



www.krisdika.go.th

# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๕ ฉบับ ๖ เดือนสิงหาคม - กันยายน ๒๕๕๓

● แนวโน้มและเทคนิคทางการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยภายใต้บริบทโลก

● เลขที่การคณะกรรมการกฤษฎีกาสดรีคบนแรก

● รัฐที่ล้มเหลว (Failed State)



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** ต้อนรับคณะผู้เข้ารับการอบรมหลักสูตร “ประกาศนียบัตรนักกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๓๐” จากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จำนวน ๑๐๙ คน ในการศึกษาดูงานการร่างกฎหมายและฝึกปฏิบัติการร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ และวันอังคารที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดกิจกรรมโครงการอบรมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การซักซ้อมและเตรียมความพร้อมในภาวะฉุกเฉินกรณีเกิดอัคคีภัย” ตามแผนปรับปรุงสภาพแวดล้อมและความปลอดภัยในการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยมีวิทยากรจากสถานีดับเพลิงบางรัก สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย บรรยายให้ความรู้พร้อมฝึกปฏิบัติ เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมสมภาพ โทตระกิตย์ และบริเวณลานจอดรถ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



บทบรรณาธิการ

เป็นเวลากว่าร้อยปีที่ประเทศไทยมีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการรักษาพื้นที่ป่าไม้ นับแต่พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. ๑๑๖ แต่จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้กลับพบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่องจากเดิมที่สำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ มีพื้นที่ป่าไม้ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ กลับมีพื้นที่ป่าเหลืออยู่เพียงร้อยละ ๒๙ ของพื้นที่ทั้งประเทศ มาตรการทางกฎหมายในปัจจุบันจะสามารถเข้ามามีส่วนช่วยแก้ไขปัญหাপ่าไม้ในประเทศไทยได้อย่างไร ติดตามได้จาก “แนวโน้มและทิศทางการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยภายใต้บริบทโลก” เรื่องนำรัฐฉบับนี้นำเสนอ “ปัญหาการใช้สิทธิกรณีมีสิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ เข้าซ้อนกับสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น”

ในเดือนกันยายน ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นเวลาสิ้นสุตปีงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้าราชการระดับสูงที่เกษียณอายุราชการที่สำคัญ คือ ท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คุณพรทิพย์ จาละ ซึ่งถือเป็นสุภาพสตรีที่ประสบความสำเร็จในหน้าที่การงาน ได้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของหน่วยงาน เป็นแบบอย่างที่ดีให้แก่ข้าราชการสตรีในสำนักงาน นับเป็นบุคลากรที่มีคุณค่า น่าเสียดายเป็นอย่างยิ่งที่สำนักงานต้องขาดบุคลากรที่มีคุณภาพไปอีกหนึ่งท่าน ติดตามอ่านประวัติของท่านได้จากสื่อบุคคลพิเศษ นอกจากนี้ยังมีเรื่องที่น่าสนใจต่าง ๆ อย่างครบครัน ทั้งความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ กฎหมายต่างประเทศ นำเสนอรัฐที่ล้มเหลวคืออะไร มีสิ่งใดที่เป็นตัวบ่งชี้ถึงความเป็นรัฐที่ล้มเหลว และประเทศไทยเข้าข่ายนี้หรือไม่ เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอ RSS Feed ซึ่งเป็นบริการที่มีอยู่ทั่วไปในระบบอินเทอร์เน็ต ช่วยให้เราสามารถติดตามข้อมูลข่าวสารที่เป็นปัจจุบันได้สะดวกรวดเร็วมมากขึ้น กฤษฎีกาสาร ฉบับที่ ๖ เป็นฉบับสุดท้ายของปีนี้พบกันใหม่ในปีงบประมาณ ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นปีที่ ๖ ของกฤษฎีกาสาร

บรรณาธิการ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาละ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอัษฎพร จารุจินดา นายสงขลา วิชัยทัตตะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

บรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล นายนพดล เกริกฤกษ์ นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์

นายเชวง ไทยยั้ง นายธนวัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำณูณวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลิ่งเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม นางเกลิณี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ใหญ่น้อย

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๖๖-๙ ต่อ ๑๒๐๗, ๑๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙

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

สารบัญ

๒ เรื่องนำรัฐ

- แนวโน้มและทิศทางการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทยภายใต้บริบทโลก

๗ - ปัญหาการใช้สิทธิกรณีมีสิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ เข้าซ้อนกับสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น (ตอนที่ ๒)

๑๑ สื่อบุคคลพิเศษ

- เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสตรีคนแรก

๑๕ กฎหมายต่างประเทศ

- รัฐที่ล้มเหลว (Failed State)

๑๘ ความเห็นทางกฎหมาย

๒๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ

- RSS Feed

๒๔ เลาะรั้วกฤษฎีกา

- นโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



# แนວໂນັບແລະກິດທາງການບຸກຄະ ຈັດການປ່າໄມ້ຂອງປະເທດໄທ ກາຍໃຕ້ບຣິກໂລກ

นางสาวสุจิตราภา ศรีวงศ์มณีรัตน์<sup>๑</sup>

นายธีระพงศ์ มีลักษณะ<sup>๒</sup>

นางสาวจิรภัทร์ การประเสริฐกิจ<sup>๓</sup>

สภาวะการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศของโลกในปัจจุบันเป็นผลให้เกิดภัยธรรมชาติในหลายรูปแบบ รวมทั้งการเกิดวิกฤติการณ์ภัยแล้ง ทำให้ต้องประสบกับภาวะขาดแคลนน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคบริโภคและการเกษตรในหลายประเทศ ซึ่งข้อสันนิษฐานหนึ่งของการเกิดภัยแล้งดังกล่าว คือการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ เนื่องจากป่าไม้มีส่วนสำคัญต่อการเพิ่มความชุ่มชื้นในอากาศ รวมถึงเป็นแหล่งเก็บกักน้ำฝนในฤดูฝน และเมื่อย้อนกลับมาดูสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศไทยก็มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นว่ามีการลดลงของพื้นที่ป่าซึ่งเกิดจากปัญหาการบุกรุกแผ้วถางป่าของประชาชนเพื่อเข้าไปทำกิน รวมถึงการบุกรุกป่าของกลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพล แม้ว่าจะได้มีการใช้มาตรการทางกฎหมายในการรักษาพื้นที่ป่าไม้มาเป็นระยะเวลากว่าร้อยปี นับตั้งแต่พระราชบัญญัติประกาศการรักษาป่าไม้ ร.ศ. ๑๑๖ พระราชบัญญัติรักษาต้นไม้สัก ร.ศ. ๑๑๖ พระราชบัญญัติป้องกันการลักลอบตัดต้นไม้ ร.ศ. ๑๑๗ พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แต่ก็ยังปรากฏว่ามีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้ตลอดมา โดยการสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ พบว่าประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ถึง ๒๗๓,๖๒๙ ตารางกิโลเมตร หรือคิดเป็นพื้นที่จำนวนร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งประเทศ แต่จากการสำรวจพื้นที่ป่าไม้ในเวลาต่อมาพบว่าพื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ พบว่าพื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียง ๙๒.๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๑๔๘,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร ซึ่งคิดเป็นร้อยละ ๒๙ ของพื้นที่ทั้งประเทศ<sup>๔</sup> อันแสดงให้เห็นถึงภาวะวิกฤติทางด้านทรัพยากรป่าไม้ของไทยในปัจจุบัน จึงสมควรมีการทบทวนถึงมาตรการทางกฎหมายในปัจจุบัน ตลอดจน

ศึกษาแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้และการแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ของต่างประเทศเพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการป่าไม้ของไทย

## กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้ของประเทศไทย

### ๑. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมการทำไม้ และห้ามเก็บของป่า เนื่องจากไม้ซึ่งเป็นทรัพยากรสำคัญที่นำมาใช้ในการอุปโภคของประชาชนที่มีจำกัด จึงจำเป็นต้องมีการควบคุมการทำไม้ การเก็บหาของป่า ตลอดจนการแผ้วถางป่าของประชาชน โดยกฎหมายนี้จะใช้บังคับกับพื้นที่ป่าโดยทั่วไปโดยมิได้มีการกำหนดบริเวณในการบังคับโดยเฉพาะ

### ๒. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและสงวนป่าอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญของชาติเอาไว้ เมื่อได้มีการกำหนดพื้นที่บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามมาตรา ๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แล้ว มีผลให้ที่ดินบริเวณดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายดังกล่าว กล่าวคือห้ามผู้ใดเข้าไปกระทำการใด ๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งผู้ฝ่าฝืนจะมีโทษ

<sup>๑</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๓</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๔</sup> อปท. นิวส์ พลังงานสิ่งแวดล้อม/ทรัพยากรธรรมชาติ หน้า ๑๖ ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๘๔ วันที่ ๑๖ มกราคม - ๓๑ มกราคม ๒๕๕๓

ทางอาญา โดยพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ จะมีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ คือ จะมีการกำหนดบริเวณที่ใช้บังคับที่แน่นอน รวมทั้งมีการกำหนดมาตรการและบทลงโทษที่เข้มงวดขึ้น

### ๓. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ.

๒๕๐๔ อุทยานแห่งชาติ คือ พื้นที่ประกอบด้วยทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญทางระบบนิเวศวิทยาซึ่งมีความสวยงามที่เป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว โดยที่ดินที่จะนำมากำหนดเป็นอุทยานแห่งชาตินั้นต้องมีสภาพธรรมชาติเป็นที่สมบูรณ์ โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นพื้นที่ป่าไม้นั้น อาจเป็นพื้นที่ที่มีทัศนียภาพอันงดงาม เช่น น้ำตก ถ้ำ ภูเขา ดอกไม้ หรือมีความหลากหลายด้านชนิดพันธุ์ ซึ่งล้วนมีบทบาทที่สำคัญยิ่งในการรักษาเสถียรภาพเชิงนิเวศวิทยา เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของพืชและสัตว์ที่มีคุณค่าในเชิงวิทยาศาสตร์และเศรษฐกิจ

### ๔. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครอง

สัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำหนดชนิดสัตว์ป่าคุ้มครอง การล่า การเพาะพันธุ์ การครอบครอง และการค้าซึ่งซากสัตว์ป่าและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากซากของสัตว์ป่า โดยได้มีบทบัญญัติในมาตรา ๓๓ กำหนดให้รัฐสามารถกำหนดบริเวณที่ดินซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และบริเวณใดที่ได้มีการกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแล้ว ก็จะมีข้อกำหนดที่เข้มงวดในการห้ามบุคคลใดๆ เข้าไปในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามฮึดถือครอบครองที่ดิน หรือปลูกสร้าง ตลอดจนห้ามกระทำการใด ๆ อันอาจกระทบต่อการดำรงชีวิตของสัตว์ป่า

## ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหามนุษย์ป่าไม้ของไทย

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในภูมิภาคต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบุกรุกเข้าไปครอบครองเพื่อทำการเกษตรของราษฎรที่ยากจน การบุกรุกเข้าไปตัดไม้ทำลายป่าของนายทุน รวมถึงการเข้าไปฮึดถือครอบครองเพื่อทำธุรกิจการท่องเที่ยว

โดยกรณีที่มีการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้จะมีการจับกุม และปราบปรามโดยพนักงานเจ้าหน้าที่และดำเนินคดีอาญาตามกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งมีการดำเนินคดีแพ่งโดยการฟ้องเรียกค่าเสียหาย ฐานทำให้เสียหาย หรือสูญหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติที่เป็นของรัฐหรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ด้วย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีการดำเนินคดีตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดในทางปฏิบัติ ประกอบกับปัญหาความต้องการของราษฎรในเรื่องที่ดินทำกินก็นับเป็นปัญหาสำคัญซึ่งรัฐบาลในสมัยต่าง ๆ ได้พยายามหาแนวทางในการแก้ไข โดยการแก้ไขปัญหาคือประการหนึ่งคือ การนำที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติที่มีสภาพเป็นป่าเสื่อมโทรมทั้งจากการเสื่อมโทรมโดยสภาพธรรมชาติและเสื่อมโทรมจากการบุกรุกแผ้วถางของประชาชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งนับว่าสามารถแก้ไขความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินรวมทั้งสามารถคงพื้นที่ป่าไม้ไว้ได้ส่วนหนึ่ง แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ปรากฏว่ามีปัญหาในบางประการ เช่น ในบางพื้นที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนเมืองตามลำดับ ทำให้เกษตรกรซึ่งขายสิทธิในที่ดินไปโดยผิดกฎหมาย เมื่อใช้เงินที่ได้มาหมดแล้วและไม่มีที่ดินทำกินจึงบุกรุกป่าเพื่อเปลี่ยนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมต่อไป ทำให้การบุกรุกป่าเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเห็นว่าสาเหตุที่รัฐไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินได้ เนื่องจากพื้นที่ที่ทำการปฏิรูปมีจำนวนมาก และกระจัดกระจายเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยหลายแปลง อีกทั้งเกษตรกรขาดจิตสำนึกในการดำเนินวิถีชีวิตเกษตรกรรมแบบพอเพียง รวมทั้งมีการใช้อิทธิพลในหลายกรณี

## ความร่วมมือระหว่างประเทศในการบริหารจัดการป่าไม้และแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

แม้ในปัจจุบันยังไม่มีสนธิสัญญาเพื่อการอนุรักษ์ป่าไม้โดยตรง แต่มีความร่วมมือในทางระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการป่าไม้ แก้ไขปัญหาการลักลอบตัดไม้และการค้าไม้เถื่อนในรูปแบบของสนธิสัญญาการจัดทำโครงการ และการให้ความช่วยเหลือในระดับภูมิภาค<sup>๔</sup> ระหว่างภาครัฐ เอกชน ผู้ประกอบกิจการ มหาวิทยาลัย และองค์กรไม่หวังผลกำไร เช่น โครงการบังคับใช้กฎหมายและการบริหารจัดการป่าไม้ (Forest Law Enforcement and Governance (FLEG)) โครงการบังคับใช้กฎหมายการบริหารจัดการป่าไม้ และการค้าไม้ (Forest Law Enforcement Governance and Trade (FLEGT)) และการประชุมรัฐมนตรีเพื่อปกป้องป่าไม้ในยุโรป (Ministerial Conference on the Protection of Forest in Europe (MCPFE)) เป็นต้น องค์การระหว่างประเทศที่มีบทบาทในการแก้ปัญหาด้านป่าไม้อย่างมากในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา คือ ธนาคารโลก ซึ่งปัจจุบันดำเนินการตามยุทธศาสตร์และนโยบายในการปฏิบัติการด้านป่าไม้ซึ่งจัดทำในปี พ.ศ. ๒๕๔๗

<sup>๔</sup> Best practices for improving law compliance in the forestry sector, เอกสารลำดับที่ ๑๔๕ ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ, พ.ศ. ๒๕๔๘, หน้า ๑๐๕ - ๑๒๘

## กรณีศึกษาแนวทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าของต่างประเทศ

รายงานของธนาคารโลกได้สรุปว่า การบุกรุกที่ป่ามีสาเหตุสำคัญคือ ความต้องการขึ้นพื้นฐานและความไม่รู้จักพอ (need and greed)<sup>๖</sup> อย่างไรก็ตามความต้องการของมนุษย์ต่อผลิตภัณฑ์จากป่า การท่องเที่ยวธรรมชาติ (ecotourism)<sup>๗</sup> และคาร์บอนเครดิต และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ<sup>๘</sup> ก่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่า โดยมีแนวความคิดที่หลากหลายเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศตน ประเทศไทยอยู่ในภูมิภาคเอเชียและแปซิฟิก<sup>๙</sup> ซึ่งมีความหลากหลายทางชีวภาพสูงจากการศึกษาขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติพบว่าป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ร้อยละ ๙๒ เป็นของรัฐ มีเพียงร้อยละ ๗ ที่อยู่ภายใต้การดูแลของชุมชน ประเทศในภูมิภาคนี้ที่พัฒนาแล้ว เช่น ญี่ปุ่น ปริมาณป่าไม้มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ตรงกันข้ามกับแนวโน้มในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาที่ต้องนำเข้าไม้จากภูมิภาคอื่นแม้ว่าจะมีการปลูกป่าไม้ในภูมิภาคนี้มากที่สุดในโลก ข้อเสนอแนะของธนาคารโลกในการจัดการป่าไม้ในภูมิภาคนี้คือ ลดการเพิ่มของอัตราประชากร พัฒนาเศรษฐกิจด้านที่ไม่ต้องพึ่งพาพื้นที่เพาะปลูกและวัตถุดิบ พัฒนาการจัดการพลังงานและเชื้อเพลิงเนื่องจากหนึ่งในสามของไม้ที่ผลิตได้ในภูมิภาคนี้ถูกใช้เพื่อผลิต รวมถึงการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้<sup>๑๐</sup>

จากการศึกษาพบว่าประเทศไทยที่ประสบปัญหาการบุกรุกที่ป่าที่มีสภาพเศรษฐกิจสังคม และสภาพป่าใกล้เคียงกับประเทศไทย มีเขตแดนติดทะเลเพื่อความสะดวกในการลำเลียงไม้ รวมทั้งมีแนวทางการบริหารจัดการป่าไม้และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าที่น่าสนใจ คือ

### ๑. สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม

ในทศวรรษที่ผ่านมาเวียดนามเป็นผู้ส่งออกไม้รายใหญ่ของโลก ส่งผลให้ป่าไม้ดั้งเดิมของประเทศลดลงมากที่สุดในโลก คือ ร้อยละ ๗๘ เนื่องจากความไม่เข้าใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นอุปสรรคในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย ความขัดแย้งกับการจัดการป่าตามวิถีท้องถิ่น และความยากจนของประชาชน<sup>๑๑</sup> ในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ เวียดนาม

ได้เริ่มโครงการฟื้นฟูสภาพป่า ๓๐ ล้านไร่ โดยให้เอกชนใช้ที่ป่าเป็นระยะเวลา ๕ - ๓๐ ปี จากการศึกษาของศูนย์การวิจัยป่าไม้นานาชาติ<sup>๑๒</sup> พบว่าคุณภาพป่าลดลง โดยมีสาเหตุมาจากการบังคับให้เอกชนเข้าร่วมโครงการ และค่าตอบแทนที่รัฐกำหนดให้แก่เอกชนน้อยกว่าความเป็นจริง นอกจากนี้ศูนย์ฝึกอบรมวศาศาสตร์ชุมชนแห่งภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (RECOFTC) ได้ศึกษาผลของการกำหนดนโยบายและมาตรการทางกฎหมายที่ปฏิรูปการใช้ประโยชน์ในที่ป่าของเอกชน (Forest Tenure)<sup>๑๓</sup> ใน ๒๕ หมู่บ้านที่ได้รับความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยเริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๑ พบว่า มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นในเกือบทุกหมู่บ้านเพราะการให้ประชาชนเช่าป่าในระยะยาว ทำให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของและมีสำนึกการจัดการป่าที่ดีขึ้น แต่คุณภาพชีวิตและฐานะของประชาชนไม่ดีขึ้น เนื่องจากไม่มีระบบการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ชัดเจน หรือแบ่งปันผลประโยชน์แก่กองทุนพัฒนาหมู่บ้านและคณะกรรมการจัดการป่าไม้หมู่บ้านเป็นส่วนใหญ่แต่ให้ชาวบ้านเพียงเล็กน้อย ทั้งยังมีการลักลอบตัดไม้บ้าง ข้อเสนอแนะ<sup>๑๔</sup> คือ ควรมีการศึกษาผลของการปฏิรูปให้การใช้ประโยชน์ในที่ป่าทั่วประเทศเพื่อนำมาปรับปรุงกฎหมายและพัฒนานโยบายในทางปฏิบัติ ส่งเสริมให้จัดการป่าไม้ อย่างยั่งยืน ให้ค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่ชุมชนที่ต้องลงทุนในการดูแลรักษาป่า ให้ความรู้ด้านกฎหมายแก่ประชาชนในท้องถิ่น ควบคู่ไปกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

<sup>๖</sup> Strengthening Forest Law Enforcement and Governance Addressing a systemic Constraint to Sustainable Development, รายงานลำดับที่ 36638 GLB, ธนาคารโลก, สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙

<sup>๗</sup> State of the World's Forest Report 2009, องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

<sup>๘</sup> รายละเอียดโปรดดูข้อมูลจากเว็บไซต์ของศูนย์ข้อมูลการลักลอบตัดไม้และค้าไม้เถื่อน (ดำเนินการโดยสถาบันการต่างประเทศแห่งชาติ Chatham House ประเทศอังกฤษ) www.illegal-logging.info

<sup>๙</sup> Practical Guidance for Sustaining Forests in Development Cooperation Forests Sourcebook, the World Bank, มิถุนายน ๒๕๕๑, หน้า ๑๐ - ๑๑

<sup>๑๐</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๒ - ๒๐

<sup>๑๑</sup> Tenure Security for better Forestry, Understanding forest tenure in South and Southeast Asia Forestry Policy and Institutions, องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ, เอกสารหมายเลข ๑๔, พ.ศ. ๒๕๔๙

<sup>๑๒</sup> Reducing forest emissions in Southeast Asia, A review of drivers of land-use change and how payments for environmental services (PES) schemes can affect them, Sheila Wertz-Kanounnikoff และ Metta Kongphan-Apirak, ศูนย์การวิจัยป่าไม้นานาชาติ (CIFOR), เอกสารหมายเลข ๔๑, พฤศจิกายน ๒๕๕๑

<sup>๑๓</sup> บทความ เรื่อง Forest Tenure Reform in Vietnam, Nguyen Quang Tan (Ph.D.) นำเสนอในการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ "REDD (Reducing Emission from Deforestation and Degradation in Developing Countries) in the Rural Landscape" บาลิปาป็น, อินโดนีเซีย ๒๗ - ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

<sup>๑๔</sup> Trends in forest ownership, forest resources tenure and institutional arrangements: are they contributing to better forest management and poverty reduction?, กรณีศึกษาจากเวียดนาม, รายงานขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ Understanding forest tenure in South and Southeast Asia Forestry Policy and Institutions Working Paper No.14, พ.ศ. ๒๕๔๙, Nguyen Quang Tan, หน้า ๓๕๕ - ๔๐๗



## ๒. สหพันธรัฐมาเลเซีย

มาเลเซียประสบปัญหาการบุกรุกที่ป่าอย่างมาก เนื่องจาก ๕๐ ปีที่ผ่านมา รัฐบาลมีนโยบายขยายพื้นที่การทำการเกษตรในพื้นที่ป่า ประกอบกับการป่าไม้เป็นอำนาจของแต่ละมลรัฐ ทำให้นโยบายการจัดการป่าไม้ของประเทศไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำ<sup>๑๔</sup> มาเลเซียมีกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการจัดการป่าไม้ซึ่งมิได้สอดคล้องกัน และเนื่องจาก**รัฐบัญญัติป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๗**<sup>๑๖</sup> (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด พ.ศ. ๒๕๓๖<sup>๑๗</sup>) รับรองให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในพื้นที่ป่าได้ แต่ต้องแจ้งจดทะเบียนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ทำนองเดียวกับหลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติฯ แม้รัฐบาลได้พยายามแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่า และความขัดแย้งกับประชาชนโดยการออกใบอนุญาตให้ใช้ประโยชน์จากที่ป่าได้ แต่การเก็บค่าธรรมเนียมเป็นภาระแก่ชาวบ้านมากเกินไปจนประโยชน์ที่ได้รับ มาตรการดังกล่าวจึงไม่สามารถแก้ไขความขัดแย้งระหว่างรัฐและประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ป่าได้<sup>๑๘</sup>

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐบาลได้เริ่มเน้นการบริหารจัดการป่าไม้ยิ่งขึ้น เช่น ยกเลิกการให้สัมปทานป่าไม้ระยะสั้น พัฒนาชุมชนและริเริ่มโครงการป่าไม้ชุมชน เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐบาล และเพื่อให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบควบคุม

การใช้ทรัพยากรป่าไม้ได้ทั่วถึงยิ่งขึ้น แต่เนื่องจากสถาบันของชุมชนท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาเพราะในระยะแรกรัฐบาลมุ่งเน้นพัฒนาสาธารณูปโภคแต่เพียงอย่างเดียว และไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร การจัดการป่าไม้และความเป็นอยู่ของประชาชนจึงไม่ดีขึ้น องค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติได้เสนอแนวการแก้ไขปัญหาคือ การออกใบอนุญาตให้ทำกินเพื่อให้ประชาชนมีพื้นที่ทำกินที่เพียงพอ ประกอบกับการส่งเสริมวนเกษตรเพื่อให้ประชาชนมีหลักประกันการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มั่นคงขึ้น

## ๓. สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีการออกกฎหมายว่าด้วยป่าไม้<sup>๑๙</sup> โดยมีวัตถุประสงค์เพื่ออนุรักษ์ป่าไม้ แต่ไม่บรรลุวัตถุประสงค์เพราะความไม่ชัดเจนของกฎหมายและนโยบายซึ่งมาจากส่วนกลาง<sup>๒๐</sup> ประกอบกับ**รัฐบัญญัติว่าด้วยการเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๓**<sup>๒๑</sup> ให้อำนาจรัฐบาลแต่เพียงผู้เดียวในการจัดการป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้ชุมชนท้องถิ่นสูญเสียสิทธิตามกฎหมายจารีตประเพณี เกิดความขัดแย้งระหว่างชุมชนและรัฐบาลในการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่า เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจึงได้มีการยกเลิกกฎหมายว่าด้วยป่าไม้และ**ออกกฎหมายว่าด้วยกิจการที่เกี่ยวกับป่า พ.ศ. ๒๕๔๒**<sup>๒๒</sup> โดยเปลี่ยนแนวความคิดให้เอกชนและท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม รับรองสิทธิชุมชนดั้งเดิมในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ตามประเพณีซึ่งสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการปกครองภายในประเทศ แต่มีอุปสรรคในการบังคับการตามกฎหมาย<sup>๒๓</sup> เนื่องจากกฎหมายขาดความชัดเจนรัดกุม กำหนดขั้นตอนมากเกินไป นโยบายรัฐไม่มีความแน่นอน ขาดแคลนเทคโนโลยีและเงินทุน เจ้าหน้าที่ไม่มีความรู้ความสามารถและจริยธรรมที่เพียงพอ<sup>๒๔</sup> องค์การที่ทำหน้าที่ควบคุมตรวจสอบทำงานซ้ำซ้อนกัน นอกจากนี้ อินโดนีเซียยังประสบปัญหาในการพิสูจน์สิทธิประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตป่าเช่นเดียวกับประเทศไทย<sup>๒๕</sup>

<sup>๑๔</sup> Forest governance in Malaysia : An NGO perspective, JOANGO Hutan, FERN, กันยายน ๒๕๔๙

<sup>๑๖</sup> National Forestry Act 1984 (Act No. 313) กฎหมายและสนธิสัญญาทุกฉบับที่ย่างในเอกสารนี้สามารถสืบค้นได้จาก www.ecolex.org (เว็บไซต์รวบรวมกฎหมายและคำพิพากษาที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม โดยการทำงานร่วมของ FAO, IUCN และ UNEP)

<sup>๑๗</sup> National Forestry (Amendment) Act 1993

<sup>๑๘</sup> กรณีศึกษาจากมาเลเซีย : การถือกรรมสิทธิในป่าในรัฐซาบา, Su Mei Toh และ Kevin T. Grace และโปรดดูเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๒๕๓ - ๒๗๙

<sup>๑๙</sup> Basic Forestry Law Act (Act No. 5 of 1967)

<sup>๒๐</sup> การนำวิธีใช้ประโยชน์จากป่าไม้ นโยบายที่หลากหลาย และความเปลี่ยนแปลงของระบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินมาจัดการทรัพยากรและลดความยากจน : กรณีศึกษาจากจังหวัดปาเซย์ รัฐกาลิมันตัน อินโดนีเซีย, Dicky Simorangkir, Mustofa Agung Sardjono และโปรดดูเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๑๙๗ - ๒๒๓

<sup>๒๑</sup> Basic Agrarian Act (No. 5 of 1960).

<sup>๒๒</sup> Act No. 41 of 1999 on Forestry Affairs ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๒๓</sup> Forest Governance and Forest Law Enforcement in Indonesia, Nana Suparna, เอกสารนำเสนอในการประชุมรัฐมนตรีอาเซียน "Forest Law Enforcement and Governance-East Asia : A Ministerial Conference" บาห์ลี, อินโดนีเซีย ๑๑ - ๑๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔

<sup>๒๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘ หน้า ๑๗

<sup>๒๕</sup> แนวโน้มกรรมสิทธิของป่า ทรัพยากรจากป่า การอยู่อาศัยในป่า และการจัดการสถาบันเป็นประโยชน์ต่อการจัดการป่าไม้และลดความยากจนหรือไม่ กรณีศึกษาจากอินโดนีเซีย, Vince Deschamps และ Paul Hartman, โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๒๒๕ - ๒๕๑

อินโดนีเซียมีโครงการนำร่องในการนำระบบการจ่ายค่าบริการสิ่งแวดล้อมมาใช้ เช่น การแลกเปลี่ยนสิทธิในการอยู่และใช้ประโยชน์ในที่ป่าเป็นระยะเวลาหนึ่งกับการทำการเกษตรยั่งยืนในพื้นที่ป่าและรักษาสภาพป่า และการแลกเปลี่ยนเงินที่ได้จากภาษีค่าน้ำของชุมชนปลายน้ำกับการรักษาป่าไม้และคุณภาพแหล่งน้ำของชุมชนต้นน้ำ จากการศึกษาศึกษา<sup>๒๖</sup> พบว่าความยากจนโดยรวมลดลง ข้อเสนอแนะ<sup>๒๗</sup> คือ ในการกำหนดนโยบายต้องคำนึงถึงข้อจำกัดทางเศรษฐกิจด้วยเพื่อความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ รับรองสิทธิของเอกชนในที่ดินโดยเฉพาะป่าชุมชนหรือบริเวณที่ป่ามากขึ้น วางแผนการป่าไม้ระยะยาว ซึ่งปัจจุบันรัฐบาลได้ออกนโยบายให้เช่าที่ป่าเพื่ออยู่อาศัยและทำกินเป็นระยะเวลา ๑๐๐ ปี (People's Plantation Policy)<sup>๒๘</sup> และเพิ่มการลงทุนด้านการจัดการ ทั้งองค์ความรู้ เทคโนโลยี และทรัพยากรมนุษย์มากขึ้น

## บทวิเคราะห์และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการป่าไม้ของไทย


๑. ที่ผ่านมาประเทศไทยมิได้ให้ความสำคัญในการนำป่าเสื่อมโทรมหรือป่าที่ไม่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจมาฟื้นฟูหรือพัฒนาเพื่อให้สามารถนำไปใช้ในการปลูกไม้ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือทางเศรษฐกิจ และมีได้คำนึงถึงผลกระทบต่อสมดุลทางธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ เห็นควรให้พิจารณา**นำที่ดินของรัฐซึ่งมิใช่พื้นที่ป่าไม้ เช่น ที่หวงห้าม ที่รกร้างว่างเปล่า มาจัดให้เป็นพื้นที่ทำกินของประชาชนแทน**

๒. **รัฐควรทบทวนบทบาทและวิธีการในการดูแลรักษาพื้นที่ป่าไม้เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม** ให้มีลักษณะบูรณาการร่วมกันอย่างเป็นระบบ ประกอบกับแนวโน้มและทิศทางการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ป่าและการรักษาสีเขียวของโลกได้เปลี่ยนแปลงไป<sup>๒๙</sup> นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ประเทศในเขตเส้นศูนย์สูตรได้มีการตรากฎหมายเพื่อรับรองและให้สิทธิแก่ชุมชนและชนพื้นเมืองมากขึ้น<sup>๓๐</sup> แต่ประเทศไทยยังไม่มียุทธศาสตร์ที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้ความสำคัญ การขอความร่วมมือ และการให้ความรู้แก่ชุมชนหรือผู้ที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ป่ามาแต่เดิมซึ่งเป็นผู้ดูแลรักษาและเป็นผู้ใช้ประโยชน์จากป่าไม้ เพื่อนำไปสู่การส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน จากการศึกษาของธนาคารโลกพบว่าในพื้นที่ที่มีการได้เปรียบเกี่ยวกับแนวเขตป่าและสิทธิในการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากป่า การให้ชุมชนดูแลรักษาป่าจะเกิดประโยชน์ต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า แต่

ต้องทำความเข้าใจและกำหนดเงื่อนไขหรือประโยชน์ตอบแทนแก่ประชาชนในพื้นที่ให้ชัดเจน เพราะมีผลให้การให้ประชาชนอยู่ใกล้ชิดกับป่าจะเป็นการเปิดโอกาสให้มีการทำลายป่ามากยิ่งขึ้น

๓. **กำหนดนโยบายด้านเกษตรกรรมและด้านพลังงานทดแทนที่ชัดเจน** โดยส่งเสริมให้มีการพัฒนาเพื่อให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างคุ้มค่า และส่งเสริมการพัฒนาด้านพลังงานทดแทน โดยเฉพาะจากวัสดุเหลือใช้ทางการเกษตร

๔. **ส่งเสริมการวิจัยและค้นคว้าเกี่ยวกับความหลากหลายทางชีวภาพของป่าในประเทศไทยอย่างแท้จริง** เพื่อนำข้อมูลไปกำหนดนโยบายในการกำหนดแนวทางดำเนินการในพื้นที่ป่าแต่ละประเภทได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งให้ความรู้ และส่งเสริมจิตสำนึกของประชาชนให้หวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

๕. **ควรมีการประสานงานภายในหน่วยงานในประเทศมากขึ้น** เพราะการแก้ปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้เกี่ยวข้องกับมิติด้านเศรษฐกิจ และสังคมวัฒนธรรม ซึ่งเป็นเรื่องที่จะเอื้อต่อกัน และมีความสำคัญในการแก้ไขปัญหการบริหารจัดการป่าไม้ คือ ทุกคนทุกภาคส่วนจะต้องเข้าใจว่าปัญหาการบริหารจัดการป่าไม้เป็นปัญหาของทุกคนที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างบูรณาการร่วมกันอย่างยั่งยืน เพื่อให้เกิดความร่วมมือและปฏิบัติงานส่งเสริมซึ่งกันและกัน รวมทั้งรณรงค์ให้เกิดความสอดคล้องระหว่างนโยบายและแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุณภาพชีวิตของคนในปัจจุบันรวมทั้งคนในรุ่นต่อไป 

<sup>๒๖</sup> <http://www.fao.org/forestry/modelforests/en/> ข้อมูล ณ วันที่ ๑๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

<sup>๒๗</sup> Best practices for improving law compliance in the forestry sector, เอกสารลำดับที่ ๑๔๕ ขององค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ, พ.ศ. ๒๕๔๘, หน้า ๓๖ - ๕๓, ๗๔ - ๗๖

<sup>๒๘</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๕

<sup>๒๙</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, หน้า ๖๑ - ๖๔

<sup>๓๐</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘





เรื่องน่ารู้

# ปัญหาการใช้สิทธิกรณีมีสิทธิรับเงินสวัสดิการ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาล

ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓

ซ้ำซ้อนกับสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น

(ตอนที่ ๒)

นางสาววาทีนี้ นุชเล็ก<sup>๑</sup>

นายวิษุวัช ดันมี<sup>๒</sup>

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

## ๔. แนวทางการแก้ไขปัญหา

สืบเนื่องจากในระยะเวลากว่า ๓๐ ปี ที่พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ มีผลใช้บังคับได้เกิดประเด็นปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวหลายประการ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการปฏิรูประบบสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลข้าราชการภายใต้หลักการที่จะต้องไม่เป็นการรอนสิทธิข้าราชการและผู้มีสิทธิที่ได้รับอยู่เดิม โดยปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ใน

พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับการให้บริการทางการแพทย์ในปัจจุบันและระบบประกันสุขภาพอื่น ตลอดจนปรับปรุงให้ข้าราชการได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. .... ซึ่งมีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยยกเลิกพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติมรวม ๘ ฉบับ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย โดยร่างพระราชกฤษฎีกาตามที่กระทรวงการคลังเสนอได้มีหลักการเพิ่มขึ้นใหม่และปรับปรุงจากพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ หลายประการ เช่น

(๑) ขยายสิทธิให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวสามารถเข้ารับบริการเสริมสร้างสุขภาพและป้องกันโรคได้ ซึ่งในปัจจุบันเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิสามารถตรวจสุขภาพประจำปีได้เท่านั้น ไม่รวมถึงบุคคลในครอบครัวด้วย

<sup>๑</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร ฝ่ายกฎหมายการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

(๒) ขยายสิทธิให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของเอกชน ประเภทผู้ป่วยในได้ โดยไม่จำเป็นต้องเป็นกรณีประสบอุบัติเหตุ อุบัติภัย หรือมีความจำเป็นรีบด่วนซึ่งหากไม่ได้รับการรักษาพยาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต

(๓) ขยายสิทธิให้ผู้มีสิทธิและบุคคลในครอบครัวที่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นให้สามารถเลือกใช้สิทธิได้ เป็นต้น

สำหรับประเด็นเกี่ยวกับการใช้สิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในกรณีที่ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่นนั้น กระทรวงการคลังได้เสนอแก้ไขจากหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ หรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ ที่มีสิทธิหรือได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ให้ใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก่อนเว้นแต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ เฉพาะส่วนที่ขาดอยู่เป็นหลักเกณฑ์ใหม่ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ หรือบุคคลในครอบครัวของผู้มีสิทธิ ที่มีสิทธิหรือได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น สามารถเลือกใช้สิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ หรือใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก็ได้ หากผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวของผู้นั้นเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่น ผู้นั้นไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ โดยการเลือกใช้สิทธิให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด

ซึ่งในประเด็นนี้สำนักงาน ก.พ. ได้มีความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีว่า การกำหนดให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นแล้ว ไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ เป็นการรอนสิทธิของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัว เช่น หากเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นแล้วเจ็บป่วยด้วยโรคร้ายแรงและต้องการเข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของรัฐ ซึ่งมีแพทย์ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญมากกว่าจะไม่สามารถกระทำได้ หรือไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลส่วนที่เกินได้ในกรณีสิทธิที่ได้รับต่ำกว่าสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และมีข้อเสนอว่า หากจะคงหลักการดังกล่าวไว้ควรให้กระทรวงการคลังกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกใช้สิทธิที่มีความยืดหยุ่น โดยให้สามารถเปลี่ยนแปลงการเลือกใช้สิทธิภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมหรือตามเหตุผลความจำเป็นของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัว

ในชั้นการตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาฯ ของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) คณะกรรมการฯ ได้พิจารณาประเด็นเรื่องการใช้สิทธิในกรณีที่ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นตามร่างมาตรา ๑๐ ที่กระทรวงการคลังเสนอแล้ว เห็นว่าสมควรแยกพิจารณาเป็น ๒ กรณี ดังนี้

**กรณีที่ ๑ ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ในฐานะเจ้าของสิทธิ และมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นในฐานะเจ้าของสิทธิ ในขณะเดียวกัน**

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ในกรณีที่ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ในฐานะเจ้าของสิทธิ และมีสิทธิได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นในฐานะเจ้าของสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิหลักทั้งสองสิทธิ สมควรกำหนดให้ผู้มีสิทธิสามารถเลือกใช้สิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก็ได้ เพื่อมิให้เป็นการรอนสิทธิของผู้มีสิทธิในการได้รับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ อย่างไรก็ตาม หากผู้มีสิทธิเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นแล้ว แม้จะได้รับสิทธินี้น้อยกว่าสิทธิที่จะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ไม่มีสิทธิขอรับสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ได้อีก กระทรวงการคลังจึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การเลือกใช้สิทธิดังกล่าวให้มีความยืดหยุ่น โดยให้สามารถเปลี่ยนแปลงการเลือกใช้สิทธิได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสมหรือตามเหตุผลความจำเป็นตามข้อสังเกตของสำนักงาน ก.พ.

**กรณีที่ ๒ บุคคลในครอบครัวเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นในฐานะเจ้าของสิทธิในขณะเดียวกัน**

คณะกรรมการฯ เห็นว่า ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ ซึ่งเป็นสิทธิรอง และมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นในฐานะเจ้าของสิทธิ ซึ่งเป็นสิทธิหลัก ในขณะเดียวกัน สมควรกำหนดให้บุคคลในครอบครัวใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นซึ่งเป็นสิทธิหลักก่อน เว้นแต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ก็ให้มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้เฉพาะส่วนที่ขาดอยู่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการเดิมตามมาตรา ๙ แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓

ดังนั้น คณะกรรมการฯ จึงได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ยกร่างมาตรา ๑๐ ตามแนวทางที่คณะกรรมการฯ ได้ให้ไว้โดย

**วรรคหนึ่ง** กำหนดให้ผู้มีสิทธิที่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นด้วยในขณะเดียวกัน ให้ผู้มีสิทธิเลือกว่าจะใช้สิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือใช้สิทธิรับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น และหากเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่น ผู้นั้นไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ การเลือกและการเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด

**วรรคสอง** กำหนดให้บุคคลในครอบครัวที่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นด้วยในขณะเดียวกัน ผู้มีสิทธิไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่

อย่างไรก็ตาม ในชั้นการยื่นยื่นร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว กรมบัญชีกลางได้ขอเพิ่มความเป็น **วรรคสาม** ของร่างมาตรา ๑๐ **เพื่อกำหนดมิให้นำหลักเกณฑ์ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสอง ซึ่งกำหนดให้บุคคลในครอบครัวที่มีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นไปใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก่อนมาใช้บังคับกับบุคคลในครอบครัวซึ่งมีฐานะเป็นทั้งผู้อาศัยสิทธิของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ และ**

**มีฐานะเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวจากหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกัน** เนื่องจากประเด็นการใช้สิทธิของบุคคลในครอบครัวดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) เคยให้ความเห็นสรุปได้ว่า<sup>๓</sup> กรณีที่บุคคลในครอบครัวมีฐานะเป็นทั้งผู้อาศัยสิทธิของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และผู้อาศัยสิทธิของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวจากหน่วยงานอื่นของรัฐ แต่ทั้งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานอื่นของรัฐต่างก็กำหนดให้บุคคลในครอบครัวดังกล่าวไปใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก่อนนั้น ต้องตีความให้เกิดผลที่ใช้บังคับได้และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของการให้สวัสดิการโดย**ให้บุคคลในครอบครัวสามารถเลือกขอใช้สิทธิจากหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งได้ เพราะในขณะทีเลือกขอใช้สิทธินั้น บุคคลในครอบครัวดังกล่าวยังไม่มีสิทธิที่จะได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลจากอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่เมื่อเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานใดแล้ว บุคคลนั้นจะไม่สามารถใช้สิทธิจากอีกหน่วยงานหนึ่งได้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้**

ในประเด็นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) เห็นว่า ประเด็นปัญหาตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒) ข้างต้น เป็นการแก้ไขปัญหาการผลกสิทธิกันระหว่างสิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และสิทธิในการได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น เนื่องจากทั้งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ และกฎหมายหรือระเบียบของหน่วยงานอื่นของรัฐต่างก็กำหนดให้บุคคลในครอบครัวดังกล่าวไปใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก่อน อย่างไรก็ตาม การกำหนดให้

<sup>๓</sup> บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การเบิกค่ารักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลฯ (เรื่องเสรีจที่ ๙๗/๒๕๕๐)

บุคคลในครอบครัวเลือกใช้สิทธิได้นั้น อาจขัดกับหลักการตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง เนื่องจากผู้มีสิทธิซึ่งเป็นเจ้าของสิทธิเท่านั้นที่จะเป็นผู้เลือกใช้สิทธิได้ คณะกรรมการฯ จึงมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการฯ ประชุมร่วมกับผู้แทนกรมบัญชีกลางเพื่อให้ได้ข้อยุติในหลักการตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสาม

ในการประชุมร่วมกันระหว่างฝ่ายเลขานุการฯ และผู้แทนกรมบัญชีกลาง ผู้แทนกรมบัญชีกลางได้เสนอหลักเกณฑ์ตามร่างมาตรา ๑๐ วรรคสาม โดยกำหนดให้ **กรณีที่บุคคลในครอบครัวเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวจากหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกัน ให้ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้** โดยมีได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวเลือกใช้สิทธิ แต่กำหนดให้ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกา สำหรับกรณีนี้ได้ ซึ่งผู้มีสิทธิจะใช้สิทธิหรือไม่ก็ได้ หากผู้มีสิทธิใช้สิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ ผู้มีสิทธิจะได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวเต็มตามสิทธิที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาการผลลัทธิระหว่างสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้ และสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ซึ่งต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีมติเห็นชอบกับร่างมาตรา ๑๐ วรรคสาม ดังกล่าว อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการฯ มีข้อสังเกตว่า กระทรวงการคลังควรออกหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้รัดกุมและมีการตรวจสอบอย่างเข้มงวด เพื่อป้องกันการใช้สิทธิซ้ำซ้อนระหว่างสิทธิที่ได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้และสิทธิที่ได้รับจากหน่วยงานอื่น

ทั้งนี้ ร่างมาตรา ๑๐ ที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) มีบทบัญญัติ ดังนี้

**“มาตรา ๑๐ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ให้ผู้มีสิทธิเลือกว่าจะใช้สิทธิรับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้หรือใช้สิทธิรับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น และหากเลือกใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่น ผู้นั้นไม่มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ ทั้งนี้ การเลือกและการเปลี่ยนแปลงการใช้สิทธิ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด**

**ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลตามสิทธิของตนเองจากหน่วยงานอื่น ผู้มีสิทธิไม่มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้ เว้นแต่ค่ารักษาพยาบาลที่ได้รับนั้นต่ำกว่าเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลที่มีสิทธิจะได้รับตามพระราชกฤษฎีกานี้ ให้ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวเฉพาะส่วนที่ขาดอยู่**

**ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวจากหน่วยงานอื่น ในขณะเดียวกัน ให้ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้”**

## ๕. บทสรุป

สืบเนื่องจากสภาพปัญหาของการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๒๓ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งมีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่น ให้ใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่นก่อน อันเป็นการผลัดภาระไปยังหน่วยงานอื่น ทำให้เกิดปัญหาการใช้สิทธิและเป็นการรอนสิทธิของผู้มีสิทธิ จึงได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวโดยเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิที่มีสิทธิได้รับค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นเลือกได้ว่าจะใช้สิทธิตามพระราชกฤษฎีกานี้ หรือใช้สิทธิจากหน่วยงานอื่น ซึ่งก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้มีสิทธิมากขึ้น นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิมีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลสำหรับบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกานี้ ในกรณีที่บุคคลในครอบครัวเป็นผู้อาศัยสิทธิของผู้อื่นซึ่งมีสิทธิได้รับเงินค่ารักษาพยาบาลจากหน่วยงานอื่นในขณะเดียวกัน เพื่อแก้ไขปัญหาการผลลัทธิระหว่างสิทธิในการได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลตามพระราชกฤษฎีกานี้และสิทธิที่ได้รับจากหน่วยงานอื่น

สำหรับร่างพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๗๖๔/๒๕๕๒) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวที่ผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว



## คุณพรทิพย์ จาละ

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาสตรีคนแรก

เดือนตุลาคมของทุกปีเป็นช่วงเวลาแห่งการเปลี่ยนแปลงของทุกส่วนราชการ เพราะเป็นระยะเวลาการเริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ บุคลากรของส่วนราชการแต่ละแห่งก็จะมีการเปลี่ยนแปลงมากบ้างน้อยบ้าง ตามจำนวนผู้เกษียณอายุราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๔ ก็มีการเปลี่ยนแปลงเช่นกัน และเป็นการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเนื่องจากผู้บริหารสูงสุด คือ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา คุณพรทิพย์ จาละ ได้เกษียณอายุราชการ ในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ กฤษฎีกาสารฉบับนี้ จึงขอนำเสนอประวัติของท่านให้ทราบพอสังเขป



**❖ คุณพรทิพย์ จาละ**

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (๑๓ มีนาคม ๒๕๔๗ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓)

เกิดเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๔๙๒ ที่ตำบลกระทุ่มแบน อำเภอกระทุ่มแบน จังหวัดสมุทรสาคร

**การศึกษา**

- นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เนติบัณฑิต จากสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- Master of Laws จาก University of Michigan สหรัฐอเมริกา
- Certificate of International Tax Program จาก Harvard University สหรัฐอเมริกา
- Post-Graduate Diploma in International Law, Institute of Social Studies ราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์
- นักบริหารระดับสูง รุ่นที่ ๑๐
- วิทยาลัยการทัพบก รุ่นที่ ๔๓
- วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ ๔๓

และได้รับทุนไปอบรม/ศึกษา/ดูงาน ทั้งในประเทศและต่างประเทศอีกหลายครั้ง อาทิ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เครือรัฐออสเตรเลีย สาธารณรัฐเกาหลี และสาธารณรัฐประชาชนจีน เป็นต้น

เริ่มเข้ารับราชการที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในตำแหน่งนิติกรตรี กองวิชาการ เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๑๖ เป็นผู้มีความรู้ความสามารถในงานวิชาการด้านกฎหมาย ทั้งในและต่างประเทศเป็นอย่างดี มีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการมาเป็นลำดับ

**ประวัติการดำรงตำแหน่ง**

- เลขาธิการกรรมการร่างกฎหมาย
- ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์กฎหมายและการร้องทุกข์
- ผู้อำนวยการกองกฎหมายไทย
- ผู้อำนวยการกองกฎหมายต่างประเทศ
- ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการร่างกฎหมายประจำ
- รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

- คณะกรรมการกองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๒ - พ.ศ. ๒๕๔๗)
- คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินธนาคารแห่งประเทศไทย
- คณะกรรมการธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย (พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๕)
- คณะกรรมการบริษัท บริหารสินทรัพย์รัตนสิน จำกัด (พ.ศ. ๒๕๔๒ - ๒๕๔๗)
- กรรมการบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน)
- กรรมการบริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)
- กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
- กรรมการวิधिปฏิบัติราชการทางปกครอง
- คณะกรรมการกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (พ.ศ. ๒๕๔๗)
- คณะกรรมการองค์การร่วมไทย-มาเลเซีย (พ.ศ. ๒๕๔๕)
- คณะกรรมการคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม (พ.ศ. ๒๕๔๔)
- คณะกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ สำนักงาน ก.ล.ต. (พ.ศ. ๒๕๔๗)
- คณะกรรมการธนาคารแห่งประเทศไทย
- คณะกรรมการ ก.พ. สำนักงาน ก.พ.
- คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- คณะกรรมการตรวจสอบ ธนาคารแห่งประเทศไทย
- อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับการอุทธรณ์และการร้องทุกข์ สำนักงาน ก.พ. (พ.ศ. ๒๕๔๒)
- อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับกฎหมายและระเบียบข้าราชการ สำนักงาน ก.พ.
- อนุกรรมการข้าราชการพลเรือนวิสามัญเกี่ยวกับการประเมินแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งประเภทวิชาการ สำนักงาน ก.พ.



### นายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คนที่ ๑

(อดีตรองนายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี/ประธานสภานิติบัญญัติ)

กล่าวถึง คุณพรทิพย์ จาละ ไว้ดังนี้

“เป็นที่น่าเสียดายที่ท่านเลขาธิการฯ จะต้องพ้นจากราชการไปเพราะเหตุเกษียณอายุราชการ ที่ว่าน่าเสียดายก็เพราะว่าท่านเลขาธิการฯ ท่านเป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่า ไม่ใช่คุณค่าเฉพาะสำหรับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แต่เป็นคุณค่าของวงการนักกฎหมายโดยเฉพาะ เป็นนักกฎหมายสตรี ที่ผ่านมาในช่วงเวลาที่ท่านดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นช่วงที่บ้านเมืองเกิดวิกฤตค่อนข้างรุนแรงและมีความจำเป็นต้องใช้ตัวบทกฎหมายเข้าไปเกี่ยวข้องทั้งในแง่ของการคิดอ่านจะแก้ปัญหาอย่างไร จะเดินหน้าต่อไปอย่างไร ซึ่งในที่สุดก็หนีไม่พ้นที่เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องเป็นที่พึ่งของคนที่เกี่ยวข้อง ถ้าใครสังเกตก็จะเห็นว่าโดยฐานะเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาในภาวะอย่างนั้น ที่ผ่านมาก็มักจะต้องเป็นข่าวคราวมีบทบาทในการเปิดตัวออกมาให้สังคมเห็นถึงความคิดเห็น แต่ว่าท่านเลขาธิการฯ เป็นคนที่ทำอะไรพอดี ๆ เพราะฉะนั้นท่านก็เป็นข่าวคราวเท่าที่จำเป็น ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพราะจะไม่กลายเป็นตัวเข้าไปอยู่ในปัญหานั้น แต่เป็นคนที่จะแนะนำอย่างเป็นกลาง อย่างถูกต้องตามทำนองคลองธรรม ซึ่งท่านเลขาธิการฯ ก็ได้ทำหน้าที่ของท่านมาด้วยดีโดยตลอด ที่สำคัญก็คือ การที่ท่านเป็นคนมีหลักการ มีวิธีคิดเป็นของตัวเอง และรับฟังความคิดเห็นของคนอื่น ทำให้ท่านเป็นที่ยอมรับของคนอื่นที่เข้ามาเกี่ยวข้อง ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือเป็นนักการเมือง ทั้ง ๆ ที่ท่านก็เป็นสุภาพสตรีที่อาจจะอยู่ในฐานะเสียเปรียบผู้ชายทั้งหลาย แต่ท่านก็ดำรงตนที่ทำให้เกิดความเชื่อถือและเกิดความมั่นใจในความเห็นทางกฎหมายของท่านได้ ดังนั้น การที่ท่านจะเกษียณอายุไปนี้จึงเป็นเรื่องน่าเสียดาย เป็นความสูญเสียทรัพยากรบุคคลที่ค่อนข้างจะสำคัญ”






เมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๔๗ ได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเป็นสตรีคนแรกที่ดำรงตำแหน่งนี้ ในปีเดียวกันนี้ ในโอกาสพระราชพิธีฉัตรมงคล ประจำปี ๒๕๔๗ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้า ชั้นจตุตถจุลจอมเกล้า ณ พระที่นั่งดุสิตมหาปราสาท การพระราชทานเครื่องราชอิสริยาภรณ์ชั้นตรานี้แล้วแต่จะทรงโปรดเกล้าฯ พระราชทาน และหากผู้ได้รับพระราชทานเป็นสตรีและสมรสแล้ว จะใช้คำนำหน้านามว่า “คุณหญิง” ส่วนผู้ที่มิได้ทำการสมรสจะใช้คำนำหน้านามว่า “คุณ” ซึ่งนับว่าเป็นเกียรติยศและสิริมงคลสูงสุดแก่คุณพรทิพย์ จਾਲะ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นอย่างยิ่ง



ในขณะที่ดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ท่านได้ปฏิบัติงานด้วยความเข้มแข็งอดทน ในสภาวะที่บ้านเมืองเกิดวิกฤต มีปัญหาความขัดแย้งรุนแรง แต่ในทุกๆ รัฐบาลที่ผ่านมา ท่านก็สามารถผ่านเหตุการณ์ต่าง ๆ มาได้ด้วยความรู้ ความสามารถ ความมีภาวะผู้นำของท่าน ทำให้ท่านได้รับความชื่นชม เป็นที่กล่าวขานทั้งจากส่วนราชการต่าง ๆ และจากผู้บังคับบัญชาสูงสุด คือ นายกรัฐมนตรีทุกท่านที่ผ่านมา ด้วยผลงานเป็นที่ประจักษ์ชัดและเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ทำให้ท่านได้รับการประกาศเกียรติคุณเป็น “ผู้บริหารราชการพลเรือนดีเด่น ประจำปี ๒๕๕๐ - ๒๕๕๑” และได้รับรางวัล “ครูทองคำ” ของสมาคมข้าราชการพลเรือนแห่งประเทศไทย

ในฐานะที่ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของสำนักงาน ท่านเป็นผู้บังคับบัญชาที่ผู้ใต้บังคับบัญชาทุกระดับให้ความเคารพนับถือ และชื่นชมยกย่องในความเป็นผู้นำที่มีความสง่างาม กล้าตัดสินใจ ขณะเดียวกันก็พร้อมที่จะรับฟังความคิดเห็นและเหตุผลของผู้อื่นด้วยจิตเมตตา โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อผู้น้อยทุกคน นับเป็นแบบอย่างที่ดีของผู้บริหาร ในด้านการดำเนินชีวิต กล่าวได้ว่า ท่านเป็นบุคคลที่มีความพอเพียง ปฏิบัติงานยึดทางสายกลางของความพอดีตามหลักธรรม ท่านมีความเป็นอยู่ที่สมถะเรียบง่าย ไม่ฟุ้งเฟ้อ ใช้ของทุกชิ้นอย่างประหยัด คุ่มค่า

ในวาระที่ท่านจะต้องเกษียณอายุราชการในวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ นี้ พวกเราชาวกฤษฎีกาจะยังคงจดจำและรำลึกถึงความเป็นผู้หญิงเก่งที่เพียบพร้อมด้วยความรู้ ความสามารถ มีบุคลิกภาพที่สง่างามและมีความสามารถพิเศษหลายด้าน ซึ่งเป็นสิ่งที่ยากจะหาได้ในบุคคลคนเดียว จึงเป็นเรื่องไม่น่าแปลกใจที่ท่านจะเป็นที่จดจำและเป็นแบบอย่างให้ข้าราชการหญิงหลายคนอยากเดินตามรอยผู้หญิงเก่งเช่นท่านเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สตรีหนึ่งเดียวท่านนี้ คุณพรทิพย์ จาละ 







## กฎหมาย ต่างประเทศ



นายอิติ สายเชื้อ\*

ในระหว่างเหตุการณ์การชุมนุมของกลุ่มแนวร่วมประชาชนเพื่อประชาธิปไตยต่อต้านเผด็จการแห่งชาติ (นปช.) หรือ “คนเสื้อแดง” มีการพูดกันว่าประเทศไทยเป็นรัฐล้มเหลว (Failed State) เนื่องจากรัฐบาลไม่สามารถควบคุมสถานการณ์การชุมนุมและไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพจนถึงขั้นที่อยู่ในภาวะเสี่ยงที่จะเกิดสงครามกลางเมือง และมีความพยายามเรียกร้องให้องค์การสหประชาชาติหรือรัฐบาลต่างประเทศเข้ามาช่วยจัดการแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากเหตุการณ์ดังกล่าว หลายคนคงสงสัยว่าประเทศไทยเป็นรัฐที่ล้มเหลวจริงหรือ เราลองมาทำความเข้าใจกับความหมายของคำว่า “รัฐที่ล้มเหลว” หรือ Failed State ว่าคืออะไร และอะไรคือสิ่งบ่งชี้ที่บอกลถึงความเป็นรัฐที่ล้มเหลว



### รัฐที่ล้มเหลว (Failed State) คืออะไร

คำว่า “รัฐที่ล้มเหลว” หรือ Failed State ยังไม่มีใครให้คำอธิบายถึงถ้อยคำดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตามคำอธิบายของ Global Policy Forum ([www.global-policy.org](http://www.global-policy.org)) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานในด้านนโยบายของสหประชาชาติ และเป็นกระบอกเสียงเพื่อสื่อถึงปัญหาทางด้านความยุติธรรมและสันติภาพระหว่างประเทศ ได้อธิบายความหมายของคำว่า

“รัฐที่ล้มเหลว” (Failed State) ไว้ว่า “รัฐที่ไม่สามารถจัดทำภารกิจพื้นฐานด้านต่าง ๆ ไว้ได้ เช่น ด้านการศึกษา ด้านความมั่นคง หรือด้านการบริหารราชการ อันเนื่องมาจากความไร้แค้นหรือแตกแยกสถานการณ์เช่นนี้ ประชาชนจะตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงหรืออาชญากรรม และอาจเป็นเหตุให้องค์การสหประชาชาติหรือประเทศเพื่อนบ้านเข้าไปแทรกแซงเพื่อปกป้องการกระทำที่ละเมิดต่อมนุษยธรรม อย่างไรก็ตาม รัฐที่ล้มเหลวนี้ไม่ได้จำกัดเฉพาะปัญหาความไม่สงบที่เกิดจากปัจจัยภายในของรัฐนั้น แต่ยังรวมถึงการเข้าแทรกแซงหรือถูกคุกคามจากรัฐบาลต่างประเทศ เช่น การสนับสนุนให้เกิดความไม่สงบเพื่อนำไปสู่สภาวะรัฐล้มเหลว” จากคำอธิบายดังกล่าวอาจสรุปได้ว่ารัฐที่ล้มเหลวคือรัฐที่ไม่สามารถบริหารจัดการองคาพยพ



ใด ๆ ภายในรัฐ รวมถึงการสูญเสียการควบคุมอำนาจรัฐและการบังคับใช้กฎหมายภายในดินแดนของตน

### อะไรคือสิ่งบ่งชี้ที่บอกถึงความเป็นรัฐที่ล้มเหลว

จากคำอธิบายความหมายข้างต้น อาจทำให้เห็นสภาวะความเป็นรัฐที่ล้มเหลวได้บ้าง อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดทำตัวชี้วัดความล้มเหลวของรัฐ (The Failed States Index) และเป็นที่รู้จักกันแพร่หลายมากที่สุดคือ การทำตัวชี้วัดของกองทุนเพื่อสันติภาพ (The Fund for Peace, www.fundforpeace.org) ซึ่งเป็นองค์กรเอกชนที่ทำหน้าที่ด้านการศึกษาและวิจัยเพื่อป้องกันและลดเงื่อนไขความขัดแย้งอันนำไปสู่ภาวะสงครามและความขัดแย้งต่าง ๆ ซึ่งการจัดทำตัวชี้วัดความล้มเหลวของรัฐดังกล่าว ทางกองทุนเพื่อสันติภาพได้เผยแพร่ทางเว็บไซต์ และตีพิมพ์ลงในวารสาร Foreign Policy Magazine เป็นประจำทุกปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยทำการศึกษาและประมวลผลข้อมูลพื้นฐานของแต่ละประเทศจำนวน ๑๗๗ ประเทศทั่วโลกที่เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ เกี่ยวกับสภาวะการณ์ที่เข้าสู่การเป็นรัฐที่ล้มเหลว และคัดแยกข้อมูลของประเทศต่าง ๆ นั้น ตามตัวชี้วัดความล้มเหลวของรัฐซึ่งแบ่งได้เป็น ๓ กลุ่มใหญ่ คือ กลุ่มตัวชี้วัดด้านสังคม (social indicator) กลุ่มตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ (economic indicator) และกลุ่มตัวชี้วัดด้านการเมือง (political indicator) โดยแต่ละกลุ่มตัวชี้วัดมีตัวชี้วัดย่อยของแต่ละกลุ่มรวมเป็น ๑๒ ตัวชี้วัดดังนี้

#### กลุ่มที่หนึ่ง ตัวชี้วัดด้านสังคม (social indicator) ได้แก่

๑. แรงกดดันด้านประชากรศาสตร์ (mounting demographic pressures) โดยพิจารณาจากแรงกดดันที่เกิดจากจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้นเปรียบเทียบกับปัจจัยด้านอาหาร

และทรัพยากรสำหรับการดำรงชีวิตอื่นๆ รวมทั้งแรงกดดันของประชาชนซึ่งมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านต่างๆ เช่น การตั้งถิ่นฐานที่สัมพันธ์กับกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว ความเชื่อทางศาสนา นอกจากนี้ยังรวมถึงประเด็นปัญหาจากการตั้งถิ่นฐานทางกายภาพอื่น ๆ เช่น ข้อพิพาทตามแนวชายแดน การถือครองสิทธิในที่ดิน การเข้าถึงด้านคมนาคมขนส่ง การควบคุมในการนับถือศาสนาและประวัติศาสตร์ และอันตรายที่เกิดจากสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ

๒. การย้ายถิ่นฐานของประชากรจำนวนมาก (massive movement of refugees) โดยพิจารณาจากการเคลื่อนย้ายของกลุ่มชนขนาดใหญ่อันมีสาเหตุเนื่องมาจากความรุนแรง ปัญหาการขาดแคลนอาหารและน้ำสะอาด โรคระบาด การแย่งชิงที่ดินทำกิน ฯลฯ อันนำไปสู่การคุกคามต่อความมั่นคงของมนุษย์และมนุษยธรรม ทั้งที่เป็นปัญหาภายในประเทศและระหว่างประเทศ

๓. ความขัดแย้งของแต่ละกลุ่มชนที่ไม่พอใจกับเหตุการณ์ในอดีต (legacy of vengeance-seeking group grievance) โดยพิจารณาจากปัญหาความขัดแย้งของกลุ่มชน อันเกิดจากการได้รับความไม่ยุติธรรมในอดีตและมีผลต่อเนื่องมาถึงปัจจุบันในเรื่องต่าง ๆ เช่น การเมือง กระบวนการยุติธรรม

๔. การไหลออกของทุนมนุษย์ (chronic and sustained human flight) โดยพิจารณาจากการไหลออกของผู้มีความรู้ความสามารถ ปัญญาชน หรือผู้ลี้ภัยการเมือง การไหลออกของชนชั้นกลางซึ่งมีศักยภาพด้านเศรษฐกิจ

#### กลุ่มที่สอง ตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจ (economic indicator) ได้แก่

๑. ความไม่สมดุลของการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (uneven economic development) โดยพิจารณาจากพื้นฐานของกลุ่มชนซึ่งมีความแตกต่างด้านการศึกษา อาชีพ และสถานะทางเศรษฐกิจ

๒. ความชัดเจนและ/หรือความรุนแรงของการถดถอยทางเศรษฐกิจ (sharp and/or severe economic decline) โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ ที่ส่งผลการขับเคลื่อนทางเศรษฐกิจ เช่น รายได้ประชาชาติ หนี้สาธารณะ อัตราการตายของทารก ระดับความยากจน ความล้มเหลวทางธุรกิจ อัตราการเติบโตของธุรกิจที่ผิดกฎหมายและการทุจริตในภาคส่วนต่าง ๆ หรือนโยบายด้านเศรษฐกิจของรัฐ

#### กลุ่มที่สาม ตัวชี้วัดด้านการเมือง (political indicator) ได้แก่

๑. การปกครองของรัฐที่ไม่มีความเป็นธรรม (criminalization and/or delegitimization of the state) โดยพิจารณาจากการทุจริตหรือการแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มชนชั้นปกครอง การสกัดกั้นของชนชั้นปกครองที่นำไปสู่ความไม่โปร่งใส หรือการขาดความเชื่อมั่นในภาครัฐอย่างกว้างขวาง

๒. ความเสื่อมถอยของการให้บริการสาธารณะ (progressive deterioration of public services) โดยพิจารณาจากความสามารถของรัฐในการจัดการเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะในด้านต่างๆ เช่น ประสิทธิภาพในการปกป้องประชาชนจากการก่อการร้ายและการใช้ความรุนแรงต่าง ๆ การจัดหาบริการสาธารณะพื้นฐานที่จำเป็น ได้แก่ ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการคมนาคม

๓. การละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างกว้างขวาง (widespread violation of human rights) โดยพิจารณาจากการประกาศภาวะฉุกเฉิน การใช้กฏอัยการศึก การเพิ่มสูงขึ้นของนักโทษทางการเมือง อัตราการละเมิดกฎหมาย การลิดรอนสิทธิทางการเมืองและสังคมอย่างกว้างขวาง เช่น การลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของสื่อมวลชน การใช้ความรุนแรงต่อผู้บริสุทธิ์ รวมทั้งการใช้กำลังทหารเพื่อยุติปัญหาทางการเมือง

๔. การรักษาความปลอดภัยในลักษณะรัฐซ้อนในรัฐ (security apparatus operates as a “state within a state”) เช่น การมีกองกำลังของผู้มีอิทธิพลท้องถิ่นซ้อนทับกับกองทัพของรัฐ

๕. การเกิดขึ้นและความแตกแยกระหว่างผู้มีอิทธิพลทางความคิด (rise of factionalized elites) โดยพิจารณาจากปริมาณและการเกิดขึ้นของกลุ่มผู้มีอิทธิพลทางความคิดในด้านต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อสถาบันหลักของประเทศในภาพรวม

๖. การแทรกแซงกิจการภายในประเทศจากรัฐอื่นหรือการกระทำจากการเมืองภายนอก (intervention of other states or external political actors) โดยพิจารณาจากการเข้าแทรกแซงกิจการภายในประเทศจากรัฐอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแทรกแซงทางการเมืองหรือการกระทำด้านอื่น ๆ

ภายหลังจากที่ได้ข้อมูลตัวชี้วัดความล้มเหลวของแต่ละประเทศจากข้อมูลใน ๓ กลุ่มใหญ่ดังกล่าวข้างต้น ทางกองทุนเพื่อสันติภาพก็จะนำข้อมูลต่างๆ เหล่านั้นมาประมวลผลโดยใช้ระบบการประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลตัวชี้วัดความขัดแย้งที่เรียกว่า “Conflict Assessment System Tool (CAST)” โดยแต่ละตัวชี้วัดดังกล่าวจะมีการให้คะแนนเท่ากับ ๑๐.๐ รวมทั้งหมด

จะมี ๑๒๐ คะแนน หากประเทศใดที่มีคะแนนสูงที่สุดก็จะแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในด้านต่าง ๆ ของรัฐนั้น

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ทางกองทุนเพื่อสันติภาพได้เผยแพร่ตัวชี้วัดความล้มเหลวของรัฐ (Failed State Index) โดยได้จัดอันดับประเทศที่มีค่าความล้มเหลวของรัฐสูงที่สุดเรียงตามลำดับ ๕ อันดับแรก ได้แก่ ประเทศโซมาเลีย ๑๑๔.๓ คะแนน ประเทศชาติ ๑๑๓.๓ คะแนน ประเทศซูดาน ๑๑๑.๘ คะแนน ประเทศซิมบับเว ๑๑๐.๒ คะแนน และประเทศสาธารณรัฐประชาธิปไตยคองโก ๑๐๖.๔ คะแนน ส่วนประเทศที่มีค่าความล้มเหลวของรัฐน้อยที่สุด ๕ อันดับแรกเช่นกัน ได้แก่ ประเทศนอร์เวย์ ๑๘.๗ คะแนน ประเทศฟินแลนด์ ๑๙.๓ คะแนน และประเทศสวีเดน ๒๐.๙ คะแนน ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ ๒๑.๘ คะแนน และประเทศไอร์แลนด์ ๒๒.๔ คะแนน นอกจากนี้ ได้มีการจัดกลุ่มประเทศตามลำดับคะแนนเป็น ๔ กลุ่ม คือ กลุ่มเตือนภัย (alert) กลุ่มแจ้งเตือน (warning) กลุ่มปกติ (moderate) และกลุ่มมั่นคง (sustainable)

สำหรับประเทศไทยจากตัวชี้วัดความล้มเหลวของรัฐดังกล่าวมีค่าตัวชี้วัดความล้มเหลวจัดอยู่ในลำดับที่ ๘๑ มีคะแนนเท่ากับ ๗๘.๘ และจัดอยู่ในกลุ่มแจ้งเตือน (warning) โดยมีค่าความล้มเหลวในกลุ่มที่สามตัวชี้วัดด้านการเมืองมากที่สุดในประเด็นการปกครองของรัฐที่ไม่มีความเป็นธรรมและประเด็นการเกิดขึ้นและความแตกแยกระหว่างผู้มีอิทธิพลทางความคิดที่มีค่าคะแนนสูงถึง ๘.๐ ซึ่งก็สะท้อนให้เห็นถึงความเป็นจริงที่ประเทศไทยยังมีปัญหาต่าง ๆ สะสมอยู่หลายประเด็น ไม่ว่าจะเป็นปัญหาการแบ่งสีแบ่งกลุ่ม ปัญหาการพัฒนาที่ไม่เท่าเทียมกันในแต่ละพื้นที่ในประเทศ ปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เป็นสองมาตรฐาน หรือปัญหาการบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาจากคำอธิบายความหมายของคำว่ารัฐที่ล้มเหลวแล้ว ดูเหมือนว่าประเทศไทยยังห่างไกลจากสภาวะการดังกล่าว และองค์การสหประชาชาติเองก็ตระหนักและเข้าใจปัญหาของประเทศไทยว่าเป็นปัญหาภายในของรัฐและไม่สามารถเข้ามาแทรกแซงได้อันเป็นไปตามกฎบัตรแห่งสหประชาชาติตามข้อ ๒ (๗) ที่ได้รับรองหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในของรัฐ รวมทั้งหลักการห้ามใช้กำลัง ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของรัฐบาลและประชาชนชาวไทยที่จะต้องร่วมมือและช่วยกันขบคิดเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวต่อไป



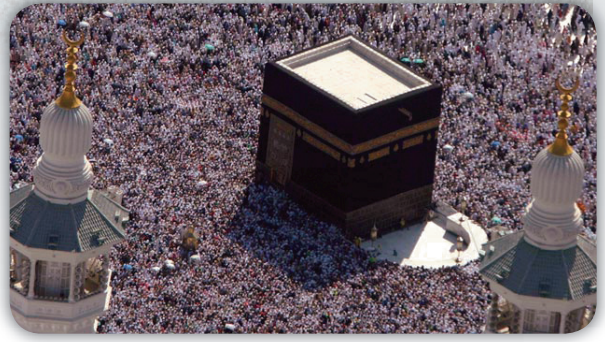
# ความเห็นทางกฎหมายของ คณะกรรมการกฤษฎีกาที่เข้าสวใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

## การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะตั้งงบประมาณเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการที่ประชาชนจะไปแสวงบุญ (ประกอบพิธีฮัจญ์) และการไปสักการะสิ่งเวทมนีสถาน รวมทั้งประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกัน จะถือว่าเป็นการส่งเสริมศาสนา หรือบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี หรืออำนาจหน้าที่อื่น อันเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่

แม้จะมีกฎหมายบางฉบับ เช่น มาตรา ๖๗ (๕) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (๑๑) แห่งกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนา แต่การส่งเสริมและสนับสนุนนั้นต้องเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนศาสนาหรือกิจการของศาสนาที่ให้ประโยชน์หรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นการทั่วไป มิใช่การส่งเสริมและสนับสนุนศาสนิกชนในการประกอบพิธีกรรมทางศาสนาตามความเชื่อของตน เมื่อพิจารณาอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวข้างต้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อไปประกอบพิธีฮัจญ์อันเป็นการประกอบพิธีกรรมเฉพาะตัวสำหรับผู้นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่ถือว่าเป็นการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือเป็นการส่งเสริมศาสนาหรือทำนุบำรุงศาสนาอันเป็นกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนเพื่อไปสักการะสิ่งเวทมนีสถานหรือประกอบพิธีการอื่นในลักษณะเดียวกันก็ย่อมไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน



(เรื่องเสร็จที่ ๒๙๕/๒๕๕๓) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกี่ยวกับการประกอบพิธีฮัจญ์, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

## การยกเว้นการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐

**ประเด็นที่หนึ่ง** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้โรงเรียนนานาชาติตั้งคณะกรรมการบริหารเพื่อปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ ไปพลางก่อนจนกว่าโรงเรียนนานาชาติจะจัดทำตราสารจัดตั้งโรงเรียนได้หรือไม่

การยกเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๖ นั้นจะต้องปรากฏข้อเท็จจริงว่าโรงเรียนนานาชาติแห่งนั้นมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในเรื่องใดเรื่องหนึ่งและต้องแสดงเหตุจำเป็นดังกล่าวต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการเพื่อประกอบการใช้ดุลพินิจว่าสมควรยกเว้นให้โรงเรียนนานาชาติที่แสดงเหตุจำเป็นนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชนฯ เป็นรายกรณี ดังนั้น หากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการโดยคำแนะนำ

ของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุจำเป็น ก็อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๖ ประกาศให้โรงเรียน นานาชาติแห่งใดแห่งหนึ่งที่ยังไม่ได้ดำเนินการจัดทำตราสาร จัดตั้งได้รับยกเว้น ไม่ต้องจัดทำตราสารจัดตั้งภายในกำหนด เวลาที่ระบุไว้ในมาตรา ๑๕๙ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียน เอกชนฯ ได้เพียงเท่าเวลาที่มีเหตุผลและความจำเป็นเท่านั้น แต่ ไม่อาจใช้อำนาจประกาศเป็นการทั่วไปให้โรงเรียนนานาชาติ ตั้งคณะกรรมการบริหารของนิติบุคคลเพื่อปฏิบัติหน้าที่ เป็นกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ ดังกล่าวได้

**ประเด็นที่สอง** รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ โดยคำแนะนำของคณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชน จะใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้คณะกรรมการบริหารโรงเรียนนานาชาติ ที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่เดิมตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๒๕ (กฎหมายเดิม) ให้ถือว่าปฏิบัติหน้าที่เป็น คณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติ โรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้หรือไม่

กรณีดังกล่าวมิใช่เป็นการใช้อำนาจตามมาตรา ๖ แต่อย่างใดก็ดี ในระหว่างที่โรงเรียนนานาชาติยังไม่ดำเนินการให้มี คณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๐ หากโรงเรียนนานาชาติ โรงเรียนใดมีคณะกรรมการบริหารซึ่งประกอบด้วยผู้แทนฝ่าย ผู้บริหารโรงเรียน ผู้แทนผู้ปกครอง ผู้แทนครู และผู้ทรงคุณวุฒิ ภายนอก คณะกรรมการส่งเสริมการศึกษาเอกชนซึ่งเป็น ผู้รับผิดชอบกำกับดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ก็อาจนำแนวทาง ปฏิบัติตามที่ยกเว้นไว้ในมาตรา ๑๖๐ แห่งพระราชบัญญัติ ฉบับเดียวกันมาใช้ในฐานะที่เป็นบทกฎหมายที่ใกล้เคียงอย่าง ยิ่งเพื่ออนุโลมให้คณะกรรมการบริหารของโรงเรียนนานาชาติ




ที่มีอยู่เดิมปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการบริหารตามมาตรา ๓๐ ไปพลางก่อนเป็นการเฉพาะราย ตามเหตุผลและความจำเป็น เฉพาะของแต่ละโรงเรียนได้

(**เรื่องเสร็จที่ ๒๙๙/๒๕๕๓** บันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง โรงเรียนนานาชาติขอยกเว้น การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐. คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))

### **พฤติกรรมในทางทุจริตของนายก อบต. ตาม มาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล**

การที่นาย ส. นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่ง ได้รับทุนการศึกษาจากองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าศึกษา ตามโครงการความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นกับสถาบันการศึกษาในหลักสูตร รัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต ได้กระทำการทุจริตในการสอบ โดยมีผู้มาสอบแทน มหาวิทยาลัยจึงมีคำสั่งลงโทษพักการเรียน และให้ปรับตักทุกวิชาในภาคการศึกษาที่มีการทุจริตการสอบ นาย ส. จะตกเป็นผู้ขาดคุณสมบัติและมีลักษณะต้องห้ามตาม ความในมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและ องค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หรือไม่

คำว่า “พฤติกรรมในทางทุจริต” ตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ หมายความว่า การกระทำความผิดใดๆ ที่เป็นการแสวงหา ประโยชน์ในทางทรัพย์สินหรือที่มีใช้ทรัพย์สินที่มีควรได้โดยชอบ ด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ดังนั้น การที่นาย ส. ให้ ผู้อื่นเข้าสอบแทนอันเป็นการฝ่าฝืนระเบียบของมหาวิทยาลัยจน ถูกลงโทษฐานทุจริตการสอบนั้น จึงเป็นการแสวงหาประโยชน์ ที่มีควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเอง อันถือเป็น พฤติกรรมในทางทุจริตตามความหมายของมาตราดังกล่าวแล้ว

(**เรื่องเสร็จที่ ๓๐๓/๒๕๕๓** บันทึกสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง พฤติกรรมในทางทุจริตของนายก องค์การบริหารส่วนตำบลตามมาตรา ๕๘/๑ (๓) แห่งพระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ (กรณีนายกองค์การบริหารส่วนตำบลขอยางม่วงทุจริตการสอบ), คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)) 



# ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับ “วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ” ซึ่งในประเด็นดังกล่าวมีข้อนำสังเกตเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่มาดำรงตำแหน่งแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ โดยกรรมการที่มาจาก การเลือกตั้งและกรรมการที่มาจาก การแต่งตั้ง จะมีวาระการดำรงตำแหน่งแทนที่ตำแหน่งที่ว่างนั้นแตกต่างกัน

คณะกรรมการในการพิจารณาทางปกครองโดยมากจะตั้งจากผู้เป็นข้าราชการตำแหน่งต่าง ๆ ตามความรู้ความสามารถ ซึ่งคณะกรรมการอาจมีวาระการดำรงตำแหน่งหลายรูปแบบ ในกรณีที่เน้นความเป็นอิสระขององค์กรอาจจัดให้มีการหมุนเวียนกันออกหรือมีวาระยาวกว่าวาระของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลใดมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการทั้งหมดพร้อมกัน แต่โดยทั่วไปจะใช้ระบบแต่งตั้งพร้อมกันทั้งชุดเพื่อให้โอกาสผู้รับผิดชอบในการแต่งตั้งพิจารณาได้เต็มที่ ในรูปแบบเช่นนี้กฎหมายจะกำหนดให้ผู้ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาใหม่ในระหว่างที่กรรมการชุดเดิมยังมีตำแหน่งอยู่ คงมีตำแหน่งในวาระเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการคณะนั้น ซึ่งมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ กำหนดหลักเกณฑ์ในกรณีที่คณะกรรมการที่ใช้อำนาจทางปกครองพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๗ ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ผู้มีอำนาจแต่งตั้งอาจแต่งตั้งผู้อื่นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

ในกรณีที่มีการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้นในระหว่างที่กรรมการซึ่งแต่งตั้งไว้แล้วยังมีวาระอยู่ในตำแหน่ง ให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการเพิ่มขึ้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งไว้แล้ว”

สำหรับประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ คณะ



กรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้ให้ความเห็นไว้ปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการในคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (เรื่องเสร็จที่ ๓๗๓/๒๕๕๓) โดยมีข้อเท็จจริงว่า พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ บัญญัติเกี่ยวกับวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (กพศ.) ไว้ดังนี้

“มาตรา ๓๕ ให้มีคณะกรรมการพนักงานสอบสวนคดีพิเศษคณะหนึ่ง เรียกโดยย่อว่า กพศ. ประกอบด้วย

(๑) ผู้แทนสำนักงาน ก.พ. ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้แทนกรมพระธรรมนูญ

(๒) คณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน และคณบดีคณะนิติศาสตร์หรือเทียบเท่าของสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือหนึ่งคน

(๓) พนักงานสอบสวนคดีพิเศษในตำแหน่งระดับ ๘ ขึ้นไป ซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยกันเองจำนวนสามคน

(๔) ข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมในตำแหน่งระดับ ๙ ขึ้นไป ซึ่งมีใช่ข้าราชการในกรมสอบสวนคดีพิเศษที่ปลัดกระทรวงยุติธรรมแต่งตั้งจำนวนสามคน



หลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกกรรมการตามวรรคหนึ่ง (๓) ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนด”

“มาตรา ๓๖ กรรมการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสองปี ผู้ซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับการแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งรวมกันเกินสามวาระไม่ได้”

ในการนี้กรมสอบสวนคดีพิเศษขอหารือประเด็นปัญหา ดังต่อไปนี้

๑. บุคคลที่ได้รับเลือกหรือได้รับแต่งตั้งให้เป็นการใน กพศ. ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ แทนผู้ที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระ ดำรงตำแหน่งเป็นการใน กพศ. ตั้งแต่เมื่อใด และมีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร

๒. ในกรณีที่มิมีตำแหน่งกรรมการใน กพศ. ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) วางลงก่อนวาระ จะดำเนินการเพื่อให้มีกรรมการแทนตำแหน่งที่ว่างได้หรือไม่ อย่างไร

๓. บุคคลที่ได้รับเลือกหรือได้รับแต่งตั้งให้เป็นการใน กพศ. ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ แทนตำแหน่งที่ว่างเนื่องจากมีผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ดำรงตำแหน่งเป็นการใน กพศ. ตั้งแต่เมื่อใด และมีวาระการดำรงตำแหน่งอย่างไร

๔. ในกรณีที่มิมีตำแหน่งกรรมการใน กพศ. ตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) วางลงก่อนวาระ กรรมการที่เหลืออยู่มีความสมบูรณ์เป็น กพศ. ตามกฎหมายที่จะปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้หรือไม่ อย่างไร

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) มีความเห็นโดยสรุปว่า วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) และ (๔) เริ่มนับไม่พร้อมกัน ขึ้นอยู่กับกระบวนการได้มาซึ่งกรรมการในแต่ละกลุ่ม คือ (๑) กลุ่มคณบดีคณะนิติศาสตร์ (มาตรา ๓๕ (๒)) มีวาระการดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่บุคคลที่ดำรงตำแหน่งคณบดีคณะนิติศาสตร์ได้รับเลือกให้เป็นการใน กพศ. (๒) กลุ่มพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ (มาตรา ๓๕ (๓)) ซึ่งได้รับเลือกจากพนักงานสอบสวนคดีพิเศษด้วยตนเอง โดยให้อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ

ประกาศรายชื่อและรายงานให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมทราบ มีวาระการดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่อธิบดีลงนามในประกาศรายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกเป็นกรรมการใน กพศ. (๓) กลุ่มข้าราชการในกระทรวงยุติธรรมที่ปลัดกระทรวงแต่งตั้ง (มาตรา ๓๕ (๔)) มีวาระการดำรงตำแหน่งนับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงลงนามในคำสั่งแต่งตั้ง หรือหากไม่มีการทำคำสั่งแต่งตั้งก็นับตั้งแต่วันที่ปลัดกระทรวงลงนามในหนังสือแจ้งการแต่งตั้งมายังกรมสอบสวนคดีพิเศษ

หากกรรมการตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) หรือ (๔) พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระ กรมสอบสวนคดีพิเศษต้องรีบดำเนินการเพื่อให้มีกรรมการแทนตำแหน่งกรรมการที่ว่างลงเพื่อให้มีกรรมการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด โดยกรรมการที่ได้รับเลือกแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) มีวาระสองปี ทั้งนี้ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ส่วนกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง (๔) มีวาระเท่าที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน ทั้งนี้ ตามมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ โดยการปฏิบัติหน้าที่ของ กพศ. ต้องมีบุคคลจากสี่กลุ่มตามมาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง อยู่ด้วยเสมอ

ดังนั้น กรรมการ กพศ. ตามมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ ที่มาจากการเลือกตั้งจึงไม่อาจนำมาตรา ๗๗ วรรคหนึ่ง มาใช้บังคับได้ กรรมการในกลุ่มดังกล่าวจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งสองปีตามที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ กำหนดไว้ ส่วนกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างตามมาตรา ๓๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษฯ จะมีวาระเท่าที่เหลืออยู่ของกรรมการซึ่งตนแทน

กล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ที่กำหนดให้กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระดำรงตำแหน่งแทนเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน เป็นบทบัญญัติที่ใช้สำหรับกรรมการที่มาจากการแต่งตั้งเท่านั้น ไม่รวมถึงกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งด้วย

เมื่อได้ศึกษาความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าวแล้วนั้น อาจเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานต่างๆ ในการนับวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการที่มาดำรงตำแหน่งแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ ไม่ว่าจะเป็นกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งหรือกรรมการที่มาจากการแต่งตั้ง เพื่อให้การนับวาระการดำรงตำแหน่งเป็นไปอย่างถูกต้องต่อไป



# RSS Feed

ส่วนสารสนเทศ สำนักผู้อำนวยการ

RSS (Really Simple Syndication) เป็นบริการที่อยู่บนระบบอินเทอร์เน็ตเพื่อให้ผู้รับบริการได้รับหัวข้อข่าวหรือข้อมูลใหม่ผ่านหน้าจอหรือเครื่องมือรับบริการ RSS Feed ของตนเองอัตโนมัติ (มีเครื่องมือให้เลือกหลายชนิด) โดยผู้รับบริการเพิ่ม URL (Universal Resource Locator : ชื่อหรือที่อยู่ของเว็บไซต์) ของหัวข้อ RSS ที่สนใจ ผ่านเครื่องมือรับบริการเพียงครั้งแรกรั้งเดียว หลังจากนั้นก็สามารถเรียกดูข้อมูลหรือข่าวสารที่มีการปรับปรุงใหม่ได้โดยไม่ต้องคอยเข้าไปดูตามเว็บไซต์ผู้ให้บริการว่ามีข้อมูลปรับปรุงใหม่หรือไม่

## ทำไมต้องใช้ RSS

RSS ช่วยให้ผู้ใช้บริการได้รับข้อมูลที่มีการปรับปรุงใหม่ โดยไม่ต้องเข้าไปดูตามเว็บไซต์ต่าง ๆ ว่ามีข้อมูลใดปรับปรุงใหม่หรือไม่ และสามารถเรียกดูข้อมูล RSS ที่สนใจจากหลาย ๆ เว็บไซต์ผ่านหน้าจอเดียวได้

## ทราบได้อย่างไรว่าเว็บไซต์ใดมีบริการ RSS Feed

สังเกตได้จากสัญลักษณ์ที่มีเครื่องหมาย 

หรือ **RSS** หรือ **XML** ส่วนใหญ่มักอยู่บริเวณเมนูหลักของเว็บหรือบริเวณส่วนล่างของหน้าเว็บเพจ

## หากต้องการรับบริการ RSS Feed ต้องทำอย่างไร

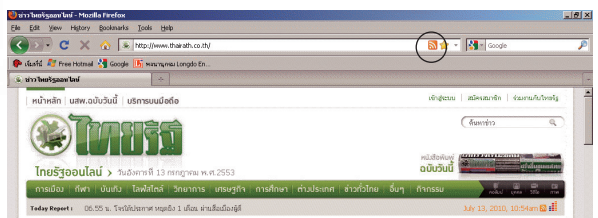
หากต้องการอ่านข้อมูล RSS ผู้ใช้จะต้องมีเครื่องมือสำหรับอ่านข้อมูล ซึ่งมีให้เลือกหลากหลาย และมีวิธีการใช้งานที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความพอใจและวัตถุประสงค์ของผู้ใช้เป็นสำคัญ เครื่องมือสำหรับอ่านข้อมูลที่ใช้กันเป็นส่วนใหญ่มี 4 วิธี ดังนี้



๑. การอ่านข้อมูลผ่านเว็บเบราว์เซอร์ต่าง ๆ เช่น Internet Explorer รุ่น ๗ ขึ้นไป และ Mozilla Firefox ทุกรุ่น
๒. การอ่านข้อมูลจากบริการผ่านเว็บไซต์ (Web Base RSS Reader) เช่น Google (<http://www.google.com/reader>) My MSN (<http://my.msn.com>) My Yahoo (<http://my.yahoo.com>)
๓. การอ่านข้อมูลผ่านโปรแกรมต่าง ๆ เช่น RSS Reader
๔. เขียนโปรแกรม Script เพื่ออ่านข้อมูลไปแสดงผลบนหน้าเว็บในรูปแบบที่กำหนดเอง

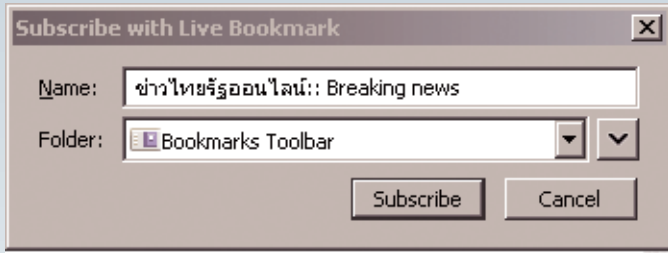
## ในกรณีที่ขอเสนอวิธีแรก คือ การอ่านข้อมูล RSS ผ่านเว็บเบราว์เซอร์ Mozilla Firefox

เมื่อเปิดเบราว์เซอร์ Mozilla Firefox แล้วให้เปิดไปที่เว็บไซต์ที่ให้บริการ RSS Feed

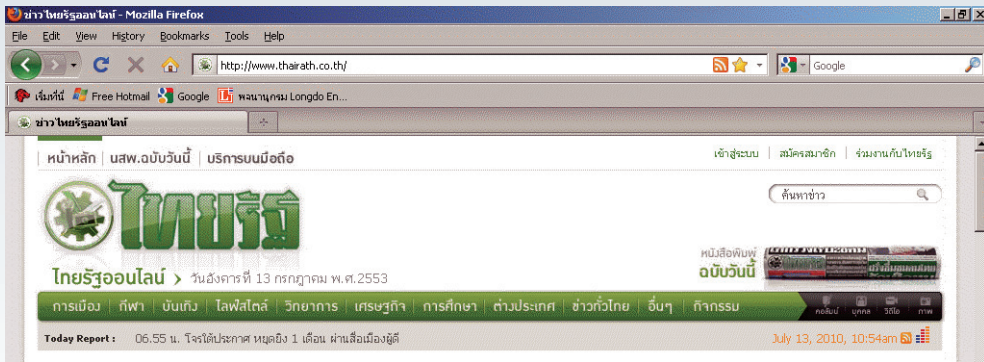





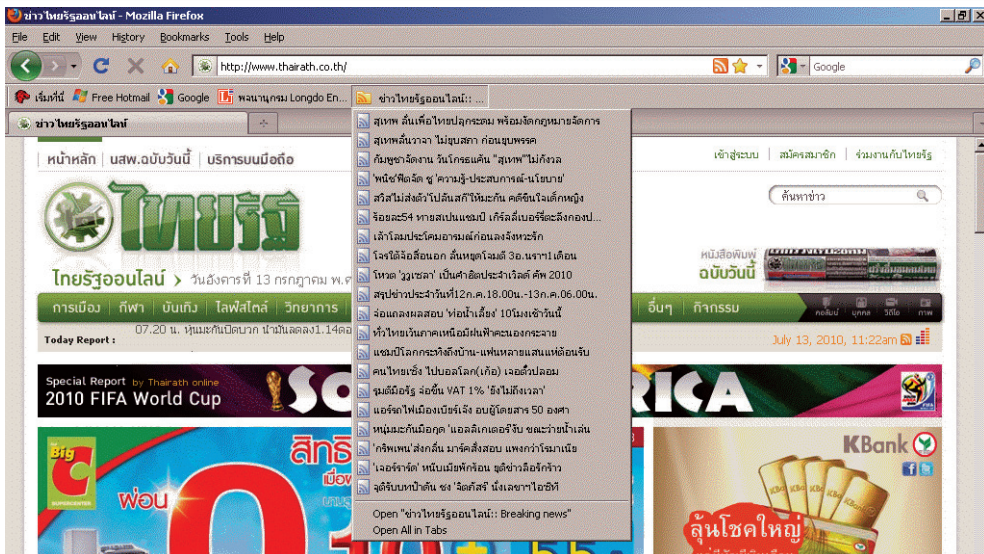
สังเกตสัญลักษณ์  ตามภาพ ให้เลื่อนเมาส์ไปคลิกที่สัญลักษณ์ดังกล่าว




จะปรากฏหน้าต่างตามภาพ ให้เลื่อนเมาส์ไปคลิกที่ปุ่ม Subscribe



ที่ Toolbar ของเว็บเบราว์เซอร์จะปรากฏสัญลักษณ์  ข่าวไทยรัฐออนไลน์: เมื่อเมาส์ไปคลิกที่สัญลักษณ์ดังกล่าว จะปรากฏหัวข้อข่าวซึ่งจะมีการปรับปรุงหัวข้อข่าวตามที่เว็บไซต์ที่ให้บริการกำหนดไว้



ตามตัวอย่างนี้เป็นการให้บริการ RSS Feed ของหนังสือพิมพ์ไทยรัฐซึ่งจัดให้มีการปรับปรุงหัวข้อข่าวในทุก ๆ วัน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา หวังว่าเกร็ดความรู้เล็กน้อยของเทคโนโลยีสารสนเทศดังกล่าวนี้ จะช่วยให้ผู้ใช้งานสามารถรับข่าวสารที่เป็นประโยชน์โดยไม่ต้องเสียเวลาเข้าไปดูที่เว็บไซต์ทุกครั้ง 



# นโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กลุ่ม ก.พ.ร./ส่วนนโยบายและแผน  
สำนักอำนวยการ

เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ รวมทั้งให้สอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดิน (พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) นโยบายที่ ๘ นโยบายการบริหารจัดการที่ดี ที่กำหนดให้เสริมสร้างมาตรฐานด้านคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจแก่ประชาชน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กำหนดนโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ขึ้น เพื่อเป็นมาตรฐานและเป็นแนวทางปฏิบัติของสำนักงาน รวมทั้งเป็นค่านิยมร่วมสำหรับองค์กรและบุคลากรทุกคนพึงยึดถือเป็นแนวทางปฏิบัติควบคู่กับกฎ ข้อบังคับอื่นๆ อย่างทั่วถึง

นโยบายเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มีดังนี้

## ๑. ด้านนโยบาย/ผู้บริหาร

- (๑) มีนโยบายที่ชัดเจนเกี่ยวกับความโปร่งใสและตรวจสอบได้
- (๒) ผู้บริหารทุกระดับมีบทบาทในการส่งเสริมสนับสนุน เรื่องความโปร่งใสในองค์กร

## ๒. ด้านการเปิดเผย การมีระบบตรวจสอบภายใน และการมีส่วนร่วม


- (๑) มีศูนย์บริการข้อมูลข่าวสารของราชการ
- (๒) มีการกำหนดมาตรฐานการให้บริการ และผู้รับผิดชอบอย่างชัดเจน โดยประกาศมาตรฐานไว้ในสถานที่ให้บริการ
- (๓) มีแผนปฏิบัติการในเรื่องการตรวจสอบภายใน และดำเนินการตรวจสอบมากกว่าเรื่องเงิน/บัญชี
- (๔) มีการเผยแพร่ผลการปฏิบัติงาน และการประเมินตนเองต่อสาธารณชน

## ๓. ด้านการใช้ดุลยพินิจ

- (๑) มีการจัดทำคู่มือมาตรฐานการปฏิบัติงาน และนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่
- (๒) มีการประกาศหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการและหลักเกณฑ์ในการพิจารณาแต่งตั้งข้าราชการ

## ๔. ด้านการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องร้องเรียน

- (๑) มีประกาศหลักเกณฑ์ มาตรการ และแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดการข้อร้องเรียน
- (๒) กำหนดผู้รับผิดชอบดำเนินการต่อข้อร้องเรียนทั้งในระดับกรมและระดับสำนัก

ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการดำเนินงานในนโยบายทั้ง ๔ ด้าน อย่างสม่ำเสมอต่อเนื่อง และได้เผยแพร่ประชาสัมพันธ์นโยบายและผลการดำเนินงานตามนโยบายดังกล่าวในสื่อต่าง ๆ ของสำนักงานด้วย ได้แก่ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) หนังสือรายงานประจำปี กฤษฎีกาสาร บอร์ดประชาสัมพันธ์ ระบบ office automation และระบบเสียงตามสาย 



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** โดยกลุ่ม KM Young Elite จัดกิจกรรมโครงการพัฒนาขีดความสามารถ นักกฎหมายกฤษฎีกาและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้านสิ่งแวดล้อม เรื่อง “มาตรการทางกฎหมาย เกี่ยวกับการนำที่ดินที่ถูกน้ำกัดเซาะกลับมาใช้ประโยชน์ (Land Reclamation)” โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิ อาทิ รศ.อุดมศักดิ์ สนธิพงษ์ นายอัศววัฒน์ เลาวินัยศิริ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ นายอุดม ปาดิยเสวี อติตรองอธิบดี กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นายธเนศ เปเร่รา ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดโครงการ “กฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๒/๒๕๕๓” เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมใหญ่ อาคารอาทิตย์ อุไรรัตน์ มหาวิทยาลัยรังสิต โดย ศ. ดร.สมปอง สุจริตกุล คณบดี คณะนิติศาสตร์ ให้การต้อนรับ มีนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม จำนวน ๑๓๖ คน กิจกรรม ประกอบด้วย การบรรยาย โดยเน้นเรื่อง “การร่างกฎหมายและการให้คำปรึกษาทางกฎหมาย” การให้คำแนะนำเกี่ยวกับ วิชาชีพทางกฎหมายที่น่าสนใจ การบอกเล่าประสบการณ์จากการทำงานและการศึกษาต่อต่างประเทศ การค้นคว้า ข้อมูลกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) และการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงาน ของสำนักงาน

# พระบรมราโชวาท

ในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร

แก่ผู้สอบไล่ได้ตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา

ณ อาคารใหม่ สวนอัมพร

วันอังคารที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๒๐

“กฎหมายทั้งปวงจะอ้างความยุติธรรมและถูกต้องเที่ยงตรง หรือจะอ้างความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพเต็มเปี่ยมอยู่ได้หรือไม่เพียงไรนั้น ขึ้นอยู่กับการใช้คือถ้าใช้ให้ได้กฎวัตถุประสงค์หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น ๆ จริงแล้ว ก็จะทำให้ความศักดิ์สิทธิ์และประสิทธิภาพอันสมบูรณ์ไว้ได้ แต่ถ้าหากนำไปใช้ให้ผิดวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ โดยการพลิกแพลงบิดพลิ้วให้ผันผวนไปด้วยความหลงผิดด้วยอคติ หรือด้วยเจตนาอันไม่สุจริตต่าง ๆ กฎหมายก็เสื่อมความศักดิ์สิทธิ์ และประสิทธิภาพลงทันที และกลับกลายเป็นพิษเป็นภัยแก่ประชาชนอย่างใหญ่หลวง ผู้ที่ต้องการจะใช้กฎหมายสร้างสรรค์ความผาสุกสงบ และความเป็นปึกแผ่นก้าวหน้าของประชาชนและบ้านเมือง จึงจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องรักษาวัตถุประสงค์อันแท้จริงของกฎหมายแต่ละฉบับไว้ให้แน่นแฟ้นเสมอไป อย่างไม่มีข้อแม้ประการใด ๆ พร้อมทั้งต้องรักษาอุดมคติ จรรยา ความสุจริต และมโนธรรมของนักกฎหมายไว้โดยรอบคอบเคร่งครัด เสมอด้วยรักษาชีวิตของตนเอง กฎหมายไทยจึงจะทรงคุณค่าอันสมบูรณ์บริบูรณ์...”