความเห็นและคำปรึกษาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองต่อกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น เพื่อกำกับดูแลหน่วยงานภาครัฐให้ปฏิบัติตามบรรลู่ตฤประสงค์ของการผังเมือง นอกจากนี้ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการอุทธรณ์ตลอดจนได้กำหนดบทกำหนดโทษสำหรับผู้กระทำความผิดที่เป็นนิติบุคคล โทษปรับทางปกครอง และโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม อีกทั้งได้กำหนดบทรองรับให้

คณะกรรมการนโยบายการผังเมือง และคณะกรรมการผังเมืองปฏิบัติหน้าที่ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการที่ได้แต่งตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ กำหนดบทรองรับกฎหมายลำดับรองที่ออกหรือบรรดาผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะที่อยู่ระหว่างดำเนินการวางและจัดทำตามขั้นตอนตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้ถือว่าออกตามพระราชบัญญัตินี้และบรรดา กฎกระทรวงที่ใช้บังคับผังเมืองรวมที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้มีผลใช้บังคับได้ต่อไปจนกว่าจะมีประกาศกระทรวงมหาดไทยหรือข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ใช้บังคับในพื้นที่เดียวกัน

โดยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากพระราชบัญญัติฉบับนี้คือ การมีหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารจัดการผังเมืองที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะมีผลทำให้เมืองหรือส่วนของเมืองหรือชนบทได้รับการพัฒนาหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่งสัญลักษณ์ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การดำรงรักษาหรือบูรณะไว้ซึ่งสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศที่งดงามหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติในขณะที่ประชาชนจะได้รับความสะดวกสบาย มีความปลอดภัย และมีสภาพแวดล้อมที่ถูกจัดให้ทุกคนสามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์ร่วมกันได้อย่างเท่าเทียมกัน อันเป็นการเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาพื้นที่ไปพร้อมกับการเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศกับนานาประเทศ

* พระราชบัญญัตินี้ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๗๑ ก วันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป