



กฤษฎีกาสาร

www.krisdika.go.th

ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๑ เดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๔



พระราชดำรัส
ในการเสด็จออกมหาสมาคม
ในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา พุทธศักราช ๒๕๕๔
ณ พระที่นั่งอัมรินทร์มหาปราสาท
วันจันทร์ ที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔

ขอขอบพระทัยและขอขอบคุณท่านทั้งหลายเป็นอย่างยิ่ง ที่มีไมตรีจิตพร้อมใจกันมาให้พรวันเกิด รอมทั้งให้คำมั่นสัญญาโดยประการต่างๆ ข้าพเจ้าขอชื่นชมและไมตรีจิตทั้งนั้น ด้วยใจจริงเช่นกัน

ท่านทั้งหลายในที่นี้ ผู้อยู่ในตำแหน่งหน้าที่สำคัญ ทั้งฝ่ายพลเรือนและทหาร ย่อมทราบแก่ใจ อยู่ทั่วกันว่า ความมั่นคงของประเทศชาตินั้นจะเกิดขึ้นได้ ก็ด้วยประชาชนในชาติอยู่ดีมีสุข ไม่มีทุกข์ ยากเข็ญ ดังนั้น การใดที่เป็นความทุกข์เดือดร้อนของประชาชน ทุกคนทุกฝ่ายจึงต้องถือเป็นหน้าที่ ที่จะ ต้องร่วมมือกันปฏิบัติแก้ไขให้เต็มกำลัง โดยเฉพาะ ขณะนี้ ประชาชนกำลังเดือดร้อนลำบากน้ำท่วม จึงขอขอที่ระดมมือกันปิดเป่าแก้ไขให้ผ่านพ้นไปโดยเร็ว และจัดทำโครงการบริหารจัดการน้ำอย่างยั่งยืน อย่างเช่นโครงการต่างๆ ที่เคยพบได้นั้นก็เป็นการแนะนำ ไม่ได้สั่งการ แต่ถ้าปรึกษากันแล้ว เห็นว่าเป็น ประโยชน์ ดีมีค่า และทำได้ ก็ทำข้อสำคัญ จะต้องไม่ขัดแย้งแตกแยกกัน หากจะต้องให้กำลังใจ ซึ่งกัน และกัน เพื่อให้งานที่ทำบรรลุผลที่มีประโยชน์ คือความผาสุกของประชาชน และความมั่นคงปลอดภัย ของประเทศชาติ

ขออำนาจแห่งคุณพระรัตนตรัยและสิ่งศักดิ์สิทธิ์ อัญมตรองรักษาท่าน ให้ปราศจากทุกข์ ปราศจากภัย และอำนวยความสุขความเจริญ ให้แก่ท่านทุกท่าน



บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ปีใหม่ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน กฤษฎีกาสารฉบับนี้เป็นฉบับแรกของปีที่ ๗ แล้ว เพื่อความเป็นสิริมงคล ได้อัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ในการเสด็จออกมหาสมาคมในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา วันจันทร์ที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ พระที่นั่งจักรีมหาปราสาทมาเผยแพร่ แม้จะเป็นพระราชดำรัสสั้นๆ แต่ก็เปี่ยมไปด้วยคุณค่าและแสดงให้เห็นถึงความรักความห่วงใยที่พระองค์ท่านทรงมีแก่ประเทศชาติและประชาชนสมควรที่ข้าแผ่นดินทุกคน จะสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณ โดยการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อแผ่นดินให้มากยิ่งขึ้น

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ขอให้กำลังใจทุกท่านที่ประสบวิกฤตปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ และดีใจกับบางท่านที่โชคดีไม่ต้องเป็นผู้ประสบภัย ขอให้เหตุการณ์ร้ายๆ หดไปกลับปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ขอให้ปีใหม่นี้เป็นปีแห่งความสุข สดชื่นสมหวัง เช่นเดียวกับชื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ห้า..ห้า..ห้า..) และแม้จะห่างหายไปนานแต่กฤษฎีกาสารฉบับนี้ยังคงมีสาระน่าสนใจมานำเสนอเช่นเคย บทความต่อเนื่องจากฉบับที่แล้ว เรื่อง “สหภาพข้าราชการของประเทศฝรั่งเศส” ซึ่งเนื้อหาในฉบับนี้เป็นเรื่องเกี่ยวกับการนัดหยุดงานของข้าราชการ อยากรู้ว่าข้าราชการนัดหยุดงานกันได้ด้วยหรือ...ต้องติดตามและเรื่องที่กำลัง in trend ในตอนนี้ต้องอ่าน “ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาหนี้ท่วมของอังกฤษ” โดยกรมการร่างกฎหมายประจำ นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ซึ่งมีแฟนคลับติดตามอ่านบทความของท่านอยู่ไม่น้อย โลกของ IT ไม่เคยหยุดนิ่งอยู่กับที่ หากไม่ยกคกคยต้องอ่านคอลัมน์เทคโนโลยีสารสนเทศเสนอเรื่อง “มาตรฐานระบบเครือข่ายไร้สาย Wi-Fi 802.22” และความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจหลายเรื่อง อาทิ การให้ความเห็นเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “คู่อริ” ปิดท้ายด้วยการนำเสนอข้อมูลมาตรการความช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย ปี ๒๕๕๔ เพื่อสิทธิประโยชน์ของผู้เดือดร้อนทุกท่าน ขออวยพรให้ผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่านมีสุขภาพกายและใจที่แข็งแรง พร้อมทั้งจะดำเนินชีวิตต่อไปอย่างมีความสุข

บทบรรณาธิการ

สารบัญ

๔๔ WSSWA มหาพระบารมี

หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว.....๒

@ForeignLawBureau

หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง

ในความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน

ตามกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ.....๔

เรื่องนำรัฐ

สหภาพข้าราชการ : ศึกษาหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส.....๑๐

สรุปพิเศษ

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ปัญหาหนี้ท่วมของอังกฤษ.....๑๓

เทคโนโลยีสารสนเทศ

มาตรฐานระบบเครือข่ายไร้สาย Wi-Fi 802.22.....๑๙

ความเห็นทางกฎหมาย

- ความเห็นทางกฎหมายของคกก.ที่น่าสนใจ.....๒๑

- ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ.....๒๓

เล่ารั้ว

- รายงานผลการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย.....๒๕

- รายงานผลการปฏิบัติราชการ.....๒๗

เรื่องนำรัฐ

การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ปี ๒๕๕๔.....๒๘

ที่ปรึกษา

นายอัษฎพร จารุจินดา

เลขาธิการคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ นายธรรมนิตย์ สุมนัตกุล

นายนิพนธ์ อะทีย์

รองเลขาธิการคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมอศรี

กองบรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชัยสุฤกุล นายนพดล เกตุฤกษ์

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ นายเชวง ไทยยัง

นายธนาววัฒน์ สิงห์ทอง นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรพิชญ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลสิงห์มา

นางสาวรัชณี สิงห์ทองงาม นางกสิณี แสงสุวรรณ

นางชุตีมา ใหญ่น้อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยความสะดวก

สำนักงานคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

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



๘๘ พรรษา มหาพระปารมี

หลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ตอนที่ ๕

เพื่อร่วมเฉลิมพระเกียรติเนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๗ รอบ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๘ ด้วยสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณที่ทรงมีต่อปวงชนชาวไทย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาขอแนะนำหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเผยแพร่เพื่อเป็นสิริมงคลแก่ทุกท่าน ซึ่งควรยึดถือเป็นแบบอย่างในการดำเนินตามรอยพระยุคลบาท นำมาปฏิบัติเพื่อบังเกิดผลต่อตนเอง สังคมและประเทศชาติ

• การพึ่งตนเอง

การพัฒนาตามแนวพระราชดำรัสเพื่อแก้ไขปัญหาในเบื้องต้นด้วยการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า เพื่อให้มีความแข็งแรงพอที่จะดำรงชีวิตได้ต่อไป แล้วขั้นต่อไปก็คือการพัฒนาให้ประชาชนสามารถอยู่ในสังคมได้ตามสภาพแวดล้อมและสามารถ **“พึ่งตนเองได้”** ในที่สุดดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า

“...การช่วยเหลือสนับสนุนประชาชนในการประกอบอาชีพและตั้งตัวให้มีความพอกินพอใช้ก่อนอื่นเป็นสิ่งสำคัญยิ่งยวด เพราะผู้มีอาชีพและฐานะเพียงพอที่จะพึ่งพาตนเองได้ ย่อมสามารถสร้างความเจริญในระดับสูงขึ้นไป...”

• พออยู่พอกิน

การพัฒนาเพื่อให้พสกนิกรทั้งหลายประสบความสำเร็จในชีวิตได้เริ่มจากการเสด็จฯ ไปเยี่ยมประชาชนทุกหมู่เหล่าในทุกภูมิภาคของประเทศไทยได้ทอดพระเนตรความเป็นอยู่ของราษฎรด้วยพระองค์เอง จึงทรงสามารถเข้าพระราชหฤทัยในสภาพปัญหาได้อย่างลึกซึ้งว่า มีเหตุผลมากมายที่ทำให้ราษฎรตกอยู่ในวงจรแห่งทุกข์เจ็ญ จากนั้นได้พระราชทานความช่วยเหลือให้พสกนิกร มีความกินดีอยู่ดี มีชีวิตอยู่ในขั้น **“พออยู่พอกิน”** ก่อนแล้วจึงขยายขยายให้มีชีวิตสมรณะที่ก้าวหน้าต่อไปในการพัฒนานั้น หากมองในภาพรวมของประเทศมีชิ้นงานเล็กน้อยแต่ต้องใช้ความคิดและกำลังของคนทั้งชาติ จึงจะบรรลุผลสำเร็จ ด้วยพระปรีชาญาณในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จึงทำให้คนทั้งหลายได้ประจักษ์ว่าแนวพระราชดำริในพระองค์นั้น **“เรียบง่าย ปฏิบัติได้ผล”** เป็นที่ยอมรับโดยทั่วกัน ดังพระราชดำรัสความตอนหนึ่งว่า *“...ถ้าโครงการดี ในไม่ช้า ประชาชนก็ได้กำไร จะได้ผล ราษฎรจะอยู่ดีกินดีขึ้น จะได้ประโยชน์ไป...”*

• เศรษฐกิจพอเพียง

เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมีพระราชดำรัสชี้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๓๐ ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ และเมื่อภายหลังได้ทรงย้ำแนวทางการแก้ไข เพื่อให้รอดพ้นและสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและยั่งยืนภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ดัง**ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงที่ได้พระราชทานไว้ดังนี้**

เศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญาชี้ถึงแนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปใน**ทางสายกลาง** โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ **ความพอเพียง** หมายถึง **ความพอประมาณ ความมีเหตุผล** รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัย **ความรอบรู้ ความรอบคอบและความระมัดระวัง**อย่างยิ่ง ในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีสำนึกใน**คุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต** และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม **ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติ ปัญญา** และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลและพร้อมต่อการ



รองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวางทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

• ความซื่อสัตย์ สุจริต จริงใจต่อกัน

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ พระราชทานพระราชดำรัส เรื่องความซื่อสัตย์ สุจริตจริงใจต่อกันอย่างต่อเนื่องตลอดมา เพราะเห็นว่าหากคนไทยทุกคนได้ร่วมมือกันช่วยชาติ พัฒนาชาติด้วยความซื่อสัตย์ สุจริตจริงใจต่อกันแล้ว ประเทศไทยจะเจริญก้าวหน้าอย่างมาก ดังพระราชดำรัส ดังนี้

“...คนที่ไม่มี ความสุจริต คนที่ไม่มี ความมั่นคง ขอบแต่มี กายไม่มี วันจะ สร้างสรรค์ ประโยชน์ ส่วนรวม ที่สำคัญอันใดได้ ผู้ที่มีความสุจริต และความมุ่งมั่นเท่านั้น จึงจะทำงานสำคัญยิ่งใหญ่ที่เป็นคุณเป็นประโยชน์แท้จริงได้สำเร็จ...”

พระราชดำรัส เมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๒

“...ผู้ที่มีความสุจริตและบริสุทธิ์ใจ แม้จะมีความรู้น้อยก็ยอมทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมได้ มากกว่าผู้มีความรู้มากแต่ไม่มีความสุจริตไม่มีความบริสุทธิ์ใจ...”

พระราชดำรัส เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๓๓

“...ผู้ว่า CEO ต้องเป็นคน ที่สุจริต ทุกจริตไม่ได้ ถ้าทุจริตแม้แต่นิดเดียวก็ขอแข่งให้มือนับเป็นไป...”

“...ข้าราชการหรือประชาชนมีการทุจริต ถ้ามีทุจริตแล้วบ้านเมืองพัง ที่เมืองไทยพังมาเพราะมีทุจริต...”

พระราชดำรัส เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๖

• ทำงานอย่างมีความสุข

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ทรงพระเกษมสำราญและทรงมีความสุขทุกคราที่จะช่วยเหลือประชาชน ซึ่งเคยมีพระราชดำรัสครั้งหนึ่งความว่า

“...ทำงานกับฉัน ฉันไม่มีอะไรจะให้ นอกจากการมีความสุขร่วมกันในการทำประโยชน์ให้กับผู้อื่น...”

• ความเพียร : พระมหาชนก

จากพระราชนิพนธ์ “พระมหาชนก” เป็นพระราชนิพนธ์ที่พระองค์ทรงใช้เวลาค่อนข้างนานในการคิดประดิษฐ์ ทำให้เข้าใจง่าย และปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสภาพสังคมปัจจุบัน อีกทั้งภาพประกอบ และคติธรรมต่าง ๆ ได้ส่งเสริมให้หนังสือเล่มนี้มีความศักดิ์สิทธิ์ที่หากคนไทยน้อมรับมาศึกษาวิเคราะห์และปฏิบัติตามรอยพระมหาชนก กษัตริย์ผู้เพียรพยายาม แม้จะไม่เห็นฝั่ง ก็ยังว่ายน้ำต่อไปเพราะถ้าไม่เพียรว่ายก็จะตกเป็นอาหาร ปลา และไม่ได้พบกับเทวดาที่มาช่วยเหลือมิให้จมน้ำไปเช่นเดียวกับพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ที่ทรงริเริ่มทำโครงการต่างๆ ในระยะแรก ที่ไม่มีความพร้อมในการทำงานมากนัก และทรงใช้พระราชทรัพย์ส่วนพระองค์ทั้งสิ้น แต่พระองค์ก็ได้ท้อพระราชหฤทัย มุ่งมั่นพัฒนาบ้านเมืองให้บังเกิดความร่มเย็นเป็นสุข

• รู้ รัก สามัคคี

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มีพระราชดำรัสในเรื่อง “รู้ รักสามัคคี” มาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นคำสามคำ ที่มีค่าและมีความหมายลึกซึ้ง พร้อมทั้งสามารถปรับใช้ได้กับทุกยุคทุกสมัย

รู้ : การที่เราจะลงมือทำสิ่งใดนั้น จะต้องรู้เสียก่อน รู้ถึงปัจจัยทั้งหมด รู้ถึงปัญหา และรู้ถึงวิธีการแก้ปัญหา

รัก : คือความรัก เมื่อเรารู้ครบถ้วนกระบวนความแล้ว จะต้องมีความรักการพิจารณาที่จะเข้าไปลงมือปฏิบัติแก้ไขปัญหานั้นๆ

สามัคคี : การที่จะลงมือปฏิบัตินั้น ควรคำนึงเสมอว่า เราจะทำงานคนเดียวไม่ได้ ต้องทำงานร่วมมือร่วมใจเป็นองค์รวมเป็นหมู่คณะ จึงจะมีพลังเข้าไปแก้ปัญหาให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี

ที่มา จากหนังสือหลักการทรงงานในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

สำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ (สำนักงาน กปร.)





หลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง ในความตกลง เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน ตามกฎหมายการลงทุนระหว่างประเทศ

(Most Favored Nation Treatment in International Investment Law: MFN in the BITs)

๑. ความตกลงเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Bilateral Investment Treaties: BITs)

ตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศต่าง ๆ ในโลก มีความพยายามที่จะทำให้เกิดการค้าเสรี (Trade Liberalisation) เพื่อส่งเสริมให้มีความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจขึ้น จึงได้จัดตั้งข้อตกลงทั่วไปว่าด้วยการค้าและภาษีศุลกากร (General Agreement on Trade and Tariff: GATT) ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยการเจรจาอยู่ที่ ๘ หรือเรียกว่า “รอบอุรุกวัย” (Uruguay Round) เกิดปัญหาซับซ้อนและใช้เวลาเจรจากันนาน จึงมีผลให้เกิดการจัดตั้งองค์การขึ้นมาใหม่ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ได้แก่ “องค์การการค้าโลก” (World Trade Organization : WTO) เพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับการเปิดการค้าเสรีโดยการลดภาษีศุลกากรระหว่างกัน แต่การเจรจา พหุภาคีรอบโดฮา (Doha Round) ของ WTO เองก็ยังยืดเยื้อและไม่มีแนวโน้มว่าจะไปในทิศทางใด ประสบความสำเร็จหรือไม่ ประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศกำลังพัฒนาจึงมีความพยายามที่จะใช้กลไกอื่นเพื่อช่วยส่งเสริมการค้าและคุ้มครองการลงทุนของตนกับประเทศคู่ค้าโดยยังไม่ถือเป็นการเปิดเสรี หนึ่งในวิธีดังกล่าวคือ การเจรจาทวิภาคีเพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (Agreement on Promotion and

Protection of Investment หรือ Bilateral Investment Treaties: BITs) ความตกลงในรูปแบบนี้เป็นหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศที่รัฐบาลของสองประเทศร่วมกันจัดทำขึ้น เพื่อให้ความคุ้มครองการลงทุนจากประเทศคู่ภาคีที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามาลงทุนในอีกประเทศหนึ่งตามกฎหมายภายในของประเทศนั้น โดยจะมีบทบัญญัติที่สร้างบริบทและเงื่อนไขที่ดีสำหรับนักลงทุนต่างชาติ อันจะเป็นการดึงดูดการลงทุนทางตรง (Foreign direct investment: FDI)

BITs ฉบับแรกของโลกเป็นความตกลงว่าด้วยการลงทุนระหว่างเยอรมันกับปากีสถาน ลงวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๙ ^๒ ปัจจุบันได้มีความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนในระดับทวิภาคีและระดับภูมิภาคเกิดขึ้นจำนวนมาก ประมาณ ๒,๗๐๐ ฉบับทั่วโลก^๓ สำหรับประเทศไทยนั้นได้เริ่มเจรจา BITs กับต่างประเทศตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๐๓ โดยลงนาม BITs ฉบับแรกกับเยอรมนีในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ขณะมี BITs ที่ประเทศไทยลงนามแล้วจำนวน ๔๒ ฉบับ ซึ่งมีผลบังคับใช้แล้ว ๓๖ ฉบับ และยังคงอยู่ระหว่างการเจรจา ๕๔ ฉบับ^๔

หลักการพื้นฐานของ BITs คือ หลักมาตรฐานของความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศที่ก่อให้เกิดความเท่าเทียมในการแข่งขันระหว่างชาติต่างๆ โดย

^๑ นักกฎหมายฤษฎีการปฏิบัติกร สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๒ “International Investment”, by Americo Beviglia Zampetti and Pierre Sauve, in Research Handbook in International Economic Law (E. Elgar, 2007), p215; http://www.bilaterals.org/article-print.php3?id_article=717

^๓ See Rudolf Dolzer and Christoph Schreuer, Principles of International Investment Law, Oxford, 2008, p. 2. Also see UNCTAD, World Investment Report (2006) XVII, 26.

^๔ <http://www.mfa.go.th/business/accept1.php>



เฉพาะระหว่างประเทศผู้ส่งออกการลงทุน (capital exporting countries) และประเทศผู้นำเข้าการลงทุน (capital importing countries) หนึ่งในหลักการดังกล่าว คือ หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (Non Discrimination) ซึ่งประกอบไปด้วย ๒ หลักย่อย

- ๑) หลักปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favored Nation Treatment: MFN) และ
- ๒) หลักปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment: NT) โดยบทความนี้จะกล่าวในส่วนหลัก MFN ส่วนหลัก NT จะขอเสนอในโอกาสต่อไป

๒. แนวคิดของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation: MFN)

หลักปฏิบัติ MFN เป็นแนวนโยบายทางการค้าที่เกิดขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๒^๕ ได้มีการเผยแพร่เป็นอย่างมากในยุคที่การค้ารุ่งเรืองในศตวรรษที่ ๑๔-๑๕ ในศตวรรษที่ ๑๘ และ ๑๙ ได้มีการนำบทบัญญัติ MFN มาใส่ไว้ในสนธิ

สัญญาหลายประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งสนธิสัญญา มิตรภาพ การค้า และการเดินเรือ (the Friendship, Commerce, and Navigation Treaties)^๖ เช่น สหรัฐอเมริกา กับประเทศฝรั่งเศสได้ทำสนธิสัญญาที่มีบทบัญญัติ MFN เป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๗๗๘^๗ หลัก MFN หรือหลักที่ว่า ประเทศภาคีสมาชิกจะต้องพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการเลือกปฏิบัติระหว่างชาวต่างชาติ ได้ถูกนำมารวมเป็นหนึ่งในเป็นหลักการสำคัญของนโยบายการค้าหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ภายใต้กฎบัตรฮาวานา (Havana Charter)^๘ ซึ่งไม่ได้รับการยอมรับจากสภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา จึงไม่มีผลใช้บังคับ

อย่างไรก็ตาม หลัก MFN ได้รับการยอมรับในเวลาต่อมา โดยในมาตรา ๑ ของ GATT และมาตรา ๒ ของ GATS ว่าด้วยหลักทั่วไปของ MFN^๙ กำหนดว่า ข้อบังคับ MFN จะต้องให้ “ทันทีและไม่มีเงื่อนไข” (“immediately and unconditionally”) ปัจจุบันนี้ บทบัญญัติ MFN กลายมาเป็นบทบัญญัติทั่วไปที่มีการใส่ไว้ในความตกลงว่าด้วยการค้าการลงทุนทั้งภูมิภาคและพหุภาคี

การใส่หลัก MFN ใน BITs นั้นก็เพื่อเป็นการประกันว่า ภาคของความตกลงหนึ่งจะได้รับการปฏิบัติไม่น้อยไปกว่า การปฏิบัติที่ได้มีการตกลงอยู่ในความตกลงอันอื่นที่มี เนื้อหาครอบคลุมประเภทเดียวกับบทบัญญัติ MFN ดังกล่าว ผลการเจรจาจึงต้องขยายสิทธิประโยชน์ให้แก่ประเทศสมาชิกอื่นๆ ที่ไม่ได้เจรจาด้วย กล่าวคือ ต้องให้การปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่สมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน นักลงทุนหรือการลงทุนจากประเทศภาคีของความตกลง



^๕ For a thorough history of the MFN clause up to the Second World War, including the work done by, or under the auspices of, the League of Nations, see the First Report of the ILC’s Special Rapporteur, Yearbook of the International Law Commission, 1969, Vol. II, p. 157 ff.

^๖ See W. Michael Reisman et al., “International Law in Comparative Perspective” (2004), p. 460.

^๗ Treaty of Amity and Commerce, February 6, 1778, France-United-States, Article 3, 8 Stat. 12 (“The Subjects of the most Christian King shall pay in the Ports, Havens, Roads, Countries, Islands, Cities or Towns, of the United States or in any part of them, no other or greater Duties or Imposts . . . than those which the Nations most favoured are or shall be obliged to pay; and they shall enjoy all the Rights, Liberties, Privileges, Immunities and Exemptions in Trade, Navigation and Commerce . . . which the said Nations do or shall enjoy.”); see also id. Art. 4 (similar provision with respect to U.S. nationals in France).

^๘ United Nations Conference on Trade and Employment, Final Act and Related Documents, April 1948, Article 12 (International Investment for Economic Development and Reconstruction), Paragraph 2(a)(ii).

^๙ Of all the WTO Agreements, the General Agreement on Trade in Services (GATS) is generally considered as dealing more directly with investment issues. Mode 3 applies to the supply of trade in services through “commercial presence”, which is in essence an investment activity.



หนึ่งจะได้รับการปฏิบัติจากอีกประเทศภาคีหนึ่งไม่น้อยไปกว่า (“no less favourably”) นักลงทุนหรือการลงทุนจากประเทศที่สาม ภายในประเทศภาคีของความตกลงนั้น^{๑๐} อาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติ MFN เป็น “กลไก” ที่เชื่อมโยงความตกลงว่าด้วยการลงทุนของหลายประเทศเข้าด้วยกัน จึงส่งผลให้ความตกลงทวิภาคีหรือ BITs ที่มีบทบัญญัติ MFN กลายเป็นความตกลงพหุภาคีโดยแท้ (“multilateralisation” instrument par excellence) ในที่สุด

ตัวอย่างบทบัญญัติ MFN ใน BITs ของประเทศต่าง ๆ

รูปแบบและบริบทของบทบัญญัติ MFN แตกต่างกันไปไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ประเทศส่วนใหญ่จะนิยมใช้ความตกลงแม่แบบ (BITs Model) ของประเทศทุนนิยมที่ตนมีความสัมพันธ์ด้วยในการร่างความตกลง ในที่นี้จะขอยก BITs Model ของบางประเทศขึ้นเป็นตัวอย่างในการศึกษา

ประเทศเยอรมันเป็นประเทศที่มีการจัดทำ BITs มากที่สุด โดยมาตรา ๓ (๑) และ (๒) ของสนธิสัญญาแม่แบบของเยอรมันปี ค.ศ. ๑๙๙๘ (the German Model Treaty 1998) ว่าด้วยหลัก MFN ไม่ได้มีการกำหนดให้บทบัญญัติ MFN ใช้กับส่วนใดส่วนหนึ่งของเนื้อหาในความตกลงเป็นการเฉพาะ คือเป็นบทบัญญัติที่กล่าวเป็นการทั่วไปว่าให้มีการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง แต่ในมาตรา ๔ ว่าด้วยการให้ความคุ้มครองและความมั่นคงอย่างเต็มที่ (full protection and security) และการเวนคืน (expropriation) ได้มีการกำหนดให้ใช้หลัก MFN

นี้อย่างชัดเจน

แม่แบบของ BITs ของ**เนเธอร์แลนด์** ก็ใช้รูปแบบคล้ายคลึงกับของเยอรมัน แต่ได้มีการกำหนดในมาตรา ๓ (๑) และ (๒) เรื่องการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination treatment) ให้รวมเอามาตรฐานในทางปฏิบัติอื่นๆ เข้าไว้กับข้อบังคับ MFN ด้วย ได้แก่ หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (national treatment) หลักการปฏิบัติที่เป็นธรรมและเท่าเทียมกัน (fair and equitable treatment) และหลักการให้ความคุ้มครองและความมั่นคงอย่างเต็มที่ (full protection and security)

Model BITs ของ**สหรัฐอเมริกา**^{๑๑}และ**แคนาดา**ก็ถือได้เป็นอีกรูปแบบหนึ่งของ BITs ที่เป็นมาตรฐานทั่วไป กล่าวคือ เป็นบทบัญญัติที่ครอบคลุมการเข้ามาลงทุน และการลงทุน^{๑๒} หลังการเข้ามาลงทุนแล้ว^{๑๓} (the establishment and post establishment phrases) โดยได้มีการกล่าวไว้อย่างชัดเจนว่า ให้สิทธิ MFN กับ “สถานการณ์ที่เหมือนกัน” (“in like circumstances”) ซึ่งแตกต่างจาก BITs อื่นๆ เช่น European Model BIT ที่ไม่มีกรกล่าวถึงว่านักลงทุนจะมีสิทธิ MFN ได้หรือไม่ในบริบทที่คล้ายคลึงกันหรือเหมือนกัน จึงอาจเป็นปัญหาทางกฎหมายได้

๓. ปัญหาของหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๔ คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission: ILC)

^{๑๐} The International Law Commission (ILC) has defined MFN treatment as follows: “Most-favoured nation treatment is a treatment accorded by the granting State to the beneficiary State, or to persons or things in a determined relationship with that State, not less favourable than treatment extended by the granting State or to a third State or to persons or things in the same relationship with that third State”, Article 5 of the Draft articles on most-favoured-nation clauses (ILC Draft), in Yearbook of the international Law Commission, 1978, Vol. II, Part Two, p. 21.

^{๑๑} <http://www.ustr.gov/trade-agreements/bilateral-investment-treaties> (discusses model BITs). See also INTERNATIONAL INVESTMENT INSTRUMENTS: A COMPENDIUM VOLUME XIV, 01/03/05 (UNCTAD/DITE/4(Vol.XIV)), Part II, for the Canadian model BIT.

^{๑๒} “Pre-establishment” = It refers to the entry of investments and investors of a Party (member country of a trade or investment agreement) into the territory of another Party. Each Party allows investors of other Parties to establish an investment in their territory on terms no less favorable than those that apply to domestic investors (national treatment) or investors from third countries (most-favored-nation treatment). In the case of the provision on performance requirements, pre-establishment refers to the prohibition of imposing certain performance requirements as a condition for the establishment of an investment. Pre-establishment is rarely granted without exceptions since every country has sensitive sectors where foreign investment is not permitted. In fact, members of a trade or investment agreement usually list a number of measures (for example, laws and regulations) or entire sectors where pre-establishment (free entry of investments and investors) does not apply.

^{๑๓} “Pre-establishment” = refers to the operation of an investment. It guarantees that foreign investors and their investments (those of another member country of the trade or investment agreement), once established or admitted, are treated no worse than domestic investors and their investments (national treatment) or any other foreign investors and their investments (most-favored-nation treatment).



ได้เริ่มจัดทำร่างข้อบทย่างด้วย MFN เมื่อครั้งที่ ILC จัดทำอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties)^{๑๕} คณะกรรมาธิการฯ ตระหนักถึงความสำคัญของบทบาทของ MFN ในพันธกรณีที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนระหว่างประเทศ จึงได้เสนอร่างข้อบทย่าง MFN แก่ที่ประชุมใหญ่สหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ เพื่อให้ความเห็นชอบและจัดทำเป็นอนุสัญญาว่าด้วย MFN แต่ที่ประชุมใหญ่ไม่ได้ให้ความเห็นชอบร่างข้อบทย่างดังกล่าว^{๑๖} แต่ผลงานของ ILC ก็ได้วางหลักบทบัญญัติ MFN เพื่อให้ศาลและอนุญาโตตุลาการได้เป็นแนวทางในการตัดสิน โดยศาลของหลายประเทศ เช่น โคลัมเบีย เนเธอร์แลนด์ สวีเดน^{๑๗} ยอมรับว่าหลัก MFN เป็นการสะท้อนหลักหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ

อย่างไรก็ดี เราที่พบปัญหาในการใช้หลัก MFN ใน BITs หลายประการ ดังนี้

๑) ข้อจำกัดและข้อยกเว้นของหลัก MFN ใน BITs

แม้ว่าหลักการ MFN กำหนดให้สมาชิกต้องให้การปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่สมาชิกทุกประเทศอย่างเท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตาม GATT และ GATS ก็เปิดช่องให้สมาชิกสามารถยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักการ MFN ได้ในบางกรณี ดังนั้น บทบัญญัติ MFN ในสนธิสัญญาว่าด้วยการลงทุนมักจะมีข้อจำกัดและข้อยกเว้น ซึ่งจะกำหนดให้หลัก MFN ไม่ใช้กับเนื้อหาบางประการของความตกลง ตัวอย่างเช่น การรวมกลุ่มเศรษฐกิจระหว่างภูมิภาค ภาษีอากร การให้เงินอุดหนุนของรัฐ หรือการจัดซื้อจัดจ้างของรัฐ

ใน Annex IV ของข้อตกลงการค้าเสรีอเมริกาเหนือ (NAFTA) ได้กำหนดข้อยกเว้นหลัก MFN ไว้สำหรับความ

ตกลงระหว่างประเทศทวิภาคีหรือพหุภาคีที่เกิดขึ้นก่อน NAFTA และเกิดขึ้นหลัง NAFTA ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบิน การประมง กิจกรรมทะเล เครื่องข่ายโทรคมนาคม และการบริการขนส่ง หรือความช่วยเหลือของรัฐในเรื่องอื่น ๆ^{๑๘} เช่น ภาษีอากร^{๑๙} หรือการบริการทางการเงิน^{๒๐}

นอกจากนี้ ยังได้มีการทำความเข้าใจเพื่อกำหนดแนวทางป้องกันความไม่เข้ากันของบทบัญญัติ MFN ตามพันธกรณีของ BITs และพันธกรณีอื่น เช่น ประเทศที่มีพันธกรณีตาม BITS กับสหรัฐอเมริกาและเป็นภาคีสมาชิกสหภาพยุโรป หรือสมาชิก WTO ที่มีพันธกรณีตาม GATS อยู่แล้ว

๒) หลักการตีความของบทบัญญัติ MFN ตามแนว ILC

บทบัญญัติ MFN จะปรากฏอยู่ในแทบทุกความตกลงว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน (common standards) แต่บทบัญญัตินี้ดังกล่าวก็มีความหมายไม่เหมือนกัน (not have a universal meaning) แท้ที่จริงแล้วนั้นการเขียนและการตีความบทบัญญัติ MFN แตกต่างกันไป ในแต่ละความตกลงในบางกรณีบทบัญญัติ MFN จะครอบคลุมทุกเรื่องในความตกลง ในขณะที่บางกรณีจะใช้บังคับกับบางเรื่องที่กำหนดไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น จึงจะต้องตีความตามเนื้อหา รายละเอียด และวัตถุประสงค์ของความตกลงเป็นรายฉบับไป

ILC ได้อธิบายแนวทางตีความหลัก MFN ไว้ว่า การตีความบทบัญญัติของ MFN ต้องสอดคล้องกับหลักการตีความสนธิสัญญาทั่วไป ซึ่งได้ระบุไว้ในข้อ ๓๑ ของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยสนธิสัญญาว่าด้วยการตีความสนธิสัญญาจะต้องกระทำโดยสุจริต (good

^{๑๕} See Introduction to the 1978 ILC Report, para. 59.

^{๑๖} See the following acts of the General Assembly: Res. 33/139 (1978), 35/161 (1980), and 40/65 (1985), and Decision 43/429 (1988).

^{๑๗} The International Law Commission at its twenty-eighth session", in Yearbook of the International Law Commission, 1978, Vol. II, Part Two

^{๑๘} These MFN exceptions apply notably to (a) international agreements in force or signed prior to the entry into force of the NAFTA and (b) international agreements in force or signed after the date of the entry into force of NAFTA in the areas of aviation, fisheries, maritime matters, telecommunications networks and transport services (except for measures covered by the Telecommunications chapter of NAFTA or to the production, sale, licensing or radio or television programming) as well as (c) certain state measures or aid programmes.

^{๑๙} See NAFTA Art. 2103 ("Except as set out in this Article, nothing in this Agreement shall apply to taxation measures.")

^{๒๐} See NAFTA Art. 1101(3) ("This Chapter does not apply to measures adopted or maintained by a Party to the extent that they are covered by Chapter Fourteen (Financial Services).")



faith) เป็นไปตามความหมายปกติ (ordinary meaning) ตามบริบท หรือตามวัตถุประสงค์ (object and purpose) ของเรื่องนั้น ๆ

บทบัญญัติ MFN เป็นการกำหนดให้รัฐผู้ให้ (the granting State) มีพันธกรณีต่อรัฐผู้รับประโยชน์ (the beneficiary State) โดยจะมีการกำหนดประเภทของบุคคลหรือสิ่งของที่จะได้รับการปฏิบัติตามหลักนี้ รัฐผู้รับประโยชน์จะสามารถอ้างสิทธิในการที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งในกรณีของรัฐผู้ให้ได้ให้สิทธิประโยชน์แก่รัฐที่สาม (a third State) โดยจะต้องเป็นการให้ในบุคคลหรือสิ่งของเดียวกัน (the same "subject matter") หรือประเภทของบุคคลหรือสิ่งของเดียวกัน (the same "category of matter")

จะเห็นได้ว่า MFN เป็นมาตรฐานของการปฏิบัติที่เชื่อมโยงกับหลักความเท่าเทียมกันของรัฐ^{๒๐} ซึ่งจะต้องมีฐานอยู่บนสนธิสัญญา (treaty) เท่านั้น^{๒๑} การประกาศการให้สิทธิประโยชน์เพียงฝ่ายเดียว กฎหมายภายใน หรือ แนวปฏิบัติของประเทศนั้น ๆ ไม่สามารถนำมาเป็นเหตุในการเรียกร้องการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งได้ กล่าวอีกอย่างก็คือ ในกรณีที่ไม่มียุทธสนธิสัญญาที่มีข้อบังคับ MFN แต่ละประเทศก็สามารถเลือกปฏิบัติแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจจะระหว่างคนต่างชาติได้

ในกรณีที่มีการจัดทำเป็นสนธิสัญญา เมื่อมีสนธิสัญญาสองฉบับ ฉบับหนึ่งเป็นสนธิสัญญาที่มีบทบัญญัติ MFN ระหว่างรัฐผู้ให้และรัฐผู้รับประโยชน์ เรียกว่า "สนธิสัญญาพื้นฐาน" ("basic" treaty) และสนธิสัญญาอีกฉบับหนึ่งระหว่างรัฐผู้ให้และรัฐที่สาม ในคดี Anglo-Iranian Oil company^{๒๒} ศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศกล่าวไว้ว่า สนธิสัญญาดังกล่าวเป็น "จุดเกาะเกี่ยว" ระหว่างรัฐผู้รับ

ประโยชน์กับรัฐที่สาม ที่จะทำให้รัฐผู้รับประโยชน์สามารถอ้างสิทธิ MFN จากรัฐผู้ให้ได้ บทบัญญัติ MFN ในสนธิสัญญานี้ จึงถือเป็นการเขียนสนธิสัญญาทางอ้อมด้วย ("ingenious" shorthand to legal process)^{๒๓} ซึ่งผลก็อาจกลายเป็นว่ารัฐผู้ให้ต้องให้สิทธิ MFN นี้กับรัฐที่สาม ทั้งที่ไม่ประสงค์ที่จะให้ อย่างไรก็ตาม รัฐผู้ให้และรัฐผู้รับประโยชน์สามารถเขียนจำกัดไว้ใน "สนธิสัญญาพื้นฐาน" ว่ารัฐผู้รับประโยชน์จะไม่สามารถอ้างสิทธิ MFN ได้เกินกว่าที่ระบุไว้ในสนธิสัญญานี้ได้ ถึงแม้ว่าในบางกรณีรัฐผู้ให้ได้ให้ประโยชน์แก่รัฐที่สามมากกว่าสิทธิที่ให้แก่รัฐผู้รับประโยชน์ในสนธิสัญญา

๓) หลัก ejusdem generis

"ejusdem generis" เป็นศัพท์ละติน แปลว่า ที่อยู่ ในประเภทเดียวกัน (of the same kind) หลักนี้ปรากฏ ในคำพิพากษาของศาลระหว่างประเทศและศาล ภายในประเทศ หรือโดยแนวปฏิบัติทางการทูต (diplomatic practice) เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดว่าบทบัญญัติ MFN จะใช้ บังคับกับประเภทของบุคคลหรือเนื้อหาที่เหมือนกันด้วย โดยที่รัฐผู้รับประโยชน์และรัฐที่สามจะต้องมีความสัมพันธ์ กับรัฐผู้ให้ในรูปแบบเดียวกัน (the same relationship) จึงจะสามารถใช้สิทธิ MFN ได้

ข้อ ๙ และข้อ ๑๐ ของร่างข้อบท (Draft Articles) MFN ของ ILC ได้เน้นย้ำว่าสิทธิของรัฐผู้รับจะสามารถ ถูกจำกัดได้โดย ๑) บทบัญญัติว่าด้วย MFN ในสนธิสัญญา และ ๒) สิทธิ MFN ที่รัฐผู้ให้ให้แก่รัฐที่สาม กฎในเรื่องนี้ อาจจะถูกขัดแย้ง แต่การตีความเพื่อใช้บังคับยังมีปัญหา อีกมาก ศาลจะต้องพิจารณาว่าบุคคล สิ่งของ หรือเรื่องใด ที่สามารถนำมาเทียบเคียงเพื่อใช้หลัก ejusdem generis นี้ได้ ในคดีตัวอย่าง Ambatielos ระหว่างกรีซกับ

^{๒๐} See, especially, the comments of some socialist countries in "Comments of Member States, organs of the United Nations, specialized agencies and other intergovernmental organizations on the draft articles on the most-favoured-nation clause adopted by the International Law Commission at its twenty-eighth session", in Yearbook of the International Law Commission, 1978, Vol. II, Part Two, p. 162 ff.

^{๒๑} See Article 7 of the ILC Draft, the related comments and the doctrine here referred to, Ibidem, p. 24 ff. See also Oppenheim's International Law, edited by R. Jennings and A. Watts, and Vol. I, Harlow, 1992, p. 1326 f.

^{๒๒} Anglo-Iranian Oil Co. case (Preliminary objection), Judgment of 22 July 1952 (I.C.J. Reports 1952, p. 109).

^{๒๓} G. Schwarzenberger, International Law as applied by International Courts and Tribunals, London, 3rd ed, 1957, p. 243 and Yearbook of the International Law Commission, 1970, Vol. II, p. 204.



สหราชอาณาจักร (๑๙๕๒, ๑๙๕๓, ๑๙๕๔)^{๒๔} ศาลกล่าวว่า การระงับข้อพิพาทเป็นส่วนสำคัญในการปกป้อง นักลงทุนต่างชาติ ดังนั้น กรณีที่สนธิสัญญาของรัฐที่สามมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับวิธีการระงับข้อพิพาทที่เป็นคุณกับนักลงทุนหรือการลงทุนของรัฐผู้รับประโยชน์มากกว่าที่ระบุไว้ใน “สนธิสัญญาพื้นฐาน” บทบัญญัติดังกล่าวจะต้องใช้บังคับกับนักลงทุนหรือการลงทุนของรัฐผู้รับประโยชน์ด้วย เท่ากับว่าเป็นการนำเรื่องเดียวกันมาเทียบเคียงกันได้ (หลัก ejusdem generis) ทั้งนี้ การเทียบเคียงดังกล่าวต้องไม่ละเมิดความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (public policy) หรือเงื่อนไขพื้นฐานของความตกลงนั้น (fundamental conditions)

๔. แนวทางการแก้ไขปัญหา Treaties Shopping ที่เกิดจากการใช้หลัก MFN

“Treaty shopping” หมายถึง การที่นักลงทุนชาวต่างชาติพยายามที่จะหาประโยชน์จาก BITs ให้ได้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการศึกษาว่าประเทศผู้ให้ใดให้สิทธิประโยชน์แก่ประเทศที่สามมากที่สุด นักลงทุนก็จะเข้าไปก่อตั้งบริษัทในรัฐนั้นเพื่อจะได้สัญชาติของรัฐนั้น (“nationality planning”) ซึ่งจะทำให้ได้รับประโยชน์จาก BITs ที่รัฐนั้นเป็นคู่ภาคีด้วย เพราะการลงทุนนั้นจะรวมอยู่ในนิยามของคำว่า “ผู้ถือสัญชาติ” (“national”) หรือ “ผู้ลงทุน” (“investor”)

เมื่อย้อนพิจารณาหลักดังกล่าวจากการบังคับใช้ของศาลก็พบว่า ผู้ร่างบทบัญญัติ MFN ในสนธิสัญญาประสบปัญหาในการร่างที่อาจจะยังหาทางออกไม่เจอ กล่าวคือ หากร่างบทบัญญัติให้กว้างมากเกินไป (too general terms) ก็ไม่อาจตีความหลัก ejusdem generis อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพได้ หรือหากร่างบทบัญญัติให้ชัดเจน (too explicitly) ระบุกำหนดทุกอย่างเฉพาะเจาะจง ก็อาจเสี่ยงต่อการเขียนบทบัญญัติไว้ไม่ครบ และไม่เปิดช่องให้ตีความต่อได้ ดังนั้น ในการเจรจาเพื่อจัดทำความตกลงว่าด้วยการคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุนก็ควรพิจารณาโดยคำนึงถึงผลดี ผลเสียต่อความปลอดภัย ความมั่นคง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ว่ามีความจำเป็นแค่ไหน เพียงไรที่จะต้องคงหลักการ MFN ไว้ในการค้าสินค้า การค้าบริการ หรือการลงทุนใดบ้าง

ในการนี้ ประเทศไทยโดยกรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ร่วมกับกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ได้จัดทำร่างความตกลงฯ (ฉบับมาตรฐาน) ของประเทศไทย (Model BITs Thailand) เพื่อเป็นแนวทางในการเจรจา BITs กับประเทศต่างๆ และจากการที่เจ้าหน้าที่สำนักกฎหมายต่างประเทศได้เข้าร่วมการประชุมเพื่อพิจารณาความตกลงฯ (ฉบับมาตรฐาน) นั้น เจ้าหน้าที่ UNCTAD Mrs. Anna Joubin-Bret ได้ให้ความเห็นว่า ไม่ควรรวมเรื่องวิธีการระงับข้อพิพาทเข้าไปในบทบัญญัติที่จะต้องใช้หลัก MFN ด้วย เนื่องจาก การระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องที่แต่ละประเทศต้องให้ความยินยอม (consent) เพื่อยอมรับอำนาจของผู้ตัดสินที่เป็นบุคคลที่สาม อาจจะเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหา Treaties Shopping ที่เกิดจากการใช้หลัก MFN ไว้ใน BITs ได้ไม่มากนัก

๕. บทสรุป

แม้ว่าการนำหลักการปฏิบัติอย่างชาติที่ได้รับการอนุเคราะห์ที่ยังมาใช้ในเรื่องของการลงทุนระหว่างประเทศเป็นเรื่องใหม่ เมื่อเทียบกับการใช้หลัก MFN กับเรื่องการค้าระหว่างประเทศ แต่ทุกประเทศก็พยายามจะหาทางใส่บทบัญญัติ MFN ไว้ในความตกลงต่างๆ เพื่อให้เห็นว่าเป็นประเทศของตนเป็นประเทศอารยะตามกระแสทฤษฎีนิยมของ WTO แต่ละประเทศนำมาตรการต่างๆ ออกมาใช้ส่งเสริมและดึงดูดการลงทุน BITs จึงกลายเป็นเครื่องมือคุ้มครองและสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุนของประเทศคู่ภาคี สร้างบรรยากาศการลงทุนให้น่าเชื่อถือ และได้รับความไว้วางใจมากยิ่งขึ้น ประเทศไทยในฐานะเดิมที่เคยเป็นผู้นำเข้าการลงทุนก็มีแนวโน้มที่จะเป็นผู้ส่งออกการลงทุนเพิ่มขึ้น จึงควรให้ความสำคัญความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการลงทุน อันจะเป็นหนึ่งในเครื่องมือที่จะคุ้มครองและส่งเสริมการลงทุนต่างชาติในไทย และการลงทุนของไทยในต่างแดนด้วยเช่นกัน

^{๒๔} ICJ Reports 1952, 1953, 1954.



สหภาพข้าราชการ : ศึกษาหลักกฎหมายของประเทศฝรั่งเศส

เรื่อง การนัดหยุดงานของข้าราชการ (Grève dans les service publics) (ต่อจากฉบับที่แล้ว)

.....

นายธรรมบัณฑิตย์ สุบัณฑิตกุล^๑

ความเป็นมา

การชุมนุมนัดหยุดงานของข้าราชการในประเทศฝรั่งเศสกระทำกันบ่อยครั้งมาก มีการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ ครู แพทย์ พยาบาล ข้าราชการของเกาะคอร์ซิกา พนักงานท่าเรือ พนักงานรัฐวิสาหกิจหลายแห่ง หรือแม้แต่เจ้าหน้าที่ตำรวจ และในปี ๑๙๙๐ ก็มีการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่โรงพยาบาลในนครปารีส เจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ขนส่งสาธารณะ ผู้ควบคุมการจราจรทางอากาศ และเจ้าหน้าที่ทางด้านประกันสังคม เป็นต้น

แต่ก่อนหน้านี้นัดหยุดงานของข้าราชการยังกระทำไม่ได้ตามกฎหมาย โดยนักกฎหมายในสมัยนั้น เช่น Rolland ให้เหตุผลว่า

“เพราะการนัดหยุดงานของข้าราชการเป็นการนำเอาประโยชน์สาธารณะมาเป็นประโยชน์ส่วนตัวของข้าราชการ ซึ่งยอมรับไม่ได้” และ “การจัดทำบริการสาธารณะมีความจำเป็นต้องจัดให้มีอย่างต่อเนื่อง และแม้ว่ากฎหมายอาญาจะไม่ได้บัญญัติเป็นความผิด แต่การรวมกันเพื่อนัดหยุดงานก็ขัดกับหลักที่ข้าราชการมีหน้าที่ต้องจัดทำบริการสาธารณะ”

ในประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาได้มีการนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐหลายครั้งและมีการปราบปรามโดยใช้กำลังความรุนแรง

สภาแห่งรัฐ (Conseil d’Etat) ในยุคนั้นตัดสินไว้หลายคดีว่าการนัดหยุดงานเป็นการขัดต่อหน้าที่และคุณลักษณะของการเป็นข้าราชการ (la qualité d’administrateur) เนื่องจากว่าการเป็นข้าราชการทำให้บุคคลนั้นต้องมีหน้าที่และความรับผิดชอบเป็นการเฉพาะต่อทางราชการและต่อรัฐ (C.E. 6 août 1910, Amalric et autres, - Rec Cons. d’Et.,p.720; 1er mars 1912, Tichit et autres, p.302; 24 juin 1921, nos et autres, p.620 ; C.E. 18 avr.1947, Jarrigion, p.148.3.33, note J. Rivéro) กระนั้นก็ตามตลอดทศวรรษที่ 30 การนัดหยุดงานครั้งใหญ่ของข้าราชการ (les grandes vagues de grèves) ก็กระทำกันอยู่เสมอ

การนัดหยุดงานของข้าราชการเริ่มเป็นที่ยอมรับเมื่อปี ๑๙๔๖ เมื่อมีการตรารัฐธรรมนูญ ๑๙๔๖ และตรากฎหมายรับรองสิทธิและหน้าที่ของข้าราชการ

คำปรารภของรัฐธรรมนูญในปี ๑๙๔๖ ไม่ได้กำหนดชัดเจนถึงสิทธิในการนัดหยุดงานของข้าราชการ แต่สภาแห่งรัฐและศาลรัฐธรรมนูญวางบรรทัดฐานในหลายคดีว่า จากถ้อยคำที่ว่า “การใช้สิทธินัดหยุดงานต้องอยู่ภายใต้กฎหมาย” (le droit de grève s’exerce dans le cadre des lois qui le réglement) ทำให้เป็นที่ยอมรับว่าข้าราชการมีสิทธิที่จะนัดหยุดงานได้ แต่จะกระทำได้เพียงใดนั้น ต้องอยู่ในขอบเขตที่กฎหมายจะบัญญัติ และจะกระทบต่อสิทธิ (droits) และหลักกฎหมาย (principles) อื่นๆ ซึ่งมีคุณค่าเป็นหลักกฎหมายในระดับเดียวกันไม่ได้ เช่น หน้าที่การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน (ordre public) หรือการจัดทำบริการสาธารณะต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง (continuité des service publics) เป็นต้น

^๑ รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



การจำกัดการใช้สิทธินัดหยุดงาน

การนัดหยุดงานของข้าราชการมิใช่จะกระทำได้ในทุกกรณีเสมอไป ประเทศฝรั่งเศสได้พัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐและการบริการสาธารณะขึ้นมาเป็นเวลานาน การใช้สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการจึงต้องอยู่ภายใต้ทั้งบทบัญญัติแห่งกฎหมาย คำสั่งของฝ่ายปกครอง และบรรทัดฐานตามแนววินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและสภาแห่งรัฐ

การจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานโดยการบัญญัติของกฎหมาย

นับตั้งแต่ปี ๑๙๕๖ เป็นต้นมา มีการตรากฎหมายเฉพาะออกมามากมาย ห้ามข้าราชการบางประเภทนัดหยุดงาน ด้วยเหตุผลของความสำคัญของข้าราชการประเภทนั้นๆ ที่ต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะซึ่งต้องกระทำอย่างต่อเนื่องหรือรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เช่น

(๑) ห้ามข้าราชการที่ทำหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความปลอดภัยนัดหยุดงาน ซึ่งได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๑๙๕๘) เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ (กฎหมายปี ๑๙๕๘) และเจ้าหน้าที่ควบคุมโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๑๙๘๐)

(๒) ด้วยเหตุผลของบริการสาธารณะที่ต้องกระทำอย่างต่อเนื่อง ฝ่ายนิติบัญญัติได้ตรากฎหมายออกมามากมายฉบับหรือให้อำนาจฝ่ายบริหารที่จะออกรัฐกฤษฎีกากำหนดว่ากิจการใดบ้าง ถ้าจะนัดหยุดงานแล้ว ผู้นำหยุดงานต้องให้หลักประกันว่าจะมีเจ้าหน้าที่เท่าที่จำเป็นอยู่ประจำให้บริการนั้นได้ ซึ่งไม่ได้ห้ามการนัดหยุดงานเสียทีเดียว แต่ต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ประจำไว้ให้บริการเป็นอย่างน้อย (service minimum) กรณีดังกล่าวนี้ได้แก่ เจ้าหน้าที่ควบคุมการเดินอากาศ (รัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๑๙๕๔ และรัฐกฤษฎีกา ลงวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๑๙๕๕) เจ้าหน้าที่ผู้ทำหน้าที่ทางด้านวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ โดยรัฐบัญญัติ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๑๙๕๕)

การจำกัดสิทธิการนัดหยุดงานโดยใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง

คำวินิจฉัยของสภาแห่งรัฐในคดี “Dehaene” (C.E., 7 juillet 1950, Dehaene. Rec., 426; D., 1950, 538, Noye Grevaize; R.D.P., 1950, 691, note Waline.) เป็นที่มาของบรรทัดฐานดังกล่าว

คดีนี้วินิจฉัยว่า ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายใดๆ ของฝ่ายนิติบัญญัติ ย่อมเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร (pouvoir exécutif) ที่จะเข้าดำเนินการควบคุมการใช้สิทธินัดหยุดงานของข้าราชการ และเป็นหน้าที่ของศาลที่จะควบคุมการใช้ดุลพินิจสั่งการของฝ่ายปกครองในกรณีที่มีข้อโต้แย้งว่ามาตรการจำกัดการใช้สิทธิของฝ่ายบริหารนั้นชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

“ในกรณีที่ไม่มีกฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ก็ไม่ได้หมายความว่าผู้อื่นจะจำกัดการใช้สิทธิในการชุมนุมนัดหยุดงานของข้าราชการไม่ได้ ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ให้มีการใช้สิทธิโดยบิดเบือน (abusif) หรือขัดขวางต่อความจำเป็นในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง (nécessité de l'ordre public) ซึ่งโดยปรกติแล้วเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อเป็นเช่นนี้จึงเป็นอำนาจของรัฐ (le gouvernement) ที่จะต้องรับผิดชอบต่อการที่จะให้มีการจัดบริการสาธารณะดำเนินการไปด้วยดี (responsable du bon fonctionnement des services publics) และอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาล ในส่วนที่เกี่ยวกับเนื้อหา และขอบเขตของคำสั่งการจำกัดสิทธิการชุมนุมนัดหยุดงานไม่ว่าจะมีขึ้นด้วยเหตุผลอันใด ... ซึ่งหากกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองอย่างรุนแรงแล้ว รัฐบาลย่อมมีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายที่จะออกคำสั่งห้ามและปราบปรามการชุมนุมดังกล่าว ...”

ตามบรรทัดฐานดังกล่าวจึงเป็นที่ยอมรับต่อมาว่าการนัดหยุดงานอาจถูกห้ามโดยฝ่ายบริหารได้ เช่น การนัดหยุดงานต้องเป็นไปเพื่อเรียกร้องและป้องกันสิทธิประโยชน์ในการทำงาน เพราะฉะนั้นแล้วการนัดหยุดงานที่มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองจึงกระทำไม่ได้ (C.E. 18 fév 1955, Bernot, Rec. Lebon, p.97; 8 fév. 1961, Roussel, Rec. Lebon, p. 85, concl. G. Braibant) และการสั่งการห้ามหรือจำกัดการใช้สิทธินั้น ผู้บังคับบัญชากระทำได้โดยการออกคำสั่งเป็น



“หนังสือเวียน” (circulaires) (C.E., 14 mars 1956, Hublin, Rec., 117; A.J.D.A., 1956, 22) แต่การสั่งห้ามนั้นจะต้องไม่ใช่เป็นการออกคำสั่งโดยทั่วไปทุกกรณีหรือห้ามนัดหยุดงานเด็ดขาด เนื่องจากการนัดหยุดงานย่อมกระทำได้เสมอถ้าไม่ได้ขัดขวางต่อความสงบเรียบร้อยหรือกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมอื่นหรือการจัดทำบริการสาธารณะ (C.E., 10 juin 1959, Syndicat national du personnel des préfectures C.G.T.-F.O. Rec., 353)

วิธีการนัดหยุดงาน

เนื่องจากต้องการให้การนัดหยุดงานของข้าราชการเป็นไปโดยสุจริตและไม่กระทบต่อประชาชน จึงได้มีการตราบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๖๓ (la loi du 31 juillet 1963, relative à certaines modalités de la grève dans les services publics) กำหนดหลักเกณฑ์การนัดหยุดงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ใ้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกประเภท ดังนี้

(๑) การนัดหยุดงานต้องแจ้งล่วงหน้า (préavis) โดยบอกกล่าวไปยังผู้บังคับบัญชาอย่างน้อยก่อนทำการนัดหยุดงาน ๕ วัน ในคำบอกกล่าวนี้จะต้องแจ้งเหตุผลของการนัดหยุดงาน รวมทั้งสถานที่และวันเวลาเริ่มต้น และระยะเวลาที่จะทำการหยุดงาน (หรือไม่มีระยะเวลา) ด้วยมาตรการดังกล่าวเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดการนัดหยุดงานที่กระทำโดยไม่มีใครคาดคิด (la grève-surprise) เนื่องจากจะกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการจากการที่ไม่รู้ล่วงหน้า

การที่บัญญัติไว้เช่นนี้ได้สร้างความยุ่งยากเล็กน้อย เช่น สภากาโตถือว่า เป็นสภากาที่ต้องแจ้ง ถ้ามีหลายสภากาในหน่วยงานเดียวกันทุกสภากาที่นัดหยุดงานต้องแจ้งด้วยกันทั้งหมดหรือไม่ และใครเป็นผู้รับแจ้ง เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้เป็นอำนาจศาลในการตีความ เช่น เคยมีคำวินิจฉัยว่ากรณีการนัดหยุดงานของแพทย์และพยาบาล การแจ้งล่วงหน้าจะส่งไปยังนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขก็ได้ (C.E. Sect. 16 janvier 1970, Dme Poinsard, p.25, AJ 1970, p. 96, chron. R. Denoix de Saint Marc et D. Labetoulle) หรือข้าราชการอื่นแจ้งไปยังหัวหน้าส่วนราชการ (C.E.19 janv. 1962, p. 202, note Leclercq; 4 fév.1966, Syndicat unifié des techniciens de la R.T.F.) แพทย์และพยาบาลแจ้งผู้อำนวยการโรงพยาบาล (directeur d'hôpital) (T.A. Strasbourg, 27 juill. 1984 et 24 janv. 1985, D. 1986, p. 77. note J.Y.P.) หรือผู้อำนวยการองค์การมหาชน (C.E.14 oct. 1977, Synd.

gén. C.G.T. du personnel des affaires sociales, A.J.D.A. 1978, p. 228, note J.Y. Plouvin; T.C., 12 oct. 1992, Synd. C.G.T.d'Electricité de France, D. adm. 1993, n. 526) เป็นต้น การบอกกล่าวล่วงหน้าไม่ใช่คำเสนอการเจรจาต่อรอง (offer de négociation) หัวหน้าส่วนราชการจึงไม่จำเป็นต้องตอบรับอนุญาตก่อน การที่หัวหน้าส่วนราชการนิ่งเฉยไม่ตอบ ก็ไม่ได้แปลว่าปฏิเสธ (C.E. 20 juin 1990, Synd. des médecins des hôpitaux de Nice, D. 1992, SC, p. 155, obs. D. Chelle et X. Prérot)

(๒) ห้ามการสับเปลี่ยนหรือเวียนกันนัดหยุดงาน (la grève tournant) เช่น ข้าราชการแต่ละระดับในหน่วยงานนั้นผลัดกันนัดหยุดงาน หรือรถไฟได้ดินแต่ละสายสลับวนกันนัดหยุดงาน เป็นต้น ซึ่งการกระทำดังกล่าวนี้จะทำให้สลับกันนัดหยุดงานได้เป็นเวลานาน และห้ามการหยุดงานที่กระทำในระยะเวลาดสั้นๆ และซ้ำๆ ขัดขวางเจ้าหน้าที่อื่นไม่ให้เข้าทำงาน ซึ่งเป็นการรบกวน ที่เรียกว่า “grève sur le tas”

ข้าราชการที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ข้าราชการแห่งหนึ่งแห่งใดไม่มีสิทธินัดหยุดงาน ทั้งนี้ ตามมาตรา L. 532-3 cl. 2 ที่ต้องการให้การเรียกร้องสภาพการทำงานเป็นไปอย่างมีระบบและกระทำการผ่านตัวแทนผู้เสนอข้อเรียกร้อง มิฉะนั้นจะก่อให้เกิดความไม่รับผิดชอบ (la grève sauvage)

เมื่อเจรจาตกลงกันไม่ได้ ผู้นำหยุดงานยอมเข้าไปยึดที่ทำงานหรือทำการปิดล้อม ถือว่าเป็นการใช้สิทธิโดยไม่ชอบ เนื่องจากสถานที่ทำงานของทางราชการต้องใช้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะ ฉะนั้น รัฐมนตรีย่อมมีอำนาจออกคำสั่งห้ามเข้าไปในสถานที่ทำงาน ด้วยเหตุผลของการรักษาประโยชน์ในการให้บริการที่ดี (C.E. 11 fév. 1966, Legrand, Rec. cons, d'Et., p. 110) นอกจากนี้แล้ว การเข้าไปขัดขวางในสถานที่ทำงานยังเป็นการขัดกับเสรีภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ผู้ที่ไม่ได้ทำการนัดหยุดงาน ไม่ว่าผู้ที่ไม่ได้นัดหยุดงานจะเป็นส่วนข้างมากหรือข้างน้อยของการนัดหยุดงานก็ตาม

(๓) ในกฎหมายฝรั่งเศสมีกลไกอีกประการหนึ่ง คือ การขอให้ศาลออกคำสั่งคุ้มครองโดยฉุกเฉิน (saisine du juge de référés) ไม่ว่าจะผ่านทางแพ่งหรือทางปกครอง ซึ่งเป็นการที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนผู้เสียหาย (la collectivité publique ou privée) ร้องขอให้ศาลวินิจฉัยสั่งการแทนการให้ฝ่ายปกครองออกคำสั่งเข้าดำเนินการโดย





ข้อเสนอแนะ เพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วมของอังกฤษ

อุรสนี บิลลิสพิธ^๑



อุทกภัยร้ายแรงที่เกิดขึ้นในประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้น ก่อให้เกิดคำถามต่างๆ นาๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุของปัญหาอุทกภัยครั้งนี้ รูปแบบและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการน้ำ ประสิทธิภาพในการวางและบังคับการให้เป็นไปตามผังเมือง การให้ข้อมูลเกี่ยวกับอุทกภัยที่ถูกต้องและเชื่อถือได้แก่ประชาชน ประสิทธิภาพในการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประสบภัยทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าวิกฤตินี้เป็นโอกาสอันดีที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดควรจะได้ร่วมกันพิจารณาทบทวนสิ่งที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและเป็นระบบซึ่งน่าจะดีกว่าการกล่าวโทษกันไปมา

ผู้เขียนพบว่ามหาอุทกภัยเช่นที่เกิดขึ้นกับประเทศไทยในคราวนี้มีไม่ครั้งแรกของโลกหากแต่เป็นเหตุการณ์ที่เพิ่งเกิดขึ้นกับประเทศไทยเท่านั้น หลายประเทศต่างเคยประสบกับวิกฤตการณ์เช่นนี้มาก่อนหน้าประเทศไทยแล้วไม่ว่าจะเป็นที่เยอรมนี สหรัฐอเมริกา อังกฤษ ปากีสถาน อินเดีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ฯลฯ ปัญหาคือเราจะ “เรียนรู้” จากประสบการณ์ของเพื่อนร่วมโลกหรือไม่ อย่างไร และจะนำมาประยุกต์ใช้กับบ้านเราได้มากน้อยแค่ไหนเพียงไร

อังกฤษเป็นประเทศหนึ่งที่เคยประสบปัญหาน้ำท่วมใหญ่เช่นนี้เมื่อหน้าร้อนปี พ.ศ. ๒๕๕๐ (ค.ศ. ๒๐๐๗) โดยเกิดฝนตกหนักถึง ๔๑๔ มิลลิเมตร ซึ่งนับว่าสูงที่สุดนับแต่เริ่มมีการบันทึกข้อมูลปริมาณน้ำฝนในปี พ.ศ. ๒๓๐๙ (ค.ศ. ๑๗๖๖) อันเนื่องมาจากการพัดที่ผิดปกติของกระแสลม Jet Stream และอุณหภูมิที่สูงขึ้นอย่างมากในมหาสมุทรแอตแลนติก ฝน ๒๕๑ ปีดังกล่าวทำให้เกิดน้ำท่วมหนักส่งผลกระทบต่อประชาชนหลายแสนคนและธุรกิจจำนวนมาก แม้ขณะนั้นอังกฤษมีระบบบริหารจัดการน้ำที่อยู่ในระดับดี มีระบบการพยากรณ์อากาศที่เชื่อถือได้ในระดับโลก รวมทั้งมีกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำอยู่แล้วถึง ๓ ฉบับ คือ Coast Protection Act ๑๙๔๙, Water Resources Act ๑๙๙๑ และ Land Drainage Act ๑๙๙๑ แต่ก็ไม่สามารถ

^๑ กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๕๔)



บริหารจัดการน้ำปริมาณมหาศาลเช่นนี้ได้ เฉพาะที่ Gloucestershire เพียงแห่งเดียวนั้นปรากฏว่าผู้คนกว่า ๓๕๐,๐๐๐ คน ดินน้ำท่วมโดยปราศจากน้ำดื่มมาใช้ติดต่อกันนานถึง ๑๗ วัน ที่ Castle Meads ประชาชนกว่า ๔๒,๐๐๐ คน ไม่มีไฟฟ้าใช้เป็นวัน ๆ ผู้คนนับหมื่นคนต้องอพยพจากบ้านช่องห้องหับไปอาศัยอยู่บนทางหลวงสาย M5 เป็นการชั่วคราว ที่สำคัญ น้ำท่วมครั้งนี้กินเวลาหลายเดือนกว่าจะกลับสู่สภาวะปกติ สำหรับมูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากน้ำท่วมครั้งนั้น ปรากฏว่าเฉพาะในส่วนที่มีประกันภัยไว้คิดเป็นเงินกว่าสามพันล้านปอนด์ แต่ค่าเสียหายที่ไม่มีประกันไว้คาดว่ามีอีกหลายพันล้านปอนด์ อันนับเป็นความเสียหายครั้งใหญ่ที่สุดที่เกิดขึ้นกับอังกฤษหลังสงครามโลกครั้งที่สอง

ภายหลังจากน้ำลด รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของอังกฤษได้ตั้งคณะกรรมการอิสระ (Independent Commission) ขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะต่อรัฐบาล โดยมี Sir Michael Pitt เป็นประธาน และรายงานของคณะกรรมการอิสระชุดนี้ซึ่งแล้วเสร็จในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ (ค.ศ. ๒๐๐๘) และรู้จักกันในชื่อ “Sir Michael Pitt’s Review of the Summer ๒๐๐๗ Floods” ซึ่งต่อมา รัฐบาลอังกฤษได้นำข้อเสนอแนะเหล่านี้มาปฏิบัติ รวมทั้งได้รัฐสภาให้ตรากฎหมาย Flood and Water Management Act ๒๐๑๐ ขึ้นเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การบริหารจัดการน้ำ และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่งอย่างเป็นระบบด้วย

ผู้เขียนเห็นว่าผลการศึกษาของคณะกรรมการอิสระชุดนี้เป็นเรื่องที่น่าสนใจ จึงได้สรุปเป็นบทความนี้ขึ้นแทนที่จะมุ่งศึกษาในรายละเอียดของ Flood and Water Management Act ๒๐๑๐ อันเป็นเพียงผลผลิตประการหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการศึกษาและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระชุดนี้เท่านั้น

อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับกรอบและวิธีการทำงาน ตลอดจนข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระดังกล่าวนี้ ผู้เขียนขออธิบายถึงคำว่า “คณะกรรมการอิสระ” ก่อน เนื่องจากมักมีผู้เข้าใจอยู่เสมอว่าคำว่า “อิสระ” นั้นหมายถึง “ไม่ขึ้นกับใคร” และมักจะถูกตั้งเป็นองค์กรใหม่ๆ ที่มีงบประมาณ เงินเดือน ฯลฯ เป็นของตัวเอง สามารถของบประมาณได้เองโดยตรงจาก

รัฐสภา รัฐบาลจะเข้ามายุ่งไม่ได้ แต่ตามหลักสากลนั้น คำว่า “อิสระ” ในที่นี้หมายถึง “ปลอดจากการแทรกแซงในการทำงานและการตัดสินใจ” จากฝ่ายต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากฝ่ายการเมืองเช่น Nuclear Regulatory Commission (NRC) ของสหรัฐอเมริกาที่เป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นอิสระเช่นกันเพราะกฎหมายจัดตั้ง NRC นั้นมีบทบัญญัติที่ประกันมิให้ฝ่ายการเมืองแทรกแซงการดำเนินการขององค์กร มิได้หมายความว่า เป็นอิสระอย่างเด็ดขาดทั้งในแง่การดำเนินการบริหารจัดการ และงบประมาณอย่างองค์กรอิสระแบบไทยๆ โดยกรณี NRC ก็ต้องขอตั้งงบประมาณจากรัฐบาลเหมือนหน่วยงานของรัฐทั่วไปเช่นกัน ซึ่งคณะกรรมการอิสระอันมี Sir Michael Pitt เป็นประธาน แม้จะตั้งขึ้นโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยและใช้เงินงบประมาณจากกระทรวงมหาดไทย แต่ก็มีความเป็นอิสระที่สากลโดยนัยเดียวกับ NRC ของสหรัฐอเมริกา เพียงแต่เป็นคณะกรรมการเฉพาะกิจ (ad hoc) มิได้เป็นกรรมการตามกฎหมาย (Statutory body) อย่าง NRC เท่านั้น

เหตุผลสำคัญที่ทำให้ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการเป็นที่ยอมรับทั้งในระดับรัฐบาล รัฐสภา และสาธารณชนนั้น ผู้เขียนเห็นว่าสืบเนื่องมาจากการดำเนินงานของคณะกรรมการอิสระวางอยู่บนสมมุติฐานที่สำคัญ ๔ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คณะกรรมการอิสระเห็น “ความต้องการ” (Needs) ของประชาชนและชุมชนซึ่งประสบภัยและผู้ซึ่งเสี่ยงที่จะประสบภัยนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่สุดในการจัดทำรายงานนี้เนื่องจากสิ่งที่รัฐบาลต้องนำไปปฏิบัติต้องช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนเพื่อที่จะได้ไม่ต้องเผชิญกับปัญหาเช่นนี้อีกต่อไปในอนาคต

ประการที่สอง การป้องกันและเยียวยาผลกระทบอันเกิดขึ้นจากอุทกภัยที่มีประสิทธิภาพต้องการการดำเนินการอย่างจริงจังของผู้มีอำนาจทั้งในระดับชาติหรือระดับท้องถิ่นเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปในทิศทางเดียวกันและมีประสิทธิภาพสูงสุด

ประการที่สาม จะต้องมีกำหนดให้ชัดเจนกว่าที่เป็นอยู่ว่าหน่วยงานใดรับผิดชอบดำเนินการในเรื่องใดและอย่างไร โครงสร้างการบริหารงานในกรณีเร่งด่วนเช่นนี้ควรสั้น กระชับ ชัดเจน และต้องมีประสิทธิภาพ



มากกว่าที่เป็นอยู่

ประการที่สี่ ต้องมีการบูรณาการในการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างจริงจังทั้งภาครัฐและภาคเอกชน และมีการเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้องเกี่ยวกับภัยที่เกิดขึ้นแล้วและบรรดาความเสี่ยงต่าง ๆ บรรดาที่อาจเกิดขึ้นทั้งในระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้วยตนเองและต่อสาธารณชน ซึ่งต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการบริหารจัดการข้อมูลเสียใหม่จาก “ต้องการข้อมูลจากคนอื่น” เป็น “ต้องการที่จะแบ่งปันข้อมูลกับคนอื่น”

นอกจากนี้ คณะกรรมการอิสระชุดนี้ได้ดำเนินการอย่างเปิดเผย โปร่งใสและมีความเป็นวิชาการ โดยนอกจากการประชุมปรึกษาหารือกันภายในแล้ว ยังเปิดรับฟังความคิดเห็นของประชาชนด้วย โดยประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นเป็นหนังสือพร้อมเหตุผล รวมทั้ง ข้อเสนอแนะไปยังคณะกรรมการอิสระได้โดยตรง (Submission) มีการลงพื้นที่และพบปะพูดคุยกับทั้งผู้ประกอบการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเหตุน้ำท่วม มีการเปิดเผยข้อมูลที่ได้รับรวมทั้งการแสดงความเห็นต่อสาธารณชน และจำนักวิทยาศาสตร์และวิศวกรชั้นนำของโลกมาศึกษาและให้ข้อเสนอแนะทางวิชาการ รวมทั้งการศึกษาดูงานในเรื่องนี้จากประเทศต่างๆ ด้วย

ทั้งนี้ ในการจัดทำข้อเสนอแนะดังกล่าวคณะกรรมการอิสระเห็นว่า การป้องกันบริหารจัดการให้ความช่วยเหลือ เยียวยาและฟื้นฟูน้ำท่วมนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือ **ทั้งภาครัฐและเอกชนต้องรู้ว่าได้ก่อนว่าน้ำจะท่วมที่ไหนเมื่อใด และจะท่วมนานเท่าใด** เนื่องจากหากเกิดน้ำท่วมขึ้นจริง ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของเอกชน และต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศนั้นว่ามากมายมหาศาล การรู้ก่อนจะทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนเตรียมวางแผนการป้องกัน บรรเทาเยียวยา และฟื้นฟูไว้ได้ล่วงหน้าและจำกัดขอบเขตความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นได้อันเป็นการบริหารความเสี่ยง (Risks management) ประการหนึ่ง

สำหรับกรณีน้ำท่วมใหญ่ที่อังกฤษคราวนี้ คณะกรรมการอิสระสรุปว่า แม้จะไม่สามารถสรุปได้ชัดเจนว่าอะไรเป็นสาเหตุที่แท้จริงที่ทำให้ฝนตกหนักผิดปกติอันนำมาซึ่งน้ำท่วมในครั้งนี้ แต่การศึกษาทางวิทยาศาสตร์แสดงให้เห็นว่าการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ (Climate

change) อาจเป็นตัวการสำคัญที่ทำให้เกิดกรณีนี้ขึ้น ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง สิ่งแรกที่ต้องทำก็คือการกระตุ้นเตือนให้ทุกภาคส่วนตระหนักว่า นับแต่นี้เป็นต้นไป “การปรับตัว” (Adaptation) ทั้งภาคประชาชนและภาครัฐเพื่อรองรับกับสถานการณ์นี้เป็นสิ่งที่จำเป็นอย่างยิ่ง แทนที่จะรอคอยความช่วยเหลือหรือให้การบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดเหตุพิบัติภัยทางธรรมชาติขึ้นอย่างที่ผ่านมาเพราะสภาพธรรมชาติจะไม่เหมือนเดิมอีกต่อไปแล้ว สำหรับหน่วยงานของรัฐนั้น อาจต้องมีการพิจารณาทบทวนพันธกิจและภารกิจเพื่อปรับตัวรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศด้วย เช่น กรณีกรมทางหลวง (Highway Agency) แทนที่จะมีภารกิจและพันธกิจด้านการสร้างถนนหนทางเพื่อการคมนาคมอย่างเดียว ก็อาจต้องมีพันธกิจเพิ่มเติมเพื่อให้ถนนนั้นสามารถใช้เป็นแนวป้องกันน้ำท่วมหรือทางระบายน้ำในกรณีที่เกิดน้ำท่วมได้ด้วย เป็นต้น และคณะกรรมการอิสระเห็นว่าปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานใดที่ดูแลรับผิดชอบและวางแผนรองรับน้ำท่วมอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะกรณีน้ำหลาก (Surface water flooding) ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาจไม่มีการเตรียมพร้อมรองรับมาก่อน

สิ่งสำคัญอีกประการหนึ่งที่จะช่วยให้การป้องกันบริหารจัดการ ให้ความช่วยเหลือเยียวยาและฟื้นฟูน้ำท่วมเป็นมรรคเป็นผลก็คือความรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์และวิศวกรรมศาสตร์เพราะจะช่วยทำให้เราสามารถเข้าใจ ความเสี่ยงที่จะเกิดน้ำท่วมขึ้นได้ และองค์ความรู้นี้จะยังเป็นประโยชน์มากขึ้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถประยุกต์จนสามารถนำมาใช้ในการทำนายสิ่งที่จะเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในอนาคต เพราะแม้ปัจจุบันอังกฤษจะมีระบบการพยากรณ์อากาศที่ทั่วโลกยอมรับแต่คณะกรรมการอิสระเห็นว่ายังมีข้อที่จะต้องพัฒนาต่อไป เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้นอีก เพราะยิ่งทำนายได้ใกล้เคียงว่าน้ำจะท่วมที่ไหนเมื่อใด ปริมาณน้ำที่ท่วมมากน้อยเพียงไร ก็จะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ การวางแผนและการเตรียมการรองรับเพื่อลดความเสี่ยงที่เกิดจากน้ำท่วมให้ต่ำที่สุด

ในกรณีที่เกิดน้ำท่วมในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่าการพยากรณ์อากาศและการทำนายปริมาณน้ำของกระทรวงสิ่งแวดล้อมมิได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริง ซึ่งกระทรวงสิ่ง



แวดลอมกียอมรับขอเท็จจริงนี้และรับว่าตองมีการปรับปรุงเครื่องมือและพัฒนาความรูทางเทคนิคในเรื่องนี้ให้มากขึ้นเพื่อใหสามารถทำนายและทำแบบจำลองสถานการณ์น้ำท่วมในกรณีต่างๆ ได้หลากหลายมากขึ้นและใกล้เคียงกับสิ่งที่เกิดขึ้นให้มากที่สุด โดยเฉพาะระดับน้ำและความเร็วในการไหลของน้ำ เพราะน้ำท่วมสูงทหนักที่ไหลแรงสามารถทำให้คนไม่สามารถยืนทรงตัวได้และหากท่วมสูงสองฟุตก็สามารถทำรถยนต์ลอยได้นอกจากนี้ระดับน้ำยังเป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย และทำให้การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ประสบภัยเป็นไปด้วยความยากลำบากและอันตรายทั้งต่อผู้ประสบภัยเองและผู้ให้การช่วยเหลือ

เพื่อแก้ไขปัญหานี้ กระทรวงสิ่งแวดล้อมได้เสนอยุทธศาสตร์ที่จะบูรณาการการทำงานกับสำนักงานอุตุนิยมวิทยาให้ใกล้ชิดมากขึ้นเพื่อพัฒนาเครื่องมือและความรู้ทางเทคนิคดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการอิสระเห็นว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่กระทรวงสิ่งแวดล้อมจะได้อำนาจการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานอื่นที่รับผิดชอบด้านการระบายน้ำ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นบริษัทผู้ผลิตน้ำประปา กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า (Navigation authority) และเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินติดชายฝั่ง (Riparian owners) ทั้งหมดด้วย

สำหรับการบูรณาการการทำงานกับสำนักงานอุตุนิยมวิทยานั้นนับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเนื่องจากการพยากรณ์อากาศเป็นส่วนสำคัญในการบริหารจัดการน้ำท่วมและกรมอุตุนิยมวิทยาของอังกฤษนับเป็นหน่วยงานที่ได้รับความนิยมในระดับโลก แต่ยังคงต้องปรับปรุงในเรื่องความถี่ในการพยากรณ์ ความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นของสิ่งที่พยากรณ์ และความถูกต้องของข้อมูลที่ยพยากรณ์ในระดับตำบล (City or town level) อันจะช่วยทำให้การพยากรณ์ปริมาณน้ำฝนที่ตกหนักเชื่อถือได้และเป็นประโยชน์ในการแจ้งเตือนประชาชน และการเตรียมการรองรับน้ำท่วมที่รวดเร็ว นอกจากนี้ การบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านข้อมูลดังกล่าวมิได้เป็นประโยชน์เฉพาะในแง่การทำนายน้ำท่วมเท่านั้น แต่จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ประกอบเกษตรกรรมและอุตสาหกรรมในการป้องกันความเสี่ยงอันอันอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศ เช่น ฝนแล้ง พายุ

ลมแรง หิมะตกหนัก เป็นต้น ทั้งยังเป็นพื้นฐานสำคัญในการปกป้องชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนด้วย

หากพิเคราะห์ข้อเท็จจริงอันนำมาซึ่งเหตุน้ำท่วมใหญ่ในอังกฤษในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบกับรายงานของคณะกรรมการอิสระของอังกฤษชุดนี้ประกอบกับ Stern Review: The Economics of Climate Change^๒ ผู้เขียนเห็นว่า ทัศนะเกี่ยวกับน้ำของต่างประเทศเริ่มเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่เคยมองน้ำเพียงมิติเดียวว่าเป็น “ทรัพยากรธรรมชาติ” ที่มีอยู่อย่างจำกัด และมุ่งเน้นการบริหารจัดการน้ำให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นหลัก โดยปัจจุบันน้ำถูกมองว่ามีศักยภาพที่จะเป็น “ภัยคุกคาม” (Treat) ประการหนึ่งด้วย ดังนั้น ทิศทางการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันจึงต้องพิจารณาทั้งสองมิติดังกล่าวไปพร้อมๆ กัน

อย่างไรก็ดี สิ่งที่สำคัญที่สุดในการบริหารจัดการน้ำ ไม่ว่าจะเป็นในมิติทรัพยากรธรรมชาติหรือมิติภัยคุกคามก็คือ “ข้อมูลที่ต้องแม่นยำ” เกี่ยวกับปริมาณน้ำและการพยากรณ์อากาศ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรต้องปรับปรุงเครื่องมือเครื่องมือและพัฒนาความรูทางเทคนิคให้ทันสมัยเพื่อที่จะทำให้การทำนายปริมาณน้ำและการพยากรณ์อากาศมีความถูกต้องแม่นยำในระดับอำเภอหรือตำบล และเพิ่มความถี่ในการแจ้งข้อมูลให้บ่อยครั้งขึ้น รวมทั้งเพิ่มช่องทางให้ประชาชนสามารถ “เข้าถึง” ข้อมูลต่างๆ เหล่านี้ได้ง่ายมากขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยที่สุด ทั้งนี้ เพื่อที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชนจะได้นำข้อมูลนี้ไปใช้วางแผนการผลิต ตลอดจนรับมือน้ำท่วมได้อย่างเหมาะสม และผู้เขียนเห็นพ้องกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการอิสระของอังกฤษว่าหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรวบรวมและบริหารข้อมูลควรปรับเปลี่ยนทัศนคติในการทำงานใหม่ให้เป็น “องค์กรแห่งการแบ่งปันข้อมูล” แทนที่ต่างหน่วยต่างมีข้อมูลซึ่งทำให้ไม่สามารถบูรณาการข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจได้อย่างถูกต้อง

ในสหรัฐอเมริกา United States Geological Survey (USGS) จะเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบข้อมูลในเรื่องที่เกี่ยวกับ สภาพอากาศและธรณีสภาพ ระบบนิเวศน์ พลังงาน แร่ธาตุ ความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมและน้ำรวมทั้งรับผิดชอบในการพัฒนาองค์ความรู้ทาง

^๒ http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/stern_review_report.htm on 2011-11-29.



วิทยาศาสตร์ใหม่ๆ ในการจัดให้ได้มา ศึกษาวิเคราะห์ บูรณาการข้อมูล และเผยแพร่ข้อมูลในเรื่องดังกล่าวด้วย โดย USGS กำหนดวิสัยทัศน์ที่น่าสนใจในเรื่องนี้ว่าจะเป็ องค์กรที่จัดให้มีข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ที่เชื่อถือได้เพื่ อธิบายและทำความเข้าใจเกี่ยวกับโลก เพื่อลดความเสี ยหายต่อชีวิตและทรัพย์สินอันเนื่องมาจากภัยธรรมชาติ เพื่อบริหารจัดการแหล่งน้ำ แหล่งที่อยู่ของสิ่งมีชีวิต แหล่ง พลังงาน และแหล่งแร่ และเพื่อสร้างเสริมและคุ้มครอง คุณภาพชีวิตของมนุษย์ ซึ่งประเด็นที่อยู่ในความสนใจของ USGS ได้แก่ Avian Influenza, Climate Change, Contaminants, Droughts, Earthquakes, Energy and Minerals, Floods, Geospatial Analysis, Groundwater, Surface water, Human Health, Invasive Species, Map Interfaces, Maps and Atlases, Microbiology, Real-time data, Remote Sensing, Volcanoes, Water Quality และ Wildfires^๓

ฐานข้อมูลข้างต้นจะเป็นประโยชน์ต่อทั้งภาครัฐ และภาคเอกชนทั้งในการบริหารจัดการในเชิงพัฒนา และการรองรับความเสี่ยง โดยในแง่การพัฒนานั้น ฐานข้อมูล

ดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนทั่วไป เกษตรกร และผู้ประกอบการธุรกิจในการวางแผนการประกอบอาชีพที่ เหมาะสมกับสภาพภูมิอากาศที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้ง การจัดทำแผนการบริหารความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นได้ อย่างถูกต้องและแม่นยำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปประกอบการวางแผนเมือง ออก ข้อบังคับต่างๆ ที่เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงที่เปลี่ยน ไป เช่น กรณีอังกฤษกำหนดให้การใช้วัสดุที่น้ำซึมผ่านไม่ ได้ในการปูสนามหลังบ้านต้องได้รับอนุญาตก่อน หรือ กรณีการกำหนดให้ผู้ใช้ได้รับใบอนุญาตก่อสร้างต้องขอ อนุญาตเชื่อมท่อน้ำทิ้งและท่อระบายน้ำเข้ากับระบบ สาธารณะเพื่อทราบข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณและความ สามารถในการรองรับน้ำของระบบสาธารณะเป็นต้น การ กำหนดแผนการรองรับภัยพิบัติธรรมชาติ รวมทั้งการ รักษาสภาพแวดล้อม ส่วนรัฐบาลกลางก็จะได้มีข้อมูลเพื่ อกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศที่สอดคล้องกับความเป็นจริง และเตรียมงบประมาณและแผนการรองรับภัย พิบัติฉุกเฉินอันเนื่องมาจากภัยพิบัติตามธรรมชาติได้อย่าง เหมาะสมและรวดเร็ว 🇹🇲



^๓ <http://www.usgs.gov/> on 2011-11-09



(ต่อจากหน้า 12 เรื่องการนัดหยุดงานของข้าราชการ)

ล่ำพัง เพื่อให้ยุติการยึดหรือการปิดล้อม แต่ก็มิปัญหาทางกฎหมายหลายประการ

การใช้อำนาจดังกล่าวเป็นอำนาจของศาลปกครอง (มาตรา R. 130 du code des tribunaux administratifs) ซึ่งศาลเคยใช้อำนาจมาแล้ว เช่น กรณีที่ศาลปกครองนครปารีส (le tribunal administrative de Paris) ออกคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๕ กันยายน ๑๙๙๐ ให้ยุติการปิดล้อมโรงงานกำจัดขยะในชานกรุงปารีส

ผลของการนัดหยุดงาน

ไม่ว่าการนัดหยุดงานจะชอบหรือไม่ชอบก็ตาม มีผลดังนี้

(๑) ไม่ได้รับเงินเดือนในระหว่างหยุดงาน ซึ่งเป็นไปตามหลักการ “la règle du service fait” (มาตรา ๒๐ รัษฎบัญญัติ ลงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๑๙๘๓) หลักการนี้อาจฟังดูแปลกที่ข้าราชการไม่ได้รับเงินเดือนแม้ว่าเป็นการใช้สิทธิในการนัดหยุดงานที่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่การนัดหยุดงานของข้าราชการก็เป็นการใช้สิทธิในทางที่ก่อให้เกิดความเสียหายและเป็นนโยบายในทางกฎหมายที่ไม่ต้องการให้ใช้สิทธิดังกล่าวนี้ แต่รัฐใช้เป็นเครื่องมือทางการเงินของรัฐ (measures financiers) ในการจำกัดการนัดหยุดงาน เนื่องจากผู้นัดหยุดงานต้องรับผิดชอบต่อการไม่ได้เงินเดือนในวันที่ทำการนัดหยุดงาน

(๒) การนัดหยุดงานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอาจถูกดำเนินการทางวินัยได้ ซึ่งมาจากบรรทัดฐานที่ว่า การใช้สิทธิของสหภาพของข้าราชการต้องคำนึงถึงวินัยและการรักษาวินัยของข้าราชการด้วย (C.E., 18 janv. 1963, Perreur, req. n. 45333 : Rec. CE 341; AJDA 1963. 371 ; D. 1963.234, concl. Méricli) โดยเฉพาะกรณีข้าราชการประเภทที่กฎหมายบัญญัติห้ามไม่ให้นัดหยุดงาน เช่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ

อย่างไรก็ตาม ข้าราชการจะถูกลงโทษไม่ได้ด้วยเหตุผลจากการเข้าร่วมทำกิจกรรมของสหภาพข้าราชการ ถ้ากิจกรรมนั้นเป็นเรื่องที่ถูกต้องตามกฎหมาย (C.E., 26 oct. 1960, Rioux, req. n. 42718 : Rec. CE 558) และการสั่งการโอนย้ายหรือสับเปลี่ยนข้าราชการเพื่อขัดขวางไม่ให้เข้าทำกิจกรรมของสหภาพแรงงาน ถือว่าเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (C.E. 2628 arv. 1989, Ville de Lyon

c/Mlle Bonichon, req. n. 85.664)

ผลของการเจรจาความตกลง

การที่กฎหมายยอมรับว่าข้าราชการอาจรวมกันเป็นหมู่คณะและต่อรองกับทางราชการได้นั้น ไม่ได้หมายความว่าหน่วยงานของรัฐจะต้องยอมรับข้อต่อรองทุกอย่างไป เพราะมิฉะนั้นแล้วการกระทำของหน่วยงานของรัฐก็ต้องหยุดลง แต่อย่างไรก็ตาม การเจรจาต่อรองดังกล่าวก็มีผลผูกพันกันบางประการในระหว่างหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการผู้เจรจา ซึ่งรัฐบาลจะต้องถือปฏิบัติในฐานะที่เป็นข้อผูกพันทางจิตใจและมีผลในทางนโยบาย (portée morale et politique) และถือว่ารัฐจะต้องกระทำหน้าที่เป็นผู้สุจริต (honnête homme) ด้วยการกระทำตนให้เป็นที่ไว้วางใจแก่คู่สัญญาด้วย แต่ถ้าพิจารณาในแง่ผลผูกพันตามกฎหมายแล้ว ก็ถือว่ารัฐไม่มีหน้าที่ปฏิบัติตามข้อตกลง เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้ยอมรับเช่นนั้น (C.E. 15 oct. 1971, Synd. nat. indépendant des CRS, p. 610 – accords du 2 juin 1968)

ชื่อเรียกของข้อตกลงระหว่างหน่วยงานของรัฐกับข้าราชการมิใช่แตกต่างกันไป เช่น “accords” “contrats” “relevés de conclusions” หรือ “protocole” เป็นต้น แต่ก็มีความหมายเหมือนกัน

ตัวอย่างของบันทึกข้อตกลงที่เป็นผลจากการเจรจาของสหภาพข้าราชการ เช่น

- บันทึกข้อตกลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๑๙๙๔ ว่าด้วยชีวอนามัยในสถานที่ทำงาน
- บันทึกข้อตกลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๑๙๙๖ ว่าด้วยวันหยุดงานของข้าราชการและลูกจ้าง

บทสรุป

คงเห็นได้ว่าประเทศฝรั่งเศสยอมรับเสรีภาพในการรวมกลุ่มของข้าราชการ แต่ก็มีกฎหมาย และแนววินิจฉัยที่จำกัดขอบเขตการใช้สิทธิ เพราะข้าราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งหมายถึงการบริการประชาชน คาดว่าแนวคิดหลักกฎหมายและบทเรียนของประเทศฝรั่งเศสคงจะเป็นประโยชน์แก่ผู้อ่านบ้างที่จะมองถึงภาพรวมของกฎหมาย การมีสหภาพข้าราชการคงเป็นเรื่องดี แต่ถ้าสหภาพข้าราชการถูกใช้เป็นเครื่องมือในทางการเมือง หรือข้าราชการไม่ทำงาน ประชาชนคงเดือดร้อนแน่ ☹





มาตรฐานระบบเครือข่ายไร้สาย Wi-Fi 802.22

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

IEEE (Institute of Electrical and Electronics Engineers) เป็นสมาคมผู้เชี่ยวชาญทางด้านเทคโนโลยีมากที่สุดในโลกและเป็นองค์กรที่ประกาศมาตรฐานระบบเครือข่ายไร้สายขึ้นมาหลายมาตรฐานซึ่งในปัจจุบันมาตรฐานที่ได้รับความนิยมและนำไปใช้อย่างกว้างขวางมี ๔ มาตรฐานดังนี้

IEEE 802.11a - ทำงานบนย่านสัญญาณความถี่ 5 GHz โดยที่สามารถให้อัตราการส่งถ่ายข้อมูล 54 Mbps และเนื่องด้วยการที่มาตรฐานนี้ใช้การเชื่อมต่อที่ความถี่สูงทำให้มาตรฐานนี้มีระยะการรับส่งที่ค่อนข้างใกล้ คือ ประมาณ 35 เมตร ในโครงสร้างปิด (เช่น ในตึก ในอาคาร) และ 120 เมตรในที่โล่งแจ้งและด้วยความที่ส่งข้อมูลด้วยความถี่สูงนี้ทำให้การส่งข้อมูลนั้นไม่สามารถทะลุทะลวงโครงสร้างของตึกได้มากนัก อุปกรณ์ไร้สายที่รองรับเทคโนโลยี IEEE 802.11a นี้ไม่สามารถเข้ากันได้กับอุปกรณ์ที่รองรับมาตรฐาน IEEE 802.11b และ IEEE 802.11g

IEEE 802.11b - ทำงานบนย่านสัญญาณความถี่ 2.4 GHz โดยที่สามารถให้อัตราการส่งถ่ายข้อมูล 11 Mbps เนื่องจากการใช้คลื่นความถี่ที่ต่ำกว่าอุปกรณ์ที่รองรับมาตรฐาน IEEE 802.11a ทำให้อุปกรณ์ที่ใช้มาตรฐานนี้จะมีสามารถในการส่งคลื่นสัญญาณไปได้ไกลกว่าคือ ประมาณ 38 เมตรในโครงสร้างปิดและ 140 เมตรในที่โล่งแจ้งและสัญญาณสามารถทะลุทะลวงโครงสร้างตึกได้มากกว่าอุปกรณ์ที่รองรับกับมาตรฐาน IEEE 802.11a

IEEE 802.11g - ทำงานบนย่านสัญญาณความถี่ 2.4 GHz เหมือนกับอุปกรณ์ที่รองรับมาตรฐาน IEEE 802.11b แต่ว่าสามารถให้อัตราการส่งถ่ายข้อมูลได้สูงถึง 54 Mbps เหมือนกับอุปกรณ์มาตรฐาน IEEE 802.11a

IEEE 802.11n - ทำงานบนย่านสัญญาณความถี่

2.4 และ 5 GHz โดยที่สามารถให้อัตราการส่งถ่ายข้อมูลสูงสุดถึง ๓๐๐ Mbps มีความสามารถในการส่งคลื่นสัญญาณ ได้ระยะประมาณ ๗๐ เมตรในโครงสร้างปิด และ 250 เมตรในที่โล่งแจ้ง

ในวันที่ ๒๗ กรกฎาคม 2554 IEEE ได้ประกาศมาตรฐานสำหรับการเชื่อมต่อระบบเครือข่ายไร้สายใหม่อย่างเป็นทางการแล้ว เรียกว่า มาตรฐาน IEEE 802.22 ระบบนี้จะมีรัศมีครอบคลุมได้อย่างกว้างขวางรอบโลก มีความเสถียรและความปลอดภัยในการให้บริการสื่อสารความเร็วสูง และรวมถึงการสื่อสารที่ให้บริการเฉพาะที่


มาตรฐานใหม่สำหรับระบบเครือข่ายไร้สายได้นำเอาความก้าวหน้าในการส่งคลื่นโทรทัศน์ระบบ VHF และ UHF โดยออกแบบให้สามารถใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่สัญญาณ 54MHz ไปจนถึง 698MHz (ความถี่ที่ใช้กับแพร่สัญญาณภาพแอนะล็อกทีวีในสหรัฐอเมริกาอยู่ที่ 700MHz) มาส่งสัญญาณการเชื่อมต่อไร้สายได้ไกลถึง 62 ไมล์หรือประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรรอบเครื่องส่งสัญญาณ แต่ละระบบเครือข่ายสามารถให้อัตราการส่งถ่ายข้อมูล 22 Mbps ต่อช่องส่งสัญญาณ

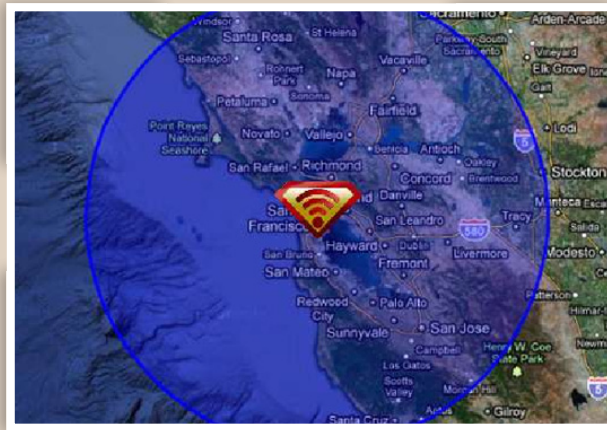
มาตรฐาน IEEE 802.22 รวมเอาเทคโนโลยีการตรวจสอบแถบคลื่นสัญญาณความถี่และตัดสินใจว่าจะเชื่อมต่อกับระบบเครือข่ายไร้สายด้วยคลื่นสัญญาณความถี่ใดที่ดีที่สุดสำหรับการใช้งานจากตำแหน่งการเข้าถึงของผู้ใช้งานที่เรียกว่า Cognitive Radio (CR) โดยไม่ก่อให้เกิดการรบกวนเครือข่ายโทรศัพท์มือถือ สถานีวิทยุหรือสถานีโทรทัศน์ ซึ่งช่วยให้ลดปัญหาความหนาแน่นในการรับส่งข้อมูลไปได้มากเมื่อเปรียบเทียบกับเทคโนโลยีการส่งข้อมูลไร้สายแบบเดิมที่ใช้แถบคลื่นสัญญาณความถี่เดียว



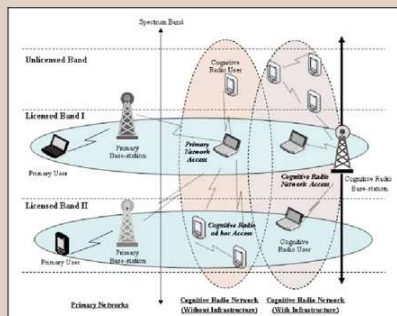
มาตรฐานดังกล่าวได้ผ่านการรับรองแล้วนั้น หมายความว่า บริษัทต่างๆ สามารถเริ่มผลิตอุปกรณ์ที่ใช้ในการเชื่อมต่อเครือข่ายที่ใช้เทคโนโลยี 802.22 นี้ได้แล้ว

สำหรับในประเทศไทยมาตรฐานที่นิยมนำมาใช้ งานมีอยู่ 3 มาตรฐานคือ IEEE 802.11a, IEEE 802.11b และ IEEE 802.11g และในการเลือกซื้ออุปกรณ์เพื่อนำมาใช้งาน

ในเครือข่ายไร้สายนั้น ก่อนตัดสินใจซื้ออุปกรณ์ใดๆ ผู้ซื้อควรตรวจสอบรายละเอียดของอุปกรณ์แต่ละชนิดให้เรียบร้อย โดยตรวจสอบดูว่าอุปกรณ์ชิ้นนั้นรองรับมาตรฐานใดและมาตรฐานนั้นรองรับเครือข่ายไร้สายที่จะนำมาใช้งานหรือไม่ การตรวจสอบรายละเอียดก่อนการเลือกซื้ออุปกรณ์นั้นเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญเพื่อจะได้อุปกรณ์ที่มีประสิทธิภาพในการใช้งาน 



ภาพแสดงรัศมีในการส่งสัญญาณการเชื่อมต่อไร้สายซึ่งครอบคลุมพื้นที่ได้ไกลถึง ๖๒ ไมล์ หรือประมาณ ๑๐๐ กิโลเมตรรอบเครื่องส่งสัญญาณ



ภาพแสดงการใช้ประโยชน์จากระบบ Cognitive Radio (CR) ซึ่งจะตรวจจับ และเลือกคลื่นสัญญาณความถี่ที่ดีที่สุดจากคลื่นความถี่ 54MHz ไปจนถึง 698MHz คลื่นใดคลื่นหนึ่งเพื่อรับส่งข้อมูลกับผู้ใช้ที่เหมาะสมตามตำแหน่งที่อยู่ของผู้ใช้

- ที่มา <http://standards.ieee.org/news/2011/802.22.html>
- http://th.wikipedia.org/wiki/IEEE_802.11, http://en.wikipedia.org/wiki/IEEE_802.22
- <http://www.arip.co.th/news.php?id=414108>
- http://www.wireless61.ob.tc/wireless_standard.html





ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

การโอนเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุน สำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่น

มาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ พ.ศ. ๒๕๓๐ บัญญัติให้ผู้จัดการกองทุนต้องจ่ายเงินจากกองทุนแก่ลูกจ้างที่สิ้นสมาชิกภาพเพราะเหตุอื่นซึ่งมิใช่กองทุนเลิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับกองทุนฯ โดยไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดกำหนดให้โอนเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่นได้ ดังนี้ หากสมาชิกที่สิ้นสมาชิกภาพประสงค์ให้บริษัทผู้จัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพตามกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์จัดการโอนเงินที่อยู่ในกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่น โดยไม่จ่ายให้แก่ลูกจ้างโดยตรง จะกระทำได้หรือไม่

การโอนเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่นนั้น ถือเป็นหลักการในสาระสำคัญของพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ หากประสงค์จะให้มีการโอนเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่นได้ ก็ต้องมีบทบัญญัติโดยชัดเจนทำนองเดียวกับมาตรา ๖๗/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ที่บัญญัติให้ผู้เป็นสมาชิกขอโอนเงินไปยังกองทุนอื่นได้ และแม้ว่าคณะกรรมการกำกับตลาดทุนจะมีอำนาจตามมาตรา ๑๓๓ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการเพื่อให้บริษัทจัดการกองทุนสำรองเลี้ยงชีพดำเนินการได้ก็ตาม แต่ไม่อาจกำหนดให้ขัดกับพระราชบัญญัติกองทุนสำรองเลี้ยงชีพฯ ได้

(เรื่องเสรีจที่ ๕๒๔/๒๕๕๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การโอนเงินของลูกจ้างซึ่งเป็นสมาชิกกองทุนสำรองเลี้ยงชีพไปยังกองทุนอื่น, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพัฒนาการเมือง

สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๗ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ สิ้นสุดลงตามที่มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ หรือไม่ และมีผลทำให้สมาชิกภาพสิ้นสุดลงเมื่อใด

แม้พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมืองฯ จะมีได้กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของสมาชิกตามมาตรา ๗ (๓) และ (๔) ไว้ แต่โดยเจตนารมณ์แล้วสมาชิกดังกล่าวต้องยึดโยงกับความมีหรือไม่มีสมาชิกของพรรคการเมืองในการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ดังนั้น ในกรณีของสมาชิกตามมาตรา ๗ (๓) และ (๔) เมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง



หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองที่ยึดโยงกับความเป็นหรือไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงต้องสิ้นสุดลงด้วย เพราะไม่อาจพิจารณาได้ว่าพรรคการเมืองใดมีสมาชิกของตนเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่จนกว่าจะทราบผลการเลือกตั้งทั่วไป สำหรับปัญหาที่ว่าสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๙ (๓) และ (๔) จะพ้นจากตำแหน่งตั้งแต่เมื่อใดนั้น เห็นว่า เมื่อความเป็นสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองดังกล่าวยึดโยงอยู่กับสถานะของสภาผู้แทนราษฎร การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองดังกล่าวจึงต้องสิ้นสุดลงเมื่ออายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือเมื่อมีการยุบสภา

(เรื่องเสรีจที่ ๕๕๗/๒๕๕๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สมาชิกภาพของสมาชิกสภาพัฒนาการเมืองตามมาตรา ๙ (๓) และ (๔) แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน



กรณีที่หน่วยงานของรัฐดำเนินงานเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (เงินนอกงบประมาณ) เช่น การบริหารงานเงินทุนหมุนเวียนค่าเครื่องจักรกลของกรมทางหลวงและเงินทุนหมุนเวียนเพื่อพัฒนากฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จะถือว่าเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ประกอบกับมาตรา ๑๗๐ มาตรา ๑๗๖ และมาตรา ๓๐๓ (๔) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่ อย่างไร หน่วยงานของรัฐที่ใช้จ่ายเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินตั้งแต่วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ จะขัดต่อบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือไม่

มาตรา ๑๖๗ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลัง แต่มีข้อยกเว้นที่ห้ามมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (เงินนอกงบประมาณ) ดังนั้น แม้จะมีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐหรือไม่ก็ตาม ก็ไม่เป็นการกระทบกระเทือนถึงเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน เพราะการที่หน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดจะมีหรือสามารถใช้จ่ายเงินรายได้ดังกล่าวได้ ก็จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายเฉพาะได้ให้อำนาจไว้ เช่น พระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. ๒๕๕๔ พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือกฎหมายทั่วไปที่พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ ยอมให้จัดตั้งกองทุนหมุนเวียนตามที่กฎหมายนั้นกำหนดไว้ ส่วนบทบัญญัติมาตรา ๑๗๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็มีข้อยกเว้นที่ห้ามการมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน หากแต่เป็นบทบัญญัติที่รับรองว่าในระบบการเงินการคลังของรัฐนั้นสามารถมีเงินรายได้ที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินได้ และวางหลักว่าการใช้จ่ายเงินรายไดดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลัง ดังนั้น เมื่อยังไม่มีกฎหมายการเงินการคลังของรัฐเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังใช้บังคับขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือระเบียบที่กรมบัญชีกลางกำหนดโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันซึ่งเป็นกรอบวินัยการเงินการคลังอย่างหนึ่ง

(เรื่องเสรีจที่ ๕๖๑/๒๕๕๔ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ๕)





ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

“คู่กรณี” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙

สำนักกฎหมายปกครอง



กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจไป ประเด็นเกี่ยวกับการเป็น “คู่กรณี” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่ากรณีที่คณะกรรมการประเมินผลงานถูกกล่าวหาว่า กระทำผิดวินัยและขอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนทางวินัย กรณีประเมิน ผลงานของพี่สาวกล่าวหาเข้ากันสมควร เป็นเหตุให้เสียประโยชน์ในการได้รับแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น จะทำให้คณะกรรมการประเมินผลงานดังกล่าวกลายเป็น “คู่กรณี” อันต้องห้ามมิให้ทำการประเมินผลงานของพี่สาวหาต่อไป ตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ และกรณีที่มีการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานถึงคนว่าเป็นคู่กรณีต้องห้ามมิให้ทำการ พิจารณาทางปกครอง จะดำเนินการแก้ไขปัญหานี้อย่างไร เพราะพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ไม่ได้กำหนดกรณีดังกล่าวไว้

ในประเด็นปัญหาดังกล่าว คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองได้ให้ความเห็นไว้ในบันทึก คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การ เป็นคู่กรณีและการคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงาน ทั้งคณะ (เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๕๔) สรุปได้ว่า

ประเด็นที่หนึ่ง

มาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดว่า เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีจะไม่สามารถทำการ พิจารณาทางปกครองได้ โดยมาตรา ๕ แห่งพระราช บัญญัติเดียวกันได้นิยามคำว่า “คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ ยื่นคำขอหรือผู้คัดค้านคำขอ ผู้อยู่ในบังคับหรือจะอยู่ใน บังคับของคำสั่งทางปกครอง และผู้ซึ่งได้เข้ามาใน กระบวนการพิจารณาทางปกครองเนื่องจากสิทธิของผู้นั้น จะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งทางปกครอง เมื่อ ข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า คณะกรรมการประเมินผลงาน เป็นผู้ยื่นคำขอหรือเป็นผู้คัดค้านคำขอให้มีการแต่งตั้ง นาย น. ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น เป็นผู้อยู่ใน บังคับหรือจะอยู่ในบังคับของคำสั่งแต่งตั้ง นาย น. ให้ ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น หรือเป็นผู้ซึ่งได้เข้ามาใน กระบวนการประเมินผลงานของ นาย น. เนื่องจากสิทธิ ของตนจะถูกกระทบกระเทือนจากผลของคำสั่งแต่งตั้ง

นาย น. ให้ดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้น คณะกรรมการ ประเมินผลงานจึงไม่ใช่เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็น “คู่กรณี” อันจะ ทำให้มีเหตุต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาประเมินผลงานของ นาย น. ตามนัยมาตรา ๑๓ (๑) ประกอบกับบทนิยามคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ

อย่างไรก็ดี มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่า กรณี ที่ นาย น. ร้องเรียนคณะกรรมการประเมินผลงานว่า กระทำผิดวินัยเนื่องจากประเมินผลงานของตนล่าช้าเกิน สมควร เป็นเหตุให้เสียประโยชน์ในการได้รับแต่งตั้ง จึงขอ ให้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเพื่อดำเนิน การทางวินัยร้ายแรงแก่คณะกรรมการประเมินผลงาน และแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานชุดใหม่นั้น กรณี ดังกล่าวจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรค หนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือไม่ ในประเด็นนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทาง ปกครองเห็นว่า เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การ พิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรค หนึ่ง นั้น ต้องพิจารณาจากข้อเท็จจริงเป็นกรณีๆ ไปว่ามี แนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความเอนเอียงอย่าง



รุนแรงจนอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรมได้มากนักน้อยเพียงใด กรณีที่ นาย น. กล่าวหาและขอให้มีการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรงกับคณะกรรมการประเมินผลงาน ภายหลังที่มีการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานและทำการประเมินผลงานไปบ้างแล้ว หากไม่ปรากฏข้อเท็จจริงใดๆ ว่ากรณีดังกล่าวมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือความโกรธเคืองอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การประเมินผลงานของคณะกรรมการประเมินผลงานไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ก็ไม่ควรจะถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรง อันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ แต่อย่างใด

ประเด็นที่สอง กรณีที่ผู้เข้ารับการประเมินผลงานคัดค้านคณะกรรมการประเมินผลงานทั้งคณะ มีผลเป็นการคัดค้านประธานกรรมการและกรรมการทุกคนในคณะกรรมการประเมินผลงาน คณะกรรมการประเมินผลงานจึงไม่อาจประชุมเพื่อพิจารณาและมีมติเกี่ยวกับกรรมการผู้ถูกคัดค้านได้ตามนัยมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๖ วรรคสองและวรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๗ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ จึงต้องนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) ออกตามความในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาปรับใช้โดยอนุโลมในฐานระบบกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง โดยคณะกรรมการประเมินผลงานต้องแจ้งให้ผู้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำคัดค้านและมีคำสั่งต่อไป หากผู้แต่งตั้งคณะกรรมการเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลเพียงพอ ก็ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินผลงานชุดใหม่ แต่หากเห็นว่าคำคัดค้านมีเหตุผลไม่เพียงพอ ก็ต้องสั่งยกคำคัดค้านนั้น

โดยสรุปแล้ว เห็นได้ว่า คำว่า “คู่กรณี” ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ มีความหมายในขอบเขตที่จำกัดตามบทนิยามคำว่า “คู่กรณี” ในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ

มิได้มีความหมายสามัญดังที่บุคคลทั่วไปเข้าใจว่า “คู่กรณี” หมายถึง ผู้ที่เกิดข้อพิพาทกัน ผู้ที่เป็นปฏิปักษ์ต่อกัน หรือบุคคลสองฝ่ายซึ่งมีส่วนเกี่ยวพันกันในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง ดังนั้น หากเจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือคณะกรรมการคณะใดถูกรายงานกล่าวหาหรือร้องเรียนในเรื่องใดๆ มิได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือคณะกรรมการคณะนั้น จะกลายเป็น “คู่กรณี” อันต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ เสมอไป แต่กรณีที่เจ้าหน้าที่ กรรมการ หรือคณะกรรมการคณะใดถูกกล่าวหา ร้องเรียน หรือคัดค้าน อาจถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้ หากกรณีดังกล่าวมีแนวโน้มในการก่อให้เกิดอคติหรือ



ความโกรธเคืองอย่างรุนแรงจนอาจทำให้การใช้ดุลพินิจพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางหรือเสียความเป็นธรรม ส่วนกรณีที่มีการคัดค้านคณะกรรมการทั้งคณะ ว่า เป็นคู่กรณีต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง แม้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ จะไม่ได้กำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวไว้อย่างชัดเจนก็ตาม กรณีดังกล่าวสามารถอาศัยหลักการตีความกฎหมายโดยนำบทบัญญัติมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ประกอบกับกฎกระทรวง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๔๒) มาปรับใช้โดยอนุโลมในฐานระบบกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่างยิ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้ ☺





รายงานผลการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔

สถาบันพัฒนาอัยการมหาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยสถาบันพัฒนาอัยการมหาชนได้ดำเนินการพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ตามยุทธศาสตร์การดำเนินงานของสำนักงานฯ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ การพัฒนารอบุคลากรทางกฎหมาย โดยมีเป้าประสงค์เพื่อให้บุคลากรทางกฎหมายภาครัฐจากส่วนราชการต่างๆ มีขีดความสามารถทันต่อความจำเป็นของราชการและความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยสถาบันพัฒนาอัยการมหาชนสามารถดำเนินการจัดฝึกอบรมและประเมินผู้เข้ารับการฝึกอบรมได้แล้วเสร็จครบถ้วน จำนวน ๕ หลักสูตร ดังนี้

๑. หลักสูตรการพัฒนาอัยการภาครัฐระดับต้น (ระดับปฏิบัติการ) รุ่นที่ ๘ ระหว่างวันที่ ๒๕ เมษายน - ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรอยัลซิติ ปิ่นเกล้า กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๒๐๐ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน ๑๙๘ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๙.๕๐



๒. หลักสูตรการพัฒนาอัยการภาครัฐระดับกลาง (ระดับชำนาญการขึ้นไป) รุ่นที่ ๑๑ ระหว่างวันที่ ๒ พฤษภาคม - ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรอยัลซิติ ปิ่นเกล้า กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๒๐๐ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน ๑๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๕๐



๓. หลักสูตรการพัฒนาอัยการภาครัฐระดับกลาง (ระดับชำนาญการขึ้นไป) รุ่นที่ ๑๒ ระหว่างวันที่ ๑๔ พฤษภาคม - ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรอยัลซิติ ปิ่นเกล้า กรุงเทพมหานคร มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๒๐๐ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน ๑๙๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๗





๔. หลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๕ (นักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไปและเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง) ระหว่างวันที่ ๑๓ มกราคม - ๗ เมษายน ๒๕๕๔ ณ ศูนย์พัฒนาทุนมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๑๐๐ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน ๙๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๙



๕. หลักสูตรการร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมายและการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๖ (นักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไปและเป็นผู้ที่ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง) ระหว่างวันที่ ๒๑ เมษายน - ๒๔ กรกฎาคม ๒๕๕๔ ณ ศูนย์พัฒนาทุนมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๑๐๙ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน ๑๐๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐



โดยเฉลี่ยทั้งหมด ๕ หลักสูตร มีผู้เข้ารับการฝึกอบรมทั้งสิ้น ๘๐๙ คน และผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่กำหนดจำนวน ๗๙๗ คน คิดเป็นร้อยละ ๙๘.๘๐

ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน จะจัดการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับต้น (ระดับปฏิบัติการ) รุ่นที่ ๙ ระหว่างวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๕๔ - วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ โดยคาดว่าจะมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๒๐๐ คน และหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง (ระดับชำนาญการขึ้นไป) รุ่นที่ ๑๓ ระหว่างวันที่ ๑๒ มีนาคม - ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๕ โดยคาดว่าจะมีผู้เข้ารับการฝึกอบรมจำนวน ๒๐๐ คน



รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ รอบ ๑๒ เดือน

(๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘)

กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยมีกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ๔ มิติ จำนวน ๑๗ ตัวชี้วัด คะแนนเต็ม ๕.๐๐ คะแนน โดยผลการประเมินตนเอง (Self Assessment Report) รอบ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๘) มีค่าคะแนนเท่ากับ ๔.๑๐๙๖ คะแนน

ตัวชี้วัดที่สำนักงานฯ สามารถดำเนินการแล้วเสร็จ จำนวน ๑๔ ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

- (๑) ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการ/ภารกิจหลัก/เอกสารงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๙ ตัวชี้วัด
- (๒) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๓) ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการรักษามาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ
- (๔) ร้อยละของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน/ภาพรวม
- (๕) ระดับความสำเร็จของการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต
- (๖) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ตัวชี้วัดที่อยู่ระหว่างดำเนินการและรอผลจากผู้ประเมินภายนอก จำนวน ๓ ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

- (๑) ร้อยละของระดับความเชื่อมั่นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (๒) ร้อยละของระดับความพึงพอใจของผู้กำหนดนโยบาย
- (๓) ระดับความสำเร็จของการควบคุมภายใน

จากผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ จะเห็นได้ว่า สำนักงานฯ มีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ และยังคงมุ่งมั่นปฏิบัติภารกิจอย่างเต็มกำลังความสามารถ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศไทยและประชาชนเป็นสำคัญ 



เรื่องน่ารู้ ?!

การช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ปี ๒๕๕๕*

อุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนในวงกว้างรัฐบาลจึงได้กำหนดแผนการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัยครอบคลุมกลุ่มต่างๆ ทั้งประชาชนทั่วไป เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบการ อุตสาหกรรมและผู้ประกอบการรายย่อย โดยผู้ประสบอุทกภัยสามารถขอรับความช่วยเหลือจากหน่วยงานรับผิดชอบและสอบถามรายละเอียดจากสายด่วนช่วยเหลือผู้ประสบภัยได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง

ประชาชนทั่วไป

ความช่วยเหลือจากรัฐบาล	ติดต่อ
การชดเชยความเสียหาย	
1. น้ำท่วมบ้านที่อยู่อาศัยประจำ และทรัพย์สินเสียหายได้รับเงิน 5,000 บาท ต่อครัวเรือน	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ สำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด (ปภ.)/ สำนักงานเขต กทม.
2. บ้านหรือที่อยู่อาศัยประจำซึ่งผู้ประสบภัยพิบัติเป็นเจ้าของเสียหายได้รับความช่วยเหลือ ดังนี้ - บ้านเสียหายทั้งหลัง เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 30,000 บาท และกองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักงานกฤษฎมนตรี ช่วยวัสดุก่อสร้างมูลค่า 240,000 บาท ต่อหลัง - บ้านเสียหายบางส่วน เท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกิน 20,000 บาท ต่อหลัง - กรณีผู้ประสบภัยเข้าบ้านของผู้อื่นและบ้านเข้าเสียหายทั้งหลังหรือบางส่วนจนอาศัยอยู่ไม่ได้ช่วยเหลือเป็นค่าเช่าบ้าน ครอบคลุมครัวละไม่เกิน 1,500 บาทต่อเดือน ไม่เกิน 2 เดือน - ทรัพย์สินที่เป็นเครื่องมือประกอบอาชีพและหรือเงินทุนประกอบอาชีพเสียหาย ช่วยเหลือเท่าที่จ่ายจริง ครอบคลุมครัวละไม่เกิน 10,000 บาท - ศูนย์ซ่อมสร้างเพื่อชุมชน (Fix it Center) จัดรถเคลื่อนที่เร็วช่วยเหลือซ่อมแซมทรัพย์สิน เช่น จักรยานยนต์ เครื่องใช้ไฟฟ้า เครื่องจักรทางการเกษตร โดยไม่คิดค่าใช้จ่าย	ศูนย์ซ่อมสร้างเพื่อชุมชน (กระทรวงศึกษาธิการ)
3. บุคคลเสียชีวิต - บุคคลทั่วไปเสียชีวิต ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพจากเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน 25,000 บาทต่อราย - หัวหน้าครอบครัว หรือผู้หาเลี้ยงครอบครัวเสียชีวิต ได้รับเงินช่วยเหลือเป็นค่าจัดการศพ และเงินสงเคราะห์ครอบครัวจากเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉินรวม 50,000 บาทต่อราย - กองทุนเงินช่วยเหลือผู้ประสบสาธารณภัย สำนักงานกฤษฎมนตรี ให้เงินช่วยเหลือเพิ่มสำหรับบุคคลเสียชีวิต 50,000 บาทต่อราย	สำนักงานป้องกันและบรรเทา สาธารณภัยจังหวัด (ปภ.)/ ปลัดอำเภอฝ่ายความมั่นคง/ สำนักงานเขต กทม.
4. ผู้สูงอายุหรือผู้พิการ ที่หัวหน้าครอบครัวเสียชีวิต พิกัด บาดเจ็บ และไม่สามารถดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุข เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกที่จำเป็น ได้แก่ รถเข็น รถโยก ไม้เท้า ได้รับเงินไม่เกิน 5,000 บาทต่อครอบครัว	สำนักงานพัฒนาสังคมและ ความมั่นคงของมนุษย์จังหวัด / อำเภอ / สำนักงานเขต กทม.
5. นักเรียน นักศึกษา ที่บิดามารดาหรือผู้อุปการะเสียชีวิต ได้รับค่าอุปกรณ์การเรียนไม่เกิน 3,000 บาทต่อคน และค่าใช้จ่ายตามภารกิจประจำวัน เช่น ค่าพาหนะไปสถานศึกษาอีก 500 บาทต่อคน	
การลดภาระค่าสาธารณูปโภค สาธารณูปการ	
6. การไฟฟ้านครหลวง ผ่อนผันเลื่อนเวลาการชำระเงินค่าไฟฟ้าประจำเดือนของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ประสบอุทกภัย เป็นระยะเวลา 3 เดือน และไม่เรียกเก็บค่าดอกเบี้ย	การไฟฟ้านครหลวง
7. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ผ่อนผันเลื่อนเวลาการชำระเงินค่าไฟฟ้าประจำเดือนของผู้ใช้ไฟฟ้าที่ประสบอุทกภัย เป็นระยะเวลา 3 เดือน และไม่เรียกเก็บค่าดอกเบี้ย	สำนักงานการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ในพื้นที่
8. การประปานครหลวง - คิดค่าน้ำตามปริมาณใช้จริงโดยไม่คิดอัตราค่าน้ำขึ้นต่ำเป็นเวลา 6 เดือน ตั้งแต่รอบบิลการใช้ในเดือนตุลาคม 2554 เป็นต้นไป - ขยายระยะเวลาการชำระหนี้ค่าน้ำประปา ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2554 เป็นต้นไป จนกว่าเหตุการณ์จะกลับสู่ภาวะปกติ โดยไม่ระงับการใช้น้ำ	การประปานครหลวง
9. การประปาส่วนภูมิภาค ผ่อนผันเลื่อนเวลาการชำระเงินค่าน้ำประปาออกไปไม่เกิน 3 เดือน โดยไม่ระงับการใช้น้ำ	สำนักงานการประปาส่วนภูมิภาค ในพื้นที่

* การช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัยดังกล่าวข้างต้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไข และระเบียบของทางราชการ

๑ ดูข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่: เอกสารการช่วยเหลือเยียวยาผู้ประสบอุทกภัย ปี ๒๕๕๕ สำนักงานกฤษฎมนตรี ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) www.floodthailand.net



ประชาชนทั่วไป

ความช่วยเหลือจากรัฐบาล	ติดต่อ
10. ทีโอที ลดหรือยกเว้นค่าบริการโทรศัพท์ประจำที่ บริการอินเทอร์เน็ตความเร็วสูง และบริการโทรคมนาคมอื่นๆ ในพื้นที่ที่ประกาศเป็นพื้นที่ภัยพิบัติ ที่ไม่สามารถใช้บริการได้ ในระหว่างที่ประสบภัยพิบัติ	ศูนย์บริการลูกค้า ทีโอที ในพื้นที่
11. กสท ลดหรือยกเว้นค่าบริการให้แก่ลูกค้าในช่วงประสบภัยน้ำท่วม หรือกรณีระบบ (Node) ของ กสท. ไม่สามารถใช้งานได้	ศูนย์บริการลูกค้า บริษัท กสท โทรคมนาคม ในพื้นที่
12. การช่วยเหลือสินเชื่อเดิม และ/หรือสินเชื่อบุคคล ด้วยการประสานงานของราชการกับธนาคารที่มีรายชื่อด้านขวามือ แต่ละธนาคารได้เสนอแนวทางการช่วยเหลือลูกหนี้ต่างๆกัน และสามารถสรุปความช่วยเหลือได้ดังนี้ - พักหนี้ชำระเงินต้น หรือเงินต้นและดอกเบี้ยชั่วคราว - งดคิดดอกเบี้ยชั่วคราว - ปรับลดเงินงวดและ/หรือขยายระยะเวลาผ่อนชำระหนี้ - กู้เงินเพิ่มเติมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ติดต่อขอรายละเอียดได้ที่ธนาคารดังกล่าว)	ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารกรุงไทย บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
13. การช่วยเหลือสินเชื่อเคหะ ธนาคารตามรายชื่อขวามือได้เสนอโครงการช่วยเหลือผู้ประสบภัยสำหรับการกู้เงินซ่อมแซมปรับปรุง หรือสร้างบ้าน อาคาร ที่ได้รับความเสียหายในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ติดต่อขอรายละเอียดได้ที่ธนาคารดังกล่าว)	ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย
การช่วยเหลือทางด้านภาษี	
14. ยกเว้นภาษีเงินได้ - สำหรับเงินชดเชยจากภาครัฐเท่ากับความเสียหายที่ได้รับ สำหรับผู้ประสบภัยที่ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานรัฐ - เงินได้ที่ผู้ประสบภัยได้รับตามมาตรา 40(5) การให้เช่าทรัพย์สิน มาตรา 40(6) วิชาชีพอิสระ มาตรา 40(7) เงินได้จากการรับเหมา มาตรา 40(8) เงินได้จากธุรกิจการพาณิชย์ ฯลฯ ซึ่งยกเว้นเฉพาะส่วนที่เท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้นตามที่ได้ลงทะเบียนไว้กับหน่วยงานของรัฐ - ค่าสินไหมทดแทนที่ได้จากบริษัทประกันภัย	กรมสรรพากร
15. ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มที่นำสินค้าไปบริจาคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัย	กรมสรรพากร
การช่วยเหลืออื่นๆ	
16. เร่งรัดให้บริษัทประกันจ่ายค่าสินไหมทดแทนอย่างรวดเร็ว	สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
17. เงินบริจาค สามารถหักภาษีได้ 1.5 เท่า	กรมสรรพากร
18. ยกเว้นอากรสำหรับของที่นำเข้ามาบริจาคให้แก่ผู้ประสบภัย การบริจาคของให้แก่ประชาชนที่ผ่านส่วนราชการหรือองค์กรการกุศล โดยผ่อนผันหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการผ่านพิธีการศุลกากรเพื่อความสะดวกและรวดเร็ว	กรมศุลกากร
19. บริการศูนย์พักพิงผู้ประสบภัย และการให้ความช่วยเหลือ	กระทรวงมหาดไทย / กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์/ กระทรวงศึกษาธิการ
20. ประชาชนที่อาศัยอยู่ในศูนย์พักพิงได้รับการฝึกอาชีพระยะสั้น โดยมีเบี้ยเลี้ยง 120 บาท ต่อวัน และหากมีการจ้างงานในศูนย์พักพิงจะได้รับค่าจ้างขั้นต่ำของพื้นที่นั้น	กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ / กระทรวงศึกษาธิการ (เฉพาะศูนย์พักพิงในความดูแลของกระทรวงศึกษาธิการ)
21. กรณีเช่าที่ราชพัสดุเพื่ออยู่อาศัยให้พิจารณาความเสียหายของอาคารที่พักอาศัยที่ได้รับผลกระทบจากอุทกภัย ดังนี้ - อาคารที่พักอาศัยเสียหายบางส่วน ได้รับยกเว้นการเรียกเก็บค่าเช่าเป็นเวลา 1 ปี - อาคารที่พักอาศัยเสียหายทั้งหมด ได้รับยกเว้นการเรียกเก็บค่าเช่าเป็นเวลา 2 ปี	สำนักงานธนารักษ์พื้นที่

** การช่วยเหลือผู้ประสบภัยดังกล่าวข้างต้น ให้เป็นไปตามเงื่อนไข และระเบียบของทางราชการ

หมายเลขติดต่อ

หน่วยงาน	โทรศัพท์
1. ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.)	1111 กด 5
2. กระทรวงการคลัง	1689
3. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.)	1300
4. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กษ.)	1170
5. กระทรวงมหาดไทย (มท.)	1567
6. กระทรวงแรงงาน (รง.)	1506 กด 8
7. กระทรวงศึกษาธิการ (ศธ.)	1579
8. กระทรวงอุตสาหกรรม (อก.) (ศูนย์ปฏิบัติการเพื่อป้องกันและฟื้นฟูผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรม)	02 202 3196
9. กรมการกงสุล	02 981 7171 ต่อ 3202
10. กรมการข้าว (สำนักเมล็ดพันธุ์ข้าว หรือศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าว)	02 561 3794
11. กรมการจัดหางาน	1694
12. กรมธนารักษ์ (สำนักบริหารที่ราชพัสดุ 1)	02 618 6347
13. กรมปศุสัตว์	02 653 4926 หรือ 02 653 4444 ต่อ 3381-5
14. กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย (ปภ.)	1784
15. กรมศุลกากร	1164
16. กรมสรรพากร	1161
17. กรมสรรพสามิต	1713
18. สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน	02-5538111
19. สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง (ตม.)	1178
20. การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (กนอ.)	02 651 6335 หรือ 02 253 0561 ต่อ 4447
21. การประปานครหลวง (กปน.)	1125
22. การประปาส่วนภูมิภาค (กปภ.)	1662
23. การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.)	1130
24. การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค (กฟภ.)	1129
25. บริษัท กสท โทรคมนาคม จำกัด (มหาชน)	02 104 1511-1518
26. บริษัท ทีโอที จำกัด (มหาชน)	1100
27. ธนาคารกรุงไทย	1551
28. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.)	02 555 0555
29. ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (ธสน.)	02 271 2929
30. ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (ธพว.)	1357
31. ธนาคารออมสิน	1115
32. ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย (ธอท.)	1302
33. ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (ธอส.)	02 645 9000
34. บริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย (บตท.)	02 618 9933
35. บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม (บสย.)	02 308 2741 กด 2
36. สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย	1186
37. กรุงเทพมหานคร	1555

สำนักนายกรัฐมนตรี * ศูนย์ปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย (ศปภ.) *

สายด่วน โทร. 1111 กด 5

www.floodthailand.net