



ฉบับที่ ๒๓

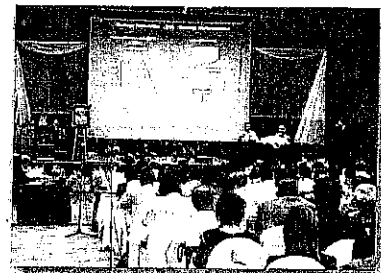
พัฒนากฎหมายไทย

คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

ปีที่ ๑ ฉบับที่ ๖ เดือนสิงหาคม ๒๕๕๘



วันศุกร์ที่ ๒๓-วันอาทิตย์ที่ ๒๕
ณ โรงแรมริเจนต์ ๒-๕



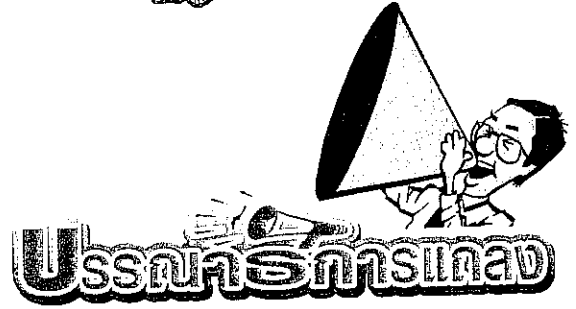
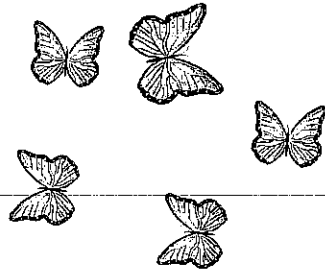
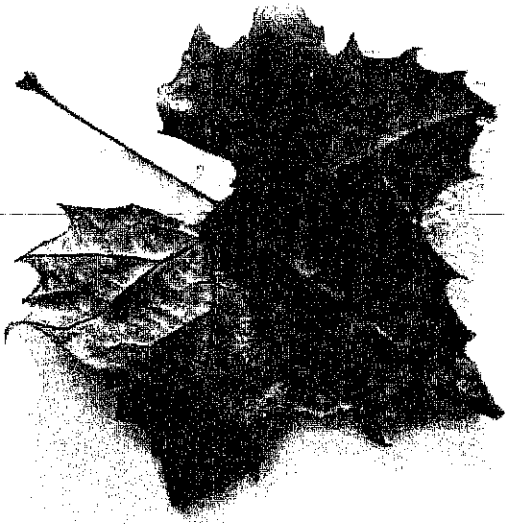
การสัมมนาจัดทำแผนพัฒนากฎหมาย ปี ๒๕๕๙ ของหน่วยงานของรัฐ
และคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย
และรับฟังความคิดเห็นการพัฒนากฎหมาย ปี ๒๕๕๘

วันที่ ๒๓ - ๒๕ กันยายน ๒๕๕๘

ณ โรงแรมริเจนต์ ๒-๕ จังหวัดเพชรบุรี

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.

ระบบฐานข้อมูลการขออนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย :



จดหมายข่าวพัฒนากฎหมายไทยฉบับนี้ขอนำภาพกิจกรรมจากโครงการสัมมนาจัดทำแผนพัฒนากฎหมาย ปี ๒๕๔๙ ของหน่วยงานของรัฐ และคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายและรับฟังความคิดเห็นการพัฒนากฎหมาย ปี ๒๕๔๘ ซึ่งจัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๓ - ๒๕ กันยายน ๒๕๔๘ ณ โรงแรมรีเจนท์ ชะอำ จังหวัดเพชรบุรี มาให้ท่าน ได้ชมกันในเบื้องต้นก่อน สำหรับรายละเอียดของผลการสัมมนา ฯ จะนำมาเสนอให้ทราบกันในฉบับต่อไป

อย่างไรก็ตามในฉบับนี้ได้เสนอบทความที่น่าสนใจตามอ่านถึง ๒ เรื่องด้วยกันคือ "ร่างพระราชบัญญัติ ป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ." และเรื่อง "ระบบฐานข้อมูลการขอ อนุญาตตามกฎหมาย : อีกทางเลือกหนึ่งในการลดภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย" ซึ่งบทความทั้ง ๒ เรื่อง เป็นเรื่องที่ใกล้ตัวและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างมากทีเดียว

คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์



ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.

สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

ปัญหาความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นปัญหาสังคมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกายและจิตใจ ทั้งต่อผู้ถูกกระทำโดยตรงและกระทบถึงครอบครัว ตลอดจนถึงชุมชนและสังคมโดยรวม ซึ่งรัฐจำเป็นต้องหาทางแก้ไข ปัญหาดังกล่าวอย่างจริงจัง ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๕๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติ รับรองให้ความคุ้มครองในเรื่องความรุนแรงในครอบครัวไว้อย่างชัดเจน แต่ขณะนี้ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่ชัดเจนจากรัฐ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหากับความรุนแรงในครอบครัวที่ออกมาเพื่อรองรับอย่างจริงจัง ทั้งในด้านการให้ความคุ้มครองสิทธิผู้เสียหาย และในด้านการป้องกันยับยั้งมิให้เกิดการกระทำผิดซ้ำอีก

ปัจจุบันการใช้ความรุนแรงในครอบครัวยังคงมีให้เห็นอยู่ตลอดเวลา จากสถิติจำนวนผู้ถูกกระทำ ด้วยความรุนแรงในครอบครัวก็มีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ และการศึกษาทางสังคมจิตวิทยาและรายงานวิจัยหลายฉบับได้มีข้อสรุปตรงกันว่าพฤติกรรมการใช้ความรุนแรงในครอบครัวสามารถถ่ายทอดจากผู้กระทำ ความผิดหรือผู้ถูกกระทำคนหนึ่งไปยังรุ่นลูก รุ่นหลาน หรือบุคคลผู้ใกล้ชิดกับเหตุการณ์ได้ โดยการซึมซับ พฤติกรรมและพฤติกรรมที่ละน้อย ดังนั้น จึงเป็นเรื่องที่ควรตระหนักและเร่งดำเนินการในการป้องกัน แก้ไข เยียวยาและฟื้นฟูปัญหาโดยด่วน*

กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว จึงได้ดำเนินการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ขึ้น เนื่องจากเห็นว่า มาตรการในประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบันเพียงอย่างเดียว ยังไม่สามารถใช้ได้ผลกับความมุ่งหมายในการ ป้องกันปัญหาการใช้ความรุนแรงในครอบครัว ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงเป็นมาตรการเสริมที่เหมาะสม ในการให้ความช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง ในขณะเดียวกันก็มีมาตรการในการป้องกัน การกระทำผิดซ้ำและการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำรุนแรงด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘ อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงาน สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดลักษณะความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว การฟ้องคดีและวิธีพิจารณาพิพากษาคดี อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ มาตรการคุ้มครองชั่วคราว การคุ้มครอง ความรับผิดชอบ และบทกำหนดโทษ

* มาตราดัก্ষณ อรุณีโรจน์, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ ๒๐, ร่างพระราชบัญญัติ การขจัดความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. : ศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายในประเทศไทย เปรียบเทียบกฎหมายสหรัฐอเมริกา อังกฤษ แคนาดา ออสเตรเลีย สิงคโปร์ และมาเลเซีย, สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบัน พระปกเกล้า หน้า -

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไข การใช้ความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.

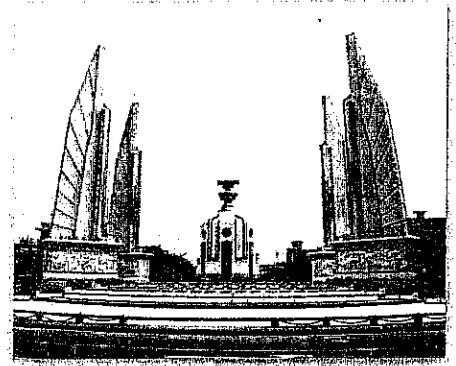
มีทั้งหมด ๑๗ มาตรา ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ความหมายของความรุนแรงในครอบครัว มี ๓ ลักษณะ คือ
 - (๑) การกระทำที่เป็นเจตนาพิเศษ เพื่อให้เกิดอันตรายแก่กาย หรือจิตใจของบุคคลในครอบครัว โดยมุ่งเน้นเจตนา ไม่มุ่งเน้นวิธีการ
 - (๒) พิจารณาลักษณะของการกระทำ ในกรณีที่มีการกระทำนั้นน่าจะก่อให้เกิดความรุนแรง
 - (๓) การจำกัดเสรีภาพบุคคลในครอบครัว เพื่อบังคับให้กระทำการหรืองดเว้นกระทำการ
๒. ผู้ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย คือ บุคคลในครอบครัว ซึ่งหมายถึง คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินกัน โดยไม่จดทะเบียนสมรส บุตร บุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมถึงบุคคลที่อยู่อาศัยในครัวเรือนเดียวกัน แต่ไม่รวมถึงผู้เช่า
๓. ให้ศาลเยาวชนและครอบครัวเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีรวมทั้งให้มีกระบวนการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำและผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง
๔. ผู้ที่กระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ทั้งนี้กำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพื่อรักษาความสัมพันธ์ในครอบครัวไว้
๕. กำหนดให้ผู้ที่พบเห็นการกระทำความรุนแรงมีหน้าที่แจ้งต่อนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อชี้ให้เห็นว่าเรื่องความรุนแรงในครอบครัวเป็นเรื่องของสังคมไม่ใช่เรื่องส่วนตัวอีกต่อไป การแจ้งโดยสุจริตได้รับการคุ้มครองและไม่ต้องรับผิดทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง
๖. กำหนดอายุความไว้ โดยให้แจ้งความภายในกำหนดเวลา ๓ เดือน นับแต่เกิดเหตุหรือนับแต่ผู้ถูกกระทำอยู่ในสภาพและมีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้
๗. ให้พนักงานเจ้าหน้าที่สอบสวนโดยเร็วและส่งฟ้องศาลภายใน ๔๘ ชั่วโมง หากมีเหตุจำเป็นอาจผิดฟ้องได้ครั้งละ ๗๒ ชั่วโมง แต่ไม่เกิน ๖ ครั้ง
๘. กำหนดให้มีการใช้มาตรการชั่วคราวทั้งในชั้นสอบสวนและในชั้นศาล เพื่อบรรเทาทุกข์ให้การคุ้มครองผู้ถูกกระทำ เช่น การออกคำสั่งใด ๆ เท่าที่จำเป็นและพอสมควรแก่กรณี รวมถึงการห้ามผู้กระทำรุนแรงเข้าในที่พำนักของครอบครัว หรือห้ามเข้าใกล้ตัวบุคคลในครอบครัว หรือการดูแลบุตร และการดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือศาลอาจตั้งผู้ไกล่เกลี่ยหาทางให้ได้ยอมความกันในคดีการกระทำความรุนแรงในครอบครัว
๙. การพิจารณาพิพากษาคดีดังกล่าวต้องคำนึงถึงความสงบสุขและการอยู่ร่วมในครอบครัว และศาลมีอำนาจเปรียบเทียบให้ยอมความได้ไม่ว่าอยู่ในขั้นตอนใด
๑๐. ห้ามการโฆษณาเผยแพร่ต่อสาธารณชนด้วยวิธีใด ๆ ซึ่งภาพ เรื่องราว หรือข้อมูลใด ๆ อันจะทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้กระทำ หรือผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรง ผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ
๑๑. กำหนดให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มีหน้าที่รายงานจำนวนคดีความรุนแรงในครอบครัว จำนวนคำสั่งคุ้มครองชั่วคราว จำนวนการละเมิดคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวของพนักงานเจ้าหน้าที่และ



ระบบฐานข้อมูลการขออนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย : อีกทางเลือกหนึ่งในการลดภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย

นายปกรณ์ นิลประพันธ์*



ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชนโดยประชาชน และเพื่อประชาชน และถือว่ากฎหมายเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ การตรากฎหมายในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางเพื่อตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนให้มากที่สุด

การปกครองโดยถือว่ากฎหมายนี้มีลักษณะสำคัญประการหนึ่งคือเมื่อมีผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ผู้นั้นต้องได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษ จึงเป็นหน้าที่โดยปริยายของรัฐที่จะต้องพัฒนามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมาย และมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อที่ประชาชนจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง หน้าที่โดยปริยายของรัฐดังกล่าวข้างต้นทำให้เกิดเป็นหลักสืบต่อมาว่า "บุคคลต้องปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด" และ "ผู้ใดจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้"

อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงเรากลับพบว่าประชาชนจำนวนมากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ? ประชาชนมีเจตนาหลบเลี่ยงกฎหมายจริงหรือ ?

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ พิจารณาแล้วเห็นว่าการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภท ประเภทที่หนึ่ง ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากไม่รู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมายนั้น ประเภทที่สอง ผู้ที่ตั้งใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายกลุ่มนี้จะเป็นพวกที่รู้ว่ามีกฎหมายแต่ตั้งใจที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นเนื่องจาก (๑) มีเจตนาทุจริต (๒) ไม่มีเจตนาทุจริตแต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นหยาบหยาบและเป็นภาระมากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนที่มากมาย กฎระเบียบที่ไม่จำเป็น สลายการบังคับบัญชาที่ยืดยาวและการให้เอกชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น หรือ (๓) ไม่เข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายจึงทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

*ผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการและเลขานุการ คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย (คณะที่ ๕))



คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า การแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องใช้มาตรการที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจากไม่รู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมายและผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีเจตนาทุจริต แต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นภาระมากจนเกินไปนั้น มีสาเหตุสำคัญจากการที่ประเทศไทยมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก จนไม่มีหน่วยงานใดทราบแน่นอนว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีจำนวนมากน้อยเพียงใด การใช้ภาษาและถ้อยคำในกฎหมายที่ยากแก่การทำความเข้าใจ ประกอบกับกฎหมายหลายฉบับมีความคาบเกี่ยวกันมากเสมือนว่ามีความซ้ำซ้อนกันอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นการดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกัน

สำหรับภาระที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นตัวอย่างที่ทำให้สามารถมองเห็นภาพที่ชัดเจนที่สุดได้แก่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน โดยเราจะพบว่า การดำเนินชีวิตประจำวันของทุกคนตั้งแต่เกิดจนตายนั้นกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติ/อนุญาต รับผิดชอบเบี่ยง หรือรับแจ้งกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหลายประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ประชาชนไม่ทราบว่าหากประสงค์จะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประกอบกิจการใดกิจการหนึ่ง จะต้องได้รับอนุมัติ/อนุญาตใดบ้างและจากหน่วยงานใดบ้าง รวมทั้งไม่ทราบขั้นตอนและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาต เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการดำเนินการหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ มีจำนวนมาก และการดำเนินกิจกรรมแต่ละเรื่องต้องขออนุมัติ/อนุญาตตามกฎหมายแตกต่างกัน เช่น กรณีการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SME) อันเป็นการประกอบอาชีพที่สุจริตและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายถึง ๒๒ ฉบับ กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาอีก ๑ ฉบับ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีก ๑๒ ฉบับ เมื่อไม่มีศูนย์ที่ทำหน้าที่ให้บริการข้อมูลเหล่านี้ ประชาชนจึงมีความรู้สึกยุ่งยากและเป็นภาระในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

ประการที่สอง การอนุมัติ/อนุญาตบางเรื่องนั้นมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมาก แต่ประชาชนต้องขออนุมัติ/อนุญาตจากหน่วยงานหลายหน่วยทำให้ประชาชนสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินการมาก เช่น กรณีการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SME) นั้น เมื่อได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ประกอบการยังต้องขออนุมัติใช้อาคารดังกล่าวเพื่อประกอบกิจการโรงงานจากกรมโรงงานอุตสาหกรรม และต้องไปขออนุญาตจากกรมป่าไม้เพื่อประกอบกิจการโรงงานทำไม้แปรรูปด้วย เป็นต้น

ประการที่สาม กฎหมายหลายฉบับให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะอนุมัติ/อนุญาตแต่ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ หรือมีเกณฑ์ดังกล่าวแต่ไม่มีการประกาศเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในเรื่องที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน แต่มีหน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกันทำให้ไม่มีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่เป็นมาตรฐาน



ประการที่สี่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องติดต่อกับประชาชน (Front desk) ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตามอะไรก็ตอบไม่ได้ รวมทั้งไม่มีความรู้สึกที่ดี (Service mind) ในการให้บริการ ทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความเบื่อบ่อยที่จะติดต่อกับภาคราชการ การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ต้องขออนุมัติ/อนุญาตผู้บังคับบัญชาภายใต้สายการบังคับบัญชาหวงเหี้ยม ไม่มีการมอบอำนาจตัดสินใจ ทำให้การอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ล่าช้า นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากบริหารงบประมาณเพื่อการให้บริการไม่เหมาะสม ทำให้ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการให้บริการแก่ประชาชน

ประการที่ห้า ในการขออนุมัติอนุญาตแต่ละเรื่องนั้นประชาชนต้องยื่นเอกสารประกอบจำนวนมากทั้ง ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพียงเล็กน้อย เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เป็นต้น ในอดีตเอกสารเหล่านี้อาจจำเป็นต้องใช้พิจารณาประกอบคำขอ แต่ปัจจุบันมีการใช้เลขประจำตัวประชาชนเป็นตัวอ้างอิงข้อมูลบุคคลแล้ว และกระทรวงมหาดไทยสามารถให้บริการ On-line ได้ทั่วประเทศแล้ว จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้เอกสารเหล่านี้อีก เพราะนอกจากจะเป็นต้นทุนที่ประชาชนต้องรับภาระแล้ว หน่วยงานบางหน่วยถึงกับต้องลงทุนเพื่อจัดหาสถานที่และอุปกรณ์เพื่อใช้จัดเก็บ ดูแลรักษา และทำลายเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า หากสามารถแก้ไขลักษณะทั้ง ๕ ประการดังกล่าวได้ จะช่วยลดภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างมาก ทั้งยังเอื้อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย อันจะทำให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แล้วจะแก้ไขปัญหานี้อย่างไร

ทางเลือกในการแก้ปัญหาดังกล่าวมี ๒ แนวทาง **แนวทางที่หนึ่ง แก้ไขกฎหมาย** โดยการรวบรวมหรือจัดทำประมวลกฎหมายในเรื่องที่เกี่ยวข้องกันไว้ด้วยกัน แต่การดำเนินงานตามแนวทางนี้ต้องใช้เวลามากในการดำเนินงานเพราะต้องตรวจสอบข้อกฎหมายที่จะมาประมวลเข้าด้วยกันโดยละเอียด **แนวทางที่สอง จัดทำฐานข้อมูล** เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องใดต้องไปติดต่อหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน ใช้เวลาเท่าใด แนวทางนี้ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายให้ยุ่งยากเพียงแต่รวบรวมและบริหารจัดการข้อมูลอย่างเหมาะสมก็จะลดภาระแก่ประชาชนได้มากและรวดเร็ว อีกทั้งจะเป็นการสร้างความรู้สึกรู้สึกหรือสำนึกที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ประชาชนด้วย และหากสามารถพัฒนาฐานข้อมูลนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสามารถร่วมกันให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก็ยิ่งจะเป็นการลดภาระแก่ประชาชนได้มากและสอดคล้องกับนโยบาย E-government ของรัฐบาลด้วย

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ พิจารณาแล้วเห็นว่า การดำเนินการตามแนวทางที่หนึ่งนั้น คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการ ๔ จัดทำประมวลกฎหมายเป็นผู้ดำเนินการแล้ว คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ จึงเห็นควรดำเนินการตามแนวทางที่สอง ข้อสำคัญคือข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้ทุกหน่วยงานมีอยู่แล้ว น่าจะทำให้รวดเร็วกว่าการเสนอแก้ไขกฎหมายมาก

จากการศึกษาระบบกฎหมายของต่างประเทศ คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา
กฎหมาย คณะที่ ๕ พบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศมีการจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้
ให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวกทั้งสิ้น เช่น LII (Legal Information Institute) ของสหรัฐอเมริกา
AUSTLII (Australian Legal Information Institute) ของออสเตรเลีย BAILII (British and Irish Legal Information
Institute) ของอังกฤษ CANLII (Canadian Legal Information Institute) ของแคนาดา หรือ Le service public de la
diffusion-du-droit (Legifrance) ของฝรั่งเศส เป็นต้น สำหรับในประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะ
ศูนย์กลางข้อมูลกฎหมายกลางของประเทศได้จัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวและให้บริการแล้วทางเว็บไซต์
www.krisdika.go.th และ www.lawreform.go.th

อย่างไรก็ดี ประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำฐานข้อมูลกลางที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติ/อนุญาต
ตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับการ
การขออนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ เบื้องต้น รับแจ้ง ทั้งหมดที่มีอยู่ตามกฎหมายไว้ในที่เดียวกัน ประชาชน
สามารถตรวจสอบและสืบค้นได้ทันทีและไม่เสียค่าใช้จ่ายว่าหากตนจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต้องขอ
อนุมัติ อนุญาต ฯลฯ ไต่ถาม แบบฟอร์มเป็นอย่างไร ใช้เอกสารใด ต้องติดต่อกับหน่วยงานใด มีหลักเกณฑ์การ
อนุมัติอนุญาตอย่างไร ใช้เวลาเท่าใด ขณะที่หลายประเทศกำลังพัฒนาฐานข้อมูลดังกล่าวขึ้น โดยฐานข้อมูล
ที่เปิดให้บริการแล้ว ได้แก่ Business Licensing Information System : BLIS ของรัฐ New South Wales ของออสเตรเลีย

ดังนั้น คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ จึงได้บรรจุโครงการจัดทำ
"ฐานข้อมูลการอนุญาตในการประกอบธุรกิจ" (Business Licensing Information System: BLIS) ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวก
และลดภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกับฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกัน
ของต่างประเทศ โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องใด ต้องขอ
อนุมัติอนุญาต ๑ ตามกฎหมายใดบ้าง ผู้ขอต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ต้องกรอกแบบฟอร์มใดบ้าง ต้องไปติดต่อ
หน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน เดินทางไปอย่างไร มีหมายเลขโทรศัพท์โทรสาร หรือ e-mail address
เพื่อการติดต่ออย่างไร ต้องยื่นเอกสารใดประกอบการพิจารณาบ้าง ใช้เวลาการพิจารณาเท่าใด มีหลักเกณฑ์การ
พิจารณาอย่างไร หากไม่ได้รับอนุมัติอนุญาต ๑ จะต้องอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อผู้ใด ภายในระยะเวลาเท่าใด ฯลฯ
ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยลดภาระแก่ประชาชนได้มาก ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกรู้สึกหรือสำนึกที่จะต้องปฏิบัติ
ให้ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ประชาชนด้วย และในอนาคตรัฐบาลอาจใช้ฐานข้อมูลนี้เป็นศูนย์กลางในการ
ให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย E-government ได้

จดหมายข่าวพัฒนากฎหมายไทย

จัดทำโดย : คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์
legal@soc.go.th
โทร. ๐-๒๒๘๐-๙๐๐๐ ต่อ ๕๔๕, ๕๕๐
ตู้ ปณ. ๒ ปณ. ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๒