



# กฤษฎีกาสาร

[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)

ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๒ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔ - มกราคม ๒๕๕๕



- หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)
- การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย
- กฎหมายการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี

# พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานความสุข ปีพุทธศักราช ๒๕๕๕



พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พระราชทานพรปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๕  
เมื่อวันที ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ ความว่า...

ประชาชนชาวไทยทั้งหลาย บัดนี้ถึงวาระจะขึ้นปีใหม่ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดีมาอวยพรแก่ทุกๆ คน และขอขอบใจท่านเป็นอย่างมากที่ร่วมกันจัดงานฉลองอายุครบ ๗ รอบให้เหมาะสมงดงาม ระหว่างปีที่แล้ว เหตุการณ์ต่างๆ ในบ้านเมืองนับว่าเป็นปกติดี แต่พอเข้าปลายปี ก็เกิดน้ำท่วมครั้งใหญ่เป็นเหตุให้ประชาชนหลายจังหวัดต้องประสบอันตรายและความเดือดร้อนลำบาก ความเสียหายครั้งนี้ ดูจะร้ายแรงกว่าครั้งไหนๆ ที่ผ่านมา ขอนี้ น่าจะเป็นเครื่องเตือนใจอย่างสำคัญ ดังที่ข้าพเจ้าได้กล่าวไว้หลายครั้งแล้วว่า วิถีชีวิตของคนเรานั้น จะต้องมืทุกข์ มืภัย มือุปสรรคพวนเข้ามาเนืองๆ ไม่มีผู้ใดจะอยู่เป็นปกติสุขอย่างเดียวิได้ ทุกคนจึงต้องเตรียมกาย เตรียมใจ และเตรียมการไว้ให้พร้อมเสมอ เพื่อเผชิญและป้องกันแก้ไขความไม่ปกติเดือดร้อนต่างๆ ด้วยความไม่ประมาท ด้วยเหตุผล ด้วยหลักวิชา และด้วยความสามัคคีธรรม

ในปีใหม่นี้ จึงขอให้ประชาชนชาวไทยได้ตั้งตนอยู่ในความไม่ประมาท โดยมีสติรู้ตัว และปัญญาญ่คิดกำกับอยู่ตลอดเวลา ผู้ใดมีภาระหน้าที่อันใด ก็เร่งกระทำให้สำเร็จลุล่วงไปให้ทันการณ์ ทนเวลา ผลงานทั้งนั้น จะได้ส่งเสริมให้แต่ละคนประสบแต่ความสุขความเจริญ และทำให้ชาติบ้านเมืองดำรงมั่นคงและก้าวหน้าต่อไปด้วยความพาสูกสวัสดิ์

ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทั้งหลาย จงคุ้มครองรักษาทุกคนให้มีความสุข ไม่มีทุกข์ ไม่มีภัย ตลอดศกหน้านี้โดยทั่วกัน



# ทบทวนการ

... วิถีชีวิตของคนเรานั้น จะต้องมีการ มีภัย มีอุปสรรค ผ่านเข้ามาเรื่อยๆ ไม่มีผู้ใดจะอยู่ เป็นปกติสุขอย่างเดียวได้ ทุกคนต้องเตรียมกาย เตรียมใจ และเตรียมการไว้ให้พร้อมเสมอ... ขอให้ประชาชนชาวไทยได้ตั้งตนอยู่ในความไม่ประมาท โดยมีสติรู้ตัว และปัญญาผู้คิดกำกับอยู่ตลอดเวลา ผู้ใดมีภาระหน้าที่อื่นใด ก็เร่งกระทำให้สำเร็จลุล่วงไปให้ทันการณ์ ทันเวลา...

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทานพรปีใหม่และข้อคิดในการดำเนินชีวิตที่ดีและมีคุณค่าเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งกองบรรณาธิการกฤษฎีกาการชอน้อมนำมาปฏิบัติ โดยภาระหน้าที่ของกองบรรณาธิการที่สำคัญและพยายามดำเนินการอย่างเต็มที่ตลอดมา ก็คือการนำสาระที่ดี มีประโยชน์และทันสมัยมาเสนอแก่ท่านผู้อ่าน สก๊อปพิเศษฉบับนี้เสนอเรื่องการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย โดยศึกษาจากประเทศญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าทุกประเทศที่ศึกษามีฐานข้อมูลกลาง เพื่อการบริหารจัดการน้ำและใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบ Real time (ซึ่งประเทศไทยไม่มีหรือมีก็เป็นแบบต่างคนต่างมีไม่เหมือนกัน) ในบทความนี้ยังได้เสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาของประเทศไทย ไว้ ๓ ระยะ คือ ระยะเร่งด่วน ระยะกลาง และระยะยาว จึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะเป็ประโยชน์แก่ผู้เกี่ยวข้อง ในอันที่จะบริหารจัดการน้ำไม่ให้เกิดปัญหาดังเช่นปีที่ผ่านมา สำหรับผู้อ่านที่เป็น Fanclub ของกรรมการร่างกฎหมายประจำ (นายปกครอง) ต้องติดตาม “กฎหมายชุมนุมและการเดินทางของสาธารณรัฐเกาหลี” ซึ่งผู้เขียนได้ใช้ความพยายามอย่างมากในการติดตามสืบค้นข้อมูลเพื่อประโยชน์ของท่านผู้อ่าน กองบรรณาธิการต้องขอขอบคุณ กก.ปจ. ปกรณ์ วั ฒ ที่นี้ด้วย เรื่องของเทคโนโลยีสารสนเทศฉบับนี้ใครไม่อ่านอาจตกเทรนด์ได้ เพราะในอนาคตอันใกล้เรา จะสามารถใช้ประโยชน์จากอินเทอร์เน็ตได้โดยไม่ต้องใช้มือพิมพ์ข้อมูลอีกต่อไป ติดตามได้ใน “ระบบผู้ช่วยเสมือน” (Virtual Personal Assistant) และสำหรับผู้อ่านที่สนใจข้อมูล วิธีการ แนวทางการดำเนินงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถติดตามได้จากคอลัมน์แนวทางการปฏิรูปการปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ จะทำให้ทราบและเข้าใจถึงขั้นตอนการดำเนินงาน การบริหารงานและการปรับปรุงการดำเนินงานของสำนักงานฯ เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ..... บทบรรณาธิการ

## ที่ปรึกษา

นายอัษฎ จารุจินดา

เลขาธิการคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

นายชูเกียรติ รัตนชัยชาญ นายธรรมนิตย์ สุมนตกุล

นายนิพนธ์ ธีระกวี

รองเลขาธิการคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

## บรรณาธิการ

นางสิริรัตน์ ปานเสมอศรี

## กองบรรณาธิการ

นายโกมล จิรัชญสุกฤกษ์ นายพนพล เกตุฤกษ์

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์ นายชวง ไทยยัง

นายธนาววัฒน์ สิงห์ทอง นางสาววันดี สุชาติกุลวิทย์

## ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางสาวพรพิชญ์ คำบุญวัฒน์ นางกรรณกนก ช่างกลสิงห์

นางสาวรัชณี สิงห์ทองงาม นางเกสินี แสงสุวรรณ

นางชุตินา ไหญ่น้อย

## จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์ สำนักอำนวยความสะดวก

สำนักงานคณะกรรมาธิการกฤษฎีกา

เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐

โทรศัพท์ ๐-๒๒๒๒-๐๒๐๖-๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐

โทรสาร ๐-๒๒๒๐-๗๑๓๙

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

## สารบัญ

เทคโนโลยีสารสนเทศ

ระบบผู้ช่วยเสมือน Virtual Personal Assistant (VPA).....๒

@ForeignLawBureau

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment).....๔

ความเห็นทางกฎหมาย

- ความเห็นทางกฎหมาย ของคกก.ที่นำเสนอใจ.....๑๐

- ความเห็นทางกฎหมาย ที่นำเสนอใจ.....๑๒

สก๊อปพิเศษ

การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศและข้อเสนอแนะสำหรับ

ประเทศไทย.....๑๓

เรื่องน่ารู้

กฎหมายการชุมนุมและการเดินทางของสาธารณรัฐเกาหลี...๒๐

เลาะรั้ว

แนวทางการปฏิรูปการปฏิบัติราชการของสำนักงาน

คณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕.....๒๗





# ระบบผู้ช่วยเสมือน

## Virtual Personal Assistant (VPA)

ส่วนสารสนเทศ สำนักอำนวยการ

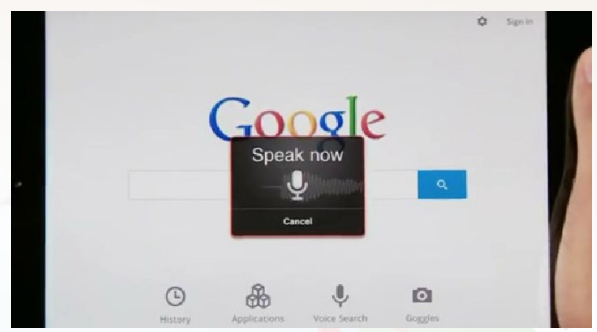
Virtual Personal Assistants (VPAs) คือ โปรแกรมติดต่อกับโลกอินเทอร์เน็ตในยุคต่อไป จากเดิมที่ทุกวันนี้มีการติดต่อข้อมูลจาก Web Link ที่ได้มาจากผลการค้นหา (Search) ตามที่ได้พิมพ์ลงในช่องค้นหา แต่ในยุคต่อไป VPA จะเข้ามาแทนที่โดยจะทำหน้าที่พูดคุยกับผู้ใช้และช่วยเหลือผู้ใช้ให้ทำสิ่งต่างๆ นอกเหนือจากการค้นหาข้อมูล VPA จะเป็นเสมือนเลขาส่วนตัวที่ผู้ใช้สามารถออกคำสั่งให้เรียนรู้ความต้องการของผู้ใช้ ซึ่ง VPA จะพัฒนาตัวเองให้เข้าใจผู้ใช้มากขึ้นส่งผลให้การตอบสนองต่อผู้ใช้นั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและแม่นยำมากขึ้น ระบบ VPA นี้ประกอบด้วย

๑. Conversational Interface : ผู้ใช้สามารถที่จะพูดคุยกับระบบ VPA ได้ด้วยภาษาพูด แทนการพิมพ์คำศัพท์หรือวลีใดๆ แทนการติดต่อในแบบ Graphic User Interface (การติดต่อกับผู้ใช้แบบกราฟฟิค) ที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบัน ผู้ใช้สามารถสั่งงานด้วยเสียง ระบบ VPA สามารถเข้าใจในสิ่งที่พูดได้เหมือนกับการสั่งงานในรูปแบบเดิมๆ ทำให้การใช้งานง่ายและสะดวกมากขึ้น นอกจากนี้ การโต้ตอบยังเป็นแบบทั้งเสียงโต้ตอบและ User Interface อื่นๆ ได้แก่ รูปภาพ ข้อความ และการแสดงผลแบบต่างๆ ไปพร้อมๆ กันได้ด้วย ทำให้การสนทนาที่มีทั้งข้อมูลภาพและเสียงสมบูรณ์แบบอย่างมากที่สุดหรือที่เรียกว่า Conversational Interface แบบธรรมชาติของมนุษย์เลยทีเดียว

ป้อนข้อมูลกลุ่มใหม่ๆ เข้าไปให้ระบบ VPA เพิ่มเติมจากที่มีอยู่ในเบื้องต้น ถ้าให้ระบบ VPA เข้าถึงข้อมูลโดเมนใหม่ๆ มากขึ้น ระบบก็จะตอบสนองสิ่งที่ผู้ใช้ต้องการทราบได้มากและรวดเร็วขึ้นโดยข้อมูลต่างๆ จะถูกเก็บไว้เป็นอย่างดีใน PCI-compliant co-location center และมีแต่ผู้ใช้เท่านั้นที่จะอนุญาตให้ระบบ VPA เข้าไปค้นหาข้อมูลให้กับผู้ใช้แทนที่ผู้ใช้จะเข้าไปค้นหาตามขั้นตอนที่ยุ่งยากเอง

๓. Service Delegation: ระบบ VPA จะคัดเลือกข้อมูลจากแหล่งข้อมูลต่างๆ แล้วนำมาประมวลผลได้อย่างชาญฉลาด ยกตัวอย่างเช่น ถ้าเราต้องการหาร้านอาหาร

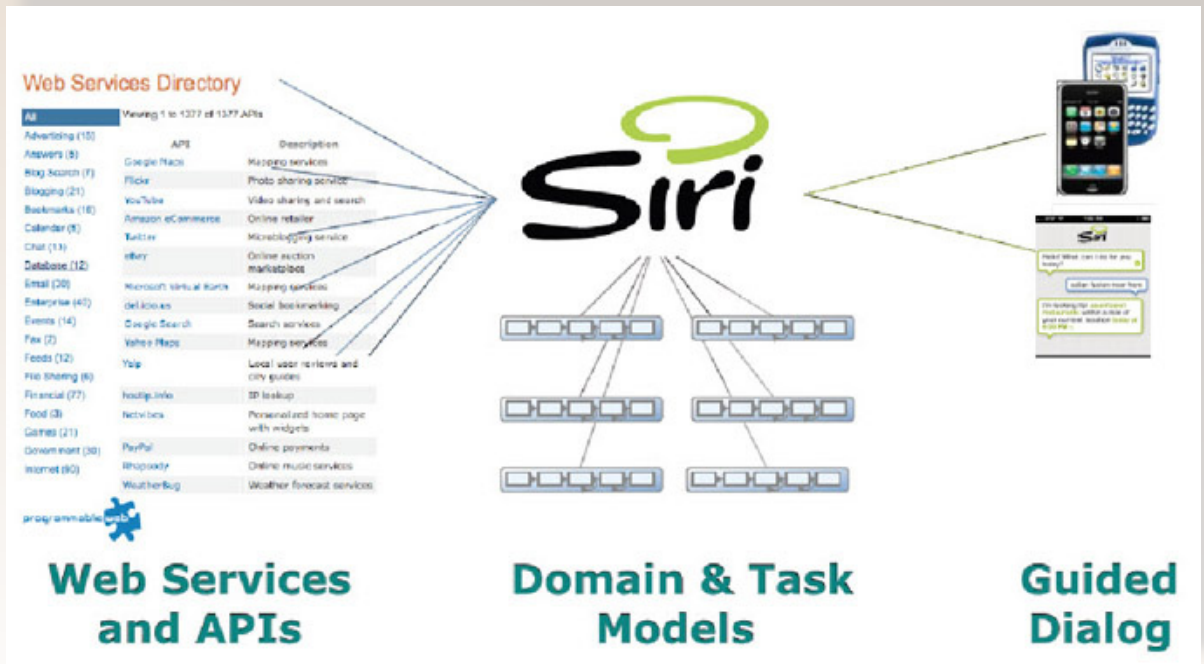
๒. Personal Context Awareness: ระบบ VPA จะตอบสนองได้มากขึ้นจากการเรียนรู้สภาพแวดล้อมของผู้ใช้แต่ละคน ทั้งเวลา สถานที่ ประวัติการใช้งาน ที่ผู้ใช้ได้อนุญาตให้ระบบ VPA เข้าถึงข้อมูลส่วนตัว สิ่งต่างๆ ที่เราป้อนข้อมูลให้ระบบ VPA จากกลุ่มโดเมน (ชื่อเว็บไซต์ ชื่อบล็อก ซึ่งเป็นชื่อที่ตั้งขึ้นเพื่อให้จดจำและนำไปใช้งานได้ง่าย) ทำให้สามารถรู้ระยะเวลาของผู้ใช้โดยที่ไม่ต้อง



อาหารสำหรับมือเขียนระบบ VPA จะเข้าไปค้นหาข้อมูลจากบริการต่างๆ ที่อนุญาตให้ระบบ VPA เข้าไปในโดเมนหรือ (สารบัญที่เก็บรวบรวมรายชื่อของไฟล์และข้อมูล) ธุรกิจในระดับท้องถิ่นที่มีฐานข้อมูลเกี่ยวกับร้านอาหาร แหล่งรวมคำแนะนำร้านอาหาร เว็บไซต์ให้บริการสำรองห้องพักออนไลน์และข้อมูลของผู้ใช้ที่ระบุเอาไว้ในรายการโปรดของตัวเอง บริการต่างๆ เหล่านี้จะถูกประมวลผลและแสดงออกมาให้ผู้ใช้งานทราบ ในแบบ Conversational Interface ดังที่กล่าวแล้วในข้างต้น แน่หน่อว่าอนาคต Service Delegation ของระบบ VPA จะมีมากขึ้นกว่านี้และบรรดาผู้ให้บริการข้อมูลต่างๆ ก็จะไปเปิดข้อมูลของตนเองให้ระบบ VPA เข้าไปค้นหาหากยิ่งขึ้น ยิ่งได้รับเลือกจากระบบ VPA มากเท่าใดโอกาสที่บริการของธุรกิจนั้นๆ ก็จะมีดีขึ้นและผู้ใช้จะได้เห็นการใช้ประโยชน์จากปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence) คือการทำให้คอมพิวเตอร์สามารถคิดหาเหตุผลได้ เรียนรู้ได้ ทำงานได้เหมือนสมองมนุษย์) เกิดขึ้นอย่างแน่นอน

สำหรับบริษัทที่นำเอาระบบ VPA มาใช้ในขณะนี้

และเป็นที่ยุ้จกอย่างกว้างขวางคือบริษัทแอปเปิล (Apple Inc.) ในชื่อของโปรแกรม Siri และจะพบว่าบริการต่างๆ ในระบบทั้งการเชื่อมต่อข้อมูลและบริการ (Service) ต่างๆ การแลกเปลี่ยนกัน คุยกัน จะถูกรวมกันเป็นหนึ่งเดียวภายใต้โครงสร้างอันยิ่งใหญ่ของศูนย์ข้อมูล (Data Center) ของ Apple หรืออาจพูดได้ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มข้อมูลต่างๆ (The Ecosystem of APIs และ Online Data) ที่ทาง Siri เป็นตัวกลางในการสืบค้น เรียนรู้ และติดต่อกับผู้ใช้ทั้งหลายในรูปแบบของภาษาที่มนุษย์เข้าใจ ทั้งรูปแบบ เสียง ภาพ ข้อความ วิดีโอ หรือรูปแบบการโต้ตอบอื่นๆ ทำให้การติดต่อกับผู้ใช้ผ่านโทรศัพท์มือถือ Mobile UI (Mobile User Interface) ง่ายมากขึ้นเพราะนี่คือปัญญาประดิษฐ์ (AI) ที่มีความใกล้เคียงกับคนมากที่สุดเท่าที่เคยมีมา นอกจากนี้ยังมีบริษัทเมซอน (Amazon) ที่กำลังพัฒนาระบบนี้ขึ้นมาเช่นกันโดยอาศัยเทคโนโลยี "รู้จำเสียง" (Voice Recognition) ที่ได้ชื่อมาจากบริษัท Yap บริษัท Google ก็ได้พัฒนาระบบค้นหาเวอร์ชันล่าสุดในแนวทางเดียวกับระบบ VPA เช่นกัน ☺



ที่มา : <http://www.veedvil.com/news/all-about-siri/>  
<http://www.arip.co.th/news.php?id=414558>  
<http://www.arip.co.th/news.php?id=414595>





# หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment)

นางกาญจนาภรณ์ อินทป็นตี เลิศลอย<sup>๑</sup>

นอกจากหลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง (Most Favoured Nation) ที่ได้กล่าวไปในฉบับที่แล้ว หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ (National Treatment) เป็นหลักการสำคัญอีกประการหนึ่งในกฎหมายระหว่างประเทศภายใต้หลักการไม่เลือกปฏิบัติ (non-discrimination)

โดยที่หลักการไม่เลือกปฏิบัติเป็นหลักการที่มีขึ้นเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการแข่งขันอย่างเท่าเทียมกันในการค้าระหว่างประเทศ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งและหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจึงเป็นหลักการที่ใช้สนับสนุนซึ่งกันและกันเพื่อให้วัตถุประสงค์ของหลักการไม่เลือกปฏิบัติสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ กล่าวคือ หลักการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่งเป็นการรองรับการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าจากประเทศต่างๆ อย่างเท่าเทียมกัน ในขณะที่หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นการรองรับการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าจากประเทศต่างๆ ไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศตน

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นหลักการที่ได้รับ

การรับรองไว้ในความตกลงระหว่างประเทศต่างๆ ไม่ว่าจะเป็น Article 3<sup>๑</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) Article 17<sup>๓</sup> ของ General Agreement on Trade in Services (GATS) และ Article 3<sup>๔</sup> ของ Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) การนำหลักการนี้มาใช้จึงครอบคลุมทั้งสินค้า บริการ และทรัพย์สินทางปัญญา อย่างไรก็ตาม การใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจะมีรายละเอียดการนำไปใช้ที่แตกต่างกันระหว่างสินค้า บริการ และทรัพย์สินทางปัญญา โดยเนื้อหาของบทความฉบับนี้จะจำกัดเฉพาะในส่วนของ การใช้หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติสำหรับสินค้าภายใต้ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) เท่านั้น

## (๑) ความหมายและขอบเขตของหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นหลักการที่กำหนดขึ้นเพื่อมิให้เกิดการเลือกปฏิบัติ ต่อผลิตภัณฑ์นำเข้า (ภายหลังจากผ่านศุลกากรแล้ว) ในลักษณะที่การเลือกปฏิบัตินั้นจะส่งผลเป็นการปกป้องผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เพื่อให้ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศอยู่ในสถานะที่ได้เปรียบ

<sup>๑</sup> นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สำนักกฎหมายต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

<sup>๒</sup> Article III: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

1. The contracting parties recognize that internal taxes and other internal charges, and laws, regulations and requirements affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products, and internal quantitative regulations requiring the mixture, processing or use of products in specified amounts or proportions, should not be applied to imported or domestic products so as to afford protection to domestic production.

2. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall not be subject, directly or indirectly, to internal taxes or other internal charges of any kind in excess of those applied, directly or indirectly, to like domestic products. Moreover, no contracting party shall otherwise apply internal taxes or other internal charges to imported or domestic products in a manner contrary to the principles set forth in paragraph 1.

3. With respect to any existing internal tax which is inconsistent with the provisions of paragraph 2, but which is specifically authorized under a trade agreement, in force on April 10, 1947, in which the import duty on the taxed product is bound against increase, the contracting party imposing the tax shall be free to postpone the application of the provisions of paragraph 2 to such tax until such time as it can obtain release from the obligations of such trade agreement in order to permit the increase of such duty to the extent necessary to compensate for the elimination of the protective element of the tax.

4. The products of the territory of any contracting party imported into the territory of any other contracting party shall be accorded treatment no less favourable than that accorded to like products of national origin in respect of all laws, regulations and requirements affecting their internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use. The provisions of this paragraph shall not prevent the application of differential internal transportation charges which are based exclusively on the economic operation of the means of transport and not on the nationality of the product.



ทางการตลาดยิ่งกว่าผลิตภัณฑ์นำเข้า หลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจึงได้บัญญัติรองรับให้มีการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าในลักษณะที่ไม่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ การกำหนดมาตรการที่เป็นพิเศษยิ่งขึ้นในลักษณะที่จะก่อให้เกิดภาวะหรือความเสียเปรียบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้ายิ่งไปกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดมาตรการทางกฎหมาย (de jure discrimination) เช่น การกำหนดอัตราภาษีสูงขึ้นสำหรับผลิตภัณฑ์ชนิดเดียวกันที่มีการนำเข้ามาจากต่างประเทศ หรือการกำหนดมาตรการตรวจสอบ (de facto discrimination) สำหรับผลิตภัณฑ์นำเข้าที่เป็นพิเศษยิ่งกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ จึงไม่สามารถกระทำได้

## (๒) การนำหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมาใช้บังคับกับการค้าระหว่างประเทศ

เมื่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติเป็นการปฏิบัติต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าไม่ด้อยไปกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ผลิตภัณฑ์นำเข้าที่จะได้รับการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติจึงต้องเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เนื่องจากผลิตภัณฑ์ที่ต่างกันย่อมได้รับการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้ และเมื่อพิจารณาแล้วว่าผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน จึงจะพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติของประเทศภาคีสมาชิกว่าเป็นการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมกันซึ่งส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าเพื่อที่จะปกป้องผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของตนหรือไม่

### ๒.๑) เป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกัน (like products)

การพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์นำเข้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศหรือไม่นั้น มิได้มีเกณฑ์การพิจารณากำหนดไว้ตายตัว แต่เป็นดุลยพินิจในการพิจารณาของ WTO Panel แต่การที่มีได้มีเกณฑ์การพิจารณาตายตัวมิได้หมายความว่า เป็นการพิจารณาโดยไม่มีหลักเกณฑ์ เพียงแต่การปรับใช้เกณฑ์ดังกล่าวขึ้นอยู่กับการใช้ดุลยพินิจของ Panel เป็นรายกรณีไป

สำหรับวิธีการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์นำเข้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศหรือไม่สามารถพิจารณาได้ ๒ วิธี คือ

วิธีที่หนึ่ง การพิจารณาจากลักษณะของผลิตภัณฑ์ ซึ่งมีขั้นตอนการพิจารณา ดังนี้

๑) การพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพของผลิตภัณฑ์ (physical characteristics) ซึ่งสามารถทำได้ง่ายโดยการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์นำเข้ามีลักษณะทางกายภาพเหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศหรือไม่ ยิ่งมีลักษณะทางกายภาพเหมือนกันมากเพียงใด ยิ่งทำให้ผลิตภัณฑ์นั้นได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศมากขึ้นเพียงนั้น

๒) การพิจารณาความสามารถในการทดแทนกันได้ทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ (commercial interchangeability) ในกรณีที่ลักษณะทางกายภาพของผลิตภัณฑ์มีความแตกต่างกัน การพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันหรือไม่จะยังสามารถกระทำได้ โดยพิจารณาจากความสามารถในการทดแทนกันได้ทางการตลาดของผลิตภัณฑ์ ซึ่งความสามารถในการทดแทนกันได้นี้เป็นการพิจารณาโดยคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>๓</sup> Article XVII: National Treatment

1. In the sectors inscribed in its Schedule, and subject to any conditions and qualifications set out therein, each Member shall accord to services and service suppliers of any other Member, in respect of all measures affecting the supply of services, treatment no less favourable than that it accords to its own like services and service suppliers.

2. A Member may meet the requirement of paragraph 1 by according to services and service suppliers of any other Member, either formally identical treatment or formally different treatment to that it accords to its own like services and service suppliers.

3. Formally identical or formally different treatment shall be considered to be less favourable if it modifies the conditions of competition in favour of services or service suppliers of the Member compared to like services or service suppliers of any other Member.

<sup>๔</sup> Article III: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

1. Each Member shall accord to the nationals of other Members treatment no less favourable than that it accords to its own nationals with regard to the protection of intellectual property, subject to the exceptions already provided in, respectively, the Paris Convention (1967), the Berne Convention (1971), the Rome Convention or the Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits. In respect of performers, producers of phonograms and broadcasting organizations, this obligation only applies in respect of the rights provided under this Agreement. Any Member availing itself of the possibilities provided in Article 6 of the Berne Convention (1971) or paragraph 1(b) of Article 16 of the Rome Convention shall make a notification as foreseen in those provisions to the Council for TRIPS.

2. Members may avail themselves of the exceptions permitted under paragraph 1 in relation to judicial and administrative procedures, including the designation of an address for service or the appointment of an agent within the jurisdiction of a Member, only where such exceptions are necessary to secure compliance with laws and regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement and where such practices are not applied in a manner which would constitute a disguised restriction on trade.



ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบการใช้ผลิตภัณฑ์ (product's end-uses) รสนิยมและพฤติกรรมของผู้บริโภค (consumer's tastes and habits) คุณสมบัติ ลักษณะและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ (product's properties, nature and quality) และการจำแนกผลิตภัณฑ์ตามพิกัดอัตราศุลกากร (product's tariff classification) ซึ่งปัจจัยเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่น่าสนใจในการพิจารณาถึงความสามารถในการทดแทนกันได้ โดยหากผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีรูปแบบการใช้งานในลักษณะเดียวกัน มีคุณสมบัติในการทำงานที่สามารถใช้งานทดแทนกันได้ (functional likeness) ผู้บริโภคมีพฤติกรรมการใช้ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวเพื่อหมุนเวียนสลับเปลี่ยนการใช้งานทดแทนกันได้ ผลิตภัณฑ์มีคุณสมบัติ ลักษณะและคุณภาพใกล้เคียงกัน หรือเป็นผลิตภัณฑ์ที่อยู่ในพิกัดอัตราศุลกากรเดียวกัน เช่นนี้ ผลิตภัณฑ์ดังกล่าวอาจได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่มีความสามารถในการทดแทนกันได้ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาความสามารถในการทดแทนกันได้จึงมีใช้ common sense ที่คนทั่วไปจะมีความเข้าใจตรงกันเสมอไป การพิจารณาถึงความสามารถในการทดแทนกันได้จึงอาจทำให้เกิดข้อโต้แย้งในสังคมที่มีความเห็นแตกต่างกันของแต่ละปัจเจกบุคคลได้

**วิธีที่สอง การพิจารณาจากวัตถุประสงค์และผลกระทบที่เกิดขึ้น (aim and effect test)**

วิธีนี้เป็นการพิจารณาถึงวัตถุประสงค์ของการใช้มาตรการภายในว่าเป็นไปเพื่อคุ้มครองผลิตภัณฑ์ภายในประเทศให้อยู่ในสถานะที่ได้เปรียบทางการตลาดต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าหรือไม่ และมาตรการนั้นมีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าหรือไม่ หากปรากฏว่ามาตรการภายในที่นำมาใช้เป็นการคุ้มครองผลิตภัณฑ์ภายในประเทศและมาตรการนั้นส่งผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้ามากกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ เช่นนี้ ผลิตภัณฑ์นำเข้าจะได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ แต่หากไม่ปรากฏว่ามาตรการภายในที่นำมาใช้เป็นมาตรการเพื่อคุ้มครองผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ และมีได้มีผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้ายิ่งไปกว่าผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ กรณีนี้ ผลิตภัณฑ์นำเข้าจะไม่ได้รับการพิจารณาว่าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ

อย่างไรก็ดี วิธีการที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์นำเข้าเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันกับผลิตภัณฑ์ภายในประเทศหรือไม่ เป็นดุลยพินิจขององค์คณะวินิจฉัยข้อพิพาทของ WTO (WTO Panel) ซึ่งที่ผ่านมา WTO Panel นิยมใช้วิธีการที่หนึ่งในการพิจารณาตัวอย่างการพิจารณาในข้อพิพาท Japan Alcoholic Beverages

ข้อพิพาทนี้ EEC ได้ร้องเรียนระบบการเก็บภาษีของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งเรียกเก็บภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แตกต่างกันตามระดับแอลกอฮอล์ว่าเป็นการฝ่าฝืน Article 3 : 2 (first sentence) โดยเห็นว่าเครื่องดื่มเหล่านี้เป็น like products และระบบการเก็บภาษีส่งผลให้อัตราภาษีเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้าสูงกว่าเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในประเทศ ในการพิจารณาข้อพิพาทนี้ WTO Panel ได้ใช้แนวทางของคณะทำงานเกี่ยวกับ Border Tax Adjustment, 1970 ในการพิจารณาว่าผลิตภัณฑ์นำเข้าและผลิตภัณฑ์ภายในประเทศเป็นผลิตภัณฑ์ที่เหมือนกันหรือไม่ กล่าวคือ การพิจารณารูปแบบการใช้ผลิตภัณฑ์ (product's end-uses) รสนิยมและพฤติกรรมของผู้บริโภค (consumer's tastes and habits) คุณสมบัติ ลักษณะและคุณภาพของผลิตภัณฑ์ (product's properties, nature and quality) และการพิจารณาจากปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น การจำแนกผลิตภัณฑ์ตามพิกัดอัตราศุลกากร (tariff classification) WTO Panel จึงคำนึงถึงทั้งรูปแบบทางกายภาพของผลิตภัณฑ์และความสามารถในการทดแทนกันได้ของผลิตภัณฑ์ในการพิจารณา like products และจากการพิจารณาดังกล่าว WTO Panel เห็นว่า ทั้ง shochu และ vodka ต่างเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กลั่นสีขาวที่ผลิตโดยวัตถุดิบเดียวกัน และมีลักษณะการใช้งานเช่นเดียวกันคือ ใช้เป็นเครื่องดื่มโดยตรง (schnapps type of drink) โดยไม่ต้องผสมกับเครื่องดื่มอื่น หรือใช้เป็นส่วนผสมกับเครื่องดื่มอื่นสำหรับการทำเครื่องดื่ม cocktail นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาถึงปริมาณการนำเข้าที่เพิ่มขึ้นของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จากสหภาพยุโรป ปริมาณที่เพิ่มขึ้นดังกล่าวประกอบกับส่วนแบ่งทางการตลาด และการเสนอผลการสุ่มตัวอย่างถึงรสนิยมของผู้บริโภคที่มีลักษณะการใช้เครื่องดื่มนำเข้าและ shochu ทดแทนกันได้ (ผลการศึกษาของ ASI) ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ WTO Panel





เห็นว่าเป็นการสะท้อนถึงความสามารถในการแข่งขันและการทดแทนกันได้ของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้าและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ ด้วยเหตุนี้ WTO Panel จึงเห็นว่า ผู้บริโภคมีรูปแบบการนำเครื่องดื่มดังกล่าวมาใช้ในลักษณะเดียวกัน การจัดทำพิศดศุลกากรและข้อมูลสถิติของภาครัฐเกี่ยวกับเครื่องดื่มที่พิพาทก็มิได้จำแนกเครื่องดื่มดังกล่าวไว้แตกต่างกัน ผลิตรถยนต์นำเข้าที่มีการใช้มาตรการภาษีและผลิตรถยนต์ภายในเป็นผลิตรถยนต์ที่เหมือนกัน สำหรับข้อแตกต่างด้านรสชาติ และส่วนประกอบบางอย่างนั้นเป็นความแตกต่างเพียงเล็กน้อย จึงไม่อาจนำมาพิจารณาได้ว่าเครื่องดื่มดังกล่าวมิใช่ like products และนำมาสู่คำวินิจฉัยให้ shochu และ vodka เป็นผลิตรถยนต์ที่เหมือนกัน การที่ประเทศญี่ปุ่นเรียกเก็บภาษี vodka ในอัตราที่สูงกว่า shochu จึงเป็นการฝ่าฝืนพันธกรณีตาม Article 3 : 2 (first sentence) ของ GATT

**๒.๒) มีผลกระทบเกิดขึ้นต่อผลิตรถยนต์นำเข้า** (affecting the internal sale, offering for sale, purchase, transportation, distribution or use of products)

โดยที่การใช้มาตรการของรัฐซึ่งทำให้เกิดผลกระทบนี้เป็นไปเพื่อที่จะปกป้องผลิตรถยนต์ภายในประเทศของตน (so as to afford protection to domestic production) ผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อผลิตรถยนต์นำเข้าที่จะเข้าองค์ประกอบของการปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์นำเข้าต่อไปกว่าผลิตรถยนต์ภายในประเทศจึงต้องเป็นผลกระทบด้านลบที่ทำให้ผลิตรถยนต์นำเข้าอยู่ในสถานะที่เสียเปรียบทางการตลาดต่อผลิตรถยนต์ภายในประเทศ มิได้จำกัดอยู่เฉพาะการปฏิบัติโดยกฎหมายเท่านั้น แต่ยังรวมถึงการปฏิบัติทางข้อเท็จจริงด้วย สำหรับการพิจารณาของ WTO Panel ที่ผ่านมาเกี่ยวกับการปฏิบัติที่ด้อยกว่า ปรากฏการทดสอบ ๒ วิธี คือ

**วิธีที่หนึ่ง** การพิจารณาถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการภายใน (diagonal test)

หากมาตรการภายในทำให้มีผลิตรถยนต์นำเข้าได้รับผลกระทบในทางลบ หรือทำให้ผลิตรถยนต์ภายในประเทศได้รับผลประโยชน์ การใช้มาตรการภายในดังกล่าวจะถือเป็นการปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์นำเข้าด้อยไปกว่าผลิตรถยนต์ภายในประเทศ

**วิธีที่สอง** การพิจารณาถึงสัดส่วนของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการใช้มาตรการภายใน (asymmetry impact test)

การพิจารณาถึงสัดส่วนของผลกระทบเป็นการพิจารณาเปรียบเทียบผลที่เกิดขึ้นระหว่างผลกระทบทางลบของผลิตรถยนต์นำเข้าและผลประโยชน์ทางบวกของผลิตรถยนต์ภายในประเทศ หากผลกระทบทางลบต่อผลิตรถยนต์นำเข้ามีสัดส่วนที่มากกว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผลิตรถยนต์ภายในประเทศ เช่นนี้ การปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์นำเข้าดังกล่าวจะถือเป็นการปฏิบัติที่ด้อยไปกว่าการปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์ภายในประเทศ และที่ผ่านมา WTO Panel ก็ได้ใช้ทั้ง ๒ วิธีในการพิจารณา และการพิจารณาผลกระทบต่อผลิตรถยนต์นำเข้ามิได้มีข้อจำกัดเฉพาะผลกระทบทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ในปัจจุบันเท่านั้น แต่ยังรวมถึงโอกาสในการแข่งขันของผลิตรถยนต์นำเข้าในตลาดภายในประเทศประกอบกัน ดังนั้น แม้ว่าในปัจจุบันจะยังไม่มีผลิตรถยนต์นำเข้าชนิดนั้น ๆ เข้ามาแข่งขันในตลาดภายในประเทศก็ตาม ประเทศสมาชิก WTO ก็ไม่อาจออกมาตราการภายในเพื่อกักกันผลิตรถยนต์นำเข้าที่จะเข้ามาสู่ตลาดของตนได้ เนื่องจากการกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำที่ส่งผลกระทบต่อโอกาสในการแข่งขันของผลิตรถยนต์นำเข้าในตลาดภายในประเทศนั่นเอง

### **ตัวอย่างการพิจารณาในข้อพิพาท Japan Alcoholic Beverages**

มาตรการภายในของประเทศญี่ปุ่นสำหรับข้อพิพาทนี้เป็นการกำหนดอัตราภาษีที่แตกต่างกันระหว่างเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้าและเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ การพิจารณาว่ามีผลกระทบเกิดขึ้นต่อผลิตรถยนต์นำเข้าหรือไม่จึงเป็นการพิจารณาใน ๒ ส่วน คือ ๑) มีการปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์นำเข้าด้อยไปกว่าผลิตรถยนต์ภายในประเทศหรือไม่ และ ๒) การปฏิบัติดังกล่าวเป็นไปเพื่อปกป้องผลิตรถยนต์ภายในประเทศหรือไม่ ซึ่ง WTO Panel เห็นว่ากรณีนี้รัฐบาลญี่ปุ่นได้กำหนดอัตราภาษีสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้าไว้สูงกว่า shochu ซึ่งเป็นเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ นอกจากนี้ ยังกำหนดภาษีตามปริมาณในอัตราสูงสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์นำเข้า (vodka 9.927 เยนต่อดีกรี) ในขณะที่กำหนดภาษีตามปริมาณในอัตราที่ต่ำกว่าสำหรับเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ภายในประเทศ (shochu 6.228 เยนต่อดีกรี) มาตรการภาษีที่กำหนดจึงเป็นการปฏิบัติต่อผลิตรถยนต์นำเข้าด้อยไปกว่าผลิตรถยนต์ภายในประเทศ และเมื่อปรากฏข้อเท็จจริงด้วย



ว่า shochu เป็นผลิตภัณฑ์ที่มีการผลิตภายในประเทศ ญี่ปุ่น การกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำกว่าสำหรับ shochu จึงก่อให้เกิดประโยชน์แก่ผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ในขณะที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้า การปฏิบัติในลักษณะนี้จึงเป็นการปฏิบัติที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าเพื่อปกป้องผลิตภัณฑ์ภายในประเทศของตน

### (๓) ข้อยกเว้นของหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ

#### ๓.๑) การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ

โดยที่การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายภายในประเทศของแต่ละประเทศ เช่น นโยบายด้านความมั่นคงของรัฐ Article 3 : 8 (เอ)<sup>๕</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) จึงกำหนดมิให้นำหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติมาใช้กับหลักเกณฑ์การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ในกรณีที่มีการจัดซื้อจัดจ้างนั้นเป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์ของภาครัฐเอง มิใช่การนำไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ หรือมิใช่การนำไปใช้ในการผลิตเพื่อนำไปหาประโยชน์ในเชิงพาณิชย์

#### ๓.๒) การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศ

การอุดหนุนของภาครัฐมีหลายรูปแบบ โดยการอุดหนุนที่ส่งผลเป็นการบิดเบือนกลไกตลาดและเป็นอุปสรรคต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าเป็นสิ่งที่ไม่อาจกระทำได้ เช่น การกำหนดให้ต้องใช้วัตถุดิบภายในประเทศแทนวัตถุดิบนำเข้า แต่โดยที่ในอีกแง่หนึ่ง การอุดหนุนเป็นมาตรการที่สำคัญอย่างหนึ่งที่จะทำให้การดำเนินนโยบายของภาครัฐบรรลุผลได้ตามวัตถุประสงค์ในการพัฒนาประเทศและการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน GATT จึงยอมให้มีการอุดหนุนของภาครัฐที่ไม่ก่อให้เกิดการผลกระทบทางลบต่อผลิตภัณฑ์นำเข้าสามารถกระทำได้ เช่น การที่ประเทศแซมเบียจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ผลิตกาแฟภายในประเทศ โดยการศึกษาดังกล่าวได้รับการอุดหนุนดังกล่าวปรากฏว่าการอุดหนุนของภาครัฐมีส่วนสำคัญต่อการผลิตภายในประเทศ เช่น ผลผลิตมีราคาต่ำลง และการได้ผลผลิตที่มีคุณภาพสูงขึ้น เป็นต้น โดยหลัก

การดังกล่าวได้บัญญัติรองรับไว้ใน Article 3 : 8 (บี)<sup>๖</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) ที่ยอมให้ประเทศภาคีสมาชิก WTO จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่ผู้ผลิตภายในประเทศได้โดยไม่ถือเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติ ซึ่งกรณีนี้ต้องพิจารณาเป็นรายกรณีไป และต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขว่าการอุดหนุนดังกล่าวต้องเป็นการอุดหนุนที่สามารถกระทำได้ตาม Agreement on Subsidies and Countervailing Measures ๓.๓) การกำหนดข้อจำกัดด้านปริมาณสำหรับอุตสาหกรรมภาพยนตร์

Article 3 : 10<sup>๗</sup> ประกอบกับ Article 4<sup>๘</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) กำหนดให้การใช้กฎเกณฑ์เกี่ยวกับปริมาณสินค้าที่ผลิตภายในประเทศ (internal quantitative regulations) กับอุตสาหกรรมภาพยนตร์สามารถทำได้ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้อุตสาหกรรมภาพยนตร์ภายในประเทศถูกกลืนหายไป โดยอุตสาหกรรมภาพยนตร์ต่างประเทศที่เข้ามาตีตลาด การจำกัดปริมาณภาพยนตร์ต่างประเทศนี้มีชื่อเรียกว่า screen quotas ซึ่งมีกรดำเนินการในหลายประเทศโดยปริมาณที่มีการจำกัดนี้จะแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ

#### ๓.๔) การสนับสนุนและการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม

การพัฒนาภาคอุตสาหกรรมเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน แต่สำหรับประเทศกำลังพัฒนา การพัฒนาดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้จำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมและ



<sup>๕</sup> Article III: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

8. (a) The provisions of this Article shall not apply to laws, regulations or requirements governing the procurement by governmental agencies of products purchased for governmental purposes and not with a view to commercial resale or with a view to use in the production of goods for commercial sale.



สนับสนุนจากภาครัฐ Article 18 (Section C)<sup>๖</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) จึงกำหนดให้ประเทศที่จำเป็นต้องดำเนินการดังกล่าว สามารถขอหารือ (consultation) กับประเทศสมาชิกอื่น เพื่อที่จะใช้มาตรการต่างๆ เพื่อส่งเสริมการประกอบอุตสาหกรรมของตนโดยขัดกับบทบัญญัติของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) ได้ (ยกเว้น Article 1, Article 2 และ Article 13)

๓.๕) ข้อยกเว้นทั่วไปอย่างอื่นอันเนื่องมาจากความจำเป็นเฉพาะด้านตาม Article 20<sup>๗</sup> ของ General Agreement on Tariffs and Trade (GATT 1947) เช่น

ความจำเป็นเกี่ยวกับศีลธรรมอันดีของประชาชน ความจำเป็นในการป้องกันสุขภาพอนามัยของคน สัตว์ และพืช และความจำเป็นในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

๓.๖) การบังคับใช้ชิ้นส่วนที่ผลิตภายในประเทศ

Agreement on Subsidies and Countervailing Measures และ Agreement on trade Related Investment Measures อนุญาตให้ประเทศสมาชิก WTO ที่เป็นประเทศกำลังพัฒนาสามารถให้การอุดหนุนแก่ผู้ผลิตภายในประเทศโดยการกำหนดให้ใช้สินค้าที่ผลิตภายในประเทศทดแทนสินค้านำเข้า (local content requirements) ได้ ๘

<sup>๖</sup> Article III: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

8. (b) The provisions of this Article shall not prevent the payment of subsidies exclusively to domestic producers, including payments to domestic producers derived from the proceeds of internal taxes or charges applied consistently with the provisions of this Article and subsidies effected through governmental purchases of domestic products.

<sup>๗</sup> Article III: National Treatment on Internal Taxation and Regulation

10. The provisions of this Article shall not prevent any contracting party from establishing or maintaining internal quantitative regulations relating to exposed cinematograph films and meeting the requirements of Article IV.

<sup>๘</sup> Article IV: Special Provisions relating to Cinematograph Films

If any contracting party establishes or maintains internal quantitative regulations relating to exposed cinematograph films, such regulations shall take the form of screen quotas which shall conform to the following requirements:

(a) Screen quotas may require the exhibition of cinematograph films of national origin during a specified minimum proportion of the total screen time actually utilized, over a specified period of not less than one year, in the commercial exhibition of all films of whatever origin, and shall be computed on the basis of screen time per theatre per year or the equivalent thereof;

(b) With the exception of screen time reserved for films of national origin under a screen quota, screen time including that released by administrative action from screen time reserved for films of national origin, shall not be allocated formally or in effect among sources of supply;

(c) Notwithstanding the provisions of sub-paragraph (b) of this Article, any contracting party may maintain screen quotas conforming to the requirements of sub-paragraph (a) of this Article which reserve a minimum proportion of screen time for films of a specified origin other than that of the contracting party imposing such screen quotas; Provided that no such minimum proportion of screen time shall be increased above the level in effect on April 10, 1947;

(d) Screen quotas shall be subject to negotiation for their limitation, liberalization or elimination.

<sup>๙</sup> Article XVIII: Government Assistance to Economic Development

Section C

13. If a contracting party coming within the scope of paragraph 4 (a) of this Article finds that governmental assistance is required to promote the establishment of a particular industry with a view to raising the general standard of living of its people, but that no measure consistent with the other provisions of this Agreement is practicable to achieve that objective, it may have recourse to the provisions and procedures set out in this Section.

14. The contracting party concerned shall notify the CONTRACTING PARTIES of the special difficulties which it meets in the achievement of the objective outlined in paragraph 13 of this Article and shall indicate the specific measure affecting imports which it proposes to introduce in order to remedy these difficulties. It shall not introduce that measure before the expiration of the time-limit laid down in paragraph 15 or 17, as the case may be, or if the measure affects imports of a product which is the subject of a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, unless it has secured the concurrence of the CONTRACTING PARTIES in accordance with the provisions of paragraph 18; Provided that, if the industry receiving assistance has already started production, the contracting party may, after informing the CONTRACTING PARTIES, take such measures as may be necessary to prevent, during that period, imports of the product or products concerned from increasing substantially above a normal level.

15. If, within thirty days of the notification of the measure, the CONTRACTING PARTIES do not request the contracting party concerned to consult with them, that contracting party shall be free to deviate from the relevant provisions of the other Articles of this Agreement to the extent necessary to apply the proposed measure. ....

<sup>๑๐</sup> Article XX: General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

- (a) necessary to protect public morals;
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) relating to the importations or exportations of gold or silver;
- (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trademarks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;
- (e) relating to the products of prison labour;
- (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
- (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;



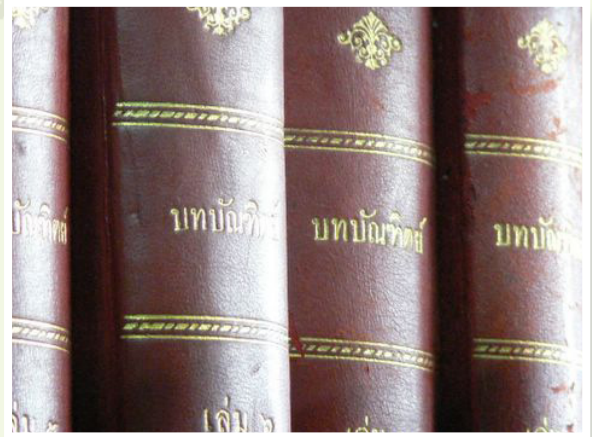


## ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

ศูนย์ข้อมูลกฎหมายกลาง

การยกเว้นให้วัตถุดิบบางประเภทสามารถใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางได้เฉพาะเพื่อการส่งออก

ในการกำหนดวัตถุที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางอันเป็นการอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ (๔) แห่งพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขสามารถยกเว้นให้วัตถุดิบบางประเภทเป็นวัตถุดิบที่ต้องห้ามใช้เป็นส่วนผสมเฉพาะการผลิตภายในประเทศ แต่ไม่ต้องห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเพื่อส่งออก ได้หรือไม่



การออกประกาศกำหนดวัตถุที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางมีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะคุ้มครองอนามัยของบุคคลมิให้ได้รับอันตรายจากการใช้เครื่องสำอางที่ไม่ปลอดภัย จึงมีลักษณะบังคับเป็นการทั่วไปไม่ว่าจะเป็นภายในประเทศหรือส่งออกไปยังต่างประเทศ ทั้งไม่มีบทบัญญัติให้อำนาจรัฐมนตรียกเว้นให้ใช้วัตถุที่ห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางได้ การออกประกาศหรือแก้ไขประกาศเพื่อยกเว้นให้วัตถุดิบที่ต้องห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอาง ไม่ต้องห้ามใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเพื่อส่งออก จึงไม่สามารถทำได้ตามกฎหมาย

(เรื่องเสร็จที่ ๕๙๔/๒๕๕๔) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแก้ไขประกาศกระทรวงสาธารณสุข เพื่อยกเว้นให้วัตถุดิบตามรายการท้ายประกาศบางประเภทสามารถใช้เป็นส่วนผสมในการผลิตเครื่องสำอางได้เฉพาะเพื่อการส่งออก, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๐)

### การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

กระทรวงยุติธรรมเสนอรายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (กรรมการ ป.ป.ท.) ต่อคณะรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและส่งรายชื่อดังกล่าวไปยังสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามลำดับ สภาทั้งสองให้ความเห็นชอบและส่งรายชื่อกลับมาเรียงลำดับเลขที่การคณะรัฐมนตรี ดังนี้ กรณีจะถือว่าได้มีการแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ท. แล้ว โดยไม่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีคำสั่งแต่งตั้งหรือไม่ และในกรณีที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อมีคำสั่งแต่งตั้งนั้น หากอยู่ในระหว่างที่มีการยุบสภาผู้ราษฎร การมีคำสั่งแต่งตั้งจะเป็นการกระทำที่ขัดต่อมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่



คณะรัฐมนตรีเพียงแต่มีมติเห็นชอบในรายชื่อที่เสนอ โดยยังมีได้มีมติแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งตามมาตรา ๕ ประกอบมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่อย่างไรก็ดี จึงจำเป็นต้องดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ป.ป.ท. ต่อไป ทั้งนี้ มติแต่งตั้งดังกล่าวมิใช่การดำเนินการอย่างใดตามมาตรา ๑๘๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แต่เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการที่ต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตฯ ซึ่งได้ดำเนินการมาโดยชอบแล้วก่อนจะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร อันถือเป็นการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(เรื่องเสร็จที่ ๖๐๓/๒๕๕๔) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)

### วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิ

กรรมการสภามหาวิทยาลัยตามมาตรา ๒๑ (๒) ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทดแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่พ้นจากตำแหน่งโดยวิธีการจับสลาก จะมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปี ตามนัยมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑ หรือจะอยู่ในตำแหน่งเท่าที่วาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน ตามนัยมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้การบริหารกิจการของมหาวิทยาลัยเป็นไปอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดให้กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิชุดแรกไม่พ้นจากตำแหน่งไปพร้อมกันทั้งหมดในคราวเดียวกัน แต่ให้พ้นจากตำแหน่งไปทีละหนึ่งของจำนวนกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทั้งหมด กรณีดังกล่าวจึงเป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิไว้เป็นการเฉพาะ และมีได้มีผลกระทบต่อการกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ แต่อย่างไรก็ดี ประกอบกับบทบัญญัติในมาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ยังได้บัญญัติถ้อยคำไว้แตกต่างจากบทบัญญัติในมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ โดยประสงค์ที่จะให้การสรรหากรรมการทดแทนตามมาตรา ๗๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ มีความแตกต่างจากการดำรงตำแหน่งแทนกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งก่อนครบวาระตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ ดังนั้น กรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งทดแทนกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิที่พ้นจากตำแหน่งโดยวิธีการจับสลากจึงมีวาระการดำรงตำแหน่งสามปีตามมาตรา ๒๓ แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ โดยไม่อาจนำวาระการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทนตามมาตรา ๒๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ฯ มาใช้บังคับกับกรณีนี้ได้

(เรื่องเสร็จที่ ๗๐๐/๒๕๕๔) บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการสภามหาวิทยาลัยผู้ทรงคุณวุฒิตามพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ. ๒๕๕๑, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘) ๕



# ความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ

สำนักกฎหมายปกครอง

## >>> .....การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ

กฎษฎีกาสารฉบับนี้ สำนักกฎหมายปกครองขอเสนอความเห็นทางกฎหมายที่น่าสนใจเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่หน่วยงานของรัฐแต่งตั้งขึ้นภายหลังที่สิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความไปแล้ว กรณีเช่นนี้มีปัญหาว่าคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะยังคงมีอำนาจสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่หรือไม่ และหากยังมีอำนาจอยู่ คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จะมีอำนาจสอบข้อเท็จจริงเพื่อหาว่าเจ้าหน้าที่ผู้ใดทำให้คดีขาดอายุความด้วยหรือไม่

เรื่องนี้เหตุเกิดจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจพบว่า การจัดซื้อที่ดินของหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่ง เข้าข่ายว่ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดทำให้หน่วยงานของรัฐแห่งนั้นได้รับความเสียหาย จึงเสนอให้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่าการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวได้ทำมานานกว่า ๑๐ ปีจนสิทธิเรียกร้องให้เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความตามมาตรา ๔๔๘ วรรคหนึ่ง แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไปแล้ว หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย จึงเกิดข้อสงสัยเกี่ยวกับอำนาจของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่แต่งตั้งขึ้นภายหลังที่สิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว โดยมีประเด็นปัญหา ๒ ประการ คือ

๑. คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดที่แต่งตั้งขึ้นภายหลังที่สิทธิเรียกร้องขาดอายุความแล้ว จะยังคงมีอำนาจหน้าที่สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่หรือไม่

๒. หากคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ยังคงมีอำนาจหน้าที่อยู่ จะมีอำนาจสอบสวนเพื่อหาตัวเจ้าหน้าที่ที่ทำให้คดีขาดอายุความได้หรือไม่

**ประเด็นแรก** คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)

เห็นว่า การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ทราบ ว่า เจ้าหน้าที่ได้กระทำละเมิดต่อหน่วยงานของรัฐหรือไม่ เป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ หากเป็นการกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงหรือไม่ และเจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนจำนวนเท่าใด ซึ่งหากเหตุการณ์ได้ล่วงเลยเวลามานานมากจนขาดอายุความ ทำให้การสอบสวนไม่อาจเกิดผลบังคับได้ก็อาจยุติการสอบสวนแต่อย่างไรก็ตาม แม้จะปรากฏว่าสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนขาดอายุความแล้ว หากหน่วยงานประสงค์จะดำเนินการต่อไปก็ไม่มีผลเป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ที่จะสอบข้อเท็จจริงและดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ต่อไป ดังนั้น คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ ย่อมมีอำนาจหน้าที่สอบข้อเท็จจริงให้แล้วเสร็จและเสนอรายงานพร้อมความเห็นต่อผู้แต่งตั้งเพื่อพิจารณาสั่งการต่อไป ซึ่งหากปรากฏว่ามีผู้ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทน แม้ว่าสิทธิเรียกร้องจะขาดอายุความแล้ว ก็ยังฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับตามสิทธิเรียกร้องต่อไปได้ เนื่องจากศาลไม่อาจอ้างอายุความเป็นเหตุยกฟ้องหากคู่ความมิได้ยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้ ทั้งนี้ ตามมาตรา ๑๙๓/๒๙ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

**ประเด็นที่สอง** เห็นว่า โดยที่คำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ กำหนดให้สอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความเสียหายและผู้ต้องรับผิดเฉพาะกรณีการจัดซื้อที่ดินเท่านั้น ในชั้นนี้คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงฯ จึงไม่มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความและผู้ที่ทำให้สิทธิเรียกร้องขาดอายุความด้วย

(เรื่องเสร็จที่ ๘๕๐/๒๕๕๕ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิดกรณีสิทธิเรียกร้องขาดอายุความ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)) ๕





# การบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศ และข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

พายุพัฒนาภุมาย



อย่างไรก็ดี ปรากฏการณ์ทางธรรมชาติที่เกิดขึ้นในช่วงสองทศวรรษดังกล่าวได้แสดงให้เห็นว่าข้อพิพาทดังกล่าวไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะได้เกิดน้ำท่วมใหญ่ขึ้นหลายต่อหลายครั้งในทุกทวีปทั่วโลก ทั้งประเทศที่มีทรัพยากรน้ำอย่างสมบูรณ์และมีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำอย่างเป็นระบบ ไม่ว่าจะเป็นสหรัฐอเมริกา อังกฤษ เยอรมนี ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น หรือแม้กระทั่งในประเทศที่ขาดแคลนน้ำเป็นปกติ เช่น ปากีสถาน เป็นต้น ซึ่งก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายเป็นอย่างมาก ทั้งต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน และต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และความน่าเชื่อถือของประเทศโดยรวม โดยกรณีน้ำท่วมใหญ่ที่อังกฤษในปี ๒๐๐๗ นั้น ความเสียหายเฉพาะที่มีการเอาประกันภัยไว้คิดเป็นเงินกว่า ๓,๐๐๐ ล้านปอนด์ และส่วนที่ไม่มีการเอาประกันภัยไว้ยังมีอีกหลายพันล้านปอนด์ ดังนั้น แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำในปัจจุบันจึงมิได้พิจารณาว่าน้ำเป็นทรัพยากรอันจำเป็นและมีอยู่อย่างจำกัดแต่เพียงมิติเดียวอีกต่อไป หากต้องพิจารณาน้ำในมิติที่เป็น “ภัยคุกคาม” (Threat) ไปพร้อมกันด้วย

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาถึงกับว่า “น้ำ” เป็นทรัพยากรอันจำเป็นและมีอยู่อย่างจำกัด (Limited Natural Resource) และเนื่องจากความต้องการใช้น้ำในการอุปโภคและบริโภคเพิ่มสูงขึ้นอันเนื่องจากการเพิ่มของพลเมืองโลก การบริหารจัดการน้ำในอดีตจึงพิจารณาว่าน้ำเป็นทรัพยากรที่มีอย่างจำกัดเท่านั้น

สำหรับสาเหตุที่ทำให้ต้องพิจารณาน้ำในมิติภัยคุกคามด้วยก็สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ (Climate change) อันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน (Global warming) ที่เป็นวิกฤติร่วมกันของมนุษยชาติและมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของชาวโลกทุกคน โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลายซึ่งมีพลเมืองรวมจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งของโลก<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup> World Bank Group Implementation Progress Report of the Water Resources Sector Strategy, Sustaining Water for All in a Changing Climate, 2010, pp.4-8.



Stern Report on the Economic of Climate Change<sup>๒</sup> ที่จัดทำโดยคณะทำงานศึกษาผลกระทบทางเศรษฐกิจของกระทรวงการคลังของอังกฤษ พบว่าประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาจะได้รับผลกระทบจากปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศมากกว่าประเทศพัฒนาแล้วเนื่องจากเหตุผลสำคัญ ๓ ประการ

**ประการที่หนึ่ง** ประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนามีที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ที่เสี่ยงเปรียบประเทศพัฒนาแล้ว โดยส่วนใหญ่จะอยู่ในเขตอบอุ่นและเขตร้อนซึ่งทำให้ประเทศต่างๆ เหล่านี้ต้องเสี่ยงกับภาวะฝนตกหนักมากขึ้นในฤดูมรสุม ยิ่งโลกร้อนขึ้นเท่าใด มรสุมยิ่งรุนแรงมากขึ้นเท่านั้น หากปีใดเกิดปรากฏการณ์ La Niña มรสุมก็จะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในทางตรงข้าม หากปีใดเกิดปรากฏการณ์ El Niño ก็จะทำให้เกิดภาวะแห้งแล้งรุนแรง

**ประการที่สอง** ระบบเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาพึ่งพาเกษตรกรรมเป็นหลัก ซึ่งอ่อนไหวต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเป็นอย่างมาก หากเกิดมรสุมหรือแห้งแล้งรุนแรง ก็จะกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง นอกจากนี้ บรรดาประเทศเหล่านี้ยังขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ รวมทั้งบริการสาธารณสุขก็ยังไม่ทั่วถึง

**ประการที่สาม** ประเทศเหล่านี้เป็นประเทศยากจน จึงยากที่จะลงทุนเพื่อปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ

ศาสตราจารย์ Paul Krugman นักเศรษฐศาสตร์รางวัลโนเบล เห็นว่าการที่พลเมืองส่วนใหญ่ของโลกยังไม่ตระหนักในความสำคัญของปัญหานี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเกิดขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป ผู้คนจึงเริ่มค่อยๆ ซินกับการเปลี่ยนแปลงนี้และไม่ค่อยให้ความสนใจอุปมาเช่นเดียวกับกบในคำพังเพย “boiling frog” ของฝรั่งที่ว่าถ้าจับกบเป็นๆ ไปใส่ในหม้อที่มีน้ำร้อนๆ กบจะกระโดดขึ้นมา แต่ถ้าจับกบไปใส่ไว้ในหม้อที่มีน้ำอุณหภูมิปกติแล้วค่อยๆ ต้มด้วยไฟอ่อนๆ กบจะค่อยๆ ลอยคออยู่ในน้ำปรับตัวไปที่ละน้อยโดยจะไม่กระโดดออกมา จนในที่สุดกบนั้นก็จะถูกต้มทั้งเป็น<sup>๓</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้น สถานการณ์อุทกภัยที่

เกิดขึ้นในปี ๒๕๕๔ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานของรัฐและประชาชนยังไม่ตระหนักถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน ทำให้ระบบการทำนายสภาพอากาศวางแผนการบริหารจัดการน้ำ การพัฒนาเมือง การวางผังเมือง การพัฒนาเกษตรกรรม และอุตสาหกรรม และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์

วัตถุประสงค์ของบันทึกนี้จึงเป็นการศึกษาวิเคราะห์แนวความคิดในการบริหารจัดการน้ำของต่างประเทศทั้งในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด และในมิติที่เป็นภัยคุกคาม โดยยกประเทศญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากมีระบบบริหารจัดการน้ำเป็นที่ยอมรับในระดับโลก ทั้งนี้ การศึกษาการบริหารจัดการน้ำในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาตินั้น จะศึกษาเกี่ยวกับองค์ที่เกี่ยวเนื่องกับการบริหารจัดการน้ำ การมีส่วนร่วมของประชาชน และระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการน้ำเพื่อให้การบริหารจัดการน้ำเกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่าที่สุด ส่วนการศึกษาน้ำในมิติที่เป็นภัยคุกคามนั้น เป็นการศึกษาการบริหารจัดการอุทกภัย การเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับอุทกภัยที่อาจเกิดขึ้นอย่างฉุกเฉิน การพัฒนาระบบเฝ้าระวังและเตือนภัย รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเมื่อเกิดอุทกภัย และการฟื้นฟูเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายภายหลังอุทกภัยสิ้นสุดลง

จากการศึกษาการบริหารจัดการน้ำของประเทศญี่ปุ่น เนเธอร์แลนด์ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และออสเตรเลีย ผู้วิจัยพบว่า การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำของประเทศต่างๆ เหล่านี้มีลักษณะร่วมกันที่สำคัญ ๔ ประการ

**ประการที่หนึ่ง** หากพิจารณามิติทางสังคม ภาครัฐและประชาชนของทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษาต่างตระหนักถึงภัยคุกคามของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน และมีความพยายามจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนในการเสนอและดำเนินมาตรการต่างๆ เพื่อช่วยแก้ปัญหาโลกร้อน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นโยบายของรัฐและการดำเนินการของภาคเอกชนเพื่อลดการปล่อยก๊าซที่ก่อให้เกิดภาวะเรือนกระจก ดังนั้น ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนของประเทศเหล่านี้จึงถือว่าการเปลี่ยนแปลง

<sup>๒</sup> Stern Review on the Economic of Climate Change presented to the Chancellor of Exchequer and the Prime Minister, 2006.

<sup>๓</sup> [http://www.nytimes.com/2009/07/13/opinion/13krugman.html?\\_r=1&partner=rssnyt&emc=rss](http://www.nytimes.com/2009/07/13/opinion/13krugman.html?_r=1&partner=rssnyt&emc=rss)





สภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนเป็นภัยคุกคาม (Threat) และเป็นความเสี่ยง (Risk) ที่ต้องคำนึงถึงในการกำหนดนโยบายบริหารจัดการในการบริหารราชการแผ่นดิน การประกอบธุรกิจ และการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน

**ประการที่สอง** ในแง่การบริหารจัดการน้ำ ทุกประเทศที่เป็นกรณีศึกษาดำเนินการบริหารจัดการน้ำทั้งในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดที่ต้องมีการใช้ให้คุ้มค่าที่สุด และในมิติที่เป็นภัยคุกคามไปพร้อมๆ กัน แต่มาตรการบริหารจัดการน้ำในแต่ละมิติจะแตกต่างกันไป ดังนี้

- กรณีการบริหารจัดการน้ำในฐานะที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัด

การบริหารจัดการน้ำในกรณีนี้วางอยู่บนหลักการสำคัญว่าน้ำเป็นทรัพยากรของชาติหรือมรดกของชาติที่ทุกคนมีสิทธิในการใช้สอยอย่างเท่าเทียมกัน การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำในมิตินี้จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะเป็นผู้บริหารจัดการภายใต้การมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งในแง่การจัดสรรน้ำและการรักษาคุณภาพน้ำ โดยรัฐต้องจัดสรรทรัพยากรน้ำอย่างทั่วถึง และมีหน้าที่ต้องรักษาคุณภาพน้ำด้วย สำหรับการใช้น้ำของประชาชนนั้น โดยที่ปกติน้ำมีอยู่อย่างจำกัดและเป็นปัจจัยพื้นฐานสำคัญในการดำรงชีวิตของประชาชน<sup>๕</sup> จึงมีมาตรการกำกับการใช้น้ำให้เป็นไปอย่างประหยัดและคุ้มค่ามากที่สุดด้วยโดยใช้มาตรการตามกฎหมายและมาตรการทางสังคมกำกับ

- กรณีการบริหารจัดการน้ำในฐานะที่เป็นภัยคุกคามเนื่องจากภัยที่เกิดขึ้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนและส่วนใหญ่เป็นภัยที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน การบริหารจัดการน้ำในฐานะที่เป็นภัยคุกคามจึงต้องคำนึงถึงการรักษาความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนเป็นหลัก จึงให้อำนาจแก่รัฐในการดำเนินการทุกอย่างที่จำเป็นเพื่อป้องกันมิให้เกิดเหตุไม่พึงประสงค์ดังกล่าวได้อย่างรวดเร็วและทันเหตุการณ์เพื่อลดความสูญเสีย (Minimize

loss) โดยการใช้มาตรการนั้นไม่จำเป็นต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนก่อน แต่หากการดำเนินการของรัฐก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของประชาชน รัฐต้องชดเชยค่าเสียหายที่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหายด้วย

**ประการที่สาม** ทุกประเทศมีฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการน้ำและใช้ประโยชน์ในที่ดินแบบ Real time เพราะการบริหารจัดการน้ำและที่ดินต้องกระทำควบคู่กันไปโดยมีอาจแยกออกจากกันได้ทั้งในด้านการพัฒนาและการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย นอกจากนี้ยังมีการบูรณาการข้อมูลการพยากรณ์อากาศเข้ากับฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการน้ำเพื่อประโยชน์ในการพยากรณ์อุทกภัยหรือภัยแล้งด้วย รวมทั้งสาธารณสุขอื่นด้วย โดยตัวอย่างที่ชัดเจนที่สุดได้แก่ US Geological Survey ซึ่งการบูรณาการข้อมูลดังกล่าวนอกจากจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยหรือภัยแล้งแล้ว รัฐยังสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างถูกต้อง ผู้ประกอบเกษตรกรรมหรืออุตสาหกรรมสามารถใช้ข้อมูลดังกล่าวในการวางแผนการผลิตของตนได้อย่างเหมาะสม และประชาชนทั่วไปสามารถใช้ประโยชน์จากฐานข้อมูลดังกล่าวในการเตรียมการรองรับอุทกภัยหรือภัยแล้งได้อย่างเหมาะสมอีกด้วย

**ประการที่สี่** โดยที่ภัยอันสืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศเป็นภัยที่มีความรุนแรงและมักเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทุกประเทศจึงพัฒนาระบบการเตือนภัยและบรรเทาสาธารณภัยที่เกิดขึ้นในลักษณะรวมศูนย์ เพื่อให้การแจ้งเตือนภัย การแก้ไขปัญหา ตลอดจนการให้ความช่วยเหลือหรือสงเคราะห์ผู้ประสบภัยสามารถทำได้อย่างรวดเร็ว โดยหากเกิดอุทกภัยหรือภัยแล้งขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่นั้นจะมีหน้าที่แก้ไขปัญหาในเบื้องต้น แต่กรณีที่ถูกภัยหรือภัยแล้งดังกล่าวเป็นภัยที่มีลักษณะขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ (Trans-bordering problem) รัฐบาลกลางจะเข้าไปบริหารจัดการภัยนั้นแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

<sup>๕</sup> การที่รัฐมอบอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำให้แก่เอกชนอาจก่อให้เกิดปัญหาการจัดสรรทรัพยากรน้ำอันเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นขั้นพื้นฐานของประชาชนอย่างไม่เป็นธรรม เช่น กรณี Cochabamba ใน Bolivia ที่มีการแปรรูปองค์การบริหารจัดการน้ำของรัฐให้ดำเนินการแบบเอกชนตามเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินของธนาคารโลก ซึ่งทำให้เกิดสงครามแย่งชิงน้ำขึ้นในพื้นที่ Cochabamba (World Bank Evaluation Department, Précis, Spring 2002, Number 222.)



ทันที โดยได้มีการบูรณาการการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางอย่างชัดเจน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องดำเนินการตามที่รัฐบาลกลางกำหนด ซึ่งเจ้าหน้าที่และทรัพยากรที่ระดมเข้าไปเพื่อแก้ไขปัญหาหรือบรรเทาทุกข์ในกรณีดังกล่าวจะเป็นเจ้าหน้าที่และทรัพยากรจากพื้นที่ที่ไม่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัตินั้น ซึ่งรวมถึงการใช้กำลังทหารในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วย นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดพื้นที่เพื่อการอพยพและการสำรองเครื่องอุปโภคบริโภค เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เจ้าหน้าที่ด้านการแพทย์ ตลอดจนอุปกรณ์ที่จำเป็นต่างๆ ไว้เพื่อประโยชน์ในการให้ความช่วยเหลือและรองรับการอพยพด้วย

จากการวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ตามที่ปรากฏในเอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการวางแผนการบริหารจัดการน้ำระยะเร่งด่วน จัดตั้งตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔<sup>๕</sup> ผู้วิจัยพบว่า สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัย ๒๕๕๔ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อน ดังนั้น มาตรการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนจึงไม่ปรากฏชัดในการกำหนดนโยบายและการปฏิบัติราชการ การประกอบธุรกิจ และการดำรงชีวิตประจำวันของประชาชน และส่งผลกระทบต่อการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยปี ๒๕๕๔ ดังจะเห็นได้จากการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีการบูรณาการการทำงานร่วมกัน การสื่อสารที่สับสนระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ทั้งการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน การสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการสื่อสารระหว่างหน่วยงานของรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับสื่อมวลชน การพยากรณ์อากาศที่ไม่สามารถพยากรณ์ในระดับจังหวัดหรืออำเภออันทำให้จังหวัดหรืออำเภอต่างๆ ไม่สามารถเตรียมพร้อมการป้องกันอุทกภัยได้อย่างเหมาะสม การ

ขาดข้อมูลเกี่ยวกับความสูงต่ำของพื้นที่ที่แท้จริงอันเป็นแนวการไหลของน้ำจนทำให้ไม่สามารถแม้แต่จะทำนายทิศทางการไหลของน้ำได้และไม่สามารถคำนวณได้ว่าน้ำจะไหลผ่านแต่ละพื้นที่เมื่อใด ผังเมืองที่ไม่เหมาะสมประชาชนจำนวนมากปลูกสร้างอาคารหรือถมดินรुकูล้ำน้ำสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนตนโดยไม่สนใจผลกระทบต่อสาธารณะ การที่ประชาชนจำนวนมากไม่ยอมอพยพออกจากพื้นที่เนื่องจากไม่เชื่อว่าอุทกภัยที่เกิดขึ้นจะร้ายแรงกว่าที่ผ่าน ๆ มา การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหย่อนยานในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในกรณีที่มีการรुकูล้ำน้ำสาธารณะจนกีดขวางการไหลของน้ำตามธรรมชาติ การขาดการสำรองเครื่องอุปโภคบริโภคเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยในกรณีเร่งด่วนและเพื่อรองรับการอพยพ การขาดการบำรุงรักษาเครื่องมือที่ใช้ในการป้องกันน้ำท่วม นอกจากนี้ เกือบทุกจังหวัดที่ประสบอุทกภัยครั้งนั้นนอกจากกรุงเทพมหานครไม่มีระบบระบายน้ำที่มีประสิทธิภาพทั้งที่หลายจังหวัดเป็นสถานที่ตั้งนิคมอุตสาหกรรมที่มีการลงทุนและสร้างรายได้ให้แก่ประเทศปีละหลายแสนล้านบาท ดังนั้น เมื่อเผชิญกับภาวะฝนตกอย่างต่อเนื่องโดยไม่มี การทิ้งช่วงในช่วงกลางฤดู จึงทำให้การระบายน้ำออกสู่ทะเลเป็นไปได้ยากกว่าในอดีต

### ข้อเสนอแนะสำหรับประเทศไทย

โดยที่ประเทศไทยอยู่ภายใต้อิทธิพลของมรสุมตะวันตกเฉียงใต้ที่พัดปกคลุมประเทศไทยระหว่างกลางเดือนพฤษภาคมถึงกลางเดือนตุลาคม กับมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือที่พัดปกคลุมประเทศไทยประมาณกลางเดือนตุลาคมถึงกลางเดือนกุมภาพันธ์ จึงอาจกล่าวได้ว่าประเทศไทยต้องเผชิญกับมรสุมนานถึง ๘ เดือน ประกอบกับภาวะโลกร้อนและการเปลี่ยนแปลงทางธรณีทำให้สภาพอากาศทั่วโลกเปลี่ยนแปลงไปในลักษณะที่มีความรุนแรงมากขึ้น จึงมีโอกาสสูงที่ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับภาวะการแปรปรวนของสภาพภูมิอากาศที่รุนแรงขึ้น โดยเฉพาะภาวะฝนตกอย่างต่อเนื่องโดยไม่มี การทิ้งช่วงนี้อีกในฤดูฝนหน้าอันจะเริ่มขึ้นในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕

<sup>๕</sup> เอกสารประกอบการประชุมคณะอนุกรรมการวางแผนการบริหารจัดการน้ำระยะเร่งด่วน จัดตั้งตามมติคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (กยน.) ครั้งที่ ๑/๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๔



หรืออีกประมาณ ๕ เดือนข้างหน้า ประกอบกับข้อมูลระดับน้ำใน ๗ เขื่อนใหญ่ของประเทศ ณ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ปรากฏว่ามีปริมาณน้ำเก็บกักอยู่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๙ ของความสามารถในการเก็บกักน้ำของเขื่อน โดยเขื่อนป่าสักชลสิทธิ์เก็บกักน้ำไว้มากถึงร้อยละ ๑๑๑ ของความสามารถในการเก็บกักน้ำของเขื่อน ดังนั้น จึงมีโอกาสสูงที่ประเทศไทยจะต้องประสบกับปัญหาอุทกภัยใหญ่อีกในปีต่อๆ ไป

โดยที่สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดอุทกภัย ๒๕๕๔ เนื่องจากหน่วยงานของรัฐและประชาชนไม่ให้ความสำคัญกับปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศอันเนื่องมาจากภาวะโลกร้อนตามที่กล่าวไว้ในข้อ ๖.๒ การแก้ไขปัญหที่ยั่งยืนจึงได้แก่การให้ความรู้และความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ แต่โดยที่การแก้ปัญหตามแนวทางดังกล่าวต้องใช้เวลานาน ประกอบกับฤดูฝนในประเทศไทยจะเริ่มขึ้นในอีกประมาณ ๕ เดือนข้างหน้า

ผู้วิจัยจึงเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือออกเป็น ๓ ระยะ ดังนี้

#### (๑) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะต้น

โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอยู่แล้ว แต่ปัญหาหลักที่เกิดขึ้นในการป้องกันและบรรเทาอุทกภัยในปี ๒๕๕๔ ได้แก่กรณีที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแต่ละหน่วยขาดการทำงานร่วมกันในเชิงบูรณาการและไม่มีศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานที่ชัดเจน สมควรเสนอให้นายกรัฐมนตรีใช้อำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบูรณาการระบบบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้น เพื่อบูรณาการการทำงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ประสบภัย อันจะทำให้การป้องกันและแก้ไขอุทกภัยและภัยแล้ง ตลอดจนการสงเคราะห์ผู้ประสบภัยเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

เขื่อน	ปริมาณน้ำ (ล้านลูกบาศก์เมตร)	% ระดับน้ำเก็บกัก
ภูมิพล	๑๒,๙๖๑	๙๖
สิริกิติ์	๙,๐๔๓	๙๖
จุฬารัตน์	๑๔๖	๘๙
อุบลรัตน์	๒,๑๘๒	๙๐
ป่าสักชลสิทธิ์	๘๖๙	๑๑๑
ศรีนครินทร์	๑๕,๗๗๕	๘๙
แก่งกระจาน	๕๑๓	๗๒

ที่มา: กรมชลประทาน <sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> [http://Water.rid.go.th/flood/flood/res\\_table.htm](http://Water.rid.go.th/flood/flood/res_table.htm) (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๔)



ทั้งนี้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวควรมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง (บอล.) ขึ้นเพื่อเป็นศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานศูนย์กลางการบัญชาการและประสานงานในการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยมีสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นหน่วยงานเลขานุการ

๒. ให้ บอล. มีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

๑.๑ วิเคราะห์และประเมินความเป็นไปได้ในการเกิดสถานการณ์อุทกภัยหรือภัยแล้งในพื้นที่ต่างๆ ทั่วประเทศ และเสนอแนะแนวทางการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้งต่อนายกรัฐมนตรี

๑.๒ เสนอแนะนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายในการใช้อำนาจสั่งการตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ตลอดจนติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามคำสั่งดังกล่าวเพื่อรายงานต่อนายกรัฐมนตรี

๑.๓ ติดตาม ดูแล ประสาน และสนับสนุนการดำเนินงานของส่วนราชการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและบรรเทาปัญหาอุทกภัยหรือภัยแล้ง รวมทั้งการให้ความช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้ประสบอุทกภัยหรือภัยแล้ง

๑.๔ ให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง อุทกภัยและภัยแล้ง และแนวทางการเตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบดังกล่าวต่อประชาชน

๑.๕ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติหน้าที่ของ บอล. ได้ตามความจำเป็น

๑.๖ ดำเนินการอื่นตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย

๓. จัดให้มีและพัฒนาฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งโดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องส่งข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและ

สภาพอากาศแก่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการเป็นข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้ง โดยฐานข้อมูลดังกล่าวจะเชื่อมต่อข้อมูลระหว่างองค์กรป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น รวมถึงสื่อสารมวลชน ดังนั้น นอกจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะสามารถนำข้อมูลดังกล่าวในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับน้ำ และจัดทำแผนบริหารความเสี่ยงการขาดแคลนน้ำหรือน้ำท่วมได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้นแล้ว ในส่วนของภาคผู้ประกอบการยังสามารถนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ประกอบการพิจารณาตัดสินใจดำเนินกิจกรรมใดๆ หรือประเมินผลกระทบในกิจกรรมที่ดำเนินอยู่ด้วย

๔. กำหนดแนวทางการให้ความร่วมมือเพื่อป้องกันและบรรเทาอุทกภัยและภัยแล้งในลักษณะกลุ่มจังหวัดและมีการประกาศพื้นที่น้ำท่วมถึง (Flood plain) เส้นทางระบายน้ำ (Flood way) และวิธีการระบายน้ำให้ประชาชนทราบด้วย

๕. กำหนดหลักเกณฑ์การเตือนภัยและการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัยให้ชัดเจนเพื่อความสะดวกในการปฏิบัติ

ทั้งนี้ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวและการชักจูงทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวสามารถกระทำได้ภายในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๕

## (๒) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะกลาง

โดยที่การป้องกันและแก้ไขปัญหามหาอุทกภัยนั้น ต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับน้ำ การพยากรณ์อากาศ และการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและสภาพอากาศประกอบการตัดสินใจในลักษณะ “Single Point of Contact” จึงสมควรจัดให้มีฐานข้อมูลกลางเพื่อการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งขึ้นโดยเฉพาะ เช่นเดียวกับประเทศที่เป็นกรณีศึกษา ซึ่งในเบื้องต้น ผู้วิจัยเสนอให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบฐานข้อมูลนี้เพื่อเป็น War room ในการบริหารจัดการอุทกภัยและภัยแล้งตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในแนวทางการแก้ไขปัญหาระยะต้นแต่ในระยะต่อไปสมควรจัดตั้ง “สถาบันวิจัยการเปลี่ยนแปลง



ทางธรณีและภูมิอากาศ” ขึ้นเพื่อรับมือกับขบวนการนี้ขึ้นอย่างถาวรเป็นการเฉพาะเช่นเดียวกับ US Geological Survey ทั้งนี้ องค์การดังกล่าวไม่เหมาะสมที่จะจัดตั้งเป็นส่วนราชการเพราะต้องทำงานในเชิงรุกอีกทั้งต้องมีความคล่องตัวในการดำเนินงานและบริหารจัดการ และผู้ปฏิบัติงานต้องมีความรู้ความสามารถทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีระดับสูงในแขนงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งจำเป็นต้องจ่ายค่าตอบแทนตามอัตราตลาด โดยองค์การมหาชนดังกล่าวควรมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

๑. รวบรวม จัดให้มี และศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศน์ของประเทศ

๒. ทำนายและแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

๓. วิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตาม ๑ และ ๒

๔. เผยแพร่และให้ความรู้เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก ต่อประชาชนเพื่อทราบและตระหนักถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวที่มีต่อเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และระบบนิเวศน์ของประเทศ อันจะเป็นประโยชน์ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากร และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

๕. ส่งเสริมความร่วมมือกับต่างประเทศ องค์การระหว่างประเทศ และองค์กรพัฒนาเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อวิจัยและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีด้านการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลก

๖. ร่วมมือกับองค์กรภาครัฐและเอกชนเพื่อแจ้งเตือนผลกระทบหรือภัยพิบัติที่เกิดหรืออาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทางธรณีและภูมิอากาศของโลกให้ประชาชนและหน่วยงานของรัฐในพื้นที่เสี่ยงได้รับทราบอย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

นอกจากการจัดตั้งองค์การมหาชนดังกล่าวแล้ว ผู้วิจัยเห็นว่าควรต้องมีการเร่งรัดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำผังเมืองที่เหมาะสมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และในการประเมินประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการของหน่วยงานของรัฐนั้น ควรเพิ่มตัวชี้วัดเกี่ยวกับ “ประสิทธิภาพในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย” ด้วยโดยเฉพาะอย่างยิ่งความสำเร็จในการดูแลรักษาทางน้ำต่างๆ ให้อยู่ในสภาพที่พร้อมจะใช้เพื่อการระบายน้ำได้ทันที และความสำเร็จในการดำเนินคดีกับผู้รุกล้ำทางน้ำสาธารณะ

### (๓) แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะยาว

๑. ผู้วิจัยเห็นว่าจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารจัดการน้ำของประเทศใหม่ทั้งระบบ โดยอาจปรับโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ซึ่งทำได้ ๒ แนวทาง

แนวทางที่หนึ่ง ตรากฎหมายจัดตั้งกระทรวงเพื่อการบริหารจัดการน้ำโดยเฉพาะ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการน้ำทั้งในมิติที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติ อันจำเป็นที่มีอยู่อย่างจำกัด และในมิติที่เป็นภัยคุกคามแทนที่จะดำเนินการแบบแยกส่วนแยกกระทรวงดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอันทำให้การบริหารจัดการน้ำขาดการบูรณาการอย่างสิ้นเชิง

แนวทางที่สอง ปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งระบบเพื่อให้รัฐเท่านั้นที่เป็นนิติบุคคล ส่วนหน่วยงานของรัฐเป็นเพียงองค์การของรัฐ เช่นเดียวกับการจัดโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินของต่างประเทศในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรและอัตรากำลังของส่วนราชการต่างๆ เป็นไปได้อย่างยืดหยุ่นและสอดคล้องกับสถานการณ์

๒. สมควรพิจารณาทบทวนภารกิจของหน่วยงานของรัฐใหม่เพื่อรองรับความเสี่ยงบรรดาที่อาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพอากาศ เช่น ภารกิจของกระทรวงคมนาคมอาจต้องเปลี่ยนแปลงจากการสร้างทางเพื่อการคมนาคมประการเดียว เป็นการออกแบบถนนหรือสายทางต่างๆ เพื่อให้เป็นเส้นทางระบายน้ำหรือคันกันน้ำได้ด้วย เป็นต้น ๕





# กฎหมายการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลี

นายอนุสรณ์ พิลาสุพันธ์ \*

## ความนำ

ในราวปลายปี ๒๕๕๒ เมื่อสำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ... เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีนั้น มีการวิพากษ์วิจารณ์และให้ข้อคิดเห็นในวงการต่างๆ อย่างมากมาย และมีการอ้างอิงกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนอยู่บ่อยครั้งว่าควรนำมาเป็นต้นแบบในการยกร่างกฎหมายการชุมนุมสาธารณะของไทย งานวิจัยหลายฉบับและการสัมมนาต่างๆ ก็มีการกล่าวถึงกฎหมายดังกล่าวของสาธารณรัฐเกาหลีอยู่เป็นประจำ ผู้เขียนจึงให้ความสนใจเป็นพิเศษ แต่เมื่อประสานงานไปยังสถานเอกอัครราชทูตสาธารณรัฐเกาหลีประจำประเทศไทย สถานทูตได้กรุณาตรวจสอบให้และแจ้งว่ายังไม่เคยมีการแปลกฎหมายดังกล่าวเป็นภาษาอังกฤษ คงมีแต่ฉบับภาษาเกาหลีเท่านั้นเมื่อสืบค้นข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตก็พบคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายดังกล่าว เนื้อหาสาระของกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนที่มีการอ้างอิงถึงในวาระต่างๆ จึงเป็นสิ่งที่ค้างคาใจผู้เขียนมาหลายปี แต่บังเอิญว่าผู้เขียนเป็นสมาชิกของสถาบัน Korean Legislation Research Institute (KLRI) ที่ให้บริการคำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีอยู่ จึงพยายามติดตามจนได้คำแปลภาษาอังกฤษของกฎหมายว่าด้วย

การชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีมาเมื่อต้นเดือนมิถุนายน ๒๕๕๔<sup>๑</sup> แม้จะเรียกได้ไม่เต็มปากว่าข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลปฐมภูมิ แต่ผู้เขียนเห็นว่าน่าจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนที่จะได้ทราบข้อมูลที่ถูกต้องของกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีในเรื่องดังกล่าว จึงได้สรุปและเรียบเรียงขึ้นเป็นบทความนี้

## ๑. ภูมิหลังและโครงสร้างของกฎหมาย

สาธารณรัฐเกาหลีเป็นสมาชิกของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมือง และสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights: ICCPR) เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นสมาชิกของ ICCPR เมื่อวันที่ ๑๐ เมษายน ๑๙๙๐ (๒๕๓๓) และมีได้ตั้งข้อสงวนในมาตรา ๒๑ เรื่องสิทธิในการชุมนุมไว้ คงตั้งข้อสงวนไว้เฉพาะ มาตรา ๒๒ เรื่องเสรีภาพในการสมาคมเท่านั้น<sup>๒</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณามาตรา ๒๑<sup>๓</sup> ของ ICCPR ประกอบกับมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลี จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมิได้จำกัด “กรอบ” ในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมไว้ ซึ่งแตกต่างจากมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย สาธารณรัฐเกาหลีจึงสามารถตรากฎหมายจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมได้ตามกรอบที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ ของ ICCPR กล่าวคือ เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความ

<sup>๑</sup> กรรมการร่างกฎหมายประจำ (นักกฎหมายกฤษฎีกาทรงคุณวุฒิ) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (๒๕๕๔)

<sup>๒</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔

<sup>๓</sup> [http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg\\_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec](http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mdsg_no=IV-4&chapter=4&lang=en#EndDec) (ข้อมูล ณ วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๔)

<sup>๔</sup> Article 21

The right of peaceful assembly shall be recognized. No restrictions may be placed on the exercise of this right other than those imposed in conformity with the law and which are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, public order (ordre public), the protection of public health or morals or the protection of the rights and freedoms of others.



ปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนได้ด้วย นอกเหนือจากการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น ซึ่งกว้างกว่ากรอบในการตรากฎหมายในเรื่องเดียวกันนี้ตามมาตรา ๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาก เนื่องจากจำกัดเฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึกเท่านั้น

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีตราขึ้นเมื่อปี ๒๕๕๐ (กฎหมายฉบับที่ ๔๔๒๔ วันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๐๐๗ (๒๕๕๐) แก้ไขครั้งสุดท้ายโดยกฎหมายฉบับที่ ๔๗๓๓ วันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๐๐๗ (๒๕๕๐) ประกอบด้วยบทบัญญัติ ๒๕ มาตรา

## ๒. วัตถุประสงค์ของกฎหมาย

มาตรา ๑ บัญญัติวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้ไว้อย่างชัดเจนว่าเพื่อสร้าง “ความสมดุลอย่างเหมาะสม” ระหว่างการประกันสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวน กับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ โดยรับประกันเสรีภาพในการชุมนุมและเดินขบวนโดยชอบด้วยกฎหมาย และการคุ้มครองพลเมืองจากการชุมนุมและเดินขบวนที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

## ๓. บทนิยาม

บทนิยามของกฎหมายนี้อยู่ในมาตรา ๒ แต่ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่ากฎหมายนี้ใช้กับ “การชุมนุม” (Assembly) แต่กลับไม่มีบทนิยามคำว่า “การชุมนุม” แต่

มีบทนิยามคำว่า “การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง” (Outdoor assembly) อันหมายถึงการชุมนุมในสถานที่ที่ไม่มีหลังคาหรือสิ่งปกคลุม หรือในที่เปิดโล่งที่ไม่มีผนังห้อมล้อม จึงเข้าใจได้ว่าการชุมนุมตามกฎหมายนี้หมายรวมถึงการรวมตัวกันของประชาชนอันเป็นความหมายทั่วไป อีกทั้งมิได้กำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ชุมนุมที่จะเข้าลักษณะเป็นการชุมนุมตามกฎหมายนี้ไว้ด้วย ส่วน “พื้นที่เปิดโล่ง” นั้น หากพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวแล้ว จะเห็นได้ว่าคำนี้ถึง “ลักษณะทางกายภาพ” ของสถานที่มากกว่า “สถานะทางกฎหมาย” ดังนั้น การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งตามกฎหมายของสาธารณรัฐเกาหลีจึงครอบคลุมทั้งการชุมนุมที่ดินของเอกชนและที่ดินของรัฐทราบใดที่พื้นที่นั้นไม่มีหลังคาหรือสิ่งปกคลุม หรือในที่เปิดโล่งที่ไม่มีผนังห้อมล้อม”

นอกจากบทนิยามคำว่า “การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่ง” แล้ว มาตรา ๒ ได้มีการกำหนดบทนิยามอื่นที่ใช้ในกฎหมายนี้อีก ๕ คำ ได้แก่

- “การเดินขบวน” (Demonstration) หมายความว่า การที่กลุ่มบุคคลซึ่งรวมตัวกันโดยมีวัตถุประสงค์เดียวกัน เพื่อเดินไปตามหรือเพื่อแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์หรือเป้าหมายที่ชัดเจนของกลุ่มในสถานที่สาธารณะที่สาธารณชนสามารถเข้าไปได้ เช่น ถนน ลานสาธารณะ สวนสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อจูงใจประชาชนให้มีความเห็นคล้อยตามเจตนารมณ์หรือเป้าหมายของผู้เดินขบวน จากบทนิยามนี้จะเห็นได้ว่าการเดินขบวนตามกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีมีได้ต่างจากความหมายของคำว่า การเดินขบวนในประเทศอื่น อันได้แก่การชุมนุมที่มีการเคลื่อนที่ (Assembly on the move) นั้นเอง

<sup>๕</sup> Article 21 Speech, Press, Assembly, Association, Honor, Public Morals

(1) All citizens enjoy the freedom of speech and the press, and of assembly and association.

(2) Licensing or censorship of speech and the press, and licensing of assembly and association may not be recognized.

(3) The standard of news service and broadcast facilities and matters necessary to ensure the functions of newspapers is determined by law.

(4) Neither speech nor the press may violate the honor or rights of other persons nor undermine public morals or social ethics. Should speech or the press violate the honor or rights of other persons, claims may be made for the damage resulting therefrom.

<sup>๖</sup> มาตรา ๖๓ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะในกรณีการชุมนุมสาธารณะ และเพื่อคุ้มครองความสงบเรียบร้อยของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะหรือเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยในระหว่างเวลาที่ประเทศอยู่ในภาวะสงครามหรือในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินหรือประกาศใช้กฎอัยการศึก

<sup>๗</sup> แนวคิดนี้ต่างจากแนวคิดเกี่ยวกับการชุมนุมของหลายประเทศ เช่น อังกฤษ ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส เป็นต้น ที่คำนึงถึง “สถานะทางกฎหมาย” ของสถานที่มากกว่าลักษณะทางกายภาพ โดยหากเป็นการชุมนุมในที่ดินของเอกชนรัฐจะไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยว เว้นแต่กรณีที่มีการชุมนุมนั้นล้มลักษณะที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อย (Breach of the peace) หรือความมั่นคงของรัฐ



- “ผู้จัด” (Organizer) หมายความว่า บุคคลหรือองค์กรที่จัดให้มีการชุมนุมหรือการเดินขบวนในนามและภายใต้ความรับผิดชอบของบุคคลหรือองค์กรนั้น ทั้งนี้ผู้จัดอาจแต่งตั้งและมอบหมายให้มีผู้ดูแลทั่วไป (General supervisor) เพื่อบริหารจัดการการชุมนุมหรือการเดินขบวนในกรณีเช่นนี้ ให้ถือเสมือนว่าผู้ดูแลทั่วไปเป็นผู้จัดหาได้ทำหน้าที่ตามที่หน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย ดังนั้น การที่บุคคลหลายคนมาชุมนุมเรียกกร้องหรือคัดค้านในเรื่องเดียวกันในวัน เวลา และสถานที่เดียวกันโดยมิได้มีการบริหารจัดการหรือตกลงกันมาก่อน จึงไม่ถือเป็นผู้จัดการชุมนุมแต่หากต่อมามีการร่วมกันชุมนุมเรียกกร้องหรือคัดค้านและมีการแบ่งงานแบ่งหน้าที่รับผิดชอบในระหว่างกันก็จะเข้าลักษณะเป็นผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้

- “ผู้ช่วยจัดการชุมนุม” (Moderator) หมายความว่า บุคคลซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้จัดการชุมนุมให้ช่วยจัดระเบียบการชุมนุมหรือการเดินขบวน

- “แนวเขตเพื่อการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ” (Police line) หมายความว่า เครื่องหมายแสดงแนวเขต เช่น แถวของตำรวจ อุปกรณ์กีดขวาง เส้นจราจร เป็นต้น รอบบริเวณที่มีการชุมนุมหรือการเดินขบวน, หรือบนถนนที่มีการเดินขบวน, ที่หัวหน้าสถานีตำรวจหรือผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตกำหนดขึ้นเพื่อคุ้มครองการชุมนุมและเดินขบวนที่ชอบด้วยกฎหมาย เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อย และเพื่อประกันความปลอดภัยในการจราจรและ

- “เจ้าหน้าที่ตำรวจ” (Police authority) หมายความว่า เจ้าหน้าที่ตำรวจแห่งชาติ

#### ๔. หลักทั่วไปในการชุมนุม

กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีมีบทบัญญัติที่วางหลักทั่วไปในการชุมนุมไว้ในมาตรา ๓ ถึงมาตรา ๑๔ ดังนี้

๔.๑ ห้ามมิให้มีการขัดขวางการชุมนุมและเดินขบวน (มาตรา ๓)

เพื่อประกันสิทธิในการชุมนุมและเดินขบวน มาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการอันมีลักษณะเป็นการขัดขวางการชุมนุมและเดินขบวน ดังต่อไปนี้

(๑) ครอบงำการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบ

หรือก่อให้เกิดความไม่เป็นระเบียบขึ้นในระหว่างการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบขึ้นโดยใช้ความรุนแรง การคุกคาม หรือโดยวิธีอื่น

(๒) ขัดขวางผู้จัดและผู้ดูแลทั่วไปของการชุมนุมหรือการเดินขบวนในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้โดยใช้ความรุนแรง การขู่เข็ญ หรือโดยวิธีอื่น ทั้งนี้ ในกรณีที่มีเหตุอันควรกลัวว่าการชุมนุมหรือการเดินขบวนโดยสงบนั้นอาจถูกรบกวน ผู้จัดการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นอาจแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจให้ทราบถึงความเสี่ยงนั้นและร้องขอความคุ้มครอง ในกรณีนี้ หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจจะไม่ให้ความคุ้มครองตามที่ได้รับการร้องขอโดยไม่เหตุผลมิได้

๔.๒ การห้ามบุคคลบางคนเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวน (มาตรา ๔)

โดยที่การชุมนุมหรือการเดินขบวนมีความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นได้เสมอ ทั้งต่อผู้ชุมนุมเองและต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง รวมทั้งต่อสิทธิของบุคคลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เสรีภาพในการเดินทาง สิทธิในความเป็นอยู่โดยปกติสุข และสิทธิในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน มาตรา ๔ จึงให้อำนาจแก่ผู้จัดและผู้ดูแลทั่วไปของการชุมนุมหรือการเดินขบวนซึ่งมีหน้าที่ต้องควบคุมดูแลการชุมนุมหรือการเดินขบวนให้เป็นไปโดยสงบเรียบร้อยในอันที่จะไม่อนุญาตให้บุคคลหรือองค์กรใดเข้าร่วมการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้ แต่มีข้อยกเว้นว่า ผู้จัดและผู้ดูแลทั่วไปของการชุมนุมหรือการเดินขบวนต้องเปิดให้สื่อมวลชนเข้าไปในการชุมนุมหรือการเดินขบวนได้เพื่อรายงานข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการชุมนุมหรือการเดินขบวนนั้นต่อสาธารณชน แต่ผู้สื่อข่าวดังกล่าวต้องเป็นผู้สื่อข่าวขององค์กรที่ทำหน้าที่ด้านสื่อมวลชนและต้องแสดงบัตรประจำตัวและติดปลอกแขนผู้สื่อข่าวในระหว่างปฏิบัติหน้าที่ในการชุมนุมหรือการเดินขบวน

๔.๓ การชุมนุมหรือการเดินขบวนที่ต้องห้ามตามกฎหมาย (มาตรา ๕)

ดังกล่าวข้างต้นแล้วรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐเกาหลีมิได้จำกัดกรอบในการตรากฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิในการชุมนุมไว้ ประกอบกับสาธารณรัฐเกาหลีรับพันธกรณีตามมาตรา ๒๑ ของ ICCPR โดยมีได้ตั้งข้อสงวนไว้ ดังนั้นกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินขบวนของสาธารณรัฐ





เกาหลีจึงสามารถบัญญัติ “ลักษณะต้องห้าม” ของการประชุมชุมนุมหรือเดินขบวนได้ โดยมาตรา ๕ บัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) การชุมนุมหรือเดินขบวนที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ และ

(๒) การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ปรากฏอย่างแจ้งชัดว่าเป็นการคุกคามโดยตรงต่อความสงบและความเรียบร้อยของสาธารณะ หรือยุยงส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรง ทุจริญ ทำให้เสียหาย วางเพลิง เป็นต้น นอกจากนี้ยังห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาชวนเชื่อหรือยุยงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการประชุมชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีลักษณะต้องห้ามข้างต้นด้วย

#### ๔.๔ การแจ้งการประชุมในพื้นทีเปิดโล่งหรือการเดินทาง (มาตรา ๖ และมาตรา ๗)

โดยค่านึงว่าการชุมนุมและการเดินทางก่อให้เกิดความเสี่ยงที่จะก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยขึ้นในบ้านเมือง รวมทั้งมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลอื่น กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินทางของสาธารณรัฐเกาหลีจึงกำหนดมาตรการบริหารความเสี่ยงดังกล่าวขึ้น โดยกำหนดสิทธิและหน้าที่ให้แก่ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนและผู้เกี่ยวข้องกับการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน ผู้เข้าร่วมชุมนุมหรือเดินขบวน และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยอันได้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อ “ร่วมกันบริหารความเสี่ยง” ดังกล่าวขึ้นผ่านระบบการแจ้ง โดยผู้ใดประสงค์จะจัดการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินทาง ให้แจ้งรายละเอียดดังต่อไปนี้ต่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจก่อนการประชุมหรือเดินขบวนนั้นเป็นเวลา ๔๘ ถึง ๗๒๐ ชั่วโมง<sup>๕</sup>

- วัตถุประสงค์
- วันและเวลา (นับเวลาเป็นชั่วโมง)
- สถานที่
- รายละเอียดเกี่ยวกับผู้จัด (ในกรณีผู้จัดเป็นองค์กร ให้หมายรวมถึงผู้แทนขององค์กรนั้นด้วย) ผู้ประสานงานและผู้ดูแล

ทั่วไป ดังต่อไปนี้

- ที่อยู่
- ชื่อ
- อาชีพ และ
- ข้อมูลสำหรับการติดต่อ
- องค์กรที่จะเข้าร่วมและจำนวนผู้ชุมนุม โดยประมาณ และ
- วิธีการเดินทาง รวมทั้งเส้นทางเดินขบวน.

ในกรณีที่สถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือการประชุมหรือเดินขบวนนั้นมีตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ให้แจ้งต่อผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตของสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเหนือการประชุมหรือเดินขบวนนั้น และหากการประชุมหรือเดินขบวนนั้นอยู่ในเขตอำนาจของสำนักงานตำรวจประจำเขตตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป ให้แจ้งต่อผู้บัญชาการตำรวจประจำภาคนั้น

เมื่อได้รับแจ้งแล้ว ให้หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจหรือผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตหรือภาค ออกใบรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งโดยพลัน โดยระบุวันและเวลาที่ได้รับแจ้งให้ชัดเจน ในการนี้ มาตรา ๗ กำหนดเพิ่มเติมว่าภายใน ๑๒ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่ได้รับแจ้ง หากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจเห็นว่าการแจ้งข้างต้นมีรายการไม่สมบูรณ์ ให้แนะนำผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนทราบเพื่อแก้ไขให้สมบูรณ์ภายใน ๒๔ ชั่วโมง โดยคำแนะนำดังกล่าวต้องทำเป็นหนังสือ ระบุรายการที่ต้องดำเนินการให้สมบูรณ์ และให้มอบต่อผู้ซึ่งผู้จัดมอบหมายเป็นผู้ประสานงาน

#### ๔.๕ การห้ามการประชุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินทาง (มาตรา ๘)

ภายหลังจากได้รับแจ้ง กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและการเดินทางของสาธารณรัฐเกาหลีให้เป็นหน้าที่ของหัวหน้าสถานีตำรวจที่ได้รับแจ้งที่จะพิจารณาว่าการชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินทางที่ได้รับแจ้งมีลักษณะดังต่อไปนี้หรือไม่ หากมี กฎหมายให้อำนาจแก่หัวหน้าสถานีที่ได้รับแจ้งนั้นประกาศห้ามจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นและแจ้งให้ผู้จัดทราบภายใน ๔๘ ชั่วโมงนับแต่ได้รับแจ้ง<sup>๖</sup> โดยประกาศห้ามหรือจำกัดการประชุม

<sup>๕</sup> ระหว่าง ๒-๓๐ วันก่อนการประชุมหรือเดินขบวน



หรือเดินขบวนนั้นและแจ้งให้ผู้จัดทราบภายใน ๔๘ ชั่วโมง นับแต่ได้รับแจ้ง<sup>๙</sup> โดยประกาศห้ามหรือจำกัดการชุมนุม หรือเดินขบวนให้ทำเป็นหนังสือ ระบุเหตุผลในการห้าม หรือจำกัด และส่งไปยังผู้จัดหรือผู้ได้รับมอบหมายเป็นผู้ประสานงาน

๑. การชุมนุมในที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนนั้น

- ขัดต่อมาตรา ๕ (๑) อันได้แก่

• การชุมนุมหรือเดินขบวนที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อโต้แย้งคำวินิจฉัยยุบพรรคการเมืองของศาลรัฐธรรมนูญ

• การชุมนุมหรือเดินขบวนที่ปรากฏอย่างแจ้งชัดว่าเป็นการคุกคามโดยตรงต่อความสงบและความเป็นเรียบร้อยของสาธารณะ หรือยุยงส่งเสริมให้มีการใช้ความรุนแรง ชุ่เชิงุญ ทำให้เสียหาย วางเพลิง เป็นต้น

• การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีการโฆษณาชวนเชื่อหรือยุยงส่งเสริมให้ประชาชนเข้าร่วมการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีลักษณะต้องห้ามข้างต้นด้วย

- ขัดต่อมาตรา ๑๐ ที่ห้ามจัดการชุมนุมในที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตก ทั้งนี้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจให้จัดการชุมนุมในที่เปิดโล่งได้ก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก แต่ต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการรักษาความสงบเรียบร้อยที่กำหนด และผู้จัดต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจทราบล่วงหน้าว่าตนมอบหมายให้ผู้ใดเป็นผู้ดูแลทั่วไปสำหรับการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น ตลอดจนเหตุผลความจำเป็นที่มิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่ทำให้ต้องจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นหรือหลังพระอาทิตย์ตก<sup>๑๐</sup>

- ขัดต่อมาตรา ๑๑ ที่ห้ามมิให้จัดการชุมนุม

ในพื้นที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนภายในรัศมี ๑๐๐ เมตร จากขอบเขตของอาคารสำนักงานหรือสถานที่พำนักดังต่อไปนี้

• อาคารรัฐสภา อาคารศาลทุกระดับ และอาคารศาลรัฐธรรมนูญ

• ที่พำนักของประธานาธิบดี และที่พำนักอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี และที่พำนักอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี และที่พำนักอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี และที่พำนักอย่างเป็นทางการของประธานาธิบดี

• ที่พำนักอย่างเป็นทางการของนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ เว้นแต่การเดินขบวนเพื่อการเฉลิมฉลองหรือการศาสนา

• สถานที่ทำการทางทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตในสาธารณรัฐเกาหลี แต่การชุมนุมหรือเดินขบวนในลักษณะดังต่อไปนี้ให้กระทำได้แต่ต้องไม่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานหรือการรักษาความปลอดภัยของเจ้าหน้าที่ทางการทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูต

ก) การชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีได้มุ่งหมายโดยตรงที่จะจัดขึ้น ณ สถานที่ทำการทางทูตหรือที่พำนักของหัวหน้าคณะผู้แทนทางทูตนั้น

ข) การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นไม่อาจขยายเป็นการชุมนุมหรือเดินขบวนที่มีผู้เข้าร่วมจำนวนมาก

ค) การชุมนุมหรือเดินขบวนที่จัดขึ้นนอกเวลาทำการของเจ้าหน้าที่ทางการทูต

๒. ในกรณีที่ยกเว้นที่แจ้งไม่สมบูรณ์ตามมาตรา ๗ (๑) ดังกล่าวในข้อ ๔.๔ ข้างต้น (มาตรา ๘ (๒))

๓. ในกรณีที่สันนิษฐานได้ว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒ อันได้แก่ การชุมนุมหรือเดินขบวนบนถนนสายหลักในเมืองที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนตามที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี

<sup>๙</sup> มีข้อสังเกตว่ากฎหมายใช้คำว่าให้ผู้จัดเป็นผู้แจ้ง (Notify) ซึ่งดูประหนึ่งว่าเป็นการใช้ “ระบบการแจ้ง” อันมีลักษณะเป็นการแจ้งเพื่อให้เจ้าหน้าที่ทราบและปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่ตนต้องรับผิดชอบต่อไป แต่การที่กฎหมายให้เจ้าหน้าที่ตำรวจมีอำนาจออกคำสั่งห้าม (Ban) ชุมนุมหรือเดินขบวนที่ได้รับแจ้งได้ จึงทำให้การแจ้งนั้นไม่ต่างไปจากการขออนุญาตตาม “ระบบอนุญาต”

<sup>๑๐</sup> ศาลรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีมีคำวินิจฉัยเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๐๐๙ (๒๕๕๒) ว่าการห้ามจัดการชุมนุมในที่เปิดโล่งหรือการเดินขบวนก่อนพระอาทิตย์ขึ้นและหลังพระอาทิตย์ตกขัดต่อรัฐธรรมนูญ แต่เพื่อประโยชน์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติมาตรานี้ให้ผลใช้บังคับจนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๐๑๐ (๒๕๕๓) หรือจนกว่าจะมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ แล้วแต่เหตุการณ์ใดถึงก่อน แต่ ณ เวลาที่ผู้เขียนได้เขียนบทความนี้ (มิถุนายน ๒๕๕๔) ผู้เขียนไม่พบว่ามีการแก้ไขมาตรา ๑๐ แล้วหรือไม่



(Presidential Decree) และการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้น อาจเป็นอุปสรรคต่อความสะดวกในการจราจรในถนนนั้น และถนนอื่นในบริเวณใกล้เคียง และก่อให้เกิดความไม่สะดวก ในการจราจรอย่างมาก อนึ่ง มาตรา ๑๒ ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ ตำรวจที่จะอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือเดินขบวนบน ถนนสายหลักในเมืองที่ห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนตาม ที่กำหนดในกฎประธานาธิบดีได้ แต่ต้องกำหนดเงื่อนไข การชุมนุมหรือเดินขบวนเพื่อประโยชน์ในการอำนวยความสะดวก ในการจราจรได้ตามที่เห็นสมควร อย่างไรก็ตาม ใน กรณีที่การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจเป็นอุปสรรคต่อ ความสะดวกในการจราจรในถนนนั้นและถนนอื่นใน บริเวณใกล้เคียง และก่อให้เกิดความไม่สะดวกในการจราจร อย่างมากนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องมีคำสั่งห้ามการชุมนุม อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ปรากฏต่อเจ้าหน้าที่ ตำรวจอย่างชัดแจ้งว่าการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นจะก่อ ให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อย เพราะมีการยุยงส่งเสริมให้มี การร่วมกันใช้ความรุนแรง ชูเชิง ทุลาถาย วางเพลิง ฯลฯ กฎหมายให้อำนาจหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจ ประกาศให้ผู้จัดทราบถึงการห้ามจัดการชุมนุมหรือเดิน ขบวนได้แม้จะเกินระยะเวลา ๔๘ ชั่วโมง นับแต่ได้รับแจ้ง ไปแล้ว

ในกรณีที่มีการแจ้งการจัดการชุมนุมหรือเดินขบวน มากกว่า ๒ รายการในสถานที่เดียวกัน แต่มีวัตถุประสงค์ ที่แตกต่างกันหรือขัดแย้งกัน มาตรา ๘ (๒) ให้ถือว่าใครแจ้ง ก่อนมีสิทธิดีกว่า และให้เจ้าหน้าที่ประกาศห้ามการชุมนุม ให้ผู้แจ้งรายหลังทราบ

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้มีถิ่นพำนักในบริเวณที่กำหนด หรือผู้ให้บริการสิ่งอำนวยความสะดวกดังต่อไปนี้ ร้องขอ ให้มีการคุ้มครองสถานที่พำนักหรือสิ่งอำนวยความสะดวกนั้น เจ้าหน้าที่ตำรวจจะประกาศห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน ณ สถานที่นั้นหรือสิ่งอำนวยความสะดวกนั้นก็ได้ (มาตรา ๘ (๓))

๑. ในกรณีสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวนที่แจ้งเป็น พื้นที่สำหรับอยู่อาศัยหรือสถานที่อื่นที่คล้ายคลึงกัน และ การชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจก่อให้เกิดความเสียหาย ร้ายแรงต่อทรัพย์สินหรือสิ่งอำนวยความสะดวก หรืออาจ ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความเป็นอยู่ส่วนตัว ของผู้มีถิ่นพำนักในบริเวณนั้น

๒. ในกรณีสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวนที่แจ้งเป็น

ที่ตั้งสถานศึกษาตามมาตรา ๒ แห่งกฎหมายประถมและ มัธยมศึกษา และการชุมนุมหรือเดินขบวนนั้นอาจมี ผลกระทบอย่างรุนแรงต่อสิทธิที่จะได้รับการศึกษา

๓. ในกรณีสถานที่ชุมนุมหรือเดินขบวนที่แจ้งอยู่ ในเขตที่ตั้งอุปกรณ์ทางการทหารตามวรรคย่อยที่ ๒ ของ มาตรา ๒ แห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองฐานทัพ และที่ตั้งอุปกรณ์ทางการทหารและการชุมนุมหรือเดิน ขบวนนั้นอาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อเขตที่ตั้งอุปกรณ์ ทางการทหารหรือต่อปฏิบัติการทางทหาร

เมื่อหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจหรือ ผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตหรือภาคประกาศห้ามการ ชุมนุมหรือเดินขบวนแล้วให้รายงานผู้บังคับบัญชาชั้น หนึ่งขึ้นไปของหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจหรือ ผู้บัญชาการตำรวจประจำเขตหรือภาคทราบก่อนวัน ชุมนุมหรือเดินขบวน หากผู้บังคับบัญชาชั้นหนึ่งขึ้นไปมี คำวินิจฉัยประการใด ก็ให้แจ้งคำวินิจฉัยให้ผู้จัดการชุมนุม หรือเดินขบวนทราบ (มาตรา ๗ (๓) และ (๔)) และหากผู้ จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนซึ่งทราบคำวินิจฉัยแล้ว อาจ จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามที่ได้ตนแจ้งไว้ตั้งแต่แรก แล้วต่อไปได้ เว้นแต่คำสั่งห้ามดังกล่าวมีผลกระทบต่อ ระยะเวลาการชุมนุมหรือเดินขบวน ในกรณีเช่นนี้ ผู้จัด ต้องแจ้งวันและเวลาจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนใหม่ต่อ หัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจภายใน ๒๔ ชั่วโมง ก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา ๗ (๕))



#### ๔.๖ การอุทธรณ์ประกาศห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา ๙)

ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนอาจอุทธรณ์ประกาศห้ามการชุมนุมหรือเดินขบวนที่ออกตามมาตรา ๘ ต่อผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้ามดังกล่าวภายใน ๑๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำสั่งห้ามนั้น (มาตรา ๙ (๑)) ในกรณีนี้ ให้ผู้บังคับบัญชาชั้นเหนือขึ้นไปของเจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งออกคำสั่งห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนออกใบรับอุทธรณ์ให้แก่ผู้อุทธรณ์โดยพลัน และต้องมีคำวินิจฉัยภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่ได้รับอุทธรณ์นั้น ถ้าไม่มีคำวินิจฉัยเป็นหนังสือภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคำสั่งห้ามนั้นไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น (มาตรา ๙ (๒))

ในกรณีที่เห็นว่าคำสั่งห้ามนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่มีเหตุผลอันสมควร หรือในกรณีที่คำสั่งห้ามนั้นไม่มีผลมาตั้งแต่ต้น ผู้อุทธรณ์อาจจัดการชุมนุมหรือเดินขบวนตามที่ได้แจ้งไว้ตั้งแต่แรกได้ เว้นแต่ปรากฏว่าเลยเวลาที่แจ้งไว้แล้ว ฯลฯ ผู้อุทธรณ์อาจเปลี่ยนวันเวลาในการชุมนุมหรือเดินขบวนได้ใหม่ แต่รายละเอียดอื่นต้องเป็นไปตามที่ได้แจ้งไว้เดิม และต้องแจ้งให้เจ้าหน้าที่ตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๒๔ ชั่วโมงก่อนการชุมนุมหรือเดินขบวน (มาตรา ๙ (๓))

#### ๔.๗ การชุมนุมที่ไม่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายนี้ (มาตรา ๑๕)

การชุมนุมในพื้นที่เปิดโล่งและการเดินขบวนทุก

ประเภทต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ทราบและเจ้าหน้าที่ตำรวจอาจมีคำสั่งห้ามการชุมนุมได้<sup>๖๖</sup> เว้นแต่การชุมนุมที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา ศิลปะ กีฬา ศาสนา พิธีการ การส่งเสริมความร่วมมือ การพักผ่อนหย่อนใจ งานแต่งงาน งานศพหรืองานวันที่ระลึก และวันหยุดของชาติ

#### ๔.๘ การจำกัดการใช้เครื่องขยายเสียง (มาตรา ๑๔)

เครื่องขยายเสียงนับว่าเป็นอุปกรณ์ที่จำเป็นต่อการจัดการชุมนุมหรือการเดินขบวน แต่ขณะเดียวกันการใช้อุปกรณ์ดังกล่าวก็ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นเช่นเดียวกัน ดังนั้น มาตรา ๑๔ (๑) ของกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมและเดินขบวนของสาธารณรัฐเกาหลีจึงห้ามผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นโดยการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือที่ก่อให้เกิดเสียง เช่น ลำโพง กลอง ข้องไม่ว่าจะขนาดใด ฯลฯ บรรดาที่ก่อให้เกิดเสียงในระดับที่สูงกว่าที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี และในกรณีที่ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนใดก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นโดยใช้เสียงในระดับที่สูงกว่าที่กำหนดในกฎประธานาธิบดี มาตรา ๑๔ (๒) ให้อำนาจหัวหน้าสถานีตำรวจซึ่งมีเขตอำนาจสั่งให้ผู้จัดการชุมนุมหรือเดินขบวนลดระดับเสียงหรือหยุดการใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าว หรือใช้มาตรการที่จำเป็นอื่น รวมทั้งให้มีอำนาจยึดอุปกรณ์หรือเครื่องมือดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวด้วย (โปรดติดตามฉบับหน้า การบริหารความเสี่ยงของผู้เกี่ยวข้องกับการชุมนุมหรือเดินขบวน) ๕





## แนวทางการปฏิรูปการปฏิบัติราชการของ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕

ส่วนนโยบายและแผน สำนักอำนวยการ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดสัมมนาเพื่อถ่ายทอดยุทธศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ และการปฏิรูปการปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ระหว่างวันศุกร์ที่ ๒๓ - วันอาทิตย์ที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๔ ณ โรงแรมรอยัล ภูเก็ต ซิตี้ โฮเทล จังหวัดภูเก็ต ผลจากการสัมมนาดังกล่าว สำนักงานฯ ได้สรุปข้อเสนอแนะในการปฏิรูปการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ตามผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาและปัจจัยที่จะทำให้การปฏิบัติราชการของสำนักงานฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ๔ ประเด็น ดังนี้

๑. แนวทางการแก้ไขปัญหาในส่วนที่เกี่ยวกับงานด้านกฎหมาย

๑.๑ จัดทำคู่มือการปฏิบัติงานและการกำหนดรูปแบบมาตรฐานในการปฏิบัติงาน ให้ครบถ้วนทุกสายงาน รวมทั้งกำหนดรูปแบบมาตรฐานการปฏิบัติงาน เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๑.๒ ลดความซ้ำซ้อนในการเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา โดยฝ่ายเลขานุการฯ ต้องตรวจสอบข้อมูลให้ชัดเจนก่อนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาแต่ละคณะพิจารณา หากปรากฏว่าเคยมีการให้ความเห็นในลักษณะเดียวให้เสนอคณะกรรมการฯ ที่เคยพิจารณาเป็นองค์คณะในการพิจารณา

๑.๓ กำหนดแนวทางปฏิบัติในการเป็นผู้แทนไปประชุมภายนอก โดยให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบประเด็นปัญหาและหารือกับผู้บังคับบัญชาถึงแนวทางการให้ความเห็นให้ชัดเจนก่อน เพื่อมิให้เกิดปัญหาโต้แย้งในภายหลัง

๑.๔ พัฒนาเจ้าหน้าที่ให้มีความพร้อมและมีความรู้ความสามารถรอบด้านเพื่อรองรับการหมุนเวียนบุคลากรปฏิบัติหน้าที่ในสำนักหรือฝ่ายกฎหมายต่างๆ

๒. แนวทางการพัฒนาผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมาย

๒.๑ การพัฒนาประสิทธิภาพและกำหนดมาตรฐานความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงานของฝ่ายเลขานุการ และเพิ่มบทบาทของฝ่ายเลขานุการในการ

ประชุมให้มากขึ้น รวมทั้งต้องมีการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานของผู้ปฏิบัติหน้าที่เลขานุการฯ ให้ชัดเจน

๒.๒ การเสริมสร้างทัศนคติในการทำงานที่ดี โดยต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติของผู้ปฏิบัติงานให้คำนึงถึงประโยชน์ขององค์กรเป็นหลัก

๓. การปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนัก ศูนย์ และสถาบัน มีข้อเสนอแนะดังนี้

๓.๑ ให้มีการปรับปรุงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนัก/ศูนย์/สถาบัน และฝ่ายพัฒนากฎหมาย ให้เป็นหน่วยงานทางวิชาการ โดยเน้นการเสริมสร้างผลงานทางวิชาการและเป็นแหล่งข้อมูลองค์ความรู้แต่ละด้านตามอำนาจหน้าที่ของสำนัก/ศูนย์/สถาบัน ที่กำหนดในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓.๒ ในการปฏิบัติงานของสำนัก/ศูนย์/สถาบัน และฝ่ายพัฒนากฎหมาย ต้องมีการบูรณาการ ข้อมูลงานวิชาการระหว่างกัน เนื่องจากงานของสำนัก/ศูนย์/สถาบัน และฝ่ายพัฒนากฎหมาย จะมีส่วนเกี่ยวพันกัน โดยการบูรณาการร่วมกันจะช่วยแก้ไขปัญหาทางด้านงบประมาณสนับสนุนงานวิชาการซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดได้

๔. แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านกฎหมายให้มีคุณภาพและรวดเร็ว

๔.๑ การปฏิบัติงานด้านกฎหมาย

(๑) เสนอให้มีการหมุนเวียนการปฏิบัติงานทั้งในระดับคณะกรรมการกฤษฎีกา (มีการหมุนเวียนกรรมการกฤษฎีกาในแต่ละองค์คณะ) และระดับเจ้าหน้าที่ที่เป็นผู้ปฏิบัติ

(๒) ควร มีระบบการคัดกรองและประเมินผู้ที่จะทำหน้าที่เลขานุการ

๔.๒ การมอบหมายงาน ควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการมอบหมายงานอย่างชัดเจน และสามารถกระจายงานระหว่างกลุ่มภารกิจได้

๔.๓ ขั้นตอนการปฏิบัติงาน แบ่งเป็น

(๑) ปรับปรุงวิธีการติดตามงาน โดยหัวหน้า



กลุ่มภารกิจและผู้กำกับฝ่ายควรติดตามการตรวจพิจารณา  
ร่างกฎหมายตลอดระยะเวลาการตรวจพิจารณา เพื่อ  
เป็นการติดตามและแก้ไขข้อบกพร่องได้ตั้งแต่ต้น

(๒) ลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน โดยร่างกฎหมาย  
ที่ไม่มีความยุ่งยาก หรือร่างกฎหมายบางประเภท เช่น  
กฎหมายที่มีแผนที่ท้าย เมื่อหัวหน้ากลุ่มภารกิจได้  
พิจารณาเห็นชอบแล้วให้สามารถดำเนินการส่งออกได้

๔.๔ เพิ่มมาตรการในการร่วมมือระหว่างสำนักงานฯ  
และหน่วยงานเจ้าของเรื่อง โดยให้ผู้แทนหน่วยงานที่  
มาร่วมประชุมลงนามรับทราบผลตามมติที่ประชุมฯ เพื่อ  
เร่งรัดการดำเนินการตามมติที่ประชุม โดยเฉพาะการ  
ดำเนินการต่อเนื่องของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๕. แนวทางการปรับปรุงการปฏิบัติงานด้านกฎหมาย  
ในระดับเจ้าหน้าที่

๕.๑ กำหนดแนวทางการพัฒนาผู้ปฏิบัติงาน เป็น  
ขั้นตอน ดังนี้

(๑) ขั้นตอนที่ ๑ : การเริ่มปฏิบัติงาน ควรมีวิธี  
สร้างความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าหน้าที่ใหม่และผู้ปฏิบัติ  
งานเดิม สร้างความรู้ทั้งทางทฤษฎีและการปฏิบัติงาน  
ที่ประกอบด้วย ๓ ด้าน ได้แก่ ด้านการประจักษ์ร่วมกับ  
คณะกรรมการกฤษฎีกา ด้านการปฏิบัติตนในการปฏิบัติงาน  
และด้านคุณธรรม จริยธรรม

(๒) ขั้นตอนที่ ๒ : การพัฒนาศักยภาพ  
ผู้ปฏิบัติงาน สร้างนักกฎหมายกฤษฎีกาต้นแบบเพื่อเป็น  
ตัวอย่างการปฏิบัติงานและถ่ายทอดความรู้แก่นักกฎหมาย  
กฤษฎีกาใหม่

(๓) ขั้นตอนที่ ๓ : การกระตุ้นผู้ขาดประสิทธิภาพ  
ควรมีระบบทดสอบการปฏิบัติงาน ของนักกฎหมาย  
กฤษฎีกาเป็นระยะ

๕.๒ การสร้างความสัมพันธ์ในการทำงานทั้ง  
ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ร่วมงาน และระหว่างผู้ร่วมงาน  
ด้วยกัน

๖. แนวทางการใช้ความรู้ด้านกฎหมายต่างประเทศ

เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ

๖.๑ มีแผนงานด้านการใช้ประโยชน์จากบุคลากร  
ที่สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ เพื่อให้สามารถใช้  
ความรู้ความสามารถเฉพาะทางได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

๖.๒ จัดหาเครื่องมือหรืออุปกรณ์สืบค้นข้อมูล  
วิชาการต่างประเทศ เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานในส่วนที่  
เกี่ยวข้องกับกฎหมายต่างประเทศ

๖.๓ การจัดทำคำแปลตำราเพื่อเผยแพร่ความรู้  
กฎหมายต่างประเทศ เพื่อประโยชน์ในการศึกษาเปรียบเทียบ  
กฎหมายต่างประเทศ เป็นการนำศักยภาพด้านภาษาของ  
ผู้จบการศึกษาจากต่างประเทศมาบริหารองค์ความรู้เพื่อ  
สร้างคุณภาพงานทางวิชาการ

๗. แนวทางการจัดทำข้อมูลติดตามงาน

๗.๑ กำหนดขั้นตอน วิธีการ และกรอบเวลาใน  
การจัดทำข้อมูลติดตามงานจากการรายงานเรื่องที่อยู่  
ในความรับผิดชอบ

๗.๒ จัดทำข้อมูลติดตามงานโดยใช้ระบบสำนักงาน  
อัตโนมัติ (OA) อย่างจริงจัง

๗.๓ พัฒนาระบบการติดตามงานเพื่อให้ครอบคลุม  
ครบถ้วนทุกขั้นตอน ทั้งในขั้นการพิจารณาของสำนักงานฯ  
และขั้นตอนดำเนินการต่อจากสำนักงานฯ จนกว่ากฎหมาย  
จะแล้วเสร็จและประกาศใช้บังคับ

๘. แนวทางการแก้ไขปัญหางานบริหารทั่วไป

๘.๑ กำหนดแนวทางการบริหารอัตรากำลังคนให้  
สอดคล้องกับปริมาณงานของแต่ละส่วน

๘.๒ เพิ่มประสิทธิภาพการพัฒนาศักยภาพความรู้  
ในการปฏิบัติงานให้แก่บุคลากรของสำนักงานฯ

๘.๓ วางแผนการจัดหาและพัฒนาอุปกรณ์และ  
ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนองตอบต่อการใช้งาน  
ให้ทันสมัย

๘.๔ ปรับปรุงสภาพแวดล้อมในการทำงาน เพื่อ  
เสริมสร้างความผูกพัน และบรรยากาศในการทำงานแก่  
บุคลากร ☺



# ประมวลภาพกิจกรรม



นายอัคร จารุจินดา เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณเพื่อเป็นข้าราชการที่ดีและพลังของแผ่นดิน เนื่องในวโรกาสมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ครบ ๗ รอบ ๘๔ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๔ เพื่อถวายความจงรักภักดีและสำนึกในพระมหากรุณาธิคุณอย่างหาที่สุดมิได้ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ ห้องประชุมสมภพ ไทตระกิตย์ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยมีผู้บริหารระดับสูง ข้าราชการและเจ้าหน้าที่สำนักงานฯ เข้าร่วมพิธีเพื่อแสดงความจงรักภักดีอย่างพร้อมเพรียงกัน



นายธรรมนิตย์ สุ่มันตุกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง "การจัดทำและพัฒนาแผนงานโครงการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ตามแนวทางการจัดทำและบริหารงบประมาณ" เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๔ ณ โรงแรมดิเรก ถนนวิสุทธิกษัตริย์ กรุงเทพมหานคร การสัมมนาดังนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เข้าร่วมการสัมมนามีความรู้ ความเข้าใจในหลักการ และแนวทางการปฏิบัติ สามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และบริหารงบประมาณรายจ่ายในหน่วยงานย่อยได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการปฏิบัติราชการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา