



www.krisdika.go.th



# กฤษฎีกา

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๕ เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๕๖



- เศรษฐศาสตร์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ
- พันธกรณีในการค้าอาวุธ  
(Arms Trade Treaty: ATT)
- ภาวะสมองตายและผลทางกฎหมาย



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดกิจกรรมเนื่องใน “วันสงกรานต์ ประจำปี ๒๕๕๖” ประกอบด้วย พิธีเจริญพระพุทธมนต์ ถวายภัตตาหารเช้าพระสงฆ์ จำนวน ๙ รูป พิธีตักบาตรข้าวสารอาหารแห้ง และพิธีสงฆ์พระพุทธรูปเพื่อความเป็นสิริมงคล ต้อนรับเทศกาลสงกรานต์ ๒๕๕๖ โดยมีนายอัคร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นประธานในพิธีและคณะผู้บริหารระดับสูง ตลอดจนเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ ร่วมกิจกรรมโดยพร้อมเพรียง เมื่อวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุม พระยามานวราชเสวีและบริเวณศาลาทำน้าของสำนักงานฯ



## บรรณาธิการ

“อย่างเข้าเดือนหก ฝนก็ตกพราว ๆ ...” ท่านผู้อ่านกฤษฎีกาสารคงจะรู้จักเพลงนี้กันแทบทุกคน (ไม่ว่าอายุรุ่นราวคราวเดียวกับ บ.ก.) เพราะเพลงนี้ช่างเข้ากับดินฟ้าอากาศบ้านเราตอนนี้จริง ๆ ฝนตก เปิดเทอม การจราจรอันหนาฟุ้งจนแทบไม่อยากไปไหน ถ้ารู้สึกหงุดหงิดก็หยิบกฤษฎีกาสารขึ้นมาอ่าน จะได้สาระความรู้ที่ไม่เหมือนใคร...และไม่มีใครเหมือน...

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ออกจะมีเรื่องราวของตัวเลข การคำนวณอยู่มากกว่าเล่มอื่น แต่ก็เป็นตัวเลขที่น่ารู้ โดยเฉพาะหากท่านผู้อ่านอยากทราบว่ากฎหมายกับการคำนวณเกี่ยวข้องกันอย่างไร ต้องอ่านสองเรื่องนี้ เรื่องแรกสก็๊ปพิเศษเสนอเรื่อง “เศรษฐศาสตร์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ” ซึ่ง รองเลขาธิการฯ (นายธรรมนิตย์ สุมันต์กุล) ได้กรุณารวบรวมเรียบเรียงให้อ่านกันได้เข้าใจอย่างง่าย ๆ ท่านที่มีเรื่องต้องขึ้นโรงขึ้นศาลจะได้เข้าใจวิธีการคำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี สามารถคิดได้รอบด้านมากขึ้นว่าคุ้มค่างับเวลาและค่าใช้จ่ายที่เสียไปหรือไม่ เรื่องที่สองคือ “ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย” โดยกรมการร่างกฎหมายประจำ (นายปรกรณ์ นิลประพันธ์) ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมากในการจัดทำร่างกฎหมาย โดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ยึดถือเป็นหลักในการปฏิบัติงาน และใช้เป็นคำนิยามของสำนักงานฯ คือ **“มุ่งมั่น สร้างสรรค์ กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ”** เพราะกฎหมายที่มีคุณภาพ หมายถึง **การมีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม และที่สำคัญคือต้องสร้างภาระให้แก่ประชาชนน้อยที่สุด** สำหรับท่านที่เป็นนักร่างกฎหมายก็จะได้ทราบถึงเทคนิคการคำนวณภาระของประชาชนที่เป็นรูปธรรมนั้นทำอย่างไร โดยการเสนอร่างกฎหมายแต่ละฉบับนั้น ควรคำนึงถึงผลกระทบในด้านค่าใช้จ่ายของประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย มากกว่าคำนึงถึงความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ อันจะเป็นการช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยรวม นอกจากนี้ ยังมีบทความที่น่าสนใจเรื่อง “พันธกรณีในการค้าอาวุธ” ซึ่งสหประชาชาติได้พยายามผลักดันให้มีการวางหลักเกณฑ์การซื้อขายอาวุธระหว่างประเทศมาว่าเจ็ดปี โดยหวังว่ากฎหมายระหว่างประเทศนี้จะส่งผลให้กลุ่มผู้ก่อสงคราม/ผู้ก่อการร้าย ซื้อและจัดหาอาวุธได้ยากขึ้น บทความที่น่าสนใจอีกเรื่องคือ “ภาวะสมองตายและผลทางกฎหมาย” ซึ่งเป็นผลมาจากเทคโนโลยีทางการแพทย์ที่มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น โดยเสนอหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคลโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของไทย คำพิพากษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตาย และคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตาย โดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของต่างประเทศ ส่วนบทความ IT ฉบับนี้ จะทำให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า GPS สามารถระบุตำแหน่งที่อยู่ของเราได้อย่างไร และมีข้อจำกัดหรือข้อผิดพลาดมาน้อยเพียงใด

ปิดท้ายอย่าลืมนัดส่งความคิดเห็นตามแบบสอบถามที่แนบอยู่ในฉบับนี้มายังกองบรรณาธิการ ลุ้นรับของสมนาคุณแทนคำขอบคุณสำหรับผู้ส่งความคิดเห็น ๕๐ ท่านแรกเช่นเคย

บรรณาธิการ

## คณะผู้จัดทำ

### ที่ปรึกษา

นายอัษฎพร จารุจินดา

### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ นายธรรมนิตย์ สุมันต์กุล

นายนิพนธ์ ชะกิมี่ นายคิสทัต โทตระกิตย์

### รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

### บรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

### กองบรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลิ้งเหมาะ นายนพดล เกียรติภักษ์

นายเชวง ไทยยิ่ง นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำหนูวัฒน์ นางสาววัชรี สังข์ทองงาม

นางเกลินี แสงสุวรรณ นางชุตินา ใหญ่น้อย

### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๖๓๙

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

## สารบัญ

### ๒ เทคโนโลยีสารสนเทศ

จีพีเอส (GPS) ระบุตำแหน่งของคุณได้อย่างไร?

### ๔ Brainstorm Session

พันธกรณีในการค้าอาวุธ (Arms Trade Treaty: ATT)

### ๘ ข่าวสารพัฒนากฎหมาย

ภาวะสมองตายและผลทางกฎหมาย

### ๑๑ สก็๊ปพิเศษ

เศรษฐศาสตร์ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ

### ๑๗ เรื่องน่ารู้

ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

### ๒๔ ความเห็นทางกฎหมาย

- ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

- ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

### ๒๘ เลาะรั้ว

รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง

บทความ ข้อความ หรือความคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

# จีพีเอส (GPS)

## ระบุตำแหน่งของคุณได้อย่างไร?

**ป**

ปัจจุบันเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือมีความก้าวหน้ามาก สิ่งหนึ่งที่มากับเทคโนโลยีโทรศัพท์มือถือคือระบบ “จีพีเอส” (GPS) โปรแกรมการนำทางด้วยแผนที่ ซึ่งมีทั้งแบบที่เป็นอุปกรณ์เดี่ยวๆ แยกต่างหาก หรือเป็นฟังก์ชันแฝงอยู่ในโทรศัพท์มือถือ แท็บเล็ต ฯลฯ

ระบบกำหนดตำแหน่งบนโลก หรือ จีพีเอส (Global Positioning System: GPS) คือ ระบบบอกตำแหน่งบนพื้นผิวโลก โดยอาศัยการคำนวณจากความถี่สัญญาณนาฬิกาที่ส่งมาจากดาวเทียมที่โคจรรอบโลกซึ่งทราบตำแหน่ง ทำให้ระบบนี้สามารถบอกตำแหน่ง ณ จุดที่สามารถรับสัญญาณได้ทั่วโลก โดยเครื่องรับสัญญาณจีพีเอสรุ่นใหม่ ๆ จะสามารถคำนวณความเร็วและทิศทางนำมาใช้ร่วมกับโปรแกรมแผนที่ เพื่อใช้ในการนำทาง

### แนวคิดในการพัฒนาระบบจีพีเอส

เริ่มต้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๗ เมื่อนักวิทยาศาสตร์ของสหรัฐอเมริกา นำโดย Dr. Richard B. Kershner ได้ติดตามการส่งดาวเทียมสปุตนิกของโซเวียต และพบปรากฏการณ์ดอปเปลอร์ของคลื่นวิทยุที่ส่งมาจากดาวเทียม พวกเขาพบว่าหากทราบตำแหน่งที่แน่นอนบนพื้นผิวโลก ก็สามารถระบุตำแหน่งของดาวเทียมได้จากการตรวจวัดดอปเปลอร์ และในทางกลับกัน หากทราบตำแหน่งที่แน่นอนของดาวเทียมก็สามารถระบุตำแหน่งบนพื้นผิวโลกได้

กองทัพเรือสหรัฐฯได้ทดลองระบบนำทางด้วยดาวเทียม ชื่อ TRANSIT เป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๖๐ ประกอบด้วยดาวเทียมจำนวน ๕ ดวง ส่วนดาวเทียมที่ใช้ในระบบจีพีเอส (GPS Block-I) ส่งขึ้นทดลองเป็นครั้งแรกเมื่อ ค.ศ. ๑๙๗๘ เพื่อใช้ในการทหาร

เมื่อ ค.ศ. ๑๙๘๓ หลังจากเกิดเหตุการณ์โคเรียนแอร์ไลน์ เที่ยวบินที่ ๐๐๗ ของเกาหลีใต้ บินพลัดหลงเข้าไปในน่านฟ้าของสหภาพโซเวียตและถูกยิงตก ผู้โดยสาร ๒๖๙ คนเสียชีวิตทั้งหมด ประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ได้ประกาศว่า เมื่อพัฒนาระบบจีพีเอสแล้วเสร็จจะอนุญาตให้ประชาชนทั่วไปใช้งานได้

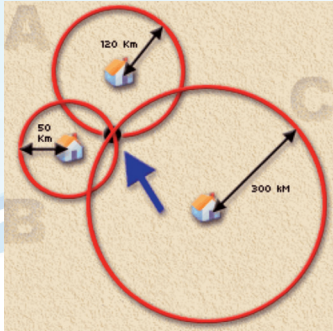
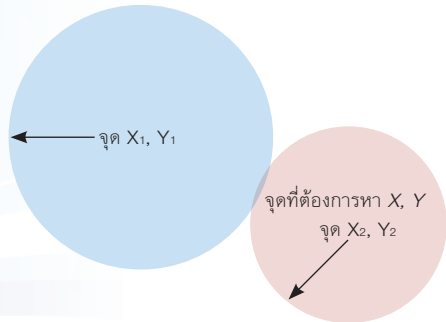
ดาวเทียมจีพีเอส เป็นดาวเทียมที่มีวงโคจรระดับกลาง (Medium Earth Orbit: MEO) ที่ระดับความสูงประมาณ ๒๐,๒๐๐ กิโลเมตร (๑๒,๖๐๐ ไมล์ หรือ ๑๐,๙๐๐ ไมล์ทะเล) จากพื้นโลกใช้การยืนยันตำแหน่งโดยอาศัยพิกัดจากดาวเทียมอย่างน้อย ๔ ดวง ดาวเทียมจะโคจรรอบโลกเป็นเวลา ๑๒ ชั่วโมงต่อหนึ่งรอบ ที่ความเร็ว ๔ กิโลเมตร/วินาที การโคจรแต่ละรอบนั้นสามารถแบ่งได้เป็น ๖ ระนาบ ๆ ละ ๔ ดวง ทำมุม ๕๕ องศา โดยทั้งระบบจะต้องมีดาวเทียม ๒๔ ดวง หรือมากกว่า เพื่อให้สามารถยืนยันตำแหน่งได้ครอบคลุมทุกจุดบนผิวโลก ปัจจุบันเป็นดาวเทียม GPS Block-II มีดาวเทียมสำรองประมาณ ๔-๖ ดวง

### เทคนิคการหาตำแหน่ง

การหาตำแหน่งมาจากแนวความคิดง่าย ๆ ที่ว่า ถ้าเรารู้ตำแหน่งของดาวเทียมและเรารู้ระยะทางจากดาวเทียมถึงเครื่องรับ เราจะสามารถหาตำแหน่งของเครื่องรับสัญญาณได้ เช่น ถ้าวัดพิจารณาใน ๒ มิติแล้วมีตำแหน่งที่กำหนดให้ ๒ จุด และระยะจากจุดทั้ง ๒ ถึงจุดที่ต้องการหา (X, Y) เราสามารถใช้วงเวียนขีดเส้น โดยมีจุดที่กำหนดให้เป็นศูนย์กลาง รัศมีวงเวียนเท่ากับระยะทางของแต่ละจุดถึงจุดที่ต้องการหาเส้นวงกลมที่ได้จะตัดกัน ๒ จุด โดยหนึ่งจุดเป็นคำตอบที่ถูกต้อง สมการอย่างง่ายเขียนได้เป็น



ระยะจากจุดที่ ๑  $(X_1, Y_1)$   $D_1 = \sqrt{(X_1 - x)^2 + (Y_1 - y)^2}$   
 ระยะจากจุดที่ ๒  $(X_2, Y_2)$   $D_2 = \sqrt{(X_2 - x)^2 + (Y_2 - y)^2}$

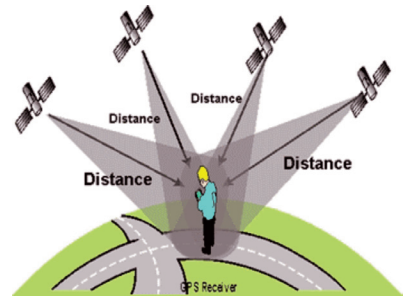


ถ้าเป็นสามมิติก็สามารถทำได้ในลักษณะเดียวกัน โดยมีจุดที่กำหนดให้ ๓ จุด ในทำนองเดียวกัน สมการอย่างง่ายเขียนได้เป็น

ระยะจากจุดที่ ๑  $D_1 = \sqrt{(X_1 - x)^2 + (Y_1 - y)^2 + (Z_1 - z)^2}$   
 ระยะจากจุดที่ ๒  $D_2 = \sqrt{(X_2 - x)^2 + (Y_2 - y)^2 + (Z_2 - z)^2}$   
 ระยะจากจุดที่ ๓  $D_3 = \sqrt{(X_3 - x)^2 + (Y_3 - y)^2 + (Z_3 - z)^2}$

สำหรับระยะทางนั้น เครื่องรับสัญญาณจีพีเอสสามารถคำนวณโดยการจับเวลาที่สัญญาณเดินทางจากดาวเทียมถึงเครื่องรับ แล้วคูณด้วยความเร็วแสง ก็จะได้ระยะ ณ เสี้ยวเวลา (epoch) ที่ดาวเทียมห่างจากเครื่องรับ อย่างไรก็ตาม คลื่นเดินทางด้วยความเร็วแสง นาฬิกาที่จับเวลาที่เครื่องรับมีคุณภาพเหมือนนาฬิกาควอตซ์ทั่วไป ความผิดพลาดจากการจับเวลา (dt) แม้เพียงเล็กน้อยก็ทำให้ระยะผิดไปมาก ความผิดพลาดดังกล่าวจึงนับเป็นตัวแปรสำคัญในการคำนวณตำแหน่งด้วยเหตุนี้ การหาตำแหน่งจึงมีตัวแปรพื้นฐานที่สำคัญรวม ๔ ตัวแปร ได้แก่ ตำแหน่งที่ต้องการหาใน ๓ มิติ (X, Y, Z) และความผิดพลาดอันเนื่องมาจากนาฬิกาที่ใช้ ทำให้เราต้องการดาวเทียมอย่างน้อย ๔ ดวง เพื่อสร้าง ๔ สมการ ในการแก้ตัวแปรทั้ง ๔ สมการอย่างง่ายจึงกลายเป็น

ระยะจากจุดที่ ๑  $D_1 = \sqrt{(X_1 - x)^2 + (Y_1 - y)^2 + (Z_1 - z)^2} + c dt$   
 ระยะจากจุดที่ ๒  $D_2 = \sqrt{(X_2 - x)^2 + (Y_2 - y)^2 + (Z_2 - z)^2} + c dt$   
 ระยะจากจุดที่ ๓  $D_3 = \sqrt{(X_3 - x)^2 + (Y_3 - y)^2 + (Z_3 - z)^2} + c dt$   
 ระยะจากจุดที่ ๔  $D_4 = \sqrt{(X_4 - x)^2 + (Y_4 - y)^2 + (Z_4 - z)^2} + c dt$



เมื่อ c เป็นความเร็วแสง ในกรณีที่มีจำนวนดาวเทียมมากกว่านี้ ก็จะมีจำนวนสมการมากขึ้นเท่ากับจำนวนดาวเทียมสังเกตการณ์

### ข้อจำกัดการใช้งานจีพีเอส

การรับสัญญาณจีพีเอสจากดาวเทียม จะได้สัญญาณที่อ่อนลงหรือมีข้อผิดพลาด เมื่อมีปัจจัยบางอย่างเช่น มีฝนตกหนัก หรือฟ้ามีเมฆหนาที่บ ซึ่งเป็นข้อจำกัดทางภูมิอากาศและหากอยู่ในพื้นที่ที่มีแต่ตึกสูงมาก ๆ อยู่ทั้ง ๒ ข้างทาง เช่นในพื้นที่ที่เป็นย่านธุรกิจหรือในซอยแคบ อาจทำให้จำนวนดาวเทียมที่ตัวเครื่องจับสัญญาณได้มีน้อยลง ..



- ที่มา : <http://www.arip.co.th/articles.php?id=407342>
- <http://th.wikipedia.org/wiki/จีพีเอส>
- <http://www.gpsdeedee.com/index.php?lay=show&ac=article&id=538768601&Ntype=1>
- [http://www.aircardshop.com/gps/GPS\\_ดีตรถ.html](http://www.aircardshop.com/gps/GPS_ดีตรถ.html)





# พันธกรณีในการค้าอาวุธ (Arms Trade Treaty: ATT)

**ท** ั้งจากพยายามผลักดันมาถึงเจ็ดปี ในที่สุดเมื่อต้นเดือนเมษายน ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ลงมติเห็นชอบ “สนธิสัญญาซื้อขายอาวุธ” หรือ Arms Trade Treaty (ATT) วางหลักเกณฑ์การซื้อขายอาวุธระหว่างประเทศ เพราะอาวุธเป็นผลิตภัณฑ์ที่แตกต่างจากผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมทั่วไปตรงที่มันมีฤทธิ์ในการทำลายล้าง จึงไม่ควรปล่อยให้การค้าอาวุธเป็นไปอย่างเสรีเหมือนผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมอื่น โดยพันธกรณีสำคัญตามสนธิสัญญานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันมิให้อาวุธตกไปอยู่ในมือของเหล่าร้าย ทูรชน และรัฐที่มีผู้นำหรือรัฐบาลกระหายเลือดหรือสงคราม

สำหรับเหตุที่ต้องมีสนธิสัญญานี้ ก็สืบเนื่องมาจากที่ผ่านมานั้นการค้าอาวุธใช้หลักการควบคุมตนเอง (Self control) โดยรัฐผู้ขายจะทำหน้าที่ในการพิจารณาอนุญาตว่าจะให้บริษัทผลิตอาวุธของตนขายอาวุธหรือเทคโนโลยีทางทหารใด จำนวนเท่าใด ให้แก่รัฐใด และอาวุธที่ขายให้ นั้นใช้เทคโนโลยีในระดับใด ซึ่งทุกประเทศที่มีขีดความสามารถในการผลิตอาวุธขายได้นั้นต่างก็ “อ้าง” เสมอมาว่าตนไม่มีวันขายอาวุธให้แก่รัฐที่มีผู้นำหรือรัฐบาลทุศีลเป็นอันขาด แต่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏอยู่เสมอมาว่าเหล่า Evil States มีอาวุธใช้ไม่ขาดมือ แดมอาวุธจำนวนมากยังรั่วไหลไปอยู่ในมือของบรรดาผู้ก่อการร้าย และอาชญากรข้ามชาติอีกด้วย ดังนั้น สหประชาชาติ ในฐานะ

องค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมของโลก และมีวัตถุประสงค์เพื่อการอารังรักษาไว้ซึ่งความสงบสุขและปลอดภัยและการพัฒนาของโลก รวมทั้งคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของมนุษยชาติ จึงเห็นว่าเมื่อหลักการควบคุมตนเองในการค้าอาวุธมีรูรั่วเช่นนี้ ก็จำเป็นที่จะต้องสร้าง “กฎเกณฑ์ระหว่างประเทศ” ในเรื่องนี้ขึ้นมาเป็นมาตรการเสริมเพื่อให้อาวุธตกไปอยู่ในมือของผู้กระหายเลือด ผู้ก่อการร้าย อาชญากรข้ามชาติ ฯลฯ ได้ยากเย็นยิ่งขึ้น ดังนั้น ในเดือนธันวาคม ๒๕๔๙ (2006) ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติจึงมีมติเห็นชอบให้ปรึกษาหารือกับรัฐภาคีเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการสร้างกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศว่าด้วยขอบเขตการค้าอาวุธขึ้น

ในระยะแรก ความริเริ่มดังกล่าวถูกคัดค้านอย่างมากจากรัฐที่มีรายได้สำคัญจากการค้าอาวุธ แต่หลังจากรัฐภาคีอื่นพยายามผลักดันอย่างต่อเนื่องและยาวนานกว่าหกปี ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ ครั้งที่ ๖๗ ระหว่างวันที่ ๑๘ - ๒๘ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ สำนักงานใหญ่สหประชาชาติ นครนิวยอร์ก จึงมีมติให้มีการประชุมเพื่อรับรองร่างฉบับสุดท้าย (Final Draft) ของสนธิสัญญาซื้อขายอาวุธเมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๖ และในวันนั้น รัฐภาคีสมาชิกต่างพากันเทคะแนนเสียงสนับสนุนร่างสนธิสัญญาซื้อขายอาวุธนี้มากมายถึง ๑๕๔ ประเทศจาก ๑๙๓ ประเทศ ไม่เห็นด้วย ๓ ประเทศ คือ

\*นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา © 2556



อิหร่าน ซีเรีย และเกาหลีเหนือ มีประเทศที่ไม่เข้าร่วมประชุม ๑๓ ประเทศ และงดออกเสียง ๒๓ ประเทศ โดยในจำนวนนี้มีรัสเซียและจีนซึ่งเป็นประเทศผู้ผลิตอาวุธส่งออกรายใหญ่ของโลกรวมอยู่ด้วย

ส่วนกระบวนการต่อไป สหประชาชาติจะเปิดให้มีการลงนามและให้สัตยาบันในสนธิสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นต้นไปและสนธิสัญญานี้จะมีผลบังคับใช้ภายใน ๙๐ วัน หลังจากวันที่ประเทศสมาชิกได้ให้สัตยาบันครบ ๕๐ ประเทศ

หลังจากที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติมีมติเห็นชอบร่างสนธิสัญญาซื้อขายอาวุธเลขาธิการสหประชาชาติ (นาย Ban Ki-Moon) กล่าวว่า สนธิสัญญาฉบับนี้ถือเป็นชัยชนะของประชาคมโลกที่บรรดาสมาชิกสหประชาชาติต่างช่วยกันผลักดันให้เกิดขึ้น และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าสนธิสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับโดยเร็ว และกฎหมายระหว่างประเทศนี้จะส่งผลให้กลุ่มผู้ก่อสงคราม โจรสลัด ผู้ก่อการร้าย และอาชญากร ซื้อและจัดหาอาวุธได้ยากขึ้น และการละเมิดสิทธิมนุษยชนจะลดน้อยถอยลงตามไปด้วย

สนธิสัญญาการค้าอาวุธนี้ ประกอบด้วย ๒๘ ข้อบทที่กำหนดมาตรการควบคุมการค้าอาวุธของรัฐบาล ทั้งรัฐที่เป็นผู้ส่งออกอาวุธ และรัฐผู้นำเข้าอาวุธ ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังต่อไปนี้

#### ๑. วัตถุประสงค์ (Article 1)

- เพื่อเป็นการสร้างมาตรการและปรับปรุงกฎระเบียบเกี่ยวกับการค้าอาวุธในประชาคมโลก
- ป้องกันและลดจำนวนการค้าขายอาวุธที่ผิดกฎหมายและป้องกันการใช้อาวุธในรูปแบบอื่นๆ โดยมุ่งหวังให้เกิดสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงขึ้นในภูมิภาค รวมทั้งลดสาเหตุการทุกข์ทรมานของมนุษย์ ซึ่งเป็นผลมาจากการใช้อาวุธ
- ส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือ และสร้างความปลอดภัยและความรับผิดชอบในระหว่าง

ประเทศภาคีสมาชิกในการค้าขายอาวุธระหว่างประเทศ รวมทั้งเสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างประเทศภาคีสมาชิกด้วยกัน

๒. สำหรับอาวุธที่อยู่ภายใต้บังคับของสนธิสัญญานี้ แบ่งออกเป็น ๘ ประเภท (Article 2) ได้แก่

- รถถัง (Battle tanks)
- รถยานเกราะ (Armored combat vehicles)
- ปืนใหญ่ (Large-caliber artillery systems)
- อากาศยานขับไล่ (Combat aircraft)
- เฮลิคอปเตอร์โจมตี (Attack helicopters)
- เรือรบ (Warships)
- ขีปนาวุธและฐานยิงขีปนาวุธ (Missiles and missile launchers)
- อาวุธเบา (Small arms and light weapons)

นอกจากอาวุธดังกล่าวข้างต้นแล้ว ATT ยังเรียกร้องให้รัฐบาลต้องออกมาตรการกำหนดควบคุมการส่งออกเครื่องกระสุนปืน (ammunition/munitions) (Article 3) รวมทั้งชิ้นส่วนหรืออุปกรณ์ (Article 4) ที่ต้องใช้หรือสามารถนำไปใช้กับร่วมกับอาวุธที่ถูกควบคุมดังกล่าวด้วย

๓. ห้ามประเทศภาคีสมาชิก “เคลื่อนย้าย” อาวุธ ๘ ประเภทและวัสดุอื่นที่เกี่ยวข้อง หากการเคลื่อนย้ายอาวุธเหล่านั้นเป็นการละเมิดข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้อมติเกี่ยวกับการห้ามส่งออกอาวุธตามหมวด ๗ แห่งกฎบัตรสหประชาชาติ หรือละเมิดข้อมติห้ามเคลื่อนย้ายอาวุธหรือการลักลอบขายอาวุธภายใต้ความตกลงระหว่างประเทศ หรือโดยรู้ว่าการเคลื่อนย้ายอาวุธดังกล่าวจะนำไปใช้เพื่อการฆ่าล้างเผ่าพันธุ์ ก่ออาชญากรรมต่อมนุษยชาติ หรือก่ออาชญากรรมสงคราม เป็นต้น (Article 6)

๔. ให้รัฐบาลทุกประเทศจัดให้มีการประเมินความเสี่ยง (Risk assessment) ก่อนที่จะมีการส่งออกหรือขนย้ายอาวุธยุทธภัณฑ์ตลอดจนบริภัณฑ์ของอาวุธ



ต่าง ๆ ไปยังประเทศผู้แสดงความประสงค์จะซื้อ ว่าโอกาสที่จะมีการนำอาวุธดังกล่าวไปใช้เพื่อกระทำการหรือสนับสนุนการละเมิดอย่างร้ายแรงต่อกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศหรือกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ หรืออาจนำไปใช้ในขบวนการก่อการร้ายหรืออาชญากรรมข้ามชาติหรือไม่ ทั้งนี้ หากปรากฏว่ามีความเสี่ยงดังกล่าว รัฐเหล่านั้นจะต้องไม่ส่งออกหรือขนย้ายอาวุธให้แก่ประเทศผู้แสดงความประสงค์จะซื้ออย่างเด็ดขาด (Article 8) หรือสรุปได้ง่าย ๆ ว่าห้ามรัฐภาคีขายอาวุธให้โจรนั่นเอง

๕. รัฐภาคีต้องดำเนินการตามที่สมควรเพื่อให้มีการอนุวัติการกฎหมายภายในเพื่อบังคับใช้สนธิสัญญาฉบับนี้ (Article 14) และต้องให้ความร่วมมือกับรัฐภาคีอื่นในการแลกเปลี่ยนและสนับสนุนข้อมูลเพื่อให้การบังคับใช้สนธิสัญญานี้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายอาวุธที่ถูกกฎหมาย และข้อมูลเกี่ยวกับการลักลอบการค้าอาวุธ (Article 15)

สหภาพยุโรปนั้น ถือเป็นผู้ส่งออกอาวุธรายใหญ่ของโลก ซึ่งแม้ขณะนี้จะประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง และการค้าอาวุธก็เป็นอุตสาหกรรมที่สามารถสร้างงานและรายได้เป็นจำนวนมาก จึงควรเป็นผู้คัดค้านสนธิสัญญานี้ แต่สหภาพยุโรปกลับมีความเห็นต่อสนธิสัญญานี้อย่างน่าสนใจ โดย Catherine Aston หัวหน้าฝ่ายการต่างประเทศและนโยบายเพื่อความมั่นคงของสหภาพยุโรป เห็นว่าสนธิสัญญานี้จะช่วยให้ผู้ค้าขายอาวุธมีความรับผิดชอบและการค้าอาวุธมีความโปร่งใสมากขึ้น ทั้งยังก่อให้เกิดความมั่นคงและสันติภาพระหว่างประเทศ และบทบัญญัติใหม่นี้บังคับใช้กับประเภทของอาวุธในวงกว้างและมุ่งที่คุ้มครองกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ดังนั้น สหภาพยุโรปจะพยายามผลักดันให้สมาชิกดำเนินการอนุวัติการสนธิสัญญาดังกล่าวโดยเร็วที่สุด

สำหรับผู้ประกอบอุตสาหกรรมผลิตอาวุธภายในสหภาพยุโรปต่างพากันเห็นด้วยและสนับสนุนสนธิสัญญา



ฉบับนี้ เนื่องจากเห็นว่าจะช่วยลดการค้าอาวุธที่ผิดกฎหมายให้มีปริมาณน้อยลง โดย Ger Runde เลขาธิการสมาคมการบินและอุตสาหกรรมทหารแห่งยุโรป (Aerospace and Defence Industries Association of Europe: ASD) กล่าวว่า มติของสหประชาชาติที่รับรองร่างสนธิสัญญาการค้าอาวุธนี้ ถือเป็นมติที่ต้องมีการจารึกไว้ในประวัติศาสตร์ของโลกทีเดียว เพราะเป็นครั้งแรกที่ประชาคมโลกร่วมกันกำหนดมาตรการควบคุมการส่งออกอาวุธและการค้าอาวุธระหว่างประเทศ Runde เชื่อว่าสนธิสัญญานี้มิได้สร้างภาระเพิ่มเติมให้แก่อุตสาหกรรมทหาร (Defense/Military Industry) แต่ช่วยให้การค้าอาวุธมีมาตรฐานที่ดีขึ้น

ความเห็นของสหภาพยุโรปซึ่งขณะนี้กำลังประสบปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรง จะต่างจากความเห็นของผู้ส่งออกอาวุธรายใหญ่อย่างรัสเซียและจีนซึ่งเศรษฐกิจกำลังฮุบฟูมาก เพราะทั้งจีนและรัสเซียนั้นงดออกเสียงรับรองสนธิสัญญานี้ และไม่แน่ว่าจะเข้าร่วมเป็นภาคีสถิติสัญญานี้หรือไม่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าเป็นการแสดงให้เห็นถึงความต่างทางทัศนคติในการค้าอาวุธของสหภาพยุโรป กับจีนและรัสเซีย ได้อย่างชัดเจนว่า ฝ่ายหนึ่งค้าขายโดยคิดถึงแต่เงินอย่างเดียวทุกอย่าง ที่รวยอยู่แล้ว แต่อีกฝ่ายเห็นว่าการค้าขายต้องคำนึงถึงศีลธรรมด้วย แม้ว่ากำลังอยู่ในภาวะยุ่งยากก็ตาม ดังนั้น คงไม่ต้องสงสัยนะคะว่าใครนารักกว่ากัน





สำหรับประเทศไทยนั้น หลายปีก่อนได้เคยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติอุตสาหกรรมป้องกันประเทศและการพลังงานทหาร พ.ศ. .... โดยมีสาระสำคัญให้กระทรวงกลาโหมสามารถผลิตอาวุธจำหน่ายได้เอง ซึ่งผู้เสนอเห็นว่านอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันประเทศแล้ว ยังสามารถส่งออกซึ่งสินค้าและบริการของอุตสาหกรรมแขนงนี้ไปจำหน่ายยังต่างประเทศอันเป็นการหารายได้เข้าประเทศได้อีกช่องทางหนึ่งด้วย

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีข้อสังเกตและเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในหลายโอกาสว่า การให้กระทรวงกลาโหมเป็นผู้ผลิตและจำหน่ายอาวุธยุทธภัณฑ์เพื่อใช้เองนั้นคงไม่มีปัญหาอะไรเพราะรัฐมีหน้าที่ประการหนึ่งคือการป้องกันประเทศ (Defense Function) แต่การผลิตอาวุธเพื่อการค้านั้น เข้าลักษณะเป็นการประกอบอุตสาหกรรมป้องกันประเทศ (Defense/Military Industry) ซึ่งต่างจากภารกิจป้องกันประเทศของรัฐ การให้กระทรวงกลาโหมซึ่งเป็นส่วนราชการผลิตอาวุธขายจึงออกจะเป็นการผิดฝาผิดตัวอยู่ เนื่องจากการประกอบอุตสาหกรรมนี้เป็นเรื่องของเอกชน อีกทั้งการให้หน่วยงานราชการดำเนินการประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนนั้นอาจไม่สอดคล้องกับมาตรา ๘๔ (๑) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วย แต่หากสนับสนุนให้เอกชนประกอบอุตสาหกรรมนี้ภายใต้การควบคุม (Control) ของรัฐ เป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการ

ได้ และในทุกประเทศที่ขายอาวุธกันจนติดอันดับโลกนั้น เอกชนเป็นผู้ประกอบการภายใต้การควบคุมของรัฐทั้งสิ้น แม้กระทั่งรัสเซียและจีนเองซึ่งส่วนราชการเคยผลิตอาวุธเองขายเอง ปัจจุบันก็แปรรูปกิจการเหล่านี้เป็นเอกชนแล้วทั้งสิ้น มิฉะนั้นการวิจัยและพัฒนา (Research and Development) อันเป็นหัวใจของอุตสาหกรรมนี้จะไม่สามารถแข่งขันกับคู่แข่งได้ เพราะหน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจไม่ว่าที่ไหนในโลกล้วนแล้วแต่ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบมากมาย จะไปแข่งขันกับใครคงไม่ทันกันคงทำได้แต่เพียงการจัดทำบริการสาธารณะเท่านั้น

นอกจากนี้ อาวุธนั้นไม่ใช่ของเล่น แต่เป็นของอันตราย การค้าอาวุธจึงต้องพิจารณาผลกระทบต่างๆ อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ลองนึกดูว่าถ้าส่วนราชการของไทยผลิตอาวุธขายให้ประเทศใดสักประเทศหนึ่ง แล้วรัฐบาลของประเทศนั้นเอาไปใช้ในเรื่องที่ไม่สอดคล้องกับหลักมนุษยธรรมหรือนำไปใช้ในทางที่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยในฐานะผู้ขายเราจะได้รับผลกระทบอย่างไรจากสังคมโลกอย่างน้อยๆ ก็คงถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้สมรู้ร่วมคิดหรือสนับสนุนตามทฤษฎี Conspiracy Theory อันโด่งดังแน่ๆ

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนใคร่ขอฝากท่านผู้อ่านช่วยกันติดตามสถานะของสนธิสัญญาการค้าอาวุธดังกล่าวว่าจะก้าวหน้าไปมากน้อยเพียงไร ผลการให้สัตยาบันของประเทศสมาชิกจะเป็นไปในแนวทางใด และจะมีประเทศภาคีสมาชิกร่วมลงนามและให้สัตยาบันถึง ๕๐ ประเทศ อันเป็นจำนวนที่จะส่งผลให้สนธิสัญญานี้มีผลใช้บังคับหรือไม่ ???

**โปรดฟังอีกครั้งหนึ่งว่า อาวุธเป็นของอันตราย จะผลิตและจำหน่ายแบบแถมมป่ายนหรือแถมมตอนเมืองคงไม่ได้ แต่ต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และต้องอยู่ภายใต้ระบบควบคุมตรวจสอบใกล้ชิดด้วย ..**



## “ภาวะสมองตาย และพลาถางกฎหมาย”

### บทนำ

เนื่องจากการตายของมนุษย์นั้น ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่สำคัญหลายประการ ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับสถานะบุคคลและทรัพย์สินของผู้ตายเอง และความรับผิดชอบของผู้ที่เกี่ยวข้องกับความตายของผู้นั้น แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายแล้วปรากฏว่าไม่มีกฎหมายฉบับใดให้คำนิยามคำว่า “ตาย” ไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น การวินิจฉัยการตายจึงถือเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ต้องให้แพทย์ซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ บัญญัติให้แพทย์ต้องออกหนังสือรับรองการตายตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางกำหนด ซึ่งแต่เดิมนั้นแพทย์จะใช้หลักเกณฑ์วินิจฉัยการตายโดยพิจารณาจากระบบการทำงานของร่างกายในสามระบบใหญ่ ๆ ได้แก่ ระบบการหายใจ (ปอด) ระบบการไหลเวียนโลหิต (หัวใจ) และระบบประสาทส่วนกลาง (สมอง) ซึ่งหากอวัยวะทั้งสามระบบนี้หยุดทำงานแล้วก็จะถือว่าผู้นั้นถึงแก่ความตาย

แต่เมื่อเทคโนโลยีทางการแพทย์มีความเจริญก้าวหน้ามากขึ้น มีการนำเครื่องมือทางการแพทย์มาใช้เพื่อกอบกู้ระบบการทำงานของปอดหรือหัวใจให้กลับมาทำงานได้อีกครั้ง เพื่อช่วยยืดระยะเวลาการดำรงชีวิตของผู้ป่วยให้ยาวนานขึ้น แม้ว่าผู้ป่วยรายนั้นจะไม่สามารถกลับมาใช้ชีวิตเช่นคนปกติได้ หรือที่แย่ไปกว่านั้นคือหากหยุดใช้เครื่องมือช่วยและยาต่าง ๆ เมื่อใด ผู้ป่วยก็จะเสียชีวิตในที่สุด แต่ถึงแม้ว่าเทคโนโลยีทางการแพทย์จะก้าวหน้าสักเพียงใด ก็ยังไม่สามารถผลิตเครื่องมือกระตุ้นระบบสมองได้ โดยเฉพาะส่วนที่สำคัญที่สุดคือ **“ก้านสมอง”** ซึ่งทำหน้าที่ประสานงานระหว่างสมองใหญ่ ผ่านไปทางไขสันหลังและเส้นประสาท และทำหน้าที่ควบคุมอวัยวะต่าง ๆ รวมทั้งการหายใจ หากก้านสมองเสียไปก็จะทำให้

อวัยวะซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในการดำรงชีวิตอย่างอื่นหยุดทำงานไปด้วย ดังนั้น กรณีที่มีการใช้ยาและเครื่องมือแพทย์เพื่อกอบกู้ระบบการทำงานของปอดและหัวใจของผู้ป่วยให้กลับมาใช้ได้อีกครั้ง จึงถือเป็นกรณีระยะเวลาการดำรงชีวิตของผู้ป่วยโดยฝืนธรรมชาติ ซึ่งหากมีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยเกี่ยวกับสถานะของผู้ป่วยในกรณีดังกล่าว แพทย์จึงมีความจำเป็นที่จะต้องนำเกณฑ์การวินิจฉัยการตายโดยอาศัยเกณฑ์ภาวะสมองตายมาใช้ในการวินิจฉัย

การวินิจฉัยการตายโดยนำหลักเกณฑ์เรื่องภาวะสมองตายในประเทศไทยนั้น ในทางการแพทย์ได้มีการยอมรับหลักการนี้อย่างชัดเจนตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๒ โดยแพทยสภาได้ออกประกาศแพทยสภา เรื่อง เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตาย สรุปได้ว่า บุคคลซึ่งได้รับการวินิจฉัยว่าสมองตายถือว่าเป็นบุคคลผู้นั้นถึงแก่ความตาย โดยแพทย์จะเป็นผู้มีหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยและตัดสินใจการตายของสมองตามเกณฑ์ทางวิชาชีพและตามหลักเกณฑ์ที่แพทยสภาได้กำหนด

อย่างไรก็ตาม คำถามที่ชวนสงสัยคือการยอมรับการตายของบุคคลด้วยเหตุภาวะสมองตายนั้นจะใช้ได้กับทุกกรณีหรือไม่ เนื่องจากการยอมรับเกณฑ์ทางการแพทย์ดังกล่าวเพื่อวินิจฉัยการสิ้นสภาพของบุคคลมีความสำคัญอย่างยิ่งในทางกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งผลในเรื่องพินัยกรรม การทำนิติกรรมสัญญา ดังนั้น กฎศีกาสาธิตฉบับนี้จะไขข้อข้องใจในประเด็นดังกล่าว โดยจะนำเสนอหลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคลโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของไทย คำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของไทย และคดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของต่างประเทศ

## หลักเกณฑ์การวินิจฉัยการตายของบุคคลโดยใช้ เกณฑ์ภาวะสมองตายของไทย

แพทยสภาได้ออกประกาศแพทยสภา เรื่อง เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตายขึ้นครั้งแรก และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๒ ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๓๙ เพื่อกำหนดเกณฑ์การวินิจฉัยการตายโดยอาศัยเกณฑ์ภาวะสมองตาย ต่อมาแพทยสภาได้ออกข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยได้กำหนดนิยามคำว่า “การตายของบุคคล” หมายความว่า บุคคลอยู่ในสภาวะที่ระบบการไหลเวียนเลือดและระบบการหายใจหยุดทำงาน โดยไม่สามารถกลับคืนได้อีกหรืออยู่ในสภาวะสมองตาย คือ การที่สมองถูกทำลายจนสิ้นสุดการทำงานโดยสิ้นเชิงตลอดไป ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยสมองตายให้คณะกรรมการแพทยสภากำหนดและออกเป็นประกาศแพทยสภา และประกาศแพทยสภาเรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการวินิจฉัยสมองตาย ฉบับลงวันที่ ๘ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเพิ่มเติมในรายละเอียดเกี่ยวกับการทดสอบการไม่หายใจและผู้ลงนามเป็นผู้รับรองการวินิจฉัยสมองตายและรับรองการตายให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาจากประกาศแพทยสภา เรื่อง เกณฑ์การวินิจฉัยสมองตายฉบับแรกที่ประกาศใช้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งคำปรารภของประกาศฉบับดังกล่าวได้ระบุว่า “เพื่อความเจริญก้าวหน้าทางวิชาชีพและเพื่อประโยชน์ของประชาชนและคณะกรรมการแพทยสภาได้สังเกตเห็นว่า การวินิจฉัยคนตายโดยอาศัยเกณฑ์สมองตายนั้นมีความจำเป็นที่ต้องนำไปใช้โดยเฉพาะกับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะสำคัญของมนุษย์และอาจนำไปใช้ในกรณีอื่นๆ ในอนาคต” จะเห็นได้ว่าแพทยสภาได้ให้ความสำคัญกับการวินิจฉัยการตายโดยนำเกณฑ์ภาวะสมองตายมาใช้กับการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีข้อมูลจากวิทยาลัยประสาทศัลยแพทย์แห่งประเทศไทยยืนยันว่าผู้ป่วยที่อยู่ในสภาวะสมองตายใหม่ๆ นั้น อวัยวะอื่นๆ ยังสามารถทำงานได้ดี ปอดสามารถฟอกอากาศได้ หัวใจสูบลมชนิดโลหิตได้ ไตยังสามารถล้างของเสียในเลือดได้ ตับยังทำงานอยู่ กระเจกตายังไม่ชุนมัว ตับอ่อนก็ยังทำงานปกติ ทำให้ผู้ป่วยที่สมองตายมีสภาพเหมาะสมที่จะเป็นผู้บริจาคอวัยวะอย่างอื่นที่ยังปกติดีให้กับผู้รอคอยการปลูกถ่าย (Recipient) ได้ แต่นอกจากกรณีการผ่าตัดเปลี่ยนอวัยวะแล้ว การวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายยังเป็นประโยชน์ในด้านอื่นๆ

อีก เช่น การสร้างความยอมรับในการถอดเครื่องช่วยหายใจของคนไข้รายที่การรักษาจะไม่ได้ประโยชน์แล้ว ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงว่า ๑) คนไข้ได้ตายอย่างมีเกียรติ (die with dignity) ๒) ความรู้สึกของญาติผู้ตายจากการสูญเสียคนซึ่งเป็นที่รัก และ ๓) ทรัพยากรทางการแพทย์ที่จะต้องแบ่งปันกันอีกด้วย

แต่ในทางปฏิบัตินั้น แม้ในทางการแพทย์จะมีการยอมรับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายและการออกเป็นข้อบังคับและประกาศแพทยสภามาแล้วก็ตาม แต่ข้อบังคับแพทยสภาและประกาศแพทยสภาดังกล่าวเป็นเพียงหลักเกณฑ์ทั่วไปในทางการแพทย์เพื่อวินิจฉัยว่าบุคคลที่อยู่ในสภาวะนั้นๆ ตายแล้วหรือไม่ ส่วนในแง่กฎหมายก็ยังเป็นปัญหาที่มีการถกเถียงกันตลอดมาโดยเฉพาะกรณีผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะสมองตายและได้แสดงความประสงค์บริจาคอวัยวะไว้แล้ว แต่มีการใช้เครื่องมือทางการแพทย์และยาที่ทำให้หัวใจยังเต้นต่อไปได้ หากแพทย์ได้ทำการผ่าตัดผู้นั้นในขณะที่หัวใจยังเต้นอยู่ (แม้ว่าการเต้นของหัวใจจะเป็นผลจากการใช้เครื่องมือแพทย์ช่วยก็ตาม) เพื่อนำอวัยวะไปปลูกถ่ายให้ผู้ป่วยรายอื่น กรณีดังกล่าวจึงมีข้อพิพาทข้อกฎหมายที่จะต้องพิจารณาว่าแพทย์ที่ทำการผ่าตัดเพื่อนำอวัยวะของผู้ป่วยคนนั้นไปปลูกถ่ายให้ผู้ป่วยรายอื่นมีความผิดฐานฆ่าผู้อื่นตามประมวลกฎหมายอาญาหรือไม่

## คำพิพากษาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายของไทย

ปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายได้เกิดเป็นคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยในคดีดังกล่าว พนักงานอัยการฝ่ายคดีอาญา ๘ และญาติของคนไข้ที่เสียชีวิตร่วมกันเป็นโจทก์ยื่นฟ้องแพทย์และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลแห่งหนึ่ง ในความผิดฐานร่วมกันฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ในคดีนี้โจทก์ได้ฟ้องว่าจำเลยได้ร่วมกันผ่าตัดเอาไตและตับของคนไข้ทั้งสองออกไปขณะที่คนไข้ยังไม่ถึงแก่ความตายเพื่อนำอวัยวะไปปลูกถ่ายให้ผู้ป่วยรายอื่น เป็นเหตุให้คนไข้ทั้งสองถึงแก่ความตาย โดยศาลชั้นต้นมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ สรุปได้ว่าศาลเห็นว่าผู้ป่วยทั้งสองรายในคดีนี้ประสบอุบัติเหตุบาดเจ็บที่ศีรษะ ซึ่งแพทย์ตรวจแล้วพบว่าฐานสมองแตกหักและสมองได้รับความกระทบกระเทือนอย่างรุนแรงทำให้แกนสมองเคลื่อนไปมีผลทำให้ผู้ป่วยทั้งสองรายนี้ **แกนสมองตาย**

ไม่รู้สีกตัวและไม่หายใจ โดยแพทย์ประสาทศัลยศาสตร์ได้ตรวจและวินิจฉัยผู้ป่วยทั้งสองรายนี้จำนวน ๒ ครั้ง มีระยะเวลาห่างกันเกินกว่า ๖ ชั่วโมง ซึ่งเกณฑ์การตรวจและวินิจฉัยสมองตายนั้นกระทำโดยการตรวจสมองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประกาศของแพทยสภาว่าด้วยเรื่องเกณฑ์การตรวจและวินิจฉัยสมองตายน พบว่าผู้ป่วยทั้งสองรายนี้แกนสมองตายนไม่รู้สีกตัวและไม่หายใจอย่างแน่นอน **แม้หัวใจยังเต้นอยู่ก็โดยอาศัยเครื่องช่วยหายใจ มิได้เต้นเองตามธรรมชาติ** จึงถือได้ว่าการดำรงอยู่ของชีวิตผู้ป่วยทั้งสองรายนี้สิ้นสุดลง กล่าวคือผู้ป่วยทั้งสองรายนี้สิ้นชีวิตหรือถึงแก่ความตายตั้งแต่ครั้งแรกที่ไม่หายใจแล้ว และโจทก์ไม่มีหลักฐานใดมานำสืบแสดงให้เห็นได้ว่ามีการใช้ยาหรือมีการทำโดยประการใดๆ ทำให้ผู้ป่วยทั้งสองรายนี้แกนสมองตายนโดยเจตนา ข้อเท็จจริงจึงรับฟังได้ว่า **ผู้ป่วยทั้งสองรายนี้ประสบอุบัติเหตุและถึงแก่ความตายแล้วก่อนจะมีการผ่าตัดนำอวัยวะออกไป** การกระทำของจำเลยจึงไม่เป็นความผิดฐานฆ่าผู้อื่น ต่อมา อัยการโจทก์ยื่นอุทธรณ์ขอให้ศาลลงโทษจำเลยตามความผิด ซึ่งศาลอุทธรณ์พิพากษายืนและได้มีคำพิพากษายืนตามศาลชั้นต้นในคดีดังกล่าว นับเป็นครั้งแรกของประเทศไทยที่ศาลได้รับการวินิจฉัยการตายทางการแพทย์โดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายนว่าผู้ที่อยู่ในภาวะสมองตายน (brain death) เป็นบุคคลที่ตายแล้วในทางกฎหมายโดยได้ระบุไว้ในคำพิพากษาอย่างชัดเจนหลังจากที่เคยมีการถกเถียงกันในประเด็นนี้มาเป็นเวลานาน

## คดีเกี่ยวกับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายนของต่างประเทศ

ในต่างประเทศได้มีการยอมรับการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายนมาเป็นเวลานานแล้ว จากข้อมูลที่ปรากฏในบทความเรื่องการวินิจฉัยการตายผลทางกฎหมายและการบัญญัติกฎหมายนิยามการตาย : ประเทศไทยควรบัญญัติกฎหมายนิยามการตายหรือไม่ โดยนางสาวณัฐรสา ฉัตรไพฑูริย์ ได้ระบุว่า แนวความคิดเรื่องนี้ได้มีการยอมรับเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกาในคดี People v Lyons ซึ่งเหยื่อที่ถูกยิงในคดีหนึ่งถูกทำให้ตายอย่างถูกกฎหมายและนำเอาอวัยวะมาใช้ปลูกถ่ายแก่ผู้อื่น ต่อมาศาลในสหราชอาณาจักรก็ได้ดำเนินตามแนวบรรทัดฐานคดีดังกล่าว โดยเริ่มจากศาลในสกอตแลนด์ในคดี Finlayson v HM Advocate และศาลอังกฤษในคดี R v Malcherek R v Steel ซึ่งพิพากษาว่า “เมื่อแพทย์ได้ใช้วิธีการที่ได้รับการยอมรับในการสรุปว่าคนใช้

นั้นเสียชีวิตแล้วและสมองส่วนที่เหลือของคนใช้นั้นอยู่ได้ก็ด้วยเครื่องช่วยชีวิต การหยุดการรักษาคนใช้ดังกล่าวจึงไม่ใช่การตัดวงจรชีวิตอันเป็นเหตุให้คนใช้นั้นตาย” นอกจากนี้แล้ว ในคดี Re A ซึ่งผู้ปกครองของเด็กคนหนึ่งได้ยื่นขอให้ศาลอนุญาตให้เด็กดังกล่าวได้รับการรักษาโดยเครื่องช่วยหายใจต่อไป แต่ศาลได้พิพากษาว่า A เป็นบุคคลซึ่งมีการรับรองแล้วว่าแกนสมองตายนถือว่าได้ตายแล้วตามกฎหมาย แพทย์ซึ่งปิดเครื่องช่วยหายใจไม่ได้กระทำผิดกฎหมาย ดังนั้น จึงเป็นที่ชัดเจนว่ากฎหมายในสหรัฐอเมริกาและสหราชอาณาจักรไม่เอาผิดแก่แพทย์ที่ปิดเครื่องช่วยหายใจคนใช้ที่อยู่ในภาวะสมองตายนเนื่องจากถือได้ว่าเป็นบุคคลที่ตายแล้วตามกฎหมาย

## บทสรุป

จากคดีที่มีการยื่นฟ้องแพทย์และเจ้าหน้าที่ของโรงพยาบาลว่าได้กระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา โดยร่วมกันผ่าตัดเอาไตและตับของคนใช้ออกไปขณะที่คนใช้ยังไม่ถึงแก่ความตายเป็นผลให้คนใช้นั้นถึงแก่ความตายดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งแม้ว่าคดีดังกล่าวจะยังไม่มีคำพิพากษาถึงที่สุดเนื่องจากมีการยื่นฎีกาต่อไปยังศาลฎีกา แต่ก็นับเป็นจุดเริ่มต้นสำคัญที่ศาลไทยได้ยอมรับหลักการวินิจฉัยการตายโดยใช้เกณฑ์ภาวะสมองตายนในทางการแพทย์และได้รับหลักการดังกล่าวไว้ในคำพิพากษาอย่างชัดเจน ซึ่งถือได้ว่าแนวคำพิพากษาดังกล่าวอาจนำมาใช้เป็นบรรทัดฐานในการประกอบวิชาชีพของแพทย์ในเบื้องต้นต่อไปได้ นอกจากนี้ คำพิพากษาดังกล่าวยังมีผลเป็นการช่วยคลี่คลายข้อสงสัยและข้อถกเถียงทางกฎหมายที่มีมาช้านานไปได้ในระดับหนึ่งว่าลักษณะเช่นใดจึงจะถือได้ว่าบุคคลได้ “ตาย” ไปแล้วในทางกฎหมาย **โดยเฉพาะในปัจจุบันที่มีการใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์เพื่อช่วยยืดระยะเวลาการดำรงชีพของบุคคลโดยวิธีฝืนธรรมชาติ แม้จะยังไม่สามารถขจัดปัญหาและข้อสงสัยเกี่ยวกับประเด็นเรื่องการตายของบุคคลในทางกฎหมายได้อย่างปราศจากข้อสงสัย เนื่องจากยังไม่มียกขบวนของกฎหมายของไทยฉบับใดกำหนดบทนิยามคำว่า “ตาย” ไว้โดยชัดเจนก็ตาม ..**

ที่มา: ข่าวสารพัฒนากฎหมายลำดับที่ ๘๔ โดยฝ่ายพัฒนา  
กฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
[www.lawreform.go.th](http://www.lawreform.go.th)



# เศรษฐศาสตร์ ในกฎหมายวิธีพิจารณาความ

**ข** ้อเขียนส่วนนี้ผมตั้งใจให้เป็นส่วนหนึ่งของงานเขียนเรื่องยาว “กฎหมายและเศรษฐศาสตร์” ที่ผมรวบรวมและเก็บความมาจากหนังสือ Law and Economics (3rd ed.) ของ Robert Cooter และ Thomas Ulen ซึ่งผมได้เผยแพร่ส่วนอื่นๆ ไว้แล้วในเว็บไซต์ [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) (บทความทางกฎหมาย)

คำอธิบายในส่วนนี้เราอาจจะไม่ค่อยคุ้นนัก เพราะเป็นการวิเคราะห์วิธีพิจารณาความในคอมมอนลอว์เป็นส่วนใหญ่ พาดพิงเปรียบเทียบกับซีวิลลอว์บ้างเล็กน้อย

เนื่องจากการแปลสรุป บางส่วนผมทับศัพท์ไปเลยหวังว่าผู้อ่านคงเข้าใจความหมายกันได้ ผมไม่ได้ใช้ภาษาไทยทั้งหมด เพราะยิ่งจะทำให้งง และขอยืนยันว่าผมอยากให้การเขียนแบบ friendly มากกว่า คือสื่อเข้าใจกันง่าย ๆ การเขียนจึงยังไม่ถึงระดับตำราอ้างอิง

ผู้เขียน (Cooter และ Ulen) เริ่มด้วยคำกล่าวของตัวละครในบทละครของเชกสเปียร์ (ซึ่งเราก็ก็น่าจะจำแล้ว) ว่า

“The first thing we do—let’s kill all the lawyers”  
“สิ่งแรกพึงควรทำคือกำจัดนายความออกไปเสีย”

(William Shakespeare, Henry VI, Part II, Act IV, Scene II)

อย่างที่บอก คำกล่าวนี้ย่อมทำให้นักกฎหมายแบบเราไม่เข้าใจ แต่สักครู่จะเห็นว่าทำไมเชกสเปียร์จึงเขียนเช่นนั้น โดยจะขอแบ่งประเด็นในการวิเคราะห์วิธีพิจารณาความเป็น ๗ ประการ ได้แก่

## ๑. สาเหตุแห่งการฟ้องร้อง

ในหลายประเทศมีวิธีพิจารณาความในกฎหมายที่แตกต่างกัน แต่ความคิดพื้นฐานก็ไม่แตกต่างเท่าใดกันนัก การวิเคราะห์การดำเนินคดีของนักเศรษฐศาสตร์เขาวิเคราะห์

เป็นขั้นตอนไปเริ่มตั้งแต่มีความเสียหายเกิดขึ้นไปจนถึงจบคดี โดยเราจะต้องตัดสินใจเลือกว่าทางใดจะคุ้ม

ในกระบวนการพิจารณาความในทุกระบบมีจุดเริ่มต้นร่วมกัน คือ จะต้องมีความเสียหายที่ฟ้องร้อง (cause of action) และกระบวนการพิจารณาความในหลายประเทศมีขั้นตอนก่อนฟ้องคือการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารส่วนตัวของคุณความทั้งสองฝ่าย คุณความต้องเปิดเผยสิ่งที่ฝ่ายหนึ่งรู้และไม่รู้เกี่ยวกับคดี (private information) เพื่อที่จะตกลงกันได้ ในระบบคอมมอนลอว์มีขั้นตอนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันที่เรียกว่า “pre-trial discovery” ส่วนในระบบกฎหมายเยอรมันและยุโรป คุณความจะต้องแลกเปลี่ยนข้อมูลกันที่เรียกว่า “giving of proofs” เมื่อเริ่มคดีแล้ว

การมีขั้นตอนนี้มีสาเหตุมาจากการดำเนินคดีมีค่าใช้จ่ายสูง จึงมีกระบวนการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร (informal processes) เช่น การบังคับให้ประนีประนอมกันก่อน (compulsory mediation) การที่จะอธิบายกระบวนการนี้ นักเศรษฐศาสตร์จะใช้ game theory อธิบายว่าทำไมบางครั้งการเจรจาสำเร็จ แต่บางครั้งก็ไม่สำเร็จ ประชาชนทั่วไปมักจะมองวิธีพิจารณาความเป็น “opaque” และ “arcane” แปลว่ามันทึบๆ เข้าใจยาก ไม่โปร่งใส และมีอะไรซุกซ่อนเอาไว้ จนเกือบจะเจ้าเล่ห์ ซึ่งอธิบายคำกล่าวตอนต้นที่ว่า “จงกำจัดนายออกไป” มาจากตรงนี้เอง คำถามมีว่าจะนำ game theory ของเศรษฐศาสตร์มาปรับปรุงวิธีพิจารณาความได้อย่างไร คือทำอะไรให้ win-win ทั้งคู่

## ๒. การคำนวณค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี

กระบวนการพิจารณาความแต่ละระบบจะมีการกระจายค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีต่างกันออกไป มีอยู่สองวิธีด้วยกัน คือ ต่างฝ่ายต่างชำระค่าธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่าย (each pays

\* รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



his own) หรือฝ่ายที่แพ้คดีเป็นผู้จ่าย (loser pays all) เราจะพิจารณาแรงจูงใจและประสิทธิภาพในการกระจายค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีทั้งสองวิธีนี้

ลำดับแรกจะลดความซับซ้อนและลดค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีได้หรือไม่ ซึ่งควรจะวัดต้นทุนที่สังคมต้องเสียไปด้วยค่า “ต้นทุน” ในที่นี้ก็คือค่าจัดการในการบริหารกระบวนการยุติธรรม (administrative costs) ซึ่งหมายถึง “ต้นทุนทั้งหมดในกระบวนการยุติธรรม” นักเศรษฐศาสตร์บอกว่าพอจะหาตัวเลขได้ กับ “ต้นทุนที่เกิดจากการตัดสินใจผิด” ตรงนี้ผมไม่เข้าใจนักว่าหมายถึงอะไรกัน ในหนังสือเขียนว่าเป็น wrong amount ไม่ได้ว่าศาลตัดสินให้ผิดนะครับ แต่อาจจะชดใช้ไม่เพียงพอ จำหลักเรื่องการชดใช้ค่าสินไหมทดแทนในคดีละเมิดได้ไหม เศรษฐศาสตร์ก็มองเหมือนกับกฎหมาย การชดใช้ค่าเสียหายในมูลละเมิดหรือสัญญา นั้น ควรชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเท่าที่เขาเสียไปหรือค่าใช้จ่ายที่ทำให้กลับคืนเดิม แต่จากคำพิพากษาจะด้วยเหตุอันใดก็ตามทำให้ผู้ผลิตสินค้าชดใช้ค่าเสียหายที่ผู้บริโภคได้รับน้อยกว่าที่ต้องชดใช้ตรงนี้ เป็น error costs ซึ่งหาตัวเลขยากเอาการอยู่ จะหาตัวเลขนี้ได้ ศาลต้องมีข้อมูลมาเปรียบเทียบจำนวนมากทีเดียว การลด administrative costs และ error costs ใช้สูตรนี้ครับ

$$\text{Min SC} = ca + c(e)$$

SC คือ social costs

ca คือ administrative costs

c(e) คือ error costs

ต้นทุนในการบริหารอาจจะคิดคำนวณได้ ซึ่งก็คือต้นทุนค่าใช้จ่ายต่อหน่วยในกระบวนการยุติธรรมทั้งหมด แต่ต้นทุนอันเนื่องมาจากความผิดพลาดนั้นอาจคำนวณยาก เพราะจะต้องรู้ต้นทุนที่ไม่ผิดพลาดก่อนแล้วมาเปรียบเทียบกัน

หมายเหตุ : ในตำราเศรษฐศาสตร์จะมีสูตร สมการหรือกราฟ ค่อนข้างมาก นักกฎหมายก็อย่าเพิ่งรำคาญ สิ่งเหล่านี้เป็นคำอธิบายอย่างหนึ่ง เพราะถ้าบรรยายแบบตำรา กฎหมายก็คงยืดยาวหลายหน้ากระดาษอยู่ ตรงนี้คนเห็นดูแลเบียดยวก็เข้าใจได้ทันที

### ๓. การฟ้องร้องคดี

มีคำถามว่าเขาฟ้องคดีกันทำไม ความทางแพ่งนั้น

ส่วนหนึ่งจะอยู่นอกศาล คดีความของฝรั่งประมาณกันว่าคดีที่มาสู่ศาลมีประมาณ ๕% เท่านั้น การยื่นคำฟ้องเป็นการเริ่มกระบวนการพิจารณา แต่ทำไมเขาฟ้องร้องกัน ตรงนี้จะอธิบายด้วย game theory เช่นกัน

๓.๑. การคำนวณค่าใช้จ่ายถ้าจะฟ้องร้องดำเนินคดี การนำคดีไปฟ้องศาลนั้นมีค่าใช้จ่ายจำนวนหนึ่ง ตั้งแต่ค่าทนาย ค่าธรรมเนียมศาล ค่าเดินทาง ฯลฯ ถึงแม้ในปัจจุบันในบางศาล ค่าความจะไม่มีการจ่ายเหล่านี้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นค่าใช้จ่ายของรัฐ และสังคม ปกติแล้วโจทก์จะคิดคำนวณว่าคุ้มหรือไม่คุ้ม หรือจะคาดผลได้จาก game theory มันคุ้มกันหรือไม่ ในตำราเศรษฐศาสตร์จะแสดงตารางกางปลาการคาดคำนวณผลได้ (payoffs) ที่โจทก์จะได้รับ และควรต้องรู้ล่วงหน้าก่อนว่าค่าความฝ่ายใดเป็นผู้เสียค่าใช้จ่าย เช่น ค่าธรรมเนียมศาล ใครจ่าย ในสหรัฐอเมริกา ค่าความต่างคนต่างจ่ายภาระในส่วนของตน (each pays his own) ส่วนในยุโรปและประเทศส่วนมากผู้แพ้เป็นผู้จ่าย (loser pays all) การคำนวณความคาดหมายในสองกรณีนี้จะแตกต่างกัน

๓.๒. การคาดการณ์ค่าเสียหายที่จะได้รับ (damage-determining suits) การฟ้องคดีอาจมาจากหลายสาเหตุ เช่น เกิดอุบัติเหตุ ผิดคำสั่งสัญญา บุกรุกทรัพย์สิน และอื่นๆ คดีความจะมีมากขึ้นถ้าค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีถูกลง และค่าทนายความถูกลงด้วย รวมทั้งความคาดหวังโอกาสที่จะได้รับค่าเสียหายมีมากขึ้นด้วย และเช่นกันตรงนี้ในตำราเศรษฐศาสตร์ก็จะมีกราฟมาอธิบายเชิงตัวเลขเปรียบเทียบให้ดู

๓.๓. ค่าใช้จ่ายในการฟ้องก็เป็นตัวกรองที่ทำให้คดีความลดลงได้ (Filing costs as a filter) ในหลายประเทศ ค่าธรรมเนียมศาลไม่มีหรือกำหนดต่ำมาก แต่ในสหรัฐอเมริกา ศาลเก็บค่าธรรมเนียมในการฟ้องคดีและค่าธรรมเนียมในขั้นตอนอื่นๆ ด้วย ในประเทศที่ไม่เก็บก็เป็นต้นทุนของสังคม (social costs) อยู่ดี และโปรดย้อนกลับไปดูสูตรการคำนวณต้นทุนสังคมข้างต้น

๓.๔. การให้บริการช่วยเหลือทางกฎหมาย (Supply of legal services) การช่วยเหลือทางกฎหมายจะได้รับมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับอุปทานของบริการเกี่ยวกับวิชาชีพ หมายความว่าบริการทางด้านกฎหมายที่มีในตลาดมีมากขึ้นเพียงใด งานของทนายความก็เป็นบริการทางวิชาชีพ จำนวนของทนายความจึงเป็นเหตุที่ทำให้มีคดีความมากขึ้นได้เหมือนกัน จำนวนทนายความจะมีมากขึ้นเพียงใดขึ้นอยู่กับ

ตลาดวิชาชีพกฎหมาย (market for legal services) ซึ่งสภาทนายความ (Bar) ของแต่ละประเทศ (“สภาของผู้ประกอบวิชาชีพทนายความ” ในบ้านเราจะเป็นสภานายความกับเนติบัณฑิตยสภา) จะเป็นผู้กำหนด และขึ้นอยู่กับสิ่งที่เรียกว่า “law regulation” หมายถึงในแต่ละประเทศทนายความมีอิสระในการทำสัญญากับลูกค้าเพียงใด

เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว ค่าจ้างทนายความก็จะขึ้นไปตามอุปสงค์และอุปทานในตลาดเช่นกัน และค่าทนายความในสหรัฐอเมริกาเรียกว่า “contingency fee” หมายความว่า ในคดีละเมิด ทนายความได้รับค่าจ้างจากส่วนแบ่งที่โจทก์ได้รับ และเป็นไปได้ที่ทนายความจะไม่ได้ค่าจ้างเลยถ้าโจทก์ไม่ได้อะไร ตรงนี้เองที่นักกฎหมายสหรัฐอเมริกาบอกว่าจากการที่เป็นวิชาชีพมันก็กลายเป็นธุรกิจไปแล้ว “Law was a professional and now it’s a business” ส่วนประเทศอื่นๆ เขาไม่ใช้ระบบนี้กัน

๓.๕ ปัญหาของการเป็นตัวแทนลูกค้า (Agency Problem) ในทฤษฎีสัญญาเราได้กล่าวถึง Agency game งานของทนายความก็อยู่ในเกมนี้เช่นกัน ทนายความซึ่งเป็นตัวแทนของตัวความจะทุ่มเทความรู้ความสามารถให้กับตัวความเพียงใด ความร่วมมือระหว่างทนายความและตัวความจะมีสูงสุดเมื่อมีสิ่งตอบแทน (payoffs) มากที่สุด และเมื่อทนายความคิดว่าการรับว่าความเรื่องนั้นไม่ทำให้ต้นทุนโอกาส (opportunity cost) เสียไป หรือลดลง คือถ้าขาดทุนก็ไปรับคดีอื่นดีกว่า

ที่นี้มาดูว่าเขาจ่ายค่าทนายความตามเกณฑ์อะไรกันบ้าง (๑) จ่ายตามระยะเวลาที่ทนายความใช้ค่าจ้างคิดตามรายชั่วโมง (๒) จ่ายตามผลของการบริการที่ตัวความได้รับ และ (๓) จ่ายตามผลของคดี กรณีที่หนึ่งนั้นไบเบิลรับเงินคิดตามจำนวนชั่วโมงที่ทนายความใช้ไป กรณีนี้ในทางเศรษฐศาสตร์ถือว่าทำให้เกิด externalities<sup>๖</sup> เพราะทนายความจะทุ่มเทเวลาอย่างยิ่งเพื่อให้ได้ค่าจ้างมากๆ แต่ลูกค้ามีอะไรบ้างไม่รู้

กรณีที่สองคิดตามกิจกรรมที่ทำ เช่น ยื่นคำฟ้อง ยื่นบัญชีพยานหลักฐาน ฯลฯ หรือแม้แต่ได้ยื่นอุทธรณ์ แบบนี้ทำให้คดีไม่จบโดยง่าย ส่วนกรณีที่สาม ก็คือ contingent fee กรณีที่สามนั้นไม่ทำให้เกิด externality แต่ถ้าเรียก contingent fee ร้อยเปอร์เซ็นต์ละ จะเกิดอะไรขึ้น ในระบบ lex regulation มีโอกาสเกิดขึ้นได้ ประเด็นของ Agency problem นี้จะไม่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษเลย เพราะมีการแบ่งงานระหว่าง solicitor และ barrister

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างทนายความกับลูกค้า ยังมีเรื่องที่จะต้องกล่าวถึงอีกคือ asymmetric information และ randomness ทนายความมักรู้ข้อมูลมากกว่าลูกค้า แต่ลูกค้าก็รู้ข้อเท็จจริงดีกว่าทนายความ นอกจากนี้ผลแห่งคดีจะขึ้นอยู่กับการสุ่มในกระบวนการ (random event) เช่น การแต่งตั้งผู้พิพากษา (เพื่อลดปัญหานี้ในบางประเทศจึงมีบัญชีรายชื่อกรายชื่อผู้พิพากษาเป็นการแน่นอน) และพยานหลักฐานที่มีอยู่ และอีกปัญหาคือการเลือกจ้างทนายความที่มีชื่อเสียงและบริษัทที่มีความมั่นคง โดยเหตุนี้บริษัทกฎหมายบางแห่งจึงเรียกค่าธรรมเนียมพิเศษนอกเหนือไปจากค่าจ้าง (premium) ในการบริการการเลือกจ้างบริษัททนายความที่มีชื่อเสียงจึงเป็นเหตุอธิบายในบางประเทศว่าบริษัทนั้นมีแนวโน้มจะขยายตัวใหญ่ขึ้น หรือสร้าง “brand names” ขึ้น ในหลายประเทศจึงมีกฎหมายห้ามตั้งชื่อตามทนายความหรือผู้พิพากษาที่มีชื่อเสียง หรือห้ามการโอ้อวดโฆษณาไม่ใช้ด้วยเหตุผลทางด้านจริยธรรมผู้ประกอบการวิชาชีพอย่างเดียว แต่เพื่อป้องกันโอกาสการผูกขาด (monopoly) และการตั้งราคาที่ไม่เป็นธรรมด้วย

## ๔. การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างกับในคดี

๔.๑. ข้อเท็จจริงที่ต่างฝ่ายต่างไม่รู้ เมื่อโจทก์ยื่นคำฟ้องและจำเลยยื่นคำให้การ ทำไมคดีจึงไม่จบ ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีก็ไม่ใช่น้อย แปลว่าต้องมีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่

<sup>๖</sup> ค่าทนายที่จะได้จะแบ่งกันเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วแต่ท้องถิ่นไป เช่น สองในสามถ้าคดีจบโดยการประนีประนอมยอมความนอกศาลเรียก ๔๐% ในกรณีชนะความ และ ๕๐% ในกรณีชนะคดีในชั้นอุทธรณ์ เป็นต้น

<sup>๗</sup> Externalities คือ การกระทำของคนคนหนึ่ง ไม่ว่าจะในทางดีหรือทางร้ายก็ตาม ทำให้เกิดผลกระทบต่อคนอื่น กรณีทนายความนี้ก็ต่อทนายชั้นเกินเหตุ เขาอาจทำงานได้ดี แต่ความขยันของเขาทำให้ลูกค้าต้องเสียค่าชั่วโมงเพิ่มขึ้น ทั้งที่ไม่ได้อะไรเพิ่มขึ้นในคดีคำว่า “Externalities” เป็นศัพท์ในทางเศรษฐศาสตร์ที่สำคัญมาก ที่ทำให้กฎหมายเข้ามาวางกฎเกณฑ์หรือให้ตลาดเข้ามาแก้ไข หากต้องการความกระจ่างมากกว่านี้ ลองเปิดหาความหมายในอินเทอร์เน็ตดู มีทั้งที่อธิบายเป็นภาษาอังกฤษและภาษาไทย



เกม (behaves irrationally) ทฤษฎี Game Theory จึงเข้ามาอธิบายเรื่องนี้อีกครั้ง คำอธิบายของทฤษฎีเกมที่ง่ายที่สุดก็คือต้องมีคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่คาดการณ์ผิดไปว่าจะได้อะไรมากกว่าคดี (have different expectations about the trial) โจทก์คาดว่าจะได้มากกว่าคดี จำเลยคาดว่าจะเสียน้อย ในสถานการณ์เช่นนี้นักเศรษฐศาสตร์เรียกว่าทั้งคู่มี relatively optimistic

ยกตัวอย่างชัดโดยสารประจำทางขับชนคนเดินถนน บริษัทรถโดยสารยอมรับผิดแต่ผู้เสียหายก็ยื่นเรื่องค่าสินไหมทดแทน บริษัทคาดว่าจะเสียหายไม่มาก ผู้เสียหายคาดว่าจะมีมาก และอาจเข้ารับการรักษาตัวก็ได้ กรณีนี้จะตกลงกันจบคดีไม่ได้ การที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะข้อมูลที่ต่างคนต่างรู้หรือต่างคาดหวัง (asymmetric information) ในระหว่างคู่กรณีนั้นเองที่ต่างฝ่ายต่างไม่มีข้อเท็จจริง

๔.๒ ทำให้รู้ข้อมูลด้วยกันทั้งสองฝ่ายจะง่ายกว่า ในสหรัฐอเมริกากฎหมายบังคับให้แต่ละฝ่ายตอบคำถามของอีกฝ่าย เรียกว่า discovery ซึ่งแต่ละฝ่ายมีสิทธิที่จะรู้ข้อเท็จจริงของอีกฝ่าย กฎหมายของยุโรปไม่มีเรื่องนี้ มีคำถามอยู่สองคำถามคือ “การที่นำข้อเท็จจริงมารวมกันนี้จะทำให้เกิดการตกลงได้ไหม” และ “การเปิดเผยนี้จะดีกว่าหรือไม่” เพราะทำให้แต่ละฝ่ายลดความคาดหวังลง และหันหน้าเข้าหาความจริง และการประนีประนอมจะเกิดขึ้น

๔.๓ ระบบสหรัฐอเมริกาและยุโรป ในแต่ละประเทศมีกฎเกณฑ์เกี่ยวกับ discovery แตกต่างกันไป สหรัฐอเมริกาใช้หลักนี้อย่างกว้างขวาง ในขณะที่ในยุโรปไม่มี เหตุที่เป็นดังนี้เพราะว่าสหรัฐอเมริกาใช้ระบบลูกขุน ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญเลยว่าเขาสิทธิจะได้รับการพิจารณาโดยลูกขุน และการที่ใช้ระบบนี้ลูกขุนจะเสียเวลาทำมาหากินจึงจำเป็นต้องได้ข้อเท็จจริงโดยเร็วที่สุด ไม่ต้องการให้เกิดการขอเลื่อนการดำเนินคดีเพราะเหตุพยานไม่พร้อมอยู่เรื่อยๆ หรืออาจจะเป็นนิสัยของชาวอเมริกันที่เห็นว่าต้องเอาข้อเท็จจริงมากองรวมกัน เพื่อหาความจริงที่สมดุล ความแตกต่างนี้อาจเป็นด้วยเหตุผลอีกประการหนึ่งคือ บทบาทของผู้พิพากษาในยุโรปนั้น ผู้พิพากษามีบทบาทอย่างมากในการหาข้อเท็จจริง (active role) ผู้พิพากษาจะไม่ปล่อยให้สืบพยานไปเรื่อยๆ เพราะจะทำให้เกิดผลที่ไม่คาดได้ ซึ่งเป็นผลมาจากระบบไต่สวน (inquisitorial procedure) ในขณะที่ศาลในระบบคอมมอนลอว์มีธรรมเนียมดำเนินกรอย่าง passive และชอบการเผชิญหน้าระหว่างคู่ความ (adversarial procedure)

มากกว่าการเตรียมการเรื่องพยาน (testimony) ในสหรัฐอเมริกา จึงสำคัญมาก

๔.๔. การลดต้นทุนของสังคม เรามาเปรียบเทียบกันระหว่างการสมัครใจเอาข้อเท็จจริงมากองรวมกัน (pooling of information) กับการบังคับให้นำข้อเท็จจริงมารวมกัน (involuntary pooling of information) เพื่อลดต้นทุนของสังคมแบบสมัครใจนั้นจะทำให้หลีกเลี่ยงการดำเนินคดีต่อไปได้ และประหยัดค่าบริหารจัดการกระบวนการยุติธรรม และยังช่วยแก้ไขการคาดการณ์ที่ไม่ตรงกันของคู่ความในความคาดหวังของการดำเนินคดี ฉะนั้น voluntary pooling of information จะช่วยลดทั้ง administrative cost และ error cost

## ๕. การเจรจาประนีประนอมยอมความ (Settlement bargaining)

๕.๑ ทำอย่างไรจึงจะให้สำเร็จ ขอลกลับไปดู Bargaining Theory ในการต่อรองคู่สัญญาอาจให้ความร่วมมือกันหรือต่างคนต่างทำไปโดยไม่ต้องการความร่วมมือ payoff ที่มาจากความร่วมมือย่อมมีมากกว่าต่างคนต่างทำ เพื่อจูงใจให้คนร่วมมือ การประนีประนอมยอมความจะสำเร็จต่อเมื่อ (๑) ทั้งโจทก์และจำเลยมีความคาดหวังเหมือนกันในคดี และ (๒) ทั้งโจทก์และจำเลยต้องยอมรับภาระในค่าใช้จ่าย (transaction cost) เท่ากัน

๕.๒ กรณีที่ไม่สำเร็จมาจากเหตุใด เราได้อธิบายแล้วว่าความคาดหวังที่ไม่ตรงกัน (relative optimism) อาจทำให้การพิจารณาคดีความเสียเวลา แต่บางครั้งการเสียเวลานี้มาจากกรณีที่ไม่มีคาดการณ์ (not optimism) สาเหตุก็เนื่องมาจากธรรมชาติและวิธีการของการต่อรอง ยกตัวอย่างสมมุติว่าสินค้าบกพร่องของจำเลยทำให้ผู้อื่นเสียหาย ถ้ามีการประนีประนอม โจทก์จะเรียกค่าเสียหายเท่าที่เสียหาย ส่วนจำเลยก็จะประเมินความเสียหายของโจทก์ก่อน

## ๖. การพิจารณาคดี

๖.๑ บทบาทของผู้พิพากษาในการบริหารกระบวนการยุติธรรม บทบาทของผู้พิพากษาในกระบวนการพิจารณาแต่ละระบบไม่เหมือนกัน ระบบกล่าวหา (adversarial process) ของคอมมอนลอว์ ศาลจะเล่นบทบาทตัวเป็นกลาง (neutral referee) ส่วนระบบไต่สวน (inquisitorial process) ของซีวิลลอว์ ศาลมีบทบาทในคดีมาก และในยุโรปจะมีศาลเฉพาะคดีหลายประเภท (เช่น civil, administrative, labor,



social, constitutional) ศาลแพ่งสหรัฐอเมริกาใช้ระบบลูกขุน ในขณะที่ศาลในประเทศอื่นไม่ใช้ระบบนี้ ทนายความของสหรัฐอเมริกาเป็นผู้จัดเตรียมและหาพยาน ในขณะที่ศาลประเทศอื่นขึ้นอยู่กับศาล และศาลยุโรปรับฟังพยานที่ศาลสหรัฐอเมริกาไม่ยอมรับ (exclude) เช่น ศาลสหรัฐอเมริกาไม่รับฟังพยานบอกเล่า (hearsay) เพราะมีลูกขุนแล้ว และอยาก

ให้พยานมาศาลโดยตรงมากกว่าไปบอกเล่าคนอื่นอีกต่อหนึ่ง

ขอยกตัวอย่างที่น่าสนใจของ VISA Credit Card Corporation เรามีปัญหาการไม่ส่งมอบสินค้า หรือสินค้าชำรุดบกพร่องแม้ยังไม่ทันจะใช้ เมื่อมีข้อโต้แย้งกันขึ้น จะมีการวินิจฉัยโดย VISA Arbitration Committee วินิจฉัยโดยเอกสาร ไม่มีทนายความ ไม่มีการพบกันระหว่างคู่ความ ไม่มีกระบวนการพิจารณาใดๆ เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยแล้ว ผู้แพ้ปฏิบัติตามคำวินิจฉัยและเสียค่าธรรมเนียมการวินิจฉัย การไกล่เกลี่ยปัญหาที่มาจาก การซื้อขายสินค้าจากธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์ที่นับวันมีจำนวนมากขึ้น ก็ใช้วิธีนี้ในการทำงานเดียวกันนี้ แต่ทำผ่านระบบ online ไม่ว่าคุณจะอยู่ในประเทศใดก็ตาม

กระบวนการพิจารณาในศาลจะเกิดขึ้นความจริงบางอย่างออกไปแต่ปกป้องสิทธิของคุณ ความกรณีของ VISA อาจจะใช้กระบวนการพิจารณาแบบศาลได้ แต่ไม่ใช่ การที่คู่กรณีจากบัตร VISA สละสิทธิในกระบวนการพิจารณาแสดงให้เห็นว่าคุณความคำนวณแล้วว่าถ้าไปศาลจะมีต้นทุนมากมาย ในกระบวนการพิจารณาความแพ่งสมัยใหม่ก็มีการให้สิทธิแก่คู่ความในการสละสิทธิเพื่อคดีความรวดเร็วขึ้นและลดภาระผู้พิพากษา (streamline dispute resolution) โดยใช้ private forum แทน public courts ก็เกิดคำถามในข้อกฎหมายขึ้นมาว่าศาลควรยอมให้ใช้วิธีการอื่นแทนได้ไหม ในขอบเขตเพียงใดที่ยอมให้คู่กรณีตกลงกันได้

๖.๒ บทบาทในการแสวงหาความจริง จากผลการศึกษาพบว่าบทบาทของผู้พิพากษาจะอยู่ตรงกันข้ามกับบทบาทของทนายความ เมื่อศาลมีความกระตือรือร้นในการค้นหาความจริง ทนายความต้องขยับตอบคำถามของศาลในทางตรงกันข้ามถ้าศาลมีบทบาทน้อยลง (passive role) ทนายความจะมีบทบาทในการเสนอข้อโต้แย้งของตนมากขึ้น เพราะฉะนั้นความแตกต่างระหว่างระบบไต่สวน (inquisitorial system) และระบบกล่าวหา (adversarial system) จะเป็นเรื่องของการกระจาย (allocation) บทบาทของศาลและทนายความ

เราจะลองพิจารณาแรงจูงใจในทั้งสองระบบ เช่นเดียวกับวิชาชีพอื่น อาชีพของทนายความคือการขายบริการ

เราคงจำ Adam Smith ได้ว่าได้เสนอว่าการแข่งขันในตลาดจะเป็นไปตามการจัดการของมือที่มองไม่เห็น (invisible hand) ตลาดของทนายความก็เช่นเดียวกัน และโดยหน้าที่ของทนายความตามกฎหมาย วิชาชีพของทนายความต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์ของลูกความ ด้วยการรักษาผลประโยชน์ของลูกความนี้ ทนายความได้ช่วยศาลในการหา outcome ของข้อพิพาท และเราเรียกในภาษาเศรษฐศาสตร์ว่า “perfect information judgment” แปลว่า ช่วยหาข้อเท็จจริงที่สมบูรณ์ในคำตัดสิน

กรณีนี้ก็กลายเป็นว่าทนายความทำเพื่อทั้งประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะ มีคำกล่าวแต่โบราณว่าทนายความ “do good by doing well” แปลตรงตามตัวหนังสือคงไม่ได้ความหมายตรงนี้คงหมายความว่า การกระทำของทนายความกลับเป็นผลดีต่อศาลในการค้นหาความจริง

แรงจูงใจ (incentive) ของผู้พิพากษาต่างกันออกไปจากของทนายความ ผลการเจรจาต่อรอง (bargain) ระหว่างนักกฎหมายเป็นเรื่องที่ต้องเขียนเป็นกฎหมาย เช่นเดียวกับผลการเจรจาต่อรองธุรกิจการค้าของเอกชนตอนจบก็มีการทำสัญญา ในการต่อรองและสร้างความร่วมมือระหว่างกันนั้นเอกชนมีอิสระในการตีความหมายของความตกลงระหว่างกันได้แน่นอนว่าฝ่ายที่มีอิทธิพลเหนือกว่าที่มี wealth และ power กว่า ย่อมกำหนดความหมายได้ กฎหมายต้องช่วยเหลือโดยมีคนตัดสินที่เป็นกลาง (independent judiciary)

การสร้างความเป็นกลางของผู้พิพากษานั้น หลายประเทศมีวิธีการต่างกันไป ในยุโรปผู้พิพากษาเป็นข้าราชการ (civil servant) และมีสายการบังคับบัญชา (hierarchical bureaucracy) การเลื่อนขั้นเป็นไปตามการประเมินผลการปฏิบัติงานโดยผู้บังคับบัญชา เพราะฉะนั้นความเป็นอิสระของผู้พิพากษาในยุโรปจะเป็นเรื่องภายในระบบราชการ ไม่เกี่ยวกับผลประโยชน์เอกชน ในทางตรงกันข้ามผู้พิพากษาสหรัฐอเมริกาเป็นการแต่งตั้งในทางการเมือง (political appointees) ไม่ได้เป็นข้าราชการเหมือนในยุโรป แต่เมื่อได้รับการแต่งตั้งแล้วผู้พิพากษาจะได้รับหลักประกัน (เช่นอยู่ในตำแหน่งตลอดชีวิตสำหรับ Federal judges) และห้ามนักการเมืองสื่อสารด้วยในขณะที่ดำรงตำแหน่ง ความเป็นอิสระของผู้พิพากษาศาลสหรัฐอเมริกาจึงอยู่ที่ว่าได้รับประกันความเป็นอิสระจากนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ในฝ่ายบริหารเพียงใด



สำหรับเศรษฐศาสตร์แล้ว มีการเปรียบเทียบว่า ผู้พิพากษามีแรงจูงใจในการกระทำที่เรียกว่า “to do what is right and easy” ในขณะที่ทนายความก็มีแรงจูงใจที่เรียกว่า “to do what profitable and hard” แปลได้ว่า “ทำในสิ่ง ที่ถูกต้องและง่ายต่อสังคม” และ “ทำในสิ่งที่ได้ประโยชน์ แต่ยากต่อสังคม” ตามลำดับ

๖.๓ รวมกระบวนการพิจารณาหรือแยกเป็นส่วนๆ ของ กล่าวถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในการวางแผนรูปคดีซึ่งคง เป็นปัญหาในสหรัฐอเมริกา ในคดีหนึ่งจะเกี่ยวข้องกับปัญหา ได้แย้งหลายๆ เรื่อง ข้อโต้แย้งนี้อาจรวมเป็นคดีเดียวกันได้ หรืออาจแยกเป็นหลายส่วนได้ ในส่วนนี้ก็มีคำถามอยู่สองข้อ คือต้นทุนอย่างไหนถูกกว่ากัน และถ้าแยกประเด็นแล้วฝ่ายใด ได้ประโยชน์ นักเศรษฐศาสตร์เสนอความคิดของ “Economies of scope” ซึ่งเป็นความคิดคล้ายๆ กับ Economy of scale (โปรดกลับไปดูความหมายในส่วนที่ ๑) เป็นการลดต้นทุนจากการรวมสิ่งสองสิ่งที่แตกต่างกันเข้าด้วยกัน คือ เมื่อรวมกันทำงาน แล้วทำให้เสียค่าใช้จ่ายน้อยลง (ยกตัวอย่างเช่น บริษัทขาย ไบมีตโกนหนวดและยาสีฟัน ให้แผนกเดียวทำการโฆษณา ประชาสัมพันธ์สินค้าทั้งสองชนิดนี้ไม่ดีกว่า หรือดีกว่าแยกกัน ทำ) ในการดำเนินคดีคือการรวมประเด็น เช่น พิจารณา ความรับผิดชอบและค่าเสียหายไปด้วยกันจะทำให้มีค่าใช้จ่ายลดลง หรือไม่

ในสหรัฐอเมริกา ศาลมีบทบาทอย่างมากในการตัดสิน ใจว่าจะรวมกระบวนการพิจารณาหรือแยกออกเป็นส่วนๆ และ จำเลยมักร้องขอให้พิจารณาแยกส่วน ในขณะที่โจทก์มักขอให้ รวมเป็นประเด็นคดีเดียว ที่เป็นเช่นนี้เพราะในสหรัฐอเมริกาใช้ ระบบลูกขุนในคดีแพ่งด้วย ถ้าพิจารณาความผิด (liability) ก่อนแล้วจะมีผลต่อการชี้ขาดความเสียหายของคณะลูกขุนมาก เพราะฉะนั้นจำเลยจึงมักขอให้แยกกันพิจารณา ในการชี้เรื่อง ความผิด (liability) และความเสียหาย (damages) จะได้ไม่มี อิทธิพลต่อกัน ในศาลซีวิลลอว์จะไม่เกิดปัญหานี้ เพราะไม่มี ระบบลูกขุน และผู้พิพากษามีบทบาทในการไต่สวนหาความจริง ย่อมกรองได้

๖.๔ ภาระพิสูจน์และมาตรฐานการพิสูจน์ เมื่อมี ความเสียหายร่วม ในกระบวนการตัดสินใจของคนเรานั้น นักเศรษฐศาสตร์มองว่าคนเราจะมี ๔ ขั้นตอนในการตัดสินใจ คือ หนึ่ง เขาจะดูความเป็นไปได้ของเรื่องก่อน สอง จะดู ประโยชน์ของแต่ละทางเลือก สาม จะคาดการณ์ว่าจะได้อะไร บ้างจากสมมุติฐานความเป็นไปได้นั้น และขั้นตอนสุดท้าย

จะเลือกจะทำทางไหนจากที่ดูความเป็นไปได้และข้อดี ข้อเสียของแต่ละทาง ในการดูโอกาสความเป็นไปได้ ถ้าหาไม่ ได้คนเราก็จะใช้วิธีโยนหัวโยนก้อย การตัดสินใจในเรื่องที่มี โอกาสเท่าๆ กัน จึงคล้ายกับการพนัน การพิจารณาคดีนั้นก็ เป็นเรื่องเหตุการณ์ที่อาจไม่แน่นอน (uncertain event) เหมือนกัน เพราะขึ้นอยู่กับ การตัดสินใจของศาล ซึ่งคล้ายกับ การพนัน แต่กฎหมายวิธีพิจารณาความจะเข้ามากำหนดกฎ เกณฑ์ไม่ให้เกิดการตัดสินใจกลายเป็นการพนัน คือ จะมีการ กำหนดภาระการพิสูจน์ (burden of proof) และมาตรฐานการ พิสูจน์ (standard of proof) ในการกำหนดภาระการพิสูจน์ เป็นเรื่องกำหนดว่าคุณความฝ่ายใดต้องพิสูจน์อะไร (which party must prove what) ตัวอย่างเช่นในคดีละเมิด โจทก์ต้อง พิสูจน์ว่าจำเลยกระทำการโดยประมาท และจำเลยอาจพิสูจน์ ว่าที่จริงแล้วมันเป็น contributory negligence คือโจทก์ก็มีส่วน ร่วมในการกระทำโดยประมาทด้วย ส่วนมาตรฐานการ พิสูจน์นั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับระดับความแน่นอนถูกต้องของ พยานหลักฐาน (level of certainty) ซึ่งตามคอมมอนลอว์ ในคดีแพ่งโจทก์ต้องพิสูจน์ให้ได้ในระดับ preponderance of the evidence คือ ชั่งน้ำหนักเชื่อฝ่ายใด ส่วนในคดีอาญาต้อง ให้ได้ในระดับปราศจากข้อสงสัย (beyond a reasonable doubt)

### ๗. การอุทธรณ์

ในขั้นตอนนี้ขอกกล่าวแต่เพียงว่าเป็นการแก้ไขข้อ ผิดพลาดจากศาลชั้นต้น และวางหลักกฎหมายจากการตีความ ข้อเท็จจริงก็มาจากการสืบพยานในศาลชั้นต้นที่มีอยู่แล้ว ต้นทุนของสังคมในส่วนนี้มีไม่มากนัก

**สรุป เห็นภาพกว้างๆ ได้ว่าในทางเศรษฐศาสตร์ เขาคิดอย่างไร นำเสียดายที่ไม่มีตำราเศรษฐศาสตร์ ซึ่งมองในระบบวิธีพิจารณาความของ Civil Law ให้อ่านมากนัก แต่จากการพาดพิงถึงบ้างก็คงจะ ทำให้ นำไปคิดต่อได้ กฎหมายวิธีพิจารณาความของเรา ในอนาคตจะเป็นอย่างไรกันนะ จะควรมี “นวัตกรรม” ในกฎหมายวิธีพิจารณาความของเราอย่างไรที่เหมาะสมกับ สังคมไทย ท่านผู้อ่านต้องช่วยผมคิด บทความนี้อาจจะ ยังไม่สมบูรณ์ ในห้องสมุดสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกามีหนังสือเกี่ยวกับเศรษฐศาสตร์ของกระบวนการ พิสูจน์ความอยู่ ผมเชิญชวนมาอ่านครับ ..**





# ต้นทุนของประชาชน และผู้ประกอบการ ในการปฏิบัติตามกฎหมาย

**6** เมื่อไม่นานมานี้ Professor Dr. Ulrich Karpen ศาสตราจารย์ประจำ Fakultät für Rechtswissenschaft มหาวิทยาลัย HAMBURG และเป็นรองประธานกรรมการบริหารของสมาคมนักร่างกฎหมายที่มีชื่อว่า International Association of Legislation (IAL) ซึ่งผู้เขียนเป็นสมาชิกของสมาคมนี้ด้วย และเป็นนพมิตรในทางวิชาการของผู้เขียนได้กรุณาส่งเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับความคืบหน้าของการพัฒนากฎหมายให้มีคุณภาพของยุโรป (Better Regulation in Europe) จำนวน ๔ เล่มมาให้ผู้เขียนศึกษาตามประเด็นที่มีความสนใจในเรื่อง Better Regulation ร่วมกัน

ทั้งนี้ Better Regulation ในทัศนะของนักร่างกฎหมายแห่งสมาคม IAL นั้นมุ่งหมายถึงการพัฒนา “คุณภาพ” ของกฎหมาย (Quality of Legislation) มิใช่การลดจำนวนกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุด (Deregulation) เพราะการมุ่งลดจำนวนของกฎหมายให้เหลือน้อยที่สุดอันเป็นนโยบายหลักของบารอนเนส มาการ์เร็ต แอตเซอร์ อดีตนายกรัฐมนตรีหญิงเหล็กของอังกฤษ และอดีตประธานาธิบดีโรนัลด์ เรแกน ของสหรัฐอเมริกา ในช่วงทศวรรษที่แปดสิบ ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ตามมามากมายหลายประการ เพราะการมีกฎหมายให้น้อยที่สุดนั้นมีนัย

โดยปริยายว่ารัฐจะเข้าไปแทรกแซงกิจกรรมต่างๆ ของเอกชนน้อยที่สุด โดยส่งเสริมให้เอกชนสร้างมาตรการควบคุมตนเอง (Self-regulation) ซึ่งในระยะแรกนโยบายนี้ก็ดำเนินการไปได้ด้วยดีและมีส่วนอย่างสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจของอังกฤษและสหรัฐอเมริกาในขณะนั้นให้กลับมาฟื้นคืนชีพได้อีกครั้งหนึ่งหลังจากประสบภาวะชะงักงันทางเศรษฐกิจ (Economic constraint) อันเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน (Oil crisis) ในช่วงทศวรรษที่เจ็ดสิบ แต่การที่รัฐดูแลการประกอบกิจกรรมของภาคเอกชนอยู่ห่างๆ และปล่อยให้เอกชนควบคุมตนเองนี้ ทำให้มาตรการควบคุมไม่เข้มข้นเท่าที่ควร เนื่องจากการควบคุมจะส่งผลต่อความคล่องตัวในการประกอบธุรกิจ จึงไม่มีการวางหลักเกณฑ์การควบคุมที่เข้มงวดนักเพราะไม่มีใครอยากมัดมือตัวเอง<sup>๑</sup> พฤติการณ์เช่นนี้จึงก่อให้เกิดคดีสำคัญๆ ขึ้นหลายคดีในช่วงปลายของทศวรรษที่เก้าสิบ เช่น คดี Enron เป็นต้น นักกฎหมายแห่งสมาคม IAL จึงเห็นพ้องต้องกันว่าการมีกฎหมายให้น้อยที่สุดไม่ใช่ทางออกที่ถูกต้องในการส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจ แต่ต้องการกฎหมายที่มีคุณภาพ (Better Regulation)

คำว่า “กฎหมายที่มีคุณภาพ” อันเป็นที่ยอมรับร่วมกันระหว่างนักร่างกฎหมายในสมาคมนี้หมายถึงการมี

\* กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายทฤษฎีทางคุณวุฒิ), สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา © ๒๕๕๖  
<sup>๑</sup> Joseph E. Stiglitz, A Revolution in Monetary Policy: Lessons in the Wake of the Global Financial Crisis, Seminar Paper presented in the Seminar in commemorate of C D Deshmukh, Mumbai, January 1, 2012.

กฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม และที่สำคัญคือต้อง “สร้างภาระ (Burden) ให้แก่ประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายน้อยที่สุด” ซึ่งสอดคล้องกับหลักสัดส่วน (Proportional Theory) นั่นเอง<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ดี ภาระของประชาชนนั้นมีลักษณะอัตวิสัย (Subjective) กล่าวคือ ขึ้นอยู่กับความรู้สึกของผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายแต่ละคน เช่น การที่กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรายงานผลการดำเนินการบางอย่างให้หน่วยงานของรัฐทราบปีละหนึ่งครั้งนั้น แนนอนว่าผู้ประกอบการทุกรายมีหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติตาม และสร้างภาระให้แก่ผู้ประกอบการแล้ว เพราะต้องมีค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการเก็บรวบรวมข้อมูล การจัดทำรายงาน การส่งรายงาน เป็นต้น ซึ่งผู้ประกอบการรายใหญ่อาจเห็นว่าไม่เป็นภาระเท่าใดนัก แต่ผู้ประกอบการรายย่อยอาจเห็นว่ามาตรการดังกล่าวสร้างภาระมากเพราะเขาต้องทุ่มทรัพยากรไม่น้อยเพื่อดำเนินการดังกล่าว ทั้งที่เอกสารที่ว่านี้มีผู้สนใจอ่านอย่างจริงจังน้อยมาก (แม้กระทั่งรายงานประจำปีของส่วนราชการต่าง ๆ เองก็ตาม !!!)

ดังนั้น ปัญหาที่สมาคมนักร่างกฎหมายแห่งนี้ มาประชุมหารือกันก็คือ จะทำให้การคำนวณภาระของประชาชนมีลักษณะเป็นภาววิสัย (Objective) หรือจับต้องได้อย่างเป็นรูปธรรมขึ้นมาได้อย่างไร?

เอกสารที่ Professor Dr. Karpen กรุณาสงมาให้ผู้เขียนนั้น แสดงให้เห็นถึงความก้าวหน้าอย่างมากของนักร่างกฎหมายในยุโรป โดยเขาได้พัฒนาหลักการคำนวณภาระของประชาชนออกมาเป็นตัวเงินได้ และทำเป็นต้นแบบ (Model) ให้นักร่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ นำไปประยุกต์ใช้เรียกว่า “Standard Cost Model” เพื่อให้รัฐกำหนดมาตรการตามกฎหมายที่สร้างภาระแก่ประชาชนน้อยที่สุด และสามารถลดภาระของประชาชนผู้ต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งในแง่ระยะเวลาและต้นทุน

ที่ต้องใช้ในการดำเนินการ อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness) ของผู้ประกอบการ และของประเทศโดยรวมด้วย ทั้งนี้ คณะทำงานที่ร่วมกันพัฒนา Standard Cost Model ขึ้นมานี้มีชื่อว่า “International Working Group on Administrative Burdens” ประกอบด้วยนักร่างกฎหมายจาก เดนมาร์ก สวีเดน นอร์เวย์ เบลเยียม สหราชอาณาจักร และ เนเธอร์แลนด์ และมีการนำไปประยุกต์ใช้จริงในการร่างกฎหมายของประเทศต่าง ๆ เหล่านี้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศเหล่านี้มีขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับต้น ๆ ของโลก ผู้เขียนเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าชื่นชมที่นักร่างกฎหมายไทย จำเป็นต้องนำมาประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายด้วย เพื่อพัฒนา “คุณภาพ” ของกฎหมายไทยให้ดียิ่งขึ้นไปจึงได้นำศึกษาและเขียนเป็นบทความนี้ขึ้น

Standard Cost Model พัฒนาขึ้นจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่าในการตรากฎหมายนั้น รัฐจะเป็นผู้ออกแบบกลไกตามกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นเพื่อปกป้องประโยชน์สาธารณะ โดยการกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการ มีหน้าที่ต้องกระทำหรืองดเว้นกระทำการอันกฎหมายบัญญัติไว้ซึ่งในทางตำราเรียกหน้าที่นี้ว่า “Content obligations” นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดให้ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องขออนุมัติ ขออนุญาต ขอใบอนุญาต หรือแจ้งข้อมูลบางเรื่องให้หน่วยงานของรัฐผู้รับผิดชอบทราบ ซึ่งในทางตำราเรียกหน้าที่ที่ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดนี้ว่า “Information obligations” นอกจากนี้ กฎหมายหลายฉบับอาจมีการกำหนดภาระทางการเงินประเภทภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ ที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องจ่ายเอาไว้ด้วย ดังนั้น ต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนหรือผู้ประกอบการจึงแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท ดังนี้

<sup>๒</sup> สำหรับประเทศในกลุ่ม OECD นั้น ได้มีพัฒนาการไปอีกขั้นหนึ่งแล้ว จาก Better Regulation ที่มุ่งการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป็น “Better Regulation for better Life” ซึ่งมุ่งการสร้างกฎหมายที่มีคุณภาพทั้งในแง่การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม (for Better Live) ควบคู่กันไป เพื่อให้กฎหมายเป็นกลไกผลักดันการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) ในที่สุด

• Financial Cost ได้แก่ ภาระทางการเงิน ประเภทภาษี อากร ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ ฯลฯ

• Compliance Cost ได้แก่ บรรดาค่าใช้จ่าย อันเกิดจากการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการมีหน้าที่ ต้องทำตามกระบวนการหรือขั้นตอนต่างๆ ที่กฎหมาย กำหนด (Information obligation)<sup>๓</sup> อันเป็นต้นทุนในการ ประกอบการ (Administrative Burden: AB)

จากรายงานของคณะทำงาน International Working Group on Administrative Burdens<sup>๔</sup> ผู้เขียนเห็นว่ามี ๑๕ กรณีเป็นอย่างน้อยที่บทบาทบัญญัติ ของกฎหมายได้ก่อให้เกิด Information obligations ซึ่งสร้างต้นทุนในการประกอบการแก่ประชาชนหรือ ผู้ประกอบการ ดังนี้

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชน หรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
๑	หน้าที่จัดทำรายงาน (Reporting/giving notice of...) ไม่ว่าจะ ก่อนหรือหลังการดำเนินการใดๆ	๑.๑ การรวบรวมข้อมูล ๑.๒ การนำข้อมูลมาจัดทำเป็นรายงาน ๑.๓ การเสนอรายงานต่อผู้มีอำนาจ ๑.๔ การจัดทำทะเบียนรายงาน
๒	หน้าที่ขอรับอนุญาต (Applying for permit) โดยทั่วไป	๒.๑ การแสดงเจตนาว่าจะยื่นขอรับอนุญาต ๒.๒ การรวบรวมข้อมูลและเอกสารหลักฐานต่างๆ เพื่อ ประกอบคำขอ ๒.๓ การจัดทำคำขอรับอนุญาต ๒.๔ การยื่นคำขอรับอนุญาตต่อผู้มีอำนาจ ๒.๕ การขอรับการอนุญาต
๓	หน้าที่ขอรับการรับรองจากผู้มีอำนาจ (Applying for recognition) ว่าผู้นั้นได้รับการรับรองให้กระทำการในเรื่อง ที่กฎหมายกำหนดได้	๓.๑ การรวบรวมหนังสือรับรอง (references) วัสดุบัตร ประกาศนียบัตร ฯลฯ ของผู้ที่จะขอรับการรับรอง ๓.๒ การจัดทำกระบวนการงานและคู่มือการปฏิบัติงานเพื่อ ประกันว่าผู้นั้นสามารถกระทำการที่ได้รับการรับรอง ได้อย่างมีคุณภาพ ๓.๓ การจัดทำคำขอเพื่อขอรับการรับรอง ๓.๔ การยื่นคำขอรับการรับรองต่อผู้มีอำนาจ ๓.๕ การขอรับการรับรอง
๔	หน้าที่ต้องจัดให้มีฐานข้อมูลในเรื่องใดๆ เพื่อรายงานต่อผู้มี อำนาจ (Carrying out registrations/measurements of)	๔.๑ การออกแบบฐานข้อมูลและการประมวลผล ๔.๒ การติดตั้งระบบฐานข้อมูลหรือประมวลผล ๔.๓ การบันทึกข้อมูลฐานข้อมูลหรือประมวลผล ๔.๔ การปรับปรุงความถูกต้องของข้อมูลในฐานข้อมูลตาม รอบระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ๔.๕ การรายงานข้อมูล ฐานข้อมูล หรือผลการประมวลผล ข้อมูลนั้นต่อผู้มีอำนาจ ๔.๖ ชี้แจงผู้มีอำนาจเกี่ยวกับผลการรายงานตาม ๔.๕

<sup>๓</sup> สำหรับหน้าที่ต้องกระทำหรืองดเว้นการกระทำอันกฎหมายบัญญัติไว้ (Content obligations) มิได้ก่อให้เกิดต้นทุนในการประกอบการ เพราะเป็นกรณีที่กฎหมายห้ามมิให้กระทำหรือให้งดเว้นการกระทำนั้น เมื่อไม่ได้ทำ ก็ไม่มีต้นทุน - ผู้เขียน

<sup>๔</sup> International Working Group on Administrative Burdens, The Standard Cost Model, 2004, pp.43-46.

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
๕	หน้าที่ตรวจสอบข้อมูลเรื่องใดๆ ตามรอบระยะเวลา (Carrying out (periodical) investigations into...) ทั้งนี้ หน้าที่นี้เป็นส่วนหนึ่งของการดำเนินการเพื่อรวบรวมข้อมูล (gathering of information) ในการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่อื่น ดังนั้น กรณีใดก็ตามที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการกิจกรรมการรวบรวมข้อมูลก็มีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ลำดับที่ ๕ นี้ด้วยเสมอ	๕.๑ การเตรียมการเพื่อตรวจสอบ ๕.๒ การดำเนินการตรวจสอบ ๕.๓ การประมวลผลการตรวจสอบ ๕.๔ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ
๖	หน้าที่จัดทำรายงานในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเพื่อเสนอต่อผู้มีอำนาจตามกฎหมายในรอบระยะเวลาที่กำหนด (Compiling (periodical) reports on...) ทั้งนี้ หน้าที่นี้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมการจัดทำรายงานเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่อื่น ดังนั้น กรณีใดก็ตามที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการกิจกรรมการจัดทำรายงาน ก็มีหน้าที่โดยปริยายที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ลำดับที่ ๖ นี้ด้วยเสมอ	๖.๑ การรวบรวมข้อมูล ๖.๒ การประมวลผลข้อมูล ๖.๓ การนำข้อมูลที่มีการประมวลผลแล้วมาจัดทำเป็นรายงาน ๖.๔ การเสนอรายงานต่อผู้มีอำนาจ ๖.๕ ชี้แจงผู้มีอำนาจเกี่ยวกับรายงานนั้น
๗	หน้าที่ตรวจสอบอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้เพื่อประโยชน์ในการรักษาความปลอดภัยหรือเพื่อมิให้สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม และหน้าที่ตรวจสอบความสามารถในการปฏิบัติงานของบุคคล (Carrying out (type) inspection of...) ซึ่งโดยปกติจะกระทำโดยหน่วยงานที่ได้รับการรับรอง	๗.๑ การเตรียมพร้อมเพื่อรองรับการตรวจสอบ (ได้แก่การจัดเตรียมอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่รวมทั้งสรรพเอกสารที่เกี่ยวข้องกับอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะรับการตรวจสอบหรือการเตรียมข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ที่จะต้องเข้ารับการตรวจสอบ) ๗.๒ การตรวจสอบอุปกรณ์หรือเครื่องมือเครื่องใช้ หรือบุคคล ๗.๓ การวิเคราะห์และประเมินผลการตรวจสอบ ๗.๔ การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบ ๗.๕ การรายงานผลการตรวจสอบและระงับการอนุมัติผลการตรวจสอบ
๘	หน้าที่ต้องขอรับการยกเว้นเพื่อจะได้ไม่ต้องกระทำการในเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่เคยได้รับอนุญาตไว้แล้ว (Applying for permission for, or exemption from...) (ต่างจากลำดับที่ ๒ ที่เป็นการขออนุญาตให้ตนมีสิทธิกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยกรณีนี้ตนมีสิทธิหรือได้รับอนุญาตให้กระทำการนั้นแล้ว แต่เป็นการขอยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติหน้าที่ในบางเรื่อง)	๘.๑ การจัดทำคำขอ ๘.๒ การยื่นคำขอ ๘.๓ การรอรับผลการพิจารณา
๙	หน้าที่ต้องจัดให้มีแผนธุรกิจและแนวทางดำเนินงานที่เป็นปัจจุบัน (Keeping business plans and programmes up-to-date regarding...) รวมทั้งการจัดให้มีและเก็บรักษาเอกสารต่างๆ ตามที่ผู้มีอำนาจกำหนด เป็นต้นว่า คู่มือการปฏิบัติงาน แผนรองรับเหตุฉุกเฉิน (emergency plan)	๙.๑ การยกร่างแผนและแนวทางดำเนินงาน (ในกรณีที่ยังไม่มีแผนและแนวทางดำเนินงานมาก่อน) ๙.๒ การวิเคราะห์แผนและแนวทางดำเนินงานที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ๙.๓ การรักษาหรือเก็บบุคลากรที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้เสีย

ลำดับ	กระบวนการหรือขั้นตอนที่กฎหมายกำหนดให้ต้องดำเนินการ (Information obligations)	กิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการ
		๙.๔ การปรับปรุงแผนและแนวทางดำเนินงาน ๙.๕ ประกาศใช้แผนและแนวทางดำเนินงาน ที่ปรับปรุงแล้ว และทำความเข้าใจกับบุคลากรภายในองค์กร
๑๐	หน้าที่ให้ความร่วมมือกับผู้สอบบัญชี ผู้ตรวจสอบ หรือการตรวจสอบของผู้มีอำนาจ (Cooperating with audits/ inspections/enforcement of ...) ตามที่กฎหมายบัญญัติ	๑๐.๑ การรวบรวมและจัดเตรียมข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการสอบบัญชี หรือการตรวจสอบ ๑๐.๒ การอำนวยความสะดวกแก่ผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจสอบ (โดยทั่วไปจะใช้บุคลากรหนึ่งคนต่อผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจสอบสองคน) ๑๐.๓ การประชุมเพื่อพิจารณาผลการสอบบัญชีหรือการตรวจสอบ ๑๐.๔ การให้ข้อมูลเพิ่มเติมตามที่ได้รับร้องขอ ๑๐.๕ การจัดทำรายงานผลการให้ความร่วมมือ ๑๐.๖ การเสนอรายงานผลการให้ความร่วมมือ
๑๑	หน้าที่ปิดฉลากเพื่อให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สาม (Labeling for the benefit of third parties) กรณีนี้เป็นหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการผลิตผลิตภัณฑ์ที่ต้องมีการปิดฉลากแสดงข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เพื่อประโยชน์ของผู้บริโภค	๑๑.๑ การรวบรวมข้อมูลเพื่อบรรจุไว้ในฉลาก ๑๑.๒ การออกแบบฉลาก ๑๑.๓ การปิดฉลาก (ในกรณีที่เป็นการปิดฉลากรับรองคุณภาพ (quality mark) ซึ่งเป็นไปตามแบบที่ทางราชการกำหนดไว้แล้วจะมีเฉพาะหน้าที่ตาม ๑๑.๓ เท่านั้น)
๑๒	หน้าที่ให้ข้อมูลแก่บุคคลที่สาม (Providing information to third parties on...) ที่มีใช้การปิดฉลาก เช่น การกำหนดให้บริษัทหลักทรัพย์มีหน้าที่ต้องให้ข้อมูลโดยละเอียดเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ต่างๆ ที่เสนอขายแก่ประชาชน หรือข้อมูลรายละเอียดและเงื่อนไขต่างๆ เกี่ยวกับอาคารชุด เป็นต้น	๑๒.๑ การรวบรวมข้อมูล ๑๒.๒ การออกแบบเอกสารที่ให้ข้อมูล ๑๒.๓ การแจกข้อมูลเอกสารดังกล่าวให้แก่บุคคลที่สาม
๑๓	หน้าที่ต้องจัดให้มีหรือแสดงเอกสารที่เกี่ยวข้อง (Producing documents with regard to...) อันเป็นเอกสารที่ระบุตัวบุคคลหรือสินค้า เช่น ใบตราส่ง เป็นต้น	๑๓.๑ การจัดให้มีเอกสาร ๑๓.๒ การแสดงเอกสารดังกล่าว
๑๔	หน้าที่ในการกระบวนการคัดค้านหรืออุทธรณ์คำสั่งของผู้มีอำนาจ (Objections and appeals procedure)	๑๔.๑ การรวบรวมเอกสารหลักฐานและจัดทำคำคัดค้านหรืออุทธรณ์ ๑๔.๒ การยื่นคำคัดค้านหรืออุทธรณ์ ๑๔.๓ การเตรียมการชี้แจง ๑๔.๔ ติดตามผลการพิจารณาคำคัดค้านหรืออุทธรณ์
๑๕	หน้าที่ในกระบวนการขึ้น/จดทะเบียน (Registration in register)	๑๕.๑ การรวบรวมข้อมูลเพื่อประกอบการขึ้น/จดทะเบียน ๑๕.๒ การไปขึ้น/จดทะเบียน ๑๕.๓ การรอรับผลการขึ้นทะเบียน

ข้อที่จะต้องพิจารณาต่อไปก็คือ แล้วจะรู้ได้อย่างไรว่าหน้าที่ตามกฎหมายเหล่านี้สร้างภาระแก่ประชาชนมากน้อยเพียงใด ?

International Working Group on Administrative Burdens ยึดหลักที่ว่ากิจกรรมที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการต้องดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดนั้นต้องเสียค่าใช้จ่าย (Tariff) และต้องใช้เวลา (Time) เท่าใด มีประชาชนหรือผู้ประกอบการจำนวนเท่าใดที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว (Number of businesses) และต้องปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวบ่อยครั้งแค่ไหน (Frequency) ดังนั้น International Working Group on Administrative Burdens จึงใช้ปัจจัยดังกล่าวในการพัฒนาสูตรการคำนวณต้นทุนในการประกอบการ (Administrative Burden: AB) สำหรับแต่ละกิจกรรม โดยกำหนดให้

- AB = ต้นทุนในการประกอบการที่ต้องใช้ในแต่ละกิจกรรม
  - P = เสียค่าใช้จ่ายรวมในการดำเนินการแต่ละกิจกรรมของผู้ประกอบการแต่ละราย
  - Q = ความถี่ในการดำเนินกิจกรรมในแต่ละปีของผู้ประกอบการทั้งหมด
- ทั้งนี้ สูตรการคำนวณตามแนวทางดังกล่าวได้แก่

$$AB = P \times Q$$

ทั้งนี้ P หมายถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้ในการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม (Tariff) คูณด้วยระยะเวลา (Time) ที่ใช้ในการดำเนินการในแต่ละกิจกรรม โดยค่าใช้จ่าย (Tariff) นั้น หมายถึงรวมทั้งค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนหรือผู้ประกอบการดำเนินการนั้นเองหรือโดยพนักงานของตน (Internal Tariff) และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการจ้างเหมาบริการบุคคลภายนอก (Outsource) เพื่อดำเนินการดังกล่าวให้แก่ตน (External Tariff) ส่วนเวลาที่ใช้ (Time) ปกติจะคำนวณโดยใช้หน่วยเป็น

ชั่วโมง เว้นแต่กิจกรรมบางอย่างสามารถดำเนินการได้เร็วกว่านั้น จะกำหนดเป็นนาทีก็ได้

ในการนี้ International Working Group on Administrative Burdens ได้ยกตัวอย่างการหาค่า P ไว้ใน Standard Cost Model ว่ากฎหมายกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของผู้ประกอบการที่จะต้องจัดทำรายงานประจำปี ซึ่งประกอบด้วยบัญชีงบดุลของปีที่ล่วงมาแล้ว ซึ่งปกติผู้ประกอบการแต่ละรายต้องจ้างนักบัญชีเป็นผู้ดำเนินการ (External tariff) ซึ่งนักบัญชีจะคิดค่าบริการในการดำเนินการลักษณะนี้ในอัตราเฉลี่ยชั่วโมงละ ๒๐๐ ยูโร และใช้เวลาดำเนินการเฉลี่ย ๓๐ ชั่วโมง นอกจากนี้ผู้ประกอบการต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่พนักงานระดับกลางหนึ่งคน (Internal tariff) เพื่อประสานงานและจัดเตรียมข้อมูลให้แก่นักบัญชีซึ่งพนักงานระดับกลางนี้มีอัตราค่าจ้างเฉลี่ยชั่วโมงละ ๗๐ ยูโร และเขาใช้เวลาจัดเตรียมเอกสารโดยเฉลี่ย ๒ ชั่วโมง ดังนั้น เฉลี่ยค่าใช้จ่ายรวมในการจัดทำรายงานประจำปีตามตัวอย่างนี้ ( $\sum P$ ) จึงเท่ากับ

$$\begin{aligned} \sum P &= P_{\text{Internal}} + P_{\text{External}} \quad \text{ยูโร} \\ &= [70 \times 2] + [200 \times 30] \quad \text{ยูโร} \\ &= 6,140 \quad \text{ยูโร}^{\text{๔}} \end{aligned}$$

สำหรับ Q นั้นหมายถึงถึง จำนวนผู้ประกอบการทั้งหมดที่ต้องดำเนินกิจกรรมนั้น (Number of businesses) คูณด้วยความถี่ที่ผู้ประกอบการต้องดำเนินกิจกรรมนั้นในแต่ละปี (Frequency) ในการนี้ Standard Cost Model ได้ยกตัวอย่างการคำนวณค่า Q โดยสมมติต่อจากตัวอย่างการหาค่า P ข้างต้นว่ามีผู้ประกอบการที่ต้องจัดทำรายงานประจำปีดังกล่าวรวม ๑๐๐,๐๐๐ ราย และรายงานประจำปีดังกล่าวนั้นทำปีละครั้ง ดังนั้น ความถี่รวมในการจัดทำรายงานประจำปีของผู้ประกอบการทั้งหมดตามตัวอย่างนี้ ( $\sum Q$ ) จึงเท่ากับ

$$\begin{aligned} \sum Q &= \text{Number of businesses} \times \text{frequency} \text{ ครั้ง} \\ &= 100,000 \times 1 \quad \text{ครั้ง} \\ &= 100,000 \quad \text{ครั้ง} \end{aligned}$$

เมื่อเป็นเช่นนี้ต้นทุนในการจัดทำรายงานประจำปีของผู้ประกอบการทุกราย (AB) จึงเท่ากับ

<sup>๔</sup> หนึ่ง P<sub>External</sub> ในที่นี้ยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายในการจัดพิมพ์หรือทำเป็นแผ่นบันทึกข้อมูล คงคิดหยาบ ๆ เฉพาะค่าจัดทำต้นฉบับเพียงเพื่อเป็นตัวอย่างเท่านั้น





$$\begin{aligned}
 AB &= \sum P \times \sum Q && \text{ยูโร} \\
 &= 6,140 \times 100,000 && \text{ยูโร} \\
 &= 61,400,000 && \text{ยูโร}
 \end{aligned}$$

เห็นไหมครับว่า เพียงเขียนไว้ในกฎหมายสั้น ๆ ว่า “ให้ผู้ประกอบการจัดทำรายงานประจำปีซึ่งประกอบด้วยบัญชีงบดุลของปีที่ล่วงมาแล้วเสนอต่อ .....” โดยคิดว่าเป็นเพียง “แบบกฎหมาย” ที่ลอกตามกันมา หรือเพียงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถรวบรวมข้อมูลต่างๆ ได้สะดวก (โดยหลักการให้ประชาชนแทน) นั้น ก็จะทำให้ผู้ประกอบการมีต้นทุนในการประกอบการเพิ่มขึ้น โดยกรณีตามตัวอย่างข้างต้นนี้ เฉพาะในการจัดทำ “ต้นฉบับ” ของรายงานประจำปีอย่างน้อยๆ ก็รายละเอียด ๖,๑๔๐ ยูโร หรือประมาณ ๑๗๘,๐๖๐ บาท<sup>๖</sup> เข้าไปแล้ว ถ้ามีผู้ประกอบการหนึ่งแสนรายตามตัวอย่างที่สมมุติขึ้นก็จะมีค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้รวมถึง ๖๑,๔๐๐,๐๐๐ ยูโร หรือประมาณ ๑,๗๘๐ ล้านบาทเศษทีเดียว<sup>๗</sup> ถ้ารวมค่าพิมพ์เป็นเล่มเข้าไปด้วยผู้ประกอบการก็จะต้องเสียค่าใช้จ่ายเพื่อการนี้มากโขอยู่ และนี่เองที่เป็นเหตุผลเบื้องหลังที่ว่าทำไมกฎหมายของหลายประเทศในยุโรปจึงมิได้บังคับให้ผู้ประกอบการพิมพ์รายงานประจำปีเป็นเล่มอีกแล้ว แต่ให้เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแทน

ที่กล่าวมาข้างต้นนี้เป็นเพียงหนึ่งในกิจกรรมที่สร้างภาระแก่ประชาชนหรือผู้ประกอบการเท่านั้น ยังมีกิจกรรมอื่นๆ อีกมากที่สร้างภาระแก่ประชาชนตามที่กล่าวไว้ในตารางข้างต้น ดังนั้น การกำหนดกลไกของกฎหมายจึงต้องคำนึงถึงต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายเหล่านี้ด้วย หากผู้เสนอร่างกฎหมาย

และนักร่างกฎหมายเขียนกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบดังกล่าวตามหลัก Better Regulation อย่างจริงจัง แทนที่จะคำนึงถึงเฉพาะความสะดวกในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ หรืออ้างว่าเป็นแบบที่กฎหมายอื่นๆ เขาก็เขียนกันอย่างนี้ทั้งนั้น เราก็จะช่วยกันลดภาระของประชาชนและผู้ประกอบการด้านต้นทุนในการปฏิบัติตามกฎหมาย (Compliance cost) ได้มากมายมหาศาลทีเดียว ยิ่งขณะนี้ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประชาคมอาเซียนด้วยแล้ว การลดต้นทุนดังกล่าวนอกจากจะเป็นการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของผู้ประกอบการชาวไทยแต่ละรายแล้ว การกำหนดกลไกตามกฎหมายอันเป็นการลดภาระหรือต้นทุนของประชาชนหรือผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมายให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็นยังเป็นประโยชน์ต่อการยกระดับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (National Competitiveness) ในภาพรวมได้อีกทางหนึ่งด้วย

**ผู้เขียนเห็นว่าบัดนี้ถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยต้องมีและผลักดันนโยบายการตรา “กฎหมายที่มีคุณภาพ” (Better Regulation) และต้องคำนึงถึง “ต้นทุนของประชาชนและผู้ประกอบการในการปฏิบัติตามกฎหมาย” กันอย่างจริงจังเสียที เพราะกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดในการบริหารราชการแผ่นดิน หากเรายังคงย่ำอยู่กับที่อะอะก็แบบ อะอะก็เพื่อให้เจ้าหน้าที่ทำงานสะดวก โดยไม่คำนึงว่าประชาชนหรือผู้ประกอบการเขาเดือดร้อนมากน้อยเพียงใด เราก็คงจะพัฒนาให้ทัดเทียมกับประเทศอื่นได้แต่เพียงในความฝันอันเลื่อนรางเท่านั้น ..**

<sup>๖</sup> คำนวณโดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนคงที่ ในอัตรา ๒๙ บาทต่อหนึ่งยูโร  
<sup>๗</sup> เพียงอ้าง



# ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

## การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับ ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณี พิเศษ

ในปัจจุบันไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในส่วนของประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) เอาไว้ ดังนั้น คณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จะอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินรางวัลประจำปีได้หรือไม่

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท กำหนดรายได้และรายจ่ายไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้และรายจ่ายภายในกรอบที่กฎหมายกำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะกำหนดให้มีรายจ่ายนอกเหนือไปจากที่กฎหมายกำหนดมิได้ แต่ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวก็ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการออกระเบียบเพื่อเพิ่มประเภทรายจ่ายขึ้นได้เป็นรายกรณีหากเห็นเป็นรายจ่ายที่สมควร และเมื่อมีการกำหนดแล้วผู้มีอำนาจจึงจะไปดำเนินการจ่ายหรือกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายได้ สำหรับอำนาจของคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และ



คณะกรรมการอื่นๆ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ เป็นเพียงอำนาจหน้าที่ในการกำหนดอัตราและวิธีการจ่ายเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นให้แก่พนักงานส่วนท้องถิ่นเท่านั้น มิใช่อำนาจในการสร้างประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้เงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณีพิเศษ (เงินรางวัลประจำปี) เป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่อาจจ่ายเงินเพื่อการดังกล่าวได้ แต่หากกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเงินรางวัลประจำปีได้ กระทรวงมหาดไทยต้องออกระเบียบเพื่อกำหนดให้เงินรางวัลประจำปีเป็นรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในการออกระเบียบดังกล่าวกระทรวงมหาดไทยสามารถกำหนดเงื่อนไขไว้ได้ตามที่เห็นสมควร หรือจะให้ มีผลใช้บังคับย้อนหลังหรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยต้องเป็นผู้พิจารณา และเมื่อออก ระเบียบดังกล่าวแล้ว คณะกรรมการมาตรฐานการบริหาร งานบุคคลส่วนท้องถิ่นและคณะกรรมการอื่น ๆ ตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นฯ จึงจะเป็นผู้กำหนดวิธีการจ่ายเงินดังกล่าว

**(เรื่องเสรีจิติ ๑๖๕/๒๕๕๖** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การจ่ายเงินประโยชน์ตอบแทนอื่นสำหรับข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นเป็นกรณี พิเศษ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

## การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมในกรณีที่ผู้รับ บุตรบุญธรรมเดิมตายและการยื่นคำขอรับเด็ก เป็นบุตรบุญธรรมของคนต่างชาติ

ประเด็นที่หนึ่ง ในการส่งอนุมัติให้รับเด็กเป็นบุตร บุญธรรมตามมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะกรรมการ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมสามารถอนุมัติให้ผู้ขอรับบุตร บุญธรรมจดทะเบียนขอรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรม ในกรณีที่ผู้รับบุตรบุญธรรมเดิมถึงแก่ความตายได้หรือไม่ กรณีจะเป็นการขัดต่อมาตรา ๑๕๙๘/๒๖ แห่งประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้เยาว์ที่เป็น บุตรบุญธรรมของบุคคลใดอยู่จะเป็นบุตรบุญธรรมของ บุคคลอื่นในขณะเดียวกันไม่ได้..” หรือไม่

มาตรา ๑๕๙๘/๒๖ เป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิให้ เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจการปกครองบุตรบุญธรรม ที่เป็นผู้เยาว์ระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมด้วยกัน ซึ่งสอดคล้อง กับมาตรา ๑๕๙๘/๒๘ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้บิดามารดา โดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองนับแต่เวลาที่เด็กเป็น

บุตรบุญธรรม เพื่อมิให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการใช้อำนาจ ปกครองระหว่างกัน นอกจากนี้มาตรา ๑๕๙๘/๓๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้บิดามารดาโดยกำเนิดกลับมา มี อำนาจปกครองบุตรบุญธรรมที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะนับแต่ เวลาที่ผู้รับบุตรบุญธรรมตาย จึงเป็นเหตุให้อำนาจปกครอง ของผู้รับบุตรบุญธรรมสิ้นสุดลงและกลับมาเป็นของ บิดามารดาโดยกำเนิดนับแต่เวลาที่ผู้รับบุตรบุญธรรมตาย ดังนั้น ในการรับบุตรบุญธรรมครั้งใหม่หลังจากผู้รับบุตร บุญธรรมตายจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๑๕๙๘/๒๑ ที่กำหนดให้การรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรมจะกระทำ ได้ ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของบิดาและมารดาของผู้จะเป็น บุตรบุญธรรม และในกรณีไม่มีผู้มีอำนาจให้ความยินยอม ผู้ประสงค์จะขอรับบุตรบุญธรรมหรืออัยการจะร้องขอ ต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตแทนการให้ความยินยอมดังกล่าว ก็ได้

ตามข้อหาหรือ เมื่อไม่ปรากฏข้อมูลในลำดับที่ว่าผู้ใด เป็นบิดาของบุตรบุญธรรมซึ่งเป็นผู้เยาว์ การที่ผู้รับบุตร บุญธรรมเดิมถึงแก่ความตายจึงมีผลทำให้มารดาโดย กำเนิดกลับมา มีอำนาจปกครองดังเดิมตามมาตรา ๑๕๙๘/๓๗ วรรคหนึ่ง มารดาโดยกำเนิดจึงเป็นผู้มีอำนาจ ให้ความยินยอมในการรับบุตรเป็นบุตรบุญธรรมตาม มาตรา ๑๕๙๘/๒๑ อย่างไรก็ดี เมื่อผู้ขอรับบุตรบุญธรรม คนใหม่ประสงค์จะรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรม แต่ไม่



สามารถติดต่อมารดาของผู้เยาว์มาให้ความยินยอมได้ ศาลเยาวชนและครอบครัวกลางจึงได้มีคำสั่งอนุญาตแทน การให้ความยินยอมตามมาตรา ๑๕๙๘/๒๑ แล้ว ดังนั้น คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจึงสามารถ พิจารณาและมีมติในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตาม มาตรา ๑๔ (๒) ประกอบกับมาตรา ๒๗ แห่งพระราช บัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมฯ ได้

ประเด็นที่สอง ข้อ ๑๑ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓) ออกตามความในพระราชบัญญัติการรับเด็ก เป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งกำหนดให้ในกรณีที่ผู้ยื่น คำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานคร ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดี ณ ศูนย์อำนวยการรับเด็กเป็นบุตร บุญธรรม ในกรณีที่ภูมิลำเนาในจังหวัดอื่น ให้ยื่นคำขอ ต่อผู้ว่าราชการจังหวัด ณ สำนักงานประชาสงเคราะห์ จังหวัด ที่ว่าการอำเภอ หรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ พร้อม หนังสือแสดงความยินยอม และหลักฐานเกี่ยวกับผู้ขอรับ เด็กเป็นบุตรบุญธรรม นั้น ใช้กับกรณีผู้ขอรับเด็กเป็นบุตร บุญธรรมมีสัญชาติไทย มีภูมิลำเนาในประเทศไทย ใช้หรือไม่ และข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าว ซึ่งกำหนด ให้ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีภูมิลำเนา ในต่างประเทศซึ่งมีความสัมพันธ์ทางการทูตกับ ประเทศไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยและมีระยะเวลา สำหรับการทดลองเลี้ยงดูในประเทศไทยไม่น้อยกว่า หกเดือน ให้ยื่นคำขอต่ออธิบดี ณ ศูนย์อำนวยการรับเด็ก เป็นบุตรบุญธรรม พร้อมหนังสือแสดงความยินยอม และหลักฐานเกี่ยวกับผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม นั้น ใช้กับกรณีผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีสัญชาติอื่น และมีภูมิลำเนาในต่างประเทศ ใช้หรือไม่

มาตรา ๒๐ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการรับ เด็กเป็นบุตรบุญธรรมฯ กำหนดว่า “ในกรณีที่ผู้ยื่นคำขอมิ ภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครหรือต่างประเทศให้ยื่นต่อ อธิบดี ส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด” ซึ่งเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวประกอบกับข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ เห็นว่ากฎหมายดังกล่าวกำหนดให้การยื่นคำขอรับเด็ก

เป็นบุตรบุญธรรมต้องพิจารณาจากภูมิลำเนาของผู้ยื่น คำขอ โดยไม่ได้กำหนดให้พิจารณาจากสัญชาติของผู้ยื่น คำขอแต่อย่างใด อีกทั้งเอกสารและหลักฐานที่ต้องยื่น ประกอบคำขอก็เป็นเพียงเอกสารและหลักฐานประกอบการ พิจารณาในการขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเท่านั้น การที่คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจะสั่ง อนุมัติให้บุคคลได้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมจะต้องพิจารณา ให้ปรากฏว่าผู้ยื่นคำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเหมาะสม ที่จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามมาตรา ๒๗ แห่งพระราช บัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมฯ ดังนั้น กฎกระทรวง ข้อ ๑๑ จึงไม่ได้ใช้เฉพาะกับกรณีผู้ขอรับเด็กเป็นบุตร บุญธรรมที่มีสัญชาติไทยและมีภูมิลำเนาในประเทศไทย และข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวงดังกล่าวก็ไม่ได้ใช้เฉพาะกับ กรณีผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมที่มีสัญชาติอื่นและมี ภูมิลำเนาในต่างประเทศเท่านั้น

ประเด็นที่สาม เอกสารที่ต้องยื่นประกอบคำขอ ตามข้อ ๑๑ (๑) แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ ที่กำหนดว่า “สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนหรือบัตรอื่น ที่ใช้แทนบัตรประจำตัวประชาชน” จะสามารถรวมถึงบัตร ประจำตัวคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย และบัตรประจำตัวบุคคล ไม่มีสถานะทางทะเบียนด้วยหรือไม่

เมื่อได้พิจารณาในประเด็นที่สองแล้วว่า ข้อ ๑๑ และข้อ ๑๒ แห่งกฎกระทรวง ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๓)ฯ มิได้กำหนดว่าจะต้องพิจารณาจากสัญชาติของผู้ยื่นคำขอ รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแต่อย่างใด ดังนั้น บัตรอื่นที่ใช้ แทนบัตรประจำตัวประชาชนจึงหมายถึงบัตรต่างๆ ที่ทาง ราชการออกให้แก่บุคคล และสามารถนำมายืนยันตัวตน ของบุคคลได้แม้จะเป็นบัตรที่ออกให้คนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย หรือไม่มีสถานะทางทะเบียนก็ตาม

**(เรื่องเสรีจที ๒๔๐/๒๕๕๖** บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ในกรณีที่ผู้รับบุตรบุญธรรมเดิมตายและการยื่นคำขอรับ เด็กเป็นบุตรบุญธรรมของคนต่างชาติ, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑)





# ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

## เรื่อง การขอเปลี่ยนชื่อสกุลของบุตรซึ่งเป็นผู้เยาว์

กฤษฎีกาสารณฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง โดยเป็นการพิจารณาประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ส่งมาให้คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณา เนื่องจากมีประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า กรมการปกครองได้รับข้อหาหรือของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนชื่อสกุลของผู้เยาว์ และกรมการปกครองเห็นว่าเป็นประเด็นที่สำคัญ สมควรที่จะให้ข้อยุติเพื่อใช้เป็นบรรทัดฐานสำหรับปัญหาในลักษณะดังกล่าวต่อไป จึงได้หารือมายังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งเรื่องหรือดังกล่าวได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) และคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) เห็นว่า ในประเด็นเกี่ยวกับการขอเปลี่ยนชื่อสกุลของผู้เยาว์นั้น เป็นขั้นตอนของกระบวนการพิจารณาทางปกครองที่นายทะเบียนจะเป็นผู้ใช้ดุลยพินิจในการทำคำสั่งทางปกครองซึ่งการวินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการวางแนวทางปฏิบัติตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑ และเมื่อไม่ปรากฏว่าเคยมีการหารือต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองในประเด็นดังกล่าวมาก่อน จึงมีมติให้เสนอต่อเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อส่งประเด็นเกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาทางปกครองต่อคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองพิจารณาต่อไป

### คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง

ได้พิจารณาประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) ได้ส่งมาให้พิจารณาแล้ว เห็นว่า กระบวนการพิจารณาทางปกครองในการเปลี่ยนชื่อสกุลมีหลักเกณฑ์กำหนดไว้ในข้อ ๒๒ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยได้กำหนดให้ผู้ที่มีประสงค์จะเปลี่ยนชื่อสกุลยื่นคำขอต่อนายทะเบียนท้องที่ และให้นายทะเบียนท้องที่ที่เรียกตรวจเอกสารต่าง ๆ ตามที่กำหนด เมื่อนายทะเบียนท้องที่เห็นว่าเอกสารต่าง ๆ เหล่านั้นถูกต้องให้สั่งอนุญาต อันแสดงให้เห็น

ว่าเมื่อนายทะเบียนท้องที่มีคำสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้เปลี่ยนชื่อสกุลของผู้เยาว์ คำสั่งของนายทะเบียนท้องที่ย่อมมีผลเป็นการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ที่มีผลเป็นการสร้างนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคลในอันที่จะมีผลกระทบต่อสถานภาพของสิทธิหรือหน้าที่ของผู้เยาว์จึงเป็นคำสั่งทางปกครองตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และเมื่อคำสั่งของนายทะเบียนท้องที่ดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง กรณีจึงต้องพิจารณาต่อไปว่าผู้เยาว์มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดเกี่ยวกับบุคคลผู้มีความสามารถกระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง ได้หรือไม่ และเมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวแล้วเห็นว่า ในประเด็นนี้ เมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๐๕ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการทะเบียนชื่อบุคคล พ.ศ. ๒๕๕๑ และไม่ปรากฏว่ามีบทบัญญัติใดกำหนดไว้เป็นการเฉพาะว่าผู้ยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อสกุลจะต้องมีอายุเท่าใด และแม้แบบคำขอท้ายระเบียบดังกล่าวจะได้ระบุให้ผู้ยื่นคำขอเป็นเด็กชายหรือเด็กหญิงก็ได้ แต่กรณีดังกล่าวก็ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นกรณีมีบทกฎหมายเฉพาะกำหนดให้ผู้เยาว์มีความสามารถกระทำการในการยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อสกุลได้ตามมาตรา ๒๒ (๒) อีกทั้งยังไม่มีประกาศของนายกรัฐมนตรีตามมาตรา ๒๒ (๔) และผู้ที่กระทำการในกระบวนการพิจารณาทางปกครองได้จะต้องเป็นผู้ซึ่งบรรลุนิติภาวะตามมาตรา ๒๒ (๑) ดังนั้นแม้มาตรา ๑๕๖๗ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จะมิได้ให้สิทธิแก่ผู้ใช้อำนาจปกครองในเรื่องการเปลี่ยนชื่อสกุลของผู้เยาว์ตามความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๑) แต่ตามมาตรา ๒๒ (๑) แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ผู้เยาว์ก็ไม่สามารถยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อสกุลด้วยตนเองได้ ต้องให้ผู้ใช้อำนาจปกครองเป็นผู้ยื่นคำขอเปลี่ยนชื่อสกุลแทนผู้เยาว์ ..

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอเปลี่ยนชื่อสกุลของบุตรซึ่งเป็นผู้เยาว์ (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๒๙/๒๕๕๕))





รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง  
การปฏิบัติราชการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 รอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2555 - 31 มีนาคม 2556)

กลุ่มงานพัฒนาระบบบริหาร

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เพื่อใช้เป็นกรอบและแนวทางในการปฏิบัติราชการ โดยมีตัวชี้วัด จำนวน 17 ตัวชี้วัด และในรอบ 6 เดือน (1 ตุลาคม 2555 - 31 มีนาคม 2556) มีผลการปฏิบัติราชการ เท่ากับ 2.3035 ดังรายละเอียดต่อไปนี้

ลำดับที่	ตัวชี้วัด	ข้อมูลพื้นฐาน		เป้าหมาย	น้ำหนัก	6 เดือน			9 เดือน			12 เดือน		
		ปี 54	ปี 55			ปี 56	ผลงาน	คะแนนประเมินตนเอง	ผลงาน	คะแนนประเมินตนเอง	ผลงาน	คะแนนประเมินตนเอง		
มิติที่ 1	มิติภายนอก				70									
1	นโยบายสำคัญเร่งด่วนของรัฐบาลและภารกิจหลัก													
	1.1. ร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุต้นนโยบายสำคัญของรัฐบาลและภารกิจหลักของกรมหรือเทียบเท่าและตัวชี้วัดของกระทรวงที่มีเป้าหมายร่วมกัน (Joint KPI) (ถ้ามี)													
	1.1.1 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของระดับคะแนนในการตรวจพิจารณาฎกหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย													
	1.1.1.1 กฎหมายแบบ													
	- พระราชบัญญัติ	-	5	-	3	3	3	●						
	- พระราชกฤษฎีกา	-	5	-	2	NA	1	●						
	- กฎกระทรวง/ต่ำกว่า	-	5	-	2	3.6667	3.6667	●						
	1.1.1.2 กฎหมายเทคนิค													
	- พระราชบัญญัติ	-	3.6667	-	4	2.5000	2.5000	●						
	- พระราชกฤษฎีกา	-	5	-	2	NA	1	●						
	- กฎกระทรวง/ต่ำกว่า	-	5	-	2	4.2000	4.2000	●						
	1.1.2 ค่าเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของระดับคะแนนในการตรวจพิจารณาฎกหมายโดยสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย													
	1.1.2.1 กฎหมายแบบ													
	- พระราชบัญญัติ	-	3	-	4	5	5	●						
	- พระราชกฤษฎีกา	-	5	-	3	4.0476	4.0476	●						
	- กฎกระทรวง/ต่ำกว่า	-	4.7647	-	2	3.7692	3.7692	●						
	1.1.2.2 กฎหมายเทคนิค													
	- พระราชบัญญัติ	-	5	-	4	5	5	●						
	- พระราชกฤษฎีกา	-	4.8727	-	3	2.7778	2.7778	●						
	- กฎกระทรวง/ต่ำกว่า	-	4.5315	-	2	2.7000	2.7000	●						
	1.1.3 ระดับความสำเร็จของคะแนนเฉลี่ยของการให้ความเห็นทางฎกหมายโดยคณะกรรมการกฤษฎีกา	-	4.5784	-	5	3.8506	2.7012	●						
	1.1.4 ระดับความสำเร็จของการจัดทำเจตนารมณ์ฎกหมาย	-	-	-	4	1	1	●						
	1.1.5 ร้อยละของผลงานวิจัยหรือองค์ความรู้ที่จัดทำแล้วเสร็จและนำไปใช้ประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม													
	- งานวิจัย	-	5	-	6	NA	1	●						
	- องค์ความรู้	-	5	-	5	NA	1	●						
	1.1.6 ร้อยละของนักกฎหมายภาครัฐในระบบพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ ที่ผ่านการประเมินตามเกณฑ์ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากำหนด	-	4.7400	-	4	NA	1	●						
	1.2 ระดับความสำเร็จของการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Readiness)													
	1.2.1 ระดับความสำเร็จของการจัดทำระบบฐานข้อมูล ศูนย์ศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายอาเซียน	-	-	-	3	NA	1	●						
2	ร้อยละของระดับความเชื่อมั่นของคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานของรัฐบาลเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	-	3.7800	-	10	NA	1	●						
มิติที่ 2	มิติภายใน				30									
	การประเมินประสิทธิภาพ													
3	ระดับความสำเร็จของการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต	-	5	-	3	4	4	●						
4	ร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ													
	4.1 ร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายลงทุน	-	1	-	1	ร้อยละ 0.82	1	●						
	4.2 ร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายภาพรวม 6 เดือนแรก	-	-	-	0.5	39.90	1	●						
	4.3 ร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายภาพรวม 12 เดือน	-	1	-	0.5	NA	1	●						
	4.4 ร้อยละความสำเร็จของการเบิกจ่ายเงินงบประมาณตามแผน	-	2.0400	-	0.5	ร้อยละ 85.67	1	●						
5	ระดับความสำเร็จของปริมาณผลผลิตที่ทำได้จริงเปรียบเทียบกับเป้าหมายผลผลิตตามเอกสารงบประมาณรายจ่าย	-	4.6750	-	2.5	2.4700	2.4700	●						
6	ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงานของส่วนราชการ	-	4.1760	-	3	NA	1	●						
7	ระดับความสำเร็จของการปรับปรุงกระบวนการพัฒนาองค์การ	-	-	-	4	NA	1	●						
8	ระดับความสำเร็จของการพัฒนาบุคลากร	-	4.4592	-	5	3.5000	3.5000	●						
9	ระดับความสำเร็จของการพัฒนาปรับปรุงสารสนเทศ	-	4.2000	-	3	3	3	●						
10	ระดับความสำเร็จของการพัฒนาปรับปรุงวัฒนธรรมองค์การ	-	4.2000	-	3	2.5000	2.5000	●						
11	ระดับความสำเร็จของการดำเนินโครงการสร้างความรู้ไปรงค์ในการปฏิบัติราชการ	-	-	-	4	2.7550	2.7550	●						
	รวม	-	-	-	100									
	คะแนนเต็ม 5		4.387				2.304							

หมายเหตุ: ผลการประเมินตนเอง ○ = NA ● = 1.00-1.49 ● = 1.50-2.49 ● = 2.50-3.49 ● = 3.50-4.49 ● = 4.50-5.00

ในรอบ 12 เดือน (1 ตุลาคม 2555 - 30 กันยายน 2556) สำนักงานฯ จะเร่งผลักดันให้การปฏิบัติราชการบรรลุตามตัวชี้วัดที่ 17 ตัวชี้วัด และมีผลคะแนนรวมอยู่ในระดับที่ดีขึ้น เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ อันจะเป็นผลสำเร็จ

ในการทำงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา





**นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นำคณะนักกฎหมายกฤษฎีกาเข้าเยี่ยมชมและศึกษาดูงาน สำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ระหว่างวันที่ ๗ - ๙ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ กรุงจาการ์ตา ประเทศสาธารณรัฐ อินโดนีเซีย โดยมีเจ้าหน้าที่ระดับสูงของสำนักเลขาธิการอาเซียนให้การต้อนรับและบรรยาย เรื่อง กระบวนการตรวจสอบการ ปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้เสาหลักด้านเศรษฐกิจ (ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน) ของประเทศสมาชิกอาเซียน ในบทบาทหน้าที่ ของ ASEAN Integration Monitoring Office: AMIO และบรรยาย เรื่อง การตีความกฎบัตรอาเซียนและงานด้านกฎหมาย ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ Legal Services and Agreement Division: LSAD ซึ่งเป็นองค์กรภายในสำนักเลขาธิการอาเซียน



**สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** จัดการอบรม หลักสูตร “เทคนิคการเป็นหัวหน้างานที่เป็นเลิศ” เมื่อวันอังคารที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ โดยมีรองศาสตราจารย์ ดร.สิทธิโชค วรรณสันติกุล รองศาสตราจารย์ประจำภาควิชา จิตวิทยาอุตสาหกรรมและองค์การ คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้ โดยเน้น ด้านพฤติกรรมศาสตร์ และ Positive Thinking ที่จะช่วยให้ผู้บริหารสามารถนำแนวทางการบริหารแบบใหม่ไปใช้ในการ เสริมสร้างความเข้มแข็งของทีม

# เลขาธิการอาเซียน



**ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ**



**นายเล เลื่อง มินห์**

เลขาธิการอาเซียน (Secretariat-General) เป็นหัวหน้าสำนักเลขาธิการอาเซียน (ASEAN Secretariat) ซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงจาการ์ตา ประเทศอินโดนีเซีย มีหน้าที่กำกับดูแลงานของอาเซียนในภาพรวม อำนวยความสะดวก ดูแลความเรียบร้อยในการดำเนินงานตามความตกลงและข้อตัดสินใจของอาเซียนเสนอรายงานประจำปีเกี่ยวกับงานและข้อคิดเห็นของอาเซียน เข้าร่วมการประชุมกับประเทศคู่เจรจาตามแนวนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบ และตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายและเป็นผู้แทน (representative) ของอาเซียนในเวทีระหว่างประเทศ

เลขาธิการอาเซียนได้รับการแต่งตั้งจากที่ประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) จากการเสนอชื่อของประเทศที่มีสิทธิในการเสนอชื่อผู้สมัครใช้หลักการเวียนตามตัวอักษรภาษาอังกฤษของประเทศสมาชิก เลขาธิการอาเซียนจะดำรงตำแหน่งได้เพียง ๑ สมัย และไม่สามารถต่ออายุได้ (non-renewable term) มีระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ๕ ปี ทั้งนี้ ในช่วงปี ๒๕๕๖ - ๒๕๖๐ (ค.ศ. 2013 - 2017) นายเล เลื่อง มินห์ (Le Luong Minh) จากเวียดนามดำรงตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนต่อจาก ดร.สุรินทร์ พิศสุวรรณ ของไทย ซึ่งดำรงตำแหน่งในช่วงปี ๒๕๕๑ - ๒๕๕๕ (ค.ศ. 2008 - 2012)

ที่มา: เรื่อนำรู้จากอาเซียน โดยกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ