

หลักเกณฑ์การพิจารณาการกำหนดระบบอนุญาตในกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา

โดยที่มาตรการที่รัฐของแต่ละประเทศนำมาใช้เพื่อควบคุมการประกอบกิจการการประกอบอาชีพ หรือการดำเนินการอื่นใดของบุคคลมีลักษณะแตกต่างกันไปตามระบบกฎหมายและระบบราชการของประเทศนั้น ๆ โดยอาจจำแนกมาตรการควบคุมที่มีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายได้เป็น ๒ กลุ่ม ได้แก่ (๑) มาตรการควบคุมก่อนหน้า (ex ante control) เช่น การอนุญาต การรับรอง การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน และ (๒) มาตรการควบคุมภายหลัง (ex post control) เช่น การแจ้งก่อนการดำเนินการ หรือการกำหนดกฎเกณฑ์ให้เอกชนต้องปฏิบัติ

สำหรับระบบอนุญาตนั้น ที่ผ่านมานับได้ว่าเป็นมาตรการหลักที่ประเทศทั้งหลายนิยมนำมาใช้ควบคุมการประกอบกิจการหรือการประกอบอาชีพของบุคคล โดยประเทศไทยปัจจุบันพบว่ามีกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำกับดูแลเกี่ยวกับการประกอบกิจการหรือเพื่อการประกอบอาชีพที่ใช้ระบบใบอนุญาตจำนวน ๑๔๙ ฉบับ โดยยังไม่รวมมาตรการควบคุมการประกอบกิจการในลักษณะอื่น เช่น การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน การรับรอง หรือการจดทะเบียน เป็นต้น อีกทั้งยังมีการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และกระบวนงาน ที่เกี่ยวข้องกับการอนุญาตเป็นจำนวนมาก โดยการนำระบบใบอนุญาตซึ่งเป็นมาตรการควบคุมก่อนหน้ามาใช้มีผลให้รัฐต้องตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคล ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องก่อนที่จะพิจารณาให้สิทธิตามกฎหมายแก่บุคคล^๑ การดำเนินการของรัฐดังกล่าวตามกฎหมายจึงก่อให้เกิดข้อโต้แย้งว่าล้าสมัยหมดความจำเป็น ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพ การดำเนินธุรกิจ และความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศ นอกจากนี้ ระบบอนุญาตยังมี

^๑สรุปจากปาฐกถาในหัวข้อพิเศษ “ทำไมประเทศไทยต้องทบทวนการอนุญาต” โดยศ.ดร.วิชฌู เครื่องงาม “โครงการทบทวนการอนุญาต Thailand’s Smart & Simple License” วันพุธที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ณ ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์

ขั้นตอนที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต

๑. ต้องมีการขออนุญาต กรอกแบบฟอร์ม หน่วยงานราชการบางแห่งจะต้องมีการไปติดต่อและไปพบกับเจ้าหน้าที่ราชการ

๒. มีขอระยะเวลาการขออนุญาตตามที่กำหนดไว้ หากเกินระยะเวลาที่กำหนดไม่สามารถขอใบอนุญาตได้

๓. ขั้นตอนการแสดงเอกสารหลักฐานต่อเจ้าหน้าที่

๔. มีกระบวนการพิจารณาว่าจะได้รับการอนุญาตหรือไม่

๕. ขั้นตอนการออกใบอนุญาต

๖. ขั้นตอนการเสียค่าธรรมเนียม หากมีการเสียค่าธรรมเนียมจำนวนมากจะเป็นภาระแก่ประชาชน

๗. ขั้นตอนการต่อใบอนุญาต

๘. เรื่องการอุทธรณ์การขอใบอนุญาต

๙. การขออนุญาตเรื่องเดียวแต่มีความเกี่ยวข้องกับใบอนุญาตหลายใบ

ผลกระทบในด้านอื่น ๆ เช่น เป็นการสร้างภาระ ขั้นตอน และต้นทุนให้กับทั้งภาคประชาชน และต่อระบบเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง มีดุลพินิจในการพิจารณาอนุญาต โดยเฉพาะหากเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ หรือมีการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรมอันอาจนำไปสู่การทุจริตของภาครัฐ ด้วยเหตุนี้ ระบบอนุญาต จึงถูกมองว่าเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการ แข่งขันอาจมีผลกระทบต่อการจ้างงานและการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และในบางกรณียังอาจมี ผลเป็นการปิดกั้นผู้ประกอบการรายใหม่ไม่ให้เข้าสู่ตลาด ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อผู้บริโภค

จากผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการนำระบบอนุญาตมาใช้เป็นแรงผลักดันที่ทำให้ ประเทศต่าง ๆ เริ่มมีแนวคิดในการลดการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายนับแต่ทศวรรษที่ ๑๙๙๐ เป็นต้นมา โดยมีพื้นฐานสำคัญจากแนวคิดที่ว่ารัฐควรแทรกแซงกิจการทางเศรษฐกิจและสังคม ให้น้อยลง ผู้ตรากฎหมายจึงควรใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น โดยจะต้องเป็นเรื่องที่มี เหตุผลความจำเป็นยิ่งยวดในการปกป้องและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ไม่มีมาตรการอื่นใด ที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ได้เท่านั้น แนวคิดดังกล่าวนี้ปรากฏเป็นรูปธรรมในบทบัญญัติมาตรา ๗๗ ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดหลักการไว้ว่ารัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะ กรณีที่จำเป็น และมาตรา ๒๑ (๕) แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการ ประเมินผลสัมฤทธิ์ทางกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบ และพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของ ประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบ อนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตดำเนินงานต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณา อนุญาตของทางราชการ

๒. แนวคิดเกี่ยวกับระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศที่สามารถนำมาใช้กับระบบอนุญาต ในกฎหมายไทย

คณะทำงานฯ ได้ศึกษากรอบกฎหมายและแนวปฏิบัติในการลดหรือเลิกระบบ อนุญาตในต่างประเทศเพื่อประกอบการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมสำหรับการใช้ระบบ อนุญาตในประเทศไทย สรุปได้ดังนี้

๒.๑ การใช้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่จำเป็นตามกฎหมายของสหภาพยุโรป

ข้อกำหนดของสหภาพยุโรปว่าด้วย “บริการตลาดภายใน” (Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services du marché intérieur) หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ข้อกำหนดบริการ” หรือ “ข้อกำหนด Bolkestein” ซึ่งใช้บังคับแก่การประกอบกิจการที่เป็นบริการ อันเป็นไปตามภารกิจหลักของสหภาพ ยุโรปในการสร้าง “ตลาดภายใน” ให้ผู้ประกอบการค้าบริการจากรัฐภาคีสามารถประกอบกิจการ ในเขตตลาดภายในได้อย่างเสรี ได้กำหนดหลักสำคัญเกี่ยวกับการใช้ระบบอนุญาต (régimes d'autorisation) ไว้ในมาตรา ๙ ให้รัฐภาคีสามารถนำระบบอนุญาตมาใช้ในการประกอบกิจการ บริการได้ก็ต่อเมื่อเข้าเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การใช้ระบบอนุญาตไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติ

(๒) มีความจำเป็นต้องใช้ระบบอนุญาตเนื่องด้วย “เหตุผลสำคัญยิ่งเกี่ยวกับประโยชน์ของส่วนรวม” (raison impérieuse d'intérêt général) ซึ่งตามมาตรา ๔ ของข้อกำหนดฯ ได้ให้นิยามคำดังกล่าวไว้โดยต้องเป็นเหตุที่ศาลยุติธรรมแห่งสหภาพยุโรปยอมรับ ซึ่งรวมถึงเหตุดังต่อไปนี้ ความสงบเรียบร้อยสาธารณะ ความปลอดภัยของประชาชน สุขอนามัยของประชาชน การรักษาความสมดุลทางการเงินของระบบสวัสดิการสังคม ฯลฯ

(๓) ไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบน้อยกว่าอันจะทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ได้

นอกจากนี้ ข้อกำหนดดังกล่าวยังได้วางกรอบการใช้อำนาจในการพิจารณาอนุญาตของเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๑๐) เพื่อป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ และกำหนดหลักเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาอนุญาตที่จะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และไม่สร้างภาระค่าใช้จ่ายแก่ผู้ขออนุญาตจนเกินสมควร (มาตรา ๑๓)

๒.๒ การลด-เล็กระบบอนุญาตในกฎหมายฝรั่งเศส

ในฝรั่งเศส การลด-เล็กระบบอนุญาตในกฎหมายมีฐานความคิดมาจากนโยบายลดความซับซ้อนของระบบราชการ (politique de simplification administrative) ที่เริ่มมีการดำเนินการมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และมีวัตถุประสงค์เพื่อบรรเทาความยุ่งยากและลดภาระต้นทุนของเอกชนที่เกิดจากการบังคับใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย รัฐบาลฝรั่งเศสได้มีการนำมาตรการทางกฎหมายมาใช้ในการลด-เล็กระบบอนุญาตจำนวนหลายมาตรการ ดังนี้

(๑) การนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการมาใช้แทนที่ระบบอนุญาต

การนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการมาใช้ได้รับการยอมรับว่าเป็นทางเลือกที่พียงนำมาใช้แทนระบบอนุญาต และเป็นมาตรการสำคัญที่จะช่วยลดความซับซ้อนของระบบราชการได้ เพราะเป็นกลไกที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเสรีภาพของประชาชน รัฐสภาฝรั่งเศสได้มีการตรากฎหมายอนุญาตให้รัฐบาลตรารัฐกำหนดเพื่อนำระบบแจ้งก่อนดำเนินการไปใช้แทนที่ระบบอนุญาต โดยเฉพาะในเรื่องการประกอบกิจการของบริษัทเอกชนและการประกอบวิชาชีพของบุคคล พร้อมทั้งมีการกำหนดกลไกการคัดค้านการแจ้งโดยเจ้าหน้าที่ วิธีการตรวจสอบควบคุมในภายหลัง รวมทั้งบทกำหนดโทษไว้ด้วย (Loi n°2003-591 du 2 juillet 2003 habilitant le Gouvernement à simplifier le droit)

(๒) การนำระบบแจ้งและขึ้นบัญชีไปใช้แทนการรับรองโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง

(๓) การยกเลิกมาตรการควบคุมโดยไม่มีมาตรการควบคุมอื่นมาแทนที่ เช่น กรณีกังหันลมผลิตไฟฟ้า (éoliennes) ที่กำหนดให้มีมาตรการควบคุมเฉพาะกังหันลมที่อยู่บนบก ส่วนกังหันลมที่ตั้งอยู่นอกชายฝั่งทะเล ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อประชาชนหรือสิ่งแวดล้อม ไม่อยู่ภายใต้มาตรการควบคุมใด ๆ

(๔) การปรับปรุงระบบอนุญาตให้มีความเรียบง่าย เช่น การวางหลักใหม่ที่ว่า การนิ่งเฉยของฝ่ายปกครองมีผลเท่ากับเห็นชอบหรือที่เรียกว่า “ระบบอนุญาตโดยปริยาย” (principe du silence valant acceptation) ซึ่งมีที่มาจาก “ข้อกำหนดบริการ” ของสหภาพยุโรป การให้บริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ หรือการนำเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์มาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในกระบวนการพิจารณาอนุญาต

๒.๓ การตรากฎหมายกลางเกี่ยวกับระบบใบอนุญาตใช้บังคับในสาธารณรัฐจอร์เจีย

ระบบใบอนุญาตเป็นระบบบังคับสำหรับการประกอบกิจการที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิต ร่างกาย สุขภาพ การสาธารณสุข ความมั่นคงปลอดภัยของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ โดยสาธารณรัฐจอร์เจียมีการตรากฎหมายกลางขึ้นใช้บังคับ เรียกว่า “The Law on Licenses and Permits” และมีการกำหนดบัญชีรายชื่อใบอนุญาต/การอนุญาตต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้กฎหมายนี้ (an exhaustive list)

๒.๓.๑ ประเภทใบอนุญาต

ใบอนุญาตของสาธารณรัฐจอร์เจีย มีสองประเภท ได้แก่

(๑) ใบอนุญาตในการประกอบกิจการ (the license to exercise an activity) เป็นใบอนุญาตที่ออกให้แก่บุคคลที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบกิจการตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ซึ่งผู้ได้รับใบอนุญาตจะต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ โดยใบอนุญาตประเภทนี้จะโอนให้แก่ผู้อื่นไม่ได้

(๒) ใบอนุญาตให้เป็นผู้มีสิทธิใช้ (the license to use applies) ใบอนุญาตประเภทนี้ก่อให้เกิดสิทธิแก่ผู้ถือครองใบอนุญาตในการใช้ทรัพยากรบางอย่าง เช่น ทรัพยากรธรรมชาติ โดยใบอนุญาตประเภทนี้สามารถโอนให้แก่ผู้อื่นได้

๒.๓.๒ แนวทางการขอรับใบอนุญาตแต่ละประเภท

(๑) the license to exercise an activity ผู้ประสงค์จะขอรับใบอนุญาต ทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ต้องยื่นเอกสารหลักฐาน ระบุประเภทใบอนุญาตที่ประสงค์จะได้รับ ต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ พร้อมทั้งหลักฐานการชำระเงินเป็นค่าธรรมเนียมใบอนุญาต หรือค่าธรรมเนียมการอนุญาต แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตของสาธารณรัฐจอร์เจีย ใช้รูปแบบการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จจุดเดียว (one stop shop principles) นอกจากนี้ ในการพิจารณาออกใบอนุญาตจะใช้ระยะเวลาในการพิจารณาสามสิบวันนับแต่วันที่ได้มีการยื่นคำขอรับใบอนุญาต และใช้ระยะเวลายี่สิบวันสำหรับกรณีที่เป็นการอนุญาต หากล่วงพ้นระยะเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าผู้นั้นได้รับอนุญาต

(๒) the license to use applies ผู้ที่ประสงค์จะได้รับใบอนุญาตประเภทนี้ ต้องเข้าร่วมการประมูล โดยผู้ที่ให้ราคาสูงที่สุดและมีคุณสมบัติและผ่านหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต จะเป็นผู้ที่ได้รับสิทธิในการใช้ทรัพยากรธรรมชาตินั้นไป ผู้ที่ได้รับใบอนุญาตประเภทนี้สามารถโอนใบอนุญาตให้แก่ผู้อื่นโดยการให้เช่าหรือขายสิทธิการเป็นผู้ใช้ได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในเขตไหล่ทวีปในทะเลดำ การโอนใบอนุญาตดังกล่าวต้องได้รับความยินยอมจากรัฐบาลจอร์เจีย

๒.๓.๓ ระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตล่วงหน้า (preliminary license/permit) เป็นระบบที่สร้างขึ้นเพื่อส่งเสริมการค้าและการลงทุนภายในประเทศและจากนักลงทุนต่างชาติ โดยผู้ที่ประสงค์ที่จะขอรับใบอนุญาตนั้น ๆ ยื่นคำขอต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งตนประสงค์จะขอรับใบอนุญาตโดยบรรยายรายละเอียดทางเทคนิคเกี่ยวกับกิจการที่ประสงค์จะดำเนินการ ซึ่งเจ้าหน้าที่จะออกใบอนุญาตประเภทนี้ให้และสามารถประกอบกิจการได้ทันที ทั้งนี้ มีเงื่อนไขว่าผู้นั้นมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาตหรือการอนุญาต ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ระบบการออกใบอนุญาตหรือการอนุญาตล่วงหน้าจะไม่ใช้ในกรณีที่เป็นการขอรับใบอนุญาตในประเภทดังต่อไปนี้

(๑) the license to use applies

(๒) ใบอนุญาตควบคุมอาคาร

(๓) ใบอนุญาตที่เกี่ยวข้องกับอาวุธหรืออาวุธที่ใช้ทางการทหาร

๒.๓.๔ การกำกับดูแลการปฏิบัติให้เป็นไปตามใบอนุญาต

การกำกับดูแลโดยทั่วไปจะใช้ระบบการสุ่มตรวจปีละครั้งตามปีปฏิทิน เว้นแต่กฎหมายจะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หรือกำหนดให้ผู้รับใบอนุญาตต้องส่งรายงาน

๒.๓.๕ ความรับผิดชอบในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในใบอนุญาต

(๑) มีโทษทางอาญา (ค่าปรับ) สำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม พร้อมทั้งกำหนดระยะเวลาเพื่อให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๒) ในกรณีที่ยังคงมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ดังกล่าวค่าปรับจะเพิ่มขึ้นเป็นสามเท่า

(๓) ในกรณีที่ยังคงมีการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามภายหลังจากที่ได้รับโทษปรับเป็นสามเท่าแล้ว ให้เจ้าหน้าที่เพิกถอนใบอนุญาต

๒.๔ การควบคุมสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามกฎหมายเยอรมัน^๒

กฎหมายเยอรมันกำหนดกลไกที่ใช้ในการควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ออกเป็น ๓ ระดับ คือ

(๑) การควบคุมการใช้สิทธิและเสรีภาพที่น้อยที่สุด คือ กำหนดให้สามารถประกอบกิจการได้โดยไม่ต้องขออนุญาต แต่รัฐสงวนสิทธิในการห้ามประกอบกิจการดังกล่าวในภายหลัง เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีงาม

(๒) ระบบการจดทะเบียน รัฐห้ามประกอบกิจการจนกว่าจะได้แจ้งความประสงค์ในการประกอบกิจการนั้นให้เจ้าหน้าที่ทราบเพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสุ่มตรวจและอาจสั่งระงับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายได้ เมื่อแจ้งแล้วจะมีการออกใบรับแจ้งให้เป็นหลักฐาน โดยในชั้นรับแจ้งจะไม่มีมาตรการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้จดทะเบียนแต่อย่างใด เช่น กฎหมายว่าด้วยการประกอบพาณิชย์กิจการ มาตรา ๑๔ กำหนดเป็นหลักการ ให้ผู้ประกอบการเชิงพาณิชย์ทุกประเภทต้องจดทะเบียนการดำเนินการก่อน เว้นแต่เป็นกิจการที่อาจกระทบต่อส่วนรวมจะต้องได้รับอนุญาตหรือการประกันภัย การค้าอาวุธ การทวงหนี้ เป็นต้น

(๓) ระบบอนุญาต ซึ่งเป็นระบบที่ควบคุมสิทธิและเสรีภาพของประชาชนที่เข้มงวดที่สุด

สำหรับการพิจารณาเลือกใช้ระบบอนุญาตมีที่มาจากแนวคิดพื้นฐานว่าบุคคลมีสิทธิและเสรีภาพในการประกอบวิชาชีพ กิจการ หรือกระทำการบางอย่าง แต่เพื่อประโยชน์สาธารณะในด้านต่าง ๆ รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมดูแลเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น เรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคาร การขนส่งมวลชน และกิจการร้านอาหาร โดยในกฎหมายเยอรมันกำหนดว่าจะต้องได้รับใบอนุญาตรวมทั้งในเรื่องวิชาชีพมีการกำหนดให้ต้องจดทะเบียนหรือออกใบอนุญาตเมื่อผ่านการศึกษา

^๒สรุปจากรายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นทดแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กันยายน ๒๕๖๐, โดยนายณัฐพล สกุลเมฆา, หน้า ๓๙-๔๖.

และฝึกอบรมตามหลักสูตรที่กำหนด เช่น หนายความ เกสซ์กร งานฝีมือ ทั้งนี้ ระบบอนุญาตในกฎหมายเยอรมัน เป็น “การอนุญาตเชิงตรวจสอบ” กล่าวคือ เป็นสิทธิและเสรีภาพที่สามารถกระทำได้อยู่แล้ว แต่รัฐสงวนไว้เพื่อควบคุมตรวจสอบ รวมทั้งป้องกันอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการดังกล่าว จึงกำหนดให้ต้องขออนุญาตก่อน เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบแล้วปรากฏว่ามีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดก็ผูกพันให้ต้องออกใบอนุญาตให้ตามคำขอ โดยสรุปประเทศเยอรมันวางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเพื่อใช้ระบบอนุญาตดังนี้

(๑) ต้องพิจารณาประโยชน์สาธารณะที่จะปกป้องกับผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ต้องได้สัดส่วนกัน หากมีทางเลือกอื่นที่สามารถนำมาใช้ได้นอกการใช้ระบบอนุญาต และกระทบกระเทือนสิทธิของบุคคลน้อยกว่า ย่อมถือว่าการใช้ระบบอนุญาตนั้นเกินความจำเป็น

(๒) หลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาตให้ประกอบกิจการจะต้องมีความสอดคล้องกับลักษณะของอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจการนั้น

(๓) ระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะใช้ในการพิจารณาอนุญาตต้องเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การประกอบกิจการ

๒.๕ มาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการของประเทศไทย^๓

มาตรการในการควบคุมการประกอบกิจการของญี่ปุ่นมีหลายรูปแบบ โดยระบบการอนุญาตเป็นเพียงรูปแบบหนึ่งของมาตรการในการควบคุมซึ่งทางทฤษฎีสามารถจำแนกมาตรการในการควบคุมได้เป็น ๓ ประเภท คือ

(๑) มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดสูง เป็นกรณีกฎหมายกำหนดห้ามประกอบกิจการหรือดำเนินการเว้นแต่จะได้รับคำสั่งอนุญาต คำสั่งอนุมัติ ใบอนุญาต หรือกำหนดให้เป็นผู้ดำเนินการ โดยคำสั่งอนุญาตจะใช้กับกรณีที่เป็นต้องรักษาผลประโยชน์สาธารณะ เพราะการดำเนินการหรือประกอบกิจการมีผลกระทบต่อชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน หรือสภาพสังคม จึงห้ามดำเนินการเว้นแต่หน่วยงานผู้รับผิดชอบมีคำสั่งอนุญาต เช่น กฎหมายว่าด้วยผังเมือง กำหนดให้ผู้ใดจะดำเนินการพัฒนาในบริเวณเขตผังเมืองหรือในบริเวณเสมือนเขตผังเมืองต้องได้รับคำสั่งอนุญาตจากผู้ว่าราชการจังหวัด คำสั่งอนุมัติจะใช้กับกรณีที่กฎหมายได้กำหนดเงื่อนไขหรือมาตรฐานในการดำเนินการไว้ หากผู้ยื่นคำร้องดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมาตรฐานครบถ้วนแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบจะมีคำสั่งอนุมัติ ใบอนุญาต มีหลักการเดียวกับคำสั่งอนุญาตและคำสั่งอนุมัติ กล่าวคือ ห้ามมิให้กระทำการเว้นแต่จะได้รับใบอนุญาต เช่น การประกอบกิจการธนาคาร การประกอบกิจการประกันสุขภาพ เป็นต้น การให้เป็นผู้ดำเนินการ เป็นกรณีที่รัฐยินยอมให้ผู้ยื่นคำร้องดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยผู้ยื่นคำร้องมีส่วนร่วมเข้าร่วมจัดทำบริการสาธารณะ รัฐจึงมีความจำเป็นต้องควบคุมมาตรฐานการดำเนินการเป็นพิเศษ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบจะเป็นผู้พิจารณาถึงมาตรฐานของระบบและความพร้อมของผู้ยื่นคำร้องเป็นสิ่งสำคัญ เช่น การให้บริการเกี่ยวกับการพยาบาล การให้บริการสถานดูแลผู้สูงอายุ เป็นต้น

^๓สรุปจากรายงานการศึกษา เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตและมาตรการอื่นทดแทนระบบอนุญาตในระบบกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กันยายน ๒๕๖๐, โดยนายนิธิพัฒน์ สิ้นเพ็ง, หน้า ๕๘-๖๒.

(๒) มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดปานกลาง เป็นกรณีที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบ มีการกำหนดเงื่อนไขหรือข้อเท็จจริงไว้ล่วงหน้า และจะดำเนินการตรวจสอบพิจารณาว่าผู้ยื่นคำร้อง ดำเนินการตามเงื่อนไขหรือมีข้อเท็จจริงตามที่กำหนดไว้หรือไม่ หากเป็นไปตามที่กำหนดจะทำการ รับรองหรือขึ้นทะเบียน เช่น การรับรองการเป็นองค์กรเพื่อสาธารณะประโยชน์ หรือการขึ้นทะเบียน การประกอบกิจการให้กู้ยืมเงิน

(๓) มาตรการควบคุมที่เคร่งครัดน้อย เป็นกรณีที่กำหนดให้จัดแจ้งข้อเท็จจริง หรือรายละเอียดบางอย่างต่อหน่วยงานผู้รับผิดชอบ โดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบมีหน้าที่เพียงยืนยัน ความครบถ้วนของรายการเท่านั้น โดยใช้ระบบการแจ้งเนื่องจากเป็นกรณีที่มีได้มีผลกระทบต่อ สาธารณะในระดับตาม (๑) และ (๒)

การพิจารณาเลือกใช้ระบบอนุญาตในระบบกฎหมายญี่ปุ่นมีแนวคิดมาจากการที่ ฝ่ายบริหารมีหน้าที่ในการดูแลรักษาความสงบของสังคม สิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สาธารณสมบัติของแผ่นดิน และดำเนินนโยบายสาธารณะ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐจึงมี ความจำเป็นต้องเข้ามาแทรกแซงกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนโดยการจำกัดเสรีภาพในการ ดำเนินการบางอย่างที่อาจเป็นอันตรายและไม่สอดคล้องกับนโยบายสาธารณะ โดยปรากฏตัวอย่าง กฎหมายเกี่ยวกับการประกอบกิจการหรือดำเนินการที่กระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมสูงที่ใช้ระบบ อนุญาต เช่น การให้บริการเกี่ยวกับสุขภาพธุรกิจ การธนาคารและการเงินบางประเภท การประกัน สุขภาพ กิจการเงินทุนหลักทรัพย์ นายหน้าซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายสินค้าที่มีการจ่ายเงิน ล่วงหน้า นอกจากนี้ ปรากฏมาตรการอื่นที่นำมาใช้ทดแทนระบบอนุญาต สรุปได้ดังนี้

(๑) ยกเลิกระบบอนุญาต อนุมัติ ใบอนุญาต และใช้ระบบการรับรองหรือขึ้นทะเบียน แทนโดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ

- ความจำเป็นในการบังคับใช้มาตรการนั้นหมดลงเนื่องจากสภาพเศรษฐกิจ และสังคมเปลี่ยนแปลงไป

- มาตรการควบคุมนั้นมีประสิทธิภาพต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับภาระที่รัฐและผู้ยื่น คำร้องจะต้องแบกรับ

- มีมาตรการควบคุมอื่นที่มีกลไกรักษาประโยชน์สาธารณะใช้บังคับได้อยู่แล้ว

(๒) ลดการใช้ดุลพินิจจากภาครัฐ โดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนในการควบคุมแทน หรือร่วมกับรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา คือ

- มาตรการควบคุมนั้นไม่ได้เป็นการใช้อำนาจรัฐที่ไม่สามารถมอบให้เอกชน ทำแทนได้

- การมอบอำนาจให้เอกชนทำแทนจะต้องเป็นการลดภาระที่รัฐต้องแบกรับ รวมทั้งต้องมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการทางเศรษฐกิจและสังคมมากกว่าที่รัฐจะ ดำเนินการเอง

(๓) ลดขั้นตอนการขออนุญาต อำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้น และสร้างความชัดเจน ในกระบวนการขออนุญาต โดยเป็นมาตรการเสริมที่สามารถนำไปปรับใช้ได้กับทุกมาตรการ

จากการศึกษาแนวทางของกฎหมายต่างประเทศที่มีการกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาต
คณะทำงานฯ เห็นว่า การนำระบบอนุญาตมาใช้มีที่มาจากแนวคิดพื้นฐานและเหตุผลที่สำคัญดังนี้

(๑) หน้าที่ของภาครัฐในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม สิ่งแวดล้อม
ทรัพยากรธรรมชาติ และสาธารณสุขสมบัติของแผ่นดิน

(๒) การคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์ส่วนรวม

(๓) เป็นกรณีที่มีความจำเป็นและไม่มีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติแก่ผู้ประกอบการ
กิจการที่เกี่ยวข้อง

(๔) ลักษณะกิจการและผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการประกอบกิจการดังกล่าว

(๕) การสงวนอำนาจของรัฐไว้เพื่อการควบคุมตรวจสอบเพื่อให้เกิดความสมดุล
ระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

(๖) การจำกัดเสรีภาพเกี่ยวกับการประกอบกิจการหรือการดำเนินการที่อาจเป็น
อันตรายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ กระทบต่อเศรษฐกิจหรือสังคมสูง หรือไม่สอดคล้องกับการดำเนิน
นโยบายสาธารณะ

(๗) ไม่มีมาตรการอื่นที่มีผลกระทบน้อยกว่าอันจะทำให้บรรลุเป้าหมายที่รัฐกำหนดไว้

เมื่อพิจารณาแนวคิดพื้นฐานและเหตุผลดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปลักษณะกิจการ
ที่นำระบบอนุญาตมาใช้ในการควบคุมกิจการตามแนวทางของกฎหมายต่างประเทศได้ดังนี้

(๑) การประกอบกิจการที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรือการ
สาธารณสุข ซึ่งเห็นได้ชัดว่ากระทบต่อประโยชน์อันสำคัญยิ่งของบุคคลและมีการใช้ดุลยพินิจระดับสูง

(๒) การประกอบกิจการที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องความมั่นคงปลอดภัย
ทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศ เช่น การธนาคารและการเงินบางประเภท การค้าอาวุธ การทวงหนี้
หรือการประกันภัย

(๓) การประกอบกิจการเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐ
มีความจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการให้ความคุ้มครองแก่
สิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น สัมปทาน หรือผังเมือง

(๔) การดำเนินการใดที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง
หรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งประชาชนหรือผู้บริโภคประสบความยุ่งยากในการวิเคราะห์
หรือตรวจสอบมาตรฐานหรือประเมินคุณภาพของผู้ให้บริการ หรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้หากไม่มี
เกณฑ์มาตรฐานหรือการรับรองจากภาครัฐว่าผู้ให้บริการนั้นได้รับการอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการ
หรือประกอบกิจการดังกล่าว

(๕) กิจการที่รัฐพึงสงวนอำนาจไว้เพื่อควบคุมตรวจสอบอย่างใกล้ชิดและเคร่งครัด
เพราะหากไม่เลือกใช้วิธีการดังกล่าว การดำเนินกิจการนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายและยากแก่การ
เยียวยาในภายหลัง เช่น การควบคุมการก่อสร้างอาคาร หรือการขนส่งมวลชน

ทั้งนี้ หน่วยงานผู้เสนอร่างกฎหมายที่ประสงค์จะใช้ระบบอนุญาต ต้องชี้แจงเหตุผล
ด้วยว่า เป็นกรณีที่ไม่มีทางเลือกหรือมาตรการอื่นที่สามารถนำมาใช้ได้นอกจากการใช้ระบบอนุญาต
นอกจากนี้ ในต่างประเทศได้มีการนำมาตรการอื่นมาใช้เพื่อทดแทนระบบอนุญาตสรุปได้ดังนี้

- **ระบบการจดทะเบียน** มีลักษณะเป็นการห้ามประกอบกิจการจนกว่าจะได้แจ้งความ
ประสงค์ในการประกอบกิจการนั้นให้เจ้าหน้าที่ทราบ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการสุ่มตรวจและอาจสั่ง
ระงับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายได้ เมื่อแจ้งแล้วจะมีการออกใบรับแจ้งให้เป็นหลักฐาน โดยในชั้น
รับแจ้งจะไม่มีการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้จดทะเบียนแต่อย่างใด

- **การรับรอง (state certification)** มีลักษณะเป็นการจำกัดการใช้ชื่อตำแหน่ง (ทางวิชาชีพ) (right to title) โดยสงวนไว้สำหรับบุคคลที่มีคุณสมบัติและมาตรฐานซึ่งผ่านเกณฑ์ที่ได้รับการรับรอง ซึ่งการให้การรับรองถือเป็นการให้ข้อมูลแก่ผู้บริโภคเกี่ยวกับมาตรฐานและคุณภาพของผู้ให้บริการ และไม่เป็นการจำกัดบุคคลอื่นไม่ให้เข้าสู่ตลาดเพื่อประกอบอาชีพนั้น

- **การขึ้นทะเบียน (registration)** เป็นกระบวนการในการจัดทำทะเบียนรายชื่อผู้ประกอบการ โดยการกรอกข้อมูลพื้นฐานผ่านระบบจดทะเบียนของภาครัฐซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการสืบค้นข้อมูลในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้บริโภค นอกจากนี้ ในการขึ้นทะเบียนรัฐอาจกำหนดมาตรฐานหรือคุณสมบัติขั้นต่ำสำหรับผู้ประกอบการนั้นด้วยก็ได้ เช่น การจัดส่งเอกสารหลักฐานหรือข้อมูลเพื่อรับรองคุณสมบัติ เป็นต้น

- **การบังคับวางหลักประกัน (mandatory bonding)** เป็นการกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องวางหลักประกันตามจำนวนที่กำหนด เพื่อเป็นหลักประกันในการชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้บริโภคหรือผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ ผู้ประกอบการนั้นอาจจัดซื้อประกันการประกอบการอาชีพแทนการวางเงินหลักประกันก็ได้

- **การตรวจสอบหรือกำกับดูแลกิจการของสถานประกอบการ (direct regulation of firms and establishments)** เป็นการเลือกใช้รูปแบบการกำกับดูแลโดยการตรวจสอบเป็นระยะอย่างสม่ำเสมอ (inspection) ซึ่งในบางกรณีพบว่า มีประสิทธิภาพในการรักษาคุณภาพมาตรฐานของการให้บริการดีกว่าระบบการออกใบอนุญาต เนื่องจากหน่วยงานผู้อนุญาตอาจปล่อยปละละเลยไม่กำกับดูแลหรือตรวจสอบผู้ประกอบการวิชาชีพอย่างสม่ำเสมอ หรือกระทำเฉพาะกรณีที่มีการร้องเรียนเท่านั้น

๓. แนวทางการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายไทย

โดยที่บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพที่จะกระทำการและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญเท่าที่การใช้สิทธิหรือเสรีภาพเช่นว่านั้นไม่กระทบกระเทือนหรือเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน และไม่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของบุคคลอื่น การใช้อำนาจรัฐเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจึงต้องกระทำเท่าที่จำเป็น กล่าวคือ ไม่เพิ่มภาระหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลจนเกินสมควรแก่เหตุ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕ ประกอบกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น รัฐอาจมีความจำเป็นต้องใช้อำนาจในการตรากฎหมายที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล โดยการเลือกใช้ระบบอนุญาตเพื่อกำกับดูแลการทำกิจกรรมเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างสิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งแนวทางการใช้ระบบอนุญาตในประเทศไทยนั้นมีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

➤ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

มาตรา ๗๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดหลักการไว้ว่า รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เป็น

➤ พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒

มาตรา ๒๑ (๕) กำหนดหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายโดยไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบ

อนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินงานต่างๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

➤ **พระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘**

มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๕) แห่งพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดให้มีการทบทวนการใช้การอนุมัติอนุญาต ใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือระบบกำกับควบคุมอื่น เพียงเท่าที่จำเป็น

➤ **พระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘**

มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ กำหนดว่า ทุกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาตพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็

มติคณะรัฐมนตรี

➤ **มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙** นโยบายการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายบริหาร

ในกรณีที่เป็นต้นเหตุเป็นกฎหมาย พึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็น คำนึงถึงความจำเป็นในการให้ประชาชนต้องยื่นคำขออนุญาต อนุมัติ เพราะอาจใช้วิธีจัดแจ้ง หรือรายงานให้ทางการทราบก็ได้

ใบอนุญาตควรมีอายุยาวพอสมควรเพื่อจะได้ไม่เป็นภาระให้ประชาชนต้องขอต่ออายุใบอนุญาตบ่อยครั้ง ค่าธรรมเนียมต่างๆ ต้องกำหนดโดยคำนึงถึงต้นทุนในการดำเนินการของภาครัฐโดยไม่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเกินจำเป็น

➤ **มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐** แนวทางการจัดทำและการเสนอร่างกฎหมาย

การร่างกฎหมายเพื่อให้มีระบบอนุญาต ให้กระทำได้เพียงเท่าที่จำเป็น เช่น กรณีเพื่อรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และในกรณีจำเป็นต้องกำหนดให้มีระบบอนุญาตไว้ในร่างกฎหมาย ให้ยึดหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องระบุวัตถุประสงค์ในการอนุญาตไว้ในร่างกฎหมายโดยชัดเจน

(๒) ต้องบัญญัติหลักเกณฑ์และระยะเวลาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตไว้ในร่างพระราชบัญญัติให้ชัดเจน และกำหนดกรอบหลักเกณฑ์ในการออกกฎหมายลำดับรองไว้ด้วย

(๓) หน่วยงานของรัฐที่พิจารณาอนุญาตต้องแสดงหลักฐานความพร้อมและศักยภาพที่จะตรวจสอบให้การกระทำนั้นเป็นไปตามที่ได้รับอนุญาตได้อย่างแท้จริง

(๔) ให้กำหนดอายุการได้รับอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และในกรณีที่มีการกำหนดอายุการได้รับอนุญาตและการต่ออายุการได้รับอนุญาต ต้องแสดงเหตุผลของการขอต่ออายุการได้รับอนุญาต และต้องมีการตรวจสอบการดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตที่ผ่านมาด้วย ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชำระค่าธรรมเนียมใบอนุญาตแทนการยื่นคำขอต่ออายุใบอนุญาตซึ่งบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาต

(๕) ให้นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้เพื่ออำนวยความสะดวกในการขออนุญาต และการบังคับการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการอนุญาตนั้น

จากแนวทางการใช้ระบบอนุญาตของกฎหมายไทยดังกล่าว ประกอบกับแนวทางการใช้บังคับระบบอนุญาตของต่างประเทศ รวมทั้งกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่กำหนดระบบอนุญาตซึ่งคณะทำงานฯ ได้มุ่งเน้นศึกษากฎหมายที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบกิจการเป็นหลัก เนื่องจากเป็นนโยบายเร่งด่วนของภาครัฐที่ประสงค์จะให้มีการทบทวนการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายเพื่อลดภาระแก่ประชาชน และสร้างศักยภาพในการแข่งขันด้านการค้าและการลงทุนของประเทศไทย คณะทำงานฯ เห็นว่า สามารถสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อนำระบบอนุญาตมาใช้ในกฎหมายไทย ได้ดังนี้

๓.๑ ลักษณะกิจกรรมที่รัฐจะเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแล

ลักษณะกิจกรรมที่รัฐมีความจำเป็นจะต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลจะต้องเป็นกิจกรรมในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นกิจกรรมที่กระทบต่อสิทธิในชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย การสาธารณสุข ความมั่นคงและความปลอดภัยในการครอบครองทรัพย์สิน และการดำรงชีวิตของประชาชน เพื่อให้มีการตรวจสอบจากรัฐว่าผู้ทำกิจกรรมนั้นได้ดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานหรือหลักการในแต่ละกรณี อันจะทำให้ประชาชนสามารถดำเนินชีวิตได้อย่างปกติสุข

- กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เช่น การก่อสร้าง การตัดแปลง หรือการรื้อถอน

- กฎหมายว่าด้วยโรงงาน เช่น การประกอบกิจการโรงงานจำพวกที่ ๓ ซึ่งเป็นโรงงานขนาดใหญ่และส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

- กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรม เช่น การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการจำหน่ายผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีการกำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน ซึ่งผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยจากการใช้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพและคุณภาพได้มาตรฐาน ไม่เป็นอันตรายตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- กฎหมายว่าด้วยมาตรฐานสินค้าเกษตร เช่น การควบคุมการผลิต การนำเข้า การส่งออก และการจำหน่ายสินค้าเกษตรที่มีการกำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐาน

- กฎหมายว่าด้วยอาหาร เช่น การตั้งโรงงานผลิตอาหาร และการนำเข้าอาหารเพื่อจำหน่าย ซึ่งผู้บริโภคย่อมได้รับความคุ้มครองเรื่องความปลอดภัยจากการบริโภคอาหารที่มีคุณภาพและได้มาตรฐาน ตามมาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- กฎหมายว่าด้วยยา เช่น การผลิต ขาย นำหรือสั่งเข้ามา ซึ่งยาแผนปัจจุบัน

- กฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล เช่น การประกอบกิจการสถานพยาบาล

- กฎหมายว่าด้วยพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ เช่น การผลิต มี ใช้ นำเข้า ส่งออก หรือนำผ่านวัสดุกัมมันตรังสี

(๒) เป็นกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐ ทรัพยากรธรรมชาติ หรือประโยชน์สาธารณะ ซึ่งรัฐมีความจำเป็นจะต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อให้การจัดสรรแบ่งส่วนมีความสมดุลระหว่างการให้ความคุ้มครองแก่สิทธิและเสรีภาพของบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม

- กฎหมายว่าด้วยโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน เช่น การผลิตอาวุธเอกชน

- กฎหมายว่าด้วยแร่ เช่น การประกอบกิจการเหมืองแร่ ซึ่งเป็นกรณีที่มีรัฐมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลเพื่อให้การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเกิดความสมดุลและยั่งยืนตามมาตรา ๔๓ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

- กฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เช่น การประกอบกิจการน้ำบาดาล
 - กฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เช่น ใบอนุญาตให้ใช้คลื่นความถี่ ซึ่งเป็นกรณีที่กรณีที่มี รัฐมีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อรักษาไว้ซึ่งคลื่นความถี่และสิทธิในการเข้าใช้วงโคจรดาวเทียม อันเป็นสมบัติของชาติเพื่อใช้ให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติและประชาชนตามมาตรา ๖๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(๓) เป็นกิจกรรมที่กระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมในเรื่องความมั่นคงปลอดภัยทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศซึ่งรัฐจำเป็นต้องใช้ดุลพินิจระดับสูงในการพิจารณา

- กฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินเพื่อธุรกรรมในตลาดทุน เช่น การประกอบธุรกิจเป็นทรัพย์สิน

- กฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน เช่น การประกอบธุรกิจธนาคารพาณิชย์

- กฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เช่น การประกอบธุรกิจค้าหลักทรัพย์

- กฎหมายว่าด้วยการประกันชีวิต กฎหมายว่าด้วยการประกันวินาศภัย เช่น การประกอบธุรกิจประกันภัย

- กฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เช่น การประกอบกิจการของคนต่างด้าวในบางกิจการในราชอาณาจักร

- กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการการทำงานของคนต่างด้าว เช่น ใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว ผู้ประกอบธุรกิจการนำคนต่างด้าวมาทำงานกับนายจ้างในประเทศ

(๔) เป็นกิจกรรมที่จำเป็นต้องใช้ความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางหรือผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน ซึ่งประชาชนหรือผู้บริโภคประสบความยุ่งยากในการวิเคราะห์หรือตรวจสอบมาตรฐานหรือประเมินคุณภาพของผู้ให้บริการ หรือไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลได้หากไม่มีเกณฑ์มาตรฐานหรือการรับรองจากภาครัฐว่าผู้ให้บริการนั้นได้รับการอนุญาตให้เป็นผู้ดำเนินการหรือประกอบกิจการดังกล่าว ทั้งนี้ มาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้การจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพสามารถกระทำได้เพื่อจัดระเบียบการประกอบอาชีพเท่าที่จำเป็น การคุ้มครองผู้บริโภคหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอื่น

- กฎหมายองค์การวิชาชีพที่มีผลกระทบต่อความปลอดภัยของประชาชนหรือความสงบเรียบร้อยของสังคมโดยรวม เช่น แพทย์ บัญชี วิศวกรรม สถาปัตยกรรม หรือทนายความ

- กฎหมายว่าด้วยหลักประกันทางธุรกิจ เช่น การประกอบอาชีพผู้บังคับหลักประกัน

(๕) เป็นกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

- กฎหมายว่าด้วยสถานบริการ เช่น การประกอบกิจการสถานบริการ

- กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เช่น การประกอบกิจการผลิตหรือนำเข้าสุรา ยาสูบ และไฟ

- กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน เช่น โบอนุญาตใช้หรือพกพาอาวุธปืน เนื่องจากปืนเป็นอาวุธที่มีความร้ายแรงที่อาจทำให้เกิดอันตรายแก่ชีวิตและร่างกายแก่บุคคลได้โดยง่าย

๓.๒ หลักเกณฑ์การพิจารณาใช้ระบบอนุญาต

จากการพิจารณาหลักเกณฑ์หรือแนวทางการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายต่างประเทศ รวมทั้งแนวทางการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมายไทยแล้ว คณะทำงานฯ เห็นควรกำหนดแนวทางการควบคุมกำกับดูแลการทำกิจกรรมในกฎหมายตามระดับความสำคัญของกิจกรรม ประโยชน์สาธารณะ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นแก่ประชาชน โดยหน่วยงานของรัฐที่จะสร้างกลไกการควบคุมกำกับดูแลการทำกิจกรรมจะต้องพิจารณาถึงความคุ้มค่าของระบบการควบคุมกำกับดูแลที่เลือกใช้ให้มีความเหมาะสม และได้สัดส่วนกับมาตรการที่เลือกใช้

สำหรับแนวทางในการควบคุมกำกับดูแลทำกิจกรรมอาจแบ่งระดับการควบคุมกำกับดูแลเป็น ๓ ระดับ ดังนี้

ระดับที่ ๑ การจัดแจ้ง ไม่มีการใช้ดุลยพินิจในการตรวจสอบคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้าม เนื่องจากรัฐต้องการทราบข้อมูลเชิงสถิติเพื่อใช้ในการบริหารจัดการภาครัฐ การกำกับดูแล หรือเพื่อให้การส่งเสริมสนับสนุนแก่ประชาชนผู้ทำกิจกรรมดังกล่าว สำหรับกลไกในกฎหมายรัฐอาจมีการกำหนดมาตรฐานของการทำงานกิจกรรมนั้นและมีกระบวนการในการสุ่มตรวจและระงับการดำเนินการที่ผิดกฎหมายหรือเป็นอันตรายได้

ระดับที่ ๒ การจดทะเบียนหรือการขึ้นทะเบียน เป็นกรณีที่กิจกรรมนั้นมีผลกระทบต่อสาธารณะในระดับที่มีได้รุนแรงมากนัก แต่รัฐจำเป็นต้องเข้ามาควบคุมหรือกำกับดูแลเพื่อรับรองคุณสมบัติหรือคุณวุฒิของผู้ประกอบการให้ประชาชนทราบ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการใช้บริการ หรือเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ส่งเสริมหรือสนับสนุนจากภาครัฐ โดยในการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนอาจกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามได้ หากผู้ขอมิคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนด หน่วยงานของรัฐไม่อาจใช้ดุลยพินิจในการปฏิบัติการจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียนบุคคลนั้นได้

ระดับที่ ๓ การอนุญาต/ออกใบอนุญาต เนื่องจากการกิจกรรมนั้นควรได้รับการควบคุมและกำกับดูแลอย่างเคร่งครัด โดยจะทำกิจกรรมได้ก็ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบและมีการออกคำสั่งอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ก่อน จึงจะดำเนินการได้เท่านั้น และต้องมีการกำกับดูแลการทำกิจกรรมอย่างใกล้ชิดเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อสาธารณะ เหตุที่รัฐจำเป็นต้องสงวนอำนาจไว้เพื่อใช้วิธีการควบคุมตรวจสอบที่เคร่งครัดเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นก่อนการดำเนินการด้วย เพราะหากไม่เลือกใช้วิธีการดังกล่าว การดำเนินกิจกรรมนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือสิ่งแวดล้อม และยากแก่การเยียวยาในภายหลังหรือเกิดผลกระทบแก่ประชาชนในวงกว้าง

๓.๓ เจื่อนไขในการพิจารณาว่าจะเลือกใช้ระบบการอนุญาตหรือมาตรการอื่น เช่น การจัดแจ้ง การจดทะเบียนหรือขึ้นทะเบียน การรับรอง หรือมาตรการอื่นใด เพื่อทดแทนการใช้ระบบการอนุญาต ในการควบคุมกำกับดูแลการทำกิจกรรม

(๑) หลักความพอสมควรแก่เหตุ หมายถึง การตรากฎหมายให้พอเหมาะพอประมาณหรือพอสมควรแก่เหตุ โดยหลักความพอสมควรแก่เหตุเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อจำกัดการใช้อำนาจรัฐไม่ให้เกินไปโดยอำเภอใจ เช่น เมื่อองค์กรนิติบัญญัติจะตรากฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งซึ่งมีผลล่วงละเมิดแดนแห่งสิทธิและเสรีภาพของประชาชน คำถามแรกที่องค์กรนิติบัญญัติจะต้องถาม

ตนเองก็คือ มาตรการต่าง ๆ ที่ได้รับการกำหนดขึ้นและตราไว้ในกฎหมายนั้นอยู่ในวิสัยที่จะทำให้เกิดผลที่ตนต้องการบรรลุได้หรือไม่ กฎหมายใดก็ตามที่กำหนดมาตรการซึ่งเห็นประจักษ์ชัดว่าไม่อาจบรรลุผลที่ต้องการได้อย่างแน่แท้ ย่อมถือได้ว่ากฎหมายนั้นไม่เหมาะสม

(๒) หลักความจำเป็น หมายถึง การเปรียบเทียบมาตรการต่าง ๆ ที่จะบัญญัติไว้ในกฎหมายซึ่งเป็นมาตรการที่เหมาะสมในอันที่จะดำเนินการให้เกิดผลได้ตามที่องค์กฤษฎีกาบัญญัติต้องการ กล่าวคือ ในกรณีที่มีมาตรการที่เหมาะสมหลายมาตรการ องค์กฤษฎีกาจะต้องเลือกเอามาตรการที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดมาบัญญัติเป็นกฎหมาย

(๓) หลักความได้สัดส่วน หมายถึง เป็นการพิจารณาความสมดุลระหว่างสิทธิขั้นพื้นฐานที่ถูกกระทบกับผลประโยชน์ส่วนรวมที่เกิดจากการกระทบสิทธิขั้นพื้นฐานดังกล่าวจะต้องอยู่ในสัดส่วนที่สมดุลกัน กล่าวคือ หากกระทบสิทธิของปัจเจกบุคคลมากแต่ประโยชน์สาธารณะที่เกิดจากการกระทบสิทธิดังกล่าวมีเพียงเล็กน้อยเท่านั้น กรณีนี้ย่อมถือว่าไม่เป็นไปตามหลักความได้สัดส่วน

๓.๔ โครงสร้างของกฎหมายที่ใช้ระบบอนุญาตต้องคำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) หน่วยงานของรัฐที่จะทำหน้าที่ในการกำกับ ควบคุม หรือตรวจสอบ พร้อมทั้งข้อพิจารณาด้านความพร้อมในด้านบุคลากร งบประมาณ หรือต้องมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำภารกิจดังกล่าว

(๒) ผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุญาต/รับจดทะเบียน/รับแจ้ง

(๓) ลักษณะของระบบการควบคุมตรวจสอบที่เลือกใช้

(๔) กลไกตรวจสอบ ควบคุม หรือกำกับดูแล เพื่อให้การทำกิจกรรมเป็นไปตามมาตรฐานที่เหมาะสม หรือหลักเกณฑ์ที่ใช้ในกฎหมายจะต้องสอดคล้องกับลักษณะของอันตรายที่อาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมนั้น เช่น การอนุญาตเกี่ยวกับอาหาร หลักเกณฑ์ในการพิจารณาก่อนอนุญาตให้ทำกิจกรรม ต้องมีการตรวจสอบเกี่ยวกับสุขลักษณะของสถานที่ วัสดุอุปกรณ์ที่ใช้ประกอบอาหาร สิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(๕) กำหนดระยะเวลาที่ใช้ในกระบวนการพิจารณาอนุญาต/รับจดทะเบียน/รับแจ้งจะต้องมีความเหมาะสมและไม่ก่อให้เกิดอุปสรรคแก่การทำกิจกรรม

(๖) ลดขั้นตอนหรือกลไกในการดำเนินการให้น้อยลง อำนวยความสะดวกเพิ่มขึ้นสร้างความชัดเจนในกระบวนการขออนุญาต

(๗) ในกรณีที่ใช้ระบบการอนุญาตหรือใบอนุญาต ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังนี้ด้วย

(๗.๑) ขอบเขตหรือหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจในการอนุญาต

(๗.๒) อายุหรือระยะเวลาในใบอนุญาต/การอนุญาต

(๗.๓) การต่ออายุใบอนุญาต

(๗.๔) การโอนใบอนุญาตในกรณีที่มีใบใบอนุญาตเฉพาะตัว ควรกำหนดให้สามารถโอนใบอนุญาตได้เพื่อให้การทำกิจกรรมมีความต่อเนื่อง

(๗.๕) การตรวจติดตามการทำกิจกรรมภายหลังได้รับใบอนุญาต

(๗.๖) การยุบรวมใบอนุญาต ในกรณีที่กิจการนั้นจำเป็นต้องมีการขออนุญาตในหลายส่วนเพื่อให้การดำเนินการสำเร็จ อาจมีการพิจารณายุบรวมการอนุญาตให้เหลือเพียงใบเดียว เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ไม่ต้องขออนุญาตหลายใบ

(๗.๘) การอุทธรณ์

(๘) ค่าธรรมเนียม

(๙) การกำหนดโทษกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการ

เมื่อสามารถสรุปหลักเกณฑ์การพิจารณาเพื่อนำระบบอนุญาตมาใช้ในกฎหมายไทยตามแนวทางดังกล่าวข้างต้นได้แล้ว คณะทำงานฯ จึงเห็นควรจัดทำเป็นหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็น (Checklist) ในการใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีแนวทางการยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมกำกับดูแลการทำกิจกรรมของประชาชน โดยให้ดำเนินการตามขั้นตอน คือ ๑) ตรวจสอบลักษณะกิจกรรมที่จะควบคุมหรือกำกับดูแล ว่ากิจกรรมนั้นมีความสำคัญหรือมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมหรือประชาชนหรือไม่ เพียงใด ๒) ตรวจสอบความจำเป็นในเชิงนโยบายรัฐ ที่จะใช้อำนาจควบคุมการทำกิจกรรม ๓) ตรวจสอบผลกระทบจากการใช้ระบบอนุญาต โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่หน่วยงานของรัฐจะต้องคำนึงถึงในการยกร่างกฎหมายเพื่อควบคุมกำกับดูแลการทำกิจกรรมในเบื้องต้น และ ๔) วิเคราะห์ความคุ้มค่าของระบบอนุญาตที่เลือกใช้ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถจัดทำข้อมูลที่จำเป็นเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนการใช้ระบบอนุญาตได้อย่างแท้จริง และสามารถเลือกใช้กลไกการควบคุมกำกับดูแลได้อย่างเหมาะสม ซึ่งหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาตมีรายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้ายนี้
