



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๔ (เมษายน - พฤษภาคม ๒๕๖๔)

www.krisdika.go.th



- ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่น่าสนใจ

- หลักสากลในการควบคุมฝูงชน (โดย พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์)

- สถาปัตยกรรมองค์กร EA (Enterprise Architecture)



นายโกลด จิรัชยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการ
กฤษฎีกา พูลเกล้าฯ ถวายแจกันดอกไม้หน้าพระบรมฉายาลักษณ์
และร่วมลงนามถวายพระพร สมเด็จพระกนิษฐาธิราชเจ้า
กรมสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี
เนื่องในโอกาสวันคล้ายวันพระราชสมภพ เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒
เมษายน ๒๕๖๔ ณ ศาลาสหทัยสมาคม ในพระบรมมหาราชวัง



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
เป็นประธานในพิธีมอบเกียรติบัตรและเข็มเชิดชูเกียรติให้แก่
นายศุภวัฒน์ สิงห์สุวงษ์ ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง
และนางจรรณี เปลิณเสวี เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน สำนักงาน
เลขาธิการ “ข้าราชการพลเรือนดีเด่นของสำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกา ประจำปี ๒๕๖๓” เพื่อเป็นการยกย่องเชิดชูเกียรติ พร้อมทั้ง
เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการพลเรือนในการปฏิบัติ
หน้าที่ด้วยความวิริยะ อุตสาหะ กอปรด้วยคุณธรรมและจริยธรรม
เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๔ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่านกฎหมายสารทุกท่าน สภาทนายความของโรคระบาดโควิด-๑๙ ทำให้ทุกหน่วยงานต้องเข้ามาตรึง Work from Home กฎหมายสารฉบับนี้จัดทำขึ้นโดยการ WFH เช่นเดียวกัน แต่ยังคงเข้มข้นด้วยเนื้อหาสาระและข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว เรื่อง “หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย” เป็นตอนที่สาม นำเสนอแนวทางการกำหนดค่าธรรมเนียมของประเทศไทย ฝรั่งเศส อังกฤษ และนิวซีแลนด์ มีความแตกต่างกันอย่างไร เชิญติดตาม สก๊อปพิเศษนำเสนอ เรื่อง “หนังสือมอบอำนาจเต็ม” ตอนจบ ในประเด็นแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือ ซึ่งในอดีตยังมีความไม่ชัดเจนบางประการ ปัจจุบันจึงได้มีการออกหลักเกณฑ์แนวทางปฏิบัติใหม่ โดยมีการยกระดับการจัดทำความตกลงและผลผูกพันตามพันธกรณีภายใต้บังคับระหว่างประเทศให้มีความชัดเจนขึ้น มีการกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม ทำให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องมากขึ้น เรื่องน่านำเสนอ “หลักสากลในการควบคุมฝูงชน” ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายปกรณ์ นิลประพันธ์) ได้รวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับหลักการ ระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอน อุปกรณ์ และวิธีการใช้กำลังหรือยุทธวิธีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น การเตือน การใช้แก๊สน้ำตา กระสุนยาง การฉีดน้ำ มारวมไว้เพื่อเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐและความเข้าใจที่ถูกต้องของประชาชนทั่วไป กฎหมายต่างประเทศเสนอเรื่อง “ความหลากหลายขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐภายใต้บริบทของกฎหมายไทย” หรือที่เราเรียกกันว่า NGO นั้น มีการรวมกลุ่มกันตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ มีกลไกในการกำกับดูแลเพียงพอรึหรือไม่ โดยมีกรณีศึกษาของประเทศญี่ปุ่น จีน และกัมพูชา เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอเรื่องสถาปัตยกรรมองค์กร ซึ่งเป็นแนวคิดในการนำเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาปรับเข้ากับกระบวนการทำงานหรือภารกิจขององค์กรได้อย่างเป็นระบบ สนใจติดตามได้ ปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ทั้งนี้หากท่านผู้อ่านไม่สะดวกในการติดตามหรือไม่ได้รับกฎหมายสารเนื่องจากสถานการณ์โรคระบาดโควิด-๑๙ สามารถติดตามกฎหมายสารทุกฉบับได้ทางเว็บไซต์ของสำนักงาน www.krisdika.go.th

บรรณาธิการ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล
นางสาวอัญชลิตา กองอรอด
นายธนวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมาะ

กองบรรณาธิการ

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย
นายจินตพันธุ์ ทุ่งสุบุตร
นางสาวรชนี สังข์ทองงาม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางชุตติมา ใหญ่บุญ
นางสาวปราณี ติรสมบุญศิริ
นางเกสินี แสงสุวรรณ
นายณพล เปลิณเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐
โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙
www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฎหมายสารเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”

สารบัญ

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๒ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่นำเสนอ
- ๔ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

บทความทางกฎหมาย

- ๗ หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย (ตอนที่ ๓)
- สก๊อปพิเศษ
- ๑๑ หนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) (ตอนที่ ๒)

เรื่องน่านำ

- ๑๔ หลักสากลในการควบคุมฝูงชน
(โดย พลเอก ฤกษ์ชัย บรรณารักษ์)

เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ๒๐ สถาปัตยกรรมองค์กร EA (Enterprise Architecture)

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

- ๒๓ ความหลากหลายขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐภายใต้บริบทของกฎหมายไทย:
การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงาน

ประโยชน์จากร่างกฎหมาย

- ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ...

ความเห็นของคณะกรรมการ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔



รัฐสามารถเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรร ตามระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้หรือไม่!!!

กรณีที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ได้มีความเห็นตามเรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๖๒ ว่า ระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกโดยผู้อำนวยการองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (อพท.) เป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อพท. ไม่สามารถอาศัยระเบียบดังกล่าวเพื่อจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้ จึงมีผลทำให้ผู้รับเงินรางวัลประจำปีได้รับเงินโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้

ซึ่งเป็นลาภมิควรได้ตามมาตรา ๔๐๖ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ อพท. ต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ผู้ปฏิบัติงานคืนเงินดังกล่าว ทั้งนี้ อพท. ได้ใช้สิทธิเรียกร้องทวงถามจากผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีให้คืนเงินดังกล่าวแล้ว แต่ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวมีข้อโต้แย้งประเด็นข้อกฎหมาย โดยเฉพาะพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อยุติและเป็นแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานต่อไป อพท. จึงขอหารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในประเด็นการเรียกคืนเงินดังกล่าว

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อสิทธิในการได้รับเงินรางวัลของผู้ปฏิบัติงาน อพท. การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าว จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่โดยที่คำสั่งดังกล่าวได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามระเบียบองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ว่าด้วยการจัดสรรเงินรางวัลประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นระเบียบที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากระเบียบดังกล่าวไม่ได้ออกโดยคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืนตามที่พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ บัญญัติไว้ ทำให้ อพท. ไม่สามารถจัดสรรเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของ อพท. โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบดังกล่าวได้ ตามความเห็นคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๓) ในเรื่องเสร็จที่ ๘๕๕/๒๕๖๒ การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงเป็นการออกคำสั่งทางปกครองโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมายโดยสิ้นเชิง ซึ่งย่อมถือเป็นคำสั่งทางปกครองที่ผิดพลาดอย่างร้ายแรง และขัดแย้ง จึงไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น ทั้งนี้ ตามนัยความเห็นคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในเรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๐/๒๕๖๓ เมื่อการส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น อพท. จึงไม่จำเป็นต้องเพิกถอนคำสั่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

เมื่อได้พิจารณาแล้วว่า การส่งอนุมัติจ่ายเงินรางวัลประจำปีให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. เป็นคำสั่งทางปกครองที่ออกโดยปราศจากอำนาจโดยสิ้นเชิง ไม่มีผลในทางกฎหมายมาตั้งแต่ต้น การจ่ายเงินรางวัลประจำปีตามคำสั่งดังกล่าว จึงเป็นการปฏิบัติการทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงาน อพท. จึงได้รับเงินรางวัลประจำปีจาก อพท.

โดยปราศจากมูลอันจะอ้างตามกฎหมายได้ และเป็นทางให้อพท. นั้นเสียเปรียบ ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นให้แก่ อพท. ในฐานะลามิครว่าได้ตามมาตรา ๔๐๖ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และการที่ผู้ปฏิบัติงาน อพท. ได้รับลามิครได้ไว้เป็นเงินจำนวนหนึ่งนั้น ผู้ปฏิบัติงานดังกล่าวต้องคืนเงินนั้นเต็มจำนวน เว้นแต่กรณีที่ได้รับเงินรางวัลประจำปีไว้โดยสุจริต ผู้นั้นต้องคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานะลามิครได้เพียงส่วนที่ยังมีอยู่ในขณะเมื่อ อพท. เรียกคืน ตามบทบัญญัติมาตรา ๔๑๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นอกจากนี้ อพท. ต้องดำเนินการเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานะลามิครได้ภายในอายุความหนึ่งปีนับแต่เวลาที่ อพท. รู้ว่ามีสิทธิเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีหรือสิบปีนับแต่เวลาที่สิทธิเรียกคืนนั้นได้มีขึ้นตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อนึ่ง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีในฐานะลามิครได้นี้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม ตามนัยคำวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลที่ ๙๙/๒๕๖๓

(บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การเรียกคืนเงินรางวัลประจำปีที่จัดสรรโดยปราศจากอำนาจตามกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๒๙๖/๒๕๖๔))





ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

เรื่องเสรีที่ ๒๙๖/๒๕๖๔

กองกฎหมายไทย

สิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา ๗๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓

▶ **ประเด็นที่หนึ่ง** กรณีที่ผู้ประกันตนออกจากงาน โดยพนักงานตรวจแรงงานมีคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานว่า การเลิกจ้างดังกล่าวมิได้เป็นการกระทำโดยทุจริตต่อหน้าที่ หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา ๗๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่นายจ้างนำคดีไปศาล สำนักงานประกันสังคมจะนำคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานดังกล่าวมาพิจารณาวินิจฉัยจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน โดยไม่ต้องรอคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลแรงงานได้หรือไม่ และจะเป็นการขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๗๘ (๒) หรือไม่

▶ **ความเห็น** ในกรณีที่ผู้ประกันตนเห็นว่าตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา ๗๘ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ที่บัญญัติให้ลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานต่อเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า หกเดือนและต้องอยู่ภายในระยะเวลาสิบห้าเดือนก่อนการว่างงาน รวมทั้งต้องเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดเมื่อประสงค์จะขอรับประโยชน์ทดแทนนั้น ผู้ประกันตนจะต้องยื่นคำขอตามหลักเกณฑ์ในมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ

ประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกันสังคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่บัญญัติให้ผู้ประกันตนยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนต่อสำนักงานประกันสังคมตามระเบียบที่เลขาธิการสำนักงานประกันสังคมกำหนดภายในสองปีนับแต่วันที่มิสิทธิ และให้เลขาธิการฯ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการฯ มอบหมายพิจารณาสั่งการโดยเร็ว โดยในการพิจารณาวินิจฉัยคำขอดังกล่าวเพื่อส่งจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานจะต้องพิจารณาตามเงื่อนไขในมาตรา ๗๘ ซึ่งใน (๒) บัญญัติเงื่อนไขว่ากรณีที่ผู้ประกันตนว่างงานต้องมีใช้ถูกเลิกจ้างเนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

การพิจารณาวินิจฉัยคำขอรับประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน ซึ่งได้ยื่นคำขอรับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเป็นหน้าที่ของเลขาธิการฯ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการฯ มอบหมายต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าผู้ประกันตนซึ่งเป็นผู้ว่างงานนั้นเป็นผู้มีคุณสมบัติและชื่อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ และชื่อยกเว้นประการหนึ่งคือผู้ประกันตนซึ่งเป็นผู้ว่างงานนั้นถูกเลิกจ้างเนื่องจากทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดอาญาโดยเจตนาแก่นายจ้างหรือจงใจทำให้นายจ้างได้รับความเสียหายหรือฝ่าฝืน

ข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงาน หรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง หรือละทิ้งหน้าที่เป็นเวลาเจ็ดวันทำงานติดต่อกันโดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงหรือได้รับโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษหรือไม่ ซึ่งเลขาธิการฯ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการฯ มอบหมายควรตรวจสอบข้อเท็จจริงจากทั้งฝ่ายลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตน นายจ้าง และบุคคลที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเอกสาร และหากมีคำสั่งของพนักงานตรวจแรงงานก็อาจนำมาพิจารณาประกอบการวินิจฉัยดังกล่าวได้ แต่การรอหรือนำคำสั่งพนักงานตรวจแรงงานที่สอบสวนและมีคำสั่งในกรณีที่ถูกจ้างไปยื่นคำร้องต่อพนักงานตรวจแรงงานว่านายจ้างไม่จ่ายค่าชดเชยให้มาใช้เป็นข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณาวินิจฉัยเพื่อสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานแต่เพียงอย่างเดียว รวมถึงการรอให้มีคำพิพากษาถึงที่สุดนั้นไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน เพราะนอกจากพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ จะไม่ได้บัญญัติไว้ให้เป็นเงื่อนไขที่ต้องปฏิบัติแล้ว ยังส่งผลให้การพิจารณาวินิจฉัยสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานเกิดความล่าช้า

อนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกาฯ มีข้อสังเกตว่า โดยที่ข้อ ๒.๗ (๒) แห่งประกาศสำนักงานประกันสังคม เรื่องหลักเกณฑ์การพิจารณาประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ กำหนดขั้นตอนการพิจารณาจ่ายประโยชน์ในกรณีว่างงานที่ไม่เป็นไปตามหลักการของมาตรา ๕๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ ที่ให้เลขาธิการฯ หรือผู้ซึ่งเลขาธิการฯ มอบหมายพิจารณาสั่งจ่ายประโยชน์ทดแทนโดยเร็ว ดังนั้น สำนักงานประกันสังคมจึงควรพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การพิจารณาประโยชน์



ทดแทนในกรณีว่างงานเพื่อให้การจ่ายประโยชน์ทดแทนดังกล่าวให้แก่ผู้ประกันตนเกิดความล่าช้า

▶ **ประเด็นที่สอง** ในกรณีที่สำนักงานประกันสังคมจ่ายประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานให้แก่ผู้ประกันตนแล้วต่อมาในภายหลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นการเลิกจ้างด้วยเหตุตามมาตรา ๗๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ สำนักงานประกันสังคมต้องดำเนินการเรียกคืนเงินประโยชน์ทดแทนที่ได้จ่ายไปแล้วจากผู้ประกันตนโดยอาศัยบทบัญญัติใด

▶ **ความเห็น** สิทธิในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา ๗๘ จะเกิดขึ้นต่อเมื่อลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนไม่ได้ถูกเลิกจ้างอันเนื่องจากเหตุตามมาตรา ๗๘ (๒) หากภายหลังศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าผู้ประกันตนถูกเลิกจ้างเนื่องจากเหตุตามมาตราดังกล่าว จึงเป็นกรณีที่ผู้ประกันตนได้รับประโยชน์ทดแทนไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ และทำให้สำนักงานประกันสังคมเสียเปรียบ ดังนั้น ผู้ประกันตนจึงต้องคืนประโยชน์ทดแทนที่ได้รับไปแก่สำนักงานประกันสังคมฐานลามิควรได้หรือหากสำนักงานประกันสังคมได้ทำสัญญากับผู้ประกันตนไว้เป็นอย่างอื่น สำนักงานประกันสังคมก็อาจเรียกคืนประโยชน์ทดแทนที่ได้จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนได้ตามหลักเรื่องสัญญา (เรื่องเสร็จที่ ๓๓/๒๕๖๔ บันทึกลำดับงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องสิทธิของผู้ประกันตนในการได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงานตามมาตรา ๗๘ (๒) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

การมอบอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก

▶ **ประเด็นที่หนึ่ง** คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจะมอบให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจังหวัดดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้หรือไม่

▶ **ความเห็น** มาตรา ๗๑ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็ก ซึ่งประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่งจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารกองทุนและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งเป็นผู้เกี่ยวข้องกับการด้านสวัสดิการเด็ก อันเป็นการแสดงให้เห็นว่ากฎหมายได้กำหนดองค์ประกอบและที่มาของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กซึ่งมีคุณสมบัติเฉพาะเพื่อใช้อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นผู้รับผิดชอบและร่วมกันพิจารณาใช้ดุลพินิจวินิจฉัยในเรื่องต่าง ๆ ที่เป็นอำนาจหน้าที่สำคัญของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้แก่การบริหารกองทุนให้เป็นตามระเบียบ การพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินเพื่อการสงเคราะห์คุ้มครองสวัสดิภาพและส่งเสริมความประพฤติเด็ก และการรายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติตามระเบียบ อำนาจหน้าที่ดังกล่าวจึงเป็นของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กโดยเฉพาะและไม่อาจมอบหมายให้คณะบุคคลอื่นใช้อำนาจหรือปฏิบัติหน้าที่แทนได้

กรณีที่มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ บัญญัติให้นำมาตรา ๑๕ มาใช้บังคับกับการแต่งตั้งคณะกรรมการของคณะกรรมการบริหารกองทุนโดยอนุโลม มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กสามารถแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กมอบหมายได้ เป็นเพียงการมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กปฏิบัติการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดในเรื่องที่มอบหมาย ตลอดจนเสนอความเห็นเบื้องต้นเพื่อให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กใช้อำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ เช่น เสนอความเห็นหรือพิจารณาข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดในปัญหาใด

ปัญหาหนึ่งก่อนนำเสนอคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กเท่านั้น ดังนั้น คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจึงไม่สามารถมอบหมายให้คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจังหวัดใช้อำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๓ แห่งพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ อันเป็นอำนาจหน้าที่โดยเฉพาะของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กได้

▶ **ประเด็นที่สอง** ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจังหวัดได้ดำเนินการตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กมอบหมายแล้ว ผลของการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นอย่างไร

▶ **ความเห็น** ในกรณีที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กได้จัดสรรวงเงินงบประมาณและมอบหมายการอนุมัติการจ่ายเงิน โดยกำหนดคุณสมบัติของผู้ขอรับการสนับสนุน เงื่อนไขและหลักเกณฑ์การสงเคราะห์ คุ้มครองสวัสดิภาพ และส่งเสริมความประพฤติเด็กและครอบครัว เพื่อใช้ในการดำเนินการของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กในลักษณะที่เป็นดุลพินิจผูกพัน และเมื่อคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กได้พิจารณาอนุมัติจ่ายเงินเพื่อการดังกล่าวสำหรับค่าขอเป็นรายบุคคลหรือโครงการของหน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนตามวงเงิน คุณสมบัติ เงื่อนไขและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กได้กำหนดไว้ รวมถึงการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินตามคำสั่งศาล จึงเป็นเพียงการเบิกจ่ายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กได้มอบหมายไว้ มิใช่เป็นการบริหารกองทุนหรือการพิจารณาอนุมัติการจ่ายเงิน คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กกรุงเทพมหานครและคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กจังหวัดย่อมสามารถดำเนินการได้ตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กมอบหมาย

(เรื่องเสร็จที่ ๒๐๘/๒๕๖๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนคุ้มครองเด็กคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

ตอนที่ ๓

หลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย แนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม

กองพัฒนากฎหมาย*

บทความหลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมายในตอนที่ ๓ นี้ ผู้เขียนได้ทำการศึกษาแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในกฎหมาย โดยได้แบ่งการศึกษาเป็น ๒ ส่วน คือ ส่วนของกฎหมายไทยและแนวทางในกฎหมายต่างประเทศ ดังนี้

๑. สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายไทยนั้น ผู้เขียนได้ตรวจสอบบทบัญญัติกฎหมายไทยที่มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมและคู่มือการร่างกฎหมายแล้ว ไม่พบแนวทางในการพิจารณาว่าค่าธรรมเนียมในลักษณะใด จะไม่มีการเรียกเก็บจากประชาชน บทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมตามกฎหมายแต่ละฉบับมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่เสนอร่างกฎหมายนั้นว่าประสงค์จะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใดและในอัตราเท่าใด การพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมส่วนใหญ่จะเทียบเคียงจากอัตราที่มีการเรียกเก็บในกฎหมายที่มีบทบัญญัติใกล้เคียงกันหรือจากอัตราที่มีการเรียกเก็บในต่างประเทศ แต่ไม่ปรากฏว่ามีแนวทางหรือหลักเกณฑ์การกำหนดค่าธรรมเนียมที่ชัดเจนอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณามีความเป็นรูปธรรม ผู้เขียนจะขอเสนอตัวอย่างบทบัญญัติกฎหมายที่มีการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็น ๓ กลุ่ม คือ กลุ่มที่หนึ่ง ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตทั่วไปของประชาชนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร กลุ่มที่สอง ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่มีการกำกับดูแลมาตรฐานและความปลอดภัยตามกฎหมายเครื่องสำอาง และกลุ่มที่สาม ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของบุคคลตามกฎหมายที่ดิน ซึ่งเมื่อพิจารณาอัตราค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจะเห็นได้ว่า มีการเรียกเก็บสำหรับการดำเนินการที่แตกต่างกันและกำหนดอัตราที่แตกต่างกันมาก ดังนี้

กลุ่มที่ หนึ่ง

ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้ชีวิตทั่วไปของประชาชนตามกฎหมายการทะเบียนราษฎร เช่น การออกบัตรประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ฉบับละ ๑๐๐ บาท การขอคัดสำเนาหรือคัดและรับรองสำเนารายการทะเบียน ฉบับละ ๑๐๐ บาท การแจ้งเกิดและตาย ฉบับละ ๑๐๐ บาท

กลุ่มที่ สอง

ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจที่มีการกำกับดูแลมาตรฐานและความปลอดภัยตามกฎหมายพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๕๘ เช่น ใบรับจดทะเบียนการผลิตเพื่อขาย ฉบับละ ๕,๐๐๐ บาท ใบรับจดทะเบียนนำเข้าเพื่อขาย ฉบับละ ๕,๐๐๐ บาท ค่าขอจดทะเบียน ฉบับละ ๕๐๐ บาท และค่าขอแก้ไขรายการในใบรับจดทะเบียน ครั้งละ ๕๐๐ บาท

กลุ่มที่ สาม

ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินของบุคคลตามกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วยค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่างๆ เช่น ค่าธรรมเนียมในการขอสัมปทาน รายละ ๕๐๐ บาท ค่าธรรมเนียมออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินเนื้อที่ไม่เกิน ๒๐ ไร่ แปลงละ ๓๐ บาท ค่าปิดประกาศให้แก่ผู้ปิดประกาศ แปลงละ ๒๐ บาท และค่าพยานให้แก่พยาน คนละ ๒๐ บาท

* นางสาวพิชานาถ ค่ายวง นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ นางสาวใจใส วงศ์พิเชษฐ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ นางสาวอรพิม ประสงค์ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ นายปณตกร จงธีโรติ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ นางกาญจนาภรณ์ อินทปັນตี เลิศลอย ผู้อำนวยการฝ่ายวิเคราะห์และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย

๒. สำหรับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมตามกฎหมายต่างประเทศนั้น เมื่อพิจารณาข้อมูลเกี่ยวกับการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในต่างประเทศ พบว่าต่างประเทศมีการกำหนดแนวทางการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ แต่ส่วนใหญ่จะกำหนดในลักษณะเป็นหลักการสำหรับการนำไปปรับใช้ มิได้กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ตายตัวว่าจะต้องนำค่าใช้จ่ายใดบ้างมาใช้ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม สำหรับกรณีที่ไม่คิดค่าธรรมเนียมก็เช่นเดียวกัน ซึ่งผู้เขียนไม่พบบทบัญญัติในกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ตายตัวว่าจะไม่คิดค่าธรรมเนียมในกรณีใดบ้าง แต่เมื่อพิจารณาจากค่าธรรมเนียมที่มีการเรียกเก็บเปรียบเทียบกับของไทยแล้ว เห็นว่า ค่าธรรมเนียมที่ไม่มีการเรียกเก็บจะเป็นค่าธรรมเนียมที่กฎหมายกำหนดเป็นหน้าที่ให้ประชาชนต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการจัดทำข้อมูลของภาครัฐ โดยมีรายละเอียดดังนี้

ประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอัตราค่าธรรมเนียมไว้โดยตรง แต่ได้กำหนดหลักการในการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ในลักษณะของการคิดค่าใช้จ่ายที่บุคคลได้รับประโยชน์จากการบริการของภาครัฐ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจึงต้องได้สัดส่วนกับบริการที่ได้รับนั้น หลักการดังกล่าวมีเนื้อหาโดยสรุปดังนี้

(๑) การเก็บค่าธรรมเนียมต้องเป็นไปเพื่อแลกกับการให้บริการสาธารณะหรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการใช้สิ่งสาธารณูปโภค

หลักการ คือ ผู้ที่จ่ายค่าธรรมเนียมต้องเป็นผู้ใช้บริการสาธารณะหรือสิ่งสาธารณูปโภค และได้ใช้บริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภคนั้นแล้ว ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่สามารถกำหนดให้เก็บค่าธรรมเนียมเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะหรือก่อนที่จะมีบริการสาธารณะนั้นได้ แม้ว่ารัฐจะมีค่าใช้จ่ายเพื่อจัดให้มีบริการสาธารณะนั้นแล้วก็ตาม^๑ อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์การรัฐธรรมนุญได้ผ่อนคลายหลักการนี้โดยตัดสินว่าเงินที่จัดเก็บได้จากค่าธรรมเนียมการใช้งานสนามบิโนสามารถนำไปใช้ในการลงทุนเพื่อปรับปรุงสนามบิโนได้

นอกจากนี้ ค่าธรรมเนียมเป็นรายได้ที่ไม่มีลักษณะบังคับ จึงไม่ใช่รายได้ที่ต้องจัดเก็บกับบุคคลทุกคนแต่จะจัดเก็บเฉพาะกับบุคคลที่ได้ใช้บริการสาธารณะหรือสิ่งสาธารณูปโภคแล้วเท่านั้น ผู้ที่ได้ใช้บริการสาธารณะและสิ่งสาธารณูปโภคนั้นจึงไม่อาจปฏิเสธที่จะไม่จ่ายค่าธรรมเนียมได้^๒

(๒) ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้เอง

หลักการ คือ ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเอง โดยไม่ต้องมีการปรึกษาหารือหรือรับฟังความคิดเห็นจากผู้ใช้บริการสาธารณะ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจึงต้องยึดหลักความเสมอภาคของพลเมืองในการรับภาระสาธารณะ (le principe de l'égalité devant les charges publiques) กล่าวคือ รัฐจะต้องเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ทุกคนในอัตราที่เท่ากัน

อย่างไรก็ดี สภาแห่งรัฐได้วางแนวคำพิพากษาไว้ว่า รัฐสามารถเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่แตกต่างกันตามประเภทของผู้ใช้ได้ ใน ๓ กรณี คือ (๑) เมื่อมีกฎหมายกำหนดไว้ (๒) เมื่อผู้ใช้แต่ละประเภทอยู่ในสถานะที่แตกต่างกัน และ (๓) เมื่อการกำหนดอัตราที่แตกต่างกันเกิดจากความจำเป็นในเรื่องของประโยชน์สาธารณะ เช่น รัฐสามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการลงทะเบียนเข้าศึกษาในโรงเรียนดนตรีแห่งชาติที่แตกต่างกันได้ตามรายได้ของแต่ละครอบครัว โดยที่อัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดจะต้องไม่มากกว่าเงินที่รัฐได้ใช้จ่ายไปเพื่อจัดการเรียนการสอน เนื่องจากการจัดการเรียนการสอนดังกล่าวเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ^๓

ในกรณีที่รัฐจัดให้มีบริการสาธารณะในรูปแบบเดียวกับบริการที่จัดทำขึ้นโดยภาคเอกชน ในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม รัฐจะต้องยึดหลักความเสมอภาคของเงื่อนไขในการแทรกแซงทางเศรษฐกิจ เช่น ต้องอยู่ภายใต้ราคาหรืออัตราค่าบริการที่เท่าเทียมกับบริษัทเอกชนในการจัดทำบริการ ซึ่งหมายความว่า รัฐไม่สามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ต่ำมากจนกระทั่งเป็นการกำจัดคู่แข่งจากภาคเอกชน และไม่สอดคล้องกับหลักการแข่งขันทางการค้าได้ในทางตรงกันข้าม ในกรณีที่รัฐเป็นผู้ให้บริการหลักก็ไม่สามารถกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการใช้บริการที่สูงจนเกินไปได้ เนื่องจากจะเป็นการเอารัดเอาเปรียบโดยผู้ที่มีส่วนแบ่งในตลาดมากจนสามารถกำหนดทิศทางของตลาดนั้น ๆ ได้

(๓) ค่าธรรมเนียมต้องเป็นไปเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปเพื่อให้บริการดังกล่าวเท่านั้น

แม้ว่าฝ่ายปกครองจะเป็นผู้มีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้เอง แต่การกำหนดอัตราจะต้องเป็นไปเพื่อชดเชยค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปเพื่อให้บริการดังกล่าวเท่านั้น การเก็บค่าธรรมเนียมจึงต้องเรียกเก็บในจำนวนที่สอดคล้อง

^๑ CE, 6 mars 1970, Augé : Rec. CE 1970, p.163.

^๒ CE, sect., 28 juill. 1993, Bernadet.

^๓ CE, sect., 29 déc 1997, 2 arrêts, Cne de Gennevilliers et Cne de Nanterre

และได้สัดส่วนกับค่าใช้จ่ายในการให้บริการแก่ผู้ใช้หนึ่งคน และจะต้องไม่มากกว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปเพื่อให้บริการนั้น ทั้งนี้ ตามแนวคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐว่าผู้ใช้ไฟฟ้าจะต้องจ่ายค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้าที่สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปเพื่อจ่ายไฟเท่านั้น โดยไม่ต้องนำค่าปฏิบัติการและค่าบำรุงรักษาระบบ ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่แยกต่างหากจากการให้บริการจ่ายไฟมาคำนวณอัตราค่าธรรมเนียมการใช้ไฟฟ้า^๔ ในทางตรงกันข้าม รัฐอาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่ำกว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปเป็นอย่างมากก็ได้ตราใบที่อัตราค่าธรรมเนียมสูงสุดยังคงน้อยกว่าค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไป

ตัวอย่างการคิดค่าธรรมเนียม การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมจะต้องสอดคล้องและได้สัดส่วนกับการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น การคำนวณค่าธรรมเนียมการเก็บขยะจะต้องคำนึงถึงปัจจัยหลายประเภท เช่น จำนวนคนที่อาศัยอยู่ในที่พิกัดนั้น จำนวนหรือปริมาณขยะที่ได้แจกจ่ายไป และน้ำหนักขยะ (ถ้ามีการชั่งน้ำหนัก) การกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวโดยไม่คำนึงถึงปัจจัยเหล่านี้ทำให้ค่าธรรมเนียมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ รัฐไม่สามารถยกเว้นการจ่ายค่าธรรมเนียมหรือลดอัตราค่าธรรมเนียม เมื่อการยกเว้นหรือการลดอัตราค่าธรรมเนียมนั้นไม่สอดคล้องหรือได้สัดส่วนกับการให้บริการสาธารณะ^๕ ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐเคยตัดสินว่า มติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้ยกเว้นไม่ต้องจัดเก็บ

ค่าธรรมเนียมการเก็บขยะสำหรับผู้สูงอายุซึ่งมีอายุหกสิบปีขึ้นไป^๖ หรือสำหรับผู้ใช้งานประเภทนั้น ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (๔) การใช้จ่ายเงินที่หน่วยงานจัดเก็บได้

หลักการ คือการเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการแลกกับการให้บริการสาธารณะหรือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการใช้สิ่งสาธารณูปโภค ดังนั้น เงินที่จัดเก็บได้จึงต้องนำไปชดเชยค่าใช้จ่ายเพื่อให้บริการสาธารณะนั้นทั้งหมด และไม่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการอื่นได้ เช่น ค่าเข้าใช้ทางด่วนหรือค่าเข้าใช้สระว่ายน้ำสาธารณะเป็นค่าธรรมเนียมเนื่องจากผู้ที่จ่ายเงินคือผู้ใช้ทางด่วนและสระว่ายน้ำ โดยเป็นการจ่ายเงินเพื่อแลกกับการใช้สิ่งสาธารณูปโภคดังกล่าวเท่านั้น อย่างไรก็ตามหากค่าเข้าใช้สระว่ายน้ำสูงกว่าบริการที่ผู้ใช้ได้รับ และรัฐนำเงินที่จัดเก็บได้ไปใช้เพื่อการอื่น (เช่น การบำรุงรักษาสสิ่งสาธารณูปโภคอื่น) นอกจากการนำไปชดเชยค่าใช้จ่ายที่รัฐได้จ่ายไปในการดำเนินการเปิดให้ใช้สระว่ายน้ำ เงินที่จัดเก็บได้นั้นจะกลายเป็นการจัดเก็บภาษีที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ สภาแห่งรัฐได้ตัดสินว่า การขึ้นอัตราค่าน้ำเพื่อนำเงินที่จัดเก็บได้ไปใช้เป็นงบประมาณกลางของเมืองโดยใช้เป็นค่าใช้จ่ายอื่นที่ไม่ใช่การจัดให้มีน้ำประปานั้น เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย



ประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์

คู่มือการจัดเก็บค่าธรรมเนียมภาครัฐ^๗ ของประเทศอังกฤษและนิวซีแลนด์ได้กำหนดวิธีการตายตัวในการคำนวณอัตราค่าธรรมเนียม แต่ได้กำหนดแนวทางการพิจารณากำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้ดำเนินการ ดังนี้

(๑) ต้องมีเป้าหมายในการเรียกเก็บที่ชัดเจน

(๒) ต้องครอบคลุมต้นทุนที่แท้จริง

(๓) ข้อยกเว้นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่สูงหรือต่ำกว่าต้นทุน ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง และต้องทบทวนอัตราเป็นระยะเพื่อให้สมดุลกับต้นทุน รวมทั้งต้องจัดทำบัญชีที่บันทึกรายรับเพื่อความโปร่งใส

๓.๑) ในกรณีที่เก็บค่าธรรมเนียมต่ำกว่าต้นทุน ต้องพิจารณาว่าเก็บต่ำกว่าต้นทุนเพราะอะไร มีภาษีมาทดแทนหรือไม่ เช่น ค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการดำเนินการทางศาล จำเป็นต้องเก็บต่ำกว่าต้นทุน เพราะหากเก็บตามต้นทุนจริงอาจจะเป็นอุปสรรคต่อประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้

๓.๒) ในกรณีที่เก็บค่าธรรมเนียมสูงกว่าต้นทุน ต้องพิจารณาว่าเก็บสูงกว่าต้นทุนเพราะอะไร เช่น จำเป็นต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับการจ้าง sub-contract นำค่าธรรมเนียมที่ได้ไปชดเชยค่าใช้จ่ายที่จัดเก็บภาษีได้น้อย

^๔ CE, 31 juill. 2009, n°296.964, Ville de Grenoble.

^๕ CGCT, art.L.2333-76 และ art.L.2333-77; CE, 6 mai 1985, Cne de Pointe-à-Pitre ; CE, 19 juin 1991, Cne de Piriac-sur-mer.

^๖ CE, 27 févr. 1998, Cne de Sassenay.

^๗ Deciding prices in public services markets: principles for value for money. UK National Audit Office. 2013 และ Charging Fees for Public Sector Goods and Services. New Zealand Controller and Auditor General. 2008.

(๔) ปัจจัยที่นำมาใช้ในการคำนวณเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม เช่น อาคารสถานที่ สิ่งติดตั้งที่ติดกับตัวอาคาร ค่าบำรุงรักษา ค่าสาธารณูปโภค ค่าอุปกรณ์สำนักงาน อุปกรณ์สื่อสาร ค่าจ้างเจ้าหน้าที่ทั้งหมดในการให้บริการ ค่าวัสดุดิบและค่าวัสดุอื่น ค่าจ้างงานวิจัยและพัฒนา ค่าเสื่อมราคาของทุน เริ่มต้น (start up cost) และต้นทุนที่เกิดขึ้นครั้งเดียว (on - off capital items) ภาษี ประกัน ค่าโฆษณาหนังสือ ต้นทุนการปฏิบัติตามกฎหมายและต้นทุนการกำกับดูแลรวมถึง ประมาณการหนีสินในอนาคต

(๕) ปัจจัยที่ไม่นำมาคำนวณอัตราค่าธรรมเนียม เช่น

ต้นทุนอันเกิดจากผลกระทบภายนอก (มลภาวะหรืออาชญากรรม) ต้นทุนการปฏิบัติตามนโยบายอื่น ๆ ต้นทุนการบังคับใช้กฎหมาย และค่าชดเชยสิ่งของที่ได้ทำประกันวินาศภัยไว้แล้ว

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายที่กำหนดหน้าที่ให้ประชาชนต้องดำเนินการตามที่ภาครัฐกำหนดเพื่อประโยชน์ด้านการเก็บข้อมูลภาครัฐ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ก็ไม่ปรากฏว่ามีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการแจ้งเกิด - ตาย ไม่มีการกำหนดค่าธรรมเนียมค่าขอ อีกทั้งยังสามารถแจ้งได้ทั้งทางออนไลน์และที่สำนักงานเขต โดยมีเพียงค่าธรรมเนียมในการออกใบสูติบัตรและใบมรณะ หากผู้แจ้งประสงค์จะได้รับเอกสารดังกล่าว เนื่องจากภาครัฐจำเป็นต้องใช้ทรัพยากรในการดำเนินการและเอกสารนั้นถูกนำไปใช้เพื่อประโยชน์ส่วนตน



ข้อมูลอื่นของต่างประเทศ

ผู้เขียนได้ตรวจสอบข้อมูลแนวปฏิบัติที่ดีในการกำหนดค่าธรรมเนียมของสมาคมเจ้าหน้าที่การเงินของรัฐบาล (Government Finance Officer Association)^๙ ประกอบกับแนวคิดเกี่ยวกับบัญชีต้นทุนกิจกรรม^{๑๐} ปรากฏแนวทางการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมโดยคำนึงถึงปัจจัยต่อไปนี้ด้วย

(๑) ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บต้องสะท้อนต้นทุนในการดำเนินกิจกรรมที่แท้จริง (activity based costing) ที่ใช้ในการผลิตบริการหรือกิจกรรมที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้น หน่วยงานจึงต้องทราบค่าใช้จ่ายที่เป็นต้นทุนที่แท้จริง

ในกรณีที่หน่วยงานเรียกเก็บค่าธรรมเนียมไม่เต็มจำนวนค่าใช้จ่ายหรือเรียกเก็บเกินจำนวนค่าใช้จ่าย หน่วยงานจึงต้องชี้แจงเหตุผลความจำเป็นในการดำเนินการดังกล่าวด้วย

(๒) การพิจารณาทางเลือกอื่นในการให้บริการเพื่อที่จะไม่ต้องเก็บค่าธรรมเนียมหรือลดอัตราการเรียกเก็บ

(๓) การพิจารณาความสามารถของประชาชนในการจ่ายค่าธรรมเนียมอัตราที่กำหนดต้องเป็นอัตราที่บุคคลสามารถรับภาระได้

(๔) การเทียบเคียงกับอัตราเดิมที่เคยเรียกเก็บ อัตราค่าธรรมเนียมอื่นในลักษณะเดียวกัน หรืออัตราของต่างประเทศที่มีการเรียกเก็บ

(๕) การพิจารณาอัตราเงินเฟ้อ โดยคำนึงถึงระยะเวลาที่เหมาะสมในการใช้อัตราค่าธรรมเนียมที่กำหนด

(๖) การคำนึงถึงวิธีการและศักยภาพของภาครัฐในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมให้มีประสิทธิภาพ

(๗) การคาดการณ์ถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียม เช่น การกำหนดอัตราอาจทำให้จำกัด demand ของสินค้าและบริการอัตราที่ทำให้เกิดการอุดหนุนสินค้าใดหรือธุรกิจใดเป็นพิเศษ หรืออัตราที่กระทบต่อแข่งขันของภาคเอกชน

ในกรณีที่กิจกรรมใดมีการให้บริการทั้งภาครัฐและภาคเอกชน การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมต้องไม่ก่อให้เกิดผลเป็นการทุ่มตลาด เช่น การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน ส่งผลให้ภาคเอกชนที่มีการดำเนินกิจกรรมนั้นต้องแบกรับภาระต้นทุนดังกล่าวเพื่อที่จะสามารถแข่งขันกับภาครัฐได้ ซึ่งท้ายที่สุดภาคเอกชนอาจไม่สามารถแบกรับต้นทุนในระยะยาวได้

(๘) การพิจารณามีให้อัตราที่กำหนดส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ

(๙) การทบทวนอัตราค่าธรรมเนียมตามรอบระยะเวลาที่เหมาะสม และพิจารณาความจำเป็นว่ากิจกรรมที่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนั้นยังมีความจำเป็นต้องมีอยู่หรือไม่ด้วย

(๑๐) การให้ข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเพียงพอเพื่อประโยชน์ในการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง

ในตอนท้ายของชุดบทความหลักการกำหนดค่าธรรมเนียมในกฎหมาย ผู้เขียนนำเสนอบทสรุปและข้อเสนอแนะที่ได้รับจากการศึกษาหลักการกำหนดค่าธรรมเนียมใน ๓ ตอนที่ผ่านมา เพื่อนำมาปรับปรุงหลักการในกฎหมายไทยต่อไป

^๙ Best Practices : Establishing Government Charges and Fees (<https://www.gfoa.org/materials/establishing-government-charges-and-fees>)
^{๑๐} <https://www.mycaccount-cloud.com/Article/Detail/88035>

หนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ตอนที่ ๒

อภิชัย กู้เมือง*

๓. หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) (ตอนที่ ๒)

ในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศของประเทศไทยไม่ว่าจะเป็นการกระทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ประเด็นเรื่องความสามารถของผู้กระทำการแทนรัฐโดยเฉพาะในส่วนของจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็มนั้นถือเป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้เป็นไปอย่างถูกต้องและสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามที่กฎหมายระหว่างประเทศและจารีตประเพณีที่เกี่ยวข้องกำหนดไว้ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีรายละเอียดโดยสรุป ดังนี้

๓.๑ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในอดีต

ในอดีตที่ผ่านมามีมติของคณะรัฐมนตรีได้มีมติที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในหลายเรื่อง แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญใน ๓ เรื่อง ได้แก่

(๑) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕^{*} กำหนดให้ในการทำความตกลงระหว่างประเทศ การทำอนุสัญญาและสนธิสัญญาต่าง ๆ ที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคี ควรถือเป็นหลักปฏิบัติว่าในการติดต่อทำความตกลง อนุสัญญาและสนธิสัญญา มอบให้กระทรวงการต่างประเทศ เป็นเจ้าของเรื่องดำเนินการ และในกรณีที่ทางต่างประเทศ ได้ติดต่อทางกระทรวง ทบวง กรมอื่นใดโดยตรง ก่อนนำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี ให้กระทรวง ทบวง กรมนั้นส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณาเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีทุกครั้ง

(๒) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕^๖ โดยที่ในปัจจุบันได้มีการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศ ภายใต้ชื่อเรียกต่าง ๆ อาทิ ความตกลง (agreement)

อนุสัญญา (convention) สนธิสัญญา (treaty) กฎบัตร (charter) หรือบันทึกความเข้าใจ (memorandum of understanding) เพิ่มขึ้น และนอกจากการทำความตกลงในระดับรัฐต่อรัฐ หรือรัฐบาลต่อรัฐบาลแล้ว ยังมีทางปฏิบัติที่กระทรวง ทบวง กรม ทำความตกลงกับหน่วยงานของต่างประเทศในระดับหน่วยงานกับหน่วยงาน ซึ่งในแง่กฎหมาย อาจส่งผลผูกพันต่อรัฐบาลและก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศเช่นเดียวกับความตกลงที่ทำระหว่างรัฐกับรัฐ หรือรัฐบาลกับรัฐบาล ประกอบกับปัจจุบันก็ปรากฏด้วยว่า หน่วยงานต่าง ๆ มักจะเก็บความตกลงหรือสนธิสัญญาที่ได้ทำขึ้นไว้ที่หน่วยงานนั้น ซึ่งทำให้เป็นอุปสรรคในการตรวจสอบพันธกรณีของไทยที่มีกับต่างประเทศ โดยผลของความตกลงด้วย ดังนั้น เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ให้ชัดเจน จึงเห็นควรดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๑) ให้ยืนยันตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

๒) ในกรณีที่กระทรวง ทบวง กรม จะจัดทำความตกลงกับต่างประเทศให้หน่วยงานดังกล่าวขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนดำเนินการลงนามความตกลงทุกครั้ง โดยระบุบุคคลที่จะเป็นผู้ลงนามฝ่ายไทย

๓) หากผู้ลงนามความตกลงมิใช่นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลผู้ลงนามต้องได้รับมอบอำนาจโดยหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ซึ่งออกให้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ทั้งนี้ เป็นไปตามอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ ข้อ ๗ ซึ่งเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้าและเรียบเรียงกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

^๑ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๒๐๓/ว ๑๑๔ ลงวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๓๕ เรื่อง การติดต่อทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

^๖ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๒๐๕/ว ๑๕๓ ลงวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เรื่อง การทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ

๔) ให้ส่งต้นฉบับความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งที่ระหว่างรัฐกับรัฐ รัฐบาลกับรัฐบาลหรือกับองค์การระหว่างประเทศ มาเก็บรักษาไว้ที่กระทรวงการต่างประเทศ (กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย)

(๓) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๔๙^๓ กำหนดให้การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีกรณีเป็นเรื่องเกี่ยวกับความตกลงเมืองพี่เมืองน้องและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของไทยกับต่างประเทศให้ดำเนินการ ดังนี้

๑) กรณีความตกลงเมืองพี่เมืองน้อง ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน หรือของประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น ให้กระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการได้ และให้กระทรวงมหาดไทยรวบรวมรายงานเสนอคณะรัฐมนตรีทราบทุก ๖ เดือน

๒) กรณีความตกลงในรูปแบบใด ๆ ที่กรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมจะจัดทำกับหน่วยงานของต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศ ซึ่งเป็นการจัดทำความสัมพันธ์ในระดับหน่วยงานกันเองให้หน่วยงานเจ้าของเรื่องส่งเรื่องให้กระทรวงการต่างประเทศพิจารณา ก่อน โดยกระทรวงการต่างประเทศอาจพิจารณา ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาความจำเป็นเหมาะสมของการจัดทำความตกลงนั้น ๆ แล้วแต่กรณี เมื่อได้รับความเห็นชอบแล้วให้ดำเนินการต่อไปได้ และให้กระทรวงการต่างประเทศรวบรวมผลการพิจารณาและรายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๖ เดือน ทั้งนี้ การดำเนินการในข้อนี้ให้ยกเว้นสำหรับกรณีการจัดทำความตกลงหรือความร่วมมือทางวิชาการตามปกติที่สถาบันอุดมศึกษาของรัฐได้ดำเนินการกับสถาบันการศึกษาต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศ ไม่ต้องดำเนินการตามข้อนี้ แต่ให้ดำเนินการไปได้เอง

จะเห็นว่า จากมติคณะรัฐมนตรีทั้ง ๓ เรื่องดังกล่าวนี้มีสาระสำคัญครอบคลุมเกี่ยวกับการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศในหลายประการไม่ว่าจะเป็น *ประการที่หนึ่ง* การกำหนดแนวทางปฏิบัติในการทำความตกลงกับต่างประเทศ การทำอนุสัญญา และสนธิสัญญาต่าง ๆ *ประการที่สอง* การกำหนดหลักเกณฑ์การออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม *ประการที่สาม* การดำเนินการเกี่ยวกับกรณีความตกลงเมืองพี่เมืองน้อง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระดับจังหวัดของไทยกับจังหวัดของประเทศเพื่อนบ้าน หรือของประเทศที่มีเขตแดนต่อเนื่องกัน และ *ประการที่สี่* การกำหนดหลักเกณฑ์กรณีความตกลงระหว่างกรมหรือส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรม กับหน่วยงานของต่างประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะประเด็นการกำหนดหลักเกณฑ์การ



ออกหนังสือมอบอำนาจเต็มตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ นั้น ได้กำหนดสาระสำคัญไว้เพียงแค่เรื่องบุคคลที่จะลงนามในความตกลงระหว่างประเทศเท่านั้น กล่าวคือหากผู้ลงนามความตกลงระหว่างประเทศมิใช่นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลผู้ลงนามนั้นต้องได้รับมอบอำนาจโดยหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ซึ่งออกให้โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๗ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๑ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังมิได้ครอบคลุมกรณีข้อยกเว้นไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม ในกรณีเมื่อปรากฏจากการถือปฏิบัติของรัฐที่เกี่ยวข้องหรือจากพฤติการณ์อื่นใดว่ารัฐเหล่านั้นมีเจตนาที่จะถือว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำการแทนรัฐโดยไม่จำเป็นต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม ประกอบกับมิได้มีการกล่าวถึงการจัดทำความตกลงในกรณีที่หน่วยงานของรัฐของไทยได้กระทำกับหน่วยงานของรัฐต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศซึ่งเรียกว่าเป็น “การจัดทำความตกลงระดับหน่วยงาน” ว่าในกรณีดังกล่าวนี้จะต้องมีการจัดทำหนังสือมอบอำนาจหรือไม่ อย่างไร

๓.๒ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติในปัจจุบัน

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มตามที่กล่าวไว้ข้างต้น และเพื่อให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานของรัฐ สามารถดำเนินการในทางปฏิบัติเกี่ยวกับเรื่องนี้ได้อย่างถูกต้อง คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖^๔ โดยให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๕ เฉพาะส่วนที่เกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มและกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มขึ้นใหม่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

^๓ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๔/ว ๑๓ ลงวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ เรื่อง การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี

^๔ หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๖/๑๗๘๓๘ ลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๖ เรื่อง หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers)

(๑) ในการจัดทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ในนามรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ หากผู้ลงนามหนังสือสัญญามีใช้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายให้ลงนามต้องได้รับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ทั้งนี้ ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการลงนามหนังสือสัญญาดังกล่าว และเห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) อย่างไรก็ดี หากในทางปฏิบัติเป็นที่ยอมรับกันระหว่างคู่ภาคีของความตกลงว่า ผู้ลงนามไม่จำเป็นต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องแจ้งคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบทางปฏิบัติดังกล่าวด้วย

อนึ่ง ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องขอรับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) จากคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย และให้นำส่งต้นฉบับหนังสือสัญญาไปเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พร้อมทั้งตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ของคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่ง

(๒) การจัดทำความตกลงในนามกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดกับหน่วยงานของรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นการจัดทำความตกลงระดับหน่วยงาน ให้ผู้มีอำนาจลงนามของหน่วยงานนั้นหรือบุคคลซึ่งได้รับมอบหมายเป็นผู้ลงนามโดยไม่ต้องขอรับหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers)

๔. unสรุป

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) ในประเด็นที่สำคัญ ๓ ประเด็น ได้แก่ ประการที่หนึ่ง การแยกระดับการจัดทำความตกลงและผลผูกพันตามพันธกรณี ภายใต้บังคับระหว่างประเทศให้มีความชัดเจนขึ้น กล่าวคือ ได้มีแยกระดับการจัดทำความตกลงและผลผูกพันเป็น ๒ กรณีอย่างชัดเจนโดยกรณีทีหนึ่ง เป็นกรณีการจัดทำหนังสือสัญญาต่าง ๆ ในนามรัฐบาลไทยหรือราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลต่างประเทศ รัฐต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ที่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งเฉพาะกรณีนี้เท่านั้นที่จะต้องมีการออกหนังสือมอบอำนาจเต็ม ส่วนกรณีที่สอง เป็นกรณีการจัดทำความตกลงในนามกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐอื่นใดกับหน่วยงานของรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ ภายใต้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของหน่วยงานนั้น ๆ ที่ไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายภายใต้บังคับกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือเป็นการจัดทำความตกลงระดับหน่วยงาน กรณีเช่นว่านี้ไม่จำเป็นต้องออกหนังสือมอบอำนาจเต็มแต่อย่างใด ประการที่สอง การกำหนดข้อยกเว้นกรณีที่ไม่ต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม กล่าวคือ ได้กำหนดกรณีในทางปฏิบัติหากเป็นที่ยอมรับกันระหว่างคู่ภาคีของความตกลงว่าผู้ลงนามไม่จำเป็นต้องแสดงหนังสือมอบอำนาจเต็ม (Full powers) แล้วก็ให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานของรัฐเจ้าของเรื่องแจ้งเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบทางปฏิบัติดังกล่าวนั้นด้วย ซึ่งเป็นการดำเนินการที่สอดคล้องกับข้อ ๗ วรรคหนึ่ง (b) แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และประการที่สาม การกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับหนังสือมอบอำนาจเต็มภายหลังเมื่อมีการลงนามในหนังสือสัญญาแล้ว กล่าวคือ เมื่อคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการจัดทำหนังสือมอบอำนาจเต็มแล้วให้กระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานราชการเจ้าของเรื่องขอรับหนังสือมอบอำนาจเต็มจากคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย และให้นำส่งต้นฉบับหนังสือสัญญาไปเก็บรักษาไว้ที่กรมสนธิสัญญาและกฎหมาย กระทรวงการต่างประเทศ พร้อมทั้งตราสารทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งหนังสือมอบอำนาจเต็มของคู่ภาคีอีกฝ่ายหนึ่งด้วย ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๖ มีความสอดคล้องกับอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการออกหนังสือมอบอำนาจเต็มของประเทศไทยให้มีความชัดเจนมากขึ้น ซึ่งจะ เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานและการดำเนินการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศทั้งในปัจจุบันและอนาคตต่อไป



หลักสากลในการควบคุมฝูงชน

(โดย พลเอก กฤษณะ บวรรัตนารักษ์)



ตามที่ปรากฏเป็นข่าวเกี่ยวกับการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองของกลุ่มต่าง ๆ และบางครั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องใช้กำลังเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือบังคับใช้กฎหมายที่เรียกว่าการควบคุมฝูงชนหรือการสลายฝูงชน หลังเหตุการณ์ก็จะมีการวิพากษ์วิจารณ์จากหลายฝ่าย ทั้งกล่าวว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการเกินกว่าเหตุ กับเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการไม่เกินกว่าเหตุ บทความนี้เน้นหลักสากลเกี่ยวกับขั้นตอน อุปกรณ์ และวิธีการใช้กำลังหรือยุทธวิธีโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อเป็นข้อมูลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักวิชาการ ประชาชนผู้สนใจ ตลอดจนสื่อมวลชนนำไปศึกษาและใช้ประโยชน์ต่อไป

ที่มาหลักสากลเกี่ยวกับการควบคุมหรือสลายฝูงชน

ศาลปกครองกลางและศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งคำพิพากษาลงความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สรุปได้ว่าการกระทำของเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องมีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ และไม่ว่าการชุมนุมจะเป็นไปโดยสงบที่จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหรือไม่ การกระทำของผู้ชุมนุมไม่ใช่ว่าการก่ออาชญากรรมโดยแท้ จึงไม่อาจปฏิบัติต่อผู้ชุมนุมทั้งหมดด้วยวิธีการเดียวกับการจับกุมผู้กระทำความผิดอาญาได้ ซึ่งคำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองและตลอดจนความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติสามารถนำไปประกอบพยานหลักฐานในศาลยุติธรรมและต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้

* เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง



หลักสากลเกี่ยวกับการควบคุมหรือสลายฝูงชน

หลักการพื้นฐานขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้กำลังบังคับและอาวุธปืนของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย สรุปได้ว่า กรณีที่จะสลายการชุมนุมที่มีขบถด้วยกฎหมายแต่ไม่ได้มีการก่อเหตุร้าย เจ้าหน้าที่จะต้องหลีกเลี่ยงการใช้กำลังบังคับ แต่ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ ให้การใช้กำลังบังคับนั้นเป็นไปในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น สำหรับกรณีที่สลายการชุมนุมที่ก่อเหตุร้าย เจ้าหน้าที่จะใช้อาวุธปืนได้เฉพาะต่อเมื่อวิธีการอื่นที่มีอันตรายน้อยกว่านั้นไม่สามารถใช้ได้ผลแล้ว อีกทั้งการใช้อาวุธจะต้องเป็นไปในระดับที่น้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น และไม่ว่าในกรณีใดจะต้องไม่ใช้อาวุธปืนกับบุคคลอื่นเว้นแต่ในกรณีเพื่อป้องกันตัวหรือป้องกันผู้อื่นให้พ้นภัยจากภัยอันตรายร้ายแรงที่ใกล้จะมาถึงและมีความรุนแรงที่อาจถึงแก่ชีวิตหรืออันตรายสาหัส และรัฐบาลกับหน่วยงานเกี่ยวข้องพึงพัฒนาวิธีการใช้อาวุธและอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้องให้มีความหลากหลายเพื่อให้เหมาะสมกับความจำเป็นที่แตกต่างกันของแต่ละสถานการณ์ นอกจากนี้เจ้าหน้าที่พึงได้รับอุปกรณ์ป้องกันตัวด้วย ในอารัมภบทของหลักการพื้นฐานข้างต้นมีข้อความที่น่าสนใจ คือ งานของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายเป็นงานบริการสังคมเพื่อให้สังคมปลอดภัยมีความสงบเรียบร้อย

การคุกคามต่อชีวิตและความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ย่อมเป็นการคุกคามต่อเสถียรภาพของสังคมทั้งมวลด้วย

ประมวลระเบียบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่บังคับใช้กฎหมายขององค์การสหประชาชาติ สรุปได้ว่า ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้บังคับใช้กฎหมายนั้นต้องกระทำโดยเคารพและมุ่งคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตลอดจนพิทักษ์รักษาสีทิมมนุษยชนของทุกคน รวมทั้งฝูงชนที่ชุมนุมที่มีขบถด้วยกฎหมายด้วย ใช้กำลังบังคับได้ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อป้องกันอาชญากรรมหรือในการจับกุมผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องสงสัยโดยชอบด้วยกฎหมาย

แนวปฏิบัติขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการใช้อาวุธที่เป็นอันตรายที่ไม่ถึงแก่ชีวิต (อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำ) เพื่อการบังคับใช้กฎหมาย สรุปได้ดังนี้

หลักทั่วไปว่าด้วยการใช้กำลัง เจ้าหน้าที่งานต้องเลือกใช้วิธีการที่ไม่ใช้ความรุนแรงเท่าที่สามารถกระทำได้แล้วจึงค่อยใช้กำลังหรืออาวุธปืน เจ้าหน้าที่งานสามารถใช้กำลังได้ก็ต่อเมื่อการใช้วิธีการอื่นนั้นไม่มีประสิทธิภาพหรือไม่สามารถทำให้บรรลุป้าหมาย เจ้าหน้าที่งานต้องมีอุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลที่เหมาะสม หากมีการใช้อุปกรณ์ป้องกันส่วนบุคคลที่เหมาะสม ความจำเป็นในการใช้อาวุธไม่ว่าชนิดใดก็จะลดน้อยลง

หลักการใช้ความระมัดระวัง จะต้องมีการวางแผนและดำเนินการโดยใช้ความระมัดระวังที่จำเป็นทุกประการเพื่อป้องกันหรือลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่งานและประชาชนจะใช้กำลังลดความร้ายแรงของการบาดเจ็บที่อาจเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่งานควรชะลอการปะทะหรือเผชิญหน้ากับประชาชนโดยตรงหากเป็นไปได้ และจะต้องมีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่งาน การจัดเตรียมอุปกรณ์ป้องกันอย่างเพียงพอและอาวุธที่ไม่ร้ายแรงชนิดต่างๆ ที่เหมาะสม ตลอดจนการเตรียมความพร้อมโดยมีมาตรการป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายที่ไม่จำเป็นหรือเกินควร

หลักความจำเป็น การใช้กำลังจะต้องปรากฏว่าในขณะนั้นไม่มีวิธีการอื่นที่สามารถนำไปสู่การบรรลุวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้กฎหมายอันชอบด้วยกฎหมาย ต้องหาหนทางเพื่อบรรเทาสถานการณ์รวมถึงพยายามประนีประนอมสถานการณ์ที่อันตรายอย่างสันติราบเท่าที่สามารถทำได้ หากเห็นสมควรว่ามีความจำเป็นต้องใช้กำลังในสถานการณ์นั้น จะต้องใช้กำลังอย่างน้อยที่สุดเพียงเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวและต้องหยุดการใช้กำลังทันทีที่หมดความจำเป็น

หลักการสัดส่วนที่เหมาะสม ลักษณะและระดับการใช้กำลังรวมไปถึงความเสียหายที่คาดหมายว่าสามารถเกิดขึ้นได้ ต้องได้สัดส่วนกับภัยอันตรายที่เกิดขึ้น บรรเทาผลข้างเคียงจากการใช้กำลังที่สามารถเกิดขึ้นกับผู้อยู่ในเหตุการณ์หรือสัญจรผ่านบุคลากรทางการแพทย์และนักข่าว ห้ามเจ้าหน้าที่งานใช้กำลังกับบุคคลดังกล่าวและผลกระทบข้างเคียงนั้นต้องได้สัดส่วนกับวัตถุประสงค์อันชอบธรรม



การจัดการความสงบเรียบร้อยขณะการชุมนุม

เจ้าพนักงานควรเคารพและคุ้มครองสิทธิในการชุมนุมอย่างสันติโดยไม่เลือกปฏิบัติ ตามกฎหมายระหว่างประเทศและสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน แม้ว่ากรชุมนุมนั้นไม่เป็นไปตามกฎหมายก็ตาม ควรใช้เทคนิคในการบรรเทาสถานการณ์เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดความรุนแรง ควรตระหนักว่าการนำอาวุธที่ไม่ร้ายแรงออกแสดงให้เห็นอาจเป็นการเพิ่มความตึงเครียดให้สถานการณ์ ต้องใช้มาตรการป้องกันล่วงหน้าและใช้ความระมัดระวังเพื่อเลี่ยงสถานการณ์หรืออย่างน้อยลดอันตรายที่ทำให้เกิดการบาดเจ็บหรือเสียชีวิตในกรณีที่คุณคนที่ใช้ความรุนแรงในการชุมนุม เจ้าพนักงานมีหน้าที่แยกแยะระหว่างบุคคลที่ใช้ความรุนแรงในการแสดงออกกับบุคคลอื่นที่เข้าร่วมการชุมนุม ซึ่งยังคงมีสิทธิในการชุมนุมอย่างสันติ ควรใช้ความระมัดระวังกับบุคคลที่สามที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียงและผู้สัญจรผ่าน การใช้อาวุธที่ไม่ร้ายแรงในการสลายการชุมนุมควรเป็นหนทางสุดท้าย ควรพยายามระงับตัวบุคคลผู้ใช้ความรุนแรงและแยกตัวบุคคลนั้นออกจากผู้ชุมนุมคนอื่นก่อนที่จะสลายการชุมนุม เพื่อให้การชุมนุมหลักสามารถดำเนินต่อไปได้ ถ้าการใช้มาตรการขัดขวางแบบเจาะจงตัวบุคคลนั้นไม่มีประสิทธิภาพจึงสามารถใช้อาวุธที่มีเป้าหมายแบบกว้าง (เช่น ปืนฉีดน้ำหรือแก๊สน้ำตา) แทนอาวุธที่มีเป้าหมายแบบเจาะจงตัวบุคคลก็ต่อเมื่อได้เตือนอย่างเหมาะสม เว้นเสียแต่ว่าการเตือนจะทำให้การดำเนินการล่าช้าและอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บสาหัส หรือทำให้มาตรการดังกล่าวไร้ผล

ในบางสถานการณ์ ต้องให้เวลากับผู้ชุมนุมในการปฏิบัติตามคำเตือน และจัดเตรียมพื้นที่หรือเส้นทางที่ปลอดภัยให้แก่ผู้ชุมนุมในการเดินทาง การใช้อาวุธปืนเพื่อสลายการชุมนุมนั้นผิดกฎหมาย ในสถานการณ์ที่จำเป็นต้องใช้กำลังเจ้าพนักงานสามารถใช้อาวุธที่ไม่ร้ายแรงเท่านั้น เพราะสามารถกำหนดเป้าหมายแบบเจาะจงตัวบุคคลและมุ่งใช้กับบุคคลผู้สร้างความรุนแรงโดยเฉพาะเว้นเสียแต่ว่าสถานการณ์นั้นกฎหมายอนุญาตให้สลายการชุมนุมทั้งหมด การใช้อาวุธดังกล่าวควรคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้ชุมนุมที่ไม่ได้ใช้ความรุนแรงหรือผู้อยู่ในเหตุการณ์ และจะต้องพิจารณาถึงความเป็นไปได้ที่ผู้ชุมนุมจะแตกตื่นและวิ่งอลหม่าน อาวุธที่ใช้ต้องเป็นอาวุธที่มีความแม่นยำตามมาตรฐานระหว่างประเทศ การใช้เครื่องกีดขวางควรเป็นไปโดยไม่สร้างอันตรายแก่สวัสดิภาพ การใช้ลวดเหล็กลวดหนามหรือเครื่องกีดขวางอื่นที่มีเดือยแหลมเป็นการทำอันตรายโดยไม่จำเป็นแก่ผู้ชุมนุม หากจำเป็นต้องมีการใช้เครื่องกีดขวางควรเลือกใช้เครื่องมืออื่นที่มีปลอดภัยมากกว่า บุคลากรทางการแพทย์ไม่ว่าจะปฏิบัติงานในฐานะเจ้าหน้าที่หรือในฐานะอาสาสมัครควรที่จะสามารถเข้าให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บได้อย่างปลอดภัย

กระบอง ใช้เพื่อป้องกันตัวเองจากผู้ที่มีความรุนแรงหรือใช้ในการจับกุมผู้ที่ขัดขืนโดยใช้ความรุนแรง ถูกออกแบบมาเพื่อใช้กับบุคคลที่สร้างความเสียหายหรือเชื่อว่าสร้างความเสียหายแก่เจ้าพนักงานหรือบุคคลทั่วไป การตีควรเลี่ยงไปที่แขนหรือขาของผู้โจมตี ควรหลีกเลี่ยงการตีกระบองบริเวณ





เหนือแขน การจี้หรือแทงด้วยกระบองไปที่ทรวงอก คอ หัว กระดูกสันหลัง ไต และช่องท้อง เพราะมีความเสี่ยงที่จะทำให้บาดเจ็บและอวัยวะสำคัญฉีกขาด อาจเป็นการใช้กระบองที่ผิดกฎหมาย การล็อกคอด้วยกระบองเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ เนื่องจากเกิดความเสี่ยงสูงที่จะเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัส

สารเคมีที่ทำให้ระคายเคือง (น้ำตาไหล) แบบมือถือ ใช้จัดการหรือห้ามปรามผู้ใช้ความรุนแรงหรือใช้ช่วยในการจับกุมผู้ที่ขัดขืนโดยใช้ความรุนแรง ออกแบบเพื่อพ่นใส่บริเวณหน้าของบุคคลในระยะห่างหลายเมตรทำให้เกิดการระคายเคืองต่อตา ระบบทางเดินหายใจช่วงบนและผิวหนัง ควรนำมาใช้เฉพาะกรณีที่เจ้าพนักงานมีเหตุสมควรอันจะเชื่อว่าจะภัยจากการทำร้ายนั้นใกล้ตัว การควบคุมตัวผู้ต้องหาโดยจัดให้นอนคว่ำหลังเป็นสิ่งที่ควรหลีกเลี่ยงไม่ควรนำไปใช้ในการต่อต้านคำสั่งอย่างสงบโดยสันติ ไม่ใช้กับบุคคลที่อยู่ภายใต้การควบคุมของเจ้าหน้าที่ และไม่ควรใช้ในสภาพแวดล้อมปิดที่ไม่มีระบายอากาศเพียงพอหรือไม่มีทางออก เพราะสามารถทำให้เสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัสจากการขาดอากาศหายใจ

สารเคมีที่ทำให้ระคายเคืองชนิดปล่อยจากระยะไกล (แก๊สน้ำตา) ยังได้จากระยะไกลไปสู่กลุ่มบุคคลที่มีส่วนร่วมในความรุนแรงเพื่อสลายตัวและระงับการใช้ความรุนแรง ควรใช้ด้วยมุมมอง การแตกตั้นเป็นผลที่อาจเกิดขึ้นหากสารระคายเคืองถูกนำมาใช้กับฝูงชนในพื้นที่ปิด เช่น สนามฟุตบอล ในพื้นที่เปิด แก๊สน้ำตาอาจมีผลกระทบแบบไม่เจาะจงเป้าหมายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทิศทางลม ในบางกรณีอาจทำให้เสียชีวิต เช่น หากสารเคมีถูกปล่อยในพื้นที่ที่จำกัดและทำให้สัมผัสสารปริมาณมาก การยิงอาจส่งผลให้เสียชีวิตหากยิงไปใกล้ตัวผู้ที่ติดไฟฉายและทำให้เกิดเพลิงไหม้ไม่ควรยิงไปในพื้นที่ด้านหลังของกลุ่มผู้ใช้ความรุนแรงเพราะอาจกระตุ้นให้เคลื่อนที่ไปยังเจ้าหน้าที่และเพิ่มความเสี่ยงในการเผชิญหน้าและการใช้

ความรุนแรง ไม่ควรเล็งยิงไปยังบุคคลใดบุคคลหนึ่ง ไม่ควรยิงไปยังบริเวณหัวหรือใบหน้า เพราะทำให้มีความเสี่ยงที่จะเสียชีวิตหรือบาดเจ็บสาหัส ไม่ควรใช้ในพื้นที่ปิดซึ่งเป็นสถานที่ที่ไม่มีทางออกหรือการระบายอากาศที่เพียงพอเช่นกัน

อาวุธนำไฟฟ้า (“ปืนไฟฟ้า”) ใช้ส่งกระแสประจุไฟฟ้า ซึ่งทำให้กล้ามเนื้อของเป้าหมายเกร็งตัวแล้วไม่อาจเคลื่อนไหว เพื่อให้บุคคลในระยะไกลไม่สามารถคุกคามที่เป็นอันตรายที่ใกล้ตัวเจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่น ไม่ควรใช้กับผู้สูงอายุ และไม่ควรใช้ยิงไปบริเวณศีรษะซึ่งอาจเกิดการล้มลงจากที่สูงหรือล้มพาดพื้น หลีกเลี่ยงการเล็งไปที่อกด้านหน้าบริเวณใกล้หัวใจ เพื่อที่จะลดความเสี่ยงของการบาดเจ็บสาหัสหรือการเสียชีวิต เด็กและผู้ใหญ่ที่มีรูปร่างผอมบางอาจมีความเสี่ยงสูงที่จะได้รับอันตรายภายใน ไม่ควรใช้ยิงใกล้กับของเหลวติดไฟง่ายหรือไอน้ำที่อาจจะระเบิดได้ และไม่ควรใช้กับผู้ที่ต่อต้านคำสั่งของเจ้าพนักงานด้วยการนั่งเฉย

กระสุนยาง ใช้เพื่อจัดการกับบุคคลที่ใช้ความรุนแรง ควรเล็งยิงไปที่บริเวณช่องท้องส่วนล่างหรือขาของบุคคลที่ใช้ความรุนแรงเท่านั้น เพื่อยับยั้งภัยอันใกล้จะถึงซึ่งอาจส่งผลให้เจ้าหน้าที่หรือบุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บการเล็งยิงไปที่ใบหน้า ศีรษะ หรือลำคอ อาจทำให้กะโหลกศีรษะและการบาดเจ็บทางสมอง ความเสียหายต่อดวงตารวมถึงการสูญเสียการมองเห็นถาวร หรือแม้กระทั่งการเสียชีวิต ไม่ควรยิงจากที่สูงเพิ่มความเสี่ยงที่จะยิงเข้าที่บริเวณศีรษะ เล็งบริเวณลำตัวก็สามารถก่อให้เกิดการบาดเจ็บที่อวัยวะสำคัญรวมถึงอาจทำให้กระสุนทะลุเข้าในร่างกายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อยิงระยะใกล้ ต้องเป็นกระสุนที่มีความแม่นยำที่มีกลุ่มกระสุนไม่เกิน ๑๐ เซนติเมตร การใช้กระสุนยางที่แยกชิ้นส่วนออกไปเมื่อกระทบพื้นก่อให้เกิดความเสี่ยงต่อการบาดเจ็บร้ายแรงจากการขาดความแม่นยำ ไม่ควรถูกยิงในโหมดอัตโนมัติ การยิงพร้อมกัน



หลายนัดไม่มีความแม่นยำ และต้องได้รับการทดสอบและอนุมัติให้ใช้ได้เพื่อประกันว่าสามารถใช้จากระยะที่กำหนดให้ตกกระทบเป้าทดสอบที่มีขนาดเท่าตัวคนจริงในบริเวณที่ปลอดภัยโดยไม่แรงจนเกินไป ซึ่งอาจก่อให้เกิดการบาดเจ็บได้ กระสุนเหล็กที่หุ้มด้วยยางเป็นกระสุนที่มีความอันตรายอย่างยิ่งไม่ควรนำมาใช้

รถฉีดน้ำแรงดันสูง ยานพาหนะที่ถูกออกแบบมาเพื่อฉีดน้ำด้วยแรงดันเพื่อสลายฝูงชน ปกป้องทรัพย์สินหรือระงับเหตุรุนแรง สารระคายเคืองทางเคมี สารที่มีกลิ่นเหม็น หรือสารที่อันตรายต่อสุขภาพบางครั้งอาจถูกผสมในน้ำเพื่อใช้ฉีดได้ โดยหลักแล้วควรถูกใช้เฉพาะในสถานการณ์ที่เกิดความวุ่นวายอย่างร้ายแรงในสังคมลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดการสูญเสียชีวิต การบาดเจ็บสาหัสหรือการทำลายทรัพย์สินเป็นวงกว้าง ควรมีการวางแผนอย่างระมัดระวังและถูกควบคุมด้วยคำสั่งที่ชัดเจนกับถูกกำกับโดยเจ้าหน้าที่ระดับสูง ไม่ควรใช้กับบุคคลซึ่งอยู่บนที่สูงซึ่งมีความเสี่ยงที่จะเกิดการบาดเจ็บ และความเสี่ยงของการลื่นหรือถูกน้ำดันกระแทกกำแพงหรือวัตถุอื่น ต้องไม่ฉีดใส่บุคคลในระยะใกล้เนื่องจากอาจทำให้เกิดการสูญเสียการมองเห็นถาวรหรือการบาดเจ็บ ไม่ควรใช้กับบุคคลที่ถูกควบคุมหรือที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้

อุปกรณ์และอาวุธเสียง อุปกรณ์แจ้งเตือนโดยเสียงบางประเภทอาจถูกใช้เป็นอาวุธเสียง อาวุธเสียงในโหมดเตือนภัยสามารถนำมาใช้ได้ระหว่างการชุมนุมบนเงื่อนไขว่าต้องมีการทดสอบอย่างเหมาะสม และต้องหลีกเลี่ยงความเสี่ยงด้านสุขภาพร้ายแรงหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อใช้ในระยะใกล้ด้วยระดับเสียงที่ดังและ/หรือเป็นระยะเวลานาน มีตั้งแต่อาการเจ็บปวดชั่วคราว แก้วหูทะลุและการสูญเสียการทรงตัวจนถึงหูหนวก เพื่อที่จะลดความเสี่ยงและป้องกันการบาดเจ็บควรมีการกำหนดระดับความดังในหน่วยวัดเดซิเบลสูงสุดและระยะห่างขั้นต่ำไว้ล่วงหน้า การใช้อาวุธเสียงกับกลุ่มบุคคลโดยไม่เลือกหน้าหรือในระยะที่ความดังของเสียงน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างถาวรต่อระบบการได้ยินของบุคคลเป็นการไม่ชอบด้วยกฎหมาย

หลักกฎหมายที่สำคัญนอกเหนือจากประมวลกฎหมายอาญา

พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๙ สรุปได้ว่า ผู้ปฏิบัติหน้าที่ต้องผ่านการฝึกอบรมให้มีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมสาธารณะ และต้องแต่งเครื่องแบบเพื่อแสดงตน และอาจใช้เครื่องมือควบคุมฝูงชนได้ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง เครื่องมือควบคุมฝูงชนในการชุมนุมสาธารณะ ลงวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งได้กำหนดให้อาจเลือกใช้ได้ ๔๘ รายการ ข้อสังเกต การใช้ตุ้มน้ำแรงดันสูงเป็นแนวป้องกันนั้นเข้าข่ายลำดับที่ ๓๒ อุปกรณ์สำหรับป้องกันสถานที่ไม่ต้องห้ามการใช้เพราะไม่ได้สร้างอันตรายต่อผู้ชุมนุม ส่วนลำดับที่ ๓๓ ลวดตีบเพลิงแถบหนาม ต้องห้ามตามหลักสากลเพราะเป็นเครื่องกีดขวางสร้างอันตรายโดยไม่จำเป็นแก่ผู้ชุมนุม

พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๘ หากมีการชุมนุมในระหว่างการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน มาตรา ๑๗ กำหนดสรุปได้ว่า ในการควบคุมหรือสลายฝูงชนพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่สุจริต (ซื่อตรง ตรงไปตรงมา ไม่กลั่นแกล้ง) ไม่เลือกปฏิบัติ (ปฏิบัติเท่าเทียมกัน ไม่สองมาตรฐาน ไม่ว่าจะแตกต่างในเรื่องเชื้อชาติ ความเชื่อทางศาสนา หรือความคิดเห็นทางการเมือง) ไม่เกินสมควรแก่เหตุ (ไม่มีทางเลือกที่จะป้องกันด้วยวิธีการอื่น) หรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น (ไม่สามารถหลีกเลี่ยงให้พ้นโดยวิธีอื่นใดได้) ไม่อาจกระทำการตามอำเภอใจแล้วไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง อาญา และวินัย

คู่มือการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจตามหลักสิทธิมนุษยชน จัดทำโดยสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติและมหาวิทยาลัยมหิดล สรุปได้ดังนี้ ให้ใช้มาตรการควบคุมฝูงชนจากเบาไปหาหนักและมีการประกาศขั้นตอนการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ให้ทราบก่อนทุกครั้ง พยายามเน้นการป้องกันก่อนการใช้อำนาจ ต้องเตรียมกำลังให้พร้อมที่จะจับกุมแกนนำและจับกุมกลุ่มผู้ชุมนุมขนาดใหญ่เมื่อมีการทำผิดกฎหมายเกิดขึ้น ต้องเตรียมกำลังให้พ้นจากสายตาของกลุ่มผู้ชุมนุม และการแสดงกำลังนี้ต้องไม่มีลักษณะเป็นการข่มขู่ผู้ชุมนุมที่ยังไม่มีการทำผิดกฎหมาย ผู้ปฏิบัติงานต้องแต่งเครื่องแบบพร้อมติดเครื่องหมายยศ สังกัด และป้ายชื่อให้สามารถตรวจสอบถึงชื่อและสังกัดได้ชัดเจนในระยะพอสมควร ในการตกลงใจของผู้บัญชาการเหตุการณ์ที่จะเลือกใช้วิธีการปฏิบัติในการควบคุมฝูงชนโดยคำนึงถึงการยอมรับได้ของสังคมหรือความชอบธรรมทางกฎหมายด้วย การปฏิบัติจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นหรือไม่ และหากมีการจับกุมเฉพาะแกนนำจะทำให้สถานการณ์ดีขึ้นมากกว่าการสลายฝูงชนหรือไม่ มีเส้นทางที่จะให้กลุ่มผู้ชุมนุมออกจากที่ชุมนุมได้ปลอดภัยหรือไม่ เมื่อมีการสลายการชุมนุมจะต้องแน่ใจว่าจะไม่ผลักดันไปในพื้นที่อันตราย เช่น จมูม หรืออยู่ในที่คับแคบ ต้องเปิดช่องทางหลบหนีที่โล่งและเห็นได้ชัดเจนเสมอ และจัดให้มีการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ เช่น การปฐมพยาบาลเบื้องต้น การป้องกันตัว การใช้อาวุธที่มีความร้ายแรงต่ำ พฤติกรรมฝูงชน การแก้ไขความขัดแย้ง การบริหารจัดการความเครียด การไกล่เกลี่ยและการเจรจา

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๔๔ เรื่อง การปรับปรุงบริเวณรอบนอกทำเนียบรัฐบาล และการจัดสถานที่พักอาศัยแห่งใหม่ของผู้ชุมนุมเรียกร้อง เมื่อวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เรื่อง การจัดสถานที่ให้กลุ่มผู้ชุมนุมเรียกร้อง เมื่อวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๔๕ และวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๔๕ เรื่อง หลักการและแนวทางการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในการชุมนุมเรียกร้อง สรุปได้ว่าผู้ชุมนุมไม่ควรใช้สถานที่บริเวณรอบนอกทำเนียบรัฐบาลเป็นที่พักอาศัย การชุมนุมรอบนอกบริเวณทำเนียบรัฐบาลหรือส่วนราชการใดก็ให้เป็นไปเพื่อยื่นข้อเรียกร้องเท่านั้น หากจะมีการชุมนุมยึดเอื้อก็ขอให้ไปรวมกันที่บริเวณที่จัดไว้ให้แล้วให้รัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องหรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ไปพูดคุยเพื่อรับฟังปัญหาของผู้ชุมนุมเรียกร้อง เพื่อให้เห็นว่ารัฐบาลให้ความสนใจกับปัญหา และพร้อมที่จะแก้ไขด้วยหลักเมตตาธรรมต่อผู้ที่เคารพกฎหมายของบ้านเมืองและสังคม และให้ข้าราชการที่เกี่ยวข้องใช้หลักเมตตาธรรมควบคู่หลักนิติธรรม หากผู้ชุมนุมเรียกร้องใช้วิธีรุนแรงโดยกระทำผิดกฎหมายก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของทางราชการและเอกชน ละเมิดสิทธิผู้อื่นให้ใช้วิธีการเจรจาจากก่อน โดยเสนอแนะให้ปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย หากไม่ปฏิบัติตามกฎหมายหรือยังคงมีการกระทำที่ก้าวร้าวรุนแรง ก็ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยให้ดำเนินการในระดับถ้อยทีถ้อยอาศัย และต้องมองว่าทุกคนเป็นผู้ร่วมชาติ



สรุป ในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการควบคุมหรือสลายฝูงชนนั้น ผู้ปฏิบัติหน้าที่จะต้องได้รับการฝึกอบรมสม่ำเสมอจนมีทักษะ ความเข้าใจ และอดทนต่อสถานการณ์การชุมนุมที่อาจผิดกฎหมายและมีการใช้ความรุนแรง ภายใต้หลักกฎหมาย หลักสากล หลักสิทธิมนุษยชน และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องซึ่งจะส่งผลให้บรรลุลู่ทางที่มีความชอบธรรมทางกฎหมาย และจะได้รับการยอมรับจากสังคม รวมทั้งพ้นจากการรับผิดชอบทางแพ่ง อาญา และวินัย

ที่มา <http://lawdrafter.blogspot.com/>





สถาปัตยกรรมองค์กร EA (Enterprise Architecture) เพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ขององค์กร

ศิริรัตน์ เมืองริ*

หากเราต้องการสร้างบ้านหลังหนึ่ง ผู้ออกแบบโครงสร้างจะวาดแบบไว้ในใจว่า จะให้ประตูหน้าต่างอยู่ทิศทางใด และการวาดรูปแบบง่าย ๆ คงไม่เพียงพอที่จะอธิบายให้เจ้าของบ้านและผู้สร้างมีความเข้าใจตรงกันในรายละเอียดต่าง ๆ ได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ยิ่งบ้านที่มีขนาดใหญ่ย่อมมีผู้ร่วมงานในการก่อสร้างยิ่งมาก ทั้งวิศวกร สถาปนิก ช่างไฟฟ้า ช่างคุมงาน จึงต้องมีการออกแบบในส่วนต่าง ๆ เพื่อการสื่อสารระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับงานก่อสร้างให้เกิดความเข้าใจตรงกันตามหลักการออกแบบของสถาปัตยกรรม (Architecture) ซึ่งแสดงลักษณะและรายละเอียดของอาคารเมื่อก่อสร้างเสร็จสมบูรณ์ตามลักษณะและรายละเอียดตามที่แสดงไว้ในแบบสถาปัตยกรรม โดยข้อดีคือจะส่งผลให้สามารถวางแผนงานได้ในระยะสั้น วิเคราะห์ส่วนงาน คำนวณค่าใช้จ่ายและรายละเอียดต่างๆ เพื่อประกอบการตัดสินใจ

สถาปัตยกรรมองค์กร หมายถึง การบูรณาการเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information and Communication Technology: ICT) เข้ากับกระบวนการทำงาน (Business Process) หรือภารกิจขององค์กรได้อย่างเป็นระบบ ตั้งแต่ในระดับสถาปัตยกรรมไปจนถึงทิศทางการขับเคลื่อน (Roadmap) ขององค์กร เพื่อผลักดันให้องค์กรสามารถดำเนินการตามนโยบายและวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

ดร.ยีน ภู่วรรณ ที่ปรึกษาคณะวิศวกรรมศาสตรมหาวิทยาลัทยเกษตรศาสตร์ สรุปว่า สถาปัตยกรรมองค์กรเป็นทั้งกรอบแนวทาง (Framework) และขั้นตอนวิธี (Method) ที่ใช้ในการวิเคราะห์และออกแบบพิมพ์เขียว (Blueprints) ที่เป็นอนาคตขององค์กร รวมทั้งเป็นเครื่องมือช่วยในการจัดทำแผนการพัฒนา (Transition Plan) เพื่อขับเคลื่อน “วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์” ขององค์กรให้กลายเป็น “ผลลัพธ์ที่เป็นจริง”

ดร.มนู อรติลลเชษฐ์ ได้ให้ความหมายของ EA ไว้สองรูปแบบ คือ

๑) ความหมายในเชิงโครงสร้าง (Structure) เหมือนโครงสร้างของอาคาร ประกอบด้วยสิ่งต่าง ๆ เช่น เสาอาคาร พื้นอาคาร ระบบไฟฟ้า ระบบระบายน้ำ ระบบระบายอากาศ นอกจากนี้ยังอธิบายถึงความสัมพันธ์ระหว่างส่วนประกอบต่าง ๆ ของโครงสร้าง เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างระบบไฟฟ้า ระบบระบายน้ำกับอาคาร สถาปัตยกรรมขององค์กร (Enterprise Architecture) ก็ไม่ต่างกัน เป็นการบรรยายสถาปัตยกรรมขององค์กรที่ประกอบด้วยโครงสร้างทางธุรกิจ (Business Architecture) โครงสร้างด้านข้อมูล (Data Architecture) โครงสร้างระบบงาน (Application Architecture) และสถาปัตยกรรมระบบไอที (Technology Architecture)

ทำไมต้องมี “สถาปัตยกรรมองค์กร”

สถาปัตยกรรมองค์กร ทำให้ “เห็นภาพรวมความสัมพันธ์ในองค์กรรวมและความสอดคล้องกันขององค์ประกอบย่อย” ช่วยลดการทำงานที่ผิดพลาดที่มักเกิดจากความเข้าใจไม่ตรงกัน

สถาปัตยกรรมทำหน้าที่เป็นพิมพ์เขียวที่มีรายละเอียดมากพอที่จะสร้างสิ่งที่มีความสลับซับซ้อนได้อย่างมีคุณภาพ

สถาปัตยกรรมนำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงยุทธศาสตร์และใช้ตัดสินใจเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ด้านแผนการพัฒนาการเปลี่ยนแปลง EA โดยการแสดงความสัมพันธ์ระหว่างพันธกิจและโครงสร้าง ICT โดยแผนแม่บทเป็นตัวกำหนดแผนงาน เพื่อนำไปสู่เป้าหมายและผู้บริหารสามารถนำ EA มาบริหารองค์กรให้เกิดการบูรณาการด้านพันธกิจ ตั้งแต่ระดับนโยบายถึงกระบวนการทำงาน เพื่อนำไปสู่แผนการเปลี่ยนแปลงสถาปัตยกรรมองค์กร “EA transition Plan” เริ่มจากการจัดโครงสร้างขององค์กร ตั้งแต่การกำหนดหน่วยงาน กำหนดหน้าที่รับผิดชอบของพนักงาน ตลอดจนกฎระเบียบการทำงาน ไปจนถึงกระบวนการทำงานแบบร่วมมือกันข้ามหน่วยงาน รวมทั้งพัฒนาความรู้ทักษะของพนักงานให้เหมาะสมกับหน้าที่ที่รับผิดชอบ และให้เหมาะสมกับยุทธศาสตร์ที่ได้กำหนดขึ้น นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานทั้งในด้านธุรกิจและด้านไอซีทีที่พร้อมจะรองรับการขับเคลื่อนองค์กรตามยุทธศาสตร์ด้วย เรียกว่าต้องมี Strategic fit คือยุทธศาสตร์ที่จะถูกสร้างขึ้นนั้น ต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับหน่วยปฏิบัติ (Operation units) และหน่วยปฏิบัติมีความพร้อมที่จะทำงานตามภารกิจภายใต้ยุทธศาสตร์ที่วางไว้

๒) ความหมายในเชิงกระบวนการ (Process) หมายถึงกระบวนการทำให้เกิดสถาปัตยกรรมขององค์กรขึ้น ซึ่งจะมีขั้นตอนที่คล้ายกับการสร้างสิ่งอื่น ๆ ประกอบด้วยขั้นตอน เช่น การวิเคราะห์ความต้องการ การออกแบบ การสร้าง การประเมินผล และการปรับปรุง

สำหรับองค์กรภาครัฐที่มีหน่วยงานอยู่มากมายนั้น สถาปัตยกรรมองค์กรเป็นโครงสร้างซึ่งรวมทุกอย่างในองค์กรเข้าไว้ด้วยกัน ตั้งแต่กลยุทธ์ทางธุรกิจ แผนผังองค์กร กระบวนการทำงาน ความเสี่ยงในองค์กร ข้อมูลสนับสนุนการทำงาน ระบบซอฟต์แวร์และฮาร์ดแวร์ รวมถึงโครงสร้างการทำงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ IT และระบบความปลอดภัยขององค์กร



การสร้างแผนยุทธศาสตร์ไอทีที่สามารถสนับสนุนยุทธศาสตร์ธุรกิจได้จริง คือให้ยุทธศาสตร์ไอทีและยุทธศาสตร์ธุรกิจไปในทิศทางเดียวกัน และนำไปสู่การทำให้หน่วยงานไอที รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานด้านไอที ถูกปรับปรุงให้สามารถสนับสนุนการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ เรียกว่ายุทธศาสตร์ไอทีและหน่วยงานสนับสนุนด้านไอทีสามารถบริการหน่วยปฏิบัติงานได้อย่างเหมาะสม กล่าวอีกนัยหนึ่ง ทรัพยากรทางไอทีจะต้องทำงานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันกับกระบวนการยุทธศาสตร์นั่นเอง

ปัจจัยที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของงานนั้นต้องมีการวางแผนที่ดี มีเส้นทางที่ชัดเจน การได้รับการใส่ใจอย่างจริงจังของผู้บริหาร และการรู้ทันการเปลี่ยนแปลงของเทคโนโลยีอย่างเต็มที่ การวางรากฐานในองค์กรให้มั่นคงแข็งแรงซึ่งต้องให้ทุกคนในองค์กรมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

อ้างอิง



unบรรณาธิการ @Foreign Law Division

สวัสดีชาวกฤษฎีกาसारทุกท่าน กลับมาพบกับข้อมูลข่าวสารและสาระน่ารู้เกี่ยวกับกฎหมายกันอีกเช่นเคย ในช่วงเวลานี้ที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา (โควิด-๑๙) ทำให้ต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบในการใช้ชีวิตประจำวัน โดยการเว้นระยะห่างทางสังคม การใส่หน้ากากอนามัย การปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ ทางสาธารณสุข รวมถึงการปรับเปลี่ยนรูปแบบการทำงาน ไม่ว่าจะเป็นการทำงานจากที่บ้าน การประชุม การสัมมนาออนไลน์ เป็นต้น

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็เช่นเดียวกันที่ได้รับผลจากสถานการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ฯ ไม่สามารถเดินทางเพื่อเข้าร่วมประชุมหรือสัมมนา ณ สถานที่ต่าง ๆ ในต่างประเทศได้ แต่เจ้าหน้าที่ฯ ก็ได้เข้าร่วมประชุม สัมมนาในเวทีต่าง ๆ ผ่านระบบออนไลน์แทนเพื่อให้ยังคงสามารถปฏิบัติงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายของสำนักงานฯ ดังจะเห็นได้จากการประชุมระหว่างประเทศในหลายเวที เช่น การประชุมคณะทำงานชุดต่าง ๆ ของ UNICITRAL การหารือออนไลน์เพื่อแลกเปลี่ยนความคิดเห็นระหว่างหน่วยงานไทยกับหน่วยงานสหภาพยุโรป เรื่อง Circular Economy ที่เจ้าหน้าที่ฯ ได้เข้าร่วมประชุมในรูปแบบออนไลน์

นอกจากนี้ เพื่อให้การพัฒนาศักยภาพของสำนักงานฯ เป็นไปอย่างต่อเนื่อง ในช่วงเดือนกรกฎาคมนี้ สำนักงานฯ จึงได้ดำเนินการภายใต้โครงการพัฒนาความร่วมมือทางวิชาการด้านกฎหมายกับสถาบัน GRIPS ของประเทศญี่ปุ่น ให้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการในหัวข้อ “นโยบาย กฎหมาย และมาตรการอื่นที่เกี่ยวข้องกับนวัตกรรมทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี สุขภาพและบริการทางการแพทย์” (Legal Workshop on Policies, Laws and Other Measures Relating to Innovation in Science, Technology, Health and Medical Care Services) ในรูปแบบออนไลน์อีกด้วย

ท้ายที่สุดนี้ เพื่อให้เราผ่านสถานการณ์นี้ไปได้อย่างปลอดภัย การปฏิบัติตามมาตรการทางสาธารณสุขยังคงเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างสูงสุด แล้วเราจะกลับมาใกล้ชิดกันได้มากขึ้น รวมกลุ่มกันได้เหมือนเดิม และในฉบับนี้ กองกฎหมายต่างประเทศขอเสนอบทความเรื่อง ความหลากหลายขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ภายใต้บริบทของกฎหมายไทย: การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงาน แล้วพบกันใหม่ในฉบับต่อไปนะคะ





ความหลากหลายขององค์กรที่มีใช้ภาครัฐ ภายใต้บริบทของกฎหมายไทย

: การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงาน



พงษ์พิลัย วรณราช*

บทนำ

ปัจจุบันไม่อาจปฏิเสธได้ว่ามีองค์กรที่มีใช้ภาครัฐ (Non-governmental organization: NGO) เกิดขึ้นในสังคมไทยเป็นจำนวนมาก และได้เข้ามามีบทบาทในภาคส่วนต่างๆ มากบ้างน้อยบ้างแตกต่างกันไป โดยบางองค์กรมุ่งเน้นดำเนินกิจกรรมตามวัตถุประสงค์เฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น ในขณะที่บางองค์กรก็ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะทั่วไป ทั้งนี้ สังคมไทยส่วนใหญ่มองว่าการดำเนินกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยองค์กรเหล่านี้ล้วนแต่เป็นเรื่องที่ดี เพราะเป็นการแสดงออกถึงเสรีภาพในการรวมกลุ่มกันตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้และกิจกรรมที่เกิดขึ้นโดยองค์กรดังกล่าวมักจะเป็นกิจกรรมในเชิงบวกหรือกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม ซึ่งภาครัฐ

ควรให้การส่งเสริมและการสนับสนุนในทุกรูปแบบ อย่างไรก็ตาม อย่างไรก็ดี หากพิจารณากฎหมายของประเทศไทยที่กำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การกำกับดูแล และการสนับสนุนการดำเนินงานของ NGO แล้ว ย่อมทำให้เห็นถึงความหลากหลายที่เกิดขึ้นและก่อให้เกิดคำถามตามมาว่า การรวมกลุ่มกันของ NGO นั้นอยู่ภายใต้การใช้เสรีภาพตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญฯ และกฎหมายกำหนดไว้หรือไม่ และรัฐมีกลไกหรือมาตรการในการกำกับดูแลหรือส่งเสริมการดำเนินกิจกรรมของ NGO เหล่านั้นเพียงพอแล้วหรือไม่ อย่างไร ซึ่งหากมีการกำหนดกฎหมายที่ชัดเจนและเหมาะสม ย่อมทำให้การดำเนินกิจกรรมของ NGO ที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อประโยชน์ของประเทศ สังคม และประชาชนอย่างแท้จริง

* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายแปลและให้ความเห็น กองกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. ความหมายขององค์กรที่ไม่มีใช้ภาครัฐ

องค์กรที่ไม่มีใช้ภาครัฐ (Non-governmental organization) หรือที่เรียกกันว่า NGO นั้น เป็นคำเรียกทั่วไปที่มีความหมายค่อนข้างกว้าง ส่วนใหญ่มักจะถูกจัดให้เป็นองค์กรภาคเอกชน ซึ่งได้รับการช่วยเหลือสนับสนุนจากแหล่งทุนต่าง ๆ มีการกำหนดวัตถุประสงค์ ทิศทาง และนโยบายขององค์กรเพื่อมุ่งบริการสาธารณประโยชน์โดยไม่แสวงหาผลกำไร ทำให้ความหมายของ NGO ครอบคลุมองค์กรเกือบทั้งหมดที่ทำหน้าที่เพื่อสาธารณประโยชน์และงานพัฒนาในทุกด้านของสังคม^๑ ทั้งนี้ ได้มีการจำแนกประเภทของ NGO ไว้เป็นกลุ่มต่าง ๆ ตามรูปแบบกิจกรรม อุดมการณ์ และเป้าหมายขององค์กร^๒ ได้แก่ (๑) กลุ่มวัฒนธรรมและการฟื้นฟูเกี่ยวกับศิลปวัฒนธรรม (๒) กลุ่มที่ทำงานด้านการศึกษาและงานวิจัย (๓) กลุ่มที่ทำงานด้านสุขภาพอนามัย (๔) กลุ่มที่ทำงานด้านสังคมสงเคราะห์ (๕) กลุ่มที่ทำงานด้านสิ่งแวดล้อม (๖) กลุ่มที่ทำงานด้านการพัฒนาและการเคหะ (๗) กลุ่มที่ทำงานด้านกฎหมาย สิทธิมนุษยชนและการเมือง (๘) กลุ่มที่ทำงานด้านการเชื่อมประสานและการส่งเสริมอาสาสมัคร (๙) กลุ่มที่ทำงานด้านกิจกรรมระหว่างประเทศ (๑๐) กลุ่มที่ทำงานด้านศาสนา และ (๑๑) สมาคมต่าง ๆ

สำหรับประเทศไทยเมื่อก้าวถึง NGO แล้ว อาจมีมุมมองที่แตกต่างกันตามแต่ละมิติบางคนก็ถึงองค์กรภาคประชาสังคม (Civil Society Organization: CSO) ซึ่งมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ เช่น เด็ก สตรี ผู้พิการ หรือผู้สูงอายุ^๓ ในขณะที่บางคนเข้าใจว่าหมายถึงองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร (Non-profit organization: NPO) ซึ่งอาจมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมอย่างอื่นนอกเหนือจากการประชาสงเคราะห์ก็ได้ เช่น องค์กรที่มุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือเฉพาะในกลุ่มสมาชิก นอกจากนี้ยังมีคำเรียกอื่นที่สื่อถึง NGO อีก

เช่น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรเอกชน ซึ่งในกฎหมายหลายฉบับมักจะกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการให้มีผู้แทนที่มาจากองค์กรดังกล่าวด้วย เพื่อให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการกำหนดนโยบายและทิศทาง หรือให้ข้อเสนอแนะต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อไป

๒. การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงานของ NGO ในประเทศไทย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า NGO ที่มีอยู่ในประเทศไทยมีความหลากหลายค่อนข้างมาก โดยส่วนหนึ่งมองว่าเป็นเสรีภาพในการรวมกลุ่มซึ่งได้รับการรับรองไว้ในมาตรา ๔๒^๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ทำให้ปัจจุบันมีการจัดตั้งหรือรวมกลุ่มกันเป็นองค์กรในรูปแบบต่าง ๆ เป็นจำนวนมากและมีชื่อเรียกแตกต่างกันออกไป เช่น สมาคม มูลนิธิ สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์กรเอกชนด้านต่าง ๆ องค์กรสาธารณประโยชน์ เครือข่ายวิสาหกิจชุมชน ชุมชนท้องถิ่น กลุ่มกิจการเพื่อสังคม และภาคีเครือข่าย อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยมิได้มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดตั้งหรือกำกับดูแลการดำเนินงานของ NGO ไว้เป็นการเฉพาะ ในการพิจารณาถึงสถานะขององค์กร กลไกกำกับดูแล รวมทั้งสิทธิประโยชน์หรือการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนในด้านต่าง ๆ จึงต้องพิจารณาแยกกันไปตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในแต่ละเรื่องซึ่งสามารถพิจารณาในภาพรวมได้ ดังนี้



^๑ ลักษณะพร ประกอบดี, “NGOs คืออะไร?”, <www.thaingo.in.th>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๗ เมษายน ๒๕๖๔

^๒ Salamon, Lester M. and Helmut K. Anheier. “The International Classification of Nonprofit Organizations: ICNPO-Revision 1, 1996.” Working Papers of the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, no. 19. Baltimore: The Johns Hopkins Institute for Policy Studies, 1996, p. 7.

^๓ กฎหมายซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการจัดตั้ง การกำกับดูแล และการให้ความช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรภาคประชาสังคมส่วนใหญ่เป็นกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

^๔ มาตรา ๔๒ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหกรณ์ สหภาพ องค์กร ชุมชน หรือหมู่คณะอื่น

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือจัดการกีดกันหรือการผูกขาด

๒.๑ การจัดตั้งและสถานะความเป็นนิติบุคคลของ NGO

กฎหมายหลายฉบับได้กำหนดเรื่องการจัดตั้งและสถานะของ NGO ไว้อย่างชัดเจน เช่น กรณีสมาคมและมูลนิธิที่ต้องจดทะเบียนจัดตั้งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และให้มีสถานะเป็นนิติบุคคล ส่วนสมาคมอื่นที่จัดตั้งตามกฎหมายเฉพาะก็ต้องจดทะเบียนจัดตั้งตามกฎหมายนั้น ๆ และให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกัน เช่น สมาคมการค้า สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ และสมาคมกีฬา เนื่องจากองค์กรดังกล่าวมักจะมีสมาชิกเป็นจำนวนมากและจัดตั้งได้เป็นการทั่วไปซึ่งอาจส่งผลกระทบไปในวงกว้าง จึงต้องมีระบบจัดตั้งที่ชัดเจนและให้มีตัวตนทางกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการกำกับดูแลและส่งเสริมการดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรนั้น ๆ โดยมีอีกหลายองค์กรที่อยู่ภายใต้ระบบนี้ เช่น สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์นายจ้าง อย่างไรก็ตามในบางกรณีกฎหมายมิได้บังคับให้ต้องมาจดทะเบียนทั้งหมด แต่เปิดโอกาสให้เลือกได้ว่าจะเข้ามาอยู่ในระบบหรือไม่ เพื่อให้ได้รับสิทธิประโยชน์หรือการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐ และมีทั้งกรณีที่เป็นนิติบุคคลและกรณีที่ไม่เป็นนิติบุคคล เช่น องค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนด้านการพัฒนาเด็ก องค์กรเอกชนด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ องค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรสวัสดิการชุมชน^๕ เนื่องจาก การดำเนินงานกิจกรรมขององค์กรเหล่านี้ส่วนใหญ่แล้วเป็นการดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง จึงไม่จำเป็นต้องเข้าไปกำกับดูแลแต่มุ่งเน้นในเรื่องการเข้าไปส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานมากกว่า

๒.๒ การกำกับดูแลและการส่งเสริมการดำเนินงานของ NGO

เนื่องจากการดำเนินงานกิจกรรมของ NGO ในประเทศไทย มีลักษณะที่แตกต่างกันและความหลากหลายในแต่ละมิติ ทั้งในเรื่องของวัตถุประสงค์กลุ่มเป้าหมาย ระบบการดำเนินงาน และการบริหารจัดการต่าง ๆ ส่งผลให้กลไกกำกับดูแลที่รัฐจะนำมาใช้กับแต่ละองค์กรมีความแตกต่างกันไปด้วย โดยองค์กรบางลักษณะมีขนาดใหญ่หรือมีสมาชิกหรือเครือข่ายเป็นจำนวนมาก หรือมีการดำเนินงานที่อาจส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและเชิงลบต่อบุคคลอื่น หรืออาจถึงขั้นกระทบ



ต่อความมั่นคงของรัฐ ระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน กรณีนี้ย่อมมีความจำเป็นที่รัฐจะต้องเข้ามามีบทบาทอย่างใกล้ชิด โดยต้องอยู่ภายใต้กรอบที่มาตรา ๔๒ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนด กล่าวคือ ต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อการป้องกันหรือขจัดการกีดกันหรือการผูกขาดในขณะทำการดำเนินงานของบางองค์กรเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะและไม่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นหรือสังคมโดยรวม จึงไม่มีความจำเป็นที่รัฐต้องเข้าไปกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด โดยให้เป็นเรื่องการบริหารจัดการภายในขององค์กรเองและจะนำกลไกกำกับดูแลมาใช้เฉพาะกรณีที่รัฐเข้าไปช่วยเหลือหรือให้การส่งเสริมและสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ เท่านั้น

^๕ องค์กรเอกชนหรือองค์กรชุมชนด้านการพัฒนาเด็กตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์กรเอกชนด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ว่าด้วยการจดทะเบียนองค์กรเอกชนด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๒ และองค์กรสาธารณประโยชน์และองค์กรสวัสดิการชุมชนตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๕๖

ตัวอย่างกลไกกำกับดูแลที่รัฐนำมาใช้ในการฉันทิรัฐ
ได้ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมหรือสนับสนุนการดำเนินงานกิจกรรม
ต่าง ๆ ของ NGO เช่น การสั่งให้มาชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้
ส่งสมุดบัญชี เอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน
ขององค์กรมาเพื่อตรวจสอบ การจัดให้มีบัญชีแสดงฐานะ
การเงินและหลักฐานการรับจ่ายเงิน รวมทั้งให้จัดทำรายงาน
ผลการดำเนินงานเสนอต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ การให้อำนาจ
เข้าไปในสำนักงานหรือสถานที่ดำเนินงานขององค์กรเพื่อ
ตรวจสอบ ควบคุม ยึดหรืออายัดเอกสารหลักฐานต่าง ๆ
ที่เกี่ยวข้อง การกำหนดข้อห้ามมิให้กระทำการในเรื่องต่าง ๆ
การสั่งระงับการดำเนินงานหรือให้เพิกถอนความเป็นนิติบุคคล
ขององค์กรนั้นรวมถึงการระงับการให้เงินอุดหนุน ความช่วยเหลือ
หรือการสนับสนุนในรูปแบบต่าง ๆ จากภาครัฐ

สำหรับมาตรการส่งเสริมการดำเนินงานของ NGO
ก็มีหลายลักษณะเช่นกัน โดยกฎหมายบางฉบับกำหนดไว้
อย่างกว้างๆ ให้ NGO ที่ได้จดทะเบียนหรือได้รับการรับรองแล้ว
มีสิทธิได้รับเงินอุดหนุน ความช่วยเหลือ หรือการสนับสนุน
จากภาครัฐในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ในขณะที่
กฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนขึ้นเป็นการ
เฉพาะ เช่น กองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม กองทุน
เพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และกองทุน
ส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ ได้กำหนดให้ NGO
ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายเฉพาะนั้นมีสิทธิได้รับการสนับสนุน
ค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการขององค์กรจากกองทุนนั้นด้วย
นอกจากนี้ บางกรณีมีการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มเติม
เช่น กรณีพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต
คนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้ผู้บริจาคเงินหรือทรัพย์สิน

ให้แก่กองทุนฯ มีสิทธินำไปหักลดหย่อนหรือยกเว้นภาษีได้ และ
ให้องค์กรเอกชนที่ได้รับเงินอุดหนุนจากกองทุนฯ มีสิทธิได้รับ
การยกเว้นภาษี รวมทั้งให้นายจ้างซึ่งส่งเงินเข้ากองทุนฯ มีสิทธิ
ได้รับยกเว้นภาษีเป็นร้อยละของจำนวนเงินที่ส่งเข้ากองทุนฯ

๓. การจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริม การดำเนินงานของ NGO ต่างประเทศ

เนื่องจากการรวมกลุ่มกันของ NGO เพื่อดำเนิน
กิจกรรมในด้านต่าง ๆ เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นอยู่ในทุกประเทศ
แต่ก็ยังมีข้อแตกต่างกันทั้งในเรื่องของการจัดตั้ง รูปแบบการ
ดำเนินงาน และลักษณะของกิจกรรม ซึ่งเป็นไปตามบริบทของ
สังคม สภาพปัญหา และข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ
ทำให้กลไกการกำกับดูแลและมาตรการส่งเสริมที่รัฐนำมาใช้
กับองค์กรดังกล่าวมีความหลากหลายเช่นกัน โดยในที่นี้
ขอนำเสนอกรณีของประเทศญี่ปุ่น จีน และกัมพูชา เพื่อให้
เห็นถึงความหลากหลายของกลไกการกำกับดูแลและมาตรการ
ส่งเสริมที่แต่ละประเทศนำมาใช้ ดังนี้

๓.๑ ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายเฉพาะสำหรับ
ส่งเสริมกลุ่มกิจกรรมเพื่อสังคม คือ กฎหมายว่าด้วยการ
ส่งเสริมกิจกรรมที่ไม่มุ่งแสวงหาผลกำไร (Act on Promotion
of Specified Non-profit Activities (Act No. ๗ of
๑๙๙๘) หรือกฎหมาย NPO) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สถานะ
ความเป็นนิติบุคคลแก่กลุ่มองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่มีการ
ดำเนินกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างต่อเนื่อง (Non-
Profit Organization: NPO) เพื่อให้การส่งเสริมการพัฒนา
กิจกรรมเพื่อสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพโดย NPO ต้อง
ดำเนินกิจกรรมที่ไม่แสวงหาผลกำไรที่เข้าลักษณะอย่างใด
อย่างหนึ่งตามที่กำหนดในบัญชีท้ายและต้องเป็นกิจกรรมที่
มีวัตถุประสงค์เพื่อทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมแบบไม่เฉพาะ
เจาะจง ซึ่งหลังจากที่ NPO ได้รับการรับรองสถานะความเป็น
นิติบุคคลแล้วจะต้องมาจดทะเบียนภายใน ๖ เดือนนับแต่
วันที่ได้รับการรับรอง หากไม่มาจดทะเบียนภายในระยะเวลา
ดังกล่าวอาจถูกเพิกถอนการรับรองได้^๖ สำหรับสิทธิประโยชน์
ที่รัฐให้แก่ NPO ที่ได้รับสถานะความเป็นนิติบุคคลแล้ว เช่น
ผู้ที่บริจาคเงินให้แก่ NPO จะมีสิทธิได้รับลดหย่อนภาษี
เงินได้ ทั้งนี้ ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด



^๖ มาตรา ๑ มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๓



๓.๒ ประเทศจีน

เนื่องจากในประมวลกฎหมายแพ่งของจีนได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับการจัดตั้งและการกำกับดูแลองค์กรในประเทศคือ สมาคม มูลนิธิ และองค์กรทางสังคมไว้อยู่แล้ว จึงได้มีการออกกฎหมายเฉพาะ คือ กฎหมายการบริหารจัดการกิจกรรมขององค์กรเอกชนต่างประเทศในประเทศจีนซึ่ง NGO ตามกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นองค์กรเอกชนต่างประเทศซึ่งจัดตั้งโดยชอบด้วยกฎหมายนอกประเทศจีน^๗ ในส่วนของการกำกับดูแลและแยกตามกิจกรรม โดยถ้าเป็นการจัดตั้งสำนักงานตัวแทนของ NGO จะใช้ระบบจดทะเบียน ถ้าเป็นการดำเนินโครงการชั่วคราวใช้ระบบจดทะเบียนและต้องดำเนินการร่วมกับองค์กรในประเทศจีน^๘ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการกำกับดูแลอื่น เช่น ห้ามจัดตั้งสำนักงานสาขา ต้องเสนอรายงานกิจกรรมที่จะจัดในปีถัดไป และกรณีที่จัดตั้งสำนักงานตัวแทนในจีนจะต้องใช้เงินจากบัญชีธนาคารที่จดทะเบียนไว้เท่านั้น สำหรับกลไกในการส่งเสริม NGO เช่น การสนับสนุนบริการและข้อมูลต่าง ๆ และการให้สิทธิพิเศษทางภาษี^๙ โดย NGO ในจีนมีหน้าที่ตามที่กำหนด เช่น ต้องเสนอแผนกิจกรรมในปีถัดไป ต้องจัดทำรายงานการเงินและจัดทำรายงานประจำปี ทั้งนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ เช่น การเข้าไปในสถานที่ของ NGO เพื่อตรวจสอบและยึดอายุเอกสารหลักฐานต่าง ๆ และอาจประสานงานเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย ส่วนโทษทางอาญาหากมีการกระทำที่เป็นความผิดอาญาก็จะมีการดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยโทษจะเป็นไปตามกฎหมายอาญานั้น ๆ

เนื่องจากกฎหมาย NPO มุ่งหมายให้ NPO มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ จึงกำหนดให้ NPO ต้องเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะเพื่อให้เกิดการตรวจสอบโดยประชาชน เช่น การประกาศและเปิดเผยข้อมูลแก่บุคคลทั่วไปตั้งแต่ในขั้นการพิจารณารับรองสถานะความเป็นนิติบุคคลของ NPO และหลังจากที่ NPO มีสถานะเป็นนิติบุคคลแล้ว NPO ต้องเปิดเผยรายงานการดำเนินงานของ NPO เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาตรวจสอบได้ และต้องเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้ประชาชนทั่วไปรับทราบด้วย^{๑๐} นอกจากนี้ ยังมีกลไกการตรวจสอบจากภาครัฐ เช่น กรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่า NPO นั้นได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายหน่วยงานที่มีอำนาจรับรองอาจสั่งให้ NPO จัดส่งรายงานการดำเนินงาน รายงานสถานะทรัพย์สินหรือเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการดำเนินงานของ NPO รวมถึงอาจเข้าไปยังสำนักงานเพื่อตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องได้ และในกรณีจำเป็นอาจสั่งให้ NPO แก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานที่เห็นว่าไม่ถูกต้องตามกฎหมายตามระยะเวลาที่กำหนดด้วย^{๑๑} สำหรับเหตุในการเพิกถอนการรับรองความเป็นนิติบุคคลของ NPO เช่น กรณีที่ฝ่าฝืนคำสั่งให้แก้ไขปรับปรุงการดำเนินงานหรือกรณีที่ไม่ได้จัดส่งรายงานการดำเนินงานตามที่กฎหมายกำหนดทั้งนี้ ได้มีการกำหนดบทลงโทษทางอาญาสำหรับความผิดบางฐาน เช่น การแจ้งข้อมูลอันเป็นเท็จแก่หน่วยงานเพื่อให้ได้รับการรับรองความเป็นนิติบุคคลและการใช้ตัวอักษรหรือเครื่องหมายเพื่อแอบอ้างว่าเป็น NPO ที่ได้รับการรับรองความเป็นนิติบุคคลแล้ว

^๗ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มาตรา ๒๘ และมาตรา ๓๐

^๘ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒

^๙ มาตรา ๒ และมาตรา ๓

^{๑๐} มาตรา ๖ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗

^{๑๑} มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๖



๓.๓ ประเทศกัมพูชา

กฎหมายกำกับดูแล NGO ของกัมพูชา คือ กฎหมายว่าด้วยเรื่องสมาคมและองค์กรไม่แสวงหากำไร (Law on Associations and Non-Governmental Organisations: LANGO) โดยครอบคลุมทั้ง NGO ในประเทศที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายกัมพูชา และ NGO ที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินกิจกรรมในทางที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สาธารณชนโดยปราศจากการแสวงหากำไร โดย NGO ทั้งสองประเภทนี้จะต้องขึ้นทะเบียนต่อกระทรวงที่กำหนด^{๑๒} สำหรับกลไกกำกับดูแลและหน้าที่ของ NGO เช่น กำหนดที่มาของเงินอุดหนุนและแหล่งทุนต่าง ๆ^{๑๓} กำหนดให้ต้องแจ้งบัญชีธนาคารที่ใช้ในการดำเนินการ ต้องรายงานการดำเนินกิจกรรมและรายงานทางการเงิน และห้ามดำเนินกิจกรรมที่เป็นอันตรายต่อเสถียรภาพหรือความสงบเรียบร้อยหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ ซึ่งหาก NGO ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ รัฐมนตรีมีอำนาจตักเตือนสั่งให้ระงับกิจการ เพิกถอนการขึ้นทะเบียน หรือยกเลิก MOU ได้ สำหรับกลไกในการส่งเสริม NGO เช่น มีสิทธิได้รับสิ่งจูงใจหรือช้อยกเว้นในเรื่องภาษีเงินได้ และมีการกำหนดโทษทางอาญาในกรณีที่ NGO ดำเนินกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อความมั่นคงของชาติหรือเกี่ยวกับการฟอกเงิน การก่อการร้าย หรือความผิดอาญาอื่น



บทสรุป

ปัจจุบันมีองค์กรที่มีใช้ภาครัฐหรือ NGO ที่ดำเนินกิจกรรมอยู่ในประเทศไทยเป็นจำนวนมาก ทั้งที่จัดตั้งขึ้นในประเทศไทยเองและที่จัดตั้งขึ้นในต่างประเทศแต่เข้ามาดำเนินกิจกรรมในประเทศไทย ส่งผลให้เกิดความหลากหลายในทุกมิติ ทั้งมุมมองในด้านสังคม ด้านกฎหมาย หรือด้านความมั่นคง และด้วยความหลากหลายนี้เอง ทำให้ประเทศไทยไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดเรื่องการจัดตั้ง การกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงานของ NGO โดยตรง แต่ใช้วิธีการกำหนดเป็นกฎหมายเฉพาะในแต่ละเรื่อง เพื่อกำหนดกลไกต่าง ๆ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของ NGO แต่ละประเภทหรือแต่ละองค์กร โดยเหตุผลสำคัญประการหนึ่ง คือ การมองว่าการรวมกลุ่มกันจัดตั้งขึ้นเป็นองค์กรเป็นเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรได้ให้การรับรองไว้ รัฐจึงไม่ควรเข้าไปจำกัดการใช้เสรีภาพดังกล่าว ในขณะที่บางประเทศจะมีการตรากฎหมายสำหรับกำกับดูแลการดำเนินการของ NGO ไว้โดยตรง โดยในขั้นนี้ ผู้เขียนคงไม่สามารถกล่าวได้ว่า

ระบบใดมีความเหมาะสมหรือมีข้อดีข้อเสียอย่างไร เพราะกรณีดังกล่าวย่อมขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในแต่ละประเทศ ซึ่งอาจมีการเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวได้ตลอดเวลาอย่างไรก็ดีในส่วนของประเทศไทยอาจต้องพิจารณาความเหมาะสมในเรื่องนี้ต่อไปว่า หากแยกเรื่องการจัดการกำกับดูแล และการส่งเสริมการดำเนินงานของ NGO ไว้ในกฎหมายแต่ละฉบับ โดยให้อยู่ในอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานและมีระบบการกำกับดูแลรวมทั้งมาตรการส่งเสริมหรือสนับสนุนต่าง ๆ แยกออกจากกัน จะยังคงเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมไทยหรือไม่ หรือหากมีความจำเป็นต้องมีกลไกเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในเรื่องดังกล่าวจะต้องดำเนินการอย่างไร โดยต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความได้สัดส่วนระหว่างการใช้เสรีภาพในการรวมกลุ่มกันของประชาชนกับการที่รัฐจะใช้อำนาจเข้าไปจำกัดเสรีภาพในเรื่องดังกล่าวตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดด้วย

^{๑๒} มาตรา ๖ และมาตรา ๑๒

^{๑๓} มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๓๐



นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เข้ารับเกียรติบัตรในโอกาสที่สำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาได้เป็นหนึ่งในองค์กรส่งเสริมคุณธรรม ประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๒ จากนายธีรภัทร ประยูรสิทธิ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในงานประกาศยกย่องชุมชน องค์กร อำเภอ และจังหวัดคุณธรรม ปีงบประมาณ ๒๕๖๒ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๑๐๙ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล



ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาเข้าร่วมกิจกรรมการฝึกอบรมการช่วยฟื้นคืนชีพขั้นพื้นฐาน (CPR) และการใช้เครื่องกระตุกหัวใจไฟฟ้าชนิดอัตโนมัติ (AED) โดยครู CPR และจิตอาสา ๙๐๔ เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ โรงแรมปรีnceพาเลซ กรุงเทพมหานคร

กิจกรรมการฝึกอบรมดังกล่าวจัดโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมฝึกอบรมมีความรู้ความเข้าใจในการช่วยฟื้นคืนชีพขั้นพื้นฐาน (CPR) และการใช้เครื่องกระตุกหัวใจไฟฟ้าชนิดอัตโนมัติ (AED) เพื่อให้สามารถช่วยเหลือผู้อื่นในสังคมได้ในสถานการณ์ฉุกเฉิน



อยู่ที่ไหน!! ก็ติดต่อราชการได้



ประชาชนจะได้อะไรจาก ร่าง พ.ร.บ. การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ.



๑. ไม่ต้องตื่นเช้า

- ติดต่อราชการ ขออนุญาต
ขอรับสวัสดิการ ขอรับบริการ
ได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

๒. ไม่ต้องเข้าแถว

- ยื่นเอกสารให้เจ้าหน้าที่
ทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ไม่ต้องไปเอง
- ขอให้เจ้าหน้าที่แจ้งหรือส่งใบอนุญาต
ให้ทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ไม่ต้องไปรับ
- รับเงินจ่ายเงินออนไลน์ พร้อมได้ใบเสร็จ



๓. ไม่ต้องถ่ายเอกสาร

- เอาตัวจริงมาแล้ว
เจ้าหน้าที่ต้องทำสำเนา
และรับรองเอง ไม่ต้องเสียเงิน

๔. ไม่ต้องพกบัตร ไม่ต้องติดใบ

- แสดงบัตรหรือใบอนุญาต
ทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เจ้าหน้าที่ดูแทนได้
- หน่วยงานต้องเปิดให้
ประชาชนตรวจใบอนุญาต
ทางออนไลน์ได้



***พระราชบัญญัตินี้ไม่บังคับกับหน่วยงานของรัฐทุกหน่วย เว้นแต่องค์กรในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ
องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ และหน่วยงานอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

