

รายงานการไปฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ

๑. นายธนกร บัวจันทร์

ตำแหน่ง นิติกรปฏิบัติการ

ที่ทำงาน กลุ่มวินัย กองการเจ้าหน้าที่ กรมส่งเสริมการเกษตร

ไปฝึกอบรม เรื่อง หลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๗

ณ ห้องประชุมหลานหลวง ชั้น ๑ โรงแรมรอยัลปรีนเซส หลานหลวง กรุงเทพมหานคร

ตั้งแต่วันที่ ๑ - ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๘ และสอบวัดผลวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๘

รวมระยะเวลา ๒๕ วัน

ผู้ดำเนินการจัด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๒. ค่าใช้จ่ายที่ใช้ไประหว่างฝึกอบรม

ค่าเบี้ยเลี้ยง - บาท

ค่าที่พัก - บาท

ค่าพาหนะ - บาท

๓. รายละเอียดการฝึกอบรม

เนื้อหาวิชาการ

๓.๑ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ สรุปลงนี้

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ให้มีกฎหมายกลางที่เปลี่ยนการทำงานของภาครัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นระบบดิจิทัล โดยมีหลักการสองประการ

๓.๑.๑ ให้การอนุมัติ อนุญาต การจดทะเบียน การแจ้งตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ และถือว่าชอบด้วยกฎหมาย

๓.๑.๒ การส่งข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ ทั้งภายในและภายนอก ต้องสามารถกระทำได้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กฎหมายฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางในการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ จะเห็นได้จากการระบุการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหมวด ๔ ธุรกิจทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดเป็นอย่างอื่น (มาตรา ๓) นอกจากนี้การแสดงหรือการตรวจสอบใบอนุญาตก็สามารถกระทำผ่านวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้เช่นกัน และให้ถือว่าการแสดงเช่นนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว (มาตรา ๑ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๒๑) โดยมีการนิยามคำว่า “ขออนุญาต” และ “อนุญาต” ไว้อย่างกว้าง การที่ประชาชนติดต่อมาที่หน่วยงานเพื่อขอให้หน่วยงานดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งถือเป็นการขออนุญาตตามความหมายนี้ทั้งหมด และมีการขยายขอบเขตให้ใช้บังคับกับกรณีอื่น เช่น จัดส่งเอกสาร จ่ายค่าธรรมเนียม และยังกำหนดว่าบรรดาการใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อผู้อนุญาต ผู้อนุญาต จะเลือกยื่นคำขออนุญาตรวมถึงนำส่งเอกสารหลักฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ (มาตรา ๗) เพื่อที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนมากที่สุด トラバドที่ยังไม่ประกาศประชาชนสามารถติดต่อมาที่หน่วยงานได้ทุกช่องทางที่ประชาชนทราบว่าใช้ช่องทางนั้น รวมถึงอีเมลของเจ้าหน้าที่ที่เคยใช้ติดต่อหน่วยงานด้วย และให้ถือว่า การติดต่อมานั้นชอบด้วยกฎหมายแล้ว ถ้าประชาชนติดต่อมาแล้วเจ้าหน้าที่เพิกเฉย ละเลย ไม่ดำเนินการ ถือว่า

เข้าข่าย...

เข้าช่วยเหลือโดยไม่ปฏิบัติหน้าที่ โดยกฎหมายฉบับนี้ไม่มุ่งผลเลิศ แต่ต้องการเพียงให้หน่วยงานราชการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้อย่างแท้จริง สามารถให้ประชาชนมาติดต่อหน่วยงานทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วยวิธีที่ง่ายที่สุด เช่น ติดต่อมาทางอีเมลแล้วรับเรื่องเอาไว้ ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้น ๙๐ วัน แต่มีบางมาตรากำหนดให้ต้องทำทันที (มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๒) ซึ่งมาตรา ๑๒ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสำเนาเอกสารให้ประชาชนโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย คณะรัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปร่างกฎหมายกลาง แต่อย่างน้อยต้องมีเรื่องของการขออนุญาต ขอดัดแปลง ให้ใช้อิเล็กทรอนิกส์ได้ หลักคือมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง การขออนุญาต ผู้ขออนุญาตจะเลือกยื่นคำขออนุญาตดังกล่าว รวมถึงนำส่งเอกสารหลักฐานขออนุญาต โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้และให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายแล้ว โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องจะปฏิเสธไม่รับการขออนุญาตนั้นเพียงเพราะเหตุที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มิได้ ถ้าการยื่นทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่ชอบด้วยเหตุอื่น หน่วยงานของรัฐก็ปฏิเสธได้เป็นปกติ แค่อ้างเหตุมาทางวิธีอิเล็กทรอนิกส์ไม่ได้ถ้าเอกสารไม่ครบคือไม่ครบ ไม่ชอบ วันที่นับตามคู่มือประชาชนก็ไม่เริ่มนับ การไม่ชอบด้วยเหตุอื่นมีมากมายแต่จะอ้างเหตุเดิมไม่ได้ เช่น จะอ้างว่าต้องยื่นเป็นหนังสือหรือยื่น ณ สำนักงาน อ้างไม่ได้ โดย มาตรา ๗ วรรคสอง วรรคสาม สำเนาเอกสารที่ส่งโดยวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ ไม่ต้องลงนามรับรองสำเนา เนื่องจากการรับรองสำเนาไม่ได้มีกฎหมายกำหนดไว้ แต่ต้องการให้มีการเอาผิดกับบุคคลที่ยื่นเอกสารไว้ได้เท่านั้น โดยสภาพไม่สามารถที่จะรับรองเอกสารนั้นได้ ไม่ได้มีความจำเป็นแท้จริงที่จะต้องลงนามรับรองสำเนาถูกต้อง แต่อาจจะมีความจำเป็นในกรณีที่การลงนามนั้นลงนามเพื่อแสดงเจตนาอะไรบางอย่าง ช้อยกเว้น ไม่ใช่บังคับแก่การจดทะเบียนที่ผู้จดทะเบียนต้องดำเนินการเองเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็นการสมรส การหย่า การรับบุตรบุญธรรม การขอมีบัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง หรือการอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง การคืนคำขอกรณีที่ประชาชนยื่นคำขอทางอีเมลแล้วเอกสารไม่ครบถ้วน และแจ้งไปว่าให้ส่งเอกสารเพิ่มเติม แต่ไม่ดำเนินการให้เจ้าหน้าที่สามารถตอบกลับไปว่าเอกสารไม่ครบและไม่จัดส่งตามที่เรียกร้องขอยกภายในระยะเวลาที่กำหนดตามมาตรา ๘ จึงขอคืนคำขอ หัวใจสำคัญของกฎหมายฉบับนี้ คือ มุ่งอำนวยความสะดวกให้ประชาชน ถ้าประชาชนสะดวกที่จะเดินทางดำเนินการที่หน่วยงานก็ทำได้ แต่คณะรัฐมนตรีอาจจะกำหนดแนวทางเพิ่มเติมให้กระชั้นยิ่งขึ้นเพื่อที่จะเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้มากขึ้นกว่าเดิม แต่หลักการคือต้องเปิดช่องทางปกติให้ประชาชนด้วย กฎหมายนี้ไม่ได้มีความประสงค์ให้ยื่นทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างเดียว โดยมาตรา ๖ คณะรัฐมนตรีสามารถกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรวมถึงมาตรฐานข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้และปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เชื่อมโยงถึงกันได้มีความมั่นคงปลอดภัย และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก มาตรา ๘ เปิดช่องว่าวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์จะกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้บริการประชาชนหรืออำนวยความสะดวกให้ประชาชนก็สามารถทำได้ เช่น แอปพลิเคชันต่าง ๆ ระบบ e-filing กำหนดวิธีการเฉพาะเพื่อความสะดวกแก่ประชาชน แต่ต้องไม่เป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชน หรือเลือกปฏิบัติเป็นกรณีทั่วไป มาตรา ๙ หลักการคือ ไม่ให้ผลภาระแก่ประชาชน กรณียื่นยื่นตัวตนตรวจสอบความถูกต้องของบัตรประจำตัวประชาชน ให้หน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบ ตรวจสอบให้เพื่อความปลอดภัยของข้อมูลสอดคล้องกับมาตรา ๑๒ ส่วนมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง คำขออนุญาตหรือการติดต่อที่ประชาชนส่งหรือมีถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่หน่วยงานของรัฐประกาศกำหนด ให้ถือว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น ได้รับตามวันและเวลาที่คำขออนุญาตหรือการติดต่อนั้นได้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น เว้นแต่เป็นวันหรือเวลานอกทำการ ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับในวันและเวลาทำการถัดไป คำขอที่ประชาชนส่งมาถึงหน่วยงานของรัฐจะเข้ามาทางช่องทางที่หน่วยงาน

ของรัฐ...

ของรัฐประกาศกำหนด ถ้าไม่รีบออกประกาศตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จะโดนบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๒๐ คือเคยใช้อีเมลอะไรติดต่อราชการ สามารถส่งมาตามช่องทางนี้ได้หมด หรือเพจต่าง ๆ ของกรม ประชาชนส่งมาก็เข้าเกณฑ์หมด คือ ยื่นอะไรเข้ามาถือว่าชอบทั้งหมด เมื่อชอบแล้วระยะเวลาเริ่มนับหนึ่งได้เลย ถ้าเกิดความเสียหาย ประชาชนสามารถยื่นฟ้องได้ มาตรา ๑๐ วรรคสอง กรณียื่นคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่มีอำนาจเปิดรับหรือเปิดเจอต้องส่งต่อไปให้หน่วยงานที่ถูกต้องเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่ถ้าไม่รู้ให้ตอบกลับไปทางผู้ส่งว่าส่งผิดให้ส่งไปยังหน่วยงานที่ถูกต้อง โดยหลักคือส่งต่อให้ก่อน มาตรา ๑๑ การออกเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ใครต้องเป็นไปตามความสมัครใจของคนยื่น เช่น ถ้ายื่นคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์การตอบกลับก็ต้องทางอิเล็กทรอนิกส์ ยื่นทางอีเมลการตอบกลับต้องทางอีเมล ยื่นทางแอปพลิเคชันก็ตอบกลับทางแอปพลิเคชัน เว้นแต่ยื่นเป็นหนังสือแต่ขอให้ตอบกลับทางอิเล็กทรอนิกส์ อยากได้เป็นไฟล์ก็สามารถทำได้ มาตรา ๑๓ กรณีที่ให้แสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ประชาชนสามารถแสดงใบอนุญาตทางอิเล็กทรอนิกส์ได้แล้ว ไม่ว่าหน่วยงานของรัฐจะออกประกาศตามมาตรา ๑๓ (๑) หรือไม่ ถ้ายังไม่ออก มาตรา ๒๑ บทเฉพาะกาลกำหนดว่าจะแสดงอย่างไรก็ได้ มาตรา ๑๓ (๒) เปิดเผยการอนุญาตที่ได้ดำเนินการไปให้ประชาชนตรวจสอบผ่านอิเล็กทรอนิกส์ โดยสะดวก มาตรา ๑๓ วรรคสอง กำหนดให้หน่วยงานที่อนุญาตสามารถที่จะกำหนดกฎกระทรวงเพื่อกำหนดวิธีการได้ ถ้าออกประกาศจะแสดงได้ตามวิธีที่ประกาศไว้ ถ้าไม่ประกาศจะสามารถแสดงด้วยวิธีใดก็ได้ มาตรา ๑๔ คือการรองรับวิธีการอิเล็กทรอนิกส์ที่แสดงออกมาในทุกบัตร แต่ไม่รวมถึงเอกชน มาตรา ๑๔ ก็เหมือนมาตรา ๙ คือส่งเสริมสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐเชื่อมโยงข้อมูลกัน จัดทำฐานข้อมูลตัวเองเพื่อให้ตรวจเช็คกันได้ทั่วประเทศไม่ใช่แค่บัตรประชาชน มาตรา ๑๕ วรรคสอง วรรคสาม เอกสารหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ใช้ได้โดยชอบทุกประการทุกกรณีไม่มียกเว้น แม้กระทั่งการเบิกจ่ายเงินและสวัสดิการต่างๆ ถ้าจะมีกฎระเบียบอะไรขัดหรือแย้งกับการใช้เอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานรัฐก็ให้ไปแก้ระเบียบนั้น มาตรา ๑๕ วรรคสอง จึงบังคับใช้ก่อน ๙๐ วัน เพื่อให้เวลาหน่วยงานนั้นไปแก้ไขระเบียบภายใน ๙๐ วัน

๓.๒ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปดังนี้

กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่เป็นหลักทางวิชาการ มีลักษณะเฉพาะซึ่งปัจจุบันกำลังปรับปรุง สิ่งแรกที่ต้องเข้าใจจากกฎหมายนี้พูดถึงเรื่องอะไร กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองใช้กับคำสั่งทางปกครอง และต้องรู้ว่า คำสั่งทางปกครอง กฎ คืออะไร องค์ประกอบของ “คำสั่งทางปกครอง”

๓.๒.๑ กระทำโดยเจ้าหน้าที่ สภามหาวิทยาลัยเอกชนถือเป็นการกระทำโดยเจ้าหน้าที่ได้หากใช้อำนาจทางปกครอง เช่น การถอดถอนอาจารย์มหาวิทยาลัย

๓.๒.๒ ใช้อำนาจทางปกครอง การใช้สิทธิเรียกร้องให้คืนเงิน เช่น ค่าเช่าบ้าน ไม่มีกำหนดไว้ในกฎหมาย เป็นเพียงลามิควรได้ในทางแพ่ง ปัจจุบันไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง การใช้สิทธิตามสัญญา เช่น ให้ชำระค่าปรับรายวันของผู้รับจ้าง เป็นข้อสัญญา หรือการที่ธนาคาร ธ.อ.ส. ไม่อนุมัติสินเชื่อ เป็นการกระทำธุรกิจทั่วไปเหมือนเอกชน ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเมื่อใดธนาคาร ธ.อ.ส. ลงโทษทางวินัยพนักงาน เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว

๓.๒.๓ ก่อตั้งนิติสัมพันธ์ การคืนเงินภาษีรถคันแรกที่อาศัยอำนาจตามมติคณะรัฐมนตรี หากไม่อนุมัติให้เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว เนื่องจากการให้ประโยชน์หรือก่อตั้งสิทธิ จึงไม่จำเป็นต้องเป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ได้ใช้ตามมติคณะรัฐมนตรี การอาศัยมติคณะรัฐมนตรีก็เป็นคำสั่งทางปกครอง แต่ถ้าเป็นการกระทำที่กระทบสิทธิเสรีภาพต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ

๓.๒.๔ มีผลภายนอกฝ่ายปกครอง ถ้าแค่ให้ความเห็นทางกฎหมาย หรือเจ้าหน้าที่เพียงแค่นี้ไปเอาเอกสารมาเพิ่มเติม หรือบอกให้ออกจากสถานที่นั้นจะดำเนินคดี ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครองเนื่องจากยังมิได้

วินิจฉัย...

วินิจฉัย ถ้ากรมบัญชีกลางมีหนังสือตอบข้อหารือหน่วยงานของรัฐ ยังไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง เนื่องจากยังไม่มีผลไปยังภายนอกฝ่ายปกครอง เป็นแค่ขั้นตอนในกระบวนการพิจารณาเท่านั้น การสอบวินัย เสนอความเห็นหัวหน้าหน่วยงานส่งลงโทษ เป็นคำสั่งทางปกครอง การพิจารณาทางปกครอง แต่การแต่งตั้งไม่ใช่การพิจารณาทางปกครอง เพราะยังไม่ได้พิจารณาสาระของเรื่อง

๓.๒.๕ มีผลเฉพาะกรณี คำสั่งย้ายข้าราชการ กรณีเป็นคำสั่งทางปกครอง ย้ายกระทบความก้าวหน้า ย้ายไปแล้วขาดสิทธิประโยชน์ ขาดเบี้ยประชุม และกรณีไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง ย้ายไปตำแหน่งลักษณะเดิม ไม่ได้ลดคุณภาพ ซึ่งพิจารณาเป็นรายการกรณี คำสั่งทางปกครองมีผลเฉพาะกรณี ส่วนกฎมีลักษณะเป็นการทั่วไป และคำสั่งทางปกครองทั่วไป มีลักษณะผสมระหว่างกฎกับคำสั่งทางปกครอง เช่น การประกวดราคา ซึ่งใช้กับข้อเท็จจริงกรณีใดกรณีหนึ่งแล้วจบไป กรณีนี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับของการอุทธรณ์ การฟ้องคดี ฯลฯ ไปฟ้องศาลปกครองได้เลย เช่น ประกาศคุณสมบัติครบ ใช้เฉพาะกรณีข้อเท็จจริงกรณีหนึ่งแล้วจบไป ไม่รองรับข้อเท็จจริงทุกกรณีเป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป ประกาศเลื่อนนิติกร เป็นคำสั่งทางปกครองทั่วไป การแจ้งอาจจะใช้วิธีประกาศ คำสั่งทางปกครองทั่วไป ไม่อยู่ภายใต้การอุทธรณ์ สามารถฟ้องศาลได้เลย

กฎหมายเฉพาะไม่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กฎหมายเฉพาะต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

กฎหมายเฉพาะไม่ต่ำกว่ากฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ใช้กฎหมายเฉพาะ

กฎหมายเฉพาะเรื่องถ้าไม่ได้กำหนดไว้เลย ให้ใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

แต่เหตุผลของกฎหมายแต่ละฉบับที่กำหนดระยะเวลาสั้นยาวมีเหตุผลใช้กฎหมายเฉพาะ เช่น กฎหมายคนเข้าเมือง เพราะกฎหมายคนเข้าเมืองต้องการความรวดเร็ว หรือมาตรการบังคับกฎหมายหลายฉบับก็กำหนดไว้อย่างเข้มข้น กรณีทหารยกเว้นเรื่องเกี่ยวกับการป้องกันประเทศ แต่เรื่องวินัยทหารไม่ยกเว้น ถ้าหน่วยงานทหารไม่ได้เขียนเรื่องใด ต้องมาใช้กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

หลักสำคัญในการพิจารณาทางปกครอง เริ่มจากเจ้าหน้าที่ว่ามีอำนาจหรือไม่ ถ้ากฎหมายให้ทำโดยอธิบดีเท่านั้น ถ้าไม่มีการมอบอำนาจก็ทำแทนกันไม่ได้ ทำได้แค่ตามขอบเขตกฎหมายกำหนดเท่านั้น ปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับความสงบเรียบร้อย คือ ศาลยกขึ้นพิจารณาได้เอง ผู้ใช้อำนาจต้องเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนั้นโดยถูกต้องด้วย ส่วนใหญ่คุณสมบัติผ่านก็ไม่ต้องห้าม โดยมีหลักว่า การดำเนินการของคนไม่มีอำนาจ (แต่งตั้งโดยไม่ชอบ) ไม่เป็นการเสียไป เขียนชัดในมาตรา ๑๔ มีเรื่องที่ใช้มาตรานี้ไม่ได้ เช่น รู้อยู่แล้วว่าคุณสมบัติไม่ถูกต้อง (รู้โดยหน่วยงาน หรือตัวเจ้าหน้าที่) อันนี้เป็นการวินิจฉัยเฉพาะ เพราะว่าบางเรื่องมันกระทบต่อบุคคลภายนอก ความต่อเนื่องของการทำงานของหน่วยงาน

เจ้าหน้าที่ต้องมีอำนาจไม่มีเหตุต้องห้ามพิจารณาทางปกครอง ต้องเป็นกลางตาม มาตรา ๑๓ ความไม่เป็นกลาง มี ๒ แบบ ภายนอก ภายใน เช่น คนที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน ย่อมมีความชอบพอหรือเกรงใจ ซึ่งกันและกัน โดยสถานะจึงต้องห้าม เป็นคู่กรณีเอง ออกคำสั่งให้ตัวเองไม่ได้ อธิบดีจะเบิกค่าเช่าบ้านให้ตัวเองไม่ได้ต้องเสนอปลัดกระทรวง หรือคู่หมั้นคู่สมรส ญาติ หรือเป็นผู้พิทักษ์ หรือตัวแทนโดยชอบธรรม เป็นเจ้าหน้าที่หรือนายจ้าง ซึ่งเหตุต้องห้ามตามมาตรา ๑๓ มีเพิ่มเข้ามาใหม่ เมื่อวันที่ ๑ มิ.ย. ๖๖ โดยกฎกระทรวงฯ อีก ๘ กรณี คือ บุคคลที่หย่าขาดจากกันแล้ว บุคคลที่อยู่กินฉันสามีภริยาโดยไม่ได้จดทะเบียนรวมถึงเพศเดียวกันด้วย บุพการี ผู้สืบสันดานตามความเป็นจริง บุตรบุญธรรม ลูกป้า น้าอา บุคคลที่อยู่อยู่ในครัวเรือนเดียวกัน ลูกหนี้ หรือที่ปรึกษา และมาตรา ๑๖ เจ้าหน้าที่ที่ห้ามพิจารณาทางปกครองให้รวมถึงสภาพภายในความเห็นเป็นปรปักษ์

คือ...

คือ ความเห็นไม่ตรงกันในการทำงาน คนที่พิจารณาเรื่องช้า คนเคยพิจารณาแล้วในชั้นการส่งลงโทษ ต่อมาต้องพิจารณาอุทธรณ์ ศาลปกครองบอกว่าไม่ได้ เพราะยอมจะปกป้องความเห็นเดิมของตน แต่ถ้าเป็นกรณีซึ่งไม่ใช่การออกคำสั่ง แต่เป็นการพิจารณาในหลายขั้นตอนก่อนออกคำสั่ง เช่น คณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (อ.ก.ค.ศ.) ไม่ว่าง จึงไปตั้งคณะกรรมการชุดเล็กประเมินดูเขตพื้นที่ที่มีครูที่มีคุณสมบัติเหมาะสม ทำบัญชีมาแล้วเอาบัญชีเข้าคณะกรรมการชุดใหญ่เพื่ออนุมัติ ถือว่าไม่ขาดความเป็นกลาง เพราะว่าคณะกรรมการบริหารงานบุคคลของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษามีอำนาจจะเป็นกรรมการที่ชุดก็ตาม และกรรมการนั้นมีคนช้า ทุกขั้นตอนก็ไม่ได้เป็นปัญหา เพราะว่าเป็นอย่างเดียวกันแบ่งหน้าที่การทำงาน ก่อนที่จะออกคำสั่ง แต่เรื่องวินัย มีลักษณะพิเศษอาจจะใช้แบบนั้นไม่ได้มีคณะกรรมการสามัญประจำกรม (อ.ก.พ.) เพิ่มเข้ามาจนถึงผู้มีอำนาจลงโทษ แต่ละชุดมีคนเดิม ๆ ถ้าเป็นประธานจะมีความเสี่ยงสูง เพราะว่าควบคุมการประชุม อนุมัติ อนุญาตให้ผู้ถูกสอบสวนชี้แจง ซึ่งรวมถึงสัดส่วนคณะกรรมการชุดแรกกับชุดสอง ถ้าชุดสอง มี ๕ คน ใน ๗ คน อันนี้ต้องระวัง แต่ถ้ามีคนหน้าเดิม ๒ คนจาก ๗ คน ความเสี่ยงน้อย ต้องดูว่ามีพฤติการณ์ ถ้าตรงไปตรงมา ไม่แสดงความเห็นเป็นปฏิปักษ์ ทั้งนี้ วิธีปฏิบัติทางปกครอง กรณีสถานะภายนอกถ้ารู้ว่าเข้าเหตุดังกล่าว โดยหลัก คือ ถอนตัว หรืออาจแจ้งผู้บังคับบัญชาให้มอบคนอื่นมาทำแทน

หลักสำคัญ การรับฟังคู่กรณีการรับฟังคู่กรณี มาตรา ๓๐ รับฟังเฉพาะคำสั่งทางปกครอง ที่กระทบสิทธิคำสั่งที่กระทบสิทธิของคู่กรณี คือ ระงับสิทธิ กระทบสิทธิ ปฏิเสธการก่อตั้งสิทธิ คำสั่งมีผลหลายทาง ซึ่งขั้นตอนการรับฟังคู่กรณี คือ แจ้งข้อเท็จจริงให้คู่กรณีทราบ ให้คู่กรณีโต้แย้งฟังพยานหลักฐาน โดยข้อห้าม คือ เจ้าหน้าที่ผูกพันมิให้รับฟังคู่กรณีหากเกิดผลร้ายแรงต่อประโยชน์สาธารณะ (มาตรา ๓๐ วรรคสาม) และกรณีต้องเป็นประโยชน์อันสำคัญยิ่งกว่าสิทธิคู่กรณีที่รับฟัง เช่น ความมั่นคงของรัฐ ความปลอดภัย สุขอนามัยประชาชนเพราะกฎหมายปกครองต้องคุ้มครองสิทธิของบุคคล และไม่หลงลืมประสิทธิภาพของฝ่ายปกครอง และคุ้มครองบุคคลที่สามที่เกี่ยวข้องด้วย หลักต้องฟังคู่กรณีออกคำสั่งเฉพาะราย

๓.๓ หลักกฎหมายที่สำคัญของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ สรุปดังนี้

บทนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่และหน่วยงานของรัฐ (มาตรา ๔)

“เจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง หรือผู้ปฏิบัติงานประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด

กรณีที่ถือว่า “ไม่เป็นเจ้าหน้าที่”

ลูกจ้าง (พนักงานจ้างเหมาบริการ) ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ซึ่งได้ทำสัญญาว่าจ้างบุคคลมาเป็นลูกจ้างเป็นครั้งคราวเฉพาะงาน ไม่ใช่การบรรจุแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ตามระเบียบว่าด้วยเรื่องรับสมัคร บรรจุ และให้ออกของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ พ.ศ. ๒๕๔๕ ดังนั้น นิติสัมพันธ์ระหว่างลูกจ้างกับองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ย่อมเป็นไปตามข้อตกลงในสัญญาจ้างแรงงาน รวมทั้งความผิดทางละเมิดซึ่งต้องนำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับ ลูกจ้างดังกล่าวจึงมิใช่เจ้าหน้าที่

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา และให้หมายความรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นหน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบ

มาตรา ๖ ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้

มาตรา ๗ ในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องหน่วยงานของรัฐ ถ้าหน่วยงานของรัฐเห็นว่าเป็นเรื่องที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หรือในคดีที่ผู้เสียหายฟ้องเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่เห็นว่าเป็นเรื่องที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบหรือต้องร่วมรับผิดชอบ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีสิทธิขอให้ศาลที่พิจารณาคดีนั้นอยู่เรียกเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐแล้วแต่กรณี เข้ามาเป็นคู่ความในคดี

ถ้าศาลพิพากษายกฟ้องเพราะเหตุที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ถูกฟ้องมิใช่ผู้ต้องรับผิดชอบให้ขยายอายุความฟ้องร้องผู้ที่ต้องรับผิดชอบซึ่งมิได้ถูกเรียกเข้ามาในคดีออกไปถึงหกเดือนนับแต่วันที่คำพิพากษานั้นถึงที่สุด

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับและเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น

ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หมายถึงการกระทำโดยมิได้เจตนา แต่เป็นการกระทำซึ่งบุคคลพึงคาดหมายได้ว่าอาจก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นได้ และหากใช้ความระมัดระวัง แม้เพียงเล็กน้อยก็อาจป้องกันมิให้เกิดความเสียหายได้ แต่กลับมิได้ใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นเลย ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงเป็นการกระทำที่เกือบจะเป็นเจตนาเล็งเห็นผล กล่าวคือ ผู้กระทำแม้ไม่ได้เจตนา แต่ก็ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังแม้แต่นิดเดียว เป็นการกระทำที่ผู้กระทำเสี่ยงทำลงไป ทั้งที่รู้ว่าอาจจะเกิดความเสียหาย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ให้ความเห็นว่า คำว่า “ประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง” นั้น หน่วยงานใดเป็นผู้กำหนด และมาตรฐานการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่ได้กำหนดไว้ประการใดนั้น เห็นว่า การที่จะพิจารณาว่ากรณีใดจะเป็นการกระทำด้วยความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของเจ้าหน้าที่หรือไม่นั้น เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายและระเบียบทุกคน จนถึงคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์หรือศาล ส่วนอย่างไรเป็นการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงย่อมขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงแต่ละกรณีไป ซึ่งความประมาทเลินเล่อนั้นเป็นการกระทำมิใช่โดยเจตนาประสงค์ต่อผลหรือยอมเล็งเห็นผล แต่เป็นการกระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจำต้องมีตมวิสัยและพฤติการณ์ ส่วนความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงจะมีลักษณะไปในทางที่บุคคลนั้นได้กระทำไปโดยขาดความระมัดระวังที่เพียงพอไปจากเกณฑ์มาตรฐานอย่างมาก

มาตรา ๙...

มาตรา ๙ ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย

มาตรา ๑๐ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เป็นผู้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ผู้นั้นอยู่ในสังกัดหรือไม่ ถ้าเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘ มาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ถ้ามิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากเจ้าหน้าที่ทั้งสองประการตามวรรคหนึ่ง ให้มีกำหนดอายุความสองปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวเจ้าหน้าที่ผู้จะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน และกรณีที่หน่วยงานของรัฐเห็นว่าเจ้าหน้าที่ผู้นั้นไม่ต้องรับผิดชอบ แต่กระทรวงการคลังตรวจสอบแล้วเห็นว่าต้องรับผิดชอบ ให้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนนั้น มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐมีคำสั่งตามความเห็นของกระทรวงการคลัง

มาตรา ๑๑ ในกรณีที่ผู้เสียหายเห็นว่า หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๕ ผู้เสียหายจะยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐให้พิจารณาชดใช้ค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายที่เกิดแก่ตนก็ได้ ในการนี้ หน่วยงานของรัฐต้องออกไปรับคำขอให้ไว้เป็นหลักฐานและพิจารณาคำขอนั้นโดยไม่ชักช้า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีคำสั่งเช่นใดแล้วหากผู้เสียหายยังไม่พอใจในผลการวินิจฉัยของหน่วยงานของรัฐก็ให้มีสิทธิร้องทุกข์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ตนได้รับแจ้งผลการวินิจฉัย

ให้หน่วยงานของรัฐพิจารณาคำขอที่ได้รับตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน หากเรื่องใดไม่อาจพิจารณาได้ทันในกำหนดนั้นจะต้องรายงานปัญหาและอุปสรรคให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดหรือกำกับหรือควบคุมดูแลหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นทราบและขออนุมัติขยายระยะเวลาออกไปได้แต่รัฐมนตรีดังกล่าวจะพิจารณาอนุมัติให้ขยายระยะเวลาให้อีกได้ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวัน

มาตรา ๑๒ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนที่หน่วยงานของรัฐได้ใช้ ให้แก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๘ หรือในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ ประกอบกับมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายมีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นชำระเงิสดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนด

มาตรา ๑๓ ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีระเบียบเพื่อให้เจ้าหน้าที่ซึ่งต้องรับผิดชอบตามมาตรา ๘ และมาตรา ๑๐ สามารถผ่อนชำระเงิที่จะต้องรับผิดชอบนั้นได้โดยค้ำึงถึงรายได้ ฐานะ ครอบครัวและความรับผิดชอบ และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ตามความในมาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยกำหนดไว้ในข้อ ๒๕ ดังนี้

ข้อ ๒๕ ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบและขอผ่อนชำระค่าสินไหมทดแทนไม่ว่าจะเกิดขึ้นในชั้นตอนใด ให้หน่วยงานของรัฐที่เสียหายกำหนดจำนวนเงิที่ขอผ่อนชำระนั้นตามความเหมาะสม โดยค้ำึงถึงรายได้ ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีพตามฐานานุรูปของเจ้าหน้าที่ ความรับผิดชอบที่บุคคลนั้นมีอยู่ตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดี และพฤติการณ์แห่งกรณีประกอบด้วย

ในการ...

ในการให้ผ่อนชำระ ต้องจัดให้มีผู้ค้ำประกัน และในกรณีที่เห็นสมควรจะให้วางหลักประกันด้วยก็ได้

๓.๔ การดำเนินการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สรุปดังนี้

มาตรา ๗๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วรรคแรก รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และให้มีการยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดประชาชนและให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวก และสามารถทำความเข้าใจกฎหมายได้ง่าย เพื่อที่จะปฏิบัติตามกฎหมายได้ถูกต้อง

วรรคสอง ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ ให้มีการรับฟังความคิดเห็น วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ ต้องเปิดเผยเผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์ผลกระทบต่อประชาชนมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้วต้องมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด และมีการรับฟังความคิดเห็นกับคนที่เกี่ยวข้อง เพื่อพัฒนากฎหมายให้กฎหมาย

วรรคสาม รัฐพึงใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ ในกฎหมายเฉพาะที่จำเป็น กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และระยะเวลาในการทำขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจน และกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

เราเรียกว่าเป็นการตรวจสอบเนื้อหาที่กำหนดออกมา ๔ มาตรการหลัก ที่ใช้ในการออกกฎหมาย ควรจะต้องพิจารณาเป็นพิเศษและให้ใช้เฉพาะในกรณีที่เป็น คือ

๑. ระบบอนุญาต คือ การกระทบลสิทธิแล้วลิตรอนสิทธิของประชาชนมากที่สุด เพราะต้องมาขออนุญาตรัฐก่อน และลักษณะของการอนุญาต ถึงแม้ว่าบางทีในตัวพระราชบัญญัติเขียนว่าเป็นการจตแจ้ง แต่ไว้ในลูกบทไปออกว่า ถ้าจะจตแจ้งต้องรอให้เจ้าหน้าที่รับจตแจ้งก่อน จตแจ้งแล้วต้องมีใบจตแจ้งจึงไปดำเนินการได้ ถ้าต้องรอใบจตแจ้งก็ไม่ต่างกับการอนุญาต เรียกว่าเป็นระบบอนุญาตซ่อนรูป

๒. ระบบคณะกรรมการ ทำให้การดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่งใช้เวลานาน มีการใช้ทรัพยากรมาก ทั้งทรัพยากรบุคคล ทรัพยากรด้านการเงิน หรือว่าทรัพยากรทางเวลา เพราะฉะนั้นควรหลีกเลี่ยงให้ใช้ในเฉพาะกรณีที่เป็น

๓. การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่รัฐ ควรกำหนดระยะเวลาในการทำขั้นตอนต่าง ๆ ให้ชัดเจน ไม่ควรเขียนในบทบัญญัติว่าให้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่เปิดกว้างไว้ โดยที่ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าให้ใช้ในกรณีใดบ้าง

๔. การกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดที่ร้ายแรง กฎหมายก่อนๆ มักจะกำหนดให้เป็นโทษอาญาไว้ก่อน ก่อนออกกฎหมายต้องมีการตรวจสอบความจำเป็นตรวจสอบเนื้อหา คือ มีการวิเคราะห์สภาพปัญหา ดูความเชื่อมโยงว่าปัญหาที่ต้องการแก้ไขคืออะไร สัมพันธ์กับปัญหาหรือไม่ ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการมีร่างกฎหมายนี้คืออะไร

กฎหมายที่ออกมาแก้ไขปัญหานี้ได้หรือไม่ เมื่อครบรอบระยะเวลา ๕ ปี ก็มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย เพื่อเป็นการกรองและเป็นการปรับปรุงกฎหมาย หรือจะยกเลิกมันไปก็ได้

การทำให้ประชาชนผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้ คือ เข้าถึงได้ง่าย ต้องอ่านเข้าใจ มีการเผยแพร่ข้อมูลกฎหมายคำอธิบาย แต่ถ้ากฎหมายที่ต้องมีการทำงานกับต่างประเทศ ควรจะต้องมีคำแปลด้วย

ส่วนการ...

ส่วนการเข้าใจกฎหมายได้ก็คือเรื่องของการทำคำอธิบายให้อ่านง่ายขึ้นแล้ว รวมไปถึงแนวปฏิบัติถ้ามีการกำหนดใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ก็อธิบายให้ชัดเจนว่ากรอบการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่คืออะไร ระยะเวลาในการใช้เท่าไร คล้าย ๆ กับตัวคู่มือประชาชน เหมือนกับ พระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเด็นสุดท้ายคือเขียนกฎหมายให้เข้าใจได้ง่าย ให้มีคำอธิบายหรือว่าคู่มือแนวปฏิบัติประกอบด้วยจะทำให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น

การวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เรียกสั้น ๆ ว่า RIA คือ การตรวจสอบความจำเป็นว่าจำเป็นต้องมีกฎหมายหรือไม่ และการดูผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากร่างกฎหมายว่าคืออะไรแล้วค่อยดูเรื่องการตรวจเนื้อหาของร่างกฎหมาย จึงมีการรับฟังความคิดเห็นประกอบ ซึ่งกฎหมายที่ต้องทำ RIA มี ๓ อย่างก็คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย ปัจจุบันใช้บังคับกับการจัดทำร่างกฎหมายไม่ว่าทุกกฎหมายต้องทำ จะบังคับเฉพาะที่เป็นผลกระทบต่อประชาชน

RIA มี ๒ ส่วน ส่วนแรก คือ ตรวจสอบความจำเป็น ถ้าเราคิดว่าจำเป็นต้องใช้กฎหมายถึงจะไปขั้นที่ ๒ คือ การวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากกฎหมาย ซึ่งส่วนแรกนี้ ก่อนที่จะมีกฎหมายเรามาดูก่อนว่าเราจะแก้ปัญหาเรื่องอะไร เราก็ต้องรู้ก่อนว่าปัญหานั้นเป็นยังไง มันเกิดจากสาเหตุอะไร แล้วมีผลกระทบอะไร ผลกระทบในที่นี้ก็คือ อาจจะทั้งดีและไม่ดี แล้วผลกระทบเกิดขึ้นกับใครเพราะไม่ได้มีแค่ประชาชนอย่างเดียวที่เกิดผลกระทบ รัฐด้วย เอกชนด้วย หลายๆ ส่วนหลายๆ ฝ่ายแล้วก็ตามดูว่า ณ ตอนนั้นเราแก้ปัญหากันยังไง รัฐเข้ามาเกี่ยวข้องไหม รัฐใช้กฎหมายอะไร แล้วมันได้ผลไหม คือ เรามาดูกันว่าตอนนี้เกิดปัญหาอะไรขึ้นแล้วเรายังไง แล้วค่อยมาวิเคราะห์ว่ามีทางแก้อะไรบ้าง ถ้าเกิดเราเลือกแล้วว่าเป็นกฎหมาย จะไปถึงขั้นตอนแบบมาตรการกฎหมายยังงี้ ซึ่งขั้นตอนนั้นมันจะมีการรับฟังความคิดเห็นประกอบด้วย ซึ่งนำไปใช้ได้ตลอด จะรับฟังช่วงไหนก็ได้ หรือรับฟังเรื่อย ๆ ก็ได้ ขั้นที่ ๒ คือ วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย คือ ดูผลกระทบด้านต่าง ๆ ว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นด้านไหนบ้าง สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม พอเกิดขึ้นแล้วเราจะเยียวยายังไง ก็คือเรามีมาตรการรองรับไหมว่าคนที่เสียประโยชน์ เราชดเชยเขายังไง แล้วก็ดูเรื่องความพร้อมของรัฐ

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการออกกฎหมายคืออะไร การกำหนดเป้าหมายให้ชัดเจนว่าการจะออกกฎหมายนี้ทำไม ถ้าเราเขียนวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนมากขึ้นก็จะเป็นประโยชน์กับหน่วยงานและผู้บังคับใช้กฎหมายต่อไป เทคนิคการระบุวัตถุประสงค์ คือ SMART

S คือ specific มีเป้าหมายที่มีความชัดเจนเฉพาะเจาะจง

M คือ measurable วัดผลได้

A คือ assignable กลุ่มคนที่เป็นเป้าหมายของเราคือใคร

R คือ relevant สอดคล้องกับสภาพปัญหา

T คือ time-related มีกำหนดเวลาชัดเจน

มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ค. ด้านกฎหมาย

(๑) ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น

การที่จะปฏิรูปกฎหมายได้จะต้องทราบว่ากฎหมายที่ใช้มาอันไหนมีปัญหาไม่มีปัญหา อันไหนมีปัญหาจะต้องไปประเมิน มีวิธีในการคิดว่าท่านจะไปประเมินยังไง ใช้เกณฑ์อะไรในการดู ว่ากฎหมายที่ผ่านมามีปัญหา

อันไหน...

อันไหนไม่ดี และควรจะปรับปรุงยังไง ก็เลยพ่วงกันอยู่กับการประเมินผลสัมฤทธิ์กับเรื่องของการปฏิรูปกฎหมาย มันไม่ใช่เป็นเรื่องแค่เฉพาะของการปฏิรูป ไม่ใช่แค่เรื่องของการอำนวยความสะดวกให้กับธุรกิจ แต่คือการประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายทุกเรื่องทุกฉบับ

การประเมินผลสัมฤทธิ์ ต้องดูกลไกมันใช้ได้ไหมดูเนื้อหากฎหมาย คือการตรวจสอบเนื้อหา ซึ่งเหมือนกับการใช้กับกรณีที่จะร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ ถ้าจะใช้ระบบอนุญาตหรือไม่ใช้ มันจำเป็นหรือไม่จำเป็นแค่ไหน แต่ว่ากฎหมายพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย บอกว่าให้ตรวจสอบเนื้อหาในเวลาที่เป็นไปประเมินผลสัมฤทธิ์ด้วย หมายความว่า เวลาที่ประเมินผลสัมฤทธิ์กฎหมายที่ใช้อยู่ ก็ต้องไปดูว่ามันมีระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การกำหนดให้ใช้ดุลพินิจ หรือว่าการกำหนดโทษอาญา ถ้ามีก็ต้องไปประเมินดูว่าใช้ได้ไหม จำเป็นหรือไม่ เพราะฉะนั้นต้องกลับไปดูเนื้อหาส่วนนี้ทุกครั้งเพราะว่า ต้องมาประเมินจากสิ่งที่มีเนื้อหาข้อมูลสถิติที่ได้มาจากการบังคับใช้กฎหมาย นอกจากนี้มาตราที่ต้องรู้จัก คือ มาตรา ๒๕๘ ค. คือการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย จะเขียนสอดคล้องกันไปกับการประเมินให้ปรับปรุง กฎระเบียบต่างๆ ให้มาสอดคล้องกับสากล แล้วก็สร้างภาระให้กับประชาชนเกินความจำเป็น ต้องการจะลดภาระให้กับประชาชน ไม่ให้มันมีเกินความจำเป็น

การประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายหลักการที่ประเมิน คือ ๔ เรื่องนี้

๑ เรื่องความเหมาะสม สอดคล้องกับสภาพการณ์ไม่ล้าสมัย

๒ ดูว่ามันมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้หรือไม่

๓ ดูเรื่องของประสิทธิภาพในการบังคับใช้

๔ ดูว่ามาตรการที่จำเป็น ไม่มีมาตรการอื่นที่สร้างภาระน้อยกว่าหรือไม่

หัวใจสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ คือการดูข้อมูลจากการใช้บังคับกฎหมายนั้น เพราะฉะนั้น สำคัญคือต้องมีข้อมูลสถิติ จะมาคิดเองไม่ได้ เพื่อมาว่า

๑ วัตถุประสงค์กฎหมายยังเหมาะสมอยู่หรือไม่กับสภาพการณ์

๒ บรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่

๓ มาตรการที่ใช้กับผลสัมฤทธิ์ที่เกิดคุ้มค่าหรือไม่

๔ มาตรการยังจำเป็นอยู่ไหม มันมีมาตรการอื่นอีกไหม ก็คือเรื่องของความน่าสัดส่วนอย่างแคบ

กฎหมายกฎหมายลำดับรองทั้งหมด ที่มีผลที่เกิดภาระแก่ประชาชน คือต้องแยกระหว่างคำว่ากฎ กับแนวปฏิบัติให้ตี แนวปฏิบัติคือเป็นแนวทางที่ใช้ภายใน ไม่มีผลผูกพันหน่วยงานที่ต้องดำเนินการในเรื่องนั้น ดังนั้น แนวปฏิบัติมันไม่ใช่กฎหมายตามความหมายของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง การดูว่าเป็น แนวปฏิบัติหรือไม่เป็นแนวปฏิบัติ อันดับแรกดูว่าที่ออกมาเขามีอำนาจออกหรือไม่ คือกฎหมายเขียนไว้เลยว่า ผู้ปฏิบัติต้องทำอะไรบ้าง เขียนเอาไว้ตามในกฎหมาย แต่ว่าหน่วยงานก็ไปออกแนวปฏิบัติ แล้วก็ไปพูดเสมือนกับว่าเป็นกฎให้ต้องทำตาม ซึ่งไม่ชอบด้วยกฎหมาย

วิธีการประมวลผลสัมฤทธิ์ ลำดับแรกที่ต้องทำ คือการไปรับฟังความคิดเห็น สามารถรับฟังแยก รายมาตราได้ ซึ่งระบบกลางจะรับฟังแยกส่วน จะรับฟังหลายครั้ง ทำได้ทั้งสิ้น เพราะต้องรับฟังผ่านระบบกลาง เป็นอย่างน้อย แล้วก็ต้องประกาศช่องทางรับรองให้เห็น เวลาเริ่มต้นและสิ้นสุด แล้วก็ปฏิบัติตามคำแนะนำ ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (คพก.) ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น ข้อมูลประกอบการรับฟังความคิดเห็น ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ต้องมีวัตถุประสงค์กฎหมาย มาตรการสำคัญที่ใช้ ประโยชน์ที่คาดว่าจะประชาชนได้รับ ปัญหาอุปสรรค สถิติและการดำเนินคดีในการลงโทษทางกฎหมาย ขอนเน้นย้ำว่าข้อมูลที่ใช้เวลาไปรับฟังความคิดเห็น

ตอนทำ...

ตอนทำการวิเคราะห์ผลกระทบ (RIA) กับข้อมูลที่ใช้ในการรับฟังความคิดเห็นที่ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ ไม่เหมือนกัน เพราะเวลาทำวิเคราะห์ผลกระทบจะไม่มีข้อมูลสถิติฯ ในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งวัตถุประสงค์ของกฎหมายดูได้จากหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ รายงานประชุมสภา รายงานประชุมคณะกรรมการการปฏิรูป วิสามัญ รายงานประชุมคณะกรรมการกฤษฎีกา รายงานประชุมคณะวิป (Whip) ตอนที่เขาพิจารณาได้ทั้งสิ้น ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันปี ๒๕๖๐ กำหนดเอาไว้ด้วยว่ากฎหมายจะต้องมีการระบุเหตุผลว่าจำกัดสิทธิเสรีภาพ ซึ่งเขียนไว้ตรงอารัมภบท เช่น กฎหมายใช้มาตรการใดบ้าง คือการกำหนดให้ใช้ดุลพินิจ ระบบอนุญาตคณะกรรมการ ก็คือเรื่องที่ทำให้ตรวจสอบเนื้อหามาตรการเหล่านี้ รวมถึงการกำหนดโทษอาญาก็เป็นมาตรการ

ขั้นตอนการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายในทางปฏิบัติสำหรับหน่วยงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายมีขั้นตอนในทางปฏิบัติดังนี้

ขั้นตอนแรก เรามาตรวจสอบหน้าที่การประเมินผลสัมฤทธิ์ของหน่วยงานจากรายการประกาศรายชื่อกฎหมายกันก่อน โดยเริ่มต้นจากการดูชื่อกฎหมายหน่วยงานที่รับผิดชอบและปีที่ต้องประเมินให้แล้วเสร็จ สำหรับการประเมินรอบแรกแต่ถ้าตรวจสอบแล้วพบว่ากฎหมายฉบับนั้นไม่ต้องประเมินผลสัมฤทธิ์ก็ขอให้ตรวจสอบหน้าที่การเผยแพร่กฎหมายว่าหน่วยงานจะต้องเผยแพร่ข้อมูลอะไรบ้าง

ขั้นตอนที่ ๒ กำหนดผู้รับผิดชอบภายในหน่วยงานเพื่อให้การประเมินผลสัมฤทธิ์มีข้อมูลที่ครบถ้วน และมาจากหลายแง่มุมอาจจะตั้งเป็นคณะทำงานที่มีองค์ประกอบหลากหลายทั้งผู้กำหนดนโยบายผู้ปฏิบัติงานและฝ่ายกฎหมายหรือจะมีบุคคลภายนอกมาร่วมคณะทำงานด้วยก็ได้

ขั้นตอนที่ ๓ ถ้ากฎหมายมีหน่วยงานรับผิดชอบประเมินผลสัมฤทธิ์ร่วมกันหลายหน่วยอยากให้คุยกันก่อนว่าจะทำงานกันอย่างไรจะแบ่งส่วนกันไปทำแล้วค่อยมารวมกันในภายหลังหรือจะกำหนดหน่วยงานหลักและหน่วยอื่นสนับสนุนข้อมูลก็ได้

ขั้นตอนที่ ๔ ศึกษาแนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์และแบบรายงานที่กำหนดในกฎหมาย หากมีข้อสงสัยสามารถศึกษาได้จากคู่มือและเอกสารที่กองพัฒนากฎหมายจัดทำไว้โดยเข้าไปดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๕ รวบรวมข้อมูลสถิติที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายฉบับนั้นให้ได้มากที่สุด เช่น สถิติเกี่ยวกับการอนุญาต การจับกุม และการลงโทษเพราะข้อมูลเหล่านี้สำคัญมากกับการประเมินประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๖ กรอกรูปแบบรายงานในเบื้องต้นตามความคิดเห็นของคณะทำงานโดยใช้ภาษาง่าย ๆ ไม่ต้องซับซ้อนไม่ต้องยาวเพราะจุดประสงค์ของรายงานประเมินผลสัมฤทธิ์คืออยากให้ทุกคนเข้าถึงสะดวกและเข้าใจได้ง่าย

ขั้นตอนที่ ๗ รับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วไปและผู้เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย โดยประกาศวิธีการรับฟังและให้ข้อมูลประกอบตามที่กำหนดโดยรับฟังด้วยวิธีการที่เหมาะสมให้ได้ความเห็นทั่วถึงและครบถ้วนซึ่งอย่างน้อยต้องรับฟังผ่านระบบกลาง ๑๕ วันแต่จะรับฟังมากกว่า ๑ รอบก็ได้

ขั้นตอนที่ ๘ นำข้อมูลที่ได้จากการรับฟังความคิดเห็นมาปรับปรุงรายงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายเมื่อจัดทำแล้วเสร็จก็เสนอให้หัวหน้าหน่วยงานลงนามรับรองและเผยแพร่ผลการประเมินในระบบกลาง แค่นี้ก็เป็นอันเสร็จเรียบร้อยแล้ว

การนำระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และการกำหนดโทษอาญา มาใช้ในกฎหมาย มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น

และยกเลิก...

และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายปัจจุบันกฎหมายหลายฉบับกำหนดให้การทำกิจกรรมต่างๆหลายกิจกรรมของประชาชนต้องได้รับอนุญาตหรือได้รับใบอนุญาตจากรัฐก่อนจึงจะทำกิจกรรมนั้นได้ บางเรื่องก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนโดยไม่จำเป็นต้องเสียทั้งค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการยื่นเรื่องต่างๆ กว่าจะได้รับอนุญาตซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนและยังอาจนำมาสู่ปัญหาการทุจริต เพื่อให้ได้รับอนุญาตได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันจึงได้แก้ไขปัญหาการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในการทำกิจกรรมโดยต้องได้รับอนุญาตก่อนไว้ในมาตรา ๗๗ วรรค ๓ ว่ารัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัวและไม่เป็นการสก้าให้แก่ประชาชนเกินความจำเป็น และเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ รวมทั้งป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การมีระบบอนุญาตและกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นมีความหมายอย่างไรรั้นพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๒๑ (๕) บัญญัติไว้เพียง ๒ กรณีเท่านั้น คือ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

คณะกรรมการพัฒนากฎหมายโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ออกแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่องการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายโดยแบ่งระดับการควบคุมกำกับดูแลหรือการที่รัฐจะเข้าไปแทรกแซงเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในกฎหมายเป็น ๔ ระดับ

ระดับที่ ๑ การกำหนดเกณฑ์ให้ปฏิบัติตามเป็นกรณีที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการสามารถทำกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจได้เลยแต่ในการทำกิจกรรมหรือประกอบธุรกิจนั้นต้องทำตามกฎเกณฑ์หรือมาตรฐานที่กฎหมายกำหนด

ระดับที่ ๒ การจัดแจ้งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐได้ทราบข้อมูลและสามารถติดตามการทำกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจได้อย่างใกล้ชิดซึ่งประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องจัดแจ้งข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดบางประการต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบก่อนดำเนินการโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพียงยืนยันความครบถ้วนของรายการเท่านั้น

ระดับที่ ๓ การจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียนมีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบและติดตามการดำเนินกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจที่มีผลกระทบต่อสาธารณะในระดับที่มีไม่รุนแรงมากนักแต่รัฐจำเป็นต้องเข้ามากำกับดูแลบางเรื่อง โดยในการจดทะเบียนหรือการรับขึ้นทะเบียน อาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ประกอบการได้ทั้งนี้หากผู้ขอจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดหน่วยงานของรัฐไม่อาจปฏิเสธการรับจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนบุคคลนั้นได้

ระดับที่ ๔ การอนุญาตหรือใบอนุญาตมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้เป็นมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลการทำกิจกรรมหรือการประกอบธุรกิจของประชาชนที่มีความเข้มงวดสูงหรือมีความจำเป็นต้องกำหนดจำนวนหรือปริมาณเพราะมีลักษณะที่กระทบต่อชีวิตสิทธิเสรีภาพสังคมหรือประโยชน์สาธารณะอย่างร้ายแรง จึงต้องห้ามมิให้ประกอบกิจกรรมหรือธุรกิจนั้นจนกว่าจะได้รับอนุญาต โดยการใช้ระบบอนุญาตสามารถกระทำได้เมื่อเป็นกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เนื่องจากการควบคุมหรือกำกับดูแลตามระดับอื่นไม่เพียงพอสำหรับการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ไม่มีมาตรการอื่นที่ดีกว่าเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม และไม่เป็นภาระแก่ประชาชนจนไม่คุ้มค่ากับประโยชน์ที่ภาครัฐจะได้รับ

๓.๕ กระบวนการจัดทำกฎหมายและแนวปฏิบัติในการร่างกฎหมาย สรุปลดดังนี้

กฎหมายเป็นการวางโครงสร้างสังคมตั้งแต่สังคมเล็กๆ ชุมชนไปจนถึงสังคมใหญ่ ทางทฤษฎีแยกออกเป็นกฎหมายตามเนื้อความและกฎหมายตามแบบพิธี

๓.๕.๑ กฎหมายตามเนื้อความ เป็นกฎหมายที่กำหนดกติกาให้ปฏิบัติตาม หากไม่ปฏิบัติตามอาจจะมีการลงโทษ หรือการบังคับหากฝ่าฝืน แต่ไม่ได้หมายความว่ากฎหมายทุกฉบับจะมีบทลงโทษเสมอไป และไม่ได้หมายความว่าเมื่อไม่มีการกำหนดโทษผู้ดำเนินการตามกฎหมายจะต้องรับผิดชอบ เช่น กฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ไม่มีการกำหนดโทษ โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายหลักที่วางโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งส่วนราชการ กำหนดหน่วยงานรูปแบบพิเศษ กำหนดหลักธรรมาภิบาล กำหนดบทบาทหน้าที่ของปลัดกระทรวง อธิบดี รัฐมนตรี ฯลฯ ซึ่งหากบุคคลดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอาจมีความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายอื่นๆ ที่มีบทลงโทษอยู่แล้ว เช่น อาจเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ บางกรณีอาจเป็นความผิดวินัยตามกฎหมายข้าราชการพลเรือน บางกรณีอาจเป็นความผิดว่าด้วยละเมิด หรือหากเป็นการทุจริตก็จะเป็นไปตามกฎหมาย ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ดังนั้น การใช้กฎหมายต้องมีการบูรณาการโดยพิจารณากฎหมายอื่นประกอบด้วย

๓.๕.๒ กฎหมายตามแบบพิธี(กฎหมายที่ออกโดยวิธีบัญญัติกฎหมาย) แยกเป็น ๒ ส่วน คือ กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติ และกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหาร เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับท้องถิ่น ส่วนพระราชกำหนด ฝ่ายบริหารออกภายใต้เงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญกำหนด และภายหลังต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ

๓.๕.๓ กระบวนการจัดทำกฎหมาย เป็นการเสนอกฎหมาย ผู้ร่าง (หน่วยงาน) เสนอ > รัฐมนตรีเห็นชอบ > คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ > สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา > คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ > รัฐสภาพิจารณา

๓.๕.๔ การจัดทำร่างกฎหมายที่มีคุณภาพ สรุปลดดังนี้

๑) ผ่านการตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย เช่น ออกเพื่ออะไร ใครรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับหน่วยงานใดบ้าง มีผลกระทบต่อใครบ้าง เป็นภาระต่อประชาชนหรือไม่ งบประมาณเท่าไร รับฟังความคิดเห็นหรือไม่ เป็นต้น โดยเฉพาะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวข้องกับหน่วยงานอื่นด้วย

๒) อยู่บนพื้นฐานของหลักกฎหมายและสอดคล้องกับระบบกฎหมาย หากนำกฎหมายต่างประเทศ ซึ่งระบบโครงสร้างต่างกันมาเทียบเคียง เช่น กฎหมายมลรัฐ ก็ต้องวิเคราะห์เทียบเคียงโครงสร้างก่อนที่จะนำมาปรับใช้

๓) มีความคุ้มค่าต่อสังคม เช่น กฎหมายจราจร กำหนดให้มีการควบคุมการใช้รถ สามารถลดมลพิษได้เท่าไร โดยดูจากข้อมูลสถิติเพื่อวัดประสิทธิภาพของกฎหมาย

๔) ต้องเกิดช่องว่างน้อยที่สุด โดยการวิเคราะห์ผลกระทบ รับฟังความคิดเห็นก่อนการตรากฎหมาย จะช่วยให้เกิดช่องว่างน้อย

๕) สอดคล้องกับระบบการเมือง การปกครอง และสภาพสังคม เช่น กฎหมายรักษาความสะอาด อาจไม่ได้ผลดีเหมือนกับต่างประเทศ เพราะไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทย

๖) สอดคล้องกับเรื่องการจัดองค์กร เช่น โรงพิมพ์สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (พิมพ์ราชกิจจานุเบกษา) เป็นหน่วยงานรูปแบบพิเศษสามารถรับงานกับเอกชนได้ด้วยแต่ปัจจุบันการพิมพ์ไม่นิยมแล้ว จึงอาจต้องมีการปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงสร้างใหม่

๗) การ...

๗) การเปรียบเทียบกฎหมายต่างประเทศควรพิจารณาผลวิเคราะห์ของนักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายนั้นด้วย

๓.๕.๕ ขั้นตอนการร่างกฎหมาย สรุปดังนี้

๑) ทำความเข้าใจนโยบาย นอกจากนโยบาย ยังมีแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนต่างๆ

๒) การวิเคราะห์ โดยวิเคราะห์ว่าปัญหาคืออะไร หาสาเหตุวิธีการแก้ไขปัญหา แก้แล้วจะมีผลกระทบต่อไปหรือไม่ ควรมีกฎหมายหรือไม่

๓) การวางโครงสร้างกฎหมาย แต่ละบทมีหัวข้ออะไร หัวข้อย่อย ไล่ตามลำดับ เช่น กฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ หน้าที่รัฐ สิทธิได้รับค่าทดแทน ตามลำดับ การเลือกประธานกรรมการ ถ้ากฎหมายต้องการขับเคลื่อนในเชิงนโยบาย ก็เลือกนายกรัฐมนตรีเพื่อให้การขับเคลื่อนบรรลุเป้าหมาย ต้องให้เหตุผลได้ว่าเลือกเพราะอะไร ดูกฎหมายเทียบเคียงอาจจะนำมาใช้ได้หรือไม่ได้ เช่น กฎหมายระเบียบข้าราชการแต่ละประเภท โครงสร้างกลไกบริบทแตกต่างกัน อาจจะนำมาเทียบเคียงไม่ได้

๔) การเขียนกฎหมาย เป้าหมายคือทุกคนอ่านแล้วตีความเหมือนกัน ภาษากฎหมาย มีความสมบูรณ์ มีความเป็นเอกภาพ ถ้อยคำเรียบง่ายกระชับ บางครั้งอาจจำเป็นต้องเขียนทับศัพท์หากจุดประสงค์ต้องการใช้ในความหมายเดียว ก็ให้ใช้คำนั้นไปตลอด

๕) การตรวจพิจารณาและทดสอบ

๓.๖ พระราชบัญญัติปรับเป็นพินัย พ.ศ.๒๕๖๕ สรุปได้ดังนี้

๓.๖.๑ คำสั่งปรับเป็นพินัยไม่ใช่การกระทำความผิดทางปกครอง หรือคำสั่งทางปกครองและไม่ใช้โทษทางอาญา ซึ่งมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ดังนี้

มาตรา ๙ เป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดค่าปรับเป็นพินัย ๔ ปัจจัยสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือศาลที่จะกำหนดค่าปรับเป็นพินัย

หลักการแรก มาตรา ๙ (๑) ที่ต้องเอามาคิดเป็นลำดับแรกเลย คือ ระดับความรุนแรงของผลกระทบที่เกิดแก่ชุมชนหรือสังคมจากการกระทำความผิดทางพินัย และพฤติการณ์อื่นอันเกี่ยวกับ สภาพความผิดทางพินัย โดยสภาพความผิด หมายถึง เช่น การที่บ้านเรือนปล่อยน้ำเสียโดยไม่ผ่านเครื่องกรองสู่แหล่งน้ำสาธารณะกับโรงงานอุตสาหกรรม ปล่อยน้ำเสียลงแหล่งน้ำสาธารณะเหมือนกัน พฤติการณ์อื่นเกี่ยวกับสภาพความผิดมีต่างกันโรงงานจะต้องถูกปรับเยอะกว่าบุคคลธรรมดา ระดับความรุนแรงก็เช่นเดียวกันไม่ควรเสียค่าปรับเท่ากัน เพราะฉะนั้นระดับความรุนแรงและผลของผลกระทบเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในเรื่องการปรับเป็นพินัย

หลักการที่สอง มาตรา ๙ (๒) ความรู้ผิดชอบ อายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ สิ่งแวดล้อม การกระทำความผิดซ้ำ และสิ่งอื่นทั้งปวงเกี่ยวกับผู้กระทำความผิดทางพินัยบางคนอาจจะไม่รู้ด้วยซ้ำว่าตัวเองกระทำความผิดกฎหมายอยู่ตลอดเวลา เช่น ขับรถเหยียบเส้นทึบไปตลอดไม่รู้ตัว ถามว่าเขารู้หรือเปล่าว่าตอนนั้นมันมีเส้นที่บออยู่แล้ว หรือตรงนี้ต้องขับช้า ความเร็วเท่าใดแม้ว่าจะมีมอนิเตอร์หรือมีป้ายบอกก็ตามว่าห้ามขับเท่าใด

หลักการที่สาม มาตรา ๙ (๓) ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดทางพินัยหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิดทางพินัย ก็สำคัญไม่แพ้กัน ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำความผิดหรือบุคคลอื่นได้รับจากการกระทำความผิด ผลประโยชน์ต้องนำมาคำนวณทุกครั้ง ถ้าเขากระทำความผิดไป เช่น ตั้งใจที่จะวางร่มไว้ในชายหาดเพื่อเอาไว้มากีบค่าเช่า ทั้ง ๆ ที่ เป็นที่สาธารณะมันไม่ใช่ทรัพย์สินส่วนบุคคล ผลประโยชน์

ที่เขาได้รับ...

๔. ประโยชน์ที่ได้รับ

๔.๑ ประโยชน์ที่ได้รับต่อตนเอง ได้พัฒนาเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับที่มีอยู่เดิม และฉบับที่ออกมาใหม่ของภาครัฐ และนำไปใช้ในการปฏิบัติงานในหน้าที่ได้ถูกต้อง

๔.๒ ประโยชน์ที่ได้รับต่อหน่วยงาน นำความรู้ที่ได้รับไปพัฒนาและปรับปรุงการปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์ เกิดประสิทธิภาพต่อหน่วยงานได้ถูกต้อง

๕. ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะ

๕.๑ ปัญหาอุปสรรค การบังคับใช้กฎหมาย ต้องพิจารณาและตรวจสอบเสมอเพื่อให้สอดคล้องกับ สภาพการณ์ปัจจุบัน บริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เพื่อให้ตรงตามวัตถุประสงค์ของการมีกฎหมายจริง

๕.๒ ข้อเสนอแนะ มีระบบหรือแหล่งรวมข้อมูลการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ เพื่อใช้ในการปฏิบัติงาน

๖. ท่านจะนำความรู้ที่ได้รับไปประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานอย่างไรบ้าง

การปฏิบัติงานการดำเนินงานทางวินัยให้ถูกต้องตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ ปรับปรุงการทำงานให้เป็นไป ตามกฎหมาย ระเบียบได้อย่างถูกต้อง และให้คำปรึกษา แนะนำ กับเจ้าหน้าที่ในสังกัดกรมส่งเสริมการเกษตร เกี่ยวกับ กฎหมาย ระเบียบที่ต้องนำไปใช้ในการปฏิบัติราชการได้



(นายธนากร บัวจันทร์)

ผู้รายงาน

๗. ความเห็นของผู้บังคับบัญชา (ระดับผู้อำนวยการกอง/สำนัก/เกษตรจังหวัด หรือเทียบเท่า ขึ้นไป)

.....

.....

.....

.....

.....

.....



(นางสาวอรรณ คองkrit)

ผู้อำนวยการกลุ่มทะเบียนประวัติและบำเหน็จความชอบ
ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการกลุ่มสวัสดิการและเจ้าหน้าที่สัมพันธ์
รักษาราชการแทนผู้อำนวยการกองการเจ้าหน้าที่
กรมส่งเสริมการเกษตร

หมายเหตุ กรณีที่ไปประชุม / สัมมนา / ฝึกอบรม / ดูงาน เป็นหมู่คณะ โปรดระบุชื่อผู้ร่วมเดินทาง และเสนอรายงานเพียงชุดเดียว