วารสารกฤษฎีกา

OCS e-JOURNAL

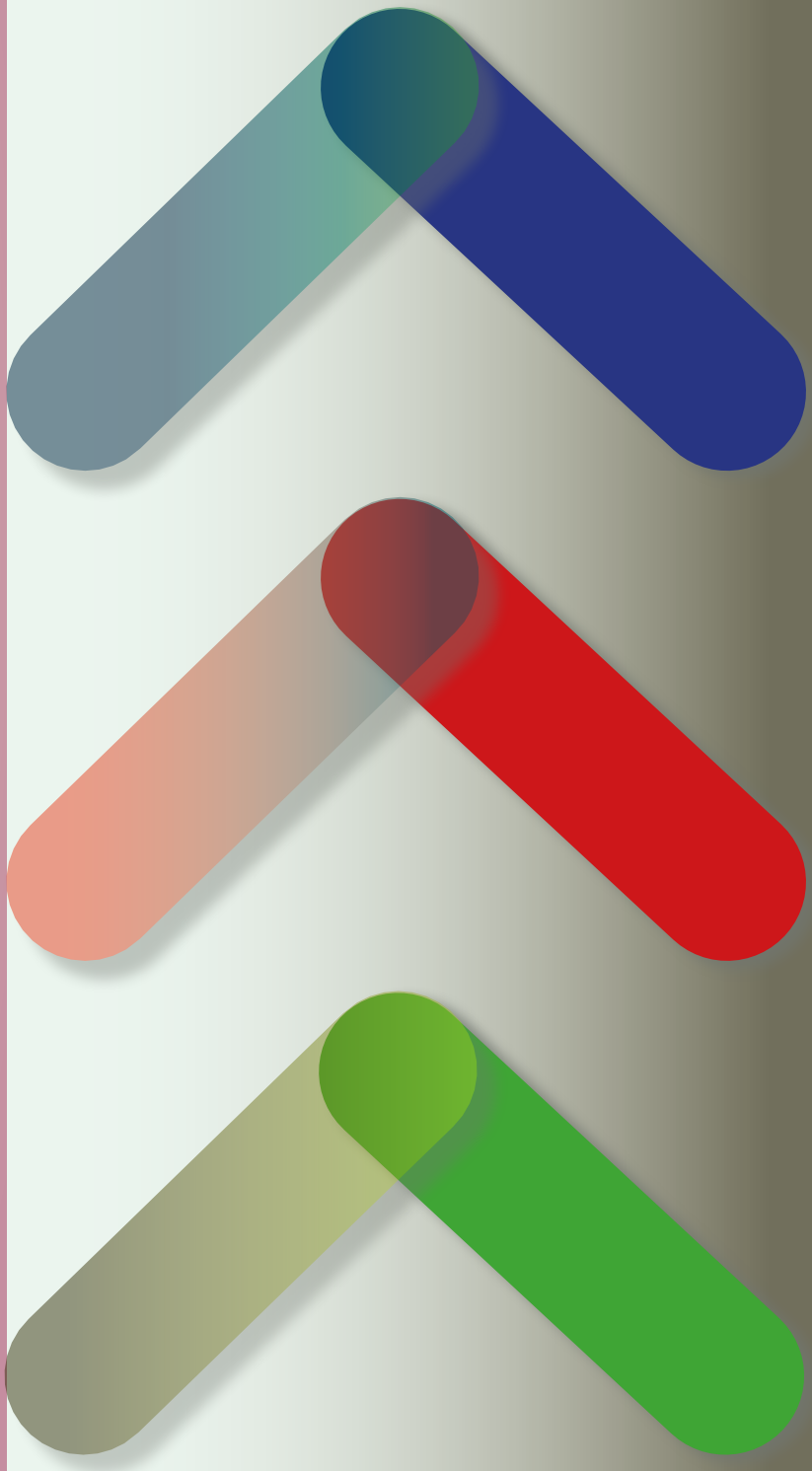
เล่ม ๓ ตอน ๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

OCS
e-Journal

July 2023

Volume 3 Part 3



Better Regulation for Better Life

พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

บทบรรณาธิการ

สวัสดีค่ะ ท่านผู้อ่าน ขอต้อนรับทุกท่านเข้าสู่กลางปี พ.ศ. ๒๕๖๖ วารสารกฤษฎีกาเล่ม ๓ ตอน ๓ ยังคงนำเสนอบทความทางวิชาการที่กำลังอยู่ในความสนใจของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งยังคงนำเสนอบทความที่น่าสนใจอื่น ๆ อีกหลายเรื่อง ได้แก่

- บทความลำดับแรก **โมเดลเศรษฐกิจ BCG และมาตรการปรับราคาคาร์บอนเครดิตข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (CBAM) ภายใต้แผนปฏิรูปสีเขียว (Europe Green Deal) โดย ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม** ซึ่งจะกล่าวถึงความหมายและความสำคัญของโมเดลเศรษฐกิจ BCG กลไกการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ที่จะทำให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงรายละเอียดการดำเนินการของประเทศไทยทั้งการผลักดันให้เป็นวาระแห่งชาติ และการเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDGs) ของสหประชาชาติ และการสอดรับกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมทั้งได้เล่าถึงแผนการปฏิรูปสีเขียว (A European Green Deal) ของสหภาพยุโรป โดยเน้นย้ำมาตรการล่าสุด ซึ่งได้แก่มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) ที่เพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๖ อันส่งผลให้ผู้ประกอบการไทยต้องเพิ่มขีดความสามารถเพื่อเร่งแก้ไขปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมรองรับมาตรการ CBAM

- บทความลำดับถัดมา ยังคงต่อเนื่องจากเรื่องแผนปฏิรูปสีเขียว (Europe Green Deal) ของสหภาพยุโรป ได้แก่ **มาตรการเชิงรุกเพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ตามแผนปฏิรูปสีเขียวของสหภาพยุโรป และความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับในบริบทของประเทศไทย โดย นางสาวปรางทิพย์ ระเบียบ** ซึ่งได้เล่าถึงเจตจำนงของประเทศไทยในการกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) และเป้าหมายปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘) และศึกษาในรายละเอียดของมาตรการต่าง ๆ ในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ตามแผนปฏิรูปสีเขียว เช่น มาตรการลดก๊าซเรือนกระจกในแต่ละภาคส่วน ได้แก่ พลังงาน กระบวนการทางอุตสาหกรรม ที่ดิน ป่าไม้ และการเกษตร และเปรียบเทียบกับกลไกทางกฎหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทย รวมทั้งมีข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายเพื่อเร่งรัดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างน่าสนใจ

- บทความในลำดับที่สาม ยังคงเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม **Plastic Taxation Laws, Part I : Taxing the Beginning and the End of the Supply Chain โดย นางสาวณธรา บ๊อตฐ์** ซึ่งได้นำมาตรการการเก็บภาษีพลาสติกของบางประเทศเพื่อจูงใจให้ลดการใช้พลาสติก การนำกลับมาใช้ประโยชน์ใหม่ หรือให้มีการใช้วัสดุอื่นทดแทน มาเล่าให้ผู้อ่าน

ได้ทราบถึงมาตรการเหล่านี้ของประเทศในสหภาพยุโรป โดยแบ่งแยกประเภทเป็นการเก็บภาษีที่ผู้บริโภคขั้นสุดท้ายในประเทศ Ireland และ Greece และการเก็บภาษีในขั้นตอนของผู้ที่เกี่ยวข้องในห่วงโซ่อุปทานในประเทศ Lithuania, Slovenia, Portugal, Italy, Spain และ Hungary

- ลำดับที่สี่ เป็นบทความที่น่าสนใจอย่างมากสำหรับเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งประชาชนที่จะติดต่อราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ บทความเรื่อง **คำอธิบายเบื้องต้นว่าด้วยพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดย นายปณตภร จงธีรโชติ** ซึ่งได้อธิบายลงลึกในรายละเอียดของความเป็นมา เหตุผลความจำเป็นของกฎหมาย วัตถุประสงค์และขอบเขตการใช้บังคับของกฎหมาย และสาระสำคัญของกฎหมาย โดยจำแนกเนื้อหาของกฎหมายนี้เป็นสองส่วนใหญ่ ๆ คือ การรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ และการรับรองและส่งเสริมการใช้เอกสารและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ และท้ายสุดผู้เขียนได้กล่าวถึงประโยชน์ซึ่งเป็นหัวใจและเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของกฎหมายฉบับนี้ คือ การอำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน

- ลำดับถัดมาเป็นบทความสั้น ๆ แต่เต็มเปี่ยมไปด้วยความสำคัญและข้อความคิดเกี่ยวกับการเริ่มนับระยะเวลา **ปกิณกะกฎหมาย เรื่อง การเริ่มนับระยะเวลา : คำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” หรือ “ตั้งแต่” แตกต่างจากคำว่า “นับแต่” หรือไม่ โดย ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์** ซึ่งได้อธิบายเกี่ยวกับหลักทั่วไปของการเริ่มต้นนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และข้อความคิดที่แตกต่างกันในการคำนวณนับวันมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

- บทความสุดท้าย **การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดย นางสาวมัทนี พรมทะ** ซึ่งได้เล่าถึงลักษณะพื้นฐานของระบบอาวุธอัตโนมัติ แนวโน้มการพัฒนาของอาวุธอัตโนมัติ และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่บังคับใช้กับระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยมีแนวโน้มการพัฒนาขีดความสามารถของอาวุธให้มีความสามารถในการตัดสินใจโดยตนเองได้มากขึ้น จึงได้นำเสนอปัญหาในการควบคุมการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต

- สำหรับเรื่องน่ารู้ในเล่มนี้ ขอนำเสนอโครงงานดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๒ และหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๒ ได้แก่ **(๑) โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การพัฒนาข้าราชการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดย นางสาวเบญจกุล วงศ์ภาคำ** และ **(๒) โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง โทษอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายตามมาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ โดย นางสาวศุภนิดา แก้วบุบผา**

พบกันใหม่ กับวารสารกฤษฎีกา เล่ม ๓ ตอน ๔ ตุลาคม ๒๕๖๖ นะคะ

สารบัญ

บทความทางกฎหมาย

1 โมเดลเศรษฐกิจ BCG และมาตรการปรับราคาคาร์บอนเครดิต
ข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (CBAM) ภายใต้แผนปฏิรูปสีเขียว (Europe Green Deal)

โดย ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร
กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

18 มาตรการเชิงรุกเพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์
ตามแผนปฏิรูปสีเขียวของสหภาพยุโรป และความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับในบริบทของประเทศไทย

โดย ปรางทิพย์ ระเบียบ

40 Plastic Taxation Laws, Part I:
Taxing the Beginning and the End of the Supply Chain

โดย Nadtara Bott

48 คำอธิบายเบื้องต้นว่าด้วยพระราชบัญญัติ
การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕

โดย ปณตกร จงรีรโชติ

87 ปกิณกะกฎหมาย เรื่อง การเริ่มนับระยะเวลา :
คำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” หรือ “ตั้งแต่” แตกต่างจากคำว่า “นับแต่” หรือไม่

โดย ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์

97 การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

โดย มักมี พรมกะ

เรื่องน่ารู้

123 โครงงานดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๒
โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การพัฒนาข้าราชการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติ
หน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓

โดย เบญจกุล จงศ์ภาคำ

129 โครงงานดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๒
โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง โทษอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย ตามมาตรา ๑๖๒
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

โดย ศุภนิดา แก้วบุบผา

โมเดลเศรษฐกิจ BCG และมาตรการปรับราคาคาร์บอนเครดิตข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (CBAM) ภายใต้แผนปฏิรูปสีเขียว (Europe Green Deal)*

ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร**
กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๑. บทนำ

๑.๑ แนวคิดโมเดลเศรษฐกิจ BCG

จากสภาพปัญหาของการพัฒนาเศรษฐกิจและการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นไปอย่างไม่เป็นระบบ ส่งผลกระทบต่อการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคม โดยก่อให้เกิดปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เช่น ปัญหาการลดลงหรือเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ปัญหาสภาวะโลกร้อน ปัญหาขยะล้นเมือง ปัญหามลพิษทางอากาศ ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการอุปโภคและบริโภค รวมทั้งการต้องเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติในรูปแบบต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ แม้ประเทศไทยจะตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูงและมีทรัพยากรทางธรรมชาติจำนวนมาก แต่กลับมีการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพในลักษณะของ “การทำมากแต่ได้น้อย”[๑] กล่าวคือ มีการใช้ทรัพยากรจำนวนมากแต่กลับได้ผลผลิตหรือผลตอบแทนค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับทรัพยากรที่ใช้หรือลงทุนไป โดยไม่สามารถสร้างมูลค่าให้กับทรัพยากรได้อย่างเต็มศักยภาพทั้งนี้อาจเป็นเพราะขาดการนำองค์ความรู้หรือกลไกทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม มาประยุกต์ใช้ในขั้นตอนการผลิตสินค้าและบริการ รวมถึงขาดการศึกษาทบทวนกฎเกณฑ์ที่เป็นอุปสรรคต่อการนำองค์ความรู้หรือกลไกดังกล่าวมาใช้พัฒนาสินค้าหรือบริการ ประกอบกับที่ผ่านมา อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยค่อนข้างต่ำ (ประมาณร้อย ๓ ต่อปี) ซึ่งไม่เพียงพอที่จะทำให้ประเทศไทยก้าวข้าม “กับดักประเทศรายได้ปานกลาง”[๒] ได้ ด้วยเหตุนี้ จึงเกิดแนวคิดที่จะนำประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศจึงเป็นจุดเริ่มต้นของ “โมเดลเศรษฐกิจ BCG” ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้โมเดลเศรษฐกิจหมุนเวียนหรือที่รู้จักกันในชื่อ “โมเดลเศรษฐกิจ BCG”

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการ ไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** ฝ่ายกฎหมายที่ดิน สิ่งก่อสร้าง และการเกษตร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มิถุนายน ๒๕๖๖)

[๑] กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, *ยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๙*, ๑๔.

[๒] กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, *แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐*, ๑.

เป็นวาระแห่งชาติ ปี ๒๕๖๔ - ๒๕๖๙ โดยเป็นโมเดลเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ ๓ ด้านไปพร้อมกัน เพื่อให้ประเทศไทยมีการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกับการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยมีรากฐานจากแนวคิดหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โมเดลเศรษฐกิจ BCG จึงประกอบและให้ความสำคัญใน ๓ ประการคือ

เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) คือ การสร้างมูลค่าเพิ่มและผลผลิตของทรัพยากรชีวภาพ โดยมุ่งเน้นการใช้ทรัพยากรชีวภาพอย่างคุ้มค่า ควบคู่กับการรักษาสมดุลสิ่งแวดล้อม

เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) คือ การใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์ คุ้มค่าหรือยาวนานที่สุด โดยสามารถนำวัสดุต่าง ๆ กลับมาใช้ใหม่ได้ เพื่อลดปริมาณของเสียให้เหลือน้อยที่สุด

เศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจไปพร้อมกับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล เพื่อสร้างความยั่งยืนและเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

“โมเดลเศรษฐกิจ BCG” จึงถือเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ที่จะทำให้เกิดการเร่งพัฒนาเศรษฐกิจให้เติบโตแบบก้าวกระโดดอย่างทั่วถึงบนรากฐานของการพัฒนาที่ยั่งยืน กระจายโอกาส และกระจายรายได้ไปสู่คนในชุมชนอย่างทั่วถึง ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยนำองค์ความรู้ในด้านต่าง ๆ ทั้งทางด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม รวมทั้งการนำเทคโนโลยีสมัยใหม่เข้ามาใช้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิต ลดต้นทุนการผลิต และลดการสูญเสียที่จะเกิดขึ้นจากกระบวนการผลิต ซึ่งจะทำให้สินค้าและบริการมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่าโมเดลเศรษฐกิจ BCG เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลเพื่อให้เกิดความมั่นคงและความยั่งยืนไปพร้อมกัน

๑.๒ กลไกของโมเดลเศรษฐกิจ BCG

การพัฒนาเศรษฐกิจตามโมเดลเศรษฐกิจ BCG มีหลักการว่า การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมต้องเป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยมีฐานความคิดมาจากการที่ประเทศไทยมีความหลากหลายทางชีวภาพสูง และเป็นประเทศเกษตรกรรมที่ส่งออกสินค้าเกษตรเป็นอันดับต้นของโลก การนำความรู้และนวัตกรรมมาพัฒนาต่อยอดเศรษฐกิจชีวภาพจะทำให้ผลิตผลจากทรัพยากรชีวภาพและผลผลิตทางเกษตรที่ออกมานั้นมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น สามารถสร้างรายได้ให้เกิดขึ้นตลอดห่วงโซ่ของการผลิต ซึ่งส่งผลให้ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศที่ประกอบอาชีพเกษตรกรมีรายได้สูงขึ้น อย่างไรก็ตาม ต้องมีการปรับปรุงระบบเศรษฐกิจในประเทศไปพร้อมกันด้วย เนื่องจากระบบเศรษฐกิจในปัจจุบันส่วนมากมีลักษณะเป็นการใช้ทรัพยากรเพื่อผลิตสินค้า เมื่อใช้สินค้าเสร็จแล้วก็ทิ้งหรือกำจัดสินค้านั้นไป ทำให้ประเทศไทยเสี่ยงต่อสภาวะการขาดแคลนทรัพยากรในอนาคต ดังนั้น จึงต้องมีการผลักดันให้ภาคธุรกิจนำแนวคิดเศรษฐกิจหมุนเวียนมาใช้ในกระบวนการผลิต และให้เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการของเสีย วัตถุดิบ สินค้าที่หมดอายุ และ

พลังงาน ให้กลับไปเป็นทรัพยากรที่หมุนเวียนอยู่ในระบบด้วยกระบวนการที่เหมาะสม[๓] ควบคู่ไปกับการสนับสนุนเศรษฐกิจสีเขียวซึ่งเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจที่ทั่วโลกต่างต้องให้ความสำคัญ เนื่องจากพลเมืองโลกต่างต้องเผชิญกับการลดลงของทรัพยากรธรรมชาติ ภาวะโลกร้อน และการล่มสลายของระบบนิเวศ ดังนั้น การนำแนวคิดการฟื้นฟูสีเขียว (Green Recovery) ซึ่งเป็นแนวทางและมาตรการในการฟื้นฟูเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และเติบโตแบบยั่งยืน[๔] มาใช้ในประเทศไทย จะทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม เป็นไปอย่างสมดุลและยั่งยืนทั้งในระดับประเทศและในระดับโลก

โมเดลเศรษฐกิจ BCG ใช้หลักในการดำเนินงานแบบจตุรภาคี อันเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ๑) ภาครัฐและภาคเอกชน ๒) ชุมชนและสังคม ๓) มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัย และ ๔) หน่วยงานต่างประเทศ เพื่อดึงความรู้ ความสามารถและวิทยาการเข้ามาปรับใช้ให้เหมาะสม ซึ่งต้องใช้การทำงานแบบบูรณาการระหว่างหลายภาคส่วน เพื่อขับเคลื่อนกลไกการพัฒนาโมเดลเศรษฐกิจ BCG ในแต่ละด้าน เช่น การเตรียมกำลังคน ผู้เชี่ยวชาญ และผู้ประกอบการโมเดลเศรษฐกิจ BCG การสนับสนุนการยกระดับความสามารถของกำลังคนโมเดลเศรษฐกิจ BCG การพัฒนาเชิงพื้นที่โมเดลเศรษฐกิจ BCG การพัฒนาเทคโนโลยีและองค์ความรู้ขั้นแนวหน้าโมเดลเศรษฐกิจ BCG การปลดล็อกข้อจำกัดทางกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับโมเดลเศรษฐกิจ BCG การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐานสำคัญและสิ่งอำนวยความสะดวกสนับสนุนโมเดลเศรษฐกิจ BCG และการสร้างความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อยกระดับเครือข่ายพันธมิตรต่างประเทศ BCG (BCG Global Network) เป็นต้น[๕]

๑.๓ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG

โมเดลเศรษฐกิจ BCG เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจโดยให้ความสำคัญในสามมิติ ได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ (Bioeconomy) เศรษฐกิจหมุนเวียน (Circular economy) และเศรษฐกิจสีเขียว (Green economy) ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น เพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสภาพแวดล้อมโลกอันเนื่องมาจากการพัฒนาอุตสาหกรรม และเพื่อให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) โดยมีเป้าหมาย ดังนี้

---

[๓] SCG Circular Way, “ทำไมต้องเศรษฐกิจหมุนเวียน” <https://www.scg.com/sustainability/circular-economy/scg-circular-way/> สืบค้นเมื่อ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๖.

[๔] ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย, “เศรษฐกิจโตขึ้น ปัญหาสิ่งแวดล้อมลดลง ด้วยการฟื้นฟูสีเขียว (GREEN RECOVERY)” <https://www.setsustainability.com/libraries/1146/item/-green-recovery> สืบค้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๖.

[๕] กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, *ข้อเสนอ BCG in Action: The New Sustainable Growth Engine โมเดลเศรษฐกิจสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน* (พฤศจิกายน ๒๕๖๒) ๖ - ๙.

๑) การสร้างความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG นั้น มุ่งเน้นการสร้างความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพด้วยการจัดสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ไปพร้อม ๆ กัน โดยปรับเปลี่ยนทัศนคติจากการมองว่า ธรรมชาติคือแหล่งของปัจจัยการผลิต เป็นธรรมชาติคือต้นกำเนิดแห่งสรรพสิ่ง ดังนั้น ธรรมชาติจึงไม่ใช่เพียงแค่แหล่งวัตถุดิบอีกต่อไป แต่ธรรมชาติคือแหล่งกำเนิดของชีวิตและทุกสรรพสิ่งบนโลก การพัฒนาเศรษฐกิจโดยโมเดลเศรษฐกิจ BCG ย่อมทำให้ทรัพยากรธรรมชาติมีความยั่งยืน ลดภาวะโลกร้อน และทำให้สภาพแวดล้อมของโลกดีขึ้น

๒) การพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG นั้น มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม สนับสนุนภูมิปัญญาท้องถิ่น และใช้ประโยชน์จากสิ่งต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้เกิดประโยชน์ ผลักดันศักยภาพอันซ่อนเร้นในแต่ละพื้นที่ให้สามารถสร้างรายได้ได้ ไม่ว่าจะเป็นการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ การส่งเสริมภูมิปัญญาของชุมชน การส่งเสริมการพัฒนาสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ การพึ่งพาตนเอง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวย่อมทำให้เกิดระบบเศรษฐกิจที่ประเทศไทยสามารถพึ่งตนเองได้ ทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีความยั่งยืน และแก้ไขปัญหาสำหรับกรณีที่ประเทศคู่ค้าของไทยได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยมีการตั้งกำแพงการค้าที่นำเอาเหตุผลด้านการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมาเป็นเงื่อนไข (Non – tariff trade barriers) ซึ่งการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้โมเดลเศรษฐกิจ BCG นั้น มีลักษณะเป็นการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม จึงทำให้สามารถลดกำแพงการค้าที่มีเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมลงและเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันของประเทศได้

๓) ภาคเอกชนได้รับสิทธิประโยชน์อย่างยั่งยืน

ผู้ประกอบการตามแนวทางโมเดลเศรษฐกิจ BCG จะได้รับสิทธิประโยชน์ เช่น การสร้างตลาดรองรับนวัตกรรม การผลักดันกลไกราคาคาร์บอนเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการแข่งขัน การจัดเก็บภาษีสำหรับผู้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการปลดล็อคการซื้อขายพลังงานชุมชน ดังนั้น เอกชนที่ประกอบการตามโมเดลเศรษฐกิจ BCG ย่อมจะได้รับสิทธิประโยชน์ที่จะมีขึ้นในภายภาคหน้า และในส่วนของประชาชนผู้บริโภค ก็ย่อมได้บริโภคสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมและมีความปลอดภัยด้วย

๔) การบริหารจัดการของภาครัฐมีประสิทธิภาพ

ภาครัฐจะมีบทบาทในการกำหนดแผนพัฒนาประเทศให้เดินไปในทิศทางเดียวกัน โดยภาครัฐมีหน้าที่สำคัญในการพัฒนาฐานข้อมูลดิจิทัลในลักษณะของข้อมูลขนาดใหญ่ให้เอกชนมีข้อมูลชุดเดียวกัน และสามารถใช้ฐานข้อมูลนั้นกำหนดทิศทางการดำเนินธุรกิจของตน เมื่อภาครัฐกำหนดแนวทางในการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ก็จะทำให้ประชาชนสามารถใช้โมเดลเศรษฐกิจ BCG ในการประกอบการสร้างรายได้อย่างยั่งยืน ลดการพึ่งพาจากภาครัฐ เมื่อสภาพแวดล้อมดี อาหารดี ประชาชนก็มีสุขภาพดี ทำให้ลดภาระด้านสาธารณสุข และเมื่อ

ประชาชนสามารถพึ่งพาตนเองได้ ก็ทำให้รัฐมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน นอกจากนั้น ในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ โดยเฉพาะด้านการค้า ประเทศไทยสามารถส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศได้มากขึ้น โดยใช้โมเดลเศรษฐกิจ BCG เพื่อลดกำแพงทางการค้าได้

๒. การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG

๒.๑ การกำหนดให้เป็นวาระแห่งชาติ

จากแนวคิดที่จะนำประโยชน์ของความหลากหลายทางชีวภาพมาใช้เพื่อให้เกิดการพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืนควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมและการรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๔ กำหนดให้การพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว (Bio - Circular - Green Economy : BCG Economy Model) เป็นวาระแห่งชาติ เพื่อให้ประเทศไทยมีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ เกิดการจ้างงานและสร้างรายได้จากการพัฒนาทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรมซึ่งมีที่มาจากความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรภายในประเทศ ซึ่งต่อมารัฐบาลได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๖๙ เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาเศรษฐกิจที่ต่อยอดจากความโดดเด่นและความมีเอกลักษณ์ทางด้านสังคม วัฒนธรรม และทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมของไทย ซึ่งผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับจากการพัฒนาดังกล่าวจะสามารถนำไปเชื่อมโยงกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development Goal : SDGs) ของสหประชาชาติได้ อีกทั้งยังสอดรับกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร อีกด้วย ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้“**คณะกรรมการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ - เศรษฐกิจหมุนเวียน – เศรษฐกิจสีเขียว**”[๖] เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ขับเคลื่อนวาระแห่งชาติในเรื่องนี้ให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็วและยั่งยืน รวมทั้งทำหน้าที่กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ในภาพรวม โดยมีนายกรัฐมนตรีทำหน้าที่ประธานกรรมการ และมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสำคัญหลายกระทรวง รวมถึงหัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่สำคัญและผู้ทรงคุณวุฒิร่วมเป็นกรรมการ ซึ่งผลการประชุมของคณะกรรมการฯ ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการผลักดันให้โมเดลเศรษฐกิจ BCG เกิดการขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน

นอกจากนี้ นายกรัฐมนตรียังได้แต่งตั้ง “**คณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model**” เพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับดูแลการขับเคลื่อนนโยบายของคณะกรรมการบริหารฯ ให้เกิดเป็นรูปธรรม โดยจัดทำแผนงานการขับเคลื่อนให้เกิดการปฏิบัติ

[๖] คำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๓๒๕/๒๕๖๓ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ - เศรษฐกิจหมุนเวียน - เศรษฐกิจสีเขียว (Bio - Circular - Green Economy : BCG Model) และคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model ลงวันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

ตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารฯ และกำหนดกลไกส่งเสริมการพัฒนาโมเดลเศรษฐกิจ BCG ตลอดจนติดตามและประสานความร่วมมือกับคณะอนุกรรมการสาขาต่าง ๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาและเชื่อมโยงการทำงานของทุกหน่วยงานให้มีแนวทางการปฏิบัติที่ชัดเจนและมีประสิทธิภาพสูงสุด และเพื่อให้การดำเนินการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG มีความสอดคล้องเชื่อมโยง และดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ในทุกมิติ คณะกรรมการขับเคลื่อนฯ จึงได้มีคำสั่งแต่งตั้ง “**คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model**” จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ สาขา ได้แก่ สาขากฎหมาย สาขาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ สาขาเกษตร สาขาความหลากหลายทางชีวภาพ สาขาเครื่องมือแพทย์ สาขานวัตกรรม สาขายาและวัคซีน สาขาเศรษฐกิจหมุนเวียน สาขาพลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ สาขาอาหาร และสาขาการพัฒนาคน/บุคลากร ซึ่งแต่ละคณะจะประกอบไปด้วยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ที่มีประสบการณ์และความเชี่ยวชาญในการนำองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับสาขานั้นมาประยุกต์ใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อร่วมกันทำหน้าที่หลักในการให้ข้อเสนอแนะ ความคิดเห็น และข้อสังเกต ที่จะช่วยผลักดันแผนการขับเคลื่อน แผนปฏิบัติการ หรือแผนงบประมาณ ให้ทุกภาคส่วนสามารถนำไปใช้ในการปฏิบัติให้บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งในท้ายที่สุด ผลจากการประชุมหารือเพื่อกำหนดทิศทางการพัฒนาโมเดลเศรษฐกิจ BCG ของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ได้นำมาบรรจุไว้เป็นแผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐

๒.๒ แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐

แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐[๗] เป็นกรอบการทำงานสำหรับหน่วยงานต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมโดยเร็วและยั่งยืน ภายใต้วิสัยทัศน์ “เศรษฐกิจเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ประชาชนมีรายได้ดี คุณภาพชีวิตดี รักษาและฟื้นฟูฐานทรัพยากรจากความหลากหลายทางชีวภาพให้มีคุณภาพที่ดี ด้วยการใช้ความรู้ เทคโนโลยี และนวัตกรรม” โดยในการขับเคลื่อนการพัฒนาดังกล่าวประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ๔๒ แนวทางการดำเนินงาน สรุปพอสังเขปได้ ดังนี้[๘]

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ : การสร้างความยั่งยืนของฐานทรัพยากรและความหลากหลายทางชีวภาพด้วยการจัดสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย ๔ แนวทาง ได้แก่ ๑) การพัฒนาคลังข้อมูลดิจิทัลความหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมเพื่อการบริหารจัดการให้เกิดความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ๒) การอนุรักษ์ ฟื้นฟูทรัพยากรด้วยนวัตกรรมทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมทางสังคม ๓) การบริหารจัดการน้ำให้เกิดความยั่งยืนด้วย

[๗] สำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ในฐานะเลขานุการของคณะกรรมการบริหารการพัฒนาเศรษฐกิจชีวภาพ - เศรษฐกิจหมุนเวียน - เศรษฐกิจสีเขียว

[๘] กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒*, น. ๑๑ – ๑๖.

การอนุรักษ์ป่าต้นน้ำ และการพัฒนาแพลตฟอร์มเพื่อลดการใช้ ลดการสูญเสีย การนำกลับมาใช้ซ้ำ และยกระดับคุณภาพน้ำดื่มน้ำใช้ให้สูงขึ้น ๔) การสร้างนักวิจัยรุ่นใหม่ในสาขาที่เกี่ยวข้องกับความหลากหลายทางชีวภาพ และการเพิ่มทักษะการบริหารจัดการทรัพยากรให้แก่ชุมชนและคนรุ่นใหม่

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ : การพัฒนาชุมชนและเศรษฐกิจฐานรากให้เข้มแข็งด้วยทุนทรัพยากร อัตลักษณ์ ความคิดสร้างสรรค์ และเทคโนโลยีสมัยใหม่ ประกอบด้วย ๘ แนวทาง ได้แก่ ๑) การพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาคให้เติบโตด้วยรูปแบบของระเบียงเศรษฐกิจ BCG ๒) การนำทุนทางทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและวัฒนธรรมไปสร้างอัตลักษณ์ของชุมชนเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานราก ๓) การใช้ทรัพยากรด้านเศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียวในพื้นที่เพื่อสร้างเศรษฐกิจให้ชุมชน ๔) การพัฒนาและยกระดับผลิตภัณฑ์สินค้าและบริการมูลค่าสูงจากความหลากหลายทางชีวภาพ ๕) การพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากให้เติบโตด้วยการใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมแบบบูรณาการด้วยกลไกจตุภาคี ๖) การพัฒนาตลาดและศักยภาพในการเข้าถึงตลาดทั้งในและนอกพื้นที่ด้วยการใช้อัตลักษณ์ ความคิดสร้างสรรค์ และแพลตฟอร์มการเชื่อมโยงตลาด ๗) การยกระดับคุณภาพ ความปลอดภัยและมาตรฐานของอาหารท้องถิ่นด้วย Food machinery และมาตรฐานการประกอบการที่ดี ๘) การสร้างและพัฒนาบุคลากรให้มีทักษะที่เอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากทั้งระบบ

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ : การยกระดับการพัฒนาอุตสาหกรรมภายใต้เศรษฐกิจ BCG ให้สามารถแข่งขันได้อย่างยั่งยืน แยกเป็น ๕ สาขา และในแต่ละสาขาประกอบด้วยแนวทางการดำเนินการ ดังนี้

๑) สาขาการเกษตรและอาหาร ประกอบด้วย ๗ แนวทาง ได้แก่ (๑) การปรับเปลี่ยนระบบการเกษตรสู่ประสิทธิภาพสูง มาตรฐานสูง และมูลค่าสูงด้วยการใช้การวิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรม (วทน.) (๒) การขับเคลื่อนเกษตรสู่การเป็นทั้ง B, C และ G ด้วยการบูรณาการในพื้นที่ (๓) การแปรรูปสินค้าเกษตรขั้นสูง (๔) การยกระดับประสิทธิภาพการผลิตด้วยการนำแพลตฟอร์มดิจิทัล เทคโนโลยีขั้นสูง ระบบอัตโนมัติมาใช้บริหารจัดการกระบวนการผลิต และการกระจายสินค้าสู่ผู้บริโภค (๕) การปรับปรุงกระบวนการผลิตสู่ระบบการผลิตสีเขียวและการผลิตที่ยั่งยืน (๖) การสร้างแบรนด์อาหารไทยในตลาดโลกด้วยส่งเสริมการใช้วัตถุดิบไทย อัตลักษณ์ วัฒนธรรมไทย และการเชื่อมโยงการท่องเที่ยว (๗) การลงทุนและยกระดับโครงสร้างพื้นฐานด้านนวัตกรรมอาหาร

๒) สาขาสุขภาพและการแพทย์ ประกอบด้วย ๖ แนวทาง ได้แก่ (๑) การสร้างและยกระดับความสามารถในการพัฒนาและผลิตวัคซีน ยา และชีววัตถุในการป้องกัน และควบคุมโรคจากไวรัสและการเข้าสู่ตลาดสากล (๒) การยกระดับคุณภาพการรักษาสู่ระบบการแพทย์แม่นยำ (๓) การเร่งรัดการพัฒนาเครื่องมือและวัสดุทางการแพทย์ด้วยกลไกนวัตกรรมแบบวิศวกรรมย้อนกลับ (๔) การส่งเสริมการวิจัยทางคลินิกเพื่อรองรับการขึ้นทะเบียนผลิตภัณฑ์ทางการแพทย์และสุขภาพ (๕) การส่งเสริมการสร้างตลาดด้วยกลไกการขึ้นทะเบียนนวัตกรรม Sandbox การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ และปรับรูปแบบการจัดซื้อจากรายปีเป็น Multi-year procurement (๖) การสร้างบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเพื่อรองรับอุตสาหกรรมและบริการการแพทย์และสุขภาพ

๓) สาขาพลังงาน วัสดุ และเคมีชีวภาพ ประกอบด้วย ๓ แนวทาง ได้แก่ (๑) การสร้างโอกาสทางการตลาดแก่ผลิตภัณฑ์ชีวภาพให้แข่งขันอย่างเป็นธรรมด้วยกลไกการกำหนดราคาคาร์บอน การจัดสรรคาร์บอนเครดิต และการลดอุปสรรคในการเข้าสู่ตลาด (๒) การส่งเสริมการนำพืช ผลผลิต และวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตรไปสร้างคุณค่าและมูลค่าเพิ่ม (๓) การใช้นวัตกรรมชีวภาพเพิ่มมูลค่าผลิตภัณฑ์และบริการและการสร้างธุรกิจนวัตกรรมให้แก่ SMEs และการเชื่อมโยงห่วงโซ่มูลค่าของโลก

๔) สาขาการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจสร้างสรรค์ ประกอบด้วย ๕ แนวทาง ได้แก่ (๑) การผลักดันให้เกิดการนำโมเดลการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่ (๒) การส่งเสริมการท่องเที่ยวยั่งยืนและการท่องเที่ยวสีเขียว (๓) การกระจายนักท่องเที่ยวสู่เมืองท่องเที่ยวรองด้วยการพัฒนาสินค้าและบริการ (๔) การขยายตลาดการท่องเที่ยวด้วยการส่งเสริมพัฒนาระบบการจ่ายเงินแบบ One Payment System (๕) การส่งเสริมการท่องเที่ยวคุณภาพสูงผ่านการจัดงานประชุมและนิทรรศการ กีฬา และอีเว้นท์ขนาดใหญ่

๕) สาขาเศรษฐกิจหมุนเวียน ประกอบด้วย ๕ แนวทาง ได้แก่ (๑) การพัฒนาเศรษฐกิจด้วยโมเดลธุรกิจเศรษฐกิจหมุนเวียน (๒) การส่งเสริมงานวิจัย เทคโนโลยีและนวัตกรรมเพื่อให้เกิดการคิดค้นผลิตภัณฑ์และบริการใหม่จากการนำของเสียกลับมาใช้ใหม่ (๓) การพัฒนาแพลตฟอร์มและโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนอย่างเป็นระบบ (๔) การสร้างระบบกลไกการบริหารจัดการที่เอื้ออำนวยการขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียนของประเทศ (๕) การสร้างกำลังคนที่มีความรู้และความเข้าใจ ผ่านการถ่ายทอดองค์ความรู้จากการอบรมหรือหลักสูตร รวมทั้งสร้างความตระหนักในการผลิตและบริโภคที่ยั่งยืนเพื่อขับเคลื่อนเศรษฐกิจหมุนเวียน

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ : การเสริมสร้างความสามารถในการตอบสนองต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลก ประกอบด้วย ๔ แนวทาง ได้แก่ ๑) การยกระดับความสามารถของกำลังคนในสาขา BCG ๒) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อสร้างนวัตกรรมและความสามารถในการพึ่งพาตนเองทางด้านเทคโนโลยี ๓) การลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางด้านคุณภาพเพื่อการส่งเสริมการผลิตสินค้าและบริการนวัตกรรม ๔) การพัฒนาเทคโนโลยีขั้นแนวหน้าเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงแห่งอนาคตและการมีภูมิคุ้มกัน

จากแนวทางการดำเนินงานภายใต้แผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐ จำนวน ๔๒ แนวทาง สามารถสรุปได้เป็น ๑๓ มาตรการ ดังนี้[๙]

๑) พัฒนาคลังข้อมูลดิจิทัลของทุนความหลากหลายทางชีวภาพ ทุนวัฒนธรรม และทุนทางปัญญา

[๙] กระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒*, น. ๒๔๓ - ๒๔๕.

๒) เพิ่มพูนทรัพยากรของชาติด้วยการผสานพลังของรัฐ เอกชน ชุมชน และหน่วยงานวิจัย

๓) พัฒนาระเบียงเศรษฐกิจ BCG ในแต่ละภูมิภาคด้วยการเชื่อมโยงอุปสงค์และอุปทานในแต่ละภูมิภาค

๔) ปรับระบบการเกษตรสู่ประสิทธิภาพสูง มาตรฐานสูง และมูลค่าสูง

๕) พัฒนาคุณภาพและความปลอดภัยของอาหารริมทาง และอาหารท้องถิ่น

๖) สร้างฐานเศรษฐกิจใหม่ด้วยการส่งเสริมการแปรรูปสินค้าจากฐานชีวภาพให้มีขั้นนวัตกรรมที่สูงขึ้น

๗) สร้างตลาดเพื่อรองรับนวัตกรรมของสินค้าและบริการ BCG โดยการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การให้สิทธิประโยชน์ในการจัดซื้อของภาคเอกชนและภาคประชาชน

๘) ส่งเสริมการท่องเที่ยวยั่งยืนและการท่องเที่ยวสีเขียว โดยการสร้างโมเดลการท่องเที่ยวรูปแบบใหม่

๙) ยกระดับสินค้าและบริการ BCG สู่มาตรฐานการผลิตยั่งยืน โดยการส่งเสริมการใช้นวัตกรรมสีเขียว การเงินสีเขียว และระบบเศรษฐกิจหมุนเวียน

๑๐) ยกระดับมาตรฐานสินค้าและบริการ BCG สู่มาตรฐานสากล ด้วยการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบ

๑๑) ส่งเสริมวิสาหกิจเริ่มต้น (Startup) การประกอบการรูปแบบใหม่บนฐานเศรษฐกิจ BCG

๑๒) สร้างและพัฒนากำลังคนเพื่อรองรับเศรษฐกิจ BCG ในทุกระดับ ตั้งแต่กลุ่มชุมชนและฐานราก

๑๓) เชื่อมโยงกับสากลในทุกมิติ ทั้งการพัฒนาองค์ความรู้ การดึงดูดบุคลากร การค้า และการลงทุน โดยการสร้างและพัฒนาเครือข่ายวิจัย การค้าและการลงทุนทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และโลก

๒.๓ การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ของไทยในเวทีระหว่างประเทศ

การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ของประเทศไทยนอกจากจะเป็นการดำเนินการภายในประเทศมาโดยลำดับจนกระทั่งมีแผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ประเทศไทยยังมีการผลักดันโมเดลเศรษฐกิจ BCG ในเวทีระหว่างประเทศอีกด้วย โดยในการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๒๙ ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพมหานคร ซึ่งประเทศไทยเป็นเจ้าภาพการประชุม ภายใต้หัวข้อหลัก “เปิดกว้างสร้างสัมพันธ์ เชื่อมโยงกัน สู่สมดุล” ผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคทั้ง ๒๑ เขตเศรษฐกิจ มีการประชุมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการฟื้นฟูเศรษฐกิจหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ท่ามกลางความท้าทายจากภาวะเงินเฟ้อ ความมั่นคงทางอาหารและพลังงาน พร้อมสร้างภูมิคุ้มกันเพื่อรับมือวิกฤตต่าง ๆ ในอนาคต โดยไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง ทั้งนี้

ผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคได้มีการรับรองเอกสารการประชุม ๒ ฉบับ คือ ปฏิญญาผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ค.ศ. ๒๐๒๒ (APEC2022 leaders-declaration) และเป้าหมายกรุงเทพฯ ว่าด้วยเศรษฐกิจ BCG (Bangkok Goals on Bio -Circular - Green Economy) ซึ่งถือเป็นความสำเร็จของประเทศไทยในการเป็นเจ้าภาพการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค โดยการรับรองเป้าหมายกรุงเทพฯ ว่าด้วยเศรษฐกิจ BCG[๑๐] ที่เป็นเป้าหมายเพื่อส่งเสริมความยั่งยืนฉบับแรกของเอเปค มุ่งเน้นเป้าหมายหลัก ๔ ประการ ได้แก่ (๑) การจัดการกับปัญหาสภาพภูมิอากาศ (๒) การค้าและการลงทุนที่ยั่งยืน (๓) การบริหารจัดการทรัพยากรยั่งยืน และ (๔) การลดและจัดการของเสียอย่างยั่งยืน ซึ่งการรับรองเป้าหมายกรุงเทพฯ ว่าด้วยเศรษฐกิจ BCG ในการประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคดังกล่าวแสดงให้เห็นบทบาทของประเทศไทยในฐานะเจ้าภาพการประชุมในการเป็นผู้ริเริ่มขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนในระดับระหว่างประเทศตามเป้าหมายหลัก ๔ ประการดังกล่าว ในขณะที่ประเทศไทยก็ได้ขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ภายในประเทศควบคู่กันไปด้วย และแสดงให้เห็นว่าผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปคต่างให้ความสำคัญและมีเจตจำนงร่วมกันในการนำโมเดลเศรษฐกิจ BCG มาใช้ขับเคลื่อนและฟื้นฟูเศรษฐกิจอย่างเหมาะสมต่อไปหลังสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ นอกจากนี้ การที่ประเทศไทยเป็นผู้ริเริ่มขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ยังเป็นการกำหนดแนวทางที่สำคัญของเอเปคในการดำเนินการในเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างเป็นระบบต่อไปในอนาคต ซึ่งจะสอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนขององค์การสหประชาชาติอีกด้วย

๒.๔ มาตรการทางกฎหมายในการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG

การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG เพื่อให้เกิดผลเป็นรูปธรรม นอกจากจะต้องพิจารณาดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ในแผนปฏิบัติการด้านการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศไทยด้วยโมเดลเศรษฐกิจ BCG พ.ศ. ๒๕๖๔ - ๒๕๗๐ เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถนำไปบริหารจัดการและผลักดันโครงการต่าง ๆ ร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นอุปสรรคหรือการจัดให้มีกฎหมายใหม่เพื่อสนับสนุนหรือส่งเสริมการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ก็ถือเป็นส่วนสำคัญที่จะช่วยลดอุปสรรคหรือสร้างสภาพแวดล้อมที่จะเอื้อต่อการพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน

ในการดำเนินการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model สาขากฎหมาย ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model เพื่อทำหน้าที่เสนอความเห็นในการปรับแก้หรือพัฒนากฎหมาย

---

[๑๐] APEC 2022 Thailand, “การประชุมผู้นำเขตเศรษฐกิจเอเปค ครั้งที่ ๒๙ ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ กรุงเทพฯ” (APEC 2022 Thailand, ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๕) <https://www.apec2022.go.th/th/apec-economic-leaders-meeting-aelw-th/> สืบค้นเมื่อ ๕ มิถุนายน ๒๕๖๖.

ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งติดตามผลการดำเนินงาน ศึกษา วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย ได้มีข้อเสนอในการปรับแก้หรือพัฒนากฎหมายเพื่อปลดล็อกอุปสรรคที่มีตามกฎหมายเดิม และเร่งผลักดันให้มีกฎหมายใหม่ เพื่อนำมาสนับสนุนการขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ดังนี้

๑) การปลดล็อกกฎหมายเดิม เช่น การอนุญาตให้ผลิตผลิตภัณฑ์เคมีชีวภาพมูลค่าสูงเพื่อการใช้งานในอุตสาหกรรม การใช้กลไกด้านการผังเมืองให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมชีวภาพ การอนุญาตให้สามารถขนส่งของเหลือมาเป็นวัตถุดิบในโรงงานได้โดยสะดวก การปรับปรุงนิยาม “พันธุ์พืชพื้นเมือง” ในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเอื้ออำนวยต่อการปรับปรุงพันธุ์ การบังคับใช้กฎหมายห้ามทิ้งขยะและของเสียอุตสาหกรรมสู่สิ่งแวดล้อมหรือแหล่งน้ำอย่างเคร่งครัด

๒) การเร่งผลักดันกฎหมายใหม่ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการใช้และควบคุมกำกับการปลดปล่อยของเสียจากโรงงาน การส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม และการกำกับดูแลรักษาด้วยเซลล์บำบัดที่เอื้อต่อการวิจัยและพัฒนา และการนำวิธีการรักษาไปให้บริการผู้ป่วยได้อย่างถูกต้อง

นอกจากข้อเสนอของคณะอนุกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG Model สาขากฎหมาย ข้างต้นแล้ว การขับเคลื่อนโมเดลเศรษฐกิจ BCG ให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการพัฒนาเศรษฐกิจ BCG ทั้ง ๓ ด้าน อันได้แก่ เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว หน่วยงานของรัฐควรที่จะได้มีการพิจารณาศึกษาหรือทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ทั้งที่อยู่ในความรับผิดชอบของตนหรือเชื่อมโยงกับกฎหมายฉบับอื่น เพื่อหามาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจทั้ง ๓ ด้านดังกล่าวให้เกิดการขับเคลื่อนได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย เช่นกรณีของ**เศรษฐกิจชีวภาพ**นั้น ควรที่จะได้มีการพิจารณาศึกษาความจำเป็นในการกำหนดให้มีมาตรการหรือกลไกทางกฎหมายเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพที่เหมาะสม เพื่อให้มีกลไกการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพที่เหมาะสมและเป็นระบบ ซึ่งจะมีส่วนช่วยอนุรักษ์ คุ้มครอง และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทย รวมทั้งทำให้เกิดผลผลิตที่หลากหลายและเป็นทุนในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ หรือกำหนดแนวทางหรือกลไกทางกฎหมายหรือแนวทางอื่น เพื่อส่งเสริมให้มีการศึกษาวิจัยพืชสมุนไพรไทยอย่างเป็นระบบและครบวงจร รวมทั้งเร่งพัฒนาต่อยอดด้านการตลาดด้วยการขึ้นทะเบียนสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ หรือในส่วนของ**เศรษฐกิจหมุนเวียน** ควรมุ่งเน้นกลไกเกี่ยวกับการบริหารจัดการขยะอย่างเป็นระบบ การกำหนดมาตรการในการคัดแยก การจัดเก็บ หรือการจัดการขยะ ที่เคร่งครัดเพื่อนำไปรีไซเคิลได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันเป็นการลดการใช้ทรัพยากรและสามารถนำกลับมาใช้ประโยชน์ได้อีก หรือการส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการหรือการคิดค้นนวัตกรรมในการจัดการขยะพลาสติกเพื่อเป็นการบริหารจัดการของเหลือทิ้งในกระบวนการผลิตและการบริโภคที่ยั่งยืน ในขณะที่

การขับเคลื่อน**เศรษฐกิจสีเขียว**นั้น แม้ในปัจจุบันได้มีแนวคิดและข้อเสนอแนะในการนำกลไกใหม่ ๆ ที่จำเป็นในการป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและประชาชนมาปรับใช้และแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การจัดทำทำเนียบการปลดปล่อยและเคลื่อนย้ายมลพิษ (PRTR) การจัดทำรายงานการระบายหรือปล่อยมลพิษ ซึ่งจะใช้ในการป้องกันและควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิด หรือการกำหนดมาตรการควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดหรือการนำเทคโนโลยีสะอาดมาใช้ซึ่งมีผลทำให้กระบวนการผลิตมีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นแล้วก็ตาม แต่ก็ยังอาจไม่เพียงพอ ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องควรที่จะได้มีการพิจารณาศึกษามาตรการทางกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อสนับสนุนให้กระบวนการผลิตอาหารหรือสินค้าไม่ว่าจะเป็นสินค้าอุปโภคบริโภคที่มีความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมยิ่งขึ้นกว่าที่มีการดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงการสนับสนุนการใช้พลังงานทดแทนที่เป็นพลังงานสะอาด เช่น โซล่าเซลล์ รวมทั้งการส่งเสริมให้เอกชนเป็นทั้งผู้ใช้ไฟฟ้าและผู้ผลิตไฟฟ้า (Prosumer)

๓. มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) ภายใต้แผนการปฏิรูปสีเขียว (A European Green Deal)

๓.๑ แผนการปฏิรูปสีเขียว (A European Green Deal)

แผนการปฏิรูปสีเขียวนี้เกิดขึ้นจากรัฐภาคีของความตกลงปารีส (The Paris Agreement) ภายใต้กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)) (มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๙[๑๑]) ซึ่งรวมถึงสหภาพยุโรป ได้ร่วมกันตั้งเป้าหมายที่จะควบคุมการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกให้ต่ำกว่า ๒ องศาเซลเซียส และจะพยายามควบคุมการเพิ่มขึ้นดังกล่าวให้ต่ำกว่า ๑.๕ องศาเซลเซียสต่อไป รวมทั้งมุ่งเน้นการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกอย่างเร่งด่วน อันเป็นปัจจัยสำคัญในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว[๑๒] คณะกรรมาธิการยุโรป (European Commission) จึงกำหนดแผนการปฏิรูปสีเขียว (European Green Deal) ขึ้น ซึ่งเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่จะเปลี่ยนให้สหภาพยุโรปมีเศรษฐกิจที่ทันสมัย ใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถแข่งขันกับรัฐอื่นภายนอกสหภาพยุโรปได้ โดยมีเป้าหมายว่าภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ สหภาพยุโรปจะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้เหลืออย่างน้อยร้อยละ ๕๕ เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ และภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ จะปล่อย

[๑๑] United Nations, “Entry into Force” (United Nations Treaty Collection, 5 October 2016) https://treaties.un.org/doc/Publication/CN/2016/CN.735.2016-Eng.pdf accessed 31 May 2023

[๑๒] Paris Agreement (adopted 12 December 2015, entered into force 4 November 2016) arts. 2 1. (a), 4 1.

ก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission)[๑๓] สหภาพยุโรปจึงได้มีการทบทวนกฎหมายและริเริ่มความร่วมมือทั้งในด้านภูมิอากาศ พลังงาน เชื้อเพลิง การคมนาคม สิ่งก่อสร้าง การใช้ที่ดินและป่าไม้[๑๔] เพื่อมุ่งให้เป้าหมายดังกล่าวเกิดผลสัมฤทธิ์โดยสหภาพยุโรปได้ผลักดันกฎหมายหลายฉบับเพื่อกำหนดมาตรการบังคับเกี่ยวกับการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูประบบซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (EU Emissions Trading System (ETS) reform) การกำหนดระบบใหม่ในการซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกสำหรับสิ่งก่อสร้างและเชื้อเพลิงจากยานพาหนะบนถนน (New EU Emissions Trading System for building and road transport fuels) การก่อตั้งกองทุนภูมิอากาศเพื่อสังคม (Social Climate Fund) การแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศสมาชิก (Effort Sharing Regulation) การแก้ไขปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ป่าไม้ และการเกษตร (Regulation on Land Use, Forestry and Agriculture (LULUCF)) การแก้ไขปรับปรุงระเบียบเกี่ยวกับมาตรฐานการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับรถยนต์และรถตู้ (CO2 emissions standards for cars and vans) และมาตรการล่าสุด คือ มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) ที่เพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๖[๑๕] ซึ่งมาตรการ CBAM นี้เป็นมาตรการสำคัญของสหภาพยุโรปที่จะส่งแรงกดดันทางอ้อมให้ผู้ผลิตสินค้าในประเทศนอกสหภาพยุโรปโดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาให้เร่งแก้ไขปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก[๑๖]

---

[๑๓] European Commission, “A European Green Deal” (European Commission, 26 April 2023) <https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_en> accessed 31 May 2023

[๑๔] European Commission, “Fit for 55: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality” (European Commission, 14 July 2021) < https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0550> accessed 31 May 2023 p.3

[๑๕] European Commission, “Fit for 55 - Tracking Commission proposals” (European Commission, May 2023) < https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/delivering-european-green-deal/fit-55-delivering-proposals_en > accessed 31 May 2023

[๑๖] กุลนิดา จิราจินดากุล, “ทำความรู้จัก CBAM Carbon Border Adjustment Mechanism” (๒๕๖๕) ๔ SET Note ๑ <https://storage.googleapis.com/sg-prd-set-mis-cms/common/research/1103.pdf> สืบค้นเมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖.

๓.๒ มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM))

ข้อบังคับว่าด้วยการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Regulation (EU) 2023/956 of the European Parliament and of the Council of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism) ได้กำหนดให้มีมาตรการหรือกลไกในการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) ขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันปัญหาการรั่วไหลของคาร์บอน (carbon leakage) ที่จะเกิดขึ้นเมื่อภาคธุรกิจในสหภาพยุโรปขนส่งของเสียไปยังประเทศที่มีมาตรการทางสิ่งแวดล้อมต่ำกว่าหรือย้ายฐานการผลิตสินค้าไปยังประเทศที่มีต้นทุนการผลิตต่ำกว่า โดยเฉพาะต้นทุนคาร์บอนต่ำกว่าสหภาพยุโรป สหภาพยุโรปจึงต้องกำหนดมาตรการ CBAM ขึ้นเพื่อให้สินค้าที่นำเข้าจากประเทศอื่น ๆ นอกสหภาพยุโรปที่มีการปล่อยคาร์บอนในกระบวนการผลิตมีต้นทุนของสินค้านั้นเท่ากับสินค้าในสหภาพยุโรป เพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมของทุกประเทศและเพื่อให้สินค้าที่ผลิตในสหภาพยุโรปสามารถแข่งขันกับสินค้าจากนอกสหภาพยุโรปที่นำเข้ามาขายในสหภาพยุโรปได้[๑๗]

(๑) กลไกการใช้บังคับมาตรการ CBAM

ข้อบังคับว่าด้วยการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรปได้กำหนดกลไกการใช้บังคับมาตรการ CBAM โดยแบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

๑) ระยะแรก เป็นระยะเปลี่ยนผ่าน โดยตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๘ สหภาพยุโรปจะเริ่มใช้บังคับมาตรการ CBAM เฉพาะขั้นตอนการรายงานปริมาณก๊าซเรือนกระจก (Reporting Obligation) โดยกำหนดหน้าที่ให้ผู้นำเข้าสินค้า ๖ ประเภท ได้แก่ ปูนซีเมนต์ กระแสไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็กและเหล็กกล้า อะลูมิเนียม และสารเคมีบางประเภท (ไฮโดรเจน) ต้องส่งรายงาน CBAM (CBAM report) ซึ่งมีรายละเอียดประกอบด้วย (๑) รายงานจำนวนสินค้า (๒) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม (embedded emissions) (๓) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทางอ้อม (indirect emissions) และ (๔) ราคาคาร์บอนที่ต้องจ่ายสำหรับการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศซึ่งผลิตสินค้านั้น โดยรายงานต่อคณะกรรมการตามกฎนี้ทุกไตรมาส[๑๘]

---

[๑๗] European Commission, “Carbon Border Adjustment Mechanism” (European Commission, 10 May 2023) <https://taxation-customs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/20230510%20CBAM%20factsheet.pdf> accessed 31 May 2023

[๑๘] REGULATION (EU) 2023/956 OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 10 May 2023 establishing a carbon border adjustment mechanism (Done at Strasbourg, entered into force 17th May 2023) arts. 32-35

๒) ระยะที่สอง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นต้นไป สหภาพยุโรปจะเริ่มใช้บังคับมาตรการ CBAM อย่างเต็มรูปแบบ โดยในระยะที่สองจะกำหนดให้เฉพาะผู้นำเข้าสินค้าที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้สำแดง CBAM (an authorised CBAM declarant) เท่านั้น ที่สามารถนำเข้าสินค้าทั้ง ๖ ประเภทข้างต้นเข้าสู่สหภาพยุโรปได้ โดยผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาตจะต้องส่งรายงานการสำแดง CBAM (CBAM declaration) ซึ่งมีรายละเอียดประกอบด้วย (๑) รายงานจำนวนสินค้า (๒) ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางตรงและทางอ้อม (embedded emissions) (๓) จำนวนใบรับรอง CBAM (CBAM certificates) ที่ต้องซื้อ และ (๔) สำเนารายงานการทวนสอบการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (a verification report) จากผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้ทวนสอบ ภายในวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ของทุกปี และจะเริ่มส่งรายงานการสำแดงของปี พ.ศ. ๒๕๖๙ เป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๗๐[๑๙] โดยใบรับรอง CBAM ๑ ฉบับ จะเท่ากับ ๑ ตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่า (Ton CO2e) และจะมีราคาตามราคาเฉลี่ยรายสัปดาห์ของระบบซื้อขายใบอนุญาตปล่อยก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป (EU ETS)[๒๐] อย่างไรก็ดี หากมีการจ่ายราคาคาร์บอนในประเทศต้นทางซึ่งผลิตสินค้า เช่น ภาษีคาร์บอน หรือระบบซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่ได้รับการรับรองโดยกฎหมายภายในประเทศนั้น ผู้สำแดงก็สามารถนำราคาดังกล่าวมาหักลบภาระหน้าที่ที่จะต้องซื้อใบรับรอง CBAM ตามจำนวนที่ระบุไว้ในรายงานการสำแดงได้[๒๑] ทั้งนี้ หากผู้สำแดงไม่ส่งรายงานการสำแดงตามเวลาที่กำหนดหรือบุคคลใดนำเข้าสินค้าโดยฝ่าฝืนมาตรการนี้จะมีโทษปรับตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง[๒๒]

(๒) ผลกระทบของมาตรการ CBAM กับผู้ประกอบการไทย

เมื่อมาตรการ CBAM มีผลใช้บังคับกับสินค้า ๖ ประเภทข้างต้นแล้ว และในวันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๙ และจะมีกลุ่มสินค้าอื่น ๆ ถูกพิจารณานำมาตรการ CBAM มาใช้บังคับเพิ่มขึ้น ย่อมส่งผลกระทบต่อสินค้าส่งออกของไทยและผู้ประกอบการไทย โดยในปี พ.ศ. ๒๕๖๔ ไทยส่งออกสินค้าตามรายการ CBAM ไปสหภาพยุโรป มีมูลค่าจำนวน ๒๘๒.๔๘ ล้านดอลล่าร์สหรัฐ (๙,๔๕๑.๖๓ ล้านบาท) แยกตามประเภทได้ ดังนี้ (๒.๑) เหล็กและเหล็กกล้า ๑๒๕.๔๒ ล้านดอลล่าร์สหรัฐ (๔,๑๐๙.๐๘ ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๖ ของการส่งออกของไทยไปสู่โลก (๒.๒) น็อตและสกรู ๙๕.๘๙ ล้านดอลล่าร์สหรัฐ (๓,๓๓๘.๔๐ ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๙๖ ของการส่งออกของไทยไปสู่โลก (๒.๓) อะลูมิเนียม ๖๑.๑๗ ล้านดอลล่าร์สหรัฐ (๒,๐๐๔.๑๕ ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ ๓.๗๕ ของการส่งออกของไทยไปสู่โลก (๒.๔) ซีเมนต์ ปุ๋ย ไฟฟ้า และไฮโดรเจน ประเทศไทยส่งออกไปสหภาพยุโรปในปริมาณที่น้อยหรือเป็นศูนย์ และต้องเผชิญกับต้นทุนที่เพิ่มขึ้นสำหรับมาตรการ CBAM ต่ออุตสาหกรรม และด้วยเหตุนี้ภาครัฐและองค์การบริหารจัดการก๊าซเรือนกระจกในปัจจุบันจึงได้ให้ความสำคัญและพิจารณาแนวทาง

[๑๙] *Ibid*, arts. 6, 8, 18

[๒๐] *Ibid*, arts. 3(24), 21

[๒๑] *Ibid*, art.9

[๒๒] *Ibid*, art.26

เพื่อปรับปรุงระบบ Carbon Footprint ซึ่งวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เป็นระบบ Embedded Emissions ที่เน้นการวัดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อมให้สอดคล้องกับมาตรการ CBAM เพราะหากในประเทศไทยมีกระบวนการออกใบรับรอง CBAM ของตนเองที่สอดคล้องกับมาตรการ CBAM แล้ว ผู้ส่งออกไทยก็จะสามารถจ่ายค่าคาร์บอนที่ต้นทางคือในประเทศไทยแทนการจ่ายให้กับสหภาพยุโรปได้ นอกจากนี้ ภาครัฐควรเจรจาทำความตกลงกับสหภาพยุโรปให้ผู้ประกอบการไทยสามารถใช้คาร์บอนเครดิตจากโครงการ T-VERs ทดแทนหรือลดภาระการซื้อค่าคาร์บอนหรือใบรับรอง CBAM และปรับปรุงมาตรฐานการรับรองของโครงการ T-VERs ให้สอดคล้องกับมาตรการ CBAM มากขึ้น[๒๓] รวมทั้งภาครัฐควรมีมาตรการลดหย่อนภาษีการนำเข้าเครื่องจักรและอุปกรณ์ที่ช่วยในการควบคุมหรือลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในกระบวนการผลิตสู่ชั้นบรรยากาศ[๒๔]

สำหรับสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยและผู้ส่งออกสินค้าไปยังสหภาพยุโรป ในระหว่างนี้อาจดำเนินการตั้งผู้สำแดงที่ได้รับอนุญาต (an authorised CBAM declarant) เพื่อนำเข้าสินค้าจากประเทศไทยไปยังเขตศุลกากรของสหภาพยุโรป และควรต้องประเมินด้วยว่าผู้ประกอบการจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มเท่าไหร่ที่ต้องใช้ในการซื้อและส่งมอบใบรับรอง CBAM ตามปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเภทสินค้าที่กำหนด[๒๕] รวมทั้งควรวางแผนปรับปรุงและพัฒนาระบบการผลิตเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้น้อยที่สุด รวมไปถึงการพัฒนาตลอดห่วงโซ่การผลิตของอุตสาหกรรมทั้งที่เป็นวัตถุดิบ สินค้ากึ่งสำเร็จรูป สินค้าสำเร็จรูป และการขนส่งสินค้า ซึ่งหากผู้ประกอบการสามารถพัฒนากระบวนการผลิตและการบริการให้เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืนและลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สู่ชั้นบรรยากาศจะเป็นการก้าวสู่โอกาสในการขยายตลาดเพิ่มเติมและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ส่งออกจากประเทศอื่นที่ไม่สามารถปรับตัวรองรับมาตรการ CBAM ได้ทัน อีกทั้งเป็นการปรับตัวรองรับการดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนของประเทศอื่นที่มีแนวโน้มจะบังคับใช้ในอนาคต เช่น จีน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เป็นต้น[๒๖]

---

[๒๓] ศูนย์พัฒนาธุรกิจเพื่อความยั่งยืน, “European Green Deal ประเด็นสำคัญที่ผู้ส่งออกไทยควรรู้” (ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย) < https://www.setsustainability.com/libraries/1035/item/european-green-deal > สืบค้นเมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖.

[๒๔] ชุติมา ชุติเนตร, “ผลกระทบของมาตรการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจก : โอกาสหรืออุปสรรคต่อภาคอุตสาหกรรมไทย” (สำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม, ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖) <https://www.oie.go.th/assets/portals/1/fileups/2/files/ArticlesAnalysis/greenhouse_gas_emissions_Thai_industry.pdf> สืบค้นเมื่อ ๙ มิถุนายน ๒๕๖๖.

[๒๕] ศูนย์พัฒนาธุรกิจเพื่อความยั่งยืน, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๓.*

[๒๖] ชุติมา ชุติเนตร, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒๔.*

๔. บทสรุป

ในขณะที่สหภาพยุโรปได้กำหนดแผนการปฏิรูปสีเขียว (A European Green Deal) ซึ่งตั้งเป้าหมายว่า ภายในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกลงให้เหลืออย่างน้อยร้อยละ ๕๕ และภายในปี พ.ศ. ๒๕๙๓ จะปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero Emission) และมีการทบทวนกฎหมายและริเริ่มความร่วมมือทั้งในด้านภูมิอากาศ พลังงาน เชื้อเพลิง การคมนาคม สิ่งก่อสร้าง การใช้ที่ดิน และป่าไม้ รวมทั้งผลักดันมาตรการสำคัญ ๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยมาตรการล่าสุด คือ มาตรการปรับราคาคาร์บอนก่อนข้ามพรมแดนของสหภาพยุโรป (Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)) ที่เพิ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ซึ่งมาตรการ CBAM นี้เป็นมาตรการสำคัญของสหภาพยุโรปที่จะสร้างแรงกดดันทางอ้อมให้ผู้ผลิตสินค้าในประเทศนอกสหภาพยุโรป โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาให้เร่งแก้ไขปรับปรุงกระบวนการผลิตให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยในระยะแรกของมาตรการนี้ จะใช้บังคับกับสินค้า ๖ ประเภท ได้แก่ ปูนซีเมนต์ กระแสไฟฟ้า ปุ๋ย เหล็กและเหล็กกล้า อะลูมิเนียม และสารเคมีบางประเภท (ไฮโดรเจน) ด้วยเหตุนี้ การให้ความสำคัญและร่วมกันขับเคลื่อนตามโมเดลเศรษฐกิจ BCG ของไทย ซึ่งประกอบด้วย เศรษฐกิจชีวภาพ เศรษฐกิจหมุนเวียน และเศรษฐกิจสีเขียว ตามยุทธศาสตร์ และแนวทาง รวมถึงการพิจารณากำหนดมาตรการและกลไกทางกฎหมายที่เหมาะสม และได้รับการสนับสนุนจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชนและผู้ประกอบการ ย่อมเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ประเทศและผู้ประกอบการไทยในการขยายตลาดเพิ่มเติมและเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ส่งออกจากประเทศอื่นที่ไม่สามารถปรับตัวรองรับมาตรการ CBAM ได้ทัน อีกทั้งยังเป็นการปรับตัวรองรับการดำเนินมาตรการควบคุมการปล่อยคาร์บอนก่อนเข้าพรมแดนของประเทศอื่นที่มีแนวโน้มจะบังคับใช้ในอนาคต เช่น จีน ญี่ปุ่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ เป็นต้น อีกด้วย

มาตรการเชิงรุกเพื่อบรรลุเป้าหมายการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ตามแผนปฏิรูปสีเขียวของสหภาพยุโรป และความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับในบริบทของประเทศไทย*

ปรางทิพย์ ระเบียบ **

ปัจจุบันผลการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงสถิติและแบบจำลองภูมิอากาศของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศเป็นไปโดยสอดคล้องกันว่า ประเทศไทยและประเทศในทวีปเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยมีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดสภาพอากาศที่รุนแรงขึ้น ได้แก่ เกิดฝนตกหนักเป็นช่วง ๆ และเกิดภาวะฝนทิ้งช่วง ซึ่งจะทำให้เกิดน้ำท่วมบ่อยครั้งขึ้นและเกิดภัยแล้ง[๑] ทั้งนี้ จากการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลโดยกรมอุตุนิยมวิทยาโดยต่อเนื่องรวม ๔๐ ปี (ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๔ – ๒๕๖๓) จากสถานีอุตุนิยมวิทยาทั่วประเทศปรากฏว่า ประเทศไทยมีแนวโน้มอุณหภูมิรายปีเพิ่มสูงขึ้นทั้งอุณหภูมิสูงสุด อุณหภูมิเฉลี่ย และอุณหภูมิต่ำสุดอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีอัตราการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิประมาณ ๐.๐๓ องศาเซลเซียสต่อปี และปริมาณน้ำฝนเพิ่มขึ้นประมาณ ๒.๕ มิลลิเมตรต่อปี[๒] นอกจากนี้ กรมอุตุนิยมวิทยาได้คาดการณ์สภาพภูมิอากาศของประเทศไทยในอีกประมาณแปดสิบปีข้างหน้าโดยแบบจำลอง PRECIS (Providing REgional Climates for Impacts Studies) ปรากฏผลการคาดการณ์ได้ว่าจะมีฝนตกเพิ่มขึ้นในภาคใต้ และมีภัยแล้งยาวนานขึ้นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งผลการคาดการณ์ดังกล่าวสอดคล้องกับผลการคาดการณ์จากแบบจำลอง MRI-GCM[๓] ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศจึงเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นแล้วในข้อเท็จจริงในประเทศไทย โดยมีข้อมูลสถิติอันเป็นที่ประจักษ์

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายทรัพยากร กองกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มีนาคม ๒๕๖๖), Licence en droit (Université Pierre-Mendès-France (Grenoble II)), Master 2 (Recherche) Droit de l'environnement (Universités Paris 1 Panthéon Sorbonne et Paris 2 Panthéon-Assas), Docteur en droit (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne) Droit public.

[๑] ศูนย์ภูมิอากาศ, "การเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิและปริมาณฝน จากการคาดการณ์การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศในอนาคต", (เอกสารวิชาการ เลขที่ ๕๕๑.๕๗๗.๓-๐๑-๒๕๕๙ กรมอุตุนิยมวิทยา ๒๕๕๙), ๑-๒.

[๒] คณะทำงานเฝ้าระวังและเตือนภัยจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระยะนาน, "แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอุณหภูมิและฝนบริเวณประเทศไทย", (เอกสารวิชาการ เลขที่ ๕๕๑.๕๗๗.๓-๑๐-๒๕๖๔ กรมอุตุนิยมวิทยา ๒๕๖๔), ๖๒-๖๗.

[๓] อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, ๓-๕.

ประเทศไทยได้เริ่มที่จะแสดงจุดยืนในเวทีระหว่างประเทศว่าจะมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอย่างจริงจัง เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยให้สัตยาบันเข้าร่วมเป็นภาคีความตกลงปารีส ซึ่งเป็นความตกลงตามกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC)[๔] ซึ่งกำหนดเป้าหมายในการจำกัดการเพิ่มขึ้นของอุณหภูมิโลก และกำหนดให้รัฐภาคีต้องมีส่วนร่วมในการลดก๊าซเรือนกระจก และต่อมา ในการประชุมสมัชชาประเทศภาคีกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ครั้งที่ ๒๖ (COP 26) เมื่อปี ๒๕๖๔ นั้น ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิของประเทศเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘) ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้กำหนดนโยบายและแนวทางการขับเคลื่อนการลดก๊าซเรือนกระจกเพื่อให้บรรลุซึ่งเป้าหมายดังกล่าว[๕]

“ความเป็นกลางทางคาร์บอน” (Carbon Neutrality) หมายความว่า การลดหรือหลีกเลี่ยงการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ขึ้นสู่ชั้นบรรยากาศ โดยสำหรับปริมาณคาร์บอน (CO2) ที่ยังคงมีการปล่อยสู่ชั้นบรรยากาศอยู่จะต้องนำไปหักลบจนหมดสิ้นกับคาร์บอนเครดิตซึ่งได้มาจากโครงการลด (Emissions Reduction) กักเก็บ (capture) หรือดูดซับ (carbon sink) ก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ ที่ได้รับการรับรอง (Certified projects)[๖] ส่วน “การปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์” (Net Zero GHG Emission) หรือ มีขอบเขตที่กว้างกว่า Carbon Neutrality เนื่องจากคำนวณรวมเอาก๊าซเรือนกระจกชนิดอื่น ๆ[๗] ด้วย หมายความว่า ภาวะสมดุลระหว่างปริมาณการ

---

[๔] “Status of Treaties, Paris Agreement” ใน United Nations Treaty Series, vol. 3156, Chap. XXVII ENVIRONMENT, 7. d Paris Agreement.

[๕] รายงานที่ประเทศไทยเสนอต่อสำนักเลขานุการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔ แห่งความตกลงปารีส “Thailand’s Longterm Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy” (ตุลาคม ๒๕๖๓).

[๖] Global Climate Action Team – UNFCCC secretariat, “Climate Neutral Now : Guidelines for Participation”, (United Nations 2015), ๖.

[๗] ก๊าซเรือนกระจกหมายความว่า “ก๊าซที่มีคุณสมบัติในการดูดซับคลื่นรังสีความร้อน หรือรังสีอินฟาเรดได้ดี เช่น คาร์บอนไดออกไซด์ (CO2) มีเทน (CH4) ไนตรัสออกไซด์ (N2O) ก๊าซไฮโดรฟลูออโรคาร์บอน (HFCs) ก๊าซเพอร์ฟลูออโรคาร์บอน (PFCs) ก๊าซซัลเฟอร์เฮกซะฟลูออไรด์ (SF6) ก๊าซไนโตรเจนไตรฟลูออไรด์ (NF3) เป็นต้น” จาก ศรายุทธ เรืองผล, “ศัพท์เฉพาะ ก๊าซเรือนกระจก Greenhouse Gases”, (กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, ๑๖ มีนาคม ๒๐๒๑) <https://actionforclimate.deqp.go.th/knowledge/2537> สืบค้นเมื่อ ๑๐ มีนาคม ๒๕๖๖.

ปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยมนุษย์และปริมาณการกำจัดออกที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ (anthropologic removal)[๘] ดังนั้น แม้ประเทศไทยได้กำหนดเป้าหมายว่าจะเป็นกลางทางคาร์บอนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ก็ยังจะมีการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากกิจกรรมของมนุษย์สู่ชั้นบรรยากาศได้บ้าง แต่ว่าจะต้องมีการหักลบกับส่วนที่มีการดูดซับหรือกักเก็บออกจากชั้นบรรยากาศ

การที่จะบรรลุเป้าหมายตามที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นไว้โดยเป็นกลางทางคาร์บอนและมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นศูนย์ได้นั้น รัฐจะต้องผลักดันให้เกิดการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากแหล่งกำเนิดในประเทศ และเพิ่มปริมาณการดูดกลับหรือกำจัดก๊าซเรือนกระจกออกจากชั้นบรรยากาศ ซึ่งจะมีความท้าทายในการดำเนินการว่าจะทำอย่างไรมิให้กระทบกระเทือนต่อชีวิตประจำวันของประชาชนและเป็นภาระแก่ผู้ประกอบการเกินกว่าเหตุ เนื่องจากกิจกรรมของมนุษย์ในปัจจุบันเกือบทุกประเภทล้วนส่งผลให้เกิดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกไม่ทางตรงก็ทางอ้อม ทั้งนี้ แนวทางการดำเนินการที่สำคัญของประเทศไทยปรากฏรายละเอียดอยู่ในรายงานประจำปีที่เสนอต่อสำนักเลขานุการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อย่างไรก็ดี ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีการตรากฎหมายหรือออกมาตรการบังคับเพื่อให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจว่ากรณีในต่างประเทศ มีการกำหนดมาตรการในลักษณะใด และมีกลไกใดที่อาจเป็นประโยชน์กับแนวทางการดำเนินการของประเทศไทยต่อไปหรือไม่

สำหรับกรณีศึกษา “European Green Deal” หรือแผนปฏิรูปสีเขียวแห่งสหภาพยุโรป เป็นนโยบาย แผนปฏิบัติการ และกำหนดระยะเวลาดำเนินการ ซึ่งคณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอขึ้น เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๙[๙] เพื่อเปลี่ยนโครงสร้างระบบเศรษฐกิจของสหภาพยุโรปให้ไม่ต้องพึ่งพาการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ และลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ ซึ่งตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ถึงปี ค.ศ. ๒๐๒๓ ได้มีการออกมาตรการส่งเสริมและมาตรการบังคับต่าง ๆ โดยต่อเนื่อง เช่น ข้อบังคับสหภาพยุโรป ฉบับที่ ๒๐๒๑/๑๑๑๙[๑๐] ซึ่งเรียกว่า

---

[๘] อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๖, ๘.

[๙] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region on the European Green Deal (Com/2019/640).

[๑๐] Regulation (EU) 2021/1119 of the European Parliament and of the Council of 30 June 2021 establishing the framework for achieving climate neutrality and amending Regulations (EC) No 401/2009 and (EU) 2018/1999 (‘European Climate Law’).

กฎหมายสภาพภูมิอากาศยุโรป (European Climate Law) และข้อเสนอ “Fit for 55 package”[๑๑] ในการปรับปรุงกฎหมายของสหภาพยุโรปที่เกี่ยวข้องเพื่อให้บรรลุการลดก๊าซร้อยละ ๕๕ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ โดย “European Green Deal” เป็นกรณีศึกษาที่น่าสนใจเนื่องจากเป็นแผนลดก๊าซเรือนกระจกซึ่งมุ่งหมายปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้ยังคงมีประสิทธิภาพในการแข่งขัน แต่ไม่ก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม และมีความเป็นธรรมทางสังคม (social fairness) โดยลดผลกระทบต่อผู้อ่อนไหวในการเข้าถึงพลังงานและวิสาหกิจขนาดกลางและย่อม อย่างไรก็ดี แม้กฎหมายของสหภาพยุโรปประเภท “ข้อบังคับ” (Regulation) จะมีผลใช้บังคับโดยตรงในรัฐสมาชิก ซึ่งบทบัญญัติบางข้อกำหนดเฉพาะเป้าหมายให้ใช้กับรัฐสมาชิกเท่านั้น แต่ไม่ได้กำหนดรายละเอียดเพื่อบังคับใช้กับบุคคลตามกฎหมายภายในของประเทศสมาชิก นอกจากนี้ กฎหมายประเภท “กฎ” (Directive) กำหนดเพียงหลักกฎหมายหรือกรอบกฎหมายโดยกว้าง และรัฐสมาชิกจะต้องออกกฎหมายภายในประเทศเพื่อกำหนดมาตรการบังคับใช้ในรายละเอียดต่อไป

สำหรับบทความนี้จะได้เสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์บริบท ข้อจำกัด และข้อควรระวังในการกำหนดมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนต่าง ๆ ในส่วนแรก แล้วจึงจะได้เสนอบทวิเคราะห์ความจำเป็นในการใช้มาตรการบังคับในบริบทของประเทศไทยในส่วนถัดไป

๑. บริบท ข้อจำกัด และข้อควรระวังในการกำหนดมาตรการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละภาคส่วน

ในส่วนนี้ จะได้เสนอผลการศึกษาโดยแบ่งออกเป็นมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกในแต่ละภาคส่วน ได้แก่ พลังงาน กระบวนการทางอุตสาหกรรม ที่ดิน ป่าไม้ และการเกษตร และการกำจัดของเสีย ตามลำดับ

๑.๑ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนพลังงาน

การใช้พลังงานมีความจำเป็นต่อการดำรงชีพและการขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจ ดังนั้น ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนพลังงาน ภาครัฐจึงมีข้อจำกัดในการจัดให้มีพลังงานให้เพียงพอกับความต้องการภายในประเทศ ตลอดจนมาตรการลดก๊าซเรือนกระจกจะต้องไม่ส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานจนกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนและต้นทุนของผู้ประกอบการจนเกินกว่าเหตุ ส่วนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนพลังงานสามารถแบ่งออกได้เป็นสองประเภทหลัก ได้แก่ การลดปริมาณความต้องการใช้พลังงานโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Energy Efficiency) และการลดปริมาณการปล่อยก๊าซโดยการเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งพลังงานให้เป็นวิธีที่สะอาดขึ้น หรือโดยการติดตั้งเทคโนโลยีการดักจับคาร์บอน

---

[๑๑] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region, “‘Fit for 55’: delivering the EU’s 2030 Climate Target on the way to climate neutrality” (COM (2021) 550).

เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายของแผนปฏิรูปสีเขียว คณะกรรมาธิการยุโรปได้ออกแผนเพื่อการเปลี่ยนแปลงทางพลังงานแห่งยุโรป (REPowerEU Plan)[๑๒] ซึ่งกำหนดเป้าหมายหลักสามประการ ได้แก่ การประหยัดพลังงาน การเพิ่มความหลากหลายของอุปทานพลังงาน และการเร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างระบบพลังงานของยุโรปโดยแทนที่พลังงานจากเชื้อเพลิงฟอสซิลด้วยพลังงานสะอาด ซึ่งในส่วนนี้จะได้กล่าวถึงมาตรการเพิ่มสัดส่วนพลังงานสะอาดเป็นประการแรก และจะได้เสนอผลการศึกษามาตรการลดการใช้พลังงาน และการขยายขอบเขตของระบบซื้อขายสิทธิในการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเป็นประการถัดไป

(๑) การเพิ่มสัดส่วนพลังงานสะอาด

(๑.๑) การผลิตกระแสไฟฟ้า - มาตรการบังคับให้ติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนอาคาร และการปรับปรุงขั้นตอนการอนุญาตผลิตพลังงานหมุนเวียนอื่น

โดยที่สัดส่วนการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของสหภาพยุโรปประมาณร้อยละ ๗๐ มาจากภาคส่วนพลังงาน และการใช้พลังงานร้อยละ ๔๐ เป็นการใช้งานภายในอาคารและที่พักอาศัย ดังนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้เสนอว่า การเร่งติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนอาคาร จึงเป็นวิธีที่จะลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยเร็วและในวงกว้าง สำหรับการผลิตไฟฟ้าเพื่อใช้ในภาคส่วนอื่น จะต้องเพิ่มหน่วยการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานทดแทนโดยการลดขั้นตอนและเงื่อนไขการอนุญาต โดยกฎหมายปัจจุบันของบางประเทศสมาชิกการอนุญาตโครงการผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทนใช้ระยะเวลาพิจารณาถึงสิบปีเนื่องจากจะต้องมีการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเสียก่อน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพลังงานลมที่ส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ[๑๓] เป็นต้น

เพื่อดำเนินการดังกล่าว ได้มีการเสนอร่างกฎแก้ไขเพิ่มเติมกฎว่าด้วยการส่งเสริมการใช้พลังงานจากแหล่งกำเนิดประเภทหมุนเวียน กฎว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร และกฎว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงาน[๑๔] เมื่อวันที่ ๑๘ พฤษภาคม

---

[๑๒] Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions “RepowerEU Plan”, Com/2022/230.

[๑๓] Explanatory Memorandum ใน Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency.

[๑๔] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM (2022) 0222.

ค.ศ. ๒๐๒๒ ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมยุโรป คณะมนตรียุโรป และสภายุโรปแล้ว มีการแปรญัตติในชั้นสภายุโรป เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๒[๑๕] ในส่วนที่เป็นรายละเอียดแต่ไม่ได้มีการแก้ไขในหลักการสำคัญ จึงมีแนวโน้มว่าน่าจะมีการประกาศใช้ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๓ นี้ โดยร่างกฎดังกล่าวกำหนดมาตรการเชิงรุกเพื่อสนับสนุนการเพิ่มจำนวนแหล่งผลิตพลังงานหมุนเวียน ดังนี้

๑) การกำหนดให้รัฐสมาชิกสำรวจพื้นที่ทั้งบนบกและทางทะเลที่สามารถติดตั้งระบบการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนได้ภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายการเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนของประเทศ ผลการคาดการณ์ปริมาณความต้องการพลังงาน และปริมาณทรัพยากรหมุนเวียนในพื้นที่ดังกล่าว ตลอดจนศักยภาพของทรัพยากรนั้นในการนำมาผลิตพลังงานไฟฟ้าด้วย พื้นที่ดังกล่าวเรียกว่า “Renewables go-to areas” หรือถ้อยคำตามการแปรญัตติ ได้แก่ “Renewables acceleration areas” หรือพื้นที่เร่งรัดพลังงานหมุนเวียน

๒) ภายในกำหนดระยะเวลาสองปี รัฐสมาชิกจะต้องกำหนดแผนพัฒนาพลังงานหมุนเวียนภายในพื้นที่เร่งรัดพลังงานหมุนเวียน โดยใช้พื้นที่ที่มนุษย์ทำขึ้นเป็นหลัก เช่น หลังคาอาคาร พื้นที่กำจัดขยะ เหมืองแร่ ลานจอดรถ พื้นที่อุตสาหกรรม ตลอดจนพื้นที่เมือง ทะเลสาบหรืออ่างเก็บน้ำ โดยให้หลีกเลี่ยงพื้นที่คุ้มครองทางธรรมชาติต่าง ๆ และเส้นทางการย้ายถิ่นฐานของนก

๓) การอนุญาตโครงการภายในพื้นที่เร่งรัดพลังงานหมุนเวียนจะต้องเป็นกระบวนการที่รวมการอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียว ตลอดจนจะต้องมีการให้ความช่วยเหลือทางข้อมูล และในกรณีที่มีการปฏิเสธการอนุญาต จะต้องมีกลไกการอุทธรณ์ประเภทการระงับข้อพิพาท เพื่อหลีกเลี่ยงกระบวนการทางศาลซึ่งใช้เวลานาน โดยรัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งปี

๔) การอนุญาตการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนโครงสร้างที่มนุษย์ทำขึ้น ยกเว้นบนพื้นน้ำหรือโครงสร้างที่จัดทำขึ้นเป็นพิเศษเพื่อผลิตพลังงานแสงอาทิตย์ รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการอนุญาตให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสามเดือน และได้รับการยกเว้นมิต้องจัดทำรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม

๕) รัฐสมาชิกจะต้องดำเนินการเพื่อให้อาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่ทั้งหมดในประเทศ มีการออกแบบเพื่อรองรับการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ โดยให้บริเวณที่จะติดตั้งอยู่ทางด้านที่มีปริมาณรังสีเข้มข้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตพลังงานไฟฟ้า นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้มีการติดตั้งและใช้งานระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนอาคาร

[๑๕] Amendments adopted by the European Parliament on 14 December 2022 on the proposal for a directive of the European Parliament and of the Council amending Directive (EU) 2018/2001 on the promotion of the use of energy from renewable sources, Directive 2010/31/EU on the energy performance of buildings and Directive 2012/27/EU on energy efficiency, COM(2022)0222 – C9-0184/2022 – 2022/0160 (COD), (TA/2022/0441).

สาธารณะหรือเชิงพาณิชย์ที่สร้างใหม่ ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๖ และ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๗ ขึ้นอยู่กับพื้นที่ใช้สอย และจะต้องติดตั้งและใช้งานระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนอาคารที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นใหม่ภายในวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๒๙

มาตรการต่าง ๆ เหล่านี้เป็นการกำหนดหน้าที่เชิงเป้าหมายพร้อมทั้งกรอบระยะเวลาดำเนินการไว้โดยชัดเจน ซึ่งรัฐสมาชิกสามารถกำหนดมาตรการดำเนินการให้แตกต่างกันได้ ซึ่งน่าจะต้องเป็นมาตรการบังคับในส่วนของการติดตั้งระบบผลิตพลังงานไฟฟ้าบนอาคารที่สร้างขึ้นใหม่ เนื่องจากเป็นการกำหนดเป้าหมายร้อยละ ๑๐๐ อย่างไรก็ดี สหภาพยุโรปได้จัดให้มีกองทุนเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายเพื่อลดผลกระทบต่อประชาชนและผู้ประกอบการจากมาตรการดังกล่าว

(๑.๒) เชื้อเพลิงที่ใช้ในขนส่ง – การแทนที่น้ำมันเชื้อเพลิงด้วยพลังงานไฟฟ้า (Electrification) พลังงานไฮโดรเจนสะอาด หรือเชื้อเพลิงคาร์บอนต่ำ

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาครวมของสหภาพยุโรป ประมาณร้อยละ ๒๕ มาจากภาคส่วนการขนส่งทางบก โดยร้อยละ ๖ มาจากรถบรรทุกและรถโดยสารขนาดใหญ่ ดังนั้น คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้เสนอกำหนดเป้าหมายระยะสั้น ให้รถโดยสารในเมืองที่มีการจัดซื้อใหม่ทั้งหมดต้องเป็นรถปลอดการปล่อยก๊าซ (zero-emission bus)[๑๖] ตลอดจนกำหนดเป้าหมายระยะยาวเป็นการแทนที่รถยนต์ที่ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงด้วยรถพลังงานไฟฟ้าหรือไฮโดรเจนบริสุทธิ์ (fossil-free hydrogen) อย่างไรก็ดี เป้าหมายดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมการผลิตรถยนต์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง และประเมินได้ว่ามีลูกจ้างประมาณ ๑๔.๖ ล้านคน ดังนั้น ความท้าทายในการผลักดันการเปลี่ยนผ่านไปสู่ยานพาหนะพลังงานสะอาดจึงเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มอุตสาหกรรมเดิมปรับตัวรับนวัตกรรมใหม่ นอกจากนี้ ประชาชนที่จำเป็นต้องมียานพาหนะส่วนบุคคลและมีรายได้น้อยจะได้รับผลกระทบ จึงจะต้องมีมาตรการส่งเสริมหรือชดเชยด้วย

เพื่อการนี้ คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอร่างข้อบังคับแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับว่าด้วยมาตรฐานประสิทธิภาพการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์สำหรับรถขนาดใหญ่ (Heavy Duty)[๑๗] เมื่อวันที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๒๓ ซึ่งผ่านการพิจารณาโดยคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมยุโรปและคณะมนตรียุโรปแล้ว ขณะนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณา

---

[๑๖] European Commission Press release, “European Green Deal: Commission proposes 2030 zero-emissions target for new city buses and 90% emissions reductions for new trucks by 2040” (14 February 2023).

[๑๗] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2019/1242 as regards strengthening the CO2 emission performance standards for new heavy-duty vehicles and integrating reporting obligations, and repealing Regulation (EU) 2018/956, COM/2023/88.

ของสภายุโรป ประกอบด้วยบทบัญญัติซึ่งกำหนดมาตรฐานการปล่อยก๊าซฯ ที่สูงขึ้นสำหรับรถขนาดใหญ่ ตลอดจนสัดส่วนการผลิตรถพลังงานสะอาดซึ่งจะใช้บังคับกับผู้ผลิต ซึ่งกำหนดสัดส่วนเพิ่มขึ้นตามกำหนดระยะเวลา เพื่อให้ผู้ผลิตสามารถปรับตัวได้อย่างค่อยเป็นค่อยไป

นอกจากนี้ สำหรับการลดก๊าซเรือนกระจกขนส่งทางอากาศและทางทะเล ซึ่งมีระยะเวลาขนส่งยาวกว่าการขนส่งทางบกและมีข้อจำกัดในการเติมเชื้อเพลิง จึงยังไม่อาจเปลี่ยนไปใช้พลังงานไฟฟ้าและไฮโดรเจนได้นั้น ได้มีข้อเสนอ “ReFuelEU Aviation” และ “FuelEU Maritime” ซึ่งกำหนดเป้าหมายให้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงคาร์บอนต่ำเพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคส่วนการบินและการขนส่งทางน้ำ ทั้งนี้ ได้มีการเสนอร่างข้อบังคับฉบับใหม่ด้านการขนส่งทางอากาศที่ยั่งยืน[๑๘] เพื่อกำหนดบังคับให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานต้องจัดให้มีน้ำมันเชื้อเพลิงยั่งยืน (sustainable aviation fuels -SAF) ซึ่งรวมถึง synthetic aviation fuels หรือ e-fuels ด้วย นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหน้าที่ให้แก่สายการบินมิให้บรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิงสำรองในปริมาณที่สูงเกินจำเป็น เพื่อลดปริมาณการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นจากการบรรทุกน้ำหนักส่วนเกินนี้ด้วย ขณะนี้ร่างข้อบังคับดังกล่าวอยู่ในชั้นการพิจารณาของสภายุโรป สำหรับการขนส่งทางทะเล มีการเสนอร่างข้อบังคับการใช้เชื้อเพลิงหมุนเวียนและเชื้อเพลิงคาร์บอนต่ำในการขนส่งทางทะเล[๑๙] ซึ่งกำหนดเกณฑ์เพื่อลดสัดส่วนคาร์บอนในน้ำมันเชื้อเพลิง และกำหนดห้ามมิให้เรือเดินสมุทรใช้พลังงานจากเชื้อเพลิงในระหว่างการจอดเรือเทียบท่าในรัฐสมาชิก โดยให้ใช้กระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนซึ่งจ่ายมาจากท่าเรือเดินสมุทรที่เทียบท่าจอดอยู่

(๑.๓) การส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาและการผลิต “พลังงานไฮโดรเจนสะอาด” ตลอดจนการกำหนดมาตรฐาน และการพัฒนาตลาดเพื่อรองรับการซื้อขายเชื้อเพลิงไฮโดรเจนหมุนเวียน

พลังงานไฮโดรเจนเป็นพลังงานสะอาดเนื่องจากการเผาไหม้จะมีเพียงน้ำและออกซิเจนเท่านั้นที่เป็นผลพลอยได้ โดยปราศจากการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ อย่างไรก็ดี การจะนำไฮโดรเจนมาใช้เป็นพลังงานได้นั้น ไฮโดรเจนจะต้องอยู่ในสถานะที่เป็นก๊าซ ซึ่งกระบวนการทำให้เป็นก๊าซ (Gasification) มีหลายวิธี เช่น วิธีที่ใช้เชื้อเพลิงฟอสซิลเป็นวัตถุดิบในการผลิต ซึ่งจะทำให้เกิดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์เท่าจำนวนไฮโดรเจนที่ได้มา จึงไม่ทำให้เกิดการลดก๊าซเรือนกระจก วิธีแยกน้ำด้วยไฟฟ้า โดยใช้น้ำเป็นวัตถุดิบ ซึ่งเป็นกระบวนการที่ไม่ปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แต่จะมีค่าใช้จ่ายด้านกระแสไฟฟ้าสูง และการใช้ชีวมวลหรือขยะอินทรีย์เป็นวัตถุดิบ (Biohydrogen production หรือ Fermentation Hydrogen Production)

---

[๑๘] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on ensuring a level playing field for sustainable air transport, COM/2021/561.

[๑๙] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the use of renewable and low carbon fuels in maritime transport and amending Directive 2009/16/EC, 2021/0210 (COD).

ซึ่งแม้จะปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์แต่ก็เป็นปริมาณเท่ากับปริมาณคาร์บอนไดออกไซด์ที่พืชอันเป็นวัตถุดิบนั้นได้ดูดซับไว้ จึงมีปริมาณการปล่อยก๊าซสุทธิเป็นศูนย์[๒๐]

ตามแผน “REPowerEU” ได้มีการกำหนดเป้าหมายการผลิตไฮโดรเจนหมุนเวียน (renewable hydrogen) โดยใช้กระบวนการแยกน้ำด้วยไฟฟ้า (Electrolysis) ปริมาณสิบล้านตัน และเป้าหมายการนำเข้าปริมาณสิบล้านตัน ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ โดยมีเป้าหมายในระยะกลาง (๒๐๓๐-๒๐๕๐) เป็นการใช้พลังงานไฮโดรเจนในวงกว้าง รวมถึงภาคส่วนที่ลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ได้ยากด้วย[๒๑] โดยมีโครงการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนานวัตกรรมด้านพลังงานไฮโดรเจนเพื่อลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ในภาคส่วนกระบวนการอุตสาหกรรมและภาคส่วนการขนส่ง เรียกว่า “Projects of Common European Interest (IPCEIs)” โดยมีสัดส่วนที่จัดสรรจากกองทุนต่าง ๆ ของสหภาพยุโรปประมาณ ๒๔-๔๑ พันล้านยูโร[๒๒]

นอกจากนี้ เพื่อกำหนดให้ผู้ผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนหมุนเวียนใช้กระแสไฟฟ้าที่ได้มาจากพลังงานหมุนเวียนในการผลิตเท่านั้น คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอร่างข้อบังคับลำดับรอง (Commission Delegated Regulation) จำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งออกเพื่อดำเนินการตามกฎว่าด้วยพลังงานหมุนเวียน (Renewable Energy Directive) ได้แก่

๑) ร่างข้อบังคับลำดับรองว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการผลิตเชื้อเพลิงในสถานะของเหลวและก๊าซที่ไม่ได้มีที่มาจากชีวมวลสำหรับภาคการขนส่ง (renewable liquid and gaseous transport fuels of non biological origin – RFNBO)[๒๓] ซึ่งให้หน่วยแยกน้ำด้วยไฟฟ้า (Electrolysers) ที่จะใช้ในการผลิตไฮโดรเจนจะต้องถูกเชื่อมต่อเข้ากับหน่วยผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน และกำหนดเงื่อนไขเพื่อมิให้การผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเพื่อนำไปใช้ผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจน ไม่ส่งผลกระทบต่อศักยภาพการผลิตกระแสไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนเพื่อใช้ตามบ้านเรือนหรือภาคส่วนอื่นอันอาจทำให้เกิดปัญหาไฟฟ้าไม่เพียงพอแก่ความต้องการใช้งาน ได้แก่ หลัก “additionality” หมายความว่า ต้องเป็นการผลิตโดยโรงไฟฟ้า

---

[๒๐] สำนักงานที่ปรึกษาด้านการอุดมศึกษาและวิทยาศาสตร์ ประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงบรัสเซลส์, “รายงานผลการวิเคราะห์ข้อมูลนโยบายมาตรการในสหภาพยุโรปประกอบข้อเสนอแนะด้านการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัย และนวัตกรรมของประเทศไทย” (สิงหาคม ๒๕๖๔), ๑-๕.

[๒๑] Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, “A hydrogen strategy for a climate neutral Europe” (8.7.2020), COM(2020) 301, 1-4.

[๒๒] European Commission Press release, “Commission sets out rules for renewable hydrogen”, February 2023.

[๒๓] Commission Delegated Regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a Union methodology setting out detailed rules for the production of renewable liquid and gaseous transport fuels of nonbiological origin.

ที่สร้างขึ้นใหม่หรือมีอายุไม่เกินสามปี และหลัก “temporal and geographic correlation” ซึ่งกำหนดเงื่อนไขให้ผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนเฉพาะในพื้นที่และช่วงเวลาที่มีกระแสไฟฟ้าจากพลังงานหมุนเวียนเหลือใช้จากภาคส่วนอื่นเท่านั้น ทั้งนี้ เนื่องจากคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ปริมาณกระแสไฟฟ้าที่จะต้องใช้ในการผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนจะสูงขึ้นถึงประมาณ ๕๐๐ TWh หรือประมาณร้อยละ ๑๔ ของปริมาณการใช้ไฟฟ้าทั้งหมดของสหภาพยุโรป ดังนั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหากระแสไฟฟ้าไม่เพียงพอใช้ดังกล่าว คณะกรรมาธิการยุโรปจึงได้กำหนดเป้าหมายการผลิตพลังงานหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๔๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ด้วย นอกจากนี้ รัฐสมาชิกสามารถกำหนดเวลาใช้บังคับไม่พร้อมกันสำหรับบทบัญญัติแต่ละส่วนเพื่อประโยชน์ในการปรับตัวของผู้มีส่วนได้เสีย โดยสามารถกำหนดระยะผ่อนปรนการบังคับใช้หลัก “temporal and geographic correlation” สำหรับโครงการผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนซึ่งเริ่มผลิตก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๘ เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๒๘ จะมีการวางขายหน่วยแยกน้ำด้วยไฟฟ้า (Electrolysers) โดยแพร่หลายและราคาต่ำลง ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ตามข้อบังคับนี้จะมีผลใช้บังคับกับผู้ผลิตนอกสหภาพยุโรปที่ประสงค์จะส่งออกเชื้อเพลิงไฮโดรเจนมายังสหภาพยุโรป โดยผ่านกลไกการรับรองภาคสมัครใจ (voluntary certification scheme) ด้วย

๒) ร่างข้อบังคับลำดับรองกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกจากการใช้เชื้อเพลิง RFNBO[๒๔] ซึ่งกำหนดให้ต้องรวมเอา Carbon footprint ที่มาจากกระบวนการผลิตและขนส่งตลอดทั้งวงจรชีวิตของเชื้อเพลิงในการคำนวณด้วย ทั้งในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้าเพื่อนำมาใช้แยกไฮโดรเจน ขั้นตอนการแปรรูปไฮโดรเจน การขนส่งไฮโดรเจนไปยังผู้บริโภค ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณในกรณีที่ไฮโดรเจนเป็นผลพลอยได้ (derivative) ในโรงงานผลิตเชื้อเพลิงอื่น

(๒) การลดปริมาณการใช้พลังงานและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน

การลดปริมาณการใช้พลังงานเป็นเป้าหมายสำคัญตามแผนปฏิรูปสีเขียว โดยได้มีการเสนอให้แก้ไขกฎว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงาน (Energy Efficiency Directive)[๒๕] เพื่อกำหนดเป้าหมายให้รัฐสมาชิกต่าง ๆ ร่วมกันลดปริมาณการใช้พลังงานลงในภาพรวมให้ได้ร้อยละ ๑๓ จากปีฐาน ค.ศ. ๒๐๒๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ โดยรัฐสมาชิกจะต้อง

---

[๒๔] Commission Delegated Regulation (EU) .../... of 10.2.2023 supplementing Directive (EU) 2018/2001 of the European Parliament and of the Council by establishing a minimum threshold for greenhouse gas emissions savings of recycled carbon fuels and by specifying a methodology for assessing greenhouse gas emissions savings from renewable liquid and gaseous transport fuels of non from recycled carbon fuels biological origin, C(2023) 1086.

[๒๕] Directive 2012/27/EU of the European Parliament and of the Council of 25 October 2012 on energy efficiency, amending Directives 2009/125/EC and 2010/30/EU and repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC.

แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมาตรการทางปกครองที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมายดังกล่าว ทั้งนี้ Energy Efficiency Directive ซึ่งประกาศใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๒ กำหนดให้รัฐสมาชิกจัดทำแผนพลังงานและภูมิอากาศ (energy and climate plans) ซึ่งต้องปรับปรุงทุก ๆ สามปี โดยเมื่อกฎเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๒ กำหนดเป้าหมายการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานร้อยละ ๒๐ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ ซึ่งปรากฏผลดำเนินการได้**เกิน**กว่าค่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ (ลดได้จริงเหลือ ๙๐๗ Mtoe จากเดิม ๑๒๓๖ Mtoe) โดยมาตรการต่าง ๆ ที่รัฐสมาชิกได้นำไปดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารของรัฐจำนวนร้อยละ ๓ ต่อปี และกำหนดเป้าหมายประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารของเอกชนในระยะยาว กำหนดให้ต้องมีการรับรองค่าประสิทธิภาพการใช้พลังงานกรณีการขายหรือเช่าอาคารตลอดจนการกำหนดให้บริษัทขนาดใหญ่ประเมินประสิทธิภาพทุก ๔ ปี และการกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานลดปริมาณการขายลงร้อยละ ๑.๕ ต่อไป นอกจากนี้ สำหรับการเสนอแก้ไขกฎว่าด้วยประสิทธิภาพการใช้พลังงานในอาคาร (Energy Performance of Buildings Directive)[๒๖] นั้น กำหนดเงื่อนไขการได้รับความช่วยเหลือจากกองทุน ทั้งในส่วนการใช้ระบบอัจฉริยะในการปรับการใช้พลังงานภายในอาคาร และการติดตั้งระบบชาร์ตรถยนต์ไฟฟ้า และการกำหนดเป้าหมายเร่งรัดการปรับปรุงอาคารที่ใช้พลังงานในอัตราสูง

(๓) การขยายขอบเขตของระบบซื้อขายสิทธิปล่อยก๊าซเรือนกระจก (EU Emissions Trading System ETS) ไปยังภาคส่วนการขนส่งและที่พักอาศัย

ระบบ EU-ETS เป็นระบบกำหนดเพดานปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อจัดสรรสิทธิในการปล่อยก๊าซให้แก่ผู้ปล่อยในภาคส่วนที่กำหนด (Cap-and-Trade) ซึ่งใช้บังคับในระยะ ๑๖ ปีที่ผ่านมา ได้นำมาซึ่งการลดปริมาณการปล่อยก๊าซในภาคอุตสาหกรรมและพลังงานได้ถึงร้อยละ ๔๒.๘ จึงได้มีการเสนอให้นำระบบดังกล่าวมาใช้กับภาคส่วนการขนส่งทางบกและอาคาร[๒๗] ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๖ เป็นต้นไป เพื่อสนับสนุนให้เกิดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการเผาไหม้เชื้อเพลิงจากการขนส่งทางบกและอาคาร โดยมุ่งหมายบังคับกับผู้ผลิตและจำหน่ายเชื้อเพลิง เพื่อเป็นมาตรการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ผลิตเชื้อเพลิงสะอาดหรือเชื้อเพลิงคาร์บอนต่ำแล้ว ซึ่งจะมีรายได้จากการขายสิทธิที่คงเหลือ และเป็นการผลักดันให้ผู้ผลิตอื่นเปลี่ยนมาผลิตเชื้อเพลิงสะอาดเพื่อลดภาระในการซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซเพิ่มจากตลาด อย่างไรก็ดี ยังมีข้อถกเถียงในชั้นสภายุโรปว่าจะขยายขอบเขตมายังผู้บริโภคด้วยหรือไม่

---

[๒๖] Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings.

[๒๗] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2003/87/EC establishing a system for greenhouse gas emission allowance trading within the Union, Decision (EU) 2015/1814 concerning the establishment and operation of a market stability reserve for the Union greenhouse gas emission trading scheme and Regulation (EU) 2015/757, COM/2021/551.

๑.๒ การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนกระบวนการอุตสาหกรรม (industrial emissions)

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาคส่วนกระบวนการอุตสาหกรรม ซึ่งรวมถึงการผลิตซีเมนต์ การกำจัดและเผาขยะ และการปศุสัตว์ด้วยนั้น มีทั้งก๊าซซัลเฟอร์ออกไซด์ ไนโตรเจนออกไซด์ ตลอดจนมลพิษอื่น ๆ เช่น โลหะหนักและฝุ่นละอองขนาดเล็กด้วย ดังนั้นจึงเป็นภาคส่วนที่อ่อนไหวทั้งต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและต่อสุขภาพของประชาชน โดยมีสถานที่ประกอบการที่เกี่ยวข้องรวมประมาณห้าหมื่นโรงงาน

กลไกทางกฎหมายที่สำคัญที่ควบคุมกิจกรรมการปล่อยก๊าซในกระบวนการอุตสาหกรรม ได้แก่ กฎการปล่อยก๊าซในกระบวนการอุตสาหกรรม (Industrial Emissions Directive or IED)[๒๘] ซึ่งตราขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๑๐ ซึ่งมุ่งหมายลดการปล่อยก๊าซทั้งในส่วนที่เป็นก๊าซเรือนกระจกและมลพิษโดยการกำหนดให้ผู้ประกอบการใช้เทคนิควิธีที่ดีที่สุด (Best Available Techniques - BAT) ทั้งนี้ กลไกทางกฎหมายที่ใช้ควบคุม ได้แก่ การอนุญาตและการกำหนดเงื่อนไขการอนุญาต โดยรัฐสมาชิกจะต้องกำหนดเงื่อนไขตามกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับกฎของสหภาพยุโรปด้านการปล่อยก๊าซในกระบวนการอุตสาหกรรม ทั้งนี้ มีหลักกฎหมายที่สำคัญ ได้แก่

๑) การประเมินประสิทธิภาพด้านสิ่งแวดล้อมของโรงงานเชิงบูรณาการ (integrated approach) ทั้งการปล่อยของเสียออกสู่ชั้นบรรยากาศ น้ำ ที่ดิน ของเสียอื่น ประสิทธิภาพการใช้พลังงาน เสียงรบกวน การประเมินความเสี่ยง และการปรับปรุงดินก่อนการเลิกกิจการ

๒) เงื่อนไขการอนุญาตต้องเป็นไปตามเทคนิควิธีที่ดีที่สุด (Best Available Techniques - BAT) ซึ่งกำหนดและปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันในระดับสหภาพยุโรปโดยมีการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างผู้เชี่ยวชาญของรัฐสมาชิกต่าง ๆ เรียกว่า BAT reference documents (BREFs)

๓) การผ่อนปรนเงื่อนไขสามารถกระทำได้เฉพาะกรณีที่เป็นภาระทางการเงินเกินสมควรเท่านั้น

๔) รัฐสมาชิกจะต้องจัดให้มีการตรวจตราด้านสิ่งแวดล้อมทุก ๆ ๑-๓ ปี

[๒๘] Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control), OJ L 334, 17.12.2010.

เพื่อที่จะดำเนินการตามแผนปฏิรูปสีเขียวและบรรลุเป้าหมายการลดก๊าซเรือนกระจก คณะกรรมาธิการยุโรปได้เสนอให้แก้ไขเพิ่มเติมกฎดังกล่าว[๒๙] เพื่อเร่งรัดให้เกิดการพัฒนานวัตกรรม ตอบแทนผู้ประกอบการที่ให้ความร่วมมือในการปรับปรุงเทคโนโลยีเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก และช่วยเหลือผู้ประกอบการอื่น โดยการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะประกอบด้วยมาตรการบังคับที่เข้มงวดขึ้น แต่ก็จะมีเงินลงทุนสนับสนุนเพิ่มขึ้นด้วย ได้แก่ การกำหนดเงื่อนไขการอนุญาตที่เข้มงวดขึ้น และการไม่ผ่อนปรนด้านเทคโนโลยี โดยจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุด ณ ปัจจุบัน ตาม BAT reference documents (BREFs) เท่านั้น ตลอดจนการกำหนดให้ติดตั้งระบบดักจับคาร์บอนในโรงงาน นอกจากนี้ ยังมีการเสนอให้ขยายขอบเขตการบังคับใช้ไปยังการเหมืองแร่เพื่อการอุตสาหกรรมและการผลิตแบตเตอรี่ด้วย

นอกจากนี้ยังมีการเสนอ Regulation on Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM)[๓๐] หรือข้อบังคับเพื่อกำหนดกลไกปรับราคาสินค้าโดยเทียบเท่าคาร์บอน เสนอให้เพิ่มราคาคาร์บอน (Carbon price) แก่สินค้านำเข้ามายังสหภาพยุโรปบางประเภท เพื่อสนับสนุนให้อุตสาหกรรมนอกสหภาพยุโรปลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกระบวนการผลิตสินค้านั้นในทิศทางเดียวกันกับสหภาพยุโรป ซึ่งจะมีผลกระทบต่อผู้ประกอบการไทยที่ส่งออกสินค้าไปยังประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปด้วย

๑.๓ การเพิ่มการดูดซับเรือนกระจกในภาคส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ (land use, land-use change and forestry - LULUCF)

การปรับปรุงข้อบังคับเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้[๓๑] เป็นข้อเสนอหนึ่งของคณะกรรมาธิการยุโรปตามแผนปฏิรูปสีเขียวของสหภาพยุโรป โดยมีความก้าวหน้าสำคัญเป็นการกำหนดเป้าหมายปริมาณการกำจัดก๊าซเรือนกระจกโดยแหล่งดูดซับตามธรรมชาติ (Carbon removals by natural sinks) ในปริมาณ ๓๑๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ ซึ่งเดิมในภาคส่วนการใช้ประโยชน์ที่ดินและป่าไม้ เป็นการตั้งเป้าหมายให้

---

[๒๙] Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council amending Directive 2010/75/EU of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 on industrial emissions (integrated pollution prevention and control) and Council Directive 1999/31/EC of 26 April 1999 on the landfill of waste, COM/2022/156.

[๓๐] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a carbon border adjustment mechanism, COM/2021/564.

[๓๑] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulations (EU) 2018/841 as regards the scope, simplifying the compliance rules, setting out the targets of the Member States for 2030 and committing to the collective achievement of climate neutrality by 2035 in the land use, forestry and agriculture sector, and (EU) 2018/1999 as regards improvement in monitoring, reporting, tracking of progress and review, (2021/0201 (COD)).

หักลบการปล่อยและการดูดซับภายในภาคส่วนนี้แล้วได้ปริมาณการปล่อยก๊าซสุทธิเป็นศูนย์เท่านั้น สำหรับการกำหนดมาตรการในภาคส่วนนี้แม้ว่าจะกำหนดเป้าหมายที่ท้าทาย แต่โดยส่วนมากเป็นมาตรการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะที่มีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกต่ำและมีการดูดกลับสูง และไม่ได้มีการกำหนดมาตรการบังคับกับบุคคลธรรมดา ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมวิธีทำการเกษตรที่ดีต่อสภาพภูมิอากาศ (Climate-Smart Agriculture) ทั้งการจัดการดินที่ใช้ในการเพาะปลูกให้ปล่อยมีเทนในปริมาณลดลง การคัดเลือกอาหารปศุสัตว์และการหมักมูลสัตว์ด้วยวิธีที่ถูกต้อง

(๒) ส่งเสริมและเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการทำไม้ในลักษณะที่เพิ่มอัตราการกักเก็บคาร์บอน โดยในขณะที่ต้นไม้เติบโตจะดูดซับคาร์บอนในอัตราสูง เป็นต้น

(๓) ปรับปรุงวิธีการตรวจวัดและคำนวณปริมาณคาร์บอนเครดิตตามพิธีสารเกียวโต และตามระบบการรับรองความถูกต้องของสหภาพยุโรป ให้ง่ายและเที่ยงตรงมากขึ้น และจัดให้มีกระบวนการธรรมาภิบาล (EU Governance process) เพื่อตรวจสอบการคำนวณโดยรัฐสมาชิก

๑.๔ การยกเลิกการใช้ก๊าซฟลูโอริเนต (F-gases) และสารกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นสาเหตุของการทำลายชั้นโอโซน (ozone-depleting substances – ODS) อย่างค่อยเป็นค่อยไป

ก๊าซฟลูโอริเนต (F-gases) และสารกลุ่มอื่น ๆ ที่เป็นสาเหตุของการทำลายชั้นโอโซน (ozone-depleting substances – ODS) เป็นสารที่มีความคงตัวสูง จึงทำลายชั้นโอโซนและส่งผลกระทบต่อชั้นบรรยากาศสูงกว่าก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์หลายพันเท่า ปัจจุบัน ข้อบังคับของสหภาพยุโรปได้กำหนดจำกัดการใช้งานก๊าซฟลูโอริเนต และ ODS แล้ว แต่ยังคงมีการใช้งานก๊าซฟลูโอริเนต และ ODS อยู่ในระบบทำความเย็น เครื่องปรับอากาศ สายไฟฟ้า เป็นต้น อย่างไรก็ดี เพื่อที่จะดำเนินการตามแผนปฏิรูปสีเขียวจะมีการออกมาตรการใหม่ที่เข้มงวดขึ้น[๓๒] โดยห้ามใช้สารที่มีส่วนประกอบของก๊าซฟลูโอริเนต (F-gases) โดยสิ้นเชิงเว้นแต่เฉพาะกรณีที่ไม่มีสารอื่นใดที่สามารถนำมาใช้ทดแทนได้ ตลอดจนกำหนดให้รัฐสมาชิกต้องปราบปรามการฝ่าฝืนข้อบังคับโดยเข้มงวดขึ้น สำหรับสาร ODS ได้กำหนดให้มีการทำลายออกจากโฟมกันความร้อนอย่างถูกวิธีเมื่อมีการปรับปรุงหรือทุบอาคาร

๒. กลไกทางกฎหมายเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศไทยและข้อเสนอแนะในการพัฒนากฎหมายเพื่อเร่งรัดการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

แม้ขณะนี้ ประเทศไทย ยังไม่ปรากฏการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศหรือการลดก๊าซเรือนกระจก แต่ในทางปฏิบัติได้มีการออก

---

[๓๒] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on fluorinated greenhouse gases, amending Directive (EU) 2019/1937 and repealing Regulation (EU) No 517/2014, COM/2022/150.

อนุบัญญัติตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ เพื่อดำเนินการตามนโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ซึ่งประกอบด้วยมาตรการบังคับและมาตรการส่งเสริม โดยมาตรการต่าง ๆ ในกฎหมายไทยไม่ได้มีลักษณะเร่งรัดและกำหนดระยะเวลาชัดเจนดั่งเช่นกรณีของสหภาพยุโรป เนื่องจากยังคงพอมีระยะเวลาดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอนและการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิเป็นศูนย์ ดังนี้

๒.๑ ความเร่งด่วนและบริบทการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทย

ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิของประเทศเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘) ในขณะที่ระยะเวลาการดำเนินการของประเทศในสหภาพยุโรปซึ่งเป็นกลุ่มประเทศพัฒนาแล้วมีเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิของประเทศเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ ตามลำดับ หมายความว่าประเทศไทยมีระยะเวลาในการปรับโครงสร้างการผลิตและการใช้พลังงานมากกว่า โดยยังมีระยะเวลาอีก ๒๗ ปี และ ๔๒ ปี เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าวตามลำดับ

สำหรับบริบทการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยนั้น เมื่อพิจารณาจากข้อมูลการปล่อยก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยเมื่อปี ๒๕๖๑[๓๓] ตามรายงานของประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ปรากฏได้ว่า ปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกส่วนใหญ่ของประเทศมาจากภาคส่วนพลังงาน (ร้อยละ ๖๙.๖) โดยในส่วนของภาคส่วนพลังงานนี้ โดยมากจากการเผาไหม้เชื้อเพลิง แบ่งออกเป็นจากการขนส่งร้อยละ ๒๙.๑๖ การใช้พลังงานในอุตสาหกรรมการผลิตร้อยละ ๒๐.๒๔ และการใช้พลังงานเพื่อการก่อสร้างร้อยละ ๖.๕๖ นอกจากภาคส่วนพลังงานดังกล่าว ยังมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกร้อยละ ๑๐.๗๗ มาจากภาคส่วนกระบวนการทางอุตสาหกรรมและการใช้งานผลิตภัณฑ์ โดยส่วนใหญ่มาจากการผลิตแร่ การผลิตซีเมนต์ อุตสาหกรรมเคมี ร้อยละ ๑๕.๖๙ มาจากภาคการเกษตร และประมาณร้อยละ ๕ มาจากภาคการกำจัดของเสีย ดังนั้น การลดการเผาไหม้เชื้อเพลิงในภาคส่วนพลังงานจึงเป็นหัวใจของการลดก๊าซเรือนกระจกในภาพรวมของประเทศไทย ซึ่งตรงกับนโยบายของรัฐบาลตามแผนแม่บทรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๙๓ แผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๖๔- ๒๕๗๓ และแผนปฏิบัติการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศรายสาขา ปี พ.ศ. ๒๕๖๔ – ๒๕๗๓ ตลอดจนรายงานความก้าวหน้าประจำปีซึ่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดทำเพื่อเสนอต่อสำนักเลขานุการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศด้วย ซึ่งรายงานดังกล่าวเป็นการดำเนินการตามพันธกรณีที่ระบุไว้ในมาตรา ๔ แห่งความตกลงปารีส โดยรายงานฉบับล่าสุดได้แก่ รายงานของปี พ.ศ. ๒๕๖๕ (ค.ศ. ๒๐๒๑)

[๓๓] รายงานที่ประเทศไทยเสนอต่อสำนักเลขานุการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔ แห่งความตกลงปารีส “Thailand’s Longterm Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy” (พฤศจิกายน ๒๕๖๕), ๙-๑๐.

ในการที่จะบรรลุเป้าหมายได้นั้นจะต้องมีการลดปริมาณการปล่อยก๊าซให้คงเหลือประมาณ ๑๓๗.๓ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ และเหลือเพียง ๖๓.๑ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์เทียบเท่าในปี ค.ศ. ๒๐๔๐ และคาดหมายว่าจะมีปริมาณการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้น ๑๒๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๗ โดยการเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นร้อยละ ๖๙ ภายใน ปี ค.ศ. ๒๐๕๐ และเพิ่มสัดส่วนพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์เป็นร้อยละ ๖๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๖๐ และสัดส่วนการจำหน่ายยานพาหนะไฟฟ้าเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๖๙ ในปี ค.ศ. ๒๐๓๕ เป็นต้น

๒.๒ นโยบายและแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยและกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน

นโยบายการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศไทยค่อนข้างใกล้เคียงกับแนวทางการลดก๊าซเรือนกระจกของสหภาพยุโรป โดยประกอบด้วยการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกออกสู่ชั้นบรรยากาศ และการเพิ่มกิจกรรมกำจัดก๊าซเรือนกระจกออกจากชั้นบรรยากาศ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

(๑) ภาคส่วนพลังงาน –การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานและการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทน

แนวทางการดำเนินงานตามแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศ ปี พ.ศ. ๒๕๖๔- ๒๕๗๓ (Thailand's Nationally Determined Contribution Roadmap on Mitigation 2021 – 2030) แบ่งออกเป็นสองแนวทางหลัก ได้แก่ มาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงาน และมาตรการด้านการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทน ในการดำเนินการตามมาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเทคโนโลยีการผลิต หรือเปลี่ยนอุปกรณ์หรือเครื่องจักรให้เป็นอุปกรณ์หรือเครื่องจักรที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงขึ้น ซึ่งหน่วยงานของรัฐจะต้องระมัดระวังมิให้กระทบกระทุนต่อต้นทุนของผู้ประกอบการจนเกินกว่าเหตุ และมิให้เกิดการเพิ่มขึ้นของราคาพลังงานจนกระทบต่อค่าครองชีพของประชาชนด้วย

(๑.๑) มาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงาน - เกณฑ์มาตรฐานด้านพลังงานและมาตรการสนับสนุนทางการเงิน

มาตรการด้านการอนุรักษ์พลังงานตามแผนที่นำทางการลดก๊าซเรือนกระจกของประเทศฯ ประกอบด้วย การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตพลังงานไฟฟ้าและระบบไฟฟ้า และมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานในครัวเรือน อาคาร โรงงานอุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่ง ตลอดจนมาตรการอื่นเพื่อลดความต้องการไฟฟ้า โดยมีการเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องใช้ไฟฟ้าจะต้องดำเนินการภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ การใช้ระบบทำน้ำอุ่นด้วยไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๒๐๓๐ เป็นต้นไป

ปัจจุบัน กฎหมายที่ใช้กับการดำเนินการเกี่ยวกับการอนุรักษ์พลังงาน ได้แก่ พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งปัจจุบันได้กำหนดมาตรการบังคับบางประการ เช่น มาตรา ๘ และ ๙ กำหนดโรงงานควบคุม และกำหนดให้เจ้าของโรงงานจะต้องจัดการการใช้พลังงานตามมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง มาตรา ๒๓ กำหนดให้มีมาตรฐานด้านประสิทธิภาพการใช้พลังงานของเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ ซึ่งรวมถึงเครื่องปรับอากาศและเครื่องใช้ไฟฟ้าด้วย ตลอดจนมาตรา ๑๙ ซึ่งกำหนดให้อาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวงที่เมื่อจะก่อสร้างหรือดัดแปลง จะต้องมีการออกแบบเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน ซึ่งต่อมา กฎกระทรวงกำหนดประเภทหรือขนาดของอาคารและมาตรฐานหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกแบบอาคารเพื่อการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. ๒๕๖๓ ได้กำหนด “เกณฑ์มาตรฐานอาคารด้านพลังงาน” (Building Energy Code - BEC) ซึ่งจะบังคับใช้กับอาคารรวม ๙ ประเภท ที่มีขนาดพื้นที่รวมกันทุกชั้นในอาคารหลังเดียวตั้งแต่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป โดยได้กำหนดระยะเวลาบังคับใช้แตกต่างกันสำหรับอาคารแต่ละประเภท โดยปีแรกได้กำหนดบังคับใช้กับอาคารที่มีขนาดพื้นที่ ๑๐,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไป บังคับใช้กับอาคารที่มีขนาดพื้นที่ ๕,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไปในปีที่สอง และมีผลบังคับใช้กับอาคารที่มีขนาดพื้นที่ ๒,๐๐๐ ตารางเมตรขึ้นไปในปีที่สาม ได้แก่ ตั้งแต่วันที่ ๑๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖

นอกจากนี้ มาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงานฯ ได้กำหนดให้โรงงานควบคุมหรืออาคารควบคุมที่จะต้องจัดให้มีการอนุรักษ์พลังงาน รวมทั้งมีเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ หรือวัสดุที่จำเป็นเพื่อการนั้น ๆ หรือผลิตหรือจำหน่ายเครื่องจักรหรืออุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพสูงเพื่อใช้ในการอนุรักษ์พลังงานมีสิทธิขอรับการสนับสนุนหรือช่วยเหลือได้ ซึ่งเป็นกลไกเพื่อลดภาระต้นทุนให้แก่ผู้ประกอบการ

(๑.๒) มาตรการเพิ่มสัดส่วนพลังงานทดแทนในการผลิตไฟฟ้า และในการใช้ไฟฟ้าในครัวเรือน อุตสาหกรรม และการคมนาคมขนส่ง

ตามรายงานของประเทศเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๖๕ ระบุว่าการเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนเป็นร้อยละ ๖๘ ของการผลิตกระแสไฟฟ้าทั้งหมดภายในปี ค.ศ. ๒๐๔๐ และร้อยละ ๗๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ จะดำเนินการโดยวิธีไม่ต่ออายุการอนุญาตโรงไฟฟ้าเชื้อพลิงปิโตรเลียมและโรงไฟฟ้าถ่านหิน ส่วนการผลิตพลังงานด้วยเชื้อเพลิงฟอสซิลและเชื้อเพลิงชีวภาพในสัดส่วนที่คงเหลืออยู่ จะต้องกำหนดให้มีการติดตั้งเทคโนโลยีการดักจับและกักเก็บคาร์บอน (Carbon Capture and Storage: CCS หรือ Carbon Capture, Utilisation and Storage: CCUS) เพื่อลดปริมาณการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ออกสู่ชั้นบรรยากาศ

สำหรับมาตรการภาคส่วนการคมนาคมและการขนส่ง ประกอบด้วยมาตรการส่งเสริมการวิจัยและพัฒนาพลังงานไฮโดรเจนและเชื้อเพลิงชีวภาพสำหรับอากาศยาน (bio-jet) การแทนที่เชื้อเพลิงฟอสซิลด้วยเชื้อพลิงชีวภาพ ตลอดจนการแทนที่รถยนต์ด้วยรถพลังงาน

ไฟฟ้า[๓๔] เป็นต้น โดยกำหนดเป้าหมายการผลิตรถพลังงานไฟฟ้าจำนวน ๒๒๕,๐๐๐ คัน จักรยานยนต์พลังงานไฟฟ้าจำนวน ๓๖๐,๐๐๐ คัน และรถบรรทุกและรถบัสพลังงานไฟฟ้าจำนวน ๑๘,๐๐๐ คัน ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๕ และเพิ่มจำนวนการผลิตเป็นรถพลังงานไฟฟ้า ๗๒๕,๐๐๐ คัน และอื่น ๆ จำนวน ๖๗๕,๐๐๐ คัน ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๐ อย่างไรก็ดี การเพิ่มสัดส่วนการใช้ยานพาหนะพลังงานไฟฟ้าจะมีส่วนช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกก็ต่อเมื่อใช้ไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน มิฉะนั้นแล้ว ก็จะยังคงมีการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในขั้นตอนการผลิตกระแสไฟฟ้าอยู่ในปริมาณใกล้เคียงกันกับการเผาไหม้เชื้อเพลิงโดยยานยนต์ ดังนั้น การกำหนดระยะเวลาการเปลี่ยนมาใช้รถพลังงานไฟฟ้าจะต้องสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตไฟฟ้ามาใช้พลังงานทดแทนด้วย

ส่วนการใช้พลังงานในโรงงานอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมบางประเภทใช้ความร้อนสูงและไม่อาจใช้ระบบไฟฟ้าแทนได้โดยตรง (Hard-to-abate industries) เช่น ปิโตรเคมี การผลิตเหล็ก โรงกลั่น ซีเมนต์ ให้ทดแทนด้วยพลังงานไฮโดรเจนสะอาดที่มาจากการแยกน้ำด้วยไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียน (Green hydrogen produced using renewable-based electricity) แทนการเผาไหม้เชื้อเพลิงฟอสซิล ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๔๕ เป็นต้นไป

การดำเนินการข้างต้นปัจจุบันมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายรองรับแล้วบางส่วน ได้แก่ มาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการค้าน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อำนาจอธิบดีกรมธุรกิจพลังงานกำหนดลักษณะและคุณภาพของน้ำมันเชื้อเพลิงเพื่อใช้บังคับทั่วราชอาณาจักร โดยในกรณีที่มีเหตุจำเป็นจะกำหนดให้ใช้บังคับเฉพาะแต่ท้องที่หนึ่งท้องที่ใดหรือหลายท้องที่ตามที่เห็นสมควรก็ได้ สำหรับการแทนที่รถยนต์ด้วยรถพลังงานไฟฟ้า ปัจจุบันรัฐบาลได้ออกมาตรการส่งเสริม เช่น เงินอุดหนุน การลดภาษีสรรพสามิตรถยนต์ และการลดอากรขาเข้ารถยนต์ที่ผลิตต่างประเทศ และนำเข้าทั้งคัน เป็นต้น

(๒) ภาคส่วนกระบวนการอุตสาหกรรมและการใช้ผลิตภัณฑ์ (Industrial Process and Product Use) - มาตรการลดการใช้สารทำความเย็น และให้ใช้เทคโนโลยีดักจับและกักเก็บคาร์บอน

การปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคส่วนกระบวนการอุตสาหกรรมของประเทศไทยมีสัดส่วนร้อยละ ๑๐.๗๗ ของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในภาพรวม ส่วนใหญ่มาจากอุตสาหกรรมซีเมนต์ (ร้อยละ ๕๑.๒๘) อุตสาหกรรมเคมี (ร้อยละ ๓๓.๑๗) และการใช้สารในเครื่องปรับอากาศและตู้เย็น (ร้อยละ ๑๓.๓๓) โดยกระทรวงอุตสาหกรรมได้กำหนดเป้าหมายให้ใช้สารทดแทนสารทำความเย็นที่เป็นก๊าซฟลูโอริเนต (F-gases) หรือสารที่เป็นสาเหตุของการทำลายชั้นโอโซน (ozone-depleting substances – ODS) ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๒๕ เป็นต้นไป

---

[๓๔] รายงานที่ประเทศไทยเสนอต่อสำนักเลขานุการกรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๔ แห่งความตกลงปารีส “Thailand’s Longterm Low Greenhouse Gas Emission Development Strategy” (พฤศจิกายน ๒๕๖๕), ๒๐-๒๘.

และให้มีการติดตั้งเทคโนโลยีการดักจับและกักเก็บคาร์บอน (Carbon Capture and Storage: CCS หรือ Carbon Capture, Utilisation and Storage: CCUS) ในโรงงานอุตสาหกรรมซีเมนต์ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๔๐ เป็นต้นไป มาตรการเพิ่มการผลิตก๊าซชีวภาพจากน้ำเสียอุตสาหกรรมด้วยการนำก๊าซมีเทนกลับมาใช้ประโยชน์

สำหรับบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อดำเนินการดังกล่าว ปัจจุบันได้มีการกำหนดให้สารไฮโดรคลอโรฟลูออโรคาร์บอนเป็นวัตถุอันตรายชนิดที่ ๓ ตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ตลอดจนมีการออกมาตรการจำกัดการนำเข้าและห้ามผลิตสารทำความเย็นหรือเครื่องใช้ไฟฟ้าที่ใช้สารทำความเย็นที่มีค่าการทำลายชั้นบรรยากาศสูง เพื่อให้สอดคล้องกับพิธีสารมอนทรีออลว่าด้วยสารทำลายก๊าซบรรยากาศโอโซน อาทิ ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้เครื่องปรับอากาศที่ใช้สารเอชซีเอฟซี- ๒๒ (สารคลอโรไดฟลูออโรมีเทน) ที่มีขนาดทำความเย็นต่ำกว่า ๕๐,๐๐๐ บีทียูต่อชั่วโมง เป็นสินค้าต้องห้ามในการนำเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ และประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม ซึ่งห้ามไม่ให้โรงงานผลิตเครื่องปรับอากาศและโรงงานผลิตโฟมใช้สารไฮโดรคลอโร-ฟลูออโรคาร์บอนในกระบวนการผลิต ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕

ส่วนการกำหนดให้มีการติดตั้งเทคโนโลยีการดักจับและกักเก็บคาร์บอนในโรงงานอุตสาหกรรมนั้น ปัจจุบันสามารถดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อให้โรงงานต้องปฏิบัติตาม ซึ่งรวมถึงกรณีมาตรฐานและวิธีการควบคุมการปล่อยสิ่งใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมซึ่งเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการโรงงาน ซึ่งจะต้องมีการดำเนินการออกกฎกระทรวงในส่วนดังกล่าวต่อไป

(๓) การกักเก็บก๊าซเรือนกระจกโดยภาคส่วนป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ในการที่จะบรรลุเป้าหมายการกักเก็บก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์จากภาคป่าไม้และการใช้ประโยชน์ที่ดินเพิ่มขึ้น ๑๒๐ ล้านตันคาร์บอนไดออกไซด์ ภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๗ (ภายในระยะเวลาประมาณ ๑๕ ปี) จะต้องมีการเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้เป็นร้อยละ ๕๕ ของพื้นที่ประเทศภายในปี ค.ศ. ๒๐๓๗ ดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับเป้าหมายตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ทั้งนี้ วิธีการดำเนินงานประกอบด้วย การอนุรักษ์และฟื้นฟูพื้นที่ให้เป็นพื้นที่ป่าธรรมชาติให้ได้ร้อยละ ๓๕ ของพื้นที่ประเทศ และการส่งเสริมการปลูกป่าเศรษฐกิจร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่สวนสาธารณะในเขตเมืองให้ได้ร้อยละ ๕ ของพื้นที่ประเทศ โดยแนวทางการดำเนินการเพิ่มพื้นที่โดยมากเป็นการดำเนินการในที่ดินของรัฐ ได้แก่ การเพิ่มพื้นที่ป่าชุมชนตามพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๒ การฟื้นฟูป่าชายเลนแนวชายฝั่ง โครงการลดก๊าซเรือนกระจกภาคสมัครใจตามมาตรฐานของประเทศไทย (Thailand Voluntary Emission Reduction Program – T-VER)

กับกรมป่าไม้ ที่ให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐอื่นร่วมปลูกต้นไม้ในพื้นที่ป่าตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยได้รับผลตอบแทนเป็นคาร์บอนเครดิต เป็นต้น ตลอดจนการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการปลูกป่าบนที่ดินเอกชน โดยมีกฎหมายรองรับ ได้แก่ พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย

แม้ว่าปัจจุบันจะมีกฎหมายรองรับการดำเนินการแล้วในหลายส่วน แต่การจะบรรลุเป้าหมายตามที่ประเทศไทยได้ให้คำมั่นสัญญาไว้ในเวทีระหว่างประเทศและตามที่ได้รายงานไว้ต่อสำนักเลขาธิการอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศนั้น จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งการผลิตและการใช้พลังงาน กระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ตลอดจนวัตถุดิบตั้งต้น ซึ่งมาตรการส่งเสริมตามแผนปฏิบัติการของประเทศไทยน่าจะยังไม่เพียงพอ ประกอบกับยังมีข้อพิจารณาในรายละเอียดอีกหลายประการที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและอนุบัญญัติเพื่อให้รองรับการเป็นสังคมคาร์บอนต่ำ เช่น การจัดให้มีระบบชาร์ตรถพลังงานไฟฟ้าให้เพียงพอ ซึ่งจะต้องมีการปรับปรุงลักษณะอาคารและกำหนดมาตรฐานอาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่ ตลอดจนการเตรียมความพร้อมสำหรับการผลิตและการใช้งานไฮโดรเจนสะอาด นอกจากนี้ การเพิ่มสัดส่วนพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์ของประเทศไทยก็ยังไม่ปรากฏมาตรการในรายละเอียด

จากกรณีศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป มีการกำหนดมาตรการเชิงรุก เป้าหมายที่ชัดเจนและกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการให้ได้ตามเป้าหมาย มีการกำหนดมาตรการส่งเสริมในภาคส่วนที่มีความอ่อนไหว ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการบังคับในกรณีที่จำเป็น และมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงินรองรับ โดยมีกลไกที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์กับการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย ดังนี้

(๑) การออกมาตรการบังคับเพื่อเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติเดิม โดยกำหนดบังคับกับภาครัฐและกิจการขนาดใหญ่ในระยะแรก และขยายขอบเขตการบังคับใช้ภายหลัง

หากพิจารณามาตรการตามที่เสนอผลการศึกษาไว้ข้อ ๑. ข้างต้น ปรากฏได้ว่า สหภาพยุโรปออกมาตรการบังคับกับกรณีที่เป็นเรื่องทางเทคนิค หรือกรณีที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวทางหรือวิธีปฏิบัติเดิมซึ่งหากกำหนดเป็นมาตรการส่งเสริมจะไม่เกิดประสิทธิผล ภายในระยะเวลาจำกัด เช่น ห้ามใช้สารที่มีส่วนประกอบของก๊าซฟลูโอริเนต (F-gases) โดยสิ้นเชิง เว้นแต่เฉพาะกรณีที่ไม่มีสารใดทดแทนได้ หรือการกำหนดห้ามสายการบินมิให้บรรทุกน้ำมันเชื้อเพลิงสำรองในปริมาณที่สูงเกินจำเป็น เพื่อลดปริมาณการปล่อยคาร์บอนไดออกไซด์ที่เกิดขึ้นจากการบรรทุกน้ำหนักส่วนเกิน ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติเดิมของสายการบินตามกฎเพื่อความปลอดภัยมาตลอดระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมา

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า การกำหนดมาตรการบังคับโดยมากจะใช้กับกิจกรรมและกิจการในอนาคตเพื่อลดผลกระทบกับประชาชน การกำหนดให้อาคารที่จะสร้างขึ้นใหม่ทั้งหมดมีการออกแบบเพื่อรองรับการติดตั้งระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ จะต้องติดตั้งและใช้งานระบบผลิตไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์บนอาคารที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นใหม่ภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๙ นอกจากนี้ ในหลายกรณี ได้กำหนดให้ใช้มาตรการจะใช้กับภาครัฐและกิจการขนาดใหญ่ในระยะแรก เช่น การปรับปรุงประสิทธิภาพการใช้พลังงานของอาคารเก่า ให้ปรับปรุงอาคารของภาครัฐในจำนวนร้อยละ ๓ ต่อปี การกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานลดปริมาณการจำหน่ายเชื้อเพลิงลงร้อยละ ๑.๕ ต่อปี การกำหนดบังคับให้ผู้ผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงอากาศยานต้องผลิตและจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิงยั่งยืน (sustainable aviation fuels -SAF) ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นกลุ่มบุคคลที่มีกำลังและความสามารถในการปรับตัวได้ก่อน

(๒) การปรับปรุงระบบอนุญาต โดยกำหนดพื้นที่ให้ใช้ระบบอนุญาตเร่งรัด

กลไกที่น่าสนใจได้แก่ การกำหนดให้รัฐสมาชิกสำรวจพื้นที่ทั้งบนบกและทางทะเลและจัดทำแผนที่ “Renewables acceleration areas” หรือพื้นที่เร่งรัดพลังงานหมุนเวียนภายในหนึ่งปี ซึ่งภายในพื้นที่ดังกล่าวจะใช้ระบบการอนุญาตโครงการแบบย่นระยะเวลาและรวมการอนุญาตตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดในคราวเดียว เพื่อเร่งรัดให้เกิดการเพิ่มจำนวนแหล่งผลิตพลังงานหมุนเวียน ทั้งนี้ เนื่องจากปัญหาความล่าช้าเกิดจากการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม การแก้ปัญหาด้วยการจัดเตรียมพื้นที่ที่เหมาะสมและมีความเสี่ยงจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำจึงเป็นทางแก้ปัญหาที่เหมาะสมและเป็นตัวอย่างที่อาจนำมาใช้กับกรณีของประเทศไทยได้

(๓) การกำหนดเป้าหมายระยะเวลา และการกำหนดเวลาใช้บังคับถัดจากวันใช้บังคับของกฎหมายเป็นกำหนดระยะเวลาหลายปี เพื่อให้ภาคเอกชนสามารถเตรียมความพร้อม

เทคนิคสำคัญในการกำหนดมาตรการด้านการลดก๊าซเรือนกระจก ได้แก่ การกำหนดวันที่ใช้บังคับและเป้าหมายเชิงระยะเวลาให้ชัดเจน เพื่อให้ผู้อยู่ใต้บังคับกฎหมายสามารถกำหนดแผนเพื่อดำเนินการตามเป้าหมายได้ทัน นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางนวัตกรรมและเทคโนโลยีต้องใช้ทุนทางการเงินที่สูง ดังนั้น การผ่อนปรนกฎระเบียบเพื่อให้ลดภาระทางการเงินจึงเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่จะต้องคำนึงถึงด้วย เช่น กำหนดระยะผ่อนปรนการบังคับใช้หลัก “temporal and geographic correlation” สำหรับโครงการผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนซึ่งเริ่มผลิตก่อนวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๒๘ เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. ๒๐๒๘ เนื่องจากจะมีการวางขายหน่วยแยกน้ำด้วยไฟฟ้า (Electrolysers) โดยแพร่หลายและราคาต่ำลง

บทสรุป

ประเทศไทยได้แสดงเจตจำนงในการกำหนดเป้าหมายความเป็นกลางทางคาร์บอน (Carbon Neutrality) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๕๐ (พ.ศ. ๒๕๙๓) และมีปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกสุทธิของประเทศเป็นศูนย์ (Net Zero) ภายในปี ค.ศ. ๒๐๖๕ (พ.ศ. ๒๖๐๘) โดยในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ได้กำหนดนโยบายลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยหลักจะได้มาจากการเพิ่มสัดส่วนพลังงานหมุนเวียนสำหรับการผลิตกระแสไฟฟ้าเป็นร้อยละ ๖๙ ภายใน ปี ค.ศ. ๒๐๕๐ และเพิ่มสัดส่วนพลังงานลมและพลังงานแสงอาทิตย์เป็นร้อยละ ๖๕ ในปี ค.ศ. ๒๐๖๐ และการเพิ่มแหล่งกักเก็บก๊าซเรือนกระจกโดยเพิ่มพื้นที่ป่าไม้เป็นร้อยละ ๕๕ ของพื้นที่ประเทศ แม้ปัจจุบันจะมีกฎหมายรองรับการดำเนินการแล้วในหลายส่วน แต่กลไกตามกฎหมายปัจจุบันยังไม่เพียงพอที่จะผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลง ประกอบกับยังมีข้อพิจารณาในรายละเอียดอีกหลายประการที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายและอนุบัญญัติเพื่อให้รองรับการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างทั้งการผลิตและการใช้พลังงาน กระบวนการผลิตในภาคอุตสาหกรรม ซึ่งผลการศึกษากฎหมายของสหภาพยุโรป มีการกำหนดมาตรการเพื่อเตรียมความพร้อมมิให้เกิดปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงเชิงเทคโนโลยี เช่น การผลิตเชื้อเพลิงไฮโดรเจนสะอาดด้วยวิธีแยกน้ำด้วยไฟฟ้าในระยะแรกต้องมีการผลิตไฟฟ้าพลังงานหมุนเวียนในปริมาณที่เพียงพอ ตลอดจนมีการกำหนดมาตรการเชิงรุกหลายประการที่น่าสนใจ อาทิ การกำหนดบังคับให้อาคารที่สร้างใหม่ต้องมีการติดตั้งระบบไฟฟ้าพลังงานแสงอาทิตย์ การจัดทำแผนที่พื้นที่เร่งรัดการผลิตไฟฟ้าพลังงานทดแทน มาตรการบังคับเชิงเป้าหมายให้มีการปรับปรุงอาคารเก่า เป็นต้น ซึ่งอาจนำมาปรับใช้หรือนำมาพิจารณาปรับปรุงแนวทางของประเทศไทยได้

การที่จะเปลี่ยนโครงสร้างการใช้พลังงานและการปล่อยก๊าซในภาคส่วนต่าง ๆ ของประเทศ ในส่วนที่เป็นเรื่องการลงทุนทางนวัตกรรม ภาครัฐอาจใช้มาตรการส่งเสริม มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ หรือมาตรการบังคับประกอบกับการสนับสนุนทางการเงิน เป็นหลักได้ อย่างไรก็ดี ในส่วนที่เป็นกรณีเชิงเทคนิคหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม หรือมีความจำเป็นต้องเร่งรัดให้เกิดการเปลี่ยนแปลง มาตรการบังคับจะมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพมากกว่า ทั้งนี้ ในกรณีที่จะออกเป็นกฎหมายและกระทบกระเทือนต่อประชาชนหรือผู้ประกอบการนั้น เนื่องจากการลดก๊าซเรือนกระจกจำเป็นต้องใช้การลงทุนทางเทคโนโลยี และกระทบกระเทือนต่อการใช้ชีวิตประจำวันของประชาชนที่ต้องใช้พลังงานในการดำรงชีวิตและการคมนาคมขนส่ง จึงจำเป็นต้องมีการจัดเตรียมงบประมาณเพื่อลดผลกระทบต่อผู้ประกอบการและลดค่าครองชีพของประชาชนไปพร้อมกันด้วย

Plastic Taxation Laws, Part I:
Taxing the Beginning and the End of the Supply Chain

Nadtara Bott *

Plastic is ubiquitous in everyday life, from food packaging to the things we use, to how we travel. Nowadays, however, plastic is becoming more and more vilified as a cause for concern as overuse generates waste which pollutes waterways and contributes to greenhouse gas emissions. This article compiles the way plastics are taxed in some countries around the world to reduce its' consumption, encourage recycling, and develop alternative materials. This current article explains some measures used by certain countries within the European Union to levy charges on importers or producers at the beginning of the supply chain, and how at times, charges are imposed on end-use consumers.

Taxing end- use consumers.

As an item that is easily replaced by more sustainable materials, one of the most common items of plastic to tax is plastic carrier bags. To help deter its' use, tax is to be paid by consumers at the point of sale. This forms the focal point for taxation in two countries, Ireland, and Greece.

Ireland

Under S.I. No. 605/2001 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 and S.I. No. 66/2007 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) (Amendment) Regulations 2007, Ireland's plastic tax applies to single-use plastic bags sold at any sales outlet. A tax of EUR 0.22 applies to consumers for the sale of plastic carrier bags at the point of sale.[1]

Greece:

Greece's scope of plastic tax applies to bags as well as lids that are not recyclable. Under Greece's laws (L. 4783/2021 implementing Council Decision

---

* Nadtara Bott, Krisdika Legal Counsel, Professional Level

[1] https://www.sdcc.ie/en/services/environment/recycling-and-waste/waste-regulations/plastic-bag-levy/ *(Accessed 9.1.23)*

(EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020, and Recycling duty Art. 80 of L. 4819/2021), the "recycling duty" is imposed on materials containing polyvinyl chloride (PVG) that are not recycled. A recycling duty of EUR 0.07 per plastic carrier bag, and EUR 0.08 per lid or packaging which contains polyvinyl chloride (PVG) is applicable to consumers at the point of purchase. The trader selling products with plastic packaging then renders the duty collected and VAT is imposed on top of this duty.[2]

In the above examples for Greece and Ireland, it is mainly the consumer who bears the cost of applicable taxes for plastics. Other countries apply a plastic tax further up the chain of supply to packers or acquirers of products sold on the market. Examples of this include Slovenia, Portugal, Italy, and Spain.

Taxing parties introducing plastic into the supply chain.

Lithuania

Under Lithuania's Law on Pollution Tax dated 13 May 1999, a manufacturer or importer of filled packaging is liable to pay "pollution tax" based on the composition and amount of plastic per tonnage of weight. Taxed plastics include: Plastic packaging, PET (polyethylene terephthalate) packaging, combined packaging, glass packaging, metal (including aluminum) packaging, paper and cardboard packaging, wooden packaging, other packaging.[3] Tax is payable on an annual basis, and there is also a duty on foreign manufacturers or importers to register with the State Tax Inspectorate for tax identification purposes.[4] The law also sets the penalty for violation as a warning or a fine of between EUR 120 to EUR 850.[5]

Slovenia

According to Slovenia's Decree on the Environmental Tax on Packaging and Waste Pollution (Slovene: *Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja*

---

[2] https://taxsummaries.pwc.com/greece/corporate/other-taxes *(Accessed 9.1.23)*

[3] https://www.roedl.com/insights/plastic-tax/lithuania-eu-green-deal *(Accessed 12.2.23)*

[4] https://wts.com/wts.com/publications/climate-protection-green-tax-energy/2022/wtsglobal-plastic-taxation-in-europe.pdf *(Accessed 12.2.23)*

[5] Article 248 of the Code of Administrative Offenses (Lithuania)

zaradi nastajanja odpadne embalaže), an environmental tax is charged to the packer of goods or to the party acquiring, including importers, of unfilled packaging. The law sets an "environmental pollution unit" of 300 units per kilogram and the tax rate of EUR 0.0017 is applied per environmental pollution unit of plastic packaging, and EUR 33.38 per annum per taxpayer. Exemptions apply to recyclable and long- life packaging, and a packer or acquirer is exempt if the amount of packaging sold or used does not exceed 15,000 kilograms per annum. The tax applies to all packaging produced using polyvinylchloride (PVG).[7]

Portugal

In Portugal, the Ministerial Order Number 331-E/2021 of 31 December 2021 imposes a "contribution" of EUR 0.30 per single-use packaging made of plastic as well as aluminium to be paid by a producer or importer of taxable packaging with a head office or permanent establishment in Portugal; or a purchaser of single-use packaging from suppliers with a head office or permanent establishment in another EU Member State. The taxable event under Portuguese law is the import, acquisition, well as manufacturing of single-use packaging.[8]

Italy

The Italian 2020 Budget Law (Law n. 160 of 2019) introduced a tax on manufactured products for single use (or MACSI). Taxable products include goods consisting partially or completely of organic polymers of synthetic origin that are not intended for reuse. This extends to bags, bottles, and food containers, with the exclusion of recycled plastics, medical devices, and products intended for permanent use. The applicable rate of tax was drafted as EUR 0.45 per kilogram of virgin plastic contained, and the taxable person is Italy- based manufacturers, importers, including private end-users, and sellers. There is also a penalty imposed for non-payment of taxes of two to five times of the unpaid tax, with a minimum

[6] https://wts.com/wts.com/publications/climate-protection-green-tax-energy/2022/wtsglobal-plastic-taxation-in-europe.pdf *(Accessed 5.1.23)*

[7] https://wts.com/global/publishing-article/20220201-portugal-contribution-single-use%20plastic-packaging~publishing-article?language=en *(Accessed 9.1.23)*

penalty of EUR 250, and a late payment penalty of 25% of unpaid tax with a minimum of EUR 150.[8] The application of this law is currently postponed to 2024.[9]

Spain

Under the Law 7/2022 of 8 April 2022, Spain introduced an "indirect tax on non-reusable plastic". The scope of tax is broad, with a rate of EUR 0.45 per kg applicable to non-recycled plastic packaging. A special register is also established under the law requiring relevant parties subject to the tax to enter their information. Tax is levied on the production, import and acquisition, as follows:

"Production – when the first delivery is made to the purchaser. In the event of advance payments, the tax is due when the entire or a portion of the purchase price is actually collected.

Importation – when import duties are accrued. The plastic tax is required when the import is processed at customs, at the same time that the customs duties are due.

Intra-Community acquisition – when transport of the goods begins on the 15th day of the month after transport, or when the invoice is issued – whichever comes first."

A refund and reimbursement system is in place for tax paid. Exemptions apply to medicines, sanitary products, exported products, as well as "intra-community acquisitions and imports of non-reusable plastic packaging weighing less than 5kg per month."

Hungary

Expanding the scope of products taxed, Hungary's Act LXXXV of 2011 on Environmental Protection Product Charges levies a "product charge" on plastic products including packaging, artificial plants and produce, as well as on packaging made of aluminium foil. It also applies a flat rate charge to "polluters of marginal quantity". The rates of product charges apply as follows:

---

[8] https://www.ecosistant.eu/en/plastic-tax-in-italy-2023/ *(Accessed 5.1.23)*

[9] https://www.tungsten-network.com/compliance-overview/country-updates/country/italy/postponement-of-the-plastic-packaging-tax-ppt/ *(Accessed 5.1.23)*

"plastic (excluding plastic carrier bags) – HUF 57 (or approximately EUR 0.15) per kilogram;

plastic carrier bags (excluding plastic carrier bags made of biodegradable plastic) – HUF 1,900 (or approximately EUR 5.30) per kilogram;

plastic carrier bags made of biodegradable plastic – HUF 500 (or approximately EUR 1.40) per kilogram;

flowers, foliage or fruits made of plastics or containing plastic parts, and articles made of artificial flowers, foliage or fruit – HUF 1,900 (or approximately EUR 5.30) per kilogram; and

a polluter of marginal quantity (provided that the product stream comprises other plastic products) – flat-rate of HUF 4,000 (or approximately EUR 11.20) per annum."

The point at which tax applies is on the entry of a taxable product into an inventory, the packaging of products, or on the placement of the product in the market. The taxable person is the first domestic supplier or user, or the first domestic holder of packaging waste from dismantled packaging.

The details of taxation measures discussed in this article are summarized in the table below:

Country	Taxed product and rate	Payer	Legislation
Ireland	Single-use plastic bags sold at any sales outlet. initially EUR 0.15 per bag	applicable to consumers at the point of sale.	S.I. No. 605/2001 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) Regulations, 2001 S.I. No. 66/2007 - Waste Management (Environmental Levy) (Plastic Bag) (Amendment) Regulations 2007

Greece "Recycling duty"	Non- recyclable plastic bags and lids EUR 0.07 per bag EUR 0.08 per lid	applicable to consumers at the point of purchase The trader selling products with plastic packaging then renders the duty collected and VAT is imposed on top of this duty.	L. 4783/2021 implementing Council Decision (EU, Euratom) 2020/2053 of 14 December 2020, and Recycling duty Art. 80 of L. 4819/2021
Lithuania "Pollution Tax"	- reusable packaging and recyclable disposable (single-use) packaging made of plastic and PET – EUR 618 per tonne; - reusable packaging and recyclable disposable (single-use) packaging made of composite materials – EUR 900 per tonne; - non-recyclable disposable (single-use) packaging made of plastic and PET – EUR 875 per tonne; and - non-recyclable disposable (single-use) packaging made of composite materials – EUR 1,200 per tonne.	applicable to the manufacturer or importer supplying filled packaging to or within the Lithuanian market.	Law on Polltion Tax of the Republic of Lithuania dated 13 May 1999 (amended on 1 January 2021)

Slovenia “Environmental Tax”	tax applies to all packaging produced using polyvinylchloride (PVG). law sets an “environmental pollution unit” of 300 units per kilogram and the tax rate of EUR 0.0017 is applied per environmental pollution unit of plastic packaging, and EUR 33.38 per annum per taxpayer.	applicable to the packer of goods or to the party acquiring, including importers, of unfilled packaging.	Decree on the Environmental Tax on Packaging and Waste Pollution (Slovene: Uredba o okoljski dajatvi za onesnaževanje okolja zaradi nastajanja odpadne embalaže)
Portugal “Contribution”	0.30 per single-use packaging made of plastic as well as aluminium	applicable to the importer, acquirer, or manufacturer of single-use packaging.	Ministerial Order Number 331-E/2021 of 31 December 2021
Italy “tax on manufactured products for single use (MACSI)”	Goods consisting partially or completely of organic polymers of synthetic origin that are not intended for reuse. EUR 0.45 per kilogram of virgin plastic contained.	Italy- based manufacturer, importer, including private end-user, and seller.	The Italian 2020 Budget Law (Law n. 160 of 2019)
Spain “indirec tax on non-reusable plastic”	EUR 0.45 per kg pplicable to non-recycled plastic packaging	applicable to the producer, importer and intra-Community acquirer.	Law 7/2022 of 8 April 2022

Hungary "Environmental protection product charge." And a flat rate charge to "polluters of marginal quantity"	plastic (excluding plastic carrier bags) – HUF 57 (or approximately EUR 0.15) per kilogram; plastic carrier bags (excluding plastic carrier bags made of biodegradable plastic) – HUF 1,900 (or approximately EUR 5.30) per kilogram; plastic carrier bags made of biodegradable plastic – HUF 500 (or approximately EUR 1.40) per kilogram; flowers, foliage or fruits made of plastics or containing plastic parts, and articles made of artificial flowers, foliage or fruit – HUF 1,900 (or approximately EUR 5.30) per kilogram; a polluter of marginal quantity (provided that the product stream comprises other plastic products) – flat-rate of HUF 4,000 (or approximately EUR 11.20) per annum.	applicable to the first domestic supplier or user, or the first domestic holder of packaging waste from dismantled packaging.	Hungary's Act LXXXV of 2011 on Environmental Protection Product Charges

This article has explored certain measures used by EU member States to deter the use of single- use plastics by imposing extra charges on either the manufacturers, importers, or the end consumers. In the next article, I will explore examples of measures that are more comprehensively involved in the lifespan of plastic use.

คำอธิบายเบื้องต้นว่าด้วยพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ *

ปณตภร จงธีรโชติ **

ความนำ

ในวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ ราชกิจจานุเบกษาได้มีการประกาศใช้บังคับกฎหมายกลางฉบับใหม่ฉบับหนึ่งของประเทศไทย ได้แก่ “พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕”[๑] โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวถือเป็นหมุดหมายที่สำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามของประเทศไทยที่จะพัฒนาสู่การเป็นรัฐบาลดิจิทัล หรือ “Thailand 4.0” อย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทและสภาวการณ์ของโลกในปัจจุบันที่พัฒนาการทางเทคโนโลยีก้าวหน้าไปอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ จำนวนมาก โดยมีเป้าหมายสูงสุดคือการอำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน ตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความโปร่งใสตรวจสอบได้ ในการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐ และการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ของประเทศ บทความนี้จึงจะกล่าวอธิบายโดยสังเขปเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายกลางที่มีความสำคัญยิ่งดังกล่าว ในการนี้ เพื่อประโยชน์แก่ผู้อ่านในการทำความเข้าใจได้โดยง่าย ในบทความนี้ผู้เขียนจึงตั้งใจเรียบเรียงโดยแบ่งแต่ละประเด็นออกเป็นหัวข้อย่อยเพื่อแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาแต่ละสัดส่วนที่ชัดเจน ดังต่อไปนี้

๑. ความเป็นมาและเหตุผลความจำเป็นของกฎหมาย

(๑) ในช่วงระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริการประชาชนและการบริหารราชการแผ่นดิน โดยมีการกำหนดไว้ในเอกสารทางการของรัฐ (instruments) ทุกระดับ ไม่ว่าในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย ยุทธศาสตร์ นโยบาย และแผนระดับต่าง ๆ ดังตัวอย่างต่อไปนี้

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายวิจัยและพัฒนากฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มิถุนายน ๒๕๖๖)

[๑] ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๙/ตอนที่ ๖๓ ก/หน้า ๑/๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕

(๑.๑) **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย** มาตรา ๒๕๘ ข. (๑)[๒] บัญญัติให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

(๑.๒) **ยุทธศาสตร์ชาติ** (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ กำหนดให้มีการนำนวัตกรรมและเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการสาธารณะตลอดกระบวนการอย่างคุ้มค่าและเชื่อมโยงถึงกัน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส

(๑.๓) **แผนการปฏิรูปประเทศ**ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) กิจกรรมปฏิรูปที่ ๑ ให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานและการบริการภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล โดยจัดให้มีแพลตฟอร์มการจัดบริการแบบบูรณาการและบริการดิจิทัลภาครัฐ (Government Platform) โดยเฉพาะ “ระบบกลาง” ด้านต่าง ๆ ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับความต้องการของภาคธุรกิจและประชาชน การบูรณาการฐานข้อมูลเพื่อให้เกิดการเชื่อมโยง แลกเปลี่ยน และใช้ประโยชน์ซึ่งข้อมูลภาครัฐขนาดใหญ่ (Big Data) รวมตลอดทั้งการทบทวนแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคให้เอื้อต่อการพัฒนาหน่วยงานของรัฐไปสู่องค์กรดิจิทัล และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาขีดความสามารถทางเทคโนโลยีดิจิทัลของบุคลากรภาครัฐ

(๑.๔) **แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔) กำหนดเป้าหมายและแนวทางการพัฒนาประเทศ ให้มีระบบบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพทันสมัย โดยเพิ่มการใช้ระบบดิจิทัลในการให้บริการ และปรับรูปแบบการให้บริการของรัฐจากรูปแบบเดิมไปสู่การให้บริการประชาชนผ่านระบบดิจิทัลอย่างเป็นระบบ และใช้งานเอกสารอิเล็กทรอนิกส์แทนกระดาษ นอกจากนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๖๕ – ๒๕๖๙) ก็ได้กำหนดเป้าหมายและแนวทางเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการบริหารงานภาครัฐและการให้บริการประชาชน โดยเน้นย้ำให้ความสำคัญอย่างมากเช่นกัน

---

[๒] มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน

(๑) ให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

ฯลฯ ฯลฯ

(๑.๕) **นโยบายของรัฐบาล** เรื่องปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐ[๓] มุ่งเน้นให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลเข้ามาช่วยในการให้บริการภาครัฐ และปรับเปลี่ยนกระบวนการอนุมัติอนุญาตของทางราชการให้เป็นระบบดิจิทัล

(๑.๖) **มติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ** จำนวนมาก อาทิ

(๑.๖.๑) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๐[๔]

(๑.๖.๒) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๖๑[๕]

(๑.๖.๓) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๒[๖]

(๑.๖.๔) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๖๓[๗]

---

[๓] ดู *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒*, ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนพิเศษ ๑๘๖ ง/หน้า ๑/ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๒

[๔] คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ เพื่อดำเนินการพัฒนาระบบอำนวยความสะดวกในการประกอบธุรกิจแบบครบวงจร (Doing Business Portal) ให้แก่ภาคเอกชนและประชาชน ซึ่งจะส่งผลต่อการจัดอันดับความยาก-ง่าย ในการประกอบธุรกิจในประเทศไทยของธนาคารโลก และสามารถอำนวยความสะดวกได้อย่างเบ็ดเสร็จครบวงจร ณ จุดเดียวแบบออนไลน์ โดยประชาชนและผู้ประกอบการไม่จำเป็นต้องมาติดต่อด้วยตนเอง และมีการส่งข้อมูลให้ภาครัฐเพียงครั้งเดียวผ่านระบบออนไลน์ ที่สามารถแบ่งปันข้อมูลระหว่างหน่วยงานภาครัฐได้อย่างมีมาตรฐานร่วมกัน รวมทั้งสามารถติดตามผลการพิจารณาอนุมัติ อนุญาตผ่านระบบดังกล่าวได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

[๕] คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบมาตรการอำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน (การไม่เรียกสำเนาเอกสารที่ทางราชการออกให้จากประชาชน) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์โดยเร็วเพื่อให้ไม่จำต้องเรียกสำเนาเอกสารราชการจากประชาชน และให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้จัดทำสำเนาและรับรองสำเนาของเอกสารที่พิมพ์ออกมานั้นเอง รวมทั้งให้หน่วยงานพัฒนาระบบสารสนเทศหรือแอปพลิเคชันเพื่อให้บริการประชาชนเพื่อเชื่อมต่อกับ Linkage Center ของกรมการปกครอง และพัฒนาศูนย์กลางแลกเปลี่ยนข้อมูลภาครัฐ (Government Data Exchange Center : GDX)

[๖] คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการการออกเอกสารหลักฐานของทางราชการผ่านระบบดิจิทัลตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และให้หน่วยงานของรัฐปรับปรุงแก้ไขกฎระเบียบเพื่อรองรับการดำเนินการผ่านระบบดิจิทัลภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๒ พัฒนางานบริการให้เป็นระบบการให้บริการอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) และยกเลิกการใช้กระดาษให้ได้ภายในปี พ.ศ. ๒๕๖๓

[๗] คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เกี่ยวกับการปรับปรุงเพื่อการพัฒนาระบบการออกเอกสารหลักฐานของทางราชการผ่านระบบดิจิทัล และแนวปฏิบัติในการรับ-ส่งหนังสือราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ระหว่างส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคล ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) เร่งรัดพัฒนาระบบเชื่อมโยงข้อมูลตามแผนพัฒนารัฐบาลดิจิทัล และให้ส่วนราชการที่เป็นนิติบุคคลรับ-ส่งหนังสือระหว่างส่วนราชการในรูปแบบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์หรืออีเมลโดยเร็ว

(๒) อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่ารัฐธรรมนูญ ยุทธศาสตร์ นโยบายและแผนต่าง ๆ ของประเทศไทยจะได้กำหนดเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการให้บริการประชาชนมาเป็นเวลานานและเป็นจำนวนมากดังกล่าวข้างต้น แต่ในความเป็นจริงแล้วการให้บริการประชาชนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลหรือแม้แต่การรับเรื่องจากประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ กลับยังไม่บังเกิดผลเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร การดำเนินงานของหน่วยงานรัฐส่วนใหญ่ยังคงอยู่บนพื้นฐานของกระดาษ (paper-based) และยังปรากฏการปฏิเสธไม่รับเรื่องหรือเพิกเฉยต่อการยื่นคำขอหรือติดต่อของประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ถึงหน่วยงานภาครัฐเรื่อยมา ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายรองรับในเรื่องนี้อยู่แล้วก็ตาม คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งหมวด ๔ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง[๘] ได้บัญญัติให้การดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐ หรือโดยหน่วยงานของรัฐถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ และให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด

แต่กระนั้นก็ตาม แม้จะมีการรับรองผลทางกฎหมายเป็นการทั่วไปดังกล่าวแล้ว แต่โดยที่การรับรองนั้นมีการกำหนดเงื่อนไขไว้ให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ออกตามความในมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ได้บัญญัติว่า “การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชกฤษฎีกานี้ ไม่มีผลเป็นการยกเว้นกฎหมายหรือหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้เพื่อการอนุญาต อนุมัติ การให้ความเห็นชอบ หรือการวินิจฉัย” จึงส่งผลให้ในเรื่องของการให้บริการ e-Service แก่ประชาชนและการรับเรื่อง คำขอ หรือการติดต่อจากประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานของรัฐส่วนใหญ่ยังคงถือปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะหรือกฎระเบียบย่อยของตนเป็นหลัก กล่าวคือ ในกรณีที่บทบัญญัติหรือข้อกำหนดในกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเฉพาะของหน่วยงานใด หากมีการบัญญัติถ้อยคำในลักษณะที่อาจตีความได้ว่าต้องดำเนินการทางกายภาพ เช่น ต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือหรือยื่น ณ หน่วยงานผู้อนุญาต ต้องชำระเงินต่อเจ้าพนักงาน ณ สถานที่ใดสถานที่หนึ่ง หรือแม้กระทั่งการกำหนดให้ต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ณ สถานที่ทำการ หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานนั้นจะไม่กล้ายอมรับ หรือให้บริการประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เนื่องจากเกรงว่าอาจเป็นการขัดหรือแย้งต่อกฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะของตนและอาจต้องรับผิดหรือรับผิดชอบในการ

---

[๘] มาตรา ๓๕ คำขอ การอนุญาต การจดทะเบียน คำสั่งทางปกครอง การชำระเงิน การประกาศหรือการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายกับหน่วยงานของรัฐหรือโดยหน่วยงานของรัฐ ถ้าได้กระทำในรูปของข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา ให้นำพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับและให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนด ทั้งนี้ ในพระราชกฤษฎีกาอาจกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการใด ๆ หรือให้หน่วยงานของรัฐออกระเบียบเพื่อกำหนดรายละเอียดในบางกรณีด้วยก็ได้

ฯลฯ ฯลฯ

ดำเนินงานได้ อันส่งผลให้เกิดเป็นความไม่มั่นใจและนำมาซึ่งอุปสรรคต่อประชาชนที่มีความจำเป็นสะดวก หรือประสงค์จะยื่นคำขอหรือติดต่อกับหน่วยงานของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์

(๓) สืบเนื่องจากอุปสรรคทางข้อกฎหมายดังกล่าว สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ซึ่งได้ร่วมกับสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) (สพร.) ในการจัดให้มีระบบ e-Service เพื่อให้บริการประชาชนในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ โดยจัดทำระบบ Biz Portal เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนสามารถยื่นคำขอรับใบอนุญาตผ่านระบบออนไลน์ รวมทั้งร่วมมือกับสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (สพธอ.) พัฒนาการออกเอกสารของทางราชการผ่านระบบดิจิทัล (e-Document) และในรูปแบบเอกสารดิจิทัล โดยเชื่อมโยงข้อมูลจากระบบต่าง ๆ อย่างไรก็ดี ในการดำเนินงานนั้นหน่วยงานทั้งสามดังกล่าวกลับพบปัญหาอุปสรรคทางข้อกฎหมายและกฎระเบียบยิบย่อยจำนวนมาก สำนักงาน ก.พ.ร. จึงได้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ **๘ กันยายน ๒๕๖๓** เห็นชอบแนวทางการแก้ไขกฎหมายและกฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัดและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาการให้บริการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยให้หน่วยงานของรัฐกำหนดหลักเกณฑ์ให้การขออนุญาตและต่ออายุใบอนุญาต การชำระค่าธรรมเนียม การลงนามในใบอนุญาต การแจ้งผลการพิจารณา รวมทั้งการแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ให้สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อีกวิธีหนึ่ง และให้ถือว่ามีผลโดยชอบด้วยกฎหมายเช่นเดียวกับการดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายในเรื่องนั้นกำหนดไว้

(๔) ต่อมา ในคราวประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรที่จะต้องจัดให้มี “กฎหมายกลาง” ที่เปลี่ยนการทำงานของภาครัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อให้เป็นไปตามมาตรา ๒๕๘ ข. (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีหลักการสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

ประการที่หนึ่ง ให้การอนุมัติอนุญาต การจดทะเบียน การแจ้งตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้น สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ด้วย โดยถือว่าเป็นการดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นแล้ว

ประการที่สอง ให้การรับส่งข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐทั้งภายในและภายนอก ต้องสามารถกระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่มีความมั่นคงปลอดภัย

ซึ่งในขณะนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ร่วมกับสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงาน ก.พ. สำนักงาน ก.พ.ร. สพธอ. และ สพร. ในการดำเนินการประการที่สองแล้ว ทั้งนี้ ตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยได้มีการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันพัฒนาระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อผลักดันให้มีการใช้ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวในทุกหน่วยงานของรัฐให้ได้ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔[๙]

[๙] ซึ่งต่อมาไม่นาน หน่วยงานทั้งเจ็ดดังกล่าวก็ได้ร่วมกันดำเนินการจัดทำร่างระเบียบแล้วเสร็จและมีการประกาศใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔ ซึ่งแก้ไขระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ เพื่อรองรับการดำเนินงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐผ่านระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มหมวด ๕ ว่าด้วยระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ และภาคผนวก ๗ หลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติในการรับส่งและเก็บรักษาข้อมูลข่าวสารและหนังสือราชการโดยไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นการวางรากฐานในการปฏิบัติราชการภายในและระหว่างหน่วยงานของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ที่ขยายไปสู่การปฏิบัติราชการกับภายนอกหน่วยงานของรัฐ ในการรับเรื่อง คำขอ และการติดต่อสื่อสารกับประชาชนต่อไป

ในการนี้ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ **๘ ธันวาคม ๒๕๖๓** ดังนี้

(๔.๑) ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปจัดทำกฎหมายกลางตามคำสั่งของคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว และให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายด้วย ทั้งนี้ โดยให้ถือว่าเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๔.๒) รับทราบการจัดทำบันทึกข้อตกลงร่วมกันพัฒนาระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๕) **คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย** สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายกลางในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ....” ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว แล้วเสร็จภายในเวลาประมาณ ๓ เดือน โดยพร้อมกันนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะฝ่ายเลขานุการฯ ก็ได้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายควบคู่กันไปด้วยตลอดเวลา โดยทำการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) และรับฟังความคิดเห็นทั้งจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนทั่วไป[๑๐] ก่อนที่จะสรุปผลการวิเคราะห์และการรับฟังดังกล่าวเสนอต่อคณะกรรมการพัฒนากฎหมายเพื่อพิจารณาแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติฯ พร้อมนำลงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อเปิดเผยต่อสาธารณชนเป็นการทั่วไป จากนั้นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๔ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา ซึ่งคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๖๔ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และให้เสนอรัฐสภาต่อไป โดยให้แจ้งประธานรัฐสภาทราบด้วยว่าเป็นกฎหมายเพื่อการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

---

[๑๐] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... จากผู้เกี่ยวข้องซึ่งเป็นประชาชนทั่วไป ตั้งแต่วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ถึงวันที่ ๑๔ มีนาคม ๒๕๖๔ รวมระยะเวลาในการรับฟังความคิดเห็น ๙๗ วัน ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ ๔ ช่องทาง ดังนี้

๑. การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (www.krisdika.go.th)

๒. การรับฟังความคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (www.lawreform.go.th)

๓. การกระจายแบบสอบถาม (Google Forms) ผ่านสื่อสังคมออนไลน์ เช่น แอปพลิเคชัน Line และ Facebook

๔. การรับฟังความคิดเห็นผ่านทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย

นอกจากนั้น สำนักงานฯ ได้มีหนังสือสอบถามความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน รวมจำนวน ๕๖ หน่วยงาน โดยกรณีหนังสือที่มีถึงกระทรวงต่าง ๆ ได้มีการส่งต่อไปเพื่อรับฟังความคิดเห็นของกรมและหน่วยงานประเภทอื่นในสังกัดกระทรวงนั้น ๆ ด้วย

(๖) คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร (วิปรัฐบาล) มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... ในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๖๔ และเห็นควรเสนอแนะคณะรัฐมนตรีส่งรัฐสภาบรรจุระเบียบวาระเป็นเรื่องด่วน

ในชั้นการพิจารณาของฝ่ายนิติบัญญัติ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๖๔ มีมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่หนึ่ง ด้วยคะแนนเสียง**เห็นด้วย ๕๓๗ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง** และงดออกเสียง ๑ เสียง และภายหลังจากการพิจารณาของคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... ซึ่งแล้วเสร็จในเดือนพฤษภาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๖๕ ซึ่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. .... ในวาระที่สองและวาระที่สาม ได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่คณะรัฐมนตรีเสนอในวาระที่สาม ด้วยคะแนนเสียง**เห็นด้วย ๓๘๔ เสียง ไม่เห็นด้วย ๐ เสียง** และงดออกเสียง ๑ เสียง ดังนั้น จากตัวเลขคะแนนเสียงของสมาชิกรัฐสภาทั้งสองวาระดังกล่าว จึงอาจกล่าวได้ว่า พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ได้รับฉันทานุมัติจากผู้แทนปวงชนชาวไทย ที่ประสงค์ให้ภาครัฐบริหารงานและให้บริการประชาชนด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์และเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างเป็นรูปธรรมแท้จริง

(๗) พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๕ โดยมาตรา ๒[๑๑] แห่งพระราชบัญญัตินี้ได้บัญญัติให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่บางมาตราที่ให้ใช้บังคับทันทีตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติในส่วนที่เป็นกลไกการเร่งรัดขับเคลื่อนการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวโดยเร็วแล้ว นั้น พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีผลใช้บังคับทั้งฉบับเมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งหมายถึงสิทธิของประชาชนในการดำเนินการใด ๆ ต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยถือเป็นการชอบด้วยกฎหมาย และหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐที่จะต้องให้บริการประชาชนและปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายดังกล่าว ได้เริ่มขึ้นตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา

---

[๑๑] มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เว้นแต่มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง มาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๒ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

๒. วัตถุประสงค์ของกฎหมาย[๑๒]

๒.๑ พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นกฎหมายกลางที่มีวัตถุประสงค์หลักในการขจัดปัญหาและอุปสรรคทางข้อกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนสามารถยื่นคำขอหรือติดต่อใด ๆ กับหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งการติดต่อราชการระหว่างหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน สามารถทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยชอบด้วยกฎหมาย นอกจากนั้น ยังมุ่งส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน และการปฏิบัติหน้าที่ราชการของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ครอบคลุมตลอดทั้งระบบนิเวศ (ecosystem) ตั้งแต่การยื่นเรื่อง/รับเรื่องการติดต่อราชการ การส่ง/รับเอกสาร การแสดงเอกสารหลักฐานที่หน่วยงานของรัฐออกให้ไปจนถึงการจัดทำและตรวจสอบฐานข้อมูลใบอนุญาต และการจัดเก็บข้อมูลข่าวสารและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชน รวมทั้งลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพแก่การปฏิบัติราชการของภาครัฐ[๑๓]

๒.๒ นอกจากนั้น พระราชบัญญัตินี้ยังมีวัตถุประสงค์ในการปกป้องคุ้มครองและเสริมสร้างความมั่นใจให้แก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ซึ่งในบางกรณีอาจมีบทบัญญัติหรือข้อความในกฎหมายหรือกฎระเบียบที่อาจตีความได้ว่าต้องดำเนินการเป็นเอกสารหรือเป็นกระดาษเท่านั้น) ให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรับเรื่อง คำร้องคำขอ หรือการติดต่อราชการ รวมทั้งการออกเอกสารใด ๆ ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ และให้บริการต่าง ๆ แก่ประชาชนด้วยเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยได้อย่างมั่นใจว่าถูกต้องตามกฎหมายและกฎระเบียบ

---

[๑๒] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕*, (๒๕๖๖) ๑.

[๑๓] ดังจะเห็นได้จากเหตุผลของพระราชบัญญัติฯ ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ระบุไว้ว่า

"หมายเหตุ :- เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ข. ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (๑) บัญญัติให้มีการนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาประยุกต์ใช้ในการบริหารราชการแผ่นดินและการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ในการบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน แต่บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่ยังไม่เอื้อต่อการนำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ในการอนุญาต การให้บริการ หรือการให้สวัสดิการแก่ประชาชน ส่งผลให้ประชาชนมีภาระและต้นทุนในการติดต่อกับภาครัฐที่สูงเกินสมควร เป็นอุปสรรคต่อการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และไม่สอดคล้องกับเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว สมควรมีกฎหมายกลางว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อส่งเสริมให้การทำงานและการให้บริการของภาครัฐสามารถใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลักได้ และโดยที่การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติราชการนั้นเป็นการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารราชแผ่นดิน (ฉบับปรับปรุง) กิจกรรมปฏิรูปที่ ๑ ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารงานและการบริการภาครัฐไปสู่ระบบดิจิทัล จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

ที่เกี่ยวข้อง โดยไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะเป็นการกระทำผิดกฎหมายหรือกฎระเบียบ ทั้งนี้ เพื่อให้บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กฎหมาย ยุทธศาสตร์ แผนทุกระดับ รวมทั้งนโยบายและมติคณะรัฐมนตรีต่าง ๆ สามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมแท้จริง และเกิดเป็นประโยชน์มรรคผลต่อประชาชนและประเทศชาติตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติเหล่านั้น

๒.๓ จากวัตถุประสงค์ทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าพระราชบัญญัตินี้ยังมีวัตถุประสงค์ในระดับมหภาคด้วย คือ การพัฒนาการปฏิบัติราชการของภาครัฐไทยทั้งในเชิงโครงสร้าง ระบบ ทัศนคติ รวมทั้งความรู้ความเข้าใจและทักษะทางดิจิทัล (digital literacy) ของเจ้าหน้าที่รัฐไทยในองค์รวม ให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว (disruption) ของเทคโนโลยีในปัจจุบันและอนาคต อันจะช่วยส่งเสริมเพิ่มพูนขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศไทยให้ก้าวขึ้นไปทัดเทียมหรือใกล้เคียงกับนานาอารยประเทศได้ในที่สุด

๓. ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย

๓.๑ การขจัดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๓)

> **มาตรา ๓** เมื่อพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแล้ว การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามหมวด ๔ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติกำหนดเป็นอย่างอื่น

(๑) มาตรา ๓ นี้มีวัตถุประสงค์เพื่อขจัดความซ้ำซ้อนระหว่างพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ กับมาตรา ๓๕ ในหมวด ๔ ธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากทั้งสองกฎหมาย/บทบัญญัติดังกล่าว มีสาระสำคัญส่วนหนึ่งเป็นการรับรองผลความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ของประชาชนต่อรัฐ และโดยรัฐต่อประชาชน เช่นเดียวกัน ดังนั้น หากไม่บัญญัติไว้ให้ชัดเจนอาจเกิดปัญหาขึ้นในอนาคตได้ว่า กรณีหน่วยงานของรัฐที่อยู่ใต้บังคับของทั้งสองกฎหมายนี้ หากเกิดมีมาตรฐานหรือแนวทางปฏิบัติในเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่แตกต่างกัน หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายใด มาตรา ๓ จึงกำหนดบทบัญญัติเพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าวไว้ว่า ให้ดำเนินการตามกฎหมายนี้ โดยไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ เว้นแต่หน่วยงานใด (ซึ่งอยู่ภายใต้กฎหมายทั้งสองฉบับ) มีความประสงค์ที่จะกลับไปใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ เช่นเดิม ก็สามารถเสนอขอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีมติอนุมัติได้ โดยในการดำเนินการดังกล่าวหน่วยงานนั้นจำต้องชี้แจงแสดงเหตุผลประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องไปด้วยว่ามีเหตุผลความจำเป็นใด และเมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหรือ

เห็นชอบตามเสนอแล้ว หน่วยงานนั้นก็จะไม่ถูกบังคับให้ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ อีกต่อไป

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนมีความเห็นว่า ถึงแม้จะได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีให้ปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว หากการปฏิบัติราชการในส่วนใดหรือเรื่องใดเป็นกรณีที่กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่มีการกำหนดไว้ หน่วยงานนั้นก็สามารถนำบทบัญญัติ ข้อกำหนด หรือหลักเกณฑ์วิธีการใด ๆ ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ไปใช้ได้หากไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ โดยไม่เป็นการต้องห้ามและไม่ถือเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายแต่อย่างใด

(๒) เหตุผลประการหนึ่งที่มาตรา ๓ บัญญัติในลักษณะเช่นนี้ โดยมิได้บัญญัติในลักษณะของการยกเลิกมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยตรง เนื่องจากกฎหมายทั้งสองมีหลักการสำคัญที่แตกต่างกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีลักษณะของบทบัญญัติที่รับรองการดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ว่าถ้าจะกระทำก็สามารถ “ทำได้” โดยชอบ แต่พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีลักษณะของบทบัญญัติที่บังคับหน่วยงานของรัฐให้ “ต้องทำ” กล่าวคือ ถ้าประชาชนยื่นคำขอหรือแสดงเอกสารโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะปฏิเสธไม่รับหรือไม่ยินยอมมิได้ (ผู้ที่มีสิทธิเลือกจะดำเนินการโดยวิธีการใดตามที่ตนสะดวกคือประชาชน มิใช่รัฐ) และด้วยสาเหตุดังกล่าว จึงส่งผลให้ขอบเขตของการใช้บังคับแก่ “หน่วยงานของรัฐ” ในกฎหมายทั้งสองฉบับมีความกว้างแคบที่ไม่เท่ากัน โดยมาตรา ๔[๑๔] แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ไว้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ขอบเขตการใช้บังคับแก่ “หน่วยงานของรัฐ” ของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ค่อนข้างแคบกว่าดังจะกล่าวต่อไปในข้อ ๓.๒ ดังนั้น หากพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ยกเลิกมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรม

---

[๑๔] มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า

(๑) กระทรวง ทบวง กรม ส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นและมีฐานะเป็นกรม ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

(๒) รัฐวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๓) องค์การมหาชนที่ตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติหรือพระราชกฤษฎีกา

(๔) หน่วยงานของรัฐสภา

(๕) หน่วยงานของศาล ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาอรรถคดี

(๖) องค์กรตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาท

(๗) องค์กรอิสระที่ตั้งขึ้นตามกฎหมาย

(๘) นิติบุคคล คณะบุคคล หรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานของรัฐไม่ว่าในการใด ๆ

ฯลฯ ฯลฯ

ทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ก็จะส่งผลให้หน่วยงานของรัฐที่อยู่ในขอบเขตของพระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ แต่ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ประสบปัญหาความชอบด้วยกฎหมายของการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐ รวมทั้งปัญหาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และมาตรฐานในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ภาครัฐหรือการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

๓.๒ ขอบเขตการใช้บังคับแก่ “หน่วยงานของรัฐ”[๑๕] (มาตรา ๔ และมาตรา ๕)

> **มาตรา ๔** พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วย ที่มิใช่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์กรอัยการ และหน่วยงานอื่นของรัฐที่กำหนดในกฎกระทรวง
>
> เมื่อจะใช้พระราชบัญญัตินี้ทั้งหมดหรือบางส่วนแก่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอัยการ ให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะกำหนดให้ใช้แก่องค์กรดังกล่าวทั้งองค์กรหรือบางหน่วยงาน หรืองานบางประเภทก็ได้
>
> **มาตรา ๕** ในพระราชบัญญัตินี้
>
> “หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกหน่วย แต่ไม่รวมถึงรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด
>
> ฯลฯ ฯลฯ

(๑) จากบทบัญญัติมาตรา ๔ ประกอบกับบทนิยามคำว่า “หน่วยงานของรัฐ” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัตินี้มีขอบเขตการใช้บังคับโดยมุ่งหมายไปที่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน และหน่วยงานอื่นของรัฐทุกหน่วย[๑๖] ดังนั้น หน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น รวมทั้งหน่วยงานย่อยในสังกัดทั้งหมดจึงมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายนี้ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นโดยกฎกระทรวงที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง

---

[๑๕] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕*, (๒๕๖๖) ๑ - ๒.

[๑๖] อาทิ องค์กรทางปกครองที่เป็นอิสระ (independent regulatory agency) ต่าง ๆ เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงาน ก.ล.ต. สำนักงาน กสทช. สำนักงาน คปภ. และสำนักงาน กกพ. กองทุนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล เช่น กองทุนการออมแห่งชาติ และกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา รวมทั้งมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ

(๒) ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงไม่ใช้บังคับแก่

(๒.๑) รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทมีลักษณะกึ่งเอกชนและจำเป็นที่จะต้องแข่งขันในตลาดกับบริษัทหรือองค์กรภาคเอกชนอยู่แล้ว ดังนั้น รัฐวิสาหกิจเหล่านั้นโดยส่วนใหญ่จึงมีการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการปฏิบัติงานเป็นปกติด้วยเทคโนโลยีที่ก้าวหน้าและทันสมัยกว่าส่วนราชการอยู่แล้ว เพราะมิฉะนั้น หากรัฐวิสาหกิจประเภทนี้ไม่ปรับเปลี่ยนองค์กรของตนให้ทันต่อความเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ก็ย่อมสูญสิ้นไปตามกาลเวลาโดยมิอาจอยู่รอดต่อไปได้

(๒.๒) หน่วยงานของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ

(๒.๓) หน่วยงานของรัฐในฝ่ายตุลาการ

(๒.๔) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ และ

(๒.๕) องค์กรอัยการ

(๒.๖) หน่วยงานอื่นของรัฐที่กำหนดในกฎกระทรวง

ทั้งนี้ สำหรับกรณีของสภา ศาล อัยการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญนี้การได้รับยกเว้นให้ยังไม่ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ก็ด้วยเหตุแห่ง “เนื้องาน” เฉพาะของหน่วยงานเหล่านั้น ซึ่งอาจยังไม่เหมาะสมที่จะถูกบังคับให้ดำเนินการหรือยอมรับการดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทั้งหมด ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาล การสั่งคดีของพนักงานอัยการ การไต่สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เพราะอาจส่งผลกระทบต่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมของคู่ความในคดีได้

(๓) อย่างไรก็ดี ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายนิติบัญญัติ หน่วยงานของรัฐในฝ่ายตุลาการ องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ หรือองค์กรอัยการ[๑๗] มีความพร้อมและประสงค์จะใช้พระราชบัญญัตินี้เพื่อเพิ่มการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน รวมทั้งประสิทธิภาพในการปฏิบัติราชการ โดยได้ทำการวิเคราะห์และประเมินความเสี่ยงและความพร้อมทั้งในด้านเทคโนโลยี งบประมาณ บุคลากร และเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ แล้ว ก็สามารถเสนอตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสองได้ (กล่าวคือ เป็นระบบ opt-in) โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวนั้น

(๓.๑) จะกำหนดให้ใช้แก่หน่วยงานนั้นทั้งหมดหรือเฉพาะบางหน่วยงานย่อยภายใน หรือจะกำหนดให้ใช้แก่งานบางประเภทของหน่วยงานนั้นก็ได้

---

[๑๗] ไม่รวมถึงหน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารที่ได้รับการยกเว้นโดยกฎกระทรวงตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง เนื่องจากหากหน่วยงานดังกล่าวประสงค์จะกลับไปใช้พระราชบัญญัตินี้ก็สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อยกเลิกกฎกระทรวงเดิมได้

(๓.๒) จะกำหนดให้ใช้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ทั้งหมดหรือเฉพาะบางส่วน (บางมาตรา) ก็ได้

ตัวอย่างเช่น หากสำนักงานศาลยุติธรรมหรือสำนักงานศาลปกครองทำการศึกษาและเตรียมความพร้อมจนกระทั่งในที่สุดสามารถและประสงค์จะใช้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ก็สามารถเสนอร่างพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสอง เพื่อให้กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับแก่หน่วยงานตนทั้งสำนักงานฯ หรือเฉพาะบางหน่วยงานย่อยของสำนักงานฯ ก็ได้ โดยไม่กระทบต่อหน้าที่และอำนาจในการไต่สวน สืบพยาน หรือการมีคำสั่งใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีของศาลยุติธรรมและศาลปกครอง โดยศาลทั้งสองก็ยังคงสามารถออกและใช้ข้อกำหนดหรือระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานทางอิเล็กทรอนิกส์ต่อไปได้ นอกจากนั้น ในส่วนของหน่วยงานในสำนักงานฯ ที่จะใช้พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ตามพระราชกฤษฎีกาฯ ก็สามารถระบุเฉพาะบางมาตราของพระราชบัญญัติดังกล่าวเท่าที่มีความประสงค์และความพร้อม หรือจะไม่ระบุรายมาตราใด ๆ เพื่อให้ใช้บังคับทั้งฉบับเลยก็ได้

(๔) อนึ่ง ในเชิงองค์กรนี้ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์จะเห็นได้ว่า กฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใช้บังคับแก่หน่วยงานธุรการของสภา ศาล อัยการ และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งบุคคลซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการดำเนินงานของรัฐไม่ว่าในการใด ๆ เช่น สภาวิชาชีพต่าง ๆ ด้วย กรณีจึงมีขอบเขตกว้างขวางกว่ากฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่กฎหมายนี้ก็ได้เปิดช่องให้หน่วยงานของรัฐเหล่านั้นสามารถเข้ามาใช้ได้ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัท สภาวิชาชีพ สภากาชาดไทย[๑๘] รวมตลอดทั้ง

---

[๑๘] พระราชบัญญัติว่าด้วยสภากาชาดไทย พระพุทธศักราช ๒๔๖๑

มาตรา ๑ สภากาชาดไทยมีไว้ด้วยความมุ่งหมายจะกระทำกิจในทางเมตตาการุณดังจะกล่าวต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

ให้สภากาชาดไทยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินการอันเป็นสาธารณกุศลเพื่อมนุษยธรรมตามหลักการของกาชาดสากล และพึงได้รับการสนับสนุนการดำเนินการจากรัฐ

มาตรา ๒๒ ให้เป็นที่เข้าใจกันว่าสภากาชาดไทยนี้เป็นสมาคมสำหรับประกอบการกุศลโดยแท้...

ส่วนราชการในพระองค์[๑๙] ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้บังคับของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ และไม่อาจตราพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๔ วรรคสอง เพื่อนำกฎหมายนี้ไปบังคับใช้ได้

อย่างไรก็ดี กรณีมิได้เป็นการห้ามหากหน่วยงานที่มิได้มีสถานะเป็นหน่วยงานของรัฐดังกล่าวจะนำกฎหมายว่าด้วยการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ส่วนหนึ่งส่วนใดไปปรับใช้ในทางปฏิบัติให้เหมาะสมกับโครงสร้างและลักษณะเฉพาะของหน่วยงานตน โดยอาจตราเป็นข้อบังคับหรือระเบียบภายในหน่วยงานเพื่อความชัดเจนแก่ผู้ปฏิบัติด้วยก็ได้

๓.๓ ขอบเขตในเชิงการกระทำหรือการดำเนินงาน (มาตรา ๕)

มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ ฯลฯ

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

“อนุญาต” หมายความรวมถึง ออกใบอนุญาต อนุมัติ จดทะเบียน ขึ้นทะเบียน รับแจ้ง รับจดแจ้ง ออกอาชญาบัตร รับรอง เห็นชอบ ให้ความเห็น แจ้งผลการพิจารณา แจ้งผลการดำเนินการ จ่ายเงิน ให้ได้รับสวัสดิการ และให้บริการอื่นใดแก่ประชาชนหรือหน่วยงานของรัฐ

---

[๑๙] พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการในพระองค์ พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๔ การจัดระเบียบบริหารราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามพระราชบัญญัตินี้

การจัดระเบียบราชการในพระองค์และการบริหารงานบุคคลของราชการในพระองค์และสถานภาพของข้าราชการในพระองค์ ให้เป็นไปตามพระราชอัธยาศัยตามที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนราชการในพระองค์ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายอื่นใด ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้หรือในพระราชกฤษฎีกา

ส่วนราชการในพระองค์ส่วนราชการใดจะมีฐานะเป็นนิติบุคคลให้ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกาด้วย

บรรดาบทกฎหมายใดที่บัญญัติถึงคำว่าข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ มิให้หมายความรวมถึงข้าราชการในพระองค์ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะในพระราชบัญญัตินี้หรือในพระราชกฤษฎีกา

(๑) จากบทนิยามคำว่า “ขออนุญาต” และคำว่า “อนุญาต” ในมาตรา ๕ นี้ จะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัตินี้มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนยื่นคำขอหรือติดต่อกับรัฐด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้แทบทุกเรื่องทุกกรณี รวมทั้งการได้รับการติดต่อกลับจากรัฐด้วย ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีที่ได้รับการยกเว้นหรือไม่เข้าข่ายโดยชัดแจ้งเท่านั้น เช่น การขอประทานบัตร[๒๐] ดังนั้น ในกรณีที่กฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะมีการกระทำหรือการดำเนินงานที่ใช้ถ้อยคำที่ไม่ตรงกับความในบทนิยามดังกล่าว หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐพึงตีความให้เข้าข่ายคำใดคำหนึ่งในบทนิยามไว้ก่อน (เช่น คำว่า “ขอให้พิจารณา” “ขอให้ดำเนินการ” หรือ “ขอรับบริการอื่นใด” ซึ่งมีขอบเขตที่ขยายได้กว้างขวางมาก) เว้นแต่จะเป็นถ้อยคำที่ไม่ตรงกับบทนิยามดังกล่าวโดยชัดแจ้ง ไม่อาจตีความขยายให้เข้าข่ายถ้อยคำใดได้ และเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสภาพอย่างแน่แท้[๒๑] (ตัวอย่างในความเห็นของผู้เขียน เช่น การสาบานตนตามกฎหมายต่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ)

(๒) สำหรับบทนิยามในมาตรา ๕ ข้างต้น จะเห็นได้ว่าเป็นกรณีที่ประชาชนมีการติดต่อสื่อสารไปและหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องมีการโต้ตอบกลับ เช่น การยื่นคำขอรับใบอนุญาตและการออกใบอนุญาตหรือการมีหนังสือแจ้งปฏิเสธไม่ออกใบอนุญาต อย่างไรก็ดี ดังที่ได้กล่าวแล้วว่า พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีเจตนารมณ์ที่จะให้ประชาชนสามารถติดต่อสื่อสารหรือดำเนินการใด ๆ กับหน่วยงานของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้แทบทุกเรื่องทุกกรณี ดังนั้น มาตรา ๗ วรรคสี่[๒๒] จึงได้บัญญัติครอบคลุมถึงการติดต่อสื่อสารทางเดียวไว้ด้วย โดยเป็นสิทธิเฉพาะสำหรับประชาชนที่จะเลือกดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือไม่ก็ได้ อันได้แก่ การจัดส่งหนังสือ รายงาน เอกสาร หรือข้อมูล และการจ่ายเงินค่าคำขออนุญาต ค่าธรรมเนียม ภาษีอากร ค่าปรับ หรือเงินอื่นใดให้แก่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ซึ่งหากประชาชนดำเนินการเหล่านี้โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ย่อมถือเป็นการชอบด้วยกฎหมายและหน่วยงานของรัฐจะปฏิเสธไม่รับเพียงเพราะเหตุที่ประชาชนจัดส่งหรือชำระโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มิได้ ทั้งนี้ รวมตลอดถึงกรณีที่หน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ยอมรับทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้ แต่ขอหนังสือ รายงาน เอกสาร หรือข้อมูลที่อยู่ในรูปของกระดาษเพิ่มเติมอีกก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน

---

[๒๐] อย่างไรก็ดี การที่บทนิยามไม่รวมถึงการขอประทานบัตรและการออกประทานบัตร รวมทั้งถ้อยคำอื่นใด แต่กรณีนี้ก็มีผลเพียงแค่ “ไม่บังคับ” ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบจำเป็นต้องรับเรื่องหรือคำขอที่ประชาชนยื่นมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เท่านั้น โดยมิได้เป็นการต้องห้ามแต่อย่างใด ดังนั้น หากหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีความพร้อมหรือยินยอมที่จะให้บริการประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไม่ว่าจะเป็นขาเข้าหรือขาออก หรือทั้งกระบวนงาน ก็สามารถดำเนินการได้โดยชอบและไม่ถือเป็นการผิดต่อกฎหมายนี้

[๒๑] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕*, (๒๕๖๖) ๒, ๖.

[๒๒] โปรดดูข้อ ๔.๑.๑ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

๓.๔ ขอบเขตการใช้บังคับแก่ประชาชน

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ให้สิทธิแก่ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นบุคคลสัญชาติไทยหรือไม่ และไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือนิติบุคคล (และไม่ว่าจะแสวงหากำไรหรือไม่) หรือแม้แต่สถาบันการเงิน สถาบันการศึกษาเอกชน หรือองค์กรในภาคเอกชนหรือภาคประชาสังคมใด ๆ ต่างก็สามารถยื่นคำขอ จ่ายเงิน หรือจัดส่งหนังสือ รายงาน เอกสาร ติดต่อกับหรือแสดงเอกสารหลักฐานต่อหน่วยงานของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ทั้งสิ้น[๒๓]

(๒) อนึ่ง ดังที่ได้กล่าวถึงขอบเขตเกี่ยวกับหน่วยงานของรัฐตามข้อ ๓.๒ แล้วข้างต้น ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับแก่หน่วยงานของรัฐในฝ่ายบริหารเกือบทุกหน่วย ดังนั้น จึงมีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐของประเทศไทยที่ตั้งอยู่ในต่างประเทศ ให้ต้องปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ในการให้บริการแก่ประชาชน รวมถึงการยอมรับการแสดงเอกสารหลักฐานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ด้วย ไม่ว่าบุคคลผู้ใช้สิทธิต่อหน่วยงานของรัฐไทยในต่างประเทศจะมีสัญชาติไทยหรือไม่ก็ตาม อย่างไรก็ดี เอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่สามารถใช้แสดงได้ตามมาตรา ๑๔[๒๔] ย่อมหมายถึงเอกสารหลักฐานที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐของประเทศไทยเท่านั้น

๔. สาระสำคัญของกฎหมาย

นอกจากวัตถุประสงค์และขอบเขตของกฎหมายแล้ว พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ สามารถแบ่งเนื้อหาหรือฟังก์ชัน (function) หลักของกฎหมายออกได้เป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ คือ การรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ และการรับรองและส่งเสริมการใช้เอกสารและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ นอกนั้นจะเป็นส่วนของกลไกการขับเคลื่อนซึ่งเป็นบทเฉพาะกาลท้ายพระราชบัญญัติฯ อีกเล็กน้อย

๔.๑ การรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๑๑ มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖)

การรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นวัตถุประสงค์และสาระสำคัญที่สุดของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ ดังจะเห็นได้จากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๖๓ ดังที่ได้กล่าวข้างต้นในข้อ ๑ (๔) ซึ่งมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับไปจัดทำกฎหมายกลางเพื่อปรับเปลี่ยนการทำงานของภาครัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ให้เป็นระบบดิจิทัล โดยอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติให้การอนุมัติอนุญาต การจดทะเบียน และการแจ้งตามกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่นั้น สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยชอบด้วยกฎหมายด้วย ทั้งนี้ การรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายนี้ แบ่งออกได้เป็น ๓ มิติ ได้แก่

---

[๒๓] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕*, (๒๕๖๖) ๒.

[๒๔] โปรดดูข้อ ๔.๒.๑ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

การยื่นคำขอหรือติดต่อราชการของประชาชน การออกเอกสารโดยหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชน และการติดต่อระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันเอง โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ การยื่นคำขอหรือติดต่อราชการของประชาชน (มาตรา ๗ ถึงมาตรา ๑๐)

> **มาตรา ๗** บรรดาการใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาตต่อผู้อนุญาต ผู้ขออนุญาตจะเลือกยื่นคำขออนุญาตดังกล่าวรวมถึงนำส่งเอกสารหลักฐานหรือสำเนาเอกสารหลักฐานประกอบคำขออนุญาตต่อผู้อนุญาตโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็ได้ และให้ถือว่าการยื่นคำขออนุญาตนั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายนั้น ๆ แล้ว และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง จะปฏิเสธไม่รับการขออนุญาตนั้นเพียงเพราะเหตุที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มิได้
>
> สำเนาเอกสารหลักฐานที่ส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่ง ผู้ส่งไม่ต้องลงนามรับรอง
>
> ในกรณีที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งหรือกฎที่ออกตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การยื่นคำขออนุญาตต้องทำตามแบบ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กำหนด การที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาตโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยมีข้อความตรงตามแบบนั้น ๆ แล้ว ให้ถือว่าผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาตตามแบบ วิธีการ หรือเงื่อนไขตามที่กำหนดนั้นแล้ว และในกรณีที่กฎหมายหรือกฎดังกล่าวกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นหรือส่งเอกสารมากกว่าหนึ่งชุด การส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นหรือส่งครบจำนวนแล้ว
>
> ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การจัดส่งหนังสือ รายงาน เอกสาร หรือข้อมูล และการจ่ายเงินค่าคำขออนุญาต ค่าธรรมเนียม ภาษีอากร ค่าปรับ หรือเงินอื่นใดให้แก่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐด้วยโดยอนุโลม
>
> ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับแก่การจดทะเบียนที่ผู้ขอจดทะเบียนต้องดำเนินการเองเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็นการสมรส การหย่า การรับบุตรบุญธรรม การขอมีบัตรประจำตัวประชาชน หนังสือเดินทาง หรือการอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายในเรื่องนั้นจะกำหนดให้ดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายนั้น

(๑) มาตรา ๗ เป็นมาตราที่สำคัญที่สุดหรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของพระราชบัญญัตินี้ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการยื่นคำขออนุญาต และคำขออื่นใดทั้งปวงตามที่กำหนดในบทนิยามคำว่า “ขออนุญาต” ในมาตรา ๕ รวมทั้งการติดต่อราชการใด ๆ ต่อหน่วยงานของรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

ไม่ว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะจะกำหนดกระบวนการขั้นตอนหรือรายละเอียดไว้เช่นใด[๒๕] ซึ่งรวมถึงเอกสารหลักฐานและสำเนาเอกสารหลักฐานที่ยื่นประกอบคำขอนั้น ๆ ด้วย ดังนั้น เมื่อการยื่นหรือติดต่อดังกล่าวชอบด้วยกฎหมายแล้ว หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐจึงไม่สามารถปฏิเสธไม่รับคำขอนั้น หรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการ เพียงเพราะเหตุที่ประชาชนได้ยื่นหรือติดต่อมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ นอกจากนั้น แม้ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐยินยอมรับคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวไว้ ก็ไม่สามารถเรียกเอกสารหรือหลักฐานในรูปแบบกระดาษเพิ่มเติมเพื่อความสะดวกของตนเองในการดำเนินการต่อได้

(๒) นอกจากการรับรองผลทางกฎหมายของการยื่นคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งแล้ว มาตรา ๗ ยังได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการเพื่อลดภาระและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ยื่นคำขอหรือติดต่อทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นการเพิ่มเติมไว้ในวรรคสองและวรรคสาม ดังนี้

(๒.๑) ในการยื่นคำขอหรือติดต่อกับรัฐโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หากมีสำเนาเอกสารหลักฐานใด ๆ ที่ต้องแนบไปพร้อมคำขอด้วย “ผู้ส่ง” ไม่ต้องลงนามรับรองสำเนาถูกต้อง เนื่องจากในการเข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อยื่นคำขอหรือติดต่อนั้น ถือว่าผู้ส่งได้มีการลงนามทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Signature) แล้ว (เช่น การกรอก Username และ Password) ซึ่งสามารถตรวจสอบย้อนหลังได้หากมีการใช้เอกสารปลอมประกอบคำขอ อย่างไรก็ดี หากในการยื่นคำขอต้องมีสำเนาเอกสารของผู้อื่นที่ไม่ใช่ของผู้ส่ง หรือผู้ยื่นคำขอใช้ให้บุคคลอื่นเข้าระบบและดำเนินการส่งทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ สำเนาเอกสารของผู้นั้นก็ต้องได้รับการรับรองสำเนาถูกต้องเช่นเดิมตามปกติเสมือนกรณียื่นเป็นกระดาษ เนื่องจากไม่เข้าข่ายได้รับยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคสอง

(๒.๒) กรณีที่คำร้องหรือคำขอใดต้องทำตามแบบ วิธีการ หรือเงื่อนไขที่กฎหมายเฉพาะกำหนด การที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์โดยมีข้อความตรงตามแบบนั้น ๆ แล้ว ให้ถือว่าผู้ขอได้ยื่นโดยชอบด้วยแบบ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กฎหมายนั้นกำหนดแล้ว ดังนั้น หน่วยงานจึงไม่อาจปฏิเสธคำขอที่มาในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์และมีข้อความตรงตามแบบ โดยอ้างว่าเป็นเพียง “สำเนาแบบ” หรือไม่เหมือนกับแบบที่กำหนดท้ายกฎกระทรวงหรือประกาศของตนได้ เนื่องจากสาระสำคัญของแบบคำขอแท้จริงแล้วก็คือข้อความในแบบนั้น ๆ เพื่อให้หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ได้รับข้อมูลที่ต้องการหรือจำเป็นต่อการปฏิบัติงานเท่านั้น ดังนั้น

---

[๒๕] ดังนั้น ถึงแม้ว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะจะกำหนดให้ประชาชนต้องยื่นคำขอเป็นหนังสือ เป็นเอกสาร หรือต้องยื่นต่อผู้ดำรงตำแหน่งใด หรือยื่น ณ สถานที่แห่งหนึ่งแห่งใด หรือแม้กระทั่งกรณีที่กำหนดให้ประชาชนต้องมายื่นคำขอพร้อมลงลายมือชื่อในคำขอต่อหน้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สถานที่ราชการก็ตาม โดยผลของมาตรา ๗ นี้ ได้ส่งผลให้ประชาชนสามารถยื่นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยชอบด้วยกฎหมายใด ๆ ซึ่งหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่อาจปฏิเสธโดยอ้างกฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะของตนได้อีกต่อไป

ในการยื่นคำขอโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายนี้ ผู้ยื่นจึงสามารถพิมพ์ (type) แบบและกรอกข้อมูลในไฟล์ Word ของตนได้เอง และสามารถยื่นได้โดยชอบด้วยมาตรา ๗ วรรคสาม ขอเพียงข้อความและลำดับของข้อมูลตรงกับแบบคำขอที่กฎหมายเฉพาะกำหนด โดยไม่จำต้องไปถ่ายเอกสารจากแบบท้ายกฎกระทรวงหรือประกาศแล้วนำมาเขียนข้อมูลด้วยหมึกลงในแบบที่เป็นกระดาษเพื่อสแกนส่งอีกต่อไป

(๒.๓) กรณีที่กฎหมายหรือกฎใดมีการกำหนดให้ผู้ยื่นคำขอต้องยื่นหรือส่งเอกสารมากกว่าหนึ่งชุด ซึ่งเป็นการเขียนในบริบทของเอกสารประกอบคำขอในรูปของกระดาษ แต่การส่งโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายนี้เพียงชุดเดียวก็ให้ถือว่าผู้ยื่นคำขอได้ยื่นหรือส่งครบจำนวนแล้ว เนื่องจากการ copy และส่งไฟล์เดียวกันซ้ำ ๆ เพื่อให้มีจำนวนครบตามที่กฎหมายหรือกฎกำหนดในบริบทของกระดาษ เป็นภาระที่ไม่มีประโยชน์อันใดต่อหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ผู้รับคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์ เพราะไฟล์เอกสารเพียงไฟล์เดียวก็สามารถทำซ้ำหรือส่งต่อไปได้ไม่สิ้นสุดอยู่แล้ว

(๓) กรณีมาตรา ๗ วรรคสี่ ได้กล่าวแล้วว่า บัญญัติขึ้นเพื่อรองรับกรณีที่เป็นการดำเนินการฝ่ายเดียวที่ผู้ส่งไม่ต้องการเอกสารหลักฐานใดกลับมา (ไม่ว่าจะเป็นการริเริ่มเองของประชาชน หรือหน่วยงานของรัฐมีหนังสือเรียก ขอ หรือสั่งให้ดำเนินการ) ซึ่งเป็นกรณีที่นอกเหนือขอบเขตของมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง วรรคสี่จึงกำหนดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนกระบวนความว่าการส่งเอกสารหรือข้อมูลและการจ่ายเงินไม่ว่าค่าใด ๆ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แก่ทางราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ให้ถือเป็นการชอบด้วยกฎหมาย (ไม่ว่ากฎหมายหรือกฎระเบียบเฉพาะจะกำหนดไว้สอดคล้องหรือขัดแย้งอย่างไร) และเจ้าหน้าที่จะปฏิเสธไม่รับเพียงเพราะเหตุที่ประชาชนส่งหรือจ่ายมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ก็มิได้เช่นกัน

(๔) อย่างไรก็ดี การรับรองผลความชอบด้วยกฎหมายของการยื่นคำขอโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๗ นี้ มีข้อยกเว้นบางประการตามวรรคห้า (วรรคท้าย) ได้แก่ การจดทะเบียนที่ผู้ขอจดทะเบียนต้องดำเนินการเองเฉพาะตัว ไม่ว่าจะเป็น ๑) การสมรส ๒) การหย่า หรือ ๓) การรับบุตรบุญธรรม รวมทั้ง ๔) การขอมีบัตรประจำตัวประชาชน หรือ ๕) หนังสือเดินทาง และ ๖) การอื่นใดที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งกฎกระทรวงยกเว้นดังกล่าวต้องเป็นไปตามหลัก *Ejusdem Generis* ด้วย กล่าวคือ ต้องเป็นกรณีที่ผู้ยื่นหรือขอจำเป็นต้องดำเนินการเองเฉพาะตัวในทำนองเดียวกับการสมรส การหย่า และการขอมีบัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทาง เท่านั้น จึงสามารถยอมรับได้ว่าเป็นกรณีที่ไม่อาจดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้อย่างแน่แท้ นอกจากนั้น การขอยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคห้านี้ ต้องผ่านการพิจารณากลั่นกรองของสำนักงาน ก.พ.ร. ก่อนที่จะเสนอต่อคณะรัฐมนตรีด้วย

อนึ่ง ข้อยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคห้านี้ อยู่ภายใต้กฎหมายเฉพาะอื่นหากมีบทบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้ดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ดังนั้น หากมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติใดตราขึ้นและกำหนดให้เรื่องใดเรื่องหนึ่งซึ่งได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคห้า สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ก็ให้ดำเนินการไปตามกฎหมายนั้น

(๕) พึงกล่าวไว้ ณ ที่นี้ด้วยว่า พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มุ่งเน้นเฉพาะขาเข้าและขาออกในการติดต่อราชการ ดังนั้น กระบวนการตรวจสอบสถานที่หรือการดำเนินการใด ๆ ทางกายภาพภายหลังได้รับคำขอตามมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง และตรวจสอบเอกสารครบถ้วนแล้ว (กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กระบวนการพิจารณาระหว่างกลาง) จึงไม่ใช่เป้าประสงค์หลักของกฎหมายในระยะแรกเริ่มนี้ ดังนั้น หน่วยงานจึงอ้างเหตุที่ต้องไปสำรวจตรวจสอบสถานที่ การลงพื้นที่ หรือความจำเป็นในการซักถามสอบถามซึ่งหน้า หรือต้องดำเนินการเป็นการเฉพาะตัว (ภายหลังการรับคำขอและตรวจสอบเอกสารหลักฐานครบถ้วนเรียบร้อยแล้ว) เพื่อขอออกกฎกระทรวงยกเว้นตามมาตรา ๗ วรรคห้า มิได้

> **มาตรา ๖** เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ให้มีประสิทธิภาพ ให้คณะรัฐมนตรีกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรวมถึงมาตรฐานข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องใช้และปฏิบัติให้สอดคล้องกัน เชื่อมโยงถึงกันได้ มีความมั่นคงปลอดภัย และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก

> **มาตรา ๑๙** ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) ร่วมกันจัดทำวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๖ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดให้หน่วยงานของรัฐใช้และปฏิบัติ โดยจะจัดแบ่งวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นระยะเริ่มต้นและระยะต่อ ๆ ไป ก็ได้ แต่ระยะแรกสำหรับการเริ่มต้นดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ จะต้องจัดทำให้แล้วเสร็จเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาได้ภายในสองร้อยสี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
>
> ข้อเสนอตามวรรคหนึ่ง ต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงถึงกันโดยสามารถใช้อุปกรณ์และข้อมูลที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก
>
> ในระหว่างที่คณะรัฐมนตรียังมิได้มีมติกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมาตรฐานอื่นใดที่มีการใช้งานกันอย่างแพร่หลายไปพลางก่อนได้

(๖) วิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๖ และมาตรา ๑๙)[๒๖]

โดยที่ในการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพนั้น จำเป็นที่หน่วยงานของรัฐจะต้องดำเนินงานอย่างมีมาตรฐาน มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ จึงกำหนดให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ซึ่งรวมถึงมาตรฐานข้อมูลด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัตินี้

[๒๖] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “วิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕” มติชนออนไลน์ (๓๐ พฤษภาคม ๒๕๖๖), <https://www.matichon.co.th/publicize/news_4002760>, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

ถือปฏิบัติอย่างสอดคล้องและเชื่อมโยงถึงกันได้ รวมทั้งมีความมั่นคงปลอดภัย และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก ซึ่งมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้หน้าที่ในการจัดทำวิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวเป็นหน้าที่ของสี่หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สพธอ. (ETDA) และ สพร. (DGA) โดยจะจัดแบ่งวิธีการมาตรฐานเป็นระยะเริ่มต้นและระยะต่อ ๆ ไปก็ได้ แต่ข้อเสนอดังกล่าวต้องคำนึงถึงการเชื่อมโยงถึงกันโดยสามารถใช้อุปกรณ์และข้อมูลที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้และประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก (มาตรา ๑๙ วรรคสอง)

ทั้งนี้ในปัจจุบัน คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ เห็นชอบแนวทางวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ โดยวิธีการดังกล่าวสี่หน่วยงานข้างต้นได้ร่วมกันจัดทำขึ้นตามแนวทางตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ จัดแบ่งตามระดับความพร้อมของหน่วยงานรัฐออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ **๑) ระดับเริ่มต้น** สำหรับหน่วยงานที่ยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากร เทคโนโลยี หรืองบประมาณ ดังนั้น วิธีการระดับนี้จึงมุ่งเน้นที่การจัดให้มีบริการพื้นฐาน เช่น อีเมล และสื่อสังคมออนไลน์ต่าง ๆ (เช่น ไลน์ Facebook) และ **๒) ระดับมาตรฐาน** สำหรับหน่วยงานที่มีความพร้อมทั้งในด้านบุคลากร เทคโนโลยี และงบประมาณ สามารถจัดทำบริการรูปแบบ Web Application หรือ Mobile Application ที่ให้บริการ e-Service ได้อย่างครบถ้วนกระบวนงาน (End-to-end) อนึ่ง วิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวได้จัดทำในลักษณะของ “คู่มือการปฏิบัติงาน” (Work Manual) เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติรวมทั้งประชาชนทั่วไป แต่ในขณะเดียวกันก็มีการเชื่อมโยงถึงมาตรฐานตามกฎหมายอื่น ๆ ด้วย เช่น มาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และมาตรฐานตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารงานและการให้บริการภาครัฐผ่านระบบดิจิทัล

นอกจากการจัดให้มีช่องทางสำหรับรับคำร้องคำขอ และการติดต่อจากประชาชนแล้ว วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๖ ประกอบมาตรา ๑๙ ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ยังได้กำหนดเรื่องต่าง ๆ อย่างครอบคลุมครบวงจรของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ตั้งแต่วิธีการรับเรื่องทางอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น การลงทะเบียนรับทางอิเล็กทรอนิกส์ การตอบกลับหรือ reply ไปยังผู้ส่งว่าได้รับแล้ว หรือแจ้งว่าส่งมาผิดช่องทาง) การดำเนินการต่อภายในหน่วยงาน (เช่น การพิสูจน์และยืนยันตัวตน การตรวจสอบคำขอและเอกสารหลักฐาน และการส่งเรื่องต่อไปยังหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง) การออกใบอนุญาตหรือหนังสือแจ้งผลการพิจารณาให้แก่ประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๑ รวมตลอดทั้งการจัดทำฐานข้อมูลใบอนุญาตและเอกสารหรือหลักฐานต่าง ๆ ที่หน่วยงานของรัฐออกให้แก่ประชาชน และเผยแพร่ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อความโปร่งใสและตรวจสอบได้โดยง่าย

มาตรา ๘ ในการดำเนินการตามมาตรา ๗ ผู้อนุญาตจะกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ผู้ขออนุญาตปฏิบัติเพิ่มเติมด้วยก็ได้ แต่ต้องเป็นไปเพื่ออำนวยความสะดวกหรือป้องกันความเสี่ยงแก่ผู้ขออนุญาต หรือเพื่อการยืนยันตัวตน โดยประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ได้โดยสะดวกและทั่วไป และไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือเพิ่มค่าใช้จ่ายแก่ผู้ขออนุญาตเกินจำเป็น

การยืนยันตัวตนตามวรรคหนึ่ง จะกำหนดให้ดำเนินการด้วยวิธีอื่นนอกจากการแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทางก็ได้ ถ้าวิธีอื่นดังกล่าวนั้นจะเป็นการสะดวกแก่ประชาชนยิ่งขึ้น

(๗) โดยที่กระบวนงานของภาครัฐมีหลากหลายมาก ตั้งแต่การขออนุมัติหรืออนุญาต ขอจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน ขอแจ้งหรือจดแจ้ง ไปจนถึงการขอรับเงิน ขอรับสวัสดิการ และขอรับบริการอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งแต่ละกระบวนงานต่างก็มีลักษณะเฉพาะของกระบวนการขั้นตอนและระดับความเสี่ยงที่แตกต่างกัน ดังนั้น นอกจากบทบัญญัติว่าด้วยการรับเรื่องหรือคำขอทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นการทั่วไปในมาตรา ๗ (เช่น อีเมลกลาง) แล้ว พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ยังได้บัญญัติเปิดช่องไว้ในมาตรา ๘ ให้หน่วยงานของรัฐที่มีความจำเป็นหรือมีความประสงค์จะจัดให้มีวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมเป็นการเฉพาะสำหรับกระบวนงานในความรับผิดชอบของตนก็ได้ เช่น การจัดทำแบบฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนสามารถล็อกอินเข้าไปกรอกแล้วยื่นคำขอในเว็บไซต์หรือระบบได้ทันที หรือการจัดทำแอปพลิเคชันสำหรับกระบวนงานใด ๆ ในความรับผิดชอบของตน เพื่อความสะดวกแก่ประชาชนผู้ใช้บริการรวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน อย่างไรก็ดี วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

(๗.๑) ต้องเป็นไปเพื่อการหนึ่งการใดดังต่อไปนี้ คือ ๑) อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือ ๒) ป้องกันความเสี่ยงแก่ผู้ขออนุญาต หรือ ๓) เพื่อการยืนยันตัวตน และ

(๗.๒) ประชาชนสามารถเข้าถึงและใช้ได้โดยสะดวกและทั่วไป กล่าวคือ การเข้าสู่ระบบต้องไม่ยากลำบากเกินควร รวมทั้งไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ เช่น ให้สิทธิเฉพาะแก่บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือกำหนดเงื่อนไขอย่างหนึ่งอย่างใดอันส่งผลเป็นการกีดกันบุคคลทั่วไปหรือบางส่วน และ

(๗.๓) ไม่เป็นการเพิ่มภาระหรือเพิ่มค่าใช้จ่ายแก่ผู้ขออนุญาตเกินจำเป็น กล่าวคือ การเข้าสู่ระบบหรือการใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมนั้นต้องไม่ก่อภาระแก่ผู้ขออนุญาตเกินความจำเป็น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ลำบากยากเย็นจนไม่ได้สัดส่วนกับระดับความเสี่ยงของธุรกรรมหรือกระบวนงานนั้น แต่ในขณะเดียวกัน หน่วยงานของรัฐอาจเก็บค่าบริการหรือค่าบำรุงระบบได้เล็กน้อยตามสมควร เพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดินมากเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีธุรกรรมที่มีความเสี่ยงและผู้ใช้บริการได้รับประโยชน์ในระดับสูง

(๗.๔) อนึ่ง กรณีวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพิ่มเติมที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ในการยืนยันตัวตน มาตรา ๘ วรรคสอง บัญญัติไว้ว่าให้ใช้วิธีการแสดงบัตรประจำตัวประชาชนหรือหนังสือเดินทางเป็นหลัก เว้นแต่การใช้วิธีการอื่นจะเป็นการสะดวกแก่ประชาชนมากกว่า ดังนั้น ระบบการยืนยันตัวตนที่ก่อภาระหรือมีความยากลำบากกว่าการใช้เอกสารยืนยันตัวตนของประชาชนผู้ใช้ระบบ จึงไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘ วรรคสอง

> **มาตรา ๙** ในกรณีที่ผู้อนุญาตประสงค์จะตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัตรประจำตัวประชาชนที่ผู้ขออนุญาตยื่นหรือแสดงต่อผู้อนุญาต ให้เป็นหน้าที่ของผู้อนุญาตที่จะติดต่อกับสำนักทะเบียนกลางตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรเพื่อดำเนินการตรวจสอบ และให้เป็นหน้าที่ของนายทะเบียนประจำสำนักทะเบียนกลางที่จะตรวจสอบและแจ้งผล ทั้งนี้ ให้กระทำโดยพลันโดยผ่านทางวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ การดำเนินการดังกล่าวมิให้ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

(๘) โดยที่การยื่นคำขอหรือติดต่อราชการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ไม่เห็นหน้าหรือตัวบุคคลผู้ยื่นหรือผู้ติดต่อ การพิสูจน์หรือยืนยันตัวตนจึงเป็นประเด็นสำคัญดังได้กล่าวแล้วในมาตรา ๘ ซึ่งมาตรา ๙ ก็ได้บัญญัติหลักเกณฑ์วิธีการเกี่ยวกับการพิสูจน์หรือยืนยันตัวตนไว้อีกทางหนึ่งด้วยเช่นกัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

(๘.๑) ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอหรือติดต่อราชการมีการแนบสำเนาบัตรประจำตัวประชาชน และเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานผู้รับคำขอหรือการติดต่อมีความจำเป็นหรือประสงค์จะตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัตรนั้น เจ้าหน้าที่จะต้องติดต่อสำนักทะเบียนกลาง (กรมการปกครอง) โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่อขอให้ตรวจสอบโดยพลัน และเจ้าหน้าที่ของสำนักทะเบียนกลางก็มีหน้าที่ต้องตรวจสอบและแจ้งผลกลับไปโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยพลันเช่นเดียวกัน กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายไม่ให้หน่วยงานผู้รับคำขอจัดทำหนังสือราชการและส่งไปสอบถามเพื่อให้กรมการปกครองจัดทำหนังสือราชการแจ้งตอบกลับมาตามแนวทางปฏิบัติเดิม ๆ เนื่องจากจะเป็นการล่าช้าอย่างยิ่งและกระทบต่อสิทธิของประชาชนผู้ยื่นคำขอ อันอาจส่งผลให้ไม่มีผู้ใดยื่นคำขอหรือติดต่อราชการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามกฎหมายนี้ก็เป็นได้

(๘.๒) เพื่อเป็นการป้องกันและขจัดอุปสรรคทางข้อกฎหมาย มาตรา ๙ จึงกำหนดให้การแจ้งผลการตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัตรประจำตัวประชาชน

ตามมาตรานี้ มิให้ถือว่าเป็นการเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขตามมาตรา ๑๗[๒๗] แห่งพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

(๘.๓) อนึ่ง นอกจากการติดต่อประสานเพื่อขอให้กรมการปกครองตรวจสอบบัตรประจำตัวประชาชนตามมาตรา ๙ นี้แล้ว หน่วยงานอื่นของรัฐพึงจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารที่หน่วยงานของตนออกให้แก่ประชาชนด้วยเช่นกัน เพื่อประโยชน์ในกรณีที่หน่วยงานอื่นใดมีความจำเป็นต้องตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของเอกสารนั้นเมื่อมีประชาชนยื่น ส่ง หรือแนบประกอบคำขอหรือการติดต่อใด ๆ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังหน่วยงานที่สอบถามมานั้น

มาตรา ๑๐ บรรดาคำขออนุญาตหรือการติดต่อใด ๆ ที่ประชาชนส่งหรือมีถึงหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องทางช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่หน่วยงานของรัฐประกาศกำหนด ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับตามวันและเวลาที่คำขออนุญาตหรือการติดต่อนั้นได้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น เว้นแต่วันและเวลานั้นเป็นวันหรือเวลานอกทำการของหน่วยงานของรัฐ ให้ถือว่าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับในวันและเวลาทำการถัดไป

ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้รับเรื่องตามวรรคหนึ่งไม่มีหน้าที่หรืออำนาจที่จะดำเนินการได้ ให้ส่งเรื่องต่อไปยังเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรง แต่ถ้าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงอยู่ต่างหน่วยงานกัน จะแจ้งให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้ติดต่อให้ติดต่อกับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่โดยตรงก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ขออนุญาตหรือผู้ติดต่อทราบว่าหน่วยงานใดเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น

มาตรา ๑๐ เป็นมาตราที่สำคัญมากมาตราหนึ่งของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยได้บัญญัติวางหลักการสำคัญ ๓ ประการ ได้แก่

(๙) มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักไว้อย่างชัดเจนว่า การยื่นคำขอหรือติดต่อใด ๆ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ประชาชนมีถึงหน่วยงานของรัฐ จะมีผลผูกพันหน่วยงานนั้นก็ต่อเมื่อส่งมาโดยถูกต้องตามช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ที่หน่วยงานของรัฐนั้นประกาศกำหนด ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องประกาศช่องทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับประชาชนติดต่อ

---

[๒๗] มาตรา ๑๗ ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรต้องถือเป็นความลับ และให้นายทะเบียนเป็นผู้เก็บรักษาและใช้เพื่อการปฏิบัติตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อความหรือตัวเลขนั้นแก่บุคคลใด ๆ ซึ่งไม่มีหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ หรือแก่สาธารณชน เว้นแต่ผู้มีส่วนได้เสียขอทราบเกี่ยวกับสถานภาพทางครอบครัวของผู้ที่ตนจะมีนิติสัมพันธ์ด้วย หรือเมื่อมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่การสถิติ หรือเพื่อประโยชน์แก่การรักษาความมั่นคงของรัฐ หรือการดำเนินคดีและการพิจารณาคดีหรือการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย และไม่ว่าในกรณีใดจะนำข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรไปใช้เป็นหลักฐานที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลมิได้

หน่วยงานตนโดยเร็วเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และในการนี้ มาตรา ๒๐ วรรคสอง จึงได้กำหนดบทเฉพาะกาลกึ่งมาตรการบังคับไว้ว่า (ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ ซึ่งกฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ) หากหน่วยงานของรัฐใดยังมิได้ประกาศกำหนดช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๐ ให้ถือว่าการส่งคำขอหรือติดต่อของประชาชนโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ใด ๆ ที่หน่วยงานของรัฐนั้นใช้อยู่ เป็นการส่งหรือติดต่อที่ชอบตามมาตรา ๑๐ แล้ว ตัวอย่างเช่น ที่อยู่อีเมลที่เคยมีการประกาศใช้หรือเผยแพร่อยู่หน้าเว็บไซต์หน่วยงาน (แต่ไม่มีแอดมินคอยติดตามตรวจสอบแล้ว) แอปพลิเคชันไลน์ และเพจหรือบัญชี Facebook ที่เกี่ยวข้องกับหรือมีชื่อหน่วยงาน ซึ่งบางหน่วยงานมีเป็นจำนวนมากตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้น ถ้าหน่วยงานใดไม่รีบประกาศกำหนดช่องทางตามมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง รวมทั้งไม่มีการมอบหมายเจ้าหน้าที่ไปประจำช่องทางต่าง ๆ ดังกล่าวของหน่วยงานตนอย่างครบถ้วน หากมีประชาชนเข้าใจผิดและส่งเรื่องไปยังช่องทางใดช่องทางหนึ่งในจำนวนเหล่านั้น และเกิดความเสียหายแก่กิจการหรือสิทธิของเขาเพราะไม่มีผู้ใดรับเรื่องไปดำเนินการต่อตามหน้าที่และอำนาจ กรณีอาจส่งผลให้เกิดความรับผิดทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐนั้นได้

อนึ่ง ประกาศช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๑๐ นี้ แม้จะไม่มีการบังคับให้ต้องนำลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา แต่หน่วยงานก็สามารถนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาได้ เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและค้นหาของประชาชน

(๑๐) เพื่อความเป็นธรรมแก่หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีกรอบระยะเวลาที่จำกัดสำหรับการพิจารณาคำร้องคำขอต่าง ๆ ของประชาชน ไม่ว่าจะเป็นระยะเวลาตามกฎหมาย กฎ หรือคู่มือสำหรับประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการก็ตาม มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดผลทางกฎหมายกรณีที่ประชาชนส่งคำขอหรือติดต่อมาโดยถูกช่องทางแล้ว โดยให้ถือว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นได้รับตามวันและเวลาที่คำขอหรือการติดต่อนั้นได้เข้าสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่นั้น เว้นแต่กรณีที่เรื่องเข้าสู่ระบบในวันหรือเวลานอกทำการของหน่วยงานนั้น ให้ถือว่าหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ได้รับในวันและเวลาทำการถัดไป ตัวอย่างเช่น นาย ก. ซึ่งใช้เวลารวบรวมเอกสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เป็นเวลานานกว่าจะครบถ้วนก่อนที่จะกดส่งคำขออนุญาตพร้อมเอกสารประกอบที่ถูกต้องและครบถ้วนไปยังส่วนราชการ A ในเวลา ๑๖.๒๙ นาฬิกา ของวันพุธ ที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๖๖ แต่ปรากฏว่าคำขอดังกล่าวเข้าสู่ระบบของส่วนราชการ A ในเวลา ๑๖.๓๑ นาฬิกา ของวันดังกล่าว ในกรณีนี้จะถือว่าส่วนราชการ A ได้รับคำขอของนาย ก. ในวันอังคาร ที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๖ เวลา ๘.๓๐ นาฬิกา ซึ่งเป็นวันและเวลาทำการถัดไปของหน่วยงานดังกล่าว

(๑๑) โดยที่การยื่นคำขอหรือส่งเรื่องโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มีความแตกต่างจากการไปยื่นทางกายภาพหรือเป็นเอกสาร ณ สถานที่ทำการในประการสำคัญ คือการไปยื่นด้วยตนเองหากผิดหน่วยงานหรือสถานที่ประชาชนก็จะสามารถทราบได้ทันที แต่การยื่นคำขอหรือส่งเรื่องติดต่อราชการไปโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์นั้น หากผิดหน่วยงาน

หรือช่องทางและกฎหมายไม่มีการกำหนดมาตรการใดมารองรับ ก็อาจส่งผลให้กิจการงานของประชาชนเสียหายเพราะเขาย่อมไม่ทราบว่าที่ตนส่งไปนั้นผิดหน่วยงาน และรอผลการพิจารณาเป็นระยะเวลานานกว่าจะทราบและดำเนินการแก้ไข ด้วยเหตุผลดังกล่าว มาตรา ๑๐ วรรคสอง จึงกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐผู้ซึ่งได้รับเรื่องหรือคำขอที่มิได้อยู่ในขอบหน้าที่และอำนาจของตนให้ส่งเรื่องนั้นต่อไปยังหน่วยงานหรือช่องทางที่ถูกต้องเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน แต่หากเป็นกรณีที่หน่วยงานที่ถูกต้องมิได้เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่ที่ได้รับเรื่องมาผิดนั้น เจ้าหน้าที่ผู้นั้นอาจแจ้งหรือ reply กลับไปยังประชาชนผู้ส่งเพื่อแจ้งว่าส่งมาผิดหน่วยงานก็ได้ แต่ต้องแจ้งให้ผู้ที่ส่งผิดนั้นทราบด้วยว่าหน่วยงานใดเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในเรื่องนั้น

อนึ่ง ในกรณีที่ประชาชนยื่นคำขอหรือส่งเรื่องทางอิเล็กทรอนิกส์โดยผิดหน่วยงานหรือช่องทาง การนับระยะเวลาตามกฎหมาย กฎ หรือคู่มือสำหรับประชาชนย่อมยังไม่เริ่มต้น เนื่องจากเรื่องดังกล่าวยังมิได้เข้าสู่ขอบอำนาจในการดำเนินการของหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง (เช่นเดียวกับการยื่นคำขอที่มีความบกพร่องหรือเอกสารไม่ถูกต้องครบถ้วน) ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมายใดบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น ดังนั้น การส่งเรื่องต่อให้ประชาชนตามมาตรา ๑๐ วรรคสอง ไปยังหน่วยงานหรือช่องทางที่ถูกต้องโดยเร็ว จึงมีความสำคัญยิ่งในแง่ของการอำนวยความสะดวก ตลอดจนการคุ้มครองและรักษาสิทธิให้แก่ประชาชน

๔.๑.๒ การออกเอกสารโดยหน่วยงานของรัฐให้แก่ประชาชน (มาตรา ๑๑)

> **มาตรา ๑๑** ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตได้ยื่นคำขออนุญาตหรือติดต่อกับผู้อนุญาตหรือหน่วยงานของรัฐโดยใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้ว การติดต่อหรือออกเอกสารหลักฐานใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับผู้นั้น ให้ทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ผู้นั้นจะได้ระบุไว้เป็นประการอื่นในการยื่นคำขออนุญาตหรือในการติดต่อ

(๑) พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ วางหลักในการออกเอกสารหรือติดต่อกลับไปยังประชาชนโดยหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยคำนึงถึงความสะดวกของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมาตรา ๑๑ ใช้หลักการสันนิษฐานว่ากรณีที่ประชาชนยื่นคำขอหรือติดต่อมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้ถือว่าผู้นั้นสะดวกวิธีการดังกล่าว และให้หน่วยงานของรัฐติดต่อหรือออกเอกสารหลักฐานใด ๆ (เช่น ใบอนุญาต) ให้แก่ผู้นั้นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เว้นแต่ผู้นั้นจะระบุไว้เป็นอย่างอื่น เช่น ยื่นคำขอรับใบอนุญาตมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แต่แจ้งกับเจ้าหน้าที่ว่าประสงค์จะขอรับใบอนุญาตเป็นเอกสาร กรณีเช่นว่านี้เมื่อหน่วยงานพิจารณาแล้วเสร็จก็ต้องออกใบอนุญาตเป็นเอกสารหรือกระดาษให้แก่ผู้ขอ

(๒) ดังนั้น เมื่อมาตรา ๑๑ บัญญัติไว้เช่นนี้ หน่วยงานของรัฐจึงควรจัดให้มีช่องทางสำหรับประชาชนผู้ยื่นคำขอหรือติดต่อให้สามารถแสดงเจตนาได้ว่าประสงค์จะรับเอกสารหลักฐานหรือการติดต่อกลับในช่องทางใด เช่น อาจจัดให้มี Tick Box หรือ Check Box

ในแบบคำขอเพื่อให้ประชาชนทราบถึงสิทธิในการเลือก ทั้งนี้ ในกรณีการแสดงเจตนารับเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ หน่วยงานอาจจัดให้มีช่องว่างสำหรับประชาชนระบุที่อยู่อีเมลที่ใช้ในการรับเอกสารหรือการติดต่อก็ได้

(๓) อนึ่ง โดยที่การรับเอกสารทางอีเมลยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับประชาชนบางส่วน รวมทั้งการส่งเอกสารหรือติดต่อกลับทางอีเมลของหน่วยงานอาจตกไปเข้าสู่ถาด Junk Mail หรือ Spam Mail ของประชาชนก็ได้ ดังนั้น เพื่อมิให้กิจการงานของประชาชนล่าช้าหรือเสียหาย เจ้าหน้าที่ของรัฐจึงควรให้บริการประชาชนเพิ่มเติมโดยอาจโทรศัพท์แจ้งการส่งใบอนุญาตหรืออีเมลให้ประชาชนทราบเพื่อทำการตรวจสอบอีเมลของตน ซึ่งหากไม่พบเอกสารหรืออีเมลตามที่ได้รับแจ้งก็สามารถแจ้งกลับไปยังเจ้าหน้าที่เพื่อตรวจสอบการสะกดที่อยู่อีเมลหรืออาจเปลี่ยนวิธีการรับเอกสารก็ได้

๔.๑.๓ การติดต่อระหว่างหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน (มาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖)

> **มาตรา ๑๕** ในการติดต่อหรือส่งเรื่องถึงกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถ้าได้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและใช้เป็นหลักฐานได้ตามกฎหมาย หากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดไม่สามารถรองรับวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ จะตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นให้เป็นกรณี ๆ ไปก็ได้ โดยต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และระยะเวลาที่จะยกเว้นให้
>
> ฯลฯ ฯลฯ

(๑) มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง เป็นมาตราที่รับรองผลทางกฎหมายของการติดต่อราชการระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐ (หมายถึงตำแหน่งหน้าที่) รวมตลอดทั้งระหว่างเจ้าหน้าที่ (ตำแหน่งหน้าที่) กับหน่วยงานของรัฐ ดังนั้น มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง จึงมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔ ที่ได้มีการแก้ไขปรับปรุงเพื่อรองรับการปฏิบัติราชการผ่านระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการรับส่งหนังสือราชการอิเล็กทรอนิกส์ผ่านทางไปรษณีย์อิเล็กทรอนิกส์หรืออีเมล อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานใดไม่สามารถติดต่อหรือส่งเรื่องถึงกันโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ก็สามารถเสนอขอตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อยกเว้นหน่วยงานตนเป็นกรณี ๆ ไปก็ได้ แต่ต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และระยะเวลาที่จะยกเว้นดังกล่าวไว้ด้วย

มาตรา ๑๖ ในกรณีที่มีกฎหมาย กฎ มติ หรือคำสั่งกำหนดให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เป็นหนังสือ หรือเป็นเอกสาร ถ้าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้จัดทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระบบที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนดแล้ว ให้ถือว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ดำเนินการโดยชอบด้วยกฎหมาย กฎ มติ หรือคำสั่งนั้นแล้ว

ระบบที่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐกำหนดตามวรรคหนึ่งต้องสอดคล้องกับวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๖

(๒) มาตรา ๑๖ เป็นการรับรองผลทางกฎหมายของการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ภายในหน่วยงานว่า หากปฏิบัติราชการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามระบบที่หัวหน้าหน่วยงานนั้นกำหนด ให้ถือว่าชอบด้วยกฎหมายหรือกฎที่เกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะมีการบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะที่แตกต่างหรือขัดแย้งกันอย่างไร ตัวอย่างเช่น หากหัวหน้าหน่วยงานใดออกคำสั่งรับรองแอปพลิเคชันไลน์ว่าเป็นระบบที่หน่วยงานนั้นยอมรับ การสั่งการ[๒๘] การมอบหมายหรือมอบอำนาจ[๒๙] รวมทั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ที่เจ้าหน้าที่ส่งหรือรายงานผู้บังคับบัญชาผ่านแอปพลิเคชันไลน์ ไม่ว่าจะเป็นไลน์องค์กร ไลน์กอง ไลน์กลุ่ม หรือไลน์ส่วนตัว ย่อมถือว่าชอบด้วยกฎหมายทั้งสิ้น ดังนั้น หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยจึงควรเร่งออกคำสั่งตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง เพื่อกำหนดระบบสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยเร็ว เพื่อให้การปฏิบัติราชการมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น

(๓) โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ กำหนดวิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๖ แล้ว ดังนั้น หากหัวหน้าหน่วยงานของรัฐใดได้มีการออกคำสั่งกำหนดระบบการปฏิบัติงานทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่งแล้ว ก็จะต้องตรวจสอบว่าระบบที่หน่วยงานตนกำหนดแล้วนั้นสอดคล้องกับวิธีการ

---

[๒๘] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๒๖ การสั่งราชการโดยปกติให้กระทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชามีความจำเป็นที่ไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรในขณะนั้น จะสั่งราชการด้วยวาจาก็ได้ แต่ให้ผู้รับคำสั่งนั้นบันทึกคำสั่งด้วยวาจาไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเมื่อได้ปฏิบัติราชการตามคำสั่งดังกล่าวแล้ว ให้บันทึกรายงานให้ผู้สั่งราชการทราบ ในบันทึกให้อ้างอิงคำสั่งด้วยวาจาไว้ด้วย

[๒๙] พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๘ การมอบอำนาจให้ทำเป็นหนังสือ โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับการมอบอำนาจให้ชัดเจนเพียงพอที่จะเข้าใจในเรื่อง ดังต่อไปนี้

ฯลฯ ฯลฯ

มาตรา ๑๗ ในการมอบอำนาจให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นในส่วนราชการต่างกระทรวง เว้นแต่กรณีการมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดตามหมวด ๕ ให้กระทำได้เมื่อมีการทำบันทึกความตกลงระหว่างส่วนราชการที่มอบอำนาจและที่รับมอบอำนาจแล้ว และการมอบอำนาจนั้นต้องทำเป็นหนังสือ

ฯลฯ ฯลฯ

ทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าวหรือไม่ ถ้าสอดคล้องอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งใหม่ แต่ถ้าไม่สอดคล้องก็จะต้องแก้ไขให้สอดคล้องต่อไป

๔.๒ การรับรองและส่งเสริมการใช้เอกสารและข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๘)

๔.๒.๑ การแสดงใบอนุญาตและเอกสารหลักฐานโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๑๓ (๑) และมาตรา ๑๔)

> **มาตรา ๑๓** ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ให้เป็นสิทธิของผู้รับอนุญาตและหน้าที่ของผู้อนุญาตที่จะดำเนินการ ดังต่อไปนี้
>
> (๑) ผู้รับอนุญาตจะแสดงใบอนุญาตนั้นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวิธีการที่ผู้อนุญาตประกาศกำหนดก็ได้ และให้ถือว่าการแสดงเช่นว่านั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ประกาศดังกล่าวเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเผยแพร่โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วให้ใช้บังคับได้
>
> ฯลฯ ฯลฯ
>
> เพื่อประโยชน์ในการลดภาระของผู้รับอนุญาต วิธีการที่ผู้อนุญาตประกาศกำหนดตาม (๑) จะออกกฎกระทรวงกำหนดให้ต้องทำเป็นรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งก็ได้

(๑) มาตรา ๑๓ (๑) บัญญัติรับรองสิทธิของผู้รับใบอนุญาตที่ต้องแสดงใบอนุญาตของตนไว้โดยเปิดเผย ณ สถานที่ทำการ ให้สามารถแสดงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยชอบด้วยกฎหมายเฉพาะนั้น ๆ (โดยพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เข้าตรวจสอบไม่อาจกล่าวอ้างว่าเป็นเพียงการแสดงภาพถ่ายหรือสำเนาของใบอนุญาต) ทั้งนี้ ตามวิธีการที่หน่วยงานผู้อนุญาตกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษาและเผยแพร่โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ดังนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน หน่วยงานผู้อนุญาตจึงควรเร่งออกประกาศตามมาตรา ๑๓ (๑) โดยเร็ว โดยในระหว่างที่ยังไม่มีการประกาศดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา มิได้หมายความว่าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถแสดงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ เพราะบทเฉพาะกาลมาตรา ๒๑ วรรคสาม ได้บัญญัติรับรองสิทธิให้ผู้รับอนุญาตสามารถแสดงใบอนุญาตโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างใดก็ได้ และให้ถือว่าการแสดงเช่นว่านั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(๒) สำหรับมาตรา ๑๓ วรรคสอง เป็นกรณีที่กฎหมายบัญญัติเผื่อไว้สำหรับอนาคต หากเกิดกรณีที่หน่วยงานผู้อนุญาตแต่ละแห่งประกาศกำหนดวิธีการที่แตกต่างหลากหลายมากจนก่อให้เกิดความสับสนและภาระเกินควรแก่ประชาชน ผู้รักษาการตามกฎหมายก็สามารถออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดวิธีการแสดงใบอนุญาตในที่เปิดเผยโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้ประชาชนสามารถดำเนินการในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งได้โดยชอบด้วยกฎหมายทุกฉบับก็ได้

(๓) อนึ่ง ตามมาตรา ๑๓ นี้ แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ว่า ไม่ประสงค์ให้ประชาชนต้องมีภาระหน้าที่ในการนำใบอนุญาตไปแขวนหรือแปะกระดาษแสดงไว้บนฝาผนังอีก เนื่องจากสาระสำคัญคือการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถตรวจสอบความถูกต้องและมีผลของใบอนุญาตที่ประชาชนจัดเก็บหรือแสดงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ ไม่ว่าจะจัดเก็บภาพหรือข้อมูลใบอนุญาตนั้นไว้ ณ ที่ใด ดังนั้น เมื่อผู้รับอนุญาตเลือกแสดงใบอนุญาตโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามที่กำหนดในประกาศแล้ว ผู้รับอนุญาตจึงไม่จำต้องแสดงใบอนุญาตไว้โดยเปิดเผยตลอดเวลา ณ สถานที่ประกอบกิจการอีกต่อไป เพียงแต่ต้องสามารถแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตลอดเวลาเมื่อมีการตรวจสอบหรือต่อประชาชนที่ขอตรวจดูใบอนุญาตนั้น

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้เจ้าพนักงานหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจตรวจสอบใบอนุญาตหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดที่หน่วยงานของรัฐออกให้ ผู้มีหน้าที่ต้องแสดงจะแสดงใบอนุญาตหรือเอกสารหลักฐานนั้นเป็นภาพทางอิเล็กทรอนิกส์หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นก็ได้ โดยให้ถือว่าการแสดงเช่นว่านั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นบัตร ใบอนุญาตหรือเอกสารสำคัญที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) มาตรา ๑๔ บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้รับใบอนุญาตหรือเอกสารหลักฐานอื่นใดจากหน่วยงานของรัฐ ให้สามารถแสดงต่อเจ้าหน้าที่ที่ขอตรวจสอบในรูปแบบของภาพทางอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น การถ่ายภาพของบัตร ใบอนุญาต หรือเอกสารหลักฐานใดและจัดเก็บบันทึกไว้ในโทรศัพท์มือถือ) หรือจะแสดงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นก็ได้ (เช่น การจัดเก็บในรูปแบบ QR Code ซึ่งเชื่อมต่อไปยังฐานข้อมูลคลาวด์ของผู้นั้น) โดยให้ถือว่าการแสดงเช่นว่านั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจในการออกและตรวจสอบใบอนุญาตหรือเอกสารหลักฐานนั้น ๆ แล้ว ทั้งนี้ เว้นแต่กรณีบัตร ใบอนุญาต หรือเอกสารสำคัญที่ได้รับการกำหนดยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง จึงต้องแสดงเป็นเอกสารทางกายภาพเท่านั้น

(๓) อนึ่ง สิทธิในการแสดงเอกสารหลักฐานเป็นภาพทางอิเล็กทรอนิกส์หรือโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๔ นี้ เป็นสิทธิเฉพาะสำหรับประชาชน ดังนั้น จึงไม่รวมถึงกรณีพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่ในการแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อเข้าปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจตามกฎหมายอันอาจกระทบต่อสิทธิหรือเสรีภาพของประชาชนได้ ทั้งนี้ เว้นแต่กฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

๔.๒.๒ การจัดทำฐานข้อมูลใบอนุญาตและเปิดเผยผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์

(มาตรา ๑๓ (๒))

> **มาตรา ๑๓** ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้ผู้รับอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ให้เป็นสิทธิของผู้รับอนุญาตและหน้าที่ของผู้อนุญาตที่จะดำเนินการ ดังต่อไปนี้
>
> ฯลฯ ฯลฯ
>
> (๒) ผู้อนุญาตต้องเปิดเผยการอนุญาตที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ประชาชนสามารถตรวจสอบผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสะดวกโดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย การเปิดเผยดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการที่ปรากฏอยู่ในใบอนุญาต และต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา
>
> ฯลฯ ฯลฯ

(๑) ในอดีตเมื่อประชาชนหรือผู้บริโภคจำเป็นต้องใช้บริการของผู้ประกอบการรับอนุญาตรายใด จะต้องตรวจสอบจากใบอนุญาตที่แปะหรือแขวนไว้บนฝาผนัง ณ สถานประกอบการของผู้ประกอบการรายนั้น อย่างไรก็ดี โดยที่ปัจจุบันเทคโนโลยีได้พัฒนาไปมากแล้ว ประกอบกับการจัดเก็บข้อมูลการอนุญาตของหน่วยงานรัฐจำนวนมากก็ได้ดำเนินการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว ดังนั้น มาตรา ๑๓ (๒) จึงกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานผู้อนุญาตที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับใบอนุญาตที่ต้องแสดงไว้โดยเปิดเผย ให้ต้องจัดทำฐานข้อมูลใบอนุญาตดังกล่าวในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ และเปิดเผยข้อมูลการอนุญาตที่ได้ดำเนินการไปแล้วให้ประชาชนสามารถตรวจสอบผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ได้โดยสะดวก (เช่น การนำลงเว็บไซต์ของหน่วยงาน) และไม่เสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ การเปิดเผยดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีรายการที่ปรากฏอยู่ในใบอนุญาต และต้องดำเนินการแก้ไขปรับปรุง (update) ให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลา

อนึ่ง การเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวไม่ถือเป็นการขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๒ เนื่องจากกรณีตามมาตรา ๑๓ เป็นกรณีที่ใบอนุญาตถูกกฎหมายเฉพาะว่าด้วยการนั้นบัญญัติบังคับให้ต้องแสดงไว้ในที่เปิดเผยอยู่แล้ว ประกอบกับการเปิดเผยทางอิเล็กทรอนิกส์ก็เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติฉบับนี้ กรณีจึงต้องด้วยข้อยกเว้นตามมาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง[๓๐] ของพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อย่างไรก็ดี หากหน่วยงานผู้อนุญาตใดมีข้อห่วงกังวลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รับอนุญาต ก็สามารถพิจารณาดำเนินการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในความรับผิดชอบของตน โดยอาจเสนอตัดหน้าที่ในการแสดงใบอนุญาตดังกล่าวก็ได้เพื่อลดภาระแก่ประชาชน หรือจะพิจารณาแก้ไขแบบใบอนุญาตให้ไม่ปรากฏข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความอ่อนไหวก็ได้

---

[๓๐] มาตรา ๑๙ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะกระทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้หากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมไว้ก่อนหรือในขณะนั้น เว้นแต่บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้กระทำได้

ฯลฯ ฯลฯ

(๒) ถึงแม้ว่ามาตรา ๑๓ (๒) จะบัญญัติบังคับเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้อนุญาตเฉพาะกรณีใบอนุญาตที่ต้องแสดงไว้ในที่เปิดเผย แต่หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่มีการออกใบอนุญาต หนังสือสำคัญ ใบรับแจ้ง หรือเอกสารหลักฐานอื่นใดให้แก่ประชาชน ก็สมควรจัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับเอกสารใด ๆ ที่ตนออกและปรับปรุงให้เป็นปัจจุบันตลอดเวลาตามหลักการของมาตรา ๑๓ (๒) นี้เช่นกัน เพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานอื่นของรัฐในการติดต่อประสานขอตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงและความมีผลของเอกสารหลักฐานนั้นซึ่งมีประชาชนยื่น ส่ง แสดง หรือแนบเป็นสำเนาประกอบคำขอโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ไปยังหน่วยงานของรัฐผู้ขอตรวจสอบนั้น

๔.๒.๓ การรับรองเอกสารหลักฐานอิเล็กทรอนิกส์ในการเบิกจ่ายเงินของรัฐ

(มาตรา ๑๕)

> **มาตรา ๑๕** ในการติดต่อหรือส่งเรื่องถึงกันในระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน ระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับหน่วยงานของรัฐ หรือระหว่างประชาชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวกับหน้าที่หรืออำนาจของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ถ้าได้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แล้วให้ถือว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและใช้เป็นหลักฐานได้ตามกฎหมาย หากหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดไม่สามารถรองรับวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้จะตราพระราชกฤษฎีกายกเว้นให้เป็นกรณี ๆ ไปก็ได้ โดยต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และระยะเวลาที่จะยกเว้นให้
>
> ให้เป็นหน้าที่ของกรมบัญชีกลาง และหน่วยงานของรัฐอื่นที่มีอำนาจหน้าที่อนุมัติหรือตรวจสอบความถูกต้องของการเบิกจ่ายเงิน การใช้จ่ายเงิน หรือความถูกต้องในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติใด ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินการตามวรรคหนึ่งให้แล้วเสร็จโดยเร็ว
>
> ในระหว่างที่ยังมิได้แก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติตามวรรคสอง ผู้ใดจะปฏิเสธความมีอยู่หรือความถูกต้องของเอกสารหลักฐานตามวรรคหนึ่งเพียงเพราะเหตุที่เอกสารหลักฐานนั้นทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์มิได้

(๑) มาตรา ๑๕ เป็นมาตราที่มีความสำคัญยิ่งอีกมาตราหนึ่ง ซึ่งรับรองความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารหลักฐานและสำเนาเอกสารหลักฐานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้สามารถใช้เป็นหลักฐานได้ตามกฎหมายไม่ว่าในการใด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้เป็นเอกสารหรือหลักฐานประกอบการเบิกจ่ายเงินของรัฐ ซึ่งในอดีตไม่สามารถใช้ได้ ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนยื่นหรือแนบเอกสารหลักฐานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เพื่อประกอบการยื่นคำขอรับสวัสดิการหรือคำขออื่นใด หน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมไม่สามารถปฏิเสธไม่รับคำขอหรือเอกสารดังกล่าวเพียงเพราะเหตุที่อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์หรือยื่นมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือแม้แต่การยอมรับการดำเนินการทางอิเล็กทรอนิกส์ไว้แต่เรียกหรือขอเอกสารหลักฐานในรูปแบบกระดาษเป็นการซ้ำซ้อนหรือเพิ่มเติมอีกเพื่อที่ตนจะได้ดำเนินการตามคำขอต่อไป ก็ไม่สามารถกระทำได้เช่นกัน ทั้งนี้ เว้นแต่หน่วยงานนั้นจะได้รับการยกเว้นมาตรา ๑๕

วรรคหนึ่งนี้โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็น และระยะเวลาที่จะยกเว้นให้ไว้ด้วย

(๒) ในกรณีที่หน่วยงานใดมีกฎหมายหรือกฎระเบียบข้อบังคับใดที่ขัดหรือแย้งกับหลักการในมาตรา ๑๕ วรรคหนึ่งดังกล่าวข้างต้น หน่วยงานนั้นก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัตินี้ แต่หากมิได้ดำเนินการหรือยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จก็ไม่กระทบต่อความชอบด้วยกฎหมายของเอกสารหลักฐานในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งซึ่งสามารถใช้เป็นหลักฐานไม่ว่าในการใด ๆ ได้โดยชอบตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ ที่พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ มีผลใช้บังคับทั้งฉบับแล้ว

๔.๒.๔ การจัดเก็บข้อมูลข่าวสารและเอกสารของทางราชการในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๑๗)

> **มาตรา ๑๗** บรรดาข้อมูลข่าวสารที่หน่วยงานของรัฐต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการ หรือเอกสารอื่นใดที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ และต้องจัดเก็บตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติของคณะรัฐมนตรี ถ้าข้อมูลข่าวสารหรือเอกสารนั้นมิได้อยู่ในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แทนการจัดเก็บเป็นเอกสาร และส่งมอบเอกสารต้นฉบับให้กรมศิลปากรเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยจดหมายเหตุแห่งชาติก็ได้
>
> วิธีการจัดเก็บและรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่คณะรัฐมนตรีกำหนดตามมาตรา ๖

(๑) ปัจจุบัน หลักเกณฑ์และวิธีการจับเก็บข้อมูลข่าวสารและหนังสือราชการเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยงานสารบรรณ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔ โดยระเบียบดังกล่าวกำหนดให้จัดเก็บตามสภาพและลักษณะของข้อมูลข่าวสารหรือหนังสือนั้น กล่าวคือ กรณีที่ดำเนินการเป็นเอกสารหรือกระดาษก็จัดเก็บตามปกติเช่นเดิม แต่หากเป็นกรณีที่ดำเนินการผ่านระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ และอยู่ในรูปของหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ หมวด ๕ ระบบสารบรรณ

อิเล็กทรอนิกส์ ได้กำหนดหลักการจัดเก็บไว้ในข้อ ๘๙/๔[๓๑] และข้อ ๘๙/๕[๓๒] ว่าการจัดเก็บหนังสืออิเล็กทรอนิกส์โดยปกติแล้วไม่มีอายุการจัดเก็บ เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นที่กำหนด และต้องมีการสำรองข้อมูล (backup) ไว้ในฐานข้อมูลอย่างน้อยอีกแห่งหนึ่งด้วย

(๒) จะเห็นได้ว่า หลักเกณฑ์การจัดเก็บหนังสือราชการในปัจจุบันตามระเบียบงานสารบรรณเป็นระบบผสม (hybrid) คือ แยกวิธีการตามรูปแบบของหนังสือ อย่างไรก็ดี มาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ ได้บัญญัติหลักการที่แตกต่างออกไป โดยกำหนดให้เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นควรมีมติกำหนดให้หน่วยงานของรัฐจัดเก็บข้อมูลข่าวสารในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์แล้ว หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยภายใต้กฎหมายนี้จะต้องจัดเก็บหนังสือและเอกสารทั้งปวงในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์เท่านั้น แทนการจัดเก็บเป็นเอกสารอย่างเดิม และให้ส่งมอบเอกสารต้นฉบับให้กรมศิลปากรเพื่อดำเนินการต่อไปตามกฎหมายว่าด้วยจดหมายเหตุแห่งชาติ ทั้งนี้ วิธีการและรูปแบบของการจัดเก็บเอกสารทางอิเล็กทรอนิกส์ดังกล่าว ต้องเป็นไปตามมาตรฐานที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดตามมาตรา ๖

๔.๒.๕ การจัดทำและเผยแพร่ราชกิจจานุเบกษาในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๑๘)

> **มาตรา ๑๘** การจัดทำและเผยแพร่ราชกิจจานุเบกษาให้กระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์แทนการจัดพิมพ์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และสามารถจัดทำสำเนาได้โดยตนเอง และในกรณีที่ประชาชนประสงค์จะได้สำเนาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้เป็นหน้าที่ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีที่จะต้องจัดให้โดยเร็ว โดยจะคิดค่าใช้จ่ายตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ได้

---

[๓๑] ข้อ ๘๙/๔ การเก็บหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ นอกจากการเก็บไว้ในระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์อันเป็นผลจากที่ได้มีการรับหรือการส่งหนังสือนั้น ให้มีการสำรองข้อมูล (backup) หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ไว้อีกแห่งเป็นอย่างน้อยด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่หัวหน้าส่วนราชการกำหนด

หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ที่เก็บรักษาไว้ในการสำรองข้อมูลตามวรรคหนึ่ง และที่ส่งให้สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ตามข้อ ๕๘ ให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐาน เช่น PDF ความละเอียดไม่น้อยกว่า ๑๕๐ dpi และให้นำหลักเกณฑ์การตั้งชื่อไฟล์ที่กำหนดไว้ในภาคผนวก ๗ มาใช้บังคับด้วยโดยอนุโลม

[๓๒] ข้อ ๘๙/๕ หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ไม่มีอายุการเก็บหนังสือ โดยปกติให้เก็บไว้ตลอดไป เว้นแต่กรณีมีความจำเป็นต้องเพิ่มพื้นที่จัดเก็บในระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ของส่วนราชการ หรือมีเหตุผลความจำเป็นอื่นใด หัวหน้าส่วนราชการจะมีคำสั่งให้ทำลายหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ที่มิใช่เอกสารจดหมายเหตุตามกฎหมายว่าด้วยจดหมายเหตุแห่งชาติ ที่เก็บมาเป็นเวลาเกินกว่า ๑๐ ปีแล้วก็ได้ โดยในการทำลายให้ใช้วิธีลบออกจากระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ และให้ลบหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ที่เก็บไว้เป็นเวลานานที่สุดย้อนขึ้นมา

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่หนังสืออิเล็กทรอนิกส์ที่เก็บรักษาไว้ในการสำรองข้อมูลของส่วนราชการตามข้อ ๘๙/๔ ด้วยโดยอนุโลม โดยหัวหน้าส่วนราชการจะมีคำสั่งให้ทำลายได้เฉพาะหนังสือที่เก็บมาเป็นเวลาเกินกว่า ๒๐ ปี ซึ่งได้มีการส่งให้สำนักหอจดหมายเหตุแห่งชาติ กรมศิลปากร ตามข้อ ๕๘ แล้ว

เมื่อหัวหน้าส่วนราชการมีคำสั่งให้ทำลายหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองแล้ว ให้นำความในส่วนที่ ๓ การทำลาย ของหมวด ๓ การเก็บรักษา ยืม และทำลายหนังสือ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๑) มาตรา ๑๘ เป็นมาตราที่มีวัตถุประสงค์ในการรับรองผลทางกฎหมายของราชกิจจานุเบกษาในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ให้มีผลเท่ากับการจัดพิมพ์เป็นรูปเล่มหรือเอกสาร และให้การเผยแพร่ราชกิจจานุเบกษาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยสะดวก รวดเร็ว และสามารถจัดทำสำเนาได้โดยตนเอง อย่างไรก็ดี โดยที่กฎหมายนี้คำนึงถึงศักยภาพในการเข้าถึงข้อมูลโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ที่ไม่เท่ากันของประชาชน ดังนั้น ในกรณีที่ประชาชนผู้ใดประสงค์จะได้สำเนาราชกิจจานุเบกษาเรื่องใดเรื่องหนึ่ง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องจัดให้ผู้นั้นโดยเร็ว โดยจะคิดค่าใช้จ่ายตามสมควรตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีประกาศกำหนดก็ได้

(๒) ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประกาศเรื่องในราชกิจจานุเบกษา พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งข้อ ๖ กำหนดให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจัดทำราชกิจจานุเบกษาเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เป็นหลัก โดยให้มีการจัดทำหนังสือราชกิจจานุเบกษาเป็นรูปเล่มเพียงจำนวนหนึ่งเพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาไว้เป็นหลักฐานและตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องตรงกันกับราชกิจจานุเบกษารูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ราชกิจจานุเบกษาที่จัดทำเป็นข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์และที่จัดทำเป็นรูปเล่มถือเป็นต้นฉบับที่ใช้อ้างอิงเป็นหลักฐานของทางราชการได้เช่นเดียวกัน เว้นแต่ในกรณีที่ข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์มีข้อความไม่ตรงกับในรูปเล่ม จึงให้ถือตามหนังสือราชกิจจานุเบกษาที่เป็นรูปเล่ม ดังนั้น ต่อไปนี้การพิมพ์ (print) ราชกิจจานุเบกษาจากรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ จึงไม่จำต้องมีการรับรองสำเนาถูกต้องอีกต่อไป เพราะถือเป็นต้นฉบับเหมือนกันกับที่จัดทำเป็นรูปเล่มกระดาษ

๔.๒.๖ การพัฒนาระบบฐานข้อมูลกฎหมายทางอิเล็กทรอนิกส์ (มาตรา ๒๓)

> **มาตรา ๒๓** เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจเนื้อหาสาระและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่จะจัดให้มีและปรับปรุงฐานข้อมูลทางกฎหมายและระบบการสืบค้นกฎหมายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และง่ายต่อการเข้าถึงของประชาชนโดยเร็ว

มาตรา ๒๓ บัญญัติหน้าที่ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจัดทำและปรับปรุงฐานข้อมูลกฎหมายและระบบการสืบค้นกฎหมายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว และเข้าถึงได้ง่าย เพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการทำความเข้าใจเนื้อหาสาระและปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอยู่ระหว่างการดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลกฎหมายและจัดทำเว็บไซต์ใหม่ของสำนักงานฯ ให้มีความทันสมัยและสะดวกรวดเร็วตามหลักการของมาตรา ๒๓ นี้ อย่างต่อเนื่อง

๔.๓ กลไกการขับเคลื่อนและมาตรการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย (มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๒)

(๑) มาตรา ๑๙ เป็นบทเฉพาะกาลที่เร่งรัดการดำเนินการจัดทำและเสนอวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๖ ให้หน่วยงานทั้งสี่ตามที่กำหนด[๓๓] ร่วมกันจัดทำและเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายใน ๒๔๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๖๖ เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งอยู่ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ ในช่วงระหว่างที่คณะรัฐมนตรียังมิได้มีมติกำหนดวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ จนถึงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ที่ผ่านมา มาตรา ๑๙ วรรคสามได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามมาตรฐานอื่นใดที่มีการใช้งานกันอย่างแพร่หลายไปพลางก่อน จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบแนวทางวิธีการและมาตรฐานทางอิเล็กทรอนิกส์ที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอในวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖

(๒) มาตรา ๒๐ เป็นบทเฉพาะกาลที่เร่งรัดการดำเนินการออกประกาศช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๐ และคำสั่งกำหนดระบบปฏิบัติงานตามมาตรา ๑๖ ให้หน่วยงานออกภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดตามมาตรา ๖ ซึ่งก็คือวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๖ ในกรณีที่หน่วยงานใดไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลาดังกล่าว มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สำนักงาน ก.พ.ร. รายงานให้คณะรัฐมนตรีทราบทุก ๖๐ วัน ว่าหน่วยงานใดยังมิได้ดำเนินการ รวมทั้งประกาศให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไปด้วย

อนึ่ง สำหรับหน่วยงานของรัฐใดที่มีการออกประกาศหรือคำสั่งไปก่อนวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๖ ก็มีหน้าที่เพียงตรวจสอบว่าประกาศและคำสั่งของตนสอดคล้องกับวิธีการมาตรฐานที่คณะรัฐมนตรีกำหนดหรือไม่ ถ้าไม่สอดคล้องก็ต้องแก้ไขปรับปรุงให้สอดคล้องภายในวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๖ ต่อไป แต่หากสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งก็สามารถใช้ต่อไปได้โดยไม่ต้องออกประกาศหรือคำสั่งฉบับใหม่

(๓) มาตรา ๒๑ เป็นบทเฉพาะกาลกึ่งมาตรการบังคับที่เร่งรัดการดำเนินการตามมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะสำหรับใบอนุญาตที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องแสดงไว้โดยเปิดเผย โดยกำหนดให้ตั้งแต่วันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๖ เป็นต้นมา ถ้าหน่วยงานของรัฐใดยังมิได้ดำเนินการเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการอนุญาตผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๓ (๒) หากมีประชาชนขอข้อมูลดังกล่าวก็จะต้องจัดส่งให้ประชาชนผู้ขอนั้นภายใน ๓ วันโดยไม่คิดค่าใช้จ่าย นอกจากนั้น ถ้าหน่วยงานของรัฐใดยังมิได้ออกประกาศกำหนดวิธีการแสดงใบอนุญาตโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ตามมาตรา ๑๓ (๑) ผู้รับอนุญาตจะแสดงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อย่างใดก็ได้ และให้ถือว่าการแสดงเช่นว่านั้นเป็นการชอบด้วยกฎหมายแล้ว

(๔) มาตรา ๒๒ เป็นมาตราที่กำหนดกลไกขับเคลื่อนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามวรรคหนึ่ง

---

[๓๓] ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ และสำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน)

เมื่อวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๖๕ มอบหมายให้สำนักงาน ก.พ.ร. เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการติดตามเร่งรัด ให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ตั้งแต่การตรวจสอบการออกประกาศตามมาตรา ๑๐ และคำสั่งตามมาตรา ๑๖ รวมทั้งการแจ้งเตือนให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยทราบถึงหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ทุก ๑๕ วัน

(๕) ในส่วนของสภาพบังคับของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ นั้น ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัตินี้จะไม่มีบทกำหนดโทษ ไม่ว่าในทางอาญา ทางปกครอง แพ่งหรือพินัย ก็ตาม แต่อย่างไรก็ดี ผู้กระทำความผิดยังคงมีความผิดตามกฎหมายทั่วไปตามปกติ เช่น การยื่นคำขอหรือติดต่อราชการทางอิเล็กทรอนิกส์โดยมีข้อความอันเป็นเท็จหรือใช้เอกสารปลอม ย่อมมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ นอกจากนั้น สำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ก็ย่อมมีความผิดทางวินัย หรืออาจเข้าข่ายละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบตามมาตรา ๑๕๗ แห่งประมวลกฎหมายอาญาด้วยก็ได้ และหากการละเว้นหรือเพิกเฉยไม่ดำเนินการตามกฎหมายนี้ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนผู้ยื่นคำขอหรือติดต่อมาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ ก็อาจเข้าข่ายละเมิด และต้องรับผิดทางแพ่ง ชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนแก่ประชาชนอีกด้วย[๓๔]

๕. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากกฎหมาย[๓๕]

๕.๑ ในชั้นแรก พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะช่วยขจัดอุปสรรคทางข้อกฎหมายในการให้บริการประชาชนด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ (e-Service) ซึ่งกระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายและกฎระเบียบปลีกย่อยจำนวนมาก โดยกฎหมายกลางฉบับเดียว อันเป็นการพัฒนาระบบนิเวศทางกฎหมาย (Legal Ecosystem) เพื่อส่งเสริมให้เกิดรัฐบาลดิจิทัล (Digital Government) ขึ้นในประเทศไทย ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายและมติของคณะรัฐมนตรี รวมตลอดทั้งนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

๕.๒ ประโยชน์ประการต่อมาซึ่งเป็นหัวใจและเป้าหมายที่สำคัญที่สุดของกฎหมายนี้ คือ การอำนวยความสะดวกและลดภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชน ให้ไม่ต้องเดินทาง เสียเวลาไปกับรถติดและการรอคิวอันยาวนาน และสามารถยื่นคำขอหรือส่งเรื่องถึงหน่วยงานของรัฐในเวลาใดก็ได้ตามที่ตนสะดวกตลอด ๒๔ ชั่วโมง จึงสามารถนำเวลาและค่าใช้จ่ายในส่วนดังกล่าวไปใช้ในการดูแลครอบครัวหรือทำประโยชน์อื่นใดแทนได้ ทั้งนี้ อันจะส่งผลโดยอ้อมเป็นการลด

---

[๓๔] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *คำอธิบายสรุปสาระสำคัญของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕*, (๒๕๖๖) ๕ - ๖.

[๓๕] เพิ่งอ้าง, ๘.

ความหนาแน่นของการจราจร ลดมลภาวะ และเพิ่มความรวดเร็วในการรับบริการจากหน่วยงานรัฐให้แก่ประชาชนผู้ซึ่งมีความจำเป็นที่จะต้องไปติดต่อราชการด้วยตนเองอย่างแท้จริง

๕.๓ การเพิ่มประสิทธิภาพ ความรวดเร็ว ความประหยัด และความโปร่งใสตรวจสอบได้ ในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตัวอย่างเช่น จากเดิมซึ่งใช้วิธีการส่งไปรษณีย์ใช้เวลาอย่างน้อย ๒ - ๔ วัน (หรือกรณีเร่งด่วนต้องใช้ยานพาหนะราชการเพื่อไปส่งเรื่องใดเป็นการเฉพาะก็เป็นการเพิ่มต้นทุนและมลภาวะ) เมื่อเปลี่ยนเป็นการส่งเรื่องหรือเอกสารทางอีเมลหรือวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์อื่นใดก็จะถึงทันที และหน่วยงานผู้รับสามารถนำไปดำเนินการต่อได้ทันทีเช่นกัน หรืออย่างช้าไม่เกิน ๑ วัน นอกจากนั้นยังส่งผลเป็นการประหยัดเงินแผ่นดิน ลดค่าส่งไปรษณีย์ ค่ากระดาษค่าหมึก และส่งผลเป็นการช่วยรักษาสิ่งแวดล้อม ลดโลกร้อนอีกด้วยในที่สุด

๕.๔ การปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์จะช่วยลดการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เนื่องจากลดโอกาสในการพบปะระหว่างผู้ขอกับผู้อนุมัติหรือให้บริการตามคำขอ

๕.๕ ส่งเสริมการเว้นระยะห่างทางสังคม (Social Distancing) ในยุคโควิดหรือหลังโควิด ลดการพบปะ การสัมผัส ตามแนวทางปกติใหม่ (New Normal) อันจะส่งผลเป็นการป้องกันและรักษาสุขภาพให้แก่ประชาชนโดยรวม ทั้งในส่วนของประชาชนผู้ต้องเดินทางโดยสารสาธารณะไปติดต่อและนั่งรอคิวในสถานที่แออัดอันยาวนาน และในส่วนของเจ้าหน้าที่ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะพบปะและสัมผัสเอกสารต่าง ๆ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อราชการรวมตลอดทั้งครอบครัวของประชาชนและเจ้าหน้าที่เหล่านั้น ให้สามารถลดความเสี่ยงจากโรคโควิด ๑๙ รวมถึงโรคติดต่ออื่นใด ตลอดจนการรักษาและป้องกันผลกระทบต่อสุขภาพจิตอีกด้วย

๕.๖ จากประโยชน์ดังกล่าว ๕ ประการข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในระดับมหภาค พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ จะสามารถส่งเสริมและอำนวยความสะดวก (facilitate) ให้แก่การประกอบธุรกิจของภาคเอกชนได้เป็นอย่างดี ซึ่งภาระที่ลดลงทั้งในด้านต้นทุนทางเวลาและค่าใช้จ่าย รวมทั้งความสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้นในการติดต่อราชการและการขับเคลื่อนการประกอบธุรกิจ จะส่งผลในภาพรวมเป็นการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน (competitiveness) ของประเทศไทยได้ในที่สุด

บทสรุป

พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นความพยายามร่วมกันของทุกฝ่าย ในการที่จะส่งเสริมและเร่งรัดพัฒนาการบริหารงานภาครัฐและการให้บริการประชาชนของหน่วยงานของรัฐ ให้มีการนำเทคโนโลยีดิจิทัลที่ทันสมัยมาใช้ประโยชน์ให้บังเกิดผลเป็นรูปธรรมแท้จริง เพื่อเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชน รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพ ความประหยัดคุ้มค่า และความโปร่งใสตรวจสอบได้ในการดำเนินงานของภาครัฐ อันเป็นการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นโยบายของรัฐบาล และมติ

ของคณะรัฐมนตรี อย่างไรก็ดี ความพยายามในครั้งนี้จะประสบผลสำเร็จเป็นรูปธรรมคือประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของกฎหมายได้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความร่วมมือร่วมใจกันของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วย ที่จะช่วยกันปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าวภายในขอบหน้าที่และอำนาจของตนอย่างเต็มความสามารถ โดยใช้อุปกรณ์ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยจิตใจบริการ (service mind) โดยหากเจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมแรงร่วมใจกันเปิดใจพร้อมรับความเปลี่ยนแปลงด้วยทัศนคติที่มุ่งศึกษาแสวงหาความรู้ใหม่ ๆ เพิ่มเติม และทุกฝ่ายต่างให้ความร่วมมือกันในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย รวมทั้งให้ความช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ซึ่งย่อมเกิดขึ้นอย่างแน่นอนในช่วงเปลี่ยนผ่านในระยะแรกนี้ โดยมุ่งยึดถือประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ (people centric) กรณีย่อมนำไปสู่ความสำเร็จ คือ มิติใหม่ของราชการที่อำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้อย่างรวดเร็ว เสมอภาค ประหยัดคุ้มค่า โปร่งใส และมีประสิทธิภาพตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ฯ อันจะนำมาซึ่งสังคมที่น่าอยู่และคุณภาพชีวิตของประชาชนที่ดีขึ้น (better life) ในที่สุด[๓๖]

[๓๖] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน” มติชนออนไลน์ (๓๑ มกราคม ๒๕๖๖), <https://www.matichon.co.th/ publicize/news_3797432>, เข้าถึงเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖

ปกิณกะกฎหมาย เรื่อง การเริ่มนับระยะเวลา : คำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” หรือ “ตั้งแต่” แตกต่างจากคำว่า “นับแต่” หรือไม่ *

ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธ์ **

บทนำ

ในกรณีที่บุคคลมีความจำเป็นต้องนับระยะเวลาหรือคำนวณนับระยะเวลา ไม่ว่าระยะเวลาดังกล่าวจะกำหนดเป็นชั่วโมง วัน สัปดาห์ เดือน หรือปี[๑] การที่จะนับระยะเวลาดังกล่าวได้ก็ต้องมีจุดเริ่มต้นให้นับระยะเวลาเสียก่อน ซึ่งโดยปกติทั่วไปก็มักใช้คำว่า “นับแต่” เป็นถ้อยคำที่แสดงให้เห็นจุดเริ่มต้นของการนับหรือคำนวณนับระยะเวลาเสมอ[๒] อาทิ

“สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง **นับแต่**วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทน หรือเมื่อพ้นสิบปี **นับแต่**วันทำละเมิด”[๓]

“สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน**นับแต่**วันลงนามในสัญญา”

“ประกาศประกวดราคาซื้อน้ำมัน โดยให้ยืนราคาเสนอขายอยู่ไม่น้อยกว่า ๔๕ วัน **นับแต่**วันยื่นซองประกวดราคา”[๔]

“ใบอนุญาตให้ขนข้าวระบุว่ามีกำหนดอายุ ๓๐ วัน**นับแต่**วันอนุญาต”[๕]

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** น.บ. (เกียรตินิยมอันดับสอง) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา LL.M In International Business Law (with Merit) University College London, University of London Ph.D. King’s College London, University of London อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

[๑] รายละเอียดในเรื่องการนับระยะเวลา โปรดดู กำชัย จงจักรพันธ์, **คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยระยะเวลาและอายุความ,** (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑) โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๖๓. หน้า ๑๕-๑๐๘.

[๒] หากไม่มีจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาหรือคำณวนนับระยะเวลา ก็จะเป็นปัญหาโต้แย้งโต้เถียงกันต่อไปว่า จะให้เริ่มนับตั้งแต่เมื่อใด อาทิ “สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน” “สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอันเกิดแต่มูลละเมิดนั้น ท่านว่าขาดอายุความเมื่อพ้นปีหนึ่ง” “ประกาศประกวดราคาซื้อน้ำมัน ให้ยืนราคาเสนอขายอยู่ไม่น้อยกว่า ๔๕ วัน” เป็นต้น

[๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐

[๔] ตัวอย่างจากคำพิพากษาฎีกาที่ ๑๘๐๙/๒๕๑๑ หน้า ๑๙๘๔.

[๕] ตัวอย่างจากคำพิพากษาฎีกาที่ ๒๓๕/๒๕๐๕ จากประภาศน์ อวยชัย, **ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ภาค ๑ มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๑๙๓ พร้อมด้วยย่อข้อกฎหมายจากคำพิพากษาฎีกาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๖๖ ถึงปัจจุบัน**, (กรุงเทพมหานคร : กรุงสยามการพิมพ์, ๒๕๒๘) หน้า ๑๕๐๐.

“พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน**นับแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”[๖]

คำว่า “นับแต่” มีผลต่อการเริ่มนับระยะเวลาอย่างไร

ในการนับระยะเวลา ปีหนึ่ง**นับแต่**วันที่ผู้ต้องเสียหายรู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนก็ดี ๓๐ วัน**นับแต่**วันทำสัญญาก็ดี ๔๕ วัน**นับแต่**วันยื่นซองประกวดราคาก็ดี หรือหนึ่งร้อยยี่สิบวัน**นับแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไปก็ดี จะนับกันอย่างไร ตามพจนานุกรมให้ความหมายของคำว่า “นับแต่” ไว้ว่า หมายถึง ตั้งแต่จุดเริ่มต้นเป็นต้นมา[๗] แต่ตามพจนานุกรมมิได้อธิบายหรือให้ความหมายในรายละเอียดต่อไปว่าจุดเริ่มต้น หรือการนับวันเริ่มต้นนั้น ให้เริ่มนับหนึ่งเมื่อใด จะให้เริ่มนับหนึ่งทันทีหรือไม่ บางท่านจึงเห็นว่า ถ้อยคำว่า “นับแต่” ย่อมหมายถึงให้เริ่มนับหรือคำนวณนับระยะเวลาตั้งแต่วันที่รู้ถึงการละเมิดและรู้ตัวผู้จะพึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นวันที่หนึ่ง หรือให้เริ่มนับหนึ่งในวันทำสัญญาเลยทันที แต่บางท่านอาจโต้แย้งว่าวันที่ทำละเมิด หรือวันที่ทำสัญญา ยังไม่เริ่มนับหนึ่งเพราะวันหนึ่งมี ๒๔ ชั่วโมง ส่วนใหญ่เหตุการณ์หรือการกระทำต่าง ๆ อันเป็นจุดเริ่มต้นนับระยะเวลานั้นมิได้เกิดขึ้นตั้งแต่เช้า แต่อาจเกิดขึ้นในเวลาบ่ายหรือค่ำก็ได้ จะให้นับวันดังกล่าวเป็นหนึ่งวันได้อย่างไร ควรเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น ปัญหานี้บางท่านเห็นว่าเป็นปัญหาเล็กน้อยเพราะไม่ว่าจะนับทันทีหรือนับวันรุ่งขึ้น ผลก็จะแตกต่างกันเพียงหนึ่งวันเท่านั้น อย่างไรก็ตามกฎหมายเห็นว่าการนับระยะเวลาเป็นเรื่องสำคัญซึ่งหากปล่อยให้แต่ละบุคคลมีวิธีการนับระยะเวลาที่แตกต่างแล้วจะทำให้เกิดข้อโต้แย้งโต้เถียงเป็นคดีความ เพราะบุคคลย่อมมีผลประโยชน์ขัดกัน แต่ละฝ่ายก็คงใช้วิธีการนับระยะเวลาตามที่ตนเข้าใจหรือนับแล้วทำให้ตนได้เปรียบ เพื่อป้องกันข้อโต้แย้งโต้เถียงดังกล่าว ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ หลักทั่วไป ลักษณะ ๕ ระยะเวลา[๘] จึงวางหลักทั่วไปไว้ว่า ในการนับระยะเวลาทั้งปวง ให้ใช้วิธีการ

---

[๖] มาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๒๙ ก หน้า ๔๕ วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒

[๗] พจนานุกรมฉบับมติชน, พิมพ์ครั้งแรก กันยายน ๒๕๔๗ จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิฆเณศ พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๗. หน้า ๔๖๑. นอกจากนี้โปรดดู พจนานุกรมไทยฉบับทันสมัยและสมบูรณ์, กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๕๓. หน้า ๕๖๐. ให้ความหมายของคำว่า “นับแต่” ไว้ว่าหมายถึง ถือเอา, เริ่มถือเอาตั้งแต่ เช่น นับแต่อดีตถึงปัจจุบัน.

สำหรับพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ไม่ได้ให้ความหมายของคำว่า “นับแต่” แต่ให้ความหมายของคำว่า “นับ” หมายถึง ตรวจหรือบอกให้รู้จำนวน; ถือเอาว่า เช่น มีเงินนับเป็นน้อง มีทองนับเป็นพี่ (หน้า ๖๑๖) และคำว่า “แต่” หมายถึง นำหน้านามบอกเวลาที่เป็นจุดเริ่มต้น เช่น มาแต่เช้า (หน้า ๕๑๕).

[๘] มาตรา ๑๙๓/๑ “การนับระยะเวลาทั้งปวงให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น”

และหลักเกณฑ์การนับตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ลักษณะ ๕ ระยะเวลา มาตรา ๑๙๓/๑ – ๑๙๓/๘ และสำหรับการเริ่มต้นนับระยะเวลา มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง[๙] ได้วางหลักทั่วไปว่า หากระยะเวลาที่กำหนดไว้เป็นวัน หรือมากกว่าวันขึ้นไป อาทิ เป็นสัปดาห์ เดือนหรือปี การนับระยะเวลา มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นทันที แต่ให้เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น วันทำละเมิดหรือวันที่ทำสัญญาจึงยังไม่เริ่มนับหนึ่ง แต่ให้เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น

เจตนารมณ์ของกฎหมายในการกำหนดหลักการนับระยะเวลาไว้เช่นนี้ เพราะในการคำนวณนับระยะเวลาที่มีหน่วยเวลาเป็นวันหรือมากกว่าวัน เช่น สัปดาห์ เดือน หรือปี นั้น จะมีเรื่องของเวลาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยเสมอ เพราะในวันหนึ่ง ๆ โดยทั่วไปย่อมหมายถึง ๐ นาฬิกา ถึง ๒๔ นาฬิกา[๑๐] หากวันทำสัญญาได้ทำกันในเวลา ๑๕.๐๐ น. ถ้าจะให้เริ่มนับในวันทำสัญญาทันที ก็จะมีปัญหาว่าวันสุดท้ายที่ครบกำหนดนั้นจะต้องนับให้ถึงเวลา ๑๕.๐๐ น. ด้วยเช่นกัน จึงจะครบกำหนดวันพอดี ซึ่งจะเป็นเรื่องยุ่งยากในการจดจำเวลา มาตรา ๑๙๓/๒ จึงวางหลักให้การคำนวณระยะเวลาที่กำหนดเป็นวันหรือมากกว่าวันขึ้นไป ให้คำนวณเป็นวัน[๑๑] ไม่สนใจเศษเวลาของวัน และเพื่อให้สอดรับกัน มาตรา ๑๙๓/๕ วรรคสอง จึงบัญญัติให้วันแรก ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเศษของวันอยู่แล้วเพราะมิได้เริ่มต้นที่ ๐ นาฬิกา[๑๒] ไม่ต้องเริ่มนับ โดยให้เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น และในวันที่ครบกำหนด ก็สามารถใช้สิทธิปฏิบัติหน้าที่ซึ่งจะเป็นเวลาใดก็ได้ เช่น ก. กู้เงิน ข. มีกำหนด ๓๐ วัน ในวันที่ ๑ มกราคม แม้จะกู้กันเวลา ๑๑.๐๐ น. หรือ ๑๕.๐๐ น. หรือ ๒๐.๐๐ น. วันที่ ๑ มกราคมดังกล่าวไม่เริ่มนับ ให้เริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น คือวันที่ ๒ มกราคม

---

[๙] มาตรา ๑๙๓/๓ “ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวัน ให้เริ่มต้นนับในขณะที่เริ่มการนั้น ถ้ากำหนดระยะเวลาเป็นวัน สัปดาห์ เดือน หรือปี มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน เว้นแต่จะเริ่มการในวันนั้นเองตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณี”

[๑๐] หรือถ้าในทางคดีความ ในทางราชการ ในทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี

มาตรา ๑๙๓/๔ “ในทางคดีความ ในทางราชการ หรือทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม วัน หมายความว่า เวลาทำการตามที่ได้กำหนดขึ้นโดยกฎหมาย คำสั่งศาล หรือระเบียบข้อบังคับ หรือเวลาทำการตามปกติของกิจการนั้น แล้วแต่กรณี”

[๑๑] มาตรา ๑๙๓/๒ “การคำนวณระยะเวลา ให้คำนวณเป็นวัน แต่ถ้ากำหนดเป็นหน่วยเวลาที่สั้นกว่าวันก็ให้คำนวณตามหน่วยเวลาที่กำหนดนั้น”

[๑๒] แต่ถ้าเป็นกรณีที่ได้เริ่มทำการงานตั้งแต่เวลาที่ถือได้ว่าเป็นเวลาเริ่มต้นทำการงานกันตามประเพณีซึ่งย่อมเท่ากับครบวัน มาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสองตอนท้ายก็ได้บัญญัติยกเว้นให้สามารถนับวันแรกดังกล่าวเป็นวันแรกแห่งการนับระยะเวลาได้ ตัวอย่างเช่น บริษัท ก. ตกลงทำสัญญาจ้าง ข. เป็นพนักงานเป็นเวลา ๓ เดือน โดยในวันที่ ๑ มกราคม ข. ได้ลงมือทำงานตั้งแต่เวลา ๘.๓๐ น. ซึ่งเป็นเวลาเริ่มงานของบริษัท ก. เช่นนี้การนับระยะเวลา ๓๐ วันย่อมเริ่มนับได้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคมดังกล่าว

ซึ่งจะครบกำหนด ๓๐ วันในวันที่ ๓๑ มกราคม และในวันที่ ๓๑ ดังกล่าว ก. จะชำระหนี้คืนในเวลาใดก็ได้[๑๓] เพราะในการคำนวณระยะเวลานั้น ให้คำนวณเป็นวัน[๑๔]

วิธีการและหลักเกณฑ์ในการคำนวณระยะเวลาที่มิให้นับวันแรกเป็นวันเริ่มต้นนับระยะเวลาดังกล่าวนี้ อาจกล่าวได้ว่าเป็นเรื่องเทคนิคทางกฎหมายก็ได้ เพราะมิได้นับตามความเป็นจริง[๑๕] แต่เพื่อตัดปัญหาข้อโต้แย้งโต้เถียงให้หมดสิ้นไป เพื่อทำให้วิธีการและหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาชัดเจนแน่นอน **กฎหมายจึงบัญญัติวิธีการและหลักเกณฑ์ในการคำนวณนับระยะเวลาไว้ให้ใช้กับการนับระยะเวลาในทุก ๆ เรื่อง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องนิติกรรมสัญญาละเมิดหรือเรื่องอื่นใด** เว้นแต่มีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่นเท่านั้น

ความเห็นที่แตกต่างกันในการคำนวณนับวันมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติ

เฉพาะประเด็นเรื่อง วันมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐) ได้ให้ความเห็นไว้ในเรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๔๓[๑๖] ในปัญหาเกี่ยวกับวันเริ่มมีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ โดยมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวัน**นับแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” ไว้ว่า กำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับกฎหมายนั้นจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเอง **เพราะมิใช่เป็นเรื่องการคำนวณนับระยะเวลาตามบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในลักษณะ ๕ บรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** เมื่อมาตรา ๒ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินฯ บัญญัติไว้ชัดเจนแล้วว่าพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ดังนั้น กำหนดระยะเวลาหนึ่งร้อยยี่สิบวันจึงต้องเริ่มนับตั้งแต่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๔๒ ซึ่งพระราชบัญญัติลงประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นวันแรก[๑๗]

---

[๑๓] แต่ ก. จะมาชำระในเวลา ๒๓.๓๐ นาฬิกา หรือ ๐๑.๐๐ น. คงไม่ได้ เพราะอาจเป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริต ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๕

[๑๔] อย่างไรก็ตาม หากเป็นเรื่องในทางคดีความในทางราชการ หรือในทางธุรกิจการค้าและอุตสาหกรรม ก. ก็จะต้องชำระในเวลาทำการงานกันตามเป็นปกติของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องพิจารณาเป็นกรณีๆ ไป เช่น หาก ก. กู้เงินสถาบันการเงิน การชำระเงินคืนในวันที่ถึงกำหนดชำระหนี้ ก็ต้องชำระในเวลาทำการของสถาบันการเงินด้วย

[๑๕] ไม่ว่ากฎหมายจะกำหนดให้นับวันแรกทันที หรือเริ่มนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้น ล้วนไม่ตรงกับความเป็นจริง เพราะหากจะให้ตรงกับความเป็นจริงจะต้องพิจารณาเวลาด้วยเสมอเพื่อให้ครบวันเต็ม

[๑๖] และโปรดดู เรื่องเสร็จที่ ๓๖๓/๒๕๒๕ ซึ่งมีความเห็นทำนองเดียวกัน

[๑๗] โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือเลขเสร็จที่ ๒๙๐/๕๑๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๓

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อสังเกตเพิ่มเติมในประเด็นเรื่องนี้ว่า “อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอเรียนเป็นข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การนับระยะเวลาที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับซึ่งปรากฏอยู่ในคำพิพากษาศาลฎีกาว่า คำพิพากษาศาลฎีกาในเรื่องนี้มี ๒ คำพิพากษาและขัดแย้งกัน กล่าวคือคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๘๐๙/๒๕๓๙ ที่สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินอ้างว่า ในคำพิพากษาศาลฎีกาได้นับระยะเวลาที่กฎหมายมีผลใช้บังคับตามวิธีการนับระยะเวลาที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ ไม่นับวันแรกรวมคำนวณเข้าด้วย แต่ก่อนมีคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับดังกล่าว ศาลฎีกาได้เคยพิพากษาวางบรรทัดฐานวิธีการนับระยะเวลาที่กฎหมายจะมีผลใช้บังคับไว้เช่นกัน คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐/๒๔๗๗ ซึ่งพิพากษาว่าเมื่อกฎหมายกำหนดให้ใช้บังคับในวันใด กฎหมายก็ย่อมมีผลใช้บังคับในวันนั้น มิใช่มีผลในวันรุ่งขึ้นตามวิธีการนับระยะเวลาตามที่บัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งความเห็นทางกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวินิจฉัยนี้อยู่ในแนวทางเดียวกับคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐/๒๔๗๗ อย่างไรก็ตาม คำพิพากษาของศาลนั้นย่อมมีผลเฉพาะคดีนั้น ๆ เท่านั้น มิได้มีผลเป็นการทั่วไป แต่สำหรับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกานั้น คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๒ ว่า เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นทางกฎหมายเป็นประการใดแล้ว ให้กระทรวง ทบวง กรม ถือปฏิบัติตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา”[๑๘]

ผู้เขียนเคยให้ความเห็นและข้อวิเคราะห์เรื่องเสร็จที่ ๒๙๐/๒๕๔๓ กับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวไว้แล้วว่า ความเห็นที่ว่า “กำหนดเวลาเริ่มใช้บังคับกฎหมายจะต้องเป็นไปตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้นเองเพราะมิใช่เป็นเรื่องการคำนวณนับระยะเวลาตามบทบัญญัติว่าด้วยระยะเวลาในลักษณะ ๕ บรรพ ๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์” นั้น ยังมีข้อน่าสงสัยว่า การที่กฎหมายฉบับหนึ่ง ๆ กำหนดให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาสามสิบวัน หกสิบวัน หรือหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศฯ นั้นจะไม่ใช่เรื่องการคำนวณนับระยะเวลาได้อย่างไร อีกทั้งหากจะตีความข้อความที่ว่า “ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวัน หกสิบวัน หรือหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” หมายถึง กฎหมายต้องการให้มีวิธีการนับระยะเวลาเป็นอย่างอื่นนอกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์แล้ว ย่อมแตกต่างไปจากแนวทางการตีความถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในนิติกรรมสัญญา ใบอนุญาต ประกาศ คำสั่ง หรือกฎหมายอื่นอีกมากที่ใช้ถ้อยคำทำนองเดียวกันนี้ว่า “นับแต่วันทำสัญญา นับแต่วันอนุญาต นับแต่วันทำละเมิด นับแต่มีคำสั่ง นับแต่ได้รับคำสั่ง ฯลฯ” ซึ่งทั้งความเห็นในทางตำราและแนวคำพิพากษาบรรทัดฐานของศาลฎีกาสอดคล้องกัน

---

[๑๘] โปรดดู ข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในหนังสือเลขเสร็จที่ ๒๙๐/๕๑๔ ลงวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๔๓ นอกจากนี้โปรดดู สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **แนวทางในการจัดทำร่างกฎหมาย**, จัดพิมพ์โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กรุงเทพมหานคร : บริษัท สหมิตรพริ้นติ้งแอนด์พับลิสชิ่ง จำกัด, ๒๕๖๓. หน้า ๕๖.

มาโดยตลอดว่า คำว่า“นับแต่...(วันใดวันหนึ่ง)” มิใช่ถ้อยคำที่มีความหมายว่าต้องการยกเว้นไม่ให้ใช้วิธีการนับระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๑๙]

นอกจากนี้ สำนักงานศาลยุติธรรมได้มีความเห็นในเรื่องวันที่มีผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ.๒๕๖๐ ว่า “พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาหนึ่งนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาย่อมต้องมีการนับระยะเวลาเพื่อทราบวันที่กฎหมายเริ่มต้นใช้บังคับ โดยที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๑ บัญญัติว่า การนับระยะเวลาทั้งปวงให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งลักษณะนี้ เว้นแต่จะมีกฎหมาย คำสั่งศาล ระเบียบข้อบังคับ หรือนิติกรรมกำหนดเป็นอย่างอื่น การนับระยะเวลาเพื่อทราบวันที่กฎหมายเริ่มต้นใช้บังคับจึงต้องอยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติเรื่องระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งมาตรา ๑๙๓/๓ วรรคสอง มิให้นับวันแรกแห่งระยะเวลานั้นรวมเข้าด้วยกัน จึงไม่นับวันแรกที่ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษารวมเข้าในระยะเวลา ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๑๒) พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป ซึ่งพระราชบัญญัติดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๓๔ จึงมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๓๔ เป็นต้นไป (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๔๗๐/๒๕๓๘) ดังนั้น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๐) พ.ศ. ๒๕๖๐ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๐ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหกสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๕ กันยายน ๒๕๖๐ เป็นต้นไป[๒๐]

คำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” หรือ “ตั้งแต่” กับการคำนวณนับระยะเวลา

แม้ว่าส่วนใหญ่แล้ว ถ้อยคำในทางกฎหมาย ในทางสัญญาและเรื่องอื่น ๆ ที่ใช้กับการนับระยะเวลาหรือการคำนวณนับระยะเวลาจะใช้คำว่า “นับแต่” เพื่อแสดงให้เห็นจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม แต่ยังปรากฏว่ามีการใช้คำอื่น ๆ เพื่อแสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลาด้วย อาทิ คำว่า “นับจาก”

---

[๑๙] รายละเอียดโปรดดู กำชัย จงจักรพันธ์, “ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป” นับอย่างไร? *วารสารรามคำแหง* ฉบับนิติศาสตร์ ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑ วันที่ ๑ มกราคม – ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๒ หน้า ๓-๓๒. และคำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องซึ่งได้อ้างอิงไว้ในบทความนี้

[๒๐] โปรดดู สำนักงานศาลยุติธรรม หนังสือเวียนด่วนที่สุด ที่ ศย ๐๑๖/ว ๕๖๖ ลงวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๐

- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ วรรคแรก บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไว้แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และยังมิได้รับคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้จนกว่าจะครบกำหนด**หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจาก**วันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว”

- คำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่ ๑/๒๕๕๘[๒๑] เรื่อง การไม่อนุญาตให้คนต่างด้าวบางจำพวกเข้ามาในราชอาณาจักร ข้อ ๓ วรรคสอง “ทั้งนี้ คำสั่งนี้ให้มีผลบังคับใช้เมื่อพ้นกำหนด**เก้าสิบวันนับจาก**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

- ประกาศกระทรวงสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๔[๒๒] เรื่อง การเพิ่มประเภทการนวดไทยในสาขาการแพทย์แผนไทย ข้อ ๖ “ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด**หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจาก**วันที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

- ตัวอย่างสัญญาเช่าปลูกสร้าง (แบบที่ ๓)[๒๓] ข้อ ๖ “ผู้ให้ปลูกสร้างตกลงจะให้สิ่งตอบแทนผู้ปลูกสร้าง ดังต่อไปนี้คือ (๑) ผู้ให้ปลูกสร้างตกลงที่จะให้ผู้ปลูกสร้างเช่าอาคารที่ปลูกสร้างขึ้น มีกำหนด**ระยะเวลา.....ปี (.....) นับจาก**วันที่ผู้ปลูกสร้างได้ปลูกสร้างอาคารสิ่งปลูกสร้างเสร็จ

นอกจากมีการใช้ถ้อยคำว่า “นับจาก” แล้ว ยังอาจมีการใช้คำว่า “นับตั้งแต่” เช่น

- พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐[๒๔] มาตรา ๒ ใช้ถ้อยคำว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด**เก้าสิบวันนับตั้งแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

- ประกาศ ก.พ.อ. เรื่องหลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. ๒๕๖๐[๒๕] ข้อ ๒. “ประกาศ ก.พ.อ. นี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด**หนึ่งปีนับตั้งแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

- ประกาศกรมวิชาการเกษตร เรื่อง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการจดทะเบียนเป็นผู้ส่งผลทุเรียนสดออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๖[๒๖] ข้อ ๒ “ประกาศฉบับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด **๖๐ วันนับตั้งแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

---

[๒๑] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนพิเศษ ๓๓๕ ง วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๘

[๒๒] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๘ ตอนที่ ๒๕ ง หน้า ๒ วันที่ ๒๗ มีนาคม ๒๕๔๔

[๒๓] สหธน รัตนไพจิตร และ ไผทชิต เอกจริยกร. **ตัวอย่างสัญญาเช่าอสังหาริมทรัพย์**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙. หน้า ๑๓๒-๑๓๓.

[๒๔] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๔ ตอนที่ ๓ หน้า ๘๑ วันที่ ๑๔ มกราคม ๒๔๙๐

[๒๕] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนพิเศษ ๒๖๕ ง วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๐

[๒๖] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๐ ตอนพิเศษ ๗๘ ง วันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๖

- กฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๘ (พ.ศ. ๒๕๓๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖[๒๗] ข้อ ๖ “กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด**เก้าสิบวันนับตั้งแต่**วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป”

- ระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการส่งข้าวออกไปนอกราชอาณาจักร (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๔๑[๒๘] ข้อ ๒ “ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้น **๑๒๐ วัน นับตั้งแต่**วันออกประกาศเป็นต้นไป”

- ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการใช้งานแอปพลิเคชัน LINE[๒๙] (ปรับปรุงล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๙) ข้อ ๔.๕ “บริษัทฯ สงวนสิทธิที่จะลบบัญชีใด ๆ ที่ไม่มีการเปิดใช้งานเป็น**เวลา ๑ ปีหรือนานกว่านั้นนับตั้งแต่**วันที่มีการเปิดใช้งานบัญชีดังกล่าวครั้งล่าสุด โดยไม่ต้องให้คำบอกกล่าวล่วงหน้าใด ๆ แก่ผู้ใช้”[๓๐]

- ตัวอย่างหนังสือสัญญาซื้อขายลิฟท์โดยสาร[๓๑] ข้อ ๑๑ “ผู้ขาย” รับรองและรับประกันคุณภาพของลิฟท์และอุปกรณ์ที่ซื้อขายตามสัญญานี้ มีกำหนดเวลา **๑ ปี นับตั้งแต่**ลิฟท์และอุปกรณ์ได้รับการติดตั้งและเดินเครื่องจนทำงานได้ดีตามสมบูรณ์..”

อีกคำหนึ่งมีใช้ในการระบุการเริ่มต้นนับระยะเวลาคือ คำว่า “ตั้งแต่” เช่น

- “ให้บริการตามสัญญานี้ มี**ระยะเวลา.....ปี เริ่มตั้งแต่**วันที่ทำสัญญานี้เป็นต้นไป”[๓๒]

ปัญหาหรือคำถามมีว่า การใช้คำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” หรือ “ตั้งแต่” เป็นจุดเริ่มต้นนับระยะเวลาดังกล่าวจะมีผลให้การนับระยะเวลาเหมือนหรือต่างจากคำว่า “นับแต่” หรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อมีการใช้คำที่แตกต่างกันอยู่ในเอกสารเดียวกัน จะมีผลแตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร

บุคคลธรรมดาทั่ว ๆ ไป เมื่อได้อ่านประโยคที่มีถ้อยคำดังกล่าวประกอบอยู่ ไม่ว่าจะเป็น “สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน**นับจาก**วันลงนามในสัญญา” หรือ “สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน**นับตั้งแต่**วันลงนามในสัญญา” หรือ “สัญญานี้ให้มีผล

---

[๒๗] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๐๔ ตอนที่ ๑๙๓ ฉบับพิเศษ หน้า ๙ วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๓๐

[๒๘] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนพิเศษ ๑๕ ง หน้า ๙ วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๑

[๒๙] https://terms.line.me/line_terms?lang=th สืบค้นวันที่ ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๑

[๓๐] โปรดสังเกตว่า ต่อมามีการปรับปรุงถ้อยคำ โดยเปลี่ยนจากคำว่า “นับตั้งแต่” มาเป็น “นับแต่” ดู ข้อกำหนดและเงื่อนไขในการใช้งาน LINE (ปรับปรุงล่าสุดเมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๖๕) ข้อ ๔.๔ LINE ขอสงวนสิทธิในการลบบัญชีใด ๆ ซึ่งไม่มีการเปิดใช้งานเป็นเวลากว่า หนึ่ง (๑) ปีหรือนานกว่านับแต่วันที่มีการเปิดใช้งานบัญชีดังกล่าวครั้งล่าสุด ทั้งนี้ โดยไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้าใด ๆ แก่ผู้ใช้บัญชีดังกล่าว https://terms.line.me/line_terms?lang=th สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๖๖

[๓๑] สุพร อิศรเสนา, **ตัวอย่างสัญญาทางธุรกิจ : ฉบับรวมเล่ม**, กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณการ, ๒๕๔๕. หน้า ๕๖.

[๓๒] สุรพล ไตรเวทย์, **หลักการทำสัญญาและตัวอย่างสัญญาต่าง ๆ**, เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๓ จัดพิมพ์โดย บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๗. หน้า ๑๓๗.

ใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน**ตั้งแต่**วันลงนามในสัญญา” ส่วนใหญ่ก็คงจะเห็นว่ามีความหมายไม่แตกต่างกัน[๓๓] และไม่แตกต่างจากประโยคที่ใช้ถ้อยคำว่า “สัญญานี้ให้มีผลใช้บังคับได้เมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วัน**นับแต่**วันลงนามในสัญญา” ด้วย แต่สำหรับนักกฎหมายอาจมีบางท่านมีข้อสงสัยว่า การใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันในการระบุจุดเริ่มต้นของการนับระยะเวลา จะแสดงให้เห็นถึงความแตกต่างกันในการนับระยะเวลาหรือการคำนวณนับระยะเวลาหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันในกฎหมายฉบับเดียวกัน หรือในบทมาตราเดียวกัน หรือในเอกสารฉบับเดียวกัน อาทิ พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ วรรคแรก บัญญัติว่า “ที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองไว้แล้วตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๔๗๙ และยังมิได้รับคำรับรองว่า ได้ทำประโยชน์แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าผู้ได้รับอนุญาตยังมีสิทธิที่จะมาขอคำรับรองจากนายอำเภอได้จนกว่าจะครบกำหนด**หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับจาก**วันสิ้นสุดเวลาแห่งการจับจองตามพระราชบัญญัติดังกล่าว” ในขณะที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ วรรคสอง ได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำแตกต่างว่า “ในกรณีระยะเวลาแห่งการจับจองดังกล่าวในวรรคแรกสิ้นสุดลง ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หากปรากฏว่าการทำประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับอนุญาตให้จับจองอยู่ในสภาพที่จะพึงขอคำรับรองว่าได้ทำประโยชน์ดังกล่าวแล้วได้ ให้ยื่นคำขอต่อนายอำเภอเพื่อขอคำรับรองเสียภายในกำหนด**หนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่**วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าที่ดินนั้นปลอดจากการจับจองเว้นแต่นายอำเภอได้มีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย” คำว่า “นับจาก” กับ “นับแต่” ในวรรคแรกกับวรรคสอง กฎหมายมุ่งหมายให้มีความหมายแตกต่างกันหรือไม่

ผู้เขียนเห็นว่า เมื่อพิจารณาความหมายตามพจนานุกรมแล้ว พจนานุกรมต่าง ๆ ให้ความหมายของคำว่า “นับจาก” “นับตั้งแต่” ตั้งแต่” และ “นับแต่” ไว้ในทำนองเดียวกัน และคำดังกล่าวสามารถใช้ทดแทนกันได้ อาทิ

“นับแต่, นับตั้งแต่ (ว.) ตั้งแต่จุดเริ่มต้นเป็นต้นมา”[๓๔]

“นับแต่, นับตั้งแต่ (ว.) ถือเอา, เริ่มถือเอาตั้งแต่ เช่น นับแต่อดีตถึงปัจจุบัน”[๓๕]

“ตั้งแต่ (บุพ.) นับจากเวลาหนึ่งหรือสถานที่หนึ่งเป็นต้นไป”[๓๖]

“ตั้งแต่ (บ.) นับจากเวลาหนึ่งหรือสถานที่หนึ่งเป็นต้นไป”[๓๗]

---

[๓๓] หรือไม่ได้สังเกตเสียด้วยซ้ำว่ามีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน

[๓๔] พจนานุกรมฉบับมติชน, พิมพ์ครั้งแรก กันยายน ๒๕๔๗ จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิฆเณศ พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๗. หน้า ๔๖๑.

[๓๕] พจนานุกรมไทย ฉบับทันสมัยและสมบูรณ์, กรุงเทพมหานคร : ซีเอ็ดยูเคชั่น, ๒๕๕๓. หน้า ๕๖๐.

[๓๖] พจนานุกรมฉบับมติชน, พิมพ์ครั้งแรก กันยายน ๒๕๔๗ จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์มติชน, กรุงเทพมหานคร : บริษัท พิฆเณศ พริ้นท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, ๒๕๔๗. หน้า ๓๕๙.

[๓๗] พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔, หน้า ๔๘๓.

"นับจาก หมายถึง นับแต่, ตั้งแต่... : นับจากฤดูใบไม้ร่วงที่แล้วจนบัดนี้ / นับจากนี้ไป"[๓๘]

"ตั้งแต่ หมายถึง นับจาก... : มีผลบังคับตั้งแต่วันนี้เป็นต้นไป"[๓๙]

นอกจากนี้ ตำราหลักภาษาไทยได้อธิบายคำบุพบทนำหน้าบอกเวลา โดยจำแนกคำบุพบทนำหน้าบทบอกเวลาเริ่มต้น ได้แก่คำ "แต่ ตั้งแต่" ฯลฯ เช่น แต่เช้า ตั้งแต่เช้า"[๔๐] เช่นนี้ คำว่า "นับจาก" "นับตั้งแต่" "ตั้งแต่" และ "นับแต่" ล้วนมีความหมายไม่ต่างกัน การใช้คำที่แสดงให้เห็นถึงจุดเริ่มต้นในการนับระยะเวลาที่แตกต่างกันว่า "นับจาก" "นับตั้งแต่" "ตั้งแต่" หรือ "นับแต่" จึงเห็นว่าเป็นเรื่องของความคุ้นชินในการใช้ถ้อยคำภาษาไทยที่แตกต่างกันเท่านั้น และแม้เป็นการใช้ในกฎหมายฉบับเดียวกันหรือในบทมาตราเดียวกันดังตัวอย่างที่ยกมาข้างต้น ก็เห็นว่า กฎหมายมิได้มุ่งหมายให้มีความหมายแตกต่างกันแต่อย่างใด เพราะเห็นได้ชัดเจนโดยสภาพว่ามีความมุ่งหมายเดียวกัน ดังนั้น การใช้คำว่า "นับจาก" "นับตั้งแต่" "ตั้งแต่" "นับแต่" หรือแม้กระทั่งคำว่า "แต่"[๔๑] จึงมิได้มีผลให้เริ่มนับระยะเวลาแตกต่างกัน

บทสรุป

คำว่า "นับจาก" "นับตั้งแต่" หรือ "ตั้งแต่" ที่ใช้เป็นคำแสดงให้เห็นจุดเริ่มต้นการนับระยะเวลา มีความหมายเช่นเดียวกันกับคำว่า "นับแต่" และมีผลให้เริ่มนับระยะเวลาที่ไม่แตกต่างจากการใช้คำว่า "นับแต่" โดยในการนับระยะเวลาหรือการคำนวณนับระยะเวลาต้องเป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ คือ วันแรกแห่งระยะเวลานั้นไม่นำมานับ ให้เริ่มต้นนับหนึ่งในวันรุ่งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๙๓/๕ วรรคสอง เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน

---

[๓๘] เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ, **ศัพทานุกรมไทย ฉบับอธิบายสองภาษา** จัดพิมพ์โดยบริษัท รวมสาส์น 1977 จำกัด, กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๔๖. หน้า ๒๗๓. นอกจากนี้ได้ให้ความหมายคำว่า "นับ" ไว้ว่า หมายถึง แสดงจุดเริ่มต้นของเวลา... : มีผลบังคับนับจากวันนี้เป็นไปต้น/ นับตั้งแต่โบราณกาลมา.

[๓๙] เธียรชัย เอี่ยมวรเมธ, **ศัพทานุกรมไทย ฉบับอธิบายสองภาษา** จัดพิมพ์โดยบริษัท รวมสาส์น 1977 จำกัด, กรุงเทพมหานคร : อมรการพิมพ์, ๒๕๔๖. หน้า ๒๑๕.

[๔๐] อุปกิตศิลปสาร, พระยา (นิ่ม กาญจนาชีวะ), **หลักภาษาไทย**,(อักขรวิธี วจีวิภาค วากยสัมพันธ์ ฉันทลักษณ์) (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑) จัดพิมพ์โดยสำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๔๕. หน้า ๑๐๑.

[๔๑] ซึ่งผู้เขียนยังไม่พบที่ใช้ในปัจจุบัน แต่เนื่องจากคำว่า "แต่" ก็มีความหมายทำนองเดียวกับคำว่า "ตั้งแต่" และใช้เป็นจุดเริ่มต้นการบอกเวลาได้ จึงอาจมีการนำมาใช้ด้วย เช่น "ให้สัญญานี้มีผลใช้บังคับเมื่อครบ ๓๐ วัน**แต่**วันลงนามในสัญญา" และโปรดดูพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ หน้า ๕๑๕. "แต่ (บ.) นำหน้านามบอกเวลาที่เป็นจุดเริ่มต้น เช่น มาแต่เช้า"

การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ *

มัทนี พรมทะ **

๑. บทนำ

ระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นเป็นความพยายามของนักการทหารในการนำทหารออกห่างจากบริเวณของการสู้รบให้ได้มากที่สุดเพื่อลดความสูญเสียของกำลังพลในการทำการรบ[๑] ความพยายามดังกล่าวเห็นได้ชัดจากการเพิ่มขึ้นของความนิยมในการใช้อากาศยานไร้คนขับ (Unmanned Aerial Vehicle -UAV) ในภารกิจการโจมตีทางทหารในช่วงหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ เป็นต้นมา[๒] อย่างไรก็ตามการใช้อากาศยานไร้คนขับในการโจมตีทางทหารยังคงอาศัยพลรบซึ่งเป็นมนุษย์ในการควบคุมตัดสินใจตลอดระยะเวลาของการใช้และในการปล่อยอาวุธ จึงต่างจากระบบอาวุธอัตโนมัติ เนื่องจากระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่มีขีดความสามารถในการเลือกและทำการโจมตีเป้าหมายได้เองโดยปราศจากการแทรกแซงของมนุษย์ การนำเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์มาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธจะมีผลทำให้มนุษย์ไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการปฏิบัติการทางทหาร ตลอดจนไม่ได้เป็นผู้มีบทบาทในการตัดสินใจที่สำคัญอย่างเช่น การเลือกเป้าหมาย หรือการตัดสินใจในการใช้อาวุธ

ด้วยเหตุที่ระบบอาวุธอัตโนมัติมีความเป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์ การใช้ระบบอาวุธดังกล่าวในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ จึงทำให้เกิดความท้าทายต่อการใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ทั้งจากความท้าทายในทางข้อเท็จจริงที่เกิดจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติเอง เช่น เรื่องขีดความสามารถของระบบอาวุธอัตโนมัติในการแยกแยะเป้าหมายที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ หรือจากความท้าทายในทางข้อกฎหมายของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในปัจจุบัน ซึ่งมุ่งบังคับกับพลรบและผู้ที่ไม่ใช่พลรบที่เป็นมนุษย์ ตลอดจนไม่มีการกำหนดนิยามของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อาจทำให้เกิดช่องว่างในการตีความการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศกับระบบอาวุธดังกล่าว รวมไปถึงความรับผิดในกรณีที่

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

** นักสืบสวนคดีทุจริตชำนาญการ งานสืบสวนคดีทุจริตภาค ๔ สำนักงาน ป.ป.ช. ภาค ๔ สำนักงาน ป.ป.ช. (พฤษภาคม ๒๕๖๖)

[๑] Cecilia Andersson, Killer Robots – Autonomous Weapons and Their Compliance with IHL, Graduate Thesis, Master of Laws program, Lund University, P.5

[๒] Dan Sabbagh, Killer drones: how many are there and who do they target?, https:// www. theguardian.com / news/ 2019/nov /18/killer-drones-how-many-uav-predator-reaper,

มีการฝ่าฝืนกฎหมาย[๓] ซึ่งความท้าทายเช่นว่านั้น หากไม่ได้รับการศึกษาให้แน่ชัดแล้วอาจส่งผลให้เกิดความเสี่ยงต่อประชาคมระหว่างประเทศ เนื่องจากอาจเกิดสถานการณ์ที่เรียกว่า moral hazard คือ สถานการณ์ที่ไม่มีต้นทุนของความเสี่ยงของผู้ที่มีระบบอาวุธอัตโนมัติอยู่ในมือ จึงทำให้เกิดแรงจูงใจที่จะกล้าเสี่ยงมากขึ้น โดยไม่คำนึงถึงมนุษยธรรม และอาจเป็นภัยคุกคามต่อความมั่นคงระหว่างประเทศ ตลอดจนทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของกลไกกำหนดความรับผิดและการลงโทษผู้ใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติโดยฝ่าฝืนกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

๒. ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับระบบอาวุธอัตโนมัติ

ระบบอาวุธอัตโนมัติ (Autonomous weapon systems) อยู่ในความสนใจของบรรดานักการทหารมาโดยตลอด ในฐานะเครื่องมือที่หากพัฒนาโดยสมบูรณ์จะสามารถตอบสนองภารกิจทางทหาร เช่น การสังหารผู้ทำการรบของฝ่ายตรงข้าม การลาดตระเวน การตรวจการณ์ ตลอดจนการเฝ้าระวังบุคคลและสถานที่โดยปราศจากความเสี่ยงในการสูญเสียทรัพยากรบุคคลของฝ่ายตน ความพยายามในการแสวงหาระบบอาวุธที่สามารถทำลายฝ่ายตรงข้ามได้โดยอัตโนมัติไม่ใช่เรื่องใหม่ในทางประวัติศาสตร์ ในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง กองทัพเยอรมันประสบความสำเร็จในการประดิษฐ์อาวุธตอร์ปิโดที่สามารถค้นหาเป้าหมายได้อัตโนมัติโดยอาศัยคลื่นเสียง (Zaunköning torpedoes)[๔] จากนั้นเป็นต้นมาการพัฒนาระบบอาวุธเป็นไปอย่างก้าวกระโดด ในปัจจุบันเทคโนโลยีทางการทหารที่ก้าวหน้าทำให้บรรดานักการทหารสามารถใช้ระบบอาวุธนำวิถีที่สามารถค้นหาเป้าหมายได้อย่างแม่นยำ ลดภาระของผู้ทำการรบในการทำลายเป้าหมาย การใช้อากาศยานไร้คนขับ (UAV) ในการปฏิบัติภารกิจที่เสี่ยงภัย โดยที่ผู้ควบคุมอากาศยานสามารถควบคุมได้จากระยะไกลและไม่ต้องนำตัวเองเข้าเสี่ยงภัยในการปฏิบัติภารกิจ[๕]

ระบบอาวุธที่กล่าวมานั้น แม้มีความมุ่งหมายเพื่อเพิ่มขีดความสามารถและเพิ่มความปลอดภัยให้กับบรรดาผู้ทำการรบ แต่ยังมีความจำเป็นต้องใช้มนุษย์ในการควบคุมอยู่ อย่างไรก็ตามแนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีอาวุธในปัจจุบัน มีความเป็นไปได้ที่ในอนาคตอันใกล้อาจมีการพัฒนาระบบอาวุธที่สามารถแทนที่การใช้ผู้ทำการรบได้โดยสิ้นเชิง และไม่จำเป็นต้องใช้มนุษย์ในการควบคุมการใช้อีกต่อไป[๖] ซึ่งหากระบบอาวุธอัตโนมัติได้รับการพัฒนาอย่างสมบูรณ์แบบแล้วจะกลายเป็นระบบอาวุธที่มีความเหนือกว่าระบบอาวุธอื่น ๆ สามารถปฏิบัติการได้โดยไม่จำต้อง

---

[๓] Justin McClelland, The Review of Weapons in Accordance with Article 36 of Additional Protocol I, 2003, P.404

[๔] Ida Verkleij, (Fully) autonomous weapon systems, http://a rno.uvt.nl/ show.cgi?fid =141890, P.7

[๕] Ibid, P.7

[๖] Jarna Maria Petman, Autonomous Weapons Systems and International Humanitarian Law: 'Out of the Loop'?, Erik Castrén Institute of International Law and Human Rights, 2017, P.17

รักษาช่องทางในการสื่อสาร เนื่องจากระบบอาวุธมีอิสระในการปฏิบัติการได้ด้วยตนเอง ส่งผลให้สามารถใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในพื้นที่ซึ่งมีสภาพแวดล้อมไม่เอื้อต่อการติดต่อสื่อสาร[๗] อีกทั้งระบบอาวุธอัตโนมัติยังมีขีดความสามารถในการตัดสินใจต่าง ๆ ได้รวดเร็วกว่ามนุษย์ซึ่งนำไปสู่ความได้เปรียบทางทหาร เช่น สามารถประมวลผลโจมตีโต้ตอบต่อข้าศึกได้รวดเร็วกว่าสมองของมนุษย์[๘] สามารถรักษาขีดความสามารถในการปฏิบัติการทางทหารได้ต่อเนื่องโดยไม่มีปัจจัยด้านความอ่อนล้าของร่างกายและจิตใจ[๙] จากความได้เปรียบของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เหนือกว่าการใช้พลรบที่เป็นมนุษย์ อาจทำให้การใช้มนุษย์ในการสู้รบกลายเป็นวิธีการที่ไม่มีประสิทธิภาพ รวมถึงการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติอาจเป็นวิธีการสามารถยุติการรบได้โดยสูญเสียทรัพยากรเวลาเงิน และบุคคลน้อยที่สุดที่นักการทหารผู้สนับสนุนการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติสามารถนำมากล่าวอ้างได้

๒.๑ พัฒนาการของระบบอาวุธอัตโนมัติในทางประวัติศาสตร์

การพัฒนาของระบบอาวุธอัตโนมัติเริ่มต้นในช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ โดยบรรดานักการทหารต่างพยายามแสวงหาและพัฒนาวิธีการในการทำสงครามด้วยการพัฒนาอาวุธต่าง ๆ ตามระดับที่เทคโนโลยีในสมัยนั้น ๆ จะสามารถตอบสนองได้ ไม่ว่าจะเป็นการใช้ธนูเครื่องยิงหิน (Catapult) ดินปืน รถถัง หรือการใช้อากาศยาน ส่วนแนวคิดในการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในจินตนาการของนักการทหารนั้นสามารถค้นหาได้ย้อนกลับไปในประวัติศาสตร์ถึงศตวรรษที่ ๑๕ จากจินตนาการในการสร้างหุ่นยนต์อัศวินที่สามารถเคลื่อนไหวได้ด้วยการใช้สายสลิงในการควบคุม ซึ่งเขียนแบบโดย เลโอนาร์โด ดา วินชี (Leonardo da Vinci)[๑๐] ต่อมาในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ นักวิทยาศาตร์ชื่อ นิโคลา เทสลา (Nikola Tesla) ได้ประสบความสำเร็จในการประดิษฐ์เรือขนาดเล็กที่สามารถควบคุมโดยระบบควบคุมระยะไกล (remote - control) ซึ่งวางรากฐานในการพัฒนาอาวุธตอร์ปิโดในสมัยใหม่[๑๑]

ในช่วงระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ การพัฒนาอาวุธที่มีขีดความสามารถในการกำหนดทิศทางและค้นหาเป้าหมายได้ด้วยตนเองกลับมาได้รับความสนใจจากนักการทหารอีกครั้ง โดยกองทัพเยอรมันได้มีการพัฒนาอาวุธปล่อยแบบ V-1 (Vergeltungswaffen-1) ซึ่งเป็นอาวุธที่มีลักษณะคล้ายเครื่องบินและมีคุณสมบัติในการบินสู่เป้าหมายที่อยู่ไกลออกไปได้ด้วยตัวเองโดยไม่ต้องใช้มนุษย์ในการควบคุม โดยกำหนดทิศทางการบินด้วยระบบบินอัตโนมัติที่ทำงานโดยใช้

---

[๗] Maziar Homayounnejad, The Lawful Use of Autonomous Weapon Systems for Targeted Strikes (part 1): Concepts, Advantages and Technologies, March 2018, P.20

[๘] Ibid, P.20-25

[๙] Ibid, P.20-25

[๑๐] Cecilia Andersson, supra note 1, P.20

[๑๑] Ibid, P.20

เข็มทิศ อย่างไรก็ตามอาวุธ V-1 ยังมีข้อจำกัดเรื่องความแม่นยำอยู่มาก[๑๒] นอกจากนี้กองทัพเยอรมันยังได้พัฒนายานยนต์ขนาดเล็กไร้คนขับแบบ โกไลอัธ (Sd.kfz 302 “Goliath”) ที่ใช้ระบบควบคุมระยะไกลด้วยสายเคเบิลและสามารถติดตั้งวัตถุระเบิดขนาดตั้งแต่ ๖๐ - ๑๐๐ กิโลกรัม ซึ่งสามารถจุดระเบิดได้โดยการสั่งการของผู้ควบคุม[๑๓] รวมไปถึงการพัฒนาอาวุธตอร์ปิโดที่สามารถค้นหาเป้าหมายได้อัตโนมัติโดยอาศัยคลื่นเสียง (Zaunköning torpedoes)

ในช่วงต้นของสงครามเย็น ความสนใจในการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติซบเซาลงไป เนื่องจากนักการทหารประเทศมหาอำนาจในสมัยนั้นทุ่มความสนใจให้กับการพัฒนาอาวุธนิวเคลียร์และอาวุธทำลายล้างสูงอื่น ๆ ตลอดจนการพัฒนาขีปนาวุธข้ามทวีป[๑๔] โดยอาวุธที่มีการพัฒนาใกล้เคียงกับระบบอาวุธอัตโนมัติในช่วงนี้มีเพียงการพัฒนาระบบนำวิถีด้วยเรดาร์และด้วยความร้อนที่สามารถค้นหาเป้าหมายด้วยตัวเองหลังจากถูกยิงออกไป อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) ภายใต้โครงการพัฒนาระบบประมวลผลในระดับยุทธศาสตร์ (Strategic Computing Initiative : SCI) โดยมีความมุ่งหมายเพื่อพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ให้มีขีดความสามารถในการดำเนินการรบได้แทนมนุษย์โดยเสรี แต่โครงการดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากเทคโนโลยีในสมัยสงครามเย็นมีข้อจำกัดและไม่สามารถตอบสนองการพัฒนาระบบอาวุธดังกล่าวได้ จึงได้ยุติโครงการไปในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ สืบเนื่องจากการลดงบประมาณด้านการทหารของสหรัฐอเมริกาในช่วงหลังสงครามเย็นสิ้นสุด[๑๕]

ต่อมาในช่วงหลังสงครามเย็นถึงปัจจุบัน การพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติได้รับความสนใจอีกครั้งในช่วงสงครามต่อต้านการก่อการร้ายของสหรัฐอเมริกาในประเทศอัฟกานิสถานและประเทศอิรักในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ และ ค.ศ. ๒๐๐๓ ตามลำดับ[๑๖] ความสูญเสียที่เกิดขึ้นกับพลรบของสหรัฐอเมริกาในระหว่างสงครามทำให้การพัฒนาเทคโนโลยีของยานพาหนะไร้คนขับได้รับการสนับสนุนจากนักการทหารของสหรัฐอเมริกาอีกครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาอากาศยานไร้คนขับซึ่งเป็นไปอย่างก้าวกระโดด และสร้างความได้เปรียบในการปฏิบัติการทางทหารของสหรัฐอเมริกา ต่อการลดความสูญเสียที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติการทางทหารของพลรบอย่างมีนัยสำคัญและนำไปสู่การพัฒนาเทคโนโลยีไร้คนขับที่มีลักษณะเป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์มากขึ้น อย่างไรก็ตาม การใช้งานยานพาหนะไร้คนขับของสหรัฐอเมริกาในการปฏิบัติการทางทหาร

[๑๒] Kenneth P. Werrell, The Evolution of the Cruise Missile, Air University (AU), Air University Press, Maxwell Air Force Base, 1985, P.43

[๑๓] D-Day Overlord, SdKfz 302 Goliath tracked mine, https:/ /www.dday-overlord.com/en/material/ weaponry/sdkfz-302-goliath

[๑๔] Cecilia Andersson, supra note 1, P.20

[๑๕] Alex Roland with Philip Shiman, Strategic Computing : DARPA and the Quest for Machine Intelligence 1983–1993, The MIT Press, 2002, P.1

[๑๖] Cecilia Andersson, supra note 1, P.21

ในช่วงหลังได้แสดงให้เห็นถึงข้อบกพร่องหลายประการของเทคโนโลยีไร้คนขับที่มีการควบคุมระยะไกลโดยมนุษย์ อย่างเช่น ความไม่เสถียรของการระบบควบคุมระยะไกลที่ใช้กับยานพาหนะไร้คนขับ ตลอดจนความเสี่ยงที่ระบบควบคุมระยะไกลจะถูกแทรกแซงการควบคุมโดยการถูกโจมตีทางไซเบอร์และทำให้ผู้ควบคุมสูญเสียความสามารถในการควบคุม[๑๗] ด้วยเหตุนี้นักการทหารของสหรัฐอเมริกาจึงเกิดแนวความคิดเพื่อลดความเสี่ยงในการถูกแทรกแซงการควบคุมดังกล่าวด้วยการติดตั้งระบบปัญญาประดิษฐ์เพื่อให้ยานพาหนะหรืออาวุธนั้นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองโดยที่ไม่ต้องพึ่งพาการควบคุมโดยมนุษย์[๑๘] โดยในปัจจุบันสหรัฐอเมริกาได้มีการใช้งานระบบอาวุธแบบฟาลังซ์ (Phalanx) ซึ่งเป็นระบบอาวุธอันประกอบด้วยระบบติดตามเป้าหมายด้วยเรดาร์ติดตั้งคู่กับปืนกลขนาด ๒๐ มม. โดยมีขีดความสามารถในการค้นหาเป้าหมาย ติดตามเป้าหมาย พิสูจน์ฝ่ายของเป้าหมาย และตัดสินใจดำเนินการโจมตีเป้าหมายได้โดยการประมวลผลจากระบบที่ติดตั้งในอาวุธเองโดยปราศจากการแทรกแซงของมนุษย์[๑๙]

๒.๒ นิยามและประเภทของระบบอาวุธอัตโนมัติ

ปัจจุบันยังไม่มีนิยามของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปตามกฎหมายระหว่างประเทศ[๒๐] ดังนั้น นิยามของระบบอาวุธอัตโนมัติจึงมีนิยามที่หลากหลายโดยแตกต่างกันไปตามการให้ความหมายของเอกสารวิชาการทั้งหลายของบรรดานักวิชาการตลอดจนตามเอกสารราชการของรัฐต่าง ๆ โดยบทความนี้จะอธิบายระบบอาวุธอัตโนมัติตามนิยามและประเภทที่กำหนดโดยกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา ซึ่งให้ความหมายของระบบอาวุธอัตโนมัติว่าหมายถึง “ระบบอาวุธที่เมื่อได้มีการเปิดใช้งานแล้วจะสามารถเลือกและโจมตีเป้าหมายได้โดยปราศจากการแทรกแซงของมนุษย์”[๒๑] ซึ่งจากนิยามดังกล่าว กระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกา (DoD) ได้จำแนกประเภทของระบบอาวุธอัตโนมัติไว้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๒.๒.๑ ระบบอาวุธอัตโนมัติที่ปฏิบัติงานโดยตั้งโปรแกรมไว้ล่วงหน้า (Pre-programmed Autonomy)

เป็นระบบอาวุธที่สามารถปฏิบัติการโดยอิสระจากการแทรกแซงของมนุษย์แต่อยู่ภายใต้กรอบของชุดคำสั่งที่กำหนดไว้ โดยชุดคำสั่งนั้นจะเป็นการให้ความสามารถในการตัดสินใจอย่างง่าย ๆ อย่างเช่นชุดคำสั่งที่กำหนดให้เปลี่ยนทิศทางด้วยตัวเองเมื่อพบ

---

[๑๗] Armin Krichnan, Killer Robots: Legality and Ethicality of Autonomous Weapons, Ashgate Publishing, 2009, P.24-25

[๑๘] Cecilia Andersson, supra note 1, P.21

[๑๙] Missile Defense Advocacy Alliance, MK-15 Phalanx CIWS, https://missile defenseadvocacy.org/defense-systems/mk-15-phalanx/

[๒๐] Ida Verkleij, supra note 4, P.10

[๒๑] US DoD Directive Number 3000.09: Autonomy in Weapons Systems, https://www.esd.whs.mil/Portals/54/Documents/DD/issuances/dodd/300009p.pdf, of 21 November 2012, P.13, last visited 2 September 2020

สิ่งกีดขวาง ระบบอาวุธดังกล่าวจะมีขีดความสามารถในการตัดสินใจที่จำกัดเฉพาะข้อมูลที่ตรวจพบโดยอุปกรณ์รับรู้ (Sensor) และไม่สามารถตัดสินใจในการปฏิบัติการที่อยู่นอกเหนือจากสิ่งที่ได้กำหนด ตัวอย่างเช่น หุ่นยนต์ที่ออกแบบมาเพื่อตรวจหาทุ่นระเบิด หุ่นยนต์ทำลายวัตถุระเบิด หรือหุ่นยนต์ที่ใช้ในการตรวจการณ์ทางอากาศ[๒๒]

๒.๒.๒ ระบบอาวุธอัตโนมัติที่ควบคุมอย่างจำกัดโดยมนุษย์ (Limited or Supervised Autonomy)

เป็นระบบอาวุธที่มีขีดความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตัวเองเกือบจะโดยสิ้นเชิง โดยมีการกำหนดให้มนุษย์เข้าควบคุมเฉพาะในการตัดสินใจที่มีความสำคัญ เช่น ในขั้นตอนของการจำแนกเป้าหมายหรือในขั้นตอนการตัดสินใจใช้อาวุธ หรือยังต้องใช้มนุษย์ในการกำกับดูแลเพื่อแทรกแซงการตัดสินใจในกรณีที่เกิดสถานการณ์ที่มีความซับซ้อน ตัวอย่างเช่น ระบบอาวุธป้องกันแบบอัตโนมัติและหุ่นยนต์รักษาการณ์[๒๓]

๒.๒.๓ ระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ (Complete Autonomy)

เป็นระบบอาวุธที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติการได้อย่างอิสระโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากมนุษย์โดยสิ้นเชิง อีกทั้งยังมีขีดความสามารถในการเรียนรู้และพลิกแพลงการปฏิบัติได้ตามประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้มา โดยผู้ใช้งานระบบเพียงแค่ป้อนข้อมูลที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของภารกิจเท่านั้น เมื่อระบบอาวุธดังกล่าวได้รับข้อมูลวัตถุประสงค์ของภารกิจแล้ว ระบบอาวุธจะเป็นผู้แสวงหาหนทางปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมาให้บรรลุผล ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่พบในระหว่างการปฏิบัติภารกิจด้วยตัวเอง โดยใช้ความสามารถของระบบปัญญาประดิษฐ์[๒๔] ระบบปัญญาประดิษฐ์นั้นเป็นส่วนประกอบที่สำคัญที่สุดของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ และมีผลโดยตรงต่อขีดความสามารถของระบบอาวุธดังกล่าว ยิ่งปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งในระบบอาวุธดังกล่าวมีความฉลาดเท่าใด ระบบอาวุธอัตโนมัติดังกล่าวก็จะมีความฉลาดมากเท่านั้น โดยความฉลาดของระบบปัญญาประดิษฐ์สามารถวัดได้จากขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาที่มีความซับซ้อนในระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเท่ากับหรือสูงกว่าระดับสติปัญญาของมนุษย์[๒๕]

ในปัจจุบันยังไม่มีระบบอาวุธใดที่มีลักษณะเป็นระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ อย่างไรก็ตามประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีความพยายามในระยะยาวในการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์โดยการดำเนินงานของหน่วยงานกำกับการวิจัยชั้นสูงเพื่อการป้องกันประเทศ

---

[๒๒] Armin Krishnan, supra note 17, P.33

[๒๓] Ibid, P.44

[๒๔] Ida Verkleij, supra note 4, P.12

[๒๕] Armin Krishnan, supra note 14, P.47

(Defense Advance Research Projects Agency : DARPA)[๒๖] ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ที่มีขีดความสามารถในการรับรู้และเรียนรู้ได้ด้วยตัวเองเพื่อนำไปใช้กับอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ[๒๗]

๒.๓ ความพยายามในทางกฎหมายในการจำกัดการใช้งานของระบบอาวุธอัตโนมัติ

ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติ เริ่มขึ้นในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๐ จากการที่หน่วยงานทางทหารของประเทศต่าง ๆ ได้ออกเอกสารเผยแพร่เกี่ยวกับแผนในการพัฒนายานยนต์ไร้คนขับที่สามารถตัดสินใจได้ด้วยตัวเองในระดับต่างๆ หลังจากนั้นผู้เชี่ยวชาญด้านวิทยาศาสตร์และด้านกฎหมายที่มีชื่อเสียงหลายคนก็ได้มีการตีพิมพ์ผลงานที่เกี่ยวข้องกับหลักจริยธรรมและหลักกฎหมายในการใช้ระบบอาวุธที่มีขีดความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตัวเอง ทำให้เกิดความสนใจในการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในหมู่นักกฎหมายระหว่างประเทศ[๒๘]

ในเดือนสิงหาคม ค.ศ. ๒๐๑๐ ผู้ทำรายงานพิเศษของคณะมนตรีสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ ได้จัดทำรายงานเสนอต่อที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ ๖๕ โดยในรายงานได้กล่าวถึงการพัฒนาของเทคโนโลยีหุ่นยนต์ และกล่าวถึงแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นของการนำเทคโนโลยีหุ่นยนต์มาพัฒนาเป็นยานยนต์ไร้คนขับเพื่อใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ และในการบังคับใช้กฎหมาย และได้ทำนายถึงแนวโน้มการพัฒนาเทคโนโลยีในอนาคตว่าในอนาคตอันใกล้นี้ เทคโนโลยีหุ่นยนต์ที่นำมาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธและในการบังคับใช้กฎหมายนั้นจะมีขีดความสามารถในการเลือกเป้าหมายและสังหารเป้าหมายได้ด้วยตัวเองโดยปราศจากการแทรกแซงของผู้ควบคุมที่เป็นมนุษย์ และได้เสนอข้อแนะนำให้มีการจัดตั้งกลุ่มผู้เชี่ยวชาญร่วมกันจากฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือนที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสาขากฎหมายสิทธิมนุษยชนและกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ สาขาจริยธรรม และสาขาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำรวมถึงกำหนดแนวทางในการส่งเสริมให้การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นอยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายระหว่างประเทศ[๒๙] นำไปสู่การจัดการประชุมของรัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิด หรืออนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (Convention on Prohibitions or

---

[๒๖] DARPA, About DARPA, https://www.darpa.mil/about-us/about-darpa

[๒๗] DARPA, Our Research, https://www.darpa.mil/our-research?PP=4

[๒๘] Ibid, P.23

[๒๙] Philip Alston, Interim Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, UN GAOR, 65th sess, Agenda Item 69(b), UN Doc A/65/321 (23 August 2010)

Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects : CCW)[๓๐]

ต่อมาในการประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ ๖๘ คณะที่ปรึกษาเกี่ยวกับกิจการลดอาวุธของเลขาธิการสหประชาชาติ ได้ให้คำแนะนำกับเลขาธิการสหประชาชาติ โดยเสนอว่าควรที่จะส่งเสริมความร่วมมือภายใต้กรอบความร่วมมือระหว่างประเทศที่มีอยู่ เช่น กรอบความร่วมมือภายใต้อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดในการเสนอมาตรการในการลดอาวุธที่เกี่ยวข้องสำหรับแนวโน้มของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยอาจจัดให้มีแนวทางที่เป็นเอกฉันท์เกี่ยวกับหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้และการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติ[๓๑] ต่อมารัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดได้สนับสนุนคำแนะนำดังกล่าว และได้จัดการประชุมภาคีสมาชิกในอนุสัญญาเพื่อหารือเกี่ยวกับระบบอาวุธอัตโนมัติมาอย่างต่อเนื่อง โดยการประชุมเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ได้มีการหารือที่นำไปสู่การประชุม ในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ ค.ศ. ๒๐๑๕ และ ค.ศ. ๒๐๑๖ ในประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับเทคโนโลยีที่มีลักษณะของระบบอาวุธสังหารอัตโนมัติภายใต้บริบทของวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของอนุสัญญา โดยผู้เข้าร่วมประชุมนั้นได้แสดงท่าทีอย่างแข็งกร้าวเกี่ยวกับการเพิ่มขึ้นของระบบอาวุธอัตโนมัติ และมีเสียงเป็นเอกฉันท์ว่า จำเป็นจะต้องมีการศึกษาเพิ่มเติมก่อนที่จะมีการออกคำแนะนำหรือหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาและการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ[๓๒]

๒.๔ ข้อกังวลประการอื่นเกี่ยวกับระบบอาวุธอัตโนมัติ

นอกเหนือไปจากประเด็นข้อกังวลที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ รัฐภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดยังได้มีการถกเถียงในประเด็นคำถามที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติในประเด็นด้านกฎหมายสิทธิมนุษยชน ประเด็นด้านจริยธรรม และประเด็นด้านความมั่นคงระดับนานาชาติ รวมถึงข้อกังวลเกี่ยวกับระบบอาวุธอัตโนมัติในประเด็นอื่น ๆ ดังนี้

๒.๔.๑ ระบบอาวุธอัตโนมัติจะเข้ามาแทนพลรบที่เป็นมนุษย์

ระบบอาวุธอัตโนมัติซึ่งเป็นเครื่องจักรจะเข้ามาแทนที่พลรบที่เป็นมนุษย์ได้ก่อประเด็นคำถามเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ ได้แก่ สิทธิที่จะมีชีวิตอยู่

---

[๓๐] Christof Heyns, Report of the Special Rapporteur on Extrajudicial, Summary or Arbitrary Executions, Human Right Council, 23rd sess, Agenda Item 3, NU Doc A/HRC/23/47 (9 April 2013)

[๓๑] Work of the Advisory Board on Disarmament Matters : Report of the Secretary-General, UN GAOR 68th sess, Provisional Agenda Item 101, UN Dco A/68/206 (26 July 2013) 10 [46] (d)

[๓๒] Report of the 2016 Informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS) (Advanced Version) 4 [24]

ซึ่งเป็นรากฐานของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ[๓๓] สิทธิดังกล่าวได้ถูกประมวลไว้ในข้อ ๖ (๑) ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และยังได้ถูกกล่าวถึง ในกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนอื่น ๆ โดยมีข้อถกเถียงว่าระบบอาวุธอัตโนมัติอาจทำให้เกิดการละเมิดสิทธิในการมีชีวิตอยู่ของผู้ที่ตกเป็นเป้าหมายในการโจมตี เนื่องจากเป็นการอนุญาตให้เครื่องจักรเป็นผู้ตัดสินใจในการสังหารมนุษย์ โดยในการตัดสินใจนั้นไม่มีมนุษย์ร่วมด้วยในกระบวนการตัดสินใจแต่อย่างใด และด้วยเหตุนี้อาจนำไปสู่ความยากลำบากในการหาตัวผู้รับผิดชอบในการกระทำของระบบอาวุธอัตโนมัติ[๓๔] ข้อกังวลเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนอีกประการ ได้แก่ เรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์นั้นเป็นหัวใจสำคัญของกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับเรื่องสิทธิในการมีชีวิตอยู่ โดยในบริบทของระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิทธิที่เกาะเกี่ยวอยู่กับสิทธิในการมีชีวิตอยู่ รวมถึงสิทธิในการที่จะต้องไม่ถูกกระทำการอย่างไร้มนุษยธรรม การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในการสังหารบุคคลนั้น จึงอาจถูกมองได้ว่าเป็นการลดคุณค่าของมนุษย์ลงเทียบเท่ากับวัตถุเนื่องจากระบบอาวุธอัตโนมัติไม่สามารถที่จะรับรู้ได้ถึงคุณค่าของการมีชีวิตอย่างเช่นมนุษย์[๓๕]

๒.๔.๒ ขีดความสามารถทางเทคนิคของระบบอาวุธอัตโนมัติ

อาวุธที่มีความคล้ายคลึงกับระบบอาวุธอัตโนมัติที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น มีขีดความสามารถในการจำแนกเป้าหมาย ในการโจมตีเป้าหมายด้วยตัวเองอยู่ในระดับที่จำกัดและภายใต้สภาพแวดล้อมที่ไม่ซับซ้อน อย่างไรก็ตามนักการทหารได้มีความพยายามในการวางแผนให้ระบบอาวุธอัตโนมัติในอนาคตมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการในสภาวะแวดล้อมที่มีความซับซ้อนมากขึ้นได้ ซึ่งจะนำมาสู่ความท้าทายทางด้านเทคนิคในการสร้างระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีขีดความสามารถในการพิสูจน์เป้าหมายและการใช้กำลังกับเป้าหมาย โดยเมื่อใดก็ตามที่ระบบอาวุธอัตโนมัติมีความผิดพลาดในการจำแนกเป้าหมาย ผู้ที่ใช้ระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นก็มีความเสี่ยงที่ทำการละเมิดต่อชีวิตของคนที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย ซึ่งความเสี่ยงนี้จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพของระบบตรวจจับและซอฟต์แวร์ที่ติดตั้งอยู่ในระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น[๓๖] นอกจากเรื่องประสิทธิภาพของระบบตรวจจับและซอฟต์แวร์แล้ว ระบบอาวุธอัตโนมัติยังมีความเสี่ยงในการเกิดการทำงานที่ผิดปกติ หรือเกิดการล้มเหลวของอุปกรณ์ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งนำไปสู่การคาดเดาไม่ได้ของตัวระบบอาวุธอัตโนมัติเองอีกด้วย[๓๗]

---

[๓๓] Human Right Watch, Shaking the Foundations : The Human Right Implications of Killer Robots (2014) P.8

[๓๔] Timothy McFarland , supra note 34, P.30

[๓๕] Christof Heyns (Comment, CCW Meeting of Experts on LAWS : Overarching Issue, April 2015, P.5

[๓๖] Timothy McFarland , supra note 34, P.33

[๓๗] Ibid., P.34

๒.๔.๓ การกำหนดผู้รับผิด

ธรรมชาติของการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นมีลักษณะเป็นอาวุธที่มีความสามารถในการตัดสินใจในการเลือกเป้าหมายและสามารถทำการโจมตีเป้าหมายได้ด้วยตนเองโดยไม่ต้องพึ่งพาการตัดสินใจของมนุษย์ ก่อให้เกิดช่องว่างของการกำหนดตัวผู้ต้องรับผิดในผลลัพธ์ของการกระทำของระบบอาวุธอัตโนมัติ เนื่องจากในขั้นตอนการเลือกเป้าหมายและในการโจมตีเป้าหมายนั้นไม่ได้มีมนุษย์เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง[๓๘] ข้อจำกัดในการหาตัวบุคคลผู้ต้องรับผิดชอบในการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของระบบอาวุธอัตโนมัติยังอาจสร้างปัญหาในการเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ เนื่องจากเมื่อไม่สามารถระบุตัวผู้ต้องรับผิดชอบได้แล้ว การสอบสวน การพิจารณาคดี หรือการลงโทษผู้กระทำความผิดก็ย่อมไม่สามารถดำเนินการได้[๓๙] ข้อกังวลเกี่ยวกับข้อจำกัดในการหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบต่อการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติอีกประการหนึ่ง คือ การที่ไม่สามารถหาตัวผู้ต้องรับผิดชอบในการกระทำของระบบอาวุธอัตโนมัติได้อาจส่งผลให้รัฐต่าง ๆ สามารถตัดสินใจในการใช้กำลังได้ง่ายขึ้น เนื่องจากหากเกิดความผิดพลาดใด ๆ ขึ้นแล้ว ผู้สั่งการอาจกล่าวอ้างได้ว่าตนไม่ได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิด[๔๐]

๒.๔.๔ การเข้าถึงระบบอาวุธอัตโนมัติโดยตัวแสดงที่มิใช่รัฐ (Non-State Actor)

นับตั้งแต่สงครามเย็นสิ้นสุดลง ธรรมชาติของการขัดกันด้วยอาวุธมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่การขัดกันด้วยอาวุธนั้นเป็นสิ่งที่กระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ โดยในปัจจุบันสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธอาจมีกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ เช่น กลุ่มกองโจรติดอาวุธ กลุ่มก่อการร้าย กลุ่มก่อความไม่สงบ เข้ามามีส่วนร่วมในการขัดกันด้วยอาวุธด้วย หากการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติยังเป็นไปอย่างต่อเนื่องแล้ว จึงมีความเป็นไปได้ที่ระบบอาวุธอัตโนมัติอาจตกไปอยู่ในมือของกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐ[๔๑] ซึ่งปัจจุบันได้มีตัวอย่างให้เห็นถึงการใช้อากาศยานไร้คนขับ (Unmanned Aerial Vehicles : UAV) โดยกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐที่มีส่วนร่วมในความขัดแย้งในภูมิภาคตะวันออกกลางในการทำลายเป้าหมายของฝ่ายตรงข้าม[๔๒] ซึ่งหากกลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐได้มีไว้ซึ่งระบบอาวุธอัตโนมัติในครอบครองแล้ว ก็มีแนวโน้มว่ากลุ่มตัวแสดงที่ไม่ใช่รัฐนั้นอาจนำระบบอาวุธอัตโนมัติในการสร้างสถานการณ์ความรุนแรงได้

---

[๓๘] Ibid.

[๓๙] Ibid.

[๔๐] Ibid.

[๔๑] Timothy McFarland , supra note 34, P.35

[๔๒] Jean-Marc Rickli (Text, CCW Meeting of Experts on LAWS: Overarching Issues, April 2015, P.4

๓. กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่บังคับใช้กับระบบอาวุธอัตโนมัติ

กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ควบคุมการปฏิบัติของรัฐต่าง ๆ ในการใช้กำลังทหารของตนในช่วงของสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ ว่าด้วยกำหนดกฎเกณฑ์สำหรับการปฏิบัติการทางทหาร โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่สำหรับพลรบ และกำหนดสิทธิและความคุ้มครองของบุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องกับการรบโดยเฉพาะพลเรือนผู้ที่ไม่อยู่ในสภาพที่จะทำการสู้รบต่อได้ เช่น ผู้ที่ได้รับบาดเจ็บและเชลยศึก[๔๓] นอกจากนี้ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศยังเป็นกฎหมายที่ควบคุมการใช้อาวุธที่จะนำมาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธซึ่งรวมถึงระบบอาวุธอัตโนมัติด้วย ดังนั้น การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น ย่อมนำไปสู่ความรับผิดของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศได้ด้วยเช่นกัน ในการทำความเข้าใจถึงกรอบของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่นำมาใช้กับระบบอาวุธอัตโนมัติและหาผู้ต้องรับผิดในกรณีที่มีการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่ฝ่าฝืนต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจะต้องพิจารณากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธและระบบความรับผิดทางอาญาของบุคคลตามกฎหมายระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

๓.๑ อนุสัญญาเจนีวา (Geneva Conventions)

เป็นกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีความสำคัญและถือได้ว่าเป็นแกนหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่กำหนดหลักเกณฑ์ว่าด้วยการคุ้มครองพลรบที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการรบอีกต่อไป การคุ้มครองบุคคลที่ไม่ใช่พลรบรวมถึงบรรดาพลเรือนที่ไม่ได้มีส่วนร่วมในการรบ โดยอนุสัญญาเจนีวาที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้แก่ อนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๔๙ ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญาเจนีวาทั้งหมด ๔ ฉบับ[๔๔] และรัฐทุกรัฐเข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาอย่างเป็นสากล โดยเนื้อหาส่วนใหญ่ของอนุสัญญาเป็นการประมวลจารีตประเพณีระหว่างประเทศเข้ามาไว้ในสนธิสัญญา ดังนั้น เนื้อหาส่วนที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศของอนุสัญญาเจนีวานั้นจึงผูกพันทุกรัฐ[๔๕]

๓.๒ อนุสัญญากรุงเฮก (Hague Conventions)

ได้แก่บรรดาสนธิสัญญาหรือปฏิญญาต่าง ๆ ที่มีเนื้อหาว่าด้วยกฎเกณฑ์ในการทำสงครามที่ได้มีการจัดทำขึ้นในการประชุมสันติภาพทั้งสองครั้งที่กรุงเฮก ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ในปี ค.ศ. ๑๘๙๐ ค.ศ. ๑๙๐๗ และรวมถึงอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรมในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ ค.ศ. ๑๙๕๔[๔๖] โดยบรรดากฎเกณฑ์

---

[๔๓] จตุรนต์ ถิระวัฒน์, *กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ,* กรุงเทพมหานคร: คณะกรรมการกาชาดระหว่างประเทศ, ๒๕๕๐, น. ๒๐.

[๔๔] ICRC, Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols, and their Commentaries, https:// ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp

[๔๕] จตุรนต์ ถิระวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๓*, น.๓๕.

[๔๖] ICRC, Hague Conventions, https: // casebook.icrc.org/glossary/hague-conventions

ในการทำสงครามที่วางหลักอยู่ในบรรดาสนธิสัญญาหรือปฏิญญาที่กล่าวมานั้นสามารถรวมเรียกได้ว่าเป็น “กฎหมายเฮก” (the Law of the Hague) โดยประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศว่าด้วยวิถีและวิธีการในการทำสงคราม (means and methods of warfare) โดยมุ่งเน้นถึงหลักเกณฑ์การจำกัดวิถีและวิธีการในการทำสงคราม[๔๗] และเช่นเดียวกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่บัญญัติในอนุสัญญาเจนีวา บรรดาหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่บัญญัติในกฎหมายเฮกนั้นได้รับรับรองกันทั่วไปว่ามีสถานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและมีผลผูกพันรัฐต่าง ๆ เป็นการทั่วไป[๔๘]

๓.๓ อนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิด หรืออนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects)

เป็นอนุสัญญาที่ประกอบด้วยอนุสัญญาหลัก และพิธีสารเพิ่มเติม ๕ ฉบับ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อจำกัดการใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บที่เกินความจำเป็นต่อพลรบและรวมถึงอาวุธที่มีลักษณะการทำลายเป็นวงกว้างโดยก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจแบ่งแยกได้ (Indiscriminate Effects)[๔๙] โดยเนื้อหาหลักของอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดนั้นจะบรรจุอยู่ในพิธีสารเพิ่มเติมของอนุสัญญาทั้ง ๕ ฉบับ ประกอบด้วย ๑) พิธีสารฉบับที่ ๑ ว่าด้วยสะเก็ดระเบิดที่ไม่สามารถตรวจสอบได้ (Protocol I: Non-Detectable Fragments) ๒) พิธีสารฉบับที่ ๒ ว่าด้วยการห้ามใช้และข้อจำกัดในการใช้ทุ่นระเบิด กับดัก และอุปกรณ์อื่น และที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ ๓ มี.ค. ๑๙๙๖ (Protocol II: Mines, Booby Traps and Other Devices) ๓) พิธีสารฉบับที่ ๓ ว่าด้วยการห้ามใช้และข้อจำกัดในการใช้อาวุธเพลิง (Protocol III: Incendiary Weapons) ๔) พิธีสารฉบับที่ ๔ ว่าด้วยอาวุธลำแสงเลเซอร์ที่ส่งผลให้ตาบอด (Protocol IV: Blinding Laser Weapons) และ ๕) พิธีสารฉบับที่ ๕ ว่าด้วยระเบิดตกค้างหลังสงคราม (Protocol V: Explosive Remnants of War)

๓.๔ กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศระหว่างประเทศที่อยู่ในรูปแบบของจารีตประเพณี

กฎจารีตประเพณีของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ (Customary International Humanitarian Law) มีที่มาจากการยึดถือปฏิบัติเป็นการทั่วไปซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎหมาย โดยกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย

---

[๔๗] Ibid

[๔๘] จตุรนต์ ถิระวัฒน์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔๓*, น. ๓๖.

[๔๙] ICRC, Convention on Prohibitions or Restrictions on the Use of Certain Conventional Weapons Which May be Deemed to be Excessively Injurious or to Have Indiscriminate Effects, June 2005, p.5

มนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งในการบังคับใช้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เนื่องจากเป็นบ่อเกิดของกฎหมายที่เข้ามาเติมช่องว่างที่อยู่นอกเหนือจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีบ่อเกิดจากสนธิสัญญาและข้อตกลงในทางระหว่างประเทศอื่น ๆ เนื่องจากกฎหมายมนุษยธรรมที่เป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศนั้นผูกพันทุกรัฐ และทำให้การคุ้มครองเหยื่อของการรบมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น[๕๐] โดยในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กล่าวถึงกฎหมายระหว่างประเทศที่เป็นจารีตประเพณีไว้ว่าเป็นทางปฏิบัติทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นกฎหมาย[๕๑] เมื่อพิจารณาถึงเนื้อหาของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศแล้ว กฎหมายที่เป็นแกนหลักของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอันประกอบไปด้วยอนุสัญญาเจนีวาและอนุสัญญากรุงเฮกนั้น ต่างก็บรรจุหลักการพื้นฐานที่มีการยอมรับและรับรองไว้ว่าเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศและมีผลบังคับใช้เป็นการทั่วไป[๕๒] โดยหลักการพื้นฐานดังกล่าวประกอบไปด้วยหลักต่าง ๆ ดังนี้

๑) หลักความจำเป็นทางทหาร (Military Necessity)

เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่คู่พิพาท (belligerents) จำเป็นต้องนำมาพิจารณาประกอบการปฏิบัติการทางทหาร โดยหลักการนี้อนุญาตให้คู่สงครามสามารถใช้กำลังทางทหารได้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ โดยการใช้กำลังทางทหารจะต้องใช้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กำลังทางทหารของคู่พิพาทอีกฝ่ายยอมจำนนโดยเร็วที่สุดด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ[๕๓]

๒) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality)

เป็นหลักประกันในการป้องกันความเสียหายที่รุนแรงเกินสัดส่วนที่เกิดขึ้นกับพลเรือนหรือบุคคลที่ไม่มีส่วนร่วมในการรบที่อาจได้รับผลจากการโจมเป้าหมายทางทหารที่อยู่ใกล้เคียง โดยหลักความได้สัดส่วนถูกประมวลเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในข้อ ๕๑.๕ (b) และข้อ ๕๗.๒ (b) ของพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๔๙ ฉบับที่ ๑ ค.ศ. ๑๙๗๗ โดยในข้อ ๕๑.๕ (b) ได้อธิบายการละเมิดหลักความได้สัดส่วนไว้ว่า หมายถึงการโจมตีที่คาดหมายได้ว่าอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตของพลเรือน เกิดการบาดเจ็บของพลเรือน เกิดความเสียหาย

---

[๕๐] ICRC, Customary International humanitarian Law, https://www.icrc.org/ en/ document/customary-international-humanitarian-law-0

[๕๑] Article 38(1) (b) of the Statue of The International Court of Justice : “The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply: ... b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law...”

[๕๒] รศิพร เสวกพันธ์, “โดรนกับการควบคุมอาวุธภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘), น.๕๕.

[๕๓] U.S. War Department, General Orders No.100, 24 April 1863

ต่อวัตถุของพลเรือน หรือทั้งหมด โดยความเสียหายนั้นเกินสัดส่วนของความได้เปรียบทางทหารที่ได้รับจากการโจมตี[๕๔] และในข้อ ๕๗.๒ (b) ยังได้อธิบายว่าหากพบว่าเป้าหมายที่จะกระทำการโจมตีไม่ใช่เป้าหมายทางทหารหรือการโจมตีต่อเป้าหมายนั้นคาดหมายได้ว่าอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตของพลเรือน เกิดการบาดเจ็บของพลเรือน เกิดความเสียหายต่อวัตถุของพลเรือน หรือทั้งหมด โดยความเสียหายนั้นเกินสัดส่วนของความได้เปรียบทางทหารที่ได้รับจากการโจมตี ให้ยกเลิกหรือยุติการโจมตีต่อเป้าหมายนั้นเสีย[๕๕]

๓) หลักการแยกแยะ (Distinction)

เป็นหลักการซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการคุ้มครองพลเรือนและบุคคลที่ไม่เกี่ยวของกับการรบในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ[๕๖] โดยมีข้อพิจารณาสองประการ คือ ๑) การแยกแยะระหว่างบุคคลที่เป็นพลรบและบุคคลที่ไม่ใช่พลรบ รวมถึงการแยกแยะระหว่างทรัพย์สินของพลเรือนและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในทางทหาร และ ๒) การโจมตีทางทหารนั้นจะสามารถกระทำได้ต่อเป้าหมายที่เป็นพลรบและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในทางทหารเท่านั้น[๕๗] หลักการแยกแยะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศที่ถูกนำมาประมวลเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ในข้อ ๔๘ ของพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาเจนีวา ค.ศ. ๑๙๔๙ ฉบับที่ ๑ ค.ศ. ๑๙๗๗ โดยกำหนดให้บุคคลที่เป็นพลรบต้องทำการแยกแยะตนเองออกจากบุคคลที่ไม่ใช่พลรบด้วยการมีเครื่องแบบและมีสัญลักษณ์ที่สามารถมองเห็นได้จากระยะไกล โดยเครื่องแบบและสัญลักษณ์นั้นจะต้องสามารถแยกแยะความแตกต่างระหว่างพลรบและบุคคลที่ไม่ใช่พลรบเช่นพลเรือนออกจากกันได้อย่างชัดเจน[๕๘]

---

[๕๔] Article 51.5(b) of the 1977 Additional Protocol I : “an attack which may be expected to cause incidental loss of civilian life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.”

[๕๕] Article 57.2(b) of the 1977 Additional Protocol I : “an attack shall be cancelled or suspended if it becomes apparent that the objective is not a military one or . . . that the attack may be expected to cause incidental loss of human life, injury to civilians, damage to civilian objects, or a combination thereof, which would be excessive in relation to the concrete and direct military advantage anticipated.”

[๕๖] Cecilia Andersson, supra note 1, P.14

[๕๗] Gary D. Solis, supra note 47, P.251

[๕๘] Article 48 of the 1977 Additional Protocol I : “In order to ensure respect for and protection of the civilian population and civilian objects, the Parties to the conflict shall at all times distinguish between the civilian population and combatants and between civilian objects and military objectives and accordingly shall direct their operations only against military objectives.”

๔. ปัญหาการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

จากการศึกษาลักษณะพื้นฐานของระบบอาวุธอัตโนมัติ แนวโน้มการพัฒนาของอาวุธอัตโนมัติ และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่บังคับใช้กับระบบอาวุธอัตโนมัติ พบว่า การใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธระหว่างประเทศนั้น อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาขีดความสามารถของอาวุธอัตโนมัตินั้นเป็นไปอย่างก้าวกระโดดและมีแนวโน้มที่จะมีขีดความสามารถในการตัดสินใจโดยตนเองได้มากขึ้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวิเคราะห์ และพิจารณาถึงเงื่อนไขในการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศรวมถึงปัญหาในการควบคุมการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศและแนวทางในการแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต โดยมีข้อพิจารณาดังนี้

๔.๑ การปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธ

ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีเนื้อหาในการจำกัดการใช้อาวุธทั้งในรูปแบบของสนธิสัญญาและจารีตประเพณีระหว่างประเทศแล้วก็ตาม แต่การติดตั้งอาวุธที่จะนำไปใช้งานร่วมกับระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น นอกจากจะต้องเป็นอาวุธที่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ได้ถูกห้ามใช้ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศแล้วการใช้อาวุธดังกล่าวต้องใช้ภายใต้เงื่อนไขกฎเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศด้วย โดยสามารถแบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๔.๑.๑ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับอาวุธบางแบบที่ถูกห้ามใช้หรือถูกจำกัดการใช้

เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่ปรากฏว่ามีกฎเกณฑ์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติจำกัดการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติไว้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น ระบบอาวุธอัตโนมัติจึงจะถูกจำกัดการใช้งานจากอาวุธตามแบบที่นำไปติดตั้งร่วมกับระบบปัญญาประดิษฐ์ที่มีขีดความสามารถในการตัดสินใจด้วยตนเองเป็นหลัก โดยอาวุธตามแบบที่ประกอบรวมเป็นระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น จะต้องเป็นอาวุธที่ชอบด้วยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในรูปแบบสนธิสัญญาที่เกี่ยวข้องกับการใช้งานอาวุธตามแบบทั่วไปและภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในรูปแบบจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเพียงพอต่อการควบคุมการใช้งานอาวุธที่มีการต้องห้ามใช้งานโดยเด็ดขาดตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เช่น อาวุธที่ไม่แยกแยะเป้าหมาย (Indiscriminate Weapon) อาวุธเลเซอร์ที่ทำให้ตาบอด อาวุธที่มีสะเก็ดระเบิดที่ไม่สามารถตรวจสอบได้โดยรังสี X เป็นต้น[๕๙] อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์ดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการจำกัดการใช้งานของอาวุธที่ไม่ได้ต้องห้ามเด็ดขาดแต่ถูกจำกัดตามลักษณะการใช้งาน เช่น อาวุธเพลิง ซึ่งไม่ได้ถูกต้องห้ามใช้โดยเด็ดขาด แต่มีข้อจำกัดในการใช้งาน เช่น การห้ามใช้อาวุธเพลิงกับเป้าหมายทางทหารที่อยู่ใกล้กับพลเรือน เป็นต้น

[๕๙] Cecilia Andersson, supra note 1, P.33 - 35

โดยในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของอาวุธซึ่งไม่ได้ถูกต้องห้ามใช้โดยเด็ดขาดแต่มีข้อจำกัดในการใช้งานตามเงื่อนไขต่าง ๆ ของระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น จะต้องอาศัยขีดความสามารถในการประมวลผลของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่นำมาใช้ติดตั้งในระบบอาวุธอัตโนมัติเป็นหลัก ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีหลักเกณฑ์ใดตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่สามารถควบคุมมาตรฐานของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่นำมาติดตั้งในระบบอาวุธอัตโนมัติ ทำให้หากเกิดการฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับของอาวุธบางแบบที่ถูกห้ามใช้หรือถูกจำกัดการใช้ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกิดจากความผิดพลาดหรือขัดข้องของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งแล้ว อาจเกิดปัญหาในการหาผู้รับผิดเนื่องจากขาดบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ใช้ระบบอาวุธที่ชัดเจน[๖๐]

๔.๑.๒ กฎเกณฑ์ที่เกี่ยวกับอาวุธที่สร้างความทุกข์ทรมานเกินจำเป็น

การห้ามใช้อาวุธที่สร้างความทรมานเกินความจำเป็นเป็นหลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในรูปแบบจารีตประเพณีที่ได้ถูกประมวลไว้ในข้อ ๓๕ (๒) ของพิธีสารเพิ่มเติมฉบับที่ ๑ ว่าด้วยการคุ้มครองเหยื่อจากสภาวะการขัดกันด้วยอาวุธระหว่างประเทศ โดยกำหนดห้ามไม่ให้ใช้อาวุธ หรือกระสุน หรือวิธีการในการทำสงครามใด ๆ ที่สร้างบาดแผลที่เกินสัดส่วนและสร้างความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็น โดยหลักการดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับผลในทางกายภาพที่อาจจะเกิดขึ้นกับเป้าหมายที่เป็นมนุษย์ และมีความมุ่งหมายในการคุ้มครองพลรบจากการบาดเจ็บและความทุกข์ทรมานจากอาวุธที่มีความมุ่งหมายที่ประสงค์ต่อผลลัพธ์เพื่อสร้างความทรมานที่มากเกินกว่าการทำให้กำลังทหารของฝ่ายตรงข้ามให้เป็นผู้ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในการรบ (hors de combat)[๖๑] หลักการห้ามใช้อาวุธที่สร้างความทรมานเกินความจำเป็นนั้น เป็นข้อจำกัดในการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยในการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นจะต้องไม่มีการติดตั้งอาวุธที่จะก่อให้เกิดความเสียหายและความทุกข์ทรมานที่เกินความจำเป็นต่อการบรรลุเป้าหมายทางทหาร ซึ่งรวมถึงบรรดาอาวุธที่ออกแบบมาเพื่อสร้างความทุกข์ทรมานที่เกินความจำเป็นอย่างอาวุธที่ออกแบบมาเพื่อให้เกิดความพิการขึ้นอย่างถาวร เช่น อาวุธเลเซอร์ที่มุ่งหมายทำให้เกิดการตาบอดทั้งชั่วคราวและถาวร อาวุธที่มีผลเป็นการทำลายเป็นวงกว้างโดยไม่แยกแยะอย่างเช่น ยาพิษ อาวุธเคมี แก๊สที่มีผลต่อระบบหายใจและระบบประสาท รวมไปถึงอาวุธที่ออกแบบมาเพื่อให้เกิดความทุกข์ทรมานจากบาดแผลเช่นกระสุนที่สามารถเปลี่ยนรูปร่างได้โดยง่าย (expanding bullets) ดาบปลายปืนที่มีใบมีดเป็นฟันเลื่อย (serrated-edged bayonets) หรืออาวุธระเบิดที่ออกแบบให้ไม่สามารถตรวจพบสะเก็ดระเบิดได้โดยใช้รังสี X (weapons that primarily injure by fragments not detectable by X-ray) เป็นต้น ทั้งนี้ ผลของการละเมิดหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับอาวุธที่สร้างความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็นอาจแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความรุนแรงของการละเมิดและสถานการณ์แวดล้อม

---

[๖๐] Kjolv Egeland , lethal Autonomous Weapon Systems under International Humanitarian Law, Nordic Journal of International Law, Vol 85 (2016), P110-111

[๖๑] Timothy McFarland , supra note 34, P.133

ของเหตุการณ์ และศาลอาญาระหว่างประเทศได้กำหนดให้ผู้ทำละเมิดมีความผิดฐานเป็นอาชญากรรมสงคราม และบุคคลที่รับผิดชอบต่อการละเมิดดังกล่าวสามารถถูกดำเนินคดีและลงโทษได้ภายใต้กฎหมายอาญาระหว่างประเทศ

๔.๒ การปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายในการโจมตี

นอกจากการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการใช้อาวุธแล้ว การใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติ ผู้ใช้จะต้องทำการประเมินว่าระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นมีขีดความสามารถในการกำหนดเป้าหมายในการโจมตี ที่ชอบด้วยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเป้าหมายในการโจมตีได้แก่ หลักการแยกแยะ และหลักความได้สัดส่วน

๔.๒.๑ หลักการแยกแยะ

การใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติที่นำมาติดตั้งร่วมกับระบบปัญญาประดิษฐ์จะต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่จำกัดวิธีการและหนทางในการทำสงคราม ที่เกี่ยวข้องกับการแยกแยะเป้าหมายตามหลักการแยกแยะ ซึ่งกำหนดให้คู่สงครามจะต้องแยกแยะเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์ทางทหาร ออกจากเป้าหมายที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย โดยการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในการโจมตีเป้าหมายทางทหาร จะต้องใช้เพื่อการโจมตีโดยตรงกับเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์ทางทหารเท่านั้น ดังนั้น ระบบอาวุธอัตโนมัติจะต้องมีขีดความสามารถในการแยกแยะเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์ทางทหาร ออกจากเป้าหมายที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย

๔.๒.๒ หลักความได้สัดส่วน

นอกจากระบบอาวุธอัตโนมัติจะต้องมีความสามารถในการแยกแยะเป้าหมายแล้ว การใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติยังจะต้องปฏิบัติตามหลักความได้สัดส่วนด้วย โดยการโจมตีเป้าหมายทางทหารที่ตั้งอยู่ใกล้กับพลเรือน ระบบอาวุธอัตโนมัติจะต้องมีขีดความสามารถในการคำนวณความเสียหายข้างเคียงที่อาจจะเกิดขึ้นกับพลเรือนที่อยู่ใกล้กับเป้าหมายทางทหาร โดยจะสามารถโจมตีเป้าหมายทางทหารได้ก็ต่อเมื่อความได้เปรียบทางทหารที่ได้รับจากการโจมตีเป้าหมายนั้น มีความได้สัดส่วนกับความเสียหายของพลเรือนที่ได้รับจากการโจมตีทางทหาร

๔.๓ ปัญหาในทางกฎหมายของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ

แม้ว่าการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติจะอยู่ภายใต้หลักกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ แต่จากการศึกษาลักษณะทั่วไปของระบบอาวุธอัตโนมัติแล้ว พบว่าในการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติอาจก่อให้เกิดปัญหาในทางกฎหมาย อันได้แก่ปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ และปัญหาในการกำหนดตัวผู้รับผิดในกรณีที่มีการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติในลักษณะเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

๔.๓.๑ ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธนั้นจะยังคงอยู่ในระดับของความเป็นไปได้ในทางทฤษฎี อย่างไรก็ตาม ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าในมุมมองของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ระบบอาวุธอัตโนมัติทำให้เกิดความกังวลต่อความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อาวุธดังกล่าว โดยในการประชุมระหว่างประเทศที่สนับสนุนโดยองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๒๐๑๔ และ ๒๐๑๕ ได้มีการตั้งคำถามต่อปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยผู้แทนจาก ๙๗ ประเทศ และผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศที่ไม่ใช่รัฐบาลจำนวน ๒๕ องค์กรได้ร่วมกันพิจารณาถึงประเด็นปัญหาในทางศีลธรรม ในทางวิทยาศาสตร์ และในทางกฎหมายที่อาจเกิดขึ้นจากการพัฒนาและใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในฐานะอาวุธสังหาร โดยที่ประชุมดังกล่าวได้ข้อสรุปว่าระบบอาวุธดังกล่าวอาจเกิดปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะและหลักความได้สัดส่วน[๖๒] โดยมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในตามหลักการทั่วไปอันเป็นกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ ดังต่อไปนี้

๔.๓.๑.๑ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความจำเป็นทางทหาร

หลักความจำเป็นทางทหารเป็นหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่อนุญาตให้คู่สงครามสามารถใช้กำลังทางทหารได้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ โดยการใช้กำลังทางทหารดังกล่าวนั้นจะต้องใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กำลังทางทหารของคู่พิพาทอีกฝ่ายยอมจำนนโดยเร็วที่สุดด้วยวิธีการที่ชอบด้วยกฎหมายระหว่างประเทศ ปัญหาการละเมิดหลักความจำเป็นทางทหารที่เกิดจากการใช้งานระบบอาวุธสังหารอัตโนมัติ ได้แก่ การวิเคราะห์ว่าการโจมตีที่กระทำนั้นเป็นการโจมตีที่ทำให้เกิดความได้เปรียบทางทหารขึ้นหลังจากการโจมตีสำเร็จหรือไม่ ดังนั้น ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความจำเป็นทางทหารจึงมีลักษณะเดียวกับประเด็นปัญหาการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความได้สัดส่วน และปัญหาการปฏิบัติตามหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็น

๔.๓.๑.๒ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะ

ข้อกังวลเกี่ยวกับการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติอีกประการได้แก่ ขีดความสามารถของระบบอาวุธอัตโนมัติในการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งการออกแบบปัญญาประดิษฐ์ที่จะนำมาใช้ในระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นจะต้องเป็นปัญญาประดิษฐ์ที่มีขีดความสามารถในการแยกแยะเป้าหมายที่ชอบด้วยกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศออกจากเป้าหมายที่ได้รับความคุ้มครอง และต้องมีขีดความสามารถในการเคารพบุคคลและสถานที่ที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

---

[๖๒] Report of the 2014 informal Meeting of Experts on Lethal Autonomous Weapons Systems (LAWS), The United Nations Office at Geneva, https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/048/96/PDF/G1404896.pdf?OpenElement

รวมถึงมีความสามารถในการรับรู้ความแตกต่างของพลรบ พลเรือน เป้าหมายทางทหาร นักโทษสงครามรวมถึงพลรบของฝ่ายตรงข้ามที่ได้รับบาดเจ็บและไม่ได้มีส่วนร่วมในการรบอีกต่อไป

ในส่วนของระบบอาวุธอัตโนมัติที่ปฏิบัติงานโดยการตั้งชุดคำสั่งไว้ล่วงหน้า (Pre-programmed Autonomy) ซึ่งเป็นระบบอาวุธที่สามารถปฏิบัติการโดยอิสระจากการแทรกแซงของมนุษย์แต่อยู่ภายใต้กรอบของชุดคำสั่งที่กำหนดไว้ และระบบอาวุธอัตโนมัติที่ควบคุมอย่างจำกัดโดยมนุษย์ (Limited or Supervised Autonomy) ซึ่งเป็นระบบอาวุธที่มีขีดความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตัวเองเกือบจะโดยสิ้นเชิง โดยมีการกำหนดให้มนุษย์เข้าควบคุมเฉพาะการตัดสินใจที่มีความสำคัญ เช่น ขั้นตอนของการจำแนกเป้าหมายหรือขั้นตอนการตัดสินใจใช้อาวุธนั้น การปฏิบัติตามหลักการแยกแยะยังอาจสามารถควบคุมได้โดยผู้ควบคุมที่เป็นมนุษย์ โดยผู้ควบคุมที่เป็นมนุษย์จะต้องควบคุมและสั่งอนุมัติในการใช้อาวุธในขั้นตอนสุดท้าย โดยปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในการพิจารณาหลักการแยกแยะทั้งสองประการ คือ การแยกแยะระหว่างบุคคลที่เป็นพลรบและบุคคลที่ไม่ใช่พลรบ รวมถึงการแยกแยะระหว่างทรัพย์สินของพลเรือนและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในทางทหาร และการโจมตีทางทหารนั้นจะสามารถกระทำได้ต่อเป้าหมายที่เป็นพลรบและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ในทางทหารเท่านั้น

สำหรับระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ (Complete Autonomy) ซึ่งเป็นระบบอาวุธที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติการได้อย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากมนุษย์โดยสิ้นเชิงนั้น คือระบบอาวุธที่มีความเสี่ยงต่อการละเมิดหลักการแยกแยะตามกฎหมายระหว่างประเทศมากที่สุดด้วยเหตุผลตามที่ขีดความสามารถในการแยกแยะเป้าหมายของระบบอาวุธขึ้นอยู่กับความสามารถของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งอยู่ เนื่องจากเทคโนโลยีในระดับปัจจุบันยังไม่มีระบบปัญญาประดิษฐ์ใดที่มีขีดความสามารถในการแยกแยะเป้าหมายตามความต้องการของหลักการแยกแยะได้ ในการที่จะสร้างระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีขีดความสามารถการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะนั้น ระบบอาวุธจะต้องติดตั้งอุปกรณ์รับรู้ (Sensors) ที่สามารถกำหนดให้ระบบอาวุธสามารถแยกแยะเป้าหมายที่ชอบด้วยกฎหมายและเป้าหมายที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายออกจากกันได้ รวมถึงมีซอฟแวร์ที่สามารถประมวลผลข้อมูลที่ได้รับจากอุปกรณ์รับรู้มาใช้ประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้องด้วย[๖๓] โดยระบบดังกล่าวควรจะต้องเป็นระบบที่มีความน่าเชื่อถือ (Reliability) ในระดับสูง สามารถทนทานต่อความเสียหายหรือการถูกแทรงแซงจากภายนอกด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การโจมตีทางทางไซเบอร์ หรือการรบกวนทางอิเล็กทรอนิกส์ได้เป็นอย่างดี และควรต้องมีระบบสั่งการให้ระบบอาวุธอัตโนมัติหยุดทำงานทันทีในกรณีที่ระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งอยู่เสียความสามารถในการประมวลผลหรือถูกแทรกแซงจากภายนอก

[๖๓] Ida Verkleij, supra note 4, P.36

๔.๓.๑.๓ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความได้สัดส่วน

ความเสี่ยงของการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอีกประการหนึ่งคือความเสี่ยงที่เกิดจากข้อจำกัดของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งในระบบอาวุธอัตโนมัติในการประมวลผลสัดส่วนของความได้เปรียบทางทหารที่ได้รับจากการโจมตีเป้าหมายทางทหารที่อยู่ใกล้กับพลเรือนหรือเป้าหมายที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยหลักความได้สัดส่วนนั้นกำหนดให้การโจมตีที่คาดหมายได้ว่าอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตของพลเรือน เกิดการบาดเจ็บของพลเรือน เกิดความเสียหายต่อวัตถุของพลเรือน หรือทั้งหมด โดยความเสียหายนั้นเกินสัดส่วนของความได้เปรียบทางทหารที่ได้รับจากการโจมตีนั้นเป็นการโจมตีที่ขัดต่อกฎหมายระหว่างประเทศและผู้ที่จะโจมตีจะต้องยกเลิกการโจมตีดังกล่าว ซึ่งระบบปัญญาประดิษฐ์อาจมีปัญญาเรื่องข้อจำกัดในขีดความสามารถในการประเมินดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์

๔.๓.๑.๔ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความทุกข์ทรมานเกินจำเป็น

ความเสี่ยงในการละเมิดหลักการปฏิบัติตามหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็นของระบบอาวุธสังหารอัตโนมัติ ได้รับการกล่าวถึงน้อยกว่าประเด็นที่เกี่ยวกับการละเมิดหลักการแยกแยะและการละเมิดหลักความได้สัดส่วน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะในขั้นตอนการสร้างระบบอาวุธอัตโนมัติยังอยู่ในความควบคุมของมนุษย์ โดยผู้สร้างยังมีอำนาจในการตัดสินในการเลือกชนิดของอาวุธที่จะติดตั้งกับระบบอาวุธอัตโนมัติให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้ กล่าวคือ จะต้องไม่เป็นอาวุธที่ไม่ได้ออกแบบมาเพื่อสร้างบาดแผลที่ทุกข์ทรมานเกินความจำเป็นและต้องไม่ใช่อาวุธที่มีผลเป็นการทำลายเป็นวงกว้างโดยไม่แยกแยะ อย่างไรก็ดี ในส่วนของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ (Complete Autonomy) หากระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งมีความสามารถในการพลิกแพลงการใช้วัตถุอื่นเป็นอาวุธที่ไม่ใช่อาวุธตามแบบ เช่น การสร้างกับดักจากวัสดุที่หาได้ หรือการใช้อาวุธแบบแสวงเครื่อง (improvise weapon) การปฏิบัติของระบบอาวุธดังกล่าวก็อาจเกิดปัญหาการละเมิดหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็นได้ หากอาวุธที่ระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งในระบบอาวุธอาจเลือกใช้วิธีการที่สร้างความทุกข์ทรมานที่เกินความจำเป็นหรือเป็นอาวุธที่มีผลเป็นการทำลายเป็นวงกว้างโดยไม่แยกแยะ ซึ่งจะเป็นการละเมิดหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็น ดังนั้น การสร้างระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์จะต้องไม่ใช่อาวุธที่สร้างความทุกข์ทรมานที่เกินความจำเป็น เช่น ยาพิษ อาวุธเลเซอร์ที่ทำให้ตาบอดถาวร กระสุนที่สามารถเปลี่ยนรูปร่างได้โดยง่าย เป็นต้น

๔.๓.๒ ปัญหาการกำหนดความรับผิดในกรณีที่เกิดการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

นอกจากความกังวลเกี่ยวกับการปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติแล้ว การกำหนดความรับผิดในกรณีที่เกิดการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกิดจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติก็เป็นปัญหาด้วยเช่นกัน โดยความผิดจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติอาจเกิดได้จากความจงใจที่จะละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศของมนุษย์ที่ทำการกำกับการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นเอง หรืออาจเกิดจากความผิดพลาดทางเทคนิค ไม่ว่าจะโดยความผิดพลาดในการทำงานของซอฟต์แวร์ที่ใช้ในการควบคุมและประมวลผลของระบบอาวุธ หรืออาจเกิดจากการรบกวนหรือแทรกแซงการทำงานจากฝ่ายศัตรูคู่พิพาทในการขัดกันด้วยอาวุธ ดังนั้น การกำหนดตัวผู้ที่จะต้องรับผิดชอบจากการกระทำที่ละเมิดต่อกฎหมายย่อมต้องมีความยุ่งยากและซับซ้อนกว่ากรณีการละเมิดที่ใช้อาวุธโดยทั่วไป

ในส่วนของการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกิดขึ้นโดยความจงใจของผู้ควบคุมระบบอาวุธอัตโนมัติอาจจะสามารถหาตัวผู้ต้องรับผิดได้โดยง่าย แต่อย่างไรก็ดีปัญหาการกำหนดความรับผิดที่จะเกิดขึ้นอาจจะเป็นกรณีที่การละเมิดเกิดจากข้อบกพร่องของตัวระบบอาวุธอัตโนมัตินั้นเอง[๖๔] โดยในกรณีดังกล่าวนั้นการกำหนดบุคคลที่จะต้องรับผิดจะต้องพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องที่นำไปสู่ความบกพร่องของตัวระบบอาวุธที่นำไปสู่การละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ผู้ที่จะต้องรับผิดในความบกพร่องของตัวระบบอาวุธที่นำไปสู่การละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้นประกอบไปด้วยตัวบังคับบัญชาทหารซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาปฏิบัติการทางทหารที่เป็นผู้ตัดสินใจใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีความบกพร่องดังกล่าว ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งในระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีความบกพร่องนั้น ผู้ผลิตและผู้ออกแบบระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีความบกพร่องนั้น รวมถึงผู้ที่ทำการควบคุมระบบอาวุธอัตโนมัติในกรณีของระบบอาวุธอัตโนมัติที่ปฏิบัติงานโดยการตั้งชุดคำสั่งไว้ล่วงหน้าและระบบอาวุธอัตโนมัติที่ควบคุมอย่างจำกัดโดยมนุษย์

ส่วนผู้บังคับบัญชาทหารซึ่งมีหน้าที่ในการควบคุมบังคับบัญชาปฏิบัติการทางทหารที่เป็นผู้ตัดสินใจใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่บกพร่องนั้น การกำหนดความรับผิดควรขึ้นอยู่กับการรู้หรือการควรที่จะรู้ถึงความบกพร่องของระบบอาวุธอัตโนมัตินั้น ๆ หากผู้บังคับบัญชาทหารไม่ได้รับรู้หรือไม่มีเหตุที่ควรจะรู้ถึงความบกพร่องดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาทหารนั้นย่อมไม่สมควรที่จะต้องเป็นผู้รับผิดจากการละเมิดที่เกิดจากความบกพร่องดังกล่าว ทั้งนี้ ผู้บังคับบัญชาทหารนั้นจะต้องไม่ได้เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ที่ติดตั้งในระบบอาวุธตลอดจนต้องไม่ใช่ผู้ที่มีส่วนร่วมในการผลิตและออกแบบระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีความบกพร่องนั้น อีกทั้งต้องไม่ได้เป็นผู้มีอำนาจในการควบคุมการตัดสินใจของระบบอาวุธอัตโนมัติดังกล่าว[๖๕]

---

[๖๔] Ibid, P.47

[๖๕] Human Rights Watch , Mind the Gap : The Lack of Accountability for Killer Robots, 2015, P.20

ถ้าการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ เกิดจากความผิดพลาดทางเทคนิคของระบบอาวุธอัตโนมัติ ความรับผิดต่อการละเมิดนั้นอาจตกอยู่กับผู้ที่รับผิดชอบในการติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ในระบบอาวุธอัตโนมัติดังกล่าว รวมถึงผู้ผลิตและผู้ออกแบบระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีความบกพร่องนั้นด้วย อย่างไรก็ดี ในกรณีของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์ซึ่งมีขีดความสามารถในการแสวงหาหนทางปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมานั้นให้บรรลุผล ตลอดจนแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่พบในระหว่างการปฏิบัติภารกิจด้วยตัวเองโดยใช้ความสามารถของระบบปัญญาประดิษฐ์ของระบบอาวุธเองนั้น หากระบบอาวุธเป็นผู้ดำเนินการตัดสินใจในการกระทำละเมิดนั้นเองโดยเป็นอิสระ โดยที่ไม่ได้เกิดจากความบกพร่องใด ๆ ของระบบปัญญาประดิษฐ์ ผู้ติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ ผู้ผลิต และผู้ออกแบบอาวุธจะต้องรับผิดเฉพาะในกรณีที่จงใจออกแบบให้ระบบปัญญาประดิษฐ์ทำการละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ[๖๖]

อย่างไรก็ตามประเด็นเรื่องการกำหนดผู้รับผิดชอบในการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่เกิดจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์ซึ่งเกิดจากการตัดสินใจของตัวระบบอาวุธเองโดยที่ไม่ได้เกิดจากความจงใจของผู้บังคับบัญชาทหาร ผู้ติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ ผู้ผลิต และผู้ออกแบบอาวุธนั้น อีกทั้งไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดใด ๆ ของระบบอาวุธนั้นยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่ยังไม่มีคำตอบที่ชัดเจน การลงโทษต่อตัวระบบอาวุธเองย่อมเป็นไปไม่ได้เนื่องจากตัวระบบอาวุธไม่ใช่บุคคลที่มีชีวิต ดังนั้น ปัญหาดังกล่าวจึงเป็นประเด็นที่ทั้งเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์และกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศจะต้องมีการพัฒนากันต่อไปในอนาคต

๔.๔ แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ

การพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติเป็นผลมาจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยีซึ่งเจริญรุดหน้าไปเร็วกว่ากฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่มีอยู่ และมีแนวโน้มที่เป็นไปได้ที่ระบบอาวุธอัตโนมัติอาจถูกนำมาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ ดังนั้น จึงสมควรต้องพิจารณาและวิเคราะห์ถึงแนวทางการแก้ปัญหาของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กรอบของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ

๔.๔.๑ การห้ามใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติโดยเด็ดขาด

การเรียกร้องในการออกหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศเพื่อห้ามการนำระบบอาวุธอัตโนมัติมาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธนั้นเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่มีการเสนอโดยองค์กรคณะกรรมการสากลว่าด้วยการควบคุมอาวุธหุ่นยนต์ (International Committee for Robot Arms Control : ICRAC) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๙[๖๗] โดยองค์กรดังกล่าวได้รณรงค์เรียกร้องการห้ามการใช้และการพัฒนาระบบอาวุธ

[๖๖] Ibid.

[๖๗] Ida Verkleij, supra note 4, P.54

อัตโนมัติ โดยเน้นย้ำว่าโลกไม่ควรอนุญาตให้เครื่องจักรเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจสังหารมนุษย์[๖๘] อย่างไรก็ดี กลุ่มผู้สนับสนุนการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติกลับมองว่าการออกหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในการห้ามใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติโดยเด็ดขาดอาจเป็นการขัดขวางมนุษยชาติในการพัฒนาระบบอาวุธที่อาจมีความสามารถที่เหนือกว่ามนุษย์ทั้งในมิติของขีดความสามารถทางกายภาพและขีดความสามารถในด้านศีลธรรม โดยผู้สนับสนุนการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติมองว่าหากระบบปัญญาประดิษฐ์ได้รับการพัฒนาอย่างเต็มที่แล้ว ระบบปัญญาประดิษฐ์ดังกล่าวอาจจะสามารถช่วยให้การคุ้มครองพลเรือนและเหยื่อของสงครามได้ดีกว่าการใช้มนุษย์เองเสียอีก[๖๙]

๔.๔.๒ การกำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อาวุธอัตโนมัติเป็นการเฉพาะ

เนื่องจากกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศยังขาดหลักเกณฑ์สำหรับระบบอาวุธอัตโนมัติโดยเฉพาะ โดยหลักเกณฑ์ตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่สามารถใช้บังคับได้กับการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ ได้แก่ อนุสัญญาเจนีวา อนุสัญญากรุงเฮก และอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามให้อาวุธตามแบบบางชนิด โดยอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามให้อาวุธตามแบบบางชนิดนั้น มีความเป็นไปได้ที่จะเพิ่มหลักเกณฑ์เฉพาะสำหรับระบบอาวุธอัตโนมัติโดยรูปแบบของการเพิ่มพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามให้อาวุธตามแบบบางชนิดเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ

แนวทางการกำหนดหลักเกณฑ์การใช้อาวุธอัตโนมัติเป็นการเฉพาะผ่านการออกพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามให้อาวุธตามแบบบางชนิดนั้นได้รับ

---

[๖๘] ICRAC's mission statement :Given the rapid pace of development of military robotics and the pressing dangers that these pose to peace and international security and to civilians in war, we call upon the international community to urgently commence a discussion about an arms control regime to reduce the threat posed by these systems. We propose that this discussion should consider the following:

Their potential to lower the threshold of armed conflict;

The prohibition of the development, deployment and use of armed autonomous unmanned systems; machines should not be allowed to make the decision to kill people;

Limitations on the range and weapons carried by "man in the loop" unmanned systems and on their deployment in postures threatening to other states;

A ban on arming unmanned systems with nuclear weapons;

The prohibition of the development, deployment and use of robot space weapons.

[๖๙] Michael N. Schmitt, 'Out of the Loop': Autonomous Weapon Systems and the Law of Armed Conflict, Harvard National Security Journal 231 (2013), P.36-37

ความสนใจจากองค์กรคณะกรรมการสากลว่าด้วยการควบคุมอาวุธหุ่นยนต์ และได้นำประเด็นข้อเสนอนี้เสนอต่อที่ประชุมรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามให้อาวุธตามแบบบางชนิดในปี ค.ศ. ๒๐๑๓[๗๐] ซึ่งที่ประชุมดังกล่าวได้มีการเรียกประชุมผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับประเด็นปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติขึ้นในปีต่อมา[๗๑] โดยการประชุมได้มีการถกเถียงกันถึงประเด็นด้านศีลธรรม ด้านเทคโนโลยี และด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยประเด็นปัญหาด้านกฎหมายนั้นที่ประชุมได้เน้นย้ำถึงความเสี่ยงในการละเมิดหลักการแยกแยะและหลักความได้สัดส่วนตามกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศที่อาจเกิดจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ รวมถึงประเด็นปัญหาในการกำหนดผู้ที่จะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในกรณีที่เกิดการละเมิดดังกล่าวด้วย[๗๒] จึงมีความเป็นไปได้สูงที่ในท้ายที่สุดแล้วการประชุมโดยรัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดจะส่งผลให้มีการออกพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อสร้างหลักเกณฑ์ในการควบคุมการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ได้ศึกษาแนวคิดและประเด็นปัญหาต่าง ๆ ของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติภายใต้กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ผู้เขียนจึงมีบทสรุปและข้อเสนอแนะ ดังนี้

๕.๑ บทสรุป

เป็นที่ชัดเจนว่าด้วยความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีอาวุธและเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ การใช้และการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ซึ่งมีขีดความสามารถในการปฏิบัติการได้อย่างเป็นอิสระโดยปราศจากการควบคุมหรือแทรกแซงจากมนุษย์โดยสิ้นเชิง อีกทั้งยังมีขีดความสามารถในการเรียนรู้และสามารถพลิกแพลงการปฏิบัติได้ตามประสบการณ์ที่ได้เรียนรู้มานั้นยังคงเป็นประเด็นปัญหาที่รอการแก้ไขในอนาคตด้วยเทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ที่ยังมีขีดความสามารถจำกัดในปัจจุบันทำให้การพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์นั้นยังไม่สามารถทำได้ อย่างไรก็ดีผลประโยชน์ที่มนุษยชาติจะได้รับจากการพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ที่มีขีดความสามารถเช่นว่านั้นย่อมมีอยู่อย่างมหาศาล และการพัฒนาระบบอาวุธอัตโนมัติที่เป็นอิสระจากการควบคุมของมนุษย์โดยสมบูรณ์ นอกจากจะช่วยลดการบาดเจ็บ การสูญเสียของกำลังพลแล้ว ยังจะช่วยเพิ่มความเป็นไปได้ที่จะมีหุ่นยนต์พยาบาลซึ่งจะทำหน้าที่ดูแลผู้ป่วยหรือผู้ชราภาพ หรือแม้แต่หุ่นยนต์ที่ทำหน้าที่ในการค้นหาและกู้ภัยในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุหรือภัยธรรมชาติต่าง ๆ เช่นเดียวกับที่การพัฒนาขีปนาวุธข้ามทวีปช่วยให้เกิดความสามารถในการสำรวจอวกาศ

---

[๗๐] Ida Verkleij, supra note 4, P.57

[๗๑] CCW Expert Meeting on Lethal Autonomous Weapon Systems, Agenda on 13th-16th May, 12 May 2014

[๗๒] Ibid, CCW Final Report

ในมุมมองของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศนั้น ลำพังการใช้หุ่นยนต์หรือระบบอาวุธอัตโนมัติเพื่อแทนที่การใช้กำลังทหารที่เป็นมนุษย์ไม่ปรากฏว่ามีการบัญญัติห้ามไว้ ทว่าการใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติเช่นว่านั้นจะต้องใช้งานโดยเคารพหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือการเคารพหลักการพื้นฐานอันเป็นกฎหมายจารีตประเพณีของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศไว้ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักความจำเป็นทางทหาร (Military Necessity) หลักความได้สัดส่วน (Proportionality) หลักการแยกแยะ (Distinction) และหลักการทำให้เกิดความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็น (Unnecessary Suffering) ซึ่งการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติมีความเสี่ยงที่จะเกิดความผิดพลาดและส่งผลให้เกิดการละเมิดหลักการพื้นฐานดังกล่าว

ประเด็นที่ยังคงเป็นปัญหาของการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติอีกประการหนึ่งนั้น ได้แก่ประเด็นเรื่องการกำหนดผู้ที่จะต้องรับผิดในกรณีที่เกิดการละเมิดต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยถ้าหากการละเมิดนั้นเกิดจากการบกพร่องของผู้บังคับบัญชาทหาร ผู้ติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ ผู้ผลิต และผู้ออกแบบระบบอาวุธอัตโนมัติ ผู้นั้นก็ย่อมต้องเป็นผู้รับผิดจากการละเมิดที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม กฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศยังคงไม่มีคำตอบที่ชัดเจนในกรณีที่การละเมิดนั้นเกิดขึ้นโดยการตัดสินใจของตัวระบบอาวุธเองโดยที่ไม่ได้เกิดจากความจงใจของผู้บังคับบัญชาทหาร ผู้ติดตั้งและพัฒนาระบบปัญญาประดิษฐ์ ผู้ผลิต และผู้ออกแบบอาวุธนั้น อีกทั้งไม่ได้เกิดจากความผิดพลาดใด ๆ ของระบบอาวุธดังกล่าว

๕.๒ ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาและวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่องหลักเกณฑ์ในการควบคุมระบบอาวุธอัตโนมัติ เนื่องจากยังมีปัญหาในด้านความเสี่ยงที่การใช้ระบบอาวุธอัติโนมัติจะละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ ได้แก่ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความจำเป็นทางทหาร ปัญหาการปฏิบัติตามหลักการแยกแยะ ปัญหาการปฏิบัติตามหลักความได้สัดส่วน และปัญหาการปฏิบัติตามหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็น ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดหลักเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศในการใช้อาวุธอัตโนมัติเป็นการเฉพาะเพื่อให้ครอบคลุมถึงการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยในหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรมีเนื้อหากำหนดมาตรฐานของระบบอาวุธอัตโนมัติ โดยกำหนดให้ระบบอาวุธอัตโนมัติที่จะสามารถนำมาใช้ในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธได้จะต้องมีขีดความสามารถของระบบปัญญาประดิษฐ์ที่สามารถปฏิบัติตามหลักความจำเป็นทางทหาร หลักการแยกแยะ หลักความได้สัดส่วน และหลักความทุกข์ทรมานเกินความจำเป็นได้ รวมถึงกำหนดให้ผู้ใช้งานระบบอาวุธอัตโนมัติจะต้องจัดให้มีกลไกในการหยุดการทำงานของระบบอาวุธอัตโนมัติที่เกิดความเสียหายต่อระบบปัญญาประดิษฐ์ซึ่งส่งผลให้ไม่สามารถปฏิบัติตามหลักการของกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศได้ อีกทั้งจะต้องมีการกำหนดหน้าที่และความรับผิดของผู้ใช้ระบบอาวุธดังกล่าวให้ชัดเจน เพื่อแก้ไขปัญหาการกำหนดความรับผิดในกรณีที่เกิดการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศ โดยในการจัดทำหลักเกณฑ์ของกฎหมายมนุษยธรรม

ระหว่างประเทศในการใช้อาวุธอัตโนมัติเป็นการเฉพาะนั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรอาศัยกลไกของการเสนอให้จัดทำพิธีสารเพิ่มเติมอนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดหรืออนุสัญญาว่าด้วยการห้ามใช้อาวุธตามแบบบางชนิดที่ก่อให้เกิดการบาดเจ็บร้ายแรงเกินความจำเป็นหรือก่อให้เกิดผลโดยไม่จำกัดเป้าหมาย (CCW) โดยรัฐภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวเพื่อตอบสนองต่อปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นจากการใช้ระบบอาวุธอัตโนมัติในสถานการณ์การขัดกันด้วยอาวุธ

โครงงานดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๒
โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์
เรื่อง การพัฒนาข้าราชการตามกฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ *

เบญจกุล วงศ์ภาคำ **

โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด สำหรับกฎ ก.พ. ว่าด้วยการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ออกตามความในมาตรา ๕๙[๑] แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีผลบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานาน แต่ยังปรากฏว่ามีข้าราชการจำนวนมากที่ยังไม่ได้รับการพัฒนาภายในระยะเวลาที่กำหนด และส่วนราชการไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการพัฒนาให้กับข้าราชการในสังกัดได้ จึงมีประเด็นที่ต้องพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของการบังคับใช้ กฎ ก.พ. ฉบับดังกล่าว ดังนั้น จึงสมควรจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎ ก.พ.ฯ ตามหลักเกณฑ์ในบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อพิจารณาว่าสมควรดำเนินการปรับปรุงแก้ไข รวมทั้งตรวจสอบแนวทางการดำเนินการตามกฎ ก.พ.ฯ เพื่อให้ข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและส่วนราชการสามารถดำเนินการให้เป็นไปตามกฎ ก.พ.ฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลโดยไม่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการ

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๒ (กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖)

[๑] มาตรา ๕๙ ผู้ได้รับบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๕๕ ให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและให้ได้รับการพัฒนาเพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการและเป็นข้าราชการที่ดีตามที่กำหนดในกฎ ก.พ.

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ข้อ ๓[๒] ของกฎ ก.พ.ฯ กำหนดให้ผู้ได้รับบรรจุและแต่งตั้งเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการและให้ได้รับการพัฒนาเพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการและการเป็นข้าราชการที่ดี โดยในส่วนของการพัฒนาข้าราชการ ให้ดำเนินการตามข้อ ๘[๓] ของกฎ ก.พ.ฯ ให้ครบทั้ง ๓ กระบวนการ ได้แก่ การปฐมนิเทศ การเรียนรู้ด้วยตนเอง และการอบรมสัมมนาร่วมกัน พร้อมทั้งให้นำผลการพัฒนาไปใช้ประกอบการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ตามหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๓/ว ๒๕ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๓[๔]

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่กฎ ก.พ.ฯ มีผลบังคับใช้ ปรากฏว่ามีข้าราชการที่พ้นระยะเวลาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว แต่ยังไม่ผ่านกระบวนการพัฒนา รวม ๗,๕๗๖ ราย โดยเฉพาะในส่วนของการเรียนรู้ด้วยตนเอง (หลักสูตร e-Learning) ซึ่งมีวิธีประเมินผล คือ เรียนผ่าน ๑๓ ชุดวิชา เข้าเรียนในแต่ละหัวข้อเป็นเวลาไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ (๔๕ ชั่วโมง)

---

[๒] ข้อ ๓ ผู้ที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๕๕ และข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งโอนมาบรรจุเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญตามมาตรา ๖๔ ในระหว่างที่ยังทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการให้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการในตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งตามระยะเวลาที่ส่วนราชการกำหนด ซึ่งต้องไม่น้อยกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องให้ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต่อไป ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ อาจขยายการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสามเดือน แต่เมื่อรวมกันแล้วระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการต้องไม่เกินหนึ่งปี

ในระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ให้มีการพัฒนาข้าราชการเพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการและเป็นข้าราชการที่ดี โดยให้ถือว่าระยะเวลาในการพัฒนาเป็นเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

[๓] ข้อ ๘ การพัฒนาข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเพื่อให้รู้ระเบียบแบบแผนของทางราชการและเป็นข้าราชการที่ดี ให้ดำเนินการในกระบวนการ ดังต่อไปนี้

(๑) การปฐมนิเทศเพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ผู้บริหาร และวัฒนธรรมของส่วนราชการ รวมทั้งสร้างขวัญและกำลังใจให้ผู้ที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

(๒) การเรียนรู้ด้วยตนเองเพื่อให้มีความรู้เกี่ยวกับกฎหมาย กฎ และระเบียบแบบแผนของทางราชการ

(๓) การอบรมสัมมนาร่วมกันเพื่อปลูกฝังการประพฤติปฏิบัติตนให้เป็นข้าราชการที่ดี

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง และการประเมินผลการพัฒนา ให้เป็นไปตามที่สำนักงาน ก.พ. กำหนด

ให้ส่วนราชการนำผลการพัฒนาตามวรรคหนึ่งไปใช้ประกอบการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย

[๔] ถูกยกเลิกโดยหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๓.๕/ว ๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ และให้ส่วนราชการใช้แนวทางการดำเนินการพัฒนาและการประเมินผลพัฒนาข้าราชการที่ได้ปรับปรุงใหม่

และทำแบบทดสอบหลังเรียนได้มากกว่าร้อยละ ๖๐ หากไม่สามารถเรียนผ่านหลักสูตรได้ครบถ้วนภายในระยะเวลา ๓ เดือนนับแต่มีการเข้าใช้งานในระบบครั้งแรก จะไม่สามารถเข้าใช้งานระบบได้อีก นอกจากนี้ เนื้อหาในหลักสูตร e-Learning มีความซ้ำซ้อนกับกิจกรรมในการอบรมสัมมนาร่วมกัน เช่น หมวดที่ ๑ ปลูกฝังปรัชญาการเป็นข้าราชการที่ดี ประกอบด้วย วิชาการเป็นข้าราชการที่ดี (ระยะเวลาอบรม ๑ ชั่วโมง ๔๕ นาที) และวิชาการเรียนรู้ตามรอยพระยุคลบาท (๒ ชั่วโมง ๕ นาที) กับชุดกิจกรรมที่ ๑ ปรัชญาของการเป็นข้าราชการที่ดี ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ปรัชญาการเป็นข้าราชการที่ดีและเรียนรู้พระราชจริยวัตรของรัชกาลที่ ๙ หรือ หมวดที่ ๓ ความรู้พื้นฐานสำหรับข้าราชการ ประกอบด้วย ชุดวิชาวินัยและจรรยาข้าราชการ (๑ ชั่วโมง ๕๒ นาที) ชุดวิชาระเบียบแบบแผนของทางราชการ (๔ ชั่วโมง ๑๓ นาที) และชุดวิชากฎหมายพื้นฐานสำหรับข้าราชการ (๓ ชั่วโมง ๔๖ นาที) กับชุดกิจกรรมที่ ๒ ความรู้ ทักษะ สมรรถนะที่จำเป็นต่อการปฏิบัติราชการ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้ข้าราชการเรียนรู้วินัยข้าราชการ เรียนรู้กฎหมายที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ และการเขียนหนังสือราชการ เป็นต้น

สาเหตุอีกประการหนึ่ง ได้แก่ กรณีที่ส่วนราชการไม่สามารถจัดอบรมสัมมนาร่วมกันเนื่องจากปัจจัยหลายประการ[๕] เช่น ส่วนราชการขนาดเล็ก มีงบประมาณจำกัด บุคลากรไม่เพียงพอ ในขณะที่ส่วนราชการขนาดใหญ่ก็ประสบปัญหาในด้านอื่น เช่น มีอัตราบรรจุใหม่ค่อนข้างมาก ระยะเวลาการบรรจุข้าราชการไม่พร้อมกัน หรือ ระเบียบการเบิกจ่ายและการตั้งงบประมาณไม่เอื้อต่อการพัฒนาบุคลากรจากหน่วยงานอื่น และเมื่อเกิดสถานการณ์การระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) ตั้งแต่ปี ๒๕๖๓ ทำให้ส่วนราชการไม่สามารถจัดอบรมสัมมนาร่วมกันได้ ส่งผลให้มีจำนวนข้าราชการที่ไม่สามารถเข้ารับการพัฒนาตามกระบวนการเพิ่มมากขึ้น

จากสาเหตุดังกล่าวข้างต้น เมื่อข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้รับการพัฒนาภายในระยะเวลาที่กำหนด ทำให้ส่วนราชการต้องขยายระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ แต่หากขยายระยะเวลาจนครบหนึ่งปีแล้ว ก็ยังไม่ได้รับการพัฒนาจนครบทั้ง ๓ กระบวนการ จะส่งผลให้ข้าราชการผู้นั้นไม่มีผลการพัฒนาไปใช้ประกอบการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๘ วรรคสาม[๖] ทำให้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานไม่สามารถจัดทำผลการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อเสนอให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ออกคำสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นรับราชการต่อไปได้ ตามความในข้อ ๑๔ วรรคหนึ่ง[๗]

---

[๕] รายงานสรุปความคิดเห็นการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “แนวทางการดำเนินการพัฒนาและการประเมินผลการพัฒนาข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ” เมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๖๐

[๖] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๗] ข้อ ๑๔ เมื่อได้รับรายงานผลการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการแล้ว ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๕๗ ดำเนินการดังนี้

(๑) ในกรณีที่ผลการประเมินไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด ให้มีคำสั่งให้ผู้ทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการนั้นรับราชการต่อไป แล้วแจ้งให้ผู้นั้นทราบ

ฯลฯ ฯลฯ

ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถานะการเป็นข้าราชการและการปฏิบัติหน้าที่ราชการในอนาคต

เมื่อพิเคราะห์ถึงสาเหตุของการขยายระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ จะพบว่าในกฎ ก.พ.ฯ กำหนดให้ในช่วงระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ข้าราชการจะต้องได้รับการพัฒนาควบคู่กันไปด้วย และหากไม่ได้รับการพัฒนาในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ส่วนราชการก็มีความจำเป็นต้องขยายระยะเวลาการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ซึ่งที่ผ่านมาสำนักงาน ก.พ. ได้มีการออกหนังสือเวียน[๘] เพื่อขยายระยะเวลาการพัฒนาในกระบวนการเรียนรู้ด้วยตนเอง (หลักสูตร e-Learning) ให้กับข้าราชการเป็นการเฉพาะราย พร้อมทั้งกำชับให้ส่วนราชการกำกับดูแลและเร่งรัดให้พัฒนาข้าราชการให้ครบทุกกระบวนการภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ในปัจจุบันปรากฏว่ายังมีข้าราชการที่ไม่ได้รับการพัฒนาได้ครบทั้ง ๓ กระบวนการเป็นจำนวนมากกว่า ๔,๐๐๐ ราย

๒. แนวทางในการแก้ไขปัญหา

เมื่อพิเคราะห์ความในมาตรา ๕๙ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑[๙] จะเห็นได้ว่า “การทดลองปฏิบัติหน้าที่ (probation) เป็นวิธี examination ในกระบวนการเลือกสรร (selection process) ส่วนการพัฒนาเป็นกระบวนการ development process ซึ่งอาจใช้วิธี education และอาจมีการประเมินผลด้วยวิธี examination ก็ได้ ดังนั้น “การทดลองปฏิบัติหน้าที่” กับ “การพัฒนา” จึงเป็นคนละเรื่อง”[๑๐] แต่ด้วยเงื่อนไขตามกฎ ก.พ.ฯ ที่ให้นำผลการพัฒนาไปใช้ประกอบการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วย ทำให้ข้าราชการต้องได้รับการพัฒนาให้ครบภายในระยะเวลาที่กำหนด จากสภาพปัญหาข้างต้นจะเห็นได้ชัดว่า กฎ ก.พ.ฯ รวมทั้งหนังสือเวียนที่เกี่ยวข้องนั้น ไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพตามกลไกในการบังคับใช้กฎหมาย (Mechanism) นอกจากนี้ หากมองในแง่ของภาระ (Cost and benefit) สำนักงาน ก.พ. ย่อมต้องมีต้นทุนในการจัดทำหลักสูตร e-Learning และเป็นภาระกับส่วนราชการจะต้องแจ้งมายังสำนักงาน ก.พ. เพื่อขออนุมัติเปิดระบบให้กับข้าราชการเป็นรายบุคคล นอกเหนือจากการต้องกำกับดูแลข้าราชการในส่วนของการเรียนรู้ด้วยตนเอง ส่วนราชการยังต้องเป็นผู้รับผิดชอบการจัดอบรมสัมมนาร่วมกันเป็นระยะเวลา ๑ - ๒ สัปดาห์ ซึ่งมีข้อเสียหลายประการ เช่น ค่าใช้จ่ายในการจัดอบรม เสียกำลังคนในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ เนื้อหากิจกรรมที่มีความซ้ำซ้อนกับเนื้อหาตามหลักสูตร

---

[๘] หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๓/ว ๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เรื่อง แนวทางการดำเนินการกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้รับการพัฒนาภายในระยะเวลาที่กำหนด

[๙] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑, ข้างต้น

[๑๐] ประวีณ ณ นคร, พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ สรุปสาระสำคัญและคำอธิบายรายมาตรา (ตุลาคม ๒๕๕๑), หน้า ๙๐ - ๙๑

e-Learning เมื่อพิจารณาถึงผลกระทบต่อตัวข้าราชการและภาระของส่วนราชการแล้ว การพัฒนาข้าราชการที่กำหนดในกฎ ก.พ.ฯ จึงถือเป็นกระบวนการที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการและการประกอบอาชีพของข้าราชการ จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎ ก.พ.ฯ ให้มีเนื้อหาสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน และเป็นการแก้ปัญหาการขยายระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ

๓. ข้อเสนอแนะ

๓.๑ การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขกฎ ก.พ.

เมื่อมาตรา ๕๙ มิได้กำหนดให้การพัฒนาข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ดังนั้น จึงเห็นควรแยกส่วนการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการกับการพัฒนาข้าราชการออกจากกัน โดยยกเลิกความในข้อ ๓ วรรคสาม[๑๑] ที่กำหนดให้ระยะเวลาในการพัฒนาเป็นเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และยกเลิกความในข้อ ๘ วรรคสาม[๑๒] ที่กำหนดให้ส่วนราชการนำผลการพัฒนาไปใช้ประกอบการประเมินผลการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ เพื่อให้ข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการสามารถแสดงความรู้ความสามารถที่เหมาะสมกับการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจหลักที่ได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชา โดยในส่วนของการพัฒนานั้นสามารถกระทำได้ตลอดระยะเวลาของการรับราชการ มิควรจำกัดอยู่เพียงเฉพาะในช่วงระยะเวลาทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการเท่านั้น อีกทั้งจะเป็นการลดความกดดันให้แก่ส่วนราชการในการเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านบุคลากรและงบประมาณสำหรับการจัดอบรมสัมมนาร่วมกัน

๓.๒ การพิจารณาปรับปรุงแก้ไขหนังสือเวียน

เมื่อมีการปรับปรุงแก้ไข กฎ ก.พ. จึงเป็นการสมควรที่จะยกเลิกหนังสือเวียน[๑๓] ที่กำหนดแนวทางการดำเนินการพัฒนาและการประเมินผลการพัฒนาข้าราชการที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการที่มีอยู่เดิม โดยอาจพิจารณาขยายระยะเวลาหรือไม่มีการกำหนดระยะเวลาการเข้าใช้งานในระบบหลักสูตร e-Learning เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ข้าราชการที่จะสามารถเข้าถึงระบบและได้รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ อาจพิจารณาปรับลดเนื้อหาในหลักสูตร e-Learning ให้เหลือเฉพาะชุดวิชาที่เหมาะสมกับการเรียนรู้

---

[๑๑] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๒, ข้างต้น

[๑๒] โปรดดูเชิงอรรถที่ ๓, ข้างต้น

[๑๓] หนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๓.๕/ว ๔ ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๖๐ เรื่อง การปรับปรุงแนวทางการดำเนินการพัฒนาและการประเมินผลการพัฒนาข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ และหนังสือสำนักงาน ก.พ. ที่ นร ๑๐๑๓/ว ๓ ลงวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ เรื่อง แนวทางการดำเนินการกรณีข้าราชการพลเรือนสามัญที่อยู่ระหว่างการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ได้รับการพัฒนาภายในระยะเวลาที่กำหนด

ในทางทฤษฎี เช่น หมวดที่ ๓ ความรู้พื้นฐานสำหรับข้าราชการ สำหรับชุดวิชาที่ควรจัดให้ผู้เข้าอบรมได้ฝึกปฏิบัติ เช่น หมวดที่ ๔ เสริมสร้างสมรรถนะหลักและทักษะที่จำเป็น ก็ให้จัดเป็นกิจกรรมสำหรับการอบรมสัมมนาร่วมกัน เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่มุ่งเน้นการเรียนรู้จากประสบการณ์และการลงมือปฏิบัติจริง และเพื่อลดระยะเวลาในการเรียนรู้ด้วยตนเองและการอบรมสัมมนาร่วมกัน อันจะก่อเกิดความคล่องตัวในการบริหารงบประมาณ

๔. บทสรุป

ข้าราชการพลเรือนสามัญที่ได้รับการบรรจุและแต่งตั้งให้เข้ารับราชการจะต้องมีการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ต่ำกว่าหกเดือนแต่ไม่เกินหนึ่งปี และจะต้องมีผลการประเมินทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ต่ำกว่ามาตรฐานที่กำหนด จึงจะสามารถรับราชการต่อไปได้ ซึ่งหากกฎ ก.พ. ฉบับนี้ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้กระบวนการพัฒนาข้าราชการไม่ส่งผลกระทบหรือเป็นอุปสรรคต่อการทดลองปฏิบัติหน้าที่ราชการ ย่อมส่งผลดีต่อตัวข้าราชการและส่วนราชการที่จะไม่ต้องสูญเสียบุคลากรในการปฏิบัติภารกิจ รวมทั้งลดภาระและงบประมาณในการจัดทำหลักสูตร e-Learning และการจัดอบรมสัมมนา ซึ่งส่งผลดีต่อการบริหารทรัพยากรบุคคลภาครัฐและงบประมาณของประเทศโดยรวม

โครงงานดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๒
โครงงานการประเมินผลสัมฤทธิ์
เรื่อง โทษอาญาเกี่ยวกับการล้มละลาย ตามมาตรา ๑๖๒
แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ *

ศุภนิดา แก้วบุบผา **

จากการเข้ารับการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๒ ทำให้ผู้ศึกษาได้รับความรู้ตามมาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่เป็นภาระแก่ประชาชนและดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายได้สะดวกและเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง ผู้ศึกษาในฐานะผู้ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบังคับคดีล้มละลาย ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ พบว่า มาตรา ๑๖๒ ไม่สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบัน อีกทั้งขาดสภาพการบังคับใช้จริง ทำให้ไม่สามารถป้องปรามการกระทำความผิดได้ ผู้ปฏิบัติหน้าที่จึงใช้มาตรการอื่นแทน จึงเห็นควรศึกษาผลสัมฤทธิ์และความสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญของมาตรา ๑๖๒ เพื่อให้กฎหมายเกิดผลสัมฤทธิ์ในการทำให้บุคคลล้มละลายให้ความร่วมมือในการรวบรวมกิจการและทรัพย์สินกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ เพื่อที่เจ้าหนี้จะสามารถได้รับชำระหนี้ได้มากขึ้น เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจการลงทุนในประเทศไทยต่อไป

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ บัญญัติขึ้นเพื่อให้ลูกหนี้ไม่ว่าบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีหนี้สินล้นพ้นตัว ขาดความสามารถในการบริหารจัดการทรัพย์สินได้เข้าสู่กระบวนการบังคับคดีล้มละลาย เพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้ามาช่วยเหลือในการรวบรวมและนำทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายมาจัดสรรเพื่อชำระสะสางหนี้สินของผู้มีหนี้สินล้นพ้นตัว ให้บรรดาเจ้าหนี้ได้รับชำระหนี้ตามระบบการบริหารจัดการการชำระหนี้ตามส่วนเฉลี่ยที่กฎหมายกำหนดไว้ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและเป็นธรรมในการได้รับชำระหนี้ เป็นประโยชน์

---

* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำต้องเห็นพ้องด้วย

** นิติกรชำนาญการ กรมบังคับคดี ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการ รุ่นที่ ๓๒ (มีนาคม ๒๕๖๖)

แก่ลูกหนี้ให้ได้ปลดเปลื้องภาระหนี้สิน[๑] และเป็นประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ เห็นได้จากการที่ธนาคารโลก (World Bank) กำหนดให้การแก้ปัญหาการล้มละลาย (Resolving Insolvency) เป็นตัวชี้วัดข้อ ๑๐ ในการจัดอันดับความยาก – ง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business) โดยพิจารณาจากอัตราการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายเป็นสำคัญ เนื่องจากผลการศึกษาพบว่าอัตราการได้รับชำระหนี้ที่มีประสิทธิภาพมีความเกี่ยวโยงกับความสามารถในการเข้าถึงแหล่งทุนของลูกหนี้ อีกทั้งการที่เจ้าหนี้เชื่อมั่นในการบังคับคดีล้มละลายว่าจะได้รับชำระหนี้คืนสามารถดึงดูดการลงทุนได้มากขึ้นอีกด้วย[๒]

การที่บุคคลล้มละลายให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการให้การเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของตนจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อกระบวนการบังคับคดีล้มละลาย เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะสามารถรวบรวมทรัพย์สินเข้าสู่กองทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายเพื่อนำไปแบ่งชำระหนี้ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ได้มากที่สุด พระราชบัญญัติล้มละลายฯ หมวด ๗ จึงกำหนดโทษทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายไว้เพื่อคุ้มครองไม่ให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้และบุคคลภายนอกที่อาจหลงเข้าทำนิติกรรมกับบุคคลล้มละลาย คงไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของคำสั่งศาลล้มละลาย และคุ้มครองสังคมและเศรษฐกิจจากการกระทำโดยทุจริตของบุคคลล้มละลาย[๓] โดยกำหนดให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หากในระหว่างดำเนินกระบวนพิจารณาคดีล้มละลายมีเหตุควรเชื่อได้ว่าลูกหนี้หรือผู้ใดกระทำความผิดทางอาญาเกี่ยวกับการล้มละลายตามพระราชบัญญัตินี้[๔] และมาตรา ๑๖๒ บัญญัติว่าลูกหนี้คนใดฝ่าฝืน มาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๙ หรือมาตรา ๘๐ โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขืนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๑) มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสี่เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ[๕] กล่าวคือ หากบุคคลล้มละลายไม่ดำเนินการดังต่อไปนี้ จะมีความผิดเป็นโทษทางอาญา จำคุกไม่เกินสี่เดือน หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท

(๑) มาประชุมเจ้าหนี้และตอบคำถามเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินหรือไม่กระทำการอันเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินตามที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สั่ง ตามมาตรา ๖๔

---

[๑] กรมบังคับคดี, คู่มือติดต่อราชการ การบังคับคดีล้มละลาย, (กรุงเทพมหานคร, กระทรวงยุติธรรม, ๒๕๖๓): ๑

[๒] The World Bank, Resolving Insolvency, สืบค้น ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก https://subnational.doingbusiness.org/en/data/exploretopics/resolving-insolvency/why- matters

[๓] พันตำรวจตรี กิตติกร เนียมสอน, ปัญหาเกี่ยวกับความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ : ศึกษากรณีลูกหนี้ทำนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สินระหว่างศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาด, นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ (กรุงเทพมหานคร, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖): ๔

[๔] มาตรา ๑๖๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

[๕] มาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) ไม่เป็นธุระช่วยโดยเต็มความสามารถในการจำหน่ายทรัพย์สินและในการแบ่งทรัพย์สิน และไม่ให้แพทย์ตรวจ ไม่ตอบข้อซักถามของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ หรือกระทำการที่จำเป็นเพื่อการทำสัญญาประกันชีวิต ตามมาตรา ๖๕

(๓) การไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจำหน่ายและแบ่งทรัพย์สินซึ่งตกอยู่กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังถูกปลดจากการล้มละลาย ตามมาตรา ๗๙

(๔) การที่บุคคลล้มละลายซึ่งถูกปลดจากล้มละลายโดยที่ศาลมีคำสั่งให้ใช้เงินแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ และให้ไปสอบสวนหรือไต่สวนตามกำหนดแต่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว ตามมาตรา ๘๐ โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร

หากพิจารณาตามหลักสากลในการกำหนดโทษทางอาญาแล้ว จะเห็นว่าวัตถุประสงค์ของมาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ คือเพื่อข่มขู่ตัวบุคคลล้มละลายและสังคมโดยรวมให้เกิดความเกรงกลัวจะได้ไม่กระทำความผิด (Deterrent)[๖] ด้วยการงดเว้นการกระทำการตามหน้าที่ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ ในการรวบรวมทรัพย์สินมาแบ่งแก่บรรดาเจ้าหนี้ตั้งแต่แรก แต่ความผิดตามมาตรา ๑๖๒ เป็นความผิดประเภท mala prohibita เป็นความผิดเพราะกฎหมายกำหนดให้การกระทำเป็นความผิด ไม่ใช่การกระทำซึ่งเป็นความผิดในตัวเอง (mala in se)[๗] มีวัตถุประสงค์ให้บุคคลล้มละลายให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการติดตามและรวบรวมทรัพย์สินเข้าสู่กองทรัพย์สินเพื่อให้สามารถแบ่งชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้ แต่ตัวการกระทำเอง เช่น การไม่เข้าร่วมการประชุม โดยทั่วไปไม่ใช่ความผิดในตัวเอง หรือแม้แต่การไม่ให้การก็ยังเป็นสิทธิของจำเลยในคดีอาญาเสียด้วยซ้ำ[๘] จึงเป็นการกำหนดให้การกระทำในฐานะที่ไม่อำนวยความสะดวกช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่เป็นความผิดที่มีโทษทางอาญา[๙]

เมื่อพิจารณาตามความเป็นจริงในทางปฏิบัติแล้ว แม้จะมีการกำหนดให้การไม่ให้ความร่วมมือของบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๑๖๒ เป็นความผิดมีโทษทางอาญามาตั้งแต่ต้น แต่สถิติคดีอาญาที่ขึ้นสู่กระบวนพิจารณาของศาลล้มละลายกลางทั้งหมด ไม่มีคดีที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ฟ้องบุคคลล้มละลายด้วยฐานความผิดตามมาตรา ๑๖๒ เลยแม้แต่คดีเดียว แต่ยังคงปรากฏสถิติคดีที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยื่นคำร้องขอหยุดนับระยะเวลาปลดจากการล้มละลายเนื่องจากบุคคลล้มละลายมิได้ให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมทรัพย์สิน

---

[๖] นายอภิวัฒน์ สุดสาว, “การกำหนดโทษอาญา ตามบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” จุลนิติ (มีนาคม - เมษายน ๒๕๖๑): ๑๑๕

[๗] นายอภิวัฒน์ สุดสาว, อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๖: ๑๑๗, ๑๒๗

[๘] มาตรา ๑๗๒ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

[๙] คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย,” ราชกิจจานุเบกษา ๑๓๖ (พฤศจิกายน ๒๕๖๒): ๑๘

โดยไม่มีเหตุอันสมควร[๑๐] เป็นจำนวนมากมาโดยตลอด และเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มักจะเลือกใช้โทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติล้มละลายที่มีฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาร่วมด้วย เช่น ฐานฉ้อโกง ตามมาตรา ๓๔๑ ฐานโกงเจ้าหนี้ ตามมาตรา ๓๕๐ และฐานแจ้งความเท็จตามมาตรา ๒๖๘ เป็นเครื่องมือหลักในการเอาผิด แทนการใช้โทษทางอาญาล้มละลายโดยแท้ตามมาตรา ๑๖๒ ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงชี้ให้เห็นว่าเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ประสบปัญหาบุคคลล้มละลายไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินมาโดยตลอด และเลือกที่จะใช้มาตรการอื่นในกฎหมายเพื่อรับมือกับปัญหาดังกล่าวแทนการเอาผิดตามกลไกในมาตรา ๑๖๒ แม้จะมีการแก้ไขเพิ่มอัตราโทษทางอาญาในมาตราดังกล่าวให้หนักขึ้นแล้วในปี ๒๕๕๘[๑๑] ก็ยังไม่ปรากฏข้อมูลการเอาผิดตามมาตราดังกล่าว[๑๒] แสดงให้เห็นว่าโทษอาญาตามมาตรา ๑๖๒ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการป้องปรามไม่ให้กระทำความผิดและทำให้เกิดความร่วมมือในการให้ข้อมูลได้

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์แล้ว พบว่า การรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจากตัวบุคคลล้มละลายเป็นเพียงส่วนหนึ่งในช่องทางการรวบรวมกิจการและทรัพย์สินเท่านั้น แม้บุคคลล้มละลายจะไม่ให้ความช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ แต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็มีวิธีการและเครื่องมืออื่นในการติดตามรวบรวมกิจการและทรัพย์สิน ได้แก่

(๑) หน้าที่ของบรรดาเจ้าหนี้ในคดีล้มละลายในการช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการสืบหาทรัพย์สินของบุคคลล้มละลาย และในฐานะผู้ได้ประโยชน์จากการรวบรวมทรัพย์สินดังกล่าว เจ้าหนี้ย่อมให้ความร่วมมือกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มากกว่าบุคคลล้มละลายเอง

(๒) ปัจจุบันกรมบังคับคดีได้จัดทำบันทึกข้อตกลงแลกเปลี่ยนข้อมูลกับหน่วยงานและองค์กรที่มีข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายมากมาย เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สหกรณ์ออมทรัพย์ของหน่วยงานต่างๆ บริษัทเงินทุน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ รวมทั้งการเชื่อมโยงฐานข้อมูลภาครัฐในปัจจุบันที่พัฒนาขึ้นมาก ทำให้หน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

---

[๑๐] มาตรา ๘๑/๒ ประกอบมาตรา ๘๑/๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓

[๑๑] พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๕๘

[๑๒] ข้อมูลสถิติในปี ๒๕๕๗ ถึง ๒๕๖๔ มีคดีสาขาล้มละลายในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลล้มละลายกลาง ๒,๒๕๔ คดี ในขณะที่มีคดีอาญาที่เข้าสู่กระบวนการพิจารณาทั้งสิ้น ๗๐ คดี เป็นคดีตามมาตรา ๑๖๒ ทั้งสิ้น ๐ คดี, ความผิดฐานฉ้อโกง ตามมาตรา ๓๔๑ ทั้งสิ้น ๑๒, ฐานโกงเจ้าหนี้ ตามมาตรา ๓๕๐ ทั้งสิ้น ๑๓ คดี และฐานแจ้งความเท็จตามมาตรา ๒๖๘ ทั้งสิ้น ๒๖ คดี และศาลล้มละลายกลางมีคำสั่งหยุดนับระยะเวลาปลดจากการล้มละลาย ๘,๑๒๕ คำสั่ง; สำนักงานแผนและงบประมาณ สำนักงานกระทรวงยุติธรรม, รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร, สืบค้น ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖, จาก https://oppb.coj.go.th/th/content/category/articles/id/8/cid/2085

สามารถตรวจสอบข้อมูลผู้ที่มาขอรับบริการว่าเป็นบุคคลล้มละลายหรือไม่และแจ้งให้กรมบังคับคดีทราบได้อย่างรวดเร็ว[๑๓]

(๓) การแก้ไขมาตรา ๒๔/๑ ตามพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๑ ประกอบมาตรา ๑๑๗ กำหนดโทษทางอาญาสำหรับบุคคลซึ่งมีทรัพย์สินของบุคคลล้มละลายอยู่ในครอบครองแต่ไม่ยอมส่งมอบทรัพย์สินดังกล่าว ทำให้นายจ้างของบุคคลล้มลายให้ความร่วมมือในการนำส่งเงินเดือนของบุคคลล้มละลายเข้ากองทรัพย์สินมากขึ้นอย่างมาก จึงเป็นการบังคับบุคคลล้มละลายให้มาให้การเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในทางอ้อม เพื่อจะได้มีสิทธิรับเงินค่าเลี้ยงชีพจากเงินอายัดเงินเดือนดังกล่าวตามคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

การแก้ไขมาตรา ๒๔/๑ ประกอบกับการทำบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมบังคับคดีกับบริษัทประกันชีวิตชั้นนำของประเทศไทย ทำให้ปรากฏกรณีตัวอย่างที่ทำให้เห็นปัญหาการไม่ประสบผลสัมฤทธิ์ของมาตรา ๑๖๒ อย่างชัดเจน กล่าวคือ บุคคลล้มละลายจำนวนมากที่ได้รับการปลดจากการล้มละลายไปแล้วและเป็นคดีที่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ยื่นคำร้องขอหยุดนับระยะเวลาปลดจากการล้มละลายไว้ หรือแม้แต่คดีที่ศาลมีคำสั่งให้ปิดคดีแล้วเนื่องจากได้แบ่งทรัพย์สินครั้งที่สุดแล้วหรือไม่มีทรัพย์จะแบ่งก็ตาม ได้ติดต่อมายังเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เพราะบริษัทประกันไม่จ่ายเงินผลประโยชน์จากกรมธรรมให้ โดยเฉพาะประเภทสะสมทรัพย์ ๒๐ ปี ที่ได้ทำไว้ตั้งแต่ก่อนถูกฟ้องล้มละลายแต่ไม่ได้ให้การกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ไว้ แม้จะเข้าองค์ประกอบความผิด ตามมาตรา ๑๖๒ เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็เลือกไม่ดำเนินคดีอาญา แต่มีคำสั่งให้อายัดเงินเข้ากองทรัพย์สินหากพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นทรัพย์ที่ได้มาก่อนปลดล้มละลายแทน

(๔) การไม่ช่วยเหลือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการจำหน่ายและแบ่งทรัพย์สินซึ่งตกอยู่กับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายหลังถูกปลดจากการล้มละลาย ตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ มีบทลงโทษเป็นการเพิกถอนคำสั่งปลดจากการล้มละลายเป็นการเฉพาะตามวรรคสอง

จะเห็นได้ว่า แม้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์จะประสบปัญหาไม่ได้รับความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินจากบุคคลล้มละลาย แต่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ก็ไม่ได้บังคับใช้โทษทางอาญา มาตรา ๑๖๒ แต่เลือกใช้มาตรการอื่นเหล่านี้ที่สามารถทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า และประหยัดทรัพยากรที่ใช้ในการบังคับการตามกฎหมายมากกว่า เมื่อเทียบกับกระบวนการสอบสวนในฐานะพนักงานสอบสวนที่มีความยุ่งยากซับซ้อนมากกว่า

---

[๑๓] กรมบังคับคดี, บันทึกข้อตกลง, สืบค้น ๒๓ กุมภาพันธ์๒๕๖๖, จาก https://www.led.go.th/datacenter/o-promise.asp

ดังนั้น การกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๖๒ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา ๗๗ ซึ่งกำหนดให้รัฐพึงมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ ... รัฐพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง[๑๔] อีกทั้งเป็นการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำที่มิได้กระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อเศรษฐกิจของส่วนรวมโดยกว้าง การกำหนดมาตรการโทษอาญาตามมาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ จึงเป็นกฎหมายที่หมดความจำเป็น[๑๕] และสมควรพิจารณาปรับเปลี่ยนเป็นการลงโทษในรูปแบบอื่น

๒. แนวทางในการแก้ไขปัญหา

จากปัญหาการบังคับใช้มาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ไม่ประสบผลสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย มีมาตรการอื่นในการบังคับให้เกิดผลตามกฎหมายแทน และเป็นการกำหนดให้การกระทำความผิดที่เป็นการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ใช่ความผิดร้ายแรงและโดยสภาพไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงหรือไม่มีผลกระทบต่อส่วนรวมอย่างกว้างขวางเป็นความผิดทางอาญา

ผู้ศึกษาพิจารณาแล้วเห็นว่ามีแนวทางในการแก้ไขปัญหาได้โดยแก้ไขโทษทางอาญาเป็นความผิดทางพินัยโดยไม่ถือเป็นความผิดอาญาแทน เพื่อให้เหมาะสมและได้สัดส่วนกับสภาพความผิด ประกอบกับเจตนารมณ์ของกฎหมายล้มละลายไม่ได้มีเพื่อแก้แค้นทัศนคติของประชาคมโลกไม่ได้ต้องการประณามการล้มละลายให้เป็นตราบาปติดตัว (Stigmatize) อีกต่อไป แต่ต้องการให้โอกาสเริ่มต้นใหม่แก่ผู้ที่ไม่สามารถบริหารจัดการกิจการและหนี้สินของตนได้โดยไม่มีเจตนาทุจริต การกำหนดให้การไม่ให้ความร่วมมือในการรวบรวมทรัพย์สินกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นความผิดทางพินัยจึงทำให้บุคคลล้มละลายไม่ต้องมีประวัติอาชญากร (criminal record) ติดตัวตลอดไป สอดคล้องกับสภาวการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป

เมื่อแก้ไขให้เป็นโทษทางพินัยแล้ว เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์สามารถดำเนินการทำคำสั่งปรับเป็นพินัยได้โดยพิจารณากำหนดค่าปรับเป็นพินัยให้เหมาะสมกับข้อเท็จจริงและสภาวะการณ์ของบุคคล จะทำให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมายได้โดยไม่จำเป็นต้องใช้โทษทางอาญา ส่งผลให้บุคคลล้มละลายให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินกับเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้โดยไม่เป็นภาระแก่เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการทำการสอบสวนและทำสำนวนในฐานะพนักงานสอบสวน ไม่เป็นภาระแก่ประชาชนจนเกินสมควร ไม่กระทบต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์จนเกินสัดส่วนกับประโยชน์ที่รัฐได้รับจากการลงโทษประชาชน

---

[๑๔] มาตรา ๗๗ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

[๑๕] มาตรา ๕ และมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

อย่างไรก็ดี แม้พระราชบัญญัติล้มละลายฯ จะเป็นกฎหมายตามบัญชี ๑ ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ.๒๕๖๕ แต่มาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ กำหนดความผิดทางอาญาทั้งโทษปรับและโทษจำคุก จึงมิได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนความผิดทางอาญาเป็นความผิดตามพินัยโดยอัตโนมัติเมื่อพ้นกำหนด ๓๖๐ วัน ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ดังนั้น จึงเสนอให้ดำเนินการแก้ไขมาตรา ๑๖๒ กำหนดให้เป็นความผิดทางพินัยโดยไม่ถือเป็นความผิดทางอาญา และกำหนดค่าปรับเป็นพินัยตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัยฯ ด้วยการยกร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. .... พร้อมทั้งกำหนดว่าเป็นค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินในลำดับใดตามมาตรา ๑๓๐

อย่างไรก็ดี กระบวนการดังกล่าวมีระยะเวลาการดำเนินการที่นานมาก เพราะนอกจากต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขปรับปรุงแล้ว ยังต้องมีการวางระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในราชกิจจานุเบกษาก่อน กรมบังคับคดีจึงจะสามารถกำหนดแนวการปฏิบัติภายในได้ และแนวปฏิบัติดังกล่าวต้องผ่านการพิจารณาโดยถี่ถ้วนเพื่อหาสมดุลในการกำหนดโทษปรับไม่ให้ต่ำจนเกินไปจนไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในเชิง Deterrence ได้ และในขณะเดียวกันก็ไม่สูงเกินไปจนกระทบสิทธิในการได้รับชำระหนี้ของเจ้าหนี้ที่ขอรับชำระหนี้ในคดีล้มละลายจนเกินสัดส่วนกับประโยชน์ที่รัฐจะได้รับ ดังนั้น การแก้ปัญหาที่กรมบังคับคดีสามารถทำได้ในระยะสั้น คือ การจัดการอบรมเพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเพิ่มขึ้น จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนให้มีความชัดเจน จัดทำความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด เพื่อสร้างความมั่นใจและอำนวยความสะดวกในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ พร้อมทั้งเผยแพร่ความเข้าใจและทัศนะคติที่ดีต่อกลไกการบังคับคดีล้มละลายและบทบาทของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ต่อทั้งบุคคลล้มละลายและเจ้าหนี้

๓. ข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาสภาพปัญหาเกี่ยวกับโทษอาญาในมาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ผู้เขียนเห็นควรเสนอแนวทางในการแก้ไขและบรรเทาปัญหาดังกล่าวใน ๒ ขั้นตอน คือ

(๑) ในระยะสั้น ควรจัดการอบรมสร้างความรู้และความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา จัดทำแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวน จัดทำความร่วมมือกับสำนักงานตำรวจแห่งชาติและสำนักงานอัยการสูงสุด และเผยแพร่ความเข้าใจและทัศนะคติที่ดีต่อกลไกการบังคับคดีล้มละลายและบทบาทของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการรวบรวมทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ต่อทั้งบุคคลล้มละลายและเจ้าหนี้ ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้โทษอาญา

ตามพระราชบัญญัติล้มละลายฯ ประกอบกับการเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

(๒) ในระยะยาว ควรแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖๒ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.๒๔๘๓ ในส่วนของการกำหนดโทษทางอาญาให้เป็นโทษปรับทางพินัย ดังนี้

"ลูกหนี้คนใดฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งมาตรา ๖๔ มาตรา ๖๕ มาตรา ๗๙ หรือมาตรา ๘๐ โดยไม่มีข้อแก้ตัวอันสมควร หรือขัดขืนเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๖ (๑) ~~มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือจำคุกไม่เกินสี่เดือน หรือทั้งปรับทั้งจำ~~ มีความผิดทางพินัย"

ทั้งนี้ กรมบังคับคดีต้องพิจารณากำหนดว่าโทษปรับทางพินัยเป็นค่าใช้จ่ายหรือหนี้สินในลำดับใดตามมาตรา ๑๓๐ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ.๒๔๘๓ และมีวิธีการหักชำระอย่างไร เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติจริงต่อไปในภายหน้า

เมื่อนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีวางระเบียบปฏิบัติในการปรับเป็นพินัยในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กรมบังคับคดีต้องดำเนินการออกแนวปฏิบัติเพื่อให้การดำเนินการพิจารณาของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์เป็นมาตรฐานเดียวกัน และมีผลสัมฤทธิ์ตามที่ต้องการ"

๔. บทสรุป

๔.๑ ได้ทราบความเป็นมาและปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดโทษทางอาญาตามมาตรา ๑๖๒ พระราชบัญญัติล้มละลายฯ

๔.๒ ได้ใช้โครงงานนี้เป็นแนวทางเริ่มต้นในการแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติล้มละลายฯ และกำหนดแนวปฏิบัติต่อไปในอนาคต โดยเปลี่ยนโทษทางอาญาเป็นโทษปรับทางพินัย เพื่อให้กฎหมายสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันทั้งในระดับประเทศและในระดับโลก และไม่เป็นภาระแก่ประชาชนมากจนเกินสัดส่วน และเพื่อให้เกิดสภาพบังคับตามกฎหมายให้ประชาชนดำเนินการตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด สามารถรวบรวมทรัพย์สินเข้าสู่กองทรัพย์สินเพื่อแบ่งชำระให้แก่เจ้าหนี้ได้ในสัดส่วนที่มากขึ้น

ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

บรรณาธิการ

นางสมาพร นิลประพันธ์

กองบรรณาธิการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม
นางสาวกัลยา เกียรติถาวรชัย
นางสาวคนึงนิจ แซ่เฮง
นางสาวธมณณัฏฐ์ พราหมณ์ดี
นางสาวเสาวนีย์ จันทร์ชวลิต
นางสุปราณี เพ็งหนู
นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์
นางสาวรัชนีกร ลาภวณิชชา
นางสาวพรรณพร สนธิไชย

ผู้จัดการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

เหรัญญิก

นางสาวศิริพรรณ พวงทอง

OCS

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Better Regulation for Better Life

พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน

Advanced Legal Training Institute