



กฤษฎีกาสาร

ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (ตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๖๓)

www.krisdika.go.th



● สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ก้าวสู่ปีที่ ๘๘

● Ransomware ยืนยันราย
จากอินเทอร์เน็ต

● ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ
ผ่าน Urban revitalization



● นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมพิธีทำบุญตักบาตรถวายพระราชกุศล พิธีวางพวงมาลา และพิธีถวายบังคม เพื่อน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณ เนื่องในวันคล้ายวันสวรรคต พระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศรมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร และนายธนาวัฒน์ สังข์ทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยข้าราชการสำนักงานฯ เข้าร่วมในพิธีจุดเทียนเพื่อน้อมรำลึกในพระมหากรุณาธิคุณฯ เมื่อวันอังคารที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ท้องสนามหลวง กรุงเทพมหานคร



● นายโกล จิรชัยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา พร้อมด้วยคณะข้าราชการสำนักงานฯ เข้าร่วมพิธีวางพวงมาลาถวายราชสักการะ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ในกิจกรรมน้อมรำลึกเนื่องในวันคล้ายวันสวรรคต เมื่อวันศุกร์ ที่ ๒๓ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ พระบรมราชานุสรณ์ พระลานพระราชวังดุสิต

บทบรรณาธิการ

สวัสดีท่านผู้อ่านทุกท่าน กฎศีกาการฉบับนี้เข้าสูปีที่ ๑๖ แล้ว สำหรับฉบับแรกของปีจะมีอะไรดี ๆ ที่น่าสนใจมาฝากท่านผู้อ่านกันบ้าง ขอเชิญติดตามได้เลย สก๊ปปิเศษนำเสนอแนวคิดและการบริหารจัดการเพื่อพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการทำงานในสำนักงานฯ ของเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (นายปรกรณ์ นิลประพันธ์) เพื่อให้การก้าวเข้าสูปีที่ ๘๘ ของสำนักงานฯ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ตอบรับกับสถานการณ์ New Normal ที่เกิดขึ้นจากวิกฤตการณ์โรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ที่ระบาดไปทั่วโลก โดยมุ่งเน้นการพัฒนาบุคลากรควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อนำมาใช้ในการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ แม้จะเกิดภาวะวิกฤตและไม่สามารถมาปฏิบัติงาน ณ สำนักงานฯ ได้ แต่ทุกคนสามารถปฏิบัติงานติดต่อสื่อสารกันได้ทุกที่ทุกเวลา เรื่องน่านำเสนอแนวคิดของเลขาธิการฯ เกี่ยวกับการปรับตัวทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศผ่าน Urban revitalization หรือการทำให้ชุมชนต่าง ๆ กลับมามีชีวิตชีวอีกครั้ง น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง บทความทางกฎหมายนำเสนอเรื่อง “ต้นทุนในการ (ไม่) ปฏิบัติตามกฎหมาย” ซึ่งเป็นอีกแง่มุมหนึ่งที่น่าสนใจในการวิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการหลีกเลี่ยงหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งไม่ใช่การละเมิดกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการเสาะหาหนทางอื่นที่จะทำให้ไม่ต้องถูกลงโทษหากไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย อันเป็นการชี้ให้เห็นว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่นั้นอาจมีข้อขัดข้องหรือมีปัญหาบางประการในการบังคับใช้อาติ ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง หรือเป็นการสร้างภาระให้ประชาชนมากเกินไปจนไม่ยอมปฏิบัติตาม บทความกฎหมายต่างประเทศนำเสนอเรื่อง “การกระทำซ้ำเราตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่ (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๒)” ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มขอบเขตและความหมายของ “การกระทำซ้ำเรา” ให้ครอบคลุมและสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของสังคมปัจจุบันมากยิ่งขึ้น เทคโนโลยีสารสนเทศนำเสนอเรื่อง “Ransomware ภัยอันตรายจากอินเทอร์เน็ต” หรือการถูกล็อกไฟล์ไม่ให้อ่านได้ ใช้ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ตได้เพื่อเรียกค่าไถ่ และในปัจจุบันมีแนวโน้มว่าปัญหานี้จะเพิ่มมากยิ่งขึ้น เราจะมีวิธีป้องกันหรือรับมือกับการเรียกค่าไถ่นี้อย่างไร สนใจติดตามได้ ปิดท้ายด้วยประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.

บรรณาธิการ

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา

นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

นางพงษ์สวาท ภายอรุณสุทธิ
นายโสมล จิรัชัยสุทธิกุล
นางสาวอัญชลิตา กองอรอด
นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกรรมการร่างกฎหมายประจำทุกท่าน

บรรณาธิการ

นางกรรณกนก ช่างกลึงเหมาะ

กองบรรณาธิการ

นายสุชัย งามจิตต์เอื้อ
นางสาวนุชนาถ เกษมพิบูลย์ไชย
นายจินตพันธุ์ ทั่งสุบุตร
นางสาวรัชณี สังข์ทองงาม

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางชุตินา ไญญน้อย
นางสาวปราณี ติรสมบุญศิริ
นางเกสินี แสงสุวรรณ
นายณพดล เปลิณเสวี

จัดทำโดย

ส่วนช่วยอำนวยความสะดวกและประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการ
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
เลขที่ ๑ ถนนพระอาทิตย์ แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ ๑๐๒๐๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๒๒๒ ๐๒๐๖ - ๙ ต่อ ๑๒๐๕, ๑๖๔๐
โทรสาร ๐ ๒๒๒๐ ๗๖๓๔
www.krisdika.go.th, www.lawreform.go.th

**“บทความ ข้อความ หรือความเห็นใดที่ปรากฏ
ในกฤษฎีกาการเป็นความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียน
ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”**

สารบัญ

ความเห็นทางกฎหมาย

- ๒ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ
- ๕ ความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ที่น่าสนใจ
- เทคโนโลยีสารสนเทศ
- ๖ Ransomware ภัยอันตรายจากอินเทอร์เน็ต
- เรื่องน่านำ
- ๘ ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจผ่าน Urban revitalization
- สก๊ปปิเศษ
- ๑๑ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ก้าวสู่ปีที่ ๘๘

บทความทางกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ

- ๑๘ การกระทำซ้ำเราตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่ (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๒)
- บทความทางกฎหมาย
- ๒๕ ต้นทุนในการ (ไม่) ปฏิบัติตามกฎหมาย Cost of Regulatory Circumvention
- ประโยชน์จากร่างกฎหมาย
- ปกหลัง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการกระทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ.



ความเห็น
ทางกฎหมาย

ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่น่าสนใจ

การช่วยเหลือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ จากงบประมาณของการกีฬาแห่งประเทศไทย และเงินของกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ

ประเด็นที่ ๑ การกีฬาแห่งประเทศไทย (กกท.) สามารถให้การช่วยเหลือแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬา ซึ่งได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยใช้จ่ายจากงบประมาณของการกีฬาแห่งประเทศไทยได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติให้คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยมีอำนาจให้การสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาได้ โดยคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๓๓ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว ออกข้อบังคับการกีฬาแห่งประเทศไทยว่าด้วยการส่งเสริมและสนับสนุนการกีฬา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งตามข้อบังคับดังกล่าว ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การสงเคราะห์” หมายความว่า การช่วยเหลือหรือการสนับสนุนเพื่อเป็นการสร้างขวัญและกำลังใจให้กับนักกีฬาและบุคลากรกีฬา และข้อ ๙ (๓) กำหนดให้ กกท. อาจให้การสงเคราะห์โดยการให้เงินสงเคราะห์ที่จ่ายเป็นครั้งคราวเพื่อการดำรงชีพได้ ดังนั้น กรณีนี้ย่อมอยู่ในอำนาจของ กกท. ที่จะให้การสงเคราะห์แก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยใช้จ่ายจากงบประมาณของ กกท. ได้ ทั้งนี้ การใช้จ่ายจากงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรไว้ตามกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี จะต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณด้วย

กองกฎหมายไทย

ประเด็นที่ ๒ กกท. สามารถให้การช่วยเหลือแก่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาซึ่งได้รับผลกระทบจากการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยใช้จ่ายจากเงินของกองทุนฯ ได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทยฯ บัญญัติให้จัดตั้งกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา คัดกรอง ช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ส่วนการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ ต้องเป็นการใช้จ่ายเพื่อกิจการต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๔๒ โดยในส่วนของเงินของกองทุนฯ เพื่อเป็นสวัสดิการนั้น มาตรา ๔๒ (๖) บัญญัติให้สามารถใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อช่วยเหลือด้านสวัสดิการในสองกรณี ได้แก่ กรณีที่หนึ่ง ใช้จ่ายเพื่อช่วยเหลือด้านสวัสดิการแก่นักกีฬาอาชีพ บุคลากรกีฬา และผู้ซึ่งประสบอุบัติเหตุ หรือได้รับความเสียหายหรืออันตรายจากการแข่งขันกีฬา และกรณีที่สอง ใช้จ่ายเพื่อกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ ดังนั้น หากคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า การใช้จ่ายเงินกองทุนฯ เพื่อช่วยเหลือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เป็นกรณีที่นักกีฬาและบุคลากรกีฬาสมควรได้รับการสงเคราะห์ตามวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ก็ย่อมอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ที่จะพิจารณาให้ใช้จ่ายได้ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์หลัก รวมทั้งความสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ประกาศกำหนด

ประเด็นที่ ๓๓

กกท. สามารถให้การช่วยเหลือนักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวยตามกฎหมายว่าด้วย กีฬามวย และสามารถให้การช่วยเหลือแก่นักกีฬาอาชีพ บุคลากร กีฬาอาชีพ สโมสรกีฬาอาชีพ และผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกีฬาอาชีพ โดยใช้จ่ายจาก งบประมาณของ กกท. และเงินของกองทุนฯ ได้หรือไม่

ความเห็น มาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๕๒ บัญญัติให้คณะกรรมการกีฬามวยมีอำนาจให้ทุน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อส่งเสริมสวัสดิการแก่นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวยที่เป็นบุคคลธรรมดา ในกรณีที่ประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วยจากการแข่งขันกีฬามวย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ โดยวรรคสองบัญญัติ ให้หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้ทุน ทรัพย์สิน และประโยชน์อื่นใดเป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการ กีฬามวยกำหนด และมาตรา ๑๑ (๙) แห่งพระราชบัญญัติ ส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยคำสั่งหัวหน้า คณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ ๖๓/๒๕๕๙ เรื่อง การส่งเสริม สนับสนุน และปฏิรูปการกีฬาของประเทศ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๕๕๙ บัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของคณะกรรมการกีฬาอาชีพที่จะออกระเบียบกำหนดเงื่อนไข และมาตรการ และพิจารณาให้การคุ้มครอง ช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนนักกีฬาอาชีพ บุคลากรกีฬาอาชีพ ผู้จัดการ แข่งขันกีฬาอาชีพ สมาคมกีฬาอาชีพ และสโมสรกีฬาอาชีพ

ดังนั้น ย่อมเป็นอำนาจของคณะกรรมการกีฬามวยและคณะกรรมการกีฬาอาชีพ แล้วแต่กรณี ที่จะพิจารณาความเหมาะสม ของการให้ความช่วยเหลือ รวมทั้งออกระเบียบเพื่อกำหนด หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือแก่นักมวย ผู้ฝึกสอน ผู้ตัดสิน และหัวหน้าค่ายมวย นักกีฬาอาชีพ บุคลากร กีฬาอาชีพ สมาคมกีฬาอาชีพ สโมสรกีฬาอาชีพ และผู้จัดการ แข่งขันกีฬาอาชีพ ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การ แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยใช้จ่าย จากงบประมาณของ กกท. และเงินของกองทุนฯ ได้การกำหนด หลักเกณฑ์ดังกล่าว คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ คณะกรรมการกีฬามวย และคณะกรรมการกีฬาอาชีพ สมควรประสานงานและหารือ ร่วมกันเพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ



อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในการให้ความช่วยเหลือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การ แพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ โดยใช้จ่ายจากงบประมาณของ กกท. และกองทุนฯ นั้น ย่อมมีผลกระทบต่องบประมาณที่ใช้ในการดำเนินการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ ของ กกท. และกองทุนฯ จึงเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการการกีฬา แห่งประเทศไทย คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ คณะกรรมการกีฬามวย และคณะกรรมการ กีฬาอาชีพ ที่จะต้องพิจารณาอย่างรอบคอบถึงผลกระทบต่องบประมาณและเงินของกองทุนฯ ความเหมาะสมของการให้ความช่วยเหลือผู้ซึ่งได้รับผลกระทบในแต่ละกลุ่ม ตลอดจน ความเข้าช้อนกับการเยียวยาโดยอาศัยกลไกประการอื่นของรัฐ เพื่อให้การใช้จ่ายงบประมาณ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสามารถเยียวยาผู้ซึ่งได้รับผลกระทบได้อย่างทั่วถึง

(เรื่องเสร็จที่ ๙๐๒/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การช่วยเหลือ ผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากสถานการณ์การแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ จากงบประมาณของการกีฬาแห่งประเทศไทยและเงินของกองทุนพัฒนากีฬาแห่งชาติ, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))

การอนุมัติจ่ายเงินกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติให้แก่ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจกรรมการแข่งขันกีฬาอาชีพเสร็จสิ้น



ประเด็นที่ ๑

คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติสามารถพิจารณาอนุมัติจ่ายเงินกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติเพื่อให้การช่วยเหลือ การส่งเสริม และการสนับสนุนแก่ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจกรรมการแข่งขันกีฬาอาชีพเสร็จสิ้นไปแล้วหรือไม่

ความเห็น มาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดเรื่องสิทธิของผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพในการได้รับความช่วยเหลือ ส่งเสริม และสนับสนุนจากกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการกีฬาแห่งประเทศไทยตามเงื่อนไขและมาตรการที่คณะกรรมการกีฬาอาชีพกำหนด ประกอบกับเมื่อผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพจำนวนสามรายการได้ดำเนินการจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพโดยปฏิบัติตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมกีฬาอาชีพฯ กล่าวคือ ได้แจ้งแผนการบริหารจัดการเกี่ยวกับการจัดการแข่งขัน รวมถึงการแบ่งผลประโยชน์หรือรายได้ต่อนายทะเบียนก่อนการจัดการแข่งขัน และจัดให้มีมาตรฐานการจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพและมาตรฐานความปลอดภัยสำหรับนักกีฬาอาชีพ บุคลากรกีฬาอาชีพ และผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนผู้เข้าชม รวมทั้งได้ยื่นคำขอรับการช่วยเหลือ การส่งเสริม และการสนับสนุนโดยถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในระเบียบคณะกรรมการกีฬาอาชีพ ว่าด้วยการช่วยเหลือ การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพ พ.ศ. ๒๕๕๙ แล้ว ดังนั้น แม้ว่าการแข่งขันกีฬาอาชีพทั้งสามรายการจะได้เสร็จสิ้นไปแล้วก่อนที่จะได้รับการสนับสนุนจากกองทุนฯ ก็ตาม แต่หากคณะกรรมการบริหารกองทุนฯ พิจารณาคำขอรับการช่วยเหลือของผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพแล้วเห็นว่า การจัดการแข่งขันกีฬาอาชีพดังกล่าวอยู่ภายใต้ขอบวัตถุประสงค์ของกองทุนฯ ตามมาตรา ๓๖ แห่งพระราชบัญญัติการกีฬา

แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ และเป็นกิจการที่สามารถนำเงินกองทุนฯ ไปใช้จ่ายได้ตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ประกอบกับคำขอรับการช่วยเหลือดังกล่าวสอดคล้องกับแผนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติและแผนยุทธศาสตร์กีฬาอาชีพ คณะกรรมการบริหารกองทุนฯ ย่อมมีอำนาจพิจารณาอนุมัติจ่ายเงินกองทุนฯ ให้แก่ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพที่ยื่นคำขอไว้ได้ ทั้งนี้ ตามข้อ ๑๑ แห่งประกาศคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินของกองทุนเพื่อการส่งเสริมและสนับสนุนกีฬาอาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมกีฬาอาชีพและกีฬามวยตามกฎหมายว่าด้วยกีฬามวย พ.ศ. ๒๕๖๑

อนึ่ง แม้ว่ากฎหมาย ระเบียบ และประกาศที่เกี่ยวข้องจะไม่ได้กำหนดระยะเวลาพิจารณาคำขอไว้ก็ตาม แต่เมื่อข้อ ๔ แห่งระเบียบข้างต้น กำหนดให้ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพต้องยื่นคำขอรับการช่วยเหลือก่อนดำเนินกิจกรรมไม่น้อยกว่าหกสิบวัน จึงแสดงให้เห็นว่าระเบียบดังกล่าวมีความประสงค์จะให้ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพซึ่งได้ยื่นคำขอไว้ได้รับทราบผลการพิจารณาคำขอในเวลาไม่เนิ่นช้าเกินสมควรเพื่อความชัดเจนและประโยชน์ในการจัดการแข่งขัน ดังนั้น ผู้ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวจึงสมควรที่จะเร่งรัดการพิจารณาคำขอให้แล้วเสร็จเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่มีความมุ่งหมายให้มีการช่วยเหลือ การส่งเสริม และการสนับสนุนผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพเพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาการกีฬาอาชีพให้มีความเจริญก้าวหน้าและเป็นไปตามมาตรฐานสากล

(เรื่องเสร็จที่ ๑๐๔๙/๒๕๖๓ บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การอนุมัติจ่ายเงินกองทุนพัฒนาการกีฬาแห่งชาติให้แก่ผู้จัดการแข่งขันกีฬาอาชีพภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจกรรมการแข่งขันกีฬาอาชีพเสร็จสิ้น, คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๘))



ความเห็นทางกฎหมาย ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

กองกฎหมายปกครอง

(คณะพิเศษ)
ที่น่าสนใจ

การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริง
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ :
กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำของ
คณะกรรมการตรวจรับพัสดุที่ประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานของรัฐหลาย
หน่วยงาน

กรณีที่เกิดความเสียหายในการจัด
ซื้อวัสดุต่าง ๆ ของสำนักงานการท่องเที่ยว
และกีฬาจังหวัดแม่ฮ่องสอนที่ใช้งบประมาณ
ของกรมพลศึกษาและสำนักงานปลัดกระทรวง
การท่องเที่ยวและกีฬา และความเสียหาย
ที่เกิดจากการกระทำของเจ้าหน้าที่สำนักงาน
การท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแม่ฮ่องสอน
และคณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งประกอบด้วย
เจ้าหน้าที่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา
จังหวัดแม่ฮ่องสอนและเจ้าหน้าที่สำนักงาน
อัยการสูงสุด หน่วยงานของรัฐแห่งใดบ้าง
จะต้องร่วมกันแต่งตั้งคณะกรรมการสอบ
ข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ)
เห็นว่า อธิบดีกรมพลศึกษาในฐานะหัวหน้า
หน่วยงานของรัฐที่ได้รับความเสียหาย และ
ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาในฐานะ
หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เสียหายและเป็น
หน่วยงานที่เจ้าหน้าที่ผู้กระทำละเมิดสังกัด
หรือปฏิบัติงานให้เป็นผู้ที่มีอำนาจร่วมกันแต่งตั้ง
คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิด
ทางละเมิดของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ
ตามข้อ ๑๐ ประกอบกับข้อ ๑๑ แห่งระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การ
ปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของ
เจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

ทั้งนี้ กรณีคณะกรรมการตรวจรับพัสดุซึ่งประกอบด้วยกรรมการที่เป็น
เจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน
๒ คน และเจ้าหน้าที่ในสังกัดสำนักงานอัยการคดีเยาวชนและครอบครัว
จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน ๑ คน นั้น โดยที่มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ประกอบกับข้อ ๔ แห่งระเบียบ
สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิด
ของเจ้าหน้าที่ฯ ได้นิยามคำว่า “เจ้าหน้าที่” ให้หมายความรวมถึงผู้ปฏิบัติงาน
ประเภทอื่น ไม่ว่าจะเป็นการแต่งตั้งในฐานะเป็นกรรมการหรือฐานะอื่นใด
บรรดาซึ่งได้รับแต่งตั้งหรือถูกสั่งให้ปฏิบัติงานให้แก่หน่วยงานของรัฐด้วย
กรณีจึงต้องพิจารณาว่ากรรมการดังกล่าวได้รับแต่งตั้งให้ปฏิบัติภารกิจให้กับ
หน่วยงานของรัฐแห่งใด หัวหน้าหน่วยงานของรัฐแห่งนั้นย่อมเป็นผู้มีอำนาจ
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า
กรรมการตรวจรับพัสดุทั้ง ๓ คนได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในการตรวจรับ
พัสดุให้แก่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแม่ฮ่องสอนซึ่งเป็นราชการ
ส่วนภูมิภาคที่มีได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลในสำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยว
และกีฬา ดังนั้น จึงต้องถือว่ากรรมการตรวจรับพัสดุทั้ง ๓ คนนั้นปฏิบัติงาน
ให้แก่สำนักงานปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานปลัดกระทรวง
การท่องเที่ยวและกีฬาจึงเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจร่วมแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด

สำหรับสำนักงานอัยการสูงสุดนั้น เมื่อการเป็นกรรมการตรวจรับพัสดุ
ของนางสาว น. ในกรณีนี้ เป็นการปฏิบัติงานให้แก่สำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬา
จังหวัดแม่ฮ่องสอน โดยไม่มีความเกี่ยวข้องกับตำแหน่งหน้าที่ในสำนักงานอัยการ
สูงสุดซึ่งเป็นหน่วยงานต้นสังกัด อีกทั้งสำนักงานอัยการสูงสุดมิได้มอบหมายหรือ
อนุญาตให้นางสาว น. ไปปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว จึงต้องถือว่าในการปฏิบัติหน้าที่นี้
นางสาว น. เป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานการท่องเที่ยวและกีฬาจังหวัดแม่ฮ่องสอน
ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ ประกอบ
กับข้อ ๔ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยหลักเกณฑ์การปฏิบัติเกี่ยวกับ
ความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ฯ สำนักงานอัยการสูงสุดจึงไม่ต้องร่วม
แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงในกรณีนี้แต่อย่างใด

(บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการ
สอบข้อเท็จจริงความรับผิดทางละเมิด : กรณีความเสียหายเกิดจากการกระทำ
ของคณะกรรมการตรวจรับพัสดุที่ประกอบด้วยเจ้าหน้าที่สังกัดหน่วยงานของรัฐ
หลายหน่วยงาน (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๘/๒๕๖๓))

Ransomware

ภัยอันตรายจากอินเทอร์เน็ต



โดย ศิริรัตน์ เมืองริ*

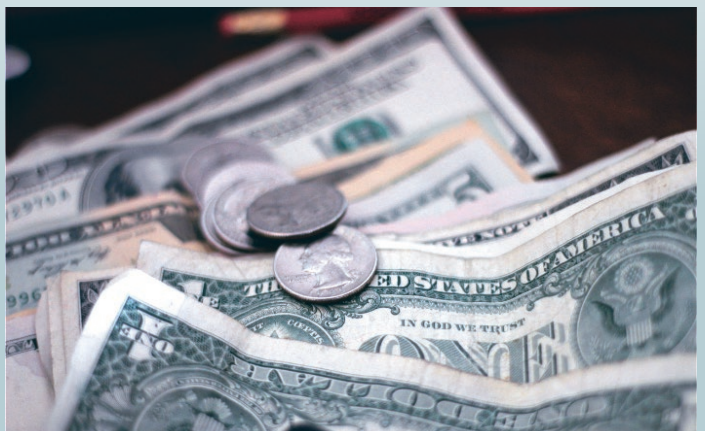
Ransomware คืออะไร

Ransomware เป็นมัลแวร์ (Malware) ประเภทหนึ่ง ซึ่งมีลักษณะการทำงานที่แตกต่างกับมัลแวร์ประเภทอื่น ๆ คือ ไม่ได้ถูกออกแบบมาเพื่อขโมยข้อมูลของผู้ใช้งานแต่อย่างใด แต่จะทำการเข้ารหัสหรือล็อกไฟล์ ไม่ว่าจะเป็นไฟล์เอกสาร รูปภาพ วิดีโอ ผู้ใช้งานจะไม่สามารถเปิดไฟล์ใด ๆ ได้เลย หากไฟล์เหล่านั้นถูกเข้ารหัส ซึ่งการถูกเข้ารหัสก็หมายความว่า จะต้องใช้คีย์ในการปลดล็อกเพื่อกู้ข้อมูลคืนมา ผู้ใช้งานจะต้องทำการจ่ายเงินตามข้อความ “เรียกค่าไถ่” ที่ปรากฏ

นับตั้งแต่ปี 2020 จนถึงปัจจุบันพบการโจมตี Ransomware ไม่หยุดและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เช่น กรณีโรงพยาบาล สระบุรี ที่ออกมาประกาศผ่านเฟซบุ๊ก ว่าระบบสารสนเทศ ของโรงพยาบาลถูกโจมตี พฤติกรรมของ Ransomware นั้น จะทำการล็อกไฟล์หรือ encryption file เพื่อไม่ให้เหยื่อเข้าใช้งาน ข้อมูลที่ถูกล็อก จากนั้นจะมีข้อความเพื่อทำการเรียกค่าไถ่ข้อมูลที่ ได้ล็อกไว้ หากเหยื่อยินยอมจ่ายค่าไถ่แฮกเกอร์ก็จะปลดล็อก ให้ใช้งาน

การป้องกัน Ransomware นั้นเป็นไปได้ค่อนข้างยาก เราในฐานะผู้ใช้งานและเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร จึงควรต้องมีความรู้ในการป้องกันระบบสารสนเทศด้วยตัวเอง เพราะหากมีความรู้แล้วเกิดเหตุที่ไม่คาดคิดจาก Ransomware หรือภัยคุกคามอื่น เราก็จะยังคงมีข้อมูล ณ ปัจจุบันอยู่และไม่เกิดความเสียหายแก่องค์กร

* นักวิชาการคอมพิวเตอร์ปฏิบัติการ ส่วนสารสนเทศ
สำนักงานเลขาธิการ



<https://www.kaspersky.com/resource-center/threats/how-to-prevent-ransomware>

ช่องทางการโจมตีของ Ransomware มี 3 ช่องทางด้วยกันคือ

Email phishing

การดาวน์โหลดไฟล์แนบมัลแวร์หรือลิงก์แนบในอีเมล โดยคิดว่าเป็นไฟล์เอกสารสำคัญ แต่ความเป็นจริงเป็นไฟล์ Ransomware เมื่อดาวน์โหลดเสร็จจะแอบแฝงตัวอยู่ในระบบ ล็อกข้อมูล จากนั้นจะมีอีเมลส่งมาเพื่อบอกว่าคอมพิวเตอร์ เครื่องนี้ถูกล็อกไฟล์แล้ว

Pop-up โฆษณา

ช่องทางนี้เป็นทางยอดฮิตที่แฮกเกอร์ใช้ในการแพร่กระจาย มัลแวร์ เพราะมันจะแฝงตัวอยู่ตามเว็บไซต์ในอินเทอร์เน็ตทั่วไป เมื่อเรากดเข้าเว็บไซต์ใด ๆ ก็ตามจะมี Pop-up เปิดขึ้นมา ก็จะดาวน์โหลด Ransomware ลงเครื่องไปแล้วแบบไม่รู้ตัว รูปแบบนี้เรียกว่า Malvertising ตามเว็บไซต์ที่อาศัย Pop-up ในการสร้างความรายได้ให้แก่ผู้ใช้งานเพื่อที่จะกดยอมรับ Pop-up ให้ปิดการแสดงผล

Redirect หน้าเว็บไซต์อันตราย

ช่องทางนี้มักจะเกิดจากเว็บไซต์ที่ไม่น่าเชื่อถือ เช่น เว็บไซต์ดูหนังออนไลน์ เว็บไซต์ดาวน์โหลดเพลงออนไลน์ หรือ เว็บไซต์ที่ปล่อยให้ดาวน์โหลดซอฟต์แวร์โปรแกรมฟรี ซึ่งเว็บไซต์พวกนี้เมื่อผู้ใช้งานกดดาวน์โหลดจะบังคับให้เปิดหน้าเว็บไซต์ อันตรายแล้วดาวน์โหลด Ransomware หรือไวรัสแบบอัตโนมัติทันที



<https://www.zdnet.com/article/ransomware-11-steps-you-should-take-to-protect-against-disaster/>



[https://www.zdnet.com/article/ransomwre-11-steps-you-should-take-to-protect-against-disaster/](https://www.zdnet.com/article/ransomware-11-steps-you-should-take-to-protect-against-disaster/)

วิธีป้องกันเบื้องต้นทำอย่างไร (ก่อนโดนโจมตี)

Back up online/offline เช่น สำรองข้อมูลลงในระบบ One drive หรือสำรองข้อมูลไว้บน Local โดยใช้โปรแกรม Back up และทำการจำกัดการเข้าถึงข้อมูลที่เป็นความลับ

การอัปเดตระบบปฏิบัติการและซอฟต์แวร์เพื่อปิดรูรั่วของโปรแกรมไม่ให้เป็นช่องทางการเข้าถึงจากแฮกเกอร์อย่างสม่ำเสมอ

การสร้าง Awareness ให้ความรู้เกี่ยวกับภัยคุกคามเพื่อให้เกิดวัฒนธรรมของการช่วยกันรักษาความปลอดภัย เช่น การตั้งรหัสผ่านเพื่อสร้างนิสัยให้ทุกคนเห็นความสำคัญ การสร้างระบบช่วยกรองอีเมล หรือเว็บ Phishing ต่าง ๆ ไม่ให้ไปถึงผู้ใช้งานได้ ฝึกให้ทุกคนไม่ดาวน์โหลดไฟล์จากเว็บไซต์ที่ไม่ปลอดภัย ระมัดระวังในการคลิกลิงก์หรือไฟล์ที่แนบมาในอีเมลของคนที่ไม่รู้จักหรือน่าสงสัย

แม้ภัยคุกคามไซเบอร์จะเกิดขึ้นได้ง่ายและมีผลกระทบที่รุนแรงต่อองค์กร แต่สามารถป้องกันเพื่อลดความเสียหายต่อองค์กรได้ โดยผู้ใช้งานจะต้องหมั่นดูแลอัปเดตระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้งานให้เป็นปัจจุบัน และในส่วนของสำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกานั้น ส่วนสารสนเทศ สำนักงานเลขาธิการ เป็นผู้ดูแล

Network security

อ้างอิง : www.it.chula.ac.th



กฤษฎีกา

ปีที่ ๑๖ ฉบับที่ ๑ (ตุลาคม - พฤศจิกายน ๒๕๖๓)



ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจผ่าน

Urban revitalization

ปรณ นิลประพันธ์*



ผู้เขียนเป็นคนหนึ่งที่เชื่อโดยสุจริตว่าโลกหลังโควิดจะเป็นโลกที่ไม่เหมือนเดิม และทุกภาคส่วนต้อง “ปรับตัว” ให้อยู่กับ “ความไม่เหมือนเดิม” นี้ให้ได้ ผู้เขียนจึงเชื่อว่าความพยายามที่จะทำให้สถานการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคม กลับไปเหมือนที่เคยเป็นอยู่ก่อนโควิดเป็นอะไรที่สวนกระแส เป็นไปไม่ได้ และเป็นการลงทุนที่อาจจะสูญเปล่า

อย่างไรก็ดี การช่วยเหลือเฉพาะหน้าก็จำเป็นต้องทำเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน แต่ถึงขั้นจะใช้ข้อมูลสถิติปีที่แล้วเป็น benchmark เลยนั้นผู้เขียนเห็นว่ามันก็เกินไป ที่เกินไปเพราะบริบทไม่เหมือนเดิม แตกต่างอย่างสิ้นเชิง อัตราการบริโภคหดตัวทุกประเทศ กำลังการผลิตถด ราคาน้ำมันนี้พุ่งเหวเลย จะเทียบกับปีก่อนได้ยังไง แต่ก็เห็นทำเทียบกันอยู่เรื่อย ไม่รู้ทำไมไม่คิดจะตั้ง benchmark ที่เหมาะสมกับบริบทที่แตกต่างจากปีก่อนอย่างสิ้นเชิงบ้าง แล้วก็พูดกันว่าปีนี้แย่กว่าปีก่อน มันก็แหงละครับ

* เลขานุการคณะกรรมการกฤษฎีกา





ก่อนโควิด กำลังการบริโภคมีอัตราเร่งที่สูงมากจากลัทธิบริโภคนิยม กิจกรรมทางเศรษฐกิจขยายตัวไปอย่างรวดเร็ว สำหรับความรุ่งเรืองของระบบเศรษฐกิจของบ้านเราที่ผันไปถึงความเป็นอยู่ของผู้คนในสังคมด้วยนั้น พึ่งพาการส่งออกกว่าร้อยละ ๖๐ รวมกับจำนวนนักท่องเที่ยวที่นำเงินเข้าถึงกว่าปีละ ๔๐ ล้านคน แม้พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๙ จะทรงพระราชทานคำสอนในการดำรงชีวิตอย่างยั่งยืนไว้ในหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงให้พวกเราแล้วว่าการดำรงชีวิตนั้นต้อง (๑) มีเหตุผล (๒) พอประมาณ และ (๓) มีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดี แต่ผลตอบแทนที่ได้รับเวลานั้นทำให้คนส่วนใหญ่ละเลยคำสอนอันล้ำค่า มีการขยายการลงทุนในกิจการที่ “ต้องพึ่งพาคนอื่นมาก ๆ” จนไม่มีการคิดถึง “ความเสี่ยง” ที่ว่าถ้าวันหนึ่งคนอื่นเขาไม่สั่งซื้อสินค้าหรือใช้บริการของเรา เราจะอยู่ได้อย่างไร

เมื่อเกิดโควิด ความเสี่ยงที่ว่านี้เกิดเป็นจริงขึ้นมาและส่งผลกระทบอย่างรุนแรง อย่างกิจการสายการบินที่เฟื่องฟูมากมายเดินทางมาถึงวันที่ต้องเสี่ยงกับการล้มละลายเพราะการจำกัดการเดินทาง ธุรกิจสร้างเครื่องบินโดยสารกลายเป็นธุรกิจที่แทบจะไม่มีอนาคต ธุรกิจโรงแรมที่เปิดกันทั่วทุกหัวระแหงต้องปิดตัวลง โรงงานผลิตเพื่อการส่งออกจำนวนมากต้องปิดตัวลงเพราะไม่มีคำสั่งซื้อจากต่างประเทศ ส่งผลกระทบต่องานในธุรกิจ รวมทั้งผู้ประกอบการที่เกี่ยวข้องจำนวนมาก แต่การช็อกทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรงนี้เกิดขึ้นในทุกแห่งทั่วโลก มิได้จำกัดเฉพาะในประเทศไทย โดนกันถ้วนหน้าว่ากัน อย่างญี่ปุ่นนี้ GDP ดิ่งลงถึง -๒๑% โดยประมาณ นี่ยังไม่รวมถึงผลกระทบทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการเมืองระหว่างประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ข้อพิพาทที่ใช้กำลัง (arm conflicts) ซึ่งจำกัดทั้งขอบเขตและคู่อรินั้นมีน้อยลง แต่มีการตอบโต้กันด้วยมาตรการที่ไม่ใช่อาวุธมากขึ้น โดยเฉพาะการแทรกแซงทางการเมืองโดยผ่านตัวแทนและการตอบโต้กันทางการค้าของประเทศมหาอำนาจ อันเป็นอุปสรรคต่อการขายสินค้าและบริการทั่วโลก สภาพบังคับโดยอ้อมทำให้ประเทศเล็กประเทศน้อยต้อง “จำใจเลือกข้าง” แต่เมื่อเลือกข้างใดข้างหนึ่งก็จะถูกแทรกแซงจากอีกข้างหนึ่งทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม และการพิพาททางการค้าอย่างหนักนี้เองที่ทำให้ประเทศใหญ่ น้อยต้องกลับมาเริ่มสั่งสมอาวุธทำลายล้างสูงไว้เพื่อเป็น “เครื่องมือสำรอง” ในเวทีเจรจาต่าง ๆ กันอีกครั้ง





เรื่องที่จะชวนคิดคือเราจะปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจอย่างไร

ผู้เขียนไม่มีความลึกซึ้งในวิชาทางเศรษฐกิจนัก แต่สนใจเรื่องการสร้างความเข้มแข็งและยั่งยืนให้แก่ระบบเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อม ๆ กันตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยเฉพาะเศรษฐกิจฐานราก เป้าหมายมิใช่การเน้นการสร้างความมั่งคั่ง (Wealth) แต่เน้นการสร้าง ความแข็งแกร่งและความสุขของคนในระดับครอบครัวและชุมชน ผู้เขียนเชื่อว่าถ้าครอบครัวและชุมชนเข้มแข็ง จะส่งผลให้สังคม และประเทศชาติในภาพรวมเข้มแข็งได้ในที่สุด

วิธีหนึ่งที่น่าสนใจคือ Urban Revitalization หรือ การทำให้ชุมชนต่าง ๆ กลับมา “มีชีวิตชีวา” อีกครั้งหนึ่ง ที่ผ่านมานั้นความเจริญกระจุกตัวอยู่ในเมืองใหญ่ ทำให้คนทิ้งถิ่นฐานเข้ามาทำงานเป็นพนักงานหรือลูกจ้างในเมือง ชุมชนต่าง ๆ ในเมืองรองเมืองเล็กเหลือแต่ผู้สูงอายุและเด็ก ความมีชีวิตชีวาของชุมชนเลือนหายไปโดยปริยาย ดังนั้น จึงเป็นการยากที่จะกระตุ้นให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมหมุนเวียนได้ เพราะขาดพลัง หลายประเทศใช้ Urban Revitalization เป็นเครื่องมือในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจใหม่ ให้คนที่กลับบ้านซึ่งมีความรู้จากเมืองใหญ่ติดตัวไป นำความรู้ไปใช้พัฒนาชุมชนให้เกิดการพัฒนา รวมทั้งคนที่หนีความวุ่นวายจากเมืองใหญ่ไปใช้ชีวิตในชนบท ใช้ความรู้ ความหลงใหล และความคิดสร้างสรรค์ ทำให้ชุมชนเดิมที่เงียบเหงาให้กลับมามีชีวิตชีวา และสืบทอดวัฒนธรรมดั้งเดิมที่ใกล้จะหายสาบสูญให้กลับคืนมาอีกครั้ง น่าสนใจมากครับ

ในทัศนะของผู้เขียน แทบเป็นไปไม่ได้เลยที่จะทำให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศกลับไปสู่สภาวะเดิมก่อนโควิด จำเป็นอย่างยิ่งที่เราต้องตระหนักถึงข้อเท็จจริงนี้และปรับเปลี่ยนโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สอดคล้องความเป็นจริง ลดการพึ่งพาการส่งออก และทั้งตัวเลขจำนวนนักท่องเที่ยวต่างประเทศในอดีตไว้เป็นความทรงจำที่ดี เพราะคงเป็นไปไม่ได้ที่จะเห็นอีกในอนาคตแม้จะมีวัคซีนป้องกันโควิดเกิดขึ้นก็ตาม





สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑ ถนนพระอาทิตย์

ก้าวสู่ปีที่ ๘๘

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ในพุทธศักราช ๒๕๓๖ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อจัดตั้ง “คณะกรรมการกฤษฎีกา” ขึ้น เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ร่างกฎหมายเป็นที่ปรึกษาและให้ความเห็นทางกฎหมายแก่รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งมีอำนาจพิจารณาตีปกรองด้วย โดยได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๐ วันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้ถือเอาวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๖ เป็นวันสถาปนาสำนักงานฯ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างการจัดองค์กร

และอำนาจหน้าที่อีกหลายครั้ง จนกระทั่งมีพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงได้แยกงานในส่วนของการพิจารณาคดีปกครองออกจากสำนักงานฯ ปัจจุบันภารกิจหลักของสำนักงานฯ คือ การพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายและให้คำปรึกษาทางกฎหมายแก่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งพิจารณาเสนอความเห็นให้มีการแก้ไขปรับปรุง หรือยกเลิกกฎหมาย ตลอดจนพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ

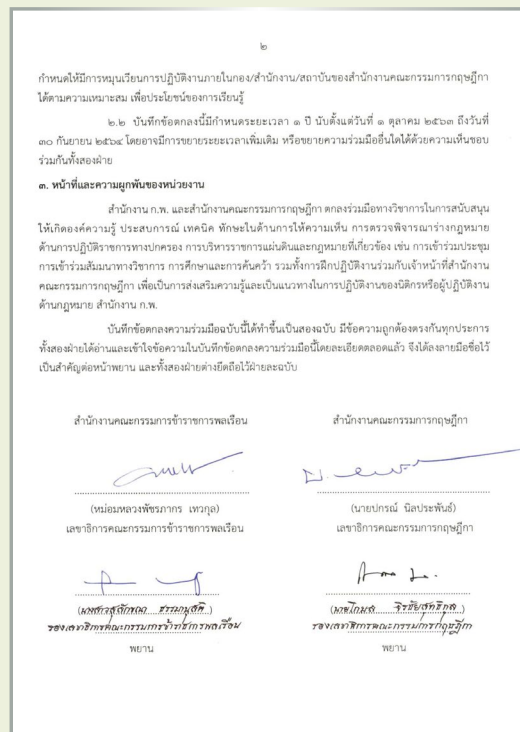
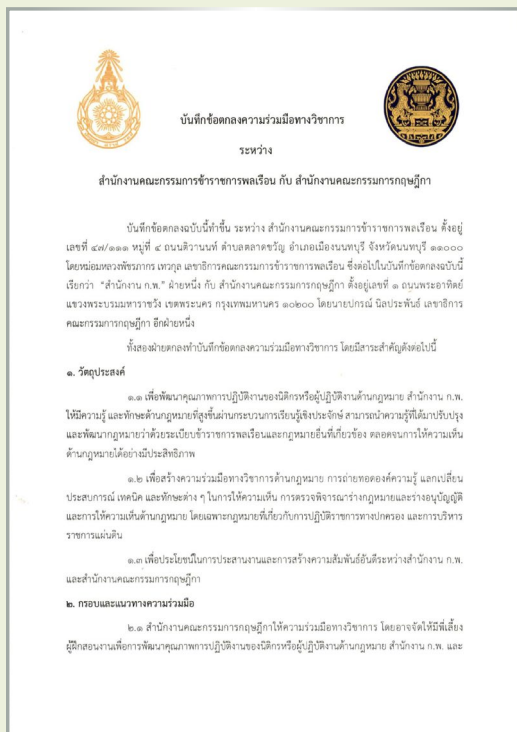
ตลอดระยะเวลา ๘๗ ปีที่ผ่านมา สำนักงานฯ ได้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการในการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากรทั้งในด้านความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในวิชาชีพมาโดยตลอด เพื่อให้คงความเป็นหน่วยงานที่มีคุณภาพเป็นที่เชื่อถือของรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ในการเป็นที่ปรึกษาทางด้านกฎหมาย และยังคงมุ่งมั่นที่จะพัฒนาสำนักงานฯ ให้เป็นที่เชื่อถือและยอมรับตลอดไป ปัจจุบันการเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาทางด้านกฎหมายของรัฐบาลที่ต้องสนับสนุนและผลักดันให้นโยบายของรัฐบาล และการดำเนินงานตามแผนยุทธศาสตร์ของชาติประสบความสำเร็จ บรรลุตามเป้าหมายไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะสถานการณ์ของโลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านเทคโนโลยี โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ความเชื่อและแนวความคิดใหม่ ๆ รวมทั้งปัญหาที่ยากจะคาดเดา อย่างเช่นอุบัติภัยทางธรรมชาติ โรคระบาด ล้วนเป็นปัญหาท้าทายที่ทุกหน่วยงานต้องปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงาน เพื่อให้สามารถรับมือกับสถานการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ได้

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา นายปกรณ์ นิลประพันธ์ ได้ตระหนักและเล็งเห็นความสำคัญในการพัฒนาปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของสำนักงานฯ ให้ทันกับสถานการณ์ดังกล่าวข้างต้น โดยมุ่งเน้นการพัฒนาเทคโนโลยี และบุคลากรไปพร้อม ๆ กัน เริ่มดำเนินการและใช้โอกาสในช่วงที่มีการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ในประเทศไทย จนรัฐบาลต้อง Lock down ประเทศ สถานที่ราชการหน่วยงานต่าง ๆ ต้องปิดทำการ ทั้งนี้ได้เริ่มดำเนินการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทำงานอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการประชุมทางไกล การติดต่อสื่อสาร สั่งการ แจ้งเวียนหนังสือราชการ เก็บข้อมูล ปรับแก้ข้อมูล และแลกเปลี่ยนข้อมูล อาทิ ระบบ Microsoft team, Line OCS official, ระบบสารบรรณอิเล็กทรอนิกส์, OneDrive พร้อม ๆ กับการอบรมและฝึกทักษะให้แก่บุคลากรทุกคน ในการใช้เทคโนโลยีเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการปฏิบัติงาน ทำให้สำนักงานฯ สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ แม้จะต้องปิดสำนักงานฯ



แต่บุคลากรสามารถทำงานได้โดยไม่ต้องมาทำงานร่วมกันที่สำนักงานฯ เหมือนเช่นเดิม สามารถจัดการประชุม พิจารณาจัดทำร่างกฎหมายหรือการประชุมอื่น ๆ ผ่านโน้ตบุ๊กหรือสมาร์ทโฟนได้โดยสะดวก สามารถติดต่อสื่อสาร รับ - ส่ง ข้อมูลเอกสารระหว่างกันได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ลดการใช้กระดาษหรือเอกสารในการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ดี การปรับเปลี่ยนและพัฒนากระบวนการทำงานใหม่ย่อมมีปัญหาเกิดขึ้นบ้าง ทั้งด้านเทคโนโลยี และบุคลากร แต่ทุกคนก็ร่วมมือร่วมใจที่จะเรียนรู้ และแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นไปด้วยกัน เพื่อให้เกิดการทำงานที่มีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่เป้าหมายของสำนักงานฯ นั่นก็คือ Better Regulation for Better Life เพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประเทศชาติมีความเจริญ มั่นคงเป็นปึกแผ่น

นอกจากนี้สำนักงานฯ ยังมุ่งเน้นสร้างความร่วมมือและการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานอื่น ๆ ในเดือนกันยายนและตุลาคม ๒๕๖๓ ที่ผ่านมาสำนักงานฯ ได้มีการลงนามบันทึกความร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนและสำนักงานศาลปกครอง เพื่อเป็นการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้รอบด้าน สร้างความร่วมมือทางด้านวิชาการ แลกเปลี่ยนประสบการณ์ เทคนิคและทักษะในการปฏิบัติงาน อันจะเป็นประโยชน์ในการประสานงานและสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างกัน



พิธีลงนาม MoU โครงการเพิ่มพูนประสบการณ์ในการปฏิบัติงานด้านกฎหมายระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสำนักงาน ก.พ.



MoU ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากับสำนักงาน ก.พ. ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๖๓ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๔

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

“

ในระบบราชการจริงๆ เราควรจะมี Secondment เป็นเรื่องเป็นราว หมายความว่า ก่อนที่คุณจะไต่ขึ้นเป็นผู้บริหาร อย่างน้อยคุณต้องเคยเป็น Secondment ที่อื่นนอกหน่วย ไม่ใช่อยู่แต่กับในกรมในกอง แล้วก็ย้ายไป ย้ายมา ซึ่งจริง ๆ แล้วมันไม่ได้อะไรเพิ่ม เพราะเรารู้ วัฒนธรรมองค์กรเรา เรารู้วิถีคิดขององค์กรเรา แต่เราไม่รู้ว่าคนอื่นเขาทำอย่างไร แต่เวลาเราทำงานร่วมกับรัฐบาล เราทำงานร่วมกันกับองค์กรอื่น เราต้องรู้หมด

”



นายปรกรณ์ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา



หม่อมหลวงพัชรภากร เทวกุล
เลขาธิการ ก.พ.



จุดมุ่งหมายคือการสนับสนุนความร่วมมือ
ในการพัฒนาบุคลากรด้วยการแลกเปลี่ยน
เข้าปฏิบัติงานระหว่างสองหน่วยงาน

“

...แล้วเวลาทำงานเราจะให้ทำงานจริง... เราถือว่าท่านเป็นกำลังของเรคนหนึ่ง เราจะไม่นับว่าท่านมาจาก ก.พ. หรือที่ไหน เมื่อใดก็ตามที่ท่านเหยียบเข้ามาทำงานที่นี่ ท่านคือคนที่...และผมคิดว่าเราจะร่วมกันพัฒนาโปรแกรมนี้ ให้เป็นโปรแกรมมาตรฐานสำหรับข้าราชการระดับสูงต่อไปด้วย

”

พิธีลงนามบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
กับสำนักงานศาลปกครอง โดยเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาและเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง
วันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (อาคารเทเวศร์)



นายปรณ นิลประพันธ์
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวเปิดงาน



นายปรณ นิลประพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
และนายอติโชค ผลดี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



กิจกรรมความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
และสำนักงานศาลปกครอง พร้อมทั้งการปาฐกถา เรื่อง จากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงสำนักงาน
ศาลปกครอง กับภาพที่คาดหวังในอนาคต อภิปรายทางวิชาการ เรื่อง ก้าวต่อไปของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
และสำนักงานศาลปกครอง และการหารือแนวทางปฏิบัติในการดำเนินงานร่วมกันของสองหน่วยงานในการพัฒนา
ความร่วมมือภายในกรอบของบันทึกข้อตกลง






บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ
ระหว่าง
สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและสำนักงานศาลปกครอง

บันทึกข้อตกลงฉบับนี้ทำขึ้น ณ สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยนายปกรณ์ นิตยภัตพันธ์ เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานศาลปกครอง โดยนายพิชิต พลดี เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ด้วยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาซึ่งมีหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนและกรรมการการอุดมศึกษา คณะกรรมการพัฒนาคุณภาพ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง รวมทั้งคณะกรรมการปรับปรุงประมวลกฎหมายชุดต่าง ๆ ในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย ให้ความเห็นทางกฎหมาย ตลอดจนพิจารณาเพื่อจัดทำหรือปรับปรุงประมวลกฎหมาย ในขณะเดียวกัน สำนักงานศาลปกครองมีหน้าที่ปฏิบัติงานสนับสนุนศาลปกครอง ซึ่งรวมถึงการที่ด้านวิชาการและด้านคดีศาลปกครอง

ดังนั้น เพื่อเป็นการประสานความร่วมมือภายใต้กรอบอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานทั้งสอง ให้สอดคล้องเชื่อมโยงกัน อันจะเป็นการส่งเสริมให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานที่ของคณะกรรมการการอุดมศึกษาและศาลปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประเทศและประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน หน่วยงานทั้งสองจึงได้จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการขึ้นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาความร่วมมือต่าง ๆ ได้แก่ การให้ข้อมูลทางกฎหมาย การพัฒนาบุคลากร การวิจัยและการจัดการเรียนการสอนสหสาขา และด้านอื่น ๆ ที่ทั้งสองหน่วยงานเห็นว่า เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานของทั้งสองหน่วยงาน ทั้งนี้ หากมีการปรับปรุงเพิ่มเติมเนื้อหาสาระ ข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการระหว่างกันและทั้งสองฝ่ายเห็นชอบร่วมกันแล้วให้จัดทำ เอกสารแนบท้ายกรอบบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ และถือว่าเอกสารแนบท้ายดังกล่าว เป็นส่วนหนึ่งของบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการนี้ด้วย

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการนี้ทั้งสองฝ่าย มีข้อความถูกต้องครบถ้วนทุกประการ หน่วยงานทั้งสองฝ่ายได้ยอใจและยินยอม โดยผู้อำนวยการและนางรองนางของทั้งสอง ได้ลงนามร่วมกันและได้ถือปฏิบัติฉบับนี้ที่ข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการฉบับนี้ ตั้งแต่วันที่ลงนามเป็นต้นไป

บันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการฉบับนี้ ทำขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๖๓

สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ลงชื่อ _____
(นายปกรณ์ นิตยภัตพันธ์)
เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

ลงชื่อ _____
(นายบัณเฑาะฐ จิรัชชุศิริกุล)
พยาน

สำนักงานศาลปกครอง

ลงชื่อ _____
(นายพิชิต พลดี)
เลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

ลงชื่อ _____
(นางสมฤดี ชัยสุตยศิริ)
พยาน

เอกสารแนบท้ายบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ ระหว่างสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานศาลปกครอง	
ลำดับ	กิจกรรม
๑	กรอบความร่วมมือทางวิชาการ การใช้ฐานข้อมูลทางกฎหมาย หน่วยงานทั้งสองจะร่วมมือในการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในองค์กร (Management Information System : MIS) เพื่อเชื่อมโยงข้อมูลร่วมกัน ดังนี้ ๑. คำสั่งและคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด ๒. เรื่องร้องเรียนสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา ที่ความเห็นทางกฎหมาย และนายพยานกฎหมาย (โดยเชื่อมโยงเป็นเดียวกันแล้ว) ๓. การวางแผนการพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องร่วมกัน ๔. การส่งบุคลากรเข้าอบรมในหลักสูตรต่าง ๆ รวมถึงการเข้าร่วมโครงการพิเศษที่หน่วยงานทั้งสองเป็นผู้จัด ๕. การแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และบุคลากรระหว่างสองหน่วยงานโดยเฉพาะที่จัดการศึกษาจากต่างประเทศ ๖. การแลกเปลี่ยนบุคลากรไปปฏิบัติงานระหว่างหน่วยงาน
๒	การพัฒนาบุคลากร หน่วยงานทั้งสองจะร่วมมือกันส่งเสริมในการพัฒนาบุคลากรและงานวิจัย ตลอดจนการฝึกอบรมและการศึกษาร่วมกัน ดังนี้ ๑. จัดให้มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลงานวิจัยและงานวิชาการที่ทำกันคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานศาลปกครอง มี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเช่น หน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสอง ๒. ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนสหสาขาวิชาเกี่ยวกับกฎหมายสหสาขาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในกรณีที่มีหน่วยงานใดมีการพัฒนาทางวิชาการ ที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานนี้ ก็ให้มีการจัดการระหว่างหน่วยงาน เพื่อส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเช่น หน่วยงานอื่น ๆ ๓. พัฒนาศูนย์ข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูลทางกฎหมายระหว่างสองหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลทางด้านคดีและคดีที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองหน่วยงานร่วมกัน เพื่อช่วยในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองเป็นประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๓	การวิจัยและการจัดการเรียนการสอนสหสาขา หน่วยงานทั้งสองจะร่วมมือกันส่งเสริมในการพัฒนาวิชาการและงานวิจัย ตลอดจนการฝึกอบรมและการศึกษาร่วมกัน ดังนี้ ๑. การดำเนินการวิจัยและงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับงานของสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และสำนักงานศาลปกครอง มี หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเช่น หน่วยงานอื่น ๆ ในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสอง ๒. ส่งเสริมให้มีการเรียนการสอนสหสาขาวิชาเกี่ยวกับกฎหมายสหสาขาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง กฎหมายปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งในกรณีที่มีหน่วยงานใดมีการพัฒนาทางวิชาการ ที่มีความสัมพันธ์กับหน่วยงานทั้งสองหน่วยงานนี้ ก็ให้มีการจัดการระหว่างหน่วยงาน เพื่อส่งบุคลากรเข้ารับการอบรมที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเช่น หน่วยงานอื่น ๆ ๓. พัฒนาศูนย์ข้อมูลเชื่อมโยงข้อมูลทางกฎหมายระหว่างสองหน่วยงานที่สามารถเชื่อมโยงข้อมูลทางด้านคดีและคดีที่เกี่ยวข้องกับทั้งสองหน่วยงานร่วมกัน เพื่อช่วยในการดำเนินงานของหน่วยงานทั้งสองเป็นประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
๔	การจัดการทรัพยากรสารสนเทศ หน่วยงานทั้งสองจะร่วมมือกันส่งเสริมในการจัดการทรัพยากรสารสนเทศเพื่อเป็นประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ดังนี้ ๑. การดำเนินการร่วมกันในการจัดซื้อ-จัดหาทรัพยากรสารสนเทศ เช่น หนังสือ วารสาร ๒. การจัดทำหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-book) วารสารทางอิเล็กทรอนิกส์ (E-journal) เป็นต้น ๓. การใช้บริการข้อมูลทางกฎหมายของศาลปกครองของสำนักงานศาลปกครอง และสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา โดยไม่ต้องทำหนังสือการขอเข้าถึงเป็นลายลักษณ์อักษร ๔. การให้พื้นที่บริการซึ่งมีสื่อและองค์ความรู้ต่าง ๆ บนเว็บไซต์ของทั้งสองหน่วยงาน

เลขาธิการคณะกรรมการการอุดมศึกษา

“...ผมคิดว่าความสัมพันธ์ระหว่างสำนักงานศาลปกครองกับสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา รวมถึงตุลาการด้วยเรายังคงแบบแน่นไม่เคยจางหายไปไหน สิ่งเดียวที่เรามุ่งมั่นทำงานด้วยกันมาตลอดก็คือ การพัฒนาหลักกฎหมายปกครองขึ้นในประเทศไทย เราได้สถาปนาศาลปกครองขึ้นแล้ว ในระยะช่วงต่อจากนี้ก็คือการพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้เข้มข้นขึ้นและให้เป็นหลักในการพัฒนาประเทศในยุคถัด ๆ ไปนับจากนี้ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะว่าเรากำลังถูก Disrupt อย่างรุนแรงจากในหลาย ๆ ด้าน ผมคิดว่าหลักกฎหมายปกครองหรือว่าการร่างกฎหมายเองมีความจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับความท้าทายที่มันเกิดขึ้น ณ ปัจจุบัน ไม่ว่าจะเป็นเรื่อง Disruptive Technology, Ageing Society, Climate Change, Internation Application, Geopolitic และที่สำคัญก็คือ Individuallism ผมคิดว่าสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดที่พวกเราจะต้องร่วมกันพัฒนาหลักกฎหมายปกครองให้ดำเนินไปในแนวทางเดียวกันให้ได้ เพื่อที่จะได้วางรากฐานสำคัญสำหรับประเทศไทยต่อไป สำหรับความร่วมมือทางวิชาการที่เราจะทำกันอยู่ใน ๔ ประเด็นก็คือเรื่อง ความสัมพันธ์ทางวิชาการ ผมคิดว่าเป็นเรื่อง

ที่เรามุ่งมั่นกันอยู่ตลอดเวลา วารสารกฎหมายปกครองวารสารศาลปกครอง มีเนื้อหาไปในทางเดียวกัน สนับสนุนซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนบุคลากรระหว่างหน่วยงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะของ Secondment ผมคิดว่าอันนี้เป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่ง เรื่องที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือการพัฒนาตัวบทกฎหมายให้มีความทันสมัย ผมคิดว่าเป็นภารกิจร่วมกัน ซึ่งเรากำลังมาตั้งเดิมตั้งแต่อยู่ในกฎหมายแล้ว ร้องทุกข์มีปัญหาอะไรเกิดขึ้นจะส่งปัญหาให้ร่างกฎหมายไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเสียให้มันถูกต้อง อันนี้เป็นการกิจที่เราร่วมกันทำมาโดยตลอด เรื่องการแลกเปลี่ยนข้อมูลสารสนเทศ ผมคิดว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก เพราะว่าจะทำให้เราเรียนรู้วิธีคิดและวิธีปฏิบัติซึ่งกันและกัน สิ่งที่สำคัญที่สุดไม่ใช่เราเรียนรู้กันอย่างเดียวระหว่างสองหน่วย แต่เราจะต้องถ่ายทอดสิ่งเหล่านี้ให้กับพี่น้องประชาชน นักศึกษา นักวิชาการโดยทั่วไปให้ทราบด้วย ซึ่งผมคิดว่าอันนี้เป็นการกิจที่ยิ่งใหญ่มากและจำเป็นมากในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อของประเทศไทย ถ้าระบบกฎหมายเราไม่มั่นคง สิ่งที่จะเกิดขึ้นต่อไปก็คือ ความเชื่อมั่นในภาครัฐจะสูญหายและนั่นจะทำให้การปกครองเป็นไปด้วยความลำบากยากเย็นขึ้น”



การกระทำชำเรา

ตามประมวลกฎหมายอาญาที่แก้ไขใหม่
(พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา
(ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๒)

สุนทร เปลี่ยนสี^๑

เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๖๒ สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (ความผิดเกี่ยวกับเพศ) ฉบับล่าสุด แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และประกาศเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยมีผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๖๒ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีสาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศในประมวลกฎหมายอาญาหลายประเด็น โดยหนึ่งในประเด็นที่น่าสนใจคือ ความหมายที่เปลี่ยนแปลงไปของการกระทำชำเราและลักษณะต่าง ๆ ของการกระทำชำเรา โดยขอนำเสนอกฎหมายต่างประเทศที่น่าสนใจมาพอเป็นสังเขปไว้ด้วย



ความหมายของ “กระทำชำเรา”

ก่อน พ.ศ. ๒๕๕๐ ประมวลกฎหมายอาญาไม่ได้กำหนดบทนิยามหรือความหมายของคำว่า “กระทำชำเรา” ไว้ โดยความหมายของการกระทำชำเรามาจากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วางหลักไว้โดยสรุปคือ การกระทำชำเราจะสำเร็จเมื่ออวัยวะเพศชายล่วงล้ำหรือสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศหญิง^๒ ต่อมา เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐^๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความผิดเกี่ยวกับเพศโดยกำหนดความหมายของการกระทำชำเราไว้ในมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ ให้หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น นับแต่นั้น การกระทำชำเราจึงไม่จำกัดเฉพาะการใช้อวัยวะเพศชาย “ล่วงล้ำ” หรือ “สอดใส่” อวัยวะเพศหญิงเท่านั้น แต่ขยายไปถึงการ “กระทำกับ” อวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น รวมทั้งการใช้สิ่งอื่นกระทำต่ออวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่นด้วย



^๑ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายค้นคว้า และเรียบเรียงกฎหมาย กองกฎหมายต่างประเทศ
^๒ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖/ตอนที่ ๖๙ ก/หน้า ๑๒๗/๒๗ พฤษภาคม ๒๕๖๒

^๓ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๔๖/๒๕๓๒

^๔ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐



การใช้คำว่า “กระทำกับ” ในความหมายของการกระทำชำเรา นั้น เพื่อให้สอดคล้องกับการปรับเปลี่ยนขอบเขตของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราที่ไม่จำกัดเฉพาะกรณีที่ชายกระทำกับหญิงเท่านั้น แต่ครอบคลุมถึงการกระทำต่อบุคคลอื่นไม่ว่าจะเป็นเพศเดียวกันหรือต่างเพศกับผู้กระทำก็ตาม ดังนั้น ไม่ว่าชายกระทำกับหญิง ชายกระทำกับชาย หญิงกระทำกับชาย หรือหญิงกระทำกับหญิง หากเป็นการกระทำตามความหมายของการกระทำชำเราที่กล่าวมาข้างต้น ก็อาจเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราหรือกระทำชำเราผู้อื่นได้โดยไม่จำกัดเฉพาะชายกระทำกับหญิงเหมือนในอดีต

ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตาม มาตรา ๒๗๖ และความผิดฐานกระทำชำเราเด็กตาม มาตรา ๒๗๗ เมื่อคราวที่แก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดความหมายของการกระทำชำเราไว้อย่างกว้างขวางดังกล่าวก่อนหน้านี้แล้วก็ตาม แต่แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในระยะต่อมาได้วางแนวตัดสินใจไปในลักษณะที่แสดงให้เห็นว่า ศาลฎีกายังคงยึดแนวคำพิพากษาว่าการกระทำชำเราต้องมีการล่วงล้ำหรือสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้ถูกระทำจึงจะเป็นความผิดสำเร็จ^๕ แสดงให้เห็นว่าศาลฎีกาเห็นว่าคำว่า “กระทำกับ” ในมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ ยังคงเป็นการล่วงล้ำหรือสอดใส่ตามแบบบรรทัดฐานเดิม^๖ แต่เพิ่มจากการล่วงล้ำหรือสอดใส่อวัยวะเพศหญิง เป็นการล่วงล้ำหรือสอดใส่อวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้ถูกระทำ



จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว ใน พ.ศ. ๒๕๕๘ กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของการกระทำชำเราให้สอดคล้องกับลักษณะของการกระทำชำเราตามธรรมชาติและสอดคล้องกับแนวคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว และในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาโดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาก็เห็นชอบด้วยกับหลักการในการแก้ไขเพิ่มเติมความหมายของการกระทำชำเราในลักษณะดังกล่าว ซึ่งเป็นที่มาของการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศในครั้งนี้ โดยบทนิยามคำว่า “กระทำชำเรา” ซึ่งเพิ่มขึ้นโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๒ บัญญัติความหมายของการกระทำชำเราไว้ในมาตรา ๑ (๑๘) โดยบัญญัติให้ “กระทำชำเรา” หมายความว่า “กระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น”

ความเปลี่ยนแปลงที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การกำหนดเป็นบทนิยามในมาตรา ๑ (๑๘) เสียทีเดียว ต่างจากเดิมที่บัญญัติเป็นข้อความซ้ำ ๆ อยู่ทั้งในมาตรา ๒๗๖ และมาตรา ๒๗๗ และเปลี่ยนลักษณะของการกระทำจากการใช้อวัยวะเพศ “กระทำกับ” เป็นการ “ล่วงล้ำ” อวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น สำหรับการใช้อวัยวะอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่นนั้น ได้ย้ายไปเป็นเหตุฉกรรจ์ของความผิดฐานกระทำอนาจารหรืออาจเรียกว่าเป็นการกระทำอนาจารโดยการล่วงล้ำตามมาตรา ๒๗๘ วรรคสอง



^๕ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๙๐/๒๕๕๕, ๑๕๘๓๒/๒๕๕๕, ๖๘๑๖/๒๕๕๔, ๒๕๓๐/๒๕๕๔

^๖ เกียรติขจร วิจารณ์สวัสดิ์, กฎหมายอาญาภาคความผิด เล่ม ๒, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (๒๕๕๗), กรุงเทพมหานคร พบลีซิ่ง จำกัด, หน้า ๔๓๗



ความหมายของการกระทำชำเราตามกฎหมายต่างประเทศ

(๑) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมันไม่ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การกระทำชำเรา” โดยได้กำหนดลักษณะการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการข่มขืนกระทำชำเราไว้ปรากฏในมาตรา ๑๗๗ ความผิดฐานทางเพศโดยใช้กำลังทำร้าย บังคับ และการข่มขืนกระทำชำเรา (Sexual assault; sexual coercion; rape) มีสาระสำคัญดังนี้มาตรา ๑๗๗ ความผิดฐานทางเพศโดยใช้กำลังทำร้าย บังคับ และการข่มขืนกระทำชำเรา บัญญัติว่า ผู้ใดบังคับขืนใจกระทำการในทางเพศต่อผู้อื่นหรือให้ผู้อื่นกระทำการในทางเพศต่อตน หรือทำให้ผู้อื่นกระทำการหรือยอมรับการกระทำในทางเพศของบุคคลที่สาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึงห้าปี

ผู้ใดกระทำการในทางเพศต่อบุคคลอื่นหรือยอมให้บุคคลอื่นกระทำการในทางเพศต่อตนหรือบุคคลที่สาม ต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน ถ้าเป็นการกระทำต่อบุคคลซึ่งไม่มีความสามารถในการให้ความยินยอมได้ บุคคลซึ่งมีความผิดปกติทางร่างกายหรือจิตใจ ทำให้ผู้เสียหายตกใจ ทำให้หรือข่มขู่ให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายร้ายแรงต่อบุคคลนั้น

(๒) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การกระทำชำเรา” ไว้ แต่กำหนดลักษณะการกระทำที่เข้าข่ายเป็นการข่มขืนกระทำชำเราไว้ในมาตรา ๒๒๒ - ๒๓ ดังนี้

มาตรา ๒๒๒ - ๒๓ การกระทำใด ๆ ที่เป็นการล่วงล้ำทางเพศไม่ว่าจะมีลักษณะเช่นใด หากได้กระทำต่อผู้อื่นโดยใช้กำลัง (violence) โดยขู่บังคับ (constraint) โดยคุกคาม (threat) หรือโดยไม่ให้รู้ตัว (surprise) การกระทำนั้นคือการข่มขืนกระทำชำเรา (rape) ต้องระวางโทษไม่เกินสิบห้าปี



(๓) สหราชอาณาจักร

พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดทางเพศ ค.ศ. ๒๐๐๓ (Sexual Offences Act 2003) ไม่ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “การกระทำชำเรา” แต่ได้กำหนดลักษณะการกระทำที่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ แบ่งได้เป็น ๓ ลักษณะ คือ การข่มขืนกระทำชำเรา (rape) การอนาจาร (assault) และการทำกิจกรรมทางเพศโดยไม่ยินยอม (causing a person to engage in sexual activity without consent) สรุปได้ดังนี้

มาตรา ๑ การข่มขืนกระทำชำเรา (rape)

ผู้ใด (เอ) จงใจทำให้อวัยวะเพศของตนล่วงล้ำช่องคลอด ทวารหนัก หรือปากของผู้อื่น (บี) โดย บี ไม่ยินยอม และ เอ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า บี ไม่ยินยอม ผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต

มาตรา ๒ การอนาจารโดยการล่วงล้ำ (assault by penetration)

ผู้ใด (เอ) จงใจทำให้อวัยวะส่วนหนึ่งส่วนใดของตนหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำช่องคลอดหรือทวารหนักของผู้อื่น (บี) ในทางเพศ โดย บี ไม่ยินยอม และ เอ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า บี ไม่ยินยอม ผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต



มาตรา ๓ การอนาจารทางเพศ (sexual assault)

ผู้ใด (เอ) จงใจสัมผัสผู้อื่น (บี) ในทางเพศ โดย บี ไม่ยินยอม และ เอ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า บี ไม่ยินยอม ผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับ สำหรับการพิจารณาคดีโดยรวบรัด หรือจำคุกไม่เกินสิบปี สำหรับการพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน

มาตรา ๔ การทำให้บุคคลมีกิจกรรมทางเพศโดยปราศจากความยินยอม (causing a person to engage in sexual activity without consent)

ผู้ใด (เอ) จงใจทำให้ผู้อื่น (บี) เข้าร่วมในกิจกรรมทางเพศ โดย บี ไม่ยินยอม และ เอ มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า บี ไม่ยินยอม ถ้ากิจกรรมนั้นมีลักษณะดังต่อไปนี้

มีการล่วงล้ำช่องคลอดหรือทวารหนักของ บี

มีการใช้วัยวะเพศของบุคคลอื่นล่วงล้ำปากของ บี

บี ใช้ส่วนของร่างกายของตนหรือใช้สิ่งอื่นใดล่วงล้ำช่องคลอดหรือทวารหนักของบุคคลอื่น

บี ใช้วัยวะเพศของตนล่วงล้ำปากของบุคคลอื่น

ผู้นั้นมีความผิดและต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับ สำหรับการพิจารณาคดีโดยรวบรัด หรือจำคุกไม่เกินสิบปี สำหรับการพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน



การกระทำชำเราในลักษณะ passive

จากความหมายของคำว่า “กระทำชำเรา” ตามมาตรา ๑ (๑๘) ที่ได้แก้ไขใหม่ ซึ่งหมายความว่า กระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น มีประเด็นที่ทำให้เกิดข้อถกเถียงกันในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาและในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ว่า กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่เคลื่อนไหวร่างกายแต่ใช้อำนาจบังคับผู้เสียหายหรือเหยื่อให้กระทำการกิจกรรมทางเพศเพื่อสนองความใคร่ของตน หรือเรียกการกระทำลักษณะนี้ว่าเป็นการกระทำในลักษณะ passive กล่าวคือ ผู้กระทำยอมให้ผู้อื่นมากระทำชำเราตนโดยที่ตนเป็นฝ่ายรับการกระทำของผู้อื่น หรือเป็นฝ่ายถูกกระทำจากผู้อื่น โดยปกติทั่วไปแล้ว การกระทำ ความผิดต่อผู้อื่น ผู้กระทำจะเป็นฝ่ายกระทำในลักษณะ active กล่าวคือ ลงมือกระทำความผิดต่อผู้อื่น ปัญหาว่าการกระทำชำเราตามความหมายใหม่นี้ จะครอบคลุมถึงการกระทำในลักษณะ passive ที่กล่าวแล้วหรือไม่ ยกตัวอย่างเช่น ชายบังคับให้หญิงมีเพศสัมพันธ์กับตนด้วยการที่ชายนอนนิ่ง ๆ แล้วบังคับให้หญิงเป็นฝ่ายกระทำกับชายนั่นเอง กรณีนี้แม้ชายจะไม่ได้เคลื่อนไหวร่างกาย แต่การบังคับของชายทำให้อวัยวะเพศของชายล่วงล้ำอวัยวะเพศของหญิงแล้ว

ประเด็นปัญหานี้ คณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาพิจารณาแล้วเห็นว่า ความหมายของการกระทำชำเราควรเป็นความหมายตามธรรมชาติ ซึ่งโดยสภาพของความผิดนี้ ย่อมเป็นกรณีที่ชายกระทำกับหญิงเป็นหลัก เพราะสภาพของการกระทำเพศหญิงย่อมไม่สามารถกระทำชำเราชายได้ แนวคำพิพากษาศาลฎีกาในระยะหลัง ก็ยังคงยึดหลักว่าการกระทำชำเราต้องมีการล่วงล้ำสอดใส่^๗ ลักษณะของการกระทำชำเราที่สำคัญคือต้องมีการร่วมเพศโดยการสอดใส่ล่วงล้ำระหว่างอวัยวะเพศ ไม่ว่าจะแบบ active หรือ passive ก็ตาม

^๗ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๙๐/๒๕๕๕, ๑๕๘๓๒/๒๕๕๕, ๖๘๑๖/๒๕๕๕, ๒๕๓๐/๒๕๕๕

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาในความผิดเกี่ยวกับเพศตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดถึงการกระทำในลักษณะ passive ไว้ด้วย โดยใช้ถ้อยคำว่าเป็นการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยผู้ถูกระทำใช้อวัยวะเพศทวารหนัก ช่องปาก หรืออวัยวะอื่นใดเพื่อให้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่งล้ำเข้าไป แต่ความดังกล่าวถูกตัดออกในชั้นการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาเห็นว่าถ้อยคำตามมาตรา ๑ (๑๘) แห่งประมวลกฎหมายอาญาปัจจุบันครอบคลุมการกระทำชำเราในลักษณะ passive ด้วยแล้ว ทั้งนี้ เป็นดุลพินิจของศาลในการวางแนวบรรทัดฐานการใช้และการตีความบทนิยามดังกล่าวต่อไปว่าจะมีขอบเขตเนื้อหาของการกระทำครอบคลุมเพียงใดจะครอบคลุมถึงการกระทำในลักษณะที่ผู้กระทำไม่เคลื่อนไหวร่างกายหรือการกระทำในลักษณะ passive ด้วยหรือไม่^{๔๘} สำหรับในชั้นคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา ร่างกฎหมายฉบับนี้ กรรมการพิจารณาส่วนใหญ่เห็นด้วยว่าความหมายของการกระทำชำเราควรกำหนดให้เป็นไปตามธรรมชาติของการกระทำชำเรา และหากเกิดการกระทำชำเราในลักษณะ passive ขึ้นจริงก็เป็นหน้าที่ของศาลที่จะพิจารณาวางแนวบรรทัดฐานในการตัดสินความผิดลักษณะดังกล่าวต่อไป อย่างไรก็ตาม มีกรรมการฯ อีกฝ่ายหนึ่งที่เห็นควรแก้ไขถ้อยคำความหมายของการกระทำชำเราให้ครอบคลุมการกระทำชำเราในลักษณะ passive ด้วย โดยเทียบเคียงกับความผิดทางเพศตามประมวลกฎหมายอาญาของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี



กรณีนี้จึงเป็นผู้กระทำชำเรา

ในช่วง พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาถึงสามครั้ง และการแก้ไขเพิ่มเติมในครั้งที่สองโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาโดยมีเหตุผลของการแก้ไขว่าโดยที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศสมควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการมีสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และหลักการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่เคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๕๐ นอกจากจะเอาผิดกับสามีที่ข่มขืนกระทำชำเราภรรยาแล้ว ยังมีหลักการสำคัญคือการสร้างบทนิยามคำว่า “การกระทำชำเรา” ให้หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น

ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ญ นคร ให้ความเห็นในเรื่องนี้ไว้ว่า การสร้างนิยามคำว่า “การกระทำชำเรา” ขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นนิยามการกระทำชำเราอย่างอเมริกัน จะเป็นเรื่องที่มีผิดธรรมดาในทางภาษามาก ฉะนั้น หากจะให้การกระทำใด ๆ ที่มีผิดธรรมดาของมนุษย์เป็นการกระทำที่สมควรเป็นความผิดอาญาเป็นการเฉพาะแล้ว ควรแยกบัญญัติเป็นการเฉพาะเรื่องไปที่เดียวแทนที่จะมาแฝงไว้ในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกระหว่างความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรากับความผิดฐานกระทำอนาจารออกจากกัน^{๔๙}

^{๔๘} รายงานการประชุมคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญาครั้งที่ ๒๕๓-๒๒/๒๕๕๕ วันพุธ ที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๕, หน้า ๕ - ๘ และครั้งที่ ๓๒๘-๖/๒๕๖๑ วันพุธ ที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๖๑, หน้า ๑๕

^{๔๙} คณิต ญ นคร, ประมวลกฎหมายอาญา : หลักกฎหมายและพื้นฐานการเข้าใจ, วิทยุชน, ๒๕๕๙, หน้า ๓๔๐ - ๓๔๔



บทนิยามคำว่า “กระทำชำเรา” ตามกฎหมายใหม่ซึ่งเปลี่ยนจากคำว่า “กระทำกับ” เป็น “ล่วงล้ำ” นั้น หากยึดหลักทฤษฎีดั้งเดิมของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราที่ยึดว่าต้องเป็นกรณีที่ชายกระทำกับหญิงเท่านั้น นิยามใหม่นี้จึงมีทั้งการกระทำชำเราในลักษณะที่เป็นไปตามธรรมชาติและไม่เป็นไปตามธรรมชาติ ในส่วนที่ว่าเป็นการกระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศของผู้อื่น ซึ่งโดยสภาพตามธรรมชาติแล้ว การกระทำในส่วนนี้เป็นที่ชัดเจนว่าชายกระทำต่อหญิงได้ แต่หญิงจะใช้อวัยวะเพศหญิงล่วงล้ำอวัยวะเพศชายได้หรือไม่นั้น ผู้เขียนเห็นว่า หากพิจารณาความหมายของคำว่า “ล่วงล้ำ” ตามพจนานุกรม^{๙๐} ซึ่งหมายถึง “ละเมิดด้วย” และ “ละเมิด” หมายถึง “ล่วงเกิน” คำว่า “ล่วงล้ำ” จึงอาจหมายความรวมไปถึง การล่วงละเมิดหรือล่วงเกินในทางเพศได้ และเมื่อความมุ่งหมายของผู้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นคือการสนองความใคร่ของตนเองโดยการมีเพศสัมพันธ์ (sexual intercourse) โดยการล่วงล้ำสอดใส่ (penetration) ระหว่างอวัยวะเพศของผู้กระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนักหรือช่องปากผู้ถูกกระทำแล้ว อาจมีบางกรณีที่ทำให้หญิงเป็นฝ่ายกระทำชำเราชายในส่วนของการใช้อวัยวะเพศหญิงได้

ตัวอย่างเช่น สามิไม่รู้มาก่อนว่าภริยามีฝาแฝด และฝาแฝดของภริยาทำให้สามิหลงเชื่อว่าเป็นภริยา ทำให้สามิกระทำชำเราหรือมีเพศสัมพันธ์กับฝาแฝดของภริยาของตน ย่อมเข้าลักษณะเป็นการข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่นตามมาตรา ๒๗๖ ประกอบมาตรา ๑ (๑๘) ได้อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างดังกล่าวอาจเป็นการยกอุทธรณ์ในเชิงทฤษฎี ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว มีความเป็นไปได้น้อยหรืออาจเป็นไปได้ได้ที่หญิงจะฝืนใจชายและกระทำชำเราชายด้วยการใช้อวัยวะเพศหญิงได้ โดยเฉพาะเมื่อคำนึงว่า ถ้าชายไม่เต็มใจมีเพศสัมพันธ์กับหญิงด้วยแล้วอวัยวะเพศชายคงไม่แข็งตัวพอที่จะเกิดการกระทำชำเรากันขึ้นได้ มีผู้ยกตัวอย่างต่อไปว่า ถ้าหญิงบังคับให้ชายกินยาปลุกเซ็กซ์หรือยาที่ทำให้อวัยวะเพศชายแข็งตัว แล้วหญิงเป็นฝ่ายกระทำชำเราชายโดยที่ชายไม่ได้เต็มใจที่จะมีเพศสัมพันธ์ด้วย ถ้าเกิดข้อเท็จจริงได้ถึงขนาดนั้นก็อาจเข้าข่ายเป็นกรณีที่หญิงเป็นฝ่ายกระทำชำเราชายได้ แต่ก็อีกเช่นกัน ผู้เขียนเห็นว่ามีความเป็นไปได้น้อยหรืออาจเป็นไปได้ และแม้ศาลจะตีความด้วยบทเคร่งครัดไม่ให้การกระทำลักษณะนี้เป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา แต่อย่างน้อยก็เป็นความผิดฐานกระทำอนาจารได้อยู่แน่นอน



การกระทำชำเราระหว่างชายกับชาย

ในอดีต การกระทำชำเราระหว่างชายกับชายเป็นความผิดฐานกระทำชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์ตามมาตรา ๒๔๒^{๙๑} แห่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ การชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์ หมายความว่า ฝ่ายหนึ่งต้องใช้อวัยวะเพศ จะเป็นการกระทำระหว่างชายกับชาย เช่น ทำชำเราโดยเวจมรรค^{๙๒} หรือระหว่างหญิงกับชาย หรือระหว่างหญิงกับหญิง หรือกระทำกับสัตว์ ความผิดฐานนี้น่าหลักการส่วนหนึ่งมาจากความผิดฐาน sodomy ของประเทศตะวันตก มาบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งเป็นของใหม่สำหรับวัฒนธรรมไทย ในยุคนั้น นักกฎหมายในสมัยนั้นบางท่านจึงพยายามอธิบายถึงมูลแห่งความผิดฐานนี้ว่าเหตุที่ผู้กระทำต้องรับผิดก็เพราะการกระทำดังกล่าวเป็นการถ่วงความเจริญของบ้านเมืองหรือทำให้เสียเชื้อพันธุ์ไปโดยไร้ประโยชน์ ซึ่งก็คงจะไม่ใช่ที่เข้าใจหรือยอมรับกันได้



^{๙๐} ล่วงล้ำ ก. ผ่านพ้นเกินเข้าไป, บุกรุก, ละเมิด, เช่น ช้ำศึก ล่วงล้ำชายแดน, บางทีก็ใช้เพียง ล่วง คำเดียว. ละเมิด ก. ล่วงเกินหรือฝ่าฝืนจารีตประเพณีหรือกฎหมายที่มีบัญญัติไว้

^{๙๑} มาตรา ๒๔๒ ผู้ใดทำชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์ ด้วยชายก็ได้ด้วยหญิงก็ได้ หรือทำชำเราด้วยสัตว์เดรัจฉานก็ดี ท่านว่ามันมีความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนขึ้นไปจนถึงสามปี

^{๙๒} น. ทวารหนัก, วาจมรรค ก็เรียก. (ป. วจจมคค).

อย่างเต็มใจมากนัก ดังนั้น ต่อมาภายหลังเมื่อมีการตรวจชำระประมวลกฎหมายลักษณะอาญาและจัดทำประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ซึ่งได้ประกาศใช้ใน พ.ศ. ๒๔๙๙ คณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายจึงมีมติให้ยกเลิกความผิดฐานนี้เสีย เพราะเห็นว่ามักไม่เกิดเป็นคดีขึ้นประการหนึ่ง กับเห็นว่าจะเป็นการเสื่อมเสียเกียรติยศของประเทศชาติอีกประการหนึ่ง^{๑๓}

แม้ประมวลกฎหมายอาญาไม่มีความผิดฐานกระทำชำเราผิดธรรมดาตามนุษย์เหมือนกับกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ แต่การกระทำชำเราระหว่างชายกับชายยังคงเป็นความผิดฐานกระทำอนาจาร ส่วนการกระทำชำเรามีความหมายจำกัดเฉพาะการกระทำระหว่างชายกระทำกับหญิงเท่านั้น จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปลี่ยนความหมายของการกระทำชำเราเสียใหม่ โดยให้หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น การบัญญัติความหมายของการกระทำชำเราในครั้งนี้เป็นการหลายกรอบจำกัดของการกระทำชำเราออกไปอย่างกว้างขวาง ถ้อยคำตามตัวอักษรแสดงให้เห็นว่าผู้กระทำจะเป็นเพศใดก็ได้ และนอกจากจะกระทำกับอวัยวะเพศแล้วยังขยายความไปถึงทวารหนักหรือช่องปากของผู้อื่น รวมทั้งการใช้สิ่งอื่นในการกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่นด้วยการกำหนดความหมายของการกระทำชำเราในครั้งนี้ทำให้ชายกระทำชำเราต่อชายด้วยตนเองได้ แตกต่างจากเดิมที่ต้องเป็นชายกระทำกับหญิงเท่านั้น

ปัจจุบัน ความหมายของการกระทำชำเราตามมาตรา ๑ (๑๘) แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๗) พ.ศ. ๒๕๖๑ ยังคงครอบคลุมถึงการกระทำระหว่างชายกับชายเหมือนกับการแก้ไขเพิ่มเติมเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๐

เพียงแต่เปลี่ยนจากคำว่า “กระทำกับ” เป็น “ล่วงล้ำ” การกระทำชำเราระหว่างชายกับชายจึงเป็นการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของชายอื่น แต่ไม่รวมถึงการใช้สิ่งอื่นในการกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่นแล้ว ประเด็นปัญหาประการหนึ่งที่น่าสนใจ คือ หากผู้ถูกกระทำเป็นชายที่แปลงเพศเป็นหญิงและมีอวัยวะเพศหญิงจากการผ่าตัดแล้ว หากถูกล่วงล้ำอวัยวะหญิงที่เกิดจากการผ่าตัดแปลงเพศ จะเข้าลักษณะเป็นการกระทำชำเราหรือไม่

ขอบเขตความหมายของการกระทำชำเราที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลาที่กล่าวมาแสดงให้เห็นว่าความผิดเกี่ยวกับการกระทำชำเรามีความเป็นพลวัต กล่าวคือมีความเคลื่อนไหวหรือเปลี่ยนแปลงไปตามสภาพสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งสอดคล้องกับหลักการกำหนดโทษทางอาญาตามคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่เสนอว่าการกำหนดโทษอาญาต้องตระหนักถึงความเป็นพลวัตที่ต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับยุคสมัย สภาพสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การปกครอง วัฒนธรรม และประเพณีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมตลอดถึงความก้าวหน้าของเทคโนโลยีและปัจจัยอื่น ๆ^{๑๔}



^{๑๓} กิตติศักดิ์ ปกรัตติ, ตำนานรักร่วมเพศ, วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๒ (๒๕๖๖), หน้า ๙๓ - ๙๕

^{๑๔} คำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย, ออกตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒, ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๖ ตอนที่ ๑๓๒ ก หน้า ๑๘ วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๖๒

ต้นทุน

ในการ (ไม่) ปฏิบัติตามกฎหมาย Cost of Regulatory Circumvention



โจส ไว วังสพิเชษฐ*

บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการกระทำหรือไม่กระทำการก็ได้ การแทรกแซงของรัฐในกิจทั่วไปของประชาชนที่มีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพจึงต้องอาศัยอำนาจแห่งกฎหมาย เพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ดังนั้น “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพ การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือการละเว้นไม่กระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กฎหมายกำหนด ล้วนเป็นการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของสมาชิกในสังคมที่มี “ราคา” หรือ “ต้นทุน” ซึ่งผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายต้องจ่ายหรือเสียไปเพื่อแลกกับประโยชน์ที่สังคมจะได้รับจากกฎหมายนั้น ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากกฎหมายมีหลากหลายประเภท และประเภท ต้นทุนจากกฎหมายที่มักจะถูกละเลยถึงเสมอในนโยบาย การพัฒนากฎหมาย เช่น

- Capital cost ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นครั้งเดียวจบไปเพื่อให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น การติดตั้งระบบบำบัดน้ำเสียในโรงงานตามข้อกำหนดในกฎหมาย

- Operating cost ค่าใช้จ่ายที่จะต้องเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอเพื่อการดำเนินการตามกฎหมาย เช่น ค่าบำรุงรักษาเครื่องบำบัดน้ำเสีย

- Administrative burden ภาระอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติตามกฎหมาย แต่ไม่ได้มีผลโดยตรงต่อการปฏิบัติตามกฎหมายในสาระสำคัญ เช่น การมีระบบรายงานการปฏิบัติงานที่ซับซ้อนและถี่จนเกินไป การจัดทำรูปแบบรายงานประจำไตรมาสหรือประจำปี หรือการกำหนดขั้นตอนในการปฏิบัติตามกฎหมายที่เยอะเกินความจำเป็น Administrative burden จึงมักจะถูกละเลยถึงว่าเป็นภาระในการปฏิบัติตามกฎหมายที่ไม่ควรจะต้องเกิดขึ้นหรือควรมีให้น้อยที่สุด^๑ เนื่องจากทำให้เกิดค่าเสียโอกาสแก่เอกชนในการดำเนินกิจการอื่น

* นักกฎหมายทฤษฎีการปฏิบัติการ ฝ่ายวิเคราะห์ผลกระทบและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย กองพัฒนากฎหมาย

^๑ EY and Danish Technological Institute, “Study on the Administrative Burden Reduction” (European Commission, 2014)

European Commission, “Action Programme for Reducing Administrative Burdens in the EU Final Report” SWD (2012) 423 final

แต่หากมองถึง “ผล” ที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมาย ในภาพกว้าง ผลของการตรากฎหมายจะเกิดขึ้นได้ ๒ ทาง คือ (๑) มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด หรือ (๒) มีการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เพราะในทุกสังคมย่อมมีผู้ที่พร้อมและสามารถปฏิบัติตามกฎหมาย และผู้ที่ทำไม่ได้ หรือเลือกที่จะไม่ทำปะปนกันไป จึงเห็นได้ว่าต้นทุนซึ่งหน่วยงานรัฐมักจะนำมาประกอบการทำ RIA และประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย ดังที่ยกตัวอย่างข้างต้น เป็นผลกระทบที่เกิดขึ้นเฉพาะในกรณีที่มีการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงผลกระทบที่เกิดขึ้นในกรณีที่ผู้ที่อยู่ใต้บังคับ

กฎหมายเลือกที่จะหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกติกาที่กำหนด หรือปฏิบัติไม่ครบถ้วน และเช่นเดียวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย การหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นการกระทำที่มี “ราคา” หรือ “ต้นทุน” ซึ่งผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมายต้องจ่าย หรือเสียไปเพื่อแลกกับการไม่ถูกลงโทษ บทความนี้จึงต้องการนำเสนออีกด้านหนึ่งของผลกระทบที่เกิดขึ้นจากกฎหมาย ที่หน่วยงานรัฐอาจ “คาดไม่ถึง” (unintended consequence) ในระหว่างการจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย นั่นคือ ต้นทุนในการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือ Cost of Regulatory Circumvention



Cost of Regulatory Circumvention คืออะไร

“Circumvention is as old as regulation”^๒ หากมีกฎหมาย ย่อมมีการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ต้นทุนอันเกิดจากการหลบเลี่ยงเพื่อจะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงหมายถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดจากความพยายามของผู้ใต้บังคับกฎหมายในการหาช่องโหว่เพื่อให้ไม่ต้องปฏิบัติตามสิ่งที่กฎหมายกำหนด กล่าวคือ เป็นต้นทุนค่าใช้จ่ายทางการเงินและเวลาที่หมดไปกับการแสวงหาหนทางที่ไม่ต้องดำเนินตามกรอบของกฎหมาย แต่ไม่ใช่อะไรที่ผิดกฎหมายโดยตรง

Article 13 แห่ง Council Regulation (EC) No 2016/1036^๓ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทุ่มตลาดของสินค้าจากประเทศนอกสหภาพยุโรปด้วยมาตรการทางภาษี (Anti-dumping duty) ได้กำหนดนิยามของการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ในกฎหมายว่าเป็นการกระทำ (practice, process, or work) ของผู้ที่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการจ่ายภาษีที่มีเป้าหมายเพื่อการหลบเลี่ยงไม่จ่ายภาษีดังกล่าว โดยจะต้องมีลักษณะดังต่อไปนี้

^๒ Ecos, Problem of Circumvention <<https://ecostandard.org/the-problem-of-circumvention-time-to-stop-going-around-it/>>

^๓ Council Regulation (EC) No 2016/1036 of 8 June 2016 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community (OJ L 176/21)

(๑) พฤติกรรมทางการค้าที่เปลี่ยนไปจากการดำเนินกิจการปกติ (change in pattern of trade) อันเนื่องมาจากการกระทำ (practice, process, or work)

(๒) การกระทำดังกล่าวไม่สามารถอธิบายได้ด้วยเหตุผลทางการค้าอื่นใด นอกจากการมีขึ้นของกฎหมาย กล่าวคือ หากไม่มีกฎหมายฉบับนี้ การกระทำนี้ก็จะไม่เกิดขึ้น

(๓) มีหลักฐานในการละเมิดหรือกระทำผิด (ในกรณีนี้คือการทุ่มตลาด) และมีหลักฐานซึ่งแสดงให้เห็นว่าการกระทำดังกล่าวทำให้เกิดผลร้าย (injury) หรือ บั่นทอนประโยชน์ของกฎหมายดังกล่าวลง (undermine the remedial effects of the duty)



จะเห็นได้ว่า สาเหตุสำคัญของการ circumvent กฎหมาย คือ การกระทำที่เกิดขึ้นเพราะการมีอยู่ของกฎหมาย โดยมีเป้าหมายเพื่อหลบเลี่ยงหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว อันทำให้การบังคับใช้กฎหมายเกิดผลที่ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

พฤติกรรมหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายเป็นพฤติกรรมที่พบเห็นได้ทั่วไปกับกฎหมาย แทบทุกฉบับ แต่ความร้ายแรงของผลกระทบจากการกระทำในลักษณะนี้อาจแตกต่างกันไปตามเนื้อหาในแต่ละกฎหมาย ตัวอย่างพฤติกรรม circumvention ที่จะยกมาศึกษาในบทความนี้เป็นตัวอย่างในกรณีที่มีหน้าที่ตามกฎหมาย “go above and beyond” ยอมลงทุน เสียเงิน เวลา และทรัพยากรเป็นจำนวนมาก เพื่อที่จะไม่ทำหน้าที่ของตนเองตามกฎหมาย ดังนี้

ตัวอย่าง ๑ Dieselgate^๔

บริษัท Volkswagen ในปี ๒๕๕๘ ถูกตรวจสอบพบว่าการติดตั้งซอฟต์แวร์เพื่อโกงค่าไอเสียในเครื่องยนต์ของตน เพื่อให้ผ่านมาตรฐานการปล่อยไอเสียที่กำหนดในสหรัฐอเมริกา โดยในระหว่างการทดสอบเครื่องยนต์ ซอฟต์แวร์ดังกล่าวจะสามารถปรับลดค่าไอเสียของเครื่องยนต์ Volkswagen และ Audi ลงได้มากถึง ๔๐ เท่าจากระดับไอเสียที่เครื่องยนต์ปล่อยในขณะที่ใช้งานจริง

การที่บริษัท Volkswagen เลือกที่จะลงทุนเงิน เวลา และทรัพยากรของบริษัทไปกับการพัฒนาซอฟต์แวร์เพื่อโกงค่าไอเสีย แทนการลงทุนเพื่อพัฒนาเครื่องยนต์ของตนเองให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้นตามเป้าหมายของกฎหมายเป็นตัวอย่างของพฤติกรรม circumvention หรือการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายที่โด่งดังไปทั่วโลก เนื่องจากการลงทุนมหาศาลไปกับการสร้างหนทางหลบเลี่ยงการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายแทนการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างถูกต้องเป็นการกระทำที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์หรือผลสำเร็จให้แก่ฝ่ายใด (lose-lose situation) นอกจากกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะไม่สามารถดำเนินไปได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้แล้ว ยังเป็นการหลอกลวงให้ข้อมูลเท็จแก่ผู้บริโภค และเป็นการจำกัดโอกาสตนเองของบริษัท Volkswagen ในการพัฒนาผลิตภัณฑ์ให้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย^๕

^๔ Russell Hotten, “Volkswagen: The scandal explained W (10 December 2015) <<https://www.bbc.com/news/business-34324772>>

^๕ ในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้จัดตั้งโครงการ Anti-Circumvention of Standards for Better Market Surveillance ขึ้นเพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย โดยเฉพาะในกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อป้องกันหรือลดความเสี่ยงในการเกิดพฤติกรรม Circumvention ขึ้นอีกในอนาคต see ANTICSS, “Project Introduction” <<https://www.anti-circumvention.eu/about-project/project-introduction>>

ตัวอย่าง ๒ การกำหนดกรอบเวลาการอนุญาตตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘

ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ สำนักงาน ก.พ.ร. พบว่า หน่วยงานผู้ให้อนุญาตหลายแห่งใช้วิธีการแจกบัตรคิวเพื่อนัดหมายให้ผู้ยื่นคำขอมายื่นคำขอในภายหลัง แต่ให้ผู้ยื่นคำขอยื่นเอกสารทิ้งไว้ให้ตรวจสอบก่อน หรือบางแห่งไม่ยอมลงวันที่รับคำขอในเอกสารตามความเป็นจริง เป็นการชะลอการนับระยะเวลาการอนุมัติ เพื่อจะได้สามารถแสดงหลักฐานในเอกสารได้ว่าหน่วยงานสามารถพิจารณาอนุญาตให้แล้วเสร็จได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนดไว้ในคู่มือประชาชน และคล้ายกับว่าเป็นการดำเนินการถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้นกลับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการลดขั้นตอนและอำนวยความสะดวกในการติดต่อกับทางราชการ เพราะประชาชนผู้มารับบริการก็ยังคงไม่ได้รับความชัดเจนเกี่ยวกับระยะเวลาในการพิจารณาของเจ้าหน้าที่รัฐ และยังเป็นการเพิ่มขึ้นขั้นตอนในการปฏิบัติงาน สิ้นเปลืองทรัพยากรเวลาของเจ้าหน้าที่ เพื่อสร้างทางอ้อมในการปฏิบัติงานให้ไม่ขัดกับบทบัญญัติ แต่ไม่ได้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่แท้จริงของพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกฯ

Cost of Regulatory Circumvention สำคัญอย่างไร

จากตัวอย่างข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่มีผู้ใดอยากทำผิดกฎหมาย เพราะผลที่เกิดขึ้นจากการละเมิดกฎหมาย คือ การถูกลงโทษ ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการจำคุก การจ่ายค่าปรับ หรือด้วยมาตรการทางปกครองอื่น ๆ มาตรการการลงโทษผู้กระทำความผิดจึงเป็นกลไกที่จะสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนเลือกที่จะปฏิบัติตามกฎหมาย ไม่ละเมิดกฎกติกา เพราะการกำหนดบทลงโทษเป็นการสร้างราคาให้แก่การละเมิดกฎหมาย ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของเงิน เวลา ชื่อเสียง หรืออิสรภาพ ทำให้การละเมิดกฎหมายกลายเป็นการกระทำที่ “ไม่คุ้มค่า”^๖ ในมุมมองของผู้ที่อยู่ใต้บังคับกฎหมาย

อย่างไรก็ดี การหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไม่ใช่การละเมิดกฎหมายโดยตรง แต่เป็นการเสาะหาหนทางอื่นเพื่อให้หลุดออกจากกรอบเงื่อนไขของกฎหมาย ทำให้ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย จะได้ไม่ถูกลงโทษ พฤติกรรมการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็นสัญญาณว่ากฎหมายที่ใช้อยู่นั้นมีช่องโหว่หรือการบังคับใช้กฎหมายนั้นมีปัญหาบางประการ เพราะแม้จะไม่อยากทำผิดกฎหมาย แต่เอกชนอาจไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวได้ หรืออาจไม่ยากที่จะปฏิบัติตาม จึงเลือกใช้ทรัพยากรและทุนของตนในการหาหนทางไม่ทำตามที่กฎหมายกำหนดแทนการปฏิบัติตามกฎหมาย เช่นนี้ แม้ข้อมูลสถิติการบังคับใช้กฎหมายอาจแสดงว่ามีผู้ที่กระทำความผิดหรือละเมิดกฎหมายตามตัวอักษรน้อยมากหรืออาจไม่มีเลย คล้ายว่ากฎหมายมีประสิทธิภาพ แต่ในความเป็นจริงนั้น กฎหมายอาจไม่เกิดผลสัมฤทธิ์ตามวัตถุประสงค์เต็มร้อยเปอร์เซ็นต์ เพราะรัฐยังไม่สามารถกำกับ ควบคุม หรือดูแลกิจกรรมให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายได้อย่างแท้จริง

ปริมาณต้นทุนเวลาหรือค่าใช้จ่ายที่เอกชนพร้อมจะจ่ายหรือได้จ่ายไปแล้วเพื่อหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมายจึงเป็น indicator สำคัญที่จะแสดงให้เห็นว่ามาตรการที่กำหนดในกฎหมายหรือกลไกในการบังคับใช้กฎหมายมีปัญหารุนแรงเพียงใด อาจมีช่องโหว่ในตัวบทกฎหมาย หรือมีเนื้อหาข้อบังคับที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ผลกระทบประกอบการจัดทำร่างกฎหมายใหม่ หรือการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายที่มีอยู่เดิม นอกจากจะพิจารณาภาระต้นทุนที่เกิดจากการปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ผู้ร่างกฎหมายจึงควรคำนึงถึงผลอีกด้านหนึ่งของการมีกฎหมาย นั่นคือ พฤติกรรมการหลบเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย และต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการกระทำนี้ด้วย เพื่อให้กฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่หรือที่แก้ไขปรับปรุงนั้นมีมาตรการที่รัดกุม รอบด้าน และสามารถนำไปบังคับใช้ได้ผลตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย



^๖ Anderson, L.R., Stafford, S.L. Punishment in a Regulatory Setting: Experimental Evidence from the VCM. Journal of Regulatory Economics 24, 91–110 (2003).



● นายโกมล จิรัชยสุทธิกุล รองเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นประธานพิธีเปิดโครงการถ่ายทอดความรู้ และซักซ้อมความเข้าใจในการจัดทำและการใช้บังคับประมวลกฎหมายและกฎ รวมถึงรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องต่อร่างพระราชบัญญัติการจัดทำประมวลกฎหมายและกฎเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงได้โดยสะดวก พ.ศ. เมื่อวันที่พฤหัสบดี ที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๖๓ ณ ห้องประชุมปริทัศน์ พนมยงค์



● นางสาวอัญชลิตา กองอรุณ รองเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการสัมมนา ทางวิชาการ เรื่อง “เหลียวหลังแลหน้าปฏิรูปการศึกษาไทย” จัดโดยกองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๓ ณ โรงแรมเดอะ สุโกศล กรุงเทพมหานคร โดยได้รับเกียรติจากนายณัฐพล ทีปสุวรรณ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ บรรยายพิเศษ หัวข้อ “ภาพรวมการปฏิรูปการศึกษาไทย” และการอภิปรายโดยผู้ทรงคุณวุฒิทางด้านการศึกษา ในหัวข้อ “ภาพทัศน์ในอนาคตของการปฏิรูปการศึกษาไทย” และหัวข้อ “การปฏิรูปการศึกษา เพื่อรับมือยุควิกฤตต่อเนื่อง”



● นายธนาวัฒน์ สังข์ทอง รองเลขาธิการคณะกรรมการการกฤษฎีกา เป็นประธานในพิธีเปิดโครงการสัมมนา พัฒนาหลักกฎหมายปกครอง เรื่อง “หลักเกณฑ์ใหม่ในการบังคับทางปกครอง : หลักการและแนวทางปฏิบัติ” จัดโดย กองกฎหมายปกครอง เมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๖๓ ณ โรงแรมเดอะ เบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อเผยแพร่และสร้างการรับรู้ให้แก่บุคลากรภาครัฐเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองที่จะมีการพัฒนาให้ส่วนราชการเข้าใจ และนำไปใช้อ้างอิงในการปฏิบัติราชการที่เหมาะสมกับสังคมไทย



ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การกระทำความผิดที่บุคคลสูญหาย พ.ศ.

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ

๑. ความผิดฐานกระทำความผิด หมายถึง ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐข่มขู่ ทำร้ายร่างกายหรือจิตใจเพื่อให้ได้รับคำสารภาพ
๒. ความผิดฐานกระทำให้บุคคลสูญหาย หมายถึง ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐจับ ชัง ลักพา ปกปิดชะตากรรม หรือสถานที่ปรากฏตัวของบุคคล ทำให้บุคคลนั้นไม่ได้รับการคุ้มครองทางกฎหมาย
๓. การทำผิดฐานกระทำความผิดและทำให้บุคคลสูญหาย ต้องรับโทษในราชอาณาจักรแม้จะทำความผิดนอกราชอาณาจักร
๔. หากมีหลักฐานว่าผู้สูญหายถึงแก่ความตาย ให้สามี ภรรยา ผู้บุพการี และผู้สืบสันดาน เป็นผู้เสียหาย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
๕. ห้ามนำเหตุในภาวะสงคราม ภัยคุกคาม ความไม่มั่นคงทางการเมืองภายในประเทศ หรือสถานการณ์ฉุกเฉินมาอ้างในการทำ ความผิดฐานกระทำความผิดหรือทำให้บุคคลสูญหาย
๖. ห้ามให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ที่ขับไล่ ส่งกลับ หรือส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากจะทำให้บุคคลนั้นตกอยู่ในอันตราย ถูกทรมาน หรือถูกทำให้สูญหาย
๗. กำหนดมาตรการป้องกันการกระทำความผิดและการกระทำความผิดที่บุคคลสูญหายและมาตรการเยียวยาผู้ถูกกระทำ
๘. กำหนดให้คดีความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นคดีพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ



๙. กำหนดบทลงโทษ

๙.๑ เพิ่มอัตรากำหนดโทษผู้กระทำความผิดฐานกระทำความผิดและผู้สมรู้ร่วมคิด

๙.๒ กำหนดโทษผู้บังคับบัญชากรณีที่ทำทราบว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของตน จะกระทำความผิดหรือได้กระทำความผิด

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากร่างพระราชบัญญัตินี้ฉบับนี้คือประชาชนจะได้รับการคุ้มครองจากการกระทำรุนแรงของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และมีมาตรการในการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายซึ่งได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิด รวมทั้งกำหนดมาตรการในการนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เช่น การให้สิทธิผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อให้มีคำสั่งจับการกระทำความผิดและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น กำหนดมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย ทั้งทางการเงินทางจิตใจ และทางการแพทย์ ซึ่งจะช่วยพัฒนาระบบการยุติธรรมและเป็นการสร้างหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะได้รับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามมาตรฐานและตามหลักสากล รวมทั้งจะไม่ถูกกระทำความผิดและกระทำให้สูญหายโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเชื่อมั่นและทัศนคติที่ดีต่อกระบวนการยุติธรรม