รายงานสรุปการเรียนรู้

ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี 2559

เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา



จัดทำโดย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

โทร. 0 2831 9288

คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี 2559



นายนัท ผาสุข
รองเลขาธิการวุฒิสภา
ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายทศพร แย้มวงษ์
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 1
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายสุชาติ พื้นทองคำ
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย 2
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายทศวิณฑ์ เกียรติทัตต์
วิทยากรชำนาญการ
ประธานคณะทำงาน



นางสาวกรรณิกา พัสระ
วิทยากรชำนาญการ
รองประธานคณะทำงาน



นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล
วิทยากรปฏิบัติการ
คณะทำงาน



นางสาวศิริพร แซ่ลี้
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน
คณะทำงาน



นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์
วิทยากรปฏิบัติการ
คณะทำงานและเลขานุการ



นางพัชรา พุกเศรษฐี
วิทยากรชำนาญการ
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ



นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์
วิทยากรปฏิบัติการ
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ



นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ประมวลภาพกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ
(Community of Practices : CoPs)










ประมวลภาพกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ
(Community of Practices : CoPs)










คำนำ

ด้วยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีภารกิจสำคัญในการสนับสนุนงานด้านนิติบัญญัติ คือ การดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด ที่จะเข้าสู่การพิจารณาให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นภารกิจที่สำนักกฎหมายได้ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง และในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ดังกล่าวมีส่วนประกอบหนึ่ง คือ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่ได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยวิทยากรของสำนักกฎหมาย โดยข้อมูลประกอบการพิจารณาดังกล่าวถือเป็นข้อมูลทางวิชาการที่มีขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำที่เป็นระบบ เพื่อให้เกิดประโยชน์สำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภา

ประกอบกับตามแผนการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) ได้กำหนดให้สำนักกฎหมายได้พิจารณาองค์ความรู้ที่จะนำมาดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายใต้ขอบเขตการจัดการความรู้ (KM Focus Areas) ด้านกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย สำนักกฎหมาย จึงได้จัดทำองค์ความรู้เรื่อง “เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเทคนิควิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นระบบ รวมถึงการนำเสนอปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของวิทยากรที่ได้ดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อใช้ในการพิจารณาปรับปรุงการจัดทำข้อมูลทางวิชาการของวิทยากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดข้อมูลทางวิชาการให้กับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในส่วนอื่นที่จะสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในงานของตนได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาคุณภาพงานด้านวิชาการในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีคุณภาพ มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติยิ่งขึ้น

ในการนี้ สำนักกฎหมาย ได้ดำเนินกิจกรรมการจัดการความรู้ตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) และได้จัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ ในองค์ความรู้เรื่อง “เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา” เพื่อใช้ประกอบการปฏิบัติงานและเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้นต่อไป

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
กรกฎาคม ๒๕๕๙

สารบัญ

หน้า

๑. ชื่อองค์ความรู้ **๑**

๒. ชื่อหน่วยงานที่จัดทำองค์ความรู้ **๑**

๓. สรุปสาระสำคัญ **๑**

๓.๑ ความสำคัญ / เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำองค์ความรู้ ๑

๓.๒ วัตถุประสงค์ ๒

๓.๓ สรุปเนื้อหาขององค์ความรู้ ๓

๓.๔ ประโยชน์จากการจัดทำองค์ความรู้ ๓

๔. บทนำ / หลักการและเหตุผล **๓**

๕. วิธีดำเนินการ / ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้ **๕**

๕.๑ วิธีการบ่งชี้ความรู้ ๕

๕.๒ วิธีการสร้างและแสวงหาความรู้ ๕

๕.๓ วิธีการแลกเปลี่ยนความรู้ ๕

๕.๔ การมีส่วนร่วมดำเนินการ ๖

๕.๕ วิธีการประมวลและกลั่นกรองความรู้ ๗

๕.๖ วิธีการจัดเก็บองค์ความรู้ ๗

๕.๗ วิธีการเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้ ๘

๖. รายละเอียดเนื้อหา **๘**

- ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ๑๐

๗. ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำองค์ความรู้ **๒๘**

๘. ปัญหาและอุปสรรค **๒๙**

๙. ข้อเสนอแนะ **๓๐**

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก : คำสั่ง หนังสือ บันทึกการประชุม และอื่น ๆ

- คำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาที่ ๕๗/๒๕๕๙
  เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
  ลงวันที่ ๒๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ..... **(๑)**
- หนังสือเชิญประชุมคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
  ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ..... **(๓)**

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

- (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) ..... **(๕)**
- สรุปจำนวนองค์ความรู้ที่ดำเนินการจัดการความรู้ ระยะ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๑) .... **(๖)**
- หนังสือขอให้ทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้ และโครงการ/กิจกรรม ตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ ของคณะกรรมการจัดการความรู้ฯ เรียน ผู้อำนวยการสำนัก ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ..... **(๗)**
- คำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ ..... **(๘)**
- หนังสือส่งแบบฟอร์มการทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้ และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ เรียน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ลงวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ..... **(๑๑)**
- หนังสือนัดและระเบียบวาระการประชุมของคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ ..... **(๑๔)**
- บันทึกการประชุมของคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ ..... **(๑๖)**
- หนังสือนัดและระเบียบวาระการประชุมของคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ ..... **(๒๓)**
- บันทึกการประชุมของคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ ..... **(๒๖)**
- หนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการใช้จัดทำ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ..... **(๓๐)**
- หนังสือตอบกลับขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการใช้จัดทำ เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ จากหน่วยงาน ..... **(๓๔)**
- หนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์ ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ..... **(๔๖)**
- กระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ..... **(๕๐)**

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

ภาคผนวก ข : ตัวอย่างข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ

- คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย ..... **(๕๒)**
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติฯ ..... **(๖๐)**
- ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติฯ ..... **(๗๑)**
- ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง ..... **(๗๙)**
- ประเด็นการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ..... **(๑๖๒)**
- ข่าว บทความ วิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ..... **(๑๗๑)**

รายงานสรุปการเรียนรู้
ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙

๑. ชื่อองค์ความรู้

"เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา"

๒. ชื่อหน่วยงานที่จัดทำองค์ความรู้

โดยกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓. สรุปสาระสำคัญ

๓.๑ ความสำคัญ / เหตุผลความจำเป็นในการจัดทำองค์ความรู้

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗[๑] ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗[๒] ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

---

[๑] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗**

มาตรา ๑๔ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

พระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่ายี่สิบห้าคน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ฯลฯ ฯลฯ

[๒] **ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗**

ข้อ ๑๑๕ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ ๑๑๖ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อนี้ สภาจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมาถึงคณะกรรมาธิการ

ข้อ ๑๑๘ ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ ๑๑๙ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา

ข้อ ๑๒๘ เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

ข้อ ๑๒๙ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย



โดยให้กระทำเป็นสามวาระ ได้แก่ วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น วาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่สาม ขั้นพิจารณาว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ โดยสำนักกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดต่าง ๆ (อ.พ.) ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ข้อ ๑๑๖

๓.๒ วัตถุประสงค์

ตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) ได้กำหนดให้สำนักกฎหมายได้พิจารณาองค์ความรู้ที่จะนำมาดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายใต้ขอบเขตการจัดการความรู้ (KM Focus Areas) ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ สำนักกฎหมาย จึงได้จัดทำองค์ความรู้ เรื่อง “เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา” โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อให้มีความเข้าใจในกระบวนการและขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และเทคนิควิธีการดำเนินการต่าง ๆ ที่เป็นระบบ

๒. เพื่อการนำเสนอปัญหาและอุปสรรค และแนวทางแก้ไขที่เกิดขึ้นจากประสบการณ์การปฏิบัติหน้าที่ของวิทยากรที่ได้ดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อใช้ในการพิจารณาปรับปรุงการจัดทำข้อมูลทางวิชาการของวิทยากรให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๓. เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการจัดข้อมูลทางวิชาการให้กับข้าราชการสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในสำนักอื่นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในงานของตนได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนางานด้านวิชาการในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีคุณภาพ มีความน่าเชื่อถือ และเป็นที่ยอมรับจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติยิ่งขึ้น

๓.๓ สรุปเนื้อหาขององค์ความรู้

สำหรับในส่วนของข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญส่วนหนึ่งในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยวิทยากรจากกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ ของสำนักกฎหมาย นั้น เป็นข้อมูลที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งการจัดทำข้อมูลดังกล่าวมีเทคนิคในการดำเนินการจัดทำข้อมูล ๕ ขั้นตอน ได้แก่

๑) การศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

๒) การพิจารณาดำเนินการ

๓) การศึกษา รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

๔) การวิเคราะห์ข้อมูล

๕) การนำข้อมูลไปประกอบกับส่วนของนิติกรเพื่อจัดทำรูปเล่ม

ซึ่งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ได้ดำเนินการรวบรวมเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาไว้ในเอกสารรายงานฉบับนี้

๓.๔ ประโยชน์จากการจัดทำองค์ความรู้

๑. ใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา ให้มีมาตรฐานและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๒. ยกระดับงานด้านวิชาการในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือยิ่งขึ้น

๓. ทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงาน รวมทั้งเกิดการแลกเปลี่ยนความรู้และร่วมกันหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา

๔. เพื่อเป็นการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

๔. บทนำ / หลักการและเหตุผล

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗[๓] ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ที่สำคัญหลายประการและหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คือ การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการอนุมัติพระราชกำหนด

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗[๔] ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

---

[๓] **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗**
มาตรา ๑๔ พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

[๔] **ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗**

โดยให้กระทำเป็นสามวาระ ได้แก่ วาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น วาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา และวาระที่สาม ขั้นพิจารณาว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำหน้าที่ฝ่ายเลขานุการในการสนับสนุนการปฏิบัติงานให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติ แห่งชาติ โดยสำนักกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดต่าง ๆ (อ.พ.) ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๙

สำหรับในส่วนของข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติอันเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญส่วนหนึ่งในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยวิทยากรจากกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ ของสำนักกฎหมาย นั้น เป็นข้อมูลที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยการจัดทำข้อมูลดังกล่าวมีเทคนิคในการดำเนินการจัดทำข้อมูล ๕ ขั้นตอน ได้แก่

๑) การศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

๒) การพิจารณาดำเนินการ

๓) การศึกษา รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

๔) การวิเคราะห์ข้อมูล

๕) การนำข้อมูลไปประกอบกับส่วนของนิติกรเพื่อจัดทำรูปเล่ม

ซึ่งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ ได้ดำเนินการรวบรวมเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาไว้ในรายงานสรุปการเรียนรู้ฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่ดำรงตำแหน่งวิทยากรของสำนักกฎหมาย สามารถใช้เป็นแนวทาง

ข้อ ๑๑๕ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ให้กระทำเป็นสามวาระตามลำดับ

ข้อ ๑๑๖ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่หนึ่ง ให้พิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามข้อนี้ สภาจะให้คณะกรรมาธิการพิจารณาก่อนรับหลักการก็ได้ ทั้งนี้ ต้องพิจารณาให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวนั้นมาถึงคณะกรรมาธิการ

ข้อ ๑๑๘ ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไว้พิจารณาให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่สอง

ข้อ ๑๑๙ การพิจารณาในวาระที่สอง ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมาธิการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา

ข้อ ๑๒๘ เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สองเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาต่อไปในวาระที่สาม

ข้อ ๑๒๙ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมสภาลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีการอภิปราย

ในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อีกด้วย

๕. วิธีดำเนินการ / ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้

๕.๑ วิธีการบ่งชี้ความรู้

เนื่องจาก สำนักกฎหมายมีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด ซึ่งสำนักกฎหมายได้มีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติตามมาตรฐานทางวิชาการของการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งในคู่มือดังกล่าวนี้ยังไม่มีการกำหนดแนวทางในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในส่วนของวิทยากร ในการนี้ เพื่อให้เอกสารประกอบการพิจารณาฯ มีความสมบูรณ์ และมีมาตรฐานหรือแนวทางในการจัดทำในทิศทางเดียวกัน จึงได้ดำเนินการจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ ในองค์ความรู้ เรื่อง “เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา” เพื่อเป็นการพัฒนางานทางด้านวิชาการของสำนักกฎหมายให้มีคุณภาพ และเป็นไปในแนวทางเดียวกัน

๕.๒ วิธีการสร้างและแสวงหาความรู้

๑. การระดมความคิด (brain storm) จากวิทยากรกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ สำนักกฎหมาย จากประสบการณ์ในการทำงานโดยตรง

๒. คำแนะนำจากผู้รับบริการ / ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ตอบในใบประเมินที่เข้าใช้บริการที่ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมาย และหน่วยประสานงานราชการวุฒิสภา ของสำนักกฎหมาย

๕.๓ วิธีการแลกเปลี่ยนความรู้

เพื่อให้ดำเนินการจัดการความรู้ในหัวข้อดังกล่าวของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ บรรลุผลสำเร็จ คณะทำงานฯ พิจารณาแล้วเห็นสมควรให้ดำเนินกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ (Communities of Practice : CoP) ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย จำนวน ๓ ครั้ง คือ

ครั้งที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ เพื่อพิจารณาขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และแบ่งส่วนความรับผิดชอบในการจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙

ครั้งที่ ๒ วันอังคารที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ เพื่อพิจารณาขั้นตอนและเทคนิคในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา รวมถึงรับทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรค และแนวทางในการแก้ไขร่วมกัน

ครั้งที่ ๓ วันพฤหัสบดีที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๐.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ เพื่อดำเนินการตรวจและแก้ไขเอกสารรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙

๕.๔ การมีส่วนร่วมดำเนินการ

สำนักกฎหมาย มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๕๙ โดยที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการจัดการองค์ความรู้ เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน มีการเสริมสร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กร และดำเนินการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กรซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคลากรและเอกสารเพื่อนำมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้การจัดการองค์ความรู้ของสำนักงานฯ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อบุคลากรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การจัดการองค์ความรู้ยังส่งผลให้บุคลากรในองค์กรสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพ รวมทั้งสามารถนำความรู้และวิธีการปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการความรู้ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประกอบด้วย

๑. รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายนัฑ ผาสุข)	ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๔. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๕. นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์	ประธานคณะทำงาน
๖. นางสาวกรรณิกา พัสระ	รองประธานคณะทำงาน
๗. นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	คณะทำงาน
๘. นางสาวศิริพร แซ่ลี้	คณะทำงาน
๙. นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๐. นางพัชรา พุกเศรษฐี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี ๒๕๕๙



๒. ดำเนินการพิจารณา ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากเอกสารและความรู้จากบุคลากรของสำนักงาน โดยนำความรู้ที่รวบรวมได้มาเรียบเรียงจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการ เพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนางานตนเองให้มีศักยภาพ รวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ดำเนินการจัดทำรายงานสรุปผลการเรียนรู้ ดังนี้

๓.๑ ชื่อองค์ความรู้

๓.๒ ชื่อหน่วยงานหรือคณะทำงานที่จัดทำองค์ความรู้

๓.๓ ส่วนเนื้อหา ประกอบด้วย

(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำองค์ความรู้

(๒) ผลการดำเนินงาน

(๓) ปัญหา/อุปสรรค

(๔) บทสรุปการเรียนรู้

๔. จัดทำกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice (CoP)) ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ (KM Action Plan) ของสำนักกฎหมาย

๕. ดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

๕.๕ วิธีการประมวลและกลั่นกรองความรู้

๑. การประชุมคณะทำงาน ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ เพื่อรับทราบคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และกำหนดกรอบแนวทางการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

๒. การประชุมคณะทำงาน ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ พิจารณารายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

๓. นำเสนอรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น กล่าวคือ เสนอรองเลขาธิการวุฒิสภา ผ่าน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน

๕.๖ วิธีการจัดเก็บองค์ความรู้

๑. จัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา เป็นรูปเล่ม

๒. จัดทำเป็นไฟล์เอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ใน intranet ของสำนักกฎหมาย
๓. จัดเก็บองค์ความรู้ไว้ที่ศูนย์การเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ชั้น ๒๖

๕.๗ วิธีการเผยแพร่และถ่ายทอดองค์ความรู้

๑. เผยแพร่องค์ความรู้ทาง intranet / internet ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
๒. จัดทำรูปเล่มเพื่อเผยแพร่
๓. จัดทำแผ่นพับ
๔. จัดทำบอร์ดนิทรรศการในวัน KM Day

๖. รายละเอียดเนื้อหา

ขั้นตอนการดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

ข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา นั้น เป็นส่วนประกอบในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เรียกว่า “ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ” ที่สำนักกฎหมายได้จัดทำขึ้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และการแปรญัตติของคณะกรรมาธิการ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีวิทยากรและนิติกรจากกลุ่มงานกฎหมาย ๑ และกลุ่มงานกฎหมาย ๒ ของสำนักกฎหมายดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งสามารถแบ่งองค์ประกอบออกเป็น ๓ ส่วน ดังนี้



องค์ประกอบของเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ที่สำนักกฎหมายนำเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา*

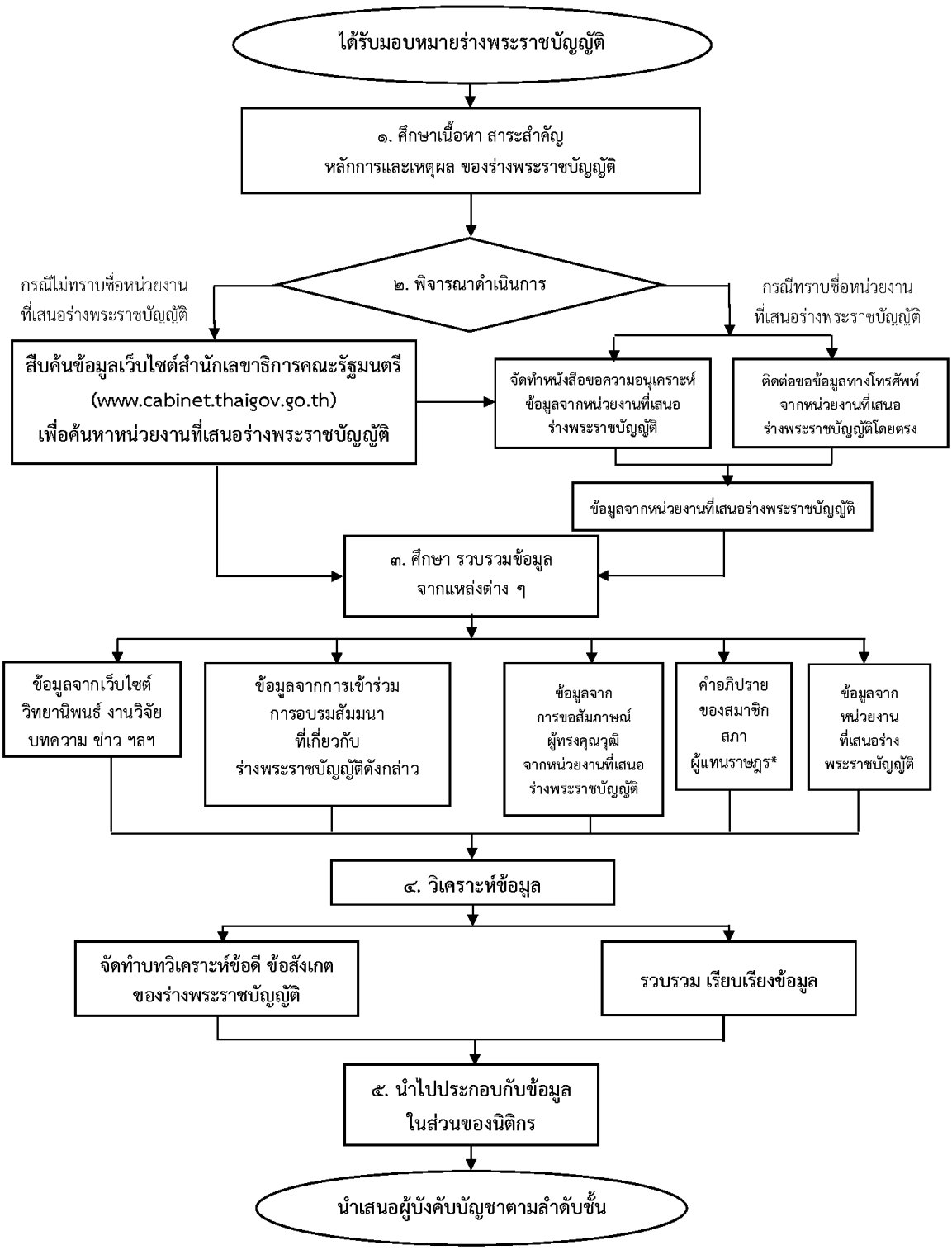
ส่วนที่ ๑ - บทสรุปสำหรับสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ - ความเป็นมาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ - ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติฉบับปัจจุบันกับฉบับที่มีการเสนอขอแก้ไข	นิติกร เป็นผู้รับผิดชอบ
ส่วนที่ ๒ ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ - บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ถ้ามี) - คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย (ถ้ามี) - ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง - ข่าว บทความ วิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง - บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติ	วิทยากร เป็นผู้รับผิดชอบ
ภาคผนวก - กฎหมายปัจจุบันทั้งฉบับ / เฉพาะมาตราที่เกี่ยวข้อง - หนังสือสำนักนายกรัฐมนตรี - ร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ / สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ - บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ / สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นผู้เสนอ	นิติกร เป็นผู้รับผิดชอบ (วิทยากรอาจมีข้อมูลในบางกรณี)

สำหรับส่วนข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่วิทยากรรับผิดชอบในส่วนที่ ๒ ประกอบด้วยส่วนต่าง ๆ ดังนี้

๑. บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ (ถ้ามี)
๒. คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Check List) (ถ้ามี)
๓. ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง
๔. ข่าว บทความ วิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
๕. บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติ

* แบ่งส่วนตามความรับผิดชอบของวิทยากรและนิติกร

ขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากร



*** หมายเหตุ** สำหรับกรณีที่มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

เมื่อได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้วนั้น วิทยากรจะต้องดำเนินการจัดทำข้อมูลทางวิชาการ โดยมีขั้นตอน และกระบวนการ ดังนี้

๑. ศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ

ดำเนินการศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและเหตุผล ของร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ ให้เกิดความเข้าใจในเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาดำเนินการต่อไป

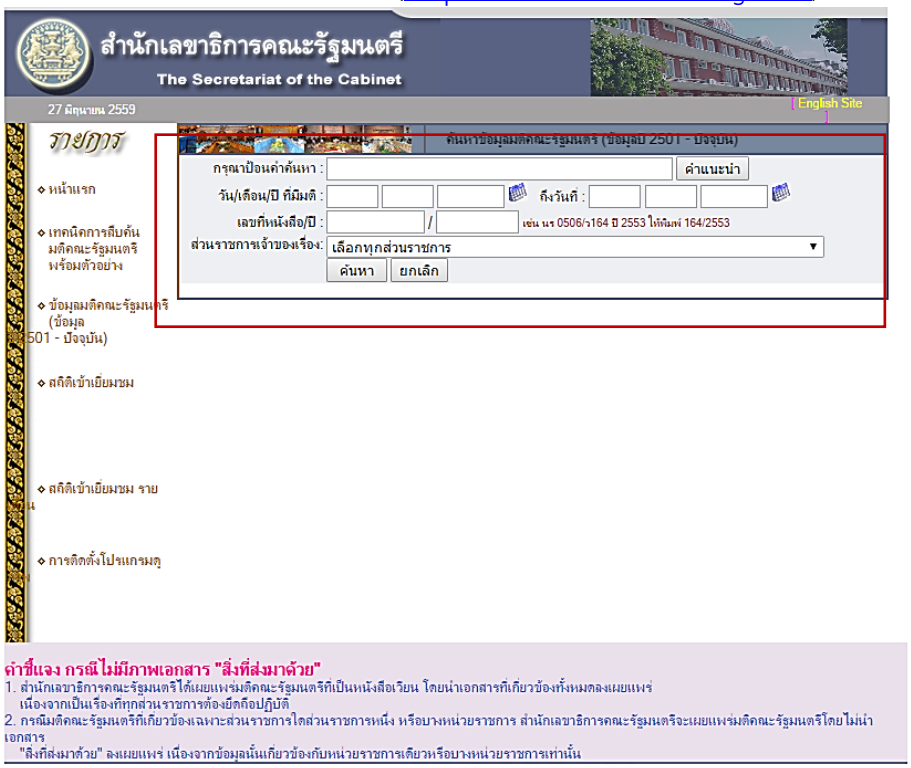
๒. พิจารณาดำเนินการ

ในขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ เมื่อวิทยากรทราบชื่อร่างพระราชบัญญัติในความรับผิดชอบแล้ว หากไม่ทราบชื่อหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น วิทยากรต้องดำเนินการสืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี(www.cabinet.thaigov.go.th) เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานใดที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อติดต่อประสานงานขอความอนุเคราะห์ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ในเบื้องต้น เช่น บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ คำชี้แจงความจำเป็นในการตราร่างพระราชบัญญัติ (Check List) เป็นต้น จากนั้น เมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แล้วจึงนำมาพิจารณาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูล เพื่อนำไปประกอบกับข้อมูลในส่วนอื่น ๆ ต่อไป กรณีทราบชื่อหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติได้บรรจุในระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน และหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความประสงค์ขอให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดทำหนังสือในทันที วิทยากรผู้รับผิดชอบจะจัดทำหนังสือไปยังหัวหน้าส่วนราชการซึ่งเป็นหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติเพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลโดยส่งหนังสือให้หน่วยงานทางโทรสารก่อนและจัดส่งหนังสือฉบับจริงทางไปรษณีย์ในภายหลัง (การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ)

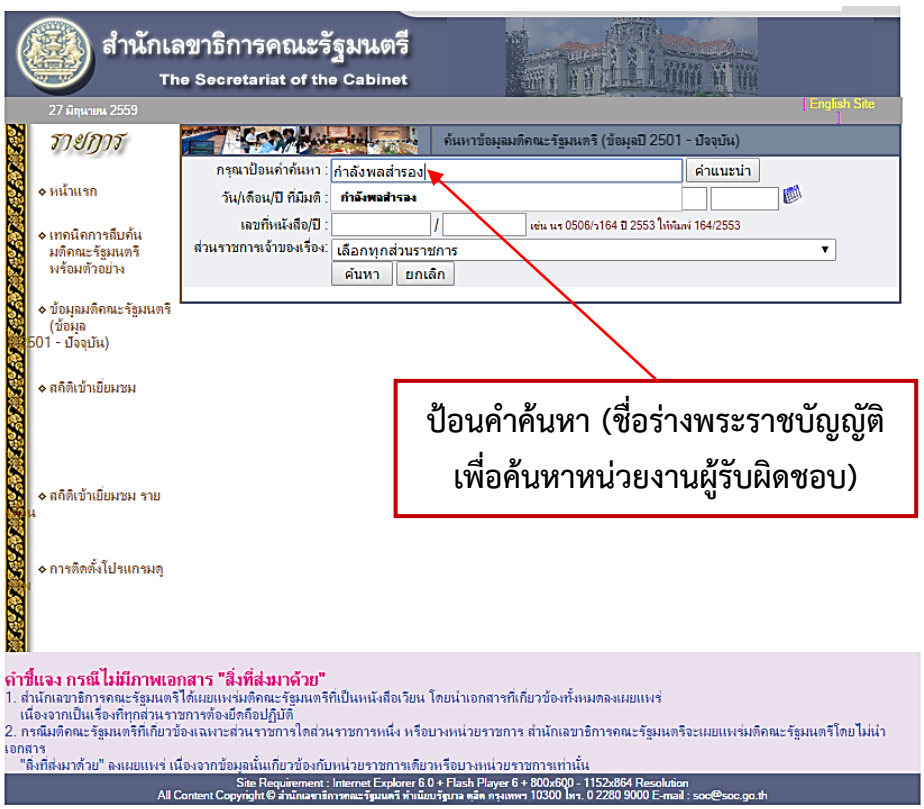
แต่สำหรับในกรณีที่เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา เมื่อวิทยากรได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติฉบับใด และสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นแล้ว จึงจะทำการสืบค้นข้อมูลจากเว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (www.cabinet.thaigov.go.th) เพื่อให้ทราบว่าหน่วยงานใดที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ จากนั้น ดำเนินการจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี (กรณีทราบหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลไปยังหน่วยงานได้) และเมื่อได้รับข้อมูลจากหน่วยงานดังกล่าวแล้วจึงพิจารณาวิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลที่ได้รับ เพื่อนำไปประกอบกับข้อมูลในส่วนอื่น ๆ ต่อไป

➢ เว็บไซต์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

หน้าจอของเว็บไซต์ Cabinet (http://www.cabinet.soc.go.th/)

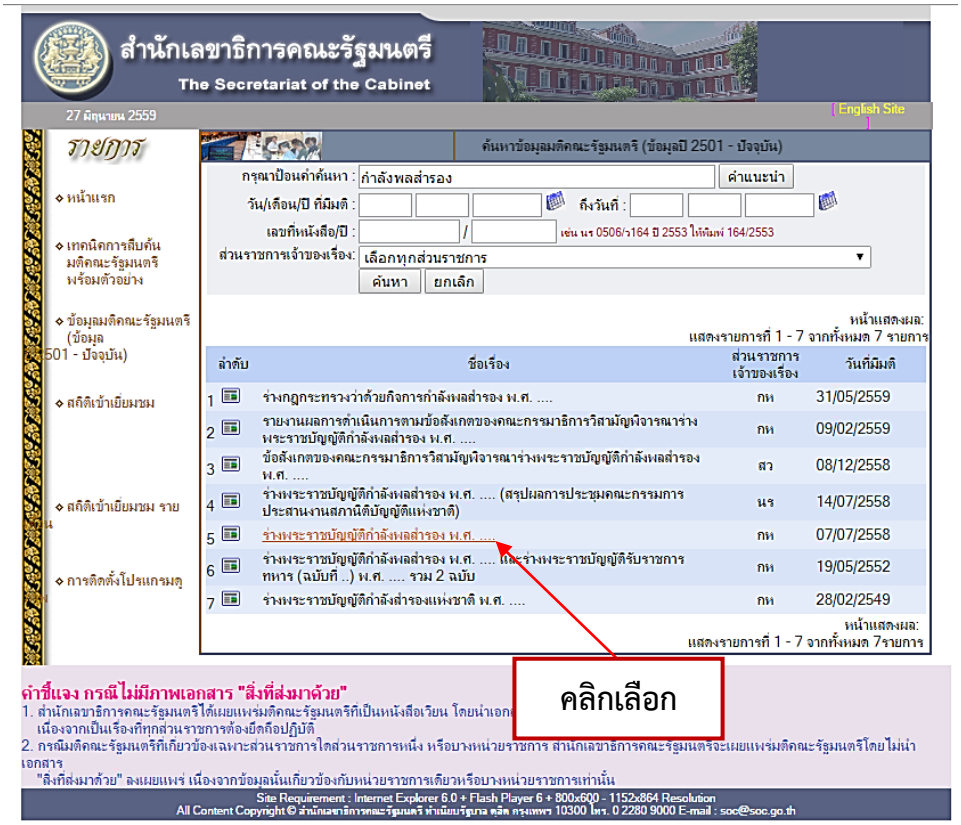


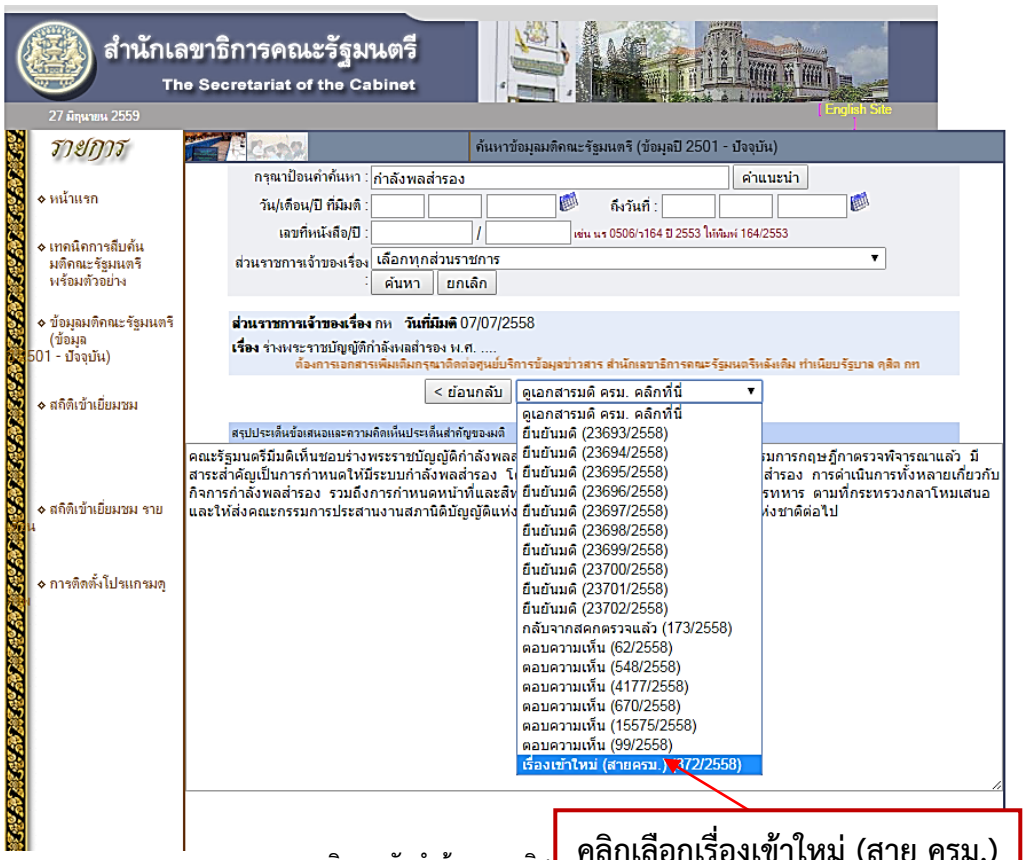
กรณี สืบค้นหน่วยงานที่เป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ....



สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

.....


สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
The Secretariat of the Cabinet
27 มิถุนายน 2559
English Site
รายการ
หน้าแรก
เทคนิคการถือค้น มติคณะรัฐมนตรี พร้อมตัวอย่าง
ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ข้อมูล 2501 - ปัจจุบัน)
สถิติเข้าเยี่ยมชม
สถิติเข้าเยี่ยมชม ราย
การติดตั้งโปรแกรมดู
ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ข้อมูลปี 2501 - ปัจจุบัน)
กรุณาป้อนคำค้นหา : กำลังพลสำรอง
คำแนะนำ
วัน/เดือน/ปี ที่มีมติ :
ถึงวันที่ :
เลขที่หนังสือ/ปี :
เช่น นร 0506/ว164 ปี 2553 ให้พิมพ์ 164/2553
ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง: เลือกทุกส่วนราชการ
ค้นหา
ยกเลิก
หน้าแสดงผล:
แสดงรายการที่ 1 - 7 จากทั้งหมด 7 รายการ
ลำดับ
ชื่อเรื่อง
ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง
วันที่มีมติ
1 ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยกิจการกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... กห 31/05/2559
2 รายงานผลการดำเนินการตามข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... กห 09/02/2559
3 ข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... สว 08/12/2558
4 ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... (สรุปผลการประชุมคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ) นร 14/07/2558
5 ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... กห 07/07/2558
6 ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติรับราชการทหาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม 2 ฉบับ กห 19/05/2552
7 ร่างพระราชบัญญัติกำลังสำรองแห่งชาติ พ.ศ. .... กห 28/02/2549
หน้าแสดงผล:
แสดงรายการที่ 1 - 7 จากทั้งหมด 7รายการ
คลิกเลือก
คำชี้แจง กรณีไม่มีภาพเอกสาร "สิ่งที่ส่งมาด้วย"
1. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้เผยแพร่มติคณะรัฐมนตรีที่เป็นหนังสือเวียน โดยนำเอกสาร
เนื่องจากเป็นเรื่องที่ทุกส่วนราชการต้องยึดถือปฏิบัติ
2. กรณีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องเฉพาะส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่ง หรือบางหน่วยราชการ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะเผยแพร่มติคณะรัฐมนตรีโดยไม่นำเอกสาร
"สิ่งที่ส่งมาด้วย" ลงเผยแพร่ เนื่องจากข้อมูลนั้นเกี่ยวข้องกับหน่วยราชการเดียวหรือบางหน่วยราชการเท่านั้น
Site Requirement : Internet Explorer 6.0 + Flash Player 6 + 800x600 - 1152x864 Resolution
All Content Copyright © สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 0 2280 9000 E-mail : soc@soc.go.th


สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
The Secretariat of the Cabinet
27 มิถุนายน 2559
English Site
รายการ
หน้าแรก
เทคนิคการถือค้น มติคณะรัฐมนตรี พร้อมตัวอย่าง
ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ข้อมูล 2501 - ปัจจุบัน)
สถิติเข้าเยี่ยมชม
สถิติเข้าเยี่ยมชม ราย
การติดตั้งโปรแกรมดู
ค้นหาข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี (ข้อมูลปี 2501 - ปัจจุบัน)
กรุณาป้อนคำค้นหา : กำลังพลสำรอง
คำแนะนำ
วัน/เดือน/ปี ที่มีมติ :
ถึงวันที่ :
เลขที่หนังสือ/ปี :
เช่น นร 0506/ว164 ปี 2553 ให้พิมพ์ 164/2553
ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง : เลือกทุกส่วนราชการ
ค้นหา
ยกเลิก
ส่วนราชการเจ้าของเรื่อง กห วันที่มีมติ 07/07/2558
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ....
ต้องการเอกสารเพิ่มเติมกรุณาติดต่อศูนย์บริการข้อมูลข่าวสาร สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีหลังเดิม ทำเนียบรัฐบาล ดุสิต กท
< ย้อนกลับ
ดูเอกสารมติ ครม. คลิกที่นี่
สรุปประเด็นข้อเสนอและความคิดเห็นประเด็นสำคัญของมติ
ดูเอกสารมติ ครม. คลิกที่นี่
ยืนยันมติ (23693/2558)
ยืนยันมติ (23694/2558)
ยืนยันมติ (23695/2558)
ยืนยันมติ (23696/2558)
ยืนยันมติ (23697/2558)
ยืนยันมติ (23698/2558)
ยืนยันมติ (23699/2558)
ยืนยันมติ (23700/2558)
ยืนยันมติ (23701/2558)
ยืนยันมติ (23702/2558)
กลับจากสคกตรวจแล้ว (173/2558)
ตอบความเห็น (62/2558)
ตอบความเห็น (548/2558)
ตอบความเห็น (4177/2558)
ตอบความเห็น (670/2558)
ตอบความเห็น (15575/2558)
ตอบความเห็น (99/2558)
เรื่องเข้าใหม่ (สายครม.) (372/2558)
คลิกเลือกเรื่องเข้าใหม่ (สาย ครม.)







ที่ กห ๐๒๐๐/๔๓๖

กระทรวงกลาโหม
ถนนสนามไชย เขตพระนคร
กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ....

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ที่ นร ๐๕๐๓/๓๘๒๘๐ ลงวันที่

สิ่งที่ส่งมาด้วย ร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... บันทึกสำนักงานคณะ
บันทึกวิเคราะห์สรุป จำนวน ๑๒๐ ชุด และแผ่นบันทึกข้อมูล จำนวน ๑ แผ่น

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ทราบว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... เสร็จแล้ว นั้น กระทรวงกลาโหม มีความประสงค์ขอเสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้ง ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (พลเอก ประวิตร วงษ์สุวรรณ) กำกับการบริหารราชการกระทรวงกลาโหมได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. <u>เรื่องเดิม</u>

กระทรวงกลาโหมได้เสนอร่างพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกำลังสำรอง พ.ศ. .... ที่ กห.เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของคณะรัฐมนตรี และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบข้าราชการไปประกอบการพิจารณาเพื่อให้เกิดความชัดเจนทั้งขั้นตอน วิธีการปฏิบัติ และบทกำหนดโทษ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการกฤษฎีกา



กระทรวงกลาโหมพิจารณาแล้วเห็นควรนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อกรุณานำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก
(ประวิตร วงษ์สุวรรณ)
รองนายกรัฐมนตรี
และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม

สำนักงานปลัดกระทรวง
กรมพระธรรมนูญ
โทร.๐ ๒๒๒๔ ๖๒๖๔
โทรสาร ๐ ๒๒๒๕ ๙๗๐๐

หน่วยงานผู้รับผิดชอบ

ส่วนงานที่รับผิดชอบ
พร้อมหมายเลขโทรศัพท์ติดต่อ

๓. ศึกษา รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ

๓.๑ ข้อมูลจากเว็บไซต์ วิทยานิพนธ์ งานวิจัย บทความ ข่าว ฯลฯ

สืบค้นข้อมูลโดยการเข้าสู่เว็บไซต์หน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือเว็บไซต์ google.com โดยมีคำสำคัญในการสืบค้นที่เกี่ยวข้องและน่าสนใจเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ อีกทั้ง ยังสามารถเข้าสู่เว็บไซต์ของมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพื่อทำการสืบค้น ค้นคว้างานวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องกับเนื้อหาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว โดยเน้นที่คณะนิติศาสตร์ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญและเป็นประโยชน์ จากนั้น วิทยากรดำเนินการพิจารณา วิเคราะห์และรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการสืบค้นจากแหล่งต่าง ๆ ไปประกอบกับข้อมูลส่วนอื่น ดังนี้

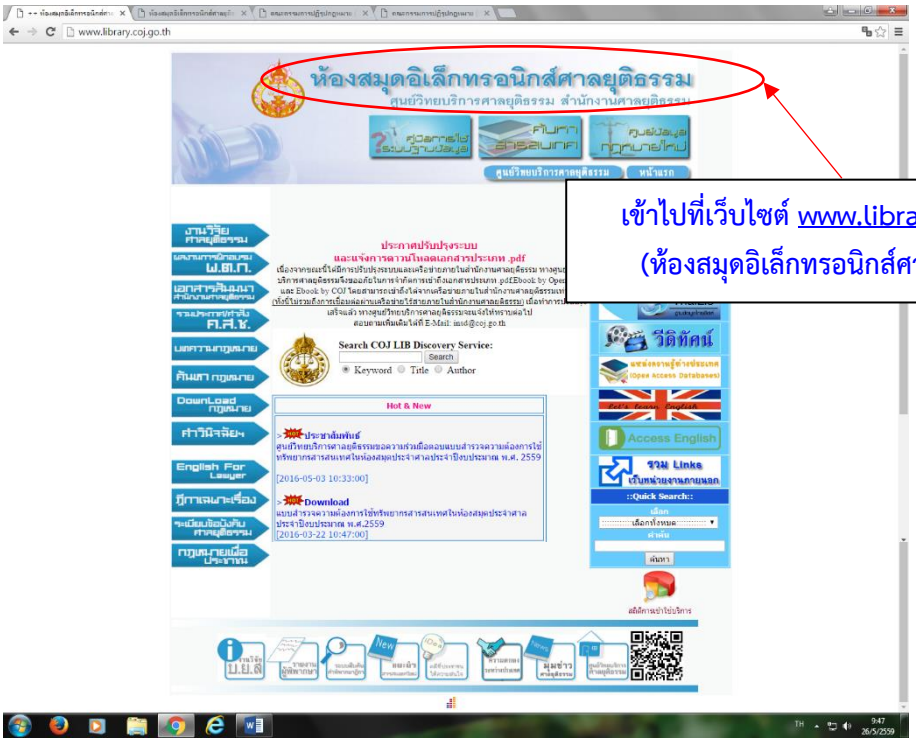
➢ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

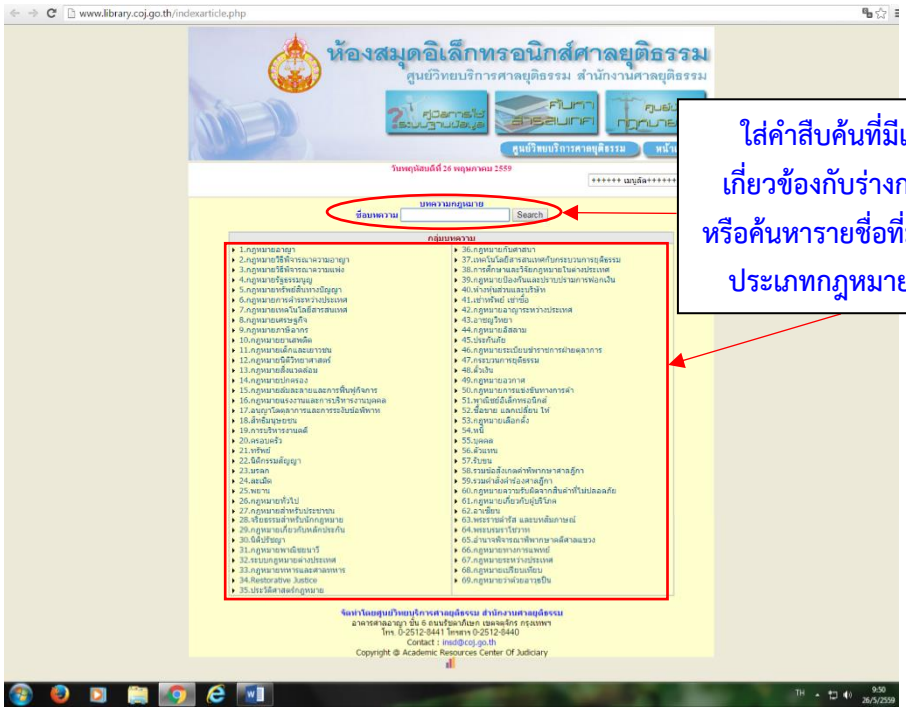




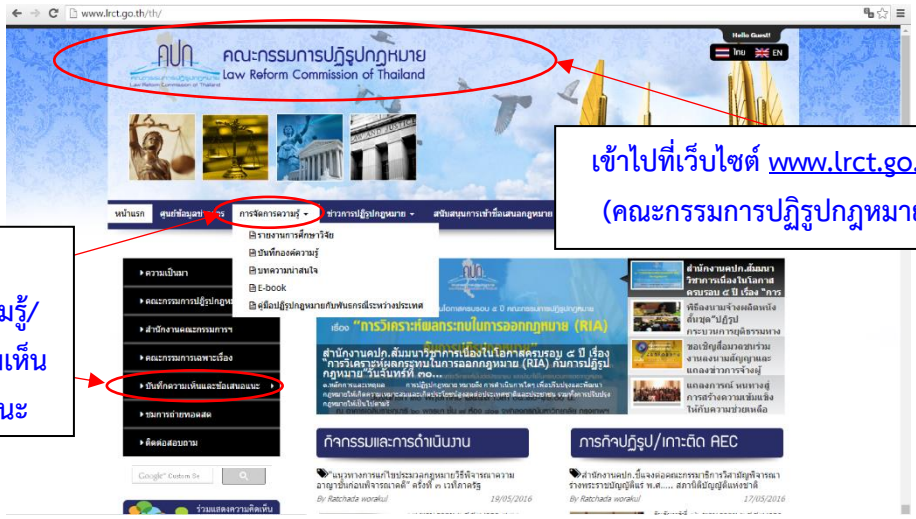


➢ ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม

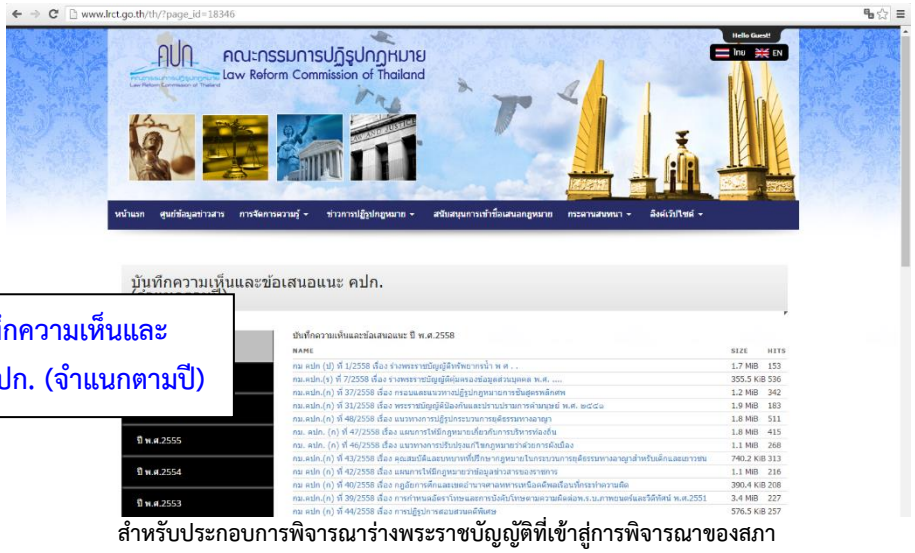




➢ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย



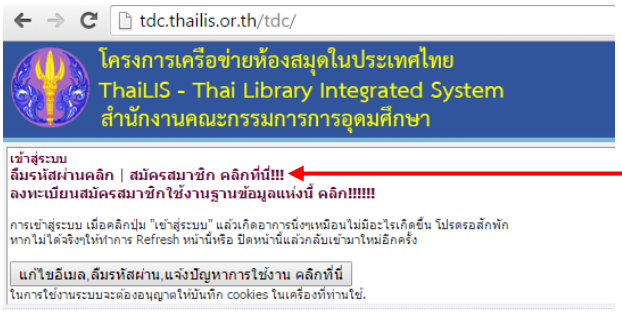




สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

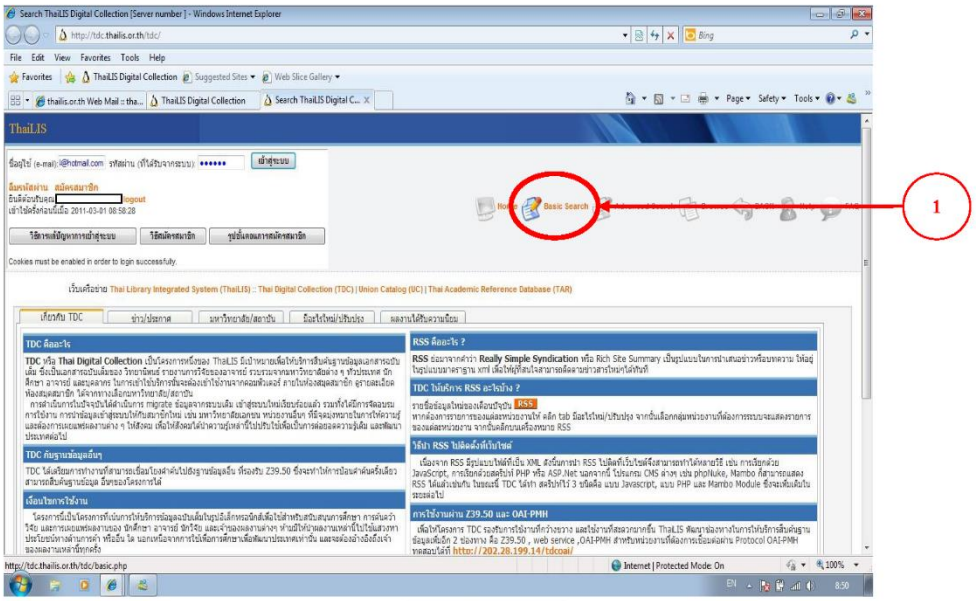
.....

➢ เว็บไซต์ thailis*



เข้าไปที่เว็บไซต์ thailis และสมัครสมาชิกเพื่อค้นหางานวิจัย บทความ และวิทยานิพนธ์

1. ใส่ Login และรหัสผ่านในการเข้าใช้ ThaiLIS
2. จะปรากฏหน้าจอยินดีต้อนรับ

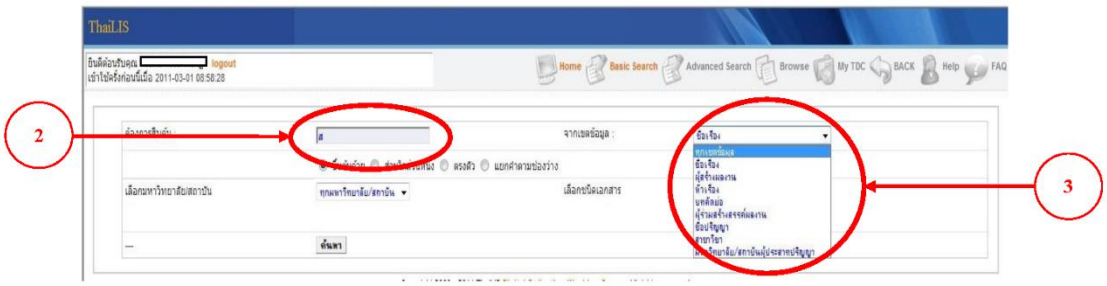


3. หากต้องการค้นหาข้อมูล ให้ทำการเลือกที่ 

ที่หมายเลข 1
4. จะปรากฏหน้าจอ เพื่อให้กรอกข้อความที่ต้องการสืบค้น

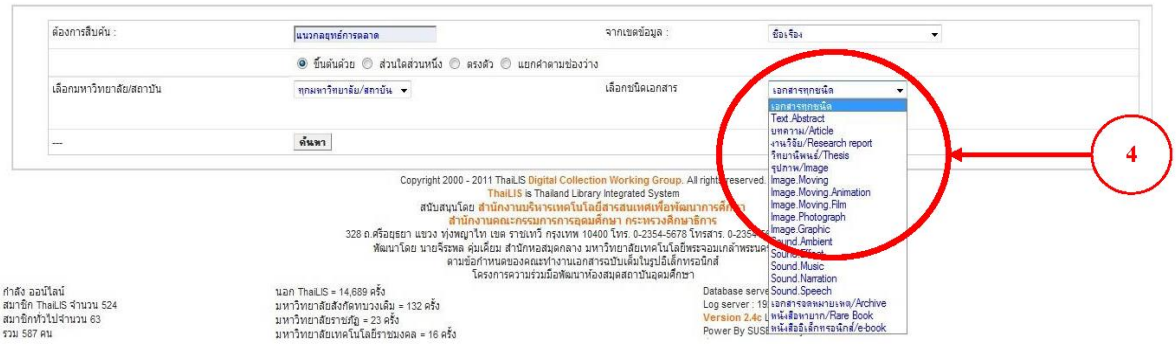
   ที่หมายเลข 2 กรอกคำหรือเรื่องที่ต้องการสืบค้น

   ที่หมายเลข 3 เลือกเขตในการค้นหา

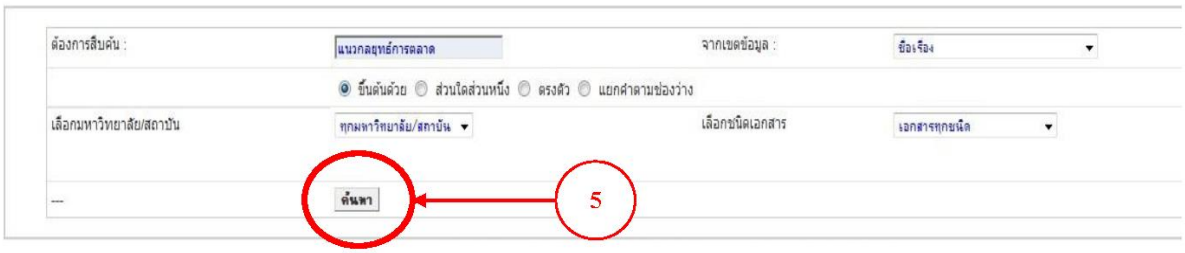


* ที่มา : เว็บไซต์ http://tdc.thailis.or.th/

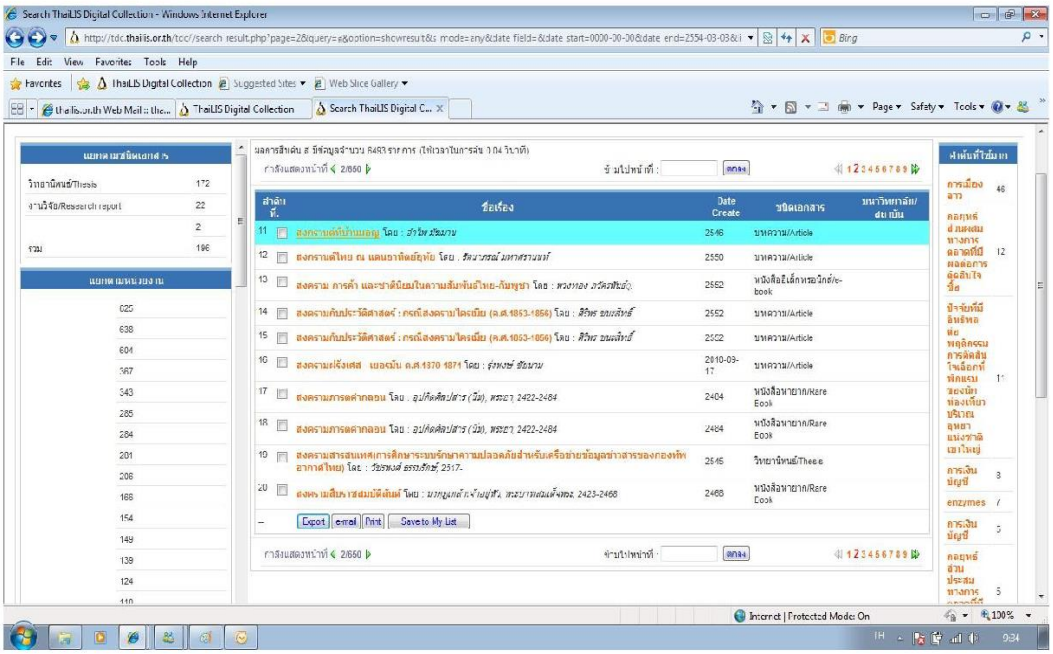
5. ที่หมายเลข 4 เลือกชนิดของเอกสาร



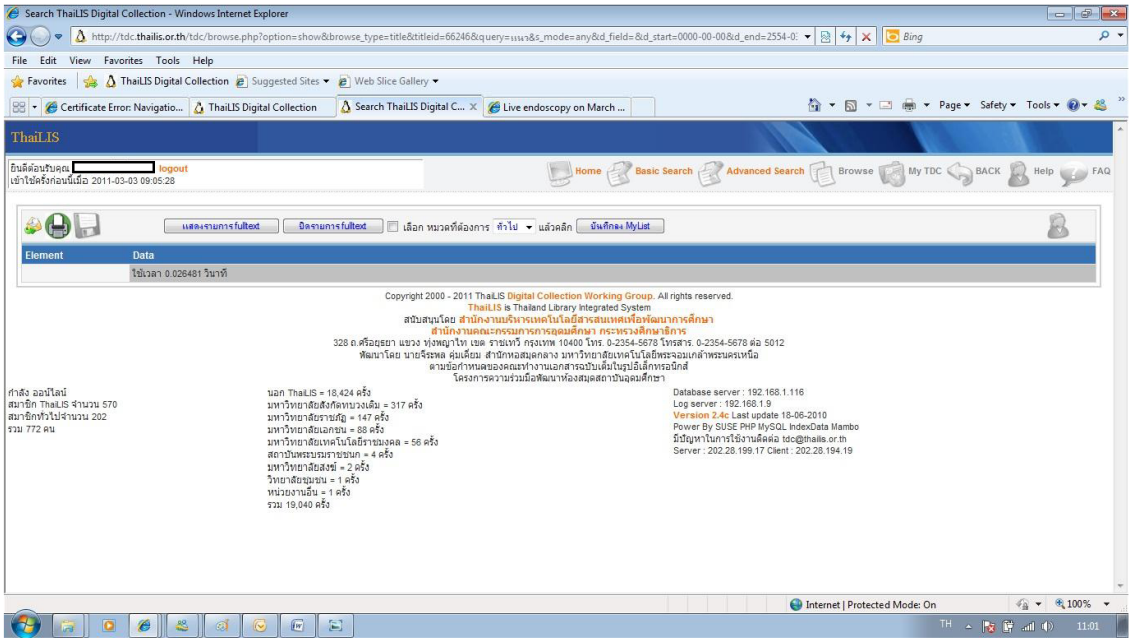
6. ที่หมายเลข 5 กดปุ่มค้นหา



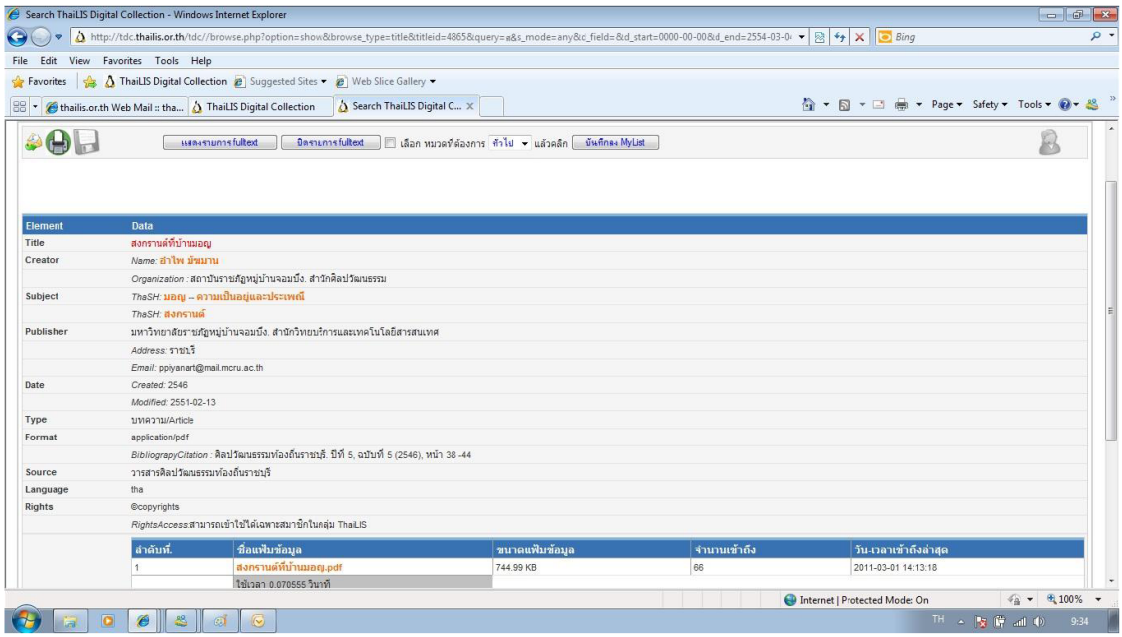
7. จะปรากฏผลการสืบค้น เลือกหัวข้อที่ต้องการ



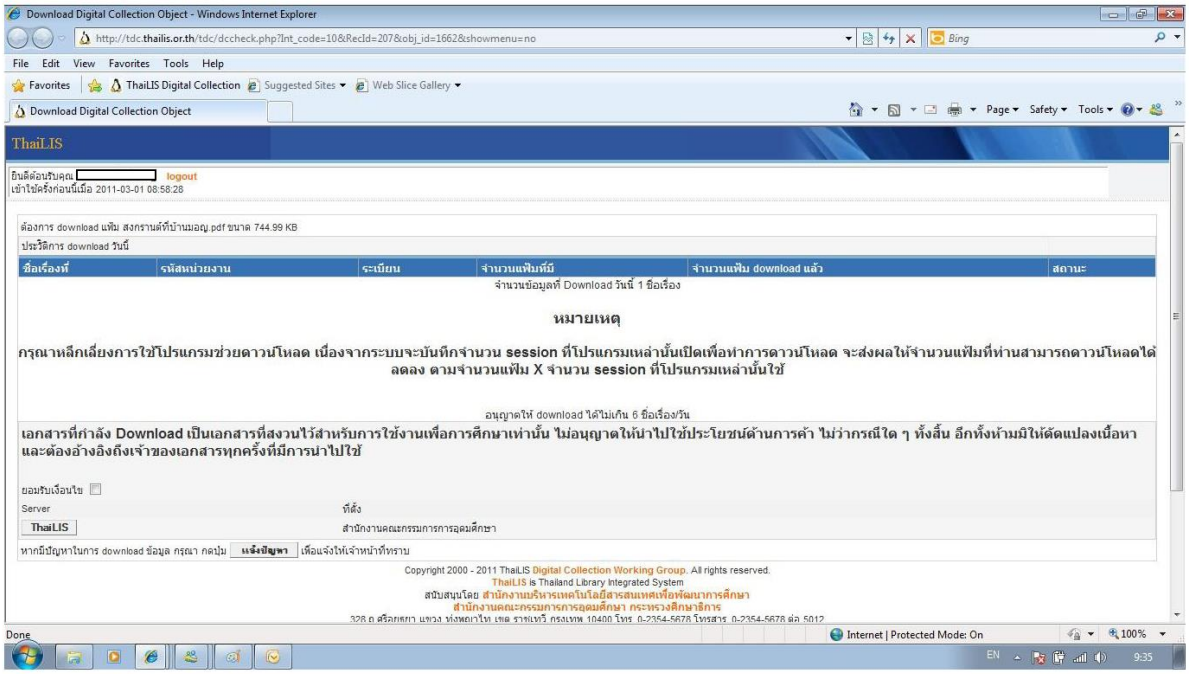
8. กรณีที่หัวข้อที่ต้องการค้นหาปรากฏหน้าจอ ดังรูป เนื่องจากทางมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานอยู่ในระหว่างการดำเนินการนำเอกสารเข้าสู่ระบบ ซึ่งจะไม่สามารถ Download เอกสารได้



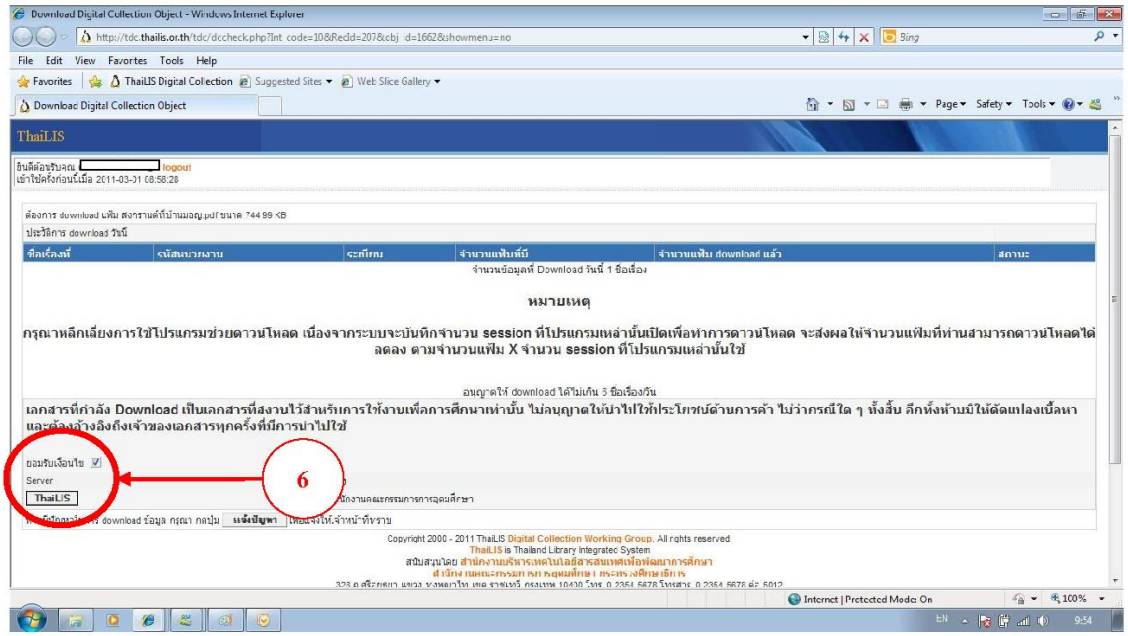
9. กรณีที่หัวข้อที่ต้องการค้นหามีเอกสารจะปรากฏหน้าจอ ดังรูป



ซึ่งจะสามารถ Download เอกสารได้ โดยเลือกที่ไฟล์เอกสารที่ต้องการ จะปรากฏหน้าจอเพื่อให้ทำการ Download เอกสาร



10. ต้องการ Download เอกสาร เลือกเครื่องหมายถูกที่หัวข้อยอมรับเงื่อนไข และเลือก ThaiLIS ที่หมายเลข 6

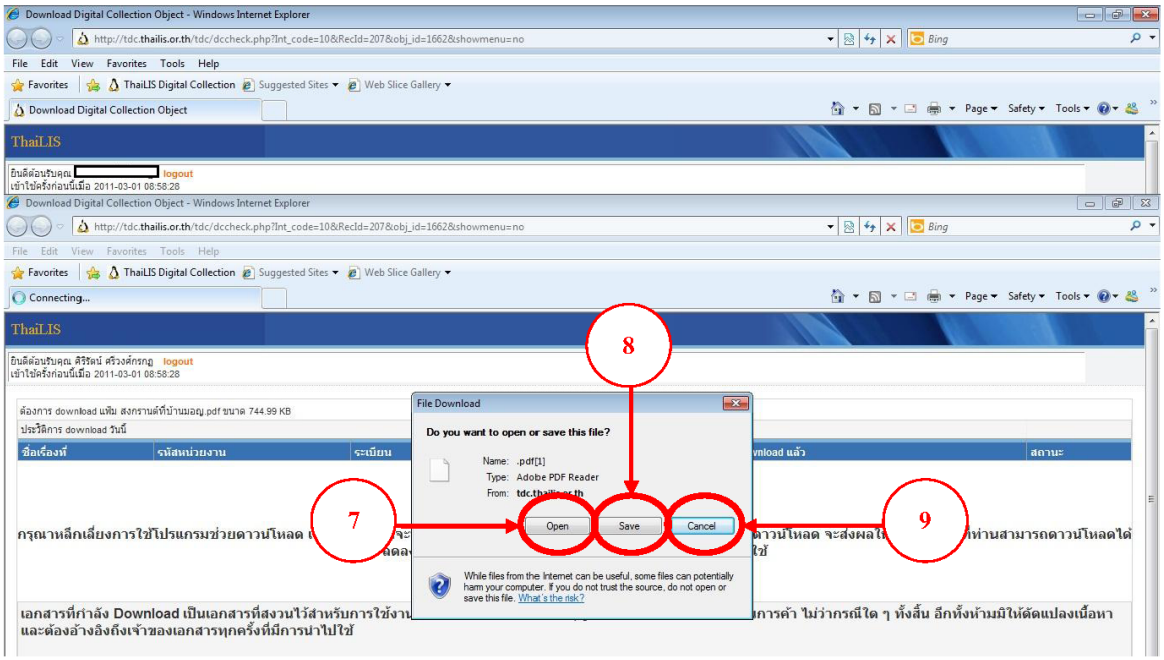


11. เมื่อทำตามขั้นตอนในข้อที่ 10 แล้ว จะปรากฏหน้าจอเพื่อให้ Save ข้อมูล

ที่หมายเลข 7 เลือก Open เพื่อทำการเปิดเอกสาร

ที่หมายเลข 8 เลือก Save เพื่อทำการ Download เอกสาร

ที่หมายเลข 9 เลือก Cancel เพื่อเปิดหน้าต่างนี้



➢ หน้าจอของเว็บไซต์ Parliament (http://www.parliament.go.th/library/)



คลิกเลือก



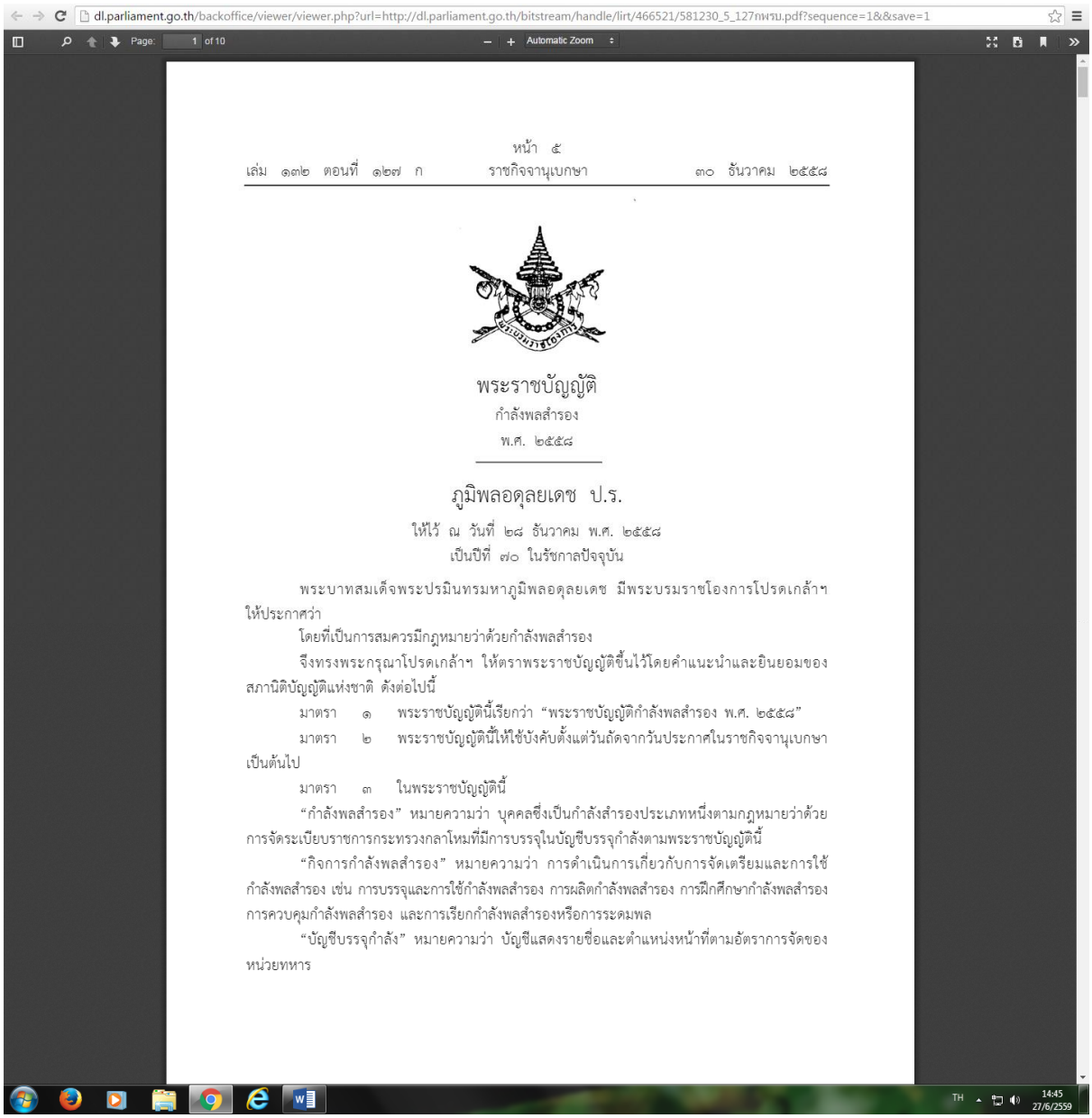
ชื่อผู้ใช้และรหัสผ่าน





คลิกเลือกดูตัวอย่าง
หรือ
อ่านเอกสาร

กรณี คลิกดูตัวอย่าง / อ่านเอกสาร จะปรากฏเอกสารที่เป็น .PDF ให้



dl.parliament.go.th/backoffice/viewer/viewer.php?url=http://dl.parliament.go.th/bitstream/handle/lirt/466521/581230_5_127กพรบ.pdf?sequence=1&&save=1

Page: 1 of 10 — Automatic Zoom

พระราชบัญญัติ
กำลังพลสำรอง
พ.ศ. ๒๕๕๘

ภูมิพลอดุลยเดช ป.ร.

ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
เป็นปีที่ ๗๐ ในรัชกาลปัจจุบัน

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศว่า

โดยที่เป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยกำลังพลสำรอง

จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติกำลังพลสำรอง พ.ศ. ๒๕๕๘”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“กำลังพลสำรอง” หมายความว่า บุคคลซึ่งเป็นกำลังสำรองประเภทหนึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหมที่มีการบรรจุในบัญชีบรรจุกำลังตามพระราชบัญญัตินี้

“กิจการกำลังพลสำรอง” หมายความว่า การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเตรียมและการใช้กำลังพลสำรอง เช่น การบรรจุและการใช้กำลังพลสำรอง การผลิตกำลังพลสำรอง การฝึกศึกษากำลังพลสำรอง การควบคุมกำลังพลสำรอง และการเรียกกำลังพลสำรองหรือการระดมพล

“บัญชีบรรจุกำลัง” หมายความว่า บัญชีแสดงรายชื่อและตำแหน่งหน้าที่ตามอัตราการจัดของหน่วยทหาร



๓.๒ ข้อมูลจากการเข้าร่วมการสัมมนา

วิทยากรผู้รับผิดชอบเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ พร้อมจัดทำสรุปผลการสัมมนาเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ยังมีเอกสารประกอบการพิจารณาที่ผู้จัดสัมมนาจัดทำไว้เพื่อใช้ประกอบการสัมมนา ซึ่งอาจนำมาใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้

๓.๓ ข้อมูลสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานเจ้าของเรื่อง

ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อขอสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิว่าจะขัดข้องหรือไม่ประการใด หากไม่ขัดข้องในการให้เข้าสัมภาษณ์ วิทยากรดำเนินการจัดทำหนังสือถึงหัวหน้าส่วนราชการหน่วยงานเจ้าของเรื่องเพื่อขอสัมภาษณ์ พร้อมทั้งจัดทำประเด็นการสัมภาษณ์ส่งไปยังหน่วยงานดังกล่าว เมื่อทำการสัมภาษณ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว วิทยากรจะต้องดำเนินการจัดทำบทสรุปสัมภาษณ์ เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

ทั้งนี้ ก่อนจะนำบทสรุปจากการสัมภาษณ์ร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นไปใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณา เห็นควรส่งข้อมูลบทสรุปจากการสัมภาษณ์กลับไปยังผู้ให้สัมภาษณ์ตรวจสอบความถูกต้องอีกครั้ง เพื่อเป็นการยืนยันความถูกต้อง เมื่อได้รับการยืนยันความถูกต้องจากผู้ให้สัมภาษณ์แล้ว วิทยากรจึงนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

อย่างไรก็ตาม การจัดทำประเด็นสัมภาษณ์ไปยังผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ เกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สามารถพิจารณาได้จากหลายประเด็น เช่น ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาสาระสำคัญและอยู่ในความสนใจของสังคม ระยะเวลาในการจัดทำประเด็นสัมภาษณ์ และความสะดวกของหน่วยงานผู้ได้รับการสัมภาษณ์ เป็นต้น

๓.๔ ข้อมูลจากการติดตามการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ และวาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา ซึ่งเป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา วิทยากรผู้รับผิดชอบต้องสรุปประเด็นจากการอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแต่ละคนที่มีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วยในประเด็นต่าง ๆ มาใช้ในการจัดทำบทวิเคราะห์ข้อดีข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ

๔. วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อนำมาจัดทำข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ

๔.๑ ศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลที่ได้รวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ รวมถึงบทสัมภาษณ์และสรุปผลโครงการสัมมนาในเวทีต่าง ๆ ที่ผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ รวมถึงคำอภิปรายของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีความเข้าใจในเนื้อหาสาระประเด็นสำคัญอย่างถูกต้องครบถ้วน จากนั้น ดำเนินการจัดทำบทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติ เพื่อนำไปใช้ในการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต่อไป

๔.๒ นำข้อมูลที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ มารวบรวม เรียบเรียง รวมทั้งอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลเพื่อตรวจสอบความถูกต้อง

๕. นำข้อมูลไปประกอบกับข้อมูลของนิติกรเพื่อจัดทำรูปเล่ม

เมื่อได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลสำคัญ และเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว วิทยากรนำข้อมูลต้นฉบับที่สมบูรณ์ซึ่งได้ตรวจสอบความถูกต้องอย่างรอบคอบแล้ว ไปประกอบกับข้อมูลของนิติกรที่รับผิดชอบร่วมกันเพื่อจัดทำเป็นรูปเล่มเอกสารและนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

๗. ประโยชน์ที่ได้รับจากการจัดทำองค์ความรู้

เรื่องเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทำให้เกิดประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถนำข้อมูลทางวิชาการในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนดไปเป็นข้อมูลประกอบการอภิปราย และเพื่อประกอบการพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น

๒. คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญ

คณะกรรมาธิการสามัญหรือคณะกรรมาธิการวิสามัญที่ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด สามารถนำข้อมูลทางวิชาการดังกล่าวไปใช้ในการพิจารณาศึกษากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติในชั้นกรรมาธิการ เช่น การนำข้อมูลไปใช้ในการแปรญัตติ เป็นต้น

๓. ผู้บริหาร

ผู้บริหารนำข้อมูลมาใช้วิเคราะห์ เพื่อสนับสนุนและพัฒนาบุคลากรให้สามารถรองรับการปฏิบัติภารกิจของฝ่ายนิติบัญญัติได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และมีประสิทธิผล สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในการเป็นองค์กรธรรมาภิบาลที่ได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประชาชน

๔. วิทยากร สำนักกฎหมาย

๔.๑ ทำให้วิทยากรของสำนักกฎหมาย ได้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันตลอดจนสามารถนำเทคนิควิธีการในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และพระราชกำหนด มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้มีความถูกต้อง รวดเร็ว เป็นมาตรฐาน มีความทันสมัยต่อเหตุการณ์

ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ข้อมูลประกอบการพิจารณา ซึ่งเป็นข้อมูลทางวิชาการเป็นเอกสารที่มีคุณภาพ สามารถยกระดับงานวิชาการของสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาให้มีความน่าเชื่อถือ และได้รับการยอมรับจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

๔.๒ ทำให้วิทยากรของสำนักกฎหมาย สามารถรับรู้และเข้าใจการดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภามากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การสร้างความร่วมมือและการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมการจัดการความรู้อย่างต่อเนื่องต่อไป

๕. ข้าราชการ พนักงานราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในวงงานนิติบัญญัติ

ข้าราชการ พนักงานราชการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในวงงานนิติบัญญัติสามารถนำเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดที่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้เกิดประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เป็นที่ยอมรับของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรรมาธิการและประชาชน

๘. ปัญหาอุปสรรค

๑. การสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ ในบางครั้งข้อมูลอาจมีความผิดพลาด โดยเฉพาะข้อมูลสถิติ เนื่องจากหน่วยงานเจ้าของเว็บไซต์บางแห่งไม่มีการดำเนินการจัดทำข้อมูลให้มีความเป็นปัจจุบัน ทันต่อสถานการณ์

แนวทางแก้ไข *การสืบค้นข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทางเว็บไซต์ หากเป็นข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติ หรือจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่ไม่สามารถตรวจสอบความถูกต้องได้ ควรมีการสอบถามความถูกต้องของข้อมูลทางโทรศัพท์ที่เผยแพร่ในเว็บไซต์นั้นว่ามีความถูกต้อง ทันสมัยหรือไม่ ทั้งนี้ จะต้องเขียนอ้างอิงแหล่งที่มาของข้อมูลไว้อย่างชัดเจน เพื่อไม่ให้เกิดการละเมิดลิขสิทธิ์ในข้อมูลนั้น ๆ*

๒. บทความทางกฎหมายที่เผยแพร่ในเว็บไซต์ทั่วไปนั้น บางบทความไม่ปรากฏแน่ชัดถึงที่มาและผู้แต่งที่ชัดเจน ตามแนวทางการอ้างอิงที่ถูกต้อง แต่บทความดังกล่าวนั้นมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับประเด็นการแก้ไขร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ

แนวทางแก้ไข *หากเป็นข้อมูลที่เป็นบทความเผยแพร่ทั่วไป แต่ไม่มีการระบุแหล่งที่มาอย่างชัดเจนว่าเป็นบทความที่เขียนโดยใคร ควรระบุเว็บไซต์ว่ามีการเผยแพร่ที่เว็บไซต์ใด และหากบทความนั้นมีการระบุวัน เดือน ปี ก็ควรจะระบุในเชิงอรรถไว้ด้วย รวมทั้ง พิจารณาเนื้อหาของข้อมูลโดยละเอียดว่ามีความเกี่ยวข้องกับเนื้อหาสาระ ประเด็นในการแก้ไขของร่างพระราชบัญญัตินั้นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีข้อมูลในการอภิปรายที่ถูกต้องทันสมัยและน่าเชื่อถือ*

๓. การจัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติในบางครั้งอาจได้รับข้อมูลที่ล่าช้า อันอาจจะทำให้รวบรวมข้อมูลไม่ทัน และทำให้การจัดทำข้อมูลเพื่อนำเสนอเป็นไปในระยะเวลาที่กระชั้นชิด ขั้นตอนการตรวจสอบ วิเคราะห์ข้อมูลมีระยะเวลาที่จำกัด อาจทำให้ข้อมูลมีความผิดพลาดได้

แนวทางแก้ไข *ควรมีการติดตามประสานงานกับหน่วยงานที่เสนอร่างพระราชบัญญัติที่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเป็นระยะ หากมีการจัดส่งข้อมูลล่าช้าเกินไป วิทยากรที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัตินั้น ๆ ควรมีการติดต่อประสานงานทางโทรศัพท์ หรือติดต่อทาง E- mail*

เพื่อให้ได้ข้อมูลโดยเร็ว อันจะเป็นประโยชน์ในการนำมาศึกษาและตรวจสอบความถูกต้อง เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้มีประสิทธิภาพ

๔. การขาดประสบการณ์ในการเขียนบทความทางวิชาการ หรือจัดทำบทวิเคราะห์ทางกฎหมายที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ เพราะการเขียนบทความทางวิชาการและบทวิเคราะห์นั้นเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญและเป็นการพัฒนาทักษะและผลงานในตำแหน่งวิทยากร ทำให้มีข้อมูลประกอบการพิจารณาความเป็นวิชาการ อันจะเป็นประโยชน์ต่อสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและบุคคลในวงงานด้านนิติบัญญัติแห่งชาติมากยิ่งขึ้น

แนวทางแก้ไข *ถึงแม้ว่าในขณะนี้สำนักกฎหมายได้มีการกำหนดในมาตรฐานทางวิชาการการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภาให้มีการจัดทำบทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติไว้แล้วก็ตาม แต่ยังไม่มีการฝึกอบรมบุคลากรให้มีความรู้ความเข้าใจในด้านดังกล่าว รวมถึงการเขียนบทความทางวิชาการก็ยังไม่มีการฝึกอบรมให้ความรู้ความเข้าใจในหลักการเขียนที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ ซึ่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาควรมีการจัดการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากร ซึ่งจะทำให้ในอนาคตสามารถพัฒนางานไปอีกขั้นในรูปแบบของการเขียนบทความทางวิชาการประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ แต่ในขณะนี้ในส่วนของวิทยากรที่จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้ศึกษาความรู้เพิ่มเติมจากตำราวิชาการต่าง ๆ เกี่ยวกับการวิเคราะห์กฎหมายเพื่อใช้เป็นแนวทางให้เป็นไปตามมาตรฐานทางวิชาการการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา*

๙. ข้อเสนอแนะ

ควรมีการพิจารณาทบทวนแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายในองค์ความรู้ เรื่อง “เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา” ทุก ๑ ปี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนางานด้านวิชาการของสำนักกฎหมายให้มีคุณภาพ และเป็นที่ยอมรับในวงการวิชาการมากยิ่งขึ้น

ภาคผนวก ก.



คำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ที่ ๕๗ /๒๕๕๙
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตามคำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๒๗๙/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ และคำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๑๒๘/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาดำเนินการพัฒนาระบบการเรียนรู้และการจัดการความรู้ โดยส่งเสริมให้บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง นั้น

เนื่องจากสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการตามแผนยุทธศาสตร์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ พัฒนาบุคลากรเพื่อสนับสนุนภารกิจในวงงานนิติบัญญัติ ได้กำหนดกลยุทธ์ที่ ๓.๓ พัฒนาระบบการเรียนรู้และการจัดการความรู้ รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การบริหารทรัพยากรบุคคลของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ฉบับที่ ๒ (พ.ศ.๒๕๕๖ – ๒๕๖๐) ยุทธศาสตร์ที่ ๓ การพัฒนาบุคลากรให้เป็นมืออาชีพ กลยุทธ์ที่ ๒ พัฒนาระบบการจัดการความรู้และส่งเสริมให้ทรัพยากรบุคคลเกิดการเรียนรู้อย่างต่อเนื่อง ได้กำหนดแผนงานปรับปรุงแผนการจัดการความรู้ภายในส่วนราชการ ดังนั้น เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีความต่อเนื่องและเป็นระบบ ตลอดจนสอดคล้องกับการดำเนินการที่เกี่ยวข้องดังกล่าว จึงให้ยกเลิกคำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๒๗๙/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗ และคำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๑๒๘/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นใหม่ ประกอบด้วย

๑. นายนัฑ ผาสุข (รองเลขาธิการวุฒิสภา)	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
๒. นางสาวศศิธร ศรีสุจริต (ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ)	ประธานกรรมการ
๓. นายสุรัตน์ หวังต่อลาภ (ที่ปรึกษาด้านระบบงานนิติบัญญัติ)	รองประธานกรรมการ
๔. ผู้อำนวยการสำนักทุกสำนักหรือผู้แทน	กรรมการ
๕. ผู้บังคับบัญชากลุ่มตรวจสอบภายใน	กรรมการ
๖. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิชาการและการพัฒนา	กรรมการและเลขานุการ
๗. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิทยาการคอมพิวเตอร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ
๘. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนาระบบงานคอมพิวเตอร์	กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการ ...

ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ และทบทวนการดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. จัดทำหรือทบทวนแผนการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้สอดคล้องกับพันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หรือประเด็นอื่นที่เกี่ยวข้อง

๓. เผยแพร่ประชาสัมพันธ์แผนการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๔. กำกับ ติดตาม ให้ข้อเสนอแนะการดำเนินงานตามแผนการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พร้อมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เสนอต่อเลขาธิการวุฒิสภา

๕. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๒๕ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๙

(นางวรารัตน์ อติแพทย์)
เลขาธิการวุฒิสภา

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดการความรู้ฯ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๐๘-๙

ที่ สว ๐๐๑๕.๑๕/ว๒๒ **วันที่** ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เรียน คณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๕๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙ นั้น

ในการนี้ ประธานกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้มีดำริให้นัดประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ **ในวันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ** โดยมีระเบียบวาระการประชุมตามที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอเรียนเชิญท่านเข้าร่วมประชุมตามวัน เวลา และสถานที่ดังกล่าว

(นายชัยวุฒิ พุฒพิสุทธิ์)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิทยาการคอมพิวเตอร์
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

มอบ คณะกรรมการฯ

เจ้าของเรื่อง : นางหฤทัย มิตรประถัมภ์ ..๔ ก.พ. ๕๙.. นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ๔ ก.พ. ๕๙

"ข้าราชการรัฐสภาต้องยึดถือประโยชน์ของประเทศชาติเหนือกว่าประโยชน์ส่วนตนและไม่มีผลประโยชน์ทับซ้อน..."
(ประมวลจริยธรรมข้าราชการรัฐสภา ข้อ ๕)

ระเบียบวาระการประชุม
คณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙
วันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุม ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ

ระเบียบวาระที่ ๑ **เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม (ถ้ามี)**

ระเบียบวาระที่ ๒ **เรื่องเพื่อทราบ**

- รับทราบคำสั่งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ ๕๗/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ลงวันที่ ๒๙ มกราคม ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๓ **เรื่องพิจารณา**

- พิจารณา (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๖๑)
- พิจารณา (ร่าง) กำหนดการโครงการพัฒนาองค์ความรู้และระบบการเรียนรู้ กิจกรรมการศึกษาดูงานเพื่อการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับทีมงานจัดการความรู้ (KM Team)

ระเบียบวาระที่ ๔ **เรื่องอื่น ๆ (ถ้ามี)**

(ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)



สรุปจำนวนองค์ความรู้ที่ดำเนินการจัดการความรู้ ระยะ ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)

ขอบเขตการจัดการความรู้ (KM Focus Areas)	ผู้รับผิดชอบ	จำนวนองค์ความรู้ที่ดำเนินการจัดการความรู้		
		๒๕๕๙	๒๕๖๐	๒๕๖๑
๑. ด้านกระบวนการนิติบัญญัติ	สำนักกฎหมาย	๑	๑	-
	สำนักการประชุม	๑	-	๑
	สำนักวิชาการ	-	๒	-
	สำนักรายงานการประชุมและชวเลข	๑	-	-
	สำนักกรรมาธิการ ๑ ๒ และ ๓	๑	-	-
	สำนักกำกับและตรวจสอบ	๑	๑	-
	สำนักงานประธานวุฒิสภา			
๒. ด้านการต่างประเทศ	สำนักการต่างประเทศ	๑	๒	๑
	สำนักภาษาต่างประเทศ	๑	-	-
๓. ด้านการบริหารจัดการองค์กร	สำนักนโยบายและแผน	๓	๑	๑
	สำนักบริหารงานกลาง	๑	๑	๑
	สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล	๑	๑	๑
	สำนักเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร	๒	๓	๓
	สำนักการคลังและงบประมาณ	-	๒	-
	กลุ่มตรวจสอบภายใน	๑	-	-
	สำนักประชาสัมพันธ์	๑	๑	๑
	สำนักการพิมพ์	๑	-	-
รวม		๑๗	๑๕	๙

สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
กลุ่มงานวิชาการและการพัฒนา
เลขรับ ๑๙/๒๔๒๕
วันที่ 10 ก.พ. 2559
เวลา ๑๕.๐๐ น.

สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล
กลุ่มงานบริหารทั่วไป
เลขที่ 264
วันที่ 10 ก.พ. 2559
เวลา 08.40 น.

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดการความรู้ฯ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๐๘-๙

ที่ สว ๐๐๑๕.๑๕/๑๒๖ วันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง การทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้ และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ

เรียน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้บังคับบัญชากลุ่มตรวจสอบภายใน

ตามที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ เพื่อพิจารณา (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) โดยที่ประชุมมีมติให้สำนักและกลุ่มตรวจสอบภายในพิจารณาทบทวนชื่อและรายละเอียดขององค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) และทบทวนโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ฯ นั้น

ในการนี้ เพื่อให้องค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) มีชื่อขององค์ความรู้และรายละเอียดขององค์ความรู้ที่ชัดเจนสอดคล้องกับองค์ความรู้ที่ดำเนินการ รวมทั้ง การกำหนดโครงการ/กิจกรรมตามแผนการจัดการความรู้ฯ มีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงขอความอนุเคราะห์สำนักและกลุ่มตรวจสอบภายใน ดังนี้

๑. พิจารณาทบทวนองค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี โดยขอให้ทบทวนชื่อองค์ความรู้ให้สามารถสื่อถึงองค์ความรู้ที่ดำเนินการได้อย่างชัดเจนและน่าสนใจ และระบุรายละเอียดวิธีดำเนินการ/ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้ รวมทั้ง ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดทำองค์ความรู้ที่เสนอ **(แบบฟอร์มที่ ๑)** โดยได้แนบองค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ฯ มาพร้อมนี้

๒. พิจารณาทบทวนโครงการ/กิจกรรมตาม (ร่าง) แผนการจัดการความรู้ฯ โดยสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติม ชื่อโครงการ/กิจกรรม รายละเอียดการดำเนินการ และผู้รับผิดชอบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น **(แบบฟอร์มที่ ๒)**

ทั้งนี้ ขอให้ส่งเอกสารการทบทวนฯ และไฟล์นามสกุล .doc (จาก Program Microsoft Word) ไปที่ฝ่ายเลขานุการฯ กลุ่มงานวิชาการและการพัฒนา สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล ภายในวันอังคารที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๙ เพื่อจะได้รวบรวมเป็นข้อมูลประกอบการจัดทำแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ฯ ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการ และขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

(นายชัยวุฒิ พุฒพิสุทธิ์)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานวิทยาการคอมพิวเตอร์
กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

เจ้าของเรื่อง : นายธงไท ไชยหิรัญการ

นักทรัพยากรบุคคลชำนาญการ

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๑ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๗ - ๘

ที่ ศ ๐๐๑๒ /๒๐ **วันที่** ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง ร่างคำสั่งสำนักกฎหมาย เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

เรียน รองเลขาธิการวุฒิสภา ผ่าน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

ด้วยในคราวประชุมคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบ (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) โดยองค์ความรู้ที่จะนำมาดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ภายใต้ขอบเขตการจัดการความรู้ (KM Focus Areas) : ด้านกระบวนการนิติบัญญัติในการตรากฎหมาย สำนักกฎหมายได้จัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา ในการนี้ เพื่อให้การจัดการองค์ความรู้ของสำนักกฎหมายเป็นไปด้วยความเรียบร้อย จึงได้ดำเนินการจัดทำร่างคำสั่งสำนักกฎหมายฯ ดังกล่าว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารที่เสนอมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบจักได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์)
วิทยากรปฏิบัติการ

(นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

- เห็นชอบ

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
๑๖ ก.พ. ๕๙



คำสั่งสำนักกฎหมาย

ที่ ๑ /๒๕๕๙

เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

โดยที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการจัดการองค์ความรู้เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน มีการเสริมสร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กร และดำเนินการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กรซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคลากรและเอกสาร เพื่อนำมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้การจัดการองค์ความรู้ของสำนักงานฯ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อบุคลากรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การจัดการองค์ความรู้ยังส่งผลให้บุคลากรในองค์กรสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพ รวมทั้งสามารถนำความรู้และวิธีการปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการความรู้ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประกอบด้วย

๑. รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายนัฑ ผาสุข)	ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๔. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๕. นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์	ประธานคณะทำงาน
๖. นางสาวกรรณิกา พัสระ	รองประธานคณะทำงาน
๗. นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	คณะทำงาน
๘. นางสาวศิริพร แซ่ลี้	คณะทำงาน
๙. นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๐. นางพัชรา พุกเศรษฐี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะทำงาน ...

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี ๒๕๕๙

๒. ดำเนินการพิจารณา ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากเอกสารและความรู้จากบุคลากรของสำนักงาน โดยนำความรู้ที่รวบรวมได้มาเรียบเรียงจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนางานตนเองให้มีศักยภาพรวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ดำเนินการจัดทำรายงานสรุปผลการเรียนรู้ ดังนี้

๓.๑ ชื่อองค์ความรู้

๓.๒ ชื่อหน่วยงานหรือคณะทำงานที่จัดทำองค์ความรู้

๓.๓ ส่วนเนื้อหา ประกอบด้วย

(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำองค์ความรู้

(๒) ผลการดำเนินงาน

(๓) ปัญหา/อุปสรรค

(๔) บทสรุปการเรียนรู้

๔. จัดทำกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice (CoP)) ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ (KM Action Plan) ของสำนักกฎหมาย

๕. ดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๑ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๗ - ๘

ที่ ๙๑ ๐๐๑๒/๗๑ **วันที่** ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง การทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้ และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ

เรียน รองเลขาธิการวุฒิสภา ผ่าน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

ตามที่ ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้มีหนังสือ ที่ สว.๐๐๑๕.๑๕/ว๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง การทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ ถึง ผู้อำนวยการสำนักและผู้บังคับบัญชากลุ่มตรวจสอบภายใน ความว่า ตามที่ได้มีการประชุมคณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เพื่อพิจารณา (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) โดยที่ประชุมมีมติให้สำนักและกลุ่มตรวจสอบภายในพิจารณาทบทวนชื่อและรายละเอียดขององค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) และทบทวนโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ฯ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) มีชื่อขององค์ความรู้และรายละเอียดขององค์ความรู้ที่ชัดเจนสอดคล้องกับองค์ความรู้ที่ดำเนินการ รวมทั้ง การกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดตามแผนการจัดการความรู้ฯ มีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยคณะกรรมการจัดการความรู้ฯ ขอความอนุเคราะห์สำนักกฎหมายให้ดำเนินการดังนี้

๑. พิจารณาทบทวนองค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี โดยขอให้ทบทวนชื่อองค์ความรู้ให้สามารถสื่อถึงองค์ความรู้ที่ดำเนินการได้อย่างชัดเจนและน่าสนใจ และระบุรายละเอียดวิธีดำเนินการ/ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้ รวมทั้ง ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดทำองค์ความรู้ที่เสนอ (**แบบฟอร์มที่ ๑**)

๒. พิจารณาทบทวนโครงการ/กิจกรรมตาม (ร่าง) แผนการจัดการความรู้ฯ โดยสามารถแก้ไขหรือเพิ่มเติม ชื่อโครงการ/กิจกรรม รายละเอียดการดำเนินการ และผู้รับผิดชอบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น (**แบบฟอร์มที่ ๒**)

บัดนี้ คณะทำงานได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว สรุปได้ดังนี้

๑. ชื่อองค์ความรู้ในปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา และชื่อองค์ความรู้ในปี ๒๕๖๐ เรื่อง เทคนิคและกระบวนการให้ความเห็นทางกฎหมายเกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมายที่มีประสิทธิภาพ คณะทำงานฯ พิจารณาแล้วเห็นควรให้ใช้ชื่อองค์ความรู้ที่ระบุไว้เดิม โดยได้มีการเพิ่มเติมรายละเอียดวิธีดำเนินการ/ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการทำองค์ความรู้ของปี ๒๕๕๙ และ ปี ๒๕๖๐ ตามรายละเอียดในแบบฟอร์มที่ ๑

๒. คณะทำงานฯ พิจารณาแล้วเห็นควรให้ดำเนินโครงการ/กิจกรรมตาม (ร่าง) แผนการจัดการความรู้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) โดยไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ตามรายละเอียดในแบบฟอร์มที่ ๒

ทั้งนี้ สำนักกฎหมายได้จัดทำเอกสารการทบทวนฯ และไฟล์นามสกุล.doc (จาก Program Microsoft Word) เพื่อดำเนินการจัดส่งให้ฝ่ายเลขานุการฯ กลุ่มงานวิชาการและการพัฒนา สำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล เสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบจักได้ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์)
ผู้ช่วยเลขานุการคณะทำงานฯ

(นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์)
เลขานุการคณะทำงานฯ

- เห็นชอบ

(นายนัท ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา
๒๖ ก.ย. ๖๐

(นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์)
ประธานคณะทำงานฯ

(นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
๒๖ ก.ย. ๖๐

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๑ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๗ - ๘

ที่ ศว ๐๐๑๒.๑๒ / ๘๖ **วันที่** ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

เรื่อง การทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้ และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ

เรียน ผู้อำนวยการสำนักพัฒนาทรัพยากรบุคคล

ตามที่ คณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้มีหนังสือที่ สว.๐๐๑๕.๑๕/ว๒๖ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง การทบทวนรายละเอียดหัวข้อองค์ความรู้และโครงการ/กิจกรรมตามร่างแผนการจัดการความรู้ฯ ถึง ผู้อำนวยการสำนัก และผู้บังคับบัญชากลุ่มตรวจสอบภายใน ความว่า ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันจันทร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ได้พิจารณา (ร่าง) แผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) แล้ว มีมติให้สำนัก และกลุ่มตรวจสอบภายในพิจารณาทบทวนชื่อและรายละเอียดขององค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑)ทบทวนโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ฯ ทั้งนี้ เพื่อให้องค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๑) มีชื่อขององค์ความรู้และรายละเอียดขององค์ความรู้ที่ชัดเจนสอดคล้องกับองค์ความรู้ที่ดำเนินการ รวมทั้ง การกำหนดโครงการ/กิจกรรมที่กำหนดตามแผนการจัดการความรู้ฯ ให้มีความเหมาะสมและสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

บัดนี้ สำนักกฎหมายได้ดำเนินการพิจารณาทบทวนองค์ความรู้ที่เสนอให้ดำเนินการจัดการความรู้ของสำนักงานฯ ระยะเวลา ๓ ปี โดยได้ทบทวนชื่อองค์ความรู้ให้สามารถสื่อถึงองค์ความรู้ที่ดำเนินการได้อย่างชัดเจนและน่าสนใจ และระบุรายละเอียดวิธีดำเนินการ/ขั้นตอนการจัดทำองค์ความรู้ รวมทั้ง ประโยชน์ที่จะได้รับจากการจัดทำองค์ความรู้ที่เสนอ **(แบบฟอร์มที่ ๑)** และพิจารณาทบทวนโครงการ/กิจกรรมตาม (ร่าง) แผนการจัดการความรู้ฯ **(แบบฟอร์มที่ ๒)** เสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบที่เสนอมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

ได้รับเรื่องไว้แล้ว
29 / ก.พ. / 59

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๘
ที่ **วันที่** ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๙
เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

เรียน คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ซึ่งท่านได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานดังกล่าว นั้น

ในการนี้ ประธานคณะทำงานฯ ได้มีคำสั่งให้นัดประชุมคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย **ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ ในวันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ** ดังมีรายละเอียดปรากฏตามระเบียบวาระการประชุมที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอเชิญท่านเข้าร่วมประชุมตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ดังกล่าวข้างต้น

(นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์)
เลขานุการคณะทำงาน

ทราบ
จิตรกาน เขียงตระกูล

ทราบ (31 มี.ค. ๕๙)

ทราบ

ทราบ

ทราบ

ระเบียบวาระการประชุม
คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙
วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ

ระเบียบวาระที่ ๑ **เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม**

- รับทราบคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๒ **รับรองบันทึกการประชุม** (ไม่มี)

ระเบียบวาระที่ ๓ **เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา**

- กำหนดกรอบแนวทางการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

ระเบียบวาระที่ ๔ **เรื่องอื่น ๆ** (ถ้ามี)

บันทึกการประชุม
คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙
วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ

คณะทำงานผู้มาประชุม

๑. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๔. นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์	ประธานคณะทำงาน
๕. นางสาวกรรณิกา พัสระ	รองประธานคณะทำงาน
๖. นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	คณะทำงาน
๗. นางสาวศิริพร แซ่ลี้	คณะทำงาน
๘. นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	คณะทำงานและเลขานุการ
๙. นางพัชรา พุกเศรษฐี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๐. นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะทำงานผู้ลาการประชุม

- รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายนัฑ ผาสุข)	ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน

ผู้เข้าร่วมประชุม

- นางหฤทัย มิตรประถัมภ์	นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ

<u>เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา</u>

เมื่อคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย มาครบองค์ประชุมแล้ว นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปผลการประชุมได้ ดังนี้

<u>ระเบียบวาระที่ ๑</u> เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม

- รับทราบคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙

นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้ชี้แจงเกี่ยวกับคำสั่งแต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ดังนี้

โดยที่สำนักงาน ...

โดยที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้ดำเนินการจัดการองค์ความรู้เพื่อรวบรวมองค์ความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน มีการเสริมสร้างบรรยากาศการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ภายในองค์กร และดำเนินการรวบรวมองค์ความรู้ที่มีอยู่ในองค์กรซึ่งกระจัดกระจายอยู่ในตัวบุคลากรและเอกสารเพื่อนำมาพัฒนาให้เป็นระบบ เพื่อให้การจัดการองค์ความรู้ของสำนักงานฯ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อบุคลากรและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ การจัดการองค์ความรู้ยังส่งผลให้บุคลากรในองค์กรสามารถพัฒนาตนเองให้มีศักยภาพ รวมทั้งสามารถนำความรู้และวิธีการปฏิบัติมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานได้มากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการความรู้ จึงเห็นสมควรแต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประกอบด้วย

๑. รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายนัฑ ผาสุข)	ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๔. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๕. นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์	ประธานคณะทำงาน
๖. นางสาวกรรณิกา พัสระ	รองประธานคณะทำงาน
๗. นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	คณะทำงาน
๘. นางสาวศิริพร แซ่ลี้	คณะทำงาน
๙. นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	คณะทำงานและเลขานุการ
๑๐. นางพัชรา พุกเศรษฐี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

๑. ดำเนินการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี ๒๕๕๙

๒. ดำเนินการพิจารณา ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากเอกสารและความรู้จากบุคลากรของสำนักงาน โดยนำความรู้ที่รวบรวมได้มาเรียบเรียงจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการเพื่อให้บุคลากรในองค์กรสามารถเข้าถึงความรู้และพัฒนางานตนเองให้มีศักยภาพรวมทั้งปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. ดำเนินการจัดทำรายงานสรุปผลการเรียนรู้ ดังนี้

๓.๑ ชื่อองค์ความรู้

๓.๒ ชื่อหน่วยงานหรือคณะทำงานที่จัดทำองค์ความรู้

๓.๓ ส่วนเนื้อหา ประกอบด้วย

(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการจัดทำองค์ความรู้

(๒) ผลการดำเนินงาน

(๓) ปัญหา/อุปสรรค

(๔) บทสรุปการเรียนรู้

๔. จัดทำกิจกรรมชุมชนนักปฏิบัติ (Community of Practice (CoP)) ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ (KM Action Plan) ของสำนักกฎหมาย

๕. ดำเนินการอื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

มติ ที่ประชุมรับทราบ

<u>ระเบียบวาระที่ ๒</u> รับรองบันทึกการประชุม

- ไม่มี

<u>ระเบียบวาระที่ ๓</u> เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

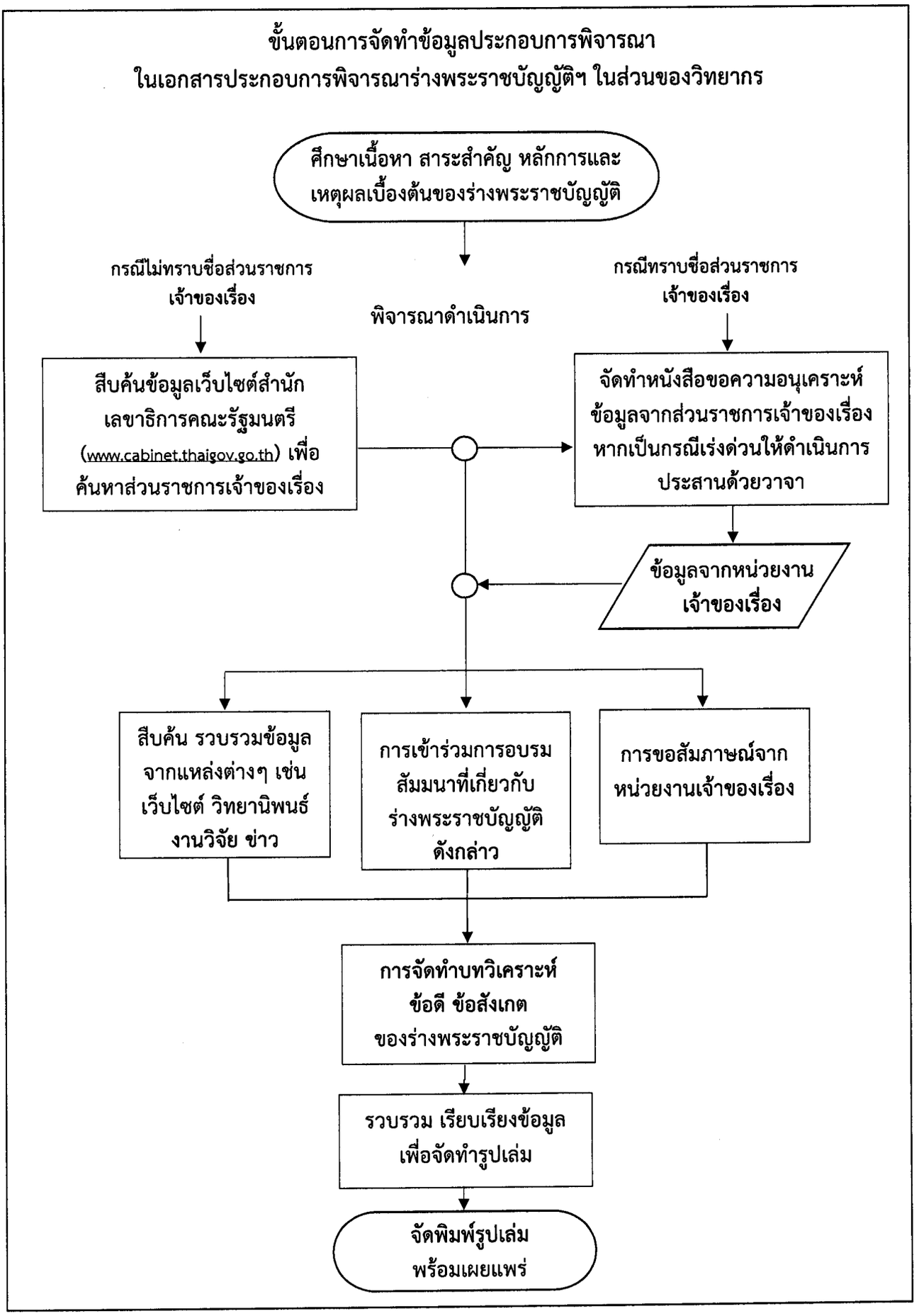
- พิจารณา เรื่อง กำหนดกรอบแนวทางการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้มอบหมายให้ นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์ คณะทำงานและเลขานุการ นำเสนอรายละเอียดดำเนินการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี ๒๕๕๙ เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาต่อที่ประชุมคณะทำงานฯ

นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์ คณะทำงานและเลขานุการ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะทำงาน ฯ ตามที่ ได้มีคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ และให้คณะทำงานมีอำนาจหน้าที่ ดำเนินการจัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาตามแผนการจัดการความรู้และระบบการเรียนรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปี ๒๕๕๙ เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

สำหรับ เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการจัดทำ Flow Chart ขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากร ดังนี้

ขั้นตอนการจัดทำ ...


ขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณา
ในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากร
ศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและ
เหตุผลเบื้องต้นของร่างพระราชบัญญัติ
พิจารณาดำเนินการ
กรณีไม่ทราบชื่อส่วนราชการ
เจ้าของเรื่อง
กรณีทราบชื่อส่วนราชการ
เจ้าของเรื่อง
สืบค้นข้อมูลเว็บไซต์สำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี
(www.cabinet.thaigov.go.th) เพื่อ
ค้นหาส่วนราชการเจ้าของเรื่อง
จัดทำหนังสือขอความอนุเคราะห์
ข้อมูลจากส่วนราชการเจ้าของเรื่อง
หากเป็นกรณีเร่งด่วนให้ดำเนินการ
ประสานด้วยวาจา
ข้อมูลจากหน่วยงาน
เจ้าของเรื่อง
สืบค้น รวบรวมข้อมูล
จากแหล่งต่างๆ เช่น
เว็บไซต์ วิทยานิพนธ์
งานวิจัย ข่าว
การเข้าร่วมการอบรม
สัมมนาที่เกี่ยวกับ
ร่างพระราชบัญญัติ
ดังกล่าว
การขอสัมภาษณ์จาก
หน่วยงานเจ้าของเรื่อง
การจัดทำบทวิเคราะห์
ข้อดี ข้อสังเกต
ของร่างพระราชบัญญัติ
รวบรวม เรียบเรียงข้อมูล
เพื่อจัดทำรูปเล่ม
จัดพิมพ์รูปเล่ม
พร้อมเผยแพร่

นายทศวิณหุ์ ...

นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้สอบถาม นางหฤทัย มิตรประถัมภ์ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ว่า คณะกรรมการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้กำหนดระยะเวลาในการจัดงานการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา (KM) ไว้แล้วหรือไม่อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่คณะทำงานจะได้กำหนดกรอบระยะเวลาในการดำเนินการจัดทำและส่งรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อไป

นางหฤทัย มิตรประถัมภ์ นักทรัพยากรบุคคลปฏิบัติการ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมว่า ยังไม่ได้กำหนดวันและเวลาในการจัดส่งรายงานสรุปการเรียนรู้ฯ รวมทั้งยังไม่ได้กำหนดวันเวลาในการจัดงานการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาแต่อย่างใด แต่คาดว่าน่าจะมีการจัดงานการจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาขึ้นก่อนเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙ ดังนั้น การจัดส่งรายงานสรุปการเรียนรู้ฯ ควรจะส่งก่อนเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๕๙

นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้สอบถามฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน ว่า ขณะนี้ฝ่ายเลขานุการฯ ได้รวบรวมข้อมูลที่จะนำมาจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ไว้เพียงใดแล้ว

นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์ คณะทำงานและเลขานุการ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะทำงานฯ ว่า สำหรับข้อมูลที่จะนำมาจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ในปี ๒๕๕๙ นั้น สำนักกฎหมายได้จัดทำองค์ความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภา ซึ่งความรู้เกี่ยวกับขั้นตอนและเทคนิคในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานั้น ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา ค้นคว้า รวบรวมความรู้จากแหล่งต่าง ๆ ทั้งจากเอกสารและความรู้จากบุคลากรของสำนักงาน โดยนำความรู้ที่ได้มารวบรวม เรียบเรียงจัดทำเป็นข้อมูลทางวิชาการ

ซึ่งรูปแบบรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ในปี ๒๕๕๙ ประกอบไปด้วย

๑. ชื่อองค์ความรู้

๒. ชื่อหน่วยงานที่จัดทำองค์ความรู้

๓. เหตุผลและความจำเป็นในการจัดองค์ความรู้

๔. ผลการดำเนินงาน

๔.๑ ขั้นตอนการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๔.๒ ข้อเสนอแนะและเทคนิคในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

๕. ปัญหา ...

๕. ปัญหาและข้อเสนอแนะ

๖. บทสรุปจากการเรียนรู้

ซึ่งแนวทางการจัดทำรูปเล่มรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ในปี ๒๕๕๙ ดังกล่าวนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้นำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ของปีที่ผ่านมา ใช้ประกอบในการจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ฯ

นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล ที่ปรึกษาคณะทำงาน ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า ให้คณะทำงานฯ ดำเนินการจัดทำรายงานสรุปผลการเรียนรู้ โดยพิจารณา ศึกษา ค้นคว้า รวบรวมจากแหล่งต่าง ๆ โดยเฉพาะในเรื่องในปัญหา/อุปสรรค และขั้นตอนในการดำเนินการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากร ทั้งนี้เพื่อให้ข้อมูลดังกล่าวมีความสมบูรณ์ และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน จึงเห็นว่าคณะทำงานควรรีบดำเนินการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ประจำปี ๒๕๕๙ เพื่อจะได้มีการดำเนินการต่อไป

นายทศพร แย้มวงษ์ ที่ปรึกษาคณะทำงาน ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า ในส่วนของ Flow Chart ขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากรนั้น นอกจากการจัดพิมพ์เผยแพร่และแจกให้กับสมาชิกแล้ว เห็นสมควรเพิ่มช่องทางในการเผยแพร่โดยสื่ออิเล็กทรอนิกส์ผ่าน ๓ ช่องทางดังนี้

- Line Application ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- เว็บไซต์สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
- ระบบอินทราเน็ตของสำนักกฎหมาย

นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้สอบถามฝ่ายเลขานุการคณะทำงาน ว่า สมควรให้มีการจัดทำขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากรในกรณีที่มีการตรากฎหมายของทั้งสองสภา คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา เพื่อรองรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่บัญญัติให้การตราพระราชบัญญัตินั้นต้องผ่านทั้งสองสภา และในกรณีที่มีการพิจารณาโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นการพิจารณาแบบสภาเดียว (การพิจารณาในปัจจุบัน) และเห็นควรเพิ่มประเด็นของการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติฯ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ไว้ในแผนภาพของขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบฯ ด้วย

นางสาวนางสาวกรรณิกา พัสระ รองประธานคณะทำงาน ได้แสดงความคิดเห็นต่อที่ประชุมว่า หากมีการเพิ่มประเด็นของการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติฯ สภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ไว้ในแผนภาพของขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ในส่วนของวิทยากร นั้น เห็นควรจัดทำแผนภาพของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติทั้งแบบสภาเดียวและแบบสภาคู่แยกออกจากกันเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

มติ ...

มติ ที่ประชุมคณะทำงานฯ พิจารณาแล้วมีมติมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ แบ่งหน้าที่ในการจัดทำรายงานสรุปการเรียนรู้ ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา และดำเนินการแก้ไขแผนภาพของขั้นตอนการจัดทำข้อมูลประกอบการพิจารณาในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ ตามความเห็นของที่ประชุมเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะทำงาน ฯ พิจารณาในคราวต่อไป

<u>ระเบียบวาระที่ ๔</u> เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี -

เมื่อได้เวลาอันสมควรแล้ว ประธานคณะทำงานฯ ได้กล่าวขอบคุณที่ปรึกษา คณะทำงานและผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน ต่อจากนั้นได้กล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๐๐ นาฬิกา

(นางพัชรา พุกเศรษฐี)
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จดบันทึกการประชุม

(นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์)
ประธานคณะทำงาน
ผู้ตรวจทานบันทึกการประชุม

บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๘

ที่ **วันที่** ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง ขอเชิญประชุมคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

เรียน คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย

ตามที่ได้มีคำสั่งสำนักกฎหมายที่ ๑/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เรื่อง แต่งตั้งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ซึ่งท่านได้รับแต่งตั้งให้เป็นคณะทำงานดังกล่าว นั้น

ในการนี้ ประธานคณะทำงานฯ ได้กำหนดให้มีการประชุมคณะทำงานเพื่อให้การจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลบรรลุตามวัตถุประสงค์ในการบริหารจัดการความรู้ **ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ ในวันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ** ดังมีรายละเอียดปรากฏตามระเบียบวาระการประชุมที่แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และขอเชิญท่านเข้าร่วมประชุมตามกำหนดวัน เวลา และสถานที่ ดังกล่าวข้างต้น

ทราบ

จิตรกาน

(นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์)
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

ระเบียบวาระการประชุม
คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙
วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ

ระเบียบวาระที่ ๑ **เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม**

- รับทราบ เรื่อง ผลการเข้าร่วมประชุมคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๒ **รับรองบันทึกการประชุม**

- รับรองบันทึกการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๓ **เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา**

- พิจารณารายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภา

ระเบียบวาระที่ ๔ **เรื่องอื่น ๆ** (ไม่มี)



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๑ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๘

ที่ **วันที่** ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง บันทึกการประชุม "คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย" ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙
วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรียน ประธานคณะทำงาน

เพื่อโปรดพิจารณาบันทึกการประชุม คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย **ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ** หากเห็นชอบจักได้ดำเนินการเพื่อเสนอให้ที่ประชุมคณะกรรมการฯ พิจารณารับรองต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

(นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์)
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

บันทึกการประชุม
คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙
วันศุกร์ที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๙
ณ ห้องประชุมสำนักกฎหมาย ชั้น ๑๓ อาคารสุขประพฤติ

คณะทำงานผู้มาประชุม

๑. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๔. นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์	ประธานคณะทำงาน
๕. นางสาวกรรณิกา พัสระ	รองประธานคณะทำงาน
๖. นางสาวจิตรกาน เจียรตระกูล	คณะทำงาน
๗. นางสาวศิริพร แซ่ลี้	คณะทำงาน
๘. นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์	คณะทำงานและเลขานุการ
๙. นางพัชรา พุกเศรษฐี	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๐. นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางสาวอมรรัตน์ สงเคราะห์ธรรม	คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ

คณะทำงานผู้ลาการประชุม

๑. รองเลขาธิการวุฒิสภา (นายนัฑ ผาสุข)	ประธานที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒. ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๓. ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒	ที่ปรึกษาคณะทำงาน

<u>เริ่มประชุมเวลา ๑๔.๐๐ นาฬิกา</u>

เมื่อคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย มาครบองค์ประชุมแล้ว นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงาน ได้กล่าวเปิดประชุมและดำเนินการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม สรุปผลการประชุมได้ ดังนี้

<u>ระเบียบวาระที่ ๑</u> **เรื่องที่ประธานจะแจ้งต่อที่ประชุม**

เรื่อง ผลการเข้าร่วมประชุมคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙

ตามที่ ...

ตามที่ได้รับมอบหมายจากที่ปรึกษาคณะทำงานให้เข้าร่วมประชุม คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันพุธที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๒๗๐๒ ชั้น ๒๗ อาคารสุขประพฤติ นั้น สามารถสรุปผลการประชุมในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมายได้ ดังนี้

๑. คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ได้ดำเนินการจัดทำรูปแบบการจัดทำรายงานองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พร้อมทั้งอธิบายความหมายของหัวข้อต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเข้าใจและนำไปดำเนินการจัดทำรายงานฯ ของแต่ละสำนักได้อย่างครบถ้วนและถูกต้อง รวมทั้งจัดส่งรายงานผลการจัดการความรู้ (ฉบับสมบูรณ์ จำนวน ๑ เล่ม) และสรุปสาระสำคัญขององค์ความรู้ (ไม่ควรเกิน ๓ หน้ากระดาษ) ภายในวันพฤหัสบดีที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๙

๒. อธิบายแนวทางในการดำเนินการจัดตั้งศูนย์การเรียนรู้ฯ ในวันแห่งการเรียนรู้ (KM Day) บริเวณหน้าห้องสมุด ชั้น ๒๖ อาคารสุขประพฤติ

๓. แจ้งแนวทางในการดำเนินการจัดกิจกรรมในวันแห่งการเรียนรู้ (KM Day) ในวันศุกร์ที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๕๕๙ โดยให้แต่ละสำนักจัดส่งข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการจัดบอร์ด การทำแผ่นพับไปยังสำนักการพิมพ์เพื่อดำเนินการจัดทำให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

<u>ระเบียบวาระที่ ๒</u> รับรองบันทึกการประชุม

พิจารณารับรองบันทึกการประชุม คณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙

มติ ที่ประชุมได้พิจารณาแล้ว มีมติรับรองบันทึกการประชุมคณะทำงานฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ วันศุกร์ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๙ โดยไม่มีการแก้ไข

<u>ระเบียบวาระที่ ๓</u> เรื่องเสนอเพื่อพิจารณา

- พิจารณารูปเล่มรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมาย

นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงานฯ ได้กล่าวต่อที่ประชุมคณะทำงาน ฯ ว่า ขอให้ฝ่ายเลขานุการคณะทำงานฯ ได้นำเสนอรูปเล่มรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมายต่อที่ประชุมคณะทำงานฯ

นางสาวพันธุ์ทิพา ...

นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์ เลขานุการคณะทำงานฯ ได้นำเสนอรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมายต่อที่ประชุมคณะทำงานฯ สรุปได้ ดังนี้

รายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมาย ประกอบไปด้วยส่วนประกอบต่าง ๆ ดังนี้

- ส่วนที่ ๑ เนื้อหา คณะทำงานฯ ได้ดำเนินการจัดทำตามรูปแบบการจัดทำรายงานองค์ความรู้ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

- ส่วนที่ ๒ ภาคผนวก ประกอบด้วยภาคผนวก ก. และภาคผนวก ข.

ต่อจากนั้น นายทศวิณหุ์ เกียรติทัตต์ ประธานคณะทำงานฯ ได้ขอให้ที่ประชุมคณะทำงาน ฯ พิจารณารายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมาย ซึ่งที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้มีความเห็นและข้อสังเกต สรุปได้ดังนี้

๑. เห็นควรเพิ่มเติมหนังสือขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

๒. เห็นควรเพิ่มเติมหนังสือหนังสือตอบกลับเพื่อจัดส่งข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของหน่วยงานเจ้าของเรื่อง (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

๓. เห็นควรเพิ่มเติมหนังสือขออนุญาตสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติ (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

๔. เห็นควรเพิ่มเติมกระบวนการตราพระพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

๕. เห็นควรเพิ่มเติมกระบวนการตราพระพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

๖. เห็นควรจัดลำดับเหตุการณ์ของหนังสือและคำสั่งต่าง ๆ (ในส่วนของภาคผนวก ก.)

นางสาวกรรณิกา พัสระ รองประธานคณะทำงานฯ ได้สอบถามที่ประชุมคณะทำงานฯ เกี่ยวกับการจัดงาน KM ว่า ในส่วนของสรุปสาระสำคัญขององค์ความรู้ที่ไม่เกิน ๓ หน้ากระดาษนั้น ได้มีการจัดเตรียมไว้แล้วหรือไม่ อย่างไร

นางสาวพันธุ์ทิพา ...

นางสาวพันธุ์ทิพา หอมทิพย์ เลขานุการคณะทำงานฯ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะทำงานฯ ว่า สำหรับในส่วนสรุปสาระสำคัญขององค์ความรู้ที่ไม่เกิน ๓ หน้ากระดาษนั้น ได้ดำเนินการจัดทำไว้เรียบร้อยแล้ว พร้อมทั้งได้นำเสนอรายงานสรุปสาระสำคัญฯ ดังกล่าว เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณา

นางสาวกรรณิกา พัสระ รองประธานคณะทำงานฯ ได้สอบถามที่ประชุมคณะทำงานฯ เกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการจัดกิจกรรมในวันแห่งการเรียนรู้ (KM Day) ว่า ได้มีการเตรียมความพร้อมในขั้นตอนใดบ้าง อย่างไร

นางพัชรา พุกเศรษฐี คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ ได้ชี้แจงต่อที่ประชุมคณะทำงาน ฯ ว่า ได้ดำเนินการเลือกข้อมูลในส่วนเนื้อหาที่เหมาะสมสำหรับการจัดแสดงบอร์ดความรู้ รวมทั้งได้จัดเตรียมไฟล์เอกสารเพื่อนำส่งให้สำนักการพิมพ์เรียบร้อยแล้ว

มติ ที่ประชุมมีมติมอบหมายให้คณะทำงานฯ ดำเนินการปรับปรุงรายงานสรุปการเรียนรู้ตามแผนปฏิบัติการจัดการความรู้ ประจำปี ๒๕๕๙ เรื่อง เทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสำนักกฎหมาย ตามความเห็นและข้อสังเกตของที่ประชุม เพื่อนำเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้นต่อไป และเมื่อพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะดำเนินการจัดส่งไปยังฝ่ายเลขานุการคณะทำงานจัดการความรู้ ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ภายในกำหนดระยะเวลาต่อไป

<u>ระเบียบวาระที่ ๔</u> เรื่องอื่นๆ

- (ไม่มี)

เมื่อได้เวลาอันสมควรแล้ว ประธานคณะทำงานฯ ได้กล่าวขอบคุณคณะทำงานฯ และผู้เข้าร่วมประชุมทุกท่าน ต่อจากนั้นได้กล่าวปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๓๐ นาฬิกา

(นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์)
คณะทำงานและผู้ช่วยเลขานุการ
ผู้จดบันทึกการประชุม

(นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์)
ประธานคณะทำงาน
ผู้ตรวจทานบันทึกการประชุม



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๒ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ที่ **วันที่** ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับการใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน รองเลขาธิการวุฒิสภา (ผ่าน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒)

ตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ในการนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญ และมีความจำเป็นที่จะใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดจากส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง สำหรับใช้ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายการข้อมูลที่ได้แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบขอได้โปรดลงนามหนังสือ เรียนหัวหน้าส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตามที่ได้แนบท้ายมาพร้อมนี้ ทั้งนี้ เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไป

กรรณิกา พัสระ
(นางสาวกรรณิกา พัสระ)
วิทยากรชำนาญการ

(นายสุชาติ พื้นทองคำ)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๒
๒ พ.ค ๕๙

- เห็นชอบ
- ลงนามแล้ว

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
๓ พ.ค ๕๙

(นายนัท ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา
๓ พ. ค. ๕๙

ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายการข้อมูลที่ได้แนบมาพร้อมนี้) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป

พร้อมนี้ ...

พร้อมนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใคร่ขอมอบหมายให้ นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ และนางสาวกรรณิกา พัสระ ตำแหน่งวิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลตามที่ขออนุเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ โดยที่การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าว ประกอบด้วยข้อมูลจำนวนมากจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขอความกรุณาจากท่านได้จัดส่งเอกสารให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในโอกาสแรก เพื่อให้ทันต่อการใช้ประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์จัดส่งข้อมูลดังกล่าว และใคร่ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายนัฑ ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ร่าง กรรณิการ์ โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
พิมพ์ พัสระ โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
ตรวจ.....(ผบ.กลุ่มฯ) โทร.....วันที่...../...../.....
ตรวจ.....(ผอ.สำนักฯ) โทร.....วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
ตรวจ.....(รองเลขาฯ) โทร.....วันที่...../...../.....

บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

---

๑. บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๒. นโยบายและแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๓. แผนงานและยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. ประมาณการรายรับ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำแนกตามประเภทรายได้

๕. เปรียบเทียบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ จำแนกตามยุทธศาสตร์การจัดสรรงบประมาณ

๖. ข้อมูลหรือบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (ถ้ามี)

กลุ่มงานกฎหมาย ๒
รับที่ 3 / 59
วันที่ 15 มิ.ย. 2559
เวลา 15.02 น.
สำนักกฎหมาย

(๓๔)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
รับที่ 5996
วันที่ 15 มิ.ย. 2559
เวลา 10.52

ที่ นร ๐๗๒๐/๒๐๘๖๑

สำนักงบประมาณ
ถนนพระรามที่ ๖ กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙

สำนักกฎหมาย
รับที่ 64/59
วันที่ 15 มิ.ย. 2559
เวลา 15.40 น.

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ ว ๒๓๓๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑๗ หน้า

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงบประมาณขอส่งข้อมูลดังกล่าวรวม ๕ รายการ รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย อนึ่ง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สามารถศึกษาค้นคว้ารายละเอียดของข้อมูลดังกล่าวได้จากเอกสารประกอบงบประมาณฉบับต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ด้วยแล้ว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสมศักดิ์ โชติรัตนะศิริ)
ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ

สำนักนโยบายงบประมาณ
โทร. ๐ ๒๒๖๕ ๑๕๘๔
โทรสาร ๐ ๒๒๗๓ ๙๓๓๔

ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ**สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ** ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายการข้อมูลที่ได้แนบมาพร้อมนี้) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป

พร้อมนี้ ...

พร้อมนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใคร่ขอมอบหมายให้ นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ และนางสาวกรรณิกา พัสระ ตำแหน่งวิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลตามที่ขออนุเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ โดยที่การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าว ประกอบด้วยข้อมูลจำนวนมากจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขอความกรุณาจากท่านได้จัดส่งเอกสารให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในโอกาสแรก เพื่อให้ทันต่อการใช้ประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์จัดส่งข้อมูลดังกล่าว และใคร่ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายนัฑ ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ร่าง กรรณิการ์ โทร ๑๒๑๔ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
พิมพ์ พัชรี โทร ๑๒๑๔ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
ตรวจ.....(ผบ.กลุ่มฯ) โทร.....วันที่...../...../.....
ตรวจ.....(ผอ.สำนักฯ) โทร.....วันที่ ๓ พ.ค. /๕๙
ตรวจ.....(รองเลขาฯ) โทร.....วันที่...../...../.....

บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

---

๑. ผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ แยกตามหน่วยงานที่จัดเก็บรายได้

๒. ฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙

๓. รายงานประมาณการเศรษฐกิจไทย พ.ศ. ๒๕๖๐

๔. ข้อมูลหรือบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (ถ้ามี)



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขรับ 5486
วันที่ 3 มิ.ย. 2559
เวลา 11.54 น.

ที่ กค ๑๐๐๔/๗๐๕๗

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม ๖
กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

สำนักกฎหมาย
กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ 60/59
วันที่ 3 มิ.ย. 2559
เวลา 13.38 น.

๓ มิถุนายน ๒๕๕๙

เรื่อง ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ผลการจัดเก็บรายได้รัฐบาลสุทธิในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๙
๒. ฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๙
๓. ข้อมูลประมาณการเศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. ๒๕๖๐

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามบัญชีรายการข้อมูล ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงานเศรษฐกิจการคลังขอจัดส่งข้อมูลผลการจัดเก็บรายได้และฐานะการคลังของรัฐบาลในช่วง ๗ เดือนแรกของปีงบประมาณ ๒๕๕๙ และข้อมูลประมาณการเศรษฐกิจไทยปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ซึ่งเป็นข้อมูลที่ใช้อ้างอิงในการพิจารณากรอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ๒๕๖๐ ตามมติที่ประชุม ๔ หน่วยงาน ซึ่งประกอบด้วย สำนักงบประมาณ กระทรวงการคลัง สศช. และธนาคารแห่งประเทศไทย รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ – ๓ มาเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายกฤษฎา จีนะวิจารณะ)
ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายการคลัง
ส่วนนโยบายรายได้
โทร. ๐ ๒๒๗๓ ๙๐๒๐ ต่อ ๓๕๕๑
โทรสาร ๐ ๒๖๑๘ ๓๓๘๕

ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๕ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐
จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายการข้อมูลที่ได้แนบมาพร้อมนี้) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป

พร้อมนี้ ...

พร้อมนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใคร่ขอมอบหมายให้ นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ และนางสาวกรรณิกา พัสระ ตำแหน่งวิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลตามที่ขออนุเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ โดยที่การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าว ประกอบด้วยข้อมูลจำนวนมากจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขอความกรุณาจากท่านได้จัดส่งเอกสารให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในโอกาสแรก เพื่อให้ทันต่อการใช้ประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์จัดส่งข้อมูลดังกล่าว และใคร่ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายนัฑ ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ร่าง กรรณิกา โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๖/พ.ค./๕๙
พิมพ์ พัชรา โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๖/พ.ค./๕๙
ตรวจ.....(ผบ.กลุ่มฯ) โทร.....วันที่...../...../.....
ตรวจ.....(ผอ.สำนักฯ) โทร.....วันที่ ๙/๕๙/๕๙
ตรวจ.....(รองเลขาฯ) โทร.....วันที่...../...../.....

บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

---

๑. ข้อมูลหนี้สาธารณะในภาพรวม ตั้งแต่ ตุลาคม ๒๕๕๘ - เมษายน ๒๕๕๙

๒. ข้อมูลหรือบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (ถ้ามี)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่
สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขรับ 4924
วันที่ 18 พ.ค. 2559
เวลา 09.38

ที่ กค ๐๙๐๕/๑๕๖๕ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
กระทรวงการคลัง
ถนนพระรามที่ ๖ กทม. ๑๐๔๐๐

สำนักกฎหมาย
กลุ่มงานบริหารทั่วไป
รับที่ 53/59
วันที่ 18 พ.ค. 2559
เวลา 14.06 น.

๑๗ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง นำส่งข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕ ลงวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. ข้อมูลหนี้สาธารณะคงค้าง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ (ตั้งแต่เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ - เดือนมีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙) จำนวน ๑ ชุด
๒. ข้อมูลเปรียบเทียบหนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๘ และ หนี้สาธารณะคงค้าง ณ วันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ นั้น

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (สบน.) ขอเรียนว่าข้อมูลหนี้สาธารณะล่าสุดคือ เดือนมีนาคม ๒๕๕๙ จึงขอนำส่งข้อมูลดังกล่าว ดังปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑-๒ และหากมีข้อมูลเพิ่มเติม สบน. จะดำเนินการจัดส่งให้ในโอกาสแรก

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ

(นายสุวิชญ โรจนวานิช)
ผู้อำนวยการสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

สำนักนโยบายและแผน
ส่วนวิจัยนโยบายหนี้สาธารณะ
โทร. ๐-๒๒๖๕-๘๐๕๐ ต่อ ๕๕๑๒
โทรสาร ๐-๒๒๗๓-๙๑๔๔

ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ว ๒๓๓๕

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๔ พฤษภาคม ๒๕๕๙

เรื่อง ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

เรียน ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

สิ่งที่ส่งมาด้วย บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับใช้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐
จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นหน่วยงานธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการและธุรการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และพระราชกำหนดต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลและรายละเอียดต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (ดังมีรายละเอียดปรากฏตามบัญชีรายการข้อมูลที่ได้แนบมาพร้อมนี้) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์ มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล อันจะเกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป

พร้อมนี้ ...

พร้อมนี้ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ใคร่ขอมอบหมายให้ นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ ตำแหน่งนิติกรชำนาญการพิเศษ และนางสาวกรรณิกา พัสระ ตำแหน่งวิทยากรชำนาญการ สำนักกฎหมาย เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดต่อประสานงานในรายละเอียดเกี่ยวกับข้อมูลตามที่ขออนุเคราะห์ดังกล่าวข้างต้น จนกว่าการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแล้วเสร็จ ทั้งนี้ โดยที่การจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาดังกล่าว ประกอบด้วยข้อมูลจำนวนมากจากหลายหน่วยงาน ดังนั้น จึงจำเป็นต้องขอความกรุณาจากท่านได้จัดส่งเอกสารให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในโอกาสแรก เพื่อให้ทันต่อการใช้ประกอบการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์จัดส่งข้อมูลดังกล่าว และใคร่ขอขอบคุณมา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายนัฑ ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๙๖

ร่าง กรณิกา โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
พิมพ์ พัลลภ โทร ๙๒๙๖ วันที่ ๓ / พ.ค. / ๕๙
ตรวจ.....(ผบ.กลุ่มฯ) โทร.....วันที่...../...../.....
ตรวจ.....(ผอ.สำนักฯ) โทร.....วันที่ ๓ / พ.ค. / ๒๐๑๖
ตรวจ.....(รองเลขาฯ) โทร.....วันที่...../...../.....

บัญชีรายการข้อมูลและรายละเอียดสำหรับการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณา
ร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐

---

๑. รายงานนโยบายการเงิน

๒. ข้อมูลหรือบทความทางวิชาการที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ (ถ้ามี)



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ สำนักกฎหมาย กลุ่มงานกฎหมาย ๑ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๗-๘

ที่ ๙๑ ๐๐๑๒/๓๓๑ **วันที่** ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขออนุญาตสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

เรียน รองเลขาธิการวุฒิสภา ผ่าน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย และผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

ตามที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... นั้น ในการนี้ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับฟังความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... ในการนี้ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ ได้ติดต่อขอเข้าสัมภาษณ์ในวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ นี้แล้ว ซึ่งเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวได้ตอบรับและยินดีให้การสัมภาษณ์ ในวันดังกล่าว ดังมีรายละเอียดปรากฏตามประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ที่ได้แนบมาพร้อมนี้

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา หากเห็นชอบโปรดลงนามในหนังสือนำ เรียนอธิบดีกรมปศุสัตว์ ตามที่ได้แนบมาท้ายนี้ ทั้งนี้ จะได้ดำเนินการต่อไป

(นางพัชรา พุกเศรษฐี)
วิทยากรปฏิบัติการ

(นางสาวสุพัตรา วรรณศิริกุล)
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานกฎหมาย ๑

- เห็นชอบ
- ลงนามแล้ว

(นายทศพร แย้มวงษ์)
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
๒๙ ธ.ค. ๕๘

(นายนัท ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา
๒๙ ธ.ค. ๕๘

ด่วนที่สุด

ที่ สว (สนช) ๐๐๑๒/ ๗๕๗๕



สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการ
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ขออนุญาตสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

เรียน อธิบดีกรมปศุสัตว์

สิ่งที่ส่งมาด้วย ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... จำนวน ๑ ฉบับ

ด้วยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีหน้าที่สนับสนุนงานด้านวิชาการให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยสำนักกฎหมาย มีหน้าที่ในการจัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติและพระราชกำหนดต่าง ๆ ที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ใช้เป็นข้อมูลสำหรับประกอบการพิจารณาและลงมติร่างพระราชบัญญัติในวาระต่าง ๆ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

ดังนั้น เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในส่วนของข้อมูลและข้อเท็จจริงอันเป็นสาระสำคัญและมีความจำเป็นที่จะต้องใช้สำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีความประสงค์ใคร่ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ เพื่อรับฟังความเห็นทางวิชาการจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ หรือเจ้าหน้าที่ของกรมปศุสัตว์ผู้ที่รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... ในวันศุกร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ กรมปศุสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีข้อมูลสนับสนุนที่ครบถ้วนสมบูรณ์มีความทันสมัยและเป็นปัจจุบัน และเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนโดยรวมต่อไป ดังมีรายละเอียดปรากฏตามประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วยแนบท้ายนี้

อนึ่ง ....

อนึ่ง เมื่อได้ทำการสัมภาษณ์เสร็จสิ้นแล้ว จะได้ดำเนินการถอดความจากบทสัมภาษณ์บันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร และดำเนินการจัดพิมพ์เป็นส่วนหนึ่งของเนื้อหาเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ เพื่อเผยแพร่แก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและคณะกรรมาธิการต่อไป พร้อมนี้ ใคร่ขอมอบหมายให้ นางพัชรา พุกเศรษฐี วิทยากรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาให้ความอนุเคราะห์ และใคร่ขอขอบคุณล่วงหน้ามา ณ โอกาสนี้

ขอแสดงความนับถือ

(นายนัท ผาสุข)
รองเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักกฎหมาย
,จ้าของเรื่อง พัชรา พุกเศรษฐี
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๘
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

ประเด็นคำถามในการสัมภาษณ์
ความเห็นทางวิชาการของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์
เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

---

(๑) ปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมายนั้น และผลกระทบของปัญหาดังกล่าวที่มีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การเงินการคลัง การเมืองการปกครอง สิ่งแวดล้อม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ แล้วแต่กรณี

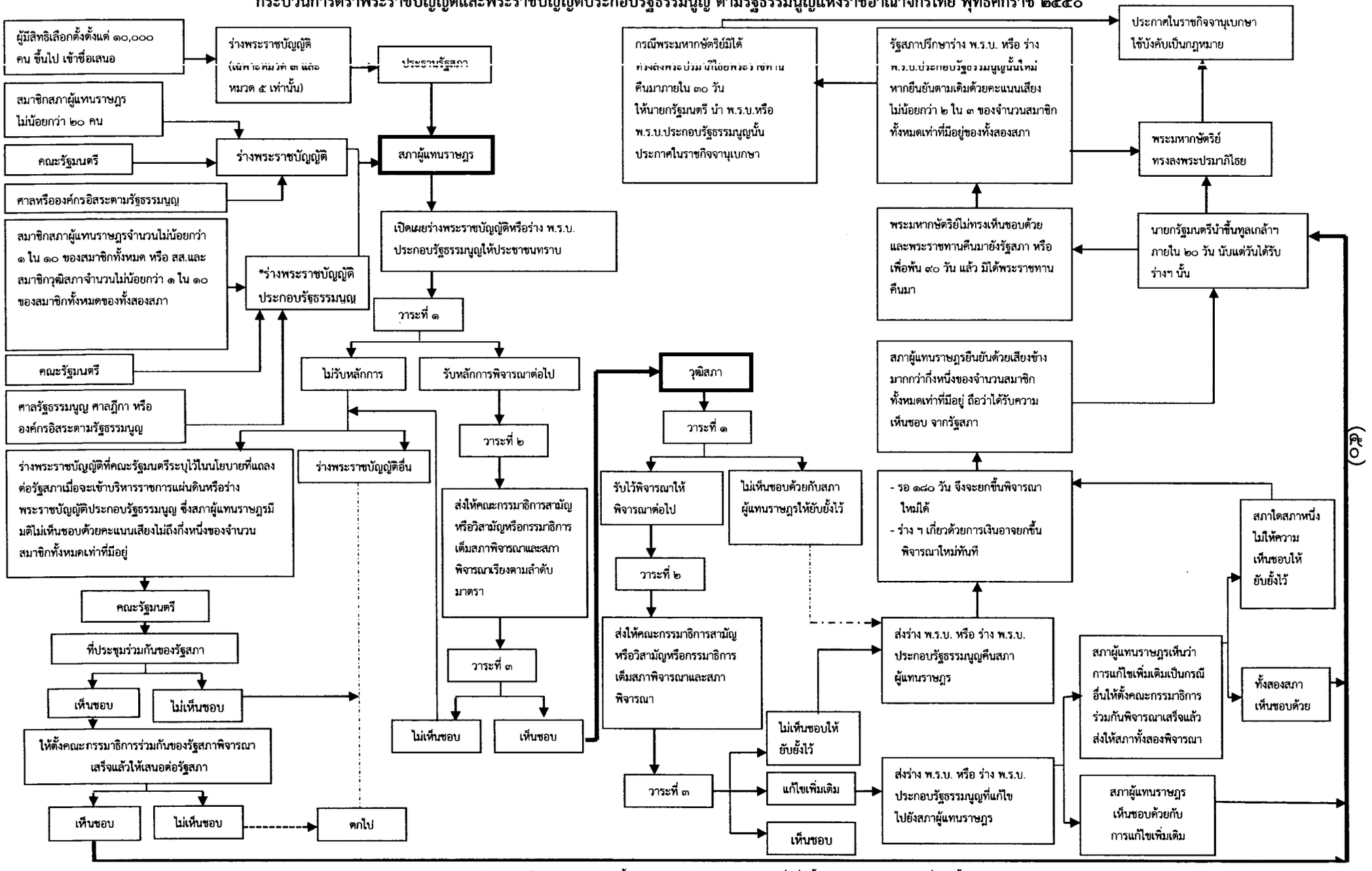
(๒) มาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมและความคุ้มค่าในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างเป็นระบบ

(๓) ความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้ว

(๔) แนวทางป้องกัน แก้ไข หรือเยียวยาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากผลลัพธ์ของร่างกฎหมาย

(๕) ต้นทุนและภาระต่องบประมาณแผ่นดิน และต้นทุนและภาระของประชาชนที่เกิดขึ้นจากการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าว

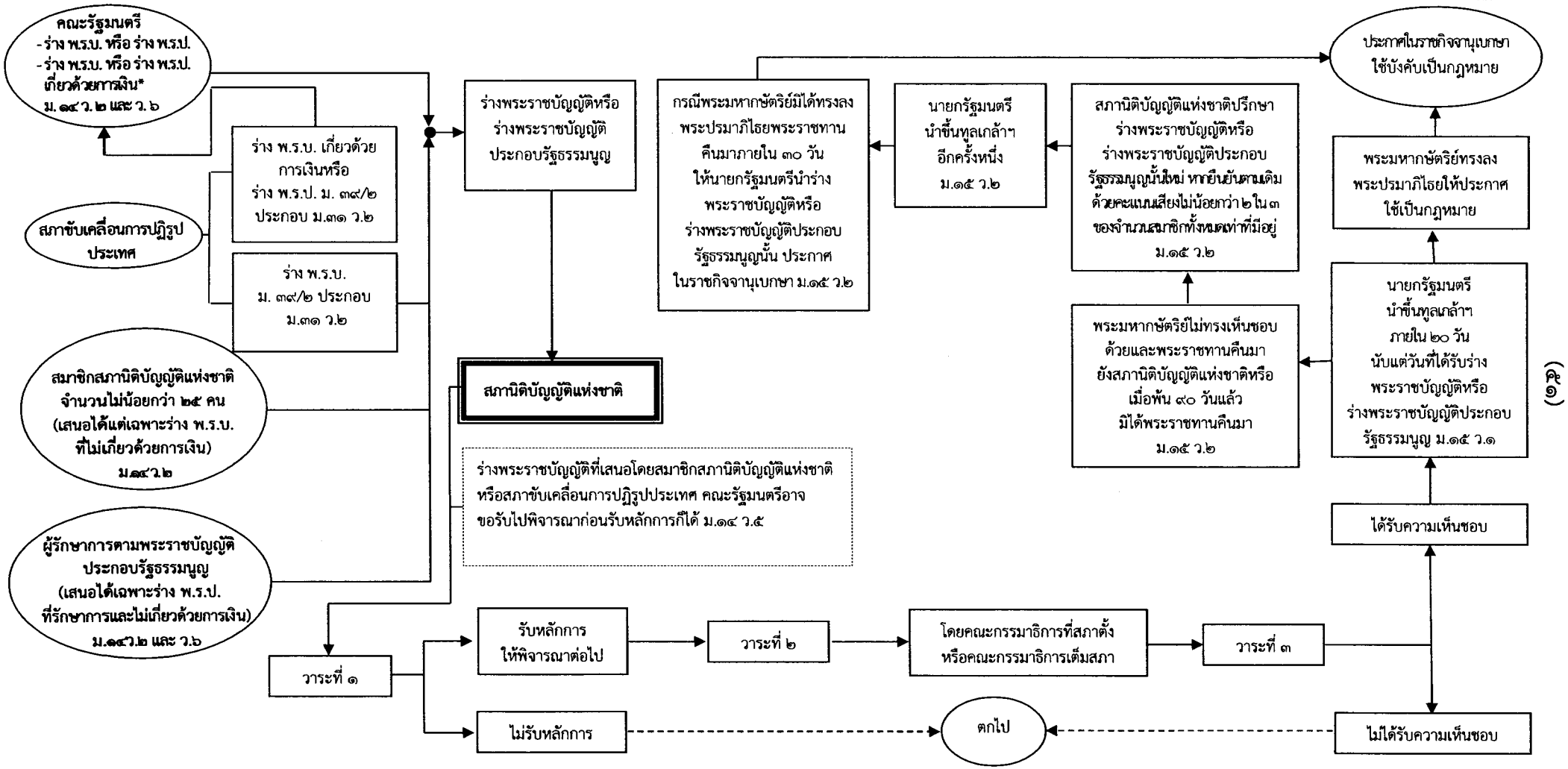
กระบวนการตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



*หมายเหตุ ๑. กรณีการพิจารณาร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ให้กระทำเป็น ๓ วาระ ดังต่อไปนี้ (๑) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่ง ขั้นรับหลักการ และในวาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงมาตราให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภาและ (๒) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สาม ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา

๒. เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ส่งศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

กระบวนการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗



(๑๑)

*หมายเหตุ : (๑) ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวด้วยการเงิน หมายความถึง ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินการกู้เงินการค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา (ม.๑๔ ว.๓)

(๒) ร่าง พ.ร.บ. หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติ และร่าง พ.ร.ป. หมายถึง ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

จัดทำโดย : กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ภาคผนวก ข.

คำชี้แจงความจำเป็น
ในการตรากฎหมาย

คำชี้แจงความจำเป็นในการตรากฎหมาย*

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ...

๒. ส่วนราชการหรือหน่วยงานผู้เสนอ

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

๓. ความเป็นมา

จากการที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นสมาชิกขององค์การการค้าโลก จึงต้องมีพันธกรณีที่ต้องปฏิบัติตามความตกลงต่างๆ โดยเฉพาะมาตรการสุขอนามัยและความปลอดภัยด้านอาหารภายใต้ความตกลง SPS ดังนั้นเพื่อให้เป็นไปตามความตกลงดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีนโยบายที่จะก้าวสู่การเป็นครัวโลก (Food World) ซึ่งองค์ประกอบที่สำคัญของการเป็นครัวโลกคือ การคุ้มครองผู้บริโภคจากโรคที่เกิดจากอาหารและครอบคลุมไปถึงห่วงโซ่อาหารทั้งระบบ ตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การขนส่ง การเก็บและสุดท้ายที่การบริโภค ซึ่งเนื้อสัตว์ถือเป็นอาหารที่เป็นสินค้าสำคัญของประเทศไทยเนื่องจากมีความต้องการของตลาดทั้งในประเทศและต่างประเทศในปริมาณสูง แต่การส่งออกเนื้อสัตว์นั้นจำต้องแข่งขันทางการค้ากับนานาประเทศ โดยมีการกีดกันทางการค้ากับประเทศคู่แข่งโดยอาศัยหลักเกณฑ์ด้านสุขอนามัยของเนื้อสัตว์ ดังนั้นการควบคุมดูแลคุณภาพและความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ที่จำหน่ายแก่ผู้บริโภคทั้งชาวไทยและต่างประเทศจึงเป็นเรื่องที่รัฐบาลให้ความสำคัญ และได้กำหนดนโยบายในการคุ้มครองผู้บริโภคทุกมิติ ที่จะให้ได้รับความคุ้มครองเกี่ยวกับความปลอดภัยในอาหารที่บริโภค โดยปลอดจากเชื้อโรค สารตกค้าง ที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพเป็นต้น

กรมปศุสัตว์ได้รับนโยบายความปลอดภัยด้านอาหาร (Food Safety) จากรัฐบาล โดยเฉพาะกระบวนการผลิตเนื้อสัตว์ ตั้งแต่ฟาร์มจนไปสู่โต๊ะอาหาร (From Farm to Table) ซึ่งเป็นภารกิจหนึ่งของกรมปศุสัตว์ที่จะคุ้มครองผู้บริโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนชาวไทยควรได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพเท่าเทียมกับเนื้อสัตว์ที่ส่งไปจำหน่ายยังต่างประเทศ การที่จะให้ประชาชนได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ปลอดภัยจำเป็นต้องมีระบบการควบคุม ตรวจสอบคุณภาพความปลอดภัยด้านการผลิตทุกขั้นตอน ตั้งแต่ฟาร์มเลี้ยงสัตว์ การฆ่าสัตว์ การจำหน่ายเนื้อสัตว์จนถึงผู้บริโภค แต่ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะมุ่งควบคุมแต่เฉพาะกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์รวมถึงกระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายเท่านั้น

---

* ที่มา : ส่วนควบคุมโรงฆ่าสัตว์ สำนักพัฒนาระบบรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ วันศุกร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘

โรงฆ่าสัตว์เป็นสถานที่แปรสภาพจากสัตว์ที่มีชีวิตเป็นเนื้อสัตว์และผลิตภัณฑ์เพื่อการบริโภคในครัวเรือน ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าโรงฆ่าสัตว์เป็นสถานที่ที่มีความสำคัญอย่างยิ่งต่อสุขอนามัยของผู้บริโภค โดยหากดำเนินการในสถานที่ที่ไม่ถูกสุขลักษณะจะส่งผลถึงสุขภาพอนามัยของผู้บริโภค ซึ่งการผลิตนอกจากจะต้องกระทำในโรงฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน มีกรรมวิธีการฆ่าสัตว์ที่ถูกต้อง มีการตรวจสัตว์และซากสัตว์ที่ดีแล้ว โรงฆ่าสัตว์จะต้องมีการจัดการด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อมที่ดีอีกด้วย มีการตรวจสัตว์ซึ่งจะช่วยป้องกันและลดการปนเปื้อนของเชื้อโรคและสิ่งสกปรกต่างๆ จากโรงงาน คนงาน เครื่องมือและ เครื่องใช้ ไปยังเนื้อสัตว์

ปัจจุบันกระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายนั้นถูกบังคับและควบคุมโดยพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการควบคุมและตรวจสอบเพื่อให้กระบวนการฆ่าสัตว์เป็นไปตามมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร กล่าวคือ มีการควบคุมสุขลักษณะในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์ 3 ประการด้วยกัน กล่าวคือ การตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ สุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์ และสุขอนามัยในขั้นตอนการฆ่าสัตว์ การกำหนดมาตรฐานสุขอนามัยทั้งสามเรื่องดังกล่าว ซึ่งพบว่ากฎหมายได้บัญญัติขั้นตอนและกระบวนการในการควบคุมและตรวจสอบสุขอนามัยด้านต่างๆ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่ก็ยังพบปัญหาหลายประการ เช่น กระบวนการอนุญาตให้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์ไม่มีความเป็นเอกภาพบุคลากรที่ทำหน้าที่ควบคุมสุขอนามัยในสัตว์ก่อนทำการฆ่า และภายหลังทำการฆ่าขาดความรู้และประสบการณ์ มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ รวมถึงบทกำหนดโทษไม่สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของความผิดและสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เป็นต้น

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ได้รับการบริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดจากเชื้อโรค

๔. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

๔.๑ วัตถุประสงค์และเป้าหมายของภารกิจ

เพื่อคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ได้รับการบริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดจากเชื้อโรค

๔.๒ ความจำเป็นที่ต้องทำภารกิจ

เนื่องจากในปัจจุบันมีการบริโภคเนื้อสัตว์กันอย่างแพร่หลายทั้งภายในและนอกประเทศ แต่เนื้อสัตว์ที่ใช้ในการบริโภคภายในประเทศนั้นกลับไม่ถูกสุขลักษณะและยังไม่ได้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารเท่าที่ควร ซึ่งมีสาเหตุสำคัญมาจาก กระบวนการฆ่าสัตว์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะ บุคคลากรที่มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบความถูกสุขลักษณะของสัตว์ที่จะทำการฆ่าและเนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่า ยังขาดความรู้และประสบการณ์ในการตรวจสอบ รวมถึงกระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะเป็นต้น จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรการเพื่อควบคุมกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายนี้ เพื่อให้การคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้รับความปลอดภัยจากเนื้อสัตว์ที่ใช้บริโภคเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพ

๔.๓ ปัญหาหรือข้อบกพร่องที่ต้องการแก้ไข

เพื่อให้กระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นไปอย่างถูกสุขลักษณะ ดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อให้การกำหนดมาตรฐานของการประกอบกิจการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายในด้านความปลอดภัยด้านอาหารมีความเป็นเอกภาพ

(๒) โรงฆ่าสัตว์ต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมกับสภาพแวดล้อม

(๓) โรงฆ่าสัตว์ต้องมีการจัดการด้านสุขาภิบาลและสิ่งแวดล้อมที่ดี

(๔) กระบวนการฆ่าสัตว์ต้องถูกสุขลักษณะและได้มาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหาร

(๕) ผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกสุขลักษณะและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารต้องมีความรู้และมีประสบการณ์ในด้านการตรวจสอบมาตรฐานดังกล่าว

(๖) กระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่ายต้องถูกสุขลักษณะ

(๗) ห้ามมิให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่าย

(๘) บทกำหนดโทษต้องสอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดและสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

(๙) อัตราค่าอากรและค่าธรรมเนียม ต้องมีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจและต้องกำหนดโดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เป็นบริการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์กับนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของผู้บริโภค เป็นสำคัญ

๔.๔ มาตรการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ของภารกิจ มีดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะกรรมการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงอุตสาหกรรม และกรมปศุสัตว์ โดยเพิ่มให้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการด้วย

นอกจากนั้นยังให้อำนาจแก่คณะกรรมการการวางมาตรการโดยการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการเพื่อเป็นการส่งเสริมให้ผู้ประกอบการสามารถก่อตั้งโรงฆ่าสัตว์ได้มาตรฐานมากยิ่งขึ้น

(๒) การอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์ อันได้แก่ การอนุญาตให้สร้างโรงฆ่าสัตว์และการอนุญาตให้ประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์จำต้องได้รับการตรวจสอบสุขอนามัยทั้งในส่วนของสุขอนามัยในโรงฆ่าสัตว์และสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์ และรวมกระบวนการพิจารณาอนุญาตทั้งสองกรณีนี้เข้าไว้ด้วยกัน โดยให้มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการพิจารณาทำความเห็นเพื่อให้ผู้ที่มีอำนาจในการสั่งอนุญาตไปในคราวเดียวกัน

(๓) การตรวจสอบความถูกสุขลักษณะและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในกระบวนการฆ่าสัตว์ ทั้งก่อนการฆ่า หลังการฆ่า รวมถึงการอนุญาตให้จำหน่าย ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจโรคสัตว์ โดยต้องมีความรู้ด้านการตรวจโรคสัตว์ซึ่งได้รับการอบรมและได้รับประกาศนียบัตรด้านการตรวจโรคในสัตว์จากกรมปศุสัตว์ และมีประสบการณ์ในด้านการตรวจโรคในสัตว์ด้วย นอกจากนั้นยังต้องได้รับอนุมัติให้ปฏิบัติงานจากกรมปศุสัตว์ด้วย

(๔) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งถือเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่าไปยังสถานที่จำหน่าย

(๕) ห้ามมิให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายอีกต่อไป

(๖) เพิ่มบทกำหนดโทษในบางฐานความผิดเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิดและสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน

(๗) ปรับปรุงค่าธรรมเนียม ค่าอากรของการฆ่าสัตว์ทุกชนิด โดยกำหนดเพิ่มขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานที่ว่าการประกอบกิจการโรงฆ่าสัตว์เป็นบริการสาธารณะที่เอื้อประโยชน์กับนโยบายความปลอดภัยด้านอาหารของผู้บริโภค เป็นสำคัญ

๔.๕ ทางเลือกอื่นที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์เดียวกัน

ในปัจจุบันแม้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายจากการบริโภคเนื้อสัตว์ที่ไม่ถูกสุขลักษณะจนทำให้เกิดการเจ็บป่วยนั้น อาจฟ้องดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายกับผู้ประกอบการในฐานละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตามการกำหนดให้ผู้เสียหายต้องฟ้องร้องต่อศาลก่อนจึงจะได้รับความคุ้มครองหรือได้รับชดใช้ค่าเสียหายนั้นไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภคอย่างแท้จริง เนื่องจากการดำเนินการทางศาลนั้นมีขั้นตอนที่ยุ่งยากและใช้เวลานาน ซึ่งอาจทำให้ผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายไม่ได้รับการเยียวยาความเสียหายได้อย่างทันท่วงที อีกทั้งภาระการพิสูจน์ตกแก่ผู้บริโภค ซึ่งเป็นบุคคลธรรมดา ผู้บริโภคจึงอยู่ในฐานะที่เสียเปรียบในการพิสูจน์ และในบางกรณีก็ไม่อาจระงับหรือยับยั้งการกระทำที่จะเกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคได้ทันท่วงที

ดังนั้นการวางมาตรการทางกฎหมายเพื่อควบคุมมาตรฐานความถูกสุขลักษณะและความปลอดภัยทางอาหารในทุกขั้นตอนของกระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายรวมไปถึงการขนส่งเนื้อสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่าย อันมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภคจึงเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

๔.๖ เหตุผลที่ทำให้เชื่อว่ามาตรการนี้จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือข้อบกพร่องนั้นได้

เมื่อมีการควบคุม ตรวจสอบ และดูแลการประกอบกิจการ การฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ อย่างเข้มงวดจะทำให้ผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้อง ตระหนักและเพิ่มความระมัดระวังมากยิ่งขึ้นในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับกิจการการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ รวมทั้งยังทำให้ผู้ประกอบการมีความใส่ใจในคุณภาพของเนื้อสัตว์จากสถานประกอบการของตนมากยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นมาตรการป้องกันความเสียหายก่อนที่สินค้าจะเข้าสู่ตลาด (pre-market control)

๕. ใครเป็นผู้ทำภารกิจ

เนื่องจากสิทธิของผู้บริโภคในการได้รับการบริโภคอาหารที่ปลอดภัย เป็นสิทธิที่เกี่ยวข้องกับประชาชนซึ่งเป็นผู้บริโภคทั้งในและนอกประเทศ ดังนั้น องค์กรที่จะสามารถดำเนินการและปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมความปลอดภัยของเนื้อสัตว์ที่ใช้บริโภคได้นั้น ต้องเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเพียงพอที่จะบังคับการให้ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดได้อย่างเคร่งครัด และต้องเป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการด้านการคุ้มครองผู้บริโภคได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพด้วย ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงกำหนดให้ภาครัฐเป็นผู้ที่ต้องทำภารกิจด้านการคุ้มครองผู้บริโภคด้วยตนเอง เพราะองค์กรของรัฐสามารถจัดสร้างเครือข่ายในการปฏิบัติภารกิจได้อย่างกว้างขวางและครอบคลุมทุกพื้นที่ทั่วประเทศได้ นอกจากนี้หากเป็นการดำเนินงานเพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมแล้ว องค์กร

ของรัฐยังสามารถขอรับงบประมาณสนับสนุนการดำเนินงานได้อย่างเต็มที่และเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจให้สำเร็จลุล่วงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖. ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

๖.๑ ความจำเป็นในการตรากฎหมาย

เพื่อให้การควบคุมมาตรฐานสุขอนามัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคทั้งภายในและภายนอกประเทศให้ได้รับการบริโภคเนื้อสัตว์ที่สะอาด ถูกสุขลักษณะ และปลอดจากเชื้อโรค

๖.๒ การใช้บังคับของกฎหมาย

เมื่อกฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองประชาชนทุกคนซึ่งอยู่ในฐานะผู้บริโภค จึงสมควรกำหนดให้เป็นกฎหมายระดับชาติที่จะต้องใช้บังคับในทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร และต้องเป็นหน้าที่ที่รัฐจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายด้วย เนื่องจากมีการบริโภคเนื้อสัตว์ทั่วทั้งประเทศ รัฐจึงควรเข้ามามีบทบาทในการควบคุมและดูแลเอง จึงจะทำให้ประชาชนได้รับความคุ้มครองอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

๖.๓ สภาพบังคับของกฎหมาย

กฎหมายนี้จะเป็นไปในลักษณะของการควบคุมผู้ประกอบการการฆ่าสัตว์ ให้ดำเนินการภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด หากผู้ใดไม่ดำเนินการภายในกรอบดังกล่าวผู้นั้นก็จะต้องได้รับโทษตามกฎหมาย โดยกฎหมายนี้ได้กำหนดโทษไว้สองประเภท คือ โทษทางอาญาและมาตรการทางปกครอง เนื่องจากโทษทางอาญาจะทำให้ผู้ประกอบการเกิดความเกรงกลัวที่จะต้องได้รับโทษ จนทำให้ไม่กล้าที่จะกระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนบทบัญญัติของกฎหมาย ส่วนมาตรการบังคับในทางปกครองนั้น กำหนดขึ้นเพื่อให้ผู้ประกอบการและผู้เกี่ยวข้องดำเนินการตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่ผู้บริโภคต่อไป

๗. ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย

แม้กระบวนการที่เกี่ยวข้องกับฆ่าสัตว์จะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายหลายฉบับก็ตาม เช่น พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535 เป็นต้น แต่กฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บัญญัติโดยทั่วไป ยังไม่ครอบคลุมสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์เพื่อการ

จำหน่าย จึงสมควรที่จะมี เพื่อนำไปใช้ควบคุมสุขอนามัยในขั้นตอนและกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายให้เกิดประสิทธิภาพ

๘. ภาระต่อบุคคลและความคุ้มค่า

ผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากกฎหมายนี้ มีอยู่ ๒ กลุ่ม คือ (๑) ผู้ประกอบกิจการการฆ่าสัตว์ และ (๒) ผู้บริโภค

สำหรับภาระที่เกิดขึ้นแก่ผู้ประกอบการนั้น ผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องรักษาสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์อยู่แล้ว เช่น กระบวนการฆ่าต้องถูกสุขลักษณะ การตรวจโรคสัตว์ก่อนและหลังการฆ่า เป็นต้น ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ " ผู้ประกอบการที่ดี " ย่อมต้องจัดหาให้แก่ผู้บริโภคอยู่แล้ว ดังนั้น ภาระของผู้ประกอบการถึงแม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ถือเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง

โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากพิจารณาถึงประโยชน์ที่ผู้บริโภค ซึ่งได้แก่ประชาชนทั้งในและนอกประเทศ จะได้รับจากการปฏิบัติตามมาตรการของกฎหมายนี้แล้ว จะเห็นได้ว่า แม้ผู้ประกอบการอาจจะมีภาระหน้าที่เพิ่มขึ้น แต่ก็เป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม และเพื่อคุ้มครองประชาชนส่วนใหญ่ และการกระทำดังกล่าวย่อมเป็นประโยชน์แก่ผู้ประกอบการด้วยเช่นเดียวกัน ในการรักษาชื่อเสียงและคุณภาพของสินค้าของตน โดยไม่เอาเปรียบหรือแสวงหากำไรจนเกินควรจากผู้บริโภค

๙. ความพร้อมของรัฐ

๙.๑ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีความพร้อมในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยมีสัตวแพทย์ ผู้มีความรู้ด้านวิชาการ และมีบุคลากรเพียงพอ เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานของกรมปศุสัตว์

๙.๒ ในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร่วมกันดำเนินงานตามพระราชบัญญัติฉบับนี้

๙.๓ กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ใช้งบประมาณจากรายจ่ายประจำปี

๑๐. วิธีการทำงาน การตรวจสอบและการประเมินผลสัมฤทธิ์

กรมปศุสัตว์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กำหนดวิธีทำงาน การตรวจสอบ และเป้าหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ โดยสำนักพัฒนาระบบและรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ ซึ่งเป็นภารกิจหน้าที่โดยตรง

๑๑. อำนาจในการตราอนุบัญญัติ

ร่างกฎหมายนี้ได้กำหนดอำนาจในการตราอนุบัญญัติเฉพาะที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น เช่น คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ตรวจโรคสัตว์ การกำหนดชนิดและประเภทของสัตว์ แบบรายงานผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งจะเห็นได้ว่าการออกอนุบัญญัติตามกฎหมายนี้ไม่ได้เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่ถือเป็นการเปิดช่องให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ดุลพินิจแต่ อย่างใด

๑๒. การรับฟังความคิดเห็น

ได้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากร่างพระราชบัญญัตินี้แล้วโดยวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) จัดการสัมมนาทางวิชาการขึ้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2550 ณ. โรงแรมแกรนด์ทาวเวอร์ อิน กรุงเทพ มีผู้เข้าร่วมการสัมมนา 147 คน

(๒) จัดการประชุมเพื่อรับฟังความเห็นของประชาชน และผู้เกี่ยวข้องทางเว็บไซต์ www.lawamendment.go.th และ www.dld.go.th ตั้งแต่วันที่๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นไป

บันทึกสำนักงาน
คณะกรรมการกฤษฎีกา

เรื่องเสร็จที่ ๑๖๘๐/๒๕๕๘

บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ประกอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ที่ นร ๐๕๐๓/๘๗๑๓ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๘ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๘ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพในกระบวนการฆ่าสัตว์และการขนส่งเนื้อสัตว์ต้องให้ได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ และให้รับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) กระทรวงพาณิชย์ และกระทรวงสาธารณสุขไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอให้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ตรวจพิจารณา โดยมีผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข (กรมอนามัย) เป็นผู้ชี้แจงรายละเอียด และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นสมควรจัดทำบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบร่างพระราชบัญญัติ ดังต่อไปนี้

๑. หลักการของร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอการปรับปรุงพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑.๑ ปรับปรุงชื่อ องค์ประกอบ และอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ โดยเพิ่มผู้แทนกระทรวงคมนาคม (อธิบดีกรมขนส่งทางบก) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (อธิบดีกรมควบคุมมลพิษ) ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมืองและอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทย ผู้แทนสัตวแพทยสภา และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน และกำหนดเพิ่มเติมให้คณะกรรมการมีอำนาจให้คำแนะนำรัฐมนตรีในการกำหนดมาตรการเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ที่ได้มาตรฐาน รวมทั้งกำกับดูแลการอนุญาตและการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัตินี้

๑.๒ กำหนดขั้นตอนในการขออนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ๒ ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการเห็นชอบแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์และขั้นตอนการอนุญาตให้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์ โดยให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการฆ่าสัตว์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมด้วยแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ มีคณะกรรมการประจำจังหวัด

ซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นผู้พิจารณาตรวจสอบและให้ความเห็นชอบแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์และทำความเห็นประกอบการพิจารณาสั่งการของผู้อนุญาต

๑.๓ กำหนดให้ผู้ประสงค์จะเลิกประกอบกิจการฆ่าสัตว์ต้องแจ้งนายทะเบียนและต้องดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้หน่วยงานของรัฐสามารถดำเนินการควบคุมดูแลรักษาความสะอาดแทน โดยเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากผู้รับใบอนุญาตได้

๑.๔ กำหนดให้มีการตรวจสอบความถูกสุขลักษณะและมาตรฐานความปลอดภัยด้านอาหารในกระบวนการฆ่าสัตว์ทั้งก่อนและหลังการฆ่าสัตว์ ทั้งสัตว์ที่ถูกฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ สัตว์ที่ถูกฆ่านอกโรงฆ่าสัตว์ และสัตว์ที่ตายโดยมิได้ถูกฆ่า และการอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นอำนาจของพนักงานตรวจโรคสัตว์ ซึ่งแต่งตั้งจากสัตวแพทย์หรือบุคคลซึ่งผ่านการศึกษาและฝึกอบรมด้านการตรวจโรคในสัตว์หรือการตรวจเนื้อสัตว์ตามหลักสูตรที่กรมปศุสัตว์กำหนดและได้รับการรับรองจากสัตวแพทยสภาและได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับกรมปศุสัตว์ แทนพนักงานเจ้าหน้าที่

๑.๕ กำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุ ๕ ปี และผู้อนุญาตมีอำนาจพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์หรือการชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขลักษณะหรือกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้ถูกสุขลักษณะ หรือกฎกระทรวงที่กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บข้อมูลของสัตว์ที่เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์และเนื้อสัตว์ที่ออกจากโรงฆ่าสัตว์

๑.๖ กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจในการตรวจสอบกระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่จำหน่าย

๑.๗ เพิ่มบทกำหนดโทษเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความร้ายแรงของการกระทำความผิด และกำหนดอัตราโทษปรับตามประเภทของสัตว์ที่ทำการฆ่าหรือจำหน่ายเนื้อสัตว์โดยฝ่าฝืนร่างพระราชบัญญัตินี้

๑.๘ ปรับปรุงค่าธรรมเนียมและค่าอากรการฆ่าสัตว์ให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ

๒. ข้อสังเกตและความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๒.๑ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นเกี่ยวกับการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพในกระบวนการฆ่าสัตว์และการขนส่งเนื้อสัตว์ต้องให้ได้มาตรฐาน และสอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ

๒.๒ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) มีข้อสังเกตว่า ร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการที่ดีในการสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพในกระบวนการฆ่าสัตว์และขนส่งเนื้อสัตว์ และสร้างความปลอดภัยด้านอาหาร อันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขอนามัย แต่กลไกในการควบคุมตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีรายละเอียดปลีกย่อยมาก ซึ่งทำให้รัฐมีต้นทุนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Administrative Cost) สูงมากโดยไม่จำเป็น ทั้งยังทำให้ประชาชนมีต้นทุนและภาระที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย (Compliance Cost) สูงตามไปด้วย และต้องใช้ระยะเวลานานในการดำเนินการเพื่อขออนุญาตต่าง ๆ ให้ถูกต้องครบถ้วน แนวทางดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประสิทธิภาพของระบบราชการของคณะรักษา

ความสงบแห่งชาติ ประกอบกับข้อเท็จจริงว่าประเทศไทยเป็นผู้ส่งออกเนื้อสัตว์รายใหญ่ของโลก และสร้างรายได้ให้แก่ประเทศเป็นจำนวนมากในแต่ละปี การมีต้นทุนในการบังคับการและการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายในระดับสูงจะทำให้ขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเอกชนในอุตสาหกรรมนี้ลดลง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) และรายได้ของประเทศจากอุตสาหกรรมนี้โดยรวม

๒.๓ กระทรวงพาณิชย์ไม่ขัดข้องในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่า อัตราอากรและค่าธรรมเนียมในการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ที่ปรับเพิ่มขึ้นจากอัตราเดิมเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕๐ – ๖๐ และบางรายการ อาทิ แพะหรือแกะ และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๑๕๐ – ๔๐๐ จึงควรพิจารณาทบทวนอัตราอากรและค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นภาระต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบ โดยเฉพาะประชาชนผู้บริโภคที่อยู่ปลายน้ำ ทั้งนี้ ภาครัฐควรมีมาตรการส่งเสริมสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนในการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ด้วยอีกทางหนึ่ง

๒.๔ กระทรวงสาธารณสุขเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่มีข้อสังเกตว่า มาตรา ๑๔ (๗) เรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานการขนส่งสัตว์ไปยังโรงฆ่าสัตว์และการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์หรือจำหน่ายเนื้อสัตว์ ควรเพิ่มการกำหนดเกี่ยวกับสุขลักษณะและการควบคุมคุณภาพเนื้อสัตว์ตลอดระยะเวลาการขนส่งเพื่อควบคุมปัจจัยเสี่ยงจากการดำเนินการที่ไม่ต้องด้วยสุขลักษณะระหว่างการขนส่ง ซึ่งอาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน

๒.๕ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จำเป็นต้องมีมาตรการกระตุ้นและส่งเสริมให้ผู้ประกอบการขอใบอนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์มากขึ้น และปรับปรุงมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์ให้ได้มาตรฐานเพิ่มขึ้น รวมทั้งควรตรวจติดตามการดำเนินงานและสถานภาพของโรงฆ่าสัตว์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หลังจากกฎหมายมีผลบังคับใช้

นอกจากหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงคมนาคม ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ต่างก็เห็นชอบด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๓. สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... ประกอบกับข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว สรุปผลการตรวจพิจารณาได้ดังนี้

๓.๑ บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔) มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) เพิ่มบทนิยามคำว่า “ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์” ตามที่ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมปศุสัตว์) เสนอ เพื่อให้เกิดความชัดเจนขึ้นว่า การชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์มีความหมายครอบคลุมถึงการชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์เพื่อการจำหน่ายเท่านั้น เนื่องจากปัจจุบันมีการนำซากสัตว์ที่ตายแล้วมาชำแหละและตัดแต่งแล้วนำมาจำหน่าย ซึ่งซากสัตว์ดังกล่าว

ไม่ได้ผ่านการฆ่าในโรงฆ่าสัตว์ หรือมีการนำชิ้นส่วนของซากสัตว์ที่ผ่านการฆ่าในโรงฆ่าสัตว์มาชำแหละและตัดแต่งโดยแต่งเติมสภาพของเนื้อสัตว์เพื่อเพิ่มมูลค่าก่อนจะนำมาจำหน่าย จึงต้องมีการควบคุมการชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์เพื่อสุขอนามัยและความปลอดภัยของผู้บริโภคเนื้อสัตว์

(๒) เรียงลำดับคำนิยามใหม่ จากเดิม "เนื้อสัตว์" "การประกอบกิจการฆ่าสัตว์" "โรงฆ่าสัตว์" "โรงพักสัตว์" และ "การจำหน่ายเนื้อสัตว์" เป็น "การประกอบกิจการฆ่าสัตว์" "เนื้อสัตว์" "ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์" "การจำหน่ายเนื้อสัตว์" "โรงพักสัตว์" และ "โรงฆ่าสัตว์" เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการฆ่าสัตว์

(๓) แก้ไขบทนิยามคำว่า "พนักงานตรวจโรคสัตว์" ให้ชัดเจนยิ่งขึ้น และตัดวรรคสองที่กำหนดเกี่ยวกับการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ออก โดยนำไปกำหนดไว้ในเนื้อหาของกฎหมายที่บัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติของพนักงานตรวจโรคสัตว์

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "พนักงานท้องถิ่น" เพื่อให้ถ้อยคำกระชับยิ่งขึ้น เนื่องจากคำว่า "ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น" มีความหมายครอบคลุมทั้งผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรเดี่ยวและผู้บริหารท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรกลุ่มแล้ว

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า "นายทะเบียน" เพื่อให้ชัดเจนยิ่งขึ้นว่าเป็นนายทะเบียนประจำจังหวัดแต่ละจังหวัด โดยไม่มีนายทะเบียนกลาง

๓.๒ มาตรารักษาการ (ร่างมาตรา ๕) ได้แก้ไขวรรคสองของร่างมาตรา ๕ ให้ครบถ้วนยิ่งขึ้น โดยให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ สำหรับการใช้อำนาจร่วมกันของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนด ลด หรือยกเว้นอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินั้น ได้ตัดเรื่องของการกำหนด ลด หรือยกเว้นค่าใช้จ่ายออก และนำไปบัญญัติไว้ในหมวด ๓ (ร่างมาตรา ๔๑) โดยกำหนดให้ผู้แจ้งการฆ่าสัตว์หรือแจ้งการจำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายโดยมิได้ถูกฆ่าต้องเสียค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามอัตราที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะสำหรับพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่มิใช่ข้าราชการให้เหมาะสมสอดคล้องกับภาวะค่าครองชีพได้ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้บัญญัติให้อำนาจผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรืออธิบดี แล้วแต่กรณีสามารถแต่งตั้งข้าราชการหรือบุคคลภาคเอกชนที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนดให้เป็นพนักงานตรวจโรคสัตว์ได้ ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในการตรวจโรคสัตว์อันประกอบด้วยค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะที่พนักงานตรวจโรคสัตว์ซึ่งมิใช่ข้าราชการพึงจะได้รับจากการตรวจโรคสัตว์จึงควรมีอัตราที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจโดยไม่ผูกติดกับอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ กรณีจึงแตกต่างจากพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่เป็นข้าราชการ ซึ่งค่าตอบแทนการทำงานของข้าราชการในฐานะพนักงานตรวจโรคสัตว์นั้นถือเป็นส่วนหนึ่งของการทำงานในฐานะข้าราชการอยู่แล้ว

๓.๓ หมวด ๑ คณะกรรมการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๔) มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการ โดยตัดเลขาธิการคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยออกจากการเป็นกรรมการฯ เนื่องจากเห็นว่าคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยเป็นองค์กรทางศาสนา ซึ่งไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างบทบาทและ

อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการคณะกรรมการกลางอิสลามแห่งประเทศไทยและจุฬาราชมนตรีในการรับรองผลิตภัณฑ์ฮาลาลกับอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖)

(๒) แก้ไขอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการโดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๔ เท่านั้น โดยไม่รวมถึงการให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีฯ ในการออกประกาศซึ่งเป็นเรื่องปลีกย่อยเกี่ยวกับการกำหนดแบบเอกสารและกำหนดวิธีการทำงานของเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๙ (๒)) ทั้งนี้ เพื่อให้คณะกรรมการมีบทบาทกลั่นกรองงานของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในเรื่องที่สำคัญที่จะส่งผลต่อการควบคุมมาตรฐานการฆ่าสตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์เท่านั้น (ร่างมาตรา ๙)

๓.๔ หมวด ๒ การประกอบกิจการฆ่าสัตว์ (ร่างมาตรา ๑๕ ถึงร่างมาตรา ๒๙) มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการประจำจังหวัด โดยตัดอำนาจในการกำหนดท้องที่ที่ควรมีการจัดตั้งโรงฆ่าสัตว์หรือท้องที่ที่ควรประกาศยกเว้นให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ออก เนื่องจากจะเป็นการซ้ำซ้อนกับอำนาจของเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ประกอบกับอำนาจในการกำหนดท้องที่ที่ควรประกาศยกเว้นให้มีการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้นั้น ได้มีการบัญญัติไว้ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแล้ว (ร่างมาตรา ๓๙ วรรคสอง) และตัดผู้แทนหอการค้าไทย ผู้แทนหอการค้าจังหวัด และผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดออก เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการควบคุมกิจการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นไปเพื่อควบคุมให้กิจการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์มีมาตรฐานทางสุขอนามัยเหมาะสมแก่การบริโภค ซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมการค้า จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนจากหอการค้า สำหรับกรณีของผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เห็นว่ามีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานในคณะกรรมการจังหวัดอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีผู้แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีก (ร่างมาตรา ๑๗)

(๒) แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับขั้นตอนการขออนุญาตและพิจารณาออกใบอนุญาต โดยกำหนดให้ผู้ประสงค์จะประกอบกิจการฆ่าสัตว์ยื่นคำขอรับใบอนุญาตพร้อมด้วยแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ต่อนายทะเบียน (ร่างมาตรา ๑๖) หลังจากนั้นคณะกรรมการประจำจังหวัดจะพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอจากนายทะเบียน (ร่างมาตรา ๑๘) และเมื่อผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์ดำเนินการขออนุญาตก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ และติดตั้งเครื่องจักรและอุปกรณ์ในการฆ่าสัตว์ตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเสร็จเรียบร้อยแล้ว ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์ต้องแจ้งให้คณะกรรมการประจำจังหวัดตรวจสอบว่าการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์เป็นไปตามแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์ที่ได้รับความเห็นชอบหรือไม่ หากเห็นว่าไม่ถูกต้องตามแผนงานก็ต้องสั่งให้แก้ไขปรับปรุงให้ถูกต้อง และหากเห็นว่าไม่สามารถแก้ไขหรือไม่สามารถปรับปรุงได้ ให้เสนอความเห็นต่อผู้อนุญาตเพื่อพิจารณาต่อไป (ร่างมาตรา ๑๙) จากนั้นคณะกรรมการประจำจังหวัดจะได้เสนอความเห็นดังกล่าวไปยังผู้อนุญาตเพื่อให้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตต่อไป โดยผู้อนุญาตจะต้องพิจารณาคำขอรับใบอนุญาตให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นจากคณะกรรมการประจำจังหวัด (ร่างมาตรา ๒๐) ทั้งนี้ ได้ตัดขั้นตอนการยื่นคำขออนุญาตก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารหรือกฎหมายว่าด้วยโรงงานหลังจากได้รับ

ความเห็นชอบแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์จากคณะกรรมการประจำจังหวัดออก โดยเห็นว่าหากกำหนดไว้จะเป็นการเพิ่มขั้นตอนการดำเนินการออกใบอนุญาตโดยไม่จำเป็น ควรให้เป็นดุลพินิจของผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์ในการยื่นคำขออนุญาตสร้างโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปในระหว่างรอผลการพิจารณาคำขอใบอนุญาตได้โดยไม่จำเป็นต้องรอให้กระบวนการตามกฎหมายนี้เสร็จสิ้นเสียก่อน นอกจากนี้ ได้ตัดเรื่องกำหนดเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการประจำจังหวัดออก เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงของโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์แต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน จึงไม่ควรกำหนดกรอบเวลาการพิจารณาไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแม้ว่าจะไม่กำหนดกรอบเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการประจำจังหวัดไว้ก็ตาม เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับ กรมปศุสัตว์ต้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนเพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการยื่นคำขอ รวมทั้งขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาตเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งคู่มือดังกล่าวสามารถกำหนดกรอบเวลาการพิจารณาของคณะกรรมการประจำจังหวัดให้แตกต่างกันไปบนพื้นฐานของข้อเท็จจริงที่แตกต่างกันได้อยู่แล้ว

อนึ่ง ผู้แทนกรมปศุสัตว์ยืนยันว่ากระบวนพิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงานการประกอบกิจการฆ่าสัตว์และการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาสามารถดำเนินการได้ภายในกรอบเวลาที่เหมาะสม ไม่เป็นการเพิ่มต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย และไม่ส่งผลให้ขีดความสามารถของภาคเอกชนผู้ส่งออกเนื้อสัตว์ลดน้อยลงแต่อย่างใด เนื่องจากมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์และกระบวนการฆ่าสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ซึ่งผู้ประกอบการโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกได้ดำเนินการก่อสร้างโรงฆ่าสัตว์และดำเนินกระบวนการด้านสุขอนามัยในการฆ่าสัตว์สูงกว่าที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดไว้อยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่ประเทศคู่ค้ากำหนด จึงไม่ส่งผลกระทบต่อขีดความสามารถในการแข่งขันของผู้ส่งออกเนื้อสัตว์ตามข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แต่อย่างใด

(๓) เพิ่มเติมบทบัญญัติรองรับกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาตายและทายาทประสงค์จะประกอบกิจการต่อไป ทายาทหรือผู้จัดการมรดกต้องมีหนังสือแสดงความจำนงและแจ้งชื่อทายาทที่จะประกอบกิจการแทนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด และในกรณีที่ทายาทมิได้แสดงความจำนงที่จะประกอบกิจการต่อไป ทายาทหรือผู้จัดการมรดกยังคงมีหน้าที่ต้องทำความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้อยู่ในสภาพที่ไม่เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนและสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณใกล้เคียง หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเข้าดำเนินการแทนได้โดยทายาทหรือผู้จัดการมรดกต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้วย (ร่างมาตรา ๒๕)

(๔) ตัดบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการเรียกเงินเพิ่มในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตเลิกประกอบกิจการฆ่าสัตว์ และไม่ดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนดจนเป็นเหตุให้นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเข้าดำเนินการดูแลรักษาความสะอาดเรียบร้อยแทนออก เนื่องจากเป็นกรณีหนี้ที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติ เมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้าปฏิบัติหน้าที่แทน ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติการแทนนี้เป็นหนี้ในทางปกครอง จึงสามารถนำบทบัญญัติ

เกี่ยวกับการชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้บังคับได้อยู่แล้ว (ร่างมาตรา ๒๘)

(๕) เพิ่มเติมบทบัญญัติรองรับการเลิกประกอบกิจการฆ่าสัตว์โดยปริยาย ในกรณีใบอนุญาตสิ้นอายุหรือมิได้รับการต่ออายุใบอนุญาต โดยกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตยังคงมีหน้าที่ต้องทำความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณใกล้เคียงเช่นเดียวกับการเลิกประกอบกิจการฆ่าสัตว์ และหากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่นายทะเบียนกำหนด นายทะเบียนหรือผู้ซึ่งนายทะเบียนมอบหมายเข้าดำเนินการแทนได้ โดยผู้รับใบอนุญาตต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการด้วย (ร่างมาตรา ๒๙)

๓.๕ หมวด ๓ การฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ (ร่างมาตรา ๓๐ ถึงร่างมาตรา ๔๓) มีการแก้ไขเพิ่มเติมในสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ได้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเรื่องการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ โดยให้ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้แต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์สำหรับโรงฆ่าสัตว์ประเภทที่ได้รับการกำหนดให้เป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในประเทศที่ตั้งอยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น และให้อธิบดีแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์สำหรับโรงฆ่าสัตว์ประเภทที่ได้รับการกำหนดให้เป็นโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก ทั้งนี้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประเทศผู้นำเข้าเนื้อสัตว์ เนื่องจากกรมปศุสัตว์เป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบ (Competent Authority) ในการออกใบรับรองสุขภาพสัตว์ หรือสุขศาสตร์ซากสัตว์ (Health Certificate) และอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นหัวหน้าสัตวแพทย์ (Chief Veterinary Officer) ในเวทีระหว่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health : OIE) กำหนด และสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ ที่กำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ออกใบรับรองสินค้าอาหารเพื่อการส่งออก นอกจากนี้ ได้กำหนดให้แต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์จากผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ หรือบุคคลซึ่งผ่านการศึกษาอบรมด้านการตรวจโรคสัตว์และการตรวจเนื้อสัตว์ตามหลักสูตรที่กรมปศุสัตว์หรือสัตวแพทยสภาให้การรับรองและได้รับการขึ้นทะเบียนไว้กับกรมปศุสัตว์ โดยไม่จำกัดเพียงการแต่งตั้งจากข้าราชการของกรมปศุสัตว์หรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น เพื่อให้มีพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพ และมีจำนวนเพียงพอต่อโรงฆ่าสัตว์ทั่วประเทศ (ร่างมาตรา ๓๐)

(๒) แก้ไขบทบัญญัติในเรื่องแบบการแจ้งชนิดและจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วันและเวลาที่จะฆ่าสัตว์ และชื่อของโรงฆ่าสัตว์ต่อพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ แล้วแต่กรณี โดยในกรณีของการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในประเทศนั้น ให้แจ้งการฆ่าสัตว์ต่อพนักงานท้องถิ่น ส่วนการฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออก ให้แจ้งต่อพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วย สำหรับแบบการแจ้งและหลักฐานการรับแจ้งการฆ่าสัตว์นั้น ให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่จะประกาศกำหนดแบบดังกล่าวแทนที่จะให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้กำหนด เนื่องจากกรมปศุสัตว์เป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์การส่งเนื้อสัตว์ไปจำหน่ายต่างประเทศตามเงื่อนไขที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนด นอกจากนี้ การกำหนดแบบการแจ้งและหลักฐานการรับแจ้งการฆ่าสัตว์โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงหน่วยเดียว จะช่วยให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นมาตรฐานเดียวกันสำหรับการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในประเทศและเพื่อการส่งออก (ร่างมาตรา ๓๑)

(๓) ตัดอำนาจของพนักงานตรวจโรคสัตว์ในการตรวจสารตกค้างในสัตว์ก่อนการฆ่าออก (ร่างมาตรา ๓๔) เนื่องจากในทางปฏิบัติของการตรวจสารตกค้างในสัตว์นั้นจะกระทำตั้งแต่สัตว์อยู่ในฟาร์ม โดยต้องมีระยะเวลาในการคอยผลการตรวจสารตกค้าง การตรวจสารตกค้างในสัตว์จึงเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนที่เจ้าของสัตว์จะนำสัตว์นั้นไปยังโรงพักสัตว์

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมให้อธิบดีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดเกี่ยวกับสัตว์หรือเนื้อสัตว์ที่เป็นโรคระบาด เป็นโรค หรือมีลักษณะที่ไม่เหมาะสมที่จะใช้เป็นอาหารจากเดิมที่กำหนดให้เป็นกฎกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว (ร่างมาตรา ๓๔ วรรคหนึ่ง) และให้อธิบดีมีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการตรวจเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายโดยมิได้ถูกฆ่าเพิ่มเติมขึ้นจากเดิมที่ให้อธิบดีกำหนดเพียงหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ตายโดยมิได้ถูกฆ่าเท่านั้น (ร่างมาตรา ๓๖ วรรคสอง) รวมทั้งกำหนดให้มีการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ของสัตว์ที่ฆ่านอกโรงฆ่าสัตว์ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาด้วย (ร่างมาตรา ๔๐ วรรคสี่) ทั้งนี้ เพื่อให้การฆ่าสัตว์และการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์กรณีดังกล่าวเป็นไปตามมาตรฐานเดียวกัน

(๕) เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ให้มีการควบคุมเรื่องชนิดและจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วันและเวลาที่จะฆ่าสัตว์ สถานที่ที่ฆ่าสัตว์ และให้พนักงานตรวจโรคสัตว์ตรวจโรคสัตว์ก่อนและหลังการฆ่า และให้ผู้แจ้งการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องเสียค่าธรรมเนียมการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ดังกล่าวด้วย เพื่อให้เนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์มีคุณภาพและมาตรฐานเช่นเดียวกับเนื้อสัตว์ที่ได้จากการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ (ร่างมาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐)

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายของพนักงานตรวจโรคสัตว์ให้ชัดเจน โดยตัดเรื่องค่าใช้จ่ายอันประกอบด้วยค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามบัญชีอัตราอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายท้ายพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ออก และนำมาบัญญัติไว้ในหมวดนี้ โดยให้อธิบดีโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเป็นผู้กำหนดอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ส่วนวิธีการชำระและการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้สามารถแต่งตั้งบุคคลที่มีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์หรือบุคคลซึ่งผ่านการฝึกอบรมและขึ้นทะเบียนไว้กับกรมปศุสัตว์ได้ โดยไม่จำกัดไว้เพียงการแต่งตั้งข้าราชการของกรมปศุสัตว์หรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น อัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์จึงควรสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนนี้จึงทำให้อธิบดีสามารถปรับอัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และยังเปิดช่องให้อธิบดีสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่เป็นข้าราชการให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่เป็นบุคลากรภาคเอกชนได้ตามความเหมาะสมด้วย (ร่างมาตรา ๔๑)

(๗) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการชำระอากรการฆ่าสัตว์ การคืนเงินอากรการฆ่าสัตว์ และการชำระค่าธรรมเนียมการรับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ โดยกำหนดให้

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าว โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ทราบโดยทั่วกัน (ร่างมาตรา ๔๒)

ร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) นี้ ได้กำหนดให้มีการตรวจโรคสัตว์ก่อนการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ และให้มีการตรวจรับรองเนื้อสัตว์ก่อนการนำไปจำหน่าย ซึ่งการตรวจโรคสัตว์และการตรวจรับรองเนื้อสัตว์นี้ต้องกระทำโดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยอธิบดี แล้วแต่กรณี ซึ่งในกรณีของโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกเนื้อสัตว์ไปจำหน่ายในต่างประเทศนั้น ได้กำหนดให้การตรวจโรคสัตว์และการตรวจรับรองเนื้อสัตว์กระทำโดยพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่แต่งตั้งโดยอธิบดีกรมปศุสัตว์ ทั้งนี้ เพื่อให้เนื้อสัตว์ที่ส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศเป็นที่เชื่อถือได้ว่ามีมาตรฐานด้านสุขอนามัยตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ เนื่องจากอธิบดีกรมปศุสัตว์เป็นหัวหน้าสัตวแพทย์ (Chief Veterinary Officer) ในเวทีระหว่างประเทศตามหลักเกณฑ์ที่องค์การโรคระบาดสัตว์ระหว่างประเทศ (World Organization for Animal Health : OIE) กำหนด นอกจากนี้ ยังได้เพิ่มมาตรการควบคุมการชำแหละเนื้อสัตว์เพื่อการจำหน่าย โดยต้องเป็นการชำแหละเนื้อสัตว์ที่ผ่านการตรวจรับรองให้จำหน่ายได้แล้วเท่านั้น สำหรับมาตรการควบคุมการขนส่งสัตว์และเนื้อสัตว์นั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์โดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และมาตรฐานการขนส่งสัตว์ไปยังโรงฆ่าสัตว์ และการขนส่งเนื้อสัตว์จากโรงฆ่าสัตว์ไปยังสถานที่ชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์หรือสถานที่จำหน่ายเนื้อสัตว์ ซึ่งเป็นการควบคุมมาตรฐานการขนส่งสัตว์และเนื้อสัตว์เพื่อการจำหน่ายครบถ้วนทุกขั้นตอน ดังนั้น หากมีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างมีประสิทธิภาพ จะสามารถป้องกันและลดการแพร่กระจายโรคติดต่อที่แพร่ระบาดข้ามประเทศได้อย่างทันท่วงที ซึ่งสอดคล้องกับมาตรฐานสุขอนามัยตามกฎอนามัยระหว่างประเทศ (International Health Regulations 2005) อันเป็นการส่งเสริมให้ประเทศไทยสามารถทำการค้าและการจราจรระหว่างประเทศเพื่อการส่งออกเนื้อสัตว์ได้

๓.๖ หมวด ๔ การพักใช้และการเพิกถอนใบอนุญาต (ร่างมาตรา ๔๔ ถึงร่างมาตรา ๔๙) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

(๑) เพิ่มบทบัญญัติให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการฆ่าสัตว์หยุดการประกอบกิจการตามใบอนุญาตไว้เป็นการชั่วคราวและให้ดำเนินการตามความจำเป็นเพื่อแก้ไขหรือระงับผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมได้ แม้ว่าผู้รับใบอนุญาตจะมิได้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการตามใบอนุญาตก็ตาม ทั้งนี้ เพื่อให้มีมาตรการหยุดยั้งการขยายตัวของความเสียหายต่อสาธารณะที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการตามใบอนุญาตโดยมิได้ฝ่าฝืนกฎกระทรวงที่กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อการควบคุมการประกอบกิจการ (ร่างมาตรา ๔๔)

(๒) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตมีหน้าที่ต้องทำความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์และโรงพักสัตว์ให้อยู่ในสภาพที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสุขภาพและอนามัยของประชาชนหรือสิ่งแวดล้อมที่อยู่บริเวณใกล้เคียงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ทั้งนี้ เพื่อมิให้ตกเป็นภาระแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าดำเนินการแทน (ร่างมาตรา ๔๙)

๓.๗ หมวด ๕ พนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๓) มีการแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำเล็กน้อยเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและชัดเจนยิ่งขึ้น

๓.๘ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๕๔ ถึงร่างมาตรา ๖๕) มีการแก้ไขปรับปรุงบทกำหนดโทษให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติที่ได้แก้ไขใหม่ ดังนี้

(๑) เพิ่มเติมบทกำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการประจำจังหวัด (ร่างมาตรา ๕๔) ผู้รับใบอนุญาตหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้รับใบอนุญาตที่มีหน้าที่ต้องทำความสะอาดเรียบร้อยภายในโรงฆ่าสัตว์แล้วไม่ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเวลาที่กฎหมายหรือนายทะเบียนกำหนด (ร่างมาตรา ๕๙) ผู้ที่ฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์และไม่แจ้งชนิดและจำนวนสัตว์ที่จะฆ่า วันและเวลาที่จะฆ่าสัตว์ และสถานที่ที่ฆ่าสัตว์ (ร่างมาตรา ๖๓)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษ โดยแก้ไขอัตราโทษในความผิดลหุโทษให้สอดคล้องกับอัตราโทษปรับสำหรับความผิดลหุโทษในประมวลกฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายทั่วไปที่ได้มีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และแก้ไขอัตราโทษสำหรับความผิดกรณีอื่น ๆ ให้มีอัตราโทษสูงขึ้น เนื่องจากเห็นว่าการบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดตามกฎหมายเฉพาะควรมีบทกำหนดโทษหนักกว่าประมวลกฎหมายอาญา หากกำหนดโทษเบากว่าก็ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะ รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับบทกำหนดโทษในกฎหมายใหม่หลาย ๆ ฉบับที่มีลักษณะการกระทำความผิดในทำนองเดียวกัน

๓.๙ บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๖๖ ถึงร่างมาตรา ๖๙) ได้ตัดบทบัญญัติที่รองรับให้ท้องที่กันตารที่ได้มีการประกาศกำหนดตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถือเป็นท้องที่ที่ได้รับการยกเว้นให้มีการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ได้จนกว่าจะมีการยกเลิกประกาศดังกล่าวออก เนื่องจากในปัจจุบันไม่มีท้องที่กันตารที่จำเป็นต้องฆ่าสัตว์นอกโรงฆ่าสัตว์ และได้มีการยกเลิกประกาศดังกล่าวทั้งหมดแล้ว (ร่างมาตรา ๖๕ เดิม)

๓.๑๐ อัตราอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่าย

ได้ตัดรายการค่าใช้จ่ายซึ่งประกอบด้วย (ก) ค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการ และ (ข) ค่าเบี้ยเลี้ยงของพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามระเบียบว่าด้วยค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการของทางราชการออกจากบัญชีอัตราอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายท้ายร่างพระราชบัญญัติ แล้วนำไปกำหนดใหม่เป็นค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ (ร่างมาตรา ๔๑) โดยให้อัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะดังกล่าวเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนดด้วยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา เนื่องจากพนักงานตรวจโรคสัตว์ตามร่างพระราชบัญญัตินี้อาจแต่งตั้งจากบุคคลที่มีใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์หรือบุคคลซึ่งผ่านการฝึกอบรมและขึ้นทะเบียนไว้กับกรมปศุสัตว์ได้ โดยไม่จำกัดไว้เพียงการแต่งตั้งข้าราชการของกรมปศุสัตว์หรือข้าราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น อัตราค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์จึงไม่ควรผูกติดกับระเบียบการเบิกจ่ายของทางราชการ แต่ควรเปิดช่องให้สามารถปรับอัตราให้สอดคล้องกับภาวะทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และสามารถกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่เป็นบุคลากรภาคเอกชนให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายค่าเบี้ยเลี้ยงและค่าพาหนะของพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่เป็นข้าราชการได้ตามความเหมาะสม

เมื่อพิจารณาข้อสังเกตของกระทรวงพาณิชย์ที่ว่า อัตราอากรและค่าธรรมเนียมตามบัญชีอัตราอากร ค่าธรรมเนียม และค่าใช้จ่ายท้ายร่างพระราชบัญญัติได้ปรับเพิ่มขึ้นจากอัตราเดิมเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๕๐ – ๖๐ และบางรายการ อาทิ แพะหรือแกะ และสัตว์อื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวงได้เพิ่มขึ้นสูงถึงร้อยละ ๑๕๐ – ๕๐๐ ควรพิจารณาทบทวนอัตราอากรและค่าธรรมเนียมให้อยู่ในระดับที่ไม่เป็นภาระต่อผู้เกี่ยวข้องในระบบ โดยเฉพาะประชาชนผู้บริโภคที่อยู่ปลายน้ำนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เห็นว่า แม้อัตราอากรและค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะได้มีการปรับให้สูงขึ้นกว่าเดิม แต่ก็เป็นการกำหนดอัตราขั้นสูง ซึ่งจะมีการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมที่ต้องจ่ายจริงอีกครั้งหนึ่ง โดยอัตราอากรและค่าธรรมเนียมที่กำหนดในกฎกระทรวงจะอยู่ในระดับที่เหมาะสมกับข้อเท็จจริงของสภาพเศรษฐกิจ นอกจากนี้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังได้ยกเลิกการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังนั้น การกำหนดอัตราอากรและค่าธรรมเนียมท้ายร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่สูงขึ้นจากเดิมจึงไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะประชาชนผู้บริโภคแต่อย่างใด

๔. ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเนื้อหาเป็นการปรับปรุงระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพการฆ่าสัตว์ การชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์ และการขนส่งเนื้อสัตว์ เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ให้ได้มาตรฐาน สอดคล้องกับมาตรการสุขอนามัยและความปลอดภัยด้านอาหาร และยกระดับมาตรฐานโรงฆ่าสัตว์และกระบวนการสุขอนามัยในการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ภายในประเทศให้ทัดเทียมกับโรงฆ่าสัตว์เพื่อการส่งออกซึ่งมีมาตรฐานสูงและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศหรือหลักเกณฑ์ที่ประเทศผู้นำเข้ากำหนด ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนผู้บริโภคได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพ ถูกสุขอนามัย และมีความปลอดภัย เป็นการคุ้มครองประชาชนผู้บริโภคให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและมีสุขภาพร่างกายที่สมบูรณ์แข็งแรง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ตุลาคม ๒๕๕๘

ข้อดีและข้อสังเกต
ของร่างพระราชบัญญัติฯ

ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....*

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ซึ่งใช้บังคับมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีสาระสำคัญและรายละเอียดบางประการไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน โดยเฉพาะหลักเกณฑ์ในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการฆ่าสัตว์ที่ยังขาดเอกภาพ ระบบการควบคุมและตรวจสอบสุขอนามัยในกระบวนการฆ่าสัตว์ยังไม่ได้มาตรฐานและไม่ครอบคลุมถึงกระบวนการขนส่งเนื้อสัตว์ ดังนั้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตให้มีเอกภาพโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตตั้งแต่ต้น และสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบคุณภาพในกระบวนการฆ่าสัตว์และการขนส่งเนื้อสัตว์ รวมถึงการชำแหละและตัดแต่งเนื้อสัตว์เพื่อการจำหน่ายให้ได้มาตรฐานยิ่งขึ้น และเพื่อสร้างความปลอดภัยด้านอาหารอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคให้ได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขอนามัย

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว จะมีข้อดีและข้อสังเกตดังนี้ คือ

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

๑. เพื่อให้โรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ได้มาตรฐานตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อสร้างความปลอดภัยด้านอาหารอันเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคภายในประเทศได้บริโภคเนื้อสัตว์ที่ถูกสุขอนามัย

๒. การกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ไว้จะทำให้โรงฆ่าสัตว์ในท้องถิ่นบางแห่งมีพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่มีความรู้และมีคุณสมบัติที่เหมาะสมยิ่งขึ้น และสามารถปฏิบัติงานได้จริงตามที่กฎหมายกำหนด

๓. การกำหนดให้สถานประกอบการที่รับชำแหละซากสัตว์ต้องขออนุญาตตามกฎหมายนี้จะทำให้มีการควบคุมผู้ประกอบการที่นำซากสัตว์ที่ตายระหว่างการเลี้ยงมาชำแหละอย่างไม่ถูกต้องและนำมาเป็นอาหารมนุษย์ ซึ่งอาจมีอันตรายต่อผู้บริโภคได้

๔. การกำหนดให้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์มีอายุ ๕ ปี เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการรักษาสภาพและการดำเนินงานที่ได้มาตรฐาน ซึ่งเดิมไม่ได้กำหนดวันหมดอายุไว้ทำให้ผู้ประกอบการไม่ตระหนักในการคงสภาพ มาตรฐาน และการผลิตเนื้อสัตว์ที่ดี

๕. การเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจับกุมผู้กระทำผิด เนื่องจากที่ผ่านมาพระราชบัญญัติ

---

*ที่มา: ส่วนควบคุมโรงฆ่าสัตว์ สำนักพัฒนาระบบรับรองมาตรฐานสินค้าปศุสัตว์ กรมปศุสัตว์ เรียบเรียงโดย นายทศวิณห์ เกียรติทัตต์ วิทยากรชำนาญการ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย วันที่ ๖ มกราคม ๒๕๕๙.

ฉบับเดิมไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างเต็มที่ จะกระทำได้ก็แต่เพียงร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ต้องหาต่อเจ้าพนักงานสอบสวนเท่านั้น

ข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....

๑. โรงฆ่าสัตว์บางแห่งอาจต้องปิดกิจการลง หากไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นอกจากนี้ประเทศไทยจะต้องพัฒนาระบบการขนส่งเพื่อขนส่งสัตว์เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ และขนส่งเนื้อสัตว์สู่ตลาดผู้บริโภคให้มีมาตรฐานสูงขึ้น

๒. โรงฆ่าสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล อาจต้องลงทุนเพิ่มเติมในการปรับปรุงโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์ และการฆ่าสัตว์ ให้ได้มาตรฐาน และคงสภาพการผลิตเนื้อสัตว์ให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

๓. ผู้บริโภคอาจต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการบริโภคเนื้อสัตว์ที่มีราคาแพงมากขึ้น แต่ทั้งนี้สามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารจัดการกลไกการตลาด

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....*

ผังเมืองเป็นส่วนสำคัญในการพัฒนาเมืองทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะผังเมืองไม่ได้เป็นเพียงการจัดระเบียบพื้นที่เท่านั้น แต่ผังเมืองคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ให้ประชาชนสามารถอยู่ในเขตพื้นที่ของตนได้อย่างมีความสุข ชุมชนที่ปราศจากการวางผังเมืองไม่ว่าในระดับชุมชนเล็กหรือจะเป็นเมืองขนาดใหญ่ก็สามารถสร้างปัญหาได้เช่นกัน เมืองที่ไม่มีการวางผังจะส่งผลกระทบต่อความเปลี่ยนแปลงทางสังคมอย่างรุนแรง หากพิจารณาเมืองขนาดใหญ่หลายแห่งที่ไม่มีการวางผังเมืองที่ดีจะพบปัญหามากมายภายในเขตพื้นที่เมือง เช่น มีแหล่งชุมชนแออัด เกิดความสกปรกไม่มีระเบียบ การจราจรติดขัด ปัญหาอาชญากรรมเพิ่มมากขึ้น สภาพแวดล้อมที่เป็นพิษ เป็นต้น

การวางผังเมืองจึงนับเป็นการจัดประโยชน์ที่ดินเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตและเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมในประเทศให้ดีขึ้น หากแต่ปัจจุบันบทบัญญัติในกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งใช้บังคับอยู่นั้น ยังไม่มีมาตรการเพียงพอที่จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และไม่สามารถใช้บังคับกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมได้อย่างต่อเนื่อง อันเนื่องมาจากการวางและจัดทำผังเมืองรวมมีขั้นตอนและรายละเอียดมาก ทำให้ไม่อาจดำเนินการวางและจัดทำผังเมืองรวมได้ทันกำหนดเวลาที่ผังเมืองรวมเดิมสิ้นสุดลง เป็นเหตุให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการผังเมืองในระหว่างที่ยังไม่มีผังเมืองรวมฉบับใหม่ใช้บังคับ

ประกอบกับในปัจจุบันได้มีการใช้บังคับกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีบทบัญญัติที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจในการผังเมืองด้วย ดังนั้น เพื่อให้การวาง การจัดทำผังเมืองรวมและการใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลสูงสุด สมควรกำหนดกลไกทางกฎหมายที่สามารถผลักดันให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมืองรวมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการผังเมืองให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

ข้อดีของร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑. เพื่อให้คณะกรรมการผังเมืองสามารถคัดสรรบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการวางผังเมือง การกำหนดนโยบาย และมาตรฐานด้านการผังเมือง โดยให้มีสัดส่วนระหว่างหน่วยงานของรัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชนที่เหมาะสม

---

* ที่มา : กองนิติการ กรมโยธาธิการและผังเมือง เรียบเรียงโดย นางกิตติมา อรุณพูลทรัพย์ วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย

๒. เพื่อให้การวาง การจัดทำผังเมืองรวม และการใช้บังคับกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประสิทธิผลสูงสุด ส่งผลให้มีการใช้ประโยชน์ของที่ดินได้ตามนโยบายและวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

๓. การปรับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพื่อให้คณะกรรมการผังเมืองสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ในระหว่างที่พ้นจากตำแหน่งจนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการผังเมืองขึ้นใหม่ ทั้งนี้ เพื่อทำให้การปฏิบัติหน้าที่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและไม่เกิดช่องว่างของกฎหมาย

๔. เพื่อให้ผังเมืองรวมสามารถกำหนดรายละเอียดที่ชัดเจนได้ เช่น ขนาด ลักษณะความสูงของอาคาร อัตราส่วนพื้นที่อาคารต่อแปลงที่ดิน อัตราส่วนพื้นที่ว่างต่อแปลงที่ดิน ซึ่งจะช่วยทำให้มาตรการทางผังเมืองมีประสิทธิภาพ รวมทั้งช่วยให้ผังเมืองรวมมีเครื่องมือที่จะดำเนินการให้บรรลุวัตถุประสงค์และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในพื้นที่ เช่น อุทกภัย เศรษฐกิจ สังคม ได้โดยครบถ้วน

๕. เพื่อให้สอดคล้องกับโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งให้อำนาจในการวาง จัดทำ และแก้ไข ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะได้ด้วยตนเอง

๖. เพื่อกำหนดกระบวนการในการดำเนินงานให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้การวางและจัดทำผังเมืองรวมเป็นไปในมาตรฐานเดียวกัน

บทวิเคราะห์ข้อดีและข้อสังเกตของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....*

สืบเนื่องจากคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money laundering : FATF) ได้กำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับผลกระทบในหลายประการจากการถูกขึ้นบัญชีดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างประเทศอาจเกิดความล่าช้าและไม่คล่องตัว เพราะต้องมีการตรวจสอบเอกสารมากขึ้น ส่งผลต่อตลาดเงินและตลาดทุนที่จะเข้ามาลงทุนในประเทศ ภาคการลงทุนและนำเข้า - ส่งออก รวมถึงการแลกเปลี่ยนกู้ยืมเงินของบริษัทข้ามชาติจะมีขั้นตอนยุ่งยากและใช้เวลานาน ต่างประเทศขาดความมั่นใจว่าในการติดต่อทำธุรกรรมทางการเงินกับประเทศไทย ผลกระทบต่อภาคการท่องเที่ยวและรวมถึงผลด้านภาพลักษณ์ซึ่งกระทบความน่าเชื่อถือของประเทศ จึงเป็นเหตุผลและที่มาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อแก้ไขประเด็นข้อบกพร่องดังกล่าวและให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และเพื่อลดผลกระทบในด้านต่างๆ ที่ประเทศไทยได้ประสบบ้างแล้วในขณะนี้ แต่ในขณะเดียวกันก็มีบทบัญญัติอันเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนเช่นกัน โดยเฉพาะเสรีภาพในทรัพย์สินของบุคคล จึงสามารถสรุปข้อดีและข้อสังเกตอันเป็นการแสดงความเห็นที่สะท้อนเฉพาะมุมมองของผู้เขียนต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ซึ่งสามารถสรุปรายละเอียดได้ ดังนี้

ข้อดี

๑. ทำให้ประเทศไทยมีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนในการช่วยป้องกันมิให้มีการนำเงินหรือทรัพย์สินไปใช้เพื่อการก่อการร้ายหรือสนับสนุนการก่อการร้าย

๒. เป็นการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามคำแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force : FATF) เพื่อปลดรายชื่อออกจากกลุ่ม Dark Grey List ไปสู่ระดับปกติโดยเร็ว และเป็นการนำมาอนุวัติใช้เป็นกฎหมายในฐานะที่ประเทศไทยเป็นภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ

๓. เมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ก็จะเป็นการสร้างความเชื่อมั่นให้กับต่างประเทศในการติดต่อทำธุรกรรมทางการเงิน การลงทุน การท่องเที่ยว และเป็นการลดความเสี่ยงและเสียหายทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมให้กับประเทศไทย เรียกความเชื่อมั่นและภาพลักษณ์คืนกลับมาให้กับประเทศไทย

๔. เมื่อประเทศไทยมีกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับก็จะเป็นการป้องกันการเลื่อนลำดับไปอยู่ในกลุ่มบัญชีดำหรือ Super Black List คือประเทศที่มีความเสี่ยงสูงสุด ซึ่งอาจถูกคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Santion) ได้

---

* กรรณิกา พัสระ วิทยากรปฏิบัติการ สำนักกฎหมาย

ข้อสังเกต

๑. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีบทบัญญัติอันกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพราะการกำหนดรายชื่อบุคคล คณะบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรใดเป็นผู้มีการกระทำอันเป็นการก่อการร้าย ก่อให้เกิดการจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเคลื่อนไหวทรัพย์สิน อันก่อให้เกิดความเสียหายทางธุรกิจอันเนื่องจากการห้ามเคลื่อนไหวทางการเงิน

๒. การกำหนดให้กระบวนการยุติธรรมเข้ามามีบทบาทในการพิจารณาและกำหนดรายชื่อผู้ที่มีพฤติการณ์เกี่ยวข้องกับการก่อการร้ายหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ทำให้การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารเกิดการตรวจสอบโดยองค์กรที่มีความเป็นกลาง เพราะการพิจารณาและกำหนดรายชื่อโดยคณะกรรมการโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพียงอย่างเดียวอาจไม่ก่อให้เกิดความโปร่งใสจากการใช้อำนาจที่เพียงพอ

๓. แนวทางการเปิดเผยรายชื่อผู้มีพฤติการณ์เกี่ยวกับการก่อการร้ายหรือสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ได้กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินประกาศรายชื่อและแจ้งให้ผู้มีหน้าที่รายงานทราบเพื่อทำการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สิน และจะมีการประกาศเป็นสาธารณะให้ประชาชนทั่วไปทราบด้วยหรือไม่ และจะประกาศโดยทางใด วิธีใด แต่หากรายชื่อนั้นมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการก่อการร้าย สิ่งที่เกิดขึ้นตามมาในสังคมจะเป็นเช่นไร

๔. ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก่อให้เกิดการเพิ่มภาระด้านงบประมาณให้แก่รัฐ อันเนื่องจากการขยายโครงสร้างและอัตรากำลังของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่หากเทียบกับผลที่จะได้รับต่อประเทศไทยโดยรวม ก็ถือเป็นสิ่งที่เกิดความคุ้มค่าต่อการใช้งบประมาณดังกล่าว

ข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ

เมื่อวันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ คณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money laundering : FATF[๑]) ได้กำหนดให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีข้อบกพร่องเชิงยุทธศาสตร์ในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย เนื่องจากประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย โดยประเทศไทยถูกจัดอยู่ในกลุ่ม **Dark Grey List** ซึ่ง FATF ได้จัดลำดับกลุ่มประเทศความเสี่ยงเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑) **กลุ่ม Super Black List** เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงสูงสุด โดยเข้าสู่กระบวนการคว่ำบาตรทางเศรษฐกิจ (Santion Major) ห้ามไม่ให้มีการทำธุรกรรมโดยทั้งสิ้น ปัจจุบันมี ๒ ประเทศ คือ อิหร่าน และเกาหลีเหนือ

๒) **กลุ่ม Dark Grey List** เป็นแบล็กลิสต์ประเภทที่ได้รับการเตือนแล้ว แต่ขาดความคืบหน้าในการปรับปรุงตามมาตรการของ FATF

---

[๑] เป็นองค์การระหว่างรัฐ (Inter Governmental Organization) ที่ก่อตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ (ค.ศ. ๑๙๘๙) โดยความเห็นชอบของที่ประชุมสุดยอดกลุ่มประเทศ G๗ จัดตั้งขึ้นมาเพื่อป้องกันการฟอกเงินและสนับสนุนทางการเงินแก่ขบวนการก่อการร้ายข้ามชาติ มีสมาชิกจำนวน ๓๔ ประเทศ และ ๒ องค์กร (The Gulf Cooperation Council และ The European Commission)

๓) **กลุ่ม Grey List** เป็นแบล็กลิสต์ประเภทที่มีการถูกเตือนเบื้องต้น หรือต้องถูกเฝ้าระวัง เป็นลักษณะกลุ่มประเทศที่มีความคืบหน้าและมีความพยายามที่เป็นรูปธรรมในเรื่องมาตรการการป้องกันตามมาตรฐานของ FATF

ผลการประเมินที่ผ่านมาของ FATF ประเทศไทยไม่ผ่านเกณฑ์ตามมาตรฐานสากลรวม ๑๓ ข้อ ประกอบด้วย

๑) การไม่สามารถปฏิบัติตามข้อแนะนำหลัก (Core Recommendation) จำนวน ๖ ข้อ

๒) ข้อแนะนำสำคัญ (Key Recommendation) จำนวน ๗ ข้อ

ข้อบกพร่องของไทย ๑๓ ข้อ ซึ่งไม่ผ่านเกณฑ์ของ FATF

๑) ความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยไม่ครอบคลุมถึงความผิดที่ FATF กำหนด และไม่ได้บัญญัติความผิดมูลฐานที่กระทำในต่างประเทศ

๒) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายหรือระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินมาตรการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า

๓) ประเทศไทยไม่มีกฎหมายให้สถาบันการเงินเก็บรักษาข้อมูลการแสดงตนและข้อธุรกรรมของลูกค้าหรือหลักฐานอื่นๆ เป็นเวลาอย่างน้อยห้าปี เพื่อใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดี

๔) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยยังไม่ครอบคลุมถึงสถาบันการเงินตามที่ FATF กำหนด

๕) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินของไทยไม่ได้กำหนดให้สถาบันการเงินต้องรายงานกรณีมีความพยายามที่จะทำธุรกรรม รวมทั้งไม่มีการประเมินความเสี่ยงเรื่องการฟอกเงินในส่วนของธุรกรรมที่ได้รับยกเว้นจากหน้าที่ในการรายงาน

๖) ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามกฎหมายไทยยังไม่ครอบคลุมถึง

- การสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำที่ระบุในอนุสัญญาตามภาคผนวกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย
- ผู้ก่อการร้ายหรือองค์การก่อการร้ายที่ไม่ถูกขึ้นบัญชี
- การจัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินหรือจัดหาทรัพย์สินโดยเจตนาไม่สุจริตเพื่อให้ทรัพย์นั้นถูกใช้หรือโดยรู้ว่าทรัพย์นั้นจะถูกนำไปใช้โดยองค์การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้าย

๗) ประเทศไทยไม่มีการกำหนดอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบการติดตามและควบคุมให้สถาบันการเงินปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ไม่มีมาตรการป้องกันมิให้อาชญากรเป็นผู้รับประโยชน์ของสถาบันการเงิน และไม่มีมาตรการติดตามหรือตรวจสอบการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับการโอนเงินที่ไม่มีการขอใบอนุญาตหรือจดทะเบียน

๘) ต้องมีหน่วยข่าวกรองทางการเงิน (FIU) ทำหน้าที่เป็นศูนย์รับข้อมูล วิเคราะห์ และส่งต่อรายงานธุรกรรมต้องสงสัยและข้อมูลอื่น

๙) ประเทศไทยต้องให้สัตยาบันอนุสัญญากรุงเวียนนาและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ (อนุสัญญาปาเลอโม) และอนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและอนุสัญญาอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

๑๐) การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันทางกฎหมาย (Mutual Legal Assistance)

๑๑) มาตรา ๑๓๕/๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญาของไทยยังไม่ครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำความผิดภายใต้กรอบของอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

๑๒) การไม่มีมาตรการยึดหรืออายัดทรัพย์สินและเงินทุนของผู้ก่อการร้ายหรือทรัพย์สินที่ใช้สนับสนุนการก่อการร้ายโดยไม่ชักช้า และไม่มีกฎหมายหรือวิธีการเฉพาะในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายที่ถูกขึ้นบัญชีโดยประเทศต่างๆ

๑๓) ความผิดฐานการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ทำให้ประเทศไทยไม่สามารถให้ความช่วยเหลือทางกฎหมาย หรือส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้

ข้อมูลพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล*

๑. แนวความคิดและความจำเป็นของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ปัจจุบันพัฒนาการทางเทคโนโลยีสารสนเทศได้ก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว อันสืบเนื่องมาจากพัฒนาการล้ำยุคของคอมพิวเตอร์ซึ่งสามารถประมวลผลและจัดเก็บข้อมูลได้อย่างเป็นระบบส่งผลให้การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ สามารถเคลื่อนย้ายและเชื่อมโยงกันได้โดยสะดวกรวดเร็ว ไม่จำกัดเวลาและสถานที่อีกต่อไป ทำให้การพัฒนาประเทศดำเนินไปอย่างไม่มีขีดจำกัด

อย่างไรก็ตาม แม้การพัฒนาทางด้านเทคโนโลยีดังกล่าวจะก่อให้เกิดผลดีไม่ว่าจะด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ในทางกลับกันก็อาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายได้เช่นเดียวกันหากมีการนำข้อมูลข่าวสารไปใช้โดยไม่ชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อมีการนำข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้ประมวลผลไว้ไปใช้โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือนำไปใช้โดยทุจริต เพื่อให้บุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้นเสียหาย อันเป็นการละเมิดและก้าวล่วงในความเป็นส่วนตัวของบุคคลอื่น และในขณะเดียวกันหากรัฐหรือเอกชนซึ่งมีหน้าที่หรือเกี่ยวข้องกับการเก็บรักษาข้อมูลส่วนบุคคลก็อาจจะกระทำการใด ๆ ต่อข้อมูลส่วนบุคคลนั้น ๆ โดยไม่คำนึงถึงสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอันเป็นการคุกคามความเป็นส่วนตัวของประชาชนซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของสังคมได้ในที่สุด

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (Privacy) หรือ ฐานข้อมูล (Database) นั้นอยู่บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจกชน (Individual) กับสังคมส่วนรวม สังคมจำเป็นต้องจัดวางกลไกให้มีความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิ ความเป็นส่วนตัว เสรีภาพในการเคลื่อนไหวของข้อมูล และความมั่นคงของประเทศ

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ในรัฐที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามระบบสากล มักจะวางกฎเกณฑ์กติกาในการปกครองที่แสดงเจตจำนงร่วมกันของประเทศชาติ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เพราะมนุษย์ทุกคนล้วนแต่มีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ซึ่งสามารถกำหนดพฤติกรรมและชีวิตของตนเองได้

“ศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์” คือ คุณค่าในความเป็นมนุษย์ที่มีอยู่ในตัวมนุษย์ทุกคน รัฐจึงต้องให้ความคุ้มครองแก่ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของประชาชน

“สิทธิ” เป็นรากฐานของความเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นความชอบธรรมที่ “บุคคลผู้ทรงสิทธิ” หรือ “ผู้ถือสิทธิ” อาจใช้ยันกับบุคคลอื่นเพื่อคุ้มครองหรือรักษาผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ของบุคคลนั้น หรือโดยทั่วไปมักเป็นการกล่าวอ้างถึงความชอบธรรมที่เอกชนจะใช้ยืนยันต่อบุคคลอื่นในฐานะที่เท่าเทียมกัน แต่ประโยชน์เหล่านั้นผู้ทรงสิทธิอาจไม่ถือเอาประโยชน์ก็ได้

---

* ที่มา : ทวีเกียรติ ดุริยะประพันธ์, ปัญหาและการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล หน้า ๓ - ๑๕ หลักสูตร ผู้พิพากษาศาลชั้นต้น สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๗

สิทธิและเสรีภาพของบุคคล เป็นเครื่องมือสำคัญสำหรับใช้เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของมนุษย์ กล่าวคือ หากมนุษย์ไม่มีสิทธิและเสรีภาพเสียแล้ว การกำหนดวิถีชีวิตของตนก็คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่ต้องถูกแทรกแซงจากผู้อื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากผู้ปกครองรัฐ ฉะนั้น เพื่อให้การกำหนดวิถีชีวิตของปัจเจกชนดำเนินไปได้ด้วยดี รัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ จึงต้องมีบทบัญญัติที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้ เพื่อให้แต่ละบุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพในด้านต่าง ๆ เพื่อกำหนดวิถีชีวิตของตนได้อย่างที่ใจปรารถนา[๑]

แนวความคิดพื้นฐานเกี่ยวกับเรื่องสิทธิความเป็นส่วนตัว (Privacy Rights) ในความเป็นอยู่ในครอบครัว เกียรติยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นส่วนตัวของบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิมนุษย์ชนขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ที่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษย์ชนซึ่งประกาศโดยองค์กรสหประชาชาติได้บัญญัติยอมรับให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า "No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honors and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks" [๒]

"สิทธิในความเป็นส่วนตัว" จึงเป็นสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายที่จะห้ามมิให้บุคคลรบกวน หรือละเมิด บุคคลใดจะไขข่าว หรือทำให้แพร่หลายซึ่งข้อมูล ข้อความ หรือภาพไม่ว่าโดยวิธีการใด ๆ อันเป็นการรบกวน หรือล่วงละเมิดความเป็นอยู่ส่วนบุคคลไม่ได้ อย่างไรก็ตาม แม้บุคคลจะมีสิทธิเสรีภาพในการใช้สิทธิความเป็นส่วนตัว แต่จะใช้โดยไม่มีขอบเขตหรือใช้โดยละเมิดสิทธิของบุคคลอื่นไม่ได้ และการใช้สิทธิดังกล่าวจะต้องไม่กระทบต่อผลประโยชน์โดยรวมของรัฐหรือของสังคมอันเป็นประโยชน์สาธารณะ ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจึงได้มีการตราขึ้นใช้บังคับทั้งในระดับประเทศและระดับระหว่างประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เดียวกันที่จะคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ โดยอาจมีชื่อ หรือรูปแบบการตรากฎหมายแตกต่างกันออกไปบ้างตามเหมาะสมในการใช้บังคับของแต่ละประเทศ

ความหมายของข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูล ตามความหมายของพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายไว้ว่า ข้อเท็จจริงหรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริงสำหรับให้เป็นหลักอนุมานหาความจริงหรือการคำนวณ

ข้อมูลส่วนบุคคล จึงหมายถึง ชื่อ ที่อยู่ อาชีพ ประวัติครอบครัว รูปภาพ ภาพถ่าย ประวัติทางการศึกษา ข้อมูลทางการแพทย์ การบัญชีการเงิน บันทึกประวัติการทำงาน ข้อมูลทางภาษี

---

[๑] วรพจน์ วิศรุตพิชญ์ "สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ" รายงานการวิจัยเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการเมืองไทยเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย, กันยายน, หน้า ๑๓

[๒] ข้อ ๑๓๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษย์ชน ค.ศ. ๑๙๔๘

อากร ประวัติอาชญากร ข้อมูลทางสถิติ เป็นต้น อันเป็นข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวพันกับตัวบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูล[๓]

ร่างกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล คำหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างมากเพราะถือเป็นคำที่มีบทบาทหลักต่อกฎหมายฉบับนี้ ในขณะเดียวกันก็ยากแก่การให้คำนิยามและกำหนดขอบเขตว่าหมายถึงอะไรบ้างในรายละเอียด คือคำว่า "ข้อมูลส่วนบุคคล" ซึ่งเป็นคำที่มีความหมายกว้าง โดยกฎหมายของแต่ละประเทศก็มีแนวทางการบัญญัติคำนิยามที่แตกต่างกันในรายละเอียด อาทิ

๑. EU Directive "ข้อมูลส่วนบุคคล (personal information)" หมายความว่า "ข้อความ (Information) ใดๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลธรรมดา (Natural Person) อันระบุตัว (Identified) หรืออาจจะระบุตัว (Identifiable) บุคคลนั้นได้ซึ่งบุคคลที่อาจถูกระบุตัวได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม นี้อาจทำได้โดยการอ้างอิงจากหมายเลขเฉพาะของบุคคล (Identification number) หรือจากปัจจัยอื่นๆ ที่มีลักษณะเฉพาะในร่างกาย จิตใจ ฐานนะทางเศรษฐกิจ เอกลักษณ์ทางวัฒนธรรม และสังคมของบุคคลนั้นเป็นต้น" (Personal data shall mean any information relating to an identified or identifiable natural person (data subject) : an identifiable person is one who can be identified, directly or indirectly, in particular by reference to an identification number or to one or more factors specific to his physical, physiological, mental, economic, cultural or social identity)

๒. OECD "ข้อมูลส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อความ (Information) ใดๆ อันระบุตัว (Identified) หรืออาจระบุตัว (Identifiable) บุคคล (Individual) ได้" ("Personal Data" means any information relating to an identified or identifiable individual [data subject])

๓. Australia "ข้อมูลส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อมูลหรือความเห็นไม่ว่าจะจริงหรือเท็จ และไม่ว่าจะบันทึกไว้ในสื่อประเภทใด โดยข้อมูลดังกล่าวเกี่ยวข้องกับปัจเจกบุคคล (Individual) อันปรากฏลักษณะเฉพาะตัว (Identity) อย่างชัดแจ้งหรืออาจสืบหาตัวบุคคลได้ (ascertain) จากข้อมูลหรือความเห็นดังกล่าว" (Personal information means information or an opinion (including information or an opinion forming part of a database). Whether true or not, and whether recorded in a material form or bot. about an individual whose identity is apparent, or can reasonably be ascertained. From the information or opinion.)

๔. Italy "ข้อมูลส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อความ (information) ใดๆ เกี่ยวกับบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคล โดยข้อมูลดังกล่าวสามารถระบุตัว (identified) บุคคลนั้นได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม" ("personal data" shall mean any information relating to natural or legal persons, bodies or associations that are or can be identified, even

---

[๓] กิตติพันธุ์ เกียรติสุนทร "มาตรการทางอาญาในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล" วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘, หน้า ๑๔

indirectly, by reference to any other information including a personal identification number;)

๕. New Zealand "ข้อมูลส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อความที่อาจระบุตัว (Identifiable) บุคคลได้ และให้ความหมายรวมถึงข้อมูลของบุคคลที่ตายไปแล้วที่ได้เก็บไว้ในทะเบียนตามกฎหมาย The Births Deaths and Marriages Registration Act ๑๙๙๕" ("Personal information" means information about an identifiable individual; and includes information contained in any register of deaths kept under the Births and Registration Act ๑๙๕๑.)

๖. Hong Kong "ข้อมูลส่วนบุคคล" หมายความว่า "ข้อมูลใดๆ ที่เกี่ยวกับบุคคลไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม หรือข้อมูลดังกล่าวในทางปฏิบัติทำให้อาจสืบหาตัวบุคคลได้ไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม และอยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าถึง หรือสามารถนำไปประมวลผลได้" ("personal data" means any data_

(a) relating directly or indirectly to a living individual;

(b) Form which it is practicable for the identity of the individual to be directly or indirectly ascertained; and in a form in which access to or processing of the data is practicable.)

สำหรับกรณีการบัญญัติคำนิยามตามร่าง พรบ.ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... (ฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ) เดิมนิยามคำนี้ใช้คำนิยามเดียวกับ พรบ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ

๒. ข้อมูลส่วนบุคคลแบ่งเป็นข้อมูลของบุคคลธรรมดา และข้อมูลของสาธารณบุคคล[๔]

ข้อมูลบุคคลธรรมดา (Data of Privacy individuals)

บุคคลธรรมดาย่อมมีสิทธิในเรื่องอันเป็นการส่วนตัวของเขา บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตโดยสงบ ปราศจากการเข้าเกี่ยวข้องในทางใด ๆ จากบุคคลอื่นการปกปิดหรือเปิดเผยข้อเท็จจริงใด ๆ อันเกี่ยวกับบุคคลนั้นย่อมเป็นสิทธิอันชอบธรรมเฉพาะตัวบุคคลนั้นแต่ผู้เดียว บุคคลอื่นย่อมไม่มีสิทธิล่วงรู้หรือเปิดเผยเรื่อง ภาพ หรือชีวประวัติของบุคคลคนหนึ่ง โดยที่บุคคลผู้นั้นมิได้ยินยอมด้วยหรือแม้บุคคลผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครัวข้อมูลนั้นให้ความยินยอม ก็ไม่อาจเปิดเผยได้ ถ้าหากข้อมูลดังกล่าวนั้นกระทบต่อเหตุผลทางความมั่นคงของประเทศ หรือความสงบสุขเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม

ข้อมูลทางสาธารณชน (Data of Public figures)

สาธารณชน หมายถึง บุคคลธรรมดาที่แสดงออกโดยสมัครใจชัดแจ้งหรือโดยปริยายนำตัวเองเข้าไปในสายตาของสาธารณชนทั่วไป อันได้แก่ บุคคลผู้ที่กระทำการบางอย่างที่ยิ่งใหญ่และมีชื่อเสียง หรือมีความเกี่ยวข้องกับประโยชน์ของสาธารณชน อาทิ ดาราภาพยนตร์ นักร้อง

---

[๔] บุญทิพย์ ผ่องจิตร์ "เสรีภาพของหนังสือพิมพ์กับความรับผิดหมิ่นประมาทในสหรัฐอเมริกา" วารสารนิติศาสตร์ปีที่ ๑๐ ฉบับที่ ๔ (๒๕๒๑)

นักการเมือง เป็นต้น คนเหล่านี้ไม่ว่าจะเต็มใจหรือไม่ก็ตาม ถือได้ว่าสละสิทธิในชีวิตส่วนบุคคลของตนในขอบเขตที่ว่า ชื่อ และภาพถ่ายของเขาอาจได้รับการตีพิมพ์ขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์อื่น ๆ และในขณะเดียวกันบุคคลในครอบครัวของสาธารณชนเหล่านี้ก็อาจถือเป็นสาธารณบุคคลได้เช่นเดียวกัน

ประเภทของข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูลส่วนบุคคลหากแบ่งตามลักษณะความยินยอมของบุคคลสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท[๕]

๑. ข้อมูลส่วนบุคคลที่เปิดเผยได้ หมายถึง ข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลคนหนึ่งในบางเรื่องบางประเภทที่เจ้าของข้อมูลยินยอมที่จะเปิดเผยแก่บุคคลภายนอก หรือสาธารณชนได้หรืออาจจะเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของสาธารณบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งนี้เพราะอาจถูกจำกัดสิทธิความเป็นส่วนตัวได้ เช่น ในประเทศอังกฤษ บุคคลที่มีชื่อเสียง นักร้อง ดารา จะถูกจำกัดโดยหลักของ Balancing of information ซึ่งเป็นหลักในเรื่องของความสมดุลในการรับรู้ข่าวสารของประชาชน เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มีสถานะอยู่กึ่งกลางระหว่างส่วนที่จะต้องรับผิดชอบต่อสังคมและมีชีวิตส่วนตัวที่นอกเหนือไปจากบุคคลธรรมดา ในประเทศสหรัฐอเมริกาก็ใช้หลักเดียวกัน คือ หลักเสรีภาพในการรับรู้ข่าวสารหรือได้รับการบอกกล่าวถึงข้อเท็จจริงทั้งหลาย ดังนั้นประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะทราบความเป็นไปในทางปฏิบัติงานของบุคคลที่ตนมอบให้ไปใช้อำนาจแทน และนอกจากนั้นข้อมูลบางประเภท กฎหมายได้วางหลักไว้ว่าสามารถเปิดเผยให้บุคคลภายนอกหรือสาธารณชนรับรู้ได้ เช่น ประวัติอาชญากรรม ข้อมูลทางทะเบียนราษฎร เป็นต้น

๒. ข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นความลับ ในระเบียบว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๗ ได้กำหนดชั้นความลับไว้ ๔ ชั้น[๖] คือ

๑) ลับที่สุด (Top Secret) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญที่สุดเกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคล ซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบจะทำให้เกิดความเสียหายหรือภยันตรายต่อความมั่นคง ความปลอดภัย หรือความสงบเรียบร้อยของประเทศชาติหรือพันธมิตร อย่างร้ายแรงที่สุด

๒) ลับมาก (Secret) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญมาก เกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคล ซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมด หรือบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ทราบจะทำให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นภยันตรายต่อความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศชาติหรือพันธมิตร หรือความสงบเรียบร้อยภายในราชอาณาจักรอย่างร้ายแร

๓) ลับ (Confidential) ได้แก่ความลับที่มีความสำคัญ เกี่ยวกับข่าวสาร วัตถุ หรือบุคคลซึ่งถ้าหากความลับดังกล่าวทั้งหมดหรือเพียงบางส่วนรั่วไหลไปถึงบุคคลผู้ไม่มีหน้าที่ทราบจะทำให้เกิดความเสียหายต่อทางราชการ หรือต่อเกียรติภูมิของประเทศชาติ หรือพันธมิตรได้

---

[๕] กิตติพันธ์ เกียรติสุนทร, เรื่องเดียวกัน

[๖] กิตติพันธ์ อุรพีพัฒนพงศ์, ความลับกับผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย, บทบัณฑิตย์ เล่มที่ ๓๗ ตอน ๔ พ.ศ. ๒๕๒๓

๔) ปกปิด (Restricted) ได้แก่ความลับซึ่งไม่พึงเปิดเผยให้ผู้ไม่มีหน้าที่ได้ทราบ โดยสงวนไว้ให้ทราบเฉพาะบุคคลที่มีหน้าที่ต้องทราบ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น

แหล่งข้อมูลส่วนบุคคล

ข้อมูลส่วนบุคคลอาจอยู่ในความดูแลรักษาหรือจัดเก็บโดยบุคคลหรือหน่วยงานหรือองค์กรสถาบันที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลเข้าไปดำเนินการติดต่อด้วย ซึ่งการเก็บรักษาดูแลข้อมูลของบุคคลคนหนึ่ง ไม่ว่าจะอยู่กับบุคคลนั้นเองหรืออยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานอื่นหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องนั้น สามารถแยกพิจารณาได้ ดังนี้

๑. ข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บโดยบุคคลหรือองค์กรซึ่งมีความสัมพันธ์กับบุคคลนั้นโดยตรง แบ่งได้ดังนี้

ก) ข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองหรือจัดเก็บรักษาไว้โดยบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลหรือครอบครองดูแลข้อมูลนั้นอยู่ การจัดเก็บอาจจัดเก็บไว้ในสื่ออุปกรณ์ชนิดต่าง ๆ เช่น แฟ้มเอกสาร เทปบันทึกเสียง เทปบันทึกภาพ ภาพถ่าย เป็นต้น

ข) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกเก็บรักษาไว้โดยบุคคลหรือองค์กรซึ่งมีความสัมพันธ์กับบุคคลนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งเป็นความยินยอมของบุคคลนั้น เช่น การที่บุคคลคนหนึ่งให้ข้อมูลเกี่ยวกับชื่อที่อยู่ อาชีพ แก่ธนาคารเพื่อประสงค์จะเปิดบัญชีเงินฝาก หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับโรคประจำตัวในทางการแพทย์แก่บริษัทประกันภัย เพื่อทำสัญญาประกันชีวิตหรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการศึกษาเพื่อเข้าศึกษาต่อในโรงเรียน วิทยาลัย หรือมหาวิทยาลัย เป็นต้น ถือเป็นการยินยอมพร้อมใจของบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลที่จะยอมให้ข้อมูลซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อมูลส่วนบุคคลของตนอยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของบุคคลหรือหน่วยงานหรือองค์กรอื่น

๒. ข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บโดยบุคคลหรือองค์กรซึ่งไม่มีความสัมพันธ์กับบุคคลนั้นโดยตรง ได้แก่ การเก็บข้อมูลส่วนบุคคล โดยบุคคลหรือองค์กรอื่นซึ่งการจัดเก็บในลักษณะนี้บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลอาจยินยอมหรือไม่ยินยอมก็ได้ แยกเป็น

ก) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกจัดเก็บดูแลโดยรัฐ เช่น การจัดเก็บข้อมูลโดยหน่วยงานพิเศษของรัฐ ซึ่งมีลักษณะงานที่จะต้องมีการสืบสวนสอบสวนเรื่องต่าง ๆ หรือหน่วยงานข่าวกรองของสันติบาล ซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่ถูกจัดเก็บมามักจะได้มาโดยไม่ได้รับความยินยอมจากผู้ที่เป็นเจ้าของข้อมูลนั้น หรืออาจมีหารจัดเก็บโดยหน่วยงานของรัฐโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล เช่น หน่วยงานสถิติ หน่วยงานทะเบียนราษฎร และยังมีหน่วยงานบางประเภทซึ่งมีข่ายงานเพื่อทำการเก็บรวบรวมข่าวสารและข้อมูลโดยตรง เช่น ธนาคารข้อมูล (Data Bank) หน่วยงานประเภทนี้จะดำเนินการสืบเสาะหาข้อมูลต่าง ๆ เกี่ยวกับบุคคลคนหนึ่งไว้อย่างละเอียดเท่าที่จะกระทำได้ การที่จะได้มาซึ่งข้อมูลนั้น ๆ อาจเป็นไปในรูปของการแลกเปลี่ยนซื้อขายกัน

ข) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกจัดเก็บดูแลโดยหน่วยงานของเอกชน ซึ่งการจัดเก็บในลักษณะนี้ก็เช่นเดียวกันกับหน่วยงานในภาครัฐที่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลและไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล ที่ได้รับความยินยอมได้แก่ การจัดเก็บข่าวสารและข้อมูลโดยสำนักงานทนายความ สำนักงานบัญชี เป็นต้น ส่วนที่ไม่ได้รับความยินยอมได้แก่ การจัดเก็บ

ข่าวสารและข้อมูลโดยนักสืบเอกชน เจ้าหนี้ หรือบุคคลธรรมดาที่ต้องการจะสืบค้นล่วงรู้ข้อมูลส่วนบุคคลของบุคคลอื่น

๓. ความจำเป็นในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

Prof. Westin ได้กล่าวไว้เมื่อ ๓๐ ปีที่ผ่านมาถึงความจำเป็น ๔ ประการในการให้ความคุ้มครองเป็นส่วนตัวและการเชื่อมผสานระหว่างความเป็นส่วนตัวและส่วนรวมไว้ดังนี้

๑. ความเป็นส่วนตัวที่จะช่วยให้เกิดอิสระเสรี (Personal Autonomy) ซึ่งเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนจะมีอิสระเสรี (Autonomy) ปราศจาก การครอบงำและแทรกแซงจากบุคคลอื่น

๒. ความเป็นส่วนตัวจะช่วยให้บุคคลมีโอกาสที่จะปลดปล่อยความรู้สึกได้ตามที่ต้องการ (Emotion Release)

๓. ความเป็นส่วนตัวจะช่วยให้เกิดการจินตนาการสร้างสรรค์ ความเชื่อ และการพัฒนาความคิดในด้านต่าง ๆ ได้อย่างเสรี

๔. ความเป็นส่วนตัวจะส่งผลให้มีการแลกเปลี่ยนความคิดรวมทั้งการสร้างความคุ้นเคยระหว่างบุคคลโดยการติดต่อสื่อสารระหว่างกัน โดยได้รับความคุ้มครองในความปลอดภัยเกี่ยวกับความเป็นส่วนตัว

๔. พัฒนาการของกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศ

ด้วยความสำคัญในการให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัว กฎหมายทั้งในระดับระหว่างประเทศซึ่งได้กำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์สำคัญ ๆ เพื่อให้ประเทศภาคีสมาชิกได้ตรากฎหมายภายในเพื่อให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัวขึ้นใช้บังคับและในระดับประเทศก็ได้มีการพัฒนากันมาเรื่อย ๆ ตัวอย่างกำหมายที่ให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัว ได้แก่

(ก) ในระดับระหว่างประเทศ

- ค.ศ. ๑๙๘๐ องค์การพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Cooperation and Development : OECD) ได้จัดทำ Guidelines on the Protection of Privacy and Tran border Flows of Personal Data

- ค.ศ. ๑๙๘๑ คณะมนตรีแห่งยุโรป (Council of Europe) ได้เปิดให้มีการลงนามใน Convention for the Protection of Individuals with regard to Automatic Processing of Personal Data

- ค.ศ. ๑๙๘๒ สหภาพยุโรป (European Union) โดยสภาแห่งยุโรป (European Parliament) ได้มี Resolution on the Protection of the Rights of the Individual in the face of technological Development in Data Processing

- ค.ศ. ๑๙๙๐ สหประชาชาติได้มี Guidelines concerning computerized personal data files

- ค.ศ. ๑๙๙๕ สหภาพยุโรปได้ออก Directive ๙๕/EC

(ข) ในระดับประเทศ

- ค.ศ. ๑๙๔๗ สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศแรกที่ประกาศใช้ Privacy Act ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกำหมายคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวในภาคเอกสาร เพื่อใช้ควบคุมการใช้ข่าวสารและข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับเอกชนคนหนึ่ง ๆ ซึ่งได้ตราโดยรัฐบาลกลาง แบ่งแยกออกตามประเภทของกิจการ และบทบัญญัติที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ข่าวสารและข้อมูลดังกล่าวจะกระจายอยู่ตามกฎหมายซึ่งควบคุมกิจการนั้น ๆ เช่น

ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สินเชื่อ จะปรากฏอยู่ใน Fair Credit Reporting Act., Fair Credit Billing Act

- ด้านการเรียกเก็บหนี้ จะปรากฏอยู่ใน Fair Debt Collection Practice Act

- ด้านกิจการธนาคารหรือสถาบันการเงิน จะปรากฏตาม Right to Financial Privacy Act และ Bank Secrecy Act

- ด้านการจัดเก็บภาษี บัญญัติอยู่ใน Tax Reform Act

- ด้านการศึกษา วางหลักไว้ใน Family Educational Right and Privacy Act

นอกจากนั้นประเทศสหรัฐอเมริกา ได้มีการตรารัฐบัญญัติเสรีภาพของข่าวสาร ๒๕๐๙ (Freedom of Information Act ๑๙๖๖) และรัฐบัญญัติความเป็นส่วนตัว ๒๕๑๗ (Privacy Act ๑๙๗๔) โดยเพื่อให้ความคุ้มครองเสรีภาพในข่าวสารของประชาชน ส่วนกฎหมายสิทธิความเป็นส่วนตัวนั้น เพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิในชีวิตความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข่าวสารและข้อมูลอันเป็นส่วนบุคคล ซึ่งกฎหมายทั้งสองฉบับใช้ต่อข่าวสารและข้อมูล ซึ่งเก็บรักษาไว้โดยหน่วยงานของรัฐบาลกลางเช่นกัน

- ค.ศ. ๑๙๙๓ สวิสเซอร์แลนด์ได้ออกประเทศกฎหมายชื่อว่า Federal Law on Data Protection

- ค.ศ. ๑๙๙๕ โปรตุเกสได้ออกกฎหมายชื่อว่า Act on the Protection of Personal Data

- ค.ศ. ๑๙๙๖ อิตาลีได้ออกกฎหมายชื่อว่า protection of individuals and other subjects with regard to the processing of personal data

- ค.ศ. ๑๙๙๗ เยอรมันได้ออกกฎหมายชื่อว่า Teleservices Data Protection Act

- ค.ศ. ๑๙๙๘ อังกฤษได้ออกกฎหมายชื่อว่า Data Protection Act ๑๙๙๘ กฎหมายคุ้มครองข้อมูลของอังกฤษ แบ่งออกเป็น ๕ ส่วนคือ ส่วนที่ ๑ เป็นบทนำ ส่วนที่ ๒ เรื่องการจดทะเบียนและการตรวจสอบผู้ใช้ข้อมูลและสำนักงานคอมพิวเตอร์ ส่วนที่ ๓ เกี่ยวกับสิทธิของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล ส่วนที่ ๔ เกี่ยวกับข้อยกเว้น และส่วนที่ ๕ เป็นบททั่วไป โดยได้กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ขึ้นมาทำหน้าที่เพื่อคุ้มครองข้อมูล คือ นายทะเบียนคุ้มครองข้อมูลและศาลพิเศษ

๕. หลักการคุ้มครองข้อมูลข่าวสารและข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายดังกล่าวคือ

๑) ข่าวสารที่ถูกบรรจุเก็บให้อยู่ในรูปข้อมูลส่วนบุคคล และกระบวนการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล จะต้องดำเนินการไปโดยถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย

๒) ข้อมูลส่วนบุคคลจะถูกจัดเก็บเอาไว้เฉพาะข้อมูลที่ได้ระบุหรือกำหนดไว้ในวัตถุประสงค์เท่านั้น

๓) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถือเอาหรือจัดเก็บไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใดจะต้องไม่ใช้หรือเปิดเผยให้เกินไปกว่าวัตถุประสงค์นั้น ๆ

๔) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถือเอาหรือจัดเก็บไว้เพื่อวัตถุประสงค์ใดจะต้องพอเพียงตรงประเด็นและต้องไม่เกินไปกว่าความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์นั้น

๕) ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องทำให้ถูกต้องเป็นธรรมและทันสมัยเท่าที่จำเป็น

๖) ข้อมูลส่วนบุคคลที่ถูกถือเอาหรือจัดเก็บเพื่อวัตถุประสงค์ใดจะต้องไม่ถูกจัดเก็บไว้นานเกินกว่าความจำเป็นสำหรับวัตถุประสงค์นั้น

๗) บุคคลหนึ่งจะได้รับสิทธิ ดังต่อไปนี้

๗.๑) โดยเหตุผลที่แตกต่างกัน และโดยปราศจากความล่าช้าหรือความเสียหายจนเกินควร

- บุคคลหนึ่งจะได้รับการบอกกล่าวจากผู้ใช้ข้อมูลใด ๆ ซึ่งเป็นผู้ถือข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับคน ๆ นั้น

- บุคคลหนึ่งได้สิทธิเข้าถึงข้อมูลใด ๆ ซึ่งถูกถือเอาหรือจัดเก็บไว้จากผู้ใช้ข้อมูล

๗.๒) และเพื่อความเหมาะสมบุคคลหนึ่งจะได้สิทธิในการแก้ไขหรือลบข้อมูลตามสมควร

๘) ต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยที่เหมาะสม เพื่อป้องกันการเข้าถึง หรือแก้ไขเปิดเผย หรือทำลายข้อมูลโดยปราศจากอำนาจและต่อการสูญหายหรือทำลายลงโดยอุบัติเหตุ

๖. หลักในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

ปัจจุบันทุกประเทศจะให้ความสำคัญในการรักษาสิทธิความเป็นส่วนตัว หรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่กลไกการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายของแต่ละประเทศนั้นจะมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับแนวคิด และสภาพสังคมของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ได้มีการวางหลักเกณฑ์การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นหลักเกณฑ์ที่ประเทศส่วนใหญ่ให้การยอมรับ คือ Recommendation of the Council Concerning Guidelines Governing the Protection of Privacy and Trans border flows of Personal Data ซึ่งออกโดย OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) โดยภายใต้ Guidelines ฉบับนี้ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปว่าเป็นหลักเกณฑ์พื้นฐานเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งประเทศส่วนใหญ่ยอมรับและนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน

ในการกำหนดหลักเกณฑ์การออกกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลขององค์การระหว่างประเทศทั้งหลายได้กำหนดหลักการสำคัญ ๆ ในการตรากฎหมายของประเทศภาคีไว้ ดังนี้

(๑) หลักข้อจำกัดในการรวบรวมข้อมูล (Collection Limitation Principle)

ควรกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับข้อจำกัดในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องได้มาโดยชอบด้วยกฎหมายและเหมาะสมภายใต้การรับรู้หรือยินยอมของผู้เป็นเจ้าของข้อมูล

(๒) หลักคุณภาพของข้อมูล (Data Quality Principle)

ข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บจะต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จะนำไปใช้และอาจขยายออกไปได้เท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ที่จัดเก็บ อีกทั้งข้อมูลที่จัดเก็บต้องมีความถูกต้อง

(๓) หลักในการกำหนดวัตถุประสงค์ (Purpose Specification Principle)

ต้องกำหนดวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลไว้ให้ชัดเจนในขณะเวลาที่มีการรวบรวมข้อมูลและการนำไปใช้ก็ต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่จัดเก็บด้วย หรือตามวัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่ไม่มีข้อแย้งกับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ และจะต้องมีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์

(๔) หลักในการจำกัดการใช้ข้อมูล (Use Limitation Principle)

ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องไม่นำไปเปิดเผย ทำให้ใช้ประโยชน์ได้ หรือใช้วัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกเหนือจากที่กำหนดไว้ในหลักการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บ เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้เป็นเจ้าของข้อมูล หรือมีกฎหมายให้อำนาจ

(๕) หลักความปลอดภัย (Security Safeguard Principle)

ข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องได้รับการคุ้มครองเพื่อความปลอดภัยจากความเสี่ยงในการสูญหายหรือการเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาต การทำลาย การใช้ การเปลี่ยนแปลง หรือการเปิดเผยข้อมูล

(๖) หลักการเปิดเผยข้อมูล (Openness Principle)

จะต้องมีนโยบายทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูลที่เกี่ยวกับการพัฒนาทางปฏิบัติ **และเป็นนโยบายที่เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งกำหนดวิธีการก่อตั้งองค์กรควบคุมข้อมูล** การดำเนินการ การกำหนดลักษณะของข้อมูลส่วนบุคคลและวัตถุประสงค์หลัก ๆ ในการใช้ข้อมูลรวมตลอดถึงเลขบัตรประจำตัวประชาชน และที่อยู่ของผู้ทำหน้าที่ควบคุมข้อมูล

(๗) หลักการมีส่วนร่วมของปัจเจกชน (Individual Participation Principle)

บุคคลจะต้องมีสิทธิ ดังต่อไปนี้

๗.๑ ได้รับการยืนยันจากผู้ควบคุมข้อมูลว่าผู้ควบคุมข้อมูลมีข้อมูลที่เกี่ยวกับบุคคลนั้น

๗.๒ ได้รับการแจ้งให้ทราบหากมีข้อมูลเกี่ยวกับบุคคลนั้น ภายในเวลาที่เหมาะสม ถ้ามีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต้องไม่แพงเกินไป มีวิธีการที่เหมาะสม และอยู่ในรูปแบบที่สามารถเข้าใจได้โดยง่าย

๗.๓ จะต้องได้รับทราบเหตุผลหากคำขอตามข้อ ๗.๑ และ ๗.๒ ได้รับการปฏิเสธและสามารถยื่นคำร้องคัดค้านได้ และ

๗.๔ ยื่นคำร้องคัดค้านข้อมูลที่เกี่ยวกับตนและหากผลการพิจารณาเป็นไปตามคำร้องคัดค้านผู้ยื่นคำร้องก็มีสิทธิที่จะลบ ยืนยัน ทำให้สมบูรณ์ หรือแก้ไขข้อมูลของตน

(๘) หลักความรับผิดชอบ (Accountability Principle)

ผู้ควบคุมข้อมูลจะต้องมีความรับผิดชอบในการปฏิบัติตามมาตรการต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามหลักการข้างต้น

การบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ที่ได้มีการยอมรับหลักการทั้ง ๘ ประการข้างต้นไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตนนั้น มีรูปแบบการบัญญัติที่แตกต่างกัน กล่าวคือ บางประเทศได้มีการบัญญัติหลักการไว้ในเนื้อหาของกฎหมาย เช่น EU Directive อิตาลี หรือเยอรมัน เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้บัญญัติแยกเป็นตารางแนบท้ายกฎหมายแทน เช่น ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และฮ่องกง เป็นต้น สำหรับกรณีของประเทศไทยได้มีการบัญญัติหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในเนื้อหาของกฎหมาย แต่คงบัญญัติเพียงเฉพาะหลักการอย่างกว้างเท่านั้น เนื่องจากต้องการให้เป็นหลักการกลางที่ทุกหน่วยงานสามารถนำไปปรับใช้ให้เหมาะสมกับทางปฏิบัติของตนได้ หรือเพื่อให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการสามารถออกแนวทางปฏิบัติได้ในภายหลัง ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถปรับเปลี่ยนหรือเพิ่มเติมได้โดยง่ายและสอดคล้องกับทางปฏิบัติ

อนึ่ง แม้หลักการของ OECD จะได้รับการยอมรับโดยทั่วไปจากประเทศส่วนใหญ่ก็ตาม แต่หลักเกณฑ์ที่ปรากฏในบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศก็มิได้เหมือนหลักเกณฑ์ของ OECD โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้ถ้อยคำซึ่งปรากฏให้เห็นในรูปแบบต่างกันไป อันนำไปสู่แนวคิดที่หลากหลายมากขึ้น เมื่อสังคมได้ก้าวเข้าสู่สังคมสารสนเทศที่นำเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์มาช่วยในการบริหารจัดการข้อมูล ทั้งนี้เพราะแต่ละขั้นตอนการดำเนินการโดยคอมพิวเตอร์นั้นอาจจำแนกเป็นขั้นตอนย่อยๆ ได้มากมาย ดังนั้นการใช้ถ้อยคำที่สื่อถึงขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมายต้องการคุ้มครองจึงค่อนข้างยุ่งยาก อย่างไรก็ตามรูปแบบที่ปรากฏให้เห็นในบทบัญญัติของกฎหมายแต่ละประเทศก็อาจกล่าวได้ว่ามี ๒ ลักษณะใหญ่ ๆ คือ

ก) บทบัญญัติที่กำหนดขั้นตอน เก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย

จากการศึกษาพบว่ามีบทบัญญัติของกฎหมายหลายประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์รายละเอียดใน ๓ ขั้นตอนใหญ่ ๆ ที่อาจดำเนินการกับข้อมูลส่วนบุคคลได้ กล่าวคือ ขั้นตอนการเก็บรวบรวม (Collection) ขั้นตอนการใช้ (Use) และขั้นตอนการเปิดเผย (Disclose) อันสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตาม OECD Guideline ได้แก่

- ประเทศออสเตรเลีย (Privacy Act ๑๙๘๘)
- ฮ่องกง (Personal Data (Privacy) Ordinance ๑๙๙๗)
- ประเทศนิวซีแลนด์ (Privacy Act ๑๙๙๓)
- ประเทศแคนาดา (Personal Information and Electronic Documents Act ๒๐๐๑ และ Privacy Act ๑๙๘๐)
- ประเทศไทย (ร่างพระราชบัญญัติฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ)

ข) บทบัญญัติที่กำหนดหลักเกณฑ์การประมวลผล

นอกเหนือจากบทบัญญัติกฎหมายที่ใช้ถ้อยคำสอดคล้องกับ OECD Guideline กล่าวคือ กำหนดขั้นตอนเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผย ดังที่ได้กล่าวถึงข้างต้นแล้ว จะพบว่าบทบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของบางประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มสหสภาพยุโรป ได้บัญญัติกฎหมายในขั้นตอน "การประมวลผล (Processing)" ขึ้น โดยบางประเทศอาจครอบคลุมขั้นตอนการเก็บรวบรวมไว้ในขั้นตอนการประมวลด้วย เช่น EU Directive และอิตาลี กล่าวคือ ใช้คำว่า "ประมวลผล" ในความหมายกว้างที่ครอบคลุมทุกขั้นตอนตั้งแต่การเก็บรวบรวมไปจนถึงการลบ ในขณะที่บางประเทศแยกขั้นตอนของการเก็บรวบรวมออกจากการประมวลผล เช่นเยอรมัน กล่าวคือใช้คำว่า "ประมวลผล" ในความหมายแคบ

สำหรับกรณีของประเทศไทยนั้น ในครั้งแรกเริ่มของการบัญญัติกฎหมายฉบับนี้ในชั้นของคณะอนุกรรมการฯ ได้มีการยกร่างขึ้น โดยยึดแนวทางของ EU Directive เป็นหลัก กล่าวคือ บัญญัติคุ้มครองขั้นตอน "การประมวลผล" โดยคำว่าประมวลผลมีความหมายกว้างครอบคลุมทุกขั้นตอน ซึ่งในครั้งนั้นได้มีการให้ความเห็นว่าการใช้คำว่า "ประมวลผล" ในความหมายกว้างอาจไม่สอดคล้องกับทางปฏิบัติ และทำให้บทบัญญัติของกฎหมายยากแก่การบังคับใช้ ด้วยเหตุนี้ในภายหลังจึงได้มีการเปลี่ยนรูปแบบของบทบัญญัติตามแนวทางของออสเตรเลีย ที่แบ่งหลักเกณฑ์เป็นขั้นตอนการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผย อันเป็นหลักการที่ปรากฏตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... ฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ

๗. กฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคล

ปัจจุบันกฎหมายไทยที่มีบทบัญญัติเกี่ยวข้องกับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวและข้อมูลส่วนบุคคลมีอยู่หลายฉบับเช่นกัน แต่ยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนโดยเฉพาะ กฎหมายปัจจุบันที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เช่น

๑. พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

การตราพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มีเหตุผล ๓ ประการ คือ

ก) เพื่อให้ประชาชนมีโอกาสรับรู้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐเพื่อจะได้สามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องกับความเป็นจริง และส่งเสริมให้รัฐบาลเป็นรัฐบาลของประชาชนมากยิ่งขึ้น

ข) เพื่อกำหนดข้อยกเว้นในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารให้ชัดเจน และจำกัดการปกปิดเฉพาะข้อมูลข่าวสารที่หากเปิดเผยแล้วจะเกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและต่อประโยชน์ที่สำคัญของเอกชน โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องให้เหตุผลด้วยว่าที่เปิดเผยไม่ได้เพราะเหตุใด

ค) เพื่อคุ้มครองสิทธิส่วนบุคคลในส่วนที่เกี่ยวกับข้อมูลข่าวสารของราชการไม่ให้หน่วยงานของรัฐเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลต่อผู้อื่น

๘. การคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล

พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้ให้นิยามความหมายของ “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” ว่าหมายถึง ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติอาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้นหรือหมายเลข รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึก ลักษณะเสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวของผู้ที่ถึงแก่กรรมแล้ว

หลักสำคัญของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลมีอยู่ด้วยกันอย่างน้อย ๔ ประการ

๑) หน่วยงานรัฐจะต้องดูแลให้มีการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลเฉพาะเท่าที่จำเป็น และให้ถูกต้องอยู่เสมอ ทั้งจะต้องยกเลิกการจัดให้มีระบบข้อมูลดังกล่าวเมื่อหมดความจำเป็น และจะต้องจัดระบบคุ้มครองข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลไม่ให้มีการนำไปใช้โดยไม่เหมาะสมหรือเกิดผลร้ายต่อเจ้าของข้อมูล (มาตรา ๒๓)

๒) กฎหมายกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลในความควบคุมดูแลของตนต่อผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมของเจ้าของข้อมูลมิได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้โดยเฉพาะ (มาตรา ๒๔)

๓) เจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิรู้ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับคน (มาตรา ๒๕ วรรคแรก)

๔) เจ้าของข้อมูลย่อมมีสิทธิขอให้หน่วยงานของรัฐแก้ไขข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับตนให้ถูกต้องตามความเป็นจริง (มาตรา ๒๕ วรรคสาม)

๒. ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานเปิดเผยความลับ (มาตรา ๓๒๒-๓๒๕) มาตรา ๓๒๒

เป็นการคุ้มครองสิทธิของบุคคลเกี่ยวกับข้อมูลหรือข่าวสารอันบุคคลได้ส่งทางจดหมาย โทรเลข หรือเอกสารใด ๆ ซึ่งปิดผนึก เมื่อมีบุคคลใดล่วงละเมิดโดยการเปิดผนึกหรือเอาไปเพื่อล่วงรู้ข้อความ หรือเพื่อนำข้อความในจดหมาย โทรเลข หรือเอกสารออกเปิดเผยโดยประการที่น่าจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

ส่วนมาตรา ๓๒๔ ต่างจากมาตรา ๓๒๓ ในส่วนเกี่ยวกับการเปิดเผยเนื่องจากมาตรา ๓๒๔ การเปิดเผยจะเป็นความผิดจะต้องเปิดเผยความลับนั้น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือผู้อื่น จะอยู่ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายหรือไม่ ไม่สำคัญ ส่วนมาตรา ๓๒๕ กำหนดให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้

๓. ประมวลกฎหมายอาญาเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาท (มาตรา ๓๒๖ – ๓๓๓)

เป็นหลักความผิดที่เกี่ยวกับความคิดฐานหมิ่นประมาท ทั้งนี้ เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายระบุความผิดเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลไว้ชัดเจน เมื่อความผิดฐานหมิ่นประมาทมีองค์ประกอบความผิด อันเกี่ยวข้องกับข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันเกี่ยวกับบุคคล จึงมีการนำมาปรับใช้โดยอนุโลม

๔. พระราชบัญญัติคุ้มครองความลับของทางราชการ พ.ศ. ๒๔๘๓

พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดความลับที่สงวนไว้เพื่อมิให้บุคคลภายนอกที่ไม่ได้รับอนุญาตเข้าไป หรือกระทำการอื่นใดเพื่อความปลอดภัยของประเทศ รวมถึงสื่อมวลชนซึ่งถือว่าเป็นบุคคลภายนอกด้วย

๕. พระราชบัญญัติโทรเลขและโทรศัพท์ พ.ศ. ๒๔๗๗

วางหลักไว้ในมาตรา ๒๔ และ ๒๕ เกี่ยวกับผู้ที่ละเมิดเข้าไปล่วงรู้หรือนำเอาข่าวสารข้อมูลของบุคคลอื่นไปเผยแพร่ หรือเปิดเผย

มาตรา ๒๔ “ผู้ใดใช้อุบายอย่างใด ๆ โดยมิชอบด้วยกฎหมาย เพื่อล่วงรู้หรือติดต่อกันซึ่งเนื้อความในข่าวสาร โทรเลข โทรศัพท์ใด ๆ ท่านว่า ผู้นั้นมีความผิด”

มาตรา ๒๕๘ “ผู้ใดเอาความหมายของอาณัติสัญญาณ หรือข่าวสาร โทรเลข โทรศัพท์ทั้งหมด หรือบางส่วนไปแพร่แก่บุคคลใด ๆ ผู้ไม่มีสิทธิจะรู้ ท่านว่าผู้นั้นมีความผิด”

๖. พระราชบัญญัติไปรษณีย์ พ.ศ. ๒๔๗๗

๗. พระราชบัญญัติวิทยุคมนาคม พ.ศ. ๒๔๙๘

มาตรา ๑๗ “ห้ามมิให้ผู้ใดดักรับไว้ใช้ประโยชน์ หรือเปิดเผยโดยมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งข่าววิทยุคมนาคมที่มิได้มุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติหรือประชาชน”

๘. พระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙

๙. พระราชบัญญัติองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๗

๑๐. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

วางหลักในการคุ้มครองข่าวสารและข้อมูลส่วนบุคคลเกี่ยวกับเรื่องการจัดเก็บข้อมูลและการนำไปใช้ โดยถือว่าข้อมูลทะเบียนราษฎรต้องเป็นความลับ ผู้หนึ่งผู้ใดจะนำไปใช้หรือเปิดเผยแก่ผู้อื่นไม่ได้ ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒, ๑๓, ๑๔, ๑๕๘, ๑๗

๑๑. พระราชบัญญัติจดทะเบียนครอบครัว พ.ศ. ๒๔๗๘

๑๒. ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๖ ออกตามความในพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕

หมวด ๓ ข้อ ๙ ระบุว่า “ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยซึ่งตนทราบว่า เนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ด้วยความยินยอมของผู้ป่วยหรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือหน้าที่”

๑๓. ข้อบังคับสภาทนายความว่าด้วยมารยาททนายความ พ.ศ. ๒๕๒๙ ออกตามความในพระราชบัญญัติทนายความในพระราชบัญญัติทนายความ พ.ศ. 2528

หมวด ๓ ข้อ ๑๑ “ห้ามเปิดเผยความลับของลูกความที่ได้รู้ในหน้าที่ทนายความเว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากลูกความนั้นแล้ว หรือโดยอำนาจศาล”

๙. การบัญญัติกฎหมายในต่างประเทศ

แนวทางการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลในต่างประเทศโดยส่วนใหญ่จะคล้ายกัน เพราะมี OECD Guideline วางหลักการเอาไว้ อย่างไรก็ตาม

รายละเอียดของแต่ละประเทศอาจแตกต่างกัน บางประเทศอาจบัญญัติรายละเอียดในทางปฏิบัติเอาไว้ค่อนข้างยาว แต่บางประเทศก็บัญญัติแต่เพียงหลักการเท่านั้น ทั้งนี้สำหรับประเด็นการขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลในขั้นตอนการเก็บรวบรวมนั้น กฎหมายต่างประเทศพบว่ามีทั้งกรณีที่กำหนดให้ต้องขอความยินยอมก่อนเก็บรวบรวมและกรณีที่ไม่ระบุชัดเจนว่าต้องขอความยินยอมก่อน ดังนี้

ก.) กรณีขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนเก็บรวบรวม เช่น EU Directive และกฎหมายอิตาลี (กฎหมายทั้งสองฉบับใช้คำว่า “ประมวลผล” คำเดียวแต่มีการบัญญัติคำนิยามให้ครอบคลุมทุกขั้นตอนตั้งแต่ เก็บ ใช้ เปิดเผย ลบ แก้ไข จัดหมวดหมู่ ฯลฯ)

ข.) กรณีไม่ระบุชัดเจนว่าต้องขอความยินยอมก่อน เช่น กฎหมายออสเตรเลีย และไทย (ร่างพระราชบัญญัติฉบับความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ)

กฎหมายออสเตรเลีย : เนื่องจากกฎหมายออสเตรเลียได้บัญญัติหลักการให้ความคุ้มครองข้อมูล ๒ ประเภท คือ Information Privacy Principles ซึ่งใช้สำหรับหน่วยงานของรัฐ และ National Privacy Principle ซึ่งใช้สำหรับภาคเอกชน โดยหลักการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลทั้ง ๒ หลัก จะคล้ายกัน เพียงแต่ National Privacy Principle จะมีการบัญญัติในรายละเอียดทางปฏิบัติมากกว่า รายละเอียดของแต่ละหลักการมีดังนี้

- Information Privacy Principles วางหลักการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยบัญญัติในลักษณะเดียวกับมาตรา ๗ ของร่าง พรบ.ฯ

- National Privacy Principle ซึ่งใช้สำหรับภาคเอกชน ได้มีการวางหลักเกณฑ์การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล โดยบัญญัติในรายละเอียดค่อนข้างมาก สรุปพอสังเขปได้ดังนี้

ก) ห้ามมิให้เก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลเกิดกว่าที่จำเป็นตามหน้าที่และกิจกรรมขององค์กรนั้น

ข) การเก็บรวบรวมข้อมูลต้องทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และไม่ก้าวก่ายหรือล่วงล้ำโดยไม่มีเหตุผล

ค) ในกรณีที่เป็นไปได้ ให้เก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลนั้นโดยตรง

ง) ในกรณีที่เก็บรวบรวมข้อมูลจากบุคคลอื่น จะต้องดำเนินการอย่างสมเหตุสมผลเพื่อให้เจ้าของข้อมูลรับทราบถึงข้อมูลต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด เว้นแต่เป็นกรณีอันอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของเจ้าของข้อมูล

กฎหมายนิวซีแลนด์ : วางหลักการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยหลักกำหนดให้การเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่กรณีที่มีวัตถุประสงค์โดยชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับกิจกรรมของหน่วยงานนั้น และเก็บเท่าที่จำเป็นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว นอกจากนี้ มีการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับระยะเวลาการเก็บข้อมูลดังกล่าวโดยการเก็บต้องไม่นานเกินกว่าวัตถุประสงค์ที่มีการใช้ข้อมูลนั้น

กฎหมายฮ่องกง : วางหลักการเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลโดยหลักการส่วนใหญ่คล้ายกันกับกฎหมายออสเตรเลีย และนิวซีแลนด์

EU Directive และกฎหมายอิตาลี : วางหลักการเกี่ยวกับการประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคล (ซึ่งคำว่าประมวลผลรวมถึงการเก็บรวบรวมข้อมูลด้วย) ไว้คล้ายกันในสาระสำคัญ

กล่าวคือ การประมวลผลจะต้องทำโดยชอบด้วยกฎหมาย เป็นธรรม และเท่าที่จำเป็น ฯลฯ ทั้งนี้ กฎหมายอิตาลี และ EU Directive มีหลักเกณฑ์การให้ความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลก่อนการประมวลผลข้อมูล

๑๐. ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

รายละเอียดในประเด็นเกี่ยวกับขอบเขตการใช้บังคับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น แบ่งออกได้เป็น ๔ ประเด็นหลัก ดังนี้

๑) การใช้บังคับกฎหมายกับหน่วยงานภาครัฐ และเอกชน

ข้อพิจารณาสำหรับประเด็นที่ว่ากฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลควรใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐ เอกชน หรือทั้งสองกรณี นั้น โดยส่วนใหญ่กฎหมายของประเทศที่มีการบัญญัติกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมักใช้บังคับกับทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน (ดังปรากฏตามตาราง) โดยอาจมีความแตกต่างกันในรายละเอียดอยู่บ้าง กล่าวคือ ในบางประเทศแม้จะมีการบัญญัติให้กฎหมายใช้บังคับกับทั้งภาครัฐและเอกชนก็ตาม แต่บางกรณีมีการแบ่งแยกบทบัญญัติในส่วนที่ใช้สำหรับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนออกจากกันโดยชัดเจน เช่น

ก) กฎหมายเยอรมัน (Federal Data Protection Act ๒๐๐๒)

แม้จะมีบทบัญญัติใน Part I General and Common Provisions เป็นบททั่วไปที่ปรับใช้กับทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชนก็ตาม แต่ก็มีบทบัญญัติเฉพาะใน Part II Data Processing by private bodies and public-law enterprises participation in competition ที่บัญญัติถึงการประมวลผลข้อมูลของภาคเอกชน

ข) กฎหมายออสเตรเลีย (Privacy Act ๑๙๘๘)

กฎหมาย Privacy Act ๑๙๘๘ ของประเทศออสเตรเลียนั้น เดิมเป็นการวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผย ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น แต่ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติและขอบเขตให้ใช้บังคับกับภาคเอกชนด้วย โดยในการใช้บังคับกับภาคเอกชนนั้นเริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่ ๒๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ เป็นต้นมา ทั้งนี้ ในส่วนของหลักการในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น จะแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน คือ ในส่วนของ Information Privacy Principles ใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐ และ National Privacy Principles ใช้บังคับกับภาคเอกชน

ค) กฎหมายแคนาดา

กฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับสหพันธรัฐของแคนาดา มี ๒ ฉบับ กล่าวคือ The Federal Privacy Act ๑๙๘๒ ซึ่งใช้บังคับกับการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยหน่วยงานภาครัฐระดับสหพันธ์ และ The Personal Information Protection and Electronic Documents Act ๒๐๐๑ ใช้บังคับกับหน่วยงานภาคเอกชนที่ประมวลผลข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อกิจกรรมเชิงพาณิชย์ (Commercial activities)

กฎหมาย	เฉพาะภาครัฐ	เฉพาะเอกชน	ทั้งรัฐและเอกชน	หมายเหตุ
Eu Directive			√	
Italy			√	
Germany			√	มีบทบัญญัติเฉพาะแยกต่างหากจากกัน
United Kingdom			√	
Canada			√	มีกฎหมาย ๒ ฉบับแยกกัน
Australia			√	มีบทบัญญัติเฉพาะแยกต่างหากจากกัน
New Zealand			√	
Hong Kong (SAR)			√	

สำหรับในกรณีของประเทศไทย คณะอนุกรรมการฯ และคณะทำงานฯ ได้ยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... (ฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ) ขึ้น โดยเจตนารมณ์ให้เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ เปิดเผย แก้ไขเปลี่ยนแปลง ลบ หรือการกระทำการใดๆ ต่อข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งใช้บังคับกับหน่วยงานภาครัฐและเอกชน แต่เนื่องด้วยปัจจุบันมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ใช้บังคับอยู่แล้วกับข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานราชการ ดังนั้น เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นมาตรฐานกลางในการใช้บังคับจึงได้มีการกำหนดให้ข้อมูลส่วนบุคคลต้องได้รับความคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติ ทั้งนี้ เว้นแต่ในกรณีที่มีกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ใดที่มีสภาพบังคับได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้วและมีหลักประกันความเป็นธรรมและมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กำหนดในกฎหมาย ซึ่งหมายความว่าหากกฎหมายเฉพาะได้กำหนดหลักเกณฑ์การคุ้มครองไว้ หรือให้ความคุ้มครองที่น้อยกว่าก็ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติ

๑๑. การกำกับดูแลตนเองและการปรับใช้กฎหมาย

๑. การจัดทำนโยบายความเป็นส่วนตัว (Privacy Policy)

"นโยบายความเป็นส่วนตัว" หรือ "นโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล" หรือ รู้จักกันดีในภาษาอังกฤษว่า "Privacy Policy" คือนโยบายที่ผู้ประกอบธุรกิจประกาศให้กับลูกค้าหรือผู้ที่ใช้บริการทราบว่า ผู้ประกอบธุรกิจที่ตนเองกำลังจะติดต่อด้วยนั้นมีแนวทางในการบริหารจัดการข้อมูลส่วนบุคคลอย่างไร เพื่อให้ลูกค้าทราบและสามารถตัดสินใจได้ว่าสมควรให้ข้อมูลส่วนบุคคลของตนหรือไม่

โดยทั่วไปแล้ว การจัดทำ "Privacy Policy" ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่รองรับกลไกการกำกับดูแลตนเอง (Self Regulation) ที่กำหนดให้ผู้ซึ่งเก็บหรือรวบรวมข้อมูลสามารถที่จะวางหลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับการดำเนินงานของตนได้ อันเป็นการลดความเข้มงวดของการกำกับดูแลโดยกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่ออกโดยรัฐ ซึ่งบางครั้งอาจมีความเข้มงวดมากเกินไป

จนไม่สอดคล้องกับการดำเนินงานภายใน และโดยผลของการกำกับดูแลตนเองนี้เองทำให้ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้มีการจัดทำนโยบายดังกล่าวแล้วไม่สามารถทำได้ตามที่ตนประกาศ ก็จะเป็นการทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนอันส่งผลกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของตน

กฎหมายของต่างประเทศที่บัญญัติรองรับหลักการในเรื่องนี้พบว่ามีกลไกในรายละเอียดที่แตกต่างกันและมีการใช้คำที่แตกต่างกันไป เช่น

- กฎหมายออสเตรเลีย ใช้คำว่า “Privacy code”
- กฎหมายนิวซีแลนด์ และกฎหมายฮ่องกง ใช้คำว่า “Code of practice”
- Directive ของสหภาพยุโรป และกฎหมายอิตาลี ใช้คำว่า “Code of Conduct”

นอกจากนี้บางประเทศมีการบัญญัติรองรับหลักการกำกับดูแลตนเอง โดยการกำหนดให้หน่วยงานหรือองค์กรสามารถกำหนดแนวปฏิบัติของตนเองที่สอดคล้องกับการดำเนินงาน แต่ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ อาทิ กฎหมายออสเตรเลีย หรือกฎหมายฮ่องกง เป็นต้น ในขณะที่บางประเทศการจัดทำแนวปฏิบัตินั้นคณะกรรมการเป็นผู้จัดทำเอง เช่น กฎหมายฮ่องกง หรือกฎหมายนิวซีแลนด์ และบางประเทศคณะกรรมการเป็นผู้มีบทบาทหลักในการกระตุ้นให้หน่วยงานอื่นจัดทำ เช่น กฎหมายอิตาลีใน Article ๒๕ วันที่บัญญัติให้คณะกรรมการต้องกระตุ้นให้ National Council of the press Association ในการออก Code of Conduct ในส่วนที่เกี่ยวกับวิชาชีพสื่อสารมวลชน (Journalistic Profession)

สำหรับกรณีร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... ฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ ได้มีการยอมรับหลักการกำกับดูแลตนเองไว้ในร่างพระราชบัญญัติ หมวดที่ ๒ โดยกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานอาจจัดทำประมวลจริยธรรมเพื่อกำหนดแนวทางในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งนี้ เพราะหากคณะกรรมการเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียดอาจเป็นการสร้างภาระให้กับเอกชนในการปฏิบัติตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการขนาดเล็ก และคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมีเพียงบทบาทในการตรวจสอบให้ภาคเอกชนปฏิบัติตามประมวลจริยธรรมที่ตนประกาศเท่านั้น

นอกจากนี้ เพื่อเสริมให้กลไกการกำกับดูแลตนเองมีความแข็งแกร่งมากขึ้น ร่างพระราชบัญญัติได้มีการวางหลักการพิสูจน์ความเสียหายอย่างใดๆ ขึ้นกับจากการดำเนินการเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล เป็นหน้าที่ผู้ประกอบการที่จะต้องพิสูจน์ว่าความเสียหายไม่ได้เกิดจากการดำเนินการของตน โดยการพิสูจน์ว่าตนเองได้ดำเนินการครบถ้วนตามประมวลจริยธรรมที่ตนจัดทำขึ้นแล้ว เพราะหากพิสูจน์ไม่ได้ว่าตนได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามประมวลจริยธรรมที่ตนประกาศจะต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในความเสียหายที่เกิดขึ้น

๑๒. การส่งหรือโอนข้อมูลไปต่างประเทศ

บทบัญญัติเกี่ยวกับการส่ง/โอนข้อมูลไปต่างประเทศ เป็นบทบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่องของการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอีกประการหนึ่ง ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันการส่ง/โอนข้อมูลข้ามประเทศสามารถกระทำได้โดยง่ายและรวดเร็ว โดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศอันทันสมัย ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามกฎหมายโดยการส่งหรือโอนไปดำเนินการในประเทศอื่น และเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ข้อมูลซึ่งอาจมีมูลค่ามหาศาลในบางกรณี โดยหากปล่อยให้เกิดการโอน

อย่างเสรีแล้วอาจส่งผลเสียหายได้ ดังนั้นกฎหมายจึงกำหนดให้กรณีการส่ง/โอนข้อมูลข้ามประเทศสามารถทำได้หากประเทศที่จะโอนไปนั้นมีกฎหมายให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับที่เท่ากัน หรือเป็นไปตามข้อยกเว้นที่กฎหมายกำหนด

บทบัญญัติที่เกี่ยวกับการส่งหรือโอนข้อมูลไปต่างประเทศ มิได้เป็นบทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ใน OECD Guideline ว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล แต่เป็นบทบัญญัติที่ปรากฏใน EU Directive ซึ่งบัญญัติขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ดังนั้น จึงเป็นที่น่าสังเกตว่ากฎหมายของประเทศที่ออกก่อนปี ๑๙๙๕ โดยไม่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมภายหลังจึงไม่มีบทบัญญัติในเรื่องนี้ปรากฏอยู่ในกฎหมาย เช่น New Zealand ในขณะที่กฎหมายที่ออกภายหลังปี ๑๙๙๕ แม้จะมิใช่ประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปแต่ก็ได้บัญญัติหลักการดังกล่าวไว้ด้วย เช่น Australia หรือ Hong Kong เป็นต้น

ทั้งนี้ ตาม Article ๒๕ ของ EU Directive กำหนดให้การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สามที่มิใช่สมาชิก EU สามารถทำได้หากประเทศดังกล่าวมีระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสม (Adequate Level of Protection) ซึ่ง European Commission จะเป็นผู้พิจารณาว่ากฎหมายของประเทศใดที่มีระดับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เหมาะสมอันจะทำให้การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศดังกล่าวสามารถกระทำได้ โดยที่ผ่านมา European Commission ได้มีการยอมรับกฎหมายของหลายประเทศว่ามีระดับการคุ้มครองที่เหมาะสม อาทิ Personal Information Protection and Electronic Document ของแคนาดา เป็นต้น

การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่สามที่ไม่มีระดับการคุ้มครองที่เหมาะสม (Adequate Protection) ก็อาจทำได้โดยการทำสัญญาที่มีเนื้อความการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้มาตรฐาน โดยสัญญาประเภทนี้จะผูกพันให้ผู้ประมวลผลต้องเคารพต่อแนวปฏิบัติการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่เป็นธรรม อาทิ สิทธิการเข้าถึงข้อมูล ความยินยอมของเจ้าของข้อมูล หรือการเยียวยาความเสียหาย เป็นต้น ซึ่งต่อมาในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ European Commission ได้ให้ความเห็นชอบสัญญามาตรฐานในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล

กฎหมาย	มีบทบัญญัติการโอนข้อมูลข้ามประเทศ	ไม่มีบทบัญญัติการโอนข้อมูลข้ามประเทศ
OECD Guideline		√
Eu Directive	√	
Italy	√	
Germany	√	
Australia	√	
New Zealand		√
Hong Kong	√	
ร่าง พรบ.ฯ (ฉบับผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการเทคโนโลยีสารสนเทศแห่งชาติ)	√	
พรบ.ข้อมูลข่าวสารราชการฯ		√

อนึ่ง ในกฎหมายของบางประเทศ เช่น อิตาลี ได้มีการแยกบทบัญญัติที่ใช้สำหรับข้อมูลส่วนบุคคลแบบทั่วไป กับบทบัญญัติสำหรับข้อมูลส่วนบุคคลชนิดพิเศษ (Sensitive Data) ในเรื่องการส่ง/โอนข้อมูลข้ามประเทศออกจากกันอย่างชัดเจน กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลแบบทั่วไป กฎหมายห้ามมิให้ส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปต่างประเทศ ถ้าประเทศปลายทางไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับที่เทียบเท่ากับกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประเทศอิตาลี นอกจากนี้ถ้าเป็นการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปนอกสหภาพยุโรปต้องแจ้งคณะกรรมการ (Garante) ทราบล่วงหน้า ๑๕ วัน ในขณะที่หากเป็นข้อมูลส่วนบุคคลชนิดพิเศษ (Sensitive Data) นั้น ไม่ว่าจะโอนไปที่ใดต้องแจ้งล่วงหน้าให้คณะกรรมการ (Garante) ทราบล่วงหน้า ๒๐ วัน และถ้าประเทศปลายทางไม่มีกฎหมายที่คุ้มครองในระดับที่เทียบเท่าแล้ว ห้ามมิให้มีการโอนโดยเด็ดขาด

สำหรับกรณีประเทศไทย ได้มีการยอมรับหลักการดังกล่าวไว้ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... เช่นกัน โดยปรากฏตามมาตรา ๑๖ ซึ่งมีหลักการเช่นเดียวกับบทบัญญัติประเทศอื่น กล่าวคือ ห้ามมิให้มีการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศอื่นที่มิได้มีบทบัญญัติในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับที่เท่าเทียมกันในสาระสำคัญเช่นเกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะเป็นไปตามข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มิได้มีการแยกหลักเกณฑ์ต่างหากสำหรับกรณีการโอนข้อมูลส่วนบุคคลชนิดพิเศษ (Sensitive Data) ไว้เป็นพิเศษดังเช่นกรณีของกฎหมายอิตาลีแต่อย่างใด

ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศหนึ่งที่ให้ความสำคัญกับเรื่องของ “ความเป็นส่วนตัว” หรือ “Privacy” ค่อนข้างมาก ในขณะเดียวกันก็มีข้อน่าสังเกตว่าในสหรัฐอเมริกาไม่มีกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในลักษณะที่เป็นกฎหมายทั่วไป (Comprehensive Laws) ที่วางหลักการเก็บรวบรวม การใช้ และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล แต่มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในแต่ละเรื่องไว้เป็นการเฉพาะหลายฉบับ (Sect oral Laws) เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการเก็บบันทึกข้อมูลการเช่ายืมวีดิโอ หรือกฎหมายเกี่ยวกับข้อมูลทางการเงิน เป็นต้น

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงก่อให้เกิดปัญหาว่าด้วยบัญญัติกฎหมายคุ้มครองความเป็นส่วนตัวแบบเฉพาะเรื่องและแนวคิดการกำกับดูแลตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของสหรัฐอเมริกานั้นไม่ได้มาตรฐานที่ “เหมาะสม” (Adequacy) ตาม Directive ของสหภาพยุโรปหรือไม่ ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ สหรัฐอเมริกาจึงได้มีการเจรจาข้อตกลงที่ชื่อ “Safe Harbor” ขึ้น เพื่อที่จะสร้างความมั่นใจให้การส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลข้ามประเทศสามารถดำเนินต่อไปได้

แนวคิดของข้อตกลง “Safe Harbor” คือ กรณีที่บริษัทเอกชนของสหรัฐอเมริกาสมัครใจเข้าร่วมปฏิบัติตามหลักการคุ้มครองความเป็นส่วนตัว “Privacy Principles” ที่กำหนดขึ้นโดย Department of Commerce ของสหรัฐอเมริกา และ The Internal Market Directorate ของ The European Commission โดยบริษัทที่ปฏิบัติตามหลักการดังกล่าวจะได้รับข้อสันนิษฐานเบื้องต้นว่ามีระดับการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวในระดับที่เหมาะสม และสามารถรับข้อมูลส่วนบุคคลจากสหภาพยุโรปได้

The European Commission ได้ให้ความเห็นชอบในข้อตกลง “Safe Harbor” เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๐ และบริษัทต่างๆ ในสหรัฐอเมริกาได้เริ่มเข้าร่วมใน “Safe Harbor” ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน ค.ศ. ๒๐๐๐ โดยข้อตกลงดังกล่าวได้กำหนดให้บริษัทที่เข้าร่วมจะต้องใช้หลักความชัดเจน (Clear and Conspicuous) ในการแจ้งประเภทของข้อมูลที่มีการจัดเก็บวัตถุประสงค์ของการนำข้อมูลไปใช้ และบุคคลที่มีการเปิดเผยข้อมูลให้ ซึ่งการแจ้งข้อมูลต่างๆ เหล่านี้จะต้องแจ้งให้ทราบในเวลาที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือในทันทีที่สามารถปฏิบัติได้ เจ้าของข้อมูลจะต้องสามารถเลือก (Opt-Out) ที่จะไม่ให้มีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลของตนอีกต่อไปหากข้อมูลดังกล่าวจะถูกนำไปใช้หรือเปิดเผยต่อบุคคลอื่นนอกเหนือจากวัตถุประสงค์เดิมที่เคยให้ไว้ และในกรณีที่เป็นข้อมูลชนิดพิเศษ (Sensitive data) บุคคลจะต้องให้ความยินยอมโดยชัดแจ้งในการเก็บรวบรวมข้อมูลนั้น (Opt-In) นอกจากนี้บริษัทหรือองค์กรที่เข้าร่วมใน “Safe Harbor” จะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขอื่นๆ เพิ่มเติม อาทิ จะต้องมีมาตรการรักษาความปลอดภัยข้อมูลมิให้สูญหายหรือนำไปใช้ในทางมิชอบ ต้องให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลในการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนหรือสามารถแก้ไขข้อมูลให้ถูกต้องได้ และต้องมีกลไกการสืบสวนข้อร้องเรียนหรือชดใช้ค่าเสียหาย เป็นต้น

ภายหลังจากที่ European Commission ได้ให้ความเห็นชอบในข้อตกลงดังกล่าว ก็ได้รับการวิพากษ์วิจารณ์จากทั้งสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปว่าข้อตกลงดังกล่าวอาจไม่ประสบความสำเร็จในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในสหภาพยุโรปอย่างเหมาะสมด้วยสาเหตุหลายๆ ประการ เช่น มีกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติตามข้อตกลงที่ค่อนข้างน้อย ไม่ให้สิทธิแก่เจ้าของข้อมูลในการอุทธรณ์ หรือไม่ให้สิทธิในการเรียกร้องค่าเสียหายที่เกิดจากการถูกละเมิดความเป็นส่วนตัว เป็นต้น

ในเดือนกุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๐๒ European Commission ได้จัดทำรายงานผลการปฏิบัติตาม “Safe Harbor Agreement” ระหว่างสหรัฐอเมริกา และสหภาพยุโรป โดยมีข้อสรุปว่า ข้อตกลงดังกล่าวได้มีการกำหนดหลักการสำคัญที่ควรต้องมีเพื่อการคุ้มครองความเป็นส่วนตัวไว้แล้ว รวมทั้งมีโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้แต่ละบุคคลสามารถร้องเรียนในกรณีที่ความเป็นส่วนตัวของตนถูกละเมิดได้ อย่างไรก็ตามก็ยังมีประเด็นที่ยังไม่ชัดเจนของหลักเกณฑ์ต่างๆ ที่ใช้บังคับของบริษัทหรือองค์กรที่ลงนามใน Safe Harbor เช่น บริษัทที่เข้าร่วมใน Safe Harbor ส่วนใหญ่มักระบุว่าใช้หลัก Opt-in สำหรับกรณีของข้อมูลชนิดพิเศษ (Sensitive data) แต่ไม่มีการให้รายละเอียดว่าข้อมูลชนิดพิเศษนี้คืออะไร เป็นต้น และประเด็นของการระงับข้อพิพาทที่คำวินิจฉัยเกี่ยวกับข้อร้องเรียนต่างๆ ใน Safe Harbor ไม่สามารถใช้บังคับได้ (Enforce) อันทำให้ Safe Harbor ยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร

ตัวอย่างการปรับใช้กฎหมาย

แม้หลักการของ OECD จะเป็นหลักกลางที่ประเทศส่วนใหญ่ยอมรับและนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตนก็ตาม แต่การปรับใช้หลักการต่างๆ เหล่านั้นกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นก็มีความแตกต่างกัน และต้องอาศัยหลักการและเหตุผลพื้นฐานอื่นๆ มาประกอบการตัดสินใจเสมอ เพราะกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลนั้น มิใช่เป็นแต่เพียงการกำหนดหลักเกณฑ์กลางเพื่อให้

ทุกคนปฏิบัติเท่านั้น แต่ในการปรับใช้ยังคงต้องชั่งน้ำหนักประโยชน์ได้เสียระหว่างบุคคลฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเหมาะสม ไม่ให้เกิดกรณีการเข้มงวดมากจนเกินหรือหละหลวมจนไม่สามารถคุ้มครองสิทธิของประชาชน ตัวอย่างการปรับใช้หลักการต่างๆ ของต่างประเทศ สรุปได้ดังต่อไปนี้

๑) กรณีตัวอย่างของหลักการเก็บรวบรวมข้อมูล และหลักการรักษาความปลอดภัยข้อมูล[๗]

กรณีคำร้องทุกข์ต่อ Hong Kong Commissioner ตาม The Ordinance ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าสถานีวิทยุแห่งหนึ่งได้จัดให้มีการโทรศัพท์เข้ามาร่วมสนุกชิงรางวัล โดยผู้ร้องทุกข์ได้โทรศัพท์มาร่วมสนุกและเป็นผู้หนึ่งที่ได้รับรางวัลจากทางสถานี และทางสถานีได้ขอข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร้องทุกข์อันได้แก่ ชื่อ หมายเลขโทรศัพท์ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อใช้ตรวจสอบตัวบุคคลที่มารับรางวัล ในวันต่อมา ผู้ร้องทุกข์ได้เข้ามารับรางวัลที่สถานีวิทยุ ซึ่งทางสถานีได้ให้ผู้ร้องทุกข์ลงลายมือชื่อในเอกสารที่มีข้อมูลชื่อ หมายเลขโทรศัพท์ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ร้องทุกข์ และขณะเดียวกันเอกสารดังกล่าวก็มีข้อมูลดังกล่าวมาแล้วนั้นของผู้ได้รับรางวัลรายอื่นๆ ปรากฏอยู่ด้วย ซึ่งผู้ร้องทุกข์ก็ได้เห็นข้อมูลของบุคคลเหล่านั้น ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงกังวลว่าผู้ได้รับรางวัลรายอื่นคงจะเห็นข้อมูลส่วนบุคคลของตนเองเช่นเดียวกัน และเป็นกังวลต่อแนวปฏิบัติต่อข้อมูลส่วนบุคคลของทางสถานีวิทยุ ผู้ร้องทุกข์จึงได้ร้องทุกข์เข้ามาที่ Commissioner

ในการตรวจสอบของ Commissioner สถานีวิทยุได้ชี้แจงว่าสถานีวิทยุเก็บหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน เพื่อวัตถุประสงค์ในการยืนยันตัวบุคคล และกรณีให้มีการลงลายมือชื่อก็เพื่อเป็นหลักฐานว่ามีการรับรางวัลไปแล้ว อีกทั้งข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดที่เก็บมาจะถูกทำลายภายใน ๓ เดือน

กรณี Commissioner มีความเห็นว่ากรณีผู้ใช้ข้อมูลเก็บรวบรวมข้อมูลจากเจ้าของข้อมูล ผู้ใช้ข้อมูลต้องปฏิบัติตามหลักการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล กล่าวคือ ต้องแจ้งให้เจ้าของข้อมูลทราบถึงวัตถุประสงค์ในการใช้ข้อมูลที่เก็บรวบรวม และต้องมีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยไม่มีอำนาจหรือโดยบังเอิญ

จากคำแนะนำของ Commissioner ตามความเห็นข้างต้น สถานีวิทยุจึงได้ดำเนินการแจ้งวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมชื่อ หมายเลขโทรศัพท์ และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนแก่ผู้ได้รับรางวัล และได้แยกเอกสารรายชื่อที่ผู้ได้รับรางวัลต้องลงลายมือชื่อ ออกจากเอกสารข้อมูลหมายเลขโทรศัพท์และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนของผู้ได้รับรางวัล

๒) กรณีตัวอย่างการเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกต้องต่อบุคคลที่สาม[๘]

คำร้องทุกข์หมายเลข ๙ (๒๐๐๓) ตาม Privacy Act ของออสเตรเลีย ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ร้องทุกข์เป็นสามีภริยาที่ถือบัญชีร่วมกันในสถานบันการเงินแห่งหนึ่ง โดยพนักงานของสถาบันการเงินดังกล่าวได้ดำเนินการเชื่อมโยงหมายเลขบัญชีผิดพลาด โดยเชื่อมโยง

---

[๗] ที่มา : อ้างอิงจาก http://pco.org.hk/english/casenotes/case_complaint2.php?id=97

[๘] ที่มา : อ้างอิงจาก http://www.privacy.gov.au/publications/casenotes/ccn9_03.pdf.

หมายเลขบัญชีของผู้ร้องทุกข์ไปยังบัญชีของบุคคลอื่นที่มีชื่อเหมือนกันกับผู้ร้องทุกข์ และเนื่องจากความผิดพลาดดังกล่าว ทำให้พนักงานของสถาบันการเงินส่งรายการทางบัญชีของผู้ร้องทุกข์ไปให้แก่บุคคลอื่น เป็นผลให้บุคคลอื่นซึ่งทำธุรกรรมทางการเงินอยู่กับผู้ร้องทุกข์ได้รับทราบ สถานะทางการเงินของผู้ร้องทุกข์และเรียกร้องให้ผู้ร้องทุกข์ได้เรียกร้องให้ สถาบันการเงินชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงิน จำนวน ๑,๐๐๐ เหรียญ เพื่อความเสียหายที่เกิดจากการหาหลักประกันเพิ่มเติม และเพื่อชดเชยความเป็นทุกข์จากความกังวลใจในการจัดหาหลักประกัน

ตาม Privacy Act ๑๙๘๘ ใน National Privacy Principles กำหนดให้ผู้ที่ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องจัดให้มีขั้นตอนที่เหมาะสมเพื่อทำให้ข้อมูลส่วนบุคคลที่เก็บรวบรวม ใช้หรือเปิดเผยมีความถูกต้องแท้จริง สมบูรณ์ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน บทบัญญัติที่วางข้อจำกัดในการใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลว่า โดยหลักแล้วต้องใช้เพื่อวัตถุประสงค์ที่มีการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวมาเท่านั้น เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นข้อใดข้อหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด อันได้แก่ การใช้ หรือเปิดเผย เพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่เกี่ยวข้องโดยตรงวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวมและการใช้หรือเปิดเผยดังกล่าวมีเหตุอันควรที่เจ้าของข้อมูลจะคาดหมายได้ ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือมีกฎหมายกำหนดหรือให้อนุญาตไว้ ซึ่งตามกรณีข้างต้นไม่ปรากฏว่าเข้าข้อยกเว้นข้อหนึ่งข้อใด

ความผิดพลาดของการเชื่อมโยงสองบัญชีเข้าด้วยกันเป็นผลให้ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ร้องทุกข์ถูกเปิดเผยต่อบุคคลอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนหลักการของกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เมื่อทางสถาบันการเงินได้ตรวจสอบตามคำร้องทุกข์ของผู้ร้องทุกข์และพบว่าเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นจริง ซึ่งทางสถาบันการเงินก็ได้แก้ไขเหตุการณ์ดังกล่าว โดยการขอโทษผู้ร้องทุกข์และทำการอบรมพนักงานของสถาบันการเงินเพิ่มเติม พร้อมทั้งยินยอมชดใช้ค่าเสียหาย จำนวน ๑,๐๐๐ เหรียญ ตามที่ผู้ร้องทุกข์เรียกร้อง

๓) กรณีตัวอย่างหลักการรักษาความปลอดภัยข้อมูล[๙]

คำร้องทุกข์หมายเลข 0102-3 ตาม The Ordinance ของฮ่องกง ซึ่งปรากฏข้อเท็จจริงว่าในการสมัครใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ ผู้ร้องทุกข์ได้ส่งใบสมัครใช้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ แบบฟอร์มการอนุญาตชำระเงิน โดยอัตโนมัติ และสำเนาถ่ายเอกสารบัตรเครดิตไปที่ร้านค้าของตัวแทนขายรายย่อยผู้ให้บริการโทรศัพท์เคลื่อนที่ โดยตัวแทนขายรายย่อยได้บอกแก่ผู้ร้องทุกข์ว่าเอกสารทั้งหมดที่ส่งมาจะถูกส่งไปที่ผู้ให้บริการเพื่อทำการประมวลผลข้อมูลต่อไป หลังจากนั้นผู้ร้องทุกข์ได้ทำการตรวจสอบไปที่ผู้ให้บริการว่ามีการส่งเอกสารของตนมาที่นี่หรือไม่ ผู้ให้บริการกลับตอบว่าไม่เคยมีการส่งเอกสารใดๆ ของผู้ร้องทุกข์มาที่ผู้ให้บริการเลย

ต่อมา ได้มีการสืบสวนพบว่าเอกสารได้ถูกส่งมาจากตัวแทนขายรายย่อยไปยังตัวแทนขาย แล้วตัวแทนขายจะเป็นผู้ส่งไปยังผู้ให้บริการอีกทอดหนึ่ง อย่างไรก็ตามไม่อาจยืนยันได้ว่าผู้ให้บริการได้รับเอกสารของผู้ร้องทุกข์แล้วหรือไม่ กรณีเช่นนี้ถือได้ว่าผู้ให้บริการไม่มีขั้นตอนการควบคุมการส่งเอกสารของตัวแทนขายที่ดีเพียงพอ ดังนั้น ผู้ให้บริการจึงต้องรับผิดชอบในการกระทำของตัวแทนขายที่กระทำการฝ่าฝืนหลักการตามกฎหมายซึ่งกำหนดให้ผู้ใช้ข้อมูลส่วนบุคคล

---

[๙] ที่มา : อ้างอิงจาก http://www.pco.org.hk/english/casenotes/case_complaint2.php?id=154.

จะต้องรักษาความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของตนในทุกขั้นตอนของการดำเนินการ เพื่อมิให้ข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวถูกเข้าถึง ประมวลผล ลบ หรือใช้ในรูปแบบใดๆ ที่เป็นไปโดยปราศจากอำนาจหรือเป็นโดยเหตุบังเอิญ

๔) กรณีตัวอย่างหลักการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ควบคุมข้อมูล[๑๐]

คำร้องทุกข์หมายเลข ๑๘๓ ตามกฎหมาย Personal Information Protection and Electronic Document Act ของแคนาดาซึ่งผู้ร้องทุกได้ร้องทุกข์ต่อ Privacy Commissioner of Canada ว่าธนาคารได้ปฏิเสธที่จะให้ข้อมูลอันเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับนโยบายและขั้นตอนในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลจากการใช้ข้อมูลดังกล่าวในทางมิชอบ

จากการสืบสวนของ Commissioner พบว่าผู้ร้องทุกข์ซึ่งเป็นผู้เสียหายจากกรณีข้อมูลที่ใช้ยืนยันตัวบุคคลของผู้ร้องทุกข์ที่อยู่ในความครอบครองของธนาคารได้ถูกขโมยไป (Identity Theft) ได้ขอสำเนาข้อมูลเกี่ยวกับนโยบายและขั้นตอนในการป้องกันการฉ้อโกงของธนาคาร เนื่องจากผู้ร้องทุกข์ได้ทราบจากพนักงานของธนาคารอีกแห่งหนึ่งว่าธนาคารได้ปรับปรุงนโยบายและขั้นตอนในการป้องกันการฉ้อโกงภายหลังเกิดกรณีขโมยข้อมูลแล้ว ดังนั้น ผู้ร้องทุกข์จึงต้องการขอสำเนานโยบายและขั้นตอนของธนาคารเพื่อเปรียบเทียบระหว่างนโยบายและขั้นตอนฉบับเก่าและนโยบายและขั้นตอนฉบับใหม่ ว่าธนาคารได้ปรับปรุงให้ดีขึ้นหรือไม่หลังจากได้รับบทเรียนในกรณีของผู้ร้องทุกข์ แต่ธนาคารได้ปฏิเสธคำขอดังกล่าวโดยให้เหตุผลว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลเกี่ยวกับกิจการภายในของธนาคาร

นอกจากนี้ ธนาคารได้ชี้แจงต่อ commissioner ว่าธนาคารได้มีการเผยแพร่นโยบายและขั้นตอนในการรักษาความปลอดภัยของข้อมูลในเอกสารแผ่นพับและได้เผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของธนาคารด้วย แต่สำหรับข้อมูลอันเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการและขั้นตอนในการติดตามตรวจสอบการฉ้อโกงนั้น ธนาคารไม่อาจเปิดเผยได้เพราะจะทำให้ลูกค้าของธนาคารตกอยู่ในอันตราย เนื่องจาก ข้อมูลดังกล่าวจะทำให้สามารถหลีกเลี่ยงมาตรการในการรักษาความปลอดภัยและการป้องกันที่ธนาคารใช้อยู่ได้ ด้วยเหตุนี้ ธนาคารจึงยืนยันที่จะไม่เปิดเผยข้อมูลตามที่ผู้ร้องทุกข์ร้องขอ เพื่อให้มาตรการรักษาความปลอดภัยของธนาคารยังสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรณีดังกล่าว ผู้ที่ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะต้องจัดให้บุคคลใดๆ สามารถเข้าถึงนโยบายและแนวปฏิบัติที่เกี่ยวกับการบริการจัดการข้อมูลส่วนบุคคลได้ และกำหนดว่าข้อมูลจะต้องจัดให้เข้าถึงได้นั้นจะต้องรวมถึงสำเนาของแผ่นพับหรือสำเนาข้อมูลอื่นใดที่แสดงให้เห็นถึงนโยบาย มาตรฐาน หรือจริยธรรมของผู้ควบคุมข้อมูล

ในกรณีนี้ ประเด็นที่ Commissioner ต้องพิจารณา คือ ผู้ควบคุมข้อมูลควรจะทำอย่างไรเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างหน้าที่ตามกฎหมายในการแจ้งให้สาธารณชนได้ทราบถึงนโยบายและวิธีการที่ผู้ควบคุมใช้ในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของตนเองกับการทำให้มาตรการในการรักษาความปลอดภัยที่ใช้เพื่อให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลดังกล่าวเป็นไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

---

[๑๐]ที่มา : อ้างอิงจาก http://www.privcom.gc.ca/cf-dc/2003/cf-dc_030710_03_e.asp.

ในขณะที่ผู้ร้องทุกข์ต้องการจะทราบข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่าธนาคารได้พยายามป้องกันกรณีที่เคยเกิดขึ้นกับผู้ร้องทุกข์เพื่อไม่ให้เกิดขึ้นอีก Commissioner มีความเห็นว่าธนาคารต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลที่ตามมาในการจัดทำรายละเอียดของนโยบายความเป็นส่วนตัวและวิธีการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล นอกจากนี้ Commissioner ยังเห็นว่าธนาคารมีเหตุผล (Logical) ที่จะไม่ต้องเปิดเผยวิธีการเฉพาะที่ใช้ในการป้องกันการฉ้อโกง เพราะการเปิดเผยจะเป็นการให้ข้อมูลที่อาชญากรอาจใช้หลีกเลี่ยงมาตรการรักษาความปลอดภัยของธนาคาร ด้วยเหตุนี้ Commissioner จึงมีความเห็นว่าธนาคารมิได้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนหลักการตามกฎหมายแต่อย่างใด

.....

ความเป็นมา สภาพปัญหา และข้อเสนอแนะเพื่อพัฒนาการผังเมืองของประเทศไทย*

สมาพร นิลประพันธ์
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมายการเกษตร
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑. ความเป็นมา

การผังเมืองเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) โดยเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize profit) และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ(Character) ของแต่ละเมือง เพราะหากปล่อยให้ประชาชนแต่ละคนที่อยู่อาศัยในเมืองใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยไม่มีข้อจำกัดแล้ว เมืองจะพัฒนาอย่างไร้ทิศทางและก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาได้เนื่องจากประชาชนแต่ละคนมีแนวคิดแตกต่างกันมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่เท่าเทียมกัน และมีความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคมแตกต่างกัน จึงอาจกล่าวได้ว่าการผังเมืองนั้นเป็นมาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อ “นำ” การพัฒนา และเพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรอื่นที่จำเป็นเกี่ยวกับการ อุปโภคบริโภค ตลอดจนการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัยในชุมชนเกิดประโยชน์สูงสุด และโดยที่การผังเมืองเป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในชุมชนและการจัดสรรทรัพยากร การจัดทำผังเมืองจึงต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (Plan with partners and stakeholders) การส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Promote market responsiveness) รวมทั้งความสามารถในการรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม (Recognize cultural diversity) ด้วย

นอกจากนี้ ภายใต้บริบทการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ในปัจจุบันที่ก่อให้เกิดพิบัติภัยธรรมชาติบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ วัตถุประสงค์ของการผังเมืองจึงขยายไปถึงการผังเมืองเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเพื่อลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากพิบัติภัยธรรมชาติด้วย

---

* ที่มา http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=๑๘๕๖ ข้อมูล ณ วันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๖.

โดยที่การกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน การผังเมืองจึงมิได้หมายถึงการ “จัดให้มี” ผังเมืองขึ้นตามวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น แต่รวมถึง “การบังคับการ” ให้เป็นไปตามผังเมืองที่จัดทำขึ้นด้วย การผังเมืองจึงมีผลเป็นการลิดรอนเสรีภาพในการพัฒนาและใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน ดังนั้น การผังเมืองของบรรดาประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ประเทศไทยเริ่มนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองมาประยุกต์ใช้ในปี ๒๔๗๘ โดยมีการจัดตั้งแผนกผังเมืองขึ้นในกรมโยธาเทศบาล กระทรวงมหาดไทย แต่งานของแผนกผังเมือง กรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น มุ่งเน้นการออกแบบผังบริเวณศาลากลางจังหวัดและสถานที่ราชการ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังบริเวณวัด ที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำผังเมืองที่มุ่งกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืนตามหลักสากล ต่อมาในปี ๒๔๙๕ รัฐบาลจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัตินี้มุ่งที่จะให้มีการจัดทำผังเมืองตามหลักสากล โดยระบุเขตท้องถิ่นที่จะใช้โครงการพร้อมด้วยแผนที่แสดงเขตดังกล่าวโดยสังเขปและวัตถุประสงค์ในการทำผังเพื่อสร้างเมืองใหม่ หรือเพื่อสร้างเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ แผ่นดินไหว หรือภัยพิบาศอย่างอื่น หรือเพื่อบูรณะที่ดินเมืองหรือที่ดินชนบทอันระบุเขตไว้ หรือจัดให้มีหรือจัดให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสุขลักษณะหรือความสะดวกสบายในเขตนั้น หรือเพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ หรือสงวนไว้ซึ่งอาคารที่มีอยู่ หรือวัตถุอื่นอันมีคุณค่าที่น่าสนใจในทางสถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือศิลปกรรม หรือภูมิประเทศที่งดงาม หรือที่มีคุณค่าที่น่าสนใจในทางธรรมชาติ รวมทั้งต้นไม้เดี่ยวหรือต้นไม้หมู่ พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า การจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ นั้น เป็นการจัดทำผังเมืองเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่กำหนดเท่านั้น ผู้ร่างกฎหมายมิได้คำนึงถึงการบูรณาการ (Integration) และความเชื่อมโยง (Connectivity) ของผังเมืองทุกผังในภาพรวม ไม่ว่าจะเป็นระดับภาคหรือระดับประเทศ ผังเมืองของแต่ละพื้นที่จึงมีความเป็นเอกเทศขาดความเชื่อมโยงและความสอดคล้องกัน นอกจากนี้ ภารกิจด้านการผังเมืองตามกฎหมายดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของแผนกผังเมือง กรมโยธาเทศบาล อันเป็นการเพิ่มภารกิจให้แก่กรมโยธาเทศบาลเพิ่มขึ้นจากภารกิจด้านโยธาอันเป็นภารกิจหลักที่มีอยู่แต่เดิม การดำเนินภารกิจด้านการผังเมืองมีลักษณะเป็น “งานฝาก” มาตั้งแต่แรกเริ่มดำเนินการ ทั้งที่เป็นเป็นภารกิจเชิงรุกที่รัฐต้องเข้าไปมีบทบาทนำในการพัฒนาเพื่อให้ เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด เมื่อภารกิจ

ด้านการผังเมืองกลายเป็นงานฝาก จึงทำให้มีการตราพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นเพียงสองฉบับเท่านั้น คือ พระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๔๙๕ เพื่อสร้างส่วนของเมืองขึ้นแทนส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพราะไฟไหม้ กับพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ในท้องที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ พ.ศ. ๒๔๙๗ เพื่อพัฒนาพื้นที่ตำบลในเมือง อำเภอเมืองสุรินทร์ จังหวัดสุรินทร์ บริเวณที่ต่อจากบริเวณเขตเพลิงไหม้ที่ได้ทำผังไปแล้ว เพื่อให้มีสุขลักษณะและความสะดวกสบายดียิ่งขึ้น

ดังนั้น แม้จะมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ เพื่อให้มีการจัดทำผังเมืองขึ้นทั่วประเทศตามหลักสากล ก็ไม่ทำให้เกิดผังเมืองขึ้นทั่วประเทศได้ตามเจตนารมณ์ การขยายตัวของเมืองในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศที่ไร้ผังเมืองกำกับจึงเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลไทยได้ขอให้ United States Operation Mission (USOM) วางผังเมืองกรุงเทพมหานคร (โครงการผังเมืองนครหลวง) ขึ้นใช้เป็นแผนแม่บทการดำเนินงานปรับปรุงระบบประปาในกรุงเทพมหานคร และกรมโยธาเทศบาล (กรมโยธาธิการเดิม) ซึ่งยังคงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองอยู่ด้วยเห็นว่า ภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่มีความสำคัญ ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทาง “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” อันทำให้ความเจริญทางวัตถุกระจายไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว การที่จังหวัดต่าง ๆ ยังไม่มีการวางผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาจึงทำให้การขยายตัวของเมือง ทั่วประเทศไม่มีทิศทางและไร้ระเบียบ ดังนั้น อธิบดีกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น (หลวงยุกตเสวีวิวัฒน์ (สิระ ยุกตเสวี)) จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการจัดตั้ง “สำนักผังเมือง” ขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกจากกรมโยธาเทศบาล โดยมีภารกิจในการดำเนินการวางผังเมืองทั่วประเทศเป็นการเฉพาะโดยรับความร่วมมือและข้อคิดเห็นของท้องถิ่นไปประกอบการดำเนินการ รวมทั้งเสนอให้ตั้งองค์การพัฒนาขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อพัฒนาการให้เป็นไปตามแผนผังที่สำนักผังเมืองได้กำหนดขึ้นและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ตลอดจนทำการก่อสร้างให้แก่ส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนของรัฐบาล[ซึ่งคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๐๔ เห็นชอบตามที่กรมโยธาเทศบาลเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักผังเมือง และต่อมา ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๐๕ จัดตั้งสำนักผังเมืองในกระทรวงมหาดไทยและมีฐานะเป็นกรมเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองขึ้นเป็นการเฉพาะ

เมื่อจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นแล้ว ในปี ๒๕๑๐ กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ด้วยเนื่องจากพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ไม่มีบทบัญญัติที่ว่าด้วยประเภทและชนิดของผังเมืองและอำนาจหน้าที่ของเจ้า หน้าที่ต่าง ๆ ที่จะปฏิบัติการได้โดยสมบูรณ์และเป็นธรรมแก่ประชาชน แต่เมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจของสำนักผังเมือง และอำนาจในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ประกอบกับขณะนั้นยังอยู่ในระหว่างการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คณะรัฐมนตรีจึงขอถอนร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... จากการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และมีมติเมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๑๐ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาทบทวนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใหม่ หลังจากนั้น ในปี ๒๕๑๑ กระทรวงมหาดไทยจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ รับหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณา เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๑๑ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาเพื่อพิจารณาต่อไป

ระหว่างการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว คณะปฏิวัติซึ่งมีจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดินเป็นผลสำเร็จเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ ร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาทำหน้าที่รัฐสภาจึงเป็นอันตกไป จนในปี ๒๕๑๗ กระทรวงมหาดไทยจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๑๗ รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวและส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา ต่อมาในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มีผลใช้บังคับ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ที่มีหลักการและเนื้อหาสาระเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงมีหนังสือแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทราบว่าคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้สำนักงานฯ ยุติการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. .... ที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้เป็นไปตามที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่รัฐสภากำหนดให้มี "คณะกรรมการผังเมือง" เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอื่นเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง) อนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ หรือร่วมกันวางและจัดทำผังเมือง (มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง) แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป (มาตรา ๒๑ วรรคสอง) ให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่สำนักงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการเสร็จ (มาตรา ๒๓) พิจารณาคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในผังเมืองรวม (มาตรา ๒๔) ให้ความเห็นชอบกรอบระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา ๒๖ วรรคสี่) พิจารณาว่าบุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยขัดต่อประโยชน์ของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการหรือเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องเปลี่ยนแปลงหรือระงับ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน (มาตรา ๒๗ วรรคสอง) พิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๒๙ วรรคสาม) พิจารณาชี้ขาดกรณีสำนักผังเมืองไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ (มาตรา ๓๘) หรือกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่สำนักผังเมืองทำขึ้น (มาตรา ๓๙) ดำเนินการตราพระราชบัญญัติกรอบระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๔๑ วรรคสอง) ให้ความชอบในการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๔๒) และวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา ๕๖)

สำหรับการวางและจัดทำผังเมืองนั้น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้ดำเนินการจัดวางผังเมืองได้เลยถ้ามีข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ที่จะวางผังเมืองครบถ้วนแล้ว แต่หากมีความจำเป็นต้องตรวจสอบรายละเอียดของพื้นที่เพื่อความถูกต้องในการวางผังเมือง ก็ต้องมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อวางผังเมืองก่อน เพราะการตรวจสอบรายละเอียดของพื้นที่เป็นการรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่จะทำการสำรวจเพื่อวางผังเมืองจึงมิได้แตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาที่ออกตามความในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ แบ่งออกเป็นการจัดทำผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ โดยผังเมืองรวม (Master Plan) นั้นจะเป็นแผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณูปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง เพื่อให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้ทราบแนวทางหลักในการใช้ประโยชน์ในที่ดินไว้ก่อน จะได้ตระเตรียมตัว

โดยถูกต้องและสามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับผังเมืองเฉพาะที่จะใช้บังคับในภายหน้าต่อไป โดยผังเมืองรวมนี้จะออกหรือไม่ออกก็ได้ กล่าวคือ ถ้าสามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะให้แล้วเสร็จไปโดยเร็ว ก็ไม่ต้องมีการออกผังเมืองรวมให้เสียเวลา แต่ถ้าไม่สามารถจัดทำผังเมืองเฉพาะได้เร็ว และสมควรออกผังเมืองรวมไว้เป็นหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในที่ดินในพื้นที่นั้นก่อนเพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีระบบระเบียบ ก็ให้ดำเนินการออกกฎกระทรวงบังคับใช้ผังเมืองรวมซึ่งกฎกระทรวงนี้มีอายุการใช้บังคับไม่เกิน ๕ ปี และสามารถขยายการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีก ๒ ครั้ง ครั้งละไม่เกิน ๑ ปี ส่วน "ผังเมืองเฉพาะ" (Specific Plan) นั้นเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับกันจริง ๆ ในท้องที่ที่กำหนด จึงเป็นเรื่องที่กระทบสิทธิและเสรีภาพในทรัพย์สินของประชาชน การใช้บังคับจึงต้องกระทำโดยพระราชบัญญัติ

๒. สภาพปัญหาของการผังเมืองไทย

จากการศึกษาความเป็นมาในการจัดทำผังเมืองของประเทศไทย ประกอบกับพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในการดำเนินการให้เป็นไปตามภารกิจด้านการผังเมือง รวมทั้งคำพิพากษาและคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง ความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และคณะกรรมการผังเมือง ผู้เขียนพบว่าปัญหาของการผังเมืองไทยอาจแบ่งออกได้เป็น ๔ ประการ คือ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมือง ปัญหาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมือง และปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง

๒.๑ ปัญหาเกี่ยวกับนโยบายเกี่ยวกับการผังเมือง

แม้จะเป็นที่ยอมรับเป็นสากลว่าการผังเมืองนั้นเป็นมาตรการที่สำคัญและจำเป็นในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) โดยเป็นการกำหนดแนวทางการพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของประชาชน เพื่อให้ประชาชนสามารถอยู่อาศัยและทำงานในสภาพแวดล้อมที่ดีที่สุด และเพื่อให้การใช้ทรัพยากรต่าง ๆ อันมีอยู่อย่างจำกัดเกิดประโยชน์สูงสุด (Maximize profit) และสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ(Character) ของแต่ละเมือง รวมทั้งเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศเพื่อลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากพิบัติภัยธรรมชาติ และมาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการผังเมืองไว้อย่างชัดเจนในแนวนโยบายแห่งรัฐ ว่ารัฐต้องจัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ให้ความสำคัญกับการผังเมือง แต่จากการตรวจสอบนโยบายของรัฐบาลตั้งแต่ในอดีตที่ผ่านมา ผู้เขียนไม่พบว่ามีการบรรจุนโยบายเกี่ยวกับการผังเมืองไว้อย่างชัดเจนในนโยบายของรัฐบาลเลย จึงทำให้การผลักดันให้มีการจัดทำผังเมืองอย่างจริงจังเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงไม่ได้รับการสนับสนุนอย่างจริงจังและทำให้การพัฒนาตามนโยบายต่าง ๆ ไม่มีทิศทาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองนั้นประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญด้านการผังเมืองและมีข้อคิดเห็นที่เป็นประโยชน์อย่างมากในการพัฒนาด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ (Economic return) กับการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) เป็นต้นว่า คณะกรรมการผังเมืองมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะในการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๔๕ วันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ เรื่อง ผังเมืองรวมเชียงราย (ปรับปรุงครั้งที่ ๒) ดังนี้

"๒. พื้นที่ทางภาคเหนือส่วนใหญ่เป็นต้นน้ำลำธาร ควรมีการกำหนดพื้นที่บำบัดน้ำเสียในทุกจังหวัดของภาคเหนือ รวมทั้งเรื่องการกำจัดขยะ การป้องกันมลภาวะต่าง ๆ ควรมีโครงการกำหนดไว้ในผังเมืองรวม นอกจากนี้ ในเมืองใหญ่ ๆ ควรมีโครงการระบบขนส่งมวลชน (Mass-transit) เป็นแนวคิดในผังเมืองรวมด้วย

๓. เรื่องการป้องกันน้ำท่วม การจัดระบบการระบายน้ำในหลาย ๆ เมืองยังไม่มี แม้ว่าบางเมืองจะอยู่พื้นที่สูง ก็ควรมีระบบการระบายน้ำในเมืองตามเส้นทางหลัก เพื่อระบายน้ำออกที่เป็นพื้นที่สำหรับน้ำหลากไหลผ่าน (Flood way) สำหรับเมืองเชียงรายบริเวณแม่น้ำกกยังมีน้ำท่วมอยู่ควรจะต้องมี Flood way อาจจะต้องมีโครงการพัฒนาหรือการขุดลอกไว้ในผังเมืองรวมด้วย

๔. แนวความคิดในการวางผังเมืองรวมว่า เมืองในอนาคตควรมีการพัฒนาในทิศทางใดควรมีข้อมูลประกอบการพิจารณาให้มีรายละเอียดเกี่ยวกับโครงการใหญ่ ๆ ของภาครัฐและเอกชนจะทำให้เห็นทิศทางของเมืองที่แท้จริงว่าวัตถุประสงค์ของภาครัฐต้องการให้ เมืองเจริญเติบโตในทิศทางไหน มีทำเลไหนที่เป็นจุดสำคัญของเมือง เพื่อจะปรับผังรองรับ รวมทั้งข้อมูลทางด้านเศรษฐกิจข้อมูลโครงการของภาคเอกชน เพื่อนำมาเป็นข้อมูลของภาคทฤษฎี จะทำให้มีแนวความคิดในการพิจารณาผังเมืองรวมสมบูรณ์ขึ้นและได้ผังเมืองที่มี ประโยชน์อย่างแท้จริงในอนาคต รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากเอกชนมากขึ้นฯลฯ"

ผู้เขียนเห็นว่าข้อคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะดังที่ยกมาเป็นตัวอย่างข้างต้นนั้นเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการตัดสินใจเพื่อการพัฒนาด้านต่าง ๆ ของฝ่ายนโยบาย (คณะรัฐมนตรี) เพราะจะช่วยให้การดำเนินการพัฒนาในด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างยั่งยืน (Sustainable development) หากมีการนำข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการผังเมืองเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอันจะนำไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังทั้งประเทศตั้งแต่ปี ๒๕๔๕ ปัญหาเกี่ยวกับการจัดการขยะ การขนส่งมวลชน รวมทั้งปัญหาเรื่องอุทกภัยในจังหวัดต่าง ๆ อาจลดน้อยลงกว่าเท่าที่เป็นอยู่

อย่างไรก็ดี กฎหมายว่าด้วยการผังเมืองซึ่งตราขึ้นในปี ๒๕๑๘ กำหนดอำนาจหน้าที่คณะกรรมการผังเมืองไว้อย่างจำกัด โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานปกติประจำ (Routine work) เกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการให้ความเห็นชอบหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ในทรัพยากรอื่นเพื่อประโยชน์ในการวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง) การอนุมัติให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ หรือร่วมกันวางและจัดทำผังเมือง (มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง) การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาผังเมืองรวมในกรณีการวางและจัดทำผังเมืองรวมในท้องที่คาบเกี่ยวตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป (มาตรา ๒๑ วรรคสอง) การให้ความเห็นชอบผังเมืองรวมที่สำนักงานผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น ดำเนินการเสร็จ (มาตรา ๒๓) การพิจารณาคำร้องขอให้แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกข้อกำหนดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินในผังเมืองรวม (มาตรา ๒๔) การให้ความเห็นชอบกรอบระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม (มาตรา ๒๖ วรรคสี่) การพิจารณาว่าบุคคลใดใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยขัดต่อประโยชน์ของผังเมืองรวมใน สาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคมและกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ หรือเงื่อนไขให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินนั้นต้องเปลี่ยนแปลงหรือระงับ การใช้ประโยชน์ในที่ดิน (มาตรา ๒๗ วรรคสอง) การพิจารณาให้ความเห็นชอบข้อเสนอของเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่จะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๒๙ วรรคสาม) การพิจารณาชี้ขาดกรณีสำนักผังเมืองไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่เจ้า พนักงานท้องถิ่นวางและจัดทำ (มาตรา ๓๘) หรือกรณีที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่เห็นพ้องกับผังเมืองเฉพาะที่สำนักผังเมืองทำขึ้น (มาตรา ๓๙) การดำเนินการตราพระราชบัญญัติกรอบระยะเวลาการใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๔๑ วรรคสอง) การให้ความชอบในการปรับปรุงแก้ไขผังเมืองเฉพาะ (มาตรา ๔๒) และการวินิจฉัยข้อโต้แย้งระหว่างส่วนราชการกับคณะกรรมการบริหารการผังเมืองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการรื้อ ย้าย หรือดัดแปลงอาคารที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน (มาตรา ๕๖) ความเห็นและข้อสังเกตของคณะกรรมการผังเมืองที่เป็นประโยชน์จึงไม่ถูกนำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง คงมีผลเป็นการเฉพาะเรื่องเท่านั้นทั้งที่ควรมีผลเป็นการทั่วไป

๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมโยธาธิการและผังเมืองในส่วนที่เกี่ยวกับการผังเมือง

จากการศึกษาความเป็นมาในการจัดทำผังเมืองของประเทศไทยข้างต้น ผู้เขียนพบว่าปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินภารกิจด้านการผังเมือง ได้แก่ การรวมกรมโยธาธิการและกรมการผังเมืองเข้าด้วยกันโดยผลของการปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๕ ผู้เขียนพบว่าภารกิจด้านการผังเมืองเป็นภารกิจที่สำคัญและต้องนำการพัฒนา เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างยั่งยืนในระยะยาว ภารกิจด้านการผังเมืองแตกต่างจากภารกิจด้านการโยธาโดยสิ้นเชิง และเป็นภารกิจหลักที่รัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นลำดับต้น เดิมเมื่อมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้น

ใช้บังคับนั้น มีการ "ฝาก"ภารกิจด้านการผังเมืองไว้กับกรมโยธาเทศบาล แต่กรมโยธาเทศบาลตระหนักถึงความสำคัญของภารกิจดังกล่าว จึงได้จัดตั้งแผนกผังเมืองขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ และต่อมาอธิบดีกรมโยธาเทศบาลได้เสนอให้แยกแผนกผังเมืองขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม เรียกว่า "สำนักผังเมือง" ขึ้นเพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองนี้เป็นการเฉพาะอันจะทำให้การดำเนินการด้านการผังเมืองมีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าที่จะเป็น "งานฝาก" ไว้กับกรมโยธาเทศบาล ทั้งที่ในทางปฏิบัติของระบบราชการไทยนั้นมุ่งเน้นการขยายอำนาจและขนาดขององค์กร มากกว่าการลดอำนาจและขนาดขององค์กร และเป็นเรื่องที่ยากมากที่หน่วยงานของรัฐจะเสนอให้ส่วนงานในหน่วยงานของตนแยกออกไปตั้งเป็นหน่วยงานใหม่อันจะทำให้อำนาจและขนาดขององค์กรเดิมลดลง การที่อธิบดีกรมโยธาเทศบาลในขณะนั้น (หลวงยุกตเสวีวิวัฒน์ (สิระ ยุกตเสวี)) ได้เสนอให้แยกแผนกผังเมืองขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรมเรียกว่าสำนักผังเมือง เพื่อรับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองเป็นการเฉพาะจึงแสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ของอธิบดีกรมโยธาเทศบาลที่ตระหนักถึงความสำคัญของการผังเมืองได้เป็นอย่างดี แต่เมื่อมีการรวมกรมการผังเมืองเข้ากับกรมโยธาธิการอีกครั้งหนึ่งโดยผลของการปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๕ จึงเป็นการลดระดับความสำคัญของภารกิจด้านการผังเมืองโดยปริยาย และการยุบรวมหน่วยงานทั้งสองเข้าด้วยกันนี้ทำให้เกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากร งบประมาณ และอัตรากำลังเพื่อรับผิดชอบทั้งภารกิจด้านโยธาธิการกับภารกิจด้านการผังเมืองไปพร้อมกัน

ผู้เขียนเห็นว่าทรัพยากรบุคลากรเป็นทรัพยากรที่สำคัญที่สุดในการดำเนินภารกิจด้านการผังเมือง แต่ปรากฏตามข้อมูลจำนวนข้าราชการของกรมโยธาธิการและผังเมือง ณ วันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๖ ว่ากรมโยธาธิการและผังเมืองมีข้าราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์ผังเมือง จำนวน ๑๒๘ คน และตำแหน่งนักผังเมือง จำนวน ๑๔๘ คน รวม ๒๗๖ คน จากข้าราชการทั้งหมด ๑,๗๘๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๑๕.๔๔ นอกจากนี้ มีพนักงานราชการตำแหน่งพนักงานผังเมือง จำนวน ๗๙ คน ตำแหน่งพนักงานวางผังเมือง ๕๒ คน ตำแหน่งพนักงานวิเคราะห์ผังเมือง จำนวน ๑๘๓ คน และตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการผังเมือง จำนวน ๑ คน รวม ๓๑๕ คน จากพนักงานราชการทั้งหมดจำนวน ๘๗๗ คน หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๕.๙๑ รวมมีข้าราชการและพนักงานราชการที่รับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมือง รวมจำนวน ๕๙๑ คน เท่านั้น จึงเป็นการยากที่บุคลากรจำนวนดังกล่าวจะดำเนินการให้มีรวมทั้งปรับปรุงแก้ไขผังเมืองทั่วประเทศให้แล้วเสร็จได้ แม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมิได้บัญญัติให้กรมโยธาธิการและผังเมืองต้องเป็นผู้วางและจัดทำผังเมืองทั่วราชอาณาจักรเองโดยอาจมอบให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้จัดวางและทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะได้ แต่กรมโยธาธิการและผังเมืองมีหน้าที่ให้คำแนะนำและมีอำนาจปรับปรุงแก้ไขร่างผังเมืองนั้นได้ และโดยที่การบังคับใช้ผังเมืองนั้นต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการผังเมืองก่อน กรมโยธาธิการและผังเมืองในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการผังเมืองจึงมีหน้าที่ต้องพิจารณาและให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการผังเมืองเพิ่มขึ้นอีกส่วนหนึ่งด้วย ดังนั้น

จึงเป็นการยากที่บุคลากรเพียงเท่าที่มีอยู่ดังกล่าวข้างต้นจะดำเนินการได้ อย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการจัดให้มีผังเมืองเฉพาะ (Specific Plan) อันเป็นผังเมืองที่จะนำไปใช้บังคับจริงในพื้นที่

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผัง

จากการตรวจสอบคำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำวินิจฉัยของคณะกรรมการผังเมืองเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ผู้เขียนพบว่าปัญหาเกี่ยวกับการวางและจัดทำผังเมืองแบ่งออกได้เป็น ๓ ประการ ดังนี้

(ก) การขาดการบูรณาการผังเมือง

การวางและจัดทำผังเมืองตามพระราชบัญญัติการผังเมืองพ.ศ. ๒๕๑๘ ไม่ว่าจะเป็นผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะนั้นเป็นการวางผังเพื่อใช้บังคับเฉพาะพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งเท่านั้น ไม่มีการบูรณาการ (Integration) ผังเมืองให้เป็นผังเมืองจังหวัด ผังเมืองกลุ่มจังหวัด ผังเมืองภาค และผังเมืองของประเทศที่มีความสอดคล้องกันอันจะทำให้การใช้ประโยชน์ในที่ดิน เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นกรอบให้การพัฒนาพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างยั่งยืนมากที่สุด

(ข) การรับฟังความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสีย

การวางและจัดทำผังเมืองนั้นมีผลเป็นการลิดรอนสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน การวางและจัดทำผังเมืองจึงต้องกระทำโดยเปิดเผยและต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็นและโต้แย้งคัดค้านได้ ซึ่งแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดมาตรการดังกล่าวไว้แล้ว โดยกรณีผังเมืองรวมเป็นไปตามมาตรา ๒๓ ส่วนกรณีผังเมืองเฉพาะเป็นไปตามมาตรา ๓๐-๓๓ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ามาตรการดังกล่าวไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงข้อมูล แสดงความคิดเห็นและโต้แย้งคัดค้านผังเมืองที่วางหรือทำขึ้นได้

ผู้เขียนเห็นว่าสภาพการณ์บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปมาก การที่กฎหมายยังคงหลักการเดิมโดยกำหนดให้ปิดประกาศแผนที่แสดงเขตของผังเมืองรวม หรือเขตที่ประมาณว่าจะวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณี ไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ว่าการเขตหรือที่ทำการแขวงของกรุงเทพมหานครหรือที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและสาธารณสถานภายในเขตที่จะวางและจัดทำผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะแล้วแต่กรณีนั้น ไม่เพียงพอที่จะทำให้ผู้มีส่วนได้เสียเข้าถึงข้อมูลและไม่สามารถโต้แย้งคัดค้านได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้การเปิดเผยข้อมูลกว้างขวางมากกว่านี้เพราะเป็นการดำเนินการที่กระทบสิทธิในทรัพย์สินของประชาชน และแม้ปัจจุบันกรมโยธาธิการและผังเมือง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดให้มีการลงประกาศในหนังสือพิมพ์เพื่อให้ประชาชนทราบมากขึ้น แต่ผู้เขียนเห็นว่าการประกาศที่ดำเนินการอยู่นั้นยังไม่เพียงพอ เช่น กรณีกรมโยธาธิการและผังเมืองประกาศการวางและจัดทำผังเมืองรวมในชุมชนบูเก๊ะตา จังหวัดนราธิวาส

ในท้องที่ตำบลโล๊ะจูด อำเภอแว้ง จังหวัดนราธิวาส ในหนังสือพิมพ์มติชน วันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๖ นั้นปรากฏว่าเป็นการลงในหน้าโฆษณาย่อย (หน้า ๒๐) และมีขนาดเล็กเพียง ๑๐X๑๐ เซนติเมตรเท่านั้น ส่วนการประกาศในเว็ปไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมืองก็ขาดการประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลดังกล่าว

ส่วนกรณีการจัดทำผังเมืองเฉพาะซึ่งมาตรา ๓๓ บัญญัติให้จัดการประชุมไม่น้อยกว่าสองครั้งเพื่อรับฟังข้อคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่จะมีการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะนั้น โดยจะกำหนดเฉพาะให้ผู้แทนของประชาชนเข้าร่วมการประชุมตามความเหมาะสมก็ได้นั้น ผู้เขียนพบว่าหลักการดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อประกันว่าผู้มีส่วนได้เสีย ต้องมีสิทธิแสดงความคิดเห็นต่อร่างผังเมืองที่อาจกระทบสิทธิในทรัพย์สินของตน ผ่านการสื่อสารสองทาง (Two-ways communication) ระหว่างผู้จัดวางและทำผังกับผู้มีส่วนได้เสีย และประกันว่าจะต้องมีการแสดงความคิดเห็นตอบ (Response) ต่อความคิดเห็นของแต่ละฝ่าย อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นว่ารูปแบบการรับฟังความคิดเห็นที่จำกัดเฉพาะ “วิธีการประชุม” นั้น ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบันและสร้างภาระแก่ผู้มีส่วนได้เสีย เนื่องจากผู้มีส่วนได้เสียต้องไปเข้าร่วมการประชุม ณ สถานที่และเวลาที่กำหนด ซึ่งหากการประชุมดังกล่าวจัดขึ้นตรงกับวันเวลาทำงานของประชาชนจะมีผลในทางตรงกันข้ามกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย เพราะเป็นการยากที่ผู้มีส่วนได้เสียจะเข้าร่วมประชุมได้เนื่องจากต้องลางาน อีกทั้งการจัดทำผังเมืองในปัจจุบันนั้นมีผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากเนื่อง จากประเทศไทยในปัจจุบันมีประชากรมากกว่า ๖๓.๘๗ ล้านคน หรือมากกว่า ๑๒๓.๘ คน/ตารางกิโลเมตร ซึ่งต่างจากสถานการณ์ในปี ๒๕๑๘ ที่ประเทศไทยมีประชากรเพียง ๔๒,๓๙๑,๔๕๔ คน หรือ ๙.๓ คน/ตารางกิโลเมตร เท่านั้น จึงเป็นการยากที่ผู้มีส่วนได้เสียส่วนใหญ่จะมีโอกาสเข้าประชุมเพื่อแสดงความ คิดเห็นของตนเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีส่วนได้เสียที่อยู่ในเมืองใหญ่ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการเพิ่มเติมเพื่อให้การแสดงความคิดเห็นทำได้กว้างขวางมากกว่านี้

(ค) การพิจารณาคำร้องต่าง ๆ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการผังเมืองในการพิจารณาคำร้องของผู้มีส่วนได้เสียของผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๔ พิจารณาคำขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือข้อกำหนดกฎกระทรวงผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๖ วรรคสาม และการขยายระยะเวลาการบังคับใช้กฎกระทรวงผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๖ วรรคสี่ และวรรคห้า แต่ผู้เขียนเห็นว่าการพิจารณาตามมาตรา ๒๔ ก็ดี หรือมาตรา ๒๖ วรรคสาม วรรคสี่ หรือวรรคห้าก็ดี เป็นการพิจารณาในข้อเท็จจริงอันมีลักษณะเป็นงานปกติประจำ (Routine work) การให้คณะกรรมการผังเมืองซึ่งล้วนแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิทั้งสิ้นและเป็นคณะกรรมการแบบ Committee เป็นผู้พิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากต้องมีการเร่งจัดทำผังเมือง

ทั่วประทศให้แล้วเสร็จโดยเร็ว การทำงานปกติประจำเช่นนี้ในรูปคณะกรรมการจะยิ่งทำให้เกิดปัญหาคอขวดขึ้นได้

๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมือง

จากการตรวจสอบคำพิพากษาฎีกา คำพิพากษาและคำสั่งศาลปกครอง และความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองส่วนใหญ่ ได้แก่ การใช้ประโยชน์ในที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวมตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมาตรา ๒๗ บัญญัติว่าในเขตที่ได้มีกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมแล้ว ห้ามบุคคลใดใช้ประโยชน์ที่ดินผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในผังเมืองรวม หรือปฏิบัติการใด ๆ ซึ่งขัดกับข้อกำหนดของผังเมืองรวมนั้น โดยผู้เขียนพบว่าข้อเท็จจริงที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลฎีกาศาลปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น แบ่งออกได้เป็น ๕ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลทางกฎหมายอย่างไร เพราะแม้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ จะมีผลใช้บังคับมาเกือบสี่สิบปีแล้ว แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังไม่มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกระบวนการวางและจัดทำผังเมือง รวมทั้งค่าบังคับของผังเมืองที่มีการวางและจัดทำขึ้น

ประเภทที่สอง ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ทราบว่ากฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมมีผลใช้บังคับแล้ว ซึ่งทำให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เป็นไปตามข้อกำหนดของผังเมืองรวม

ประเภทที่สาม ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ทราบหลักเกณฑ์การโต้แย้งสิทธิจึงไม่สามารถอุทธรณ์ได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับคำสั่งหรือหนังสือแจ้งความตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งทำให้ผู้นั้นไม่อาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองได้

ประเภทที่สี่ ตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดเวลาฟ้องศาลกรณีผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ไว้เพียงหนึ่งเดือน นับแต่วันที่ได้ทราบคำวินิจฉัย ขณะที่มาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่า การฟ้องคดีปกครองจะต้องยื่นฟ้องภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่รู้ หรือควรรู้ถึงเหตุแห่งการฟ้องคดี หรือนับแต่วันที่พ้นกำหนดเก้าสิบวัน (หรือสามเดือน) นับแต่วันที่ผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือร้องขอต่อหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดและไม่ได้รับหนังสือชี้แจงจากหน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือได้รับแต่เป็นคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าไม่มีเหตุผลแล้วแต่กรณี เว้นแต่จะมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ทำให้ผู้อุทธรณ์

ซึ่งไม่พอใจคำวินิจฉัยอุทธรณ์ฟ้องคดีต่อศาลปกครองเมื่อพ้นกำหนดเวลาที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘

ประเภทที่ห้า การกำหนดอายุของผังเมืองรวม โดยมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ บัญญัติว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นให้ใช้บังคับได้ห้าปี การกำหนดระยะเวลาให้ใช้บังคับผังเมืองรวมไว้เช่นนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการพิจารณาทบทวนการกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินเสียใหม่ให้สอดคล้องกับสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปนั่นเอง โดยหากภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งสิ้นสุดลง กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญให้จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้บังคับผังเมืองรวมนั้นตามมาตรา ๑๙ วรรคสอง และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน ก็ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี แต่ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทันภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งใช้บังคับ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ปัญหาที่เกิดขึ้นคือกรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี มีบุคลากรด้านการผังเมืองไม่เพียงพอ จึงเกิดกรณีที่กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นแล้วแต่กรณี ไม่อาจดำเนินการขยายระยะเวลาใช้บังคับผังเมืองรวมได้ จึงเกิดกรณีปัญหาว่าในระหว่างที่กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมสิ้นผลใช้บังคับ การใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นจะทำอย่างไร

ซึ่งในประเด็นนี้ศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นพ้องกันว่า โดยที่ผังเมืองนั้นเป็นข้อจำกัดสิทธิในทรัพย์สินของเอกชน หากผังเมืองรวมนั้นสิ้นผลการใช้บังคับไป การใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นอายุจึงไม่ต้องคำนึงถึงข้อกำหนดผังเมืองรวมที่สิ้นผลใช้บังคับไปแล้ว และพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายอื่นก็ไม่อาจอ้างข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงผังเมืองรวมมาเป็นแนวทางในการพิจารณาอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตที่ผังเมืองรวมสิ้นผลไปแล้วได้ อย่างไรก็ดี ในประเด็นนี้ผู้เขียนเห็นว่า การจัดทำผังเมืองรวมมีวัตถุประสงค์เพื่อกำกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปอย่างยั่งยืนอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public benefit) ส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นผลประโยชน์ส่วนตัวของเอกชน (Individual benefit) การตีความของศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงอาจเป็นช่องทางให้เอกชนใช้ประโยชน์จากช่องว่างทางกฎหมายโดยไม่คำนึงถึงหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืนและประโยชน์ส่วนรวมได้

๓. ข้อเสนอแนะเพื่อการพัฒนา

ผู้เขียนพบว่าประเทศไทยนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองมาประยุกต์ใช้ตั้งแต่ปี ๒๔๗๘ โดยมีการจัดตั้งแผนกผังเมืองขึ้นในกรมโยธาเทศบาล แต่เป็นเพียงการออกแบบผังบริเวณศาลากลางจังหวัดและสถานที่ราชการ ผังปรับปรุงเขตเพลิงไหม้ ผังบริเวณวัด ที่เน้นความเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นหลักเท่านั้น ยังไม่มีลักษณะเป็นการจัดทำผังเมืองตามหลักสากล แม้อีก ๑๗ ปีต่อมาจะมีการตราพระราชบัญญัติการผังเมืองและผังชนบท พ.ศ. ๒๔๙๕ ขึ้นใช้บังคับซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองฉบับแรกของประเทศไทย แต่ก็ยังไม่มีการจัดทำผังเมืองขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว เนื่องจากขาดองค์ความรู้และเครื่องไม้เครื่องมือในการดำเนินงาน ทำให้การขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างไร้ทิศทาง

แม้ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลไทยได้ขอให้ United States Operation Mission (USOM) วางผังเมืองกรุงเทพมหานครขึ้นใช้เป็นแผนแม่บทการดำเนินงานปรับปรุงระบบประปาในกรุงเทพมหานคร แต่ในจังหวัดอื่นก็ยังไม่มีการวางผังเมือง ประกอบกับรัฐบาลในขณะนั้นได้ดำเนินการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเร่งด่วนตามแผน พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔-๒๕๐๙) ที่มุ่งเน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทาง “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” อันทำให้ความเจริญทางวัตถุกระจายไปสู่ภูมิภาคต่าง ๆ อย่างรวดเร็ว และเมื่อต่างจังหวัดยังไม่มีการวางผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนานี้ จึงทำให้การขยายตัวของเมืองในส่วนภูมิภาคไม่มีทิศทางและไร้ระเบียบ ปัญหาดังกล่าวทำให้รัฐบาลต้องเสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้มีการจัดทำผังเมืองให้สอดคล้องกับความก้าวหน้าของวิชาผังเมืองและสภาพท้องที่ ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าการผังเมืองของไทยมิได้เป็นกลไก “นำ” การพัฒนาอย่างในประเทศที่พัฒนาแล้ว แต่เป็นการ “รองรับ” การพัฒนาที่เกิดขึ้นแล้ว

เมื่อพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดทำผังเมือง ผู้เขียนเห็นว่าการผังเมืองเป็นความพยายามของรัฐในการกำกับการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองแต่ละเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) ตามอัตลักษณ์ (Identity) ของแต่ละเมือง โดยทุกเมืองมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงระหว่างกัน (Connectivity) ประกอบกับมาตรา ๘๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติไว้ชัดเจนให้รัฐเป็นผู้จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะในเบื้องต้นว่าการจัดทำผังเมืองเป็นเรื่องที่รัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการภายใต้หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน การรักษาอัตลักษณ์ของเมืองและการบูรณาการเมืองแต่ละเมืองให้มีความต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกที่รัฐสามารถใช้ในการนำการพัฒนาประเทศให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลและแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การกำหนดให้การจัดทำผังเมืองเป็นอำนาจของ

เจ้าพนักงานท้องถิ่นอาจมีปัญหาในการดำเนินการได้ เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นของไทยเป็นท้องถิ่นมีหลายระดับและบางแห่งมีขนาดเล็กมาก เจ้าหน้าที่ไม่มีความพร้อมในการวิเคราะห์เกี่ยวกับการจัดทำผังเมืองอย่างเป็นระบบและยั่งยืน และยังคงมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่โดยคำนึงถึงเฉพาะตัวเลขความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญซึ่งมีผลการพัฒนาที่เป็นรูปธรรมในระยะสั้นและเป็นการทำแบบพื้นที่ใครพื้นที่มัน ผังเมืองที่ทำขึ้นจึงขาดการบูรณาการในภาพรวมและก่อให้เกิดปัญหาการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การรองรับภัยพิบัติตามธรรมชาติโดยเฉพาะอย่างยิ่งอุทกภัย

นอกจากนี้ ผู้เขียนเห็นว่าภารกิจด้านการผังเมืองแยกออกได้จากภารกิจด้านโยธาธิการแม้จะมีความเกี่ยวเนื่องกันและควรมีหน่วยงานรับผิดชอบแต่ละภารกิจเป็นการเฉพาะ ผู้เขียนพบว่าเมื่อปี ๒๕๐๔ เมื่อกรมโยธาเทศบาล (กรมโยธาธิการเดิม) ยังคงได้รับมอบหมายให้รับผิดชอบภารกิจด้านการผังเมืองอยู่ด้วยนั้น ในชั้นที่มีการเสนอโครงการผังเมืองนครหลวงกรุงเทพฯ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา อธิบดีกรมโยธาเทศบาล (หลวงยุกตเสวีวิวัฒน์ (สิระ ยุกตเสวี)) ได้เสนอให้มีการจัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทย แยกจากกรมโยธาธิเทศบาล โดยมีภารกิจในการดำเนินการวางผังเมืองทั่วประเทศเป็นการเฉพาะโดยรับความร่วมมือและข้อคิดเห็นของท้องถิ่นไปประกอบการดำเนินการ รวมทั้งเสนอให้ตั้งองค์การพัฒนาขึ้นอีกองค์กรหนึ่งเพื่อพัฒนาการให้เป็นไปตามแผนผังที่สำนักผังเมืองได้กำหนดขึ้นและได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ตลอดจนทำการก่อสร้างให้แก่ส่วนท้องถิ่นที่ร้องขอ โดยใช้เงินทุนหมุนเวียนของรัฐบาลซึ่งคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์) มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๐๔ เห็นชอบตามที่กรมโยธาเทศบาลเสนอในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักผังเมือง และต่อมาจึงได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๐๕ จัดตั้งสำนักผังเมืองขึ้นในกระทรวงมหาดไทยและมีฐานะเป็นกรม การรวมภารกิจด้านการผังเมืองเข้ากับภารกิจด้านโยธาธิการโดยผลของการปฏิรูประบบราชการในปี ๒๕๔๕ จึงไม่สอดคล้องกับข้อเท็จจริงและทำให้การดำเนินงานผังเมืองไม่คืบหน้าเท่าที่ควร

อนึ่ง นอกจากข้อเสนอสองประการข้างต้นแล้ว ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าสำนักผังเมืองหรือกรมการผังเมืองควรมีบทบาท “นำ” การพัฒนา โดยควรมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการตัดสินใจทางนโยบายเพื่อการพัฒนาควบคู่ไปกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงบประมาณ ทั้งนี้ เพื่อให้การผังเมืองสอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศของรัฐบาล และกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักการสำคัญ (Core principles) ในการจัดทำผังเมืองด้วยเพื่อให้การจัดทำผังเมืองสอดคล้องกับหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable development) หลักการมีส่วนร่วมของผู้เกี่ยวข้อง (Plan with partners and stakeholders) หลักการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Promote market

responsiveness) หลักการรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรม(Recognize cultural diversity) และหลักการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและการปรับตัวให้สอดคล้องกับการเปลี่ยน แปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate change) เพื่อลดหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากพิบัติภัยธรรมชาติ

สำหรับการบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองนั้น ในเบื้องต้นผู้เขียนเสนอว่าอาจต้องเพิ่มมาตรการเกี่ยวกับการรายงาน การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ การร้องเรียนและแจ้งข้อมูล และการลงโทษหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิด เพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องบังคับการให้เป็นไปตามผังเมืองอย่างจริงจัง รวมทั้งเพิ่มมาตรการทางบริหารและมาตรการทางการเงินเพื่อส่งเสริมหรือสนับสนุนให้ประชาชนปฏิบัติตามผังเมืองที่กำหนดขึ้นอย่างจริงจังด้วย

สถานการณ์การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศไทย*

การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและตื่นตัวที่จะหามาตรการป้องกันและแก้ไข องค์การสหประชาชาติจึงได้กำหนดนโยบายเชิงรุก โดยกำหนดให้การลดอัตราเกิดมีชีพโดยมารดาอายุ 15 - 19 ปี (Adolescent birth rate) เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals, MDGs)[1] ข้อมูลล่าสุดจาก World Health Statistics 2013[2] ได้รายงานอัตราเกิดมีชีพเฉลี่ยทั่วโลกในมารดาอายุ 15 - 19 ปี ปี พ.ศ. 2549 - 2553 อยู่ที่ 48.9 ต่อประชากรหญิงในกลุ่มอายุเดียวกัน 1,000 คน อย่างไรก็ตามอัตราเกิดมีชีพในมารดาอายุ 15 - 19 ปี มีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละภูมิภาคของโลก โดยทวีปแอฟริกามีอัตราเกิดมีชีพเฉลี่ยสูงถึง 115 ในขณะที่ทวีปยุโรปมีค่าเฉลี่ยต่ำเพียง 23 นอกจากนี้แล้วอัตราเกิดมีชีพโดยมารดาอายุ 15 - 19 ปี ยังมีความแตกต่างกันอย่างมากระหว่างกลุ่มประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยสูง (High Income Country) และกลุ่มประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำ (Low Income Country) โดยในกลุ่มประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำมีอัตราเกิดมีชีพโดยมารดาอายุ 15 - 19 ปี เฉลี่ยสูงถึง 112 ต่อ 1,000 ประชากรหญิงอายุ 15 - 19 ปี ในขณะที่กลุ่มประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยสูงมีอัตราเกิดมีชีพโดยมารดาอายุ 15 - 19 ปี เฉลี่ยเพียง 20 ต่อ1,000 ประชากรหญิงอายุ 15 - 19 ปี

วัยรุ่น หมายถึงใคร

จุดหนึ่งที่สร้างความสับสนในการสื่อสารและการดำเนินการในเรื่องที่เกี่ยวกับการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น คือการให้นิยามความหมายของวัยรุ่นที่แตกต่างกัน สาเหตุส่วนหนึ่งอาจจะมาจากข้อจำกัดในด้านการแปลจากภาษาต่างประเทศมาเป็นภาษาไทย ซึ่งคำนิยามและความหมายของกลุ่มวัยที่เกี่ยวข้องกับช่วง วัยเด็ก วัยรุ่น และวัยผู้ใหญ่ตอนต้น ที่มีการยอมรับและใช้กันอย่างแพร่หลายในองค์กรระหว่างประเทศมีดังนี้[3]

วัยรุ่น (Adolescence) องค์การอนามัยโลกได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงผู้ที่มีอายุ 10 - 19 ปี[4] โดยมีรากศัพท์มาจากภาษาลาติน คำว่า “Adolescere” ซึ่งได้แตกออกเป็นคำว่า “Adolescents” ซึ่งหมายถึงกำลังมีการเติบโต และคำว่า “Adults” ซึ่งหมายถึงการเติบโตได้เสร็จสิ้นแล้ว

---

*ที่มา : บุญฤทธิ์ สุขรัตน์, การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น : นโยบาย แนวทางการดำเนินงาน และติดตามประเมินผล, พิมพ์ครั้งที่ 2, นนทบุรี, กระทรวงสาธารณสุข, 2557.

[1] World Health Organization. Who Guidelines on Preventing Early Pregnancy and Poor Reproductive Outcomes among Adolescent in Developing Countries: World Health Organization; 2011.

[2] กระทรวงศึกษาธิการ. หลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐาน พุทธศักราช 2551: กระทรวงศึกษาธิการ; 2551.

[3] Bureau of Policy and Strategy, Ministry of Public Health. Public Health Statistics.1990-2011.

[4] Bureau of Epidemiology. Youth Risk Behaviors Survey.1996-2012.

วัยหนุ่มสาว (Teenager) หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 13 - 19 ปี คำว่า Teenager มีที่มาจากประเทศสหรัฐอเมริกาซึ่งเริ่มมีการใช้คำนี้ในราวปี ค.ศ. 1920 และมีการใช้กันอย่างแพร่หลาย ในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ซึ่งการใช้คำนี้บางครั้งจะมีความสับสนกับคำว่า Adolescence ได้ เนื่องจากเวลาแปลเป็นภาษาไทย อาจแปลได้ว่า วัยหนุ่มสาว หรือบางครั้งก็แปลเป็นวัยรุ่น ได้เช่นเดียวกัน เพื่อความชัดเจนและลดความสับสน คำว่าวัยรุ่นในนี้จะหมายถึงกลุ่มอายุ 10 - 19 ปี (Adolescence) ตามความหมายขององค์การอนามัยโลก

เยาวชน (Youth) เป็นคำที่ให้ความหมายไว้โดยองค์การสหประชาชาติ ว่าหมายถึงผู้ที่มีอายุ 15 - 24 ปี โดยมีจุดมุ่งหมายถึงวัยที่จะเริ่มมีการสำเร็จการศึกษา และเริ่มเข้าสู่การจ้างงานเป็นครั้งแรก อย่างไรก็ตามนิยามนี้จะใช้ในรายงานประจำปีขององค์การสหประชาชาติ ทั้งทางด้านประชากรศาสตร์ การศึกษา สังคม และทางด้านสุขภาพ

วัยเด็ก (Child) และ วัยผู้ใหญ่ (Adulthood) คำว่า วัยเด็ก (Child) Convention on the rights of the child (1989)[5] ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่า 18 ปี ซึ่งการให้ความหมายของวัยเด็กและวัยผู้ใหญ่มักจะใช้เพื่อความหมายในทางสิทธิตามกฎหมายเป็นหลัก ซึ่งประเทศส่วนใหญ่รวมทั้งประเทศไทยจะใช้อายุที่ 18 ปี เป็นเส้นแบ่ง อย่างไรก็ตามในบางประเทศอาจใช้อายุที่แตกต่างจาก 18 ปี เป็นเส้นแบ่งได้เช่นกัน

วัยเยาว์ (Young People) เป็นคำที่ไม่ค่อยเป็นทางการ หมายถึงผู้ที่มีอายุ 10 - 24 ปี ซึ่งเป็นคำที่หมายถึงกลุ่มวัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ตอนต้นรวมกัน อย่างไรก็ตามเมื่อมีการรายงานค่าสถิติต่าง ๆ กลุ่มวัยเยาว์มักจะถูกแบ่งออกเป็น กลุ่มวัยรุ่นตอนต้น (Early Adolescence) หมายถึงผู้ที่มีอายุ 10 - 14 ปี กลุ่มวัยรุ่นตอนปลาย (Late Adolescence) หมายถึงผู้ที่มีอายุ 15 - 19 ปี และ กลุ่มวัยผู้ใหญ่ตอนต้น (Young Adulthood) หมายถึง ผู้ที่มีอายุ 20 - 24 ปี เพื่อสะท้อนให้เห็นความเปลี่ยนแปลงที่เหมาะสมที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงวัย

ปัจจัยที่มีผลต่อการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

อายุเมื่อเข้าสู่วัยเริ่มหนุ่มสาว (Puberty) เร็วขึ้น

ช่วงวัยรุ่นคือช่วงเปลี่ยนผ่านจากวัยเด็กสู่วัยผู้ใหญ่ ซึ่งช่วงนี้จะมีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้าน ร่างกาย จิตใจ และอารมณ์ เพื่อเข้าสู่วัยเริ่มหนุ่มสาวรวมอยู่ด้วย ในเพศชายจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยอวัยวะเพศชายและถุงอัณฑะจะมีการขยายขนาดเริ่มมีขนขึ้นบริเวณอวัยวะเพศและอาจลามไปบริเวณต้นขาและหน้าท้อง เสียงแตกและลูกกระเดือกเห็นชัดขึ้น รวมทั้งมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว (Growth spurt) และมีรูปร่างรวมทั้งกล้ามเนื้อแบบเพศชาย ในขณะที่ในเพศหญิงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางสรีรวิทยาที่ชัดเจนกว่า โดยจะเริ่มมีพัฒนาการของเต้านมและอวัยวะเพศหญิงเริ่มมีขนขึ้นที่บริเวณอวัยวะเพศ และที่สำคัญคือมีการกระตุ้นระบบการทำงาน

---

[5]Martin S, Rector R, Par due MG. Comprehensive Sex Education vs. Authentic Abstinence, A study of Competing Curricula: The Heritage Foundation; 2004.

ของต่อมใต้สมอง รังไข่ และมดลูก ทำให้เกิดมีประจำเดือนเป็นครั้งแรก ซึ่งเป็นสัญญาณว่าหญิงคนนั้นเริ่มเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์ รวมทั้งมีการเติบโตอย่างรวดเร็ว และมีพัฒนาการไปสู่รูปร่างของเพศหญิงเช่นเดียวกับที่เกิดในเพศชาย มีการศึกษาจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่าทั้งเพศหญิงและเพศชายมีแนวโน้มที่จะเข้าสู่วัยเริ่มหนุ่มสาวเร็วขึ้นเมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต[6] โดยเพศชายจะเริ่มมีพัฒนาการทางเพศตั้งแต่อายุประมาณ 9 - 10 ปี ในเพศหญิงตัวแปรที่สำคัญคืออายุเฉลี่ยเมื่อเริ่มมีประจำเดือนครั้งแรกก็มีการลดลงอย่างชัดเจนจากประมาณ 15 - 16 ปีในอดีต มาอยู่ที่ ประมาณ 12 ปี ปัจจุบันอายุเฉลี่ยเมื่อเริ่มมีประจำเดือนครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาและยุโรปจะอยู่ ในช่วง 12 - 13 ปี เช่นเดียวกับการศึกษาในประเทศไทยที่พบว่าอายุเฉลี่ยเมื่อเริ่มมีประจำเดือนครั้งแรกจะอยู่ในช่วง 12.1 - 12.5 ปี) ซึ่งสอดคล้องกับรายงานการสำรวจสุขภาพประชาชนไทย โดยการตรวจร่างกายที่พบว่าสตรีไทยเข้าสู่วัยเจริญพันธุ์เร็วขึ้น โดยอายุเฉลี่ยเมื่อมีประจำเดือนครั้งแรกลดลงในกลุ่มอายุ 15 - 29 ปี เริ่มมีประจำเดือนครั้งแรกเมื่ออายุเฉลี่ย 13.2 ปี ในขณะที่กลุ่มอายุ 30 - 44 ปี และ 45 - 59 ปี เริ่มมีประจำเดือนครั้งแรกเมื่ออายุเฉลี่ย 14.1 ปี และ 14.8 ปีตามลำดับ

สิ่งสำคัญของแนวโน้มในการเข้าสู่วัยเริ่มหนุ่มสาวเร็วขึ้นทั้งในเพศหญิงและเพศชายไม่ได้มีเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางด้านร่างกายเท่านั้น แต่รวมถึงการเปลี่ยนแปลงทางด้านอารมณ์และความรู้สึกด้วย โดยในวัยนี้ทั้งหญิงและชายจะเริ่มมีความสนใจในเพศตรงข้าม รวมทั้งเริ่มเกิดอารมณ์ความต้องการทางเพศตามธรรมชาติร่วมกับบริบททางสังคมในปัจจุบันของประเทศไทยที่มีการเข้าถึงสื่อต่าง ๆ ได้ง่าย ความหลากหลายของสื่อและสื่อจำนวนมากก็สามารถกระตุ้นให้วัยรุ่นเกิดอารมณ์ทางเพศได้ไม่ว่าจะตั้งใจหรือไม่ก็ตาม ซึ่งอาจจะชักนำไปสู่การมีเพศสัมพันธ์ได้ เพราะฉะนั้นการดำเนินการต่าง ๆ โดยเฉพาะการให้ความรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้อง จึงต้องดำเนินการตั้งแต่ช่วงก่อนที่วัยรุ่นจะเข้าสู่วัยหนุ่มสาว เพื่อให้วัยรุ่นได้มีความรู้ ความเข้าใจ และทัศนคติที่ถูกต้องเพื่อที่จะสามารถหลีกเลี่ยงและป้องกันการมีเพศสัมพันธ์ที่ไม่ปลอดภัยได้

พฤติกรรมการมีเพศสัมพันธ์และการคุมกำเนิด

มีปัจจัยจำนวนมากที่สัมพันธ์กับการตั้งครรภ์ไม่พร้อมหรือการตั้งครรภ์โดยไม่ตั้งใจในกลุ่มวัยรุ่น ไม่ว่าจะเป็นลักษณะส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ในครอบครัว ความสัมพันธ์ในกลุ่มเพื่อน หรือความสัมพันธ์แบบคู่รัก แต่อย่างไรก็ตามการเกิดการตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจมักมีสาเหตุมาจาก 2 เรื่องคือ การมีเพศสัมพันธ์ โดยไม่ได้ป้องกันการตั้งครรภ์หรือเป็นความล้มเหลวจากวิธีคุมกำเนิดที่เลือกใช้ ซึ่งตัวแปรสำคัญได้แก่ จำนวนวัยรุ่นที่เริ่มมีเพศสัมพันธ์ และการใช้การคุมกำเนิดเพื่อป้องกันการตั้งครรภ์ ในขณะมีเพศสัมพันธ์รวมทั้งวิธีคุมกำเนิดที่เลือกใช้จากระบบเฝ้าระวังของสำนักระบาดวิทยา กรมควบคุมโรคพบว่าจำนวนวัยรุ่นของไทยที่มีประสบการณ์การมีเพศสัมพันธ์เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนจากในอดีต ทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยในกลุ่มนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 2 พบว่ากลุ่มนักเรียนชายที่เคยมีเพศสัมพันธ์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 3.6 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 5.3 ในปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่ในกลุ่มนักเรียนหญิงเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 1.1 เป็น ร้อยละ 5.1

---

[6] Lindberg LD, Madden - Zimmer I. Consequences of sex education on teen and young adult sexual behaviors and outcomes. The Journal of adolescent health : official publication of the Society for Adolescent Medicine. 2012;51 (4) : 332-8.

ในกลุ่มวัยรุ่นที่อายุมากขึ้น คือกลุ่มนักเรียนชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 และกลุ่มอาชีวศึกษาปีที่ 2 พบว่าร้อยละของนักเรียนที่เคยมีเพศสัมพันธ์เพิ่มขึ้นอย่างมากทั้งเพศหญิงและเพศชาย โดยเฉพาะในกลุ่มนักเรียนหญิงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 เพิ่มขึ้นถึง 4 เท่าโดยประมาณจากร้อยละ 5.0 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 20.2 ในปี พ.ศ. 2555 ส่วนนักเรียนหญิงในชั้นอาชีวศึกษาปีที่ 2 มีการเพิ่มขึ้นของร้อยละของนักเรียนที่เคยมีเพศสัมพันธ์ประมาณ 2.5 เท่า จากร้อยละ 21.2 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 51.1 ในปี พ.ศ. 2555 โดยกลุ่มนักเรียนอาชีวศึกษาชั้นปีที่ 2 มีประสบการณ์การมีเพศสัมพันธ์สูงกว่านักเรียนมัธยมศึกษาปีที่ 5 อย่างชัดเจน ทั้งในกลุ่มนักเรียนหญิงและนักเรียนชาย (ดูรูปที่ 2) โดยผลที่ได้สอดคล้องกับการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์[7] ที่พบว่าประชากรชายอายุ 15 - 24 ปีเคยมีเพศสัมพันธ์ร้อยละ 39.2 และ ประชากรหญิงอายุ 15 - 24 ปี เคยมีเพศสัมพันธ์ร้อยละ 40.0

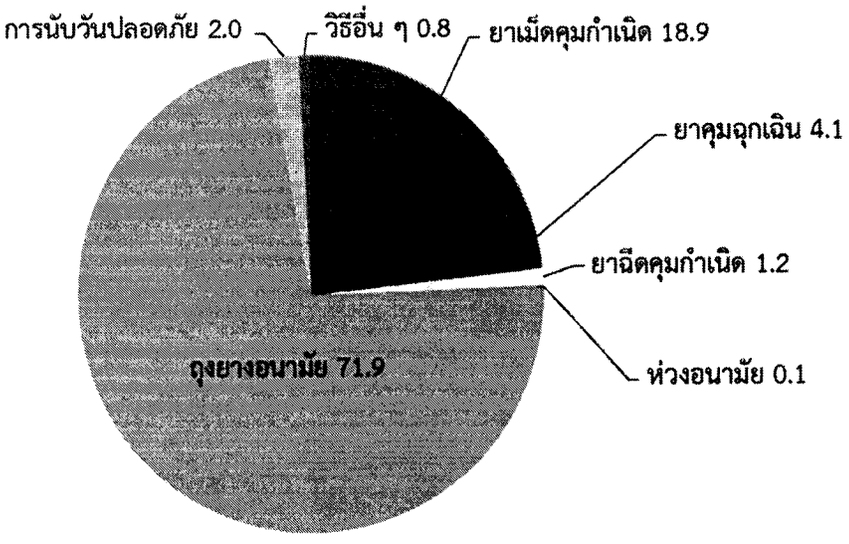
ในแง่ของการคุมกำเนิดพบว่าวัยรุ่นทั้งเพศหญิงและเพศชายมีการใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์เพิ่มขึ้นทั้งในเพศหญิงและเพศชาย โดยกลุ่มนักเรียนหญิงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 5 มีการใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกเพิ่มขึ้นถึงประมาณ 5 เท่า จากร้อยละ 11.1 ในปี พ.ศ. 2541 เป็นร้อยละ 53.4 ในปี พ.ศ. 2555 ส่วนนักเรียนหญิงอาชีวศึกษาชั้นปีที่ 2 มีการใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 30.4 ในปี พ.ศ. 2547 เป็นร้อยละ 54.6 ในปี พ.ศ. 2555 อย่างไรก็ตามเป็นที่สังเกตได้ว่านับจากปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา ร้อยละของการใช้ถุงยางอนามัยในการมีเพศสัมพันธ์ครั้งแรกมีการเพิ่มขึ้นน้อยมาก ส่วนทางเลือกของวิธีการคุมกำเนิดจากการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์พบว่าส่วนใหญ่ประชากรอายุ 15 - 24 ปี เลือกใช้การคุมกำเนิดด้วยถุงยางอนามัยสูงถึงร้อยละ 71.9 รองมาคือยาเม็ดคุมกำเนิด ร้อยละ 18.9 จะเห็นได้ว่ากว่าร้อยละ 90 เลือกใช้วิธีการคุมกำเนิดด้วยถุงยางอนามัยหรือยาเม็ดคุมกำเนิดมีประชากรอายุ 15 - 24 ปี น้อยมากที่เลือกใช้วิธีคุมกำเนิดแบบกึ่งถาวรที่มีประสิทธิภาพสูง เช่น ยาฝังคุมกำเนิด หรือห่วงอนามัย

ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลมาจากบริบทของสังคมไทยที่การใช้การคุมกำเนิดแบบกึ่งถาวรในกลุ่มวัยรุ่นหรือผู้ที่ยังไม่ได้แต่งงานยังไม่ค่อยเป็นที่ยอมรับในสังคมในทางทฤษฎีแล้วแม้ว่าทั้งถุงยางอนามัยและยาเม็ดคุมกำเนิดจะเป็นวิธีคุมกำเนิดที่มีประสิทธิภาพสูง และการใช้ถุงยางอนามัยยังช่วยป้องกันการติดเชื้อโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์รวมทั้งการติดเชื้อเอชไอวีได้ด้วย แต่สำหรับกลุ่มวัยรุ่นการใช้ถุงยางอนามัย และยาเม็ดคุมกำเนิดโดยไม่ถูกวิธีมีโอกาสสูง เช่น การลืมกินยา การใส่และถอดถุงยางอนามัยไม่ถูกวิธี เป็นต้น ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดการตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจได้ เนื่องจากยาเม็ดคุมกำเนิดมีอัตราล้มเหลวในทางปฏิบัติถึงร้อยละ 8 และมีอัตราการคงใช้เพียงร้อยละ 46.7 เท่านั้นในการใช้เป็นระยะเวลา 1 ปี ส่วนถุงยางอนามัยก็มีอัตราล้มเหลวในทางปฏิบัติสูงถึงร้อยละ 15 เช่นกัน

---

[7] กรมสุขภาพจิต. การดูแลช่วยเหลือ ผู้ประสบ 4 ปัญหาหลักของ OSCC ศูนย์ช่วยเหลือสังคม : การประเมินและบำบัดฟื้นฟู สำหรับบุคลากรสาธารณสุขโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล. เบญจพร ปัญญายง, editor: กรมสุขภาพจิต; 2556.

การใช้วิธีการคุมกำเนิดในกลุ่มประชากรอายุ 15 - 24 ปี



แหล่งข้อมูล : การสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พ.ศ. 2552

การแต่งงานและการมีครอบครัว

การแต่งงานมีครอบครัวโดยทั่วไปแล้วย่อมหมายถึงความพร้อมที่จะตั้งครรภ์และมีบุตร ในบริบทของบางสังคมหรือบางประเทศ การแต่งงานเร็วเป็นเรื่องปกติและแน่นอนย่อมมีการตั้งครรภ์ในกลุ่มสตรีอายุน้อยมากขึ้นด้วย สำหรับบริบทของประเทศไทยจากการสำรวจอนามัยการเจริญพันธุ์ พบว่าอายุแรกสมรสของคนไทยลดลงเล็กน้อยจาก 23.1 ปี ในปี พ.ศ. 2549 เหลือ 22.2 ปี ในปี พ.ศ. 2552 ส่วนอายุเฉลี่ยเมื่อมีบุตรคนแรกอยู่ที่ 24.8 ปี จะเห็นได้ว่าอายุเฉลี่ยเมื่อแรกสมรสและอายุเฉลี่ยเมื่อมีบุตรคนแรกของคนไทยจะอยู่หลังจากช่วงวัยรุ่นไปแล้วเมื่อดูในรายละเอียดของกลุ่มอายุต่ำกว่า 20 ปี พบว่าประชากรอายุ 15 - 19 ปี เพียงร้อยละ 9.6 เท่านั้นที่มีสถานภาพเคยสมรสในขณะที่กลุ่มอายุ 20 - 24 ปี มีสถานะภาพเคยสมรสถึงร้อยละ 44.8 อย่างไรก็ตามยังไม่พบฐานข้อมูลใดที่มีการรายงานว่าการตั้งครรภ์หรือการคลอดโดยวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 20 ปีในประเทศไทยเป็นการตั้งครรภ์โดยกลุ่มที่แต่งงานและใช้ชีวิตครอบครัวคิดเป็นร้อยละเท่าไร แต่โดยรวมแล้วน่าจะพออนุมานได้ว่าการตั้งครรภ์โดยวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 20 ปีในประเทศไทยส่วนใหญ่น่าจะเป็นการตั้งครรภ์โดยยังไม่ได้แต่งงาน

ผลกระทบของการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

สำหรับข้อมูลของประเทศไทยได้เคยมีการศึกษาสถานการณ์การแท้งในประเทศในปี พ.ศ. 2542 โดยทำการทบทวนเวชระเบียนของโรงพยาบาลรัฐบาล 787 แห่งและสัมภาษณ์ผู้ป่วยหญิงที่เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลด้วยภาวะแทรกซ้อนจากการแท้งอีก 1,854 ราย ผลการศึกษาพบว่ามีผู้ป่วยเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลด้วยภาวะแทรกซ้อนจากการแท้ง 45,990 ราย ร้อยละ 71.5 เป็นการแท้งเอง และร้อยละ 28.5 หรือ 13,090 รายเป็นการทำแท้ง

ในจำนวนนี้ร้อยละ 47 อายุต่ำกว่า 25 ปี และร้อยละ 21 เป็นวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 20 ปี การศึกษานี้ได้รายงาน Induced Abortion Ratio อยู่ที่ 19.5 ต่อ 1,000 การเกิดมีชีพ และ Spontaneous Abortion Ratio อยู่ที่ 49.1 ต่อ 1,000 การเกิดมีชีพแต่ทางทีมผู้วิจัยไม่ได้คำนวณอัตราการแท้งเองและการทำแท้งของประเทศด้วยเหตุผลสำคัญคือ Abortion Ratio ที่ได้จะต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากการศึกษานี้เป็นการศึกษาจากเวชระเบียนของโรงพยาบาล ซึ่งจะบันทึกไว้เฉพาะผู้ป่วยที่มีภาวะแทรกซ้อนและจำเป็นต้องเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเท่านั้น ไม่ใช่ผู้ที่มีการแท้งทั้งหมด จึงทำให้ยังไม่เคยมีการรายงานอัตราการแท้งเอง และการทำแท้งของประเทศไทยอย่างเป็นทางการมาก่อน

อย่างไรก็ตามสถานการณ์การทำแท้งไม่ปลอดภัยในประเทศไทยมีแนวโน้มว่าน่าจะดีขึ้น โดยสำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ได้จัดทำระบบเฝ้าระวังสถานการณ์การแท้งในประเทศ และพบว่ามีการยุติการตั้งครรภ์โดยบุคลากรทางการแพทย์เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 28.7 ในปี พ.ศ. 2542 เป็นร้อยละ 77.6 ในปี พ.ศ. 2555 และการยุติการตั้งครรภ์โดยผู้ที่ไม่ใช่บุคลากรทางการแพทย์เหลือเพียงร้อยละ 3.5 จากเดิมที่สูงถึงร้อยละ 34.9 ในปี พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามความแพร่หลายของยายุติการตั้งครรภ์ที่สามารถหาซื้อได้ง่ายทั้งจากร้านขายยาบางแห่ง หรืออาจสั่งจากทางอินเตอร์เน็ต ซึ่งมีผู้จัดจำหน่ายโดยผิดกฎหมายจำนวนมากทำให้ผู้ที่ยุติการตั้งครรภ์ด้วยตนเองมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2554 และร้อยละ 14.5 ในปี พ.ศ. 2555 ในด้านของวิธีการที่ใช้ในการยุติการตั้งครรภ์ จากผลการเฝ้าระวังสถานการณ์การแท้งในประเทศไทย พ.ศ. 2555 พบว่าส่วนใหญ่จะยุติการตั้งครรภ์ด้วยการใช้เครื่องดูดสุญญากาศร้อยละ 45.7 รองลงมาคือการใช้ยาสอดทางช่องคลอดร้อยละ 32.3 อย่างไรก็ตามยังมีประมาณ ร้อยละ 5 ที่ยังใช้วิธีการที่ไม่ปลอดภัย เช่น การใส่ของแข็งและของเหลวทางช่องคลอด หรือการบีบหน้าท้อง นอกจากนี้แล้วยังมีผู้ป่วยสูงถึงร้อยละ 16 ที่ยังใช้วิธียุติการตั้งครรภ์ด้วยการขูดมดลูก ซึ่งเป็นวิธีที่องค์การอนามัยโลกไม่แนะนำให้ใช้ อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศไทย การใช้วิธีขูดมดลูกในการยุติการตั้งครรภ์ก็ยังมีการใช้อยู่ในหลายโรงพยาบาล เนื่องจากวิธีการที่องค์การอนามัยโลกแนะนำ คือยาเม็ดสำหรับยุติการตั้งครรภ์ยังอยู่ในขั้นตอนการขออนุญาตจากสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา และแม้ว่าจะมีการใช้เครื่องดูดสุญญากาศเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน แต่ก็ยังไม่สามารถครอบคลุมได้ทุกโรงพยาบาลในประเทศไทย

นอกจากภาวะแทรกซ้อนจากการแท้งแล้ว การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นยังมีโอกาสเกิดภาวะแทรกซ้อนในระหว่างการตั้งครรภ์สูงกว่าการตั้งครรภ์ทั่วไป โดยมีการเกิดภาวะชีดในขณะตั้งครรภ์ (ผลการศึกษา 15 จากทั้งหมด 28 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) เอชไอวี/เอดส์ และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ (2 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) ภาวะตกเลือดหลังคลอด (ผลการศึกษา 3 จากทั้งหมด 8 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) มีภาวะป่วยทางจิต (ผลการศึกษา 2 จากทั้งหมด 3 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) นอกจากนี้การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นยังมีผลต่อสุขภาพทารกในครรภ์โดยเพิ่มความเสี่ยงต่อทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 7 วัน (ผลการศึกษา 18 จากทั้งหมด 27 การศึกษาพบว่า

เพิ่มความเสี่ยง) ทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 42 วัน (ผลการศึกษา 12 จากทั้งหมด 16 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) ทารกคลอดก่อนกำหนด (ผลการศึกษา 45 จากทั้งหมด 61 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) ทารกแรกคลอดน้ำหนักต่ำกว่า 2,500 กรัม (ผลการศึกษา 37 จากทั้งหมด 51 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) และทารกมีความผิดปกติแต่กำเนิด (ผลการศึกษา 5 จากทั้งหมด 9 การศึกษาพบว่าเพิ่มความเสี่ยง) ในขณะเดียวกันการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นก็ลดความเสี่ยงต่อการผ่าตัดคลอด (ผลการศึกษา 17 จากทั้งหมด 29 การศึกษาพบว่าลดความเสี่ยง) และการตกเลือดก่อนคลอด (ผลการศึกษา 3 จากทั้งหมด 8 การศึกษาพบว่าลดความเสี่ยง) ส่วนผลลัพธ์ของการตั้งครรภ์ที่เคยคิดว่าการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นจะทำให้ความเสี่ยงเพิ่มขึ้น เช่น การตายของมารดา ภาวะความดันโลหิตสูงผิดปกติในขณะตั้งครรภ์ระยะเวลาในการคลอดยาวนาน หรือการเกิดไร้ชีพ กลับพบว่าการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นไม่ได้เพิ่มความเสี่ยงเหล่านี้ ในบางผลลัพธ์ของการตั้งครรภ์ การศึกษาที่มีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ยังไม่สามารถสรุปได้ว่ามีความสัมพันธ์อย่างไรกับการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น เช่น ภาวะขาดสารอาหารของมารดา การฆ่าตัวตายของมารดา ทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 24 ชั่วโมง และทารกแรกคลอดน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ตามอายุครรภ์ (ดูตารางที่ 1)

ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคมพบว่า มารดาวัยรุ่นมีโอกาสสูงที่จะหยุดการศึกษากลางคันหรือเรียนไม่จบ เนื่องจากในหลาย ๆ ประเทศการตั้งครรภ์ในขณะที่เป็นนักเรียนยังไม่เป็นที่ยอมรับเป็นเรื่องน่าอับอาย ทำให้หญิงวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ถูกบังคับทั้งทางตรงหรือทางอ้อมให้ออกจากโรงเรียน ซึ่งมีการออกจากโรงเรียนกลางคันถึงร้อยละ 30 กองทุนเพื่อเด็กแห่งสหประชาชาติได้สรุปความสัมพันธ์ของอายุมารดาเมื่อคลอดบุตรคนแรกกับฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมหลังจากการคลอดบุตร และพบว่าเมื่อเปรียบเทียบกับมารดาที่คลอดบุตรคนแรกหลังอายุ 20 ปี มารดาที่คลอดบุตรคนแรกขณะอายุ 15 - 19 ปี จบการศึกษาระดับมัธยมปลายร้อยละ 51 เท่านั้น ในขณะที่มารดาที่คลอดบุตรคนแรกหลังอายุ 20 ปี จบการศึกษาอย่างน้อยระดับมัธยมปลายถึงร้อยละ 89 ส่งผลให้หญิงวัยรุ่นเหล่านี้มีระดับการศึกษาต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้เสียโอกาสในการทำงานที่ดีหรือแม้กระทั่งตกงาน จากการศึกษาเดียวกันยังพบอีกว่ามีมารดาวัยรุ่นตกงานสูงถึงร้อยละ 59 และร้อยละ 45 มีรายได้เฉลี่ยอยู่ในกลุ่มที่มีรายได้เฉลี่ยต่ำที่สุดของประเทศ (ดูตารางที่ 2) ซึ่งเหล่านี้ทำให้เป็นภาระของครอบครัว สังคม ตลอดจนประเทศชาติต่อไป นอกจากนี้เด็กที่เกิดจากมารดาวัยรุ่นยังมีความเสี่ยงที่จะเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด อาชญากรรม ความรุนแรงในรูปแบบต่าง ๆ โดยพบว่าร้อยละ 50-60 ของมารดาวัยรุ่นเคยถูกกระทำความรุนแรงทางเพศหรือทางร่างกาย ส่วนข้อมูลในประเทศไทยพบว่ายังขาดข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบจากการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นในภาพรวมของประเทศทั้งด้านผลกระทบต่อสุขภาพและผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม โดยการศึกษาที่มีส่วนใหญ่จะเป็นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับผลกระทบทางด้านสุขภาพในแต่ละพื้นที่ที่ทำการศึกษา หรือเป็นงานวิจัยเชิงคุณภาพ ซึ่งอาจจะยังไม่สามารถสะท้อนภาพรวมของประเทศได้ชัดเจน

ตารางที่ 1 สรุปผลการศึกษาที่ผ่านมาเกี่ยวกับผลของการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นกับผลกระทบทางด้านสุขภาพ

ปัญหาสุขภาพ	จำนวนการศึกษา				ข้อสรุป
	เพิ่มความเสี่ยง	ไม่มีผล	ลดความเสี่ยง	รวม	
พฤติกรรมสุขภาพ					
การสูบบุหรี่	5	1	-	6	เพิ่มความเสี่ยง
สารอาหาร	1	-	-	1	ยังสรุปไม่ได้
ปัญหาสุขภาพที่อาจส่งผลกับผลลัพธ์ของการตั้งครรภ์					
ภาวะซีดหรือโลหิตจาง	15	8	-	23	เพิ่มความเสี่ยง
เอชไอวี/เอดส์ และโรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์	2	-	-	2	เพิ่มความเสี่ยง
ผลต่อสุขภาพมารดา					
การตายของมารดา	5	6	2	13	ไม่เพิ่มความเสี่ยง
ภาวะแทรกซ้อนจากการแท้ง	20	-	-	20	เพิ่มความเสี่ยง
ภาวะความดันโลหิตสูงผิดปกติขณะตั้งครรภ์	10	11	-	21	ไม่เพิ่มความเสี่ยง
ระยะเวลาในการคลอด	3	4	1	8	ไม่เพิ่มความเสี่ยง
การผ่าตัดคลอด	2	10	17	29	ลดความเสี่ยง
ตกเลือดก่อนคลอด	2	3	3	8	ลดความเสี่ยง
ตกเลือดหลังคลอด	3	5	-	8	เพิ่มความเสี่ยง
มีภาวะผิดปกติทางจิต	2	-	1	3	เพิ่มความเสี่ยง
ฆ่าตัวตาย	1	-	-	1	ยังสรุปไม่ได้
ผลต่อสุขภาพทารกในครรภ์					
เกิดไร้ชีพ	9	14	2	25	ไม่เพิ่มความเสี่ยง
ทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 24 ชั่วโมง	2	4	-	6	ยังสรุปไม่ได้
ทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 7 วัน	18	9	-	27	เพิ่มความเสี่ยง
ทารกเสียชีวิตหลังคลอดภายใน 42 วัน	12	4	-	16	เพิ่มความเสี่ยง
ทารกคลอดก่อนกำหนด	45	16	-	61	เพิ่มความเสี่ยง
ทารกแรกคลอดน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์	37	14	-	51	เพิ่มความเสี่ยง
ทารกแรกคลอดน้ำหนักต่ำกว่าเกณฑ์ตามอายุครรภ์	10	5	-	15	ยังสรุปไม่ได้
ทารกแรกคลอดมีภาวะขาดออกซิเจน	9	10	-	19	ไม่เพิ่มความเสี่ยง
ทารกมีความผิดปกติแต่กำเนิด	5	4	-	9	เพิ่มความเสี่ยง

ตารางที่ 2 อายุเมื่อคลอดบุตรคนแรกกับผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจและสังคม

ประเทศ	ชีวิตภายหลังคลอดบุตร (ร้อยละ)									
	ระดับการศึกษาต่ำกว่ามัธยมปลาย		ไม่มีงานทำ		ไม่มีคู่		ทั้งสามีและภรรยาไม่มีงานทำ		อยู่ในกลุ่มร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำที่สุด	
	15-19	20-29	15-19	20-29	15-19	20-29	15-19	20-29	15-19	20-29
เนเธอแลนด์	50	22	53	42	13	7	31	7	78	26
อิตาลี	77	52	64	54	15	3	18	5	36	20
ส.ปน	80	59	70	66	20	7	27	12	35	22
เดนมาร์ก	65	17	46	25	16	12	22	6	24	8
ฟินแลนด์	24	9	42	27	11	5	13	8	29	17
ฝรั่งเศส	62	24	61	35	16	10	18	6	51	18
เบลเยี่ยม	52	22	55	27	24	8	32	7	45	19
กรีซ	74	35	61	55	4	6	6	6	30	17
เยอรมัน	57	24	60	36	18	10	24	5	54	21
ออสเตรีย	52	23	30	31	13	12	6	4	31	24
ไอร์แลนด์	73	37	69	51	42	14	46	14	41	23
โปรตุเกส	92	78	37	32	15	7	8	4	26	16
อังกฤษ	65	37	61	37	39	15	43	14	53	23
รวมทุกประเทศ	67	34	59	41	23	19	26	8	45	21
ความแตกต่าง	**33**		**18**		**4**		**18**		**24**	

สถานการณ์การตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

ตัวชี้วัดสำหรับติดตามสถานการณ์

สถานการณ์การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นเรื่องที่ทั่วโลกให้ความสำคัญและตื่นตัวที่จะหามาตรการป้องกันและแก้ไข อย่างไรก็ตามการวัดอัตราการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น ซึ่งรวมถึงการตั้งครรภ์ที่สิ้นสุดลงด้วยการคลอดมีชีพ (Live birth) การคลอดไร้ชีพ (Stillbirth) การทำแท้ง (Induced abortion) และการแท้งเอง (Miscarriage) ยังเป็นไปได้ยากในทางปฏิบัติในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนา สาเหตุหลัก ๆ มาจากความไม่สมบูรณ์ของระบบสถิติชีพ (Vital statistics) และบริบททางสังคมที่การยุติการตั้งครรภ์ยังไม่เป็นที่ยอมรับของสังคม รวมทั้งมีข้อจำกัดทางกฎหมายในการให้บริการทำให้การนับจำนวนที่แท้จริงเป็นไปได้ยาก องค์กรระหว่างประเทศ เช่น องค์การสหประชาชาติและองค์การอนามัยโลก จึงได้ใช้อัตราคลอดในวัยรุ่นอายุ 15 - 19 ปี (Adolescent birth rate) ในการติดตามสถานการณ์การตั้งครรภ์ในวัยรุ่นแทนอัตราการตั้งครรภ์ และได้กำหนดให้เป็นหนึ่งในตัวชี้วัดของเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals; MDGs 5b - Access to Reproductive Health Services) ข้อมูลล่าสุดจาก World Population Prospects: 2012 Revision องค์การสหประชาชาติได้ประมาณว่าอัตราคลอดในวัยรุ่นอายุ 15 - 19 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2549 - 2553

เฉลี่ยอยู่ที่ 48.9 ต่อประชากรหญิงอายุ 15 - 19 ปี 1,000 คน อย่างไรก็ตามอัตราคลอดในวัยรุ่นอายุ 15 - 19 ปี มีความแตกต่างกันอย่างมากในแต่ละภูมิภาคของโลก โดยทวีปแอฟริกามีอัตราเฉลี่ยสูงถึง 103.6 ในขณะที่ทวีปยุโรปมีค่าเฉลี่ยต่ำเพียง 19.2 เท่านั้น และในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้มีอัตรา 42.5 ต่อประชากรหญิงกลุ่มอายุเดียวกัน 1,000 คน (ดูตารางที่ 3) โดยข้อมูลจาก World Population Prospects: 2012 Revision จะแตกต่างจากข้อมูลที่รายงานโดยองค์การอนามัยโลกใน World Health Statistics 2013 อยู่เล็กน้อย สาเหตุอาจมาจากการเปลี่ยนแปลงรายละเอียดเกี่ยวกับตัวเลขหรือเทคนิคทางสถิติที่ใช้

ตารางที่ 3 อัตราคลอดในวัยรุ่นแบ่งตามองค์การสหประชาชาติ

	อัตราการเกิดมีชีพในวัยรุ่น (ต่อประชากรหญิงอายุ 15-19 ปี 1,000 คน)		
	1995-2000	2000-2005	2005-2010
แบ่งตามเขตขององค์การสหประชาชาติ			
แอฟริกา	113.1	109.0	103.6
เอเชีย	50.1	42.1	34.8
เอเชียตะวันออกเฉียงใต้	41.4	42.2	42.5
ยุโรป	24.0	19.7	19.2
อเมริกาเหนือ	48.4	40.6	37.3
ลาตินอเมริกาและแคริบเบียน	86.3	81.2	73.2
โอเชียเนีย	36.9	33.7	32.8
แบ่งตามระดับการพัฒนาของประเทศ			
ประเทศที่พัฒนาแล้ว	28.4	24.4	23.6
ประเทศกำลังพัฒนา	66.3	59.1	52.7
ประเทศด้อยพัฒนา	124.0	116.1	105.8
ทั่วโลก	**60.7**	**54.4**	**48.9**

อัตราคลอดในวัยรุ่น หรือ Adolescent Birth Rate ในวารสารวิชาการ หนังสือบางเล่ม หรือบางองค์กรอาจมีการใช้คำอื่นที่มีความหมายเหมือนกันแทนได้ เช่น Adolescent Fertility Rate หรือ Age-specific Fertility Rate for women aged 15 - 19 องค์การอนามัยโลก (31) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึงอัตราการคลอด (นับเฉพาะการคลอดมีชีพเท่านั้น) โดยวัยรุ่นอายุ 15 - 19 ปี (อายุมารดานับถึงวันคลอด) ในแต่ละปี ต่อจำนวนประชากรในกลุ่มอายุเดียวกัน 1,000 คน โดยแหล่งข้อมูลที่แนะนำได้แก่

1. ระบบทะเบียนราษฎร์ที่มีความครอบคลุมอย่างสมบูรณ์ (Civil registration with complete coverage)

2. การสำรวจสำมะโนประชากร (Population census) และ

3. การสำรวจครัวเรือน (Household survey) โดยแต่ละแหล่งข้อมูลก็มีข้อดีข้อเสียแตกต่างกัน การจะเลือกใช้แหล่งข้อมูลใดขึ้นอยู่กับระบบฐานข้อมูลที่มีของแต่ละประเทศ

สำหรับประเทศไทย ข้อมูลที่รายงานอัตราคลอดในวัยรุ่นของประเทศมี 2 แหล่งใหญ่ ๆ คือ ข้อมูลจากกระทรวงสาธารณสุข รายงานโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ในสถิติสาธารณสุขประจำปี และข้อมูลจากองค์การสหประชาชาติ ซึ่งรายงานโดย Statistics Division สำหรับแหล่งข้อมูลแรก สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้คำนวณจากจำนวนทารกแรกเกิดที่คลอดโดยมารดา อายุ 15 - 19 ปี ในแต่ละปีจากทะเบียนเกิด (Birth registration) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบทะเบียนราษฎร์ของกระทรวงมหาดไทย ส่วนตัวหารจะใช้จำนวนประชากรกลางปีของประชากรหญิงอายุ 15 - 19 ปีในแต่ละปีจากทะเบียนราษฎร์ ความครอบคลุมของทะเบียนเกิดของประเทศไทยล่าสุดอยู่ที่ร้อยละ 99 สำหรับข้อมูลอัตราคลอดในวัยรุ่นที่รายงานโดย United Nations Statistics Division สำหรับติดตามความก้าวหน้าในการดำเนินการตาม MDGs นั้น ค่าที่ได้จะแตกต่างจากค่าที่รายงานในสถิติสาธารณสุขเล็กน้อย เนื่องจากใช้ตัวหารคือจำนวนประชากรอายุ 15 - 19 ปี แตกต่างกัน โดย United Nations Statistics Division ใช้จำนวนประชากรคาดประมาณจาก World Population Prospects แทนที่จะใช้ข้อมูลที่ได้จากทะเบียนราษฎร์ของแต่ละประเทศ โดยทาง United Nations Statistics Division ได้ให้เหตุผลว่า จำนวนประชากรคาดประมาณจาก World Population Prospects นั้นได้มีการปรับตามตัวแปรต่าง ๆ ที่อาจจะมีผลกับจำนวนประชากรที่แท้จริง เช่น ความไม่สมบูรณ์ในระบบการจดทะเบียนหรือการย้ายถิ่นของประชากร เป็นต้น โดยอัตราการคลอดในวัยรุ่นที่รายงานโดย United Nations Statistics Division โดยเฉลี่ยแล้วจะต่ำกว่าค่าที่รายงานโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์เล็กน้อย

การจะเลือกใช้ข้อมูลจากแหล่งใดขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้ถ้าเราต้องการเปรียบเทียบข้อมูลกับต่างประเทศก็ควรอ้างอิงข้อมูลของ United Nations Statistics Division เนื่องจากการเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประเทศก็ควรจะใช้วิธีการคำนวณแบบเดียวกัน ส่วนการใช้ข้อมูลในการติดตามผลการดำเนินการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศ สามารถใช้ข้อมูลที่รายงานโดยสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ได้ เนื่องจากทะเบียนเกิดของประเทศไทยมีความครอบคลุมถึงร้อยละ 99 และสามารถคำนวณข้อมูลได้ทุกปี ในขณะที่ข้อมูลจาก United Nations Statistics Division จะรายงานช้ากว่า โดยข้อมูล ณ เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2556 ข้อมูลของประเทศไทยล่าสุดคือข้อมูลในปีพ.ศ. 2552 อัตราคลอดในวัยรุ่นไทย อยู่ที่ 46.7 ต่อ 1,000 คน ซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั่วโลกแต่สูงกว่าภาพรวมของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ดูตารางที่ 1) โดยถ้าเปรียบเทียบ

จากข้อมูลอัตราคลอดในวัยรุ่นล่าสุดที่มีการคำนวณของแต่ละประเทศ ประเทศไทยจะอยู่อันดับที่ 107 ของโลกอันดับที่ 15 ของเอเชีย และอันดับที่ 6 ของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

ส่วนข้อมูลจากรายงานสถิติสาธารณสุขไทยประจำปีพบว่า อัตราการคลอดของมารดาอายุ 15 - 19 ปี ณ ปี พ.ศ. 2543 เท่ากับ 31.1 ต่อประชากรหญิง 1,000 คน และเพิ่มสูงถึง 53.8 ต่อประชากรหญิง 1,000 คน ในปี พ.ศ. 2555 ซึ่งเป็นอัตราการเพิ่มขึ้นถึงกว่าร้อยละ 70 ในขณะที่ทั่วโลกรวมทั้งทวีปแอฟริกาที่เคยมีอัตราเกิดมีชีพเฉลี่ยสูงที่สุดในโลกกลับมีแนวโน้มลดลงโดยเฉลี่ยถึงประมาณร้อยละ 20 นอกจากนี้อัตราเกิดมีชีพในกลุ่มวัยรุ่นอายุน้อยกว่า 15 ปี มีแนวโน้มสูงขึ้นมาเรื่อย ๆ จากข้อมูลล่าสุดในปี พ.ศ. 2555 พบว่ามีวัยรุ่นอายุ 10-14 ปี คลอด 3,725 คน ซึ่งคิดเป็นจำนวนที่สูงกว่า 10 ปี ที่แล้วถึงกว่า 2 เท่า (ดูตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 ตารางสรุปข้อมูล จำนวน ร้อยละ และอัตราการคลอดในวัยรุ่น พ.ศ. 2533 - 2555

พ.ศ.	จำนวนการคลอด (อายุ 10-14)	จำนวนการคลอด (อายุ 15-19)	จำนวนการคลอด (ทั้งหมด)	ร้อยละ (อายุ 10-14)	ร้อยละ (อายุ 15-19)	อัตราการคลอด (สถิติสาธารณสุข)	อัตราการคลอด (UN MDGs)
2533	1,668	127,350	956,237	0.2	13.3	42.2	42.3
2534	1,845	127,124	960,556	0.2	13.2	41.9	42.7
2535	1,963	123,382	964,557	0.2	12.8	40.7	41.9
2536	2,133	121,911	957,832	0.2	12.7	40.2	-
2537	2,106	122,406	960,248	0.2	12.7	42.8	42.3
2538	2,237	117,899	963,678	0.2	12.2	41.2	41.3
2539	1,703	113,272	944,118	0.2	12.0	39.7	40.8
2540	1,633	102,529	897,604	0.2	11.4	36.0	38.0
2542	1,525	91,785	772,604	0.2	11.9	32.6	34.6
2543	1,444	86,675	773,009	0.2	11.2	31.1	32.8
2544	1,706	92,587	790,425	0.2	11.7	33.7	35.1
2545	1,641	93,554	782,911	0.2	11.9	37.9	35.7
2546	1,736	94,802	742,183	0.2	12.8	39.5	35.8
2547	2,432	110,206	813,069	0.3	13.6	47.3	-
2548	2,549	113,048	809,485	0.3	14.0	49.3	43.3
2549	2,510	112,509	793,623	0.3	14.2	48.9	43.3
2550	2,616	116,086	797,588	0.3	14.6	49.7	44.9
2551	2,715	118,921	784,256	0.3	15.2	50.1	46.2
2552	2,908	119,828	765,047	0.4	15.7	50.1	46.7
2553	3,074	120,115	761,689	0.4	15.8	50.1	-
2554	3,415	129,321	795,031	0.4	16.3	53.6	-
2555	3,725	129,451	801,737	0.5	16.1	53.8	-

ในภาพรวมแล้วจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งทางด้านสังคม รูปแบบการใช้ชีวิต หรือค่านิยมต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไปล้วนแล้วแต่ชักนำให้วัยรุ่นมีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการใช้ชีวิต อาหารการกินต่าง ๆ ที่อาจเป็นสาเหตุให้วัยรุ่นเข้าสู่วัยเริ่มหนุ่มสาวเร็วขึ้น มีช่วงวัยเด็กที่สั้นลง การเข้าถึงสื่อต่าง ๆ อย่างง่ายดาย โดยเฉพาะทางอินเตอร์เน็ตที่มีสื่อที่สามารถกระตุ้นให้เกิดอารมณ์ความต้องการทางเพศจำนวนมาก ความห่างเหินของสถาบันครอบครัว รูปแบบการใช้ชีวิตที่วัยรุ่นเป็นอิสระจากครอบครัว ทำให้โอกาสที่วัยรุ่นจะมีเพศสัมพันธ์กันมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากร้อยละของวัยรุ่นที่เคยมีเพศสัมพันธ์มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ค่านิยมกลุ่มวัยรุ่นที่ว่าการมีเพศสัมพันธ์กับเพศตรงข้ามจำนวนมากจะทำให้เป็นที่ยอมรับในกลุ่มเพื่อนร่วมกับการขาดความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งการไม่สามารถเข้าถึงบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์ที่จำเป็น โดยเฉพาะเวชภัณฑ์สำหรับคุมกำเนิดทำให้วัยรุ่นจำนวนมากเกิดการตั้งครรภ์ขึ้นในแต่ละปีซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นการตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจหรือไม่ได้วางแผนมาก่อน ซึ่งก่อให้เกิดปัญหามากมาย เช่น การทำแท้งเถื่อน ภาวะแทรกซ้อนจากการตั้งครรภ์ การเสียโอกาสทางการศึกษา รวมทั้งหน้าที่การงานที่ดีในอนาคต เหล่านี้ล้วนแต่เป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไข โดยต้องใช้ความร่วมมือจากทุกภาคส่วนภายใต้ความเข้าใจในเป้าหมายที่ตรงกันสำนักอนามัยการเจริญพันธุ์ได้จัดทำรายงานฉบับนี้ขึ้นเพื่อทบทวนความรู้ และข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของประเทศไทย รวมทั้งการแสดงแนวคิดและนโยบายในการดำเนินการเพื่อแก้ปัญหาเพื่อเป็นประโยชน์สำหรับเครือข่ายที่เกี่ยวข้องและผู้ที่สนใจต่อไป

นโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหา

ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นปัญหาที่มีปัจจัยต่าง ๆ มากมายเข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นปัจจัยส่วนบุคคล ลักษณะทางครอบครัว สังคม สื่อ ตลอดจนค่านิยมต่าง ๆ ในกลุ่มวัยรุ่น แนวทางการแก้ปัญหาก็มีหลากหลายแนวทาง ขึ้นอยู่กับบริบทของแต่ละประเทศ แม้แต่ในประเทศเดียวกันแนวทางการแก้ไขปัญหาก็อาจจะแตกต่างกันไปในแต่ละพื้นที่ที่มีรูปแบบทางสังคมและวัฒนธรรมแตกต่างกันองค์การอนามัยโลกได้ทำการรวบรวมและวิเคราะห์แนวทางการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นและได้ให้คำแนะนำไว้ดังนี้

คำแนะนำขององค์การอนามัยโลกในการป้องกันการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น

ป้องกันการตั้งครรภ์เมื่ออายุน้อยเกินไป

1) ลดการแต่งงานก่อนอายุ 18 ปี

2) สร้างความเข้าใจและให้การดูแลช่วยเหลือเพื่อลดการตั้งครรภ์ก่อนอายุ 20 ปี

3) เพิ่มการใช้การคุมกำเนิดในกลุ่มวัยรุ่นที่มีความเสี่ยงต่อการตั้งครรภ์โดยไม่ได้ตั้งใจ

4) ลดการมีเพศสัมพันธ์โดยการบังคับขืนใจในกลุ่มวัยรุ่น

ป้องกันภาวะแทรกซ้อนด้านอนามัยการเจริญพันธุ์

5) ลดการแท้งไม่ปลอดภัยในกลุ่มวัยรุ่น

6) เพิ่มการเข้าถึงบริการในการฝากครรภ์ การคลอด รวมทั้งการดูแลหลังคลอดในกลุ่มวัยรุ่น

ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นเป็นปัญหาที่ซับซ้อน การแก้ไขจึงจำเป็นต้องมองปัญหาอย่างรอบด้าน และอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วนในสังคม โดยเฉพาะด้านความรู้ ความเข้าใจและทัศนคติต่อวัยรุ่นที่ตั้งครรภ์ กระทรวงสาธารณสุข ผ่านทางคณะกรรมการพัฒนาอนามัยการเจริญพันธุ์แห่งชาติ จึงได้นำข้อแนะนำจากองค์การอนามัยโลกมาปรับให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย และได้วางยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ภายใต้แนวคิด “เข้าใจ เข้าถึง ช่วยเหลือ” โดยใช้ 3 ยุทธศาสตร์หลัก ตามรูปที่ 1

รูปที่ 1 แนวคิดในการแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นของกระทรวงสาธารณสุข



ยุทธศาสตร์ที่ 1 การสื่อสารสาธารณะ

เน้นการสร้างเข้าใจ ความรู้ และทัศนคติที่ดีต่อการแก้ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น รวมทั้งการให้ความรู้ความเข้าใจ ที่ถูกต้องแก่กลุ่มวัยรุ่นโดยตรง ทั้งด้านความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางเพศและพัฒนาการเมื่อเข้าสู่วัยรุ่น ทักษะในการตัดสินใจ และความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับเพศตรงข้าม โดยมีเป้าหมายให้กลุ่มวัยรุ่นทั้งเพศชายและเพศหญิงรู้สึกถึงคุณค่าในตัวเอง เข้าใจปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการมีเพศสัมพันธ์ ทางเลือกอื่นในการจัดการกับอารมณ์และความต้องการทางเพศนอกเหนือจากการมีเพศสัมพันธ์เพื่อให้วัยรุ่นตัดสินใจชะลอการมีเพศสัมพันธ์ออกไปจนกว่าจะถึงเวลาที่เหมาะสม และในกลุ่มที่ตัดสินใจจะมีเพศสัมพันธ์ก็ต้องมีความรู้ในการเตรียมการป้องกัน เพื่อป้องกันปัญหา

ที่อาจจะเกิดขึ้นตามมา เช่น โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์และการตั้งครรภ์ไม่พร้อม ซึ่งการจะบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้จำเป็นจะต้องดำเนินการโดยใช้ความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายใต้แนวคิดที่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งต้องมีการสร้างแรงจูงใจ มีการสร้างความเข้มแข็งและกระตุ้นการทำงานแบบบูรณาการในระดับพื้นที่และท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยองค์กรหลัก ได้แก่ อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัว/ชุมชน สถานศึกษา และสถานบริการสาธารณสุข ให้มีการดำเนินการส่งเสริม และป้องกันปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นแบบบูรณาการ โดยมีเป้าหมายให้วัยรุ่นมีทัศนคติที่ถูกต้อง และมีพฤติกรรมทางเพศที่ปลอดภัย

หลักสูตรเพศศึกษาในประเทศไทย

ในบริบทของประเทศไทยถึงแม้ว่าทุกฝ่ายจะเห็นความสำคัญและความจำเป็นของการให้ความรู้ความเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับเพศและอนามัยการเจริญพันธุ์ในรูปแบบของหลักสูตรเพศศึกษาในโรงเรียน รวมทั้งทุกโรงเรียนก็มีการบรรจุเพศศึกษาไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนส่วนมากผ่านทางกลุ่มสาระการเรียนรู้ สุขศึกษาและพลศึกษาในหลักสูตรแกนกลางการศึกษาขั้นพื้นฐานของกระทรวงศึกษาธิการ อย่างไรก็ตามผลลัพธ์ที่ได้อาจจะยังไม่ดีนัก ดังจะเห็นได้จากอัตราคลอดในวัยรุ่นที่ยังสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งร้อยละของการใช้ถุงยางอนามัยในขณะมีเพศสัมพันธ์ที่ยังต่ำอยู่ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากความหลากหลายของหลักสูตรที่แตกต่างกันไปในแต่ละสถานศึกษารวมทั้งทัศนคติของสังคมไทยที่ยังมองว่าการสอนเรื่องเพศสัมพันธ์และการคุมกำเนิดจะเป็นการกระตุ้นให้เด็กวัยรุ่นซึ่งเป็นวัยที่กำลังอยากรู้อยากลองมีเพศสัมพันธ์มากขึ้น ดังนั้นการรณรงค์ต่าง ๆ จึงมักจะเน้นที่การสอนให้เด็กวัยรุ่นรู้จัก “รักนวล สงวนตัว” หมายถึง ให้ชะลอการมีเพศสัมพันธ์ออกไปจนกว่าจะถึงวันแต่งงาน ซึ่งแน่นอนว่าเป็นเรื่องที่ดี แต่อย่างไรก็ตาม การให้ความรู้เกี่ยวกับการมีเพศสัมพันธ์และการคุมกำเนิดก็ยังมีความสำคัญเช่นกัน

ในปี พ.ศ. 2555 โครงการสนับสนุนการบูรณาการการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น โดยการสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (สพฐ.) กระทรวงศึกษาธิการ ได้พัฒนากรอบหลักสูตรเพศศึกษาขึ้นโดยแปลมาจากคู่มือขององค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ หรือ ยูเนสโก (United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization, UNESCO) ซึ่งมีการเพิ่มส่วนของตัวชี้วัดในการติดตามผลการดำเนินงานเข้าไปในหลักสูตรของ SIECUS และมีการปรับหลักสูตรบางส่วนให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย จะเห็นได้ว่าได้มีความพยายามพัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนเรื่องเพศศึกษาในประเทศไทยมาโดยตลอดทั้งจากทางภาครัฐบาลและองค์กรเอกชน อย่างไรก็ตามนอกจากการสร้างหลักสูตรที่ดีขึ้นมาแล้ว การนำหลักสูตรนั้นไปใช้ก็ยังเป็นเรื่องท้าทาย เนื่องจากจะต้องใช้นโยบายสนับสนุนที่ชัดเจนจากหน่วยงานราชการในส่วนกลางแล้ว ยังต้องใช้ความเข้าใจและความร่วมมือจากสถานศึกษาแต่ละแห่งด้วย ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องสร้างความเข้าใจและใช้ความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เพื่อให้ประเทศไทยมีหลักสูตรเพศศึกษาที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้วัยรุ่นมีสุขภาวะทางเพศที่ดี และปลอดภัยจากการตั้งครรภ์ไม่พร้อม โรคติดต่อทางเพศสัมพันธ์ และปัจจัยเสี่ยงอื่น ๆ ต่อไป

นอกจากการพัฒนาหลักสูตรเพศศึกษาแล้ว การสื่อสารทางอื่นก็มีความสำคัญเช่นกัน เช่น การสื่อสารเรื่องเพศในครอบครัว เนื่องจากครอบครัวเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการที่จะช่วยลดปัญหาต่าง ๆ ไม่เฉพาะปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมเท่านั้น เด็กในครอบครัวที่สามารถปรึกษาพ่อแม่เกี่ยวกับปัญหาเรื่องเพศต่าง ๆ ได้ ย่อมมีโอกาสได้รับข้อมูลที่ถูกต้องมากกว่า และมีความเสี่ยงที่จะได้รับข้อมูลผิด ๆ อาจจะจากเพื่อน หรือแหล่งข้อมูลอื่นลดลง ซึ่งเป็นเรื่องที่พ่อแม่ต้องทำความเข้าใจ ปรับทัศนคติก่อนว่าเรื่องเพศเป็นเรื่องธรรมชาติ ไม่ใช่เรื่องผิดบาป การพูดคุยหรือให้ความรู้เรื่องเพศกับลูกจึงไม่ใช่เรื่องน่าอายแต่เป็นเรื่องจำเป็นที่ลูกจะต้องได้รับข้อมูลที่ถูกต้อง เพื่อให้ลูกปลอดภัยจากอันตรายที่อาจเกิดจากการได้รับข้อมูลผิด ๆ นอกจากครอบครัวแล้ว การพัฒนาแหล่งให้ความรู้ที่วัยรุ่นสามารถเข้าถึงได้ง่ายและให้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงความต้องการ ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมในวัยรุ่น วัยรุ่นจำนวนหนึ่งอาจจะอยู่นอกระบบการศึกษา หรือขาดครอบครัวที่สามารถให้คำปรึกษา รวมทั้งยังมีอุปสรรคอื่น ๆ ที่อาจทำให้วัยรุ่นไม่สามารถเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ให้ความรู้ที่ถูกต้องได้ การพัฒนาแหล่งข้อมูลให้คำปรึกษาที่เหมาะสม เข้าถึงง่าย เช่น ทางสายด่วน ที่สามารถโทรศัพท์ติดต่อได้ง่าย มีผู้พร้อมให้คำปรึกษา ไม่เสียค่าใช้จ่าย หรือทางเว็บไซต์และ Social Media ต่าง ๆ ที่เป็นที่นิยมของกลุ่มวัยรุ่น ซึ่งในปัจจุบันก็เป็นเรื่องที่ดีที่มีหน่วยงานภาครัฐบาลและเอกชนจำนวนมากที่มีการพัฒนาระบบ Social Media สำหรับให้ความรู้และให้คำปรึกษาสำหรับเยาวชนขึ้นมา อย่างไรก็ตามความท้าทายในแง่ของผู้ให้บริการความรู้และให้คำปรึกษาคือ การจะต้องพยายามปรับตัวและก้าวให้ทันทัศนคติและค่านิยมทางสังคมของกลุ่มวัยรุ่นที่มีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา

ยุทธศาสตร์ที่ 2 การเข้าถึงบริการอนามัยการเจริญพันธุ์

วัยรุ่นเป็นวัยที่เปลี่ยนผ่านจากวัยเด็กไปสู่วัยผู้ใหญ่ มีปัญหามากมายที่อาจเกิดขึ้นกับวัยรุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่านนี้ ไม่เฉพาะปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมเท่านั้น ยังมีปัญหาด้านอุบัติเหตุ การถูกกระทำความรุนแรง ปัญหาด้านสุขภาพจิต ปัญหาเกี่ยวกับการใช้สารเสพติด ปัญหาด้านโภชนาการ หรือปัญหาด้านเพศหรืออนามัยการเจริญพันธุ์อื่น ๆ นอกเหนือจากการตั้งครรภ์ เมื่อเกิดปัญหาขึ้น การที่วัยรุ่นจะไปปรึกษาใคร ที่ไหน ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการและแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล อย่างไรก็ตามมีอุปสรรคหลายอย่างที่ทำให้วัยรุ่นไม่สามารถเข้าถึงบริการที่จำเป็นได้ องค์การอนามัยโลกได้สรุปไว้ ดังนี้

- ไม่มีการให้บริการ (Not Available) ในบางประเทศหรือบางสถานการณ์ บริการบางอย่างอาจไม่มีการให้บริการเลย ทั้งสำหรับวัยรุ่นและวัยผู้ใหญ่ เช่น การคุมกำเนิดฉุกเฉิน หรือ การยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยในบางประเทศ

- ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ (Not accessible) สำหรับบริการบางอย่าง ถึงแม้ว่าจะมีการให้บริการ วัยรุ่นก็อาจจะไม่สามารถเข้าถึงได้ด้วยข้อจำกัดบางประการ เช่น ข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย ไม่ทราบว่าที่ไหนมีให้บริการบ้าง แหล่งให้บริการอาจจะอยู่ไกลทำให้เดินทางไปรับบริการลำบาก หรือการใช้บริการมีค่าใช้จ่ายที่สูง ทำให้วัยรุ่นซึ่งส่วนใหญ่ยังอยู่ระหว่างการศึกษา ไม่มีรายได้เป็นของตัวเอง ทำให้ต้องขอเงินจากพ่อ-แม่ และปัญหาหลาย ๆ อย่างวัยรุ่นก็อาจจะไม่อยากบอกพ่อแม่ ส่งผลให้ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้

- บริการไม่เป็นที่ยอมรับของวัยรุ่น (Not acceptable) รูปแบบการให้บริการโดยปกติทั่วไปมักจะเป็นรูปแบบที่วัยรุ่นไม่อยากจะเข้าไปใช้บริการ เช่น การต้องไปนั่งรอในที่ที่อาจมีคนรู้จัก ใช้เวลาในการรอนาน กลัวว่าผู้ให้บริการจะถามคำถามยาก ๆ ที่ไม่อยากตอบ กลัวว่าผู้ให้บริการจะมองว่าตัวเองเป็นคนไม่ดี หรือกลัวว่าข้อมูลการมารับบริการจะไม่เป็นความลับ

สำหรับบริบทของประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าถึงบริการจะเป็นแบบที่สองและแบบที่สามเกือบทั้งหมด ระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทยก้าวหน้าพอสมควร สามารถกล่าวได้ว่าประเทศไทยมีบริการด้านอนามัยการเจริญพันธุ์พื้นฐานที่จำเป็นครบทุกอย่าง รวมทั้งด้านค่าใช้จ่ายของบริการส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้สิทธิประโยชน์ของโครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จะมีก็แต่บริการบางอย่างที่สิทธิประโยชน์ยังไม่ครอบคลุม เช่น การยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัยในกรณีท้องไม่พร้อม หรืออาจมีข้อจำกัดทางกฎหมายบางประการ เช่น การต้องขอความยินยอมจากผู้ปกครองในการตรวจเชื้อเอชไอวีในวัยรุ่นอายุต่ำกว่า 18 ปี เป็นต้น นอกจากนั้นก็จะเป็นเรื่องของระบบบริการเป็นส่วนใหญ่ เนื่องจากโรงพยาบาลรัฐบาลส่วนใหญ่ของประเทศไทยมีผู้มาใช้บริการเป็นจำนวนมากรวมทั้งขั้นตอนบริการตามปกติที่มีหลายขั้นตอนกว่าการรักษาจะเสร็จสิ้น ทำให้วัยรุ่นมักจะไม่อยากไปใช้บริการ

บริการสุขภาพที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นและเยาวชน (Youth Friendly Health Services, YFHS) การจัดให้มีบริการอนามัยการเจริญพันธุ์สำหรับวัยรุ่นและเยาวชนเป็นประเด็นสำคัญที่มีการกล่าวถึงในการประชุม Global Consultation on Adolescent Friendly Health Services ณ กรุงเจนีวาสมาพันธรัฐสวิส เมื่อปี พ.ศ. 2544 และการประชุม WHO Advisory Group Meeting พ.ศ. 2545 องค์การอนามัยโลกได้กำหนดคุณลักษณะของบริการที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นและเยาวชนเพื่อเป็นกรอบให้ประเทศสมาชิกจัดทำมาตรฐาน และต่อมาองค์กรระหว่างประเทศจึงเร่งรัดให้ประเทศสมาชิกลงทุนพัฒนาศักยภาพสถานบริการให้จัดบริการที่เป็นมิตรสำหรับวัยรุ่นให้ครอบคลุมมากขึ้น เพื่อป้องกันและควบคุมการแพร่ระบาดของการติดเชื้อ HIV/AIDS การตั้งครรภ์ไม่พึงประสงค์และปัญหาสุขภาพอื่น ๆ กรมอนามัย กระทรวงสาธารณสุข กองทุนประชากรแห่งสหประชาชาติ ร่วมกับภาคีเครือข่าย จึงได้ร่วมกันจัดทำมาตรฐานบริการที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นและเยาวชนขึ้นโดยอ้างอิงจากมาตรฐานขององค์การอนามัยโลกร่วมกับขอความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญในประเทศเพื่อปรับรูปแบบให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย โดยแบ่งเป็น 4 องค์ประกอบ

มาตรฐานบริการที่เป็นมิตรกับวัยรุ่น และเยาวชน

มาตรฐานบริการที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นและเยาวชน (Youth Friendly Health Services)
องค์ประกอบที่ 1: การบริหารจัดการ
องค์ประกอบที่ 2: การเข้าถึงกลุ่มเป้าหมาย และการสร้างความต้องการในการใช้บริการ
องค์ประกอบที่ 3: บริการที่ครอบคลุมความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
องค์ประกอบที่ 4: ระบบบริการที่มีประสิทธิภาพและเป็นมิตรต่อวัยรุ่นและเยาวชน

โดยมาตรฐานบริการที่เป็นมิตรกับวัยรุ่นและเยาวชนจะเน้นการสร้างระบบบริการที่ครอบคลุมความต้องการของกลุ่มวัยรุ่นโดยไม่ได้จำกัดเฉพาะเรื่องเพศเพียงอย่างเดียว และระบบบริการจะต้องเข้าถึงได้ง่าย ลดข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ที่ทำให้กลุ่มวัยรุ่นไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ เช่น อุปสรรคด้านความเป็นส่วนตัว ค่าใช้จ่าย ที่ตั้งของสถานบริการ ซึ่งการดำเนินการเฉพาะภาครัฐบาลเพียงอย่างเดียวจะประสบความสำเร็จได้ยาก โดยเฉพาะในแง่สถานบริการ เพราะฉะนั้นในยุทธศาสตร์นี้นอกจากการพัฒนาระบบบริการในสถานบริการด้านสาธารณสุขของรัฐแล้ว ยังเน้นการเชื่อมโยงกับเครือข่ายนอกกระทรวงสาธารณสุขไม่ว่าจะเป็น สถานศึกษา สถานประกอบการ หรือคลินิกเอกชนเองก็ตาม เพื่อให้กลุ่มวัยรุ่นสามารถเข้าถึงบริการได้ง่าย และมีระบบส่งต่อที่เหมาะสมในกรณีที่มีความจำเป็น

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ระบบการดูแลและช่วยเหลือ

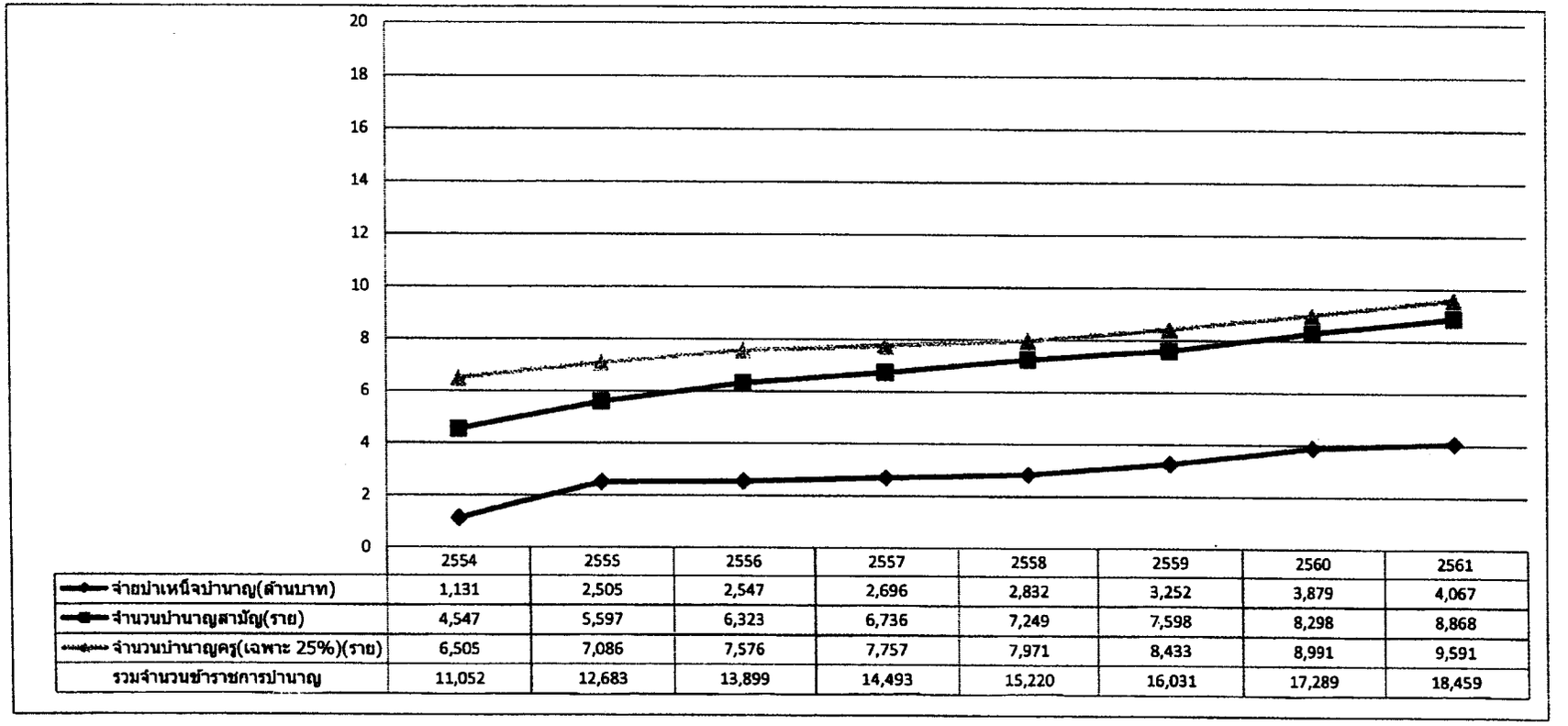
เน้นการให้การดูแลและช่วยเหลือเมื่อเกิดปัญหาการตั้งครรภ์ไม่พร้อมขึ้นมา โดยเน้นบริการให้คำปรึกษาแบบมีทางเลือก ทั้งทางเลือกในการตั้งครรภ์ต่อไป และทางเลือกในการยุติการตั้งครรภ์ที่ปลอดภัย ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาการดำเนินการในส่วนนี้ไม่ค่อยเข้มแข็งนักเนื่องจากทัศนคติทางสังคมที่มองว่าการให้บริการแบบนี้จะเป็นการส่งเสริมให้วัยรุ่นทำแท้งมากขึ้น ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วต้องยอมรับว่าต่อให้การดำเนินการในยุทธศาสตร์ที่ 1 และ 2 ได้ผลอย่างดี ก็ต้องมีวัยรุ่นจำนวนหนึ่งเกิดการตั้งครรภ์ที่ไม่พร้อมขึ้น หากรัฐไม่จัดระบบบริการให้ก็เท่ากับผลักไสให้วัยรุ่นไปเสาะหาบริการด้วยตัวเอง ซึ่งมักจะเป็นสถานบริการที่ผิดกฎหมายและมักไปสู่การทำแท้งที่ไม่ปลอดภัยและภาวะแทรกซ้อนที่เกิดขึ้นตามมามากมายทั้งที่จริง ๆ แล้วเมื่อวัยรุ่นเข้าสู่ระบบการให้บริการให้คำปรึกษาที่ถูกต้องก็ไม่ได้หมายความว่าวัยรุ่นจะเลือกยุติการตั้งครรภ์ทุกราย วัยรุ่นส่วนใหญ่ก็มักจะเลือกการตั้งครรภ์ต่อไป ซึ่งกลุ่มนี้ต้องการความช่วยเหลือเช่นกัน ไม่ว่าจะเป็นการทำความเข้าใจกับครอบครัวโอกาสในการศึกษาต่อ หรือโอกาสในการทำงานในอนาคต เป็นต้น นอกจากการให้คำปรึกษาแบบมีทางเลือกแล้ว อีกเรื่องหนึ่งที่มีความสำคัญคือ การป้องกันการตั้งครรภ์ซ้ำในกรณีที่วัยรุ่นเกิดการตั้งครรภ์ขึ้นมาแล้วอย่างน้อย 1 ครั้ง ซึ่งการที่วัยรุ่นเกิดการตั้งครรภ์ขึ้นมาแล้ว 1 ครั้ง

หากวัยรุ่นคนนั้น ๆ กลับไปใช้ชีวิตแบบเดิมย่อมมีโอกาสที่จะตั้งครรภ์ซ้ำอย่างแน่นอน การให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการวางแผนครอบครัวและการคุมกำเนิด โดยเฉพาะการเลือกใช้วิธีคุมกำเนิดแบบกึ่งถาวร ซึ่งมีประสิทธิภาพในการคุมกำเนิดและอัตราคงใช้สูงจะช่วยลดปัญหาความล้มเหลวในการคุมกำเนิดและการเกิดการตั้งครรภ์ซ้ำได้เป็นอย่างดี

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ร่วมกับทุกภาคส่วนรวมทั้งกระทรวงสาธารณสุข ได้ร่วมกันดำเนินการศูนย์ช่วยเหลือสังคม (One Stop Service Crisis Center, OSCC) เน้นการแก้ปัญหาและให้การช่วยเหลือผู้ที่ประสบปัญหา 4 ด้านคือ การตั้งครรภ์ไม่พร้อม การค้ามนุษย์ การใช้ความรุนแรงต่อเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ และการใช้แรงงานเด็ก โดยสามารถติดต่อขอความช่วยเหลือได้ทางสายด่วน 1300 เบอร์เดียวทั่วประเทศ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ร่วมดำเนินการในการพัฒนาระบบบริการเพื่อรับการส่งต่อจากศูนย์ช่วยเหลือสังคมในกรณีตั้งครรภ์ไม่พร้อมและการใช้ความรุนแรง

ในภาพรวม ถึงแม้กระทรวงสาธารณสุขผ่านทางคณะกรรมการอนามัยการเจริญพันธุ์แห่งชาติจะแบ่งยุทธศาสตร์การแก้ปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นออกเป็น 3 ยุทธศาสตร์ เพื่อความชัดเจนในการดำเนินการ แต่จะสังเกตได้ว่าทั้ง 3 ยุทธศาสตร์นั้นมีความเชื่อมโยงถึงกันและต้องดำเนินการไปพร้อมกันจึงจะเกิดประสิทธิภาพเต็มที่ การทำเพียงยุทธศาสตร์ใดยุทธศาสตร์หนึ่งไม่มีทางแก้ปัญหาของประเทศได้ นอกจากนั้นแล้วในแต่ละยุทธศาสตร์ก็มีผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการมากมาย ปัจจัยสำคัญที่สุดที่จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่นได้คือ การกำหนดทิศทางที่ชัดเจน ทุกภาคส่วนร่วมกันดำเนินการอย่างเต็มที่ในบทบาทหน้าที่ของตนเอง และการจัดการประสานการดำเนินการในแต่ละส่วนให้สามารถเชื่อมโยงถึงกัน เพื่อนำไปสู่ระบบบริการที่สามารถให้ความช่วยเหลือและสามารถแก้ปัญหาของวัยรุ่นได้อย่างแท้จริง

กราฟเปรียบเทียบจำนวนผู้รับบำนาญ-รายจ่ายบำนาญ *



	2554	2555	2556	2557	2558	2559	2560	2561
จ่ายบำเหน็จบำนาญ(ล้านบาท)	1,131	2,505	2,547	2,696	2,832	3,252	3,879	4,067
จำนวนบำนาญสามัญ(ราย)	4,547	5,597	6,323	6,736	7,249	7,598	8,298	8,868
จำนวนบำนาญครู(เฉพาะ 25%)(ราย)	6,505	7,086	7,576	7,757	7,971	8,433	8,991	9,591
รวมจำนวนข้าราชการบำนาญ	11,052	12,683	13,899	14,493	15,220	16,031	17,289	18,459

หมายเหตุ - ปีงบประมาณ 2560 และปีงบประมาณ 2561 เป็นการคาดการณ์

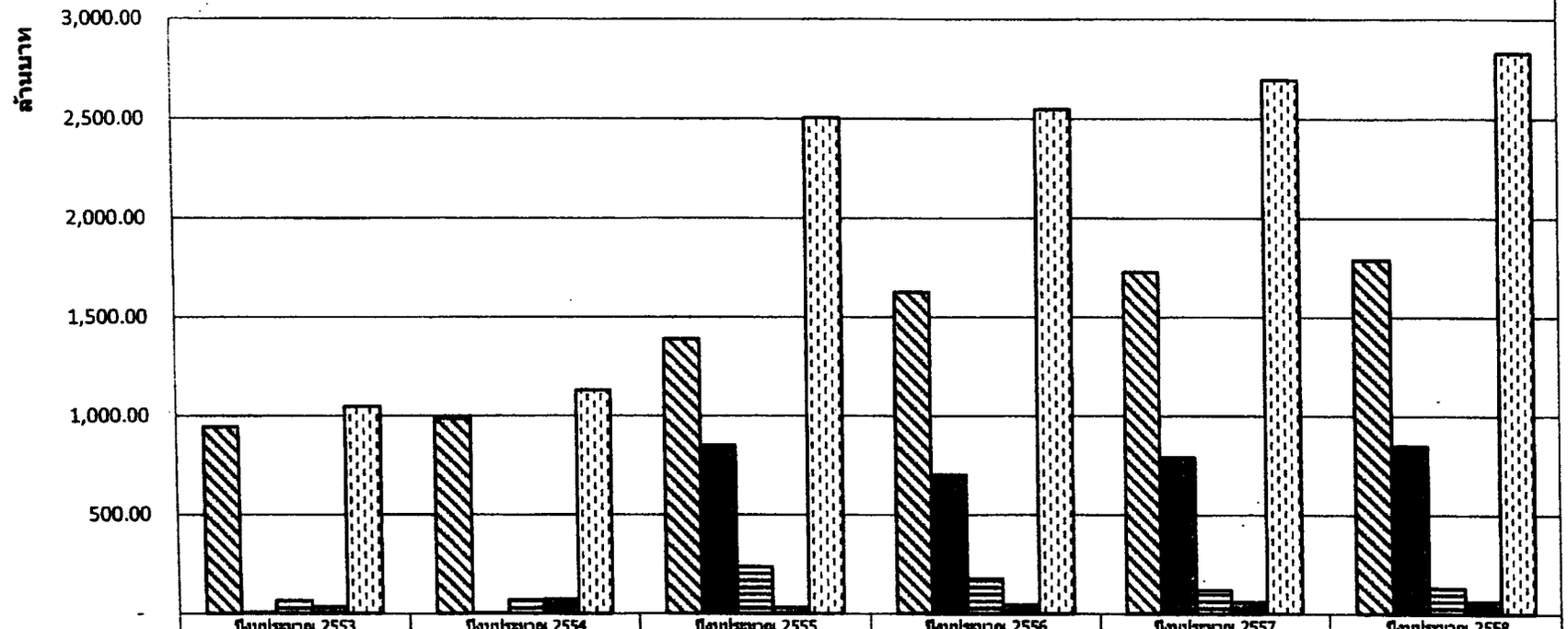
- ในปีงบประมาณ 2560 คาดการณ์รายจ่ายบำเหน็จบำนาญ 3,879 ล้านบาท ต้องมีการชดใช้เงินยืมสะสม 2,100 ล้านบาท รวมคาดว่าที่ต้องชำระ 5,979 ล้านบาท

ข้อมูล ณ วันที่ 28 เมษายน 2559

---

* **ที่มา : สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองบำเหน็จบำนาญ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร**

กราฟแสดงการเบิกจ่ายเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำแนกตามประเภทรายจ่าย *



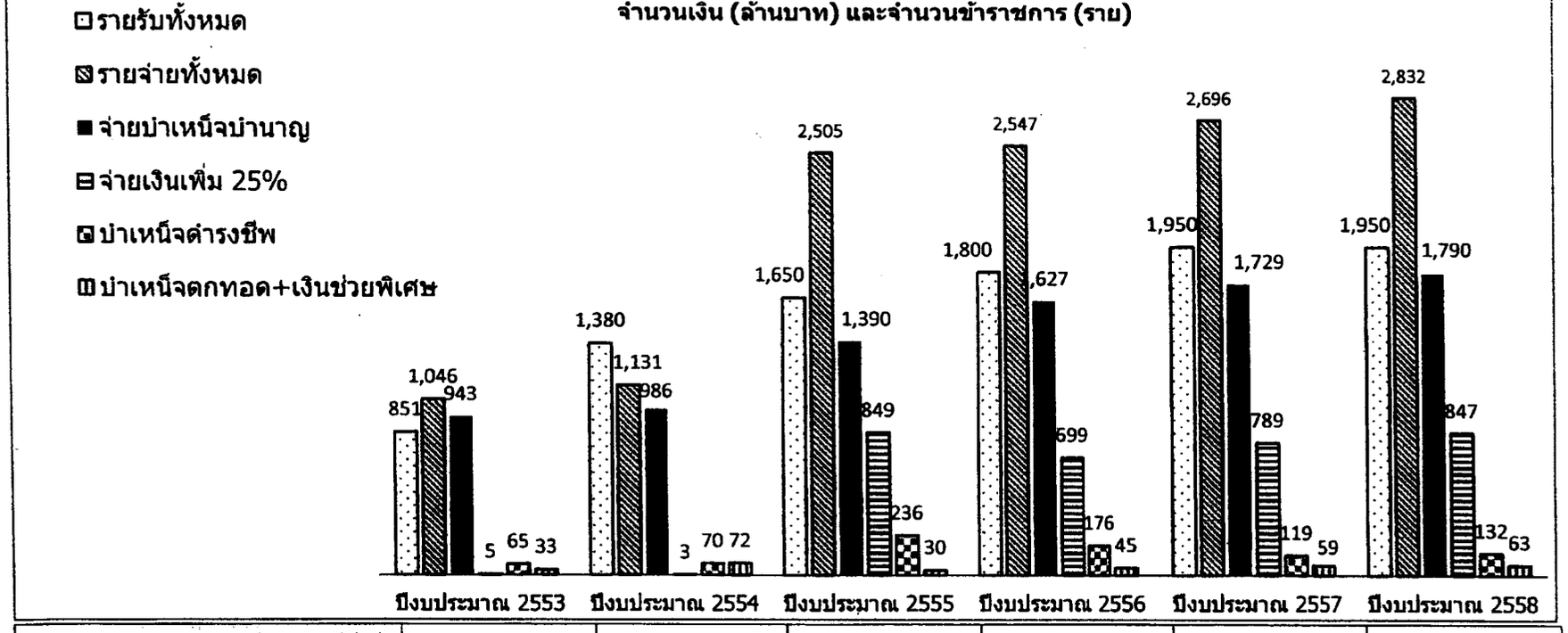
	ปีงบประมาณ 2553	ปีงบประมาณ 2554	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	ปีงบประมาณ 2557	ปีงบประมาณ 2558
บำเหน็จบำนาญ	943,000,226.50	985,990,502.55	1,390,505,093.65	1,627,314,510.36	1,729,092,439.04	1,790,497,135.88
เงินเพิ่ม	5,073,874.23	3,334,053.80	848,990,570.64	699,514,859.77	789,528,344.06	846,635,901.27
บำเหน็จสำรองชีพ	65,029,973.05	69,602,523.20	236,156,890.00	175,785,924.00	118,995,240.00	131,925,502.00
ดอกผล+เงินช่วย	33,631,162.26	72,080,108.70	29,688,634.08	44,638,755.13	58,662,883.90	63,108,995.44
รวม	1,046,735,236.04	1,131,007,188.25	2,505,341,188.37	2,547,254,049.26	2,696,278,907.00	2,832,167,534.59

ข้อมูล ณ วันที่ 28 เมษายน 2559

* ที่มา : สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองบำเหน็จบำนาญ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร

กราฟแสดงการเปรียบเทียบรายรับ-รายจ่ายและการเบิกจ่ายเงิน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ กรุงเทพมหานคร *

จำนวนเงิน (ล้านบาท) และจำนวนข้าราชการ (ราย)



จำนวนบำนาญสามัญ (ราย)	4,335	4,547	5,597	6,323	6,736	7,249
จำนวนบำนาญครู (เฉพาะ 25%) (ราย)	3,974	6,505	7,086	7,576	7,757	7,971
รวม	8,309	11,052	12,683	13,899	14,493	15,220

ปี 2552 : บำเหน็จดำรงชีพ ตามกฎกระทรวงกำหนดอัตราและวิธีการับบำเหน็จดำรงชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2552 บังคับใช้ตั้งแต่ 14 กรกฎาคม 2552 โดยทำการเบิกจ่ายในปี พ.ศ. 2553

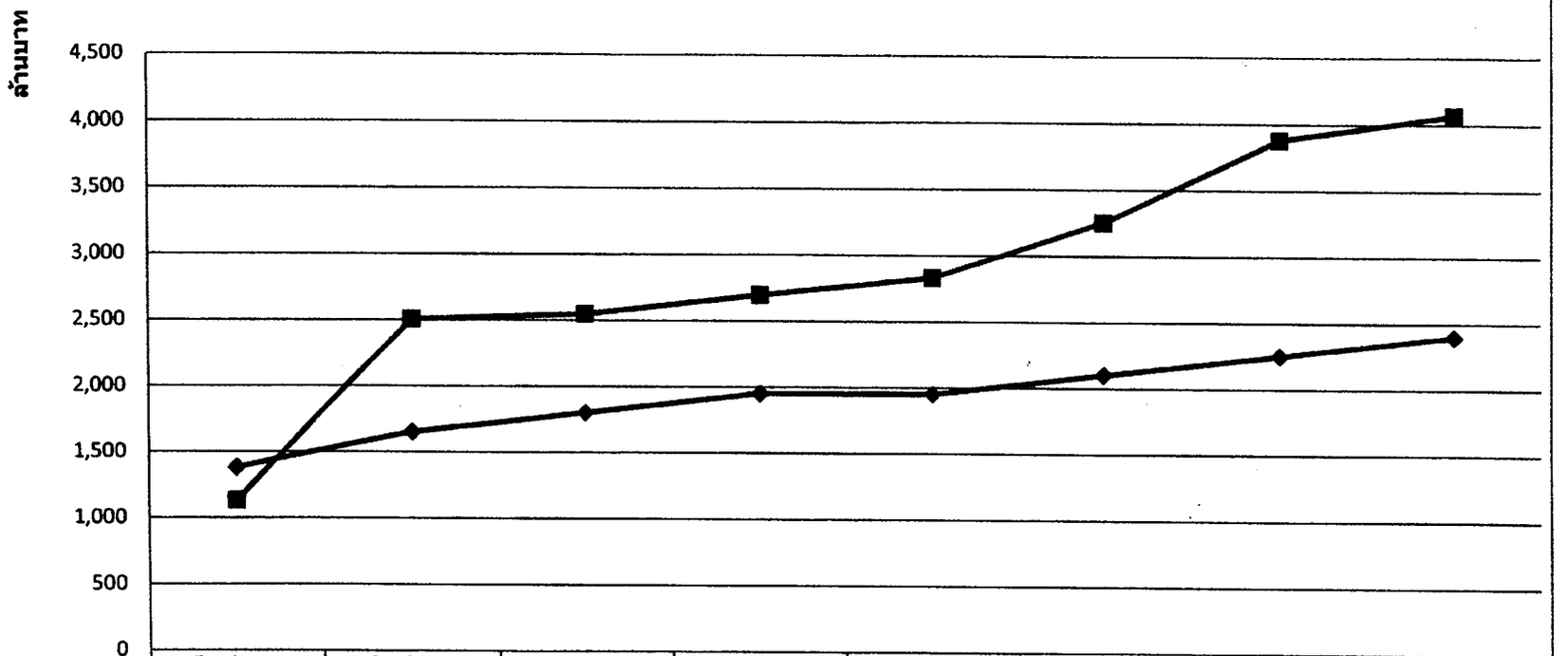
ปี 2554 : การจ่ายเงินเพิ่ม 25% จากเงินบำนาญปกติ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2554 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 27 เมษายน 2554

ข้อมูล ณ วันที่ 28 เมษายน 2559

---

* ที่มา : สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองบำเหน็จบำนาญ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร

กราฟเปรียบเทียบรายรับ-รายจ่ายเงินบำเหน็จบำนาญของสำนักงานกองทุนฯ *



	ปีงบประมาณ 2554	ปีงบประมาณ 2555	ปีงบประมาณ 2556	ปีงบประมาณ 2557	ปีงบประมาณ 2558	ปีงบประมาณ 2559	ปีงบประมาณ 2560	ปีงบประมาณ 2561
เงินสมทบกองทุน	1,380	1,650	1,800	1,950	1,950	2,100	2,250	2,400
จ่ายบำเหน็จบำนาญ	1,131	2,505	2,547	2,696	2,832	3,252	3,879	4,067

ข้อมูล ณ วันที่ 22 เมษายน 2559

* ที่มา : สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองบำเหน็จบำนาญ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร

ข้อมูลการเบิกจ่ายเงินกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการบำนาญกรุงเทพมหานคร*

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	เงินสดยกมา	รายรับ		รายจ่าย		คงเหลือ	หมายเหตุ
		เงินสมทบกองทุนฯ	รายได้อื่น	บำเหน็จบำนาญฯ	ชดใช้เงินยืมสะสมฯ		
๒๕๕๔	๘๒๒	๑,๓๘๐ (๓% ของรายได้ ๔๖,๐๐๐)	๑๔๘	๑,๑๓๑	๐.๐๐	๑,๒๑๙	-
๒๕๕๕ ภัยพิบัติก่อนกำหนด ม.นวมินทราธิราช ออกนอกระบบ	๑,๒๑๙	๑,๖๕๐ (๓% ของรายได้ ๕๕,๐๐๐)	๑๑๕	๒,๕๐๕	๐.๐๐	๕๗๙	-
๒๕๕๖ ภัยพิบัติก่อนกำหนด ม.นวมินทราธิราช ออกนอกระบบ	๕๗๙	๑,๘๐๐ (๓% ของรายได้ ๖๐,๐๐๐)	๑๒๐	๒,๕๔๗	๐.๐๐	(๑๔๘)	ยืมเงินสะสม กทม. ๓๒๐
๒๕๕๗ ม.นวมินทราธิราช ออกนอกระบบ	๑๗๒	๑,๙๕๐ (๓% ของรายได้ ๖๕,๐๐๐)	๑๖๒	๒,๕๕๖	๓๒๐	(๕๙๒)	ยืมเงินสะสม กทม. ๙๐๐
๒๕๕๘ ม.นวมินทราธิราช ออกนอกระบบ	๓๐๘	๑,๙๕๐ (๓% ของรายได้ ๖๕,๐๐๐)	๒๐๒	๒,๗๓๓	๙๐๐	(๑,๑๗๓)	ยืมเงินสะสม กทม. ๑,๖๐๐
คาดการณ์ ๒๕๕๙	๔๒๗	๒,๑๐๐ (๓% ของรายได้ ๗๐,๐๐๐)	๐.๐๐	๓,๒๕๒	๑,๖๐๐	(๒,๓๒๕)	ยืมเงินสะสม กทม. ๒,๑๐๐ คงขาดอีก ๒๒๕ ล้านบาท ต้องสำรองคงคลัง ๓๐๐ ล้านบาท คงขาดอีก ๕๒๕ ล้านบาท

(ข้อมูลก่อนปรับปรุง ณ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๙)

หมายเหตุ ๑. เงินสดยกมา มีเงินสำรองเงินคงคลังจำนวน ๓๐๐ ล้านบาท ตามมติ กบก.

๒. ในปีงบประมาณ ๒๕๕๙ กองบำเหน็จบำนาญสามารถยืมเงินสะสมกรุงเทพมหานครได้เพียง ๒,๑๐๐ ล้านบาท ทำให้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้นทั้งปี คงขาดงบประมาณ ๕๒๕ ล้านบาท (๒ เดือน) ซึ่งทุกปีที่ผ่านมามีวงเงินยืมสะสมเพียงพอ

---

* ที่มา : สำนักงานกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการกรุงเทพมหานคร กองบำเหน็จบำนาญ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

รายงานการประชุม
เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจ
เพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ....*
วันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ ณ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

นางสาวกรรณิการ์ เอกเผ่าพันธุ์ รองผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ได้แจ้งวัตถุประสงค์ของการเชิญประชุมว่า เนื่องจากสำนักงาน ก.ล.ต. ได้เสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ และได้มีการพิจารณาตามขั้นตอนการเสนอแก้ไขกฎหมายจนกระทั่งในปี ๒๕๕๒ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. .... ได้ผ่านการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยอยู่ในขั้นตอนรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่เนื่องจากได้มีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาล เมื่อปี ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีไม่ได้รับรองร่างกฎหมายดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ (ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป)

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.) เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ มีความจำเป็นต่อการพัฒนาตลาดตราสารการเงินและตลาดทุนของประเทศ จึงเห็นควรที่จะต้องผลักดันเพื่อให้มีผลบังคับใช้ต่อไป และได้เสนอต่อกระทรวงการคลังเพื่อดำเนินการต่อไป โดยได้เข้าชี้แจงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เมื่อเดือนมีนาคม ๒๕๕๕ ซึ่งรัฐมนตรีฯ **มีข้อสังเกตว่า เนื่องจากระยะเวลาที่ได้มีการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ นี้ผ่านระยะเวลามานานพอสมควรแล้ว หลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายอาจจะไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและการดำเนินธุรกิจของภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง** จึงมอบหมายให้ สศค. ประชุมหารือกับหน่วยงานและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ก่อนที่จะดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ ให้มีการพิจารณาตามขั้นตอนต่อไป

สศค. ร่วมกับสำนักงาน ก.ล.ต. จึงได้เชิญหน่วยงานและภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้อง ๔ กลุ่ม ได้แก่ **กลุ่มผู้ขายและรับซื้อสินทรัพย์ กลุ่มที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการออกตราสาร กลุ่มผู้ลงทุนในตราสาร และกลุ่มหน่วยงานกำกับและหน่วยงานอิสระ** ร่วมหารือ เพื่อรับฟังความเห็นจากที่ประชุม ซึ่งมีผู้เข้าร่วมประชุมประมาณ ๘๐ คน หากที่ประชุมมีข้อเสนอแนะหรือมีประเด็นสำคัญอันนำไปสู่การแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น ทาง สศค. และสำนักงาน ก.ล.ต. จะได้ร่วมกันดำเนินการและนำเสนอกระทรวงการคลังพิจารณาต่อไป

ทั้งนี้ ประธานฯ ได้ขอให้ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. สรุปสถานการณ์ ปัญหาอุปสรรคในปัจจุบัน และแนวโน้มธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ในอนาคต รวมถึงหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ

---

* ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

รายงานสถานการณ์การออกตราสารหนี้ภายใต้พระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐

ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. (นางดวงดาวฯ) ได้รายงานสถานการณ์ถึงวันที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๕ ดังนี้

กลุ่มผู้ขายและรับซื้อสินทรัพย์		จำนวน (ล้านบาท)		ประเภทสินทรัพย์ที่ใช้หนุนหลัง
		วงเงินที่ออก	ยอด outstanding ปัจจุบัน	
๑.ธนาคารพาณิชย์/บตท. (รับซื้อ)	ธนาคารพาณิชย์/สถาบันการเงินเฉพาะกิจ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี
	บตท.	๑,๖๘๔.๓๖	๔๑๙.๙๘	สินเชื่อที่อยู่อาศัย/ค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย
๒.Non bank	บมจ.สยามพาณิชย์ลีสซิ่ง	๕,๐๐๐	๒,๕๐๐	สินเชื่อยานยนต์
	บมจ.อิออนธนสินทรัพย์	๑๐,๗๗๕	๔,๙๙๕	ลูกหนี้บัตรเครดิต
	อื่นๆ	๑๐,๘๐๐	๐	สินเชื่อยานยนต์
๓.อื่นๆ	การเคหะแห่งชาติ	๑,๗๗๘.๖	๑,๗๗๘.๖	ค่าเช่าซื้อที่อยู่อาศัย
	บ. ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์	๒๔,๐๐๐	๒๔,๐๐๐	ค่าเช่าโครงการศูนย์ราชการ
รวมยอด outstanding			**๓๓,๖๙๓.๕๘**	

โดยมีข้อสังเกตได้แก่

๒.๑ รายที่ออกตราสารจากกฎหมาย SPV วงเงินมากที่สุด คือ ภาครัฐ ได้แก่ บ. ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ ภาคเอกชน ได้แก่ บมจ. อิออนธนสินทรัพย์

๒.๒ ผู้ออกตราสารมีทั้งหมด ๗ ราย มีจำนวนครั้งที่ออก ๓๖ ครั้ง รายที่ออกตราสารหลายครั้งที่สุดคือ บมจ. อิออนธนสินทรัพย์ รวม ๑๑ ครั้ง และเป็นรายล่าสุดที่ออกเมื่อประมาณกลางปี ๒๕๕๔

๒.๓ อายุตราสารยาวที่สุด ๓๓ ปี และสั้นที่สุดที่เคยมีคือ ๑ ปี

ด้านปัญหาและอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์ยังมีปริมาณไม่มาก สรุปได้ดังนี้

๑. **ด้านความต้องการขายสินทรัพย์** : ยังไม่สูงนัก เนื่องจาก

๑.๑) สภาพคล่องสูง ไม่ต้องการหาแหล่งเงินทุนเพิ่ม

๑.๒) มีปัญหาเงินกองทุน แต่ไม่ต้องการ securitize PL

๑.๓) ต้องการ securitize NPL แต่ต้นทุนสูงและใช้กองทุนรวม/AMC ได้

๒. **ด้านกฎหมาย** : พ.ร.ก. ๒๕๔๐ ยังไม่จูงใจ

ด้านแนวโน้มและโอกาสของธุรกรรมในอนาคต

๑. ขึ้นอยู่กับการเติบโตของธุรกิจบัตรเครดิต สินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ และที่อยู่อาศัย

๒. การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้ธุรกรรมทางด้านการเงินสนับสนุนแหล่งเงินทุน

รายงานสรุปหลักการและร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ

ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. ได้รายงานแนวความคิดในการเสนอขอปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย และสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ ดังนี้

๑. แนวความคิดและหลักการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายที่จำเป็นต่อการทำ Securitization

จากแนวความคิดที่เห็นว่า Legal structure เป็นปัจจัยหนึ่งในการ rate credit ของ ABS และสิทธิของ SPV/bondholder ที่มีเหนือ asset และการบังคับได้ตามกฎหมาย เพราะนอกเหนือจากคุณภาพ asset แล้ว legal risk เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิด default risk ได้

นอกจากนี้ ยังมีข้อกำหนดในกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

๑) ความเพียงพอของหลักกฎหมายพื้นฐานที่ใช้ในการโอน asset ไปยัง SPV

๒) ความชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิทธิของ SPV/bondholder เหนือ asset

๓) หลักกฎหมายล้มละลายที่มีผลต่อการโอน asset เมื่อ originator/SPV ล้มละลาย เช่น กรณีที่มีการโอนสินทรัพย์ออกไปในช่วง ๑ ปี ก่อนที่ originator ล้มละลาย ซึ่งเข้าเงื่อนไขบทสันนิษฐานตาม พ.ร.บ.ล้มละลาย ฯ ที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นการโอนแบบฉ้อฉล ซึ่งศาลอาจสั่งเพิกถอนการโอน จึงอาจส่งผลกระทบกับ stream of income ของ SPV

๔) รูปแบบและหน้าที่ตามกฎหมายที่ทำให้เกิดต้นทุนของโครงการ

- กฎหมายปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนการดำเนินธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ได้แก่ประมวลแพ่งและพาณิชย์ เกี่ยวกับการโอนสินทรัพย์ และสิทธิของ SPV/bondholder เหนือ asset

- พระราชบัญญัติล้มละลายฯ เกี่ยวกับ ผลต่อการโอน asset เมื่อ originator/SPV ล้มละลาย

- พระราชบัญญัติหลักทรัพย์ฯ เกี่ยวกับการออกหลักทรัพย์ของ SPV

- พระราชกำหนด SPV เพื่อลดอุปสรรคทางด้านกฎหมาย ลดต้นทุนของธุรกรรม วางหลักพิเศษเกี่ยวกับ bankruptcy Remoteness รองรับสิทธิพิเศษของ bondholder

อย่างไรก็ตาม เห็นว่าโครงสร้างกฎหมายปัจจุบันยังไม่จูงใจเพียงพอในการดำเนินธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ที่มีความหลากหลายทางธุรกิจมากขึ้น ได้แก่ ความไม่เพียงพอของหลักกฎหมายที่รองรับการ securitize asset บางประเภท หลักกฎหมายเกี่ยวกับ bankruptcy proof structure ที่ยังไม่ชัดเจนและเพียงพอการขาดหลักกฎหมายพิเศษเพื่อลดต้นทุนของ transaction

สำหรับความไม่เพียงพอของหลักกฎหมายที่รองรับการ securitize asset บางประเภท จำเป็นต้องผลักดันการแก้ไขข้อกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

๑) future receivable (FR) : ให้ securitize FR ในรูป secured loan ได้ โดยผลักดันร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ เพื่อรองรับให้นำสิทธิในอนาคตมาเป็นหลักประกันได้ และการแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ

๒) Non-Performing Loan (NPL) ที่อยู่ระหว่างการฟ้องคดี : หลักการคือให้โอนหนี้ที่เป็นคดีความกันได้ โดยแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ รองรับการดำเนินการดังกล่าว

ด้านกฎหมายเกี่ยวกับ bankruptcy proof structure จำเป็นต้องผลัดกันการแก้ไขข้อกำหนดกฎหมายต่าง ๆ ดังนี้

๑. ทรัพย์สินของ SPV ที่อยู่ กับ servicing agent ไม่เป็น bankruptcy estate เมื่อ agent ล้มละลาย : หลักการคือ ให้ agent ring fence asset ได้ เพื่อไม่ให้เจ้าหนี้ของ agent เข้ามายุ่งเกี่ยวกับทรัพย์สินของ SPV ที่อยู่ที่ agent ซึ่งหลักการนี้สามารถใช้ทรัสต์ได้ เพราะมีหลัก bankruptcy remoteness ซึ่งเป็นหลักการเดียวกับหลักการ ringfence asset ในประเด็นนี้ ได้มีการดำเนินการผลักดันกฎหมายเรียบร้อยแล้ว นั่นคือพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุนฯ

๒. เจ้าหนี้อื่นที่ไม่ใช่ผู้ถือ ABS ไม่อาจ share asset เมื่อ SPV ล้มละลาย โดยการแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ให้ SPV จัดตั้งในรูปทรัสต์ได้

๓. ศาลล้มละลายเพิกถอนการโอน asset แบบ over-collateral ไม่ได้ โดยการแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เพื่อให้การทำ credit enhancement ไม่ถูกถือว่าเป็นกลฉ้อฉล

๔. future receivable ไม่เป็น bankruptcy estate ของ originator โดยการแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เพื่อให้ receivableที่ exist หลัง originator ล้มละลายยังเป็นสิทธิของ SPV

ด้านข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องกับการลดต้นทุนของ transaction เช่น ๑) การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอน underlying asset ๒) ให้อำนาจสำนักงาน ก.ล.ต. กำหนดวิธีบอกกล่าวการโอนในลักษณะอื่นแทนการบอกกล่าวเป็นหนังสือถึงลูกหนี้รายบุคคล ๓) การโอน asset คืน originator เมื่อจบโครงการ ให้ได้รับ benefit ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ด้วย เช่น การยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอน โดยการแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ....

ในการเสนอขอแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ในครั้งนั้น สศค. และสำนักงาน ก.ล.ต. ได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมาร่วมหารือเพื่อทำความเข้าใจร่วมกันในประเด็นที่เป็นปัญหาและอุปสรรคของการทำธุรกรรม Securitization เพื่อนำมาแก้ไขปรับปรุงพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ซึ่งสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดฯ มีดังนี้

๑) หลักการของการแก้ไขกฎหมาย : แก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เพื่อให้ SPV มีอำนาจรับสินทรัพย์ไว้เป็นหลักประกันเพื่อประโยชน์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ และเพิ่มเติมให้สามารถจัดตั้งในรูปแบบทรัสต์ได้ อันจะทำให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินกิจการ รวมทั้งการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติอื่นให้สอดคล้องและเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

๒) ประเด็นสำคัญที่มีการแก้ไขพระราชกำหนด

๒.๑ รองรับการทำ securitization ในรูปแบบต่างๆ ได้มากขึ้น

- วิธีการ securitize : เพิ่มกรณีที่ SPV รับโอนสินทรัพย์ไว้เป็นหลักประกันจาก originator (เดิมรองรับเฉพาะการโอนขาดจาก originator)
- เพิ่มประเภทสินทรัพย์ที่ securitize :
  - กระแสรายได้ในอนาคต (Future receivable)
  - NPL ที่เป็นคดีในศาล
- เพิ่มรูปแบบการจัดตั้ง SPV :
  - ทรัสต์ เพื่อลดต้นทุนจากการจัดตั้ง SPV ในรูปบริษัท
  - จัดตั้ง SPV หลายชั้น (Multi-tier structure) เพื่อเพิ่มทางเลือกในการ structure

๒.๒ แก้ไขเพิ่มเติมบทยกเว้นเรื่องการเพิกถอนการฉ้อฉล สำหรับกรณีการโอนสินทรัพย์จาก Originator ไปยัง SPV ที่มีค่าตอบแทนต่ำแต่เป็นไปเพื่อ credit-enhancement

<u>ผล</u> เพิ่มความมั่นใจของผู้ลงทุนว่าจะไม่ถูกกระทบจากการล้มละลาย/ฟื้นฟูกิจการของ originator โดยเฉพาะการ securitize ที่เป็น over-collateralization และทำให้เกิด securitization ที่มี credit enhancement เพื่อเพิ่มคุณภาพตราสารได้มากขึ้น

๒.๓ ยกเลิกการกำหนดให้ผู้ถือหลักทรัพย์ของ SPV มีบุริมสิทธิพิเศษเหนือสินทรัพย์ที่ SPV รับโอนมา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของผู้เกี่ยวข้องใน transaction ให้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จาก SPV เท่าเทียมกับผู้ถือหลักทรัพย์ของ SPV เช่น servicing agent / credit enhancer เป็นต้น

<u>ผล</u> เพิ่มแรงจูงใจแก่บุคคลที่จะให้บริการแก่ SPV

๒.๔ กำหนดให้ SPV สามารถเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความ/เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา กรณีที่สินทรัพย์เป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นคดีความในศาล

ผล ทำให้การโอนสิทธิเรียกร้องที่เป็นคดีในศาลสามารถดำเนินการได้ โดยไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย

๒.๕ กำหนดให้ Originator สามารถเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความ/เจ้าหนี้ตามคำพิพากษา กรณีที่มีสินทรัพย์ที่โอนกลับคืนเป็นสิทธิเรียกร้องที่เป็นคดีในศาล/อยู่ระหว่างบังคับคดี

ผล ทำให้ Originator สามารถรับโอนกลับคืนซึ่งสิทธิเรียกร้องได้ ทั้งในกรณีที่เป็นคดีในศาล และที่อยู่ระหว่างการบังคับคดี

๒.๖ กำหนดให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. สามารถกำหนดวิธีการบอกกล่าวการโอนนอกจากวิธีตามประมวลแพ่งและพาณิชย์ กรณีที่มีการเปลี่ยนตัว Servicing Agent

ผล ลดค่าใช้จ่ายและทำให้เกิดความสะดวกยิ่งขึ้นในการบอกกล่าวการโอนกับลูกหนี้ที่มีจำนวนมาก

๒.๗ เพิ่มเติมให้ SPV ที่สถานะความเป็นนิติบุคคลเฉพาะกิจสิ้นสุดลงเพราะได้มีการชำระหนี้ครบถ้วนแล้ว ยังคงได้รับสิทธิประโยชน์ตาม พ.ร.ก. กรณีที่ต้องโอนสินทรัพย์กลับคืน Originator

ผล แก้ไขปัญหาทางปฏิบัติในการดำเนินการดังกล่าว

๒.๘ ยกเว้นค่าธรรมเนียมการโอน underlying asset

๒.๙ เพิ่มการกำกับดูแลการทำ re-securitization

การระดมความเห็นของที่ประชุม

๑. ความจำเป็นในการแก้ไขกฎหมาย

๑.๑ ผู้แทนสำนักงานศาลยุติธรรมได้สอบถามความเห็นจากผู้แทนองค์กรภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมีความจำเป็นอยู่หรือไม่ เพราะปัจจุบันปริมาณธุรกรรมมีน้อยมาก และธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์โดยมีสินเชื่อที่หนุนหลังการออกตราสารการเงิน เช่น สินเชื่อที่อยู่อาศัย บัตรเครดิต เช่าซื้อรถยนต์ ก็สามารถดำเนินการได้อยู่แล้ว และสถานการณ์ปัจจุบันมีเงื่อนไขหรือปัจจัยใดที่จะทำให้การแก้ไขกฎหมายยังมีความจำเป็น

๑.๒ ผู้แทนสมาคมสินเชื่อที่อยู่อาศัยเห็นว่า โดยทั่วไปเรื่อง securitization เป็นเรื่องซับซ้อนเข้าใจยาก ไม่แน่นอน เช่น รายได้ในอนาคตซึ่งเป็นสิ่งที่ยังไม่เกิดขึ้น มีความไม่แน่นอนสูง สิ่งเหล่านี้จะเป็นสาเหตุที่ทำให้ธุรกรรมทางการเงินนี้ไม่เป็นที่นิยม อีกทั้งผู้ลงทุนในตราสารก็เกิดความลังเลใจ การขายตราสารกับสาธารณชนก็มีความยุ่งยากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับพันธบัตรหรือหุ้นกู้ที่ประชาชนมีความคุ้นเคย

สำหรับสินเชื่อเพื่ออยู่อาศัย ซึ่งมีธนาคารพาณิชย์เป็นกลไกสำคัญ แต่ต้องการเก็บสินเชื่อ ที่อยู่อาศัยที่ดีไว้ ต้องการขายสินเชื่อที่เป็น NPL ออกไป โดยการปรับปรุงสัญญาสินเชื่อฯ และใช้เป็นสินทรัพย์หนุนหลังการออกตราสารขายนักลงทุน หรือประชาชน ก็ไม่น่าจะเป็นวิธีการที่ดี

และอาจจะส่งผลที่รุนแรงกว่าปัญหาเรื่อง CDO ที่เกิดขึ้นที่ USA อีกทั้งสถาบันการเงินก็มีกลไกที่ดีอยู่แล้ว สำหรับการปรับปรุงหนี้ NPL คือการจัดตั้ง AM

นอกจากนี้ นโยบายภาครัฐได้สนับสนุนด้านการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยแล้วในระดับหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี ธุรกรรมทางการเงินที่จะเสริมสภาพคล่องเพื่อการเงินเพื่อที่อยู่อาศัยคือการศึกษาความเป็นไปได้เรื่อง Covered Bond แต่ยังเห็นว่าการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว อาจมีประโยชน์กับภาคธุรกิจอื่น ๆ ได้ด้วย

๑.๓ ผู้แทนสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทย เห็นว่า

๑) การแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มีความจำเป็น เพราะเป็นช่องทางหนึ่งในการระดมทุนของภาคธุรกิจ หากไม่แก้ไขกฎหมายปัญหาต่าง ๆ ก็จะไม่ได้รับการแก้ไข ซึ่งสำนักงาน ก.ล.ต. ได้ดำเนินการศึกษาไปมากแล้ว และประเด็นเกี่ยวกับการขายตราสารต่อประชาชนทั่วไป หากมีความเสี่ยงสูง สำนักงาน ก.ล.ต. ในฐานะผู้กำกับดูแลอาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ที่เคร่งครัดขึ้นอีกได้

๒) ในส่วนของสินเชื่อที่อยู่อาศัยนั้น กรณีของสถาบันการเงินเองยังมีทางเลือกอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการระดมทุน เช่น การดำเนินธุรกรรม Covered Bond ซึ่งเป็นธุรกรรมทางการเงินในการระดมทุนอีกรูปแบบหนึ่งที่ไม่ต้องใช้กฎหมาย SPV ก็ได้

๓) สำหรับสินทรัพย์ที่นำมาหนุนหลังที่ก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้อง มีความหมายกว้าง เช่น หนี้อุปกรณ์ หลักประกันทางธุรกิจอื่น ๆ บ้าน รถยนต์ ซึ่งในต่างประเทศมีกฎหมายที่ใช้ในลักษณะ “การโอนลอย” ทั้งนี้ เมื่อเกิดปัญหาแล้วสามารถโอนได้ทันที ไม่จำเป็นต้องมีการโอนไป และโอนกลับ

๑.๔ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เห็นว่า

๑) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ ยังมีความจำเป็นและเป็นไปตามมาตรการที่กำหนดในแผนพัฒนาตลาดทุนไทยรวมทั้งผลการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวก็มีส่วนในการสนับสนุนการระดมทุนทั้งภาครัฐและเอกชน เช่น โครงการ PPP ที่ลดภาระงบประมาณและให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ เป็นต้น หากมองในด้านการรักษาผลประโยชน์ของผู้ลงทุนในตราสาร ยังมีมาตรการอื่น ๆ กำหนดเพิ่มเติมได้ สำหรับในเรื่องภาคอสังหาริมทรัพย์นั้นเห็นว่าผลกระทบจาก AEC น่าจะมีผลให้การดำเนินธุรกรรม SPV มีความสำคัญมากขึ้น

๒) อย่างไรก็ตามเห็นว่า การกำกับดูแลในเรื่องการดำเนินการให้ re-securitization คงต้องเข้มงวด เพราะมิให้เกิดปัญหาเหมือนประเทศที่ประสบปัญหาวิกฤตทางการเงิน เช่น สหภาพยุโรป และสหรัฐอเมริกา เป็นต้น

๑.๕ ผู้แทนกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) เห็นว่าควรแก้ไขพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ เพราะข้อกฎหมายเดิมมีข้อจำกัดอยู่จริง ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาตลาดทุนด้านการระดมทุน อย่างไรก็ตาม ในฐานะผู้ลงทุนในตราสารหนี้เหล่านี้ ต้องการเห็นตราสารที่มีอายุยาวเพื่อ matching กับการรอรับผลประโยชน์ระยะยาว เช่น ๑๐ ๒๐ ปี สำหรับคนเกษียณอายุ ซึ่งปัจจุบันมีตราสารระยะยาวน้อยมาก หากมีก็มีผลตอบแทนที่ต่ำเกินไป นอกจากนี้ตราสารกลุ่มนี้ก็มีระดับความเชื่อมั่นในระดับหนึ่ง เพราะมีการกำหนดเรื่อง credit enhancement ที่ดี

๑.๖ ผู้แทนสมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทย เห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ จะเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์

๒. หมวดคำนิยามคำว่า "สินทรัพย์"

๒.๑ ผู้แทนสมาคมตลาดตราสารหนี้ไทยเห็นว่าการกำหนดคำนิยาม "สินทรัพย์" ที่หมายความว่า สิทธิเรียกร้องให้ชำระหนี้เป็นเงิน ไม่ว่าจะเป็นสิทธิเรียกร้องที่เกิดขึ้นแล้วหรือจะเกิดในอนาคต การกำหนดความหมายดังกล่าว อาจมีปัญหาในกรณีสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ หากมีการโอนเพียงในส่วนที่เป็นสัญญาเช่าซื้อที่มีสิทธิเรียกร้องให้มีการชำระหนี้ แต่ตัวรถยนต์ไม่ได้โอนมาที่ SPV หาก Originator ล้มละลาย ตัวรถยนต์ ซึ่งเป็นหลักทรัพย์ประกอบการชำระหนี้ ก็ต้องเข้าสู่กฎหมายล้มละลายของ Originator ด้วย ซึ่งจะมีผลทำให้ตัว SPV ไม่สามารถรับการชำระหนี้ ตลอดจนไม่สามารถส่งรายได้ให้กับผู้ถือตราสารได้

๒.๒ ผู้แทนสมาคมธุรกิจเช่าซื้อไทยเห็นว่า การกำหนดนิยามคำว่า "สินทรัพย์" อาจมีความหมายทำให้ต้องโอนทั้งในส่วนที่เป็นสัญญาเช่าซื้อรถยนต์ และต้องโอนตัวทรัพย์สินที่เป็นรถยนต์ด้วย แม้ว่าปัจจุบันจะไม่โอนส่วนที่เป็นตัวรถยนต์ไป หากต้องมีการโอนตัวรถยนต์ ก็จะต้องมีภาระภาษี/ค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ กรณีการเช่าซื้อมีภาษี/ค่าธรรมเนียม เช่นเดียวกับการซื้อขายทั่วไป

๒.๓ ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. ชี้แจงว่า ตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่นั้น กำหนดให้สามารถโอนสินทรัพย์ไปเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ ทั้งนี้ ในกรณีสินเชื่อเช่าซื้อรถยนต์ นั้น จะทำการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ บนสัญญาเช่าซื้อที่มีสิทธิเรียกร้องให้มีการชำระหนี้เท่านั้น ไม่จำเป็นต้องโอนตัวรถยนต์ไปที่ตัว SPV แต่ก็ไม่ได้กำหนดว่าทำไม่ได้ หากไม่โอนไปกรรมสิทธิ์ตัวรถยนต์ก็ยังเป็นของ originator อยู่ (ในหลักปฏิบัติก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องโอนตัวรถยนต์ไปด้วย) ทั้งนี้ หากมีการโอนตัวรถยนต์ไปที่ SPV เมื่อจบโครงการก็ต้องโอนตัวรถยนต์คืนกลับไปที่ผู้เช่าซื้ออีกทอดหนึ่ง

๒.๔ ผู้แทน สคช. เห็นว่าในร่างกฎหมายมีทั้งคำว่า "สินทรัพย์" และ "ทรัพย์สิน" หากมีความจำเป็นต้องกำหนดนิยามก็ควรกำหนดให้มีความเข้าใจที่ตรงกัน

๒.๕ ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. ชี้แจงว่า "สินทรัพย์" ตามนิยามในร่างกฎหมายหมายถึง ลูกหนี้ที่จะทำ securitize ส่วน "ทรัพย์สิน" หากไม่มีการนิยามจะหมายถึงทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อยู่แล้ว ซึ่งในการทำ securitization จะหมายถึงทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันหรือทรัพย์สินที่เกี่ยวเนื่องเกี่ยวพันในการโอนสินทรัพย์ เช่น รถยนต์ที่เกี่ยวพันกับการโอนลูกหนี้เช่าซื้อมายัง SPV โดยคำดังกล่าวมีที่ใช้อยู่ในมาตรา ๑๗ และ ๑๙ ซึ่งเป็นบทที่ให้ประโยชน์ในเรื่องการยกเว้นค่าธรรมเนียม และยังเห็นว่า ไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดบทนิยามคำว่า "ทรัพย์สิน" เพิ่ม แต่อย่างไรก็ตาม ขอรับไปหารือกับ สคก. เพื่อความชัดเจนอีกครั้งในขั้นตอนที่ร่างกฎหมายอยู่ในการพิจารณาของ สคก.

๓. เรื่องการสวมสิทธิ์เป็นคู่ความในชั้นศาล

๓.๑ ผู้แทน บตท. ตั้งข้อสังเกตว่า ในมาตรา ๒๑ กำหนดเพียงให้นิติบุคคลเฉพาะกิจเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนผู้จำหน่ายสินทรัพย์เท่านั้น ซึ่งไม่ครอบคลุมถึงกรณีที่ บตท. ซึ่งเป็นผู้จำหน่ายสินทรัพย์ที่ บตท.ได้รับโอนสินทรัพย์ (สินเชื่อ) มาจากสถาบันการเงินอื่นหรือธนาคารพาณิชย์อื่นซึ่งเป็นผู้ให้สินเชื่อโดยตรง ดังนี้ จึงมีความเห็นว่าเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ มาตรา ๒๑ ดังกล่าว น่าจะกำหนดให้ นิติบุคคลเฉพาะกิจเข้าสวมสิทธิเป็นคู่ความแทนผู้โอนสินทรัพย์ให้กับผู้จำหน่ายสินทรัพย์ด้วย

๓.๒ ผู้แทนสมาคมเช่าซื้อไทยเห็นว่าการกำหนดให้สามารถเข้าสวมสิทธิ์เป็นคู่ความได้ยังมีความหมายที่ไม่ชัดเจน เพราะในทางปฏิบัติจริงนั้น ควรกำหนดระยะเวลาให้สามารถดำเนินการได้ก่อนและหลังศาลพิพากษาคดีความในชั้นศาลแล้วด้วย นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีความชัดเจนในเรื่องการบังคับคดีด้วย

๓.๓ ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. ชี้แจงกรณีของ บ.ต.ท. ว่า ตามพระราชกำหนด SMC อนุโลม ม. ๒๑ ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ มาใช้โดยอนุโลมอยู่แล้ว ดังนั้น บ.ต.ท. ก็จะได้ประโยชน์จากการอนุโลมใช้กฎหมายดังกล่าวได้ไปในตัวอยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องเพิ่มเติมเรื่องดังกล่าวในร่างกฎหมายอีก

สำหรับกรณีของผู้แทนสมาคมเช่าซื้อไทย ผู้แทน ก.ล.ต. ชี้แจงว่า การเข้าสวมสิทธิหลังศาลพิพากษา อาจไม่สามารถทำได้ ขอรับไปหารือ สคก. ในชั้นที่ร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของ สคก.

๔. มาตรการลงโทษในร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ ตามมาตรา ๑๘

๔.๑ ผู้แทนสำนักงานกิจการยุติธรรม มีข้อสังเกตว่า การกำหนดบทลงโทษในมาตรา ๑๘ ของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมฯ นั้น มีลักษณะกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยว่าขัดกับรัฐธรรมนูญ จึงไม่สามารถดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม ในประเด็นดังกล่าวได้กลับไปทบทวนข้อกำหนดตามกฎหมายปัจจุบัน ก็ยังมีสาระที่ยังสามารถใช้บังคับได้ ยังมีความเหมาะสม จึงเสนอให้ยังคงมาตรา ๓๕ แห่งพระราชกำหนดฯ ปัจจุบันไปก่อน

๕. ประเด็นอื่น ๆ

๕.๑ ผู้แทนกรมสรรพากร รายงานว่า ประเด็นภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ตามพระราชกำหนดนิติบุคคลเฉพาะกิจฯ นั้น กรมสรรพากรได้ดำเนินการออกกฎหมายยกเว้นไปหมดแล้ว ทั้งในขั้นตอนการโอนไปและโอนกลับ ได้แก่

- พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๓๓๓) พ.ศ. ๒๕๔๑
- พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการกำหนดกิจการที่ได้รับยกเว้นภาษีธุรกิจเฉพาะ (ฉบับที่ ๓๓๔) พ.ศ. ๒๕๔๑

- พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๓๓๕) พ.ศ. ๒๕๔๑

และสำหรับตัว SPV เองก็ได้รับการยกเว้นภาษี ตามที่กำหนดไว้ในกิจการที่ไม่ต้องเสียภาษีธุรกิจเฉพาะข้อ ๑๔ และพระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๔๑) พ.ศ. ๒๕๔๘

๕.๒ ผู้แทนสำนักนโยบายการเงินและสถาบันการเงิน สศค. เห็นว่ามาตราที่เกี่ยวข้องกับยกเลิกการกำหนดให้ผู้ถือหลักทรัพย์ของ SPV มีบุริมสิทธิพิเศษเหนือสินทรัพย์ที่ SPV รับโอนมา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันของผู้เกี่ยวข้องใน transaction ให้มีสิทธิได้รับชำระหนี้จาก SPV เท่าเทียมกับผู้ถือหลักทรัพย์ของ SPV เช่น servicing agent / credit enhancer เป็นต้น นั้น**ไม่มีความจำเป็นเนื่องจาก servicing agent / credit enhancer ได้รับผลประโยชน์ไปแล้วจากการดำเนินการไปแล้ว**

ผู้แทนสำนักงาน ก.ล.ต. สำนักงาน ก.ล.ต. ชี้แจงว่า เป็นข้อเสนอจากภาคธุรกิจที่เห็นว่าข้อกำหนดตามมาตรา ๒๑ ปัจจุบันที่ให้บุริมสิทธิกับผู้ถือหุ้นกู้ก่อนเจ้าหนี้อื่นของ SPV เป็นข้อกำหนดที่ไม่จำเป็น หากจะให้ privilege กับผู้ถือหุ้นกู้ SPV ก็สามารถออกหุ้นกู้แบบมีประกันได้ การมีข้อกำหนดตามมาตรา ๒๑ ปัจจุบันกลับเป็นสิ่งที่ลด incentive ทำให้ players ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวาง structure deal ไม่ต้องการเข้าร่วมดำเนินการ เพราะจะทำให้ได้รับชำระหนี้หลังผู้ถือหุ้นกู้ เมื่อพิจารณาแล้วสำนักงาน ก.ล.ต. เห็นว่า การที่ ผู้ถือหุ้นกู้ SPV ควรมี privilege มากกว่า servicers ใน deal หรือไม่ น่าจะเป็นประเด็นด้าน commercial term ซึ่งภาคเอกชนน่าจะพิจารณาตามความเหมาะสมขององค์ประกอบต่าง ๆ ในการทำ securitization structure ประกอบกับแม้จะยกเลิก privilege ตามมาตราดังกล่าว ผู้ถือหุ้นกู้ขอก็ยังมี priority เหนือ asset ของ SPV ได้ในรูปของหลักประกันหรือข้อตกลงต่าง ๆ

การรับฟังความคิดเห็น

เรื่องการเสนอแก้ไขร่างพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....*

บทนำ

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ มีวัตถุประสงค์เพื่อ

๑. เพิ่มทางเลือกให้แก่สมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพในการขอโอนเงินไปออมต่อในกองทุนอื่นได้ เช่น กองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ (RMF) หรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เป็นการออมเพื่อชราภาพ (retirement fund)

๒. ส่งเสริมให้ลูกจ้างออมเงินเพิ่มขึ้นโดยลูกจ้างสามารถจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราที่มากกว่าที่นายจ้างจ่ายสมทบได้

๓. เปิดโอกาสให้กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ สามารถกำหนดวิธีแบ่งแยกทรัพย์สินของกองทุนได้ โดยกำหนดไว้ในข้อบังคับกองทุน

๔. การให้นายจ้างและหรือลูกจ้างหยุดส่งเงิน และเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการชั่วคราว

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้น เพื่อรับฟังความคิดเห็นผู้ที่เกี่ยวข้องและประชาชนทั่วไป ส่งข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อสำนักงาน

เรื่องที่ ๑ การโอนเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปกองทุนอื่น

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

เมื่อลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิก ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนให้แก่ลูกจ้างโดยให้จ่ายรวมทั้งหมดคราวเดียวภายในเวลาไม่เกินสามสิบวันแต่วันสิ้นสมาชิกภาพ เว้นแต่กรณีลูกจ้างขอคงเงินไว้ในกองทุน หรือขอรับเงินจากกองทุนเป็นงวด (พระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ มาตรา ๒๓) แต่ไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติมาตราใดบัญญัติให้โอนเงินของลูกจ้างไปยังกองทุนกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เป็นการออมเพื่อชราภาพได้

หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงเพิ่มเติม

๑. ในกรณีที่ลูกจ้างสิ้นสมาชิกภาพ เพราะออกจากงานไม่ว่าด้วยเหตุใด ลูกจ้างอาจแสดงเจตนาให้ผู้จัดการกองทุนโอนเงินทั้งหมดที่ตนมีสิทธิจะได้รับจากกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (ในกรณีที่สมาชิกขอรับเงินเป็นงวด สิทธิที่จะได้รับจากกองทุน หมายถึงเงินทั้งหมดที่เหลืออยู่ในกองทุน) ไปยังกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ

---

* ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

๒. ในกรณีกองทุนเลิก หรือนายจ้างถอนตัวออกจากกองทุน และไม่ประสงค์จะจัดให้มีกองทุนอีกต่อไป สมาชิกที่อยู่ระหว่างคงเงินไว้ทั้งจำนวนหรือขอรับเงินเป็นงวด อาจแสดงเจตนาให้ผู้จัดการกองทุนหรือผู้ชำระบัญชีโอนเงินในกองทุนที่ตนมีสิทธิได้รับทั้งหมด หรือเงินที่เหลือ แล้วแต่กรณีไปยังกองทุนรวม เพื่อการเลี้ยงชีพหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นหลักประกันในกรณีการออกจากงานหรือชราภาพ

เหตุผล

เพื่อให้ลูกจ้างมีทางเลือกในการออมเงินอย่างต่อเนื่องเพิ่มขึ้น นอกจากการคงเงินไว้ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพของนายจ้างรายเดิม และเพื่อรองรับกรณีนายจ้างเปิดให้ลูกจ้างคงเงินได้เพียงระยะเวลาสั้นๆ กรณีลูกจ้างเปลี่ยนงานโดยไม่มีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมารองรับกรณีนายจ้างเลิกกองทุน รวมทั้งเป็นการรองรับการเปลี่ยนสถานะจากลูกจ้างประจำไปสู่อาชีพอิสระ

ข้อสังเกตจากการขอรับฟังความคิดเห็น

-ไม่มี –

เรื่องที่ ๒ ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนมากกว่าที่นายจ้างสมทบ

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้าง ให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน โดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับกองทุน แต่ข้อบังคับนั้นจะต้องกำหนดให้หักค่าจ้างเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละสอง แต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างในอัตราไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง (มาตรา ๑๐)

หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงเพิ่มเติม

ให้สมาชิกสามารถออมเงินในระบบกองทุนได้ตามระดับความสามารถในการออม โดยสามารถจ่ายเงินสะสมได้มากกว่าเงินสมทบที่นายจ้างจ่ายเข้ากองทุน)

เหตุผล

เพื่อส่งเสริมให้สมาชิกเตรียมความพร้อมในการสร้างความเพียงพอ และความมั่นคงทางด้านรายได้ในวัยเกษียณโดยออมเงินแบบผูกพันระยะยาวเพิ่มขึ้น

ข้อสังเกตจากการขอรับฟังความคิดเห็น

ควรให้ลูกจ้างหักเงินสะสมได้เกินร้อยละ ๑๕ ของค่าจ้าง เพื่อสิทธิประโยชน์ทางภาษี

ความเห็นสำนักงาน

๑. ประกาศอธิบดีกรมสรรพากรฉบับปัจจุบันยังคงกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีสำหรับเงินได้เท่าที่ลูกจ้างจ่ายเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง ซึ่งลูกจ้างสามารถออมเงินผ่านช่องทางอื่น ได้แก่ ประกันชีวิตแบบบำนาญ และกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพ โดยได้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพิ่มขึ้นได้

๒. กรมสรรพากรเห็นว่ายังไม่มีความจำเป็นต้องแก้ไขหลักเกณฑ์ขยายสิทธิประโยชน์ทางภาษีเกินร้อยละ ๑๕ เนื่องจากผู้ที่ออมเงินในกองทุนและกองทุนรวมเพื่อการเลี้ยงชีพในอัตราร้อยละ ๑๕ ของเงินได้ยังอยู่ในระดับน้อยมาก

เรื่องที่ ๓ การแบ่งแยกทรัพย์สินของกองทุน

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

๑. กรณีกองทุนหลายนายจ้างให้บันทึกรายได้ของกองทุนตามส่วนได้เสียของลูกจ้างแยกตามรายนายจ้าง ทั้งนี้ รายได้ค่าใช้จ่าย ตาม (ก) - (จ) ให้นำมาคำนวณเพื่อบันทึกเป็นรายได้หรือค่าใช้จ่ายในบัญชีของลูกจ้างที่มีนายจ้างรายเดียวกัน (มาตรา ๑๗ (๑))

๒. กรณีกองทุนที่มีหลายนโยบายการลงทุน รายได้ค่าใช้จ่ายอื่นที่มิได้เป็นผลมาจากการจัดการกองทุน ให้กระจายรายได้ค่าใช้จ่ายนั้นตามสัดส่วนของมูลค่าทรัพย์สินของแต่ละนโยบายการลงทุนและบันทึกเป็นรายได้ค่าใช้จ่ายในบัญชีของนโยบายการลงทุนนั้น (มาตรา ๑๗ (๒))

หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงเพิ่มเติม

แก้ไขมาตรา ๑๗ (๑) กรณีกองทุนหลายนายจ้าง โดยเพิ่มเติมให้รายได้ของกองทุนตามวรรคหนึ่ง (ก) (ข) (ง) และ (จ) สามารถกำหนดในข้อบังคับของกองทุนให้บันทึกตามส่วนได้เสียของลูกจ้างหรือบันทึกเฉลี่ยตามจำนวนลูกจ้างของนายจ้างรายใดรายหนึ่งหรือหลายรายก็ได้ เพื่อให้กองทุนสามารถเลือกกำหนดวิธีบันทึกรายได้ให้เหมาะสมกับลักษณะของสมาชิกกองทุน

เหตุผล

๑. หลักเกณฑ์ตามมาตรา ๑๗ (๑) มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการแบ่งแยกทรัพย์สินและบันทึกรายได้ค่าใช้จ่ายของนายจ้างแยกแต่ละรายนายจ้างในกองทุนหลายนายจ้างได้

โดยที่หลักเกณฑ์ดังกล่าวนำมาใช้บังคับกับกองทุนหลายนายจ้างที่นายจ้างแต่ละรายมีความสัมพันธ์กันในลักษณะเป็นบริษัทในเครือเดียวกัน (“group fund”) ด้วย เช่น บริษัทแม่-ลูก หรือบริษัทที่มีสาขาต่าง ๆ เป็นต้น ข้อกำหนดตามมาตรา ๑๗ (๑) จึงไม่สอดคล้อง

กับลักษณะของกองทุน group fund ที่บางกองทุนต้องการให้กระจายไปยังนายจ้างทุกรายในกองทุน โดยถือเสมือนว่าเป็นกองทุนนายจ้างรายเดียวกัน (single fund) เนื่องจากลูกจ้างอาจโอนย้ายไปมาระหว่างกันได้ มีคณะกรรมการกลางเพียงชุดเดียวเพื่อทำหน้าที่ดูแลกิจการของกองทุนทั้งหมด รวมทั้งมีข้อบังคับกลางที่ใช้บังคับกับสมาชิกทุกรายของทุกนายจ้างในกองทุน

๒. การที่มาตรา ๑๗ (๑) กำหนดให้กองทุนหลายนายจ้างบันทึกรายได้ ค่าใช้จ่าย กรณี ก-จ ตามส่วนได้เสียของลูกจ้าง ทำให้ลูกจ้างที่มีส่วนได้เสียในเงินกองทุนสูงได้รับกระจายรายได้ที่ไม่ได้เกิดจากการลงทุน เช่น เงินสมทบที่ไม่ได้จ่ายให้ลูกจ้างที่ออกจากกองทุน (unvested) เป็นต้น มากกว่าลูกจ้างที่มีส่วนได้เสียน้อย ทำให้บางกองทุนที่เป็นกองทุนขนาดเล็กไม่ประสงค์จะรับโอนเงินกองทุนของลูกจ้างที่ขอโอนย้ายมาจากกองทุนเดิมในรายที่จะเข้ามามีส่วนได้เสียในเงินกองทุนจำนวนสูง โดยเห็นว่ารายได้ดังกล่าวมิได้เกิดจากการลงทุน ควรกระจายให้แก่ลูกจ้างเท่ากันได้ ไม่จำเป็นต้องกำหนดให้กระจายตามส่วนได้เสียของลูกจ้างเช่นเดียวกับกองทุนนายจ้างรายเดียว (single fund) ที่สามารถกำหนดในข้อบังคับกองทุนได้ว่าจะบันทึกตามส่วนได้เสียหรือบันทึกในบัญชีของลูกจ้างเท่ากันทุกราย

๓. การที่กำหนดให้เฉพาะรายได้ มาจากหลักการที่ป้องกันไม่ให้ลูกจ้างได้รับผลกระทบจากค่าใช้จ่ายของนายจ้างรายอื่น เช่น กองทุนนายจ้าง ก ถูกฟ้องเรียกค่าเสียหาย ก็ไม่ควรให้สมาชิกของกองทุนนายจ้างรายอื่นมาร่วมรับผิดชอบค่าเสียหายด้วย นอกจากนั้นยังเป็นการป้องกันไม่ให้ลูกจ้างที่มีส่วนได้เสียในเงินกองทุนน้อยได้รับผลกระทบจากการที่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเท่ากับคนที่มีส่วนได้เสียมาก โดยการแก้ไขนี้เป็นหลักการที่คำนึงถึงประโยชน์ของลูกจ้างเป็นสำคัญ

ข้อสังเกตจากการขอรับฟังความคิดเห็น

ไม่มี

เรื่องที่ ๔ การให้นายจ้างและหรือลูกจ้างหยุดส่งเงินและเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการชั่วคราว

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

มาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.บ. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บัญญัติให้ทุกครั้งที่มีการจ่ายค่าจ้างให้ลูกจ้างจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุนโดยให้นายจ้างหักจากค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตราที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน แต่ข้อบังคับนั้นจะต้องกำหนดให้หักค่าจ้างเป็นเงินสะสมเข้ากองทุนในอัตราไม่ต่ำกว่าร้อยละสองแต่ไม่เกินร้อยละสิบห้าของค่าจ้าง และให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามจำนวนลูกจ้างในอัตราไม่ต่ำกว่าเงินสะสมของลูกจ้าง

ให้นายจ้างส่งเงินตามวรรคหนึ่งเข้ากองทุนภายในสามวันทำการนับแต่วันที่มีการจ่ายค่าจ้าง ในกรณีที่นายจ้างส่งเงินสะสมหรือเงินสมทบเข้ากองทุนล่าช้ากว่าสามวันทำการ ให้นายจ้างจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนในระหว่างเวลาที่ส่งล่าช้า ในอัตราร้อยละห้าต่อเดือนของจำนวนเงินสะสมหรือเงินสมทบที่ส่งล่าช้านั้น

หลักเกณฑ์ที่ปรับปรุงเพิ่มเติม

๑. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจอนุญาตให้นายจ้างและหรือลูกจ้างหยุดส่งเงินหรือเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพเป็นการชั่วคราวได้ในกรณีที่นายจ้างและลูกจ้างได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งทางตรง และทางอ้อมอันเนื่องจากการเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติหรืออื่น ๆ จนทำให้นายจ้างและหรือลูกจ้างไม่มีวามพร้อมในการนำส่งเงินสะสมและเงินสมทบเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพ (การอนุญาตให้นายจ้างหยุดส่งเงินหรือเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนไม่เป็นเหตุให้นายจ้างต้องจ่ายเงินเพิ่มแก่กองทุนตลอดระยะเวลาที่หยุดหรือเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนดังกล่าว)

๒. หลักเกณฑ์ เงื่อนไข ในการให้นายจ้างและหรือลูกจ้างหยุดส่งเงินหรือนายจ้างเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังกำหนด

เหตุผล

๑. ปัจจุบันไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติในมาตราใดที่อนุญาตให้นายจ้างและลูกจ้างหยุดส่งเงินเข้ากองทุนเป็นการชั่วคราวได้เมื่อมีเหตุจำเป็น เช่น มีปัญหาขาดสภาพคล่องทางการเงินเนื่องจากได้รับผลกระทบจากวิกฤตเศรษฐกิจหรือภัยธรรมชาติ เป็นต้น เป็นเหตุให้ลูกจ้างบางรายขอลาออกจากกองทุน และนายจ้างบางรายขอเลิกกองทุนเนื่องจากไม่มีความสามารถที่จะจ่ายเงินเข้ากองทุนได้อีกต่อไป

๒. สำหรับนายจ้างบางรายที่ไม่มีความพร้อมจะจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนในช่วงระยะเวลาหนึ่งที่ประสบปัญหาทางการเงิน แต่ยังคงให้สวัสดิการในการมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพแก่ลูกจ้างซึ่งนายจ้างบางรายขอเลื่อนการส่งเงินเข้ากองทุนโดยส่งเงินเข้ากองทุนย้อนหลังให้แก่ลูกจ้างเมื่อมีความพร้อม ต้องรับภาระในการจ่ายเงินเพิ่มให้แก่กองทุนเนื่องจากเป็นการจ่ายเงินเข้ากองทุนล่าช้าตามบทบัญญัติมาตรา ๑๐ วรรคสาม ดังกล่าวข้างต้น จึงไม่เป็นการจูงใจให้นายจ้างยังคงมีกองทุนสำรองเลี้ยงชีพต่อไป

๓. เพื่อเป็นการช่วยเหลือนายจ้างและลูกจ้างที่เป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ได้รับผลกระทบเป็นวงกว้างทั้งทางตรงและทางอ้อมอันเนื่องจากภัยธรรมชาติ วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศหรือทั่วโลก หรืออื่น ๆ โดยฝ่ายนายจ้างได้รับผลกระทบทางธุรกิจและฝ่ายลูกจ้างอาจต้องหยุดงานซึ่งมีทั้งผู้ที่ได้รับเงินค่าจ้างและไม่ได้รับเงินค่าจ้าง ทำให้ความพร้อมในการนำส่งเงินสมทบและเงินสะสมเข้ากองทุนสำรองเลี้ยงชีพแต่ละกองทุนลดน้อยลงในระดับที่แตกต่างกัน

๔. การช่วยเหลือดังกล่าวเพื่อป้องกันไม่ให้ต้องเลิกกองทุน ทำให้ลูกจ้างยังคงออมเงินไว้ในกองทุนได้อย่างต่อเนื่องซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ต้องการให้ลูกจ้างมีเงินดำรงชีพภายหลังเกษียณอายุโดยไม่เป็นภาระของรัฐบาลในการเลี้ยงดู นอกจากนั้น กองทุนยังสามารถนำเงินไปบริหารจัดการต่อได้อันจะเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง

๕. กองทุนสำรองเลี้ยงชีพจัดตั้งขึ้นด้วยความสมัครใจของนายจ้างและลูกจ้าง การหยุดส่งเงินเข้ากองทุนหรือการที่นายจ้างเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนจึงควรเป็นทางเลือกให้แก่นายจ้างและลูกจ้างนอกเหนือจากการเลิกกองทุน

ข้อสังเกตจากการขอรับฟังความคิดเห็น

๑. ควรออกเป็นมาตรการชั่วคราวที่มีอายุปีต่อปี (ให้อำนาจรัฐมนตรีต่อได้) และหลังจากภาวะดังกล่าวกลับคืนสู่สภาพปกติแล้ว จะต้องมีมาตรการให้นายจ้างส่งเงินสมทบเพิ่มเติมในส่วนที่ตนเองหยุดส่งกลับคืนสู่ลูกจ้างทั้งจำนวนหรือทยอยส่งในระยะเวลาที่กำหนด

๒. ควรให้อำนาจนายทะเบียนกองทุน (สำนักงาน) พิจารณาอนุมัติ

ความเห็นสำนักงาน

การให้อำนาจรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติให้นายจ้างและหรือลูกจ้างหยุดส่งเงินหรือเลื่อนส่งเงินเข้ากองทุนเป็นการชั่วคราวได้เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแลเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศซึ่งเห็นภาพกว้างทั้งหมด จึงสามารถพิจารณาโดยมีมุมมองรอบด้านกว่าสำนักงาน และที่ผ่านมาสำนักงานและกระทรวงการคลังได้หารือกันค่อนข้างใกล้ชิดโดยคำนึงถึงประโยชน์ของลูกจ้างเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ได้หารือสมาคมกองทุนสำรองเลี้ยงชีพและสมาคมบริษัทการลงทุนมีความเห็นร่วมกันในการดำเนินการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ เพิ่มเติมในมาตรา ๑๖ เรื่องการกำหนดนโยบายการลงทุนสำหรับสมาชิกที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุน และมาตรา ๒๓/๒ เรื่องการขอรับเงินออกจากกองทุนเป็นงวด เพื่อส่งเสริมให้ลูกจ้างมีเงินออมอย่างต่อเนื่อง และเพียงพอในวัยเกษียณอายุ

สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จึงได้จัดทำหลักการเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากกรรมการและสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ รวมทั้งบุคคลทั่วไป ซึ่งมีการรับฟังความคิดเห็น

หลักการและเหตุผล

การกำหนดนโยบายการลงทุนสำหรับสมาชิกที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายกองทุน

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ.๒๕๓๐ บัญญัติว่า ในการลงทุนหรือหาผลประโยชน์ของกองทุน ให้ผู้จัดการกองทุนนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายการลงทุนที่ลูกจ้างได้แสดงเจตนาไว้ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายกองทุน ให้ลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายเดิมหรือนโยบายที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุด แล้วแต่กรณี

หลักการที่แก้ไขปรับปรุง

ในการลงทุนหรือหาผลประโยชน์ของกองทุน ให้ผู้จัดการกองทุนนำเงินสะสมและเงินสมทบไปลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายการลงทุนที่ลูกจ้างได้แสดงเจตนาไว้ ในกรณีที่ลูกจ้างไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุน ให้ลงทุนหรือหาผลประโยชน์ตามนโยบายเดิมที่สมาชิกเคยลงทุนไว้ หากไม่มีนโยบายเดิมให้ลงทุนในนโยบายที่กำหนดในข้อบังคับกองทุน หากข้อบังคับกองทุนไม่ได้กำหนดไว้ให้ลงทุนในนโยบายที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดที่กองทุนมีในขณะนั้น ตามลำดับ

หลักการดังกล่าวเป็นการปรับปรุงเพิ่มเติมจากเดิมที่กำหนดให้ผู้จัดการกองทุนต้องนำเงินของสมาชิกที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุน และกองทุนนั้นไม่มีนโยบายเดิมที่สมาชิกเคยลงทุนไว้ ไปลงทุนในนโยบายการลงทุนที่มีความเสี่ยงน้อยที่สุดทันที

เหตุผล

เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นให้แก่กองทุนในการกำหนดนโยบายการลงทุนสำหรับสมาชิกที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุน และกองทุนนั้นไม่มีนโยบายเดิมที่สมาชิกเคยลงทุน โดยคณะกรรมการกองทุนจะเป็นผู้พิจารณานโยบายการลงทุนที่เหมาะสมกับสมาชิกกองทุนของตนเอง ซึ่งอาจแตกต่างกันไปแต่ละกองทุนขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ เช่น ความรู้ของสมาชิกเกี่ยวกับการลงทุน ความต้องการผลตอบแทนของสมาชิก ความเสี่ยงที่สมาชิกจะยอมรับได้ เป็นต้น

การแก้ไขปรับปรุงดังกล่าวสอดคล้องกับแนวทางกำหนด default fund/policy สำหรับสมาชิกที่ไม่แสดงเจตนาเลือกนโยบายการลงทุนของ pension fund ในต่างประเทศที่แต่ละกองทุนสามารถกำหนด default fund/policy ได้เองเพื่อให้เหมาะสมกับสมาชิกของกองทุน ซึ่งมีการกำหนดที่หลากหลาย นอกจาก conservative fund เหมือนในอดีตที่ผ่านมา เช่น life cycle fund, balance fund หรือ growth fund เนื่องจากเกรงว่าหากกำหนดนโยบายการลงทุนที่มีความเสี่ยงต่ำเกินไป จะส่งผลกระทบต่อเงินออมที่จะมีไว้ใช้ในวัยเกษียณของสมาชิก

การขอรับเงินออกจากกองทุนเป็นงวด

หลักเกณฑ์ปัจจุบัน

มาตรา ๒๓/๒ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ บัญญัติว่า เมื่อลูกจ้างรายใดสิ้นสมาชิกภาพเพราะการเกษียณอายุตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน หากลูกจ้างรายนั้นแสดงเจตนาขอรับเงินจากกองทุนเป็นงวด ให้ผู้จัดการกองทุนจ่ายเงินจากกองทุนตามเจตนาของลูกจ้าง โดยลูกจ้างรายนั้นยังคงเป็นสมาชิกกองทุนต่อไปได้ตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับของกองทุน

หลักการที่แก้ไขปรับปรุง

เพิ่มเติมให้ลูกจ้างที่สิ้นสมาชิกภาพเพราะออกจากงานโดยมีอายุไม่น้อยกว่า ๕๕ ปี ให้แสดงเจตนาขอรับเงินออกจากกองทุนเป็นงวดได้นอกเหนือจากลูกจ้างที่เกษียณอายุ โดยลูกจ้างรายนั้นยังคงเป็นสมาชิกกองทุนต่อไปตามระยะเวลาที่กำหนดในข้อบังคับกองทุน

เหตุผล

เพื่อให้สอดคล้องกับกฎกระทรวงฉบับใหม่ที่ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพที่ออกจากงานโดยมีอายุไม่น้อยกว่า ๕๕ ปี และเพื่อสนับสนุนให้ลูกจ้างที่สูงอายุ (อายุไม่น้อยกว่า ๕๕ ปี) และออกจากงานแต่ยังไม่เกษียณอายุสามารถทยอยรับเงินออกจากกองทุนได้โดยไม่ต้องนำเงินออกจากกองทุนทั้งจำนวนอันเป็นการส่งเสริมให้ลูกจ้างมีเงินดำรงชีพได้อย่างต่อเนื่อง

ประเด็นการสัมภาษณ์

- ตัวอย่าง -

ประเด็นสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติ ควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....



โดย น.สพ.สรวิศ ธานีโต*

<u>คำถามที่ ๑</u> : ปัญหาอันเป็นที่มาของการเสนอร่างกฎหมาย และผลกระทบของปัญหาดังกล่าวมีผลต่อเศรษฐกิจ สังคม การบริหารราชการแผ่นดิน การเมือง การปกครอง สิ่งแวดล้อม หรือความสัมพันธ์ระหว่างประเทศแล้วแต่กรณี

<u>คำตอบ</u> : ๑. ขั้นตอนการพิจารณาการสร้างโรงฆ่าสัตว์นั้น เดิมให้ผู้ประกอบการสร้างโรงฆ่าสัตว์ก่อนแล้วค่อยขออนุญาต ทำให้มีบางกรณีที่สร้างโรงฆ่าสัตว์เสร็จแล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถออกใบอนุญาตได้ เนื่องจากตั้งอยู่ในเขตผังเมืองที่ห้ามสร้าง ทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ประกอบการ และอาจต้องย้ายไปลงทุนสร้างโรงฆ่าสัตว์ในที่แห่งใหม่ (หากเป็นการกู้ยืมเงินมาก็จะเป็นปัญหา)

๒. เนื่องจากเดิมนั้นมิได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติและการแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ไว้ ทำให้โรงฆ่าสัตว์ในท้องถิ่นบางแห่งแต่งตั้งพนักงานตรวจโรคสัตว์ที่ไม่มีความรู้และคุณสมบัติที่เหมาะสม ซึ่งทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้จริง

๓. การเพิ่มเติมบทบัญญัติให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการจับกุมผู้กระทำผิด เนื่องจากที่ผ่านมาพระราชบัญญัติฉบับเดิมไม่ได้ให้อำนาจไว้ จึงไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้เต็มที่ จะกระทำได้ก็แต่เพียงร้องทุกข์ กล่าวโทษ ผู้ต้องหาต่อพนักงานสอบสวนเท่านั้น

๔. การกำหนดให้ใบอนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ โรงพักสัตว์และการฆ่าสัตว์มีอายุ ๕ ปี เพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการรักษาสภาพและการดำเนินงานที่ได้มาตรฐาน ซึ่งเดิมไม่กำหนดวันหมดอายุ ทำให้ผู้ประกอบการไม่ตระหนักในการคงภาพ มาตรฐาน และการผลิตเนื้อสัตว์ที่ดี

๕. การกำหนดให้สถานประกอบการที่รับชำแหละซากสัตว์ต้องขออนุญาตตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เนื่องจากมีผู้ประกอบการนำซากสัตว์ที่ตายระหว่างการเลี้ยงมาชำแหละอย่างไม่ถูกต้อง เพื่อนำมาเป็นอาหารมนุษย์ ซึ่งอาจมีอันตรายต่อสุขภาพของผู้บริโภค

---

* ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมปศุสัตว์ **(ผู้รับผิดชอบร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....)**

สัมภาษณ์เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ณ กรมปศุสัตว์

<u>คำถามข้อที่ ๒</u> : มาตรการหรือวิธีการที่เหมาะสมและความคุ้มค่าในการแก้ไขสาเหตุของปัญหาอย่างเป็นระบบ

<u>คำตอบ</u> : ร่างพระราชบัญญัติฉบับใหม่ได้จัดทำขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่กฎหมายฉบับปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ผลิตและบริโภคเนื้อสัตว์ แต่อย่างไรก็ตามค่านิยมในการบริโภคเนื้อสัตว์มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ประกอบกับภาคเอกชนมีศักยภาพในการผลิตและการจัดการด้านตลาดสูงกว่าภาครัฐจึงควรมีหน้าที่ในการกำกับดูแลด้านสุขอนามัย และส่งเสริมการบริโภคของประชาชนอย่างมีคุณภาพเพื่อเป็นการผลักดันให้ผู้ผลิตผลิตเนื้อสัตว์ที่มีคุณภาพผู้บริโภคต้องการ

<u>คำถามข้อที่ ๓</u> : ความสอดคล้องของร่างกฎหมายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมายอื่นที่ใช้บังคับอยู่แล้ว ตลอดจนพันธะกรณีที่ราชอาณาจักรไทยมีต่อรัฐต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

<u>คำตอบ</u> : ๑. สอดคล้องกับพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ ในเรื่องของโรคที่ไม่เหมาะสมต่อการนำสัตว์เข้าฆ่า

๒. สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กล่าวคือ ไม่ได้จำกัดสิทธิบุคคลทั่วไปในการขออนุญาตตั้งโรงฆ่าสัตว์ และมีสิทธิที่จะอุทธรณ์ร้องเรียน หากไม่เห็นด้วย

๓. พระราชบัญญัติของกระทรวง อื่น ๆ

- พระราชบัญญัติควบคุมอาหาร พ.ศ. ๒๕๒๒
- พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖

<u>คำถามข้อที่ ๔</u> : แนวทางป้องกัน แก้ไข เยียวยา ผลกระทบจากการร่างกฎหมาย

<u>คำตอบ</u> : โรงฆ่าสัตว์บางแห่งอาจต้องปิดกิจการ หากไม่สามารถปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยแนวทางการแก้ไขอาจจัดให้มีการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ที่มีศักยภาพและกำลังการผลิตสูงกว่า นอกจากนี้ประเทศไทยจะต้องพัฒนาระบบการขนส่งเพื่อขนส่งสัตว์เข้าสู่โรงฆ่าสัตว์ และขนส่งเนื้อสัตว์สู่ตลาดผู้บริโภค

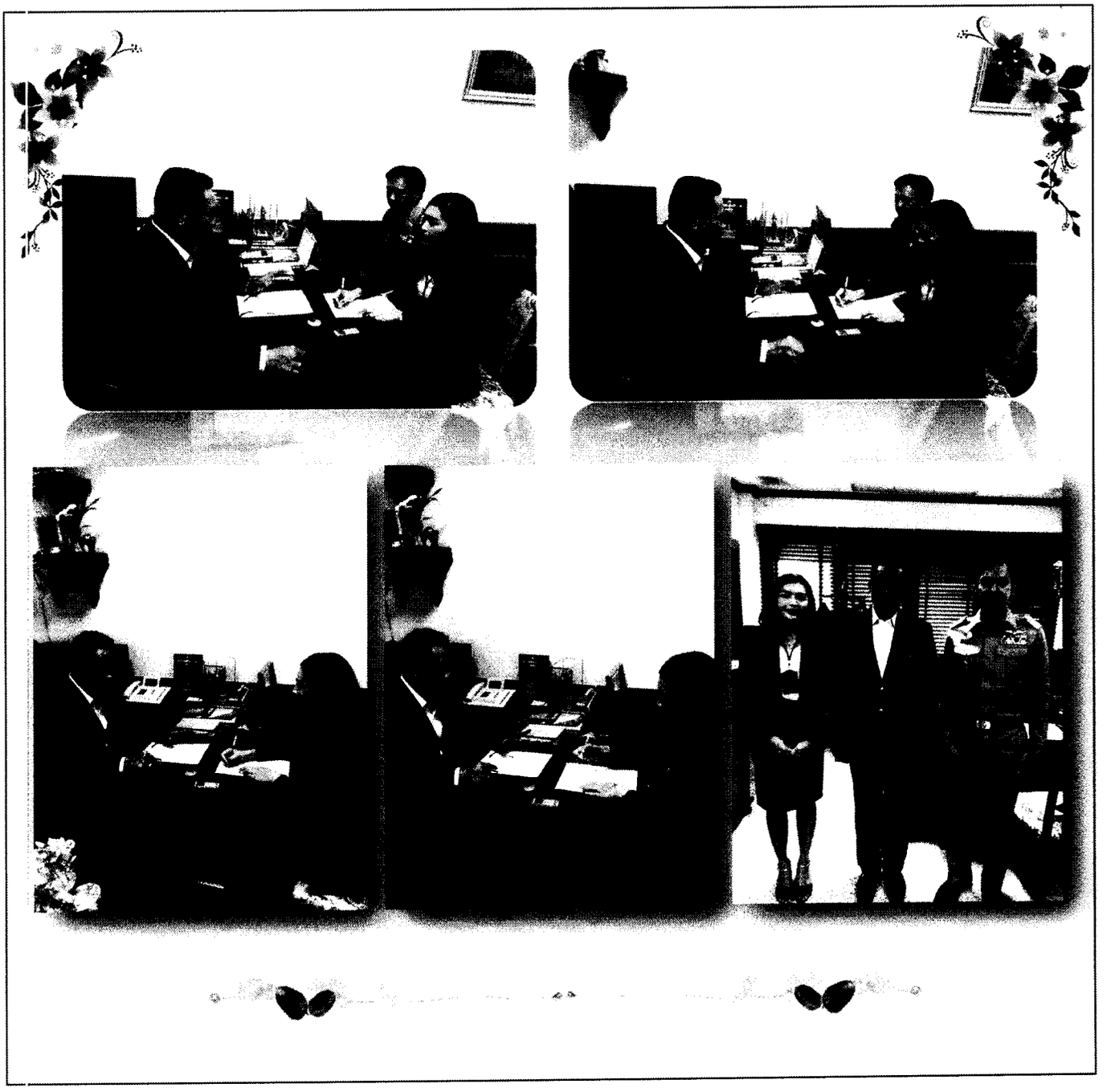
<u>คำถามข้อที่ ๕</u> : ต้นทุนและภาระต่องบประมาณแผ่นดิน ต้นทุนภาระของประชาชนที่เกิดจากการประกาศใช้กฎหมาย

<u>คำตอบ</u> : ๑. โรงฆ่าสัตว์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล อาจต้องลงทุนเพิ่มเติมในการปรับปรุงให้ได้มาตรฐาน และคงสภาพการผลิตเนื้อสัตว์ให้มีมาตรฐานมากยิ่งขึ้น

๒. ค่าใช้จ่าย ค่าตอบแทนพนักงานตรวจโรคสัตว์ในการปฏิบัติหน้าที่

๓. ผู้บริโภคอาจบริโภคเนื้อสัตว์ที่มีราคาแพงขึ้น แต่สามารถแก้ไขได้ด้วยการบริหารจัดการกลไกการตลาด

ประมวลภาพการสัมภาษณ์ น.สพ.สรวิศ ธานีโต (รองอธิบดีกรมปศุสัตว์)
เกี่ยวกับประเด็นความเห็นทางวิชาการ
ของร่างพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. ....
วันศุกร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ เวลา ๐๙.๓๐ นาฬิกา ณ กรมปศุสัตว์



ประเด็นสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....

โดย พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์*



นับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมเมื่อ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกา ทำให้ทั่วโลกตระหนักและตื่นตัวถึงปัญหาการก่อการร้ายมาโดยตลอด ถือเป็นภัยคุกคามที่น่าสะพรึงกลัวสืบเนื่องจนถึงปัจจุบัน ถึงแม้ประเทศไทยจะมิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว แต่ก็ได้รับผลกระทบอย่างหลีกเลี่ยงมิได้เช่นกัน เนื่องจากประเทศไทยยังคงต้องมีความสัมพันธ์ในด้านต่างๆ กับประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะด้านเศรษฐกิจ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งในขณะนี้ประเทศไทยถูกจัดอยู่ในประเทศที่มีกลไกและมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงินเกี่ยวกับการฟอกเงิน (Financial Action Task Force on Money laundering : FATF) ในหลายประการ โดยเฉพาะมาตรการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย ซึ่งยังจำเป็นต้องแก้ไขในหลายกรณี เนื่องจากการประกาศดังกล่าวของ FATF นั้น ได้ส่งผลกระทบในหลายๆ ด้านต่อประเทศไทย โดยเฉพาะภาคธุรกิจการท่องเที่ยว การเงินการธนาคาร ซึ่งได้รับผลกระทบโดยตรงในขณะนี้ เพราะทำให้ต่างประเทศขาดความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางการเงินกับประเทศไทย ทำให้มีขั้นตอนที่มีความยุ่งยากมากขึ้น พร้อมทั้งค่าใช้จ่ายที่เพิ่มมากขึ้นเช่นกัน ซึ่งนับเป็นผลเสียหายร้ายแรงต่อประเทศ ทำให้ต้องเร่งแก้ไขความบกพร่องดังกล่าวโดยเร็ว

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าว ณ ปัจจุบัน เหตุผลความจำเป็น และความเป็นมาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คณะผู้จัดทำเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความเห็นทางวิชาการอันจะเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา **ซึ่งเป็นการสัมภาษณ์เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (พันตำรวจเอก สีหนาท ประยูรรัตน์)**

---

* เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (สัมภาษณ์เมื่อวันอังคารที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ณ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน)

เมื่อวันอังคารที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ณ ชั้น ๓ อาคารสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยมีรายละเอียดต่างๆ ดังนี้

พ.ต.อ. สีหนาทฯ กล่าวถึงความเป็นมาของร่างพระราชป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย พ.ศ. ....

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงที่จะเข้าร่วมโครงการธรรมาภิบาล บรรษัทภิบาลเพื่อสร้างความโปร่งใสในระบบสถาบันการเงิน รวมทั้งด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน แต่จากผลการประเมินพบว่าประเทศไทยมีข้อบกพร่องหลายประการที่ยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินและการป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายตามมาตรฐานสากลที่ประเทศต่างๆ ต้องนำไปปฏิบัติ ซึ่งมีทั้งหมด ๔๙ ข้อ แต่ประเทศไทยผ่านการประเมินจริงเพียง ๒ ข้อ และไม่ผ่านข้อที่เป็นสาระสำคัญถึง ๑๓ ข้อ จึงเป็นที่มาที่จะต้องปรับปรุงสิ่งต่างๆ เพื่อให้สอดคล้องรองรับกับมาตรฐานสากล

ในส่วนของที่มาของมาตรฐานสากลนั้น นับแต่มีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบการค้ายาเสพติดและวัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตประสาทหรืออนุสัญญากรุงเวียนนา ปี ๑๙๘๘ ประเทศไทยได้เข้าผูกพันในอนุสัญญานี้ จึงได้มีการยกร่างกฎหมายป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ซึ่งมีผลบังคับใช้มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่อมากลุ่ม G๗ จึงได้จัดตั้งองค์การขึ้นมาเป็นคณะทำงานที่เรียกว่า FATF และได้ออกแนวทาง ๔๐ ข้อ เพื่อให้ประเทศต่างๆ นำไปเป็นแนวทางแก้ไขปัญหายาเสพติดและการฟอกเงิน แต่ต่อมาภัยคุกคามต่างๆ เริ่มมีมากขึ้น โดยเฉพาะการก่อการร้ายและอาชญากรรมข้ามชาติ จึงได้มีอนุสัญญาตามมาอีกหลายฉบับ รวมทั้งหลังจากเกิดเหตุการณ์การก่อวินาศกรรมที่สหรัฐอเมริกาทำให้ FATF ออกข้อแนะนำอีก ๙ ข้อ เพื่อเป็นแนวทางต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย และให้แต่ละประเทศนำมาอนุวัติเป็นกฎหมายใช้ในแต่ละประเทศ ประเทศไทยในฐานะภาคีสมาชิกขององค์การสหประชาชาติจึงจำเป็นต้องนำข้อแนะนำมาใช้อนุวัติใช้เป็นกฎหมาย จึงเป็นที่มาในการที่ต้องปฏิบัติตามพันธกรณีนี้

ปัญหาการฟอกเงินและการก่อการร้าย ทั่วโลกถือว่าเป็นภัยคุกคามร้ายแรงมากกว่าภัยอื่นใด แต่ละประเทศต่างก็ออกแนวทางให้หน่วยงานภายในประเทศทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน นำเอามาตรการของ FATF ไปปฏิบัติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจึงได้เสนอรัฐบาลให้ทำโครงการความร่วมมือทางวิชาการกับ IMF ได้มีการศึกษาแนวทางต่างๆ ในการแก้ไขปัญหาจัดทำยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงิน และเร่งแก้ไขกฎหมายเพื่อปรับลดข้อบกพร่องโดยเฉพาะการกำกับดูแลสถาบันการเงิน เนื่องจากต่างประเทศไม่มีความมั่นใจว่าประเทศไทยมีศักยภาพที่จะแก้ไขปัญหาการฟอกเงินและการก่อการร้ายเนื่องจากไม่มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลอย่างชัดแจ้ง การที่สถาบันการเงินของไทยถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำความผิดหรือใช้เป็นศูนย์กลางในการกระทำความผิด เป็นเพราะสถาบันการเงินของไทยมีจุดอ่อนเนื่องจากขาดมาตรการที่เข้มแข็งในการป้องกันไม่ให้คนร้ายเข้าสู่ระบบสถาบันการเงิน จากความอ่อนแอของสถาบันการเงินที่ไม่ใช่เรื่องเสถียรภาพทางการเงิน แต่เป็นเรื่องการตรวจสอบข้อมูลลูกค้า ซึ่งไทยไม่มีกฎหมายในขณะนั้น ทำให้เกิดการแพร่ระบาดของเครือข่ายเหล่านี้

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายมีที่มาจากมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ หรือ UNSCR (United Nation Security Council Resolution) ซึ่งเป็นเรื่องใหม่ที่ยังไม่เคยมีมาก่อนในประเทศไทย ในกรณีที่บุคคล

นิติบุคคลใดถูกประกาศรายชื่อโดยองค์การสหประชาติว่าเป็นผู้ก่อการร้าย นั้น ห้ามมิให้บุคคล นิติบุคคล สถาบันการเงินในประเทศนั้นทำธุรกรรมด้วย นอกจากห้ามแล้ว ยังจะต้องระงับการทำธุรกรรมด้วย ซึ่งในกรณีเช่นนี้ไม่สามารถแก้ไขรายชื่อได้ ต้องประกาศรายชื่อตามมตินั้นโดยอัตโนมัติ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทั่วโลกปฏิบัติตาม มาตรการตาม UNSCR ๑๓๗๓ กำหนดว่าประเทศใดประเทศหนึ่งที่มีกฎหมายแบบนี้ ประกาศว่าบุคคลใดเป็นผู้ก่อการร้ายของประเทศนั้น ประเทศนั้นก็จะส่งรายชื่อผู้ก่อการร้ายมาให้ประเทศไทย จึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับในการที่จะพิจารณาว่ารายชื่อที่ประเทศนั้นส่งมาให้ประเทศไทยจะขึ้นเป็น Thailand List มีทั้งหมดกี่ชื่อ ในกรณีของ ๑๓๗๓ นี้เป็นอำนาจอธิปไตยของไทยที่จะพิจารณาตามกฎหมายว่าสมควรเป็นผู้ก่อการร้ายหรือไม่ ซึ่งหากพิจารณาพยานหลักฐานแล้วพบว่าเป็นผู้ก่อการร้าย องค์กรก่อการร้าย ประเทศไทยก็จะประกาศรายชื่อใน Thailand List รวมทั้งกรณีที่คณะกรรมการพบและเห็นว่ามีพฤติการณ์ที่เกี่ยวกับการก่อการร้ายก็สามารถประกาศเองได้ตามกฎหมายฉบับนี้ ซึ่งมาตรการนี้จะเป็นมาตรการสกัดกั้นการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายและทุกอย่างจะดำเนินการไปตามกลไกของกฎหมาย

สำนักกฎหมาย : สถานการณ์การก่อการร้ายในปัจจุบัน ในทรรศนะของท่านเห็นว่ามีความรุนแรงอยู่ในระดับใด ประเทศไทยมีความเสี่ยงเพียงใด และได้รับผลกระทบอย่างไรบ้างเกี่ยวกับสถานการณ์ดังกล่าว

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : สำหรับประเทศไทยแม้มิได้เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาและความขัดแย้งต่างๆ ที่เป็นสาเหตุของการก่อการร้าย แต่ก็ได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าว เนื่องจากมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับประเทศที่เป็นเป้าหมายการก่อการร้าย อาทิ สหรัฐฯ อิสราเอล ประเทศอาหรับสายกลาง อินเดีย ปากีสถาน รวมทั้งเป็นที่ตั้งของชุมชนและผลประโยชน์ของประเทศเหล่านั้น เช่น สถานเอกอัครราชทูต สถานกงสุล สำนักงานการค้า สำนักงานสายการบิน เครื่องบินโดยสาร บริษัทและห้างร้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นสิ่งจูงใจสำคัญที่เชื่อมโยงให้กลุ่มก่อการร้ายระหว่างประเทศเข้ามาปฏิบัติการในประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัจจุบันไทยกลายเป็นแหล่งหลบซ่อน ที่ติดต่อ จุดพักเพื่อเตรียมการ แหล่งสนับสนุน และจุดฝังตัวและต่อต้านของผู้ก่อการร้าย เพื่อปฏิบัติการในประเทศที่สาม นอกจากนี้ ยังเป็นตลาดซื้อขายอาวุธสงครามให้แก่กลุ่มก่อการร้ายในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก จึงทำให้โอกาสที่จะมีการก่อการร้ายเกิดขึ้นในไทยได้ทุกเมื่อซึ่งแน่นอนว่าทุกครั้งที่มีเหตุการณ์ก่อการร้ายเกิดขึ้นในประเทศไทย ได้ส่งผลต่อภาพลักษณ์ของประเทศ ความเชื่อมั่นในความปลอดภัยของประชาชนและของชาวต่างชาติ กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม ดังที่เคยเกิดขึ้นกรณีที่ประเทศไทยถูกขึ้นบัญชีว่า เป็นประเทศที่มีความเสี่ยงด้านการก่อการร้ายซึ่งกระทบต่อธุรกิจการท่องเที่ยวอย่างมาก เป็นต้น

สำนักกฎหมาย : เหตุผลและความจำเป็น รวมทั้งที่มาของการตรารางพระราชบัญญัติฉบับนี้

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : เนื่องจากในปัจจุบันประเทศต่างๆ รวมทั้งประเทศไทยต้องเผชิญกับภัยคุกคามและความเสี่ยงจากการก่อการร้าย แม้ได้มีการกำหนดให้การก่อการร้ายเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินไว้แล้ว แต่เนื่องจากกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถนำมาใช้ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายและการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และจากรายงานผลการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย (Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism หรือเรียกโดยย่อว่า AML/CFT) โดยคณะผู้เชี่ยวชาญจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ธนาคารโลกและกลุ่มร่วมมือ Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) ในระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๕๐ ซึ่งประเมินความพร้อมของไทยเปรียบเทียบกับข้อแนะนำของคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อดำเนินมาตรการทางการเงิน (FATF) เกี่ยวกับการฟอกเงิน ๔๐ ข้อ และข้อแนะนำพิเศษเกี่ยวกับการสนับสนุนทางการเงินแก่การ ก่อการร้าย ๙ ข้อ พบว่าหน่วยงานของรัฐหรือกลไกและมาตรการในการป้องกันปราบปรามการฟอกเงินและการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของไทยยังไม่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลของ FATF ในหลายประการ โดยเฉพาะมาตรการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายของไทยนั้น จากรายงานผลการประเมินพบว่า มีข้อบกพร่องด้านกฎหมายที่จำเป็นจะต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในกรณีดังต่อไปนี้

(ก) ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายยังไม่ครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำที่เป็นการก่อการร้ายที่ระบุในภาคผนวกของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(ข) ความผิดฐานสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายไม่ครอบคลุมถึงผู้ก่อการร้ายหรือองค์การก่อการร้ายที่ไม่ถูกขึ้นบัญชี

(ค) การจัดหาหรือรวบรวมทรัพย์สินโดยเจตนาไม่สุจริตเพื่อให้ทรัพย์นั้นถูกใช้หรือโดยรู้ว่าทรัพย์นั้นจะถูกนำไปใช้โดยองค์การก่อการร้ายหรือผู้ก่อการร้ายยังไม่เป็นความผิดตามกฎหมายไทย

(ง) มาตรา ๑๓๕/๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ยังไม่ครอบคลุมถึงการสนับสนุนทางการเงินแก่การกระทำความผิดภายใต้กรอบของอนุสัญญาที่กำหนดไว้ในภาคผนวกของอนุสัญญาเกี่ยวกับการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

(จ) ยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนเกี่ยวกับการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายโดยไม่ชักช้าตาม UNSC Res. ๑๓๗๓ และ ๑๒๖๗

(ฉ) ยังไม่มีกฎหมายหรือวิธีการเฉพาะในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายที่ถูกขึ้นบัญชีโดยประเทศต่าง ๆ

สำนักกฎหมาย : ที่ผ่านมาประเทศไทยมีมาตรการในการป้องกันและก่อการร้ายหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายอย่างไรบ้าง และสามารถสำเร็จมากน้อยเพียงใด

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : นอกจากงานด้านความมั่นคงในการป้องกันการก่อการร้ายซึ่งเกี่ยวข้องกับหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะงานด้านข่าวกรอง การสืบสวนสอบสวนของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือทหารแล้ว ในส่วนของการป้องกันการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายนั้น ภาคธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกฎหมายฟอกเงินมีหน้าที่ที่จะต้องรายงานธุรกรรมต้องสงสัยที่เกี่ยวข้องกับผู้ก่อการร้ายตามบัญชีรายชื่อที่มีมติหรือประกาศโดยคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติหรือตามรายชื่อที่หน่วยงานความมั่งคงแจ้งไป แต่กลไกตามกฎหมายปัจจุบันไม่ได้บังคับและให้อำนาจผู้มีหน้าที่รายงานธุรกรรมในการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินผู้ก่อการร้ายตามบัญชีรายชื่อได้ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการป้องกันการก่อการร้ายหรือการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายขาดประสิทธิภาพและไม่ทันต่อเหตุการณ์ กล่าวคือ กลไกตามกฎหมายปัจจุบันไม่สามารถ

หยุดยั้งเงินและทรัพย์สินไม่ให้ตกไปยังผู้ก่อการร้ายได้ซึ่งกลไกความบกพร่องทางกฎหมายเช่นนี้เองที่ทำให้ประเทศไทยมีความบกพร่องด้านกฎหมายป้องกันปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย

สำนักกฎหมาย : ขอทราบหลักเกณฑ์การขึ้นบัญชีผู้ก่อการร้าย และประเทศไทยต้องใส่รายชื่อตามคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติทุกรายชื่อหรือไม่ ซึ่งหากมีการขึ้นบัญชีผู้ก่อการร้ายแล้วประเทศไทยจะมีความสุ่มเสี่ยงต่อการตกเป็นเป้าการก่อการร้ายหรือไม่ อย่างไร

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : โดยเหตุที่ข้อมติคณะรัฐมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติย่อมผูกพันรัฐภาคีสมาชิกให้ต้องปฏิบัติตาม ทั้งนี้ เป็นไปตามหมวดที่ ๗ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ ดังนั้น กรณีที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติมีมติหรือประกาศรายชื่อบุคคลใดเป็นผู้ก่อการร้ายดังกล่าวทุกรายชื่อ ซึ่งปัจจุบันนี้รัฐบาลไทยก็ได้ดำเนินการรับรองรายชื่อผู้ก่อการร้ายตามข้อมติดังกล่าวอยู่เป็นปกติ กฎหมายฉบับนี้เพียงแต่สร้างกลไกทางกฎหมายให้ชัดเจนขึ้นโดยเฉพาะการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้ายเพื่อประโยชน์ในการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินเท่านั้น นอกจากนี้ ในความเป็นจริงแล้ว รายชื่อผู้ก่อการร้ายตามข้อมติคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติก็ได้มีการเผยแพร่อยู่ทั่วไป ทั้งในเว็บไซต์ขององค์การสหประชาชาติเองหรือแม้กระทั่งในแวดวงธุรกิจต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทำธุรกรรมทั้งในและระหว่างประเทศที่จะต้องระมัดระวังไม่ให้ธุรกิจของตนตกเป็นเครื่องมือในการสนับสนุนการก่อการร้าย จึงเป็นสิ่งที่ตอกย้ำว่า มาตรการตามกฎหมายนี้เป็นแต่เพียงการวางมาตรการให้ชัดเจนยิ่งขึ้นเกี่ยวกับการขึ้นบัญชีและการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สิน

สำนักกฎหมาย : กรณีรัฐบาลต่างประเทศได้ร้องขอให้รัฐบาลไทยกำหนดให้เป็นผู้ก่อการร้ายประเทศไทยจะกลายเป็นผู้ขัดแย้งหรือไม่ อย่างไร

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : ในเบื้องต้นขอเรียนว่า เนื่องจากมาตรการตามร่างกฎหมายฉบับนี้เป็นมาตรการสากลที่ทุกประเทศซึ่งเป็นสมาชิกองค์การสหประชาชาติจะต้องกำหนดให้มีขึ้น ดังนั้น มาตรการทั้งหลายตามกฎหมายนี้ไม่ว่าการกำหนดรายชื่อผู้ก่อการร้ายตามคำร้องขอของต่างประเทศก็ดี หรือการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินของผู้ก่อการร้ายก็ดี ล้วนเป็นสิ่งที่ประเทศสมาชิกไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ การฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามข้อผูกพันระหว่างประเทศหรือมาตรการสากลก็ย่อมถูกตอบโต้จากประเทศสมาชิกอื่นๆ เช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ขอชี้แจงเพิ่มเติมว่าแม้กฎหมายจะมีกระบวนการให้รัฐบาลต่างประเทศร้องขอให้รัฐบาลไทยกำหนดให้ผู้ใดเป็นผู้ก่อการร้ายได้ก็มิใช่ว่าประเทศไทยจะต้องกำหนดรายชื่อบุคคลใดเป็นผู้ก่อการร้ายทุกกรณีไป เพราะยังต้องพิจารณาจากพยานหลักฐานและเหตุปัจจัยอื่นๆ ประกอบกัน

สำนักกฎหมาย : ขณะนี้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินมีการเตรียมความพร้อมในด้านใดบ้าง และมีความพร้อมเพียงใดหากพระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้บังคับ

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : การสร้างความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรของสำนักงานให้ทราบถึงภารกิจที่จะต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ รวมทั้งหน่วยงานและภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน นอกจากนี้ก็มีการเตรียมความพร้อมด้านบุคลากรโดยการขอเพิ่มอัตรากำลังให้เพียงพอกับภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้น รวมถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศต่างๆ ที่จะทำให้การดำเนินงานและการบังคับใช้กฎหมายมีความคล่องตัวยิ่งขึ้น เป็นต้น

สำนักกฎหมาย : ท่านคิดว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพหรือสร้างภาระให้กับผู้มีส่วนได้เสียด้านใดบ้าง โดยเฉพาะประเด็นการขึ้นบัญชีผู้ก่อการร้ายและสำนักงานได้มีการเตรียมความพร้อมอย่างไร

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : แน่นอนว่าเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ย่อมกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะผู้ที่ถูกขึ้นบัญชีผู้ก่อการร้ายที่จะต้องถูกจำกัดสิทธิบางประการโดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิในทางทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม กลไกตามร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพื่อคุ้มครองสิทธิของบุคคลดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน เช่น กำหนดให้มีกระบวนการขอเพิกถอนออกจากบัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้าย การขอให้เพิกถอนการระงับการดำเนินการกับทรัพย์สินซึ่งตามกฎหมายสำนักงาน ปปง. จะเป็นหน่วยงานหลักในการประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่ออำนวยความยุติธรรมแก่ผู้ที่ถูกกระทบสิทธิจากการบังคับใช้กฎหมายนี้ โดยในส่วนของการเตรียมความพร้อมนั้น นอกจากจะต้องมีการออกกฎเกณฑ์หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่เกี่ยวข้องแล้ว สำนักงาน ปปง. ก็มีการเตรียมความพร้อมในการขอเพิ่มบุคลากรเพื่อให้มีความเพียงพอและสอดคล้องกับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นอีกด้วย

ในส่วนของผู้มีส่วนได้เสียที่จะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่ประชาชนโดยทั่วไปและสังคมจะได้รับจากการปฏิบัติตามมาตรการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าแม้ผู้มีหน้าที่เพิ่มขึ้นบ้างแต่ก็เป็นการกระทำเพื่อส่วนรวมที่จะส่งผลให้การป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น อีกทั้งมาตรการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังเป็นมาตรฐานสากล ซึ่งหากมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วย่อมจะเป็นประโยชน์กับผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในการประกอบธุรกิจทั้งในและระหว่างประเทศและเป็นที่ยอมรับในระดับสากลอีกด้วย ซึ่งย่อมส่งผลดีต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

สำนักกฎหมาย : บทสรุป หรือข้อแสดงความคิดเห็นด้านอื่นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

พ.ต.อ.สีหนาทฯ : เมื่อมีการตรากฎหมายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นใช้บังคับมาตรการที่กำหนดในร่างกฎหมายนี้จะทำให้มีกลไกทางกฎหมายที่ชัดเจนในการช่วยป้องกันมิให้มีการนำเงินหรือทรัพย์สินไปใช้เพื่อการก่อการร้าย โดยเฉพาะมาตรการในการขึ้นบัญชีรายชื่อผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้ายทั้งที่เป็นรายชื่อของประเทศไทย ต่างประเทศ หรือรายชื่อผู้ก่อการร้ายหรือองค์กรก่อการร้ายสากล และมาตรการที่ให้อำนาจแก่ผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมตามกฎหมายฟอกเงินในการที่จะยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้ก่อการร้าย หรือองค์กรก่อการร้ายหรือที่จะนำไปใช้เพื่อสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้ายได้โดยไม่ชักช้า มาตรการที่กำหนดเหล่านี้ล้วนแต่เป็นมาตรการสำคัญที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามการก่อการร้ายรวมถึงการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย อีกทั้งมาตรการดังกล่าวยังเป็นหลักเกณฑ์ตามมาตรฐานสากลที่ประเทศไทยจะต้องเข้ารับการประเมินตามโครงการประเมินการปฏิบัติตามมาตรฐานสากลด้านการป้องกันปราบปรามการฟอกเงิน และการต่อต้านการสนับสนุนทางการเงินแก่การก่อการร้าย Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism (AML/CFT) อีกด้วย

ข่าว บทความ วิทยานิพนธ์ หรืองานวิจัย

ข่าวที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์การแพทย์ พ.ศ. ....*

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ปรากฏเป็นข่าวอย่างครึกโครมเกี่ยวกับเรื่องของการรับจ้างตั้งครรภ์แทน (อุ้มบุญ) ที่หญิงไทยรับจ้างตั้งครรภ์แทนหรือเป็นแม่อุ้มบุญให้แก่คนต่างชาติจำนวนมาก ได้แก่ กรณีพ่ออุ้มบุญชาวญี่ปุ่นที่มีบุตรในประเทศไทย จำนวน ๑๒ คน กรณีคู่สามีภรรยาชาวออสเตรเลียที่ได้ลูกแฝดชายหญิงแต่กลับทิ้งแฝดชายที่พิการไว้ หรือกรณีชายชาวออสเตรเลียถูกตั้งข้อหาล่วงละเมิดทางเพศบุตรสาวฝาแฝดของตนเองที่เกิดจากแม่อุ้มบุญชาวไทย รวมถึงปัญหาสถานพยาบาลด้านสูตินรีหลายแห่งมีพฤติกรรมเป็นนายหน้า จัดหาหญิงรับจ้างตั้งครรภ์แทนหรือรับทำอุ้มบุญ และสถานพยาบาลด้านสูตินรีเวชบางแห่งไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และมีการโฆษณาทั้งทางออนไลน์ และตามสื่อต่างๆ เกี่ยวกับการรับจ้างตั้งครรภ์แทนหรือรับทำอุ้มบุญ เป็นต้น[๑]

๑. การอุ้มบุญคืออะไร[๒]

ในความหมายของคนทั่วไป การอุ้มบุญ คือ การให้ผู้หญิงคนอื่นตั้งท้องแทนเท่านั้น แต่ความจริงแล้วการอุ้มบุญมี ๒ แบบ คือ การอุ้มบุญแท้ (Full surrogacy) กับการอุ้มบุญเทียม (Partial surrogacy)

"อุ้มบุญแท้" (Full surrogacy หรือ Traditional surrogacy) คือการใช้น้ำเชื้อจากฝ่ายชายของคู่ที่ต้องการมีบุตร ผสมกับไข่ของแม่ผู้อุ้มบุญ และฉีดฝังในมดลูกของคุณแม่อุ้มบุญ ซึ่งคุณแม่ผู้อุ้มบุญแท้คือผู้ที่ให้ทั้งไข่และมดลูก

"อุ้มบุญเทียม" (Partial surrogacy หรือ Gestational carrier) คือการนำเชื้อและไข่จากคู่คุณพ่อคุณแม่ที่แท้จริง แล้วจึงฝากไข่ที่รับการผสมเรียบร้อยแล้วเข้าไปในตัวของคุณแม่อุ้มบุญผู้จะทำหน้าที่เป็นผู้ตั้งครรภ์แทนจนกว่าทารกจะคลอดออกมา ซึ่งปัจจุบันการอุ้มบุญเทียมเป็นทางเลือกได้รับความนิยมมากกว่าการอุ้มบุญแบบแรก

๒. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปิดเวทีถกกฎหมายอุ้มบุญชงเพิ่มคุ้มครองหญิงตั้งท้องแทน[๓]

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดเวทีสาธารณะระดมความเห็นเกี่ยวกับกฎหมาย "อุ้มบุญ" แนะกำหนดสิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบตั้งแต่เจ้าของอสุจิ – เจ้าของไข่ – ผู้ตั้งครรภ์แทน - เด็กเกิดใหม่ ให้ชัดเจน โดยเฉพาะหญิงที่ลักลอบตั้งครรภ์แทน ด้านแพทย์ผู้เชี่ยวชาญชี้หากแพทย์ปฏิบัติตามกรอบปัญหาคงไม่เกิด วอนคำนึงถึงเกียรติยศในวิชาชีพที่สังคมมอบให้

เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ได้จัดเวทีสาธารณะเรื่อง **"อุ้มบุญอย่างไร ไม่กระทบสิทธิ"**

---

* เรียบเรียงโดย พัชรา พุกเศรษฐี วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๑ ที่มา : "พ่ออุ้มบุญ"ฉาว อนาจารฝาแฝด, ข้อมูลออนไลน์, http://www.thairath.co.th/content /content/๔๔๗๕๗๒. ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗

๒ ที่มา : การอุ้มบุญคืออะไร ,ข้อมูลออนไลน์ http://www.manager.co.th ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗

๓ ที่มา : คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเปิดเวทีถกกฎหมายอุ้มบุญ ชงเพิ่มคุ้มครองหญิงตั้งท้องแทน ข้อมูลออนไลน์ http://www.oknation.net/blog/print.php?id=๙๓๑๓๕๗ ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗

นายสมชาย เจริญอำนวยสุข ผู้อำนวยการสำนักกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กล่าวว่า ความจริงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ มีการดำเนินการมาตั้งแต่ ๑๐ ปีที่แล้ว แต่ยังไม่มีการประกาศใช้อย่างทางการ

นายสมชาย กล่าวว่า หากร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว ประกาศใช้ก่อนหน้านี้ กรณีปัญหาอุ้มบุญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยวันนี้จะไม่เกิดขึ้น เพราะกฎหมายได้ดักทางเอาไว้หมด

แต่วันนี้ยังใช้เพียงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสิทธิบิดามารดาเท่านั้น ที่กำหนดให้มารดาที่ชอบด้วยกฎหมายคือคนที่คลอดเด็กออกมาไม่ใช่เจ้าของไข่เท่านั้น พร้อมยืนยันว่ากฎหมายที่จะเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) เท่านั้นที่จะสามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้

ศ.กิตติคุณ นพ.ประมวล วีรุตมเสน สูตินรีแพทย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธ์ กล่าวว่า ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันทั้งหมด แต่สิทธิบางอย่างอาจจะถูกจำกัดด้วยสังคม ประเพณี และวัฒนธรรม

การอุ้มบุญ มีหลายประเด็น คือ สามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่สามารถมีลูกได้ แต่อยากมีลูก ผู้หญิง ผู้ชายที่ไม่แต่งงานกัน แต่อยากมีลูก,ผู้หญิงกับผู้หญิงที่อยู่ด้วยกัน หรือผู้ชายกับผู้ชายที่อยู่ด้วยกันอยากมีลูก รวมทั้งกลุ่มคนที่แปลงเพศ ซึ่งเทคโนโลยีสามารถช่วยได้ แต่สังคมจะยอมรับได้มากน้อยแค่ไหน

ทั้งนี้ ขอตั้งข้อสังเกตถึงกรณีพ่ออุ้มบุญชาวญี่ปุ่นที่กำลังเป็นข่าวนั้น ส่วนตัวเห็นว่าเป็นการอุ้มบุญในกรณีที่เอาเชื้อของผู้ชายฉีดใส่ไข่ของผู้หญิงที่อุ้มบุญ เพราะหากใช้เทคนิคที่นำเชื้อไปฉีดในไข่ใบอื่นก่อนที่จะมาฉีดในตัวแม่อุ้มบุญจะเป็นเรื่องที่ยากมาก ไม่สามารถทำให้เด็กเกิดไล่เลี่ยกันจำนวนมากขนาดนี้

นพ.ประมวล กล่าวถึงกรณีที่มีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ใช้ในการค้าว่า ปัญหานี้มีตั้งแต่ปี ๒๕๔๐ แม้ว่าจะมีข้อบังคับแพทยสภา ที่สามารถควบคุมได้ระดับหนึ่ง ซึ่งถ้าแพทย์ปฏิบัติตามนั้นปัญหานี้คงจะไม่เกิดขึ้น

"หลายฝ่ายบอกว่าข้อบังคับไม่ใช่กฎหมาย เพราะไม่มีบทลงโทษ ซึ่งเห็นว่าวิชาชีพทุกอย่างมีกฎระเบียบข้อบังคับที่ทุกคนพึงปฏิบัติตามกรอบอยู่แล้ว โดยเฉพาะวิชาชีพแพทย์ เป็นเกียรติยศที่สังคมมอบให้ แต่แพทย์บางคนไม่คำนึง ไม่รักเกียรติศักดิ์และศักดิ์ศรีเอาไปใช้ในทางที่ผิด"

ดร.สุชาดา ทวีสิทธิ์ อาจารย์ประจำสถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล กล่าวว่า ขณะที่ความต้องการของคนที่มีบุตรยาก มีจำนวนมาก รวมทั้งกลุ่มคนรักเพศเดียวกัน ต้องการสร้างครอบครัว จึงมองว่าผู้หญิงที่ตั้งครรภ์แทน อาจจะถูกละเมิดสิทธิและไม่ถูกดูแลได้ โดยเฉพาะการตั้งครรภ์ที่เกิดขึ้นจากใต้ดิน

ดังนั้น การออกกฎหมายต้องดูจากสถานการณ์ความเป็นจริงที่เกิดขึ้น ทำไมเราไม่ออกกฎหมายให้เป็นการอุ้มบุญจริงๆ มีการคุ้มครองสิทธิของผู้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน ซึ่งเราพูดกันน้อยมาก

การตั้งครรภ์เป็นเรื่องของธรรมชาติก็จริง แม้จะเป็นการตั้งครรภ์ธรรมดา ก็มีความเสี่ยงในด้านสุขภาพ ไม่ว่าจะเป็นภาวะตกเลือด จนถึงขั้นที่ผู้หญิงตั้งครรภ์อาจจะเสียชีวิตได้ ถ้าหากว่ายอมรับสิ่งเหล่านี้เกิดขึ้นและมากพอสมควร เราทำอย่างไรที่จะคุ้มครองผู้หญิงที่เข้าไปรับตั้งครรภ์แทน ทั้งด้านเศรษฐกิจและวัฒนธรรมให้เขาไม่เสียเปรียบในสัญญาจ้าง"อย่าลืมว่ากระบวนการปฏิสนธิทางเทคโนโลยีไม่ว่าเป็นการฉีดฮอร์โมนหรืออะไรต่างๆ เข้าร่างกาย อาจจะเกิดผลข้างเคียงกับผู้หญิงที่ตั้งครรภ์ได้ จึงต้องคุ้มครองสิทธิผู้ตั้งครรภ์แทน ไม่ใช่พบว่ากระทำผิดแล้วมีการลงโทษอย่างเดียว" เขากล่าว

นอกจากนี้การได้รับข้อมูลข่าวสารด้วยตนเองและครบถ้วน และจะสามารถตัดสินใจด้วยตนเอง โอกาสที่บริษัทนายหน้าจะไม่สามารถละเมิดสิทธิของผู้หญิงรับตั้งครรภ์แทนได้ การมองสิทธิผู้หญิงตั้งครรภ์แทน ต้องมองสิทธิตั้งแต่ก่อนตั้งครรภ์ ขณะตั้งครรภ์ จะดูแลอย่างไร อาจจะไม่ได้รับผลประโยชน์

อย่างเต็มๆ อีกทั้งต้องสามารถที่จะไปไหนมาไหนได้ ไม่ใช่ถูกตัดขาดจากสภาพแวดล้อม และหลังคลอดจะดูแลอย่างไรหากเกิดโรคที่ตามมา

นายสรรพสิทธิ์ คุมพ์ประพันธ์ ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านสิทธิมนุษยชน เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และความเสมอภาคของบุคคล กล่าวว่า การออกกฎหมาย คือ ต้องไม่ขัดศีลธรรมจริงๆ และการอุ้มบุญไม่ใช่การบริการแต่เป็นการหาแพทย์เพื่อให้มีบุตรได้ โดยให้คนอื่นตั้งครรภ์แทน เป็นเรื่องที่เราต้องช่วยเหลือด้านสุขภาพและต้องมีความเป็นธรรม

"ความสัมพันธ์ ทั้งเจ้าของอสุจิ เจ้าของไข่ ผู้ตั้งครรภ์แทน และเด็กที่เกิดใหม่ กฎหมายต้องมีสิทธิ หน้าที่ และความรับผิดชอบของบุคคลทั้ง ๔ คนไว้ให้ชัดเจน" นายสรรพสิทธิ์ กล่าว

เขาบอกว่า จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นมีหลายสถานทูตมีความกังวลใจว่า เด็กที่เกิดใหม่จะนำเอาเด็กออกประเทศได้หรือไม่ อนาคตเมื่อมีกฎหมายออกก็จะต้องมีการประสานงานใกล้ชิดกับสถานทูตประเทศต่างๆ ที่มีการใช้เทคโนโลยีนี้ เพราะเกี่ยวการเกิดที่ต้องมีการแจ้งเกิดและทำหนังสือเดินทางออกประเทศ

๓. นายกแพทยสภาชี้กฎหมายอุ้มบุญต้องยืดหยุ่น[๕]

นายกแพทยสภาชี้กฎหมายอุ้มบุญต้องยืดหยุ่นทันโลก ด้านผู้เชี่ยวชาญไอวีเอฟเผยทั้งประเทศไทยมีคนอุ้มบุญอย่างถูกกฎหมายไม่ถึง ๑ เปอร์เซ็นต์

เมื่อวานที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ซึ่งจะต้องส่งไปให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อ น.พ. สมศักดิ์ โล่ห์เลขา นายกแพทยสภา บอกกับบีบีซีไทยว่าเนื้อหาสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเน้นปราบปรามธุรกิจรับจ้างตั้งครรภ์และนายหน้า รวมทั้งสถานพยาบาลที่ทำตัวเป็นคนกลางจัดหาคนมาอุ้มบุญ คนเหล่านี้จะถูกลงโทษถึงขั้นจำคุก

น.พ.สมศักดิ์ กล่าวว่ากฎหมายที่จะออกมาจะต้องยืดหยุ่นทันเหตุการณ์โลกและความก้าวหน้าทางการแพทย์ และเน้นคำนึงถึงผลประโยชน์ของตัวเด็กที่จะเกิดมาเป็นสำคัญ ในปัจจุบันกฎหมายไทยกำหนดให้แม่ผู้ให้กำเนิดหรือคลอดเด็กออกมาเป็นแม่ที่แท้จริงของเด็ก แต่ในพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ที่ร่างขึ้นนี้จะกำหนดชัดเจนว่าผู้ที่เป็นเจ้าของพันธุกรรมคือพ่อแม่ที่แท้จริงของเด็ก จะต้องทำเป็นสัญญาชัดเจนล่วงหน้าระหว่างผู้อุ้มบุญให้กับเจ้าของพันธุกรรม เพื่อป้องกันไม่ให้หญิงที่อุ้มท้องบ่ายเบี่ยงไม่มอบเด็กให้พ่อแม่ที่เป็นเจ้าของพันธุกรรม

อย่างไรก็ดี น.พ.สมศักดิ์ บอกว่าในร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับนี้ ไม่ได้ระบุว่าผู้ตั้งครรภ์ให้จะต้องเป็นญาติทางสายเลือดเท่านั้น หากผู้ไม่ใช่ญาติทั้งสองฝ่ายตกลงยินยอมก็สามารถทำได้ โดยกรณีเช่นนี้ถือเป็นกรณีพิเศษ ดังนั้นหากกฎหมายมีผลบังคับใช้ ต่อจากนี้ไปจะต้องเสนอกรณีพิเศษนี้ให้แพทยสภาอนุมัติเป็นราย ๆ เพราะถือว่าไม่เข้าข่ายตามประกาศของแพทยสภาที่กำหนดให้ผู้รับตั้งครรภ์ให้ต้องเป็นญาติทางสายเลือดเท่านั้น ทั้งนี้ น.พ. สมศักดิ์ ยอมรับว่าการให้ผู้อื่นที่ไม่ใช่ญาติตั้งครรภ์ให้โดยไม่มีผลตอบแทนใด ๆ เลย คงเป็นเรื่องยาก

“มันเป็นไปไม่ได้ที่จะมีใครมาอุ้มท้องให้คนอื่นฟรี ๆ แม้แต่การจะหาญาติมาอุ้มท้องให้ในความเป็นจริงมันทำได้ยาก ครอบครัวปัจจุบันนิยมมีลูกกันแค่คนเดียว แล้วจะหาพี่น้องญาติที่ไหนมาช่วยตั้งครรภ์ให้ ตรงนี้ต้องยืดหยุ่น คนที่ตั้งครรภ์จำเป็นต้องได้รับการดูแลและช่วยเหลือค่าใช้จ่ายตามสมควร ซึ่งจะมากน้อยแค่ไหนกำลังให้ผู้เกี่ยวข้องโดยเฉพาะด้านสูตินรีแพทย์ช่วยพิจารณาอยู่”

---

[๕] **ที่มา : นายกแพทยสภาชี้กฎหมายอุ้มบุญต้องยืดหยุ่น ข้อมูลออนไลน์ [เข้าถึงได้จาก]** http://voicetv.com/?tag=นายกแพทยสภา ข้อมูล **ณ วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๕๗**

น.พ.สมศักดิ์ กล่าวและว่าการตั้งครรภ์ให้ผู้อื่น และแพทย์ที่ดำเนินการให้นั้นไม่ใช่เรื่องเลวร้าย ถือเป็นการช่วยเหลือผู้ที่ต้องการมีลูกให้สมหวัง อย่างไรก็ดี สำหรับบุคคลรักร่วมเพศ หรือผู้หญิงที่ไม่ได้สมรสนั้น ที่ผ่านมายังไม่อนุญาตให้หาบุคคลมาตั้งครรภ์ให้ได้เนื่องจากเห็นว่าเด็กที่เกิดมาอาจมีปมด้อยเพราะเด็กจะต้องมีทั้งพ่อและแม่

"แม้ในต่างประเทศบางประเทศจะอนุญาตให้คู่รักร่วมเพศมีบุตรได้ แต่สำหรับสังคมไทยเราคงต้องปรับแบบค่อยเป็นค่อยไปจะเปลี่ยนทั้งหมดโดยทันทีสิ้นเชิงคงไม่ได้เพราะอาจได้รับการต่อต้าน แต่ในอนาคตอาจเปลี่ยนแปลงได้" น.พ.สมศักดิ์ กล่าว

ด้านแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านการทำไอวีเอฟชั้นนำของไทยเปิดเผยว่า กฎหมายและประกาศที่มีอยู่ในปัจจุบันคุมเข้มเกินไปและออกมาในลักษณะที่ไม่ต้องการให้การอุ้มบุญเกิดขึ้นได้ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดให้ผู้ต้องการมีบุตรต้องจดทะเบียนสมรสตามกฎหมาย ผู้อุ้มบุญต้องเป็นญาติร่วมสายโลหิตหรือห้ามคู่รักร่วมเพศ

"ทั้งหมดนี้มันทำไม่ได้ ทั้งประเทศมีคนที่อุ้มบุญกันแบบถูกกฎหมายจริง ๆ ไม่ถึงหนึ่งเปอร์เซ็นต์ การไปหาญาติทางสายเลือดมาอุ้มบุญให้ฟรี จะมีใครใจดีขนาดนั้น ต้องเอาความจริงมาพูดกัน การอุ้มบุญถูกมองว่าเป็นการค้ามนุษย์ แต่มีน้อยคนที่จะมองว่าคนจะมีความสุขจากการได้มีลูกโดยผ่านกระบวนการตรงนี้ คนที่สัมผัสทำงานในจุดนี้จะสงสารและเห็นใจคนที่อยากมีลูกต้องดิ้นรนทุกทาง แต่คนที่ไม่เข้าใจตรงนี้อาจมองในแง่ลบ"

๔. ถกร่างกฎหมายอุ้มบุญ โวยช่องโหว่เพียบ ชี้ตัดโอกาสเพศหลากหลาย[๕]

วงเสวนาล้อมวงแจง ร่างกฎหมายอุ้มบุญเลือกปฏิบัติ คนหลากหลายเพศไม่สามารถใช้ได้ เตรียมเสนอนโยบาย แนะปรับความคิดใหม่ให้ทันยุค โลกนี้ไม่ได้มีแค่สองเพศ

เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๗ ผู้สื่อข่าวรายงานว่า ในงานเสวนา "ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ : กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมต่อบุคคลที่มีความหลากหลายทางเพศ"

น.ส. นัยนา สุภาพึ่ง ผู้อำนวยการมูลนิธิธีรนาถ กาญจนอักษร กล่าวว่า แค่ชื่อร่างพระราชบัญญัติก็แสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ว่า เพื่อคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์เท่านั้น ทั้งที่มีผู้ได้รับผลกระทบอีกมาก โดยเฉพาะผู้หญิงที่รับตั้งครรภ์ ซึ่งหากไม่มีคนนี้จะไม่สามารถพัฒนาการเทคโนโลยี และทำให้เกิดชีวิตใหม่ขึ้นได้ เมื่อดูเนื้อหาร่างกฎหมาย ยิ่งเห็นชัดว่ามีการเลือกปฏิบัติกับผู้หญิงที่รับตั้งครรภ์ เพราะไม่มีนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายกับเด็กที่เกิดมา และไม่ให้ความสำคัญในเชิงจิตวิญญาณสายสัมพันธ์ของความเป็นมนุษย์ ขณะที่กลุ่มหลากหลายทางเพศ ถูกเลือกปฏิบัติ เพราะกำหนดไว้ว่า การดำเนินการให้ตั้งครรภ์แทน ทำได้ ๒ วิธี คือ

๑. ใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิและไข่ของสามีภรรยา ที่ชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และ

๒. ห้ามใช้ไข่ของหญิงที่รับตั้งครรภ์ ดังนั้นกลุ่มคนหลากหลายทางเพศจะไม่มีโอกาสใช้เทคโนโลยีนี้ จึงถือเป็นการออกกฎหมายที่ไม่สามารถทำให้ประชาชนทุกคนใช้สิทธิได้อย่างเท่าเทียม

เรื่องนี้ถือเป็นประเด็นละเอียดอ่อนที่กระทบหลายฝ่าย ดังนั้น ต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลกระทบ ก่อนนำร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาในขั้นตอนต่อไป ทั้งนี้ "ส่วนตัวไม่ได้คิดว่าเห็นด้วยหรือไม่เห็นด้วยกับร่างกฎหมายฉบับนี้ แต่คิดว่าโลกมัน

---

[๕]ที่มา : ถกร่าง ก.ม.อุ้มบุญ โวยช่องโหว่เพียบ ชี้ตัดโอกาสเพศหลากหลาย ,ข้อมูลออนไลน์ [เข้าถึงได้จาก] http://www.thairath.co.th/content/๔๕๔๒๒๓

หมุนไปแล้ว การเปลี่ยนแปลงย่อมเกิดขึ้น จึงต้องเปิดพื้นที่ให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบทุกภาคส่วน เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และให้ข้อมูลความคิดเห็นต่างๆ ด้วย เพราะเท่าที่ทราบเรื่องนี้ จะรู้กันเฉพาะหน่วยงานที่ทำงานด้านสิทธิเด็กและด้านการแพทย์เท่านั้น ทั้งที่ความจริงแล้วควรต้องให้หน่วยงานที่ทำงานด้านสตรีเข้ามาดูแลในเรื่องนี้ด้วยเช่นกัน" น.ส.นัยนา กล่าว

ด้าน **รศ.สมชาย ปรีชาศิลปกุล อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่** กล่าวว่า จากการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติ พบว่าปัญหาสำคัญอย่างหนึ่งของผู้จัดทำร่างกฎหมายฉบับนี้ คือ ยังเข้าใจคำว่าครอบครัวต้องเป็นเรื่องชายหญิงคู่สามีภรรยาเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในโลกปัจจุบัน เพราะทุกวันนี้ระบบครอบครัวเปลี่ยนไปแล้ว มีคู่รักเพศเดียวกันด้วย ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นทั่วโลก ร่างกฎหมายฉบับนี้จะส่งผลกระทบต่อคนกลุ่มนี้ค่อนข้างมาก ขณะนี้กำลังมีการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต ฉบับภาคประชาชน ซึ่งเปิดกว้างเรื่องการจดทะเบียนสมรส และยอมรับการใช้ชีวิตคู่ของคู่รักเพศเดียวกัน ดังนั้น ผู้ที่จัดทำร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีฯ ต้องคำนึงถึงมิติครอบครัว หรือคู่ชีวิตที่กว้างขวางไปจากเดิม นอกจากนี้ บุคคลหรือองค์กรที่จะกำกับดูแลเรื่องนี้ ก็ต้องเป็นผู้ที่มีความเท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงด้วย

น.ส. ฉันทลักษณ์ รักษาอยู่ ผู้จัดการมูลนิธิเพื่อสิทธิและความเป็นธรรมทางเพศ กล่าวว่า ปัจจุบันมีคู่ชีวิตเพศเดียวกันจำนวนมาก ที่ใช้ชีวิตร่วมกันเป็นครอบครัว เช่น คู่ชายหญิงทั่วไป และมีความพร้อมมีบุตร ทั้งการขอรับอุปการะเด็กกำพร้าเป็นบุตรบุญธรรม และใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ซึ่งการขอรับอุปการะบุตรบุญธรรม สามารถทำได้ตามพระราชบัญญัติ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ แต่การใช้เทคโนโลยีฯ ยังไม่มีกฎหมายรองรับ ขณะที่รายละเอียดในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. .... ไม่ได้ช่วยสนับสนุนให้เกิดครอบครัวที่มีความหลากหลาย ตามการเปลี่ยนแปลงของสังคม กลับกีดกัน เลือกปฏิบัติต่อกลุ่มบุคคลหลากหลายทางเพศ ซึ่งการเสวนาวันนี้จะสะท้อนปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ และจัดทำเป็นข้อเสนอเชิงนโยบายเสนอต่อผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ต่อไป

๕. เหตุสังคมเปลี่ยน! นายกแพทยสภาชี้ไม่ควรเขียนไว้ชัดในกฎหมาย 'อุ้มบุญ' ทำได้เฉพาะญาติ[๖]

กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ (สบส.) เห็นสอดคล้องราชวิทยาลัยสูติฯ ให้ผู้อุ้มบุญต้องเป็นญาติเท่านั้น 'นายกแพทยสภา' ระบุควรกำหนดกรอบกฎหมายกว้างไว้ แล้วลงลึกรายละเอียดในกฎกระทรวงแทน เผื่ออนาคตสังคมเปลี่ยนได้ไม่ต้องมาแก้ไขอีก เตรียมถกชี้มูลเอาผิด ๓ แพทย์ ๙ กันยายน ๒๕๕๗

เมื่อวันที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ราชวิทยาลัยสูตินรีแพทย์แห่งประเทศไทย จัดประชุม 'การให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์' ณ อาคารเฉลิมพระบารมี ๕๐ ปี ซอยศูนย์วิจัย กรุงเทพฯ

นพ.ธเรศ กรัษนัยรวิวงศ์ รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข เปิดเผยถึงนโยบายการกำกับดูแลกฎหมายตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ที่สำคัญ คือ มาตรา ๑๕ ระบุให้รัฐมนตรีโดยคำแนะนำของคณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดมาตรฐานการบริการของสถานพยาบาล ซึ่งความจริงเราได้วางระบบกำกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ตามมาตรฐานของแพทยสภาอยู่ก่อนแล้ว

ทั้งนี้ เนื่องจากดำเนินการได้เฉพาะผู้รับใบรับรองที่ฝ่าฝืนเท่านั้น จึงมีแนวคิดจะออกมาตรฐานเป็นของตัวเอง เพื่อจะได้ดำเนินการกำกับในกรณีฝ่าฝืนเองได้เลย อย่างไรก็ตาม หากมีการ

---

[๖] **ที่มา : เหตุสังคมเปลี่ยน!นายกแพทยสภาชี้ไม่ควรเขียนไว้ชัดในกม. 'อุ้มบุญ' ทำได้เฉพาะญาติ ข้อมูลออนไลน์ [เข้าถึงได้จาก]** http://www.isranews.org/isranews-news/item/๓๒๔๘๑-๒๙๐๘๕๗.html

ผลักดันพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์เร็วก็ไม่จำเป็นต้องใช้มาตรา ๑๕

สำหรับความคืบหน้าการยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ นั้น รองอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กล่าวว่า ขณะนี้คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ยอมรับในหลักการดังกล่าวแล้ว แต่ด้วยมีการทักท้วงจากกระทรวงสาธารณสุข จึงต้องส่งเรื่องกลับไปที่คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาใหม่ ประเด็นหลัก ๆ คือ การได้มาของคณะกรรมการมีสัดส่วนภาคประชาสังคมน้อยเกินไป และให้เปลี่ยนชื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยกองประกอบโรคศิลปะเป็นสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ

ขณะที่มาตรา ๒๑ กรณีตั้งครรภ์แทน กระทรวงสาธารณสุขเสนอความเห็นสอดคล้องกับราชวิทยาลัยฯ ควรใช้แนวทางประกาศของแพทยสภาเดิม ซึ่งให้ยึดโยงผู้ตั้งครรภ์ต้องมีความเป็นญาติเท่านั้น ทั้งนี้ หากมีการฝ่าฝืนจะมีโทษทางจริยธรรมและอาญาด้วย ซึ่งเสียงส่วนใหญ่มองว่า เป็นกลไกสำคัญ

“สถานพยาบาลใดที่ดำเนินการแล้วไม่ขอใบรับรองจะสั่งปิดทันที และส่งผู้ดำเนินการให้แพทยสภาไต่สวนทางจริยธรรม ซึ่งหากไม่รุนแรงจะเปรียบเทียบปรับ แต่ในกรณี ‘อุ้มบุญ’ ตอนนี้มีความจำเป็นต้องให้คนกลางชี้ประเด็น จึงต้องส่งเรื่องให้พนักงานสอบสวนดำเนินการต่อ เพื่อส่งฟ้องต่อศาลต่อไป”

ด้าน **ศ.นพ.สมศักดิ์ โล่ห์เลขา นายกแพทยสภา** กล่าวว่า สื่อมวลชนต่างประเทศมักให้ความสนใจประเด็น ‘อุ้มบุญ’ เกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ ซึ่งไทยยังไม่มีผู้รักษากฎหมายหรือระบุสิทธิดำเนินการ ขณะที่ต่างประเทศอย่างอังกฤษและออสเตรเลียสั่งห้ามประกอบการเชิงธุรกิจชัดเจน ฉะนั้นจึงมุ่งหวังให้ไทยสร้างความโปร่งใสในเรื่องนี้ พร้อมกันนี้ยอมรับว่าที่ผ่านมามีแพทย์หลายคนลืมคิดถึงเรื่องจริยธรรม ทำให้ขาดการตรวจสอบประวัติผู้รับบริการ

“ต่างประเทศมักจะแย้งว่า นโยบายของไทยไม่มีความเป็นสากล ซึ่งเราต้องรับฟังเพื่อให้เข้ากับสังคมโลกส่วนใหญ่ได้” นายกแพทยสภา กล่าว และว่าปัจจุบันมีวัฒนธรรมความเจริญเข้ามาจะไม่ใช้เลยก็ไม่ได้ ฉะนั้นไทยจึงเลือกเดินทางสายกลาง

ศ.นพ.สมศักดิ์ กล่าวด้วยว่า กรณีร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ ประเด็นอุ้มบุญนั้นส่วนตัวไม่ต้องการให้มีการระบุในกฎหมายชัดเจนให้การอุ้มบุญทำได้เฉพาะญาติ เพราะหากสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงในอนาคตจะแก้ไขยาก ด้วยครอบครัวปัจจุบันเล็กลง มีลูกคนเดียวทำให้ไม่มีพี่น้องผิดกับเมื่อก่อนที่ครอบครัวหนึ่งมีพี่น้องร่วม ๑๐ คน หรือมีผู้ที่นิยมรักเพศเดียวกันมากขึ้น ดังนั้นจึงเสนอควรวางกรอบไว้กว้าง ๆ แล้วลงรายละเอียดในกฎกระทรวงแทน โดยการรับรองจากแพทยสภาอีกครั้ง

“สมัยก่อนเราระบุไว้เฉพาะญาติ เนื่องจากกลัวการอุ้มบุญจะเป็นธุรกิจการค้า ฉะนั้นรัฐจึงต้องมีกฎหมายบังคับด้านธุรกิจการค้าเพื่อป้องกัน ส่วนแนวโน้มการผลักดันพ.ร.บ.คุ้มครองเด็กฯ คาดว่าจะสำเร็จภายในปีนี้”

เมื่อถามถึงความคืบหน้าการสอบสวนแพทย์ที่เข้าข่ายกระทำความผิดกรณีอุ้มบุญ นายกแพทยสภา ระบุว่า เรื่องนี้มีมูลความผิด โดยมีการส่งเรื่องมายังแพทยสภาเพียง ๑ ราย ไม่ใช่ ๖ ราย ตามที่เป็นข่าว อย่างไรก็ตาม เบื้องต้นได้เชิญแพทย์ ๓ ท่านเข้ามาชี้แจงแล้ว ซึ่งเราคาดว่าจะมีการประชุมเพื่อชี้มูลความผิดในวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๗

ขณะที่**นพ.สัมพันธ์ คมฤทธิ์ เลขาธิการแพทยสภา** กล่าวถึงกรณีอุ้มบุญว่า ขณะนี้ได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านจริยธรรมและคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการสอบสวนแล้ว โดยจะดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายใน ๖ เดือน ซึ่งตอนนี้ได้เชิญแพทย์ที่เข้าข่ายกระทำความผิดมาสอบสวนในชั้นจริยธรรมแล้ว ๖ - ๗ คน คาดว่าภายใน ๑ เดือนจะทยอยส่งรายชื่อเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการแพทยสภาและคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจด้านการสอบสวน

สำหรับการเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กฯ นั้น เรามองว่าควรให้สิทธิภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเข้ามีส่วนร่วมด้วย โดยเฉพาะชมรมผู้มีบุตรยาก เพื่อนำเสนอความเห็นควรมีกฎกติกาอย่างไร ไม่ใช่เราจะเป็นผู้คุมฝ่ายเดียว จะได้เกิดความสมดุลและเป็นกลาง

เมื่อถามว่าส่วนใหญ่แพทย์สูตินรีเวชมักกังวลเรื่องใดมากที่สุด เลขาธิการแพทยสภาระบุว่า แพทย์ไทยเก่งและเชี่ยวชาญด้านการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ทั้งนี้ ไม่ใช่กรณีการอุ้มบุญอย่างเดียว เพราะฉะนั้นจึงเป็นจุดแข็งของไทย เลยต้องการให้รักษามาตรฐานความสามารถด้านวิชาการนี้ไว้ และเรียกร้องให้แพทย์ทุกคนมีมาตรฐานจริยธรรมตามที่แพทยสภากำหนดเคร่งครัด

บทความเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก ที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์การแพทย์ พ.ศ. ....*

๑. สภาพปัญหาของการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (อุ้มบุญ)

ในอดีตนั้นปัญหาการมีบุตรยากเป็นปัญหาหนักอกของคู่สมรสที่ต้องการมีบุตร แต่ในปัจจุบันนี้ เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ (Reproductive Technology) ได้พัฒนาขึ้นและเป็นอีกหนทางหนึ่ง ที่ทำให้ครอบครัวที่ประสบปัญหาการมีบุตรยากนั้น หาทางออกโดยการให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน หรือที่เรียกว่า "**การอุ้มบุญ** เพื่อให้ได้ครอบครัวที่สมบูรณ์ และในขณะเดียวกันก็เป็นการใช้เนื้อตัวร่างกายมนุษย์ในกิจกรรมที่ฝ่าฝืนธรรมชาติ ซึ่งอาจถูกนำไปใช้ในทางที่ขัดต่อศีลธรรมโดยสิ้นเชิง

การใช้เทคโนโลยีการเจริญพันธุ์ยังก่อให้เกิดการถกเถียงในเรื่องความเหมาะสมทางจริยธรรมในการใช้เทคโนโลยี และที่สำคัญคือทำให้กฎหมายและข้อบังคับที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ซึ่งบัญญัติไว้สำหรับกรณีการกำเนิดตามธรรมชาติไม่อาจนำมาปรับใช้ได้อย่างเพียงพอเหมาะสมกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นจากการใช้เทคโนโลยี อันเป็นเหตุให้จำเป็นต้องพัฒนาและปรับปรุงข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้ให้สามารถรองรับปัญหาได้ โดยเฉพาะประเทศที่นำเทคโนโลยีเหล่านี้มาใช้ และกำลังอยู่ในระหว่างการศึกษาเพื่อดำเนินการซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วย เพราะมีการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์เช่นเดียวกัน เช่น คู่สมรสประสงค์จะมีบุตรแต่ภริยามีปัญหาด้านสุขภาพไม่สามารถอุ้มครรภ์บุตรได้เอง อาจต้องอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (Reproductive Technology)ประกอบกับการให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน (Surrogacy) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิของสามีภรรยาที่ประสงค์จะมีบุตรโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนในฐานะบิดามารดา

การตั้งครรภ์แทน (Surrogacy) หมายถึง การตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ โดยหญิงที่รับตั้งครรภ์มีข้อตกลงไว้กับสามีและภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายก่อนตั้งครรภ์ว่าจะให้ทารกในครรภ์เป็นบุตรของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

ซึ่งการใช้เทคโนโลยีดังกล่าวช่วยให้คู่สมรสจำนวนหนึ่งมีบุตรได้ตามประสงค์ และขณะเดียวกันปัญหาเรื่องการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์โดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน (อุ้มบุญ) พบมานานแล้ว โดยเฉพาะเด็กที่เกิดมาน่ารักจนทำให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน อยากรับเลี้ยงเด็กไว้เอง ทำให้เกิดการแย่งเด็กกับคู่สมรสที่ขอให้มีการตั้งครรภ์แทน หรืออาจใช้เด็กต่อรองเพื่อเรียกร้องสิ่งต่างๆ มากขึ้นกว่าที่ตกลงกันไว้แต่ต้นเหมือนนำเด็กเป็นตัวประกัน ในทางกลับกันหากเด็กที่เกิดมามีความพิการจนไม่เป็นที่ต้องการของใคร ทำให้เกิดปัญหาทอดทิ้งเด็กได้

---

* กมลา เทพวงค์,การคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (อุ้มบุญ), ผลงานส่วนบุคคลนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม หลักสูตร "ผู้พิพากษาผู้บริหารในศาลชั้นต้น" รุ่นที่ ๑๑ สถาบันพัฒนาข้าราชฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๖, หน้า ๓-๑๖. , เรียบเรียงโดย พัชรา พุกเศรษฐี วิทยากรปฏิบัติการ กลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๒. กฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (อุ้มบุญ) ของไทยในปัจจุบัน

ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์บังคับใช้ มีเพียงประกาศ ๒ ฉบับ ซึ่งแพทยสภาออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๒๑ (๑) เพื่อให้การบริการของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์เป็นไปอย่างมีมาตรฐาน และนำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาปรับใช้เพื่อกำหนดสถานภาพความเป็นบิดามารดาของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน มีรายละเอียด ดังนี้

ประกาศแพทยสภา ๒ ฉบับ คือ

๑. ประกาศแพทยสภา ที่ ๑/๒๕๔๐ เรื่องมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ลงวันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๔๐

๒. ประกาศแพทยสภา ที่ ๒๑/๒๕๔๕ เรื่องมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ (ฉบับที่ ๒) ลงวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๕

สาระสำคัญของประกาศทั้งสองฉบับ มีดังนี้

๑) การให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทำได้ ๒ วิธี คือ

๑.๑) การเคลื่อนย้ายเซลล์สืบพันธุ์เข้าไปในท่อนำไข่ ที่นิยมคือการทำกิฟท์ ซึ่งหมายถึงการตั้งครรภ์โดยการนำไข่ออกมาจากร่างกายของหญิง แล้วนำเชื้ออสุจิมาผสมรวมกันแล้วฉีดเข้าไปในท่อนำไข่ หรือมดลูกของหญิง อีกวิธีหนึ่งคือการทำ ZIFT คือการตั้งครรภ์โดยการนำไข่ออกมานอกร่างกายของหญิง แล้วนำเชื้ออสุจิมาทำให้เกิดการปฏิสนธิจนเป็นตัวอ่อนแรกเริ่มแล้วฉีดเข้าไปในท่อนำไข่ (หมายถึงตัวอ่อนของมนุษย์ตั้งแต่ปฏิสนธิแล้วแต่ยังไม่มีการแบ่งเซลล์)

๑.๒) การปฏิสนธินอกร่างกาย (การทำเด็กหลอดแก้ว หรือ In Vitro Fertilization-IVF) วิธีการคือ การนำไข่และอสุจิมาผสมกันในหลอดแก้ว แล้วเคลื่อนย้ายตัวอ่อนเข้าไปฝังตัวในมดลูกของหญิงที่เป็นแม่

แม้ประกาศแพทยสภา ที่ ๑/๒๕๔๐ ระบุวิธีฉีดเชื้ออสุจิเข้าโพรงมดลูกหรือการผสมเทียมไว้ด้วย แต่ตามประกาศแพทยสภาที่ ๒๑/๒๕๔๕ กำหนดให้การตั้งครรภ์แทนต้องใช้ตัวอ่อนที่มาจากเซลล์สืบพันธุ์ของคู่สมรสเท่านั้น ซึ่งการผสมเทียมมีการนำเซลล์สืบพันธุ์ออกจากร่างกายเพศชายแต่ไม่มีการนำเซลล์ออกจากร่างกายเพศหญิง หากการใช้วิธีนี้เซลล์สืบพันธุ์จะเป็นของหญิงที่ตั้งครรภ์แทนไม่ใช่ของคู่สมรส

๒) กรณีคู่สมรสต้องการมีบุตรโดยให้หญิงอื่นซึ่งมิใช่ภรรยาตั้งครรภ์แทน ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจะให้บริการได้เฉพาะกรณีใช้ตัวอ่อนที่มาจากเซลล์สืบพันธุ์ของคู่สมรสเท่านั้น ภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

๒.๑) ไม่มีการจ่ายค่าตอบแทนแก่หญิงที่ตั้งครรภ์แทนลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการรับจ้างตั้งครรภ์

๒.๒) หญิงที่ตั้งครรภ์แทน จะต้องเป็นญาติโดยสายเลือดของคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง

๓) การให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์จะต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะเป็นการทำสำเนาชีวิต เพื่อการเจริญพันธุ์

การทำสำเนาชีวิต เป็นการนำเซลล์ของมนุษย์ไปเพาะเลี้ยงให้เป็นตัวอ่อนแล้วนำไปใส่โพรงมดลูก ไม่มีการปฏิสนธิระหว่างอสุจิกับไข่

๔) การตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมของตัวอ่อนก่อนย้ายเข้าสู่โพรงมดลูก ให้กระทำได้เฉพาะการตรวจเพื่อวินิจฉัยโรคตามความจำเป็นและสมควร ทั้งนี้ จะต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการเลือกเพศ

การตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมของตัวอ่อนก่อนย้ายเข้าสู่โพรงมดลูก เป็นขั้นตอนเอาเซลล์ของตัวอ่อนไปตรวจหาความผิดปกติของพันธุกรรม โดยหากพบว่าตัวอ่อนมีความผิดปกติก็จะไม่นำเข้าสู่โพรงมดลูก ซึ่งขั้นตอนนี้สามารถทราบเพศของตัวอ่อนได้ด้วย ซึ่งหลักการในข้อนี้ คือห้ามใช้ขั้นตอนนี้โดยเจาะจงเพื่อเป็นการเลือกเพศ

เรื่องมาตรฐานการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์มีกำหนดชัดเจนว่าผู้ที่จะสามารถดำเนินการได้ต้องเป็นแพทย์ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ และได้รับใบรับรองจากสูตินารีแพทย์แห่งประเทศไทย และผู้ที่จะรับการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์จะต้องเป็นผู้ที่มีปัญหาเรื่องการมีบุตรยาก รวมไปถึงผู้ที่ยังไม่มีสามีแต่ต้องการมีบุตรก็ได้ด้วย ส่วนหญิงที่จะรับอุ้มบุญจะต้องไม่ใช่หญิงโสด และผ่านการคลอดบุตรมาแล้วเพื่อให้การคลอดบุตรง่ายและต้องไม่มีสายเลือดใกล้ชิดกับคู่สมรสโดยตรงจึงจะขอรับเทคโนโลยีดังกล่าวได้ เพื่อตัดปัญหาความผูกพันกับทารก แต่มีปัญหาเพราะประกาศแพทยสภานี้ไม่มีบทลงโทษ จะเอาผิดได้แต่เฉพาะแพทย์ซึ่งต้องมีผู้ร้องเรียน ทำให้เหมือนเป็นหลักเกณฑ์ที่ปราศจากอำนาจ

สถานะทางกฎหมายของสัญญาตั้งครรภ์แทน

สัญญาตั้งครรภ์ถือว่าเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ปัญหานี้มีความเห็นของนักกฎหมายแบ่งออกเป็นสองฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก เห็นว่าสัญญารับตั้งครรภ์แทนเป็นสัญญาที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ซึ่งเท่ากับเป็นสัญญาซื้อขาย แลกเปลี่ยนเด็ก เป็นการเช่ามดลูกและเนื้อตัวร่างกายมนุษย์ เป็นการฝ่าฝืนความรู้สึกของสาธารณชนและมีปัญหาเกี่ยวกับทางจริยธรรม ปัญหาทางสังคม จึงตกเป็นโมฆะฟ้องร้องบังคับคดีกันไม่ได้

ฝ่ายที่สอง เห็นว่าปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทนไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องการรับบุตรบุญธรรมที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ไม่มีบทบัญญัติห้ามการจ่ายเงินหรือรับเงินเพื่อการรับบุตรบุญธรรมเหมือนกับกฎหมายบางประเทศ สัญญาดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อกฎหมายและไม่ใช่เป็นการซื้อขายเด็ก แลกเปลี่ยนเด็ก หรือนำเด็กมาเป็นทาส ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๓๑๒ เพราะวัตถุประสงค์ของสัญญาต้องการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมซึ่งเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน ทั้งคู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรภ์แทนก็มีส่วนได้เสียในตัวเด็กเป็นเจ้าของเชื้ออสุจิหรือไข่ที่เจริญพันธุ์ทำให้เกิดทารกดังกล่าวด้วย สัญญาดังกล่าวจึงเปรียบเทียบได้กับเป็นสัญญาที่หญิงซึ่งรับตั้งครรภ์แทนทำสัญญาให้ความยินยอมมอบเด็กให้แก่คู่สมรสที่ขอให้ตั้งครรภ์แทนไว้ล่วงหน้าเพื่อการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม จึงเข้าลักษณะสัญญาไม่มีชื่ออย่างหนึ่ง

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สำหรับขณะนี้เมื่อยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน (อุ้มบุญ) ไว้โดยเฉพาะ สัญญาที่ให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนจะมีผลใช้บังคับได้ผูกพันคู่สัญญาหรือไม่ ต้องพิจารณาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

การตั้งครรภ์แทนเป็นการที่หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนตกลงตั้งครรภ์แทนคู่สมรสที่ต้องการให้ตั้งครรภ์แทนและมอบเด็กที่คลอดให้คู่สมรสที่ขอให้มีการตั้งครรภ์แทน สัญญาตั้งครรภ์แทนจึงเป็นสัญญาที่คู่สัญญาสามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามสัญญาได้ แม้บางกรณีหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนอาจจะไม่สามารถตั้งครรภ์ได้เพราะเป็นโรคบางอย่าง แต่ก็เป็นการเฉพาะเรื่อง ซึ่งหากกล่าวโดยทั่วไปแล้วสัญญาตั้งครรภ์แทนไม่ใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการพ้นวิสัย

การตั้งครรภ์แทนไม่มีกฎหมายที่บัญญัติว่าบุคคลที่เกี่ยวข้องมีความผิดและมีโทษอาญา ยกเว้นการตั้งครรภ์แทนซึ่งมีลักษณะเป็นการซื้อขายเด็กอันอาจเป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ และตามประกาศแพทยสภา ที่ ๑/๒๕๔๐ และ ๒๑/๒๕๔๕ ก็กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมสามารถให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์โดยการให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนคู่สมรสได้ แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขประกาศแพทย์สภาข้างต้น ดังนั้น สัญญาตั้งครรภ์แทนจึงไม่ใช่สัญญาที่มีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายและสัญญาตั้งครรภ์แทนเป็นสัญญาที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนหรือไม่ ปัจจุบันยังไม่พบตัวอย่างจากคำพิพากษาศาลฎีกา

สถานภาพความเป็นบิดามารดาและอำนาจปกครองของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน

เมื่อไม่มีกฎหมายที่บัญญัติสถานภาพของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนไว้โดยเฉพาะ การพิจารณาสถานภาพความเป็นบิดามารดาจึงต้องพิจารณาจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว

ก. สถานภาพความเป็นมารดา ถือว่าเด็กที่เกิดจากหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน และหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนเป็นผู้มีอำนาจปกครองเด็ก

ข. สถานภาพความเป็นบิดา หากหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมีสามีที่ชอบด้วยกฎหมาย ชายคนดังกล่าวจะถูกสันนิษฐานไว้ว่าเป็นบิดาโดยชอบด้วยกฎหมายและเป็นผู้มีอำนาจปกครองเด็กนั้น ทั้งที่ชายดังกล่าวไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องทางพันธุกรรมกับเด็กเลย แต่ชายดังกล่าวนี้สามารถพิสูจน์ว่าตนไม่ได้เป็นบิดาของเด็กได้ ซึ่งการพิสูจน์ก็จะกลายเป็นว่าเด็กจะไม่มีบิดาที่ชอบด้วยกฎหมาย

หากหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนไม่มีสามีโดยชอบด้วยกฎหมาย เด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนก็จะไม่มีบิดาโดยชอบด้วยกฎหมาย ชายที่ขอให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนแม้เป็นเจ้าของอสุจิก็ไม่สามารถเป็นบิดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กได้เพราะมิได้สมรสกับหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน และความสัมพันธ์ระหว่างชายซึ่งขอให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนกับหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนไม่ใช่ความสัมพันธ์ในลักษณะอยู่กินฉันสามีภริยา จึงไม่เป็นบิดาเด็กตามความหมายของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๔๗ จึงไม่อาจจดทะเบียนเด็กเป็นบุตรได้

ค. เด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนจะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของคู่สมรสที่ขอให้มีการตั้งครรภ์แทนและให้คู่สมรสที่ขอให้มีการตั้งครรภ์มีอำนาจปกครองเด็กทำได้วิธีเดียวคือ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม

ดังนั้น เพื่อกำหนดสถานะความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้เหมาะสม การควบคุมมิให้การตั้งครรภ์แทนทำเป็นการค้า และที่สำคัญให้สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายต้องมีความพร้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ โดยเฉพาะความเป็นบิดามารดาของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อความสุขของเด็กที่เกิดมา ซึ่งรวมถึงความพร้อมของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนด้วย และสร้างกลไกให้บิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายและหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนทราบถึงหน้าที่ สิทธิ และความรับผิดชอบของทั้งสองฝ่าย ตลอดจนควบคุมการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์

การแพทย์เกี่ยวกับตัวอ่อนมิให้นำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง ดังนั้น จึงมีการผลักดันเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. .... ของกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ให้เป็นกฎหมาย รอการเสนอเข้าสู่การพิจาณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ โดยเป็นมาตรการทางอาญาเพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน

๓. วิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์การแพทย์ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์การแพทย์ พ.ศ. .... เป็นร่างกฎหมายที่ตราขึ้นโดยไม่มีกฎหมายลายลักษณ์อักษรและจารีตประเพณีเกี่ยวกับเรื่องนี้มาก่อน เมื่อได้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายแล้ว ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความจำเป็นต้องตราขึ้นเพื่อคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทน (หมวด ๓) ความเป็นบิดาและมารดาของเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๔) การควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๕) และบทกำหนดโทษ (หมวด ๖) ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่งแล้วปรากฏว่าบทบัญญัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ใกล้เคียงกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดก แต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับนิติสัมพันธ์ระหว่างบุคคล และความรับผิดชอบทางแพ่งโดยไม่มีโทษทางอาญา แต่ร่างพระราชบัญญัตินี้นอกจากจะเป็นการกำหนดการมีนิติสัมพันธ์ของบุคคลระหว่างสามี ภริยา และหญิงที่รับตั้งครรภ์แล้วยังมีบทกำหนดโทษทางอาญาด้วย

ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ใช้บังคับกับการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์เพื่อบำบัดรักษาภาวการณ์มีบุตรยากและควบคุมการดำเนินการโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์การแพทย์ สรุปได้ดังนี้

(๑) กำหนดนิยามของคำว่า อสุจิ ไข่ เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ตัวอ่อน ทารก (ร่างมาตรา ๓)

(๒) กำหนดให้ศาลเยาวชนและครอบครัว มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีที่เกี่ยวกับความเป็นบิดามารดาของผู้ที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์และกำหนดให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจวินิจฉัยในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดอยู่ในเขตอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวหรือศาลยุติธรรมอื่น (ร่างมาตรา ๔)

(๓) กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (กคพ) มีหน้าที่ให้ความเห็นชอบต่อแพทยสภาในการออกประกาศเกี่ยวกับการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (ร่างมาตรา ๖ และร่างมาตรา ๗)

(๔) ก่อนให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ต้องจัดให้มีการตรวจและประเมินความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจ และสภาพแวดล้อมของผู้รับบริการรวมทั้งป้องกันโรคที่อาจมีผลกระทบต่อเด็กที่จะเกิดมาด้วย (ร่างมาตรา ๑๖)

(๕) กำหนดให้สร้าง เก็บรักษา ใช้ประโยชน์จากตัวอ่อนที่มีอายุเกิดกว่าสิบสี่วันนับแต่วันปฏิสนธิไม่ได้ ทั้งนี้อายุของตัวอ่อนไม่นับรวมระยะเวลาที่มีการแช่แข็งตัวอ่อน (ร่างมาตรา ๑๗)

(๖) การให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ แพทย์ผู้ให้บริการอาจทำการตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมในตัวอ่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ตามความจำเป็น แต่ต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะเลือกเพศ (ร่างมาตรา ๑๘)

(๗) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการผสมเทียม โดยการผสมเทียมต้องกระทำต่อหญิงที่มีสามีที่ชอบด้วยกฎหมาย และหากเป็นการใช้อสุจิจากผู้บริจาคต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๐)

(๘) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดคุณสมบัติคู่สมรสที่ต้องการรักษาภาวการณ์มีบุตรยากและให้หญิงที่ตั้งครรภ์แทน มีกำหนดไว้ในร่างมาตรา ๒๑ ถึงร่างมาตรา ๒๙ และร่างมาตรา ๔๙ ดังนี้

ร่างมาตรา ๒๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕, มาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๘ การดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนต้องเป็นไปตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งภริยาไม่อาจตั้งครรภ์ได้ที่ประสงค์จะมีบุตรโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน ต้องมีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจที่จะเป็นบิดามารดาของเด็ก

(๒) หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนต้องมิใช่บุพการีหรือผู้สืบสันดานของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายตาม (๑) และ

(๓) หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนต้องเป็นหญิงที่เคยมีบุตรมาก่อนแล้วเท่านั้น ถ้าหญิงนั้นมีสามีจะต้องได้รับความยินยอมจากสามีด้วย

แพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการอาจประกาศกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควร

ความเป็นบิดามารดาของเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์มีการกำหนดไว้ดังนี้

เด็กที่เกิดมาจากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนของผู้บริจาค แล้วแต่กรณี โดยใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ไม่ว่าจะกระทำโดยการให้ภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของสามีซึ่งประสงค์จะมีบุตรเป็นผู้ตั้งครรภ์ หรือให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทนให้เด็กนั้นเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของสามีและภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตรแม้ว่าสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตรถึงแก่ความตายก่อนเด็กเกิด

ชายหรือหญิงที่บริจาคอสุจิหรือไข่ซึ่งนำมาใช้ปฏิสนธิเป็นตัวอ่อนเพื่อการตั้งครรภ์หรือผู้บริจาคตัวอ่อน และเด็กที่เกิดจากอสุจิไข่ หรือตัวอ่อนที่บริจาคดังกล่าว ไม่มีสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดก

ในกรณีที่สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนถึงแก่ความตายก่อนเด็กเกิด ให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนเป็นผู้ปกครองเด็กนั้นจนกว่าจะมีการตั้งผู้ปกครองขึ้นใหม่ ทั้งนี้ ให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้ปกครองได้ และในการตั้งผู้ปกครองดังกล่าวให้ศาลคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ของเด็กนั้นเป็นสำคัญ

ตามร่างมาตรา ๒๗ สามารถแยกได้เป็น ๒ กรณี

กรณีแรก เด็กที่เกิดจากการใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิและไข่ของคู่สมรสที่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทน

กรณีที่สอง เด็กที่เกิดจากการใช้อสุจิหรือไข่ของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทนกับอสุจิหรือไข่ของผู้อื่น โดยจะต้องมีอสุจิของสามี และไข่บริจาค หรืออสุจิบริจาคกับไข่ของภรรยา อย่างน้อยอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเชื่อมโยงของปัจจัยทางพันธุกรรม ไม่ใช่ทั้งไข่และอสุจิมิใช่ของคู่สมรสทั้งคู่

ซึ่งเด็กที่เกิดจากทั้งสองกรณีดังกล่าว เรากำหนดให้เด็กนั้นเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภรรยาที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทนไว้เป็นการเฉพาะ และความเป็นบุตรที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดโดยโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์นี้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เป็นทารกอยู่ในครรภ์มารดาเมื่อคลอดออกมาแล้วมีชีวิตอยู่รอด แม้ว่าสามีภรรยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตรได้ถึงแก่ความตายไปก่อนเด็กนั้นเกิด ก็ยังถือว่าเด็กที่เกิดมาเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของคู่สมรสที่ถึงแก่ความตายไปแล้ว และมีผลให้เด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนนี้มีสิทธิและหน้าที่ต่อกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดก

การควบคุมการดำเนินการโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามผู้ใดซึ่งมิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ รวมทั้งรับฝาก รับบริจาค ใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่หรือตัวอ่อน หรือทำลายตัวอ่อน (ร่างมาตรา ๓๐)

(๒) ห้ามมิให้ผู้ใดสร้างตัวอ่อนเพื่อใช้ในกิจการใดๆ เว้นแต่เพื่อใช้ในการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓๑)

(๓) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ประสงค์จะใช้ตัวอ่อนที่เหลือใช้ในการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการศึกษาวิจัยต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ ทั้งนี้การศึกษาวิจัยตัวอ่อนที่มีอายุเกินกว่าสิบสี่วันนับแต่วันปฏิสนธิจะกระทำมิได้ อายุของตัวอ่อนไม่นับรวมระยะเวลาในการแช่แข็ง (ร่างมาตรา ๓๒)

(๔) ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการใดๆ เพื่อมุ่งหมายให้เกิดมนุษย์โดยวิธีการอื่นนอกจากการปฏิสนธิระหว่างอสุจิกับไข่ (ร่างมาตรา ๓๓)

(๕) ห้ามมิให้ผู้ใดนำอสุจิ ไข่ ตัวอ่อน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเซลล์ดังกล่าวใส่เข้าไปในร่างกายของสัตว์ หรือนำเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์ เซลล์ที่เกิดจากการปฏิสนธิระหว่างเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเซลล์ดังกล่าวใส่เข้าไปในร่างกายของมนุษย์ (ร่างมาตรา ๓๔)

(๖) ห้ามมิให้ผู้ใดสร้าง เก็บรักษา ขาย นำเข้า ส่งออก หรือใช้ประโยชน์ ซึ่งตัวอ่อนที่มีสารพันธุกรรมของมนุษย์มากกว่าสองคนขึ้นไป หรือตัวอ่อนที่มีเซลล์หรือส่วนประกอบของเซลล์มนุษย์กับสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์อื่นรวมกันอยู่ (ร่างมาตรา ๓๕)

(๗) ห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ เสนอซื้อ ขาย นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อน (ร่างมาตรา ๓๖)

(๘) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับฝาก การรับบริจาค การใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค เนื่องมาจากการดำเนินการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์หรือการทำให้สิ้นสภาพการเป็นตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค (ร่างมาตรา ๓๗)

(๙) ห้ามใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่ฝากไว้กับผู้รับฝากตามร่างมาตรา ๓๗ ในกรณีที่เจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนดังกล่าวตายลง ยกเว้นกรณีที่เจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนให้ความ

ยินยอมเป็นหนังสือไว้ก่อนตายและต้องใช้อสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนเพื่อบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีหรือภริยาที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น เพื่อดำเนินการให้สอดคล้องกับความประสงค์ของผู้ตาย (ร่างมาตรา ๓๘)

(๑๐) บทกำหนดโทษในทางจริยธรรม มุ่งลงโทษผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ไม่ปฏิบัติตามประกาศของแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ เนื่องจากประกาศของแพทยสภาดังกล่าวมีเนื้อหาเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ซึ่งอาจเปลี่ยนแปลงไปตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์ได้ตลอดเวลา (ร่างมาตรา ๓๙ และร่างมาตรา ๔๐) รวมทั้งการฝ่าฝืนวิธีการตั้งครรภ์แทนที่กำหนดไว้ตามร่างมาตรา ๒๒ ด้วย

(๑๑) กำหนดบทกำหนดโทษทางอาญา กับผู้ให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์โดยไม่มีคุณสมบัติตามประกาศแพทยสภา (ร่างมาตรา ๑๕) การตั้งครรภ์เพื่อประโยชน์ทางการค้า (ร่างมาตรา๒๓) ผู้กระทำเป็นคนกลาง นายหน้า หรือชี้ช่องให้มีการตั้งครรภ์แทน รวมทั้งเป็นผู้โฆษณาไขข่าวว่ามีผู้ประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทน (ร่างมาตรา๒๕ และร่างมาตรา๒๖)

(๑๒) กำหนดบทเฉพาะกาล

(ก) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรับรองให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามประกาศแพทยสภาว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์อยู่ก่อนวันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะมีประกาศแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณสมบัติและมาตรฐานการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามร่างมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๔๗)

(ข) กำหนดบทเฉพาะกาลรับรองสิทธิของผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยต้องยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้ผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนดังกล่าวเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภริยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนนับแต่วันที่ผู้นั้นเกิดเพื่อให้สถานะทางกฎหมายของผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนนับแต่วันที่ผู้นั้นเกิดเพื่อให้ความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนสอดคล้องกับความสัมพันธ์ในทางพันธุกรรม (ร่างมาตรา ๔๙)

บทคัดย่อวิทยานิพนธ์ เรื่อง "ความเป็นมาและบทบาทของอัยการโดยทั่วไป"*

ความเป็นมาของอัยการ

อัยการเริ่มมีมาตั้งแต่สมัยโรมัน สมัยซีซาร์ เรียกอัยการว่า Procuratores Caesaris หมายถึงผู้จัดการแทนซีซาร์ เป็นผู้มีอำนาจจัดการรักษาผลประโยชน์ทรัพย์สินของซีซาร์ กฎหมายโรมันมีอิทธิพลเหนือกฎหมายภาคพื้นยุโรปซึ่งเป็นระบบซีวิลลอว์ (Civil Law) ซึ่งได้แก่ ฝรั่งเศส เยอรมัน อิตาลี เป็นต้น

แม้ว่าอัยการจะมีมาแต่สมัยโรมันก็ตาม แต่อัยการในสมัยนั้นก็ปฏิบัติหน้าที่แทนกษัตริย์โดยรวม ไม่ใช่เฉพาะการดำเนินคดีอาญา อัยการมีบทบาทเฉพาะต่อการดำเนินคดีอาญาในสมัยที่ประเทศในภาคพื้นยุโรปได้เปลี่ยนแปลงระบบการดำเนินคดีอาญาจากระบบไต่สวนมาเป็นระบบการดำเนินคดีอาญาในระบบกล่าวหาซึ่งแยกอำนาจ "การสอบสวนฟ้องร้อง" ออกจาก "การพิจารณาพิพากษา" ให้องค์กรในการดำเนินคดีอาญาต่างหากจากกันเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบการสอบสวนฟ้องร้อง คือ "อัยการ"[1] ด้วยเหตุที่แยกอำนาจตุลาการในส่วน "สอบสวนฟ้องร้อง" ออกมาและให้อัยการเป็นผู้ใช้อำนาจส่วนนี้ ดังนั้น อัยการจึงเป็นอำนาจที่แยกจากอำนาจตุลาการ[2]

ในภาคพื้นยุโรป ฝรั่งเศสเป็นชาติแรกที่จัดให้มีอัยการขึ้นอย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ 23 ค.ศ. 1302[3] แต่พนักงานอัยการของฝรั่งเศสไม่ใช่เจ้าพนักงานของรัฐที่ตั้งขึ้นใหม่ หากแต่นำทนายของกษัตริย์ (Procureur du roi) ที่มีอยู่เดิมมาเป็นอัยการ และเป็นต้นแบบของอัยการประเทศอื่นๆ ในระยะเวลาต่อมา

อัยการ (Le Minister Public) ซึ่งตามความหมายในภาษาฝรั่งเศสหมายถึง เจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ประจำอยู่ตามศาล ซึ่งเป็นผู้แทนของสังคมมีอำนาจและหน้าที่ดำเนินการในนามของสังคมให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ เป็นผู้ฟ้องร้องดำเนินคดี และจัดให้มีการปฏิบัติตามคำพิพากษา แต่อัยการก็มิได้มีอำนาจหน้าที่จำกัดเฉพาะอยู่แต่ในการดำเนินคดีในศาลเท่านั้น ยังมีอำนาจหน้าที่ต่างๆ ทั้งในทางอาญา ทางแพ่งและพาณิชย์ ทางระเบียบวินัย และทางด้านการปกครองอีกหลายประการ กล่าวโดยเฉพาะ อัยการมีอำนาจในการสอบสวนคดีอาญาด้วย เพราะในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงานตำรวจฝ่ายคดีชั้นผู้ใหญ่ กิจการของ

---

* ที่มา : สุทธิดา กองแปลง, มาตรการทางเลือกในคดีอาญาศึกษาเฉพาะกรณีมาตรการทางเลือกในชั้นพนักงานอัยการ, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, พ.ศ. 2553) หน้า 17-21.

[1] John H. Langbein, Comparative Criminal Procedure : Germany, (St.Paul Minn: West Publishing Company, 1977), p.90.

[2] อรุณี กระจ่างแสง. "อัยการกับการสอบสวนคดีอาญา," (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2532), หน้า 7.

[3] ส.เปรุนาวิน และ ม.อรรถไกวัลวที, ระบบอัยการ (พระนคร: ไทยเขษม, 2498), หน้า 46.

ตำรวจฝ่ายคดี (La Police Judiciaire) ในเขตศาลชั้นต้นอยู่ในความอำนวยการของอัยการประจำศาลชั้นต้นนั้น ซึ่งอัยการมีอำนาจรับคำร้องทุกข์และคำกล่าวโทษ อัยการศาลชั้นต้นอาจทำการสอบสวนความผิดที่มีโทษสูงและโทษปานกลาง (จำคุก 2 เดือน ปรับเกิน 2,000 ฟรังค์) ด้วยตนเอง อัยการรับและพิจารณาสั่งสำนวนการสอบสวนที่นายตำรวจฝ่ายคดีส่งมาให้ทำการไต่สวนเบื้องต้น ในกรณีมีความผิดอกฤษณ์โทษสูงสุดและสั่งให้ตำรวจสืบสวนสอบสวนเพื่อรวบรวมหลักฐานประกอบการพิจารณาสั่งคดี และเมื่อจำเป็นอัยการอาจร้องขอกำลังตำรวจหรือทหาร เพื่อการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ ในกรณีที่เกิดความผิดอย่างร้ายแรง เช่น มีการตายโดยมีเหตุอันควรสงสัย เมื่อมีอุบัติเหตุที่มีคนตายหรือบาดเจ็บ เมื่อเกิดเพลิงไหม้ เมื่อมีการกระทำความผิด หรือเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงในรถไฟ ฯลฯ เหล่านี้จะต้องแจ้งให้อัยการทราบ ถ้าอัยการเห็นสมควรจะไปยังที่เกิดเหตุ เพื่อสืบสวนด้วยตนเองก็ได้ ยกเว้นสำหรับความผิดลหุโทษ อัยการไม่มีอำนาจสอบสวนด้วยตนเอง

บทบาทของอัยการโดยทั่วไป

ก่อนที่จะกล่าวถึงบทบาทของอัยการกับการดำเนินคดีอาญาในระบบต่างๆ ในเบื้องต้นควรจะต้องทราบถึงลักษณะงานของอัยการในระบบอัยการซึ่งมี 3 ประการที่สำคัญคือ

1. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง
2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล
3. อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล

1. อำนาจหน้าที่ในการสอบสวนฟ้องร้อง

ในประเทศต่างๆ ที่ยึดถือระบบอัยการที่สมบูรณ์ เช่น สหรัฐอเมริกา ญี่ปุ่น และเยอรมัน ถือว่าการสอบสวนฟ้องร้องเป็นกระบวนการเดียวกันไม่อาจแยกได้และต้องอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรที่เรียกว่า “อัยการ” เท่านั้น ทั้งยังมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาได้อย่างกว้างขวาง โดยสามารถรับคำร้องทุกข์ คำกล่าวโทษได้เอง แล้วดำเนินการสอบสวนหรือเข้าควบคุมการสอบสวนของตำรวจหรือสั่งการแก่ตำรวจตามที่เห็นสมควร[4]

2. อำนาจหน้าที่ในการดำเนินคดีอาญาในศาล

อำนาจหน้าที่ของอัยการในชั้นนี้หมายถึง เมื่ออัยการได้ยื่นฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว อัยการต้องนำพยานเข้าสืบและกระทำการอื่นๆ เท่าที่เห็นสมควร เพื่อค้นหาความจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดทั้งในข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเพื่อให้ศาลพิจารณา จนกระทั่งศาลมีคำพิพากษาโดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายได้รับโทษและเป็นโทษที่เหมาะสมกับความผิดด้วย ในขณะเดียวกันอัยการก็พิทักษ์ผลประโยชน์ของจำเลย มิใช่เฉพาะรักษาผลประโยชน์ของสาธารณะหรือของผู้เสียหายเท่านั้น เพราะบทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับผู้ต้องหา

---

[4] ทวีศักดิ์ ณ ตะกั่วทุ่ง, “งานอัยการของประเทศญี่ปุ่น,” ระบบอัยการสากล กองทุนสวัสดิการ ศูนย์บริการเอกสารและวิชาการ กรมอัยการ (กรุงเทพมหานคร : เรือนแก้วการพิมพ์, 2526), หน้า 105, 106.

หรือจำเลยนี้ ที่ประชุมนักกฎหมายทั่วโลกเกี่ยวกับกฎหมายอาญา ครั้งที่ 9 ที่กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ เมื่อระหว่างวันที่ 24-30 สิงหาคม พ.ศ. 2507 มีความเห็นว่า

"อัยการควรให้ความสนใจต่อผู้กระทำความผิดในฐานะที่เป็นมนุษย์คนหนึ่งต่อศักดิ์ศรีของเขาในฐานะที่เป็นมนุษย์ และต่อสิทธิและต่อส่วนได้ส่วนเสียของเขา ด้วยเหตุนี้วิธีปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงต้องให้เหมาะสมแต่ละบุคคล และเพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะปรับปรุงและให้กลับเข้าสังคมได้"[5]

ดังนั้น อัยการจึงมีหน้าที่แนะนำจำเลยในระหว่างการดำเนินคดีที่เกี่ยวกับสิทธิของเขาตามกฎหมาย และอัยการควรเสนอพยานหลักฐานที่เป็นประโยชน์แก่ฝ่ายจำเลยด้วย ในประเทศสหรัฐอเมริกาถือกันว่าอัยการมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องเปิดเผยพยานหลักฐานที่เป็นคุณแก่จำเลยด้วยในการต่อสู้คดีเสมอ หน้าที่ดังกล่าวนี้ถือว่าเป็นหน้าที่ของอัยการตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีหลักว่า การดำเนินคดีอาญาจะต้องเป็นไปตามกระบวนการอันชอบธรรมตามกฎหมาย (Due Process of Law) ที่มาของหลักกฎหมายดังกล่าวก็คือ บทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ "สิทธิในชีวิต เสรีภาพ หรือทรัพย์สินของบุคคลย่อมจะไม่ถูกลิดรอนหรือลบล้างไปโดยปราศจากระบวนการที่ชอบธรรมตามกฎหมาย" อันมีผลทำให้การดำเนินคดีอาญาของอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐมีหน้าที่จะไม่กระทำการหรือละเว้นการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด อันจะเป็นการละเมิดสิทธิของจำเลย เนื่องจากการดำเนินคดีอาญาทุกคดี จำเลยมีสิทธิตามรัฐธรรมนูญที่จะได้รับการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย หน้าที่ของอัยการที่ถูกต้องจึงไม่ใช่มีหน้าที่ฟ้องบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดเพื่อให้ศาลลงโทษเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่รักษาความเป็นธรรมแก่จำเลยในการพิจารณาคดีของศาลอีกด้วย ซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่อัยการในการรักษาความเป็นธรรมในการดำเนินคดีอาญาทุกเรื่อง[6]

3. อำนาจหน้าที่ในการบังคับคดีตามคำพิพากษา

ในระบบอัยการที่สมบูรณ์อัยการยังมีหน้าที่บังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุด รวมตลอดถึงการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวกับการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่ถึงที่สุดนั้นด้วย ตั้งแต่โทษปรับจนถึงโทษประหารชีวิต[7] เช่น กรณีการบังคับคดีตามคำพิพากษาในประเทศญี่ปุ่น กรณีประหารชีวิต อัยการ ผู้ช่วยอัยการและพัศดีหรือตัวแทนต้องอยู่ร่วมด้วยขณะที่มีการประหารชีวิตนักโทษ โดยผู้ช่วยอัยการต้องออกหนังสือรับรองว่า การประหารชีวิตได้ดำเนินการไปโดยเรียบร้อยแล้ว และต้องมีการประทับตราอัยการและพัศดีด้วย[8] ส่วนในกรณีก่อนมีการประหารชีวิตนักโทษประหารต้องถูกควบคุมอยู่ในเรือนจำจนกระทั่งถึงกำหนดเวลาทำการประหาร หากนักโทษมิได้อยู่

---

[5] อุทิศ แสนโกศิก, "บทบาทของอัยการในการดำเนินคดีอาญา," อัยการนิเทศ เล่ม 37 (2508) : 43-45.

[6] พนัส ทัศนียานนท์ และ จีรศักดิ์ พรหมทอง, "หน้าที่ของพนักงานอัยการที่จะต้องเปิดเผยข้อเท็จจริงในคดีให้จำเลยทราบ," วารสารอัยการ 3 (พฤศจิกายน 2523): 65.

[7] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยญี่ปุ่น มาตรา 472.

[8] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยญี่ปุ่น มาตรา 478.

ในความควบคุมของอัยการก็ต้องเรียกให้เข้ามามอบตัวเพื่อรับการบังคับคดี[9] แต่ถ้านักโทษผู้นั้นไม่ปฏิบัติตามโดยหลบหนีไปหรือมีพฤติการณ์ว่าจะหลบหนีอัยการอาจออกหมายจับทันทีหรือสั่งให้ตำรวจจัดการให้ก็ได้ ในกรณีที่ไม่ปรากฏสถานที่ควบคุมนักโทษ อัยการต้องร้องขอต่ออธิบดีอัยการให้สั่งควบคุมนักโทษไว้ในเรือนจำโดยแนบหมายจับไปด้วย[10]

ส่วนการที่จะจำคุกผู้ต้องคำพิพากษาถึงที่สุดไว้ ณ ที่ใดการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างไรไม่ใช่การบังคับคดีแต่เป็นการบังคับโทษ ซึ่งเป็นเรื่องของกฎหมายราชทัณฑ์มิใช่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

---

[9] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยญี่ปุ่น มาตรา 484.

[10] ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยญี่ปุ่น มาตรา 486.

บทความวิจัยการสร้างดุลยภาพของการพักบังคับการชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการ*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาถึงมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ รวมถึงผลกระทบจากการใช้มาตรการดังกล่าวในคดีฟื้นฟูกิจการโดยศึกษาเฉพาะกรณีที่มีการใช้มาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการโดยไม่สุจริต ซึ่งศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายสากลของต่างประเทศ เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา

ผลการวิจัยพบว่า กฎหมายฟื้นฟูกิจการจัดได้ว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลาย ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ (Economic Law) ที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่ทว่าในปัจจุบันมีบุคคลจำนวนไม่น้อย เลือกที่จะใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อเป็นทางเลือกหนึ่งในการทุจริต ฉ้อฉลบุคคลอื่น โดยมิได้คำนึงถึงความเดือดร้อนของบุคคลที่ได้รับความเสียหายแต่อย่างใด ซึ่งกระบวนการหนึ่งในนั้นที่บุคคลจำนวนหนึ่งได้เลือกเพื่อหลีกเลี่ยงจากสภาวะการเร่งรัดในบรรดาหนี้สินของเจ้าหนี้ต่าง ๆ ได้แก่ การพักบังคับการชำระหนี้ (Automatic Stay) เนื่องจากมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้จะมีผลเป็นการระงับสิทธิต่าง ๆ ในทางกฎหมายของบรรดาเจ้าหนี้ รวมถึงบุคคลที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับลูกหนี้มิให้ดำเนินการใดที่เป็นการบังคับเอาแก่ทรัพย์สินของลูกหนี้ และโดยที่การพักบังคับการชำระหนี้มีผลบังคับใช้ทำให้บุคคลจำนวนไม่น้อยเลือกอาศัยช่องว่างของมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้เพื่อประวิงคดีหรือลูกหนี้บางรายอาจร้องขอให้มีการฟื้นฟูกิจการเพียงเพื่อให้ตนหลุดพ้นจากสภาวะของการเร่งรัดการชำระหนี้ในบรรดาหนี้สินของเจ้าหนี้โดยไม่มีเจตนาที่จะฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง และใช้การพักบังคับการชำระหนี้เป็นเครื่องมือในการประวิงการชำระหนี้หรือประวิงคดีเพื่อป้องกันมิให้ตนต้องถูกฟ้องให้ชำระหนี้แก่บรรดาเจ้าหนี้ก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมาก

ดังนั้น เมื่อกฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลายซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายเศรษฐกิจ ส่วนมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ก็จัดได้ว่าเป็นมาตรการที่สำคัญประการหนึ่ง อันถือได้ว่าเป็นการเริ่มต้นและสิ้นสุดลงของการห้ามกระทำการบางอย่างอันส่งผลกระทบต่อหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้ ลูกหนี้ หรือบุคคลอื่นใดที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับลูกหนี้ ซึ่งหากมีการใช้มาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้เป็นทางเลือกหนึ่งในสิทธิโดยไม่สุจริตในกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้ว ย่อมส่งผลกระทบต่อการฟื้นฟูกิจการให้ไม่สามารถบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ของการฟื้นฟูกิจการได้เป็นแน่ จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขปรับปรุง การฝ่าฝืนมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ทั้งก่อนและหลังที่มาตรการดังกล่าวจะมีผลบังคับใช้ คือ การกำหนดให้มีการนัดพร้อมเพื่อตรวจสอบเบื้องต้นถึงความสุจริตในการยื่นคำร้องขอ หรือพิจารณาว่าการยื่นคำร้องขอผู้ร้องมีเจตนาหรือประสงค์จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จริงหรือไม่ ก่อนที่จะมีคำสั่งไต่สวนคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ เพื่อเป็นการตรวจสอบถึงความสุจริตในเบื้องต้นของผู้ร้องก่อนว่ามีความสุจริต

---

* ที่มา : บทความโดยนายฐิติพงศ์ จิรักษา นักศึกษาปริญญาโท
และรองศาสตราจารย์ ปิยะนุช โปตะวณิช อาจารย์ประจำ คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
สารนิพนธ์ส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาวิชาเอกกฎหมายเพื่อวิชาชีพกฎหมาย)
คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๕๖

หรือไม่เพียงใด และหากมีการฝ่าฝืนมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการที่มีผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการให้พิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้ได้ในฐานะที่เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวพันกับคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ.๒๕๔๒ อันจะทำให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลตามวัตถุประสงค์ของการพักบังคับการชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการอย่างแท้จริง

บทสรุป

กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้บัญญัติขึ้นมาเพื่อช่วยเหลือลูกหนี้ที่ประกอบธุรกิจแล้วประสบกับปัญหาทางด้านการเงินทำให้กิจการมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน หรือทำให้ไม่สามารถชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ได้ หากลูกหนี้ที่มีความสุจริตและกิจการของลูกหนี้นั้นสามารถฟื้นฟูกิจการให้กลับมาดำรงคงอยู่เพื่อประกอบกิจการให้มีผลกำไรต่อไปได้ โดยไม่ต้องล้มละลาย อันเป็นการเปิดโอกาสให้ลูกหนี้ได้เลือกใช้ช่องทางกฎหมายว่าจะเข้าสู่กระบวนการล้มละลายหรือจะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการ หากลูกหนี้ได้ตัดสินใจเลือกที่จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วลูกหนี้ไม่สามารถที่จะฟื้นฟูกิจการให้ประสบผลสำเร็จได้ และลูกหนี้ยังคงมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินหรือยังคงไม่สามารถชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ได้ การที่จะให้ลูกหนี้ออกไปจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการโดยไม่มีมาตรการอันเป็นการแก้ไขปัญหาการมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินให้กับลูกหนี้ย่อมจะส่งผลกระทบต่อกลุ่มบุคคลผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ไม่ว่าจะเป็นพนักงานของลูกหนี้ เจ้าหนี้หรือสังคมโดยรวม รวมทั้งระบบเศรษฐกิจของประเทศด้วย อีกทั้งเมื่อลูกหนี้ได้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วลูกหนี้ ย่อมได้รับความคุ้มครองชั่วคราวจากมาตรการหนึ่งซึ่งเรียกว่า "การพักการชำระหนี้" ที่มีการบัญญัติขึ้นมาเพื่อเป็นมาตรการหนึ่งที่เป็นการคุ้มกันลูกหนี้หรือทรัพย์สินของลูกหนี้ที่จะเอื้ออำนวยให้การฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ประสบความสำเร็จ ซึ่งแม้ว่าการพักการชำระหนี้จะมีผลบังคับใช้ทันทีที่ศาลมีคำสั่งรับคำร้องขอไว้พิจารณาจะมีผลดีในด้านที่ทำให้การฟื้นฟูกิจการสามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นไม่มีสิ่งใดมาขัดขวาง และเป็นการเพิ่มโอกาสที่จะให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จก็ตาม แต่สิ่งที่ต้องพิจารณาคือ การพักการชำระหนี้มีผลกระทบอันเป็นการจำกัดหรือระงับสิทธิหรืออำนาจของบุคคลหลายฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นการห้ามเจ้าหนี้มีประกัน เจ้าหนี้ไม่มีประกันไม่ให้ฟ้องร้องบังคับชำระหนี้หรือห้ามคณะกรรมการหรือผู้บริหารของลูกหนี้ไม่ให้กระทำการใดที่เป็นไปในทางจำหน่ายสิทธิหรือก่อให้เกิดภาระในทรัพย์สินของลูกหนี้ และยังห้ามไม่ให้หน่วยงานที่ให้บริการทางสาธารณูปโภคหยุดให้บริการแก่ลูกหนี้อีกด้วย

เนื่องจากการพักบังคับการชำระหนี้เป็นมาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่นเป็นอย่างมากโดยเฉพาะสิทธิของทางด้านเจ้าหนี้ การกำหนดขอบเขตของการพักบังคับการชำระหนี้จึงต้องมีการกำหนดขอบเขตดังกล่าวให้เกิดความสมดุลระหว่างการสนับสนุนให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์กับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้ การพักบังคับการชำระหนี้จะต้องไม่มีผลทำให้เจ้าหนี้เสียสิทธิที่มีอยู่ก่อนที่ลูกหนี้จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการและสิทธิของเจ้าหนี้ยังคงมีอยู่ตลอดไปในระหว่างที่การพักบังคับการชำระหนี้มีผลบังคับใช้อยู่ และการพักบังคับการชำระหนี้ต้องมีกำหนดเวลาที่แน่นอนในการบังคับใช้ที่จำกัดการเริ่มต้น

และการสิ้นสุดที่แน่นอนและต้องมีผลอยู่แค่เพียงระยะเวลาที่เจ้าหนี้พิจารณาว่าจะยอมรับแผนฟื้นฟูกิจการหรือไม่เท่านั้น โดยที่การฟื้นฟูกิจการจะประสบความสำเร็จหรือไม่นั้น การให้ความร่วมมือของทางด้านเจ้าหนี้ถือเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด การใช้มาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้เป็นมาตรการในการจำกัดสิทธิของเจ้าหนี้แต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่อาจทำให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จได้ แต่จะต้องได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้ทั้งหลายไม่ว่าจะเป็นเจ้าหนี้มีประกันหรือเจ้าหนี้ไม่มีประกันก็ตาม ซึ่งการที่จะได้รับความร่วมมือจากเจ้าหนี้ได้นั้นจะต้องมีการสร้างหลักประกันให้เจ้าหนี้มั่นใจได้ว่าผลประโยชน์หรือสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ตามกฎหมายก่อนที่ลูกหนี้จะเข้าสู่กระบวนการฟื้นฟูกิจการจะไม่ถูกทำลายหรือทำให้ลดน้อยถอยลงไปจากการที่ลูกหนี้เข้าฟื้นฟูกิจการ

นอกจากนี้เพื่อให้บทบัญญัติในเรื่องของการพักบังคับการชำระหนี้สามารถมีผลบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผล และบรรลุวัตถุประสงค์ของการเป็นมาตรการทางกฎหมายเพื่อเอื้ออำนวยต่อการฟื้นฟูกิจการ จึงต้องมีบทบัญญัติที่เป็นสภาพบังคับ (Sanction) อันเป็นการลงโทษผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้ทั้งในทางแพ่งและในทางอาญา โดยเฉพาะความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้ซึ่งมีผลต่อกองทรัพย์สินของลูกหนี้ที่ใช้ในการฟื้นฟูกิจการและชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ทั้งหลายที่อาจต้องได้รับความเสียหายหรือต้องเสียทรัพย์สินบางอย่างไป ซึ่งผู้กระทำการฝ่าฝืนต้องรับผิดชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนในเรื่องของการพิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้นั้น เนื่องจากข้อพิพาทในเรื่องของความเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้เป็นกรณีที่เกี่ยวเนื่องมาจากคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ และซึ่งศาลที่พิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ย่อมมีความรู้และความเข้าใจในข้อเท็จจริงในเรื่องของการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ดีที่สุด และเนื่องจากคดีฟื้นฟูกิจการมีลักษณะเป็นการทำประโยชน์ของทุกคนในคราวเดียวกันและที่เดียวกัน (Collective Measure) ดังนั้นจึงควรให้ศาลที่พิจารณาคดีฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้เป็นผู้พิจารณาความรับผิดในค่าเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้และแม้ต่อมาลูกหนี้จะออกจากกระบวนการฟื้นฟูกิจการไปแล้วก็ตาม ศาลก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายนั้นต่อไป เนื่องจากเป็นเรื่องระหว่างกองทรัพย์สินที่ต้องเสียหายกับผู้ที่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืน อีกทั้งในกรณีที่ศาลไต่สวนคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้แล้วเห็นว่า ลูกหนี้ยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต หรือไม่มีเหตุที่จะฟื้นฟูกิจการ หรือไม่มีช่องทางที่จะฟื้นฟูกิจการให้ประสบผลสำเร็จได้ กฎหมายกำหนดให้ศาลยกคำร้อง หรือในกรณีที่ประชุมเจ้าหนี้ไม่มีมติพิเศษยอมรับแผน หรือไม่ลงมติ หรือไม่มีเจ้าหนี้ไปประชุม หรือกรณีที่ศาลมีคำสั่งไม่เห็นชอบด้วยแผน ถ้าลูกหนี้ถูกฟ้องคดีล้มละลายไว้ก่อนแล้วและศาลเห็นสมควรให้ลูกหนี้ล้มละลาย ก็ให้ยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการแล้วให้ดำเนินคดีล้มละลายที่งดการพิจารณาไว้นั้นต่อไป แต่ถ้าลูกหนี้ยังไม่ถูกฟ้องคดีล้มละลายไว้ก่อน กฎหมายกำหนดให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้องขอฟื้นฟูกิจการ โดยที่ลูกหนี้ยังคงมีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สินหรือยังคงไม่สามารถชำระหนี้ให้กับบรรดาเจ้าหนี้ได้ ซึ่งจะแตกต่างกับกฎหมายของต่างประเทศ และแนวทางการร่างกฎหมายล้มละลายของคณะกรรมาธิการว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งสหประชาชาติ (UNCITRAL) กล่าวคือ เมื่อปรากฏว่ามีการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้โดยไม่สุจริต กฎหมายจะมีมาตรการลงโทษผู้โทษผู้ยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ให้ชำระ

ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต หากเป็นการยื่นคำร้องขอโดยเจ้าหนี้เพื่อกลั่นแกล้งลูกหนี้ ทำให้ลูกหนี้ได้รับความเสียหาย เสียชื่อเสียง เจ้าหนี้ผู้ยื่นคำร้องขอจะต้องรับผิดชอบชำระค่าเสียหายที่เกิดขึ้นกับลูกหนี้ทั้งหมด แต่ถ้าหากเป็นการยื่นคำร้องขอฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ โดยลูกหนี้มีเจตนาที่จะใช้กระบวนการฟื้นฟูกิจการเพื่อหลีกเลี่ยงการบังคับชำระหนี้จากบรรดาเจ้าหนี้ ซึ่งจะทำให้เจ้าหนี้ได้รับความเสียหาย กฎหมายจึงกำหนดไม่ให้มีการออกจากกระบวนการไปได้โดยง่าย และในกรณีที่ไม่สามารถเสนอแผนฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ได้ภายในกำหนดเวลาตามกฎหมายหรือในกรณีที่เจ้าหนี้ไม่มีมติยอมรับแผน กฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนกระบวนการจากการฟื้นฟูกิจการเป็นกระบวนการชำระบัญชีหรือกระบวนพิจารณาคดีเพื่อบังคับชำระหนี้ได้ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบดังกล่าวข้างต้นแล้ว ประเทศไทยควรมีมาตรการที่เป็นการให้ความคุ้มครองลูกหนี้หรือเจ้าหนี้กรณีลูกหนี้หรือเจ้าหนี้ไม่สุจริตด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างความสมดุลก่อให้เกิดดุลยภาพแก่ทุกฝ่าย กล่าวคือ ในกรณีที่ศาลไต่สวนคำร้องแล้วเห็นว่าลูกหนี้มีหนี้สินมากกว่าทรัพย์สิน แต่ไม่มีเหตุอันสมควรที่จะฟื้นฟูกิจการหรือผู้ร้องขอยื่นคำร้องขอโดยไม่สุจริต ถ้าลูกหนี้หรือตัวแทนของลูกหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ของลูกหนี้เด็ดขาด หากเป็นกรณีเจ้าหนี้เป็นผู้ยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งยกคำร้องและให้ผู้ร้องชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ลูกหนี้ด้วย ในแง่ที่ว่ากฎหมายฟื้นฟูกิจการเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลายนั่นเอง

ฉะนั้นด้วยเหตุผลดังที่ได้กล่าวมาทั้งหมดข้างต้นเพื่อให้มาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้มีขอบเขตที่ชัดเจนและแน่นอน มีความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย มีความสมดุลระหว่างการสนับสนุนให้การฟื้นฟูกิจการประสบความสำเร็จกับความสัมพันธ์ทางการค้าระหว่างเจ้าหนี้และลูกหนี้ ตลอดจนสามารถป้องกันและเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้ของมาตรการดังกล่าวได้ และเป็นการให้ความคุ้มครองแก่ทุกฝ่ายอย่างเพียงพออันเป็นการสร้างดุลยภาพในความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด ผู้เขียนจึงขอเสนอแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในเรื่องของมาตรการของการพักบังคับการชำระหนี้ในคดีฟื้นฟูกิจการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.๒๔๘๓ ดังต่อไปนี้

๑. มีบทบัญญัติที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้ กรณีเจ้าหนี้หรือลูกหนี้ไม่สุจริต คือ ศาลต้องมีวิธีการดำเนินการตรวจสอบและสั่งคำร้องขอฟื้นฟูกิจการที่รอบคอบ มีการนัดพร้อมเพื่อตรวจสอบเบื้องต้นถึงความสุจริตในการยื่นคำร้องขอ หรือพิจารณาว่าการยื่นคำร้องขอผู้ร้องมีเจตนาหรือประสงค์จะฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้จริงหรือไม่ ซึ่งอาจจะออกเป็นคำสั่งศาลล้มละลายกลางกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ หรือมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลายเพื่อออกมาตรการเบื้องต้น โดยอาจจะกำหนดมาตรการให้มีการไต่สวนเบื้องต้นก่อนจะมีคำสั่งเกี่ยวกับคำร้องขอให้ฟื้นฟูกิจการ ซึ่งหลักการดังกล่าวเป็นแนวทางที่จะทำให้ศาลสั่งคำร้องขอฟื้นฟูกิจการลูกหนี้โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นธรรมแก่บุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการดังกล่าวต่อไป

๒. มีบทบัญญัติให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการที่มีผู้กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลที่รับคำร้องขอฟื้นฟูกิจการให้พิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักการชำระหนี้หรือการพักการดำเนินคดีได้ในฐานะที่เป็นคดีแพ่งที่เกี่ยวพันกับคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ.๒๕๔๒ และหากว่าในขณะที่มีการยื่นคำร้องต่อศาล

ให้พิจารณาคดีถึงความรับผิดในค่าเสียหายอันเกิดจากการฝ่าฝืนข้อห้ามของการพักบังคับการชำระหนี้นั้น ลูกหนี้ยังอยู่ในระหว่างกระบวนการฟื้นฟูกิจการแล้วในระหว่างพิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายอยู่นั้นลูกหนี้ได้ออกจากการฟื้นฟูกิจการไปแล้ว ศาลก็ยังคงมีอำนาจในการพิจารณาคดีความรับผิดในค่าเสียหายนั้นต่อไป

กล่าวโดยสรุป ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นของผู้เขียนจึงเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้กระบวนการฟื้นฟูกิจการซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายล้มละลายมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรการของการพักการชำระหนี้ที่มีผลเป็นการระงับสิทธิต่าง ๆ ที่มีผลในทางกฎหมายของทางด้านเจ้าหนี้หรือผู้ที่เกี่ยวข้องกับลูกหนี้ รวมถึงมาตรการที่ให้ความคุ้มครองแก่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้กรณีที่เจ้าหนี้หรือลูกหนี้มีเจตนาที่ไม่สุจริต ซึ่งผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าแนวทางที่ผู้เขียนได้เสนอไว้ดังกล่าวข้างต้นคงจักเป็นประโยชน์สำหรับผู้ที่สนใจศึกษากฎหมายล้มละลายในส่วนของการฟื้นฟูกิจการและหวังว่าจักเป็นประโยชน์ต่อการนำไปพัฒนาการในทางวิชาการต่อไป

การจัดการความรู้ ประจำปี 2559

ข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
อันเป็นข้อมูลทางวิชาการที่สำคัญส่วนหนึ่งในเอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำขึ้นโดยวิทยากรของสำนักกฎหมาย นั้น
เป็นข้อมูลที่มีส่วนช่วยในการสนับสนุนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โดยการจัดทำข้อมูลดังกล่าวมีเทคนิคในการดำเนินการจัดทำข้อมูล 5 ขั้นตอน
ได้แก่ 1) การศึกษาเนื้อหา สาระสำคัญ หลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติ
2) การพิจารณาดำเนินการ 3) การศึกษา รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ
4) การวิเคราะห์ข้อมูล และ 5) การนำข้อมูลไปประกอบกับส่วนของนิติกรเพื่อจัดทำรูปเล่ม
ซึ่งคณะทำงานจัดการความรู้ของสำนักกฎหมาย ประจำปีงบประมาณ 2559
ได้ดำเนินการรวบรวมเทคนิคการจัดทำข้อมูลทางวิชาการสำหรับประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
ที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาไว้ในเอกสารรายงานฉบับนี้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงาน
ที่ดำรงตำแหน่งวิทยากรของสำนักกฎหมาย สามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อมูลประกอบ
การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เข้าสู่การพิจารณาของสภาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
และเป็นไปในทิศทางเดียวกัน รวมทั้งยังสามารถใช้เป็นแนวทางในการจัดทำข้อมูลทางวิชาการ
ให้แก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาได้อีกด้วย

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ