



กฤษฎีกา

ปีที่ ๔ ฉบับที่ ๓
กุมภาพันธ์-มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๒



- การรักษาความปลอดภัยภายในสนามบิน
- อาเซียน : ความร่วมมือระดับภูมิภาคที่น่าจับตามอง
- การคุ้มครองผู้ถูกระทำด้วยความรุนแรง
ในครอบครัวในประเทศไทย

THAILAND 2009



▶ กิจกรรมส่งเสริมและพัฒนาบุคลากรของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ด้วยการฟังธรรม โดยพระมหาประนอม ฐมมาลงกาโร วัดจากแดง จังหวัดสมุทรปราการ เรื่อง “การใช้หลักธรรมนำชีวิตสู่ความสำเร็จ ในหน้าที่การงาน และชีวิตประจำวัน” เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๒ เวลา ๑๒.๐๐-๑๓.๐๐ น. ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



▶ นางจรรยา เจียมวิจิตร รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง “การบริหารผลงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน” เมื่อวันพฤหัสบดี ที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมปรีดี พนมยงค์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีนางมณีรัตน์ พงศ์ทัต และนายพิชาวุฒิ เพ็งทอง จากสำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นวิทยากรบรรยายให้ความรู้เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินผลการปฏิบัติราชการ การเลื่อนเงินเดือนในระบบใหม่ของข้าราชการพลเรือนสามัญ การกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายผลงาน พร้อมทั้งการฝึกปฏิบัติ



▶ ชมรม “ปลารักษ์น้ำ” ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดกิจกรรม “ปลูกป่าโกงกาง” ตามโครงการ “กฤษฎีการักษ์โลก” ร่วมกับ สถานีพัฒนาทรัพยากรป่าชายเลน ที่ ๗ (สมุทรสงคราม) ปลูกต้นโกงกางเพื่อฟื้นฟูสภาพป่าชายเลน จำนวน ๒ ไร่ กล้าไม้จำนวน ๘๐๐ กล้า เพื่อมุ่งเน้นให้เจ้าหน้าที่สำนักงานและครอบครัวเห็นถึงความสำคัญของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันเสาร์ ที่ ๑๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ บริเวณป่าชายเลน ตำบลคลองโคน อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรสงคราม



คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

คุณพรทิพย์ จาละ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางจริยา เจียมวิจิตร

นายอัษฎร จารุจินดา

นายสงขลา วิชัยขัทคะ

รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางสิรินันท์ ปานเสมศรี

กองบรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชย์สุทธิกุล

นายพนพล เภรฤกษ์

นายปกรณ นิลประพันธ์

นายเชวง ไทยยิ่ง

นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรเพ็ญ คำณนวัฒน์

นางกรรณกนก ช่างกลิ่งเหมาะ

นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตติมา ไญญ์น้อย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์

สำนักอำนวยความสะดวก

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร

กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทร. ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๗,

๑๒๐๘

โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๙

www.krisdika.go.th

www.lawreform.go.th

บทบรรณาธิการ

เหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทยระยะนี้คงไม่มีเรื่องใดสำคัญเท่ากับการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ ที่ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ โดยมีการจัดการประชุมอาเซียนในระดับต่างๆ หลายครั้ง หลายสถานที่ แต่ในระดับภูมิภาคซึ่งเป็นการประชุมที่สำคัญที่สุด คือ ที่อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี และอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เมื่อปลายเดือนกุมภาพันธ์ที่ผ่านมา การจัดการประชุมครั้งนี้ นอกจากจะเกิดผลดีต่อภาพลักษณ์ของประเทศไทยที่มีบทบาทสำคัญในอาเซียนแล้วยังเป็นผลดีต่อการท่องเที่ยวและเศรษฐกิจของประเทศไทยโดยรวมอีกด้วย สถิติพิเศษฉบับนี้ จึงได้นำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับอาเซียนและการจัดการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์และแนวทางการดำเนินงานของอาเซียน ซึ่งถือเป็นเรื่องใกล้ตัวที่คนไทยทุกคนควรให้ความสำคัญ อันจะทำให้ประเทศไทยสามารถใช้เวทีอาเซียนให้เกิดประโยชน์ได้มากที่สุด

นอกจากนี้ ยังมีบทความทางกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยในสนามบิน จากเหตุการณ์ยึดสนามบินสุวรรณภูมิที่ผ่านมาว่า ประเทศไทยสมควรปรับปรุงมาตรการรักษาความปลอดภัยของสนามบินอย่างไรบ้าง มีตัวอย่างของประเทศสหรัฐอเมริกาและแคนาดานำเสนอ รวมทั้งบทความทางกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งเป็นปัญหาสังคมที่พบเห็นกันมากขึ้นและบ่อยขึ้นจากสื่อต่างๆ ในปัจจุบัน ส่วนความเห็นทางกฎหมายมีเรื่องที่น่าสนใจหลายเรื่อง อาทิ การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้จ่ายหรือจัดหาผลประโยชน์เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนได้หรือไม่ การเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนของผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งอยู่แต่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนั้นจะสามารถเบิกจ่ายได้หรือไม่ การอุทธรณ์ค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

สุดท้ายขอฝากข้อคิดธรรมะเตือนใจสำหรับการใช้ชีวิตให้มีความสุขในสังคมปัจจุบัน อย่าคิดเอาแต่ได้ฝ่ายเดียว แต่ควรรู้จักแบ่งปันและเป็นผู้ให้บ้าง สังคมก็จะน่าอยู่มากกว่านี้ การให้หรือการทำงานจะเกิดมรรคผลมากน้อยอย่างไร ติดตามได้จากท้ายเล่มของกฤษฎีกาสารฉบับนี้

บรรณาธิการ

สารบัญ Contents

กฎหมายต่างประเทศ กฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยภายในสนามบิน (Airport Security Law)	๒
ความเห็นทางกฎหมาย	๕
สฎีพิพิเศษ อาเซียน : ความร่วมมือระดับภูมิภาคที่นำจับตามอง	๑๑
เรื่องน่ารู้ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในประเทศไทย	๑๖
เทคโนโลยีสารสนเทศ ระบบการสำรองข้อมูล (Backup)	๒๑
เลาะรั้วกฤษฎีกา นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี	๒๓

บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดๆ ที่ปรากฏในกฤษฎีกาสาร เป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



► นางสาวเกวลี มโนภินิเวศ*
นางสาวปกิตตา นิภาวรรณ*

ความนำ

จากเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองที่สนามบินสุวรรณภูมิและสนามบินดอนเมืองจนเป็นเหตุให้สนามบินหลักของประเทศไทยทั้งสองแห่งต้องหยุดให้บริการเป็นระยะเวลากว่าหนึ่งสัปดาห์นั้น แม้ว่าในระหว่างการปิดสนามบินจะได้มีความพยายามในการแก้ไขปัญหาการชุมนุมโดยการประกาศใช้พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นกฎหมายทั่วไปที่ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างกว้างขวางในการดำเนินการเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยก็ตาม แต่ข้อเท็จจริงก็ได้ปรากฏแล้วว่า พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาได้อย่างมีประสิทธิภาพ หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับผลกระทบจากการปิดสนามบินจึงได้ตั้งคำถามว่ากฎหมายทั่วไปของประเทศไทยที่ใช้ในการรักษาความปลอดภัยในสถานการณ์ฉุกเฉินนั้นมีความเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอในการรักษาความปลอดภัยของสนามบินแล้วหรือไม่ แล้วควรมีการเพิ่มเติมมาตรการทางกฎหมายใดหรือไม่

สำหรับในต่างประเทศซึ่งได้ผ่านประสบการณ์เกี่ยวกับการก่อการร้าย การนัดชุมนุมปิดสนามบิน และอุบัติเหตุทางการบินมานานแล้วนั้น ได้มีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการป้องกันและบรรเทาเหตุดังกล่าวไว้ สมควรแก่การศึกษาว่าประเทศที่ได้รับการยอมรับว่ามีการรักษาความปลอดภัยในสนามบินอย่างเข้มงวดนั้น มีกฎหมายหรือมาตรการพิเศษทางกฎหมายในการรักษาความปลอดภัยของสนามบินอย่างไร

ประเทศสหรัฐอเมริกา

ในกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นกฎหมาย U.S. Airport Security Federalisation Act ซึ่งตราขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ ภายหลังเหตุการณ์ ๙/๑๑ เป็นกฎหมายระดับสหพันธรัฐที่ใช้บังคับกับการรักษาความปลอดภัยสนามบินภายในประเทศสหรัฐอเมริกาทุกแห่ง โดยกฎหมาย U.S. Airport Security Federalisation Act ดังกล่าวได้โอน Transportation Security Administration (TSA) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อกระทรวงคมนาคม (Department of

* นิตกรปฏิบัติการ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

Transportation) ให้ไปอยู่ภายในกำกับของกระทรวงความมั่นคงภายใน (Department of Homeland Security) พร้อมทั้งเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ TSA ให้ครอบคลุมถึง

(๑) การรักษาความปลอดภัยในการขนส่งทางอากาศทุกประเภทซึ่งรวมถึงการรักษาความปลอดภัยของการบินพลเรือนและการดำเนินการค้นคว้าและพัฒนากาบิน

(๒) การดูแลความปลอดภัยของผู้โดยสารทางอากาศ

(๓) การกำหนดนโยบาย ยุทธวิธี และแผนงานในการจัดการภัยคุกคามของการขนส่งทุกชนิด

(๔) การจัดการขนส่งภายในประเทศในภาวะฉุกเฉิน ทั้งทางบก ทางเรือ ทางอากาศ ภายใต้การกำกับดูแลและการสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม

(๕) การจัดการและการประสานข้อมูลด้านความมั่นคง โดย TSA จะแจ้งรายละเอียดของบุคคลที่มีแนวโน้มที่จะก่อการร้ายหรือเป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยของผู้โดยสาร ให้สายการบินทราบเพื่อที่จะปฏิเสธการขอโดยสารทางอากาศของบุคคลดังกล่าว

ภายใต้กฎหมาย U.S. Airport Security Federalisation Act นั้น สนามบินทุกแห่งภายในประเทศสหรัฐอเมริกาจะต้องแต่งตั้งผู้อำนวยการด้านความปลอดภัยขึ้นเพื่อทำหน้าที่และรับผิดชอบโดยตรงในการรักษาความปลอดภัยของสนามบินแต่ละแห่ง โดย U.S. Airport Security Federalisation Act กำหนดให้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงความมั่นคงภายในเป็นผู้แต่งตั้งผู้อำนวยการดังกล่าวและให้มีอำนาจในการออกคำสั่งกำหนดมาตรการใดๆ เพื่อรักษาความปลอดภัย ป้องกันการก่ออาชญากรรมหรือการก่อการร้าย หรือการขัดขวางปฏิบัติการเกี่ยวกับการบิน ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการด้านความปลอดภัยนั้นจะรวมไปถึงการจัดให้มีมาตรการเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยด้วย เช่น การจัดให้มีหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน การจัดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อรักษาความปลอดภัย โดย TSA จะ

ให้การสนับสนุน การดำเนินการรักษาความปลอดภัยของสนามบินแต่ละแห่งทั้งทางเทคนิคและการให้ข้อมูลต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัย

สำหรับการรักษาความปลอดภัยของเครื่องบินที่อยู่ระหว่างการบินนั้น กฎหมาย U.S. Airport Security Federalisation Act กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่จากหน่วยต่อต้านจารชน (Federal Air Marshals) แฝงไปกับกลุ่มผู้โดยสารเครื่องบินเพื่อทำหน้าที่ขัดขวางและจับกุมบุคคลที่เป็นภัยคุกคามต่อการบินและเพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้กับระบบการบินพลเรือนภายในประเทศด้วย

กฎหมายของประเทศแคนาดา

ในกรณีของแคนาดานั้น แม้ว่าจะมี Public Safety Act of ๒๐๐๒ อันเป็นกฎหมายสำหรับการรักษาความสงบเรียบร้อยทั่วไปภายในประเทศก็ตาม แต่จากการตรวจสอบพบว่าประเทศแคนาดาได้มีการตรากฎหมาย Aeronautics Act ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ เพื่อรักษาความปลอดภัยภายในพื้นที่สนามบินเป็นการเฉพาะด้วยเช่นกัน โดยกฎหมาย Aeronautics Act ได้มีการกำหนดนิยาม “เขตพื้นที่สนามบิน” ไว้อย่างกว้างขวาง โดยให้หมายความรวมถึงพื้นแผ่นดิน พื้นน้ำ รวมถึงพื้นน้ำแข็งที่ใช้ออกแบบ หรือเตรียมไว้เพื่อให้เครื่องบินลงจอด บินขึ้น เคลื่อนย้ายหรือให้บริการใดๆ และให้รวมถึงตัวอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และอุปกรณ์ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ดังกล่าวข้างต้นด้วย

ตามกฎหมาย Aeronautics Act ของแคนาดานั้น รัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีอำนาจ





กว้างขวางในการการออก Regulations ต่างๆ เพื่อกำหนดมาตรการสำหรับรักษาความปลอดภัยให้แก่ประชาชนภายในเขตพื้นที่สนามบิน โดยมาตรการเหล่านี้จะรวมถึงการกำหนดเขตพื้นที่ควบคุม (Restricted Area) กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ตรวจค้น (Screening Officers) เพื่อตรวจสอบบุคคลหรือตรวจค้นสิ่งของใดๆ ที่เข้ามาหรือออกจากเขตพื้นที่สนามบิน กำหนดให้มีการตรวจสอบอุปกรณ์ ระบบ และกระบวนการรักษาความปลอดภัยของทั้งสนามบินและเครื่องบินที่อยู่ที่สนามบิน และมาตรการสำหรับการป้องกันและการตอบโต้การกระทำใดๆ ที่ขัดต่อกฎหมายเกี่ยวกับการบินพลเรือน (Civil Aviation)

นอกจากอำนาจในการกำหนดมาตรการทั่วไปข้างต้นแล้ว ในกรณีที่เห็นว่าอาจมีเหตุการณ์หรือปัจจัยใดๆ ที่เป็นภัยคุกคามต่อความปลอดภัยของการบินพลเรือนและสาธารณชน กฎหมาย Aeronautics Act ของแคนาดาได้กำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายในการออกคำสั่งฉุกเฉิน (Emergency Directions) ให้บุคคลกระทำหรือละเว้นการกระทำใดๆ ที่เห็นว่าจำเป็นต่อการโต้ตอบภัยคุกคามนั้น ซึ่งคำสั่งดังกล่าวอาจเป็นคำสั่งให้เปลี่ยนเส้นทางการบิน ให้เคลื่อนย้ายอากาศยานออกจากพื้นที่ควบคุม หรือให้บุคคลใดออกจากพื้นที่ควบคุมภายในเขตสนามบินก็ได้

สำหรับกรณีของประเทศไทย แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสนามบินโดยตรงอันได้แก่พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๕๔๗ และพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ ก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาสาระ

ของกฎหมายแล้วจะพบว่ากฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญจำกัดอยู่แต่เพียงการกำหนดมาตรฐานความปลอดภัยในด้านอาคารสถานที่และอุปกรณ์ และกำหนดความผิดสำหรับการกระทำบางประการที่เกี่ยวข้องกับเครื่องบินและสนามบินเท่านั้น อีกทั้งคณะกรรมการการบินพลเรือนซึ่งเป็นองค์กรรับผิดชอบความปลอดภัยในด้านการบินพลเรือนตามพระราชบัญญัติการเดินอากาศ พุทธศักราช ๒๕๔๗ ก็ได้มีอำนาจในการกำหนดมาตรฐานการรักษาความปลอดภัยของสนามบินแต่อย่างใด การบริหารจัดการด้านความปลอดภัยของสนามบินในประเทศไทยแต่ละแห่งจึงมีความแตกต่างกัน

บทส่งท้าย

เมื่อพิจารณากฎหมายของต่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศไทยในเรื่องการรักษาความปลอดภัยของสนามบินแล้วพบว่า ในกรณีของต่างประเทศนั้นจะมีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดให้อำนาจผู้รับผิดชอบในการกำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและรักษาความปลอดภัยไว้เป็นการล่วงหน้า รวมถึงการกำหนดมาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในกรณีที่เกิดความไม่สงบเรียบร้อยหรือไม่ปลอดภัยขึ้นภายในเขตพื้นที่สนามบิน ในขณะที่กฎหมายของประเทศไทยนั้นจะมีสาระสำคัญแต่เพียงกำหนดความผิดของการกระทำที่เกี่ยวกับการบินหรือภายในพื้นที่สนามบินโดยมิได้มีการกำหนดมาตรการเพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำความผิดขึ้นแต่อย่างใด อีกทั้งมิได้มีการกำหนดตัวบุคคลผู้รับผิดชอบในการดำเนินการแก้ไขสถานการณ์ไว้เป็นการเฉพาะอีกด้วย ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุการณ์ปัดสนามบินดังเช่นที่ผ่านมาประเทศไทยอาจมีความจำเป็นที่จะต้องทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความปลอดภัยของสนามบินเพื่อให้มีการจัดเตรียมมาตรการป้องกันและให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการดำเนินการควบคุมสถานการณ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพโดยไม่ต้องอาศัยอำนาจตามพระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ อันเป็นกฎหมายทั่วไป ■

ความเห็นทางกฎหมาย

ป้องกันกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

► ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง



การขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่และ การขออนุญาตแพ้วางป่าในเขตปฏิรูปที่ดิน

ประเด็นที่หนึ่ง การขอออกประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ภายในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า จะต้องได้รับอนุญาตให้ใช้พื้นที่จากกรมป่าไม้ก่อนหรือไม่

เขตพื้นที่ที่ขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ซึ่งเมื่อมีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว ส.ป.ก. ย่อมเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว และมีอำนาจนำที่ดินมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ ดังนั้น เมื่อคำขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินตามกรณีที่หารือมานี้ได้รับความยินยอมจาก ส.ป.ก. ซึ่งเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ดังกล่าวแล้ว ย่อมถือได้ว่าผู้ยื่นคำขอประทานบัตรมีสิทธิเข้าไปทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตร และถือเป็นหลักฐานในการพิจารณาได้ว่า ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรมีสิทธิทำเหมืองแร่ในเขตที่ดินนั้นตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติแร่ฯ อย่างไรก็ตาม ในกรณีพื้นที่ที่ขอประทานบัตรอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและเป็นป่าตามมาตรา ๔ (๑) แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔ เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเป็นไปโดยถูกต้องและไม่ขัดต่อวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์และคุ้มครองป่าไม้ การขอประทานบัตรเพื่อทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินที่เป็นป่า จึงควรได้รับความยินยอมให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. และได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ด้วย



ประเด็นที่สอง การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะกระทำภายหลังจากการออกประทานบัตรได้หรือไม่ และการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้จะมีผลในทางกฎหมายเป็นอย่างไร

การขออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ควรจะทำก่อนการออกประทานบัตร สำหรับการออกประทานบัตรให้แก่ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรที่ยังไม่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ จะมีผลในทางกฎหมายอย่างไร นั้น เห็นว่า หากผู้มีอำนาจอนุญาตพิจารณาแล้วเห็นว่า การได้รับความยินยอมหรืออนุญาตให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. เป็นการเพียงพอว่าผู้ขอประทานบัตรมีสิทธิทำเหมืองแร่ในพื้นที่ที่ขอประทานบัตรได้ และการยินยอมหรือการอนุญาตให้ใช้พื้นที่จาก ส.ป.ก. รวมทั้งการออกประทานบัตรได้ดำเนินการโดยถูกต้องและเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดแล้ว ประทานบัตรดังกล่าวย่อมมีผลสมบูรณ์ แม้ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรจะยังไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ ก็ตาม อย่างไรก็ตาม หากข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ได้รับประทานบัตรได้เข้าไปก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือทำไม้หวงห้าม หรือเก็บของป่าหวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาต ผู้นั้นย่อมมีความผิดตามพระราชบัญญัติป่าไม้ฯ

(เรื่องเสรีจที่ ๘๖๔/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การขอประทานบัตรการทำเหมืองแร่ในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นป่า, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

การอุทธรณ์ค่าทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

กรณีผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทนยื่นหนังสืออุทธรณ์ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ ภายหลังพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ พ.ศ. ๒๕๓๗ สิ้นผลใช้บังคับแล้ว รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจวินิจฉัยอุทธรณ์ค่าทดแทนดังกล่าวได้หรือไม่เพียงใด

การอุทธรณ์เงินค่าทดแทนเป็นกิจการที่ผูกพันต่อเนื่องจากกิจการเริ่มต้นของกระบวนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ที่จำเป็นต้องดำเนินการต่อเนื่อง แม้ว่าพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะสิ้นผลบังคับใช้แล้วก็ตาม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็ยังคงมีอำนาจพิจารณาอุทธรณ์กรณีเจ้าของอสังหาริมทรัพย์อันเป็นกิจการที่ผูกพันต่อเนื่องที่จะต้องดำเนินการต่อไปให้เสร็จสิ้น

(เรื่องเสรีจที่ ๘๙๓/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอุทธรณ์ค่าทดแทนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ , คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๗))

การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้จ่ายหรือจัดทราฟประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน

ประเด็นที่หนึ่ง สำนักงานประกันสังคมจะดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลประกันสังคมโดยอาศัย

อำนาจตามมาตรา ๑๙ (๔) แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ได้หรือไม่ อย่างไร

กระทำไม่ได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจไว้

ประเด็นที่สอง สำนักงานประกันสังคมจะนำเงินกองทุนประกันสังคมในการบริหารงานของสำนักงานประกันสังคมตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ไปใช้จ่ายเพื่อก่อสร้างอาคารและซื้ออุปกรณ์การแพทย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนได้หรือไม่ อย่างไร

การนำเงินกองทุนไปใช้จ่ายเพื่อก่อสร้างอาคารและซื้ออุปกรณ์การแพทย์ ไม่อาจถือว่าเป็นการจ่ายประโยชน์ทดแทน อีกทั้งไม่อาจถือเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของสำนักงาน จึงไม่อาจใช้จ่ายในกรณีดังกล่าวได้

ประเด็นที่สาม หากสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถดำเนินการตามประเด็นที่สองได้ สำนักงานประกันสังคมสามารถนำเงินกองทุนประกันสังคมไปจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกอบกับข้อ ๙ แห่งระเบียบคณะกรรมการประกันสังคม ว่าด้วยการจัดหาผลประโยชน์ของกองทุนประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้หรือไม่ อย่างไร

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสำนักงานประกันสังคมต้องการนำเงินกองทุนไปซื้อหุ้นของโรงพยาบาลที่ไม่ได้อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ จึงถือเป็นการลงทุนอื่นซึ่งต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประกันสังคม โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง ทั้งนี้ตามข้อ ๙ แห่งระเบียบดังกล่าว

ประเด็นที่สี่ หากสำนักงานประกันสังคมไม่สามารถดำเนินการตามประเด็นที่หนึ่ง ประเด็นที่สอง และประเด็นที่สามได้ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นควรให้สำนักงานประกันสังคมดำเนินการอย่างไร เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

แก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายในส่วนที่ทำให้เกิดข้อขัดข้องต่อการดำเนินงานของสำนักงานประกันสังคมต่อไป ทั้งนี้ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่อาจ



ขัดกันทั้งในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการทางการแพทย์และเป็นผู้ควบคุมดูแลการจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลด้วย

(เรื่องเสรีจที ๘๕๔/๒๕๕๑ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การนำเงินกองทุนประกันสังคมไปใช้จ่ายหรือจัดหาผลประโยชน์ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตน, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙))

การปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีปกครอง กรณีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือขอหารือกรณี นาย ก. นายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ถูกจับกุมดำเนินคดีอาญาและถูกคุมขังที่เรือนจำพิเศษ และสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีมติเลือกให้ นาย ข. เป็นนายกองค้การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีแทน ต่อมา นาย ก. ได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาเพิกถอนมตินั้น จึงขอหารือว่า

ประเด็นที่หนึ่ง การที่ นาย ก. ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำพิเศษถือเป็นกรณีที่ไม่อาจปฏิบัติงานได้และไม่เป็นกรณีที่สามารถได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภา

ท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่มีสิทธิเบิกเงินเดือน ค่าตอบแทน และค่าป่วยการในระหว่างนั้น แต่ในช่วงเวลาอื่นการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนจะเป็นไปตามข้อ ๒๑ ของระเบียบดังกล่าว ถูกต้องหรือไม่

การเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัด รองนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัด และกรรมการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๗๕ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชกฤษฎีกา กำหนดให้นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัด และรองนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดมีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่เข้ารับหน้าที่ และเมื่อพิจารณาประกอบกับมาตรา ๔ วรรคสาม ที่กำหนดให้การจ่ายเงินเดือนให้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งซึ่งดำรงตำแหน่งไม่เต็มเดือน ให้จ่ายตามส่วนของจำนวนวันที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนแล้ว จะเห็นได้ว่าวัตถุประสงค์ของการจ่ายเงินเดือนก็เพื่อเป็นค่าตอบแทนสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งเข้ารับหน้าที่และได้ปฏิบัติหน้าที่นั้น จึงจะมีสิทธิได้รับเงินเดือนตามส่วนของวันที่ปฏิบัติหน้าที่ ฉะนั้น จากข้อเท็จจริงแม้จะถือว่า นาย ก. ดำรงตำแหน่งนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีตลอดมาโดยผลของคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด แต่เมื่อนาย ก. มิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีตั้งแต่วันที่ถูกลดตำแหน่งเป็นต้นมา และวันที่มิได้ปฏิบัติหน้าที่ก็มีวันลาที่จะถือเป็นวันปฏิบัติงานตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการลาของคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นาย ก. จึงไม่มีสิทธิได้รับเงินเดือนตั้งแต่วันที่มิได้เข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี อย่างไรก็ตาม หากนาย ก. ได้รับความเสียหายเนื่องจากการไม่สามารถเข้าปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี นาย ก. อาจใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนสำหรับความเสียหายนั้นตามกฎหมายได้

ประเด็นที่สอง กรณีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทนให้แก่ นาย ข. ที่เข้าปฏิบัติหน้าที่นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีโดยไม่ถูกต้อง นาย ข. จะต้องคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีหรือไม่

การที่ศาลปกครองพิพากษาให้เพิกถอนมติของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรีที่เลือก นาย ข. เป็นนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี อันเป็นผลให้การดำรงตำแหน่งนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดของ นาย ข. ไม่ชอบด้วยกฎหมาย แต่การดังกล่าวมิได้ส่งผลกระทบต่อการใดที่ นาย ข. ได้กระทำไปในฐานะเป็นนายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี ดังที่บัญญัติไว้ในตามมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ว่าบรรดาการกระทำของเจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือการแต่งตั้งไม่ชอบด้วยกฎหมาย อันเป็นเหตุให้ผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่งเช่นว่านี้ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจหน้าที่ และเมื่อในระหว่างนั้น นาย ข. ได้ปฏิบัติหน้าที่ที่นายกองคการการบริหารส่วนจังหวัดมาโดยตลอด การที่ นาย ข. ได้รับเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ ย่อมไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับไปโดยไม่มีมูลอันจะอ้างได้ตามกฎหมาย จึงไม่ต้องคืนเงินเดือน ค่าตอบแทน เบี้ยประชุม และเงินอื่นที่ได้รับให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดลพบุรี

(เรื่องเสรีจที่ ๓๕/๒๕๕๒ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การปฏิบัติตามคำพิพากษาในคดีปกครอง กรณีการเบิกจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑))

ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

▶ สำนักกฎหมายปกครอง

กฤษฎีกาสารฉบับนี้สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอเรื่องที่น่าสนใจเกี่ยวกับ “การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด” เพื่อให้การดำเนินการของหน่วยงานของรัฐเป็นไปตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งข้อ ๘ ของระเบียบดังกล่าวกำหนดว่า

“ข้อ ๘ เมื่อเกิดความเสียหายแก่หน่วยงานของรัฐแห่งใด และหัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้น ให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐดังกล่าวแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้นคณะหนึ่งโดยไม่ชักช้า เพื่อพิจารณาเสนอความเห็นเกี่ยวกับผู้ต้องรับผิดและจำนวนค่าสินไหมทดแทนที่ผู้นั้นต้องชดใช้

คณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง ให้มีจำนวนไม่เกินห้าคน โดยแต่งตั้งจากเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นหรือหน่วยงานของรัฐอื่นตามที่เห็นสมควร

จากบทบัญญัติดังกล่าวส่งผลให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดโดยไม่ชักช้าเมื่อหน่วยงานของรัฐได้รับความเสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ อาจมีกรณีที่หน่วยงานของรัฐทราบถึงการกระทำละเมิดจากการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอก เช่น สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.)

เนื่องจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้วแต่กรณี ได้ชี้มูลความผิดแล้ว ในกรณีดังกล่าวหัวหน้าหน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีกหรือไม่ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นว่า หัวหน้าหน่วยงานของรัฐยังต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดขึ้น โดยมีกรณีตัวอย่าง ดังนี้

กรณีที่หนึ่ง สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชี้มูลความผิดปรากฏตามบันทึก เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดในกรณีสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินชี้มูลความผิด (เรื่องเสร็จที่ ๔๑๑/๒๕๔๓) สรุปความได้ว่า เมื่อสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจพบว่ามิเงินขาดบัญชีในหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ทุจริต หน่วยงานของรัฐที่เสียหายจะต้องรับแจ้งความดำเนินคดีอาญาและดำเนินการทางวินัยแก่เจ้าหน้าที่ที่โดนชี้มูลความผิดโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนหาข้อเท็จจริงอีกแต่ใช้หลักฐานจากการตรวจสอบและชี้มูลความผิดของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำหรับความรับผิดจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนการพิจารณาไว้แล้ว หน่วยงานของรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดต่อไป

กรณีที่สอง คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าเจ้าหน้าที่กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงและเป็นความ

ผิดทางอาญาปรากฏตามบันทึก เรื่อง ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่กรณีการจัดหาเรือขุดหัวสว่าน (เรื่องเสรีจที่ ๔๒๖/๒๕๔๖) สรุปความได้ว่าการพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการสอบข้อเท็จจริงชี้แจงมูลความผิดทางวินัยตามมาตรา ๙๒ และชี้มูลความผิดทางอาญาตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้มุ่งหมายสอบสวนเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด เมื่อกรณีตามข้อหาหรือในรายงานการสอบสวนไม่มีข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเรื่องความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ว่าการละเมิดเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่และเจ้าหน้าที่แต่ละคนมีส่วนของความรับผิดทางละเมิดเป็นจำนวนเท่าใดตามความมุ่งประสงค์ของพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ หน่วยงานจึงต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามข้อ ๘ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ดังนั้น มติของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงไม่มีผลผูกพันการพิจารณาเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

สำหรับกรณีที่ไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง ความรับผิดทางละเมิดนั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะพิเศษ) ได้ให้ความเห็นปรากฏตามบันทึก เรื่อง การตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด (เรื่องเสรีจที่ ๙๑/๒๕๔๑) สรุปความได้ว่า กรณีทรัพย์สินของทางราชการเกิดความเสียหาย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่สอบสวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นว่าความเสียหายเกิดจากสาเหตุใด ในกรณีที่หัวหน้าหน่วยงานได้พิจารณา

ข้อเท็จจริงในเบื้องต้นแล้วไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ก็ไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด แต่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐต้องรายงานผลการพิจารณาให้ปลัดกระทรวงฯ ซึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหรือควบคุมการปฏิบัติงานของบุคคลดังกล่าวทราบเพื่อปลัดกระทรวงฯ พิจารณาต่อไป โดยคำว่า “เหตุอันควรเชื่อ” ตามข้อ ๘ วรรคหนึ่ง ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ นั้น ไม่มีความหมายแตกต่างไปจากความหมายโดยทั่วไป เหตุอันควรเชื่อจึงต้องพิจารณาจากมาตรฐานวิญญูชนผู้เป็นหัวหน้าหน่วยงานของรัฐเป็นเกณฑ์ โดยคำนึงถึงข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไป

ต่อมาเมื่อกรณีตัวอย่างปรากฏตามบันทึกเรื่อง หลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ : กรณีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงาน (เรื่องเสรีจที่ ๗๐๔/๒๕๔๘) สรุปความได้ว่า เมื่ออธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานได้พิจารณาข้อเท็จจริงจากผลการสอบสวนของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงเบื้องต้นแล้ว เห็นว่า กรณีของศูนย์โครงการแม่โขงเซลล์จากระบบผลิตกระแสไฟฟ้าประเภทเตอรีของกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานนั้น ไม่มีเหตุอันควรเชื่อว่าความเสียหายเกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ จึงให้ยุติการสอบสวนและไม่แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ โดยได้รับความเห็นชอบจากปลัดกระทรวงพลังงานแล้ว อธิบดีกรมพัฒนาพลังงานทดแทนและอนุรักษ์พลังงานไม่ต้องดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดอีก ■



อาเซียน : ความร่วมมือ ระดับภูมิภาคที่น่าจับตามอง

ในช่วงปลายเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ มีเหตุการณ์สำคัญที่เกิดขึ้นในประเทศไทย คือ การเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ ณ จังหวัดเพชรบุรีและจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในการจัดการประชุมครั้งนี้ ทำให้คำว่าอาเซียนกลายเป็นคำที่พวกเราคุ้นหูกันดี แต่ถ้าถามว่าเรารู้จักอาเซียนกันมากน้อยเพียงใดและทราบหรือไม่ว่ากฎบัตรอาเซียนคืออะไร ก็คงมีหลายคนที่ไม่ได้ กฤษฎีกาสาร ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่องราวความสำคัญของอาเซียน กฎบัตรอาเซียนและการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ เพื่อสร้างความรู้ ความเข้าใจ อันจะนำไปสู่ความร่วมมือผลักดันให้อาเซียนมีความเข้มแข็งมากขึ้น ซึ่งจะเป็นผลดีต่อประเทศไทยและทุกประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

อาเซียน (ASEAN) มีชื่อเรียกในภาษาไทยว่า สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS) ได้รับการจัดตั้งเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ ณ วังสราญรมย์ ในกระทรวงการต่างประเทศ กรุงเทพมหานคร โดยมีประเทศสมาชิกเริ่มแรก ๕ ประเทศ คือ อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ และไทย ต่อมาบรูไน ดารุสซาลามได้เข้าร่วม

เป็นสมาชิกเมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๒๗ เวียดนามเข้าร่วมเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๓๘ ลาวและพม่าเข้าร่วมเมื่อวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๐ และกัมพูชาเข้าร่วมเป็นประเทศที่ ๑๐ เมื่อวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๔๒

ในปฏิญญาอาเซียน (The ASEAN Declaration) เมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ ณ กรุงเทพฯ ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายของอาเซียนไว้คือ

*๘ สิงหาคม ถือเป็นวันอาเซียน



๑) เร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ความก้าวหน้าทางสังคมและการพัฒนาวัฒนธรรม ในภูมิภาค

๒) ส่งเสริมสันติภาพและเสถียรภาพ ในภูมิภาค โดยการเคารพหลักความยุติธรรมและหลักนิติธรรมในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่าง ประเทศในภูมิภาค ตลอดจนยึดมั่นในหลักการแห่ง กฎบัตรสหประชาชาติ

และในสนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือใน ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia หรือ TAC) เมื่อวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๙ ณ บาหลี ประเทศ อินโดนีเซีย ประเทศสมาชิกอาเซียนได้ยอมรับในการ ปฏิบัติตามหลักการพื้นฐานในการดำเนินความสัมพันธ์ระหว่างกัน ประกอบด้วย

- การเคารพซึ่งกันและกันในเอกราช อธิปไตย ความเท่าเทียม บูรณาการแห่งดินแดนและ เอกสิทธิ์ประจำชาติของทุกชาติ
- สิทธิของทุกรัฐในการดำรงอยู่โดยปราศ จากการแทรกแซง การโค่นล้มอธิปไตยหรือการ บีบบังคับจากภายนอก
- หลักการไม่แทรกแซงกิจการภายในซึ่งกัน และกัน
- ระงับความแตกต่างหรือข้อพิพาทโดย สันติวิธี
- การไม่ใช้การขู่บังคับ หรือการใช้กำลัง และ
- ความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพระหว่าง ประเทศสมาชิก

ความร่วมมือของอาเซียนในช่วงแรกเน้น ด้านการเมือง การเสริมสร้างความมั่นคงและสันติสุข ในภูมิภาค ต่อมาจึงได้ขยายไปถึงเรื่องเศรษฐกิจ เช่น มีการจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียนและเขตการลงทุน

อาเซียน ปัจจุบันได้ขยายขอบเขตความร่วมมือไปถึง เรื่องการท่องเที่ยว สาธารณสุข การศึกษา แรงงาน วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม การขจัดความยากจน การคุ้มครองผู้หญิงและเด็ก การรับมือกับภัยพิบัติและ โรคติดต่อ การต่อต้านการก่อการร้ายและยาเสพติด ปัญหาโลกร้อน และล่าสุดไทยมีบทบาทในการผลักดัน เรื่องสิทธิมนุษยชนให้เข้าอยู่ในกฎบัตรอาเซียนด้วย

ทั้งนี้ ในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๙ ที่บาหลี ประเทศอินโดนีเซีย ปี ๒๕๔๖ ผู้นำอาเซียน เห็นพ้องกันที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียนที่ประกอบด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคง อาเซียน (ASEAN Political-Security Community หรือ APSC)
๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community หรือ AEC)
๓. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community หรือ ASCC)

โดยกำหนดให้จัดตั้งเสร็จภายในปี ๒๕๖๓ ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ ที่เมือง เซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ผู้นำประเทศอาเซียนตกลง ที่จะเร่งรัดกระบวนการสร้างประชาคมอาเซียนให้ แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘

กฎบัตรอาเซียนคืออะไร ?

กฎบัตรอาเซียนเป็นเสมือนธรรมนูญของ อาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้าง องค์กร เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของอาเซียนในการ ดำเนินการตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการขับเคลื่อนการรวมตัวเป็นประชาคม อาเซียนภายในปี ๒๕๕๘ (ค.ศ. ๒๐๑๕) ตามที่ผู้นำ อาเซียนได้ตกลงกันไว้

วัตถุประสงค์ของกฎบัตรอาเซียน คือ ทำให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และเคารพกฎกติกาในการทำงานมากขึ้น นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียน จะให้สถานะนิติบุคคลแก่อาเซียนเป็นองค์กรระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental organization)

กฎบัตรอาเซียนประกอบด้วยข้อบทต่าง ๆ ๑๓ บท ๕๕ ข้อ ได้แก่ (๑) วัตถุประสงค์และหลักการ (๒) สภาพบุคคลตามกฎหมาย (๓) สมาชิกภาพ (๔) องค์กร (๕) องค์ภาวะที่มีความสัมพันธ์กับอาเซียน (๖) ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ (๗) การตัดสินใจ (๘) การระงับข้อพิพาท (๙) งบประมาณและการเงิน (๑๐) การบริหารและขั้นตอนการดำเนินงาน (๑๑) อัตลักษณ์และสัญลักษณ์ (๑๒) ความสัมพันธ์ภายนอก (๑๓) บทบัญญัติทั่วไปและบทบัญญัติสุดท้าย

กฎบัตรอาเซียนมีประเด็นใหม่ที่แสดงถึงความก้าวหน้าของอาเซียน ได้แก่

(๑) การจัดตั้งองค์กรสิทธิมนุษยชนของอาเซียน

(๒) การให้อำนาจเลขาธิการอาเซียนสอดส่องและรายงานการทำตามความตกลงของรัฐสมาชิก

(๓) การจัดตั้งกลไกสำหรับการระงับข้อพิพาทต่างๆ ระหว่างประเทศสมาชิก

(๔) การให้ผู้นำเป็นผู้ตัดสินว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อรัฐผู้ละเมิดพันธกรณีตามกฎหมายอาเซียนอย่างร้ายแรง

(๕) การเปิดช่องให้ใช้วิธีการอื่นในการตัดสินใจได้หากไม่มีฉันทามติ

(๖) การส่งเสริมการปรึกษาหารือกันระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อแก้ไขปัญหาที่กระทบต่อผลประโยชน์ร่วม ซึ่งทำให้การตีความหลักการห้ามแทรกแซงกิจการภายในมีความยืดหยุ่นมากขึ้น

(๗) การเพิ่มบทบาทของประธานอาเซียนเพื่อให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉินได้อย่างทันท่วงที

(๘) การเปิดช่องทางให้อาเซียนสามารถมีปฏิสัมพันธ์กับองค์กรภาคประชาสังคมมากขึ้น และ

(๙) การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น ให้มีการประชุมสุดยอดอาเซียน ๒ ครั้ง ต่อปี จัดตั้งคณะมนตรีเพื่อประสานความร่วมมือในแต่ละ ๓ สาขาหลัก และการมีคณะผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ที่กรุงจาการ์ตา เพื่อลดเวลาและค่าใช้จ่ายในการประชุมของอาเซียน เป็นต้น

กระบวนการจัดทำกฎบัตรอาเซียนเริ่มขึ้นเมื่อเดือนพฤศจิกายน ๒๕๔๘ ซึ่งที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๑ ได้ตั้งคณะผู้ทรงคุณวุฒิเรื่องกฎบัตรอาเซียน (Eminent Persons Group on the ASEAN Charter-EPG) เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับทิศทางการรวมตัวของอาเซียนและสาระสำคัญที่ควรมีปรากฏในกฎบัตรอาเซียน ต่อมาในเดือนมกราคม ๒๕๕๐ ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ มอบหมายให้คณะทำงานระดับสูงในการยกร่างกฎบัตรอาเซียน (High Level Task Force on the ASEAN Charter-HLTF) ทำการยกร่างกฎบัตรอาเซียน ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี และเมื่อการยกร่างแล้วเสร็จ ผู้นำอาเซียนก็ได้ลงนามกฎบัตรอาเซียน ในระหว่างการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๓ ที่สิงคโปร์ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

โดยที่รัฐสมาชิกได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียน ครบทั้ง ๑๐ ประเทศแล้วเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ กฎบัตรอาเซียน จึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ เป็นต้นไป และในขณะนี้ประเทศสมาชิกได้จัดตั้งคณะทำงานระดับสูงขึ้น ๒ คณะ เพื่อพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกฎบัตรอาเซียน ได้แก่ การยกร่างขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกลไกสิทธิมนุษยชนอาเซียน และการพิจารณาประเด็นด้านกฎหมายต่างๆ เช่น นิติฐานะของอาเซียน กลไกระงับข้อพิพาท และการให้ออกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่บุคลากรของอาเซียน

ความสำคัญของกฎบัตรอาเซียนต่อประเทศไทย ไทยเป็น ๑ ใน ๕ ของผู้ร่วมก่อตั้งอาเซียน เป็นสถานที่กำเนิดของอาเซียน อีกทั้งยังมีบทบาทนำในอาเซียนมาโดยตลอด โดยล่าสุด ดร. สุรินทร์ พิศสุวรรณ ได้เข้ารับตำแหน่งเลขาธิการอาเซียนเมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๑ โดยมีวาระ ๕ ปี



ซึ่งเป็นการเน้นย้ำถึงบทบาทนำของไทยในเวทีนี้ และการมีกฎบัตรอันจะช่วยให้อาเซียนมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น จะเป็นการสะท้อนความสำเร็จทั้งของไทยและภูมิภาคนี้โดยรวม

กฎบัตรอาเซียนให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามพันธกรณีต่างๆ ของประเทศสมาชิก ซึ่งจะช่วยสร้างเสริมหลักประกันให้กับไทยว่า จะสามารถได้รับผลประโยชน์ตามที่ตกลงกันไว้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย นอกจากนี้ การปรับปรุงการดำเนินงานและโครงสร้างองค์กรของอาเซียนให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น และการเสริมสร้างความร่วมมือในทั้ง ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียนจะเป็นฐานสำคัญที่จะทำให้อาเซียนสามารถตอบสนองต่อความต้องการและผลประโยชน์ของรัฐสมาชิก รวมทั้งยกสถานะและอำนาจต่อรองและภาพลักษณ์ของประเทศสมาชิกในเวทีระหว่างประเทศได้ดียิ่งขึ้น

นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนยังเป็นเครื่องมือที่จะทำให้อาเซียนรวมตัวเป็นประชาคมได้เร็วขึ้น ซึ่งจะเอื้อให้ไทยสามารถผลักดันและได้รับผลประโยชน์ด้านต่างๆ เพิ่มมากขึ้นด้วย ตัวอย่างเช่น

อาเซียนขยายตลาดให้กับสินค้าไทยจากประชาชนไทย ๖๐ ล้านคน เป็นประชาชนอาเซียนกว่า ๕๕๐ ล้านคน และปัจจุบันอาเซียนเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของไทยอยู่แล้ว (การค้าระหว่างไทย-อาเซียนในช่วง ๖ เดือนแรกของปี ๒๕๕๐ มีมูลค่า

๒๖,๔๙๔.๘ ล้านดอลลาร์สหรัฐ คิดเป็นร้อยละ ๑๙.๒ ของมูลค่าการค้าทั้งหมดของไทย โดยไทยเกินดุล ๓,๑๗๒.๖ ล้านดอลลาร์สหรัฐ) การรวมตัวกันอย่างใกล้ชิดยิ่งขึ้นทางด้านเศรษฐกิจ ประกอบกับการขยายความร่วมมือเพื่อเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐาน เช่น เส้นทางคมนาคม ระบบไฟฟ้า โครงข่ายอินเทอร์เน็ต ฯลฯ จะช่วยเพิ่มโอกาสทางการค้าและการลงทุนให้กับไทย

การประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔

ประเทศไทยมีบทบาทเชิงรุกทั้งในแง่การก่อตั้งและการพัฒนาให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีความสำเร็จ เพื่อให้เป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญของภูมิภาคนี้ การที่ไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ ในปีนี้ จึงเป็นการย้อนรำลึกถึงถิ่นกำเนิดของอาเซียน และเป็นการเริ่มต้นโฉมหน้าใหม่ของอาเซียนหลังจากการมีผลบังคับใช้กฎบัตรอาเซียนตั้งแต่วันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ หัวข้อหลักของการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ คือ **“กฎบัตรอาเซียนสำหรับประชาชนอาเซียน”** โดยต้องการให้ประชาชนอาเซียนเป็นศูนย์กลางของอาเซียน ซึ่งหมายถึงต้องการให้ความร่วมมือในกรอบต่างๆ ของอาเซียนอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน ซึ่งประกอบไปด้วยหัวข้อย่อยอีก ๓ หัวข้อ ได้แก่

๑. มุ่งสู่การสร้างชุมชนที่มีประสิทธิภาพ โดยไทยจะใช้โอกาสนี้ในการวางรากฐานในการไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้อาเซียนเป็นองค์กรที่มีกติกากฎการดำเนินงานอย่างชัดเจนและมีประสิทธิภาพ โดยผลักดันกลไกการทำงานในหน้าที่ใหม่ของอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน รวมทั้งการวางรากฐาน ๓ เสาหลักของสภาประชาคมอาเซียนและการจัดตั้งคณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน ณ กรุงจาการ์ตา

๒. การเสริมสร้างความแข็งแกร่งของภูมิภาค เพื่อรับมือกับภัยคุกคามของโลก ประเทศไทยต้องการเพิ่มความยืดหยุ่นเพื่อรับมือกับภัยคุกคามของโลก โดยการสร้างความเข้มแข็งด้านความมั่นคงของมนุษย์ในมิติต่างๆ ในชุมชนอาเซียนเพื่อให้สามารถลดสิ่งที่กระทบความเป็นอยู่ที่ดีของประชาชน

รวมถึงการยกประเด็นของความมั่นคงด้านอาหาร พลังงาน และการบริหารจัดการภัยพิบัติ

๓. การเพิ่มบทบาทของอาเซียนในการ เป็นศูนย์กลางการพัฒนาในภูมิภาค เสริมสร้าง ความพยายามในการสร้างชุมชนอาเซียน สนับสนุนให้ อาเซียนเป็นศูนย์กลางในการวิวัฒนาการโครงสร้าง ของภูมิภาค การประชุมสุดยอดผู้นำเป็นโอกาสอันดี สำหรับอาเซียน ในการแสดงต่อประชาคมโลกว่า อาเซียน ยังคงหนักแน่น สมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศเป็น ส่วนที่สมบูรณ์ของชุมชนเอเชียตะวันออกเฉียงที่กว้างขึ้น และยังคงเป็นกลจักรสำคัญของการเติบโตใน เศรษฐกิจโลกต่อไป

และในวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรีของไทย พร้อมผู้นำ อาเซียนอีก ๙ ประเทศ ได้ร่วมลงนามในเอกสาร ผลการประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๔ คือ “ปฏิญญาชะอำ หัวหิน ว่าด้วยแผนงานสำหรับสำหรับ ประชาคมอาเซียน ปี ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๕” และผู้นำ อาเซียนได้ให้การรับรองเอกสารจำนวน ๖ ฉบับ ได้แก่

๑. แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียน
๒. แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและ วัฒนธรรมอาเซียน
๓. แผนงานข้อริเริ่มเพื่อการรวมตัวของ อาเซียน ฉบับที่สอง ค.ศ. ๒๐๐๙-๒๐๑๕
๔. ปฏิญญาร่วมว่าด้วยการบรรลุเป้าหมาย การพัฒนาแห่งสหประชาชาติในอาเซียน
๕. แถลงการณ์ว่าด้วยความมั่นคงด้าน อาหารในภูมิภาคอาเซียนรวมทั้งแผนนโยบายอาหาร ของอาเซียน และแผนกลยุทธ์ความมั่นคงด้านอาหาร ของอาเซียน
๖. แถลงการณ์ว่าด้วยวิกฤตเศรษฐกิจและ การเงินโลก

นอกจากนี้ ผู้นำอาเซียนได้เป็นพยาน เอกสารที่ลงนามโดยรัฐมนตรีต่างประเทศจำนวน ๑ ฉบับ คือ ความตกลงอาเซียนว่าด้วยความมั่นคง ทางปิโตรเลียม

โดยสรุปการประชุมครั้งนี้ ผู้นำอาเซียนเห็น ถึงความสำคัญของการผลักดันประชาคมอาเซียนให้ เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม และเห็นว่าอาเซียนการผนึกกำลัง ในการแก้ปัญหาเศรษฐกิจร่วมกันผ่านกลไกอาเซียนที่ มีอยู่และใช้ความเป็นผู้นำในทางเศรษฐกิจกับประเทศ บวก ๓ (จีน ญี่ปุ่นและเกาหลีใต้) เพื่อให้ความ ช่วยเหลือระหว่างกันในภูมิภาค

เนื่องจากภาวะวิกฤติของโลกในปัจจุบันได้ ทวีความรุนแรงมากขึ้นในทุกๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นด้าน เศรษฐกิจที่เราทุกคนคงทราบกันดีอยู่แล้ว ด้านสังคม ได้แก่ ปัญหาความยากจน ปัญหาแรงงาน ปัญหา โรคระบาด ปัญหาสิ่งแวดล้อม ภัยธรรมชาติ ด้าน การเมืองและความมั่นคง ได้แก่ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาชายแดน ปัญหาผู้อพยพ ซึ่งยากที่ประเทศใด ประเทศหนึ่งจะสามารถรับมือได้โดยลำพัง จำเป็นต้อง อาศัยความร่วมมือระหว่างประเทศต่างๆ ที่มีความ ไกลชิดเกี่ยวข้องกัน อาเซียนซึ่งเป็นความร่วมมือของ ประเทศต่างๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นและมีความสำคัญต่อคนในภูมิภาคนี้ เป็นอย่างยิ่ง ในฐานะประชาชนอาเซียน ประเทศไทย และประชาชนชาวไทยทุกคนควรมีส่วนร่วมที่จะ ดำเนินการทุกวิถีทางให้อาเซียนดำเนินต่อไปโดยมี ความใกล้ชิดกันยิ่งขึ้น ทั้งในระดับรัฐและประชาชน เพื่อให้อาเซียนมีความเข้มแข็งและพัฒนาจากองค์กร ระดับสมาคมไปสู่องค์กรที่ใหญ่ขึ้นและมีบทบาท มากขึ้นในระดับโลก เพื่อชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีของ คนในภูมิภาคนี้ ■

คำขวัญของอาเซียน

วิสัยทัศน์เดียว อัตลักษณ์เดียว ประชาคมเดียว

ข้อมูลจากกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ

กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำ ด้วยความรุนแรงในครอบครัวในประเทศไทย

► นายอภิชัย กู้เมือง*



๑. บทนำ

โดยที่สถานการณ์การกระทำ “**ความรุนแรงในครอบครัว**” (Domestic Violence) ได้เพิ่มสถิติและปริมาณคดีในจำนวนที่สูงมากขึ้นจนถือเป็นปัญหาสังคมอย่างหนึ่งที่ต้องได้รับการดูแลจากบุคลากรทุกฝ่าย หน่วยงานภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนจึงได้เริ่มเล็งเห็นและตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ โดยองค์กรต่างๆ ในทุกภาคส่วนได้ดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาดังกล่าวในรูปแบบของการจัดการประชุม การสัมมนา และการระดมความคิดเห็น เพื่อให้ นักวิชาการสาขาต่างๆ ได้แสดงความคิดเห็นและ

พยายามหาแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ความรุนแรงภายในครอบครัว ประกอบกับแนวความคิดเรื่อง “**สิทธิของบุคคลในครอบครัว**” ในปัจจุบันได้รับการยอมรับในทางวิชาการอย่างกว้างขวางและนำมาบัญญัติไว้ใน มาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในหลายมาตรา โดยเฉพาะในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย เช่น มาตรา ๓๕^๑ มาตรา ๔๐ (๖)^๒ มาตรา ๕๒^๓ และมาตรา ๘๑ (๕)^๔ กระทั่งการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและแก้ไขการใช้ความ

* นิติกรปฏิบัติการ ฝ่ายกฎหมายสวัสดิการสังคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

^๑ มาตรา ๓๕ **สิทธิของบุคคลในครอบครัว** เกี่ยวติดยศ ชื่อเสียง ตลอดจนความเป็นอยู่ส่วนตัวย่อมได้รับความคุ้มครอง การกล่าวหาหรือใส่ร้ายหรือข่มขู่หรือขู่ร้ายไม่ว่าด้วยวิธีใดไปยังสาธารณชน อันเป็นการละเมิดหรือกระทบถึง**สิทธิของบุคคลในครอบครัว** เกี่ยวติดยศ ชื่อเสียง หรือความเป็นอยู่ส่วนตัวจะทำได้ เว้นแต่กรณีที่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากการแสวงประโยชน์โดยมิชอบจากข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวข้องกับตน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

^๒ มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

ขลข ขลข

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่**เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ**

^๓ มาตรา ๕๒ เด็กและเยาวชน มีสิทธิในการอยู่รอดและได้รับการพัฒนาด้านร่างกาย จิตใจและสติปัญญา ตามศักยภาพในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเด็กและเยาวชนเป็นสำคัญ

เด็ก เยาวชน สตรี และ**บุคคลในครอบครัว** มีสิทธิได้รับความคุ้มครองจากรัฐ **ให้ปราศจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรม** ทั้งมีสิทธิได้รับการบำบัดฟื้นฟูในกรณีที่มีเหตุดังกล่าว

การแทรกแซงและการจำกัดสิทธิของเด็ก เยาวชน และ**บุคคลในครอบครัว** จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อสงวนและรักษาไว้ซึ่งสถานะของครอบครัวหรือประโยชน์สูงสุดของบุคคลนั้น

เด็กและเยาวชนซึ่งไม่มีผู้ดูแลมีสิทธิได้รับการเลี้ยงดูและการศึกษาอบรมที่เหมาะสมจากรัฐ

^๔ มาตรา ๘๑ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

ขลข ขลข

(๕) สนับสนุนการดำเนินการขององค์กรภาคเอกชนที่ให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน โดยเฉพาะ**ผู้ได้รับผลกระทบจากความรุนแรงในครอบครัว**

รุนแรงในครอบครัว พ.ศ. (ชื่อในขณะเสนอร่างครั้งแรก) ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๘ และเสนอเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ โดยพิจารณาแล้วเสร็จเมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ (เรื่องเสร็จที่ ๕๖๗/๒๕๔๙) ทั้งนี้ ในชั้นการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๙) ได้มีการแก้ไขข้อกำหนดใหม่เป็น “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ.” และในปัจจุบันได้ดำเนินการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นที่เรียบร้อยแล้ว^๔

จากการศึกษาวิเคราะห์ของนักวิชาการที่ศึกษาถึงสถานการณ์การกระทำความรุนแรงในครอบครัว พบว่า ผู้ถูกกระทำรุนแรงในครอบครัวนั้นมีทั้งหญิงที่เป็นหรือเคยเป็นคู่สมรสชายที่เป็นหรือเคยเป็นคู่สมรส เด็ก และคนชรา โดยผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงในครอบครัว ส่วนใหญ่มักจะเป็นเด็กและสตรีภายในครอบครัว ทั้งนี้ ผู้ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงมักจะไม่กล้าที่จะดำเนินคดีกับอีกฝ่ายหนึ่ง ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นหัวหน้าครอบครัวและเป็นกำลังหลักในการหารายได้เลี้ยงครอบครัว นอกจากนี้ ในทัศนคติของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมบางครั้งมักมองว่า การกระทำความรุนแรงในครอบครัวถือเป็นเรื่องภายในครอบครัวซึ่งน่าจะตกลงกันได้ ทำให้ผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงภายในครอบครัวไม่มีความมั่นใจในกระบวนการยุติธรรมว่าจะสามารถช่วยแก้ไขปัญหของเหยื่อดังกล่าวได้อย่างมั่นคงและถาวร^๕

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นกฎหมายฉบับใหม่ที่มีหลักการที่น่าสนใจเกี่ยวกับการคุ้มครองบุคคลที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำความรุนแรงภายในครอบครัว และมีเจตนารมณ์พิเศษในการแก้ไขปัญหาความรุนแรงในครอบครัวที่มีความละเอียดซับซ้อน ซึ่งแตกต่างจากการทำร้ายร่างกายระหว่างบุคคลโดยทั่วไป ดังนั้น การศึกษาและทำความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายฉบับนี้จึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในลักษณะเฉพาะที่แตกต่างจากกระบวนการยุติธรรมทางอาญาในคดีอาญา

ทั่วไป บทความนี้จึงเพียงเป็นข้อมูลพื้นฐานเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่บทวิเคราะห์เกี่ยวกับการปรับใช้พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้มีประสิทธิภาพสูงสุดและตรงตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมาย

๒. สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในประเทศไทย

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ประกอบไปด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน ๑๘ มาตรา ถือเป็นกฎหมายเฉพาะที่มีลักษณะเป็นกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกัน กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดสารบัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัว โดยกำหนดเป็นฐานความผิดในทางอาญาเกิดขึ้นใหม่และกำหนดสาระสำคัญในกระบวนการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัว ในขณะที่เดียวกันก็กำหนดวิธีสบัญญัติในขั้นตอนและวิธีการในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ สาระสำคัญของพระราชบัญญัติดังกล่าวสามารถสรุปในรายละเอียดได้ ดังต่อไปนี้

๒.๑ วัตถุประสงค์ในการออกพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐

สภาพการใช้อย่างบังคับกฎหมายก่อนที่จะมีการบัญญัติ “พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐” ขึ้นเป็นกฎหมายเฉพาะนั้น หากมีเหตุการณ์เกี่ยวกับการกระทำความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้นมีได้หมายความว่าผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวดังกล่าวจะไม่ถูกดำเนินคดีหรือผู้ที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวจะไม่ได้รับการดูแลจากกระบวนการยุติธรรมแต่ประการใด โดยในทางปฏิบัติทั่วไป ผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวอาจจะถูกดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญา รวมทั้งอาจถูกดำเนินการตามกฎหมายพิเศษโดยเฉพาะ เช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้น ทั้งนี้ ในชั้นพิจารณาคดี

^๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอน ๔๑ กวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับในวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

^๕ วัชรินทร์ ปัจเจกวิญญูสกุล และคณะ, การประเมินกระบวนการยุติธรรมในการคุ้มครองสวัสดิภาพบุคคลที่ได้รับความรุนแรงในครอบครัว, ทุนอุดหนุนจากสถาบันวิจัยระบบสาธารณสุข : มูลนิธิเพื่อนหญิง และสถาบันพัฒนากระบวนการยุติธรรมเยาวชนและครอบครัว พิมพ์เมื่อ ๑๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖, หน้า ๒๙-๔๒



ของศาล หากเป็นคดีอาญาก็มักจะมีการไต่สวนข้อพิพาท เพื่อให้ผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัวได้รับการชดเชยค่าเสียหายทางร่างกายและจิตใจเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม การแก้ไขการใช้ความรุนแรงในครอบครัวมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเกี่ยวข้องกับบุคคลใกล้ชิดและมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการทำร้ายร่างกายระหว่างบุคคลทั่วไปเพราะการนำมาตรการทางอาญาตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวอาจไม่มีความเหมาะสม เนื่องจากกฎหมายอาญามีเจตนารมณ์ที่จะลงโทษผู้กระทำความผิดในแต่ละกรณีมากกว่าที่จะมุ่งประสงค์แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความรุนแรงในครอบครัวหรือเยียวยาความเสียหายแก่ผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัวอย่างเป็นระบบ ดังนั้น พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญในการกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะเข้าไปแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดด้วยความรุนแรงในครอบครัว ซึ่งมีความละเอียดอ่อนซับซ้อนเกี่ยวข้องกับบุคคลใกล้ชิดและมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการทำผิดอาญาโดยทั่วไป มีมาตรการทางกฎหมายที่จะปกป้องคุ้มครองผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัวและผู้กระทำความผิดความรุนแรงในครอบครัวในโอกาสเดียวกัน โดยให้โอกาสผู้กระทำความผิดในครอบครัวได้กลับตัวและยับยั้งการกระทำผิดซ้ำอีก รวมถึงสามารถรักษาความสัมพันธ์อันดีในครอบครัวไว้ รวมทั้งขยายการคุ้มครองเด็ก เยาวชน และบุคคลในครอบครัวจากการใช้ความรุนแรงและการปฏิบัติอันไม่เป็นธรรมให้กว้างขวางขึ้นจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ และเปิดโอกาสให้นำวิธีการและมาตรการแก้ไขผู้กระทำความผิดในความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวแทนการลงโทษทางอาญา

๒.๒ บทนิยามศัพท์ที่สำคัญ (มาตรา ๓)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดบทนิยามศัพท์ที่สำคัญ ดังนี้

“ความรุนแรงในครอบครัว” หมายความว่า การกระทำใดๆ โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพ หรือกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่น่าจะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว หรือบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ ไม่กระทำการหรือยอมรับการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดโดยมิชอบแต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท

“บุคคลในครอบครัว” หมายความว่า คู่สมรส คู่สมรสเดิม ผู้ที่อยู่กินหรือเคยอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสบุตรบุญธรรม สมาชิกในครอบครัว รวมทั้งบุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกัน

“เงินช่วยเหลือบรรเทาทุกข์” หมายความว่า ค่าทดแทนความเสียหายเบื้องต้นสำหรับเงินหรือทรัพย์สินใดๆ ที่ผู้ถูกระงับความรุนแรงในครอบครัวสูญเสียไป โดยผลการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว และให้หมายความรวมถึงรายได้ที่สูญเสียไป ค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล ค่าใช้จ่ายในการหาที่อยู่ใหม่ และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็น

จากบทนิยามศัพท์ข้างต้นน่าจะเห็นได้ว่าขอบเขตของบทนิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” มิได้มีความหมายเฉพาะถึงการทำร้ายร่างกายแต่เพียงอย่างเดียว หากเป็นการทำร้ายต่อจิตใจและสุขภาพก็ได้รับการคุ้มครองด้วย นอกจากนี้ ยังมีความหมายครอบคลุมไปถึงเรื่องการบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรมต่อบุคคลในครอบครัว เช่น เรื่องการบังคับให้เด็กไปขายบริการทางเพศ เป็นต้น ส่วนบุคคลในครอบครัวไม่ได้จำกัดเฉพาะบุคคลที่เป็นสามี ภริยา และบุตรตามที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่มีความหมายรวมถึงสมาชิกในครอบครัวแบบเครือญาติหรือแม่มีไขหรือญาติแต่เป็นบุคคลใดๆ ที่ต้องพึ่งพาอาศัยและอยู่ในครัวเรือนเดียวกันก็ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายฉบับนี้ด้วยเช่นกัน

๒.๓ ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว (มาตรา ๔)

กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติฐานความผิดทางอาญาขึ้นใหม่อีกหนึ่งฐานความผิด โดยปรากฏอยู่ใน

บทบัญญัติมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้มี “ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัว” ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ความรุนแรงในครอบครัว” และ “บุคคลในครอบครัว” ก็สามารถสรุปสาระสำคัญได้ว่า ผู้กระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวและผู้ถูกกระทำความผิดในฐานความผิดนี้จะต้องเป็นบุคคลในครอบครัวเดียวกันนั่นเอง ซึ่งผู้กระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวจะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหกพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ทั้งนี้บทบัญญัติมาตรา ๔ วรรคสองได้บัญญัติให้ความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวนี้เป็นความผิดอันยอมความได้ แต่ไม่ลบล้างความผิดตามกฎหมายอาญาหรือกฎหมายอื่น แต่มีข้อยกเว้นกำหนดไว้เป็นพิเศษว่า หากการกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวนั้นเป็นความผิดฐานทำร้ายร่างกายตามมาตรา ๒๙๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญาด้วยแล้ว กฎหมายฉบับนี้ได้บัญญัติให้ความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอันยอมความได้ แต่ไม่รวมถึงความผิดฐานทำร้ายร่างกายจนได้รับอันตรายสาหัสหรือเสียชีวิต

กล่าวโดยสรุป การกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวมีลักษณะของการกระทำที่สำคัญในความผิดฐานดังกล่าวแบ่งแยกได้ ๓ ประการ ดังนี้

๒.๓.๑ เป็นการกระทำการใดๆ โดยมุ่งประสงค์ให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ สุขภาพของบุคคลในครอบครัว ซึ่งการกระทำที่มีเจตนาที่มุ่งประสงค์ดังกล่าวไม่จำเป็นต้องเกิดผลของการกระทำนั้น ดังนั้นหากได้มีการกระทำเพื่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัวแล้วก็ต้องถือว่าเป็นความผิดสำเร็จแล้ว แต่เจตนาดังกล่าวจะต้องถึงขนาดที่ก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพด้วย

๒.๓.๒ เป็นการกระทำโดยเจตนาในลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว ซึ่งการกระทำโดยเจตนาส่วนนี้จะไม่ใช่เป็นการกระทำโดยเจตนามุ่งประสงค์โดยตรงดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่จะเป็นการกระทำโดยเจตนาในเรื่องอื่นแต่ลักษณะของการกระทำนั้นมีลักษณะที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย จิตใจ หรือสุขภาพของบุคคลในครอบครัว ซึ่งจะต้องพิจารณาเป็นรายกรณีๆ ในแต่ละเรื่อง

๒.๓.๓ มีการบังคับหรือใช้อำนาจครอบงำให้บุคคลในครอบครัวต้องกระทำการ งดเว้นกระทำการ หรือยอมรับการกระทำอย่างใดอย่างหนึ่งโดยมิชอบ แต่ไม่รวมถึงการกระทำโดยประมาท เช่น การข่มขืนบุคคลในครอบครัว การบังคับใช้เด็กให้กระทำความผิดที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือขัดต่อกฎหมายหรือขัดต่อศีลธรรมอันดี เป็นต้น หากเป็นผู้ปกครองหรือญาติของเด็กนั้นเป็นผู้กระทำการคุ้มครองต่อเด็กก็อาจจะถูกดำเนินการตามพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งก็ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ไม่ได้ระบุการกระทำทารุณกรรมเด็กเป็นฐานความผิดทางอาญาขึ้นมาใหม่ กรณีจึงมิใช่เป็นการดำเนินการกระบวนพิจารณาซ้ำแก่ผู้กระทำความผิดแต่ประการใด

๒.๔ อายุความในการดำเนินคดี (มาตรา ๗)

พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดอายุความในการดำเนินคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานกระทำความรุนแรงในครอบครัวไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งกำหนดไว้ว่า “ถ้ามิได้มีการแจ้งตอพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๕ หรือมิได้มีการร้องทุกข์ตามมาตรา ๖ ภายในสามเดือนนับแต่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวอยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งหรือร้องทุกข์ได้ ให้ถือว่าคดีเป็นอันขาดอายุความ แต่ไม่เป็นการตัดสิทธิผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวหรือผู้มีส่วนได้เสียจะร้องขอคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว” โดยมีข้อสังเกตที่น่าสนใจว่า กฎหมายฉบับนี้ได้ขยายระยะเวลาในการคุ้มครองผู้ถูกกระทำความรุนแรงในครอบครัวให้ยาวนานมากขึ้น เพราะหากผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวถูกทำร้ายจนต้องเข้ารับการรักษาตัวอยู่โดยมิอาจไปแจ้งหรือร้องทุกข์ได้ เช่นนอนรักษาตัวในโรงพยาบาลระยะเวลานาน หากต่อมาเมื่ออยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งหรือร้องทุกข์เมื่อใดก็สามารถไปแจ้งหรือร้องทุกข์ได้เมื่อนั้น ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินสามเดือนตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๒.๕ การดำเนินการขึ้นพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๓)

พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่

- ๑) บุคคลที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวง

พัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้แต่งตั้งให้ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

๒) พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

เมื่อมีความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้น กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้ที่ได้พบเห็นการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว หรือผู้ที่ทราบการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว มีหน้าที่ต้องแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ข้างต้น เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ แต่กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้มีบทกำหนดโทษในกรณีไม่แจ้งข้อมูลไว้ ดังนั้น การที่กฎหมายบัญญัติในลักษณะเป็นหน้าที่ในกรณีนี้จึงเป็นเพียงการสนับสนุนให้มีการแจ้งเหตุดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการเปิดโอกาสแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะได้เข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหามารุณแรงในครอบครัวได้โดยเร็ว ซึ่งวิธีการแจ้งเหตุสามารถแจ้งต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยวาจา หนังสือโทรศัพท์ วิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดก็ได้ หากแจ้งด้วยความสุจริตแล้วกฎหมายฉบับนี้ก็กำหนดให้การคุ้มครองไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

๒.๖ อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๖)

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับแจ้งเหตุหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ได้พบเห็นการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวด้วยตนเอง กฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ดังนี้

๑) มีอำนาจเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่เกิดเหตุเพื่อสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว หรือบุคคลอื่นที่อยู่ในสถานที่นั้นที่เกี่ยวข้องกับการกระทำที่รับแจ้ง การเข้าไปดังกล่าวก็เพื่อสอบถามข้อเท็จจริงเท่านั้น พนักงานเจ้าหน้าที่จึงมีอำนาจเข้าไปในเคหสถานที่เกิดเหตุโดยไม่ต้องขออนุญาต แต่หากพนักงานเจ้าหน้าที่จะเข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่เกิดเหตุเพื่อค้นหาพยานหลักฐานหรือเพื่อหาและช่วยเหลือบุคคลที่ถูกหน่วงเหนี่ยวหรือกักขังมิชอบ จำเป็นที่จะต้องดำเนินการโดยขออนุญาตจากศาลจึงจะดำเนินการได้

๒) มีอำนาจจัดให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวได้เข้ารับการรักษาจากแพทย์และขอรับคำปรึกษาแนะนำจากจิตแพทย์ นักจิตวิทยา หรือ

นักสังคมสงเคราะห์ ซึ่งเป็นมาตรการที่ทำให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงได้รับการรักษาทั้งร่างกายและจิตใจโดยเร็ว และเป็นวิธีการบรรเทาความรุนแรงในเมืองต้นโดยการแยกผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวออกจากผู้กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวทันที

๓) มีอำนาจร้องทุกข์แทนผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว กรณีที่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวประสงค์จะดำเนินคดีต่อพนักงานสอบสวน แต่ไม่อยู่ในวิสัยหรือไม่มีโอกาสที่จะร้องทุกข์ได้ด้วยตนเอง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นผู้ร้องทุกข์แทนได้ โดยการร้องทุกข์แทนดังกล่าวนั้นจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการตามระเบียบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ซึ่งมีได้หมายความว่าจะเป็นการสนับสนุนให้ต้องมีการร้องทุกข์ในทุกคดีแต่ประการใด ทั้งนี้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เป็นการเฉพาะเพื่อต้องการช่วยเหลือคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและดำเนินการแก้ไขหรือฟื้นฟูผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวให้มีโอกาสที่จะแก้ไขมิให้มีการกระทำความรุนแรงในครอบครัวเกิดขึ้นซ้ำอีก อันจะเป็นการรักษาความสัมพันธ์อันดีภายในครอบครัว รวมทั้งเป็นการป้องกันปัญหาการกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในอนาคต เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้เข้าไปในเคหสถานและได้กระทำการช่วยเหลือผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวในเมืองต้นแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่อาจจะช่วยให้ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวและผู้กระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวทราบถึงสาเหตุของการเกิดความรุนแรงในครอบครัวและช่วยหาทางแก้ไขปัญหาในเมืองต้นได้โดยใช้แนวทางความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องมีระยะเวลาพอสมควร ทั้งนี้ เพราะคดีเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้มีอายุความภายใน ๓ เดือนนับแต่ผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัวอยู่ในวิสัยและมีโอกาสที่จะแจ้งหรือร้องทุกข์ได้ อันจะทำให้ผู้กระทำความผิดที่จะประนีประนอมยอมความกันอันจะทำให้ครอบครัวนั้นสามารถอยู่ต่อไปได้โดยไม่จำเป็นต้องร้องทุกข์เสมอไปและช่วยป้องกันมิให้เกิดปัญหาครอบครัวลุกลามต่อไปจนกระทั่งมีการกระทำความรุนแรงในครอบครัวมากขึ้นในอนาคต ■

(อ่านต่อฉบับหน้า)

ระบบการสำรองข้อมูล (Backup)

► ส่วนสารสนเทศ

ระบบการสำรองข้อมูลเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับข้อมูลและความเสี่ยงจากการที่ข้อมูลสูญหายเนื่องมาจากการทำงานของระบบคอมพิวเตอร์ ความผิดพลาดของการแก้ไขปรับปรุงข้อมูล หรืออุบัติเหตุที่ไม่คาดฝันทั้งจากภัยธรรมชาติและควมบกพร่องของผู้ปฏิบัติงาน หากไม่มีการวางแผนการสำรองข้อมูลที่ดีจะทำให้ต้องสูญเสียข้อมูลที่สำคัญไปอาจต้องสร้างใหม่ซึ่งเสียเวลาพอสมควร ดังนั้นจึงควรมาคำความเข้าใจกับวิธีการสำรองข้อมูลที่ใช้กันอยู่อย่างแพร่หลายในโปรแกรม (Software) การสำรองข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน



การสำรองข้อมูลเพื่อให้ข้อมูลมีความครบถ้วนมากที่สุดนั้นมักจะเป็น ๓ ระดับคือ

๑. **Full System Backup** คือ การสำรองข้อมูลโดยบันทึกทั้งในส่วนของค่าระบบคอมพิวเตอร์ที่ถูกกำหนดไว้ (Configuration) เป็นค่าที่สำคัญในระบบ และบันทึกข้อมูลทั้งระบบเก็บเอาไว้ โดยการสำรองข้อมูลระดับนี้อาจจะกระทำไม่บ่อยนัก อาจจะทำทุก ๑ เดือน เพราะต้องใช้พื้นที่ขนาดใหญ่มาก และค่าระบบคอมพิวเตอร์ที่ถูกกำหนดไว้ต่างๆ มักไม่มีการเปลี่ยนแปลงบ่อยๆ

๒. **Full Data Backup** คือ การสำรองข้อมูลโดยบันทึกข้อมูลทั้งระบบเก็บเอาไว้ แต่จะเก็บไว้เฉพาะส่วนของข้อมูลเท่านั้น เช่น การสำรองข้อมูล (Backup) ในฐานข้อมูล (Database) เก็บไว้ การสำรองข้อมูลระดับนี้จะกระทำบ่อยมาก เช่น วันละครั้งหรือสัปดาห์ละครั้ง

	Block ๑	Block ๒	Block ๓	Block ๔
วันที่ ๑	Block ๑			
วันที่ ๒	Block ๑+๒			
วันที่ ๓	Block ๑+๒+๓			
วันที่ ๔	Block ๑+๒+๓+๔			

วิธีการสำรองข้อมูลแบบ Full Backup ด้านบน สมมติว่า เรามีการใส่ข้อมูลลงใน Block เพิ่มขึ้นวันละ ๑ block การทำ Full Backup จะเอาข้อมูลทั้งหมดไปเก็บไว้โดยไม่สนใจว่าเคยสำรองข้อมูลไปแล้วในวันก่อนหน้า หรือไม่ วิธีการนี้มีข้อดีคือ เมื่อเกิดความเสียหายกับข้อมูลและข้อมูลที่สำรองไว้บางส่วนก็เสียหายด้วย เมื่อทำการกู้ข้อมูล (Restore) กลับคืนมาเราจะได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์มากกว่าวิธีอื่น แต่มีข้อเสียคือใช้เวลาในการสำรองข้อมูลนาน และใช้พื้นที่สำรองข้อมูลมาก

๓. **Incremental Backup** คือ การสำรองข้อมูลโดยบันทึกข้อมูลเฉพาะส่วนที่มีการเปลี่ยนแปลงในแต่ละวัน เพราะในความเป็นจริงนั้นข้อมูลส่วนใหญ่มักไม่ค่อยเปลี่ยนแปลง จะมีการเพิ่มขึ้นหรือลดลงในแต่ละวันเท่านั้น ดังนั้นการสำรองข้อมูลระดับนี้จึงนิยมกระทำทุกวัน ณ สิ้นวัน Incremental Backup ยังแบ่งย่อยลงได้อีก ๒ แบบ คือ Cumulative backup และ Differential incremental backup

๓.๑ การทำ Cumulative incremental backup จะทำส่วนที่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงหลังทำการสำรองข้อมูล (Backup) แบบ Full Backup จากภาพด้านล่างสมมติว่า เรามีการใส่ข้อมูลลงใน Block เพิ่มขึ้นวันละ ๑ block จะเห็นว่าตั้งแต่วันที่ ๒ จะไม่มีการสำรองข้อมูลแบบ Full Backup แต่จะเริ่มสะสมข้อมูลที่มีการเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงในวันที่ ๓ และ ๔

	Block ๑	Block ๒	Block ๓	Block ๔
วันที่ ๑	Full Backup			
วันที่ ๒	Block ๒			
วันที่ ๓	Block ๒+๓			
วันที่ ๔	Block ๒+๓+๔			

วิธีนี้มีข้อดีคือใช้เวลาในการสำรองข้อมูลน้อยลงและใช้พื้นที่สำรองข้อมูลน้อยลง แต่มีข้อเสียคือเมื่อเกิดความเสียหายกับข้อมูลและข้อมูลที่สำรองไว้บางส่วนก็เสียหายด้วย เมื่อทำการกู้ข้อมูล (Restore) กลับคืนมาเราจะได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์น้อยกว่าแบบ Full Backup

๓.๒ การทำ Differential incremental backup จะทำส่วนที่เพิ่มหรือเปลี่ยนแปลงหลังทำการสำรองข้อมูลแบบ Full Backup จากภาพด้านล่างสมมติว่า เรามีการใส่ข้อมูลลงใน Block เพิ่มขึ้นวันละ ๑ block จะเห็นว่าตั้งแต่วันที่ ๒ จะไม่มีการสำรองข้อมูลแบบ Full Backup แต่จะสำรองข้อมูลเฉพาะส่วนที่เพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลงเท่านั้น

	Block ๑	Block ๒	Block ๓	Block ๔
วันที่ ๑	Full Backup			
วันที่ ๒		Block ๒		
วันที่ ๓			Block ๓	
วันที่ ๔				Block ๔

วิธีนี้มีข้อดีคือใช้เวลาในการสำรองข้อมูลน้อยและใช้พื้นที่สำรองข้อมูลน้อยกว่าวิธีอื่น แต่มีข้อเสียคือเมื่อเกิดความเสียหายกับข้อมูลและข้อมูลที่สำรองไว้บางส่วนเสียหายด้วย เมื่อทำการกู้ข้อมูลกลับคืนมา เราจะได้ข้อมูลที่มีความสมบูรณ์น้อยกว่าวิธีอื่น

สำหรับสำนักงานคณะกรรมการการกฤษฎีกาใช้วิธีการสำรองข้อมูลทั้งแบบ Differential incremental backup และ Full Backup โดยแบบ Differential incremental backup จะสำรองข้อมูลทุกวัน และแบบ Full Backup จะสำรองข้อมูลสัปดาห์ละหนึ่งครั้งผ่านโปรแกรม VERITAS Net Backup โดยจะทำการสำรองข้อมูลโดยอัตโนมัติทั้งสองแบบ ■

นโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดี

► กลุ่ม ก.พ.ร. และส่วนนโยบายและแผน สำนักอำนวยการ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๔ และ มาตรา ๗๘ กำหนดให้หน่วยงานและบุคลากรภาครัฐต้องใช้หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาในฐานะหน่วยงานที่เป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศ จึงได้จัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อเป็นนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน สำหรับส่งเสริมธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในหน่วยงานและสามารถนำไปปฏิบัติและติดตามผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

๒. เพื่อใช้เป็นแนวทางตรวจสอบธรรมาภิบาลในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน อันจะทำให้เกิดความสูญเสียต่อรัฐ สังคม สิ่งแวดล้อม องค์การ ผู้รับบริการ ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และผู้ปฏิบัติงานภายในสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. เพื่อสร้างการยอมรับ ความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ ความมั่นใจและศรัทธาให้เกิดขึ้นกับผู้รับบริการประชาชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

ในการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์การที่ดีนั้น สำนักงานได้นำวิสัยทัศน์ พันธกิจ และค่านิยมหลักมาประกอบการพิจารณากำหนดนโยบายหลักและแนวทางปฏิบัติอันได้แก่

วิสัยทัศน์

ดำรงไว้ซึ่งความเป็นองค์กรกลางทางกฎหมายของประเทศ มีอิสระทางวิชาการ และได้รับการยอมรับเชื่อถือในการจัดทำกฎหมาย การให้คำแนะนำและให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมายโดยถูกต้องตามหลักนิติธรรม

พันธกิจ

๑. จัดทำร่างกฎหมายที่มีความถูกต้องและสมบูรณ์ เพื่อให้เป็นกลไกการบริหารงานภาครัฐ และสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน



๒. ให้ความเห็นทางกฎหมายแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อเป็นหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติราชการภายใต้ขอบเขตความถูกต้องของกฎหมาย

๓. พัฒนากฎหมายของประเทศ เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ

๔. พัฒนาหลักกฎหมายปกครองเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕. เสริมสร้างความรู้ความเชี่ยวชาญในทางกฎหมายมหาชนภาครัฐให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ

๖. เป็นศูนย์กลางข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ

๗. พัฒนานักกฎหมายกฤษฎีกาให้มีความรู้ทางวิชาการ และเป็นผู้เชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานทางกฎหมาย



คำนิยามหลักขององค์กร

มุ่งมั่น สร้างสรรค์ กฎหมายไทยให้มีคุณภาพ

นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา มี ๔ ด้าน ดังนี้

๑. นโยบายด้านรัฐ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นโยบายหลัก : มุ่งมั่น สร้างสรรค์กฎหมายให้มีความถูกต้องเกิดความเป็นธรรมในสังคม เพื่อเป็นกลไกการบริหารงานภาครัฐ

แนวทางปฏิบัติ

- กำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย
- กำหนดมาตรฐานการจัดทำร่างกฎหมาย และให้ความเห็นทางกฎหมายให้มีคุณภาพถูกต้องและสมบูรณ์ครบถ้วน
- สนับสนุนให้มีการพัฒนากฎหมายของประเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ
- พัฒนาและปรับปรุงระบบฐานข้อมูลกฎหมายของสำนักงานให้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานภาครัฐ

๒. นโยบายด้านผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

นโยบายหลัก : มุ่งมั่นพัฒนาระบบการให้บริการข้อมูลกฎหมาย เพื่อเป็นศูนย์กลางข้อมูลทางกฎหมายของประเทศ

แนวทางปฏิบัติ

- พัฒนาและปรับปรุงระบบสารสนเทศข้อมูลกฎหมายให้มีประสิทธิภาพ
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมในการเข้าถึงข้อมูลกฎหมาย เพื่อใช้ในการคุ้มครองสิทธิ

๓. นโยบายด้านองค์กรการ

นโยบายหลัก : ส่งเสริมและพัฒนาการบริหารจัดการองค์การตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

แนวทางปฏิบัติ

- พัฒนาระบบบริหารจัดการและระบบปฏิบัติงานโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
- พัฒนาระบบบริหารจัดการองค์การให้สอดคล้องกับหลักการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่
- ส่งเสริมให้มีกระบวนการ/จัดกิจกรรมการเรียนรู้ร่วมกันภายในองค์กร (องค์การแห่งการเรียนรู้)
- จัดให้มีระบบการควบคุมภายในและพัฒนาระบบการตรวจสอบภายในให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ
- สร้างระบบการกำกับดูแลและป้องกันมิให้เกิดการขัดกันแห่งผลประโยชน์ (Conflict of Interest)
- จัดให้มีกระบวนการบริหารความเสี่ยงทั่วทั้งองค์กร

๔. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

นโยบายหลัก : มุ่งเน้นความเป็นมืออาชีพในสายงานกฎหมายและส่งเสริมความก้าวหน้าของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับ โดยยึดหลักจรรยาบรรณราชการ

แนวทางปฏิบัติ

- จัดระบบการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรทุกระดับอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง เพื่อความเป็นมืออาชีพ
- จัดให้มีเวทีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ทำงาน และความรู้ของบุคลากร
- จัดให้มีการรวมกลุ่มจัดทำกิจกรรมเพื่อพัฒนาการทำงานเป็นทีม

ทั้งนี้ สำนักงานได้สื่อสารให้บุคลากรของสำนักงานรับทราบและมีความเข้าใจ พร้อมนำแนวทางปฏิบัติภายใต้การกำกับดูแลองค์กรที่ดี ไปยึดถือปฏิบัติเพื่อส่งเสริมให้การปฏิบัติงานของสำนักงานเป็นไปอย่างมีคุณภาพ มีคุณธรรม ได้รับการยอมรับและไว้วางใจ จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ■



▶ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จัดกิจกรรมตามโครงการ “กฤษฎีกาสัณจร ครั้งที่ ๑/๒๕๕๒” เมื่อวันจันทร์ที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย โดยมีอาจารย์ประสาทศิลป์ บุญท้าว รักษาการคณบดีคณะนิติศาสตร์ ให้เกียรติเข้าร่วมฟังการบรรยาย ซึ่งมีนักศึกษาคณะนิติศาสตร์ ชั้นปีที่ ๓ และชั้นปีที่ ๔ ให้ความสนใจเข้าร่วมกิจกรรมในครั้งนี้

กิจกรรมประกอบด้วย การบรรยายโดยเน้นเรื่อง “การร่างกฎหมายและการให้ความเห็นทางกฎหมาย” การให้คำแนะนำเกี่ยวกับวิชาชีพทางด้านกฎหมายที่น่าสนใจ การบอกเล่าประสบการณ์การทำงานในอดีตจากรุ่นพี่สู่รุ่นน้อง การค้นคว้าข้อมูลทางกฎหมาย ผ่านเว็บไซต์ของสำนักงาน www.krisdika.go.th และการจัดนิทรรศการเพื่อเผยแพร่ผลการดำเนินงานของสำนักงาน

การทำงาน

การทำงาน ได้แก่ การสละทรัพย์สินของสมบัติของตนที่มีอยู่ให้แก่ผู้อื่น โดยมุ่งหวังจะจนเจือให้ผู้อื่นได้รับประโยชน์ และความสุขด้วยความเมตตาจิตของตน ทานที่ได้ทำไปนั้นจะทำให้ผู้ทำทานได้บุญมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมสุดแล้วแต่องค์ประกอบ ๓ ประการ กล่าวคือ

องค์ประกอบข้อ ๑. “วัตถุทานที่ให้ออกต้องบริสุทธิ์”

วัตถุทานที่ให้ ได้แก่ สิ่งของทรัพย์สินสมบัติที่ตนได้สละให้เป็นทานนั่นเอง จะต้องเป็นของที่บริสุทธิ์ ที่จะเป็นของบริสุทธิ์ได้จะต้องเป็นสิ่งของที่ตนได้แสวงหา ได้มาด้วยความบริสุทธิ์ในการประกอบอาชีพ ไม่ใช่ของที่ได้มาเพราะการเบียดเบียนผู้อื่น วัตถุทานที่บริสุทธิ์เพราะการแสวงหาได้มาโดยชอบธรรมดังกล่าวไม่ได้จำกัดว่าจะต้องเป็นของดี ของมากหรือน้อย น้อยค่าหรือมีค่ามาก ความสำคัญขึ้นอยู่กับเจตนาในการให้ทานนั้น ตามกำลังทรัพย์ และกำลังศรัทธาที่ตนมีอยู่

องค์ประกอบข้อ ๒ “เจตนาในการให้ทานต้องบริสุทธิ์”

การให้ทานนั้น โดยจุดมุ่งหมายที่แท้จริงก็เพื่อเป็นการจัดความโลภ ความตระหนี่เหนียวแน่น ความหวงแหนหลงใหลในทรัพย์สินสมบัติของตน อันเป็นกิเลสหายาบ คือ “โลภกิเลส” และเพื่อเป็นการสงเคราะห์ผู้อื่นให้ได้มีความสุขด้วยเมตตาธรรมของตน อันเป็นบันไดก้าวแรกในการเจริญเมตตาพรหมวิหารธรรม ในพรหมวิหาร ๔ ให้เกิดขึ้น ถ้าได้ให้ทานด้วยเจตนาดังกล่าวแล้ว เรียกว่าเจตนาในการให้ทานบริสุทธิ์แต่เจตนาที่ว่าบริสุทธิ์นั้น ถ้าจะบริสุทธิ์จริงต้องสมบูรณ์พร้อมกัน ๓ ระยะ คือ

(๑) ระยะก่อนที่จะให้ทาน ก่อนที่จะให้ทานก็มีจิตโสมนัสสร้างเรื่งเบิกบานยินดีที่จะให้ทาน เพื่อสงเคราะห์ผู้อื่นให้มีความสุข เพราะทรัพย์สินของของตน

(๒) ระยะที่กำลังลงมือให้ทาน ระยะที่กำลังลงมือให้ทานอยู่นั้นเอง ก็ทำด้วยจิตโสมนัสสร้างเรื่งยินดีและเบิกบานในทานที่ตนกำลังให้ผู้อื่น

(๓) ระยะหลังจากที่ได้ให้ทานไปแล้ว ครั้นเมื่อได้ให้ทานไปแล้วเสร็จ หลังจากนั้นก็ดี นานมาก็ดี เมื่อหวนคิดถึงทานที่ตนได้กระทำไปแล้วครั้งใด ก็มีจิตโสมนัสสร้างเรื่งเบิกบานยินดีในทานนั้นๆ

องค์ประกอบข้อ ๓ “เนือนาบุญต้องบริสุทธิ์”

คำว่า “เนือนาบุญ” ในที่นี้ได้แก่บุคคลผู้รับการทำทานของผู้ทำทานนั่นเอง นับว่าเป็นองค์ประกอบข้อที่สำคัญที่สุด กล่าวคือ วัตถุที่ทานนั้นเป็นของที่แสวงหาได้มาด้วยความบริสุทธิ์เจตนาในการทำทานก็งามบริสุทธิ์พร้อมทั้งสามระยะ แต่ตัวผู้รับการทำทานเป็นคนที่ไม่ดี ไม่ใช่ผู้ที่เป็นเนือนาบุญที่บริสุทธิ์ ทานที่ทำไปนั้นก็ไม่ผลิตดอกออกผล การทำทานนั้น ผลิตผลที่ผู้ทำทานจะได้รับก็คือ “บุญ” หากผู้ที่ได้รับการให้ทานไม่เป็นเนือนาที่ดีสำหรับการทำบุญแล้ว ผลของทานคือบุญก็จะไม่เกิดขึ้น แม้จะเกิดก็ไม่สมบูรณ์ ฉะนั้นในการทำทาน ตัวบุคคลผู้รับของที่เราให้ทานจึงเป็นเงื่อนไขที่สำคัญที่สุด คนที่รับการให้ทานนั้นหากเป็นผู้มีศีลมีธรรมสูงก็ย่อมเป็นเนือนาบุญที่ดี ทานที่เราได้ทำไปแล้วก็เกิดผลบุญมาก หากผู้รับการให้ทานเป็นผู้ไม่มีศีล ไม่มีธรรม ผลของทานก็ไม่เกิดขึ้น คือได้บุญน้อย

คัดลอกมาจากหนังสือวิธีสร้างบุญบารมี
บทพระนิพนธ์ ในสมเด็จพระญาณสังวร สมเด็จพระสังฆราช สกลมหาสังฆปริณายก