



www.senate.go.th

# จุลฉันทิต

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม-มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘



## สิทธิในการรักษาพยาบาล

(ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข)

Legislative Institutional Repository สำนักงานกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



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

# จุลฉฉฉฉ

ปีที่ ๘ ฉฉฉที่ ๓ พฤษภาคศ - ฉฉฉฉฉ พ.ศ. ๒๕๕๔



สำนักกฤทศศศ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๘๘ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

พฤษภาคม ๒๕๕๔

พิมพ์ที่

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



LIRT

Legal Information Repository of Thailand



# จุลฉันทิ

ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๕

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันทิ  
ที่ปรึกษา

กองบรรณาธิการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

สถานที่ติดต่อ

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

จัดพิมพ์โดย

นางนรรัตน์ พิมเสน	เลขาธิการวุฒิสภา
นางมลลิกา ลับไพรี	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
นายนันท ภาสุข	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน	นิติกร
นางสุวิมล แจ้งสว่าง	นิติกร
นายบรรหาร กำลา	นิติกร
นางสาวสุทธิมาตริ จันทรแดง	นิติกร
นางสาวอริยพร โพธิ์ใส	นิติกร
นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกร
นางสาวเพลินดา ตันรังสรรค์	นิติกร
นายปณิธิ์ ปทุมวัฒน์	นิติกร
นายวรชัย แสนสีระ	นิติกร
นางสาวลันตา อุดมะโกคิน	นิติกร
นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกร
นางรัชดา คักดิ์ขจรชัย	เจ้าพนักงานธุรการ
นางสาวพรรณนวรรณ สงกวาง	เจ้าพนักงานธุรการ
นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
นางสาวนیرชา มงคลวงศ์ศิริ	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย	
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ	
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐	
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔	
กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒	
นางสาวปัทมาภรณ์ ชูสกุล	ผู้อำนวยการกลุ่มงานบรรณาธิการ
	และเทคโนโลยีการพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์
นางสาวสุ่มัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์
นางสาววรรณนา สุขวงศ์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	ช่างศิลป์
นายอวิรุทธิ์ สนพราย	ช่างศิลป์
นายชรินทร์ แพนไฮสง	วิทยากร
นายปิยชาติ ศิลปสุวรรณ	วิทยากร
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากร
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร
สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒	
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐	



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

## บรรณาธิการแถลง

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ ได้มีเจตนารมณ์สำคัญโดยการกำหนดให้บุคคลมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐานจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐซึ่งต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ประกอบกับ มาตรา ๘๐ (๒) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการสาธารณสุข โดยส่งเสริม สนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาพที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพ และการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

กองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของสภาพปัญหาเกี่ยวกับ “การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข” ในปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหาอันเกี่ยวกับกระบวนการแก้ไขเยียวยาอันเกิดขึ้นจากความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งได้นำไปสู่การก่อให้เกิดการฟ้องร้องผู้ให้บริการสาธารณสุขทั้งทางแพ่งและทางอาญา ซึ่งทำให้ความสัมพันธ์ที่ระหว่งผู้ให้บริการคือ แพทย์ พยาบาล และประชาชนในฐานะเป็นผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุขเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ทั้งนี้ ปัญหาอาจเกิดจากความไม่พร้อมในปัจจุบัน ประการต่าง ๆ เช่น ระบบบริการสาธารณสุข บุคลากรในระบบสาธารณสุข หรือบุคคลผู้มารับบริการสาธารณสุขอันส่งผลต่อเนื่องมาสู่การประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข ตลอดจนระบบบริการสาธารณสุขของประเทศดังที่ปรากฏเป็นข่าวอยู่ในขณะนี้

โดยกองบรรณาธิการได้สัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการในประเด็น เรื่อง “สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข” จากผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านอันประกอบด้วย นายธานีศ เกศพิทักษ์ ประธานแผนกคดีผู้บริโภคในศาลฎีกา ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์อำนาจ กุศลนันท์ นายกแพทยสภา และนางสาวสารี อ๋องสมหวัง เลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาของการฟ้องร้องผู้ให้บริการสาธารณสุขรวมถึงการเยียวยาผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขในปัจจุบัน และแนวทางการนำ “ระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No - fault compensation system)” มาใช้ ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างจากการฟ้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่ให้ความสำคัญแก่การพิสูจน์ความรับผิดเป็นสำคัญ สำหรับในส่วนของบริษัทความทางวิชาการนั้น ขอเสนอข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายเรื่อง “ปัญหาฟ้องร้องทางการแพทย์และแนวทางแก้ไข” และเรื่อง “ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด : การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของไทย” โดยเนื้อหาในส่วนอื่นก็ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย

กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่าน ที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาเพื่อนำเสนอท่านผู้อ่านตลอดไป

# พระบรมราโชวาท

พระราชทานแก่ข้าราชการพลเรือน เนื่องในวันข้าราชการพลเรือน  
วันศุกร์ ที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕

งานราชการนั้น เป็นงานส่วนรวม มีผลเกี่ยวเนื่องถึงประโยชน์  
ของบ้านเมือง และประชาชนทุกคน. ผู้ปฏิบัติบริหารงานราชการ จึงต้อง  
คำนึงถึงความสำเร็จของงานเป็นสำคัญ อย่างนี้ถึงบ่าเหน็จรางวัล  
หรือประโยชน์เฉพาะตนให้มากนัก. มิฉะนั้นงานในหน้าที่จะบกพร่อง  
เกิดเป็นผลเสียหายแก่ตน แก่งานส่วนรวมของชาติได้. ขอให้ถือว่า  
การทำงานในหน้าที่ได้สำเร็จสมบูรณ์ เป็นทั้งรางวัลและประโยชน์  
อันประเสริฐสุด เพราะจะทำให้ประเทศชาติและประชาชนอยู่เย็น  
เป็นสุขและมั่นคง.

อาคารเฉลิมพระเกียรติ โรงพยาบาลศิริราช

วันที่ ๓๑ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๕๕



LIRT

# สารบัญ

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการทางด้าน  
สาธารณสุข”

- บทนำบทสัมภาษณ์ ..... ๑
- นายธานีศ เกศพิทักษ์ ..... ๕  
ประธานแผนกคดีผู้บริโภคในศาลฎีกา
- ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์อำนาจ กุศลนันท์ ..... ๑๕  
นายกแพทยสภา
- นางสาวสารี อ๋องสมหวัง ..... ๒๒  
เลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ ..... ๓๕

## บทความทางวิชาการ

- เรื่อง “ปัญหาฟ้องร้องทางการแพทย์และแนวทางแก้ไข” ..... ๔๗  
โดย ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์  
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- เรื่อง “ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์  
ความรับผิด : การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของไทย” ..... ๕๙  
โดย นางสาวลันตา อุดมะโกคิน นิติกร สำนักกฎหมาย

## สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Justice for All, All for Justice) ..... ๖๗



## ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. .... ๘๑

## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ..... ๙๑
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔ ..... ๙๖
- พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๕๓ ..... ๙๗
- พระราชบัญญัติการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓ ..... ๑๐๐

## สรุปคำพิพากษาของศาลและผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔  
เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งเรื่องของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลง  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔)  
ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่ ..... ๑๑๑
- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔  
เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า  
สมาชิกภาพของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖  
หรือไม่ ..... ๑๑๕
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๐๕/๒๕๔๙ วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๙  
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา) ..... ๑๑๙



# สารบัญ

## คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ

- การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหาร กับฝ่ายนิติบัญญัติ ..... ๑๒๓

## มุมมองอันความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection

- การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ..... ๑๓๕

## การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- การรับบุตรบุญธรรม (Adoption) ..... ๑๔๕

## สารพันปัญหากฎหมาย

- การเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถ ..... ๑๕๗

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข .. ๑๖๕

## หน้าต่างโลก The Knowledge Windows

- ชุด “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ : The International Court of Justice” ตอนที่ ๑ องค์การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีของสังคมโลก ..... ๑๗๙

## แนะนำเว็บไซต์ ..... ๑๘๙





กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

## “สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

หลักการหรือแนวความคิดเกี่ยวกับเรื่องระบบบริการสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณสุขในสังคมของแต่ละประเทศนั้น ส่วนใหญ่มักจะขึ้นอยู่กับค่านิยม (Value) และปรัชญาแนวความคิดที่สังคมหรือประเทศนั้น ๆ ได้ยึดถือ โดยค่านิยมที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบบริการสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณสุขในสังคมตามหลักสากลนั้น มีอยู่ด้วยกัน ๔ ประการ คือ<sup>๑</sup>

(๑) **หลักความเสมอภาค (Equality)** หมายถึง ในการจัดบริการสาธารณสุขของรัฐให้แก่ประชาชนนั้นจะต้องยึดหลักของความเสมอภาคและความเท่าเทียมกัน ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการได้อย่างเสมอภาคกัน โดยไม่คำนึงถึงความแตกต่างในเรื่องรายได้หรือถิ่นที่อยู่ และรัฐจะต้องขยายการบริการสาธารณสุขให้เพียงพอและอย่างทั่วถึงทั้งประเทศ

(๒) **หลักความเป็นธรรม (Equity)** หมายถึง การจัดบริการสาธารณสุขของรัฐจะต้องมีความสัมพันธ์กับความจำเป็นทางด้านสุขภาพ (Normative needs) ของประชาชนด้วย โดยที่ความจำเป็นทางด้านสุขภาพนี้ถูกกำหนดโดยผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ซึ่งมีความแตกต่างจากความต้องการทางด้านสุขภาพที่ประชาชนตระหนักถึง (Felt needs) ประชาชนในแต่ละกลุ่มที่มีความจำเป็นทางด้านสุขภาพเท่ากันจะต้องได้รับบริการจากรัฐอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่ต้องคำนึงถึงรายได้หรือฐานะทางเศรษฐกิจของประชาชน

(๓) **หลักเสรีภาพ (Freedom)** หมายถึง บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการเลือกบริโภคบริการสาธารณสุขได้ตามความสมัครใจ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจ่าย (Ability to pay) ของแต่ละบุคคล ซึ่งเสรีภาพนี้เกี่ยวข้องกับรายได้และอำนาจซื้อของแต่ละบุคคลด้วย เช่น การเลือกเข้ารับบริการในโรงพยาบาลของรัฐหรือโรงพยาบาลของเอกชนย่อมขึ้นอยู่กับความพึงพอใจของผู้รับบริการ เป็นต้น

(๔) **หลักประโยชน์สูงสุด (Optimality) หรือหลักประสิทธิภาพ (Efficiency)** หมายถึง การจัดบริการสาธารณสุขของสังคมจะต้องคำนึงถึงประสิทธิภาพ ในการใช้ทรัพยากรของสังคมให้เกิดประโยชน์สูงสุดด้วยหลักประสิทธิภาพนี้ จะเกี่ยวข้องกับการจัดบริการที่ดีที่สุดโดยใช้ต้นทุนหรือทรัพยากรน้อยที่สุด การใช้เทคโนโลยีทางการแพทย์ที่ทันสมัยและมีราคาแพง

<sup>๑</sup>ข้อมูลจาก [http://www.kbo.moph.go.th/~neuklong\\_ph/know\\_ss.html](http://www.kbo.moph.go.th/~neuklong_ph/know_ss.html) (สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔).

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

นอกจากคำนิยามดังกล่าวแล้ว แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณสุขในสังคมยังขึ้นอยู่กับระบบการเมืองและระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศด้วย โดยระบบบริการสาธารณสุขของสังคมประเทศต่าง ๆ ในโลกนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น ๔ รูปแบบ คือ<sup>๒</sup>

(๑) **การจัดบริการสาธารณสุขแบบตลาดแข่งขันเสรี (Entrepreneurial Health System)** เป็นการจัดระบบบริการสาธารณสุขที่มีเอกชนเป็นผู้ดำเนินธุรกิจเกี่ยวกับบริการสุขภาพ เช่น โรงพยาบาล เอกชน และคลินิก การบริการมุ่งเน้นการแข่งขันเพื่อให้เกิดกำไรสูงสุดแก่สถานบริการสาธารณสุข ประชาชนมีเสรีภาพในการใช้บริการอย่างเต็มที่ บริการส่วนใหญ่จะมีคุณภาพสูง เนื่องจากต้องแข่งขันกันในการให้บริการ แต่ในระบบบริการสาธารณสุขแบบนี้ค่าบริการสุขภาพจะมีราคาแพง ประชาชนที่มีรายได้น้อย ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ มีการใช้เทคโนโลยีระดับสูงและมีราคาแพง ซึ่งระบบนี้มีความสอดคล้องกับหลักเสรีภาพ

(๒) **การจัดระบบบริการสาธารณสุขแบบรัฐสวัสดิการ (Welfare-Oriented Health System)** เป็นการจัดบริการสาธารณสุขที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการให้กับประชาชน ทั้งในแบบให้เปล่าและแบบประชาชนมีส่วนร่วมในการเสียค่าใช้จ่ายทางด้านสุขภาพ โดยค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่จะมาจากภาษีอากรหรือกองทุนด้านสุขภาพอื่น ๆ และสถานบริการสาธารณสุขส่วนใหญ่จะเป็นของรัฐหรือองค์กรที่ไม่แสวงกำไร การจัดบริการสาธารณสุขในรูปแบบรัฐสวัสดิการนี้ประชาชนจะมีความเสมอภาคกันในการเข้าถึงการบริการ แต่เสรีภาพในการเลือกใช้บริการของประชาชนจะมีน้อยกว่าในระบบตลาดแข่งขันเสรี ซึ่งระบบนี้มีความสอดคล้องกับหลักความเสมอภาคและความเป็นธรรม

(๓) **การจัดระบบบริการสาธารณสุขแบบสังคมนิยม (Socialist Health System) หรือ ระบบวางแผนจากส่วนกลาง (Central planning System)** ในระบบนี้รัฐจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินทุกอย่างในสังคม ในทางทฤษฎีแล้วอุปทานของบริการสุขภาพ (Supply of Health Care) จะขึ้นอยู่กับความจำเป็นทางด้านสุขภาพ (Normative needs) ของประชาชน ซึ่งบริการทุกอย่างจะถูกกำหนด หรือวางแผนมาจากส่วนกลาง รัฐเป็นเจ้าของสถานบริการสาธารณสุขทุกประเภท ประชาชนสามารถใช้บริการแบบได้เปล่าตามความจำเป็นทางด้านสุขภาพ ในระบบนี้โดยหลักการแล้วค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพจะต่ำ และในทางปฏิบัติผู้ที่วางแผนจัดบริการสาธารณสุข คือ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งขาดแรงจูงใจในการดำเนินงานส่งผลทำให้ระบบนี้ค่อนข้างที่จะมีประสิทธิภาพต่ำ ในระบบนี้ประชาชนจะไม่มีเสรีภาพในการใช้บริการ ทุกคนมีความเสมอภาคและเท่าเทียมกันหมด

(๔) **การจัดบริการสาธารณสุขแบบครอบคลุมทั้งหมด (Comprehensive Health System)** เป็นการจัดบริการสาธารณสุขโดยรัฐจะมีหน้าที่ในการให้หลักประกันการบริการสาธารณสุขทุกชนิดแก่ประชาชน โดยการจัดการบริการครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม และครอบคลุมบริการทุกชนิด โดยรัฐจะเป็นผู้สนับสนุนทางการเงินแก่สถานบริการสาธารณสุข

สำหรับประเทศไทยของเรานั้น อาจกล่าวได้ว่าในช่วงระยะเวลาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณสุขในสังคมเป็นแบบตลาดแข่งขันเสรี

<sup>๒</sup>เพ็ญอ้าง.



(Entrepreneurial Health System) หรือเป็นแบบทุนนิยมที่มุ่งเน้นค่าธรรมเนียมนำสำหรับการบริการเป็นหลัก โดยที่ประชาชนสามารถเลือกบริการสุขภาพได้อย่างเสรี<sup>๓</sup> แต่ภายหลั้้นับแต่นั้นเป็นต้นมา ทิศทางการจัดบริการสาธารณสุขของประเทศไทย มีความพยายามที่จะมุ่งเน้นไปสู่ระบบรัฐสวัสดิการ โดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขที่จำเป็นมากยิ่งขึ้น โดยการ จัดให้มี “ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า” (UC) ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ แก่ประชาชนชาวไทยเป็นการเพิ่มเติม จากเดิมที่มีระบบหลักประกันสุขภาพหลักเพียง ๒ ระบบ เท่านั้น คือ “ระบบสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ” (CSMBS) และ “ระบบประกันสังคม”(SSS)<sup>๔</sup> ในขณะที่การบริการสาธารณสุขของประเทศไทย ก็มีการแข่งขันกันในเรื่องธุรกิจมากยิ่งขึ้นเช่นเดียวกัน ดังจะพิจารณาเห็นได้จากกรณีที่มีโรงพยาบาลเอกชนได้มีการกระจายหุ้นและมีการลงทุนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น<sup>๕</sup>

แม้ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยจะประสบผลสำเร็จในการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุข โดยการขยายความครอบคลุมของสถานบริการสาธารณสุข มีโครงสร้างหน่วยบริการทั้งระดับปฐมภูมิ และทุติยภูมิกระจายครอบคลุมทุกจังหวัด และมีระบบหลักประกันสุขภาพครอบคลุมประชาชนทุกภาคส่วน อย่างไรก็ตาม ยังพบว่าระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทยยังคงมีสภาพปัญหาในบางประการ อาทิ ปัญหาความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุขของประชาชน อันมีสาเหตุมาจากจำนวน บุคลากรด้านสาธารณสุขที่ไม่เพียงพอ การขาดความเป็นธรรมในการกระจายของบุคลากรด้านสาธารณสุข รวมถึงการกระจายตัวของโรงพยาบาลตติยภูมิชั้นสูง และศูนย์การแพทย์เฉพาะทาง (Tertiary Care and Excellent Center) ที่มีการกระจุกตัวอยู่แต่ในเฉพาะบางเขตพื้นที่ รวมทั้งระบบบริการปฐมภูมิ (Primary care) ซึ่งเป็นระบบบริการที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชนมากที่สุดยังขาดคุณภาพและ ไม่มีความเข้มแข็ง<sup>๖</sup> นอกจากนี้ ยังมีสภาพปัญหาเกี่ยวกับวิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการ สาธารณสุข ที่มีการร้องเรียนและฟ้องร้องดำเนินคดีกับผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ โดยมีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการบริการ สาธารณสุขโดยเฉพาะโรงพยาบาลของเอกชนที่มุ่งเน้นการทำกำไรในเชิงธุรกิจ หรือเป็นการค้ามากขึ้น อันเป็นผลทำให้ความสัมพันธ์ที่กระหว่างแพทย์และคนไข้ได้เปลี่ยนไปจากเดิมโดยปริยาย กล่าวคือ ในอดีตนั้น คนไข้มาพบแพทย์ด้วยความรู้สึกที่ให้ความเคารพนับถือและความไว้วางใจ (fiduciary relationship) ในขณะที่ปัจจุบันคนไข้มีความรู้สึกว่าเป็นการมาซื้อบริการจากแพทย์ พยาบาล ดังนั้น ความสัมพันธ์จึง

<sup>๓</sup> สุวิทย์ วิบุลผลประเสริฐ และคณะ (บรรณาธิการ) “การสาธารณสุขไทย พ.ศ.๒๕๔๔ - ๒๕๔๗” สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ กระทรวงสาธารณสุข กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์องค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ ๒๕๔๘.

<sup>๔</sup> สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวป.) “ระบบหลักประกันสุขภาพในประเทศไทย” (<http://www.hisro.or.th/main/?name=knowledge&file=readknowledge&id=๑๔>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔).

<sup>๕</sup> วีระศักดิ์ พุทธาศรี, สมหญิง สายธนู และวิโรจน์ ตั้งเจริญเสถียร “รายงานการวิจัย เรื่อง บทบาทและการปรับตัวของ โรงพยาบาลเอกชนในประเทศไทยต่อสภาวะก่อนและระหว่างวิกฤติเศรษฐกิจ (พ.ศ.๒๕๓๙ - ๒๕๔๔)” สำนักงานพัฒนานโยบาย สุขภาพระหว่างประเทศ ๒๕๔๖.

<sup>๖</sup> สำนักงานวิจัยเพื่อการพัฒนาหลักประกันสุขภาพไทย (สวป.) “ปัญหาสุขภาพคนไทยและระบบบริการสุขภาพ” (<http://www.hisro.or.th/main/?name=knowledge&file=readknowledge&id=๑๔>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔).

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

เปลี่ยนเป็นไปในเชิงสัญญามากขึ้น ประกอบกับการที่ประชาชนได้รับความรู้ และรับรู้ถึงสิทธิของตน เกี่ยวกับการได้รับบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุทำให้มีการร้องเรียน หรือการฟ้องร้องระหว่างกันมากขึ้นตามไปด้วย” ซึ่งจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวได้นำมาสู่การหาวิธี หรือแนวทางในการที่จะหาจุดสมดุลระหว่างการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขกับ หลักประกันความมั่นใจในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุข โดยการเสนอให้มี “กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข” แต่เนื่องจากวิธีการ หรือแนวทางดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับบุคคลหลายฝ่ายด้วยกันซึ่งยังมีความคิดเห็นที่หลากหลาย และในบางประเด็นยังมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอยู่ ส่งผลทำให้ในปัจจุบันยังไม่สามารถหาข้อยุติ เกี่ยวกับวิธีการหรือแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้

ด้วยความสำคัญของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าว กองบรรณาธิการวารสารจตุลนิติจึงได้ ดำเนินการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ในประเด็นเรื่อง “สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการกับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย นายธานี เกศพิทักษ์ ประธานแผนกคดีผู้บริโภคในศาลฎีกา ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์อานาจ กุศลานันท์ นายกแพทยสภา และนางสาวสารี อ๋องสมหวัง เลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุขและการจัดการบริการสาธารณสุขของประเทศไทยในสภาพปัจจุบันว่า ได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพและเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด และวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขควรมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยุติธรรม และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีและเหมาะสมระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุข หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขในปัจจุบันโดยผลของมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น มีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และควรมีแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร และหากประเทศไทยมีการนำหลักการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขตามหลัก “ระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบ (No - fault compensation system)” มาประยุกต์ใช้ จะมีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในจตุลนิตินี้ฉบับนี้๑

๑ แสง บุญเฉลิมวิภาส “ปัญหาฟ้องร้องทางการแพทย์และแนวทางแก้ไข” (<http://www.doctor.or.th/node/7043>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๔).



# นายธานีศ เกศวพิทักษ์<sup>๑</sup>

## ประธานแผนกคดีผู้บริโภคในศาลฎีกา



เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔  
ณ ศาลฎีกา

**จุดนิตี :** แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุข และการจัดบริการสาธารณสุขในสภาพปัจจุบันได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้วหรือไม่ และมีปัญหา ในทางปฏิบัติบ้างหรือไม่ อย่างไร

**นายธานีศ :** ในสมัยก่อน การเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข จำกัดเฉพาะบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจเท่านั้น ทำให้ประชาชน จำนวนหนึ่งอาจไม่สามารถเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขที่มีมาตรฐานได้ ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๕ มีการออกพระราชบัญญัติหลักประกัน สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๒ ที่รับรองให้ ชนชาวไทยย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่ได้ มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการ สาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้ง การให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ การดำเนินโครงการ “สามสิบบาทรักษาทุกโรค” ซึ่งเป็นนโยบายทางการเมืองในยุคสมัยนั้น ก็เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญ ที่ช่วยผลักดันให้ประชาชนเริ่มมีโอกาสเข้าถึงบริการทางสาธารณสุข ที่มีมาตรฐานและมีประสิทธิภาพได้อย่างทั่วถึงสมดังเจตนารมณ์ แห่งรัฐธรรมนูญ โดยพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ให้สิทธิแก่ ประชาชนที่มีไข้เข้ารับราชการหรือลูกจ้างเอกชนที่มีสิทธิรักษาพยาบาลตาม กฎหมายประกันสังคมได้รับสิทธิที่จะรับบริการทางสาธารณสุขในราคาต่ำ และกำหนดให้มี “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” เพื่อส่งเสริม ให้บุคคลสามารถเข้าถึงบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึง โดยคำนึงถึง

<sup>๑</sup>สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา อดีตตุลาการรัฐธรรมนูญ ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ประธานแผนกคดีผู้บริโภคในศาลฎีกา และกรรมการกฤษฎีกา

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

การพัฒนาสถานบริการในเขตพื้นที่ที่ไม่มีหน่วยบริการเพียงพอ หรือมีการกระจาย  
หน่วยบริการอย่างไม่เหมาะสมอีกด้วย อีกทั้งยังกำหนดให้กันเงินส่วนหนึ่งไว้เป็น  
“เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” แก่ผู้รับบริการสาธารณสุขในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิต  
ที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข  
ที่กำหนด

แต่อย่างไรก็ตาม ระบบบริการสาธารณสุขและการจัดบริการสาธารณสุขดังกล่าว  
ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมาจากการดำเนินงานของหน่วยบริการสาธารณสุข อันเนื่อง  
มาจากผู้รับบริการสาธารณสุขเสียค่าใช้จ่ายในการใช้บริการทางการแพทย์ต่ำ แต่กลับ  
เรียกร้องสิทธิในการตรวจรักษาโดยไม่มีข้อจำกัด ทั้งในด้านการตรวจทางห้องปฏิบัติการ  
ยารักษาโรค และวัสดุอุปกรณ์ทางการแพทย์อื่น ทำให้เกิดอุปสรรคต่อการส่งเสริมคุณภาพ



การบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนแพทย์ ทำให้แพทย์แต่ละคนมี  
ระยะเวลาโดยเฉลี่ยที่จำกัดในการให้บริการทางสาธารณสุขแก่ผู้ป่วย ทำให้แพทย์มีเวลา  
ในการตรวจผู้ป่วยแต่ละรายน้อยลง ซึ่งย่อมส่งผลให้มาตรฐานในการรักษาพยาบาลผู้ป่วย  
ลดน้อยลงไปด้วย<sup>๒</sup> และย่อมส่งผลพลอยทำให้ข้อบกพร่องผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการ  
ให้การักษาพยาบาลทวีจำนวนครั้งมากขึ้นอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ แต่ในอดีตนั้น  
เมื่อมีคดีข้อพิพาทเกิดขึ้นระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข กระบวนการพิจารณา  
คดีในศาลก็ปฏิบัติเฉกเช่นเดียวกับคดีละเมิดทั่วไป อันเป็นการยากยิ่งที่ผู้ป่วยซึ่งเป็น  
ผู้รับบริการสาธารณสุขจะพิสูจน์ความรับผิดของแพทย์หรือบุคลากรทางการแพทย์  
ผู้ให้บริการได้ ทั้งนี้เพราะวิธีการเยียวยารักษาหรือการให้บริการทั้งปวงล้วนอยู่ในความรู้  
เห็นโดยเฉพาะของผู้ให้บริการ อันทั้งกระบวนการพิจารณาในศาลซึ่งใช้วิธีพิจารณาสามัญ  
ที่ยุ่งยากซับซ้อน ล้วนเปลืองค่าใช้จ่ายจำนวนมากจนเกือบเป็นการพันวิสัยที่คนไข้  
ผู้ยากจนจะเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้ และข้อจำกัดเช่นว่านี้เองนับเป็นเหตุปัจจัย  
สำคัญยิ่งที่ทำให้ผู้ให้บริการทางการแพทย์ละเลยเพิกเฉยต่อการแก้ไขปรับปรุงมาตรฐาน

<sup>๒</sup>ก.สธ. เพื่อปฏิรูปและการพัฒนาสาธารณสุขไทย, บทสรุปปัญหาการดำเนินงานแปดปีภายใต้พระราชบัญญัติหลักประกัน  
สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และข้อเสนอแนะในการแก้ไข [ออนไลน์], ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓. แหล่งที่มา [http://www.thaitrl.org/  
index.php?option=com\\_content&task=view&id=612&Itemid=45](http://www.thaitrl.org/index.php?option=com_content&task=view&id=612&Itemid=45)



การให้บริการ ทำให้เกิดปัญหา**ทุเวชปฏิบัติ (Malpractice)** กับผู้รับบริการทางการแพทย์ เป็นข่าวคราวน่าตื่นตกใจอยู่เนื่อง ๆ เช่น การพลั้งพลาดจนทำให้ผู้ป่วยติดเชื้อเอดส์ ในระหว่างการให้เลือด หรือการสืมผ้ากอสหรือกรรไกรอุปกรณ์ผ่าตัดอยู่ในท้องคนไข้ ภายหลังผ่าตัดหรือกรณีการผ่าตัดเสริมตั้งจมูกให้ทั้ง ๆ ที่ความประสงค์แท้จริงของคนไข้ ต้องการผ่าตัดตาสองชั้นเท่านั้น เป็นต้น

จวบจนกระทั่งต่อมาในปี ๒๕๕๑ ได้มีการตรา **"พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดี ผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑"** ขึ้น อันมีวัตถุประสงค์คือ มุ่งคุ้มครองสิทธิของ **"ผู้บริโภค"** และ **"ผู้เสียหาย"** ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคและตามกฎหมายว่าด้วยความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัยให้ **"ผู้บริโภค"** และ **"ผู้เสียหาย"** สามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเที่ยงธรรม และกฎหมายทั้งสองฉบับนี้เองที่ทำให้บุคลากรทางการแพทย์วิตกกังวลตื่นตกใจต่อการที่จะถูกผู้ป่วยฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาลอย่างมากมาย ทั้งเกิดเจตคติที่ไม่ดีต่อกฎหมายรวมทั้งข้อท้วงติงว่าเหตุใดจึงตรากฎหมายออกมาปฏิบัติต่อแพทย์ เฉกเช่นเดียวกับผู้ให้บริการที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจทั่ว ๆ ไป ทั้ง ๆ ที่การให้บริการทางการแพทย์นั้นเป็นภารกิจที่ต้องกระทำด้วยมุทิตาจิตตามจรรยาบรรณวิชาชีพแพทย์ เป็นเบื้องต้น หากมุ่งเป้าหมายทางการค้าหรือหากำไรเสมือนบริการทางการค้าอื่น ๆ ไม่

แม้ข้อท้วงติงของฝ่ายผู้ให้บริการทางการแพทย์จะมีเหตุผลที่น่ารับฟังก็ตาม แต่เพื่อให้สิทธิของผู้ป่วยที่กฎหมายสารบัญญัติคุ้มครองสามารถเกิดผลในทางปฏิบัติ ได้อย่างเป็นรูปธรรมได้อย่างแท้จริง รัฐสภาจึงจำเป็นต้องผลักดันให้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายฝ่ายวิธีสบัญญัติ เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิของผู้ป่วยซึ่งเข้าลักษณะเป็น **"ผู้รับบริการ"** และเป็น **"ผู้บริโภค"** ประเภทหนึ่ง ให้สามารถเข้าถึงความยุติธรรมจากศาลได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเที่ยงธรรม เช่นเดียวกับผู้บริโภคอื่น ๆ ที่ควรจะได้รับความปลอดภัยจากการใช้สินค้าหรือบริการ อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานประเภทหนึ่งในห้าประเภทที่บัญญัติคุ้มครองไว้ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

**จลนिति : ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขนั้น ประเทศไทยควรมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยุติธรรม และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีและเหมาะสมระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข**

\* แพทย์ พยาบาล รวมทั้งเภสัชกรของสถานพยาบาล หากได้กระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเข้าลักษณะเป็นการ **"ผลิต"** ก็จะเข้าเกณฑ์เป็น **"ผู้ผลิต"** และเป็น **"ผู้ประกอบการ"** ซึ่งอาจต้องรับผิดชอบต่อ **"ผู้เสียหาย"** ในความเสียหายที่เกิดจาก **"สินค้าที่ไม่ปลอดภัย"** ตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

**นายธานีศ :** หลักการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ การชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างทันท่วงทีโดยผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขไม่จำเป็นต้องพิสูจน์ถึงความรับผิดชอบของผู้ให้บริการสาธารณสุขเสียก่อน โดยรูปแบบในการบริหารจัดการที่เหมาะสม คือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยรัฐจ่ายเงินก้อนใหญ่เป็นเงินประเดิมในการจัดตั้งกองทุนขึ้นและกำหนดให้สถานพยาบาลต่าง ๆ จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว และจัดให้มีการบริหารเงินกองทุนอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อนำเงินมาใช้จ่ายเงินเป็นเงินค่าเสียหายเบื้องต้นและเงินชดเชยให้แก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล



โดยเมื่อผู้เสียหายยื่นคำขอรับเงินค่าเสียหายจะต้องมีคณะกรรมการพิจารณาการให้เงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากองค์กรฝ่ายผู้ให้บริการสาธารณสุข ผู้รับบริการสาธารณสุข และองค์กรอื่น ๆ เพื่อให้การพิจารณาจ่ายเงินเป็นไปด้วยความยุติธรรมต่อทั้งฝ่ายผู้เสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุข

นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มี “ขั้นตอนการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ที่เกิดขึ้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดการฟ้องร้องผู้ให้บริการสาธารณสุขทั้งทางแพ่งและอาญา อันจะเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุข และท้ายที่สุดควรจัดให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยจากบริการทางสาธารณสุข โดยการให้คณะกรรมการผู้รับผิดชอบวิเคราะห์สาเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อแจ้งให้สถานพยาบาลที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายพิจารณาหาแนวทางพัฒนาระบบความปลอดภัย อันเป็นการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้น ซึ่งจะยกระดับมาตรฐานของการให้บริการสาธารณสุขต่อไปในอนาคต

**จูลินิติ :** ในทัศนะของท่าน ท่านคิดว่าการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขเพื่อให้เกิดดุลยภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนสากลและไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อผู้ให้บริการทางสาธารณสุขภายใต้จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพควรเป็นเช่นใด



**นายธานีศ :** ผู้รับบริการสาธารณสุขเข้าข่ายเป็น “ผู้บริโภคร” ประเภทหนึ่งที่ได้รับบริการจากผู้ให้บริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ การดำเนินคดีระหว่างผู้รับบริการกับผู้ให้บริการสาธารณสุขจึงเป็น “คดีผู้บริโภค” ที่อยู่ในบังคับแห่งพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งมีบทบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภคที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการเยียวยาด้วยความง่าย สะดวก รวดเร็ว ประหยัด และเที่ยงธรรม หลักการสำคัญของพระราชบัญญัตินี้ คือ การเปิดโอกาสให้ผู้บริโภคสามารถฟ้องร้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือได้ด้วยตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีทนายความช่วยเหลือ การฟ้องร้องคดีโดยผู้บริโภคจะได้รับการยกเว้น

บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการสาธารณสุขเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้บริการทางสาธารณสุขเป็นการประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลซึ่งมีอาจตั้งมาตรฐานได้ตายตัวดังเช่นการขายสินค้าหรือการให้บริการทั่วไป ผู้ให้บริการสาธารณสุขจึงมีแนวโน้มที่จะเลือกรักษาพยาบาลเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงต่ำ

ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง (แต่ไม่รวมถึงความรับผิดในชั้นที่สุดของค่าฤชาธรรมเนียม) และในการนำสืบพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีนั้น ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบริการหรือการดำเนินการใด ๆ ซึ่งศาลเห็นว่าอยู่ในความรู้เห็นของคุณความ โดยเฉพาะคุณความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ จะตกแก่ผู้ประกอบการธุรกิจนั้น และศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive damage) ได้ในบางกรณี ด้วยเหตุนี้ การนำวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภคมาใช้กับข้อพิพาทจากการให้บริการทางสาธารณสุขส่งผลดีต่อผู้รับบริการสาธารณสุขในการดำเนินคดีผู้บริโภค และทำให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขมีความระมัดระวังในการประกอบวิชาชีพมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกัน บทบัญญัติดังกล่าวส่งผลกระทบต่อผู้ให้บริการสาธารณสุขเป็นอย่างมาก เนื่องจากการให้บริการทางสาธารณสุขเป็นการประกอบวิชาชีพที่เกี่ยวข้องกับการรักษาพยาบาลซึ่งมีอาจตั้งมาตรฐานได้ตายตัวดังเช่นการขายสินค้าหรือการให้บริการทั่วไป ผู้ให้บริการสาธารณสุขจึงมีแนวโน้มที่จะเลือกรักษาพยาบาลเฉพาะกรณีที่มีความเสี่ยงต่ำ การตรวจรักษาเป็นการตรวจวินิจฉัยเพื่อป้องกันความเสี่ยงนั้นตามหลักการรักษาคนไข้เชิงป้องกัน (Defensive medicine) อีกทั้งทำให้สถานพยาบาลอาจจำเป็นต้องคิดค่าเบี้ยประกันจากผู้ป่วยรวมอยู่ในค่ารักษาพยาบาลอันส่งผลให้ค่ารักษาพยาบาลสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยิ่งไปกว่านั้นเมื่อเกิดกรณีความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข นอกจากผู้เสียหายมีสิทธิที่จะได้รับค่าชดเชยความเสียหายตามหลักสิทธิมนุษยชน<sup>๓</sup> แล้ว บุคลากรทางการแพทย์ผู้ให้บริการยังต้องรับผิด

<sup>๓</sup>วิฑูรย์ อังประพันธ์, “สิทธิผู้ป่วย”, (กรุงเทพมหานคร: คบไฟ, ๒๕๓๗), หน้า ๑๓๒.

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

ในทางอาญาด้วย ซึ่งเป็นข้อวิตกกังวลยิ่งกว่าความเสียหายทางแพ่งเสียด้วยซ้ำ แต่จะให้ความคุ้มครองแพทย์ถึงขนาดยกเว้นความผิดอาญาเลยก็ไม่ได้ ดังนั้น จึงควรบัญญัติบทกฎหมายคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุขที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้าย และข้อมูลอื่น ๆ ที่ผู้ให้บริการได้แสดงความรับผิดชอบในการเจรจาเพื่อบรรลुข้อตกลงในช่วงการไกล่เกลี่ยมาประกอบดุลพินิจในการลงโทษด้วย โดยควรกำหนดให้ศาลสามารถลงโทษจำเลยน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้นเพียงใด หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

**จุดนิตินิติ :** ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขในปัจจุบันโดยผลของมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขแล้วหรือไม่ มีสภาพปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างไร

**นายธานีศ :** พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ เป็นบทบัญญัติที่กำหนดให้กันเงินจำนวนหนึ่งจากกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการ ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้ หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ซึ่งก่อให้เกิดผลดีต่อผู้เสียหายให้ได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในการเยียวยาความเสียหายนั้น **แต่บทบัญญัติดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขในประเด็นดังต่อไปนี้**

**ประการแรก** ข้าราชการและลูกจ้างเอกชนที่ได้รับสิทธิตามกฎหมายประกันสังคม ไม่อยู่ในบังคับแห่งกฎหมายฉบับนี้ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ ทำให้บทบัญญัติแห่งมาตรา ๔๑ ไม่คุ้มครองบุคคลเหล่านั้นด้วย

**ประการที่สอง** เงินที่จ่ายแก่ผู้เสียหายตามมาตรา ๔๑ เป็นเพียงเงินช่วยเหลือเบื้องต้นซึ่งมีอัตราเงินที่ต่ำไม่เพียงพอต่อการเยียวยารักษาผู้เสียหายได้อย่างแท้จริง ทำให้ไม่อาจจัดซื้อพิพาทได้อย่างเด็ดขาด

**ประการที่สาม** ไม่มีมาตรการเสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการสาธารณสุข เมื่อผู้รับบริการสาธารณสุขเห็นว่าเงินช่วยเหลือเบื้องต้นไม่เพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น ก็จะดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้ให้บริการสาธารณสุข ทำให้เสียค่าใช้จ่ายและอาจใช้ระยะเวลานานกว่าจะได้ค่าสินไหมทดแทน



**ประการที่สี่** ไม่มีมาตรการแก้ไขพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขที่อาจเกิดขึ้นซ้ำจากสาเหตุเดียวกันนั้นอีก

**ประการที่ห้า** ไม่มีเหตุบรรเทาโทษแก่แพทย์ในคดีอาญาสำหรับแนวทางการแก้ปัญหาจะได้กล่าวในประเด็นต่อไป

**จุดนิตินี้** : หากประเทศไทยมีการนำหลักการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขตามหลัก “ระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No-Fault Compensation System)” มาประยุกต์ใช้ ท่านเห็นว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

**นายธานีศฯ** : แม้ว่าในปัจจุบันการเยียวยาความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขได้มีความพยายามที่จะนำแนวคิดหลักการชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดมาใช้อยู่แล้วตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ ซึ่งมีใจความว่า “ให้คณะกรรมการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้ แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร...” ซึ่งจะเห็นได้ว่า การหาผู้กระทำผิดมิใช่สาระสำคัญในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามบทบัญญัติดังกล่าว และในทางปฏิบัติการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นก็เป็นไปเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับบริการสาธารณสุข ไม่ต้องมีการพิสูจน์ว่ามีผู้กระทำความผิดหรือไม่<sup>๔</sup> สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวอยู่แล้วก็ตาม แต่เนื่องจากข้อจำกัดของจำนวนเงินกองทุนที่มีอยู่น้อยประกอบกับหลักการของกฎหมายก็เพียงแต่กำหนดให้หน่วยบริการจ่ายเงินเพียงเงินช่วยเหลือเบื้องต้นเท่านั้น ทำให้เป็นการชดเชยความเสียหายตามความเป็นจริงไม่ หลักการตามมาตรา ๔๑ เช่นว่านี้จึงไม่สามารถจัดข้อพิพาทได้อย่างเด็ดขาด เพียงแต่บรรเทาความเสียหายและช่วยลดหรือชะลอการเผชิญหน้ากันไว้ในเบื้องต้นได้เท่านั้น แต่ไม่มีมาตรการใด ๆ ที่จะช่วยยุติข้อพิพาทบาดหมางได้อย่างเด็ดขาดได้เลย ในประการสำคัญ คือ เมื่อมีพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ออกมาใช้บังคับ ซึ่งสนับสนุนส่งเสริมให้ผู้รับบริการสามารถฟ้องร้องผู้ให้บริการได้ง่าย ประกอบกับผู้เสียหายยังมีอำนาจฟ้องหรือร้องทุกข์ให้ดำเนินคดีอาญาควบคู่กันไปด้วย ซ้ำในทางปฏิบัติเมื่อคดีขึ้นสู่ศาล ฝ่ายผู้เสียหายก็มักจะใช้สิทธิเรียกร้องทั้งทางแพ่งและทางอาญาเพื่อบีบบังคับทุกวิถีทาง ซึ่งการที่ต้องเผชิญหน้ากันในโรงศาลเช่นนี้ ควรหลีกเลี่ยงให้เป็นหนทางสุดท้ายจริง ๆ เพราะมีแต่

<sup>๔</sup>สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ, **ประเด็น ๓๐** คำถาม-ตอบ เกี่ยวกับสิทธิการขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑ [ออนไลน์], ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓. แหล่งที่มา <http://law.nhso.go.th/new/cgi-bin/DataCenterLaw/DataLaw/๑๐/๑๐.๑/๓๐%๒๐> คำถามเกี่ยวกับมาตรา๔๑.pdf

สร้างความเจ็บปวดเดือดร้อนกันทุกฝ่าย ความสัมพันธ์ที่ดีที่เคยมีอยู่แต่กลับเสียหายไปจนไม่มีขึ้นดี

ในฐานะที่ผมเป็นหนึ่งในคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเพื่อทำหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ประกอบกับประสบการณ์ในการทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวกับทฤษฎีปฏิบัติทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญามายาวนานกว่า ๓๐ ปี ผมเห็นว่า “ระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด” ที่นานาอารยประเทศใช้กันอยู่อย่างแพร่หลาย และคณะกรรมการกฤษฎีกาได้นำมาเป็นต้นแบบ (Model) และประยุกต์ใช้เพื่อบูรณาการให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความเหมาะสมต่อการใช้บังคับในประเทศไทย โดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... มีหลักการสำคัญดังนี้

**ประการแรก** ผู้เสียหายที่มีสิทธิได้รับการเยียวยาความเสียหายตามร่างพระราชบัญญัตินี้ คือ “บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขจากสถานพยาบาล” ซึ่งครอบคลุมประชาชนทุกคนไม่เฉพาะแต่บุคคลบางกลุ่ม

**ประการที่สอง** ผู้เสียหายมีสิทธิได้รับทั้ง “เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” และ “เงินชดเชย” จากกองทุนโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด ซึ่งเป็นไปตามหมวด ๑ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ อันเป็นการนำระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดมาใช้อย่างเต็มรูปแบบ

**ประการที่สาม** จัดตั้ง “คณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีในระบบบริการสาธารณสุข” ตามที่กำหนดในหมวด ๒ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ คณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วยบุคคลในหลายสาขาวิชาชีพ เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้แทนสถานพยาบาล ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้านคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพ ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการกำหนดนโยบายและมาตรการเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ อันจะสร้างความเป็นธรรมแก่ผู้เสียหายและบุคลากรทางการแพทย์ได้อย่างสมดุล เนื่องจากองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกและอนุกรรมการนั้น นอกจากมาจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังประกอบด้วยผู้แทนของทั้งฝ่ายแพทย์ผู้ให้บริการสาธารณสุขและฝ่ายผู้ป่วยซึ่งเป็นผู้รับบริการสาธารณสุขประกอบกันครบถ้วน จึงสามารถพิจารณาพิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและกำหนดนโยบายคุ้มครองผู้เสียหายได้ในหลายแง่มุม และเชื่อมั่นว่าน่าจะมีความเป็นกลางและมีความรู้ความสามารถในการกำหนดเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินค่าชดเชยได้อย่างถูกต้องเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย



**ประการที่สี่** จัดตั้ง “กองทุนสร้างเสริมความสัมพันธอันดีในระบบสาธารณสุข” ตามหมวด ๓ และ ๔ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อจ่ายเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยแก่ผู้เสียหายหรือทายาท และเป็นค่าใช้จ่ายในการสนับสนุน ส่งเสริมการดำเนินงานเพื่อการพัฒนาความปลอดภัยและระบบการไกล่เกลี่ยเพื่อสร้างเสริมสัมพันธอันดีในระบบบริการสาธารณสุข ซึ่งสถานพยาบาลต่าง ๆ จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนดังกล่าว โดยกองทุนนี้ไม่เพียงแต่จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นเท่านั้น แต่จะจ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่แท้จริงแก่ผู้เสียหายด้วย จึงเป็นการเยียวยาความเสียหายที่มากกว่าการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕



**ประการที่ห้า** สร้างมาตรการการไกล่เกลี่ยเพื่อสร้างเสริมความสัมพันธอันดีระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข ตามหลักการในหมวด ๕ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งในการไกล่เกลี่ยผู้เสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุขมีสิทธิร่วมกันเลือกผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และสามารถตกลงร่วมกันในเรื่องอื่นนอกเหนือจากเงินค่าเสียหายได้ อันเป็นการลดทอนความบาดหมางที่เกิดขึ้นระหว่างกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ

**ประการที่หก** พัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายตามความในหมวด ๖ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยให้ “คณะกรรมการประเมินเงินชดเชย” วิเคราะห์สาเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นเพื่อแจ้งให้สถานพยาบาลที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายพิจารณาหาแนวทางการพัฒนาระบบความปลอดภัยซึ่งเป็นทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างยั่งยืนและยกระดับการให้บริการสาธารณสุขให้มีมาตรฐานยิ่งขึ้น

**ประการที่เจ็ด** กำหนดเหตุบรรเทาโทษแก่ผู้ให้บริการสาธารณสุขที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญารัฐนการกระทำโดยประมาทเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการสาธารณสุขตามหมวด ๗ แห่งร่างพระราชบัญญัติฯ โดยหากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิดให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกความผิด การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การชดใช้เยียวยาความเสียหาย และการที่ผู้เสียหายไม่ติดใจ

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

ให้จำเลยได้รับโทษ ตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควร มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งศาล  
จะลงโทษผู้ให้บริการซึ่งตกต้องเป็นจำเลยน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น  
เพียงใดหรือไม่ลงโทษเลยก็ได้

**จุดนิติ :** มุมมองหรือทัศนะของท่าน ในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของ  
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับนี้  
และหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับนานาชาติอารยประเทศ

**นายธานีศ :** ประเด็นสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย  
จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... คือ การจัดตั้งกองทุนสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดี  
ในระบบบริการสาธารณสุขเพื่อจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหาย  
หรือทายาทโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด ซึ่งมีแนวคิดหลักการตามที่ได้กล่าวไปแล้ว  
ข้างต้น หลักการนี้ปรากฏในกฎหมายของต่างประเทศหลายประเทศ เช่น **ประเทศ  
อังกฤษ** ได้มีการนำแนวคิดการชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดมาใช้  
ในกรณีเกิดความเสียหายจากการได้รับวัคซีน ส่วน**ประเทศสหรัฐอเมริกา** เริ่มมีการ  
นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในบางมลรัฐ ดังเช่น มลรัฐฟลอริดาได้มีการบังคับใช้กฎหมาย



การชดเชยความเสียหายทางระบบประสาทจากการคลอด (Florida Birth-Related  
Neurological Injury Compensation Act) ให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนโดยไม่คำนึง  
ว่าผู้ให้บริการสาธารณสุขจะกระทำการโดยประมาทเลินเล่อหรือไม่ นอกจากนี้  
ใน**ประเทศสวีเดน** มีการบังคับใช้กฎหมายความเสียหายของผู้รับบริการสาธารณสุข  
(The Patient Injury Act) กำหนดให้ผู้รับบริการสาธารณสุขได้รับการชดเชย  
ความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดพลาดจากการรักษาหรือความประมาทเลินเล่อ  
ของผู้ให้บริการสาธารณสุข<sup>๕</sup> เป็นต้น ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าหลักการจ่ายเงินชดเชย  
แก่ผู้รับบริการสาธารณสุขของประเทศไทยนั้นมีความทัดเทียมกับนานาชาติอารย  
ประเทศแล้ว ๖

<sup>๕</sup>กนกวรรณ เลิศบุรพาวานิช, “พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ : ศึกษากรณีผลกระทบต่อ  
ผู้ประกอบการวิชาชีพเวชกรรม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,  
๒๕๕๓), หน้า ๒๒๕-๒๒๖.



# ศาสตราจารย์คลินิก นายแพทย์อำนาจ กุศลนันท์<sup>๑</sup>

นายกแพทย์สภา



เมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๔  
ณ สำนักงานเลขาธิการแพทยสภา

**จุดนิตี :** แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุข และการจัดบริการสาธารณสุขในสภาพปัจจุบันได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด

**ศ.นพ. อำนาจ :** ปัจจุบันระบบการจัดบริการสาธารณสุขของประเทศไทยนั้นถือได้ว่ามีประสิทธิภาพและมีมาตรฐานเทียบเท่ากับมาตรฐานสากล ดังจะเห็นได้จากกรณีบุคลากรทางการแพทย์ที่มีคุณภาพ ซึ่งที่ผ่านมาต่างก็ได้สร้างชื่อเสียงให้กับประเทศมาโดยตลอด ประกอบกับมีการพัฒนาระบบบริการสาธารณสุขของรัฐที่เป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยหากจะเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ที่พัฒนาแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา อังกฤษ หรือญี่ปุ่น ประเทศไทยก็อาจอยู่ในระดับที่ต่ำกว่า แต่หากเปรียบเทียบกับประเทศในกลุ่มเดียวกันแล้ว ประเทศไทยก็ถือว่าเป็นประเทศที่มีระบบและการจัดการบริการสาธารณสุขที่ดีกว่าอย่างเห็นได้ชัด

ที่สำคัญในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประชาชน โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ขึ้นใช้บังคับ ซึ่งเป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๑ ได้บัญญัติให้บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการทางสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการทางสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย และการให้บริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันส่งผลให้ประชาชนที่มีใช้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ หรือผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม มีสิทธิได้รับ

<sup>๑</sup> สำเร็จการศึกษาแพทยศาสตรบัณฑิต คณะแพทยศาสตร์ ศิริราชพยาบาล, วุฒิปริญญาตรีผู้เชี่ยวชาญสาขานิติเวชศาสตร์, นิติศาสตรบัณฑิต, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, วุฒิปริญญาตรีบริหารกระบวนงานการยุติธรรมระดับสูง (ศาลยุติธรรม) ปัจจุบันดำรงตำแหน่งนายกแพทยสภา.

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

บริการสาธารณสุขตามโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค รวมทั้งได้มีการจัดตั้งกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน ส่งเสริมการจัดบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้บุคคลสามารถเข้าถึงการบริการสาธารณสุขได้อย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยให้กันเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขด้วย



**จลนิตี :** ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขนั้น ประเทศไทยควรมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยุติธรรม และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีและเหมาะสมระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข

**ศ.นพ.อำนาจ :** สำหรับการบริหารจัดการระบบการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขเพื่อให้เป็นไปด้วยความยุติธรรมนั้น รัฐควรกำหนดให้ “กระทรวงสาธารณสุข” เป็นหน่วยงานรับผิดชอบดูแลระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความรู้เกี่ยวกับระบบการจัดบริการทางสาธารณสุข โดยรัฐอาจจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่กระทรวงสาธารณสุขเพื่อดำเนินการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุขทั้งในกรณีที่เป็นความเสียหายที่ผู้ให้บริการสามารถหลีกเลี่ยงไม่ให้เกิดขึ้นได้ (avoidable damage) ซึ่งเกิดจากความบกพร่องหรือผิดพลาดของผู้ให้บริการสาธารณสุข หรือที่เรียกว่า “ทुरुเวชปฏิบัติ” ส่วนในกรณีที่เป็นความเสียหายซึ่งไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ (unavoidable damage) โดยเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติของพยาธิสภาพของโรคหรือการรักษา หรือเกิดจากภาวะไม่พึงประสงค์ แม้ว่าแพทย์จะได้ให้การรักษาอย่างเต็มความสามารถแล้วก็ตาม ผู้เสียหายที่ได้รับความเสียหายดังกล่าวก็ควรจะได้รับชดเชย เช่นเดียวกับการชดเชยเพื่อช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากภัยพิบัติ เช่นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในการผ่าตัดไส้ติ่ง



ที่โรงพยาบาลอำเภออ่อนพิบูลย์ จ.นครศรีธรรมราช ซึ่งแพทย์ได้ให้ยาชาคือ ๕ % Heavy Xylocaine ๒ cc. ซึ่งเป็นชนิดและปริมาณที่ถูกต้องและเหมาะสมในขณะนั้นโดยมีการให้น้ำเกลือก่อนผ่าตัดในปริมาณที่พอเหมาะ กรณีนี้ผู้เชี่ยวชาญที่เป็นประธานราชวิทยาลัยวิสัญญีแพทย์แห่งประเทศไทย รวมทั้งอดีตประธานราชวิทยาลัย ฯ ซึ่งเป็นหัวหน้าภาควิชาวิสัญญีด้วย ได้ให้ความเห็นว่าเป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพแล้ว

**จุดนิตินิติ :** ในทัศนะของท่านคิดว่า การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข เพื่อให้เกิดดุลยภาพตามหลักสิทธิมนุษยชนสากล และไม่เป็นการกระทบกระเทือนต่อผู้ให้บริการทางสาธารณสุขภายใต้จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ควรเป็นเช่นใด

ศ.นพ.อำนาจฯ : ปัจจุบันประเทศไทยมีการพัฒนาระบบคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ทั้งการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งกำหนดให้กันเงินส่วนหนึ่งของกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้รับบริการสาธารณสุขที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นระบบวิธีพิจารณาคดีที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหาย เนื่องจากบัญญัติให้ภาระการพิสูจน์ความผิดหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นของฝ่ายผู้ให้บริการสาธารณสุข ขณะที่ในระบบกล่าวหาผู้เสียหายจะต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ความผิดของผู้ให้บริการต่อศาล ดังนั้นระบบวิธีพิจารณาคดีตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงทำให้สถิติคดีฟ้องร้องทางการแพทย์สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมาก โดยตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้จนถึงปัจจุบันยังไม่ครบ ๓ ปี มีการฟ้องร้องกระทรวงสาธารณสุขเกือบ ๖๐ คดีแล้ว ถ้านับในส่วนราชการอื่น ๆ และภาคเอกชนด้วยก็เป็นจำนวนหลายร้อยคดีทำให้เป็นปัญหาในระบบบริการสาธารณสุขมากและจะมีผลสะท้อนกลับมาสู่ผู้ป่วยและประชาชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ในส่วนของฝ่ายผู้ให้บริการสาธารณสุขในกรณีที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ก็จะได้รับคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งในกรณีดังกล่าวนี้ทำให้ผู้เสียหายจะต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐหรือโรงพยาบาลเพื่อให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน โดยจะฟ้องตรงต่อเจ้าหน้าที่หรือแพทย์ไม่ได้ อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้ความคุ้มครองเฉพาะแพทย์ซึ่งสังกัดสถานพยาบาลของรัฐ แต่ไม่รวมถึงแพทย์ประจำสถานพยาบาลเอกชน



“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

ดังนั้น นอกเหนือจากการคุ้มครองผู้เสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุขดังที่กล่าวข้างต้นแล้ว ในความเห็นของผมคิดว่า ควรให้ความคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุขจากความรับผิดในทางอาญา ในกรณีที่ได้กระทำโดยจงใจ หรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากที่ผ่านมาผู้ให้บริการสาธารณสุขต้องรับผิดทางอาญาในความเสียหายที่เกิดขึ้นกับคนไข้ แม้ว่าจะมีได้กระทำไปโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็ตาม ซึ่งได้ส่งผลให้ผู้ให้บริการเกิดความหวั่นไหวและมีความกังวลในการตัดสินใจดูแลรักษาคนไข้ได้ โดยเหตุที่ความกล้าในการตัดสินใจเพื่อรักษาคนไข้ นั้นถือเป็นปัจจัยที่สำคัญในการช่วยชีวิตของคนไข้ ดังเช่นกรณีที่เกิดขึ้นกับลูกศิษย์ของผม ซึ่งขณะนั้นเป็นเพียงแพทย์ใช้ทุนปี 2 ประจำโรงพยาบาลประจำอำเภอแห่งหนึ่ง ได้รับผู้ป่วยอุบัติเหตุซึ่งวินิจฉัยว่ามีเลือดออกในช่องท้องจำนวนมาก โดยตามมาตรฐานแล้ว แพทย์ใช้ทุนปีที่ ๒ ไม่มีความสามารถพอที่จะผ่าตัดในกรณีนี้ได้ แต่ถ้าส่งผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลจังหวัดก็มีโอกาสเสียชีวิตเกือบ ๑๐๐ % แพทย์หญิงคนนั้นจึงตัดสินใจเปิดตำราผ่าตัดซึ่งคิดว่าอาจทำให้ผู้ป่วยมีโอกาสรอดชีวิตได้และในที่สุดก็สามารถทำได้เพียงใช้เข็มหนีบเส้นเลือดใหญ่ที่ไปยังม้ามทำให้เลือดหยุดได้ ต่อมาได้นำผู้ป่วยไปส่งยังโรงพยาบาลจังหวัดด้วยตัวเอง และแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมได้ทำการผ่าตัดม้ามออกทำให้ผู้ป่วยรอดชีวิต

เมื่อมีความเสี่ยงเช่นนี้ อาจทำให้แพทย์ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในนาทีวิกฤติของชีวิตผู้ป่วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการช่วยเหลือคนไข้อย่างแน่นอน ดังนั้น หากมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองแพทย์ในการให้บริการทางสาธารณสุขที่ดี แพทย์ก็就会有ความกล้าที่จะตัดสินใจช่วยชีวิตคนไข้ได้ในระดับหนึ่ง

จากกรณีดังกล่าว จะเห็นได้ว่าหากแพทย์รายนี้ไม่กล้าตัดสินใจ คนไข้ก็อาจจะเสียชีวิต เพราะโดยทั่วไปแพทย์ระดับนี้ยังขาดความเชี่ยวชาญในการผ่าตัดด้วยวะสำคัญ เช่นในกรณีนี้ได้ หรือหากคนไข้เสียชีวิตในขณะที่ทำการผ่าตัด แพทย์ก็อาจจะถูกฟ้องคดี และทำให้ต้องไปต่อสู้อุบัติการณ์ในศาล ซึ่งมีปัจจัยหลายประการในการต่อสู้อุบัติการณ์ที่ทำให้แพทย์บางคนซึ่งไม่ได้กระทำผิด แต่ต่อสู้อุบัติการณ์ไม่เป็น มีความเสี่ยงที่จะแพ้อุบัติการณ์ได้ และเมื่อมีความเสี่ยงเช่นนี้ อาจทำให้แพทย์ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในนาทีวิกฤติของชีวิตผู้ป่วย ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อการช่วยเหลือคนไข้อย่างแน่นอน ดังนั้น หากมีกฎหมายเพื่อคุ้มครองแพทย์ในการให้บริการทางสาธารณสุขที่ดี แพทย์ก็就会有ความกล้าที่จะตัดสินใจช่วยชีวิตคนไข้ได้ในระดับหนึ่ง

นอกจากนี้ หากไม่มีการคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุขจากความรับผิดในทางอาญา ก็อาจทำให้แพทย์วินิจฉัยโรค โดยเน้นการส่งตรวจวิเคราะห์ทางห้องปฏิบัติการ (Laboratory test) มากขึ้น และในบางกรณีอาจเกินขอบเขต เช่น



กรณีที่คุณไข้มาพบแพทย์ด้วยอาการปวดศีรษะ แพทย์ก็อาจส่งคุณไข้ไปเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ (Computed Tomography หรือ CT scan) เพื่อตรวจหาเนื้องอกในสมอง ซึ่งแท้จริงแล้วโอกาสที่จะมีเนื้องอกในสมองนั้นน้อยมากเพราะมีสาเหตุอื่นอีกมากมายที่ทำให้ปวดศีรษะได้ แต่แพทย์ก็จำเป็นจะต้องส่งตรวจไว้ก่อน เพราะหากไม่ส่งตรวจแล้วต่อมาพบว่า มีเนื้องอกอยู่ในสมอง แพทย์ก็อาจจะโดนฟ้องคดี ทำให้มีการตรวจ CT scan กันเป็นจำนวนมากจนเกินความจำเป็น ซึ่งนอกจากจะทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแล้วยังมีความเสี่ยงในแต่ละครั้งที่ส่งไปตรวจด้วยเนื่องจากการตรวจเอกซเรย์คอมพิวเตอร์จะมีรังสีเข้าสู่ร่างกายคนไข้

**จุลนิติ :** ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขในปัจจุบันโดยผลของมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขแล้วหรือไม่ มีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

**ศ.นพ.อำนาจ :** หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ ซึ่งกำหนดให้มี “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” และให้กันเงินส่วนหนึ่งไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการที่ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล ถือเป็นแนวคิดการช่วยเหลือผู้รับบริการที่ดี แต่ทว่ายังมีประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ โดยประการแรก คือ การกำหนดขอบข่ายการให้ความคุ้มครองซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้จะให้การคุ้มครองเฉพาะแต่ผู้มีสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือผู้มีสิทธิบัตรทองเท่านั้น โดยไม่คุ้มครองครอบคลุมถึงข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ส่งผลให้ในขณะนี้เงินกองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งได้มีการกันไว้เพื่อเป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้น ยังไม่ได้ถูกนำไปใช้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงควรขยายขอบเขตความคุ้มครองไปถึงผู้ที่ยังไม่มีสิทธิในการได้รับการช่วยเหลือ เพื่อให้กลุ่มคนเหล่านี้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหากได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยเท่าเทียมกับผู้ถือบัตรทอง และเพื่อให้มีการนำเงินกองทุนที่ได้กันไว้ตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ไปใช้เพื่อประโยชน์ของประชาชนอย่างคุ้มค่าที่สุด

สำหรับปัญหาประการต่อมา คือ การกำหนดจำนวนเงินช่วยเหลือเบื้องต้นสูงสุดตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งปัจจุบันกำหนดวงเงินช่วยเหลือสูงสุดเท่ากับ ๒๐๐,๐๐๐ บาท (กรณีเสียชีวิตและทุพพลภาพถาวร) ซึ่งวงเงินจำนวนดังกล่าวน้อยไปเมื่อเทียบกับความเสียหายที่โดยส่วนใหญ่จะมากกว่า

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

๒๐๐,๐๐๐ บาท ดังนั้น จึงควรมีการขยายเขตแดนเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้สูงขึ้น เพื่อให้  
เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขได้อย่างแท้จริง

**จุดนิตินิติ :** หากประเทศไทยมีการนำหลักการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจาก  
การรับบริการทางสาธารณสุขตามหลัก “ระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์  
ความรับผิด (No - fault compensation system)” มาประยุกต์ใช้ ท่านเห็นว่า  
มีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร

**ศ.นพ.อำนาจ :** จากหลักการของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย  
จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ซึ่งได้กำหนดให้มีการช่วยเหลือเยียวยา  
ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No - fault  
compensation system) นั้น โดยเจตนารมณ์และหลักการดี เพราะอาจทำให้  
ผู้เสียหายได้รับการช่วยเหลืออย่างรวดเร็ว และไม่มีภาระค่าใช้จ่ายจากการฟ้องร้อง  
ดำเนินคดีอย่างที่ผ่านมา

แต่อย่างไรก็ตาม ในเนื้อหาและรายละเอียดยังมีส่วนที่ต้องแก้ไขอีกมากมาย  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสำคัญ ๆ จนสมควรต้องยกร่างใหม่ทั้งหมดโดยต้องม  
ีการทำประชาพิจารณ์รับฟังความเห็นของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้องทั้งประเทศเพื่อให้ได้  
กฎหมายที่เหมาะสมเป็นธรรมและคุ้มครองประชาชนได้อย่างแท้จริง

**จุดนิตินิติ :** มุมมองหรือทัศนะของท่านในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของ  
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับนี้  
และหากจะพิจารณาเปรียบเทียบกับนานาอารยประเทศ

**ศ.นพ.อำนาจ :** เมื่อเปรียบเทียบสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง  
ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ของไทยกับกฎหมายในลักษณะเดียวกัน  
ของต่างประเทศแล้ว จะพบว่า มีสาระสำคัญในการให้ความคุ้มครองผู้เสียหายไม่แตกต่างกัน  
มากนัก โดยจะแตกต่างกันเพียงหลักเกณฑ์การบริหารจัดการค่าชดเชย องค์ประกอบ  
ของคณะกรรมการ และแหล่งที่มาของเงินชดเชย ซึ่งแตกต่างกันไปตามสภาพสังคม  
และระบบสาธารณสุขของแต่ละประเทศ

นอกจากนี้ หากจะเปรียบเทียบขั้นตอนการพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับระบบ  
การชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดก่อนจะบังคับใช้นั้น พบว่า  
ในต่างประเทศจะมีการจัดทำประชาพิจารณ์ มีการรับฟังความคิดเห็นจำนวนหลายครั้ง  
เพื่อถ่วงถ่วงประเด็นกฎหมายหลักและประเด็นกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จนกระทั่งได้  
ข้อสรุปที่ดีและเหมาะสม ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการจัดทำประชาพิจารณ์เพื่อ  
รับฟังความเห็นของทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้กฎหมายที่ดีที่สุด เพราะกฎหมาย  
ฉบับนี้อาจจะเป็นการเปลี่ยนแปลงในระบบสาธารณสุขของประเทศไทยครั้งใหญ่อีก  
ครั้งหนึ่ง



**จุดนิตินิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ (ถ้ามี)**

ศ.นพ.อำนาจ : โดยสรุปผมเห็นด้วยในหลักการและเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... แต่ยังคงต้องการดำเนินการอีกหลายประการ ประการแรก ขอให้มีการจัดทำประชาพิจารณ์ เพื่อถ่วงรอกประเด็นกฎหมายให้ได้ข้อสรุปที่ดีและเหมาะสมที่สุด ประการต่อมา คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ควรให้ความคุ้มครองผู้ประกอบการวิชาชีพด้านสุขภาพด้วย ประการที่สาม คือ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องสามารถยุติและแก้ไขปัญหาการฟ้องร้องแพทย์และสถานพยาบาลได้อย่างแท้จริง เพื่อให้ประชาชนและผู้ประกอบวิชาชีพอยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ โดยแพทย์ก็มุ่งที่จะดูแลคนไข้ ด้วยจิตวิญญาณของแพทย์ที่ต้องการที่จะช่วยคนไข้จริง ๆ โดยไม่ต้องวิตกกังวลเรื่องปัญหาการฟ้องร้อง ซึ่งเชื่อว่าจะส่งผลดีต่อระบบการรักษาพยาบาล เพราะโดยแท้จริงแล้วบุคลากรทางการแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นแพทย์ หรือ พยาบาลต่างก็ต้องเป็นหรือเคยเป็นคนไข้ด้วยกันทั้งนั้น รวมทั้งพ่อแม่ ลูกหรือญาติพี่น้อง ก็จะต้องเป็นคนไข้ของแพทย์ท่านอื่นเช่นกัน ดังนั้นที่ผ่านมาผมจึงสอนนักศึกษาแพทย์ ไม่ว่าจะเป็นที่คณะแพทยศาสตร์ศิริราชพยาบาล หรือในการปฐมนิเทศแพทย์จบใหม่ทั่วประเทศ ผมก็จะสอนเสมอว่า “ให้ดูแลคนไข้เหมือนกับที่เราอยากให้แพทย์ท่านอื่นดูแลพ่อแม่พี่น้องของเรา”



หากร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีการยกกร่างขึ้นใหม่ให้มีเนื้อหาที่เหมาะสมและยุติการฟ้องร้องได้จริง ผมเชื่อว่าจะส่งผลดีต่อระบบสาธารณสุขของประเทศไทย ดังคำขวัญที่ว่า “ประชาชนปลอดภัย แพทย์ไทยเป็นสุข” ๑

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

## นางสาวสารี อ๋องสมหวัง<sup>๑</sup>

เลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค



เมื่อวันจันทร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๔  
ณ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค

**จุดนิตินี้ : แนวความคิดเกี่ยวกับระบบบริการสาธารณสุข และการจัดบริการสาธารณสุขในสภาพปัจจุบันได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด**

**นางสาวสารี :** ปัจจุบันระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทยนั้น ยังมีปัญหาอยู่หลายเรื่องด้วยกัน โดยเฉพาะเรื่อง การมีปัญหาหลายมาตรฐาน เช่น มีปัญหาเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของแต่ละกลุ่มบุคคลที่ไม่เท่าเทียมกัน หรือยังมีความแตกต่างและความเหลื่อมล้ำกันอยู่ เพราะปัจจุบันการบริการสาธารณสุขนั้น ได้แบ่งออกเป็น ๓ ระบบ คือ ระบบสวัสดิการข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพหรือระบบบัตรทอง ซึ่งทั้ง ๓ ระบบดังกล่าว มีหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือการบริการที่แตกต่างกัน ดังนี้

(๑) ระบบสวัสดิการข้าราชการ จะใช้ระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่เรียกว่า **free for service** คือ การจ่ายเมื่อไปใช้บริการ ทุกครั้งที่ไปรับบริการก็จะมีเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลตาม การให้บริการ ดังนั้นยิ่งให้บริการมากโรงพยาบาลก็จะได้เงินมาก ระบบนี้มีจุดอ่อนคือจะทำให้เป็นภาระทางงบประมาณของประเทศเป็นอย่างมาก

(๒) ระบบประกันสังคม และ (๓) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือระบบบัตรทอง โดยทั้ง ๒ ระบบหลังนี้จะ มีหลักเกณฑ์ในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่เหมือนกัน คือใช้ระบบที่เรียกว่าการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแบบเหมาจ่ายต่อหัว หรือ **capitation** โดยมีแนวคิดมาจากความต้องการควบคุมค่าใช้จ่าย หมายความว่า เหม่าให้โรงพยาบาลในอัตราตายต่อหัวต่อปีไปเลย ซึ่งพบทั่วโลก ว่าการจ่ายแบบนี้มีผลต่อการรับการรักษา เพราะโรงพยาบาลจะควบคุมค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล

<sup>๑</sup> สำเร็จการศึกษาปริญญาตรี จากวิทยาลัยพยาบาลสภากาชาดไทย พยาบาลศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปริญญาโท สังคมสงเคราะห์ศาสตร์มหาบัณฑิต (พัฒนาชุมชน) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งเลขาธิการมูลนิธิเพื่อผู้บริโภค.



ทั้ง ๓ ระบบดังกล่าว อาจจะกล่าวได้ว่าผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมจะเป็นกลุ่มบุคคลที่เสียเปรียบมากที่สุด กล่าวคือผู้ประกันตนเป็นบุคคลเพียงกลุ่มเดียวที่จะต้องจ่ายเงินสมทบโดยตรง สมทบโดยตรง หมายความว่า ผู้ประกันตนต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลอยู่กลุ่มเดียว ในขณะที่ระบบสวัสดิการข้าราชการ หรือระบบบำนาญนั้น ถึงแม้จะมีการสมทบแต่ก็เป็นการสมทบผ่านระบบภาษี แต่ผู้ประกันตนเป็นกลุ่มเดียวที่จะต้องจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลตัวเอง คือประมาณ ๑ เปอร์เซ็นต์ใน ๕ เปอร์เซ็นต์ที่ผู้ประกันตนจะต้องจ่ายสมทบเพื่อก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์ ๗ ประการ หรือสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓<sup>๒</sup>



ดังนั้นหากถามว่าระบบบริการสาธารณสุขของประเทศไทยในปัจจุบันได้มาตรฐาน มีประสิทธิภาพ และเป็นไปอย่างทั่วถึงแล้วหรือไม่ เพียงใด ต้องตอบว่ายังมีปัญหาเรื่องการมีหลายมาตรฐาน มีปัญหาเรื่องสิทธิประโยชน์ขั้นพื้นฐานของแต่ละกลุ่มที่ไม่เท่าเทียมกัน ยังมีความแตกต่างและเหลื่อมล้ำกันอยู่ ซึ่งการจ่ายเงินที่แตกต่างกันนี้ได้เป็นปัญหาเกิดขึ้นแล้วทั่วโลก ไม่ใช่มีเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น เพราะระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลที่ไม่เหมือนกันได้ส่งผลทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้น และในขณะเดียวกันการบริหารจัดการของแต่ละกองทุนก็ได้สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการด้วย ซึ่งระบบสวัสดิการข้าราชการใช้ระบบการจ่ายเมื่อไปใช้บริการ หรือ free for service ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการคุมค่าใช้จ่ายไม่ได้ ส่วนระบบประกันสังคม และระบบบำนาญ ใช้ระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลแบบเหมาจ่ายต่อหัว หรือ

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ มาตรา ๕๔ บัญญัติว่า  
 “ผู้ประกันตนหรือบุคคลตามมาตรา ๗๓ มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนจากกองทุน ดังต่อไปนี้  
 (๑) ประโยชน์ทดแทนในกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย  
 (๒) ประโยชน์ทดแทนในกรณีคลอดบุตร  
 (๓) ประโยชน์ทดแทนในกรณีทุพพลภาพ  
 (๔) ประโยชน์ทดแทนในกรณีตาย  
 (๕) ประโยชน์ทดแทนในกรณีสงเคราะห์บุตร  
 (๖) ประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ  
 (๗) ประโยชน์ทดแทนในกรณีว่างงาน ยกเว้นผู้ประกันตนตามมาตรา ๓๙”.

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

capitation ซึ่งระบบนี้มีข้อดีคือสามารถที่จะควบคุมค่าใช้จ่ายได้ แต่มีข้อเสียคือทำให้  
ได้รับบริการที่ไม่ดีมากนัก เพราะว่าโรงพยาบาลได้รับเงินไปแล้ว เพราะฉะนั้นพอคนไข้  
เข้ารับการรักษา โรงพยาบาลก็มักจะประหยัด หรือไม่ยอมรักษาให้ หรือพอคนไข้  
เป็นโรคเรื้อรังหน่อย ก็จะบอกว่าปีหน้าอย่ามาเลือกโรงพยาบาลเราเลย โรงพยาบาลเรา  
คุณภาพไม่ดีขอให้ไปเลือกที่อื่น เช่น โรงพยาบาลขนาดใหญ่ นี่คือวิธีการที่จะกันคนไข้  
ที่ป่วยเรื้อรังไปที่อื่น

การมีระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือการบริการที่แตกต่างกัน  
จึงทำให้การรักษาพยาบาลมีหลายมาตรฐาน ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้ว  
มาตรฐานการรักษาพยาบาลไม่ควรที่จะมีหลายมาตรฐาน ควรจะมี  
มาตรฐานเดียว

อย่างไรก็ตาม แม้ระบบประกันสังคม และระบบบัตรทอง จะใช้ระบบการจ่าย  
ค่ารักษาพยาบาลแบบเหมาจ่ายต่อหัว หรือ capitation เหมือนกันก็ตาม แต่มีความเห็น  
ว่าการบริหารจัดการของระบบบัตรทองนั้นมีประสิทธิภาพมากกว่าระบบประกันสังคม  
เพราะระบบบัตรทองจะมีการแบ่งเงินออกเป็นก้อน ๆ แล้วจ่ายโรงพยาบาลทีละก้อน  
จะไม่จ่ายหมดทีเดียว โดยจะมีการเฉลี่ยว่ามีคนไข้ในจำนวนเท่าใด คนไข้นอกเท่าใด  
คนไข้ฉุกเฉินเท่าใด หรือโรคที่มีค่าใช้จ่ายสูง มีการจ่ายต่อโรค(DRG) ในขณะที่  
ระบบประกันสังคมจะจ่ายแบบเหมาจ่ายต่อหัวให้โรงพยาบาลไปเลยทีเดียว ดังนั้น  
โรงพยาบาลก็รับทรัพย์ไป และในความเป็นจริงแล้ว ผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมนั้น  
ในปีหนึ่ง ๆ แทบจะไม่ป่วยเลย เพราะว่าเป็นวัยทำงาน ดังนั้น โรงพยาบาลก็มีกำไรทุกปี

การมีระบบการจ่ายค่ารักษาพยาบาลหรือการบริการที่แตกต่างกันจึงทำให้  
การรักษาพยาบาลมีหลายมาตรฐาน ซึ่งโดยความเป็นจริงแล้วมาตรฐานการรักษาพยาบาล  
ไม่ควรที่จะมีหลายมาตรฐาน ควรจะมีมาตรฐานเดียว ดังนั้น จึงมีแนวความคิดที่จะทำให้  
ระบบบริการทางด้านสาธารณสุขมีมาตรฐานเดียว และที่สนับสนุนนโยบายหรือวิธีการ  
ที่จะให้ใช้บัตรประชาชนใบเดียวสามารถนำไปใช้เพื่อการรับบริการทางด้านสาธารณสุข  
ส่วนเรื่องการคิดค่าบริการหรือการเก็บค่ารักษาพยาบาล ควรให้เป็นเรื่องของฝ่ายธุรการ  
หรือให้เป็นเรื่องของผู้ที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ ส่วนแพทย์หรือฝ่ายผู้ทำการ  
รักษาพยาบาลไม่ต้องมาสนใจว่าคนไข้จะเป็นข้าราชการ หรือเป็นผู้ประกันตนในระบบ  
ประกันสังคม หรือเป็นผู้ใช้บัตรทอง เมื่อผู้ป่วยเข้ามารับบริการทางการแพทย์ไม่ว่าจะ  
มีอาการแบบไหนก็ต้องรักษาตามอาการของโรคของผู้ป่วยไปตามมาตรฐานการรักษา  
ของแต่ละโรค ซึ่งเราอยากเห็นระบบแบบนี้มากกว่า



**จุดนิตี :** ท่านคิดว่าวัตถุประสงค์ในการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขนั้น ประเทศไทยควรมีรูปแบบในการบริหารจัดการอย่างไร เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปด้วยความยุติธรรม และเกิดความสัมพันธ์ที่ดีและเหมาะสมระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข

**นางสาวสารีฯ :** ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุขนั้น ส่วนหนึ่งอาจจะมาจากระบบบริการสุขภาพที่ยังมีความเหลื่อมล้ำไม่เท่าเทียมกัน มาตรฐานการให้บริการยังมีความแตกต่างกันทำให้คนรู้สึกทำไมไปจ่ายค่ารักษาพยาบาลเองแล้วได้รับบริการดี แต่เมื่อใช้บริการโดยผ่านบัตรทองก็อาจจะได้ยาแก้ปวดกลับมา ซึ่งตรงนี้ก็ทำให้คนจำนวนหนึ่งที่ทำงานด้านสุขภาพหรือองค์กรด้านสุขภาพคิดว่าน่าจะมีระบบที่ทำให้การรักษาพยาบาลมีมาตรฐานเดียวกัน ทั้งระบบสวัสดิการข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบบัตรทอง ถึงแม้ระบบสวัสดิการข้าราชการอาจจะมีความสะดวกสบายมากกว่าระบบอื่น เพราะเหตุว่าได้รับเงินเดือนน้อยแต่ได้ทำคุณงามความดีให้กับประเทศชาติบ้านเมือง เพราะฉะนั้นอาจจะได้นอนห้องเดี่ยวหรือนอนห้องปรับอากาศ มีทีวีจอใหญ่ก็ไม่เป็นไร แต่เรามีความคิดเห็นว่าอย่างน้อยระบบหรือมาตรฐานการรักษาควรจะเหมือนหรือมีมาตรฐานเดียวกันไม่ว่าคุณจะเป็นใครหากคุณเป็นคนไทยก็ควรมีระบบหรือมาตรฐานการรักษาเดียวกัน เรื่องความสะดวกสบายอาจจะแตกต่างกันบ้างก็ไม่เป็นไร

แต่ปัญหาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุขนั้น ไม่ใช่มีสาเหตุมาจากระบบบริการสุขภาพที่มี ๓ ระบบเพียงอย่างเดียวเท่านั้น เพราะหลังจากที่เรามีกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้ส่งผลทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชนมีมากขึ้น เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติที่มาจากสัดส่วนของภาคประชาชนด้วย เพราะฉะนั้นเวลามีคนไข้เสียชีวิต คนป่วย หรือคนพิการจากการรักษาพยาบาล ชาวบ้านก็รู้เรื่องมากขึ้น หรือมีข้อมูลมากขึ้น ทำให้เห็นถึงปัญหามากขึ้น และส่วนหนึ่งเกิดจากระบบสิทธิมนุษยชนในบ้านเราที่เติบโตขึ้น ซึ่งเชื่อว่าทุกคนก็อยากรู้ว่า เมื่อมีการเสียชีวิตเกิดจากสาเหตุอะไร หรือเมื่อซื้อรถแล้วเราไม่ได้รถเราก็จะต้องได้เงินคืน หรือรถเรามีปัญหาเราก็สามารถเปลี่ยนรถได้ ซึ่งอันนี้เป็นระบบคุ้มครองผู้บริโภคที่พัฒนาแล้วทั่วโลก

ประการสุดท้ายที่เป็นสาเหตุของปัญหา ก็คือเรื่องวงการแพทย์ที่เราเชื่อว่าเป็นการทำกำไรในเชิงธุรกิจหรือเป็นการค้ามากขึ้น อันนี้เป็นสาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างแพทย์และคนไข้มากขึ้น ซึ่งทางมูลนิธิเองที่ทำงานด้านนี้ เราก็ไม่อยากจะเห็นว่ามีปัญหาความขัดแย้งหรือเมื่อมีคนไข้ตายหมอกก็จะต้องรับผิดชอบโดยการติดคุกหรือจะต้องถูกฟ้องร้องดำเนินคดี ควรมีระบบหรือกลไกช่วยเหลือผู้ได้รับความเสียหายหรือรับผิดชอบแพทย์ หรือผู้ประกอบการวิชาชีพ ปัจจุบันมูลนิธิได้สนับสนุนการฟ้องคดีด้วยพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ประมาณ ๒๐๐ ถึง ๓๐๐ คดี โดยเป็น

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

คดีเกี่ยวกับการฟ้องร้องแพทย์จำนวนเพียง 8 คดี จึงทำให้คนไม่มั่นใจว่า มูลนิธิมีความจริงจังหรือเปล่าที่ออกมาเคลื่อนไหวในเรื่องนี้ ซึ่งต้องเรียนด้วยความสัตย์จริงว่าเราไม่ยากให้มีการฟ้องร้องแพทย์เพิ่มขึ้น เพราะรู้ว่าแพทย์ส่วนใหญ่ไม่ได้อยากให้คนไข้ตายหรือพิการและความผิดพลาดในด้านการรักษาพยาบาลนั้นเป็นเรื่องปกติของมนุษย์ที่อาจเกิดขึ้นได้เสมอ แต่ว่าแพทย์บ้านเราไม่ค่อยที่จะยอมรับว่าความผิดพลาดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ ดังนั้นเมื่อมีความผิดพลาดจากการรักษาเกิดขึ้น จึงไม่ค่อยจะยอมรับในเรื่องนี้ จนทำให้ต้องมีการฟ้องร้องกันเกิดขึ้น

โดยสรุป ด้วยเหตุความเหลื่อมล้ำ ไม่เท่าเทียมกัน และพัฒนาการในเรื่องสิทธิมนุษยชนในประเทศไทยที่มีการพัฒนาและเติบโตขึ้น ประกอบกับระบบการแพทย์ที่มุ่งในทางการค้ามากขึ้น ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างแพทย์และคนไข้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่นคุณจะเห็นว่าถ้าคุณไปโรงพยาบาลเอกชนถ้าคุณจ่ายเงินสดคุณเหมือนพระเจ้าเลย เรียกว่าโรงพยาบาลจะพยายามรักษาคุณให้มากที่สุดเท่าที่จะรักษาได้ แต่ถ้าหากคุณเป็นผู้ประกันตนเข้าไปก็ไม่ค่อยมีใครอยากจะดูแลเท่าใด ตรงนี้เองทำให้คนเริ่มตั้งคำถามมากขึ้น อย่าคิดว่าเมื่อไปรักษาฟรีและลูกเขาตายแล้ว เขาจะไม่ถามอะไรจากโรงพยาบาลไม่ใช่แล้ว ซึ่งระยะหลังเราก็จะพบว่าเมื่อมีการเสียชีวิตหรือมีความเสียหายเกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลก็จะมีการไปร้องเรียนผ่านสื่อมวลชนมากขึ้น

**จุดนิติ :** ท่านคิดว่าหลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขในปัจจุบันโดยผลของมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เพียงพอต่อการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขแล้วหรือไม่ มีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไร และแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว

**นางสาวสารี :** หลักเกณฑ์การคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น เป็นหลักการที่จะช่วยบรรเทาหรือเยียวยาความเสียหายเบื้องต้นให้กับคนไข้ที่ได้รับความเสียหายจากการใช้บริการสาธารณสุข ซึ่งมีความเห็นว่าหลักการดังกล่าวยังไม่เพียงพอ เพราะเป็นการให้ความคุ้มครองเฉพาะผู้ใช้สิทธิบัตรทองที่มีอยู่ประมาณ ๔๗ ถึง ๔๘ ล้านคน ซึ่งเท่ากับร้อยละ ๗๕ ของประชากรทั้งประเทศเท่านั้น โดยไม่คุ้มครองถึงกรณีที่เป็นผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

นอกจากนี้ หลักการดังกล่าวเป็นเพียงการ “ช่วยเหลือเบื้องต้น” เท่านั้น โดยไม่มีการ “ชดเชยค่าเสียหาย” แต่อย่างใด เช่น สมมติว่าคุณไปคลอดลูกแล้วลูกคุณเสียชีวิต ก็สามารถไปขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ แต่เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่าเป็นเพียงการช่วยเหลือเบื้องต้นเท่านั้น หรือยกตัวอย่างเช่น เราไปคลอดลูกแล้วลูกเราพิการช่วยเหลือตนเองไม่ได้ และจะต้องให้อาหารทางสายยางไปตลอดจนกว่าลูกเราจะเสียชีวิต



การได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นในอัตราสูงสุดตามกฎหมาย จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท อาจจะไม่เป็นการเพียงพอ ดังนั้น จึงทำให้เกิดความรู้สึกว่าเรื่องยังไม่จบ และจะต้องไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายกันอีก และในอดีตที่ผ่านมา หากมีกรณีจำเป็นที่จะฟ้องร้อง เราก็จะแนะนำว่าให้ฟ้องร้องหน่วยงานหรือให้ฟ้องกระทรวงสาธารณสุข ไม่ควรไปฟ้องร้องแพทย์คนที่ทำการรักษา เพราะเราเชื่อว่าไม่มีแพทย์คนไหนต้องการทำให้คนไข้ตายหรือพิการ



กรณีตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน คือ กรณีที่อำเภออ่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำให้แพทย์ถูกศาลชั้นต้นพิพากษาลงโทษให้จำคุก และพุดกันมาก โดยมีข้อเท็จจริงที่ไม่ครบถ้วน ต้องยอมรับว่า มีความตั้งใจที่จะดูแลและรักษาผู้ป่วย แต่ความผิดพลาดหรือการขาดความชำนาญของแพทย์ เป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ เพราะความบกพร่องหรือผิดพลาดเกิดจากการฉีดยาเข้าช่องไขสันหลังคนไข้เพื่อผ่าตัดไส้ติ่ง แล้วเกิดอาการแทรกซ้อน ยาชามีผลทำให้ไขสันหลังส่วนบนไม่ทำงาน (High Block) ทำให้กล้ามเนื้อที่ควบคุมการหายใจบริเวณทรวงอกไม่ทำงาน เกิดการหยุดหายใจ ทำให้คนไข้เสียชีวิต พอคนไข้เสียชีวิต จริง ๆ แล้วเรื่องก็น่าจะจบลงโดยไม่มีมีการฟ้องร้อง เนื่องจากทางชมรมแพทย์ชนบทได้ติดต่อทางญาติของผู้เสียชีวิตเพื่อช่วยทำศพให้หนึ่งคืนและขอโทษครอบครัว แต่ปรากฏว่าทางสภาวิชาชีพได้แนะนำให้สู้คดีและให้การปฏิเสธ และหากจ่ายค่าทำศพเท่ากับยอมรับว่าผิด ซึ่งจริง ๆ แล้วมันไม่ใช่เรื่องใครผิดหรือถูก ดังนั้น ทางญาติของผู้เสียชีวิตจึงมีความจำเป็นต้องใช้ช่องทางฟ้องร้องกระทรวงสาธารณสุขและลูกสาวผู้เสียหายได้แจ้งความเนื่องจากกังวลเรื่องอายุความ ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และญาติของผู้เสียชีวิตได้ยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์กับพนักงานอัยการในคดีอาญา ซึ่งข้อเท็จจริงในชั้นพิจารณาคดีอาญาของศาลปรากฏว่า มีความพยายามสร้างพยานหลักฐานเท็จในการต่อสู้คดีหลายประการ โดยเฉพาะการทำพยานหลักฐานเท็จว่ามีการผ่าตัดไส้ติ่งคนไข้ ทั้ง ๆ ที่ความจริงยังไม่ได้ลงมือผ่าตัด เป็นต้น และในคดีนี้ศาลชั้นต้นได้พิพากษาจำคุกแพทย์โดยไม่รอลงอาญา แต่ศาลอุทธรณ์พิพากษายกฟ้องและโจทก์ไม่ฎีกาเนื่องจากมีการเจรจาและจ่ายเงินช่วยเหลือจากอดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ส่วนในคดีแพ่งศาลชั้นต้นได้ตัดสินให้โจทก์ชนะคดี และโจทก์ในคดีแพ่งคือ

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

ลูกสาวของผู้เสียชีวิตได้ขอร้องทางกระทรวงสาธารณสุขในฐานะจำเลยมีให้อุทธรณ์ โดยจะ  
ยินยอมถอนตัวจากการเป็นโจทก์ร่วมในคดีอาญา แต่ทางกระทรวงสาธารณสุขก็อุทธรณ์  
ซึ่งต่อมาศาลอุทธรณ์ตัดสินให้โจทก์แพ้คดีเพราะขาดอายุความ โจทก์จึงฎีกา ขณะนี้คดี  
อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลฎีกา

กรณีตัวอย่างที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ เป็นเพราะกลไกของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบัน  
และองค์กรของรัฐบางองค์กร ซึ่งนอกจากไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้ประชาชน  
ที่เดือดร้อนได้แล้ว ยังสร้างปัญหาให้แก่ทุกฝ่ายที่จะต้องเข้าสู่กระบวนการพิสูจน์ความถูก  
ความผิด ทำให้ต้องพยายามเอาชนะคะคานากัน ด้วยเหตุนี้เองจึงเริ่มมีแนวความคิดว่าน่าจะ  
มีการขยายหลักการของมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ  
พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้สามารถทำให้คนที่ได้รับความเสียหายหรือครอบครัวของผู้ที่ได้รับ  
ความเสียหายสามารถมีคุณภาพชีวิตที่ดีในสังคมได้ โดยอาจจะจ่ายเงินให้อีกจำนวนหนึ่ง  
ที่นอกเหนือจากการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นเพียงอย่างเดียว ซึ่งประเด็นเรื่องนี้ถือเป็น  
หลักการที่จะสามารถแก้ไขปัญหาได้ในอนาคต



**จุดนิติ :** มุมมองหรือทัศนะของท่านในประเด็นเกี่ยวกับสาระสำคัญของ  
ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับนี้

**นางสาวสาริษา :** หลักการหรือสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย  
จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีและฉบับที่ประชาชน  
ผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอตามมาตรา ๑๖๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
ทั้งสองฉบับนั้น ต่างมีเจตนารมณ์ที่สำคัญรวม ๓ ประการ คือ

(๑) ให้ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขได้รับการแก้ไข  
เยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม

(๒) ลดการฟ้องร้องและลดความขัดแย้งระหว่างผู้ให้และผู้รับบริการสาธารณสุข  
และ

(๓) การพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหายจากการรับบริการ  
ทางสาธารณสุข และยกระดับมาตรฐานการรักษาพยาบาล

ดังนั้น จึงไม่เห็นด้วยกับกรณีที่มีแพทย์กลุ่มหนึ่งออกมาเคลื่อนไหวและคัดค้าน  
ร่างกฎหมายฉบับนี้โดยอ้างเหตุผล ๓ ประการ ได้แก่



**ประการที่หนึ่ง** กฎหมายดังกล่าวจะทำให้มีการฟ้องร้องแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุขมากขึ้น

**ประการที่สอง** รัฐและคนไข้ทั่วไปจะเสียเงินมากมายเพื่อไปจ่ายเป็นค่าเสียหายให้แก่คนไข้ที่ฉวยโอกาสจากกฎหมายฉบับนี้ และ

**ประการที่สาม** คนไข้โดยเฉพาะคนไข้ที่ใกล้จะเสียชีวิตจะพากันเข้าโรงพยาบาลเพื่อหาประโยชน์จากกฎหมายฉบับนี้ จนทำให้โรงพยาบาลต้องรับภาระมากขึ้นและคนไข้ที่จำเป็นต้องอยู่ในโรงพยาบาลจะหาเตียงนอนในโรงพยาบาลยากลำบากขึ้น

เหตุผลที่อ้างว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้มีการฟ้องร้องแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุขมากขึ้นนั้น ดูจะเป็นความเท็จทั้งสิ้น เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะมีเจตนารมณ์ในการให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่คนไข้ที่ได้รับความเสียหายแล้ว ยังมีหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อลดคดีการฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาลลงด้วย

เหตุผลที่ยกขึ้นอ้างดังกล่าว โดยเฉพาะเหตุผลที่อ้างว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้มีการฟ้องร้องแพทย์และบุคลากรทางสาธารณสุขมากขึ้นนั้น ดูจะเป็นความเท็จทั้งสิ้น เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วกฎหมายฉบับนี้ นอกจากจะมีเจตนารมณ์ในการให้ความเป็นธรรมและบรรเทาความเดือดร้อนแก่คนไข้ที่ได้รับความเสียหายแล้ว ยังมีหลักการที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือเพื่อลดคดีการฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาลลงด้วย ดังที่ปรากฏชัดเจนในบันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างกฎหมายฉบับนี้

ความจริงแล้ว หลักการของกฎหมายฉบับนี้มีใช้หลักการใหม่ เพราะเป็นเพียงการขยายหลักการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขจากกฎหมายเดิมที่มีผลบังคับใช้ในปัจจุบัน คือ พระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ และมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับได้ให้ความคุ้มครองอยู่แล้ว แต่ยังไม่ครอบคลุมอย่างเพียงพอ หลักการสำคัญของร่างกฎหมายฉบับนี้ นอกจากมีวัตถุประสงค์เพื่อขยายการคุ้มครองให้ครอบคลุมถึงประชาชนทั่วประเทศแล้ว ยังมีข้อดีมากกว่าหลักการตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ประการสำคัญคือ การขยายความช่วยเหลือจาก “การช่วยเหลือเบื้องต้น” เป็น “การช่วยเหลือเบื้องต้นและการชดเชยความเสียหาย” โดยไม่ต้องพิสูจน์ว่าใครผิดหรือถูก แต่พิสูจน์ว่ามีความเสียหายหรือไม่ ซึ่งเป็นไปตามหลักการที่หลายประเทศใช้คือหลัก “No fault compensation” เพราะถ้าต้องรอการพิสูจน์ถูกผิด นอกจากจะเกิดความล่าช้าเสียเวลาแล้ว ยังจะเพิ่มความบาดหมางระหว่างคนไข้กับแพทย์โดยไม่สมควรด้วย

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

ด้วยเหตุผลดังกล่าวเราจึงไม่เชื่อตามที่แพทย์กลุ่มหนึ่งออกมาคัดค้านว่ากฎหมายฉบับนี้จะทำให้มีการฟ้องร้องกันมากขึ้น เพราะไม่มีเหตุผลใดที่ผู้เสียหายจะไปฟ้องร้องอีก ในเมื่อมีระบบกองทุนมาจ่ายเงินช่วยเหลือและชดเชยเบื้องต้นแทนแล้ว ในกรณีที่ผู้เสียหายได้ตกลงยินยอมรับเงินไปแล้ว ในร่างกฎหมายฉบับนี้ได้เขียนหลักการเอาไว้เลยว่า จะต้องทำหนังสือประนีประนอมยอมความเพื่อให้มีผลผูกพันระหว่างทั้งสองฝ่าย และหากผู้เสียหายจะไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายอีกก็คงไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะศาลท่านจะต้องพิจารณาก่อนว่า มีการตกลงยินยอมรับเงินมาแล้วหรือยัง ซึ่งในกรณีนี้ศาลท่านก็จะบอกว่าคุณไปรับเงินมาแล้ว คุณจะมาฟ้องเรียกร้องอะไรอีก นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้เสียหายไม่ตกลงหรือไม่ยินยอมรับเงิน โดยเลือกที่จะใช้สิทธิฟ้องร้องคดีนั้น ในร่างกฎหมายนี้ก็ได้อำนาจเอาไว้ว่าให้ยุติการดำเนินการตามกฎหมายนี้ และผู้เสียหายไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามกฎหมายนี้อีก

ดังนั้นถ้าหากได้มีการพิจารณาศึกษาและทำความเข้าใจหลักการของร่างกฎหมายนี้ อย่างจริงจังแล้วจะเห็นได้ว่ากฎหมายได้วางหลักการโดยการป้องกันไว้หมด การที่ผู้เสียหายตกลงยินยอมรับเงินแล้วและจะไปฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายอีก คงไม่ใช่เรื่องง่าย เว้นแต่จะเป็นการฟ้องคดีอาญาเพราะในร่างกฎหมายไม่ได้เขียนตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะไปฟ้องเป็นคดีอาญาอีก เนื่องจากนักกฎหมายส่วนใหญ่มีความเห็นว่าสิทธิฟ้องคดีดังกล่าวเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนตามรัฐธรรมนูญซึ่งกฎหมายจะไปจำกัดสิทธิการฟ้องคดีหรือสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนไม่ได้ อย่างไรก็ตาม ในร่างกฎหมายนี้ก็ได้อำนาจหลักการเอาไว้ว่า ในกรณีมีการฟ้องแพทย์เป็นจำเลยในคดีอาญาให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติกรรมแห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิด การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย และการที่ผู้เสียหายไม่พอใจให้จำเลยได้รับโทษ ตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควร มาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

นอกจากนี้ ประเด็นในการคัดค้านอีกเรื่องหนึ่งคือการกล่าวหาว่าผู้เสนอกฎหมายต้องการที่จะหาประโยชน์จากกองทุน ซึ่งก็ยังไม่รู้ว่าจะได้ผลประโยชน์อะไรจากกฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น ข้อกล่าวหาเรื่องผู้เสนอกฎหมายมีผลประโยชน์นอกจากจะไม่มีมูลแล้ว หากติดตามการทำงานจะเห็นผลงานของกลุ่มผู้เสนอกฎหมายที่ช่วยตรวจสอบการทุจริตในสังคมมากมายทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือแม้แต่การเทียบประวัติการทำงานของแต่ละฝ่ายกับเรื่องการหาผลประโยชน์ ไม่แน่ว่า ผู้กล่าวหาหรือผู้ถูกกล่าวหากันแน่ที่ควรถูกตั้งข้อสงสัย เพราะบางคนเป็นข้าราชการกระทรวงสาธารณสุขแต่มีชื่อไปปรากฏทำงานในโรงพยาบาลเอกชนในเวลาราชการ

ข้อกล่าวหาอีกข้อหนึ่งที่ได้รับไม่ได้ก็คือความเห็นของแพทย์บางคนที่มีความเห็นว่าการมีกฎหมายฉบับนี้แล้ว จะทำให้คนไข้ที่ใกล้จะเสียชีวิตพยายามที่จะไปเสียชีวิตที่โรงพยาบาลเพื่อจะได้มีสิทธิขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชย ซึ่งมีความรู้สึกว่ามีวิธีคิดแบบนี้เป็นการดูถูกคนมากจนเกินไปหรือเกินเหตุ ใครจะไปเสียชีวิตเพื่อขอรับเงิน



เพราะตามกฎหมายไม่ใช่ว่าเมื่อเสียชีวิตแล้วจะต้องได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยทุกกรณี เช่น การเสียชีวิตที่เกิดขึ้นตามปกติธรรมดาของโรค ก็ไม่มีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายนี้ เป็นต้น กล่าวคือ การที่จะได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยตามกฎหมายนั้นต้องเป็นกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาล ซึ่งรวมถึงเหตุสุดิวสัยในระบบการรักษาพยาบาลด้วย ยกตัวอย่างเรื่องที่เคยเกิดขึ้น เช่น มีคุณหมอบุคคลหนึ่งที่รู้จักกันไปผ่าตัดเข้าแล้วปรากฏว่าลิ่มเลือด (blood clot) หลุดไปติดที่ขั้วปอดทำให้การไหลเวียนของเลือดเข้าสู่ปอดไม่ดี ส่งผลให้ต้องมีการผ่าตัดปอด ซึ่งจริง ๆ ถ้ามองว่าการผ่าตัดเข้าเกี่ยวอะไรกับการผ่าตัดปอด ไม่เกี่ยวกันเลย หรือกรณีที่มีการมาร้องเรียนที่มูลนิธิ กรณีคนไข้ไปผ่าตัดไหล่แล้วตาบอด ซึ่งเกิดจาก blood clot ที่ไหลเวียนอยู่ในกระแสเลือดไปกดทับเส้นประสาทตาแล้วทำให้คนไข้ตาบอด ซึ่งถ้าถามว่าแพทย์ผู้ทำการผ่าตัดผิดไหม ก็ตอบว่าไม่ใช่ เพราะเป็นเรื่องสุดิวสัย หรือยกตัวอย่างกรณีที่โรงพยาบาลขอนแก่นที่ผ่าตัดต่อกระดูกให้คนไข้แล้วคนไข้ตาบอด เพราะเกิดจากเครื่องมือที่ใช้ผ่าตัดติดเชื้อเนื่องจากการแช่เครื่องมือในน้ำยาที่ใช้ฆ่าเชื้อโรคไม่นานเพียงพอ



ซึ่งความผิดพลาดไม่ได้เกิดจากตัวบุคคลเท่านั้น แต่อาจเกิดจากระบบที่มียังไม่ดีพอ หรือเทคโนโลยีที่มีอาจจะไม่เพียงพอ ถ้าถามว่าเป็นความผิดของแพทย์ที่ผ่าตัดไหม ก็ตอบว่าไม่ใช่เลย เพราะเกิดจากการเตรียมเครื่องมือไม่ได้เกี่ยวกับการผ่าตัด เพราะฉะนั้นความผิดพลาดบางครั้งอาจเกิดขึ้นจากระบบดังเช่นตัวอย่างนี้ก็มี ถ้าถามว่าคนไข้ที่ตาบอดควรได้รับการเยียวยาไหม ก็ตอบว่าควรจะได้การเยียวยาเพราะคนไข้ตาบอดซึ่งเกิดจากเครื่องมือติดเชื้อ ซึ่งระบบการแก้ไขเยียวยาแบบนี้เราควรจะมี แทนที่จะต้องให้คนไข้หรือผู้เสียหายไปฟ้องโรงพยาบาลหรือฟ้องแพทย์ โดยแพทย์ก็ไม่ได้ผิดหรือไม่ได้เกี่ยวอะไรเลย แต่บังเอิญร่างกฎหมายที่กำหนดให้มีระบบการแก้ไขเยียวยาที่ถูกคัดค้าน ต้องบอกว่าถูกคัดค้านจากฝ่ายแพทย์ที่อาจจะมีความไม่พอใจเป็นทุนเดิมต่อระบบหลักประกันสุขภาพ และมีความรู้สึกที่ตนเองถูกลดทอนอำนาจลง

หลักการของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... จึงมีอยู่ ๓ เรื่องเท่านั้นคือ ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม การฟ้องแพทย์จะต้องลดลง และการพัฒนาระบบความปลอดภัยและป้องกันความเสียหาย รวมทั้งยกระดับมาตรฐาน

“สิทธิในการรักษาพยาบาล : ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้บริการ  
กับผู้รับบริการทางด้านสาธารณสุข”

**การรักษาพยาบาล** เช่น ในประเทศอังกฤษเวลามีคนไข้เสียชีวิตที่โรงพยาบาล จะต้องมีการทำ Dead conference ซึ่งการทำ Dead conference จะเป็นการประชุมของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการเสียชีวิตทั้งหมด ตั้งแต่พนักงานของโรงพยาบาลที่เห็นคนไข้เข้าไปในห้องฉุกเฉินว่าใช้เวลากี่นาทีในการเห็นคนไข้ และส่งคนไข้ให้ใคร พยาบาล หัวหน้าฝ่ายรวมทั้งแพทย์ที่ทำการรักษา หรือทุกคนที่เกี่ยวข้องกับคนไข้คนนั้นทั้งหมดจะต้องมาประชุมเพื่อที่จะมาพิจารณาศึกษาว่าหากมีกรณีเช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นอีกจะมีวิธีในการป้องกันการเสียชีวิตอย่างไร โรงพยาบาลต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไร จุดวิกฤติอยู่ตรงไหนอย่างไร ซึ่งในร่างกฎหมายนี้ก็เขียนไว้เช่นเดียวกัน โดยเขียนไปไกลกว่าหลักการของอังกฤษเสียอีก โดยใช้ระบบที่เรียกว่า Non punitive error report คือ จะต้องจัดทำรายงานแนวทางการป้องกันความเสียหาย โดยจะต้องวิเคราะห์ว่า ถ้ามีการเสียชีวิตแบบนี้คุณจะต้องปรับปรุงคุณภาพบริการอย่างไร โดยที่ไม่ต้องบอกว่าใครเป็นคนทำให้เกิดความเสียหาย เพราะเราไม่ต้องการทราบว่าใครทำ แต่จะต้องวิเคราะห์ระบบของโรงพยาบาล ซึ่งประเด็นนี้ถือว่าเป็นมาตรการที่จะส่งเสริมให้เกิดความปลอดภัยหรือยกระดับมาตรฐานการรักษาพยาบาลให้สูงขึ้น



**จুলินตี :** หากพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... เปรียบเทียบกันระหว่างฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีกับฉบับที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อเสนอ ในร่างฉบับที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีได้กำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการส่งเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข ส่วนร่างฉบับของประชาชนได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขขึ้นเพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการฯ ในประเด็นนี้ท่านมีความคิดเห็นอย่างไร

**นางสาวสารี :** การกำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพทำหน้าที่เป็นฝ่ายธุรการของคณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ เนื่องจากหน่วยงานดังกล่าวอยู่ในสังกัดของกระทรวงสาธารณสุข และกระทรวงสาธารณสุขก็เป็นเจ้าของโรงพยาบาลเกือบ ๓๐๐ แห่ง ดังนั้น อาจทำให้เกิดปัญหาการมีหลายมาตรฐานหรืออาจถูกแทรกแซงและสั่งการได้ง่ายโดยผู้มีอำนาจ เช่น หากเรื่องเกิดกับโรงพยาบาลในสังกัดกระทรวง



สาธารณสุขก็ปฏิบัติหรือพิจารณาแบบหนึ่ง พอเรื่องเกิดกับโรงพยาบาลอื่นก็ปฏิบัติหรือพิจารณาอีกแบบหนึ่ง เป็นต้น โดยส่วนตัวมีความเห็นว่าถ้าระบบราชการหรือระบบที่ใช้ในปัจจุบันดีหรือมีความโปร่งใสมากพอ ก็ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องมีส่วนงานที่เป็นอิสระขึ้นอีก แต่ถามว่าในปัจจุบันระบบดังกล่าวสามารถรับประกันความเป็นอิสระได้หรือไม่ เพราะเราไม่ต้องการเห็นว่าพอถึงเวลา ณ ตอนนั้นใครเสียงดังกว่าก็จ่ายเงินให้มากกว่า ใครเสียงไม่ดังก็เอาไปน้อย ๆ ก็แล้วกัน ซึ่งไม่อยากให้เป็นเช่นนั้น เพราะว่าหลักการของกฎหมายฉบับนี้ต้องการให้ความคุ้มครองกับทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน

### จุดนิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**นางสาวสาริษา :** ร่างกฎหมายฉบับนี้ เริ่มต้นเหมือนกับกระบวนการออกกฎหมายฉบับอื่น ๆ ของประเทศไทย อาจจะพิเศษหน่อยก็ตรงที่มีหลายกลุ่มที่เกี่ยวข้องเข้าไปมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน อาทิ การตั้งคณะทำงานจากหลายฝ่ายเพื่อยกร่างกฎหมาย และการเสนอร่างกฎหมายโดยกระทรวงสาธารณสุขผ่านคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการแล้วได้ส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา มีการรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มวิชาชีพ แต่เมื่อร่างกฎหมายกำลังจะถูกหยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นสภาผู้แทนราษฎร ก็ได้ถูกคัดค้านจากแพทย์กลุ่มหนึ่ง ซึ่งเป็นที่น่าเสียดายที่เราไม่เห็นความกล้าหาญของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในการออกมาสนับสนุนทั้ง ๆ ที่เห็นว่าร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย เพราะหากใครออกมาบอกว่าเห็นด้วยก็จะถูกเล่นงานหรือกลั่นแกล้งทั้งทางตรงและทางอ้อม ทั้งในที่ลับและในที่แจ้ง ไม่เว้นแม้แต่ปลัดกระทรวงสาธารณสุขที่ถูกเล่นงานหรือกลั่นแกล้งในเรื่องส่วนตัว

ถึงแม้กลยุทธ์โดยการถ่วงเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายของแพทย์กลุ่มหนึ่งจะประสบความสำเร็จในช่วงแรก แต่คิดว่าปัจจุบันสังคมไทยน่าจะได้เห็นถึงประโยชน์ของการมีกฎหมายฉบับนี้ เนื่องจากมีเหตุการณ์ตัวอย่างที่เกิดขึ้นอยู่เนื่อง ๆ เสมอ ประกอบกับทั้งระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการข้าราชการ ที่ไม่มีระบบการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นเมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้น กฎหมายฉบับนี้จึงจะทำหน้าที่เป็นระบบที่ช่วยรองรับผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบ หรือความผิดพลาดที่ไม่มีใครอยากให้เกิดขึ้น

ในฐานะกลุ่มภาคประชาชนที่มีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายฉบับนี้ ขอเรียกร้องให้สมาชิกรัฐสภาได้หยิบยกร่างกฎหมายฉบับนี้ขึ้นพิจารณา เพราะร่างกฎหมายฉบับนี้จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อสังคม อันประกอบด้วยประชาชน แพทย์ พยาบาล บุคลากรทางสาธารณสุขอื่น และโรงพยาบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนจะได้รับการช่วยเหลือเยียวยาหรือการชดเชยอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม โดยไม่ต้องไปฟ้องร้องระหว่างกัน หรือจะต้องต่อสู้กันอย่างยืดเยื้อยาวนาน คดีความจะรกรงรกรากน้อยลง แพทย์ พยาบาล บุคลากรทางสาธารณสุขอื่น และโรงพยาบาลจะถูกฟ้องร้องน้อยลง และความสัมพันธ์ระหว่างคนไข้กับแพทย์ที่ขัดแย้งก็จะกลับดีขึ้นในที่สุดด้วย **๑**



ผู้ป่วยทุกคนมีสิทธิพื้นฐานที่จะได้รับบริการด้านสุขภาพ  
ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๑)



LIART



## สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมคำนิยามคำว่า เครื่องสำอาง ผลิต ส่งออก โฆษณา ข้อความ ผู้ประกอบธุรกิจ สารสำคัญ ด้านอาหารและยา ผู้รับจดทะเบียน และหน่วยงานของรัฐ ให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น และกำหนดให้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การกำกับดูแลเครื่องสำอาง และมาตรการคุ้มครองความปลอดภัยผู้บริโภค โดยเพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับภาชนะบรรจุ หลักเกณฑ์วิธีการผลิต วิธีการนำเข้า วิธีการเก็บรักษา วิธีการรายงานอาการที่ไม่พึงประสงค์ ข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์เครื่องสำอางซึ่งผู้ผลิตหรือผู้นำเข้าเครื่องสำอางต้องจัดให้มีไว้เพื่อการตรวจสอบ เพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภค รวมทั้งกำหนดให้ผู้ประสงค์จะผลิตเพื่อขาย หรือนำเข้าเพื่อขายเครื่องสำอางทุกประเภท ต้องแจ้งรายละเอียดของเครื่องสำอางต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนผลิตหรือนำเข้า นอกจากนี้ได้กำหนดให้แก้ไขของค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการเครื่องสำอาง และให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา โดยการโฆษณาต้องไม่ใช่ข้อความที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค และในกรณีที่เห็นว่าเครื่องสำอางอาจเป็นอันตรายต่อผู้บริโภค ให้เลขาธิการมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข ให้ผู้บริโภคปฏิบัติได้

ทั้งนี้ได้กำหนดขั้นตอน วิธีการ และระยะเวลาเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และได้ปรับปรุงบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีความเหมาะสมและมีความชัดเจนยิ่งขึ้น



### เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาที่เกี่ยวกับการปรับบัญชีเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทนรายเดือนของบุคลากรภาครัฐ และ บัญชีค่าตอบแทนของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ดังนี้

๑) เห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีการวม ๕ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับเงินเดือน  
ขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการพลเรือนสามัญ พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือน

ของข้าราชการทหาร ทหารกองประจำการ และนักเรียนในสังกัดกระทรวงกลาโหม พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการตุลาการและตะไตะยุดิธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการอัยการ พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนตุลาการศาลปกครอง พ.ศ. ....

๒) สำหรับกรณีร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งประกอบด้วย ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... นั้น

๒.๑) เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อยู่ระหว่างทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย และร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนเงินวิทยฐานะ และเงินประจำตำแหน่งของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว และอยู่ระหว่างดำเนินการส่งเรื่องมายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายต่อไป ดังนั้น เห็นควรมอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ (กงช.) ดำเนินการตัดบัญชีเงินเดือนข้าราชการตำรวจ ทำร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนของข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และปรับบัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ทำร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อไป

๒.๒) กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นของสมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกรรมการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... อาจมีประเด็นในข้อกฎหมายและมีปัญหาการเลือกปฏิบัติและความลักลั่นในการได้รับการปรับอัตราค่าตอบแทน จึงเห็นควรเลือกร่างพระราชกฤษฎีกาแบบที่ ๑ ซึ่งเป็นการแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรีที่ประสงค์จะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มเติมตามบัญชีเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มท้ายพระราชกฤษฎีกา ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ และกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้รับเงินประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มตามบัญชีประจำตำแหน่งและเงินเพิ่มท้ายพระราชกฤษฎีกา เมื่อได้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไปในครั้งต่อไป

๓) กรณีร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือน เงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ได้มอบหมายให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติ ดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง ให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติเงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และ



ประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้แล้ว แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๔) ให้คณะกรรมการพิจารณาเงินเดือนแห่งชาติดำเนินการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งของประธานกรรมการและกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ให้สอดคล้องกับการปรับอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เมื่อร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนเงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการและกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการและกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มีผลใช้บังคับ แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

## สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



### เรื่อง การแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ รวม ๓ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรวม ๓ ฉบับ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) เสนอ ดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๓) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรแล้ว และได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีทราบ

โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญรวม ๓ ฉบับ โดยเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔



## สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔



### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการให้ปรับโครงสร้างของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในส่วนของกรมกิจการผู้สูงอายุ ตามที่กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอ โดยให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอเรื่องดังกล่าวต่อคณะกรรมการพัฒนาโครงสร้างระบบราชการของกระทรวง และสำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวภายใน ๓๐ วัน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เปลี่ยนชื่อจาก “กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นกระทรวงการพัฒนาสังคม” และกำหนดการแบ่งส่วนราชการใหม่ โดยให้แบ่งออกเป็น ๗ ส่วนราชการ ดังนี้ (๑) สำนักงานรัฐมนตรี (๒) สำนักงานปลัดกระทรวง (๓) กรมกิจการเด็กและเยาวชน (๔) กรมกิจการผู้สูงอายุ (๕) กรมกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว (๖) กรมประชาสัมพันธ์ และ (๗) กรมส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ และอัตรากำลังของกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์มาเป็นของกระทรวงการพัฒนาสังคม และให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ด้วย

## สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๔ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔



### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุ ระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป



โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “เครื่องกระสุนปืน” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึงตลับลูกดอกไฟฟ้า ซึ่งใช้กับเครื่องยิงลูกดอกไฟฟ้าแรงสูง ซึ่งมีลักษณะเป็นอาวุธปืน และบทนิยามคำว่า “ดอกไม้เพลิง” ให้มีความหมายครอบคลุมถึง บั้งไฟ รวมทั้งบทนิยามคำว่า “สิ่งเทียมอาวุธปืน” เพื่อให้มีความหมายครอบคลุมถึง วัตถุที่มีลักษณะเป็นอาวุธ หรือคล้ายอาวุธ ซึ่งรัฐมนตรีเห็นว่าสมควรควบคุม โดยจัดให้อยู่ในประเภทสิ่งเทียมอาวุธปืน

(๒) กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามโอนอาวุธปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน ซึ่งเป็นอาวุธปืนของส่วนราชการให้แก่บุคคลใด รวมทั้งให้แก้ไขการห้ามโอนดังกล่าวให้แก่ผู้ที่มีได้รับอนุญาต

(๓) กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามตัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะ ขนาด ความยาวลำกล้อง เครื่องกลไกของอาวุธปืน หรือเครื่องกลไกของอาวุธปืนที่มีผลเป็นการบรรจุกระสุน ให้อายุสั้น โดยผิดไปจากต้นแบบ

(๔) กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำเครื่องหมายทะเบียนอาวุธปืน โดยให้นายทะเบียนท้องที่สามารถจัดทำประวัติอาวุธปืนทุกกระบอกและจัดเก็บเป็นฐานข้อมูลไว้ได้ และให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามซุกซ่อน แก้ไข ทำขึ้นใหม่ซึ่งเครื่องหมายทะเบียนหรือเลขหมายประจำอาวุธปืน

(๕) กำหนดให้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของผู้ขอใบอนุญาตให้สอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา และให้แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตให้มีอาวุธปืนติดตัว (ใบพกปืน)

(๖) กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามซื้อ มี ใช้ หรือย้ายซึ่งดอกไม้เพลิงที่มีน้ำหนักรวมกันเกินกว่าที่รัฐมนตรีกำหนด รวมทั้งให้กำหนดเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจออกประกาศ กำหนดระยะเวลาและพื้นที่งดใช้ดอกไม้เพลิงดังกล่าว เพื่อเพิ่มมาตรการในการควบคุมการใช้ดอกไม้เพลิง นอกจากนี้ ได้กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการห้ามทำ ซื้อ มี ใช้ ส่ง นำเข้า หรือค้าซึ่งสิ่งเทียมอาวุธปืน เว้นแต่ได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียนท้องที่

(๗) กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้นายทะเบียนท้องที่มีอำนาจเข้าไปตรวจสอบ สถานที่ทำการค้า ผลิต หรือเก็บ และให้มีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาต นำอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิดมาตรวจสอบ รวมทั้งให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๘) กำหนดให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับความผิดที่มีโทษปรับสถานเดียว หรือโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ โดยให้นายทะเบียนท้องที่มีอำนาจเปรียบเทียบได้ และให้เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ศาลสั่งริบอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง หรือสิ่งเทียมอาวุธปืน ซึ่งมี ทำ ส่ง หรือนำเข้าโดยฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ และส่งมอบให้กระทรวงมหาดไทยเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ของทางราชการ

(๙) กำหนดให้เพิ่มเติมบทกำหนดโทษ และแก้ไขอัตราโทษที่บัญญัติไว้เดิม ให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง

(๑๐) กำหนดให้ปรับปรุงบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมให้มีอัตราสูงขึ้น มีความเหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่จะเรียกเก็บเพียงใดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

## สรุปรวมการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔



### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา พ.ศ.....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองทุนสวัสดิการชาวนา พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดบทนิยามคำว่า “กองทุน” “ชาวนา” “สมาชิก” “เงินสะสม” “เงินสมทบ” “สวัสดิการรายเดือน” “บำเหน็จตกทอด” “บำเหน็จ” และ “ผู้รับผลประโยชน์” ฯลฯ

(๒) กำหนดการจัดตั้งกองทุนและลักษณะกิจการกองทุน โดยให้จัดตั้งกองทุนสวัสดิการชาวนาขึ้นในกรมการข้าว มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการออมทรัพย์ของสมาชิก จัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์ให้แก่สมาชิก รวมทั้งเป็นหลักประกันแก่สมาชิกและบุคคลในครัวเรือนเมื่อสมาชิกอยู่ในวัยชราภาพหรือทุพพลภาพ และได้กำหนดให้กองทุนประกอบด้วยเงินสะสม เงินสมทบ เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นเงินอุดหนุนเข้ากองทุน เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน และรายได้อื่น ทั้งนี้ กิจการของกองทุนไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

(๓) กำหนดการควบคุมและการบริหารกิจการของกองทุน โดยให้มีคณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชาวนา อันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมการข้าว เป็นกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านข้าว ด้านกฎหมาย ด้านเศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงิน การธนาคาร รวมทั้งผู้แทนชาวนา จำนวน ๖ คน เป็นกรรมการ โดยให้ผู้จัดการสำนักงานกองทุนสวัสดิการชาวนาเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและออกระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหารกิจการของกองทุน รวมทั้งนโยบายการลงทุนของกองทุนตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง และอำนาจหน้าที่กำกับดูแลบริหารจัดการกองทุนปฏิบัติงานอื่นใด เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนในพระราชบัญญัตินี้



(๔) กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานกองทุนสวัสดิการชราขึ้นในสังกัดกรมการข้าว เพื่อทำหน้าที่ปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการ เก็บรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับกองทุน และจัดให้มีทะเบียนสมาชิกซึ่งต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุน รวมทั้งรายงานและบัญชีของกองทุน

(๕) กำหนดคุณสมบัติของสมาชิกและสิทธิประโยชน์ของสมาชิก โดยให้สมาชิกได้รับสิทธิประโยชน์ ในการจ่ายเงินสวัสดิการรายเดือน บำเหน็จ บำเหน็จตกทอด เงินสะสม เงินสมทบ รวมทั้งสวัสดิการ และสิทธิประโยชน์อื่นให้แก่สมาชิก โดยให้การจ่ายเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการ ประกาศกำหนด ทั้งนี้ เมื่อคำนวณรวมกันแล้วต้องไม่น้อยกว่า ๑ เท่าของเงินที่สมาชิกจ่ายสะสมเข้ากองทุนไว้แล้ว

นอกจากนี้ยังได้กำหนดให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณเพื่อจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนตามอัตรา ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๑.๕ เท่าของจำนวนเงินสะสมที่สมาชิกได้จ่ายเข้ากองทุนไว้แล้ว สำหรับกรณีของสมาชิกทุพพลภาพ ซึ่งไม่ต้องการจ่ายเงินสะสมเข้ากองทุน ให้รัฐบาลจ่ายเงินสมทบเป็นจำนวนกึ่งหนึ่งของอัตราที่กำหนด และกำหนดให้สมาชิกซึ่งสิ้นสมาชิกภาพมีสิทธิได้รับสวัสดิการรายเดือนจากกองทุน สำหรับเงินสะสม เงินสมทบ และผลประโยชน์ของเงินสะสม เงินสมทบ ทั้งนี้ ในกรณีที่สมาชิกทุพพลภาพก่อนสิ้นสมาชิกภาพ หากแพทย์ที่ทางราชการรับรอง ได้ตรวจและแสดงความเห็นว่าทุพพลภาพ ให้สมาชิกมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จจากกองทุน เว้นแต่สมาชิก แสดงความจำนงต่อกองทุนขอรับเงินตามมาตรา ๓๓

อย่างไรก็ตาม ถ้าสมาชิกมิได้กำหนดบุคคลผู้รับประโยชน์ผู้พึงได้รับเงินจากกองทุนไว้โดยทำเป็นหนังสือมอบไว้แก่กองทุน หรือได้กำหนดไว้แต่บุคคลผู้นั้นตายก่อน ให้จ่ายบำเหน็จจากกองทุนให้แก่บุคคลตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

ทั้งนี้ ได้กำหนดให้สมาชิกมีสิทธิได้รับสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นจากกองทุนตามที่ คณะกรรมการประกาศกำหนด ส่วนการหาประโยชน์ของกองทุนให้เป็นไปตามนโยบาย ของคณะกรรมการ

(๖) กำหนดเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการตรวจสอบ โดยให้กองทุนจัดให้มีบัญชี เงินสำรอง บัญชีเงินกองกลางซึ่งแสดงรายการเงินที่มีผู้บริจาคให้ บัญชีเงินรายบุคคล และให้กองทุน ในส่วนของสมาชิกแต่ละรายยื่นแสดงรายการจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการ อย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และให้จัดทำรายงานผลงานประจำปีในปีที่ ล่วงมาแล้ว เพื่อเสนอต่อรัฐมนตรี ภายใน ๑๒๐ วัน นับจากวันสิ้นปีบัญชี

(๗) กำหนดการควบคุม กำกับ และจัดการกองทุน โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจสั่งให้ผู้รับผิดชอบ ในการดำเนินงานต่าง ๆ ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับดูแลโดยทั่วไป และกำหนดให้พนักงาน เจ้าหน้าที่มีอำนาจในการปฏิบัติงานเข้าไปในสถานที่เพื่อตรวจสอบพยานหลักฐาน ยึด หรืออายัดเอกสาร หรือหลักฐาน และสั่งให้ผู้เกี่ยวข้องมาให้ถ้อยคำ โดยเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวทุกครั้ง ทั้งนี้ การปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา

(๘) บทกำหนดโทษ โดยกำหนดให้ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดการกองทุนรายใด ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

และปรับอีกวันละไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท และหากเกิดการกระทำความผิด กรรมการ ผู้จัดการ หรือคนอื่น ๆ ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมาย ต้องได้รับโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมกระทำผิด

นอกจากนี้ได้กำหนดให้ผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และกำหนดให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบให้ดำเนินการจัดการกองทุน ซึ่งแสดงข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อความจริงต่อคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ทั้งนี้ เมื่อผู้กระทำความผิดได้ชำระค่าปรับตามที่ได้เปรียบเทียบแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๙) กำหนดบทเฉพาะกาล โดยให้กรรมการชั่วคราวทำหน้าที่สำนักงานในวาระเริ่มแรก และให้อธิบดีกรรมการชั่วคราวเป็นผู้จัดการเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน และในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการ ให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นปฏิบัติหน้าที่เป็นการชั่วคราว อันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมบัญชีกลาง อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตรและผู้บริหารคุณวุฒิจำนวน ๓ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านข้าว ด้านกฎหมาย เศรษฐศาสตร์หรือด้านการเงินการธนาคาร เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรรมการชั่วคราวเป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อทำหน้าที่คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชาวนา และดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน โดยมีหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข คุณสมบัติของการเป็นสมาชิก ตลอดจนตรวจสอบคุณสมบัติและการสมัครสมาชิก ตามมาตรา ๒๘ ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน จัดให้มีการรับสมัครสมาชิกให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน และให้อนุมัติการรับเข้าเป็นสมาชิกให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการดำเนินการเลือกกรรมการเพื่อให้ได้คณะกรรมการกองทุนสวัสดิการชาวนาตามพระราชบัญญัตินี้ภายใน ๓๖๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

## สรุปการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔

### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยมอบให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและกระทรวงสาธารณสุขร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับองค์ประกอบของคณะกรรมการวัคซีนแห่งชาติว่า หากสามารถปรับ



องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ให้สอดคล้องกับรูปแบบของการจัดตั้งองค์การมหาชนได้ ก็เห็นควรให้จัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา แล้วให้ดำเนินการต่อไปได้

อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงสาธารณสุขเห็นว่า ควรคงองค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติสถาบันวัคซีนแห่งชาติ พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็เห็นควรให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงศึกษาธิการและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปประกอบการพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป



## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องเร่งด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ หนี้ สิทธิ ภาระผูกพัน ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ ตำแหน่งและอัตรากำลังของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้เป็นของกรมป่าไม้ และให้โอนบรรดาอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่งหรือมติคณะรัฐมนตรี รวมทั้งข้าราชการหรือพนักงานของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ไปเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้ และให้บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้ถือว่าอ้างถึงกรมป่าไม้

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้แก้ไขบทบัญญัติของพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้สอดคล้องกับการโอนอำนาจหน้าที่ และเจตนารมณ์ของกฎหมาย โดยให้แก้ไขคำว่า “อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช” เป็น “อธิบดีกรมป่าไม้” และคำว่า “กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช” เป็น “กรมป่าไม้”

ทั้งนี้ ในวาระเริ่มแรก ให้กรมป่าไม้มีส่วนราชการ ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๑ และกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยอนุโลมจนกว่าจะมีกฎกระทรวงว่าด้วยการแบ่งส่วนราชการกรมป่าไม้ขึ้นใหม่





## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาแล้วเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) กำหนดให้ฐานภาษีได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยการคำนวณมูลค่าของที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ แต่ในกรณีที่ไม่มีราคาทุนทรัพย์ การคำนวณมูลค่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง

(๒) กำหนดให้มีอัตราภาษีที่จัดเก็บสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

๒.๑) ไม่เกินร้อยละ ๐.๐๕ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมและที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยมีพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ทั้งหมด

๒.๒) ไม่เกินร้อยละ ๐.๑ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมและที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โดยมีพื้นที่ที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ทั้งหมด

๒.๓) ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนอกจากข้อ ๒.๑) และข้อ ๒.๒)

(๓) กำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณการลดหย่อนภาษี โดยเกณฑ์ขนาดพื้นที่ ไม่เกิน ๕๐ ตารางวา สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และไม่เกิน ๕๐ ตารางเมตร สำหรับห้องชุดและเกณฑ์ฐานภาษีไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท สำหรับฐานภาษีที่คำนวณได้รวมกันของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือห้องชุด

(๔) กำหนดให้มีการจัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้และนำส่งให้แก่ธนาคารที่ดิน เพื่อใช้ในกิจการตามวัตถุประสงค์ หลักเกณฑ์ และวิธีการ ตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งบัญญัติไว้ แต่ในระหว่างที่ยังไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดสรรเงินภาษีที่จัดเก็บได้และนำส่งให้แก่สถาบันบริหารการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อใช้ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบันดังกล่าว

ทั้งนี้ สถาบันบริหารการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องแยกบัญชีสำหรับเงินดังกล่าวต่างหากจากการดำเนินกิจการอื่นด้วย และเมื่อสถาบันบริหารการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ยุบเลิกเนื่องจากการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว การนำส่งเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะสิ้นสุดลง และให้โอนเงินเท่าที่เหลืออยู่ให้แก่ธนาคารที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด

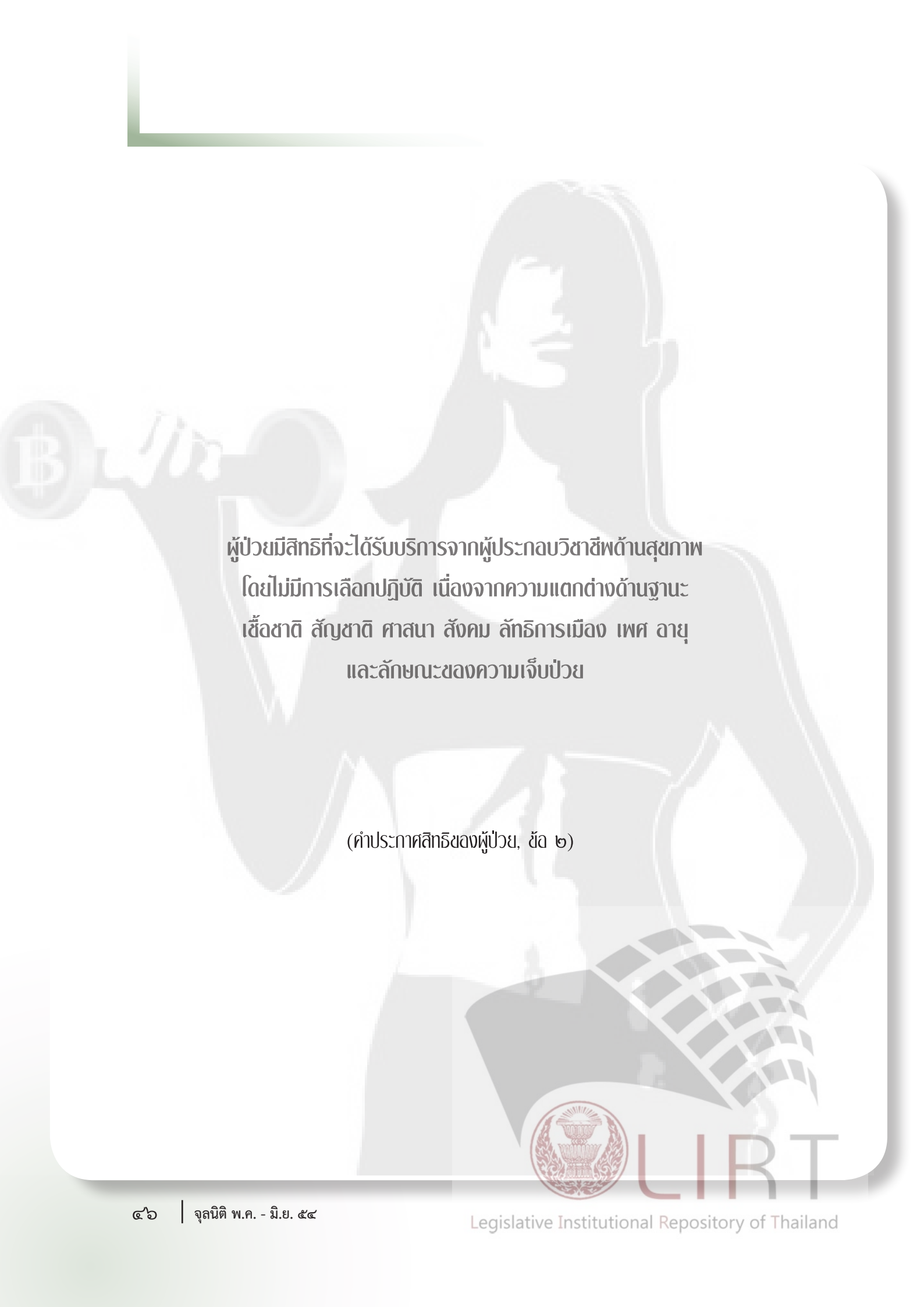




## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จแล้ว และให้เสนอรัฐสภาพิจารณา เป็นเรื่องด่วนต่อไป **๑**





ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะได้รับบริการจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ  
โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ เนื่องจากความแตกต่างด้านฐานะ  
เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา สังคม ลัทธิการเมือง เพศ อายุ  
และลักษณะของความเจ็บป่วย

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๒)



LIART



## ปัญหาฟ้องร้องทางการแพทย์ และ แนวทางแก้ไข



ผู้เขียน

ศาสตราจารย์แสวง บุญเฉลิมวิภาส\*

การร้องเรียนและฟ้องร้องเรื่องทางการแพทย์ ดูเหมือนว่ากำลังจะเพิ่มมากขึ้นในสังคมไทย และเป็นข่าวอยู่เสมอข่าวอันน่าตกใจในระยะหลังก็คือนอกจากฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายในวงเงินจำนวนมากแล้ว บางกรณีถึงขั้นฟ้องกันเป็นคดีอาญา

สาเหตุของการฟ้องร้อง มีดังนี้

๑. ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วย ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ป่วยหรือญาติกับแพทย์ ถือว่ามีความสำคัญมากงานวิจัยต่างๆ ยืนยันตรงกันว่า สาเหตุการร้องเรียนหรือฟ้องร้องเกิดขึ้นจากความสัมพันธ์ที่ไม่ดี ยิ่งในทุกวันนี้วิชาชีพแพทย์ซึ่งมีพื้นฐานมาจากการให้ช่วยเหลือกันในเชิงมนุษยธรรม สถานพยาบาลหลายแห่งได้ถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นการทำกำไรในเชิงธุรกิจซึ่งแพทย์ส่วนหนึ่งมีความคิดเช่นนี้และที่เลวร้ายไปกว่านั้นก็คือนักธุรกิจส่วนหนึ่งมองความเจ็บป่วยของเพื่อนมนุษย์ด้วยกันว่าเป็นกิจการที่จะทำกำไรได้จึงมีการลงทุนแสวงหากำไรจากสิ่งที่เรียกว่า **ธุรกิจโรงพยาบาลโดยอาศัย** แพทย์เป็นผู้มีบทบาทที่จะช่วยให้ธุรกิจนี้บรรลุผล เมื่อเป็นเช่นนี้ความสัมพันธ์ที่กระหว่างแพทย์และผู้ป่วยหรือญาติจึงถูกเปลี่ยนไปโดยปริยาย ประชาชนที่เคยมาพบแพทย์ด้วยความรู้สึกที่นับถือไว้วางใจที่เรียกว่า **“fiduciary relationship”** ได้กลับกลายเป็นความรู้สึกที่ว่ามาโรงพยาบาลเพื่อมาใช้บริการ มิใช่มารับบริการพูดให้ตรงกว่านั้นก็คือ เขาคิดว่าเขามาซื้อบริการความสัมพันธ์จึงเป็นไปในเชิงสัญญา มิใช่ความนับถือส่วนบุคคลเมื่อเขาไม่ได้รับบริการตามที่คาดหวังหรือตามที่โรงพยาบาลโฆษณาไว้ การเรียกร้องจึงเกิดขึ้น

\*นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, LL.M. Tulane University ประเทศสหรัฐอเมริกา, ปัจจุบันดำรงตำแหน่งศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



LIRIT

เมื่อบริการทางการแพทย์ส่วนหนึ่งได้ถูกทำให้เป็นธุรกิจ บุคลากรทางการแพทย์จึงเหมือนถูกว่าจ้างให้ทำงานเกิดการซื้อตัวแพทย์ผู้เชี่ยวชาญจากคณะแพทย์ต่างๆ หรือโรงพยาบาลในภาครัฐมาไว้ในโรงพยาบาลของตนหรือจ้างเป็นช่วงเวลาซึ่งจำนวนเงินนั้นดูเหมือนมากเมื่อเทียบกับภาครัฐ แต่ถ้าเทียบกับจำนวนเงินที่โรงพยาบาลนั้นๆ เก็บจากผู้ป่วยตัวเลขยังห่างกันมาก ในอีกด้านหนึ่งเมื่อวิชาชีพแพทย์ถูกทำให้เป็นธุรกิจก็จะเกิดการแข่งขันการไล่ความกันระหว่างสถานพยาบาลเพื่อดึงดูดผู้ป่วยจึงเกิดขึ้นบางกรณีได้ลามไปจนถึงการไล่ความหรือทับถมระหว่างแพทย์และแพทย์ด้วยกันเอง

สำหรับโรงพยาบาลในภาครัฐเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าในแต่ละวันมีผู้ป่วยจำนวนมากทำให้การตรวจร่างกายการวินิจฉัยโรคและการส่งยาต้องเป็นไปอย่างเร่งรีบโอกาสที่จะเกิดความผิดพลาดย่อมเกิดขึ้นได้อีกทั้งบุคลากรที่มีฝีมือไม่ว่าจะเป็นแพทย์หรือพยาบาลได้ถูกซื้อตัวไปอยู่ในโรงพยาบาลเอกชนส่วนหนึ่งไปดูแลผู้ป่วยซึ่งเป็นคนต่างชาติดำเนินนโยบาย Medical hub คือ ให้ประเทศไทยเป็นศูนย์สุขภาพในเอเชียปัญหาเช่นนี้ต้องถือเป็นหน้าที่โดยตรงของผู้รับผิดชอบในภาครัฐที่จะต้องหาทางแก้ไขการเพิ่มบุคลากรทางการแพทย์ให้เหมาะสมกับจำนวนผู้ป่วยจึงเป็นเรื่องที่ต้องรีบดำเนินการ อีกทั้งต้องปรับปรุงค่าตอบแทนให้เหมาะสมเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการไหลออก ในขณะที่เดียวกันการสร้างระบบและสร้างความเข้าใจกับชาวบ้านเกี่ยวกับเรื่องการรักษาพยาบาลก็เป็นเรื่องสำคัญการส่งเสริมให้มีการสร้างเสริมสุขภาพจึงถือว่าสำคัญกว่าการซ่อมสุขภาพเพราะจะทำให้จำนวนคนไข้ในลดลงซึ่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติที่เน้นการสร้างสุขภาพนำการซ่อมสุขภาพจะมีส่วนช่วยให้ความเข้าใจและร่วมกันแก้ปัญหานี้ได้

**๒. ความรู้และการรับรู้สิทธิของประชาชน** ในโลกสมัยใหม่ที่เต็มไปด้วยข้อมูลข่าวสาร ประชาชนได้รับความรู้และรับรู้สิทธิของตนมากขึ้น การให้คำอธิบายแก่ผู้ป่วยหรือญาติจึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งไม่ว่าจะเป็นขั้นตอนการรักษาหรือแม้เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นก็ต้องอธิบายด้วยข้อมูลทางวิทยาศาสตร์ การใช้คำรวมๆ ว่าสิ่งที่เกิดขึ้นเพราะแพ้ยาดูเหมือนจะไม่เหมาะสมในสังคมทุกวันนี้ การบันทึกขั้นตอนการรักษาในเวชระเบียนจึงถือเป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญและถือเป็นสิทธิของผู้ป่วยที่จะขอได้

**๓. ความเข้าใจในบทบาทขององค์กรวิชาชีพ** โดยที่วิชาชีพกฎหมายก็ดี วิชาชีพแพทย์ก็ดี เป็นศาสตร์ที่เป็นความรู้เฉพาะในหลายๆ กรณีประชาชนทั่วไปมีอาจจะรู้ได้ด้วยสามัญสำนึกธรรมดาว่าสิ่งที่แพทย์ทำอยู่ถูกต้องตามหลักวิชาหรือถูกต้องตามจริยธรรมหรือไม่ผู้ที่รู้และควบคุมให้การประกอบวิชาชีพเป็นไปโดยถูกต้องก็คือบุคคลในวิชาชีพเดียวกัน ดังนั้นองค์กรวิชาชีพ คือ แพทยสภาจึงมีหน้าที่โดยตรงในการควบคุมดูแลความประพฤติของเพื่อนร่วมวิชาชีพเป็นองค์กรที่มีขึ้นเพื่อดูแลกันเองความคิดและแนวปฏิบัติเช่นนี้ถือเป็นหลักสากลที่ถือปฏิบัติกันโดยทั่วไปในนานาประเทศ แต่ความคิดนี้ในประเทศไทยยังเข้าใจไม่ตรงกันนัก แพทย์ส่วนหนึ่งยังเข้าใจว่าแพทยสภาจะต้องทำหน้าที่คอยปกป้องแพทย์มากกว่าจะทำหน้าที่สอดส่องควบคุมความประพฤติ ยิ่งเป็นช่วงเวลาของการเลือกตั้งกรรมการแพทยสภาด้วยแล้ว มีการนำเสนอนโยบายที่จะช่วยแพทย์เหมือนการเลือกตั้งพรรคการเมือง



หากจะวิเคราะห์ต่อไปว่าทำไมแพทย์ส่วนหนึ่งจึงมองบทบาทของแพทย์สภาต่างไปจากบทบาทที่ควรจะเป็นคำตอบก็คงเป็นเพราะว่าสังคมไทยมีรากฐานมาจากสังคมในระบบอุปถัมภ์ความรู้สึกว่าพรรคพวกเดียวกันต้องช่วยกันจึงมีอยู่ในใจประกอบกับความไม่เข้าใจในบทบาทขององค์กรวิชาชีพจึงมองว่าแพทย์สภาควรจะช่วยเหลือและปกป้องสมาชิกมากกว่าจะคอยสอดส่องจับผิดโดยมองแพทย์สภาว่ามีบทบาทแบบสมาคมหรือชมรมทางวิชาชีพซึ่งแท้จริงแล้วแพทย์สภาเป็นสภาวิชาชีพถ้าทำหน้าที่แบบแพทยสมาคมก็จะผิดหลักสากลทั่วไปและถ้าเป็นเช่นนั้นประชาชนก็จะขาดความเชื่อถือในสภาวิชาชีพ เมื่อมีปัญหาแทนที่จะไปร้องเรียนที่แพทย์สภากลับจะใช้วิธีร้องเรียนผ่านสื่อหรือฟ้องศาลแทนหรือร้องเรียนแพทย์สภาด้วยฟ้องศาลด้วยคู่ขนานกันไป

### การฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งและการฟ้องคดีอาญา

๑. การฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่ง กฎหมายแพ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลจึงจัดเป็นกฎหมายเอกชน (private law) เพราะกำหนดสิทธิหน้าที่ที่บุคคลพึงมีต่อกันในกรณีของแพทย์กับผู้ป่วยนั้นแต่เดิมแทบไม่พูดถึงประเด็นทางด้านกฎหมายนี้เลยเพราะแพทย์ก็คือผู้ให้ความเมตตากรณารักษาผู้เจ็บป่วยให้พ้นทุกข์อยู่ในฐานะผู้ให้แพทย์จึงได้รับความนับถือจากผู้คนในชุมชน แต่ปัจจุบันนี้ความสัมพันธ์ที่ติระหว่างแพทย์และผู้ป่วยได้เปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายเข้ามาแทนที่สำหรับความสัมพันธ์ในเชิงกฎหมายแพ่งนั้นสามารถวิเคราะห์ว่าเป็นความสัมพันธ์ใน ๒ ส่วนคือ

- (๑) ความสัมพันธ์ในทางสัญญา (contractual relationship)
- (๒) ความรับผิดจากการละเมิด (liability for malpractice)



LIR

(๑) ความสัมพันธ์ในทางสัญญา เกิดจากการรับผู้ป่วยเข้ารักษาโดยผู้ป่วยก็ได้แสดงเจตนาเข้ารักษากับแพทย์หรือสถานพยาบาลนั้นๆ ในกรณีเช่นนี้ถือว่าสัญญาเกิดแล้วโดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร ประเด็นที่น่าพิจารณาในอีกจุดหนึ่งก็คือหากมีการแสดงเจตนาเข้ารักษาแพทย์หรือสถานพยาบาลจะปฏิเสธการรักษาได้หรือไม่หากพิจารณาเฉพาะในแง่ของกฎหมายโดยไม่กล่าวถึงจริยธรรมแห่งวิชาชีพ ถ้าเป็นสถานการณ์ปกติที่มีไข้ความจำเป็นรีบด่วนแพทย์มีสิทธิที่จะรับรักษาหรือไม่ก็ได้ถือว่ายังไม่มีสัญญาเกิดขึ้นแต่แพทย์ที่ปฏิบัติงานในโรงพยาบาลของรัฐโดยหลักไม่สามารถปฏิเสธการรักษาผู้ป่วยได้ เพราะถือว่าเป็นบริการสาธารณะซึ่งจะต้องให้กับประชาชนทุกคนโดยไม่เลือกกว่าเป็นใครแม้จะไม่สามารถรับตัวไว้รักษาได้เนื่องจากเตียงเต็มขาดบุคลากรผู้เชี่ยวชาญ ขาดเครื่องมือหรือเหตุผลอื่นใดก็ตามก็ต้องรับผิดชอบในการปฐมพยาบาลและดำเนินการส่งต่อผู้ป่วยไปยังสถานพยาบาลแห่งอื่น

(๒) ความรับผิดจากการละเมิด คำว่า “ละเมิด” เป็นศัพท์ในทางกฎหมายแพ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ได้บัญญัติว่า

“ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าวการละเมิดนั้นเกิดขึ้นได้โดย

- ผู้กระทำ กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ
- การกระทำนั้นผิดกฎหมาย หมายถึงทำโดยไม่มีสิทธิหรือไม่มีอำนาจที่จะกระทำได้
- การกระทำนั้นเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย อนามัย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างใดอย่างหนึ่ง

สำหรับการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้น กฎหมายไม่สามารถระบุตัวเลขไว้ตายตัวสำหรับการละเมิดในแต่ละเรื่องแต่ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจความเสียหายแล้วแต่กรณี เช่น กรณีที่เกิดอันตรายแก่ร่างกาย การเรียกค่าเสียหายโดยทั่วไปก็คือ ค่ารักษาพยาบาล และค่าขาดรายได้จากการที่ไม่สามารถไปทำงานได้ตามปกติรวมทั้งค่าเสียหายอื่นๆ ที่สามารถนำสืบได้ สำหรับกรณีที่ต้องเสียชีวิตญาติของบุคคลนั้นสามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยคำนวณจากค่าปลงศพซึ่งก็ขึ้นอยู่กับสถานภาพทางสังคมของบุคคลนั้นและค่าเสียหายซึ่งเกิดจากการขาดอุปการะจากบุคคลที่เสียชีวิตนั้น รวมทั้งรายได้ซึ่งบุคคลนั้นจะพึงหาได้ถ้าไม่เสียชีวิตเสียก่อน ค่าสินไหมทดแทนที่กล่าวนี้จะได้รับมากน้อยเพียงใด ศาลจะเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี

๒. การฟ้องคดีอาญา กฎหมายอาญาเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยความผิดและโทษ ซึ่งอาจเป็นฐานความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาหรือพระราชบัญญัติอื่น ๆ โดยกฎหมายจะบัญญัติไว้ว่าการกระทำหรือการละเว้นการกระทำอย่างใดเป็นความผิดส่วนโทษตามประมวลกฎหมายอาญานั้นได้กำหนดไว้ ๕ สถานคือ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ ริบทรัพย์สิน

สำหรับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาได้แบ่งเป็นภาคทั่วไปอันเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาภาคความผิดคือส่วนที่บัญญัติฐานความผิดต่างๆ และ



ส่วนสุดท้ายคือภาคลหุโทษซึ่งได้แก่ความผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ที่กฎหมายกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท

ในประมวลกฎหมายอาญาภาคทั่วไป ได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดทางอาญาไว้ โดยวางเป็นหลักกฎหมายในมาตรา ๕๙ วรรคแรกว่า

**“บุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดเมื่อได้กระทำโดยประมาท”**

หลักกฎหมายที่ว่าเป็นหลักสำคัญในการวินิจฉัยความรับผิดของบุคคล กล่าวคือ นอกจากเจตนาแล้วการกระทำโดยประมาทก็อาจก่อให้เกิดความผิดอาญาขึ้นได้ ถ้าการกระทำโดยประมาทในกรณีนั้นมีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดเช่น การทำให้คนตายโดยประมาท กระทำโดยประมาท เป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายของผู้อื่น ประมาทเป็นเหตุให้เกิดผลต่อเสรีภาพของบุคคลเหล่านี้ เป็นต้น

คดีความที่เกิดขึ้นจากการร้องเรียนหรือฟ้องร้องแพทย์ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นจากการกล่าวหาว่าแพทย์กระทำโดยประมาทเป็นผลให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลแล้วแต่กรณี และข้อที่จะต้องวินิจฉัยในแต่ละคดีก็คือการกระทำของแพทย์ในกรณีนั้นๆ เป็นการประกอบวิชาชีพโดยประมาทหรือไม่

ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรค ๔ ได้วางเป็นหลักทั่วไปไว้ว่า

**“กระทำโดยประมาทได้แก่กระทำความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่”**

จากบทบัญญัติดังกล่าว การจะวินิจฉัยว่าการกระทำในแต่ละกรณีจะเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่จะเปรียบเทียบกับบุคคลซึ่งอยู่ในภาวะเช่นนั้นและดูตามวิสัยและพฤติการณ์นั้นด้วย ซึ่งในประเด็นนี้จะขึ้นอยู่กับมาตรฐานของวิชาชีพในแต่ละกรณีแต่ละสาขาซึ่งผู้เสียหายอาจจะนำสืบผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความต่อศาลแล้วแต่กรณี

### แนวทางแก้ไขและป้องกันการฟ้องร้อง

ดังกล่าวมาแล้วว่า ความผิดพลาดจากการประกอบวิชาชีพซึ่งเกิดจากประมาทเส้นเลื่ออาจนำมาซึ่งการฟ้องร้องได้ทั้งคดีแพ่งและคดีอาญาและเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นแล้วในสังคมไทย และถ้ายังคงปล่อยให้เป็นไปเหมือนสภาพที่เป็นอยู่ย่อมไม่เกิดผลดีแก่ฝ่ายใดเลย เพราะทางหนึ่งคือความสูญเสียของประชาชนอีกทางหนึ่งก็คือความเดือดร้อนของแพทย์และไม่ใช่ว่าเฉพาะแพทย์ที่ถูกฟ้องเท่านั้น แต่คือภาพพจน์ที่เสียไปของวิชาชีพแพทย์โดยรวม รวมทั้งกำลังใจของผู้ตั้งใจประกอบวิชาชีพด้วยการหาแนวทางทางแก้ไขและป้องกันจึงเป็นวิธีการที่ดีที่สุดซึ่งคงจะต้องพิจารณาจากสาเหตุของการฟ้องร้องดังกล่าวมาแล้วและมาหาคำตอบแก้ไขเป็นกรณีไป ดังนี้



**๑. ความเข้าใจในลักษณะงานทางการแพทย์และสาธารณสุข** การทำความเข้าใจในความหมายของวิชาชีพแพทย์ให้ถูกต้องจะทำให้ผู้ประกอบการวิชาชีพดำรงตนอยู่ได้อย่างไม่มีปัญหาและจะทำให้บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขอยู่บนพื้นฐานของมนุษยธรรมในสังคมไทยแต่เดิมก็มีความคิดเช่นนี้มาตลอด แต่ในระยะหลังนี้เองที่มีผู้ทำให้ภาพพจน์ดังกล่าวเปลี่ยนแปลงไปกลายเป็นกระแสทางธุรกิจมีการใช้คำว่าธุรกิจโรงพยาบาล มีการโฆษณาและนำโรงพยาบาลเข้าสู่ตลาดหลักทรัพย์ มีการเรียกค่ารักษาพยาบาลที่แพงมากและขยายไปรักษาคนต่างชาติตามนโยบาย Medical hub ทำให้ผู้ที่จ่ายค่ารักษาพยาบาลในราคาแพงมีความรู้สึกที่ว่ามาโรงพยาบาลมาพบแพทย์เพื่อมาใช้บริการหรือมาซื้อบริการมิใช่มารับความช่วยเหลือเหมือนมาโรงพยาบาลของรัฐ เมื่อบริการไม่ดีหรือผิดพลาดก็ต้องดำเนินการฟ้องร้องเรียกค่าเสียหาย ถ้าจะว่าไปก็เป็นเรื่องธรรมดาเมื่อเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลแพงผู้ใช้บริการย่อมมีความคาดหวังมากเมื่อไม่ได้เป็นไปตามที่หวังหรือไม่เป็นไปตามที่สถานพยาบาลโฆษณาไว้ก็ย่อมจะต้องเรียกร้อง ซึ่งถือเป็นความสัมพันธ์เชิงสัญญาในทางกฎหมาย

**๒. ความรับผิดชอบของแพทย์** ความรับผิดชอบของแพทย์นั้น ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมากเพราะลักษณะงานเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับร่างกายและชีวิตของมนุษย์ คดีที่ร้องเรียนต่อแพทยสภาและฟ้องร้องต่อศาลส่วนหนึ่งก็มาจากการขาดความรับผิดชอบของแพทย์ การขาดความรับผิดชอบส่วนหนึ่งเกิดจากลักษณะหรือนิสัยส่วนตัวของแพทย์โดยเฉพาะแต่ส่วนหนึ่งก็เนื่องมาจากระบบดังเช่นที่เป็นอยู่ในโรงพยาบาลของรัฐที่มีคนไข้จำนวนมากในแต่ละวัน ในขณะที่บุคลากรผู้ชำนาญถูกคุดไปอยู่ในภาคเอกชนส่วนหนึ่งไปบริการและรักษาคนต่างชาติ เป็นธุรกิจการแพทย์

นอกจากความรับผิดชอบต่องานแล้ว บทบาทของแพทย์อีกส่วนหนึ่งก็คือการสร้างความเข้าใจอันดีกับผู้ป่วยหรือญาติว่าสิ่งที่แพทย์กำลังดำเนินการอยู่คืออะไรตามหลัก Informed consent ซึ่งแพทย์ส่วนหนึ่งมักไม่มีเวลาในจุดนี้ การชี้แจงถึงอาการของโรค ขั้นตอนการรักษา ผลข้างเคียงที่อาจจะเกิดขึ้นเป็นเรื่องที่ต้องชี้แจงจะชี้แจงต่อผู้ป่วยโดยตรงหรือเพียงแต่ให้ญาติผู้ป่วยได้ทราบเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาตามความเหมาะสมการไม่ได้ชี้แจงอะไรเลยไม่ว่าต่อผู้ป่วยหรือญาติ แต่เมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วค่อยมาชี้แจงคำชี้แจงนั้นอาจจะถูกมองว่าเป็นคำแก้ตัวไป

อนึ่ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ทุกวันนี้เป็นโลกของข้อมูลข่าวสาร ประชาชนมีความรู้มากขึ้น การให้คำอธิบายแก่ผู้ป่วยหรือญาติโดยหลักวิทยาศาสตร์จึงถือเป็นเรื่องจำเป็น ขั้นตอนในการรักษาพยาบาลที่ถูกต้องและจะไม่เป็นปัญหาตามมาก็คือการสร้างความเข้าใจหรือความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างแพทย์กับผู้ป่วยหรือญาติที่เรียกว่า Personalize-Based Medicine ในขณะที่เดียวกันวิธีการรักษา ขั้นตอนการรักษา ผลดีผลเสียที่เกิดขึ้นก็ต้องอธิบายได้ด้วยหลักวิทยาศาสตร์ที่เรียกว่า Evidence-Based Medicine ถ้าทำได้ทั้ง ๒ ส่วนการฟ้องร้องก็คงจะไม่เกิดขึ้น

นอกจากความรับผิดชอบต่อผู้ป่วยแล้ว ความรับผิดชอบอีกประการหนึ่งก็คือความรับผิดชอบในคำพูดที่อาจจะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดและนำมาซึ่งความเดือดร้อนต่อเพื่อน



ร่วมวิชาชีพ คดีฟ้องร้องส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากผู้ป่วยหรือญาติได้รับความเห็นมาจากแพทย์ท่านอื่นว่า การรักษานั้นเกิดความผิดพลาดทำให้เกิดความเชื่อว่่าสิ่งที่เกิดขึ้นเป็นความผิดพลาดจริง การให้ความเห็นโดยไม่ทราบข้อเท็จจริงหรือรายละเอียดที่เกิดขึ้นจึงเป็นเรื่องที่ต้องระมัดระวัง การกล่าวพูดความจริงให้ปรากฏถือว่าเป็นเรื่องที่ดีและจะเป็นประโยชน์ต่อสังคม แต่การด่วนสรุปอะไรไปโดยไม่ทราบรายละเอียดและยึดถือความเห็นของตนเป็นใหญ่ถือเป็นอันตรายอย่างยิ่ง

**๓. ความเข้าใจในบทบาทของแพทย์สภา** ดังกล่าวมาแล้วว่าความเข้าใจที่เป็นสากลในการตั้งสภาวิชาชีพคือ แพทยสภา ก็เพื่อสอดส่องดูแลให้การปฏิบัติงานของแพทย์อยู่ในกรอบที่ถูกต้องของวิชาชีพและจริยธรรมเมื่อดูแลกันเองได้ประชาชนก็จะเกิดศรัทธาเมื่อมีปัญหาที่จะมาร้องเรียนที่แพทยสภาถ้าแพทยสภาดำเนินการให้ได้โดยรวดเร็วและอธิบายถึงเรื่องที่เกิดขึ้นได้ด้วยเหตุและผลที่รับฟังได้ปัญหาก็คงยุติได้ที่แพทยสภา

แพทย์ทั้งหลายจึงควรจะทำเข้าใจในบทบาทของแพทยสภาให้ถูกต้อง และให้ความสำคัญกับองค์กรวิชาชีพ เมื่อบุคคลในวิชาชีพเดียวกันดูแลกันเองได้และให้ความเป็นธรรมกับประชาชนผู้เสียหายได้การร้องเรียนกับสื่อหรือฟ้องร้องกันที่ศาลจะลดลงเอง ผู้เขียนคิดว่า วิธีนี้คือหนทางหนึ่งที่พอจะช่วยลดการฟ้องร้องได้วิธีการอื่นเช่น การทำประกันของแพทย์ก็ยังคงไม่ได้แก้ปัญหาทั้งหมดระบบประกันเพียงแต่ช่วยชดใช้ค่าเสียหายในคดีแพ่งเท่านั้น แต่ไม่สามารถยุติการฟ้องร้องคดีอาญาได้ การจะทำให้ผู้เสียหายเกิดความรู้สึกที่ไม่ไปฟ้องร้อง ก็ต่อเมื่อเขาคิดว่าเขาได้รับความเป็นธรรมจากองค์กรที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

**เมื่อถูกฟ้องร้องจะทำอย่างไร**

เมื่อเกิดความไม่เข้าใจกันระหว่างบุคลากรทางการแพทย์กับผู้ป่วยหรือญาติ โอกาสที่จะนำไปสู่การร้องเรียนหรือฟ้องร้องย่อมมีได้มากเริ่มตั้งแต่การร้องเรียนต่อผู้บังคับบัญชาซึ่งถ้าสามารถแก้ปัญหาในจุดนี้ได้ย่อมจะเป็นการดีการพูดคุยกันให้เกิดความเข้าใจการเยียวยาหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นร่วมกันถือเป็นการยุติข้อขัดแย้งในเบื้องต้นที่ดีที่สุด

แต่หากเลยจุดนี้ไปหากผู้ป่วยหรือญาติมีความเชื่อมั่นในสภาวิชาชีพคือ แพทยสภา ว่าจะสอบสวนให้ความเป็นธรรมได้ เขาก็จะไปร้องเรียนที่นั่นแต่ถ้าศรัทธาในจุดนี้หมดไปการร้องเรียนต่อสื่อมวลชนหรือฟ้องร้องในชั้นศาลจะตามมากรรมการแพทยสภาจึงต้องเข้าใจในบทบาท

ของสภาวิชาชีพว่าเป็นกระบวนการดูแลกันเองและถ้าดูแลกันเองได้ เรื่องราวก็จะไม่ลุกลามไปถึงชั้นฟ้องร้องในชั้นศาล



**LIRT**

หากพิจารณาโทษตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรมก็จะพบว่าโทษนั้นเบากว่ากฎหมายบ้านเมืองมากคือ มีตั้งแต่การตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใบอนุญาตและถอนใบอนุญาต และแม้จะถูกลงโทษถึงขั้นเพิกถอนใบอนุญาต กฎหมายก็เปิดช่องไว้ให้ขอคืนใบอนุญาตได้เมื่อพ้น ๒ ปี นับแต่วันที่ถูกลงโทษเพิกถอนและหากถูกปฏิเสธผู้นั้นยังสามารถยื่นเรื่องขอรับใบอนุญาตได้อีกครั้ง เมื่อสิ้นระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิเสธ (มาตรา ๔๒)

หากถึงขั้นฟ้องร้องกันในคดีอาญาและมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกโดยคณะกรรมการ เห็นว่าพฤติการณ์นั้นนำมาซึ่งความเสียหายเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ ความเป็นสมาชิกแพทยสภาจะสิ้นสุดลงส่งผลให้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต่อไปไม่ได้ (มาตรา ๑๑) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมจึงควรระมัดระวังไม่กระทำการใด อันเป็นความผิดอาญาที่ร้ายแรงถึงขั้นทำให้เสียหายเกียรติศักดิ์วิชาชีพ

อย่างไรก็ตามแม้จะถึงขั้นกล่าวหาหรือร้องทุกข์ในทางอาญาผู้ต้องหาก็ยังมิสิทธิตามกฎหมายในฐานะผู้ประกอบวิชาชีพที่จะขอประกันตัวและต่อสู้คดีได้ หากผลที่เกิดแก่ชีวิตหรือร่างกายเป็นเหตุแทรกซ้อนที่เกิดขึ้นโดยมิอาจคาดหมายได้ย่อมไม่มีความผิดอาญา

สำหรับการฟ้องเรียกค่าเสียหายในคดีแพ่งในเรื่องละเมิดนั้น หากเป็นบุคลากรในภาครัฐ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยในมาตรา ๕ ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้บัญญัติว่า

“หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำการในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง” การมีบทบัญญัติดังกล่าวเท่ากับยกเว้นหลักทั่วไปในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้นเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐทุกประเภท เมื่อทำความเสียหายต่อบุคคลภายนอกในขณะที่ทำงานตามหน้าที่ย่อมพ้นจากการถูกฟ้องร้องให้รับผิดชอบในกรณีละเมิด แต่หากมิใช่การกระทำในหน้าที่ กฎหมายฉบับนี้ไม่ได้ให้ความคุ้มครอง ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ ดังนี้

“ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้” การประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นการคุ้มครองเจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการในหน้าที่ ในขณะที่เดียวกันก็เป็นผลดีแก่ผู้เสียหายอีกด้วยที่สามารถเรียกค่าสินไหมทดแทนได้โดยตรงจากหน่วยงานของรัฐ

อนึ่ง หากหน่วยงานของรัฐได้ชดใช้ค่าเสียหายไปแล้ว จะไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ได้ในกรณีใดตามมาตรา ๘ และมาตรา ๙ ของพระราชบัญญัตินี้ได้ระบุไว้ว่า



“ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

สิทธิเรียกให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนตามวรรคหนึ่งจะมีได้เพียงใดให้คำนึงถึงระดับความร้ายแรงแห่งการกระทำและความเป็นธรรมในแต่ละกรณีเป็นเกณฑ์โดยมิต้องให้ใช้เต็มจำนวนของความเสียหายก็ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากความผิดหรือความบกพร่องของหน่วยงานของรัฐหรือระบบการดำเนินงานส่วนรวม ให้หักส่วนแห่งความรับผิดชอบดังกล่าวออกด้วย

ในกรณีที่การละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่หลายคน มิให้นำหลักเรื่องลูกหนี้ร่วมมาใช้บังคับ และเจ้าหน้าที่แต่ละคนต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนเฉพาะส่วนของตนเท่านั้น”

“ถ้าหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย สิทธิที่จะเรียกให้อีกฝ่ายหนึ่งชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ตนให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ได้ใช้ค่าสินไหมทดแทนนั้นแก่ผู้เสียหาย”

ก้าวต่อไปในหนทางแห่งวิชาชีพ

ในการประชุมทางวิชาการครั้งหนึ่ง ซึ่งจัดโดยมหาวิทยาลัยมหิดลและมหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เรื่อง การแพทย์ วัฒนธรรมและจริยธรรม เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ถึง ๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๘ ท่านพระธรรมปิฎก (ป.อ. ปยุตโต) ปัจจุบันคือพระพรหมคุณาภรณ์ ได้ปาฐกถาเรื่อง บทบาทของแพทย์กับความหวังจากคนไข้โดยท่านได้กล่าวถึงสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และคนไข้ในสังคมไทยว่าอยู่ในกระแสวัฒนธรรม ๒ สายท่านได้กล่าวไว้ดังนี้

“แพทย์ไทยในสภาพโลกาภิวัตน์ปัจจุบันก็มีเรื่องที่สืบเนื่องมาแต่เก่าก่อนซึ่งรวมถึงวัฒนธรรมด้วย พูดโดยรวบรัดว่าแพทย์ไทยในปัจจุบันอยู่ในวัฒนธรรมสองกระแส หนึ่ง คือ กระแสของวัฒนธรรมของไทยเองแต่เดิม และสอง คือ กระแสวัฒนธรรมที่มาจากตะวันตก การแพทย์ปัจจุบันของเราสมัยใหม่เป็นการแพทย์ที่เรานำมาจากตะวันตกเมื่อการแพทย์แบบตะวันตกเข้ามาวัฒนธรรมตะวันตกก็เข้ามา กับแพทย์ด้วย

ที่นี้กระแสวัฒนธรรมไทยกับกระแสวัฒนธรรมตะวันตกนั้นก็มิทั้งในแง่ที่ขัดกันและในแง่ที่จะเสริมกันเรามามองดูวัฒนธรรมไทยก่อน วัฒนธรรมไทยเดิมนั้นก็อย่างที่บอกแล้วว่าวัฒนธรรมนั้นเป็นวิถีชีวิตของคนซึ่งรวมเอาจริยธรรมเข้าไว้ด้วยจริยธรรมก็รวมอยู่ในวิถีชีวิตที่เรียกว่าวัฒนธรรมของไทยเรา เราเรียกวัฒนธรรมของเราว่า “วัฒนธรรมน้ำใจ”



“วัฒนธรรมน้ำใจ” ใจเป็นเรื่องของจิตใจที่มีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่มีความปรารถนาดีต่อกันพร้อมที่จะช่วยเหลือพูดทางพระก็คือ มีเมตตากรุณาอีกฝ่ายหนึ่งก็มีความกตัญญูหรือความรู้สึกบุญคุณซึ่งเป็นความรู้สึกต่อแพทย์ในสังคมไทยในฐานะที่แพทย์เป็นผู้ที่ให้ความช่วยเหลือช่วยรักษาบำบัดความเจ็บป่วยทำให้หายจากโรค จึงทำให้มีความรู้สึกในทางที่ชื่นชมว่าเป็นผู้มีพระคุณต้องเคารพบูชาเราก็เลยมีคติในสังคมไทยว่าบุคคล ๓ กลุ่มหรือ ๓ พวกนี้เป็นบุคคลที่สังคมไทยยกย่องเชิดชูบูชาคือ พระ ครู และแพทย์



ทำไมจึงเชิดชูบูชาถือเป็นผู้มีพระคุณ ทศนคตินี้ตั้งอยู่บนฐานคือคุณค่าต่อชีวิตคือเรามองไปที่คุณค่าของชีวิตว่าแพทย์เป็นผู้มาช่วยทำสิ่งที่เป็คุณค่าต่อชีวิตคือมาช่วยชีวิตนั่นเองทำให้ชีวิตหลุดพ้นจากภัยอันตรายทำให้มีสุขภาพดีอันเป็นความสำคัญพื้นฐานที่มองคุณค่าต่อชีวิต เมื่อผู้ใดเป็นผู้ที่มีคุณค่าต่อชีวิตของตัวช่วยชีวิตของตัวเขาก็มีความซาบซึ้งในพระคุณความรู้สึกเคารพบูชาจึงเกิดขึ้นอันนี้คือสภาพที่เป็นมาในสังคมไทยเป็นกระแสวัฒนธรรมไทยเดิม

ที่นี้อีกสายหนึ่งก็คือ วัฒนธรรมตะวันตก วัฒนธรรมตะวันตกที่แทรกอยู่ในการแพทย์ก็คือ วัฒนธรรมธุรกิจ วัฒนธรรมธุรกิจเป็นเรื่องของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์มองไปที่ค่าตอบแทนและเวลามองอย่างนั้นจุดเพ็งก็จะอยู่ที่การได้เปรียบเสียเปรียบเพราะฉะนั้นทั้งคนไข้และแพทย์ต่างก็จะดูว่าทำอย่างไรเราจะได้เปรียบมากกว่า หรือว่าเราจะไม่เสียเปรียบ อย่างน้อยก็ต้องพิทักษ์สิทธิของตัวเองที่จะไม่ให้เสียเปรียบเพราะฉะนั้นก็จะมองกันด้วยสายตาของลูกค้ำกับผู้ให้บริการ

เมื่อเป็นอย่างนี้ตัวฐานที่ตั้งของวัฒนธรรมแบบนี้จะอยู่ที่อะไรก็อยู่ที่ผลประโยชน์พุดง่าย ๆ ก็คือเงิน ทีนี้เมื่อเงินเข้ามาเป็นตัวเด่นเป็นตัวเป้าหมายแล้วเงินนี้ก็เข้ามาบงคุณค่าของชีวิต หรือบงชีวิตนั่นเอง เมื่อเงินบงชีวิตแล้วคนก็มองแต่เงินเมื่อมองแค่เงินไม่มองถึงชีวิตแล้วความรู้สึกในด้านคุณค่าก็ไม่มีเพราะมองไปแค่ผลประโยชน์และก็จะระวังในเรื่องของการได้เปรียบเสียเปรียบ เพราะฉะนั้นความซาบซึ้งในคุณค่าในฐานะเป็นผู้มีพระคุณก็ไม่เกิดขึ้น เพราะมองไม่ถึงชีวิตของคน แต่มองไปติดแค่เงินเงินก็บงตัวคุณค่าของชีวิตนั้นเสียแทนที่จะมีคุณค่าก็มีแต่ราคาคนก็ไม่มองเห็นคุณค่าของกันและกันแต่จ้องไปที่ราคา

ในวัฒนธรรมตะวันตกจริยธรรมไม่รวมลงไปในกระแสวัฒนธรรม เพราะว่าระบบเองขัดกับจริยธรรมอยู่ในตัว จึงต้องมีระบบการควบคุมทางสังคมมาช่วยไม่ให้คนเอาเปรียบกันอะไรที่จะมาเป็นระบบควบคุมทางสังคมที่สำคัญก็คือ กฎหมาย ฉะนั้นจะต้องยึดกฎหมายเป็นหลักถ้าหากว่าแพทย์ทำผิดไม่ให้เป็นผลประโยชน์ตอบแทนเท่าที่จ่ายเอาเปรียบคนไข้กฎหมายก็ต้องเข้ามาให้ความเป็นธรรมเช่นเดียวกันถ้าคนไข้มองเห็นว่าแพทย์ทำอะไรถึงตัวเองไม่พอใจก็ต้องอยู่ในขอบเขตของกฎหมายเหมือนกันเพราะกฎหมายเป็นมาตรฐาน



พร้อมกันนั้นมาตรการอีกอย่างหนึ่งก็เข้ามาประกอบคือ วัฒนธรรมแบบพิทักษ์สิทธิที่กลายมาเป็นค่านิยมพิทักษ์ผลประโยชน์ทำให้มีวัฒนธรรมของการเรียกร้องค่าเสียหายที่เรียกว่า sue ซึ่งก็อาศัยกฎหมายเข้ามาช่วยหมายความว่า ๒ อย่างนี้เข้ามาหนุนซึ่งกันและกัน

กฎหมายเป็นเรื่องของระเบียบแบบแผนภายนอกเป็นหลักการของสังคมหรือเป็นกติกา แต่ในจิตใจของคนก็จะต้องมีแนวโน้มหรือมีค่านิยมที่สอดคล้องกันด้วย ค่านิยมอันหนึ่งก็คือ ค่านิยมปกป้องสิทธิซึ่งจะแสดงออกในการที่ว่าถ้ามีการทำอะไรผิดพลาดนั้นจะต้องเรียกร้องค่าเสียหาย คือ sue ฉะนั้นฝรั่งจึงมีหลักปฏิบัติที่สำคัญคือ sue และอันนี้ก็ป็นวิธีถ่วงดุลและคานกันเองในทางสังคม ฉะนั้นการที่จะเอารัดเอาเปรียบอะไรกันก็จะต้องคุมไว้ด้วยกฎหมายและระบบการ sue นี้หรือพูดอีกสำนวนหนึ่งว่าควบคุมไว้ด้วยกติกาสังคมและวัฒนธรรมพิทักษ์สิทธิ

ในวัฒนธรรมแต่ละวัฒนธรรมระบบสังคมจะมีเครื่องถ่วงดุลกันเองแต่พอกระแสวัฒนธรรม ๒ สายเข้าปะทะหรือบรรจบกันก็ทำให้เกิดความระส่ำระสายความไม่พอดีก็เกิดขึ้น ดังที่ปรากฏว่าพอวัฒนธรรมธุรกิจของตะวันตกเข้าในสังคมไทยก็เกิดปัญหา ๒ แบบ คือ

**๑. ในแง่ที่ขัดกัน** ถ้าแพทย์มีใจโน้มไปทางวัฒนธรรมกระแสไทยมากโดยมีความรู้สึกด้านน้ำใจมาก มีเมตตากรุณามากพอมากับกระแสวัฒนธรรมธุรกิจที่หนักใจ อึดอัดใจ เช่น ลำบากใจในการคิดเงินทองกับลูกค้า คือ คนไข้ ทำให้ไม่สบายใจกลายเป็นผลเสียแก่หมอซึ่งถ้ามองด้วยสายตาของวัฒนธรรมตะวันตกหมอก็เสียเปรียบเพราะจะคิดราคา ค่ารักษา ค่ายาหรือค่าอะไรก็ไม่กล้าคิดแพงกลายเป็นว่าวัฒนธรรมไทยนี้ไปขัดกับวัฒนธรรมธุรกิจที่เข้ามา

**๒. อีกด้านหนึ่งกลายเป็นการเสริม** คือ ถ้าแพทย์ยึดวัฒนธรรมธุรกิจของฝรั่งที่เข้ามา ก็อาจจะเอาประโยชน์จากวัฒนธรรมไทยโดยฉวยโอกาสที่ว่าคนไทยไม่มีนิสัยในการที่จะเรียกค่าเสียหายไม่รู้จัก sue และคนไข้ก็มองแพทย์ด้วยความรู้สึกเคารพบูชา แพทย์จะทำอะไรคนไข้ก็รู้สึกว่าจะมาช่วยเหลือชีวิตเรามาช่วยเหลือญาติของเราถึงจะผิดพลาดไปบ้างก็ต้องยอมรับอย่าไปทำอะไรท่าน ฉะนั้นก็ไม่คิดจะไปเรียกร้องอะไรจากแพทย์เมื่อเป็นอย่างนี้แพทย์ก็ได้โอกาส กลายเป็นว่าแพทย์สามารถปฏิบัติการทางแพทย์โดยไม่ต้องมีความรับผิดชอบมากนักแต่สามารถมุ่งเอาผลประโยชน์ได้เต็มที่ คือเอาวัฒนธรรมธุรกิจเป็นใหญ่แล้วก็ฉวยโอกาสเอาประโยชน์จากวัฒนธรรมไทยคือน้ำใจของคนไข้นั่นเองเลยสบายไปกลายเป็นว่าหารายได้สูงสุดโดยไม่ต้องเสี่ยงต่อการ “sue” เป็นอันว่าสังคมไทยเวลานี้มีจุดอ่อนแล้วจากการที่วัฒนธรรมสองสายเข้ามาพบกัน

ในเมื่อสภาพอย่างนี้เกิดขึ้นในเมืองไทย เมืองไทยจะยังมีปัญหามากกว่าเมืองฝรั่งซึ่งเขามีวัฒนธรรมแบบเดียวไม่มีการขัดแย้งระหว่างกระแสวัฒนธรรม ๒ สายยิ่งเวลานี้ระบบการแข่งขันหาผลประโยชน์รุนแรงขึ้นสภาพนี้ก็จะยิ่งน่ากลัวถ้าเราไม่มีทางแก้ไขปรับให้มีความพอดีสมดุลได้แล้วสังคมไทยจะดีไปได้อย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์กับคนไข้จะเอื้ออำนวยต่อการสร้างสรรค์สังคมและแก้ไขปัญหาสังคมได้อย่างไรจะเป็นปัญหาใหญ่มาก ฉะนั้นจะต้องมาดูกันว่าเรามีความหวังจากแพทย์อย่างไร”



จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ท่านพระพรหมคุณาภรณ์ได้ชี้ให้เห็นสิ่งที่กำลังเกิดขึ้นในสังคมไทยว่า บริการทางการแพทย์และสาธารณสุขอยู่ในวัฒนธรรม ๒ กระแส ส่วนจะไหลไปในกระแสไหน ในอนาคต บุคลากรทางการแพทย์ถือว่ามีส่วนสำคัญที่จะนำไปสู่กระแสใด รวมทั้งนักธุรกิจ นักการเมือง ที่เข้ามาทำกำไรจากความเจ็บป่วยของเพื่อนมนุษย์ด้วย โดยมาลงทุนและอาศัยแพทย์ เป็นผู้ดำเนินกิจการให้ การดึงบุคลากรออกจากภาครัฐจะทำให้การบริการในภาครัฐอ่อนแอลง ปัญหาเหล่านี้หากไม่ได้รับการแก้ไขการฟ้องร้องคงจะตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

สำหรับการให้ความเป็นธรรมกับผู้ที่เกี่ยวข้องนั้น คงต้องพิจารณาตามวิสัยและพฤติการณ์ ของแต่ละกรณีซึ่งย่อมต้องมีความแตกต่างกันระหว่างโรงพยาบาลในภาครัฐโรงพยาบาลในภาคเอกชน และโรงพยาบาลเอกชนที่เข้าตลาดหลักทรัพย์โดยทำให้เรื่องการรักษาพยาบาลเป็นธุรกิจเพราะเมื่อ ทำการแพทย์เป็นธุรกิจก็ต้องพร้อมที่จะรับผลที่ตามมาเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง หรือคดีอาญาและจะไปอ้างวัฒนธรรมอีกกระแสหนึ่งเพื่ออ้างความเห็นอกเห็นใจคงไม่ตรงกับ เรื่องนี้ ก





**ระบบชดเชยความเสียหาย  
จากการรับบริการสาธารณสุข  
โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด :  
การปฏิรูป  
ระบบบริการสาธารณสุขของไทย**



**ผู้เขียน**  
นางสาวลลิตา อุตมะโกศล  
นิติกร สำนักกฎหมาย

ปัจจุบันในหลายประเทศได้มีการนำระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No – fault compensation system) มาใช้เพื่อเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการรับบริการสาธารณสุขมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยเหตุที่ระบบการเยียวยาความเสียหายโดยใช้กลไกทางศาลนั้นยังมีข้อบกพร่องทั้งในส่วนของภาระค่าใช้จ่าย และระยะเวลาการดำเนินคดีที่ยืดเยื้อ โดยประเทศนิวซีแลนด์ เป็นประเทศแรกที่น่าระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขมาใช้ และต่อมาได้ขยายไปยังประเทศในภูมิภาคอื่นๆ เช่น สวีเดน นอร์เวย์ และเดนมาร์ก โดยแต่ละประเทศดังกล่าวได้มีวิธีการชดเชยค่าเสียหายที่อาจแตกต่างกันไปบ้างตามระบบสาธารณสุข ระบบสวัสดิการสังคม ตลอดจนลักษณะทางสังคมของประเทศนั้นๆ

สำหรับประเทศไทย มีแนวความคิดที่จะนำระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดมาใช้ ดังที่ปรากฏในพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ เพื่อเยียวยาความเสียหายที่ผู้รับบริการหรือผู้ป่วยได้รับความเสียหายที่เกิดจากการรับบริการทางสาธารณสุข และปัจจุบันยังได้มีการนำหลักการดังกล่าวมาบัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการศึกษาของสภาผู้แทนราษฎร และหากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลบังคับใช้เมื่อใดก็อาจถือว่าเป็นการปฏิรูประบบสาธารณสุขของประเทศไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง

ดังนั้น เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด โดยเฉพาะในประเด็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาของต่างประเทศในการนำระบบดังกล่าวมาใช้ จึงใคร่ขอเสนอบทความในเรื่องดังกล่าวนี้ เพื่อเป็นแนวทางในการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขต่อไป

## ๑) ระบบการชดเชยจากการรับบริการสาธารณสุขของประเทศไทย

นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ สิทธิในการรับบริการทางสาธารณสุข ซึ่งได้กำหนดให้การบริการสาธารณสุขของรัฐต้องเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือเป็นการพัฒนากระบวนการบริการสาธารณสุขของไทยเป็นครั้งแรก ทำให้ประชาชนชาวไทยสามารถเข้าถึงระบบบริการสาธารณสุขเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับเทคโนโลยีทางการแพทย์ของประเทศได้รับการพัฒนาจนเป็นที่ยอมรับในระดับสากล แต่อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่ายังมีการฟ้องร้องผู้ให้บริการทั้งทางแพ่งและทางอาญากันอยู่เนืองๆ จะด้วยวิธีการรักษาพยาบาลที่มีความซับซ้อนและมีความเสี่ยงสูง ทำให้โอกาสที่จะมีความผิดพลาดในการดูแลรักษาพยาบาลเกิดมากขึ้น ซึ่งที่ผ่านมาเมื่อเกิดความผิดพลาดหรือความเสียหาย ผู้เสียหายก็จะดำเนินการเพื่อขอรับค่าชดเชยจากผู้ให้บริการสาธารณสุขตามกฎหมาย โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้

### ๑.๑) การฟ้องร้องทางแพ่ง

ที่ผ่านมา นอกเหนือจากการดำเนินคดีอาญาเพื่อคุ้มครองสิทธิในชีวิต ร่างกาย และจิตใจ ผู้เสียหายก็มักจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลเป็นคดีแพ่งหรือคดีละเมิดเพื่อให้ได้รับการเยียวยาความเสียหาย โดยการฟ้องร้องทางศาลถือเป็นช่องทางหลักของผู้เสียหายในการเรียกร้องค่าชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุข นอกเหนือจากการไกล่เกลี่ยประนีประนอม โดยจากสถิตินับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่ามีคดีที่ยื่นฟ้องสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ๑๖๙ คดี เป็นคดีแพ่ง ๑๒๖ คดี คดีอาญา ๑๔ คดี และคดีผู้บริโภค ๓๙ คดี และมีจำนวนเงินที่มีการเรียกร้องเพื่อชดเชยความเสียหายประมาณ ๘๖๐ ล้านบาท<sup>๑</sup>

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการฟ้องร้องทางศาลจะสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้ง และสามารถลงโทษผู้ให้บริการทางการแพทย์ที่ประมาทเลินเล่อได้ แต่กระบวนการต่อสู้ทางศาลก็อาจสร้างภาระให้แก่ผู้เสียหายหลายประการ ทั้งในเรื่องของภาระค่าใช้จ่าย ระยะเวลาการดำเนินคดีที่ยาวนาน ตลอดจนความยากลำบากในการพิสูจน์พยานหลักฐานเพื่อหาสาเหตุของความเสียหายหรือเพื่อยืนยันความผิดพลาดของผู้ให้บริการ ดังนั้น เพื่อแก้ไขสภาพปัญหาดังกล่าว ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ได้กำหนดให้โจทก์สามารถฟ้องคดีต่อศาลด้วยวาจา และแม้ไม่มีทนายความก็สามารถดำเนินคดีได้ โดยจะมีเจ้าหน้าที่ของศาลเป็นผู้ช่วยเหลือ รวมทั้งยังได้มีการนำระบบไต่สวนมาใช้ ทำให้ศาลมีอำนาจในการแสวงหาพยานหลักฐานได้เอง และนอกจากนี้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และให้บริการแก่ผู้บริโภคมีภาระการพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของผู้ประกอบธุรกิจโดยเฉพาะ อันเป็นการช่วยเหลือให้ผู้เสียหายสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้สะดวกขึ้น แต่กระนั้นก็ตาม เป็นที่ทราบกันดีว่าการต่อสู้ตามกระบวนการทางศาลนั้นต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนาน ซึ่งอาจทำให้ค่าชดเชยที่ควรจะได้รับนั้นกลายเป็นค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ต้องใช้ไปในการดำเนินคดี เช่น ค่าเดินทาง ค่าที่พักแทน

<sup>๑</sup>ดวงกมล สจิววัฒนากุล, ย้อนสถิติผู้ป่วยฟ้องแพทย์ สู่ติ - นริเวชกรรมแซมป็องเรียน, หนังสือพิมพ์กรุงเทพธุรกิจ วันที่ ๒๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๓.



**๑.๒) การได้รับความคุ้มครองตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕**

พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ ได้นำระบบการชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด (No – fault compensation system) มาใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก โดยได้กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ” ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นค่าใช้จ่าย สนับสนุน และส่งเสริมการจัดการบริการสาธารณสุขของหน่วยบริการ<sup>๒</sup> ตลอดจนได้กำหนดให้กันเงินส่วนหนึ่งไว้เพื่อเป็น “เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” ให้แก่ผู้รับบริการซึ่งได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลของผู้ให้บริการสาธารณสุข แม้ว่า จะหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แล้ว แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตาม ระบบการชดเชยตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดังกล่าวนี้ จะให้การชดเชยแต่เฉพาะผู้เสียหายที่มีสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือผู้เสียหายที่มีบัตรทองเท่านั้น ซึ่งมีอยู่ประมาณ ๔๗ – ๔๘ ล้านคนของประเทศ หรือร้อยละ ๗๕ ของประชากรไทย<sup>๔</sup> โดยไม่คุ้มครองครอบคลุมไปถึงผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคม ตลอดจนข้าราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ

**๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ....**

หลักการสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นและเงินชดเชยจากกองทุนสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบสาธารณสุข เพื่อเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและเป็นธรรม นอกจากนี้ยังมีกลไกเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างผู้ป่วยกับแพทย์เชิงระบบ และจะเป็นประโยชน์อีกหลายประการ เช่น

(๑) ได้ขยายขอบเขตการคุ้มครองผู้เสียหายเพิ่มจากพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยจะให้การคุ้มครองบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่จำกัดเฉพาะแต่ผู้ที่มีสิทธิประกันสุขภาพถ้วนหน้าเท่านั้น

(๒) ขั้นตอนการพิจารณาเพื่อจ่ายค่าชดเชยจะมีความรวดเร็ว และมีกำหนดระยะเวลาที่แน่นอน

(๓) ให้ความสำคัญกับระบบการไกล่เกลี่ยระหว่างผู้เสียหายและผู้ให้บริการสาธารณสุข อันเป็นการเสริมสร้างความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุข

(๔) กำหนดให้ศาลสามารถใช้ดุลพินิจในการลงโทษผู้ให้บริการสาธารณสุข ซึ่งถูกฟ้องคดีอาชญาฐานกระทำโดยประมาท น้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้หลายฝ่ายที่เกี่ยวข้องยังมีความวิตกกังวลว่า การนำระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่พิสูจน์ความรับผิดมาใช้จะทำให้มีการฟ้องร้องแพทย์เพิ่มมากขึ้น และทำให้เกิดแนวโน้มการทำเวชปฏิบัติแบบปกป้องตนเอง (defensive medicine)

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๓๘.  
<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑.  
<sup>๔</sup>นายแพทย์วิชัย โชควิวัฒน์, ความเท็จและความจริงเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข, สิงหาคม ๒๕๕๓, หน้า ๑๑.

ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด :  
การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของไทย

โดยแพทย์จะสั่งการตรวจวินิจฉัยและการรักษาเกินความจำเป็น เพื่อป้องกันการฟ้องร้อง  
ซึ่งในที่สุดผู้ป่วยจะต้องเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

### ก) กรณีศึกษาระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขของต่างประเทศ

ระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด  
เป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับในหลายประเทศ โดยปัจจุบันมีบางประเทศนำระบบดังกล่าวมาบัญญัติ  
เป็นกฎหมายเพื่อบังคับใช้อย่างเบ็ดเสร็จ เช่น สวีเดน นิวซีแลนด์ และนอร์เวย์ เป็นต้น และมีบางประเทศ  
นำระบบนี้มาใช้เฉพาะกรณี เช่น อังกฤษ ซึ่งจะใช้เฉพาะการจ่ายเงินชดเชยความเสียหายที่เกิดจาก  
การรับวัคซีน (Vaccine damage payment scheme) โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด<sup>๕</sup> หรือสหรัฐอเมริกา  
ซึ่งเป็นประเทศที่มีการฟ้องร้องคดีที่เกี่ยวกับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขมากที่สุดใน  
โลก ก็ได้นำระบบดังกล่าวมาใช้เฉพาะกรณีที่มีการชดเชยแก่ผู้เสียหายที่ต้องพิการทางสมอง  
เนื่องมาจากการคลอด (Birth – related neurological impairments) ในรัฐฟลอริดาและรัฐเวอร์จิเนีย  
เพื่อให้คนที่มีฐานะยากจนสามารถได้รับการชดเชยความเสียหาย โดยไม่ต้องฟ้องคดีแพ่งเนื่องจาก  
มีค่าใช้จ่ายที่สูงมาก<sup>๖</sup> และในบางประเทศก็ได้นำระบบดังกล่าวมาปรับใช้ในกระบวนการพิจารณาคดีของศาล  
แต่ไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายอย่างชัดเจน เช่น ไต้หวัน<sup>๗</sup>

อนึ่ง จากการศึกษาพบว่า มีประเทศที่มีระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการ  
สาธารณสุข โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิดที่ใกล้เคียงกับระบบที่ประเทศไทยได้มีแนวความคิดที่จะนำมาใช้  
ในการชดเชยค่าเสียหายแก่ผู้รับบริการสาธารณสุข และมีแนวทางการพัฒนาที่น่าสนใจ คือ



<sup>๕</sup>Report of the expert group on financial and other countries, The Scottish Government. (ปรากฏที่ <http://www.scotland.gov.uk/Publications/2003/03/16844/20533>)

<sup>๖</sup>J Horwitz and T A Brennan, No – fault compensation for medical injury : a case study, Health Affairs, ๑๔, no. ๔ (๑๙๙๕) หน้า ๑๖๔ – ๑๗๙.

<sup>๗</sup>ศาล Taipei District court ได้ยอมรับหลักการชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดมาใช้ในคดี Bo – Li v. Mackay Memorial Hospital. The Applicability of The Consumer Protection law in Medical Malpractice Disputes in Taiwan, Pacific Rim Law & Policy Journal Association, Vol.๑๖ : No.๓, หน้า ๘๐๕ – ๘๓๔.



### ๓.๑) ประเทศนิวซีแลนด์

ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ประเทศนิวซีแลนด์ได้มีการนำระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด หรือ No - fault compensation system มาใช้ โดยได้ตรากฎหมาย Accidental Compensation Act ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการชดเชยแก่ผู้ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุ ซึ่งมีความหมายรวมไปถึงผู้เสียหายจากการรับบริการทางการแพทย์ แต่ทว่า ยังไม่ได้มีการกำหนดประเภทของความเสียหายทางการแพทย์ที่จะได้รับการชดเชยไว้ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจ่ายค่าชดเชย คือ Accidental Compensation Appeal Authority หรือ ACC จะเป็นผู้พิจารณาเป็นกรณีไปว่าผู้เสียหายรายใดควรจะได้รับบริการชดเชย และต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ได้มีการบังคับใช้กฎหมาย Injury Prevention Rehabilitation and Compensation Act ๒๐๐๒ (แก้ไขเพิ่มเติมล่าสุด ค.ศ. ๒๐๑๐) ซึ่งกำหนดให้มีการชดเชยความเสียหายเมื่อความเสียหายเกิดขึ้นจากการดูแลรักษา (treatment injury) และความเสียหายที่เกิดจากผลข้างเคียงอันไม่พึงประสงค์ที่เกิดจากการรักษา<sup>๔</sup> สำหรับขั้นตอนในการจ่ายค่าชดเชย ผู้เสียหายจะต้องดำเนินการยื่นคำร้องผ่านผู้ให้บริการสาธารณสุข เพื่อให้ส่งคำร้องไปยัง Medical Misadventure Unit (MMU) ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการชดเชยความเสียหายที่เกิดจากการรับบริการสาธารณสุข ต่อจากนั้น MMU ก็จะส่งเรื่องไปยังคณะที่ปรึกษาอิสระเพื่อพิจารณาจ่ายค่าชดเชยจากกองทุนเพื่อการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ซึ่งกองทุนดังกล่าวมีรายได้จากภาษีของประชาชน และจากเงินสมทบของรัฐบาล โดยปัจจุบันนิวซีแลนด์ไม่ได้เรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ให้บริการทางการแพทย์ เนื่องจากมีความกังวลว่าการเรียกเก็บเงินสมทบจากผู้ให้บริการจะก่อให้เกิดความรับผิดชอบต่อการให้บริการมากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการรักษาแบบดำเนินการรักษาแบบปกป้องตนเอง (defensive medicine) เพื่อลดความเสี่ยงจากการถูกฟ้องร้อง และอาจส่งผลให้แพทย์ขาดแรงจูงใจในการพัฒนาบริการทางการแพทย์ได้

ทั้งนี้ เมื่อศึกษาระบบการจ่ายค่าชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบของประเทศนิวซีแลนด์แล้วก็จะพบว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ไม่ได้กำหนดระยะเวลาที่หน่วยงานที่รับผิดชอบต้องจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับระบบชดเชยความเสียหายโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด ที่ต้องการให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยเร็ว



<sup>๔</sup>Marie Bismark และ Ron Peterson, No - fault Compensation In New Zeland : Harmonizing Injury Compensation, Provider Accountability, And Patient Safety, Health Affairs, ๒๕, no. ๑ (๒๐๐๖), หน้า ๒๗๙.

ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิด :  
การปฏิรูประบบบริการสาธารณสุขของไทย

### ๓.๒) ประเทศสวีเดน

ประเทศสวีเดนได้นำระบบการชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยไม่ต้องพิสูจน์ความผิด หรือ No - fault compensation system มาใช้ภายใต้กฎหมาย Patient Insurance System ๑๙๗๕<sup>๙๙</sup> และต่อมาได้ตรากฎหมาย Patient Injury Act ๑๙๙๗<sup>๑๐๐</sup> ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้ผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขได้รับค่าชดเชย โดยผู้ให้บริการต้องชื้อประกันเพื่อเป็น ค่าชดเชยแก่ผู้เสียหาย<sup>๑๐๑</sup>

กฎหมาย Patient Injury Act ๑๙๙๗ ของประเทศสวีเดนได้บัญญัติให้ผู้เสียหายได้รับ ค่าชดเชยในกรณีที่มีความเสียหายเกิดจากการตรวจ การดูแล การรักษา หรือการให้บริการอื่นที่เทียบเท่า ซึ่งความเสียหายดังกล่าวสามารถจะหลีกเลี่ยงได้ หรือความเสียหายที่เกิดจากความบกพร่อง ของผลิตภัณฑ์ เครื่องมือทางการแพทย์ การวินิจฉัยผิดพลาด การทำให้เกิดการแพร่เชื้อเข้าสู่ผู้ป่วย จากการตรวจ รักษา ดูแล หรือการให้บริการอื่นที่เทียบเท่า รวมทั้งอุบัติเหตุจากการตรวจ รักษา ดูแล หรือการให้บริการอื่นที่เทียบเท่า ตลอดจนความเสียหายที่เกิดจากการจ่ายยา หรือขั้นตอน การเตรียมยาที่ไม่เป็นไปตามปกติ<sup>๑๐๒</sup>

สำหรับขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยของประเทศสวีเดน บริษัทประกันจะเป็นผู้ประเมินและ จ่ายค่าชดเชย ซึ่งโดยส่วนใหญ่กว่าร้อยละ ๙๐ ของคำร้องทั้งหมด บริษัทประกันรายใหญ่ คือ County Council's Mutual Insurance Company จะเป็นผู้ดำเนินการรับผิดชอบประเมินและจ่ายค่าเสียหาย ซึ่งเกิดจากการรับบริการสาธารณสุขแก่ผู้เสียหาย<sup>๑๐๓</sup> แต่ในกรณีที่ผู้เสียหายรายใดไม่พอใจการพิจารณา ค่าเสียหายของบริษัทประกัน ผู้เสียหายก็สามารถยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ป่วย (The patient claims panel)<sup>๑๐๔</sup> เพื่อพิจารณาให้ความเห็น ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วบริษัทประกัน มักจะปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนของผู้ป่วยดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากฎหมายของสวีเดนจะอนุญาตให้ผู้เสียหายยื่นฟ้องคดีต่อศาลได้ หากผู้เสียหายไม่พอใจการจ่ายค่าชดเชยของบริษัทประกัน หรือไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของ คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน แต่ในทางปฏิบัติเนื่องจากการยื่นฟ้องคดีต่อศาลมีค่าใช้จ่าย ที่ค่อนข้างสูง คือประมาณ ๒๒,๐๐๐ ยูโร หรือประมาณ ๙๕๐,๐๐๐ บาท แต่การดำเนินการร้องเรียน ต่อคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนจะมีค่าใช้จ่ายประมาณ ๙๐๐ - ๑,๐๐๐ ยูโร หรือประมาณ ๓๙,๐๐๐ - ๔๓,๐๐๐ บาท<sup>๑๐๕</sup> ทำให้มีผู้เสียหายจำนวนน้อยรายเลือกใช้วิธีการฟ้องร้องต่อศาล อีกทั้ง

<sup>๙๙</sup>Susan Herhberg และ Li Westerland, The Swedish Patient Compensation System : A viable alternative to the U.S. tort system?, Bulletin of the American College of surgeons, Vol. ๘๙ Number ๑ : มกราคม ๒๐๐๔, หน้า ๒๖.

<sup>๑๐๐</sup>The Patient Injury Act ๑๙๙๗, Section ๑.

<sup>๑๐๑</sup>The Patient Injury Act ๑๙๙๗, Section ๖.

<sup>๑๐๒</sup>Henry Johansson, The Swedish System for compensation of patient injuries, Upsala Journal of Medical Science, May ๒๐๑๐, ๑๑๕ (๒), หน้า ๘๘.

<sup>๑๐๓</sup>คณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียน (Patient Claims Panel) ประกอบด้วย ประธาน ซึ่งเป็นผู้ พินาศษาผู้มีความรู้ความ เชี่ยวชาญ ๑ คน และสมาชิกอื่นๆ อีก ๖ คน ซึ่งเป็นตัวแทนของผู้รับบริการ ๓ คน, ผู้เชี่ยวชาญทางด้าน การแพทย์ ๑ คน, ผู้มีประสบการณ์ ทางด้านการประกันภัยจากการรับบริการสาธารณสุข ๑ คน และผู้เชี่ยวชาญด้านระบบสาธารณสุขของสวีเดน ๑ คน.

<sup>๑๐๔</sup>Carl Espersson, The Swedish Patient Injury Act, หน้า ๗.  
(ปรากฏที่ [http://commongood.org/assets/attachments/Carl\\_Espersson\\_USA.pdf](http://commongood.org/assets/attachments/Carl_Espersson_USA.pdf))



เมื่อมีระบบการจ่ายค่าชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบดังกล่าวแล้ว ก็ทำให้ผู้เสียหายได้รับการชดเชยที่รวดเร็ว โดยผู้เสียหายร้อยละ ๕๐ ได้รับการชดเชยภายใน ๖ เดือน และภายใน ๑ ปี ผู้เสียหายกว่าร้อยละ ๘๐ ได้รับการชดเชย<sup>๑๕</sup> ในขณะที่การยื่นฟ้องต่อศาลจะใช้เวลายาวนานหลายปี

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าระบบการจ่ายค่าชดเชยโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบของประเทศสวีเดนเป็นส่วนสำคัญในการช่วยเหลือ เยียวยาผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถช่วยสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ให้บริการสาธารณสุขและผู้รับบริการเป็นอย่างดี

### บทสรุป

จากการศึกษาหลักการและแนวทางการใช้ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบของไทยและต่างประเทศ พบว่าระบบดังกล่าวไม่ได้เอื้อประโยชน์ให้แก่เฉพาะประชาชนผู้ที่ได้รับความเสียหายให้ได้รับการช่วยเหลือเยียวยาด้วยเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหรือเงินชดเชยเท่านั้น แต่ยังเป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ให้บริการทางสาธารณสุขอีกด้วย กล่าวคือ เมื่อผู้เสียหายได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหรือเงินชดเชย และพอใจการช่วยเหลือเยียวยาแล้ว ก็อาจไม่ต้องการดำเนินการฟ้องร้องทางแพ่งเพื่อขอรับค่าเสียหายอีกต่อไป หรือหากมีการฟ้องร้องในทางแพ่งเกิดขึ้น ก็ยังสามารถนำเงินช่วยเหลือเบื้องต้นหรือเงินชดเชยจากกองทุนสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบสาธารณสุขไปจ่ายเพื่อเยียวยาให้แทนผู้ถูกฟ้องคดีได้ นอกจากนี้ หากมีการฟ้องคดีอาญาในความผิดฐานประมาทเกิดขึ้น ร่างกฎหมายฉบับนี้ก็ได้กำหนดให้ศาลมีอำนาจในการใช้ดุลพินิจลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้

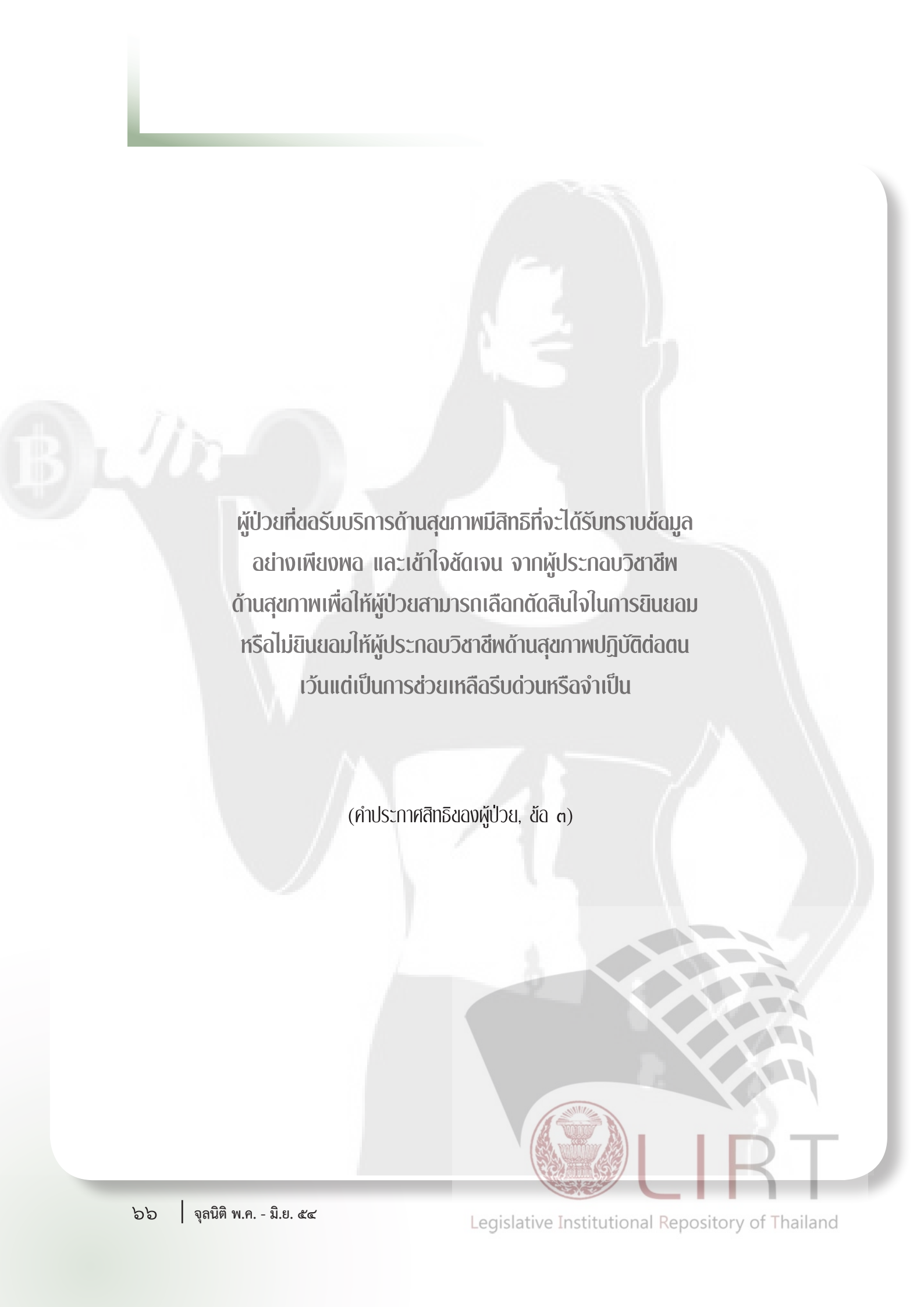
จึงนับว่าร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. .... ฉบับนี้ที่ได้นำเอาระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขโดยไม่ต้องพิสูจน์ความรับผิดชอบมาปรับใช้ นับเป็นการปฏิรูประบบสาธารณสุขของไทยครั้งสำคัญอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการปฏิรูปดังกล่าวไม่ได้เป็นการปฏิรูประบบสาธารณสุขโดยเทคโนโลยีทางการแพทย์ แต่เป็นการปฏิรูประบบสาธารณสุขในด้านความสัมพันธ์อันดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ หรือแพทย์ พยาบาลกับผู้ป่วย ซึ่งความสัมพันธ์ที่ดีดังกล่าวนี้จะเป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยสนับสนุนการจัดการระบบสาธารณสุข

ของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ คือ รัฐต้องจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการบริการ สาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ โดยประชาชนผู้รับบริการทุกคนมีสิทธิขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงบริการทางสาธารณสุขของรัฐที่ตนพึงได้รับอย่างแท้จริง อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ๑

<sup>๑๕</sup> เฟิงอ่าง, หน้า ๘.



LIART



ผู้ป่วยที่ขอรับบริการด้านสุขภาพมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูล  
อย่างเพียงพอ และเข้าใจชัดเจน จากผู้ประกอบวิชาชีพ  
ด้านสุขภาพเพื่อให้ผู้ป่วยสามารถเลือกตัดสินใจในการยินยอม  
หรือไม่ยินยอมให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพปฏิบัติต่อตน  
เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือชีวิตหรือจำเป็น

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๓)



LIART



นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์  
นักตร สำนักรกฎหมาย



## สัมมนาทางวิชาการเรื่อง

# “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้” (Justice for All, All for Justice)

“กระทรวงยุติธรรม” เป็นส่วนราชการที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ โดยนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๔๓๔ (ร.ศ. ๑๑๐) เพื่อรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายตามกระทรวงต่างๆ เข้ามาไว้ในกระทรวงยุติธรรม โดยมีกรมพระสวัสดิวัฒนวิศิษฐ์ เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพระองค์แรก ได้ทรงวางระเบียบศาลแบบใหม่ประกาศจัดตั้งกระทรวงยุติธรรม มีศาลทั้งหมด ๑๖ ศาล รวมมาเป็นศาลสถิตยุติธรรมเพียง ๗ ศาล และต่อมาได้มีประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม ลงวันที่ ๓ เมษายน พ.ศ. ๒๔๕๕ แยกหน้าที่ราชการกระทรวงยุติธรรมเป็นธุรการส่วนหนึ่ง และฝ่ายตุลาการอีกส่วนหนึ่ง

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑ บัญญัติให้กระทรวงยุติธรรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดี โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำให้กระทรวงยุติธรรมมีหน่วยงานในสังกัด ๓ หน่วยงาน คือ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดี ส่วนสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนนั้น เป็นหน่วยงานระดับกองขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๗๕ ได้บัญญัติให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานศาลยุติธรรม จึงทำให้กระทรวงยุติธรรมไม่มีภารกิจในการเป็นหน่วยงานธุรการให้กับศาลยุติธรรมอีกต่อไป ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๕ ได้บัญญัติให้รัฐต้องดูแล

จัดโดย กระทรวงยุติธรรม ในวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔ เวลา ๐๘.๐๐ - ๑๒.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องคอนเวนชัน เซ็นเตอร์ ชั้น ๔ โรงแรมรามารการ์เด้นส์ ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร.



สัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้  
(Justice for All, All for Justice)”

ให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ฯลฯ จึงเกิดแนวคิดที่ว่าสมควรจะมีการปรับปรุงโครงสร้างบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมใหม่ และหลังจากนั้นเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการไทยครั้งสำคัญ ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยมีผลให้ทางกระทรวงยุติธรรมได้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานในสังกัดจนกระทั่งเป็นโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่ในปัจจุบัน<sup>๒</sup>

ดังนั้น วันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ จึงถือเป็นวันครบรอบ ๑๑๙ ปีของการสถาปนากระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมจึงได้กำหนดจัดการสัมมนาทางวิชาการเนื่องในโอกาสครบรอบ ๑๑๙ ปีขึ้นในหัวข้อ “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Justice for All, All for Justice)” เมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๔ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม นักวิชาการ สถาบันการศึกษา ตลอดจนข้าราชการและประชาชนผู้สนใจ ได้เข้าร่วมการสัมมนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมที่สามารถทำให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ได้เป็นประธานเปิดการสัมมนาฯ และบรรยายพิเศษ เรื่อง “กระทรวงยุติธรรมกับการเข้าถึงความยุติธรรมของประชาชน” โดยมีนายกิตติพงษ์ กิตยารักษ์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้บริหารข้าราชการ และเจ้าหน้าที่หน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนอาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการดังกล่าวด้วย อันมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้



**นายพีระพันธุ์ สาลีรัฐวิภาค รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม** ได้กล่าวบรรยายพิเศษครั้งนี้ว่า การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของประชาชนในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา มีประชาชนเป็นจำนวนมากที่ยังไม่รู้กฎหมาย ทั้งนี้อาจเป็นเพราะมีกฎหมายใหม่ๆ เกิดขึ้นอยู่เสมอ แต่หากพิจารณาแล้วจะพบว่าทั้งกฎหมายเก่าและใหม่ประชาชนก็ไม่รู้เช่นกัน ซึ่งไม่เพียงแต่ประชาชนเท่านั้น ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ต่างๆ ของรัฐก็ไม่รู้กฎหมายที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของตนเองด้วย แต่จะอาศัยวิธีปฏิบัติที่ยึดถือเป็นแนวทางสืบต่อกันมา และหากมีปัญหาเกิดขึ้นอาจจะกลายเป็น

การกระทำที่ผิดกฎหมายได้ ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลจะแก้ตัวว่าไม่รู้กฎหมาย เพื่อให้พ้นจากความรับผิดไม่ได้ โดยความไม่รู้กฎหมายของประชาชนนี้ถือเป็นเรื่องสำคัญที่เป็นจุดเริ่มต้นของปัญหาในกระบวนการยุติธรรมอันนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบหรือใช้ไปในทาง

<sup>๒</sup>สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม, “ประวัติกระทรวงยุติธรรม”, ๑๑๙ ปี สถาปนากระทรวงยุติธรรม, หน้า ๕.



ที่เอื้อประโยชน์แก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง ซึ่งในที่สุดประชาชนที่ไม่รู้หรือไม่เข้าใจกฎหมายจนกลายเป็นปัญหาว่าประชาชนนั้นห่างไกลจากสิ่งที่เรียกว่า “ความยุติธรรม” หรือ “ความเป็นธรรม” มากยิ่งขึ้นเรื่อยๆ

ในช่วงระยะเวลา ๑๑๙ ปีของกระทรวงยุติธรรมที่ผ่านมา นั้น หากจะแบ่งเป็นยุคสมัยสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระยะเวลาคือ

**ระยะที่หนึ่ง** ตั้งแต่ก่อตั้งจนกระทั่งถึงการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ (พ.ศ. ๒๕๓๔ - พ.ศ. ๒๕๔๕) ยุคนี้เป็นช่วงเวลาที่กระทรวงยุติธรรมมีภาระหน้าที่หลักในการดูแลบริหารงานธุรการให้กับสถาบันศาลยุติธรรม โดยมีได้มีบทบาทหน้าที่ที่จะต้องเข้ามาดูแลประชาชนในการรับเรื่องราวร้องทุกข์ เป็นที่ปรึกษากฎหมาย หรือเผยแพร่ความรู้กฎหมาย อย่างเป็นทางการลักษณะ เพราะฉะนั้น ประชาชนจึงอาจไม่รู้สึกว่ากระทรวงยุติธรรมจะให้ความช่วยเหลือได้อย่างไรบ้าง แต่ที่รู้คือ การไปกระทรวงยุติธรรมคือการไปฟ้องหรือการถูกเขาฟ้องคดีเท่านั้น ซึ่งไม่ว่าจะไปฟ้องหรือถูกฟ้องก็ไม่รู้ว่าจะทำอย่างไร เพราะหากจะฟ้องก็ไม่รู้กฎหมายและถ้าถูกฟ้องก็ไม่รู้ว่าจะต่อสู้อย่างไร และในอดีตกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะรู้หรือไม่รู้กฎหมายทางปฏิบัติจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อว่าจ้างทนายความให้เข้ามาช่วยในคดี แต่ต่อมาได้มีสหภาพทนายความ ทนายอาสาหรือที่ปรึกษากฎหมายเข้ามาให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามก็ยังไม่เพียงพอ ทั้งนี้เพราะทนายความหรืออาสาสมัครที่เข้ามาช่วยเหลือทางกฎหมายต่างก็มีอาชีพเป็นทนายความซึ่งต้องรับว่าความ หรือเป็นที่ปรึกษากฎหมายซึ่งมีงานประจำ แต่ต้องสละเวลาส่วนหนึ่งมาช่วยเหลือประชาชน เพราะฉะนั้น ในระยะแรกประชาชนจึงมีปัญหาในเรื่องดังกล่าวเป็นอย่างยิ่งซึ่งไม่รู้ว่าจะหาใครเป็นที่พึ่ง และเจ้าหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมก็ไม่ได้รับมอบหมายให้ต้องทำงานเพื่อช่วยเหลือ ให้ความรู้ หรือแก้ปัญหาทางกฎหมายให้กับประชาชนแต่อย่างใด ประชาชนจึงมีความรู้สึกที่ตนเองห่างไกลกับกระทรวงยุติธรรม

**ระยะที่สอง** ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึงปัจจุบัน สืบเนื่องจากกระทรวงยุติธรรมภายหลังการปฏิรูประบบราชการเมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๔๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและภารกิจอย่างมากมาในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้กับประชาชน ประกอบกับการที่ศาลยุติธรรมได้รับการยกสถานะให้เป็นสถาบันอิสระที่แยกออกจากฝ่ายบริหารโดยเด็ดขาด ทำให้กระทรวงยุติธรรมมีการปรับปรุงโครงสร้างเพื่อสามารถเป็นหน่วยงานหลักของฝ่ายบริหารในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น ในยุคนี้จึงเป็นช่วงเวลาที่กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทและอำนาจหน้าที่หลักในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมให้แก่ประชาชนให้ดียิ่งขึ้น

การปรับเปลี่ยนโครงสร้างของหน่วยงานในสังกัดและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อรองรับกับภารกิจใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น กรมราชทัณฑ์ แต่เดิมอยู่ในสังกัดกระทรวงมหาดไทยได้ถูกปรับโอนให้มาอยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ส่วนกรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมบังคับคดีซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมก็ยังคงอยู่ต่อไป แต่มีหน่วยงานซึ่งตั้งขึ้นใหม่ที่สำคัญๆ เช่น กรมสอบสวนคดีพิเศษ และกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งถือเป็นหน่วยงานที่ทำให้ประชาชนได้เข้าถึงความยุติธรรม โดยทำหน้าที่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ความรู้ทางด้านกฎหมายและสิทธิอันพึงมีพึงได้ตามกฎหมายด้วย

สัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้  
(Justice for All, All for Justice)”

นอกจากนี้ ยังมีการปรับองค์กรหรือหน่วยงานให้มาขึ้นตรงกับกระทรวงยุติธรรม ทั้งในรูปแบบของการเป็นส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด (ป.ป.ส.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) หรือเป็นส่วนราชการที่ไม่สังกัดกระทรวงยุติธรรมแต่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรี เช่น สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ป.ป.ง.) นอกจากนี้แล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้องค์กรอัยการซึ่งเดิมเป็นหน่วยงานที่ขึ้นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้พนักงานอัยการได้ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเป็นอิสระจากการกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร ซึ่งหลักการที่ให้องค์กรอัยการเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญนั้นมีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นครั้งแรก

ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมได้จัดตั้ง “สำนักบังคับคดีอาญาและบังคับใช้กฎหมาย”<sup>๓</sup> เพื่อทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับงานด้านการสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาและนักโทษตามหมายจับหรือคำสั่งศาล การคุ้มครองและให้ความปลอดภัยแก่พยานในคดีอาญาและบุคคลสำคัญในกระบวนการยุติธรรม การติดตามยึดทรัพย์สินที่ได้มาจากการกระทำความผิดทางอาญา และการสนับสนุนการส่งตัวนักโทษหรือผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีของศาลและบริการสาธารณะ รวมทั้งการดำเนินการให้การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามกฎหมายของหน่วยงานของรัฐเป็นไปโดยเคร่งครัดและถูกต้อง ทั้งนี้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมและเพิ่มหลักประกันความยุติธรรมให้แก่ประชาชน และเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปอย่างเคร่งครัดและเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดังนั้น กระบวนการยุติธรรมของไทยจึงถูกปรับเปลี่ยนไปจากเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การที่ประชาชนมองว่ากระบวนการยุติธรรมก็คือตำรวจ ซึ่งไม่ว่าจะเกิดปัญหาใดๆ ขึ้นจะต้องนึกถึงตำรวจเป็นอันดับแรก ซึ่งปัจจุบันภารกิจในกระบวนการยุติธรรมนั้นไม่ได้เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่เพียงฝ่ายเดียวเท่านั้น แต่มีการประสานนโยบายหรือดำเนินการบริหารจัดการด้านกฎหมายและระบบกระบวนการยุติธรรมโดยความร่วมมือกันทำงานในลักษณะที่เรียกว่า “การบูรณาการ” เช่น การปราบปรามยาเสพติด ซึ่งผลรวมของการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดพบว่าสูงขึ้นกว่าสองเท่าตัวเมื่อเทียบกับที่ผ่านมา

<sup>๓</sup>ตามประกาศกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการสำนักงานปลัดกระทรวง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๔ ก ลงวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๕๓.



แต่อย่างไรก็ตาม งานในกระบวนการยุติธรรมนั้นแตกต่างจากงานในกระทรวงอื่น ๆ ก็ด้วย เหตุงานในกระทรวงยุติธรรมนั้นจะต้องอำนวยความสะดวกโดยดูแลประชาชนให้เข้าถึงความยุติธรรมหรือได้รับความเป็นธรรมนั้นเป็นงานที่ไม่สามารถเลือกกลุ่มอาชีพหรือสถานะทางสังคมของประชาชนที่จะดูแลได้ ยกตัวอย่างเช่น กระทรวงเกษตรจะดูแลเฉพาะเกษตรกรเท่านั้น ถ้าเป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขายทั่วไปก็จะไม่เกี่ยวข้อง หรือกระทรวงพาณิชย์ที่ดูแลเฉพาะพ่อค้าหรือนักลงทุน กระทรวงอุตสาหกรรมดูแลเฉพาะผู้ประกอบการโรงงาน หรือกระทรวงการคลังจะดูแลเฉพาะนักการธนาคาร เป็นต้น แต่สำหรับกระทรวงยุติธรรมแล้วไม่ว่าจะประกอบอาชีพอะไร หากต้องการความช่วยเหลือในกระบวนการยุติธรรมล้วนแต่เป็นภาระหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้มีรายได้น้อยซึ่งไม่เพียงแต่ประสบปัญหาความไม่รู้กฎหมาย แต่ยังมีปัญหาเรื่องทุนทรัพย์ในการจ้างทนายความหรือหาที่ปรึกษาทางกฎหมายอีกด้วย ดังนั้น โอกาสที่กระทรวงยุติธรรมจะเข้าไปดูแลให้ทั่วถึงจึงมีน้อยมากไปด้วย เพราะเมื่อพิจารณาอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่ในกระทรวงยุติธรรมที่มีเพียงแค่หลักหมื่นคน และเมื่อย่อยลงมาในบางกรมมีเพียงแค่หลักร้อยคน แต่ต้องดูแลประชาชนทั้งประเทศไม่ว่าจะเป็นอาชีพหรือสถานะใดก็ตาม

อนึ่ง เพื่อเป็นการมีส่วนร่วมและการกระจายความยุติธรรมจึงได้ส่งเสริมการสร้างเครือข่ายและอาสาสมัคร เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการกับกระทรวงยุติธรรม อาทิ “อาสาสมัครคุมประพฤติ” เนื่องจากภารกิจในการสอดส่องดูแลผู้กระทำผิดนั้นเกินกำลังเจ้าหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ จึงได้สร้างระบบงานอาสาสมัครคุมประพฤติขึ้นเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานแสวงหาข้อเท็จจริง การติดตาม สอดส่อง รวมทั้งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด นอกจากนี้ยังมี “อาสาสมัครพิทักษ์ความยุติธรรม” ที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแลเรื่องอาชญากรรม การทุจริตคอร์รัปชัน การละเมิดสิทธิและเสรีภาพ และมีส่วนร่วมในการพัฒนาการปฏิบัติงานของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งมี “โครงการยุติธรรมเคลื่อนที่” เพื่อเผยแพร่ความรู้ด้านกฎหมาย รับเรื่องร้องเรียน ร้องทุกข์ แจ้งเบาะแสการกระทำความผิด และรับฟังความเดือดร้อนโดยจัดโต๊ะให้คำปรึกษาและให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นทางกฎหมายแก่ประชาชน

เป็นที่ยอมรับว่าในระบบกระบวนการยุติธรรมนั้นต้องใช้ทุนทรัพย์ โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงยุติธรรมโดยตรงจะไม่ใช่ปัญหาเท่าที่ควร แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมนั้นยังมีปัญหาอยู่บ้าง เช่น ศาลหรือการสอบสวน ซึ่งหากบุคคลถูกจับกุมดำเนินคดีย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการประกันตัวหรือมีสิทธิที่จะมีทนายความ ฯลฯ แต่เมื่อไม่มีเงินหรือหลักทรัพย์ที่จะประกันตัวหรือไปวางต่อศาล ย่อมทำให้เขาเข้าถึงความยุติธรรมไม่ได้ จนกลายเป็นคำพูดที่ว่า “คนมีเงินเท่านั้นที่จะเข้าถึงความยุติธรรมได้” ความคิดดังกล่าวนี้ เห็นว่าไม่ควรมีอยู่ในสังคมปัจจุบันเพราะจะเป็นจุดเริ่มต้นของความขัดแย้ง และความรู้สึกถึงความเหลื่อมล้ำทางสังคม โดยกระบวนการยุติธรรมที่ล้มเหลวย่อมนำมาซึ่งปัญหาต่างๆ ในสังคมอีกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น “กองทุนยุติธรรม” จึงมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี การบังคับคดี หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับ

สัมมนาทางวิชาการเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้  
(Justice for All, All for Justice)”

ความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ค่าทนายความ ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดี และค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องขัง เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีงบประมาณอีกส่วนหนึ่งที่เรียกว่า “ค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา”<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญาอีกด้วย และที่ผ่านมา กระทรวงยุติธรรมยังได้จัดตั้ง “สน.ยุติธรรม” เพื่อเป็นศูนย์ประสานงานระหว่างกระทรวงยุติธรรม อาสาสมัครพิทักษ์ยุติธรรม ชุมชน และประชาชน โดยมีภารกิจในการรับเรื่องร้องเรียน และรับแจ้งเบาะแสการกระทำความผิดจากประชาชนโดยตรงและหาทางแก้ไขปัญหาเบื้องต้น รวมทั้งการให้คำปรึกษาทางด้านกฎหมาย และการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในชุมชนด้วย ทั้งนี้ ตามยุทธศาสตร์ปฏิรูปประเทศไทยที่ต้องการให้ สน.ยุติธรรม เป็นที่พึ่งของประชาชนที่ควบคู่กับสถานีตำรวจที่มีอยู่เดิม อันจะส่งผลให้ความยุติธรรมได้เข้าถึงประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชนได้อย่างแท้จริง ดังคำภาษาอังกฤษที่ว่า “Justice for All, All for Justice” หรือ “ความยุติธรรมเป็นของทุกคนแล้วทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมได้” นั่นเอง

ต่อจากนั้นได้มีการเสวนาเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนเข้าถึงได้ (Justice for All, All for Justice)” โดยมี นายภิญโญ ไตรสุริยธรรมา ผู้ดำเนินรายการของสถานีโทรทัศน์ไทยพีบีเอส เป็นผู้ดำเนินการเสวนา สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้



ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ รองประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้แสดงความคิดเห็นว่า คำว่า “Justice for All, All for Justice” หากจะแปลเป็นภาษาไทยควรมีความหมายว่า “Justice for All” คือ ทุกคนเข้าถึงความยุติธรรมได้ โดยไม่มีความเหลื่อมล้ำและ “All for Justice” คือ สรรพกำลังต่างๆ ของสังคมต้องเอาไปใช้เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม ซึ่งกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยนั้นหากพิจารณาแล้วจะพบว่า มีปัญหาที่สำคัญ ๒ ประการคือ ๑) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงความยุติธรรมของคนกลุ่มต่างๆ และ ๒) ปัญหาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งโดยทั่วไปจะมองว่าเรื่องความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นปัญหาที่ใหญ่กว่าเรื่องความมีประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรม แต่ความเป็นจริงแล้วนับว่าเป็นปัญหาที่ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน กล่าวคือ

<sup>๔</sup>โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๔๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติรับรองสิทธิในการได้รับความช่วยเหลือจากรัฐของบุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำความผิดอาญาของผู้อื่นโดยตนมิได้มีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนั้น และไม่มีโอกาสได้รับการบรรเทาความเสียหายโดยทางอื่น รวมทั้งการรับรองสิทธิในการได้รับค่าทดแทนในกรณีของบุคคลซึ่งตกเป็นจำเลยในคดีอาญาและถูกคุมขังระหว่างการพิจารณาคดี หากปรากฏตามคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่าข้อเท็จจริงฟังเป็นที่ยุติว่าจำเลยมิได้เป็นผู้กระทำความผิดหรือการกระทำของจำเลยไม่เป็นความผิด ดังนั้น เพื่อให้การรับรองสิทธิดังกล่าวเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ ขึ้น.



ประเทศไทยมีการใช้ทรัพยากรเพื่อสร้างระบบความยุติธรรมทางอาญาที่ค่อนข้างสูง โดยสัดส่วนงบประมาณด้านระบบยุติธรรมทางอาญาต่อ GDP ของไทยอยู่ที่ร้อยละ ๑.๒๖ หมายความว่า ถ้ามีรายได้ GDP ๑๐๐ บาท จะต้องใช้เงินเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางอาญาถึง ๑.๒๖ บาท และยังใช้ทรัพยากรบุคคลในกระบวนการยุติธรรมอีกเป็นจำนวนมากทั้งตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ และคุมประพฤติ โดยประชาชน ๑๐๐,๐๐๐ คน จะต้องใช้บุคลากรถึง ๔๐๐ คน คิดเป็นร้อยละ ๐.๔ ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยเฉพาะประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น สวีเดน ฝรั่งเศส ออสเตรีย เยอรมัน และอังกฤษ (ยกเว้นสหรัฐอเมริกาเท่านั้นที่มีสัดส่วนสูงกว่าไทย) ที่ใช้ทรัพยากรในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาน้อยกว่าไทยทั้งสิ้น แต่ประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมนั้นสูงกว่าประเทศไทย ซึ่งพิจารณาได้จากจำนวนคดีในแต่ละปีที่มีถึง ๑๓,๐๐๐ คดี และแม้ว่าศาลจะได้เร่งรัดการพิจารณาโดยปรับกระบวนการพิจารณาต่างๆ แล้ว ก็ยังไม่สามารถที่จะดำเนินการได้หมด และจำนวนนักโทษในเรือนจำของไทยซึ่งมีจำนวนมากเกินกว่าความสามารถของเรือนจำที่จะรองรับได้ ถึงร้อยละ ๗๐ ซึ่งหมายความว่านักโทษต้องอยู่กันอย่างแออัดและเกิดแรงกดดันต่อการเพิ่มงบประมาณเพื่อเพิ่มความสามารถของเรือนจำในการรองรับนักโทษ ตัวอย่างต่างๆ ดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงผลลัพธ์หรือประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทย ซึ่งหมายความว่า **แม้ว่าประเทศไทยจะใช้ทรัพยากรเป็นจำนวนมากเพื่อกระบวนการยุติธรรม ดังคำที่ว่า All for Justice แต่ก็ยังไม่เกิดความยุติธรรมที่ประชาชนทั้งหมดจะเข้าถึงได้ ดังคำที่ว่า Justice for All นั่นเอง**

สำหรับสาเหตุของปัญหาการขาดประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมของไทยที่สำคัญๆ มี ๒ ประการคือ

**ประการที่ ๑** ระบบกฎหมายไทยนำโทษทางอาญามาใช้เกินความจำเป็น ดังจะเห็นได้จากจำนวนกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญามีมากถึง ๓๕๐ ฉบับ ทั้งๆ ที่ประเด็นที่เป็นข้อพิพาทในบางเรื่องเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อสังคมโดยตรงหรือมีผลกระทบน้อยมาก อาทิ “คดีเช็ค” ซึ่งตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้ลูกหนี้ต้องรับผิดชอบทางอาญาหากกระทำการที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดนอกเหนือจากการมีความรับผิดชอบทางแพ่งตามปกติ หรือ “คดีหมิ่นประมาท” ซึ่งในช่วงหลังได้ถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือของนักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญากับสื่อมวลชน นักวิชาการ และประชาชนทั่วไป เพื่อปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นหรือกลั่นแกล้งเรียกร้องค่าเสียหายอย่างไม่สมเหตุผล ซึ่งข้อพิพาทต่างๆ ดังกล่าวน่าจะสามารถใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนของกฎหมายละเมิดและกฎหมายสัญญาในการระงับข้อพิพาทได้

**ประการที่ ๒** การเลือกวิธีลงโทษทางอาญาด้วยการจำคุก เมื่อพิจารณาเฉพาะกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาพบว่า ส่วนใหญ่มีความโน้มเอียงในการลงโทษผู้กระทำผิดด้วยการจำคุกมากกว่าการลงโทษด้วยการปรับ หรือการให้ทำงานบริการสังคม ตามนานาอารยประเทศที่ใช้กัน ซึ่งผลกระทบของการเน้นการลงโทษด้วยการจำคุกที่มากเกินไปย่อมทำให้รัฐมีต้นทุนสูงในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา เช่น ต้องสร้างเรือนจำหรือว่าจ้างเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ และผู้กระทำความผิดต้องสูญเสีย

เสรีภาพ เกียรติยศชื่อเสียง โอกาสในการประกอบอาชีพ และโอกาสในการแก้ไขปรับปรุงตนเอง ทั้งๆ ที่  
ในหลายกรณีการทำความผิดนั้นไม่มีลักษณะในเชิงอาชญากรรมที่ร้ายแรงต่อสังคม

นอกจากนี้ กฎหมายบางฉบับได้มีหน่วยงานฝ่ายปกครองเพื่อกำกับดูแลทางเศรษฐกิจ เช่น กฎหมาย  
การแข่งขันทางการค้าได้ตั้งคณะกรรมการการแข่งขันทางการค้า หรือกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และ  
ตลาดหลักทรัพย์ได้ตั้งคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ แต่ในทางปฏิบัติกลับเน้น  
กระบวนการทางอาญาแทนกระบวนการทางปกครอง ซึ่งส่งผลให้กระบวนการทางอาญากลายเป็น  
กระบวนการหลักในการกำกับดูแลทางเศรษฐกิจไปอีกเช่นกัน

ดังนั้น เมื่อประเทศไทยมีระบบกฎหมายและระบบยุติธรรมที่เน้นการใช้กระบวนการทางอาญา  
เป็นหลักในการระงับข้อพิพาทและแก้ไขปัญหาต่างๆ ย่อมส่งผลกระทบต่อในประการต่างๆ อาทิ ทำให้  
ผู้เสียหายเลือกที่จะดำเนินคดีอาญามากเกินกว่าระดับที่เหมาะสม ซึ่งหมายถึงระดับที่มีการสูญเสีย  
ทรัพยากรของสังคมน้อยที่สุด เนื่องจากกระบวนการทางอาญานั้นใช้ทรัพยากรของรัฐ ในขณะที่  
กระบวนการทางแพ่งจะใช้ทรัพยากรของผู้เสียหายเอง ดังนั้น การอนุญาตให้ใช้กระบวนการทางอาญา  
ในการเยียวยาในหลายกรณี จึงลดต้นทุนของผู้เสียหายให้ต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็น แต่เพิ่มต้นทุน  
ซึ่งเป็นงบประมาณแผ่นดินให้สูงขึ้น และส่งผลให้ระบบราชการที่เกี่ยวข้องกับระบบยุติธรรมทางอาญา  
มีโครงสร้างที่ใหญ่เกินไปอันส่งผลกระทบต่อการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย นอกจากนี้ ในหลายกรณี  
ก็ยากที่จะนำตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษ เนื่องจากการดำเนินคดีทางอาญาต้องมีพยานหลักฐานที่สามารถ  
พิสูจน์จนสิ้นสงสัย (proof beyond reasonable doubt)

ปัญหาของระบบยุติธรรมของไทยที่มีการระดมทรัพยากรเข้าไปในเรื่องของกระบวนการทางอาญา  
ดังกล่าวหากพิจารณาจากมุมมองทางเศรษฐศาสตร์แล้วจะพบว่า การดำเนินคดีทางอาญาของ  
ผู้เสียหายสามารถช่วยลดต้นทุนได้ เพราะจะมีกลไกของรัฐทั้งตำรวจและอัยการเข้ามาช่วยเหลือ  
จึงสามารถลดต้นทุนส่วนหนึ่งไปยังภาครัฐได้ อาทิ “คดีเช็ค” ในต่างประเทศนั้นจะใช้วิธีการ  
ดำเนินคดีทางแพ่ง ซึ่งผู้เสียหายต้องรับภาระทั้งค่าธรรมเนียมศาลและค่าจ้างทนายความในการดำเนิน  
คดีเอง แต่สำหรับประเทศไทยซึ่งกำหนดให้เป็นเรื่องทางอาญา ต้นทุนส่วนใหญ่จึงถูกผลักออกจาก  
ผู้เสียหายไปสู่ภาครัฐทั้งหมด เช่น การแจ้งความก็ต้องใช้ทรัพยากรของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ในชั้นอัยการ  
ก็ใช้ทรัพยากรของอัยการ ซึ่งล้วนแต่เป็นเงินที่มาจากภาษีของประชาชนทั้งสิ้น และเมื่อคดีไปถึงศาล  
ซึ่งอาจถูกตัดสินให้จำคุกก็ต้องใช้ทรัพยากรของราชทัณฑ์ เท่ากับว่ารัฐได้นำทรัพยากรของสาธารณะ  
ที่มีอยู่อย่างจำกัดในกระบวนการยุติธรรมไปใช้เพื่อติดตามทวงหนี้ให้กับเอกชน ซึ่งแทนที่จะนำไปใช้  
เพื่อช่วยเหลือประชาชนที่เดือดร้อนจริงๆ ให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างเป็นธรรม  
กลับนำมาใช้ในคดีเช็คหรือคดีหมิ่นประมาทที่มีเป็นจำนวนมากและเป็นข้อพิพาทที่เกิดขึ้นระหว่าง  
นักธุรกิจ จึงถือว่าเป็นการใช้ทรัพยากรที่ไม่ถูกต้อง



นายสมชาย หอมลออ กรรมการและเลขาธิการมูลนิธิเพื่อสิทธิมนุษยชนและการพัฒนา ได้แสดงความคิดเห็นว่า การที่คนในสังคมพูดถึงกระบวนการยุติธรรมว่าเป็นความเหลื่อมล้ำหรือสองมาตรฐานนั้น ไม่เพียงแต่จะสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมในสังคมไทยเท่านั้น แต่ยังชี้ให้เห็นถึงปัญหาแนวความคิดหรือความเข้าใจในเรื่องกฎหมายและรัฐที่คลาดเคลื่อนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเข้าใจที่ว่า “ความยุติธรรมทางกฎหมายกับความยุติธรรมทางสังคม” ไม่ใช่เรื่องเดียวกัน ซึ่งก่อให้เกิดข้อสงสัยแก่ประชาชนว่า เหตุใดกฎหมายจึงไม่นำมาซึ่งความยุติธรรม ความเสมอภาค ความอยู่ดีกินดี และสภาพแวดล้อมหรือคุณภาพชีวิตที่ดี แต่กลับต้องถูกกลืนสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องทำความเข้าใจว่า กฎหมายนั้นมี ๒ มิติคือ มิติที่หนึ่ง กฎหมายมีไว้เพื่อส่งเสริม เช่น ส่งเสริมการศึกษาหรือสุขภาพอนามัย และมิติที่สอง กฎหมายมีไว้เพื่อปกป้อง เช่น รัฐต้องจับกุมผู้ที่จะละเมิดสิทธิของผู้อื่นมาดำเนินคดี เป็นต้น สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อาจถูกจำกัดได้ แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบสาระสำคัญแห่งสิทธิไม่ได้ด้วย ซึ่งหลักการพื้นฐานดังกล่าวนี้หากเจ้าหน้าที่ของรัฐและประชาชนโดยทั่วไปไม่เข้าใจก็ไม่สามารถสร้างความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้



นางกรอุมา พงษ์น้อย ประธานกลุ่มรักท้องถิ่นบ่อนอก จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แสดงความคิดเห็นว่า จากประสบการณ์ของคนที่ผ่านมาเห็นว่าปัญหาความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นส่วนหนึ่งมีสาเหตุมาจากบทบัญญัติของกฎหมายและกลไกในกระบวนการยุติธรรมเอง ซึ่งโดยทั่วไปจะพบว่าปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐกับชุมชนนั้นมีที่มาจาก การที่รัฐใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความไม่เป็นธรรมหรือกระทบสิทธิของประชาชนในชุมชน เช่น “แผนพัฒนาชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก” (อีสเทิร์น ซีบอร์ด) ที่มีการเวนคืนที่ดินเพื่อสร้างนิคมอุตสาหกรรมจนส่งผลกระทบต่อชุมชนในบริเวณนั้นต้องล้มสลายและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมลง หรือ “การสร้างเขื่อนปากมูล” ที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของชาวบ้านที่เดิมเคยทำอาชีพประมงหาปลาขายกลับต้องอพยพย้ายถิ่นฐานไปทำงานในเมืองหรือกรุงเทพมหานครแทน ส่วนกระบวนการยุติธรรมซึ่งประกอบด้วยหน่วยงานที่สำคัญคือ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์นั้น จะพบว่ามีกรปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมเกิดขึ้น โดยในชั้นตำรวจ หากเป็นคดีที่ชาวบ้านเป็นผู้เสียหายจะล่าช้าหรือไม่ได้รับความใส่ใจ ในชั้นอัยการ ชาวบ้านจะอยู่ในสถานะของผู้เสียหายได้ก็ต่อเมื่อถูกข่มขู่และในชั้นศาล การซักถามของศาล หากตกเป็นจำเลยในคดีจะได้รับการปฏิบัติเหมือนเป็นอาชญากรของแผ่นดิน ในขณะที่เดียวกันหากเป็นผู้เสียหายอัยการก็ได้ทำหน้าที่ของตนในการช่วยเหลือชาวบ้านที่ได้รับความเดือดร้อนอย่างเต็มที่ รวมทั้งยังมีทัศนคติในทางลบต่อชาวบ้านที่ออกมาเรียกร้องสิทธิต่างๆ อีกด้วย



นายวรรัตน์ กลิ่นรัตน์ ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลฎีกา แผนกคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ได้แสดงความคิดเห็นว่า การที่สังคมเกิดความเหลื่อมล้ำหรือความไม่เป็นธรรมขึ้น ส่วนหนึ่งนั้นมีที่มาจากกฎหมายที่มีการเปิดช่องให้มีโอกาสต่อการปฏิบัติที่ไม่เสมอภาคเท่าเทียมกัน ทั้งนี้โดยมีสาเหตุเกิดจากปัญหาสำคัญดังนี้

๑. กฎหมายที่มีโทษทางอาญามีเป็นจำนวนมาก และกฎหมายบางฉบับมีโทษปรับที่ต่ำเกินไป โดยกฎหมายที่มีบทลงโทษทางอาญาพบว่ามีจำนวนถึง ๓๕๐ ฉบับ และเมื่อพิจารณาลงไป ในแต่ละเรื่องจะพบว่า บางเรื่องไม่น่าเชื่อว่าจะมีโทษทางอาญา เช่น พระราชบัญญัติฯ ที่กำหนดให้บุคคลที่ซักธงไม่ถูกต้องมีโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี พระราชบัญญัติโบราณสถานฯ หากเก็บของเก่าได้อาจเข้าข่ายวัตถุที่ต้องห้ามซึ่งต้องโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี หรือพระราชบัญญัติลูกเสือฯ หากแต่งเครื่องแบบไม่ถูกต้องจะต้องรับโทษทางอาญาจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน เป็นต้น ซึ่งการที่กฎหมายกำหนดให้มีโทษจำคุกหรือโทษทางอาญามากเกินไปย่อมส่งผลให้บุคคลไม่ว่าใครๆ อาจถูกจำคุกได้ทั้งสิ้น รวมทั้งตำรวจซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายที่หากพบเห็นการกระทำความผิดแล้วไม่จับจะมีความผิดฐานละเว้นการปฏิบัติหน้าที่<sup>๕</sup> และอีกมุมหนึ่งยังเป็นการเปิดช่องให้ผู้ที่มิอำนาจในการจับกุมแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบหรือใช้กฎหมายที่ให้อำนาจนั้นเป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งกัน

ส่วนกฎหมายที่กำหนดโทษปรับต่ำเกินไปนั้นจะเห็นว่า ในความผิดฐานปล้นทรัพย์ตามกฎหมายอาญาที่มีโทษปรับสูงที่สุดคือไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาทนั้น ยังน้อยกว่าโทษปรับขั้นต่ำของกฎหมายลิขสิทธิ์ที่กำหนดไว้เสียอีก ทั้งๆ ที่เป็นความผิดที่เกิดจากความโลภเช่นเดียวกัน ดังนั้น บางเรื่องพิจารณาแล้วกลับมีการกำหนดโทษทางอาญาโดยไม่จำเป็น และบางเรื่องควรมีโทษปรับแต่กลับปรับในอัตราที่ต่ำจนเกินไป ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้อาจนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมได้

๒. งบประมาณของระบบงานยุติธรรมทางอาญา เมื่อพิจารณาจากงบประมาณของระบบงานยุติธรรมทางอาญาของไทยซึ่งประกอบด้วยตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ พบว่างบประมาณส่วนใหญ่จะอยู่ที่ตำรวจ ดังนั้นหากจะลดงบประมาณของระบบงานยุติธรรมทางอาญาลงจำเป็นต้องสัมพันธ์อย่างยิ่งกับการปฏิรูประบบงานของตำรวจ โดยตัวอย่างปัญหาที่เห็นได้อย่างชัดเจน เช่น เงินเดือนของตำรวจชั้นผู้น้อยไม่พอใช้ ซึ่งเมื่อเทียบกับอัยการศาลหรือพนักงานสอบสวนในหน่วยงานพิเศษ อาทิ ดีเอสไอ. ป.ป.ช. หรือ ป.ป.ส. ซึ่งถือเป็นชั้นสอบสวนเช่นเดียวกันแต่กลับแตกต่างกันอย่างสิ้นเชิง ดังนั้น ในบางคดีหากมีการประสานความร่วมมือกันในการสอบสวนก็จะช่วยลดต้นทุนและเพิ่มประสิทธิภาพได้



<sup>๕</sup>โปรดดู คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๙/๒๕๓๕, ๑๒๕๙/๒๕๔๒ และ ๙๙๙/๒๕๒๓.



๓. ปัญหาจากการกำหนดโทษปรับ โดยที่ประมวลกฎหมายอาญากำหนดว่า “ในกรณีที่ศาลลงโทษปรับ ถ้าไม่ชำระจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ”<sup>๖</sup> นั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าผู้ที่กระทำผิดส่วนใหญ่คือผู้ที่มีปัญหาทางการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งความผิดที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ซึ่งเมื่อถูกดำเนินคดีในชั้นตำรวจจะต้องมีเงินหรือหลักทรัพย์มาประกันตัวชั่วคราว ซึ่งเงินที่นำมาประกันตัวนั้นอาจเป็นเงินที่มาจาก การกู้ยืมนอกระบบอันก่อให้เกิดปัญหาในประการต่างๆ ตามมาอีกเป็นจำนวนมาก และเมื่อศาลตัดสินว่าต้องรับโทษปรับ แต่เมื่อไม่มีเงินยอมต้องถูกกักขังแทนค่าปรับอยู่นั่นเอง ซึ่งการถูกกักขังย่อมก่อให้เกิดปัญหาคนล้นคุก ดังนั้น การกำหนดโทษปรับจึงอาจสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม เพราะเท่ากับว่าเฉพาะคนรวยเท่านั้นจึงจะชำระได้

ในช่วงท้ายของการสัมมนา ดร. สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์ ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับข้อเสนอแนะและแนวทางในการสร้างคุณธรรม ดังนี้

๑. ปัญหาเรื่องกฎหมาย จะเห็นได้ว่ามีประชาชนเป็นจำนวนมากได้รับความเดือดร้อนจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรต่างๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ แหล่งน้ำ หรือที่ดิน หรือจากนโยบายของรัฐตามโครงการพัฒนาต่างๆ ซึ่งประเด็นปัญหาข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นส่วนใหญ่เป็นกรณีที่รัฐเข้าไปรุกล้ำชาวบ้าน โดยกฎหมายที่ออกมานั้นมิได้คำนึงถึงสิทธิที่มีอยู่เดิม สิทธิชุมชน หรือสิทธิในด้านต่างๆ ของประชาชนอย่างรอบด้าน ดังนั้น จึงเห็นสมควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในส่วนนี้ให้มีความยุติธรรมมากยิ่งขึ้น

๒. ปัญหาในการต่อสู้คดี ในกรณีที่คนยากจนมีปัญหาข้อพิพาทแล้วนำคดีไปขึ้นศาลจะไม่ได้รับการปฏิบัติที่ดีเท่าที่ควรนั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการไม่มีที่ปรึกษากฎหมายหรือทนายความที่มีความรู้ความสามารถอย่างเพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับนายทุนซึ่งมีทนายความในระดับฝีมือดี ในขณะที่ผู้ยากไร้ได้เพียงทนายอาสาซึ่งยังหย่อนความรู้ความสามารถ ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะทำให้คนยากจนไปต่อสู้คดีได้

โดยกลไกสำคัญที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้คือ “กองทุนยุติธรรม” ของกระทรวงยุติธรรมที่มีวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือคนยากจนเพื่อต่อสู้คดีด้วย แต่ทั้งนี้มีความเห็นว่ากองทุนยุติธรรมดังกล่าวควรได้รับการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องต่างๆ ดังนี้

๑) เพิ่มงบประมาณให้แก่กองทุนฯ เนื่องจากงบประมาณในแต่ละปีที่กองทุนฯ ได้รับนั้นมีประมาณ ๓๐ - ๔๐ ล้านบาทเท่านั้น ดังนั้น จึงอาจไม่เพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาที่มีอยู่ได้

๒) ปรับปรุงผู้พิจารณาเงินกองทุนฯ เนื่องจากผู้ที่มีหน้าที่ดังกล่าวในปัจจุบันจะประกอบด้วยข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของภาครัฐเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มีตัวแทนจากภาคสังคมหรือประชาชนเพื่อเข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาด้วย

<sup>๖</sup>ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๙ บัญญัติว่า “ผู้ใดต้องโทษปรับ และไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลพิพากษา ผู้นั้นจะต้องถูกยึดทรัพย์สินใช้ค่าปรับ หรือมิฉะนั้นจะต้องถูกกักขังแทนค่าปรับ แต่ถ้าศาลเห็นเหตุอันควรสงสัยว่าผู้นั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ชำระค่าปรับ ศาลจะสั่งเรียกประกันหรือจะสั่งให้กักขังผู้นั้นแทนค่าปรับไปพลางก่อนก็ได้...”

อนึ่ง การแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าว สามารถดำเนินการได้โดยปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกองทุนยุติธรรม เนื่องจากในปัจจุบันกองทุนยุติธรรมนั้นจัดตั้งโดยระเบียบกระทรวงยุติธรรม<sup>๗</sup> ซึ่งหากจะให้กองทุนที่มีรายได้ที่แน่นอนและได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้น ควรตราเป็นกฎหมายในระดับ “พระราชบัญญัติ”

๓. ปัญหาเรื่องการใช้หลักทรัพย์ประกันตัวชั่วคราว เนื่องจากการศึกษาวิจัยพบว่า การกำหนดให้มีการปล่อยตัวชั่วคราวโดยพิจารณาจากเงินหรือหลักทรัพย์ค้ำประกันนั้น ส่งผลให้คนที่ยากจนต้องเสียสิทธิ และมีได้เป็นหลักประกันว่าผู้้นั้นจะไม่ได้หลบหนีคดี ทั้งนี้เพราะว่าคนที่มีรายได้น้อย หากไม่มีหลักทรัพย์ค้ำประกันแล้วก็ต้องถูกกักขัง ในขณะที่ผู้ที่มีรายได้สูงย่อมได้รับการปล่อยตัวไป และในกรณีที่ผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวต่างชาติซึ่งมีแนวโน้มจะหลบหนีได้ง่าย เมื่อถูกจับ ส่วนใหญ่ก็จะใช้หลักทรัพย์ค้ำประกันแล้วก็หลบหนีไปในที่สุด ดังนั้น ในการปล่อยตัวชั่วคราว จึงควรพิจารณาจากการมีที่อยู่ที่เป็นหลักแหล่งหรือพฤติกรรมที่จะหลบหนีหรือไม่เป็นสำคัญ

๔. ปัญหาจากการกำหนดโทษปรับ จากปัญหาที่กล่าวมาว่า “โทษปรับทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างคนจนกับคนรวย” นั้นมีความเห็นว่า หากจะแก้ไขโดยเพิ่มค่าปรับให้สูงขึ้นก็จะเป็นปัญหาต่อคนจนที่ต้องถูกกักขังซึ่งผลลัพธ์ไม่แตกต่างไปจากเดิม ดังนั้น จึงเสนอให้ใช้วิธีการลงโทษด้วย “การลงโทษปรับตามรายได้” (day fines) ซึ่งเป็นระบบค่าปรับที่ใช้อย่างแพร่หลายในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวียและยุโรปตะวันตก โดยการลงโทษจำคุกหรือโทษปรับที่มีอยู่เดิมนั้นจะเป็นแบบตายตัว แต่โทษปรับตามรายได้เป็นการลงโทษทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่ง ซึ่งบังคับเอาแก่ทรัพย์สินจากผู้กระทำความผิดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการป้องปรามให้ผู้กระทำความผิดไม่กระทำความผิดซ้ำอีก โดยความแตกต่างระหว่างโทษปรับตามรายได้กับโทษปรับโดยทั่วไปคือ นอกจากขนาดของค่าปรับจะสอดคล้องตามความร้ายแรงหรือความหนักเบาของความผิดซึ่งสะท้อนระดับของความเสียหายแล้ว ยังขึ้นอยู่กับรายได้ของผู้กระทำความผิดอีกด้วย ซึ่งมีวิธีการคิดคำนวณคือ “ค่าปรับตามรายได้ = จำนวนหน่วยวันปรับ x รายได้สุทธิต่อวัน”

ยกตัวอย่างเช่น หากมีการฝ่าฝืนกฎหมายโดยการขับรถฝ่าไฟแดงก็จะมีอัตราค่าปรับว่าถ้าขับรถฝ่าไฟแดงจะต้องถูกปรับเป็นหน่วย ๓ วัน ดังนั้น คนที่มีรายได้สูงก็ต้องนำรายได้ต่อวันของตนมาคูณด้วย ๓ วันเพื่อจ่ายเป็นค่าปรับ ส่วนคนที่มีรายได้น้อยก็เอารายได้นั้นมาคิดคำนวณในลักษณะเดียวกัน ซึ่งผลที่ได้จะแตกต่างกันระหว่างคนจนกับคนรวย ดังนั้น วิธีการลงโทษเช่นนี้จึงทำให้คนรวยไม่กล้าที่จะละเลยต่อโทษปรับ เพราะค่าปรับตามรายได้จะส่งผลให้ตนต้องถูกปรับในอัตราที่สูงไปด้วย ในขณะที่เดียวกันคนจนก็จะไม่ถูกกักขังจากกฎหมายที่จะต้องไปหาเงินมาจ่ายค่าปรับในอัตราที่เกินกำลังของตนเอง

<sup>๗</sup>โปรดดู ระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓, ระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการสนับสนุนเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓ และระเบียบคณะกรรมการบริหารกองทุนยุติธรรมว่าด้วยการบริหารและการใช้จ่ายเงินกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๕๓.

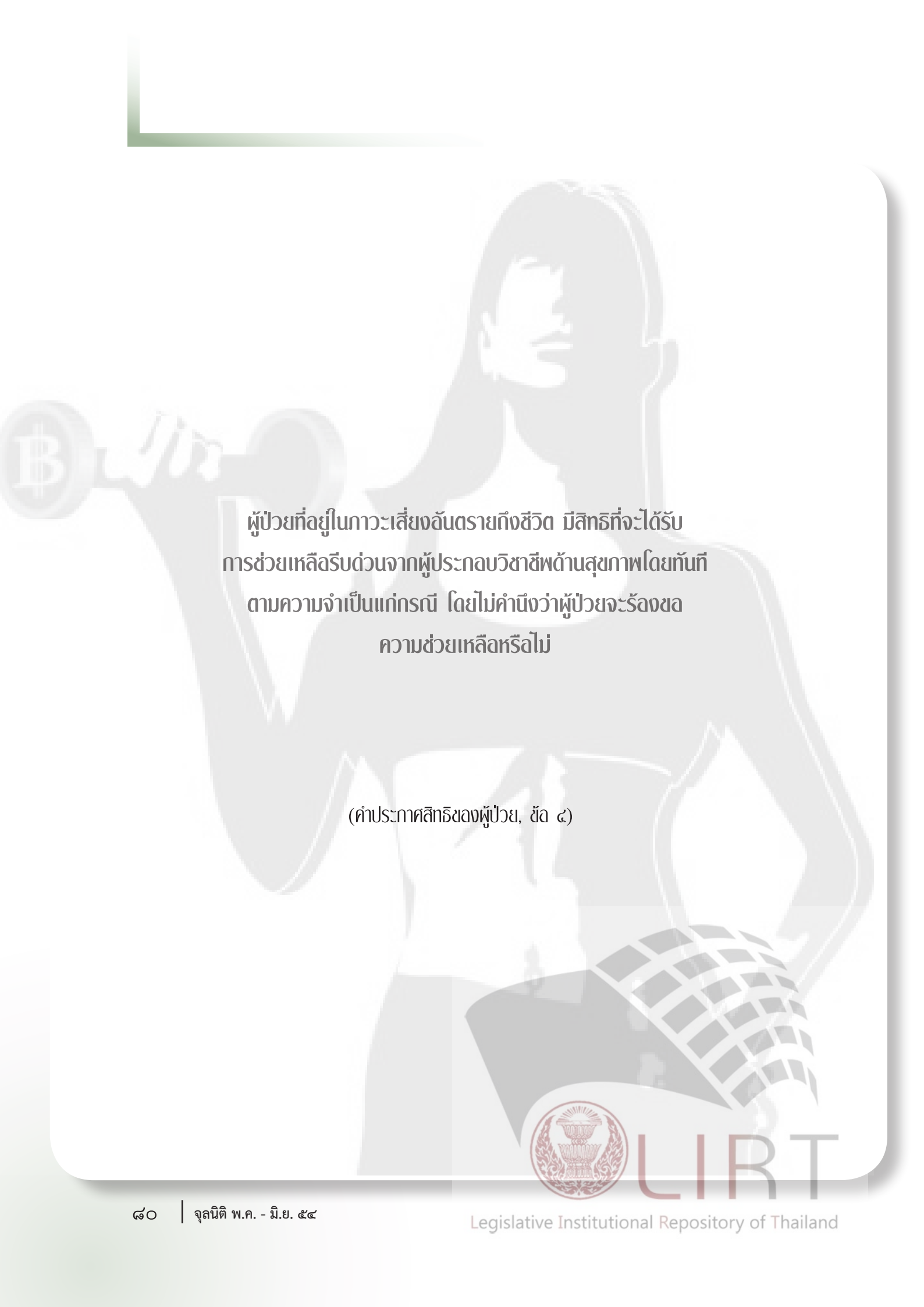


นอกจากนี้ ในกรณีที่ไม่สามารถชำระค่าปรับได้ ควรนำ “โทษบริการสังคม” มาใช้แทนการกักขังตามที่กำหนดไว้ในปัจจุบัน โดยแทนที่จะกำหนดให้กักขังแทนค่าปรับที่คิดในอัตราวันละ ๒๐๐ บาท ก็เปลี่ยนเป็นโทษบริการสังคมที่คิดเป็นจำนวนวันในลักษณะเดียวกัน ส่วนโทษจำคุกนั้นควรกำหนดให้เป็นวิธีการสุดท้ายที่ไม่สามารถใช้โทษปรับหรือโทษบริการสังคมได้ และใช้เฉพาะกรณีที่เป็นกรกระทำ ความผิดที่มีความร้ายแรงต่อสังคมเท่านั้นด้วย

**สรุป** จากการที่ได้มีโอกาสเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่า ปัญหาความยุติธรรมนอกเหนือจากข้อมูลที่ทางวิทยาการผู้ทรงคุณวุฒิได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว ปัญหาจำนวนคดีที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมและรวมถึงศาลปกครองเป็นจำนวนมากนั้นก็ส่งผลต่อปัญหาความยุติธรรมด้วยเช่นกัน โดยจากข้อมูลจำนวนคดีอาญาที่ค้างหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการของศาลในปัจจุบัน ซึ่งมีแนวโน้มจะสูงขึ้นเรื่อยๆ ย่อมส่งผลทำให้ผู้ที่ต้องการใช้กระบวนการทางศาลในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทต่างๆ ต้องใช้เวลาในการรอคอยมากยิ่งขึ้น และหากยังไม่สามารถปฏิรูปกระบวนการพิจารณาความในชั้นตอนต่างๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นแล้ว ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความไม่ยุติธรรมขึ้นในสังคม ดังคำกล่าวที่ว่า “ความยุติธรรมที่ล่าช้า คือความอยุติธรรม” (Justice delayed is justice denied)

แต่อย่างไรก็ดี จากการพิจารณาบทบาทของกระทรวงยุติธรรมที่มุ่งประสงค์จะเสริมสร้างและอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนทุกภาคส่วนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเพื่อให้ได้รับความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น ซึ่งการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่และภารกิจอย่างเต็มความสามารถของบุคลากรในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมดังกล่าวเห็นว่ายังไม่เพียงพอที่จะทำให้ความยุติธรรมเป็นจริงได้ ทั้งนี้เพราะยังต้องอาศัยการใช้อำนาจรัฐของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในอันที่จะไม่กระทำการใดๆ อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบังคับใช้กฎหมายนั้นจำเป็นต้องมีความเที่ยงธรรม ตรงไปตรงมา ไม่เลือกปฏิบัติ หรือแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ และประการที่สำคัญที่สุดคือ ความร่วมมือของภาคพลเมืองหรือประชาชนทุกคนที่ต้องตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพและหน้าที่ของตนเอง และต้องยอมจำกัดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่มีอยู่นั้น ภายใต้กฎหมายโดยชอบด้วย “ความยุติธรรม” จึงจะบังเกิดผลเป็นรูปธรรมอย่างแท้จริงในที่สุด. ๑





ผู้ป่วยที่อยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิต มีสิทธิที่จะได้รับ  
การช่วยเหลือรีบด่วนจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยทันที  
ตามความจำเป็นแก่กรณี โดยไม่คำนึงว่าผู้ป่วยจะร้องขอ  
ความช่วยเหลือหรือไม่

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๔)



LIART



# ร่างพระราชบัญญัติ องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมาและสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน\*

ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. .... มีผู้เสนอต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๒ ฉบับ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. .... เสนอโดย คณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี) ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๓ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓

๒. ร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. .... เสนอโดย นายสาธิต ปิตุเตชะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่พุธที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๓

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) เมื่อวันที่พุธที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. .... (นายสาธิต ปิตุเตชะ กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และมีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น จำนวน ๓๖ คนเพื่อพิจารณา กำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน โดยให้ถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา

แต่ก่อนที่สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ จะได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สามนั้น ในวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร

\* ข้อมูล ณ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔



อันเป็นผลทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าวสิ้นสุดลง ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จึงยังคงค้างอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

ในการนี้ ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไปยืนยันร่างกฎหมายฉบับนี้เพื่อจะให้เป็นกฎหมายต่อไปก็ให้ร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่เรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป เพื่อให้รัฐสภามีมติเห็นชอบ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าวร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอันตกไป ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕๓

## บ. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

### เหตุผล

โดยที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว สมควรตรากฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งและการให้ความเห็นขององค์การอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### ค. สาระสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยาม

“องค์การอิสระ” หมายความว่า องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

“องค์การเอกชน” หมายความว่า คณะบุคคล องค์กร หรือองค์การที่มีวัตถุประสงค์และดำเนินกิจกรรมด้านการอนุรักษ์ การจัดการ การบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือความหลากหลายทางชีวภาพ หรือด้านการคุ้มครอง ส่งเสริม การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม หรือด้านการป้องกัน สร้างเสริมหรือคุ้มครองสุขภาพ สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิต ซึ่งมีผลงานในด้านใดด้านหนึ่งเป็นที่ประจักษ์ และไม่มิตัววัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

“สถาบันอุดมศึกษา” หมายความว่า สถาบันอุดมศึกษาของรัฐหรือเอกชนที่จัดการศึกษาระดับปริญญาตรีด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ



**“โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง”**  
หมายความว่า โครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

**“หน่วยงานของรัฐ”** หมายความว่า ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

**“คณะกรรมการ”** หมายความว่า คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

**“ประธานกรรมการ”** หมายความว่า ประธานกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

**“กรรมการ”** หมายความว่า กรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

**“สำนักงาน”** หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

**“เลขาธิการ”** หมายความว่า เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

**“รัฐมนตรี”** หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

## ๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๔)

## ๓) องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ

๓.๑) กำหนดให้มีองค์การอิสระขึ้นองค์การหนึ่งเรียกว่า **“องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ”** ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ซึ่งดำเนินการในรูปของคณะกรรมการตามมาตรา ๖ หรือตามข้อ ๓.๒) และองค์การอิสระองค์การนี้เป็นองค์กรที่สะท้อนปัญหาในการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง มีช่องทางเพื่อต่อรองผลประโยชน์ของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลใด (มาตรา ๕)

๓.๒) กำหนดให้มี **“คณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ”** ซึ่งได้รับการเสนอชื่อและได้รับเลือกจากผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ มีจำนวน ๑๓ คน ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการซึ่งกรรมการตาม (๒) และ (๓) เลือกกันเอง

(๒) กรรมการซึ่งเลือกกันเองจากผู้แทนองค์การเอกชนจำนวน ๖ คน โดยมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ๔ คน และด้านสุขภาพ ๒ คน

(ก) กรรมการซึ่งเลือกกันเองจากผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาจำนวน ๖ คน โดยมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ด้านละ ๒ คน

องค์การเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาที่มีสิทธิเสนอชื่อผู้แทนเพื่อเป็นกรรมการต้องมีระยะเวลาการดำเนินงานหรือจัดการการศึกษาไม่น้อยกว่า ๓ ปีในวันที่สมัคร (มาตรา ๖)

๓.๓) ให้มี “คณะกรรมการจัดการการคัดเลือก” จำนวน ๑๔ คน ประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวน ๓ คน จากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ด้านละ ๑ คน ผู้แทนสถาบันอุดมศึกษา ซึ่งเลือกกันเองให้ได้จำนวน ๓ คน จากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ ด้านละ ๑ คน ผู้แทนภาครัฐจำนวน ๖ คน และผู้แทนองค์กรตามรัฐธรรมนูญจำนวน ๒ คน (มาตรา ๘)

๓.๔) กำหนดกระบวนการและขั้นตอนในการคัดเลือกกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือก กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการรับสมัคร การตรวจสอบคุณสมบัติขององค์การเอกชน สถาบันอุดมศึกษา และบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์การเอกชน และสถาบันอุดมศึกษา รวมทั้งวิธีการจัดประชุมเพื่อคัดเลือกกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกได้เลือกประธานกรรมการจัดการการคัดเลือก โดยการกำหนดวิธีการจัดประชุมเพื่อคัดเลือกกรรมการ ให้คำนึงถึงสัดส่วนขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาจากภูมิภาคและส่วนกลาง รวมทั้งความเท่าเทียมทางเพศ

(๒) ให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกประกาศรับสมัครการเสนอชื่อผู้แทนขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาเป็นเวลา ๑๕ วัน โดยให้องค์การเอกชนเสนอรายชื่อบุคคลในนามขององค์การได้ไม่เกิน ๓ ชื่อต่อองค์การ โดยมาจากด้านสิ่งแวดล้อม หรือด้านสุขภาพ เพื่อมาคัดเลือกผู้ซึ่งเหมาะสมเป็นกรรมการในแต่ละด้าน และร่วมปฏิบัติงานในองค์การอิสระ และให้สถาบันอุดมศึกษาเสนอรายชื่อบุคคลในนามของสถาบันอุดมศึกษาจากบุคคลซึ่งเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการหรือพนักงานของสถาบันอุดมศึกษา หรือปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในสถาบันอุดมศึกษาได้ไม่เกิน ๓ ชื่อต่อสถาบันอุดมศึกษา โดยมาจากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและด้านสุขภาพ เพื่อมาคัดเลือกผู้ซึ่งเหมาะสมเป็นกรรมการในแต่ละด้าน และร่วมปฏิบัติงานในองค์การอิสระ

(๓) ให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกประกาศรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อจากองค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาตาม (๒) เป็นเวลา ๑๕ วันนับแต่วันครบกำหนดรับสมัคร รวมทั้งดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษา พร้อมทั้งตรวจสอบคุณสมบัติบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตาม (๒) และประกาศรายชื่อของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อและผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันครบกำหนดรับสมัคร ในกรณีที่องค์การเอกชนหรือสถาบันอุดมศึกษาตาม (๒) ไม่เห็นด้วยกับผลการตรวจสอบคุณสมบัติดังกล่าว ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อคณะกรรมการจัดการการคัดเลือกภายในระยะเวลา ๗ วัน นับแต่วันที่มีการประกาศรายชื่อของบุคคลซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ และให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกพิจารณา



คำร้องคัดค้านให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วันนับจากวันที่ได้รับคำร้อง คำวินิจฉัยของคณะกรรมการจัดการคัดเลือกให้ถือเป็นที่สุด

(๔) ให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกดำเนินการให้มีการจัดประชุมผู้ซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติแล้ว เพื่อคัดเลือกกันเองให้ได้ผู้ซึ่งเหมาะสมเป็นกรรมการให้ครบตามจำนวนที่กำหนดในแต่ละด้านภายใน ๑๕ วันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลาตาม (๓) โดยให้บุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อมีสิทธิเลือกบุคคลซึ่งอยู่ด้านเดียวกันกับตนได้คนละ ๑ ชื่อ

(๕) ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดจำนวน ๔ คนแรกของผู้ได้รับการเสนอชื่อจากด้านสิ่งแวดล้อม และ ๒ คนแรกจากด้านสุขภาพ ขององค์การเอกชน และผู้ได้รับคะแนนสูงสุดจำนวน ๒ คนแรกจากด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ และด้านสุขภาพ ของสถาบันอุดมศึกษา รวม ๑๒ คน เป็นกรรมการ ทั้งนี้ ให้บุคคลผู้ได้รับคะแนนลำดับรองลงไปจำนวน ๕ คนแรกหรือเท่าที่มีของแต่ละด้านเป็นผู้ได้รับการบรรจุในบัญชีรายชื่อสำรองของแต่ละด้านนั้น โดยให้ขึ้นบัญชีไว้จนกว่าจะมีการคัดเลือกกรรมการใหม่

(๖) ให้คณะกรรมการจัดการการคัดเลือกดำเนินการให้ผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการมาประชุมภายใน ๑๕ วันหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการตาม (๕) เพื่อเลือกกันเองให้กรรมการคนหนึ่งเป็นประธานกรรมการ เมื่อได้ประธานกรรมการแล้ว ให้บุคคลในบัญชีรายชื่อสำรองของด้านเดียวกันกับประธานกรรมการนั้น ซึ่งได้รับคะแนนในลำดับถัดไปเลื่อนขึ้นมาเป็นกรรมการแทน

(๗) ให้ประธานกรรมการจัดการการคัดเลือกเสนอรายชื่อคณะกรรมการต่อนายกรัฐมนตรีภายใน ๗ วันภายหลังเสร็จสิ้นการดำเนินการตาม (๖) เพื่อประกาศรายชื่อในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๙)

### ๓.๕) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

มีอำนาจหน้าที่ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) กำหนดนโยบายและกำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงาน
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนประชาชน ผู้มีส่วนได้เสีย และองค์กรตามข้อ ๔.๓) ให้มีส่วนร่วมในกระบวนการให้ความเห็นของคณะกรรมการ
- (๓) ส่งเสริมให้มีการศึกษาด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ ที่จำเป็นกับการให้ความเห็นของคณะกรรมการ

(๔) เสนอแนะต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการกำหนดประเภทโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง

(๕) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๑๓)

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการที่ประกอบด้วยกรรมการ หรือบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อตามข้อ ๓.๔) (๓) ที่ผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ หรือบุคคลใดซึ่งไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งในจังหวัดหรือระดับภาค หรือเป็นรายสาขา หรือประเภทโครงการหรือกิจกรรม เพื่อทำหน้าที่

ให้ความเห็นประกอบต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง หรือปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๑๖)

(๗) เชิญข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระหรือองค์กรอื่น หรือบุคคลอื่นใด มาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น หรือขอให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูลหลักฐาน หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามที่เห็นสมควร การขอให้จัดส่งเอกสาร ข้อมูลหลักฐาน หรือพยานหลักฐานดังกล่าว จะต้องไม่มีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย (มาตรา ๑๘)

#### ๔) การให้ความเห็นขององค์การอิสระ

๔.๑) ให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้องค์การอิสระให้ความเห็นประกอบต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายก่อนการอนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าว และแจ้งให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายทราบด้วย (มาตรา ๑๙)

๔.๒) ให้คณะกรรมการพิจารณาให้ความเห็นประกอบการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่สำนักงานได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่คณะกรรมการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าองค์การอิสระได้ให้ความเห็นประกอบแล้ว และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายหรือคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงในขั้นตอนต่อไปตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๒๐)

๔.๓) เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาให้ความเห็นตามข้อ ๔.๒) ให้คณะกรรมการเปิดโอกาสให้องค์กรเอกชน สถาบันอุดมศึกษา และนิติบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาร่วมดำเนินการอยู่ในนิติบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น ให้ความเห็นประกอบต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงด้วย การให้ความเห็นดังกล่าวอาจเป็นการให้ความเห็นจากองค์กรเอกชนแต่ละองค์กร หรือจากสถาบันอุดมศึกษาแต่ละสถาบัน หรือจากนิติบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งมีผู้แทนองค์กรเอกชนและผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาร่วมดำเนินการอยู่ในนิติบุคคลหรือคณะบุคคลนั้น (มาตรา ๒๑)

๔.๔) เพื่อให้การดำเนินการตามข้อ ๔.๒) เป็นไปอย่างรอบคอบ รัดกุม และสามารถพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการอาจเข้าร่วมสังเกตการณ์ หรือเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น หรือให้ข้อสังเกตในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียที่เจ้าของโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงจัดให้มีขึ้นได้ (มาตรา ๒๒)



๔.๕) เมื่อองค์การอิสระให้ความเห็นประกอบแล้ว หรือกรณีที่ถือว่าองค์การอิสระได้ให้ความเห็นประกอบแล้ว ให้สำนักงานส่งความเห็นขององค์การอิสระให้แก่เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาอนุญาตโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงต่อไป ในกรณีที่โครงการหรือกิจกรรมดังกล่าวเป็นโครงการหรือกิจกรรมของหน่วยงานของรัฐ หรือโครงการหรือกิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐร่วมงานหรือดำเนินการร่วมกับเอกชน ซึ่งต้องเสนอขอรับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีตามระเบียบปฏิบัติของทางราชการ ให้สำนักงานจัดส่งความเห็นให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติในการเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีต่อไป (มาตรา ๒๓)

#### ๕) สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ

๕.๑) ให้มี “สำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ” เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ โดยมีเลขาธิการเป็นผู้แทนของสำนักงาน และกิจการของสำนักงานไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายดังกล่าว (มาตรา ๒๔)

๕.๒) ในการกำกับดูแลสำนักงาน ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกระเบียบหรือประกาศเพื่อกำหนดนโยบาย เป้าหมาย ระเบียบปฏิบัติงานเกี่ยวกับการบริหารทั่วไป การบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินและทรัพย์สิน การคลัง การพัสดุ และการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

- (๑) การจัดแบ่งส่วนงานของสำนักงาน และขอบเขตหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว
- (๒) การกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน และค่าตอบแทนอื่นของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงาน
- (๓) การกำหนดคุณสมบัติ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนขั้นเงินเดือน การกำหนดมาตรฐานทางจริยธรรม สมรรถภาพ การประเมินผลการปฏิบัติงาน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การอุทธรณ์และร้องทุกข์สำหรับพนักงานของสำนักงาน และวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้างของสำนักงาน
- (๔) การจัดสวัสดิการหรือการสงเคราะห์อื่นแก่พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน
- (๕) การมอบอำนาจของเลขาธิการให้รองเลขาธิการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานปฏิบัติหน้าที่แทนและการรักษาการแทน (มาตรา ๒๕)

๕.๓) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ
- (๒) สำรวจ ศึกษา และวิเคราะห์ข้อมูลต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษาและประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้
- (๓) จัดทำรายงานประจำปีเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การอิสระ
- (๔) จัดให้มีทะเบียนองค์กรต่าง ๆ ตามข้อ ๔.๓) ทะเบียนผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ หรือองค์กรหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับงานด้านสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ
- (๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ องค์กรอิสระ หรือองค์กรอื่น ๆ
- (๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๒๖)

๕.๔) ให้มีเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพคนหนึ่ง ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานและลูกจ้าง และรับผิดชอบการบริหารงานของสำนักงาน ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ โดยให้มีรองเลขาธิการตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเป็นผู้ช่วย สั่งและปฏิบัติงานตามที่เลขาธิการมอบหมาย (มาตรา ๓๑)

๕.๕) อำนาจหน้าที่ของเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ มีดังนี้

- (๑) บริหารกิจการของสำนักงานให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการ
- (๒) จัดทำแผนงานหลัก แผนการดำเนินงาน แผนการเงินและงบประมาณประจำปีของสำนักงานเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (๓) ดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน การงบประมาณ การพัสดุ และการบริหารด้านอื่นของสำนักงาน ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย นโยบาย มติ ข้อบังคับ ระเบียบหรือประกาศของคณะกรรมการ
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๓๔)

## ๖) ความสัมพันธ์กับรัฐบาลและรัฐสภา

ให้องค์การอิสระจัดทำรายงานผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี ซึ่งต้องแสดงรายละเอียดแผนงานและผลการปฏิบัติหน้าที่ ตลอดจนอุปสรรคและแผนการดำเนินงานในระยะต่อไปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี โดยคณะรัฐมนตรี สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา อาจขอให้ประธานกรรมการหรือเลขาธิการชี้แจงการดำเนินงานเป็นหนังสือหรือขอให้มาชี้แจงด้วยวาจาได้ (มาตรา ๓๖) และการขอรับการจัดสรรงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปให้สำนักงานโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเสนอคำขอต่อรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป (มาตรา ๓๗)



### ๗) บทเฉพาะกาล

๗.๑) ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการจัดการการคัดเลือกเพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (มาตรา ๓๘)

๗.๒) บรรดาการดำเนินการใด ๆ ที่องค์การอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กระทำไปก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลมการให้ความเห็นต่อโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงที่อยู่ระหว่างการพิจารณาขององค์การอิสระซึ่งจัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ก่อนมีการจัดตั้งองค์การอิสระตามพระราชบัญญัตินี้ ให้องค์การอิสระตามระเบียบนั้นดำเนินการไปจนสิ้นสุดกระบวนการให้ความเห็น (มาตรา ๓๙)

๗.๓) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์การอิสระ จนกว่าสำนักงานจะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี (มาตรา ๔๐) ๒

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิทัศน์” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)  
[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)  
[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)  
[www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)



# LIRT



ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะขอความเห็นจากผู้ประกอบวิชาชีพ  
ด้านสุขภาพอื่นที่มีได้เป็นผู้ให้บริการแทน  
และมีสิทธิในการขอเปลี่ยนผู้ให้บริการ และสถานบริการได้

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๖)



LIART



# รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔

- ให้อำนาจ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
  - ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔
- เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๓ ก หน้า ๑

## หลักการและเหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพื่อให้การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นไปตามหลักการบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และทำให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้

## สาระสำคัญในส่วนที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม

๑) แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เกี่ยวกับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยกำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๓๗๕ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ จำนวน ๑๒๕ คน จากเดิมที่กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๔๘๐ คน โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง จำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วน จำนวน ๘๐ คน

ส่วนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ โดยให้ใช้บัตรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบละ ๑ ใบ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้น



ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา แต่ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรว่างลงไม่ว่าด้วยเหตุใด และยังไม่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐๙ (๒)<sup>๑</sup> ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้ในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวนไม่ถึง ๑๒๕ คน ให้สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

ในกรณีที่มีเหตุการณ์ใด ๆ ทำให้การเลือกตั้งทั่วไปครั้งใดมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่ถึง ๕๐๐ คน แต่มีจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๙๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาผู้แทนราษฎร แต่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้ครบตามจำนวนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ภายใน ๑๘๐ วันและให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของสภาผู้แทนราษฎรที่เหลืออยู่

๒) แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง โดยกำหนดให้นำระบบเสียงข้างมากเขตละ ๑ คน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เขตละ ๑ คน จากเดิมที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งผู้สมัครรับเลือกตั้งได้เท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น

ส่วนการคำนวณเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก ๑ คนนั้น ให้คำนวณจากจำนวนราษฎรทั้งประเทศตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งเฉลี่ยด้วยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๓๗๕ คน โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่แต่ละจังหวัดจะพึงมีให้นำจำนวนราษฎรต่อสมาชิก ๑ คนที่คำนวณได้มาเฉลี่ยจำนวนราษฎรใน

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐๙ (๒) แก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๔ บัญญัติว่า

“(๒) ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายในเจ็ดวันนับแต่วันตำแหน่งที่ว่างลง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่”.



จังหวัดนั้น จังหวัดใดมีราษฎรไม่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก ๑ คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นได้ ๑ คน จังหวัดใดมีราษฎรเกินเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก ๑ คน ให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัดนั้นเพิ่มขึ้นอีก ๑ คนทุกจำนวนราษฎรที่ถึงเกณฑ์จำนวนราษฎรต่อสมาชิก ๑ คน

ทั้งนี้ เมื่อได้จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละจังหวัดแล้ว ถ้าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยังไม่ครบ ๓๗๕ คน จังหวัดใดมีเศษที่เหลือจากการคำนวณมากที่สุด ให้จังหวัดนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน และให้เพิ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามวิธีการดังกล่าวแก่จังหวัดที่มีเศษที่เหลือจากการคำนวณในลำดับรองลงมาตามลำดับจนครบจำนวน ๓๗๕ คน ซึ่งจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกิน ๑ คน ให้ถือเขตจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง และจังหวัดใดมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เกิน ๑ คน ให้แบ่งเขตจังหวัดออกเป็นเขตเลือกตั้งมีจำนวนเท่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พึงมี โดยจัดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๑ คน และในกรณีที่จังหวัดใดมีการแบ่งเขตเลือกตั้งมากกว่า ๑ เขต ต้องแบ่งพื้นที่ของเขตเลือกตั้งแต่ละเขตให้ติดต่อกัน และต้องให้จำนวนราษฎรในแต่ละเขตใกล้เคียงกัน

ในการนับคะแนนเลือกตั้งนั้น ให้ดำเนินการนับคะแนนที่หน่วยเลือกตั้ง และให้ส่งผลการนับคะแนนของหน่วยเลือกตั้งนั้นไปรวมที่เขตเลือกตั้งเพื่อนับคะแนนรวม แล้วให้ประกาศผลการนับคะแนนโดยเปิดเผย ณ สถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งแต่เพียงแห่งเดียวในเขตเลือกตั้งนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่มีความจำเป็นเฉพาะท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งจะกำหนดให้นับคะแนนรวมผลการนับคะแนน และประกาศผลการนับคะแนนเป็นอย่างอื่นก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

๓) แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ และมาตรา ๙๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ โดยกำหนดให้นำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ กล่าวคือ กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น โดยให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกบัญชีรายชื่อใดบัญชีรายชื่อหนึ่งเพียง ๑ บัญชี และให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้งจากเดิมที่กำหนดให้ใช้ระบบการเลือกตั้งแบบสัดส่วนที่มีการแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัดออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด



ให้พรรคการเมืองจัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งขึ้น พรรคการเมืองละ ๑ บัญชี ไม่เกินบัญชีละ ๑๒๕ คน และให้ยื่นต่อ คณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนวันเปิดสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกซึ่งมาจากการ เลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และหากบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งของ พรรคการเมืองใดที่ได้ยื่นไว้แล้ว ถ้าปรากฏว่าก่อนหรือในวันเลือกตั้งมีเหตุ ไม่ว่าจะด้วยประการใดที่มีผลทำให้บัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นมีจำนวน ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อไม่ครบตามจำนวนที่พรรคการเมืองนั้น ได้ยื่นไว้ ให้ถือว่าบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นมีจำนวนผู้สมัครรับ เลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเท่าที่มีอยู่ และในกรณีนี้ให้ถือว่าสภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่าที่มีอยู่ ซึ่งในการจัดทำบัญชีรายชื่อ ของพรรคการเมือง ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) บัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องประกอบด้วยรายชื่อ ผู้สมัครรับเลือกตั้งจากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเป็นธรรม และต้องคำนึงถึงโอกาส สัดส่วนที่เหมาะสมและความเท่าเทียมกันระหว่างหญิงและชาย

(๒) รายชื่อในบัญชีต้องไม่ซ้ำกับบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองอื่น จัดทำขึ้น และไม่ซ้ำกับรายชื่อของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ตามข้อ ๒) และ

(๓) จัดทำรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลข

ในการคำนวณสัดส่วนผู้สมัครรับเลือกตั้งตามบัญชีรายชื่อของแต่ละ พรรคการเมืองที่จะได้รับเลือกตั้งมานั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้นำคะแนน ที่แต่ละพรรคการเมืองได้รับการเลือกตั้งมารวมกันทั้งประเทศแล้วคำนวณเพื่อ แบ่งจำนวนผู้ที่ได้รับเลือกของแต่ละพรรคการเมือง เป็นสัดส่วนที่สัมพันธ์กัน โดยตรงกับจำนวนคะแนนรวมข้างต้น โดยให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งมีรายชื่อใน บัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองได้รับเลือกตามเกณฑ์คะแนนที่คำนวณได้ เรียงตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ เลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

ในการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบ บัญชีรายชื่อที่หน่วยเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญกำหนดให้นำบทบัญญัติ มาตรา ๙๔ วรรคหก ว่าด้วยการดำเนินการนับคะแนนการเลือกตั้งสมาชิก สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจกำหนดให้มีการรวมผลการนับคะแนน เบื้องต้นที่จังหวัดก่อนก็ได้



๔) ยกเลิก (๕) ของมาตรา ๑๐๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

๕) แก้ไขเพิ่มเติมความใน (๒) ของมาตรา ๑๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในกรณีตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อว่างลง กล่าวคือ เพราะเหตุอื่นใดนอกจากถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎรหรือเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการประกาศให้ผู้มีชื่ออยู่ในลำดับถัดไปในบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นเลื่อนขึ้นมาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแทนตำแหน่งที่ว่าง โดยต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ตำแหน่งนั้นว่างลง เว้นแต่ไม่มีรายชื่อเหลืออยู่ในบัญชีที่จะเลื่อนขึ้นมาแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อประกอบด้วยสมาชิกเท่าที่มีอยู่

๖) ภายใต้บังคับมาตรา ๗ ของรัฐธรรมนูญนี้ (ข้อ ๗)) ในวาระเริ่มแรกมิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๑ (๕) และมาตรา ๑๐๙ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ (ข้อ ๑) - (๕)) มาใช้บังคับกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจนกว่าจะถึงวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปครั้งแรกภายหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ มีผลใช้บังคับ และในระหว่างที่ยังมิให้นำบทบัญญัติตามมาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ มาตรา ๙๖ มาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๐๑ (๕) และมาตรา ๑๐๙ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ (ข้อ ๑) - (๕)) มาใช้บังคับนั้น รัฐธรรมนูญนี้ได้กำหนดให้บทบัญญัติของมาตราดังกล่าวก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญนี้ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาที่ตราขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัตินั้นยังคงนำมาใช้บังคับต่อไป

๗) กำหนดให้รัฐสภาดำเนินการพิจารณาและให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้ให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔ และหากยังไม่สามารถดำเนินการให้แล้วเสร็จ ภายใน ๑ ปี และต้องมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไป ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจประกาศกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญนี้ เพื่อใช้บังคับกับการเลือกตั้งนั้น และให้ข้อกำหนดตามประกาศ

ของคณะกรรมการการเลือกตั้งใช้บังคับแทนบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภาในส่วนที่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญนี้

หมายเหตุ:-

- รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๔

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๔
  - ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๔
- เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๑๓ ก หน้า ๓

### หลักการและเหตุผล

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้หนังสือสัญญาที่รัฐบาลทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญนั้น ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันเนื่องจากไม่มีความชัดเจนพอเพียง จึงเป็นอุปสรรคในการดำเนินนโยบายด้านการต่างประเทศของรัฐ จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความชัดเจนในการนำไปปฏิบัติอย่างถูกต้องต่อไปได้โดยให้มีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภทของหนังสือสัญญาที่จะต้องมียกเว้นใดจึงจะนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ จึงจำเป็นต้องตรารัฐธรรมนูญนี้

### สาระสำคัญในส่วนที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม

โดยที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่กำหนดให้หนังสือสัญญาที่รัฐบาลทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศในเรื่องที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางหรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรือ



งบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญนั้น ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกัน เนื่องจากไม่มีความชัดเจนพอเพียง จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ในเรื่องหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่รัฐบาลทำกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ เพื่อให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยการกำหนดให้มีการตรากฎหมายกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับประเภท กรอบการเจรจา ขั้นตอนและวิธีการจัดทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ รวมทั้งการแก้ไขหรือเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมระหว่างผู้ที่ได้ประโยชน์กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติตามหนังสือสัญญานั้นและประชาชน จึงจะนำเสนอให้รัฐสภาเห็นชอบ

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการจัดให้มีกฎหมายดังกล่าว ภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๔

หมายเหตุ:-

- รัฐธรรมนูญนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

## พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓

- ใ้ไว้ ณ วันที่ ๑๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๒ ธันวาคม ๒๕๕๓ เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๗๙ ก หน้า ๑

### หลักการและเหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้บัญญัติให้ผู้รับบำนาญมีสิทธินำบำเหน็จดำรงชีพมาใช้ได้ก่อนเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและเพื่อให้ผู้รับบำนาญสามารถดำรงชีพอยู่ได้ โดยเหมาะสมกับสถานะเศรษฐกิจแต่การดำเนินการดังกล่าวสามารถช่วยเหลือผู้รับบำนาญได้เพียงบางส่วน และปรากฏว่ายังมีผู้รับบำนาญอีกจำนวนมากที่ได้รับบำนาญรายเดือนในอัตราต่ำ ทำให้ได้รับบำเหน็จดำรงชีพ

ในอัตราที่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ดังนั้น เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของผู้รับบำนาญและจะเป็นการส่งเสริมการลงทุนอันเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศในภาพรวมอีกทางหนึ่ง สมควรกำหนดให้ผู้รับบำนาญสามารถนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญในส่วนที่ได้แก้ไขเพิ่มเติม

๑) เพิ่มความเป็นมาตรา ๕๗/๒ มาตรา ๕๗/๓ มาตรา ๕๗/๔ และมาตรา ๕๗/๕ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องการนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ดังนี้

(๑) กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพอาจนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน แต่ในกรณีที่ผู้รับบำนาญดังกล่าวได้รับบำเหน็จดำรงชีพไปแล้ว หากประสงค์จะนำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงิน ก็ให้หักบำเหน็จดำรงชีพออกจากสิทธิในบำเหน็จตกทอดเสียก่อน

(๒) ในกรณีที่ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพได้นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินถึงแก่ความตายหรือผิดสัญญากู้เงินจนต้องบังคับเอาทรัพย์สินในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ก็ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงินที่ผู้นั้นได้นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินเท่ากับจำนวนที่ถูกบังคับได้แต่ไม่เกินจำนวนที่นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ซึ่งในการจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงินนั้น ให้กระทรวงการคลังจ่ายจากงบประมาณที่ตั้งไว้สำหรับการเบิกจ่ายบำเหน็จตกทอด

ทั้งนี้ ในกรณีที่กระทรวงการคลังได้จ่ายเงินแก่สถาบันการเงินไปแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้กระทรวงการคลังหักจำนวนเงินนั้นออกจากสิทธิในบำเหน็จตกทอดเท่ากับจำนวนที่จ่ายให้แก่สถาบันการเงิน แต่ในกรณีที่กระทรวงการคลังไม่อาจหักจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่สถาบันการเงินจากสิทธิในบำเหน็จตกทอดได้ ให้กระทรวงการคลังเรียกเงินคืนจากผู้รับบำนาญปกติ หรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพหรือจากกองมรดกของผู้นั้นแล้วแต่กรณี เป็นจำนวนเท่ากับจำนวนที่กระทรวงการคลังได้จ่ายให้แก่สถาบันการเงิน

(๓) ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพผู้ใดได้นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินแล้วหากภายหลังผู้นั้นกลับเข้ารับราชการใหม่โดยใช้สิทธิในเวลาราชการ



สำหรับคำนวณบำเหน็จบำนาญตอนก่อนออกจากราชการต่อเนื่องกับการรับราชการในตอนหลังตามมาตรา ๓๘ และเมื่อออกจากราชการในครั้งหลังได้เลือกรับบำเหน็จ ให้จ่ายบำเหน็จแก่ผู้นั้นตามสิทธิที่จะได้รับ แต่ต้องไม่เกินจำนวนที่เหลือจากสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน โดยให้กระทรวงการคลังคืนเงินบำเหน็จเท่ากับจำนวนดังกล่าวไว้และเมื่อสัญญากู้เงินสิ้นสุดลงโดยไม่มีการบังคับเอาหลักสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังคืนเงินบำเหน็จที่กันไว้

ในกรณีที่ผู้รับบำเหน็จถึงแก่ความตายหรือสัญญากู้เงินสิ้นสุดลงถ้ามีการบังคับเอาหลักสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินให้แก่สถาบันการเงิน โดยกระทรวงการคลังมีสิทธิหักจากเงินบำเหน็จที่ได้กันไว้ก่อน ถ้ามีเงินเหลือให้จ่ายคืนแก่ผู้รับบำเหน็จหรือทายาท แล้วแต่กรณี

๒) เพิ่มความเป็นมาตรา ๖๕/๑ แห่งพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ ในเรื่องสิทธิในการได้รับบำเหน็จตกทอดของทายาท ซึ่งได้กำหนดว่า ภายใต้บังคับมาตรา ๖๕<sup>๒</sup> ในกรณีที่ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพได้นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินหากสัญญากู้เงินสิ้นสุดลงโดยไม่มีการบังคับเอาหลักสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ทายาทมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดเต็มตามจำนวนที่มีสิทธิ หากผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพถึงแก่ความตายหรือสัญญากู้เงินสิ้นสุดลงโดยมีการบังคับเอาหลักสิทธิในบำเหน็จตกทอดที่นำไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ทายาทมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดเท่ากับจำนวนที่เหลือหลังจากที่กระทรวงการคลังได้หักจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่สถาบันการเงินออกจากสิทธิในบำเหน็จตกทอด

ทั้งนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพซึ่งยังคงมีสิทธิได้รับบำนาญอยู่ก่อนวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓ ให้มีสิทธินำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินได้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ด้วย

หมายเหตุ:-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๖๕ บัญญัติว่า

“บำเหน็จตกทอดที่จ่ายให้แก่ทายาทของผู้รับบำนาญ ให้จ่ายสามสิบเท่าของอัตราบำนาญที่ผู้ตายมีสิทธิได้รับ

ในกรณีที่ได้มีการรับบำเหน็จดำรงชีพไปแล้ว เมื่อผู้รับบำนาญถึงแก่ความตาย การจ่ายเงินบำเหน็จตกทอดตามวรรคหนึ่งให้หักเงินออกจากบำเหน็จตกทอดที่จะได้รับเท่ากับเงินบำเหน็จดำรงชีพเสียก่อน” (มาตรา ๖๕ วรรคสอง เพิ่มโดยพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๖).

# พระราชบัญญัติการบริหารราชการ จังหวัดชายแดนภาคใต้ พ.ศ. ๒๕๕๓

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๓
  - ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๓
- เล่ม ๑๒๗ ตอนที่ ๘๐ ก หน้า ๑

## หลักการและเหตุผล

โดยที่พื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และเชื่อมโยงสัมพันธ์กับต่างประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม อีกทั้งมีสถานการณ์ความไม่สงบในบางพื้นที่ของจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อความสงบสุขของประชาชนและการพัฒนาของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ เพื่อให้มีหน่วยปฏิบัติงานหลักที่สามารถดำเนินการบูรณาการในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นระบบ มีเอกภาพทั้งในเรื่องนโยบาย ยุทธศาสตร์ การบังคับบัญชา และการปฏิบัติ รวมทั้งการให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนอันจะส่งผลให้เกิดการพัฒนาและแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## สาระสำคัญโดยสรุป

### ๑) บทนิยาม

“จังหวัดชายแดนภาคใต้” หมายความว่า จังหวัดนราธิวาส จังหวัดปัตตานี จังหวัดยะลา จังหวัดสตูล และจังหวัดสงขลา

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ

“ฝ่ายพลเรือน” หมายความว่า หน่วยงานของรัฐที่ไม่ใช่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ และเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร ฝ่ายอัยการ หรือฝ่ายตุลาการ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้



## ๒) การกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์

กฎหมายได้กำหนดให้สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสวัสดิภาพแห่งชาติจัดทำนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอต่อรัฐสภาเพื่อทราบ แล้วให้หน่วยงานของรัฐใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญครอบคลุมทั้งด้านการพัฒนาและด้านความมั่นคงและเพื่อให้ได้นโยบายที่มาจากความต้องการและสอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน ศาสนา วัฒนธรรม อัตลักษณ์ชาติพันธุ์ และประวัติศาสตร์ท้องถิ่นในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้และแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ในการจัดทำนโยบายดังกล่าว ให้ความสำคัญความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนประกอบด้วย รวมทั้งให้ครอบคลุมแต่ละด้านดังต่อไปนี้

(๑) **ด้านความมั่นคง** เมื่อนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เรียกโดยย่อว่า (กอ.รมน.) ปรับปรุงแผนและแนวทางในการปฏิบัติงานและดำเนินการที่จัดทำขึ้นตามมาตรา ๗ (๒) และแผนการดำเนินการที่คณะรัฐมนตรีจะมีมติมอบหมายให้ กอ.รมน. เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำแผนการป้องกัน ปราบปราม ระวัง ยับยั้ง และแก้ไขหรือบรรเทาเหตุการณ์ที่กระทบต่อความมั่นคงภายในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๖ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๒) **ด้านการพัฒนา** ให้ ศอ.บต. จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้สอดคล้องกับนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ โดยให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พิจารณาให้ความเห็นก่อนเสนอ กพต. เพื่อให้ความเห็นชอบ และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว ให้ ศอ.บต. จัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนงานและโครงการและให้สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนั้น ทั้งนี้ ในการจัดทำแผนปฏิบัติการดังกล่าว ให้ ศอ.บต.หารือกับหัวหน้าหน่วยงานที่กำกับดูแลยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงด้วย เพื่อให้แผนปฏิบัติการดังกล่าวสอดคล้องกับแผนปฏิบัติการด้านความมั่นคงตามกฎหมายว่าด้วยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร

๓) การจัดองค์กร แบ่งออกได้เป็น ๒ ระดับ คือ

**๓.๑) องค์กรระดับยุทธศาสตร์**

กฎหมายได้กำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียกโดยย่อว่า “กพต.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธาน รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร ผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ และผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้จังหวัดละ ๑ คน ซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เป็นกรรมการ โดยให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการ และรองเลขาธิการคนหนึ่งซึ่งเลขาธิการมอบหมายเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้ผู้แทนภาคประชาชนในจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.)**

(๑) พิจารณาให้ความเห็นชอบยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่ ศอ.บต. เสนอ รวมทั้งแผนงาน โครงการ และการจัดตั้งงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนการกำหนดเขตพัฒนาพิเศษและกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนาเขตพัฒนาพิเศษที่ ศอ.บต. เสนอ



(๒) พิจารณาเสนอแนะหน่วยงานของรัฐให้จัดทำแผนพัฒนา  
แผนงาน และโครงการพร้อมด้วยงบประมาณในเขตจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) กำกับ เร่งรัด ติดตาม แก้ไขกฎระเบียบ และลดขั้นตอน  
การปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อให้การพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นไปอย่างมี  
ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

(๔) เสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในเขตจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือ  
ปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ  
กพต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

### ๓.๒) องค์การระดับผู้บริหาร

ให้มีศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ เรียก  
โดยย่อว่า “ศอ.บต.” เป็นส่วนราชการรูปแบบเฉพาะที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี  
กระทรวง หรือทบวง มีฐานะเป็นนิติบุคคล และอยู่ในบังคับบัญชาของ  
นายกรัฐมนตรี มีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ในจังหวัด  
ชายแดนภาคใต้ และหากการบริหารราชการของ ศอ.บต. กฎหมายนี้มีได้บัญญัติ  
ไว้เป็นอย่างอื่นหรือคณะรัฐมนตรีมิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ก็ให้ปฏิบัติตาม  
กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยระเบียบ  
ข้าราชการพลเรือน

#### อำนาจหน้าที่ของ ศอ.บต. ในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑) จัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้  
ตามข้อ ๒) (๒) และจัดทำแผนปฏิบัติการที่จะดำเนินการในจังหวัดชายแดน  
ภาคใต้ให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้  
รวมทั้งให้การเสนอแนะและบูรณาการ แผนงาน และโครงการในด้านการ  
พัฒนาของกระทรวง ทบวง กรม และหน่วยงานอื่นของรัฐ ที่ดำเนินการใน  
จังหวัดชายแดนภาคใต้ ตลอดจนกำกับ เร่งรัด และติดตามการปฏิบัติของ  
หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการดังกล่าว

(๒) ดำเนินการตามแผนงานและโครงการต่อเนื่องจาก  
แผนงานและโครงการที่หน่วยงานของรัฐไม่อาจดำเนินการต่อไปได้ ซึ่งหาก  
ไม่ดำเนินการจะส่งผลเสียต่อการแก้ไขปัญหาตามยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนา  
จังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) ค้ำครองสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยและความเป็นธรรมแก่  
ประชาชน รวมถึงการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและ

ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐอันสืบเนื่องมาจาก เหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามระเบียบที่ กพต. กำหนด ทั้งนี้ ไม่ตัดสิทธิประโยชน์ที่ผู้นั้นได้รับตามกฎหมายอื่น

(๔) เสนอแนะมาตรการสร้างขวัญและกำลังใจสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐในจังหวัดชายแดนภาคใต้ต่อคณะรัฐมนตรี

(๕) เสนอแนะหรือแนะนำต่อหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับ ลักษณะอันพึงประสงค์ของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งจะส่งให้ไปปฏิบัติหน้าที่ใน จังหวัดชายแดนภาคใต้ รวมทั้งดำเนินการให้มีการพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และบูรณาการ การปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนเพื่อให้ปฏิบัติงาน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับสภาพทางสังคม เศรษฐกิจ และวิถีชีวิตของประชาชน

(๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วนใน การแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ และร่วมมือกับส่วนราชการที่ เกี่ยวข้องในการเสริมสร้างความสัมพันธ์ ความเข้าใจอันดีและประสานงาน ในโครงการ ความร่วมมือ ความช่วยเหลือ และการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ จังหวัดชายแดนภาคใต้กับต่างประเทศ

(๗) ส่งเสริม สนับสนุน อำนวยความสะดวกและแก้ไข ปัญหาแก่คนไทยในจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่เดินทางไปประกอบพิธีฮัจญ์ ณ ราชอาณาจักรซาอุดีอาระเบีย

(๘) ส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการการศึกษาในจังหวัด ชายแดนภาคใต้

(๙) ประชาสัมพันธ์นโยบาย และการดำเนินงานของ ศอ.บต. และรัฐบาล รวมทั้งเผยแพร่ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น เพื่อสร้างความเข้าใจอันดีแก่คนไทยทั้งในและต่างประเทศ

(๑๐) ส่งเสริมแนวคิดด้านพหุวัฒนธรรมในฐานะที่เป็นส่วนสำคัญ ของวัฒนธรรมแห่งชาติ รวมถึงการลดการผูกขาดทางวัฒนธรรมหรือการจัด การเลือกปฏิบัติทางวัฒนธรรมโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดต่อ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ ของ ศอ.บต. หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ให้ ศอ.บต. จัดทำสรุปสถานการณ์ ปัญหา และอุปสรรค ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้เสนอต่อคณะรัฐมนตรีทุก ๑ ปี และให้คณะรัฐมนตรีเสนอรัฐสภาเพื่อทราบ



## ๔) การบริหารงาน

กฎหมายได้กำหนดให้ ศอ.บต. มีการบริหารงานในลักษณะพิเศษ บางประการ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ ความคล่องตัว และมีความยืดหยุ่นดังนี้

**๔.๑) การกำหนดเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนา** ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของ กพต. อาจกำหนดให้เขตพื้นที่ใดในจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นเขตพัฒนาพิเศษเฉพาะกิจและกำหนดกรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนา<sup>๓</sup> ในเขตพื้นที่นั้นได้

**๔.๒) เลขานุการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้** กฎหมายได้กำหนดให้เลขานุการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ มีฐานะเทียบเท่าปลัดกระทรวง รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่ของ ศอ.บต. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้างซึ่งปฏิบัติงานใน ศอ.บต. ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี โดยมีรองเลขานุการตามจำนวนที่นายกรัฐมนตรีกำหนดเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานตามที่เลขานุการมอบหมายก็ได้ โดยให้เลขานุการและรองเลขานุการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ

ทั้งนี้ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้นำความกราบบังคมทูลเพื่อโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเลขานุการและรองเลขานุการ และให้เลขานุการและรองเลขานุการพ้นจากตำแหน่ง

**อำนาจหน้าที่ของเลขานุการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้**

(๑) อนุมัติให้เลื่อนเงินเดือนประจำปีเป็นกรณีพิเศษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดชายแดนภาคใต้นอกเหนือจากการอนุมัติของผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

(๒) สั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้หนึ่งผู้ใดออกจากพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในกรณีที่ข้อเท็จจริงปรากฏแก่เลขานุการหรือโดยการเสนอของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนผู้นั้นมีพฤติกรรมไม่เหมาะสมจนเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนหรือไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนหรือความไม่สงบในจังหวัด

<sup>๓</sup>กรอบแนวทางการบริหารและการพัฒนา อย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญครอบคลุมในด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศาสนา วัฒนธรรม การศึกษา สาธารณสุข ทักษะเทคโนโลยี การต่างประเทศ การปฏิบัติการเชิงจิตวิทยา การบริหารจัดการ และด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ทั้งนี้ ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อนโยบายตามมาตรา ๔ และยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาที่ กพต. ให้ความเห็นชอบแล้ว.

ชายแดนภาคใต้ หรือกระทำการอันอาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน โดยการแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นสังกัดอยู่ทราบพร้อมด้วยเหตุผล แต่ทั้งนี้ ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ซึ่งได้รับคำสั่งให้ออกจากพื้นที่ดังกล่าว มีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการต่อนายกรัฐมนตรี ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำสั่ง

แต่ในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นไม่ใช่เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนหรือซึ่งเป็นผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ใดมีพฤติกรรมหรือกระทำการไม่เหมาะสมเช่นเดียวกับที่กล่าวมาข้างต้น ให้เลขาธิการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นหรือผู้ที่มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน

(๓) ในกรณีที่ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา สามี ภริยา ผู้บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือญาติสนิทของบุคคลดังกล่าวร้องเรียนว่า ไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญา เลขาธิการอาจให้พนักงานสอบสวนหรือหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมาชี้แจง หากเห็นว่าผู้ต้องหาหรือผู้เสียหายไม่ได้ได้รับความเป็นธรรมจากการสอบสวนคดีอาญาจริง ให้เลขาธิการแจ้งหัวหน้าของพนักงานสอบสวนนั้นพิจารณาดำเนินการให้เกิดความเป็นธรรมต่อไป

**๔.๓) การจัดแบ่งส่วนงานภายใน ศอ.บต.** กฎหมายกำหนดให้ ศอ.บต. โดยความเห็นชอบของนายกรัฐมนตรีมีอำนาจจัดแบ่งส่วนงานภายใน ศอ.บต. และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว โดยทำเป็นประกาศของ ศอ.บต. และประกาศในราชกิจจานุเบกษา และให้หน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือนจัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภายในดังกล่าวตามจำนวนที่เลขาธิการร้องขอโดยเร็ว และให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลหรือองค์กรอื่นที่มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกันของหน่วยงานของรัฐนั้นจัดให้หน่วยงานของรัฐที่จัดส่งเจ้าหน้าที่ของรัฐไปปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานภายในของ ศอ.บต. มีอัตรากำลังทดแทนเท่าจำนวนอัตรากำลังที่จัดส่งไป

**๔.๔) การมอบอำนาจ** นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง อธิบดีหรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่า จะมอบอำนาจให้เลขาธิการเป็นผู้ปฏิบัติราชการแทนก็ได้ และเลขาธิการจะมอบอำนาจของตนและอำนาจที่เลขาธิการได้รับมอบดังกล่าวให้แก่รองเลขาธิการหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นก็ได้ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีจะกำหนดให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง



ปลัดทรวง อธิบดี หรือหัวหน้าส่วนราชการซึ่งดำรงตำแหน่งเทียบเท่าอธิบดีขึ้นไป ต้องมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งตามที่กำหนดให้เลขาธิการ เพื่อปฏิบัติการในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ก็ได้

### ๕) การมีส่วนร่วมของประชาชน

กฎหมายกำหนดให้มีสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้<sup>๔</sup> ประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ในจังหวัดชายแดนภาคใต้ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่นายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๔๙ คน ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดละ ๑ คน
  - (๒) ผู้แทนกำนันและผู้ใหญ่บ้านจังหวัดละ ๑ คน
  - (๓) ผู้แทนกรรมการอิสลามประจำจังหวัดและอิหม่ามประจำมัสยิดจังหวัดละ ๑ คน ผู้แทนเจ้าอาวาสในพระพุทธศาสนาจังหวัดละ ๑ คน และผู้แทนศาสนาอื่นจำนวน ๑ คน
  - (๔) ผู้แทนผู้ซึ่งมีความรู้ความเข้าใจในการพัฒนาสังคม ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวิถีชีวิตของประชาชนในพื้นที่จังหวัดละ ๑ คน
  - (๕) ผู้แทนผู้สอนและบุคลากรทางการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติจังหวัดละ ๑ คน ผู้แทนสถาบันศึกษาปอเนาะตามระเบียบกระทรวงศึกษาธิการว่าด้วยสถาบันศึกษาปอเนาะ จำนวน ๑ คน และผู้แทนโรงเรียนเอกชนสอนศาสนา จำนวน ๑ คน
  - (๖) ผู้แทนกลุ่มสตรีจังหวัดละ ๑ คน
  - (๗) ผู้แทนหอการค้าจังหวัดและสภาอุตสาหกรรมจังหวัดซึ่งมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีในด้านเศรษฐกิจ พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม แรงงาน หรือเกษตรกรรมจังหวัดละ ๑ คน
  - (๘) ผู้แทนสื่อมวลชนในกิจการหนังสือพิมพ์ กิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์จำนวน ๑ คน
  - (๙) ผู้ทรงคุณวุฒิอื่นซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐจำนวนไม่เกิน ๕ คน
- ในการแต่งตั้งสมาชิกตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) และ (๘) นั้น ให้แต่งตั้งจากบุคคลซึ่งได้มาจากการเลือกกันเองหรือในแต่ละกลุ่มอาจเลือกบุคคลอื่นที่เห็นสมควรเพื่อเสนอแต่งตั้งเป็นผู้แทนสมาชิกในประเภทของตนได้

<sup>๔</sup> ทั้งนี้เมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ หรือนับแต่วันที่สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้พ้นจากตำแหน่งตามวาระ แล้วแต่กรณี ในกรณีที่มีเหตุใด ๆ ทำให้การเลือกสมาชิกดังกล่าว มีจำนวนไม่ถึง ๔๙ คนแต่มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๔๐ คน ให้ถือว่าสมาชิกจำนวนนั้นประกอบเป็นสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้แต่ต้องดำเนินการให้มีสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้ครบจำนวน ๔๙ คนโดยเร็ว และให้สมาชิกที่ได้รับแต่งตั้งในภายหลังนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของสมาชิกซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว.

และให้สมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ เลือกสมาชิกด้วยตนเองเป็นประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑ คน รองประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๒ คน และเลขานุการสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ ๑ คน โดยสมาชิกดังกล่าว มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

#### อำนาจหน้าที่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๑) ให้ความเห็นในนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ที่สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติจัดทำหรือปรับปรุงเพื่อเสนอสภาความมั่นคงแห่งชาติพิจารณา

(๒) ให้คำปรึกษา เสนอแนะ ร่วมมือ และประสานงานกับ ศอ.บต. ในการปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

(๓) ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ของ ศอ.บต. แล้วรายงานต่อเลขาธิการ และนายกรัฐมนตรีเพื่อทราบ

(๔) ให้ความเห็นในเรื่องที่นายกรัฐมนตรี หรือเลขาธิการเห็นว่าสมควรได้รับฟังความคิดเห็นของสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เพื่อประกอบการพิจารณาในการบริหาร การพัฒนา และการแก้ไขปัญหาในจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๕) แสวงหาข้อเท็จจริง ข้อมูลข่าวสาร หรือข้อคิดเห็นจากแหล่งต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่

(๖) เสนอความเห็นต่อเลขาธิการเพื่อประกอบการพิจารณาในการสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่ายพลเรือนออกไปจากจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามข้อ ๔.๒) และหากมีกรณีฉุกเฉินหรือมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้จะเสนอความเห็นไปก่อนก็ได้ แล้วรายงานให้สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ทราบโดยเร็ว

(๗) พิจารณาเรื่องร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับปัญหาความไม่เป็นธรรมหรือได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจากการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือการละเลยการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อการนี้อาจเชิญเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นหรือให้จัดส่งเอกสารหรือข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาได้ตามความจำเป็น



(๘) แต่งตั้งคณะกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือหรือปฏิบัติงานได้ตามความเหมาะสม

(๙) ออกระเบียบเกี่ยวกับการประชุมและระเบียบอื่นที่จำเป็นในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่

## ๖) การกำหนดความเชื่อมโยงการบริหารจากระบบเก่าสู่ระบบใหม่

(๑) ให้นโยบายเสริมสร้างสันติสุขในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๖/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นนโยบายการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามข้อ ๒) จนกว่าจะได้จัดทำนโยบายขึ้นใหม่หรือปรับปรุงตามกฎหมายนี้ และให้ถือว่ายุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ (พ.ศ. ๒๕๕๐ - พ.ศ. ๒๕๕๔) ในส่วนที่เกี่ยวกับด้านการพัฒนา เป็นยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามข้อ ๒) (๒) จนกว่าศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้จะจัดทำยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้

(๒) ในระหว่างที่ยังมิได้แต่งตั้งประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และยังมิได้มีการคัดเลือกผู้แทนภาคประชาชนโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้เป็นกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ให้คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ประกอบด้วย กรรมการโดยตำแหน่งที่เหลืออยู่ตามข้อ ๓.๑) และปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้และผู้แทนภาคประชาชนซึ่งได้รับการคัดเลือกโดยสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๓) ให้สภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๕๙ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๙ ทำหน้าที่สภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งสมาชิกสภาที่ปรึกษาการบริหารและการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ ซึ่งต้องไม่เกิน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ทั้งนี้ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๙ และมาตรา ๒๐ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาที่ปรึกษาเสริมสร้างสันติสุขจังหวัดชายแดนภาคใต้

(๔) ให้โอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างและอัตรากำลัง เฉพาะของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้

ตามมาตรา ๒๖<sup>๕</sup> ตลอดจนงบประมาณและหนี้สินของกองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักรในส่วนที่เกี่ยวกับภารกิจของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาเป็นของศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้

(๕) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ ในวันก่อนวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารราชการจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ และให้ผู้ดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามพระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ อยู่ในวันก่อนวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่รองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ จนกว่าจะมีการแต่งตั้งรองเลขาธิการศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ตามกฎหมายนี้ด้วย **อ**

หมายเหตุ:-

- พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

“พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า “ให้ศูนย์อำนวยการบริหารจังหวัดชายแดนภาคใต้ และกองบัญชาการผสมพลเรือน ตำรวจ ทหาร ที่จัดตั้งขึ้นตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒๐๗/๒๕๔๙ เรื่อง การบริหารราชการในจังหวัดชายแดนภาคใต้ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นศูนย์อำนวยการหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัตินี้”.



อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพการเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) และให้ส่งเรื่องไปยังผู้ร้อง เพื่อส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยเกี่ยวกับสมาชิกภาพของผู้ถูกร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าผู้ถูกร้องเป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม ซึ่งถือว่าเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) แล้วมีมติให้ส่งเรื่องไปยังประธานวุฒิสภา และเมื่อประธานวุฒิสภาส่งเรื่องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคสาม ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

## ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๔) ประกอบมาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากคำร้อง คำชี้แจงแก้ข้อกล่าวหา และเอกสารประกอบแล้วปรากฏว่า นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม เป็นบุตรของนายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ ผู้ถูกร้อง ซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา จึงมีปัญหาที่ต้องวินิจฉัยก่อนว่า การที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี ตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ได้มีบทนิยามศัพท์คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ไว้โดยเฉพาะ แต่เมื่อพิเคราะห์จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ประกอบกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่มีอยู่ในขณะนี้แล้ว เห็นได้ว่า ตำแหน่งทางการเมืองหมายถึง ตำแหน่งที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเป็นการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงเทศบาลด้วย ตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลเป็นตำแหน่งที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลนั้น มีอำนาจหน้าที่ในระดับนโยบายและกำกับทิศทางการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น



ในเขตเทศบาลตำบลดังกล่าว ดังนั้น จึงเป็นตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง ทั้งเมื่อพิเคราะห์ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ ทั้งมาตราแล้วจะเห็นได้อีกทางหนึ่งว่า ตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งผู้บริหารเทศบาลตำบลด้วยนั้น อยู่ในความหมายของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ดังมาตรา ๑๑๕ (๙) ได้บัญญัติถึงลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาไว้อีกข้อหนึ่งว่า จะต้องไม่เป็นรัฐมนตรีหรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งมีใช้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือเคยเป็นแต่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วยังไม่เกินห้าปี ซึ่งแสดงว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองประเภทหนึ่ง แต่ไม่ประสงค์จะให้ เป็นลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๕ (๙) นี้ จึงต้องเขียนยกเว้นไว้ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลจึงเข้าลักษณะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) ซึ่งมีได้ มีข้อความยกเว้นไว้เหมือนดังในกรณีมาตรา ๑๑๕ (๙)

สำหรับข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่าจะต้องตีความคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ในมาตรา ๑๑๕ (๕) ให้ความหมายในระดับเดียวกับคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร” ซึ่งเป็นคำที่นำหน้ามาก่อนนั้น ไม่อาจนำมาใช้ได้ เพราะหลักการตีความกฎหมายดังกล่าว (ejusdem generis rule) จะใช้กับกรณีที่เป็นคำที่มีความหมายทั่วไปที่ตามหลังคำที่มีความหมายเฉพาะมากกว่าสองคำขึ้นไปเท่านั้น หากอาจนำมาใช้กับกรณีที่มีคำเฉพาะนำหน้าเพียงคำเดียวดังเช่นในมาตรา ๑๑๕ (๕) ได้ไม่

ประกอบกับเมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ และการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์แล้ว เห็นได้ว่ามีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือได้รับการเสนอชื่อเพื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา โดยกำหนดให้สอดคล้องกับปัญหาการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา และการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งอาจถูกครอบงำโดยบุคคลที่อยู่ในครอบครัวเดียวกัน เช่น บุพการี คู่สมรส บุตร เพื่อให้การดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลาง โปร่งใส และปราศจากการแทรกแซง ทำให้สมาชิกวุฒิสภามีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่อย่างแท้จริง ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งแม้ว่าอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะไม่สามารถควบคุมการทำงาน หรือถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีได้โดยตรง แต่ก็อาจเข้าไปก้าวกายแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือของผู้อื่น ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้

ที่ผู้ถูกร้องโต้แย้งว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๙ (๖) กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เป็น “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ต้องเป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น ซึ่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่า ... (๙) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” เห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเพียงการกำหนดกรอบของผู้ดำรงตำแหน่ง

ทางการเมืองในท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเท่านั้น และการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถปรับเปลี่ยนได้ตลอดเวลา โดยประกาศของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ มิได้หมายความว่าผู้ดำรงตำแหน่งที่มีได้อยู่ในเกณฑ์ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวมิใช่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแต่อย่างใด

ดังนั้น เมื่อข้อเท็จจริงฟังได้ว่า ผู้ถูกร้องซึ่งเป็นสมาชิกวุฒิสภา เป็นบุพการีของนายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ นายกเทศมนตรีตำบลศรีสงครามซึ่งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น และเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จึงมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) นับแต่วันที่มิเหตุให้ผู้ถูกร้องเป็นบุคคลผู้มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) คือ วันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า นายอิทธิพล เรืองวรบูรณ์ สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๕ (๕) เป็นเหตุให้สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๔) นับแต่วันที่มิเหตุให้ผู้ถูกร้องมีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๕) คือวันที่นายยุทธนา เรืองวรบูรณ์ บุตรของผู้ถูกร้องได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลศรีสงคราม อำเภอศรีสงคราม จังหวัดนครพนม



## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๕๔ วันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๔

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญ  
วินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา สิ้นสุดลง  
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙  
(๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

ระหว่าง { นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๑๖ คน ผู้ร้อง  
นายไพบูลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง

### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาได้มีหนังสือส่งคำร้องของนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์ สมาชิกวุฒิสภา และคณะ  
รวม ๑๖ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบูลย์ นิติตะวัน  
สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา  
๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหา ซึ่งต่อมาประธานวุฒิสภาได้แต่งตั้งให้ผู้ถูกร้อง  
เป็นประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ตามคำสั่งวุฒิสภา ที่ ๒๓/๒๕๕๑  
เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา ลงวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๑  
คุณหญิงจรรุวรรณได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๕๓  
ถึงประธานวุฒิสภา เพื่อขอให้วุฒิสภาพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องการสรรหา  
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และประธานวุฒิสภามอบหมายให้  
คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาพิจารณาประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าว  
ต่อมาวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๓ คณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้ประชุมพิจารณา  
และมีความเห็นเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว ตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย และต่อมา  
คุณหญิงจรรุวรรณ ได้มีหนังสือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ลงวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ ถึงผู้ถูกร้อง  
ในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภา เพื่อขอทราบความเห็นทางกฎหมาย  
ของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาในประเด็นปัญหาข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติ  
หน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประกอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

และผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาได้แจ้งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาดังกล่าวไปให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามหนังสือที่ร้องขอในวันเดียวกัน

ผู้ร้องเห็นว่า สืบเนื่องจากผู้ถูกร้องเป็นสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการสรรหาโดยได้รับการเสนอชื่อจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินและเคยเป็นที่ปรึกษาผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินในขณะที่คุณหญิงจาวรพรรณดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน กรณีจึงทำให้เห็นว่า ผู้ถูกร้องได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาและประธานคณะกรรมการที่ปรึกษาประธานวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้อง หรือเพื่อประโยชน์ของคุณหญิงจาวรพรรณไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ ซึ่งเป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๙ (๕) จึงเข้าชื่อร่วมกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเพื่อให้ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ บัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาสิ้นสุดลง เมื่อ ... (๕) กระทำการอันต้องห้ามตามมาตรา ๑๑๖ มาตรา ๒๖๕ หรือมาตรา ๒๖๖” มาตรา ๒๖๖ บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของพรรคการเมือง ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ...” และมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิเข้าชื่อร้องต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิกว่า สมาชิกภาพของสมาชิกคนใดคนหนึ่งแห่งสภานั้นสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๐๖ (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) (๑๐) หรือ (๑๑) หรือมาตรา ๑๑๙ (๓) (๔) (๕) (๗) หรือ (๘) แล้วแต่กรณี และให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับคำร้องส่งคำร้องนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพของสมาชิกผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่” ดังนั้น เมื่อสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภาว่าสมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) และเมื่อประธานวุฒิสภาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญ กรณี



จึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณา และการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๓) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับวินิจฉัยคำร้องนี้ได้

ในเบื้องต้นมีประเด็นที่ต้องพิจารณาก่อนว่า ข้อโต้แย้งของผู้ถูกร้องที่ว่า คำร้องแก้ไข ฉบับลงวันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๕๓ ซึ่งมีนายเรืองไกร ลีภิพัฒน์นะ ลงชื่อเพียงผู้เดียวถูกต้องตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๑ หรือไม่ นั้น เห็นว่า คำร้อง ที่นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์นะ และคณะ ยื่นต่อประธานวุฒิสภาเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ แล้ว ส่วนคำร้องแก้ไขฉบับดังกล่าวที่ นายเรืองไกร ลีภิพัฒน์นะเป็นผู้แก้ไข คำร้องนั้น เป็นการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเฉพาะในส่วนข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์ ที่เกี่ยวข้อง และเหตุผลสนับสนุน เพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๘ วรรคหนึ่ง (๓) และ (๔) การแก้ไขคำร้องดังกล่าวจึงเป็น การดำเนินการให้ถูกต้องตามคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ โดยไม่ได้มีการแก้ไขหรือเพิ่มเติมประเด็นแห่งคดี แต่อย่างใด คำร้องแก้ไขจึงชอบด้วยรัฐธรรมนูญและข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของนายไพบุลย์ นิติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖๖ (๑) บัญญัติห้ามสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีให้ใช้สถานะหรือตำแหน่งของตนเข้าไป ก้าวกายหรือแทรกแซงการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ กิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือราชการ ส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ของตนเอง หรือของผู้อื่น หรือเพื่อประโยชน์ของพรรคการเมืองไม่ว่า โดยทางตรงหรือทางอ้อม ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้หลักประกันแก่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายราชการ ประจำ สามารถทำหน้าที่ประจำของตนไปได้อย่างเป็นกลางทางการเมือง ไม่ต้องหวั่นเกรงว่าจะถูก แทรกแซงหรือก้าวกายจากฝ่ายการเมือง

การที่คุณหญิงจรรุวรรณได้มีหนังสือถึงผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประชานวุฒิสภา เพื่อขอทราบความเห็นของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประชานวุฒิสภาในประเด็น ข้อกฎหมายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเพื่อประกอบการปฏิบัติราชการ ของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมาย ประชานวุฒิสภาส่งบันทึกความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประชานวุฒิสภา ให้ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มีการร้องขอ และต่อมาคุณหญิงจรรุวรรณนำบันทึกความเห็น ของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประชานวุฒิสภาดังกล่าวไปกล่าวอ้างต่อคณะผู้บริหารของสำนักงาน การตรวจเงินแผ่นดินนั้น เห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภามีหน้าที่หลักในการตรวจสอบและ

กลั่นกรองกฎหมาย ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ และพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลดำรงตำแหน่ง และถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สำหรับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาตามคำสั่งของประธานวุฒิสภาให้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและให้ความเห็นทางด้านกฎหมายแก่ประธานวุฒิสภาตามที่ประธานวุฒิสภามอบหมาย และให้รายงานผลการดำเนินงานตามภารกิจให้ประธานวุฒิสภาทราบเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภา เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวแล้วเห็นว่า การที่ผู้ถูกร้องในฐานะประธานคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาแจ้งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาเป็นเพียงการให้ข้อมูลตามที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ ร้องขอเพื่อประโยชน์ทางราชการ แม้ว่า คุณหญิงจาวรรรณนำไปใช้อ้างก็ไม่เกี่ยวข้องกับผู้ถูกร้อง ประกอบกับความเห็นทางกฎหมายดังกล่าวเป็นความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการที่ปรึกษากฎหมายประธานวุฒิสภาซึ่งใช้เป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของประธานวุฒิสภาตามที่ได้รับมอบหมาย มิใช่ความเห็นส่วนตัวของผู้ถูกร้อง อีกทั้งการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินย่อมเป็นไปตามกรอบของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงไม่ถึงว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นสมาชิกวุฒิสภาเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของผู้ถูกร้อง ของผู้อื่น ในการปฏิบัติราชการหรือการดำเนินงานในหน้าที่ประจำของข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๑)

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพความเป็นสมาชิกวุฒิสภาของนายไพบูลย์ นิติตะวัน ผู้ถูกร้องไม่สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๑๙ (๕) ประกอบมาตรา ๒๖๖



## คำสั่งศาลปกครองสูงสุด ที่ ๔๐๕/๒๕๕๙ วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๙

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(คำร้องอุทธรณ์คำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา)

ระหว่าง { นายมานพ สังข์ศิริ ผู้ฟ้องคดี  
คณะกรรมการแพทยสภา ผู้ถูกฟ้องคดี

### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ พิจารณาเรื่องร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมของผู้ฟ้องคดีตามหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลนางอนงค์ สังข์ศิริ ภรรยาของผู้ฟ้องคดีว่าคดีไม่มีมูล เนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า พันโท นายแพทย์วัลลภ ศานติธรรม ได้ให้การรักษาผู้ป่วยตามอาการแต่ผู้ป่วยมีอาการทรุดลงเรื่อย ๆ ซึ่งแพทย์ได้ให้ความช่วยเหลือผู้ป่วยอย่างเต็มที่ แต่เป็นเหตุสุดวิสัยที่จะช่วยเหลือได้ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ามติของผู้ถูกฟ้องคดี เป็นมติที่ไม่ชอบ เพราะไม่นำข้อมูลที่ผู้ฟ้องคดีแจ้งไว้ตามหนังสือร้องเรียนทั้งหมดมาพิจารณา อันไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดี ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหายและต้องเสียทรัพย์สินที่ไม่สามารถนำคืนวัสดุทางการแพทย์เพื่อขอคืนเงินมัดจำและค่าเสียหายอื่น เช่น ค่าปลงศพ ค่าการทำศพตามประเพณี ค่าลอยอังคาร ค่าพิธีสงฆ์ ค่าเสียหายที่ต้องจ่ายขณะรักษาพยาบาลเมื่อเข้าประกันในโครงการประกันสุขภาพแล้ว ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ และค่าเสียหายทางจิตใจที่ต้องเสียภรรยา จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งดังนี้

๑. ให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

๒. ให้ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้ พันโท นายแพทย์วัลลภ ศานติธรรม และโรงพยาบาลค่ายจिरประวัติ จังหวัดนครสวรรค์ จ่ายค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีไม่น้อยกว่า ๓๕๐,๐๐๐ บาท พร้อมส่งคืนหลอดใส่คอเบอร์ ๘ ด้วย

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า มูลเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้สืบเนื่องมาจากผู้ฟ้องคดีมีหนังสือร้องขอความเป็นธรรมต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีดำเนินการให้โรงพยาบาลค่ายจिरประวัติ คืนเงินค่ารักษาพยาบาลภรรยาของผู้ฟ้องคดีในส่วนที่จ่ายเกิน พร้อมส่งคืนหลอดใส่คอเบอร์ ๘ ที่ผู้ฟ้องคดียืมมาจากโรงพยาบาลอื่นซึ่งเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีตามมาตรา ๒๑

แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ แม้ผู้ถูกฟ้องคดีจะมีมติว่าเรื่องร้องเรียนของผู้ฟ้องคดีไม่มีมูล และมติดังกล่าวเป็นคำสั่งทางปกครอง แต่คำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวก็ไม่ทำให้ผู้ฟ้องคดีเสียหายในการฟ้องเรียกค่าเสียหายทางแพ่ง จากพันโท นายแพทย์วัลลภ ศานติธรรม และโรงพยาบาลค่ายจिरประวัต ที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่าทำให้ตนได้รับความเสียหาย ผู้ฟ้องคดีจึงมิใช่ผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ผู้ฟ้องคดียื่นคำร้องอุทธรณ์คำสั่งในคดีหมายเลขดำที่ ๑๖๗๕/๒๕๔๘ หมายเลขแดงที่ ๑๔๗๑/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณา ความว่า เมื่อมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๔๘ ลงวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ที่ว่าคดีไม่มีมูล เป็นคำสั่งทางปกครอง แม้ผู้ฟ้องคดีจะไม่เสียหายในการเรียกค่าเสียหายจากพันโท นายแพทย์วัลลภ ศานติธรรม และโรงพยาบาลค่ายจिरประวัต แต่เมื่อผู้ฟ้องคดีนำคดีขึ้นสู่ศาล ผู้ถูกฟ้องคดีก็จะนำมติดังกล่าวและคำสั่งศาลปกครองชั้นต้นที่ไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาขึ้นต่อสู้ผู้ฟ้องคดี ซึ่งจะเป็นปฏิกิริยาและก่อให้เกิดความเดือดร้อนเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีเป็นอันมาก จึงขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำสั่งให้รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณา

## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

ศาลปกครองสูงสุดพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติว่าผู้ที่จะมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองต้องเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ศาลปกครองต้องสามารถกำหนดค่าบังคับตามมาตรา ๗๒ ได้ วรรคสอง บัญญัติว่าในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ จะต้องดำเนินในเรื่องนั้นก่อนนำคดีมาฟ้องศาล

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีมีหนังสือลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๔๗ ถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลภรรยาของผู้ฟ้องคดีโดยพันโท นายแพทย์วัลลภ ศานติธรรม จนเป็นเหตุให้ภรรยาของผู้ฟ้องคดีเสียชีวิต โดยกล่าวถึงพฤติกรรมของนายแพทย์เจ้าของไข้ที่ไม่เอาใจใส่ดูแลผู้ป่วยไม่อนุญาตให้ผู้ป่วยย้ายโรงพยาบาล ไม่จัดหาวัสดุทางการแพทย์ให้ผู้ป่วย และเรียกเก็บค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมจากผู้ป่วยที่เข้ารับรักษาในโครงการประกันสุขภาพ ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติว่าคดีไม่มีมูล ผู้ฟ้องคดีจึงขอให้ศาลเพิกถอนมติดังกล่าว เห็นว่า กฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรมมีเจตนารมณ์เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพเวชกรรมและคุ้มครองความปลอดภัยของประชาชน จึงกำหนดให้มีแพทยสภาทำหน้าที่ควบคุมความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้ถูกต้องตามจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม และเมื่อบุคคลใดได้รับความเสียหายเพราะการประพฤตินิติจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบ



วิชาชีพเวชกรรมผู้ใด บุคคลนั้นมีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้นต่อแพทยสภา ข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า เมื่อแพทยสภาได้รับเรื่องกล่าวหาจากผู้ฟ้องคดีแล้วก็ได้ส่งเรื่องไปให้คณะกรรมการจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ชุดที่เก้า พิจารณาแล้วเสนอความเห็นต่อผู้ถูกฟ้องคดี และในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีครั้งที่ ๗/๒๕๔๘ วันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ผู้ถูกฟ้องคดีเห็นว่า ภาระยาของผู้ฟ้องคดีมีอาการทรุดลงเรื่อย ๆ แพทย์ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างเต็มที่แล้วจึงมีมติว่าคดีไม่มีมูล


สำหรับปัญหาที่จะต้องพิจารณาคือผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรือไม่ นั้นเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งมติดังกล่าวเป็นหนังสือแพทยสภา ด่วนที่สุด ที่ พส.๐๑๑/๑๘๒๘ ลงวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๔๘ เมื่อผู้ฟ้องคดีได้รับหนังสือแล้วเห็นว่าเป็นมติที่ไม่ชอบ ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากมติดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีและมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้กรณีนี้ที่คณะกรรมการมีมติว่าคดีไม่มีมูล ก็เป็นกรณีที่ไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อนจะดำเนินการตามมตินั้น ตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ และมตินี้ก็เป็นคำสั่งทางปกครองออกโดยคณะกรรมการซึ่งไม่ต้องอุทธรณ์คำสั่งตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ด้วยผู้ฟ้องคดีจึงไม่ต้องดำเนินการใดๆ เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายก่อนนำคดีมาฟ้องศาลตามมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว

ส่วนคำขอที่ให้ผู้ถูกฟ้องคดีบังคับให้นายแพทย์เจ้าของไข้ และโรงพยาบาลค่ายจิรประวัติจ่ายค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี พร้อมส่งคืนวัสดุทางการแพทย์นั้น เห็นว่าคำขอดังกล่าวไม่อยู่ในอำนาจวินิจฉัยของผู้ถูกฟ้องคดีตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ และกรณีดังกล่าวเป็นการฟ้องว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ คำขอของผู้ฟ้องคดีนี้จึงไม่อยู่ในอำนาจพิจารณาของศาลปกครอง ที่ศาลปกครองชั้นต้นไม่รับคำฟ้องในข้อนี้ไว้พิจารณา จึงชอบแล้ว

### ๓. ผลคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

จึงมีคำสั่งแก้คำสั่งของศาลปกครองชั้นต้นเป็นให้รับคำฟ้องที่ขอให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีไว้พิจารณา นอกจากนี้ที่แก้ไขเป็นไปตามคำสั่งของศาลปกครองชั้นต้น **จ**





ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะได้รับการปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับตนเอง  
จากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพโดยเคร่งครัด  
เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ป่วยหรือการปฏิบัติหน้าที่  
ตามกฎหมาย ผู้ป่วยมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลอย่างครบถ้วน

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๗)



LIART



นายอภิวัฒน์ สุดสา  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่าง ฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ

### บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับที่ผ่านมารวมทั้งฉบับปัจจุบันได้บัญญัติรับรองหลักการอันเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตยใน “ระบบรัฐสภา” คือ “การยุบสภาผู้แทนราษฎร” โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่งว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” วรรคสองบัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรให้กระทำโดยพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องกำหนดวันเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไป ภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่าสี่สิบห้าวันแต่ไม่เกินหกสิบวันนับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร” และวรรคสามบัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎร จะกระทำได้เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน”

ประเทศไทยนับแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดสำหรับใช้เป็นกติกาในการปกครองประเทศฉบับแรกเมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา ได้มีการยุบสภามาแล้วจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง ซึ่งในการยุบสภาแต่ละครั้งฝ่ายบริหารได้อาศัยเหตุผลในการยุบสภาแตกต่างกันไป ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในเบื้องต้นว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎร คือ อะไร มีวัตถุประสงค์อย่างไร ในทางปฏิบัติอาศัยเหตุผลใดในการยุบสภา ผู้ใดมีอำนาจยุบสภา ยุบสภาแล้วมีผลอย่างไร ตลอดจนประวัติศาสตร์การยุบสภาในประเทศไทย คอลัมน์คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอเสนอเรื่อง “การยุบสภาผู้แทนราษฎร : ดุลยภาพแห่งอำนาจระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ” ดังนี้



LIRT

## ๑. การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีความหมายอย่างไร

คำว่า“การยุบสภา” (Dissolution of Parliament) เป็นศัพท์ในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญมิได้มีการบัญญัติขบถนยามไว้ว่ามีความหมายอย่างไร แต่จากการศึกษาได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

ศ.ดร.วิชฌู เกรืองาม ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” (Dissolution of Parliament) หมายถึง การที่ประมุขของรัฐ โดยคำแนะนำของฝ่ายบริหารประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนครบวาระ<sup>๑</sup>

อุทัย หิรัญโต ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” คือ การกระทำโดยอำนาจของประมุขแห่งรัฐ ให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติหรือสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงก่อนหมดอายุตามปกติที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้<sup>๒</sup>

Dr. B.S. Markesinis ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” คือ การกระทำของฝ่ายบริหารเพื่อเพิกถอนฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเป็นผู้ตัดสินปัญหา ซึ่งเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ กฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศ มิใช่เป็นผลของอำนาจ (เช่น การปฏิวัติ เป็นต้น) และทำให้อายุของสภาสิ้นสุดลง<sup>๓</sup>

มานิตย์ จุมปา ให้ความหมายว่า “การยุบสภา” หมายถึง การที่ประมุขของรัฐในระบบรัฐสภา ประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาสิ้นสุดลงพร้อมกันทุกคนก่อนครบวาระ เพื่อจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่เร็วขึ้นกว่าวาระปกติของสภา<sup>๔</sup>

สำหรับในทรรศนะของผู้เขียนมีความเห็นว่า “การยุบสภา” คือ การที่ประมุขแห่งรัฐโดยได้รับการแนะนำจากหัวหน้ารัฐบาลได้ประกาศให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันก่อนถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่



<sup>๑</sup>วิชฌู เกรืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (กรุงเทพมหานคร : แสงสุทธิการพิมพ์, ๒๕๒๓), หน้า ๒๘๗.

<sup>๒</sup>หยุด แสงอุทัย, คำบรรยายกฎหมายรัฐธรรมนูญ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๑๒) , หน้า ๑๑๒. และอุทัย หิรัญโต, “การยุบสภา” สารานุกรมศัพท์ทางรัฐศาสตร์ ๑ (๒๕๒๔) : ๒๐๓.

<sup>๓</sup>B.S. Markesinis, The Theory and Practice of Dissolution of Parliament, p ๗.

<sup>๔</sup>มานิตย์ จุมปา, สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) หมวดองค์กรทางการเมือง เรื่อง ๗.การยุบสภา (กรุงเทพฯ : องค์การค้ำของคุรุสภา, ๒๕๔๔), หน้า ๒.



## ๒. วัตถุประสงค์ของการยุบสภาผู้แทนราษฎร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นลักษณะพิเศษประการหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ใน “ระบบรัฐสภา” เนื่องจากระบบรัฐสภาเป็นระบบที่มีการแบ่งแยกอำนาจไม่เด็ดขาดระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งดุลยภาพแห่งอำนาจและหน้าที่ระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งความสัมพันธ์นี้เชื่อมโยงกับวิวัฒนาการของหลักการแบ่งแยกอำนาจของมองเตสกีเออ จึงเป็นข้อแตกต่างที่สำคัญประการหนึ่งกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบประธานาธิบดี เพราะ “ระบบประธานาธิบดี” นั้น มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร **ในลักษณะเด็ดขาด** ทำให้ฝ่ายนิติบัญญัติไม่อาจควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหารได้ ในทางกลับกัน ฝ่ายบริหารก็ไม่มีอำนาจยุบฝ่ายนิติบัญญัติได้เช่นกัน

การยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้น มีหลักการและเหตุผลที่สอดคล้องกับการจัดระบบรัฐบาลแบบรัฐสภา โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** เป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร

**ประการที่สอง** เป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินปัญหาสำคัญ โดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง

**ประการแรก** เป็นการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติโดยฝ่ายบริหาร<sup>๔</sup>

เหตุผลข้อนี้เป็นหลักการดั้งเดิมในระบบรัฐบาลแบบรัฐสภาที่ให้มีการยุบสภาได้ โดยถือว่าการยุบสภาเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลที่ใช้ตอบโต้ถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติ เพราะฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้นมีอำนาจควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาล ตั้งแต่การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดเกี่ยวกับงานในหน้าที่ จนถึงขั้นการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีเป็นรายบุคคล ดังนั้น การที่หัวหน้ารัฐบาลได้ตัดสินใจในทางการเมืองด้วยการถ่วงดุลอำนาจต่อประมุขของรัฐให้ประกาศยุบสภาซึ่งมีผลในทางกฎหมายทำให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งสภา จึงเป็นเครื่องมือหรืออาวุธที่มีประสิทธิภาพที่ทางฝ่ายรัฐบาลจะใช้ถ่วงดุลหรือคานอำนาจของสภา เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สนับสนุนรัฐบาลต้องไตร่ตรองให้รอบคอบ หากจะดำเนินการในลักษณะ “บีบบังคับ” รัฐบาลเกินสมควร รัฐบาลก็อาจตัดสินใจยุบสภาเพื่อให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด อันจะนำไปสู่การเลือกตั้งใหม่ เพราะฉะนั้นการชูว่าจะยุบสภาจึงทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคร่วมรัฐบาลหันกลับเข้าสู่วินัยของพรรคการเมือง และหันมาสนับสนุนรัฐบาลได้

<sup>๔</sup>มานิตย์ จุมปา, เฟิงอ้าง, หน้า ๘ - ๙.

## ประการที่สอง เป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญ โดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง<sup>๖</sup>

การดำเนินงานในระบบรัฐสภาอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภาหรือระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง จึงสมควรคืนอำนาจการตัดสินใจทางการเมืองให้กับประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจโดยผ่านการเลือกตั้ง เหตุผลในข้อนี้เป็นการสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศและเป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองให้เปิดกว้างมากขึ้น แทนที่จะเป็นการตบโต้กันทางการเมืองระหว่างรัฐสภากับรัฐบาล การเลือกใช้กลไกของการยุบสภาเป็นวิถีทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งไม่ว่าจะเกิดจากฝ่ายนิติบัญญัติด้วยกันเอง หรือฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร การยุบสภานั้นมีผลให้ต้องมีการเลือกตั้งใหม่ ซึ่งเป็นการให้ประชาชนตัดสินใจว่า ข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้น ฝ่ายใดถูกฝ่ายใดผิด และควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างไร

การยุบสภาผู้แทนราษฎรแม้จะเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารก็ตาม แต่มีใช้ว่าฝ่ายบริหารจะนิยมใช้วิธีการนี้มากนัก เพราะว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้รัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเหตุที่ว่าคณะรัฐมนตรีเข้ามาบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นผู้แทนของประชาชน เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วก็ไม่มีความไว้วางใจของประชาชนที่จะให้ความไว้วางใจให้คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินต่อไป คณะรัฐมนตรีจึงต้องพ้นจากตำแหน่งด้วยเช่นกัน ซึ่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๑ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะเหตุมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรีรักษาการนี้จะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด ดังต่อไปนี้

(๑) ไม่กระทำการอันเป็นการใช้อำนาจแต่งตั้งหรือโยกย้ายข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ หรือพนักงานของหน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการที่รัฐถือหุ้นใหญ่ หรือให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือพ้นจากตำแหน่ง หรือให้ผู้อื่นมาปฏิบัติหน้าที่แทน เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๒) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติให้ใช้จ่ายงบประมาณสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อน

(๓) ไม่กระทำการอันมีผลเป็นการอนุมัติงานหรือโครงการ หรือมีผลเป็นการสร้างความผูกพันต่อคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป

(๔) ไม่ใช้ทรัพยากรของรัฐหรือบุคลากรของรัฐเพื่อกระทำการใดซึ่งจะมีผลต่อการเลือกตั้ง และไม่กระทำการอันเป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

ภายหลังจากมีการเลือกตั้งแล้วหากปรากฏว่าประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกลับเข้ามาเป็นเสียงข้างมาก ในทางทฤษฎีถือว่าประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางของ

<sup>๖</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า ๙ - ๑๐.



ฝ่ายนิติบัญญัติ แต่ถ้าประชาชนตัดสินใจเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกลับเข้ามาเป็นเสียงข้างมาก แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับแนวทางของรัฐบาล ดังนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรจึงเป็นวิถีทางในระบบประชาธิปไตยในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในทางการเมืองให้เป็นอันยุติและคลี่คลายลงได้โดยประชาชน

### ๓. เหตุผลในการยุบสภาผู้แทนราษฎร<sup>๗</sup>

แม้ว่าในทางทฤษฎีการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการถ่วงดุลหรือควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชน เพื่อให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาสำคัญโดยการแสดงออกผ่านทางการใช้สิทธิเลือกตั้ง ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่ในทางปฏิบัติเหตุผลที่ยกขึ้นอ้างเพื่อให้มีการยุบสภานั้นเป็นเรื่องการตัดสินใจของรัฐบาลเองที่จะเห็นสมควรให้มีการยุบสภาเมื่อใด และไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นการกระทำเพื่อควบคุมฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเป็นการอุทธรณ์ข้อขัดแย้งต่อประชาชนเสมอไป

เหตุการณ์ที่จะนำไปสู่การยุบสภาเป็นไปได้หลากหลายตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ซึ่งพอจะสรุปได้รวม ๙ กรณี ดังนี้

กรณีแรก มีความขัดแย้งเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารคือรัฐบาลกับฝ่ายนิติบัญญัติคือรัฐสภา เช่น ฝ่ายบริหารเสนอร่างกฎหมายสำคัญสู่สภา แต่ฝ่ายนิติบัญญัติไม่เห็นด้วยและไม่ผ่านร่างกฎหมายนั้น การยุบสภาในกรณีนี้จึงเป็นการยุบสภาตามหลักการปกติของการยุบสภาในเรื่องการควบคุมการทำงานของรัฐสภาโดยฝ่ายบริหาร

กรณีที่ ๒ มีความขัดแย้งระหว่างวุฒิสภากับสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณากฎหมายสำคัญ กรณีนี้เป็นการขัดแย้งกันเองของฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งเมื่อรัฐบาลเห็นว่าหากให้ความขัดแย้งดำเนินต่อไป การพิจารณากฎหมายอาจจะไม่สามารถทำได้อย่างราบรื่น รัฐบาลก็อาจตัดสินใจยุบสภาเพื่อบรรเทาหรือยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวได้

กรณีที่ ๓ มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญใหม่ และยังไม่แน่ใจว่าประชาชนจะเห็นด้วยกับฝ่ายที่ขอแก้ไขหรือไม่ หรือมีการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งปกติจะมีการกำหนดบทเฉพาะกาลให้สภาและรัฐบาลเดิมคงทำหน้าที่ไปก่อน จนกว่าจะสิ้นวาระหรือยุบสภา เมื่อเห็นสมควรรัฐบาลก็จะยุบสภาเพื่อให้มีรัฐสภาที่อยู่ภายใต้บทบัญญัติรัฐธรรมนูญใหม่

กรณีที่ ๔ ต้องการเร่งการเลือกตั้งให้เร็วขึ้น ในกรณีที่สภาทำหน้าที่ใกล้จะครบวาระ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมักจะขาดความกระตือรือร้นที่จะพิจารณาร่างกฎหมาย และเริ่มออกหาเสียงตามเขตเลือกตั้งของตน ทำให้การทำงานในสภาเป็นไปอย่างไม่เต็มที่ จึงควรที่จะยุบสภาเพื่อร่นระยะเวลาเลือกตั้งเข้ามา เพื่อที่จะได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่เร็วขึ้นและมีความตื่นตัวที่จะทำหน้าที่ในสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ ๕ ต้องการให้มีการเลือกตั้งในขณะที่ฝ่ายบริหารหรือพรรคที่เป็นรัฐบาลกำลังได้รับความนิยมาจากประชาชน เพื่อที่พรรคของตนจะได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลใหม่อีกครั้ง ซึ่งกรณีเช่นนี้

<sup>๗</sup>มานิตย์ จุมปา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๑๐ - ๑๓.



เคยเกิดขึ้นในประเทศอังกฤษสมัยนางมาร์กาเรต แทตเชอร์ (Margaret Thatcher) เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งพรรครัฐบาลยุบสภาในช่วงที่พรรคอนุรักษนิยมได้รับความนิยมจากประชาชนสูง เมื่อยุบสภาก็ได้ รับเลือกตั้งเข้ามาใหม่ และพรรคมีความเข้มแข็งมากขึ้นเพราะได้รับเลือกเข้ามาในจำนวนที่มากกว่าเดิม วิธีการนี้จะสำเร็จได้เมื่อรัฐบาลมั่นใจว่าตนเองจะได้กลับมาจัดตั้งรัฐบาลอีก มิฉะนั้นจะเป็นการ ยื่นโอกาสให้พรรคฝ่ายค้านมีโอกาสจัดตั้งรัฐบาลได้ หากพรรคฝ่ายค้านได้รับการเลือกตั้งเข้ามา ในจำนวนที่มากกว่า

กรณีที่ ๖ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกำลังจะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติ ไม่ไว้วางใจนายกรัฐมนตรี จึงสมควรให้ประชาชนตัดสินใจปัญหาที่แทนที่จะให้สภาตัดสินใจกันเอง และ เป็นการตอบโต้การควบคุมของสภาด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การยุบสภาจะต้อง กระทำก่อนที่จะมีการเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ เพราะรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๘ เมื่อได้มีการเสนอญัตติแล้ว จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ เว้นแต่จะมีการถอนญัตติหรือการลงมตินั้นไม่ได้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร

กรณีที่ ๗ เกิดปัญหาไม่อาจตั้งรัฐบาลได้ หรือรัฐบาลที่จัดตั้งมีลักษณะเป็นรัฐบาลผสม นายกรัฐมนตรีไม่อาจควบคุมการทำงานของพรรคร่วมรัฐบาลได้ ทำให้การทำงานของรัฐบาลขาดเสถียรภาพ

กรณีที่ ๘ เกิดปัญหาในการบริหารประเทศอย่างร้ายแรงจนสภาไม่อาจทำงานต่อไปได้

กรณีที่ ๙ ประชาชนส่วนใหญ่เรียกร้องให้มีการยุบสภา เพราะต้องการให้มีการเลือกตั้งทั่วไป

เหตุการณ์ที่นำไปสู่การยุบสภาผู้แทนราษฎร แม้จะมีหลายสถานการณ์แต่ใช้ว่าการยุบสภา ผู้แทนราษฎรจะไม่มีข้อจำกัดเสียเลยทีเดียว รัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศได้บัญญัติ ข้อจำกัดในการยุบสภาไว้ เพื่อรักษาความถูกต้องและชอบธรรมของการยุบสภา และเพื่อป้องกันการ ใช้อำนาจยุบสภาไปในทางมิชอบ เพราะการยุบสภานั้นสิ้นเปลืองงบประมาณที่ต้องใช้ในการเลือกตั้ง และฝ่ายบริหารอาจใช้เป็นเครื่องมือในการกลั่นแกล้งฝ่ายนิติบัญญัติได้ เช่น ยุบแล้วยุบอีกต่อเนื่องกัน หรือกำหนดระยะเวลาเลือกตั้งให้นานออกไป ข้อจำกัดของการยุบสภานั้นส่วนมากจะแตกต่างกันไป ตามรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ เช่น ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติข้อจำกัดเกี่ยวกับ เวลาในการยุบสภา คือ จะยุบสภาไม่ได้ในระหว่างหนึ่งปีแรกหลังการเลือกตั้งซึ่งเกิดจากการยุบสภา คราวก่อน ส่วนในประเทศอิตาลีรัฐธรรมนูญให้สิทธิประธานาธิบดียุบสภาทั้งสองหรือสภาใดสภาหนึ่งได้ หลังจากได้ปรึกษาประธานของแต่ละสภาแล้ว แต่ไม่อาจใช้อำนาจนี้ในช่วง ๖ เดือนสุดท้ายของการ ดำรงตำแหน่ง เป็นต้น<sup>๕</sup>

สำหรับประเทศไทยนั้นก็มีข้อจำกัดในการยุบสภาผู้แทนราษฎรเช่นกันโดยรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคสาม บัญญัติว่า “การยุบสภาผู้แทนราษฎรจะกระทำได้ เพียงครั้งเดียวในเหตุการณ์เดียวกัน” หมายความว่า รัฐบาลจะอาศัยเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งมาเป็น ข้ออ้างในการยุบสภาเกินกว่า ๑ ครั้งไม่ได้

<sup>๕</sup>มานิตย์ จุมปา, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ ๔, หน้า ๑๒ - ๑๓.



#### ๔. ผู้มีอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร

เมื่อเกิดสถานการณ์ความขัดแย้งในทางการเมืองขึ้น ทางออกหนึ่งที่บรรดานักการเมือง นักวิชาการ หรือสื่อมวลชนได้เสนอแนะเพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา คือ เรียกร้องให้นายกรัฐมนตรีตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อคืนอำนาจให้กับประชาชน และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ อาจทำให้เข้าใจได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของนายกรัฐมนตรี ความเข้าใจดังกล่าวเป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนจากความเป็นจริง เพราะตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่” ซึ่งในทางปฏิบัตินั้นจุดเริ่มต้นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรจะมาจากนายกรัฐมนตรีหรือรัฐบาลในขณะนั้นโดยอาศัยเหตุผลดังกล่าวมาแล้วในหัวข้อที่ ๓ แต่ในแง่ของหลักการนั้น การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นเครื่องมือของฝ่ายบริหารที่ใช้ควบคุมหรือคานการใช้อำนาจตรวจสอบของสภา แต่เนื่องจากการปกครองในระบอบประชาธิปไตยสภาผู้แทนราษฎรมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นโดยได้รับความไว้วางใจจากสภา การที่จะให้รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจยุบสภาผู้แทนราษฎรซึ่งเป็นที่มาของรัฐบาลดูจะไม่สมเหตุสมผล ดังนั้น รัฐบาลในระบบรัฐสภาจึงกำหนดให้อำนาจการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นอำนาจของประมุขของรัฐหรือพระมหากษัตริย์ เพื่อที่ประมุขของรัฐจะได้พิจารณาความสมเหตุสมผลและความจำเป็นในการยุบสภาผู้แทนราษฎรได้อย่างเหมาะสม

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไป คือ ใครเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร สำหรับปัญหานี้เมื่อพิจารณาเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ แล้วจะพบว่ามาตรานี้ไม่ได้บัญญัติไว้โดยชัดเจนว่าใครเป็นผู้มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาจากหลัก The King can do no wrong ซึ่งเป็นหลักการที่รับรองว่าพระมหากษัตริย์ทรงกระทำผิดมิได้ เพราะพระมหากษัตริย์เป็นเพียงผู้ทรงโปรดเกล้าฯ ตามที่ผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการได้ทูลเกล้าฯ ขึ้นไป ผู้รับสนองพระบรมราชโองการจึงเป็นผู้รับผิดชอบต่อการกระทำของพระมหากษัตริย์ ซึ่งหลักการนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้นำมาบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๙๕ ซึ่งบัญญัติว่า “บทกฎหมาย พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการอันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ต้องมีรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ เว้นแต่ที่มีบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นในรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งตามธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญที่ผ่านมา เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ว่าให้ผู้ใดเป็นผู้มีอำนาจลงนามรับสนองพระบรมราชโองการไว้โดยเฉพาะ ให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ประกอบกับโดยเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแล้วต้องการให้การยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นทางออกสุดท้ายในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ ดังนั้น เมื่อนายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการในพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร ก็ชอบที่จะเป็นผู้ที่มีอำนาจถวายคำแนะนำต่อพระมหากษัตริย์ในการใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรด้วย



ปัญหาที่น่าสนใจต่อไป คือ เมื่อการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระองค์จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำได้หรือไม่ สำหรับปัญหานี้หากพิจารณาเทียบเคียงกับธรรมเนียมปฏิบัติของประเทศอังกฤษซึ่งเป็นประเทศต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาแล้ว จะพบว่าโดยปกติแล้วพระมหากษัตริย์จะทรงยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีเสมอ เว้นแต่การยุบสภานั้นจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประเทศชาติ เช่น จะยุบสภาระหว่างกำลังจะเกิดสงคราม หรือนายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำให้ยุบสภาทั้งๆ ที่เพิ่งเลือกตั้งมาเพียงไม่กี่เดือน ในกรณีนี้พระมหากษัตริย์จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาได้ โดยถือว่าเป็นพระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธ (prerogative of refusal) ได้

ดังนั้น สำหรับปัญหานี้จึงตอบได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การยุบสภาเป็นพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ พระองค์จึงมีพระราชอำนาจที่จะทรงปฏิเสธไม่ยุบสภาผู้แทนราษฎรตามคำแนะนำของนายกรัฐมนตรีได้ แต่อย่างไรก็ตาม ตามธรรมเนียมปฏิบัติในอดีตที่ผ่านมาอย่างไม่เคยปรากฏว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจในการปฏิเสธไม่ยุบสภาตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ

#### ๕. การยุบสภาผู้แทนราษฎรมีผลอย่างไร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันกำหนดให้ การยุบสภาผู้แทนราษฎรเกิดผลในทางกฎหมายดังต่อไปนี้

(๑) สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๖ ซึ่งบัญญัติว่า “สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เมื่อ (๑) ถึงคราวออกตามอายุของสภาผู้แทนราษฎร หรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร” การสิ้นสุดสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญมาตรานี้ เป็นกรณีที่สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมด และมีผลเท่ากับเป็นการลดอายุของสภาผู้แทนราษฎรลง ซึ่งในกรณีปกตินั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๔ บัญญัติว่า “อายุของสภาผู้แทนราษฎรมีกำหนดคราวละสี่ปีนับแต่วันเลือกตั้ง”

(๒) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วต้องจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่เป็นการเลือกตั้งทั่วไปภายในระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๔๕ วันแต่ไม่เกิน ๖๐ วัน นับแต่วันยุบสภาผู้แทนราษฎร และวันเลือกตั้งนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๐๘ วรรคสอง เหตุผลที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีกรอบระยะเวลาที่ชัดเจนในการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ เพื่อป้องกันไม่ให้อำนาจบริหารล่าช้า ไม่ดำเนินการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะทำให้ไม่มีองค์กรมาทำหน้าที่ในการตรวจสอบการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ถึงแม้ว่าในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลง เพราะเหตุยุบสภา จะยังคงมีวุฒิสภาอยู่ก็ตาม แต่วุฒิสภามีอำนาจกระทำการได้เพียงเท่าที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น



(ก) รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๐ (๒) แต่คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๘๑ อย่างไรก็ตามในกรณีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร คณะรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะปฏิบัติหน้าที่ได้เท่าที่จำเป็น ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในเบื้องต้น

(๔) ในระหว่างที่สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเพราะเหตุแห่งการยุบสภา จะมีการประชุมวุฒิสภาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๒ เว้นแต่เป็นกรณีดังต่อไปนี้

๔.๑ การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาตามมาตรา ๑๙ (การให้ความเห็นชอบผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ไว้) มาตรา ๒๑ (การปฏิญาณตนของผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์) มาตรา ๒๒ (การรับทราบการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์) มาตรา ๒๓ (การรับทราบการแต่งตั้งพระราชทายาทตามกฎหมายเทียบบาลว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ หรือให้ความเห็นชอบองค์ผู้สืบราชสันตติวงศ์ที่คณะองคมนตรีเสนอในกรณีที่พระมหากษัตริย์มิได้ทรงแต่งตั้งพระราชทายาทไว้) และมาตรา ๑๘๙ (ลงมติให้ความเห็นชอบในการประกาศสงคราม) โดยในการประชุมให้ถือคะแนนเสียงจากจำนวนสมาชิกของวุฒิสภา

๔.๒ การประชุมที่ให้วุฒิสภำทำหน้าที่พิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งใดตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้วุฒิสภามีอำนาจในการเลือก และให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**อำนาจหน้าที่ในการเลือก** เช่น เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๑ (๓) เลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ (๓)

**อำนาจหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ** เช่น การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันนิติศาสตร์ รัฐศาสตร์ รัฐประศาสนศาสตร์ หรือสังคมศาสตร์ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๐๖ (๒) การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตุลาการผู้ทรงคุณวุฒิในศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งประธานศาลปกครองสูงสุดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๕ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๑ (๔) การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๓ การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๖ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งเลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ วรรคสอง การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคล

ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งอัยการสูงสุด ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๕ วรรคสาม การให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๖ วรรคห้า

๔.๓ การประชุมที่ให้ผู้มีสิทธิทำหน้าที่พิจารณาและมีมติให้ถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๑๒ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ส่วนที่ ๓ การถอดถอนจากตำแหน่ง มาตรา ๒๗๐ - มาตรา ๒๗๔

(๕) เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือบรรดาร่างพระราชบัญญัติที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยหรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมาเป็นอันตกไป ทั้งนี้ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๕๓ วรรคหนึ่ง อย่างไรก็ตามในกรณีของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบนั้น ถ้าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ภายหลังการเลือกตั้งทั่วไป ร้องขอภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกหลังการเลือกตั้งทั่วไป และรัฐสภามีมติเห็นชอบด้วย ให้รัฐสภา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี สามารถพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม หรือร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภายังมิได้ให้ความเห็นชอบต่อไปได้ แต่ถ้าคณะรัฐมนตรีมิได้ร้องขอภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป

## ๖. ประวัติศาสตร์การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประเทศไทยที่ผ่านมา

นับแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ โดยใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศ ได้มีการบัญญัติเรื่องการยุบสภาไว้เป็นครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๕ ซึ่งบัญญัติว่า “พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจที่จะยุบสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกใหม่ ในพระราชกฤษฎีกาให้ยุบสภาเช่นนี้ ต้องมีกำหนดให้เลือกตั้งสมาชิกใหม่ภายในเก้าสิบวัน”

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ประเทศไทยได้เริ่มมีวิธีการที่คล้ายคลึงกับการยุบสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ พระยามโนปกรณนิติธาดา ซึ่งเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรกของประเทศไทย ได้ดำเนินการขอพระราชทานพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎรและงดใช้รัฐธรรมนูญบางมาตราเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๖ เพราะเกิดความขัดแย้งขึ้นภายในคณะรัฐมนตรีอย่างรุนแรงในเรื่องเค้าโครงเศรษฐกิจของหลวงประดิษฐ์มนูธรรม (นายปรีดี พนมยงค์) โดยมีการกล่าวหาว่าเค้าโครงเศรษฐกิจนั้นจะทำให้ประเทศไทยกลายเป็นประเทศคอมมิวนิสต์ (ซึ่งความจริงเค้าโครงเศรษฐกิจได้อาศัยแนวคิดเรื่องรัฐสวัสดิการเป็นพื้นฐาน) ความขัดแย้งได้ขยายบานปลายจนกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐบาลกับสภาผู้แทนราษฎร พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร งดใช้บทบัญญัติ



บางมาตราในรัฐธรรมนูญ ยุบคณะรัฐมนตรี และตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้มีลักษณะคล้ายกับการยุบสภา เพราะมีการปิดประชุมสภาผู้แทนราษฎร ห้ามมิให้เรียกประชุมและรอให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ แต่ก็ไม่ได้เรียกว่ายุบสภา และมีได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ในการยุบสภาตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

จะเห็นได้ว่าตลอดระยะเวลา ๗๘ ปี ของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จนถึงปัจจุบัน (ข้อมูล ณ เดือนพฤษภาคม ๒๕๕๔) ประเทศไทยมีการยุบสภามาแล้วรวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๓ ครั้ง ครั้งแรกเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๔๘๑ ในสมัยรัฐบาลของพันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา ครั้งล่าสุดเกิดขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ ในสมัยรัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ โดยในการยุบสภาทั้ง ๑๓ ครั้ง ที่ผ่านมามีเหตุผลที่แตกต่างกัน ดังนี้

### การยุบสภาผู้แทนราษฎรในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองไทย

ครั้งที่	วันที่	นายกรัฐมนตรี	เหตุผลในการยุบสภา
๑	๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๔๘๑	พันเอกพระยาพหลพลพยุหเสนา	รัฐบาลขัดแย้งกับสภา
๒	๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๘	หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช	สภาผู้แทนมีการยึดอายุมานาน ในช่วงสงคราม จนสมควรแก่เวลา
๓	๑๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖	นายสัญญา ธรรมศักดิ์	สมาชิกสภานิติบัญญัติลาออก จนไม่อาจทำหน้าที่ของสภาได้
๔	๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๙	หม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๕	๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๖	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	สภาผู้แทนราษฎรขัดแย้งกับวุฒิสภา กรณีการแก้ไขรัฐธรรมนูญ
๖	๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๙	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	รัฐบาลขัดแย้งกับสภา กรณีการตราพระราชกำหนด
๗	๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๑	พลเอกเปรม ติณสูลานนท์	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๘	๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๓๕	นายอานันท์ ปันยารชุน	เกิดวิกฤตทางการเมือง (เหตุการณ์เดือนพฤษภาคม ๒๕๓๕)
๙	๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๓๘	นายชวน หลีกภัย	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล

ครั้งที่	วันที่	นายกรัฐมนตรี	เหตุผลในการยุบสภา
๑๐	๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๙	นายบรรหาร ศิลปะอาชา	ความขัดแย้งภายในรัฐบาล
๑๑	๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓	นายชวน หลีกภัย	เพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน
๑๒	๒๔ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙	พันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร	เกิดวิกฤตทางการเมือง
๑๓	๑๐ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔	นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ	เพื่อรักษาสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชน

## บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นวิถีทางของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ในระบบรัฐสภา โดยหัวใจของการยุบสภาผู้แทนราษฎรอยู่ที่การจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใหม่ ซึ่งวิธีนี้เท่ากับทำให้ประชาชนเป็นผู้พิจารณาตัดสินว่าข้อขัดแย้งในทางการเมือง ที่มีอยู่ในขณะนั้นๆ ควรจะแก้ไขอย่างไร การเสนอให้ยุบสภาผู้แทนราษฎรแม้จะเป็นเรื่องตามอำเภอใจของฝ่ายบริหาร แต่ก็มีเชื่อว่าฝ่ายบริหารจะใช้อำนาจข้อนี้ตามอำเภอใจได้ชอบเสมอไป เพราะเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแล้วคณะรัฐมนตรีก็จะพ้นจากตำแหน่งพร้อมกับสมาชิกสภาด้วย ทั้งนี้เพราะ **คณะรัฐมนตรีบริหารราชการแผ่นดินด้วยความไว้วางใจของสภา** เมื่อไม่มีสภาอันเป็นที่ให้ความไว้วางใจ คณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้รับความไว้วางใจก็อยู่ไม่ได้ อย่างไรก็ตามคณะรัฐมนตรียังต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีชุดใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ในระหว่างรอการเลือกตั้งก็จะมีกรณีโฆษณาหาเสียง โดยนำประเด็นอันเป็นเหตุให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรนั้นมากำหนดเป็นนโยบายเพื่อขอคะแนนนิยม และเสียงสนับสนุนจากประชาชน ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านกลับเข้าไปอีกจนเป็นเสียงข้างมาก ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับฝ่ายนิติบัญญัติ ถ้าประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายรัฐบาลกลับเข้าไปเป็นเสียงข้างมาก ก็แสดงว่าประชาชนเห็นด้วยกับคณะรัฐมนตรีหรือฝ่ายรัฐบาล ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าการยุบสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทำให้สถานการณ์ซึ่งตึงเครียดระหว่างสภาผู้แทนราษฎรกับรัฐบาล ตลอดจนจนปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองต่างๆ ที่มีอยู่ให้คลี่คลายลงได้ด้วยการตัดสินใจของประชาชน

สุดท้ายนี้ขอนำข้อความคิดที่พระมหาวุฒิชัย (ว.วชิระเมธี) ได้กล่าวไว้เพื่อเตือนสติประชาชนชาวไทยทุกคนว่า “เวลาเราจะเปลี่ยนแปลงประเทศไทย หลายคนบอกว่าต้องเปลี่ยนกันในรัฐสภา เปลี่ยนที่รัฐธรรมนูญ แต่อาจมาคิดอีกอย่างหนึ่งนะ ต้องเปลี่ยนที่ใจคน เพราะคุณภาพของประชาธิปไตยขึ้นอยู่กับคุณภาพของประชาชน คุณภาพของประชาชนก็ขึ้นอยู่กับคุณภาพของปัญญา ถ้าคุณอยากเห็นประเทศไทยเปลี่ยนแปลง คำถามก็คือ แล้วคุณจะเปลี่ยนแปลงอะไรในตัวคุณได้บ้าง?” **๑**



# CAT true

นายวรชัย แสนศิริ  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## การบังคับใช้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

### ๑. ความนำ

ปัจจุบันได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันค่อนข้างมากกว่า สัญญาร่วมงานที่หน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานทำกับเอกชนนั้น อาจเป็นสัญญาที่ขัดต่อกฎหมายร่วมทุน กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติในสมัยที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ภายหลังจากที่มีการรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ทั้งนี้ โดยมีเจตนารมณ์ประการหนึ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการดำเนินโครงการของรัฐ ด้วยการกำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีความประสงค์จะให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐในโครงการที่มีการลงทุนตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ล้านบาทขึ้นไป ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยเริ่มตั้งแต่การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ ตลอดจนการกำกับดูแลและติดตามผล และได้กำหนดให้หน่วยงานกลางหลายหน่วยงาน เช่น คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กระทรวงการคลัง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญเฉพาะเข้ามาช่วยวิเคราะห์พิจารณาคัดเลือกเอกชนซึ่งจะเข้ามาร่วมดำเนินงานตามโครงการ และยังกำหนดให้อำนาจในการอนุมัติโครงการเป็นอำนาจของคณะรัฐมนตรีแทนที่จะเป็นอำนาจของบุคคลคนเดียวคือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาถึงขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย ขั้นตอนการปฏิบัติ และผลการไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ จึงขอเสนอบทความเรื่อง “การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕” ดังนี้

### ๒. ขอบเขตการบังคับใช้กฎหมาย

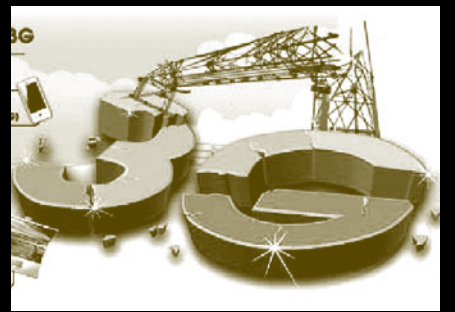
พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีขอบเขตการบังคับใช้แก่การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ เว้นแต่เป็นการให้สัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและการให้

การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน  
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

ประธานบัตรตามกฎหมายว่าด้วยแร่<sup>๑</sup> โดยที่หน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องปฏิบัติ  
ตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็ต่อเมื่อสัญญามีเนื้อหาสาระเข้าองค์ประกอบ ๓ ประการ คือ  
**ประการแรก** เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ **ประการที่สอง** ต้องเป็นการ  
ดำเนินการในกิจการของรัฐ **และประการสุดท้าย** มีลักษณะความหมายของโครงการ  
ตามบทนิยามที่กำหนด<sup>๒</sup> ซึ่งองค์ประกอบทั้ง ๓ ประการข้างต้น อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑) การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ

คำว่า “**ร่วมงานหรือดำเนินการ**” หมายความว่า การร่วมลงทุนกับเอกชน  
ไม่ว่าโดยวิธีใด หรือมอบให้เอกชนลงทุนแต่ฝ่ายเดียว โดยวิธีการอนุญาตหรือให้สัมปทาน  
หรือให้สิทธิไม่ว่าลักษณะใด<sup>๓</sup>



### ข้อสังเกต

พระราชบัญญัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ  
ในโครงการอันเป็นกิจการของรัฐเท่านั้น ดังนั้น การให้รัฐวิสาหกิจร่วมงานจึงไม่อยู่ใน  
บังคับของกฎหมายดังกล่าว เพราะเป็นหน่วยงานในภาครัฐด้วยกัน<sup>๔</sup> นอกจากนี้  
พระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังใช้บังคับกับโครงการที่รัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ริเริ่มเท่านั้น  
การที่หน่วยงานของรัฐเข้าร่วมทุนกับเอกชนจึงไม่อยู่ในข่ายต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ  
ดังกล่าว เว้นแต่ถ้าเป็นโครงการที่เอกชนเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้ริเริ่มนั้นเป็นโครงการ  
ในกิจการของรัฐ<sup>๕</sup>

๒) การดำเนินการในกิจการของรัฐ

“**กิจการของรัฐ**” หมายความว่า กิจการที่ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงาน  
อื่นของรัฐ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน ซึ่งมี  
**อำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือกิจการที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือ**

<sup>๑</sup> มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๒</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้นมีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาท  
ขึ้นไปหรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา.

<sup>๓</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๔</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๘๘/๒๕๔๑.

<sup>๕</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๒๗/๒๕๓๗.



**ทรัพย์สินของส่วนราชการ** รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐหรือราชการส่วนท้องถิ่น หน่วยใดหน่วยหนึ่งหรือหลายหน่วยรวมกัน<sup>๖</sup>

ดังนั้น กิจกรรมที่หน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ต้องทำตามกฎหมาย หรือ กิจกรรมที่จะต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของหน่วยงานของรัฐ จึงเป็นการ ดำเนินการในกิจการของรัฐทั้งสิ้น เช่น กิจการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยในเขตราชการ ส่วนท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่น แม้ว่าราชการส่วนท้องถิ่น อาจมอบให้บุคคลใดดำเนินการแทนตามกฎหมายก็ตาม การมอบดังกล่าวก็ไม่ใช่เหตุ ให้ราชการส่วนท้องถิ่นหลุดพ้นจากอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด เพราะฉะนั้น กิจการกำจัดสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยจึงเป็นกิจการของรัฐ<sup>๗</sup> หรือ สิทธิการบินเป็นสิทธิ ของรัฐที่ได้มาตามความตกลงระหว่างประเทศ จึงถือเป็นทรัพย์สินของรัฐ การดำเนินกิจการเดินอากาศอันเป็นกิจการที่ต้องใช้สิทธิการบินตามความตกลงระหว่าง ประเทศ อันเป็นทรัพย์สินของรัฐ จึงถือได้ว่าเป็นการดำเนินกิจการของรัฐ<sup>๘</sup> เป็นต้น

### ๓) โครงการ

“โครงการ” หมายความว่า การลงทุนในกิจการของรัฐ และการลงทุนนั้น มีวงเงินหรือทรัพย์สินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป หรือตามวงเงินหรือทรัพย์สินที่ กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

แต่โครงการใดมีวงเงินไม่ถึง ๑,๐๐๐ ล้านบาท หรือน้อยกว่าวงเงินที่กำหนด เพิ่มขึ้นตามพระราชกฤษฎีกา คณะรัฐมนตรีอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการตาม พระราชบัญญัตินี้ได้<sup>๙</sup>

ดังนั้น โครงการที่จะต้องตกอยู่ภายใต้วิธีการตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยหลักจึงต้องเป็นโครงการที่มีวงเงินตั้งแต่หนึ่งพันล้านบาทขึ้นไป

### ข้อสังเกต

การพิจารณาวงเงินหรือมูลค่าโครงการ ต้องพิจารณาถึงมูลค่าของโครงการ ทั้งหมดและการลงทุนที่เกิดขึ้นจริงในโครงการทั้งในส่วนของภาครัฐและในส่วนของ ภาคเอกชนที่เข้ามาร่วมลงทุนดำเนินการในโครงการซึ่งจะทำให้โครงการนั้นบรรลุผล<sup>๑๐</sup> นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงวงเงินหรือมูลค่าของโครงการตลอดทั้งโครงการ ไม่ใช่ พิจารณาแต่เฉพาะระยะใดระยะหนึ่งของโครงการเท่านั้น<sup>๑๑</sup>

### ๓. การให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ

การเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ มีขั้นตอนการปฏิบัติที่กฎหมายกำหนดไว้

<sup>๖</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๗</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๖๘๘/๒๕๔๑.

<sup>๘</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๖๒/๒๕๔๑.

<sup>๙</sup> มาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๑๐</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๘๖/๒๕๔๑.

<sup>๑๑</sup> คณะกรรมการกฤษฎีกา หนังสือที่ นร. ๐๖๐๑/๓๓๑ เรื่อง โครงการพัฒนาที่ราชพัสดุบริเวณกรมปศุสัตว์.

สำหรับโครงการที่เป็นการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ  
อันประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ การเสนอโครงการ การดำเนินโครงการ และการกำกับ  
ดูแลและติดตามผล ดังนี้

#### ๑) การเสนอโครงการ<sup>๑๒</sup>

โดยหน่วยงานเจ้าของโครงการจะต้องเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์  
โครงการโดยละเอียดตามประเด็นหัวข้อที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสังคมแห่งชาติ (สศช.) กำหนดต่อกระทรวงเจ้าสังกัด ภายใต้เงื่อนไขที่ว่าถ้าเป็น  
โครงการที่มีวงเงินหรือทรัพย์สินเกิน ๕,๐๐๐ ล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้อง  
ว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษาด้วย



เมื่อกระทรวงเจ้าสังกัดได้พิจารณาผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ  
แล้ว ต้องดำเนินการเสนอผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการดังกล่าวต่อ สศช. ในกรณี  
ที่เป็นโครงการใหม่ หรือเสนอต่อกระทรวงการคลัง ในกรณีเป็นโครงการที่มีทรัพย์สิน  
อยู่แล้ว แล้วแต่กรณี เพื่อร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบ และถ้าหน่วยงานดังกล่าว  
แล้วแต่กรณีเห็นด้วยหรือพิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๖๐ วัน ก็ให้ดำเนินการ  
เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติในหลักการ แต่ถ้าหน่วยงานดังกล่าวไม่เห็นด้วยและ  
หน่วยงานเจ้าของโครงการยังคงยืนยันตามข้อเสนอเดิม หน่วยงานเจ้าของโครงการ  
ต้องดำเนินการเสนอความเห็นหรือมีคำชี้แจงเพิ่มเติม เพื่อส่งไปยังรัฐมนตรีเจ้าสังกัด  
แล้วจึงจะเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้ง

#### ๒) การดำเนินโครงการ<sup>๑๓</sup>

ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการในโครงการใดแล้ว หน่วยงาน  
เจ้าของโครงการต้องดำเนินการร่างประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาร่วมงานหรือ  
ดำเนินการร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญที่จะต้องมีในสัญญาเข้าร่วมงาน  
หรือดำเนินการ (สำหรับโครงการที่มีมูลค่าเกินกว่า ๕,๐๐๐ ล้านบาท หน่วยงานเจ้าของ

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๗ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.



โครงการต้องจ้างที่ปรึกษาอิสระที่มีคุณสมบัติตามที่กระทรวงการคลังกำหนด เพื่อช่วยร่างสัญญาด้วย) และให้หน่วยงานเจ้าของโครงการแต่งตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่ง<sup>๑๔</sup> ให้มีอำนาจหน้าที่หลักในการให้ความเห็นชอบร่างประกาศและคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการ<sup>๑๕</sup> จากนั้นคณะกรรมการดังกล่าวจะต้องนำผลการคัดเลือกพร้อมด้วย เหตุผล ประเด็นที่เจรจาต่อเรื่องผลประโยชน์ของรัฐ ร่างสัญญา และเอกสารทั้งหมด เสนอต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาภายใน ๙๐ วัน นับจากวันที่คณะกรรมการตัดสิน หากคณะรัฐมนตรีไม่เห็นด้วยก็ให้ส่งเรื่องคืน คณะกรรมการ เพื่อพิจารณาทบทวนความเห็นแล้วนำผลการพิจารณานั้นเสนอให้ คณะรัฐมนตรีตัดสินชี้ขาดอีกครั้ง ทั้งนี้ ต้องให้สำนักงานอัยการสูงสุดตรวจพิจารณา ร่างสัญญาร่วมงานหรือดำเนินการก่อนลงนามด้วย

### ๓) การกำกับดูแลและติดตามผล<sup>๑๖</sup>

เมื่อได้มีการลงนามในสัญญาแล้ว ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการดำเนินการ จัดตั้งคณะกรรมการประสานงานขึ้นคณะหนึ่ง<sup>๑๗</sup> เพื่อทำหน้าที่ในการติดตามกำกับดูแล ให้มีการดำเนินการตามที่กำหนดในสัญญาและรายงานผลการดำเนินการความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อทราบ และในกรณีที่หน่วยงาน เจ้าของโครงการละเลยหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขข้อผูกพันของสัญญาที่ลงนาม ไปแล้ว ให้ผู้แทนกระทรวงการคลังในคณะกรรมการประสานงานทำรายงานต่อรัฐมนตรี ว่าการกระทรวงการคลังเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป

<sup>๑๔</sup> คณะกรรมการดังกล่าว ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน หน่วยงานอื่นของรัฐหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น แล้วแต่กรณี เป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงอื่นอีก ๒ กระทรวง กระทรวงละ ๑ คน ผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกิน ๓ คน เป็นกรรมการ และให้มีผู้แทนหน่วยงานเจ้าของ โครงการ ๑ คน เป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการ ของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕).

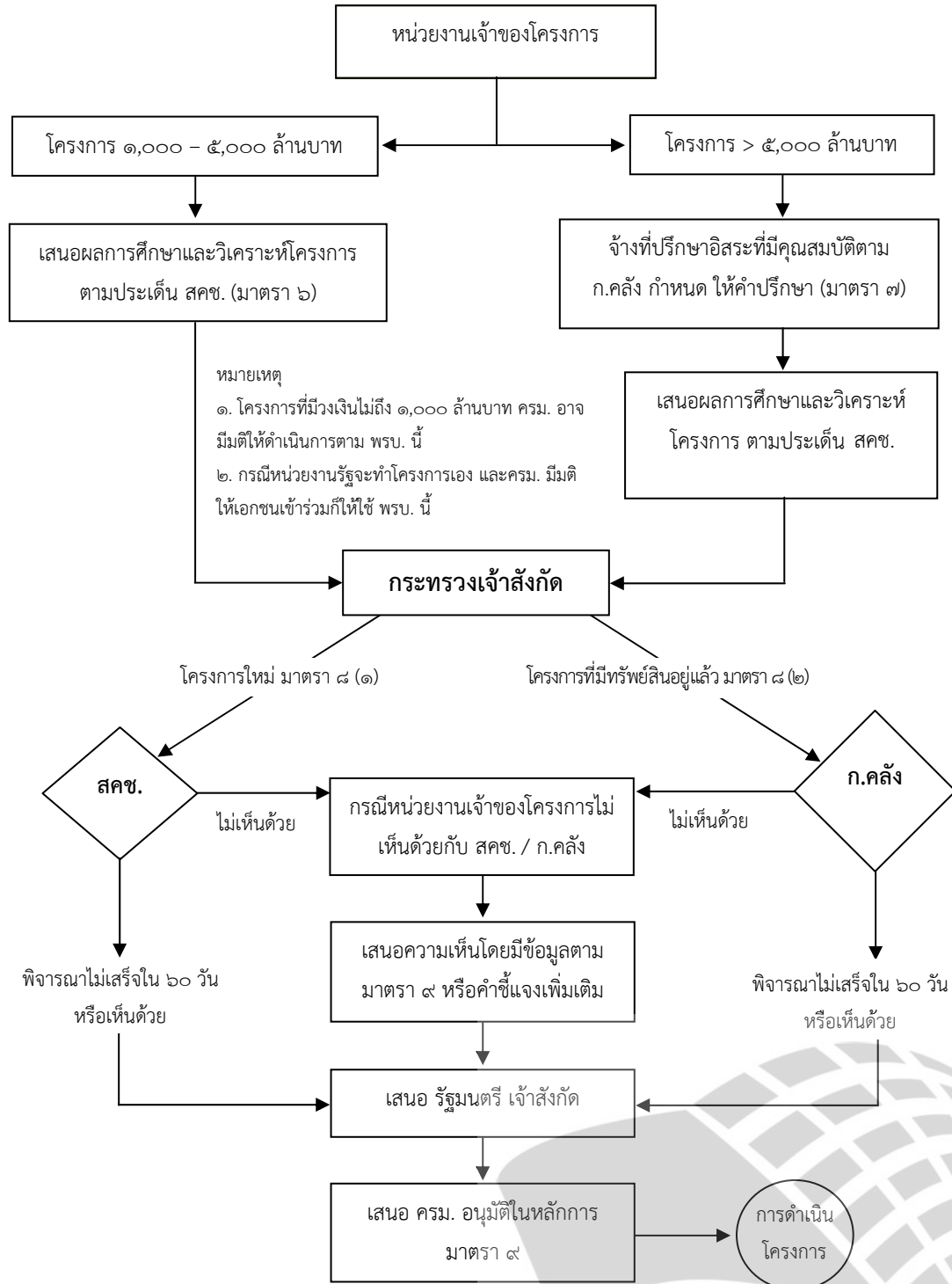
<sup>๑๕</sup> การดำเนินการคัดเลือกเอกชนโดยทั่วไปนั้นให้ใช้วิธีการประมูล เว้นแต่คณะกรรมการมีความเห็นว่าไม่ควรใช้วิธีการคัดเลือก โดยวิธีการประมูล และหน่วยงานเจ้าของโครงการเห็นชอบด้วย โดยต้องรายงานต่อ สคช. และกระทรวงการคลัง หากทั้ง ๒ หน่วยงาน เห็นพ้องด้วยให้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอนุมัติ แต่ถ้าหน่วยงานเจ้าของโครงการไม่เห็นด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการ กฎหมาย ก็ได้กำหนดให้หน่วยงานเจ้าของโครงการทำบันทึกความเห็นเสนอต่อ สคช. และกระทรวงการคลังเพื่อประกอบการพิจารณา หากทั้ง ๒ หน่วยงานเห็นพ้องด้วยหรือถ้าหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดมีความเห็นไม่ตรงกัน การคัดเลือกเอกชนก็ต้องใช้วิธีประมูล และในกรณีที่ไม่มีผู้เสนอเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ให้ยกเลิกประกาศเชิญชวนเพื่อดำเนินการใหม่ ถ้ามีผู้เสนอถูกต้องเพียงรายเดียว ให้ดำเนินการต่อไปถ้าเห็นว่ารัฐจะได้ประโยชน์ (มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕).

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๑๗</sup> คณะกรรมการประสานงาน ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยงานเจ้าของโครงการเป็นประธาน ผู้แทนกระทรวงการคลัง ๑ คน ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ๑ คน และผู้แทนจากหน่วยงานอื่นซึ่งมิใช่หน่วยงานเจ้าของ โครงการ ๑ คน ผู้แทนฝ่ายเอกชนที่เข้าร่วมงานหรือดำเนินการ ๑ คน ผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ๑ คน และผู้แทนอื่นซึ่งหน่วยงาน เจ้าของโครงการเห็นสมควรแต่งตั้งอีกไม่เกิน ๓ คน และรวมกันไม่เกิน ๙ คน เป็นกรรมการ (มาตรา ๒๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕).

การบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้ออกชนเข้าร่วมงาน  
หรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕

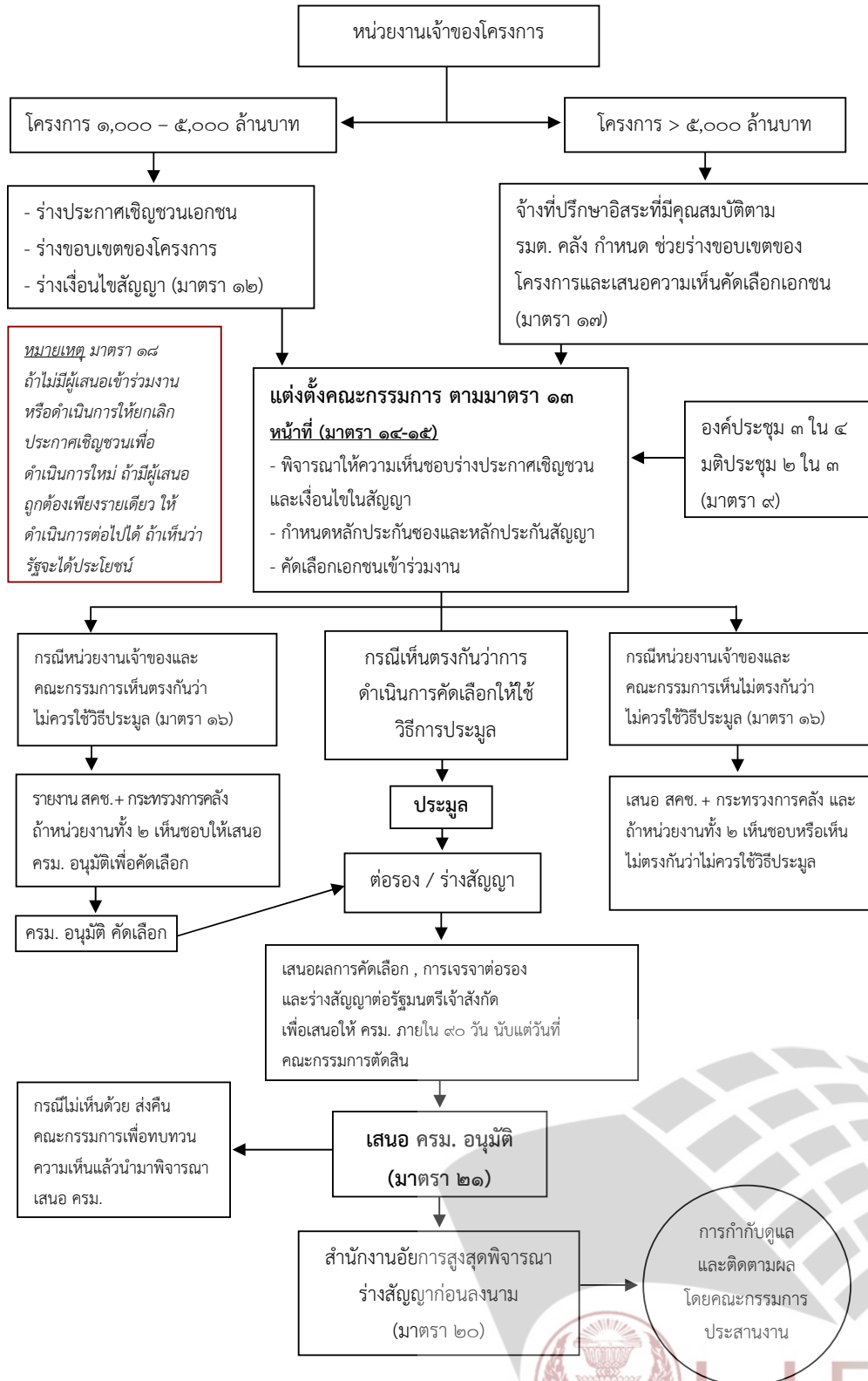
### แผนผังการเสนอโครงการ<sup>๑๘</sup>



<sup>๑๘</sup> รศ. ดร. สุเมธ ศิริคุณโชติ และคณะ, รายงานผลการศึกษาวินิจฉัยเรื่องการให้ออกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการจัดหาประโยชน์  
ในที่ราชพัสดุ, สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และกรมธนารักษ์, กระทรวงการคลัง, ๒๕๔๕ หน้า ๖๒.



แผนผังการดำเนินโครงการ และการกำกับดูแล<sup>๑๙</sup>



<sup>๑๙</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑๘, หน้า ๖๓.

#### ๔. ผลของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

พระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้บัญญัติถึงผลของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายไว้โดยตรง แต่มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๕๐๓/๒๕๕๒ (กรณีโครงการการแต่งตั้งผู้แทนจำหน่าย และจ่ายเงินรางวัลสลากบำรุงการกุศลแบบอัตโนมัติ ระหว่างสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล กับ บริษัท จาโก จำกัด) ได้วินิจฉัยไว้โดยถือเป็นบรรทัดฐานในทางปฏิบัติได้ว่า หากกรณีเป็นสัญญาที่ต้องอยู่ในบังคับที่ต้องปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ และหากไม่ได้มีการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวแล้ว **สัญญาดังกล่าวจึงไม่มีผลผูกพันกับหน่วยงานของรัฐ** แม้ว่าการละเลยหรือการไม่ได้ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวมีสาเหตุอันเนื่องมาจากความผิดของหน่วยงานของรัฐเจ้าของโครงการ และสำนักงานอัยการสูงสุดในขั้นตอนการตรวจร่างสัญญาที่เข้าใจคลาดเคลื่อนว่าสัญญาดังกล่าวมิได้เป็นสัญญาที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ จึงมิได้หักท้วงหรือท้วงติง ก็หาไม่ผลให้สัญญาซึ่งมีเนื้อหาสาระเป็นสัญญาที่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐเปลี่ยนเป็นสัญญาที่ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายดังกล่าวไม่

#### ๕. ความส่งท้าย

ภายหลังที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมานั้น เป็นที่แน่นอนว่าพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์หรือวัตถุประสงค์สำคัญเป็นมาตรการป้องกันการแสวงหาผลประโยชน์จากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการมอบหมายให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ โดยมีขอบ เพราะด้วยขั้นตอนของการพิจารณาต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ นั้นค่อนข้างจะมีความละเอียดเข้มงวดในทุกขั้นตอน รวมถึงมีการตรวจสอบความโปร่งใส และการถ่วงดุลอำนาจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหลายหน่วยงานเข้ามาเป็นคณะกรรมการเพื่อพิจารณาในขั้นตอนต่าง ๆ ทำให้เป็นการยากที่จะเกิดการทุจริต หรือแสวงหาประโยชน์อันมิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมาย

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอีกด้านหนึ่ง ผลจากการที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้วางหลักเกณฑ์ ตลอดจนขั้นตอนต่าง ๆ ในการพิจารณาให้เอกชนรายใดเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐไว้อย่างเข้มงวดนั้น กลับกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคสำคัญในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะหรือสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานทั้งหลายที่มีความจำเป็นเร่งด่วน และเมื่อภาครัฐประสบปัญหาทางเศรษฐกิจหรือฐานะการเงินการคลัง ก็มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยเอกชนเข้ามาร่วมลงทุน แต่ด้วยขั้นตอนที่มีความยุ่งยากดังกล่าว ทำให้บางโครงการต้องประสบปัญหาจนกระทั่งไม่สามารถปฏิบัติ



ตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ได้ หรืออาจจะปฏิบัติตามขั้นตอนต่าง ๆ ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ตามที่กฎหมายกำหนดได้ก็จะต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานพอสมควร

ดังนั้น จึงน่าจะมีการทบทวนเพื่อหาแนวทางในการให้เอกชนเข้าร่วมงาน หรือดำเนินการในกิจการของรัฐที่เหมาะสม โดยอาจจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุง พระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยเฉพาะในส่วนของบทนิยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น และอาจจะต้องกำหนดวิธีการโดยลดขั้นตอนการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่จำเป็นเพื่อให้ภาคเอกชนมีความคล่องตัวในการเข้าร่วมงานในกิจการของรัฐ ประกอบกับภาครัฐ ก็จะได้ดำเนินงานตามโครงการเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่าง ทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างต่อเนื่อง **๑**



LIRT



ในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือถอนตัวจากการเป็นผู้ถูกทดลอง  
ในการทำวิจัยของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ

(คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย, ข้อ ๘)



LIART

นางสาวอริการ์ธน์ นิยมไทย  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## ๑. บทนำ

**การรับบุตรบุญธรรม (Adoption)** หมายถึง การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งไปรับบุคคลหนึ่งมาอุปการะเลี้ยงดูเหมือนบุตรของตนเอง โดยบุคคลนั้นไม่ใช่บุตรโดยกำเนิดของตน ซึ่งผู้รับบุตรบุญธรรมกับผู้ที่จะมาเป็นบุตรบุญธรรมจะมีความเกี่ยวพันกันในทางเครือญาติหรือไม่ก็ได้ คืออาจไม่ใช่ญาติสืบสายโลหิต<sup>๑</sup> และผู้ที่จะมาเป็นบุตรบุญธรรมอาจจะเป็นผู้เยาว์หรือบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว หรืออาจไม่ได้มีสัญชาติเดียวกันกับผู้รับบุตรบุญธรรมก็ได้ อย่างไรก็ตาม การรับบุตรบุญธรรมดังกล่าวจำเป็นต้อง

# การรับบุตรบุญธรรม (Adoption)

ดำเนินการจดทะเบียนให้ถูกต้องตามกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วย่อมไม่ก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรมแต่อย่างใด

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ของการรับบุตรบุญธรรม สิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรม และเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมอันเป็นการช่วยเหลือเด็กที่ถูกทอดทิ้งตามสถานสงเคราะห์ เด็กเร่ร่อน เด็กยากไร้ คอแล้ม<sup>๒</sup> การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอเสนอบทความเรื่อง **การรับบุตรบุญธรรม (Adoption)** ซึ่งประกอบด้วย ลักษณะทั่วไปของการรับบุตรบุญธรรม หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ และอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ ตลอดจนข้อควรพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม ดังนี้

<sup>๑</sup> รัชฎา เอกบุตร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙), หน้า ๑๙๑.





## ๒. ลักษณะทั่วไปของการรับบุตรบุญธรรม<sup>๒</sup>

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้ให้ความหมายของคำว่า “บุตรบุญธรรม” ไว้ว่า บุตรของผู้อื่นที่บุคคลได้จดทะเบียนรับเป็นบุตรของตน ดังนั้น การรับบุตรบุญธรรมตามความเข้าใจของบุคคลทั่วไปซึ่งมีการรับบุตรของผู้อื่นโดยเฉพาะ เครือญาติมาอุปการะเลี้ยงดูโดยพลตินัยโดยไม่ได้จดทะเบียนรับเป็นบุตรบุญธรรม จึงไม่ใช่การรับบุตรบุญธรรมตามนัยแห่งบทบัญญัติของกฎหมาย และไม่ก่อให้เกิดสิทธิ และหน้าที่ระหว่างกัน

การรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมาย หรือโดยนิตินัยนั้นจะต้องมีการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรมตามขั้นตอนที่กฎหมายได้กำหนดไว้ จึงจะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรม แทนที่บิดามารดาโดยกำเนิด การรับบุตรบุญธรรมตามกฎหมายนี้ แบ่งออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

**๒.๑ การรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา** เป็นการรับบุตรบุญธรรมที่ บุตรบุญธรรมยังไม่ตัดขาดความสัมพันธ์จากครอบครัวเดิม สิทธิและหน้าที่ระหว่าง บิดามารดาโดยกำเนิดกับบุตรบุญธรรมยังคงมีต่อกันอยู่ เพียงแต่บิดามารดาโดยกำเนิด จะไม่มีอำนาจในการปกครองบุตรบุญธรรมเท่านั้น การรับบุตรบุญธรรมในลักษณะนี้ จะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับบุตรบุญธรรม ความยินยอมในการรับบุตรบุญธรรม การเพิกถอนการรับบุตรบุญธรรม แบบของการรับบุตรบุญธรรม และผลของการ รับบุตรบุญธรรม ตัวอย่างเช่น การรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดาในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ได้บัญญัติให้ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องเป็นบุคคลที่ บรรลุนิติภาวะแล้ว และต้องมีอายุมากกว่าบุตรบุญธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมจะรับญาติ สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปเป็นบุตรบุญธรรมไม่ได้ ผู้รับบุตรบุญธรรมหรือผู้แทน โดยชอบธรรมสามารถเพิกถอนการรับบุตรบุญธรรมได้โดยยื่นคำร้องขอต่อศาลภายใน ระยะเวลาที่กำหนด หากบุตรบุญธรรมมีอายุไม่เกิน ๑๕ ปี ผู้แทนโดยชอบธรรมสามารถ ยกผู้เยาว์ให้เป็นบุตรบุญธรรมได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากผู้เยาว์ แต่ในกรณีที่ บุตรบุญธรรมอาศัยอยู่กับบิดาหรือมารดาหรือบุคคลอื่นที่มีได้ใช้อำนาจปกครองก่อนที่ผู้ใช้ อำนาจปกครองจะยกบุตรให้เป็นบุตรบุญธรรมจะต้องได้รับความยินยอมจากบุคคล ดังกล่าวก่อน ความยินยอมของบุคคลที่ต้องให้หากแสดงเจตนาออกไปเพราะถูก กลฉ้อฉล หรือข่มขู่ การรับบุตรบุญธรรมย่อมไม่สมบูรณ์ การรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรม จะต้องได้รับอนุญาตจากศาลครอบครัวก่อน เว้นแต่เป็นการรับญาติสืบสายโลหิต โดยตรงลงไปของตนหรือของคู่สมรสเป็นบุตรบุญธรรม ผู้ปกครองจะรับผู้อยู่ใน

<sup>๒</sup>สรุปจาก สุรียา ชินะกาญจน์, **มาตรการทางกฎหมายในการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ์**, วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๑, หน้า ๑ - ๗๒.



ความปกครองเป็นบุตรบุญธรรมได้ต่อเมื่อศาลครอบครัวได้สั่งอนุญาตเท่านั้น คู่สมรสต้องร่วมกันรับบุตรบุญธรรมที่เป็นผู้เยาว์ เว้นแต่ในกรณีที่บุตรบุญธรรมบรรลุนิติภาวะแล้ว คู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งจึงจะสามารถรับบุตรบุญธรรมได้ฝ่ายเดียวแต่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสของตน การรับบุตรบุญธรรมดังกล่าวมานั้นต้องมีการจดทะเบียนมิฉะนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ และเมื่อมีการจดทะเบียนรับบุตรบุญธรรมแล้ว บุตรบุญธรรมย่อมมีฐานะเท่าเทียมกับบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม และมีสิทธิใช้ชื่อสกุลของผู้รับบุตรบุญธรรมได้ด้วย

**๒.๒ การรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ** เป็นการรับบุตรบุญธรรมที่บุตรบุญธรรมตัดขาดความสัมพันธ์จากครอบครัวเดิมอย่างสิ้นเชิง สิทธิและหน้าที่ระหว่างบิดามารดาโดยกำเนิดกับบุตรบุญธรรมไม่มีอีกต่อไป การรับบุตรบุญธรรมในลักษณะนี้จะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรม ความยินยอมในการรับบุตรบุญธรรม การทดลองเลี้ยงดู แบบของการรับบุตรบุญธรรม และผลทางกฎหมาย ดังตัวอย่างการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งญี่ปุ่น ได้บัญญัติให้ผู้รับบุตรบุญธรรมจะต้องเป็นบุคคลซึ่งสมรสแล้ว และคู่สมรสต้องร่วมกันรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม เว้นแต่กรณีที่มีการรับบุตรชอบด้วยกฎหมายของคู่สมรสอีกฝ่ายเป็นบุตรบุญธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปีบริบูรณ์ บุตรบุญธรรมจะต้องเป็นผู้เยาว์ที่มีอายุไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์ ในเวลาที่มีคำขอต่อศาลให้มีการรับบุตรบุญธรรม แต่การรับผู้เยาว์ที่มีอายุไม่เกิน ๘ ปีบริบูรณ์ เป็นบุตรบุญธรรมอาจกระทำได้ถ้าผู้เยาว์นั้นอยู่ในความดูแลของผู้รับบุตรบุญธรรมในฐานะผู้ปกครองมาก่อนที่จะมีอายุครบ ๖ ปีบริบูรณ์ การรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรมจะต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดา และจะต้องมีการทดลองเลี้ยงดูบุตรบุญธรรมเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ทั้งนี้ ในกรณีที่ศาลมีคำสั่งอนุญาตให้จดทะเบียนรับบุตรบุญธรรม นายทะเบียนจะดำเนินการจดทะเบียนให้เสมือนหนึ่งว่าบุตรบุญธรรมเป็นผู้สืบสายโลหิตของผู้รับบุตรบุญธรรมซึ่งบุคคลภายนอกไม่มีสิทธิจะขอจดทะเบียนดังกล่าว และบุตรบุญธรรมจะมีฐานะเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม และสิ้นความสัมพันธ์กับครอบครัวโดยกำเนิด

ที่กล่าวมานั้นเป็นลักษณะทั่วไปของการรับบุตรบุญธรรมซึ่งบางประเทศ เช่น ประเทศญี่ปุ่นและฝรั่งเศสกำหนดให้มีทั้งการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณและแบบธรรมดา แต่บางประเทศก็ขึ้นอยู่กับสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ โดยเฉพาะสำหรับประเทศไทยนั้นได้กำหนดให้มีการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดาแต่เพียงรูปแบบเดียวเท่านั้น





### ๓. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรมในประเทศไทยและการรับบุตรบุญธรรมระหว่างบุคคลต่างสัญชาติ

ในครอบครัวของสังคมไทยที่ผ่านมาการรับบุตรบุญธรรมเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมไทยมาช้านานแล้วซึ่งแต่เดิมการรับบุตรบุญธรรมเป็นไปในลักษณะของการอุปการะเลี้ยงดูบุคคลที่เป็นเครือญาติเท่านั้น ต่อมาเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไปทำให้มีเด็กยากไร้ เด็กเร่ร่อน เด็กขอทาน และเด็กกำพร้ามากขึ้น การรับบุตรบุญธรรมจึงเปลี่ยนจากการรับบุคคลในเครือญาติมาเป็นบุตรบุญธรรมเป็นการรับเด็กที่ด้อยโอกาสมาเป็นบุตรบุญธรรมมากขึ้น การรับบุตรบุญธรรมในปัจจุบันนั้นเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ สรุปได้ดังนี้

**๓.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัวได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ ตามมาตรา ๑๕๙๘/๑๙ ถึงมาตรา ๑๕๙๘/๓๗ คือ

(๑) **คุณสมบัติของผู้รับบุตรบุญธรรม** ผู้รับบุตรบุญธรรมต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๕ ปี และต้องมีอายุแก่กว่าผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรมอย่างน้อย ๑๕ ปี (มาตรา ๑๕๙๘/๑๙)

(๒) **คุณสมบัติของบุตรบุญธรรม** ผู้เยาว์ที่เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลใดอยู่จะเป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นอีกในขณะเดียวกันไม่ได้ เว้นแต่เป็นบุตรบุญธรรมของคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๕๙๘/๒๖)

(๓) **ความยินยอมในการรับบุตรบุญธรรม** ถ้าบุตรบุญธรรมมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี ผู้นั้นต้องให้ความยินยอมในการรับบุตรบุญธรรมด้วย (มาตรา ๑๕๙๘/๒๐) ผู้รับบุตรบุญธรรมหรือบุตรบุญธรรม ถ้ามีคู่สมรสอยู่ต้องได้รับความยินยอมจากคู่สมรสก่อน ในกรณีที่คู่สมรสไม่อาจให้ความยินยอมได้หรือไปเสียจากภूमิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และหาตัวไม่พบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๑ ปี ต้องร้องขอต่อศาลให้มีคำสั่งอนุญาตแทนการให้ความยินยอมของคู่สมรสนั้น (มาตรา ๑๕๙๘/๒๕)

การรับผู้เยาว์เป็นบุตรบุญธรรมจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของบิดาและมารดา (มาตรา ๑๕๙๘/๒๑) ถ้าผู้เยาว์เป็นผู้ถูกทอดทิ้งและอยู่ในความดูแลของสถานสงเคราะห์เด็ก ให้สถานสงเคราะห์เด็กเป็นผู้ให้ความยินยอมแทนบิดาและมารดา (มาตรา ๑๕๙๘/๒๒) ในกรณีที่ผู้เยาว์มิได้ถูกทอดทิ้งแต่อยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของสถานสงเคราะห์เด็ก บิดาและมารดาจะทำหนังสือมอบอำนาจให้สถานสงเคราะห์เด็กเป็นผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทนตนก็ได้ (มาตรา ๑๕๙๘/๒๓) ผู้มีอำนาจให้ความยินยอมแทนสถานสงเคราะห์เด็กในการรับบุตรบุญธรรมจะรับผู้เยาว์ซึ่งอยู่ในความอุปการะเลี้ยงดูของสถานสงเคราะห์เด็กเป็นบุตรบุญธรรมของตนได้



ต่อเมื่อศาลได้มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ยื่นแทนการให้ความยินยอมของสถานสงเคราะห์เด็ก (มาตรา ๑๕๙๘/๒๔)

**(๔) แบบของการรับบุตรบุญธรรม** การรับบุตรบุญธรรมจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมาย แต่ถ้าบุตรบุญธรรมเป็นผู้เยาว์ต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วย (มาตรา ๑๕๙๘/๒๗)

**(๕) ผลของการรับบุตรบุญธรรม** บุตรบุญธรรมย่อมมีฐานะอย่างเดียวกับบุตรชอบด้วยกฎหมายของผู้รับบุตรบุญธรรม บิดามารดาโดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองนับแต่วันเวลาที่เด็กเป็นบุตรบุญธรรม แต่เด็กไม่สูญเสียสิทธิและหน้าที่ในครอบครัวที่ได้กำเนิดมา และให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ หมวด ๒ สิทธิหน้าที่ระหว่างบิดามารดาและบุตรมาใช้บังคับกับผู้รับบุตรบุญธรรมและบุตรบุญธรรมโดยอนุโลม (มาตรา ๑๕๙๘/๒๘) บุตรบุญธรรมมีสิทธิรับมรดกของผู้รับบุตรบุญธรรม โดยถือว่าเป็นผู้สืบสันดานเหมือนกับบุตรที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๑๖๒๗) แต่ผู้รับบุตรบุญธรรมไม่มีสิทธิรับมรดกของบุตรบุญธรรมในฐานะทายาทโดยธรรม (มาตรา ๑๕๙๘/๒๙) หากบุตรบุญธรรมซึ่งไม่มีคู่สมรสหรือผู้สืบสันดานตายก่อนผู้รับบุตรบุญธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมมีสิทธิเรียกร้องเอาทรัพย์สินที่ตนได้ให้แก่บุตรบุญธรรมคืนจากกองมรดกของบุตรบุญธรรมเพียงเท่าที่ทรัพย์สินนั้นยังคงเหลืออยู่ภายหลังจากชำระหนี้ของกองมรดกเสร็จสิ้นแล้ว (มาตรา ๑๕๙๘/๓๐)

**(๖) การเลิกรับบุตรบุญธรรม** การเลิกรับบุตรบุญธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์อาจเกิดขึ้นได้ ๓ กรณี ดังนี้

กรณีที่ ๑) การตกลงเลิกรับบุตรบุญธรรม หากบุตรบุญธรรมบรรลุนิติภาวะแล้วผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรมจะตกลงกันเลิกรับบุตรบุญธรรมเมื่อใดก็ได้ หากบุตรบุญธรรมยังไม่บรรลุนิติภาวะ การเลิกรับบุตรบุญธรรมจะทำได้ต่อเมื่อได้รับความยินยอมของบิดาและมารดา และหากบุตรบุญธรรมมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปี ต้องได้รับความยินยอมจากบุตรบุญธรรมด้วย ในกรณีที่มีการรับผู้เยาว์จากสถานสงเคราะห์เป็นบุตรบุญธรรม การเลิกรับบุตรบุญธรรมให้กระทำต่อเมื่อมีคำสั่งศาลโดยคำร้องขอของผู้มีส่วนได้เสียหรืออัยการ ทั้งนี้ การเลิกรับบุตรบุญธรรมจะสมบูรณ์ต่อเมื่อได้จดทะเบียนตามกฎหมาย (มาตรา ๑๕๙๘/๓๑)

กรณีที่ ๒) ผู้รับบุตรบุญธรรมสมรสกับบุตรบุญธรรมอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๔๕๑ (มาตรา ๑๕๙๘/๓๒)

กรณีที่ ๓) ผู้รับบุตรบุญธรรมหรือบุตรบุญธรรมอาจฟ้องคดีเลิกการรับบุตรบุญธรรมได้เมื่อมีเหตุ ดังนี้

ฝ่ายหนึ่งทำการชั่วร้ายไม่ว่าจะเป็นความผิดอาญาหรือไม่ เป็นเหตุให้อีกฝ่ายหนึ่งอับอายขายหน้าอย่างร้ายแรง หรือถูกเกลียดชัง หรือได้รับความ



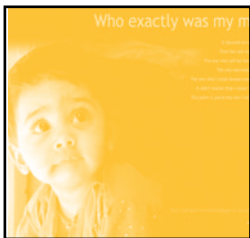
เสียหายหรือเดือดร้อนเกินควร อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องเลิกได้, ฝ่ายหนึ่งหมิ่นประมาทหรือเหยียดหยามอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุพการีของอีกฝ่ายหนึ่งอันเป็นการร้ายแรง อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องเลิกได้ ถ้าบุตรบุญธรรมกระทำการดังกล่าวต่อคู่สมรสของผู้รับบุตรบุญธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมฟ้องเลิกได้, ฝ่ายหนึ่งกระทำการประทุษร้ายอีกฝ่ายหนึ่งหรือบุพการีหรือคู่สมรสของอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเหตุให้เกิดอันตรายแก่กายหรือจิตใจอย่างร้ายแรงและการกระทำนั้นเป็นความผิดที่มีโทษอาญา อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องเลิกได้, ฝ่ายหนึ่งไม่อุปการะเลี้ยงดูอีกฝ่ายหนึ่ง อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องเลิกได้, ฝ่ายหนึ่งจงใจละทิ้งอีกฝ่ายหนึ่งไปเกิน ๑ ปี อีกฝ่ายหนึ่งนั้นฟ้องเลิกได้, ฝ่ายหนึ่งต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกเกิน ๓ ปี เว้นแต่ความผิดที่กระทำโดยประมาท อีกฝ่ายหนึ่งฟ้องเลิกได้, ผู้รับบุตรบุญธรรมทำผิดหน้าที่บิดามารดา และการกระทำนั้นเป็นการละเมิด หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๕๖๔ มาตรา ๑๕๗๑ มาตรา ๑๕๗๓ มาตรา ๑๕๗๔ หรือมาตรา ๑๕๗๕ เป็นเหตุให้เกิดหรืออาจเกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อบุตรบุญธรรม บุตรบุญธรรมฟ้องเลิกได้, ผู้รับบุตรบุญธรรมถูกถอนอำนาจปกครองบางส่วนหรือทั้งหมด และเหตุที่ถูกถอนอำนาจปกครองนั้นมีพฤติการณ์แสดงให้เห็นว่า ผู้นั้นไม่สมควรเป็นผู้รับบุตรบุญธรรมต่อไป บุตรบุญธรรมฟ้องเลิกได้ (มาตรา ๑๕๘๘/๓๓)

(๗) การฟ้องคดีเลิกการรับบุตรบุญธรรม มีอายุความ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ขอเลิกการรับบุตรบุญธรรมรู้หรือควรได้รู้ข้อเท็จจริงอันเป็นเหตุให้เลิกการนั้น หรือเมื่อพ้นกำหนด ๑๐ ปี นับแต่เหตุอันเกิดขึ้น (มาตรา ๑๕๘๘/๓๔) ในกรณีที่บุตรบุญธรรมมีอายุไม่ครบ ๑๕ ปีบริบูรณ์ ให้บิดามารดาโดยกำเนิดเป็นผู้มีอำนาจฟ้องแทน แต่ถ้าบุตรบุญธรรมมีอายุ ๑๕ ปีบริบูรณ์แล้ว บุตรบุญธรรมฟ้องได้โดยไม่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้ใด (มาตรา ๑๕๘๘/๓๕) การเลิกรับบุตรบุญธรรมโดยคำพิพากษาของศาลย่อมมีผลแต่เวลาที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่จะอ้างเป็นเหตุเสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตไม่ได้ เว้นแต่ได้จดทะเบียนแล้ว (มาตรา ๑๕๘๘/๓๖)

(๘) ผลของการเลิกรับบุตรบุญธรรม เมื่อผู้รับบุตรบุญธรรมตาย หรือมีการเลิกรับบุตรบุญธรรม ถ้าบุตรบุญธรรมยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้บิดามารดาโดยกำเนิดกลับมีอำนาจปกครองนับแต่เวลาที่ผู้รับบุตรบุญธรรมตาย หรือนับแต่เวลาที่จดทะเบียนเลิกการรับบุตรบุญธรรม หรือนับแต่เวลาที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้เลิกการรับบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๕๘๘/๓๗)

**๓.๒ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒**  
 การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้นนอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัวแล้ว จะต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ด้วยดังนี้

(๑) **บททั่วไป** การขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม การจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และการเลิกรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต้องเป็นไปตาม



หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕) โดยคำว่า “เด็ก” ตามความหมายของพระราชบัญญัตินี้ หมายถึง บุคคลที่ยังไม่พ้นจากภาวะผู้เยาว์อายุยังไม่ครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์ และไม่ได้บรรลุนิติภาวะโดยการสมรส (มาตรา ๔)

**(๒) พันธกรณีระหว่างประเทศ** การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมในต่างประเทศซึ่งเป็นประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศโดยหน่วยงานซึ่งมีอำนาจของประเทศดังกล่าวรับรองว่าได้ปฏิบัติตามอนุสัญญาข้างต้นแล้ว และการรับบุตรบุญธรรมนั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย หรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนให้ถือว่าเป็นการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๕/๑)

**(๓) หน่วยงานที่รับผิดชอบ** ห้ามมิให้บุคคลใดนอกจากกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ส่วนราชการที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการมอบหมาย หรือองค์การสวัสดิภาพเด็กที่ได้รับใบอนุญาตจากอธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ดำเนินการเพื่อให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม (มาตรา ๖)

**(๔) คณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม** ให้มีคณะกรรมการการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ ออกระเบียบ ข้อบังคับ และวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พิจารณา และมีมติในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พิจารณาเรื่องที่มีปัญหาเกี่ยวกับการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และให้คำแนะนำในเรื่องการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมแก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (มาตรา ๙ และมาตรา ๑๔)

**(๕) การป้องกันการค้าเด็ก** ห้ามมิให้พาหรือจัดส่งเด็กออกไปนอกราชอาณาจักรเพื่อวัตถุประสงค์ให้มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี (มาตรา ๑๘) ห้ามมิให้ใช้ขุบายหลอกลวง ชูเชื้อ ใช้กำลังประทุษร้าย ใช้อำนาจครอบงำผิดคลองธรรม หรือใช้วิธีข่มขืนใจ ด้วยประการอื่นใด หรือเป็นคนกลางกระทำการชักจูงโดยให้ค่าจ้างหรือค่าตอบแทน หรือประโยชน์อย่างอื่นที่มิควรได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (มาตรา ๑๘/๑)

**(๖) การทดลองเลี้ยงดู** การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมต้องมีการทดลองเลี้ยงดูและได้รับอนุมัติให้รับเป็นบุตรบุญธรรมตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ การทดลองเลี้ยงดูดังกล่าวมิให้ใช้บังคับแก่กรณีและผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเป็นพี่ร่วมบิดามารดา พี่ร่วมบิดาหรือมารดา ทวด ปู่ ย่า ตา ยาย ลุง ป้า น้า อา หรือผู้ปกครองของผู้ที่จะเป็นบุตรบุญธรรม หรือเป็นบุคคลอื่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๙) ผู้ใดประสงค์จะขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ให้ยื่นคำขอพร้อมทั้งหนังสือแสดงความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมตามกฎหมาย โดยในกรณีที่ยื่นคำขอ



มีภูมิลำเนาในกรุงเทพมหานครหรือต่างประเทศให้ยื่นต่ออธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการส่วนในจังหวัดอื่นให้ยื่นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด (มาตรา ๒๐) เมื่ออธิบดีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำสั่งให้ทดลองเลี้ยงดูเด็กแล้วให้ผู้ขอรับเด็กรับมอบเด็กที่จะรับเป็นบุตรบุญธรรมไปทดลองเลี้ยงดูได้ การทดลองเลี้ยงดูต้องมีระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๖ เดือน (มาตรา ๒๓) ในระหว่างการทดลองเลี้ยงดู ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมอาจถอนคำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้โดยมอบเด็กคืนแก่บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมหรือพนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่ชักช้า และบิดาหรือมารดาไม่ว่าจะเป็นผู้ให้ความยินยอมหรือไม่ อาจขอให้ยกเลิกคำขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้นได้เช่นกัน (มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕)

**(๗) การจดทะเบียนบุตรบุญธรรม** เมื่อได้มีการทดลองเลี้ยงดูครบกำหนดแล้ว ปรากฏว่าผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมเหมาะสมที่จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และคณะกรรมการสั่งอนุมัติให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ให้ดำเนินการขอจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมได้ (มาตรา ๒๗)

หากปรากฏว่าผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไม่เหมาะสมที่จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และคณะกรรมการสั่งไม่อนุมัติให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม ให้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมมอบเด็กนั้นคืนแก่บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม บิดามารดา ผู้ปกครอง หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ และกรณีนี้ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมอาจอุทธรณ์คำสั่งของคณะกรรมการได้โดยทำเป็นคำร้องยื่นต่อศาลภายใน ๓๐ วันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่ง ในระหว่างการพิจารณาของศาล ผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมอาจร้องต่อศาลให้เด็กอยู่ในความเลี้ยงดูของตนก็ได้ คำสั่งของศาลขั้นต้นในกรณีนี้ให้เป็นที่สุด (มาตรา ๒๘) หากผู้ขอรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมไม่ดำเนินการจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมภายในเวลา ๖ เดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำอนุมัติของคณะกรรมการ หรือนับแต่วันที่ศาลมีคำสั่ง ให้ถือว่าผู้นั้นสละสิทธิที่จะรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม และให้มอบเด็กคืนแก่บุคคลผู้มีอำนาจให้ความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เว้นแต่กรณีมีพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้มีอาจดำเนินการจดทะเบียนภายในกำหนดเวลาได้ คณะกรรมการอาจพิจารณาขยายระยะเวลาการดำเนินการจดทะเบียนรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมออกไปอีกไม่เกิน ๓ เดือนนับแต่วันที่พฤติการณ์พิเศษนั้นได้สิ้นสุดลง (มาตรา ๒๙)

**(๘) การเลือกรับบุตรบุญธรรม** ในกรณีที่ผู้รับบุตรบุญธรรมประสงค์จะเลือกรับบุตรบุญธรรม หากบุตรบุญธรรมนั้นยังเป็นเด็ก ก่อนที่จะมีการขอจดทะเบียนเลือกรับบุตรบุญธรรมหรือก่อนที่ยื่นคำร้องต่อศาลตามมาตรา ๑๕๙๘/๓๑ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้รับบุตรบุญธรรมจะต้องแจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาและพัฒนาความสัมพันธ์ในเบื้องต้น และจะต้องเข้าสู่กระบวนการให้คำปรึกษาเสียวก่อน และในกรณีที่มีการเลือกรับบุตรบุญธรรม



หากบุตรบุญธรรมนั้นยังเป็นเด็ก และเคยอยู่ในความปกครองของสถานสงเคราะห์ หรือไม่มีบิดามารดาหรือผู้ปกครองที่จะดูแลต่อไป ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการ เพื่อจัดให้เด็กได้รับการสงเคราะห์หรือคุ้มครองสวัสดิภาพ โดยผู้รับบุตรบุญธรรมยังคง มีหน้าที่ในการเสียค่าใช้จ่ายในการอุปการะเลี้ยงดูและการศึกษาตามสมควรและ ตามความสามารถของตนจนกว่าเด็กนั้นจะบรรลุนิติภาวะและจำต้องเสียค่าใช้จ่าย ในการอุปการะเลี้ยงดูต่อไปหากเด็กนั้นเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพและหาเลี้ยงตนเอง ไม่ได้แม้ว่าจะบรรลุนิติภาวะแล้ว เว้นแต่ในกรณีที่บุตรบุญธรรมกระทำการต้องด้วย มาตรา ๑๕๘๘/๓๓ (๑) (๒) (๓) หรือ (๖) แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือมีผู้รับบุตรบุญธรรมผู้อื่นรับอุปการะเลี้ยงดู (มาตรา ๓๑/๑)

**(๙) การโฆษณารับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม** ห้ามมิให้โฆษณารูป ชื่อหรือข้อความใดซึ่งจะทำให้รู้จักตัวเด็กที่จะเป็นหรือเป็นบุตรบุญธรรม บิดามารดาหรือ ผู้ปกครองของเด็กที่จะเป็นหรือเป็นบุตรบุญธรรม หรือผู้ขอรับหรือรับเด็กเป็น บุตรบุญธรรมและห้ามมิให้โฆษณาคำสั่งศาลตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่ในกรณีที่ จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ (มาตรา ๓๒)

**(๑๐) บทกำหนดโทษ** ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายกำหนด

**๓.๓ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรอง บุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ (Convention on Protection of Children and Co-Operation in Respect of Intercountry Adoption)** การรับเด็กเป็น บุตรบุญธรรมนอกจากจะต้องปฏิบัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังที่ได้กล่าวแล้ว ในกรณี ที่มีการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมระหว่างบุคคลต่างสัญชาติจะต้องคำนึงถึงอนุสัญญา ว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญานี้มีหลักการที่สำคัญคือ การให้ความคุ้มครองแก่เด็กกรณีที่มีการรับ บุตรบุญธรรม และทำให้การรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศคู่สัญญาเป็นไปในทิศทาง เดียวกัน โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๗ และอนุสัญญามีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๗<sup>๑</sup> โดยมีสาระสำคัญดังนี้<sup>๒</sup>

**(๑) หมวด ๑ ขอบเขตของอนุสัญญา** อนุสัญญานี้มี วัตถุประสงค์เพื่อก่อตั้งหลักประกันให้มั่นใจว่าการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศมีขึ้น เพื่อประโยชน์สูงสุดของเด็ก และด้วยความเคารพต่อสิทธิขั้นพื้นฐานของเขา เพื่อก่อตั้ง ระบบความร่วมมือระหว่างรัฐคู่สัญญา เพื่อให้มั่นใจว่าหลักประกันเหล่านั้นได้รับ

<sup>๑</sup>ข้อมูลจากสำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ เว็บไซต์ : [www.humanrights.ago.go.th](http://www.humanrights.ago.go.th).

<sup>๒</sup>ข้อมูลจากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เว็บไซต์ : [www.m-society.go.th/content\\_detail.php?](http://www.m-society.go.th/content_detail.php?)





การเคารพ และเป็น การป้องกัน การลักพา การขาย การค้าเด็ก และเพื่อ ประกัน การ รับรอง การรับบุตรบุญธรรม ซึ่งทำ ตาม อนุสัญญา นี้ อนุสัญญา นี้ ใช้ กับ กรณี ที่ เด็ก มี ถิ่น ที่ อยู่ ตาม ปกติ ใน รัฐ คู่สัญญา หนึ่ง (รัฐ ก่า เน็ด) ได้ ถูก ก่า ลัง ถูก หรือ ก่า ลัง จะ ถูก นำ ไป ยัง อีก รัฐ คู่สัญญา หนึ่ง (รัฐ ผู้รับ) ไม่ว่า หลัง การรับบุตรบุญธรรม ใน รัฐ ก่า เน็ด โดย คู่สมรส หรือ บุคคล ซึ่ง มี ถิ่น ที่ อยู่ ปกติ ใน รัฐ ผู้รับ หรือ เพื่อ ความ มุ่งหมาย ของ การรับบุตรบุญธรรม เช่น นั้น ใน รัฐ ผู้รับ หรือ ใน รัฐ ก่า เน็ด อนุสัญญา นี้ ครอบคลุม การรับบุตรบุญธรรม ซึ่ง ก่อ ให้ เกิด ความ สัมพันธ์ ถาวร ระหว่าง บิดามารดา กับ เด็ก เถา นั้น อนุสัญญา นี้ ยุติ การ ใช้ หาก ไม่ได้ ให้ ความ ตกลง ดัง ระบุ ใน ข้อ ๑๗ (ค)<sup>๕</sup> ก่อน เด็ก มี อายุ ๑๘ ปี

**(๒) หมวด ๒ เงื่อนไข สำหรับการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ** ได้แก่ เงื่อนไข สำหรับ รัฐ ก่า เน็ด ที่ ได้ พิจารณา แล้ว ว่า เด็ก นั้น สามารถ รับ เป็น บุตรบุญธรรม ได้ การรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ เป็น ประโยชน์ สูงสุด แก่ เด็ก เงื่อนไข สำหรับ รัฐ ผู้รับ ที่ ได้ พิจารณา แล้ว ว่า ผู้ขอ รับบุตรบุญธรรม มี คุณสมบัติ และ เหมาะสม ที่ จะ รับบุตรบุญธรรม ได้ โดย ผู้ขอ รับบุตรบุญธรรม ได้รับ การ ปรึกษา แนะนำ ตาม ที่ จำเป็น แล้ว และ เด็ก ได้รับ อนุญาต ให้ เข้า ไป และ พำนัก เป็น การถาวร ใน ประเทศ นั้น

**(๓) หมวด ๓ สำนักงานกลางและหน่วยงานซึ่งได้รับอนุญาต** รัฐคู่สัญญา จะต้อง จัดตั้ง องค์ กร ภายใน เพื่อ ทำ หน้า ที่ ซึ่ง ก่าหนด ไว้ ใน อนุสัญญา นี้

**(๔) หมวด ๔ เงื่อนไขการพิจารณาในการรับบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ** บุคคล ซึ่ง มี ถิ่น ที่ อยู่ ใน รัฐ คู่สัญญา ผู้ ประสงค์ จะ รับบุตรบุญธรรม เด็ก ซึ่ง มี ถิ่น ที่ อยู่ ใน อีก รัฐ คู่สัญญา หนึ่ง ให้ ขอ ต่อ สำนักงานกลาง ใน รัฐ ซึ่ง ตน มี ถิ่น ที่ อยู่ นั้น เมื่อ สำนักงานกลาง ของ รัฐ ผู้รับ พอ ใจ ว่า ผู้ขอ มี คุณสมบัติ และ เหมาะสม ที่ จะ รับบุตรบุญธรรม จะ จัด ทำ รายงาน และ รวบรวม ข้อมูล ส่ง ไป ยัง สำนักงานกลาง ของ รัฐ ก่า เน็ด หาก สำนักงานกลาง ของ รัฐ ก่า เน็ด พอ ใจ ว่า เด็ก นั้น อาจ รับ เป็น บุตรบุญธรรม ได้ จะ จัด ทำ รายงาน ไป ยัง สำนักงานกลาง ของ รัฐ ผู้รับ เมื่อ สำนักงานกลาง ของ ทั้ง สอง รัฐ ได้ ตกลง แล้ว ว่า สมควร ให้ มี การ ดำเนิน การรับบุตรบุญธรรม ต่อ ไป จะ ดำเนิน ตาม ขั้นตอน ที่ จำเป็น เพื่อ เด็ก ได้รับ อนุญาต ให้ ออกจาก รัฐ ก่า เน็ด และ ให้ เข้า ไป และ พำนัก เป็น การถาวร ใน รัฐ ผู้รับ

**(๕) หมวด ๕ การรับรองและผลของการรับบุตรบุญธรรม** การรับบุตรบุญธรรม ซึ่ง รับรอง ถูก ต้อง โดย หน่วยงาน ซึ่ง มี อำนาจ ของ รัฐ ที่ มี การรับบุตรบุญธรรม ว่า ได้ ทำ ตาม อนุสัญญา นี้ จะ ได้รับ การรับรอง โดย ผล ของ กฎหมาย ใน รัฐ คู่สัญญา อื่น แต่ การรับรอง การรับบุตรบุญธรรม อาจ ถูก ปฏิเสธ ใน รัฐ คู่สัญญา หาก การรับบุตรบุญธรรม นั้น ขัด ต่อ นโยบาย สาธารณะ อย่าง ใจ งาม โดย คำ นี้ ถึง ประโยชน์ สูงสุด ของ เด็ก

<sup>๕</sup>ข้อ ๑๗ “การวินิจฉัยในรัฐก่าเน็ดว่าเด็กควรถูกมอบแก่บิดามารดาผู้ขอรับบุตรบุญธรรม อาจทำได้ต่อเมื่อ... (ค) สำนักงานกลางของทั้งสองรัฐได้ตกลงกันแล้วว่าให้ดำเนินการรับบุตรบุญธรรมต่อไป”.



#### ๔. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญเกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรม

การรับบุตรบุญธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอันเกี่ยวข้องกับสถาบันครอบครัว เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทางกฎหมายระหว่างสมาชิกในครอบครัว กระบวนการรับบุตรบุญธรรมจึงต้องมีความละเอียดรอบคอบและต้องพิจารณากันอย่างรอบด้าน เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับบุตรบุญธรรมดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วเห็นว่ามีข้อควรพิจารณาที่สำคัญ ดังนี้

**๔.๑ การรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ** ประเทศไทยยึดถือความกตัญญูรู้คุณต่อบิดามารดาเป็นสำคัญ บุตรมีหน้าที่เลี้ยงดูบิดามารดาเมื่อท่านแก่ชราหรือเจ็บป่วย ลักษณะของการรับบุตรบุญธรรมในประเทศไทยจึงเป็นการรับบุตรบุญธรรมแบบธรรมดา โดยกำหนดให้บิดามารดาโดยกำเนิดหมดอำนาจปกครองบุตรบุญธรรมเมื่อมีการรับบุตรบุญธรรม แต่บุตรบุญธรรมยังคงมีสิทธิและหน้าที่ต่อบิดามารดาโดยกำเนิดซึ่งมีความสอดคล้องกับสภาพสังคมวัฒนธรรมไทย อย่างไรก็ตาม การรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณนั้นจะได้รับความนิยมนอกจากชาวต่างชาติมากกว่า เพราะต้องการที่จะอุปการะบุตรบุญธรรมดังเช่นบิดามารดาที่แท้จริง ไม่ต้องการให้บุตรบุญธรรมต้องกระทบกระเทือนจิตใจ และไม่ต้องการให้ครอบครัวเดิมติดต่อบุตรบุญธรรมและก่อให้เกิดปัญหาได้ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยไม่มีการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณก็อาจทำให้เด็กในสถานสงเคราะห์ เด็กเร่ร่อน เด็กยากไร้ ต้องขาดโอกาสที่จะมีคุณภาพชีวิตที่ดีได้

**๔.๒ พระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕/๑ และมาตรา ๑๘/๑** ในส่วนของมาตรา ๕/๑ การรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมในต่างประเทศซึ่งได้กระทำตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมของประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศแล้ว มีผลเป็นการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมโดยชอบด้วยกฎหมายในประเทศไทย และสำหรับมาตรา ๑๘/๑ การกำหนดโทษผู้ที่ใช้อำนาจโดยมิชอบหรือเป็นคนกลางโดยมีค่าตอบแทนที่มีควรได้ เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมในการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมนั้น ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้สอดคล้องกับพันธกรณีระหว่างประเทศซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี กล่าวคือ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองเด็กและความร่วมมือในการรับรองบุตรบุญธรรมระหว่างประเทศ ข้อ ๒๓ การรับบุตรบุญธรรมซึ่งรับรองถูกต้องโดยหน่วยงานของรัฐที่มีการรับบุตรบุญธรรมว่าได้ทำตามอนุสัญญานี้ จะได้รับการรับรองโดยผลของกฎหมายในรัฐคู่สัญญาอื่น และข้อ ๒๔ การรับรองการรับบุตรบุญธรรมอาจถูกปฏิเสธในรัฐคู่สัญญาหากการรับบุตรบุญธรรมนั้นขัดต่อนโยบายสาธารณะอย่างชัดแจ้ง โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็ก และพิธีสารเลือกรับต่อทำอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กเรื่อง



การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ข้อ ๓ รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องประกันว่าอย่างน้อย การค้าเด็ก การค้าประเวณีเด็ก และการจำหน่ายสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็กจะอยู่ภายใต้กฎหมายอาญาหรือกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอย่างเต็มที่ไม่ว่าความผิดทั้งหลายเช่นว่านั้น จะกระทำภายในประเทศหรือข้ามชาติ หรือกระทำในลักษณะส่วนบุคคลหรือในลักษณะที่จัดเป็นองค์กร

**๔.๓ คำรักษาพยาบาลและค่าเล่าเรียน** ในกรณีที่มีการรับบุตรบุญธรรม ผู้รับบุตรบุญธรรมและบิดามารดาโดยกำเนิดซึ่งได้ยกบุตรให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่นจะสิ้นสิทธิในเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร ตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร พ.ศ. ๒๕๒๓ ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้ผู้มีสิทธิอันได้แก่ข้าราชการและลูกจ้างของรัฐทำการแสวงหาผลประโยชน์ที่มีควรได้จากการรับบุตรบุญธรรม

### ๕. บทสรุป

การที่กฎหมายอนุญาตให้มีการรับบุตรบุญธรรมได้นั้นก็ด้วยคำนึงถึงบุคคลที่ไม่มีบุตรหรือไม่สามารถที่จะมีบุตรได้แต่ต้องการที่จะมีบุตร ให้สามารถรับบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาอุปการะเลี้ยงดูเสมือนเป็นบุตรของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม การรับบุตรบุญธรรมดังกล่าวกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการรับบุตรบุญธรรมรวมทั้งสิทธิและหน้าที่ระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรมไว้ ดังนั้น ก่อนการรับบุตรบุญธรรมผู้รับบุตรบุญธรรมควรที่จะได้มีการเตรียมความพร้อมและทำการศึกษาบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้เข้าใจโดยถ่องแท้เสียก่อน มิฉะนั้นแล้วอาจจะทำให้การรับบุตรบุญธรรมนั้นขาดความสมบูรณ์ และไม่ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ทางกฎหมายหรือนิติสัมพันธ์ระหว่างผู้รับบุตรบุญธรรมกับบุตรบุญธรรมเกิดขึ้นได้ สุดท้ายนี้หวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความเรื่องนี้จะ เป็นประโยชน์ต่อสังคมและสถาบันครอบครัวไทยโดยเฉพาะเด็กที่ด้อยโอกาสที่มีอยู่เป็นจำนวนมากได้ไม่มากนักน้อยและเพื่อเป็นการส่งเสริมให้มีการรับบุตรบุญธรรมให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างแพร่หลายมากยิ่งขึ้นต่อไป ๑

### เอกสารอ้างอิง

- กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เว็บไซต์ [www.m-society.go.th/content\\_detail.php?pageid=118](http://www.m-society.go.th/content_detail.php?pageid=118)
- รัฐสภา เอกบุตร, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๕ ว่าด้วยครอบครัว, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙)
- สุริยา ชินะกาญจน์, **มาตรการทางกฎหมายในการรับบุตรบุญธรรมแบบสมบูรณ์**, วิทยานิพนธ์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์, ๒๕๕๑
- สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายคุ้มครองสิทธิประชาชนระหว่างประเทศ เว็บไซต์ : [www.humanrights.ago.go.th](http://www.humanrights.ago.go.th)



# อุบัติเหตุ

## การเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถ

ปัจจุบันอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นจากการขับขี่รถอันประกอบด้วยรถยนต์และรถจักรยานยนต์บนท้องถนนนั้นได้ทวีความรุนแรง และมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยในแต่ละปีจะมีผู้ได้รับบาดเจ็บและเสียชีวิตจากอุบัติเหตุรถชนกันเป็นจำนวนมาก และเมื่อเกิดอุบัติเหตุขึ้นในแต่ละครั้งย่อมนำมาซึ่งความเสียหายอย่างมากมายทั้งชีวิตและทรัพย์สินโดยจะมีผู้ได้รับความเสียหาย และต้องมีผู้รับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น หากในกรณีบุคคลผู้ได้รับความเสียหายดังกล่าว ไม่สามารถที่จะได้รับการชดเชยหรือเยียวยาค่าเสียหายจากบุคคลผู้มีส่วนที่ต้องรับผิดชอบได้แล้ว บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองหรือได้รับการช่วยเหลือเบื้องต้นจากหน่วยงานของรัฐ ดังนั้นเพื่อให้ทราบถึงหลักเกณฑ์และวิธีการขอรับค่าเสียหาย รวมทั้งเงื่อนไขและจำนวนเงินที่ผู้เสียหายมีสิทธิจะได้รับจากหน่วยงานของรัฐดังกล่าว “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงขอนำเสนอบทความเรื่อง “การเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถ” ดังนี้

### ๑. สาเหตุของปัญหาที่เกิดขึ้น

อุบัติเหตุอันเกิดจากรถสาเหตุส่วนใหญ่เกิดจากพฤติกรรมพื้นฐานของมนุษย์ที่มีความแตกต่างกันไปไม่ว่าจะเป็นในด้านการศึกษา อายุ เพศ รวมทั้งความบกพร่องทางด้านร่างกายและสภาพของจิตใจ อันเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้เกิดอุบัติเหตุ โดยสาเหตุที่พบมากที่สุดคือความประมาท เช่น การขับขี่รถเร็วเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด การแข่งในที่คับขัน การเลี้ยวรถตัดหน้าในระยะกระชั้นชิด คนขับหลับในหรือสภาพถนนลื่นเมื่อมีฝนตก ฯลฯ

แม้พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะมีบทลงโทษผู้กระทำความผิดไว้มากเพียงใดก็ไม่สามารถที่จะบังคับใช้ได้จริงจังเพราะขาดมาตรการบังคับที่เข้มงวดและเด็ดขาด ทำให้ผู้ขับขี่รถไม่มีความเกรงกลัว

เมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นบุคคลเหล่านั้นก็มักจะหาทางหลีกเลี่ยงเพื่อเอาตัวรอดไปให้ที่สุด รวมทั้งปัญหาการลงโทษปรับไม่เกิน ๒๐๐ บาท หรือไม่เกิน ๕๐๐ บาท แล้วแต่กรณี ผู้กระทำความผิดก็จะหาทางเลี่ยงโดยการให้สินบนกับเจ้าพนักงานตำรวจ เพื่อมิให้จับกุมดำเนินคดีหรือออกใบสั่งให้ไปเสียค่าปรับ จนอาจถือได้ว่าเป็นเรื่องปกติของสังคมไทยไปแล้ว

### ๓. แนวทางในการป้องกันอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น

แนวทางในการป้องกันอุบัติเหตุอันเกิดจากรถนั้นมีวิธีป้องกันหลายประการด้วยกัน กล่าวคือ

**ประการแรก** การให้การศึกษอบรมให้ผู้ขับขี่ใช้ถนน มีจิตสำนึกถึงความปลอดภัย เช่น การขับขี่ด้วยความระมัดระวัง ไม่ประมาท ไม่เสพยาของมีเมาขณะขับขี่ และปฏิบัติตามกฎจราจรอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของทุกฝ่าย

**ประการที่สอง** การกำหนดมาตรการทางวิศวกรรมจราจร โดยการสร้างถนนให้มีความกว้างและมีไหล่ถนน พื้นผิวถนนเรียบและมีความผิด เพื่อป้องกันการลื่นไถลของรถ อีกทั้งมีทัศนวิสัยที่สามารถมองเห็นได้ไกล ทั้งนี้ เพื่อให้ได้ถนนที่มีมาตรฐานและเหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบันที่มีรถเพิ่มมากขึ้น

**ประการที่สาม** การกำหนดมาตรการทางด้านกฎหมาย เพื่อบังคับให้ผู้ขับขี่รถ และผู้เดินบนถนนใช้รถใช้ถนนด้วยความปลอดภัย โดยการจำกัดความเร็วของรถ การคาดเข็มขัดนิรภัย หรือแม้แต่การสวมหมวกนิรภัยเพื่อป้องกันอุบัติเหตุ และ

**ประการสุดท้าย** มาตรการทางการแพทย์ ซึ่งจะช่วยในการรักษาผู้บาดเจ็บ และป้องกันการเสียชีวิต โดยการตรวจสมรรถภาพของร่างกายเพื่อทดสอบความสมบูรณ์ของสุขภาพกายและสุขภาพจิตของผู้ขับขี่เป็นประจำ เน้นถึงความสามารถของการรับรู้ การตอบสนอง และการควบคุมการทำงานของร่างกายและจิตใจเป็นสำคัญ<sup>๑</sup>

โดยมาตรการต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมานั้นถ้าบุคคลได้ปฏิบัติกันอย่างจริงจังก็จะช่วยป้องกันการเกิดอุบัติเหตุให้ลดน้อยลงได้ แต่อย่างไรก็ตามมาตรการทางกฎหมายนั้นถือว่ามีความจำเป็นและสำคัญเพราะถือเป็นมาตรการบังคับให้ผู้ขับขี่ใช้ถนนต้องปฏิบัติตามกฎข้อบังคับที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด เพื่อป้องกันมิให้เกิดอุบัติเหตุ และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการควบคุมบังคับให้ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจังและเด็ดขาด ดังนั้นจึงควรมีมาตรการที่เข้มงวดโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup>สฤษฎี ศิริวรรณบุษย์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง “การแก้ปัญหาการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุการจราจรทางบกอย่างเป็นระบบ” หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐร่วมเอกชน รุ่นที่ ๗ ประจำปีการศึกษา ๒๕๓๗ – ๒๕๓๘, หน้า ๔๐.

<sup>๒</sup>เรื่องเดียวกัน หน้า ๔๑.





๑) การตรวจขับรถที่ขับเร็วเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนด รวมถึงการตรวจจับผู้ขับขี่รถที่เสพสิ่งเสพติดหรือเครื่องดัดที่มีแอลกอฮอล์ที่เป็นสารออกฤทธิ์ต่อระบบประสาทซึ่งทำให้ผู้เสพมีอาการภาวะทางประสาทเปลี่ยนไปจากปกติ

๒) การกำหนดและควบคุมให้ผู้ขับขี่รถยนต์ในระยะทางไกลเกินกว่า ๔๐๐ กิโลเมตร ต้องให้มีผู้ขับขี่รถ ๒ คน ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน

๓) การจัดตั้งโรงเรียนสอนขับรถยนต์ขึ้นโดยเฉพาะสำหรับผู้ที่จะขอใบอนุญาตขับรถได้จะต้องผ่านการเรียนการสอนที่โรงเรียนแห่งนี้เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔) การเข้มงวดกวดขันในการออกใบอนุญาตขับรถยนต์ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้ โดยการกำหนดอายุของผู้มีสิทธิที่จะขอรับใบอนุญาตขับรถยนต์ได้นั้นต้องมีอายุ ๒๐ ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลนั้นบรรลุนิติภาวะและมีวุฒิภาวะเพียงพอแก่การควบคุมยานพาหนะนั้นได้

๕) การยกเลิกใบอนุญาตขับรถยนต์ตลอดชีพโดยกำหนดให้ใบอนุญาตนั้นมีอายุการใช้งาน คราวละ ๓ ปี และมีการต่ออายุใบอนุญาตทุกครั้ง

๖) การจัดให้มีบันทึกการเกิดอุบัติเหตุทุกครั้ง ซึ่งถ้ามากกว่า ๓ ครั้งต่อปีให้หยุดขับรถเป็นเวลา ๑ ปี หรือยึดใบอนุญาตขับรถ และ

๗) การเข้มงวดกวดขันในการตรวจสอบสภาพรถ ไม่ให้มีการดัดแปลงต่อเติมสภาพรถนอกเหนือไปจากลักษณะเฉพาะที่กำหนดไว้เพื่อความปลอดภัย

มาตรการต่างๆ เหล่านี้อาจช่วยบรรเทาหรือลดการเกิดอุบัติเหตุบนท้องถนนได้บ้างตามสมควร แต่ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับตัวบุคคลผู้ปฏิบัติไม่ว่าจะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ รวมทั้งประชาชนผู้ใช้รถใช้ถนนทุกคนว่าจะสามารถปฏิบัติให้มีความสอดคล้องกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันนี้ได้หรือไม่เพียงใด

### ๓. การเยียวยาบุคคลผู้ได้รับความเสียหายตาม พ.ร.บ. คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

เมื่อมีอุบัติเหตุอันเกิดจากรถตามกฎหมายประชาชนทุกคนที่ได้รับความเสียหายย่อมมีสิทธิจะได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายไม่ว่าบุคคลนั้นจะเป็นใครก็ตาม จะอยู่ในรถหรือนอกรถ จะเป็นผู้ขับขี่ หรือผู้โดยสาร หรือแม้แต่คนเดินถนน หากได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตอันเนื่องมาจากอุบัติเหตุดังกล่าว ซึ่งตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้บุคคลดังกล่าวได้รับการชดเชยค่าเสียหายเป็นค่ารักษาพยาบาลในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือเป็นค่าปลงศพในกรณีเสียชีวิต<sup>๓</sup> ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองผู้ประสบภัยให้ได้รับการชดเชยค่าเสียหายเบื้องต้นที่แน่นอนและทันท่วงที โดยกำหนดหลักเกณฑ์ที่ผู้ประสบภัยจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นจาก

<sup>๓</sup>สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, “คดีขับรถประมาท” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๙. หน้า ๒๒๐.



บริษัทประกันภัยหรือจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยว่า “เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย”<sup>๔</sup> ดังนั้น ผู้ประสบภัยที่มีสิทธิจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทที่รับประกันภัยก็ต่อเมื่อรถที่เกิดอุบัติเหตุขึ้นได้จัดให้มีการทำประกันภัยตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสบภัยจะได้รับสามารถแยกได้ ดังนี้

**๓.๑ ค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสบภัยมีสิทธิจะได้รับ<sup>๕</sup> สามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณีคือ**

**(๑) ค่าใช้จ่ายในกรณีที่เกิดความเสียหายต่อร่างกาย** ได้แก่ ค่ารักษาพยาบาลและค่าใช้จ่ายอันจำเป็นเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล เช่น ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษา ค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษา รวมทั้งค่าซ่อมแซมอุปกรณ์นั้น ๆ ด้วย ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าตรวจและค่าวิเคราะห์โรค (แต่ไม่รวมถึงค่าจ้างพยาบาลพิเศษและค่าบริการอื่นทำนองเดียวกัน) ค่าห้องและค่าอาหารตลอดเวลาที่เข้ารับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล รวมถึงค่าพาหนะนำผู้ประสบภัยไปสถานพยาบาล



โดยค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสบภัยจะได้รับเท่ากับจำนวนที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท และในกรณีที่ผู้ประสบภัยได้รับความเสียหายต่อร่างกายอย่างหนึ่งอย่างใดคือ ตาบอด หูหนวก เป็นใบ้หรือเสียความสามารถในการพูดหรือลิ้นขาด เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์ เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรืออวัยวะอื่นใด จิตพิการอย่างติดตัว ทุพพลภาพอย่างถาวร ให้มีสิทธิได้รับเงินค่าเสียหายเบื้องต้นเพิ่มอีกเป็นจำนวน ๓๕,๐๐๐ บาท

**(๒) ค่าใช้จ่ายในกรณีเสียชีวิต** ซึ่งแยกเป็น ๒ กรณี คือ กรณีเสียชีวิตทันที และกรณีเสียชีวิตภายหลังการรักษาพยาบาล

**(๒.๑) กรณีเสียชีวิตทันที** ค่าใช้จ่ายที่จะได้รับได้แก่ ค่าปลงศพ และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อันจำเป็นเกี่ยวกับการจัดการศพ เช่น ค่าเช่ารถไปรับศพ ค่าเช่าศาลาวัดในการสวดศพ ค่าดอกไม้ที่ใช้ในงานศพ เงินที่ใช้ถวายพระสงฆ์ที่มาสวดศพ

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๐ บัญญัติว่า “เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัทจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย

ความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้น และการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง”.

<sup>๕</sup>กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นการร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒ ข้อ ๓ และข้อ ๔.



เป็นต้น แต่ถ้าเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างที่บรรจู้รัฐเพื่อใช้เก็บกระดูกของผู้ตายนั้น ไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายอันจำเป็นในการจัดทำศพของผู้ตายจึงไม่อาจเรียกร้องได้ ซึ่งค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสภภัยจะได้รับเป็นจำนวนเงิน ๓๕,๐๐๐ บาท

(๒.๒) กรณีเสียชีวิตภายหลังการรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้ประสภภัย ได้รับบาดเจ็บจากอุบัติเหตุอันเกิดจากรถแต่ยังไม่เสียชีวิตในทันที และได้เข้ารับการรักษาตัว ในโรงพยาบาลหรือสถานพยาบาลเป็นระยะเวลาหนึ่ง หากต่อมาได้เสียชีวิตในภายหลัง ในกรณีเช่นนี้ทายาทโดยธรรมของผู้ประสภภัยจะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นเป็นค่ารักษา พยาบาลตามที่ได้จ่ายไปจริงแต่ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท และได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น เป็นค่าปลงศพเพิ่มอีก ๓๕,๐๐๐ บาท แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

### ๓.๒ วิธีการขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทที่รับประกันภัย<sup>๖</sup>

ในการร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นให้ยื่นคำร้องขอตามแบบที่ นายทะเบียนกำหนด และต้องมีหลักฐานประกอบ ดังนี้

(๑) กรณีได้รับความเสียหายต่อร่างกาย ต้องมีใบเสร็จรับเงิน หรือหลักฐานการแจ้งหนี้เกี่ยวกับการรักษาพยาบาลในกรณีที่มีการรักษาพยาบาล ในสถานพยาบาล และสำเนาบัตรประจำตัวหรือหลักฐานอื่นใดที่ทางราชการเป็น ผู้ออกให้ หรือสำเนาใบสำคัญประจำตัวคนต่างด้าวหรือสำเนาหนังสือเดินทาง (กรณีผู้ประสภภัยเป็นคนต่างชาติ) หรือหลักฐานอื่นใดที่นายทะเบียนประกาศกำหนด ที่สามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้มีชื่อในหลักฐานนั้นเป็นผู้ประสภภัย แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ผู้ประสภภัยได้รับความเสียหายต่อร่างกายอย่างหนึ่ง อย่างใดดังต่อไปนี้คือ ตาบอด หูหนวก เป็นใบ้หรือเสียความสามารถในการพูด หรือลิ้นขาด เสียอวัยวะสืบพันธุ์ หรือความสามารถสืบพันธุ์ เสียแขน ขา มือ เท้า นิ้ว หรือเสียอวัยวะอื่นใด จิตพิการอย่างติดตัว หรือทุพพลภาพอย่างถาวร นอกจากต้องยื่น หลักฐานดังกล่าวแล้ว ให้ยื่นใบรับรองแพทย์หรือความเห็นแพทย์หรือหลักฐานอื่นใดที่ ระบุว่าเป็นผู้ประสภภัยซึ่งได้รับความเสียหายต่อร่างกายดังกล่าว พร้อมทั้งสำเนาบันทัก ประจำวันของพนักงานสอบสวนหรือหลักฐานอื่นใด ที่แสดงว่าผู้นั้นได้รับความเสียหาย จากการประสภภัยจากรถด้วย

(๒) กรณีเสียชีวิต ต้องยื่นสำเนามรณบัตร หรือหลักฐานอื่นใดที่ นายทะเบียนประกาศกำหนดซึ่งสามารถพิสูจน์ได้ว่าผู้มีชื่อในหลักฐานนั้นเป็นผู้ประสภภัย และสำเนาบันทักประจำวันของพนักงานสอบสวน หรือหลักฐานอื่นใดที่แสดงว่าผู้นั้น ถึงแก่ความตายจากการประสภภัยจากรถ

ในกรณีที่ผู้ประสภภัยถึงแก่ความตายภายหลังจากการเข้า รับการรักษาพยาบาลในสถานพยาบาล นอกจากต้องยื่นหลักฐานตาม (๒) แล้ว ให้ยื่นหลักฐานตาม (๑) ด้วย

<sup>๖</sup>เรื่องเดียวกัน ข้อ ๕



### ๓.๓ บุคคลผู้มีสิทธิร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้น<sup>๗</sup> มีดังนี้

(๑) กรณีความเสียหายต่อร่างกาย ให้ผู้ประสบภัยเป็นผู้ร้องขอด้วยตนเอง หากไม่สามารถร้องขอได้ ให้ทายาท หรือญาติ หรือผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสบภัยแล้วแต่กรณี เป็นผู้ร้องขอแทน โดยต้องร้องขอภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ความเสียหายเกิดขึ้น

(๒) กรณีเสียชีวิต ให้ทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัยเป็นผู้ร้องขอ โดยต้องร้องขอภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ความเสียหายเกิดขึ้น

ส่วนการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นนั้นให้จ่ายเป็นเงินสดหรือเป็นเช็คซึ่งมีได้ลงวันที่ล่วงหน้า ภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่รับคำร้องขอ โดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ความรับผิดชอบ และการได้รับชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นดังกล่าวนี้ไม่ตัดสิทธิผู้ประสบภัยที่จะเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพิ่มเติมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์



## ๔. การขอรับเงินค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

โดยที่พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ผู้ประสบภัยจากรถทุกคนได้รับการรักษาพยาบาลอย่างทันท่วงทีโดยไม่ต้องกังวลกับค่าใช้จ่ายที่ต้องจ่ายไปในการรักษาพยาบาลหรือได้รับการช่วยเหลือโดยเร่งด่วนในกรณีเสียชีวิตเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของผู้ประสบภัยในเบื้องต้น จึงได้กำหนดให้มี “กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย” ขึ้นเพื่อทำหน้าที่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือทายาทในกรณีที่บริษัทประกันภัยหรือเจ้าของรถที่ประกันไว้ ไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยซึ่งผู้ประสบภัยมีสิทธิที่จะขอรับค่าเสียหายจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้ โดยมีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังนี้

### ๔.๑ หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการขอรับค่าเสียหายจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

ค่าเสียหายเบื้องต้นที่ผู้ประสบภัยมีสิทธิจะได้รับจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยต้องเป็นความเสียหายในกรณี ดังนี้

(๑) ในกรณีที่บริษัทประกันภัยไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายไม่ครบตามจำนวนที่กำหนด ให้ผู้ประสบภัยแจ้งเหตุที่ไม่สามารถได้รับการชดใช้ค่าเสียหายเบื้องต้นหรือการได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นไม่ครบจำนวนจาก

<sup>๗</sup>เรื่องเดียวกัน ข้อ ๖ ข้อ ๗ และข้อ ๘.



บริษัทประกันภัยต่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย<sup>๑๖</sup> พร้อมด้วยข้อเท็จจริงดังนี้  
 ๑) ชื่อบริษัทที่รับประกันภัยและหมายเลขกรมธรรม์ประกันภัย ๒) จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นที่ประสงค์จะได้รับ และ ๓) วันที่ไปยื่นคำขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากบริษัทที่รับประกันภัย หากผู้ประสบภัยไม่สามารถแจ้งรายการดังกล่าวได้ ให้สถานพยาบาลที่รักษาผู้ประสบภัย ทายาท หรือญาติ หรือผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสบภัย แล้วแต่กรณี เป็นผู้แจ้งแทน (กรณีเสียหายต่อร่างกาย) หรือทายาทโดยธรรมของผู้ประสบภัย เป็นผู้แจ้ง (กรณีผู้ประสบภัยเสียชีวิต)<sup>๑๗</sup> ทั้งนี้ เพื่อขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนฯ

**(๒) ในกรณีที่เจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยหรือจ่ายไม่ครบตามจำนวนที่จะต้องจ่าย** เมื่อเป็นกรณีความเสียหายที่เกิดจากรถที่มีได้จัดให้มีการประกันภัย และผู้ประสบภัยไม่อาจขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากเจ้าของรถได้<sup>๑๘</sup> ให้ผู้ประสบภัยมีสิทธิที่จะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยโดยยื่นคำร้องขอต่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ตามแบบที่นายทะเบียนกำหนดในข้อ ๓.๒ (๑) และ (๒)

#### ๔.๒ เงื่อนไขในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นของกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย

ในการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยนั้นให้สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามจำนวนที่บุคคลนั้นมีสิทธิได้รับ ตามข้อ ๓.๑ (๑) และ (๒) แล้วแต่กรณี ให้เสร็จสิ้นภายใน ๗ วัน นับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอโดยไม่ต้องรอการพิสูจน์ความรับผิดชอบ และให้ถือว่าค่าเสียหายเบื้องต้นเป็นส่วนหนึ่งของเงินค่าสินไหมทดแทนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และในกรณีที่สำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยได้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยแล้ว ให้สำนักงานมีสิทธิไต่เบี่ยจำนวนเงินที่ได้จ่ายไปแล้วคืนจากบริษัทผู้รับประกันภัย รวมทั้งเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๐ ของจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นที่จ่ายจากกองทุนเพื่อสมทบเข้ากองทุนต่อไป<sup>๑๙</sup> โดยการขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นนั้น

<sup>๑๖</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๑.

<sup>๑๗</sup>กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๒.

<sup>๑๘</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๓ บัญญัติว่า “ความเสียหายที่เกิดแก่ผู้ประสบภัยจากรถในกรณีดังต่อไปนี้ให้จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยจากเงินกองทุน

(๑) รถนั้นมีได้จัดให้มีการประกันความเสียหายตามมาตรา ๗ หรือมาตรา ๘ และเจ้าของรถไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน

(๕) บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตาม มาตรา ๒๐ ให้แก่ผู้ประสบภัย หรือจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวน”.

<sup>๑๙</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ และมาตรา ๒๗.

ผู้ประสบภัยต้องร้องขอภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่มีความเสียหายเกิดขึ้น สำหรับค่าเสียหายในส่วนที่เกินกว่าค่าเสียหายเบื้องต้นผู้ประสบภัยจะได้รับในภายหลังจากที่มีการพิสูจน์ความรับผิดชอบเรียบร้อยแล้ว โดยบริษัทที่รับประกันภัยรถยนต์ที่เกิดเหตุจะเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าเสียหายในส่วนนี้แก่ผู้ประสบภัยแต่ไม่เกินวงเงินคุ้มครองที่รับประกันภัยไว้ตามกรมธรรม์ประกันภัย

## บทสรุป

อุบัติเหตุอันเกิดจากการขับซิ่งรถในแต่ละครั้งนั้นแม้จะเป็นสิ่งที่ไม่มีใครคาดคิดและไม่ต้องการให้เกิดขึ้น แต่ก็เป็นที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ หากผู้ขับซิ่งรถหรือผู้ที่ต้องใช้รถใช้ถนนในการสัญจรไปมาเพื่อปฏิบัติภารกิจในชีวิตประจำวัน ยังคงใช้รถใช้ถนนด้วยความประมาทไม่ระมัดระวัง แม้การเกิดอุบัติเหตุในแต่ละครั้งจะมีผู้ได้รับบาดเจ็บหรือเสียชีวิตอันเป็นการสูญเสียทั้งทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นอย่างมากเพราะบางครั้งเป็นการสูญเสียบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและกำลังสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ แม้จะมีกฎหมายให้การคุ้มครองบุคคลผู้ได้รับความเสียหายจากอุบัติเหตุอันนั้นก็ตาม แต่ความคุ้มครองนั้นเป็นเพียงการบรรเทาความเสียหายภายหลังเท่านั้น แม้จะมากเพียงใดก็คงไม่เพียงพอหรือคุ้มค่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้น ดังนั้น เพื่อเป็นการป้องกันหรือลดการเกิดอุบัติเหตุ ผู้ขับซิ่งรถรวมทั้งผู้ใช้รถใช้ถนนทุกคนทุกฝ่ายจึงควรตระหนักโดยให้ความสำคัญและระมัดระวังในการใช้รถใช้ถนนเป็นพิเศษทุกครั้ง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความไม่ประมาท เพราะอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นในแต่ละครั้งนั้นสามารถป้องกันได้หากผู้ใช้รถใช้ถนนใช้ความระมัดระวังให้เพียงพอ และปฏิบัติตามกฎจราจรหรือตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องโดยเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดการเกิดอุบัติเหตุอันเกิดจากรถให้น้อยลงและป้องกันการสูญเสียทั้งบุคคลและทรัพย์สินมิให้มีเกิดขึ้นอีก. **๑**



## เอกสารอ้างอิง

- สมศักดิ์ เอี่ยมพลับใหญ่, “คดีขับรถประมาท” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๙.
- สฤษฎ์ ศิริวรรณบุศย์, เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง “การแก้ปัญหาการบาดเจ็บจากอุบัติเหตุการจราจรทางบกอย่างเป็นระบบ” หลักสูตรการป้องกันราชอาณาจักรภาครัฐธรรมเอกชน รุ่นที่ ๗ ประจำปีการศึกษา ๒๕๓๗ - ๒๕๓๘.
- พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕.
- กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้นการร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒.
- กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการร้องขอรับค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุนและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นจากกองทุน พ.ศ. ๒๕๕๒.



## สิทธิและความคุ้มครอง ตามกฎหมายของผู้เสียหายจาก การรับบริการทางสาธารณสุข

มนุษย์กับโรคร้ายไข้เจ็บ เป็นสิ่งที่อยู่คู่กันมาตั้งแต่โบราณกาล จึงมีคำกล่าวที่ว่า “อโรคยา ปรมาลาภา ความไม่มีโรคเป็นลาภอันประเสริฐ” และไม่ว่าจะเป็นยุคใดสมัยใดก็ยังเป็นคำกล่าวที่ฟังดูแล้วไม่ล้าสมัย และเมื่อมนุษย์มีโรคร้ายไข้เจ็บเกิดขึ้น จำเป็นต้องทำการรักษาเพื่อบรรเทาอาการเจ็บป่วยหรือเพื่อให้หายขาดจากโรคที่ตนเจ็บป่วยอยู่ ซึ่งการรักษาดังกล่าวจะต้องอาศัยแพทย์ พยาบาลหรือผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นการเฉพาะ อย่างไรก็ตาม ด้วยเหตุที่การประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขนั้น เป็นการกระทำต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์ ซึ่งมีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภาวะอันไม่พึงประสงค์และโดยไม่คาดคิดกับผู้ป่วยขึ้นได้เสมอ ถึงแม้จะได้ใช้ความระมัดระวังตามควรแก่วิสัยและพฤติการณ์แล้วก็ตาม

ดังนั้น คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายของผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข” เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบว่าในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขนั้น ผู้เสียหายมีสิทธิตามกฎหมายหรือมีสิทธิที่จะดำเนินการอย่างไรได้บ้าง โดยในที่นี้ใคร่ขอกล่าวถึงสิทธิที่จะฟ้องร้องเป็นคดีแพ่งหรือคดีอาญา สิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น รวมทั้งสิทธิที่จะกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

### ๑. การฟ้องคดีในทางแพ่ง

การฟ้องคดีในทางแพ่ง เป็นการฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายซึ่งอาจจะเนื่องมาจากการผิดสัญญาหรือมีการทำละเมิด โดยแยกพิจารณาออกเป็นกรณี ดังนี้<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>แสวง บุญเฉลิมวิภาส, “กฎหมายและข้อควรระวังของแพทย์ พยาบาล”, (พิมพ์ครั้งที่ ๔), (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๒๙ - ๓๔.

### ๑.๑ การฟ้องคดีในทางแพ่งอันเนื่องมาจากการผิดสัญญา

ความรับผิดในทางสัญญาหรือความสัมพันธ์ในทางสัญญาเกิดขึ้นจากการที่ผู้ป่วยได้แสดงเจตนาเข้ารับรักษา (คำเสนอ) และแพทย์หรือสถานพยาบาลได้รับผู้ป่วยเข้ารับรักษา (คำสนอง) ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าสัญญาเกิดขึ้นแล้วเนื่องจากคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกัน โดยไม่จำเป็นต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษรแต่อย่างใด ดังนั้นเมื่อฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาและมีความเสียหายเกิดขึ้นสืบเนื่องมาจากการผิดสัญญานั้น อีกฝ่ายหนึ่งย่อมฟ้องร้องให้รับผิดชอบในทางสัญญาหรือฟ้องเรียกค่าเสียหายได้<sup>๑</sup>



“มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

### ๑.๒ การฟ้องคดีในทางแพ่งอันเนื่องมาจากการละเมิด

การฟ้องคดีในกรณีนี้เป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”

จากบทบัญญัติดังกล่าว การละเมิดจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อผู้กระทำ “กระทำด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่อ” และการกระทำนั้น “ผิดกฎหมาย” และ “เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใด”

สำหรับการเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนอันเกิดจากการกระทำละเมิดนั้น กฎหมายไม่สามารถกำหนดจำนวนค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนไว้ตายตัวสำหรับการละเมิดในแต่ละเรื่องได้ ดังนั้น จึงขึ้นอยู่กับการพิสูจน์ความเสียหายในแต่ละกรณี ดังนี้

๑) กรณีที่ต้องเสียชีวิต ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าปลงศพ ค่าใช้จ่าย อันจำเป็นอย่างอื่น ๆ ค่ารักษาพยาบาล ค่าขาดไร้อุปการะ ค่าเสียหายที่ต้องขาดประโยชน์

<sup>๑</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๒.



ทำมาหาได้เพราะไม่สามารถประกอบภาระงาน ค่าขาดไร้อุปการะ รวมทั้งค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงาน<sup>๓</sup>

**๒)กรณีทำให้เสียหายแก่ร่างกายหรืออนามัย** ค่าสินไหมทดแทน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายอันตนต้องเสียไป ค่าเสียหายเพื่อการที่เสียความสามารถประกอบภาระงานสิ้นเชิงหรือแต่บางส่วนในเวลาปัจจุบันและในเวลาอนาคต ค่าสินไหมทดแทนให้แก่บุคคลภายนอกเพื่อที่เขาต้องขาดแรงงาน รวมทั้งความที่เสียหายอย่างอื่นอันมิใช่ตัวเงิน<sup>๔</sup>

โดยค่าสินไหมทดแทนที่กล่าวนี้จะได้รับมากน้อยเพียงใด ศาลจะเป็นผู้พิจารณาตามความเหมาะสมแล้วแต่กรณี หรือตามพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด<sup>๕</sup>

อนึ่ง ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หากบุคคลใดถูกฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางละเมิด ถ้าบุคคลนั้นเป็นลูกจ้างและการละเมิดได้เกิดขึ้นในขณะที่ทำงานให้นายจ้าง กฎหมายกำหนดให้ผู้ที่ถูกละเมิดสามารถเรียกค่าเสียหายได้จากนายจ้าง<sup>๖</sup>

สำหรับในกรณีที่ผู้ทำละเมิดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ พระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐรับผิดแทน ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ดังนี้

**“มาตรา ๕** หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดต่อผู้เสียหายในผลแห่งละเมิดที่เจ้าหน้าที่ของตนได้กระทำในการปฏิบัติหน้าที่ ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องหน่วยงานของรัฐดังกล่าวได้โดยตรง แต่จะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้

ถ้าการละเมิดเกิดจากเจ้าหน้าที่ซึ่งไม่ได้สังกัดหน่วยงานของรัฐแห่งใดให้ถือว่ากระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานของรัฐที่ต้องรับผิดตามวรรคหนึ่ง

**มาตรา ๖** ถ้าการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่มิใช่การกระทำในการปฏิบัติหน้าที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดในการนั้นเป็นการเฉพาะตัว ในกรณีนี้ผู้เสียหายอาจฟ้องเจ้าหน้าที่ได้โดยตรง แต่จะฟ้องหน่วยงานของรัฐไม่ได้”

ทั้งนี้ ในการฟ้องคดีแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข นั้น ถือเป็น “คดีผู้บริโภค”<sup>๗</sup> โดยจะอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งกฎหมาย

<sup>๓</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๔๓ และมาตรา ๔๔๕.

<sup>๔</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๔๔ มาตรา ๔๔๕ และมาตรา ๔๔๖.

<sup>๕</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๓๘.

<sup>๖</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๔๒๕.

<sup>๗</sup>พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓ ได้นิยามคำว่า “คดีผู้บริโภค” ว่าหมายถึง คดีแพ่งระหว่างผู้บริโภคหรือผู้มีอำนาจฟ้องคดีแทนผู้บริโภคกับผู้ประกอบธุรกิจซึ่งพิพาทกันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการบริโภคสินค้าหรือบริการ และคดีแพ่งตามกฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย รวมทั้งคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกับคดีดังกล่าวเบื้องต้นอีกด้วย.

ดังกล่าวนี้ได้วางกลไกไว้หลายอย่างโดยเฉพาะกระบวนการวิธีพิจารณาความที่เอื้อต่อการใช้สิทธิเรียกร้องของผู้เสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขในฐานะผู้บริโภค ในหลายประการ เช่น การฟ้องคดีผู้บริโภค ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม<sup>๘๘</sup> ผู้บริโภคสามารถฟ้องคดีด้วยวาจาได้ โดยจะมีนิติกรหรือเจ้าพนักงานคดีของศาลบริการให้ความสะดวกโดยมารับฟังข้อเท็จจริงพร้อมทั้งดำเนินการร่างคำฟ้องและเรียบเรียงคำฟ้องให้<sup>๘๙</sup> การพิจารณาคดีผู้บริโภคกระในการพิสูจน์ความผิดเป็นหน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจ<sup>๙๐</sup> คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือสมาคมที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภครับรองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค มีอำนาจฟ้องและดำเนินคดีผู้บริโภคแทนผู้บริโภคได้<sup>๙๑</sup> นอกจากนี้ ถ้ามีการเจรจาเกี่ยวกับค่าเสียหายที่พึงจ่ายระหว่างผู้ประกอบธุรกิจและผู้บริโภค อายุความก็จะสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้บอกเลิกการเจรจา<sup>๙๒</sup> เป็นต้น



การฟ้องคดีผู้บริโภค ตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ไม่ต้องเสียค่าฤชาธรรมเนียม ผู้บริโภคสามารถฟ้องคดีด้วยวาจาได้ โดยจะมีนิติกรหรือเจ้าพนักงานคดีของศาลบริการให้ความสะดวกโดยมารับฟังข้อเท็จจริงพร้อมทั้งดำเนินการร่างคำฟ้องและเรียบเรียงคำฟ้องให้

## ๒. การฟ้องคดีอาญา

ดังที่กล่าวมาแล้วในเบื้องต้นว่า การฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายหรือค่าสินไหมทดแทนนั้นเป็นการฟ้องร้องในทางแพ่ง แต่ในหลายกรณีความเสียหายที่เกิดขึ้นมีความร้ายแรงถึงขนาด กฎหมายได้บัญญัติให้บุคคลนั้นต้องรับผิดชอบทางอาญาด้วย<sup>๙๓</sup> ซึ่งในประมวลกฎหมายอาญาภาคทั่วไปได้วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวินิจฉัยความรับผิดชอบทางอาญาไว้ในมาตรา ๕๙ วรรคหนึ่ง ว่า

“มาตรา ๕๙ บุคคลจะต้องรับผิดชอบในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะได้กระทำโดยประมาท ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้ต้องรับผิดชอบเมื่อได้กระทำโดยประมาท หรือเว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติไว้โดยแจ้งชัดให้ต้องรับผิดชอบ แม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนา

ฯลฯ ”

ฯลฯ ”

<sup>๘๘</sup>พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง.

<sup>๘๙</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง.

<sup>๙๐</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๒๙.

<sup>๙๑</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๙ วรรคหนึ่ง.

<sup>๙๒</sup>เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๑๔.

<sup>๙๓</sup>แสง บุญเฉลิมวิภาส, “กฎหมายและข้อควรระวังของแพทย์ พยาบาล”, หน้า ๔๑ – ๔๗.



หลักกฎหมายดังกล่าวเป็นหลักสำคัญในการวินิจฉัยความรับผิดของบุคคล กล่าวคือ นอกจากบุคคลจะต้องรับผิดทางอาญาเมื่อกระทำโดยเจตนาแล้ว หากการกระทำในบางลักษณะแม้จะเกิดขึ้นจากความประมาทและได้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหรือสังคมโดยรวม ในกรณีเช่นนี้กฎหมายจะกำหนดเป็นความผิดอาญาด้วย และหลักกฎหมายที่จะใช้พิจารณาว่าการกระทำอย่างไรเป็นการกระทำโดยประมาทหรือไม่นั้น ประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๕๔ วรรคสี่ ได้บัญญัติไว้ว่า

*“กระทำโดยประมาท ได้แก่กระทำด้วยความผิดมิใช่โดยเจตนา แต่กระทำโดยปราศจากความระมัดระวังซึ่งบุคคลในภาวะเช่นนั้นจักต้องมีตามวิสัยและพฤติการณ์ และผู้กระทำอาจใช้ความระมัดระวังเช่นนั้นได้ แต่หาได้ใช้ให้เพียงพอไม่”*

ทั้งนี้ ในด้านการให้บริการทางด้านสาธารณสุขนั้น เรื่องที่เกิดขึ้นและอาจนำมาสู่การร้องเรียนหรือฟ้องร้องในทางอาญา ส่วนใหญ่มักจะเกิดขึ้นจากการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขว่ากระทำโดยประมาท กล่าวคือ กล่าวหาว่ากระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๕๑ หรือกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายสาหัส ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๐ หรือกระทำโดยประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นรับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๔๐

โดยในประเด็นเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขนั้น ได้มีนักกฎหมายและนักวิชาการได้แสดงความคิดเห็นว่า การพิจารณาความรับผิดทางอาญาของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขนั้นไม่ควรที่จะกำหนดมาตรฐานความรับผิดให้อยู่ในระดับหรือมาตรฐานเดียวกันกับการกระทำความผิดฐานอื่น และควรมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการกำหนดมาตรฐานของความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขเป็นการเฉพาะ<sup>๑๔</sup> หรือควรมีกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับการกำหนดความรับผิดของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขที่กำหนดความรับผิดเฉพาะแต่ในกรณีที่ได้กระทำโดยเจตนาหรือกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น<sup>๑๕</sup> แต่มีนักกฎหมายอีกฝ่ายหนึ่งได้มีความเห็นว่าเป็นการเพิ่มเติมหลักการของกฎหมายขึ้นใหม่ให้มีความยุ่งยากโดยไม่มีความจำเป็น และมีความเห็นว่าการฟ้องร้องผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขกรณีถูกฟ้องร้องนั้น ควรที่จะเน้นหรือให้ความสำคัญในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของตนเองมากกว่า กล่าวคือ การพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าตนเองไม่ได้กระทำโดยเจตนาหรือด้วยความประมาท รวมทั้ง

<sup>๑๔</sup>ศาสตราจารย์พิเศษ จรัญ ภักดีธนากุล ในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “๖ เดือนกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา คดีผู้บริโภคประชาชนได้อะไร” ซึ่งจัดโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน สิทธิเสรีภาพและการคุ้มครองผู้บริโภค วุฒิสภา เมื่อวันอังคารที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ณ ห้องประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน หมายเลข ๓๐๖ - ๓๐๘ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒.

<sup>๑๕</sup>นายแพทย์อำนาจ กุศลนันท์ ในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “กฎหมายกับการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ” ซึ่งจัดโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.

การพิสูจน์ตามทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ซึ่งตรงนี้มี  
ความสำคัญมากกว่าแทนที่จะแก้ไขปัญหาโดยการยกกฎหมายขึ้นมาใหม่<sup>๑๖</sup>

### ๓. การยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น

ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข และหา  
ผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลา  
อันสมควร ผู้เสียหายอาจได้รับ “เงินช่วยเหลือเบื้องต้น” ซึ่งเป็นเงินที่จ่ายให้เพื่อบรรเทา  
ความเดือดร้อนโดยมิต้องรอการพิสูจน์ผูกมัด ตามโครงการประกันสุขภาพถ้วนหน้า  
หรือโครงการ ๓๐ บาท รักษาทุกโรค ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกัน  
สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ทั้งนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือ  
เบื้องต้นดังกล่าวเป็นไปตามข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วย  
หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นกรณีผู้รับบริการ  
ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๙ ดังนี้



ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากการรับบริการ  
ทางสาธารณสุข และหาผู้กระทำผิดมิได้หรือ  
หาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายใน  
ระยะเวลาอันสมควร ผู้เสียหายอาจได้รับ “เงินช่วยเหลือ  
เบื้องต้น”

#### ๓.๑ ความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาล ที่จะเป็นเหตุให้ได้ รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ข้อ ๕)

ความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาลของสถานบริการ  
สาธารณสุข ที่จะเป็นเหตุให้ได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามข้อบังคับนี้ รวมถึงเหตุสุดวิสัย  
ในระบบการรักษาพยาบาล แต่มิใช่ความเสียหายที่เกิดจากการดำเนินไปตามพยาธิสภาพ  
หรือเหตุแทรกซ้อนของโรคที่เป็นไปตามสภาพปกติธรรมดาของโรคนั้นอยู่แล้ว ซึ่งโรคนั้น  
ได้รับการวินิจฉัยและรักษาตามมาตรฐานทั่วไป

#### ๓.๒ ประเภทของความเสียหาย และอัตราจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ข้อ ๖)

ประเภทของความเสียหายที่เกิดจากการรักษาพยาบาล และอัตรา  
จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้น แบ่งเป็น

<sup>๑๖</sup>ร.ศ.ดร. ทวีเกียรติ มีนะกนิษฐ์ ในการเสวนาทางวิชาการ เรื่อง “กฎหมายกับการปฏิบัติงานของแพทย์และผู้ประกอบวิชาชีพ  
ด้านสุขภาพ” ซึ่งจัดโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๑ ณ ศูนย์การประชุมแห่งชาติสิริกิติ์.



- ๑) เสียชีวิตหรือทุพพลภาพอย่างถาวร จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท
- ๒) สูญเสียอวัยวะหรือพิการ จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ไม่เกิน ๑๒๐,๐๐๐ บาท
- ๓) บาดเจ็บหรือเจ็บป่วยต่อเนื่อง จ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

**๓.๓ หลักเกณฑ์การยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ข้อ ๓)**

ผู้เสียหายหรือทายาทหรือผู้ประกอบการหรือสถานบริการสาธารณสุขที่ให้บริการ มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นได้ที่สำนักงานสาขาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในจังหวัดนั้น หรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนซึ่งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขประกาศกำหนดหรือที่สำนักงานสาธารณสุขจังหวัด โดยต้องยื่นคำร้องภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ทราบความเสียหาย

**๓.๔ การพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น (ข้อ ๘)**

ในขั้นตอนการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น คณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นขึ้น เพื่อทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นว่าเข้าเกณฑ์ที่จะได้รับความช่วยเหลือตามข้อบังคับหรือไม่ และถ้าควรได้รับควรจะได้ตามคำร้องขอหรือไม่เพียงใด โดยคณะอนุกรรมการฯ จะต้องกระทำให้แล้วเสร็จโดยเร็ว กล่าวคือ จะต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องขอ

**๓.๕ การอุทธรณ์ผลการวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการ (ข้อ ๑๐ และข้อ ๑๑)**

ในกรณีผู้เสียหายหรือทายาทหรือผู้ประกอบการของบุคคลดังกล่าวไม่เห็นด้วยกับผลการวินิจฉัยของคณะอนุกรรมการ ให้มีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข โดยยื่นที่สำนักงานสาขาของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในจังหวัดนั้น หรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนซึ่งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานประกาศกำหนด หรือสำนักงานสาธารณสุขจังหวัด และต้องยื่นอุทธรณ์ภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่ได้รับทราบผลการวินิจฉัย ทั้งนี้ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุขให้เป็นที่สุด

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามข้อบังคับนี้ ไม่ทำให้อายุความในการดำเนินคดีระงับหรือระงับชั่วคราว

หรือไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้เสียหายที่จะไปดำเนินคดีตามกฎหมายด้วยตนเอง  
แต่ประการใด<sup>๑๗</sup>

#### ๔. การกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้อง

การกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนั้น ได้แก่ การกล่าวหาต่อองค์กรวิชาชีพ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

##### ๔.๑ การกล่าวหาต่อองค์กรวิชาชีพ

การกล่าวหาต่อองค์กรวิชาชีพ ในเบื้องต้นจะต้องพิจารณาก่อนว่าได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข หรือจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในประเภทใด เพราะผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในแต่ละประเภทจะมีกฎหมายใช้บังคับและมีองค์กรวิชาชีพที่ควบคุม กำกับ ดูแล ที่แตกต่างกัน ซึ่งในปัจจุบันผู้เสียหายอาจใช้สิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขในแต่ละประเภทต่อองค์กรวิชาชีพ ดังนี้



การกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องนั้น ได้แก่ การกล่าวหาต่อองค์กรวิชาชีพ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือการร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

๑) กล่าวหา “ผู้ประกอบโรคศิลปะ” ต่อ “คณะกรรมการวิชาชีพ” ตามพระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหาย เพราะผู้ประกอบโรคศิลปะ ฝ่าฝืนไม่แจ้งวิธีการประกอบโรคศิลปะให้ผู้ป่วยทราบ และไม่ให้ผู้ป่วยมีสิทธิในการเลือกวิธีการบำบัดโรคที่จะใช้กับตน หรือประพฤติดื้อจ้องจำกัด และเงื่อนไขการประกอบโรคศิลปะ หรือประพฤติดื้อจ้องรยาบรรณแห่งวิชาชีพ<sup>๑๘</sup>

ในปัจจุบันการประกอบโรคศิลปะได้แบ่งออกเป็น “สาขาการแพทย์แผนไทย” และ “สาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์” ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของ “คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทย” และ “คณะกรรมการวิชาชีพสาขาการแพทย์แผนไทยประยุกต์” แล้วแต่กรณี<sup>๑๙</sup>

<sup>๑๗</sup> ญัตินันท์ สุดประเสริฐ, “การระงับข้อพิพาททางแพ่งของแพทย์เกี่ยวกับเวชประวัติ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, ๒๕๕๑), หน้า ๘๗.

<sup>๑๘</sup> พระราชบัญญัติการประกอบโรคศิลปะ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓๙.

<sup>๑๙</sup> เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๕ และมาตรา ๑๔.



๒) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม” ต่อ “แพทยสภา” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเวชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม<sup>๒๐</sup>

๓) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์” ต่อ “สภาการพยาบาล” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะผู้ประกอบวิชาชีพการพยาบาล การผดุงครรภ์ หรือการพยาบาลและการผดุงครรภ์ประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์<sup>๒๑</sup>

๔) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม” ต่อ “ทันตแพทยสภา” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพทันตกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพทันตกรรม<sup>๒๒</sup>

๕) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัด” ต่อ “สภากายภาพบำบัด” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพกายภาพบำบัดตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภากายภาพบำบัด<sup>๒๓</sup>

๖) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์” ต่อ “สภาเทคนิคการแพทย์” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาเทคนิคการแพทย์<sup>๒๔</sup>

๗) กล่าวหา “ผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม” ต่อ “สภาเภสัชกรรม” ตามพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ ในกรณีที่มีความเสียหายเพราะการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเภสัชกรรมของผู้ประกอบวิชาชีพเภสัชกรรม<sup>๒๕</sup>

ทั้งนี้ การกล่าวหาต่อองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพดังกล่าว เพื่อให้มีการพิจารณาสอบสวนว่า มีการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย หรือมีการประพฤติผิดจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพ ตามที่ถูกกล่าวหาหรือไม่ และเมื่อพิจารณาสอบสวนเสร็จแล้ว อาจวินิจฉัยอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ คือ ยกข้อกล่าวหา

<sup>๒๐</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓๒.

<sup>๒๑</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓๓.

<sup>๒๒</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๓๔.

<sup>๒๓</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพกายภาพบำบัด พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๔.

<sup>๒๔</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพเทคนิคการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๓๔.

<sup>๒๕</sup>พระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๓๔.



ว่ากล่าวตักเตือน ภาคทัณฑ์ พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควร แต่ไม่เกิน ๒ ปี หรือเพิกถอนใบอนุญาต<sup>๒๖</sup>

อนึ่ง สิทธิในการกล่าวหาต่อองค์กรควบคุมการประกอบวิชาชีพ ดังกล่าว จะสิ้นสุดลงเมื่อพ้น ๑ ปีนับแต่วันที่ผู้เสียหายรู้เรื่องและรู้ตัวผู้ประพฤตินั้น แต่ไม่เกิน ๓ ปีนับแต่วันที่มีการประพฤตินั้นในเรื่องดังกล่าว และถึงแม้ผู้เสียหายจะมีการถอนคำกล่าวหาที่ได้ยื่นไว้แล้ว ก็ไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการเพื่อพิจารณาสอบสวนแต่อย่างใด<sup>๒๗</sup>



“ผู้รับบริการทางสาธารณสุข” เป็น “ผู้บริโภค” และ “ผู้ให้บริการทางสาธารณสุข” เป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

#### ๔.๒ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

เมื่อพิจารณาบทนิยามคำว่า “ผู้บริโภค” “ผู้ประกอบการธุรกิจ” และ “บริการ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓ แล้ว ถือได้ว่า “ผู้รับบริการทางสาธารณสุข” เป็น “ผู้บริโภค” และ “ผู้ให้บริการทางสาธารณสุข” เป็น “ผู้ประกอบการธุรกิจ” ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ดังนั้น เมื่อ “ผู้รับบริการทางสาธารณสุข” ในฐานะ “ผู้บริโภค” ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุข อันเนื่องมาจากการกระทำของ “ผู้ให้บริการทางสาธารณสุข” ในฐานะ “ผู้ประกอบการธุรกิจ” แล้ว จึงมีสิทธิร้องทุกข์หรือร้องเรียนต่อคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อให้พิจารณาเรื่องราวร้องทุกข์หรือเรื่องร้องเรียนโดยยื่นเรื่องต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>๒๘</sup>

อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่าการร้องทุกข์หรือร้องเรียนดังกล่าวนี้ ไม่ทำให้อายุความในการดำเนินคดีสะดุดหยุดอยู่หรือสะดุดหยุดลง หรือไม่เป็นการตัดสิทธิของผู้รับบริการทางสาธารณสุขที่จะนำเรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนดังกล่าวไปดำเนินคดีตามกฎหมายด้วยตนเอง และในกรณีที่ผู้รับบริการทางสาธารณสุข

<sup>๒๖</sup>พ.ร.บ. การประกอบโรคศิลปะฯ มาตรา ๔๔, พ.ร.บ. วิชาชีพเวชกรรมฯ มาตรา ๓๙, พ.ร.บ. วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มาตรา ๔๑, พ.ร.บ. วิชาชีพทันตกรรมฯ มาตรา ๔๒, พ.ร.บ. วิชาชีพกายภาพบำบัดฯ มาตรา ๔๒, พ.ร.บ. วิชาชีพเทคนิคการแพทย์ฯ มาตรา ๔๒ และพ.ร.บ. วิชาชีพเภสัชกรรมฯ มาตรา ๔๒.

<sup>๒๗</sup>พ.ร.บ. การประกอบโรคศิลปะฯ มาตรา ๓๙ วรรคสาม และวรรคสี่, พ.ร.บ. วิชาชีพเวชกรรมฯ มาตรา ๓๒ วรรคสี่ และวรรคห้า, พ.ร.บ. วิชาชีพการพยาบาลและการผดุงครรภ์ฯ มาตรา ๓๓ วรรคสาม และวรรคสี่, พ.ร.บ. วิชาชีพทันตกรรมฯ มาตรา ๓๔ วรรคสาม และวรรคสี่, พ.ร.บ. วิชาชีพกายภาพบำบัดฯ มาตรา ๓๔ วรรคสี่ และวรรคห้า, พ.ร.บ. วิชาชีพเทคนิคการแพทย์ฯ มาตรา ๓๔ วรรคสี่ และวรรคห้า และพ.ร.บ. วิชาชีพเภสัชกรรมฯ มาตรา ๓๔ วรรคสาม และวรรคสี่.

<sup>๒๘</sup>พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๐ (๑) และมาตรา ๒๐ (๑).



ได้ไปใช้สิทธิดำเนินคดีในศาลด้วยตนเองแล้ว จะต้องทำหนังสือแจ้งยุติเรื่องร้องเรียน ต่อสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค<sup>๒๙</sup>

อนึ่ง เรื่องร้องทุกข์หรือร้องเรียนซึ่งเลขาคิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค รongเลขาคิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค หรือผู้ได้รับมอบหมาย วินิจฉัยว่ามีลักษณะดังต่อไปนี้ที่สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคอาจจะไม่รับพิจารณา ดำเนินการหรือให้ยุติการพิจารณาได้ เช่น เรื่องร้องเรียนที่ผู้บริโภคได้ไปใช้สิทธิดำเนินคดีทางศาลด้วยตนเองแล้ว หรือเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือเรื่องที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว หรือเรื่องที่ได้ใช้สิทธิทางศาลด้วยตนเอง แต่จะให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคหรือคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ดำเนินการบังคับคดีตามพิพากษาให้ หรือเรื่องที่อยู่อายุความในการดำเนินคดีสิ้นสุดแล้ว เป็นต้น<sup>๓๐</sup>

#### ๔.๓ การร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข

การใช้สิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เป็นไปตามข้อบังคับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข การร้องเรียนของผู้ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไข ในการร้องเรียน ดังนี้

##### ๑) หลักเกณฑ์และวิธีการในการร้องเรียน (ข้อ ๕)

ผู้ถูกละเมิดสิทธิจากการใช้บริการสาธารณสุขหรือผู้แทน มีสิทธิร้องเรียนสถานบริการสาธารณสุขที่ละเมิดสิทธิการให้บริการสาธารณสุข ต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนซึ่งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ประกาศกำหนด โดยทำเป็นหนังสือ หรือมาร้องเรียนด้วยตนเอง หรือร้องเรียนทางโทรศัพท์หรือส่งจดหมายอิเล็กทรอนิกส์

##### ๒) การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข (ข้อ ๘ และข้อ ๙)

การพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ต้องกระทำให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน ถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ให้ขยายเวลาออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วัน และถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จอีก จะต้องรายงานคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เพื่อพิจารณามีคำสั่งขยายเวลาได้เท่าที่จำเป็น

<sup>๒๙</sup>ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๙.

<sup>๓๐</sup>ระเบียบคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคว่าด้วยการปฏิบัติราชการเพื่อประชาชนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๑๐.

ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการควบคุมคุณภาพ  
และมาตรฐานบริการสาธารณสุข หากพบว่า

(๑) เรื่องร้องเรียนเข้าข่ายที่จะมีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น  
ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ส่งเรื่อง  
ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้น พิจารณา  
และสั่งการ

(๒) เรื่องร้องเรียนเข้าข่ายว่าสถานบริการสาธารณสุขใดไม่ปฏิบัติ  
ตามมาตรฐานการให้บริการสาธารณสุขที่กำหนด และหรือเห็นว่าเป็นกรณีที่ได้รับบริการ  
ไม่ได้รับความสะดวกตามสมควร หรือตามสิทธิที่จะได้รับบริการสาธารณสุข หรือ  
สถานบริการสาธารณสุขเรียกเก็บค่าบริการโดยไม่มีสิทธิที่จะเก็บหรือเรียกเก็บเกินกว่าอัตรา  
ที่คณะกรรมการฯ กำหนด หรือไม่ได้รับค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของ  
สถานบริการสาธารณสุขภายในระยะเวลาอันสมควร ให้ส่งเรื่องให้สำนักงานหลักประกัน  
สุขภาพแห่งชาติ พิจารณา

(๓) เป็นเรื่องร้องเรียนอื่น ๆ ให้ประสานงานกับหน่วยงานที่  
เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้บริการสาธารณสุข ของผู้ถูกละเมิดสิทธิ



ในการพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคณะกรรมการ  
ควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข  
หากพบว่า เรื่องร้องเรียนเข้าข่ายที่จะมีสิทธิได้รับเงิน  
ช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติ  
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ให้ส่งเรื่องให้  
คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องขอรับเงิน  
ช่วยเหลือเบื้องต้น พิจารณาและสั่งการ

๓) การอุทธรณ์ผลการพิจารณาของคณะกรรมการ (ข้อ ๑๒)  
ผู้ร้องเรียน หรือสถานบริการสาธารณสุขที่ได้รับแจ้งผลการพิจารณา  
เรื่องร้องเรียนแล้ว มีสิทธิอุทธรณ์ต่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ หรือหน่วยรับ  
เรื่องร้องเรียนซึ่งคณะกรรมการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข ประกาศ  
กำหนด ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพ  
แห่งชาติ หรือหน่วยรับเรื่องร้องเรียนฯ ส่งเรื่องอุทธรณ์ นั้น ต่อคณะกรรมการควบคุม  
คุณภาพและมาตรฐานบริการสาธารณสุข เพื่อพิจารณาโดยเร็ว

โดยสรุป ตามที่ได้กล่าวมาในเบื้องต้นนั้น จะเห็นได้ว่าในกรณีที่ประชาชน  
ได้รับความเสียหายจากการรับบริการทางสาธารณสุขนั้น ประชาชนในฐานะผู้เสียหาย  
นั้นมีสิทธิตามกฎหมายที่จะฟ้องร้องคดีในทางแพ่งเพื่อเรียกร้องค่าเสียหายหรือฟ้องร้อง  
คดีอาญา หรือใช้สิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตามมาตรา ๔๑ แห่ง



พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือมีสิทธิที่จะกล่าวหาหรือร้องเรียนต่อหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องได้ แล้วแต่กรณี อย่างไรก็ตาม มีข้อที่ควรพิจารณาเป็นอย่างยิ่งว่าการประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขนั้น เป็นการกระทำต่อชีวิตและร่างกายของมนุษย์ซึ่งย่อมมีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดภาวะอันไม่พึงประสงค์และโดยไม่คาดคิดเกิดขึ้นได้อยู่เสมอ แม้ว่าจะได้ใช้ความระมัดระวังตามควรแก่วิสัยและพฤติการณ์ ตลอดจนตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพแล้วก็ตาม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๐ (๒) ได้บัญญัติให้ความคุ้มครองผู้ที่ทำหน้าที่ในการให้บริการด้านสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่าในกรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นจากการรับบริการทางสาธารณสุขนั้น คู่กรณีควรเลือกใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่มีความสะดวก รวดเร็ว มีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย และรักษาสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้ป่วยและผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขเป็นหลักจะเป็นการดีที่สุด และควรหลีกเลี่ยงการฟ้องร้องคดีในชั้นศาล ทั้งนี้ เนื่องจากวิธีการดังกล่าวมีแต่จะส่งผลทำให้เกิดปัญหาต่อระบบการสาธารณสุขหรือต่อการพัฒนาทางด้านวิทยาศาสตร์การแพทย์ของประเทศโดยรวม และส่งผลให้เกิดวิกฤตความสัมพันธ์ระหว่างผู้ป่วยและผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขเกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน และอาจทำให้สูญเสียหลักการสำคัญของความจำเป็นในการรักษาพยาบาล เนื่องจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขไม่กล้าตัดสินใจที่จะทำการรักษาผู้ป่วยที่มีอาการหนัก เพราะกลัวว่าหากผู้ป่วยเสียชีวิตตนอาจจะต้องถูกฟ้องร้องและดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและทางอาญาถึงขั้นติดคุก ซึ่งกรณีดังกล่าวยิ่งทำให้ผู้ป่วยมีโอกาสที่จะเสียชีวิตสูงขึ้นจากการรักษาที่ล่าช้าหรือไม่ทันการ รวมทั้งส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ประกอบวิชาชีพด้านสาธารณสุขภาพจนทำให้ผู้ประกอบวิชาชีพดังกล่าวบางส่วนต้องเปลี่ยนอาชีพหรือลาออกรายการไปประกอบอาชีพอื่นแทนหรือมีแนวโน้มว่าในอนาคตอาจจะมีผลทำให้คนเรียนแพทย์ลดน้อยลงอีกด้วย **๑**



## หน้าต่างโลก: The Knowledge Windows

# ชุด “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ : The International Court of Justice”

## ตอนที่ ๑ องค์การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีของสังคมโลก

### ความนำ

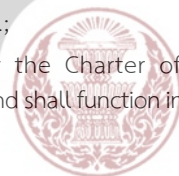
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ) เป็นองค์การระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธีองค์หนึ่งของโลกที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations)<sup>๑</sup> และเป็นที่ยู่อักและกล่าวถึงกันในนามของ “ศาลโลก” ที่มีบทบาทสำคัญในการปรับใช้กฎหมายระหว่างประเทศเพื่อการขจัดปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมระหว่างประเทศให้ยุติลง ตลอดจนให้ความเห็นแนะนำแก่องค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องตามแต่กรณี

ประเทศไทยได้เคยเข้าสู่กระบวนการของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมาแล้วครั้งหนึ่ง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๐๒ ถึง พ.ศ. ๒๕๐๕ เพื่อระงับข้อพิพาทในกรณี **ปราสาทพระวิหาร (Case concerning the Temple of Preah Vihear, 1962)** ที่เกิดขึ้นกับราชอาณาจักรกัมพูชา



<sup>๑</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 1;

The International Court of Justice established by the Charter of the United Nations as the principal judicial organ of the United Nations shall be constituted and shall function in accordance with the provisions of the present Statute.



ชุด “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ : The International Court of Justice”  
ตอนที่ ๑ องค์กระบวนข้อพิพาทโดยสันติวิธีของสังคมโลก

และผลแห่งคำพิพากษาได้กำหนดให้ปราสาทพระวิหารตกอยู่ภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา<sup>๒</sup> ซึ่งแม้ได้ล่วงเลยมาเป็นระยะเวลากว่า ๕๐ ปีแล้ว ความขัดแย้งระหว่าง ๒ ประเทศเกี่ยวกับกรณีพิพาทดังกล่าวก็ยังไม่ปรากฏว่าจะยุติลงไปได้อย่างสิ้นเชิง ทั้งยังปรากฏความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนประการต่าง ๆ เกี่ยวกับองค์กรแห่งนี้ว่าอาจมีเขตอำนาจและสภาพบังคับเช่นเดียวกันกับ “ศาลภายใน” ที่มีเขตอำนาจและสภาพบังคับที่เด็ดขาดภายในดินแดนของรัฐต่าง ๆ ทั่วโลกอีกด้วย

โอกาสนี้ “หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows” จึงขอเสนอบทความชุด “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ: The International Court of Justice” ตอนที่ ๑ องค์กระบวนข้อพิพาทโดยสันติวิธีของสังคมโลก เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รู้จักศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมากยิ่งขึ้น โดยใคร่ขอแนะนำเสนอข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับความเป็นมาองค์ประกอบและการดำเนินงาน ตลอดจนเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในตอนแรกของบทความชุดนี้

### กำเนิดศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ก่อตั้งขึ้นในเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๔๕ ภายหลังจากการยุติบทบาทของสันนิบาตชาติ (League of Nations) และศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ (the Permanent Court of International Justice) โดยผลของกฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ข้อ ๙๒ ซึ่งบัญญัติว่า

*“The International Court of Justice shall be the principal judicial organ of the United Nations. It shall function in accordance with the annexed Statute, which is based upon the Statute of the Permanent Court of International Justice and forms an integral part of the present Charter.”<sup>๓</sup>*

โดยผลของข้อบทข้างต้น “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ” จึงได้ถือกำเนิดขึ้นโดยมีฐานะเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติทางด้านตุลาการ (principle judicial organ of the United Nations) มีสถานะเช่นเดียวกับกับองค์กรหลักอื่น ๆ ของสหประชาชาติ



<sup>๒</sup> ท่านผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารเพิ่มเติมใน คอลัมน์ “หน้าต่างโลก: The Knowledge Windows” ชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ที่ได้เผยแพร่เป็นจำนวน ๓ ตอน ในวารสาร “จลนิต” ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ ถึง ฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๕๑).

<sup>๓</sup> CHARTER OF THE UNITED NATIONS, Chapter XIV, Article 92.



อันได้แก่ สมัชชา (the General Assembly) คณะมนตรีความมั่นคง (the Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (the Economic and Social Council) คณะมนตรีภาวะทรัสตี (the Trusteeship Council) และสำนักงานเลขาธิการ (the Secretariat) จึงอาจกล่าวได้ว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เป็นองค์กร ๑ ใน ๖ องค์กรหลักของสหประชาชาติซึ่งได้จัดตั้งขึ้นโดยกฎบัตรสหประชาชาติ ทั้งมีเขตอำนาจ และหน้าที่ตามที่ได้มีการบัญญัติไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) อันได้ผนวก (annexed) ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติ

ทั้งนี้ สมาชิกทั้งปวงของสหประชาชาติ ย่อมถือเป็น “ภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ” นี้โดยพฤตินัย (ipso facto) แต่รัฐอื่นซึ่งมิใช่สมาชิกของสหประชาชาติ ย่อมอาจเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ โดยเงื่อนไขซึ่งที่ประชุมสมัชชา (the General Assembly) จะได้กำหนดขึ้นเป็นรายกรณีไปตามคำแนะนำของคณะมนตรีความมั่นคง (the Security Council) <sup>๔</sup> โดยปรากฏตัวอย่างของ “รัฐซึ่งมิได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติ” แต่เป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยข้อมติของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ตามข้อ ๙๓ (๒) แห่งกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งอนุญาตให้สมัชชาใหญ่สหประชาชาติสามารถกำหนดเงื่อนไขแก่รัฐ ซึ่งมีได้เป็นสมาชิกขององค์การสหประชาชาติแต่ต้องการเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ คือ สวิตเซอร์แลนด์ ลิกเตนสไตน์ และซานมารีโน<sup>๕</sup>

เมื่อ “ศาลสถิตยุติธรรมระหว่างประเทศ” ได้สิ้นสุดสภาพลงอย่างถาวรเป็นทางการแล้ว “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ” จึงได้เริ่มการดำเนินงานโดยจัดให้มีการประชุมสมาชิกขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ค.ศ. ๑๙๔๖ และเลือกผู้พิพากษาเกอร์เรโร่ (Judge Guerrero) ขึ้นดำรงตำแหน่งประธานศาลคนแรกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>๖</sup> โดยมีที่ทำการตั้งอยู่ ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ มาจนถึงปัจจุบัน จึงถือเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติเพียงองค์กรเดียวที่มีได้มี

<sup>๔</sup> CHARTER OF THE UNITED NATIONS, Chapter XIV, Article 93;

1. All Members of the United Nations are *ipso facto* parties to the Statute of the International Court of Justice.

2. A state which is not a Member of the United Nations may become a party to the Statute of the International Court of Justice on conditions to be determined in each case by the General Assembly upon the recommendation of the Security Council.

<sup>๕</sup> โปรดดู จุมพต สายสุนทร, “กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒”, พิมพ์ครั้งที่ ๗, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๔๕๔ - ๔๕๕.

<sup>๖</sup> โปรดดู The Registry of the International Court of Justice, “the international court of justice”, 5<sup>th</sup> Edition, (Great Britain: 2004), pp. 18-19.

ที่ทำการตั้งอยู่ ณ นครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา เช่นเดียวกับกับองค์กรหลักของสหประชาชาติองค์กรอื่น ๆ

## องค์ประกอบและการดำเนินงานของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งดำรงตำแหน่งเป็น “ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ” ที่มีสัญชาติแตกต่างกันจำนวน ๑๕ คน<sup>๗</sup>



โดยได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกและคณะมนตรีความมั่นคง<sup>๘</sup>จากรายชื่อของบุคคลซึ่งได้รับการเสนอชื่อในนามของกลุ่มประเทศ (national groups) จากศาลสถิตินุญาโตตุลาการ (Permanent Court of Arbitration) กล่าวคือ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเป็น “ตัวแทนกลุ่มประเทศ” ในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกมากกว่าที่จะได้รับเลือกมาจากรัฐบาลของรัฐใดรัฐหนึ่ง<sup>๙</sup> เช่น เลือกตั้งให้ได้

บุคคลจากภูมิภาคแอฟริกา จำนวน ๓ คน จากภูมิภาคลาตินอเมริกาและแคริบเบียน จำนวน ๒ คน จากภูมิภาคเอเชีย จำนวน ๓ คน จากภูมิภาคยุโรปตะวันตก จำนวน ๕ คน และจากภูมิภาคยุโรปตะวันออก อีกจำนวน ๒ คน รวมเป็นจำนวนสมาชิกทั้งสิ้น ๑๕ คน<sup>๑๐</sup>

บุคคลซึ่งจะเป็นสมาชิกของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนี้ ต้องมีคุณสมบัติเป็นบุคคลที่ดำรงตนอย่างเหมาะสมและไม่ตกอยู่ภายใต้บังคับของอาณัติใด ตลอดจนมีคุณสมบัติอย่างสมบูรณ์แบบอันอาจที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสูงสุดทางตุลาการของรัฐเจ้าของสัญชาติได้ หรือเป็นผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมายระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับอย่างสูง<sup>๑๑</sup> ทั้งสมาชิกจะต้องไม่ดำรงตำแหน่งหน้าที่ทางการเมืองหรือทางบริหาร<sup>๑๒</sup> ตลอดจนไม่อาจดำรงสถานะเป็นบุคคลในคดี เช่น ทนายความ ตัวแทนหรือที่ปรึกษาในคดีใด ๆ ได้

<sup>๗</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 3.

<sup>๘</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 4, Article 8.

<sup>๙</sup> โปรดดู จุมพต สายสุนทร, อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๔๕๕ - ๔๕๖.

<sup>๑๐</sup> โปรดดู อ่างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖, หน้า ๒๔.

<sup>๑๑</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 2.

<sup>๑๒</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 16 paragraph 1.



ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มีวาระการดำรงตำแหน่งเป็นระยะเวลา ๙ ปี และอาจได้รับเลือกให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันอีกในวาระต่อมาได้ ทั้งนี้ ผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศย่อมพ้นจากตำแหน่งและจะมีการเลือกตั้งใหม่เป็นจำนวน ๕ คน ในระยะเวลาทุก ๓ ปี<sup>๑๓</sup>

หากสมาชิกภาพของสมาชิกคนใดสิ้นสุดลงนอกจากกรณีที่พ้นวาระการดำรงตำแหน่งตามปกติ จะมีการเลือกตั้งสมาชิกใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างลง ซึ่งสมาชิกใหม่นั้น ย่อมมีระยะเวลาการดำรงตำแหน่งเพียงเท่ากับระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่เหลืออยู่ของบุคคลที่ตนเข้าแทนที่นั่นเอง<sup>๑๔</sup>

นอกจากนี้ สมาชิกต้องเลือกกันเองให้มีสมาชิกคนใด ๆ ดำรงตำแหน่ง ประธานและรองประธานศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี<sup>๑๕</sup>

ทั้งนี้ ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้กำหนดให้มีผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอย่างน้อยจำนวน ๙ คน จึงจะถือว่าเป็นองค์ประชุมในการดำเนินงานตามเขตอำนาจได้ นอกจากนี้ อาจมีการจัดตั้ง “องค์คณะพิเศษ” หรือ “Chamber” ซึ่งประกอบด้วยผู้พิพากษาอย่างน้อย ๓ คน เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศต่าง ๆ เป็นการเฉพาะโดยการจำแนกออกเป็นประเภทได้<sup>๑๖</sup> เช่น องค์คณะพิเศษด้านกรณีแรงงาน องค์คณะพิเศษด้านกรณีสิ่งแวดล้อม หรือ องค์คณะพิเศษด้านกรณีการคมนาคมและการสื่อสาร เป็นต้น ทั้งอาจจัดตั้งองค์คณะพิเศษเฉพาะกรณี เพื่อการพิจารณาคดีที่มีเหตุผลพิเศษหรือมีความเร่งด่วนเป็นรายกรณีได้อีกด้วย<sup>๑๗</sup>

## เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ

เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ลักษณะ กล่าวคือ เขตอำนาจ “ในการวินิจฉัยชี้ขาดข้อพิพาททั้งปวงที่รัฐคู่พิพาทเสนอต่อศาล” และ เขตอำนาจ “ในการให้ความเห็นแนะนำ (advisory opinion) เกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย” ดังมีรายละเอียดดังนี้<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๓</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 13 paragraph 1.

<sup>๑๔</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 15.

<sup>๑๕</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 21 paragraph 1.

<sup>๑๖</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 26 paragraph 1. และโปรดดู อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๓๒.

<sup>๑๗</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 26 paragraph 2. และโปรดดู อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๓๒ - ๓๓.

<sup>๑๘</sup> โปรดดูเพิ่มเติมใน จุฬพต สายสุนทร, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๔๕๖-๔๖๘ . และ The Registry of the International Court of Justice, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๖, หน้า ๓๕-๔๙.

## ๑. เขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่ “รัฐ” คู่พิพาทเสนอต่อศาล” (Contentious Jurisdiction)



เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเหนือข้อพิพาทของรัฐในข้อนี้ ถือเป็นเขตอำนาจในการวินิจฉัยข้อพิพาทที่เป็นกระบวนการพิจารณาในลักษณะของการสู้ความ (contentious proceeding) ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่าง “รัฐ” เท่านั้น ทั้งนี้ได้เป็นเขตอำนาจที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีขึ้นโดยอัตโนมัติเช่นเดียวกับ “ระบบศาลตามกฎหมายภายในของรัฐ” ซึ่งบุคคลที่ถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลย่อมถูกกฎหมายภายในของรัฐบังคับให้ต้องเข้าสู่กระบวนการทางศาลเพื่อต่อสู้คดี แต่ “ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ” นั้น ไม่มีอำนาจที่จะบังคับหรือเรียกให้รัฐใด ๆ มาเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้ **เว้นแต่รัฐเหล่านั้นจะยินยอมที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ**

ดังจะเห็นได้จากข้อ ๓๖ (๑) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่บัญญัติว่า “เขตอำนาจของศาลรวมถึงบรรดาคดีทั้งปวงซึ่ง**คู่ความ (parties)** เสนอต่อศาลและรวมถึงกรณีทั้งปวงบรรดาที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติหรือในสนธิสัญญาและอนุสัญญาที่ใช้บังคับอยู่”

คำว่า “คู่ความ” (parties) ที่กล่าวถึงข้างต้นนี้ หมายถึง รัฐคู่พิพาทจะต้องตกลงยินยอมที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งความตกลงยินยอมเพื่อเสนอข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัยชี้ขาดนี้อาจกระทำได้ ๒ ลักษณะ **กล่าวคือ**

๑) กระทำขึ้นเป็น “ความตกลงพิเศษ” (special agreement) หรือที่เรียกว่า “compromis” ซึ่งในกรณีที่รัฐคู่พิพาทตกลงยินยอมที่จะเสนอข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัยชี้ขาดโดยทำเป็นความตกลงลักษณะนี้ เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศย่อมมีจำกัดอยู่เฉพาะกรณีที่รัฐคู่พิพาทเสนอให้ศาลวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ได้ระบุไว้ในความตกลงเท่านั้น

๒) กระทำขึ้นเป็นความตกลงยินยอมเพื่อเสนอข้อพิพาทให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศวินิจฉัยชี้ขาดตามที่ “ปรากฏอยู่ในสนธิสัญญา” ทวิภาคีหรือพหุภาคี ซึ่งเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเป็นไปตามกรณีต่าง ๆ ที่ระบุไว้ในสนธิสัญญา

นอกจากกรณีทั้งสองข้างต้น การยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดย “รัฐซึ่งเป็นภาคี” แห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังสามารถ



กระทำได้โดย “การประกาศในเวลาใด ๆ ว่าตนยอมรับเขตอำนาจ”<sup>๑๙</sup> ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเสมือนเป็นลักษณะบังคับ โดยไม่จำเป็นต้องมีความตกลงพิเศษ (special agreement) กับรัฐอื่นใดซึ่งยอมรับพันธกรณีในลักษณะเดียวกัน ในกรณีข้อพิพาททางกฎหมายที่ส่งปวงเกี่ยวกับประเด็นต่อไปนี้

- การตีความสนธิสัญญา
- ปัญหาใด ๆ เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ
- การมีอยู่ของข้อเท็จจริงใด ๆ ซึ่งหากมีอยู่จริงจะก่อให้เกิดการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศ
- การฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศ

คำประกาศข้างต้นนี้ รัฐผู้ทำคำประกาศดังกล่าวอาจกระทำโดยไม่มีเงื่อนไขหรือกำหนดให้มีเงื่อนไขในลักษณะของการ “ต่างตอบแทน” (reciprocity) สำหรับกรณีของรัฐบางรัฐหรือในบางช่วงเวลาที่ใด ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐคู่พิพาทอยู่ในสถานะที่เสมอภาคกันในการยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เช่น กรณีพิพาทระหว่างรัฐที่ยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยไม่มีเงื่อนไขกับรัฐที่ยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยมีเงื่อนไข รัฐที่ตั้งเงื่อนไขจะฟ้องร้องรัฐที่มีได้ตั้งเงื่อนไขมิได้ หากรัฐที่ตั้งเงื่อนไขนั้นไม่ยอมให้รัฐซึ่งมิได้ตั้งเงื่อนไขสามารถถือเอาประโยชน์หรือกล่าวอ้างเงื่อนไขของตนได้เช่นกัน

โดยทั่วไปแล้ว ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะเปิดโอกาสให้แก่รัฐซึ่งเป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ส่วนรัฐซึ่งมิได้เป็นภาคีแห่งธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็สามารถนำข้อพิพาทขึ้นสู่การพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ โดยรัฐเช่นว่านั้นจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงได้กำหนดไว้<sup>๒๐</sup> ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าวของคณะมนตรีความมั่นคงปรากฏอยู่ในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงฉบับที่ ๙ ลงวันที่ ๑๕ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๔๖

## ๒. เขตอำนาจในการให้ความเห็นแนะนำ (advisory opinion) เกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีเขตอำนาจที่จะให้ความเห็นแนะนำ (advisory jurisdiction) ตามข้อ ๖๕ (๑)<sup>๒๑</sup> ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่บัญญัติให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศอาจให้ความเห็นแนะนำ (advisory opinion) เกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายใด ๆ ตามคำขอขององค์กรใด ๆ ซึ่งอาจได้รับมอบอำนาจหรือที่เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติเพื่อให้ทำคำขอเช่นว่านั้น

<sup>๑๙</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 36.

<sup>๒๐</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 35 paragraph 1, 2.

<sup>๒๑</sup> Statute of the International Court of Justice, Article 65 paragraph 1;

The Court may give an **advisory opinion** on any legal question at the request of whatever body may be authorized by or in accordance with the Charter of the United Nations to make such a request.

ในกรณีดังกล่าวนี้ ข้อ ๙๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติได้บัญญัติให้ สมัชชา (General Assembly) หรือคณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) อาจขอความเห็นแนะนำ (advisory opinion) จากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมายใด ๆ ก็ได้ นอกจากนี้ องค์การอื่น ๆ ของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษ (specialized agencies) ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากสมัชชาสหประชาชาติในเวลาใด ๆ ก็อาจขอความเห็นแนะนำจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นภายในขอบเขตแห่งกิจกรรมของตนได้เช่นกัน<sup>๒๒</sup>

นอกจากกรณีข้างต้น ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศยังอาจให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายเมื่อมีข้อขัดแย้งระหว่าง “สหประชาชาติ” และ “สมาชิกของสหประชาชาติ” หรือ “สมาชิกของทบวงการชำนัญพิเศษ” ได้อีกด้วย ทั้งนี้ เป็นไปตามข้อ ๓๐ ของอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๖ (Convention on the Privileges and Immunities of the United Nations, ๑๙๔๖) และข้อ ๓๒ ของอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของทบวงการชำนัญพิเศษ ค.ศ. ๑๙๔๗ (Convention on the Privileges and Immunities of the Specialized Agencies, ๑๙๔๗) ซึ่งบัญญัติไว้ในทำนองเดียวกันว่า

“ข้อขัดแย้งทั้งปวงที่เกิดขึ้นจากการตีความหรือการใช้บังคับอนุสัญญานี้ให้เสนอต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ เว้นแต่ในกรณีใด ๆ ที่คู่กรณีตกลงที่จะใช้วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีอื่น หากข้อแตกต่างเกิดขึ้นระหว่างสหประชาชาติฝ่ายหนึ่งและสมาชิกอีกฝ่ายหนึ่ง ก็ให้มีการขอความเห็นแนะนำในประเด็นข้อกฎหมายใด ๆ ที่เกี่ยวข้องตามข้อ ๙๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติและข้อ ๖๕ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ความเห็นที่ศาลให้ขึ้น ให้คู่กรณียอมรับเป็นเด็ดขาด”

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาถ้อยคำที่ใช้ในข้อ ๙๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติ ประกอบกับข้อ ๖๕ (๑) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้วจะเห็นว่า “รัฐสมาชิก” ของสหประชาชาติหรือของทบวงการชำนัญพิเศษไม่มีสิทธิที่จะขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศให้ความเห็นแนะนำ เพราะข้อ ๙๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติบัญญัติไว้ชัดเจนว่า เฉพาะแต่สมัชชาหรือคณะมนตรีความมั่นคงเท่านั้น ที่อาจร้องขอความเห็นแนะนำในปัญหาข้อกฎหมายจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้ นอกจากนี้ องค์การอื่น ๆ ของสหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษก็ต้องได้รับมอบอำนาจจากสมัชชาก่อน จึงสามารถร้องขอความเห็นแนะนำได้

<sup>๒๒</sup> CHARTER OF THE UNITED NATIONS, Chapter XIV, Article 96;

1. The General Assembly or the Security Council may request the International Court of Justice to give an advisory opinion on any legal question.

2. Other organs of the United Nations and specialized agencies, which may at any time be so authorized by the General Assembly, may also request advisory opinions of the Court on legal questions arising within the scope of their activities.



ซึ่งสอดคล้องกับบทบัญญัติในข้อ ๖๕ (๑) ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งให้อำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่จะให้ความเห็นแนะนำในประเด็นข้อกฎหมาย เฉพาะแต่เมื่อมีการร้องขอจาก “หน่วยงาน” ใดก็ตามที่อาจได้รับมอบอำนาจไว้โดย หรือตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติโดยมิได้กล่าวถึงรัฐเช่นกัน

และถึงแม้จะมีการกล่าวถึงการขอความเห็นแนะนำในประเด็นข้อกฎหมายจาก ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในกรณีเมื่อเกิดข้อขัดแย้งระหว่างสหประชาชาติหรือทบวง การชำนัญพิเศษฝ่ายหนึ่งและ “รัฐสมาชิก” ของสหประชาชาติ หรือ “สมาชิก” ของ ทบวงการชำนัญพิเศษอีกฝ่ายหนึ่งตามอนุสัญญาว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกัน ทั้ง ๒ ฉบับดังที่ได้กล่าวแล้วก็ตาม การขอความเห็นแนะนำจากศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศเกี่ยวกับข้อขัดแย้งข้างต้น ย่อมต้องเป็นไปตามข้อ ๙๖ ของกฎบัตรสหประชาชาติ และข้อ ๖๕ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเช่นกัน ซึ่งหมายความว่า เฉพาะ สหประชาชาติและทบวงการชำนัญพิเศษเท่านั้นที่มีสิทธิขอความเห็นแนะนำจาก ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ส่วนรัฐสมาชิกของสหประชาชาติหรือสมาชิกของทบวง การชำนัญพิเศษดังกล่าว ถึงแม้จะเป็นคู่กรณีของสหประชาชาติหรือทบวงการชำนัญพิเศษ ก็ตามก็ไม่มีสิทธิที่จะขอความเห็นแนะนำได้

## ความสงคาย

ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ) จึงถือเป็นองค์กรหลักของสหประชาชาติทางตุลาการ มีเขตอำนาจและหน้าที่ตามที่ได้มี การบัญญัติไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (Statute of the International Court of Justice) ซึ่งได้ผนวก (annexed) ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎบัตรสหประชาชาติ ในการระงับข้อพิพาทระหว่างรัฐหรือให้ความเห็นแนะนำเกี่ยวกับประเด็นข้อกฎหมาย เพื่อความสงบและสันติสุขของสังคมโลก

การเป็นที่รู้จักและการกล่าวถึงกันในนามของ “ศาลโลก” นั้น ในบางกรณี ย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับองค์กรทางตุลาการของโลกองค์กรนี้



ไม่มากนักน้อย เช่น ความเข้าใจที่ว่าศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศเป็นศาลที่มีเขตอำนาจบังคับเด็ด ขาดแก่ทุกประเทศในโลกดังที่ปรากฏในกรณีของ “ศาลภายในของรัฐ” หรือ ความเข้าใจว่า “ปัจเจก บุคคล” ที่ดำรงตำแหน่งผู้นำฝ่ายบริหารของรัฐ ก็ย่อมถูกฟ้องเป็นจำเลยต่อศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศได้ ซึ่งความจริงแล้ว ศาลยุติธรรมระหว่าง ประเทศมีเพียงเขตอำนาจเหนือข้อพิพาทระหว่าง “รัฐ” ทั้งมิได้มีขึ้นโดยอัตโนมัติเช่นเดียวกันกับ

ศาลตามกฎหมายภายใน จึงไม่มีอำนาจที่จะบังคับหรือเรียกให้รัฐใด ๆ มาเข้าสู่กระบวนการทางศาลได้ เว้นแต่รัฐเช่นว่านั้นจะยินยอมที่จะอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ดังที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น

ดังนั้น เราจึงควรที่จะได้ทำความรู้จักหรือทำความเข้าใจองค์ความรู้เกี่ยวกับศาลยุติธรรมระหว่างประเทศซึ่งเป็น “นิติกระบวนการวิธีเชิงเทคนิคกฎหมายระหว่างประเทศ” ให้มากยิ่งขึ้น ซึ่งมีหลักการที่แตกต่างกับระบบศาลภายในของประเทศเราอย่างสิ้นเชิงหลายกรณีด้วยกัน รวมทั้งในด้านผลทางกฎหมายของคำวินิจฉัยของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็มีลักษณะแตกต่างจากผลของคำวินิจฉัยของศาลภายในของรัฐเช่นกัน ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในฉบับหน้า (โปรดติดตามตอนต่อไป) ๑





## www.thaihealth.or.th

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) เป็นหน่วยงานของรัฐที่มีใช้ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๔๔ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของนายกรัฐมนตรี มีรายได้จากภาษีสรรพสามิตยาสูบ และสุราในอัตราร้อยละ ๒ ต่อปี มีหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนากระบวนการสร้างเสริมสุขภาพ อันนำไปสู่สุขภาวะที่ยั่งยืนของประชาชนและสังคมไทย โดยประสานความร่วมมือกับองค์กร กลุ่มบุคคล และชุมชนทั่วไป (ภาคีสร้างเสริมสุขภาพ) โดยมุ่งหวังให้คนไทยมีสุขภาพดีครบ ๔ ด้าน ทั้งกาย จิต ปัญญา สังคม เพื่อร่วมสร้างประเทศไทยให้น่าอยู่ โดยไม่จำกัดกรอบวิธีการ และยินดีเปิดรับแนวทางปฏิบัติการใหม่ ๆ ที่เป็นความคิดสร้างสรรค์จุดประกายและกระตุ้นให้ประชาชน รักษาสุขภาพ และสามารถนำไปสู่การขยายค่านิยมและการสร้างพฤติกรรมสร้างเสริมสุขภาพ แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวาง ซึ่งนับเป็นองค์กรด้านสุขภาพรูปแบบใหม่ที่สอดคล้องกับมติของสมัชชาสุขภาพโลก ด้านการสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ





## www.dmr.go.th

กรมทรัพยากรธรณี มีประวัติความเป็นมาควบคู่กับประวัติศาสตร์ทรัพยากรธรณีของประเทศไทยเป็นเวลายาวนานเมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ทรงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศตั้งกรมราชโลหกิจและภูมิวิทยาขึ้นในกระทรวงเกษตรธิการ เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ร.ศ. ๑๑๐ (พ.ศ. ๒๔๓๔) ซึ่งต่อมาภายหลังได้เปลี่ยนชื่อเป็นกรมทรัพยากรธรณีสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม จนกระทั่งมีการพัฒนาระบบราชการ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ กรมทรัพยากรธรณีจึงได้ย้ายมาสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจนถึงปัจจุบัน

กรมทรัพยากรธรณีมีภารกิจเกี่ยวกับการสงวน อนุรักษ์ ป่าหินฟูและบริหารจัดการด้านธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี โดยการสำรวจตรวจสอบสภาพธรณีวิทยาและทรัพยากรธรณี การประเมินศักยภาพแหล่งทรัพยากรธรณี การกำหนด และกำกับดูแลเขตพื้นที่สงวนและอนุรักษ์ทรัพยากรธรณี เพื่อการพัฒนาทรัพยากรธรณี คุณภาพชีวิต เศรษฐกิจ และสังคมอย่างยั่งยืน



## www.oaep.go.th

สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (Office of Atoms and Energy for Peace : OAEP) (ชื่อเดิม) จัดตั้งตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๐๔ มีฐานะเป็นหน่วยงานราชการระดับกรม สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี ต่อมาภายหลังเมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้าง ระบบราชการ เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้สำนักงานพลังงานปรมาณูเพื่อสันติเปลี่ยนชื่อเป็น “สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ” (Office of Atoms for Peace : OAP) สังกัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี

สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ มีภารกิจเกี่ยวกับการเป็นหน่วยงานกลางให้การเสนอแนะนโยบาย แนวทางและแผนยุทธศาสตร์ด้านพลังงานปรมาณูในทางสันติ กำกับให้เกิดความปลอดภัยแก่ผู้ใช้และประชาชน โดยการบริหารจัดการด้านพลังงานปรมาณู กำกับดูแลความปลอดภัยทางรังสี กำกับดูแลความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และสนับสนุนการกำกับดูแลความปลอดภัยจากพลังงานปรมาณู



LIRT



## www.moralcenter.or.th

ศูนย์คุณธรรม หรือมีชื่อเต็มว่า ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม เป็นหน่วยงานเฉพาะด้านหน่วยงานหนึ่งที่เกิดขึ้น เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ภายใต้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารและพัฒนาองค์ความรู้ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๗

ศูนย์ส่งเสริมและพัฒนาพลังแผ่นดินเชิงคุณธรรม (ศูนย์คุณธรรม) เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการ และพัฒนาองค์ความรู้ ด้านการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ตลอดจนประสานงานและสนับสนุนให้เกิดเครือข่ายองค์กรด้านการพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม ให้มีพลังในการพัฒนาคุณภาพประชากรของชาติในด้านคุณธรรมจริยธรรม เพื่อรักษาคุณภาพในการพัฒนาสังคมไทย



พระโอวาท  
ของ  
สมเด็จพระมหิตลาธิเบศร อดุลยเดชวิกรม พระบรมราชชนก  
พระบิดาแห่งการแพทย์แผนปัจจุบันของไทย



LIRT

ออกแบบและพิมพ์ที่

สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขานุการวุฒิสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand

๐ ๒๒๔๔ ๑๕๓๐, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒