www.senate.go.th

จุลนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗



ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญา ตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓-๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๘๕๐ เล่ม
มีนาคม ๒๕๖๗

ออกแบบและพิมพ์ที่
กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

สามารถดาวน์โหลดและติดตามวารสารจุลนิติในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้

ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายและหน่วยประสานงานวุฒิสภา สำนักกฎหมาย
เว็บไซต์ https://www.senate.go.th/view/๙๓/วารสารจุลนิติ/TH-TH

Facebook Page สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ชั้นวางหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (BOOKSHELF)
หรือเว็บไซต์ https://www.senate.go.th/book_shelf/

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จุลนิติ

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๑ มกราคม – มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา	นางสาวนภาภรณ์ ใจสัจจะ	เลขาธิการวุฒิสภา
	นายทศพร แย้มวงษ์	รองเลขาธิการวุฒิสภา
	นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
กองบรรณาธิการ	นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
	นางสาวศศิพรรณ พวงพันธ์	นิติกรเชี่ยวชาญ
	นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการพิเศษ
	นายหมวดตรี ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกรชำนาญการ
	นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกรชำนาญการ
	นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรชำนาญการ
	นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต	นิติกรชำนาญการ
	นายโรฒวิชญ์ เทียมศักดิ์	นิติกรปฏิบัติการ
บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร	นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวภิญญาพัชร์ กีรติพหลวิชญ์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
	นางสาวนิตยา นาคเกษม	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

สถานที่ติดต่อ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓-๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นางสาวสิรินดา สันติปรีชาจิตต์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์อาวุโส
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์อาวุโส
นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายณัฐสิทธิ์ ไกยะฝ่าย	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นายณัฐวรรธน์ ณชคร	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยากรชำนาญการพิเศษ
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากรปฏิบัติการ
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

บรรณาธิการแถลง

การจัดทำวารสาร “จุลนิติ” ฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญในประเด็นเกี่ยวกับข้อพิจารณาในการยกเลิกความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) และเคยได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คในการทำธุรกรรม แต่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลซึ่งไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ อันเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการผิดนัดทางแพ่ง ซึ่งมีประเด็นพิจารณาว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ ซึ่งในชั้นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ แต่เนื่องด้วยได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ ต่อมากระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วต่อคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันอังคารที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ฉบับดังกล่าว แล้วส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป[๑]

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ จึงพิจารณาเห็นสมควรกำหนดประเด็นหลักในหัวข้อเรื่อง **“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”** โดยจะได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทัศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าว จาก **นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์** รองอธิบดีอัยการสำนักงานการสอบสวน และรองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด **รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท** คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ **นายยอดฉัตร ตสาริกา** ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และ**นางสาวนิติพร ตันวิไลย** อดีตนักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ผู้บริหาร และข้าราชการในสังกัดสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตลอดจนผู้ที่สนใจโดยทั่วไป

---

[๑] ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ เป็นเรื่องด่วน (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๖).

สำหรับคอลัมน์ “**Legislation Movement : นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย**” ซึ่งเป็นคอลัมน์ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ความคิดเห็นหรือเจตนารมณ์ในการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนการติดตามและประเมินผลการบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไข หรือให้มีกฎหมายใหม่ต่อไปนั้น ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการติดตามประเมินผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อเป็นกฎหมายกลางที่จะกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและมีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน อย่างไรก็ดี เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายยังมีข้อจำกัดที่ทำให้ไม่อาจเกิดผลสำเร็จได้ตามเป้าหมาย เช่น เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานผู้อนุญาตหลายแห่งไม่ปฏิบัติตามกฎหมายและมาตรการอำนวยความสะดวกที่กำหนดไว้โดยเคร่งครัด และยังคงมีการเรียกสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้จากประชาชน หรือขอเอกสารหรือหลักฐานประกอบเพิ่มเติม หรือไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน รวมทั้งยังขาดสภาพบังคับที่ชัดเจนในกรณีหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน เนื่องจากไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาหรือโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน หรือไม่ได้กำหนดหลักการให้หน่วยงานจะต้องชดใช้ความเสียหายให้แก่ประชาชน หรือไม่มีการกำหนดให้ประชาชนร้องเรียนหรือฟ้องร้องหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามคู่มือสำหรับประชาชนที่มีหน้าที่อนุมัติ อนุญาต และควบคุมดูแลการดำเนินการในเรื่องนั้นของตนได้ ประกอบกับคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้เสนอหลักการที่น่าสนใจในการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๕ เห็นชอบในหลักการให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการจึงพิจารณาเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทัศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติ รวมทั้งประชาชนโดยทั่วไป จากผู้ทรงวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นเรื่อง **“การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘”** จาก **นายกล้านรงค์ จันทิก** สมาชิกวุฒิสภา **นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข** รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ **ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์** ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) **นายอิสร์กูล อุณหเกตุ** อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ**นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา** รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้จัดการ บริษัท กฎหมายเอสซีจี จำกัด

ในส่วนเนื้อหาอื่น ๆ ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา และประชาชนโดยทั่วไปอีกมากมาย กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติเพื่อมานำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ
มกราคม ๒๕๖๗

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
  เรื่อง **ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมาย ว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค** ๑
- **นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์**
  รองอธิบดีอัยการสำนักงานการสอบสวน และรองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด ๕
- **รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท**
  คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๑
- **นายยอดฉัตร ตสาริกา**
  ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม ๒๑
- **นางสาวนิติพร ตันวิไลย**
  อดีตนักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ๓๑

"Legislation Movement : นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย" เรื่อง การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

- **นายกล้านรงค์ จันทิก**
  สมาชิกวุฒิสภา ๓๗
- **นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข**
  รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ๔๓
- **ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์**
  ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ๕๑
- **นายอิสร์กุล อุณหเกตุ**
  อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๕๙
- **นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา**
  รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้จัดการ บริษัท กฎหมายเอสซีจี จำกัด ๖๕



















สารบัญ

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ และวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖, วันที่ ๑๐ และวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๖, วันที่ ๗ วันที่ ๒๑ และวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ ..... ๗๓

บทความทางวิชาการ

- โรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการ
  โดย นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย นิติกร สำนักกฎหมาย..... ๙๕
- หลักสากลด้านกฎหมายอาญาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง ตอนที่ ๑
  โดย นายหมวดตรี ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์ นิติกร สำนักกฎหมาย..... ๑๐๓
- หลักการใหม่ของกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕
  โดย นายวรชัย แสนสีระ นิติกร สำนักกฎหมาย..... ๑๐๙
- การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตอนที่ ๑ จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย
  โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว นิติกร สำนักกฎหมาย ๑๑๙
- วิถีทางแห่งการนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายไทย
  โดย นายกร กาญจนพัฒน์ นิติกร สำนักกรรมาธิการ ๓ ในฐานะนักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒ ..... ๑๒๙
- ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์
  โดย นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์ วิทยากร สำนักกฎหมาย ๑๖๕

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ๑๙๑













สารบัญ

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๑๓

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕ ..... ๒๒๑

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๖๖ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖** เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่ .. ๒๒๙
- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๖๖ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖** เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนุญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ ๒๓๘

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ ..... ๒๔๓

สารพันปัญหากฎหมาย

- มาตรการทางกฎหมายในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยวิธีจัดเก็บภาษีคาร์บอน ๒๕๓

แนะนำเว็บไซต์

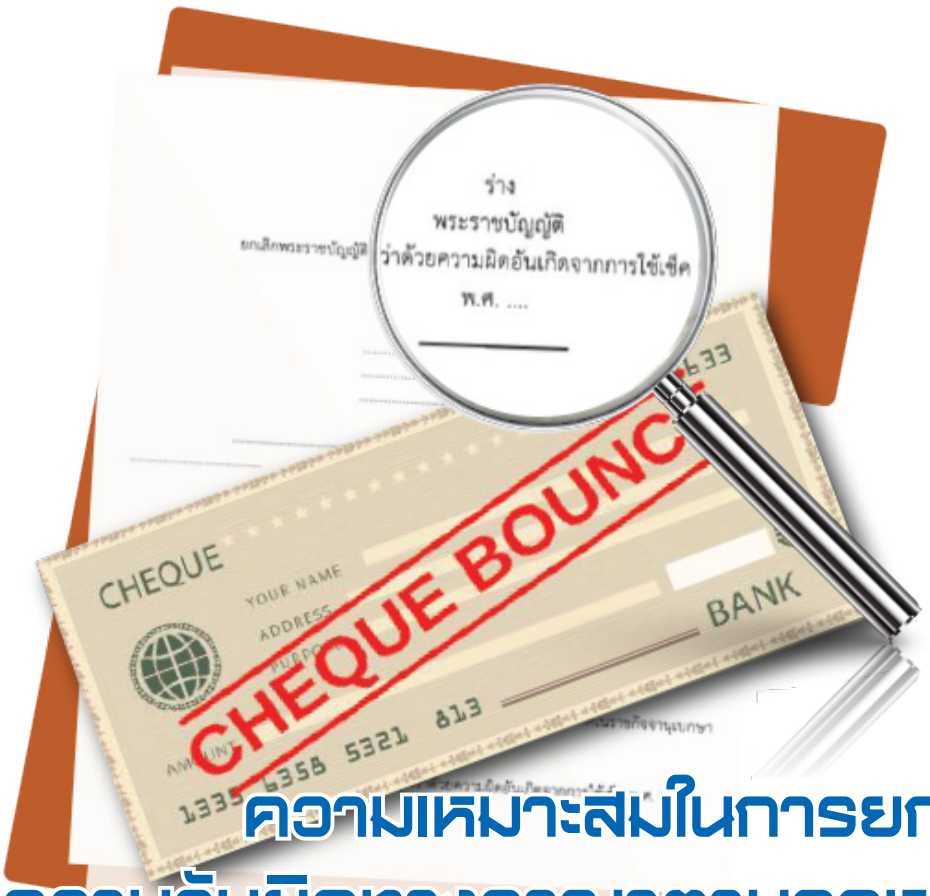
- กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม https://www.dcce.go.th
  สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) https://www.dga.or.th
  สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย https://fti.or.th
  แอปพลิเคชัน “ทางรัฐ” ๒๖๓











ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

ในวงการค้าและธุรกิจ ตั๋วเงินเป็นเครื่องมือในการชำระหนี้ทางแพ่งแทนเงินตราที่ได้รับความนิยมมาเป็นระยะเวลานาน โดยในสมัยโรมันได้มีการใช้ตั๋วเงินกันอย่างแพร่หลายเพื่อแก้ไขความยากลำบากและความไม่สะดวกในการขนเงินจำนวนมาก ๆ จากท้องถิ่นหนึ่งไปยังอีกท้องถิ่นหนึ่งในการทำธุรกิจค้าขาย[๑] ในเวลาต่อมาความสำคัญของตั๋วเงินยิ่งทวีมากขึ้น เนื่องจากสะดวกกว่าการชำระหนี้ด้วยเงินตราหรือธนบัตร อีกทั้งตั๋วเงินจัดเป็นตราสารเปลี่ยนมือที่ได้รับความเชื่อถือและยอมรับกันในทางธุรกิจการค้า เพราะเจ้าหนี้ผู้ทรงตั๋วสามารถโอนตั๋วเงินเปลี่ยนมือไปยังผู้รับโอนได้หลายทอดตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้และย่อมได้รับความคุ้มครองตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดความมั่นใจของคู่สัญญาทั้งหลายในตั๋วเงินไม่ว่าจะเป็นผู้ทรงหรือผู้รับโอนคนต่อ ๆ ไป

---

[๑] ประภาศน์ อวยชัย, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยตั๋วเงินและความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพมหานคร : แสงทองการพิมพ์, ๒๕๑๒), หน้า ๓.

"เช็ค" จัดเป็นตั๋วเงินประเภทหนึ่ง โดยนิยามของเช็คในทางกฎหมายได้ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๙๘๗ ซึ่งบัญญัติว่า "อันว่าเช็คนั้น คือหนังสือตราสารซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้สั่งจ่าย สั่งธนาคารให้ใช้เงินจำนวนหนึ่งเมื่อทวงถามให้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง หรือให้ใช้ตามคำสั่งของบุคคลอีกคนหนึ่ง อันเรียกว่าผู้รับเงิน" ซึ่งโดยสภาพของตราสารเปลี่ยนมือจะมีลักษณะ ๓ ประการ คือ (๑) โอนกันได้โดยการส่งมอบหรือสลักหลังและส่งมอบ (๒) ไม่ต้องบอกกล่าวการโอนไปยังลูกหนี้ตามตั๋ว และ (๓) คุ้มครองผู้รับโอนโดยสุจริต โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ ตลอดจนความรับผิดของคู่สัญญาในเช็คไว้โดยถือว่ากรณีที่เกิดปัญหาการใช้เงินตามเช็คนั้นถือเป็นการผิดสัญญาทางแพ่ง ซึ่งผู้ทรงสามารถเรียกร้องให้ผู้ลงลายมือชื่อทั้งหลายในเช็คร่วมกันรับผิดชำระหนี้ตามมูลหนี้ที่ปรากฏในเช็คให้แก่ผู้ทรงได้ อีกทั้งการออกเช็คเพื่อชำระหนี้นั้น หนี้ดังกล่าวจะระงับต่อเมื่อเช็คได้ใช้เงินแล้ว[๒] ดังนั้น เจ้าหนี้ผู้ทรงเช็คที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินสามารถเลือกที่จะฟ้องร้องดำเนินคดีกับลูกหนี้ได้ทั้งมูลหนี้ตามเช็คหรือมูลหนี้เดิม

ในส่วนประเทศไทยนอกจากจะมีกฎหมายกำหนดความรับผิดทางแพ่งสำหรับเช็คแล้ว ก็ยังมีกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาสำหรับการใช้เช็คเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือและความมั่นใจให้แก่ผู้ใช้เช็คโดยทั่วไปด้วย คือ **"พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔"**[๓] โดยกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดโทษทางอาญาในการใช้เช็คเพื่อเป็นมาตรการให้บุคคลหรือนิติบุคคลผู้สั่งจ่ายเช็คตระหนักถึงความสำคัญในการชำระเงินตามเช็คที่ออกให้แก่บุคคลอื่น และทำให้ผู้ทรงเช็คมีความมั่นใจว่าผู้สั่งจ่ายมีความตั้งใจจะชำระเงินจริง โดยไม่มีเจตนาที่จะปล่อยให้เช็คเด้งหรือขึ้นเงินไม่ได้จนต้องถูกดำเนินคดีอาญา ส่งผลให้เช็คมีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในวงการธุรกิจ อีกทั้งผู้สั่งจ่ายเช็คสามารถใช้เช็คเป็นหลักประกันในการชำระค่าสินค้าหรือบริการล่วงหน้าได้ ทำให้การดำเนินธุรกิจมีความคล่องตัวมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คในการทำธุรกรรม แต่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลซึ่งไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ อันเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการผิดนัดทางแพ่ง จึงมีประเด็นพิจารณาว่าอาจจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่กำหนดว่า

---

[๒] สหธน รัตนไพจิตร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ตั๋วเงิน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๓), หน้า ๓๕.

[๓] พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ และประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๕.

บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา) จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... โดยได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ซึ่งในชั้นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยกับหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... และฝ่ายที่ไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ แต่เห็นควรให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แทนการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับ ซึ่งต่อมาแม้จะได้มีการประกาศพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ ก็ตาม แต่ปัจจุบันรัฐบาลก็ยังได้มีการพิจารณาทบทวนกฎหมายที่ไม่สอดคล้องหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันในเรื่องดังกล่าว โดยกระทรวงยุติธรรมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วต่อคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี โดยที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันอังคารที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ฉบับดังกล่าว แล้วส่งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป[๔]

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ทางวิชาการด้านกฎหมายในประเด็นเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงพิจารณาเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทัศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นหัวข้อเรื่อง **“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”** ประกอบด้วย **นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์** รองอธิบดีอัยการสำนักงานการสอบสวน และรองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด

[๔] ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๒๐ ธันวาคม ๒๕๖๖ เป็นเรื่องด่วน (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๖).

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ **นายยอดฉัตร ตสาริกา** ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม และ **นางสาวนิติพร ตันวิไลย** อดีตนักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงแนวคิดและที่มาของการกำหนดความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็ค และการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว รวมทั้งมาตรการและแนวทางเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คของต่างประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร และมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ ประการใด ตลอดจนหลักการตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คหรือไม่ และมีมาตรการใดทดแทนหรือไม่ อย่างไร ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในวารสารจุลนิติฉบับนี้.





“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”

นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์

รองอธิบดีอัยการสำนักงานการสอบสวน
และรองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด*

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
ณ สำนักงานการสอบสวน สำนักงานอัยการสูงสุด



จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิดและที่มาของการกำหนดความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คและการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ : เมื่อพิจารณาประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่องของตั๋วเงินถือเป็นหนึ่งในเรื่องสำคัญที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยอยู่ในบรรพ ๓ เอกเทศสัญญา ลักษณะ ๒๑ ตั๋วเงิน ซึ่งแบ่งเป็นตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน และเช็ค โดยมีข้อสังเกตว่า ตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงินจะมีเฉพาะความผิดทางแพ่ง ซึ่งแตกต่างจากเช็คเพราะนอกจากเช็คจะมีความผิดทางแพ่งแล้วยังมีความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ด้วย

หากย้อนกลับไปพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ อาจสรุปได้ว่า ผู้ร่างกฎหมายต้องการให้ความสำคัญกับเช็คมากกว่าตั๋วแลกเงินและตั๋วสัญญาใช้เงิน

---

*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ศึกษาอบรมหลักสูตร Major Case Management จาก F.B.I. Academy Quantico Virginia ประเทศสหรัฐอเมริกา.

โดยในสมัยนั้นอาจจะเห็นว่าเช็คเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำธุรกรรมหรือดำเนินธุรกิจ กล่าวคือ หากมีการสั่งจ่ายเช็คแล้วไม่สามารถสั่งจ่ายเงินได้ สิ่งที่ตามมาคือ ผู้สั่งจ่ายอาจจะได้รับผลถูกดำเนินคดีอาญา เนื่องจากมองในด้านความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายในทางอาญามากกว่าที่จะพิจารณาในทางแพ่ง ซึ่งนั่นเป็นมุมมองในอดีต ทั้งนี้ โทษทางอาญากับโทษทางแพ่งจะมีความแตกต่างกัน ซึ่งโทษทางอาญา ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน แต่โทษทางแพ่งจะมีแค่การยึดทรัพย์สินขายทอดตลาด ดังนั้น หากถูกดำเนินคดีทางอาญาจะทำให้เกิดความเกรงกลัวมากกว่าถูกดำเนินคดีทางแพ่ง ซึ่งเป็นแนวความคิดเพื่อที่จะให้การดำเนินธุรกรรมและธุรกิจต่าง ๆ โดยให้การใช้เช็คมีความศักดิ์สิทธิ์และเกิดความน่าเชื่อถือขึ้นมา ทำให้เกิดความรู้สึกว่า ถ้ามีปัญหาในการใช้เช็คก็จะมีโทษทางอาญาตามมา ดังนั้น มองในประเด็นนี้แล้วจะเห็นว่า พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ เกิดขึ้นเนื่องจากต้องการให้ความสำคัญในเรื่องทางธุรกิจและการมีสถานภาพบังคับทางกฎหมายอาญา

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการและแนวทางเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คของต่างประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร และมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ ประการใด

นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ : เมื่อพิจารณามาตรการของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศเยอรมนี ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษแล้วพบว่า ไม่มีการกำหนดให้ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คต้องได้รับโทษทางอาญาแต่อย่างใด ซึ่งแตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ของประเทศไทย ที่นอกจากจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงแล้ว ยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๑ ที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ด้วย ดังนั้นอาจกล่าวโดยสรุปว่า ในประเทศตามที่กล่าวมาไม่มีแนวคิดหรือมาตรการกำหนดโทษทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คไว้ในกฎหมาย เพราะต่างเห็นตรงกันว่าตามหลักการแล้วความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คไม่ควรมีประเด็นเรื่องของโทษจำคุกที่เป็นความผิดทางอาญาควรกำหนดไว้ในเรื่องทางแพ่ง

จุลนิติ : ท่านเห็นว่าหลักการตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คหรือไม่ และในทัศนะของท่านเห็นควรมีหลักการ แนวทางหรือมาตรการใดทดแทนหรือไม่ อย่างไร

นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ : ความจริงแล้วพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ความสำคัญอยู่ที่เรื่องการออกเช็ค ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้สั่งจ่าย สั่งธนาคารให้จ่ายเงินแก่ผู้ทรงเช็ค แต่ปรากฏว่าผู้สั่งจ่ายมีเงินในบัญชีไม่พอจ่าย จึงไม่สามารถจ่ายเงินแก่ผู้ทรงได้ แต่หากมีการกำหนดมาตรการหรือวิธีการไว้อย่างชัดเจนว่าผู้สั่งจ่ายจะสั่งจ่ายเช็คเพื่อชำระค่าสินค้าหรือชำระหนี้ใด ๆ แก่ผู้ทรงเช็คได้ ต้องดำเนินการโดยวิธีการขอความร่วมมือให้ธนาคารช่วยตรวจสอบตั้งแต่ต้น



กล่าวคือ ผู้สั่งจ่ายจะต้องแจ้งธนาคารว่าจะสั่งจ่ายเงินเป็นจำนวนเท่าไร เช่น ๑ ล้านบาท ให้แก่นาย ก ธนาคารจะรู้ทันทีว่าผู้สั่งจ่ายมีเงินในบัญชีเพียงพอหรือไม่ และถ้ามีก็จะหยุดเงินจำนวนดังกล่าวไว้เพื่อจ่ายให้นาย ก กรณีเช็คเด้งก็จะไม่เกิดขึ้น ซึ่งวิธีการดังกล่าวเป็นความคิดเห็นส่วนตัว แต่สำหรับธนาคารแล้วอาจจะเกิดความไม่สะดวกเนื่องจากการสั่งจ่ายเช็คทั่วประเทศมีเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการตามที่ได้เสนอแนะนี้จะช่วยให้ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ไม่เกิดขึ้นอย่างแน่นอน

ยกตัวอย่างเช่น เรื่องบัตรเครดิต กรณีที่ร้านค้ารับบัตรเครดิตจากลูกค้าไปรูดกับเครื่องรูดบัตรแล้วอาจจะรูดไม่ได้เพราะเกินวงเงินหรือเกิดปัญหาขัดข้องต่าง ๆ ก็จะสามารถติดต่อกับทางธนาคารได้ทันที จะเห็นได้ว่ามาตรการเกี่ยวกับบัตรเครดิตจะมีความเข้มแข็งกว่าเช็ค ซึ่งพิจารณาแล้วเห็นว่า หากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้ว สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ ธนาคารต้องไปพัฒนาเรื่องระบบธุรกิจให้เท่าทันกับระบบการชำระเงินที่หลากหลาย ซึ่งปัจจุบันเราไม่ได้ใช้แค่เช็ค แต่มีทั้งการโอนเงินผ่านโทรศัพท์มือถือ หรือการใช้บัตรเครดิตอิเล็กทรอนิกส์

ตามที่ได้กล่าวไปแล้วว่าเรื่องเช็คเป็นเรื่องทางแพ่งซึ่งมีมาแต่แรกแล้วตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมีทั้งตั๋วแลกเงิน ตั๋วสัญญาใช้เงิน และเช็ค แต่กลับกลายเป็นว่าในช่วงที่มีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เราได้ให้ความสำคัญกับเช็ค



เป็นส่วนใหญ่เพราะต้องการที่จะมีการจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เพราะในทางคดีอาญานั้น เมื่อผู้ทรงได้นำเช็คไปขึ้นเงินแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินถือว่าความผิดเกิดขึ้นทันที ผู้ทรงสามารถไปร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนได้ ซึ่งตามแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถร้องทุกข์ได้ ๒ แห่ง คือ สถานที่ออกเช็ค และสถานที่ที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน หรือผู้ทรงเช็คซึ่งเป็นผู้เสียหายจะไปฟ้องคดีต่อศาลเองก็ได้ โดยฟ้องต่อศาลแห่งท้องที่ที่ความผิดเกิดซึ่งก็คือ สถานที่ที่ธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินนั่นเอง ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๒ ฉะนั้น โดยส่วนตัวจึงเห็นว่าถ้ามีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็จะเป็นเรื่องที่ดีและไม่มีผลกระทบในทางกฎหมายใด ๆ

อีกประเด็นหนึ่งคือ เราต้องยอมรับว่าการสั่งจ่ายเช็คนั้นเมื่อเกิดกรณีธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน ถ้าผู้เสียหายเลือกใช้แนวทางกระบวนการของรัฐโดยไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนอาจจะมีเจ้าหน้าที่บางคนมาต่อรองกับผู้เสียหายว่าหากติดตามเงินได้จะขอส่วนแบ่งเป็นเปอร์เซ็นต์จากผู้เสียหาย เมื่อผู้เสียหายต้องการได้เงินคืนก็จะยินยอมตามข้อเสนอ เพราะโดยทั่วไปแล้วไม่มีใครอยากให้คนที่สั่งจ่ายเช็คต้องติดคุก จะมีเจตนาเพียงอยากได้เงินตามสิทธิที่ควรจะได้คืนมาเท่านั้น ฉะนั้น หากยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ก็จะลดประเด็นเจ้าหน้าที่แสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบจากผู้เสียหายดังกล่าวได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องงบประมาณ เพราะคดีเช็คอยู่ในอำนาจศาลแขวง ซึ่งศาลแขวงในประเทศไทยมีหลายแห่งมาก แต่วิธีการดำเนินคดีเริ่มจากผู้เสียหายไปแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนก็จะหมายเรียกตัวคู่กรณีมา ถ้าไม่มาก็ออกหมายจับ ซึ่งก็มีโอกาสจับตัวผู้สั่งจ่ายได้ ดังนั้น ผู้สั่งจ่ายจึงเกิดความกลัว เมื่อถูกจับตัวมาก็มีการต่อรองเพื่อขอประกันตัว หรือปล่อยชั่วคราว ผู้สั่งจ่ายเช็คยังเป็นผู้ต้องหาก็ต้องหาเงินหรือหลักทรัพย์มาประกันตัว อาจเดือดร้อนมากกว่าเดิม แทนที่จะหาเงินมาชำระหนี้ ต้องหาเงินมาประกันตัว ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจึงเป็นผู้สั่งจ่ายเช็คอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กรณีจะเห็นว่าสาเหตุเป็นเรื่องทางแพ่งอย่างชัดเจน แต่นำโทษทางอาญามาบังคับใช้ และจะดำเนินการอย่างไรเมื่อถูกดำเนินคดี ซึ่งการถูกดำเนินคดีก็จะมีค่าใช้จ่ายตามมา เช่น การจัดหาทนายความ สำหรับส่วนของรัฐก็มีค่าใช้จ่ายเช่นกัน ดังที่กล่าวไปแล้วว่าพนักงานสอบสวนเมื่อรับคำร้องทุกข์แล้วก็ต้องมาพิมพ์สำนวนหรือทำคดี แทนที่จะได้ไปทำคดีอื่นที่สำคัญกว่า แต่ต้องมาเสียเวลาทำคดีเช็คซึ่งมีเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ ในชั้นของพนักงานอัยการ ต้องมาพิจารณาคดีสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้อง มีการทำความเห็นต่าง ๆ แล้วสุดท้ายมีการฟ้องคดีต่อศาล ซึ่งในทางปฏิบัติกระบวนการพิจารณาก็จะเรียกจำเลยกับผู้เสียหายมาศาลแล้วเจรจาตกลงกัน โดยอาจมีการกำหนดให้ผ่อนชำระกันเป็นงวด ๆ ก็ได้ ซึ่งถ้าคู่กรณีตกลงกันได้ ศาลก็จะสั่งจำหน่ายคดีไว้ชั่วคราว แต่คดียังไม่จบไปจากศาลจนกว่าจะชำระเสร็จสิ้น เพราะความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น เป็นความผิดที่ยอมความได้ เมื่อมีการยอมความกันแล้วก็ถอนคำร้องทุกข์ถอนฟ้อง คดีก็เป็นอันระงับ แต่อย่างไรก็ตาม สุดท้ายเราต้องสูญเสียงบประมาณไปกับการดำเนินคดีเช็คเป็นจำนวนมาก ไม่ว่าการดำเนินคดีของตำรวจ อัยการ และผู้พิพากษา โดยหากมีการนำเวลาในส่วนที่ต้องทำคดีเช็คทั่วประเทศไปสืบสวนสอบสวนคดีอื่นที่สำคัญ ๆ น่าจะมีประโยชน์มากกว่า

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์ : ในความเห็นส่วนตัว ควรมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานจนถึงปัจจุบันกว่า ๓๒ ปีแล้ว ทั้งนี้ เคยมีการสำรวจหรือไม่ว่าตั้งแต่ใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้มากว่า ๓๒ ปี เราได้อะไรจากพระราชบัญญัติฉบับนี้นอกจากจะดำเนินคดีอาญากับผู้สั่งจ่ายเช็ค ซึ่งหากไม่ดำเนินคดีอาญาก็สามารถไปฟ้องคดีให้รับผิดในทางแพ่งได้ตามลักษณะของตั๋วเงินในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งเป็นการบังคับทางแพ่งโดยตรง ดังนั้น จึงเห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติดังกล่าว

อีกประการหนึ่ง ทุกวันนี้เรากำลังนำความรับผิดทางแพ่งมาแปลงสภาพบังคับใช้ทางอาญา โดยให้ผู้ที่ออกเช็คถูกดำเนินคดีทางอาญา แต่ถามว่าได้ผลไหม ตรวจสอบแล้วเห็นว่าไม่ได้ผล เพราะคดีเช็คยังล้นศาล อัยการและพนักงานสอบสวนยังต้องทำคดีอยู่เหมือนเดิม แต่หากพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกยกเลิก สิ่งที่จะตามมาในอนาคตก็คือ ลูกหนี้และเจ้าหนี้อาจจะเรียกร้องให้มีการชำระหนี้กันเป็นเงินสดหรือเครดิตอื่น ๆ ที่ไม่ต้องชำระด้วยเช็ค ถ้ามีการออกเช็คก็ต้องยอมรับว่าเป็นคดีแพ่ง ถ้ามีการยกเลิกคดีเช็คก็จะลดน้อยลง

นอกจากนี้ หากมีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ประเทศไทยก็จะเหมือนกับนานาอารยประเทศซึ่งไม่มีกฎหมายในลักษณะนี้เช่นกัน อันถือว่าประเทศไทยกำลังหาจุดเชื่อมโยงกับต่างประเทศที่เป็นสากล และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นในกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของไทยต่อไป



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
นายวัชรินทร์ ภาณุรัตน์
รองอธิบดีอัยการสำนักงานการสอบสวน
และรองโฆษกสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการสูงสุด

(ความยาว ๒๐.๒๓ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท

คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[๑]

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖
ณ ห้องประชุมจิตติ ติงศภัทิย์ คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระจันทร์) กรุงเทพมหานคร



จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิดและที่มาของการกำหนดความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็ค และการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท : ในช่วงเริ่มต้นของการใช้เช็ค เช็คเป็นเพียงกระดาษเปล่าที่มีเพียงการลงลายมือชื่อของผู้สั่งจ่ายเท่านั้น ดังนั้น เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เช็ค จึงมีแนวคิดในการกำหนดมาตรการความรับผิดทางอาญาจากการใช้เช็คขึ้น โดยกำหนดความผิดอาญาสำหรับผู้ที่ออกเช็คและต่อมาธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค หรือที่เรียกว่า **“เช็คเด้ง”** ซึ่งมีความผิดอาญาตามกฎหมายและต้องระวางโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุกและปรับ

สำหรับกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พบว่ามีที่มาจากกฎหมายของต่างประเทศ โดยมีแนวคิดในการกำหนดมาตรการบังคับในทางกฎหมายขึ้นเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เช็คและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้ที่รับเช็คว่า เมื่อรับเช็คไว้และนำเช็คไปยื่นต่อธนาคารเพื่อให้ใช้เงินแล้วเช็คเด้งก็จะมี

[๑] สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปริญญาโทกฎหมายอาญา D.E.A. (Sciences pénales et Sciences criminologiques, Mention Assez Bien, Université Aix-Marseille III, France), และปริญญาเอกกฎหมายอาญา Docteur en Droit (Mention très honorable avec félicitation du jury à l’unanimité, Université Aix- Marseille III, France).

มาตรการทางกฎหมายอาญาเข้ามาบังคับให้ผู้ที่สั่งจ่ายเช็คเด้งต้องใช้เงินตามเช็คดังกล่าว ซึ่งการกำหนดให้ผู้ที่สั่งจ่ายเช็คแล้วพบว่าเป็นเช็คเด้งมีความผิดทางอาญานั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการให้เช็คมีความน่าเชื่อถือและให้มีการใช้เช็คในการชำระค่าสินค้าหรือบริการในระบบเศรษฐกิจได้เช่นเดียวกับเงินตรา โดยมิได้มีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษทางอาญาแก่ผู้สั่งจ่ายเช็คเด้งเหมือนกับการกระทำความผิดในทางอาญาที่โดยธรรมชาติแล้วมีลักษณะเป็นอาชญากรรม เช่น การฆ่าคนตาย การทำร้ายร่างกาย การลักทรัพย์ หรือการฉ้อโกง ทั้งนี้ เนื่องจากผู้สั่งจ่ายเช็คไม่ใช่อาชญากร และการออกเช็คจ่ายเพื่อชำระหนี้เป็นเพียงการกระทำทางธุรกิจและเป็นธุรกรรมทางการเงินรูปแบบหนึ่ง ดังนั้น **วัตถุประสงค์ของกฎหมายตั้งแต่ดั้งเดิมจึงมีเพื่อต้องการสร้างความน่าเชื่อถือในตราสารชนิดใหม่ชนิดนี้ โดยการกำหนดมาตรการลงโทษทางอาญา ทำให้ผู้สั่งจ่ายเช็คเกิดความเกรงกลัวและสามารถชำระเงินตามเช็ค**

ในเวลาต่อมาเมื่อมีการพัฒนาหลักเรื่องสิทธิมนุษยชนอันเป็นรากฐานของเสรีภาพ ความยุติธรรม มนุษยชาติ ประกอบกับมีแนวคิดใหม่ในการสร้างความน่าเชื่อถือของเช็คมากขึ้น โดยพบว่าต่างประเทศเริ่มมีการยกเลิกความผิดทางอาญา อันเกิดจากการใช้เช็ค และมีการใช้มาตรการอื่น ๆ แทนการลงโทษในทางอาญา โดยไม่ถือว่าผู้ที่สั่งจ่ายเช็คแล้วเช็คเด้งมีความผิดทางอาญาอีกต่อไป กล่าวคือ ได้มีการกำหนดมาตรการทางแพ่งหรือทางธนาคารขึ้น เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เช็คแทนการลงโทษทางอาญา สำหรับประเทศไทยยังคงยึดถือแนวทางการลงโทษทางอาญาเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เช็คตามแนวทางในอดีต ซึ่งปัจจุบันในหลายประเทศได้ยกเลิกความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คแล้ว แต่ประเทศไทยยังไม่ได้ยกเลิกความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็ค และยังยึดติดอยู่กับแนวคิดในการกำหนดความผิดทางอาญา ในกรณีที่พบว่าเช็คเด้ง เพื่อช่วยสร้างความน่าเชื่อถือในเช็คและสร้างความมั่นใจให้แก่ผู้รับเช็คว่าจะได้รับการชำระหนี้ตามเช็ค

สำหรับองค์ประกอบที่ถือเป็นความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔[๒] ซึ่งบัญญัติให้มีองค์ประกอบความผิดที่เรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และสามารถพิสูจน์ความผิดได้ไม่ยาก เพราะเป็นไปตามรายการที่ระบุในเอกสารเช็ค โดยสาระสำคัญของความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็ค คือ ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมาย เช่น มีการซื้อสินค้าแล้วไม่มีเงินชำระค่าสินค้าในวันนั้น จึงได้ออกเช็คให้แก่ผู้ขายสินค้า ต่อมาเมื่อผู้ขายสินค้านำเช็คไปยื่นเพื่อให้ใช้เงิน แต่ธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็คดังกล่าวด้วยเหตุผลต่าง ๆ เช่น มีเงินในบัญชีไม่เพียงพอต่อการจ่ายเงินหรือมีการปิดบัญชีไปแล้ว ผู้ออกเช็ค

---

[๒] **พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔** บัญญัติไว้ ดังนี้

"**มาตรา ๔** ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายโดยมีลักษณะหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

(๒) ในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

(๓) ให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น

(๔) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้

(๕) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

เมื่อได้มีการยื่นเช็คเพื่อให้ใช้เงินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น ผู้ออกเช็คมีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ".



มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือทั้งปรับทั้งจำ จึงเห็นได้ว่าองค์ประกอบความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค คือ มีการออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมาย และต่อมาธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค ซึ่งหลายกรณีผู้ที่ออกเช็คอาจจะไม่มีเจตนาทุจริตหรือเจตนาโกง เพียงแต่ผู้สั่งจ่ายเช็คขาดสภาพคล่องทางการเงิน ก็มีความผิดและต้องเข้าสู่กระบวนการดำเนินคดีในทางอาญา

สำหรับหลักฐานในการดำเนินคดีเช็คนั้นเป็นไปตามเอกสารในเช็ค โดยผู้ที่เป็นเจ้าหนี้จะมีเช็คที่เด้งและเอกสารที่ธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค สามารถใช้เอกสารเหล่านี้ดำเนินการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีอาญา หรือมอบหมายให้ทนายความยื่นฟ้องคดีอาญาต่อศาลได้โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานหลักฐานอื่น จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นจะพบว่าองค์ประกอบความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คมีความเรียบง่าย ไม่ซับซ้อน และมีลักษณะของพยานหลักฐานที่ชัดเจน เมื่อเจ้าหนี้รับเช็คเพื่อชำระเงิน ต่อมานำเช็คไปยื่นต่อธนาคารซึ่งปฏิเสธการใช้เงินตามเช็คแล้ว ในทางปฏิบัติเจ้าหนี้สามารถใช้สิทธิในการเลือกดำเนินคดีได้ว่าจะดำเนินคดีเป็น **“คดีแพ่ง”** หรือ **“คดีอาญา”** ซึ่งข้อเท็จจริงปรากฏว่าเจ้าหนี้ส่วนใหญ่จะเลือกดำเนินคดีเป็นคดีอาญา เนื่องจากมีกระบวนการที่ไม่ยุ่งยากซับซ้อนและไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี เพราะเป็นการดำเนินคดีที่สามารถใช้ทรัพยากรของรัฐ ได้แก่ พนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา หรือแม้กระทั่งการมอบหมายให้ทนายความไปยื่นฟ้องคดีอาญาโดยตรงต่อศาลก็เป็นการใช้ทรัพยากรของรัฐ คือ การพิจารณาคดีในชั้นศาลเช่นเดียวกัน

จากสภาพปัญหาดังกล่าว จึงมีประเด็นคำถามตามมาว่า **“ทรัพยากรของรัฐในกระบวนการยุติธรรมควรมีไว้เพื่อดำเนินคดีเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม มากกว่าการดำเนินคดีที่เจ้าหนี้กับลูกหนี้มีข้อพิพาทในการเรียกร้องให้ชำระหนี้ตามเช็คอันเป็นสัญญาทางแพ่งหรือไม่”** โดยในทางปฏิบัติเจ้าหนี้จะเลือกดำเนินคดีอาญามากกว่า เพราะการดำเนินคดีแพ่งจะมีค่าธรรมเนียมศาลและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ประกอบกับเมื่อศาลมีคำพิพากษาเป็นที่สุดแล้ว เจ้าหนี้อาจจะไม่ได้รับชำระหนี้เป็นเงินตามเช็ค เพราะคดีแพ่งไม่มีสภาพบังคับต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของลูกหนี้ ส่งผลให้ลูกหนี้ไม่เกรงกลัวและไม่ยอมชำระหนี้ตามเช็ค อันแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาที่หากศาลพิพากษา



เป็นที่สุดว่าลูกหนี้มีความผิด จะต้องถูกระวางโทษจำคุกอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพในร่างกายของลูกหนี้ ซึ่งเป็นสภาพบังคับที่ทำให้ลูกหนี้เกิดความเกรงกลัวและนำเงินมาชำระหนี้ตามเช็ค

เมื่อผลในทางกฎหมายมีความแตกต่างกันระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินคดีแพ่ง ส่งผลให้เจ้าหนี้เลือกดำเนินคดีอาญากับลูกหนี้ จึงมีประเด็นคำถามเพิ่มเติมว่า **"การดำเนินคดีอาญามีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใด"** เพราะแท้จริงแล้วควรมีไว้เพื่อดำเนินการแก่ผู้ที่กระทำความผิดอาญาโดยสภาพ เช่น การลักทรัพย์ การวิ่งราวทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การฉ้อโกง การทำร้ายร่างกาย หรือการฆ่าคนตาย ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน อันเหมาะสมที่จะเข้าถึงการใช้ทรัพยากรของรัฐในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการ และผู้พิพากษา แต่คดีเช็คเป็นเรื่องที่คู่สัญญา อันได้แก่ ผู้ซื้อ ผู้ขาย เจ้าหนี้ และลูกหนี้ ที่ตกลงทำสัญญาตั๋วเงินรับเช็คแล้วผิดนัดชำระหนี้กันในทางแพ่ง จึงมีประเด็นคำถามว่า **"เหตุใดการผิดสัญญาทางแพ่งในกรณีอื่น ๆ เช่น สัญญาซื้อขาย เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ กู้ยืมเงิน หรือผิดสัญญาการใช้บัตรเครดิต จึงไม่มีการดำเนินคดีอาญาและไม่มีโทษทางอาญามาดำเนินการให้ลูกหนี้ชำระหนี้ ทั้งที่เป็นการผิดสัญญาทางแพ่งเช่นเดียวกันกับการผิดสัญญาชำระหนี้ตามเช็ค"** รวมทั้งคำถามอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องว่า **"การที่ระบบกฎหมายของประเทศไทยกำหนดให้ความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คมีโทษทางอาญา อาจนำไปสู่ปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการ"** คือ

ประการแรก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม[๓] ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า **"รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง"** ความผิดเกี่ยวกับเช็คสะท้อนให้เห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่สมควรเป็นความผิดอาญาโดยธรรมชาติ เมื่อเปรียบเทียบกับความผิดต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ และทรัพย์สิน อีกทั้งยังไม่มีลักษณะความร้ายแรงของการกระทำ เพราะเป็นเรื่องระหว่างคู่สัญญาอันได้แก่ ผู้ซื้อ ผู้ขาย เจ้าหนี้ และลูกหนี้ เมื่อลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ ความเสียหายย่อมเกิดขึ้นระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้เท่านั้น ดังนั้น เมื่อกรณีดังกล่าวไม่ได้เป็นความร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ความผิดเกี่ยวกับเช็คจึงไม่ควรเป็นความผิดอาญาและสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม ดังกล่าว อันนำไปสู่เหตุผลว่า **"เหตุใดจึงควรยกเลิกความผิดอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็ค"**

---

[๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม** บัญญัติไว้ ดังนี้

"**มาตรา ๗๗** ฯลฯ ฯลฯ

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง".

ประการที่สอง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖[๔] หรือ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ข้อ ๑๑ บัญญัติว่า **“บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้”** กติการะหว่างประเทศดังกล่าวถือเป็นแก่นของหลักสิทธิมนุษยชนสากล ซึ่งประเทศไทยและอีก ๑๗๒ ประเทศได้เข้าร่วมเป็นภาคี จึงมีข้อสังเกตว่า **“การที่ผู้ออกเช็คเพื่อชำระหนี้ทางแพ่ง ต่อมาถูกปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค ซึ่งมีลักษณะเป็นการผิดสัญญาทางแพ่ง อันเป็นการผิดสัญญาตั๋วเงินลักษณะหนึ่ง”** ด้วยเหตุนี้ลูกหนี้ตามสัญญาจึงไม่ควรถูกจำคุกเพียงเพราะไม่จ่ายเงินตามเช็ค หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ **“การออกเช็คแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็คแล้วถูกจำคุกจริง เป็นการไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖ ข้อ ๑๑”**

นอกจากนี้ ยังมีการตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับกรณีการออกเช็คเพื่อหลอกลวงผู้อื่น เหตุใดจึงมีความผิดอาญาฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑[๕] รวมทั้งในประเทศอื่น ๆ ที่กำหนดให้มีความผิดฐานฉ้อโกงเช่นกัน กรณีนี้สามารถให้เหตุผลได้ว่า เนื่องจาก **“ความผิดฐานฉ้อโกงเป็นความผิดอาญาโดยธรรมชาติ เพราะผู้กระทำมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่เริ่มต้น โดยการออกเช็คเด้งเป็นเพียงวิธีการหลอกลวงผู้อื่น ซึ่งเจตนาที่แท้จริงแล้วไม่ได้ประสงค์ที่จะทำสัญญาใช้เงินตามเช็ค จะมีเพียงเจตนาประสงค์หลอกลวงเพื่อเอาเงินจากผู้เสียหายแล้วทำสัญญาใช้เงินตามเช็คอำพรางเจตนาที่แท้จริงเท่านั้น เมื่อมีเจตนาทุจริตมาตั้งแต่ต้น จึงเป็นความผิดฐานฉ้อโกงและสามารถลงโทษทางอาญาได้ตามหลักการลงโทษทางอาญา”**

จะเห็นได้ว่า **“ความผิดฐานฉ้อโกงมีความแตกต่างจากความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”** เพราะปัจจุบันความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ ฐานออกเช็ค แล้วธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค หรือที่เรียกกันว่า **เช็คเด้ง** นั้น ผู้ออกเช็คไม่จำเป็นต้องมีเจตนาทุจริต เพราะองค์ประกอบความผิดฐานออกเช็คเด้งมีองค์ประกอบที่เรียบง่ายและไม่ซับซ้อนตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น กล่าวคือ เมื่อออกเช็คชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและต่อมาธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค ก็ครบองค์ประกอบความผิดฐานออกเช็คเด้งแล้ว แม้ผู้ออกเช็คจะมีความตั้งใจชำระหนี้ตามสัญญา แต่ต่อมาภายหลังการออกเช็ค ผู้ออกเช็คอาจจะขาดสภาพคล่องทางการเงิน เมื่อผู้ทรงเช็คนำเช็คไปยื่นเพื่อให้ใช้เงินและธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค ผู้ออกเช็คก็มีความผิดอาญาฐานออกเช็คเด้งทันที

ในการนี้ ขออธิบายความแตกต่างระหว่างความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญากับความผิดฐานออกเช็คเด้ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

---

[๔] ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองโดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐, กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international- human-rights_machanism/ICCPR.php.

[๕] **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๑** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๓๔๑** ผู้ใดโดยทุจริต หลอกลวงผู้อื่นด้วยการแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง และโดยการหลอกลวงดังว่านั้นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม ทำ ถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานฉ้อโกง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”.

มาตรา ๔ เนื่องจากมีการตั้งข้อสังเกตว่า **"การยกเลิกความผิดอาญาฐานออกเช็คเด้ง อาจจะทำให้ผู้ออกเช็คเพื่อหลอกลวงผู้อื่นโดยเจตนาทุจริต สามารถหลุดพ้นจากความรับผิดได้หรือไม่"** สำหรับข้อสังเกตดังกล่าว เห็นว่า **"ไม่มีปัญหาในทางกฎหมาย เพราะสามารถดำเนินคดีอาญาฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญาได้ตามปกติ เนื่องจากกฎหมายยกเลิกเฉพาะความผิดฐานออกเช็คเด้ง แต่ไม่ได้ยกเลิกความผิดฐานฉ้อโกง ตามประมวลกฎหมายอาญาแต่อย่างใด เจ้าหนี้ที่ถูกฉ้อโกงจึงยังคงได้รับความเป็นธรรมตามกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยการดำเนินคดีอาญาฐานฉ้อโกง"** อันมีลักษณะแตกต่างจากกรณีที่ไม่ได้ทุจริต ซึ่งมีความปรารถนาในการประกอบธุรกิจให้ได้ผลกำไรตามเป้าหมาย เพียงแต่ภายหลังจากการออกเช็คแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า **"ผู้ใดไม่มีเจตนาทุจริต ก็ไม่สมควรต้องถูกดำเนินคดีอาญาและรับโทษจำคุก"**

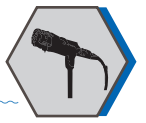
จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการและแนวทางเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คของต่างประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร และมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ ประการใด

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท : สำหรับประเด็นคำถามนี้ มีกรณีศึกษาจากต่างประเทศ ๒ กรณี ดังนี้

กรณีของประเทศฝรั่งเศส ในอดีตฝรั่งเศสได้นำความผิดอาญามาลงโทษแก่ผู้สั่งจ่ายเช็คเด้งเช่นกัน แต่ปัจจุบันได้มีการยกเลิกมาตรการลงโทษทางอาญาดังกล่าวแล้ว และสร้างมาตรการเพื่อเพิ่มความน่าเชื่อถือในเช็คแทนการลงโทษทางอาญา ซึ่งก็คือ **"มาตรการทางธนาคาร"** กล่าวคือ ธนาคารกลางของประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลธนาคารในประเทศฝรั่งเศส เมื่อใดที่มีการสั่งจ่ายเช็คแล้วธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็ค จะมีระบบเชื่อมโยงข้อมูลโดยกำหนดให้ธนาคารที่ปฏิเสธการใช้เงินตามเช็ครายงานข้อมูลไปยังฐานข้อมูลกลาง ซึ่งจะมีการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างธนาคารต่าง ๆ เมื่อผู้สั่งจ่ายเช็คยังไม่ชำระหนี้ตามเช็ค ธนาคารทุกธนาคารจะปฏิเสธการทำธุรกรรมของผู้ที่สั่งจ่ายเช็คเด้ง

มาตรการลงโทษทางธนาคารดังกล่าวถูกสร้างขึ้นเพื่อทดแทนมาตรการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ที่ออกเช็คเด้ง เช่น เมื่อมีการสั่งจ่ายเช็คของธนาคาร A แล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค เมื่อผู้สั่งจ่ายเช็คนำบัตรเครดิตของธนาคาร B ไปซื้อสินค้าหรือบริการจะไม่สามารถใช้บัตรเครดิตของธนาคาร B ชำระสินค้าหรือบริการได้ เพราะธนาคาร B จะปฏิเสธการใช้บัตรเครดิตดังกล่าว หรือผู้สั่งจ่ายเช็คเด้งนำบัตร ATM ของธนาคาร C ไปถอนเงินสดจากตู้ ATM บัตร ATM ก็จะถูกยึดไป โดยประเทศฝรั่งเศสมีกฎหมายที่กำหนดให้ธนาคารต่าง ๆ มีหน้าที่เชื่อมโยงข้อมูลการทำธุรกรรมไปยังฐานข้อมูลกลาง มาตรการทางธนาคารนี้จึงเป็นมาตรการที่น่าสนใจ และประเทศไทยควรนำมาพิจารณาศึกษาและประยุกต์ใช้เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในเช็คแทนมาตรการลงโทษทางอาญา โดยใช้ระบบธนาคารในการเชื่อมโยงข้อมูลและร่วมกันปฏิเสธการขอใช้บริการของธนาคาร หากบุคคลดังกล่าวประสงค์จะได้สิทธิในการทำธุรกรรมต่าง ๆ จากธนาคารคืนมา จะต้องชำระหนี้ตามเช็คให้ครบถ้วนก่อน จึงจะได้สิทธิในการทำธุรกรรมกับทุกธนาคารกลับคืนมา

กรณีของสหรัฐอเมริกา โดยในบางรัฐของสหรัฐอเมริกาจะไม่ออกสมุดเช็คให้แก่ลูกค้าได้โดยง่าย ซึ่งแตกต่างจากกรณีของประเทศไทยที่หากผู้ใดต้องการจะสั่งจ่ายเช็คก็สามารถขอเปิดใช้บัญชี



เดินสะพัดกับธนาคารได้ เมื่อธนาคารอนุมัติให้เปิดบัญชีเดินสะพัดแล้วก็สามารถขอสมุดเช็คได้ ทั้ง ๆ ที่ธนาคารไม่มีข้อมูลประวัติทางการเงินของผู้ขอเปิดบัญชีเดินสะพัด ต่างจากสหรัฐอเมริกาที่มีกฎหมายกำหนดให้ธนาคารต้องรู้ข้อมูลของลูกค้าพอสมควรก่อน กล่าวคือ ต้องเคยเป็นลูกค้ากันมาเป็นเวลาพอสมควร จนธนาคารทราบประวัติทางการเงินของลูกค้าว่าเป็นผู้มีวินัยทางการเงินดี มีการชำระหนี้ตรงตามกำหนดเวลา และเป็นผู้มีเครดิตความน่าเชื่อถือทางการเงิน ธนาคารจึงจะให้สมุดเช็ค ทั้งนี้เพื่อให้ธนาคารเป็นหน่วยงานคัดกรองลำดับแรกให้แก่ประชาชนว่าใครก็ตามที่มีสมุดเช็ค แสดงว่าบุคคลนั้นมีความน่าเชื่อถือทางวินัยการเงินพอสมควรที่จะไม่ออกเช็คแล้วธนาคารปฏิเสธการใช้เงินตามเช็ค

จะเห็นได้ว่าทั้งสองมาตรการตามกรณีศึกษาที่กล่าวมานั้น ยังไม่มีการนำมาใช้ในประเทศไทย ทำให้ประเทศไทยยังคงใช้มาตรการลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ที่ออกเช็คเด้ง เพื่อเป็นมาตรการให้ผู้สั่งจ่ายเช็คต้องชำระหนี้ตามเช็คและสร้างความน่าเชื่อถือในเช็ค ซึ่งถือเป็นสภาพปัญหาทางกฎหมายของประเทศไทยในการดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ที่สั่งจ่ายเช็คเด้งซึ่งแท้จริงแล้วเป็นการผิดสัญญาทางแพ่ง

จุลนิติ : ท่านเห็นว่าหลักการตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คหรือไม่ และในทัศนะของท่านเห็นควรมีหลักการ แนวทาง หรือมาตรการใดทดแทนหรือไม่ อย่างไร

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท : ในสังคมของประเทศไทยในปัจจุบันต้องยอมรับสภาพความเป็นจริงว่าเช็คมีความน่าเชื่อถือเพราะมีมาตรการลงโทษทางอาญา สัญญาการใช้เงินตามเช็คเกิดจากความไว้เนื้อเชื่อใจระหว่างผู้ใช้เช็คหรือลูกหนี้ฝ่ายหนึ่งและผู้รับเช็คหรือเจ้าหนี้อีกฝ่ายหนึ่ง อันเป็นไปตามลักษณะของการที่ลูกหนี้ตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นำเสรีภาพของตนเองไปใช้เป็นหลักประกันเพื่อการชำระหนี้แก่เจ้าหนี้ โดยกฎหมายบัญญัติความรับผิดทางอาญาเพื่อกำหนดโทษแก่ผู้ที่กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งแตกต่างจากสัญญาค้ำประกัน จำนำ และจำนอง ที่เป็นการนำหน้าที่ของบุคคลหรือทรัพย์สินไปเป็นประกันในการชำระหนี้ เช่น การนำบุคคลอื่นไปลงนามในสัญญาเพื่อค้ำประกันหรือการนำทรัพย์สินไปจำนำหรือจำนอง แล้วแต่กรณี ซึ่งมีความสอดคล้องกับหลักกฎหมายทั่วไปและหลักสากล

เมื่อการออกเช็คเป็นการนำเสรีภาพของผู้ออกเช็คไปค้ำประกันเพื่อการชำระหนี้ โดยเจ้าหนี้จะมีความรู้สึกว่าการค้ำประกันด้วยเสรีภาพเป็นสิ่งที่เหมาะสม เพราะหากลูกหนี้ไม่สามารถชำระหนี้ตามเช็คสามารถดำเนินคดีอาญาแก่ผู้ออกเช็คได้เพื่อบีบให้ลงลายเซ็น การที่มีกฎหมายบัญญัติให้ลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาจะต้องรับโทษทางอาญาเป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่เช็ค หากมีการยกเลิกโทษทางอาญาตามหลักการในร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คของเจ้าหนี้ทันที เนื่องจากความรับผิดทางอาญาซึ่งกำหนดให้ลูกหนี้ที่ไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญาจะต้องได้รับโทษทางอาญาอันได้แก่เสรีภาพทั้งปวงของลูกหนี้ที่นำเข้ามาเป็นหลักประกันเพื่อการชำระหนี้ตามสัญญาได้สูญหายไปด้วย

อย่างไรก็ดี หากมีการกำหนดมาตรการด้านอื่น ๆ เพื่อมาทดแทนการบัญญัติความรับผิดทางอาญาก็อาจจะสามารถสร้างความน่าเชื่อถือในระบบเศรษฐกิจในการใช้เช็คเพื่อชำระค่าสินค้า



และบริการได้ เช่น มาตรการหรือนโยบายของธนาคารที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อมูลวินัยการเงิน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาถึงความคุ้มค่าในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาและกำหนดหลักการให้ธนาคารใช้มาตรการหรือนโยบายของธนาคารที่ต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาข้อมูลวินัยทางการเงินเปรียบเทียบกับการที่ยังคงความรับผิดทางอาญาไว้สำหรับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเช่นเดิม สามารถอธิบายได้ดังนี้

ในเชิงหลักการ เห็นว่ามีความจำเป็นต้องมีการยกเลิกความรับผิดทางอาญาฐานออกเช็คเด้ง ตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ด้วยประการทั้งปวง เพื่อให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศและกฎหมาย กล่าวคือ

ประการแรก การยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... เพื่อให้มีความสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือ International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) ข้อ ๑๑[๖] บัญญัติว่า "บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้" ดังนั้น การบัญญัติความรับผิดทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... เพียงเพราะเหตุที่ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาแก่เจ้าหนี้ได้ตามกฎหมาย จึงเป็นการขัดต่อกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กำหนดให้รัฐภาคีแห่งกติกานี้ต้องปฏิบัติตาม

ประการที่สอง การยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... เพื่อให้มีความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม[๗] ซึ่งรัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรงเท่านั้น การบัญญัติความรับผิดทางอาญาไว้ในร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... เพียงเพราะเหตุที่ลูกหนี้ไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาแก่เจ้าหนี้ได้ตามกฎหมาย อันมิใช่กรณีความผิดร้ายแรง จึงเป็นการขัดต่อมาตรา ๗๗ วรรคสามของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

[๖] **Article 11** No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation. United Nations "International Covenant on Civil and Political Rights", กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.ohchr.org/en/instruments-mechanisms/instruments/international-covenant-civil-and-political-rights.

[๗] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓.*



ในเชิงความคุ้มค่า พบว่าหากมีการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะเป็นการประหยัดทรัพยากรภาครัฐอย่างมาก นอกจากนี้ ยังพบว่าฐานความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คมีลักษณะการดำเนินคดีอาญาที่มีลักษณะแตกต่างจากคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งคดีอาญาจะมีลักษณะเฉพาะคดีที่กระทบต่อบุคคลอื่น เช่น ในคดีลักทรัพย์ หากไม่มีบทกำหนดโทษทางอาญาเพื่อดำเนินคดีแก่ผู้ลักทรัพย์จะสะท้อนให้เห็นถึงความไม่ปลอดภัยในสังคม แต่สำหรับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คในกรณีที่ผู้ใช้เช็คไม่มีเจตนาทุจริต พิจารณาแล้วพบว่าการใช้เช็คนั้นไม่ได้ก่อให้เกิดภยันตรายแก่สังคม เนื่องจากการใช้เช็คจะจำกัดเพียงเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือเฉพาะคู่ค้าเท่านั้น ไม่ได้มีการใช้ในวงกว้างแต่ประการใด

ฉะนั้น ในกรณีที่มีการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... หรือมีบทลงโทษทางอาญาในกรณีที่เป็นความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ก็จะมีผลเฉพาะกลุ่มบุคคลหรือคู่ค้าบางกลุ่มเท่านั้น ไม่ได้เกิดผลกระทบเป็นวงกว้างและไม่ได้มีผลร้ายต่อประชาชนโดยทั่วไป ดังนั้น เมื่อเปรียบเทียบกับความคุ้มค่าแล้ว พบว่าไม่จำเป็นต้องมีการใช้ทรัพยากรของรัฐในการดำเนินคดีอาญาในฐานความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค เพื่อดำเนินคดีอาญาให้แก่เจ้าหนี้เพียงไม่กี่ราย การยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ดังกล่าว จึงน่าจะเกิดความคุ้มค่ามากกว่า ประกอบกับแม้จะมีการยกเลิกความรับผิดทางอาญาดังกล่าวก็ไม่เป็นการตัดสิทธิเจ้าหนี้ที่สามารถใช้สิทธิในการดำเนินคดีแพ่งแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี เมื่อมีการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... แล้ว ควรสร้างความรวดเร็วและแน่นอนของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งในการเรียกเงินตามตั๋วเงิน เช่น ในต่างประเทศมองว่าคดีเช็คเป็นคดีที่ไม่มีความยุ่งยากซับซ้อนเพราะเป็นไปตามพยานในเอกสารเช็ค ในกรณีที่ไม่ใช่เช็คปลอมหรือลายมือชื่อปลอมจะมีข้อต่อสู้น้อยมาก วิธีพิจารณาความแพ่งหรือกระบวนการในทางแพ่งต้องมีความรวดเร็วและแน่นอนเพื่อเป็นประโยชน์แก่เจ้าหนี้ โดยความรวดเร็วนั้นจำเป็นต้องมีวิธีพิเศษประการใดหรือไม่ที่จะทำให้คดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว หรือเมื่อได้คำบังคับจากศาลแล้ว สามารถบังคับชำระหนี้หรือริบทรัพย์สินของลูกหนี้ได้อย่างแน่นอน หากเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้อย่างรวดเร็วและแน่นอนดังกล่าว ก็น่าเชื่อได้ว่าเจ้าหนี้จะให้ความสนใจในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งกับลูกหนี้

นอกจากนี้ มีข้อสังเกตตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗[๕] ที่สะท้อนให้เห็นว่ากฎหมายฉบับดังกล่าวไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการลงโทษผู้กระทำความผิดแต่กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดให้ลูกหนี้นำเงินมาจ่ายแก่เจ้าหนี้ เพราะบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ว่าจะมีการดำเนินคดีในฐานความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คอยู่ในชั้นใดก็ตาม หากลูกหนี้นำเงินมาจ่ายแก่เจ้าหนี้ตามสัญญาไปเสียก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด กฎหมายบัญญัติให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งการกระทำความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คมีลักษณะ

---

[๕] **พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๗** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๗** ถ้าผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ ได้ใช้เงินตามเช็คแก่ผู้ทรงเช็คหรือแก่ธนาคารภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ผู้ออกเช็คได้รับหนังสือบอกกล่าวจากผู้ทรงเช็คว่าธนาคารไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น หรือหนี้ที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๔ ได้ออกเช็คเพื่อใช้เงินนั้นได้สิ้นผลผูกพันไปก่อนศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”.

แตกต่างอย่างสิ้นเชิงจากการกระทำความผิดทางอาญาอื่นที่เป็นอาชญากรรม เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์หรือความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับโทษแม้จะมีการส่งคืนทรัพย์สินที่ลักไปหรือมีการชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ทายาทของผู้ตาย ทั้งนี้ เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท : สำหรับข้อเสนอแนะอื่น ๆ เกี่ยวกับความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คนั้น โดยส่วนตัวมีความเห็น ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรก เห็นควรยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาตามลำดับ

ประการที่สอง เห็นควรกำหนดมาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่การใช้เช็ค โดยมาตรการดังกล่าวสามารถกำหนดแยกต่างหากจากการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการป้องกันการเกิดข้อคำถามว่าสมควรใช้มาตรการใดจึงจะมีความเหมาะสมในกรณีที่มีการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และเห็นควรว่าไม่มีความจำเป็นใดที่ต้องระบุมาตรการหรือนโยบายทดแทนไว้ในการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่อาจใช้วิธีในทางบริหารหรือมาตรการทางนโยบาย เช่น การเชื่อมโยงข้อมูลของผู้ใช้บริการระหว่างธนาคารหรือผู้ประกอบการ โดยไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายเฉพาะเพื่อแก้ไขปัญหาการยกเลิกความรับผิดทางอาญาในฐานความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
รองศาสตราจารย์ ดร.ปกป้อง ศรีสนิท
คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(ความยาว ๓๖.๕๔ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”

นายยอดฉัตร ตสาริกา

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม[๑]

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖
ณ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม



จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิดและที่มาของการกำหนดความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คและการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

นายยอดฉัตร ตสาริกา : ในโลกปัจจุบันที่ได้รับอิทธิพลการขับเคลื่อนภายใต้ระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคดิจิทัล ได้นำไปสู่การพัฒนารูปแบบการใช้ชีวิตที่ทันสมัยและมีความสะดวกสบายมากยิ่งขึ้นในหลายมิติ รวมถึงระบบการชำระเงินที่ได้นำเทคโนโลยีมาใช้ ทำให้การชำระเงินทำได้อย่างแม่นยำ รวดเร็ว และมีภาระขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยาก การมีอุปกรณ์การสื่อสารติดตัวเพียงเครื่องเดียวสามารถนำมาใช้เชื่อมโยงบัญชีทางการเงินหรือสินทรัพย์ต่าง ๆ และนำมาบริหารจัดการ รวมทั้งส่งต่อให้บุคคลอื่นได้แบบไร้รอยต่อ แต่อย่างไรก็ตาม ในภาวะเช่นนี้ก็ยังคงมีการใช้วิธีการชำระเงินแบบดั้งเดิมดังเช่นการใช้ตราสารทางการเงินต่าง ๆ เช่น เช็ค อยู่เรื่อยมา แม้จะเป็นสัดส่วนที่น้อยมาก และมีแนวโน้มจะลดลงอีกต่อไปก็ตาม โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ข้อมูลสถิติการใช้เช็คเทียบเป็นสัดส่วนกับการชำระเงินทั้งหมด

[๑] นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, Bachelor of Laws, University of Bristol, Master of Laws, University of Bristol, UK, Master of Laws (Harlan Fiske Stone Scholar), Columbia University School of Law, USA..

ในระบบเศรษฐกิจมีการใช้เพียงร้อยละ ๐.๒๔ ของรายการชำระเงินทั้งหมด ส่วนสาเหตุที่ยังคงมีการใช้ตราสารทางการเงินดังกล่าว ก็เนื่องจากรูปแบบและลักษณะเฉพาะที่ยังคงเป็นประโยชน์ในบางบริบท ตอบโจทย์ในการพาณิชยกรรมบางประเภท เช่น การซื้อขายข้ามพรมแดนที่จำเป็นต้องมีการส่งมอบตราสารแบบจับต้องได้เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่คู่สัญญาที่อยู่ห่างไกลกัน หรือผู้ค้าไม่สะดวกที่จะใช้ระบบการชำระเงินดิจิทัล

เมื่อเช็คเป็นเครื่องมือในการชำระเงินและเป็นวิธีการในการชำระหนี้อันเกิดจากความรับผิดทางแพ่ง หากเกิดความผิดพลาดหรือข้อขัดข้องในการดำเนินการบางขั้นตอน ซึ่งทำให้ผู้ทรงเช็คไม่สามารถได้รับเงินตามที่ระบุไว้ในเช็ค โดยไม่ได้เกิดจากเจตนาทุจริตหรือชั่วร้ายของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง กรณีอาจเป็นที่น่าสงสัยว่าการกระทำในลักษณะเช่นนี้ ควรเป็นความผิดที่ต้องได้รับโทษทางอาญาหรือไม่ ที่ผ่านมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อเนื่องมาจนถึงพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และเพราะเหตุใดในปัจจุบันจึงมีความพยายามที่จะยกเลิกความผิดทางอาญาดังกล่าว ตลอดจนผลกระทบของการยกเลิกความผิด ซึ่งขอกล่าวโดยสรุป ดังนี้

แนวคิดและที่มาของการกำหนดความรับผิดทางอาญาสำหรับการผิดนัดชำระหนี้ทางแพ่งมีมาตั้งแต่สมัยก่อนศตวรรษที่ ๑๙ ในประเทศตะวันตก โดยในประเทศอังกฤษเคยมีการจัดตั้งเรือนจำลูกหนี้ (Debtor's Prison) เพื่อกักขังควบคุมตัวลูกหนี้ไว้จนกว่าจะมีการชำระหนี้ครบถ้วน เป็นเหตุให้ประชาชนที่มีฐานะยากจนประสบกับภาวะที่ยากลำบาก และก่อให้เกิดการแบ่งแยกชนชั้นกันในสังคมอย่างชัดเจน ซึ่งเรื่องราวของสภาวะความเป็นอยู่นี้ได้ถูกถ่ายทอดมาในนวนิยายของชาลส์ ดิกเกนส์ (Charles Dickens) ในเรื่อง "Little Dorit" โดยเป็นภาพสะท้อนของบิดาตนเองที่ต้องถูกกักขังเป็นเวลายาวนานเพราะเหตุที่ไม่สามารถชำระหนี้ได้ และเป็นบทวรรณกรรมสำคัญชิ้นหนึ่งที่ช่วยขับเคลื่อนให้มีการปฏิรูประบบกฎหมาย จากเดิมที่เห็นว่าการไม่ชำระหนี้เกิดจากความตั้งใจอันเป็นการผิดจริยธรรมที่สมควรได้รับโทษทางอาญาให้เกิดความเข้าใจว่ากรณีดังกล่าวอาจเกิดจากปัจจัยทางเศรษฐกิจที่อยู่นอกเหนือการควบคุม โดยสุจริตและมิได้เกิดจากเจตนาร้ายของบุคคลแต่อย่างใด ในภายหลังจึงได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติลูกหนี้ ค.ศ. ๑๘๖๙ (Debtor's Act 1869) (พ.ศ. ๒๔๑๒) และพระราชบัญญัติล้มละลาย ค.ศ. ๑๘๘๓ (Bankruptcy Act 1883) (พ.ศ. ๒๔๒๖) ซึ่งได้ยกเลิกโทษกักขังสำหรับความรับผิดทางแพ่งเป็นส่วนใหญ่ คงเหลือเพียงกรณีที่มีเจตนาทุจริตหรือเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งศาลไว้เท่านั้น

ส่วนการใช้ตั๋วแลกเงิน (Bills of Exchange) เป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญอย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจโลกตั้งแต่สมัยยุคกลางในทวีปยุโรปและประเทศแถบตะวันออกกลาง เนื่องจากเป็นเอกสารที่สามารถใช้ในการชำระหนี้เป็นจำนวนที่แน่นอนระหว่างบุคคล โดยไม่มีความจำเป็นต้องเคลื่อนย้ายสินทรัพย์ที่มีมูลค่าดังเช่นทองคำหรือของมีค่าอื่น ๆ เพื่อนำไปแลกเปลี่ยน อันเป็นการเสี่ยงภัยเมื่อต้องเดินทางไปค้าขายในต่างแดน ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาระบบสถาบันการเงินและการธนาคาร จึงทำให้มีคนกลางทำหน้าที่เป็นผู้จ่ายเงินตามตั๋วแลกเงินที่มีความน่าเชื่อถือจนกลายเป็นระบบเช็คที่ใช้กันมาถึงปัจจุบัน

สำหรับประเทศไทยเมื่อระบบการธนาคารมีความมั่นคงและการค้าขายมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว การใช้เช็คจึงมีความสำคัญอย่างมากในระบบเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในยุคเศรษฐกิจ





และสังคมที่ยังไม่มีเทคโนโลยีการชำระเงินผ่านระบบดิจิทัล การชำระเงินโดยระบบเช็คที่ไม่ต้องใช้เงินสดจึงมีความสะดวกและปลอดภัย เนื่องจากสามารถระบุจำนวนเงินและวันที่ชำระเงินได้แน่นอนโดยไม่ต้องยื่นเงินสด ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลในยุคแรก ๆ ที่มีการใช้เช็คจึงได้เล็งเห็นถึงความสำคัญ และได้ตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งกำหนดให้การออกเช็คโดยมีเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็ค การออกเช็คในขณะที่ไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ การออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าเงินที่มีอยู่ในบัญชี ถอนเงินทั้งหมด หรือบางส่วนออกจากบัญชีจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็ค หรือสั่งห้ามธนาคารใช้เงินตามเช็คโดยเจตนาทุจริต ในกรณีเช่นว่านี้ ถ้าธนาคารปฏิเสธการชำระเงินแก่ผู้ทรงเช็ค ผู้ออกเช็คมีความผิดต้องรับโทษทางอาญา โดยความผิดดังกล่าวถือเป็นความผิดต่อส่วนตัวอันยอมความได้ รวมทั้งได้กำหนดให้ผู้ออกเช็คสามารถชำระเงินให้แก่ผู้ทรงเช็คหรือธนาคารเพื่อให้มีการชำระเงินตามเช็คภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ทราบถึงการที่ธนาคารปฏิเสธการชำระเงินเพื่อให้คดีเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้ด้วย

ลักษณะความผิดทางอาญาตามกฎหมายดังกล่าว มีความครอบคลุมแม้กระทั่งกรณีที่ผู้ออกเช็คไม่ได้มีเจตนาจะผิดนัดชำระหนี้ แต่การที่ไม่มีเงินเพียงพอในบัญชีสำหรับการชำระเงินตามเช็คนั้นอาจมีสาเหตุจากพฤติการณ์อื่น ๆ เช่น สภาวะทางเศรษฐกิจที่ผันผวน การขาดสภาพคล่องทางการเงินเป็นการชั่วคราว หรือรายได้จากการค้าไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้ ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่ได้เกิดจากความทุจริตหรือความจงใจที่จะไม่ชำระหนี้ แม้จะดูเหมือนเป็นการสวนกระแสในประเทศตะวันตกที่พยายามยกเลิกโทษทางอาญาสำหรับความรับผิดทางแพ่งในทำนองเดียวกัน แต่การตรากฎหมายดังกล่าวคงต้องพิจารณาตามบริบทของความจำเป็นตามสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้นซึ่งต้องการสร้างความเชื่อมั่นในระบบการชำระเงินเพื่อสนับสนุนการขยายตัวทางเศรษฐกิจอันจะนำไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชนในภาพรวม

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาได้ปรากฏว่ากฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบีบบังคับลูกหนี้ให้ชำระเงิน โดยอาศัยกระบวนวิธีพิจารณาความทางอาญาซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ จึงได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙๖ ลงวันที่ ๘ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ กำหนดหลักการคุ้มครอง

ผู้ต้องหาในคดีความผิดเกี่ยวกับเช็ค โดยให้ควบคุมตัวผู้ต้องหาได้เท่าที่จำเป็น กรณีจำนวนเงินที่ระบุในเช็คไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ให้ควบคุมตัวได้เพียงเท่ากับระยะเวลาที่จะถามคำให้การและที่จะรู้ว่าเป็นใครและที่อยู่ของผู้ต้องหา ส่วนกรณีที่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ถ้าผู้ต้องหายื่นคำร้องให้ปล่อยชั่วคราว พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการจะต้องให้ปล่อยตัวชั่วคราว โดยมีหลักประกันไม่เกินจำนวนเงินตามเช็ค ซึ่งต่อมาได้มีการปรับปรุงกฎหมายใหม่เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยคงหลักการเกี่ยวกับลักษณะความผิดทางอาญาไว้เช่นเดิม

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า นอกจากประเทศไทยแล้ว ยังมีประเทศอื่นที่ตรากฎหมายโดยกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็คไว้โดยเฉพาะในลักษณะทำนองเดียวกัน เช่น กฎหมายว่าด้วยตราสารเปลี่ยนมือได้ ค.ศ. ๑๘๘๑ (พ.ศ. ๒๔๒๔) (Negotiable Instrument Act 1881) มาตรา ๑๓๘ [๒] ของประเทศอินเดีย และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๐๑ ถึงมาตรา ๔๐๒[๓] ของประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ (ยกเลิกในปี พ.ศ. ๒๕๖๓) รวมทั้งกฎหมายในหลายมลรัฐของสหรัฐอเมริกา เช่น มลรัฐอาริโซนา[๔] อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันบทบัญญัติดังกล่าวได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างกว้างขวางและเป็นเรื่องที่อยู่ระหว่างการศึกษาทบทวนเช่นเดียวกับประเทศไทย

---

[๒] 138. Dishonour of cheque for insufficiency, etc., of funds in the account. —Where any cheque drawn by a person on an account maintained by him with a banker for payment of any amount of money to another pers on from out of that account for the discharge, in whole or in part, of any debt or other liability, is returned by the bank unpaid, either because of the amount of money standing to the credit of that account is insufficient to honour the cheque or that it exceeds the amount arranged to be paid from that account by an agreement made with that bank, such person shall be deemed to have committed an offence and shall, without prejudice to any other provisions of this Act, be punished with imprisonment for [a term which may be extended to two years], or with fine which may extend to twice the amount of the cheque, or with both:

[๓] Article (401) Detention or a fine shall be imposed upon anyone who, in bad faith, gives a draft (cheque) without a sufficient and drawable balance or who, after giving a cheque, withdraws all or part of the balance, making the balance insufficient for settlement of the cheque, or if he orders a drawee not to cash a cheque or makes or signs the cheque in a manner that prevents it from being cashed. The same penalty shall apply to any one who endorses a cheque in favor of another or gives him a bearer draft, knowing that there is no sufficient balance to honor the cheque or that it is not drawable.

Article (402) Detention or a fine shall be imposed upon anyone who in bad faith, declares falsely that the balance available to him is insufficient to cover the drawing and drawable amount.

[๔] 13-1807. Issuing a bad check; violation; classification

A. A person commits issuing a bad check if the person issues or passes a check knowing that the person does not have sufficient funds in or on deposit with the bank or other drawee for the payment in full of the check as well as all other checks outstanding at the time of issuance.

B. Any of the following is a defense to prosecution under this section:

1. The payee or holder knows or has been expressly notified before the drawing of the check or has reason to believe that the drawer did not have on deposit or to the drawer's credit with the drawee sufficient funds to ensure payment on its presentation.

2. The check is postdated and sufficient funds are on deposit with the drawee on such later date for the payment in full of the check.

3. Insufficiency of funds results from an adjustment to the person's account by the credit institution without notice to the person.



จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการและแนวทางเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

นายยอดฉัตร ตสาริกา : เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาและผลกระทบของการกำหนดความผิดทางอาญาเกี่ยวกับเช็ค แม้ว่าการใช้เช็คถือเป็นเครื่องมืออำนวยความสะดวกในระบบการชำระเงินที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในระบบเศรษฐกิจ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาได้ปรากฏว่าประชาชนบางส่วนได้นำเช็คมาใช้เพื่อประโยชน์อื่น ๆ ซึ่งไม่ได้จำกัดเฉพาะในเรื่องการชำระเงินเท่านั้น โดยที่เห็นได้อย่างชัดเจนคือ การอาศัยห้วงเวลาในการระบุวันที่และการเสนอเช็คเพื่อรับเงินจากธนาคารเป็นเสมือนระยะเวลาการได้รับสินเชื่อเพื่อบริหารกระแสเงินสด โดยเจ้าหนี้มีความเชื่อมั่นในความมั่นคงของเช็ค เนื่องจากมีบทลงโทษทางอาญาสำหรับผู้ออกเช็คที่ไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะจ่ายเมื่อครบกำหนดเช็คนั้น ด้วยเหตุนี้ กฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คจึงกลายเป็นเครื่องมือให้เจ้าหนี้อาศัยระบบกฎหมายอาญาในการบังคับหรือข่มขู่ให้ลูกหนี้ชำระเงิน โดยการฟ้องคดีอาญาลูกหนี้ หากลูกหนี้ไม่สามารถชำระเงินได้ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดก็อาจต้องได้รับโทษจำคุกหรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ ซึ่งจากสถิติการแจ้งความร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนพบว่า ในระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๖๐ - ๒๕๖๕ มีการแจ้งความปีละประมาณ ๔,๐๐๐ - ๘,๐๐๐ คดี[๕] และมีผู้ต้องขังทั้งที่เป็นนักโทษเด็ดขาดและผู้ต้องขังระหว่างการพิจารณาคดีในแต่ละปีเกินกว่า ๒๐๐ คน[๖]

[๕] สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ข้อมูล ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๖.
[๖] กรมราชทัณฑ์ ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ยกเว้นปี พ.ศ. ๒๕๖๔ มีจำนวน ๑๙๘ คน.



สภาวะดังกล่าวทำให้ระบบกฎหมายเช็คของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายการย้อนยุคไปสู่การมีศาลลูกหนี้ (Debtor's Prison) ในระบบกฎหมายอังกฤษดั้งเดิม ซึ่งในทางกฎหมายเจ้าหนี้สามารถฟ้องร้องให้มีการบังคับชำระหนี้โดยอาศัยระบบกฎหมายแพ่งได้อยู่แล้ว แต่เนื่องจากการดำเนินคดีแพ่งอาจมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีซึ่งเจ้าหนี้ต้องออกเอง แตกต่างจากการฟ้องร้องคดีอาญาซึ่งสามารถพึ่งพาทรัพยากรของรัฐในการดำเนินคดีได้ในหลายส่วน ไม่ว่าจะเป็นพนักงานสอบสวน พนักงานอัยการและศาล อันเป็นความสะดวกของเจ้าหนี้ แต่ลูกหนี้ซึ่งมิได้มีเจตนาทุจริตจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพตามระบบกฎหมายอาญา รัฐบาลจึงได้พิจารณาทบทวนบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติให้มีโทษทางอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง ประกอบกับได้คำนึงถึงหลักการพื้นฐานในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพตามมาตรฐานสากล เช่น กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) หรือ ICCPR ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีร่วมอยู่ด้วย ในข้อ ๑๑[๗] ที่กำหนดว่า "บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้"

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ กระทรวงยุติธรรมได้จัดทำรายงานการศึกษา เรื่อง การพิจารณายกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติในหลักการให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว แต่เนื่องจากมีหลายหน่วยงานที่ยังคงมีความกังวลกับผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงในระบบการชำระเงิน จึงได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงยุติธรรมพิจารณายกร่างกฎหมาย โดยให้มี

[๗] Article 11 No one shall be imprisoned merely on the ground of inability to fulfil a contractual obligation.

บทเฉพาะกาลกำหนดเวลาใช้บังคับ เพื่อให้มีเวลาเพียงพอสำหรับการพัฒนามาตรการสร้างความน่าเชื่อถือในเช็ค และบทเฉพาะกาลสำหรับกรณีความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีของศาล หรือที่อยู่ระหว่างการสอบสวนของพนักงานสอบสวน รวมทั้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยและสมาคมธนาคารพาณิชย์เข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบการดำเนินการในเรื่องนี้ เพื่อกำหนดมาตรการรองรับและการสร้างความน่าเชื่อถือในเช็คตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด และมีมาตรการช่วยเหลือผู้ทรงเช็คที่อาจเป็นผู้ยากไร้ด้วยระบบการให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายเป็นกรณี ๆ ไป



ต่อมาคณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๕๗/๒๕๖๔ ลงวันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๖๔ แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับการแก้ไขหนี้สินของประชาชนรายย่อย โดยมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการเป็นฝ่ายเลขานุการ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ สรุปได้ว่า เวลาได้ผ่านมาพอสมควรแล้ว ระบบการชำระเงินของประเทศได้มีการพัฒนาเครื่องมือที่หลากหลายสำหรับการทำธุรกรรมที่มีมูลค่าสูง เช่น บัตรเครดิตและบัตรเดบิต อีกทั้งระบบโอนเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ได้พัฒนาจนแพร่หลาย และมีต้นทุนที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับการทำธุรกรรมโดยการใช้เช็ค ความนิยมในการใช้เช็คจึงลดลงอย่างต่อเนื่องจนไม่เป็นวิธีการหลักในการทำธุรกรรมแล้ว นอกจากนี้ ที่ผ่านมายังมีการใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ในทางที่ไม่ชอบด้วยวัตถุประสงค์ของกฎหมาย โดยอาศัยโทษจำคุกตามกฎหมายดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการบีบคั้นกับลูกหนี้ทางแพ่งให้ชำระหนี้ หรือใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งลูกหนี้ที่สุจริต และโดยที่ลูกหนี้จำนวนมากที่ได้รับผลกระทบจากวิกฤติการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนาที่รุนแรงและต่อเนื่องยาวนาน ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เจ้าหนี้อาศัยประโยชน์จากความล้าสมัยของกฎหมาย จึงได้มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมในฐานะที่รับผิดชอบพระราชบัญญัติดังกล่าวทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย ซึ่งต่อมาสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบในการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒[๘]

[๘] ประกาศสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ลงวันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕.

โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๕ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติในบางมาตราเพื่อให้การยกเลิกกฎหมายเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่อยู่ระหว่างการรับโทษหรืออยู่ระหว่างการดำเนินคดีโดยเร็ว ตลอดจนเพิ่มบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ของเจ้าหนี้และลูกหนี้ ทั้งในกรณีที่ได้มีการตกลงให้มีการผ่อนชำระเงินตามเช็คและในกรณีที่มีการรวมฟ้องคดีแพ่งเรียกเงินตามเช็คต่อศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญา ต่อมาเมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ได้มีการบรรจุร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ในวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ และได้ล่วงเลยกำหนดเวลา ๖๐ วัน ในการยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ จึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นอันตกไป อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากการเข้าบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ กระทรวงยุติธรรมยังคงยืนยันการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบอีกครั้งก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

จุลนิติ : ท่านเห็นว่าหลักการตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คหรือไม่ และในทัศนะของท่านเห็นควรมีหลักการ แนวทาง หรือมาตรการใดทดแทนหรือไม่ อย่างไร

นายยอดฉัตร ตสาริกา : มาตรการทางเลือกในการสร้างความน่าเชื่อถือของเช็คโดยการยกเลิกความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการใช้เช็คอาจทำให้ประชาชนหรือหน่วยงานบางแห่งมีข้อกังวลในผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อความน่าเชื่อถือของเช็คและระบบการชำระเงินในภาพรวม ซึ่งคงไม่อาจปฏิเสธได้ว่าการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวย่อมมีผลกระทบอย่างแน่นอน โดยเฉพาะในกลุ่มที่ใช้เช็คเป็นเครื่องมือในการบริหารกระแสเงินสดและผู้ที่อยู่ระหว่างการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรม แต่อย่างไรก็ตาม ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอาจมีเพียงในวงจำกัด เนื่องจากสถิติการใช้เช็คในการชำระหนี้ในภาพรวมมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องอย่างมีนัยสำคัญ โดยข้อมูลจากเว็บไซต์ของธนาคารแห่งประเทศไทย (www.bot.or.th) ณ เดือนกันยายน ๒๕๖๖ ระบุว่าในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ การใช้เช็คมีสัดส่วนร้อยละ ๓.๗ ของการชำระเงินทั้งหมดในระบบการเงิน และได้ลดลงเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีสัดส่วนเหลือเพียงร้อยละ ๐.๒๔ เท่านั้น **ส่วนความเกรงกลัวว่าจะมีการทุจริตโดยใช้เช็คเพิ่มมากขึ้นนั้น บทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญายังคงบัญญัติลักษณะความผิดที่ครอบคลุมการกระทำในลักษณะดังกล่าว เช่น ความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๓๔๑**

สำหรับมาตรการทางเลือกอื่น ๆ เพื่อการสร้างความน่าเชื่อถือของเช็ค ประเทศไทยอาจถอดบทเรียนจากต่างประเทศได้บ้าง ตัวอย่างเช่น

(๑) ระบบการประกันเช็ค (Cheque Guarantee Card) ในสหราชอาณาจักร เป็นระบบที่ธนาคารพาณิชย์ร่วมกันเสริมสร้างความน่าเชื่อถือแก่เช็ค โดยการประกันการชำระเงินตามเช็คภายในวงเงินที่กำหนดไว้บนบัตร ไม่ว่าลูกค้าของธนาคารจะมียอดเงินคงเหลือในบัญชีเงินฝากเพียงพอหรือไม่ก็ตาม (ระหว่าง ๓๐ ถึง ๒๕๐ ปอนด์) ซึ่งการให้วงเงินของธนาคารนั้นขึ้นอยู่กับประวัติความน่าเชื่อถือของลูกค้า โดยการออกเช็คที่มีการประกันวงเงินจะต้องมีการแสดงบัตรต่อผู้ทรงเช็คและกรอกรายละเอียดของบัตรดังกล่าวลงบนเช็คไว้ด้วย บัตรประกันเช็คมักพ่วงเป็นบัตรสำหรับการทำธุรกรรมทางการเงินอื่น ๆ ในใบเดียวกันด้วย เช่น บัตรถอนเงินสดและบัตรเดบิต การใช้บัตรดังกล่าวเคยได้รับความนิยมในกลุ่มลูกค้าที่คุ้นเคยกับการใช้เช็คในการชำระเงินในชีวิตประจำวัน แต่ต่อมาเมื่อมีการพัฒนาระบบการชำระเงินอิเล็กทรอนิกส์อื่น ๆ ทำให้ปริมาณการใช้เช็คลดลงอย่างรวดเร็ว จึงทำให้ระบบการประกันเช็คไม่คุ้มค่าต่อการดำเนินการต่อไป และได้ถูกยกเลิกไปในที่สุดเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔



(๒) ระบบฐานข้อมูลลูกค้าสถาบันการเงินในสหรัฐอเมริกา ระบบนี้นอกจากมีการเก็บข้อมูลเครดิตโดยสถาบันเก็บข้อมูลด้านประวัติการให้สินเชื่อและการชำระหนี้แล้ว ยังมีการจัดตั้งองค์กรเอกชนเพื่อรวบรวมข้อมูลความน่าเชื่อถือในฐานะทางการเงินของบุคคลด้วย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวได้มาโดยความสมัครใจของบุคคลที่จะเปิดเผยข้อมูล และอาจนำมาใช้ประกอบการตัดสินใจของธนาคารในการเปิดบัญชีกระแสรายวันเพื่อให้ลูกค้าใช้เช็ค หรือคู่ค้าในการรับชำระเงินด้วยเช็คได้

ทั้งนี้ ในช่วงเวลาเริ่มแรกของการยกเลิกความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็ค ย่อมเป็นช่วงเวลาของการปรับตัว ซึ่งภาคเอกชนอาจแสวงหาช่องทางในการประเมินความเสี่ยงที่เหมาะสม ตลอดจนอาจพัฒนาผลิตภัณฑ์ทางการเงินใหม่ ๆ เพื่อรองรับตลาดที่ได้รับผลกระทบในด้านความสามารถในการบริหารสภาพคล่อง ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความร่วมมือของทุกภาคส่วนในระยะต่อไป

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายยอดฉัตร ตสาริกา : การเสนอร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ของกระทรวงยุติธรรม ถือเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการในการยกระดับหลักนิติธรรมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน

ให้สูงขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม กล่าวคือ การทบทวนกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อให้มั่นใจว่าโทษทางอาญามีไว้เฉพาะสำหรับบุคคลที่กระทำการอันร้ายแรงและเป็นภัยต่อสังคมในภาพรวม ตลอดจนไม่มีการนำกระบวนการยุติธรรมทางอาญามาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยไม่จำเป็น นอกจากนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวจะมีผลเป็นการยกระดับหลักนิติธรรมของประเทศให้มีความสอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศและมาตรฐานสากลในด้านการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมากยิ่งขึ้น ดังจะเห็นได้จากข้อบทที่ ๑๑ ของ ICCPR ซึ่งกำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ อันจะส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศและชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชนในภาพรวมต่อไป



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์

นายยอดฉัตร ตสาริกา

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

(ความยาว ๑๘.๕๘ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



“ความเหมาะสมในการยกเลิกความรับผิดทางอาญาตามกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค”

นางสาวนิติพร ตันวิไลย

อดีตนักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา[๑]

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖



จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิดและที่มาของการกำหนดความผิดทางอาญาอันเกิดจากการใช้เช็คและการกระทำที่จะถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ รวมทั้งสภาพปัญหาและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว

นางสาวนิติพร ตันวิไลย : “เช็ค” เป็นตราสารแทนการชำระหนี้ด้วยเงินสด เช็คจึงเป็นเครื่องมือทางการเงินในแวดวงการค้าเพื่อรองรับความเจริญในระบบธุรกิจ ความสำคัญของเช็คอยู่ที่การสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ที่ได้รับเช็คว่าจะได้รับเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คอย่างแน่นอน แต่การออกเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีเพียงพอที่จะจ่ายตามที่ระบุไว้ในเช็คเมื่อถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพราะทำให้ผู้รับเช็คเกิดความไม่มั่นใจว่าจะได้รับเงินตามเช็ค เนื่องจากการฟ้องคดีตั๋วเงินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังต้องมีขั้นตอนการบังคับคดีเพื่อให้ลูกหนี้ชำระหนี้ตามคำพิพากษาซึ่งใช้ระยะเวลานานกว่าเจ้าหนี้จะได้รับเงินตามเช็ค และการฟ้องคดีอาญาฐานฉ้อโกงก็มิได้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดฐานออกเช็คโดยไม่มีเงินจ่ายในทุกกรณี เช่น การออกเช็คที่ไม่มีบัญชีหรือการออกเช็คที่บัญชี

[๑] สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต.

ใช้เช็คถูกปิดแล้วเท่านั้นจึงจะมีความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา สภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้พิจารณาเห็นถึงความจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อสนับสนุนให้เกิดกระแสเงินหมุนเวียนทางเศรษฐกิจ และคุ้มครองผู้ใช้เช็คให้เกิดความมั่นใจด้วยการมีหลักประกันให้แก่ผู้รับเช็คว่า ผู้ที่สั่งจ่ายเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คจะมีความผิดทางอาญา

โดยในชั้นการยกร่างกฎหมายดังกล่าว ได้นำรูปแบบกฎหมายของประเทศฝรั่งเศสมาเป็นแนวทางในการยกร่าง โดยในมาตรา ๓ แห่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. .... บัญญัติให้ "ผู้ใดโดยเจตนาทุจริต ออกเช็คโดยในขณะที่ออกเช็คไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ก็ดี ออกเช็คจ่ายเงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ในขณะที่ออกเช็คนั้นก็ดี ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงจ่ายเงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะจ่ายเงินตามเช็คก็ดี ห้ามธนาคารมิให้จ่ายเงินตามเช็คก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุไว้ในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสามปี หรือทั้งจำทั้งปรับ" ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ลงมติรับหลักการ แต่เนื่องจากการออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ หรือการออกเช็คจ่ายเงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงจ่ายได้ในขณะที่ออกเช็ค อันเป็นการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้านั้น เป็นเรื่องของการตกลงยินยอมรับเช็คไว้เพื่อชำระหนี้ ซึ่งในขณะที่รับมอบเช็คก็ยังไม่อาจคาดหวังได้ว่าเมื่อถึงกำหนดวันที่ลงในเช็คแล้วผู้ออกเช็คจะมีเงินในบัญชีพอจ่ายตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็คหรือไม่ ซึ่งถือว่าเป็นเหตุการณ์ในอนาคตที่ไม่แน่นอน เจตนาทุจริตจึงไม่อาจเกิดขึ้นได้ หากเช็คลงวันที่ล่วงหน้าถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน การกระทำของผู้ออกเช็คจึงถือไม่ได้ว่ามีเจตนาทุจริต ดังนั้น มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗[๒] อันเป็นกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คฉบับแรกของไทย จึงบัญญัติคำว่า "โดยทุจริต" ไว้เฉพาะในมาตรา ๓ (๕) กรณีห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยทุจริตเท่านั้น ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ออกเช็คมีเจตนาที่ไม่ต้องการชำระเงินเมื่อเช็คถึงกำหนด

---

[๒] **พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๓** บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา ๓ ผู้ใด

(๑) ออกเช็คโดยเจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

(๒) ออกเช็คโดยในขณะที่ออกไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

(๓) ออกเช็คให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้น

(๔) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้ หรือ

(๕) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต

ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่จ่ายเงินตามเช็คนั้น มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองเท่าของจำนวนเงินที่ระบุในเช็ค แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ".

อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวก็ยังมีช่องว่างเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายทำให้เจ้าหนี้บางรายนำมาเป็นเครื่องมือบีบบังคับลูกหนี้ให้ชำระเงินตามเช็คอันเป็นการใช้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาเร่งรัดหนี้สินกับลูกหนี้ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ของกฎหมาย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงได้มีการปรับปรุงกฎหมาย โดยมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔[๓] ยังคงหลักการเดิมไว้ เพียงแต่เพิ่มเติมให้ชัดเจนขึ้นว่า การออกเช็คที่จะมีความผิดทางอาญานั้นต้องเป็นการออกเช็คเพื่อให้มีผลผูกพันและบังคับชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นเรื่องของการป้องปรามการกระทำความผิดโดยถือเจตนาในการออกเช็คเป็นเกณฑ์ความรับผิดทางอาญา[๔] ซึ่งเป็นการกระทำอีกส่วนหนึ่งแยกต่างหากจากการไม่ปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญาทางแพ่ง

จุลนิติ : ขอทราบถึงมาตรการและแนวทางเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คของต่างประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร และมีความแตกต่างจากกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ ประการใด

นางสาวนิติพร ตันวิไลย : ประเทศสหรัฐอเมริกา การสั่งจ่ายเช็คที่เงินในบัญชีไม่พอจ่ายหรือการถอนเงินออกจากบัญชีเมื่อผู้ทรงนำเช็คไปขึ้นเงินแล้วธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน กฎหมาย Bad Check ในทุกมลรัฐบัญญัติว่ามีความผิดทางอาญา บางมลรัฐจะลงโทษตามจำนวนเงินที่สั่งจ่าย หากเงินในเช็คมีจำนวนสูงถือว่าเป็นความผิดอาญาที่ร้ายแรงมีโทษปรับและจำคุกที่สูงมาก

เดิมความผิดเกี่ยวกับการออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายกฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดฐานฉ้อโกง แต่มีปัญหาในการปรับบทความผิดฐานออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่ายให้เป็นความผิดอาญาฐานฉ้อโกง หน่วยงานนิติบัญญัติของสหรัฐอเมริกา[๕] เห็นว่า การออกเช็คคือ การแสดงโดยปริยายว่าผู้สั่งจ่ายมีเครดิต

---

[๓] **พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔** บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา ๔ ผู้ใดออกเช็คเพื่อชำระหนี้ที่มีอยู่จริงและบังคับได้ตามกฎหมายโดยมีลักษณะหรือมีการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) เจตนาที่จะไม่ให้มีการใช้เงินตามเช็คนั้น

(๒) ในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้

(๓) ให้ใช้เงินมีจำนวนสูงกว่าจำนวนเงินที่มีอยู่ในบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินได้ในขณะที่ออกเช็คนั้นไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ".

(๔) ถอนเงินทั้งหมดหรือแต่บางส่วนออกจากบัญชีอันจะพึงให้ใช้เงินตามเช็คจนจำนวนเงินเหลือไม่เพียงพอที่จะใช้เงินตามเช็คนั้นได้

(๕) ห้ามธนาคารมิให้ใช้เงินตามเช็คนั้นโดยเจตนาทุจริต เมื่อได้มีการยื่นเช็คเพื่อให้ใช้เงินโดยชอบด้วยกฎหมาย ถ้าธนาคารปฏิเสธไม่ใช้เงินตามเช็คนั้น ผู้ออกเช็คมีความผิด ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือทั้งปรับทั้งจำ".

[๔] คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๐๙/๒๕๑๑ (การขอรับเงินตามเช็คไม่เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวเนื่องกับคดีอาญาเพราะความรับผิดทางแพ่งคือ เช็คที่ออกให้เจ้าหนี้ เมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินผู้ออกเช็คต้องรับผิดตามเช็คนั้น ส่วนคดีอาญาถือเจตนาในการออกเช็คเป็นเกณฑ์ความรับผิดทางอาญา ลูกหนี้จะมีเงินใช้ตามเช็คหรือไม่ ไม่สำคัญ แต่ถ้ามีเงินมาจ่ายตามเช็คก็ไม่เป็นความผิดอาญา ความรับผิดเกี่ยวกับเช็คทางแพ่งจึงไม่ต้องอาศัยมูลคดีอาญา การฟ้องคดีอาญาจึงไม่ทำให้อายุความทางแพ่งสะดุดหยุดลง).

[๕] Wayne R. LaFave, Criminal Law (Fourth Edition), west's Criminal Practice Series. page.๙๘๑ - ๙๘๕.

กับธนาคารเพียงพอที่จะจ่ายเงินตามจำนวนที่ระบุไว้ในเช็ค จึงได้ตรากฎหมาย Bad Check ขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาและความยุ่งยากในการปรับบทความผิดดังกล่าวให้ผู้ออกเช็คที่ไม่มีเงินจ่ายมิใช่มีความรับผิดเฉพาะทางแพ่งเท่านั้นแต่ควรให้มีความรับผิดทางอาญาด้วย โดยมุ่งที่จะคุ้มครองทรัพย์สินไม่ให้เจ้าของต้องสูญเสียทรัพย์สินไปจากการถูกหลอกลวงด้วยวิธีการออกเช็คแล้วไม่มีเงินจ่าย อันเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับสาธารณชนในการใช้เช็คในกิจการด้านการพาณิชย์

ประเทศฝรั่งเศส ได้กำหนดหน้าที่ให้ผู้สั่งจ่ายเช็คหรือเจ้าของบัญชีต้องนำเงินเข้าบัญชีที่จะถูกหักเงินตามเช็ค ในกรณีธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงินตามเช็ค และธนาคารที่ปฏิเสธการจ่ายเงินมีหน้าที่แจ้งให้ผู้สั่งจ่ายหรือเจ้าของบัญชีแจ้งกับธนาคารอื่นที่ผู้สั่งจ่ายได้เปิดบัญชีเพื่อการใช้เช็คไว้เพื่อรับทราบถึงการออกเช็คที่ถูกธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน และห้ามมิให้ผู้นั้นสั่งจ่ายเช็คอีกต่อไป โดยเปิดโอกาสให้ผู้สั่งจ่ายหรือเจ้าของบัญชีที่ถูกธนาคารห้ามมิให้สั่งจ่ายเช็คซึ่งได้ผ่านกระบวนการชำระเงินตามกฎหมายแล้วกลับมาใช้เช็คได้อีกครั้ง แต่หากผู้สั่งจ่ายไม่นำเงินตามจำนวนในเช็คมาชำระภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากอาจถูกลงโทษทางอาญาแล้ว ยังอาจถูกห้ามใช้เช็คเป็นระยะเวลา ๑๐ ปีนับตั้งแต่วันห้ามใช้เช็คด้วย

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มีความแตกต่างกับกฎหมายต่างประเทศ เฉพาะการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าที่ศาลฎีกามีคำพิพากษา[๖] ตลอดมาว่า "วันที่เขียนเช็คยังไม่ถือว่าเป็นวันออกเช็ค ต้องถือวันที่ลงในเช็คเป็นวันออกเช็คและเป็นวันเริ่มการกระทำความผิด โดยความผิดได้เกิดขึ้นเมื่อธนาคารปฏิเสธการจ่ายเงิน" ซึ่งแตกต่างกับการออกเช็คตามกฎหมายของฝรั่งเศสและสหรัฐอเมริกาที่ถือว่าวันเขียนเช็คเป็นวันออกเช็คตามความเป็นจริง และเป็นข้อสันนิษฐานว่าการออกเช็คลงวันที่ล่วงหน้าถือว่าขณะออกเช็คผู้นั้นไม่มีเงินอยู่ในบัญชีและผู้ที่รับเช็ครู้อยู่แล้วว่าเช็คนั้นไม่มีเงินพอจ่ายในขณะออกเช็ค ดังนั้น เช็คลงวันที่ล่วงหน้าตามกฎหมายต่างประเทศจึงไม่มีความผิดทางอาญา

จุลนิติ : ท่านเห็นว่าหลักการตามร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คหรือไม่ และในทัศนะของท่านเห็นควรมีหลักการ แนวทางหรือมาตรการใดทดแทนหรือไม่ อย่างไร

นางสาวนิติพร ตันวิไลย : การจะยกเลิกความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คโดยให้รับผิดทางแพ่งเพียงอย่างเดียว มีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ดังนี้

ประเด็นแรก เนื่องจากความผิดตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มิได้มีลักษณะเป็นความผิดในตัวเองหรือเป็นการกระทำที่เป็นอาชญากรรมที่ชั่วร้าย ดังนั้น เมื่อพิจารณาพฤติกรรมการออกเช็คบางกรณีก็ปฏิเสธไม่ได้ว่าผู้กระทำไม่มีเจตนาที่ชั่วร้าย

[๖] คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๖๗/๒๕๐๕, ๑๐๑๗/๒๕๐๗ (ประชุมใหญ่), ๑๑๒๔/๒๕๑๓, ๙๓๔-๙๓๕/๒๕๒๕ และ ๗๑๐๐/๒๕๔๒.



เช่น การออกเช็คโดยเจตนาเขียนข้อความลงในเช็คที่ไม่ตรงตามรูปแบบ หรือการลงลายมือชื่อไม่ตรงตามตัวอย่างที่ให้ไว้กับธนาคารเพื่อให้ผู้รับเช็คนำไปเรียกเก็บเงินจากธนาคารไม่ได้ แต่กรณีดังกล่าวมีความผิดตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ หากมีการยกเลิกกฎหมายดังกล่าวโดยไม่มีมาตรการอื่นมาทดแทนโทษทางอาญาอย่างได้ผลอาจทำให้เช็คขาดความน่าเชื่อถือในระบบธุรกิจการค้าได้

ประเด็นที่สอง กฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คเป็นการสร้างภาระให้แก่รัฐในการดำเนินคดีอาญานั้น การแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจดำเนินการโดยปรับปรุงระบบการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมให้เกิดความคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น

ประเด็นที่สาม เนื่องจากผู้เสียหายในคดีเช็คอาจจะได้รับผลกระทบจากการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังนั้น การยกเลิกกฎหมายที่มีโทษทางอาญาต้องมีผลใช้บังคับทันทีโดยไม่มีเงื่อนไข หรือไม่อาจบัญญัติบทเฉพาะกาลมารองรับคดีอาญาที่ค้างการพิจารณาในกระบวนการยุติธรรมได้ เพราะจะเกิดปัญหาการประวิงการดำเนินคดีทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับความเสียหาย ส่วนผู้กระทำความผิดที่สั่งจ่ายเช็คโดยไม่มีเงินจ่ายจะหลุดพ้นความรับผิดทางอาญาทันทีที่กฎหมายยกเลิกดังกล่าวมีผลใช้บังคับ ส่วนผู้เสียหายในคดีอาญาต้องนำมูลหนี้เดิมมาฟ้องเป็นคดีแพ่งภายในกำหนดอายุความอันเป็นการเพิ่มจำนวนคดีแพ่งในกระบวนการยุติธรรม

ประเด็นที่สี่ การนำมาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิตมารองรับการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ เมื่อพิจารณาแล้วพบว่าปัจจุบันธนาคารแห่งประเทศไทยในฐานะองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมการดำเนินกิจการของธนาคารพาณิชย์เกี่ยวกับการใช้เช็คยังไม่มีมาตรการเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการใช้เช็คตามกฎหมายอย่างชัดเจน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นางสาวนิติพร ตันวิไลย : ด้วยเหตุดังที่กล่าวมาข้างต้น จึงสมควรนำแนวทางกฎหมายต่างประเทศมาปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คให้มีความทันสมัยและมีประสิทธิภาพเพื่อแก้ไขปัญหาในปัจจุบันแทนการยกเลิกกฎหมายทั้งฉบับเนื่องจากกฎหมายดังกล่าวยังมีประโยชน์ในการบังคับใช้กรณีการออกเช็คที่มีเจตนาไม่จ่ายเงินตามเช็ค ไม่เช่นนั้นจะทำให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คบางกรณีหลุดพ้นไปจากองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกง

ตามประมวลกฎหมายอาญา ประการสำคัญคือ การยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ แล้วนำความผิดตามมาตรา ๔ (๕) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ไม่มีองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงไปแก้ไขเพิ่มเติมไว้ในมาตรา ๓๔๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นเรื่องที่ไม่อาจกระทำได้ ๑



นายกล้านรงค์ จันทิก

สมาชิกวุฒิสภา[๑]

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
ณ อาคารรัฐสภา ถนนสามเสน กรุงเทพมหานคร

นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิด ที่มา และหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

นายกล้านรงค์ จันทิก : พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ นับเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ตราขึ้นในสมัยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นผลงานสำคัญจากความพยายามของทุกฝ่ายที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในการร่วมมือกันเพื่อแก้ไขปัญหากรณีที่กฎหมายหลายฉบับไม่ได้กำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารหรือหลักฐานที่จำเป็นในการอนุญาตไว้อย่างชัดเจน และเพื่อแก้ไขปัญหากระบวนการพิจารณาอนุญาตของหน่วยงานที่มีความยุ่งยากและล่าช้า รวมทั้งเพื่อแก้ไขปัญหากรณีการยื่นขออนุญาตในกิจการบางประเภทซึ่งผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นขออนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับจากส่วนราชการหลายแห่ง ทำให้การยื่นขออนุญาตมีความยุ่งยากซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน กฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการ

[๑] สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา.

ขออนุญาตดำเนินกิจการต่าง ๆ จากทางราชการ โดยให้หน่วยงานของรัฐที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพิจารณา การออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตร และการให้อาชญาบัตร ตามกฎหมายหรือกฎ จะต้องดำเนินการจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ รวมทั้งขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต ซึ่งหน่วยงานผู้อนุญาตต้องดำเนินการให้เสร็จภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน ทำให้การปฏิบัติราชการมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ และลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศูนย์บริการร่วมเพื่อรับคำร้องและศูนย์รับคำขออนุญาต ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาต ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เนื่องจากช่วยลดภาระในการเดินทางติดต่อราชการหลายหน่วยงาน

จุลนิติ : การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

นายกล้านรงค์ จันทิก : ในฐานะที่มีโอกาสเป็นประธานคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายในคณะกรรมการวิชาการของวุฒิสภา ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการพิจารณาร่างกฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา การทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย การติดตามการบังคับใช้กฎหมาย การจัดสัมมนาให้แก่สมาชิกวุฒิสภาในประเด็นทางกฎหมายที่สำคัญ และดำเนินการเรื่องอื่น ๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการวิชาการของวุฒิสภา โดยคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายได้พิจารณาศึกษาทบทวนความเหมาะสมของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ จนถึงปัจจุบัน รวมระยะเวลากว่า ๘ ปีแล้วนั้น พบว่าการบังคับใช้กฎหมายในทางปฏิบัติที่ผ่านมายังไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควร นอกจากนี้ ยังมีปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติบางประการ เช่น หน่วยงานผู้อนุญาตบางหน่วยงานไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลา หรือยังคงเรียกเอกสารเกินกว่าที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน แม้ว่าคู่มือสำหรับประชาชนจะกำหนดขั้นตอน ระยะเวลา และเอกสารต่าง ๆ ไว้แน่นอนชัดเจนแล้ว แต่การที่หน่วยงานเป็นผู้กำหนดเองว่าการอนุญาตของตนจะมีขั้นตอนใด และระยะเวลาเท่าใด จึงทำให้มีการกำหนดระยะเวลาที่ไม่เหมาะสมในคู่มือสำหรับประชาชนบางฉบับ เช่น บางหน่วยงานกำหนดระยะเวลาในการอนุญาตเผื่อไว้มากเกินไป เพื่อไม่ต้องรีบพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จ ในทางกลับกันบางหน่วยงานได้กำหนดเวลาไว้น้อยเพื่อแสดงถึงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงาน แต่ก็ไม่สามารถพิจารณาได้ทันตามระยะเวลาที่กำหนด ส่งผลให้มีปริมาณคำขอค้างการพิจารณาเป็นจำนวนมาก หรือบางหน่วยงานเกรงว่าตนจะไม่สามารถปฏิบัติตามขั้นตอนและระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในคู่มือจึงจำกัดปริมาณการให้บริการประชาชนต่อวัน หรือบางหน่วยงานอาจใช้วิธีหลีกเลี่ยงโดยการไม่ยอมรับคำขอของผู้ยื่นคำขอในทันที แต่ให้ผู้ยื่นคำขอยื่นเอกสารทิ้งไว้ให้ตรวจสอบก่อน เพื่อให้การนับระยะเวลาพิจารณายังไม่เริ่มต้น รวมทั้งยังพบปัญหาการขาดสภาพบังคับที่ชัดเจนในกรณีที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามระยะเวลาหรือขั้นตอนที่กำหนดไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน เนื่องจากไม่ได้กำหนดโทษทางอาญาหรือโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ ตลอดจนยังไม่มีมาตรการเยียวยาความเสียหายแก่ประชาชนผู้ได้รับ



ความเสียหายอันเกิดจากการที่หน่วยงานไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ การกำหนดให้ประชาชนอาจร้องเรียนหรือฟ้องร้องหน่วยงานที่ไม่ปฏิบัติตามคู่มือสำหรับประชาชนก็ยังอาจไม่เกิดผลจริงในทางปฏิบัติ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่จะมีความเกรงกลัวและไม่อยากมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่อนุญาตและควบคุมดูแลการดำเนินการในเรื่องนั้นของตน

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการประการอื่นใดบ้างหรือไม่เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นายกล้านรงค์ จันทิก : ในฐานะประธานคณะอนุกรรมการด้านกฎหมายในคณะกรรมการวิชาการของวุฒิสภา ขอให้ข้อมูลว่าพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ได้มีการพิจารณาศึกษาตลอดจนทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายโดยเชิญสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ หรือ “สำนักงาน ก.พ.ร.” มาชี้แจงให้ข้อมูล และมีความเห็นร่วมกันว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นผลงานสำคัญของรัฐบาล แต่การบังคับใช้กฎหมายไม่เกิดผลสัมฤทธิ์เท่าที่ควรและยังพบปัญหาและอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการ อันสมควรมีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการ ดังนี้

ประการที่ ๑ ควรขยายขอบเขตของกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมงานบริการที่สำคัญที่เกี่ยวข้องกับประชาชน[๒] จากเดิมที่ครอบคลุมเฉพาะงานบริการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและการอนุญาต เป็นการใช้ขอบเขตคำนิยามเดียวกันกับคำว่า “ขออนุญาต” ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕[๓] เพื่อให้มีขอบเขตกว้างขึ้นโดยขยายไปถึงการบริการต่าง ๆ แก่ประชาชน

---

[๒] **พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓** บัญญัติไว้ ดังนี้
“มาตรา ๓ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับบรรดาการอนุญาต การจดทะเบียนหรือการแจ้งที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องขออนุญาต จดทะเบียน หรือแจ้ง ก่อนจะดำเนินการใด
บทบัญญัติของกฎหมายหรือกฎใดที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้แทน”

[๓] **พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๕** บัญญัติไว้ ดังนี้
“มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้
ฯลฯ ฯลฯ
“ขออนุญาต” หมายความรวมถึง ขอรับใบอนุญาต ขออนุมัติ ขอจดทะเบียน ขอขึ้นทะเบียน ขอแจ้ง ขอจดแจ้ง ขออาชญาบัตร ขอการรับรอง ขอความเห็นชอบ ขอความเห็น ขอให้พิจารณา ขออุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือร้องเรียนขอให้ดำเนินการ ขอรับเงิน ขอรับสวัสดิการ และขอรับบริการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ
ฯลฯ ฯลฯ”.

ไม่ใช่แค่เพียงการอนุญาต การจดทะเบียน หรือการแจ้ง และควรมีขอบเขตที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ด้วย

ประการที่ ๒ ควรปรับเปลี่ยนการอนุญาตเป็นการจดแจ้งหรือจดทะเบียน และยกเลิกการพิจารณาโดยคณะกรรมการ เป็นการพิจารณาตามความจำเป็นหรือมีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต พร้อมทั้งให้ทบทวนกฎหมายทุก ๕ ปี กล่าวคือ ควรเพิ่มหลักการปรับลดระดับจากการอนุญาตเป็นการจดทะเบียน หรือการขึ้นทะเบียนจดแจ้ง เพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น รวมทั้งกำหนดให้นำหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความเสี่ยงของกิจการมาประกอบการพิจารณาด้วย เพื่อให้กิจการที่มีความเสี่ยงน้อยได้รับการพิจารณาปรับลดระดับการควบคุมลง นอกจากนี้ เห็นสมควรเปลี่ยนระบบการอนุญาตโดยคณะกรรมการเหลือเพียงหัวหน้าหน่วยงานสำหรับกรณีเป็นการพิจารณาแบบเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวที่มีความเสี่ยงต่ำ และเป็นกระบวนงานที่ไม่ซับซ้อน

ประการที่ ๓ ควรจัดให้มีระบบการอนุญาตหลัก (Super License) โดยหากได้รับการอนุญาตในคำขอหลักแล้ว ให้ถือว่าได้รับอนุญาตในคำขออนุญาตที่เกี่ยวข้องด้วย เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ในกรณีที่การประกอบกิจการใดต้องขอรับใบอนุญาตจำนวนมาก ควรกำหนดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดให้ใบอนุญาตใดเป็นใบอนุญาตหลักได้ แล้วให้ใบอนุญาตอื่น ๆ ของเรื่องนั้นเป็นเรื่องรอง ซึ่งจะส่งผลให้ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับใบอนุญาตหลัก สามารถประกอบกิจการนั้นได้เลย โดยถือเสมือนว่าได้รับใบอนุญาตรองครบถ้วนแล้ว เช่น การประกอบธุรกิจสปา ธุรกิจค้าปลีกและการขายสินค้าผ่านช่องทางออนไลน์

ประการที่ ๔ สมควรขยายขอบเขตทุกใบอนุญาตให้สามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่ออายุได้ โดยออกเป็นกฎกระทรวงหรือประกาศ โดยไม่ต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อให้ทุกใบอนุญาตสามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่ออายุใบอนุญาตได้โดยไม่จำเป็นต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา และกรณีที่ไม่สามารถดำเนินการได้ให้หน่วยงานออกเป็นกฎกระทรวง

ประการที่ ๕ ควรยกเลิกใบอนุญาตที่ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตแล้ว หรืออาจกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุไม่น้อยกว่า ๕ ปี หรือไม่จำเป็นต้องมีใบอนุญาตก็ได้

ประการที่ ๖ ควรกำหนดให้มีการอนุญาตโดยปริยาย โดยการขออนุญาตที่ครบกำหนดเวลาแล้ว หากหน่วยงานยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตโดยปริยาย กล่าวคือ การพิจารณาอนุญาตที่ครบกำหนดระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชน หากหน่วยงานยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จให้ถือว่าเป็นการอนุญาตโดยปริยาย

ประการที่ ๗ ควรกำหนดให้กรณีใบอนุญาตชำรุดหรือเสียหายไม่ต้องมีการแจ้งความ ซึ่งหมายความรวมถึงใบอนุญาตในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้รับใบอนุญาต ให้ไม่ต้องไปแจ้งความเพื่อขอรับใบแทนใบอนุญาต

ประการที่ ๘ ควรจัดให้มีแบบฟอร์มคำขอใบอนุญาต หลักฐานการต่ออายุ และใบแทนเป็นภาษาอังกฤษตามที่ร้องขอเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวหรือเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้ประกอบการต่างชาติหรือผู้ประกอบการไทย ซึ่งต้องใช้ในการติดต่อกับต่างประเทศ โดยจัดให้มีแบบฟอร์มและใบอนุญาตภาษาอังกฤษซึ่งเป็นภาษาอาเซียน

ประการที่ ๙ ควรจัดให้มีช่องทางพิเศษแบบเร่งด่วน (Fast track) โดยอยู่บนพื้นฐานการให้บริการช่องทางปกติที่ต้องมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนให้ได้รับ



การบริการที่รวดเร็วขึ้น สำหรับกรณีที่ผู้ยื่นคำขอชำระค่าธรรมเนียมพิเศษหรือค่าบริการพิเศษตามที่ผู้อนุญาตกำหนดหรือกรณียกระดับการบริการตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนดโดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษหรือค่าบริการพิเศษ

ประการที่ ๑๐ ควรดำเนินการจัดตั้ง “ศูนย์รับคำขออนุญาต” ตามมาตรา ๑๔ ให้แล้วเสร็จ เนื่องจากการจัดตั้ง “ศูนย์รับคำขออนุญาต” ตามมาตรา ๑๔[๔] จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อประชาชนและการจัดทำบริการสาธารณะในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตขึ้น โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาให้มีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งในปัจจุบันยังไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้

อย่างไรก็ดี ในระยะแรก สมควรจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตเฉพาะด้านหรือเฉพาะกิจ สำหรับการให้บริการประชาชนแบบครบวงจร เช่น การประกอบธุรกิจร้านอาหารและเครื่องดื่ม หรือการประกอบธุรกิจด้านสุขภาพหรือธุรกิจสปา โดยหากมีการทดลองจัดตั้งศูนย์รับคำขอเฉพาะด้านสำหรับการประกอบธุรกิจดังกล่าวขึ้นมาเป็นตัวอย่างแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากยิ่งขึ้น

ประการที่ ๑๑ ให้หน่วยงานของรัฐมีระบบการทำงานนอกเวลา โดยมีลักษณะเช่นเดียวกันกับการบริการของโรงพยาบาลที่มีคลินิกพิเศษนอกเวลา ซึ่งจะมีการจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานโดยจัดให้มีระเบียบของทางราชการรองรับอย่างชัดเจน นอกจากนี้ การติดต่อราชการบางเรื่องที่ต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานประกอบจำนวนมากและใช้เวลาในการตรวจสอบนาน เช่น สำนักงานที่ดินต้องมีระบบในการส่งเอกสารให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบล่วงหน้าก่อนถึง

---

[๔] **พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔** บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๔ ในกรณีจำเป็นและสมควรเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ให้คณะรัฐมนตรีมีมติจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในการรับคำขอตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตขึ้น

ให้ศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งมีฐานะเป็นส่วนราชการตามมาตรา ๑๘ วรรคสี่แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยอยู่ในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี และจะให้มีสาขาของศูนย์ประจำกระทรวงหรือประจำจังหวัดด้วยก็ได้

การจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตตามวรรคหนึ่งให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้กำหนดรายชื่อกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตที่จะให้อยู่ภายใต้การดำเนินการของศูนย์รับคำขออนุญาต

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการรับคำขอ จะกำหนดในพระราชกฤษฎีกาให้ผู้ยื่นคำขอยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้”.

วันนัดหมายได้ หรือกำหนดให้ขั้นตอนการตรวจสอบเอกสารเป็นขั้นตอนใหม่ในกระบวนการอนุญาต พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาการตรวจสอบเอกสารของหน่วยงานดังกล่าวไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนอย่างชัดเจน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายกล้านรงค์ จันทิก : พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้มีประสิทธิภาพ และมีความทันสมัยสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายมากยิ่งขึ้น จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการขออนุญาตและขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนนั้น นอกเหนือจากการกำหนดมาตรการทางกฎหมายและการนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยปฏิบัติงานแล้ว สิ่งสำคัญ คือ การปลูกฝังทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การปฏิบัติตามและบังคับใช้เป็นไปตามกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ๆ



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
นายกล้านรงค์ จันทิก
สมาชิกวุฒิสภา

(ความยาว ๒๕.๔๗ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข

รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ[๑]

เมื่อวันอังคารที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
ณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

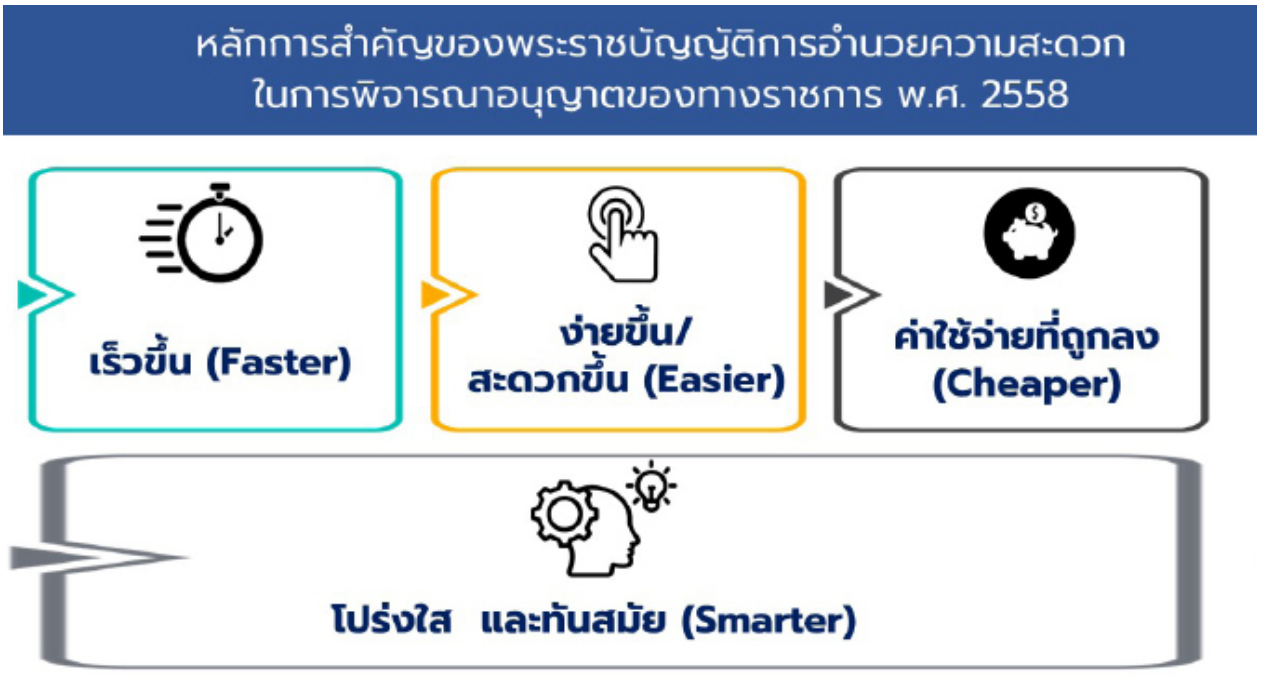
จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิด ที่มา และหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาตของนานาอารยประเทศ

นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข : ในอดีตการพิจารณาอนุญาตของทางราชการมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุญาตเป็นจำนวนมากมายหลายฉบับ บางฉบับไม่ได้กำหนดระยะเวลา เอกสารและหลักฐานที่จำเป็นต้องใช้ หรือขั้นตอนในการพิจารณาไว้อย่างชัดเจน ทำให้ประชาชนเกิดความไม่ชัดเจน ทำให้ไม่ได้รับความสะดวกในการขออนุญาตจากทางราชการ

[๑] สำเร็จการศึกษา ศิลปศาสตรบัณฑิต (สังคมวิทยาและมานุษยวิทยา) มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, สังคมศาสตรมหาบัณฑิต (วิจัยประชากรและสังคม) มหาวิทยาลัยมหิดล.

พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงเป็นกฎหมายกลางที่ช่วยแก้ไขความไม่สะดวกในการอนุมัติหรืออนุญาตของทุกส่วนราชการ กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงองค์การมหาชน และรัฐวิสาหกิจ โดยหัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ การอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้รับบริการ โดยกำหนดให้ผู้อนุญาตตามกฎหมายจัดทำ **"คู่มือสำหรับประชาชน"** ในเรื่องการอนุญาตทุกประเภท เพื่อเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบและเข้าใจถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ใช้ประกอบคำขอไว้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีแนวคิดที่สำคัญ ดังนี้

๑. การติดต่อเพื่อขอรับบริการจากภาครัฐเร็วขึ้น (Faster) ด้วยการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการให้บริการ ลด ละ เลิก ขั้นตอนที่ยุ่งยาก ซับซ้อนและไม่จำเป็น พร้อมทั้งปรับปรุงคู่มือสำหรับประชาชนในแต่ละบริการให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ



๒. การปรับบริการให้ง่ายขึ้นหรือสะดวกขึ้น (Easier) ด้วยการพัฒนาระบบการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Service) ซึ่งภาครัฐมีการพัฒนาระบบการให้บริการแบบอิเล็กทรอนิกส์

๓. การมีค่าใช้จ่ายที่ถูกลง (Cheaper) ด้วยการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน โดยส่งเสริมให้ภาครัฐไม่เรียกสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้จากประชาชน โดยเฉพาะสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนและสำเนาทะเบียนบ้านที่ทำการเชื่อมโยงข้อมูลผ่าน Linkage Center ของกรมการปกครอง



๔. การปรับบริการที่มีประสิทธิภาพและทันสมัย (Smarter) ด้วยการทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพิจารณาอนุญาตเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต รวมทั้งการผลักดันให้หน่วยงานนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการให้บริการประชาชน

เมื่อศึกษาถึงการพิจารณาอนุญาตของต่างประเทศ โดยเฉพาะในเรื่องของความสะดวกในการเริ่มต้นธุรกิจผ่านระบบ e - Service แล้วพบว่าในกรณีของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ และสาธารณรัฐสิงคโปร์มีแนวคิดเดียวกันในการจัดให้มีศูนย์รวมข้อมูลสำหรับติดต่อราชการผ่านเว็บไซต์เพียงจุดเดียวสำหรับการขอจัดตั้งบริษัทตามประเภทธุรกิจ และมีการเชื่อมโยงข้อมูลด้วย NZBN (New Zealand Business Number) ของราชอาณาจักรนิวซีแลนด์ และ UEN (Unique Entity Number) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ เป็นเลขประจำตัวสำหรับนิติบุคคลและประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ มีการสื่อสารข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ผ่านเว็บไซต์ดังกล่าวในประเด็นที่ประชาชนควรทราบ เช่น การแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จุลนิติ : การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข : จากบริบทการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบันที่ความต้องการและความคาดหวังของประชาชนต่อการให้บริการของหน่วยงานภาครัฐเพิ่มสูงขึ้น การเข้าสู่ยุคดิจิทัลที่นำเทคโนโลยีมาประยุกต์ใช้ในการทำงานและการให้บริการประชาชน การเรียกร้องให้ภาครัฐให้บริการอย่างรวดเร็ว โปร่งใส ชัดเจน ตรวจสอบได้ รวมถึงวิกฤติการณ์ต่าง ๆ รอบตัว ทั้งสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัส โคโรนา ๒๐๑๙ (COVID – 19) และภัยธรรมชาติ ซึ่งภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งนับตั้งแต่มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ พบว่ากฎหมายฉบับนี้มีส่วนช่วยลดอุปสรรคในการให้บริการของภาครัฐในหลายเรื่อง เช่น

๑. การจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน ที่ทำให้ประชาชนได้รับรู้รายละเอียดของการให้บริการตั้งแต่หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุมัติหรืออนุญาต รวมทั้งค่าธรรมเนียม และรายการเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ตลอดจนช่องทางการร้องเรียน ซึ่งถือเป็นการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐที่นำไปสู่การให้บริการอย่างโปร่งใส โดยปัจจุบันมีคู่มือกลางให้บริการรวมจำนวนทั้งสิ้น ๓,๙๗๔ คู่มือ เผยแพร่ผ่านระบบศูนย์รวมข้อมูลเพื่อติดต่อราชการ (www.info.go.th) ซึ่งพัฒนาร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ให้เข้าถึงง่าย และตอบโจทย์การใช้งาน

๒. การปรับลดขั้นตอนและระยะเวลาการให้บริการ ซึ่งช่วยให้การพิจารณาอนุญาตรวดเร็วขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ถึงร้อยละ ๕๐ ของระยะเวลาการให้บริการเดิม ลดความซ้ำซ้อน และลดโอกาสในการเรียกรับผลประโยชน์จากประชาชน โดยปี พ.ศ. ๒๕๖๕ มีระยะเวลาลดลงเฉลี่ยร้อยละ ๔๔ ในจำนวน ๑๐๐ งานบริการ



๓. การทบทวนกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการให้บริการ โดยมีการทบทวนกฎหมายเพื่อยกเลิกการอนุญาตจำนวน ๒๕ งาน ซึ่งเป็นกรณีที่กฎหมายมีความล้าสมัย ซ้ำซ้อนกันหลายหน่วยงาน หรือไม่ได้มีการดำเนินการแล้ว และเพื่อปรับปรุงการอนุญาตอีกจำนวน ๑๙๑ งาน ทั้งในการปรับปรุงขั้นตอน วิธีการอนุญาต หรือการปรับปรุงค่าธรรมเนียม ซึ่งเป็นการลดอุปสรรคและภาระของประชาชนในการติดต่อขอรับบริการจากภาครัฐ

๔. การชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต จำนวน ๓๑ ประเภทใบอนุญาต จากจำนวน ๑๑ พระราชบัญญัติ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตชำระค่าธรรมเนียมการต่ออายุใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาต พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนสามารถทำธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง และช่วยลดช่องว่างของระยะเวลาในการต่อใบอนุญาตหรือการเรียกรับผลประโยชน์ ซึ่งมีผู้ใช้บริการแล้วจำนวน ๓๐๒,๒๘๐ ราย

๕. การทบทวนการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในการอนุมัติหรืออนุญาตของทางราชการ โดยลดอัตราค่าธรรมเนียมจำนวน ๗ ใบอนุญาต และยกเลิกจัดเก็บค่าธรรมเนียมจำนวน ๑๑๒ ใบอนุญาต เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนจำนวน ๔๑๖,๙๘๗,๙๙๐ บาทต่อปี

๖. การบริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ปัจจุบันหน่วยงานภาครัฐมีบริการ e – Service จำนวนกว่า ๓๒๕ งานบริการ มีระบบการให้บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จทางอิเล็กทรอนิกส์ (Biz Portal) ที่เป็นระบบกลางสำหรับภาคธุรกิจจำนวน ๑๓๔ ใบอนุญาต ในจำนวน ๒๕ ธุรกิจ และระบบกลางสำหรับให้บริการประชาชน (Citizen Portal) อีกจำนวน ๑๓๐ งานบริการ

แม้ว่าการขับเคลื่อนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา จะเกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมในหลายประการเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ยังมีปัญหาอุปสรรคที่เป็นประเด็นท้าทายที่ต้องพัฒนาต่อไปในบางประการ เช่น



๑) การพิจารณาอนุญาตที่ไม่เป็นไปตามคู่มือสำหรับประชาชน เช่น ระยะเวลาการพิจารณาเอกสารหลักฐานเกินกว่าระยะเวลาที่กำหนด

๒) การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้ระยะเวลาการอนุญาตรวดเร็วและไม่เป็นเหตุแห่งการประวิงเวลาเพื่อรอข้อมูลจากหน่วยงานอื่น

๓) การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการประชาชนไม่ครอบคลุมงานบริการและให้บริการแบบ Fully Digital

๔) การปรับกระบวนการทำงาน (Reprocess) ให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนซึ่งปัจจุบันใช้ข้อกำหนดของกฎหมายในการอนุมัติอนุญาตซึ่งมีหลายขั้นตอน

๕) พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ไม่ได้มีบทบัญญัติที่บังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างเต็มรูปแบบ ซึ่งในระหว่างที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ดำเนินการส่งเสริมให้หน่วยงานพัฒนาการออกเอกสารหลักฐานของทางราชการผ่านระบบดิจิทัล (e - Document) พบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการให้บริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e - Service) จึงได้รวบรวมข้อมูลกฎหมายที่เป็นอุปสรรคของหน่วยงานนำร่องในการทำ e - Document เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อเร่งรัดให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวโดยเร็ว และจากจุดเริ่มต้นเช่นว่านี้ จึงเป็นที่มาของการตราพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันเพื่อปลดข้อจำกัดของหน่วยงานภาครัฐในการให้บริการประชาชนผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการประการอื่นใดบ้างหรือไม่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข : พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ใช้บังคับมากว่า ๘ ปีแล้วนั้น ได้ช่วยลดอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนที่เกิดจากระบบอนุญาตของทางราชการ โดยมุ่งเน้นการปรับปรุงให้กระบวนการพิจารณาของหน่วยงานผู้อนุญาตมีความแน่นอนและสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น รวมทั้งมีผลต่อเนื่องเป็นการลดอุปสรรคในการแข่งขันและเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างเสริมการบริการภาครัฐให้มีความโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ซึ่งส่งผลต่อการทุจริตคอร์รัปชันให้ลดลงได้

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้จะมีผลสัมฤทธิ์ในเชิงปฏิบัติแต่ปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงไป ประกอบกับสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID – 19) ทำให้ภาครัฐต้องมีการปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง เพื่อรองรับการพัฒนาการให้บริการของภาครัฐให้มีความสะดวก รวดเร็ว และประหยัด

ค่าใช้จ่าย ซึ่งจะสนับสนุนและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัตินี้ เพื่อพัฒนาและยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการของภาครัฐให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการติดต่อเพื่อขอรับบริการจากหน่วยงานภาครัฐมากยิ่งขึ้น โดยเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับงานบริการเป็น **“ร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตและการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ. ....”** ซึ่งได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ที่ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพ ลดข้อจำกัดการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และมีความสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้ส่งผลดีต่อเศรษฐกิจของประเทศ ตามหลักการสำคัญ ดังนี้



๑. การขยายขอบเขตของกฎหมายเพื่อให้ครอบคลุมงานบริการที่สำคัญซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชน จากเดิมที่ครอบคลุมเฉพาะงานบริการที่เกี่ยวข้องกับการอนุมัติและอนุญาต โดยจะใช้ขอบเขตคำนิยามเดียวกันกับ “ขออนุญาต” (มาตรา ๕) ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่บัญญัติไว้ว่า หมายความรวมถึง ขอรับใบอนุญาต ขออนุมัติ ขอจดทะเบียน ขอขึ้นทะเบียน ขอแจ้ง ขอจดแจ้ง ขออาชญาบัตร ขอการรับรอง ขอความเห็นชอบ ขอความเห็น ขอให้พิจารณา ขออุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือร้องเรียน ขอให้ดำเนินการ ขอรับเงิน ขอรับสวัสดิการ และขอรับบริการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ

๒. การพิจารณาความจำเป็นหรือมีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต โดยให้ผู้อนุญาตทบทวนกฎหมายทุก ๕ ปี ในประเด็นต่าง ๆ เช่น การปรับเปลี่ยนการอนุญาตเป็นการจดแจ้ง การปรับเปลี่ยนการพิจารณาอนุญาตโดยคณะกรรมการเป็นหัวหน้าหน่วยงานกรณีที่เป็นการพิจารณาแบบเบ็ดเสร็จในหน่วยงานเดียวซึ่งมีความเสี่ยงต่ำและเป็นกระบวนงานที่ไม่ซับซ้อน และการอนุญาตที่มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับเป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อนุญาตเพียงกฎหมายฉบับเดียว



๓. การกำหนดระบบการอนุญาตหลัก (Super License) กรณีที่เรื่องใดต้องขออนุญาตจากผู้อนุญาตมากกว่าหนึ่งราย ให้มีการรวมศูนย์อำนาจในการอนุญาตตามกฎหมายหลายฉบับ

๔. การขยายขอบเขตให้ทุกใบอนุญาตสามารถชำระค่าธรรมเนียมแทนการต่ออายุใบอนุญาตได้ ยกเว้นกรณีที่เห็นว่าไม่มีลักษณะที่ผู้รับใบอนุญาตจะประกอบกิจการหรือดำเนินการนั้นต่อเนื่องกัน หรือกรณีที่การประกอบกิจการหรือการดำเนินการนั้นมีความเสี่ยงสูงที่จะก่อให้เกิดสาธารณภัย หรือก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง ให้ออกเป็นกฎกระทรวง

๕. การทดลองประกอบกิจการเป็นการชั่วคราวก่อนได้รับใบอนุญาต สำหรับกรณีที่ไม่มีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมในวงกว้าง

๖. การยกเลิกอายุใบอนุญาตหรือกำหนดให้มีอายุไม่น้อยกว่า ๕ ปี ในกรณีที่เห็นว่าอายุใบอนุญาตที่กำหนดในกฎหมายนั้นไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป หรือใบอนุญาตใดไม่มีความจำเป็นต้องมีอายุใบอนุญาตอีกต่อไป

๗. การอนุญาตโดยปริยาย โดยแก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการพิจารณาอนุญาตที่ครบกำหนดเวลาตามที่ระบุไว้ในคู่มือสำหรับประชาชนว่า หากหน่วยงานยังพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ให้ถือว่าเป็นการอนุญาตโดยปริยาย

๘. การดำเนินการกรณีใบอนุญาตชำรุดเสียหาย โดยกำหนดให้กรณีที่ใบอนุญาตหรือหลักฐานการต่ออายุใบอนุญาตชำรุดในสาระสำคัญ สูญหาย หรือถูกทำลาย ไม่ต้องยื่นหลักฐานที่แสดงการแจ้งความต่อเจ้าพนักงานตำรวจ รวมถึงการใช้ใบอนุญาตที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์

๙. การจัดให้มีแบบฟอร์มภาษาอังกฤษ สำหรับแบบฟอร์มคำขอ ใบอนุญาต หลักฐานการต่ออายุใบอนุญาต และใบแทนใบอนุญาต แล้วแต่กรณี ซึ่งกำหนดเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับคนต่างด้าวและเป็นเรื่องที่มีความสำคัญสูง

๑๐. การจัดให้มีช่องทางพิเศษแบบเร่งด่วน (Fast track) สำหรับกรณีที่ผู้ยื่นคำขอชำระค่าธรรมเนียมพิเศษหรือค่าบริการพิเศษตามที่ผู้อนุญาตกำหนด หรือกรณียกระดับการบริการตามเงื่อนไขที่ผู้อนุญาตกำหนดโดยไม่มีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษหรือค่าบริการพิเศษก็ได้ ซึ่งเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนโดยอยู่บนพื้นฐานว่า การให้บริการช่องทางปกติของหน่วยงานต้องมีประสิทธิภาพด้วยเช่นกัน

๑๑. การจัดตั้งศูนย์รับคำขอกลางแทนศูนย์รับคำขออนุญาต เพื่อทำหน้าที่รับคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น ซึ่งอาจจะมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการศูนย์ดังกล่าวก็ได้

๑๒. การปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เพื่อให้กฎหมายมีความสอดคล้องและเป็นมาตรฐานเดียวกัน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข : ในยุคที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ภาครัฐจะปรับตัวให้มีการบริหารงานอย่างยืดหยุ่นคล่องตัว การบริการมีการตอบสนองต่อประชาชนอย่างรวดเร็ว และเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกและการให้บริการแก่ประชาชน พ.ศ. .... ได้ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้เป็นกลไกช่วยขับเคลื่อนให้ประชาชนเข้าถึงบริการของภาครัฐได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรการต่าง ๆ ให้มีประสิทธิภาพ มีความทันสมัยสอดคล้องกับเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งการลดขั้นตอนการอนุญาตที่ไม่จำเป็น ปรับปรุงระบบและขั้นตอนการอนุญาตให้สะดวกขึ้น ลดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันจะนำไปสู่การลดการทุจริตและประพฤติมิชอบ และการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

นอกจากนี้ สิ่งสำคัญของการให้บริการ ยังต้องปลูกฝังทัศนคติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล ไม่ว่าจะเป็นหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า เพื่อให้การปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
นางอารีย์พันธ์ เจริญสุข
รองเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

(ความยาว ๑๐.๔๑ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์

ผู้ช่วยผู้อำนวยการ
สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)[๑]

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
ณ ห้องคณะกรรมการ (VIP 18) ชั้น ๑๘
สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)
อาคารบางกอกไทยทาวเวอร์ ถนนรางน้ำ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร

นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

จุลนิติ : การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่อย่างไร

ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์ : พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำ “คู่มือสำหรับประชาชน” ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ และจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้[๒]

[๑] สำเร็จการศึกษา ปริญญาตรี สาขา Mathematics with Computer Science และปริญญาเอก สาขา Computer Science จาก University of Cambridge สหราชอาณาจักร.

[๒] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗ วรรคหนึ่ง.

โดยในช่วงเวลาที่ผ่านมา หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องได้ร่วมกันขับเคลื่อนการดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มาอย่างต่อเนื่อง ประกอบกับมีการจัดทำแผนการยกระดับการบริการภาครัฐ เพื่อยกระดับประสิทธิภาพการให้บริการที่ดีขึ้น เพื่อให้ประชาชนสามารถได้รับการบริการจากภาครัฐที่ง่ายและสะดวกรวดเร็วมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ เพื่อให้การบริการประชาชนมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ร่วมมือกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการผ่านช่องทางออนไลน์และเว็บไซต์ www.info.go.th ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เพื่อเป็นแหล่งรวบรวมข้อมูลสำหรับการติดต่อหน่วยงานราชการที่ทันสมัย รองรับการเข้าถึงข้อมูลจากประชาชนที่ง่ายขึ้น รวมทั้งมีช่องทางในการรับฟังความคิดเห็นและความพึงพอใจจากประชาชนเพื่อการประเมินผลสัมฤทธิ์ของงานบริการ ตลอดจนหน่วยงานสามารถเข้าตรวจสอบข้อมูลคู่มือประชาชน และปรับปรุงข้อมูลงานบริการประชาชนให้มีความเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ การยกระดับการบริการภาครัฐและการลดภาระค่าใช้จ่ายแก่ประชาชนอีกด้วย อันเป็นประโยชน์แก่หน่วยงานส่วนกลางและจุดบริการภายใต้สังกัดทั่วประเทศ เพื่อนำไปสู่การพัฒนางานบริการที่ดีให้แก่ประชาชน และเป็นการเพิ่มความไว้วางใจที่ประชาชนมีต่อหน่วยงานของรัฐในระยะยาวต่อไป จึงกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีเจตนารมณ์ที่ดีในฐานะเป็นจุดเริ่มต้นที่ให้หน่วยงานภาครัฐพิจารณายกระดับการให้บริการที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้นกว่าในอดีต

อย่างไรก็ตาม หลังจากที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีผลใช้บังคับ และเริ่มกระบวนการปรับเปลี่ยนการบริการสู่ระบบดิจิทัล (Digital transformation) ของภาครัฐให้หน่วยงานต่าง ๆ นำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการให้บริการประชาชนให้มากยิ่งขึ้นนั้น เมื่อนำมาปรับใช้จริงยังปรากฏสภาพปัญหาที่สำคัญ ๓ ประการ ดังนี้

ประการแรก ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายไม่ครอบคลุมการบริการของภาครัฐทั้งระบบ

ตามที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับกับบรรดา “การอนุญาต” “การจดทะเบียน” หรือ “การแจ้ง” ที่มีกฎหมายหรือกฎกำหนดให้ต้องขออนุญาต จดทะเบียน หรือแจ้ง ก่อนจะดำเนินการใด[๓] และได้บัญญัติให้คำว่า “อนุญาต” หมายความว่า การที่เจ้าหน้าที่ยินยอมให้บุคคลใดกระทำการใดที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมก่อนกระทำการนั้น และให้หมายความรวมถึงการออกใบอนุญาต การอนุมัติ การจดทะเบียน การขึ้นทะเบียน การรับแจ้ง การให้ประทานบัตรและการให้อาชญาบัตรด้วย[๔]

กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดสภาพปัญหาการกำหนดขอบเขตและคำนิยามที่ค่อนข้างจำกัดและยังไม่ครอบคลุมการบริการของภาครัฐทั้งระบบ เป็นสาเหตุให้หน่วยงานที่ปฏิบัติภารกิจ

[๓] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๓.
[๔] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔.



ด้านการบริการประชาชน เช่น หน่วยงานด้านการจัดบริการสาธารณูปโภคไม่พิจารณาว่าภารกิจของหน่วยงานเป็นการอนุญาตที่อยู่ภายใต้ขอบเขตของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ประการที่สอง หน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถปรับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงาน

แม้ว่าหน่วยงานภาครัฐจะมีความตื่นตัวในการนำเทคโนโลยีมาใช้พัฒนาการบริการประชาชนแล้ว แต่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มิได้กำหนดขั้นตอนและกระบวนการที่ชัดเจนสำหรับหน่วยงานและเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินงานที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ยังพบสภาพปัญหาว่ากฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานในการปฏิบัติหน้าที่ยังเป็นกฎหมายฉบับเดิมที่ตราขึ้นก่อนบริบทที่สนับสนุนการปรับใช้เทคโนโลยีดิจิทัลสำหรับการบริการประชาชนในภาครัฐดังเช่นที่ปรากฏในปัจจุบัน ดังนั้น จึงพบสภาพปัญหาว่าหน่วยงานภาครัฐยังไม่สามารถปรับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้โดยสอดคล้องกับกฎหมายของหน่วยงาน

ประการที่สาม สภาพปัญหาการจัดตั้ง “ศูนย์รับคำขอแบบเบ็ดเสร็จ”

นอกจากพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จะมีเจตนารมณ์ในการจัดให้มีกฎหมายกลางกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตแล้ว อีกประการหนึ่งยังมีเจตนารมณ์ในการจัดตั้ง **“ศูนย์บริการร่วม”**[๕] เพื่อรับคำร้องและ **“ศูนย์รับคำขออนุญาต”**[๖] ณ จุดเดียว เพื่อให้ข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับการขออนุญาตซึ่งจะเป็น

[๕] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗ วรรคสี่.
[๖] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๑๔.

การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ทั้งนี้ โดยกำหนดหลักการให้ส่วนราชการจัดให้มี “ศูนย์บริการร่วม” เพื่อรับคำขอและชี้แจงรายละเอียดเกี่ยวกับการอนุญาตต่าง ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการอนุญาตไว้ ณ ที่เดียวกันตามแนวทางที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการกำหนด ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. ก็พยายามที่จะขับเคลื่อนให้มีการจัดตั้งศูนย์รับคำขออนุญาตดังกล่าวขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม โดยแนวคิดแรกคือ การจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่เพื่อมาปฏิบัติหน้าที่ศูนย์บริการภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ ซึ่งค่อนข้างมีข้อจำกัดพอสมควร จึงมีการใช้แนวทางให้หน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งศูนย์บริการดำเนินงานอยู่แล้ว เช่น ศูนย์ดำรงธรรม สามารถดำเนินงานในฐานะศูนย์รับคำขออนุญาตตามกฎหมายฉบับนี้ได้ด้วย อย่างไรก็ตาม สพร. ยังได้ดำเนินงานด้านการส่งเสริมและสนับสนุนการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาปรับใช้เพื่อให้ประชาชนผู้รับบริการสามารถยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ในช่องทางออนไลน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพไปพร้อมกัน

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการประการอื่นใดบ้างหรือไม่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์ : ตามที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า ในอดีตที่ผ่านมาสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. ได้มีการขับเคลื่อนภารกิจการดำเนินงานของ สพร. ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งจะยกตัวอย่างประกอบเพื่อให้เห็นภาพชัดเจน กล่าวคือ เมื่อประชาชนประสงค์จะติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ ต้องเดินทางไปยังหน่วยงานของรัฐเท่านั้น แม้ว่าจะมีการกำหนดแนวปฏิบัติราชการในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐด้วยการใช้เพียงบัตรประจำตัวประชาชนเพื่อยืนยันระบุตนของประชาชนผู้มาติดต่อประสานงาน อันเป็นการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติราชการหรือให้บริการประชาชนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งถือว่าเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเบื้องต้น แต่ในเวลาต่อมาพบว่า ประชนชนมีความประสงค์จะติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐผ่านระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงที่ประเทศไทยเกิดสถานการณ์ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19)[๗] พบว่า ประชาชนนิยมซื้อสินค้าอุปโภคและบริโภคในระบบออนไลน์ผ่านช่องทางที่หลากหลาย จึงเกิดความคุ้นเคยจนเรียกได้ว่า **“เทคโนโลยีดิจิทัลเป็นส่วนหนึ่งในชีวิต”** ซึ่งเข้ามามีบทบาทในการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนเป็นอย่างมาก แม้กระทั่ง

[๗] การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ได้เริ่มต้นขึ้นในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยพบครั้งแรกในนครอู่ฮั่น เมืองหลวงของมณฑลหูเป่ย์ สาธารณรัฐประชาชนจีน

สำหรับประเทศไทย ได้เริ่มมีการคัดกรองหาผู้ติดเชื้อที่ช่องทางเข้าออกประเทศ โดยพบผู้ติดเชื้อรายแรกเป็นนักท่องเที่ยวชาวจีนที่เดินทางมายังประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๓ ต่อมามีรายงานพบผู้ป่วยชาวไทยรายแรก เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๖๓, สถานการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) มาตรการสาธารณสุข และปัญหาอุปสรรคการป้องกันควบคุมโรคในผู้เดินทาง, งานโรคติดต่ออุบัติใหม่ กลุ่มพัฒนาวิชาการโรคติดต่อ กรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://ddc.moph.go.th/uploads/files/201742021082002523๘.pdf.



การประกอบกิจการอื่นของประชาชน เช่น ในอดีตเมื่อประชาชนมีความประสงค์จะติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ จำเป็นต้องเดินทางไปยังหน่วยงานของรัฐเท่านั้น ซึ่งถือเป็นแนวปฏิบัติที่เป็นปกติตามยุคสมัย แต่ในเวลาต่อมา เมื่อประชาชนมีความคุ้นเคยกับเทคโนโลยีดิจิทัล การเดินทางไปยังหน่วยงานของรัฐเพื่อติดต่อประสานงานจึงเป็นการไม่สะดวกนัก เนื่องจากเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามามีบทบาทในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งในชีวิตนั่นเอง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้มีพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕[๘] โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อลดช่องว่างของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวไม่ปรากฏการบัญญัติถึงการใช้เทคโนโลยีดิจิทัล นอกจากนี้ จากการดำเนินงานของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ยังพบว่ากฎหมายดังกล่าวไม่มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและไม่มีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ พบว่ามุ่งเน้นไปที่ประเด็นการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิบัติราชการ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและเป็นประโยชน์ต่อสังคม หากหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น มีการกำหนดแนวปฏิบัติราชการ

[๘] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๑) บัญญัติให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังไม่เอื้อต่อการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการอนุญาต การให้บริการ หรือการให้สวัสดิการแก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีภาระและต้นทุนในการติดต่อกับภาครัฐที่สูงเกินสมควร เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว สมควรมีกฎหมายกลางว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อส่งเสริมให้การทำงานและการให้บริการของภาครัฐสามารถใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลักได้ และโดยที่การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติราชการนั้นเป็นการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) กิจกรรมปฏิรูปที่ ๑ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานและการบริการภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๓ ก หน้า ๑ วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕.

ตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการให้มีความสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนต่าง ๆ ก็จะสามารถปฏิบัติราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เอื้อประโยชน์ต่อประชาชน และสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป จึงอาจเรียกได้ว่า **“การปฏิบัติราชการตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อกันอย่างแท้จริง”**

พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕[๙] มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ เว้นแต่มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) หรือ สพร. และสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) หรือ สพธอ. ได้ร่วมกันดำเนินการจัดทำมาตรฐานและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ เมื่อผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีแล้ว หน่วยงานของรัฐสามารถนำมาตรฐานดังกล่าวไปดำเนินการปฏิบัติราชการได้

อนึ่ง เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “อนุญาต” ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘[๑๐] แล้วพบว่าได้บัญญัติความหมายไว้ค่อนข้างจำกัด ดังนั้น บทนิยามคำว่า “อนุญาต” ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๑] จึงเป็นกลไกหนึ่งที่เปรียบเสมือนแว่นขยายของนิยามคำว่า “อนุญาต” ให้กว้างขึ้น โดยในชั้นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... ได้มีการหารือว่าการกระทำใดบ้างที่เป็นการอนุญาต ทั้งนี้ ในการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายดังกล่าวจึงเห็นสมควรให้มีการพิจารณา ๓ ประเด็น คือ

ประเด็นแรก เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงบทนิยามคำว่า “อนุญาต” ให้มีความหมายเดียวกัน เพื่อไม่ให้ประชาชนเกิดความสับสนและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถปฏิบัติราชการตามกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ เป็นไปด้วยความสะดวก

---

[๙] **พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”.

[๑๐] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๔, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔.*

[๑๑] **พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๕** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๕** ในพระราชบัญญัตินี้

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกหน่วย แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด

“ขออนุญาต” หมายความรวมถึง ขอรับใบอนุญาต ขออนุมัติ ขอจดทะเบียน ขอขึ้นทะเบียน ขอแจ้ง ขอจดแจ้ง ขออาชญาบัตร ขอการรับรอง ขอความเห็นชอบ ขอความเห็น ขอให้พิจารณา ขออุทธรณ์ ร้องทุกข์ หรือร้องเรียน ขอให้ดำเนินการ ขอรับเงิน ขอรับสวัสดิการ และขอรับบริการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ

“อนุญาต” หมายความรวมถึง ออกแบบใบอนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน รับแจ้ง รับจดแจ้ง ออกอาชญาบัตร รับรอง เห็นชอบ ให้ความเห็น แจ้งผลการพิจารณา แจ้งผลการดำเนินการจ่ายเงิน ให้ได้รับเงินสวัสดิการ และให้บริการอื่นใดแก่ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ”.



ประเด็นที่สอง เห็นสมควรให้มีการนำประเด็นระบบเทคโนโลยีดิจิทัลมาพิจารณาในการปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

ประเด็นที่สาม เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงการรับคำขอทางระบบออนไลน์ในหน่วยงานของรัฐว่าจำเป็นต้องมีเนื้อหาอย่างไรจึงจะเป็นการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและมีความเหมาะสมกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์ : พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายที่ดี เนื่องจากเป็นกฎหมายที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐอย่างแท้จริง แม้ว่าปัจจุบันประชาชนไม่จำเป็นต้องมีเอกสารประกอบคำขอจำนวนมากเพื่อยื่นกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมในการติดต่อกับหน่วยงานของรัฐจนเกินสมควร แต่จะเห็นได้ชัดเจนว่า การปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น กลับพบว่ายังมีหน่วยงานของรัฐร้องขอเอกสารประกอบคำขอเป็นจำนวนมาก ซึ่งช่องว่างของกรณีดังกล่าว คือ การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นไม่ทราบถึงการบังคับใช้ทั้งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ฉะนั้น จึงเป็นภาพสะท้อนของแนวปฏิบัติราชการในราชการส่วนต่าง ๆ ที่แตกต่างกัน เช่น เมื่อประชาชนติดต่อประสานงานกับราชการส่วนกลาง เจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนกลาง ไม่ได้มีการร้องขอสำเนาบัตรประจำตัวประชาชนแต่อย่างใด แต่เมื่อประชาชนติดต่อประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในราชการ

ส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น กลับพบว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐในราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่นร้องขอเอกสารประกอบคำขอเป็นจำนวนมาก ซึ่งแนวปฏิบัติราชการในราชการส่วนต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างและไม่สอดคล้องกันอย่างมีนัยสำคัญ

ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาแนวปฏิบัติราชการในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ให้มีการปฏิบัติราชการที่มีความสอดคล้องกันและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ดังนี้

๑. เห็นสมควรให้มีการทบทวนและปรับปรุงคู่มือหรือแนวทางปฏิบัติราชการในหน่วยงานของรัฐและราชการส่วนต่าง ๆ ให้มีความสอดคล้องกันกับกฎหมายที่ให้อำนาจในการปฏิบัติราชการ

๒. เห็นสมควรให้มีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์แนวทางปฏิบัติราชการ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐในราชการส่วนต่าง ๆ เกิดความเข้าใจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติราชการได้ตามมาตรฐานเดียวกัน ๗



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
ดร.อาศิส อัญญะโพธิ์
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)

(ความยาว ๑๕.๓๓ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น

นายอิสร์กุล อุณหเกตุ

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์[๑]



เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๐ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๖
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ท่าพระจันทร์

นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิด ที่มา และหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งหลักการสำคัญของกฎหมายว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาตของนานาอารยประเทศ

นายอิสร์กุล อุณหเกตุ : กฎหมายมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเครื่องมือของรัฐในการกำกับดูแลและควบคุมกิจกรรมทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่เนื่องจากที่ผ่านมาประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการประกอบกิจการของประชาชนอยู่เป็นจำนวนมาก ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายที่มากเกินไป (Over - regulation) รวมทั้งการมีหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือขั้นตอนในการดำเนินกระบวนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และใช้เวลานานเกินความจำเป็น หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่า “เทปสีแดง” (Red Tape) ตลอดจนการขออนุญาตดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ที่ประชาชนจะต้องติดต่อกับส่วนราชการหลายแห่ง ทำให้สร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย

[๑] เศรษฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์การเมือง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปัจจุบันกำลังศึกษาปริญญาศิลปศาสตรและสังคมศาสตรดุษฎีบัณฑิต ณ มหาวิทยาลัยซิดนีย์ เครือรัฐออสเตรเลีย.





เกินสมควร ส่งผลให้เกิดการชะลอและเหนี่ยวรั้งการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจในภาคธุรกิจ จนกลายเป็นอุปสรรคในการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศและการแข่งขันกับต่างประเทศ นอกจากนี้ ยังอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ด้วยเหตุดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีกฎหมายกลางขึ้นเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต โดยลดขั้นตอน กระบวนการและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการให้เหลือเท่าที่จำเป็น และมีความเหมาะสมกับการประกอบกิจการในภาคธุรกิจ รวมทั้งลดภาระต้นทุนทางสังคมอันเกิดจากกระบวนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ ตลอดจนพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายให้ทันต่อสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะกฎ ระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ให้ง่ายต่อการประกอบธุรกิจ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยภาครัฐจะสูญเสียงบประมาณในการควบคุมการประกอบกิจการของประชาชนน้อยลง ทำให้ลดภาระต้นทุนแก่สังคม และสามารถใช้จ่ายงบประมาณเพื่อการบริการสาธารณะอื่นได้มากขึ้น ส่วนภาคธุรกิจจะใช้ต้นทุนในการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายน้อยลง ทำให้เหลือทรัพยากรในการประกอบธุรกิจมากขึ้น รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

แนวความคิดในการมีกฎหมายกลางเพื่อกำหนดขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าวมิใช่แนวคิดที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นแนวคิดที่ยอมรับกันทั่วโลก จะเห็นได้จากการจัดอันดับขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะพิจารณาจากดัชนีความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business Index) ตามรายงาน Doing Business ซึ่งธนาคารโลกจัดทำขึ้นเป็นประจำทุกปี ดัชนีดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดบรรยากาศการลงทุนของแต่ละประเทศ โดยสำรวจกฎหมายและกฎระเบียบที่ใช้ควบคุมและกำกับดูแลกิจกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ ในหลายมิติ เช่น การเริ่มต้นประกอบธุรกิจ การขออนุญาตก่อสร้าง การขอสินเชื่อและการคุ้มครองนักลงทุน รายงาน Doing Business หลายฉบับชี้ว่า การพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อลดปัญหาเทปสีแดงจะส่งผลดีต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ทั้งในแง่ของการลดต้นทุนการประกอบธุรกิจของภาคเอกชนและงบประมาณในการกำกับดูแลของภาครัฐ ตัวอย่างประเทศที่มีการพัฒนาปรับปรุงระบบกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อลดปัญหาเทปสีแดงที่สำคัญ คือ ประเทศจอร์เจีย โดยได้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งการออกกฎหมาย

ว่าด้วยใบอนุญาตและการอนุญาต (Law on Licensing and Permits) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ เพื่อลดจำนวนกิจกรรมทางธุรกิจที่ต้องขอใบอนุญาตลงจาก ๙๐๙ ชนิด เหลือเพียง ๑๕๙ ชนิด ในระยะเวลาประมาณ ๒ ปี การปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวส่งผลให้ประเทศจอร์เจียมีอันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจดีขึ้นจากอันดับที่ ๑๐๐ ของจำนวน ๑๕๕ ประเทศ ตามรายงาน Doing Business ประจำปี ค.ศ. ๒๐๐๖ เป็นอันดับที่ ๘ ของจำนวน ๑๘๙ ประเทศ ตามรายงานประจำปี ค.ศ. ๒๐๑๔



ดังนั้น การกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการนับเป็นก้าวที่สำคัญในอันที่จะช่วยให้การประกอบธุรกิจเป็นไปโดยง่ายขึ้น ด้วยเหตุนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๔ มกราคม ๒๕๕๕ และมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบเพื่อลดขั้นตอนและลดการขออนุญาตที่ไม่จำเป็นให้มีความเหมาะสมกับภาคธุรกิจ ต่อมาคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยกร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวขึ้น และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในช่วงกลางปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก่อนที่ร่างกฎหมายจะผ่านการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘[๒]

[๒] พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๔ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ โดยมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติให้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๑๗ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เว้นแต่มาตรา ๑๗ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป.

ทั้งนี้ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา นับระยะเวลาการใช้บังคับของกฎหมายตามแนวทางของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ ที่พิพากษายืนตามหลักที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ โดยเป็นการคำนวณนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน ... มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ...” การเริ่มต้นนับระยะเวลา ๑๘๐ วัน ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๒ จึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘) แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ในวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และมีผลใช้บังคับในวันพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป ทั้งนี้ การนับระยะเวลาตามแนวทางของศาลฎีกาดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากแนวทางการคำนวณนับระยะเวลาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เริ่มนับหนึ่งในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา คือ วันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๘ ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ และมีผลใช้บังคับในวันพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๘.

จุลนิติ : การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

นายอิสร์กุล อุณหเกตุ : ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ใช้บังคับมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในชีวิตประจำวันของคนในสังคมมากขึ้น เช่น การติดต่อสื่อสารและการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร และตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้ผู้ขออนุญาตสามารถยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองได้ ประกอบกับภาครัฐได้มีการจัดตั้งหน่วยงานรองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อรองรับการทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจขึ้นมาหลายแห่ง เช่น สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) เป็นหน่วยงานของรัฐภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีหน้าที่ในการส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-Transactions) หรือธุรกรรมออนไลน์ สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) เป็นหน่วยงานกลางของระบบรัฐบาลดิจิทัล ทำหน้าที่ให้บริการ ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นจุดเชื่อมต่อกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาต อย่างไรก็ตาม การขออนุญาตจากทางราชการในปัจจุบันในหลายกรณีนั้น ประชาชนยังต้องเดินทางไปยื่นคำขออนุญาตกับหน่วยงานราชการอยู่ ดังนั้น จึงเห็นว่าในอนาคตควรตั้งเป้าหมายให้ประชาชนสามารถยื่นคำขออนุญาตผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างเต็มรูปแบบ และเป็นค่าตั้งต้น (default) ตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพราะเทคโนโลยีมีความก้าวหน้า และภาครัฐมีหน่วยงานต่าง ๆ รองรับการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ฉะนั้นหากมีการตั้งเป้าหมายไว้ดังกล่าวจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐต่อไป

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการประการอื่นใดบ้างหรือไม่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นายอิสร์กุล อุณหเกตุ : หากพิจารณาความในมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งบัญญัติให้มีการทบทวนเพื่อปรับปรุงกฎหมายทุก ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้ผู้อนุญาตพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ โดยในกรณีที่มีความจำเป็น ผู้อนุญาตจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได้ เห็นว่าถ้าต้องการลดต้นทุนให้แก่ภาคธุรกิจ



และประชาชนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย สิ่งที่ต้องดำเนินการเป็นลำดับแรก คือ ควรจะต้องศึกษาและทบทวนว่ามีกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทใดบ้างที่ยังจำเป็นจะต้องขอใบอนุญาต ซึ่งการศึกษาและทบทวนดังกล่าวควรกระทำโดยหน่วยงานกลางโดยรับฟังความเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมถึงหน่วยงานผู้อนุญาต แต่ไม่ใช่กระทำโดยหน่วยงานซึ่งเป็นผู้อนุญาตเอง เพราะเป็นบทบาทที่ขัดแย้งกัน หากเข้าเงื่อนไขว่าเป็นกรณีที่ยังจำเป็นต้องขออนุญาตอยู่ ลำดับต่อมาก็ค่อยให้ภาครัฐพิจารณาว่าจะดำเนินการทบทวนเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สามารถลดต้นทุนให้แก่ภาคธุรกิจและประชาชนได้อย่างไร ซึ่งที่ผ่านมาหน่วยงานภาครัฐได้มีการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด แต่ส่วนที่ยังขาดไปก็คือ การพิจารณาว่าใบอนุญาตแบบใดบ้างที่จำเป็นหรือไม่จำเป็น ซึ่งเป็นเงื่อนไขลำดับแรก ทั้งนี้ หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาเงื่อนไขทั้งสองตามลำดับแล้ว ก็น่าจะเป็นประโยชน์ทั้งด้านการลดต้นทุนแก่ภาคเอกชนและประชาชน และด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายอิสร์กุล อุณหเกตุ : สิ่งที่ภาครัฐควรให้ความสำคัญนอกจากการแก้ไขปรับปรุงหรือพัฒนากฎหมายก็คือ การเชื่อมโยงฐานข้อมูลแบบบูรณาการในเรื่องต่าง ๆ ของหน่วยงานภาครัฐ เนื่องจากระบบฐานข้อมูลถือเป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญในการทำงานของภาครัฐ ซึ่งที่ผ่านมาภาครัฐได้พยายามพัฒนาระบบฐานข้อมูล ทั้งโดยวิธีการเก็บข้อมูลของประชาชนผ่านขั้นตอนการลงทะเบียนผ่านโครงการต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม โครงการดังกล่าวอาจมีช่องโหว่ในเรื่องการจัดเก็บข้อมูลจากประชาชนและยังขาดการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งนอกจากจะเป็นการสร้างภาระแก่ประชาชนเพราะต้องให้ข้อมูลแก่ภาครัฐที่ซ้ำซ้อนหลายครั้งแล้ว ปัญหาดังกล่าวอาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินนโยบายหรือมาตรการได้อย่างตรงจุด ในขณะที่หลายประเทศที่พัฒนาแล้วจะทำการจัดเก็บข้อมูล

ของประชาชนที่ครอบคลุมทุกกลุ่ม มีการสร้างระบบการเชื่อมโยงข้อมูลใหม่ ๆ โดยมีระบบรักษาความปลอดภัยและตรวจสอบการใช้ข้อมูลเป็นอย่างดี ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคหรือข้อจำกัดของกฎหมาย พร้อมทั้งเป็นการยกระดับการทำงานของภาครัฐ หน่วยงานภาครัฐจึงจำเป็นต้องพัฒนาไปสู่การเป็น Smart Government โดยวิธีต่อยอดจากฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่แล้ว และกรณีที่ประชาชนเคยให้ข้อมูลแล้ว หน่วยงานภาครัฐไม่ควรขอข้อมูลนั้นเพิ่มเติมอีก ทั้งนี้ เพื่อลดภาระแก่ประชาชน รวมทั้งต้องมีการเชื่อมโยงข้อมูลอย่างสมาร์ท (Smart) ซึ่งหากหน่วยงานภาครัฐดำเนินการสำเร็จก็จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการฉบับนี้มีประสิทธิภาพและสามารถลดต้นทุนให้แก่ภาคธุรกิจและประชาชนตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้ต่อไป ๗



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
นายอิสร์กุล อุณหเกตุ
อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

(ความยาว ๑๑.๔๘ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา

รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย[๑]

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖
ณ อาคารเอนกประสงค์ ชั้น P10

นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

การติดตามผลการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวคิด ที่มา และหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา : ที่มาของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เกิดจากประเทศไทยมีกฎหมายที่กำหนดให้การกระทำการของบุคคลต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าหน้าที่ก่อนอยู่เป็นจำนวนมากและมีความล้าสมัย ซึ่งรวมไปถึงกฎหมายที่มีการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตจำนวนมากถึง ๓,๐๐๐ ฉบับ เมื่อเปรียบเทียบกับข้อมูลของประเทศที่พัฒนาแล้ว รวมทั้งองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (OECD) หรือ The Organization for Economic Co-operation and Development ซึ่งเป็นองค์กรระหว่างประเทศที่ส่งเสริมการประสานงานด้านนโยบายและเสรีภาพทางเศรษฐกิจในกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว

[๑] นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (LL.M), Cornell University, USA.



ระบุว่าในประเทศที่พัฒนาแล้วควรมีการกำหนดให้มีการออกใบอนุญาตไม่เกิน ๓๐๐ ฉบับ หากกำหนดเกินกว่านี้จะเกิดปัญหาและอุปสรรคในการดำรงชีวิตของภาคประชาชนจนเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนเกินสมควร ส่วนการประกอบกิจการในภาคเอกชนก็กลายเป็นการสร้างอุปสรรคในการเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบธุรกิจของประเทศและการแข่งขันกับต่างประเทศ และเนื่องจากกฎหมายมีความล้าสมัยจึงทำให้กระบวนการขออนุญาตในการประกอบกิจการยุ่งยาก ล่าช้า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและสร้างภาระต้นทุนให้แก่ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกินสมควร

ที่ผ่านมา การพยายามปฏิรูปกฎหมายล้าสมัยของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาส่วนหนึ่งมาจากภาคราชการที่เป็นผู้ดูแลกฎหมายนั้น ๆ ยังไม่เห็นด้วยกับการลดหรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ซึ่งบางกรณีก็อาจจะมีความขัดแย้งทางผลประโยชน์ และปัญหาอีกส่วนหนึ่งคือเรามีกฎหมายหลายฉบับและหลายหน่วยงานที่บังคับใช้กฎหมายกับธุรกิจเดียวกันหรือเรื่องเดียวกัน หากเสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเข้ารัฐสภาทีละฉบับก็จะใช้ระยะเวลานาน ไม่ทันต่อสถานการณ์ และกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมแต่ละฉบับที่ผ่านรัฐสภาออกมา อาจจะปรากฏเนื้อหาที่ไม่สอดคล้องกันได้ ดังนั้น จึงเห็นว่า **การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายควรจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเป็นเรื่อง ๆ โดยเสนอพระราชบัญญัติฉบับเดียวเพื่อแก้ไขพระราชบัญญัติทั้งหมดหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว แล้วเสนอให้สภาฯ พิจารณาในวาระเดียวกัน ตามแนวทางของยุโรป ที่เรียกว่า “Omnibus Law”** เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายในแต่ละเรื่องสามารถทำได้รวดเร็วและสอดคล้องกัน ตัวอย่างการใช้แนวทาง Omnibus Law ใกล้บ้านเราคือการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการสร้างงาน (job creation) ของอินโดนีเซีย โดยการออก Omnibus Law ฉบับเดียวมาแก้ไขกฎหมายหลายฉบับ เกี่ยวกับการค้า การลงทุน การขนส่ง การท่องเที่ยว และการจ้างงาน

จากอุปสรรคในการปฏิรูปกฎหมายข้างต้น จึงมีความพยายามจะหาเครื่องมือง่าย ๆ มาแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเกี่ยวกับกฎหมายล้าสมัย ในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น เพื่อเป็นกฎหมายกลางในการกำหนดขั้นตอน



และระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและเป็นการอำนวยความสะดวกในการประกอบกิจการของประชาชน อันถือเป็นเครื่องมือที่ช่วยผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูปการดำเนินงานของส่วนราชการให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน เช่น ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้บัญญัติให้ส่วนราชการต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตและรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอในการขออนุญาตตามกระบวนงานของส่วนราชการของตน เพื่อประโยชน์แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมทั้งบุคคลที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน โปร่งใส และตรวจสอบได้ รวมทั้งลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ตลอดจนประชาชนได้ทราบถึงหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการดำเนินการยื่นคำขอใบอนุญาตและกระบวนการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไปไม่ถึงการปรับปรุงกระบวนงาน (Reprocess) ให้มีประสิทธิภาพ สะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ในอนาคตจึงต้องเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินการของส่วนราชการ เช่น การลดหรือยกเลิกขั้นตอนที่ซ้ำซ้อนและไม่จำเป็น หรือการนำสื่ออิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้แทนการยื่นคำขอด้วยตัวเอง ดังนั้น พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงเพื่อที่จะนำไปสู่การปรับปรุงหรือการปฏิรูปกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตต่อไป

จุลนิติ : การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มีความเหมาะสมหรือสอดคล้องกับเทคโนโลยีหรือบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด และมีปัญหาหรืออุปสรรคในทางปฏิบัติหรือไม่ อย่างไร

นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา : มีบางท่านเห็นว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ยังไม่มีประสิทธิภาพ เพราะมิได้มีบทกำหนดโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติฯ หรือตามคู่มือสำหรับประชาชน แต่โดยส่วนตัวเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีบทกำหนดโทษสำหรับกรณีดังกล่าวไว้โดยเฉพาะ เพราะมีกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับความผิดทางวินัยและการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ที่จะบังคับใช้กับความผิดนั้นอยู่แล้ว ประเด็นสำคัญจะอยู่ที่หัวหน้าส่วนราชการหรือผู้บริหารของทุกส่วนราชการต้องให้ความสำคัญกับการติดตามการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบอย่างใกล้ชิดเข้มงวดและจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดประสิทธิภาพ ซึ่งคณะกรรมการพัฒนา

---

[๒] **พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาตรา ๗** บัญญัติไว้ ดังนี้

"มาตรา ๗ ในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดให้การกระทำใดจะต้องได้รับอนุญาต ผู้อนุญาตจะต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชน ซึ่งอย่างน้อยต้องประกอบด้วย หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข (ถ้ามี) ในการยื่นคำขอ ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต และรายการเอกสารหรือหลักฐานที่ผู้ขออนุญาตจะต้องยื่นมาพร้อมกับคำขอ และจะกำหนดให้ยื่นคำขอผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนการมายื่นคำขอด้วยตนเองก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ".

ระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ทำความเข้าใจกับหน่วยงานต่าง ๆ และช่วยสนับสนุนให้ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ได้เป็นอย่างดี

อย่างไรก็ดี เนื่องจากปัจจุบันเทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพียงฉบับเดียวไม่อาจทำให้ทุกหน่วยงานของส่วนราชการสามารถนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ในเวลาต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ขึ้นใช้บังคับ เพื่อเป็นกฎหมายกลางสำหรับรองรับการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ ส่งเสริมให้รูปแบบการทำงานและการให้บริการของภาครัฐปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบดิจิทัลและสอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยี รวมทั้งเป็นการอำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนในการติดต่อราชการหรือการขออนุญาตของประชาชน ตลอดจนลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของภาครัฐในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างคล่องตัว รวดเร็ว ลดปัญหาการทุจริต และเป็นทางเลือกให้แก่ประชาชนสามารถที่จะติดต่อกับทางราชการผ่านทางระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยไม่ต้องเดินทางไปยังหน่วยงานราชการด้วยตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังกล่าว

จุลนิติ : ในทัศนะของท่านเห็นว่าสมควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ หรือพัฒนามาตรการทางกฎหมายและระบบการบริหารราชการประการอื่นใดบ้างหรือไม่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา : ก.พ.ร. ได้มีการหารือภาคเอกชนในการปรับปรุงเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้ครอบคลุมเรื่องต่าง ๆ มากขึ้น เช่น ๑) การยกเลิกใบอนุญาตที่ไม่จำเป็นหรือล้าสมัย เพราะใบอนุญาตเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ การดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ รวมทั้งก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองมีดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอันอาจนำไปสู่การทุจริตของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ ระบบอนุญาตจึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการแข่งขัน และในบางกรณียังอาจมีผลเป็นการปิดกั้นผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภค

ดังนั้น ในทัศนะส่วนตัวจึงเห็นว่า ควรยกเลิกใบอนุญาตส่วนใหญ่ให้เหลือเฉพาะที่จำเป็น รวมทั้งยอมให้มีการทดลองประกอบธุรกิจบางธุรกิจชั่วคราว โดยยังไม่ต้องขอใบอนุญาต เช่น ปัจจุบันใบอนุญาตเกี่ยวกับการเปิดกิจการร้านอาหาร มีประมาณ ๑๐ ใบอนุญาต กรณีจะเป็นไปได้หรือไม่ที่จะกำหนดให้สามารถทดลองประกอบกิจการได้ ๑ ปี โดยไม่ต้องมีใบอนุญาตเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนให้สามารถเริ่มธุรกิจได้ง่าย ๒) “การอนุญาตโดยปริยาย” เพื่อลดระยะเวลารอคอยในการขออนุญาต กล่าวคือ ถ้าส่วนราชการไม่ได้พิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดให้ถือว่าเป็นการอนุญาตโดยปริยาย ยกเว้นเรื่องที่เกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัยของสาธารณะ



๓) การต่ออายุใบอนุญาต หากวัตถุประสงค์ของการต่ออายุใบอนุญาต คือ การเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อเป็นรายได้ของรัฐ และผู้ประกอบการได้ดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนดเพื่อรับใบอนุญาตครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว ในปีต่อไปก็ควรให้มีหน้าที่เพียงชำระค่าธรรมเนียมเท่านั้นหากไม่ชำระก็มีโทษปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินธุรกิจต่อไปได้ โดยไม่ถือว่าเป็นการขาดการต่ออายุใบอนุญาต ซึ่งบางกรณีมีโทษที่รุนแรงมาก และส่งผลให้ผู้ประกอบการไม่สามารถดำเนินกิจการต่อไปได้ ซึ่งอาจจะเป็นการเอื้อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันตามมา ๔) ใบอนุญาตต้องมีลักษณะเป็น “User friendly” คือ เป็นมิตรกับผู้ใช้งาน รวมทั้งต้องมีการปรับปรุงกระบวนการ (ReProcess) ให้มีประสิทธิภาพเสมอ เช่น การเสียภาษีในปัจจุบันกรมสรรพากรได้มีการปรับปรุงแบบฟอร์มให้ทุกคนสามารถยื่นชำระภาษีได้โดยง่ายและสะดวกมากยิ่งขึ้น หรือกรณีการจัดทำหนังสือเดินทางของกรมการกงสุล กระทรวงการต่างประเทศ ที่สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว โดยมีการจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการในส่วนของงานธุรการ ซึ่งสามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และมีต้นทุนที่ถูกกว่า โดยกระทรวงการต่างประเทศยังเป็นผู้ใช้อำนาจพิจารณาอนุญาตดังกล่าว หรือการทำบัตรประจำตัวประชาชนของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ก็มีความสะดวกและรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมถึงกรณีที่กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ มีการจัดทำช่อง Fast track สำหรับประเภทงานไม่ซับซ้อน เพื่อให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้นเช่นกัน

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา : เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายล้าสมัยที่ใช้บังคับอยู่เป็นจำนวนมาก และยังมีแนวโน้มว่าจะมีการออกกฎหมายใหม่เพิ่มออกมาเรื่อย ๆ จึงมีความจำเป็นต้องหาเครื่องมือในการปฏิรูปกฎหมายที่มีประสิทธิภาพให้เหมาะสมกับกรณี โดยเครื่องมือดังกล่าว ได้แก่

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment : RIA) ในการเสนอร่างกฎหมายใหม่ หรือร่างแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย จะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากร่างกฎหมายดังกล่าว ทั้งในทางบวกและทางลบที่จะเกิดกับผู้มีส่วนได้เสียทุกภาคส่วน ซึ่งรวมถึง

ความคุ้มค่าของกฎหมายดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้การออกกฎหมายใหม่เป็นไปเท่าที่จำเป็น สามารถแก้ไขปัญหาได้ตรงจุด และไม่มีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายเดิมที่มีอยู่ ตลอดจนลดดุลพินิจ ของเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อลดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันลงด้วย ซึ่งกลไกหรือเครื่องมือดังกล่าวได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗[๓]

๒. การทบทวนกฎหมาย (Regulatory Guillotine) เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายล้าสมัยที่มีอยู่เป็นจำนวนมากให้สำเร็จ โดยใช้ขั้นตอนที่รวดเร็ว โปร่งใส ต้นทุนต่ำ และมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ขั้นตอนดังกล่าวจะคล้ายกับกระบวนการผลิตสินค้าโดยเครื่องจักรที่สามารถผลิตสินค้าออกมาได้รวดเร็วและเป็นจำนวนมาก แม้ว่าผลลัพท์ของการใช้เครื่องมือ Regulatory Guillotine อาจจะมีคุณภาพด้อยกว่าการใช้เครื่องมือ RIA แต่เราสามารถเลือกกลุ่มหรือประเภทของกฎหมายว่าเหมาะสมกับเครื่องมือชนิดไหน ประเด็นที่ควรจะพิจารณาคือ การปล่อยให้กฎหมายล้าสมัยจำนวนมากยังมีผลใช้บังคับอยู่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติมากกว่าการแก้ไขยกเลิกด้วยวิธีการที่อาจจะมีคุณภาพด้อยกว่าหน่อยแต่ทำได้เร็วและเป็นจำนวนมากกว่า[๔]

ปัจจุบันประเทศที่ประสบความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมาย ได้แก่ ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชียเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือที่เรียกกันทั่วไปในประเทศไทยว่า “วิกฤตต้มยำกุ้ง” ประเทศเกาหลีใต้จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติ Framework Act on Administrative Regulation ๑๙๙๗ (Framework Act ๑๙๙๗) ขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ เพื่อวางรากฐานในการปฏิรูปกฎหมายและเป็นหนึ่งในมาตรการสำคัญในการฟื้นตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ โดยองค์การเพื่อความร่วมมือและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ หรือ OECD ได้จัดการประเมินผลการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่าประเทศเกาหลีใต้เป็นประเทศที่ ๓ ของโลกที่สามารถทำการปฏิรูปกฎหมายของตนเองได้สำเร็จ รองจากประเทศอังกฤษและประเทศแคนาดา ทั้งนี้ แรงผลักดันสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ประสบความสำเร็จ มี ๓ ประการ ดังนี้ [๔]

(๑) การได้รับแรงกดดันอย่างหนักจากภาคเศรษฐกิจและเอกชน รวมทั้งประชาชนที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงประเทศเพื่อรับมือกับผลพวงทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย พ.ศ. ๒๕๔๐ และอีกครั้งเมื่อเกิดวิกฤตสินเชื่อซับไพรม์ หรือวิกฤตแฮมเบอร์เกอร์ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑

---

[๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗** บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมาย ที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”.

[๔] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article๗๗/file๗๗/f๑๔.pdf.



(๒) การออกแบบระบบและกระบวนการทำงานเพื่อดำเนินการปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ มีการตราพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปรับปรุงและการจัดทำกฎหมาย การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการมีส่วนร่วมของประชาชน พร้อมทั้งจัดตั้งให้มีคณะกรรมการและหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนการปฏิรูปกฎหมาย ประกอบด้วยตัวแทนจากทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานร่วมกับตัวแทนจากฝ่ายเอกชน ทำให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจชี้ขาดในเชิงนโยบายของประเทศเพื่อกำหนดทิศทางในการปฏิรูปกฎหมาย และเป็นศูนย์กลางในการเชื่อมโยงการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่ต้องการปรับปรุงหรือเสนอกฎหมายใหม่

(๓) การได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐทุกส่วน รวมทั้งความร่วมมือร่วมใจจากภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของความสำเร็จในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้ โดยการปฏิรูปกฎหมายนั้นจะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางโครงสร้างของเศรษฐกิจและสังคมในหลาย ๆ ด้าน ดังนั้น หากภาครัฐขาดแรงสนับสนุนจากส่วนใดส่วนหนึ่ง หรือหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชนไม่พร้อมจะให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่ ประเทศเกาหลีใต้ก็ไม่สามารถปฏิรูปกฎหมายให้เป็นผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมม

๓. การออกกฎหมายฉบับเดียวเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับ (Omnibus Law) ตัวอย่างของการใช้ Omnibus Law ในประเทศไทย คือการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวกับความรับผิดในทางอาญาของผู้แทนนิติบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นผลให้บุคคลที่อยู่ในฐานะกรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งต้องรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลภายใต้บทกฎหมายจำนวน ๗๖ ฉบับ ได้รับการแก้ไขในส่วนของความรับผิดทางอาญาให้ไม่ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลเพียงเพราะสถานะที่ตนดำรงอยู่ในนิติบุคคลนั้นอีกต่อไป

[๕] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, การปฏิรูปกฎหมายของประเทศเกาหลีใต้, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, http://web.krisdika.go.th/data/outsitedata/article๗๗/file๗๗/f๑๔.pdf.

สำหรับประเทศไทย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) ได้ทำการศึกษาทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเพื่อปรับปรุงและปรับลดกฎหมายที่ไม่จำเป็นหรือล้าสมัย พบว่ามีกระบวนงานที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ศึกษาจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๙๔ กระบวนงาน โดยจำนวน ๑,๐๒๖ กระบวนงาน (ร้อยละ ๘๕) เกิดจากกฎระเบียบที่ไม่จำเป็นหรือล้าสมัย ซึ่งหากภาครัฐยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายดังกล่าวตามข้อเสนอจากผลการศึกษาจะช่วยให้ประชาชนและภาคธุรกิจประหยัดต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้ถึง ๑๓๓,๘๑๖ ล้านบาทต่อปี หรือคิดเป็นร้อยละ ๐.๘ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมของประเทศ (GDP)[๕]

ที่สำคัญที่สุด การปฏิรูปกฎหมายควรถือเป็นวาระแห่งชาติที่ฝ่ายการเมืองควรมีความมุ่งมั่นอย่างโดยทุกรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนการปฏิรูปกฎหมายอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ๑

[๕] ภูมิจิต ศรีอุดมขจร และเทียนสว่าง ธรรมวณิช, เศรษฐกิจไทยฟื้นไม่ยาก หากกิโยตินกฎหมาย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, จากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ), https://tdri.or.th/๒๐๒๐/๑๒/regulatory-guillotine-part๑/.



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์
นายกิตติ ตั้งจิตรมณีศักดา
รองประธานสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

(ความยาว ๖๓ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น

นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต
นิติกร สำนักกฎหมาย

สำหรับคอลัมน์สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ ในฉบับนี้มีการพิจารณาเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ จำนวน ๙ เรื่อง ดังนี้

๑. การจัดทำคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

๒. การมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบหรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์กับรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการอันจำกัด ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

๓. ร่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. ....

๔. แนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และแนวทางการพิจารณากรณีที่ไม่ต้องเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา ๔๑

๕. ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๖. ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ....

๗. ร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง พ.ศ. ....

๘. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (สมรสเท่าเทียม)

๙. ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๖๖

การจัดทำคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา

๑. เห็นชอบร่างคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาและมอบหมายให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีรับไปประสาน รวมทั้งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดพิมพ์ และแจกจ่ายเอกสารคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาต่อไป

๒. กำหนดวันแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเป็นวันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖[๑]

๓. มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศแปลคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นภาษาอังกฤษ

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖

การมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์กับรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการอันจำกัด ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอให้ถือปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี (๒๘ มกราคม ๒๕๖๓) ซึ่งมอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบหรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับร่างพระราชกฤษฎีกาที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์กับรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญและพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง ซึ่งมีระยะเวลาดำเนินการอันจำกัด ตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

สาระสำคัญของเรื่อง คือ

โดยที่ร่างพระราชกฤษฎีกาที่ต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญในความสัมพันธ์กับรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา เช่น พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยวิสามัญ และพระราชกฤษฎีกาให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จะมีระยะเวลาดำเนินการค่อนข้างจำกัดตามกรอบระยะเวลาและขั้นตอนของกฎหมาย ประกอบกับเป็นเรื่องที่มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนอยู่แล้ว คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๖๓ มอบหมายให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้อนุมัติ ให้ความเห็นชอบ หรือมีคำสั่งแทนคณะรัฐมนตรีในเรื่องดังกล่าวตามมาตรา ๗ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุม

[๑] หลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติคณะรัฐมนตรีนี้แล้ว คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภาครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ ระหว่างวันจันทร์ที่ ๑๑ ถึงวันพุธที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖.

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๖

ร่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. .... (ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖) ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย ๆ หนึ่งให้มีกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน โดยให้ถือวันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองให้เป็นไปตามวันที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด และเนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก โดยให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ และสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้วันที่ ๑๒ ธันวาคม เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้ว (๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖) ดังนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงมีวันเปิดและวันปิดสมัยประชุม ดังนี้

ปีที่	สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑	สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๒
๑	**๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖**	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ – ๙ เมษายน ๒๕๖๗
๒	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ – ๙ เมษายน ๒๕๖๘
๓	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ – ๙ เมษายน ๒๕๖๙
๔	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๙ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๙	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๙ – ๙ เมษายน ๒๕๗๐

๒. โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๖ ตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ บัดนี้ จะสิ้นกำหนดเวลา ๑๒๐ วันตามสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่งในวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖ สมควรที่จะกำหนดให้ปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๖๖

แนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และแนวทางการพิจารณากรณีที่ไม่ต้องเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา ๔๑

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบแนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และแนวทางการพิจารณากรณีที่ไม่ต้องเปลี่ยนความผิดทางอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา ๔๑ โดยกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเป็นกฎหมายกลาง มีหลักการให้มีการเปลี่ยนโทษอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและโทษปรับทางปกครองของกฎหมายตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัยซึ่งต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย (ไม่เป็นโทษอาญา) ทั้งนี้ เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้เตรียมความพร้อมและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่เพื่อใช้บังคับกฎหมายให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ตลอดจนเป็นประโยชน์แก่ประชาชนผู้ใช้และอ้างอิงกฎหมายที่จะสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๒. มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันกับที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้วางแนวทางไว้

สาระสำคัญของเรื่อง คือ

๑. โดยที่ได้มีพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศราชกิจจานุเบกษาแล้วเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๒๔๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ เป็นต้นไป โดยเป็นกฎหมายกลาง[๒] ซึ่งมีหลักการให้มีการเปลี่ยนโทษอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและโทษปรับทางปกครองของกฎหมายตามที่ระบุไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเป็นความผิดทางพินัยซึ่งต้องชำระค่าปรับเป็นพินัย โดยการปรับนั้นมิได้เป็นโทษทางอาญา

[๒] สาระสำคัญของเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติ คือ โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิด หรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด จึงเห็นควรกำหนดให้มีกฎหมายกลางในการพิจารณาและกำหนดมาตรการสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง โดยปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาบางประการตามกฎหมายต่าง ๆ รวม ๒๐๔ ฉบับ ที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงิน เป็น “มาตรการปรับเป็นพินัย” ซึ่งการปรับนั้นมิได้เป็นโทษทางอาญา รวมทั้งไม่มีการจำคุกหรือกักขังแทนการปรับ ตลอดจนไม่มีการลงบันทึกในประวัติอาชญากรรม ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญาและไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป ซึ่งการมีกฎหมายดังกล่าวจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมลงได้ตามสมควรและส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ.

๒. โดยมาตรา ๓๙[๓] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวของกฎหมายในบัญชี ๑ ท้ายพระราชบัญญัติ (มีจำนวน ๑๖๘ ฉบับ) เป็นความผิดทางพินัยและให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย และมาตรา ๔๓[๔] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองของกฎหมายในบัญชี ๓ ท้ายพระราชบัญญัติ (มีจำนวน ๓ ฉบับ) เป็นความผิดทางพินัยและให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนด ๓๖๕ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ อันจะทำให้ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียว และความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติฉบับนี้ปรับเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยโดยผลของกฎหมาย อย่างไรก็ดี มาตรา ๔๑[๕] บัญญัติให้ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ และบัญชี ๒[๖] ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ไม่รวมถึง (๑) ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือโทษที่สูงกว่าสำหรับกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำความผิด แต่มีโทษปรับสถานเดียวสำหรับกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดเดียวกันนั้น และ (๒) ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวแต่มีเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อกระทำความผิดอีกหรือเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

---

[๓] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๙ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓๙ เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”.

[๔] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๓ เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี ๓ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้แล้ว ให้ถือว่ากฎหมายนั้นได้บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจปรับทางปกครองไว้ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดตามมาตรา ๑๔ เป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัย”.

[๕] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔๑ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๑ ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ และบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ ไม่รวมถึง

(๑) ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือโทษที่สูงกว่าสำหรับกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำความผิด แต่มีโทษปรับสถานเดียวสำหรับกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดเดียวกันนั้น

(๒) ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวแต่มีเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อกระทำความผิดอีกหรือเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย”.

[๖] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔๐ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๐ บรรดาความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยก็ได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

ก่อนตราพระราชกฤษฎีกาตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชกฤษฎีกานั้นให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเป็นเวลาไม่น้อยกว่าหกสิบวัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว หากสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามิได้มีมติไม่เห็นชอบ ให้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต่อไป

นอกจากนี้ มาตรา ๔๒[๗] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ไม่เกินที่กฎหมายนั้นกำหนดให้เปลี่ยนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในการกำหนดโทษปรับอาญาเป็นการปรับเป็นพินัยไม่เกินอัตราที่กำหนดสำหรับการกำหนดโทษปรับอาญา ทั้งนี้ เมื่อพ้นกำหนด ๓๖๕ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะมีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๖

๓. ดังนั้น เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้เตรียมความพร้อมและสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่ รวมทั้งปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันตลอดจนประโยชน์แก่ประชาชนที่จะสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้หารือคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย[๘] เพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ และแนวทางการพิจารณากรณีที่ไม่ต้องเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา ๔๑ ซึ่งยังไม่เคยปรากฏแนวทางมาก่อน

๔. คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ได้พิจารณามาตรา ๓๙ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓[๙] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว เห็นสมควรกำหนดแนวทางการพิจารณาเป็น ๓ ประเด็น ดังต่อไปนี้

๔.๑ แนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ปรากฏตามตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

---

[๗] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔๒ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๔๒ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติท้องถิ่นกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ไม่เกินที่กฎหมายนั้นกำหนด เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะในการกำหนดโทษปรับอาญาเป็นการปรับเป็นพินัยไม่เกินอัตราที่กำหนดสำหรับการกำหนดโทษปรับอาญา

บรรดาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยังใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันพ้นกำหนดเวลาตามวรรคหนึ่ง ถ้าได้กำหนดความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวให้เปลี่ยนความผิดอาญานั้นเป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”.

[๘] พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓๘ ในวาระเริ่มแรกให้นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมีจำนวนตามที่เห็นสมควร เพื่อให้คำแนะนำและคำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการเสนอแนะการออกกฎกระทรวงและระเบียบตามมาตรา ๘ วรรคสอง และมาตรา ๑๗ วรรคสาม โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว ...”

ซึ่งได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๑๘/๒๕๖๕ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ลงวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๕.

[๙] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, ๕, ๗ และ ๔ ตามลำดับ.

พระราชบัญญัติจดหมายเหตุแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖

มาตรา ๒๙ (เดิม)

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

มาตรา ๒๙

“ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ มีความผิดทางพินัยต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งแสนบาท*

(*มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัย และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาเป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัย)”

ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำแนวทางดังกล่าวข้างต้นไปปรับใช้กับการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำของบทบัญญัติที่มีการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวของกฎหมายในบัญชี ๑ และถ้อยคำของบทบัญญัติที่มีโทษปรับทางปกครองในบัญชี ๓ ต่อไป เพื่อให้สอดคล้องกับการที่มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้เปลี่ยนโทษดังกล่าวไปแล้ว รวมถึงกรณีที่จะมีการตราพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวสำหรับกฎหมายในบัญชี ๒ ตามมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย (มีจำนวน ๓๓ ฉบับ) นอกจากนี้ หากหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการใช้บังคับกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังกล่าว ประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำในทำนองเดียวกับที่กล่าวข้างต้น ก็ให้หน่วยงานของรัฐดังกล่าวกระทำได้ ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกของประชาชนในการทำความเข้าใจกับการเปลี่ยนแปลงและเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติตามกฎหมาย

๔.๒ แนวทางการแก้ไขถ้อยคำของกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ แล้ว เห็นว่า บทบัญญัติที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับอาญาสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ไม่เกินที่กฎหมายนั้นกำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีลักษณะการเขียนที่แตกต่างกัน จึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางการแก้ไขถ้อยคำในบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

มาตรา ๙๗ วรรคสอง (เดิม)

“ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

“ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือจะกำหนดทั้งโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจะกำหนดให้มีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทก็ได้”

พระราชบัญญัติองค์การบริการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐

มาตรา ๕๑ วรรคสอง (เดิม)

“ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน และหรือปรับเกินหนึ่งหมื่นบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

“ในข้อบัญญัติจะกำหนดโทษผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือน หรือจะกำหนดทั้งโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนและปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือจะกำหนดให้มีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๗๐ วรรคสอง (เดิม)

“ในข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษจำคุกหรือโทษปรับหรือทั้งจำและปรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

“ในข้อบัญญัติตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดโทษจำคุก หรือกำหนดทั้งโทษจำคุกและปรับสำหรับผู้ละเมิดข้อบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่จะกำหนดโทษจำคุกเกินหกเดือนและโทษปรับเกินหนึ่งหมื่นบาทไม่ได้ หรือจะกำหนดให้ผู้ละเมิดข้อบัญญัติมีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทก็ได้”

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

มาตรา ๖๐ วรรคสอง (เดิม)

“ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดเทศบัญญัติไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งพันบาท”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

“ในเทศบัญญัตินั้น จะกำหนดให้ผู้ละเมิดเทศบัญญัติมีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไม่เกินหนึ่งพันบาทไว้ด้วยก็ได้”

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

มาตรา ๗๑ วรรคหนึ่ง (เดิม)

“องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้ จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดโทษปรับผู้ฝ่าฝืนด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดโทษปรับเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”

แนวทางที่คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยกำหนด

"องค์การบริหารส่วนตำบลอาจออกข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อใช้บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือเมื่อมีกฎหมายบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนตำบลออกข้อบัญญัติหรือให้มีอำนาจออกข้อบัญญัติ ในการนี้ จะกำหนดค่าธรรมเนียมที่จะเรียกเก็บและกำหนดให้ผู้ฝ่าฝืนข้อบัญญัติมีความผิดทางพินัยและต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยด้วยก็ได้ แต่มิให้กำหนดค่าปรับเป็นพินัยเกินหนึ่งพันบาท เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น"

๔.๓ แนวทางการพิจารณากรณีที่ไม่ต้องเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕

คณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยได้พิจารณามาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว เห็นว่า ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ และบัญชี ๒ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ จะไม่เปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยและค่าปรับทางพินัยในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีที่หนึ่ง ความผิดที่มีโทษจำคุกหรือโทษที่สูงกว่าสำหรับกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นผู้กระทำความผิด แต่มีโทษปรับสถานเดียวสำหรับกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดเดียวกันนั้น ตามมาตรา ๔๑ (๑) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ เห็นว่า จะต้องเป็นกรณีที่บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลกระทำความผิดอย่างเดียวกัน แต่กฎหมายได้บัญญัติให้บุคคลธรรมดาที่กระทำความผิดนั้นต้องรับโทษจำคุกหรือโทษอาญาที่สูงกว่า ส่วนนิติบุคคลที่กระทำความผิดเดียวกันนั้นต้องรับโทษปรับสถานเดียว ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายในบัญชี ๑ ที่เข้าข้อยกเว้นดังกล่าวที่ไม่ต้องเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย เช่น มาตรา ๘๙ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕๙ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๒ แห่งพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๘ และมาตรา ๗๔ แห่งพระราชบัญญัติสถาปนิก พ.ศ. ๒๕๔๓ แต่สำหรับมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ นั้น แม้กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไว้กรณีที่บุคคลธรรมดากระทำผิดในมาตรา ๖ แต่องค์ประกอบของการกระทำความผิดของบุคคลธรรมดามีองค์ประกอบแตกต่างจากการกระทำความผิดของนิติบุคคล จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๑ (๑) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการเล่นแชร์ พ.ศ. ๒๕๓๔ จึงต้องเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัย

กรณีที่สอง ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวแต่มีเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อกระทำความผิดอีกหรือเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนดด้วย ตามมาตรา ๔๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ เห็นว่า

(๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียวแต่มีเงื่อนไขไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับ โทษที่สูงกว่าโทษปรับต้องเป็นโทษอาญาเท่านั้น ไม่รวมถึงกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษปรับสถานเดียวและกำหนดมาตรการอื่นเพิ่มเติมจากโทษปรับ เช่น กำหนดให้ศาลมีคำสั่งริบทรัพย์หรือมีคำสั่งให้เลิกประกอบกิจการ หรือกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจกำหนด

มาตรการทางปกครอง เช่น สั่งเพิกถอนใบอนุญาต หรือมีอำนาจสั่งกักเรือ หรือกำหนดค่าปรับบังคับการไว้ เนื่องจากเป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่โทษอาญา กรณีดังกล่าวจึงสามารถเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยได้

(๒) เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อกระทำผิดอีก ต้องเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลเดียวกันและกฎหมายกำหนดให้บุคคลคนเดียวกันนั้นต้องรับโทษอาญาที่สูงกว่าโทษปรับเมื่อกระทำความผิดเดียวกันซ้ำอีก เช่น มาตรา ๑๐๒ แห่งพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๑

(๓) เงื่อนไขที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะให้รับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนด ต้องเป็นการกระทำความผิดที่มีองค์ประกอบความผิดเดียวกันกับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว และกฎหมายกำหนดให้ต้องรับโทษสูงกว่าโทษปรับเมื่อมีเหตุอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น มาตรา ๖ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเครื่องแบบทหาร (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๔๘๕ และมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับกรณีที่กฎหมายกำหนดความผิดอาญาและกำหนดโทษจำคุกไว้และได้กำหนดเหตุลดโทษไว้สำหรับการกระทำที่มีองค์ประกอบความผิดเดียวกัน โดยกำหนดให้ผู้กระทำความผิดเมื่อมีเหตุดังกล่าวได้รับเพียงโทษปรับสถานเดียว เป็นกรณีที่กฎหมายมีวัตถุประสงค์ลดโทษให้แก่ผู้กระทำความผิด เนื่องจากเห็นว่าการกระทำความผิดโดยมีเหตุที่กฎหมายกำหนดไว้ เป็นการกระทำความผิดที่ไม่ร้ายแรงและไม่ควรรับโทษถึงจำคุก จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๑ (๒) สามารถเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยได้ เช่น มาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๗๒ แห่งพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๒ หรือกรณีที่กฎหมายกำหนดความผิดอาญาซึ่งบุคคลคนเดียวกระทำความผิดและมีโทษ ๒ ระดับ เพราะมีองค์ประกอบความผิดคนละองค์ประกอบ เช่น มาตรา ๑๒๗ ทวิ และมาตรา ๑๕๑ แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๘๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๔๑ (๒) และสามารถเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวเป็นความผิดทางพินัยได้

๕. ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำตารางรวมมาตราของกฎหมายฉบับต่าง ๆ ตามบัญชี ๑ และบัญชี ๓ ที่จะเปลี่ยนเป็นความผิดทางพินัยซึ่งต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยไว้ตามแนวทางของคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัยในข้อ ๔ โดยเผยแพร่ในเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ocs.go.th) แล้วเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ เพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนเป็นการล่วงหน้า และเป็นการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงกฎหมาย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบตามที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในส่วนที่เกี่ยวกับคดีทุจริตต่อหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแทนตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย และส่วนการประพฤติมิชอบซึ่งเป็นหน้าที่และอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้เป็นไปตามการดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติตามข้อ ๑

สาระสำคัญของเรื่อง คือ

ร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเสนอคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบและตกไป เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปรับปรุงหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐในส่วนที่เกี่ยวกับการทุจริตต่อหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแทนตามที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติมอบหมาย และในส่วนการประพฤติมิชอบที่เป็นหน้าที่และอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เช่น การเปิดเผยข้อมูลการดำเนินการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ การขอหมายจับและควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหา กำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งที่ปรึกษาเพื่อช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ปรับปรุงขั้นตอนและระยะเวลาไต่สวนและวินิจฉัยชี้มูลความผิดให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และแก้ไขเพิ่มเติมการกำหนดความผิดและโทษกรณีการเปิดเผยข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติมาตรา ๒๓๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติ

ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานด้านการไต่สวนและการปฏิบัติต่าง ๆ ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีความชัดเจนยิ่งขึ้น

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ กระทรวงยุติธรรมเสนอว่าได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วและยืนยันให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ เพื่อยกเลิกบทบัญญัติที่กำหนดความผิดทางอาญาที่เกิดจากการใช้เช็ค ซึ่งสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทั้งนี้ ได้ดำเนินการตามแนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมายตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว โดยมีการรับฟังความคิดเห็นก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี และในชั้นการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นเพิ่มเติมทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th) ระหว่างวันที่ ๒ – ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๕ (รวม ๑๕ วัน) และได้จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๒) เรื่องการดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ พร้อมทั้งได้เผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นพร้อมการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์เพื่อให้ประชาชนได้รับทราบแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

๒. กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๓. กำหนดมาตรการเพื่อรองรับกรณีที่เจ้าหนี้ได้ฟ้องลูกหนี้เป็นคดีอาญาแล้ว และในกระบวนพิจารณาของศาล เจ้าหนี้และลูกหนี้ได้ตกลงให้มีการผ่อนชำระเงินตามข้อตกลงที่ปรากฏในรายงานกระบวนพิจารณา โดยให้ถือว่าข้อตกลงดังกล่าวเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามกฎหมาย และ

หากต่อมาลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว เจ้าหนี้มีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลให้ออกคำบังคับได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

๔. กำหนดศาลที่มีอำนาจในการพิจารณาและพิพากษาคดีในส่วนแพ่ง โดยในคดีที่โจทก์ได้รวมฟ้องคดีแพ่งเรียกเงินตามเช็คต่อศาลซึ่งมีอำนาจพิจารณาคดีอาญาตามความในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ก่อนวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับและศาลยังมิได้มีคำพิพากษา ให้ศาลที่อยู่ระหว่างการพิจารณาคดีสั่งจำหน่ายคดีในส่วนที่เป็นคดีอาญา แต่ยังคงมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีในส่วนแพ่งนั้นต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งการกำหนดในลักษณะนี้จะรวมถึงอำนาจของศาลแขวงในการพิจารณาและพิพากษาคดีแพ่งเรียกเงินตามเช็คซึ่งมีมูลหนี้หรือจำนวนเงินที่ฟ้องไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท ตามความในมาตรา ๒๕ แห่งพระธรรมนูญศาลยุติธรรม

๕. กำหนดมาตรการเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปล่อยตัวผู้ต้องโทษจำคุกและผู้ที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษโดยเร็ว โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี คือ

๕.๑ ในกรณีของผู้ที่อยู่ระหว่างการต้องโทษจำคุก ให้กรมราชทัณฑ์ต้องปล่อยตัวทันทีภายในวันที่กฎหมายมีผลใช้บังคับ โดยให้กรมราชทัณฑ์มีอำนาจปล่อยตัวผู้ต้องโทษทันทีโดยไม่ต้องขอศาลให้ออกหมายปล่อย

๕.๒ ในกรณีของผู้ที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษ กำหนดเป็นบทเร่งรัดให้ผู้ออกคำสั่งการคุมประพฤติหรือคำสั่งการพักการลงโทษจะต้องเพิกถอนคำสั่งการคุมประพฤติหรือคำสั่งการพักการลงโทษโดยเร็ว

๖. กำหนดวิธีการคำนวณโทษจำคุกในกรณีที่ผู้ต้องโทษจำคุกได้รับโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค และความผิดตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน โดยให้ถือว่าโทษที่ผู้ต้องโทษได้รับไปแล้วเป็นโทษสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น และถ้าโทษที่ได้รับไปแล้วเท่ากับหรือเกินโทษที่ได้รับสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นนั้น ให้ปล่อยตัวผู้ต้องโทษโดยทันที แต่ทั้งนี้ การปล่อยตัวผู้ต้องโทษในกรณีนี้กรมราชทัณฑ์จะต้องขอศาลให้ออกหมายปล่อยเพื่อให้มีการตรวจสอบว่าระยะเวลาในการจำคุกสำหรับความผิดอื่นนั้นเป็นไปตามกฎหมาย

๗. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อกำกับดูแลให้การดำเนินการต่าง ๆ เป็นไปโดยรวดเร็วตามความมุ่งหมายของพระราชบัญญัตินี้

ร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง พ.ศ. .... (ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖) ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอและให้ดำเนินการต่อไปได้

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอว่า

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ บัญญัติให้ในปีหนึ่งมีสมัยประชุมสามัญของรัฐสภาสองสมัย ๆ หนึ่งให้มีกำหนดเวลา ๑๒๐ วัน โดยให้ถือวันที่มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ส่วนวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองให้เป็นไปตามที่สภาผู้แทนราษฎรกำหนด และเนื่องจากได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก โดยให้ถือเป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง ตั้งแต่วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ และต่อมาสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดให้วันที่ ๑๒ ธันวาคม เป็นวันเริ่มสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สอง ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้ว (วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖) ดังนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎรจึงมีวันเปิดและวันปิดสมัยประชุม ดังนี้

ปีที่	สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๑	สมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่ ๒
๑	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖	**๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖ – ๙ เมษายน ๒๕๖๗**
๒	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๗ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๗	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๗ – ๙ เมษายน ๒๕๖๘
๓	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๘ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๘	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๘ – ๙ เมษายน ๒๕๖๙
๔	๓ กรกฎาคม ๒๕๖๙ – ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๙	๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๙ – ๙ เมษายน ๒๕๗๐

๒. โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.ศ. ๒๕๖๖ ตั้งแต่วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ดังนั้น จึงสมควรให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญประจำปีครั้งที่สองสำหรับปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ตั้งแต่วันที่ ๑๒ ธันวาคม ๒๕๖๖

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (สมรสเท่าเทียม)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (สมรสเท่าเทียม) ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดให้บุคคล ๒ คน ไม่ว่าเพศใดสามารถทำการหมั้นหรือสมรสกันได้ แก้ไขคำว่า “ชาย” “หญิง” “สามี” “ภริยา” และ “สามีภริยา” เป็น “บุคคล” “ผู้หมั้น” “ผู้รับหมั้น” และ “คู่สมรส” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมคู่หมั้นหรือคู่สมรสไม่ว่าจะมีเพศใด (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๓ มาตรา ๑๙๓/๒๒ มาตรา ๑๔๓๙ มาตรา ๑๔๔๐ ฯลฯ) ดังนั้น เพื่อให้สอดรับการแก้ไขถ้อยคำที่กำหนดให้บุคคล ๒ คน ไม่ว่าเพศใดสามารถทำการหมั้นหรือสมรสกันได้ จึงได้มีการปรับแก้ไขถ้อยคำเล็กน้อยตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว เพื่อรองรับสิทธิของคู่สมรสเพศเดียวกันให้มีสิทธิ หน้าที่ และสถานะทางครอบครัวเท่าเทียมกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง แต่ยังคงหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเพิ่มเหตุเรียกค่าทดแทนและเหตุฟ้องหย่าให้ครอบคลุมกรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งไปมี

ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นเพศใด โดยกำหนดให้คู่หมั้นฝ่ายหนึ่งอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งกระทำกับคู่หมั้นของตนเพื่อสนองความใคร่ของผู้นั้นหรือคู่หมั้นของตน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๔๕) กำหนดให้หญิงที่ชายผู้เป็นคู่สมรสตายหรือที่การสมรสสิ้นสุดลงด้วยประการอื่นจะทำการสมรสใหม่กับชายได้ต่อเมื่อการสิ้นสุดแห่งการสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๑๐ วัน (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๕๓) ในกรณีการสมรสระหว่างชายหญิง เมื่อหญิงมีครรภ์ก่อนอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เดิม กำหนดให้กรณีถ้าศาลมิได้สั่งให้เพิกถอนการสมรสจนบุคคลทั้งสองมีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ หรือเมื่อหญิงมีครรภ์ก่อนอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๐๔) ในกรณีการสมรสระหว่างชายหญิง เมื่อหญิงมีครรภ์ (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เดิม กำหนดให้สิทธิขอเพิกถอนการสมรสตามมาตรานี้เป็นอันระงับเมื่อคู่สมรสนั้นมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ หรือเมื่อหญิงมีครรภ์) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕๑๐)

อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่กระทรวงยุติธรรมเสนอในครั้งนี้ มิได้ส่งผลกระทบต่อหลักการสำคัญบางประการ เช่น บุคคลทั้งสองฝ่ายสามารถรับบุตรบุญธรรมร่วมกันได้ รับมรดกของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งได้ รวมทั้งการจัดการทรัพย์สินบางกรณีต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งเป็นไปตามหลักการแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ สำหรับการเข้าถึงสิทธิประโยชน์และสวัสดิการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอื่น ๆ เช่น กรณีการจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการนั้น ปัจจุบันกำหนดให้จ่ายเงินแก่ “สามีหรือภริยา” แต่เมื่อมีการแก้ไขให้คู่สมรสหมายถึงบุคคลเพศเดียวกันด้วยแล้ว หน่วยงานจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับการแก้ไขประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในครั้งนี้

กระทรวงยุติธรรมได้ดำเนินการรับฟังความคิดเห็นประกอบการจัดทำร่างกฎหมายและเปิดเผยสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย รวมทั้งจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี (วันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๑๕๖๒) เรื่อง การดำเนินการเพื่อรองรับและขับเคลื่อนการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว และได้เผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นพร้อมการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์ law.go.th ให้ประชาชนได้รับทราบด้วยแล้ว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อให้บุคคล ๒ คน ไม่ว่าเพศใดสามารถทำการหมั้นและสมรสได้ แก้ไขคำว่า “ชาย” “หญิง” “สามี” “ภริยา” และ “สามีภริยา” เป็น “บุคคล” “ผู้หมั้น” “ผู้รับหมั้น” และ “คู่สมรส” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมคู่หมั้น หรือคู่สมรสไม่ว่าจะมีเพศใด รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้บุคคลนั้นมีสิทธิ หน้าที่และสถานะทางครอบครัวเท่าเทียมกับคู่สมรสที่เป็นชายและหญิง สรุปสาระสำคัญดังนี้

ประเด็นสำคัญ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบัน)	ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ
๑. เหตุการเรียกค่าทดแทนเนื่องจากผิดสัญญาหมั้น กรณีที่คู่หมั้นไปมีความสัมพันธ์กับบุคคลอื่น	กำหนดให้ชายหรือหญิงคู่หมั้นอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตน โดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้น (มาตรา ๑๔๔๕)	กำหนดให้คู่หมั้นฝ่ายหนึ่งอาจเรียกค่าทดแทนจากผู้ซึ่งได้ร่วมประเวณีกับคู่หมั้นของตน หรือผู้ซึ่งกระทำกับคู่หมั้นของตนเพื่อสนองความใคร่ของผู้นั้นหรือคู่หมั้นของตนโดยรู้หรือควรจะรู้ถึงการหมั้นนั้น
๒. การกำหนดอายุขั้นต่ำในการจดทะเบียนสมรส	การสมรสจะกระทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้ (มาตรา ๑๔๔๘)	การสมรสจะกระทำได้ต่อเมื่อบุคคลทั้งสองฝ่ายมีอายุ ๑๗ ปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีมีเหตุอันสมควรศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้
๓. เงื่อนไขแห่งการสมรสใหม่	กำหนดให้หญิงที่สามีตายหรือที่การสมรสสิ้นสุดลงด้วยประการอื่น จะทำการสมรสใหม่ได้ต่อเมื่อการสิ้นสุดแห่งการสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๑๐ วัน เว้นแต่ ๑) คลอดบุตรแล้วในระหว่างนั้น ๒) สมรสกับคู่สมรสเดิม ๓) มีใบรับรองแพทย์ ประกาศนียบัตรหรือปริญญาซึ่งเป็นผู้ประกอบการรักษาโรคในสาขาเวชกรรมได้ตามกฎหมายว่ามิได้มีครรภ์ หรือ ๔) มีคำสั่งของศาลให้สมรสได้ (มาตรา ๑๔๕๓)	กำหนดให้หญิงที่ชายผู้เป็นคู่สมรสตายหรือที่การสมรสสิ้นสุดลงด้วยประการอื่นจะทำการสมรสใหม่กับชายได้ต่อเมื่อการสิ้นสุดแห่งการสมรสได้ผ่านพ้นไปแล้วไม่น้อยกว่า ๓๑๐ วัน เว้นแต่ ๑) คลอดบุตรแล้วในระหว่างนั้น ๒) สมรสกับคู่สมรสเดิม ๓) มีใบรับรองแพทย์ ประกาศนียบัตรหรือปริญญาซึ่งเป็นผู้ประกอบการรักษาโรคในสาขาเวชกรรมได้ตามกฎหมายว่ามิได้มีครรภ์ หรือ ๔) มีคำสั่งของศาลให้สมรสได้
๔. การเพิกถอนการสมรส (ในกรณีมิได้มีการขอเพิกถอนการสมรส ให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส)	กำหนดให้กรณีถ้าศาลมิได้สั่งให้เพิกถอนการสมรสจนชายหญิงมีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์หรือเมื่อหญิงมีครรภ์ก่อนอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ ให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส (มาตรา ๑๕๐๔ วรรคสอง)	กำหนดให้กรณีถ้าศาลมิได้สั่งให้เพิกถอนการสมรสจนบุคคลทั้งสองมีอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ หรือในกรณีการสมรสระหว่างชายหญิงเมื่อหญิงมีครรภ์ก่อนอายุครบ ๑๗ ปีบริบูรณ์ให้ถือว่าการสมรสสมบูรณ์มาตั้งแต่เวลาสมรส

ประเด็นสำคัญ	ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ปัจจุบัน)	ร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ
๕. เงื่อนไขที่ทำให้การเพิกถอนการสมรสสิ้นสุด	กำหนดให้สิทธิขอเพิกถอนการสมรสเป็นอันระงับเมื่อคู่สมรสนั้นมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์หรือเมื่อหญิงมีครรภ์ (มาตรา ๑๕๑๐ วรรคสอง)	กำหนดให้สิทธิขอเพิกถอนการสมรสเป็นอันระงับเมื่อคู่สมรสนั้นมีอายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์หรือในกรณีการสมรสระหว่างชายหญิงเมื่อหญิงมีครรภ์

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๖

ร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาด พ.ศ. ....

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดกลไกในการบริหารจัดการและควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลให้เกิดมลพิษทางอากาศในทุกมิติ โดยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนเชิงนโยบายและเชิงวิชาการ และการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ กำหนดมาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่ครอบคลุมกิจกรรมที่ก่อให้เกิดมลพิษทุกรูปแบบ ทั้งโรงงานอุตสาหกรรม สถานประกอบการเกษตรกรรม การคมนาคมและขนส่ง การเผาในที่โล่ง การเผาป่า การเผาในพื้นที่เกษตรกรรม การก่อสร้าง หมอกควันข้ามแดน รวมถึงมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศเชิงพื้นที่ ตลอดจนการมีเครื่องมือหรือมาตรการทางเศรษฐศาสตร์เพื่อเป็นกลไกสนับสนุนให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ รวมถึงประชาชนทั่วไปมีส่วนร่วมรับผิดชอบและมีบทบาทหน้าที่ในการควบคุม ปรับลด และแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศร่วมกัน โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ที่ให้มีการเร่งรัดเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเพื่ออากาศสะอาดต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว รวมทั้งสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ ว่ารัฐบาลจะแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่เป็นวาระแห่งชาติโดยเฉพาะเรื่องฝุ่นควัน PM๒.๕ ที่ทวีความรุนแรงขึ้นทุกปีและส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนทุกคน

สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง และคณะทำงานเพื่อขับเคลื่อนร่างกฎหมายว่าด้วยอากาศสะอาดซึ่งมีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมเป็นคณะทำงาน ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้

และได้จัดทำสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว รวมทั้งได้จัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว รวม ๒๒ ฉบับ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วเห็นว่า เพื่อให้การบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติในเรื่องนี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุเจตนารมณ์ในการแก้ไขปัญหาฝุ่นควัน PM๒.๕ ได้ทั้งระบบ จึงเห็นควรที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะต้องเร่งรัดให้มีการออกกฎหมายลำดับรองตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน ๒๒ ฉบับ โดยเร็วด้วย

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ “ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....”

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติอนุมัติหลักการและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ทั้งนี้ ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ สืบเนื่องจากสำนักงาน ป.ป.ท. ได้ยกร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ท. (www.pacc.go.th) ระหว่างวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๑ และเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ระหว่างวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑ ถึงวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ รวมทั้งการมีหนังสือสอบถามความคิดเห็นไปยังหน่วยงานต่าง ๆ จากนั้นได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ในการประชุมครั้งที่ ๖๙/๒๕๖๑ เมื่อวันอังคารที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ และได้จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๑ โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุม จำนวน ๑๓ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงกลาโหม กรมบัญชีกลาง สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

จากนั้นสำนักงาน ป.ป.ท. ได้จัดทำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... พร้อมทั้งได้นำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นดังกล่าวเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบผ่านทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th ระหว่างวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ และได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นนั้นมาประกอบการพิจารณายกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๒ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงาน ป.ป.ท. เสนอ และให้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติต่อไป

ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๙๐๔/๕ ลงวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๕ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แจ้งว่า คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสร็จแล้ว และให้สำนักงาน ป.ป.ท. แจ้งยืนยันความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ตรวจพิจารณาแล้ว ส่งไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรง พร้อมทั้งจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ตรวจพิจารณาแล้ว ส่งไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีโดยตรงภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งสำนักงาน ป.ป.ท. ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ ปป ๐๐๐๒/๖๘ ลงวันที่ ๒๐ มกราคม ๒๕๖๕ เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแจ้งยืนยันร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ พร้อมทั้งจัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายและแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ตรวจพิจารณาแล้ว เพื่อให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๕ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงาน ป.ป.ท. เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป และรับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่สำนักงาน ป.ป.ท. เสนอ และในการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๒/๒๕๖๕ เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภาผู้แทนราษฎร เพื่อบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน โดยสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราชบัญญัติและเอกสารที่เกี่ยวข้องไปเพื่อสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไปแล้ว

ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้มีหนังสือที่ นร ๐๕๐๓/๑๙๓๙๕ ลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาของรัฐสภา แจ้งว่า เนื่องจากมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ได้เข้าถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ก่อนเข้ารับหน้าที่แล้วเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๖ ภายหลังจากระยะเวลา ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ที่คณะรัฐมนตรีจะร้องขอต่อรัฐสภา

เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรียกประชุมรัฐสภา ครั้งแรกในวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ครบกำหนด ๖๐ วัน ในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๖) จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังไม่ได้ให้ความเห็นชอบตกไป โดยหากประสงค์จะเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ และระเบียบว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘

ดังนั้น สำนักงาน ป.ป.ท. จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้มีหนังสือสำนักงาน ป.ป.ท. ที่ ปป ๐๐๐๒/๙๒๐ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยแจ้งเหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีว่าเนื่องจากบทบัญญัติมาตรา ๒๓๔ (๒) และวรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีหน้าที่และอำนาจไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม และการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวในกรณีจำเป็นจะมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตดำเนินการแทนในเรื่องที่มิใช่เป็นความผิดร้ายแรงหรือที่เป็นการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐบางระดับตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตก็ได้ ซึ่งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) และการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงจำเป็นต้องเสนอร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยปรับปรุงหน้าที่อำนาจ และการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. ให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว และปรับปรุงการปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการประพฤติมิชอบให้ครอบคลุมการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นและกำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยตรงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เพื่อให้เป็นกลไกของฝ่ายบริหารสำหรับตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐอีกทางหนึ่ง รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีประสิทธิภาพเกิดความรวดเร็ว สุจริต และเที่ยงธรรม

กล่าวโดยสรุป ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รวมทั้งการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และสำนักงาน ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดกระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลการกระทำทุจริตในภาครัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ท. โดยกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกันความเป็นธรรม และมีระยะเวลากำกับไว้ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินงาน ทำให้กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงเป็นไปโดยไม่ล่าช้า รวมทั้งการดำเนินงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะมีหลักเกณฑ์ ขั้นตอน และมาตรฐานเดียวกันกับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งจะไม่เกิดความลักลั่นในการดำเนินงานด้านการไต่สวนข้อเท็จจริงระหว่างคณะกรรมการ ป.ป.ท. และคณะกรรมการ ป.ป.ช. อันจะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลได้อย่างเป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น โดยหากมีการทุจริตลดน้อยลงก็จะส่งผลดีต่อประชาชนและประเทศชาติ รวมทั้งทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้น เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิบัติหน้าที่อย่างเที่ยงตรงและเป็นไปตามกฎหมาย ประชาชนจะได้รับการอำนวยความสะดวกในการติดต่อราชการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเท่าเทียมกันโดยปราศจากการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม อันส่งผลดีต่อความน่าเชื่อถือในการลงทุนและเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการพัฒนาประเทศ ซึ่งทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมพัฒนาอย่างต่อเนื่องต่อไป

อีกทั้งร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ยังสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. ๒๐๐๓ (United Nations Convention against Corruption หรือ UNCAC) ซึ่งประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี คือ ข้อ ๑. ความมุ่งประสงค์ (ก) ส่งเสริมและเสริมสร้างมาตรการในการป้องกันและต่อต้านการทุจริตให้มีประสิทธิภาพ ข้อ ๘. จรรยาบรรณสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ และข้อ ๓๐ ๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่อาจจำเป็นในการกำหนดหรือคงไว้ซึ่งความสมดุลอย่างเหมาะสมระหว่างความคุ้มกันหรือเอกสิทธิ์ทางเขตอำนาจที่ให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และหากจำเป็นความเป็นไปได้ของประสิทธิผลในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาคดีในความผิดที่กำหนดตามอนุสัญญานี้ ทั้งนี้ โดยเป็นไปตามระบบกฎหมายและหลักการในรัฐธรรมนูญของตน

สำหรับข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัตินั้น ผู้สนใจสามารถติดตามได้ที่ www.soc.go.th เพื่อค้นหามติคณะรัฐมนตรี หรือ www.senate.go.th เพื่อติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาต่อไป

www.soc.go.th

www.senate.go.th

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Advisor to the Committee

ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมาธิการ

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

โรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการรับราชการ

๑. บทนำ

“ข้าราชการ” หมายถึง บุคคลซึ่งรับราชการโดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณในกระทรวง ทบวง กรม และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ข้าราชการพลเรือน ข้าราชการการเมือง ข้าราชการครู ข้าราชการทหาร ข้าราชการตุลาการ ข้าราชการอัยการ[๑] นอกจากนี้ ยังมีข้าราชการที่อยู่ในสังกัดองค์กรอิสระหรือหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ เช่น ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการตำรวจ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลปกครอง ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยข้าราชการนั้นถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศ โดยมีหน้าที่ที่สำคัญ คือ การให้บริการประชาชน เพื่อเป้าหมายอันสูงสุด คือ ความอยู่ดีกินดีของประชาชน

สำหรับความเป็นมาของข้าราชการไทย พบว่าข้าราชการมีบทบาทต่อสังคมไทยมาช้านาน เริ่มตั้งแต่สมัยสุโขทัยที่มีการปกครองระบอบราชาธิปไตยแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ แต่พระมหากษัตริย์ทรงปกครองประชาชนในลักษณะบิดาปกครองบุตร โดยพระมหากษัตริย์หรือพ่อขุนถือว่าตนเป็นพ่อของราษฎร และมีข้าราชการที่เรียกว่า “ลูกขุน” ทำหน้าที่เป็นผู้ใกล้ชิดและช่วยแบ่งเบาพระราชภาระในการบริหารราชการแผ่นดินของพระมหากษัตริย์ นอกจากนี้ ในหลักศิลาจารึกยังได้มีการกล่าวถึง “อำมาตย์” และ “มนตรี” ไว้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าในราชสำนักของสุโขทัยนั้นมีข้าราชการเกิดขึ้นแล้ว ต่อมาในสมัยอยุธยายังคงมีระบอบการปกครองเช่นเดียวกับสุโขทัย แต่สมัยอยุธยามีแนวคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์เปลี่ยนแปลงไปตามคติของพราหมณ์ที่เชื่อว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเหมือนสมมติเทพ และมีพระราชอำนาจสูงสุด รวมทั้งมีระบบการปกครองส่วนกลางแบบจตุสดมภ์ มีขุนเมือง ขุนวัง ขุนคลัง และขุนนา เป็นเสนาบดีช่วยดูแลรักษาความสงบของบ้านเมือง ราชสำนัก พระราชทรัพย์ และไร่ที่ดิน ซึ่งในสมัยนั้น งานราชการแผ่นดินมีผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างมาก ความทุกข์และความสุขของประชาชนล้วนขึ้นอยู่กับราชการหรือข้าราชการเป็นสำคัญ และได้มีการกล่าวถึง “ลูกขุน” และ “มูลนาย” ไว้ว่าเป็นข้าราชการ รวมทั้งได้เกิดค่านิยมเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการว่าเป็นไปเพื่อพระมหากษัตริย์หรือพระเจ้าแผ่นดิน โดยเชื่อว่าข้าราชการเป็นข้าของแผ่นดิน เพราะคำว่า “ราชการ” มาจากคำว่า “ราชการของพระผู้เป็นเจ้า” ในที่นี้ก็คือพระมหากษัตริย์ ด้วยเหตุนี้ข้าราชการในสมัยอยุธยาจึงมีลักษณะ

[๑] พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔.

พิเศษและมีฐานะสูงส่ง แต่ในขณะเดียวกันข้าราชการก็มีระเบียบวินัยที่ต้องยึดถือและปฏิบัติเช่นเดียวกับศีลของนักบวชในศาสนา อาจกล่าวได้ว่าข้าราชการในสมัยสุโขทัยและอยุธยามีอำนาจและอิทธิพลเหนือสังคมและประชาชน ซึ่งในสมัยต่อมาบทบาทของข้าราชการก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย ประชาชนใช้อำนาจอธิปไตยผ่านตัวแทนและองค์กรต่าง ๆ หรือมอบอำนาจบริหารให้คณะรัฐมนตรี อำนาจนิติบัญญัติให้รัฐสภา และอำนาจตุลาการให้ศาล โดยมีข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบาย และมีข้าราชการประจำเป็นกลไกของรัฐบาล นำนโยบายไปปฏิบัติ ข้าราชการจึงเปลี่ยนบทบาทมาเป็นผู้รับมอบอำนาจจากเจ้าของอำนาจ คือ ปวงชนชาวไทยหรือประชาชน และนำมาสู่บทบาทใหม่ คือ ข้าราชการมีหน้าที่ให้บริการประชาชน[๒]

ปัจจุบันข้าราชการมีบทบาทต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศเป็นอย่างมาก ข้าราชการจึงต้องปฏิบัติหน้าที่ราชการให้เป็นไปตามบทบัญญัติกฎหมาย และจะต้องปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เสียสละ และอุทิศตนเพื่อประโยชน์ของงานราชการและประเทศชาติ รวมทั้งต้องพัฒนาตนเองให้มีความพร้อมที่จะปฏิบัติภารกิจตามหน้าที่อยู่เสมอ ดังนั้น การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ

๒. บทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

โดยทั่วไปแล้วผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนจะต้องมีคุณสมบัติทั่วไปตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และจะต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ในมาตรฐานกำหนดตำแหน่ง ในส่วนของวิธีการสรรหานั้นอาจดำเนินการได้ด้วยวิธี (๑) การสอบแข่งขัน ซึ่งอาจรับสมัครจากบุคคลทั่วไปหรือรับสมัครเฉพาะผู้ผ่านการกลั่นกรองเบื้องต้นแล้ว และ (๒) การคัดเลือก ซึ่งจะดำเนินการในกรณีที่มีเหตุพิเศษที่ไม่จำเป็นต้องดำเนินการสอบแข่งขัน เช่น กรณีคุณวุฒิที่หาผู้สำเร็จการศึกษาได้ยาก หรือได้รับทุนรัฐบาล โดยมีสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) เป็นหน่วยงานที่ดำเนินการสอบภาคความรู้ความสามารถทั่วไป (ภาค ก.) และส่วนราชการจะเป็นหน่วยงานที่ดำเนินการสรรหาและเลือกสรรผู้ที่ตรงตามคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งและเป็นผู้สอบผ่านภาค ก. แล้ว[๓]

สำหรับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๖ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนต้องมีคุณสมบัติทั่วไป และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

---

[๒] วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, “ค่านิยมของข้าราชการไทยในยุคปฏิรูประบบราชการ”, วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ปีที่ ๖ เล่มที่ ๑๘ กันยายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ : ๓๐ – ๔๕.

[๓] “หลักเกณฑ์การสรรหาและเลือกสรรบุคคลเข้ารับราชการ”, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.ocsc.go.th.



ก. คุณสมบัติทั่วไป

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปี

(๓) เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขด้วยความบริสุทธิ์ใจ

ข. ลักษณะต้องห้าม

(๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๒) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

(๓) เป็นผู้อยู่ในระหว่างถูกสั่งพักราชการหรือถูกสั่งให้ออกจากราชการไว้ก่อนตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(๔) เป็นผู้บกพร่องในศีลธรรมอันดีจนเป็นที่รังเกียจของสังคม

(๕) เป็นกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง

(๖) เป็นบุคคลล้มละลาย

(๗) เป็นผู้เคยต้องรับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเพราะกระทำความผิดทางอาญา เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๘) เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก ปลดออก หรือไล่ออกจากรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

(๙) เป็นผู้เคยถูกลงโทษให้ออก หรือปลดออก เพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามกฎหมายอื่น

(๑๐) เป็นผู้เคยถูกลงโทษไล่ออก เพราะกระทำผิดวินัยตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามกฎหมายอื่น

(๑๑) เป็นผู้เคยกระทำการทุจริตในการสอบเข้ารับราชการ หรือเข้าปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ”

ทั้งนี้ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (๔) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ แต่ถ้าเป็นกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๘) หรือ (๙) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกิน ๒ ปีแล้ว และในกรณีมีลักษณะต้องห้ามตาม (๑๐) ผู้นั้นต้องออกจากงานหรือออกจากราชการไปเกิน ๓ ปีแล้ว และต้องมิใช่เป็นกรณีออกจากงานหรือออกจากราชการเพราะทุจริตต่อหน้าที่ มติในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๔ ใน ๕ ของจำนวนกรรมการที่มาประชุม โดยการลงมติให้กระทำโดยลับ และในการขอยกเว้นดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบที่ ก.พ. กำหนด ซึ่ง ก.พ. จะยกเว้นให้เป็นการเฉพาะราย หรือจะประกาศยกเว้นให้เป็นการทั่วไปก็ได้

ในกรณีของโรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๓๖ ข. (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น ปัจจุบันได้มี **กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖**[๔] ลงวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๖๖ ใช้บังคับ โดยกำหนดให้ยกเลิกกฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๓ และให้โรคตามมาตรา ๓๖ ข. (๒) ประกอบด้วย

(๑) โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม

(๒) โรคติดยาเสพติดให้โทษ

(๓) โรคพิษสุราเรื้อรัง

(๔) โรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรง และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่

ทั้งนี้ วิธีการตรวจโรคตาม (๔) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการแพทย์ของ ก.พ. กำหนด

๓. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

“ข้าราชการ” เป็นอาชีพที่มีเกียรติ มีศักดิ์ศรี และมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศและนโยบายของรัฐบาลให้บังเกิดผลสำเร็จ จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการไว้ในกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งลักษณะต้องห้ามเกี่ยวกับโรค เพราะการมีสุขภาพร่างกายที่แข็งแรงและสุขภาพใจที่ดีจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพ ประกอบกับในปัจจุบันมีโรคเกิดขึ้นใหม่เป็นจำนวนมาก ทั้งโรคติดต่อและโรคไม่ติดต่อ เช่น โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID – 19) โรคฝีดาษวานร (Monkeypox) โรคทางเดินหายใจเฉียบพลันรุนแรง (SARS) และโรคไวรัสอีโบลา ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการ อีกทั้ง กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๓[๕] ที่ใช้บังคับอยู่เดิมซึ่งกำหนดโรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน ประกอบด้วย วัณโรคในระยะแพร่กระจายเชื้อ โรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษ โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรง

[๔] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๔๙ ก หน้า ๒๗ วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๖.

[๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๓๐ ก หน้า ๒๓ วันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๓.

และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ตามที่ ก.พ. กำหนด ได้ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน ไม่เหมาะสมกับสภาวการณ์โรคในปัจจุบันแล้ว ดังนั้น เพื่อให้ทางราชการได้มาและรักษาไว้ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้มีสุขภาพทางกายและจิตเหมาะสม และไม่เป็นโรคร้ายแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ และสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า **"รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์** หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้า เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง"

ในการนี้ คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีจึงได้ออก กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดให้เฉพาะโรคเท้าช้างในระยะที่ปรากฏอาการเป็นที่รังเกียจแก่สังคม โรคติดยาเสพติดให้โทษ โรคพิษสุราเรื้อรัง และโรคติดต่อร้ายแรงหรือโรคเรื้อรังที่ปรากฏอาการเด่นชัดหรือรุนแรง และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ เป็นโรคตามมาตรา ๓๖ ข. (๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ คือ เป็นโรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการ โดยมิได้กำหนดให้โรควัณโรคในระยะแพร่กระจายเชื้อเป็นโรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการตามที่เคยกำหนดไว้ใน กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๓ อีกต่อไป เนื่องจากในปัจจุบันโรควัณโรคมีแนวโน้มที่ลดลง และใช้เวลาในการรักษาประมาณ ๒ สัปดาห์ ก็สามารถหายขาดได้ นอกจากนี้ ตามความในข้อ ๔ ของ กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖ ยังได้กำหนดให้มีหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสุขภาพของผู้ที่จะเข้ารับราชการเพิ่มเติมจากฉบับเดิม โดยได้มีการออกประกาศคณะกรรมการแพทย์ของ ก.พ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสุขภาพของผู้ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๖[๖] **กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เป็นข้าราชการพลเรือนสามัญต้องเข้ารับการตรวจสุขภาพทั้งทางกายและทางจิต และได้รับการรับรองสุขภาพจากแพทย์แผนปัจจุบันที่ได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม** ในโรงพยาบาลของรัฐ หรือโรงพยาบาลเอกชนทุกแห่ง และจะต้องยื่นผลการตรวจสุขภาพพร้อมเอกสารหลักฐานอื่น ๆ ภายในระยะเวลาที่หน่วยงานของรัฐกำหนด

จะเห็นได้ว่า กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖ นั้น มีขึ้นเพื่อ**ปรับปรุงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ทางราชการได้มาและรักษาไว้ซึ่งบุคคลที่เป็นผู้มีสุขภาพทางกายและจิตเหมาะสม สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยไม่เป็นโรคร้ายแรงที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการ** อย่างไรก็ดี เดิมคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ อนุมัติร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. .... ตามที่ ก.พ. เสนอ และให้นำไปดำเนินการต่อไป แต่ทว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมาธิการการพัฒนาสังคม และกิจการเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส วุฒิสภา และสมาคมคนพิการทุกประเภทแห่งประเทศไทย ได้มีความเห็น

[๖] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๒๕๗ ง หน้า ๓๓ วันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๖๖.

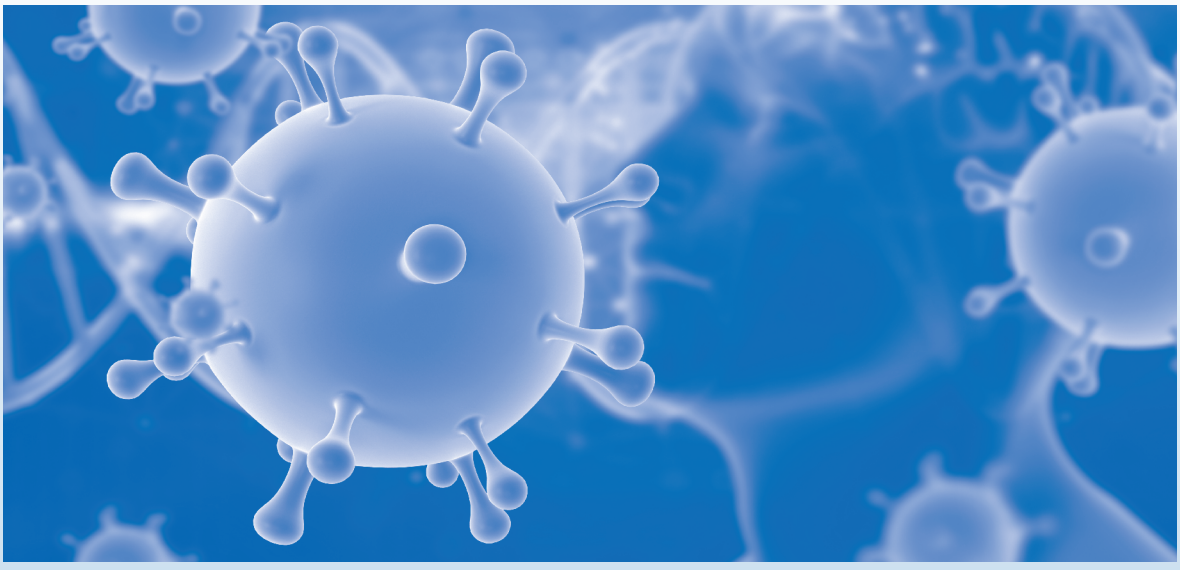
และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. .... ในประเด็นเกี่ยวกับคุณสมบัติทั่วไปของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือนในส่วนลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับราชการ **ซึ่งกำหนดเพิ่มโรคจิต (Psychosis) หรือโรคอารมณ์ผิดปกติ (Mood Disorder) ที่ปรากฏอาการเด่นชัดรุนแรงหรือเรื้อรัง และเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่** ซึ่งอาจทำให้เกิดความเข้าใจผิดว่าผู้ป่วยโรคดังกล่าว ไม่มีความสามารถในการทำงานใด ๆ ทำให้ความเจ็บป่วยทางจิตเวชในสังคมมีความรุนแรงมากขึ้น รวมทั้งอาจไม่สอดคล้องกับหลักการไม่เลือกปฏิบัติที่ได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง สำนักงาน ก.พ. พิจารณาแล้วเห็นจึงควรปรับปรุงแก้ไขร่างกฎ ก.พ. ดังกล่าว โดยตัดการกำหนดโรคจิต (Psychosis) หรือโรคอารมณ์ผิดปกติ (Mood Disorder) ที่ปรากฏอาการเด่นชัดรุนแรงหรือเรื้อรังและเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ออก แต่ไปกำหนดวิธีการตรวจร่างกายให้ชัดเจนโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการแพทย์ของ ก.พ. กำหนด และได้จัดประชุมหารือร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้น ซึ่งได้เห็นชอบด้วย และต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ ดังนี้

(๑) เห็นชอบการทบทวนร่างกฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. .... ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕

(๒) อนุมัติร่างกฎ ก.พ. ดังกล่าวตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

(๓) ให้สำนักงาน ก.พ. รับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย[๗]

ทั้งนี้ กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๔๙ ก หน้า ๒๗ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ โดยข้อ ๓ ของ กฎ ก.พ. นี้ กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพุธที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๖



[๗] มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๕ และวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๖, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, https://resolution.soc.go.th.

อนึ่ง สำหรับข้าราชการรัฐสภานั้น เนื่องจากเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่ที่สำคัญเกี่ยวกับราชการทั่วไปของฝ่ายนิติบัญญัติ และต้องสามารถตอบสนองต่อภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติได้ตามเจตจำนงของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ภายใต้หลักการแบ่งแยกอำนาจ ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ดังนั้น พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๓๗ ข. (๓) จึงมีการบัญญัติถึงโรคอันเป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญในลักษณะทำนองเดียวกันกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังกล่าว ดังนี้

“มาตรา ๓๗ ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ข. ลักษณะต้องห้าม

ฯลฯ ฯลฯ

(๓) เป็นคนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ คนวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคตามที่กำหนดในกฎ ก.ร.

ฯลฯ ฯลฯ”

ทั้งนี้ โดยได้มีการออก กฎ ก.ร. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๔[๕] ที่มีสาระสำคัญทำนองเดียวกันกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนั้น เพื่อให้การกำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกันกับผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการพลเรือน จึงมีประเด็นพิจารณาว่าปัจจุบันผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องสมควรจะต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม กฎ ก.ร. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้มีความสอดคล้องกันกับ กฎ ก.พ. ว่าด้วยโรค พ.ศ. ๒๕๖๖ ต่อไปหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของทางราชการที่มีประสิทธิภาพและคุ้มค่า อันเป็นการนำไปสู่การสนับสนุนการทำหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาที่มีบทบาทและภารกิจที่เพิ่มมากขึ้นตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปและความมีมาตรฐานเดียวกันในระบบราชการ

[๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๖๔ ก หน้า ๙ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๔.

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Expert to the Committee

ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมาธิการ

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายหมวดตรี ปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกร สำนักกฎหมาย

หลักสากลด้านกฎหมายอาญาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตอนที่ ๑

ความนำ

สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ (ค.ศ. ๑๙๖๖) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ (ค.ศ. ๑๙๗๖)[๑] โดยมีเจตนารมณ์ในอันที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันมีมาแต่กำเนิดของมนุษย์ตามที่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติและปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ซึ่งรัฐภาคีแห่งกติกาได้ร่วมกันตกลงตามข้อบททั้งหลายโดยตระหนักว่า

"... In accordance with the Universal Declaration of Human Rights, the ideal of free human beings enjoying civil and political freedom and freedom from fear and want can ***only be achieved if conditions are created whereby everyone may enjoy his civil and political rights,*** *as well as his economic, social and cultural right ..."*[๒]

[๑] The Office of the High Commissioner for Human Rights, "International Covenant on Civil and Political Rights", [online] Available from : https://www.ohchr.org/sites/default/files/ccpr.pdf [Nov ๒๐ th, ๒๐๒๓] p. ๑.

[๒] International Covenant on Civil and Political Rights; Preamble.

การประกาศกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง จึงเป็นเจตนารมณ์สากลของสังคมระหว่างประเทศที่ได้ตระหนักถึงอุดมการณ์ในการสร้างสภาวะที่ทุกคนจะสามารถใช้สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้โดยปราศจากความหวั่นเกรงใด ๆ เนื่องจากมีการ**ยอมรับและเคารพโดยสากลว่าสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองมาจากศักดิ์ศรีแต่กำเนิดของมนุษย์ ซึ่งพิจารณาได้ว่าเป็นหลักสากล**

จากการศึกษาพบว่า หลักสากลทางกฎหมาย หมายถึง “หลักการใด ๆ ที่นานาประเทศให้การยอมรับนับถือ (Recognized) ในฐานะกฎเกณฑ์ที่ทุกรัฐจำต้องอนุวัติการเพื่อประโยชน์สูงสุดในการอยู่ร่วมกันในประชาคมโลก ไม่ว่าอยู่ในรูปแบบใด” อันได้แก่ บ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ (Sources of International Law) ตาม “มาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ”[๓] ได้แก่ **“สนธิสัญญาระหว่างประเทศ” “จารีตประเพณีระหว่างประเทศ” และหลักกฎหมายทั่วไป** รวมถึงกฎเกณฑ์หรือกติการะหว่างประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้กล่าวถึงในมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่งานวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศได้ให้การยอมรับ เช่น **หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) หลักการหรือแนวคิด ตลอดจนกฎเกณฑ์สากลที่พัฒนาขึ้นโดยทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ อันมีสถานะเป็น “หลักสากล”ของหลักกฎหมายแต่ละสาขา หรือสิ่งที่ในทางวิชาการอาจเป็นเพียง “กฎหมายอย่างอ่อน”หรือ “Soft Law”** ที่แม้ไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นบ่อเกิดหรือที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศตามแนวคิดกระแสหลัก แต่ก็ได้รับการยอมรับนับถือ (Recognized) จากสังคมนานาประเทศในฐานะที่เป็นหลักสากลอีกประการหนึ่ง ดังนั้น หลักการหรือแนวทางที่พึงยอมรับว่าเป็นหลักสากลจึงมีขอบเขตมากกว่ากฎหมายระหว่างประเทศตามที่ปรากฏในมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ทั้งนี้ หลักการที่รัฐทั่วโลกยอมรับว่าต้องปฏิบัติในฐานะเป็นหลักสากลมิได้มีแต่เพียงสิ่งที่กำหนดไว้ในข้อบทของสนธิสัญญาโดยชัดแจ้งเท่านั้น ยังรวมถึงหลักการที่เป็นผลจากพัฒนาการของพลวัตโลกและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่องค์การระหว่างประเทศ กลุ่มความร่วมมือระหว่างประเทศ ตลอดจนที่ประชุมระหว่างประเทศได้ร่วมสร้างกฎเกณฑ์และพันธกรณีขึ้นร่วมกัน

---

[๓] Statute of International Court of Justice, **Article 38 ;**

“๑. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:

a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;

b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;

c. the general principles of law recognized by civilized nations;

d. subject to the provisions of Article ๕๙, **judicial decisions** and the **teachings of the most highly qualified publicists of the various nations,** as subsidiary means for the determination of rules of law.

๒. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case ex aequo et bono, if the parties agree thereto. ”

ดังนั้น **การที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (The General Assembly) ได้รับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR)** เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ โดยได้กำหนดหลักการและพันธกรณีระหว่างประเทศในอันที่จะรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพอันมีมาแต่กำเนิดของมนุษย์และเน้นย้ำโดยชัดแจ้งว่าข้อบทต่าง ๆ ในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ คือ พันธกรณีของรัฐภาคีทั้งปวงภายใต้กฎบัตรสหประชาชาติในอันที่จะส่งเสริมการเคารพและยอมรับนับถือในระดับสากลต่อสิทธิและเสรีภาพของมนุษย์[๔] รวมถึงสิทธิอันเกี่ยวเนื่องกับกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาหลายประการด้วยกันอันจะกล่าวถึงในบทความนี้ จึงพิจารณาได้ว่าการกำหนดหลักการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ถือว่าเป็นหลักสากลด้านกฎหมายอาญาด้วยเช่นเดียวกันกับที่ปรากฏในสนธิสัญญาด้านกฎหมายอาญาฉบับอื่น ๆ

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ค.ศ. ๑๙๖๖

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง มีสาระสำคัญเกี่ยวกับพันธกรณีของรัฐด้านสิทธิมนุษยชนตามกฎบัตรสหประชาชาติ รวมทั้งหน้าที่ของบุคคลในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและการได้รับสิทธิทั้งทางด้านพลเมือง การเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมอย่างเท่าเทียมกัน ตลอดจนได้มีการรับรองสิทธิในการกำหนดเจตจำนงตนเอง (Right of self-determination) ของบุคคล โดยรัฐภาคีมีพันธกรณีระหว่างประเทศในการรับรองว่าจะเคารพและประกันสิทธิของบุคคล รวมถึงหลักการห้ามเลือกปฏิบัติ การประกันว่าบุคคลที่ถูกละเมิดจะได้รับการเยียวยา และการห้ามตีความกติกาในอันที่จะไปจำกัดสิทธิและเสรีภาพอื่น ๆ นอกจากนี้ยังมีส่วนสำคัญอันเป็นข้อบทว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองอีกหลายประการ เช่น สิทธิของบุคคลที่จะไม่ถูกกระทำทรมาน หรือได้รับการปฏิบัติอย่างไร้มนุษยธรรม เสรีภาพในการโยกย้ายถิ่นที่อยู่ สิทธิของบุคคลที่เท่าเทียมในกระบวนพิจารณาคดีของศาล และเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น

ทั้งนี้ ในส่วนที่ ๒ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองยังได้กำหนดพันธกรณีระหว่างประเทศ (International Obligations) ของรัฐภาคีไว้อย่างชัดเจน *เช่น*

*รัฐภาคีแห่งกติกานี้**รับที่จะเคารพและประกันแก่ปัจเจกบุคคลทั้งปวง**ภายในดินแดนของตนและภายใต้เขตอำนาจของตน**ในสิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกานี้ โดยปราศจากการแบ่งแยกใด ๆ** อาทิ เชื้อชาติ สีผิว เพศ ภาษา ศาสนา ความคิดเห็นทางการเมืองหรือความคิดเห็นอื่นใด เผ่าพันธุ์แห่งชาติหรือสังคม ทรัพย์สิน กำเนิด หรือสถานะอื่น ๆ*[๕] และ**ในกรณีที่รัฐภาคีแห่งกติกายังไม่มีมาตรการทางนิติบัญญัติหรือมาตรการอื่นใดเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐภาคีย่อมจำต้องดำเนินขั้นตอนที่จำเป็นตามกระบวนการซึ่งรัฐธรรมนูญของรัฐกำหนดและตามบทบัญญัติแห่งกติกานี้เพื่อให้สิทธิทั้งหลายที่รับรองไว้ในกติกาดังกล่าวนี้มีผลบังคับใช้ได้**[๖]

---

[๔] อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒.

[๕] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๒(๑).

[๖] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๒(๒)

หลักสากลด้านกฎหมายอาญาตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองได้กล่าวถึงหลักการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายอาญา ในภาค ๓ (Part III) ซึ่งผู้เขียนจำแนกได้เป็นหลักการ ๘ ประการ ดังนี้

- **หลักการเกี่ยวกับการยกเลิกและจำกัดการใช้โทษประหารชีวิต**[๗]
- **หลักการห้ามกระทำทรมานหรือปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไร้มนุษยธรรม**[๘]
- **หลักการห้ามเอาคนลงเป็นทาสและเกณฑ์แรงงาน**[๙]
- **หลักการจับกุมหรือควบคุมตัวที่ชอบด้วยกฎหมาย**[๑๐]
- **หลักการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาและผู้ต้องขัง**[๑๑]
- **หลักการห้ามกำหนดโทษจำคุกโดยเหตุแห่งการไม่ชำระหนี้ตามสัญญา**[๑๒]
- **หลักการเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่เหมาะสม**[๑๓]
- **หลักการกำหนดความรับผิดทางอาญาของบุคคล**[๑๔]

อนึ่ง แม้ว่ารัฐภาคีแห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) จะมีพันธกรณีตามที่กำหนดในกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ก็ตาม **แต่ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติและได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้ว รัฐภาคีแห่งกติกานี้อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีของตนภายใต้กติกานี้ได้เพียงเท่าที่จำเป็นตามความฉุกเฉินของสถานการณ์** ทั้งนี้ มาตรการเช่นว่านั้นจะต้องไม่ขัดแย้งต่อพันธกรณีระหว่างประเทศอื่น ๆ ของตนภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติเพียงเหตุแห่งเชื้อชาติ สีผิว ภาษา ศาสนาหรือเผ่าพันธุ์ทางสังคม[๑๕]

---

[๗] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๖.
[๘] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๗.
[๙] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๘.
[๑๐] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๙.
[๑๑] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๐.
[๑๒] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๑.
[๑๓] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๔.
[๑๔] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๕
[๑๕] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๔;

"๑ . In time of public emergency which threatens the life of the nation and the existence of which is officially proclaimed, the States Parties to the present Covenant may take measures derogating from their obligations under the present Covenant to the extent strictly required by the exigencies of the situation, provided that such measures are not inconsistent with their other obligations under international law and do not involve discrimination solely on the ground of race, colour, sex, language, religion or social origin.

2. No derogation from articles 6, 7, 8 (paragraphs I and 2), 11, 15, 16 and 18 may be made under this provision.

๓. Any State Party to the present Covenant availing itself of the right of derogation shall immediately inform the other States Parties to the present Covenant, through the intermediary of the Secretary General of the United Nations, of the provisions from which it has derogated and of the reasons by which it was actuated. A further communication shall be made, through the same intermediary, on the date on which it terminates such derogation."

อย่างไรก็ตาม โดยผลของข้อ ๔ ย่อหน้า ๒ รัฐภาคีไม่อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงข้างต้นได้ หากเป็นพันธกรณีตาม “หลักสากลด้านกฎหมายอาญา” ได้แก่ หลักการเกี่ยวกับการยกเลิกและจำกัดการใช้โทษประหารชีวิต หลักการห้ามกระทำทรมานหรือปฏิบัติต่อบุคคลอย่างไร้มนุษยธรรม หลักการห้ามเอาคนลงเป็นทาส[๑๖] หลักการห้ามกำหนดโทษจำคุกโดยเหตุแห่งการไม่ชำระหนี้ตามสัญญา และหลักการกำหนดความรับผิดทางอาญาของบุคคลทำให้รัฐภาคีไม่อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีดังกล่าวได้ แม้ในภาวะฉุกเฉินสาธารณะซึ่งคุกคามความอยู่รอดของชาติและจะได้มีการประกาศภาวะนั้นอย่างเป็นทางการแล้วก็ตาม

ทั้งนี้ เช่นเดียวกันกับกรณีที่**รัฐภาคีจำต้องรับรองสิทธิของบุคคลทั้งหลายว่าย่อมเป็นบุคคลตามกฎหมายไม่ว่า ณ ที่แห่งใด**[๑๗] อันเป็นการรับรองหลักความเสมอภาค และ**การรับรองเสรีภาพของบุคคลในทางความคิด การนับถือและปฏิบัติตามหลักศาสนาตลอดจนความเชื่อถือศรัทธาตามคตินิยม**[๑๘] ซึ่งรัฐภาคีไม่อาจใช้มาตรการที่เป็นการหลีกเลี่ยงพันธกรณีดังกล่าวได้เช่นเดียวกัน

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

---

[๑๖] การเกณฑ์แรงงานที่ไม่มีลักษณะการเอาคนลงเป็นทาสอยู่ภายใต้ข้อยกเว้นที่รัฐภาคีสามารถใช้มาตรการหลีกเลี่ยงได้ตามเงื่อนไขของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้.

[๑๗] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๖;

“Everyone shall have the right to recognition everywhere as a person before the law.”

[๑๘] International Covenant on Civil and Political Rights ; Article ๑๘;

“๑. Everyone shall have the right to freedom of thought, conscience and religion. This right shall include freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice, and freedom, either individually or in community with others and in public or private, to manifest his religion or belief in worship, observance, practice and teaching.

๒. No one shall be subject to coercion which would impair his freedom to have or to adopt a religion or belief of his choice.

๓. Freedom to manifest one’s religion or beliefs may be subject only to such limitations as are prescribed by law and are necessary to protect public safety, order, health, or morals or the fundamental rights and freedoms of others.

๔. The States Parties to the present Covenant undertake to have respect for the liberty of parents and, when applicable, legal guardians to ensure the religious and moral education of their children in conformity with their own convictions.”

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Specialist to the Committee

นักวิชาการประจำคณะกรรมาธิการ

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย

หลักการใหม่ของกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วน บริษัท ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕

ความนำ

ห้างหุ้นส่วน บริษัท เป็นองค์กรทางธุรกิจรูปแบบหนึ่งซึ่งกฎหมายรับรองให้ผู้ประกอบการจัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อประกอบธุรกิจการค้าหรือการพาณิชย์โดยมีเป้าหมายคือการแสวงหากำไรจากการประกอบธุรกิจมาแบ่งปันระหว่างผู้เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ถือหุ้น ห้างหุ้นส่วน บริษัท จึงถือเป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจของประเทศ

อย่างไรก็ดี โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หุ้นส่วนและบริษัท เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน และอาจมีบทบัญญัติบางมาตราไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากไม่เอื้อต่อการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงาน และสร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน นอกจากนี้ ยังเป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันของประเทศ[๑] เช่น การกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้เริ่มก่อการและตั้งบริษัทจำกัดไว้ ๓ คน และการไม่กำหนดระยะเวลาการจ่ายเงินปันผลของบริษัทจำกัด รวมทั้งการควบบริษัทที่ไม่สอดคล้องกับแผนพัฒนาตลาดทุนไทย เนื่องจากการควบบริษัทตามกฎหมายจะมีผลทำให้บริษัทเดิมสิ้นสภาพและเกิดบริษัทใหม่ขึ้นมาแทนที่ ก่อให้เกิดความไม่สะดวกในทางปฏิบัติกรณีที่บริษัทประสงค์จะประกอบกิจการโดยยังคงบริษัทเดิมอยู่ต่อไป เพราะไม่มีบทบัญญัติรองรับไว้ให้สามารถเลือกได้ว่าเมื่อควบบริษัทเข้ากันแล้วจะเกิดบริษัทที่มีสภาพความเป็นนิติบุคคลใหม่หรือให้บริษัทหนึ่งบริษัทใดยังคงมีสภาพนิติบุคคลเดิมอยู่[๒]

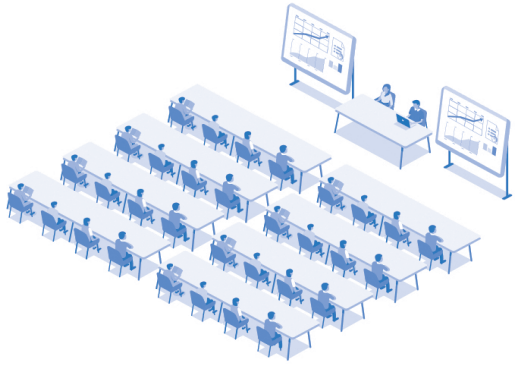
ด้วยเหตุผลดังกล่าวคณะรัฐมนตรี จึงได้เสนอ “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....” ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันพุธที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ และที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัตินี้ เมื่อวันพุธที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๕ แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติให้วุฒิสภา เมื่อวันจันทร์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๕ โดยที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันจันทร์ที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕ และต่อมา

---

[๑] โปรดดู หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๙ ก หน้า ๑ ถึงหน้า ๙ วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕.

[๒] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....” พร้อมด้วยบันทึกหลักการและเหตุผลและตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วน บริษัท และองค์กรทางธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้ว รวมทั้งบันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญ ตลอดจนเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.

ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา เมื่อวันพุธที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๕ จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาแล้ว ทั้งนี้ โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๙ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน นับแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป หรือวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ ที่ผ่านมา



ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่ผลงานในด้านนิติบัญญัติและเพื่อประโยชน์ของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้เขียนจึงขอเสนอบทความในหัวข้อเรื่อง “หลักการใหม่ของกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วน บริษัท ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕” ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงหลักการใหม่ของพระราชบัญญัติดังกล่าวที่สำคัญ ดังนี้

๑) การลดจำนวนผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทจำกัด

ในการจัดตั้งบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙๗ เดิม บัญญัติว่า บุคคล “ตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไป” จะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิและกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

ส่วนมาตรา ๑๐๙๗ ที่แก้ไขใหม่ บัญญัติว่า บุคคลใด ๆ “ตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป” จะเริ่มก่อการและตั้งเป็นบริษัทจำกัดก็ได้ โดยเข้าชื่อกันทำหนังสือบริคณห์สนธิ และกระทำการอย่างอื่นตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

การลดจำนวนผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทดังกล่าวมีผลเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบธุรกิจสามารถเริ่มต้นธุรกิจในรูปบริษัทจำกัดได้ง่ายมากขึ้น[๓]

๒) การกำหนดระยะเวลาสิ้นผลของหนังสือบริคณห์สนธิ

หนังสือบริคณห์สนธิเป็นเอกสารที่กำหนดเนื้อหาสำคัญและกรอบวัตถุประสงค์ของบริษัท ซึ่งนอกจากจะต้องมีรายการตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๐๙๘ แล้ว ยังจะต้องทำเป็นต้นฉบับไว้ไม่น้อยกว่า ๒ ฉบับ และให้ลงลายมือชื่อของบรรดาผู้เริ่มก่อการโดยมีพยานลงชื่อรับรองด้วย ๒ คน และให้นำฉบับหนึ่งไปจดทะเบียนตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๙๙ เดิม แต่ไม่ได้มีการกำหนดระยะเวลาสิ้นผลของหนังสือบริคณห์สนธิไว้ ทำให้ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิบางรายไม่ดำเนินการจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทต่อไป อาจเป็นการกีดกันมิให้ผู้อื่นใช้ชื่อบริษัทนั้นได้[๔]

---

[๓] ตารางเปรียบเทียบประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วน บริษัท และองค์กรทางธุรกิจ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา พิจารณาแล้ว, หน้า ๔.

[๔] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา ครั้งที่ ๓ วันอังคารที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๕ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ ๔๐๖ – ๔๐๗ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา, หน้า ๑๐.

ด้วยเหตุนี้มาตรา ๑๐๙๙ วรรคสอง ที่แก้ไขใหม่จึงได้กำหนดระยะเวลาสิ้นผลของหนังสือบริคณห์สนธิ โดยบัญญัติไว้ว่า “ถ้าการจดทะเบียนบริษัทมิได้ทำภายใน ๓ ปีนับแต่วันที่นายทะเบียนรับจดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิ ให้หนังสือบริคณห์สนธินั้นสิ้นผล” ซึ่งย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายอื่น ๆ ที่ต้องการใช้ชื่อบริษัทเป็นชื่อเดียวกับบริษัทที่จดทะเบียนหนังสือบริคณห์สนธิไว้ก่อนหน้าและสิ้นผลลงแล้ว

๓) การกำหนดให้ใบหุ้นต้องมีการประทับตราบริษัท

การประกอบกิจกรรมทางธุรกิจขององค์กรธุรกิจประเภทบริษัทจะมีแหล่งทุนมาจากผู้ถือหุ้น โดยบริษัทจะแบ่งทุนออกเป็นหน่วย ๆ เรียกว่า “หุ้น” และให้ร่วมลงทุนด้วยการเข้าถือหุ้น[๕] กฎหมายจึงกำหนดให้บริษัทจำกัดต้องจัดทำใบหุ้นเพื่อมอบแก่ผู้ถือหุ้นทุกคน ดังที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๒๗ วรรคหนึ่ง เดิม บัญญัติว่า “ให้บริษัททำใบหุ้น คือใบสำคัญสำหรับหุ้นใบหนึ่งหรือหลายใบมอบให้เป็นคู่มือแก่ผู้ถือหุ้นจงทุก ๆ คน” นอกจากนี้ มาตรา ๑๑๒๘ วรรคหนึ่ง ยังได้บัญญัติว่า “ในใบหุ้นทุก ๆ ใบให้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อเป็นสำคัญ”

ส่วนมาตรา ๑๑๒๘ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขใหม่ได้บัญญัติว่า “ในใบหุ้นทุก ๆ ใบให้กรรมการอย่างน้อยหนึ่งคนลงลายมือชื่อและประทับตราของบริษัทถ้ามี” ซึ่งการบัญญัติเพิ่มเติมให้ต้องมีการประทับตราของบริษัทในใบหุ้นด้วย เพื่อกำหนดให้ชัดเจนว่าบริษัทที่มีตราประทับจะต้องประทับตราของบริษัทในใบหุ้นด้วย[๖]

๔) การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการประชุมกรรมการ

เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจและเพิ่มทางเลือกให้แก่ภาคเอกชนว่าสามารถดำเนินการประชุมกรรมการบริษัทด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อีกวิธีหนึ่ง นอกจากการเข้าประชุม ณ สถานที่จัดประชุมเพียงวิธีเดียว[๗] กฎหมายจึงได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมมาตรา ๑๑๖๒/๑ ซึ่งบัญญัติว่า “การประชุมกรรมการอาจดำเนินการโดยการติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีอย่างหนึ่งอย่างใด โดยกรรมการไม่จำเป็นต้องปรากฏตัวในที่ประชุมก็ได้ เว้นแต่ข้อบังคับของบริษัทจะกำหนดห้ามไว้

การประชุมกรรมการโดยการติดต่อสื่อสารด้วยเทคโนโลยีตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์

ให้ถือว่ากรรมการซึ่งใช้การติดต่อสื่อสารตามวรรคหนึ่งได้เข้าร่วมประชุมกรรมการ และให้นับเป็นองค์ประชุมและมีสิทธิออกเสียงในการประชุมด้วย”

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๑๖๒/๑ ที่แก้ไขใหม่ดังกล่าว อาจสรุปได้ดังนี้

(๑) **การประชุมกรรมการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์สามารถกระทำได้ เว้นแต่ข้อบังคับของบริษัทจะได้ห้ามไว้**

---

[๕] ศาสตราจารย์ ดร.สหธน รัตนไพจิตร, คำอธิบายกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วนบริษัท, พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๖, หน้า ๓๐๓.

[๖] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖ วันพฤหัสบดีที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๖๔ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมคณะกรรมาธิการ CA ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา, หน้า ๔.

[๗] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๕.

(๒) การประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ **ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งปัจจุบันก็คือ พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓**

๕) การแก้ไขคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่

บริษัทจำกัดเป็นนิติบุคคลจึงไม่สามารถจัดการงานต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง การจัดการงานของบริษัทจะต้องกระทำโดยกรรมการซึ่งเป็นผู้แทนของนิติบุคคล ส่วนผู้ถือหุ้นของบริษัทแม้ว่าด้านหนึ่งจะเป็นเจ้าของรวมของบริษัทก็ตาม แต่ผู้ถือหุ้นก็ไม่มีอำนาจที่จะเข้าไปจัดการงานได้โดยตรง ผู้ถือหุ้นได้แต่ลงมติในที่ประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อแต่งตั้งให้กรรมการเข้ามาจัดการงานแทนในบริษัท[๕] ดังนั้น การควบคุมการจัดการงานของบริษัทจึงกระทำผ่านทางการประชุมผู้ถือหุ้น โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๗๕ วรรคหนึ่ง เดิม ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การเรียกประชุมผู้ถือหุ้นไว้ว่า “คำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้ลงพิมพ์โฆษณาในหนังสือพิมพ์แห่งท้องที่อย่างน้อยหนึ่งคราวก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน และส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถือหุ้นทุกคนที่มีชื่อในทะเบียนของบริษัทก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน เว้นแต่เป็นคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่เพื่อลงมติพิเศษ ให้กระทำดังว่านั้นก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน”



ส่วนมาตรา ๑๑๗๕ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขใหม่ ได้บัญญัติว่า “คำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ให้ส่งทางไปรษณีย์ตอบรับไปยังผู้ถือหุ้นทุกคนที่มีชื่อในทะเบียนของบริษัทก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน แต่ในกรณีที่บริษัทมีหุ้นชนิดที่มีใบหุ้นออกให้แก่ผู้ถือ ให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์แห่งท้องที่อย่างน้อยหนึ่งครั้งหรือในสื่ออิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๗ วัน หากเป็นคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่เพื่อลงมติพิเศษให้กระทำการดังกล่าวก่อนวันนัดประชุมไม่น้อยกว่า ๑๔ วัน”

เมื่อพิจารณามาตรา ๑๑๗๕ วรรคหนึ่ง ที่แก้ไขใหม่ จะเห็นได้ว่ากฎหมายได้ปรับปรุงคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ออกเป็น ๒ กรณีตามชนิดของใบหุ้น กล่าวคือ ในกรณีผู้ถือหุ้นชนิดระบุชื่อ ได้ลดขั้นตอนโดยยกเลิกการลงพิมพ์โฆษณาในหนังสือพิมพ์ให้เหลือเพียงการส่งไปรษณีย์ตอบรับแต่เพียงอย่างเดียว ส่วนกรณีผู้ถือหุ้นชนิดผู้ถือนั้น ได้เพิ่มช่องทางในการส่งคำบอกกล่าว โดยนอกจากการให้โฆษณาในหนังสือพิมพ์แล้วก็ยังสามารถโฆษณาในสื่ออิเล็กทรอนิกส์แทนได้ด้วย

๖) การแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดองค์ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น

ในเรื่ององค์ประชุมนั้น เดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๑๗๘ บัญญัติว่า “ในการประชุมใหญ่ ถ้าไม่มีผู้ถือหุ้นมาเข้าประชุมรวมกันแทนหุ้นได้ถึงจำนวน ๑ ใน ๔ แห่งทุนของบริษัทเป็นอย่างน้อยแล้ว ท่านว่าที่ประชุมอันนั้นจะปรึกษากิจการอันใดหาได้ไม่” โดยไม่ได้กำหนดจากจำนวนผู้ถือหุ้นที่เข้าประชุมแต่อย่างใด

---

[๕] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๔๒๕.

ด้วยเหตุนี้ มาตรา ๑๑๗๘ ที่แก้ไขใหม่ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยสร้างความชัดเจนว่าในการประชุมใหญ่จะต้องมีผู้ถือหุ้นอย่างน้อย ๒ คนมาประชุม[๙] จึงได้บัญญัติว่า “การประชุมใหญ่ต้องมีผู้ถือหุ้นหรือผู้รับมอบฉันทะจากผู้ถือหุ้นเข้าร่วมประชุมกันไม่น้อยกว่า ๒ คนและมีจำนวนหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ แห่งทุนของบริษัท จึงจะสามารถลงมติในเรื่องใด ๆ ได้”

ดังนั้น ในปัจจุบันองค์ประชุมของผู้ถือหุ้นจึงต้องประกอบด้วยองค์ประกอบ ๒ ประการรวมกัน คือ (๑) ผู้เข้าประชุมต้องมีรวมกันไม่น้อยกว่า ๒ คน และ (๒) จำนวนหุ้นต้องมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ แห่งทุนของบริษัท

๗) การกำหนดระยะเวลาจ่ายเงินปันผลที่แน่นอน

เงินปันผล คือ เงินจากผลกำไรที่บริษัทจ่ายให้แก่ผู้ถือหุ้น โดยคิดตามส่วนจำนวนซึ่งผู้ถือหุ้นได้ส่งใช้เงินแล้วในหุ้นหนึ่ง ๆ ดังที่มาตรา ๑๒๐๐ บัญญัติว่า “การแจกเงินปันผลนั้น ต้องคิดตามส่วนจำนวนซึ่งผู้ถือหุ้นได้ส่งเงินแล้วในหุ้นหนึ่ง ๆ เว้นแต่จะได้ตกลงกันไว้เป็นอย่างอื่นในเรื่องหุ้นบุริมสิทธิ” โดยหลักเกณฑ์ในการจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๐๑ วรรคสี่ เดิม ซึ่งไม่มีการกำหนดระยะเวลาในการจ่ายเงินปันผลว่าต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเมื่อใด

ด้วยเหตุนี้ กฎหมายที่แก้ไขใหม่จึงได้กำหนดระยะเวลาในการจ่ายเงินปันผลตามมาตรา ๑๒๐๑ วรรคสี่ โดยบัญญัติว่า “การจ่ายเงินปันผลนั้นให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑ เดือนนับแต่วันที่ที่ประชุมใหญ่หรือกรรมการลงมติ แล้วแต่กรณี” ทั้งนี้ เพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ถือหุ้นในการได้รับเงินปันผล[๑๐]

๘) การแก้ไขหลักการเกี่ยวกับการควบบริษัทโดยให้บริษัทสามารถรวมกันได้ ๒ ลักษณะ

การควบรวมบริษัทเป็นรูปแบบหนึ่งของการควบรวมกิจการ ซึ่งอาจมีเหตุผลบางประการ เช่น เพื่อขจัดการค้าขายแข่งกัน เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายของแต่ละบริษัท หรือเพื่อขยายกิจการหรือเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงาน[๑๑] ซึ่ง**เดิมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้แต่เฉพาะ “การควบบริษัทจำกัดเข้ากัน” ไว้ในส่วนที่ ๙ ตั้งแต่มาตรา ๑๒๓๘ ถึงมาตรา ๑๒๔๓** ซึ่งการควบบริษัทจำกัดจะมีลักษณะเพียงรูปแบบเดียว คือ การที่บริษัท ๒ บริษัทรวมเข้าด้วยกันและเกิดเป็นบริษัทใหม่ โดยบริษัทเดิมทั้งสองแห่งที่ได้ควบเข้ากันจะถือว่าได้ยกเลิกไปโดยผลของกฎหมาย และบริษัทที่ตั้งใหม่จากการควบกันจะได้ไปทั้งสิทธิและความรับผิดของบริษัทเดิมอันได้ควบกัน

ส่วนกฎหมายที่แก้ไขใหม่ได้บัญญัติให้ยกเลิกชื่อส่วนที่ ๙ การควบบริษัทจำกัดเข้ากัน และความในมาตรา ๑๒๓๘ ถึงมาตรา ๑๒๔๓ ของหมวด ๔ ในลักษณะ ๒๒ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้บัญญัติหลักเกณฑ์ที่สำคัญเกี่ยวกับการควบรวมบริษัทจำกัดไว้ใน **“ส่วนที่ ๙ การควบรวมบริษัทจำกัด”** ไว้ดังนี้

---

[๙] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๖.

[๑๐] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๗ วันพฤหัสบดีที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๖๔ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CA ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา, หน้า ๘.

[๑๑] อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๕๑๓.

๘.๑) ลักษณะของการควบรวมบริษัท

มาตรา ๑๒๓๘ วรรคสอง บัญญัติว่า “บริษัทตั้งแต่สองบริษัทขึ้นไป จะควบรวมในลักษณะใดลักษณะหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ควบรวมกันโดยเป็นบริษัทขึ้นใหม่ และบริษัทที่มาควบกันต่างหมดสภาพการเป็นนิติบุคคล

(๒) ควบรวมกันโดยบริษัทหนึ่งบริษัทใดยังคงมีสภาพเป็นนิติบุคคล และบริษัทอื่นที่ควบรวมกันหมดสภาพจากการเป็นนิติบุคคล”

จากบทบัญญัติมาตรา ๑๒๓๘ วรรคสอง จะเห็นได้ว่า **การควบรวมบริษัทในปัจจุบันมีลักษณะที่กว้างขึ้นกว่าเดิม โดยเป็นได้ทั้งกรณีควบรวมกันเป็นบริษัทขึ้นใหม่และบริษัทที่มาควบรวมกันหมดสภาพการเป็นนิติบุคคล ซึ่งเป็นลักษณะของการควบรวมแบบกฎหมายเดิมก็ได้ หรือจะเป็นกรณีการควบรวมในลักษณะที่บริษัทหนึ่งบริษัทใดยังคงมีสภาพเป็นนิติบุคคล และบริษัทอื่นที่ควบรวมหมดสภาพจากการเป็นนิติบุคคลก็ได้** ซึ่งการแก้ไขหลักการเกี่ยวกับการควบบริษัทโดยให้บริษัทสามารถรวมกันได้ใน ๒ ลักษณะดังกล่าว ก็เพื่อให้บทบัญญัติเกี่ยวกับการควบรวมบริษัทของประเทศไทยมีความทันสมัย เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับกฎหมายในต่างประเทศ และสอดคล้องกับกับการดำเนินธุรกิจในปัจจุบัน[๑๒]

ข้อสังเกต การควบรวมบริษัทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเป็นเรื่องของบริษัทจำกัดควบรวมกับบริษัทจำกัด หากเป็นกรณีที่บริษัทมหาชนจำกัดควบรวมกับบริษัทจำกัดต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕

๘.๒) หลักเกณฑ์ในการควบรวมบริษัท

๘.๒.๑) การควบรวมบริษัทต้องได้มติพิเศษ โดยมาตรา ๑๒๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บริษัทจำกัดจะควบรวมกันได้โดยใช้มติพิเศษ” กล่าวคือ บริษัทที่ประสงค์จะควบกันทุกบริษัทต้องมีมติพิเศษจากที่ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้นของตนก่อนว่าให้ควบรวมกันได้

๘.๒.๒) ต้องนำมติพิเศษของแต่ละบริษัทไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วัน นับแต่วันลงมติ ดังที่มาตรา ๑๒๓๙ บัญญัติว่า “มติพิเศษซึ่งวินิจฉัยให้ควบรวมบริษัทจำกัด บริษัทต้องนำไปจดทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันลงมติ”

๘.๒.๓) หากผู้ถือหุ้นที่เข้าร่วมประชุมคัดค้านการควบรวมบริษัท บริษัทต้องจัดให้มีผู้ซื้อหุ้นของผู้ถือหุ้นดังกล่าว ตามมาตรา ๑๒๓๙/๑ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีมติพิเศษให้ควบรวมบริษัทแล้ว แต่มีผู้ถือหุ้นที่เข้าร่วมประชุมคัดค้านการควบรวมบริษัท บริษัทต้องจัดให้มีผู้ซื้อหุ้นของผู้ถือหุ้นดังกล่าวในราคาที่ตกลงกัน หรือในกรณีที่ไม่สามารถตกลงกันได้ให้ใช้ราคาตามที่ผู้ประเมินราคาเป็นผู้กำหนด ถ้าผู้ถือหุ้นนั้นไม่ยอมขายภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่ได้รับข้อเสนอขอซื้อ ให้บริษัทดำเนินการควบรวม

---

[๑๒] รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... , หน้า ๓.

บริษัทต่อไปได้ และให้ถือว่าผู้ถือหุ้นดังกล่าวนั้นเป็นผู้ถือหุ้นของบริษัทที่ควบรวม” และวรรคสอง บัญญัติว่า “การแต่งตั้งผู้ประเมินราคาตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

มาตรา ๑๒๓๙/๑ ดังกล่าว เป็นบทบัญญัติที่คุ้มครองผู้ถือหุ้นฝ่ายข้างน้อยที่คัดค้านการควบรวมบริษัท[๑๓] ซึ่งการคัดค้านนั้น ไม่ว่าจะเกิดขึ้นจากเหตุผลส่วนตัวหรือเหตุผลทางธุรกิจก็ตาม ผู้ถือหุ้นที่คัดค้านดังกล่าวจะได้รับความคุ้มครอง โดยบริษัทต้องจัดให้มีผู้เข้าซื้อหุ้นของผู้คัดค้าน

๘.๒.๔) ต้องมีหนังสือบอกกล่าวให้เจ้าหนี้คัดค้าน ตามมาตรา ๑๒๔๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อมีมติพิเศษให้ควบรวมบริษัทแล้ว บริษัทต้องมีหนังสือบอกกล่าวมติดังกล่าวภายใน ๑๔ วัน นับแต่วันที่ได้มีมติไปยังเจ้าหนี้ของบริษัทตามรายชื่อที่ปรากฏในบัญชีของบริษัท ณ วันที่ที่ผู้ประชุมผู้ถือหุ้นลงมติให้ควบรวมบริษัทโดยกำหนดเวลาให้ส่งคำคัดค้านภายใน ๑ เดือนนับแต่วันที่ได้รับหนังสือบอกกล่าวมตินั้น และให้บริษัทโฆษณามตินั้นทางหนังสือพิมพ์รายวันที่แพร่หลายภายในกำหนดเวลา ๑๔ วันนั้นด้วย”

๘.๒.๕) ถ้าเจ้าหนี้คัดค้าน บริษัทจะควบรวมมิได้จนกว่าจะได้ชำระหนี้หรือได้ให้ประกันเพื่อหนี้นั้นแล้ว ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔๐ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ามีการคัดค้าน บริษัทจะควบรวมมิได้จนกว่าจะได้ชำระหนี้หรือได้ให้ประกันเพื่อหนี้นั้นแล้ว”

๘.๒.๖) ขั้นตอนดำเนินการภายหลังมีมติควบรวมและบอกกล่าวการควบรวมไปยังเจ้าหนี้ เมื่อได้มีการจดทะเบียนการควบรวมตามมาตรา ๑๒๓๙ และได้มีการบอกกล่าวรวมทั้งโฆษณาเพื่อให้เจ้าหนี้คัดค้านตามมาตรา ๑๒๔๐ แล้ว กรรมการบริษัทที่จะควบรวมต้องเรียกประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้น ๆ ให้มาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๒๔๐/๑[๑๔] ซึ่งมีหลักเกณฑ์การประชุมตามมาตรา ๑๒๔๐/๒ ที่บัญญัติว่า “ให้ประชุมในท้องที่อันเป็นที่ตั้งสำนักงานแห่งใหญ่ของบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่จะควบรวม หรือในจังหวัดที่ใกล้เคียงที่ตั้งของสำนักงานแห่งใหญ่ของบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่จะควบรวม โดย

---

[๑๓] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๙ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ เวลา ๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ CA ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา, หน้า ๔.

[๑๔] **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๔๐/๑** บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๔๐/๑ เมื่อได้ดำเนินการตามมาตรา ๑๒๓๙ และมาตรา ๑๒๔๐ แล้ว ให้กรรมการบริษัทที่จะควบรวมเรียกประชุมผู้ถือหุ้นของบริษัทนั้น ๆ ให้มาประชุมร่วมกันเพื่อพิจารณาในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อของบริษัทที่ควบรวม โดยจะใช้ชื่อใหม่หรือจะใช้ชื่อเดิมของบริษัทใดบริษัทหนึ่งที่จะควบรวมก็ได้

(๒) วัตถุประสงค์ของบริษัทที่ควบรวม

(๓) ทุนเรือนหุ้นของบริษัทที่ควบรวม โดยจะต้องมีหุ้นไม่น้อยกว่าทุนเรือนหุ้นของบริษัทเดิมอันมาควบรวม

(๔) จัดสรรหุ้นของบริษัทที่ควบรวมให้แก่ผู้ถือหุ้น ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๒๒๒ มาใช้บังคับ

(๕) หนังสือบริคณห์สนธิของบริษัทที่ควบรวม

(๖) ข้อบังคับของบริษัทที่ควบรวม

(๗) เลือกตั้งกรรมการบริษัทที่ควบรวม

(๘) เลือกตั้งผู้สอบบัญชีบริษัทที่ควบรวม

(๙) เรื่องอื่น ๆ ที่จำเป็นในการควบรวมบริษัท ถ้าหากมี

ทั้งนี้ ต้องดำเนินการประชุมให้เสร็จสิ้นภายในหกเดือนนับแต่วันที่บริษัทใดบริษัทหนึ่งได้ลงมติให้ควบรวมเป็นรายหลังสุด เว้นแต่ที่ประชุมตามมาตรานี้ลงมติให้ขยายเวลาออกไป แต่เมื่อรวมเวลาทั้งหมดแล้วต้องไม่เกินหนึ่งปี”.

(๑) ต้องมีผู้ถือหุ้นซึ่งมีหุ้นนับรวมกันได้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมดของแต่ละบริษัทที่จะควบรวมมาประชุมจึงจะเป็นองค์ประชุม

(๒) ให้ผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมเลือกผู้ถือหุ้นคนหนึ่งเป็นประธาน

(๓) การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุม ให้ถือเสียงข้างมากของผู้ถือหุ้นซึ่งมาประชุมตาม (๑) เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น”

๘.๒.๗) หน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทเดิม ตามมาตรา ๑๒๔๐/๓ ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการบริษัทเดิมต้องส่งมอบกิจการ ทรัพย์สิน บัญชี เอกสาร และหลักฐานต่าง ๆ ของบริษัทให้แก่คณะกรรมการบริษัทที่ควบรวมแล้วภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการประชุมตามมาตรา ๑๒๔๐/๑”

๘.๒.๘) หน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทที่ควบรวม ตามมาตรา ๑๒๔๑ ซึ่งบัญญัติว่า “คณะกรรมการบริษัทที่ควบรวมต้องขอจดทะเบียนการควบรวมบริษัทพร้อมกับยื่นหนังสือบริคณห์สนธิและข้อบังคับที่ที่ประชุมตามมาตรา ๑๒๔๐/๑ ได้อนุมัติแล้วต่อนายทะเบียนภายใน ๑๔ วันนับแต่วันที่เสร็จสิ้นการประชุมตามมาตรา ๑๒๔๐/๑”

๘.๒.๙) หน้าที่ของนายทะเบียนในการรับจดทะเบียน ตามมาตรา ๑๒๔๒ ซึ่งบัญญัติว่า “เมื่อนายทะเบียนรับจดทะเบียนการควบรวมบริษัทแล้ว ให้นายทะเบียนหมายเหตุไว้ในทะเบียน ดังนี้

(๑) ในกรณีที่ควบรวมกันเป็นบริษัทขึ้นใหม่ ให้หมายเหตุว่าบริษัทเดิมที่ควบรวมกันนั้นหมดสภาพจากการเป็นนิติบุคคล

(๒) ในกรณีที่ควบรวมกันโดยมีบริษัทใดบริษัทหนึ่งยังคงมีสภาพเป็นนิติบุคคล ให้หมายเหตุว่าบริษัทอื่นที่เหลือนั้นหมดสภาพจากการเป็นนิติบุคคล”

๘.๓) สิทธิหน้าที่ของบริษัทเดิมที่ถูกควบรวม ตามมาตรา ๑๒๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “บริษัทที่ควบรวมนี้ย่อมได้ไปทั้งทรัพย์สิน หนี้ สิทธิ หน้าที่และความรับผิดชอบบรรดามีอยู่แก่บริษัทเดิมอันได้มาควบรวมนั้นทั้งสิ้น”

ความส่งท้าย

จากหลักการใหม่ของกฎหมายลักษณะห้างหุ้นส่วน บริษัท ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ไม่ว่าจะเป็นการลดจำนวนผู้เริ่มก่อการจัดตั้งบริษัทจำกัด การกำหนดระยะเวลาสิ้นผลของหนังสือบริคณห์สนธิ การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการประชุมกรรมการบริษัท การแก้ไขคำบอกกล่าวเรียกประชุมใหญ่ การแก้ไขหลักเกณฑ์การกำหนดองค์ประชุมใหญ่ผู้ถือหุ้น การกำหนดระยะเวลาจ่ายเงินปันผลที่แน่นอน และการแก้ไขหลักการเกี่ยวกับการควบรวมบริษัท โดยให้สามารถรวมกันได้ใน ๒ ลักษณะ จะเห็นได้ว่าย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อภาคธุรกิจทั้งด้านการส่งเสริมผู้ประกอบธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมให้สามารถเริ่มต้นธุรกิจในรูปบริษัทจำกัดได้ง่ายมากขึ้น รวมไปถึงการมีมาตรการคุ้มครองผู้ถือหุ้นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งการปรับปรุงกฎหมายดังกล่าวยังสอดคล้องกับหลักเกณฑ์การพิจารณาความยากง่ายในการประกอบธุรกิจของธนาคารโลก ทั้ง ๔ ปัจจัย ได้แก่ ๑) ความง่ายในการดำเนินการ (Easier) ๒) ความรวดเร็วในการดำเนินการ (Faster) ๓) ค่าใช้จ่าย

ในการดำเนินการต่ำ (Cheaper) และ ๔) กฎหมาย กฎ ระเบียบเอื้อต่อการดำเนินการ (Smarter Regulations)[๑๕] นอกจากนี้ ยังเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความทันสมัย และสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งจะทำให้ผู้ประกอบการได้รับความสะดวกมากยิ่งขึ้น อันส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจและยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า กฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ได้บัญญัติในเรื่องการนำเทคโนโลยีมาใช้เฉพาะกับการประชุมกรรมการเท่านั้น แต่ไม่ได้บัญญัติรวมถึงการประชุมผู้ถือหุ้นแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อสร้างความชัดเจนและเพิ่มทางเลือกให้แก่ภาคเอกชนในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการประชุมผู้ถือหุ้น ในอนาคตหากได้มีการแก้ไขปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ลักษณะ ๒๒ หุ้นส่วนและบริษัท จึงสมควรพิจารณาประเด็นความเหมาะสมในการแก้ไขกฎหมายให้บริษัทสามารถดำเนินการประชุมผู้ถือหุ้นด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อีกวิธีหนึ่งนอกจากการเข้าประชุม ณ สถานที่จัดประชุมเพียงวิธีเดียวในทำนองเดียวกันกับการประชุมกรรมการ ซึ่งนอกจากจะสอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันแล้ว ยังช่วยลดภาระและค่าใช้จ่ายของทั้งกรรมการและผู้ถือหุ้นในการเดินทางมาร่วมประชุมและการจัดประชุมด้วย



[๑๕] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (๒๕๕๙) หนึ่งทศวรรษประเทศไทยกับการจัดอันดับความยาก - ง่ายในการประกอบธุรกิจ Ease of Doing Business ของธนาคารโลก, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), หน้า ๑.

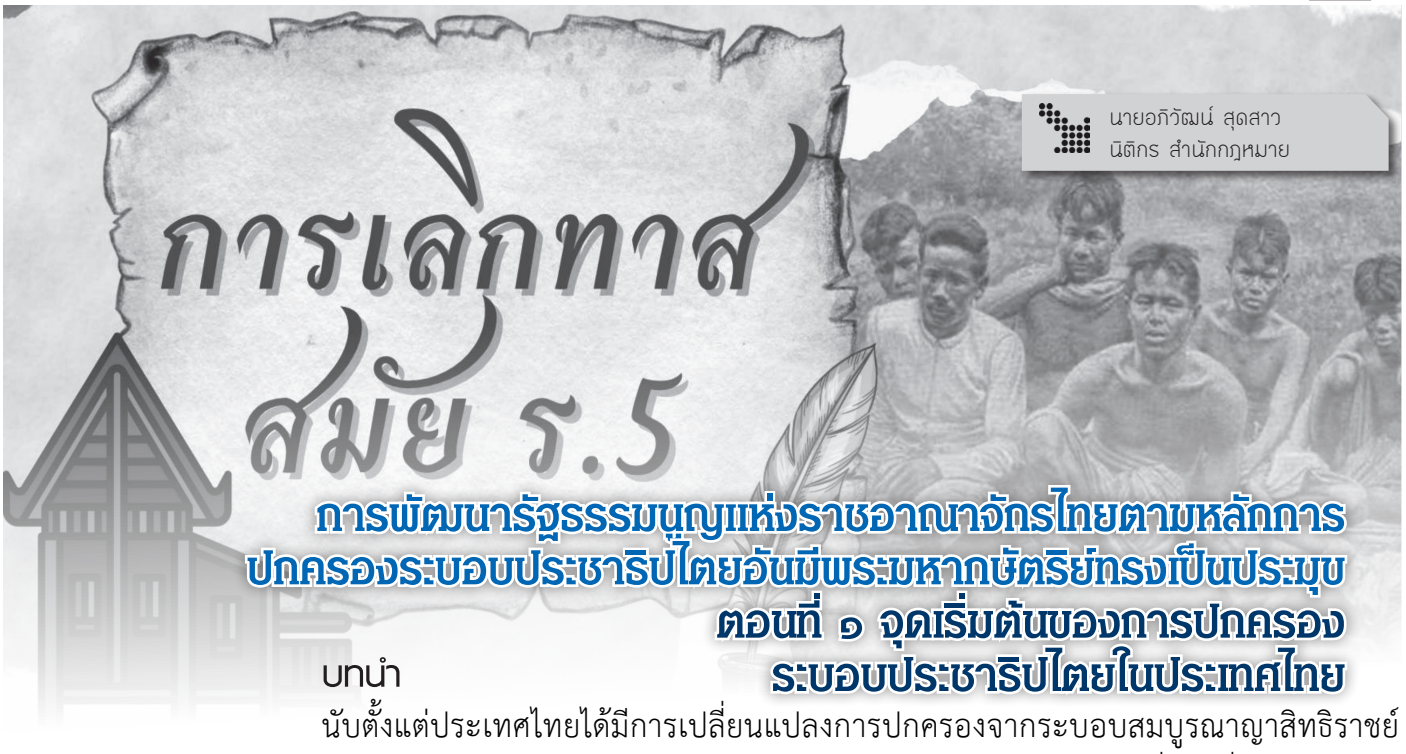
คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Secretary to the Committee

เลขานุการประจำคณะกรรมาธิการ

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย

การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตอนที่ ๑ จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย

บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๔๗๕ และได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ นับเป็นระยะเวลา ๙๑ ปี ที่สังคมประเทศไทยได้เรียนรู้เกี่ยวกับหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีการใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ (Supremacy of Law) ในการวางโครงสร้างการปกครองและพัฒนาประเทศชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมให้มีความเจริญก้าวหน้ามาโดยลำดับ

ตลอดระยะเวลา ๙๑ ปีที่ผ่านมา มีความเห็นทางวิชาการในเชิงอุปมาอุปไมยว่าประเทศไทยได้นำเอาต้นไม้ประชาธิปไตยสายพันธุ์ของต่างประเทศมาปลูกลงในผืนแผ่นดินไทยโดยหวังว่าจะเจริญเติบโตแตกกิ่งก้านสาขาผลิดอกออกผลและให้รสชาติเหมือนกับสายพันธุ์ที่ปลูกในต่างประเทศ แต่ภายใต้บริบททางการเมืองการปกครองของประเทศไทยที่ขาดเสถียรภาพ มีการยึดอำนาจการปกครองและยกเลิกรัฐธรรมนูญบ่อยครั้ง ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ผู้จัดทำก็ได้พยายามแสวงหากิ่งพันธุ์ชั้นเลิศจากทั่วทุกมุมโลกเพื่อนำมาติดตาทาบกิ่งกับต้นไม้ประชาธิปไตย แต่ในที่สุดรสชาติของผลไม้ก็ไม่เหมือนกับผลไม้จากต้นประชาธิปไตยสายพันธุ์ดั้งเดิม แต่แทนที่ผู้มีอำนาจจะใช้ความอดทนในการพัฒนาสายพันธุ์ที่มีความเหมาะสมกับสภาพดิน ฟ้า และอากาศของประเทศไทย กลับใช้วิธีการรื้อถอนต้นไม้เดิมและนำต้นไม้ใหม่มาปลูกทดแทน ทำให้ต้นไม้ประชาธิปไตยไม่สามารถหยั่งรากแก้วลงในผืนแผ่นดินไทยอย่างมั่นคงและเจริญเติบโตเป็นต้นไม้ใหญ่ให้ประชาชนชาวไทยได้หลบแดด ฝน และพายุของโลกยุคดิจิทัลที่มีพลังแห่งการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว พัดถาโถมเข้าใส่ประเทศไทยตลอดเวลาได้เท่าที่ควร

สภาพปัญหาการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทย สะท้อนผ่านสถานการณ์ทางการเมืองที่ขาดเสถียรภาพ กลไกของรัฐสภาซึ่งเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทยในการตรวจสอบถ่วงดุลฝ่ายบริหารไม่สามารถแก้ไขปัญหาทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทำให้ปัญหาทางการเมืองถูกนำไปเรียกร้องผ่านกลไกการชุมนุมนอกสภา เมื่อเกิดความรุนแรงจากการแสดงออกในทางการเมือง ปัญหาทางการเมือง

ถูกผลักให้เป็นปัญหาทางกฎหมาย มีคดีที่เกี่ยวข้องกับการแสดงออกทางการเมืองเข้าสู่การพิจารณาคดีของศาลเป็นจำนวนมาก และท้ายที่สุดสังคมไทยก็เข้าสู่ปรากฏการณ์ทางการเมืองแบบเดิมคือมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศ มีการยกเลิกรัฐธรรมนูญฉบับเก่าและจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ภายใต้ความเชื่อที่ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะเป็นยาวิเศษสำหรับประชาธิปไตยในสังคมไทย

ในการนี้ เพื่อศึกษาถึงพัฒนาการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยของสังคมไทย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่เป็นรากฐานสำคัญในการก่อร่างสร้างระบบกฎหมายของประเทศ จัดตั้งสถาบันทางการเมือง และกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ตลอดจนการรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทย โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ อันจะทำให้การบริหารปกครองประเทศทั้งระบบไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา อำนาจบริหารของคณะรัฐมนตรี อำนาจตุลาการของศาล รวมทั้งการกระทำอันเป็นการใช้อำนาจรัฐจะขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมิได้ ดังนั้น จึงขอนำเสนอบทความทางวิชาการ ภายใต้หัวข้อเรื่อง **“การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข”** โดยจะเป็นการนำเสนอเนื้อหาแบ่งเป็นตอนต่อเนื่องกันไป ซึ่งในฉบับนี้ขอนำเสนอ **ตอนที่ ๑ เรื่อง “จุดเริ่มต้นของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศไทย”** ดังนี้

๑. ก้าวแรกในการสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทย

อิทธิพลของแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกได้แผ่ขยายเข้ามาในประเทศไทยผ่านทางการค้าและการเจริญสัมพันธไมตรีตั้งแต่ยุคราชาธิปไตยภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ของรัฐจารีตในสมัยเก่า[๑] แต่จุดเริ่มต้นที่สังคมไทยรับรู้ถึงแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างเป็นรูปธรรมนั้น เกิดขึ้นในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ (เป็นพระมหากษัตริย์ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๔๑๑ ถึงวันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๕๓) อันเป็นยุคเริ่มต้นของรัฐสมัยใหม่[๒] ทั้งนี้ ด้วยสาเหตุที่ประเทศต่าง ๆ ทางซีกโลกตะวันออก รวมทั้งประเทศไทย ต้องเผชิญกับลัทธิล่าอาณานิคมของจักรวรรดินิยมตะวันตก ซึ่งมีทัศนคติต่อการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ว่าไม่ทันสมัยและไม่สอดคล้องกับวัฒนธรรมทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบตะวันตก ส่งผลให้ประเพณีและวัฒนธรรมการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ถูกท้าทายมาโดยลำดับ

---

[๑] รัฐจารีตในสมัยเก่า เป็นรัฐที่ศูนย์กลางของอำนาจมีอำนาจปกครองเหนือพื้นที่ที่ไม่มีขอบเขตที่ชัดเจน ขอบเขตการปกครองจะขึ้นอยู่กับความเข้มแข็งของรัฐศูนย์กลางอำนาจ หากรัฐศูนย์กลางอำนาจมีความเข้มแข็งมากก็สามารถขยายเขตอำนาจการปกครองครอบคลุมพื้นที่กว้างใหญ่ไพศาล มีรัฐอื่นที่อ่อนแอกว่าเป็นเมืองขึ้นจำนวนมาก แต่หากรัฐศูนย์กลางอำนาจมีความอ่อนแอลง อำนาจปกครองที่มีอยู่เหนือดินแดนเมืองขึ้นต่าง ๆ ก็จะลดลงตามไปด้วย และในที่สุดอาจจะต้องตกอยู่ภายใต้อำนาจการปกครองของรัฐที่มีความเข้มแข็งมากกว่า อันเป็นวิถีของจารีตการปกครองในสมัยโบราณ.

[๒] รัฐสมัยใหม่ เป็นรัฐที่มีอำนาจการปกครองที่เป็นเอกภาพมั่นคง โดยได้หลอมรวมเอาบุคคลที่มีความแตกต่างทางเชื้อชาติ ภาษา ศาสนา ตลอดจนวัฒนธรรมที่แตกต่างให้มีสำนึกร่วมกันในความเป็นชาติ ซึ่งรัฐสมัยใหม่มีองค์ประกอบพื้นฐานดังนี้ ๑) ดินแดน ๒) ประชากร ๓) รัฐบาล และ ๔) อำนาจอธิปไตย.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงตระหนักดีว่า การที่จะทรงรักษาเอกราชของราชอาณาจักรสยามให้รอดพ้นจากการล่าเมืองขึ้นของจักรวรรดินิยมตะวันตก จำเป็นจะต้องปฏิรูปการปกครองประเทศให้ทันสมัยและสอดคล้องกับแนวทางการปกครองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก ดังจะเห็นได้จากการที่พระองค์ได้พระราชทานความมั่นใจให้แก่เจ้านายและขุนนางที่ได้ร่วมกันลงชื่อในเอกสารกราบบังคมทูลถวายความเห็นจัดการเปลี่ยนแปลงราชการแผ่นดิน ร.ศ. ๑๐๓ ทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเมื่อวันที่ ๙ มกราคม ๒๔๒๗ โดยถวายแนวความคิดให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปฏิรูปการปกครองประเทศสยาม และเปลี่ยนระบอบการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ตามที่ได้มีพระราชดำรัสไว้ว่า

“ไม่ต้องมีความหวาดระแวงอย่างหนึ่งอย่างใดว่า เราจะเป็นผู้ขัดขวางในการเสียอำนาจซึ่งเรียกว่า แอบโซลุต (Absolute) เป็นต้นนั้นเลย”[๓]

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงเห็นด้วยในหลักการที่มีการเรียกร้อง แต่ทรงมีพระราชวิจารณ์เพิ่มเติมว่า ประเทศสยามควรเปลี่ยนแปลงแบบค่อยเป็นค่อยไป ต่อมาก็ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อให้เหมาะสมกับการปกครองประเทศสยาม แต่สุดท้ายก็มิได้นำออกมาประกาศใช้ เนื่องจากพระองค์มีพระราชดำริว่า สภาพบ้านเมืองและประชาชนชาวสยามในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะรับกับการเปลี่ยนแปลงในทันทีทันใด และยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตยและไม่มีความสนใจในการปกครองบ้านเมืองมากพอที่จะคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองได้ และถ้าเร่งรีบเปลี่ยนแปลงบ้านเมืองในขณะที่สังคมสยามยังไม่พร้อมก็ย่อมจะเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของประเทศชาติได้ โดยมีพระราชดำรัสว่า

“ถ้าจะตั้งปาลิเมนท์ (Parliament) ขึ้นในเมืองไทย เอาความคิดราษฎรเป็นประมาณในเวลานี้แล้ว เชื่อว่าจะไม่ได้จัดการสักสิ่งหนึ่งเป็นแน่แท้ทีเดียว คงจะต้องเถียงกันปั่นปี้เท่านั้น”[๔] และ **“เหมือนอย่างถ้าจะมีปาลิเมนท์จะไม่มีผู้ใดซึ่งสามารถเป็นเมมเบอร์ (Member) ได้สักกี่คน และโดยว่าจะมีเมมเบอร์เหล่านั้นเจรจาการได้ก็ไม่เข้าใจในราชการทั้งปวงได้ทั่วถึง เพราะไม่มีความรู้และการฝึกฝนอันใดแต่เดิมมาเลย ก็คงจะทำให้การทั้งปวงไม่มีวันสำเร็จลงไปได้ และซ้ำจะเป็นที่หวาดหวั่นของราษฎรผู้ซึ่งไม่เข้าใจเรื่องราวอันใด”**[๕]

ด้วยเหตุของความไม่พร้อมดังกล่าวข้างต้นนั้นเอง ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายเพื่อเป็นการปูพื้นฐานการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างค่อยเป็นค่อยไปทีละน้อย ดังนั้น ในตอนต้นรัชกาล เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๔๑๗ พระองค์จึงได้โปรดเกล้าฯ ให้ตั้งคณะที่ปรึกษาขึ้น ๒ คณะ คือ **“คณะที่ปรึกษาราชการในพระองค์”** (Privy Council)

---

[๓] สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, “๖๐ ปี รัฐสภาไทย”, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : อักษรสัมพันธ์. ๒๕๓๕, หน้า ๑๗.
[๔] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๘.
[๕] เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

และ **“คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน”** (Council of State) โดยทรงมีพระราชดำริที่จะให้คณะที่ปรึกษาทั้งสองคณะนี้เป็นสถาบันทางการเมืองทำหน้าที่สำคัญ ๒ ประการ[๖]

ประการแรก ยอมให้มีอำนาจที่จะยืดหน่วงขัดขวางพระเจ้าแผ่นดินได้ในการใด ๆ ที่พระเจ้าแผ่นดินทรงพระราชดำริเป็นการไม่ต้องด้วยความยุติธรรม ซึ่งจะทำให้ราษฎรได้รับความเดือดร้อน

ประการที่สอง คณะที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน (Council of State) จะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการต่าง ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อบ้านเมือง

นอกจากนี้ พระองค์ได้ทรงมีพระราชกรณียกิจที่สำคัญต่อบ้านเมืองอันเป็นการปฏิรูปประเทศเพื่อวางรากฐานสู่ความเป็นประชาธิปไตยอีกหลายประการ ดังนี้

<u>ประการแรก</u> “การเลิกทาส”[๗] พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว มีพระราชประสงค์ที่จะเลิกทาสมาตั้งแต่ครั้งเสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ แต่ขัดข้องด้วยโบราณราชประเพณีของบ้านเมือง จะหาผู้ที่สนับสนุนพระราชดำรินั้นได้ยาก เพราะบุคคลชั้นสูงต้องใช้แรงงานทาสทำงานต่าง ๆ ช่วยกิจการบ้านเรือน หากเลิกทาส คือ ปล่อยคนสำหรับใช้สอยไปหมด ก็จะไม่สามารถเลี้ยงตัวได้ การจ้างแรงงานคนใช้แทนทาสก็เป็นการสิ้นเปลือง นายเงินเจ้าของทาส จึงต้องเอาใจใส่เลี้ยงดูทาสให้กินอยู่ใช้สอยแต่พอสมควร ส่วนทาสนั้นก็เข้าใจว่าหากพ้นจากเป็นทาสจะกลับได้รับความเดือดร้อนต้องทำมาหากินเลี้ยงชีพเอง จะมีความยากลำบากกว่าการเป็นทาสที่นายเงินเลี้ยงดู

ดังนั้น พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแสวงหาวิธีที่จะเลิกทาสแบบบัวไม่ให้ช้ำน้ำไม่ให้ขุ่น โดยในช่วงต้นรัชกาลทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตรา **“พระราชบัญญัติลูกทาษลูกไทย จุลศักราช ๑๒๓๖”** เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๔๑๗ เพื่อแก้พิกัดค่าตัวทาสใหม่ จากเดิมลูกที่เกิดจากพ่อแม่ที่เป็นทาสก็ต้องตกเป็นทาสต่อไป ทาสจะต้องหาเงินมาไถ่ถอนตัวเองหากต้องการหลุดพ้นจากความเป็นทาส หากไม่หาเงินมาไถ่ถอนก็จะต้องตกเป็นทาสต่อไปตลอดชีวิต เพราะตามกฎหมายถือว่าทาสยังมีค่าตัวอยู่ เมื่อประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว มาตรา ๑[๘] บัญญัติให้ลดค่าตัวทาสลงตั้งแต่อายุ ๘ ปี จนกระทั่งหมดค่าตัว และเมื่ออายุได้ ๒๑ ปี ผู้นั้นก็จะเป็นอิสระ ไม่เป็นทาสอีกต่อไป โดยให้มีผลกับทาสที่เกิดตั้งแต่จุลศักราช ๑๒๓๐ หรือ พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีเริ่มต้นในการขึ้นครองราชย์ของรัชกาลที่ ๕

---

[๖] เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙.

[๗] ทาส แบ่งออกเป็น ๗ ประเภท ตามที่บัญญัติไว้ในคำปรารภของพระราชบัญญัติลูกทาษลูกไทย จุลศักราช ๑๒๓๖ ดังนี้ ๑) **ทาสสินไถ่** เป็นทาสที่มีจำนวนมากที่สุดในบรรดาทาสทั้งหมด โดยเงื่อนไขของการเป็นทาสประเภทนี้ คือ การขายตัวเป็นทาส เช่น พ่อแม่ขายลูก สามีขายภรรยา หรือผู้นั้นขายตัวเอง ๒) **ทาสในเรือนเบี้ย** คือ เด็กที่เกิดในระหว่างที่พ่อแม่เป็นทาสของนายทาส ลูกที่เกิดมาก็จะตกเป็นทาสตามพ่อแม่ ๓) **ทาสที่ได้รับมาด้วยมรดก** เกิดขึ้นเมื่อนายทาสคนเดิมเสียชีวิตลง ทาสก็จะตกเป็นมรดกของทายาทผู้รับมรดก ๔) **ทาสท่านให้** เป็นทาสที่ได้รับมอบมาจากผู้อื่น ๕) **ทาสที่ช่วยไว้จากโทษทัณฑ์** เกิดขึ้นเมื่อคนนั้นได้กระทำความผิดและถูกลงโทษเป็นค่าปรับ แต่ผู้นั้นไม่สามารถชำระค่าปรับได้ หากมีผู้มาช่วยเหลือโดยชำระค่าปรับให้แล้ว ถือว่าผู้นั้นตกเป็นทาสของผู้ช่วยเหลือชำระค่าปรับ ๖) **ทาสที่ช่วยไว้ให้พ้นจากความอดอยาก** หากไพร่ที่ไม่สามารถประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองได้ ไพร่อาจขายตนเองลงเป็นทาสเพื่อให้ได้รับการช่วยเหลือจากนายทาส และ ๗) **ทาสเชลย** เป็นทาสที่ผู้ชนะสงครามในรัฐจารีตในสมัยโบราณจะทำการกวาดต้อนผู้คนของรัฐผู้แพ้สงครามกลับไปยังเมืองของตน เพื่อนำไปเป็นทาสรับใช้.

[๘] **พระราชบัญญัติลูกทาษลูกไทย จุลศักราช ๑๒๓๖ มาตรา ๑ บัญญัติไว้** ดังนี้

“มาตรา ๑ ถ้าลูกทาษชายหญิงเกิดเมื่อจุลศักราช ๑๒๓๐ ปีมโรง สัมฤทธิศกนี้เปนต้นไป ให้คิดค่ากระเษียรอายุตั้งแต่เดือนหนึ่ง ๒ เดือน ๓ เดือน จนอายุ ๘ ปีเต็มค่า ตั้งแต่ ๘ ปีต่อไป ให้ลดกระเษียรอายุลงทุกปีถึงอายุ ๒๑ ปีขาดค่า ให้ลูกทาษ พ้นค่าตัวเปนไทย”

ต่อมาในช่วงตอนปลายของรัชกาลที่ ๕ ได้มีการประกาศใช้ **“พระราชบัญญัติทาส รัตนโกสินทรศก ๑๒๔”**[๙] ซึ่งถือเป็นกฎหมายยกเลิกประเพณีการมีทาสในสยามประเทศ โดยมีเหตุผลสำคัญในการเลิกทาสปรากฏในคำปรารภสรุปความได้ว่า “... ประเพณีทาษที่มีอยู่ในพระราชอาณาจักรสยามถึงเปนวิธีทาษทำสารกรมธรรม์ขายตัวด้วยใจสมัค มิใช่ทาษเชลยที่เปนการกดขี่อย่างร้ายแรงก็จริง แต่ก็เปนเครื่องกีดขวางความเจริญประโยชน์และศุขสำราญของมหาชนอยู่อย่างหนึ่ง ซึ่งจำเปนจะต้องเลิกถอนอย่าให้มีประเพณีทาษภายในพระราชอาณาจักร์นี้ กรุงสยามจึงจะมีความเจริญสมบูรณ์เท่าทันประเทศอื่นแต่ประเพณีทาษเปนของมีสืบเนื่องมาแต่โบราณ คนทั้งหลายทุกชั้นบรรดาศักดิ์ ได้คุ้นเคยและมีประโยชน์ทรัพย์สมบัติเกี่ยวเนื่องอยู่ในวิธีทาษโดยมาก จะเลิกถอนเสียทันที ก็หน้าที่จะเกิดความลำบากในประชุมชนทั้งหลายได้มากอยู่ การเลิกทาษสมควรจะต้องผ่อนผันเลิกถอนไปเปนลำดับตามสมควรแก่การ จึงจะเปนประโยชน์ดีด้วยประการทั้งปวง ...”

สำหรับหลักการสำคัญของพระราชบัญญัติทาส รัตนโกสินทรศก ๑๒๔ เช่น มีการยกเว้นมิให้ลูกทาสต้องตกเป็นทาสตามพ่อแม่ โดยมิให้มีพิกัดเกษียณอายุตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลูกทาษลูกไทย จุลศักราช ๑๒๓๖ (มาตรา ๓) บรรดาคนที่เป็นไทยหรือทาสที่หลุดพ้นค่าตัวแล้ว ห้ามมิให้เป็นทาสอีก (มาตรา ๔) บรรดาทาสที่มีอยู่ในเวลาออกพระราชบัญญัตินี้นอกจากเวลาที่ทาสหลบหลีกหนีหายให้เจ้าของเงินลดค่าตัวให้คนหนึ่งเดือนละ ๔ บาท นับจากเดือนเมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๒๔ เป็นต้นไป (มาตรา ๕) ถ้าทาสเปลี่ยนเจ้าเงินใหม่ ห้ามมิให้ทำสารกรมธรรม์ขึ้นค่าตัวกว่าจำนวนเงินค่าตัวในเวลานั้น (มาตรา ๖) โดยให้ใช้พระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน รัตนโกสิทรศก ๑๒๔ ทั่วพระราชอาณาจักร เว้นแต่มณฑลพายัพและมณฑลบุรพาซึ่งได้ตราพระราชบัญญัติทาษไว้สำหรับมณฑลนั้น ๆ แล้ว กับมณฑลไทรบุรี และเมืองกลันตัน เมืองตรังกานู ซึ่งใช้กฎหมายตามลัทธิศาสนาของเมืองนั้น ๆ (มาตรา ๒) และสามารถเลิกทาสได้ครบถ้วนทั่วราชอาณาจักรสยาม ในตอนต้นรัชกาลของรัชกาลที่ ๖ เมื่อ ร.ศ. ๑๓๐ (พ.ศ. ๒๔๕๔)

<u>ประการที่สอง</u> “การขยายโอกาสทางด้านการศึกษาแก่ประชาชน” ในเรื่องของการศึกษานั้น ได้มีการขยายการศึกษาโดยการจัดตั้งโรงเรียนต่าง ๆ ขึ้นมากมายและขยายการจัดตั้งโรงเรียนทั้งในเมืองหลวงและตามหัวเมืองต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานทางด้านการศึกษาให้แก่ประชาชนชาวสยามเพื่อให้มีความพร้อมที่จะเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย นอกจากนี้พระองค์ยังได้ทรงสนับสนุนให้เด็กไทยมีโอกาสออกไปศึกษาต่อในประเทศทางตะวันตก โดยได้ทรงส่งพระราชโอรสออกไปศึกษาในประเทศตะวันตก รวมทั้งยังทรงสนับสนุนให้บุตรหลานข้าราชการ ตลอดจนลูกชาวบ้านหลานชาวนาซึ่งเป็นสามัญชนทั่วไปให้ได้เล่าเรียนในต่างประเทศ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการ **“พัฒนาคน”** สำหรับใช้เป็นกำลังสำคัญในวงงานราชการเพื่อการพัฒนาประเทศให้มีความทันสมัยก้าวหน้าทัดเทียมกับประเทศมหาอำนาจตะวันตก

[๙]ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๒๒ หน้า ๙ วันที่ ๒ เมษายน รัตนโกสินทรศก ๑๒๔.

<u>ประการที่สาม</u> "การปฏิรูปการปกครอง" แผนการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. ๒๔๓๕ เป็นการพัฒนาโครงสร้างของรัฐบาลและองค์การบริหารของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น โดยยกเลิกการบริหารราชการแผ่นดินแบบ "จตุสดมภ์" ที่มีมาตั้งแต่รัชสมัยพระบรมไตรโลกนาถแห่งอาณาจักรอยุธยามาเป็นกระทรวง ทบวง กรม อย่างในปัจจุบัน การปฏิรูปการปกครองครั้งนี้นับเป็นการสร้างสถาบันทางการเมืองให้มีเอกภาพและมั่นคง เพื่อให้สามารถเป็นกลไกในการเชื่อมโยงผลประโยชน์และความต้องการของประชาชนกับอำนาจทางการเมืองได้อย่างรวดเร็ว และสิ่งที่น่าสนใจในการปฏิรูปการปกครองครั้งนี้ก็คือ การนำเอาวิธีการของระบอบประชาธิปไตยมาใช้ กล่าวคือ ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. ๑๑๖[๑๐] (พ.ศ. ๒๔๔๐) ซึ่งเป็นการกำหนดวิธีการปกครองท้องที่ในเขตอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน โดยริเริ่มให้ประชาชนได้เลือกตั้งคนในหมู่บ้านของตนมาเป็นผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านเลือกกันเองมาเป็นกำนัน นอกจากนี้ ยังมีสิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การที่ให้สิทธิแก่ราษฎรผู้หญิงในการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านด้วย ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นในการสร้างความเสมอภาคกันของผู้ชายและผู้หญิง และนับได้ว่าเป็นความก้าวหน้าในทางกฎหมายของประเทศสยามยิ่งกว่าประเทศประชาธิปไตยในยุโรปขณะนั้นหลายประเทศ

ต่อมาในตอนปลายรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ภายหลังการเสด็จประพาสยุโรปครั้งที่สอง เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๐ พระองค์ทรงตระหนักพระราชหฤทัยว่า การปกครองตามระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นับวันก็แต่จะพ้นกาลสมัยเสียแล้ว แม้พระเจ้าแผ่นดินจะทรงสนพระทัยในการปกครองเป็นอย่างดีที่สุดแล้วก็ตาม ก็คงจะสู้อิทธิพลของระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองของประเทศมหาอำนาจตะวันตกที่กำลังเป็นที่นิยมแผ่ขยายครอบคลุมไปทั่วโลกในขณะนั้นไม่ได้ อีกทั้งพระองค์ยังทรงคิดว่า น่าจะเหมาะสมกว่าถ้าพระราชโอรสที่สืบราชสมบัติขึ้นเป็นพระมหากษัตริย์ต่อจากพระองค์จะทรงเป็นผู้พระราชทานรัฐธรรมนูญแก่ปวงชนชาวไทย ดังจะเห็นได้จากพระราชดำริของพระองค์ก่อนจะเสด็จสวรรคตไม่นานว่า

"ฉันจะให้ลูกวชิราวุธมอบของขวัญให้แก่พลเมืองในทันทีที่ขึ้นสู่ราชบัลลังก์ในขณะสืบตำแหน่งกษัตริย์ กล่าวคือ ฉันจะให้เขาให้ปาลิเมนท์และคอนสติติวชั่น"[๑๑]

๒. ก้าวที่สองของการปลูกฝังประชาธิปไตยไทย

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ (เป็นพระมหากษัตริย์ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๔๕๓ ถึงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๖๘) เด็กนักเรียนที่ได้รับพระมหากรุณาธิคุณจากรัชการที่ ๕ ให้เดินทางไปศึกษาในประเทศตะวันตกได้สำเร็จการศึกษาและเดินทางกลับเข้ามารับราชการ ซึ่งข้าราชการรุ่นใหม่ที่จบการศึกษาจากต่างประเทศ ได้ซึมซับและรับเอาแนวคิดทางการเมืองการปกครองของประเทศตะวันตก โดยเห็นว่าการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทำให้ประเทศตะวันตก

[๑๐]ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔ แผ่นที่ ๙ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม รัตนโกสินทรศก ๑๑๖ หน้า ๑๐๕.
[๑๑]สำนักงานเลขาธิการรัฐสภา, "๖๐ ปี รัฐสภาไทย", หน้า ๒๑.

สามารถพัฒนาความเจริญก้าวหน้าในหลากหลายด้าน จึงมีแนวคิดที่จะนำหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในประเทศสยามเพื่อพัฒนาประเทศให้มีความเจริญทัดเทียมกับประเทศทางตะวันตก ประกอบกับในช่วงเวลานั้นได้มีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองการปกครองขึ้นในหลายประเทศ เช่น การเปลี่ยนระบบการปกครองของประเทศจีนเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๔ (ค.ศ. ๑๙๑๑) ซึ่งมีนายซุนยัดเซ็นเป็นหัวหน้า ทำการล้มระบบจักรพรรดิราชาธิปไตยแล้วได้สถาปนาระบบสาธารณรัฐขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ (ค.ศ. ๑๙๑๒)[๑๒] การปฏิวัติใหญ่ในประเทศรัสเซีย พ.ศ. ๒๔๖๐ (ค.ศ. ๑๙๑๗) ซึ่งเป็นการล้มล้างระบอบการปกครองของพระเจ้าซาร์นิโคลัสที่ ๒ แห่งจักรวรรดิรัสเซีย (Tsar Nicholas II of Russia)[๑๓] จึงเป็นแบบอย่างให้บุคคลบางกลุ่มซึ่งมีแนวคิดก้าวหน้าเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศสยามควรจะมีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา และมีรัฐธรรมนูญเป็นหลักในการปกครองประเทศ

ดังนั้น ในต้นรัชกาลหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวขึ้นครองราชย์เพียงปีเศษ ได้มีบุคคลคณะหนึ่งนำโดยนายร้อยเอกขุนทวยหาญพิทักษ์ (เหล็ง ศรีจันทร์) อันเป็นที่รู้จักกันในนาม “กบฏ ร.ศ. ๑๓๐”[๑๔] ได้วางแผนเปลี่ยนแปลงการปกครองประเทศจากการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย แต่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองถูกจับเสียก่อนเมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๕๕ ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นว่าบุคคลเหล่านั้นมีเจตนาดีต่อบ้านเมือง จึงได้ทรงพระมหากรุณาธิคุณให้ลดโทษให้กับคณะผู้ก่อการกบฏจากหนักเป็นเบา[๑๕]

พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงได้รับการศึกษาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแม่แบบแห่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา พระองค์จึงได้รับอิทธิพลและมีความเข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอยู่แล้ว แต่เมื่อได้ทรงพิจารณาสภาพการณ์ทั่วไปของประเทศในขณะนั้น พระองค์ทรงเห็นว่าประเทศสยามยังไม่มีความพร้อมที่จะมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังมีการศึกษาต่ำ และยังไม่เข้าใจในการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง จึงทรงเห็นว่าควรปลูกฝังให้ประชาชนได้รับการศึกษา และทดลองนำระบอบประชาธิปไตยมาฝึกหัดให้แก่ประชาชนก่อนที่จะนำเอาระบอบการปกครองประชาธิปไตยมาใช้จริงในประเทศสยาม[๑๖]

---

[๑๒]ปรีดี พนมยงค์, “ความเป็นอนิจจังของสังคม”, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สายธาร. ๒๕๕๒, หน้า ๓๗.

[๑๓]ศฤงคาร พันธุพงศ์, “วิชา HI ๓๕๒ ประวัติศาสตร์ยุโรป ๒ (History of Europe ๒)”, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. ๒๕๔๐, หน้า ๓๑๔.

[๑๔]กบฏ ร.ศ. ๑๓๐ เป็นการรวมตัวกันของทหารรุ่นใหม่ เพื่อจะดำเนินการเปลี่ยนแปลงการปกครองและลดพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมาย.

[๑๕]แถมสุข นุ่นนนท์, “การจับกุมทหารก่อกำเริบ ร.ศ. ๑๓๐” วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ มกราคม - มีนาคม ๒๕๒๒, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. ๒๕๒๒, หน้า ๑.

[๑๖]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “จุดเริ่มต้นประชาธิปไตยไทย”, พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๐, หน้า ๑๔.

ในปี พ.ศ. ๒๔๖๑ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงโปรดเกล้าฯ ให้สร้างเมืองสมมติขึ้นในบริเวณพระราชวังดุสิต เพื่อเป็นการฝึกหัดแก่ชนชั้นสูงและข้าราชบริพารในสมัยนั้นเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เรียกว่า **“ดุสิตธานี”** โดยในบริเวณเมืองดุสิตธานีได้จำลองให้มีบ้านเมือง วัดวาอาราม และสถานที่ทำการรัฐบาลสภา สำหรับการจัดการปกครองของดุสิตธานีเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นแม่บทในการปกครอง เรียกว่า **“ธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนครภิบาล”** ประชาชนในเมืองดุสิตธานีดำเนินชีวิตตามระบอบประชาธิปไตย มีพรรคการเมือง ๒ พรรค คือพรรคโบว์น้ำเงินและพรรคโบว์แดง สมาชิกของพรรคที่ได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎรเพื่อไปทำหน้าที่บริหารเมืองในสภาเรียกว่า **“เชษฐบุรุษ”** และพรรคที่มีเชษฐบุรุษมากจะมีสิทธิในการจัดตั้งรัฐบาลบริหารดุสิตธานี นอกจากนี้ ยังมีหนังสือพิมพ์เผยแพร่ข่าวสารในดุสิตธานีด้วย ซึ่งเป็นการสร้างบรรยากาศในแบบประชาธิปไตยเพื่อให้ผู้ฝึกหัดได้เข้าใจการปกครองและการดำเนินชีวิตในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งจะได้แสดงบทบาทเป็นตัวอย่างแก่ประชาชนทั่วไปได้[๑๗]

การที่พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงจัดตั้งเมืองดุสิตธานีขึ้นนี้ แสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานที่จะปลูกฝังแนวคิดทางการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนชาวสยาม โดยริเริ่มปลูกฝังแก่ข้าราชการและบุคคลชั้นสูงในสังคมก่อน อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์หาได้เป็นไปตามพระราชประสงค์ไม่ เนื่องด้วยผู้ฝึกหัดมิได้เข้าใจเจตนารมณ์ของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการอภิปรายโจมตีใส่ร้ายกันในเรื่องส่วนตัว ประกอบกับการดำเนินชีวิตของเมืองดุสิตธานีนั้นจะเริ่มในตอนหัวค่ำของแต่ละวัน เมื่อประชากรของดุสิตธานีเสร็จจากภารกิจในชีวิตประจำวันของแต่ละคนแล้ว ความเหน็ดเหนื่อยเมื่อยล้าจากภารกิจประจำวันจึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินชีวิตในดุสิตธานีในระยะหัวค่ำ เมื่อการพัฒนาการปกครองแบบประชาธิปไตยในเมืองจำลองดุสิตธานีไม่ประสบความสำเร็จตามพระราชปณิธาน ในที่สุดเมืองจำลองดุสิตธานีก็ค่อย ๆ สูญสลายไป[๑๘]

จากการทดลองเมืองประชาธิปไตยจำลองดุสิตธานี ทรงเห็นว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยยังไม่เหมาะสมกับประเทศสยามในเวลานั้น พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงหันไปวางรากฐานของประชาธิปไตยในด้านอื่น ๆ เช่น การตราพระราชบัญญัติประถมศึกษา พระพุทธศักราช ๒๔๖๔[๑๙] ซึ่งกฎหมายฉบับนี้เป็นการกำหนดให้เด็กทุกคนที่มีอายุตั้งแต่ ๗ ปีบริบูรณ์เข้าเรียนหนังสือในโรงเรียนจนอายุ ๑๔ ปี หรือจนจบหลักสูตรประถมศึกษาโดยไม่ต้องเสียค่าเล่าเรียน ทั้งนี้ เพื่อให้เด็กนักเรียนสามารถอ่านออก เขียนได้ และคิดคำนวณเลขเป็น ซึ่งถือเป็นการศึกษาขั้นพื้นฐานในการพัฒนาคนเพื่อรองรับการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ[๒๐]

---

[๑๗]เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.
[๑๘]เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.
[๑๙]ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๓๘ หน้า ๒๔๖ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๖๔.
[๒๐]สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “จุดเริ่มต้นประชาธิปไตยไทย”, หน้า ๑๖.

บทสรุป

การปกครองระบอบประชาธิปไตยถือเป็นเรื่องใหม่ในสังคมสยามประเทศ โดยได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตยของประเทศตะวันตกซึ่งเป็นรูปแบบการปกครองอันเป็นที่นิยมของประเทศมหาอำนาจตะวันตกในช่วงเวลานั้น และได้แผ่ขยายเข้ามาผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ของชาวต่างชาติที่มาติดต่อทำมาค้าขายและการเจริญสัมพันธไมตรีกับราชอาณาจักรสยาม โดยเฉพาะในช่วงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ที่ประเทศจักรวรรดินิยมตะวันตกได้เข้ามายึดพื้นที่ประเทศโดยรอบของราชอาณาจักรสยามเป็นอาณานิคม โดยใช้ข้ออ้างว่าเป็นบ้านป่าเมืองเถื่อนล้าหลังไม่ทันสมัย อีกทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีการปกครองก็ไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก

ดังนั้น เพื่อรักษาเอกราชของชาติสยามให้รอดพ้นจากการยึดครองของประเทศมหาอำนาจตะวันตก ทำให้พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินรัฐประศาสนโยบายในการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ โดยเฉพาะการวางรากฐานเพื่อให้ประชาชนชาวสยามมีความพร้อมตามวิถีของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ พระองค์ก็ได้ดำเนินการปลูกฝังแบบธรรมเนียมการปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยการจัดตั้งเมืองจำลองดุสิตธานีขึ้นเพื่อฝึกหัดแก่ชนชั้นสูงและข้าราชบริพารในสมัยนั้นให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เพื่อเป็นแบบอย่างแก่ประชาชนทั่วไป ซึ่งนับเป็นการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยของสยามประเทศก่อนมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗

สำหรับบทความในฉบับต่อไปจะได้กล่าวถึงยุคสมัยแห่งการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศสยาม ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามตอนต่อไปได้ในวารสารจุลนิติฉบับต่อไป.

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Chairman of the Sub-Committee

ประธานคณะอนุกรรมาธิการ

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายกร กาญจนพัฒน์*

วิถีทางแห่งการนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายไทย

๑. ที่มาและความสำคัญ

การนับระยะเวลาทั้งปวงตามกฎหมายไทยนั้น ที่ผ่านมาในสังคมไทยมีการพูดถึงค่อนข้างน้อย หากเปรียบเทียบกับการให้ความสำคัญต่อหลักกฎหมายประเด็นอื่น กล่าวได้ว่าเป็นเรื่องที่มีการกล่าวถึงเฉพาะในการเรียนการสอนตามตำราในขอบเขตคำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นส่วนใหญ่ แต่ในส่วนของวิชาอื่นยังไม่ได้เป็นที่กล่าวถึงให้เข้าใจตรงกันมากนัก โดยเฉพาะการเริ่มต้นนับระยะเวลาสำหรับเวลาที่กำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี ที่ใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) ที่ถูกระบุไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งมีความเห็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาที่ยังไม่ตรงกันมากนัก โดยในทางปฏิบัตินักกฎหมายส่วนหนึ่งเห็นว่าการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ ก็ต้องนับตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่ส่วนหนึ่งก็เห็นว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายมหาชนและเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ จึงไม่อาจนำการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายเอกชนมาบังคับใช้ได้ แม้ในทางตำราหรือคำสอนจะมีคำอธิบายถึงวิธีการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไว้เช่นกันว่า การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นให้นำไปใช้กับการนับระยะเวลาทั้งปวงตามกฎหมายอื่นด้วย แต่ก็แทบจะไม่มีคำอธิบายหรือยกตัวอย่างประกอบที่กล่าวถึงการนับระยะเวลาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไว้ให้เป็นที่เข้าใจตรงกันอย่างชัดเจน แม้ว่าที่ผ่านมาจะยังไม่เคยเกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้บังคับรัฐธรรมนูญในประเด็นนี้เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ จึงยังไม่เคยถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นวิพากษ์กันในวงการกฎหมายของประเทศไทย และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไว้เป็นบรรทัดฐาน ซึ่งอาจเกิดเพราะความพลั้งเผลอในทางวิชาการที่ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้ โดยอาจคิดว่าการนับระยะเวลาทั้งปวงเป็นเรื่องที่เข้าใจกันได้ดีอยู่แล้วสำหรับผู้เรียนกฎหมาย แต่หากพิจารณาให้ลึกซึ้งจะพบว่า ความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น

---

* นิติกรชำนาญการพิเศษ/นักกฎหมายนิติบัญญัติ ชั้นที่ ๒, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

เพราะยังมีการตีความและถือปฏิบัติที่แตกต่างกัน โดยในทัศนะของผู้เขียนเห็นว่า การนับระยะเวลาและวันเริ่มต้นนับระยะเวลาโดยเฉพาะระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่สำคัญ เนื่องจากว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่ทำให้เกิดสิทธิ หน้าที่และอำนาจ หรือสถานะบางประการของบุคคลเกิดขึ้นหรือสิ้นสุดลง เช่น สิทธิในการยื่นคำร้องหรือเรื่องต่าง ๆ ภายในระยะเวลาที่กำหนด การพิจารณาร่างกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในกรอบเวลา หรือวันเริ่มต้นและวันสิ้นสุดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา เป็นต้น

ตัวอย่างบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาตามกฎหมาย เช่น

วันประชุมรัฐสภาครั้งแรก

มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวัน**นับแต่**วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก”

กรอบระยะเวลาการพิจารณาร่างกฎหมาย

มาตรา ๑๓๖ บัญญัติว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติและลงมติเห็นชอบแล้ว ให้สภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นต่อวุฒิสภา วุฒิสภาต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เสนอมานั้นให้เสร็จภายในหกสิบวัน แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวัน ..... และให้เริ่ม**นับแต่**วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึงวุฒิสภา”

วาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา

มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี**นับแต่**วันเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๐๐ “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**เริ่มตั้งแต่**วันเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๐๙ “อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละห้าปี**นับแต่**วันประกาศผลการเลือก

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา**เริ่มตั้งแต่**วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือก”

หรือกรณีอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๙ (๔) ที่บัญญัติว่า

“(๔) อายุของวุฒิสภาตามมาตรานี้มีกำหนดห้าปีนับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา**เริ่มตั้งแต่**วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

กรณีอื่น ๆ อาทิ **มาตรา ๔๙** บัญญัติว่า “บุคคลจะใช้สิทธิหรือเสรีภาพเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมิได้

.....ฯลฯ ..... ฯลฯ .....

ในกรณีที่อัยการสูงสุดมีคำสั่งไม่รับดำเนินการตามที่ร้องขอ หรือไม่ดำเนินการภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ ผู้ร้องขอจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญก็ได้”

บทบัญญัติที่นำมายกตัวอย่างดังกล่าวข้างต้น เป็นเพียงส่วนหนึ่งของบทบัญญัติที่ต้องมีการนับระยะเวลาตามที่ปรากฏในตัวบทของรัฐธรรมนูญซึ่งยังมีเหลืออีกเป็นจำนวนมาก ที่ในทางปฏิบัติก็ยังมีปัญหาในการบังคับใช้และการตีความเกี่ยวกับการนับระยะเวลาว่าต้องนับอย่างไรถึงจะถูกต้องตามหลักการแห่งกฎหมายอย่างสอดคล้องกันทั้งระบบ ซึ่งจะได้วิเคราะห์และกล่าวถึงอย่างละเอียดต่อไป

นอกจากนั้น การนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายไทย ยังมีประเด็นเกี่ยวโยงไปยังวันเริ่มต้นการใช้บังคับของกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ว่ามีหลักการนับระยะเวลาอย่างไร หรือถือว่าเป็นการนับระยะเวลาตามกฎหมายหรือไม่ โดยในตำราทางวิชาการหรือคำสอนกฎหมายก็ไม่ได้อธิบายหรือยกตัวอย่างถึงเรื่องนี้ไว้ ในทางปฏิบัติจึงเกิดการใช้และการตีความที่ยังมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน เช่น การตีความหรือบังคับใช้เรื่องดังกล่าวตามความเห็นของฝ่ายบริหาร โดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ที่มีความเห็นต่อวันใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒ ที่บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” **ซึ่งมีความเห็นว่าการนับระยะเวลาดังกล่าวต้องเริ่มต้นนับหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันแรก เพราะไม่ใช่การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** รวมทั้งความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) ก็มีความเห็นต่อวันใช้บังคับพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ ในทำนองเดียวกัน[๒]

ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาอย่างน้อย ๒ เรื่อง คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ ที่ตัดสินในประเด็นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปได้ว่า เมื่อมาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” **เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การคำนวณนับระยะเวลาจึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองต้อนท้ายที่ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น การนับระยะเวลา ๙๐ วันดังกล่าว จึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเข้าไปด้วย แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น** หรือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ ที่วินิจฉัยวันใช้บังคับพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งวินิจฉัยประเด็นการนับระยะเวลาในทำนองเดียวกัน[๓]

ในส่วนของบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายแต่ละฉบับ ตามแนวทางในการร่างกฎหมายมีหลายรูปแบบ[๔] ในเบื้องต้นผู้เขียนเห็นว่า การพิจารณาแบบรวมทั้งหมดว่าการกำหนดวันใช้บังคับกฎหมายไม่ใช่การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เสียทั้งหมดนั้น ก็อาจจะไม่ถูกต้องนัก (ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดต่อไป) ทั้งนี้ จากตัวอย่างที่ผู้เขียนกล่าวถึงในความเป็นมาดังกล่าวข้างต้นนั้น ได้แสดงให้เห็นถึงความกระจัดกระจายและความไม่เป็นระบบระเบียบของการใช้และการตีความกฎหมาย ไม่เป็นไปตามหลักความมั่นคงแน่นอนของกฎหมาย /นิติฐานะ (legal security, legal certainty)”ภายใต้หลักนิติรัฐ ที่เรียกร้องให้การบังคับใช้กฎหมาย

---

[๒] วรชัย แสนสีระ, “การนับระยะเวลาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ กรณีกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง”, จุลนิติ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๕ (กันยายน - ตุลาคม ๒๕๖๐) น. ๑๓๘ - ๑๓๙.

[๓] *เพิ่งอ้าง*. น. ๑๓๙ - ๑๔๐.

[๔] โดยดูเพิ่มเติม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย”, (๒๕๕๓), น. ๕๕ - ๖๓.

ของรัฐต้องมีความแน่นอนชัดเจนและเคารพต่อความมั่นคงแน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย ที่ประชาชนผู้อยู่ใต้การบังคับใช้กฎหมายจะต้องคาดหมายได้ว่าเมื่อกฎหมายบัญญัติไว้เช่นนั้นแล้ว ประชาชนจะต้องปฏิบัติตนหรือใช้กฎหมายนั้นอย่างไรภายใต้ข้อเท็จจริงลักษณะเดียวกัน[๕] ซึ่งผู้เขียนมีสมมุติฐานในชั้นต้นว่า การนับระยะเวลาทั้งปวงตามระบบกฎหมายไทยนั้น ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน จะต้องมีหลักการทั่วไปแห่งการนับระยะเวลาที่ต้องนับด้วยวิธีการเดียวกัน เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างอื่น

ผู้เขียนมีความเห็นว่าหลักการนับระยะเวลาที่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น เป็นหลักการสำคัญที่แทรกซึมอยู่ในกฎหมายต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก และปรากฏอยู่ในกฎหมายทุกระดับชั้นซึ่งเป็นเรื่องสำคัญ แต่ในสภาพความเป็นจริงกลับกลายเป็นข้อความทางกฎหมายแบบเคยชิน (ชินตา) ของนักกฎหมายจนส่วนใหญ่ถูกมองข้ามถึงความสำคัญของหลักการนับระยะเวลาที่ถูกต้องไปโดยไม่รู้ตัว และเนื่องจากหลักการนับระยะเวลามีประเด็นพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเป็นจำนวนมาก ดังนั้น **ในบทความนี้จึงขอนำเสนอกรณีศึกษาหลักการนับระยะเวลา ๑ เรื่อง คือ (๑) การนับนับระยะเวลาวาระของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และ (๒) การนับระยะเวลาที่เกี่ยวข้องกับวันที่กฎหมายมีผลบังคับใช้**[๖]

๒. ทฤษฎีและหลักกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

คำว่า “ระยะเวลา” หมายถึง ส่วนความยาวแห่งเวลา (periods of time) ซึ่งผ่านไปหรือจะผ่านไป เช่น เวลาเท่านั้นปี เท่านั้นเดือน เท่านั้นวัน เท่านั้นชั่วโมง เป็นต้น โดยจำนวนระยะเวลานั้นเป็นสิ่งที่แน่นอนและบุคคลสามารถเข้าใจได้ตรงกันเพราะเป็นการนับจำนวนเลข แต่การเริ่มนับระยะเวลานั้น บุคคลแต่ละคนอาจเข้าใจหรือมีวิธีการเริ่มคำนวณนับที่แตกต่างกันไป[๗] ย่อมเป็นผลทำให้จำนวนระยะเวลาที่เข้าใจของแต่ละฝ่ายอาจเริ่มต้นและสิ้นสุดไม่ตรงกันได้

คำว่าระยะเวลาประกอบด้วย ๒ คำ โดยพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ กล่าวคือ คำว่า “ระยะ” หมายถึง ช่วง หรือตอน ส่วนคำว่า “เวลา” หมายถึง ชั่วขณะ หรือความยาวนานที่มีอยู่หรือเป็นอยู่ โดยนิยามกำหนดขึ้นเป็นครู่ คราว วัน เดือน ปี เป็นต้น[๘] ซึ่งสอดคล้องตรงกันกับคำว่า “ระยะเวลา” ที่อธิบายตามตำราคำอธิบายกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นว่า ระยะเวลาต้องมีช่วงหรือมีส่วนความยาวของเวลานั้น ทั้งนี้ สาเหตุที่ผู้เขียน

---

[๕] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, ๒๕๖๔), น. ๑๗๐.

[๖] ผู้อ่านซึ่งสนใจละเอียดเพิ่มเติม สามารถอ่านบทความฉบับสมบูรณ์ เรื่อง วิถีทางแห่งการนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายไทย โดยในบทความฉบับเต็มได้วิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภาไว้ด้วย, สืบค้นได้ที่ Peg Facebook สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวิสภา เผยแพร่เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๖๖, https://www.facebook.com/profile.php?id=๑๐๐๐๖๓๖๘๐๘๘๖๗๔๕, และสามารถเปิดผ่าน E-book ทางลิงค์ https://online.fliphtml๕.com/auumq/hinh/

[๗] พระยาเทพวิทุร (บุญช่วย วณิกกุล) ปรับปรุงโดย กำชัย จงจักรพันธ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตราว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ระยะเวลา และอายุความ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖), น. ๙๕.

[๘] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, (สืบค้นวันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๖), https://dictionary.orst.go.th/

เริ่มต้นด้วยการกล่าวถึงความหมายของคำว่า “ระยะเวลา” ค่อนข้างละเอียดเช่นนี้ เพื่อให้เป็นที่เข้าใจตรงกันว่า **“การนับระยะทั้งปวง” นั้น จะต้องมีช่วงความยาวแห่งเวลา (periods of time) ให้นับ** ไม่ว่าหน่วยแห่งการนับนั้นจะเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือนหรือปี อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่กฎหมายนั้นมีบทบัญญัติที่ใช้คำว่านับแต่ปรากฏอยู่ แต่หากไม่มีช่วงความยาวแห่งเวลา (periods of time) กรณีนั้นก็ไม่ใช่การนับระยะเวลาตามกฎหมาย แต่ต้องแปลความหมายของคำดังกล่าวเป็นอย่างอื่นตามบริบทที่ใช้ถ้อยคำนั้น ๆ

๒.๑ ความสำคัญของระยะเวลาและความเป็นมาเชิงประวัติศาสตร์

ในปัจจุบัน การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับระยะเวลาตามกฎหมายของประเทศไทยนั้น **ปรากฏในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ที่มีการกล่าวถึงการนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี หรือหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวันไว้ ว่าต้องนับอย่างไร** การกำหนดหน่วยแห่งการนับระยะเวลาดังกล่าวในกฎหมาย อาจมีผู้สงสัยว่าเหตุใดถึงกำหนดหน่วยแห่งการนับระยะเวลาไว้เช่นนั้น สำหรับคำตอบนี้ สามารถกล่าวย้อนไปถึงประวัติศาสตร์และอารยธรรมทางคณิตศาสตร์ที่เก่าแก่ที่สุดในยุคบาบิโลเนียนซึ่งอยู่ในช่วงเวลาประมาณ ๔,๕๐๐ ปีที่แล้ว (ยุคนี้เป็นช่วงที่ปรากฏว่ามีการจัดทำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดในโลกซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป) โดยชาวบาบิโลเนียนได้สังเกตเห็นการเคลื่อนที่ของดาวเคราะห์ เห็นฤดูกาลที่เปลี่ยนไป เห็นกลางวันเปลี่ยนเป็นกลางคืน จึงเริ่มรับรู้ความหมายของสิ่งที่เคลื่อนเปลี่ยนผ่านไปนั้นว่า “เวลา” และเรียก “ระยะเวลา” จากฤดูกาลที่เปลี่ยนจากฤดูร้อนเป็นฤดูฝนแล้วเข้าฤดูหนาว จนกระทั่งกลับมาสู่ฤดูร้อนอีกครั้งหนึ่งว่า “หนึ่งปี” และเรียกระยะเวลาที่โลกเปลี่ยนจากกลางวันเป็นกลางคืนแล้วกลับสู่เวลากลางวันอีกครั้งว่า “หนึ่งวัน” โดยชาวบาบิโลเนียนได้ใช้ตัวเลขฐาน ๖๐ ในการคำนวณนับ และแบ่งหน่วยเวลาเป็นมาตราส่วน ๖๐ หน่วย ซึ่งเป็นหลักการที่ใช้กันในเรื่องของการนับเวลาเรื่อยมาถึงปัจจุบัน (แต่ปัจจุบันการนับเลขทางคณิตศาสตร์อื่น ๆ ใช้เลขฐาน ๑๐ เป็นหลัก) ชาวบาบิโลเนียนแบ่งเวลาใน ๑ วัน ออกเป็น ๒๔ ชั่วโมง ทุก ๆ ๑ ชั่วโมง แบ่งเป็น ๖๐ นาที และทุก ๆ ๑ นาที จะมี ๖๐ วินาที รวมทั้งได้ยึดติดกับตัวเลข ๓๖๐ องศาที่เป็นความยาวของเส้นรอบวงกลม ๑ รอบ ทำให้นักบวชชาวบาบิโลเนียนแบ่งเวลา ๑ ปี ออกเป็น ๑๒ เดือน และแบ่ง ๑ เดือน ออกเป็น ๓๐ วัน รวมระยะเวลา ๓๖๐ วันเป็น ๑ ปี (ครบหนึ่งรอบของเส้นวงกลม) ต่อมาเมื่อวิทยาศาสตร์มีความก้าวหน้าขึ้น นักวิทยาศาสตร์ค้นพบว่าโลกใช้เวลา ๓๖๕.๒๕ วัน ในการโคจรรอบดวงอาทิตย์ ๑ รอบ และใช้เวลา ๒๓ ชั่วโมง ๕๖ นาที ๓.๔๕๕ วินาที ในการหมุนรอบตัวเอง ๑ รอบ ส่วนดวงจันทร์ใช้เวลา ๒๗.๓๒๑๖๖๑ วัน ในการโคจรรอบโลกครบ ๑ รอบ ตัวเลขนี้ทำให้เวลา ๑ ปี มีระยะเวลานานกว่า ๓๖๐ วัน ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๕๘๒ สมเด็จพระสันตะปาปาเกรโกรีที่ ๑๓ (Pope Gregory XIII) จึงประกาศใช้ปฏิทินใหม่กำหนดให้เวลา ๑ ปีมี ๓๖๕ วัน และให้เพิ่มวันอีก ๑ วันในทุก ๔ ปี[๙]

[๙] สุทัศน์ ยกส้าน, ศาสตร์พิศวง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารคดี, ๒๕๔๖), น. ๑๓๑ - ๑๓๖.

ในสมัยบาบิโลเนียนได้รู้จักการทำนาฬิกาแดด และพัฒนามาเป็นนาฬิกาน้ำในยุคกรีกโรมัน และพัฒนาเป็นนาฬิกาทรายขึ้นใช้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๑๙๐๗ ได้มีผู้สร้างนาฬิกาแบบมีเข็มขึ้นแต่ก็มีราคาแพง ทั้งนี้ แม้ในทางวิทยาศาสตร์จะมีการสร้างเครื่องมือเพื่อใช้วัดเวลาขึ้นแต่คนส่วนใหญ่ในสังคมยุคนั้นไม่ได้รับรู้เวลาจากนาฬิกา แต่อาศัยการรับรู้เวลาด้วยการฟังเสียงระฆังจากโบสถ์เพราะไว้วางใจให้บาทหลวงเป็นผู้ควบคุมเวลา เนื่องจากคนในยุคนั้นเชื่อว่า “เวลาคือสิ่งที่พระเจ้าประทานให้มนุษย์” ดังนั้น การใช้ระยะเวลาเพื่อกอบโกยผลประโยชน์ให้กับตัวเอง เช่น การกู้ยืมเงินกันแล้วเก็บดอกเบี้ยในภายหลังจึงเป็นบาปตามความเชื่อของคนในยุคนั้น[๑๐] ซึ่งจะเห็นได้ว่า การนับระยะเวลาเป็นหนึ่งในอารยธรรมที่มนุษย์ให้ความสำคัญและพยายามแสวงหาความถูกต้องแม่นยำของระยะเวลา ซึ่งนอกจากการใช้เพื่อบอกเวลาทั่วไปแล้ว ยังถูกนำมาใช้เพื่อไม่ให้คนในสังคมนำเอาระยะเวลามาใช้เป็นเครื่องมือในการเอาเปรียบกันด้วย

ในมิติด้านประวัติศาสตร์ของกฎหมายกล่าวได้ว่า ประมวลกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุดก็เกิดขึ้นในยุคบาบิโลเนียนนี้ ในสมัยพระเจ้าฮัมมูราบี (Hummurabi) เป็นกษัตริย์ได้มีการจัดทำกฎหมายที่เป็นลายลักษณ์อักษรขึ้น ซึ่งหากพิจารณาตามความหมายในปัจจุบันอาจสรุปได้ว่า ยุคนั้นได้มีการจัดทำกฎหมายขึ้น ๓ ประเภท คือ กฎหมายมหาชน กฎหมายอาญา และกฎหมายเอกชน โดยในส่วนของกฎหมายเอกชน มีการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายทั้งในเรื่องการเช่า สัญญากู้ยืม สัญญาซื้อขาย สัญญาให้ สัญญาจำนอง ซึ่งเกิดขึ้นโดยนิติกรรมสัญญา และเป็นกฎหมายที่มีความเกี่ยวข้องผูกพันอยู่กับระยะเวลาทั้งสิ้น ซึ่งนับว่าเป็นพื้นฐานของหลักกฎหมายที่เก่าแก่ที่สุด[๑๑] และเกิดพัฒนาการทางแนวคิดด้านกฎหมายสืบต่อมาในยุคกรีกโรมัน ซึ่งได้มีการจัดทำกฎหมายสิบสองโต๊ะขึ้นใช้บังคับในยุคนี้ โดยนักประวัติศาสตร์ได้ยอมรับกันว่ายุคกรีกโรมันเป็นช่วงของการกำเนิดอารยธรรมเหมือนสะพานเชื่อมพัฒนาการของชาวยุโรปที่เป็นรากฐานวัฒนธรรมของชาวตะวันตกในปัจจุบัน ทั้งในแง่สังคมการเมือง กฎหมาย และศิลปะด้านต่าง ๆ[๑๒] และต่อมาได้มีการจัดทำประมวลกฎหมายจัสติเนียนใช้บังคับเมื่อ ค.ศ. ๕๓๓ ในยุคสมัยจักรพรรดิจัสติเนียน โดยในเวลาต่อมามีการเรียกกฎหมายลักษณะนี้ว่าระบบกฎหมายโรมาโน - เยอรมันนิค (Romano Germanic) ที่มีการฟื้นฟูพัฒนาสืบทอดผ่านมาแต่ละยุคสมัยจนถึงปัจจุบัน[๑๓] ซึ่งจะเห็นได้ว่า ในแง่ประวัติศาสตร์ของกฎหมายได้มีการจัดทำและปรับปรุงไปตามสภาพสังคมและการเมืองในแต่ละยุคเรื่อยมา ดังคำกล่าวภาษาละตินที่ว่า Ubi societas, ibi jus ซึ่งหมายความว่า “ที่ใดมีสังคม ที่นั่นมีกฎหมาย”[๑๔] **ทำให้ระยะเวลาเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของนิติสัมพันธ์บางอย่างของบุคคลที่เกิดขึ้นตามกฎหมายในแต่ละยุคและมีพัฒนาการต่อเนื่องมายาวนาน ดังเช่นกฎหมายแพ่งซึ่งเป็นกฎหมายที่มีพัฒนาการมายาวนานนับพันปี**[๑๕] เป็นต้น ปัจจุบันก็ยังพบบริบทของหน่วยเวลา

---

[๑๐] *เพิ่งอ้าง.*

[๑๑] กำธร กำประเสริฐ และ สุเมธ จานประดับ, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย และระบบกฎหมายหลัก, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๖), น. ๑๐๓ - ๑๐๙.

[๑๒] *เพิ่งอ้าง,* น. ๑๑๗ และ ๑๒๑.

[๑๓] *เพิ่งอ้าง,* น. ๑๓๗.

[๑๔] สมยศ เชื้อไทย, ความรู้กฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓), น. ๓๕.

[๑๕] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๕) น. ๑๔.

ที่รับมาจากอารยธรรมการนับจำนวนเลขของชาวบาบิโลเนียนปรากฏอยู่ในกฎหมายที่ใช้สืบทอดผ่านมาหลายยุคหลายสมัยจนถึงปัจจุบัน รวมทั้งยังปรากฏสืบทอดมายังประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยด้วย ดังที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๓/๒ และมาตรา ๑๙๓/๓ ซึ่งได้กล่าวถึงการกำหนดเวลาและการนับระยะเวลาที่กำหนดเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี หรือหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวันไว้

๒.๒ หลักกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตของการนับระยะเวลาตามกฎหมาย

๒.๒.๑ หลักการทั่วไปของขอบเขตการนับระยะเวลาทั้งปวง

ในระบบกฎหมายของประเทศไทย ปัจจุบันปรากฏหลักกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๕ ระยะเวลา โดยหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวง ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๓/๑ กล่าวคือ

“มาตรา ๑๙๓/๑ การนับระยะเวลาทั้งปวง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น”

หลักกฎหมายตามมาตรานี้ เดิมคือมาตรา ๑๕๖ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่ประกาศใช้เมื่อ พ.ศ. ๒๔๖๖ (บรรพ ๑ หลักทั่วไป และบรรพ ๒ หนี้ ซึ่งประกาศใช้พร้อมกัน) และมีการตรวจแก้ไขใน พ.ศ. ๒๔๖๗ ตามโครงสร้างของประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมัน และเพื่อความรวดเร็วคณะผู้จัดทำประมวลกฎหมายได้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code)[๑๖] และประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Commercial Code) ของประเทศญี่ปุ่นและสวิสเซอร์แลนด์ซึ่งได้ลอกเลียนแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันอีกทอดหนึ่ง มาใช้เป็นต้นแบบในการยกร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของไทย (ซึ่งได้วางโครงสร้างในการจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ประกอบด้วยเรื่องบุคคล นิติกรรมสัญญา ระยะเวลา และอายุความ)[๑๗] ก่อนที่หลักการนับระยะเวลาตามมาตรา ๑๕๖ ได้ถูกปรับไปเป็นมาตรา ๑๙๓/๑ เมื่อมีการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่อย่างไรก็ตาม มาตรา ๑๕๖ (เดิม) กับมาตรา ๑๙๓/๑ ยังคงหลักการเดิมทุกประการ

จากความเป็นมาของการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของประเทศไทยดังกล่าวข้างต้น **แสดงให้เห็นว่าบทบัญญัติของหลักการทั่วไป “ในการนับระยะเวลาทั้งปวงของกฎหมายไทย” ได้ปรากฏขึ้นพร้อมกับการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ฉบับแรก**

---

[๑๖] Civil Code (民 法) Chapter VI Computation of Period of Time (第六章　期間の計算) (Common Rules on Computation of period of Time (期間の計算の通則))

Article 138 The method of computation of a period of time is governed by the provisions of this Chapter unless otherwise provided in the laws and regulations or a judicial order, or unless otherwise provided for by the relevant juridical act.

(第百三十八条期間の計算方法は、法令若しくは裁判上の命令に特別の定めがある場合又は法律行為に別段の定めがある場合を除き、この章の規定に従う。), Japanese Law Translation, (สืบค้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4314.

[๑๗] พรรคดี ผกากรอง, “การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม : พ.ศ. ๒๔๕๑ - ๒๔๗๘”, (วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต อักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๓๗), น. ๘๙.

ที่รับเอาหลักการนับระยะเวลาดังกล่าวมาจากประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) ของญี่ปุ่นมาปรับใช้โดยตรง[๑๘] ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่นก็ได้ลอกแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันที่มีพัฒนาการทางกฎหมายแพ่งมายาวนานจากระบบกฎหมายโรมาโน - เยอรมันนิค (Romano Germanic)[๑๙] และเป็นประเทศแรก ๆ ต่อจากกรุงโรมแห่งอิตาลีที่รื้อฟื้นระบบกฎหมายโรมันในอดีตขึ้นมาใหม่ หลังจากที่อาณาจักรโรมันล่มสลายไปช่วงศตวรรษที่ ๑๑ ทั้งนี้ ระบบกฎหมายดังกล่าวถูกนำมาปรับปรุงและปรับใช้ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาสังคมที่ซับซ้อนในยุคนั้นได้ ประมวลกฎหมายจัสติเนียนจึงถูกถ่ายทอดให้แก่นักศึกษาและนักกฎหมายอย่างจริงจังอีกครั้ง และหลักกฎหมายได้กระจายไปยังประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมา โดยเฉพาะในแถบยุโรป (แต่โครงสร้างทางกฎหมายอาจต่างกัน) เช่น ประเทศฝรั่งเศส โปรตุเกส ออสเตรีย ฯลฯ รวมถึงประเทศในแถบเอเชีย**ดังเช่นประเทศญี่ปุ่นและประเทศไทย** เป็นต้น[๒๐] อนึ่ง ที่ผู้เขียนกล่าวถึงประวัติศาสตร์ที่มาของกฎหมายในประเด็นนี้อีกครั้งก็เพื่อต้องการแสดงให้เห็นว่ามาตรา ๑๙๓/๑ มิใช่หลักกฎหมายที่ประเทศไทยมาแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นใหม่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แต่อย่างใด

มาตรา ๑๙๓/๑ ได้วางหลักกฎหมายขึ้นต้นด้วยคำว่า **“การนับระยะเวลาทั้งปวงให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้”** เป็นมาตราหลักในการกำหนดขอบเขตของการบังคับใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในเรื่องการนับระยะเวลาหรือการคำนวณระยะเวลา ซึ่งหมายถึงวิธีการนับระยะเวลาทั้งปวงต้องนับตามหลักการทั่วไปตามลักษณะ ๕ ระยะเวลา บรรพ ๑ หลักทั่วไป แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมี ๘ มาตรา เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๑๙๓/๑ ตอนท้าย ที่วางหลักกฎหมายไว้ว่า **“เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น”** ซึ่งสรุปหมายความได้ว่า หลักกฎหมายดังกล่าวต้องนำไปใช้บังคับกับการนับระยะเวลาในกิจการทั่ว ๆ ไปด้วย ไม่เลือกว่าจะเป็นการนับระยะเวลาเกี่ยวกับนิติกรรมหรือไม่เกี่ยวกับนิติกรรมที่เกิดขึ้นตามกฎหมาย เช่น การนับระยะเวลาเรื่องอายุความ การนับระยะเวลาการบอกล้างโมฆียกรรม การนับระยะเวลาการครอบครองปรปักษ์ การนับระยะเวลาที่เกี่ยวกับนิติเหตุ **และหลักกฎหมายเกี่ยวกับการนับระยะเวลาไม่ได้จำกัดว่าต้องใช้บังคับกับเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ให้นำไปใช้บังคับกับการนับระยะเวลาทั้งปวงตามกฎหมายอื่นด้วย เว้นแต่กฎหมายนั้นเอง หรือคำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับหรือนิติกรรมกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น[๒๑] ซึ่งในทางตำรากฎหมายและแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นที่สอดคล้องตรงกันว่า หลักการทั่วไปนี้ให้นำไปใช้บังคับกับการนับระยะเวลาตามกฎหมายอื่น ๆ**

---

[๑๘] *เพิ่งอ้าง.*

[๑๙] ระบบกฎหมายโรมาโน - เยอรมันนิค (Romano Germanic) เป็นการเรียกชื่อเพื่อให้เกียรติกรุงโรมแห่งอิตาลีและชาวเยอรมันที่เป็นชาติแรก ๆ ที่ฟื้นฟูระบบกฎหมายโรมันกลับมาใช้อีกครั้ง, โปรดดูเพิ่มเติม กำธร กำประเสริฐ และ สุเมธ จานประดับ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑,* น. ๙๑.

[๒๐] กำธร กำประเสริฐ และ สุเมธ จานประดับ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑,* น. ๙๑

[๒๑] กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘), น. ๑๘.

ทั้งหมด[๒๒] และยังต้องนำไปใช้กับการนับระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย[๒๓] หรือแม้แต่การนับระยะเวลาตามประกาศ หรือการนับระยะเวลาในกิจการทางปกครอง นิติกรรมและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็ต้องใช้หลักทั่วไปนี้[๒๔]

ตัวอย่างเช่น

(๑) การนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ

กรณีตัวอย่างการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ จากการศึกษาพบว่าในทางตำราได้มีการอธิบายว่า การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกรณีที่นำไปใช้กับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญด้วย[๒๕] เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น แต่อย่างไรก็ตามในคำอธิบายหรือการยกตัวอย่างเกี่ยวกับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญที่ชัดเจนนั้น ถือว่ามีการกล่าวไว้น้อยมาก ซึ่งมีเพียงคำอธิบายของอาจารย์ผู้บรรยายวิชากฎหมายนิติกรรมสัญญาที่ปรากฏในเอกสารรวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภาที่ได้อธิบายว่า หากในตัวบทของรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญก็ต้องนับตามหลักการทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และได้ยกตัวอย่างถึงการนับระยะเวลาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บางเรื่องไว้ กล่าวคือ

“มาตรา ๒๐๗ ประธานศาลรัฐธรรมนูญและตุลาการศาลรัฐธรรมนูญต้อง

(๑) ไม่เป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ

(๒) ไม่เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่นหรือไม่เป็นกรรมการหรือที่ปรึกษาของรัฐวิสาหกิจหรือของหน่วยงานของรัฐ

(๓) ไม่ดำรงตำแหน่งใดในห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือองค์การที่ดำเนินธุรกิจโดยมุ่งหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน หรือเป็นลูกจ้างของบุคคลใด

(๔) ไม่ประกอบวิชาชีพอิสระอื่นใด

ในกรณีที่ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาหรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดเลือกบุคคลหรือวุฒิสภาให้ความเห็นชอบบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) โดยได้รับความยินยอมของบุคคลนั้น ผู้ได้รับเลือกจะเริ่มปฏิบัติหน้าที่ได้ต่อเมื่อตนได้ลาออกจากการเป็นบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) หรือแสดงหลักฐานให้เป็นที่เชื่อได้ว่าตนได้เลิกประกอบวิชาชีพอิสระดังกล่าวแล้ว **ซึ่งต้องกระทำภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับเลือกหรือได้รับความเห็นชอบ .....”**

---

[๒๒] กำชัย จงจักรพันธ์, “ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันในประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป นับอย่างไร?”, วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑, (๒๕๖๒), น. ๗.

[๒๓] อัครวิทย์ สุมาวงศ์, คำบรรยายวิชานิติกรรมสัญญา ในรวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ครั้งที่ ๘ สมัยที่ ๖๑ ปีการศึกษา ๒๕๕๑, (สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑), น. ๑๗.

[๒๔] กำชัย จงจักรพันธ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๑.*

[๒๕] รติชัย รถทอง, กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๓), น. ๒๔๕.

โดยกรณีนี้ต้องนำการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ เพราะไม่เข้าข้อยกเว้นของมาตรา ๑๙๓/๑ ที่ว่าเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น **ซึ่งรัฐธรรมนูญก็เป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง จึงต้องนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปดังกล่าวด้วย ถ้าหากไม่ต้องการให้นับตามหลักทั่วไปที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ก็ต้องบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจนว่าต้องเริ่มนับอย่างไร**[๒๖]

(๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อาทิ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง ที่วางหลักกฎหมายให้กรรมการสาขาพรรคการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวัน**นับแต่**วันที่เข้าดำรงตำแหน่งและภายในสามสิบวัน**นับแต่**วันที่พ้นจากตำแหน่ง..... จำเลยจึงมีสิทธิที่จะยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหนี้สินได้ภายในสามสิบวัน**โดยอาศัยการนับระยะเวลาตามประมวลกฎมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๒๒๒/๒๕๔๘)[๒๗]

(๓) ประมวลกฎหมายอาญา อาทิ

กรณีที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๖ บัญญัติให้ผู้เสียหายในความผิดอันยอมความได้ต้องร้องทุกข์ภายในสามเดือนนับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด **แต่ประมวลกฎหมายอาญามิได้บัญญัติถึงวิธีการนับระยะเวลาร้องทุกข์ไว้ จึงต้องนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** ทั้งนี้ ความในมาตรา ๒๑ วรรคสองนั้น ได้บัญญัติขึ้นเพื่อใช้ในการคำนวณระยะเวลาจำคุกเท่านั้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๙๘ - ๑๙๙/๒๕๐๘) หรือกรณีเกี่ยวกับอายุความ เมื่อประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการกำหนดนับระยะเวลาอายุความอาญาไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น **การนับระยะเวลาอายุความคดีอาญาจึงอยู่ในบังคับของหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง** ซึ่งกำหนดมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน จึงเริ่มนับอายุความในวันรุ่งขึ้น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๖๕๙/๒๕๔๘)[๒๘]

(๔) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา อาทิ

กรณีระยะเวลาการยื่นอุทธรณ์ฎีกาคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล ตัวอย่างเช่น เมื่อศาลชั้นต้นอ่านคำพิพากษาให้จำเลยฟังในวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๗ จำเลยต้องยื่นอุทธรณ์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษา ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง **ซึ่งการนับระยะเวลาเริ่มต้นต้องนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ส่วนวันครบกำหนดยื่นอุทธรณ์ต้องบังคับตามมาตรา ๑๙๓/๕** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๖๕๙/๒๕๔๘)[๒๙]

---

[๒๖] อัครวิทย์ สุมาวงศ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๓*, น. ๑๗ - ๑๘.

กรณีตัวอย่างการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ นั้น ผู้เขียนยกตัวอย่างอ้างอิงจากตำรารวมคำบรรยายเนติบัณฑิตของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา ของอาจารย์ผู้บรรยายวิชานิติกรรมสัญญา ซึ่งช่วงเวลานั้นอยู่ในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แม้ปัจจุบันรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวจะถูกยกเลิกไปแล้ว แต่แนวคิดที่เป็นหลักการทั่วไปย่อมตั้งอยู่บนพื้นฐานเดียวกันกับรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน.

[๒๗] กำชัย จงจักรพันธ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๒*, น. ๑๑.

[๒๘] *เพิ่งอ้าง*, น. ๙

[๒๙] *เพิ่งอ้าง*, น. ๑๐.

(๕) ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อาทิ

กรณีการนับระยะเวลากำหนดวันยื่นคำให้การของจำเลยซึ่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๗๗ หรือมาตรา ๑๘๘ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ **ก็ต้องนับตามที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติไว้** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๐๙/๒๕๐๔) หรือกรณีการนับระยะเวลาการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลตามมาตรา ๒๗๓ วรรคหนึ่ง วรรคสอง และวรรคสาม ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๑ วางหลักการไว้ว่า การนับระยะเวลาทั้งปวงให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับหรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น **คำว่า “ลักษณะนี้” ในมาตรา ๑๙๓/๑ คือ ลักษณะ ๕ ของบรรพ ๑ หลักทั่วไป จึงเห็นได้ว่ามิได้ใช้บังคับเฉพาะเรื่องนิติกรรมดังที่โจทก์ฎีกาเท่านั้น** แต่ใช้บังคับกรณีนี้ด้วย แม้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๗๓ วรรคสาม จะได้บัญญัติว่า ระยะเวลาในคำบังคับให้เริ่มนับแต่วันที่ส่งคำบังคับหรือข้อความท้ายคำบังคับ **ซึ่งข้อความท้ายบังคับระบุให้จำเลยปฏิบัติตามคำพิพากษาภายใน ๗ วัน นับแต่วันได้รับคำบังคับ ก็ไม่อาจจะถือว่าเป็นข้อยกเว้นที่จะต้องนับระยะเวลาในวันแรกรวมเข้าด้วย** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๖๔๒/๒๕๔๐)[๓๐]

(๖) พระราชบัญญัติต่าง ๆ อาทิ

พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๒๕ วรรคแรก วางหลักกฎหมายให้คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์พิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดและออกคำสั่งภายใน ๙๐ วัน **นับแต่วันที่ได้รับคำร้องกล่าวหา แต่พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ ไม่ได้บัญญัติถึงวิธีการนับระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะ ก็ต้องนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๕๖/๒๕๒๕) หรือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ แม้เป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายคุ้มครองการใช้แรงงานอย่างเป็นธรรม และมีบทบัญญัติในการคุ้มครองแรงงานไว้โดยเฉพาะ **แต่ก็มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการนับระยะเวลาไว้เป็นพิเศษแต่อย่างใด การนับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๕ ระยะเวลา** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๔๒/๒๕๔๕) หรือกรณีพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๔๓ มิได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น การนับระยะเวลาจึงต้องบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๕ ระยะเวลา **อันเป็นหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวง** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๓๒๘/๒๕๕๙)[๓๑]

(๗) กฎระเบียบหรือคำสั่งอื่น ๆ อาทิ

คำสั่งกรมสรรพากรที่ ท.ป. ๓๗/๒๕๓๔ เรื่อง ระเบียบการงดหรือลดเบี้ยปรับภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๙ และภาษีธุรกิจเฉพาะตามมาตรา ๙๑/๒๑ (๖) แห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๓๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งกรมสรรพากร ที่ ท.ป. ๔๕/๒๕๓๖ ลงวันที่

---

[๓๐] รติชัย รถทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๕* น. ๒๔๕ - ๒๔๖.

[๓๑] กำชัย จงจักรพันธ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๒*, น. ๑๐.

๓ ธันวาคม ๒๕๓๖ ข้อ ๒ ที่ให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจพิจารณาลดเบี้ยปรับลงได้โดยให้ลดลงตามอัตราและเงื่อนไขเกี่ยวกับระยะเวลาที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้ชำระภาษีตามที่กำหนดในข้อ ๒ (ก) (ข) และ (ค) นั้น **ระยะเวลาดังกล่าวตามระเบียบนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาไว้เป็นพิเศษ จึงต้องนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑** (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๐๗/๒๕๔๒)[๓๒]

๒.๒.๒ ข้อยกเว้นของหลักทั่วไปในการนับระยะเวลาตามกฎหมายทั้งปวง

ดังที่ได้กล่าวแล้วในข้อ ๒.๒.๑ ว่า มาตรา ๑๙๓/๑ เป็นหลักทั่วไปในการนับระยะเวลาทั้งปวง ไม่ได้แบ่งว่าเป็นการนับระยะเวลาตามระบบกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชน ไม่แยกลำดับศักดิ์ของกฎหมาย ไม่แยกว่าเป็นกฎหมายสารบัญญัติหรือวิธีสารบัญญัติ และยังรวมไปถึงการนับระยะเวลาที่เกิดขึ้นตามนิติกรรมต่าง ๆ ด้วย แต่การใช้บังคับหลักกฎหมายก็มีข้อยกเว้น กล่าวคือ ขอบเขตของการนับระยะเวลาตามกฎหมายที่ใช้กับการนับระยะเวลาทั้งปวงนั้น จะไม่ถูกนำไปใช้บังคับหากมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมได้กำหนดเป็นอย่างอื่น ก็ต้องนับระยะเวลาตามที่กำหนดไว้เป็นอย่างอื่นนั้น

<u>ตัวอย่างเช่น</u>

(๑) กรณีที่กฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

กรณีการคำนวณนับระยะเวลาจำคุก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ในการคำนวณระยะเวลาจำคุก ให้นับวันเริ่มจำคุกรวมคำนวณเข้าด้วยและให้นับเป็นหนึ่งวันเต็ม โดยไม่ต้องคำนึงถึงจำนวนชั่วโมง....” เช่นนี้ การนับระยะเวลาจำคุก จึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๒๑ จะนำหลักการนับระยะเวลาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับไม่ได้

(๒) ศาลมีคำสั่งให้นับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์อื่น

ศาลมีอำนาจที่จะสั่งให้การนับระยะเวลาเป็นอย่างอื่นแตกต่างจากที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ก็ได้ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ถ้าศาลมีคำสั่งให้กำหนดระยะเวลาเป็นพิเศษอย่างไรก็ต้องนับระยะเวลาตามที่ศาลกำหนดนั้น โดยคำสั่งศาลในที่นี้อาจเป็นกำหนดการนับระยะเวลาเป็นพิเศษจากคำพิพากษาหรือคำสั่ง หรือคำชี้ขาดตัดสินคดี หรือคำสั่งก่อนหรือระหว่างพิจารณาหรือเมื่อเสร็จการพิจารณาคดีแล้วก็ได้ เช่น ศาลอาจกำหนดไว้ในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่าการนับระยะเวลาในเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น ให้นับหนึ่งตั้งแต่วันที่ศาลอ่านคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นวันแรกก็ต้องเริ่มนับหนึ่งตั้งแต่วันนั้นตามคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาล เป็นต้น

(๓) มีระเบียบข้อบังคับกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

ระเบียบข้อบังคับที่ว่านี้ต้องเป็นกรณีที่ผู้ออกระเบียบข้อบังคับนั้นมีอำนาจตามกฎหมายในการออกระเบียบข้อบังคับนั้นให้เกิดผลทางกฎหมาย เช่น ระเบียบข้อบังคับของบริษัททั่วไปหรือรัฐวิสาหกิจ อาทิ ข้อบังคับของบริษัทจำกัดที่ออกตามมาตรา ๑๑๑๑ มาตรา ๑๑๑๖ หรือ

---

[๓๒] *เพิ่งอ้าง*, น. ๑๑.

มาตรา ๑๑๔๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือกรณีประกาศคณะกรรมการตุลาการ เรื่อง กำหนดวันเวลายื่นใบสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเข้าเป็นข้าราชการตุลาการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยผู้พิพากษา พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้กำหนดให้ผู้สอบคัดเลือกยื่นในสมัครสอบคัดเลือกต่อเลขานุการคณะอนุกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติผู้สมัครสอบคัดเลือก โดยกำหนดระยะเวลาในการยื่นใบสมัครตั้งแต่วันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๐ ถึงวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๐ กรณีนี้ก็ต้องนับระยะเวลาตามประกาศที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะแล้ว เป็นต้น

(๔) คู่กรณีแห่งนิติกรรมตกลงกันให้นับระยะเวลาตามหลักเกณฑ์อย่างอื่น

ในกรณีที่นิติกรรมเกิดขึ้นในสัญญาเอกชนที่เคารพต่อหลักการแสดงเจตนา (Freedom of Contract) คู่สัญญาอาจตกลงกันให้นับระยะเวลาเป็นอย่างอื่นได้ ไม่ถือว่าเป็นเรื่องที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตา ๑๕๐ เช่น คู่สัญญาตกลงทำสัญญาเช่าบ้าน ๖ เดือน ซึ่งตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน.....” ในกรณีนี้คู่สัญญาอาจจะตกลงกันให้นับวันแรกที่ทำสัญญากันรวมเข้าไปเป็นวันเริ่มต้นของการนับระยะเวลาเช่าก็ได้[๓๓]

๒.๓ วิธีการนับระยะเวลาตามกฎหมาย

๒.๓.๑ หลักกฎหมายทั่วไปที่ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน

การนับระยะเวลาทั้งปวง ตามหลักทั่วไปต้องนับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๕ ระยะเวลา ทั้งนี้ ในประเด็นสำคัญของการศึกษาและจัดทำบทความนี้ เกิดจากประเด็นปัญหาว่าการนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายไทย จะต้องนับอย่างไรถึงจะเป็นวิธีการนับที่ถูกต้อง ซึ่งเห็นว่ามีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายสำคัญ ๒ ประเด็น ที่ทำให้การนับระยะเวลาต่าง ๆ ตามกฎหมายยังมีความเห็นและบังคับใช้กฎหมายที่ไม่ตรงกัน คือ

(๑) ประเด็นกฎหมายแต่ละประเภทต้องนับระยะเวลาเหมือนกันหรือไม่อย่างไร สามารถนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปใช้บังคับกับกฎหมายทุกประเภทได้หรือไม่ ซึ่งบทสรุปข้อนี้ของผู้เขียนได้อธิบายไว้โดยละเอียดข้างต้นแล้วว่า ต้องนำหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปใช้กับการนับระยะเวลาตามกฎหมายทุกประเภท ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๑

(๒) ประเด็นต้องเริ่มต้นนับหนึ่งของระยะเวลานั้นในวันใด **ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี”** มีประเด็นว่า กรณีที่ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกันใช้ในทุกกรณีหรือไม่ และในบริบทของกฎหมายไทยได้ใช้ถ้อยคำเชิงเทคนิคอย่างไรเพื่อให้

---

[๓๓] รติชัย รถทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๕*, น. ๒๔๖ - ๒๕๓.

มีความหมายว่า กฎหมายนั้นต้องการให้นับระยะเวลาตามหลักทั่วไป หรือไม่ต้องการให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน แต่ให้นับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น

เหตุผลของมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าไปด้วย สำหรับกรณีการกำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี นั้น **เนื่องจากกฎหมายไม่ต้องการให้คำนึงถึงเศษเวลาที่น้อยกว่าวัน**ซึ่งทำให้เกิดความยุ่งยากในการนับระยะเวลา และจะมีผู้เสียประโยชน์และได้ประโยชน์ หรือได้เปรียบและเสียเปรียบกันเสมอ หากนับวันที่ไม่เต็มวันเข้าไปด้วย เพราะโดยปกติแล้วก็เป็นที่เห็นได้ว่าการเริ่มต้นแห่งระยะเวลามักจะเป็นขณะใดขณะหนึ่งในระหว่างวันซึ่งไม่เต็มวัน[๓๔] และอาจจะเริ่มต้นไม่ตรงกันเสมอไปทุกราย เนื่องจากวันหนึ่งมีเวลา ๒๔ ชั่วโมง (๐ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา) ที่อาจจะเริ่มต้นหรือเกิดขึ้นเวลาใดก็ได้ ถ้าจะให้เริ่มต้นนับในขณะที่เริ่มการนั้นก็จะมีปัญหาในวันสุดท้ายแห่งระยะเวลาว่าจะสิ้นสุดในวันเวลาใด เช่น หากผู้กู้ได้กู้เงินจากผู้ให้กู้ในวันที่ ๑ มกราคม เวลา ๑๖.๒๕ นาฬิกา มีกำหนดให้คืนเงินภายใน ๓๐ วัน ถ้าเริ่มนับตามระยะเวลาที่ตกลงกันก็จะครบกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๓๐ มกราคม ๑๖.๒๕ นาฬิกา อันเป็นปัญหายุ่งยากในการที่จะจดจำและคำนวณระยะเวลา แต่หากจะกำหนดให้นับวันแรกเป็นหนึ่งวันเต็มเลย ผู้กู้ก็จะเสียเปรียบเพราะต้องชำระเงินกู้ภายในวันที่ไม่ครบ ๓๐ วันเต็ม และเมื่อยึดหลักการเดียวกันนี้ในทางกลับกันฝ่ายเจ้าหนี้ก็มีโอกาสเสียเปรียบได้เช่นกัน เช่น ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนับระยะเวลาตามกฎหมายในกรณีลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ในประเด็นเกี่ยวกับระยะเวลาการแจ้งเตือนลูกหนี้หรือระยะเวลาฟ้องคดีต่อศาลที่ต้องเริ่มนับเวลาที่ไม่เต็มวันรวมเข้าไปด้วย เป็นต้น **เพื่อตัดปัญหาข้อยุ่งยากมาตราดังกล่าวจึงไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน โดยให้เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น**[๓๕]

บทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการนับระยะเวลาในบริบทของกฎหมายไทยที่ต้องการให้นับระยะเวลาตามหลักทั่วไป โดยไม่ต้องการให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน จะใช้ถ้อยคำเชิงเทคนิคว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่งที่เกิดเหตุการณ์นั้นขึ้น) ซึ่งถ้อยคำนี้อาจทำให้ผู้ใช้กฎหมายเข้าใจคลาดเคลื่อนไปได้ว่าเมื่อมีการใช้คำว่า “นับแต่” แล้ว ก็จะต้องเริ่มต้นนับหนึ่งตั้งแต่วันที่เหตุการณ์นั้นเกิดขึ้น ซึ่งหลักการใช้กฎหมายมิได้เป็นเช่นนั้น[๓๖] ทั้งนี้ หากพิจารณาบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือกฎหมายอื่น ๆ ที่มีการใช้และการตีความ รวมทั้งตามแนวคำตัดสินของศาลที่ไม่ให้นับวันแรกของระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน **บทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นวัตถุที่ถูกใช้หรือถูกตีความที่เกี่ยวกับการนับระยะเวลานั้น ล้วนบัญญัติโดยใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) ทั้งสิ้น** เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

---

[๓๔] พระยาเทพวิทุร (บุญช่วย วณิกกุล), *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗*, น. ๙๙

[๓๕] กำชัย จงจักรพันธ์. *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๐*, น. ๒๕

[๓๖] กำชัย จงจักรพันธ์. *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๒*, น. ๑๕

มาตรา ๔๘ วรรคสอง “เมื่อเวลาได้ล่วงเลยไปหนึ่งปี**นับแต่**วันที่ผู้ไม่อยู่นั้นไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่..... หรือหนึ่งปี**นับแต่**วันมีผู้ได้พบเห็นหรือได้ทราบข่าวมาเป็นครั้งหลังสุดก็ดี เมื่อบุคคลตามวรรคหนึ่งร้องขอ ศาลจะตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ขึ้นก็ได้”

มาตรา ๕๒ “ผู้จัดการทรัพย์สินที่ศาลได้ตั้งขึ้น ต้องทำบัญชีทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ให้เสร็จภายในสามเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งตั้งของศาล แต่ผู้จัดการทรัพย์สินจะร้องขอต่อศาลให้ขยายเวลาก็ได้”

มาตรา ๘๒ วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคห้า บัญญัติว่า

“ถ้านายทะเบียนเห็นว่าไม่อาจรับจดทะเบียนได้... หรือผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนไม่แก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้องภายในสามสิบวัน**นับแต่**วันที่ทราบคำสั่ง.....

ผู้ยื่นคำขอจดทะเบียนมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งไม่รับจดทะเบียนนั้..... โดยทำเป็นหนังสือยื่นต่อนายทะเบียนภายในสามสิบวัน**นับแต่**วันที่ได้รับแจ้งคำสั่งไม่รับการจดทะเบียน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยวินิจฉัยอุทธรณ์ และแจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้อุทธรณ์ทราบภายในเก้าสิบวัน**นับแต่**วันที่นายทะเบียนได้รับหนังสืออุทธรณ์.....”

มาตรา ๓๓๙ “สิทธิของเจ้าหนี้เหนือทรัพย์ที่วางไว้นั้นเป็นอันระงับสิ้นไปเมื่อพ้นเวลาสิบปี **นับแต่**ได้รับคำบอกกล่าวการวางทรัพย์”

มาตรา ๔๘๑ “.....ห้ามมิให้ฟ้องคดีในข้อรับผิดเพื่อการรอนสิทธิเมื่อพ้นกำหนดสามเดือน**นับแต่**วันคำพิพากษาในคดีเดิมถึงที่สุด....”

หลักกฎหมายที่ผู้เขียนยกตัวอย่างถึงข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างเล็กน้อยเท่านั้นของบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาที่กฎหมายใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) โดยการใช้บังคับจะไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง และหากจะนับรวมไปถึงคำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) ตามที่ปรากฏในกฎหมายอื่น ตลอดจนกฎระเบียบต่าง ๆ ซึ่งต้องนำหลักทั่วไปของการนับระยะเวลาไปใช้บังคับด้วยนั้น จะพบว่ามีข้อความเช่นนี้อยู่อีกเป็นจำนวนมากเท่าทวีคูณ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าในบริบทของกฎหมายไทยที่ใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) มีเป็นจำนวนมากจนนับไม่ถ้วน

นอกจากนั้น แม้แต่ถ้อยคำที่ใช้คำว่า “นับแต่” และต่อด้วยเหตุการณ์ที่อาจไม่ชัดเจนมากนัก เช่น ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนี้

มาตรา ๑๘๑ “โมฆียกรรมนั้นจะบอกล้างมิได้เมื่อพ้นเวลาหนึ่งปี**นับแต่เวลาที่อาจให้สัตยาบันได้** หรือเมื่อพ้นเวลาสิบปีนับแต่ได้ทำนิติกรรมอันเป็นโมฆียะนั้น”

มาตรา ๔๖๗ “ในข้อรับผิดเพื่อการที่ทรัพย์ขาดตกบกพร่องหรือล้ำจำนวนนั้นท่านห้ามมิให้ฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดปีหนึ่ง**นับแต่เวลาส่งมอบ**”

มาตรา ๔๔๘ “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง**นับแต่วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน** หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันทำละเมิด.....”

ซึ่งข้อความลักษณะดังกล่าวข้างต้นแม้จะไม่ชัดเจนมากนัก แต่ในทางตำรากฎหมายนิติกรรมสัญญาส่วนใหญ่ก็มีความเห็นตรงกันว่า การนับหรือคำนวณระยะเวลานี้ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองเช่นกัน กล่าวคือ วันที่เกิดเหตุการณ์นั้น ๆ ไม่นับเข้าไปในกำหนดระยะเวลาและต้องนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรก[๓๗]

๒.๓.๒ ข้อยกเว้นของหลักการมิให้นับวันแรกรวมเข้าในระยะเวลา

ข้อยกเว้นของหลักการแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนับระยะเวลาที่มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน นั้น ปรากฏในมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองตอนท้าย ที่ว่า **“เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี”** การบังคับใช้อาจวิเคราะห์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายประกอบ กล่าวคือ การเริ่มต้นของระยะเวลาย่อมเกิดขึ้นระหว่างวันเสมอ หากจะให้นับเต็มวันเสียเลยก็ย่อมจะฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง และฝ่ายที่ต้องอาศัยประโยชน์จากระยะเวลานั้นย่อมเสียประโยชน์ไปสำหรับหนึ่งวันที่ไม่เต็มนั้น **อย่างไรก็ตาม หากวันแรกแห่งระยะเวลานั้นได้เริ่มต้นตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานตามประเพณีปกติตามความในมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองตอนท้าย ก็ต้องนับวันแรกนั้นเป็นหนึ่งวันเต็มเพราะไม่มีเหตุผลที่จะต้องทิ้งระยะเวลาของวันแรกไป** ซึ่งกรณีนี้ต้องพิจารณาประเพณีโดยทั่ว ๆ ไปว่าในกิจการเรื่องนั้น เวลาเริ่มต้นได้เริ่มในเวลาใด เช่น บริษัท ก. กำหนดเวลาทำงานของพนักงานระหว่างตั้งแต่เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๗.๐๐ นาฬิกา และในวันหนึ่งบริษัท ก. ได้รับนาย ข. เข้าทำงานเป็นลูกจ้างในช่วงเช้าและให้เริ่มทำงานในวันนั้น (เริ่มทำงานในเวลา ๐๙.๐๐ นาฬิกา ตามเวลาการทำงานของบริษัท) กรณีเช่นนี้การนับระยะเวลาวันทำงานของนาย ข. ซึ่งอาจจะนับรวมระยะเวลาการทำงาน เพื่อคำนวณสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย จึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่เริ่มทำงานในวันแรกเป็นวันเริ่มต้นของการนับระยะเวลา เนื่องจากเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานตามประเพณีปกติ มิใช่ตัดวันแรกออกไปและนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันที่หนึ่งตามหลักการทั่วไปข้างต้น[๓๘]

๓. วิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาตามกฎหมาย

ในการวิเคราะห์ประเด็นเกี่ยวกับการนับระยะเวลาตามกฎหมาย ผู้เขียนขอวิเคราะห์ประเด็นโดยเน้นการนับระยะเวลาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากในทางตำราการเรียนการสอนยังมิได้กล่าวถึงมากนัก และจะขอวิเคราะห์ในข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนับระยะเวลาในวงงานของรัฐสภาเป็นสำคัญ แต่อย่างไรก็ตาม หลักการที่ได้จากการวิเคราะห์นี้ ย่อมสามารถนำไปใช้กับบทบัญญัติส่วนอื่นของรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด โดยยึดหลักการตีความกฎหมายตามระบบซึ่งต้องตีความและบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องไม่ขัดแย้งกันเอง[๓๙] และนอกจากนั้น ผู้เขียนจะวิเคราะห์ไปถึงประเด็นการกำหนด

---

[๓๗] นักกฎหมายที่เห็นด้วยตามแนวทางนี้ อาทิ อาจารย์พระยาเพทวิทุร (บุญช่วย วณิกกุล) อาจารย์ประกอบ หุตะสิงห์ อาจารย์พวงผกา บุญโสภาคย์ อาจารย์ ประสาน บุญโสภาค อาจารย์อัครวิทย์ สุมาวงศ์ ฯลฯ เป็นต้น, โปรดดูเพิ่มเติม กำชัย จงจักรพันธ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๒,* น. ๑๕ - ๑๖.

[๓๘] กำชัย จงจักรพันธ์. *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๐,* น. ๓๐.

[๓๙] โปรดดูเรื่องหลักการตีความกฎหมายตามระบบเพิ่มเติม ใน, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, ๒๕๖๔), น. ๔๔๔ - ๔๕๓.

วันใช้บังคับของกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในประเด็นปัญหาที่ยังมีความเห็นไม่ตรงกันว่า กรณีนี้ ถือว่าเป็นการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ หรือควรจะต้องตีความอย่างไร

๓.๑ การนับระยะเวลาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

หลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายประเภทหนึ่ง ดังนั้น **สำหรับเรื่องการนับระยะเวลา หากไม่มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ก็ต้องนำวิธีการนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปตามมาตรา ๑๙๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับเพื่อนับระยะเวลานั้นด้วย**

นอกจากนั้นผู้เขียนยังมีเหตุผลประกอบเพิ่มเติมว่า กฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่มีพัฒนาการมาเป็นเวลายาวนานจนเรื่องการนับระยะเวลาได้กลายเป็นหลักทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวง อย่างไรก็ตาม อาจมีผู้ไม่เห็นด้วยเนื่องจากพิจารณามิติที่ว่ารัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ การนับระยะเวลาทั้งปวงจึงไม่น่าจะหมายความรวมไปถึงรัฐธรรมนูญด้วย ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า เหตุผลนี้น่าจะมีน้ำหนักไม่เพียงพอหากเปรียบเทียบกับเหตุผลที่ว่า ในเรื่องของระยะเวลาตามกฎหมายนั้นเกิดควบคู่กับกฎหมายแพ่งที่มีพัฒนาการมายาวนานนับพันปี ในอดีตก็ยังไม่ได้มีการแบ่งแยกสาขาของกฎหมายที่ชัดเจน คำว่า “การนับระยะเวลาทั้งปวง” จึงเป็นคำที่มีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมการนับระยะเวลาทั้งหมด และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ จากพัฒนาการของกฎหมายแพ่งที่มีความก้าวหน้ามาตามลำดับในอดีตนั้น ยังไม่มีแนวคิดการแบ่งลำดับชั้นของกฎหมายตามความหมายในปัจจุบันอีกด้วย ดังนั้น เรื่องระยะเวลาจึงถือว่าเป็นหลักการทั่วไปที่เกิดขึ้นพร้อมกับหลักกฎหมายแพ่งที่มีพัฒนาการยาวนานนับพันปี ก่อนที่จะเกิดรัฐธรรมนูญขึ้นเมื่อช่วงประมาณสองร้อยปีนี้เอง[๔๐] หรือแม้แต่ในช่วงที่จัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ของประเทศไทยในช่วง พ.ศ. ๒๔๖๖ ประเทศไทยก็ยังไม่มีรัฐธรรมนูญในความหมายปัจจุบันเช่นกัน เจตนาของผู้ร่างกฎหมายสำหรับคำว่า “การนับระยะเวลาทั้งปวง” ในช่วงเวลานั้นจึงน่าจะหมายถึงการนับระยะเวลาทั้งปวงในความหมายอย่างกว้าง ไม่ได้แบ่งแยกว่าเป็นกฎหมายสาขาใดหรือมีลำดับชั้นของกฎหมายอย่างไร ดังนั้น หลักกฎหมายที่ว่าเว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่นที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๓/๑ ตอนท้าย จึงมีความหมายครอบคลุมไปถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งด้วย และนอกจากนั้นระยะเวลาที่หมายถึงช่วงแห่งเวลา (periods of time) ก็ไม่ได้มีความแตกต่างกันแต่อย่างใด ไม่ว่าจะเป็นเวลาของกฎหมายเอกชนกับเวลาของกฎหมายมหาชน เว้นแต่รัฐธรรมนูญนั้นเองจะบัญญัติเรื่องการนับระยะเวลาไว้เป็นการเฉพาะจึงจะไม่นำหลักทั่วไปมาใช้บังคับ

---

[๔๐] บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๕.*

ประเด็นนี้ผู้เขียนอ้างอิงถึงหลักวิชาและความคิดเห็นจากตำรากฎหมายของอาจารย์ท่านดังกล่าวเฉพาะประเด็นที่ว่า รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายที่เกิดใหม่เมื่อประมาณสองร้อยปีที่ผ่านมา ส่วนประเด็นพัฒนาการของกฎหมายแพ่งและการนับระยะเวลาตามกฎหมายเกิดจากความเห็นและการวิเคราะห์ของผู้เขียนเอง อนึ่ง ที่ต้องระบุไว้เช่นนี้ เพื่อทำความเข้าใจว่าหากเป็นการวิเคราะห์ที่ผิดพลาดก็เกิดจากความผิดพลาดของผู้เขียนเอง ไม่ได้เกี่ยวข้องกับตำราที่อ้างอิงข้างต้น และจะขอน้อมรับไปปรับปรุงในโอกาสต่อไป.

เนื่องจากในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาหลายมาตรา ดังนั้น ผู้เขียนจึงขอวิเคราะห์ถึงหลักทั่วไป และประเด็นที่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นการนับระยะเวลาที่ไม่สอดคล้องกับหลักการนับระยะเวลาตามกฎหมายที่ควรจะเป็น รวมทั้งวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนสำคัญที่อาจมีการตีความได้หลายทาง โดยเฉพาะการนับอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา แล้วแต่กรณี ดังนี้

๓.๑.๑ การนับระยะเวลาตามหลักทั่วไป

การนับระยะเวลาตามหลักทั่วไป เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวัน**นับแต่**วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไปให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก”

หากตีความกฎหมายในเชิงลายลักษณ์อักษรเกี่ยวกับบทบัญญัติของการนับระยะเวลา จะประกอบด้วยข้อความ ๒ ส่วน คือ

(๑) **ส่วนเริ่มนับระยะเวลา** ที่ในบริบทของกฎหมายไทย ใช้คำว่า **“นับแต่”** (วันใดวันหนึ่ง) เสมอ

(๒) **ส่วนของเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการนับระยะเวลา** โดยกำหนดเหตุการณ์ที่ให้เริ่มนับระยะเวลานั้น โดยอาศัยการเกิดขึ้นของข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่ง

เช่น กรณีตัวอย่างเดิมที่กล่าวถึงรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ที่กล่าวถึงข้างต้น สามารถแยกประโยคดังกล่าวได้ ๒ ส่วน คือ คำว่าภายในสิบห้าวัน **“นับแต่” (เป็นส่วนเริ่มนับระยะเวลา) และคำว่า “วันประกาศผลการเลือกตั้ง” (เป็นส่วนของเหตุการณ์ที่ทำให้เกิดการนับระยะเวลา)**

เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้บัญญัติไว้ให้เห็นเป็นอย่างอื่น การนับระยะเวลา ๑๕ วันนั้น จึงต้องนับตามหลักทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวงที่ระบุไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑ ประกอบมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง กล่าวคือ การกำหนดระยะเวลาเป็นวัน มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น **การนับระยะเวลา ๑๕ นั้น ก็จะต้องไม่นับวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกตั้งฯ (ซึ่งเป็นวันที่ไม่เต็มวัน) รวมเข้าไปด้วย แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น**[๔๑] และเมื่อยึดถือและบังคับใช้ตามหลักนี้แล้ว กรณีที่ปรากฏบทบัญญัติเกี่ยวกับการนับระยะเวลาในส่วนอื่น ๆ ของรัฐธรรมนูญที่ใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) โดยไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การนับระยะเวลาก็ต้องนับตามหลักทั่วไปดังกล่าวด้วยเช่นกัน

[๔๑] ความเห็นเกี่ยวกับการคำนวณนับระยะเวลาดังกล่าวเป็นความเห็นส่วนตัวที่เกิดจากการศึกษา วิเคราะห์และการตีความกฎหมายของผู้เขียน ซึ่งผู้อ่านหรือส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย.

๓.๑.๒ การนับระยะเวลาอายุของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกแต่ละสภา

(๑) การนับอายุของสภาผู้แทนราษฎร และการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐๐ และมาตรา ๑๐๑

มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี **นับแต่**วันเลือกตั้ง”

มาตรา ๑๐๐ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**เริ่มตั้งแต่**วันเลือกตั้ง

มาตรา ๑๐๑ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

..... ฯลฯ .....ฯลฯ .....”

จากหลักการของรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น มีประเด็นว่าต้องนับระยะเวลาอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดระยะเวลาไว้เป็น “ปี” โดยกำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎร**ให้มีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งตามมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง อย่างไร** จะต้องนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๑๐๐ ซึ่งเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**ที่ให้เริ่มตั้งแต่วันเลือกตั้ง** จะต้องใช้ทั้งสองมาตราควบคู่กันโดยถือว่าเป็นกรณีที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นจึงไม่ต้องนับอายุของสภาผู้แทนราษฎรตามหลักทั่วไป และจะถือว่าเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญต้องการให้เริ่มต้นนับอายุของสภาผู้แทนราษฎรพร้อมกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้หรือไม่

จากการศึกษาของผู้เขียน ที่ได้สืบค้นข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ยังไม่พบการอธิบายในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างตรงประเด็นมากนัก ซึ่งในเอกสารความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในส่วนคำอธิบายมาตรา ๙๙ ก็ไม่ได้อธิบายความมุ่งหมายของวรรคหนึ่งที่เกี่ยวกับการนับอายุของสภาผู้แทนราษฎรไว้ มีเพียงคำอธิบายความในวรรคสองเท่านั้น[๔๒]

ในประเด็นนี้ผู้เขียนได้วิเคราะห์และตีความกฎหมายโดยอาศัยนิติวิธีการตีความถ้อยคำตามตัวอักษร ประกอบกับการวิเคราะห์ตามระบบหรือโครงสร้างของกฎหมาย และการตีความตามประวัติศาสตร์ความเป็นมาแห่งกฎหมายนั้น รวมทั้งตีความตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายประกอบกัน เพื่อค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นระบบ ดังนี้

---

[๔๒] โปรดดูเพิ่มเติม, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

(๑.๑) ถ้อยคำที่ปรากฏในบทกฎหมาย (ลายลักษณ์อักษร) และความหมายของถ้อยคำย่อมเป็นปฐมบท (starting point) ของการตีความกฎหมายทุกครั้ง ความหมายของถ้อยคำย่อมเป็นสิ่งหนึ่งที่บ่งชี้ว่ากฎหมายนั้นควรจะมีความหมายอย่างไร ซึ่งการตีความกฎหมายตามถ้อยคำนี้ผู้เขียนได้อาศัยการตีความตามตัวอักษรโดยวิเคราะห์ประกอบกับความมุ่งหมายของกฎหมายไปพร้อมกัน และได้พิจารณาถึงตำแหน่งแห่งที่ของตัวบทกฎหมาย ความสอดคล้องและความสม่ำเสมอของการใช้ถ้อยคำในแต่ละส่วนของกฎหมาย วิเคราะห์เชื่อมโยงกันเพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมาย[๔๓]

เมื่อวิเคราะห์หรือตีความกฎหมายโดยอาศัยหลักการดังกล่าวข้างต้น จะพบว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๙๙ ว่าด้วยเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร และมาตรา ๑๐๐ ว่าด้วยเรื่องการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น **เป็นมาตราที่ปรากฏอยู่ในตำแหน่งที่ต่อเนื่องใกล้ชิดกัน แต่ใช้ถ้อยคำต่างกัน และหากต้องการให้มีความหมายหรือให้เกิดผลเหมือนกันก็น่าจะบัญญัติโดยใช้คำเดียวกัน แต่เมื่อใช้ถ้อยคำต่างกันจึงเป็นไปได้ว่ากฎหมายต้องการให้มีความหมายหรือเกิดผลที่ต่างกัน** กล่าวคือ

(๑.๑.๑) กรณีมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง ใช้คำว่า “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี**นับแต่**วันเลือกตั้ง” ซึ่งคำว่า “นับแต่” ดังกล่าวเป็นคำเฉพาะทางนิติศาสตร์ที่มีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับ โดยหลักทั่วไปของกฎหมายจะไม่นับวันที่เกิดเหตุการณ์นั้น ซึ่งเป็นเศษวันรวมเข้าด้วยกันเป็นวันแรก แต่จะนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันที่หนึ่งของการนับระยะเวลานั้น ตามหลักทั่วไปแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง

(๑.๑.๒) กรณีมาตรา ๑๐๐ ใช้คำว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**เริ่มตั้งแต่**วันเลือกตั้ง” ซึ่งคำว่า “... **เริ่มตั้งแต่**วันเลือกตั้ง” เป็นการใช้คำที่แตกต่างไปจากคำเฉพาะตามหลักทั่วไปแห่งการนับระยะเวลาทั้งปวง โดยกรณีนี้เป็นการกำหนดวันที่เกิดสถานะพิเศษของบุคคลว่าให้เกิดขึ้นในวันใด (ซึ่งเกิดขึ้นทันทีเพราะไม่ใช่เรื่องการนับระยะเวลา) ดังนั้น จึงต้องตีความและบังคับใช้มาตรา ๑๐๐ แยกจากมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง เนื่องจากมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง เป็นเรื่องของการนับระยะเวลาอายุของสภาผู้แทนราษฎร โดยใช้ถ้อยคำเฉพาะทางกฎหมายว่า **“นับแต่วันเลือกตั้ง”** เปรียบเทียบได้กับกรณีตัวอย่างที่รัฐธรรมนูญใช้คำว่า **“นับแต่”** ตามที่ปรากฏในมาตรา ๑๒๑ เกี่ยวกับการนับระยะเวลาในการเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรก หรือที่ปรากฏในมาตรา ๑๓๖ เกี่ยวกับการนับระยะเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายของวุฒิสภา อันเป็นเรื่องของการนับระยะเวลาตามกฎหมาย **ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นกรณีที่ต้องนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑ ประกอบมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง มาใช้บังคับ โดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน**

ดังนั้น คำว่า “เริ่มตั้งแต่” ตามมาตรา ๑๐๐ จึงมีความต้องการให้มีผลตามกฎหมายเกิดขึ้นในวันที่เกิดเหตุการณ์นั้น (กรณีนี้คือวันเลือกตั้ง) มิใช่เกิดขึ้น

---

[๔๓] ผู้เขียนอาศัยการตีความกฎหมายตามแนวคำอธิบายเรื่องการใช้และการตีความกฎหมาย : พิเคราะห์ในทางกฎหมายมหาชน โปรดดูเพิ่มเติมใน, วรเจตน์ ภาคีรัตน์, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม, พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, ๒๕๖๔), น. ๔๓๒ และ น. ๑๔๑ - ๑๔๕.

ในวันถัดไป ส่วนคำว่า “นับแต่” ตามมาตรา ๙๙ เป็นการนับระยะเวลาซึ่งมิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน จึงต้องนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น ตามหลักทั่วไปดังที่ได้กล่าวแล้ว

(๑.๒) การค้นหาเจตนารมณ์ของมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๐ ดังกล่าว มีความแน่นอนชัดเจนมากขึ้น **โดยผู้เขียนได้นำหลักการตีความกฎหมายโดยอาศัยการตีความตามประวัติศาสตร์ความเป็นมาของกฎหมาย** มาใช้วิเคราะห์ประกอบสนับสนุนการตีความตามถ้อยคำและบริบทตำแหน่งแห่งที่ของถ้อยคำที่ปรากฏในสองมาตราดังกล่าวข้างต้น

หลักการกำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรนับแต่ (วันใดวันหนึ่ง) แยกต่างหากจากวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร นั้น ถูกบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรก ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ กล่าวคือ

<u>อายุของสภาผู้แทนราษฎร</u>

“มาตรา ๙๕ อายุของสภาผู้แทนมีกำหนดคราวละสี่ปี**นับแต่**วันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป”

<u>วันที่เกิดสมาชิกภาพ</u>

“มาตรา ๙๘ สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทน**เริ่มแต่**วันเลือกตั้ง”

<u>วันสิ้นสุดสมาชิกภาพ</u>

“มาตรา ๙๙ สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทน หรือมีการยุบสภาผู้แทน

..... ฯลฯ .....ฯลฯ.....”

ในการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๐ วันเสาร์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๑ ได้มีการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญพร้อมคำแปรญัตติของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีกรรมาธิการชี้แจงต่อที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และระยะเวลาอันเป็นอายุของสภาผู้แทนราษฎรไว้ ดังนี้

หลวงประกอบนิติสาร (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับประเด็นวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้เกิดสมาชิกภาพก่อนวันเริ่มนับอายุของสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า

“...สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเมื่อสมัครรับเลือกตั้ง และประกาศผลการเลือกตั้งแล้วเป็นสมาชิกหรือยัง ก็ถ้าเรามองดูร่างรัฐธรรมนูญที่เราเขียนไว้แล้วก็ดี และการปฏิบัติทั้งหลายที่ปฏิบัติมาแล้วตลอดเวลา ๑๖ ปีก็ดี เราจะเห็นได้ว่า ***เจตจำนงอันนี้ใหญ่ทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ เมื่อประกาศผลเลือกตั้งแล้ว ก็เป็นที่รับรองว่าผู้นั้นเป็นสมาชิกสภา ย่อมได้รับเอกสิทธิ์เกี่ยวกับการถูกจับถูกคุม การกักขังอะไรเหล่านี้ เพราะว่าถ้าเราไม่ให้เอกสิทธิ์นั้นแล้วจะเกิดผลเสียหาย*** *คือสมมุติว่า เมื่อการเลือกตั้งพรรคฝ่ายตรงข้ามรัฐบาลได้มามาก ข้าพเจ้าไม่ใช่วิตกเกินไป ..... แต่อาจจะเป็นได้ว่าไม่เป็นที่สบใจรัฐบาล ก็อาจจะมีการจับกุมผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นการใหญ่ เขาไม่มีเอกสิทธิ์ถึงคราวเปิดประชุมก็มาไม่ได้ คงมาได้แต่ฝ่ายรัฐบาล ..... หรือฝ่ายที่มาประชุมไม่ได้นั้นจะไปร้องขอให้ปล่อยตัวผู้ที่ถูกจับไว้ แต่สมมุติว่า ถ้าหากว่าร้องขอได้ จะมีการร้องก็ติดขัด เพราะรัฐธรรมนูญบอกว่า*

สมาชิกที่ถูกจับกุมไว้ก่อนสมัยประชุมนั้น สภาอาจจะขอให้ปล่อยได้ แต่เมื่อเขายังไม่เป็นสมาชิก คือจะโยนให้สมาชิกภาพ ตั้งต้นเปิดประชุม ยังไม่เป็นสมาชิก มันก็ปล่อยไม่ได้ นอกจากนั้นยังมีมาตรา ๙๔ อีกมาตราหนึ่งที่บอกไว้ว่า ***สมาชิกก่อนเข้ารับหน้าที่ต้องปฏิญาณตนก่อน ก็หมายความว่าเขาเป็นสมาชิกแล้ว*** *ส่วนการปฏิญาณตนนั้นเป็นพิธีเพื่อให้เกิดความศักดิ์สิทธิ์ เพราะฉะนั้น ที่เขาเขียนไว้ว่า สมาชิกต้องปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ เขาก็เป็นสมาชิกแล้ว .... **ในการเป็นสมาชิกก่อนวันประชุมนั้น เขาก็สามารถรับค่าเบี้ยเลี้ยงค่าพาหนะเดินทางได้** ....."*[๔๔]

คำอภิปรายชี้แจงของหลวงประกอบนิติสารข้างต้น ผู้เขียนได้นำหลักการตีความกฎหมายตามวัตถุประสงค์มาปรับใช้ประกอบอีกส่วนหนึ่งด้วย ทำให้พบเหตุผลสนับสนุนการตีความกฎหมายที่มีน้ำหนักมากขึ้นว่า **รัฐธรรมนูญได้แยกประเด็นวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับประเด็นอายุของสภาผู้แทนราษฎร ออกเป็นคนละเรื่องกัน** โดยสังเคราะห์จากคำอธิบายของหลวงประกอบนิติสารดังกล่าวข้างต้นได้ว่า อำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชน (Sovereignty of the People) ได้มอบหมายให้ผู้แทนของตนแล้ว ก็ต้องมีผลทันทีในวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้ง เพื่อให้เกิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน (Privilege and Immunity) ในฐานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดปัญหาและอุปสรรคต่อการเข้าร่วมประชุมสภาผู้แทนราษฎร และปฏิบัติหน้าที่ในฐานะการเป็นผู้แทนของประชาชน

นอกจากนั้น ต้องพึงเข้าใจว่าการพิจารณาและวางหลักการในเรื่องเหล่านี้เป็นเรื่องที่ผู้เขียนศึกษาและนำเสนอข้อเท็จจริงของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในบริบทเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ซึ่งการเดินทางไม่ได้สะดวกสบายเหมือนเช่นปัจจุบัน การที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากต่างจังหวัดโดยเฉพาะจังหวัดที่ห่างไกลก็คงเป็นเรื่องที่ไม่สะดวกนัก ดังนั้น สิทธิประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการเดินทางมาประชุมก็เป็นเรื่องสำคัญที่ถูกคำนึงถึงในช่วงเวลานั้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นที่มาของแนวคิดหรือหลักการที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เกิดก่อนอายุของสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในร่างรัฐธรรมฉบับที่ถูกยกร่างขึ้นครั้งแรก ได้กำหนดอายุของสภาผู้แทนราษฎรไว้ ๔ ปี นับแต่วันเปิดสมัยประชุมครั้งแรก

พระยาอรรถการีย์นิพนธ์ (กรรมาธิการ) ได้ชี้แจงเกี่ยวกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ความตอนหนึ่งว่า

*"... ในมาตรา ๙๓ ทวินั้น กรรมาธิการได้เป็นห่วงถึงปัญหาที่ว่า จะนับอายุสมาชิกภาพของสมาชิกเริ่มแต่เมื่อไร ข้อนี้มีการโต้เถียงกันมาก ..... เพื่อตัดปัญหาข้อนี้ กรรมาธิการจึงได้เขียน**มาตรา ๙๓ ทวิ ให้สมาชิกทุกคนมีสมาชิกภาพตั้งแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง**..."*[๔๕]

---

[๔๔] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๐ วันเสาร์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๑ น. ๒๕๐๒ - ๒๕๐๓, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/๒๓๐๐/web/viewer.php

เลขหน้าของรายงานการประชุมซึ่งปรากฏเป็นเลขสี่หลัก (เลขหลักพัน) น่าจะเกิดจากในอดีตได้ทำการรวมเล่มทั้งหมดแล้วจัดเรียงลำดับเลขหน้าทั้งเล่ม และเมื่อนำมาทำเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์แยกเป็นรายครั้ง เลขหน้าที่เรียงลำดับไว้ตามเล่มเดิมจึงปรากฏเป็นเลขของรายงานการประชุมแต่ละครั้งเป็นเลขสี่หลัก แม้ว่ารายงานการประชุมครั้งดังกล่าวจะมีจำนวนหน้าไม่ถึงหนึ่งร้อยหน้าก็ตาม.

[๔๕] *เพิ่งอ้าง*, น. ๒๕๐๗.

นอกจากนั้น **พระยาอรรถการีย์นิพนธ์** (กรรมาธิการ) ยังได้ชี้แจงเกี่ยวกับ **ความแตกต่างระหว่างวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับอายุของสภาผู้แทนราษฎร** ไว้ว่า

*"**มาตรา ๙๒ เป็นเรื่องอายุของสภา** เมื่อเรากำหนดไว้ว่า อายุสภามี ๔ ปีแล้ว เราก็จำเป็นต้องรู้ว่านับแต่เมื่อไร จึงได้เขียนไว้ว่า นับแต่วันเปิดประชุมครั้งแรก **ส่วนมาตรา ๙๓ ทวิ เป็นเรื่องสมาชิกภาพของสมาชิกแต่ละคน**ซึ่งแสดงให้รู้ว่าจะต้องสิ้นสุดลงเมื่อไร คือ **สิ้นสุดไปตามอายุของสภา ส่วนมาตรา ๙๓ ทวินี้เพื่อให้รู้ว่าเขาเริ่มสมาชิกภาพและเอกสิทธิ์แต่เมื่อไรด้วย**เท่านั้น"*[๔๖]

หรือการอภิปรายซึ่งได้ย้ำว่าอายุของสภาผู้แทนราษฎร (ตามร่างมาตรา ๙๒) เป็นคนละเรื่องกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ตามร่างมาตรา ๙๓ ทวิ) โดยปรากฏความตอนหนึ่งว่า

*"มาตรา ๙๒ กรรมาธิการรู้สึกว่า ไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาใหม่และสภานี้ก็ได้ลงมติไปแล้ว **มาตรา ๙๒ ที่ท่านบอกว่าเป็นสมาชิกภาพของสภา ไม่ใช่อย่างนั้น มาตรา ๙๒ เป็นอายุของสภา** คือ เริ่มแต่เมื่อไร คือสภามีอายุ ๔ ปี ๔ ปีนั้นนับตั้งแต่เมื่อไร คือนับแต่วันเปิดสมัยประชุมครั้งแรกเป็นอายุของสภา **ส่วนมาตรา ๙๓ ทวินั้นเป็นอายุของสมาชิกแต่ละคน** ....."* อย่างไรก็ตาม ในการประชุมครั้งดังกล่าวคณะกรรมาธิการได้ขอนำมาตรา ๙๓ ทวิ ไปพิจารณาทบทวนอีกครั้ง[๔๗]

คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญและเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้ง โดยในการพิจารณาทบทวนของคณะกรรมาธิการ ปรากฏผลดังนี้

ร่างมาตรา ๙๒ ได้ปรับมาเป็นร่างมาตรา ๙๕ ความว่า "อายุของสภาผู้แทนมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้งในการเลือกตั้งทั่วไป" บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการนับอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เปลี่ยนไป คือ **เดิม "นับแต่วันเปิดสมัยประชุมครั้งแรก" เปลี่ยนเป็น "นับแต่วันเลือกตั้ง"**

ส่วนร่างมาตรา ๙๓ ทวิ ได้มีการปรับเป็นมาตรา ๙๗ (และถูกปรับเป็นมาตรา ๙๘ ในเวลาต่อมา) มีการปรับปรุงแก้ไขวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร **จากเดิม "สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง" เปลี่ยนเป็น "สมาชิกภาพแห่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มแต่วันเลือกตั้ง"**[๔๘]

<u>ประเด็นการนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปซึ่งนำมาใช้กับรัฐธรรมนูญด้วย</u>

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้มีการอภิปรายถึงหลักการนับระยะเวลาทั่วไปที่ใช้กับรัฐธรรมนูญด้วยเช่นกัน โดยปรากฏจากการชี้แจงของ**พระยาอรรถการีย์นิพนธ์** (กรรมาธิการ) ความว่า

---

[๔๖] *เพิ่งอ้าง*, น. ๒๕๑๒.

[๔๗] *เพิ่งอ้าง*, น. ๒๕๑๓.

[๔๘] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๘ วันพุธที่ ๒๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๑, น. ๓๔๐๐ – ๓๔๐๒, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer๒๓๐๐/web/viewer.php

*"**ในการนับวันนั้น ก็มีหลักที่ใช้อยู่ทั่วไป คือต้องนับวันรุ่งขึ้น** จะนับในวันนั้นไม่ได้ ถ้านับอย่างนั้นคำว่าวันเดียวกับคำว่าสองวันก็เท่ากันไป เพราะฉะนั้นจึงมีบทที่ประกาศชัดเจนซึ่งใช้กันอยู่แล้วว่า การนับวันนั้น ให้นับในวันรุ่งขึ้น เป็นธรรมดาอยู่แล้ว กรรมาธิการ**เห็นว่าไม่จำเป็นจะต้องเขียนไว้เช่นนั้น ถ้าเขียนไว้เช่นนั้น ก็ต้องเขียนทุก ๆ แห่งว่าให้นับในวันรุ่งขึ้น** ซึ่งกรรมาธิการเห็นว่าไม่ควรเขียนในนี้ ซึ่งเป็นที่ประจักษ์รับรองกันอยู่แล้ว"*[๔๙]

คำอธิบายดังกล่าวข้างต้นที่ว่า **การนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญอีกเพราะมีหลักทั่วไปใช้บังคับได้อยู่แล้ว นั้น ก็คือการนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นเอง** หากจะบัญญัติไว้อีกก็จะต้องไปบัญญัติเป็นการเฉพาะในทุกแห่งของรัฐธรรมนูญ ซึ่งผู้เขียนวิเคราะห์ถ้อยคำนี้แล้วมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า ภายใต้หลักการเดียวกัน ในระบบการบัญญัติกฎหมายก็ต้องไปบัญญัติไว้ในกฎหมายอื่น ๆ ทุกฉบับ รวมทั้งระเบียบข้อบังคับของวิธีการทำงานของฝ่ายปกครอง หรือแม้แต่การใช้ข้อความในนิติกรรมสัญญาก็ต้องยึดแนวทางที่ต้องเขียนแบบใหม่ทั้งหมดจึงจะทำให้วันแรกแห่งระยะเวลานั้นไม่ถูกนับเข้าไปด้วย **ซึ่งเป็นการทำลายหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวงที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง** ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งต้องนำไปใช้กับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญด้วย นั้น ได้มีการอธิบายไว้ตั้งแต่การจัดทำรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ แล้ว สอดคล้องกับคำสอนกฎหมายวิชานิติกรรมสัญญาโดยอาจารย์อัครวิทย์ สุมาวงศ์ ที่บรรยายและปรากฏในเอกสารรวมคำบรรยายเนติบัณฑิตสภา (สมัย ๖๑) ดังที่กล่าวอ้างถึงแล้วในตอนต้นของบทความนี้

หลังจากนั้นก็มีการประกาศใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ และรัฐธรรมนูญฉบับอื่น ๆ ต่อมา ก็ได้บัญญัติหลักการโดยแยกเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎรกับเรื่องวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้เป็นคนละเรื่องกันมาโดยตลอด ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความรอบคอบต่อข้อสรุปดังกล่าว ผู้เขียนได้ศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องเดียวกันนี้ไว้ในมาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๗ และมาตรา ๑๑๘ กล่าวคือ

"มาตรา ๑๑๔ อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี**นับแต่วันเลือกตั้ง**"

"มาตรา ๑๑๗ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่ม**ตั้งแต่วันเลือกตั้ง**"

มาตรา ๑๑๘ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร

..... ฯลฯ .....ฯลฯ....."

---

[๔๙] รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๘ วันพุธที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๑, น. ๒๙๓๗, คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer๒๓๐๐/web/viewer.php

ในชั้นการพิจารณา มีสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเสนอคำแปรญัตติขอให้รวมมาตรา ๑๑๔ และมาตรา ๑๑๗ เข้าด้วยกัน (ซึ่งในขณะพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาตราดังกล่าว คือ ร่างมาตรา ๑๑๓ และร่างมาตรา ๑๑๖ ตามลำดับ) **โดยในที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** ได้ชี้แจงว่า

“การจัดเรียงลำดับตามร่างฯ ที่เสนอมานี้เป็นการจัดเรียงโดยแยกประเภทของแต่ละเรื่อง ท่านจะเห็นว่าข้อความของมาตรา ๑๑๓ และมาตรา ๑๑๔ เป็นเรื่องของสภา อายุของสภาเริ่มตั้งแต่เมื่อไร จะสิ้นสุดอย่างไร ต่อจากนั้นเราเริ่มตั้งแต่มาตรา ๑๑๖ เป็นต้นมา พูดถึงสมาชิกแต่ละบุคคล แยกออกไปเป็นเรื่อง ๆ เพราะฉะนั้น มาตรา ๑๑๓ กับมาตรา ๑๑๖ จึงได้เขียนแยกกัน”[๕๐]

ซึ่งการอภิปรายและการชี้แจงมาตราดังกล่าวเป็นการยืนยันและสอดคล้องกับข้อสรุปที่ว่า ระบบรัฐธรรมนูญของประเทศไทยในเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร กับเรื่องวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคนละเรื่องกัน โดยยืนตามหลักการเดิมที่มีการอธิบายไว้ตั้งแต่การจัดทำรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช ๒๔๙๒ เป็นต้นมา

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไว้ตามหลักการเดิมโดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๔ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๕ และมาตรา ๑๐๖[๕๑]

<u>สรุปความเห็นของผู้เขียน</u>

จากการตีความและวิเคราะห์บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเชิงถ้อยคำตามตัวอักษรประกอบกับการวิเคราะห์ถึงระบบหรือโครงสร้างของกฎหมาย รวมทั้งวิเคราะห์โดยอาศัยการตีความตามประวัติศาสตร์ความเป็นมาแห่งกฎหมาย ประกอบกับวัตถุประสงค์ของบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้เขียนมีข้อสรุปดังนี้

๑. เรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร กับวันที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เป็นวันเริ่มเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นคนละเรื่องกัน ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นพร้อมกัน แต่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องไม่เกิดขึ้นหลังอายุของสภาผู้แทนราษฎร

๒. สมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎรเริ่มต้นขึ้นตั้งแต่วันเลือกตั้ง ซึ่งอธิบายได้ว่า หลักการสำคัญมีที่มาจากทฤษฎีอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน (Supremacy of the People) และมอบให้ผู้แทนของตนผ่านระบบการเลือกตั้งในวันนั้น ผู้แทนราษฎรที่ได้รับมอบอำนาจ

---

[๕๐] รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช .... วันเสาร์ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๐ น. ๓/๔.

[๕๑] รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
“มาตรา ๑๐๔ อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง
มาตรา ๑๐๕ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มตั้งแต่วันเลือก
มาตรา ๑๐๖ สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ
(๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร
ฯลฯ ฯลฯ”.

จึงเกิดสมาชิกภาพในการเป็นผู้แทนของประชาชนตั้งแต่วันนั้นทันทีแบบไม่ขาดสาย เกิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันและสิทธิต่าง ๆ ในฐานะสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นในวันนั้น ส่วนอายุของสภาผู้แทนราษฎรจะเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น (สมาชิกภาพจะเกิดขึ้นก่อนหนึ่งวัน หรืออาจมากกว่านั้นก็ได้ หากรัฐธรรมนูญกำหนดให้เริ่มนับอายุของสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยเหตุการณ์อย่างอื่น ตามที่ผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ (constituent power) กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ)

ภายใต้ข้อสรุปข้อ ๒ นี้ สำหรับการเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นการเลือกตั้งทั่วไปที่เกิดขึ้นเป็นครั้งที่สองในช่วงการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเป็นที่มาของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ผู้เขียนมีความเห็นว่าสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเริ่มเกิดขึ้นทันทีในวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ซึ่งเป็นวันเลือกตั้งทั่วไป (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๐) ส่วนการนับระยะเวลาอายุของสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๖ นั้นควรนับตามหลักทั่วไปโดยไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน (ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๙ ประกอบ ป.พ.พ. มาตรา ๑๙๓/๑ และมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง) จึงต้องนับวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เป็นวันที่หนึ่งของการนับระยะเวลานั้น และจะครบวาระ ๔ ปี วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๗๐ ต่อไป[๕๒]

๓. การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสภาผู้แทนราษฎร จะสิ้นสุดลงพร้อมกับอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร (เนื่องจากวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นเรื่องการเกิดสถานะพิเศษของบุคคล ไม่ใช่การนับระยะเวลา ดังนั้น การสิ้นสุดสมาชิกภาพจึงอาศัยการสิ้นสุดลงตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร)

ทั้งนี้ เมื่อผู้เขียนมีความเห็นสนับสนุนแนวความคิดที่ว่า หลักทั่วไปของการนับระยะเวลาทั้งปวงตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ต้องนำมาใช้บังคับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญด้วย เว้นแต่จะมีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ทั้งนี้ เนื่องจากคำว่า “ลักษณะนี้” ที่ปรากฏในมาตรา ๑๙๓/๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึงลักษณะ ๕ ระยะเวลา ของบรรพ ๑ หลักการทั่วไป ซึ่งมีทั้งหมด ๘ มาตรา จึงอาจมีผู้โต้แย้งสงสัยว่า ความในมาตรา ๑๙๓/๘ เกี่ยวกับการสิ้นสุดระยะเวลา ที่บัญญัติว่า “ถ้าวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา” จะนำมาใช้บังคับอย่างไร หากวันสุดท้ายของวันสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรตรงกับวันหยุดทำการ จะต้องนับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของอายุสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ ซึ่งความจริงก็ไม่ควรเป็นเช่นนั้น และก็ไม่เคยเกิดขึ้นในประวัติศาสตร์ของรัฐสภาไทยด้วย

---

[๕๒] การคำนวณนับระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ที่เกิดจากการศึกษา วิเคราะห์และการตีความกฎหมายของผู้เขียน ซึ่งผู้อ่านหรือส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย.

ในประเด็นนี้ ผู้เขียนขออธิบายความเห็นต่อการใช้กฎหมายประเด็นนี้ให้สิ้นกระบวนความ โดยเฉพาะประเด็นที่อาจเป็นปัญหาเกิดข้อสงสัยขึ้นดังกล่าว กล่าวคือ หลักในการใช้บังคับมาตรา ๑๙๓/๘ เป็นหลักกฎหมายเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้ที่อาจเสียหายจากการนับระยะเวลานั้น ดังนั้น หากวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุดทำการตามประกาศเป็นทางการหรือตามประเพณี ระบบกฎหมายจึงเปิดโอกาสให้นับวันที่เริ่มทำการใหม่ต่อจากวันที่หยุดทำการนั้นเป็นวันสุดท้ายของระยะเวลา แต่หากวันสุดท้ายเป็นวันหยุดจริง แต่บุคคลดังกล่าวยังสามารถใช้สิทธิของตนได้ตามปกติก็จะไม่นำมาตรา ๑๙๓/๘ ไปใช้บังคับกับกรณีนั้น[๕๓] เช่น กรณีการร้องทุกข์ของผู้เสียหายในคดีอาญาภายในกำหนดอายุความ ซึ่งสามารถร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนที่สถานีตำรวจซึ่งเปิดทำการทุกวัน หากวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันเสาร์บุคคลดังกล่าวจะอ้างว่าวันสุดท้ายของระยะเวลาเป็นวันหยุด เพื่อให้วันสุดท้ายของระยะเวลาขยับไปเป็นวันจันทร์ไม่ได้ เพราะบุคคลดังกล่าวไม่ได้เสียหายจากการนับระยะเวลากรณีที่วันสุดท้ายเป็นวันหยุดนั้น ดังนั้น การนับวันสิ้นสุดอายุของสภาผู้แทนราษฎรก็เช่นเดียวกัน หากวันสุดท้ายของอายุสภาผู้แทนราษฎรเป็นวันหยุด ก็ไม่มีผลเสียหายที่กระทบต่อสถานะ สิทธิ หน้าที่และอำนาจที่มีอยู่เป็นปกติในฐานะการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ประการใด ในประเด็นลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องที่ระบบกฎหมายจะไม่นำมาตรา ๑๙๓/๘ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับอยู่แล้ว

(๒) การนับอายุของวุฒิสภา (ในส่วนบทถาวรของรัฐธรรมนูญ)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติเรื่องนี้ไว้ในมาตรา ๑๐๙ กล่าวคือ

“มาตรา ๑๐๙ อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละห้าปี**นับแต่วันประกาศผลการเลือก**

สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา**เริ่มตั้งแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือก”**

ความในมาตรา ๑๐๙ เป็นการบัญญัติโดยวางหลักการของกฎหมายเกี่ยวกับอายุของวุฒิสภา และวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ไว้เหมือนกับหลักการเกี่ยวกับเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร และการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทุกประการ โดยแยกทั้งสองเรื่องออกจากกัน ดังนั้น เมื่อบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับเดียวกัน การใช้และการตีความกฎหมาย จึงต้องอาศัยการตีความตามระบบเพื่อให้ทั้งสองเรื่องมีความสอดคล้องกัน โดยไม่ขัดแย้งกันเองเกิดขึ้น ซึ่งผู้เขียนมีข้อสรุปในหลักการของกฎหมาย ดังนี้

(๒.๑) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เริ่มเกิดขึ้นทันทีในวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

(๒.๒) การนับอายุของวุฒิสภา ไม่นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน (วันที่คณะกรรมการการเลือกประกาศผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภา) แต่ให้นับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาอายุ ๕ ปีของวุฒิสภาดังกล่าว

---

[๕๓] รติชัย รถทอง, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๕*, น. ๓๑๓ - ๓๑๔.

(๓) การนับอายุของวุฒิสภา (ตามบทเฉพาะกาล)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามบทเฉพาะกาล ตามมาตรา ๒๖๙ (๔) บัญญัติว่า

"(๔) อายุของวุฒิสภาตามมาตรานี้มีกำหนดห้าปี**นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง**"

ความในมาตรา ๒๖๙ (๔) ซึ่งกำหนดเรื่องอายุของวุฒิสภา กับเรื่องวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาไว้โดยใช้ข้อความที่แตกต่างกัน ถึงแม้ว่ามาตรานี้จะนำทั้งสองเรื่องมาร้อยเรียงต่อกัน แต่ในหลักการแล้วผู้เขียนเห็นว่า เรื่องการนับอายุของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลเป็นคนละเรื่องกันกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา เนื่องจากข้อความที่ต่อเนื่องติดกันเช่นนี้ได้ใช้ถ้อยคำที่ต่างกัน ย่อมมีความหมายต่างกัน กล่าวคือ อายุของวุฒิสภามีกำหนด **"ห้าปีนับแต่"** วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา **"เริ่มตั้งแต่"** วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ซึ่งในทางนิติวิธีเพื่อตีความกฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนยังคงอาศัยการตีความกฎหมายตามลายลักษณ์อักษรเป็นปฐมบทแห่งการตีความควบคู่กับหลักการตีความและวิเคราะห์กฎหมายตามระบบหรือโครงสร้างของกฎหมายที่ต้องตีความถ้อยคำเดียวกันในกฎหมายฉบับเดียวกันให้มีความหมายสอดคล้องกัน ไม่ขัดแย้งกันเอง อันแสดงถึงความเป็นเอกภาพของกฎหมาย ประกอบกับการตีความกฎหมายโดยอาศัยการตีความตามประวัติศาสตร์และที่มาของกฎหมาย และวิเคราะห์ถึงความมุ่งหมายของกฎหมายประกอบกันทั้งหมด ซึ่งผู้เขียนได้อธิบายไว้โดยละเอียดแล้วเช่นกัน (ในส่วนที่ว่าด้วยการตีความและการบังคับใช้รัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับอายุของสภาผู้แทนราษฎรและวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร) ดังนั้น จึงสรุปความเห็นของผู้เขียนเกี่ยวกับเรื่องการนับระยะเวลาอายุของวุฒิสภา และการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ได้ดังนี้

(๓.๑) สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน เริ่มตั้งแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง หมายความว่า สมาชิกภาพเกิดขึ้นในวันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง คือ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒[๕๔] แต่อย่างไรก็ตาม อายุของสมาชิกวุฒิสภายังไม่เริ่มนับในวันนั้น เพราะตามหลักการของรัฐธรรมนูญตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบันเห็นว่า ทั้งสองเรื่องเป็นคนละเรื่องกันจึงบัญญัติแยกกันตลอดมา

(๓.๒) การนับระยะเวลาอายุของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ต้องนับตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑ ซึ่งกรณีนี้กำหนดระยะเวลาเป็น "ปี" จึงเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ซึ่งวางหลักกฎหมายไว้ โดยไม่ให้นับวันแรกซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับ

[๕๔] ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนพิเศษ ๑๓๑ ง (๑๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒).

ระยะเวลา คือ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และจะครบอายุตามวาระ ๕ ปี[๕๕] ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗[๕๖]

๓.๒ ประเด็นวันใช้บังคับกฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นการนับระยะเวลาหรือไม่

กรณีวันใช้บังคับกฎหมายซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยในกฎหมายแต่ละฉบับจะกำหนดวันให้กฎหมายมีผลใช้บังคับไว้มาตรา ๒ ซึ่งในเชิงรูปแบบของการยกร่างกฎหมายสามารถกำหนดรูปแบบวันให้กฎหมายมีผลใช้บังคับได้หลายรูปแบบ อย่างไรก็ตาม อาจแยกออกได้เป็น ๔ ประเภทหลัก ๆ คือ

(๑) กรณีกำหนดให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะใช้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(๒) กรณีที่กำหนดให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งจะใช้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

(๓) กรณีที่ยังไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับทันที แต่ให้ผ่านระยะเวลาช่วงหนึ่งไปก่อน (ระบุจำนวนเวลาไว้แน่นอนในกฎหมาย) เมื่อครบกำหนดเวลานั้น จึงให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ ซึ่งจะใช้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด (ระบุจำนวนเวลาไว้ เช่น สามสิบวัน เป็นต้น) นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”[๕๗]

(๔) กรณีระบุวันที่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับไว้อย่างชัดเจนว่า ให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับในวันใดเป็นต้นไป เช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๔๑[๕๘] มาตรา ๒ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ เป็นต้นไป”

ประเด็นพิจารณาทางกฎหมายแห่งเรื่องนี้ คือ บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับวันให้กฎหมายมีผลใช้บังคับนั้น เป็นการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หรือไม่ ซึ่งเรื่องนี้ฝ่ายบริหารโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๒) มีความเห็นสอดคล้องกันว่า บทบัญญัติที่ว่าด้วยวันให้กฎหมายมีผลใช้บังคับนั้นไม่ใช่การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงต้องเริ่มต้นนับหนึ่งตั้งแต่วันที่ลงประกาศในราชกิจจานุกเบกษาเป็นต้นไป ตามนัยความเห็นต่อวันใช้บังคับพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม

---

[๕๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

“ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นสัปดาห์ เดือนหรือปี ให้คำนวณตามปีปฏิทิน

ถ้าระยะเวลามิได้กำหนดนับแต่วันต้นแห่งสัปดาห์ วันต้นแห่งเดือนหรือปี ระยะเวลาย่อมสิ้นสุดลงในวันก่อนหน้าจะถึงวันแห่งสัปดาห์ เดือนหรือปีสุดท้ายอันเป็นวันตรงกับวันเริ่มระยะเวลานั้น ถ้าในระยะเวลานับเป็นเดือนหรือปีนั้นไม่มีวันตรงกันในเดือนสุดท้าย ให้ถือเอาวันสุดท้ายแห่งเดือนนั้นเป็นวันสิ้นสุดระยะเวลา”.

[๕๖] การคำนวณนับระยะเวลาดังกล่าวข้างต้นเป็นความเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ที่เกิดจากการศึกษา วิเคราะห์และการตีความกฎหมายของผู้เขียน ซึ่งผู้อ่านหรือส่วนราชการในสังกัดรัฐสภาไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย.

[๕๗] โดยดูเพิ่มเติม, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา “แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย” (๒๕๕๓) น. ๕๕ - ๖๓.

[๕๘] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๘ ก (๑๗ สิงหาคม ๒๕๔๑).

การฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีความเห็นว่าการนับระยะเวลาดังกล่าวต้องเริ่มต้นนับหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันแรก เพราะไม่ใช่การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือความเห็นต่อวันใช้บังคับพระราชบัญญัติตั้งจังหวัดมุกดาหาร พ.ศ. ๒๕๒๕ ที่มีความเห็นในทำนองเดียวกัน ซึ่งได้อ้างอิงถึงแล้วในตอนต้นของบทความนี้

ทั้งนี้ ความเห็นดังกล่าวไม่สอดคล้องกับคำพิพากษาศาลฎีกาอย่างน้อย ๒ เรื่อง คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ ที่ตัดสินในประเด็นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปได้ว่า เมื่อกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น การคำนวณนับระยะเวลาจึงต้องเป็นไปตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่ไม่ให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น การนับระยะเวลา ๙๐ วันดังกล่าวจึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเข้าไปด้วย แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรก และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ ที่วินิจฉัยวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ที่ให้เริ่มต้นนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาในทำนองเดียวกัน[๕๙]

สำหรับประเด็นปัญหานี้ การศึกษาและวิเคราะห์ของผู้เขียนได้เริ่มต้นพิจารณาโดยอาศัยหลักทั่วไปของการนับระยะเวลาแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักในการพิจารณาก่อน หากพบข้อยกเว้นจึงจะพิจารณาข้อยกเว้นที่พบนั้นเป็นรายกรณีไป ดังนั้น จากหลักการพิจารณาและวิเคราะห์ที่ผู้เขียนใช้เป็นหลักการในพิจารณาดังที่กล่าวแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นดังนี้

(๑) ตามหลักการของบทบัญญัติมาตรา ๑๙๓/๑ ซึ่งได้อธิบายถึงนิติวิธีในการใช้บังคับมาตราดังกล่าวโดยละเอียดแล้วว่า “การนับระยะเวลาทั้งปวง” ให้นำลักษณะ ๕ ระยะเวลา ของบรรพ ๑ หลักทั่วไป แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปใช้บังคับทั้งหมด เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น ซึ่งในประเด็นวันที่กำหนดให้กฎหมายมีผลใช้บังคับนี้มีประเด็นเริ่มต้นว่า “เป็นการนับระยะเวลา” หรือไม่ **จะต้องพิจารณาว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายนั้น มีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับหรือไม่” เป็นหลัก** เมื่อยึดตามหลักการนี้เพื่อใช้ประกอบการตีความและให้ความเห็นทางกฎหมาย ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า การกำหนดวันให้กฎหมายมีผลใช้บังคับตามข้อ (๑) คือ กรณีที่กำหนดให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับทันทีในวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และข้อ (๒) กรณีที่กำหนดให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับในวันถัดจากวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา รวมทั้งข้อ (๔) กรณีระบุวันที่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับไว้เป็นวันที่แน่นอน **จะไม่มีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับ ดังนั้นทั้งสามกรณีนี้จึงไม่ใช่การนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ แต่เป็นกรณีการกำหนดวันที่ให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับแบบระบุไว้ชัดเจน**

---

[๕๙] *เพิ่งอ้าง*. น. ๑๓๙ - ๑๔๐.

(๒) กรณีตามข้อ (๓) ซึ่งเป็นกรณีที่ยังไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับทันที แต่ปล่อยให้ระยะเวลาช่วงหนึ่งผ่านไปก่อน (ระบุจำนวนเวลาไว้แน่นอน) เมื่อครบกำหนดเวลานั้น จึงให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ**จะเห็นได้ว่ามีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับ หากกฎหมายนั้น ๆ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ก็ต้องนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์**

ทั้งนี้ ด้วยความเคารพอย่างสูงต่อความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนไม่เห็นด้วยตามแนวทางการให้ความเห็นต่อการกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมาย กรณีที่ยังไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับทันทีแต่ให้ระยะเวลาผ่านไปช่วงหนึ่งตามที่กำหนดไว้ก่อน เมื่อครบกำหนดเวลานั้น จึงให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับ ดังเช่นวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากผู้เขียนเห็นว่า กรณีดังกล่าวมีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับ และพระราชบัญญัติดังกล่าวก็ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น จึงน่าจะนับระยะเวลาตามหลักทั่วไปแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยไม่ให้นับวันแรกที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษารวมเข้าด้วยกัน และให้นับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น ตามหลักการของมาตรา ๑๙๓/๑ ประกอบมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ซึ่งสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ ดังกล่าวข้างต้น

๔. บทสรุป

๔.๑ สรุปหลักการทั่วไป

การนับระยะเวลาทั้งปวงในระบบกฎหมายของประเทศไทย จะต้องยึดหลักการนับระยะเวลาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักก่อน ซึ่งเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๑ ที่บัญญัติว่า **“การนับระยะเวลาทั้งปวง ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น”** โดยคำว่า “ลักษณะนี้” คือ มาตรา ๑๙๓/๑ ถึงมาตรา ๑๙๓/๘ ของลักษณะ ๕ ระยะเวลา ในบรรพ ๑ บททั่วไป ซึ่งถือว่าเป็นหลักการทั่วไปในการนับระยะเวลาทั้งปวง เว้นแต่จะมีการกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งหลักการทั่วไปดังกล่าวนี้ เป็นหลักการที่ประเทศไทยลอกแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่ง (Civil Code) ของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งก็ลอกแบบมาจากประมวลกฎหมายแพ่งเยอรมันมาอีกทอดหนึ่ง ที่สำคัญก็คือประเทศดังกล่าวมีพัฒนาการทางกฎหมายแพ่งมายาวนานโดยรับอิทธิพลมาจากระบบกฎหมายโรมันหรือที่เรียกว่าระบบกฎหมายโรมาโน - เยอรมันนิค (Romano Germanic) ซึ่งนับว่ามีพัฒนาการมายาวนานนับพันปี มิใช่หลักการที่ประเทศไทยได้แก้ไขเพิ่มเติมหรือบัญญัติขึ้นใหม่แต่อย่างใด ดังนั้น คำว่า “การนับระยะเวลาทั้งปวง” จึงเป็นหลักทั่วไปและมีความหมายอย่างกว้างไม่ได้จำกัดว่าต้องใช้บังคับกับเฉพาะประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เท่านั้น แต่ให้นำไปใช้บังคับกับการนับระยะเวลาทั้งปวงตามกฎหมายอื่นรวมถึงบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญด้วย หรือแม้แต่การนับระยะเวลาตามประกาศ หรือการนับระยะเวลาในกิจการทางปกครอง นิติกรรมและกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายก็ต้องใช้หลักทั่วไปนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย หรือคำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับหรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่นจึงให้นับระยะเวลาตามแบบอื่นนั้น

๔.๒ สรุปประเด็นการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญ

ในประเด็นนี้อาจกล่าวได้ว่า มีปัญหาตั้งแต่แนวคิดเริ่มต้นแห่งนิติวิธีของการบังคับใช้และการตีความกฎหมาย ว่าจะนำหลักการนับระยะเวลาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับกับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมได้หรือไม่ ซึ่งมีนักกฎหมายหลายคนเข้าใจผิดว่าไม่สามารถนำมาใช้กับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากจำกัดแนวคิดอยู่ในกรอบของระบบกฎหมายว่าประมวลกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายเอกชนและมีลำดับชั้นของกฎหมายต่ำกว่ารัฐธรรมนูญและเป็นกฎหมายมหาชน ซึ่งความจริงไม่ได้เป็นเช่นนั้น เนื่องจากหลักการทั่วไปของการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นกฎหมายที่มีพัฒนาการมายาวนานนับพันปี จนเป็นหลักการทั่วไป ต่างจากรัฐธรรมนูญแม้จะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่ก็ถือว่าเป็นระบบกฎหมายใหม่ที่เพิ่งเกิดขึ้นและมีพัฒนาการทางกฎหมายมาประมาณสองร้อยปีนี้เอง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น คำว่า “ระยะเวลาทั้งปวง” ซึ่งมีที่มาจากหลักทั่วไปจึงครอบคลุมถึงระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญด้วย เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๒๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “ภายในสิบห้าวันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป ให้มีการเรียกประชุมรัฐสภาเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก” กำหนด ๑๕ วันดังกล่าว ก็จะต้องไม่นับวันที่มีการประกาศผลการเลือกตั้งรวมเข้าด้วยกัน แต่ต้องนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น (ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง) เป็นต้น ซึ่งหลักทั่วไปนี้สามารถนำไปใช้กับการนับระยะเวลาตามรัฐธรรมนูญส่วนอื่น ๆ ได้ทั้งหมด หากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญใช้คำว่า “นับแต่” (วันใดวันหนึ่ง) เว้นแต่รัฐธรรมนูญจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นเป็นการเฉพาะ

๔.๓ สรุปกรณีศึกษาการนับอายุของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา รวมทั้งการเกิดสมาชิกภาพของสมาชิกแต่ละสภา

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาจักรไทย **มาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง** บัญญัติว่า “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปี**นับแต่**วันเลือกตั้ง” ประกอบ**มาตรา ๑๐๐** ที่บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร**เริ่มตั้งแต่**วันเลือกตั้ง” จึงเกิดประเด็นว่า อายุของสภาผู้แทนราษฎรต้องนับพร้อมกันกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่

ประเด็นปัญหานี้ผู้เขียนมีข้อสรุปว่า คำว่า “นับแต่” ในมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง และคำว่า “เริ่มตั้งแต่” ในมาตรา ๑๐๐ ได้บัญญัติต่อเนื่องกันมา แต่เลือกใช้ข้อความต่างกันย่อมต้องการให้มีความหมายต่างกัน รวมทั้งได้ตีความกฎหมายโดยอาศัยหลักการตีความตามประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของกฎหมายและวิเคราะห์ถึงความมุ่งหมายของบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวพบว่า **เรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร เป็นคนละเรื่องกันกับวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งประเด็นนี้ได้มีการพิจารณาและอภิปรายเป็นที่เข้าใจตรงกันและปรากฏหลักการดังกล่าวมานานแล้วตั้งแต่การจัดรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒** ซึ่งมีการอธิบายชัดเจนว่ากรณีดังกล่าวเป็นคนละเรื่องกัน กล่าวคือ

กรณีที่หนึ่ง เรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร ต้องนับระยะเวลาตามหลักทั่วไป คือ ไม่นับวันเลือกตั้งทั่วไปรวมเข้าด้วยกัน แต่เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาอายุของสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่สอง เรื่องการเกิดขึ้นซึ่งสมาชิกภาพของสมาชิกผู้แทนราษฎร ไม่ใช่เรื่องการนับระยะเวลา โดยกำหนดให้สมาชิกภาพเกิดขึ้นทันทีในวันเลือกตั้ง เพราะเป็นการรับมอบอำนาจอธิปไตยมาจากประชาชนแบบไม่ขาดสาย และการเกิดสมาชิกภาพย่อมทำให้เกิดเอกสิทธิ์และความคุ้มกันขึ้นตั้งแต่วันเลือกตั้งซึ่งเป็นวันก่อนการประชุมสภาครั้งแรก และเกิดสิทธิอื่น ๆ ขึ้น ทั้งนี้ เอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่เกิดขึ้นนี้ ถือว่าเป็นหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญต้องการคุ้มครองให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สามารถมาเข้าร่วมประชุมสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในฐานะการเป็นผู้แทนราษฎรได้โดยไม่มีอุปสรรคขัดขวาง เช่น การถูกจับหรือควบคุมตัวในช่วงที่มีการประชุมสภา เป็นต้น

แนวคิดดังกล่าวได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ในเวลาต่อมา จนถึงปัจจุบัน โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยก็ยังคงยึดตามหลักการเดิม คือ การบัญญัติเรื่องอายุของสภาผู้แทนราษฎร แยกจากวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๐)

ส่วนอายุของวุฒิสภาและวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น ก็บัญญัติไว้โดยอาศัยหลักการเดียวกันกับสภาผู้แทนราษฎร คือ

มาตรา ๑๐๙ “อายุของวุฒิสภามีกำหนดคราวละห้าปีนับแต่วันประกาศผลการเลือก สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา**เริ่มตั้งแต่**วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือก”

ดังนั้น จึงหมายความว่า อายุของวุฒิสภาที่มีกำหนด ๕ ปีนั้น จะไม่นับวันที่ประกาศผลการเลือกตั้งรวมเข้ากันด้วย แต่เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลาแห่งอายุของวุฒิสภานั้น ส่วนสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มเกิดขึ้นทันทีในวันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

กรณีอายุของวุฒิสภาและวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ (๔) ที่บัญญัติว่า

“(๔) อายุของวุฒิสภาตามมาตรานี้มีกำหนดห้าปี**นับแต่**วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภา**เริ่มตั้งแต่**วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง”

การตีความและใช้บังคับกฎหมายต้องอาศัยการตีความตามระบบเพื่อให้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแต่ละส่วนมีความหมายสอดคล้องกัน ไม่ขัดแย้งกันเอง ดังนั้น ตามมาตรา ๒๖๙ (๔) จึงแบ่งออกเป็น ๒ กรณีเช่นกัน คือ

กรณีที่หนึ่ง การนับระยะเวลาอายุของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ต้องนับตามหลักการนับระยะเวลาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งกรณีนี้ได้กำหนดระยะเวลาเป็น “ปี” จึงเป็นไปตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง โดยไม่ให้นับวันแรกซึ่งเป็นวันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งรวมเข้าด้วยกัน ดังนั้น จึงต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น คือ วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และอายุของวุฒิสภาจะครบวาระ ๕ ปี ในวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗

กรณีที่สอง สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน เริ่มเกิดขึ้นทันทีในวันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง คือ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ซึ่งประเด็นนี้ไม่ใช่เรื่องการนับระยะเวลา แต่เป็นการกำหนดวันที่เกิดสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน

๔.๔ สรุปประเด็นการนับระยะเวลาเกี่ยวกับวันใช้บังคับกฎหมาย (ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

การกำหนดวันใช้บังคับของกฎหมายซึ่งโดยปกติจะกำหนดไว้ในมาตรา ๒ ของกฎหมายแต่ละฉบับ กรณีใดจะถือว่าเป็นการนับระยะเวลาหรือไม่ ผู้เขียนเห็นว่าต้องพิจารณาจากบทกฎหมายนั้น ๆ ว่ามีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) หรือไม่ กล่าวคือ หากวันที่กำหนดให้กฎหมายมีผลใช้บังคับถูกระบุไว้**ตามรูปแบบที่ไม่มีช่วงแห่งระยะเวลา** เช่น การให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้น หรือกำหนดวันที่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับไว้อย่างชัดเจนในรูปแบบอื่น **กรณีดังกล่าวก็ไม่มีเรื่องการนับระยะเวลาเข้าไปเกี่ยวข้องด้วย แต่เป็นเรื่องการกำหนดวันที่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ**

อย่างไรก็ตาม หากกฎหมายกำหนดวันใช้บังคับในลักษณะที่ยังไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับทันที แต่ให้ระยะเวลาช่วงหนึ่งผ่านไปก่อนโดยระบุจำนวนเวลาไว้แน่นอน เมื่อครบกำหนดเวลานั้นแล้วจึงให้กฎหมายมีผลใช้บังคับ **ซึ่งในทางรูปแบบจะใช้ความว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด (ระบุจำนวนเวลาไว้แน่นอน) นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” จึงมีช่วงแห่งระยะเวลา (periods of time) ให้นับ** และหากในกฎหมายนั้น ๆ ไม่ได้บัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ผู้เขียนเห็นว่า จะต้องนำหลักการนับระยะเวลาทั่วไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ โดยในกรณีที่ได้กำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือนหรือปี การนับระยะเวลาดังกล่าว มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน ตามมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ดังนั้น การนับระยะเวลาก่อนที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับในลักษณะเช่นนี้ จึงต้องไม่นับวันแรกที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษารวมเข้าด้วยกัน แต่ต้องนับวันรุ่งขึ้นเป็นวันแรกของการนับระยะเวลานั้น (สอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘)

บรรณานุกรม

หนังสือ

กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ, พิมพ์ครั้งที่ ๑๐ กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘.

กำธร กำประเสริฐ และ สุเมธ จานประดับ. ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย และระบบกฎหมายหลัก, พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๕.

พระยาเทพวิทุร (บุญช่วย วณิกกุล) ปรับปรุงโดย กำชัย จงจักรพันธ์. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรียงมาตรา ว่าด้วยนิติกรรมสัญญา ระยะเวลาและอายุความ, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖.

รติชัย รถทอง. กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยนิติกรรมและสัญญา, พิมพ์ครั้งที่ ๗ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๖๓.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม. พิมพ์ครั้งที่ ๓ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์อ่านกฎหมาย, ๒๕๖๔.

สมยศ เชื้อไทย. ความรู้กฎหมายทั่วไป, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๓.

สุทัศน์ ยกส้าน. ศาสตร์พิศวง, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์สารคดี, ๒๕๔๖.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย, ๒๕๕๓.

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ความมุ่งหมายและคำอธิบายประกอบรายมาตราของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐.

อัครวิทย์ สุมาวงศ์. คำบรรยายวิชานิติกรรมสัญญา รวมคำบรรยายเนติบัณฑิต ครั้งที่ ๘ สมัยที่ ๖๑, สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๑.

วิทยานิพนธ์

พรรคดี ผกากรอง. การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แห่งสยาม : พ.ศ. ๒๔๕๑ – ๒๔๗๘", วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิตอักษรศาสตร์ ภาควิชาประวัติศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร, ๒๕๓๗.

วารสารและบทความ

กำชัย จงจักรพันธ์. ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันในประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป นับอย่างไร?, วารสารรามคำแหง ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑, ๒๕๖๒.

วรชัย แสนสีระ. การนับระยะเวลาวันใช้บังคับของพระราชบัญญัติ กรณีกำหนดให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นช่วงระยะเวลาหนึ่ง, จุลนิติ ปีที่ ๑๔ ฉบับที่ ๕, กันยายน - ตุลาคม ๒๕๖๐.

รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการ

รายงานการประชุมคณะกรรมาธิการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักไทย พุทธศักราช .... วันเสาร์ที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๔๐.

เว็บไซต์

Japanese Law Translation, (สืบค้นวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://www.japaneselawtranslation.go.jp/en/laws/view/4314

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๐ วันเสาร์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๙๑. คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer๒๓๐๐/web/viewer.php

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๖๘ วันพุธที่ ๘ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๑. คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer๒๓๐๐/web/viewer.php

รายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๗๘ วันพุธที่ ๒๒ ธันวาคม พุทธศักราช ๒๔๙๑. คลังสารสนเทศของสถาบันนิติบัญญัติ ฐานข้อมูลออนไลน์ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (สืบค้นวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://dl.parliament.go.th/backoffice/viewer๒๓๐๐/web/viewer.php

พิพิธภัณฑ์รัฐสภา. สถิติการเลือกตั้งสภาผู้แทนราษฎร, (สืบค้นวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๖๖) https://parliamentmuseum.

รัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย.



นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์
วิทยากร สำนักกฎหมาย

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย ว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

ระบบไซเบอร์ (Cyber) เป็นข้อมูลและการสื่อสารที่เกิดจากการให้บริการหรือการประยุกต์ใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ ระบบอินเทอร์เน็ต หรือโครงข่ายโทรคมนาคม รวมทั้งการให้บริการโดยปกติของดาวเทียมและระบบเครือข่ายที่คล้ายคลึงและเชื่อมต่อกันเป็นการทั่วไป[๑] โดยในปัจจุบันประชากรทั่วโลกใช้ชีวิตเชื่อมโยงกับระบบไซเบอร์ในหลากหลายมิติเพิ่มมากขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสารด้วยระบบอินเทอร์เน็ตที่สะดวกรวดเร็ว การนำเทคโนโลยีมาปรับใช้ในชีวิตประจำวัน การพัฒนาด้านธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ระบบไซเบอร์จึงถือเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันพบว่าภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้เพิ่มจำนวนและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐที่ถูกโจมตีอยู่บ่อยครั้ง ซึ่งส่งผลกระทบและสร้างความเสียหายให้ทั้งต่อระดับบุคคลและระดับประเทศทั่วโลก รวมทั้งปัญหาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Cyber Security) หรือปัญหาภัยคุกคามทางระบบโปรแกรมโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศจากบุคคลที่สามโดยไม่ได้รับอนุญาต ถือเป็นปัญหาสำคัญที่สร้างความเสียหายให้นานาประเทศ ทั้งนี้ จากพฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตของประชาชนในประเทศไทย ปรากฏว่าคนไทยใช้อินเทอร์เน็ตในการติดต่อธุรกรรมออนไลน์ การซื้อสินค้าและบริการ การค้นหาข้อมูล การติดต่อสื่อสาร และความบันเทิงเป็นจำนวนมาก ซึ่งหากไม่มีการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ก็อาจเกิดอันตรายต่อการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลและนำไปสู่การโจรกรรมหรือสวมรอยข้อมูล รวมถึงการเรียกค่าไถ่เพื่อแลกกับข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ต้องการเปิดเผย ทั้งนี้เพื่อแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้สามารถป้องกันและรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[๑] พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒, มาตรา ๓, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๖๙ ก (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒): ๒๑.

๑. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒[๒] มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ “โดยที่ในปัจจุบันการให้บริการหรือการประยุกต์ใช้เครือข่ายคอมพิวเตอร์ อินเทอร์เน็ต โครงข่ายโทรคมนาคม หรือการให้บริการโดยปกติของดาวเทียมมีความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์อันอาจกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ ดังนั้น เพื่อให้สามารถป้องกัน หรือรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้อย่างทันท่วงที สมควรกำหนดลักษณะของภารกิจหรือบริการที่มีความสำคัญเป็นโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศทั้งหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน ที่จะต้องมีการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ มิให้เกิดผลกระทบต่อความมั่นคงในด้านต่าง ๆ รวมทั้งให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการประสานการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งภาครัฐและเอกชน ไม่ว่าในสถานการณ์ทั่วไปหรือสถานการณ์อันเป็นภัยต่อความมั่นคงอย่างร้ายแรง ตลอดจนกำหนดให้มีแผนปฏิบัติการและมาตรการด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์อย่างมีเอกภาพและต่อเนื่อง อันจะทำให้การป้องกันและการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑.๑ คณะกรรมการ

พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นจำนวน ๓ คณะ เพื่อรองรับและขับเคลื่อนให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์บรรลุผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ดังนี้

๑.๑.๑ คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (National Cyber Security Committee : NCSC) เรียกโดยย่อว่า “กมช.” โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ และกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญในการกำหนดนโยบายและจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ รวมทั้งการกำหนดมาตรฐานและแนวทางส่งเสริมพัฒนาระบบการให้บริการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ตลอดจนการกำหนดมาตรการและแนวทางในการยกระดับทักษะความรู้และความเชี่ยวชาญในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๕ และมาตรา ๙)

๑.๑.๒ คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เรียกโดยย่อว่า “กกม.” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นประธานกรรมการ และกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษา

[๒] พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๓๖ ตอนที่ ๖๙ ก (๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒): ๒๐ - ๕๑.

ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ดูแลและดำเนินการเพื่อรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง กำกับดูแลการดำเนินงานของศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์แห่งชาติ และการเผชิญเหตุและนิติวิทยาศาสตร์ทางคอมพิวเตอร์ กำหนดประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์สำหรับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานทางสารสนเทศ รวมทั้งกำหนดมาตรการในการประเมินความเสี่ยง การตอบสนองและรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๓)

๑.๑.๓ คณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เรียกโดยย่อว่า “กบส.” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นประธานกรรมการ และกำหนดให้คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดองค์กร การเงิน และการบริหารงานบุคคลของสำนักงานฯ อนุมัติแผนการใช้จ่ายเงินและงบประมาณรายจ่ายประจำปีของสำนักงานฯ และควบคุมการบริหารงานและการดำเนินการของสำนักงานฯ และเลขาธิการคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง (มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๗)

๑.๒ สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ

กำหนดให้มี “สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ” (สกมช.) เป็นหน่วยงานของรัฐ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ งานวิชาการ งานการประชุม และงานเลขานุการของคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติและคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ รวมทั้งมีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะและสนับสนุนการจัดทำนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และแผนปฏิบัติการเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ต่อคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ จัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ประสานงานการดำเนินการเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศในเรื่องการตรวจสอบมาตรฐานและการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ประสานงานและให้ความร่วมมือในการตั้งศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ในประเทศและต่างประเทศ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนในการตอบสนองและรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ และเฝ้าระวังความเสี่ยงในการเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ ติดตาม วิเคราะห์และประมวลผลข้อมูลเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ และการแจ้งเตือนเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (มาตรา ๒๒)

๑.๓ การกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

๑.๓.๑ ด้านนโยบายและแผน (มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๔)

กำหนดให้การรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ต้องคำนึงถึงความเป็นเอกภาพและการบูรณาการในการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานเอกชน และต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายและแผนแม่บทที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงของสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพื่อสร้างศักยภาพในการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของประเทศ ทั้งนี้ โดยนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ต้องมีเป้าหมายและแนวทางอย่างน้อย ได้แก่ ๑) การบูรณาการการจัดการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศ ๒) การสร้างมาตรการและกลไกเพื่อพัฒนาศักยภาพในการปกป้อง รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ ๓) การสร้างมาตรการในการปกป้องโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของประเทศ ๔) การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ๕) การวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีและองค์ความรู้ที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ๖) การพัฒนาบุคลากรและผู้เชี่ยวชาญด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ทั้งภาครัฐและเอกชน ๗) การสร้างความตระหนักและความรู้ด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และ ๘) การพัฒนาระเบียบและกฎหมายเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์

๑.๓.๒ ด้านการบริหารจัดการ (มาตรา ๔๕ ถึงมาตรา ๔๗)

กำหนดให้ ๑) “หน่วยงานของรัฐ” ซึ่งหมายถึง ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐ ๒) หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล ซึ่งหมายถึง หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือบุคคลซึ่งมีกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลการดำเนินกิจการของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ และ ๓) หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ซึ่งหมายถึง หน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานเอกชนซึ่งมีภารกิจหรือให้บริการโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ มีหน้าที่ป้องกันรับมือและลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของแต่ละหน่วยงาน

๑.๓.๓ ด้านโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ (มาตรา ๔๘ ถึงมาตรา ๕๗)

กำหนดความหมายของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ โดยกำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติมีหน้าที่ในการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือในการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยเฉพาะที่กระทบหรือเกิดแก่โครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ เนื่องจากเป็นกิจการที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของรัฐ ความมั่นคงทางทหาร ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ และให้คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติประกาศกำหนดลักษณะหน่วยงานที่มีภารกิจ

หรือให้บริการในด้านต่าง ๆ เป็นหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ได้แก่ ด้านความมั่นคงของรัฐ ด้านบริการภาครัฐที่สำคัญ ด้านการเงินการธนาคาร ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและโทรคมนาคม ด้านการขนส่งและโลจิสติกส์ ด้านพลังงานและสาธารณูปโภค ด้านสาธารณสุข และด้านอื่นตามที่คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติประกาศกำหนดเพิ่มเติม[๓]

โดยหน่วยงานทั้ง ๘ กลุ่มนี้ถือเป็นหน่วยงานที่ส่งผลต่อการใช้ชีวิตของผู้คนเป็นจำนวนมาก เนื่องจากหากระบบพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของหน่วยงานเหล่านี้ถูกคุกคามทางไซเบอร์จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อเศรษฐกิจและชีวิตของประชาชนในประเทศได้ ทำให้ต้องมีการป้องกันภัยคุกคามด้านไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศทั้ง ๘ กลุ่มต้องดำเนินการควบคุม กำกับดูแล ตรวจสอบมาตรฐาน ประเมินความเสี่ยง เฝ้าระวัง รับมือ แก้ไข และรายงานผลการดำเนินการในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างเคร่งครัด เพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในด้านโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของประเทศ

๑.๓.๔ ด้านการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๙)

กำหนดให้ในกรณีที่เกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่อระบบสารสนเทศ ซึ่งอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศใด ให้หน่วยงานนั้นดำเนินการตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ข้อมูลคอมพิวเตอร์ และระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานนั้น รวมถึงพฤติการณ์แวดล้อมของตน เพื่อประเมินว่ามีภัยคุกคามทางไซเบอร์เกิดขึ้นหรือไม่ หากผลการตรวจสอบปรากฏว่าเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ขึ้น ให้ดำเนินการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของหน่วยงานนั้น และแจ้งไปยังสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติและหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลของตนโดยเร็ว

ทั้งนี้ โดยคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติสามารถพิจารณาเพื่อใช้อำนาจในการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามลักษณะของภัยคุกคามทางไซเบอร์ (มาตรา ๖๐) โดยแบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ดังนี้

(๑) ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับไม่ร้ายแรง หมายถึง ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีความเสี่ยงอย่างมีนัยสำคัญถึงระดับที่ทำให้ระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ หรือการให้บริการของรัฐด้อยประสิทธิภาพลง

(๒) ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง หมายถึง ภัยคุกคามที่มีลักษณะการเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญของการโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ คอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมุ่งหมายเพื่อโจมตีโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ และการโจมตีดังกล่าวมีผลทำให้ระบบ

[๓] ปัจจุบันคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ยังไม่มีประกาศกำหนดลักษณะหน่วยงานที่มีภารกิจหรือให้บริการในด้านต่าง ๆ เป็นหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศในด้านอื่นเพิ่มเติม.

คอมพิวเตอร์หรือโครงสร้างสำคัญทางสารสนเทศที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศ ความมั่นคงของรัฐ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การป้องกันประเทศ เศรษฐกิจ การสาธารณสุข ความปลอดภัยสาธารณะ หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนเสียหาย จนไม่สามารถทำงานหรือให้บริการได้

(๓) ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤติ หมายถึง ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤติที่มีลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๓.๑) เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดจากการโจมตีระบบคอมพิวเตอร์ คอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ในระดับที่สูงขึ้นกว่าภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง โดยส่งผลกระทบรุนแรงต่อโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศของประเทศในลักษณะที่เป็นวงกว้าง จนทำให้การทำงานของหน่วยงานรัฐหรือการให้บริการของโครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศที่ให้กับประชาชนล้มเหลวทั้งระบบจนรัฐไม่สามารถควบคุมการทำงานส่วนกลางของระบบคอมพิวเตอร์ของรัฐได้ หรือการใช้มาตรการเยียวยาตามปกติในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้และมีความเสี่ยงที่จะลุกลามไปยังโครงสร้างพื้นฐานสำคัญอื่น ๆ ของประเทศ ซึ่งอาจมีผลทำให้บุคคลจำนวนมากเสียชีวิตหรือระบบคอมพิวเตอร์ คอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์จำนวนมากถูกทำลายเป็นวงกว้างในระดับประเทศ

(๓.๒) เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์อันกระทบหรืออาจกระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรืออาจทำให้ประเทศหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของประเทศตกอยู่ในภาวะคับขันหรือมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา การรบหรือการสงคราม ซึ่งจำเป็นต้องมีมาตรการเร่งด่วนเพื่อรักษาไว้ซึ่งการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เอกราชและบูรณภาพแห่งอาณาเขตผลประโยชน์ของชาติ การปฏิบัติตามกฎหมาย ความปลอดภัยของประชาชน การดำรงชีวิตโดยปกติสุขของประชาชน การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ความสงบเรียบร้อยหรือประโยชน์ส่วนรวม หรือการป้องปัดหรือแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะอันมีมาอย่างฉุกเฉินและร้ายแรง

๑.๔ บทกำหนดโทษ (มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๗)

กำหนดความผิดและโทษสำหรับผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เช่น ๑) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ที่เปิดเผยหรือส่งมอบข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ หรือข้อมูลของผู้ใช้บริการ ที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่บุคคลใด ๒) พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้กระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นล่วงรู้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ข้อมูลของผู้ใช้บริการหรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ ที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ๓) ผู้ที่ล่วงรู้ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ ข้อมูลของผู้ใช้บริการ หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ ที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ และเปิดเผยข้อมูลนั้นต่อผู้หนึ่งผู้ใดโดยมิชอบ ๔) หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศที่ไม่รายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์โดยไม่มีเหตุอันสมควร ๕) ผู้ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ส่งข้อมูลให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่มีเหตุอันสมควร

๖) ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) โดยไม่มีเหตุอันสมควร และ ๗) ผู้ที่ขัดขวางหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ กกม. หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติการตามคำสั่งของ กกม.

ทั้งนี้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

๒. ปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒

เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์และมีความครบถ้วนสมบูรณ์ในการวิเคราะห์สภาพปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ผู้เขียนได้ดำเนินการขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ จากสำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสามารถสรุปประเด็นปัญหาและอุปสรรคในด้านต่าง ๆ ได้[๔] ดังนี้

๒.๑ ด้านการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์

๒.๑.๑ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศตามที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนด

ตามที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๔ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เกี่ยวกับนโยบายและแผน การบริหารจัดการ และโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศนั้น เมื่อพิจารณาการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ในปัจจุบันได้ปรากฏกรณีเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติไว้ เช่น ๑) หน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่ยังมิได้มีการจัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์โดยเร็ว และยังมิได้แจ้งรายชื่อผู้ประสานงานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการรักษา

[๔] สำนักกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ, ข้อมูลประเด็นปัญหาและอุปสรรคการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒, หน้า ๔ - ๘ และ ๑๔ - ๑๘.

ความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ ๒) หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล ไม่มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศดำเนินการ ๓) หน่วยงานของรัฐโดยส่วนใหญ่และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศบางส่วนยังไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และประมวลแนวทางปฏิบัติด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ และ ๔) หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศบางส่วนมีการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง

๒.๑.๒ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของหน่วยงานของรัฐ

ปัจจุบันหน่วยงานของรัฐในประเทศไทยที่ไม่มีการประเมินและจัดการความเสี่ยงได้ถูกโจมตีด้วยวิธีการฝังเว็บพนันออนไลน์บนเว็บไซต์ (Website Gambling) โดยอาศัยช่องโหว่จากการพัฒนาเว็บไซต์ จุดอ่อนของระบบปฏิบัติการและเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายที่ให้บริการฝากเว็บไซต์เป็นจำนวนมาก รวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๖,๑๓๙,๙๘๔ รายการ ซึ่งสร้างผลเสียหายต่อชื่อเสียงภาพลักษณ์ ความน่าเชื่อถือของหน่วยงานของรัฐในประเทศไทย

๒.๑.๓ ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับความสับสนในแนวทางหรือขั้นตอนของการรายงานเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ (CII) หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ

เนื่องจากปัจจุบันยังมีหน่วยงานที่ยังไม่เข้าใจแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการรายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๗ ที่กำหนดให้หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศต้องรายงานไปยังสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (สกมช.) และหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลของตนโดยเร็ว เมื่อเกิดเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ต่อระบบงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ (Critical Service) อันเป็นระบบที่สำคัญของหน่วยงานตนเอง ตามที่ได้แจ้งให้หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลรับทราบแล้ว และมาตรา ๕๘ บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศต้องแจ้งไปยัง สกมช. และหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลของตนโดยเร็ว เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์กับระบบงานของตนเอง ซึ่งเป็นระบบงานปกติพื้นฐานไม่ใช่ระบบงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ

แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมาหน่วยงานที่เกิดเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์จะทำการรายงานมายัง สกมช. โดยตรง แต่ไม่ได้ดำเนินการรายงานเหตุการณ์ไปยังหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลที่ต้องเป็นผู้รับรายงานก่อน จึงไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานยังไม่มีความเข้าใจในแนวทางหรือขั้นตอนของการรายงานเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์อย่างชัดเจน ทั้งนี้ หากเป็นกรณีเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีนัยสำคัญตามมาตรา ๕๗

แต่หน่วยงานไม่ได้รายงานไปยังหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร จะมีโทษปรับตามมาตรา ๗๓[๕] ด้วย

๒.๒ ด้านการใช้อำนาจของคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (กมช.) คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) และคณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กบส.) เกี่ยวกับความไม่สอดคล้องกันของพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) กับมาตรา ๖๑

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) บัญญัติให้ กกม. มีหน้าที่และอำนาจในการ “วิเคราะห์สถานการณ์ และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ เพื่อเสนอต่อ กมช. พิจารณาสั่งการ เมื่อมีหรือคาดว่าจะมีภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงขึ้น” แต่มาตรา ๖๑ กลับบัญญัติว่า “เมื่อปรากฏแก่ กกม. ว่าเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงให้ กกม. ออกคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติดำเนินการ”

๒.๓ ด้านการรับมือเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์

ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการดำเนินการเพื่อป้องกัน รับมือ ลดความเสี่ยง เผชิญเหตุ และการรักษา รวมถึงฟื้นฟูความเสียหายที่เกิดจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยมีประเด็นตัวอย่างกรณีปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการรับมือเมื่อเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ครั้งสำคัญ ดังนี้

๒.๓.๑ กรณี Hacktivist ที่ใช้ชื่อ 9near ประกาศขายข้อมูลของประชาชนในประเทศไทยลงในเว็บไซต์ Breach Forums

ในกรณีนี้ผู้โจมตีระบบคอมพิวเตอร์ได้ประกาศขายข้อมูล โดยอ้างว่ามีข้อมูลที่สามารถระบุถึง ชื่อ - สกุล วันเดือนปีเกิด เบอร์โทรศัพท์ ที่อยู่ และเลขประจำตัวประชาชนเป็นจำนวนประมาณ ๕๕ ล้านรายชื่อ โดยเหตุการณ์นี้ได้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการรับมือภัยคุกคามทางไซเบอร์ของ สกมช. เป็นอย่างมาก เนื่องจาก สกมช. ไม่ได้เป็นผู้บังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยีโดยตรง และไม่มีอำนาจในการจับกุมผู้ก่อเหตุเนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ จึงได้แก้ไขปัญหาโดยการร่วมมือกับทางเจ้าหน้าที่ตำรวจไซเบอร์ที่มีอำนาจในการจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาเพื่อลดความเสี่ยงในเหตุการณ์ดังกล่าวและได้เพิ่มการป้องกันและรับมือเหตุการณ์ที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

---

[๕] พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๓ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๓ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศใดไม่รายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ ตามมาตรา ๕๙ โดยไม่มีเหตุอันสมควร ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองแสนบาท”.

๒.๓.๒ กรณีหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในกระบวนการยุติธรรมถูกผู้ไม่หวังดีโจมตีด้วยวิธีการ Website Defacement

ในกรณีดังกล่าวผู้โจมตีได้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงข้อมูลหน้าเว็บไซต์และเผยแพร่ข้อมูลให้ปรากฏเป็นคลิปวีดิโอและข้อความที่ส่งผลกระทบต่อความน่าเชื่อถือ ทำลายภาพลักษณ์ของหน่วยงานเจ้าของเว็บไซต์ โดยเป็นการกระทำที่หวังผลทางการเมือง จึงทำให้ สกมช. เกิดปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติการรับมือภัยคุกคามทางไซเบอร์หลายประการด้วยกัน ได้แก่

(๑) ด้านเครื่องมือในการปฏิบัติงานในการติดตาม เฝ้าระวัง ตรวจสอบ วิเคราะห์สถานการณ์ ด้านภัยคุกคามทางไซเบอร์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นให้แก่หน่วยงาน

(๒) ด้านเจ้าหน้าที่ทางเทคนิค ที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ไม่เพียงพอต่อการรับมือและตอบสนองต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ

๒.๔ ข้อมูลสรุปสถิติการเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ (จำแนกสถิติเป็นรายปี)

๒.๔.๑ สถิติภัยคุกคามทางไซเบอร์ ในเดือนมกราคม ๒๕๖๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๔

ศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (Thai CERT) ได้รับแจ้งเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์และประสานงาน รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑,๖๐๘ รายการ

๒.๔.๒ สถิติภัยคุกคามทางไซเบอร์ ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๔ ถึงเดือนกันยายน ๒๕๖๕

ประเภทของภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่ศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (Thai CERT) ได้สนับสนุนการปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น ๕๕๑ เหตุการณ์

๒.๔.๓ สถิติภัยคุกคามทางไซเบอร์ ในเดือนตุลาคม ๒๕๖๕ ถึงเดือนมิถุนายน ๒๕๖๖

ประเภทของภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่ศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (Thai CERT) ได้สนับสนุนการปฏิบัติการในการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นกับหน่วยงานต่าง ๆ รวมจำนวนทั้งสิ้น ๑,๓๗๐ เหตุการณ์

๓. มาตรการและกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในต่างประเทศ[๖]

๓.๑ มาตรการและกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของสหภาพยุโรป

๓.๑.๑ Directive on Security of Network and Information Systems (NIS Directive)

NIS Directive เป็นกฎหมายฉบับแรกของสหภาพยุโรปที่มุ่งเน้นการสร้างมาตรฐานความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ร่วมกันในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยกำหนดให้ผู้ให้บริการที่จำเป็น (Operators of Essential Services - OES) และผู้ให้บริการดิจิทัล (Digital Service Provider - DSP)

[๖] สถาบันระหว่างประเทศเพื่อการค้าและการพัฒนา (องค์การมหาชน). (๒๕๖๔). โครงการจัดทำรายงานวิจัยขนาดสั้น (Short Research Paper) ความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์กับอุปสรรคทางการค้าในอาเซียน (Cyber security issues and trade barriers in ASEAN), หน้า ๔๑ - ๔๔ และ ๕๕ - ๖๑.

จะต้องมีมาตรการทางเทคนิคในการตอบสนองต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์และป้องกันภัยคุกคามดังกล่าว ซึ่งทำให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ร่วมกันในภูมิภาคและสร้างวัฒนธรรมในการลดภัยคุกคามทางไซเบอร์ร่วมกันในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป ทั้งนี้ กฎหมาย NIS Directive ได้ยกตัวอย่างผู้ให้บริการที่จำเป็นไว้ ๗ ประเภท ได้แก่ กลุ่มพลังงาน กลุ่มขนส่ง กลุ่มธนาคาร กลุ่มตลาดเงินและโครงสร้างพื้นฐาน กลุ่มสุขภาพ กลุ่มสาธารณูปโภคที่เกี่ยวกับน้ำ และกลุ่มโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล ส่วนผู้ให้บริการดิจิทัล NIS Directive ได้ให้ความหมายไว้ว่า “การให้บริการที่มีค่าตอบแทนแต่อยู่ห่างโดยระยะทาง โดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการตามความต้องการของผู้รับบริการ”

โดย NIS Directive ได้กำหนดหน้าที่สำหรับผู้ให้บริการที่จำเป็น (OES) ซึ่งต้องทำหน้าที่ในการสร้างความปลอดภัยแก่ระบบที่เข้มงวดมากกว่าผู้ให้บริการดิจิทัล (DSP) กล่าวคือ ผู้ให้บริการที่จำเป็นจะต้องออกแบบระบบการให้บริการที่สามารถป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์และตอบสนองต่อภัยคุกคามทางไซเบอร์เพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นในการให้บริการ ซึ่งรวมถึงความปลอดภัยของข้อมูล (Data Security) และระบบ (System Security) โดยมีการทดสอบความเข้มแข็งของระบบจากการโจมตี ส่วนผู้ให้บริการดิจิทัลนั้นมีหน้าที่ในการประกันว่าการให้บริการได้รับการออกแบบให้มีความปลอดภัยจากการถูกคุกคามทางไซเบอร์และมีการจัดการอันเป็นไปตามมาตรฐานระหว่างประเทศ และนอกจากหน้าที่ในการสร้างความปลอดภัยแก่ระบบแล้ว ทั้งผู้ให้บริการที่จำเป็นและผู้ให้บริการดิจิทัลยังมีหน้าที่ในการแจ้งไปยังหน่วยงาน Computer Security Incident Response Teams (CSIRTs) ในประเทศของตนเมื่อระบบถูกคุกคามหรือถูกโจมตีทางไซเบอร์ ทั้งนี้ NIS Directive ได้อนุญาตให้ผู้ให้บริการที่จำเป็นและผู้ให้บริการดิจิทัลสามารถตรวจสอบระดับความเข้มแข็งของระบบความปลอดภัยทางไซเบอร์ได้ด้วยตนเอง

๓.๑.๒ General Data Protection Regulation (GDPR)

GDPR เป็นกฎหมายสหภาพยุโรปซึ่งมาแทนที่ Data Protection Directive 1995 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อบูรณาการกฎหมายคุ้มครองข้อมูลในประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป และเพิ่มการคุ้มครองข้อมูลของบุคคลธรรมดามากยิ่งขึ้น โดยสรุปเนื้อหาตามบทบัญญัติของ GDPR ได้ดังนี้

(๑) ขอบเขตของข้อมูลส่วนบุคคลของ GDPR นั้น ให้รวมถึงข้อมูลใด ๆ ที่ระบุไปถึง “เจ้าของข้อมูล” ได้ ซึ่งเจ้าของข้อมูลมิได้หมายถึงบุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลหรือผู้สร้างหรือผู้เก็บข้อมูล แต่ให้หมายถึงบุคคลธรรมดา ดังนั้น ข้อมูลส่วนบุคคลจึงอาจจะเป็น ชื่อ นามสกุล ชื่อเล่น เลขบัตรประจำตัวประชาชน เลขหนังสือเดินทาง ที่อยู่ อีเมล หมายเลขโทรศัพท์ และข้อมูลสารสนเทศที่ประกอบกับข้อมูลส่วนบุคคลอื่นแล้วสามารถระบุถึงเจ้าของข้อมูลได้ เช่น IP Address

(๒) การแยกแยะข้อมูลส่วนบุคคลและการประมวลผลข้อมูล ซึ่งตามกฎหมาย GDPR มีลักษณะมุ่งคุ้มครองข้อมูลเป็นหลัก หมายความว่าการประมวลผลข้อมูลจะต้องมีฐานทางกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

(๒.๑) ฐานสัญญา (Contract) ซึ่งการประมวลผลข้อมูลจำเป็นต่อการให้บริการตามสัญญาที่ตกลงไว้ระหว่างผู้ควบคุมข้อมูลและเจ้าของข้อมูล ดังนั้น เจ้าของข้อมูลจึงต้องให้ความยินยอม โดยฐานทางสัญญานี้ไม่สามารถนำข้อมูลอ่อนไหวมาประมวลผลได้

(๒.๒) ฐานความยินยอม (Consent) ผู้ควบคุมข้อมูลจะสามารถประมวลผลได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และประมวลผลได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับความยินยอมและเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถยกเลิกความยินยอมได้

(๒.๓) ฐานประโยชน์สำคัญต่อชีวิต (Vital Interest) โดยข้อมูลอ่อนไหวอาจถูกประมวลผลได้ หากเจ้าของข้อมูลอยู่ในสภาวะที่ไม่สามารถให้ความยินยอมได้ และไม่มีวิธีอื่นที่จะสามารถปกป้องชีวิตของบุคคลโดยไม่ประมวลผลข้อมูลนี้ เช่น ข้อมูลสุขภาพ

(๒.๔) ฐานหน้าที่ตามกฎหมาย (Legal Obligation) ผู้ควบคุมข้อมูลมีหน้าที่ตามกฎหมายในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวให้แก่หน่วยงานภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเจ้าของข้อมูลไม่สามารถคัดค้านการเปิดเผยข้อมูลได้ เช่น นายจ้างมีหน้าที่ตามประมวลรัษฎากรในการเปิดเผยรายได้ของลูกจ้างต่อกรมสรรพากรเพื่อคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

(๒.๕) ฐานภารกิจของรัฐ (Public Task) ผู้ที่จะประมวลผลข้อมูลได้จะต้องเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อภารกิจที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย เช่น กรมสรรพากรคิดคำนวณฐานภาษีเงินได้ที่ลูกจ้างต้องชำระ

(๒.๖) ฐานประโยชน์อันชอบธรรม (Legitimate Interest) ผู้ให้บริการมีดุลพินิจในการพิจารณาว่าการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจำเป็นต่อการดำเนินการเพื่อประโยชน์อันชอบธรรมของผู้ควบคุมข้อมูลและบุคคลอื่น โดยควรอยู่ภายใต้หลักความได้สัดส่วนเพื่อป้องกันการถูกร้องเรียนจากเจ้าของข้อมูลได้ เช่น ธนาคารเก็บรวมรวมข้อมูลส่วนบุคคลและตรวจสอบการยืนยันตัวตนของลูกค้าที่มาเปิดบัญชีใหม่ ซึ่งกรณีนี้ถือเป็นประโยชน์อันชอบธรรมของธนาคารเพื่อป้องกันการฉ้อฉลหลอกลวง

(๓) ความเชื่อมโยงระหว่างข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจมีความสัมพันธ์กันตามสถานการณ์อันประกอบไปด้วยบุคคลอย่างน้อย ๔ ประเภท ได้แก่ เจ้าของข้อมูล ผู้ควบคุมข้อมูล ผู้ประมวลผลข้อมูล และบุคคลภายนอก โดยผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันตามที่กฎหมายกำหนด

๓.๒ มาตรการและกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศสิงคโปร์

ประเทศสิงคโปร์ถือเป็นศูนย์กลางของบริษัทที่มีเทคโนโลยีระดับโลกเข้ามาตั้งสำนักงานปฏิบัติการภูมิภาคอยู่อย่างมากมาย สิงคโปร์จึงเป็นประเทศเป้าหมายในการถูกโจมตีทางไซเบอร์บ่อยครั้ง โดยมีรายงานว่าเกือบทุกองค์กรในประเทศสิงคโปร์ถูกโจมตีทางไซเบอร์ในระหว่างปี ค.ศ. ๒๐๑๘ ถึง ค.ศ. ๒๐๑๙ ทั้งนี้ โดยอาจแบ่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศสิงคโปร์ ออกได้เป็น ๓ ลักษณะ ดังนี้

๓.๒.๑ พระราชบัญญัติการใช้งานคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ ค.ศ. ๑๙๙๓ (Computer Misuse Act 1993 (Chapter 50A) - CMA)

CMA เป็นกฎหมายที่บัญญัติขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรับมืออาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ซึ่งคลอบคลุมถึงการกระทำความผิดในลักษณะที่จัดเป็นอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์และอาชญากรรมทางไซเบอร์หลายประเภท เช่น การเข้าถึงคอมพิวเตอร์และข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ

และการใช้คอมพิวเตอร์เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดหรือใช้ในการสนับสนุนการกระทำความผิด ส่วนในเรื่องของขอบเขตในการบังคับใช้นั้น กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นบุคคลสัญชาติสิงคโปร์หรือไม่ และไม่ว่าการกระทำความผิดดังกล่าวนั้นจะได้กระทำในประเทศสิงคโปร์หรือในต่างประเทศก็ตาม

ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ เนื่องจากสถิติการถูกโจมตีทางไซเบอร์มีเพิ่มมากขึ้น รัฐบาลสิงคโปร์จึงได้แก้ไขกฎหมาย CMA โดยได้ออกกฎหมาย The Computer Misuse and Cyber Security (Amendment) Act 2017 - CMCA ขึ้นเพื่อรับมือกับภัยคุกคามและการโจมตีทางไซเบอร์ โดยภายใต้บทบัญญัติที่แก้ไขใหม่ฉบับนี้ได้มีการกำหนดให้บุคคลที่ได้รับหรือเก็บรักษาไว้ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลได้กระทำการจัดหา โอน หรือทำให้ปรากฏซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นโดยรู้อยู่แล้วว่าข้อมูลดังกล่าวได้มาจากการกระทำความผิดของบุคคลอื่นซึ่งถือเป็นการกระทำความผิดอาชญากรรมคอมพิวเตอร์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย CMA ให้ถือเป็นความผิดด้วย และยังได้เพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อเอาผิดแก่บุคคลที่ได้รับหรือเก็บรักษาไว้ซึ่งอุปกรณ์หรือเครื่องมือใด ๆ ที่สามารถใช้ในการก่ออาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย CMA จากนั้นในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๒ รัฐบาลสิงคโปร์ได้ออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยทางไซเบอร์ที่เกิดจาก “ข่าวปลอม” โดยได้ตราพระราชบัญญัติ “The Protection from Online Falsehoods and Manipulation Act 2019 - POFMA” ขึ้น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาออกคำสั่งให้แก้ไขหรือลบข้อมูลปลอมดังกล่าวได้ โดยไม่รวมถึงข้อมูลที่เกิดจากการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ของบุคคลทั่วไป

๓.๒.๒ พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ (Cyber Security Act 2018 - CA)

สำหรับเหตุผลและความจำเป็นในการตรากฎหมาย CA มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญรวม ๔ ประการ ดังนี้

(๑) เสริมสร้างการป้องกันหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางข้อมูลสารสนเทศ (Strengthen the Protection of Critical Information Infrastructure (CII) against cyber-attacks) กฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์และข้อมูลของ CII จากความเสี่ยงและการโจมตีทางไซเบอร์

โดยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย CA ได้กำหนดหน้าที่ของเจ้าของ CII ในการป้องกันเชิงรุกจากการโจมตีทางไซเบอร์ และมีหน้าที่ในการแจ้งให้ “คณะกรรมการมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Commissioner of Cyber Security)” ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับการโจมตีทางไซเบอร์ต่อระบบคอมพิวเตอร์ของ CII และยังมีหน้าที่ในการตรวจสอบความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของระบบและการประเมินความเสี่ยงของระบบอย่างสม่ำเสมอ

(๒) บทบัญญัติของกฎหมายภายใต้ CA ได้ให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการกำหนดว่าคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ใดถือเป็น CII และการตรวจสอบเหตุการณ์ที่เกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ซึ่งเกิดขึ้นกับ CII เพื่อประเมินผลกระทบและป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายเพิ่มมากขึ้นต่อความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของระบบ นอกจากนี้ คณะกรรมการฯ ยังมีอำนาจในการออกหรือ

อนุมัติหลักปฏิบัติและมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์สำหรับ CII (มาตรา ๑๑) การทดสอบสถานะด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ว่าสามารถตอบสนองต่อเหตุการณ์การโจมตีทางไซเบอร์ได้หรือไม่ (มาตรา ๑๖) การตรวจสอบและป้องกันเหตุการณ์ด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ โดยหากเหตุการณ์ดังกล่าวจัดเป็นเหตุการณ์ในระดับร้ายแรง คณะกรรมการฯ จะมีอำนาจในการจัดการใด ๆ เพื่อป้องกันเหตุการณ์ได้มากกว่าเหตุการณ์ในระดับทั่วไป (มาตรา ๑๙) และได้บัญญัติมาตรการและข้อกำหนดในกรณีฉุกเฉินด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์หากภัยคุกคามทางไซเบอร์อยู่ในระดับที่วิกฤติ (มาตรา ๒๓) ทั้งนี้ โดยการไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ ตามที่ได้บัญญัติไว้ภายใต้ CA ถือเป็นความผิดทางอาญาซึ่งอาจถูกลงโทษปรับและ/หรือจำคุกได้

(๓) สร้างกรอบการแบ่งปันข้อมูลด้านความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Establish a Framework for Sharing Cyber Security Information)

(๔) สร้างกรอบในการออกใบอนุญาตสำหรับธุรกิจที่ให้บริการด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (Establish a Light-Touch Licensing Framework for Cyber Security Service Providers)

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามระดับอย่างชัดเจน โดยในกรณีของภัยคุกคามที่ไม่ร้ายแรงผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ในบางกรณี กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลใด ๆ ที่เป็นสิทธิ หรือความคุ้มกันที่ได้รับ หรือภาระผูกพันใด ภายใต้กฎหมายคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูล เว้นแต่ในกรณีที่ได้มีการตกลงกันไว้ในข้อสัญญาแล้วจะไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้[๗]

๓.๒.๓ พระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ค.ศ. ๒๐๑๒ (Personal Data Protection Act 2012 - PDPA)[๘]

เนื่องด้วยในอนาคตการเก็บ ใช้ และโอนข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อดำเนินธุรกรรมต่าง ๆ มีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นควบคู่ไปกับการพัฒนาของอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัย จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดกรอบที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ โอน หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนในอันที่จะเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนให้แก่องค์กรต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน ดังนั้นประเทศสิงคโปร์จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ค.ศ. ๒๐๑๒ ขึ้น โดยบทบัญญัติ

---

[๗] ศิรดา ทัศคร, “ปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒,” หน้า ๒.

[๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

ภายใต้ PDPA ในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้นมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นต้นไป ภายใต้ PDPA “ข้อมูลส่วนบุคคล” (Personal Data) ซึ่งหมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล ไม่ว่าข้อมูลนั้นจะเป็นข้อมูลที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนั้นสามารถใช้ในการระบุตัวบุคคลได้หรือหากใช้ข้อมูลนั้นร่วมกับข้อมูลอื่น ๆ ที่องค์กรได้เก็บรวบรวมไว้หรือสามารถเข้าถึงได้จะสามารถระบุตัวบุคคลได้ PDPA ได้กำหนดหลักในการเก็บข้อมูลส่วนบุคคลเอาไว้ คือ องค์กรจะรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล และจะกระทำได้ต่อเมื่อการรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยดังกล่าวมีความเหมาะสม และได้แจ้งให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบถึงวัตถุประสงค์ในการรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลนั้นแล้ว

ในส่วนของหน้าที่ที่ต้องพึงปฏิบัติขององค์กรซึ่งเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลนั้น PDPA มีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่ที่องค์กรจะต้องกระทำไว้หลายประการ เช่น หน้าที่ในการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลภายใต้ขอบเขตวัตถุประสงค์ที่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล หน้าที่ในการอนุญาตให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลเข้าถึงข้อมูลของตน หน้าที่ในการชี้แจงให้เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลทราบหากได้รับการร้องขอถึงการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในช่วงเวลาที่ผ่านมา รวมถึงหน้าที่ในการจัดให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่ตนครอบครองไว้เป็นข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์ และประการสำคัญองค์กรผู้เก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลมีหน้าที่ในการจัดให้มีมาตรการในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสมเพื่อปกป้องข้อมูลจากการเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือจากความเสี่ยงใด ๆ ในลักษณะเดียวกัน ในกรณีเมื่อพ้นระยะเวลาในการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องทำการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรักษาไว้ ส่วนบทบัญญัติในเรื่องการโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังต่างประเทศนั้น กฎหมายบัญญัติไว้ว่าจะสามารถโอนได้ก็ต่อเมื่อประเทศที่รับการโอนข้อมูลต้องมีมาตรฐานการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเทียบเท่ากับประเทศสิงคโปร์

๓.๓ สรุปประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์ทางกฎหมายและมาตรการในการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของสหภาพยุโรป สิงคโปร์ และไทย[๙]

๑) การกำหนดให้ผู้ให้บริการออกแบบการให้บริการที่มีระบบการสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ (Security by Design) โดยปรากฏอยู่ในข้อบทของ GDPR ของสหภาพยุโรป ซึ่งถือเป็นกฎหมายต้นแบบของทั้งพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ ของประเทศไทย และ PDPA 2012 และ Cyber Security Act 2018 ของประเทศสิงคโปร์ ที่กำหนดให้ผู้ให้บริการต้องมีระบบทางเทคนิคในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล และการป้องกันการโจมตีจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ ตลอดจนมีระบบที่สามารถบรรเทาผลกระทบจากการถูกโจมตีได้ทันท่วงที สามารถคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและรักษาความปลอดภัยของระบบที่อาจจะรั่วไหลจากการให้บริการ ซึ่งถือเป็นมาตรการในการสร้างความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ที่ได้รับการยอมรับจากภาคเอกชนที่เป็นผู้ให้บริการด้านความปลอดภัยของระบบ IT อันดับต้น ๆ ของโลก นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดกรอบหน้าที่

[๙] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๖, หน้า ๗๒ - ๗๖.

ของผู้ให้บริการ (ผู้ประมวลผลข้อมูลหรือผู้ควบคุมข้อมูล) อย่างกว้างไว้เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์ และการบรรเทาผลกระทบจากการโจมตีทางไซเบอร์ แต่ไม่ได้ระบุว่าผู้ให้บริการจะต้องดำเนินการอย่างไร ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้องมีดุลพินิจในการออกแบบการให้บริการที่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่กฎหมายกำหนดได้ ซึ่งดุลพินิจนั้นควรเป็นไปตามหลักความสามารถในการทำงานร่วมกันระหว่างผู้ให้บริการรายหนึ่งกับผู้ให้บริการอีกรายหนึ่ง เพื่อลดอุปสรรคในการเชื่อมต่อการทำงานร่วมกัน

๒) การสั่งลบข้อมูล (Deletion of Content) สำหรับมาตรการในการสั่งลบข้อมูลของประเทศสิงคโปร์และประเทศไทยมีลักษณะร่วมกัน คือ การจัดการข้อมูลที่อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ และความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนซึ่งมีขอบเขตกว้าง แม้ว่าการสั่งลบข้อมูลจะมุ่งเน้นการป้องกันการแพร่กระจายของข้อมูลอันเป็นเท็จที่อาจจะกระทบต่อผู้บริโภคที่ใช้บริการออนไลน์ แต่การสั่งลบข้อมูลอาจมีผลกระทบกับการค้าระหว่างประเทศอย่างมีนัยสำคัญ เนื่องจากมาตรการในการสั่งลบข้อมูลตามที่ปรากฏในกฎหมาย POFMA ของประเทศสิงคโปร์ ครอบคลุมถึงอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการตรวจสอบบทสนทนาส่วนบุคคล (Private Chat) ด้วย ซึ่งส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการจากต่างประเทศที่มีข้อสัญญาการให้บริการที่ให้การคุ้มครองข้อมูลในบทสนทนาส่วนบุคคล โดยหากผู้ประกอบการอนุญาตเจ้าหน้าที่ตรวจสอบบทสนทนาส่วนบุคคลดังกล่าว จะถือว่าผู้ประกอบการกระทำผิดข้อสัญญาการให้บริการและอาจถูกผู้บริโภคฟ้องได้เช่นกัน

๓) การยืนยันว่าข้อมูลที่ส่งข้ามพรมแดนไปยังอีกประเทศหนึ่งจะได้รับการคุ้มครองในระดับที่เพียงพอ (Adequate Protection) ที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศสิงคโปร์และประเทศไทย ซึ่งมาตรการนี้ได้รับอิทธิพลมาจาก GDPR ของสหภาพยุโรปที่กำหนดว่าเมื่อผู้ประมวลผลข้อมูลและผู้ควบคุมข้อมูลต้องการส่งข้อมูลออกไปยังประเทศอื่นนอกเขตสหภาพยุโรป ต้องแน่ใจว่าประเทศที่รับข้อมูลส่วนบุคคลนั้นมีระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอเทียบเท่ากับระดับการคุ้มครองข้อมูลตามกฎหมายของสหภาพยุโรป โดยมาตรการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ที่จะขยายขอบเขตการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับการประมวลผลหรือเก็บในสหภาพยุโรปไปยังประเทศนอกสหภาพยุโรปที่เป็นผู้รับข้อมูล ซึ่งอาจอยู่ในบริบทของผู้เก็บรักษาข้อมูลไม่ว่าชั่วคราวหรือถาวร ทั้งนี้ โดยคณะกรรมาธิการสหภาพยุโรปได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เพียงพอไว้อย่างกว้าง โดยมิได้ระบุว่าประเทศคู่เจรจาต้องทำอย่างไร ซึ่งจะขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศเป็นหลักจึงอาจทำให้เกิดปัญหาการกีดกันทางการค้าที่แอบแฝงได้

ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายสหภาพยุโรป สิงคโปร์ และไทยนั้น ถือได้ว่ามีความตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์และการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการออกกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีเพิ่มมากขึ้นตามพัฒนาการการคุกคามทางเทคโนโลยี โดยกฎหมายได้กำหนดหน้าที่ที่หน่วยงานหรือผู้ประกอบธุรกิจต้องกระทำเพื่อรักษาความมั่นคงปลอดภัยของระบบคอมพิวเตอร์และข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ของตนไว้ รวมถึงการปฏิบัติตามคำสั่งและให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจด้วย ซึ่งในเรื่องอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่นี้เองที่ถือเป็นสิ่งสำคัญที่อาจสร้างภาระและความกังวลให้กับผู้ประกอบธุรกิจ

เนื่องจากกฎหมายมิได้มุ่งเน้นเพียงแต่การคุ้มครองความปลอดภัยของคอมพิวเตอร์ ระบบคอมพิวเตอร์ และข้อมูลคอมพิวเตอร์เท่านั้น แต่ยังมีบทบัญญัติหลายประการที่มีวัตถุประสงค์ในการจัดการกับเนื้อหาหรือข้อความที่อยู่บนไซเบอร์ที่เป็นเท็จหรือเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือส่งผลให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยในสังคมด้วย เช่น การให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจดำเนินการลบหรือแก้ไขข้อความดังกล่าว โดยในการตีความว่าข้อความหรือเนื้อหาลักษณะใดถือว่าต้องห้ามตามกฎหมายซึ่งได้เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจในการพิจารณาได้เองนั้น อาจเกิดความไม่ชัดเจนในการตีความกฎหมาย รวมทั้งถูกมองว่าเป็นกฎหมายที่กระทบสิทธิเสรีภาพของประชาชน ซึ่งผู้เขียนจะนำไปวิเคราะห์พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในประเด็นดังกล่าวและประเด็นอื่น ๆ ในหัวข้อต่อไป

๔. บทวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และประเด็นข้อสังเกตเกี่ยวกับการนำหลักกฎหมายต่างประเทศมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทย

๔.๑ ประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจของคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (กมช.) คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) และคณะกรรมการบริหารสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กบส.) ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) และมาตรา ๖๑

ตามที่มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) ได้บัญญัติให้คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) มีหน้าที่และอำนาจในการวิเคราะห์สถานการณ์ และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (กมช.) พิจารณาสั่งการ เมื่อมีหรือคาดว่าจะมีภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงขึ้น ส่วนในมาตรา ๖๑ ได้บัญญัติให้ กกม. สามารถออกคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติสามารถดำเนินการได้ทันทีเมื่อปรากฏแก่ กกม. ว่าเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง[๑๐]

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) หากมีหรือคาดว่าจะมีภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงขึ้นให้ กกม. มีหน้าที่และอำนาจวิเคราะห์สถานการณ์และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์เสนอต่อ กมช. เพื่อพิจารณาสั่งการ ซึ่งมีประเด็นพิจารณาว่าอาจขัดกับความในมาตรา ๖๑ ที่กำหนดให้ในกรณีเมื่อปรากฏแก่ กกม. ว่าเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรง กกม. สามารถออกคำสั่งให้สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติดำเนินการได้ทันทีหรือไม่ จึงมีข้อพิจารณาว่าสมควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง (๗) ให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้เมื่อมีหรือคาดว่าจะมีภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงขึ้น กกม. สามารถดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องเสนอต่อ กมช. เพื่อพิจารณาสั่งการ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจน มีความคล่องตัวและความรวดเร็วในการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงที

[๑๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔.

๔.๒ ประเด็นเกี่ยวกับอำนาจในการสั่งการตามกฎหมายเพื่อการป้องกันภัยคุกคามทางไซเบอร์กรณีหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒

สำหรับกรณีที่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ไม่ปฏิบัติตามที่ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๙ มาตรา ๕๒ และมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยที่ผ่านมามีกรณีที่เกิดขึ้น กล่าวคือ การไม่ดำเนินการจัดทำประมวลแนวทางปฏิบัติและกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์โดยเร็ว การไม่ดำเนินการแจ้งรายชื่อผู้ประสานงานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ไปยังสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ การไม่ปฏิบัติตามนโยบายด้านการบริหารจัดการและประมวลแนวทางปฏิบัติ การที่หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลไม่มีอำนาจในการสั่งให้หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศดำเนินการและการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ รวมถึงการดำเนินการที่ไม่สอดคล้องกับกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง[๑๑]

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าควรมีการกำหนดบทลงโทษแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศที่ไม่ปฏิบัติตามหรือไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ได้กำหนดไว้ และควรกำหนดให้หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลมีอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศดำเนินการตามกรอบมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ประมวลแนวทางปฏิบัติ และนโยบายด้านการบริหารจัดการ ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการป้องกัน รับมือ ลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๔.๓ ประเด็นเกี่ยวกับการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของหน่วยงานของรัฐ

ตามที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๔ ได้บัญญัติว่าหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์โดยมีผู้ตรวจประเมิน รวมทั้งต้องจัดให้มีการตรวจสอบด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ โดยผู้ตรวจสอบด้านความมั่นคงปลอดภัยสารสนเทศ ทั้งโดยผู้ตรวจสอบภายในหรือโดยผู้ตรวจสอบอิสระภายนอก อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และให้หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศจัดส่งผลสรุปรายงานการดำเนินการต่อสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ดำเนินการแล้วเสร็จ แต่ในปัจจุบัน

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔.

หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานไม่ได้จัดทำการประเมินและจัดการความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ จึงทำให้ถูกโจมตีด้วยวิธีการฝังเว็บพนันออนไลน์บนเว็บไซต์ (Website Gambling) โดยอาศัยช่องโหว่จากการพัฒนาเว็บไซต์ จุดอ่อนของระบบปฏิบัติการ และเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายที่ให้บริการฝากเว็บไซต์ ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายต่อชื่อเสียง ภาพลักษณ์ และความน่าเชื่อถือของหน่วยงานภาครัฐในประเทศไทย[๑๒]

ผู้เขียนจึงมีข้อพิจารณาเห็นว่าควรมีการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องจัดให้มีการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ เนื่องจากตามมาตรา ๕๔ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้กำหนดให้เฉพาะหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศที่ต้องดำเนินการประเมินความเสี่ยงด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ แต่ในส่วนของหน่วยงานของรัฐนั้นกฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้หน่วยงานของรัฐถูกโจมตีทางไซเบอร์บ่อยครั้ง อีกทั้งยังสามารถนำหลักเกณฑ์ตามที่ได้พิจารณาศึกษาจากพระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ (Cyber Security Act 2018 - CA) ของประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีลักษณะที่มุ่งเน้นให้หน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศดำเนินการแจ้งให้คณะกรรมการมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ได้ทราบถึงเหตุการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการโจมตีทางไซเบอร์ต่อระบบคอมพิวเตอร์ รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของระบบและการประเมินความเสี่ยงของระบบเป็นประจำ[๑๓] ดังนั้น ในส่วนของประเทศไทยหากมีการนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย CA ที่กำหนดให้หน่วยงานภาครัฐ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศให้ความสำคัญกับการดำเนินการประเมินความเสี่ยงอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีมาตรฐานด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่มีประสิทธิภาพ สามารถรับมือ ป้องกัน ลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้น และสามารถอุดช่องว่างมิให้ระบบปฏิบัติการและเครื่องคอมพิวเตอร์แม่ข่ายถูกโจมตีจากอาชญากรรมทางไซเบอร์ได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งยังก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของหน่วยงานของรัฐด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ได้มากยิ่งขึ้น

๔.๔ ประเด็นเกี่ยวกับความสับสนในแนวทางหรือขั้นตอนของการรายงานเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่เกิดขึ้นของหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ (CII) หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล และศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ

ตามที่พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๕๗ ได้บัญญัติว่าเมื่อมีเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์เกิดขึ้น “อย่างมีนัยสำคัญ” ต่อระบบของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ ให้ “หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ” รายงานต่อสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (สกมช.) และหน่วยงานควบคุม

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔.
[๑๓] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

หรือกำกับดูแล และปฏิบัติการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามที่กำหนดในส่วนที่ ๔ การรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ แต่โดยที่มาตรา ๕๘ ได้บัญญัติให้ “หน่วยงานของรัฐ” และหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศต้องแจ้งไปยัง สกมช. และหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลของตนโดยเร็ว เมื่อเกิดหรือคาดว่าจะเกิดเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์กับระบบงานของตนเอง ซึ่งเป็น “ระบบงานปกติพื้นฐาน” ไม่ใช่ระบบที่เป็น Critical Service โดยไม่ได้บัญญัติให้หน่วยงานของรัฐต้องรายงานเหตุภัยคุกคามที่เกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญต่อหน่วยงานของตนไปยัง สกมช. และหน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแลมีเพียงการขอความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐเท่านั้น จึงส่งผลให้ สกมช. ไม่สามารถรับมือ ป้องกันและลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ของหน่วยงานของรัฐได้อย่างทันท่วงที

ทั้งนี้ โดยปัจจุบันพบว่าหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ หน่วยงานควบคุมหรือกำกับดูแล หรือแม้แต่ศูนย์ประสานการรักษาความมั่นคงปลอดภัยระบบคอมพิวเตอร์ของหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศ เกิดความสับสนในแนวทางหรือขั้นตอนของการรายงานเหตุการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ เนื่องจากความคลุมเครือในการปฏิบัติตามบทบัญญัติมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒[๑๔] ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกิดเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ไม่ได้รายงานหรือแจ้งเหตุการณ์ไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการรับรายงาน ทั้ง ๆ ที่หากเกิดกรณีที่หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศไม่ได้รายงานตามมาตรา ๕๗ จะถือเป็นความผิดและต้องได้รับโทษปรับตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๓ ที่บัญญัติว่า หน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศใดไม่รายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามมาตรา ๕๗ โดยไม่มีเหตุอันสมควรต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ได้

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่า สกมช. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสมควรดำเนินการจัดทำคู่มือสำหรับการรายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยการอธิบายความจากพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ และประกาศต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเป็นลำดับขั้นตอนและภาษาที่เข้าใจง่าย และนำส่งให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องและไม่เกิดความสับสน รวมทั้งเห็นควรจัดทำระบบหรือช่องทางเฉพาะในการรองรับการรายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์เพื่อให้เกิดความสะดวกและรวดเร็วต่อการรับมือเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ อีกทั้งอาจพิจารณาดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๕๗ และมาตรา ๕๘ แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกัน โดยให้หน่วยงานของรัฐมีหน้าที่ในการรายงานเหตุภัยคุกคามทางไซเบอร์ที่มีนัยสำคัญด้วย ไม่ใช่บัญญัติให้เพียงหน่วยงานโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศมีหน้าที่ดังกล่าวเท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในทางปฏิบัติ

๔.๕ ประเด็นเกี่ยวกับการขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องกับกรณีภัยคุกคามทางไซเบอร์

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๒

[๑๔] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๔.

วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๔) บัญญัติว่า เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์สถานการณ์และประเมินผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ ให้เลขาธิการคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ (๑) มีหนังสือขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและตามสถานที่ที่กำหนด หรือให้ข้อมูลเป็นหนังสือเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ (๒) มีหนังสือขอข้อมูลเอกสาร หรือสำเนาข้อมูลหรือเอกสารซึ่งอยู่ในความครอบครองของผู้อื่นอันเป็นประโยชน์แก่การดำเนินการ (๓) สอบถามบุคคลผู้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับข้อเท็จจริงและสถานการณ์ที่มีความเกี่ยวพันกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ และ (๔) ให้เข้าไปในอสังหาริมทรัพย์หรือสถานประกอบการที่เกี่ยวข้องหรือคาดว่ามีส่วนเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ของบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยได้รับความยินยอมจากผู้ครอบครองสถานที่นั้น ทั้งนี้โดยการดำเนินการดังกล่าวเป็นไปตามมาตรา ๖๑ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ว่าเกิดหรือคาดว่าจะเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ “ในระดับร้ายแรง” จึงมีข้อพิจารณาว่าพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๐ ได้แบ่งประเภทของภัยคุกคามออกเป็น ๓ ระดับ คือ ระดับไม่ร้ายแรง ระดับร้ายแรง และระดับวิกฤติ แต่ความในมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๑ ข้างต้นไม่ได้กล่าวถึงการดำเนินการกรณีมีสถานการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับไม่ร้ายแรงไว้

นอกจากนี้ ตามมาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง (๑) ที่บัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการโดยมีหนังสือขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องเพื่อมาให้ข้อมูลภายในระยะเวลาที่เหมาะสมและตามสถานที่ที่กำหนด หรือให้ข้อมูลเป็นหนังสือเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ พร้อมทั้งมีบทกำหนดโทษในมาตรา ๗๔ สำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียกหรือไม่ส่งข้อมูลให้แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๖๒ (๑) โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท นั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ (Cyber Security Act 2018 - CA) ของประเทศสิงคโปร์ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในสถานการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ในทุกระดับไว้อย่างชัดเจน[๑๕] โดยในกรณีของภัยคุกคามที่ไม่ร้ายแรงผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะปฏิเสธการให้ความร่วมมือกับพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ในบางกรณี กล่าวคือ ไม่จำเป็นต้องเปิดเผยข้อมูลที่เป็นสิทธิภายใต้กฎหมายคุ้มครองการเปิดเผยข้อมูล ยกเว้นหากได้มีการตกลงกันไว้ในข้อสัญญาว่าจะไม่สามารถอ้างสิทธิที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวได้ แต่สำหรับประเทศไทย พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๒ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๖๑ ไม่ได้กล่าวถึงการดำเนินการเพื่อประโยชน์ในสถานการณ์เกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับไม่ร้ายแรง มีเพียงการกำหนดมาตรการภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงที่สามารถขอความร่วมมือจากบุคคลที่เกี่ยวข้องดังกล่าวได้และกำหนดโทษทางอาญาไว้เท่านั้น

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์ทางกฎหมายดังกล่าวจึงเห็นได้ว่าประเทศสิงคโปร์มีการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกันตามระดับความร้ายแรงของภัยคุกคาม ซึ่งแสดงให้เห็นถึง

[๑๕] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

ความเหมาะสมและสอดคล้องต่อสถานการณ์ของภัยคุกคามทางไซเบอร์ตามระดับของความร้ายแรงและมีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือตามระดับของความร้ายแรง ส่วนที่ไม่ร้ายแรงผู้เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะปฏิเสธการให้ความร่วมมือดังกล่าว ผู้เขียนจึงมีข้อพิจารณาว่าผู้ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องอาจพิจารณานำพระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ (Cyber Security Act 2018 - CA) ของประเทศสิงคโปร์มาใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ในการวิเคราะห์และดำเนินการเกี่ยวกับสถานการณ์ภัยคุกคามทางไซเบอร์ระหว่างภัยคุกคามในระดับไม่ร้ายแรงกับระดับร้ายแรงให้แยกออกจากกันอย่างชัดเจน รวมถึงการกำหนดบทกำหนดโทษดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นและมีมาตรฐานการให้ความร่วมมือในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ ที่สามารถป้องกันและรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการป้องกันโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางด้านสารสนเทศของประเทศในกรณีการเกิดภัยคุกคามทางไซเบอร์ในทุกระดับได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๔.๖ ประเด็นเกี่ยวกับการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๖ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) ได้บัญญัติให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) หรือสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถใช้ดุลพินิจในการเข้าตรวจสอบสถานที่ กรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีคอมพิวเตอร์หรือระบบคอมพิวเตอร์ที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ หรือได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ และสามารถใช้ดุลพินิจในการเข้าถึงข้อมูลคอมพิวเตอร์ ระบบคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ ทำสำเนา หรือสกัดคัดกรองข้อมูลสารสนเทศหรือโปรแกรมคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้อง หรือได้รับผลกระทบจากภัยคุกคามทางไซเบอร์เพื่อเป็นการป้องกัน รับมือ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงนั้น[๑๖]

จะเห็นได้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวได้ให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสถานการณ์ใดถือเป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนและเป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่สามารถเข้าตรวจสอบสถานที่ เข้าถึงข้อมูลคอมพิวเตอร์ รวมทั้งการเข้าถึงข้อมูลอื่นที่เกี่ยวข้องกับระบบคอมพิวเตอร์ การค้นหาข้อมูล การยึดหรืออายัดคอมพิวเตอร์ ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเกี่ยวข้องกับภัยคุกคามทางไซเบอร์โดยไม่ต้องยื่นคำร้องขออนุญาตจากศาล ซึ่งอาจมีการกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล จึงเห็นสมควรให้สามารถกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วนและเฉพาะกรณีที่เกิดเหตุกับหน่วยงานประเภทที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ

---

[๑๖] สุมิตร สีหาฤทธิ์, “ปัญหาทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒,” หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า ๑ - ๖.

จากการศึกษากฎหมาย General Data Protection Regulation (GDPR) ของสหภาพยุโรป ซึ่งมีลักษณะมุ่งเน้นการคุ้มครองข้อมูลเป็นหลักและเพิ่มการคุ้มครองข้อมูลของบุคคลธรรมดาให้มากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้การประมวลผลข้อมูลจะต้องมีฐานทางกฎหมายและจำเป็นต้องให้เจ้าของข้อมูลให้ความยินยอมก่อน และไม่สามารถนำข้อมูลอ่อนไหวมาประมวลผลได้หากเจ้าของข้อมูลไม่ให้ความยินยอม รวมถึงผู้ควบคุมข้อมูลจะสามารถประมวลผลข้อมูลได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ที่ได้รับความยินยอม และเปิดโอกาสให้เจ้าของข้อมูลสามารถยกเลิกความยินยอมได้[๑๗] ดังนั้น ในส่วนของประเทศไทยจึงสมควรนำหลักเกณฑ์ตามกฎหมาย GDPR มาปรับใช้เพื่อเป็นกรอบในการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้สามารถกระทำได้เฉพาะกรณีจำเป็นเร่งด่วนและเฉพาะกรณีที่เกิดเหตุกับหน่วยงานประเภทที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ ในทำนองเดียวกันกับที่มีการกำหนดมาตรการเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยแห่งสหภาพยุโรปสำหรับผู้ให้บริการจำเป็นภายในประเทศ เช่น สนามบิน ธนาคาร ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร แต่ยังสามารถรักษาความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ในกรณีที่สำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ (สกมช.) มีความจำเป็นต้องปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ และกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี ซึ่งปัจจุบันมีลักษณะเป็นเพียงการขอความร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้างต้นแล้วแต่กรณีเท่านั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วในหัวข้อที่ ๒.๓.๑ ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าสมควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ เพื่อให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจและพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายข้างต้นมีหน้าที่ให้ความร่วมมือและปฏิบัติตามกฎหมายโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชัดเจนและเกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายต่อไป

๔.๗ ประเด็นเกี่ยวกับการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่กรณีมีเหตุจำเป็นเร่งด่วนโดยไม่ต้องยื่นคำร้องต่อศาล

ตามที่มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง ได้บัญญัติว่าในกรณีที่เป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนและเป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับวิกฤติ คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติอาจมอบหมายให้เลขาธิการคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติมีอำนาจดำเนินการได้ทันทีเท่าที่จำเป็นเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายก่อนล่วงหน้าได้โดยไม่ต้องยื่นคำร้องต่อศาล แต่หลังจากการดำเนินการดังกล่าว ให้แจ้งรายละเอียดการดำเนินการต่อศาลที่มีเขตอำนาจทราบโดยเร็ว[๑๘]

---

[๑๗] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

[๑๘] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๖.

แต่โดยที่มาตรา ๖๘ วรรคหนึ่ง มิได้ระบุความหมายหรือนิยามของคำว่า “เหตุจำเป็นเร่งด่วน” ไว้ พนักงานเจ้าหน้าที่จึงเป็นผู้มีอำนาจในการใช้ดุลพินิจว่ากรณีใดเป็นกรณีที่เป็นเหตุจำเป็นเร่งด่วนได้เอง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจจะต้องใช้ความระมัดระวังในการใช้อำนาจดุลพินิจ ดังนั้น จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการกำหนดความหมายหรือนิยาม คำว่า “เหตุจำเป็นเร่งด่วน” ให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

๔.๘ ประเด็นเกี่ยวกับบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือในการขอข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและต่อเนื่องกรณีมีภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับร้ายแรงหรือระดับวิกฤต

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๘ วรรคสอง ได้บัญญัติให้เลขาธิการคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ หรือคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ (กกม.) มีอำนาจขอข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและต่อเนื่องจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ในกรณีร้ายแรงหรือวิกฤต โดยผู้นั้นต้องให้ความร่วมมือและให้ความสะดวกคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ หรือ กกม. โดยเร็วเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ประเมินผล รับมือ ปราบปราม ระงับ และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ แต่โดยที่บทบัญญัติดังกล่าวกำหนดไว้ว่าต้องให้ความร่วมมือและให้ความสะดวกแก่คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ หรือ กกม. โดยเร็วเท่านั้น แต่มิได้มีบทกำหนดโทษแก่ผู้ที่ไม่ให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความสะดวกแก่คณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติ หรือ กกม. ไว้ด้วย จึงอาจทำให้มีผู้ฝ่าฝืนทั้งที่เป็นภัยคุกคามไซเบอร์ในระดับร้ายแรงและระดับวิกฤติ[๑๙]

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีข้อพิจารณาว่าสมควรมีบทกำหนดโทษในเรื่องดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการป้องกัน ประเมินผล รับมือ ปราบปราม ระวัง และลดความเสี่ยงจากภัยคุกคามทางไซเบอร์ โดยอาจกำหนดโทษทางอาญาทั้งโทษจำคุก หรือโทษปรับ หรือโทษจำคุกและโทษปรับตามแนวทางที่พระราชบัญญัติความมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์ ค.ศ. ๒๐๑๘ (Cyber Security Act 2018 - CA) ของประเทศสิงคโปร์ ที่บัญญัติให้คณะกรรมการมั่นคงปลอดภัยทางไซเบอร์มีอำนาจในการจัดการเพื่อป้องกันเหตุการณ์ได้มากกว่าเหตุการณ์ในระดับทั่วไป และกรณีที่ผู้เกี่ยวข้องไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ ถือเป็นความผิดทางอาญาและมีโทษจำคุก หรือโทษปรับหรือโทษจำคุกและโทษปรับ[๒๐] เนื่องจากเป็นกรณีภัยคุกคามในระดับร้ายแรงหรือวิกฤติที่อาจส่งผลกระทบ

[๑๙] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗, หน้า ๔.
[๒๐] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๖.

ทำให้โครงสร้างพื้นฐานสำคัญของประเทศล้มเหลวทั้งระบบ กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน และเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐ อย่างไรก็ตาม การกำหนดบทกำหนดโทษและอัตราโทษดังกล่าวต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและสอดคล้องกับอัตราโทษที่บัญญัติไว้สำหรับฐานความผิดอื่น และต้องคำนึงถึงสถานการณ์เพื่อให้สอดรับกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน รวมทั้งเกิดความเป็นธรรมมากที่สุดด้วย

๔.๙ ประเด็นเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เฉพาะที่เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับไม่ร้ายแรง

ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๖๙ บัญญัติว่า ผู้ที่ได้รับคำสั่งอันเกี่ยวกับการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์อาจอุทธรณ์คำสั่งได้เฉพาะที่เป็นภัยคุกคามทางไซเบอร์ในระดับไม่ร้ายแรงเท่านั้น[๒๑] ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอาจขัดต่อหลักนิติธรรมที่กำหนดไว้ว่าการกระทำใดของรัฐจะต้องถูกตรวจสอบได้ว่าการกระทำนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ โดยผู้รับคำสั่งสมควรที่จะมีสิทธิตรวจสอบคำสั่งดังกล่าวได้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องใช้อำนาจตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น และจะใช้หน้าที่และอำนาจเกินกว่าขอบเขตที่กฎหมายบัญญัติไม่ได้

ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าควรมีบทบัญญัติให้สิทธิแก่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจเดือดร้อนเสียหายจากคำสั่งของคณะกรรมการกำกับดูแลด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ในกรณีที่เป็นภัยคุกคามระดับร้ายแรง สามารถอุทธรณ์คำสั่งเกี่ยวกับการรับมือกับภัยคุกคามทางไซเบอร์ได้ด้วยเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานที่พึงมีโดยชอบด้วยกฎหมายและถือเป็นการอำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนหรือผู้รับคำสั่งดังกล่าว หากแต่ผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ต้องคำนึงถึงผลกระทบเกี่ยวกับภัยคุกคามทางไซเบอร์อันร้ายแรงที่อาจเกิดต่อประเทศชาติเป็นหลักสำคัญด้วย

บทสรุป

จากการศึกษาและวิเคราะห์สภาพปัญหาการบังคับใช้พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทยดังกล่าว จึงพิจารณาได้ว่าการดำเนินการขับเคลื่อนเพื่อการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศให้บรรลุผลสำเร็จนั้นต้องอาศัยความร่วมมือและการสนับสนุนร่วมกันจากทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ เอกชน รัฐวิสาหกิจและประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาครัฐจะต้องมีการกำกับดูแล ติดตามการปฏิบัติงาน ประเมินผลและปรับปรุงระบบความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์เพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือทางไซเบอร์อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว เสริมสร้างขีดความสามารถในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศทั้งในเรื่องขององค์ความรู้และเทคโนโลยี รวมทั้งการส่งเสริมทักษะ ประสบการณ์ และความเชี่ยวชาญด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ อีกทั้งการสนับสนุนให้มี

[๒๑] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๗, หน้า ๗.

ทรัพยากรหรืออุปกรณ์ที่มีความทันสมัยเพื่อช่วยให้การปฏิบัติงานสัมฤทธิ์ผล รวมถึงการสร้างความตระหนักและทักษะด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ให้แก่ผู้ประกอบธุรกิจและพลเมืองในประเทศ การส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมในภาคความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ การสร้างมาตรฐานการบริการภาครัฐและโครงสร้างพื้นฐานสำคัญทางสารสนเทศให้มีคุณภาพ เกิดความมั่นคงปลอดภัย มีการติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นใหม่ ตลอดจนการสร้างความตระหนักในการเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหาภัยคุกคามทางไซเบอร์ร่วมกับชุมชนอย่างต่อเนื่อง

นอกจากนี้ ควรมีการพิจารณาทบทวน แก้ไข หรือปรับปรุงกฎหมายตามข้อเสนอของผู้เขียนดังกล่าว รวมทั้งข้อเสนอของนักวิชาการและหน่วยงานต่าง ๆ ตามแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย[๒๒] ทั้งนี้ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายนี้มีประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำอาชญากรรมด้านความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ที่เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างรวดเร็วและเป็นระบบ อีกทั้งยังเป็นไปตามพันธกรณีระหว่างประเทศ อันจะเป็นการยกระดับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ของประเทศไทยให้มีความเข้มแข็ง เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้อย่างทันท่วงทีและยั่งยืนต่อไป.

[๒๒] พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์ พ.ศ. ๒๕๖๒ อยู่ในบัญชีรายชื่อกฎหมายที่ต้องดำเนินการประเมินผลสัมฤทธิ์ การจัดทำ และเผยแพร่ข้อมูลกฎหมาย ซึ่งมีสำนักงานคณะกรรมการการรักษาความมั่นคงปลอดภัยไซเบอร์แห่งชาติเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ให้แล้วเสร็จภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๘ (บัญชี ๑ หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย การจัดทำคำอธิบายและคำแปลของกฎหมาย และการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายและกฎเกณฑ์กรณีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการและกรณีไม่มีผู้รักษาการตามกฎหมาย).



นายโรฒวิชญ์ เทียมศักดิ์
นิติกร สำนักกฎหมาย

กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย[๑]

ปัจจุบันมีข้อมูลแสดงให้เห็นว่า **“ความยุติธรรมของประชาชนมีต้นทุนสูง”** เมื่อเปรียบเทียบกับสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประชาชนส่วนใหญ่ภายในประเทศ โดยประชาชนที่ต้องการความยุติธรรมจำเป็นต้องใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในจำนวนสูงมาก จึงก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่ดีจะได้รับโอกาสที่ดีกว่าผู้ที่มีสถานะด้อยกว่า เมื่อพิจารณาถึง **“แก่นแท้แห่งความยุติธรรม”** พบว่าเป็นสิ่งที่สถิตอยู่ในตัวประชาชนทุกคน แต่ความเป็นจริงนั้น กระบวนการยุติธรรมทางอาญากลับมีต้นทุนสูง และสร้างภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร รวมทั้งอาจก่อให้เกิดความรู้สึกที่ไม่ดีจนเกินจะเยียวยา อันเนื่องมาจากความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจที่ทำให้ **“เสรีภาพของคนถูกกักขังแทนการชำระค่าปรับ”** ประกอบกับที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาและกำหนดโทษของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น จึงมีแนวคิดในการบัญญัติกฎหมายกลางเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษทางปกครอง อันเป็นที่มาของการตรา **“กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”**[๒] หรือ “Pinai Regulatory Offenses Law” เพื่อให้สามารถนำโทษปรับทางปกครองอันเป็นมาตรการลงโทษทางปกครองมาใช้บังคับกับผู้กระทำความผิดแทนมาตรการลงโทษทางอาญา ให้มีความเหมาะสมกับการกระทำความผิด ซึ่งการกำหนดค่าปรับเป็นพินัยจำเป็นต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง เช่น ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคม หรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด เพื่อป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้น

---

[๑] จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ ระหว่างเวลา ๐๙.๐๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องแมนดาริน เอบี ชั้น ๑ โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพมหานคร และ Facebook Live เพจสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

[๒] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิด และฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควรหรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เนื่องจากกรณีที่กฎหมายกำหนดโทษปรับผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้มีฐานะยากจนและไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้จะถูกกักขังแทนค่าปรับอันกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จะพบว่ามีข้อห้ามหรือข้อบังคับจำนวนมากอาจรุกล้ำเข้าไปในสิทธิพื้นฐานหรือสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ประชาชนและนับวันจะมีกฎหมายตราออกมากำหนดการกระทำให้เป็นความผิดมากขึ้น หลายกรณีทำให้ประชาชนกลายเป็นผู้กระทำความผิดเพราะรู้เท่าไม่ถึงการณ์ บางกรณีกระทำไปเพราะความยากจนเหลือทนทาน และเมื่อได้กระทำความผิดแล้ว ก็ต้องถูกนำตัวเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ถูกจับกุม คุมขัง พิมพ์ลายนิ้วมือและลงบันทึกประวัติอาชญากรเป็นประวัติติดตัวตลอดไป และในที่สุดไม่ว่าผู้นั้น



แก่ชุมชนหรือสังคม หรือสถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดในฐานความผิดที่ไม่ร้ายแรง แทนการกำหนดโทษทางอาญา ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสาม[๓] ได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า **“รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”** ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่มุ่งเน้นให้เกิดผลอันพึงประสงค์ในการมีกฎหมายที่ดีและมีเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๔]

จะเป็นผู้กระทำความผิดหรือไม่ กระบวนการที่กล่าวมาย่อมสร้างรอยด่างให้เกิดแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ถ้ามีทางใดที่จะป้องกันมิให้ประชาชนจะต้องตกเข้าสู่กระบวนการนั้นได้ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนและขจัดความเหลื่อมล้ำในสังคมลงได้ตามสมควร แม้ว่าการกำหนดมาตรการอันเป็นโทษที่ผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องมีเพื่อให้กฎหมายมีสภาพบังคับ แต่โทษนั้นก็ไม่จำเป็นต้องใช้โทษอาญาเสมอไป ซึ่งนานาประเทศได้เริ่มปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มิใช่โทษอาญามากขึ้น รวมทั้งการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญา เช่น การคุมประพฤติ กรณีจึงสมควรที่ประเทศไทยจะพัฒนากฎหมายไทยให้สอดคล้องกับนานาประเทศ และเกิดประโยชน์แก่ประชาชนยิ่งขึ้น โดยปรับเปลี่ยนโทษอาญาบางประการที่มุ่งต่อการปรับเป็นเงินตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติ เปลี่ยนเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยที่สร้างขึ้นใหม่ไม่ให้มีสภาพเป็นโทษอาญา โดยกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดให้สอดคล้องกัน และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ อาจขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญา การเปลี่ยนสภาพบังคับไม่ให้เป็นโทษอาญาโดยกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะนี้ ย่อมจะช่วยทำให้ประชาชนที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการทางอาญา และไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัวอีกต่อไป การเปลี่ยนแปลงเช่นนี้จะเป็นกลไกทางกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมและขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตามเจตนารมณ์ของมาตรา ๗๗ และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย นอกจากนั้น สำหรับกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้มีโทษทางปกครอง แต่บัญญัติให้ฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจในการพิจารณาคดีอาญาเพื่อบังคับชำระค่าปรับทางปกครองไว้แล้ว สมควรเปลี่ยนโทษดังกล่าวเป็นมาตรการปรับเป็นพินัยเช่นเดียวกัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๖ ก หน้า ๓๗ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕.

[๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ วรรคสาม** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๗๗** ฯลฯ ฯลฯ

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”.

[๔] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒๕๘** ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

ฯลฯ ฯลฯ”.

สำหรับความจำเป็นที่จะต้องขับเคลื่อนการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย โดยเฉพาะกิจกรรมปฏิรูปที่มีความสำคัญและเป็นประโยชน์ต่อประชาชน เพื่อผลักดันให้ดำเนินการแล้วเสร็จโดยเร็วและเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายจึงได้จัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายฉบับปรับปรุง โดยมุ่งเน้นกิจกรรมปฏิรูปที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาครัฐที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ ๕ ประการ ประกอบด้วย **ประการที่ ๑** การมีกลไกยกเลิกหรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่สร้างภาระหรือเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพของประชาชนเพื่อขับเคลื่อนให้เกิดผลอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม **ประการที่ ๒** การจัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัยเพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน **ประการที่ ๓** การจัดให้มีกลไกกำหนดให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐซึ่งมีหน้าที่ควบคุม กำกับดูแลและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย นำเทคโนโลยีมาใช้ในการดำเนินการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมาย **ประการที่ ๔** การจัดให้มีกลไกช่วยเหลือประชาชนในการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย และ**ประการที่ ๕** การจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อรวบรวมกฎหมายเรื่องเดียวกันไว้ด้วยกันเพื่อความสะดวกในการใช้งาน

จะเห็นได้ว่า การจัดให้มีกลไกทางกฎหมายเพื่อให้มีการพิจารณาปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงให้เป็นโทษปรับเป็นพินัย เพื่อลดผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ตามกิจกรรมปฏิรูปในประการที่ ๒ ดังกล่าว เป็นการปฏิรูปประการหนึ่งที่จะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภาครัฐที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนได้อย่างมีนัยสำคัญ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๖[๕] ทั้งนี้ มาตรา ๓๙[๖] บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

---

[๕] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”.

อนึ่ง สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา นับระยะเวลาการใช้บังคับกฎหมายตามแนวทางของศาลฎีกา ตามคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๒๐๘๖/๒๕๕๓ ที่พิพากษายืนตามหลักที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘ โดยเป็นการคำนวณนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน... มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน...” การเริ่มต้นนับระยะเวลา ๒๔๐ วัน ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒ จึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕) แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๕ ครบกำหนด ๒๔๐ วัน ในวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ และมีผลใช้บังคับในวันพ้นกำหนด ๒๔๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๖ เป็นต้นไป ทั้งนี้ การนับระยะเวลาตามแนวทางของศาลฎีกาดังกล่าวจะมีความแตกต่างจากแนวทางการคำนวณนับระยะเวลาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่เริ่มนับหนึ่งในวันที่ประกาศในราชกิจจาบุเบกษา คือ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕ ครบกำหนด ๒๔๐ วัน ในวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๖ และมีผลใช้บังคับในวันพ้นกำหนด ๒๔๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๖๖ เป็นต้นไป

[๖] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๙** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๓๙** เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวตามกฎหมายในบัญชี ๑ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับอาญาที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”.

ประกอบกับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง[๗] บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี ๓ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ โดยทั้งสองมาตราดังกล่าว บัญญัติให้เปลี่ยนความผิดตามบัญชี ๑ และบัญชี ๓ เป็นความผิดทางพินัยเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๕ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งครบกำหนดวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ส่งผลให้กฎหมายจำนวน ๑๖๘ ฉบับ[๘] ต้องเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามลำดับ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้

สำหรับการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ นั้น ได้มีการออกกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่เกี่ยวข้อง ดังนี้ ๑) กฎกระทรวงการแสวงหาข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐาน และการชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหา พ.ศ. ๒๕๖๖ ๒) กฎกระทรวงการชำระค่าปรับเป็นพินัยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๖ ๓) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๖ ๔) ระเบียบคณะกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย เรื่อง การให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๖ ๕) ข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีความผิดทางพินัย พ.ศ. ๒๕๖๖ ๖) ระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีความผิดทางพินัยของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๖๖ ๗) ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการปรับเป็นพินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดกรมการปกครอง พ.ศ. ๒๕๖๖ และ ๘) คำสั่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่ ๕๙๑/๒๕๖๖ เรื่อง แนวทางการดำเนินการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ลงวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องดำเนินการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและกฎระเบียบดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับผู้บริหารและระดับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งในราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น รวมทั้งหน่วยงานอื่นของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างแท้จริง



---

[๗] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๔๓** เมื่อพ้นกำหนดสามร้อยหกสิบห้าวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้เปลี่ยนความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองตามกฎหมายในบัญชี ๓ ท้ายพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดทางพินัยตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ถือว่าอัตราโทษปรับทางปกครองที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าว เป็นอัตราค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัตินี้”.

[๘] กฎหมายจำนวน ๑๖๘ ฉบับ ดังกล่าว เป็นไปตามบัญชี ๑ และบัญชี ๓ ท้ายพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๖๖ ก วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๕.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยกองกฎหมายกระบวนการยุติธรรม จึงได้จัดให้มี **“โครงการสัมมนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”** ขึ้น จำนวน ๔ ครั้ง ได้แก่ **ครั้งที่ ๑** เมื่อวันศุกร์ที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖ **ครั้งที่ ๒** เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ **ครั้งที่ ๓** เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๖ และ**ครั้งที่ ๔** เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๖๖ โดยแบ่งเป็น ๔ กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งการจัดโครงการสัมมนาเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ในครั้งนี้ จัดขึ้นเป็นครั้งที่ ๒ เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๖ ณ ห้องแมนดาริน เอบี ชั้น ๑ โรงแรมแมนดาริน กรุงเทพมหานคร มีกลุ่มเป้าหมาย ประกอบด้วย ผู้บริหารหน่วยงานของรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และพนักงานสอบสวน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ สำหรับการสัมมนาฯ ในครั้งนี้ นายนพดล เภรีฤกษ์ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวเปิดโครงการ และมีการแสดงปาฐกถา เรื่อง **“ความเป็นมาและหลักการของกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”** โดย ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโน ประธานกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย จากนั้นมีการอภิปรายในหัวข้อ **“กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”** โดย นางสาวธำรงลักษณ์ ลาพินี กรรมการร่างกฎหมายประจำ นางศิรสา ไชยหมาน ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และนายวรกร โอภาสนันท์ ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้ง นายไกรพล อรัญรัตน์ ผู้พิพากษาประจำสำนักงานศาลยุติธรรม และนางสาวศจีพร แต้มแก้ว อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันนิติวัชร์



สำหรับการแสดงปาฐกถา เรื่อง **“ความเป็นมาและหลักการของกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”** โดย **ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย** นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ประธานกรรมการว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ได้แสดงปาฐกถาว่า กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีที่มาจากมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “การตรากฎหมายพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะ**ความผิดร้ายแรง**” ประกอบมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑) บัญญัติว่า “มีกลไกในการดำเนินการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล” นอกจากนี้ ยังมีแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งถือได้ว่าเป็นสาเหตุของการตรากฎหมายที่สำคัญหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทที่มีการนำหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ เกี่ยวกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน การวิเคราะห์ผลกระทบของร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย มากำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดย **นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย** ได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพัฒนาแนวทางการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ซึ่งกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจในการเสนอแนะต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาแนวทางการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย จัดทำร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อยกเลิกหรือปรับเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นสภาพบังคับทางกฎหมายในลักษณะอื่น และให้คำแนะนำแก่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาหรือหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ซึ่งการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการพัฒนาแนวทางการกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมาย ได้มีการสำรวจโทษในกฎหมายของประเทศไทยแล้วพบว่าส่วนใหญ่มักมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมาย ซึ่งโทษดังกล่าวมีความซ้ำซ้อนกับบทกำหนดโทษในประมวลกฎหมายอาญา นอกจากนี้ ยังพบว่าบทบัญญัติในกฎหมายต่าง ๆ ที่มีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ มีความทับซ้อนหรือลักลั่นกันอยู่ กล่าวคือ ในความผิดลักษณะเดียวกันกฎหมายหนึ่งมีโทษเป็นอย่างหนึ่ง แต่ในอีกกฎหมายหนึ่งก็มีโทษเป็นอย่างหนึ่ง และเมื่อดำเนินการตรวจสอบและวิเคราะห์สถิติคดีในพระราชบัญญัติต่าง ๆ พบว่ามีการกำหนดโทษทางอาญาไว้ในกฎหมายจำนวนกว่า ๖๐๐ ฉบับ แต่มีการดำเนินคดีอาญาในกระบวนการทางชั้นศาลไม่ถึง ๕๐ ฉบับ ข้อมูลดังกล่าว อาจเปรียบเปรยได้กับสุภาษิต **“เขียนเสือให้วัวกลัว”** ซึ่งหมายความว่า **แม้จะมีการร่างกฎหมายไว้ แต่กลับไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้จริงในทางปฏิบัติ** อันนำไปสู่จำนวนโทษทางอาญาที่มีการบัญญัติไว้อย่างมากมาย หรือที่เรียกว่า **“โทษทางอาญาเฟ้อ”** หรือ “Over Criminalization” นอกจากนี้ ยังพบว่าการกำหนดโทษทางอาญาไว้





ในกฎหมาย ในทางปฏิบัติพบการใช้บังคับประมาณ ๑ ใน ๑๐ ของกฎหมายเท่านั้น และบทกำหนดโทษทางอาญาในกฎหมายบางฉบับมีการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๔๘[๙] เป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเสริมสร้างกลไกในการป้องกันและปราบปรามการละเมิดลิขสิทธิ์ให้มีประสิทธิภาพและเป็นระบบมากยิ่งขึ้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่า มี**การใช้มาตรการลงโทษทางกฎหมายและนำคดีเข้าสู่ศาลเพียงคดีเดียว** คือ การดำเนินคดีกับผู้ที่มีอาชีพเก็บของเก่าจำหน่าย ซึ่งได้เก็บผลิตภัณฑ์ซีดีจากกองขยะไปจำหน่ายในตลาดเท่านั้น จนกระทั่งได้มีพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๐] ยกเลิกพระราชบัญญัติการผลิตผลิตภัณฑ์ซีดี พ.ศ. ๒๕๔๘ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวมีการกำหนดโทษทางอาญาไว้เพียงเพื่อให้เกิดความเกรงกลัวเท่านั้น แต่ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการที่มีโทษทางอาญาเฟ้อยังก่อให้เกิดปัญหาในชั้นพนักงานสอบสวน กล่าวคือ เมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนความเหมาะสมระหว่างจำนวนคดีกับจำนวนพนักงานสอบสวนแล้วพบว่า จำนวนคดีอาญามีมากกว่าจำนวนพนักงานสอบสวน ในขณะเดียวกันกลับพบว่ามีการร่างกฎหมายให้มีโทษทางอาญาเพิ่มมากขึ้น นั่นย่อมหมายความว่าเมื่อกฎหมายได้กำหนดหน้าที่และอำนาจให้แก่พนักงานสอบสอนในชั้นสอบสวนเมื่อใด ย่อมมีการนำคดีเข้าสู่ศาลในชั้นพนักงานอัยการและชั้นศาลเมื่อนั้น อันส่งผลให้กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในชั้นต้นมีปัญหา เพราะขาดสมดุลระหว่างจำนวนคดีกับพนักงานสอบสวน ด้วยเหตุนี้เอง คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบต่อข้อเสนอดังกล่าว เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ในการนำโทษปรับทางปกครองมาใช้แทนโทษทางอาญา โดยต้องมีการตรากฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะในลักษณะกฎหมายกลางหรือกฎหมายพิเศษ ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการดำเนินการปรับและระงับคดีที่มีโทษปรับทางปกครองเป็นการเฉพาะ จากนั้นคณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้เสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้เสนอต่อที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาพิจารณาตามมาตรา ๒๗๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย[๑๑] เมื่อวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔

---

[๙] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๔๓ ก หน้า ๑ วันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๘.

[๑๐] หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุว่า “เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปแล้ว แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความจำเป็นและไม่มีการใช้บังคับในสภาวการณ์ปัจจุบันหรือมีความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นที่ตราขึ้นในภายหลัง เพื่อให้การใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สมควรยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่นเพิ่มเติม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๔๔ ก หน้า ๙ วันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๕.

[๑๑] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗๐ วรรคสอง** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒๗๐** ฯลฯ ฯลฯ

ร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ให้เสนอและพิจารณาในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา

ฯลฯ ฯลฯ”.

ทั้งนี้ ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบเพื่อดำเนินการดังกล่าว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้นำความในมาตรา ๗๗ วรรคสาม มาประกอบการพิจารณากำหนดโทษทางอาญา โดยยึดหลักสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ ต้องเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และมีผลกระทบต่อส่วนรวม

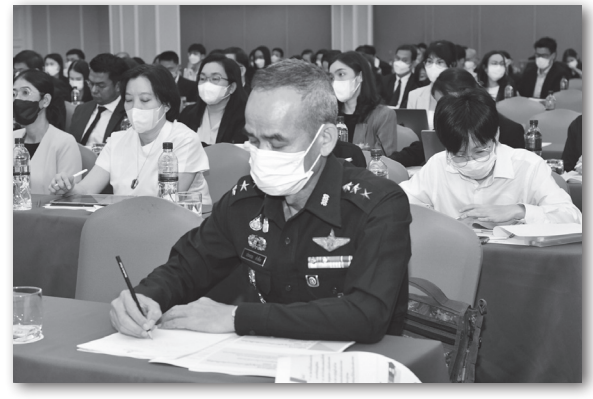
ประการที่ ๒ ต้องเป็นกรณีที่ไม่มีมาตรการอื่นแล้วที่จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพ

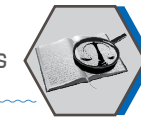
อย่างไรก็ดี แม้ว่าคณะรัฐมนตรีจะพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. .... ตามที่คณะกรรมการพัฒนากฎหมายเสนอก็ตาม แต่ยังพบว่าการกำหนดโทษทางอาญามักจะมีการบัญญัติให้เป็นโทษปรับ และกฎหมายบางฉบับมีทั้งโทษปรับและจำคุกแต่กลับกำหนดให้มีการเปรียบเทียบได้ อันเป็นที่มาของการตั้งคณะกรรมการเปรียบเทียบ กล่าวคือ เมื่อมีการเปรียบเทียบแล้วคดีอาญาก็เป็นอันระงับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา การที่กฎหมายบัญญัติให้มีการเปรียบเทียบเช่นนี้ในคดีอาญา ย่อมหมายความว่าคดีอาญามิใช่ความผิดที่ร้ายแรง จึงบัญญัติให้มีการเปรียบเทียบปรับ

เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบว่าประเทศเยอรมนีมีวิธีที่มีลักษณะเป็นกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย มาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๒ โดยมีหลักการเกี่ยวกับกรณีความผิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ๒ ประการ ดังนี้

ประการที่ ๑ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจที่เป็นความผิดร้ายแรงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจของประเทศ ประชาชน และสังคม ความผิดร้ายแรงดังกล่าวต้องกำหนดโทษทางอาญา แต่จะมีความผิดเกี่ยวกับกฎระเบียบที่เป็นความผิดเล็กน้อยที่กระทบต่อเศรษฐกิจซึ่งไม่ควรกำหนดโทษทางอาญา จึงมีการร่างกฎหมายฉบับหนึ่งขึ้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๒ บัญญัติว่า ความผิดทางเศรษฐกิจเกี่ยวกับกฎระเบียบให้มีโทษปรับ แต่มิใช่ความผิดทางอาญา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าจะให้มีโทษปรับโดยที่มิใช่ความผิดทางอาญา แต่กลับใช้วิธีคิดทางอาญา กล่าวคือ มีการนำหลักการตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้กับความผิดดังกล่าว เช่น เรื่องการกระทำความผิดหลายกรรมหลายวาระต่างกัน การกระทำกรรมเดียวผิดกฎหมายหลายบท การมีเจตนากระทำความผิด การพยายามกระทำความผิด ตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน ได้นำมาใช้โดยอนุโลม แต่ไม่ถือเป็นความผิดอาญา อันเป็นไปในลักษณะของอาญาลดรูป กล่าวคือ ลดรูปความผิดอาญาเป็นโทษปรับที่มิใช่ความผิดอาญา และการนำคดีฟ้องต่อศาลจะดำเนินกระบวนการในศาลยุติธรรม

นอกจากนี้ ในประเทศฝรั่งเศสพบว่า มาตรา ๓๔ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส มีการบัญญัติความผิดที่เรียกว่า **“มัชฌิมโทษ”** หรือ **“มหันตโทษ”** ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรง สิ่งที่กำหนดโทษในความผิดดังกล่าว ต้องเป็นกฎหมายที่มาจากพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้คำแนะนำประธานาธิบดีในการตรากฎหมายเท่านั้น และมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส บัญญัติว่า นอกเหนือจากความผิดที่เรียกว่า





“มัชฌิมโทษ” หรือ “มหันตโทษ” ซึ่งเป็นความผิดร้ายแรง ให้อยู่ในอำนาจของฝ่ายบริหารอันเป็นความผิดลหุโทษ ซึ่งประธานาธิบดีสามารถกำหนดความผิดและโทษได้โดยไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเป็นพระราชบัญญัติ

ประการที่ ๒ การออกกฎหมายโดยบัญญัติให้เป็นโทษปรับทางปกครอง เมื่อมีการปรับทางปกครองแล้ว หากผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับ เจ้าหน้าที่สามารถบังคับการด้วยการยึดทรัพย์ หากมีการดำเนินคดีทางปกครองก็ต้องนำคดีฟ้องต่อศาลปกครอง

จากตัวอย่างของต่างประเทศดังกล่าว เป็นการกำหนดให้โทษเป็นโทษที่มิใช่โทษทางอาญา เมื่อพิจารณากฎหมายของประเทศไทยแล้ว พบว่ามีกลุ่มกฎหมายที่กำหนดโทษทางอาญาและโทษที่มิใช่โทษทางอาญา ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ กลุ่มที่กำหนดความผิดทางอาญาและกำหนดโทษทางอาญาไว้ ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่าเมื่อกระทำความผิดทางอาญาและรับโทษทางอาญาย่อมมีประวัติอาชญากร หรือ Criminal Record ในต่างประเทศพบว่าไม่สามารถจัดเก็บประวัติอาชญากรไว้ตลอดไป เนื่องจากมีหลักการที่ว่า **“บุคคลมีสิทธิที่จะถูกลืม”** แต่ประเทศไทยยังไม่มีหลักการดังกล่าว เพราะจะจัดเก็บประวัติอาชญากรไว้ตลอดไป

กลุ่มที่ ๒ กลุ่มที่กำหนดให้มีโทษปรับทางปกครอง ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๒๐ กว่าฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยกลุ่มนี้จะมีมุมมองต่อผู้กระทำความผิดว่าไม่ควรกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา เพราะผลที่ตามมาคือผู้กระทำความผิดต้องรับโทษทางอาญาและมีประวัติอาชญากรไปตลอดชีวิต ดังนั้น กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จึงบัญญัติให้ผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับทางปกครองได้ เมื่อกฎหมายบัญญัติโทษดังกล่าว ส่งผลให้เมื่อนำคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม จำเป็นต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครอง

กลุ่มที่ ๓ มีกฎหมายฉบับเดียวที่นำหลักคิดมาจากสหรัฐอเมริกาซึ่งมีมุมมองว่า **ความผิดใดที่มิใช่ความผิดทางอาญา หมายความว่าความผิดนั้นคือความผิดทางแพ่ง** กฎหมายของประเทศไทยที่นำหลักคิดดังกล่าวมาใช้ คือ กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีการบัญญัติทั้งความผิดทางอาญาและความผิดทางแพ่ง โดยในกรณีความผิดทางแพ่งที่เรียกว่า **“ค่าปรับทางแพ่ง”** ซึ่งไม่ใช่ความผิดทางอาญานั้น ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษในทางแพ่ง

ความผิดทางแพ่งเป็นเรื่องระหว่างบุคคล ซึ่งกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กระทบต่อความสงบเรียบร้อยในตลาดทุน อันเป็นการกระทบต่อสาธารณะ หากมีผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์แล้ว ย่อมไม่เป็นความผิดต่อบุคคลโดยเด็ดขาด ทั้งนี้ในทัศนะของวิทยากรมีความเห็นว่า **“ทุกการกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ จำเป็นต้องปรับให้เป็นความผิดเป็นพินัย”**

กลุ่มที่ ๔ กลุ่มที่กำหนดโทษอื่นที่ไม่ใช่โทษทางอาญาและโทษปรับทางปกครอง เช่น การถอนใบอนุญาต การพักใช้ใบอนุญาต หรือมาตรการอื่นทางปกครอง

เมื่อพิจารณากลุ่มของกฎหมายที่มีการกำหนดโทษเป็นโทษที่มิใช่โทษทางอาญาทั้ง ๔ กลุ่มดังกล่าวแล้ว เห็นสมควรให้มีการลดความเป็นโทษทางอาญาลง โดยอาศัยแนวทาง ดังนี้

แนวทางที่ ๑ การกำหนดให้เป็นความผิดทางปกครอง ซึ่งอาจเป็นแนวทางที่ไม่ถูกต้องเท่าที่ควร เนื่องจากศาลปกครองใช้กฎหมายปกครองในกระบวนการพิจารณาคดี แต่ความผิดเล็กน้อยที่เรียกว่า **"ความผิดทางเศรษฐกิจ"** เมื่อเกิดเป็นคดีความแล้ว ย่อมต้องนำคดีความเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา หรือต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลอาญา การจะนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองย่อมไม่ถูกต้องนัก หรือแม้กระทั่งการจะนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาคดีของศาลยุติธรรมดังเช่นคดีแพ่งก็ยิ่งจะเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง

แนวทางที่ ๒ เมื่อเกิดปัญหาตามกรณีข้างต้น จึงได้วินิจฉัยต่อไปว่าความผิดเล็กน้อยไม่ว่าจะเป็นความผิดทางเศรษฐกิจหรือความผิดทางสังคมอื่น แสดงว่าไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ความผิดดังกล่าวล้วน **"ไม่กระทบต่อส่วนรวม"** ซึ่งมักมีการกำหนดให้เป็นโทษปรับสถานเดียว คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงได้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีว่า ควรจะลดรูปกฎหมายและความผิดทางอาญาที่มีในปัจจุบันให้น้อยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว** และ**ความผิดที่มีโทษทั้งปรับและจำคุก และสามารถเปรียบเทียบได้** ทั้งนี้ **เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยบังคับใช้แล้ว สมควรให้คงไว้เป็นโทษปรับเพียงอย่างเดียวในระบบกฎหมาย** โดยกำหนดให้โทษปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางอาญาเป็นโทษปรับทางพินัย เพื่อลดความซ้ำซ้อนของการกำหนดโทษทางกฎหมาย

ในส่วนของกระบวนการตั้งชื่อกฎหมายนั้นพบว่า กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยนำโทษปรับจากกฎหมายตราสามดวงมาพิจารณา ซึ่งกฎหมายตราสามดวงได้บัญญัติให้มีโทษปรับเป็นสินไหมและปรับเป็นพินัย เช่น หากมีการทะเลาะวิวาท ด่าทอ ทุบตี กฎหมายตราสามดวงบัญญัติให้มีโทษปรับเป็นสินไหมกึ่งและปรับเป็นพินัยกึ่ง กล่าวคือ ในส่วนของสินไหม ผู้กระทำความผิดต้องชดใช้แก่ผู้ถูกกระทำความผิด ส่วนพินัยนั้น ผู้กระทำความผิดต้องชำระแก่ทางราชการ เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า **"พินัย"** ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว กำหนดว่าหมายถึง เงินค่าปรับที่จ่ายให้ทางราชการ อันเป็นที่มาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ ซึ่งมีฐานความคิดว่า เมื่อเกิดความผิดทางอาญาแล้วผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับ แต่เมื่อไม่มีค่าปรับชำระจึงถูกกักขังแทนค่าปรับวันละ ๕๐๐ บาท นั้น เป็นการไม่เป็นธรรมเท่าที่ควร เนื่องจากแทนที่ผู้กระทำความผิดจะถูกกระทบต่อทรัพย์สิน แต่กลับถูกกระทบต่อเสรีภาพ และเป็นฐานความคิดที่เพิ่มช่องว่างทางสังคม กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดที่มีฐานะย่อมมีความสามารถชำระค่าปรับแทนการกักขังได้ แต่ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีฐานะย่อมไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับ จึงต้องถูกกักขังแทนการชำระค่าปรับโดยกลไกและกระบวนการของกฎหมาย



จากข้อมูลสถิติผู้ต้องกักขังของกรมราชทัณฑ์[๑๒] (สถิติผู้ต้องขังรวม ๒ ปี ๘ เดือน) พบว่า ผู้ต้องขังมีจำนวนกว่า ๕๗,๘๒๙ คน โดยแบ่งเป็นผู้หญิง

[๑๒] ข้อมูลสถิติผู้ต้องกักขังของกรมราชทัณฑ์ ณ วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖.

จำนวน ๗,๒๗๔ คน และผู้ชายจำนวน ๕๐,๕๕๕ คน ซึ่งในจำนวนนี้มีผู้ที่ถูกกักขังแทนค่าปรับจำนวน ๓,๒๖๓ คน ผู้ที่ถูกกักขังแทนโทษจำคุกจำนวน ๖๖๓ คน รวมจำนวนผู้ต้องกักขังจำนวน ๓,๙๒๖ คน เมื่อพิจารณาสถิติย้อนหลังรายปีพบว่า ผู้กระทำความผิดที่ไม่มีฐานะย่อมไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับ จึงจำต้องถูกกักขังแทนการชำระค่าปรับ โทษปรับทางอาญาจึงเป็นผลร้ายที่กระทบต่อผู้ที่ไม่มีฐานะหรือไม่มีความสามารถที่จะชำระค่าปรับแทนการกักขัง ดังนั้น จึงเป็นที่มาของความพยายามที่จะริเริ่มมิให้มีการกักขังซึ่งเป็นโทษทางอาญาแก่กลุ่มบุคคลดังกล่าว เพียงเพราะเหตุที่ไม่สามารถชำระค่าปรับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเห็นชอบด้วยกับหลักการของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ว่า “การกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญา เป็นมาตรการลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน โดยการลงโทษปรับเป็นการบังคับเอาแก่ตัวทรัพย์สินของผู้ต้องโทษ แต่การกักขังเป็นการบังคับเอาแก่เสรีภาพของผู้ต้องโทษ จึงไม่อาจทดแทนกันได้ และหากมีการลงโทษปรับก็มีมาตรการรองรับเพื่อบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของผู้ต้องโทษ รวมทั้งการทำงานบริการสังคมอยู่แล้ว **เห็นสมควรพิจารณายกเลิกการกักขังแทนค่าปรับตามประมวลกฎหมายอาญาเพื่อให้สอดคล้องกับหลักนิติธรรมและหลักสิทธิมนุษยชน และตามแนวทางการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** เพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม จึงลงมติมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปพิจารณาดำเนินการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดย**ให้ถือเป็นเรื่องด่วน**” และ**เห็นสมควรให้มีการเสนอให้คณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการดำเนินการใน “กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถยึดทรัพย์เอาแก่ผู้กระทำความผิดที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้”**

ส่วนการอภิปรายในหัวข้อ “กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย” โดย **นางสาวธำรงลักษณ์ ลาพินี** กรรมการร่างกฎหมายประจำ **นางศิรสา ไชยหมาน** ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางอาญา และ**นายวรกร โอภาสนันท์** ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายกระบวนการยุติธรรมทางแพ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รวมทั้ง**นายไกรพล อรัญรัตน์** ผู้พิพากษาประจำสำนักงานศาลยุติธรรม และ**นางสาวศจีพร แต้มแก้ว** อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สถาบันนิติวัชร์ มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

หลักการของ **“พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕”** ไม่ได้สร้างภาระแก่ผู้ปฏิบัติงานจนเกินสมควร หากแต่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ช่วยผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องถูกจำกัดเสรีภาพด้วยมาตรการคุมขัง และช่วยแก้ไขปัญหาโทษทางอาญาเฟ้อ หรือ Over Criminalization ให้ลดน้อยถอยลง นอกจากนี้ ยังมีความพยายามสร้างหลักเกณฑ์ใหม่ขึ้นมาที่เรียกว่า **“การปรับเป็นพินัย”** ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า โทษปรับเป็นพินัยมีลักษณะที่แทบจะไม่มีความแตกต่างจากโทษเปรียบเทียบปรับทางอาญาที่มีอยู่ในปัจจุบัน

โดยหากพิจารณา **“โทษเปรียบเทียบปรับทางอาญา” “โทษปรับเป็นพินัย”** และ **“โทษปรับทางปกครอง”** แล้วพบว่ามีขั้นตอนและกระบวนการดำเนินการเพื่อให้ผู้กระทำความผิดต้องรับโทษที่แตกต่างกัน ดังนี้

๑. โทษเปรียบเทียบปรับทางอาญา เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเป็นลำดับแรก ต่อมาเมื่อพบว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวอ้างและเป็นความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้มีการเปรียบเทียบได้ จะเข้าสู่กระบวนการเปรียบเทียบ เมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ คดีจะเป็นอันยุติ แต่ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ คดีจะเข้าสู่กระบวนการของพนักงานสอบสวน ซึ่งในระหว่างการสอบสวนนั้น หากผู้กระทำความผิดไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ ผู้กระทำความผิดจะถูกบันทึกประวัติอาชญากรและจะถูกฝากขังไว้ที่สถานีตำรวจ ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีความสามารถในการชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ แต่มีหลักทรัพย์อื่นที่ใช้ในการประกันเพื่อปล่อยตัวชั่วคราวแทนการกักขังก็สามารถกระทำได้เช่นเดียวกัน เมื่อพนักงานสอบสวนพิจารณาแล้วเห็นว่ามีการกระทำความผิดจริง ประกอบกับผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับตามที่เปรียบเทียบ คดีจะเข้าสู่กระบวนการของพนักงานอัยการเพื่อให้พนักงานอัยการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ และในกรณีที่อัยการสั่งฟ้องหรือในกรณีที่อัยการสั่งไม่ฟ้อง แต่ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ทำความเห็นแย้งในกรณีดังกล่าวและอัยการสูงสุดมีความเห็นควรสั่งฟ้อง คดีจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม

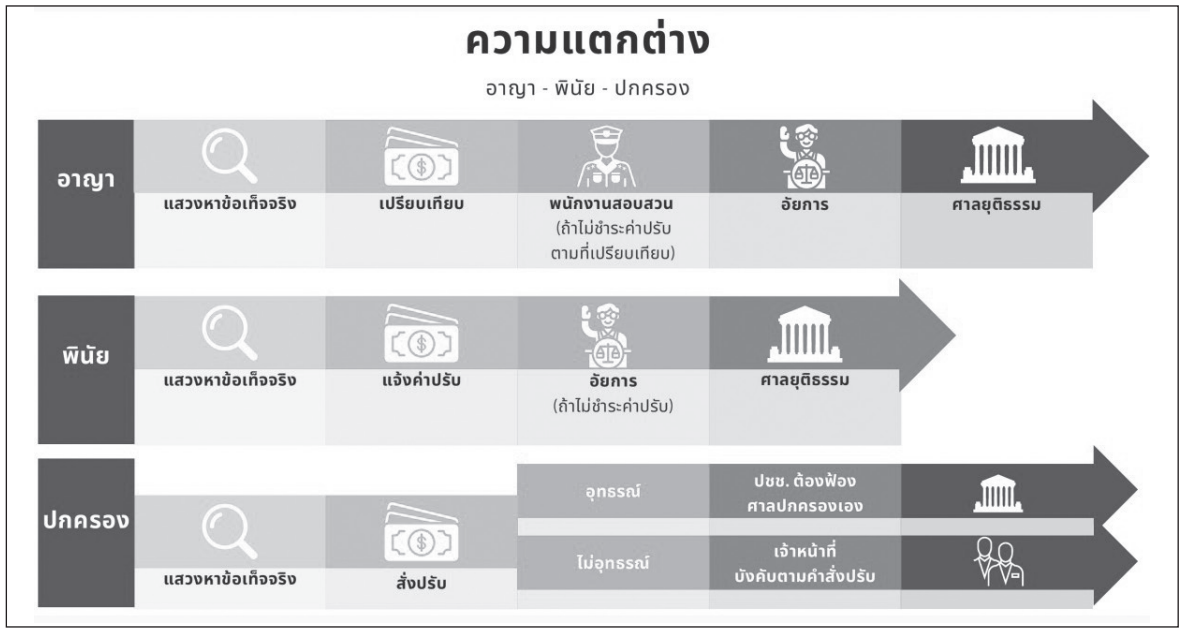


๒. โทษปรับเป็นพินัย เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเป็นลำดับแรก หากพบว่าผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดตามข้อกล่าวอ้างและเป็นความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้มีการปรับเป็นพินัยได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐจะแจ้งค่าปรับแก่ผู้กระทำความผิด ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับ แม้ว่าจะไม่ปรากฏพนักงานสอบสวนในขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินคดี แต่กลไกของการดำเนินคดีเป็นไปโดยพนักงานอัยการ ซึ่งหากพนักงานอัยการพิจารณาว่าจะสั่งฟ้อง คดีจะเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมตามลำดับ

๓. โทษปรับทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงหรือรวบรวมพยานหลักฐานเป็นลำดับแรก ต่อมาเจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีการออกคำสั่งปรับ ซึ่งคำสั่งปรับนั้นส่วนมากจะกำหนดให้มีคณะกรรมการที่มีอำนาจออกคำสั่งปรับทางปกครองหรืออาจกำหนดส่วนราชการ

หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐคนใดคนหนึ่งออกคำสั่งทางปกครองก็ได้ เมื่อออกคำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ที่อยู่ภายใต้คำสั่งทางปกครองย่อมมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง ในกรณีที่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองแล้ว ผู้ออกคำสั่งทางปกครองยืนตามคำสั่งเดิมและยกอุทธรณ์ ประชาชนจะต้องนำคดีเข้าสู่กระบวนการพิจารณาทางชั้นศาลต่อศาลปกครองเพื่อให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งทางปกครองดังกล่าว แต่ในกรณีที่ไม่มีการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครอง เจ้าหน้าที่ของรัฐจะมีอำนาจบังคับตามคำสั่งทางปกครอง

เพื่อให้เห็นความแตกต่างระหว่างโทษเปรียบเทียบปรับทางอาญา โทษปรับเป็นพินัย และโทษปรับทางปกครอง สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ ดังนี้



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



ทั้งนี้ หลักการของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ คือ การเป็นกฎหมายกลางในการปรับเป็นพินัย และการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองบางฉบับเป็นความผิดทางพินัย ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยหลักเกณฑ์ ๕ ประการ ได้แก่

ประการที่ ๑ กำหนดให้การปรับเป็นพินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครองและไม่เป็นโทษอาญา

ประการที่ ๒ กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด โดยต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดเป็นพินัยกำหนดไว้

ประการที่ ๓ กำหนดให้นำประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นบทนิยาม โทษ การกระทำความผิดหลายบท หลายกระทง การกระทำความผิดอีก และอายุความ มาใช้ในการพิจารณาการกระทำความผิด

ประการที่ ๔ กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย

ประการที่ ๕ กำหนดอายุความ ๒ ปีนับแต่วันกระทำความผิด เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และระยะเวลาในการบังคับค่าปรับเป็นพินัย ๕ ปีนับแต่มีคำสั่งหรือคำพิพากษา แต่ถ้ายึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องไว้แล้วสามารถดำเนินการต่อได้

สำหรับ **"หลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย"** ตามบทบัญญัติมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๓] จำเป็นต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

๑. ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดแก่ชุมชนหรือสังคม และพฤติการณ์อื่นที่เกี่ยวกับสภาพความผิด

๒. ความรู้สึกผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ การศึกษา อาชีพ การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งที่เกี่ยวกับผู้กระทำความผิด

๓. ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด

๔. สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด

จากบทบัญญัติข้างต้นจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย โดยพิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงของผู้กระทำความผิดเป็นรายกรณี ถึงแม้ว่าผู้กระทำความผิดจะไม่สามารถชำระค่าปรับเป็นพินัยได้ในคราวเดียว ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลจะให้ผ่อนชำระก็ได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงข้อดีในการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย ไม่ว่าจะเป็นการที่ผู้กระทำความผิดสามารถผ่อนชำระได้ สามารถทำงานบริการสังคมแทนการชำระค่าปรับ ไม่มีการกักขังแทนค่าปรับ ไม่มีการบันทึกประวัติอาชญากร และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำความผิดด้วยเหตุยากจนหรือจำเป็นต้องดำรงชีพ ก็สามารถปรับในอัตราที่ต่ำกว่าที่กำหนด ตักเตือนโดยไม่ปรับ หรือทำงานบริการสังคมแทนได้เช่นเดียวกัน

---

[๑๓] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๙** บัญญัติไว้ ดังนี้

"**มาตรา ๙** ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ให้พิจารณาให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริง ดังต่อไปนี้

(๑) ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดขึ้นแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับสภาพความผิดทางพินัย

(๒) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัย

(๓) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย

(๔) สถานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิดทางพินัย

ในการชำระค่าปรับเป็นพินัย ถ้าผู้กระทำความผิดทางพินัยร้องขอ และเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดไม่อาจชำระค่าปรับในคราวเดียวได้ เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลจะให้ผ่อนชำระก็ได้ และในกรณีเช่นนั้นหากผู้กระทำความผิดทางพินัยผิดนัดงวดหนึ่งงวดใดโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้การผ่อนชำระเป็นอันยกเลิกและผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยที่ยังค้างชำระอยู่ให้ครบถ้วนภายในเวลาที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด หากไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ดำเนินการต่อไปตามมาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๓๐ แล้วแต่กรณี

รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะวางระเบียบเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่งและการผ่อนชำระตามวรรคสองเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้และระเบียบของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๘ วรรคสอง ก็ได้".

กลไกสำคัญของการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยซึ่งก็คือ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยและคำสั่งปรับเป็นพินัย ถือเป็นหัวใจสำคัญประการหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย โดยอำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยและคำสั่งปรับเป็นพินัย ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๔] มีรายละเอียดดังนี้

๑. **เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้มีอำนาจปรับ**จะเป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยกำหนดไว้ ถ้ากฎหมายเฉพาะซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยไม่ได้กำหนดไว้ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด

๒. **เจ้าหน้าที่คนเดียว**มีอำนาจปรับในอัตราโทษอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท

๓. ในกรณีอัตราโทษอย่างสูงเกิน ๑๐,๐๐๐ บาท **ต้องทำเป็นองค์คณะ**ไม่น้อยกว่า ๓ คน

๔. เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจพิจารณาและสั่งปรับได้ **ไม่ว่าความผิดเกิดขึ้นในท้องที่ใด**

เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และเปิดโอกาสให้ผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหาตามที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่ามีการกระทำความผิดทางพินัย ตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๕] แล้ว พบว่าผู้ถูกกล่าวหามีการกระทำความผิดทางพินัยตามที่มีเหตุอันควรสงสัย หรือมีการกล่าวหา หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่ามีการกระทำความผิดทางพินัย แล้วแต่กรณี กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้มี **“คำสั่งปรับเป็นพินัย”** เป็นหนังสือ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๖] ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

---

[๑๔] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๔** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๑๔** เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดจะมีอำนาจปรับเป็นพินัยตามกฎหมายใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยนั้นบัญญัติไว้ ในกรณีที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยมิได้บัญญัติไว้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้นประกาศกำหนด

ในการกำหนดเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีอำนาจปรับเป็นพินัยตามวรรคหนึ่ง รัฐมนตรีจะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่มิใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งรับผิดชอบในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยมิได้ เว้นแต่เป็นกรณีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๗ วรรคสาม และถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท จะกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคนเดียวเป็นผู้มีอำนาจปรับเป็นพินัยก็ได้ แต่ถ้าค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติไว้มีอัตราอย่างสูงเกินหนึ่งหมื่นบาท ต้องกำหนดให้การปรับเป็นพินัยกระทำเป็นองค์คณะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่น้อยกว่าสามคน”.

[๑๕] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๑๙** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๑๙** เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยหรือมีการกล่าวหาหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐพบเห็นว่ามีการกระทำความผิดทางพินัย ไม่ว่าความผิดนั้นจะเกิดขึ้นในท้องที่ใด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการแสวงหาข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐาน และต้องให้โอกาสผู้ถูกกล่าวหาได้ชี้แจงหรือแก้ข้อกล่าวหานั้นตามสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

[๑๖] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๑** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒๑** คำสั่งปรับเป็นพินัยตามมาตรา ๒๐ ให้ทำเป็นหนังสือโดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

(๑) ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการกระทำอันเป็นความผิดทางพินัย

(๒) อัตราค่าปรับเป็นพินัยที่กฎหมายบัญญัติ และจำนวนค่าปรับเป็นพินัยที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ต้องชำระ

(๓) ระยะเวลาที่ต้องชำระซึ่งต้องไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน แต่ไม่เกินสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

(๔) กระบวนการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องดำเนินการต่อไป ถ้าผู้ถูกกล่าวหาปฏิเสธข้อกล่าวหาหรือไม่ชำระค่าปรับเป็นพินัยภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๕) สิทธิในการขอผ่อนชำระตามมาตรา ๙ วรรคสอง หรือการยื่นคำร้องขอต่อศาลตามมาตรา ๑๐

(๖) รายละเอียดอื่นใดที่เห็นสมควรอันจะทำให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจสภาพแห่งการกระทำความผิดหรือที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา”.

๑. ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิด

๒. อัตราค่าปรับที่กฎหมายบัญญัติไว้ และจำนวนค่าปรับที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกำหนดให้ต้องชำระ

๓. ระยะเวลาในการชำระค่าปรับเป็นพินัย ซึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

๔. กระบวนการที่จะดำเนินการต่อไป หากผู้กระทำความผิดปฏิเสธหรือไม่ชำระค่าปรับ

๕. สิทธิในการขอผ่อนชำระ หรือการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อลดค่าปรับ หรือขอทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัย

๖. รายละเอียดอื่นตามที่เห็นสมควร เพื่อให้ผู้ถูกกล่าวหาเข้าใจสภาพความผิดหรือที่เป็นประโยชน์ต่อผู้ถูกกล่าวหา

โดยลำดับของ **“กระบวนการปรับเป็นพินัย”** พบว่ามีกระบวนการและขั้นตอนที่ไม่ยุ่งยากหรือซับซ้อน และสามารถดำเนินการได้รวดเร็วกว่ากระบวนการเปรียบเทียบปรับทางอาญา โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

๑. เมื่อพบการกระทำความผิด ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรวบรวมข้อเท็จจริงและหลักฐาน และให้โอกาสผู้กระทำความผิดได้ชี้แจง

๒. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐเชื่อว่ามีการกระทำความผิด ให้มีคำสั่งปรับเป็นพินัย

๓. ให้ส่งคำสั่งเป็นหนังสือไปทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ในทะเบียนราษฎรหรือที่แจ้งไว้กับหน่วยงานของรัฐ และให้ถือว่าผู้นั้นได้รับแจ้งตั้งแต่วันครบ ๑๕ วันนับแต่วันที่ปรากฏในทะเบียนตอบรับ

๔. การชำระค่าปรับ กำหนดให้ชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยค่าปรับเป็นพินัยต้องนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

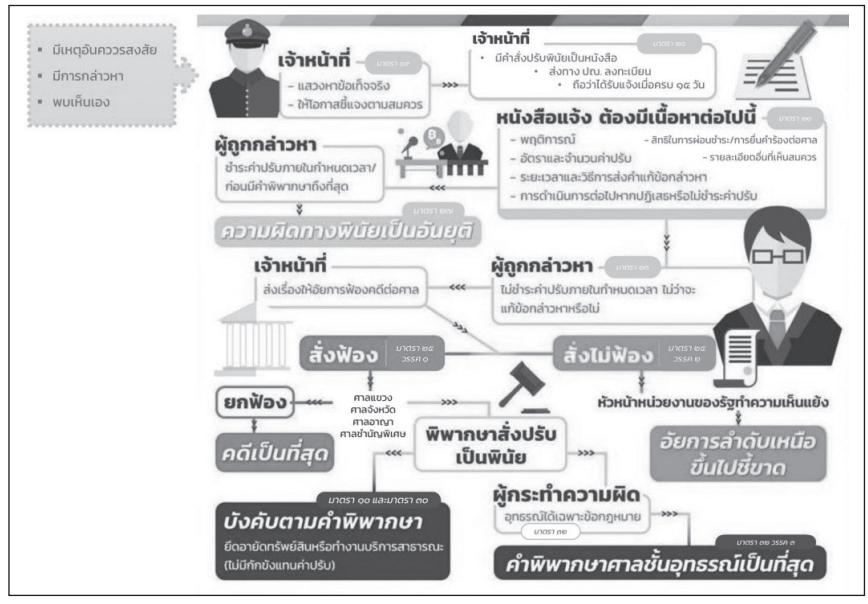
๕. หากผู้กระทำความผิดปฏิเสธหรือไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าหน้าที่สรุปสำนวนส่งพนักงานอัยการ เพื่อฟ้องคดีต่อศาล

๖. หากพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ให้แจ้งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ

๗. หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีความเห็นแย้ง ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือกว่าของพนักงานอัยการเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

๘. หากผู้กระทำความผิดยินยอมชำระค่าปรับก่อนพนักงานอัยการสั่งฟ้องหรือศาลมีคำพิพากษาความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

เพื่อให้เห็นความชัดเจนของกระบวนการปรับเป็นพินัยได้โดยง่าย สามารถพิจารณาได้จากแผนภาพ ดังนี้



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางพินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล โดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลก็ได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๗] ซึ่ง **“การดำเนินคดีในชั้นศาล”** สามารถอธิบายได้ ดังนี้

๑. ศาลที่มีอำนาจพิจารณาคดี ได้แก่ ศาลแขวง ศาลจังหวัด หรือศาลอาญาที่มีเขตอำนาจหรือศาลชำนัญพิเศษที่มีอำนาจพิจารณาคดีความผิดทางพินัย โดยการกระทำความผิดเกิดขึ้นที่ใดให้ฟ้องศาลนั้น หากเกิดหลายท้องที่ ให้ฟ้องศาลท้องที่หนึ่งท้องที่ใดที่ความผิดเกิดขึ้น ในกรณีที่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่าความผิดเกิดขึ้นที่ใด ให้ฟ้องที่ศาลที่ผู้กระทำความผิดมีที่อยู่ ถ้าไม่ทราบที่อยู่ให้ถือที่อยู่ตามทะเบียนราษฎร ถ้ามีผู้กระทำความผิดหลายคน ให้ฟ้องต่อศาลที่ผู้กระทำความผิดคนใดคนหนึ่งมีที่อยู่

๒. การพิจารณาคดีของศาล ให้เป็นไปตามข้อบังคับของประธานศาลฎีกา โดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่

---

[๑๗] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๒๕** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒๕** เมื่อพนักงานอัยการได้รับสำนวนคดีความผิดทางพินัยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งฟ้อง ให้ดำเนินการเพื่อฟ้องคดีต่อศาล โดยจะมีหรือไม่มีตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาลก็ได้

ในกรณีพนักงานอัยการสั่งไม่ฟ้อง ให้แจ้งหัวหน้าหน่วยงานของรัฐทราบพร้อมทั้งเหตุผล หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของพนักงานอัยการ ให้ทำความเห็นแย้งเสนอไปยังผู้ดำรงตำแหน่งเหนือพนักงานอัยการที่มีคำสั่งเพื่อชี้ขาด เมื่อมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีแล้วให้พนักงานอัยการแจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบเป็นหนังสือด้วย

ในการพิจารณาสำนวน พนักงานอัยการมีอำนาจแสวงหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติม รวมทั้งมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำได้ตามที่เห็นสมควร หรือจะสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการก็ได้

๓. การบังคับชำระค่าปรับ หากไม่ชำระค่าปรับภายในเวลาที่ศาลกำหนด ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินชำระค่าปรับ ซึ่งการบังคับคดีให้นำบทบัญญัติในมาตรา ๒๙/๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญา[๑๘] มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ไม่รวมการกักขังแทนค่าปรับ ทั้งนี้ **ห้ามมิให้** มีการอุทธรณ์คำพิพากษาของศาลในปัญหาข้อเท็จจริงและจำนวนค่าปรับ แต่สามารถอุทธรณ์ปัญหาข้อกฎหมายได้ตามเงื่อนไขในข้อบังคับของประธานศาลฎีกา โดยต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมของผู้อุทธรณ์และภาระค่าใช้จ่ายของสังคม และให้คำพิพากษาของศาลอุทธรณ์เป็นที่สุด

กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีการกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาการกระทำความผิดเพิ่มขึ้นจากประมวลกฎหมายอาญา โดย **“การปรับเป็นพินัยในกรณีต่าง ๆ”** มีหลักเกณฑ์การปรับเป็นพินัยดังนี้



กรณีที่ ๑ กรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยหลายบท กำหนดให้ปรับโดยใช้กฎหมายที่กำหนดค่าปรับสูงสุด ก่อนที่ผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับ หากพบว่ามีกฎหมายของหน่วยงานอื่นมีค่าปรับสูงกว่า ให้ระงับการปรับและส่งสำนวนให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้น กรณีที่ได้มีคำสั่งปรับและผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับแล้ว ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ความผิดทางพินัยสำหรับการกระทำความผิดในบทอื่นเป็นอันยุติ

กรณีที่ ๒ การกระทำความผิดทางพินัยหลายกรรม กำหนดให้ปรับทุกกรรมเรียงกระทงกรณีความผิดกรรมใดอยู่ในอำนาจหน่วยงานอื่น ให้แจ้งหน่วยงานนั้นดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบคณะรัฐมนตรีจะวางระเบียบให้เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกันหรือปรับแทนกันได้

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการตามพระราชบัญญัตินี้ และการกำหนดผู้มีอำนาจชี้ขาดความเห็นแย้งให้อัยการสูงสุดออกระเบียบให้พนักงานอัยการปฏิบัติได้ และเพื่อประโยชน์ในการประสานและร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้และไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชนรวมทั้งสอดคล้องกับเขตอำนาจของพนักงานอัยการ อัยการสูงสุดจะมีหนังสือแจ้งให้หน่วยงานของรัฐทราบถึงแนวปฏิบัติในการส่งเรื่องให้พนักงานอัยการในแต่ละท้องที่ก็ได้”.

[๑๘] **ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙/๑** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๒๙/๑** ในกรณีที่ผู้ต้องโทษปรับไม่ชำระค่าปรับภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง ให้ศาลมีอำนาจออกหมายบังคับคดีเพื่อยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อใช้ค่าปรับ

การบังคับคดีตามวรรคหนึ่ง ให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยให้เจ้าพนักงานศาลที่ได้รับแต่งตั้งและพนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดีและให้เจ้าพนักงานบังคับคดีมีอำนาจหน้าที่ยึดทรัพย์สินหรืออายัดสิทธิเรียกร้องในทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับและขายทอดตลาดตามที่ได้รับแจ้งจากศาลหรือพนักงานอัยการ ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี

การตรวจสอบหาทรัพย์สินของผู้ต้องโทษปรับโดยพนักงานอัยการเพื่อการบังคับคดีตามวรรคสอง ให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด

บทบัญญัติมาตรานี้ไม่กระทบต่อการที่ศาลจะมีคำสั่งตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง”.

กรณีที่ ๓ กรรมเดียวเป็นความผิดทางพินัยและอาญา แบ่งออกเป็น ๒ กรณีย่อย คือ

• **กรณีความผิดอาญาไม่อาจเปรียบเทียบได้** ให้ระงับการดำเนินการปรับเป็นพินัยและแจ้งพนักงานสอบสวนดำเนินคดีอาญาต่อไป ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ปรับเป็นพินัยแล้ว ย่อมไม่ตัดอำนาจพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการในการดำเนินคดีอาญา หากศาลในคดีอาญามีคำพิพากษาสั่งลงโทษให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ และนำค่าปรับเป็นพินัยที่ชำระแล้วมาหักกลบกับโทษปรับอาญา

• **กรณีความผิดอาญาเปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัย** ให้คดีอาญานั้นเลิกกัน และไม่ตัดสิทธิของผู้เสียหายในคดีอาญาในการเรียกร้องค่าเสียหาย ซึ่งในกรณีความผิดอาญาเปรียบเทียบได้และผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับอาญาตามที่มีการเปรียบเทียบ ให้ความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ

กรณีที่ ๔ กระทำความผิดหลายกรรม บางกรรมเป็นพินัย บางกรรมเป็นอาญา ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปรับเป็นพินัยในกรรมที่เป็นความผิดทางพินัย และแจ้งให้พนักงานสอบสวนเพื่อพิจารณาดำเนินคดีอาญาสำหรับกรรมที่เป็นความผิดอาญา และในกรณีที่มีการสืบสวนและสอบสวนการกระทำความผิดอาญา หากพบว่ามีการกระทำความผิดทางพินัยรวมอยู่ด้วย ให้พนักงานสอบสวนแจ้งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐพิจารณาดำเนินการปรับเป็นพินัยต่อไป



ทั้งนี้ **คดีความผิดทางพินัยจะเป็นอันยุติได้** ด้วยเหตุตามบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๑๙] ซึ่งมีดังนี้

๑. มีการชำระค่าปรับเป็นพินัยหรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนแล้ว

๒. ความตายของผู้กระทำความผิดทางพินัย

๓. มีการเปรียบเทียบความผิดอาญาโดยชอบ

๔. คดีขาดอายุความ โดยไม่มีคำสั่งปรับเป็นพินัยหรือฟ้องคดีภายใน ๒ ปีนับแต่วันกระทำความผิด

๕. พ้นระยะเวลาบังคับค่าปรับเป็นพินัย ซึ่งมีกำหนด ๕ ปีนับแต่มีคำสั่งปรับหรือคำพิพากษาถึงที่สุดให้ชำระค่าปรับเป็นพินัย

---

[๑๙] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๓** บัญญัติไว้ ดังนี้

"**มาตรา ๓๓** คดีความผิดทางพินัยเป็นอันยุติ ด้วยเหตุดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีการชำระค่าปรับเป็นพินัยหรือทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนค่าปรับเป็นพินัยครบถ้วนแล้ว

(๒) โดยความตายของผู้กระทำความผิดทางพินัย

(๓) เมื่อมีการเปรียบเทียบความผิดอาญาตามมาตรา ๑๖ (๔)

(๔) เมื่อคดีขาดอายุความตามมาตรา ๑๑ หรือพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๑๒ แล้วแต่กรณี".

อนึ่ง การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีข้อควรระวังประการหนึ่ง คือ ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยไว้ในบันทึกอาชญากรรม แต่สามารถบันทึกไว้เป็นข้อมูลเพื่อใช้ในการกำหนดค่าปรับกรณีกระทำความผิดซ้ำได้ ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๒๐] ส่วนการชำระค่าปรับเป็นพินัยนั้น ผู้กระทำความผิดสามารถชำระค่าปรับเป็นพินัยผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ได้ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๒๑] โดยเมื่อผู้กระทำความผิดชำระค่าปรับเป็นพินัยดังกล่าวแล้ว ต้องนำค่าปรับเป็นพินัยนำส่งคลังเป็นรายได้ของแผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ตามบทบัญญัติมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕[๒๒]



หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จากการที่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การสัมมนาทางวิชาการ ในหัวข้อเรื่อง **“กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัย”** อันมีที่มาจากมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง ประกอบกับแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย ได้กำหนดให้มีการปรับปรุงกฎหมายในการกำหนดโทษอาญาให้เหมาะสมกับสภาพความผิดหรือกำหนดมาตรการลงโทษให้เหมาะสมกับการกระทำความผิดและฐานะของผู้กระทำความผิดเพื่อมิให้บุคคลต้องรับโทษหนักเกินสมควร หรือต้องรับภาระในการรับโทษที่แตกต่างกันอันเนื่องมาจากฐานะทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เนื่องจากการที่กฎหมายกำหนดโทษปรับนั้น พบว่าผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีย่อมสามารถชำระค่าปรับได้ แต่ผู้ที่ไม่อยู่ในฐานะที่จะชำระค่าปรับได้จะถูกกักขังแทนค่าปรับ อันเป็นการกระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์อย่างรุนแรง ประกอบกับเมื่อคำนึงถึงข้อห้ามหรือข้อบังคับที่กฎหมายกำหนดให้ประชาชนต้องปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติแล้ว จะพบว่ามีข้อห้ามหรือข้อบังคับจำนวนมากอาจรุกล้ำเข้าไปในสิทธิพื้นฐานหรือสร้างภาระอันเกินสมควรแก่ประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายกลางในการปรับเป็นพินัยด้วยการเปลี่ยนความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวและความผิดที่มีโทษปรับทางปกครองที่ใช้บังคับ

---

[๒๐] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๔** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๓๔** ห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐบันทึกการกระทำความผิดทางพินัยของบุคคลใดรวมไว้ในบันทึกประวัติอาชญากรรม หรือในฐานะเป็นประวัติอาชญากรรม”.

[๒๑] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๕** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๓๕** เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกในการชำระค่าปรับเป็นพินัย จะกำหนดให้ชำระผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้”.

[๒๒] **พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕ มาตรา ๓๖** บัญญัติไว้ ดังนี้

“**มาตรา ๓๖** ค่าปรับเป็นพินัยให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยหรือกฎหมายอื่นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น”.

อยู่ในปัจจุบันเป็นความผิดทางพินัย โดยหลักเกณฑ์ ๕ ประการ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญในการกำหนดให้การปรับเป็นพินัยไม่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือการกระทำทางปกครอง และไม่เป็นโทษอาญา กำหนดให้ผู้กระทำความผิดต้องชำระค่าปรับเป็นพินัยตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลกำหนด โดยต้องไม่เกินจำนวนสูงสุดที่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดเป็นพินัยกำหนดไว้ กำหนดให้นำประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑ บทบัญญัติทั่วไป ลักษณะ ๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ยกเว้นบทนิยาม โทษ การกระทำความผิดหลายบท หลายกระทง การกระทำความผิดอีก และอายุความ มาใช้ในการพิจารณาการกระทำความผิด กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย และกำหนดอายุความ ๒ ปี นับแต่วันกระทำความผิด เว้นแต่กฎหมายซึ่งบัญญัติความผิดทางพินัยจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น และระยะเวลาในการบังคับค่าปรับเป็นพินัย ๕ ปี นับแต่มีคำสั่งหรือคำพิพากษา แต่ถ้ายึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องไว้แล้วสามารถดำเนินการต่อได้

จะเห็นได้ว่ากฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยมีหลักการและแก่นแท้ที่ถือได้ว่าเป็นพัฒนาการของกฎหมายเพื่อให้ทัดเทียมและสอดคล้องกับนานาประเทศ ด้วยการปรับเปลี่ยนบทลงโทษจากความผิดอาญาเป็นมาตรการอื่นที่มิใช่โทษอาญา รวมทั้งการใช้มาตรการอื่นแทนการลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้ใช้ดุลพินิจกำหนดค่าปรับที่ต้องชำระให้เหมาะสมกับสภาพความร้ายแรงแห่งการกระทำและฐานะทางเศรษฐกิจของผู้กระทำความผิด ให้สอดคล้องกัน และอาจให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์แทนการชำระค่าปรับได้ โดยไม่มีการกักขังแทนค่าปรับดังเช่นที่เป็นอยู่ในคดีอาญาในกรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่มีเงินชำระค่าปรับ

กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยจึงเป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์สำคัญในการ **“สร้างความเป็นธรรม ขจัดความเหลื่อมล้ำทางสังคม”** ด้วยการเปลี่ยนสภาพบังคับไม่ให้เป็นโทษอาญาและกำหนดวิธีการดำเนินการขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะตามที่ได้กล่าวไปข้างต้น อันส่งผลให้ผู้กระทำความผิดไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญาและไม่มีประวัติอาชญากรรมติดตัว หรืออาจกล่าวได้ว่า **“กฎหมายว่าด้วยการปรับเป็นพินัยประกอบด้วยกลไกทางกฎหมายที่สร้างปทัสถานใหม่ให้เกิดขึ้นในสังคม ช่วยผดุงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ให้คงอยู่ ขจัดความเหลื่อมล้ำได้ตามสมควร และเป็นแรงสนับสนุนที่สำคัญให้กฎหมายสามารถขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น”** สมดังเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและแผนการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมายที่กำหนดไว้

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Expert Attached to the Senator

ผู้เชี่ยวชาญประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นางสาวศศิพรรณ พวงพันธ์
นิติกร สำนักกฎหมาย



ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน[๑]

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) เคยได้รับการบรรจุระเบียบวาระเพื่อรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ โดยพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คกับการทำธุรกรรม แต่มีการกำหนดโทษทางอาญาแก่บุคคลผู้ออกเช็คหรือสั่งจ่ายเช็คซึ่งไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ อันเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการผิดนัดทางแพ่ง ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ จึงสมควรยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งในชั้นการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้มีผู้แสดงความคิดเห็นเป็นจำนวนมาก โดยมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ

อย่างไรก็ดี โดยที่ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖[๒] ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

[๑] ข้อมูล ณ วันที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๖.
[๒] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๒๒ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

มาตรา ๑๔๗[๓] ต่อมาที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๔ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันอังคารที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖ ได้ลงมติเห็นชอบด้วยในการแต่งตั้ง นายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒[๔] และได้มีประกาศแต่งตั้งให้ นายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๖[๕] จากนั้นได้มีประกาศแต่งตั้งรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๖[๖] ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘[๗] และคณะรัฐมนตรีได้เข้าเฝ้าทูลละอองธุลีพระบาท เพื่อถวายสัตย์ปฏิญาณก่อนเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๑[๘] เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๖ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีชุดดังกล่าวได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาก่อนที่จะเข้าบริหาร

---

[๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ บัญญัติไว้** ดังนี้

“**มาตรา ๑๔๗** ในกรณีที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ หรือที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วแต่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วย หรือเมื่อพ้นเก้าสิบวันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้เป็นอันตกไป

บรรดาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบที่ตกไปตามวรรคหนึ่ง ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไป ถ้ารัฐสภาเห็นชอบด้วยก็ให้รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภา แล้วแต่กรณี พิจารณาต่อไปได้ แต่คณะรัฐมนตรีต้องร้องขอภายในหกสิบวันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป”.

[๔] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๗๒ บัญญัติไว้** ดังนี้

“**มาตรา ๒๗๒** ในระหว่างห้าปีแรกนับแต่วันที่มีรัฐสภาชุดแรกตามรัฐธรรมนูญนี้ การให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรีให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๕๙ เว้นแต่การพิจารณาให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙ วรรคหนึ่ง ให้กระทำในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา และมติที่เห็นชอบการแต่งตั้งบุคคลใดให้เป็นนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๕๙ วรรคสาม ต้องมีคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

ในระหว่างเวลาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่ไม่อาจแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ไม่ว่าด้วยเหตุใด และสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเข้าชื่อเสนอต่อประธานรัฐสภาขอให้รัฐสภามีมติยกเว้นเพื่อไม่ต้องเสนอชื่อนายกรัฐมนตรีจากผู้มีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ ในกรณีเช่นนั้น ให้ประธานรัฐสภาจัดให้มีการประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยพลัน และในกรณีที่รัฐสภามีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาให้ยกเว้นได้ ให้ดำเนินการตามวรรคหนึ่งต่อไป โดยจะเสนอชื่อผู้อยู่ในบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองแจ้งไว้ตามมาตรา ๘๘ หรือไม่ก็ได้”.

[๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๒๐๑ ง หน้า ๑ วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๖๖.

[๖] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนพิเศษ ๒๑๔ ง หน้า ๑ วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๖.

[๗] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ บัญญัติไว้** ดังนี้

“**มาตรา ๑๕๘** พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอื่นอีกไม่เกินสามสิบห้าคน ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามหลักความรับผิดชอบร่วมกัน

นายกรัฐมนตรีต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งสภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบตามมาตรา ๑๕๙

ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี

นายกรัฐมนตรีจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินแปดปีมิได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ แต่มิให้นับรวมระยะเวลาในระหว่างที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปหลังพ้นจากตำแหน่ง”.

[๘] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๑ บัญญัติไว้** ดังนี้

“**มาตรา ๑๖๑** ก่อนเข้ารับหน้าที่ รัฐมนตรีต้องถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ด้วยถ้อยคำ ดังต่อไปนี้

“ข้าพระพุทธเจ้า (ชื่อผู้ปฏิญาณ) ขอถวายสัตย์ปฏิญาณว่า ข้าพระพุทธเจ้าจะจงรักภักดีต่อพระมหากษัตริย์ และจะปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชน ทั้งจะรักษาไว้และปฏิบัติตามซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกประการ”

ในกรณีที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้คณะรัฐมนตรีปฏิบัติหน้าที่ไปพลางก่อนที่จะถวายสัตย์ปฏิญาณ ให้คณะรัฐมนตรีนั้นดำเนินการตามมาตรา ๑๖๒ วรรคสองได้ ในกรณีเช่นนี้ ให้คณะรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๖๘ (๑) พ้นจากการปฏิบัติหน้าที่นับแต่วันที่โปรดเกล้าโปรดกระหม่อมดังกล่าว”.

ราชการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒[๙] ในการประชุมร่วมกันของรัฐสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ วันจันทร์ที่ ๑๑ ถึงวันพุธที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๖

ในการนี้ ระยะเวลา ๖๐ วัน ที่คณะรัฐมนตรีจะสามารถร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๔๗ วรรคสอง เริ่มนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป (วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖) และครบกำหนดในวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๖ แต่เนื่องจากคณะรัฐมนตรีชุดปัจจุบันได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาและเข้าบริหารราชการแผ่นดินภายหลังระยะเวลาดังกล่าว กรณีจึงไม่สามารถที่จะร้องขอต่อรัฐสภาเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ตกไปแล้วต่อไปได้ เพราะเกินระยะเวลา ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ดังนั้น จึงส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบ (รอการพิจารณาในวาระที่หนึ่งของสภาผู้แทนราษฎร) เป็นอันตกไป ตามมาตรา ๑๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ต่อมา กระทรวงยุติธรรมได้เสนอเรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ....[๑๐] ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาเสร็จแล้วต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา และที่ประชุมคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายเศรษฐา ทวีสิน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันอังคารที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ แล้วให้ส่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป[๑๑]

---

[๙] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๒ บัญญัติไว้** ดังนี้

“**มาตรา ๑๖๒** คณะรัฐมนตรีที่จะเข้าบริหารราชการแผ่นดินต้องแถลงนโยบายต่อรัฐสภาซึ่งต้องสอดคล้องกับหน้าที่ของรัฐแนวนโยบายแห่งรัฐ และยุทธศาสตร์ชาติ และต้องชี้แจงแหล่งที่มาของรายได้ที่จะนำมาใช้จ่ายในการดำเนินนโยบาย โดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ ทั้งนี้ ภายในสิบห้าวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่

ก่อนแถลงนโยบายต่อรัฐสภาตามวรรคหนึ่ง หากมีกรณีที่สำคัญและจำเป็นเร่งด่วนซึ่งหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะกระทบต่อประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน คณะรัฐมนตรีที่เข้ารับหน้าที่จะดำเนินการไปพลางก่อนเพียงเท่าที่จำเป็นก็ได้”.

[๑๐] หนังสือกระทรวงยุติธรรม ด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๒๐๐ ๗/๑๐๐๘๑ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๖๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี.

[๑๑] สรุปข่าวการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.thaigov.go.th/news/contents/details/๗๕๐๕๒.

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ....

หลักการ

ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คในการทำธุรกรรม โดยวิธีการกำหนดให้เป็นโทษทางอาญา สำหรับผู้ซึ่งไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ อันเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการผิดนัดทางแพ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ สมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

๑. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)
พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๒. บทยกเลิกกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)
ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔

๓. การกำหนดบทเฉพาะกาล
กฎหมายได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ การรองรับข้อตกลงในรายงานกระบวนพิจารณาที่ให้ลูกหนี้ผ่อนชำระเงินตามเช็คโดยให้ถือเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔)

กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบต่อบรรดาคดีที่ฟ้องตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ เฉพาะในส่วนที่ปรากฏในรายงานกระบวนพิจารณาของศาลว่า คู่กรณีตกลงยินยอมให้อีกฝ่ายหนึ่งผ่อนชำระเงินได้เป็นจำนวนตามที่ปรากฏในรายงานกระบวนพิจารณา และในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับการผ่อนชำระยังไม่ครบถ้วน โดยให้ถือว่าความตกลงดังกล่าวเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ และในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าว เจ้าหนี้มีสิทธิยื่นคำขอต่อศาลให้ออกคำบังคับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งได้โดยไม่ต้องฟ้องเป็นคดีใหม่

๓.๒ การรองรับอำนาจศาลในการพิจารณาและพิพากษาคดีในส่วนแพ่ง (ร่างมาตรา ๕)

กำหนดให้คดีที่ได้ยื่นฟ้องจำเลยว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ และโจทก์ได้รวมฟ้องคดีแพ่งเรียกเงินตามเช็คต่อศาลซึ่งพิจารณาคดีอาญา ถ้าศาลยังมิได้มีคำพิพากษาไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีในส่วนที่เป็นคดีอาญาและยังคงมีอำนาจพิจารณาและพิพากษาคดีในส่วนแพ่งนั้นต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

๓.๓ การเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปล่อยตัวผู้ต้องโทษจำคุก และผู้ที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษโดยทันทีโดยไม่ต้องออกหมายปล่อย (ร่างมาตรา ๖)

กำหนดให้กรมราชทัณฑ์มีอำนาจปล่อยตัวผู้ต้องคำพิพากษาให้จำคุกซึ่งต้องกระทำโดยเร็วและทันทีภายในวันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องให้ศาลออกหมายปล่อย แล้วแจ้งให้ศาลทราบ และกำหนดให้ผู้ซึ่งอยู่ในระหว่างการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้นั้นพ้นจากการคุมประพฤติหรือการพักการลงโทษโดยทันทีตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยให้เป็นหน้าที่ของผู้ออกคำสั่งการคุมประพฤติหรือคำสั่งการพักการลงโทษที่จะเพิกถอนคำสั่งดังกล่าวโดยเร็ว

๓.๔ การรองรับวิธีการคำนวณโทษจำคุกในกรณีผู้ต้องโทษจำคุกได้รับโทษจำคุกสำหรับความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค และความผิดตามกฎหมายอื่นซึ่งเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน (ร่างมาตรา ๗)

กำหนดให้ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กระทำความผิดและได้รับโทษจำคุกตามกฎหมายอื่นด้วย นอกจากตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ถ้าผู้นั้นยังรับโทษจำคุกอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าโทษที่ได้รับไปแล้วเป็นโทษสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นที่มิใช่ความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ถ้าโทษที่ได้รับไปแล้วเท่ากับหรือเกินโทษที่ได้รับสำหรับการกระทำความผิดตามกฎหมายอื่นนั้น ให้ปล่อยตัวผู้นั้นโดยทันที

๔. ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๘)

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ง. กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)[๑๒]

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๔๐[๑๓] โดยข้อ ๑๑ กำหนดว่า บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ ประกอบกับข้อ ๔ ย่อหน้า ๒ ได้กำหนดว่าการเลี่ยงพันธกรณีตามข้อ ๑๑ ไม่อาจกระทำได้ ดังนั้น ภายใต้บทบัญญัติของข้อนี้ จึงส่งผลให้พันธกรณีตามข้อ ๑๑ เป็นสิทธิเด็ดขาด (Absolute Rights) ที่รัฐภาคีไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ (Derogation) อีกทั้งคณะทำงานว่าด้วยการควบคุมตัวโดยพลการ (Working Group on Arbitrary Detention) ซึ่งจัดตั้งโดยมติของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (ปัจจุบัน คือ คณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ) เคยมีความเห็นว่า การจำคุกในคดีอันเนื่องมาจากเช็คเป็นการจำคุกเพราะเหตุแห่งหนี้ ถือเป็นการลิดรอนเสรีภาพโดยพลการและยังเป็นการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลด้วยเหตุแห่งสถานภาพทางเศรษฐกิจ[๑๔] ด้วยเหตุนี้ การกำหนดโทษจำคุกในความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คจึงมีปัญหาขัดกับกติการะหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีดังกล่าว

จ. มาตรการทดแทนการกำหนดความผิดอันเกิดจากการใช้เช็คของต่างประเทศ

การออกเช็คโดยไม่มีเงินชำระหนี้ตามสัญญาเช็คโดยไม่มีข้อเท็จจริงเรื่องเจตนาทุจริตนั้น ไม่ควรถูกกำหนดเป็นความผิดอาญาที่มีโทษจำคุกตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๑ ที่กำหนดว่าบุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถชำระหนี้ตามสัญญามิได้ รัฐที่เป็นภาคีกติการะหว่างประเทศดังกล่าวจึงมีพันธกรณีในการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเช่นว่านี้ โดยประเทศฝรั่งเศสซึ่งเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายซีวิลลอว์ และประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายคอมมอนลอว์[๑๕] จึงเป็นประเทศตัวอย่างที่มีการนำแนวทางหรือมาตรการอื่นมาทดแทนการกำหนดความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ดังนี้

---

[๑๒] กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ “กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://humanrights.mfa.go.th/th/humanrights/obligation/international-human-rights-mechanism/ICCPR.php.

[๑๓] หนังสือกระทรวงยุติธรรม ที่ ยธ ๐๔๐๔/๕๕๘๓ เรื่อง การเสนอรายงานประเทศตามพันธกรณีภายใต้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ฉบับที่ ๒ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://resolution.soc.go.th/PDF_UPLOAD/๒๕๕๗/๙๙๓๑๑๕๗๔๓๕.pdf., (อ้างถึง มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๓๙).

[๑๔] หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๐๘๐๒/๑๔๕ เรื่อง การรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... ลงวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๕ เรียน ปลัดกระทรวงยุติธรรม, หน้า ๑ – ๒, กองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม.

[๑๕] ดิศรณ์ ลิขิตวิทยาวุฒิ, การกำหนดความผิดอาญาให้สอดคล้องกับบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๗๗ : ศึกษากรณีความผิดตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔, วารสารกระบวนการยุติธรรม ปีที่ ๑๑ เล่มที่ ๓ กันยายน – ธันวาคม ๒๕๖๑ หน้า ๑๖ - ๑๗, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๖,https://www.facebook.com/TULawLibrary/photos/a.๖๓๓๗๖๑๒๓๓๓๙๘๘๘๔/๑๙๓๗๒๘๗๓๘๖๓๗๙๕๘๙/.

๑. ประเทศฝรั่งเศส

แต่เดิมกฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้การออกเช็คโดยไม่มีเงินในบัญชีไม่เป็นความผิด เว้นแต่กระทำในลักษณะฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา แต่ต่อมาได้มีกฎหมายฉบับลงวันที่ ๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๑๗ กำหนดบทลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวโดยใช้โทษของความผิดฐานยักยอกตามมาตรา ๔๐๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส และขยายไปถึงการถอนเงินออกจากบัญชีจนเป็นเหตุให้มีเงินไม่พอใช้ตามเช็ค ซึ่งโทษดังกล่าวนั้นเบาเกินไปเพราะมีการกระทำความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คมากขึ้น จึงได้มีกฎหมายฉบับลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๒๖ ให้ลงโทษความผิดดังกล่าวโดยใช้โทษของความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๔๐๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส และได้เพิ่มการสั่งห้ามธนาคารจ่ายเงินตามเช็คให้เป็นความผิดด้วย ต่อมาได้มีกฎหมายฉบับลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่รวมความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คโดยไม่มีเงิน และได้มีบทบัญญัติมาตรา ๖๖ กำหนดโทษไว้ให้ระวางโทษจำคุกหรือโทษปรับ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการอื่น ๆ ที่นำมาใช้เพื่อส่งเสริมวัตถุประสงค์ที่ต้องการให้เช็คเป็นตราสารที่มีคุณค่าในทางการเงินบรรลุผล เช่น ผู้กระทำความผิดอาจถูกห้ามมิให้เข้าเขตที่กำหนดไม่เกิน ๕ ปี และอาจถูกตัดสิทธิตามกฎหมายอื่น อย่างไรก็ตาม ในท้ายที่สุด เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๑ ประเทศฝรั่งเศสได้ยกเลิกความผิดเกี่ยวกับเช็คไปโดยสิ้นเชิง[๑๖] คงไว้เพียงพฤติกรรมการฉ้อโกงและการออกเช็คซ้ำ ๆ ที่จะถูกใช้มาตรการของทางธนาคารในการห้ามการออกเช็คเท่านั้น

๒. ประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษไม่มีกฎหมายที่กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการใช้เช็คเป็นความผิดอาญา แม้ผู้ออกเช็คจะมีเจตนาไม่ให้ผู้รับเช็คได้รับชำระเงินตามเช็คก็ตาม เว้นแต่การกระทำของผู้ออกเช็คนั้นจะเข้าองค์ประกอบความผิดอาญาฐานใดฐานหนึ่ง ผู้ทรงจึงสามารถฟ้องให้ผู้สั่งจ่ายรับผิดโดยอาศัยกฎหมายแพ่งในเรื่องตั๋วเงิน เพื่อเรียกให้ผู้สั่งจ่ายรับผิดตามเนื้อความในเช็คได้ตามคดีแพ่งเท่านั้น ซึ่งเป็นไปตามกฎหมาย Bill of Exchange Act, ๑๘๘๒ ในส่วนของความรับผิดทางอาญาอันเกี่ยวข้องกับการใช้เช็คนั้นในประเทศอังกฤษอาจเป็นความผิดทางอาญาได้ หากเข้าองค์ประกอบความผิดฐานฉ้อโกงตามมาตรา ๑๕ ของกฎหมาย Theft Act, ๑๙๖๘ หรือปลอมแปลงเอกสารในมาตรา ๑ ของ The Forgery and Counterfeiting Act, ๑๙๘๑[๑๗]

---

[๑๖] เรื่องเดียวกัน.

[๑๗] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง หลักเกณฑ์กำหนดโทษอาญาในการตรากฎหมาย” วันพุธที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๐ เวลา ๐๘.๓๐ – ๑๔.๓๐ นาฬิกา ณ โรงแรม เดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ จัดทำโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เอกสารหมายเลข ๓.๗ ตัวอย่างบทวิเคราะห์ความเหมาะสมของการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายบางฉบับ (๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ หน้า ๓ – ๔, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.lawreform.go.th/uploads/files/1570531284-5599m-m182v.pdf, https://www.facebook.com/TULawLibrary/photos/a.633761233398884/1937287386379589/.

ฉ. บทสรุป

ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ คือ ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งฉบับ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมการใช้เช็คในการทำธุรกรรม โดยวิธีการกำหนดให้เป็นโทษทางอาญาสำหรับผู้ซึ่งไม่สามารถชำระเงินตามเช็คได้ อันเป็นการนำโทษทางอาญามาใช้บังคับกับการผิดนัดทางแพ่ง ซึ่งไม่สอดคล้องกับมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้พึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง และไม่สอดคล้องกับข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่กำหนดว่า บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้ จึงสมควรยกเลิกกฎหมายว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนไม่ต้องรับผิดทางอาญาโดยไม่สมควร

เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เป็นหลักประกันความน่าเชื่อถือของเช็คและเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการชำระหนี้ของเอกชนแล้ว จะพบว่ามีบทบัญญัติกำหนดลักษณะความผิดอาญาและบทลงโทษอันเกิดจากการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ จึงมีประเด็นที่จำเป็นต้องมีการทบทวนเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษทางอาญาดังกล่าวว่า การกำหนดโทษอาญาอันเกิดจากการกระทำความผิดในกรณีดังกล่าวเป็นกรณีการกระทำที่เป็นความผิดร้ายแรงที่กระทบต่อความมั่นคงของรัฐหรือความปลอดภัยของประเทศ ได้แก่ การกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่มั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง หรือเป็นการกระทำที่อาจทำให้เกิดความไม่ปลอดภัยของประเทศหรือประชาชน หรือเป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน (Public Order) หรือกระทบต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง (Good Morals) หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวมในวงกว้าง หรือไม่ และสามารถนำมาตรการอื่นมาใช้แทนการกำหนดโทษทางอาญาได้หรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายที่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ ประกอบกับเพื่อให้สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR) ที่ประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคี ๑

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย



▶ พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕[๑]

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๕
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๑๓ ก หน้า ๑๒

หลักการและเหตุผล

โดยที่มาตรา ๒๕๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ ประกอบกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สมควรปรับปรุงให้เป็นไป

---

[๑] คณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการประชุมเมื่อวันอังคารที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ โดยมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... (นายชินวรณ์ บุณยเกียรติ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) ในวาระที่หนึ่งขั้นรับหลักการในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันพุธที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๔ โดยพิจารณาเป็นเรื่องด่วน ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันพุธที่ ๘ กันยายน ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เป็นพิเศษ เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๔ โดยพิจารณาเป็นเรื่องด่วน ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นเรื่องด่วน เมื่อวันอังคารที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๖๔ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๑๓ ก หน้า ๑๒ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันศุกร์ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ เป็นต้นไป.

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและปรับปรุงบทบัญญัติอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้สะดวกและมีความเหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

๑. บทยกเลิกกฎหมาย (มาตรา ๓)

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

๒. บทนิยาม (มาตรา ๔)

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ข้อบัญญัติท้องถิ่น” หมายความว่า เทศบัญญัติ และข้อบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ผู้บริหารท้องถิ่น” หมายความว่า นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายกเมืองพัทยา และผู้บริหารท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ประธานสภาท้องถิ่น” หมายความว่า ประธานสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“สภาท้องถิ่น” หมายความว่า สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล สภากรุงเทพมหานคร สภาเมืองพัทยา และสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” หมายความว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓. ขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย (มาตรา ๕)

กำหนดขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย โดยให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้



หมายเหตุ : การบัญญัติให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการตีความกฎหมาย[๒] เนื่องจากการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องสอดคล้องกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๕๒ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดว่าการเสนอร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องมีคำรับรองของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๖๑ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่าร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน สมาชิกสภาเทศบาลจะเสนอได้ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกเทศมนตรี ดังนั้น เมื่อกฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักเกณฑ์เป็นประการใดแล้ว หากไม่สอดคล้องกับที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้นำกฎหมายฉบับนี้มาใช้บังคับ[๓]

๔. ประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอได้ (มาตรา ๖)

กำหนดให้การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นกระทำได้ในเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น

หมายเหตุ : เดิมร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... มาตรา ๕ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ได้กำหนดในเรื่องที่กระทำมิได้ไว้หลายเรื่อง เช่น งบประมาณรายจ่ายประจำปีหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม การงดลด หรือยกเลิกการเก็บภาษี อากร หรือค่าธรรมเนียม ซึ่งเรื่องดังกล่าวเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นในการพิจารณา แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรให้สิทธิประชาชนในการเสนอทุกเรื่อง โดยจะต้องเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น[๔] โดยมีหลักการคล้ายกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่จะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อนที่จะเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ

[๒] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๙ วันพุธที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ (สผ.) ๓๑๖ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา, หน้า ๘.

[๓] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... วุฒิสภา ครั้งที่ ๒/๒๕๖๔ วันจันทร์ที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๔๐๖ - ๔๐๗ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา, หน้า ๔ - ๕.

[๔] เพิ่งอ้าง, หน้า ๕.

แห่งราชอาณาจักรไทย แต่การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เคร่งครัดถึงขนาดว่าเป็นข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ให้มีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น โดยบัญญัติให้เฉพาะร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเท่านั้นที่ต้องมีคำรับรองของผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งไม่รวมถึงเรื่องเกี่ยวกับภาษี อากร ค่าธรรมเนียม การกู้เงิน การค้ำประกัน การใช้เงินกู้ การพาณิชย์ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเรื่องดังกล่าวนี้สามารถที่จะเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้โดยไม่ต้องมีคำรับรอง[๕]

๕. ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๗)

ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นอยู่ในวันที่ยื่นคำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น และต้องไม่อยู่ในระหว่างเป็นผู้ถูกต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวรวมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นภายหลังจากที่สภาท้องถิ่นนั้นสิ้นอายุหรือถูกยุบครั้งหลังสุด แล้วแต่จำนวนใดจะน้อยกว่า และเมื่อมีร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้มีสิทธิเชิญชวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้ร่วมเข้าชื่อให้ครบจำนวน โดยจะกระทำเป็นหนังสือหรือเชิญชวนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ แต่ต้องแนบร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นไปพร้อมกันด้วย และต้องมีหลักฐานแสดงชื่อ ชื่อสกุล เลขประจำตัวประชาชนของผู้ร่วมเข้าชื่อและข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อและส่งไปยังสถานที่หรือผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้เชิญชวนกำหนดไว้ในหนังสือเชิญชวนหรือสื่ออิเล็กทรอนิกส์

หมายเหตุ : เดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ ได้บัญญัติให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อดำเนินการให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ สำหรับพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ปรับลดจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเป็น “จำนวนไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ คน หรือไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๒๐ ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง” เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น อันเป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง[๖]

[๕] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๔..

[๖] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ วันพุธที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ (สผ.) ๔๐๒ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา, หน้า ๑๑.



๖. คำร้องเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๘)

การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่น ซึ่งต้องประกอบด้วยเอกสาร ดังต่อไปนี้

(๑) เอกสารที่มีชื่อ ชื่อสกุล และเลขประจำตัวประชาชนของผู้เข้าชื่อทุกคน และข้อความที่แสดงให้เห็นว่าตนสมัครใจเข้าร่วมในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น พร้อมทั้งลงลายมือชื่อ

(๒) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งต้องมีสาระสำคัญและเป็นไปตามแบบที่กำหนดในข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่น

(๓) รายชื่อผู้แทนของผู้เข้าชื่อที่จะมีอำนาจดำเนินกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอและการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่น จำนวนไม่เกิน ๑๐ คน

(๔) คำรับรองของผู้แทนของผู้เข้าชื่อว่าผู้เข้าชื่อทุกคนเป็นผู้มีสิทธิเข้าชื่อและได้ลงลายมือชื่อด้วยตนเอง

ทั้งนี้ เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องแล้ว แม้ว่าผู้ร่วมเข้าชื่อถอนการเข้าชื่อหรือตายในภายหลัง ให้ถือว่าการเข้าชื่อของผู้นั้นยังคงมีผลอยู่

๗. คำร้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๙)

ในกรณีที่ผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นประสงค์จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดทำร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ หรือดำเนินการให้มีการเชิญชวนให้ร่วมเข้าชื่อ หรือให้ดำเนินการทั้ง ๒ กรณี ให้ยื่นคำร้องต่อประธานสภาท้องถิ่นตามระเบียบที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนดโดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดให้มีจำนวนผู้เข้าชื่อยื่นคำร้องเกิน ๑๐ คนมิได้ และในการนี้ให้ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการให้ตามความประสงค์ของผู้ร้อง นอกจากนี้ ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ

หมายเหตุ : ความในมาตรา ๙ วรรคสี่ ซึ่งบัญญัติว่า “ในกรณีที่กระทรวงมหาดไทยหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่สามารถยืนยันตัวบุคคลและตรวจสอบความเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ การเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นผ่านทางระบบเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวให้กระทำได้โดยไม่ต้องลงลายมือชื่อ” นั้น เป็นบทบัญญัติในลักษณะทางเลือก ซึ่งมิได้เป็นการบังคับให้หน่วยงานดังกล่าวต้องจัดให้มีระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขึ้น เพียงแต่ในกรณีที่มีระบบแล้ว จะเป็นช่องทางเลือกของประชาชนเพิ่มเติมขึ้น[๗]

[๗] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๖ วันพุธที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุมกรรมาธิการ (สผ.) ๔๐๒ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา, หน้า ๑๑.

๘. การแก้ไขร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๑๐)

ในระหว่างการเชิญชวนให้มีการเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ห้ามมิให้มีการแก้ไขหลักการและข้อความในร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น เว้นแต่เป็นการแก้ไขข้อความผิดพลาดที่มิใช่สาระสำคัญ

๙. การตรวจสอบความถูกต้องและครบถ้วนของคำร้อง (มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒)

เมื่อประธานสภาท้องถิ่นได้รับคำร้องเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นแล้ว ให้ดำเนินการตรวจสอบคำร้องว่าถูกต้องและครบถ้วนตามพระราชบัญญัตินี้หรือไม่ ให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าถูกต้องและครบถ้วนแล้ว ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นตามข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นโดยเร็ว พร้อมทั้งจัดให้มีการปิดประกาศร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นและรายชื่อผู้เข้าชื่อดังกล่าวไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในระบบเทคโนโลยีสารสนเทศขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่ถ้าประธานสภาท้องถิ่นเห็นว่าคำร้องที่ได้รับไว้ไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้คืนคำร้องให้ผู้ยื่นไปดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วนภายในเวลาที่กำหนด โดยประธานสภาท้องถิ่นอาจมอบหมายให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีการตรวจพบว่ามีการปลอมลายมือชื่อ เมื่อหักลายมือชื่อปลอมดังกล่าวออกแล้วยังมีผู้เข้าชื่อครบจำนวน ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการต่อไปได้

ในกรณีที่ประธานสภาท้องถิ่นหรือปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายตรวจพบว่าร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอเป็นร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมให้ประธานสภาท้องถิ่นส่งร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นดังกล่าวไปยังผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาให้คำรับรองภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง และผู้บริหารท้องถิ่นต้องพิจารณาให้คำรับรองภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับ และมีหนังสือแจ้งไปยังประธานสภาท้องถิ่นเพื่อแจ้งผู้ยื่นคำร้องเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้ทราบโดยเร็ว แต่ในกรณีที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ให้คำรับรอง ให้แจ้งเหตุผลของการไม่ให้คำรับรองด้วย

๑๐. การพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น (มาตรา ๑๓)

ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของสภาท้องถิ่น ให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ โดยให้สภาท้องถิ่นแต่งตั้งผู้แทนของผู้เข้าชื่อร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญด้วยไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด และสภาท้องถิ่นต้องพิจารณา



ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาตามที่ข้อบังคับการประชุมสภาท้องถิ่นนั้นกำหนด

๑๑. การยืนยันร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ต้องตกไป (มาตรา ๑๔)

บรรดาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอตามพระราชบัญญัตินี้และต้องตกไปเพราะเหตุอายุของสภาท้องถิ่นสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาท้องถิ่น ถ้าภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่เรียกประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกภายหลังการเลือกตั้ง ผู้แทนของผู้เข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นยืนยันเป็นหนังสือต่อประธานสภาท้องถิ่นให้พิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อไป ก็ให้ประธานสภาท้องถิ่นดำเนินการเสนอร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นต่อสภาท้องถิ่นเพื่อพิจารณาโดยเร็ว

๑๒. บทกำหนดโทษ

(๑) กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันที่ศาลสั่งก็ได้ (มาตรา ๑๕)

หมายเหตุ : เดิมร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... มาตรา ๑๓ ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ได้กำหนดให้ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นเป็นเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่ศาลสั่ง ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔ เพื่อเป็นการป้องปรามผู้จะกระทำผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น[๘] แต่เมื่อเข้าสู่การพิจารณาในคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร มีความเห็นว่าควรกำหนดให้เป็นดุลพินิจของศาลในการที่จะสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้กระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยศาลอาจสั่งหรือไม่สั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้มีความเหมาะสมกับพฤติการณ์และความร้ายแรงในการกระทำความผิดโดยได้แก้ไขความจากร่างมาตรา ๑๓ เดิมเป็น “ผู้ใดกระทำความผิดฐานปลอมลายมือชื่อในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ศาลอาจสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนดไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันที่ศาลสั่งก็ได้” เนื่องจากประชาชนที่อยู่ในท้องถิ่นอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉกเช่นเดียวกันกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายในระดับประเทศ[๙]

[๘] อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๗.

[๙] บันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. .... วุฒิสภา ครั้งที่ ๓/๒๕๖๔ วันจันทร์ที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ ณ ห้องประชุม ๔๐๖ - ๔๐๗ ชั้น ๔ อาคารรัฐสภา, หน้า ๑๒ - ๑๓.

(๒) กำหนดบทลงโทษแก่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่ปฏิบัติตามที่ประธานสภาท้องถิ่นมอบหมายดังกล่าวในข้อ ๗ และข้อ ๙ โดยไม่มีเหตุอันสมควร และกรณีที่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับมอบหมายสั่งให้เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่เจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้ถือว่าเป็นความผิดวินัย และให้ผู้มีอำนาจดำเนินการทางวินัยดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจแก่ผู้นั้นโดยเร็ว (มาตรา ๑๖)

๑๓. บทเฉพาะกาล

กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ยื่นต่อประธานสภาท้องถิ่นที่ได้ดำเนินการไปโดยชอบตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และยังอยู่ในระหว่างการดำเนินการ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ กล่าวคือ ก่อนวันศุกร์ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕ ให้เป็นอันใช้ได้และให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๑๗)

นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมบรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันศุกร์ที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๕) ครบกำหนดวันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๖๕ และในระหว่างที่ยังไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว ให้การดำเนินการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้เป็นไปตามที่ประธานสภาท้องถิ่นกำหนด (มาตรา ๑๘)

๑๔. ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๑๙)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕

นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๐/๒๕๖๖ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่

ระหว่าง ศาลปกครองกลาง ผู้ร้อง
- ผู้ถูกร้อง

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายทศพร สุวานิช) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๒๙๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายทศพร สุวานิช ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นายกองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และองค์การบริหารส่วนตำบลตลาดกรวด ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีรับราชการในตำแหน่งวิศวกร ๕ สังกัดองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้ว อำเภอเมืองอ่างทอง จังหวัดอ่างทอง ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจการจ้างและผู้ควบคุมงานโครงการปรับปรุงถนน จำนวน ๓ โครงการ ในพื้นที่ตำบลป่างิ้ว ซึ่งมีการร้องเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าวต่อศูนย์ดำรงธรรมจังหวัดอ่างทอง และองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วสอบสวนทางวินัยแล้วเห็นว่าผู้ฟ้องคดีกระทำผิดวินัยไม่ร้ายแรง มีคำสั่งลดขั้นเงินเดือนหนึ่งขั้น ต่อมาผู้ฟ้องคดีโอนมารับราชการในสังกัดผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ และมีการร้องเรียนเกี่ยวกับการดำเนินงานโครงการดังกล่าวต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนข้อเท็จจริงแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา

และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ มติคณะรัฐมนตรี หรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดอ่างทอง เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวนการลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์ และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง และมีหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้พิจารณาโทษทางวินัยกับผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ฟ้องคดียื่นพยานหลักฐานใหม่ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ขอให้ทบทวนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติไม่ทบทวน ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติเห็นชอบให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ลงโทษไล่ผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (โดยก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีคำสั่งดังกล่าว นายกองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วได้มีคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลป่างิ้วเพิกถอนคำสั่งลงโทษลดขั้นเงินเดือนผู้ฟ้องคดีหนึ่งขั้น) ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีไม่เห็นพ้องกับมติและคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลางขอให้เพิกถอนมติและคำสั่งดังกล่าว รวมทั้งขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ ชดใช้ค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง **ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสามที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย ทำให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาไม่อาจก้าวล่วงไปพิจารณาข้อเท็จจริงหรือฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ชี้มูลไว้ได้ คงทำได้เพียงพิจารณาใช้ดุลพินิจในการลงโทษเท่านั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีลักษณะเป็นการเตรียมการผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ส่งผลให้ถูกตัดสิทธิในการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นอกจากนี้บทบัญญัติดังกล่าวมีผลบังคับใช้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เสมอภาคกัน โดยในส่วนคดีอาญาแม้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาถึงที่สุดยกฟ้องความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ แต่ไม่สามารถนำคำพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ทั้งที่มูลความผิดทางอาญาและมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการทั้งสองเกิดจากการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่ในกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติกลับสามารถนำคำพิพากษาของศาลยุติธรรมมาประกอบการพิจารณาลงโทษทางวินัยได้ ดังนั้น ย่อมถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกัน และสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด**

ส่วนพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ที่บัญญัติให้สิทธิผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาทบทวนมติกรณีมีพยานหลักฐานใหม่อันแสดงได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาแต่มิได้ให้สิทธิผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนเสียหายเป็นผู้ยื่นคำขอเอง ทั้งที่บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการอุทธรณ์ร้องทุกข์หรือขอความเป็นธรรม แต่กลับบัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาเป็นผู้ยื่นคำขอ ประกอบกับผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้ที่เคยวินิจฉัยชี้มูลความผิดแก่ผู้ถูกกล่าวหาและมีส่วนได้เสียเกี่ยวกับเรื่องนั้นมาก่อนเป็นผู้พิจารณาคำขอ ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงที่อาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษตามมาตรา ๙๘ มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือมีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องศาลปกครองก็ได้ เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และหากต้องฟ้องคดีต่อศาลปกครองย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนในวรรคสอง บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งที่คำสั่งลงโทษทางวินัยเป็นผลมาจากการไต่สวนและชี้มูลความผิดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ **จึงเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดต่อหลักนิติธรรม ละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค และเป็นบทสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒**

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า **ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่** บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ประกอบกับกรณีบทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคสอง ศาลรัฐธรรมนูญเคยวินิจฉัยในคำวินิจฉัยที่ ๒๑/๒๕๕๖* แล้วว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง มีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสอง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ เป็นบทบัญญัติที่มีหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๗ จึงเป็นกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติดังกล่าวแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ และมาตรา ๔ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๑ บททั่วไป มิได้มีข้อความที่เป็นการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพไว้เป็นการเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญไม่จำต้องวินิจฉัยในส่วนนี้ **จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นที่ขอให้วินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่**

---

*สรุปย่อคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๑/๒๕๕๖ เรื่อง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอเรื่องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ มีดังนี้

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคสอง กำหนดเกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกรณีผู้ถูกกล่าวหาเป็นข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ แม้มีหลักเกณฑ์การพิจารณาโทษทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐกลุ่มนี้แตกต่างจากข้าราชการทั่วไป แต่ก็เป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์เพื่อให้การดำเนินการทางวินัยซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานบุคคลของข้าราชการตุลาการศาลยุติธรรม ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง หรือข้าราชการอัยการ มีความเป็นอิสระตามลักษณะของภารกิจซึ่งมีความจำเป็นและเหมาะสม เพื่อให้สามารถพิจารณาพิพากษาอรรถคดีอย่างมีอิสระเป็นไปโดยถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม หรือมีความอิสระในการพิจารณาสั่งคดี ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคหรือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐.

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว **เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า หรือไม่** โดยพิจารณาเป็นประเด็น ดังนี้

<u>ประเด็นที่ ๑</u> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูล และถูกตัดสิทธิในการใช้ดุลพินิจทบทวนข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจชี้มูลความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยใช้บังคับแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่เท่าเทียมกันกับกรณีการชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ร่ำรวยผิดปกติ อีกทั้งเป็นบทบัญญัติที่สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด ขัดต่อหลักนิติธรรม กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ จำกัดสิทธิและเสรีภาพและความเสมอภาคของบุคคล ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้าหรือไม่ นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกันและมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของคณะกรรมการ ป.ป.ช. บรรลุผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่วางกลไกป้องกัน ตรวจสอบ และขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด โดยในการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบกับระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยการตรวจสอบและไต่สวน พ.ศ. ๒๕๖๑ มีการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ประกันความเป็นธรรมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าหลักเกณฑ์และวิธีการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหา **แม้บทบัญญัติดังกล่าวจะมีลักษณะผูกมัดดุลพินิจการออกคำสั่งลงโทษทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนต้องลงโทษตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ชี้มูลก็ตาม แต่คำสั่งลงโทษทางวินัยดังกล่าวยังไม่ถึงที่สุดผู้ถูกกล่าวหามีสิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกกล่าวหานั้น ๆ รวมทั้งสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง** อีกทั้งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แยกการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐออกจากการดำเนินการกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐร่ำรวยผิดปกติอย่างชัดเจน โดยการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๔ การดำเนินการ

กับเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ในการดำเนินการกรณีร่ำรวยผิดปกติบัญญัติไว้ในส่วนที่ ๒ ของหมวด ๕ การดำเนินการเกี่ยวกับทรัพย์สิน เนื่องจากการชี้มูลความผิดทั้งสองกรณีอาศัยองค์ประกอบในการพิจารณาทั้งในข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่แตกต่างกัน การลงโทษทั้งสองกรณีเป็นคนละส่วนกัน ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล

นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาเพื่อพิจารณาสั่งลงโทษทางวินัยนั้น ไม่ต้องกระทำโดยกระบวนการพิจารณาคดีของศาล และการพิจารณาชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดก็ไม่จำต้องถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยตามควรดังเช่นในคดีอาญา การกระทำเดียวกันของบุคคลเดียวกันนั้นแม้อาจก่อให้เกิดความผิดได้ทั้งในทางอาญาและในทางวินัย แต่การดำเนินคดีอาญาและการดำเนินการทางวินัยเป็นกระบวนการที่แยกออกจากกันได้ **เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ กระบวนการ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ และมาตรฐานในการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานที่เข้มงวดแตกต่างกัน โดยความผิดอาญาถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อลงโทษการกระทำที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองความสงบสุขของสมาชิกในสังคม และเป็นเครื่องมือในการควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมที่สภาพบังคับมีความรุนแรงมากที่สุด การดำเนินคดีอาญาต้องตกอยู่ภายใต้หลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้บริสุทธิ์**

บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม จึงไม่ใช่บทบัญญัติที่เป็นการสันนิษฐานว่าผู้ถูกกล่าวหามีความผิด เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน **ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า**

<u>ประเด็นที่ ๒</u> **พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติที่ส่งผลให้การพิจารณาทางปกครองมีสภาพร้ายแรงไม่เป็นกลาง และแนวทางการพิจารณาพยานหลักฐานใหม่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔ ทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น**

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ เป็นบทบัญญัติในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ **เป็นหลักการที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามหลักการดำเนินการเพื่อแก้ไขความเดือดร้อน**

หรือเสียหายให้ครบขั้นตอนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ก่อนฟ้องคดีปกครองเพื่อป้องกันข้อบกพร่องที่อาจเกิดขึ้น เนื่องจากผู้บังคับบัญชาอาจมีเหตุผลหรือหลักฐานที่ทำให้เชื่อได้ว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้กระทำผิดตามที่กล่าวหา เป็นการเพิ่มกระบวนการในการทบทวนมติหรือคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐอีกครั้งหนึ่ง ก่อนที่ผู้ถูกกล่าวหาจะใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการลงโทษหรือฟ้องคดีต่อศาลปกครองต่อไป เป็นหลักประกันความมั่นคงแห่งสิทธิ ความเชื่อใจและเป็นคุณแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหา สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ที่มุ่งหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ถูกต้องเพื่อทำความจริงให้ปรากฏ มิได้มุ่งหาข้อมูลมาสนับสนุนข้อกล่าวหาหรือข้อสงสัยเพื่อนำไปสู่การลงโทษผู้ถูกกล่าวหา **บทบัญญัติดังกล่าวเป็นกระบวนการที่ใช้เฉพาะกรณีการขอให้ทบทวนมติคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่ชี้มูลความผิดทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งแตกต่างจากการขอให้พิจารณาใหม่ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕๔** นอกจากนี้ การที่มาตรา ๙๙ บัญญัติให้สิทธิแต่เฉพาะผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเป็นผู้มีสิทธิขอทบทวนมติดังกล่าวเนื่องจากเป็นผู้ที่จะต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงเป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงและทราบข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานในเรื่องที่มีการกล่าวหาเป็นอย่างดี สามารถพิจารณาได้ว่าพยานหลักฐานใดเป็นพยานหลักฐานใหม่อันแสดงว่าผู้ถูกกล่าวหามิได้มีการกระทำความผิดตามที่กล่าวหาหรือกระทำความผิดในฐานความผิดที่แตกต่างจากที่ถูกกล่าวหาหรือทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ โดยกำหนดให้ต้องขอทบทวนมตินั้นได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อให้กระบวนการทบทวนมติเป็นไปด้วยความรวดเร็วไม่กระทบต่อกระบวนการอื่นภายหลัง

อย่างไรก็ดี ผู้ถูกกล่าวหายังมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษหรือจะดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ ตามมาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง ประกอบกับในทางปฏิบัติแม้ผู้ถูกกล่าวหาจะไม่มีสิทธิยื่นคำขอทบทวนมติได้ด้วยตนเอง ผู้ถูกกล่าวหายังสามารถเสนอพยานหลักฐานใหม่ผ่านผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อพิจารณาว่ามีความสำคัญทำให้ผลการวินิจฉัยเปลี่ยนแปลงไปและขอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทบทวนมติ ส่วนการกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้มีอำนาจพิจารณาทบทวนมตินั้นเป็นไปตามหลักทั่วไปของการทบทวนมติที่ให้ผู้ที่ออกมติในเรื่องนั้นเป็นผู้พิจารณาทบทวน

เมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน **ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๙ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า**

<u>ประเด็นที่ ๓</u> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ตัดสิทธิองค์กรที่มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ในการใช้ดุลพินิจถ่วงดุลตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำได้เพียงพิจารณาดุลพินิจในการกำหนดโทษปลดออกหรือไล่ออกจากราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าถูกต้องเหมาะสมหรือไม่เท่านั้น มิได้เป็นการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกลงโทษทางวินัย และวรรคสองบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ แต่ไม่ได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่คงหลักการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๖ ที่บัญญัติให้ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคล และเพิ่มหลักการใหม่ให้สิทธิผู้ถูกลงโทษในการฟ้องคดีต่อศาลปกครองโดยตรง เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาและลดขั้นตอนการดำเนินการให้เกิดความรวดเร็วมากยิ่งขึ้น บทบัญญัติมาตรานี้สอดคล้องกับเจตนารมณ์พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งหมายกำหนดกลไกการตรวจสอบการทุจริตให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่มีเจตนารมณ์ป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยวางกลไกป้องกัน ตรวจสอบและขจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้มงวด เด็ดขาด ส่วนมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีว่าในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครองโดยมิได้ฟ้องคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ศาลปกครองแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปด้วยความเรียบร้อย โดยการพิจารณาคดีดังกล่าว ศาลปกครองใช้ระบบไต่สวนในการรวบรวมพยานหลักฐานและดำเนินการอย่างอื่นเกี่ยวกับคดีเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดีถูกต้อง โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งเป็นองค์กรวินิจฉัยเรื่องที่ฟ้องเป็นคดีได้รับทราบและมีสิทธิขอเข้ามาเป็นคู่กรณีในคดีด้วยได้ เพื่อให้กระบวนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐบรรลุผลตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติแห่งกฎหมายฉบับนี้ **อย่างไรก็ตาม แม้บทบัญญัติมาตรา ๑๐๑ วรรคสอง จะมิได้บัญญัติถึงความรับผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็ตาม แต่หากผู้ถูกลงโทษเห็นว่าตนได้รับความเสียหายจากการกระทำของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในเรื่องดังกล่าว ย่อมสามารถใช้สิทธิตามกระบวนการยุติธรรมต่อศาลอื่นตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้**

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๑๐๑ เป็นบทบัญญัติที่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วนไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และมีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐตามนิยามของกฎหมายฉบับนี้กำหนดโดยเสมอภาคกัน ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคห้า

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๙๙ และมาตรา ๑๐๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคห้า**

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๑/๒๕๖๖ วันที่ ๒๖ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๖

เรื่อง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ระหว่าง ศาลปกครองอุดรธานี ผู้ร้อง

- ผู้ถูกร้อง

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๔๑/๒๕๖๕ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

นายก่อกษาปณ์ อุปถัมภ์ ผู้ฟ้องคดี ยื่นฟ้องคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ คณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ตาก ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ต่อศาลปกครองอุดรธานี ว่าผู้ฟ้องคดีรับราชการเป็นพนักงานส่วนตำบล เคยถูกร้องเรียนกล่าวหาต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ กรณีตรวจรับการจ้างและอนุมัติเบิกจ่ายเงินแก่ผู้รับจ้างโครงการก่อสร้างถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก จำนวน ๓ โครงการ ทั้งที่การก่อสร้างไม่เป็นไปตามแบบแปลนที่กำหนด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ไต่สวนแล้วมีมติว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีมีมูลความผิดทางอาญา ฐานเป็นผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการหรือรักษาทรัพย์ใด ๆ ใช้อำนาจในตำแหน่งโดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่รัฐหรือเจ้าของทรัพย์นั้น และฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๑ ประกอบมาตรา ๘๖ และมาตรา ๑๕๗ ประกอบมาตรา ๙๐ และมาตรา ๙๑ และมีมูลความผิดทางวินัยอย่างร้ายแรงฐานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยมิชอบ เพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นได้ประโยชน์ที่มิควรได้ เป็นการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ และฐานปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบของทางราชการ

มติคณะรัฐมนตรีหรือนโยบายของรัฐบาล อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรงตามประกาศคณะกรรมการพนักงานส่วนตำบลจังหวัดนครพนม เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการสอบสวน การลงโทษทางวินัย การให้ออกจากราชการ การอุทธรณ์และการร้องทุกข์ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๔ ข้อ ๓ วรรคสาม และข้อ ๖ วรรคสอง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งเรื่องไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีอาญาในศาล ซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีและส่งเรื่องไปยังผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อดำเนินการทางวินัย ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งลงโทษปลดผู้ฟ้องคดีออกจากราชการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒

ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่าการไต่สวนวินิจฉัยชี้มูลความผิด การมีมติลงโทษและคำสั่งลงโทษไม่ชอบด้วยกฎหมาย เป็นการใช้ดุลพินิจไม่สุจริตและเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ประกอบกับผู้ฟ้องคดีเคยถูกองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้มีคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์แล้ว จึงเป็นการลงโทษซ้ำในความผิดที่ได้กระทำครั้งเดียวกัน ผู้ฟ้องคดียื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองอุดรธานีขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพิกถอนคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ และทุเลาการบังคับตามคำสั่งดังกล่าว ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกเลิกคำสั่งปลดออก เนื่องจากเห็นว่าเป็นการลงโทษวินัยสองครั้งในความผิดครั้งเดียว และออกคำสั่งลงโทษใหม่โดยเพิ่มโทษจากคำสั่งองค์การบริหารส่วนตำบลกุตาไก้ที่ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดีเป็นโทษปลดออก ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงยื่นคำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้อง ขอให้ศาลปกครองอุดรธานีเพิกถอนคำสั่งเพิ่มโทษและหนังสือส่งสำเนาคำสั่งเพิ่มโทษของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองอุดรธานี **ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาต้องพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัย เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เนื่องจากความผิดทางอาญาและทางวินัยในฐานความผิดดังกล่าวมีความหมาย องค์ประกอบความผิด เจตนา ข้อเท็จจริงและสำนวนการไต่สวนเดียวกัน โดยพยานหลักฐานที่ใช้ในการชี้มูลความผิดทางอาญามีลักษณะเป็นเพียงข้อกล่าวหาซึ่งยังมิได้มีการพิสูจน์ให้ถึงที่สุดจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่ามีความผิด แต่การชี้มูลความผิดทางวินัยกลับให้ถือเป็นเด็ดขาดว่ามีความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่และมีผลผูกพันผู้บังคับบัญชา เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุด แสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ตามรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒**

ศาลปกครองอุดรธานีเห็นว่า **ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง**

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า **ศาลปกครองอุดรธานีส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่** บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองอุดรธานีจะใช้บังคับแก่คดี และยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่าบทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ปรากฏว่าผู้ฟ้องคดีได้แสดงเหตุผลประกอบคำโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ วรรคสอง วรรคสี่ และวรรคห้า อย่างไร กรณีไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง **จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัยเฉพาะประเด็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่**

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว **เห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่**

เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันทางกฎหมายระหว่างการดำเนินคดีอาญากับการดำเนินการทางวินัยกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม ขัดต่อหลักความเสมอภาค เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนมีคำพิพากษาถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ขัดต่อหลักนิติธรรม และเพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า บทบัญญัติมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนและมีมติวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และมีมูลความผิดทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๑ (๒) ซึ่งมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ตราขึ้นโดยมีหลักการเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ที่มุ่งเน้นการสร้างกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และปรับปรุงกลไกเดิมให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ ไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อให้การตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ไต่สวนและวินิจฉัยว่ามีมูลความผิดทางวินัยมีผลทางกฎหมายต่อการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดหลักเกณฑ์การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐไว้แตกต่างจากการดำเนินคดีอาญากับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยการดำเนินคดีอาญาเป็นไปตามหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในหมวด ๔ การดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ส่วนที่ ๑ การดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๓ ถึงมาตรา ๙๗ **ซึ่งมีสาระสำคัญในมาตรา ๙๓ ว่าเมื่ออัยการสูงสุดได้รับสำนวนคดีอาญาจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาเพื่อดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลที่มีเขตอำนาจภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ได้รับสำนวน ส่วนการดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในส่วนที่ ๒ การดำเนินการทางวินัยกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตั้งแต่มาตรา ๙๘ ถึงมาตรา ๑๐๑ โดยมาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาที่ได้รับสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้พิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก โดยให้ถือว่าสำนวนการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัยด้วยนั้น เป็นเพียงการบัญญัติกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะของการดำเนินการทางวินัยซึ่งมีความแตกต่างจากการดำเนินคดีอาญาเท่านั้น บทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าวแม้มีลักษณะก้าวล่วงการดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาอยู่บ้างก็ตาม แต่กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหาไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการดำเนินการทางวินัย โดยคณะกรรมการสอบสวนวินัยและผู้บังคับบัญชา** นอกจากนี้ การดำเนินการทางวินัยตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายมาตราดังกล่าว หากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคสาม แล้ว ผู้ซึ่งถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ถูกลงโทษโดยไม่ต้องอุทธรณ์ตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้น หรือจะ

ดำเนินการอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลของผู้ถูกลงโทษนั้นก่อนฟ้องคดีต่อศาลปกครองก็ได้ตามมาตรา ๑๐๑ อันเป็นหลักประกันในการคุ้มครองสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนโดยองค์กรตุลาการ ประกอบกับเมื่อชั่งน้ำหนักระหว่างสิทธิและเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกจำกัดตามกฎหมายกับประโยชน์สาธารณะที่ได้รับตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายในการแก้ไขปัญหาการทุจริตของชาติให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นเป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นกลไกในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ขัดต่อหลักนิติธรรม ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลเกินสมควรแก่เหตุ ไม่กระทบศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ มีผลใช้บังคับกับเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ไม่เป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมด้วยเหตุแห่งสถานะของบุคคล ไม่ขัดต่อหลักความเสมอภาคและไม่เป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๘ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่งและวรรคสาม และมาตรา ๒๙ วรรคสอง**



นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

การที่สังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรเข้าสู่สังคมสูงวัย จึงทำให้รัฐต้องปฏิรูประบบบำนาญเพื่อให้ข้าราชการไทยมีรายได้ไว้ใช้ยามเกษียณ โดยมี “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” (กบข.) ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อเป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ รวมทั้งส่งเสริมการออมทรัพย์และจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่ข้าราชการที่เป็นสมาชิกของกองทุน ตลอดจนให้เป็นสถาบันเงินออมที่มีบทบาทสำคัญในการช่วยแก้ไขปัญหาการขาดแคลนเงินออมภายในประเทศ และส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยส่วนรวม ซึ่งหลังจากมีการบังคับใช้แล้วได้มีการแก้ไขปรับปรุงเรื่อยมาเพื่อให้มีความเหมาะสม จนถึงพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ นั้น ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการสามารถรับโอนเงินของสมาชิกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ โดยกำหนดให้สมาชิกสามารถส่งเงินสะสมเพิ่มขึ้นได้ไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน เปิดโอกาสให้สมาชิกสามารถเลือกแผนการลงทุนได้หลากหลายขึ้น และสามารถลงทุนได้ทั้งเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว รวมทั้งในกรณีที่สมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุน ให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก นอกจากนี้ในกรณีที่สมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพและยังไม่รับเงินที่ตนมีสิทธิได้รับคืนหรือขอทยอยรับเงินคืน สมาชิกมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดให้เพื่อให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินนั้นต่อไปได้ สำหรับกรณีที่สมาชิกถึงแก่ความตายและผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกยังไม่ยื่นคำขอรับเงินให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินนั้นต่อไปได้ ตามแผนการลงทุนที่สมาชิกผู้นั้นได้เลือกไว้ก่อนวันที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย

คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง **“สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖”** เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นมาของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ รวมทั้งประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวข้อง ตามลำดับดังนี้

๑. ความเป็นมาของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.)

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงการคลังพิจารณาปรับปรุงระบบบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นระบบกองทุนสำรองเลี้ยงชีพกลาง (Central Provident Fund) จึงนำมาสู่การจัดตั้ง “กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ” (กบข.) ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙[๑] โดยมาตรา ๓๖[๒] กำหนดให้ “ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ใช้บังคับ” คือ ก่อนวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐[๓] สามารถเลือกได้ว่าจะสมัครเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการหรือไม่ ส่วนข้าราชการที่เข้ารับราชการหลังวันดังกล่าวต้องเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการทุกคนตามมาตรา ๓๕ โดยข้าราชการที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อออกจากราชการหรือเกษียณอายุราชการจะได้รับเงินก้อนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการและบำเหน็จหรือบำนาญ ซึ่งเงินก้อนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นส่วนผสมระหว่างเงินออม

---

[๑] พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๔๒ ก หน้า ๑ วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙.

[๒] พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๓๖ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓๖ บุคคลต่อไปนี้จะสมัครเป็นสมาชิกก็ได้

(๑) ข้าราชการซึ่งรับราชการอยู่ในวันก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

(๒) ข้าราชการซึ่งออกจากราชการเพื่อไปปฏิบัติงานตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์การสั่งให้ข้าราชการไปทำการซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการก่อนวันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับและกลับเข้ารับราชการตั้งแต่วันที่บทบัญญัติแห่งหมวดนี้ใช้บังคับ

การสมัครเป็นสมาชิกให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

[๓] มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บทบัญญัติแห่งหมวด ๓ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับเป็นต้นไป โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๔๒ ก หน้า ๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่ วันเสาร์ที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๙ ยกเว้นบทบัญญัติหมวด ๓ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไป

ทั้งนี้ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา นับระยะเวลาการใช้บังคับของกฎหมายตามแนวทางของศาลฎีกาตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๐๘๖/๒๕๓๓ ที่พิพากษายืนตามหลักที่เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๐๗/๒๕๓๘ โดยเป็นการคำนวณนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน... มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน...” การเริ่มต้นนับระยะเวลา ๑๘๐ วัน ตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๒ จึงไม่นับวันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (วันที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๓๙) แต่ต้องเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๓๙ ครบกำหนด ๑๘๐ วัน ในวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๔๐ และมีผลใช้บังคับในวันพ้นกำหนด ๑๘๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ เป็นต้นไปดังกล่าว.

ของสมาชิก กับเงินสมทบและเงินชดเชยจากบำนาญของรัฐ และผลประโยชน์จากการลงทุนที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารจัดการให้[๔]

๑.๑ วัตถุประสงค์ของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นกองทุนที่จัดตั้งตามพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีสถานะเป็นนิติบุคคลที่ไม่ใช่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และรายได้ของกองทุนไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและมีหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไป และมีสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เป็นผู้สอบบัญชี ทั้งนี้ ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑) เป็นหลักประกันการจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ

๒) ส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก

๓) จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก

๑.๒ หน้าที่หลักของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีหน้าที่และอำนาจหลักที่สำคัญ ๆ ๒ ด้าน คือ

๑) ด้านลงทุน โดยนำเงินที่รับจากสมาชิกและส่วนราชการไปลงทุนเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้ความเสี่ยงที่ยอมรับได้ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและนโยบายที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกำหนด

๒) ด้านสมาชิก โดยดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารฐานข้อมูลสมาชิก การจัดสรรผลประโยชน์จากการลงทุน การประชาสัมพันธ์เพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้อง การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ให้แก่สมาชิก รวมทั้งการจ่ายเงินและผลประโยชน์คืนให้แก่สมาชิกเมื่อพ้นสมาชิกภาพ

๑.๓ เงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ[๕]

กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังนี้

๑) เงินสะสม คือ เงินออมของสมาชิก โดยส่วนราชการจะทำการหักจากเงินเดือนของสมาชิกเพื่อนำส่งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อนำเข้าบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือน ปัจจุบันกฎหมายกำหนดอัตราเงินสะสมขั้นต่ำร้อยละ ๓ ของเงินเดือน และสมาชิกสามารถออมเพิ่มได้เมื่อรวมกับเงินสะสมขั้นต่ำไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน

---

[๔] กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, ประวัติกองทุน, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.gpf.or.th/thai๒๐๑๙/About/main.php.

[๕] เรื่องเดียวกัน.

๒) เงินสมทบ คือ เงินที่รัฐจ่ายสมทบให้แก่สมาชิกที่ออมเงินสะสม โดยส่วนราชการจะเป็นผู้เบิกจากงบประมาณรายจ่ายของรัฐในอัตราที่เท่ากับอัตราเงินสะสมขั้นต่ำ (ร้อยละ ๓ ของเงินเดือน) ทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือนนำส่งกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เพื่อนำเข้าบัญชีรายบุคคลของสมาชิก

๓) เงินประเดิม คือ เงินที่รัฐส่งเข้าบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกที่รับราชการอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ที่สมัครเข้าเป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ตามสูตรที่กำหนด และให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจ่ายเงินดังกล่าวให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพและเลือกรับบำนาญ

๔) เงินชดเชย คือ เงินที่รัฐจ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐเข้าบัญชีรายบุคคลของสมาชิกทุกครั้งที่มีการจ่ายเงินเดือนในอัตราร้อยละ ๒ ของเงินเดือน และให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจ่ายเงินดังกล่าว ให้แก่สมาชิกเมื่อสมาชิกสิ้นสุดสมาชิกภาพและเลือกรับบำนาญ

๕) เงินสมาชิกพ้นสมาชิกภาพ คือ เงินของสมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพซึ่งได้แจ้งความประสงค์ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินต่อหรือขอทยอยรับ โดยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจะบริหารเงินที่ยังไม่ได้ขอรับคืนต่อไปได้

๖) เงินสำรอง คือ เงินที่รัฐจัดสรรเงินงบประมาณรายจ่ายของรัฐส่งเข้าบัญชีเงินสำรองของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับการจ่ายบำเหน็จบำนาญให้แก่ข้าราชการ ในกรณีเกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจของประเทศ อาจมีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อกำหนดให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนำเงินสำรองส่งกลับคืนเป็นรายได้แผ่นดิน เพื่อนำไปจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และต้องจัดสรรเงินงบประมาณเพื่อชดเชย ส่วนที่นำออกไปคืนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในปีงบประมาณถัดไป

ทั้งนี้ รัฐต้องจัดสรรงบประมาณรายจ่ายจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการประจำปี เข้าบัญชีเงินสำรองทุกปีจนกว่าเงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผลของเงินดังกล่าวจะมีจำนวน ๓ เท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญข้าราชการประจำปี หลังจากนั้นให้ตั้งงบประมาณเพื่อให้เงินสำรอง เงินกองกลาง และดอกผล คงระดับ ๓ เท่าของงบประมาณรายจ่ายบำเหน็จบำนาญของข้าราชการในแต่ละปี แต่หากมีจำนวนเกิน ๓ เท่าให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนำเงินส่วนที่เกินนั้นส่งเป็นรายได้แผ่นดิน

๗) เงินกองกลาง คือ เงินบริจาค โดยเป็นเงินตามบัญชีเงินรายบุคคลที่ไม่มีผู้รับหรือเงินส่วนกลางที่มิใช่ของสมาชิกคนใด

๑.๔ สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ[๖]

ข้าราชการที่เข้ารับราชการ รวมทั้งผู้ที่โอนมาเป็นข้าราชการตั้งแต่วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ทุกคน ต้องเป็นสมาชิกและส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามอัตรา

[๖] เรื่องเดียวกัน.

ที่กำหนดในกฎกระทรวง ส่วนข้าราชการที่รับราชการอยู่ก่อนวันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๐ ให้สมัครเป็นสมาชิกและส่งเงินสะสมได้ตามความสมัครใจ โดยสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ประกอบด้วยข้าราชการ ๑๓ ประเภท ดังนี้

๑) ข้าราชการพลเรือน
๒) ข้าราชการฝ่ายตุลาการ
๓) ข้าราชการฝ่ายอัยการ
๔) ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาและพนักงานมหาวิทยาลัย
๕) ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา
๖) ข้าราชการรัฐสภาสามัญ
๗) ข้าราชการตำรวจ
๘) ข้าราชการทหาร
๙) ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
๑๐) ข้าราชการตุลาการศาลปกครอง
๑๑) ข้าราชการสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
๑๒) ข้าราชการสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
๑๓) ข้าราชการในพระองค์

๒. สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๖ และมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖[๗] โดยได้มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเพื่อทวีค่าเงินออมให้แก่สมาชิก สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

๑) เพิ่มบทบัญญัติให้บุคคลซึ่งเข้ารับราชการและมีสิทธิได้รับเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ สามารถแสดงความประสงค์ให้โอนเงินดังกล่าวทั้งจำนวนมายังกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการรับโอนเงินเข้าเป็นเงินสะสมและดอกผลของเงินสะสมในบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกผู้นั้น โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกำหนด (มาตรา ๓ เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๘/๒)

---

[๗] มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ บัญญัติให้พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป โดยได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๒๐ ก หน้า ๒๖ เมื่อวันอาทิตย์ที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๖ จึงเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

๒) แก้ไขให้ในกรณีที่สมาชิกผู้ใดประสงค์ที่จะส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เกินกว่าอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกำหนด แต่การส่งเงินสะสมรวมกันแล้วจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน (มาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๙ วรรคสอง)

๓) เพิ่มบทบัญญัติให้กรณีที่ผู้มีสิทธิรับมรดกของสมาชิกที่ถึงแก่ความตายยังไม่ยื่นคำขอรับเงิน ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินนั้นต่อไปได้ตามแผนการลงทุนที่สมาชิกผู้นั้นได้เลือกไว้ ก่อนวันที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย (มาตรา ๕ เพิ่มความเป็นมาตรา ๕๙ วรรคสอง)

๔) แก้ไขให้ในกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกผู้ใดสิ้นสุดลงและมีสิทธิได้รับเงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนเงินดังกล่าว ยังไม่ขอรับเงินคืนหรือขอทยอยรับเงินคืน ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินที่ยังไม่รับคืนตามแผนการลงทุนเดิมต่อไปได้ ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้ (มาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๗/๑)

๔.๑) ให้สมาชิกผู้นั้นมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนได้

๔.๒) ถ้าสมาชิกผู้นั้นขอโอนเงินไปยังกองทุนสำรองเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโอนเงินไปยังกองทุนดังกล่าวภายใน ๗ วันทำการนับแต่วันที่ผู้นั้นแสดงความประสงค์และได้ปรากฏหลักฐานถูกต้องครบถ้วน โดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกำหนด

๔.๓) ในกรณีที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินของสมาชิกซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงต่อไป และต่อมาผู้นั้นถึงแก่ความตาย ถ้าผู้มีสิทธิรับมรดกยังไม่ยื่นคำขอรับเงินดังกล่าว ให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารเงินนั้นต่อไปได้ตามแผนการลงทุนที่สมาชิกผู้นั้นได้เลือกไว้แล้วจนกว่าผู้มีสิทธิรับมรดกนั้นจะยื่นคำขอรับเงิน

๕) แก้ไขให้เงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่อยู่ในบัญชีเงินสำรองให้ลงทุนได้ดังต่อไปนี้ (มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง)

๕.๑) เงินฝากธนาคารแห่งประเทศไทยหรือธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจ หรือบัตรเงินฝากที่ธนาคารที่เป็นรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ออก

๕.๒) พันธบัตรรัฐบาล ตั๋วเงินคลัง หรือพันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย

๕.๓) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ย

๕.๔) ตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเป็นผู้ออก

๖) แก้ไขให้เงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่อยู่ในบัญชีเงินกองกลางให้ลงทุนได้ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูง ไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ (มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ วรรคสอง)

๗) แก้ไขให้เงินของกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่อยู่ในบัญชีเงินรายบุคคลให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดให้มีแผนการลงทุน เพื่อให้สมาชิกเลือก โดยอาจกำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงแตกต่างกันได้ แต่อย่างน้อยต้องมีแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความมั่นคงสูงไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๖๐ และแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก แต่ถ้าสมาชิกไม่ได้ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุน ให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการนำเงินดังกล่าวไปลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก (มาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ วรรคสาม)

๘) แก้ไขให้สมาชิกซึ่งเปลี่ยนสถานภาพไปเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยและประสงค์จะเป็นสมาชิกต่อไป ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการโดยคำนวณตามบัญชีอัตราเงินเดือนและตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่การส่งเงินสะสมดังกล่าวจะต้องไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของเงินเดือน (มาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐/๘ วรรคหนึ่ง)

๙) กำหนดให้ผู้ที่เป็นสมาชิกอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับยังคงอยู่ในแผนการลงทุนเดิมก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะแสดงความประสงค์เลือกแผนการลงทุนที่กำหนดให้ลงทุนใหม่ดังกล่าวในข้อ ๗) (มาตรา ๙)

๓. ประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

หลังจากที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖ มีผลใช้บังคับแล้ว คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้ออกประกาศ จำนวน ๖ ฉบับ ดังนี้[๕]

๓.๑ ประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีแผนการลงทุน การเลือกแผนการลงทุน การให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกแผนการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ และประกาศกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง กำหนดแบบแสดงความประสงค์เลือกหรือเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) สมาชิกที่ใช้สิทธิเลือกแผนการลงทุนจะมีผลต่อการลงทุนของเงินทั้งหมดในบัญชีเงินรายบุคคลสมาชิก (เงินสะสม เงินสมทบ เงินประเดิม เงินชดเชย และผลประโยชน์ตอบแทนของเงินดังกล่าว)

๒) สมาชิกไม่ได้เลือกแผนการลงทุนใดให้ถือว่าสมาชิกยินยอมให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดการลงทุนตามแผนการลงทุนในหลักทรัพย์ที่มีความเสี่ยงเหมาะสมกับช่วงอายุของสมาชิก (แผนสมดุลตามอายุ)

---

[๕] กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ, “หนังสือที่ กบข. ๖๐๑๐/ว๑๑๘/๒๕๖๖ ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://personal.sru.ac.th/๒๐๒๓/๐๖/๐๘/gpf-๒๕๖๖๐๕๓๐/#.

๓) สมาชิกที่สิ้นสุดสมาชิกภาพและฝากเงินให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารต่อหรือขอทยอยรับเงินมีสิทธิเลือกแผนการลงทุนตามที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการจัดให้

๔) ปรับปรุง “แบบแจ้งความประสงค์เลือกหรือเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน สำหรับแผนสำรับและแผนสินทรัพย์” และ “แบบแจ้งความประสงค์เลือกหรือเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน สำหรับแผนลงทุนแบบผสมเอง” ให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีแผนการลงทุน การเลือกแผนการลงทุน การให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกแผนการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๖

๕) กำหนดให้ใช้ “แบบแจ้งความประสงค์เลือกหรือเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน สำหรับแผนสำรับและแผนสินทรัพย์” (แบบ กบข.ปผ. ๐๐๑/๑/๒๕๖๖) และ “แบบแจ้งความประสงค์เลือกหรือเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน สำหรับแผนลงทุนแบบผสมเอง” (แบบ กบข.ปผ. ๐๐๒/๑/๒๕๖๖)

๓.๒ ประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการรับโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ และประกาศกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง กำหนดแบบแสดงความประสงค์ขอโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) สมาชิกที่ประสงค์โอนย้ายเงินที่มีสิทธิได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมายังกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จะต้องเป็นผู้ที่ไม่เคยได้รับเงินคืนจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาก่อน

๒) เมื่อกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้รับโอนเงินของสมาชิกจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแล้ว ให้เงินที่กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้รับโอนเป็นเงินในบัญชีเงินรายบุคคลของสมาชิกที่อยู่ในกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

๓) กำหนดให้ใช้ “แบบแสดงความประสงค์ขอโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๖๖” (แบบ กบข.อง. ๐๐๑/๑/๒๕๖๖) สำหรับสมาชิกที่แสดงความประสงค์ขอโอนเงินจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมาให้กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบริหารทั้งจำนวน

๓.๓ ประกาศกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง กำหนดแบบแจ้งข้อมูลการกลับเข้ารับราชการใหม่ พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ปรับปรุง “แบบแจ้งข้อมูลการกลับเข้ารับราชการใหม่” ให้สอดคล้องกับประกาศคณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการจัดให้มีแผนการลงทุน การเลือกแผนการลงทุน การให้ข้อมูลประกอบการพิจารณาเลือกแผนการลงทุน และการเปลี่ยนแปลงแผนการลงทุน พ.ศ. ๒๕๖๖

๒) กำหนดให้ใช้ “แบบแจ้งข้อมูลการกลับเข้ารับราชการใหม่” (แบบ กบข.จก ๐๐๑/๒๕๖๖) สำหรับการแจ้งข้อมูลการกลับเข้ารับราชการใหม่

๓.๔ ประกาศกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ เรื่อง กำหนดแบบแสดงความประสงค์กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสะสมส่วนเพิ่ม พ.ศ. ๒๕๖๖ ลงวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ปรับปรุง “แบบแสดงความประสงค์กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสะสมส่วนเพิ่ม” ให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

๒) กำหนดให้ใช้ “แบบแสดงความประสงค์กำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสะสมส่วนเพิ่ม” (แบบ กบข.อพ. ๐๐๑/๑/๒๕๖๖) สำหรับกรณีที่สมาชิกต้องการกำหนดหรือเปลี่ยนแปลงอัตราเงินสะสมส่วนเพิ่ม

บทสรุป

การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการในครั้งนี้ กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) ได้ดำเนินการภายใต้ความต้องการของสมาชิกเป็นหลัก และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสมาชิกจะได้รับประโยชน์สูงสุดในการเพิ่มโอกาสทวีค่าเงินออมกับกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และใช้ชีวิตหลังจากเกษียณได้อย่างมีความสุข อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของประเทศนั้น ประเทศไทยก้าวเข้าสู่การเป็นสังคมผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันประเทศไทยมีประชากรสูงอายุจำนวน ๑๒.๕ ล้านคน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๙ ของประชากรทั้งประเทศ[๙] โดยคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๗๗ จะมีประชากรสูงอายุมากกว่าร้อยละ ๒๘ ของประชากรทั้งประเทศ ซึ่งส่งผลให้มีประชากรที่อยู่ในภาวะพึ่งพิงมากขึ้น ดังนั้น ประชาชนทุกคนจึงควรเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะการออมเงินระยะยาวให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายตลอดช่วงวัยเกษียณ รวมทั้งตระหนักรู้ถึงความสำคัญของการบริหารจัดการเงิน ตลอดจนมีความรู้และทักษะทางการเงินเพียงพอที่จะนำไปประยุกต์ใช้อย่างเหมาะสม เพื่อสร้างความมั่นคงในชีวิตต่อไป

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ แก้ไขเพิ่มเติมถึงพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๓

พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

[๙] อิสรภาพแห่งความคิด, ไทยโพสต์, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.thaipost.net/general-news/๓๔๗๑๒๒/.

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Specialist Attached to the Senator

ผู้ชำนาญการประจำตัวสมาชิกวุฒิสภา

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

มาตรการทางกฎหมายในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยวิธีจัดเก็บภาษีคาร์บอน

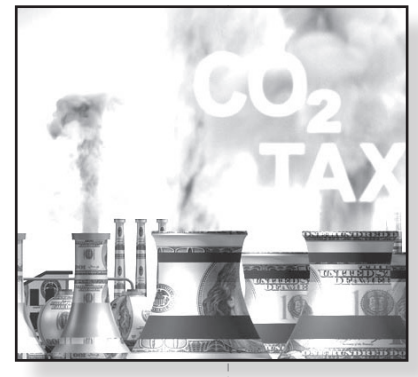
บทนำ

โดยที่ปัจจุบันสภาพภูมิอากาศมีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว ทั้งนี้ อันมีสาเหตุมาจากการเปลี่ยนแปลงทางธรรมชาติและการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการผลิตไฟฟ้า การกลั่นน้ำมัน การก่อสร้าง การขนส่งอุตสาหกรรมการผลิตต่าง ๆ การตัดไม้ เผาป่า และการจัดการขยะและของเสีย ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ถือเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ อันส่งผลให้โลกมีอุณหภูมิสูงขึ้น เกิดภาวะโลกร้อน และส่งผลให้สภาพภูมิอากาศเปลี่ยนแปลงไป ซึ่งการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อประเทศใดประเทศหนึ่งเท่านั้น แต่ส่งผลกระทบโดยรวมต่อทุกประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะเป็นผลกระทบต่อระบบนิเวศสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสุขภาพอนามัยของมนุษย์และสัตว์ ดังนั้น หลายประเทศทั่วโลกจึงหันมาให้ความสำคัญกับการลดปัญหาโลกร้อนโดยมีมาตรการต่าง ๆ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยวิธีการหนึ่งที่หลายประเทศใช้ก็คือ การเก็บภาษีคาร์บอน ซึ่งประเทศไทยก็ได้นำวิธีการนี้มาใช้ในการจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากรถยนต์ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศเช่นกัน

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้ จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง **“มาตรการทางกฎหมายในการลดปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยวิธีจัดเก็บภาษีคาร์บอน”** ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้รับทราบและเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยการจัดเก็บภาษีคาร์บอนเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศที่เป็นสาเหตุหนึ่งของโลกร้อน ดังนี้

๑. ความหมายของก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases : GHGs)[๑]

ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gases : GHGs) คือ ก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อน หรือรังสีอินฟาเรดได้ดี เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO_2) มีเทน (CH_4) ไนตรัสออกไซด์ (N_2O) ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) ก๊าซเพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) ก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF_6) และก๊าซไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (NF_3) ซึ่งเมื่อก๊าซเหล่านี้ลอยขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศจะดูดซับความร้อนไว้และถ้ามีปริมาณที่เหมาะสมจะรักษาอุณหภูมิโลกให้พอเหมาะอุ่นสบาย แต่เมื่อใดที่ก๊าซเหล่านี้มีปริมาณมากเกินไปจะส่งผลให้ชั้นบรรยากาศมีการกักเก็บรังสีความร้อนไว้มากขึ้น ทำให้อุณหภูมิเฉลี่ยของชั้นบรรยากาศเพิ่มขึ้น และทำให้ร้อนมากขึ้น โดยก๊าซเหล่านี้เกิดจากปรากฏการณ์หรือกระบวนการทางธรรมชาติและกิจกรรมต่าง ๆ ของมนุษย์ โดยเฉพาะการเผาไหม้เชื้อเพลิง จึงทำให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สะสมอยู่ในชั้นบรรยากาศมากที่สุด และก๊าซที่ควรเฝ้าระวังต่อมาคือ ก๊าซมีเทน ที่เกิดจากการย่อยสลายของสารอินทรีย์ ทั้งนี้ก๊าซเรือนกระจก นอกจากจะดูดความร้อนไว้ในชั้นบรรยากาศของโลกแล้ว ยังไปทำลายชั้นโอโซนให้บางลงด้วย ซึ่งในชั้นโอโซนมีหน้าที่ในการกรองรังสีอันตราย คือ รังสียูวี หรือ Ultraviolet นั่นเอง



ปรากฏการณ์เรือนกระจก (Greenhouse Effect) คือ ปรากฏการณ์ที่โลกมีอุณหภูมิเฉลี่ยสูงขึ้น เนื่องจากการรวมตัวกันอย่างหนาแน่นของก๊าซเรือนกระจกที่ดูดความร้อนเอาไว้ไม่ให้สะท้อนออกไป

ภาวะโลกร้อน (Global Warming) คือ การที่อุณหภูมิเฉลี่ยของโลกสูงขึ้น ไม่ว่าจะเป็นอากาศบริเวณใกล้ผิวโลก และน้ำในมหาสมุทร เนื่องมาจากมลภาวะในอากาศหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติ ที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่ชั้นบรรยากาศ ทำให้ระบบโลกเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างรวดเร็ว จนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ Climate Change

๒. ความเป็นมาในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อม[๒]

ภาษีสิ่งแวดล้อม (Environmental Tax, Green Tax, Eco Tax) เป็นมาตรการทางการคลังที่ถูกนำมาใช้ในการจัดการสิ่งแวดล้อมโดยการปรับโครงสร้างการเก็บภาษีด้วยการเพิ่มการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ก่อมลพิษเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ลดการก่อมลพิษ ลดการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ

[๑] กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖, https://actionforclimate.deqp.go.th/knowledge/2537/.

[๒] กรมสรรพสามิต, การจัดเก็บภาษีคาร์บอนในประเทศไทย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖, https://www.excise.go.th/cs/groups/public/documents/document/dwnt/mzmo/~edisp/uatucm334189.pdf.

เพื่อเสริมมาตรการบังคับและควบคุม ซึ่งเป็นผลดีต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม แต่ในขณะเดียวกันจะมีผลทางบวกต่อการจ้างงาน ผลผลิตและการส่งเสริมการคิดค้นนวัตกรรมใหม่ ๆ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจ และสวัสดิการของประชาชน

ในการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจะใช้หลัก Polluter Pays Principle: PPP ซึ่งเป็นหลักการที่ว่า **"ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย"** กล่าวคือ เป็นหลักการของการนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยผู้ก่อมลพิษหรือผู้ก่อความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมต้องเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสุขภาพของมนุษย์หรือสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การนำเอาต้นทุนที่เกิดจากการก่อมลพิษต่อสิ่งแวดล้อม หรือผลกระทบภายนอกเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตสินค้าและบริการที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งจะทำให้ต้นทุนและราคาสินค้าและบริการดังกล่าวสูงขึ้น ทำให้ผู้ผลิตและผู้บริโภคปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนอันจะเป็นผลดีต่อการรักษาสิ่งแวดล้อม

๓. การจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศ[๓]

ปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะปัญหามลพิษทางอากาศมิได้เกิดขึ้นกับประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นปัญหาระดับโลกที่ทุกประเทศต้องเผชิญ ทั้งนี้ หลายประเทศได้ตระหนักถึงปัญหาและได้นำมาตรการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมาตรการทางภาษีหรือมาตรการอื่น ๆ ที่ไม่ใช่มาตรการทางภาษี เช่น การให้สิทธิพิเศษกับรถยนต์ไฟฟ้า การตั้งเป้าหมายเลิกผลิตรถยนต์สันดาป และการรณรงค์สร้างจิตสำนึกของประชาชนมาใช้เพื่อบรรเทาปัญหาสิ่งแวดล้อมควบคู่กัน ตัวอย่างเช่น

ประเทศนอร์เวย์ รัฐบาลได้ปฏิรูปภาษีรถยนต์เพื่อลดความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของรถยนต์ที่ออกใหม่ในท้องตลาดและจูงใจให้มีการซื้อรถยนต์ที่ประหยัดน้ำมันมากขึ้น โดยการปฏิรูปโครงสร้างภาษีได้คำนึงถึง ๓ มิติหลัก ได้แก่ (๑) ระดับความเข้มข้นของการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์โดยเฉลี่ยของรถยนต์จดทะเบียนใหม่ (๒) การเปลี่ยนแปลงค่าสัมพัทธ์ของยอดขายระหว่างรถยนต์ที่มีมลพิษต่ำและสูง และ (๓) ส่วนแบ่งการตลาดของรถยนต์ดีเซล ทั้งนี้ หลังการปฏิรูปภาษีพบว่ามีความเข้มข้นของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เฉลี่ยของรถยนต์ใหม่ลดลง

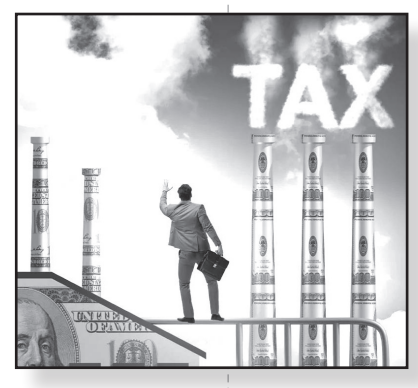
ประเทศเยอรมนี เพื่อลดการปล่อยมลพิษและฝุ่นละออง PM 2.5 จากภาคคมนาคม ประเทศเยอรมนีจึงมุ่งมั่นในการเป็นผู้นำการผลิตและใช้รถยนต์ไฟฟ้า โดยทุ่มงบประมาณในการวิจัยรถยนต์ไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังมีมาตรการจูงใจให้ประชาชน

[๓] ลภัสปวีณ์ เนตรพิทักษ์พงศา "TAX POLICY JOURNAL" สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖, https://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service/Tax-Policy-Journal/14152/250264-TAX-POLICY-JOURNAL.pdf.aspx.

หันมาใช้รถยนต์ไฟฟ้าเพิ่มขึ้น เช่น การยกเว้นภาษีรถยนต์เป็นระยะเวลา ๕ - ๑๐ ปี ตามช่วงเวลาที่ซื้อรถยนต์ตามนโยบายของรัฐที่ตั้งไว้ หรือสนับสนุนเงินสำหรับการซื้อรถยนต์ไฟฟ้าไว้ใช้ส่วนตัว

ประเทศจีน มีการจัดเก็บภาษีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมใน ๓๐ จังหวัด รวมทั้งเมืองหลวง เพื่อป้องกันการปล่อยมลพิษมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และปรับปรุงเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยจากการตรวจสอบความเข้มข้นของปริมาณฝุ่นละออง PM 2.5 ภายหลังการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมดังกล่าว พบว่า มีความเข้มข้นของฝุ่นละออง PM 2.5 ลดน้อยลง

ประเทศญี่ปุ่น รัฐบาลญี่ปุ่นได้ดำเนินการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมจากน้ำมันถ่านหิน และเชื้อเพลิงจากฟอสซิลอื่น ๆ โดยคำนวณจากปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ของเชื้อเพลิงชนิดต่าง ๆ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เพื่อลดผลกระทบจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยจัดเก็บจากผู้ผลิตในประเทศและผู้นำเข้า ซึ่งรายได้จากภาษีดังกล่าวรัฐบาลญี่ปุ่นจะนำไปใช้ในการพัฒนาพลังงานธรรมชาติ เช่น โซล่าเซลล์ และพลังงานลม



๔. ความหมายและความเป็นมาในการจัดเก็บภาษีคาร์บอน[๔]

ภาษีคาร์บอน (Carbon Tax) คือ ภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากการผลิต การจำหน่าย หรือการใช้เชื้อเพลิงฟอสซิล เช่น น้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ หรือถ่านหิน ซึ่งเมื่อเชื้อเพลิงเหล่านี้ถูกเผาไหม้แล้วจะก่อให้เกิดก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และถูกปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศของโลกทำให้โลกร้อนขึ้น ทั้งนี้ การเรียกเก็บภาษีจะขึ้นอยู่กับปริมาณของก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยออกมาในแต่ละครั้งของการดำเนินกิจกรรมของโรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า และยานยนต์ต่าง ๆ

โดยทั่วไปแล้วภาษีคาร์บอนเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับมลพิษหรือสิ่งแวดล้อม โรงงานอุตสาหกรรมหรือบริษัทใดก็ตามที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกมาสู่ชั้นบรรยากาศจึงมีหน้าที่ต้องจ่ายภาษีคาร์บอน ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรการในการช่วยลดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอีกวิธีหนึ่ง เพราะเมื่อโรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า หรือยานยนต์ต่าง ๆ มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศมากเท่าใด ผู้ก่อมลพิษต้องเสียภาษีคาร์บอนเป็นจำนวนมากเท่านั้น เมื่อมีการจัดเก็บภาษีคาร์บอนเกิดขึ้นก็จะทำให้โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า และผู้ใช้ยานยนต์ต่าง ๆ ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยอาจหันไปใช้พลังงานทดแทนเพื่อลดการเสียภาษีคาร์บอนให้น้อยลงได้

[๔] สถาบันพลังงาน มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, (ERDI-CMU) สืบค้นเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๖, https://erdi.cmu.ac.th/?p=3113

อย่างไรก็ตาม ไม่เพียงแต่โรงงานอุตสาหกรรม โรงไฟฟ้า หรือยานยนต์ต่าง ๆ เท่านั้น ที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศ แต่ยังมีกิจกรรมต่าง ๆ อีกมากมายที่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศ เช่น การบริการสาธารณูปโภค ธุรกิจร้านค้า ร้านอาหาร บ้านเรือน หรือยานพาหนะต่าง ๆ ที่มีการใช้เชื้อเพลิงประเภทฟอสซิลซึ่งเมื่อเกิดการเผาไหม้แล้วจะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และมลพิษอื่น ๆ เข้าสู่บรรยากาศ ทำให้สภาพอากาศเปลี่ยนแปลง และทำให้โลกร้อนขึ้น อันส่งผลกระทบต่อทุกคนในชุมชนในหลาย ๆ ด้านไม่ว่าจะเป็นด้านสุขภาพอนามัย การลดลงและเสื่อมสภาพของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเสื่อมมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สิน ค่าใช้จ่ายที่ต้องแบกรับจากการเพิ่มปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศ ซึ่งเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของโลกเร็วขึ้น

ดังนั้น การจัดเก็บภาษีคาร์บอนจึงเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลง เพื่อให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น เพราะภาษีคาร์บอนเป็นภาษีที่รัฐบาลเรียกเก็บจากผู้ประกอบการและองค์กรที่ปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปริมาณสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ มีเทน ไนตรัสออกไซด์ และก๊าซกลุ่มฟลูออริเนต ที่เกิดจากกระบวนการผลิตสินค้าและบริการ ตลอดจนกิจกรรมต่าง ๆ ในการดำเนินธุรกิจ เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า การบำบัดน้ำเสีย การใช้น้ำมันเชื้อเพลิง เพื่อเดินทางขนส่งและผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการตัดไม้ รวมทั้งเครื่องจักรในโรงงานอุตสาหกรรม

โดยทั่วไปแล้วการจัดเก็บภาษีคาร์บอนจะนำปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ส่วนเกินมาคำนวณกับอัตราภาษีคาร์บอน ซึ่งแต่ละประเทศจะมีฐานภาษีที่แตกต่างกันไป และส่วนใหญ่จะแบ่งประเภทของภาษีออกเป็น ๒ รูปแบบ[๕] คือ

๑. ภาษีคาร์บอนทางตรง คือ การเก็บภาษีจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการผลิตสินค้าโดยตรง ซึ่งมักจะมีอัตราภาษีที่สูงกว่า เช่น การผลิตไฟฟ้าจากฟอสซิล การเผาไหม้ของเครื่องจักรในโรงงาน การเผาขยะ การบำบัดน้ำเสีย และการเผาไหม้ของยานพาหนะต่าง ๆ รวมทั้งการผลิตปูนซีเมนต์และเคมีภัณฑ์ต่าง ๆ

๒. ภาษีคาร์บอนทางอ้อม คือ การเก็บภาษีจากปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามการบริโภค แต่ไม่ได้เป็นผู้ผลิตเอง เช่น การซื้อพลังงานมาใช้ในองค์กร รวมทั้งการใช้ผลิตภัณฑ์ที่ก่อให้เกิดก๊าซเรือนกระจก อาทิ เหล็ก กระดาษ บรรจุภัณฑ์ หมึกพิมพ์ เฟอร์นิเจอร์ เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์

---

[๕] บริษัทหลักทรัพย์จัดการกองทุน ยูโอบี (ประเทศไทย) จำกัด, ภาษีคาร์บอน “Carbon Tax” ระเบียบการค้าของโลกยุคใหม่, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๖, https://www.uobam.co.th/th/publication/download/305.

๕. แนวทางการจัดเก็บภาษีคาร์บอนในประเทศไทย

ปัจจุบันกรมสรรพสามิตได้มีการจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากการใช้รถยนต์และรถจักรยานยนต์ โดยพิจารณาจากอัตราการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แทนการจัดเก็บภาษีตามปริมาณความจุของกระบอกสูบ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีคาร์บอนจะสนับสนุนการผลิตรถยนต์ที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้ปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลดลง เพื่อการประหยัดพลังงานและลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุสำคัญของภาวะโลกร้อน โดยมีวัตถุประสงค์ในการเก็บภาษีเพื่อการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยของรถยนต์ การใช้พลังงานทดแทน และประสิทธิภาพในการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลดลง ในเบื้องต้นได้มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากรถยนต์ตามกฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕[๖] ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๕ โดยมีการจัดเก็บภาษีคาร์บอนตามมูลค่าร้อยละของปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ดังนี้



๕.๑ รถยนต์นั่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

(ก) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๑๕๐ กรัม/กิโลเมตร และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยประเภทระบบความปลอดภัยเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ (Active Safety) ที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๕

ตัวอย่างเช่น ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ๑๕๐ กรัม อัตราภาษีตามมูลค่าร้อยละ ๒๕ จะต้องเสียภาษีคาร์บอน จำนวน ๓๗.๕ บาท โดยคำนวณดังนี้ (๑๕๐ × ๒๕ ÷ ๑๐๐ = ๓๗.๕)

(ข) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๕๐ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๓๐

(ค) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๓๕

(ง) ที่มีความจุของกระบอกสูบเกิน ๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๔๐

[๖] กฎกระทรวงกำหนดพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙ ตอนที่ ๓๗ ก หน้า ๑ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๖๕ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.



โดยอัตราภาษีดังกล่าวนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘ หลังจากนั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ จนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๗๐ จะใช้อัตราภาษีใหม่ ดังนี้

รถยนต์นั่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนดและมีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๐๐๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร

(ก) ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๑๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๓

(ข) ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๐๐ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๑๒๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๒

(ค) ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๒๐ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๑๕๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๕

(ง) ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๕๐ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๙

(จ) ที่มีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๓๔

๕.๒ รถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก (Pick-up Passenger Vehicle : PPV) ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณลักษณะที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

(ก) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยประเภทระบบความปลอดภัยเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ (Active Safety) ที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๐

(ข) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๕

(ค) ที่มีความจุของกระบอกสูบเกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๔๐

ทั้งนี้ อัตราภาษีดังกล่าวเริ่มใช้บังคับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘ หลังจากนั้น ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ เป็นต้นไป จะใช้อัตราภาษีใหม่ ดังนี้

(ก) รถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก (Pick-up Passenger Vehicle : PPV) ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณลักษณะที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

๑) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๑๘๕ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๘

๒) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๘๕ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๐

๓) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๕

๔) มีความจุของกระบอกสูบเกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๕๐

(ข) รถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก (Pick-up Passenger Vehicle : PPV) ที่ใช้เชื้อเพลิงประเภทไบโอดีเซล ประเภทเมทิลเอสเตอร์ของกรดไขมันผสมอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑๙ แต่ไม่เกินร้อยละ ๒๐ เป็นส่วนผสมกับน้ำมันเชื้อเพลิงได้ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณลักษณะที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด



๑) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๑๘๕ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๖

๒) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๑๘๕ กรัม/กิโลเมตร แต่ไม่เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๘

๓) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เกิน ๒๐๐ กรัม/กิโลเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๒๓

๔) ที่มีความจุของกระบอกสูบเกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๕๐

๕.๓ รถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก (Pick-up Passenger Vehicle : PPV) แบบผสมที่ใช้พลังงานเชื้อเพลิงและไฟฟ้า (Hybrid Electric Vehicle) ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณลักษณะที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด

(ก) ที่มีความจุของกระบอกสูบไม่เกิน ๓,๒๕๐ ลูกบาศก์เซนติเมตร และมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ไม่เกิน ๑๗๕ กรัม/กิโลเมตร และต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัยประเภทระบบความปลอดภัยเชิงป้องกันก่อนเกิดเหตุ (Active Safety) ที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๘ โดยใช้บังคับตั้งแต่วันที่กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘

(ข) รถยนต์นั่งกึ่งบรรทุก (Pick-up Passenger Vehicle : PPV) แบบผสมที่ใช้พลังงานเชื้อเพลิงและไฟฟ้าที่สามารถเสียบปลั๊กประจุไฟฟ้าได้ (Plug-in Hybrid Electric Vehicle) ตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และคุณลักษณะที่อธิบดีกรมสรรพสามิตประกาศกำหนด จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๑๐ ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ เป็นต้นไป

จะเห็นได้ว่ามาตรการจัดเก็บภาษีคาร์บอนรถยนต์เป็นวิธีการหนึ่งที่จะลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่เป็นสาเหตุทำให้เกิดก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศซึ่งทำให้เกิดภาวะโลกร้อนลดลงได้ อันเป็นมาตรการที่จะช่วยลดการใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งยังช่วยให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น การจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากรถยนต์จึงเป็นวิธีการที่ง่ายและสะดวกที่ทุกคนในสังคมจะสามารถช่วยลดโลกร้อนได้วิธีหนึ่ง

บทสรุป

ภาษีคาร์บอนถือเป็นเครื่องมือสำคัญเพื่อช่วยลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการส่งเสริมการใช้พลังงานสะอาดกระตุ้นให้เกิดการพัฒนาเทคโนโลยี ผลักดันให้ผู้ผลิตไฟฟ้า หันมาเพิ่มสัดส่วนพลังงานสะอาดที่ยั่งยืน เช่น พลังงานแสงอาทิตย์ พลังงานลม และพลังงานน้ำ ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตโดยการเร่งพัฒนาเทคโนโลยีหรือนวัตกรรมใหม่ ๆ ให้สามารถใช้แทนพลังงานหลักได้ ขณะเดียวกันก็จะจูงใจให้ภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ภาคครัวเรือน และภาคการเกษตร หันมาใช้พลังงานสะอาดมากขึ้น การจัดเก็บภาษีคาร์บอนจากรถยนต์จึงเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศเพื่อชะลอภาวะโลกร้อนอันทำให้สภาพภูมิอากาศของโลกและสิ่งแวดล้อมดีขึ้น รวมทั้งลดภาวะโลกร้อนได้อย่างยั่งยืนตลอดไป.

คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งต่าง ๆ ของคณะกรรมาธิการ)

Assistant to the Senator

ผู้ช่วยดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภา

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

https://www.dcce.go.th

จุฬารัตน์ วงษ์น้อย
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส



กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นส่วนราชการที่เปลี่ยนชื่อตามพระราชกฤษฎีกาเปลี่ยนชื่อกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นกรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๖๖ โดยเป็นการนำภารกิจของกองประสานการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มารวมกับภารกิจของกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานประสานงานกลางของประเทศภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และขับเคลื่อนการดำเนินงานด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย การดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ รวมทั้งประสานความร่วมมือกับหน่วยงานทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศด้านการจัดการการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม

https://www.dga.or.th

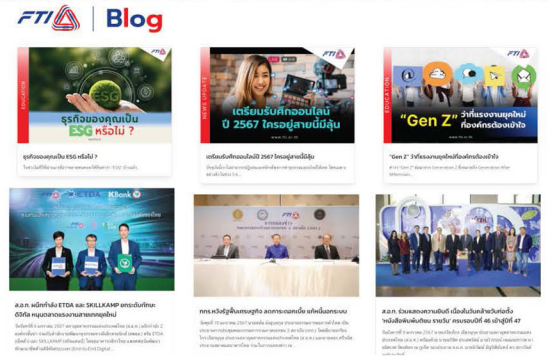




สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นส่วนราชการสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีภารกิจหลัก คือ เป็นหน่วยงานกลางของระบบรัฐบาลดิจิทัล ทำหน้าที่ในการให้บริการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานอื่นเกี่ยวกับการพัฒนารัฐบาลดิจิทัล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนา บริหารจัดการ และให้บริการโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลและระบบการให้บริการ รวมทั้งพัฒนาบริการดิจิทัลภาครัฐแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียวที่ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และมั่นคงปลอดภัย

https://fti.or.th



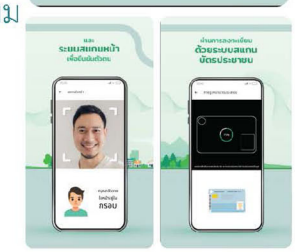


สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นองค์กรตัวแทนภาคเอกชนที่ไม่แสวงหากำไร ที่ได้รับการยกฐานะขึ้นจากสมาคมอุตสาหกรรมไทย ตามพระราชบัญญัติสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๐ ตั้งแต่วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๓๐ ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม โดยมีวัตถุประสงค์การดำเนินงานเพื่อประสานนโยบายภาครัฐกับเอกชน ส่งเสริมและพัฒนาการประกอบอุตสาหกรรม และดูแลสมาชิกให้ปฏิบัติตามนโยบาย

แอปพลิเคชัน "ทางรัฐ"

เป็นแอปพลิเคชันของสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) จัดทำขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกในการทำธุรกรรมออนไลน์ภาครัฐและติดตามสถานะการขอใช้บริการภาครัฐได้โดยง่ายแค่ปลายนิ้ว เช่น การตรวจสอบเครดิตบูโร ค่าน้ำ ค่าไฟ ข้อมูลผู้ประกันตน เงินอุดหนุนเด็กแรกเกิด ใบสั่งจราจร และข้อมูลประกาศนียบัตรพนักงานวิทยุคมนาคม ใบอนุญาตกิจการความถี่ประชาชน และใบอนุญาตในกิจการโทรคมนาคมทุกประเภทที่มีสถานะใช้งาน รวมทั้งบัตรผู้ประกาศในกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ที่ออกโดยสำนักงานคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กสทช.) ตลอดจนข้อมูลการออมเงินกับกองทุนการออมแห่งชาติ (กอช.) และอีกกว่า ๑๒๐ บริการ ซึ่งผู้สนใจสามารถดาวน์โหลดได้ทั้งระบบ App Store และ Google Play หรือติดตามข่าวสารได้ที่เว็บไซต์ www.ทางรัฐ.com





Download on App Store

GET IT ON Google Play

“รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”

(มาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)

“บุคคลจะถูกจำคุกเพียงเพราะเหตุว่าไม่สามารถปฏิบัติการชำระหนี้ตามสัญญามิได้”

(ข้อ ๑๑ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง)

ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๕, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๖๖, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖