



www.krisdika.go.th

# กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๕ ฉบับ ๑ เดือนตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๓๖ ปี

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

- การซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading)
- ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี
- ภาษา SQL



สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย จัดโครงการอบรม "หลักการพื้นฐานในการศึกษาวิจัยกฎหมาย การเปรียบเทียบกฎหมายหลัก การค้นคว้าข้อมูลต่างประเทศ และเทคนิคการค้นคว้าข้อมูลกฎหมายต่างประเทศ" โดยมี ศาสตราจารย์ ดร.อมร จันทรสมนบุญรัตน์ ประธานกรรมการการอุดมศึกษา คณะที่ ๔ เป็นวิทยากร ระหว่างวันพฤหัสบดีที่ ๑๗ - วันศุกร์ที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นเจ้าหน้าที่สายงานด้านกฎหมายจากส่วนราชการต่าง ๆ จำนวน ๖๐ คน



นายสงขลา วิชัย ชัยตะ รองเลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา เป็นประธานในพิธีปิดโครงการฝึกอบรม หลักสูตร "การร่างกฎหมาย การให้ความเห็นทางกฎหมาย และการดำเนินคดีปกครอง รุ่นที่ ๒" เมื่อวันที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๕๒ ณ ศูนย์พัฒนาทุนมนุษย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต ผู้เข้ารับการฝึกอบรมเป็นนิสิตข้าราชการพิเศษหรือนิติกรชำนาญการ ซึ่งเป็นผู้ผ่านการอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง จำนวน ๑๒๘ คน



สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยกลุ่ม Km Young Elite จัดโครงการ "สัมมนาด้านการจัดการความรู้ของทีม KM Young Elite" ระหว่างวันศุกร์ที่ ๔ - วันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๒ ณ ทับทิมรีสอร์ท เกาะเสม็ด จังหวัดระยอง โดยมีการศึกษาทางด้านด้านการจัดการความรู้ ณ สำนักงานสุลการตรวจสินค้า กรมสุลการ (สนามบินสุวรรณภูมิ) ด้วย



## บทบรรณาธิการ

กฤษฎีกาสารฉบับนี้ย่างเข้าสู่ฉบับแรกของปีที่ ๕ แล้ว ต้องขอขอบพระคุณท่านผู้อ่านทุกท่าน ที่ได้กรุณาติดตามผลงานจนถึงปัจจุบัน และเนื่องจากวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๒ เป็นวันครบ ๗๖ ปี แห่งการสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานได้จัดให้มีพิธีทำบุญเลี้ยงพระเพื่อความเป็นสิริมงคลในเดือนธันวาคมเป็นประจำทุกปี โดยปีนี้กำหนดจัดพิธีทำบุญเลี้ยงพระในวันศุกร์ที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๒ สปฏิพิเศษฉบับนี้ จึงได้นำเรื่องราวประวัติความเป็นมาของสำนักงานมาเสนอให้ทราบอีกวาระหนึ่ง

ส่วนบทความอื่น ๆ ยังคงสาระความรู้ที่น่าสนใจมากมาย ไม่ว่าจะเป็นความรู้เกี่ยวกับการเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี โดยท่านมีชัย ฤชุพันธุ์ หรือความรู้ด้านกฎหมายกรณีเป็นผู้ได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ ซึ่งพบได้มากขึ้นในปัจจุบัน ว่าจะมีวิธีการใดในการเยียวยาความเสียหาย นอกเหนือจากการฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์ ติดตามได้จากบทความเรื่อง **“สิทธิในการได้รับความคุ้มครองเมื่อได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข”** รวมทั้งกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องภาวะโลกร้อนที่มีสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ติดตามสาระที่น่าสนใจจากบทความเรื่อง **“การซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก”** ว่าสิทธินี้มีการซื้อขายกันอย่างไร มีมาตรการทางกฎหมายที่จะดำเนินการในเรื่องนี้อย่างไร จะช่วยลดภาวะโลกร้อนได้มากน้อยเพียงใด เทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้ นำเสนอเรื่องภาษา SQL คือภาษาอะไร ใช้สำหรับทำอะไร มีประโยชน์อย่างไร

สำหรับความเห็นทางกฎหมาย ได้นำเรื่องที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปมานำเสนอ ได้แก่ **“การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก”** **“ฐานะความเป็นข้าราชการบ้านญาติตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการของข้าราชการมหาวิทยาลัย ซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย”** ตัวอย่างคำสั่งทางปกครองคืออะไร มีผลบังคับใช้อย่างไร และขอปิดท้ายด้วยข้อคิดดี ๆ จากธรรมะเรื่อง **“จิตที่ฝึกดีแล้ว...ย่อมนำสุขมาให้”**

บรรณาธิการ

### คณะผู้จัดทำ

#### ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาละ

#### เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นายอัครพร จารุจินดา นายสงขลา วิชัยชิตะ นายชูเกียรติ รัตนชัยชาวน

#### รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

#### กองบรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

#### บรรณาธิการ

นายโกลด จิรัชยสุทธิกุล นายนพพล ภารีฤกษ์ นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์

นายเชวง ไทยยิ่ง นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

#### ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ใหญ่น้อย

#### จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยการและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๗, ๑๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๒๐ ๗๑๓๙

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

### สารบัญ

๒ กฎหมายต่างประเทศ

การซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading)

๖ เรื่องน่ารู้

- ทำอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี

๑๑ สปฏิพิเศษ

๓๖ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๑๕ เทคโนโลยีสารสนเทศ

ภาษา SQL

๑๗ เรื่องน่ารู้

- สิทธิในการได้รับความคุ้มครองเมื่อได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข

๒๐ ความเห็นทางกฎหมาย

๒๔ เล่าเรื่องกฤษฎีกา

รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรอง

การปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ

พ.ศ. ๒๕๕๒

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

กฤษฎีกา  
ต่างประเทศ

# การซื้อขายสิทธิ การปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading)

\* นายธิตี สายเชื้อ

\* นายจันทพันธ์ ทั่งสุบุตร

การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate Change) เป็นวิกฤตการณ์ที่ส่งผลกระทบต่ออย่างร้ายแรงต่อทุกประเทศทั่วโลก จากการศึกษาของคณะทำงานอังกฤษที่นำโดย Sir Nicholas Stern เรื่อง Stern Review : Economics of Climate Change ซึ่งเป็นที่ยอมรับในระดับสากล<sup>๑</sup> พบว่าสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเป็นผลโดยตรงมาจากภาวะโลกร้อน (Global Warming) อันเกิดจากการที่ก๊าซเรือนกระจกซึ่งเป็นก๊าซที่เกิดจากกิจกรรมของมนุษย์ในด้านต่าง ๆ จำนวนมาก ได้ปกคลุมจนความร้อนจากพื้นผิวโลกไม่อาจสะท้อนกลับออกไปสู่ชั้นบรรยากาศได้ ทำให้สภาพอากาศแปรปรวนรุนแรง อากาศร้อนจัดในหน้าร้อน อากาศหนาวจัดในหน้าหนาว มรสุมรุนแรงในฤดูมรสุม และนับวันสถานการณ์เหล่านี้จะทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อย ๆ การเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศจึงกลายเป็นปัญหาใหญ่ของประชาคมโลก โดยประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาจะได้รับผลกระทบรุนแรงมากกว่าประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากประเทศเหล่านี้ส่วนใหญ่มีที่ตั้งบริเวณ

แถบเส้นศูนย์สูตร จึงประสบกับการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศบ่อยครั้ง ทั้งยังมีเงินในการแก้ไขผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพอากาศน้อยมาก ความร้ายแรงของสถานการณ์ที่เกิดขึ้นทำให้ประเทศต่าง ๆ ตระหนักถึงความสำคัญอย่างยิ่งยวดของปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศและยอมรับว่า การลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่ชั้นบรรยากาศเป็นหนทางที่สำคัญหนทางหนึ่งในการแก้ปัญหาโลกร้อน

ในช่วงระยะเวลากว่ายี่สิบปีที่ผ่านมา รัฐบาลของประเทศต่าง ๆ จึงได้นำมาตรการต่าง ๆ ทั้งที่เป็นมาตรการทางบริหาร ภาษี และกฎหมายมาใช้เพื่อแก้ไขปัญหาการปล่อยก๊าซเรือนกระจกดังกล่าว แม้มาตรการเหล่านี้จะช่วยลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้บ้าง แต่ก็มีผลในทางลบด้วยเช่นกัน โดยการใช้มาตรการที่เป็นเชิงบังคับ ในบางกรณีนั้นก็มีผลกระทบทั้งต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศทั้งในด้านการส่งออกสินค้าและการดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ หรืออาจส่งผลกระทบต่อสังคมได้ในกรณีที่เป็นมาตรการภาษีเชิงบังคับ<sup>๒</sup>

ดังนั้น เพื่อแก้ไขจุดด้อยของมาตรการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในหลายประเทศโดยเฉพาะกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงได้นำกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading) มาใช้เป็นมาตรการเสริมในการลด

\* นายธิตี สายเชื้อ นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติกร สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

\* นายจันทพันธ์ ทั่งสุบุตร นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> Sir Nicholas, *The Economics of Climate Change: The Stern Review*, 2007<sup>๒</sup> ไปรอดดู Pricewaterhouse Coopers, *Carbon Taxes vs. Carbon Trading: Pros, Cons and the Case for a Hybrid Approach*, (March 2009), หน้า ๔



การปล่อยก๊าซเรือนกระจก และในปัจจุบันพบว่ากลไกดังกล่าวได้รับการยอมรับนำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง<sup>๓</sup> บทความนี้จึงขอสรุปความเป็นมาและสาระสำคัญของกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและประโยชน์ที่ประเทศไทยจะได้จากกลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเพื่อประโยชน์ในการร่างกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้ต่อไป

## ส่วนที่ ๑ ความพยายามในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก

จุดเริ่มต้นที่สำคัญของความพยายามในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศในระดับสากล คือ การจัดทำพิธีสารมอนทรีออล (Montreal Protocol) ซึ่งได้ทำขึ้น ณ เมืองมอนทรีออล ประเทศแคนาดา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ พิธีสารมอนทรีออลนั้นเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่มีวัตถุประสงค์ให้ประเทศสมาชิกลดและเลิกใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศ อันได้แก่ สารที่มีส่วนประกอบของคลอโรฟลูออโรคาร์บอน (Chlorofluorocarbons : CFCs)<sup>๔</sup> จากจุดเริ่มต้นในการลดปริมาณก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารมอนทรีออลดังกล่าวนี้ที่ประชุมสหประชาชาติ ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้จัดทำอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention

on Climate Change : UNFCCC) ขึ้น ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา โดย UNFCCC นั้นเป็นกรอบความตกลงในระดับสากลที่มีเป้าหมายในการรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas)<sup>๕</sup> ในชั้นบรรยากาศให้คงที่อยู่ในระดับที่ปลอดภัยต่อระบบนิเวศธรรมชาติเพื่อเป็นหลักประกันว่าการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเข้าสู่บรรยากาศโลกนั้นจะไม่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางอาหารและการพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืนของประเทศต่าง ๆ

ภายใต้ความตกลง UNFCCC นั้น ประเทศภาคีสมาชิกได้แบ่งออกเป็น ๒ กลุ่ม ดังนี้

(๑) กลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ ๑<sup>๖</sup> (Annex 1) ได้แก่ กลุ่มประเทศพัฒนาแล้วอันประกอบด้วย กลุ่มประเทศ OECD (Organization of Economic Cooperation and Development) และกลุ่มประเทศกำลังเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรี (Economic in Transition : EIT) อันได้แก่ ประเทศในกลุ่มยุโรปกลาง ยุโรปตะวันออก และรัสเซีย โดยภายใต้



<sup>๓</sup> โปรดดูบทความเรื่อง The Rewards of Early Action ในวารสาร Environmental Finance, December 2005 - January 2006, หน้า ๒๔

<sup>๔</sup> ที่มา <http://www.chemtrack.org/News-Detail.asp?TID=7&ID=190> (วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒) ระบุว่านับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยสามารถลดการใช้สารทำลายชั้นบรรยากาศ (CFCs) ได้แล้วร้อยละ ๙๕ เหลืออีกร้อยละ ๕ คาดว่าจะลดได้หมดภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๓

<sup>๕</sup> ก๊าซเรือนกระจก (Greenhouse Gas) ตามพิธีสารเกียวโตซึ่งอยู่ภายใต้อนุสัญญานี้ประกอบด้วยก๊าซ ๖ ชนิด คือ Carbon Dioxide (CO<sub>2</sub>) Methane (CH<sub>4</sub>) Nitrous Oxide (N<sub>2</sub>O) Hydro fluorocarbons (HFCs) Per fluorocarbons และ Sulphur Hexafluoride (SF<sub>6</sub>)

<sup>๖</sup> กลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ (Annex 1) ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลารุส เบลเยียม บัลแกเรีย แคนาดา โครเอเชีย สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี ไอซ์แลนด์ อิตาลี ญี่ปุ่น ลัตเวีย ลิกเตนสไตน์ ลิทัวเนีย ลักเซมเบิร์ก โมนาโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส โรมาเนีย สหพันธรัฐรัสเซีย สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี ยูเครน สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา



ความตกลง UNFCCC นั้น ประเทศที่อยู่ในกลุ่มนี้มีพันธกรณีที่จะกำหนดนโยบายแห่งชาติเพื่อดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยจะดำเนินการด้วยตนเองหรือร่วมกันกับประเทศภายในกลุ่มนี้ก็ได้ นอกจากนี้ ยังมีพันธกรณีในการช่วยเหลือและสนับสนุนประเทศกำลังพัฒนาในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกทั้งทางด้านการถ่ายทอดเทคโนโลยีและเงินทุน พร้อมทั้งจัดทำบัญชีก๊าซเรือนกระจกประจำปีและรายงานแห่งชาติ (National Communication) ซึ่งระบุถึงแนวนโยบายและเป้าหมายในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศให้แก่ฝ่ายเลขานุการฯ ของ UNFCCC<sup>๗</sup>

(๒) กลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ ๑ (Non-Annex 1) ได้แก่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดซึ่งรวมถึงประเทศไทยด้วยนั้น ประเทศในกลุ่มนี้มีพันธกรณีเฉพาะแต่ในการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ซึ่งระบุถึงแนวนโยบายในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศให้แก่ฝ่ายเลขานุการฯ ของ UNFCCC โดยไม่จำเป็นต้องส่งรายงานบัญชีก๊าซเรือนกระจกประจำปีแต่ละปี<sup>๘</sup>

โดยที่ UNFCCC เป็นความตกลงในลักษณะที่เป็นกรอบความร่วมมือที่ไม่มีการกำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนในการดำเนินการไว้แต่อย่างใด<sup>๙</sup> การดำเนินการเพื่อลดก๊าซเรือนกระจกภายใต้ความตกลง UNFCCC จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร แต่โดยที่ประเทศภาคีสมาชิก UNFCCC ได้ตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและความจำเป็นที่ต้องกำหนดพันธกรณีที่ชัดเจน ประเทศภาคีสมาชิกของ UNFCCC ส่วนใหญ่จึงร่วมกันจัดทำความตกลงเพิ่มเติมขึ้นอีกฉบับหนึ่ง คือ พิธีสาร



เกียวโต (Kyoto Protocol) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยพิธีสารเกียวโตนี้ได้มีการกำหนดพันธกรณีเพิ่มเติมให้กลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ ของ UNFCCC จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้ร้อยละ ๕ ภายในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๑๒) ของปริมาณการปล่อยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐)<sup>๑๐</sup>

อย่างไรก็ดี ภายใต้พิธีสารเกียวโตนั้น กลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ ๑ อันได้แก่ กลุ่มประเทศกำลังพัฒนาทั้งหมดซึ่งรวมทั้งประเทศไทยนั้นยังคงไม่มีพันธกรณีที่จะต้องลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจก เพียงแต่ประเทศเหล่านี้ต้องจัดทำรายงานบัญชีแห่งชาติ (National Inventories) ที่แสดงปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละปี<sup>๑๑</sup> เพิ่มเติมจากการจัดทำรายงานแห่งชาติ (National Communication) ซึ่งระบุเฉพาะแนวนโยบายในการดำเนินการลดก๊าซเรือนกระจกภายในประเทศภายใต้ความตกลง UNFCCC

การดำเนินการตามพันธกรณีภายใต้พิธีสารเกียวโตจะสิ้นสุดในช่วงแรกในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๑๒) แต่ในขณะนี้ประเทศภาคีได้มีการเจรจาเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการและมาตรการเพื่อดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในช่วงต่อไปอย่างต่อเนื่อง<sup>๑๒</sup> โดยจะมีการประชุมเพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายในการประชุม COP 15

<sup>๗</sup> ที่มา [http://www.2.onep.go.th/COM/unf\\_commitment.html\(Annex 1](http://www.2.onep.go.th/COM/unf_commitment.html(Annex 1) (วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒)

<sup>๘</sup> ที่มา [http://www.2.onep.go.th/COM/unf\\_commitment.html\(Annex 1](http://www.2.onep.go.th/COM/unf_commitment.html(Annex 1) (วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๒)

<sup>๙</sup> ความตกลง UNFCCC นั้น ไม่มีการกำหนดระดับหรือปริมาณการลดก๊าซเรือนกระจกที่จะให้ประเทศภาคีต้องปฏิบัติไว้เป็นตัวเลขที่แน่นอน

<sup>๑๐</sup> เหตุที่ใช้ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) เป็นปีฐานของการปล่อยก๊าซเรือนกระจกเนื่องจากเป็นปีที่ใช้ในการคำนวณปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ที่ปล่อยเข้าสู่ชั้นบรรยากาศตามพิธีสารเกียวโต (Kyoto Protocol)

<sup>๑๑</sup> โปรดดู Article 10 ของ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change อนึ่ง พันธกรณีในส่วนนี้เป็นพันธกรณีทั่วไปที่ประเทศภาคีทุกประเทศรวมถึงประเทศในกลุ่มภาคผนวกที่ ๑ จะต้องปฏิบัติด้วย

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๓, หน้า ๓

(Conference of the Parties to the Climate Change Convention, Fifteenth Session)<sup>๑๓</sup> ในช่วงเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ณ กรุงโคเปนเฮเกน ประเทศเดนมาร์ก โดยประเด็นหลักที่สำคัญในการประชุม COP 15 นั้น คือ การกำหนดแนวทางในการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกและสร้างกลไกที่ประเทศตลาดเกิดใหม่ (Emerging Market Nations) เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และสาธารณรัฐอินเดีย จะสามารถยอมรับเป็นกลไกสำหรับการลดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกได้

## ส่วนที่ ๒ กลไกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโต

สำหรับกลไกในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกตามพิธีสารเกียวโตซึ่งเป็นความตกลงที่ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนั้น พิธีสารเกียวโตได้กำหนดกลไกในการดำเนินการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกให้ได้อย่างน้อย ๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ (ค.ศ. ๒๐๑๒) นั้นมี ๓ ประการ ดังต่อไปนี้

### (๑) กลไกการดำเนินการร่วมกัน (Joint Implementation : JI)<sup>๑๔</sup>

กลไกนี้เป็นกลไกให้กลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ สามารถร่วมลงทุนกับประเทศที่อยู่ระหว่างกำลังเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรี (Economic in Transition : EIT) ซึ่งก็เป็นกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ เช่น ประเทศบัลแกเรีย ประเทศโครเอเชีย ประเทศสาธารณรัฐเช็ก และประเทศรัสเซีย ในโครงการเพื่อลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก ทั้งนี้ เนื่องจากการลงทุนในประเทศที่อยู่ระหว่างกำลังเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจเป็นระบบตลาดเสรีจะมีต้นทุนต่ำกว่าการลงทุนลักษณะเดียวกันในประเทศภาคผนวกที่ ๑ ด้วยกันเอง ปริมาณก๊าซเรือนกระจก

ที่ลดลงภายใต้กลไกการดำเนินการร่วมกันนี้จะเรียกว่า Emission Reduction Units (ERUs) ซึ่งกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ สามารถนำ ERUs ไปคำนวณเพื่อคิดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมทั้งหมดของประเทศได้

### (๒) กลไกการพัฒนาที่สะอาด (Clean Development Mechanism : CDM)<sup>๑๕</sup>

กลไกนี้เป็นกลไกให้กลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ สามารถลงทุนในโครงการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในกลุ่มประเทศกำลังพัฒนาหรือกลุ่มประเทศนอกภาคผนวกที่ ๑ ทั้งนี้ เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและเพื่อช่วยให้ประเทศนอกภาคผนวกที่ ๑ สามารถพัฒนาเศรษฐกิจได้อย่างยั่งยืน ในขณะที่เดียวกันกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ ๑ ก็สามารถนำปริมาณก๊าซเรือนกระจกที่ลดได้ในประเทศนอกภาคผนวกที่ ๑ ที่ได้รับการรับรองจาก UNFCCC หรือที่เรียกว่า Certified Emission Reductions (CERs) ไปคำนวณเพื่อคิดปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกโดยรวมทั้งหมดของประเทศได้เช่นกัน

### (๓) กลไกการซื้อขายสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Emission Trading : ET)<sup>๑๖</sup>

กลไกนี้เป็นกลไกสำหรับกลุ่มประเทศในภาคผนวกที่ ๑ โดยเฉพาะภายใต้กลไกนี้ ประเทศในภาคผนวกที่ ๑ แต่ละประเทศจะได้รับโควตาสำหรับปริมาณการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในแต่ละปี โดยหากประเทศในกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ ไม่สามารถลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกในประเทศของตนได้ตามโควตาที่ได้รับจัดสรรแล้ว ประเทศในกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ ก็จะสามารถซื้อสิทธิการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากประเทศในกลุ่มประเทศภาคผนวกที่ ๑ ด้วยกันเองที่เรียกว่า Assigned Amount Units (AAUs) เพื่อมาหักกับปริมาณก๊าซเรือนกระจกส่วนเกินได้

(อ่านต่อฉบับหน้า)

<sup>๑๓</sup> การประชุมสมัชชาประเทศภาคีสัญญาฯ (Conference of the Parties : COP) เป็นการประชุมซึ่งจะจัดขึ้นทุกปีภายหลังจากที่อนุสัญญาฯ มีผลใช้บังคับแล้ว

<sup>๑๔</sup> โปรดดู Article 6 ของ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change

<sup>๑๕</sup> โปรดดู Article 12 ของ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change

<sup>๑๖</sup> โปรดดู Article 17 ของ Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change



คำบรรยายของ\* นายมีชัย ฤชุพันธุ์

## เรื่อง ตัวอย่างไรจึงจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดี

ณ ห้องสมภพ โหตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

วันอังคารที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๑



(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

### ■ กรณียกร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ

สิ่งที่ผมจะพูดต่อไปนี่จึงเป็นเรื่องเน้นของการร่างที่มีคนเขาร่างมาให้แล้วไม่ใช่เรื่องที่จะไปกร่างกันขึ้นใหม่ การที่จะร่างที่เขายกร่างกันให้มาแล้ว จะมีร่างอยู่ ๒ ชนิด ร่างชนิดหนึ่งก็คือ ร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับซึ่งอาจจะยกเลิกกฎหมายเก่า หรืออาจจะเป็นกฎหมายใหม่จริง ๆ เลยก็ตามกับการออกกฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติม สำหรับในกรณีแรกที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ทั้งฉบับ หลักที่เราจะต้องดู ๆ มีดังนี้

**ประการที่ ๑** คือ วัตถุประสงค์ที่เขาจะออกกฎหมายฉบับนั้น ถ้ามว่าดูทำไม จะได้รับความต้องการของเจ้าของร่างของเขา แล้วเราจะได้ว่า สิ่งที่เขาเขียนกันมาทั้งหมดนั้น ตรงกับความต้องการของเขาแล้วหรือยัง ความต้องการของเขานั้นเป็นความต้องการที่ชอบแล้วหรือยัง เพราะสิ่งเหล่านี้เราต้องดู ถ้ามว่าดูทำไม เพราะในฐานะเราเป็นผู้ร่าง ต้องร่างให้ตรงตามวัตถุประสงค์ มิฉะนั้นกฎหมายที่ออกไปก็ไปคนละทิศคนละทาง ถ้าไม่รู้ว่าวัตถุประสงค์เสียแต่เบื้องต้น จะตรวจร่างกฎหมายของเขาได้อย่างไร ที่สำคัญก็คือว่า กระบวนการทั้งหมดที่เขียนตามมานั้น จะทำให้วัตถุประสงค์นั้นบรรลุหรือไม่ มีวิธีการแตกต่างกัน



สำหรับกระบวนการต่าง ๆ กัน เพราะฉะนั้นสิ่งจำเป็นเบื้องต้นคือเราจะต้องรู้ว่าวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นคืออะไร

**ประการที่ ๒** คือ วัตถุประสงค์นั้นขัดกับหลักรัฐธรรมนูญหรือไม่ ขัดกับหลักนิติธรรมหรือไม่ เหมือนอย่างที่บอกตั้งแต่แรกว่า นักร่างกฎหมายต้องรู้อะไร ต้องรู้รัฐธรรมนูญ ต้องรู้หลักนิติธรรม ต้องรู้เรื่องหลักกฎหมายการปกครอง เพื่ออะไร เวลาร่างกฎหมายของเขาจะรู้ว่าเราต้องการอะไร ต้องถามตัวเองว่าสิ่งที่เขาต้องการนั้นขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรมหรือไม่ แต่ก่อนนี้ดูง่ายไม่ยาก ดูไปที่ ๒ หมวดเท่านั้น คือ หมวดว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพกับแนวนโยบายแห่งรัฐ แต่ในปัจจุบันต้องดูไปที่หมวดต่าง ๆ อีกหลายหมวดทีเดียว เพราะเขาจัดกระจาย

\* จากหนังสือประมวลคำบรรยายของนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๓๙ - ๒๕๔๓ เล่ม ๑ และได้รับอนุญาตจากผู้บรรยายแล้ว





ไปหมด ต้องไปดูหมดว่าด้วยศาลเพราะว่าสิทธิเกี่ยวกับคดีอาญาไปอยู่ในหมวดว่าด้วยศาล ถามว่าเรื่องอะไรเราถึงต้องไปดูวัตถุประสงค์ของเขาขัดกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ เพราะถ้าเราเป็นนักร่างกฎหมาย แล้วร่างกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เราเสียหายมาก เป็นความเสียหายที่รุนแรงที่สุดสำหรับคนที่มืออาชีพทางร่างกฎหมาย แต่ไม่ได้หมายความว่าเราทำร่างกฎหมายไปแล้ว จะไม่มีวันขัดต่อรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่ อาจจะมีพลาดได้ แต่ต้องพลาดโดยเพราะความรู้เรามีเท่านั้น ไม่ใช่พลาดเพราะเราไม่ได้ดู สิ่งแรกที่ต้องดูก่อนว่าขัดต่อหลักนิติธรรม หลักรัฐธรรมนูญหรือไม่ ต่อไปเราจะได้รับการขอร้องมากขึ้น เพราะว่าประชาชน ๕๐,๐๐๐ คน จะมีสิทธิเสนอร่างกฎหมายได้ คนเขารู้ว่าเราทำงานอยู่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เขาก็นึกว่าเราเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมาย คงจะต้องมีสักกลุ่มหนึ่งที่มาชวนเราร่าง แล้วการร่างกฎหมายของประชาชนนั้นแหละจะเป็นการขัดต่อหลักนิติธรรมและหลักรัฐธรรมนูญง่ายที่สุด เพราะความต้องการของประชาชนนั้น จะเป็นความต้องการที่บางทีก็ค่อนข้างจะวิไลศมาหราอยู่ เช่น อยู่ ๆ เขาอาจจะบอกว่าทำอะไรหนึ่งสินผมจะหมด ช่วยออกกฎหมายให้ผมฉบับหนึ่งสิ ถ้าเราไม่นึกถึงหลักรัฐธรรมนูญ หลักนิติธรรม เราก็เขียนง่าย ๆ “บรรดาหนี้สินของนาย ก. ให้เป็นอันยกเลิกกันไป” ก็จบ แต่ถามว่าใช้ได้ไหม ก็ตอบว่า ใช้ไม่ได้ เพราะฉะนั้นการที่เราจะต้องดูสิ่งเหล่านี้ ก็จะเป็นการดูเพื่อสร้างความชำนาญในตัวเราด้วย อย่าไปนึกว่าพอเป็นกฎหมายฉบับหนึ่งแล้ว เราก็นึกว่า นี่ก็ธรรมดาไม่ต้องไปดู ง่าย ๆ ดูไว้แหละดี อย่าไปเชื่อตัวเอง

**ประการที่ ๓** คือ วัตถุประสงค์นั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือไม่ เราในฐานะเป็นที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะเป็นที่ปรึกษาของรัฐบาลก็ต้องดูว่าเวลาที่เขาเสนอกฎหมายมานั้นสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลในชุดที่กำลังใช้เราทำอยู่หรือไม่ แน่ละก็อาจจะเปลี่ยนแปลงไปตามยุค ตามสมัย ตามรัฐบาล แต่ถ้าเมื่อเราได้คำนึงถึงหลัก ๒ ประการข้างต้น ในเรื่องของรัฐธรรมนูญ ในเรื่องของหลักนิติธรรม ในเรื่องของวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้นแล้ว การทำตามนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่เรื่องเสียหาย ก็เพราะรัฐบาลมีหน้าที่เป็น

คนกำหนดนโยบายตามระบอบประชาธิปไตย เขาต้องทำตามนโยบายนั้นให้ได้ บางเรื่องก็ไม่จำเป็นที่เราจะต้องเห็นด้วย แต่ถามว่าเมื่อเราไม่เห็นด้วยแล้ว เราไม่ร่างได้ไหม ไม่ได้ หน้าที่เราเป็นคนร่าง เราก็ต้องร่าง แต่เราก็ต้องร่างในลักษณะที่มีความระมัดระวัง ขึ้นอยู่กับว่าเราไม่เห็นด้วยในแง่ไหน ถ้าเราไม่เห็นด้วยในแง่ที่ว่านโยบายนี้ไม่เห็นได้เรื่อง น่าจะทำอีกอย่างหนึ่ง ถ้าอย่างนั้นต้องรอเราไปเป็นรัฐบาล แต่ถ้านโยบายนี้ไม่ดีเพราะราษฎรจะเดือดร้อน ตรงนั้นเรา Concern มาก ต้องทำทุกวิถีทางที่จะขจัดความเดือดร้อนของราษฎรที่จะเกิดจากกฎหมายนั้นให้ได้ แล้วก็ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลให้ได้ด้วย เมื่อจะต้องเลือกทางใดทางหนึ่ง ต้องเลือกเอาการขจัดความเดือดร้อนของราษฎรให้หมดไปมากกว่าเลือกการทำตามนโยบายของรัฐบาลโดยไม่คำนึงถึงอะไรทั้งสิ้น ชั้นที่สุดที่จะต้องทำก็คือ ต้องแสดงความสามารถของเราไว้ให้ปรากฏว่า เราได้คำนึงถึงเรื่องเหล่านี้แล้ว ถ้ารัฐบาลจะไม่เอา ก็เป็นเรื่องของรัฐบาลเอง แต่ไม่ใช่รัฐบาลไม่เอาเพราะไม่รู้ ต้องทำให้ปรากฏให้ได้ว่ารัฐบาลรู้เรื่องนี้ว่าจะเกิดความเสียหายเดือดร้อนแล้ว รัฐบาลยังทำ ก็เป็นความรับผิดชอบทางการเมืองของเรา เราในฐานะเป็นนักวิชาการเป็นอาชีพของเรา เราต้องแสดงตรงนี้ให้เห็น

**ประการที่ ๔** คือ เราต้องถามตัวเราเองว่า การที่จะบรรล่วัตถุประสงค์ตามที่เขาต้องการนั้น จำเป็นต้องออกกฎหมายหรือไม่ กระทรวง ทบวง กรม ทั้งหลายอาจจะไม่รู้ อะอะอะไรก็จะให้ออกเป็นกฎหมาย เรื่องบางเรื่องอาจไม่จำเป็นต้องออกเป็นกฎหมาย กฎหมายก็คือ กฎ กติกาของสังคมที่ออกทับถมกันมาเป็นเวลานาน ๆ แล้วก็กลายเป็นโซ่ตรวนที่ผูกคอ และในที่สุดทุกคนก็เดินไม่หลุด เราเป็นผู้ร่างกฎหมาย เป็นผู้สร้างโซ่ตรวนนั้นเป็นคนแรก ต้องระมัดระวังอย่าให้มีโซ่ตรวนเกินกว่าความจำเป็นเท่าที่ควรจะมี เพราะฉะนั้นการพิจารณาว่าเรื่องที่เขาต้องการจะทำ จำเป็นจะต้องออกกฎหมายจริง ๆ หรือ จึงเป็นประเด็นเบื้องต้นที่นักร่างกฎหมายจะต้องคิด เพื่อที่จะบอกเขาว่า สิ่งที่คุณต้องการนั้นไม่จำเป็น ความจริงคุณไปออกประกาศใบเดียวก็ได้ ก็เป็นแล้ว ใช้บังคับได้เหมือนกัน มีผลอย่างเดียวกัน



**ประการที่ ๕** ซึ่งสอดคล้องกับประการที่ ๔ คือ ถ้าจำเป็นจะต้องออกเป็นกฎหมายจะต้องออกในรูปแบบใด ต้องออกเป็นพระราชบัญญัติ ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา หรือออกเป็นกฎกระทรวง หรือเพียงแต่ประกาศของกระทรวง เพราะสิ่งเหล่านี้จะมีผลแตกต่างกัน ถ้าเป็นพระราชบัญญัติก็จะสร้าง burden อะไรที่ให้แก่ประชาชน โดยไม่มีขอบจำกัด เว้นแต่กรอบตามรัฐธรรมนูญ แต่ถ้าเป็นพระราชกฤษฎีกาจะมีกรอบมากขึ้น จะมีกรอบทั้งพระราชบัญญัติที่เป็นแม่บทแล้วยังมีกรอบตามรัฐธรรมนูญ อีกต่างหาก ถ้ายังเป็นกฎกระทรวงก็ยังมีกรอบมากขึ้น ๆ ก็แปลว่าสิทธิจะถูกจำกัดให้น้อยลง ถ้ากรอบมีน้อยสิทธิก็ไม่ถูกจำกัดมาก

**ประการที่ ๖** คือ กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่แล้วในเรื่องเดียวกันมีหรือไม่ นี่เป็นเรื่องที่เราต้องถามตัวเองในเวลาที่เราจะตรวจพระราชบัญญัติฉบับหนึ่ง ตรงนี้ที่ต้องการความชำนาญชาญ คนที่จะตอบเรื่องนี้ได้ต้องเป็นคนที่อ่านกฎหมายที่มีใช้บังคับอยู่แล้วมาอย่างน้อยหนึ่งเที่ยว ถึงอ่านไม่จบก็ต้องพลิกส่วนใหญ่ มิฉะนั้นคุณจะไม่ได้ว่าเคยมีกฎหมายนี้อยู่ในที่ใด ตรงนี้เป็นความพยายามที่จะรู้ว่าใครมีความตั้งใจจะเป็นนักร่างกฎหมายที่แท้จริงหรือไม่ หรือต้องการจะทำแต่เพียงไปวัน ๆ เพราะถ้าคุณต้องการจะเป็นนักร่างกฎหมายที่แท้จริงละก็ คุณจะไม่นักร่างกฎหมายไม่ได้เลยถ้าคุณไม่รู้ว่ากฎหมายในประเทศไทยมีเรื่องอะไรอยู่บ้าง ขยับไปถึงอีกขั้นหนึ่งก็คือว่า ต้องเคยอ่านไปถึงกฎหมายที่ยกเลิกไปแล้วด้วย อย่างน้อยที่สุดจะได้รู้ว่าทำไมเขาถึงได้ยกเลิก ถามว่าทำไมจึงต้องไปดูทั้งหมด เพราะถ้าเราไม่ดูทั้งหมด จะบอกได้อย่างไรว่ากฎหมายที่กำลังจะพิจารณาเคยมีอะไรที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้บ้าง เพื่อเราจะได้ออกคำตอบดังต่อไปนี้ได้

**คำถามที่ ๑** คือว่า ถ้ากฎหมายมีอยู่แล้ว ทำไมเราจึงต้องออกกฎหมายใหม่ ต่างกันอย่างไรระหว่างกฎหมายเก่าที่มีอยู่แล้วกับกฎหมายใหม่

**คำถามที่ ๒** คือว่า ถ้าของเดิมมีแล้วใช้ไม่ได้เพราะมีช่องโหว่ หรือใช้บังคับไม่ได้ หรือว่าล้าสมัย เราจะได้ตามไปยกเลิกเสีย หรือถ้าไม่สมควรยกเลิก สมควรแก้ไขกฎหมายนั้นให้ทันสมัยขึ้น หรือไปเขียนกฎหมายใหม่

ทั้งฉบับ แล้วทั้งคราคราซึ่งเอาไว้ กฎหมายที่ซ้ำซ้อนกันเหล่านี้ บางทีเรานึกถึงแต่ชื่อ ความจริงไม่ใช่เรื่องชื่อ ตัวเนื้อหาต่างหากที่สำคัญ เรื่องบางเรื่องอาจจะมิอยู่ในกฎหมายฉบับหนึ่ง และจะด้วยความล่า เฝ้าเก็บกันนานจนกระทั่งคนลืมไปแล้ว พอนึกอะไรขึ้นมาได้ก็เลยไปร่างกฎหมายอีกฉบับ แล้วของเก่าก็จะยังอยู่ในกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งตรงนั้นก็จะเป็นความผิดพลาดของนักร่างกฎหมายอย่างมาก ถ้ายังทิ้งไว้ให้มีอยู่ ถ้าจะทิ้งไว้ก็ต้องทิ้งไว้ด้วยความตั้งใจ เพราะมีเหตุผลของกฎหมายนั้นต่างหาก ต้องไม่ใช่ทิ้งไว้เพราะเราไม่รู้ว่ามิอยู่ เมื่อไรที่เราไปพบเข้าแล้วเราบอกว่า “ตายจริงไม่ยังรู้ว่ามี” แปลว่า เราพลาดอย่างมหันต์เลย

**ประการที่ ๗** คือ จะต้องดูว่ากฎหมายใกล้เคียงกับเรื่องที่เรากำลังจะพิจารณานั้นมีหรือไม่ มีกฎหมายอะไรที่เกี่ยวข้องกันหรือไม่ เพื่อจะได้ดูว่ามีความขัดแย้งกันบ้างไหม ถ้าขัดแย้งกันจะทำอย่างไร จะหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดผลกระทบระหว่างกันและกันได้อย่างไรบ้าง ข้อสำคัญเรื่องใกล้เคียงกันนั้น กฎหมายอีกฉบับหนึ่งวางหลักเกณฑ์ไว้ว่าอย่างไร กระบวนการในการเดินทางของกฎหมายฉบับนั้นกำหนดไว้อย่างไร วิธีการเป็นอย่างไร เมื่อเราจะกำหนดในเรื่องที่ใกล้เคียงกันขึ้นมาใหม่อีกฉบับหนึ่ง กระบวนการควรจะใกล้เคียง ควรจะเหมือนกันไหม หรือควรแตกต่าง ถ้าแตกต่างกันประชาชนจะสับสนหรือไม่ หน่วยงานจะสับสนหรือไม่ ควรจะปรับปรุงให้เกิดความสอดคล้องต่อกันหรือไม่ ดีไม่ดีอาจจะต้องกลับไปยกหรือกฎหมายใกล้เคียงกันนั้นขึ้นมาแก้ไขเสียใหม่ให้สอดคล้องกันก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องที่เราจะต้องไปค้นคว้า

**ประการที่ ๘** เป็นเรื่องค่อนข้างใหม่ที่เราไม่ค่อยจะได้ดูกันนัก แต่ว่าต่างประเทศเขาดูกันมากแล้ว คือ ดูว่ากฎหมายใหม่ที่จะออกมาใช้บังคับนั้นได้สร้างภาระอะไรให้กับประชาชนเกินความจำเป็นที่เรียกได้ว่าไม่คุ้มกันหรือไม่ คืออย่างที่บอกแต่แรกว่ากฎหมายคือ กฎกติกาของสังคมแล้วในที่สุดก็กลายเป็นโซ่ตรวน ซึ่งถ้ามีมาก ๆ เข้า ทุกคนก็กระดิกกระเดี้ยไม่ได้ แล้วกฎหมายทุกฉบับมีต้นทุน อย่างนึกว่าเราออกกฎหมายไปแล้วต้นทุนไม่มี ต้นทุนมหาศาลยังไม่ต้องคิดถึงกระบวนการในการพิจารณาที่จะออกกฎหมาย คิดถึงเมื่อกฎหมายออกมาใช้บังคับ ใครจะต้องทำอะไร



อย่างไรบ้าง ตำรวจอยู่ ๆ นึกขึ้นมาว่าการติดฟิล์มกรองแสงเกิน ๗๕% น่าจะเกิดอันตราย ใครนั่งอยู่ในนั้นก็มองไม่เห็น ประกาศ บอกต่อไปนี่ต้องต่ำกว่า ๗๕% ต้นทุนคืออะไร ทุกคนต้องเปลี่ยนฟิล์มหมด เพียงเพื่ออะไร เพื่อตำรวจจะได้มองเห็นผู้ร้าย แต่ไม่ได้นึกว่า ผู้ร้ายก็มองเห็นคนขับเหมือนกัน หรือวันดีคืนดีเป็นป้ายทะเบียนรถ บอกว่าไม่ตี อ่านยาวไปเปลี่ยนระบบใหม่ ไม่ยาก ทุกคนเปลี่ยนป้ายคนละแผ่นเท่านั้นเอง ราคา ๒๐๐ บาท คนที่ออกกฎหมายนั้นบังเอิญมีสตางค์แค่ ๒๐๐ บาท จะเดือดร้อนอะไร อย่างลืมนึกว่าถ้าทั้งประเทศเอา ๒๐๐ คุณเข้าไป เป็นเงินฉิบหายวาววอดของประเทศไปเท่าไร ต้นทุนเหล่านี้เป็นต้นทุนของประเทศทั้งนั้น เพราะฉะนั้นกฎหมายที่เราออกไป ถามว่าเขาทำอย่างนั้นได้อย่างไร เพราะเวลาเราออกกฎหมาย เราเปิดช่องให้เขาทำ โดยไม่มีกรอบอันจำกัดเลย ถ้าใครเขียนกฎหมายมานาน ๆ ก็จะทำได้ หลักเกณฑ์และวิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต “ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง” จบ เรานึกว่าเราทำได้ทำหน้าที่ของเราเรียบร้อยแล้ว เขียนตามแบบถูกต้องเลย เราไม่เคยสนใจว่า แล้วเขาไปกำหนดว่าอย่างไร ต่อเมื่อวันหนึ่งกฎหมายนั้นกลับมาใช้บังคับกับเรานั้นแหละ เราถึงจะรู้ เออ! ตายจริง เพราะฉะนั้น หลักของนักร่างกฎหมายที่ดีต้องคำนึงถึงต้นทุนว่า จริง ๆ สิ่งที่เขาต้องการนั้นเป็นภาระให้กับชาวบ้านมากกว่าความสะดวกสบายที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะได้รับจริงหรือไม่ ถ้าเป็นจริง ต้องไม่ออกกฎหมายอย่างนั้น เรามีกฎหมายเป็นจำนวนไม่น้อยที่ออกมาเพื่อความสะดวกของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะได้ไม่ต้องลุกออกจากโต๊ะไปหาข้อมูล กฎหมายที่ยังใช้อยู่ทุกวันนี้ก็คือ กฎหมายเรื่องทะเบียนพาณิชย์ ทะเบียนการค้าของกระทรวงพาณิชย์ หลักเบื้องต้นที่ต้องการออกกฎหมายฉบับนี้ออกมาก็คือ ต้องการรู้ว่าใครเขาทำการค้า ทำการพาณิชย์กันที่ไหน จะได้มีสถิติ ก็ออกกฎหมายบังคับให้ทุกคนที่จะทำมาจาดทะเบียน ต้นทุนมหาศาล แล้วเลิกไม่ได้ เพราะครั้งหนึ่งที่เราออกเป็นกฎหมาย เวลาเลิกก็เลิกลำบาก เพราะมีกรมรองรับอยู่ มีกองรองรับอยู่ ขยับไปเขาก็ลำบากเดือดร้อน รัฐมนตรีก็คนก็คนมากก็ไม่กล้าขยับ ทุกคนก็รู้ว่าควรขยับ แต่ขอให้ขยับในสมัยของคนอื่น อย่างขยับในสมัยของผม ก็คิดกันอย่างนั้น เพราะฉะนั้นเราเป็นผู้จุดชนวนเบื้องต้น เราจึง

ต้องคิดถึงต้นทุนของกฎหมายนั้นว่าคุ้มหรือไม่คุ้มอย่างไร ในการที่จะคิดถึงภาระต้นทุนจึงนำไปสู่ประเด็นปัญหาประการที่ ๙

**ประการที่ ๙** ที่ว่ากระบวนการในกฎหมายที่กำหนดเอาไว้มันมีความสะดวก มีประสิทธิภาพและง่ายต่อความเข้าใจของชาวบ้านมากน้อยแค่ไหน เพราะเมื่อคำนวณต้นทุนเสร็จเรียบร้อยแล้ว จำเป็นต้องมี อย่างไรก็ตาม ก็ต้องมีในทางที่จะทำให้เกิดความสะดวกสบายแก่คนมากที่สุด ก็คือต้องนึกถึงกระบวนการ เดียวนี้เราอาจจะแยกกระบวนได้เป็น ๓ ระบบ ในทางที่ราชการจะเข้าไปควบคุมดูแล คือ

๑. ระบบเข้าไปควบคุม
๒. ระบบการกำกับ และ
๓. ระบบการติดตาม

ควบคุมก็ห้ามเลย ใครจะทำอะไรต้องมาขออนุญาต กำกับก็คือใครทำอะไรก็ให้มาแจ้งทำไปเลยแล้วให้มาแจ้งส่วนติดตามก็คือ ออกกฎไว้เฉย ๆ แล้วใครจะทำก็ทำตามกฎไม่ต้องมาบอก แล้วก็ไปดูเอาว่าผิดกฎหมายหรือไม่ กระบวนการของระบบแต่ละระบบนั้นต้องนึกว่าทำอย่างไรราชการเขาจึงจะสะดวกที่สุด มีภาระเกิดขึ้นน้อยที่สุด ถ้าภาระเหล่านั้นมีอยู่แล้ว สมควรจะใช้อันเดียวกันได้หรือไม่ หรือสมควรจะสร้างโยงโยงขึ้นมาใหม่ ยกตัวอย่างง่าย ๆ เราเขียนทุกทีในกฎหมายที่มีโทษ เรื่องสร้างหน่วยงานขึ้นมา “ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้” “พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา” “พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตรวจค้น สอบถาม เรียกเอกสารหลักฐานเข้ามาตรวจสอบ” พอถึงเวลาปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ไม่รู้หรือกว่าตัวเองมีอำนาจ นี่เป็นตัวอย่างครั้งที่ ๑๐๐ ที่ผมจะยกเรื่องใบอนุญาตหาย บัตรประจำตัวประชาชนหาย ถามว่าคุณไปแจ้งกับนายทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน เขายอมรับไหม เขาบอกเขาไม่รับ ใครคือนายทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ปลัดอำเภอ เขาบอกคุณโน่น ไปแจ้งความกับตำรวจ เมื่อได้ใบรับแจ้งความจากตำรวจว่าบัตรหายแล้วจึงเอาใบนั้นมา หรือบัตรประจำตัวประชาชนของคุณขาดอายุต้องไปเสียค่าปรับที่ตำรวจแล้วก็มา ไป ๒ หน ถามว่าทำไม เขาบอกว่าหากคุณโกหกคุณจะได้มี



ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถามว่า ตัวปลัดอำเภอ นั้นไม่ใช่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือหรือ เขาบอกไม่ใช่ ไม่หนักแน่นพอ ก็แปลว่าอะไร เราเขียนกฎหมายกันตั้งร้อยแปดพันเก้าทุกฉบับเขียนอย่างเดียวกันหมด แต่ไม่มีใครรู้ว่าตัวเองมีอำนาจบอกให้ไปราษฎรก็ต้องไป พวกเราจึงมีรถก็ขับรถไป ไม่มีรถก็นั่งมอเตอร์ไซด์ไป ขึ้นรถเมล์ไปก็ได้ แต่นึกถึงคนที่อยู่ไหน ไกลปืนเที่ยง เดินทางเข้ามาอำเภอ ต้องไป ๒ - ๓ วัน สวรรค์ก็ไม่มีอยู่ บ้านนอกนะ ก็ต้องกลับบ้านมือเปล่า สิ่งเหล่านี้เป็นผลพวงมาจากการที่เราออกกฎหมายมาทั้งสิ้น แล้วเราไม่เคยนำกลับมาทบทวนใหม่ว่ากฎหมายเหล่านั้นไปสร้างภาระขึ้นมา มากน้อยแค่ไหน ถ้าเราจะเป็นนักร่างกฎหมายที่ดีได้ เราต้องกลับมาทบทวนเพื่อที่จะเขียนใหม่ แผละไม่ได้ในทันทีทันใดตามที่เราต้องการ ต้องค่อย ๆ แทรกซึมเข้าไป จนวันหนึ่งจะกลายเป็นแบบอีกแบบหนึ่งขึ้นมา

**ประการที่ ๑๐** คือ กฎหมายต่างประเทศในเรื่องเดียวกัน เขามีหรือไม่ กำหนดไว้ว่าอย่างไร แต่ต้องจำไว้ว่าเวลาไปดูกฎหมายต่างประเทศ ไม่ใช่ไปดูเพื่อลอกเขามา ต้องไปเพื่อดูว่าเขาทำกันอย่างไร แล้วเกิดปัญหาอะไรขึ้น มีช่องโหว่ตรงไหน จะได้มาอุดช่องโหว่ เราจะได้ไม่เขียนกฎหมายของเราให้มีปัญหาอย่างเดียวกับที่เขาอยู่

นั่นก็คือหลัก ๑๐ ประการในการตรวจสอบร่างพระราชบัญญัติที่จะออกขึ้นใหม่ทั้งฉบับ

ถ้าเป็นกฎหมายที่เขาแก้ไขเพิ่มเติม กฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนี้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ดูจะถือหลักกว่าเป็นกฎหมายง่าย บางทีก็ให้เจ้าหน้าที่ทำ ให้กองทำ ความจริงกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมเป็นกฎหมายที่ยากที่สุด ในการตรวจ ถามว่าทำไม เพราะคุณถูกรอบบิบบี้ไว้หมดเลย คุณนอกรอบนั้นไม่ได้ กฎหมายใหม่นั้นไม่มีกรอบ คุณจะไปตรงไหนก็ได้ ถามว่ารอบคืออะไร กรอบก็คือว่า แม่บทเดิมที่เราจะไปแก้ไขทั้งหมดนั้นคือกรอบ นอกเหนือไปจากกรอบที่จะต้องดูตามกฎหมายแบบเดียวกับที่ดูพระราชบัญญัติทั้งฉบับ คุณใช้ถ้อยคำอะไรที่เป็นพิเศษก็ได้ ต้องย้อนกลับไปดูว่าในกฎหมายเก่าเขาใช้ถ้อยคำอะไร ในเรื่องเดียวกัน จึงจะต้องใช้ถ้อยคำอย่างเดียวกัน วิธีการเขียน sequence บทกำหนดโทษ ผลกระทบที่จะมีในระหว่างการที่กฎหมาย

ฉบับนั้นออก สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องยุ่งยากทั้งสิ้น จะยากกว่ากฎหมายที่ออกใหม่ทั้งฉบับ หลักที่จะต้องดูเวลาตรวจสอบ มีดังนี้

**ประการที่ ๑** คือ เวลาตรวจสอบ นอกเหนือไปจากสิ่งที่ต้องตรวจสอบแบบเดียวกับกฎหมายที่ออกใหม่ทั้งฉบับแล้ว ยังจะต้องดูต่อไปด้วยว่าการที่เขาจะแก้ไขกฎหมายฉบับนั้น วัตถุประสงค์ของเขาออกนอกกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายแม่บทเดิมแล้วหรือยัง เพราะกฎหมายแต่ละฉบับจะมีกรอบแห่งวัตถุประสงค์ของตัวเอง เช่น เรื่องปู้ย ก็จะต้องว่าด้วยเรื่องปู้ย ไม่ใช่ว่าด้วยเรื่องสารเคมีอื่น วัตถุประสงค์ก็ต้องว่าด้วยเรื่องวัตถุประสงค์พิเศษ จะเอาเรื่องอาหารไปใส่ก็ไม่ได้ เพราะฉะนั้นตัวกรอบวัตถุประสงค์ตรงนี้ ก็ต้องดูว่าสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิมหรือไม่ ไกลเกินไปหรือเปล่า

**ประการที่ ๒** คือ ต้องดูว่าที่ที่เราจะไปแก้ นั้นถูกต้อง ถูกจุดประสงค์หรือไม่ ไม่ใช่ว่าอยากจะได้ที่ไหน นึกอยากจะได้ก็เอาไปใส่ไว้คือ ๆ ต้องไปอ่านของเดิมของเขาทั้งฉบับ แล้วก็ไปดูว่า sequence ที่ถูกต้องควรจะอยู่ตรงไหน

**ประการที่ ๓** คือ จะต้องดูว่าการแก้ไขเพิ่มเติมนั้นไปขัดแย้งกับหลักการของมาตราอื่นที่ไม่ได้แก้ไขหรือไม่ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของหลักการในเรื่องของถ้อยคำ ในเรื่องของความสอดคล้องแห่งสาระของกฎหมายฉบับนั้น ๆ สิ่งเหล่านี้ก็จะต้องดู

**ประการที่ ๔** คือ กฎหมายอื่นในทำนองเดียวกัน เขามีการแก้ไขกันบ้างหรือเปล่า ถ้ามีการแก้ไข เขาแก้ไขไปไหนทางไหน ถ้ายังไม่ได้แก้ไข สมควรจะแก้ไขในคราวเดียวกันหรือไม่ ในเรื่องทำนองเดียวกันนี้

**ประการที่ ๕** คือ ต้องดูว่าการแก้ไขหรือกระบวนกรที่เพิ่มเติมเข้ามาใหม่กระทบกระเทือนอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานใดบ้างหรือไม่ ถ้ากระทบกระเทือนหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านั้น รู้แล้วหรือยัง ไม่ใช่เราร่างไปให้เสร็จแล้วเขาเกิดไปทะเลาะกันที่หลัง เพราะว่าไม่ได้ถามไถ่เขาเลย นั่นก็เป็นหลักคร่าว ๆ ในการตรวจสอบกฎหมายที่จะต้องดูอะไรบ้าง

(อ่านต่อฉบับหน้า)



## ๗๖ ปี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เวียนบรรจบแก่อันวารโรภาส  
กฤษฎีกาตรวาระตามครรถง  
ด้วยตั้งมั่นหมายมุ่งแจ้งรัฐ  
พัฒนาหลักนิติรัฐป้องอภิบาล  
ด้วยวิสัยทัศน์เป็นศูนย์กลางความเชื่อมั่น  
นิติธรรมครองไทยทำสืบมา

ดูประกาศมงคลสมัยเฉลิมฉลอง  
เจ็ดสิบหกปีครองยึดมั่นธรรมาภิบาล  
เสริมชาติ ศาสน์ กษัตริย์จารลึกลับสถาน  
บูรณาการเสริมชาติเอื้อประชา  
จะสร้างสรรคหลักกฎหมายเพื่อรักษา  
และมุ่งมั่นพัฒนาชาติสืบไป

### ■ จากสถาบันที่ปรึกษาราชการแผ่นดินมาเป็นสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

\*ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ประเทศไทยยังไม่มีสถาบันที่มีอำนาจเป็นที่ปรึกษาของพระมหากษัตริย์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง

สำหรับงานด้านการร่างกฎหมายนั้น ในสมัยก่อนประเทศไทยยังไม่มียุติธรรมกลางด้านการร่างกฎหมายโดยเฉพาะ การตรากฎหมายในสมัยนั้นมักจะทำต่อเมื่อมีมติเกิดขึ้นในเรื่องที่กฎหมายซึ่งมีอยู่ในขณะนั้นมิได้มีบทบัญญัติรองรับไว้ ส่วนวิธีการร่างกฎหมายนั้น บางครั้งพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชดำรัสสั่งให้อาลักษณ์เป็นพนักงานเขียนข้อความขึ้น เมื่อร่างเสร็จแล้ว พระองค์ก็ทรงนำมาตรวจแก้ด้วยพระองค์เอง แล้วทรงประกาศใช้บังคับเป็นเรื่อง ๆ ไป

\* จากหนังสือ ๑๒๐ ปี เคา่นชิลออฟสเตต



ในกรณีที่กฎหมายที่มีอยู่ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้วหรือเป็นที่ยุ่งยากซับซ้อน ไม่สะดวกแก่การพิจารณาคดีพระมหากษัตริย์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประชุม ‘ลูกขุน ณ ศาลา’ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายธุรการ และ ‘ลูกขุน ณ ศาลหลวง’ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการ เพื่อให้ตรวจชำระกฎหมายโดยให้ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสม แล้ว

และให้จัดระเบียบกฎหมายต่าง ๆ เป็นหมวดหมู่และมาตรการชำระกฎหมายนี้ได้กระทำกันเป็นครั้งคราว ในสมัยสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกได้ทรงมีพระบรมราชโองการ ใน พ.ศ. ๒๓๓๗ ให้ชำระกฎหมายทั้งหมด ซึ่งต่อมาเรียกกฎหมายที่ชำระในครั้งนั้นว่า ‘กฎหมายตราสามดวง’

จนกระทั่งในรัชกาลพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้มีการจัดตั้งสถาบันที่มีอำนาจหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของพระองค์ในด้านการร่างกฎหมายและการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรงขึ้นในประเทศไทย โดยทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตรา ‘พระราชบัญญัติเคาน์ซิลออฟสเตตคือที่ปรึกษาาราชการแผ่นดิน’ ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๑๗

### ■ การจัดตั้งกรมร่างกฎหมายขึ้นในรัชกาลของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว

ต่อมาประเทศไทยมีความจำเป็นต้องปฏิรูประบบกฎหมายและการศาลของไทยให้ทันสมัยเพื่อขอยกเลิกสนธิสัญญาสภาพนอกอาณาเขตที่ทำไว้กับต่างประเทศ จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายต่าง ๆ ขึ้นหลายคณะ และมีการแต่งตั้งนักกฎหมายชาวฝรั่งเศสให้ดำรงตำแหน่งเป็น ‘ที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย’ ใน พ.ศ. ๒๔๔๗ เพื่อเป็นการสนองข้อเรียกร้องของรัฐบาลฝรั่งเศสในการที่จะขอยกเลิกสนธิสัญญายกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขตพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้ง ‘กรมร่างกฎหมาย’ ขึ้นใน พ.ศ. ๒๔๖๖ ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยให้มีหน้าที่ชำระประมวลกฎหมายและร่างกฎหมายอื่น ๆ ด้วย ซึ่งนับว่าเป็นครั้งแรกที่ได้มีการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายโดยตรงขึ้นในประเทศไทย



ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีประกาศพระบรมราชโองการเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๔๗๕ ให้โอนกรมร่างกฎหมายในกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นต่อ ‘คณะกรรมการราษฎร’ โดยตรงเพื่อความสะดวกในการดำเนินการออกกฎหมาย

จากนั้นได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งกระทรวงและกรมพุทธศักราช ๒๔๗๖ ซึ่งประกาศใช้ในวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๔๗๖ โดยพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้บัญญัติให้กรมร่างกฎหมายเป็นกรมอิสระที่ขึ้นตรงต่อคณะรัฐมนตรี

## ■ การจัดตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกาขึ้นในรัชสมัยของ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว พ.ศ. ๒๔๗๖

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองใน พ.ศ. ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลในขณะนั้นโดยดำริของนายปรีดี พนมยงค์ ประสงค์ที่จะให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นในประเทศไทยเพื่อทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน โดยให้มีสภาพเช่นเดียวกับสภาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศส ดังปรากฏจากรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๗/๒๔๗๖ (วิสามัญ) วันพุธที่ ๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ ดังนี้

“หลวงประดิษฐมนูธรรม แถลงว่า เรื่องคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ เป็นเรื่องค้างมาตั้งแต่รัฐบาลที่ได้ตั้งขึ้นภายหลังพระราชทานรัฐธรรมนูญ แล้วว่า เราจะยกฐานะของกรมร่างกฎหมายให้มีสภาพเป็นศาลปกครอง **อย่างที่เขาได้กระทำมาแล้วหลายประเทศ** ความคิดอันนี้นั้นมาภายหลัง

นี้ เราก็ได้นำกลับมาใช้อีกในเวลาปัจจุบันนี้ คือ เรามีความประสงค์อยากให้มีคณะกรรมการใด คณะหนึ่ง ให้มีหน้าที่จัดร่างกฎหมาย สำหรับหน้าที่อื่น ๆ ทั่วไปจะให้มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ข้อนี้เป็นปัญหาสำคัญอยู่ อะไรที่เราเรียกว่า คดีปกครอง เวลานี้เรายังไม่มีกฎหมายวางไว้ เราเพียงแต่ทำเช่นนี้ให้เป็นรูปขึ้นว่า ถ้ามีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นคดีปกครองที่จะให้วางกล่าวทางคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว คณะกรรมการกฤษฎีกาก็มีหน้าที่ต่อไป ถ้ายังไม่มีกฎหมาย คณะกรรมการกฤษฎีกาก็ทำหน้าที่กฎหมาย หน้าที่ปกครองจะทำเมื่อมีกฎหมายอีกอันหนึ่งตลอดจนวิธีการพิจารณาที่ศาลปกครอง **ที่เราใช้ว่าคณะกรรมการกฤษฎีกานี้ ก็เพราะสัญญาทางพระราชไมตรีวางอำนาจศาล ถ้าเราเรียกว่าศาลปกครองแล้ว อาจเปิดช่องให้เรามีหนทางเกี่ยวข้อได้ แต่ความจริงถึงแม้ว่าจะเรียกตรง ๆ ก็เกี่ยวข้อไม่ได้ แต่เพื่อป้องกันไม่เปิดโอกาสให้เขายื่นมือเข้ามา เราจึงให้นามว่าคณะกรรมการกฤษฎีกา** วิธีนี้เราประสงค์อยากให้ราษฎรได้รับความยุติธรรมจริง ๆ ถ้าคำสั่งการปกครองเป็นคำสั่งผิดแล้ว มีหนทางร้องเรียนไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ญี่ปุ่น อังกฤษ และเยอรมัน เขาทำกันคือ เขาไม่เกรงขามอันใด ทำผิดแล้วขอรับผิด นอกจากนั้น มีรายละเอียดที่ว่า ควรมีการชดเชยใดบ้าง และผู้ที่ตั้งเป็นกรรมการนั้น จะมีคุณสมบัติอย่างไร...”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลในขณะนั้นจึงได้เสนอให้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ จัดตั้ง ‘คณะกรรมการกฤษฎีกา’ ขึ้น โดยให้โอนงานของกรมร่างกฎหมายซึ่งทำหน้าที่ทางด้านการร่างกฎหมายอยู่แล้วไปเป็นงานของคณะกรรมการกฤษฎีกา

พระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา พุทธศักราช ๒๔๗๖ ลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖ บัญญัติให้คณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบด้วย





นายกรัฐมนตรีเป็นประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลกิจการของคณะกรรมการกฤษฎีกา

กรรมการกฤษฎีกา แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ กรรมการกฤษฎีกาสามัญ และกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกามีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยรับผิดชอบขึ้นตรงต่อประธานคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายกรัฐมนตรี)

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งทำหน้าที่ร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐแทนกรมร่างกฎหมายเดิม รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาเรื่องที่ประชาชนได้รับความเสียหายจากการกระทำตามหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือคดีปกครองด้วยนับแต่บัดนั้น และได้ถือเอาวันที่ **๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๖** เป็นวันสถาปนาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ต่อจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจ หน้าที่อีกหลายครั้ง จนกระทั่งปัจจุบันได้โอนอำนาจ หน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองให้เป็นของศาลปกครองนับแต่ได้มีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๒ คงเหลือแต่ภารกิจหน้าที่ในปัจจุบัน ดังนี้

๑. จัดทำร่างกฎหมายที่มีความถูกต้องและสมบูรณ์ เพื่อให้เป็นกลไกการบริหารงานภาครัฐและสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน

๒. ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการภายใต้ขอบเขตความถูกต้องของกฎหมาย

๓. พัฒนากฎหมายของประเทศ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๔. พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕. เสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชนภาครัฐให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๖. เป็นศูนย์กลางรวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ

๗. พัฒนานักกฎหมายกฤษฎีกาให้มีความรู้ทางวิชาการ และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานทางกฎหมาย

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ทำหน้าที่จัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายแก่รัฐบาล และหน่วยงานของรัฐมาอย่างต่อเนื่องยาวนาน รวมทั้งได้สร้างบุคลากรทางกฎหมายที่มีคุณภาพให้แก่ประเทศมากมายหลายท่าน แม้ว่าในปัจจุบันการจัดทำร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมายจะมีความยุ่งยาก ซับซ้อนมากขึ้นตามสภาวะแวดล้อมของสังคม แต่สำนักงานยังคงมุ่งมั่นที่จะปฏิบัติหน้าที่โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก รวมทั้งมุ่งมั่นที่จะพัฒนาบุคลากรให้เป็นผู้มีคุณภาพและคุณธรรม สามารถปฏิบัติภารกิจให้บรรลุตามวิสัยทัศน์ของสำนักงานที่ว่า

**“ดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์กลางทางกฎหมายของประเทศ**

**มีอิสระทางวิชาการและได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย การให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายโดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม”**



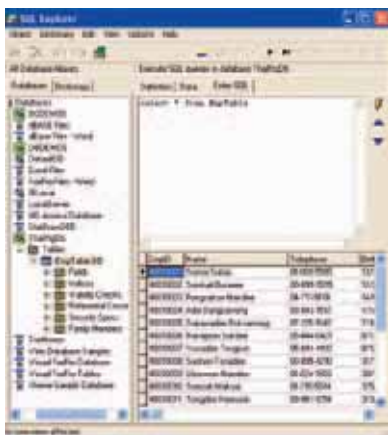


# กฤษฎีกาสาร



# SQL

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ



สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีภารกิจที่สำคัญนอกเหนือจากการจัดทำร่างกฎหมายและให้ความเห็นทางกฎหมาย นั่นก็คือการเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ โดยปัจจุบันสำนักงานได้จัดทำระบบฐานข้อมูลทางกฎหมายซึ่งมีกฎหมายทุกฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบันทั้งกฎหมายแม่บทและกฎหมายลำดับรองเผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักงาน [www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th) และได้ปรับปรุงให้ประชาชนทั่วไปสามารถใช้บริการสืบค้นกฎหมายได้สะดวกมากยิ่งขึ้น

เนื่องจากระบบฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีข้อมูลอยู่เป็นจำนวนมาก จึงต้องมีระบบการจัดการฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพเพื่อคอยดูแลบริหารจัดการข้อมูลให้เป็นไปอย่างเรียบร้อย เช่น การลบ การเพิ่ม การแก้ไข สำนักงานจึงได้นำ SQL มาใช้ในการจัดการฐานข้อมูล

## SQL คืออะไร

SQL เป็นชื่อเรียกภาษาที่ใช้กับคอมพิวเตอร์ ย่อมาจาก Structured Query Language เป็นภาษาที่ใช้ในการเขียนโปรแกรมเพื่อจัดการกับฐานข้อมูลโดยเฉพาะ ทั้งนี้ได้มีการพัฒนาโปรแกรมฐานข้อมูลเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในการจัดระบบฐานข้อมูลในปัจจุบันมากมาย

ตัวอย่างโปรแกรมที่ใช้จัดการฐานข้อมูลที่เป็นที่นิยม เช่น Oracle Access MS Access

ภาษา SQL มีโครงสร้างคล้ายภาษาอังกฤษ สามารถแบ่งประเภทของคำสั่งที่ใช้ภาษา SQL ได้เป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ภาษาสำหรับการนิยามข้อมูล (Data Definition Language : DDL) ประกอบด้วย

๑.๑ คำสั่งที่ใช้ในการกำหนดโครงสร้างข้อมูลว่ามีคอลัมน์อะไรบ้าง (ในวงเล็บเป็นภาษา SQL) เช่น เจ้าหน้าที่ (EMPNAME) รหัสประจำตัว (EMPUNM) หน่วยงาน (DEPT) เป็นต้น

๑.๒ แต่ละคอลัมน์เก็บข้อมูลประเภทใด เช่น ตัวอักษร (CHAR) ตัวเลข (NUMBER)

๑.๓ การเพิ่มคอลัมน์

๑.๔ การกำหนดวิวหรือตารางเสมือนของผู้ใช้ ฯลฯ

๒. ภาษาสำหรับการจัดการข้อมูล (Data Manipulation Language : DML) ประกอบด้วย



๒.๑ Select query ใช้สำหรับดึงข้อมูลที่ต้องการในฐานข้อมูล จะมีการค้นหารายการจากตารางในฐานข้อมูลตามเงื่อนไขที่ผู้ใช้งานสั่ง ผลลัพธ์ในการค้นหาที่ได้จะเป็นเซตของข้อมูลที่แสดงออกมาเป็นตารางใหม่รวบรวมข้อมูลที่เราค้นหา หรือใช้แสดงออกมาทางจอภาพเท่านั้น

**ตัวอย่างการใช้ภาษา SQL ในการสืบค้นข้อมูล** เช่น

กรณีที่ต้องการให้แสดงชื่อเจ้าหน้าที่ (EMPNAME) รหัสประจำตัว (EMPUNM) หน่วยงาน (DEPT) และเงินเดือน (SALARY) ของเจ้าหน้าที่ทุกคนที่มีเงินเดือนมากกว่า ๒๕,๐๐๐ จากตารางชื่อ EMPE โดยให้มีการจัดเรียงผลที่ได้ตามชื่อหน่วยงาน จะเขียนเป็น SQL ได้ดังนี้

```
SELECT EMPNAME, EMPUNM, DEPT, SALARY
FROM EMPE
WHERE SALARY > 25,000
ORDER BY DEPT ;
```

๒.๒ Update query ใช้สำหรับการแก้ไขข้อมูลในตาราง โดยแก้ไขในคอลัมน์ที่มีค่าตรงตามเงื่อนไข

๒.๓ Insert query ใช้สำหรับการเพิ่มข้อมูลใหม่ ๆ เข้าไปในฐานข้อมูล

๒.๔ Delete query ใช้สำหรับลบข้อมูลออกไปจากตาราง

๓. ภาษาควบคุม (Data Control Language : DCL) ประกอบด้วย

๓.๑ คำสั่งที่ใช้ในการควบคุมการเกิดภาวะพร้อมกัน หรือการป้องกันการเกิดเหตุการณ์ที่ผู้ใช้หลายคนเรียกใช้ข้อมูลพร้อมกัน

๓.๒ คำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมความปลอดภัยของข้อมูลด้วยการกำหนดสิทธิของผู้ใช้ที่แตกต่างกัน เป็นต้น

สำหรับระบบจัดการฐานข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาใช้ระบบจัดการฐานข้อมูล Oracle 10 g โดยมีภาษา SQL เป็นภาษาที่ใช้ปฏิบัติการกับฐานข้อมูล ตัวอย่างเช่น ต้องการค้นหาข้อมูลของกฎหมายตามรายชื่อกฎหมายที่มีคำว่า “ขนส่ง”



ผู้เขียนโปรแกรมในการเรียกใช้ฐานข้อมูลจะใช้ภาษา SQL ในการเขียนคำสั่งแสดงเค้าโครงการเขียนเพื่อเป็นตัวอย่าง ดังนี้

```
SELECT รายการที่ต้องการแสดง ... FROM ตาราง
ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกฎหมาย
WHERE คอลัมน์ชื่อกฎหมาย = '%ขนส่ง%' ORDER
BY คอลัมน์ที่ต้องการเรียงลำดับผลลัพธ์...
```

(หมายเหตุ ... % หมายถึง อาจมีอักขระอื่นประกอบด้วยหรือไม่ก็ได้)

ระบบจะทำการค้นหารายการจากตารางในฐานข้อมูลตามเงื่อนไขที่สั่ง ผลลัพธ์ที่ได้จะเป็นเซตของข้อมูลที่สามารสร้างเป็นตารางใหม่ หรือใช้แสดงออกทางจอภาพ ซึ่งจะได้ผลลัพธ์ตามข้อมูลด้านล่างจากตารางฐานข้อมูลดังนี้



การใช้โปรแกรมฐานข้อมูลที่มีประสิทธิภาพจะช่วยลดระยะเวลาในการสืบค้นข้อมูล ทำให้เกิดความสะดวกในการบริหารจัดการกับข้อมูลทั้งในการลบ เพิ่มหรือปรับแก้ข้อมูล อันส่งผลให้สามารถใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น



# สิทธิในการได้รับความคุ้มครอง

## เมื่อได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข

นางอุดมลักษณ์ อุ่นศรี\*

**“ฉันไม่ได้ต้องการให้เธอเป็นเพียงหมออย่างเดียวเท่านั้น แต่ฉันต้องการให้เธอเป็นคนด้วย”** พระราชดำรัสในสมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก พระบิดาแห่งการแพทย์แผนปัจจุบันของไทย ซึ่งนักศึกษาแพทย์ทุกคนใช้เป็นอุดมคติของการเป็นแพทย์ ทำให้นึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วยในอดีตที่มีความสัมพันธ์ประดุจเดียวกับเครือญาติ หากมองย้อนไปในอดีตจะเห็นได้ว่าในอดีตการฟ้องร้องหรือการดำเนินคดีกับแพทย์แทบจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อยมากเมื่อเทียบกับปัจจุบัน เมื่อใดที่ได้ยินข่าวว่ามีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับแพทย์ อาจทำให้หลายคนรู้สึกถึงความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับผู้ป่วยในปัจจุบันเริ่มเปลี่ยนไป และอาจมีหลายคนสงสัยว่าเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลจะนำกฎหมายใดมาใช้บังคับในกรณีดังกล่าว และนอกจากการฟ้องร้องดำเนินคดีกับแพทย์แล้ว จะมีหนทางใดที่จะสามารถเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ที่ได้รับความเสียหายโดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีกับแพทย์หรือไม่ กฤษฎีกาสารฉบับนี้จึงขอเสนอร่างกฎหมายฉบับหนึ่งซึ่งบุคคลในหลายภาคส่วนมีความคาดหวังว่าร่างกฎหมายฉบับนี้อาจจะช่วยทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วยดีขึ้นเหมือนดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น โดยทั่วไปกฎหมายที่มักจะนำมาใช้บังคับ ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะนำมาใช้พิจารณาในเรื่องของค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทน<sup>๑</sup> ซึ่งในบางกรณีผู้ที่ได้รับความเสียหายอาจมีการดำเนินคดีตามประมวลกฎหมายอาญาด้วยความเสียหายนั้นเกี่ยวข้องกับชีวิตและร่างกายของผู้ได้รับความเสียหาย<sup>๒</sup> นอกจากกฎหมายทั่วไปสองฉบับดังกล่าวแล้วยังมีกฎหมายเฉพาะที่มีบทบัญญัติในเรื่องการควบคุมจริยธรรมในการประกอบวิชาชีพหลายฉบับ<sup>๓</sup> ซึ่งผู้ที่ได้รับความเสียหายมักจะใช้เพื่อร้องเรียนในเรื่องจริยธรรมของการประกอบวิชาชีพควบคู่กันไป

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นใช้บังคับซึ่งหลักการสำคัญของกฎหมายดังกล่าว คือ การกำหนดให้บุคคลทุกคนมีสิทธิได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพ หรือที่รู้จักกันในโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค<sup>๔</sup> โดยบุคคลที่มีความประสงค์ในการเข้าร่วมโครงการต้องลงทะเบียนเพื่อเลือกหน่วยบริการ<sup>๕</sup> หน่วยบริการได้แก่สถานพยาบาลของรัฐหรือสถานพยาบาลของเอกชนที่ได้มีการลงทะเบียน

\* นางอุดมลักษณ์ อุ่นศรี นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๑</sup> ลักษณะ ๕ ละเมิด ซึ่งแบ่งเนื้อหาเป็น ๓ หมวด คือ หมวด ๑ ความรับผิดเพื่อละเมิด หมวด ๒ ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด และหมวด ๓ นิรโทษกรรม

<sup>๒</sup> ลักษณะ ๑๐ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต และหมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย

<sup>๓</sup> กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นแพทย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นนักกายภาพบำบัด ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นพยาบาล ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นทันตแพทย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นเทคนิคการแพทย์ ได้แก่ พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ กรณีผู้ประกอบวิชาชีพเป็นเภสัชกร ได้แก่ พระราชบัญญัติเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ และกรณีเป็นผู้ประกอบวิชาชีพอื่นซึ่งไม่ได้มีกฎหมายกำหนดในเรื่องการประกอบวิชาชีพไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๔</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๕</sup> มาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕



ไว้<sup>๖</sup> นอกจากพระราชบัญญัติดังกล่าวจะมีเจตนารมณ์เพื่อให้สวัสดิการในเรื่องการรักษาพยาบาลแก่ประชาชนทั่วไปแล้ว ยังได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายซึ่งเกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ทั้งกรณีที่ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นกรณีที่ทำให้ผู้กระทำผิดได้ หรือเป็นกรณีที่ทำให้ผู้กระทำผิดได้แต่ผู้เสียหายยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร<sup>๗</sup> หากเป็นกรณีที่สามารถหาผู้กระทำผิดได้ แต่ผู้รับบริการยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการไปแล้ว สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีสิทธิไต่เบี่ยเอาแก่ผู้กระทำผิดได้<sup>๘</sup> จึงเห็นได้ว่าในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขจะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในระยะเวลาอันรวดเร็ว เพื่อเป็นการบรรเทาความเสียหายในเบื้องต้น แต่พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ก็ยังมีข้อจำกัดในเรื่องของการช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย กล่าวคือ การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ จะเป็นการจ่ายเงินเพื่อเป็นการช่วยเหลือผู้เสียหายในเบื้องต้นเท่านั้น ไม่ใช่กรณีของการจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เสียหายทั้งหมด และเมื่อรู้ตัวผู้กระทำผิดแล้วจะต้องมีการไต่เบี่ยในจำนวนเงินช่วยเหลือเบื้องต้นที่จ่ายให้กับผู้เสียหายไปแล้วนั้น นอกจากนี้ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นต้องเป็นผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการของหน่วยบริการเท่านั้นไม่คุ้มครองถึงกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลหรือ

สถานพยาบาลที่ไม่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นหน่วยบริการ จึงไม่ครอบคลุมถึงโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลที่มีอยู่ทั้งหมด

นอกจากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ แล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งมีผลทำให้ในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขซึ่งถือเป็นการให้บริการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ สามารถฟ้องคดีต่อศาลโดยใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้ พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใดๆ ในคดีผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวง<sup>๙</sup> และกำหนดให้การฟ้องคดีผู้บริโภค โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้<sup>๑๐</sup> รวมทั้งกำหนดให้ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพ หรืออนามัย โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้บริโภคหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคสามารถใช้สิทธิเรียกร้องภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ประกอบธุรกิจที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย<sup>๑๑</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดอายุความไว้อาวกว่าอายุความละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวโดยสรุปได้ว่า การฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ทำได้ง่าย ไม่เสียทุนทรัพย์ และมีอายุความที่ยาวนานกว่า แต่อย่างไรก็ดี กฎหมายดังกล่าวไม่ใช่แนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาในเรื่องการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุข

เมื่อสังคมในปัจจุบันมีการฟ้องร้องและดำเนินคดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุขในจำนวนที่

<sup>๖</sup> บทนิยามคำว่า “สถานบริการ” และคำว่า “หน่วยบริการ” ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๗</sup> มาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๘</sup> มาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑

เพิ่มมากขึ้น ส่งผลให้บุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุข เริ่มเกิดความหวาดระแวงในการปฏิบัติหน้าที่ และส่งผลให้ ผู้ป่วยเริ่มเกิดความไม่ไว้วางใจในตัวแพทย์ผู้ทำการรักษา จึงได้มีความพยายามหาหนทางเพื่อลดการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุข โดยกระทรวงสาธารณสุขได้ยกร่างกฎหมายขึ้นฉบับหนึ่ง คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... มีหลักการที่สำคัญ คือ กำหนดให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขได้รับความคุ้มครอง และมีสิทธิได้รับค่าเสียหายโดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ความรับผิด เพื่อเป็นการลดการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างผู้ได้รับความเสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุข และกำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจ่ายค่าเสียหายให้กับผู้เสียหาย โดยกำหนดให้สถานพยาบาลของรัฐและสถานพยาบาลของเอกชนทุกแห่งมีหน้าที่ในการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุน รวมทั้งกำหนดให้การจ่ายค่าเสียหายตามร่างพระราชบัญญัติ แบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นซึ่งเป็นการพิจารณาจ่ายเงินจำนวนหนึ่งเพื่อเยียวยาความเสียหายให้กับผู้เสียหายในเบื้องต้นโดยมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาและจ่ายเงินอย่างรวดเร็ว และการจ่ายเงินชดเชยซึ่งเป็นการจ่ายเงินทั้งหมดเพื่อชดเชยความเสียหายให้กับผู้เสียหายโดยมีกระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาอย่างรอบคอบ เมื่อผู้เสียหายได้รับเงินชดเชยความเสียหายจากกองทุนแล้ว จะมีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความซึ่งจะมีผลทำให้เป็นการยุติการฟ้องคดีแพ่ง

ณ วันนี้ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ได้ผ่านการตรวจพิจารณาจากคณะกรรมการกฤษฎีกาแล้ว โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่สำคัญ ได้แก่ ได้เพิ่มบทบัญญัติในเรื่องการไกล่เกลี่ยและสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข เพื่อเป็นการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีและลดความขัดแย้งระหว่างผู้เสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุข โดยในการไกล่เกลี่ยจะต้องเป็นการไกล่เกลี่ยในเรื่องอื่นนอกเหนือจากจำนวนเงินชดเชยที่ผู้เสียหายจะได้



รับ และในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องในคดีอาญาฐานกระทำการโดยประมาทได้กำหนดเหตุบรรเทาโทษเพื่อให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการพิจารณาลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ เพื่อสร้างความมั่นใจให้กับผู้ให้บริการสาธารณสุขในการประกอบวิชาชีพ รวมทั้งกำหนดให้ในกรณีที่มีความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความโดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหาย หรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำขอรับเงินชดเชยได้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายและรู้ตัวผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย แต่ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหายเพื่อเป็นทางเลือกให้กับผู้เสียหายในการใช้สิทธิขอรับเงินตามร่างพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ไปฟ้องคดีต่อศาลตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งจะเป็นการลดการฟ้องร้องดำเนินคดีอีกทางหนึ่ง

หากพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่มุ่งเน้นในด้านการเยียวยาผู้เสียหาย และเสริมสร้างความมั่นใจให้กับบุคลากรทางการแพทย์และสาธารณสุขที่ปฏิบัติหน้าที่โดยถูกต้องตามหลักจริยธรรมแห่งวิชาชีพในการที่จะไม่ถูกฟ้องร้องดำเนินคดี รวมทั้งยังส่งเสริมในเรื่องการสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข ซึ่งจะส่งผลให้ปริมาณการฟ้องร้องดำเนินคดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุขมีจำนวนลดน้อยลง ร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมไปในทิศทางใด และจะสามารถไปสู่จุดหมายแห่งเจตนารมณ์สมดังความต้องการของประชาชนในทุกภาคส่วนหรือไม่ คงต้องติดตามกันต่อไป



# ความเห็นทางกฎหมายของ

## คณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ



การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว  
ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

**ประเด็นที่หนึ่ง** คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลดำเนินโครงการสลากพิเศษแบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) โดยสำนักงานฯ ได้ตกลงทำสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากกับบริษัท ล. แต่ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยกเลิกมติเดิม ดังนี้ มติคณะรัฐมนตรีให้ยกเลิกการดำเนินโครงการหวยบนดิน จะส่งผลทำให้สัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากถูกยกเลิกไปด้วยหรือไม่ และหากต่อมา สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลจะดำเนินโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก ตามมติคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาล สำนักงานฯ จะนำเครื่องจำหน่ายสลากและระบบเกมสลากมาใช้ดำเนินการจัดพิมพ์และจำหน่ายได้หรือไม่

การยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่อนุมัติโครงการหวยบนดิน มิได้มีผลเป็นการยกเลิกสัญญาจ้างบริการระบบเกมสลากซึ่งมีผลใช้บังคับและได้มีการปฏิบัติตามสัญญาไปแล้วแต่อย่างไร สำหรับวิธีการออกสลากนั้น เมื่อสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลมีวัตถุประสงค์ในการออกสลากกินแบ่งรัฐบาล โดยมีคณะกรรมการสลากกินแบ่งรัฐบาลควบคุมดูแลและวางนโยบายของสำนักงานฯ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ และเมื่อไม่มีบทบัญญัติใดบังคับให้การพิมพ์สลากต้องพิมพ์ที่โรงพิมพ์ของสำนักงานฯ เท่านั้น การดำเนินโครงการออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก โดยนำเครื่องจำหน่ายสลากมาใช้ในการพิมพ์และจำหน่ายสลากก็ย่อมสามารถกระทำได้



**ประเด็นที่สอง** การจัดสรรเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยให้เงินรางวัลผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากเฉลี่ยให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามสัดส่วนของจำนวนเงินที่ถูกรางวัล แต่ให้มียอดรวมของเงินรางวัลไม่เกินร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากนั้น ชอบด้วยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ หรือไม่

ในการจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจำหน่ายสลาก แม้จะกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินรางวัลให้ผันแปรตามจำนวนสลากที่มีการจำหน่ายได้ ก็เป็นเงื่อนไขที่สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลสามารถกำหนดขึ้นได้ หากเงินรางวัลดังกล่าวมียอดรวมไม่เกินร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลาก ดังนั้น การจัดสรรเงินเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ ๓ ตัว และ ๒ ตัว โดยให้เงินรางวัลผันแปรไปตามจำนวนเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลากเฉลี่ยให้แก่ผู้ถูกรางวัลตามสัดส่วนของจำนวนเงินที่ถูกรางวัล และมียอดรวมของเงินรางวัลร้อยละหกสิบของเงินที่ได้จากการจำหน่ายสลาก จึงชอบด้วยมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลฯ

(เรื่องเสร็จที่ ๕๐๙/๒๕๕๒) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลแบบ



๓ ตัว และ ๒ ตัว ด้วยเครื่องจำหน่ายสลาก, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒))

### **ฐานะความเป็นข้าราชการบำนาญตามกฎหมายว่าด้วย กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ของข้าราชการ มหาวิทยาลัยซึ่งเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัย**

**ประเด็นที่หนึ่ง** ข้าราชการของมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ และ มหาวิทยาลัยทักษิณ ที่เป็นสมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญ ข้าราชการ (กบข.) เมื่อเปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงาน มหาวิทยาลัยแล้ว จะมีฐานะเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมาย ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ และมีสิทธิได้ รับสวัสดิการและเงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการหรือไม่ พระราชบัญญัติจัดตั้งมหาวิทยาลัยทั้งสามต่าง บัญญัติให้สมาชิกภาพใน กบข. ของข้าราชการซึ่งเปลี่ยน สถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย ให้เป็นไปตาม กฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จึงมี ผลทางกฎหมายสองกรณี

กรณีทีหนึ่ง หากข้าราชการผู้ใดประสงค์จะเป็น สมาชิกต่อไป มาตรา ๗๐/๖ และมาตรา ๗๐/๗ แห่งพระราช บัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้รับรองสถานะและความต่อเนื่องของสมาชิกภาพเอาไว้ ซึ่งมีผลทำให้ข้าราชการดังกล่าวยังคงมีสมาชิกภาพของ สมาชิก กบข. ต่อเนื่องจากเดิม และเมื่อสมาชิกภาพของ สมาชิกยังไม่สิ้นสุดลง สิทธิในการรับบำนาญย่อมไม่อาจเกิด ขึ้นได้ ตามมาตรา ๔๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการฯ

กรณีที่สอง หากข้าราชการผู้ใดไม่ประสงค์จะเป็น สมาชิกต่อไป สมาชิกภาพของผู้นั้นย่อมสิ้นสุดลง หากผู้นั้นมีสิทธิรับบำนาญและเลือกรับบำนาญแล้ว ก็ย่อมมีฐานะเป็น ผู้รับบำนาญด้วยเหตุสุดแต่ตนตามกฎหมายว่าด้วยกองทุน บำเหน็จบำนาญข้าราชการ โดยมีสิทธิได้รับสวัสดิการและ เงินช่วยเหลือต่าง ๆ จากราชการเช่นเดียวกับผู้รับบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ

**ประเด็นที่สอง** ในกรณีที่ข้าราชการของ มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้า พระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ที่ได้เปลี่ยน สถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัยแล้ว เป็นผู้รับบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ จะได้รับยกเว้นไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคม และมีสิทธิประกันตนด้วยความสมัครใจหรือไม่

กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมเป็นกฎหมายที่รัฐ ให้ประชาชนสร้างหลักประกันตนเองไว้กับกองทุนประกัน สังคมที่รัฐจัดตั้งขึ้น โดยรัฐจะให้เงินสมทบส่วนหนึ่ง ส่วน กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการมีขึ้นเพื่อเป็นหลักประกัน การจ่ายบำเหน็จบำนาญและให้ประโยชน์ตอบแทนการรับ ราชการแก่ข้าราชการเมื่อออกจากราชการ เพื่อส่งเสริม การออมทรัพย์ของสมาชิก และทรัพย์สินส่วนหนึ่งของกอง ทุนที่มาจากเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้ ทั้งสองกองทุนล้วนแต่ เป็นกองทุนที่รัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนให้ทั้งสิ้น ด้วย เหตุนี้การกำหนดให้บุคคลซึ่งมีฐานะเป็นข้าราชการบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ อยู่แล้วต้องเป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายว่าด้วยการ ประกันสังคม จะทำให้รัฐต้องรับภาระด้านงบประมาณเกิน กว่าความจำเป็น และเป็นการให้สิทธิซ้ำซ้อนกัน ดังนั้น ข้าราชการที่เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย และเป็นผู้รับบำนาญตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จ บำนาญข้าราชการอยู่แล้ว จึงไม่ต้องตกเป็นผู้ประกันตน ตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม แต่ทั้งนี้ ไม่เป็นการ ตัดสิทธิบุคคลดังกล่าวที่จะประกันตนด้วยความสมัครใจ

**(เรื่องเสร็จที่ ๕๒๐/๒๕๕๒** บันทึกลำสำนักงานคณะกรรมการ กฤษฎีกา เรื่อง ฐานะความเป็นข้าราชการบำนาญ ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ของข้าราชการมหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยี พระจอมเกล้าพระนครเหนือ และมหาวิทยาลัยทักษิณ ซึ่ง เปลี่ยนสถานภาพเป็นพนักงานมหาวิทยาลัย, คณะกรรมการ กฤษฎีกา (คณะที่ ๘))

# ความเคิบ ทางกฎหมายที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอ เรื่องที่น่าสนใจในประเด็นเกี่ยวกับ “คำสั่งทางปกครอง” เนื่องจากการพิจารณาว่าคำสั่งใดของเจ้าหน้าที่เป็นคำสั่งทางปกครองหรือไม่นั้น จะส่งผลต่อการพิจารณาว่า การดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ จะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ หรือไม่ เพราะเมื่อคำสั่งใดมีลักษณะเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว การเตรียมการและดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองนั้นจะเป็น **วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง**ที่จะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เว้นแต่มีกฎหมายเฉพาะที่มีหลักเกณฑ์ที่ประกันความเป็นธรรมหรือมาตรฐานในการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ หรือเข้าข้อยกเว้นอื่น

วิธีปฏิบัติราชการทางปกครองที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาคำสั่งทางปกครอง ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองต้องมีความเป็นกลางและมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น คู่กรณีสามารถนำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในการพิจารณาทางปกครองที่ต้องปรากฏตัวต่อหน้าเจ้าหน้าที่ได้ เจ้าหน้าที่ต้องให้ออกาสคู่กรณีในการรับทราบข้อเท็จจริง ได้แย้งและแสดงพยานหลักฐานของตนได้ คำสั่งทางปกครองโดยทั่วไปมักเป็นหนังสือจึงต้องระบุเหตุผลของคำสั่งทางปกครองด้วย เจ้าหน้าที่ต้องแจ้งวิธีการโต้แย้งและสิทธิในการอุทธรณ์คำสั่งต่อผู้รับคำสั่งทางปกครอง ฯลฯ หากเจ้าหน้าที่มิได้ปฏิบัติให้เป็นไปตามวิธีปฏิบัติราชการทาง

ปกครองข้างต้นแล้ว อาจส่งผลให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายหรืออาจเป็นคำสั่งทางปกครองที่ไม่สมบูรณ์ได้ หรืออาจส่งผลร้ายประการอื่น เช่น อายุความถูกขยาย หรือคำสั่งทางปกครองเป็นโมฆะ

สำหรับการแสดงออกซึ่งคำสั่งทางปกครองหรือรูปแบบของคำสั่งทางปกครองนั้น แม้คำสั่งทางปกครองบางคำสั่งจะสามารถแสดงออกด้วยวาจาหรือการสื่อความหมายในรูปแบบอื่นได้ แต่คำสั่งทางปกครองส่วนใหญ่จะกระทำเป็นหนังสือ ซึ่งกรณีนี้คำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือนั้น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดแบบของคำสั่งทางปกครองไว้ คือต้องระบุวันที่ที่ทำการ คำสั่ง และตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ผู้ทำคำสั่ง และลายมือชื่อของผู้ทำคำสั่ง นอกจากนี้การทำคำสั่งทางปกครองเป็นหนังสือต้องแสดงเหตุผลในคำสั่งด้วย (ถ้าไม่ได้รับยกเว้น เช่น มีผลตรงตามคำขอ หรือกรณีเป็นเรื่องลับ) เพื่อให้คู่กรณีผู้รับคำสั่งทางปกครองสามารถอุทธรณ์โต้แย้งคำสั่งทางปกครองนั้นได้หากไม่เห็นด้วยกับผลของคำสั่งทางปกครอง

นอกจากนี้ หากคำสั่งใดเป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว คู่กรณียังสามารถอุทธรณ์โต้แย้งภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด หรือขอให้พิจารณาคำสั่งทางปกครองนั้นใหม่ได้เมื่อเข้าเงื่อนไขตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ กำหนดไว้

ประการสุดท้ายในประเด็นเกี่ยวกับผลของคำสั่งทางปกครองนั้น คำสั่งทางปกครองที่เป็นคำสั่งบังคับการ



ยังพื้นฐานในการบังคับทางปกครองที่เจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองสามารถดำเนินการบังคับให้เป็นไปตามคำสั่งทางปกครองได้ โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยคำพิพากษาของศาล ด้วยเหตุนี้การที่จะต้องรู้ว่าคำสั่งหรือการกระทำทางปกครองของเจ้าหน้าที่ในเรื่องใดเป็นคำสั่งทางปกครอง (ที่เป็นคำสั่งบังคับการ เช่น สั่งให้ชำระภาษี หรือสั่งให้รื้อถอนอาคาร) หรือไม่ จึงมีความสำคัญเพราะหากคำสั่งนั้นไม่เป็นคำสั่งทางปกครองแล้ว เจ้าหน้าที่ย่อมไม่อาจบังคับการตามคำสั่งนั้นตามหลักการบังคับทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้

ในเรื่องเกี่ยวกับคำสั่งทางปกครองที่เป็นฐานในการใช้มาตรการบังคับทางปกครองนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมีความเห็นที่น่าสนใจปรากฏตามบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การใช้มาตรการบังคับทางปกครองกรณีข้าราชการไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรที่เบิกไปโดยไม่มีสิทธิ (เรื่องเสร็จที่ ๕๙๔/๒๕๕๒) โดยมีข้อเท็จจริงว่า มีการจัดสรรทุนการศึกษาให้กับบุตรธิดาของข้าราชการในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน (โครงการทุนการศึกษาบุตรธิดาผู้ทำคุณประโยชน์แก่สังคมและราชการ) มีข้าราชการและลูกจ้างที่บุตรธิดาได้รับทุนการศึกษาดังกล่าวขออนุมัติเบิกจ่ายเงินค่าเล่าเรียนบุตรตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ต่อมากรมบัญชีกลางเห็นว่าข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวไม่อาจเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรจากทางราชการได้อีก ปลัดกระทรวงพลังงานจึงได้มีคำสั่งเรียกเงินคืนจากข้าราชการและลูกจ้างข้างต้น โดยมีหนังสือแจ้งให้นำเงินมาชำระคืนให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงาน แต่ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวอุทธรณ์คำสั่งเรียกเงินคืนจนกระทั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงานพิจารณาอุทธรณ์แล้วมีความเห็นให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินและได้แจ้งผลการพิจารณาอุทธรณ์ให้แก่ข้าราชการและลูกจ้างทราบ พร้อมกับแจ้งให้ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวนำเงินมาชำระคืน แต่ข้าราชการและลูกจ้างดังกล่าวมิได้นำเงินมา

ชำระคืนภายในเวลาที่กำหนด กระทรวงพลังงานจึงหาหรือว่ากรณีนี้กระทรวงพลังงานสามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยการยึดหรืออายัดทรัพย์สินของข้าราชการหรือลูกจ้างดังกล่าว และขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินคืนให้ครบถ้วนตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้หรือไม่ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เห็นว่า การที่ข้าราชการและลูกจ้างได้รับอนุมัติเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรโดยไม่มีสิทธิเป็นการได้เงินไปโดยปราศจากมูลอันจะอ้างกฎหมายได้ ทำให้สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานเสียเปรียบ เข้าลักษณะ ๔ ลากมิควรได้ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานต้องใช้สิทธิเรียกร้องให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินภายใน ๑ ปี นับแต่เวลาที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานรู้ว่ามิสิทธิเรียกเงินคืนตามมาตรา ๔๑๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ส่วนการที่สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งเรียกให้ข้าราชการและลูกจ้างคืนเงินภายในเวลาที่กำหนดพร้อมทั้งแจ้งสิทธิในการอุทธรณ์ได้แก่ผู้รับคำสั่งทราบ **ไม่ใช่คำสั่งทางปกครอง**ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เพราะการจะออกคำสั่งทางปกครองได้ต้องมีกฎหมายให้อำนาจแก่องค์กรฝ่ายปกครองในการออกคำสั่ง เมื่อพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรฯ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์หรือวิธีการเรียกคืนเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรไว้ และไม่มีความหมายเฉพาะให้อำนาจสำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานออกคำสั่งทางปกครองเรียกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตรคืนจากข้าราชการและลูกจ้างได้ แม้ข้าราชการและลูกจ้างไม่คืนเงินสวัสดิการภายในเวลาที่กำหนด ก็มีสิทธิที่ผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ชำระคืน สำนักงานปลัดกระทรวงพลังงานจึงไม่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองตามมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองฯ ได้



## รายงานผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ รอบ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ – ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒)

กลุ่ม ก.พ.ร./ส่วนนโยบายและแผน  
สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยมีกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการ ๔ มิติ จำนวน ๒๔ ตัวชี้วัด คะแนนเต็ม ๕.๐๐ คะแนน โดยผลการประเมินตนเอง (Self Assessment Report) รอบ ๑๒ เดือน (๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒) ของสำนักงาน มีค่าคะแนนเป็น ๔.๐๗๘๕๔ คะแนน

สำนักงานสามารถดำเนินการได้แล้วเสร็จ ตามตัวชี้วัดจำนวน ๑๘ ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการบรรลุเป้าหมายตามแผนปฏิบัติราชการ/ภารกิจหลัก/เอกสารงบประมาณรายจ่าย จำนวน ๑๑ ตัวชี้วัด (๒) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (๓) ระดับความสำเร็จในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารของราชการ (๔) ระดับความสำเร็จของการตรวจสอบภายใน (๕) ระดับความสำเร็จของการจัดทำต้นทุนต่อหน่วยผลผลิต (๖) ระดับความสำเร็จของร้อยละเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักในการรักษามาตรฐานระยะเวลาการให้บริการ (๗) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการ และ (๘) ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

ตัวชี้วัดที่อยู่ระหว่างรอผลจากผู้ประเมินภายนอกจำนวน ๒ ตัวชี้วัด คือ (๑) ร้อยละของระดับความเชื่อมั่นของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับคุณภาพการให้บริการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา รอผลการสำรวจจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และ (๒) ระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามมาตรการประหยัดพลังงานของส่วนราชการ รอผลการประเมินค่าคะแนนดัชนีการใช้พลังงานจากส่วนอนุรักษ์พลังงานและพลังงานหมุนเวียน สำนักงานนโยบายและแผนพลังงาน

สำหรับตัวชี้วัดที่สำนักงานไม่สามารถดำเนินการบรรลุตามเป้าหมาย จำนวน ๔ ตัวชี้วัด คือ (๑) ร้อยละความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของกฎหมายที่คณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วเสร็จ (๒) ร้อยละความสำเร็จเฉลี่ยถ่วงน้ำหนักของกฎหมายที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

แล้วเสร็จ ตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย เนื่องจากมติคณะกรรมการเจรจาข้อตกลงและประเมินผลส่วนราชการได้กำหนดให้มีการเปลี่ยนเกณฑ์การประเมินจากการประเมินตามขั้นตอนการดำเนินงานมาเป็นการกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จของงานร่างกฎหมาย ซึ่งการพิจารณากฎหมายแต่ละฉบับมีลักษณะเฉพาะตามสภาพหลักการของร่างกฎหมายนั้นๆ จึงไม่อาจกำหนดระยะเวลามาตรฐานในการพิจารณาร่างกฎหมายแต่ละประเภทได้ เพราะจะกระทบกับคุณภาพของร่างกฎหมาย ซึ่งจะมีปัญหากระทบกับประชาชนทั่วประเทศไปด้วย (๓) ระดับความสำเร็จในการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและร่วมติดตามตรวจสอบผลการปฏิบัติราชการ ประเด็นการจัดทำข้อมูลทางกฎหมาย ลักษณะสื่อผสม สำหรับผู้พิการทางการได้ยินและการมองเห็น ซึ่งจำเป็นต้องใช้ระยะเวลาและความร่วมมือจากหลายฝ่าย ในการกำหนดชื่อเรื่องหรือกฎหมาย รวมทั้งรูปแบบการนำเสนอ (ศัพท์ภาษามือไทยด้านกฎหมาย) ให้เหมาะสมและครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายผู้รับบริการที่เป็นผู้พิการทางการได้ยินและการมองเห็น ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ และ (๔) ร้อยละของอัตราการเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุน เนื่องจากสำนักงานได้ขออนุมัติโอนเปลี่ยนแปลงรายการเงินเหลือจ่ายมาเป็นงบประมาณรายจ่ายลงทุน เพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงานและปรับปรุงสิ่งก่อสร้าง โดยได้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างในช่วงไตรมาสที่ ๓ จึงทำให้ไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณรายจ่ายลงทุนได้แล้วเสร็จในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

จากผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ ปรากฏว่า การปฏิบัติราชการโดยรวมสำนักงานมีผลการปฏิบัติงานอยู่ในเกณฑ์ที่มีประสิทธิภาพ (คิดเป็นคะแนนเท่ากับ ๔.๐๗๘๕ คะแนน ณ วันที่รายงานผลการประเมินต่อสำนักงาน ก.พ.ร. เมื่อวันที่ ๒๘ ตุลาคม ๒๕๕๒) แต่ในส่วนที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานที่ผ่านมา สำนักงานจะได้นำมาปรับปรุงและพัฒนาการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชน



**คุณพรทิพย์ จาละ** เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยผู้บริหารระดับสูงและคณะข้าราชการเจ้าหน้าที่สำนักงาน ร่วมพิธีทำบุญเลี้ยงพระเพื่อความศิริมงคล เนื่องในโอกาสเปิดอาคารสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคาร ๒) เมื่อวันที่ศุกร์ที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ ณ อาคารเลขที่ ๑๙ ถนนพระอาทิตย์ แขวงชนะสงคราม เขตพระนคร กรุงเทพฯ



**คุณพรทิพย์ จาละ** เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา มอบโล่เชิดชูเกียรติข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างที่ดีด้านคุณธรรมและจริยธรรม เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา การจัดกิจกรรมนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นแบบอย่างในการสร้างจิตสำนึกที่ดีในการปฏิบัติงานแก่บุคลากรสำนักงาน ทั้งในด้านคุณธรรมจริยธรรม มีความยึดมั่นในหลักธรรมมาภิบาล โดยมีผู้ที่ได้รับการยกย่องเชิดชูเกียรติ ดังนี้

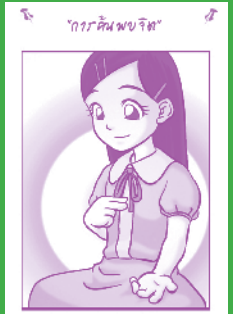
๑. กลุ่มข้าราชการในสายงานนิติกร นายอภิชัย กู้เมือง ตำแหน่ง นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ
๒. กลุ่มข้าราชการในสายงานสนับสนุน นางสมคิด พรสวัสดิ์ ตำแหน่ง เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
๓. กลุ่มเจ้าหน้าที่ (พนักงานราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราว) นายวัชรพงษ์ เคหะฐาน ตำแหน่ง พนักงานบริการจัดสำเนา

# จิตที่ฝึกดีแล้ว...

## ย่อมนำความสุขมาให้

### ๑. การค้นพบจิต

หงายมือทั้ง ๒ ข้าง วางบนหัวเข่า สูดลมหายใจเข้าช้า ๆ ลึก ๆ ผ่อนลมหายใจออกเบา ๆ ลงไปตรงกลางทรวงอกบริเวณลิ้นปี่ นิ่ง...และสังเกตสักครู่หนึ่ง จะมีความรู้สึกคล้าย ๆ หัวใจเต้นตุบ ๆ บางครั้งรู้สึกแน่น ๆ เหมือนเหนียว ๆ หรือรู้สึกว่าง ๆ อยู่ภายใน ก็ให้สังเกตความรู้สึกไว้ตรงนี้ ด้วยอาการที่ผ่อนคลาย



### ๒. เรียนรู้จักระแส

จากจิต...รู้สึกไปที่มือทั้ง ๒ ข้างค่อย ๆ ยกมือขึ้น ระยะเวลาสั้นเล็กน้อย นิ่ง...สังเกตความรู้สึกจากนั้นขยับมือเข้า-ออกช้า ๆ จะรู้สึกเหมือนมีแรงดึงดูด หรือลูกบอลพลังงาน



### ๓. กระจกที่เรียนรู้...สู่การแผ่เมตตา

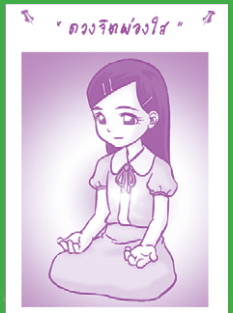
การแผ่เมตตาอย่างสั้น ๆ...นึกถึงใคร แผ่เมตตาไป **ให้มีความสุข** จากจิต...แผ่พลังความรัก ความปรารถนาดีออกไปรอบ ๆ สถานที่ รอบ ๆ จังหวัด รอบ ๆ ประเทศ ออกไปทั่วโลก จักรวาล อันกว้างใหญ่ แผ่ไปไม่มีประมาณ กว้างขวางไร้ขอบเขต **ให้ทุกท่านมีความสุข** นิ่งสักครู่หนึ่ง...

เมื่อต้องการออกจากกรการแผ่เมตตา อย่ารีบลืมตา ให้ตั้งจิตภายในว่า "กลับ" แล้วสูดลมหายใจเข้าช้า ๆ ผ่อนความรู้สึกลงมาที่จิต...ที่มีมือ...ลงมาที่ขา สัก ๒ - ๓ ครั้ง แล้วค่อย ๆ ลืมตา



### ๔. ดวงจิตผ่องใส ได้ตลอดทั้งวัน

ไม่ว่าจะยืน เดิน นิ่ง หรือนอน ทุกการเคลื่อนไหว ให้สังเกตความรู้สึกที่จิต เห็นการเกิด-ดับ ภายในไปตลอดเวลา ศีล-สมาธิ-ปัญญา จึงเดินไปพร้อมกัน



### ๕. ทางสายกลาง...ทางดับทุกข์

จิต...ดำเนินอยู่บนทางสายกลาง เห็นทุกข์ และดับทุกข์ได้ เพราะมีปัญญาเห็นความจริงว่า...ทุกข์ที่เกิดขึ้น มีความดับไปเป็นธรรมดา จิตกับความคิดแยกจากกัน จิตจึงผ่องใส เป็นอิสระจากความคิดดีและไม่ดี ความคิดไม่ดี ละทิ้งไป ความคิดดีนำมาใช้ แต่ไม่ยึดมั่นว่าความคิดทั้งหลาย เป็นเรา เป็นของเรา จิตจึงหลุดพ้นจากความทุกข์ พบความสุขที่แท้จริงตลอดไป

คัดลอกจากหนังสือ เบื้องต้น ท่ามกลาง ที่สุด

เทศธรรม พระอาจารย์ธมฺมทีโป

ศูนย์พัฒนาจิตเฉลิมพระเกียรติ บ้านวังเมือง ต.ท้ายเหมือง อ.ท้ายเหมือง จ.พังงา