



กฤษฎีกา

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๑
ตุลาคม-พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๑



▶ นายธรรมนิตย์ สุมันต์กุล กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการ “กฤษฎีกาสัญจร ครั้งที่ ๔/๒๕๕๑” ในวันพุธ ที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องบรรยาย ๑๔๐๓ อาคารคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

“กฤษฎีกาสัญจร” มีวัตถุประสงค์เพื่อให้นักศึกษาสาขานิติศาสตร์ของสถาบันอุดมศึกษาต่างๆ ได้เข้าใจถึงกระบวนการร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย ที่เป็นภารกิจหลักของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา กิจกรรมประกอบด้วย การบรรยายโดยเน้นเรื่อง “การร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย” การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพทางด้านกฎหมายที่น่าสนใจ การค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมายผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน www.krisdika.go.th และการจัดนิทรรศการ



▶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยทีมผู้นำรุ่นใหม่ด้านการจัดการความรู้ (KM Young Elite) จัดกิจกรรม “เล่าสู่กันฟัง ครั้งที่ ๓” ในวันอังคาร ที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตระกิตย์ โดยนาวาเอก มนตรี ชูนามชัย ผู้อำนวยการสถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์เพื่อสิ่งแวดล้อม เป็นวิทยากรบรรยายเรื่อง “ลดขยะ...เพิ่มคุณค่า...รักษาสิ่งแวดล้อม”

ทั้งนี้ ก่อนการบรรยายได้จัดพิธีมอบประกาศเกียรติคุณและของที่ระลึกให้แก่ผู้เข้าร่วมกิจกรรม “การจัดเก็บขยะขวดน้ำพลาสติก” โดยนางจริยา เจียมวิจิตร รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธี



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาละ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางจรีญา เจียมวิจิตร

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอัษฎพร จารุจินดา

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายสงขลา วิชัยชัทคะ

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

นายธรรมนิษฐ์ สุ่มันตกุล

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

นายนิพนธ์ สะกิมี่

กรรมการร่างกฎหมายประจำ

กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

บรรณาธิการ

นายวรรณชัย บุญบำรุง

นางสาวจากรวรรณ เสงตระกุล

นายดิศศักดิ์ โหดระกิตต์

นายอภิมุข สุขประสิทธิ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นายปกครอง นิลประพันธ์

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์

นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมา

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางชุตติมา ใหญ่น้อย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์

สำนักอำนวยความสะดวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๐๗, ๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๒๑๓

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บทบรรณาธิการ

สวัสดิ์ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่าน เริ่มต้นปีงบประมาณใหม่ กฤษฎีกาสารอย่างเข้าสู่ปีที่ ๔ แล้ว เริ่มฉบับแรกในช่วงปลายฝนต้นหนาว ภายใต้นี้ยังคงมีฝนตกชุกก่อนที่จะเข้าสู่ฤดูหนาวจริงๆ ซึ่งคาดการณ์กันว่า ในปีนี้อากาศจะหนาวมากและหนาวนานกว่าปีที่แล้ว โดยทั่วไปช่วงนี้จะเป็นช่วงที่คนส่วนใหญ่วางแผนท่องเที่ยวรับฤดูหนาว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในภาคเหนือ แต่เนื่องจากปีนี้สภาวะเศรษฐกิจของโลกถดถอยลงอย่างมาก ทำให้บรรยากาศการท่องเที่ยวไม่คึกคักเท่าที่ควร ประกอบกับสภาวะการเมืองในบ้านเรายังคงวุ่นวาย สับสน เกิดความขัดแย้ง แดกแยกกัน อย่างรุนแรงมากขึ้นทุกขณะ ก็คงต้องหวังให้ทุกคนมีสติไม่กระทำการใดๆ ให้เกิดความรุนแรงซ้ำเติมสถานการณ์ของประเทศให้แย่ลงมากไปกว่านี้

จากเหตุการณ์ความรุนแรงของการสลายการชุมนุมบริเวณ รัฐสภาที่ผ่านมา กฤษฎีกาสารฉบับนี้จึงขอเสนอสรุปพิเศษ เรื่อง “ข้อคิดในระบบกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลัง และอาวุธ” เพื่อเป็นข้อคิดหรือแนวทางในการนำมาปรับใช้ต่อไป นอกจากนี้ เพื่อให้ผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่านได้มีความรู้ความเข้าใจในระบบ เศรษฐกิจของโลกปัจจุบันมากขึ้น จึงขอเสนอเรื่อง “SWF หรือกองทุนความ มั่งคั่งแห่งชาติ” มาบอกกล่าวให้รู้จักกัน รวมทั้งมีเรื่องเกี่ยวกับกฎหมาย การจัดการขยะของประเทศสหรัฐอเมริกาเสนอเป็นตัวอย่างให้เห็นถึง การบริหารจัดการขยะที่เป็นระบบ เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมที่ดีให้คงอยู่ไป นานๆ และยังคงมีสาระดีๆ จากความเห็นทางกฎหมายมาเสนอเช่นเคย ส่วนสำคัญที่ไม่ควรพลาดก็คือข้อคิดดีๆ จากธรรมชาติที่ควรจะช่วยกันส่งเสริม และนำไปปฏิบัติเพื่อให้สังคมดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่

สารบัญ Contents

กฎหมายต่างประเทศ “มารู้จัก SWF กันเถอะ”	๒
กฎหมายนำรู้ กฎหมายการจัดการขยะของประเทศสหรัฐอเมริกา	๖
สรุปพิเศษ ข้อคิดในระบบกฎหมายเยอรมันเกี่ยวกับการสลายการชุมนุม โดยใช้กำลังและอาวุธ	๑๑
ความเห็นทางกฎหมาย	๑๖
เทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบตรวจจับและป้องกันการบุกรุกเครือข่าย คอมพิวเตอร์ (IDP Intrusion Detection and Prevention)	๒๑
เลาะรั้วกฤษฎีกา	๒๓

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



“มารู้จัก SWF กันเถอะ”

▶ โดย นางสาวกมลกานต์ ศรสวรรณ
นางสาวพัชรี ไชยเรืองกิตติ
สำนักกฎหมายต่างประเทศ

● SWF คืออะไร?

กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ หรือ Sovereign Wealth Fund (SWF) เป็นกองทุนที่รัฐบาลของหลายประเทศจัดตั้งขึ้นเพื่อไปลงทุนยังต่างประเทศ SWF ที่เป็นที่รู้จักกันทั่วไปได้แก่ ADIA ของรัฐดูไบ ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรสต์ ซึ่งบริหารโดย Abu Dhabi Investment Authority นอกจากนี้ก็มี GPF ของนอร์เวย์ ซึ่งบริหารโดย Government Pension Fund of Norway รวมทั้ง GIC ของสิงคโปร์ ซึ่งบริหารโดย Government of Singapore Investment Corporation ส่วนของจีนได้แก่ CIC ซึ่งบริหารโดย China Investment Corporation เป็นต้น

หากพิจารณาวัตถุประสงค์ในการจัดตั้ง SWF ของแต่ละประเทศแล้ว จะพบว่าหลักการสำคัญในการจัดตั้ง SWF นั้นเป็นการนำเงินทุนสำรองของประเทศที่เดิมเก็บไว้เฉยๆ ไปแสวงหาประโยชน์ด้านการลงทุน โดยประเทศที่ตั้ง SWF นี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่มีทุนสำรองมั่งคั่ง ด้วยเหตุนี้เองที่ทำให้ตลาดการเงินโลกเรียกกองทุนพวกนี้ว่า “กองทุนมั่งคั่ง”

● ลงทุนอย่างไร?

การลงทุนของ SWF เน้นการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์ผ่านหุ้นของบริษัทขนาดใหญ่ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ในต่างประเทศ ที่มีอัตราค่าตอบแทนสูงและเป็นการลงทุนในระยะปานกลางถึงระยะยาว รวมทั้งการลงทุนในธุรกิจที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศ

● ความนำ

เมื่อสี่ห้าเดือนก่อน ใครที่ติดตามข่าวต่างประเทศคงจะได้ยินกรณี SWF ของดูไบ จะเข้า take over กิจการดัง US Port จนเป็นที่ฮือฮาไปทั่วโลก ในเวลานั้นหลายท่านคงสงสัยแล้วว่า SWF นี้คืออะไร เมื่อปลายเดือนกรกฎาคมที่ผ่านมาหลายคนคงได้ยืมข่าวที่กระทรวงการคลังได้แถลงผลงานวิจัยเกี่ยวกับความร่วมมือของประเทศไทยในการจัดตั้ง “กองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อนำไปลงทุนยังต่างประเทศ และแน่นอน ท่านคงพิศวงงงงวยกับข่าวนี้อยู่มากเพราะในยามเศรษฐกิจซบเซาเช่นนี้ เราคงได้ยืมมาโดยตลอดว่า รัฐบาลไม่มีเงินแต่ตอนนี้กลับมีแนวทางจัดตั้งกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติขึ้นมา คำถามที่ตามมาติดๆ คือ จะเอาเงินที่ไหนมาตั้ง และจัดตั้งเพื่ออะไร

กฤษฎีกาสารฉบับนี้จึงจะพาไปทำความเข้าใจกับกองทุนความมั่งคั่งแห่งชาติ หรือ Sovereign Wealth Fund (SWF) กัน

ผู้ลงทุนในระยะยาว เมื่อ SWF เน้นการลงทุนประเภทนี้ ผู้บริหารของ SWF จึงต้องเป็นนักการเงิน “มือทอง” ที่เดียว เพราะต้องคอยติดตามความเป็นมาเป็นไปของตลาดโลกอย่างไม่ให้ตลาดสายตา มีการตัดสินใจที่รวดเร็วฉับไว และต้องมีการบริหารความเสี่ยงที่ยอดเยียมมาก

🟡 **ประโยชน์ของ SWF**

การจัดตั้ง SWF เป็นประโยชน์สำหรับประเทศผู้จัดตั้งในแง่ที่ว่า เป็นการบริหารเงินทุนสำรองภายในประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยนำเงินทุนสำรองที่มีมากเกินไปมาเป็นและกองไว้เฉยๆ มาลงทุนเพื่อให้ได้รับผลตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าการลงทุนในประเทศ ส่วนในแง่ของประเทศผู้รับการลงทุนนั้น การที่ SWF เข้ามาลงทุนย่อมทำให้อุตสาหกรรมทั้งภายในและภายนอกประเทศขยายตัวได้อย่างรวดเร็วและมีอัตราการจ้างงานสูง เพราะ SWF เหล่านี้จะช่วยเพิ่มทุนให้กับบริษัทที่ตนเข้ามาร่วมทุน

ปัจจุบันมีหลายประเทศที่ได้จัดตั้ง SWF ขึ้น โดย SWF แรกได้จัดตั้งขึ้นเมื่อปี ๒๕๔๖ คือ KIA ของคูเวต ซึ่งบริหารจัดการโดย Kuwait Investment Authority ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยมีแหล่งเงินทุนใหญ่มาจากผลกำไรจากการส่งออกน้ำมัน ส่วนเกาหลีมีการออกกฎหมาย Korean Investment Corporation Act ๒๐๐๕ (๒๕๔๘) ขึ้นเพื่อจัดตั้ง Korean Investment Corporation (KIC) ไปลงทุนในต่างประเทศ โดยทุนของ KIC ประกอบด้วยเงินทุนสำรองของธนาคารกลางเกาหลีใต้ จำนวน ๑๗,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ และจากกองทุนรักษาเสถียรภาพอัตราแลกเปลี่ยน จำนวน ๓,๐๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ ทั้งนี้ โครงสร้างการกำกับดูแล KIC ประกอบด้วยคณะกรรมการ ๒ ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายและคณะกรรมการบริหาร ซึ่งคณะกรรมการบริหารนี้มี ๒ คณะ คือ คณะกรรมการการลงทุน และคณะกรรมการบริหารความเสี่ยง ทั้งนี้ KIC มีการลงทุนใน

สินทรัพย์ ตราสารหนี้ หลักทรัพย์ เงินตราต่างประเทศ ตราสารอนุพันธ์ อสังหาริมทรัพย์และหลักทรัพย์ภาคเอกชน โดยรัฐมีสิทธิที่จะเรียกทรัพย์สินที่ให้ KIC ไปบริหารกลับคืนมาได้ในกรณีฉุกเฉิน

ในขณะนี้ SWF ที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลกคือ ADIA ของรัฐดูไบ ประเทศสหรัฐอาหรับเอมิเรตส์ ซึ่งมีสินทรัพย์รวมประมาณ ๘.๗๕ แสนล้านเหรียญสหรัฐ รองลงมา คือ GPF ของนอร์เวย์ ที่มีสินทรัพย์ ๓.๙๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐ โดยมี GIC ของสิงคโปร์ตามมาเป็นอันดับสาม ด้วยจำนวนสินทรัพย์ ๓.๓๐ แสนล้านเหรียญสหรัฐ

เหตุที่ SWF กำลังเนื้อหอมและเป็นที่จับตามองของสังคมโลกในขณะนี้ เนื่องจากปัญหาเศรษฐกิจโลกที่กำลังรุมเร้าแต่ละประเทศ โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ซับไพรม์ (Subprime) SWF ใหญ่ๆ มีบทบาทสำคัญในการเข้าไป “ช่วยเหลือ” ประเทศเหล่านั้นด้วยการซื้อชื่อ “สินค้ำราคาถูก” ในบริษัทต่างๆ ที่กำลังประสบปัญหา เช่น กรณีที่เป็นข่าวโด่งดังเมื่อปลายปีที่แล้วที่ ADIA เข้าซื้อหุ้นของธนาคาร CitiBank ซึ่งเป็นธนาคารที่ใหญ่ที่สุดของสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีมูลค่าหุ้นถึง ๗.๕ พันล้านเหรียญสหรัฐ หรือกรณีที่ CIC ของจีนประกาศลงทุนกว่า ๕ พันล้านเหรียญสหรัฐใน Morgan Stanley ธนาคารยักษ์ใหญ่ของอเมริกาที่ขาดทุนจากปัญหา Subprime จะเห็นได้ว่าธุรกิจที่ SWF ใหญ่ๆ สนใจที่จะเข้ามาลงทุน ส่วนใหญ่จะเป็นธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการซื้อหุ้น อสังหาริมทรัพย์ การเงิน อุตสาหกรรมที่สำคัญของต่างประเทศ

อย่างไรก็ตาม ในระยะหลัง SWF ได้เข้าซื้อกิจการสำคัญของประเทศผู้ได้รับการลงทุน โดยเฉพาะกิจการที่เกี่ยวข้องกับการสาธารณสุขไปหมด ทั้งหลายจนหลายประเทศเริ่มวิตกว่าการลงทุนของ SWF อาจกลายเป็นการแทรกซึมเข้ามาควบคุมระบบเศรษฐกิจของประเทศตนมากกว่าการแสวงหาผลประโยชน์ด้านการเงินเพียงอย่างเดียว จึงเริ่มมี



การเรียกร้องให้ควบคุมดูแลการลงทุนของ SWF เหล่านี้

ในข้อตกลงเกี่ยวกับการลงทุนระหว่าง ADIA และ GIC กับกระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกา (Treasury Reaches Agreement on Principles for Sovereign Wealth Fund Investment with Singapore and Abu Dhabi) ได้วางข้อกำหนดเกี่ยวกับการลงทุนของ SWF ทั้งสองแห่งไว้ว่า การลงทุนของ ADIA และ GIC ต้องอยู่บนพื้นฐานของการแสวงหากำไรทางธุรกิจเพียงอย่างเดียวและต้องมีการเปิดเผยข้อมูลต่างๆ เช่น การบริหารจัดการ โครงการที่จะลงทุน หรือ ข้อมูลทางการเงิน อย่างโปร่งใส มีการแข่งขันอย่างเป็นธรรมกับภาคเอกชน มีหลักธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) และที่สำคัญคือจะต้องเคารพกฎเกณฑ์ของสหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทยนั้น ที่ผ่านมาก็มี SWF หลายแห่งเข้ามาลงทุนบ้างแล้ว โดย SWF ที่คนไทย

รู้จักดีคงหนีไม่พ้น Tamasek ของสิงคโปร์ซึ่งมีสินทรัพย์มากเป็นอันดับ ๖ ของโลก จำนวน ๑,๕๙๒ แส่นล้านเหรียญสหรัฐ ที่เข้ามาซื้อหุ้นของชินคอร์ปในประเทศไทย และด้วยโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่แข็งแกร่งของไทยประกอบกับภาวะเศรษฐกิจที่ถดถอยของต่างประเทศ จึงมีความเป็นไปได้อย่างมากที่ SWF ขนาดใหญ่จะเข้ามาลงทุนในประเทศไทยเพิ่มมากขึ้นในอนาคตเมื่อสถานการณ์ทางการเมืองเอื้ออำนวยมากกว่าที่เป็นอยู่ เนื่องจากประเทศไทยก็มีธุรกิจที่น่าสนใจหลายโครงการ อีกทั้งกฎหมายที่เกี่ยวข้องก็เอื้อประโยชน์ให้ต่างชาติเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยมากพอสมควร ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน กฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย กฎหมายการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว เป็นต้น

● SWF ของไทย?

หลังจากดูเขารวยกันมาหลายปีแล้ว ประเทศไทยก็เริ่มมีแนวความคิดในการจัดตั้ง SWF กับเขาด้วยเช่นกัน ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ศึกษาแล้วพบว่าประเทศไทยมีเงินทุนสำรองประมาณ ๑.๐๑ แสนล้านเหรียญสหรัฐ ซึ่งมากเพียงพอที่จะจัดตั้ง SWF ได้ ๓ รูปแบบ คือ (๑) ธนาคารแห่งประเทศไทยนำเงินทุนสำรองไปลงทุนในตราสารหนี้ เช่น หุ้นกู้ของเอกชน สถาบันการเงิน หุ้นจดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ระยะสั้นถึงปานกลาง ซึ่งอาจได้ผลตอบแทนเพิ่มขึ้นไม่มากแต่ง่ายต่อการบริหารจัดการ (๒) จัดตั้งคณะกรรมการเฉพาะขึ้นมาดูแลกองทุน โดยการลงทุนจะเน้นการนำทุนสำรองไปลงทุนในตลาดหุ้นของบริษัทเอกชนที่ยังไม่จดทะเบียนในตลาดดอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นการลงทุนระยะยาว มีความเสี่ยงสูง แต่ผลตอบแทนก็สูงเช่นเดียวกัน และ (๓) นำทรัพย์สินของรัฐบาล ได้แก่ เงินงบประมาณซึ่งมาจากกำไรของรัฐวิสาหกิจไปลงทุน ซึ่งต้องมีการจัดตั้งองค์กรในรูปแบบบริษัทขึ้นมาดูแลและลงทุนแทนรัฐบาลซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยจะมีอำนาจหน้าที่บริหารจัดการสินทรัพย์ทั้งหลายของประเทศ ซึ่งรวมถึงการนำสินทรัพย์นั้นไปลงทุนหาประโยชน์ด้วยตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ ก็ตาม แต่สินทรัพย์ที่จะนำไปลงทุนได้นั้นจะต้องไม่ใช่สินทรัพย์ในทุนสำรองเงินตราตามกฎหมายว่าด้วยเงินตรา ซึ่งหมายความรวมถึง ทองคำ เงินตราต่างประเทศ หลักทรัพย์ต่างประเทศด้วย ดังนั้นหากจะมีการจัดตั้ง SWF ขึ้นอย่างจริงจัง ก็คงต้อง



มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ พระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๘๕ และพระราชบัญญัติเงินตรา พ.ศ. ๒๕๐๑ เพื่อให้สามารถนำทุนสำรองเงินตราไปใช้ในการดำเนินการของ SWF ได้

● ส่งท้าย

จากข้อมูลที่กล่าวมาทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการจัดตั้ง SWF เป็นเรื่องใหม่ที่เราจะต้องศึกษาแนวทางการจัดตั้งจากต่างประเทศให้ดี อีกทั้งจะต้องมีการวางโครงสร้างองค์กร ระบบการบริหารจัดการที่ดี มีการกำกับดูแลและการบริหารความเสี่ยงที่เหมาะสม มีการศึกษาวิเคราะห์ก่อนการลงทุนโดยละเอียด ที่สำคัญ ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสและมีความสามารถที่จะ monitor “ตลาดโลก” อย่างมืออาชีพ มิฉะนั้นจะเป็นการนำทุนสำรองไปละลายน้ำเล่นได้ คำถามที่อยากฝากไว้ก่อนการจัดตั้ง SWF ก็คือ เรามีผู้บริหารประเภทนี้แล้วหรือยัง? ■

คำเตือน การลงทุนมีความเสี่ยง การจัดตั้ง SWF จึงควรพิจารณาอย่างรอบคอบ
อย่ามองประโยชน์อย่างเดียว มองถึงความเสี่ยงต่างๆ ด้วย

กฎหมายการจัดการขยะ ของประเทศสหรัฐอเมริกา



► นายพรพจน์ เรืองแสงทองกุล
ฝ่ายกฎหมายการค้าและอุตสาหกรรม

ประเทศสหรัฐอเมริกาประกอบด้วยมรัฐต่างๆ ๕๐ มรัฐ แต่ละมรัฐสามารถออกกฎหมายการจัดการขยะของตนเองแต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายการจัดการขยะของรัฐกลางที่กำหนดไว้ใน U.S Code ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ (The Resource Conservation and Recovery Act-RCRA) ซึ่งกำหนดกรอบการจัดการขยะมูลฝอยที่เป็นอันตรายและไม่เป็นอันตรายอย่างเหมาะสม ทำให้ชาวอเมริกันเริ่มแยกขยะไปรีไซเคิล ชุมชนหลายแห่งจัดทำโครงการรีไซเคิลและสามารถพึ่งพาตนเองได้ จำนวนขยะที่ชุมชนต้องนำไปทิ้งจึงลดลงอย่างมาก ขยะในเขตชุมชนถูกนำไปแปรรูปให้เป็นพลาสติกที่มีประโยชน์ ผู้ประกอบการร้านค้าเริ่มตระหนักถึงการผลิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม บริษัทหลายแห่งนำวิธีการผลิตที่เพิ่มประสิทธิภาพและลดจำนวนกากของเสียจากอุตสาหกรรมในที่นี้ก็จะกล่าวถึงเฉพาะการจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่เป็นอันตรายเท่านั้น

การจัดการขยะมูลฝอยที่ไม่เป็นอันตราย

(๑) แนวปฏิบัติสำหรับการเผาทำลายขยะมูลฝอย

กำหนดหลักเกณฑ์การออกแบบนวัตกรรม การเผาขยะที่มีประสิทธิภาพในการเผาขยะชุมชนได้ ๕๐ ตันต่อวัน การเผาใหม่ต้องมีการควบคุมที่ดีเพื่อป้องกันมิให้เกิดมลพิษและรบกวนต่อสิ่งแวดล้อม สถานที่ที่ใช้เผาขยะจะต้องปฏิบัติให้สอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ Environmental Protection Agency – EPA เรื่องการจัดการขี้เถ้าหรือของที่เหลือจากการเผาไหม้และขยะไม่อันตรายที่ไม่สามารถเผาทำลายได้เพราะข้อจำกัดทางเทคโนโลยี สุขอนามัย และความปลอดภัยของชุมชน

โดยปกติขยะที่เกิดจากที่พักอาศัยหรือจากการค้าจะใช้เตาเผาขยะตามขนาดที่กำหนด สำหรับเตาเผาขยะขนาดพิเศษจะได้รับการพิจารณาเป็นรายกรณี รวมถึงเตาเผาขยะขนาดใหญ่ เช่น ขยะที่เกิดจากการรีดถอนหรือก่อสร้างอาคาร ตะกอนจากน้ำเสีย กากของเสียที่ได้จากการบำบัดน้ำเสีย ก่อนขุม เป็นต้น

ผู้ที่ทำให้เกิดขยะ หน่วยงานที่รับผิดชอบ และเจ้าของสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ จะต้องร่วมมือ

กำหนดประเภทขยะเพื่อคัดแยกและแจกแจงขยะไว้ในแผนการจัดการขยะ กำหนดหลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาว่าขยะประเภทใดอยู่ในความสามารถของเครื่องกำจัดขยะทางเลือกที่เป็นไปได้ ลักษณะทางเคมีและชีวภาพของขยะ สภาพแวดล้อมและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยของบุคคล สำหรับยาฆ่าแมลงและบรรจุภัณฑ์ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับ The Federal Environmental Pesticides Control Act of ๑๙๗๒ ด้วยกระบวนการจัดเก็บ การดูแล และการเคลื่อนย้ายขยะที่อันตรายและขยะที่ถูกคัดแยกจะต้องได้รับการพิจารณาออกแบบอย่างเหมาะสม เช่น ขยะอันตราย ชากสัตว์ ตัวถังรถ กากตะกอนน้ำเสียที่ได้จากระบบบำบัดในโรงงาน และขยะจากกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม

การคัดเลือกและการใช้ประโยชน์สถานที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับการสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม มาตรฐานคุณภาพน้ำและคุณภาพอากาศ และเปลี่ยนแปลงตามความเหมาะสมตามแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากเป็นไปได้กระบวนการเผาทำลายขยะควรตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ที่มีการทำงานอุตสาหกรรมและมีการบริการสิ่งอำนวยความสะดวกที่เพียงพอ มีเส้นทางเข้าออกสู่ระบบการคมนาคม ปัจจัยเกี่ยวกับ

สภาพแวดล้อม อากาศตามฤดูกาล และสภาพเศรษฐกิจ
กิจสังคม ควรนำมาเป็นปัจจัยในการพิจารณาด้วย

คุณภาพน้ำจากกระบวนการดังกล่าวจะต้อง
ได้รับการบำบัดก่อนปล่อยออกสู่ชุมชนอย่างเข้มงวดและ
ต้องได้มาตรฐานตามบทบัญญัติของ The Federal
Water Pollution Control Act เมื่อเครื่องมือที่ใช้
ตรวจสอบแสดงว่ามีสิ่งปนเปื้อนเกินกว่าที่กำหนดต้องมี
การปรับปรุงให้อยู่ในระดับที่ต่ำลงและอยู่ในเกณฑ์ที่
เหมาะสม หากน้ำที่บำบัดมีการหกหล่นทะลักออกมาโดย
อุบัติเหตุให้แจ้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในท้องถิ่นทราบ
ทันที

อากาศที่ปล่อยออกมาจากกระบวนการ
ดังกล่าวต้องมีคุณภาพไม่เกินกว่ามาตรฐานที่ EPA
กำหนด ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของ Clean Air Act โดยใช้
เทคโนโลยีการควบคุมมลพิษทางอากาศ อากาศและฝุ่น
ที่ระบายออกมาจะถูกควบคุมให้อยู่ในเกณฑ์ที่เหมาะสม
เมื่อเครื่องมือที่ใช้ตรวจสอบแสดงให้เห็นว่ามีสิ่งปนเปื้อน
เกินกว่าที่กำหนด จะต้องปรับปรุงให้อยู่ในเกณฑ์ที่
เหมาะสม

ปัจจัยแวดล้อมจะทำให้เกิดที่อยู่อาศัย อาหาร
และที่แพร่พันธุ์ของแมลงหรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะนำ
โรคติดต่อต่างๆ นวัตกรรมเตาเผาขยะจะถูกออกแบบ
ให้ปราศจากปัจจัยดังกล่าวมีการกำหนดตารางเวลาการ
เก็บขยะ การทำความสะอาดส่วนที่ขยะ พื้นที่ที่ขยะ
หกหล่นออกมา และพื้นที่เก็บขยะที่ถูกเททิ้ง

นวัตกรรมเตาเผาขยะได้รับการออกแบบให้
กลมกลืนกับธรรมชาติ การขยะ ของเสียที่ปล่อย
ออกมา และพื้นที่ในการบำบัดขยะจะต้องปกปิดให้พ้น
จากสายตาของสาธารณชนและต้องมีทัศนียภาพที่ดี
ขยะที่ไม่สามารถเข้าสู่ขบวนการเผาทำลายได้จะถูก
เคลื่อนย้ายอย่างน้อยทุกสัปดาห์ การเผาขยะในที่โล่ง
และขยะเทกองจะถูกห้าม

ของเสียที่เหลือและผลิตภัณฑ์ที่เป็นของเสีย
อื่นๆ จากกระบวนการเผาทำลายขยะรวมทั้งของเสียที่
เหลือในกระบวนการดังกล่าวที่ยังคงมีอยู่ภายหลังจาก
การบำบัด ที่ปล่อยออกมาจะต้องไม่เป็นมลพิษและ
รบกวนต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ สถานที่ดำเนินการและวิธี
ปฏิบัติจะต้องสอดคล้องกับแนวปฏิบัติของ EPA เรื่อง
สถานที่กำจัดขยะ ผู้ควบคุมเตาเผาขยะจะต้องสังเกต



คุณภาพของซีเมนต์ที่อยู่ด้านล่างของเตาอย่างน้อย ๒ ครั้ง
ต่อช่วงระยะเวลาการเผาและจดลงบันทึกการทำงานถึง
อัตราการไม่เกิดการเผาไหม้ ถ้าของเสียดังกล่าวอยู่ใน
สภาพอากาศที่ชื้นจะถูกปนเปื้อนไปในอากาศ ระบบการ
ขนส่งต้องมีวิธีป้องกันการฟุ้งกระจาย และการหกหล่น
จากภาชนะบรรจุ

เตาเผาขยะจะถูกออกแบบ ดำเนินการ และ
บำรุงรักษา ให้อยู่ในสภาพที่สามารถรักษาสุขอนามัย
และความปลอดภัยแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่ดำเนินการ
ทั้งนี้ ภายใต้บทบัญญัติของ Occupational Safety and
Health Act of ๑๙๗๐ กระบวนการเผาทำลายขยะจะได้
รับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและกระบวนการที่ได้รับการ
ปรับปรุงจะได้รับการประกาศภายในระยะเวลาอันสมควร

(๖) แนวปฏิบัติในการเก็บและรวบรวมขยะ มูลฝอยจากที่อยู่อาศัย สถานประกอบกิจการ และ สถานศึกษา

ขยะมูลฝอยทั้งหมด (รวมถึงวัสดุที่ถูกแยก
ออกมาเพื่อวัตถุประสงค์ในการนำกลับมาใช้ใหม่) จะถูก
เก็บไว้ให้ปลอดภัยจากการติดไฟ ถูกสุขอนามัย
ปลอดภัยจากอันตราย หรือปลอดภัยจากการเป็นที่อยู่
หรืออาหารของแมลงหรือสิ่งมีชีวิตที่เป็นพาหะนำโรค
ติดต่อต่างๆ และจะต้องถูกบรรจุหรือมัดปิดเพื่อป้องกันการ
หกหล่นหรือร่วงหล่น ขยะที่เกิดจากอาหารจะถูกบรรจุ
อยู่ในภาชนะที่มีฝาปิดที่ไม่สามารถไหลซึมได้ ไม้รั้วไหล
ทนทาน ทำความสะอาดได้ง่าย และได้มาตรฐาน
ภาชนะบรรจุขยะต้องมีขนาดพอเหมาะและมีจำนวน
ที่เพียงพอเก็บขยะจากอาหาร สารปนเปื้อน และซีเมนต์
ที่เกิดจากที่พักอาศัยหรือแหล่งอื่นๆ ในช่วงระยะเวลา
ที่เก็บรวบรวมขยะ

ภาษาชนะบรรจุขยะซึ่งนำกลับมาใช้ใหม่และ
 เทชยะออกด้วยมือจะต้องบรรจุขยะได้ไม่เกิน ๓๔.๐๕
 กิโลกรัม และต้องมีประสิทธิภาพที่ทำให้ผู้เก็บขยะ
 ไม่ต้องสัมผัสกับขยะโดยตรง ภาษาชนะบรรจุขยะต้องได้รับ
 มาตรฐานการรับรองจาก The American National
 Standards Institute (ANSI)

พนักงานเก็บขยะต้องได้รับการสอนและ
 ฝึกอบรมความปลอดภัยเกี่ยวกับการบรรจุ เทคนิคการ
 ดำเนินการ และการใช้อุปกรณ์การเก็บขยะที่เพียงพอ
 และได้รับเครื่องมือป้องกันภัยส่วนบุคคล เช่น หน้ากาก
 เครื่องช่วยหายใจ รองเท้า ที่เหมาะสมกับการดำเนินการ
 ทั้งนี้ ตามบทบัญญัติของ ANSI

การค้นหาของจากกองขยะจะถูกห้ามโดย
 เต็ดขาดเพื่อหลีกเลี่ยงอันตรายและเพื่อป้องกันการ
 รวบรวมนการเก็บรวบรวมขยะ

ยานพาหนะที่ใช้เก็บรวบรวมขยะและขนส่ง
 ขยะที่ดำเนินการระหว่างรัฐหรือธุรกิจการค้า
 ต่างประเทศต้องสอดคล้องกับมาตรฐานที่รัฐบาลกลาง
 กำหนด และต้องทำที่ปิดครอบอย่างเหมาะสมเพื่อมิให้
 ขยะหกหล่นในระหว่างที่ขนส่ง ยานพาหนะดังกล่าวต้อง
 ได้รับการดูแลและบำรุงรักษาเครื่องยนต์ตามคำแนะนำที่
 ผู้ผลิตกำหนดและควรได้รับการตรวจสอบภายในระยะ
 เวลาที่กำหนด รวมทั้งตรวจสอบเบรค ที่ปิดน้ำฝน
 ไฟหน้า อุปกรณ์เสียงเตือนการถอยหลัง ยาง และระบบ
 ไฮโดรลิก หากพบข้อบกพร่องควรซ่อมแซมก่อนที่จะ
 นำไปใช้ นอกจากนี้ควรทำความสะอาดอย่างน้อย
 สัปดาห์ละครั้ง

อัตราการเก็บรวบรวมขยะควรมีความ
 สม่าเสมอเพื่อป้องกันการแพร่พันธุ์ของแมลงหรือสิ่ง
 มีชีวิตที่เป็นพาหะนำโรคติดต่อต่างๆ และสิ่งรบกวน
 อื่นๆ ขยะที่มีอาหารอยู่ด้วยควรได้รับการเก็บรวบรวม
 อย่างต่ำ ๑ ครั้งในระหว่างสัปดาห์ ส่วนขยะขนาดใหญ่
 จะได้รับการเก็บรวบรวมอย่างต่ำทุกๆ ๓ เดือน

การเก็บรวบรวมขยะควรมีการดำเนินการอย่าง
 ปลอดภัย มีประสิทธิภาพ และปฏิบัติตามกฎหมายอื่น
 และกฎจรรยาบรรณอย่างเคร่งครัด ผู้ขับขี่ยานพาหนะที่
 เก็บรวบรวมขยะต้องรับผิดชอบทำความสะอาดหากขยะ
 ตกหล่นในทันทีเพื่อป้องกันมิให้เกิดความเสียหาย
 ทรัพย์สินของบุคคลและส่วนรวม และเพื่อมิให้รบกวน

ความสงบสุขและความสะอาดเรียบร้อยของพื้นที่อันเป็น
 ที่พักอาศัย

(๓) การแยกวัสดุเพื่อนำกลับมาใช้

(ก) สถานที่ทำงาน

กระดาษระดับดีจากสถานที่ทำงานที่มีคนทำงาน
 มากกว่า ๑๐๐ คน ควรจะแบ่งแยกที่มาก การเก็บรวบรวม
 และขายเพื่อนำกลับมาใช้ใหม่ สำหรับสถานที่ทำงานที่มี
 คนทำงานน้อยกว่า ๑๐๐ คน ควรตรวจสอบความ
 เป็นไปได้ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับข้อแนะนำ
 ตามที่กำหนดไว้

การตรวจสอบความต้องการสินค้ากระดาษ
 ควรทำโดยองค์กรที่รับผิดชอบสำหรับขายวัสดุนำกลับ
 มาใช้ใหม่ในแต่ละหน่วยงาน เมื่อมีการทำสัญญา
 ซื้อขาย ผู้ซื้อต้องยื่นเสนอราคาตามวิธีการที่กำหนดของ
 องค์กรที่รับผิดชอบ รวมไปถึงคุณสมบัติของผู้ซื้อ
 ข้อตกลงเรื่องปริมาณและการขนส่ง การรับประกัน และ
 ราคาซื้อขั้นต่ำ

การแบ่งแยกกระดาษควรทำเป็น ๒ ระดับ คือ
 (๑) กระดาษขยะระดับดี และ (๒) ขยะอื่นๆ สำหรับกรณี
 ที่มีขยะจากกระดาษคอมพิวเตอร์และบัตรต่างๆ
 จำนวนมาก ควรแบ่งแยกกระดาษเป็น ๓ ระดับ คือ
 (๑) กระดาษคอมพิวเตอร์ (๒) กระดาษขยะระดับดี และ
 (๓) ขยะอื่นๆ

(ข) ที่พักอาศัย

บริเวณที่พักอาศัยซึ่งรวมกันมากกว่า ๕๐๐
 ครอบครัว ควรแยกเก็บรวบรวมกระดาษหนังสือพิมพ์ที่
 ใช้แล้วเพื่อนำกลับไปใช้ใหม่ สำหรับบริเวณที่พักอาศัย
 ซึ่งรวมกันน้อยกว่า ๕๐๐ ครอบครัว ควรตรวจสอบ
 ความเป็นไปได้ในการดำเนินการให้สอดคล้องกับ
 ข้อแนะนำที่กำหนดไว้ ในพื้นที่ที่มีความต้องการของ
 ตลาด ควรแยกแก้ว กระเบื้อง และกระดาษให้เป็น
 หมวดหมู่เพื่อนำกลับไปใช้ใหม่

ระบบการจัดการที่ดีและการเผยแพร่ข้อมูล
 หรือการให้ความรู้แก่สาธารณชนซึ่งอธิบายเหตุผล
 จุดมุ่งหมาย วิธีการ และระดับการแบ่งแยก จะนำมาซึ่ง
 แรงจูงใจให้สมาชิกในครัวเรือนร่วมมือกันแบ่งแยกขยะ
 เพื่อนำกลับมาใช้ใหม่

นวัตกรรมใหม่ๆ เกี่ยวกับการบินกลบ โดยแต่ละมลรัฐจะ ออกกฎหมายเกี่ยวกับหลุมฝังกลบขยะมูลฝอยชุมชน ขึ้นมาใช้เอง ทั้งนี้ ต้องมีมาตรฐานในระดับเดียวกับที่ กำหนดไว้ และ EPA ได้จัดให้มีโครงการให้มลรัฐที่ ผ่านการรับรองมีอำนาจพิจารณาอนุมัติเกี่ยวกับหลุมฝัง กลบขยะมูลฝอยของชุมชนได้เองโดยไม่ต้องผ่านความ เห็นชอบจาก EPA ก่อน

เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานจะต้องแสดงว่า สถานที่ฝังกลบนั้นไม่ได้้อยู่ภายในบริเวณพื้นที่ดังนี้ (๑) พื้นที่ที่อยู่ห่างจากสนามบินของเครื่องบินแบบ ไอพ่น ๑๐,๐๐๐ ฟุต (หรือ ๕,๐๐๐ ฟุต สำหรับเครื่องบิน ใช้ใบพัด) (๒) พื้นที่ที่มีประวัติเคยนํ้าท่วมภายใน เวลา ๑๐๐ ปี (๓) พื้นที่ชุ่มน้ำ (๔) พื้นที่ที่อยู่ใน รัศมี ๒๐๐ ฟุตของบริเวณที่มีแนวเลื้อนของชั้นหิน ในอดีต (๕) บริเวณที่เสี่ยงต่อการเกิดแผ่นดินไหว และ (๖) พื้นที่ที่ไม่มีความเสถียรภาพ เช่น อาจทรุดตัว เป็นหลุมใหญ่ได้ ถ้านํ้าใต้ดินถูกสูบออกไปมาก หรือเกิด การกัดเซาะพังทลายได้ง่าย

ภายในสถานที่ฝังกลบขยะมูลฝอย เจ้าของ หรือผู้ดำเนินงานจะต้องขังนํ้าหนักและบันทึกข้อมูล การนำขยะมูลฝอยเข้ามาทิ้งที่หลุมฝังกลบ จัดโปรแกรม การสุ่มตรวจหาของเสียอันตรายที่อาจแฝงเข้ามา ผูกอบรมเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่ในการสุ่มตรวจสอบ และเมื่อพบของเสียอันตรายจะต้องทำการบันทึกและ แจ้งมลรัฐ แล้วให้ชนกลับหรือดำเนินการขนส่งของเสีย อันตรายดังกล่าว ไม่รับของเสียที่เป็นของเหลวและ ของเหลวจากถังเกรอะ ยกเว้นของเหลวที่บรรจุอยู่ใน ภาชนะขนาดเล็กที่ใช้ตามที่พักอาศัย

ขยะมูลฝอยจะต้องได้รับการบดอัดและ กลบขยะมูลฝอยรายวันด้วยดินหนาน้อย ๖ นิ้ว และบดอัด ในมลรัฐที่ผ่านโปรแกรมการรับรองแล้ว อาจอนุญาตให้ใช้ที่ดินที่มีความหนามากกว่า หรือน้อยกว่าหรืออาจจะใช้วัสดุอื่นทดแทนก็ได้ จะต้องมีการ ควบคุมประชากรของพาหะนำโรค และจัดให้มีโปรแกรม การตรวจสอบปริมาณก๊าซมีเทนทุก ๓ เดือน ถ้าพบว่ามี ปริมาณความเข้มข้นในอาคารใกล้เคียงเกินกว่าร้อยละ ๒๕ ของช่วงที่จะระเบิดหรือมีความเข้มข้นร้อยละ ๕ ที่บริเวณขอบที่ดิน จะต้องรีบแจ้งเจ้าหน้าที่แล้วเริ่ม ขึ้นตอนป้องกันความปลอดภัยของชีวิตและสิ่งแวดล้อม

ทันที และต้องเสนอแผนปฏิบัติการแก้ไขภายใน ๖๐ วัน ต่อมลรัฐ

คุณภาพอากาศภายในบริเวณนั้น ต้องมีค่า ไม่เกินมาตรฐานคุณภาพอากาศที่รัฐบาลกลางกำหนด จะต้องมีการวัดขีดเพื่อป้องกันรณขขยะมูลฝอย หรือบุคคลภายนอกแอบนำของเสียมาทิ้ง จะต้องมีการ รวบรวมและควบคุมนํ้าผิวดิน

หลักเกณฑ์นี้ได้กำหนดการออกแบบหลุม ฝังกลบไว้ ๒ ประเภทคือ (๑) มลรัฐที่ผ่านโปรแกรมการ รับรองแล้ว เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานหลุมฝังกลบจะต้อง ทำการออกแบบและแสดงให้มลรัฐเห็นว่าผลของการ ออกแบบนั้นให้ค่าพารามิเตอร์ต่างๆ ณ จุดที่กำหนด มีค่าไม่เกินค่ามาตรฐานที่กำหนด (๒) มลรัฐที่ไม่ผ่าน การรับรอง EPA จะเป็นผู้กำหนดรายละเอียดให้ดำเนินการ

เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานหลุมฝังกลบจะ ต้องมีระบบตรวจสอบนํ้าใต้ดินที่สามารถตรวจสอบหา สภาพการปนเปื้อนนํ้าใต้ดินได้ในจุดต่างๆ เพื่อใช้เป็นค่า เปรียบเทียบกับจุดที่มลรัฐกำหนด โดยต้องดำเนินการ ตรวจสอบปีละ ๒ ครั้ง และทำการวิเคราะห์หาสาร ประกอบโลหะหนัก ๑๕ ชนิด และสารประกอบอินทรีย์ อีก ๔๗ ชนิด หากพบการปนเปื้อนและนํ้าใต้ดินมีค่าเกิน มาตรฐานที่กำหนด เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานต้องแสดง แผนปฏิบัติการที่จะแก้ไขต่อไป

เมื่อหลุมฝังกลบรับขยะมูลฝอยจนถึง ความสูงที่ได้ออกแบบและได้รับอนุญาตจากมลรัฐ เจ้าของหรือผู้ดำเนินงานจะต้องปิดหลุมฝังกลบตามที ออกแบบไว้ด้วยดินหนา ๑๘ นิ้ว มีความลาดชัน อย่างน้อยร้อยละ ๓ เพื่อลดการซึมผ่านของนํ้าลงสู่ ชั้นขยะมูลฝอย หลังจากปิดหลุมฝังกลบแล้วเจ้าของ หรือผู้ดำเนินงานต้องดูแลรักษาระดับและความลาดชัน ของผิวดินและพืชที่ใช้ปกคลุมหลุมฝังกลบ ดูแลรักษา ระบบตรวจสอบการปนเปื้อนนํ้าใต้ดินและการเก็บข้อมูล ดูแลรักษาและเดินระบบรวบรวมและระบบบำบัดนํ้า ขยะมูลฝอยและก๊าซ รวมทั้งการแก้ไขหากพบการปนเปื้อน ของนํ้าใต้ดินต่อไปอีกอย่างน้อย ๓๐ ปี ทั้งนี้ เจ้าของ หรือผู้ดำเนินงาน หลุมฝังกลบจะต้องแสดงหลักประกัน ทางการเงินต่อมลรัฐเพื่อประกันว่าจะมีงบประมาณ เพียงพอในการดำเนินงานต่างๆ ภายในระยะเวลา ๓๐ ปี หลังการปิดหลุมฝังกลบแล้ว ■



ข้อคิดในระบบกฎหมายเยอรมัน เกี่ยวกับการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธ

▶ วรณารี สิงห์โต
ฝ่ายกฎหมายสาธารณสุข

กรณีเหตุการณ์เจ้าหน้าที่ตำรวจสลายกลุ่มผู้ชุมนุม ซึ่งชุมนุมบริเวณรอบรัฐสภา ลานพระบรมรูปทรงม้า หน้า กองบัญชาการตำรวจนครบาลเพื่อขัดขวางมิให้สมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าประชุมรัฐสภาเพื่อรับ ฟังการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมานั้น มีประเด็นที่น่าพิจารณาเกี่ยวกับอำนาจ ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุม การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการสลายการชุมนุม รวมถึงหลักเกณฑ์หรือวิธีการในการสลายการชุมนุม โดย ขอนำเสนอการศึกษาแนวคิดพื้นฐานในระบบกฎหมาย เยอรมันเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมเพื่อเป็นประโยชน์แก่การ ปรับปรุงระบบกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องดังกล่าวให้ สอดคล้องกับหลักนิติธรรมตามมาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. เสรีภาพในการชุมนุมและหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการชุมนุมตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม และการเดินขบวนในระบบกฎหมายเยอรมัน

๑.๑ เสรีภาพในการชุมนุม

การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของ พลเมืองตามมาตรา ๘ ของกฎหมายพื้นฐานแห่งสหพันธ์

สาธารณรัฐเยอรมัน (Grundgesetz) โดยประชาชนชาว เยอรมันทุกคนมีสิทธิในการชุมนุมอย่างสงบและปราศจาก อาวุธโดยไม่ต้องแจ้งหรือขออนุญาต และการชุมนุมใน พื้นที่เปิดโล่งเท่านั้นที่อาจถูกจำกัดโดยบทบัญญัติของ กฎหมายหรือโดยเหตุจากบทบัญญัติของกฎหมาย ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์ได้จำกัดความหมายของ การชุมนุมในขอบเขตความหมายของ “เสรีภาพในการ ชุมนุม” โดยพิจารณาในแง่ประวัติศาสตร์ ซึ่ง “เสรีภาพใน การชุมนุม” มีความมุ่งหมายในฐานะเสรีภาพในการมีส่วนร่วมและแสดงความคิดเห็นของประชาชนภายใต้การ ปกครองในระบอบประชาธิปไตย* และปัจจุบันได้มีการ ตรารัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่ง สหพันธ์รัฐ (Gesetz über Versammlungen und Aufzüge-Versammlungsgesetz (VersG)) ลงวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๗๘ ซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับการ ดำรวจและการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยมีความมุ่งหมายในการป้องกันอันตรายที่อาจเกิดจาก การชุมนุมต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของ บ้านเมือง ซึ่งบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุม และการเดินขบวน จะคำนึงถึงการรับรองและคุ้มครองสิทธิ และเสรีภาพของผู้ชุมนุมและการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ของผู้ที่อาจถูกระทบจากการชุมนุมดังกล่าวด้วย

* BverfGE 104, 92/104.

เนื้อหาของรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือในพื้นที่จำกัด โดยพิจารณาให้สอดคล้องกับความเสี่ยงที่อาจจะก่อให้เกิดอันตรายและความรุนแรงของอันตรายต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง เช่น การชุมนุมในพื้นที่จำกัดไม่จำเป็นต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจ แต่จะต้องมีผู้นำการชุมนุมเพื่อเป็นผู้รับผิดชอบและควบคุมดูแลการชุมนุมตามบทบัญญัติของกฎหมายสำหรับผู้ที่จัดให้มีการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือมีการเดินขบวนร่วมด้วยต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองภายในสี่สิบแปดชั่วโมงก่อนเริ่มชุมนุมและแจ้งชื่อบุคคลที่รับผิดชอบเป็นผู้นำการชุมนุมหรือผู้นำการเดินขบวนด้วย นอกจากนี้กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนยังได้กำหนดมาตรการในการควบคุมตรวจสอบการชุมนุม เหตุที่อาจห้ามหรือสลายการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือในพื้นที่จำกัด และเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจเกี่ยวกับการชุมนุมและการเดินขบวนซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง แล้วแต่กรณี

นอกจากบทบัญญัติของกฎหมายลายลักษณ์อักษรแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐให้ความสำคัญกับหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeit) เป็นอย่างมาก ในฐานะกรอบของการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองจะต้องให้ความสำคัญกับเสรีภาพในการชุมนุมในลำดับแรก และหากต้องมีการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม ก็จะต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งให้อำนาจจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง ทั้งนี้ตามหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Gesetzmäßigkeit) โดยการจำกัดสิทธิเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำได้ ก็ต่อเมื่อมีความจำเป็นต้องคุ้มครองสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครองซึ่งมีความสำคัญเท่าเทียมกันเท่านั้น^๒

๑.๒ อำนาจในการห้ามหรือการสลายการชุมนุม

รัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธรัฐ (VersG) ได้กำหนดลักษณะของการ

ชุมนุมในพื้นที่จำกัดที่ต้องห้ามตามกฎหมาย เช่น การชุมนุมที่ลักษณะหรือวัตถุประสงค์ของการรวมกลุ่มต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ ผู้นำการชุมนุมไม่มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนด ผู้นำการชุมนุมพกพาอาวุธไปรวมการชุมนุมด้วย หรือปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาจดำเนินการชุมนุมด้วยความรุนแรงหรือก่อการจลาจล หรือก่อให้เกิดการกระทำที่ละเมิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งเป็นความผิดในทางอาญาสำหรับการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งอาจต้องห้ามตามกฎหมาย หากปรากฏว่าการชุมนุมเป็นอันตรายต่อความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองซึ่งเป็นสิ่งที่กฎหมายมุ่งคุ้มครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีไม่แจ้งการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งต่อเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือเข้าไปชุมนุมในเขตพื้นที่ต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ในกรณีดังกล่าวเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งห้ามการชุมนุมและมีอำนาจดำเนินการสลายการชุมนุมที่ต้องห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายได้

๑.๓ กระบวนการสลายการชุมนุม

การสลายการชุมนุมจะต้องเป็นมาตรการสุดท้ายที่จะนำมาใช้เมื่อมาตรการอื่นไม่ประสบความสำเร็จ (ultima ratio) เนื่องจากเป็นมาตรการที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของพลเมืองอย่างรุนแรง เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการอื่นๆ เพื่อควบคุมให้การชุมนุมเป็นไปอย่างสงบ ปลอดภัย และชอบด้วยกฎหมาย เช่น การเคลื่อนย้ายหรือผลักดันกลุ่มผู้ชุมนุมเข้าไปอยู่ในพื้นที่ที่จำกัด หรือห้ามการเคลื่อนขบวนหรือใช้เจ้าหน้าที่ดำเนินการโอบล้อมกลุ่มผู้ชุมนุม เป็นต้น

คำสั่งห้ามหรือคำสั่งสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนเป็นคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำการหรือละเว้นการกระทำ โดยในกรณีจำเป็นเร่งด่วนเพื่อปกป้องอันตรายที่กำลังจะเกิดขึ้นแก่ประชาชน รัฐ หรือองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งห้ามหรือคำสั่งสลายการชุมนุมหรือการเดินขบวนก่อนได้ แต่ต้องกระทำภายในขอบเขตที่กำหนดไว้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธรัฐ (Verwaltungsvollstreckungsgesetz-VwVG) ซึ่งการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เจ้าหน้าที่ไม่จำเป็นต้องออกคำสั่งเตือนว่าจะบังคับการ (Androhung) และแจ้งยืนยันและกำหนดวิธีกระบังคับทางปกครอง (Festsetzung) ก่อนดำเนินการบังคับทางปกครองก็ได้

^๒ BVerfGE 69, 315/349.

ในการดำเนินการตามมาตรการบังคับทางปกครอง โดยส่วนใหญ่เจ้าหน้าที่จะเลือกใช้การบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang) เนื่องจากเป็นมาตรการบังคับทางปกครอง ที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้กำลังทางกายภาพหรืออาวุธในการเข้าบังคับโดยตรงเพื่อสลายการชุมนุมได้ ซึ่งเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพและทำให้เหตุการณ์ความวุ่นวายต่างๆ ยุติลงอย่างรวดเร็ว แต่อย่างไรก็ตาม การบังคับทางปกครองโดยตรงถือว่าเป็นมาตรการบังคับทางปกครองที่รุนแรงที่สุดในบรรดามาตรการบังคับทางปกครองตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) เนื่องจากการใช้กำลังทางกายภาพเข้าบังคับแก่เนื้อตัวร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครอง ดังนั้น การดำเนินการจึงต้องสอดคล้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Gesetzmäßigkeit) โดยหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบังคับทางปกครองโดยตรงกำหนดไว้ตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (Gesetz über den unmittelbaren Zwang bei Ausübung öffentlicher Gewalt durch Vollzugsbeamte des Bundes-UZwG) โดยเจ้าหน้าที่ที่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงได้ เมื่อการกระทำการแทน (Ersatzvornahme) หรือการกำหนดค่าปรับบังคับการ (Zwangsgeld) ไม่อาจกระทำได้ หรือเมื่อเจ้าหน้าที่ไม่อาจดำเนินการบังคับทางปกครองต่อทรัพย์สินได้เท่านั้น

การบังคับทางปกครองโดยตรงตามรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองโดยตรงของเจ้าหน้าที่บังคับการแห่งสหพันธ์รัฐ (UZwG) หมายถึง (๑) การดำเนินการกับบุคคลหรือทรัพย์สินโดยการใช้กำลังทางกายภาพ (๒) การใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ เช่น การใช้เครื่องพันธนาการ การฉีดน้ำ การใช้เครื่องกีดขวาง หรือสุนัขตำรวจ นอกจากนี้ (๓) ยังหมายรวมถึงการใช้อาวุธ เช่น ปืน วัตถุระเบิดหรือสารที่ก่อให้เกิดความระคายเคืองหรือหมอกตติ เช่น แก๊สน้ำตา หรือระเบิดควัน เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินการอื่นๆ นอกจากที่รัฐบัญญัติดังกล่าวกำหนดย่อมไม่ชอบด้วยกฎหมาย

เจ้าหน้าที่จะต้องเลือกมาตรการในการดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงที่กระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของผู้อยู่ใต้การบังคับทางปกครองอย่างน้อยที่สุด



ก่อน สำหรับการใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดเป็นวิธีการที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของผู้ชุมนุมอย่างรุนแรงที่สุด เจ้าหน้าที่ควรนำมาใช้เป็นวิธีการสุดท้ายและกระทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายกำหนดเพื่อระงับเหตุหรือป้องกันการกระทำอันเป็นความผิดตามหลักความพอสมควรแก่เหตุ (Verhältnismäßigkeit) เช่น เพื่อป้องกันการกระทำความผิดตามกฎหมายอาญา เพื่อขัดขวางการหลบหนีการจับกุมซึ่งกระทำความผิดซึ่งหน้าหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้กระทำความผิด เพื่อขัดขวางการหลบหนีการควบคุมของเจ้าหน้าที่ เพื่อขัดขวางบุคคลที่พยายามละเมิดคำสั่งให้หยุดหรือคำสั่งขอตรวจค้นร่างกาย หรือเพื่อขัดขวางยานพาหนะที่ใช้ในการหลบหนี เป็นต้น นอกจากนี้ บทบัญญัติของกฎหมายห้ามเจ้าหน้าที่ใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หากเห็นว่ามีความเสี่ยงที่ผู้ไม่เกี่ยวข้องจะได้รับอันตรายจากการใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดด้วยเว้นแต่การใช้ใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต่อกลุ่มคนเป็นมาตรการที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ก่อนการใช้ใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดเจ้าหน้าที่จะต้องเตือนบุคคลที่เกี่ยวข้องก่อนด้วยวิธีการยิงปืนขู่ และก่อนการใช้ใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิดต่อกลุ่มคนต้องมีการเตือนซ้ำอีกครั้ง รวมทั้งเตือนก่อนการใช้เครื่องฉีดน้ำต่อกลุ่มคนด้วย นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จะต้องไม่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยตรงหากการกระทำดังกล่าวละเมิดต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Menschenwürde) ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งการบังคับทางปกครอง หรือเป็นการกระทำความผิดในทางอาญา หรือขัดต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายอย่างชัดเจน



๑.๔ การควบคุมตรวจสอบการสลายการชุมนุม

การโต้แย้งและตรวจสอบคำสั่งทางปกครองเกี่ยวกับการห้ามหรือการสลายการชุมนุมของเจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมหรือการเดินขบวนย่อมเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (Verwaltungsgerichtsordnung-VwGO) ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองและการฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของคำสั่งทางปกครองดังกล่าว โดยมาตรา ๘๐ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) กำหนดให้ การอุทธรณ์ภายในฝ่ายปกครองหรือการฟ้องโต้แย้งคำสั่งทางปกครองมีผลเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งทางปกครอง ยกเว้นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ได้แก่ (๑) คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระเงินภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมต่างๆ (๒) คำสั่งหรือมาตรการของเจ้าหน้าที่ตำรวจในการบังคับทางปกครองที่ไม่อาจให้ตุลาการบังคับตามคำสั่งนั้นๆ ได้ (๓) คำสั่งในกรณีอื่นๆ ตามที่กฎหมายของสหพันธ์หรือกฎหมายของมลรัฐบัญญัติไว้ และ (๔) กรณีที่จะต้องมีการออกคำสั่งบังคับการโดยแรงกดดันเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อประโยชน์ที่สำคัญยิ่งกว่า ซึ่งการอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองดังกล่าวนี้ จะไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งทางปกครอง ซึ่งการที่

เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจออกคำสั่งห้ามชุมนุมหรือดำเนินการสลายการชุมนุมอาจถือได้ว่าเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่จะต้องดำเนินการโดยเร่งด่วน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองและประโยชน์สาธารณะตามมาตรา ๘๐ วรรคสอง (๔) แห่งประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) ดังนั้น การอุทธรณ์คำสั่งทางปกครองห้ามการชุมนุมหรือสลายการชุมนุมย่อมไม่มีผลเป็นการทูลเกล้าฯ ถวายคำสั่งทางปกครองตามคำสั่งทางปกครองดังกล่าว เจ้าหน้าที่ที่มีเขตอำนาจจึงสามารถดำเนินการสลายการชุมนุมได้ทันที

สำหรับการบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนซึ่งเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับทางปกครองโดยมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครองนั้น รัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองแห่งสหพันธ์รัฐ (VwVG) กำหนดให้ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับทางปกครองในกรณีดังกล่าวสามารถเข้ามาตรการคุ้มครองสิทธิที่ชอบด้วยกฎหมายในลักษณะเดียวกับกรณีที่มีการออกคำสั่งทางปกครองเป็นฐานในการบังคับทางปกครองได้ อย่างไรก็ตาม โดยที่การบังคับทางปกครองในกรณีจำเป็นเร่งด่วนมิได้มีการออกคำสั่งทางปกครองก่อน กรณีจึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติสำหรับการตรวจสอบในชั้นเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ดังนั้น ผู้ที่ได้รับผลกระทบจึงต้องใช้สิทธิในทางศาลเพื่อตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการบังคับทางปกครองโดยใช้คำฟ้องแบบโต้แย้งคำสั่งทางปกครอง (Anfechtungsklage) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO)

สำหรับการดำเนินการบังคับทางปกครองในรูปแบบของการบังคับทางปกครองโดยตรง (unmittelbarer Zwang) มีลักษณะเป็นการกระทำในทางข้อเท็จจริงที่เป็นปฏิบัติการทางปกครอง (Realakt) จึงอาจใช้คำฟ้องแบบขอให้พิสูจน์สิทธิ (Feststellungsklage) ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความปกครอง (VwGO) เพื่อให้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินการบังคับทางปกครองได้ โดยคำฟ้องขอให้พิสูจน์สิทธิมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ศาลที่มีเขตอำนาจพิสูจน์ถึงความมีอยู่ของความสัมพันธ์ตามกฎหมายอันเป็นการก่อตั้งสิทธิ

๒. ข้อคิดเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธ

การชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองและคุ้มครอง และเฉพาะ

การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งเท่านั้นที่อาจถูกจำกัดได้โดยบทบัญญัติของกฎหมายหรือโดยเหตุจากบทบัญญัติของกฎหมาย ซึ่งการชุมนุมที่ต้องห้ามตามบทบัญญัติของกฎหมายอาจถูกสลายการชุมนุม หนึ่ง โดยที่กระบวนการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธเป็นการกระทำที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองอย่างรุนแรง ดังนั้น ในระบบกฎหมายเยอรมันจึงได้สร้างกรอบหรือแนวปฏิบัติเกี่ยวกับการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธ ซึ่งอาจเป็นข้อคิดเตือนใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการดังนี้

(๑) บทบัญญัติของกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐในการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองที่รัฐธรรมนูญให้การรับรองหรือคุ้มครองซึ่งสอดคล้องกับการปกครองแบบนิติรัฐและเคารพต่อหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของฝ่ายปกครอง (Gesetzmäßigkeit) โดยในระบบกฎหมายเยอรมันได้มีการตราบัญญัติว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนแห่งสหพันธ์รัฐ (VersG) เพื่อสร้างความสมดุลระหว่างการรับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุม การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่อาจถูกกระทบจากการชุมนุม และการป้องกันอันตราย ที่อาจเกิดจากการชุมนุมต่อความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง นอกจากนี้ การห้ามหรือการสลายการชุมนุมย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งในระบบกฎหมายไทยได้รับรองเสรีภาพในการชุมนุมตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่การจำกัดเสรีภาพดังกล่าวจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก แต่ปัจจุบันยังไม่ปรากฏบทบัญญัติของกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการชุมนุมหรือการห้ามหรือการสลายการชุมนุมแต่อย่างใด รวมถึงกฎหมายที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองเป็นการทั่วไป

(๒) ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการห้ามชุมนุมหรือการสลายการชุมนุมจะต้องคำนึงถึงหลักกฎหมายทั่วไปในทางปกครอง เช่น หลักความชอบด้วย

รัฐธรรมนูญ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ การรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมือง หลักความชอบด้วยกฎหมาย และหลักความพอสมควรแก่เหตุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความพอสมควรแก่เหตุ เนื่องจากเป็นหลักกฎหมายที่กำหนดกรอบในการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่อย่างเป็นทางการ ในปัจจุบันหลักกฎหมายดังกล่าวได้ถูกนำมาบัญญัติไว้อย่างชัดเจนในกฎหมายลายลักษณ์อักษรโดยมีหลักการสำคัญที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องเลือกมาตรการที่ชองด้วยกฎหมาย มีความจำเป็น และกระทบต่อผู้ที่ต้องปฏิบัติตามและประโยชน์สาธารณะน้อยที่สุด อย่างไรก็ตาม ศาลปกครองกลางของไทยเคยมีคำสั่งศาลปกครองกลางในคดีหมายเลขดำที่ ๑๐๖๕/๒๕๕๑ เพื่อกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวหรือกำหนดวิธีการคุ้มครองเพื่อประโยชน์ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๑ กรณีเจ้าหน้าที่ตำรวจกระทำการเพื่อสลายการชุมนุมจะต้องกระทำเท่าที่จำเป็น โดยคำนึงถึงความเหมาะสม มีลำดับขั้นตอนตามหลักสากลที่ใช้ในการสลายการชุมนุมของประชาชน เจ้าหน้าที่ตำรวจจึงไม่อาจดำเนินการตามอำเภอใจได้ ซึ่งคำสั่งดังกล่าวสะท้อนแนวความคิดเกี่ยวกับการนำหลักความพอสมควรแก่เหตุมาปรับใช้แก่การปฏิบัติราชการของฝ่ายปกครอง

(๓) การควบคุมตรวจสอบกระบวนการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐและศาลปกครอง รวมถึงการเยียวยาความเสียหายอันเนื่องมาจากการสลายการชุมนุมโดยใช้กำลังและอาวุธ โดยศาลปกครองมีเขตอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสลายการชุมนุม เนื่องจากการสลายการชุมนุมเป็นการกระทำของฝ่ายปกครองอันมีพื้นฐานมาจากการใช้อำนาจในทางปกครอง และในการยื่นคำฟ้องขอให้ศาลปกครองตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสลายการชุมนุมอาจมีการร้องขอให้มีการชดเชยค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการกระทำละเมิดของรัฐได้อันหนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลปกครองของไทยในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการสลายการชุมนุม เนื่องจากยังไม่มีความชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินการสลายการชุมนุมโดยใช้อำนาจในขอบเขตของกฎหมายใด และศาลใดควรจะเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของการสลายการชุมนุม ■

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

► ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

ปัญหาการปฏิบัติตามกฎหมาย เกี่ยวกับการล้างมลทิน

ประเด็นที่หนึ่ง แยกเป็น ๒ กรณี คือ

กรณีที่ ๑ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชา และสั่งยุติเรื่องงดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดไปยังผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ว่าข้าราชการดังกล่าวกระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง โดยชี้มูลก่อนวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันประกาศใช้พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีปัญหาว่า ผู้บังคับบัญชาจะพิจารณาโทษข้าราชการดังกล่าวตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้หรือไม่ เนื่องจากการสั่งยุติเรื่อง งดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการ ซึ่งข้าราชการดังกล่าวได้รับไปก่อนหน้านั้นถูกล้างมลทินตามมาตรา ๕ หรือไม่ต้องถูกพิจารณาเพิ่มโทษหรือถูกดำเนินการทางวินัยในกรณีนั้นๆ ต่อไปตามมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ แล้ว

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติว่าข้าราชการ ผู้นั้นได้กระทำความผิดวินัยและส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ผู้บังคับบัญชาย่อมต้องดำเนินการทางวินัยตามมาตรา ๙๓ เพราะกระบวนการดำเนินการทาง



วินัยยังไม่เสร็จสิ้น จึงถือไม่ได้ว่าข้าราชการผู้นั้นได้รับการล้างมลทินตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ผู้บังคับบัญชาย่อมพิจารณาโทษข้าราชการนั้นตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้

กรณีที่ ๒ ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการผู้ได้บังคับบัญชาและสั่งยุติเรื่องงดโทษ ลงโทษ หรือสั่งให้ออกจากราชการไปแล้ว ต่อมาพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดชมีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐ มีปัญหาว่าผู้บังคับบัญชาจะสั่งลงโทษข้าราชการตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้หรือไม่

การดำเนินการทางวินัยในกรณีนี้เป็นการดำเนินการโดยผู้บังคับบัญชาควบคู่ไปกับการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. แม้การดำเนินการของผู้บังคับบัญชาเสร็จสิ้นและมีการสั่งลงโทษข้าราชการไปแล้ว หรือมีการสั่งงดโทษหรือสั่งให้ออกจากราชการ แต่เมื่อการดำเนินการของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังไม่เสร็จ ก็จะต้องว่ากระบวนการทางวินัยเสร็จสิ้นแล้วไม่ได้ ผู้บังคับบัญชาจึงสั่งลงโทษข้าราชการดังกล่าวตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติได้

ประเด็นที่สอบ กรณีที่ข้าราชการสองคน

ถูกผู้บังคับบัญชาสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ ต่อมาข้าราชการทั้งสองคนได้อุทธรณ์คำสั่งลงโทษต่อ อ.ก.พ. กระทรวง ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์ ผลการพิจารณา อ.ก.พ. กระทรวงมีมติให้ยกอุทธรณ์ทั้งสองคน ข้าราชการหนึ่งในสองคนได้นำเรื่องไปฟ้องต่อศาลปกครองกลาง ผลการพิจารณา ศาลปกครองกลางได้พิพากษาให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี เนื่องจากเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ผู้บังคับบัญชาได้ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลแล้ว โดยยกเลิกคำสั่งลงโทษข้าราชการผู้ฟ้องคดี และดำเนินการสอบสวนทางวินัยใหม่ แต่ระหว่างดำเนินการ พระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้นบังคับ จึงมีปัญหาว่าข้าราชการซึ่งอยู่ระหว่างถูกสอบสวนทางวินัยได้รับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไปแล้วหรือไม่ เพราะเหตุใด

เมื่อข้าราชการผู้ถูกลงโทษทางวินัยได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง ศาลปกครองกลางได้มีคำพิพากษา ให้เพิกถอนคำสั่งลงโทษทางวินัย และได้มีการสอบสวนทางวินัยแก่ผู้นั้นใหม่ในขณะที่พระราชบัญญัติล้างมลทินฯ เริ่มใช้นบังคับ ข้าราชการผู้นั้นยังไม่ได้รับโทษหรือรับทัณฑ์ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติล้างมลทินฯ จึงไม่ได้รับประโยชน์จากพระราชบัญญัติดังกล่าว

(เรื่องเสร็จที่ ๖๗๕/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนหรือเกี่ยวกับการล้างมลทินตามพระราชบัญญัติล้างมลทินในวโรกาสที่พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มีพระชนมพรรษา ๘๐ พรรษา พ.ศ. ๒๕๕๐ , คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑))

กรมอบอำนาจ

ประเด็นที่หนึ่ง

อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาล สามารถมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาหรือบุคลากรของหน่วยราชการอื่นเป็นผู้ออกไปอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลตามมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้หรือไม่

การมอบหมายให้บุคคลอื่นเป็นผู้ออกไปอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาล เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นนอกเหนือจากการมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๐ อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงอาจมอบหมายให้บุคคลอื่นที่เห็นสมควรเป็นผู้ออกไปอนุญาตได้ แต่การใช้อำนาจในการออกไปอนุญาตซึ่งเป็นคำสั่งทางปกครอง จึงเป็นการปฏิบัติราชการอย่างหนึ่ง จึงจำกัดเฉพาะผู้ปฏิบัติราชการในส่วนราชการเท่านั้น ดังนั้น อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงสามารถมอบหมายผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่นเป็นผู้ออกไปอนุญาตประกอบกิจการน้ำบาดาลได้

ประเด็นที่สอง

อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจะมอบอำนาจในการแก้ไขใบอนุญาตให้ถูกต้องตามมาตรา ๓๓ การสั่งและกำหนดวิธีการแก้ไขเพื่อป้องกันความเสียหายที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในเขตน้ำบาดาลตามมาตรา ๓๔ และการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้หรือไม่

อำนาจในการสั่งการตามมาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นการปฏิบัติราชการทั่วไป เมื่อกฎหมายไม่ได้กำหนดเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่น จึงต้องนำหลักเกณฑ์การมอบอำนาจตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติระเบียบ



บริหารราชการแผ่นดินฯ มาใช้บังคับ ดังนั้น อธิบดีกรมทรัพยากรน้ำบาดาลจึงมอบอำนาจในการสั่งการดังกล่าวให้แก่ผู้ใต้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงานในส่วนราชการอื่น หรือผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนได้ และในกรณีที่เป็นการมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. ๒๕๕๐

(เรื่องเสรีจที่ ๖๙๗/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การมอบอำนาจตามพระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. ๒๕๒๐ , คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๒))

การออกจากตำแหน่งของที่ปรึกษารัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

กรณีที่นาย ช. พ้นจากตำแหน่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะทำให้ นาย ธ. ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนาย ว. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งตามความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ต้องพ้นจากตำแหน่ง

ด้วยหรือไม่ และหากถือว่าพ้นจากตำแหน่งจะมีผลตั้งแต่เมื่อใด

การออกจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงจะต้องเข้าเหตุตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมืองฯ ได้แก่ ดาย ลาออก ถูกสั่งให้ออกจากตำแหน่งไม่ว่าจะเป็นการออกโดยมีความผิดหรือไม่ก็ตาม นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้สั่งแต่งตั้งออกจากตำแหน่ง หรือขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๙ ดังนั้น การที่นาย ช. รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข พ้นจากตำแหน่ง จึงไม่เป็นเหตุให้บุคคลทั้งสองต้องออกจากตำแหน่งที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข อย่างไรก็ตาม โดยที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข คือ นาย ย. ได้พ้นจากตำแหน่งตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๙/๒๕๕๑ โดยความเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขต้องสิ้นสุดลงเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี และสิ้นสุดลงทันที ไม่ใช่สิ้นสุดลงในวันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ดังนั้น นาย ธ. ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุข และนาย ว. ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจึงออกจากตำแหน่งในวันที่นาย ย. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขต้องออกจากตำแหน่งเมื่อมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ■

(เรื่องเสรีจที่ ๗๐๗/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกจากตำแหน่งของที่ปรึกษารัฐมนตรีและผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ , คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

► สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับ “คำสั่งทางปกครอง” ซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองรูปแบบหนึ่งนอกเหนือจากสัญญาทางปกครองและกฎ โดยที่มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ให้คำนิยาม “คำสั่งทางปกครอง” หมายความว่า (๑) การใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะก่อให้เกิดเปลี่ยนแปลง โอน สงวน ระบุ รับ หรือมีผลกระทบต่อสภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคล ไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราว เช่น การสั่งการ การอนุญาต การอนุมัติ การวินิจฉัยอุทธรณ์ การรับรอง และการรับจดทะเบียน แต่ไม่หมายความรวมถึงการออกกฎ (๒) การอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง ผลของการเป็นคำสั่งทางปกครองทำให้เจ้าหน้าที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการต่าง ๆ ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ซึ่งเป็นกฎหมายกลาง เช่น การเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่งทางปกครองที่ต้องมีความเป็นกลาง การแจ้งสิทธิอุทธรณ์ การแก้ไขคำสั่งทางปกครองที่มีความบกพร่อง การเพิกถอนคำสั่งทางปกครอง การขอให้พิจารณาใหม่ เป็นต้น (เว้นแต่เป็นกรณีที่กฎหมายใดกำหนดวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองไว้โดยเฉพาะและมีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมีมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ และไม่ใช่บังคับกับขั้นตอนและระยะเวลาการอุทธรณ์หรือโต้แย้งที่กฎหมายกำหนด) การพิจารณาว่าการดำเนินการใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่จึงมีความสำคัญต่อการปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองและคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้วินิจฉัยว่าการกระทำใดเป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่โดยมีกรณีที่น่าสนใจ ดังนี้

● **กรณีแรก** จากบันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ขอความเห็นเกี่ยวกับการตีความข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ (เรื่องเสร็จที่ ๘๙๔/๒๕๕๐) เป็นกรณีที่มีการร้องเรียนต่อคณะกรรมการแพทยสภา กล่าวหาว่าแพทย์ทำคลอดอย่างไม่ถูกต้องทำให้เด็กคลอดออกมาแขนขาผิดปกติและหลังคลอดต้องทำกายภาพบำบัดอย่างต่อเนื่อง ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภาพิจารณาว่ากรณีดังกล่าวเป็นคดีไม่มีมูลแต่ผู้ร้องเรียนขอให้คณะกรรมการแพทยสภาพิจารณาทบทวนเรื่องร้องเรียนดังกล่าวอีกครั้งโดยอ้างว่าไม่อาจยอมรับมติของคณะกรรมการแพทยสภาได้ เนื่องจากมิได้แจ้งให้ผู้ร้องเรียนมาให้ข้อมูลเพิ่มเติม และการตัดสินใจของคณะกรรมการแพทยสภาอาจไม่มีความเป็นกลางเนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นเจ้าของโรงพยาบาลที่ถูกร้องเรียน คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองวินิจฉัยปัญหาดังกล่าว ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง หลักเกณฑ์การขอให้พิจารณาใหม่เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับกฎหมายวิธีพิจารณาโดยแท้เนื่องจากเป็นบทบัญญัติที่ให้ประชาชนมีสิทธิเรียกร้องในการขอทบทวนกระบวนการพิจารณาที่เสร็จสิ้นไปแล้ว โดยการเปิดกระบวนการพิจารณาใหม่บนพื้นฐานของข้อเท็จจริงใหม่ จึงนำไปใช้บังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้นก่อนพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยกระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับคดีด้านจริยธรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๘ มีผลใช้บังคับได้

ประเด็นที่สอง เมื่อแพทยสภาได้รับการกล่าวหาหรือการกล่าวโทษ เลขานุการแพทยสภามีหน้าที่เสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมเพื่อแสวงหาข้อเท็จจริงพร้อมทำรายงานและเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการแพทยสภา

ซึ่งการแสวงหาข้อเท็จจริงดังกล่าวเป็นเพียงการรวบรวม และสอบสวนข้อเท็จจริงในเมืองต้นก่อนที่จะเข้าสู่การ พิจารณาคดีด้านจริยธรรมจึงไม่ถือว่าเป็นการพิจารณา ทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติ ราชการทางปกครองฯ และคณะกรรมการแพทยสภาอาจ มีมติอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๓๕ แห่งพระราช บัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ได้

เมื่อคณะกรรมการแพทยสภามีมติตาม ความเห็นของคณะอนุกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพ เวชกรรมให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณีนี้ เห็นว่าข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูลอัน เป็นการพิจารณาตามที่มีผู้ใช้สิทธิร้องเรียนแล้ว และ โดยที่การพิจารณาในขั้นตอนนี้เป็นารรวบรวมข้อเท็จ จจริง รวมทั้งพิจารณาว่ามีมูลหรือไม่ซึ่งเป็นกระบวนการ ที่ต้องดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่ผลการ ดำเนินการ มิได้มีผลกระทบต่อสิทธิทางปกครองของ ผู้ร้องเรียนแต่อย่างใด ดังนั้น มติคณะกรรมการแพทยสภา ให้ยกข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษในกรณีนี้เห็นว่า ข้อกล่าวหาหรือข้อกล่าวโทษนั้นไม่มีมูลย่อมไม่เป็นคำสั่ง ทางปกครอง ผู้ร้องเรียนจึงไม่อาจยื่นคำขอให้พิจารณา ใหม่ได้

● กรณีที่สอง จากบันทึกคณะกรรมการวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ข้าราชการทนายความ พ.ศ. ๒๕๓๙ (กรณีคำสั่งอนุมัติให้จัดตั้งโครงการป่าชุมชนของ อธิบดีกรมป่าไม้ไม่เป็นคำสั่งทางปกครอง) (เรื่องเสรีจที่ ๗๗/๒/๒๕๕๑) สรุปความได้ว่า การที่อธิบดีกรมป่าไม้ใช้ อำนาจตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่ง ชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ อนุมัติให้จัดตั้งโครงการป่าชุมชนโดย ออกคำสั่งเป็นหนังสือให้พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการ อย่างหนึ่งอย่างใดในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อประโยชน์ ในการควบคุม ดูแล รักษาหรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ และเปิดโอกาสให้ราษฎรสมัครใจเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐ เพื่อช่วยเจ้าหน้าที่ในการดูแล รักษาหรือบำรุงป่าแต่ ราษฎรจะทำการแผ้วถางหรือตัดไม้ทำลายป่าไม่ได้ เพราะไม่ได้ก่อให้เกิดสิทธิใด ๆ แก่ราษฎรในเขตพื้นที่ ป่าชุมชนนอกเหนือไปจากหน้าที่ในการดูแลรักษาหรือ บำรุงป่าชุมชนเท่านั้น ซึ่งราษฎรสามารถถอนชื่อของตน

ออกจากกรเข้าร่วมโครงการจัดตั้งป่าชุมชนเมื่อใดก็ได้ เมื่อการสั่งการของอธิบดีกรมป่าไม้ที่อนุมัติจัดตั้ง โครงการป่าชุมชนเป็นเพียงการใช้อำนาจเพื่อบำรุงรักษา ป่าไม้ได้มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างเจ้าหน้าที่ ของรัฐกับราษฎรในพื้นที่ป่าชุมชน คำสั่งอนุมัติให้จัดตั้ง โครงการป่าชุมชนของอธิบดีกรมป่าไม้จึงไม่เป็นคำสั่งทาง ปกครอง ดังนั้น ก่อนมีการดำเนินโครงการดังกล่าวจึง ไม่ต้องแจ้งให้ราษฎรมีโอกาสคัดค้านและแม้จะมีราษฎร บางรายอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งดังกล่าวก็ไม่ทำให้เจ้าหน้าที่ มีหน้าที่ต้องพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวแต่อย่างใด

● กรณีที่สาม จากบันทึกสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง ขั้นตอนการดำเนินการและพิจารณา ความรับผิดชอบละเมิดของเจ้าหน้าที่ (กรณีการแก้ไขคำสั่ง ทางปกครองให้สมบูรณ์ในระหว่างการพิจารณาของศาล ปกครอง) (เรื่องเสรีจที่ ๗๗/๓/๒๕๕๑) สรุปความ ได้ว่า คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตาม พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นคำสั่งทางปกครอง แม้การดำเนินการ ออกคำสั่งทางปกครองไม่สมบูรณ์เนื่องจากมิได้ให้ออกสา คู้กรณีโต้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนเสียก่อน และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครองฯ จะได้กำหนดวิธีการแก้ไขความบกพร่อง ไว้ แต่จะต้องแก้ไขก่อนสิ้นสุดกระบวนการพิจารณา อุทธรณ์หรือก่อนมีการนำคำสั่งทางปกครองไปสู่การ พิจารณาของผู้มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความถูกต้อง ของคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าคู่กรณี อุทธรณ์คำสั่งต่อกระทรวงคมนาคมและกระทรวง คมนาคมได้ยกอุทธรณ์อีกทั้งคู่กรณีได้ยื่นฟ้องคดีต่อ ศาลปกครองกลางแล้ว จึงเป็นกรณีที่กระบวนการพิจารณา อุทธรณ์คำสั่งภายในองค์กรฝ่ายปกครองได้สิ้นสุดลงแล้ว การที่เจ้าหน้าที่กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีผู้มี อำนาจในการพิจารณาออกคำสั่งและกระทรวงคมนาคม ผู้มีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งจะดำเนินการแก้ไข ความไม่สมบูรณ์ของคำสั่งทางปกครองให้สมบูรณ์ จึงล่วงเลยเวลาที่จะกระทำได้ตามมาตรา ๔๑ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ■



ระบบตรวจจับและป้องกันการบุกรุกเครือข่ายคอมพิวเตอร์ (IDP Intrusion Detection and Prevention)

► ส่วนสารสนเทศ

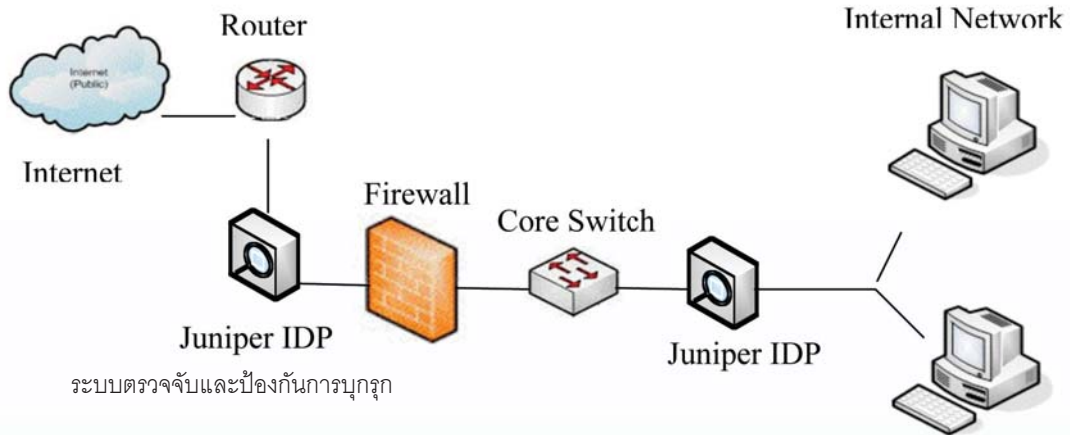
แม้ในองค์กรจะมีระบบไฟร์วอลล์ (firewall) ซึ่งเป็นระบบคอมพิวเตอร์ที่ช่วยเพิ่มความปลอดภัยของข้อมูลระหว่างเครือข่ายภายในกับเครือข่ายภายนอก ข้อมูลทั้งหมดที่ผ่านระหว่าง ๒ เครือข่ายนี้ก็ต้องผ่านไฟร์วอลล์ ซึ่งไฟร์วอลล์ทำหน้าที่ กรองข้อมูล (filtering) ตรวจสอบข้อมูล (monitoring) และเก็บข้อมูลการเชื่อมต่อ (logging of sessions) ระหว่างเครือข่ายภายในกับเครือข่ายภายนอกอื่นๆ ไฟร์วอลล์สามารถป้องกันเครือข่ายภายในจากการโจมตีที่มาจากภายนอก และป้องกันการโจมตีระบบภายนอกที่เกิดจากเครือข่ายภายในของระบบที่ใช้ไฟร์วอลล์ได้ แต่ไฟร์วอลล์ไม่สามารถป้องกันเครือข่ายภายในจากการโจมตีที่มาจากเครือข่ายภายนอกทั้งหมด และจากการโจมตีที่มาจากภายในเครือข่ายของระบบที่ใช้ไฟร์วอลล์เองได้ จึงจำเป็นต้องมีระบบตรวจจับและป้องกันการบุกรุกเครือข่ายคอมพิวเตอร์เข้ามาเสริมการทำงานให้กับระบบโดยเป็นการทำงานเสริมซึ่งกันและกัน

ปัญหาการบุกรุกและโจมตีระบบผ่านเครือข่ายคอมพิวเตอร์ในปัจจุบันมีความรุนแรงมาก การนำเอาเทคโนโลยีด้านการรักษาความปลอดภัยต่างๆ เช่น ไฟร์วอลล์ ระบบตรวจจับการบุกรุก และระบบป้องกันการบุกรุก มาใช้บนเครือข่ายคอมพิวเตอร์ จึง

เป็นสิ่งที่จำเป็น ระบบป้องกันการบุกรุกเป็นเทคโนโลยีที่ค่อนข้างใหม่ โดยเป็นการผสมผสานกันระหว่างเทคโนโลยีไฟร์วอลล์และระบบตรวจจับการบุกรุก จึงมีความสามารถในการป้องกันการบุกรุกและรักษาความปลอดภัยแก่ระบบได้เป็นอย่างดี ส่วนสารสนเทศสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตระหนักถึงเรื่องนี้ จึงได้นำเทคโนโลยีที่เหมาะสมเข้ามาติดตั้งกับเครือข่ายคอมพิวเตอร์ของสำนักงานเพื่อป้องกันทั้งการโจมตีจากภายนอกโดยผ่านระบบเครือข่ายอินเทอร์เน็ต และการโจมตีจากระบบเครือข่ายภายในผ่านคอมพิวเตอร์ลูกข่ายซึ่งมีโปรแกรมการโจมตีฝังอยู่โดยผู้ใช้ไม่ทราบมาก่อนเนื่องจากโปรแกรมการโจมตีเหล่านี้อาจแฝงหรือติดมากับไฟล์ซึ่งอยู่ในสื่อเก็บข้อมูล เช่น Floppy Disk, Flash Drive, CDROM, DVD ที่นำมาใช้กับเครื่องคอมพิวเตอร์

เทคโนโลยีที่นำมาใช้จะสามารถตรวจจับการบุกรุกได้หลากหลายวิธีการพร้อมกับกำหนดวิธีการป้องกันการบุกรุกในแต่ละวิธีที่ตรวจจับได้ด้วยวิธีการวิเคราะห์วิธีการที่มีความผิดปกติ เช่น

traffic anomalies คือ เกิดความผิดปกติของการรับส่งข้อมูลซึ่งปกติแล้วจะมีจำนวนความถี่ในการรับส่งข้อมูลไม่มากนักก็เกิดมีการรับส่งข้อมูลมากจน



รูปจำลองการนำระบบตรวจจับและป้องกันการบุกรุกเครือข่ายคอมพิวเตอร์มาใช้ในสำนักงาน

ทำให้อุปกรณ์เครือข่ายทำงานหนักและการรับส่งข้อมูลช้าทั้งระบบเครือข่าย อุปกรณ์ตรวจจับการบุกรุกจะป้องกันโดยการตรวจจับหาเครื่องคอมพิวเตอร์ในรูปแบบของชื่อ IP Address ว่าเครื่องใดมีการรับส่งข้อมูลผิดปกติ เมื่อตรวจพบแล้วก็จะทำการตัดการทำงานของ IP Address นั้นนอกจากระบบเครือข่ายหรือหากมีการเข้ามาใช้เว็บไซต์ของสำนักงานมาครั้งจนผิดปกติก็จะมีการตัด IP Address นั้นนอกจากการใช้งาน

IP spoofing เป็นหนึ่งในวิธีการโดยทั่วไปที่ใช้เพื่อโจมตีเครือข่ายเพื่อให้สามารถเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์ที่ไม่ได้รับอนุญาตโดยการส่งข้อมูลปลอม ๆ ที่ดูเหมือนจะมาจากเครื่องที่ได้รับการเชื่อถือ (trusted machine) อาศัยการปลอม IP address ของเครื่องนั้นระบบก็จะสามารถตรวจจับและสกัดกั้นข้อความนั้นไว้ได้

SYN-flood attacks เป็นการโจมตีเพื่อปฏิเสธการใช้งานของระบบทาง Internet โดยอาศัยหลักการเชื่อมต่อของ TCP (เป็นวิธีการติดต่อกันระหว่างเครื่องคอมพิวเตอร์ในเครือข่ายคอมพิวเตอร์แบบที่นิยมใช้กันทั่วไป) มาเป็นจุดในการโจมตี เนื่องจากการเชื่อมต่อของ TCP จะทำการตรวจสอบกันทั้ง 2 ฝ่ายแบบ 3-ways handshake หลักการโจมตีก็คือเครื่องต้นทางที่ต้องการติดต่อส่ง Request Syn (สัญญาณบอกให้รู้จักจากเครื่องคอมพิวเตอร์เครื่องหนึ่งว่าจะเริ่มต้นติดต่อกับเครื่องคอมพิวเตอร์อีกเครื่อง

หนึ่ง) ขอดติดต่อกับ Server (เครื่องคอมพิวเตอร์ที่ให้บริการ) แต่ระบุ IP Address ปลอมไปให้ เมื่อ Server ใ้ได้รับก็จะส่ง Ack (สัญญาณตอบกลับจากเครื่องคอมพิวเตอร์ที่ติดต่อด้วย) ตอบกลับว่ารับรู้อแล้วพร้อมทั้งส่ง Request Syn เพื่อขอการเชื่อมต่อสัญญาณ Ack + Request Syn จึงส่งไปไม่ถึงปลายทาง ดังนั้น ฝ่าย Server ต้องรอรับ Ack ตอบกลับมาจนกว่าจะ Time out (กำหนดระยะเวลาการตอบกลับ) ถึงจะยกเลิก port (ช่องทางการส่งข้อมูล) ได้ ถ้ามีการเชื่อมต่อในลักษณะนี้มากๆ ทรัพยากรฝั่ง Server (เช่น คิวของการให้บริการเต็ม) ก็หมด ระบบจะตรวจจับและตัดการติดต่อนั้นออกไปได้

ที่ยกตัวอย่างมานี้เป็นวิธีการบางส่วนที่สามารถตรวจจับและตัดการทำงานของผู้บุกรุกออกไปได้ ยังมีวิธีการบุกรุกแบบอื่นอีกมากมายที่ไม่ได้กล่าวไว้ นอกจากนี้ยังมีการอัปเดตซอฟต์แวร์เพื่อให้ตรวจจับวิธีการบุกรุกและโจมตีระบบแบบใหม่ ๆ ในทุก ๆ วัน

ยิ่งเทคโนโลยีพัฒนาไปมากเท่าใด การถูกโจมตีก็มากขึ้นตามมา การพัฒนารูปแบบการโจมตีของผู้บุกรุกที่ก้าวไกลไปเรื่อยๆ ความยากง่ายในการป้องกันและรับมือการโจมตีจึงตกหนักไปอยู่ที่ผู้ดูแลระบบ สิ่งที่ใช้จะช่วยรับมือการโจมตีให้มีความง่ายขึ้น คือ การมีวินัยในการใช้เทคโนโลยีในหน่วยงานของผู้ใช้นั่นเอง ■



กฎบัตรการตรวจสอบภายใน ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารทุกท่านทราบหรือไม่ว่ามี “หน่วยงานตรวจสอบภายใน” อยู่ในส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐ หลายท่านอาจจะทราบและเคยใช้บริการขอคำแนะนำ ปรีกษาจากหน่วยงานนี้ แต่ก็คงจะมีหลายท่านที่ยังไม่ทราบว่าหน่วยงานนี้มีหน้าที่อะไร มีความรับผิดชอบอย่างไร และมีประโยชน์หรือช่วยในการบริหารงานของหน่วยงานอย่างไรบ้าง กฤษฎีกาสารฉบับนี้ จึงขอแนะนำเสนอเรื่อง “กฎบัตรการตรวจสอบภายใน ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” เพื่อให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานตรวจสอบภายใน อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการประสานความร่วมมือให้การปฏิบัติงานในสำนักงานให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

วัตถุประสงค์

หน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการต่อฝ่ายบริหาร เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อความมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพของการดำเนินงานและความคุ้มค่าของการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งความถูกต้องเชื่อถือได้ของข้อมูลทางการเงิน ตลอดจนการปฏิบัติตามกฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง

สายการบังคับบัญชา

๑. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในมีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๒. การเสนอแผนการตรวจสอบประจำปีให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในเสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๓. เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภายในรายงานผลการตรวจสอบตรงต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

อำนาจหน้าที่

๑. หน่วยงานตรวจสอบภายในบริการให้คำปรึกษางานที่จะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มลดความเสี่ยงและปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยรับตรวจ
๒. หน่วยงานตรวจสอบภายในมีหน้าที่ในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของหน่วยงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และมีอำนาจในการเข้าถึงข้อมูลเอกสาร ทรัพย์สิน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับงานตรวจสอบ
๓. หน่วยงานตรวจสอบภายในไม่มีอำนาจหน้าที่

ในการกำหนดนโยบายวิธีปฏิบัติงานและระบบการควบคุมภายใน หรือการแก้ไขระบบการควบคุมภายใน ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง ผู้ตรวจสอบภายในมีหน้าที่เป็นเพียงผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ

๔. ขอบเขตของการตรวจสอบภายในจะครอบคลุมทั้งการตรวจสอบด้านการเงินการบัญชี และการตรวจสอบการดำเนินงาน รวมทั้งการสอบทานและประเมินผลการควบคุมภายใน

ความรับผิดชอบ

หน่วยงานตรวจสอบภายในต้องปฏิบัติงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบภายใน โดยให้รายงานผลการตรวจสอบและการให้ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ ประเมินผล ข้อเสนอแนะ คำปรึกษา ตามแนวทางที่มาตรฐานการตรวจสอบภายในกำหนดไว้

๑. ข้อมูลเกี่ยวกับความเพียงพอและประเมินประสิทธิผลของระบบการควบคุมภายใน ทั้งการเงินการบัญชีและการปฏิบัติงาน
๒. หน่วยงานตรวจสอบภายในควรประสานงานกับหน่วยรับตรวจ เพื่อให้ผู้บริหารของหน่วยรับตรวจมีส่วนร่วมในการให้ข้อมูลและข้อเสนอแนะ ในอันที่จะทำให้ผลการตรวจสอบมีประโยชน์สามารถนำไปสู่การพัฒนาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๓. หน่วยงานตรวจสอบควรประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและคณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผลประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้การปฏิบัติงานตรวจสอบภายในของสำนักงานบรรลุเป้าหมายและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
๔. หน่วยงานตรวจสอบภายในมีการประเมินความเสี่ยงเพื่อวางแผนการตรวจสอบตามผลการประเมินความเสี่ยง
๕. หน่วยงานตรวจสอบภายในต้องประเมินตนเองเพื่อสอบทานหรือทบทวนการปฏิบัติงานในรอบปีที่ผ่านมาว่าการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานและจริยธรรมของผู้ตรวจสอบภายใน รวมทั้งพิจารณาปรับปรุงแก้ไขและพัฒนางานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ■

โครงการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการและเจ้าหน้าที่ ที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้านคุณธรรมและจริยธรรม ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑

▶ กลุ่ม ก.พ.ร.

ส่วนนโยบายและแผน สำนักอำนวยการ

การทุจริตคอร์รัปชันเป็นภัยร้ายแรงสำคัญอย่างยิ่งที่ทำลายความมั่นคงของประเทศชาติ คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนดแนวทางการดำเนินการตามวาระแห่งชาติ เพื่อให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติและผลักดันให้ส่วนราชการดำเนินการตามมาตรการสร้างราชการใสสะอาด สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้จัดทำแผนปฏิบัติการเสริมสร้างจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ ตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑ มิตินี้ ๒ ด้านคุณภาพการให้บริการ ตัวชี้วัดที่ ๖.๑ ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการ/แผนปฏิบัติการป้องกันการทุจริต การส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล



ตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว สำนักงานได้กำหนดประเด็นมาตรการ การสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรของสำนักงาน และจัดให้มีกิจกรรมการยกย่องเชิดชูเกียรติข้าราชการที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้านคุณธรรม จริยธรรมและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล เพื่อให้ผู้ที่ได้รับการคัดเลือกเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจ เป็นเกียรติ และเป็นขวัญกำลังใจในการที่จะทำคุณประโยชน์ให้แก่สังคมและประเทศชาติต่อไป โดยพิจารณาคัดเลือก แบ่งเป็น ๓ กลุ่ม กลุ่มละ ๑ คน ดังนี้

๑. กลุ่มข้าราชการระดับ ๖ - ๘ ผู้ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ คือ นางสาวจิรภัทร์ การประเสริฐกิจ ตำแหน่งนักกฎหมายกฤษฎีกา ๘๖
๒. กลุ่มข้าราชการระดับ ๑ - ๕ ผู้ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ คือ นางสาวประเสริฐ วรณวิเศษ ตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ ๓
๓. กลุ่มเจ้าหน้าที่ (พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว) ผู้ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ คือ นายประสาร แก่นประธูป ตำแหน่งนักการภารโรง ■

ในการนี้สำนักงานได้จัดพิธีมอบโล่เชิดชูเกียรติ
ให้กับผู้ที่ได้รับการคัดเลือกทั้ง ๓ รายและเผยแพร่ผ่านทาง
www.krisdika.go.th และกฤษฎีกาสาร ของสำนักงาน



▶ นายอัษฎพร จารุจินดา รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนา “คู่มือแบบการร่างกฎหมาย” ในวันศุกร์ ที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ห้องชมวัง อาคารราชนาวิกสภา หอประชุมกองทัพเรือ กรุงเทพฯ โดย น.ส.จารุวรรณ เสงตระกุล กรรมการร่างกฎหมายประจำ เป็นผู้บรรยายเรื่อง “คู่มือแบบการร่างกฎหมาย” ผู้เข้าร่วมการสัมมนาเป็นบุคลากรในสายงานด้านกฎหมายของส่วนราชการต่างๆ จำนวน ๓๒๐ คน



▶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดการบรรยายเรื่อง “ข้อวิเคราะห์และความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศในขอบการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา” โดย ศาสตราจารย์ ดร.อรุณ ภาณุพงศ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ ๖ เป็นวิทยากรบรรยาย ในระหว่างวันที่ ๒๒ กันยายน - ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๑ ณ ห้องประชุมสมภพ โทตะกิตย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

การบรรยายประกอบด้วย หัวข้อ “หลักทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ” “สนธิสัญญาระหว่างประเทศ” “เอกสิทธิ์และความคุ้มกัน” “การค้าระหว่างประเทศ” และ หัวข้อ “ทรัพย์สินทางปัญญา” โดยตลอดการบรรยายในครั้งนี้ มีข้าราชการในสายงานด้านกฎหมาย ให้ความสนใจเข้ารับฟังเป็นจำนวนมาก



ยานิสงส์ของการรักษาศีล ๕



ผลของการรักษาศีลนั้นมีมาก ซึ่งยังประโยชน์สุขให้แก่ผู้นั้นทั้งในชาตินี้และชาติหน้า เมื่อได้ละ
อัตรภาพนี้ไปแล้วย่อมส่งผลให้ได้บังเกิดในเทวโลก ๖ ชั้น ซึ่งแล้วแต่ความละเอียดประณีตของศีลที่รักษา
และที่บำเพ็ญมา ครั้นเมื่อสิ้นบุญในเทวโลกแล้ว ด้วยเศษของบุญที่ยังคงเหลืออยู่แต่เพียงเล็กๆ น้อยๆ
หากไม่มีอกุศลกรรมอื่นมาให้ผล ก็อาจจะน้อมนำให้ได้มาบังเกิดเป็นมนุษย์ที่ถึงพร้อมด้วยสมบัติ
๔ ประการ เช่น อานิสงส์ของการรักษาศีล ๕ กล่าวคือ

● **ผู้ที่รักษาศีลข้อ ๑** ด้วยการไม่ฆ่าสัตว์ตัดชีวิต ด้วยเศษของบุญที่รักษาศีลข้อนี้ เมื่อมาเกิด
เป็นมนุษย์ก็จะทำให้มีพละทานามัยแข็งแรง ปราศจากโรคภัยไข้เจ็บ อายุยืนยาว ไม่มีศัตรูเบียดเบียนให้ต้อง
บาดเจ็บ ไม่มีอุบัติเหตุต่างๆ ที่จะทำให้อายุสั้นหรือสิ้นอายุเสียก่อนวัยอันสมควร

● **ผู้ที่รักษาศีลข้อ ๒** ด้วยการไม่ถือเอาทรัพย์ของผู้อื่นที่เจ้าของมิได้เต็มใจให้ ด้วยเศษ
ของบุญที่รักษาศีลข้อนี้ เมื่อมาเกิดเป็นมนุษย์ ย่อมทำให้ได้เกิดในตระกูลที่ร่ำรวย การทำมาหาเลี้ยงชีพใน
ภายหน้ามักจะประสบช่องทางที่ดีทำมาค้าขึ้นและมั่งมีทรัพย์ ทรัพย์สมบัติไม่วิบัติหายนะไปด้วยภัยต่างๆ
เช่น อัคคีภัย วัตภัย โจรภัย ฯลฯ

● **ผู้ที่รักษาศีลข้อ ๓** ด้วยการไม่ล่วงประเวณีในคูครองหรือคนในปกครองของผู้อื่น ด้วย
เศษของบุญที่รักษาศีลข้อนี้ เมื่อมาเกิดเป็นมนุษย์ ก็จะประสบโชคดีในความรัก มักได้พบรักแท้ที่จริงจัง
และจริงใจ ไม่ต้องอกหักอกโรย และอกแตก ครั้นเมื่อมีบุตรธิดา ก็ว่านอนสอนง่ายไม่ดื้อด้น ไม่ถูกผู้อื่น
หลอกลวง ญาติครูอาจารย์ไปทำให้เสียหาย บุตรธิดาย่อมเป็นอภิชาติบุตรซึ่งจะนำเกียรติยศชื่อเสียงมาสู่
วงศ์ตระกูล

● **ผู้ที่รักษาศีลข้อ ๔** ด้วยการไม่กล่าวมุสา ด้วยเศษของบุญที่รักษาศีลข้อนี้ เมื่อมาเกิดเป็น
มนุษย์จะทำให้เป็นผู้ที่มีเสียงไพเราะพูดจาดีมีน้ำมีนวลชวนฟังมีเหตุมีผลชนิดที่เป็น พุทฺธวาจา มีโวหาร
ปฏิภาณไหวพริบในการเจรจา จะเจรจาความสิ่งใดก็มีผู้เชื่อฟังและเชื่อถือ สามารถว่ากล่าวสั่งสอนบุตร
ธิดา และศิษย์ให้อยู่ในโอวาทได้ดี

● **ผู้ที่รักษาศีลข้อ ๕** ด้วยการไม่ดื่มสุราเมรัยเครื่องหมักดองของมีนเมา ด้วยเศษของบุญ
ที่รักษาศีลข้อนี้ เมื่อมาเกิดเป็นมนุษย์ ย่อมทำให้เป็นผู้ที่มีสมอง ประสาท ปัญญา ความคิดแจ่มใส
จะศึกษาเล่าเรียนสิ่งใดก็แตกฉานและจำได้ง่ายไม่หลงลืมเพื่อนเลอะเลือน ไม่เสียดิวิกลจริต ไม่เป็น
โรคสมอง โรคประสาท ไม่มีปัญหาทรมานปัญหาอ่อนหรือปัญหาน้ำเมา

คัดลอกมาจากหนังสือวิธีสร้างบุญบารมี

บทพระนิพนธ์ ในสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก