



[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๕ ฉบับ ๓ เดือนกุมภาพันธ์ - มีนาคม ๒๕๕๓



-  แนวทางในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ
-  ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ
-  แผนป้องกันและปราบปรามการทุจริต



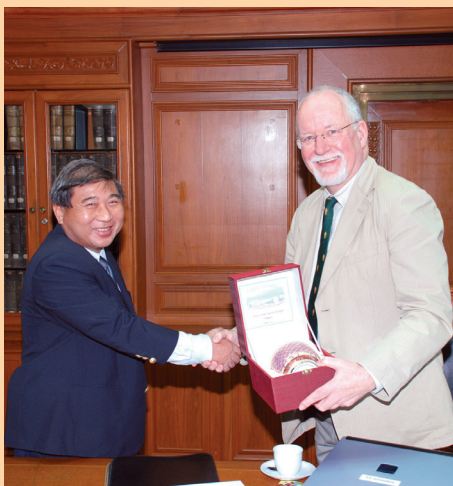
**นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ รองเลขาธิการ**

คณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาและฝึกอบรม “โครงการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเศรษฐกิจ (SAL)” ณ โรงแรมสิดาริสอร์ท อำเภอเมือง จังหวัดนครนายก ระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ โดยมีวิทยากรและผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ นายธรรมนิตย์ สุมันต์กุล กรรมการร่างกฎหมายประจำ ในฐานะ CIO ของสำนักงาน นายชาคริต สิทธิเวช อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ผู้เชี่ยวชาญด้านคอมพิวเตอร์จากภาคเอกชน



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดกิจกรรมระดม**

ความคิดและการมีส่วนร่วมของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน เพื่อใช้เป็นข้อมูลประกอบการทบทวนวิสัยทัศน์ พันธกิจ และประเด็นยุทธศาสตร์ของสำนักงานให้ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยแบ่งผู้เข้าร่วมกิจกรรมเป็น ๕ กลุ่ม ดังนี้ ๑) กลุ่มลูกจ้างประจำ เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ ๒) กลุ่มข้าราชการระดับปฏิบัติงาน-ชำนาญงาน (รวมพนักงานราชการ) เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๓ ๓) กลุ่มข้าราชการระดับปฏิบัติการ-ชำนาญการ (รวมพนักงานราชการ) เมื่อวันพุธที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๓ ๔) กลุ่มข้าราชการระดับชำนาญการพิเศษ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๔ มกราคม ๒๕๕๓ ๕) กลุ่มผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จากส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน ๓๒ หน่วยงาน เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๓



**นายอัศวิน เทพหัสดิน ณ อยุธยา กรรมการร่างกฎหมายประจำ**

ให้การต้อนรับ Mr. Ian McLeod จาก School of Advanced Study, University of London ในการบรรยายพิเศษ เรื่อง “The Nature and causes of Obscurity in Legislative Drafting” โดยมีเจ้าหน้าที่เข้าร่วมกิจกรรม จำนวน ๗๕ คน เมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



## บทบรรณาธิการ

ย่างเข้าสู่ฤดูร้อนรู้สึกได้ถึงความร้อนที่เพิ่มมากขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา สถานการณ์ภัยแล้ง มีความรุนแรงเข้าขั้นวิกฤต โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์แม่น้ำโขงมีปริมาณน้ำลดลงอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน สร้างผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนลุ่มแม่น้ำโขง ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับปัญหาดังกล่าวเป็นอย่างยิ่ง และได้ร่วมกับสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการแม่น้ำโขงจัดการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่าง ครั้งที่ ๑ (1<sup>st</sup> MRC Summit) ในระหว่างวันที่ ๒ - ๕ เมษายน ๒๕๕๓ ณ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ โดยได้เชิญผู้นำจากประเทศจีนและพม่า ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิก MRC เข้าร่วมประชุมเพื่อหาข้อสรุปร่วมกันถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว สก๊อปพิเศษฉบับนี้ จึงได้นำเรื่องราวความเป็นมาของ MRC และแนวทางในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างจากประเทศต่าง ๆ ว่ามีแนวทางการแก้ไขปัญหาอย่างไรบ้าง เพื่อให้ผู้อ่านได้เกิดความเข้าใจในเรื่องนี้มากยิ่งขึ้น

เรื่องน่ารู้ฉบับนี้เสนอบทความเรื่อง การให้บริการข้อมูลการอนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย : รูปแบบการพัฒนากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน ที่เสนอโดยคณะกรรมการแห่งชาติ ว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย ซึ่งหากได้มีการหยิบยกนำไปใช้ก็จะช่วยลดภาระความยุ่งยากของประชาชนในการขออนุมัติอนุญาตดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ตามกฎหมายได้เป็นอย่างดี สำหรับความเห็นทางกฎหมายมีเรื่องที่น่าสนใจหลายเรื่อง อาทิ การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการลาออก ถือว่าการลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ใด การรับเงินค่าตอบแทนอหามัมและค่าป่วยการอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้านของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นสามารถทำได้หรือไม่

เลขาธิการกฤษฎีกาเสนอแผนป้องกันและปราบปรามการทุจริตของสำนักงาน รวมทั้งกิจกรรมต่างๆ ในการเสริมสร้างคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการ ท้ายเล่มได้อัญเชิญพระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทานแก่นักกฎหมายรวมทั้งผู้ที่ไม่ใช่นักกฎหมายก็สามารถนำปฎิบัติได้เช่นกัน เพื่อให้บ้านเมืองมีความปกติสุขและเจริญก้าวหน้าต่อไป

บรรณาธิการ

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาดะ

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอัครพร จาวุจินดา นายสงขลา วิชัยชัททะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ

### รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

### บรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล นายนพดล เภริฤกษ์ นางณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์ นายเชวง ไทยยิ่ง นายธนาววัฒน์ สังข์ทอง

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกั้งเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ใหญ่น้อย

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยความสะดวก

### สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ๗๒ ๑๒๐๗, ๑๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒๐ ๗๑๑๙

www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

## สารบัญ

### ๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ

- ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ

### ๔ ความเห็นทางกฎหมาย

### ๑๑ สก๊อปพิเศษ

- แนวทางในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ

### ๑๗ เรื่องน่ารู้

- การให้บริการข้อมูลการอนุมัติอนุญาตตามกฎหมาย : รูปแบบการพัฒนากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

### ๒๑ เลขาธิการกฤษฎีกา

- แผนป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



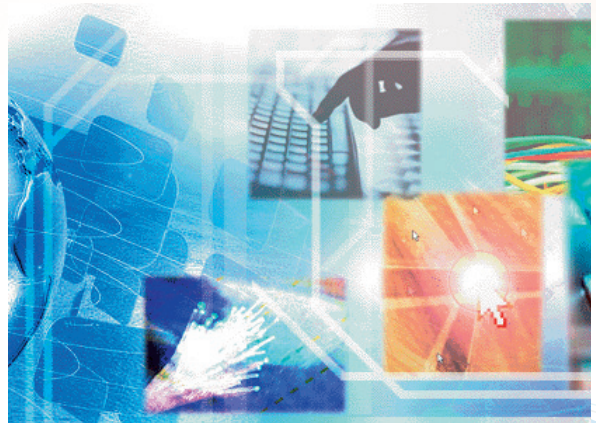
# ระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูล เชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ

## Government Information Network: GIN

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

### ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

โครงการพัฒนาระบบเครือข่ายสื่อสารข้อมูลเชื่อมโยงหน่วยงานภาครัฐ เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาระบบรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) โดยกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารซึ่งได้ดำเนินโครงการดังกล่าวมาตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๔๙ โดยเป็นการสร้างเครือข่ายสื่อสารข้อมูลความเร็วสูงเพื่อเชื่อมโยงหน่วยงานระดับกรม ระดับกระทรวง และระดับหน่วยงานส่วนภูมิภาคเพื่อใช้เป็นโครงสร้างพื้นฐานของโครงการ e-Government



### วัตถุประสงค์ของโครงการ

(๑) เพื่อมีเครือข่ายสารสนเทศภาครัฐ (Government Information Network หรือ GIN) ที่เชื่อมต่อกระทรวง ทบวง จนถึงระดับกรม เพื่อให้รองรับปริมาณข้อมูลข่าวสารของรัฐ เช่น เครือข่ายศูนย์ปฏิบัติการนายกรัฐมนตรี (Prime Minister Operation Center - PMOC) ศูนย์ปฏิบัติการกระทรวงศึกษาธิการ (Minister Operation Center - MOC) ศูนย์ปฏิบัติการสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน (Department Operation Center - DOC) เป็นต้น

(๒) เพื่อมีเครือข่ายสารสนเทศที่รองรับการใช้งานที่หลากหลายรูปแบบ (Multi-media) เพื่อให้รองรับระบบงานของราชการ หรือการบริการประชาชน

(๓) เพื่อมีโครงข่ายสารสนเทศภาครัฐ (GIN) ให้บริการแก่ประชาชนครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ เป็นโครงข่ายที่ทันสมัย มีประสิทธิภาพ มีความปลอดภัยสูง มั่นคงและเชื่อถือได้

(๔) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้งานบริการอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (Internet Gateway) ของภาครัฐโดยการจัดสรรปริมาณข้อมูลที่ผ่านเข้าออก (Bandwidth) ให้เหมาะสมกับการใช้งานของทางราชการ

(๕) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านความเร็วในการรับและส่งข้อมูลผ่านระบบเครือข่ายภายในองค์กร (Intranet) และระบบเครือข่ายนานาชาติ (Internet) ของภาครัฐ

(๖) เพื่อประหยัดงบประมาณค่าเช่าใช้บริการอินเทอร์เน็ตระหว่างประเทศ (Internet Gateway) ของหน่วยราชการ

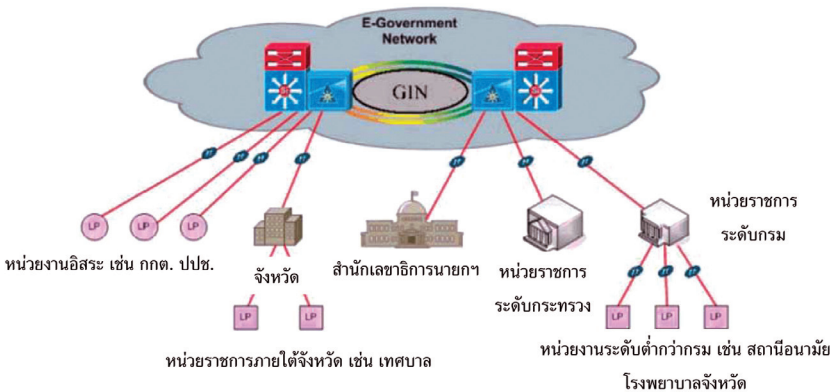
(๗) เพื่อจัดตั้งหน่วยงานระดับปฏิบัติที่ทำหน้าที่ดำเนินงาน และบริหารจัดการงานพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์อย่างเป็นทางการ

### การดำเนินงานตามโครงการ GIN

ระยะที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ ได้มีการดำเนินการ ติดตั้งระบบให้หน่วยงานราชการส่วนกลางระดับกระทรวงและ กรม จำนวน ๒๗๔ หน่วยงาน รวมทั้งสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกาด้วย

ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑ ได้ติดตั้งระบบให้กับ ๓๕ จังหวัด จำนวน ๒๑๐ หน่วยงาน

ระยะที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ ได้ติดตั้งระบบให้กับ ๔๐ จังหวัด จำนวน ๒๒๒ หน่วยงาน



การเชื่อมโยงเครือข่ายสารสนเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้เครือข่าย GIN

### ระบบงานสารสนเทศที่ใช้งานบนเครือข่าย GIN

- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีใช้กับระบบการจัดการเรื่องราวร้องทุกข์ โดยมีเป้าหมายนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้บันทึกข้อมูลการร้องเรียนของประชาชนอย่างเป็นระบบในทุกภูมิภาคทั่วประเทศ ([www.1111.go.th](http://www.1111.go.th) หรือ [opm.1111.go.th](http://opm.1111.go.th))
- สำนักงานปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารใช้กับระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ โดยมีเป้าหมายให้หน่วยงานราชการติดต่อสื่อสารเชื่อมโยงกันด้วยระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์และสามารถลงนามโดยใช้ลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ ซึ่งจะทำให้

เอกสารอิเล็กทรอนิกส์สามารถนำมาใช้แทนเอกสารกระดาษได้ ระบบจดหมายอิเล็กทรอนิกส์กลางเพื่อการสื่อสารในภาครัฐ หรือดูเว็บไซต์ได้ที่ ([mail.go.th](mailto:mail.go.th)) และศูนย์บริการข้อมูลภาครัฐเพื่อประชาชน (GCC 1111, [www.gcc.go.th](http://www.gcc.go.th)) ได้รวบรวมข้อมูลจากทุกกระทรวงของประเทศและส่วนงานราชการต่าง ๆ มาไว้ในที่เดียว

- สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาใช้กับระบบบริการสารสนเทศภูมิศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวอย่างบูรณาการ ([gis.mots.go.th](http://gis.mots.go.th))

- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ใช้กับระบบบริการสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อส่งเสริมการให้ และการอาสาช่วยเหลือสังคมอย่างบูรณาการ รวมถึงระบบการแจ้งเบาะแสผู้ประสบปัญหาทางสังคม ([ncgv.m-society.go.th](http://ncgv.m-society.go.th) หรือ [1300.m-society.go.th](http://1300.m-society.go.th))

- สำหรับจังหวัดน่านได้นำมาใช้เชื่อมโยงข้อมูลระหว่างจังหวัดกับอำเภอชายแดนห่างไกล ๕ อำเภอ โดยนำมาประยุกต์ใช้กับระบบการประชุมทางไกลและระบบศูนย์ปฏิบัติการจังหวัด (POC : Provincial Operation Center [www.nan.go.th](http://www.nan.go.th))

- สำนักงานศาลยุติธรรม ใช้กับระบบงานคดี ([www.it.coj.go.th](http://www.it.coj.go.th))

- ในส่วนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานั้นอาจนำมาประยุกต์ใช้งานเรื่องระบบแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์ในโอกาสต่อไป



# ความเห็นทางกฎหมายของ

## คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

### การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยการลาออก

อำเภอได้จัดให้มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านโดยกำหนดให้วันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๒ เป็นวันรับสมัคร ซึ่งมาตรา ๑๒ (๗) แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ กำหนดให้ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านจะต้องไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา ๔๗ ตรี (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสิ้นสุดลงเมื่อลาออก โดยยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ ดังนี้ หากผู้สมัครได้ยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลต่อประธานสภา และแถลงต่อที่ประชุมสภา เมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ แต่ยื่นหนังสือลาออกถึงนายอำเภอเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๒ โดยระบุนวันลาออกเป็นวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ นั้น กรณีจะถือว่าการลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ใด

การลาออกจากตำแหน่งในกรณีดังกล่าวเป็นการแสดงเจตนาฝ่ายเดียวโดยการยื่นหนังสือลาออก ย่อมมีผลสมบูรณ์นับแต่เวลาที่การแสดงเจตนาขึ้นไปถึงผู้รับการแสดงเจตนา ดังนั้น การลาออกจึงมีผลสมบูรณ์เมื่อได้ยื่นหนังสือลาออกต่อนายอำเภอ โดยการแสดงเจตนาลาออกนั้นอาจจะกำหนดให้มีผลตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ก็ได้ และผลของการลาออกย่อมสมบูรณ์เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้ ตามข้อเท็จจริง ผู้สมัครได้แสดงเจตนาลาออกเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ แต่การแสดงเจตนาดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ ต่อมาเมื่อผู้สมัครได้ยื่นหนังสือลาออกอีกครั้งต่อนายอำเภอเมื่อวันที่ ๒๐



เมษายน ๒๕๕๒ โดยระบุนวันลาออกให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ กรณีจึงเป็นการแสดงเจตนาลาออกตามเจตนาที่แท้จริงตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้แต่ต้น คือ ต้องการให้การลาออกมีผลตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ประกอบกับภายหลังวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ผู้สมัครมิได้ปฏิบัติหน้าที่และไม่ได้รับค่าตอบแทนในฐานะสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไป ดังนั้น การยื่นหนังสือลาออกจากตำแหน่งจึงมีผลตั้งแต่วันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๒ ตามที่ได้แสดงเจตนาไว้แต่ต้นโดยมิใช่เป็นการลาออกย้อนหลังแต่อย่างใด

อนึ่ง หากกฎหมายต้องการกำหนดให้บุคคลต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตั้งแต่ในขั้นที่เข้าสมัครรับเลือกตั้ง กฎหมาย จะกำหนดไว้ในลักษณะเดียวกับมาตรา ๑๐๑ และมาตรา ๑๐๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลผู้มี คุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มียสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...” และ “บุคคลผู้มี ลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้ง...” แต่ในกรณีของมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติลักษณะปกครอง ท้องที่ฯ บัญญัติว่า “ผู้ที่จะได้รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้านต้องมีคุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้...” จึงต้องพิจารณาให้รอบคอบ ว่าผู้สมัครจะต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามอยู่ในวันสมัคร รับเลือกเป็นผู้ใหญ่บ้าน หรือในวันที่มีการเลือกผู้ใหญ่บ้าน

(**เรื่องเสรีจที่ ๗๙๔/๒๕๕๒** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภา องค์การบริหารส่วนตำบลโดยการลาออก, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

### การรับเงินค่าตอบแทนอัครมาบและค่าป่วยการอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้านของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก สภาท้องถิ่น

กรณีที่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลรับเงินค่าตอบแทน อัครมาบตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย และกรณีที่สมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนตำบลรับเงินค่าป่วยการของอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เพื่อเป็นค่าตอบแทนในการปฏิบัติ หน้าที่ตามระเบียบของกระทรวงสาธารณสุขนั้น จะถือเป็นการ กระทำที่ขัดต่อมาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๒๖๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมาตรา ๖๔/๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งกำหนดไว้ในทำนองเดียวกันคือให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและ ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องไม่รับเงินหรือประโยชน์ใด ๆ จากหน่วยงาน ของรัฐเป็นพิเศษนอกเหนือไปจากที่หน่วยงานของรัฐปฏิบัติต่อบุคคล อื่น ๆ ในธุรกิจการงานตามปกติหรือไม่

เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลฯ มิได้ห้ามนายกองค์การบริหารส่วนตำบลดำรงตำแหน่ง อัครมาบ การดำรงตำแหน่งอัครมาบจึงไม่เป็นการขัดต่อกฎหมาย ส่วน การที่กรรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จ่ายเงินให้แก่ผู้ดำรง



ตำแหน่งอัครมาบนั้น ก็เป็นการจ่ายเงินตามหน้าที่ การงานปกติของกรรมการปกครอง มิได้เป็นการ จ่ายเงินให้แก่นายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ ดำรงตำแหน่งอัครมาบด้วยเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือ ไปจากที่จ่ายให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งอัครมาบคนอื่น การรับเงินค่าตอบแทนอัครมาบของนายกองค์การ บริหารส่วนตำบล จึงไม่ขัดต่อมาตรา ๖๔/๒ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบลฯ ส่วนกรณีที่สมาชิกสภาองค์การบริหาร ส่วนตำบลรับเงินค่าป่วยการตามระเบียบกระทรวง สาธารณสุขฯ นั้น เมื่อระเบียบดังกล่าวมีผลใช้บังคับ กับบุคคลทั่วไปที่เป็น อสม. โดยเท่าเทียมกันและมิได้ กำหนดให้มีการจ่ายเงินหรือให้ผลประโยชน์ใดๆ แก่ สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็น อสม. เป็น พิเศษ การรับเงินค่าป่วยการดังกล่าวจึงไม่ขัดต่อ มาตรา ๒๘๔ วรรคสี่ ประกอบกับมาตรา ๒๖๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

(**เรื่องเสรีจที่ ๘๒๔/๒๕๕๒** บันทึก สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับ เงินค่าตอบแทนอัครมาบและค่าป่วยการอาสาสมัคร สาธารณสุขประจำหมู่บ้านของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))



## คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครและเลือก ประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และ ข้าราชการ

**ประเด็นที่หนึ่ง** มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้มหาวิทยาลัยแต่ละแห่งมีสภาคณาจารย์และข้าราชการ ประกอบด้วยประธานและกรรมการ ซึ่งเลือกจากคณาจารย์ประจำและข้าราชการของมหาวิทยาลัย โดยคุณสมบัติของประธานและกรรมการให้เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย ดังนี้ การที่ข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการไว้เฉพาะว่า ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา โดยไม่รวมถึงพนักงานมหาวิทยาลัยด้วยนั้น จะเป็นการขัดต่อพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ หรือไม่

มาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ได้บัญญัติตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำในมหาวิทยาลัยไว้ รวมทั้งบัญญัติให้คุณสมบัติเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และโดยที่มาตรา ๖๕/๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติให้พนักงานในสถาบันอุดมศึกษามีสิทธิที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งสอดคล้องกับการกำหนดตำแหน่งทางวิชาการของคณาจารย์ประจำตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ด้วยเหตุนี้พนักงานมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ ที่ทำหน้าที่เป็นอาจารย์ผู้สอนและทำงานประจำอยู่ในมหาวิทยาลัย จึงสามารถดำรงตำแหน่งทางวิชาการตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ

และถือเป็น “คณาจารย์ประจำ” ของมหาวิทยาลัยด้วย และย่อมมีสิทธิสมัครและเลือกประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการได้เช่นเดียวกับข้าราชการที่เป็นคณาจารย์ประจำ ดังนั้น การที่ข้อบังคับดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการเฉพาะบุคคลที่ต้องเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาเท่านั้น จึงไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ

**ประเด็นที่สอง** ในกรณีที่มหาวิทยาลัยได้ดำเนินการเลือกสภาคณาจารย์โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับมหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ ว่าด้วยสภาคณาจารย์และข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ไปแล้ว จะเป็นการชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และการดำเนินการของสภาคณาจารย์และข้าราชการที่ได้ดำเนินการไปแล้ว จะมีผลอย่างไร



เมื่อข้อบังคับดังกล่าวไม่สอดคล้องกับพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยราชภัฏฯ การดำเนินการเลือกสภาคณาจารย์โดยอาศัยอำนาจตามข้อบังคับจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิต้องแก้ไขข้อบังคับและดำเนินการเลือกสภาคณาจารย์และข้าราชการเสียใหม่ แต่การพ้นจากตำแหน่งของสภาคณาจารย์และข้าราชการย่อมไม่กระทบกระเทือนถึงการดำเนินการใดที่ได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

(เรื่องเสร็จที่ ๘๖๙/๒๕๕๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครและเลือกประธานและกรรมการสภาคณาจารย์และข้าราชการ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕)







# ความเห็น ทางกฎหมายที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

โดยที่สำนักกฎหมายปกครองได้รับมอบหมายให้พิจารณาข้อหาหรือที่เกี่ยวกับการนี้บองค์ประชุม อ.ก.พ. กรม A ซึ่งมีประเด็นเกี่ยวกับการประชุมที่อนุกรรมการลงลายมือชื่อเข้าประชุมครบเป็นองค์ประชุม แต่การประชุมไม่มีอนุกรรมการครบเป็นองค์ประชุมตลอดเวลาจนกระทั่งมีการลงมติ และในการพิจารณาข้อหาหรือนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ (นางพัชมา จิตรมัทธิน) ได้ค้นคว้ากฎหมายฝรั่งเศส อังกฤษ สหรัฐอเมริกา แคนาดา และออสเตรเลีย ที่เกี่ยวกับองค์ประชุมประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองด้วย กฎษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองจึงขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับองค์ประชุมของคณะกรรมการซึ่งอาจเป็นประโยชน์แก่ผู้สนใจ โดยสรุปได้ดังนี้

## ๑. ประเทศฝรั่งเศส

ตามกฎหมายฝรั่งเศส (l' article 25 du Code des marches public) บัญญัติยืนยันตามหลักเกณฑ์ดั้งเดิม (เป็นธรรมเนียมปฏิบัติในเรื่องการประชุม) ในการกำหนดองค์ประชุม (CE, 30 septembre 1996, Préfe de la Seine-et-Marne, req. 164114, Rec. p. 1011) ตามหลักเกณฑ์เช่นว่านี้ องค์ประชุมจะเริ่มประชุมได้ก็ต่อเมื่อมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งมาร่วมออกเสียงลงมติในคณะกรรมการอุทธรณ์หรือของกรรมการ โดยเหตุผลนี้ การแก้ปัญหาจึงต้องมีการรวบรวมองค์ประชุมโดยคำนวณจากองค์ประชุมของสมาชิกที่มีบทบาทในการให้คำปรึกษาที่สามารถ



ลงมติได้เท่านั้น (คำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) นี้ วินิจฉัยเพิ่มเติมว่า การคิดคำนวณองค์ประชุมนั้น ให้คำนวณเฉพาะจากสมาชิกที่มีสิทธิลงมติหรือให้คำวินิจฉัยได้เท่านั้น โดยจะไม่คิดคำนวณรวมกับสมาชิกที่ไม่มีสิทธิลงมติหรือไม่สิทธิให้คำวินิจฉัยด้วย)

ตามกฎหมายจึงมีผลว่า หลักเกณฑ์ขององค์ประชุมได้ถูกกำหนดขึ้นโดยชัดเจนแล้ว ถือตามจำนวนกึ่งหนึ่งของสมาชิก ตามนัยแห่งมาตรา ๒๕ นี้ ดังนั้นสำหรับองค์ประชุมที่มีสมาชิกจำนวน ๕ คน การมีสมาชิกเข้าร่วมประชุมเพียง ๓ คน ก็ถือว่าเพียงพอแล้ว (เพราะเกินกว่ากึ่งหนึ่งแล้ว) เมื่อองค์กรใดมีสมาชิก ๖ คน การมาร่วมประชุมเพียง ๔ คน ก็เพียงพอแล้ว หากมีสมาชิกมาประชุมเพียง ๓ คน ไม่ถือว่าเพียงพอที่จะเป็นองค์ประชุม (เพราะไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่ง) ตามคำวินิจฉัยของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (CE, 14 janvier 1998, Commune du Blanc-Mesnil, req. n° 165261)

นับตั้งแต่องค์ประชุมได้มีการนี้บองค์ประชุมไว้ครบแล้วในตอนเริ่มต้นของการประชุม ตามหลักแล้ว ไม่ควรที่จะให้มีผลกระทบการประชุมโดยการนี้บองค์ประชุมของจำนวน



สมาชิกในภายหลัง ปัญหานี้จะเกิดขึ้นได้ก็แต่เพียงในกรณีที่มีการหยิบยกขึ้นมาว่าสมาชิกคนใดคนหนึ่งของบรรดาสมาชิกที่เข้าร่วมประชุมได้มีการออกไปจากที่ประชุม การออกไปจากที่ประชุมนี้ (เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น) ถือได้ว่าห้ามผลกระทบต่อความสมบูรณ์ของวิธีการประชุมไม่ (ไม่มีผลกระทบต่อการดำเนินการประชุมต่อไปนั่นเอง) ตามคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Bordeaux (CAA Bordeaux, 2 juillet 2007, *Association de defense protection Azinières et de causes environnants*, req. n° 04BX01267) แต่มีปัญหาตามคำวินิจฉัยนี้กลับขัดแย้งกับคำวินิจฉัยที่มีมาก่อนหน้านี้คือ CAA Nantes, 11 mars 2003, M. Dupont, req. 00NT000977 ที่เคยตัดสินไว้เกี่ยวกับการดำเนินการประชุมวินิจฉัยขององค์กรที่ประชุมร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยตามคำตัดสินก่อนหน้านี้ (CAA Nantes, 11 mars 2003, M. Dupont, req. 00NT000977) ในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนในประเด็นนี้ และเมื่อคณะกรรมการหรือกรรมการที่เกี่ยวข้องได้มีการลงมติได้ออกมาแล้ว ต้องพิจารณาด้วยว่าองค์ประชุมนั้นจะชอบก็ต่อเมื่อการลงมตินั้นต้องครบองค์ประชุมในการลงมติ และต้องไม่ใช่ครบองค์ประชุมแต่เพียงตอนเริ่มต้นการประชุมเท่านั้น การออกไปจากที่ประชุมของสมาชิกคนใดคนหนึ่งจึงมีผลกระทบต่อองค์ประชุมและมีนัยที่ถือได้ว่ามีผลกระทบต่อดำเนินการประชุมในกรณีต่อมาด้วย

เมื่อองค์ประชุมไม่ครบ (Lorsque le quorum n'est pas atteint.) องค์กรที่ประชุมร่วมย่อมไม่อาจจะประชุมได้โดยชอบ จึงต้องมีการเรียกประชุมใหม่ เพื่อให้มีการประชุมกันใหม่อีกครั้ง โดยจะต้องส่งข้อความแจ้งไปยังที่อยู่ของสมาชิกขององค์กรที่ประชุมร่วม

อย่างไรก็ตาม เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาอุปสรรคขององค์กรที่ประชุมร่วมนี้ บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับจึงมักกำหนดให้มีบทบัญญัติที่ปลดปล่อยหลักเกณฑ์ขององค์ประชุม โดยการประชุมที่เรียกประชุมในครั้งที่สองนี้จะไม่ยึดถือเคร่งครัดในเรื่องขององค์ประชุม (เพื่อให้การบริการสาธารณะสามารถ

ดำเนินต่อไปได้ โดยไม่เกิดอุปสรรคเพราะปัญหาเรื่ององค์ประชุมขององค์กรที่ประชุมร่วม) ทั้งนี้คณะกรรมการสามารถที่จะเรียกประชุมทั่วไปและทำหน้าที่ของตนเองได้ แม้ว่าองค์ประชุมจะไม่ครบก็ตาม

การละเลยต่อหลักเกณฑ์องค์ประชุมยอมทำให้วิธีการในการประชุมที่ดำเนินการต่อมานั้นไม่สมบูรณ์และไม่ชอบด้วยกฎหมาย (CE, 14 janvier 1998, *Commune du Blanc-Mesnil*) สัญญาที่ดำเนินการและทำขึ้นโดยวิธีการเช่นว่านี้ (รวมถึงการกระทำทางปกครอง เทียบเคียงกรณีการกระทำทางปกครอง) จึงไม่ชอบด้วยกฎหมายและอาจถูกประกาศยกเลิกหรือเพิกถอนได้ ในกรณีจำเป็น<sup>๑</sup>

**สรุป** คำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Bordeaux (CAA Bordeaux, 2 juillet 2007) ได้วินิจฉัยว่าการออกไปจากที่ประชุมของสมาชิกคนใดคนหนึ่ง ห้ามผลกระทบต่อการประชุมไม่ (ไม่จำเป็นต้องอยู่ครบองค์ประชุมตลอดเวลา) ซึ่งแตกต่างกับคำวินิจฉัยของศาลปกครองชั้นอุทธรณ์แห่งเมือง Nantes (CAA Nantes, 11 mars 2003) แต่อย่างไรก็ตาม คำวินิจฉัยดังกล่าวยังเป็นเพียงคำตัดสินของศาลปกครองในชั้นอุทธรณ์เท่านั้น ซึ่งอาจยังไม่เป็นที่ยุติ

## ๒. ประเทศอังกฤษ

องค์ประชุม (ของสภาผู้แทนในสหราชอาณาจักร) นั้น ไม่จำเป็นต้องอยู่ครบจำนวนตลอดเวลา (There is no need for a quorum to be present at all times.) เมื่อเริ่มประชุมต้องมีองค์ประชุมครบจำนวน ๔๐ คน อย่างไรก็ตาม องค์ประชุมไม่จำเป็นต้องอยู่ครบตลอดเวลาการประชุมสภาผู้แทนนั่นเอง ในทางทฤษฎีแล้ว การอภิปรายโดยทั่วไปสามารถดำเนินการต่อเนื่องต่อไปได้ แม้ว่าการประชุมในสภาผู้แทนจะมีจำนวนสมาชิกลดลงเหลือเพียงสมาชิกสภาผู้แทนเพียง ๑ คน กับโฆษกของสภาผู้แทนก็ตาม

<sup>๑</sup> La méconnaissance des règles de quorum entache la procédure suivie d'irrégularité (CE, 14 janvier 1998, *Commune du Blanc-Mesnil*). Le contrat conclu à l'issue d'une telle procédure est nul et il peut être déclaré tel ou annulé, le cas échéant.



### สรุป องค์ประชุมของสภาผู้แทนอังกฤษ ในตอนแรกเริ่มของการเข้าร่วมประชุมต้องมีครม องค์ประชุมเสียก่อน แต่ไม่ต้องอยู่ครบจำนวนตลอด เวลานั้นเอง

ส่วนองค์ประชุมของสภาขุนนางในการลง  
มติร่างกฎหมายประกอบด้วยสมาชิกสภาขุนนางจำนวน  
๓๐ คน แต่จะต้องมีจำนวนสมาชิกสภาขุนนางนั่งอยู่ใน  
ที่ประชุมอย่างน้อย ๓ คน (รวมทั้งโฆษกของสภาขุนนาง  
ที่จะต้องมาร่วมประชุมในการอภิปรายในตำแหน่งนี้  
ด้วย) โดยไม่จำเป็นต้องอยู่ครบองค์ประชุมตลอดเวลา

### ๓. ประเทศสหรัฐอเมริกา

ตามมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญสหรัฐ  
อเมริกา สภาผู้แทนของสหรัฐอเมริกาและวุฒิสภาของ  
สหรัฐอเมริกาต่างมีกำหนดองค์ประชุมของตน โดยมี  
เสียงส่วนใหญ่เป็นอย่างน้อย (มากกว่ากึ่งหนึ่ง) ของ  
สมาชิกในแต่ละสภา มีเพียงข้อยกเว้นในกรณีที่ทั้งสอง  
สภาต้องประชุมร่วมกันเพื่อเลือกประธานาธิบดี หรือ  
รองประธานาธิบดี เมื่อมีการเลือกตั้งระบบ Electoral  
College<sup>๒</sup> ล้มเหลวในการที่จะได้รับเสียงส่วนใหญ่  
(ไม่ได้รับการลงมติโดยเสียงส่วนใหญ่ ทำให้เลือก  
ประธานาธิบดีไม่ได้) ในข้อยกเว้นนี้ แต่ละสภาต้องมี  
สมาชิกสองในสามของมลรัฐมาร่วมประชุมเพื่อให้ครบ  
องค์ประชุม<sup>๓</sup>

ฝ่ายนิติบัญญัติมักจะมีข้อบังคับเพื่อแก้ไข  
เยียวยาในความล้มเหลวขององค์ประชุม ในองค์กร  
ทางด้านกฤษฎีกาที่หลายของสหรัฐอเมริกา  
ตัวอย่างเช่น วุฒิสภาและสภาผู้แทนของสหรัฐอเมริกา  
หากปรากฏว่า ไม่ครบองค์ประชุม ก็จะมีคำสั่งเรียก  
ประชุมสภา ซึ่งเป็นเหตุที่เกิดจากสมาชิกไม่ได้มา  
ร่วมประชุมสภาหรือออกไปจากที่ประชุมสภานั้นเอง  
(สหรัฐอเมริกาถือว่าต้องครบองค์ประชุมอยู่ตลอดเวลา

เมื่อมีองค์ประชุมไม่ครบ จะมีวิธีการแก้ไขเยียวยากรณีการขาด  
องค์ประชุม คือ การเรียกนับองค์ประชุมนั่นเอง)

### ๔. ประเทศแคนาดา

ในแคนาดา รัฐบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๘๗๖  
(The Constitution Act 1867) บัญญัติในเรื่ององค์ประชุมใน  
การเข้าร่วมประชุมของสภาผู้แทน (The House of Commons)  
ต้องมีจำนวน ๒๐ คน ถ้าปรากฏว่ามีสมาชิกคนใดเรียกร้อง  
ให้มีการนับองค์ประชุมและเมื่อปรากฏว่ามีจำนวนสมาชิก  
น้อยกว่า ๒๐ คน (ในตอนที่ยกเว้นองค์ประชุมในครั้งแรกนี้)  
ต้องมีการให้สัญญาณเพื่อเรียกสมาชิกเข้าประชุม ถ้าหลังจาก  
๑๕ นาทีแล้วยังคงมีสมาชิกน้อยกว่า ๒๐ คนอีก ต้องกำหนด  
ให้มีการเลื่อนประชุมสภาออกไป โดยกำหนดวันประชุมสภา  
ใหม่ในคราวหน้า สมาชิกที่มาร่วมประชุมให้ลงนามในบัญชี  
รายชื่อบนโต๊ะของสภา และรายชื่อนี้ต้องลงในรัฐกิจจานุเบกษา  
ของสภา<sup>๔</sup>

### ๕. ประเทศออสเตรเลีย

มาตรา ๒๒ และมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญ  
ออสเตรเลีย บัญญัติให้องค์ประชุมในการนั่งประชุมของสภาผู้แทน  
และวุฒิสภาต้องมี ๑ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดของสมาชิก  
สภาผู้แทน และทั้งหมดของสมาชิกวุฒิสภาตามลำดับ รัฐสภา  
ได้รับการอนุมัติให้สามารถเปลี่ยนแปลงองค์ประชุมในแต่ละสภา  
ได้โดยการประชุมสามัญฝ่ายนิติบัญญัติ

ในสภาผู้แทนนั้น องค์ประชุมได้แก้ไขให้ลดน้อยลง  
เหลือ ๑ ใน ๕ โดยรัฐบัญญัติสภาผู้แทน (องค์ประชุม) ค.ศ.  
๑๙๘๙ (The House of Representatives (Quorum) Act 1989)  
ซึ่งหมายความว่า องค์ประชุมในปัจจุบันของสภาที่มีจำนวน  
สมาชิก ๑๕๐ คน จะต้องมืองค์ประชุม ๓๐ คน สำหรับใน  
วุฒิสภา องค์ประชุมได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้ลดน้อยลงคือ มี  
เพียง ๑ ใน ๔ โดยรัฐบัญญัติวุฒิสภา (องค์ประชุม) ค.ศ. ๑๙๙๑  
(The Senate (Quorum) Act 1991) ซึ่งมีจำนวนองค์ประชุมของ  
วุฒิสภาคือ ๑๙ คน เป็นองค์ประชุม<sup>๕</sup>

<sup>๒</sup> เป็นระบบการเลือกตั้งประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาที่ต้องมีคนและผู้เลือกประธานาธิบดีของสหรัฐอเมริกาประจำมลรัฐหนึ่ง ๆ ซึ่งประกอบด้วย  
ผู้มีอำนาจเลือก (Electors) ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลที่ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งมาอีกชั้นหนึ่ง

<sup>๓</sup> ตามรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกา แก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๑๒ (U.S. Constitution-Amendment XII)

<sup>๔</sup> Marleau, Robert and Camille Montpetit, eds. House of Commons Procedure and Practice 2000, ed. Accessed 13 June 2008.

<sup>๕</sup> Chapter 8, Odgers' Australian Senate Practice Eleventh Edition.




ถ้าในตอนเริ่มต้นของการนั่งประชุมนั้นองค์ประชุมไม่ครบ (เมื่อจะเริ่มการประชุม แต่ปรากฏว่าองค์ประชุมไม่ครบ เพราะสมาชิกบางคนไม่มาร่วมประชุม ทำให้องค์ประชุมในการเปิดประชุมไม่ครบ) ต้องมีการให้สัญญาณเรียกให้เข้าประชุมเป็นเวลา ๕ นาที และให้มีการนั่งองค์ประชุมต่อมา ถ้าองค์ประชุมยังคงไม่ครบอยู่อีก ให้มีการเลื่อนการประชุมออกไปในคราวหน้า ระหว่างการนั่งประชุม หากสมาชิกสภาผู้แทนคนใด หรือวุฒิสมาชิกคนใดขาดไปจากองค์ประชุม เมื่อมีการให้สัญญาณเรียกประชุมเป็นเวลา ๔ นาทีแล้ว และถ้าองค์ประชุมยังคงไม่ครบอยู่อีก ให้มีการเลื่อนการประชุมออกไป

แม้ว่ากรณีไม่ครบองค์ประชุมจะไม่เคยปรากฏในออสเตรเลียก็ตาม แต่ไม่ใช่เป็นเรื่องที่พรรคการเมืองจะไม่รู้เทคนิคการขัดขวางสภานี้ (โดยเฉพาะพรรคการเมืองที่จะใช้การนั่งองค์ประชุมโดยตั้งใจ เพื่อเป็นเทคนิคขัดขวางหรือทำลายการประชุม) และได้มีการวางข้อบังคับสภาโดยเคร่งครัดในทางปฏิบัติไว้ อย่างไรก็ตาม กรณีนี้เป็นเรื่องยากที่จะกำหนดไว้อย่างชัดเจนสำหรับองค์ประชุมในรัฐธรรมนูญ จึงต้องพิจารณาในกรณีปัญหาที่จะเรียกองค์ประชุม เมื่อมีสมาชิกใดออกไปจากที่ประชุมและสมาชิกหรือวุฒิสมาชิกที่กระทำการเช่นนั้นจักต้องถูกลงโทษ

ในระบบกฎหมายไทยขององค์ประชุมของคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองนั้น เป็นไปตามมาตรา ๗๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติว่า "ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ วรรคสอง การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือกฎหรือคำสั่งที่จัดให้มีคณะกรรมการชุดนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น"

ในกรณีมีกรรมการครบที่จะเป็นองค์ประชุมได้ แต่การพิจารณาเรื่องใดถ้าต้องเลื่อนมาเพราะไม่ครบองค์ประชุม ถ้าเป็นการประชุมของคณะกรรมการซึ่งมิใช่คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท หากได้มีการนัดประชุมเรื่องนั้นอีกภายในสิบสี่วันนับแต่วันนัดประชุมที่เลื่อนมา และการประชุมครั้งหลังนี้มีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวน

กรรมการทั้งหมด ให้ถือว่าเป็นองค์ประชุม แต่ทั้งนี้ต้องระบุนิติบุคคลให้เกิดผลตามบทบัญญัตินี้ไว้ในหนังสือนัดประชุมด้วย" ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วการประชุมจะต้องมีกรรมการอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม

สำหรับการพิจารณาข้อหาหรือข้างต้น คณะกรรมการวิธีพิจารณาทางปกครองมีความเห็นโดยสรุปว่า มาตรา ๑๑ ประกอบมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้นำบทบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการที่มีอำนาจดำเนินการพิจารณาทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับกับการประชุม อ.ก.พ. กรม โดยอนุโลม ซึ่งมาตรา ๗๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดให้การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมอย่างน้อยก็หนึ่งจึงจะเป็นองค์ประชุม บทบัญญัติดังกล่าวมีเจตนารมณ์ให้กรรมการเข้าประชุมด้วยจำนวนมากพอเพื่อที่จะสามารถปรึกษาหารือแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็นและลงมติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ การประชุมจึงต้องมีกรรมการอยู่ครบองค์ประชุมในการพิจารณาและลงมติด้วย หากการประชุมเรื่องใดมีกรรมการไม่ครบองค์ประชุมก็ต้องเลื่อนการประชุมครั้งนั้นออกไปตามมาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เมื่อ อ.ก.พ. กรม A มีอนุกรรมการทั้งหมดจำนวน ๑๑ คน ดังนั้น ในการประชุม อ.ก.พ. กรม A จึงต้องมีอนุกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่า ๖ คน จึงจะเป็นองค์ประชุม ซึ่งการประชุมในครั้งที่หารือแม้จะมีอนุกรรมการลงชื่อมาประชุมจำนวน ๖ คน ก็ตาม แต่เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีอนุกรรมการอยู่ที่ประชุมเพื่อพิจารณาและลงมติในแต่ละเรื่องไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนอนุกรรมการทั้งหมด การพิจารณาและลงมติโดยองค์ประชุมไม่ครบ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย (เรื่องเสรีจที่ ๑๗๕/๒๕๕๓) 



# แนวทางการ บริหารจัดการ แม่น้ำนานาชาติ<sup>๑</sup>

นางสาวมลกลานต์ ศรสวรรณ<sup>๒</sup>  
นางสาวฐานัญญา หนูมาศ<sup>๓</sup>



**ก**ากสถานการณ์ปัจจุบันปัญหาน้ำที่แห้งขอดและปริมาณน้ำที่ลดลงอย่างรวดเร็วในลุ่มแม่น้ำโขง ซึ่งกำลังเป็นปัญหาใหญ่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือและภาคเหนือของประเทศไทย รวมทั้งหลายประเทศในลุ่มแม่น้ำโขง หลายฝ่ายมองว่าสาเหตุประการหนึ่งของปัญหาเนื่องมาจากการที่ประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่ตั้งอยู่บริเวณลุ่มแม่น้ำโขงตอนบนได้สร้างเขื่อนขนาดใหญ่หลายแห่งเพื่อกักน้ำไว้ใช้ในยามขาดแคลน รวมทั้งเพื่อผลิตไฟฟ้าหรือใช้ในการชลประทาน เป็นอุปสรรคสำคัญที่ปิดกั้นทางน้ำไม่ให้น้ำไหลผ่านไปยังลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง โดยประเทศจีนออกมาแถลงว่า สถานการณ์ภัยแล้งที่เกิดขึ้นนั้นเกิดขึ้นเพราะฝนที่ตกต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยและยืนยันว่าแม้ประเทศจีนจะสร้างเขื่อนจริงแต่ไม่มีผลกระทบต่อประเทศท้ายน้ำ

เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่องนี้อย่างจริงจัง ประเทศไทยร่วมกับสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมาธิการแม่น้ำโขงได้จัดการประชุมสุดยอดผู้นำลุ่มน้ำโขงตอนล่างครั้งที่ ๑ (1<sup>st</sup> Mekong River Commission (MRC) Summit) ระหว่างวันที่ ๒ - ๕ เมษายน ๒๕๕๒ ณ อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ การประชุมครั้งนี้ถือเป็นวาระสำคัญเนื่องจากเป็นวาระครบรอบ ๑๕ ปี ของการจัดตั้ง MRC มีผู้นำจากประเทศสมาชิก MRC เข้าร่วมประชุมประกอบด้วย ไทย ลาว กัมพูชา และเวียดนาม และเชิญผู้นำจากประเทศลุ่มน้ำโขงตอนบน คือประเทศจีนและพม่า ซึ่งไม่ได้เป็นสมาชิก MRC เข้าร่วมหารือด้วย ซึ่งกฤษฎีกาสารจะได้นำผลการประชุมดังกล่าวมาเสนอในฉบับต่อไป

<sup>๑</sup> ผู้สนใจข้อมูลเพิ่มเติมโปรดดูรายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง สิทธิในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ เสนอสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยนายรัชภูมิ บุญรอด, กรกฎาคม ๒๕๔๙ ([www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th))

<sup>๒</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ/ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๓</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ/ฝ่ายพัฒนากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



สำหรับในขณะนี้ แม้จะยังไม่ชัดเจนว่าสาเหตุที่แท้จริงของปัญหาน้ำในแม่น้ำโขงแห่งขodontนั้น เกิดจากการสร้างเขื่อนในประเทศจีนจริงหรือไม่ แต่จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นนี้ทำให้เกิดคำถามว่าในกรณีที่มีแม่น้ำสายหนึ่งไหลผ่านพรมแดนของหลายประเทศ ประเทศต่าง ๆ ที่มีแม่น้ำสายเดียวกันไหลผ่านนี้จะมีการแบ่งปันการใช้ประโยชน์ในแม่น้ำนานาชาติร่วมกันอย่างไร และหากประเทศใดประเทศหนึ่งทำให้แม่น้ำนานาชาติเกิดความเสียหายหรือก่อให้เกิดผลกระทบประการอื่นต่อประเทศอื่นที่ร่วมใช้ประโยชน์จากแม่น้ำนานาชาติสายเดียวกัน ประเทศนั้นจะมีความรับผิดชอบหรือไม่ อย่างไร สก๊อปพิเศษฉบับนี้ จึงขอเสนอแนวทางในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติ รวมทั้งหน้าที่และความรับผิดชอบของประเทศที่ใช้ประโยชน์จากแม่น้ำนานาชาติเพื่อเป็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านทุกท่าน

### ■ “แม่น้ำนานาชาติ” คืออะไร

อนุสัญญาว่าด้วยกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ลำน้ำระหว่างประเทศที่มีใช้เพื่อการเดินเรือ ค.ศ. ๑๙๙๗ ได้กำหนดนิยามคำว่า “แม่น้ำนานาชาติ (International watercourse)” ว่า หมายถึง ลำน้ำหรือส่วนหนึ่งของลำน้ำที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของหลายประเทศ<sup>๔</sup> ซึ่งจากคำนิยามดังกล่าวทำให้เห็นลักษณะสำคัญของแม่น้ำนานาชาติ คือ ต้องเป็นลำน้ำที่ไหลผ่านรัฐชายฝั่งตั้งแต่สองรัฐขึ้นไป ดังเช่น แม่น้ำโขง แม่น้ำคงคา แม่น้ำไรน์

เนื่องจากแม่น้ำนานาชาติเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งหลายประเทศที่เกี่ยวข้องใช้ร่วมกัน จึงมีความเป็นไปได้ที่การใช้หรือการแสวงประโยชน์จากแม่น้ำนานาชาติ โดยประเทศใดประเทศหนึ่งจะก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบต่อประเทศอื่นที่ใช้ลำน้ำสายเดียวกันและอาจนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประเทศได้ เนื่องจากน้ำเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและมีอาจทดแทนได้ ด้วยเหตุนี้ ประเทศต่างๆ รวมถึงประชาคมโลกจึงได้พยายามวางหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการใช้แม่น้ำนานาชาติร่วมกัน

กรอบในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติส่วนใหญ่จะเกี่ยวข้องกับเรื่องการเดินทางเดินเรือ นอกจากนี้ จะเป็นเรื่องการแบ่งปันน้ำ และพลังงานน้ำ การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังงานน้ำ การแบ่ง

ปันน้ำเพื่อการบริโภค การใช้น้ำในกิจการอุตสาหกรรมปัญหามลพิษ รวมถึงการควบคุมน้ำท่วมและการตกปลา

ส่วนแนวทางและวิธีการที่ประเทศที่เกี่ยวข้องใช้ในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติที่สำคัญ คือ การเข้าทำความตกลงทั้งในระดับสากลและในระดับภูมิภาค

### ● การบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติในกลุ่มประเทศที่แม่น้ำสายเดียวกันไหลผ่าน (ระดับภูมิภาค)

ประเทศต่าง ๆ นิยมที่จะบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติโดยการเจรจาในระดับทวิภาคี โดยประเทศที่แม่น้ำไหลผ่านทั้งสองฝ่ายเข้าเจรจาร่วมกันมากกว่าที่จะเจรจาระดับพหุภาคีหรือระดับภูมิภาค เนื่องจากจะทำให้สามารถตกลงกันได้ง่ายกว่า

ในบางประเทศ เช่น อินเดีย มีนโยบายที่จะเจรจาเกี่ยวกับการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติกับประเทศเพื่อนบ้านในระดับทวิภาคีมากกว่าในระดับภูมิภาค จะเห็นได้จากการบริหารจัดการแม่น้ำคงคา

### กรณีแม่น้ำคงคา

แม่น้ำคงคาไหลผ่านเทือกเขาหิมาลัย (ซึ่งเป็นพรมแดนระหว่างเนปาลและจีน) หุบเขาตอนเหนือของอินเดีย และที่ราบลุ่มในบังกลาเทศก่อนไหลลงสู่อ่าวเบงกอล ดังนั้น แม่น้ำคงคาจึงจัดเป็นแม่น้ำระหว่างประเทศสายหนึ่งที่ไหลผ่านประเทศต่าง ๆ รวมทั้งสิ้นสี่ประเทศ กล่าวคือ เนปาล จีน อินเดีย และบังกลาเทศ



<sup>๔</sup> “Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses, 1997 Article 2 : Use of terms For the purposes of the present Convention: etc.. (b) “International watercourse” means a watercourse, parts of which are situated in different States; etc..”



แม่น้ำคงคา มีความยาวรวมทั้งสิ้นประมาณ ๒,๕๐๐ กิโลเมตร (ประมาณ ๑,๖๐๐ ไมล์) โดยประมาณ ๘๐ เปอร์เซ็นต์ของลุ่มน้ำอยู่ในอินเดีย ประมาณ ๑๘ เปอร์เซ็นต์ในบังกลาเทศ และประมาณ ๒ เปอร์เซ็นต์ในเนปาลและจีน แม่น้ำคงคาเป็นแม่น้ำสายที่ใหญ่ที่สุดในประเทศอินเดีย และจัดว่าเป็นแม่น้ำสายที่มีประชากรอาศัยอยู่หนาแน่นที่สุดสายหนึ่งของโลก

ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับแม่น้ำคงคา ระหว่างอินเดียและบังกลาเทศมีจุดเริ่มต้นเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๕๑ โดยอินเดียได้สร้างทำนบกั้นน้ำบนแม่น้ำคงคาในรัฐเบงกอลตะวันตก มีชื่อเรียกว่า Farakka Barrage มีความยาวประมาณ ๑๖ กิโลเมตร ห่างจากชายแดนที่ติดกับบังกลาเทศ โดยอ้างว่าทำนบกั้นน้ำดังกล่าวมีความจำเป็นเพื่อผันน้ำจากแม่น้ำคงคาลงสู่มแม่น้ำ Hooghly เพื่อรักษาปริมาณการไหลของแม่น้ำ Hooghly โดยการปล่อยน้ำที่กักเก็บไว้ซึ่งการสร้างทำนบดังกล่าวได้ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับการแย่งกันใช้ประโยชน์จากทรัพยากรน้ำของแม่น้ำคงคา โดยปัญหาดังกล่าวอันมีสาเหตุหลักมาจากลักษณะของแม่น้ำคงคาซึ่งจะมีปริมาณการไหลค่อนข้างต่ำในช่วงฤดูแล้ง

แนวทางที่ประเทศทั้งสองใช้ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว คือ การเข้าทำความตกลงระหว่างประเทศ แต่ความตกลงทั้งหลายที่ทำโดยอินเดียและบังกลาเทศระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๕ - ๑๙๘๖ มีจุดประสงค์จำกัดอยู่เพียงการแบ่งปันปริมาณการไหลของแม่น้ำคงคาในช่วงหน้าแล้งเท่านั้น มิได้วางแนวทางการแก้ปัญหาที่ท่วมและปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมไว้แต่อย่างใด เนื่องจากในช่วงหน้าฝนปริมาณน้ำของแม่น้ำคงคาจะมีอยู่อย่างเหลือเฟือ ปัญหาในหน้าฝนจึงมิได้ขึ้นอยู่กับการแบ่งปันน้ำ หากแต่เป็นปัญหาการควบคุมป้องกันกันการเกิดภาวะน้ำท่วม นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของจำนวน

ประชากรที่อาศัยอยู่ตามชายฝั่งแม่น้ำคงคาทั้งในประเทศอินเดียและบังกลาเทศ และปัญหาปริมาณการไหลของน้ำต่ำในช่วงหน้าแล้ง ได้ก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมอย่างรุนแรงในแม่น้ำคงคาด้วย

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการทำสนธิสัญญาฉบับปี ค.ศ. ๑๙๙๖ ที่กำหนดให้มีการแบ่งปันการใช้ใช้อ่างน้ำอย่างเที่ยงธรรมระหว่างประเทศทั้งสอง และมีการเจรจาเกี่ยวกับที่ตั้งของทำนบกั้นน้ำคงคาที่บังกลาเทศต้องการจะสร้างมาตั้งแต่ปี ค.ศ. 1963 เพื่อกักเก็บน้ำจากแม่น้ำคงคาในฤดูน้ำหลากเพื่อนำมาปล่อยใช้ในช่วงแล้ง ทำนบที่อินเดียตกลงยอมรับการก่อสร้างทำนบกั้นน้ำดังกล่าวโดยบังกลาเทศ และตกลงสร้างทำนบกั้นน้ำที่เมือง Pangsha ซึ่งตั้งอยู่ทางตะวันตกของเมือง Dhaka ไปประมาณ ๙๐ ไมล์ ทั้งนี้ บังกลาเทศชี้แจงว่าการสร้างทำนบดังกล่าวจะสามารถทำให้อินเดียและบังกลาเทศบรรลุวัตถุประสงค์ของสนธิสัญญาฯ ได้อย่างดีที่สุด เนื่องจากจะทำให้บังกลาเทศสามารถแสวงประโยชน์จากส่วนแบ่งของแม่น้ำคงคาของตนได้ โดยสรุป บังกลาเทศเห็นว่าทำนบกั้นน้ำคงคาจะสามารถเป็นหนทางแก้ไข (๑) ปัญหาปริมาณการไหลต่ำของแม่น้ำคงคาในช่วงหน้าแล้ง (๒) ปัญหาที่ท่วมในบังกลาเทศ และ (๓) ปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากการผันน้ำที่ทำนบกั้นน้ำ Farakka Barrage ซึ่งรวมถึงปัญหาน้ำเค็ม ปัญหาระดับน้ำใต้ดินต่ำ ปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย และปัญหาการเพาะพันธุ์ของสัตว์น้ำ ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวจะประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใดยังเป็นสิ่งที่จะต้องติดตามต่อไป

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า จุดด้อยของการบริหารจัดการแม่น้ำคงคา คือ การขาดกลไกในการบังคับการให้เป็นไปตามความตกลงระหว่างประเทศ เนื่องจากคณะกรรมการร่วมฯ มีอำนาจหน้าที่อยู่อย่างจำกัด รวมทั้งการไม่มีส่วนร่วมของประเทศชายฝั่งแม่น้ำคงคาอื่น กล่าวคือ เนปาลและจีน

อย่างไรก็ดี การเจรจาในระดับทวิภาคีนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติในระดับภูมิภาคแบบบูรณาการซึ่งประเทศที่เกี่ยวข้องกับแม่น้ำนานาชาติทั้งหมดเข้าร่วมในการเจรจา ดังนั้น หลายประเทศจึงนิยมที่จะบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติโดยการเจรจาในระดับภูมิภาค จะเห็นได้จากการบริหารจัดการแม่น้ำไรน์ และการบริหารจัดการแม่น้ำโขง



## กรณีแม่น้ำไรน์<sup>๔</sup>

แม่น้ำไรน์เป็นแม่น้ำสายที่มีการเดินเรือหนาแน่นที่สุดในยุโรป โดยส่วนของแม่น้ำที่สามารถเดินเรือได้มีความยาวประมาณ ๘๘๐ กิโลเมตร กล่าวคือ ตั้งแต่ปากแม่น้ำ ณ เมืองรอตเตอร์ดัม ไปจนถึงเมืองบาเซล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่หากเป็นเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่จะสามารถเดินเรือไปจนถึงแค่เมืองโคโลญจ์ ประเทศเยอรมนี ทั้งนี้ แม่น้ำไรน์เป็นที่ตั้งของเมืองรอตเตอร์ดัม ซึ่งเป็นเมืองท่าทางทะเลที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเมืองคอกซ์เบอร์กซึ่งเป็นเมืองท่าแม่น้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลกเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีคลองที่เชื่อมต่อแม่น้ำไรน์กับแม่น้ำสายอื่น ๆ ในยุโรป อาทิ คลองไรน์-ดานูบ ซึ่งก่อให้เกิดทางลัดเชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลดำ และคลองไรน์-โรน ซึ่งก่อให้เกิดทางลัดเชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลเมดิเตอร์เรเนียน



ในแง่ของระบบนิเวศวิทยา แม่น้ำไรน์อาจแยกออกได้เป็น ๔ ระบบนิเวศแม่น้ำ ได้แก่ The High Rhine, The Upper Rhine, The Middle Rhine และ The Lower Rhine

The High Rhine ตั้งอยู่ในสวิตเซอร์แลนด์ ในเขตเมืองบาเซลเป็นส่วนใหญ่ โดยมีความสำคัญเป็นแหล่งของพันธุ์ปลาและนกที่เคลื่อนย้ายถิ่น ในปัจจุบัน แม่น้ำไรน์ส่วนนี้มีความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างระบบนิเวศวิทยาและการใช้แม่น้ำที่เพิ่มขึ้นในส่วนของพลังงานน้ำ

The Upper Rhine ตั้งอยู่ระหว่างเมืองบาเซลและเมืองบิเนน มาตรการควบคุมน้ำท่วมและการเดินเรือได้ถูกนำมาปรับใช้ในส่วนนี้ของแม่น้ำในช่วงปี ค.ศ. ๑๘๖๐ และตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เป็นต้นมา เป็นที่ตั้งของโครงการเขื่อนพลังงานน้ำจำนวน ๘ เขื่อน และเขื่อนเก็บกักน้ำจำนวน ๒ เขื่อน

The Middle Rhine ตั้งอยู่ระหว่างเมืองบิเนนและ

โคโลญจ์ และเป็นที่ตั้งของเกาะจำนวน ๑๕ เกาะ ที่ตั้งอยู่ในแม่น้ำไรน์ซึ่งมีความสำคัญเป็นอย่างมากเพราะเป็นที่ตั้งของป่าชายเลน ซึ่งในปัจจุบันได้รับความคุ้มครองแล้ว The Lower Rhine ประกอบไปด้วยส่วนของแม่น้ำตั้งแต่เมืองโคโลญจ์ถึงพรอมแดนเยอรมนี-เนเธอร์แลนด์ และลำน้ำสาขาสองสายบนสันดอนในเนเธอร์แลนด์ กล่าวคือ แม่น้ำเลค (The Leck) และแม่น้ำวอล (The Waal)

The Lower Rhine อยู่ระดับเดียวกันหรือต่ำกว่าระดับน้ำทะเล แต่ได้มีการสร้างเขื่อนและทำนบกั้นน้ำเพื่อควบคุมน้ำท่วมไว้รองรับในช่วงประมาณปี ค.ศ. 1900 ซึ่งต่อมาได้ทำให้ The Lower Rhine มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นที่สุดในยุโรป และเป็นที่ตั้งของเมืองสำคัญๆ อาทิ เมืองโคโลญจ์ เมืองคอกซ์เบอร์ก เมืองรอตเตอร์ดัม รวมทั้งเป็นที่ตั้งของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่

แม่น้ำไรน์เป็นแม่น้ำสายที่มีการเดินเรือหนาแน่นที่สุดในยุโรป โดยส่วนของแม่น้ำที่สามารถเดินเรือได้มีความยาวประมาณ ๘๘๐ กิโลเมตร กล่าวคือ ตั้งแต่ปากแม่น้ำ ณ เมืองรอตเตอร์ดัม ไปจนถึงเมืองบาเซล ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ แต่หากเป็นเรือเดินสมุทรขนาดใหญ่จะสามารถเดินเรือไปจนถึงแค่เมืองโคโลญจ์ ประเทศเยอรมนี ทั้งนี้ แม่น้ำไรน์เป็นที่ตั้งของเมืองรอตเตอร์ดัม ซึ่งเป็นเมืองท่าทางทะเลที่ใหญ่ที่สุดในโลก และเมืองคอกซ์เบอร์ก ซึ่งเป็นเมืองท่าแม่น้ำที่ใหญ่ที่สุดในโลกเช่นกัน นอกจากนี้ ยังมีคลองที่เชื่อมต่อแม่น้ำไรน์กับแม่น้ำสายอื่น ๆ ในยุโรป อาทิ คลองไรน์-ดานูบ ซึ่งก่อให้เกิดทางลัดเชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลดำ และคลองไรน์-โรน ซึ่งก่อให้เกิดทางลัดเชื่อมต่อระหว่างทะเลเหนือและทะเลเมดิเตอร์เรเนียน



<sup>๔</sup> อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑, หน้า ๓๑ - ๔๗.



นอกจากการเดินเรือแล้ว แม่น้ำไรน์ได้ถูกใช้เพื่อกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมและการเกษตร การผลิตพลังงาน การกำจัดน้ำเสียของชุมชน การท่องเที่ยวและการพักผ่อนหย่อนใจ และการผลิตน้ำดื่มสำหรับประชากรกว่า ๒๐ ล้านคน นอกจากนี้ยังเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยธรรมชาติของพันธุ์พืช นกปลา และสิ่งมีชีวิตอื่น ๆ อีกมากมายหลายชนิด ทั้งนี้ การอ้างสิทธิในการใช้แม่น้ำไรน์โดยประเทศต่าง ๆ ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งและปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาคุณภาพน้ำ ปัญหาเกี่ยวกับระบบนิเวศวิทยา และปัญหาระดับน้ำสูง

แนวทางที่ประเทศที่เกี่ยวข้องใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นก็คือ การจัดตั้งองค์กรบริหารร่วมของแม่น้ำไรน์ ได้แก่ คณะกรรมาธิการกลางว่าด้วยการเดินเรือในแม่น้ำไรน์ (Central Commission for Navigation on the Rhine-CCNR) คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยอุทกวิทยาของกลุ่มน้ำไรน์ (International Commission for the Hydrology of the Rhine Basin-CHR) และคณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์ (International Commission for the Protection of the Rhine - ICPR)



คณะกรรมาธิการระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองแม่น้ำไรน์ (ICPR) เป็นองค์กรที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากสำหรับการแก้ปัญหาและความร่วมมือในการบริหารจัดการแม่น้ำดังกล่าว ICPR จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. 1950 โดยเยอรมนี ฝรั่งเศส ลักเซมเบิร์ก เนเธอร์แลนด์ และสวิตเซอร์แลนด์ และมีการปรับโครงสร้างเมื่อปี ค.ศ. 1963 โดยอนุสัญญากรุงเบอร์ลิน มีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจถึงชนิดแหล่งที่มา และปริมาณของมลพิษของแม่น้ำไรน์ และแนะนำมาตรการที่เหมาะสมในการลดมลพิษดังกล่าว รวมทั้งการเตรียมความตกลงระหว่างประเทศให้ประเทศสมาชิกลงนาม และมีภาระหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ประเทศสมาชิกจะร่วมกันมอบหมายให้ ICPR ดำเนินการ

พันธะหน้าที่หลักของคณะกรรมาธิการฯ คือ การจัดทำรายงานเกี่ยวกับสถานะของแม่น้ำและความคืบหน้าของการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ซึ่งการดำเนินการในลักษณะดังกล่าวทำให้เกิดความมั่นใจและไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างสมาชิก รวมทั้งก่อให้เกิดการสนับสนุนจากทั้งภาคประชาชนและการสนับสนุนทางการเมือง นอกจากนี้ ซึ่งการประมวลและประเมินข้อมูลที่ต้องแม่นยำมีส่วนสำคัญเป็นอย่างยิ่งสำหรับความร่วมมือระหว่างประเทศ โดยในแม่น้ำไรน์นั้น มีการประสานข้อมูลกันระหว่างคณะกรรมาธิการชุดต่าง ๆ ซึ่งช่วยทำให้เกิดความร่วมมือในการบริหารจัดการแม่น้ำนานาชาติที่ยั่งยืน

### กรณีแม่น้ำโขง

แม่น้ำโขง มีต้นกำเนิดจากบริเวณที่ราบสูงทิเบต แถบเทือกเขาตังกูลา (Tanggula) มณฑลชิงไห่ (Qinghai) ประเทศจีน ไหลผ่านมณฑลยูนนาน และออกจากประเทศจีนที่เมืองเชียงรุ่ง (Cheingrong) เป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศจีนกับประเทศพม่า เป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศพม่ากับประเทศลาว รวมทั้งเป็นเส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาว โดยแบ่งเป็น ๒ ช่วง คือ ช่วงบนกั้นพรมแดนระหว่างพื้นที่จังหวัดเชียงรายของประเทศไทยกับพื้นที่แขวงบ่อแก้วของประเทศลาว แล้วไหลเข้าประเทศลาวที่เมืองห้วยทราย แขวงบ่อแก้ว กลับ





กัมพูชา ลาว ไทย และเวียดนาม ได้ตกลงร่วมกันก่อตั้งเป็นองค์ร “คณะกรรมการประสานงานสำรวจแม่น้ำโขงตอนล่าง” และรู้จักทั่วไปว่า “คณะกรรมการแม่น้ำโขง” หรือ “คณะกรรมการพัฒนาลุ่มแม่น้ำโขง” โดยได้รับการสนับสนุนจากคณะกรรมการภูมิภาคเศรษฐกิจแห่งเอเชียและตะวันออกไกล (ECAFF หรือ ESCAP ในปัจจุบัน) ซึ่งอำนาจหน้าที่หลักของคณะกรรมการ คือ ส่งเสริม ประสานงาน สำรวจ และวางแผนควบคุมดูแลการดำเนินงานเกี่ยวกับลุ่มน้ำโขง รวมทั้งสำรวจศักยภาพในการพัฒนาแหล่งพลังงานน้ำและการเดินเรือในลุ่มแม่น้ำโขง



มาไหลออกจากประเทศลาวอีกที่เมืองसानะคาม กำแพงนครเวียงจันทน์ และเป็นเส้นกั้นพรมแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศลาวในช่วงตอนล่าง ซึ่งกั้นพรมแดนระหว่างพื้นที่ ๖ จังหวัดของประเทศไทย ได้แก่ จังหวัดเลย จังหวัดหนองคาย จังหวัดนครพนม จังหวัดมุกดาหาร จังหวัดอำนาจเจริญ และจังหวัดอุบลราชธานี กับพื้นที่ของประเทศลาว ได้แก่ กำแพงนครเวียงจันทน์ แขวงบอลิคำไซ แขวงคำม่วน แขวงสะหวันนะเขต แขวงสาละวัน และแขวงจำปาสัก จากนั้นไหลเข้าไปในประเทศลาวอีกตอนหนึ่งที่เมืองปากเซ แขวงจำปาสัก แล้วไหลออกจากประเทศลาวที่เมืองโขง แขวงจำปาสัก เข้าสู่ประเทศกัมพูชาที่จังหวัดสตึงแตรง (Stung treng) ไหลออกจากประเทศกัมพูชาที่จังหวัดพนมเปญ (Phanom Phen) เข้าสู่ประเทศเวียดนามและแยกออกเป็นหลายสาย บริเวณที่เรียกว่า ดินดอนสามเหลี่ยมปากแม่น้ำโขง ก่อนที่จะไหลลงสู่ทะเลจีนใต้ มีความยาวตลอดสายรวมทั้งสิ้นประมาณ ๔,๘๘๐ กิโลเมตร

ต่อมา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๘ รัฐบาลของทั้ง ๔ ประเทศได้มีการร่วมลงนามในข้อตกลงว่าด้วยความร่วมมือเพื่อการพัฒนาแบบยั่งยืนลุ่มแม่น้ำโขง (The Agreement on the Cooperation for the Sustainable Development of the Mekong River Basin (The 1995 Agreement)) เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๓๘ ขึ้น ซึ่งข้อตกลงดังกล่าวมีทั้งสิ้น ๔๒ ข้อ และมีสาระสำคัญเป็นการจัดตั้งคณะกรรมการแม่น้ำโขง (Mekong River Commission-MRC) และได้วางกรอบการดำเนินงานและให้อำนาจแก่คณะกรรมการฯ ในการกำหนดหลักการเพื่อใช้ทรัพยากรน้ำจากลุ่มน้ำโขง ทั้งยังได้กำหนดรูปแบบการทำงานขององค์กร ระบบการเงินและการบริหารงาน การประสานงานระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การพัฒนาอย่างยั่งยืนอันเป็นการส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชากรในลุ่มน้ำ นอกจากนี้ภารกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเจรจาอย่างสม่ำเสมอ กับประเทศตอนบนของแม่น้ำโขง ได้แก่ ประเทศพม่าและจีน

สำหรับการบริหารจัดการแม่น้ำโขงนั้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ รัฐบาลของประเทศในลุ่มแม่น้ำโขงตอนล่าง ได้แก่

(อ่านต่อฉบับหน้า)





# การให้บริการข้อมูลการอนุมัติอนุญาต ตามกฎหมาย :

## รูปแบบการพัฒนากฎหมายเพื่อประโยชน์ของประชาชน

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์<sup>๑</sup>



ประเทศไทยปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน การปกครองในระบอบประชาธิปไตยจึงต้องยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง เพื่อให้การปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชนมากที่สุด และโดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยนั้นเป็นการปกครองโดยถือกฎหมายเป็นใหญ่ กฎหมายจึงเป็นเครื่องมือหรือกลไกที่สำคัญที่สุดในการปกครองประเทศ ผู้ใช้อำนาจรัฐจะกระทำการใด ๆ ได้ต่อเมื่อกฎหมายให้อำนาจ ส่วนประชาชนก็ต้องปฏิบัติตามกฎหมายและจะอ้างว่าไม่รู้กฎหมายไม่ได้ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายต้องถูกลงโทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม



โดยที่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเรียกร้องให้ประชาชนต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดดังกล่าวข้างต้น รัฐจึงมีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องพัฒนามาตรการต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนรับรู้ถึงความมีอยู่ของกฎหมาย และมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกลไกหรือมาตรการต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายเพื่อที่ประชาชนจะได้ปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้องเพื่อมิให้เกิดข้ออ้างว่าตนไม่รู้กฎหมาย

**อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงเรากลับพบว่าประชาชนจำนวนมากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ทุกคนก็รู้ว่ากฎหมายกำหนดโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไว้ด้วย คำถามที่เกิดขึ้นก็คือ เหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น? ประชาชนมีเจตนาหลบเลี่ยงกฎหมายจริงหรือ?**

ในช่วงที่ผ่านมา รัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนากฎหมาย ถึงกับมีการตั้ง “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย” ขึ้น และคณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา คณะที่ ๕ (นายมิชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานอนุกรรมการ) ได้หยิบยกปัญหาดังกล่าวขึ้นมาพิจารณาในปี ๒๕๔๘ ซึ่งคณะอนุกรรมการดังกล่าวพบว่า การที่ประชาชนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้ง ๆ ที่ทราบดีว่ากฎหมายกำหนดโทษไว้ด้วยนั้น เกิดจากเหตุผล ๒ ประการ

<sup>๑</sup> กรรมการร่างกฎหมายประจำสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (เอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ วันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท จังหวัดชลบุรี)

**ประการที่หนึ่ง** ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เนื่องจากไม่รู้ถึง “ความมีอยู่” ของกฎหมายนั้น

**ประการที่สอง** ผู้ที่ตั้งใจฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยกลุ่มนี้จะเป็นพวกที่รู้ว่ามิใช่กฎหมาย แต่ตั้งใจที่จะฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เนื่องจาก

- มีเจตนาทุจริต
- ไม่มีเจตนาทุจริตแต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายนั้นหยาบหิมและเป็นภาระมากจนเกินไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งความล่าช้าอันเนื่องมาจากขั้นตอนที่มากมาย กฎระเบียบที่ไม่จำเป็น สายการบังคับบัญชาที่ยืดยาวและการให้เอกชนต้องรับภาระค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็น หรือ

● ไม่เข้าใจเนื้อหาของสาระของกฎหมายจึงทำไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เห็นว่า การแก้ไขปัญหาการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละกรณีดังกล่าวข้างต้นนั้น ต้องใช้มาตรการที่แตกต่างกันไป แต่สำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเนื่องจาก “ไม่รู้ถึงความมีอยู่” ของกฎหมายและผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยไม่มีเจตนาทุจริต แต่รู้สึกว่าการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายเป็นภาระมากจนเกินไปนั้น มีสาเหตุสำคัญดังนี้

- ประเทศไทยมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก โดยปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับอยู่เป็นประจำกว่า ๖๕๐ ฉบับ ทั้งยังมีกฎหมายที่ใช้ในบางโอกาสอีกเป็นจำนวนมาก ตลอดจนกฎหมายลำดับรองหรือกฎหมายลูกบทที่ออกตามความในพระราชบัญญัติแต่ละฉบับอีกเป็นจำนวนมาก จนทำให้ประชาชนไม่รู้ว่า ถ้าจะทำอะไรสักเรื่องหนึ่ง จะต้องทำตามกฎหมายใดบ้าง

- กฎหมายไทยใช้ระบบควบคุม (ผ่านการขออนุมัติ ขออนุญาต ขอบินอนุญาต จดทะเบียน) มากกว่าระบบกำกับ (ผ่านการแจ้ง) และระบบส่งเสริม

- ภาษากฎหมายสั้น กระชับ จึงอาจทำให้ประชาชนทั่วไปยากที่จะทำความเข้าใจ

- กฎหมายหลายฉบับมีความคาบเกี่ยวกันมาก เสมือนว่ามีควมซ้ำซ้อนกันอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมากมายหลายหน่วยงานทั้งที่เป็นการดำเนินการในเรื่องทำนองเดียวกัน

สำหรับภาระที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ตัวอย่างที่ทำให้สามารถมองเห็นภาพที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชน โดยเราจะพบว่า การดำเนินชีวิตประจำวันของทุกคนตั้งแต่เกิดจนตายนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุมัติ อนุญาต รับผิดชอบ หรือรับแจ้งกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐทั้งสิ้น แต่การดำเนินการเหล่านี้ก่อให้เกิดภาระแก่ประชาชนหลายประการ

**ประการที่หนึ่ง** ประชาชนไม่ทราบว่าจะหากประสงค์จะดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือประกอบกิจการใดกิจการหนึ่ง จะต้องได้รับอนุมัติอนุญาตใดบ้างและจากหน่วยงานใดบ้าง รวมทั้งไม่ทราบขั้นตอนและระยะเวลาที่ใช้ในการพิจารณาอนุญาต เนื่องจากกิจกรรมที่เกี่ยวกับการดำเนินการหรือการประกอบกิจการต่าง ๆ มีจำนวนมากและการดำเนินกิจกรรมแต่ละเรื่องต้องขออนุมัติอนุญาตตามกฎหมายแตกต่างกัน คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เคยศึกษาในรายละเอียดของการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อม (SMEs) อันเป็นการประกอบอาชีพที่สุจริตและสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนประกอบอุตสาหกรรมขนาดย่อมนั้น และพบว่าหากจะทำตามกฎหมายให้ถูกต้อง ผู้ประกอบการต้องดำเนินการตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติและประมวลกฎหมายถึง ๒๒ ฉบับ กฎหมายระดับพระราชกฤษฎีกาอีก ๑ ฉบับ และกฎกระทรวงที่ออกตามความในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติต่าง ๆ อีก ๑๒ ฉบับ ประชาชนจึงมีความรู้สึกยุ่งยากและเป็นภาระในการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

**ประการที่สอง** การอนุมัติบางเรื่องนั้นมีเนื้อหาใกล้เคียงกันมาก แต่ประชาชนต้องขออนุมัติอนุญาตจากหน่วยงานหลายหน่วยงานทำให้ประชาชนสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายและเวลาในการดำเนินการมาก เช่น กรณีการประกอบกิจการแปรรูปไม้เพื่อการส่งออกในลักษณะอุตสาหกรรมขนาดย่อมดังกล่าวข้างต้นนั้น เมื่อได้รับอนุญาตก่อสร้างอาคารจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ผู้ประกอบการยังต้องขออนุมัติใช้อาคาร และต้องขออนุญาตประกอบกิจการโรงงานทำไม้แปรรูปด้วย เป็นต้น

**ประการที่สาม** กฎหมายหลายฉบับให้เป็นดุลพินิจของหน่วยงานที่จะอนุมัติอนุญาต แต่ไม่มีเกณฑ์มาตรฐานในการใช้ดุลพินิจ หรือมีเกณฑ์ดังกล่าวแต่ไม่มีการประกาศเกณฑ์ดังกล่าวให้ประชาชนผู้รับบริการทราบ จึงเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบในการปฏิบัติหน้าที่ นอกจากนี้ ในเรื่องที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกันแต่มีหน่วยงานรับผิดชอบแตกต่างกันทำให้ไม่มีเกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจที่เป็นมาตรฐาน

**ประการที่สี่** เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานที่ต้องติดต่อกับประชาชน (Front desk) ขาดความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติตามกฎหมาย ถามอะไรก็ตอบไม่ได้ รวมทั้งไม่มีจิตใจที่จะเป็นผู้ให้บริการ (Service mind) และเจ้าศเจ้าอย่างทำให้ประชาชนผู้รับบริการเกิดความเบื่อหน่ายที่จะติดต่อกับภาคราชการ การตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ต้องขออนุมัติอนุญาตผู้บังคับบัญชาภายใต้สายการบังคับบัญชาหลายขั้นตอน ทำให้การอนุมัติ/อนุญาตต่าง ๆ ล่าช้าซึ่งประชาชนต้องรับต้นทุนนี้ไป นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจำนวนมากบริหารงบประมาณไม่เหมาะสม ทำให้ขาดแคลนเครื่องมือเครื่องไม้และอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการให้บริการแก่ประชาชน

**ประการที่ห้า** ในการขออนุมัติอนุญาตแต่ละเรื่องนั้นประชาชนต้องยื่นเอกสารประกอบจำนวนมากทั้ง ๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณาเพียงเล็กน้อย เช่น สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน เป็นต้น ในอดีตเอกสารเหล่านี้อาจจำเป็นต้องใช้พิจารณาประกอบคำขอ แต่ปัจจุบันมีการใช้เลขบัตรประจำตัวประชาชนเป็นตัวอ้างอิงข้อมูลบุคคล และสามารถให้บริการ On-line ได้ทั่วประเทศแล้ว จึงอาจไม่มีความจำเป็นต้องใช้เอกสารเหล่านี้อีก เพราะนอกจากจะเป็นต้นทุนที่ประชาชนต้องรับภาระแล้ว หน่วยงานบางหน่วยงานถึงกับต้องลงทุนเพื่อจัดหาสถานที่และอุปกรณ์เพื่อใช้จัดเก็บ ดูแลรักษา และทำลายเอกสารต่าง ๆ เหล่านี้ด้วย

**ประการที่หก** กฎหมายหลายฉบับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายลำดับรองมักกำหนดขั้นตอนต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการทำงานของหน่วยงานของรัฐมากกว่าการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน เช่น การจ่ายเงินค่าธรรมเนียมค่าบริการ หรือค่าปรับต่าง ๆ ตามกฎหมายหลายฉบับ

ประชาชนยังคงต้องไปชำระด้วยตนเองที่หน่วยงานของรัฐ ทั้งที่ภาคเอกชนเปิดให้ชำระโดยวิธีการต่าง ๆ หลากหลายวิธี

ดังนั้น หากสามารถแก้ไขลักษณะดังกล่าวข้างต้นได้ก็จะช่วยลดภาระของประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายได้เป็นอย่างมาก ทั้งยังเอื้อให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายอันจะทำให้การบังคับการตามกฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นอีกด้วย

### **ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แล้วจะแก้ไขปัญหานี้อย่างไร ?**

จากการศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า ประเทศที่พัฒนาแล้วเกือบทุกประเทศมีการจัดทำฐานข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลกฎหมายได้โดยสะดวกทั้งสิ้น และหลายประเทศได้จัดทำฐานข้อมูลกลางที่ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาตตามกฎหมายเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะรวบรวมรายละเอียดเกี่ยวกับการขออนุมัติ อนุญาต รับจดทะเบียน รับแจ้ง ทั้งหมดที่มีอยู่ตามกฎหมายไว้ในที่เดียวกันในลักษณะ One-stop shop ที่ประชาชนสามารถตรวจสอบและสืบค้นได้ทันทีโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายว่าหากตนจะดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งต้องขออนุมัติอนุญาต ฯลฯ ไต่ถามแบบฟอร์มเป็นอย่างไร ใช้เอกสารประกอบใด ต้องติดต่อกับหน่วยงานใด มีหลักเกณฑ์การอนุมัติอนุญาตอย่างไร ใช้เวลาเท่าใด เช่น Business Licensing Information System (BLIS) ของรัฐ New South Wales ของออสเตรเลีย หรือ Service Canada ของแคนาดา เป็นต้น

คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ จึงได้เสนอให้มีการจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต จัดทะเบียนขึ้นทะเบียนขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกและลดภาระแก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นเดียวกับฐานข้อมูลในลักษณะเดียวกันของต่างประเทศ โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่า หากจะดำเนินการในเรื่องใด ต้องขออนุมัติอนุญาตฯ ตามกฎหมายใดบ้าง

ผู้ขอต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ต้องกรอกแบบฟอร์มใดบ้าง ต้องไปติดต่อหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน เดินทางไปอย่างไร มีหมายเลขโทรศัพท์ โทรสาร หรือ e-mail address เพื่อการติดต่ออย่างไร ต้องยื่นเอกสารใดประกอบการพิจารณาบ้าง ใช้เวลาการพิจารณาเท่าใด มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร หากไม่ได้รับอนุมัติอนุญาตฯ จะต้องอุทธรณ์หรือร้องเรียนต่อผู้ใด ภายในระยะเวลาเท่าใด ฯลฯ ข้อมูลเหล่านี้จะช่วยลดภาระแก่ประชาชนได้มาก ทั้งยังเป็นการสร้างความรู้สึกรู้สึกหรือสำนึกที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมายให้แก่ประชาชนด้วย และในอนาคตรัฐบาลอาจใช้ฐานข้อมูลนี้เป็นศูนย์กลางในการให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของนโยบาย e-Government ได้ ผลพลอยได้อีกประการหนึ่งในการทำฐานข้อมูลดังกล่าวคือหน่วยงานผู้จัดทำจะพบว่าการขออนุมัติอนุญาต ฯลฯ บางเรื่องอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน และหน่วยงานต่าง ๆ อาจมาร่วมกันบูรณาการการขออนุมัติอนุญาตเหล่านี้เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ เสนอให้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังต่อไปนี้

**ขั้นตอนที่หนึ่ง** กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรวบรวมข้อมูลกฎหมายเกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต ขอบใบอนุญาต จดทะเบียน หรือจดทะเบียนที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อให้บริการข้อมูลดังกล่าวแก่ประชาชน โดยประชาชนสามารถตรวจสอบได้ตั้งแต่เบื้องต้นว่าหากจะดำเนินการในเรื่องใด ต้องไปติดต่อหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นตั้งอยู่ที่ไหน ใช้เวลาเท่าใด มีแบบฟอร์มให้ Download ได้ฟรี ถ้าการอนุมัติอนุญาตหรือการแจ้งในเรื่องใดไม่ยุ่งยาก ก็สามารถออกแบบระบบเพื่อรองรับการดำเนินการผ่านอินเทอร์เน็ต

**ขั้นตอนที่สอง** เมื่อแต่ละหน่วยงานสามารถให้บริการข้อมูลครบถ้วนแล้ว หน่วยงานกลางซึ่งอาจเป็นสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (สลค.) จะทำหน้าที่บูรณาการข้อมูลทั้งหมดเพื่อจัดทำเป็นฐานข้อมูลกฎหมาย

เกี่ยวกับการอนุมัติอนุญาต ขอบใบอนุญาต จดทะเบียน หรือจดทะเบียน โดยเชื่อมโยงข้อมูลที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยกัน เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้ภายในครั้งเดียว ทั้งนี้ การทำฐานข้อมูลในขั้นตอนที่หนึ่งและสอง ควรทำบนรูปแบบ (Platform) เดียวกันเพื่อประโยชน์ในการบูรณาการข้อมูล ในขั้นตอนที่สอง สลค. จึงอาจต้องรับผิดชอบการพัฒนาฐานข้อมูลของฐานข้อมูลที่หน่วยงานของรัฐจะนำไปใช้ในขั้นตอนที่หนึ่งด้วย

**ขั้นตอนที่สาม** หากการบูรณาการข้อมูลพบว่าการอนุมัติ/อนุญาตฯ เรื่องใดอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน อาจกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ อาจมาร่วมกันบูรณาการการขออนุมัติอนุญาตเหล่านี้เพื่อให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ซึ่งอาจนำมาซึ่งการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป และอาจต้องมีการกำหนดให้การดำเนินการดังกล่าวเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการทำงานร่วมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยแม้ข้อเสนอของคณะอนุกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย คณะที่ ๕ ยังมีได้มีการนำไปปฏิบัติเนื่องจากคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายได้ยุติการดำเนินงานมาตั้งแต่ปี ๒๕๔๙ แต่ผู้เขียนเห็นว่าข้อเสนอแนะดังกล่าวเป็นเรื่องที่ทันสมัยและสมควรดำเนินการเป็นอย่างยิ่ง และไม่จำเป็นจะภาระแก่หน่วยงานของรัฐมากนัก เพราะในเบื้องต้นเป็นแต่เพียงการรวบรวมและบริหารจัดการข้อมูลที่มีอยู่อย่างเหมาะสมเท่านั้น

ซึ่งหากทำได้ก็จะลดภาระแก่ประชาชนได้มาก และรวดเร็ว และตอบคำถามได้ชัดเจนว่า ประชาชน “ได้อะไรบ้าง” จากการพัฒนากฎหมาย อีกทั้งจะเป็นการสร้างความรู้สึกรู้สึกหรือสำนึกที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายให้แก่ประชาชน และหากสามารถพัฒนาฐานข้อมูลนี้ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กับการให้บริการสามารถร่วมกันให้บริการผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ก็ยิ่งจะเป็นการลดภาระแก่ประชาชนได้อีกมาก และเป็นการพัฒนา e-Government ได้อีกทางหนึ่ง

## หลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการข้อร้องเรียน กรณีเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ ได้กำหนดกรอบและทิศทางในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐ โดยให้ส่วนราชการกำหนดกิจกรรมส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรม และธรรมาภิบาล เสริมสร้างความเข้มแข็งด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ประกอบด้วยคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ มิติที่ ๒ มิติด้านคุณภาพการให้บริการ ตัวชี้วัดที่ ๗ ระดับความสำเร็จในการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียนจนได้ข้อยุติ กำหนดให้ส่วนราชการกำหนดผู้รับผิดชอบ และมีมาตรการดำเนินการเกี่ยวกับข้อร้องเรียนจนได้ข้อยุติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงกำหนดหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางการปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการข้อร้องเรียน กรณีเกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของสำนักงาน ดังนี้

### ๑. หลักเกณฑ์และรายละเอียดในการร้องเรียน

#### ๑.๑ หลักเกณฑ์การร้องเรียน

๑.๑.๑ เรื่องที่จะนำมาร้องเรียนต้องเป็นเรื่องที่ผู้ร้องได้รับความเดือดร้อน หรือเสียหาย อันเนื่องมาจากเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในเรื่องดังต่อไปนี้

- (๑) กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ราชการ
- (๒) กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ
- (๓) ละเลยหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ
- (๔) ปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร
- (๕) กระทำการนอกเหนืออำนาจหน้าที่ หรือขัดหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

๑.๑.๒ เรื่องที่ร้องเรียนต้องเป็นเรื่องจริงที่มีมูล มิใช่ลักษณะกระแสรั่วที่สร้างความเสียหายแก่บุคคลที่ขาดหลักฐานแวดล้อมที่ปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนขาดพยานบุคคลแน่นอน

๑.๑.๓ การให้ข้อมูลข้อร้องเรียนต่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต้องสามารถติดต่อกลับไปยังผู้ร้องได้เพื่อยืนยันว่ามีตัวตนจริง

#### ๑.๒ ข้อร้องเรียนให้ใช้ถ้อยคำสุภาพและต้องระบุข้อมูลต่อไปนี้

๑.๒.๑ ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องเรียน

๑.๒.๒ ชื่อหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่เป็นเหตุแห่งการร้องเรียน

๑.๒.๓ การกระทำทั้งหลายที่เป็นเหตุแห่งการร้องเรียน พร้อมทั้งข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ตามสมควรเกี่ยวกับการกระทำได้กล่าว (หรือแจ้งช่องทางเบาะแสการทุจริตของเจ้าหน้าที่อย่างชัดเจนเพื่อดำเนินการสืบสวน สอบสวน)

๑.๒.๔ คำขอของผู้ร้องเรียน

๑.๒.๕ ลายมือชื่อของผู้ร้องเรียน

๑.๒.๖ ระบุวัน เดือน ปี

๑.๒.๗ ระบุพยานเอกสาร พยานวัตถุ พยานบุคคล (ถ้ามี)

๑.๓ กรณีการร้องเรียนที่มีลักษณะเป็นบับัตรสนเท่ห์ จะรับพิจารณาเฉพาะรายที่ระบุหลักฐานกรณีแวดล้อมปรากฏชัดแจ้ง ตลอดจนชี้พยานบุคคลแน่นอนเท่านั้น



๑.๔ เรื่องร้องเรียนที่อาจไม่รับพิจารณา

๑.๔.๑ ข้อร้องเรียนที่ไม่ได้ทำเป็นหนังสือ หรือไม่ระบุชื่อที่อยู่ของผู้ร้อง

๑.๔.๒ ข้อร้องเรียนที่ไม่ระบุพยานหรือหลักฐานที่เพียงพอ

๑.๔.๓ ข้อร้องเรียนที่มีรายการไม่ครบถ้วนตามข้อ ๓.๒

๑.๕ ช่องทางการร้องเรียน ผู้ร้องเรียนสามารถส่งข้อร้องเรียนผ่านช่องทาง ดังนี้

๑.๕.๑ ส่งข้อร้องเรียนหรือร้องเรียนด้วยตนเองโดยตรงที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

๑.๕.๒ ร้องเรียนผ่านเว็บไซต์สำนักงานที่ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) หน้าต่าง “งานพัฒนาระบบบริหาร” หัวข้อ “กฤษฎีกาใสสะอาด”

๒. กระบวนการพิจารณาดำเนินการ

๒.๑ ให้สำนักอำนวยการเป็นหน่วยงานหลักในการรับเรื่องร้องเรียน

๒.๒ เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนให้ผู้อำนวยการสำนักอำนวยการรวบรวมข้อมูลการร้องเรียนเสนอผู้บังคับบัญชาตามลำดับ ในกรณีเป็นลักษณะบัตรสนเท่ห์ให้พิจารณาเฉพาะรายที่มีลักษณะตามที่กำหนดในประกาศนี้

๒.๓ กรณีที่เลขาธิการฯ เห็นสมควรให้แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริง หรือมอบหมายให้ผู้ใดตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้สำนักอำนวยการดำเนินการตามคำสั่งนั้น

๒.๔ ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงที่ได้รับแต่งตั้ง มีหน้าที่รวบรวมข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาไต่สวนหาข้อเท็จจริงว่าเรื่องร้องเรียนมีมูลความจริงหรือไม่เพียงใด โดยให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว พร้อมทั้งความเห็นเสนอเลขาธิการฯ ว่ามีการกระทำทุจริตและประพฤติมิชอบเกิดขึ้นหรือไม่ และเป็นการกระทำผิดวินัยหรือไม่ หากเป็นกรณีไม่มีมูลที่ควรกล่าวหาให้เสนอความเห็นต่อเลขาธิการฯ และยุติเรื่อง

๒.๕ ในการพิจารณาไต่สวนข้อเท็จจริงให้ดำเนินการอย่างลับ และต้องเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่ผู้ถูกกล่าวหาพิสูจน์ข้อเท็จจริงอย่างเป็นธรรม

๒.๖ ให้คณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงรายงานผลการสอบสวนต่อเลขาธิการฯ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง หากมีเหตุผลความจำเป็นที่มีอาจหลีกเลี่ยงได้ คณะกรรมการฯ อาจเสนอขอขยายระยะเวลาดำเนินการต่อเลขาธิการฯ โดยเสนอขอขยายระยะเวลาได้ไม่เกินสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน

๒.๖ เมื่อมีการดำเนินการในเบื้องต้นเป็นประการใด ให้สำนักอำนวยการแจ้งให้ผู้ร้องเรียนทราบโดยเร็ว

**สำหรับแบบคำขอร้องเรียน สามารถดาวน์โหลดได้ทางเว็บไซต์สำนักงานที่ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) หน้าต่าง “งานพัฒนาระบบบริหาร” หัวข้อ “กฤษฎีกาใสสะอาด”**





# มาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรม

## ของข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน

### คณะกรรมการกฤษฎีกา



โดยที่มาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการและลูกจ้างของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไว้ ดังต่อไปนี้

๑. พึงเป็นผู้มีวิสัยทัศน์ พัฒนาตนเอง ใฝ่รู้ในวิทยาการใหม่ๆ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์เพื่อพัฒนาองค์กรให้ได้รับความเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับ

๒. พึงปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถด้วยความซื่อตรง มีความตั้งใจ กล้าคิด กล้าพูด กล้าทำ กล้ารับผิดชอบ บนพื้นฐานของความถูกต้องและชอบธรรม

๓. พึงมีน้ำใจและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติราชการ เปิดใจให้กว้าง รับฟังความคิดเห็นหรือเหตุผลของผู้อื่น และร่วมมือในการทำงานเป็นทีม

๔. พึงปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชนด้วยความเสมอภาค โปร่งใสและเป็นธรรม ตรวจสอบได้ในทุกระดับ ปราศจากอคติและไม่ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลใด

๕. พึงมีจิตสำนึกในการให้บริการ ใช้กิริยาและวาจาที่สุภาพ และประสานประโยชน์กับทุกฝ่ายเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติและประชาชน

๖. พึงสร้างและกระตุ้นจิตสำนึกให้มีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม และกระทำตนให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคคลอื่น

๗. พึงรักษาเกียรติภูมิของตนเองและสำนักงาน โดยไม่กระทำการใด ๆ ที่เสื่อมเสียต่อชื่อเสียงและภาพพจน์ของสำนักงาน

ในบึงบอระเพ็ด พ.ศ. ๒๕๕๒ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ดำเนินการตามแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการทุจริตภาครัฐของสำนักงานที่สำคัญ ได้แก่





**โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการหลักสูตรคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อราชการใสสะอาด**

ในปีงบประมาณ ๒๕๕๒ ที่ผ่านมา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดโครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการหลักสูตรคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อราชการใสสะอาด ณ วัดสุนันทวนาราม จังหวัดกาญจนบุรี โครงการนี้มุ่งเน้นการเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงาน และเสริมสร้างคุณลักษณะเชิงพฤติกรรมที่ดีงาม โดยการฝึกปฏิบัติธรรม พัฒนาจิต และแลกเปลี่ยนความรู้ ประสบการณ์ในการนำหลักธรรมพร้อมแนวปฏิบัติไปใช้ในการปฏิบัติงานและในชีวิตประจำวัน ประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ การสนทนาธรรม การแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการศึกษาระยะและการปฏิบัติธรรม รวมทั้งการฝึกปฏิบัติธรรมโดยการเดินจงกรม นั่งสมาธิ

กิจกรรมดังกล่าวมี พระอาจารย์मितชูโอะ คเวสโก พระภิกษุชาวญี่ปุ่น เจ้าอาวาสวัดสุนันทวนาราม เป็นผู้บรรยายธรรมและนำการปฏิบัติธรรม พระอาจารย์मितชูโอะ เป็นผู้ทรงทั้งภูมิรู้และภูมิธรรม มีผลงานหนังสือธรรมะที่อ่านเข้าใจง่าย เหมาะสำหรับทุกเพศทุกวัย พิมพ์ออกเผยแพร่เป็นจำนวนมาก ท่านมีคำสอนที่ให้ข้อคิดสะกิดใจที่ฟังง่าย เข้าใจง่ายและปฏิบัติได้ อาทิ “คิดถูก ดับทุกข์ได้” คือ เพียงแค่เปลี่ยนความคิด (คิดบวก) ชีวิต (ก็) หมดยุทธภัย



โครงการสัมมนาเชิงปฏิบัติการหลักสูตรคุณธรรมและจริยธรรมฯ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ นี้ สำนักงานจะจัดให้มีขึ้นในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๓ ณ วัดสุนันทวนาราม จังหวัดกาญจนบุรี สำหรับเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ขอเชิญสมัครเข้าร่วมกิจกรรมดี ๆ เช่นนี้ได้ที่สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป





**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดกิจกรรมโครงการ "กฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๑/๒๕๕๓" เมื่อวันพุธที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องสมุดวารสารสื่อสตัทส์ มหาวิทยาลัยศรีปทุม โดยอาจารย์ปริญญา บุญพุ่มพงศ์ คณบดีคณะนิติศาสตร์ ให้การต้อนรับ มีนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมจำนวน ๑๒๙ คน

กิจกรรมประกอบด้วยการบรรยาย โดยเน้น เรื่อง "การร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย" การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพทางกฎหมายที่น่าสนใจ การบอกเล่าประสบการณ์จากการทำงานและการศึกษาต่อต่างประเทศ การค้นคว้าข้อมูลกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) และ [www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th) โดยทีม Km Young Elite และการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของสำนักงาน



# พระบรมราโชวาท

ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร

แก่ผู้สำเร็จการศึกษาของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ณ ศาลาดุสิดาลัย

วันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๑๘

...เมื่อกฎหมายของเราได้อยู่แล้ว จุดใหญ่ที่สำคัญที่สุดในการธำรงรักษาความ  
ยุติธรรมในบ้านเมือง จึงได้แก่การสร้างนักกฎหมายที่ดี ที่จะสามารถวิเคราะห์และใช้  
กฎหมายได้ตรงตามจุดประสงค์ ข้าพเจ้าจึงปรารถนาอย่างยิ่ง ที่จะให้ทุกคนสร้างตนให้  
เป็นนักกฎหมายที่ดีที่แท้ โดยฝึกตนให้มีความกล้าในอาชีพของนักกฎหมาย คือ กล้าที่  
จะปฏิบัติการไปตามความถูกต้องเที่ยงตรง ทั้งตามกฎหมายและศีลธรรม ไม่ปล่อยให้  
ภยากติ คือ ความเอนเอียงไปด้วยความหวาดกลัวในอิทธิพลต่าง ๆ เข้าครอบงำ สำหรับ  
เป็นกำลังส่งเสริมให้ทำงานได้ ด้วยความองอาจ มั่นใจ และมุมนานะ อีกประการหนึ่งต้องฝึกให้มี  
ความเคารพเชื่อมั่นในสังขธรรมคือความถูกต้องตามคลองธรรม ตามความเป็นจริงอย่าง  
มั่นคง ไม่หวั่นไหวด้วยโลกธรรม ไม่เห็นสิ่งอื่นใคว่ายิ่งไปกว่าความจริง สำหรับป้องกัน  
มิให้ความอยุติธรรมและความทุจริตเกิดขึ้น นอกจากนั้น ต้องฝึกให้มีความสุขที่ถาวร  
ในกระบวนการทำงานทุกชั้นทุกตอน สำหรับประคับประคองป้องกันมิให้การงานบกพร่อง  
ผิดพลาดแม้ในสิ่งเล็ก ๆ น้อย ๆ ทั้งนี้เพื่อทุกคนจักได้เป็นนักกฎหมายที่แท้จริง ที่จะจัด  
ช่องโหว่ในกฎหมายให้หมดไป และทำให้การใช้กฎหมายเป็นไปตามวัตถุประสงค์อันสูง  
ที่มุ่งหมายไว้...”