



www.senate.go.th

# จุลสารนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๗



แนวทางและความเหมาะสมในการให้ใบอนุญาตบันเทิงครบวงจร  
(Entertainment Complex) ในประเทศไทย

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



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

# จุลฉันท

ปีที่ ๒๑ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๗

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

ตุลาคม ๒๕๖๗

ออกแบบและพิมพ์ที่

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี  
เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

สามารถดาวน์โหลดและติดตามวารสารจลนิตในช่องทางต่าง ๆ ดังนี้



ศูนย์บริการข้อมูลด้านกฎหมายและหน่วยงานวุฒิสภา สำนักกฎหมาย  
เว็บไซต์ <https://www.senate.go.th/view/93/วารสารจลนิต/TH-TH>



Facebook Page สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



ชั้นวางหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (BOOKSHELF)  
หรือเว็บไซต์ [https://www.senate.go.th/book\\_shelf/](https://www.senate.go.th/book_shelf/)

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จลนิต”  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



# จulist

ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓

คณะผู้จัดทำวารสารจulist  
ที่ปรึกษา

นางปณิตา สท้านไทรภพ

รองเลขาธิการวุฒิสภา รักษาการแทน  
เลขาธิการวุฒิสภา

กองบรรณาธิการ

นายทศพร แยมวงษ์  
นายโสภณ ชาตบุษย์จารุ  
นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์  
นางพิมพ์พัชร์ อริยะฉานกุล  
นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง  
นายหมวดตรี ปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์  
นายอภิวัฒน์ สุดสาว  
นายวรชัย แสนสีระ

รองเลขาธิการวุฒิสภา  
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย  
ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
นิติกรชำนาญการพิเศษ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวอวิการ์ตน์ นิยมไทย  
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม  
นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต  
นางสาวน้ำฝน ราชสมบัติ  
นายโรฒวิชัย เทียมศักดิ์  
นางสาวณัฐนิชา รัตนสุภา  
นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย  
นางสาวภิญญาพัชร กิรติพลวิชัย  
นางสาวเมธาวิ มะลิรัตน์  
นางสาวนิตยา นาคเกษม

นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส  
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส  
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส  
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒  
นางสาวสิรินดา สันติปริชาจิตต์ นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์  
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด นายช่างศิลป์อาวุโส  
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น นายช่างศิลป์อาวุโส  
นางสาวอนัญญา คชกฤษ นายช่างศิลป์ชำนาญงาน  
นายณัฐวรรธน์ ณิชคร นายช่างศิลป์ชำนาญงาน  
นายชรินทร์ แพนไฮสง วิทยากรชำนาญการ  
นางสาวปัทมา สุดจันทร์ วิทยากรชำนาญการพิเศษ  
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์ วิทยากรปฏิบัติการ  
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์ วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๑๑๑๑ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

## บรรณาธิการแถลง

วารสาร “จุลนิติ” ฉบับนี้ กองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ” ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการ เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้รับทราบรายงานและมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางและความเหมาะสมเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรดังกล่าว แล้วให้สรุปผลการพิจารณาในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ นายกรัฐมนตรีเสนอว่า เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้มีความคืบหน้าโดยเร็ว จึงมอบหมายให้กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร รวมทั้งแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยให้นำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... (ตามที่คณะกรรมการได้ยกร่างแนบไว้ในรายงาน) และความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ กระทรวงการคลังจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... และปัจจุบันอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนจากระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th)

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ จึงกำหนดประเด็นหลักในหัวข้อเรื่อง “แนวทางและความเหมาะสมในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย” โดยได้สัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องในประเด็นดังกล่าวจากนายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต และรองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับคอลัมน์ “Legislation Movement : นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย” ซึ่งเป็นคอลัมน์ที่มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการสัมภาษณ์ความคิดเห็น

หรือเจตนากรณีในการจัดทำร่างกฎหมาย ตลอดจนการติดตามและประเมินผล การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุง แก้ไข หรือให้มีกฎหมายใหม่ ต่อไปนั้น ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของกฎหมายว่าด้วย วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และประโยชน์สาธารณะ ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม นับวันจะทวีความรุนแรง มากยิ่งขึ้น ประกอบกับการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมขึ้น รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตอำนาจ ของศาลยุติธรรมยังคงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้ ส่วนการพิจารณาพิพากษาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองยังคงนำพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาบังคับใช้ ส่งผลให้การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม มีข้อจำกัดทางกฎหมายหลายประการ ด้วยเหตุดังกล่าวสำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้ ยกร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และสำนักงานศาลปกครอง ได้ยกร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อม) โดยร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ มีการรับฟังความคิดเห็นเรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างประมวลผลการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและ จากระบบกลางทางกฎหมาย

กองบรรณาธิการจึงพิจารณาเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็น ทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในประเด็นเรื่อง “การพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม” จากนายธานี สิงหนาท เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม นายเจตน์ สถาวรศิลป์พร รองเลขาธิการสำนักงาน ศาลปกครอง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพ. โพธิ์พัฒนชัย อติตอาจารย์ประจำ ศูนย์กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์ และนายสุรัชย์ ตรงงาม ทนายความ และเลขาธิการมูลนิธินิติธรรม สิ่งแวดล้อม (EnLAW)

ในส่วนเนื้อหาอื่น ๆ ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมาย ที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย กองบรรณาธิการ ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสารจตุลนิติเสมอมา ซึ่งเรา พร้อมที่จะคัดสรรและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ  
ตุลาคม ๒๕๖๗

# สารบัญ

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ  
เรื่อง แนวทางและความเหมาะสมในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร  
(Entertainment Complex) ในประเทศไทย ..... ๑
- นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์  
รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ..... ๓๓
- ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี  
อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ..... ๙
- รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ..... ๑๕
- รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์  
อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ..... ๒๓

## “Legislation Movement : นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย” เรื่อง การพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

- นายธานี สิงหนาท  
เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ..... ๓๑
- นายเจตน์ สถาวรศีลพร  
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง ..... ๓๙
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย  
อดีตอาจารย์ประจำศูนย์กฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม  
คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ..... ๔๕
- นายสุรชัย ตรงงาม  
ทนายความ และเลขาธิการมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ..... ๕๑

## บทความทางวิชาการ

- มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองช้างเลี้ยงหรือช้างบ้าน ตามร่างพระราชบัญญัติช้าง  
พ.ศ. .... โดย นางสาวอวิการ์ตัน นิยมไทย นิติกร สำนักกฎหมาย ..... ๕๙
- บทบาทการพัฒนากฎหมายของ UNCITRAL เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลง  
สภาพภูมิอากาศ ตอนที่ ๒ โดย นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์ นิติกร สำนักกฎหมาย ..... ๗๑



# สารบัญ

- การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตอนที่ ๔ หลักการอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย  
โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว นิตินกร สำนักกฎหมาย ..... ๗๗
- ผลงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภามาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐  
โดย นายวรชัย แสนสีระ นิตินกร สำนักกฎหมาย ..... ๙๕
- การนับอายุความในคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
โดย นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต นิตินกร สำนักกฎหมาย ..... ๑๐๓

## สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง ..... ๑๑๑

## ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ..... ๑๒๑

## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ..... ๑๔๑

## สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหา

### ข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๗ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗ เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ ..... ๑๕๑
- บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๗๓๕/๒๕๖๗ เรื่อง การยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ..... ๑๕๖

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- การจ้างงานคนพิการตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ (ตอน ๒) ..... ๑๕๙



# สารบัญ

## สารพันปัญหากฎหมาย

- ลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง ..... ๑๖๗

## แนะนำเว็บไซต์

- ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (<https://www.gamblingstudy-th.org>)  
กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (<https://www.eef.or.th>)  
สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (<https://www.tei.or.th>)  
ความสุขประเทศไทย (<https://www.happinessisthailand.com>) ..... ๑๗๕





## แนวทางและความเหมาะสม ในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย

การพนัน (Gambling) ถือเป็นกิจกรรมทางสังคมอย่างหนึ่งที่อยู่คู่กับมนุษย์มาอย่างยาวนาน ตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ ซึ่งเดิมมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการผ่อนคลายจากการแสวงโชคของผู้เล่น และการพนันมักจะจำกัดวงอยู่ในสังคมของคนเฉพาะกลุ่มโดยเฉพาะอย่างยิ่งการพนันที่ผิดกฎหมาย แต่ในบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปและการพัฒนาทางเทคโนโลยีในปัจจุบัน ส่งผลให้การพนันมีรูปแบบที่หลากหลายมากขึ้นเพื่อให้ผู้เล่นและองค์กรการพนันแสวงหากำไร ทำให้การพนันขยายตัวเป็นวงกว้างและเข้าถึงง่ายขึ้น ซึ่งในมิติด้านสังคมย่อมส่งผลกระทบต่อผู้เล่นและครอบครัวของผู้เล่น รวมถึงปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ แต่ในมิติด้านเศรษฐกิจนั้น การพนันถือเป็นการลงทุนและแลกเปลี่ยนระหว่างผู้เล่นกับเจ้ามือที่มีเงินทุนหมุนเวียนรวมเป็นวงเงินที่มีมูลค่าสูง ทำให้หลายประเทศส่งเสริมให้การพนันเป็นอุตสาหกรรมประเภทหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการพักผ่อน การสันทนาการ การท่องเที่ยว และการจ้างแรงงาน รวมทั้งสนับสนุนให้กลายเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจที่ถูกกฎหมายด้วยการอนุญาตให้เปิดสถานบันเทิงครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน<sup>๑</sup> เพื่อนำรายได้จากนักท่องเที่ยวที่เข้ามาใช้บริการไปกระตุ้นเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งหากศึกษาต้นแบบหรือโมเดลของประเทศที่มีการอนุญาตให้เปิดกาสิโนโดยเฉพาะในทวีปเอเชียแล้วพบว่าไม่มีทั้งประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้ และสามารถควบคุมปัญหาทางสังคม การฟอกเงินและอาชญากรรมอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบต่อสังคมภายนอกได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีสถานบันเทิงครบวงจรรวมถึงกาสิโน จำนวน ๒ แห่ง คือ มารินาเบย์ (Marina Bay) และเซนโตซ่า (Sentosa) แต่ในขณะเดียวกันก็ยังมีประเทศที่ประสบกับปัญหาด้านต่าง ๆ เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศกัมพูชา

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เป็นกฎหมายหลักในการควบคุมการเล่นพนัน ซึ่งไม่ได้อนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายประเภทอื่น ๆ นอกจากสลากกินแบ่งรัฐบาลและการแทงพนันกีฬาแข่งขันบางประเภทที่ทำได้ เฉพาะในสนามการแข่งขันเท่านั้น ก็พบว่ามีการลักลอบเล่นการพนันที่ผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก ทั้งการพนันที่ต้องอาศัยสถานที่และการพนันออนไลน์ ประกอบกับประเทศไทยได้ประสบปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับหลายประเทศ จึงได้มีผู้เสนอแนวคิดในการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร โดยล่าสุดคือ การเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมาย และเพื่อประโยชน์

<sup>๑</sup> คำว่า “กาสิโน” ดังที่ปรากฏในบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการนี้ทุกแห่ง เป็นการใช้คำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งหมายถึง สถานการพนันขนาดใหญ่และโอเอียง มีการพนันหลายชนิด เช่น รูเล็ตต์ ไพ่ โดยไม่ได้ใช้คำว่า “กาสิโน” ตามที่ปรากฏในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และกฎกระทรวงการคลังออกตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘.



ด้านเศรษฐกิจของประเทศ” ของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้มีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการดังกล่าว เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๖๗ ที่ประชุมได้รับทราบรายงานและมอบหมายให้กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลักร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาแนวทางและความเหมาะสมเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรดังกล่าว แล้วให้สรุปผลการพิจารณาในภาพรวมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป ซึ่งในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ นายกรัฐมนตรีเสนอว่าเพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้มีความคืบหน้าโดยเร็ว จึงมอบหมายให้กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร รวมทั้งแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยให้นำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... (ตามที่คณะกรรมการได้ยกร่างแนบไว้ในรายงาน) และความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ จากนั้นกระทรวงการคลังจึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... และปัจจุบันอยู่ระหว่างการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและประชาชนในระบบกลางทางกฎหมาย (law.go.th)<sup>๒</sup>

ดังนั้น กองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงพิจารณาเห็นสมควรทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทัศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อด้านนิติบัญญัติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ในหัวข้อเรื่อง “แนวทางและความเหมาะสมในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย” ประกอบด้วย นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ รองอธิบดีกรมการปกครอง ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต และรองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตริรัตน์ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงแนวคิด ที่มาและความสำคัญของการศึกษาเรื่องการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน รวมทั้งการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร ตลอดจนทัศนะเกี่ยวกับการให้มีสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทย รวมถึงหลักการและสาระสำคัญของร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ กอปรกับแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดได้ในวารสารจุลนิตินี้

<sup>๒</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๗.



# “แนวทางและความเหมาะสม ในการให้มีสถานกาสิโนในประเทศไทย”

## นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์\*

### รองอธิบดีกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๓  
ณ กรมการปกครอง



**จุดนิติ :** ขอกราบถึงแนวคิด ที่มา และความสำคัญของการศึกษาการเปิดสถานกาสิโน รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศ และประชาชน

**นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ :** การจัดตั้ง สถานกาสิโนตามกฎหมายว่าด้วยการพนันของประเทศไทยนั้น ตามมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้บัญญัติ “ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออก กฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยการออกพระราชกฤษฎีกา”

ดังนั้น อาศัยอำนาจตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๘๒ และกฎกระทรวงการคลัง ออกตามความในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๘๒ ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๔๘๒ ประเทศไทยได้เคยอนุญาตให้ตั้งสถานกาสิโนของรัฐบาลแห่งแรกในประเทศ โดยได้จัดตั้งขึ้น ณ กิ่งอำเภอหัวหิน อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์

\* สำเร็จการศึกษา รัฐศาสตรบัณฑิต (การปกครอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และปริญญาโท รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (ฉบับที่ ๒) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๔๘๒ โดยมาตรา ๓ ได้บัญญัติให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนันตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ จึงมีผลให้สถานกาสิโนแห่งแรกของรัฐบาลดังกล่าวต้องยกเลิกไปโดยปริยาย แต่ตามความในมาตรา ๔ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยเงื่อนไขการพนัน ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ (ฉบับที่ ๒) ยังบัญญัติให้ “การพนันอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน นั้น จะจัดให้ มี เข้าเล่น หรือเข้าพนันได้ ณ สถานกาสิโนของรัฐบาล ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจัดตั้งขึ้น” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ผู้จัดตั้งสถานกาสิโนจะต้องเป็นกระทรวงการคลังเท่านั้น มิใช่เอกชน เว้นแต่รัฐบาลจะสัมปทานให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน โดยมิใช่ในฐานะเป็นเจ้าของกิจการสถานกาสิโนเอง

อย่างไรก็ดี การจะเปิดสถานกาสิโนในประเทศไทยต้องคำนึงถึงประโยชน์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้น อันเป็นสิ่งที่หน่วยงานจำเป็นต้องมีมาตรการในการป้องกันอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ แม้ว่าการเปิดสถานกาสิโนจะมีประโยชน์ในด้านเศรษฐกิจที่ทำให้เศรษฐกิจภายในประเทศมีการเจริญเติบโตมากขึ้น ขับเคลื่อนและกระตุ้นเศรษฐกิจชุมชน ส่งเสริมการท่องเที่ยว กระตุ้นการลงทุนจากต่างประเทศ ทำให้คนในพื้นที่มีรายได้เพิ่มขึ้น รวมทั้งเกิดการจ้างงานและช่วยแก้ไขปัญหาเงินรั่วไหลออกนอกประเทศ ตลอดจนมีเงินหมุนเวียนในระบบมากขึ้นและเกิดการกระจายรายได้ของคนในชุมชน ประกอบกับมีประโยชน์ด้านสังคมที่ทำให้เกิดการจ้างงานในชุมชน อันส่งผลให้ปัญหาอาชญากรรมและการเล่นการพนันแบบผิดกฎหมายลดลง รวมทั้งอาจเป็นการแก้ไขปัญหาการพนันที่ผิดกฎหมายและเป็นการสร้างรายได้จากบ่อนพนันที่ถูกกฎหมาย ซึ่งรายได้ส่วนหนึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

แต่อย่างไรก็ตาม การเปิดสถานกาสิโนก็ส่งผลกระทบต่อด้านลบที่อาจจะกระทบต่อประเทศชาติและประชาชนในด้านต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ผลกระทบด้านการเมือง อาจเป็นแหล่งฟอกเงินของธุรกิจที่ผิดกฎหมาย การกักตุนเงินนอกระบบ การค้ายาเสพติด การค้ามนุษย์ การค้าประเวณี หรือการแสวงหาประโยชน์ทางแรงงานและทางเพศ ตลอดจนการลักลอบค้าสินค้าหนีภาษี ทำให้รัฐต้องเสียประโยชน์ในการจัดเก็บรายได้และสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาและเยียวยาผลกระทบที่เกิดขึ้น

(๒) ผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ เป็นการทำลายธุรกิจท้องถิ่น และปัญหาการติดการพนันอาจส่งผลกระทบต่อภาระหนี้สินครัวเรือน ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัวและปัญหาหนี้สินส่วนตัว อันนำไปสู่ปัญหาอาชญากรรม เช่น ลักทรัพย์ และปล้นทรัพย์ รวมทั้งมีความเสี่ยงต่อการเกิดธุรกิจผิดกฎหมาย และการเลี่ยงภาษีหรือฟอกเงินผ่านสถานกาสิโน ตลอดจนแรงกระตุ้นของธุรกิจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

(๓) ผลกระทบด้านสังคม ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น โดยรายได้ของประชากรอาจเพิ่มขึ้น แต่ไปกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มธุรกิจกาสิโนและนายทุน รวมทั้งต้นทุนทางสังคมจากปัญหาติดการพนันคือ ค่ารักษาบำบัดฟื้นฟูผู้ติดพนัน ตลอดจนผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อครอบครัวและสังคม



(๔) ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม การเปิดสถานกาสิโนจะต้องมีการใช้พื้นที่หรืออาณาเขตขนาดใหญ่ เพราะจำเป็นต้องมีสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ แบบครบครัน จึงอาจก่อให้เกิดปัญหาการทำลายสิ่งแวดล้อม ปัญหาขยะ และมลพิษทางเสียง

(๕) ผลกระทบด้านการศึกษา โดยสถานกาสิโนอาจเป็นศูนย์รวมอบายมุขและแหล่งอาชญากรรม ซึ่งอาจส่งผลให้เด็กและเยาวชนไม่สนใจการเรียนหรือขาดเรียนบ่อยจนก่อให้เกิดปัญหาผลการเรียนตกต่ำ รวมทั้งปัญหาเรื่องสุขภาพของเด็ก

(๖) ผลกระทบด้านจริยธรรมและศาสนา อาจเป็นการสร้างค่านิยมที่ผิดให้แก่ประชาชนจากการเห็นผู้ที่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับอบายมุขในสถานกาสิโนหรือเล่นการพนันในกาสิโนมีเงินใช้จ่ายอย่างฟุ่มเฟือย จนเกิดเป็นพฤติกรรมเลียนแบบ รวมทั้งสร้างนิสัยเกียจคร้านจนละเลยการประกอบอาชีพสุจริต

**จุดนิตติ :** การเปิดสถานกาสิโนของต่างประเทศมีมาตรการทางกฎหมายและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

**นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ :** ตัวอย่างการเปิดสถานกาสิโนของต่างประเทศที่สำคัญในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ได้แก่ ประเทศสิงคโปร์และมาเลเซีย โดยประเทศสิงคโปร์ เป็นประเทศที่มีกาสิโนจำนวน ๒ แห่ง คือ มารินาเบย์และเซนโตซ่า โดยมีมาตรการทางกฎหมายที่ห้ามไม่ให้ประชาชนของตนเข้าไปเล่นการพนันกาสิโน เช่น บุคคลที่ได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐ และบุคคลล้มละลาย รวมทั้งครอบครัวสามารถแจ้งชื่อบุคคลที่ไม่ต้องการให้เข้าไปเล่นกาสิโนได้ สำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ



สามารถใช้หนังสือเดินทาง (พาสปอร์ต) เพื่อเข้าใช้บริการกาสิโนได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่ายแต่อย่างใด รวมทั้งมีหน่วยงานกำกับดูแลโดยเฉพาะ คือ National Council Problem Gambling (NCPG) มีหน้าที่จำกัดการเข้าใช้บริการกาสิโนและ Casino Regulatory Authority มีหน้าที่ตรวจสอบสถานกาสิโนให้ดำเนินกิจการเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เป็นธรรม และไม่เอาเปรียบผู้บริโภค

ส่วนประเทศมาเลเซียมีเก็นติ้ง ไฮแลนด์ (The Genting Highlands of Pahang) ซึ่งตั้งอยู่ที่รัฐปะหังโดยเป็นกาสิโนเพียงแห่งเดียวที่รัฐบาลมาเลเซียอนุญาตให้เปิดได้และมีกฎระเบียบที่เข้มงวด โดยห้ามไม่ให้ประชาชนของตนเข้าไปเล่นการพนันในกาสิโน รวมทั้งห้ามบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๒๑ ปี เข้าเล่น นอกจากนี้ยังมีการควบคุมการโฆษณา และการกำหนดธุรกิจที่จะให้มีได้ ทั้งนี้ เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม จึงไม่อนุญาตให้มุสลิมเข้าไปใช้บริการ ยกเว้นชาวมุสลิมต่างชาติสามารถเข้าใช้บริการกาสิโนได้ โดยสถานกาสิโนดังกล่าวมีการเปิดบริการในรูปแบบของ Integrated Resort หรือเป็นสถานบริการรีสอร์ทแบบครบวงจรที่มีโรงแรม สวนสนุก ห้างสรรพสินค้า โรงหนังและกาสิโนให้บริการในที่เดียว ตลอดจนมีมาตรการทางภาษีที่เข้มงวด รวมถึงมีหน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง คือ Betting Control Unity ซึ่งมีหน้าที่และอำนาจในการควบคุมและกำกับการพนันผิดกฎหมาย เช่น การออกกฎระเบียบว่าด้วยการออกใบอนุญาต รวมทั้งเฝ้าระวังและป้องกันการพนันผิดกฎหมาย

**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นด้วยกับการให้มีสถานกาสิโนประเทศไทยหรือไม่ หากเห็นด้วยท่านเห็นว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานกาสิโนควรมีหลักการและสาระสำคัญประการใดบ้างเพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนท่านเห็นควรมีแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานกาสิโนหรือไม่ อย่างไร

**นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ :** สำหรับคำถามว่า สมควรมีการจัดตั้งสถานกาสิโนในประเทศไทยหรือไม่ มีความเห็นว่า กรมการปกครองมีหน้าที่รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน สถานบริการ โรงแรม โรงรับจำนำ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสอดคล้องกับการเปิดสถานกาสิโนอยู่แล้ว ดังนั้น หากมีข้อจำกัดอื่นใดที่ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งสถานกาสิโนก็สามารถแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่และประโยชน์ของสาธารณะเป็นหลัก รวมทั้งต้องไม่เป็นการเอื้อประโยชน์ให้บุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นการเฉพาะ โดยไม่จำเป็นต้องยกร่างกฎหมายฉบับใหม่แต่อย่างใด และควรมีหลักการและสาระสำคัญ ดังนี้

(๑) ควรแต่งตั้งผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยในราชการส่วนภูมิภาคซึ่งอยู่ในท้องที่ที่สถานกาสิโนนั้นตั้งอยู่เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่และอำนาจตามร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการจัดตั้งและควบคุมการดำเนินการของสถานกาสิโน



(๒) การอนุมัติหรืออนุญาตกิจการใด ๆ ในสถานกาสิโนควรกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่รับผิดชอบตามกฎหมาย เพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

(๓) การบริหารสถานกาสิโนควรกำหนดให้มีผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในท้องที่ที่สถานกาสิโนนั้นตั้งอยู่ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน และควรจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

นอกจากนี้ กรมการปกครองเห็นว่า รัฐควรมีแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานกาสิโน ดังนี้

(๑) การเล่นเกมพนันมิใช่แต่จะเกิดผลกระทบเฉพาะบุคคลซึ่งเป็นผู้เล่นหรือผู้เข้าพนันเท่านั้น แต่ยังมีผลกระทบต่อสถาบันครอบครัวซึ่งเป็นสถาบันหลักของประเทศ หากประสงค์จะจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจรโดยมีกาสิโนเป็นองค์ประกอบ รัฐควรจัดให้มีระบบเยียวยา ดูแล และคุ้มครองสถาบันครอบครัวอย่างรัดกุมรอบด้านด้วย

(๒) ในทางอาชญาวิทยา การเล่นเกมพนันก่อให้เกิดภาวะเสพติดได้ การป้องกันไม่ให้ประชาชนเสพติดการเล่นเกมพนันจึงเป็นมาตรการสำคัญ และต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาติดการพนันอย่างรอบด้าน

(๓) การจัดระบบตรวจสอบผู้เข้าเล่นหรือผู้เข้าพนันจะต้องมีมาตรการที่เข้มงวด และมีกฎระเบียบควบคุมที่ชัดเจน เพื่อป้องกันมิให้ผู้เข้าเล่นหรือผู้เข้าพนันที่ไม่มีความเหมาะสม โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนเข้าเล่นโดยเด็ดขาด

### จุดนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**นายสมชัย เลิศประสิทธิพันธ์ :** กรมการปกครองในฐานะผู้รับผิดชอบตามกฎหมายว่าด้วยการพนันไม่ขัดข้องต่อการจัดตั้งสถานกาสิโน พร้อมทั้งจะเร่งรัดปรับปรุงและพัฒนากฎหมายว่าด้วยการพนัน รวมทั้งพัฒนาแนวทางการสืบสวนสอบสวนของพนักงานฝ่ายปกครองให้สามารถป้องกันและปราบปรามการเล่นพนันออนไลน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล และบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างแท้จริง โดยกรมการปกครองมีข้อสังเกตเพิ่มเติม ดังนี้

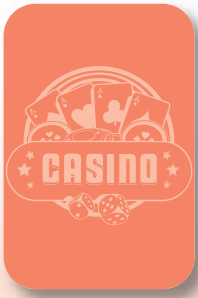
(๑) การเปิดสถานกาสิโนเป็นการดำเนินการที่กระทบต่อสังคมเป็นวงกว้าง ส่งผลต่อการรับรู้ความเข้าใจ และความเชื่อของคนในสังคม จึงควรมีการรับฟังความคิดเห็น หรือเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนที่มีความหลากหลายเข้ามามีส่วนร่วม พร้อมทั้งต้องนำผลการประชุมมาประกอบการพิจารณา หากมีการกำหนดให้มีสถานกาสิโน โดยรัฐไม่มีมาตรการควบคุมที่เข้มงวดเพียงพออาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมได้ นอกจากนี้ ควรมีกฎหมายที่เป็นมาตรการรองรับการจัดตั้งสถานกาสิโน เพื่อกำหนดเงื่อนไขรวมทั้งการควบคุมและกำกับดูแลการดำเนินกิจการ ตลอดจนมาตรการทางภาษีที่เหมาะสม

(๒) การกำหนดที่ตั้งของสถานกาสิโนไม่ควรใกล้กับพื้นที่ชุมชน สถาบันศาสนา โบราณสถาน สถานศึกษา และสถานพยาบาล โดยเห็นควรกำหนดระยะห่างที่เหมาะสมจากสถานที่ดังกล่าว และควรอยู่ในรัศมีไม่เกิน ๑๐๐ กิโลเมตร จากสนามบินดอนเมือง สนามบินสุวรรณภูมิ และสนามบินอู่ตะเภา



ทั้งนี้ อาจจะพิจารณาร่วมกับสนามบินอื่น ๆ ที่เหมาะสมด้วย นอกจากนี้ ต้องพิจารณาถึงกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในการกำหนดที่ตั้งของสถานกาสิโน โดยควรพิจารณาให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตพื้นที่เพื่อการอนุญาตให้ตั้งสถานบริการในท้องที่แต่ละจังหวัด รวมทั้งการจัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในพื้นที่อย่างทั่วถึงด้วย

(๓) สถานกาสิโนถือเป็นโครงการขนาดใหญ่ที่ต้องใช้พื้นที่จำนวนมาก จึงควรพิจารณาไม่ให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ และพื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ รวมทั้งปัญหามลภาวะทางเสียงที่อาจจะรบกวนและส่งผลกระทบต่อการใช้ชีวิตของประชาชน มลภาวะจากขยะ สิ่งปฏิกูล และสารเคมี ตลอดจนควรคำนึงถึงปัญหาสังคมที่อาจจะเป็นศูนย์รวมอบายมุขและแหล่งอาชญากรรม โดยเฉพาะกับเด็กและเยาวชน ๑



# “แนวทางและความเหมาะสม ในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย” ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี\*

อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๖๗

ในรูปแบบออนไลน์ ผ่านทางโปรแกรม Webex Meeting



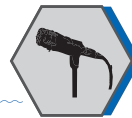
**จุดนิติ :** ขอบرابถึงแนวคิด ที่มาและความสำคัญของการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

**ศาสตราจารย์ ดร. ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี :**  
การศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน ทั้งของต่างประเทศและประเทศไทย ล้วนมีที่มาจากความประสงค์ที่จะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันทางด้านเศรษฐกิจ โดยการหารายได้จากนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ซึ่งหากศึกษาถึงต้นแบบหรือโมเดลของการอนุญาตให้มีการเปิดกาสิโนในทวีปเอเชียจะพบว่า มีทั้งประเทศที่ประสบความสำเร็จในการสร้างรายได้ และขณะเดียวกันรัฐก็สามารถควบคุมปัญหาทางสังคม การฟอกเงิน และอาชญากรรมอื่น ๆ ตลอดจนผลกระทบต่อสังคมภายนอกได้ค่อนข้างดี เช่น ประเทศสิงคโปร์ ซึ่งมีสถานบันเทิงครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน จำนวน ๒ แห่ง คือ มารินาเบย์ (Marina Bay) และเซนโตซ่า (Sentosa) และประเทศที่ประสบกับปัญหาด้านต่าง ๆ อีกมากมาย ซึ่งกาสิโนกลายเป็นแหล่งอาชญากรรม เช่น ประเทศฟิลิปปินส์ และประเทศกัมพูชา

\* ปริญญาตรีสาขาบัญชีบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, M.A. and Ph.D. (Anthropology) University of Washington, USA.



หากติดตามเรื่องราวเกี่ยวกับการพิจารณาของรัฐบาลสิงคโปร์ในการเปิดกาสิโนเพื่อแก้ไขปัญหาการชะลอตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ ย่อมทราบว่าเรื่องนี้ได้มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในชั้นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ทำให้รัฐบาลของสิงคโปร์ต้องเตรียมความพร้อมโดยได้มีการตรากฎหมายควบคุมกาสิโนขึ้น รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการพนันที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความมั่นใจให้แก่ประชาชนว่ารัฐบาลสิงคโปร์มีมาตรการป้องกันและรับมือกับสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้นตามมาได้ เช่น รัฐบาลบัญญัติควบคุมการพนัน (Gambling Control Act) ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการอนุญาตให้มีการเล่นพนันโดยถูกกฎหมาย การห้ามไม่ให้เล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย และการควบคุมไม่ให้มีการโฆษณาการพนันที่ผิดกฎหมาย และรัฐบาลบัญญัติควบคุมกาสิโน (Casino Control Act) ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการอนุญาตให้มีการเปิดกาสิโนในสถานบันเทิงครบวงจร และมีสาระสำคัญในการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่กาสิโนต่อพื้นที่กิจการอื่น ๆ ไม่เกินร้อยละ ๕ นอกจากนี้ยังมีมาตรการห้ามหรือจำกัดผู้เข้าใช้บริการในกาสิโน เช่น การจำกัดอายุ การกำหนดจำนวนรายได้ขั้นต่ำของผู้เข้าใช้บริการ การจำกัดจำนวนครั้งการเข้ากาสิโนและกำหนดให้สมาชิกในครอบครัวที่ได้รับ ความเสียหายหรืออาจได้รับความเสียหายสามารถร้องขอต่อคณะกรรมการประเมินเพื่อให้มีคำสั่งห้ามบุคคลในครอบครัวของตนเข้าใช้บริการในกาสิโนได้ ซึ่งการฝ่าฝืนมีโทษทั้งจำคุกและปรับที่มีอัตราค่อนข้างสูง และตลอดจนการจัดตั้งสภาแก้ไขปัญหาการติดพนันแห่งชาติ ซึ่งกฎหมายแต่ละฉบับดังกล่าว มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ



ในประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีประชากรส่วนใหญ่นับถือศาสนาอิสลาม แม้จะมีการจัดตั้งกาสิโน แต่มีข้อกำหนดห้ามบุคคลที่นับถือศาสนาอิสลามเข้าเล่นการพนัน เนื่องจากเป็นข้อห้ามสำคัญประการหนึ่งตามหลักศาสนา แต่แม้จะมีข้อห้ามดังกล่าว ประเทศมาเลเซียก็ต้องประสบกับปัญหาการที่ประชาชนจำนวนมากติดการพนัน

กลุ่มประเทศที่จัดตั้งกาสิโนที่อาจกล่าวได้ว่าเป็นกลุ่มประเทศที่กาสิโนก่อให้เกิดปัญหาอย่างมาก ได้แก่ ฟิลิปปินส์ กัมพูชา ลาว เมียนมาร์ ซึ่งล้วนเป็นประเทศที่มีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพในการบังคับใช้กฎหมายและปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งการเปิดเสรีทางการพนัน ได้ก่อให้เกิดปัญหาการฟอกเงินและอาชญากรรมต่าง ๆ มากมายตามมา รวมถึงปัญหาการค้ำมนุษย์ที่เพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพราะเกิดการหลอมรวมระหว่างทุนกาสิโนและทุนสีเทาเข้าด้วยกัน กลุ่มทุนเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นทุนเงินที่เกี่ยวข้องกับอาชญากรรมต่าง ๆ เช่น การค้ายาเสพติด การค้ำมนุษย์ และสแกมเมอร์ การอนุญาตให้การพนันถูกกฎหมาย ได้ทำให้ชาวจีนจำนวนมากหลังไหลเข้ามาในประเทศดังกล่าว ทั้งในฐานะนักลงทุนแรงงาน และนักพนัน เมื่อรัฐบาลจีนมีนโยบายควบคุมการพนันและการปราบปรามธุรกิจสีเทาต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชากรจีน และรัฐบาลจีนได้ขอความร่วมมือไปยังรัฐบาลฟิลิปปินส์และรัฐบาลกัมพูชาเพื่อให้มีการควบคุมธุรกิจการพนันมากยิ่งขึ้น และในที่สุดรัฐบาลฟิลิปปินส์และรัฐบาลกัมพูชา



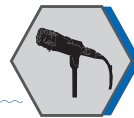
ได้มีการยกเลิกใบอนุญาตการพนันทั้งรูปแบบที่ต้องอาศัยสถานที่และการพนันออนไลน์ จนทำให้กลุ่มทุนสีเทาเหล่านี้ย้ายมาตั้งหลักแหล่งใหม่ซึ่งก็คือในเขตชายแดนของประเทศไทยเพื่อประกอบธุรกิจการพนันผิดกฎหมายและกลายเป็นแหล่งพื้นที่ปฏิบัติการของกลุ่มมิจฉาชีพคอลเซ็นเตอร์ ซึ่งสร้างปัญหาต่อประชากรในเขตภูมิภาคเอเชียจนถึงทุกวันนี้

เมื่อพิจารณากรณีของประเทศไทย ซึ่งมีพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ เพียงฉบับเดียวในการควบคุมการเล่นพนัน ซึ่งเป็นกฎหมายเก่าและยังไม่ครอบคลุมต่อสถานการณ์การพนันที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะการพนันออนไลน์ ตลอดจนไทยเองมีปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาการเรียกรับสินบน และการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งจะเห็นได้ว่าประเทศไทยมีบริบทที่แตกต่างอย่างมากจากประเทศสิงคโปร์ซึ่งเป็นประเทศที่มีความเข้มแข็งในการบังคับใช้กฎหมายและไม่ค่อยมีปัญหาเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งได้มีการเตรียมความพร้อมเพื่อป้องกันและรองรับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังที่กล่าวมาแล้ว

ดังนั้น หากประเทศไทยเร่งดำเนินการจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน โดยที่ยังไม่ได้แก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และยังไม่ได้มีการพัฒนาหรือปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์และบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป แนวโน้มที่ประเทศไทยจะต้องประสบกับปัญหาดังเช่นประเทศฟิลิปปินส์และกัมพูชาอาจมีมากกว่าที่จะประสบผลสำเร็จดังเช่นประเทศสิงคโปร์ตามที่คาดการณ์กันไว้ นอกจากนี้ ในข้อที่มักอ้างกันว่า การเปิดสถานบันเทิงครบวงจรนั้น จะช่วยแก้ไขปัญหากลุ่มทุนสีเทาที่ผิดกฎหมายเพื่อให้เกิดการพนันถูกกฎหมายขึ้นนั้น เห็นว่า ไม่น่าจะช่วยแก้ไขปัญหาล่าช้าได้แต่อย่างใด เพราะกลุ่มบุคคลที่สามารถเข้าไปใช้บริการในกาสิโนได้เป็นคนละกลุ่มกันกับนักพนันออนไลน์ ในทางกลับกันอาจจะก่อให้เกิดปัญหาการเสพติดการพนันของประชาชนที่มีค่านิยมอยากรวยทางลัดโดยไม่เลืกรวิธการมากขึ้น

**จุดนิตติ :** ในกรณีที่ท่านไม่เห็นด้วยกับการให้มีสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทยนั้น ในทรรศนะของท่านเห็นว่า หากประเทศไทยจำเป็นต้องมีร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร ควรจะมีหลักการและสาระสำคัญประการใดบ้างเพื่อที่จะสามารถบรรลุดุติประสงค์ในการแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ และท่านเห็นว่าควรมีแนวทางใดเพื่อป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรหรือไม่ อย่างไร

**ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี :** การอนุญาตให้จัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจรซึ่งรวมถึงกาสิโน โดยพิจารณาแต่เพียงประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ไม่คำนึงถึงผลกระทบต่อสังคมอาจไม่ใช่มุมมองที่ถูกต้อง และเป็นเรื่องที่ถูกฝ่ายควรตระหนักว่า ควรแล้วหรือหากประเทศจะมีรายได้เพิ่มขึ้นจากภาษีอากรการพนัน และอาจมีปัญหามากมายตามมา ซึ่งมีข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของร่างกฎหมายที่ปรากฏในรายงานฉบับนี้ ยังคงค่อนข้างหละหลวม และมีปัญหาหลายประการ เช่น อำนาจในการตัดสินใจ ยังคงรวมศูนย์ที่ระบอบราชการ โดยไม่มีองค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม



ร่างกฎหมายกำหนดให้บุคคลซึ่งมีตำแหน่งเป็นเลขาฯ ของคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น มีอำนาจในการให้อนุญาต การดำเนินกิจการกาสิโนโดยเอกชน ซึ่งเป็นกลไกที่ให้อำนาจแก่บุคคลในเรื่องที่มีผลประโยชน์สูง สุ่มเสี่ยงต่อการใช้อำนาจในการที่มิชอบ และไม่มีกลไกการถ่วงดุลอำนาจที่รัดกุม และโปร่งใส ในบทบัญญัติ ของร่างกฎหมายซึ่งน่าจะเป็นช่องโหว่สำคัญในการคอร์รัปชันโดยง่าย

ทั้งนี้ จากที่กล่าวมาจะพิจารณาได้ว่า ความสำเร็จของกาสิโนถูกกฎหมายในบางประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ ไม่สามารถนำมาปรับใช้กับบริบทของประเทศไทยได้ทั้งหมด เพราะสภาพเศรษฐกิจ และสังคม ตลอดจนความเอจจริงเอจจ้งในการบังคับใช้กฎหมายนั้นต่างกัน ประเทศไทยไม่อาจลอกเลียนแบบ ความสำเร็จของสิงคโปร์ได้ ดังนั้น การศึกษาเรื่องการจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจรจึงควรใช้เวลาศึกษา มากกว่านี้โดยศึกษาถึงการดำเนินงานของหลาย ๆ ประเทศ ทั้งด้านรูปแบบการให้บริการ การบริหารจัดการ ผลกระทบเชิงบวกและเชิงลบ ตลอดจนแนวทางการป้องกันสภาพปัญหาที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ได้รับ ข้อมูลที่ครบถ้วนมากที่สุด

**จุดนิติ :** บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอนี้

**ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี :** เนื่องจากดิฉันเคยศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพนันที่เกิดขึ้นในเขตชายแดนติดกับอำเภอแม่สอดซึ่งเป็นแหล่งการพนันขนาดใหญ่และเป็นแหล่ง พนันที่ใหญ่ของกลุ่มมิจฉาชีพคอลเซ็นเตอร์ จึงเห็นว่า การกำหนดนโยบายทางเศรษฐกิจด้วยการเปิดกาสิโน โดยที่ไม่ได้พิจารณาถึงปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาจทำให้ประเทศไทยเดินตามรอยประเทศที่ประสบ



กับปัญหาหลายด้าน เช่น ประเทศฟิลิปปินส์และกัมพูชา และอาจทำให้ประเทศไทยจะไม่เป็นเพียงประเทศทางผ่านของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจอีกต่อไป แต่อาจจะเป็นหนึ่งในศูนย์กลางอาชญากรรมทางเศรษฐกิจข้ามชาติ ดังนั้น จุดยืนของดิฉันก็คือการหันมาพัฒนาการท่องเที่ยว ซึ่งจะมีประโยชน์ต่อการกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนมากกว่า และไม่ก่อให้เกิดปัญหาทางด้านสังคมตามมาในระยะยาว **๑**

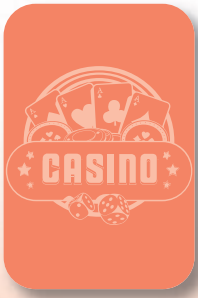


Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์  
ศาสตราจารย์ ดร.ปิ่นแก้ว เหลืองอร่ามศรี  
อาจารย์ประจำคณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่



(ความยาว ๔๔.๓๙ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากข้อมูลที่ปรากฏในวารสารจุลนิติซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



# “แนวทางและความเหมาะสม ในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย” รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ\*

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๗

ณ คณะเศรษฐศาสตร์ ชั้น ๔ อาคาร ๒ มหาวิทยาลัยรังสิต



**จุดนิติ :** ขอบرابถึงแนวคิด ที่มา และความสำคัญของการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) รวมถึงประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

**รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ :**  
ปัจจุบันหลายประเทศทั่วโลกต่างให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาทางเศรษฐกิจด้วยความพยายามดึงเงินตราจากต่างประเทศเพื่อเพิ่มรายได้ การท่องเที่ยวจึงเป็นความน่าสนใจในลำดับต้นที่รัฐบาลของแต่ละประเทศให้การส่งเสริมและสนับสนุน ดังนั้น จึงเป็นที่มาและความสำคัญของการศึกษาถึงการประกอบธุรกิจเชิงท่องเที่ยวในโครงการขนาดใหญ่ที่จะสามารถรองรับนักท่องเที่ยวต่างชาติจำนวนมากเพื่อให้ประเทศมีรายได้สูงขึ้นในเวลาที่ยรวดเร็วได้จากการที่ได้จัดทำงานวิจัยในหัวข้อ “เศรษฐกิจผิดกฎหมายกับการฟอกเงินในประเทศไทย” เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างของเศรษฐกิจผิดกฎหมายในประเทศไทย ได้แก่ ยาเสพติด การพนัน และคอร์รัปชัน รวมถึงความสัมพันธ์ระหว่างการฟอกเงินกับเศรษฐกิจผิดกฎหมาย และแนวทางในการแก้ไขปัญหาการฟอกเงินจากกิจการผิดกฎหมายดังกล่าว จึงมาสู่การวิเคราะห์ผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้อดังนี้

\* สำเร็จการศึกษา เศรษฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์อุตสาหกรรม มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการพัฒนาระบบบริหาร มหาวิทยาลัยราชภัฏจันทรเกษม.



จากหลักฐานทางประวัติศาสตร์สันนิษฐานได้ว่า การพนันเริ่มมีขึ้นตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๖ จึงกล่าวได้ว่า การพนันอยู่คู่กับมนุษย์มาอย่างยาวนาน โดยผ่านกิจกรรมที่ทำให้ผู้คนรู้สึกผ่อนคลาย และได้พักผ่อน ซึ่งมีความแตกต่างกันไปในรายละเอียดของแต่ละชนชาติ เมื่อศึกษาข้อมูลการจัดให้มีสถานที่สำหรับการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ หรือ “บ่อนกาสิโน” ของแต่ละประเทศ จำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ แห่งทั่วโลกแล้วพบว่า ไม่อาจระบุได้ว่า จะปรากฏแหล่งการพนันอยู่ในประเทศที่มีลักษณะภูมิประเทศ รูปแบบการปกครอง หรือมีการนับถือศาสนาใด เนื่องจากทุกพื้นที่ที่มีการเข้าถึงการพนันแทบทั้งสิ้น ดังนั้น ข้อสรุปที่ได้จึงไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยที่กล่าวมา แต่ขึ้นอยู่กับบริบทของบรรทัดฐาน ความเชื่อ หรือวิถีความเป็นอยู่ของประชาชนในประเทศนั้น สำหรับกรณีของประเทศไทยก็อาจจะมีรูปแบบที่ต่างจากประเทศอื่น ๆ เนื่องจากประเทศไทยไม่มีปรากฏข้อมูลในสารบบของทางราชการอย่างชัดเจน แต่เมื่อศึกษาข้อเท็จจริงเรื่องการเข้าถึงการพนันของคนไทย จากข้อมูลที่ได้ทำการศึกษาวิจัยร่วมกับศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน คณะศึกษาศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พบว่า ผลสำรวจอย่างเป็นทางการไม่ปรากฏข้อมูลว่ามีผู้เล่นการพนันในประเทศไทย ในขณะที่ข้อเท็จจริงของผลสำรวจผู้เล่นการพนันมีทั้งแบบที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย จำนวนสูงถึงประมาณปีละ ๓๐ ถึง ๔๐ ล้านคน โดยมีการประเมินวงเงินจากงานวิจัยหลายฉบับในรอบ ๒๐ ปีที่ผ่านมา พบว่าวงเงินที่หมุนเวียนอยู่ในธุรกิจการพนันที่ผิดกฎหมายสูงกว่าแบบถูกกฎหมายเป็นอย่างมาก จากตัวอย่างในอดีตยอดวงเงินของ “หวยใต้ดิน” กับสลากกินแบ่งรัฐบาลแทบไม่ต่างกัน แต่หลังจากที่รัฐบาลได้มีนโยบายในการปราบปราม หวยใต้ดินจึงส่งผลให้หวยใต้ดินลดลง และพบว่าผู้เล่นการพนันออนไลน์ผิดกฎหมายต่าง ๆ ได้เพิ่มจำนวนสูงขึ้นเป็นอย่างมาก ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากประเภทของการพนัน สัดส่วนของมูลค่าทางเศรษฐกิจ และจำนวนผู้เล่น พบว่าสัดส่วนของผู้เล่นการพนันผิดกฎหมายมีมากกว่า ส่งผลให้สูญเสียรายได้ที่ควรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจซึ่งสามารถจัดสรรเป็นงบประมาณสำหรับการพัฒนาประเทศของภาครัฐ ที่นับวันจะมีจำนวนสูงขึ้นเรื่อย ๆ จึงจำเป็นที่จะต้องหาคำตอบให้แก่สังคมไทย เนื่องจากประเด็นดังกล่าวเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

นักเศรษฐศาสตร์การเมืองของไทยได้เริ่มศึกษาเรื่องนี้อย่างเป็นรูปธรรมและใช้ระยะเวลาต่อเนื่องมากกว่า ๒๐ ปี เกี่ยวกับมุมมองด้านดีและข้อเสียของการให้มีการพนันที่ชอบด้วยกฎหมาย หรือการพนันถูกกฎหมายเพื่อนำรายได้ที่หายไปกลับเข้ามาสู่ภาครัฐ เนื่องจากโดยสภาพความเป็นจริงแล้ววิถีชีวิตของคนไทยอยู่กับการพนันมาอย่างยาวนาน แต่ยังคงขาดองค์ความรู้ที่จะตอบสังคมว่าการพนันมีบทบาทในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ อย่างมีนัยสำคัญอย่างไร อย่างไรก็ตาม หากตอบคำถามของสังคมในประเด็นว่า เมื่อเปลี่ยนแปลงให้มีการพนันถูกกฎหมายแล้ว ในส่วนของการพนันที่ผิดกฎหมายจะยังคงอยู่หรือไม่ คำตอบจากการที่ได้ศึกษาวิจัยพบว่า ประเด็นดังกล่าวนี้เป็นธรรมชาติที่มีความเหมือนกันทั่วโลก กล่าวคือ แม้ว่าหลายประเทศได้พัฒนาให้การพนันที่เคยผิดกฎหมายให้เข้ามาอยู่ในกรอบของกฎหมายแล้วก็ตาม แต่การพนันผิดกฎหมายก็ยังคงมีอยู่อย่างคู่ขนานต่อไป ทั้งนี้ ปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพนันผิดกฎหมายลดลงขึ้นอยู่กับกลไก บทบาท และวิธีการบริหารจัดการของภาครัฐและความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากปัจจัยที่จะจูงใจให้ผู้เล่นเข้าสู่ระบบคือการดูแลผลประโยชน์ รวมทั้งได้รับการคุ้มครองจากความเสี่ยงของกลไกซึ่งแตกต่างจากการพนันผิดกฎหมายอย่างชัดเจน



### จุดนิต : การเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของต่างประเทศ มีมาตรการทางกฎหมายและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

**รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ :** จากการศึกษาข้อมูลการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของต่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นกาสิโนที่ตั้งอยู่บริเวณชายแดน หรือพื้นที่อื่น ๆ ได้แก่ สิงคโปร์ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ สหรัฐอเมริกา ฮองกง และมาเก๊า (เขตบริหารพิเศษของจีน) พบว่ากระบวนการที่จะดำเนินการผลักดันให้มีกาสิโนถูกกฎหมายมีขั้นตอนที่ต้องใช้ระยะเวลา ซึ่งหลายประเทศได้ใช้เวลามากกว่า ๑๐ ปี โดยที่ทุกประเทศต่างพบกับปัญหาและอุปสรรค เกิดข้อโต้แย้งหรือประเด็นถกเถียง ซึ่งมีความหลากหลายจากฝ่ายที่คัดค้านและเห็นชอบ โดยสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญสำหรับการส่งเสริมความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างเป็นรูปธรรมจากตัวอย่างของสิงคโปร์และญี่ปุ่น คือ กระบวนการหรือกลไกดังกล่าวถูกขับเคลื่อนโดยฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายรัฐบาล ซึ่งถือเป็นตัวแทนของภาคประชาชนที่มาจากทางเลือกตั้งที่มีความชอบธรรมในระดับหนึ่ง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาปัจจัยของไทยโดยเปรียบเทียบกับรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาคาสิโนผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ในผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาคาสิโนผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ” พบว่าจากรายชื่อกรรมการมีผู้แทนพรรคการเมืองที่หลากหลายจึงนับว่าสอดคล้องกับกรณีของสิงคโปร์หรือญี่ปุ่นที่ใช้กลไกของรัฐสภาในการขับเคลื่อนโดยให้ความสำคัญต่อการรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน และสอดคล้องร่วมกับแนวนโยบายการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร อันเป็นกระบวนการเช่นเดียวกับประเทศต้นแบบต่าง ๆ ทั้งนี้ รูปแบบในการดำเนินการที่เป็นปัจจัยสำคัญของความสำเร็จในการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของต่างประเทศ คือ การดำเนินการโดยผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในระดับสากล ดังเช่นในกรณีของประเทศญี่ปุ่นซึ่งได้มีการศึกษาและวิเคราะห์ปัจจัยภายในประเทศเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยสถาบันที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญ จึงทำให้ได้รับการยอมรับทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในที่สุด รวมทั้งได้ผ่านการระดมความคิดเห็นจากภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม

สถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) หรือการอนุญาตให้จัดตั้งรีสอร์ทแบบครบวงจร (Integrated Resort – IR) เป็นรูปแบบที่ได้พัฒนาการบริหารจัดการในระดับสากล มีต้นแบบการกำกับดูแลและควบคุม ๓ รูปแบบ ดังต่อไปนี้



**รูปแบบที่ ๑ UK Model** ของสหราชอาณาจักร เป็นการจัดการในพื้นที่เล็ก ๆ ในลักษณะร้านค้าปลีก ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นเกมส์การพนันฟุตบอล โดยกระจายตัวในรูปแบบร้านค้าขนาดเล็กทั่วประเทศโดยมีรัฐบาลกลางกำกับดูแล และควบคุมระบบให้มีมาตรฐาน

**รูปแบบที่ ๒ US Model** ของสหรัฐอเมริกา โดยรัฐบาลกลางร่วมกับมลรัฐออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมากำกับดูแล ดังนั้น กฎเกณฑ์ของรัฐบาลส่วนกลางมีลักษณะเป็นการทั่วไป และมลรัฐออกหลักเกณฑ์ในรายละเอียด

**รูปแบบที่ ๓ Aussie Model** ของเครือรัฐออสเตรเลีย มีลักษณะพิเศษที่อนุญาตให้แต่ละเครือรัฐสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นมาดำเนินการใช้บังคับได้

ในงานวิจัยที่ได้จัดทำขึ้นนั้น ทางคณะผู้วิจัยได้เลือกรูปแบบการจัดการ Entertainment Complex ของประเทศสิงคโปร์ หรือ “สิงคโปร์โมเดล” เป็นหลักในการศึกษาวิเคราะห์ เนื่องจากมีความเป็นภูมิภาคเอเชียเช่นเดียวกับประเทศไทย ซึ่งพบว่าสิงคโปร์มีผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานหรือใบอนุญาตจำนวน ๒ ราย คือ Las Vegas Sands และ Resorts World Genting ซึ่งเป็นกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่มีเครือข่ายสาขาอยู่ในหลายประเทศทั่วโลก โดยมีมาตรฐานการบริหารจัดการระดับสากลที่มีความเชี่ยวชาญ ความพร้อม มีศักยภาพสมบูรณ์ และได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งต้องมีการจัดทำรายงานความโปร่งใสต่อสังคม ซึ่งหมายความว่าถึงการทำกิจการภายใต้กรอบและกฎเกณฑ์ที่มีความเคร่งครัด มีระเบียบวินัย และความรับผิดชอบต่อสังคมในระดับสูง ดังนั้น จากรายได้และความเติบโตทางธุรกิจของสิงคโปร์จึงทำให้ประเทศญี่ปุ่นได้นำไปเป็นต้นแบบด้วยเช่นกัน โดยมีจุดเด่นที่เป็นการลงทุนในพื้นที่ขนาดใหญ่ระดับ Mega Project จากต้นแบบของสิงคโปร์ทั้ง ๒ แห่ง ใช้พื้นที่ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ ตารางเมตร โดยจัดสรรใช้พื้นที่สำหรับกาสิโนเพียงร้อยละ ๓ โดยพื้นที่โดยรอบส่วนที่เหลือเป็นพื้นที่การลงทุนในธุรกิจที่ส่งเสริมการค้าและการท่องเที่ยว ได้แก่ ศูนย์ประชุม โรงแรม ร้านอาหาร สถานบันเทิง ซึ่งเป็นการลงทุนทางตรง ทั้งนี้ กว่าที่ประเทศญี่ปุ่นจะได้รับการอนุมัติให้เปิดโครงการได้ใช้เวลายาวนานพอสมควร โดยปี ค.ศ. ๒๐๑๖ รัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่อนุญาตให้มีธุรกิจกาสิโนในรูปแบบสถานบันเทิงครบวงจร และต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๑๘ จึงได้มีการตรากฎหมายอนุญาตให้ก่อสร้างสถานบันเทิงครบวงจร โดยโครงการดังกล่าวตั้งอยู่ที่เมืองโอซากา และนางาซากิ มีกำหนดแล้วเสร็จในปี ค.ศ. ๒๐๒๙



**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นด้วยกับการให้มีสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทยหรือไม่ หากเห็นด้วยท่านเห็นว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรควรมีหลักการและสาระสำคัญประการใดบ้างเพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนท่านเห็นควรมีแนวทางเพื่อป้องกันปัญหาและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรหรือไม่ อย่างไร

**รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ :** จากข้อมูลทีกล่าวมาจะเห็นได้ว่าบริบทของสังคมโลกที่มีต่อสถานบันเทิงครบวงจรได้เปลี่ยนแปลงไป สำหรับกรณีของประเทศไทยถือว่าเป็นความก้าวหน้าในทางวิชาการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ รวมทั้งฝ่ายบริหารได้ให้ความสนใจในเรื่องการพนันศึกษาอย่างจริงจัง ทำให้ประเทศไทยมีทิศทางที่ค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากมีข้อมูลจากผลการศึกษาหลายประการที่สนับสนุน ซึ่งยังมีความจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นอย่างรอบด้าน รวมทั้งผ่านกลไกหรือกระบวนการที่รัดกุม ประกอบกับการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ประสานความร่วมมืออย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตประการหนึ่งที่ว่าประเทศไทยยังมีความแตกต่างจากกรณีของญี่ปุ่นและสิงคโปร์ กล่าวคือ ประเทศทั้งสองได้ใช้บุคคลภายนอก (Third Party) ที่มีความเป็นมืออาชีพสนับสนุนภารกิจด้านการศึกษาวิจัยซึ่งส่งผลให้เกิดการยอมรับในมาตรฐานความเป็นกลางจากฝ่ายที่ไม่มีส่วนได้เสีย

ประเด็นที่ร่างกฎหมายในรายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ สภาผู้แทนราษฎร ได้ออกแบบไว้อย่างน่าสนใจ คือ การกำหนดอัตราค่าเช่าใช้สถานที่ต่อครั้งเป็นจำนวนเงิน ๕,๐๐๐ บาท หรือประมาณ ๑๓๕ ดอลลาร์สหรัฐ นับว่าเป็นอัตราที่ค่อนข้างสูงเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราของสิงคโปร์จำนวน ๑๕๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ หรืออัตรารายปี จำนวน ๓๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์ เพื่อจำกัดกลุ่มผู้เล่นให้เหลือเพียงกลุ่มบุคคลจำนวนหนึ่งที่มีความสามารถในการใช้จ่าย อย่างไรก็ตาม เมื่อมีช่องทางสำหรับการพนันถูกกฎหมายแล้ว “ห่วยใต้ดิน” หรือการพนันผิดกฎหมายประเภทอื่น ซึ่งใช้เงินจำนวนน้อยกว่า อาจจะยังคงมีอยู่ต่อไป เนื่องจากจำนวนผู้เล่นห่วยใต้ดินกับสลากกินแบ่งรัฐบาลมีอัตราส่วนที่ค่อนข้างใกล้เคียงกัน ทั้งฐานผู้เล่นซึ่งเป็นกลุ่มเป้าหมายและยอดจำนวนเงิน บุคคลเหล่านั้นก็อาจจะยังคงเลือกเล่นการพนันในแบบที่สะดวกและคุ้นเคยต่อไป

ดังนั้น เมื่อวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของรัฐบาลจากความต้องการเพิ่มรายได้จากภาคการท่องเที่ยวให้สูงขึ้นเช่นเดียวกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งพบว่าในปีรายได้จากการท่องเที่ยวในครึ่งปีแรกของไทยไม่สามารถบรรลุเป้าหมายเท่ากับช่วงเวลาก่อนที่จะมีการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ (COVID-19) โดยหากพิจารณาการจำลองสถานการณ์ (Scenario) ตามที่วางแผนไว้ภายหลังจากการมีสถานบันเทิงครบวงจร ประเทศไทยจะมีนักท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นอีกประมาณร้อยละ ๕ ถึงร้อยละ ๑๐ ซึ่งหมายถึงโอกาสและความเป็นไปได้ค่อนข้างสูง โดยที่ผู้บริหารหรือผู้ประกอบการระดับโลกน่าจะเล็งเห็นว่าประเทศไทยมีศักยภาพและความเหมาะสมที่คุ้มค่าต่อการเข้ามาลงทุน โดยมีสิ่งที่จะเป็นอุปสรรคหรือก่อให้เกิด



ความกังวลของนักลงทุน คือเสถียรภาพทางการเมืองของไทย ตลอดจนความต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล เนื่องจากแผนการลงทุนขั้นต่ำใช้เงินทุนประมาณห้าพันล้านดอลลาร์สหรัฐ หรือคิดเป็นเงินไทยจำนวนกว่าแสนล้านบาท ในส่วนที่เป็นการลงทุนทางตรง ถ้าพิจารณาในมิติด้านเศรษฐกิจ รายได้จากนักท่องเที่ยวต่างชาติที่จะเข้ามาเพิ่มกว่า ๒๐ ล้านคน หรือเพิ่มขึ้นอย่างต่ำร้อยละ ๑๐ ถึงร้อยละ ๑๕ อย่างไรก็ตาม การที่จะสามารถบรรลุเป้าหมายดังกล่าวขึ้นอยู่กับการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ และบทบาทร่วมของทั้ง ๒ ฝ่ายซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่สำคัญประกอบด้วย ฝ่ายผู้กำกับดูแล (Regulator) และฝ่ายผู้ประกอบการ (Operator) ซึ่งต้องประสานความร่วมมือกันเป็นอย่างดี

สำหรับประเด็นการกำหนดให้มี “คณะกรรมการนโยบาย” ซึ่งทำหน้าที่ในการกำกับดูแลให้มีที่มาจากตำแหน่งต่าง ๆ นั้น มีข้อสังเกตเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ว่าแต่ละท่านดำรงตำแหน่งซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบต่อภารกิจหลักอันเป็นงานประจำที่มีความสำคัญ อาจส่งผลต่อการบริหารเวลาและกระทบต่อประสิทธิภาพในกำหนดนโยบายโดยเฉพาะการให้ความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดสัดส่วนที่สำคัญต่าง ๆ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับของต่างประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย และญี่ปุ่น จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจในการกำกับดูแลนั้น มีความหลากหลายและเป็นผู้เชี่ยวชาญระดับมืออาชีพ ซึ่งเป็นตัวแทนจากบริษัทที่ได้จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ที่มีประสบการณ์และมีมาตรฐานระดับโลก รวมทั้งตระหนักถึงความสำคัญในการระมัดระวังชื่อเสียงเพื่อรักษามาตรฐานดังตัวอย่างของประเทศสิงคโปร์ที่มีการกำหนดอายุของผู้เข้าเล่น กำหนดรายชื่อผู้ที่ถูกจำกัดการเล่น (Blacklist) สำหรับกลุ่มบุคคลที่มีความเสี่ยงการเสพติดการพนัน รวมถึงมีคลินิกให้คำปรึกษาอย่างมืออาชีพด้วยการบริหารจัดการอย่างครบวงจร และสำหรับมิติทางเศรษฐกิจ ประเทศไทยจะได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากภาษีที่นำส่งให้รัฐบาลมีรายได้เพิ่ม การออกใบอนุญาตการลงทุน การท่องเที่ยว การจ้างงานบุคลากรท้องถิ่นซึ่งเป็นคนไทย มีเพียงบุคลากรของบริษัทซึ่งต้องใช้ความสามารถเฉพาะทาง (Technical) เท่านั้นที่มาจากต่างประเทศ การกำหนดสัดส่วนของฝ่ายกำกับนโยบายและฝ่ายผู้ประกอบการที่มีความเหมาะสมจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เนื่องจากจะสามารถสะท้อนมุมมองเกี่ยวกับความเข้มงวดต่อการบังคับใช้กฎหมายที่อาจจะมีผลกระทบต่อสังคมรวมทั้งผลกระทบเกี่ยวกับการฟอกเงิน

สำหรับแนวทางแก้ไขปัญหาลักษณะเกี่ยวกับมาตรการบังคับใช้กฎหมายควรพิจารณาในภาพรวมให้ครอบคลุมทั้งระบบ ดังที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้แสดงความหวังไว้ว่า สุดท้ายแล้วหากเราไม่ได้ใช้หลักการบริหารจัดการที่ตัวอย่างระมัดระวัง อาจส่งผลกระทบต่อสังคมในระยะยาว โดยเฉพาะปัญหาเรื่องการเสพติดการพนัน ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็่สิงคโปร์หรือประเทศอื่น ๆ ต่างประสบปัญหาเหล่านี้กันทุกประเทศ เมื่อประเทศเหล่านั้นได้รายได้มาจากส่วนนี้แล้ว จึงได้ดำเนินการจัดตั้งกองทุนเพื่อการจัดสรรรายได้สำหรับการเยียวยา ดูแลฟื้นฟู และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่ได้รับผลกระทบ ดังนั้นหลักการสำคัญที่ร่างกฎหมายฉบับนี้ควรจัดให้มีขึ้นเพิ่มเติมตามมาตรฐานสากล คือ การจัดตั้งกองทุนเพื่อการเยียวยาปัญหาเสพติดการพนัน โดยไม่ควรนำไปรวมกับกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ หรือ “สสส.” ซึ่งมีเงินรายได้จากภาคธุรกิจประเภทอื่นจำนวนมากอยู่แล้ว เมื่อเป็นการบริหารจัดการด้วยวัตถุประสงค์ที่มีความแตกต่างกัน จึงควรจัดตั้งกองทุนขึ้นมาเฉพาะสำหรับการบริหารจัดการ



ในส่วนดังกล่าว นอกจากนี้ ข้อมูลการวิจัยจากกรณีศึกษาประเทศสิงคโปร์พบว่า ได้มีการจัดสรรเงินนอกจากภาษี (TAX) ที่รัฐบาลเรียกเก็บจากประชาชนเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ส่วนรวมจากส่วนที่เป็นกำไรสุทธิเข้ากองทุนเพิ่มเติม สำหรับให้ภาคประชาสังคมช่วยดำเนินการจัดกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เยาวชน สมาชิกในครอบครัว หรือบุคคลที่ประสบปัญหาได้เรียนรู้ด้วย



จากกรณีตัวอย่างของต่างประเทศนั้น ทุกประเทศได้ให้ความสำคัญต่อชุมชนเป็นอย่างมาก โดยเริ่มต้นตั้งแต่การสำรวจข้อมูลที่จำเป็นของแต่ละพื้นที่ ซึ่งทำให้ได้รับทราบและเข้าใจถึงผลกระทบต่าง ๆ รวมถึงประโยชน์จากการเพิ่มรายได้ การจ้างงาน และอื่น ๆ ซึ่งการประกอบธุรกิจที่มีลักษณะดังกล่าวนับว่าเป็นความเสี่ยง (Harm) ที่มักจะมีผลกระทบต่อสังคม ไม่ว่าจะเป็นการพนัน ยาเสพติด หรืออีกหลายปัญหา เพียงแต่จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับบทบาทในการควบคุมดูแลของรัฐ โดยมีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็งทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้เกิดความไว้วางใจกันทุกฝ่าย และประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์และเป้าหมายที่ตั้งไว้

### จุดนิติ : บทสรุปสังคายนาและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**รองศาสตราจารย์ ดร.รัตพงษ์ สอนสุภาพ :** สำหรับทัศนคติหรือมุมมองของผู้คนที่มีต่อเรื่องนี้ เชื่อว่าคงจะมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันออกไป เนื่องจากไม่มีประเทศใดในโลกที่ประชาชนทุกคนให้การสนับสนุนโดยที่ไม่มีเสียงคัดค้าน ตัวอย่าง สิงคโปร์ที่ประสบความสำเร็จเพราะผู้นำได้เล็งเห็นว่าในอนาคตจะสามารถหารายได้อย่างคุ้มค่าได้จากข้อจำกัดทางทรัพยากรที่มีอยู่ หรือญี่ปุ่นที่มีปัญหาความกังวลเกี่ยวกับสังคมผู้สูงอายุซึ่งรัฐบาลมีภาระค่าใช้จ่ายในการดูแล จึงมีความพยายามแก้ไขปัญหาด้วยการเพิ่มรายได้จากภาคการท่องเที่ยว แสวงหาระธุรกิจที่สามารถตอบโจทย์รายได้ของประเทศได้อย่างประสบความสำเร็จ ซึ่งหากพิจารณามิติทางวัฒนธรรมของญี่ปุ่นแล้ว การยอมรับให้มีการพนันถูกกฎหมายทำได้ยากมาก ด้วยกฎเกณฑ์ ข้อจำกัด รวมทั้งมีกระแสต่อต้านเป็นอย่างมาก แต่รัฐบาลญี่ปุ่นก็ได้ผลักดันจนสามารถเกิดขึ้นได้เนื่องจากการลงทุนและการเปิดประมูลแข่งขันอย่างโปร่งใส

สำหรับประเทศไทย เมื่อมีการกล่าวถึงการพนันหรือมีการให้ความเห็นสนับสนุนการพนันถูกกฎหมายขึ้นในสังคมมักจะได้รับทัศนคติในเชิงลบ โดยส่วนตัวมีความคิดเห็นว่าการตัดสินใจเรื่องนี้ควรวิเคราะห์บนพื้นฐานของข้อมูลที่รอบด้าน เนื่องจากจะส่งผลต่อการกำหนดนโยบายสาธารณะซึ่งสิ่งที่จำเป็นคือ การมีข้อมูลที่ถูกต้องและดำเนินการด้วยความโปร่งใส โดยคำนึงถึงปัจจัยที่เป็นข้อจำกัดสำคัญของประเทศ ได้แก่ ความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มรายได้ภาครัฐเพื่อรองรับการที่ประเทศไทย



กำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงวัย ซึ่งต้องแบกรับค่าใช้จ่ายในการดูแลผู้สูงอายุมากขึ้น ด้วยเหตุผลดังกล่าว การดึงเงินตราจากต่างประเทศจึงมีความน่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง โดยมีโอกาสอาศัยการพึ่งพารายได้จากภาคอุตสาหกรรมแต่เพียงอย่างเดียว เนื่องจากอุตสาหกรรมของไทยยังอยู่ในช่วงของการยกระดับการพัฒนาเทคโนโลยี ซึ่งยังไม่สามารถพัฒนาไปถึงระดับตามเป้าหมายที่ตั้งไว้เพราะยังมีข้อจำกัดด้านงบประมาณการวิจัยและพัฒนา

ดังนั้น การส่งเสริมการท่องเที่ยวจึงถือเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญในการสร้างรายได้ให้แก่ประเทศ เพื่อเพิ่มศักยภาพให้สามารถรองรับภาวะสังคมผู้สูงวัย ตลอดจนการดูแลกลุ่มคนเปราะบาง หรือผู้ที่ด้อยโอกาสในสังคมได้ ควบคู่ไปกับการขับเคลื่อนการศึกษาและพัฒนาแนวทางการจัดให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประเทศไทยอีกปัจจัยหนึ่ง เพียงแต่ต้องขับเคลื่อนอย่างเป็นรูปธรรมและเป็นไปตามกรอบของกฎหมาย รวมทั้งสิ่งที่ละเลยไม่ได้คือ การให้ความสำคัญกับบทบาทการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม โดยควรใช้ระยะเวลาพอสมควรและเปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างทั่วถึง ไม่เร่งดำเนินการแบบรวบรัด เพราะการรับฟังข้อมูลอย่างรอบด้านจะทำให้ได้มาซึ่งประเด็นที่จะทำให้นำไปสังเคราะห์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากสิ่งที่คนไทยทุกคนปรารถนา คือ อยากเห็นสังคมไทยดี เศรษฐกิจดี มีรายได้เพิ่มขึ้น มีกำลังในการดูแลผู้สูงอายุ ผู้ด้อยโอกาส อย่างไรก็ตาม เชื่อว่าประเด็นที่ผู้คนห่วงใยก็ยังคงมีอยู่ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ การเสพติด การพนัน ปัญหาครอบครัว และปัญหาอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัญหาที่มีอยู่ในทุกสังคม และยังคงเป็นสิ่งที่ต้องบริหารจัดการเพื่อให้เกิดความสมดุลต่อไป **๑**

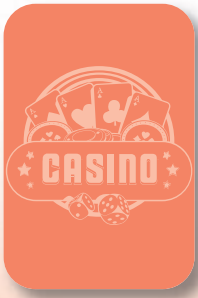


Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์  
รองศาสตราจารย์ ดร.รติพงษ์ สอนสุภาพ  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต



(ความยาว ๔๘.๕๓ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากข้อมูลที่ปรากฏในวารสารจุลนิทัศน์ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิทัศน์ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



# “แนวทางและความเหมาะสม ในการให้มีสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) ในประเทศไทย”

## รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์\*

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๕๖๓  
ณ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**จุดนิติ :** ขอกราบถึงแนวคิด ที่มา และความสำคัญของการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) รวมทั้งประโยชน์หรือผลกระทบต่อประเทศและประชาชน

**รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ :** ตามที่ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๖๖ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) เพื่อแก้ปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ และได้รายงานผลการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎร โดยในรายงานระบุว่า หากรัฐมีการส่งเสริมให้มีสถานบันเทิงแบบครบวงจรและกาสิโนในประเทศไทยให้ถูกต้องตามกฎหมายแล้ว จะส่งผลให้ชาวต่างชาติมาท่องเที่ยวเมืองไทยเพิ่มมากขึ้น และรัฐจะมีรายได้จากอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวในประเทศ รวมทั้งสามารถแก้ไขปัญหาการพนันที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนปัญหาการคอร์รัปชันในหน่วยงานที่ปราบปรามปัญหาการพนัน ซึ่งในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓๑

\* ปริญญาตรี คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ปริญญาโท Development Economics Australian National University, ปริญญาเอก Economics Australian National University.



(สมัยสามัญประจำปีครั้งที่ ๒) วันพฤหัสบดีที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๗ ที่ประชุมพิจารณาแล้วได้มีมติเห็นชอบด้วยกับรายงานและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ เพื่อส่งไปยังคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป ซึ่งต่อมาในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน ๒๕๖๗ นายกรัฐมนตรีเสนอว่า เพื่อให้การดำเนินการในเรื่องนี้มีความคืบหน้าโดยเร็ว จึงมอบหมายให้กระทรวงการคลังร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องพิจารณาจัดทำร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร รวมทั้งแผนการจัดทำกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้องให้ครบถ้วน โดยนำร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจสถานบันเทิงครบวงจร พ.ศ. .... (ตามที่คณะกรรมการธิการได้ยกร่างแนบไว้ในรายงาน) และความเห็นของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วลงมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการเปิดสถานการพนันในต่างประเทศแล้วจะพบว่า แม้ว่าจะเป็นกรพนันที่ถูกกฎหมายก็ไม่สามารถแก้ไขปัญหาการพนันที่ผิดกฎหมายให้หมดไปได้ เนื่องจากการพนันผิดกฎหมายจะมีต้นทุนที่ต่ำกว่า ซึ่งแตกต่างจากการพนันที่ถูกกฎหมายที่มีต้นทุนสูง เพราะต้องมีมาตรการควบคุม และต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐ การพนันที่ถูกกฎหมายจึงไม่ใช่คำตอบในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับแต่ละประเทศที่มีการพนันที่ถูกกฎหมายจะมีมาตรการและนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามอย่างชัดเจนและเข้มงวดควบคู่กัน

ดังนั้น แนวความคิดในการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร หรือเรียกให้เข้าใจโดยง่ายว่า “กาสิโน” ที่ถูกกฎหมาย โดยมีเหตุผลในประการสำคัญเพื่อจูงใจนักท่องเที่ยว นั่นจึงอาจไม่ใช่ปัจจัยหลักที่ช่วยดึงดูด



นักท่องเที่ยวต่างชาติและช่วยให้ประเทศไทยสามารถฟื้นตัวในด้านการท่องเที่ยวจากสถานการณ์โควิดได้ เพราะแท้จริงแล้วประเทศไทยมีวัฒนธรรมและสภาพภูมิประเทศที่น่าสนใจ โดยเฉพาะต่อนักท่องเที่ยวกลุ่มใหม่ซึ่งมีอิทธิพลไปทั่วโลก คือ แบ็คแพ็คเกอร์ (Backpacker) ที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยเป็นจำนวนมากอยู่แล้ว ซึ่งนักท่องเที่ยวกลุ่มนี้ไม่ได้เป็นนักท่องเที่ยวที่สนใจเรื่องการพำนั ด้วยเหตุนี้ การเปิดสถานบันเทิงครบวงจร (Entertainment Complex) จึงไม่สามารถเพิ่มจำนวนนักท่องเที่ยวได้มาก แต่จะเป็นคนในประเทศที่เข้าไปเล่นเป็นหลัก อย่างไรก็ตาม ประเทศในแถบเอเชียที่จัดให้มีการพำนัถูกกฎหมายหลายประเทศก็ไม่ส่งเสริมให้คนในประเทศเข้าไปเล่น เนื่องจากการพำนัจะส่งผลกระทบต่อผู้เล่น ทำให้ผู้เล่นติดการพำนัได้ โดยปัจจุบันองค์การอนามัยโลก (WHO) ได้ประกาศให้การพำนัเป็นสิ่งเสพติดประเภทหนึ่ง เพราะผู้เล่นพำนันั้นจะมีอาการเสพติดเหมือนได้รับสารเสพติด และหากจะเลิกก็ต้องได้รับการบำบัด ซึ่งประเทศไทยยังขาดความพร้อมในการบำบัดรักษาคนติดพำนั

นอกจากนี้ การพำนัยังเป็นกิจกรรมที่สามารถสร้างผลกระทบทางสังคมได้ เช่น ก่อให้เกิดปัญหาครอบครัว ปัญหาหนี้สิน และการก่ออาชญากรรม ดังนั้น การจัดให้มีสถานบันเทิงครบวงจรจึงต้องพิจารณาให้รอบด้าน อาทิ รูปแบบของสถานบันเทิงครบวงจร จะต้องพิจารณาว่านอกจากจะมีกาสิโนแล้วควรมีกิจกรรมหรือบริการอื่นใดในสัดส่วนที่เหมาะสมเพิ่มเติมหรือไม่ และสถานที่ตั้งควรอยู่ในพื้นที่ใด ซึ่งเห็นควรเป็นพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญเพื่อให้เกิดการพัฒนา รวมทั้งแนวทางการมาตรการในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นด้วยว่าประเทศไทยมีความพร้อมที่จะบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

**จุดนิตติ :** การเปิดสถานบันเทิงครบวงจรของต่างประเทศ มีมาตรการทางกฎหมายและรูปแบบในการดำเนินการอย่างไร

**รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ :** จากข้อมูลข่าวในเวทีอภิปรายในต่างประเทศพบว่า ปัญหาที่สำคัญของประเทศไทยในการเปิดสถานบันเทิงครบวงจร คือ เรื่องเสถียรภาพทางการเมืองและธรรมาภิบาล โดยกาสิโนอาจจะกลายเป็นสถานที่ที่ก่อให้เกิดธุรกิจผิดกฎหมาย เช่น การกักขังเงินนอกระบบ และธุรกิจผิดกฎหมายอื่น ๆ ที่พยายามจะเข้ามาฟอกเงินผ่านสถานบันเทิง



ครบวงจร หากไม่มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพอย่างเพียงพอ ย่อมส่งผลกระทบต่อการลงทุนของต่างชาติและในประเทศ ดังนั้นมาตรการในการกำกับดูแลจึงเป็นเรื่องสำคัญที่ควรพิจารณา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับกำกับการกำกับดูแลปัญหาการจำหน่ายสลากกินแบ่งรัฐบาลเกินราคา รัฐก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้ ฉะนั้น หากจะให้สถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทยจึงเป็นเรื่องที่น่ากังวล ทั้งนี้ขอยกตัวอย่างประเทศที่อนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมาย ดังนี้

- **ประเทศแอฟริกาใต้** รัฐบาลได้อนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายหลายชนิด เช่น กาสีโนและเครื่องสล็อตแมชชีน เพื่อเป็นแหล่งในการหารายได้จากนักท่องเที่ยวและนักพนันต่างประเทศ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาลจะอนุญาตให้มีการพนันที่ถูกกฎหมายหลายชนิด แต่ก็ยังมีการพนันผิดกฎหมายอยู่และเกิดปัญหาสังคมตามมาจำนวนมาก ในที่สุดรัฐบาลต้องลดจำนวนการพนันต่าง ๆ ลง แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้หมดไปได้

- **ประเทศกัมพูชา** มีกาสีโนที่ถูกกฎหมายมาตั้งแต่อำเภอพนมเปญของประเทศฝรั่งเศส แต่ก็ถูกปิดไปและกลับมาเปิดใหม่อีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๙ และอยู่ได้เพียงปีเดียวก็ถูกยกเลิกไปเนื่องจากก่อให้เกิดผลกระทบเป็นอย่างมากต่อคนกัมพูชา โดยเฉพาะปัญหาหนี้สิน ต่อมาในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๙๔ ถึง ค.ศ. ๑๙๙๕ รัฐบาลได้มีการอนุญาตให้มีการพนันกาสีโนที่ถูกกฎหมายอีกครั้ง แต่ขณะเดียวกันในประเทศมีการลักลอบเปิดบ่อนผิดกฎหมายจำนวนมาก ดังนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๙๖ รัฐบาลกัมพูชาจึงตรากฎหมายว่าด้วยการปราบปรามการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตทุกประเภท ส่งผลให้การพนันที่เปิดอย่างไม่ถูกต้องลดลงจำนวนมาก นอกจากนี้ ยังมีการออกคำสั่งห้ามเล่นการพนันภายในรัศมี ๒๐๐ กิโลเมตรจากเมืองหลวง (กรุงพนมเปญ) ด้วย การมีกาสีโนที่ถูกกฎหมายของประเทศกัมพูชานั้น เกิดขึ้นเพราะต้องการหารายได้จากนักท่องเที่ยว จึงอนุญาตให้มีการเปิดกาสีโนตามแนวชายแดนของกัมพูชาจำนวนมากและแม้ว่าจะยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการการพนันที่ชัดเจน แต่ก็มี ความพยายามที่จะลดผลกระทบต่อคนในประเทศ เช่น ห้ามคนกัมพูชาเข้าเล่นกาสีโนที่ถูกกฎหมาย โดยอนุญาตให้เฉพาะคนต่างประเทศเท่านั้น ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ รัฐบาลได้ประกาศให้พื้นที่ในเมืองสีหนุวิลล์จำนวนประมาณ ๓,๓๐๐ ไร่ เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ และมีการลงนามการพัฒนาพื้นที่ร่วมกับรัฐบาลจีน รวมทั้งให้สัมปทานการพัฒนาพื้นที่แก่ภาคเอกชน โดยเฉพาะนักลงทุนจีน ตลอดจนอนุญาตให้นำเข้าแรงงานจีน และเปิดช่องให้มีการลงทุนในธุรกิจการพนันด้วย ทำให้มีการขยายเครือข่ายกาสีโนออกไปอย่างรวดเร็ว รัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้เป็นจำนวนมาก แต่เนื่องจากไม่มีกฎหมายเพื่อควบคุมและกำกับดูแลธุรกิจกาสีโนอย่างชัดเจน ทำให้พื้นที่ดังกล่าวกลายเป็นแหล่งดึงดูดธุรกิจที่ไม่โปร่งใสและเป็นที่อยู่อาศัยของผู้กระทำความผิด และเมื่อมีการเปิดกาสีโนออนไลน์ การฉ้อโกงและอาชญากรรมทางการเงินในรูปแบบต่าง ๆ ก็เป็นปัญหาตามมา รวมทั้งมีการฟอกเงิน และเกิดอาชญากรรมในประเทศจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม เมื่อรัฐบาลจีนมีนโยบายควบคุมการพนันและปราบปรามธุรกิจสีเทาหรือไม่โปร่งใสต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อประชากรจีน จึงทำให้รัฐบาลกัมพูชามีนโยบายในการควบคุมธุรกิจการพนันมากขึ้น ซึ่งส่งผลกระทบต่อการลงทุนของเครือข่ายธุรกิจการพนัน การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ต้องชะงักงัน และโครงการจำนวนมากต้องถูกทิ้งร้าง



กลายเป็นที่ซ่อนตัวหรือประกอบอาชญากรรม จนกระทั่ง ปี ค.ศ. ๒๐๑๙ ได้เกิดความร่วมมือในการบังคับใช้กฎหมายจีน - กัมพูชา ทำให้รัฐบาลกัมพูชามีการบังคับใช้กฎหมายกับการพนันออนไลน์อย่างจริงจังและมีการยกเลิกใบอนุญาตทั้งหมด ในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ รวมทั้งผลักดันชาวต่างชาติที่พัวพันกับการพนันออนไลน์ออกนอกประเทศเป็นจำนวนมาก โดยภายหลังการปราบปรามอาชญากรรมและดำเนินการดังกล่าว เมืองสีหนุวิลล์ได้กลายเป็นเมืองร้างและการค้าการลงทุนของประเทศหยุดชะงัก รวมทั้งการท่องเที่ยวชบเซาและเศรษฐกิจทรุดตัว ในปี ค.ศ. ๒๐๒๒ รัฐบาลกัมพูชาจึงได้ประกาศแผนแม่บทฉบับใหม่เพื่อพัฒนาเขตเศรษฐกิจสีหนุวิลล์แบบเอนกประสงค์ โดยมุ่งเน้นการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจและสร้างงานให้แก่คนกัมพูชา อย่างไรก็ตาม การจัดการกับตึกร้างและอาคารที่สร้างไม่เสร็จกว่า ๑,๐๐๐ แห่ง ยังคงเป็นอุปสรรคและความท้าทายในการฟื้นฟูเมืองสีหนุวิลล์ตามแนวทางใหม่ดังกล่าวเป็นอย่างมาก

- **ประเทศฟิลิปปินส์** มีแนวคิดที่จะหารายได้จากการพนันถูกกฎหมายเพื่อนำรายได้มาใช้ในการพัฒนาประเทศ โดยให้การพนันอยู่ภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการบริหารเขตเศรษฐกิจพิเศษ และแม้ว่าจะอนุญาตให้มีกาสิโนได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังมีข้อจำกัดโดยห้ามไม่ให้พลเมืองฟิลิปปินส์เข้าเล่นการพนันในกาสิโนซึ่งมีที่ตั้งในประเทศ รวมถึงในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ฟิลิปปินส์มีนโยบายชัดเจนในการปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจการพนัน จึงบัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับ



ธุรกิจการพนัน ไม่ว่าจะในฐานะของผู้เล่นหรือผู้ที่มีส่วนในการจัดให้มีการเล่นพนัน รวมทั้งดำเนินการแก่เจ้าหน้าที่ที่ปล่อยปละละเลยให้มีการเล่นพนันที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนกำหนดบุคคลที่ต้องห้ามมิให้เข้าเล่นการพนันในสถานที่ที่อนุญาตให้มีการเล่นพนัน ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐหรือบุคคลที่ทำงานเกี่ยวข้องกับองค์กรของรัฐ เจ้าหน้าที่ทหารของกองทัพ บุคคลอายุต่ำกว่า ๒๑ ปี และบุคคลที่กำลังศึกษาในโรงเรียนหรือมหาวิทยาลัย

- **ประเทศสิงคโปร์** ในช่วง ๕ ปีก่อนที่จะมีการอนุญาตให้มีการเล่นพนันอย่างถูกกฎหมาย ประเทศสิงคโปร์ได้มีการเตรียมความพร้อมโดยออกกฎหมายควบคุมการเล่นพนันและปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปราบปรามการพนันที่ผิดกฎหมายในรูปแบบต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำข้อบังคับการให้บริการการพนันที่ได้รับอนุญาต ตลอดจนตรากฎหมายภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับการพนันหลายฉบับ โดยกฎหมายแต่ละฉบับมีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ เช่น ชาวสิงคโปร์ที่จะเข้าไปในสถานที่เล่นการพนันหรือกาสิโนต้องเป็นบุคคลที่ได้รับอนุญาตจากผู้ประกอบการเท่านั้น และต้องชำระ “ค่าแรกเข้า” ให้แก่ผู้ประกอบการเป็นจำนวนเงิน ๑๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับการเข้าใช้บริการภายในระยะเวลาติดต่อกัน ๒๔ ชั่วโมง หรือ ๒,๐๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์สำหรับสมาชิกรายปี โดยผู้ประกอบการต้องนำเงินค่าธรรมเนียมแรกเข้า ส่งให้ The Singapore Totalisator Board เพื่อใช้ในวัตถุประสงค์สาธารณะสังคมหรือการกุศลในสิงคโปร์ ส่วนภาษีของธุรกิจการพนันจะมีการจัดเก็บในอัตราคงที่และสูงกว่า



ธุรกิจทั่วไป รวมทั้งไม่มีการหักค่าใช้จ่ายหรือค่าลดหย่อนด้วย อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันสิงคโปร์ถูกประเมินว่ากำลังมีความเสี่ยงเกี่ยวกับเรื่องเป็นแหล่งฟอกเงินในระดับสูง เช่นเดียวกับกาสิโนที่เก็นติ้ง ไฮแลนด์ (Genting Highland) ในประเทศมาเลเซียและกำลังได้รับผลกระทบจากนโยบายจัดระเบียบสังคมของประเทศจีนที่เข้มงวดกับการปราบปรามการพนันโดยมองว่าเป็นช่องทางการฟอกเงิน และการคอร์รัปชันของผู้มีอิทธิพล และมีการออกบัญชีรายชื่อสถานที่ท่องเที่ยวที่เป็นบ่อนการพนันข้ามพรมแดนซึ่งห้ามจัดทัวร์ให้คนจีนไปเล่นการพนัน รวมทั้งดำเนินมาตรการเพื่อปราบปรามการพนันออนไลน์อย่างจริงจัง

จากข้อมูลดังกล่าว พิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า การใช้กาสิโนเพื่อเป็นจุดขายในการดึงดูดนักท่องเที่ยวจีนไม่สามารถหารายได้เข้าประเทศได้เหมือนเช่นเดิม และในหลายประเทศที่อนุญาตให้มีการพนันถูกกฎหมาย แม้จะปิดบ่อนการพนันไปแล้วแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นก็ยังคงอยู่ ดังนั้น การเปิดสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทยจึงต้องพิจารณาอย่างรอบด้าน และเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ

**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นด้วยกับการให้มีสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทยหรือไม่ หากเห็นด้วยท่านเห็นว่าร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรควรมีหลักการและสาระสำคัญประการใดบ้างเพื่อที่จะสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมายและเพื่อประโยชน์ด้านเศรษฐกิจของประเทศ ตลอดจนท่านเห็นว่าควรมีแนวทางเพื่อป้องกันปัญหา และผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรหรือไม่ อย่างไร

**รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ :** ในทัศนะส่วนตัวพิจารณาแล้วไม่เห็นด้วยกับการให้มีสถานบันเทิงครบวงจรในประเทศไทย และในการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเห็นควรให้มีขั้นตอนและรายละเอียดของข้อมูลในด้านต่าง ๆ มากกว่านี้ รวมทั้งต้องมีแผนบริหารจัดการและมาตรการในการดำเนินการรับมือกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น ส่วนในอนาคต หากจะมีร่างกฎหมายว่าด้วยการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรควรมีการรับฟังความคิดเห็นหรือทำประชาพิจารณ์ให้ถี่ถ้วนทั้งก่อนและหลังการจัดทำร่างกฎหมาย เนื่องจากเป็นกฎหมายที่มีผลกระทบต่อประชาชนทั้งประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในชุมชนที่จะไปจัดตั้งสถานบันเทิงครบวงจร

**จุดนิติ :** บทสรุปสังคายน์และข้อเสนอนั้นอื่น ๆ

**รองศาสตราจารย์ ดร.นวลน้อย ตรีรัตน์ :** ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนันจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้มีการสำรวจทัศนคติของประชาชนว่ามีความคิดเห็นอย่างไรในการให้มีการพนันถูกกฎหมาย ซึ่งผลการสำรวจพบว่า มีคนที่ไม่เห็นด้วยมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากมีคนได้รับผลกระทบเกี่ยวกับการพนันเป็นจำนวนมาก โดยล่าสุดมีคนไม่เห็นด้วยมากกว่าร้อยละ ๕๐ และเห็นด้วยประมาณร้อยละ ๓๐ ส่วนประมาณร้อยละ ๑๐ ยังไม่ได้ตัดสินใจ ทั้งนี้ เรื่องการเปิดสถานบันเทิงครบวงจรเป็นการดำเนินนโยบายสาธารณะ ดังนั้น แม้รัฐบาลจะเห็นว่าสามารถควบคุมให้การพนันผิดกฎหมายมีจำนวนลดลง และเป็นประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจก็ทำให้ประเทศมีรายได้



มากขึ้นก็ตาม แต่ในการดำเนินการควรมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกฝ่าย เพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่ารัฐบาลสามารถควบคุมเรื่องดังกล่าวให้เกิดผลกระทบน้อย และมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจมากกว่า ตลอดจนหน่วยงานที่กำกับดูแลมีความพร้อมที่จะป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ **๑**



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์

รองศาสตราจารย์ ดร.นวนน้อย ตรีรัตน์

อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ และผู้อำนวยการศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



(ความยาว ๓๔.๔๓ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากข้อมูลที่ปรากฏในวารสารจุลนิติซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจุลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



## นายธานี สิงหนาท\* เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม



### นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

# "การพัฒนากฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม"

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

**จุดนิต** : ขอรบตึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**นายธานี สิงหนาท** : ด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมาก และเมื่อเกิดความเสียหายขึ้นแล้วก็ยากที่จะฟื้นฟูเยียวยาหรือจะต้องใช้ระยะเวลาที่ยาวนานในการแก้ไขเยียวยา ซึ่งการดำเนินคดีในชั้นศาลซึ่งถือเป็นวิธีหนึ่งในการแก้ไขเยียวยายังมีข้อจำกัดและไม่สอดคล้องกับสภาพปัญหาสิ่งแวดล้อมที่มีผลกระทบต่อคนจำนวนมากและจำเป็นต้องมีการแก้ไขเยียวยาที่รวดเร็ว แต่ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เมื่อคดีขึ้นสู่การพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม จึงจำเป็นต้องนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลมซึ่งยังมีข้อจำกัดและเป็นปัญหาอยู่หลายประการ ได้แก่

\* สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา รุ่นที่ ๓๙.



**การฟ้องคดี** ผู้มีอำนาจฟ้องคดีเป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ โดยแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาวางหลักไว้อย่างเคร่งครัดว่าผู้ที่จะเสนอคดีต่อศาลต้องเป็นผู้ที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือได้รับความเสียหายแล้ว ซึ่งอาจจะยังไม่สอดคล้องกับความเสียหายที่เกิดขึ้นในคดีสิ่งแวดล้อมที่บางกรณียังไม่เกิดความเสียหายขึ้นแต่เป็นกรณีที่สามารถเกิดความเสียหายขึ้นเท่านั้น ซึ่งกรณีถือว่ายังไม่มี การโต้แย้งสิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง จึงยังไม่เกิดอำนาจฟ้องแก่โจทก์ในการฟ้องคดี เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับการดำเนินคดี ในชั้นศาลต้องมีค่าขึ้นศาลและค่าฤชาธรรมเนียมต่าง ๆ จึงตกเป็นภาระของผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ต้องได้รับความเสียหาย ซึ่งผู้ต้องได้รับความเสียหายในคดีสิ่งแวดล้อมมักเป็นผู้ที่ไม่ได้มีฐานะทางการเงินทำให้ เป็นอุปสรรคในการนำคดีขึ้นสู่ศาล

**การคุ้มครองชั่วคราว** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งกำหนดไว้เฉพาะแต่การคุ้มครองชั่วคราวก่อนมีคำพิพากษาเท่านั้น ไม่รวมถึงการคุ้มครองชั่วคราวก่อนฟ้องคดีด้วยซึ่งจะไม่สอดคล้อง กับปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ต้องมีการยับยั้งโดยพลัน และหากยังให้มีการดำเนินการต่อไป ก็อาจจะเป็นการยาก ที่จะฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติให้กลับมาสมบูรณ์ได้ดังเดิม

**การดำเนินกระบวนการพิจารณา** ระบบศาลยุติธรรมของประเทศไทยใช้ “ระบบกล่าวหา” ส่งผลให้ ศาลไม่มีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาสืบเองตามที่เห็นสมควรหรือมีอำนาจซักถามพยานเพิ่มเติมได้ จนสิ้นข้อสงสัย จึงเป็นหน้าที่ของคู่ความในการแสวงหาพยานหลักฐานเสนอต่อศาลเพื่อพิจารณา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วพยานหลักฐานต่าง ๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมล้วนอยู่ในความครอบครองหรือรู้เห็น ของผู้ก่อมลพิษทั้งสิ้น จึงเป็นการยากที่ฝ่ายผู้กล่าวอ้างจะนำพยานหลักฐานมาสืบตามภาระการพิสูจน์ ของตนได้ ประกอบกับการสืบพยานและการรับฟังพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อมล้วนมีความซับซ้อน และต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางในการนำสืบพยานหลักฐานและยังขาดพยานผู้เชี่ยวชาญ ย่อมทำให้ศาลไม่อาจใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมในการตัดสินได้ในบางเรื่อง

**การพิพากษาคดี** ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๒ กำหนดมิให้ศาล มีคำพิพากษาเกินไปกว่าที่ปรากฏในคำฟ้อง หากคำฟ้องของโจทก์ระบุค่าของบังคับไม่เพียงพอต่อการแก้ไข เยียวยา ศาลก็ไม่อาจพิพากษาเกินกว่าที่โจทก์ขอมาได้ ประกอบกับศาลยังไม่อาจสงวนไว้ซึ่งสิทธิ ในการแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งได้ รวมถึงไม่มีอำนาจในการออกคำสั่งใด ๆ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้อง ในกรณีที่ภายหลังที่ได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว หากความปรากฏต่อศาลว่าไม่อาจ บังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้หรือมีความจำเป็นต้องกำหนดวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับ ให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง

**การบังคับคดี** การบังคับคดีในคดีสิ่งแวดล้อมยังขาดประสิทธิภาพ ทำให้ไม่ได้รับการเยียวยา ในระยะเวลาอันสมควร สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติไม่ได้รับการฟื้นฟูเยียวยา ไม่มีมาตรการ ดำเนินการที่เป็นรูปธรรมให้เป็นไปตามคำพิพากษา

**การกำหนดค่าสินไหมทดแทน** ยังคงเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยกำหนดค่าเสียหายตามที่เกิดขึ้นจริงซึ่งเป็นการเยียวยาให้กลับคืนสู่ฐานะเดิม ซึ่งอาจทำให้ผู้ก่อให้เกิด ความเสียหายไม่เกรงกลัวต่อการกระทำความผิดได้ และยังไม่ได้มีการกำหนดค่าเสียหายในเชิงลงโทษ มาใช้ในการป้องปรามผู้ที่จะก่อให้เกิดความเสียหายกับสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติแต่อย่างใด



**จุดนิติ :** หลักสากลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของนานาอารยประเทศ มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร

**นายธานี สิงหนาท :** กฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของนานาอารยประเทศล้วนมี หลักสากลที่อยู่เบื้องหลังกฎหมายดังกล่าว ซึ่งมีหลักการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

**๑) หลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Principle)**

เนื่องจากในปัจจุบันทิศทางการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกล้วนมุ่งเน้นไปที่การพัฒนา เศรษฐกิจและอุตสาหกรรม จึงทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรมากขึ้น ก่อให้เกิดปัญหาทรัพยากรธรรมชาติ ลดความอุดมสมบูรณ์ เกิดมลภาวะหรือมลพิษ และเกิดการทำลายระบบนิเวศทางธรรมชาติ ดังนั้น จึงต้อง พิจารณาอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจควบคู่กับการพิจารณาถึงความผาสุกของประชาชนในชาติ คุณภาพชีวิต ระดับการศึกษา ภาวะโภชนาอาหาร การกระจายรายได้ที่เป็นธรรมและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ที่เพิ่มมากขึ้น โดยต่อมาได้มีการยืนยันหลักการนี้ไว้ในปฏิญญากรุงสตอกโฮล์มเรื่องสิ่งแวดล้อมของมนุษย์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๒ ด้วย

**๒) หลักการเฝ้าระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle)**

หลักการนี้กำเนิดมาจากแนวคิดในกฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศเยอรมันที่เรียกว่า “Vorsorgeprinzip” แปลว่า “Principle of Precaution” ต่อมาเริ่มปรากฏชัดเจนใน The World Charter for Nature ค.ศ. ๑๙๘๒ ว่า “กิจกรรมซึ่งอาจมีผลกระทบต่อธรรมชาติต้องถูกควบคุม และจะต้องใช้เทคโนโลยีที่ดีที่สุดเท่าที่มี เพื่อลดความเสี่ยงและผลกระทบที่รุนแรงต่อธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องหลีกเลี่ยงกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายที่ไม่อาจฟื้นคืนดีได้ (Irreversible damage) จะต้องมีการตรวจสอบอย่างรอบด้านก่อนการดำเนินกิจกรรมที่น่าจะก่อให้เกิด ความเสี่ยงอย่างรุนแรงต่อธรรมชาติ อาจกล่าวได้ว่าหลักการเฝ้าระวังไว้ก่อนเป็นการกำหนดหรือหามาตรการ โดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็น เหมาะสม เพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถ คาดหมายล่วงหน้าหรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม

**๓) หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle : PPP)**

หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมีที่มาจากหลักการเศรษฐศาสตร์เพื่อให้เกิดการใช้ทรัพยากร ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หลักการนี้มาจากพื้นฐานความคิดที่ว่า โดยปกติผู้ผลิตหรือผู้ก่อมลพิษจะมีได้ รวมเอาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นต้นทุนทางสังคม (Social costs) เข้าไปในราคาผลิตภัณฑ์ หรือบริการเพื่อสร้างผลกำไรให้แก่ตนให้ได้มากที่สุด ในสถานการณ์เช่นนี้ จะทำให้เกิดการผลิต มากเกินไปซึ่งทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมตามมา ดังนั้น องค์การความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co - operation and Development - OECD) จึงเสนอให้นำหลักนี้ เป็นหลักการพื้นฐาน คือ กำหนดให้ผู้ที่ก่อให้เกิดมลพิษมีหน้าที่รับภาระการลงทุนและออกค่าใช้จ่ายทั้งหมด ที่จำเป็นสำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหามลพิษที่เกิดขึ้นจากการประกอบการหรือดำเนินกิจกรรมของตน รวมทั้งหน้าที่ต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการขจัดมลพิษทั้งหมดที่รัฐดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น และหากเกิดความเสียหายต่อชีวิต สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สินของผู้ใด ผู้ก่อมลพิษต้องมีหน้าที่ชดเชย ความเสียหายดังกล่าวให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย หลักการนี้อยู่ในปฏิญญาริโอว่าด้วยเรื่องสิ่งแวดล้อม และการพัฒนา (Rio Declaration on Environmental and Development) ระบุให้ผู้มีอำนาจ



ระดับรัฐควรพยายามที่จะส่งเสริมการผลักดันทุนสิ่งแวดล้อมกลับสู่ผู้ก่อมลพิษ (Internalization) และพยายามใช้มาตรการทางเศรษฐศาสตร์ โดยคำนึงถึงแนวทางที่ว่าผู้ก่อมลพิษควรเป็นผู้รับภาระต้นทุนมลพิษ ในหลายประเทศจึงนำไปบัญญัติไว้เป็นกฎหมายภายในประเทศ

#### ๔) หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคน (Intergenerational Equity)

หลักความยุติธรรมระหว่างรุ่นคนปรากฏเป็นครั้งแรกในการประชุมสิ่งแวดล้อมโลกครั้งที่ ๑ ที่กรุงสต็อกโฮล์ม ค.ศ. ๑๙๗๒ และล่าสุดปรากฏในการประชุม UNCTAD มีสาระสำคัญว่ามนุษย์มีความรับผิดชอบสำคัญในการคุ้มครองและปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นอนาคต สิทธิในการพัฒนาจะต้องได้รับการปฏิบัติที่จะสามารถตอบสนองความต้องการด้านการพัฒนา และสิ่งแวดล้อมของคนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต ประกอบด้วยหลักการสำคัญ ๓ ประการ คือ

๔.๑) คนรุ่นปัจจุบันต้องอนุรักษ์ความหลากหลายของฐานทรัพยากรเพื่อเปิดโอกาสให้คนรุ่นอนาคตมีทางเลือกมากที่สุด หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์ทางเลือก” (Conservation of Options)

๔.๒) คนรุ่นปัจจุบันต้องส่งมอบโลกใบนี้ไปยังคนรุ่นหน้าในสภาพที่ไม่เสื่อมโทรมไปกว่าสภาพที่คนรุ่นปัจจุบันได้รับมา หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์คุณภาพ” (Conservation of Quality) และ

๔.๓) คนแต่ละรุ่นต้องจัดให้คนที่ใช้ชีวิตอยู่ในรุ่นของตนมีสิทธิเข้าถึงมรดกที่ตนรับมาจากคนรุ่นก่อนอย่างยุติธรรมและต้องอนุรักษ์การเข้าถึงนั้นสำหรับคนรุ่นอนาคต หลักการนี้เรียกว่า “การอนุรักษ์การเข้าถึง” (Conservation of Access)

#### ๕) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation)

หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อมปรากฏในคำปรารภของ UNCHE Declaration ค.ศ. ๑๙๗๒ และคำประกาศกรุงริโอ ค.ศ. ๑๙๙๒ ว่าการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับที่เกี่ยวข้อง โดยให้มีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ ๓ ด้าน คือ

๕.๑) สิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งอยู่ในความครอบครองของหน่วยงานรัฐ

๕.๒) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ รัฐจะเอื้ออำนวยและส่งเสริมความตื่นตัว และการมีส่วนร่วมด้านสิ่งแวดล้อมของสาธารณชนด้วยการเผยแพร่ข้อมูลอย่างกว้างขวาง และ

๕.๓) สิทธิในการเข้าถึงกระบวนการทางยุติธรรมและทางบริหาร รวมทั้งได้รับการชดเชยและเยียวยาความเสียหาย

สำหรับสาระสำคัญของระบบวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ อาจแบ่งเป็น

**อำนาจฟ้อง** เปิดกว้างให้ผู้มีสิทธิสามารถฟ้องคดีด้านสิ่งแวดล้อมได้หลายทาง เช่น การฟ้องคดีโดยพลเมืองแบบกว้างขวางในประเทศออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ฝรั่งเศส ฟิลิปปินส์ การฟ้องคดีเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Public Interest Litigation) ของประเทศอินเดีย หรือการดำเนินการคดีกลุ่มซึ่งเป็นการดำเนินคดีแทนผู้เสียหายจำนวนมาก เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้มีหลักการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen suits) ในกรณีนี้ หลักสากลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศยังมีการกำหนดถึงหลักการการต่อสู้กับการดำเนินคดีเชิงยุทธศาสตร์เพื่อระงับการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือที่เรียกว่า “Anti - SLAPP” ซึ่งมีความหมายถึง การฟ้องบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นอันเป็นประโยชน์สาธารณะโดยใช้กระบวนการทางศาลขัดขวางคำพูดหรือการกระทำของบุคคลเหล่านั้นไม่ให้ราบรื่น ในหลายประเทศจึงมีการออกกฎหมายเพื่อระงับการใช้สิทธิทางศาลในการกลั่นแกล้งอย่างไม่เป็นธรรม สำหรับค่าขึ้นศาลและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี ศาลอาจใช้ดุลพินิจ



กำหนดค่าขึ้นศาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีให้น้อยลงได้ ในประเทศสหรัฐอเมริกาได้ให้สิทธิผู้ยากไร้ได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลหากพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าไม่สามารถชำระค่าธรรมเนียมศาลได้ เช่นเดียวกับประเทศฟิลิปปินส์ที่อำนวยการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมให้แก่ผู้ฟ้องคดีที่อนาถา โดยยกเว้นค่าขึ้นศาลและค่าธรรมเนียมศาลอื่น ๆ ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อนาถา และในรัฐนิวเซาท์เวลส์ เครือรัฐออสเตรเลีย มิได้กำหนดค่าขึ้นศาลหรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี อีกทั้งในคดีอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็มีการจัดหาทนายอาสาให้แก่จำเลยเป็นผู้อนาถาด้วย

**วิธีการคุ้มครองชั่วคราว** ในกรณีฉุกเฉินโดยที่ศาลอาจพิจารณากำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยไม่ต้องรอให้ผู้ฟ้องคดีร้องขอ

**กระบวนการค้นหาความจริงในศาลใช้ “ระบบไต่สวน”** การพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในทางปกครองของประเทศฝรั่งเศสใช้กระบวนการพิจารณาแบบไต่สวน ศาลจะเป็นผู้กำหนดประเด็นตามขอบเขตอำนาจข้อพิพาท และการแสวงหาข้อเท็จจริงจากพยานหลักฐาน การแสวงหาข้อเท็จจริงดำเนินการโดยตุลาการฝ่ายเดียว ไม่ใช่คู่กรณีเป็นผู้ดำเนินการ

**การใช้ผู้เชี่ยวชาญเพื่อพิสูจน์ความจริง** ในการสืบพยานในคดีสิ่งแวดล้อม พยานผู้เชี่ยวชาญเป็นสิ่งสำคัญที่ศาลนำมาใช้เพื่อพิจารณาประเด็นที่เกิดขึ้นในคดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในคดีประเภทที่ศาลจะต้องวินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

#### การพิพากษาคดีสิ่งแวดล้อม

**มาตรการทางแพ่ง** หลาย ๆ ประเทศกำหนดค่าเสียหายตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และเมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้วจึงต้องมีค่าเยียวยาความเสียหายด้วย มีการกำหนดค่าเสียหายทั้งที่เป็นค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหายและค่าเสียหายในเชิงลงโทษ ค่าเสียหายที่เป็นการเยียวยาความเสียหายที่ตามปกติศาลจะสั่งให้จำเลยจ่ายเพื่อชดเชยเยียวยา ได้แก่ ๑) ค่าเสียหายที่เป็นตัวเงิน เช่น ค่ารักษาพยาบาล ๒) ค่าเสียหายที่มีใช้ตัวเงิน เช่น ค่าเสียหายทางจิตใจ และ ๓) ค่าเสียหายสำหรับการสูญเสียความสุข ส่วนค่าเสียหายในเชิงลงโทษนั้น เป็นค่าเสียหายที่ศาลสั่งให้จำเลยจ่ายให้แก่โจทก์เพื่อเป็นการลงโทษ โดยศาลจะสั่งให้จ่ายค่าเสียหายประเภทนี้เมื่อการกระทำละเมิดนั้นเป็นการกระทำที่ชั่วร้ายหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

**มาตรการทางอาญา** ในประเทศสหรัฐอเมริกาและออสเตรเลียนั้น จะมีแนวคิดในการลงโทษเชิงสร้างสรรค์โดยนำเอาวิธีการคุมประพฤติมาใช้ควบคู่กับมาตรการเสริม เพื่อให้การลงโทษผู้กระทำความผิดในคดีสิ่งแวดล้อมทั้งที่เป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล รวมทั้งผู้แทนนิติบุคคล มีประสิทธิภาพและเหมาะสมมากขึ้น เป็นการให้ความสำคัญต่อการใช้ดุลพินิจและก่อให้เกิดประโยชน์แก่สิ่งแวดล้อมอย่างชัดเจน

**กระบวนการระงับข้อพิพาทนอกศาล** เช่น เจรจาต่อรอง การตั้งอนุญาโตตุลาการทางสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะกระบวนการไกล่เกลี่ยทางสิ่งแวดล้อม ถือเป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก เพื่อจะให้เกิดการระงับข้อพิพาทกันโดยไม่ต้องฟ้องคดีหรือไม่ต้องให้ศาลมีคำวินิจฉัย ประเทศฝรั่งเศสมีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในคดีปกครอง ในคดีพิพาทเกี่ยวกับการฟ้องเรียกค่าเสียหาย และคดีที่ฟ้องขอให้ยกเลิกเพิกถอนคำสั่งหรือการกระทำทางปกครอง ในประเทศนิวซีแลนด์พบว่า Commissioner อาจถูกเชิญให้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยด้วย นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดอาญาที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่ถึงกับเป็นความผิดร้ายแรง หรือคู่กรณียังอยากให้โอกาสแก่ผู้กระทำผิด มีรูปแบบของกระบวนการระงับข้อพิพาททางอาญาที่ไม่มีจุดมุ่งหมายให้นำผู้กระทำผิดมาลงโทษและชดใช้ค่าเสียหาย เรียกว่ากระบวนการยุติธรรม



เชิงสมานฉันท์ ส่วนศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อมนิเวชาต์เวลส์ มีรูปแบบกระบวนการระงับข้อพิพาททางเลือกมาใช้ระงับข้อพิพาท ซึ่งได้แก่ กระบวนการไกล่เกลี่ย กระบวนการเจรจา และกระบวนการประเมินข้อพิพาทโดยตรงโดยคนกลาง

**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไป และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มีหลักการใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประการใดบ้าง และท่านเห็นว่าควรจะมีแนวทางอื่นใดที่จำเป็นต้องดำเนินการหรือต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ อย่างไร

**นายธานี สิงหนาท :** หลักการใหม่ที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... มีดังนี้

๑. กำหนดนิยามหรือประเภทคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มุ่งคุ้มครองประโยชน์ ๓ ประการ ได้แก่ ๑) ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒) สุขภาพอนามัยของประชาชน และ ๓) ความปลอดภัยสาธารณะ และเพื่อประโยชน์ต่อการตีความในการนำคดีข้อพิพาทเข้าสู่การพิจารณาพิพากษาคดีของศาล (ร่างมาตรา ๓)

๒. กำหนดให้มีกระบวนการค้นหาความจริงของศาลโดยใช้ระบบไต่สวน และมีผู้เกี่ยวข้องทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดี ได้แก่

๑) เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ตรวจสอบและรวบรวมพยานหลักฐาน คຸ້ມครองสิทธิของคู่ความ เป็นต้น (ร่างมาตรา ๘)

๒) ผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมและพยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ให้ข้อมูลหรือความเห็นที่เป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป (ร่างมาตรา ๙ ถึงร่างมาตรา ๑๑)

๓. กำหนดวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น ได้แก่

(๑) ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เหมาะสมและซักถามพยานเพิ่มเติมได้จนสิ้นข้อสงสัย เพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมหรือระบบนิเวศ หรือเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมในอันที่จะให้ได้ความแท้จริงในข้อเท็จจริงแห่งคดี (ร่างมาตรา ๑๓)

(๒) การจัดทำคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมให้ศาลแสวงหาแนวทางและวางมาตรฐานต่าง ๆ ที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลทางระบบนิเวศและการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกำหนดโทษกำหนดมาตรการ หรือมีคำสั่งให้ระงับ เพิกถอน ห้าม หรือแก้ไข การกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง ที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๖)

(๓) ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับหรือที่มีได้กล่าวในคำฟ้องก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๗)



(๔) เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และผู้เสียหาย อาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควรซึ่งเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียหาย หากผู้ก่อให้เกิดความเสียหาย และผู้เสียหายยินยอม ประกอบกับโจทก์ไม่คัดค้าน ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความและหน่วยงานของรัฐ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๘)

(๕) เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับคดีสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความเสียหายหรือเห็นได้ชัดว่าจะเกิดความเสียหายหรือเกิดข้อพิพาทขึ้น ในอนาคต หรือบุคคลใดจำเป็นต้องใช้สิทธิดังกล่าวทางศาลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเพื่อระงับ ความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้ (ร่างมาตรา ๑๙)

(๖) ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ห้าสิบคนขึ้นไปร่วมกัน ตั้งตัวแทนชุมชนเป็นหนังสือเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับการ กำหนดมาตรการป้องกันหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟูเยียวยา ความเสียหายนั้น หรือเรียกค่าเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชุมชนที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไป จากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ในกรณีที่มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ตัวแทนชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องเรียกร้อง เพื่อเรียกค่าเสียหายที่ได้จ่ายไปจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น (ร่างมาตรา ๒๐)

(๗) เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้ จัดทะเบียนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติและมีคุณสมบัติ ตามข้อกำหนด ซึ่งพบเห็นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อาจแจ้งให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องดำเนินการใดตามกฎหมายว่าด้วยกรณานั้น หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้งไม่ดำเนินการที่เป็นผล ให้ระงับความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมภายในหกสิบวัน ให้องค์กรเอกชนดังกล่าวมีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อศาล (ร่างมาตรา ๒๑)

(๘) ในคดีที่จำเลยรู้อยู่แล้วว่าการดำเนินการของตนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ถึง ความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วไม่ดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก เมื่อศาลมี คำพิพากษาให้จำเลยชดเชยค่าเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้น จากจำนวน ค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร (ร่างมาตรา ๓๐)

(๙) กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่างกาย สุขภาพ อนามัย หรือทรัพย์สิน และในเวลาพิพาทคดีเป็นการพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่าความเสียหายนั้น มีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่ายังสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษา หรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา หรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้โอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน (ร่างมาตรา ๓๑)

(๑๐) กรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงาน อาจร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ดำเนินการ



ให้ได้มาซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐาน ในการพิสูจน์ความผิดและการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓๕)

(๑๑) ในคดีที่ศาลอาจรอการลงโทษหรือรอกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖ ศาลจะกำหนดมาตรการอื่นเพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประพฤติ จิตสำนึก หรือทัศนคติของผู้กระทำผิด รวมทั้งเพื่อป้องกันการกระทำความผิดอีก แทนการรอกำหนดโทษหรือรอกำหนดโทษก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๗)

(๑๒) ก่อนฟ้องคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม ถ้ามีเหตุเช่นเดียวกับที่โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในเหตุฉุกเฉินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอจะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เช่นกัน (ร่างมาตรา ๔๓)

(๑๓) ภายหลังจากที่ได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมแล้ว หากความปรากฏแก่ศาลว่าไม่อาจบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้หรือมีความจำเป็นต้องกำหนดวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว รวมทั้งกำหนดค่าเสียหายได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม (ร่างมาตรา ๔๕)

(๑๔) การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ตัวแทนชุมชนตามมาตรา ๒๐ หรือองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนแล้วตามมาตรา ๒๑ ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงแต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด (ร่างมาตรา ๔๖)

### **จุดนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**นายธานี สิงหนาท :** การแก้ไขปัญหาคดีสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องพิจารณาและดำเนินการในหลายบริบท ได้แก่

๑) การปลูกฝังจิตสำนึกและการให้ความรู้แก่ประชาชนเพื่อตระหนักถึงความสำคัญในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๒) การบังคับใช้กฎหมายจำเป็นต้องดำเนินการอย่างเคร่งครัดแก่ผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓) การพัฒนาและฝึกอบรมเพื่อเพิ่มทักษะและความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงานให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง

๔) การสนับสนุนด้านงบประมาณที่เกี่ยวข้องในการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การกำหนดอัตราค่าล้างของเจ้าหน้าที่ เครื่องมือและอุปกรณ์ ค่าตอบแทน เงินสินบนแก่ผู้แจ้งเบาะแสและเงินรางวัลแก่เจ้าหน้าที่ผู้จับกุม เป็นต้น

๕) การเคารพและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์สากลและการประสานความร่วมมือระหว่างประเทศ

๖) การจัดทำระบบเพื่อจัดเก็บและเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการประเมินผลสัมฤทธิ์การบังคับใช้กฎหมาย เช่น ข้อมูลสถิติคดี ประเภทคดี/ข้อหา การลงโทษ การปฏิบัติตามมาตรการที่ศาลกำหนด ประวัติการกระทำความผิดซ้ำ **จ**



## นายเจตน์ สภาวรสीलพร\* รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง

เมื่อวันอังคารที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗  
ณ ห้องประชุม ชั้น ๕ สำนักงานศาลปกครอง



### นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

# "การพัฒนากฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม"



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

**จุดนิต** : ขอรบตึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**นายเจตน์ สภาวรสीलพร** : พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้กำหนดให้ศาลปกครองใช้วิธีพิจารณาในระบบไต่สวนกับคดีปกครองทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายของคู่กรณีหรือคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ทั้งคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ปรากฏว่าการดำเนินกระบวนการพิจารณาในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมยังมีข้อจำกัดบางประการ ทำให้การแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนเสียหายของประชาชนที่ได้รับผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมไม่สามารถกระทำได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร กล่าวคือ

\* สำเร็จการศึกษา น.บ. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, D.E.A. Droit public fondamental Université TOULOUSE 1, Doctorat en droit Université TOULOUSE 1.



**ประการที่ ๑** ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นข้อพิพาทที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างต่อทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชนโดยรวม ดังนั้น การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมจึงมีความจำเป็นที่จะต้องเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

นอกจากนี้ ปัญหาทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองไม่เฉพาะแต่คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเท่านั้นที่ปรากฏในปัจจุบัน คือ กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ



มีการกำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีไว้ประการหนึ่งว่าหากมีกฎหมายได้กำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับการแก้ไขเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใดไว้เป็นการเฉพาะ ผู้ฟ้องคดีจะต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการวินิจฉัยสั่งการตามกฎหมายนั้นแล้ว โดยศาลปกครองได้วางแนวต่อไปว่าในกรณีที่หากยังมีได้มีการวินิจฉัยสั่งการภายในเวลาอันสมควรหรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนดจึงให้นำคดีมาฟ้องศาลปกครองได้ จากกรณีนี้ทำให้การนำคดีมาฟ้องต้องเน้นข้อออกไปศาลจึงไม่อาจแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างทันที่ และอาจทำให้ปัญหาขยายวงกว้างออกไปอีกด้วย

**ประการที่ ๒** ปัญหาการเยียวยาความเดือดร้อนเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามคำพิพากษาของศาลปกครองที่ยังไม่สามารถเยียวยาแก้ไขได้อย่างแท้จริง เพราะโดยส่วนใหญ่แล้วในขณะที่มีการยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง ผู้ฟ้องคดียังไม่สามารถพิสูจน์ความเดือดร้อนเสียหายเกี่ยวกับสุขอนามัยได้อย่างแท้จริง และความเสียหายดังกล่าวอาจส่งผลกระทบต่อเนื่องไปในอนาคต รวมถึงก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยังไม่สามารถประเมินความเสียหายได้อย่างถูกต้องครบถ้วนในขณะที่ยื่นฟ้องคดีได้ ดังนั้น การมีคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลปกครองตลอดจนคำสั่งบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจึงยังมีข้อจำกัดในการเยียวยาแก้ไขความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นต่อเนื่องไปในอนาคตอยู่



**ประการที่ ๓** ปัญหาการให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหาย โดยเฉพาะกรณีที่ศาลปกครองไม่มีอำนาจออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนที่มีใช้คู่กรณีที่มีความสามารถ มีเครื่องมือหรือมีเทคโนโลยีดำเนินการใด ๆ ให้เกิดประโยชน์ในการปฏิบัติตามคำสั่งของศาลปกครองในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมบางคดีที่จำเป็น เพื่อป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพและทันต่อสถานการณ์ได้ ทั้งนี้ โดยให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองฯ กำหนด เช่น ศาลจำเป็นต้องเรียกหน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนนั้นมาถามไถ่ไต่สวนให้ได้ความอย่างชัดเจนว่าหน่วยงานทางปกครองหรือเอกชนนั้นจะยังประโยชน์ในการช่วยสิ่งแวดล้อมในคดีนั้นได้จริง ๆ

ดังนั้น ตั้งแต่มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านกระบวนการยุติธรรมและด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองได้มีการศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเพื่อเพิ่มเครื่องมือหรือกลไกพิเศษในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เช่น การกำหนดบทนิยามความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น การเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ซึ่งเป็นกระบวนการทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในคดีที่มีผู้เสียหายจำนวนมากและได้รับ



ความเสียหายในเรื่องเดียวกันด้วยการดำเนินคดีเพียงครั้งเดียว โดยมีการตั้งผู้ฟ้องคดีคนหนึ่งเสมือนเป็นตัวแทนของผู้เสียหายทั้งหมด ทั้งนี้ โดยจะนำมาเริ่มทดลองใช้กับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีลักษณะแรก

**จุดนิติ :** หลักสากลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของนานาอารยประเทศ มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร

**นายเจตน์ สทวารศีลพร :** จากการศึกษาวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศพบว่า โดยส่วนใหญ่ในต่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในยุโรปภาคพื้นทวีป จะใช้วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแบบคดีปกครองทั่วไป นอกจากนี้ อาจกล่าวต่อไปได้ว่ากฎหมายสารบัญญัติของต่างประเทศได้มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการร่างกฎหมายด้านวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอยู่หลายประการ เช่น หลักป้องกัน (Prevention Principle) และหลักระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) ซึ่งหลักการดังกล่าวได้มีการบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กรณีการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาและการกำหนดค่าบังคับของศาลปกครองในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยให้คำนึงถึงการป้องกันหรือข้อควรระวังอันตรายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของประชาชน รวมถึงการบัญญัติเพิ่มเติมให้ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องในกรณีที่ได้รับบาดเจ็บหรือเสียหายในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้บรรยายฟ้องถึงความเสียหายที่จะได้รับความเดือดร้อนเสียหายในอนาคตได้

**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มีหลักการใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประการใดบ้าง และท่านเห็นว่าควรมีแนวทางที่จำเป็นต้องดำเนินการหรือต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ อย่างไร

**นายเจตน์ สทวารศีลพร :** ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองฯ มีหลักการใหม่ที่สำคัญ ได้แก่

๑. การกำหนดให้คดีปกครองที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมต้องเป็นคดีที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครอง โดยหากองค์คณะที่พิจารณาและพิพากษาวินิจฉัยว่าเป็นคดีที่เกิดจากกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมตามที่ประธานศาลปกครองสูงสุดประกาศกำหนด โดยจะต้องพิจารณาว่าเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิอากาศหรือระบบนิเวศ ในกรณีที่มีปัญหาว่าคดีใดเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาด



๒. การกำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงตัวแทนชุมชนหรือองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมเข้าร่วมการดำเนินคดีแบบกลุ่ม (Class Action) ด้วย

๓. มีการเพิ่มเติมเงื่อนไขการฟ้องคดีโดยการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจรับคำฟ้องไว้พิจารณาได้ในกรณีที่ผู้ฟ้องคดีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการที่กฎหมายกำหนดสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และยังมีได้มีการวินิจฉัยหรือสั่งการสำหรับคดีปกครองทุกลักษณะ

๔. ศาลปกครองสามารถกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้ แต่ห้ามมิให้ศาลปกครองมีคำพิพากษาจนกว่าจะได้มีคำวินิจฉัยหรือสั่งการตามกฎหมายนั้น ๆ แล้ว

๕. มีการเพิ่มเติมอำนาจให้ศาลปกครองในการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยการกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีเพื่อความเป็นธรรมแก่คู่กรณีได้

๖. ให้อำนาจศาลปกครองสงวนสิทธิที่จะแก้ไขค่าบังคับในคำพิพากษาภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด

๗. การกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษได้

๘. ให้อำนาจศาลปกครองกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลภายนอกซึ่งมิได้ถูกฟ้องคดีเข้ามาช่วยดำเนินการใด ๆ อันจะยังประโยชน์แก่การปฏิบัติตามคำบังคับของศาล เพื่อบำบัดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติได้



## จลนิตี : บทสรุปสงฆ์และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**นายเจตน์ สถาวรศิลป์ :** ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) นี้มีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งคุ้มครองให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้ง่ายและรวดเร็ว รวมถึงการกำหนดมาตรการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่ครอบคลุมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลดียิ่งต่อการป้องกันผลกระทบต่อทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือสุขอนามัยของประชาชน ตลอดจนส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายสามารถฟื้นฟูสู่สภาวะที่สมบูรณ์ได้อย่างยั่งยืน **๑**



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์  
นายเจตน์ สถาวรศิลป์  
รองเลขาธิการสำนักงานศาลปกครอง



(ความยาว ๔๒.๓๑ นาที)

**หมายเหตุ :** เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจลนิตี ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจลนิตี เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



# ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. นพร โพธิ์พัฒนชัย\*

Lecturer in Environmental and Marine Law  
School of Law, University of Galway, Ireland.



เมื่อพุธที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓  
ในรูปแบบออนไลน์ ผ่านทางโปรแกรม Cisco Webex

## นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

# "การพัฒนากฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม"

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

**จุดนิต** : ขอรอบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย** : สภาพปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่สำคัญมีอยู่หลายประการ เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีลักษณะเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการปรับใช้องค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ซึ่งในทางวิทยาศาสตร์นั้นจำเป็นต้องยอมรับความไม่แน่นอนอันเป็น “ความเสี่ยง” ได้ในระดับหนึ่ง แต่ระบบกฎหมายไทยในปัจจุบันยังไม่สามารถรองรับความเสี่ยงและความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ และปฏิสัมพันธ์ทางกฎหมายที่อาจก่อความเสี่ยงและความไม่แน่นอนดังกล่าวได้ ทำให้เกิดความท้าทายในทางนิติบัญญัติ กฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อคุ้มครองสิ่งแวดล้อมว่า เราจะคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและบริหารจัดการความเสี่ยงดังกล่าวอย่างไร บนพื้นฐานของการรักษาความมั่นคง

\* สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับ ๒) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ทุนพระราชทานมูลนิธิอานันทมหิดล), LL.M. in European Legal Studies (Merit), University of Bristol, LL.M. in Environmental Law and Policy (Merit), University College London, และ Ph.D. in Law, Nottingham Law School, Nottingham Trent University สหราชอาณาจักร.



แน่นอนทางนิติฐานะของประชาชน ดังนั้น เมื่อการจัดการปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมจำเป็นต้องใช้ความรู้จากหลายสาขาวิชา ผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นทนายความ อัยการ หรือผู้พิพากษาจึงจำเป็นต้องมีความรู้ความเข้าใจในมิติต่าง ๆ ของสิ่งแวดล้อม และสามารถประสานความร่วมมือกับผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สามารถใช้และตีความกฎหมายได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม อันจะนำไปสู่การคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้อย่างมีประสิทธิภาพต่อไป

ประกอบกับปัญหาสิ่งแวดล้อมยังมีพลวัตที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและหลากหลาย กฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมจึงต้องมีความยืดหยุ่นเพื่อรองรับต่อการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว เช่น ปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (Climate Change) ปัญหาการกลายเป็นทะเลทราย (Desertification) และความเป็นกรดของมหาสมุทร (Ocean Acidification) ซึ่งปัญหาเหล่านี้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและพึงบัญญัติรองรับสภาพปัญหาไว้ในระบบกฎหมายให้มีความยืดหยุ่นในการปรับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงพันธกรณีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติอีกด้วย ซึ่งเป็นความท้าทายที่สำคัญสำหรับระบบกฎหมายไทยในการรับมือกับปัญหาสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน

**จุดนิติ :** หลักสากลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของนานาอารยประเทศ มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย :** การจัดการคดีสิ่งแวดล้อมในระบบกฎหมายของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law) หรือระบบกฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) แม้ประเทศที่อยู่ในระบบกฎหมายเดียวกัน เช่น ประเทศไอร์แลนด์และสหราชอาณาจักร ยังมีกระบวนการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลสำคัญหลายประการที่ประเทศต่าง ๆ จะพัฒนาระบบวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากระบบกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความในคดีแพ่งและคดีอาญา ได้แก่

**ประการที่ ๑ ปริมาณคดีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอย่างมาก** คุณลักษณะพิเศษของคดีสิ่งแวดล้อมที่เพิ่มขึ้นอย่างมากดังกล่าว ทำให้การใช้วิธีพิจารณาคดีแบบปกติอาจไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ โดยเฉพาะเรื่องความเร่งด่วนในการจำกัดความเสียหายที่จะเกิดขึ้น

**ประการที่ ๒ กระบวนการนำเสนอพยานหลักฐานในคดีสิ่งแวดล้อมต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญในสาขาที่เกี่ยวข้อง** โดยคู่ความอาจมีความสามารถทางการเงินที่แตกต่างกันในการจัดหาพยานผู้เชี่ยวชาญ ทำให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบในการดำเนินคดี จึงกำหนดให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อให้โอกาสคู่ความสามารถเข้าถึงข้อมูลและพยานผู้เชี่ยวชาญได้อย่างเป็นธรรม

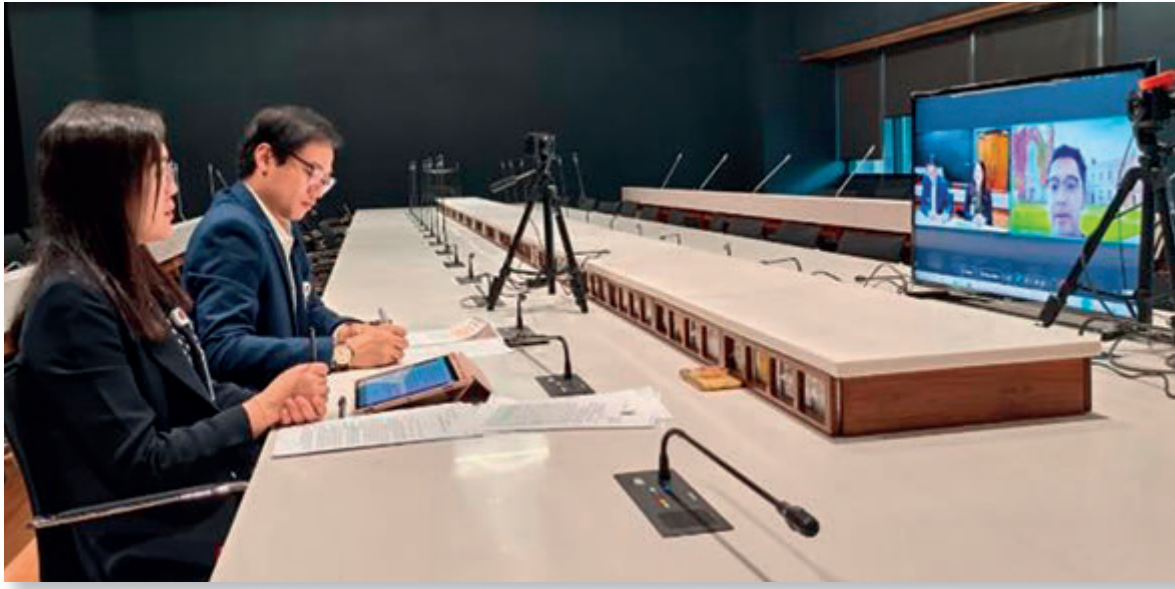
**ประการที่ ๓ ความจำเป็นในการใช้อำนาจพิเศษของศาลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือกำหนดค่าสินไหมทดแทนในการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมและการป้องกันการเกิดความเสียหายในอนาคต ซึ่งแตกต่างจากการกำหนดโทษทางแพ่งหรือทางอาญา

**ประการที่ ๔ ความจำเป็นที่ต้องมีผู้พิพากษาหรือองค์คณะผู้พิจารณาคดีที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านสิ่งแวดล้อม** เพื่อให้การพิจารณาคดีเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับหลักวิชาการและองค์ความรู้ด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้การตัดสินคดีเป็นไปอย่างถูกต้องและเป็นธรรม



**จุดนิต** : ทัศนะของท่านเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มีหลักการใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประการใดบ้าง และท่านเห็นว่าควรจะมีแนวทางอื่นใด ที่จำเป็นต้องดำเนินการหรือต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ อย่างไร

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย** : ในปัจจุบัน แนวโน้มการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมีการเปลี่ยนแปลงไปสู่เขตอำนาจของศาลปกครองมากขึ้น โดยศาลปกครองมีบทบาทสำคัญในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เนื่องจากศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครองของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม อย่างไรก็ตาม ในมิติของความท้าทายในการพิจารณาคดีปกครองด้านสิ่งแวดล้อม ยังไม่ปรากฏประเด็นที่เป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากศาลปกครองมีเครื่องมือทางกฎหมายที่เพียงพอในการพิจารณาและวินิจฉัยคดี โดยมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองและการออกคำสั่งให้เยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการกระทำดังกล่าว การที่คดีสิ่งแวดล้อมอยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง จึงสะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มของการใช้กลไกทางกฎหมายมหาชนในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นประโยชน์สาธารณะที่สำคัญ ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มีหลักการใหม่ที่น่าจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยที่สำคัญ ได้แก่ การบัญญัติให้มีการดำเนินคดีแบบกลุ่มในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และสำหรับคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรมนั้น ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณา



คดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ได้บัญญัติให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงตัวแทนชุมชนหรือองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม

สำหรับในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยนั้นมีความคิดเห็นว่ามีคามจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงให้มีหลักการสำคัญ ดังนี้

**ประการที่ ๑** กำหนดให้มีการนำหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย เช่น หลักการป้องกันไว้ล่วงหน้า (Precautionary Principle) และหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ซึ่งจะช่วยให้การวินิจฉัยคดีมีความชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันมากขึ้น เนื่องจากหลักการเหล่านี้เป็นพื้นฐานในการตัดสินคดีสิ่งแวดล้อม แต่ยังไม่ปรากฏชัดเจนในกฎหมายของประเทศไทย การบรรจุหลักการดังกล่าวจะช่วยให้ศาลสามารถใช้เป็นกรอบในการพิจารณาคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และถือเป็นการกำหนดเขตอำนาจของศาลในทางเนื้อหาประการหนึ่ง

**ประการที่ ๒** เพิ่มบทบาทของผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการพิจารณาคดี โดยอาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมมาเป็นผู้พิพากษาสมทบ เพื่อช่วยให้ศาลเข้าใจปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างลึกซึ้ง และสามารถกำหนดประเด็นในการสืบพยานได้ตรงจุดมากขึ้น

**ประการที่ ๓** เพิ่มความชัดเจนในการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา (Interim Measures) เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือป้องกันความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นระหว่างการพิจารณาคดี โดยอาจกำหนดแนวทางหรือหลักเกณฑ์ให้ศาลใช้เป็นเครื่องมือประกอบการพิจารณา

**ประการที่ ๔** ปรับปรุงระบบการกำหนดค่าเสียหายและโทษปรับในคดีสิ่งแวดล้อมให้มีความชัดเจนและหลากหลายมากขึ้น โดยอาจกำหนดวิธีการคำนวณค่าเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติแต่ละประเภท หรือกำหนดโทษปรับในอัตราที่สูงขึ้นเพื่อป้องปรามไม่ให้เกิดการทำลายสิ่งแวดล้อม รวมทั้งควรกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้อำนาจศาลในการกำหนดค่าเสียหายได้ไว้อย่างชัดเจน โดยไม่ควรปล่อยให้เป็นเรื่องที่คู่ความตกลงกันเอง ตลอดจนบทบัญญัติของกฎหมายต้องชัดเจนเพื่อช่วยให้กระบวนการพิจารณาคดีมีความโปร่งใสและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีที่เกี่ยวข้องกับค่าเสียหาย



จากความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชน นอกจากนี้ ควรเพิ่มทางเลือกในการกำหนดโทษอื่น ๆ เช่น การสั่งให้ผู้กระทำความผิดสถานเบาไปเข้าร่วมการอบรมหลักสูตรด้านสิ่งแวดล้อม

แนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าว จะช่วยให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมในศาลไทยเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เหมาะสม และสอดคล้องกับหลักการสากลมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและสิทธิของประชาชนในระยะยาว อย่างไรก็ตามต้องติดตามความคืบหน้าของร่างกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ว่าจะมีสาระสำคัญประการใดและจะมีการประกาศใช้เมื่อใด

**จุดนิติ : บทสรุปสงท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย :** ในปัจจุบัน ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยเป็นประเด็นที่ต้องการการจัดการอย่างเร่งด่วน การดำเนินการเพื่อปกป้องสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพสูงสุดควรเริ่มต้นที่การเปิดเผยข้อมูลและสร้างความตระหนักรู้แก่สังคมถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ประเทศกำลังเผชิญซึ่งไม่ควรจำกัดเพียงประเด็นที่สื่อนำเสนอ แต่ควรครอบคลุมถึงปัญหาที่ถูกนำเสนอผ่านหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะ “หน่วยงานสังกัดรัฐสภา” ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน และมีหน้าที่ในการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ ให้แก่สาธารณชนได้รับทราบอย่างทั่วถึง

การพัฒนาระบบกฎหมายที่มีประสิทธิภาพเพื่อจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในสังกัดรัฐสภาควรเปิดเผยข้อมูลเชิงสถิติที่เกี่ยวข้องกับการร้องเรียนด้านสิ่งแวดล้อมในแต่ละปี รวมถึงข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนคณะกรรมการที่ได้รับการตั้งขึ้นเพื่อตรวจสอบปัญหาเหล่านี้ และจำนวนกรณีที่ได้รับการแก้ไขหลังจากการส่งรายงานไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะเป็นแนวทางที่ช่วยสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐเร่งดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และช่วยเพิ่มความโปร่งใสในการบริหารจัดการเรื่องร้องเรียนจากประชาชนในการเปิดเผยข้อมูลดังกล่าว

นอกจากนี้ การสร้างความตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อมในสังคมก็เป็นประเด็นที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะหากขาดการปลูกฝังจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อมในระดับสังคมแล้ว การจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อม



ย่อมเป็นไปได้ยาก โดยปัจจุบันพบว่า การรณรงค์ด้านสิ่งแวดล้อมผ่านสื่อต่าง ๆ ลดน้อยลงอย่างมาก เมื่อเทียบกับอดีต เช่น โครงการรณรงค์สร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม “ดาวพิเศษ” ทั้งที่ปัญหาสิ่งแวดล้อมยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องได้รับการแก้ไข และจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องส่งเสริมการสร้างองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่คนรุ่นใหม่เติบโตมากับปัญหาสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตในปัจจุบัน

ในด้านการศึกษาก็เห็นควรให้มีการบรรจุเนื้อหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักสูตรการศึกษาในทุกกระดับ โดยเฉพาะความรู้เกี่ยวกับการจัดการขยะ การแยกขยะ รวมถึงเรื่องพื้นฐานอื่น ๆ เกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เพื่อช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจและตระหนักถึงความสำคัญของการรักษาสิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ การบรรจุหลักการพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อมไว้ในบทบัญญัติของกฎหมายที่เหมาะสมก็เป็นอีกแนวทางที่จะช่วยให้การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยปัจจุบันแม้รัฐธรรมนูญจะบัญญัติรับรองสิทธิบางประการไว้แล้ว แต่ยังคงมีความจำเป็นที่จะต้องเพิ่มเติมหลักการพื้นฐานอื่น ๆ เพื่อใช้เป็นแนวทางในการดำเนินการกรณีที่เกิดข้อพิพาท โดยศาลสามารถนำหลักการที่บัญญัติไว้มาใช้ในการพิจารณาคดีซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมได้

นอกจากนี้ การพัฒนานวัตกรรมใหม่ ๆ ในการดูแลสิ่งแวดล้อมในกระบวนการยุติธรรมก็เป็นประเด็นสำคัญที่ควรได้รับการพิจารณา โดยศาลไม่ควรจำกัดบทบาทเพียงแค่การคุ้มครองสิทธิหรือการบริหารจัดการคดีระหว่างคู่ความเท่านั้น แต่ควรมองภาพรวมที่กว้างขึ้น เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอย่างยั่งยืน จ



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นพร โพธิ์พัฒนชัย  
Lecturer in Environmental and Marine Law  
School of Law, Uni



(ความยาว ๔๖.๕๒ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจลนิต ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจลนิต เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



# นายสุรชัย ตรงงาม

## นายกความ และเลขาธิการ

### มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)<sup>๑</sup>



เมื่อวันอังคารที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓  
ณ มูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) ถนนลาดพร้าววังหิน  
แขวงลาดพร้าว เขตลาดพร้าว กรุงเทพมหานคร

## นานาทัศนะเพื่อการพัฒนากฎหมาย เรื่อง

# "การพัฒนากฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม"



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

**จุดนิติ :** ขอรอบถึงสภาพปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม รวมทั้งข้อจำกัดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

**นายสุรชัย ตรงงาม :** ปัจจุบันการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมไม่เพียงแต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกฎหมายวิธีพิจารณาความหรือกฎหมายวิธีสบัญญัติเท่านั้น หากแต่มีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกฎหมายสารบัญญัติอื่น ๆ ด้วย โดยเฉพาะพิจารณาระบบกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยพบว่ายังไม่มีความเป็นเอกภาพเท่าที่ควร เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีการจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมอย่างเป็นระบบ หากแต่กฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมล้วนอยู่ภายใต้การบังคับใช้โดยหน่วยงานของรัฐต่าง ๆ เช่น กรมควบคุมมลพิษ กรมการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและสิ่งแวดล้อม กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายและบัญญัติถึงการอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างกัน

<sup>๑</sup> สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์.



เมื่อพิจารณาถึงการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ในเบื้องต้นจำเป็นต้องพิจารณาถึงภาพรวมของปัญหา ด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเสียก่อน เนื่องจากระบบกฎหมายสารบัญญัติของประเทศไทยยังไม่มี การจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น เมื่อเกิดคดีหรือข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการใด ๆ ตามกฎหมายจะดำเนินคดีเฉพาะภายใน หน่วยงานของตนเองและขาดการเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ ยังพบว่า ประชาชนมีข้อจำกัดในการใช้สิทธิบางประการที่จะเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งที่ปัจจุบัน ประเทศไทยมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีผลบังคับอยู่ แต่ขั้นตอน และกระบวนการในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของประชาชนก็ยังเป็นไปได้ยากและไม่ได้รับความสะดวก ตามสมควร จะเห็นได้จากงานวิจัยเกี่ยวกับการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่ได้รับ ผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ได้ศึกษาพบว่า ประชาชนจำนวนหนึ่งทราบว่า มีพระราชบัญญัติ ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ยังมี ความสับสนในขั้นตอนและกระบวนการที่จะเข้าถึง ข้อมูลข่าวสารอย่างมาก เนื่องจากไม่ทราบว่าตนเองจะต้องไปขอรับทราบข้อมูลข่าวสารดังกล่าว จากหน่วยงานใดและจำเป็นต้องใช้เอกสารหรือหลักฐานใดบ้างเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งปัญหาดังกล่าว เป็นปัญหาขั้นพื้นฐานในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ จากปัญหาสิ่งแวดล้อมที่ควรจะต้องมีการแก้ไขและพัฒนาอย่างเร่งด่วน รวมทั้งเมื่อประชาชน ต้องการใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในกระบวนการยุติธรรม ประเทศไทยยังขาดการพัฒนา กฎหมายที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อม ที่จะช่วยสร้างความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อมให้กับประชาชน

ด้วยเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น การปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม จึงควรพัฒนา ข้อจำกัดและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมอย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** ควรจัดทำประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม เพื่อบูรณาการระบบกฎหมายเกี่ยวกับ สิ่งแวดล้อมของประเทศไทย คຸ້ມครองสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนอย่างเป็นระบบ ปรับปรุง อำนาจหน้าที่หน่วยงานของรัฐให้สามารถกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อระบบนิเวศ สิ่งแวดล้อม และสุขภาพอนามัยของประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

**ประการที่สอง** ควรจัดให้มีการพัฒนานักกฎหมายในประเทศไทยให้มีความเชี่ยวชาญ เฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง



**ประการที่สาม** ควรเสริมสร้างความเข้มแข็งของประชาชนในการใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของราชการในด้านสิ่งแวดล้อมได้โดยสะดวกและประหยัดค่าใช้จ่าย สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การมีกฎหมายวิธีพิจารณาคดีด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

**จุดนิตี :** หลักสากลและกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของนานาอารยประเทศ มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร

**นายสุรชัย ตรงงาม :** ในมุมมองของนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานด้านการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมพบว่า มีหลักการสำคัญอันมีที่มาจากปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development)<sup>๒</sup> ซึ่งเป็นหลักการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของสหประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชน ๒ ประการ ได้แก่

**ประการแรก หลักการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม** ซึ่งปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อ ๑๐<sup>๓</sup> ได้ให้ความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเรียกร้องให้ประชาชนมีช่องทางที่เหมาะสมในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร และมีโอกาสในการเข้าร่วมกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐจะต้องอำนวยความสะดวก สร้างความตระหนักรู้ และการมีส่วนร่วมของสาธารณชน มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร และจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม และกำหนดแนวทางในการแก้ไขและเยียวยาความเสียหายที่เกิดจากปัญหาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมด้วย

<sup>๒</sup> การประชุม Earth Summit หรือที่มีชื่อเรียกอย่างเป็นทางการว่า การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The United Nations Conference on Environment and Development : UNCED) จัดขึ้น ณ นครริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิล เมื่อเดือนมิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๒ (พ.ศ. ๒๕๓๕) ซึ่งในระหว่างการประชุมดังกล่าว ได้มีการลงนามและรับรองเอกสารที่สำคัญจำนวน ๕ ฉบับ ได้แก่ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ซึ่งประกอบด้วยหลักการ ๒๗ ประการเกี่ยวกับสิทธิและความรับผิดชอบของประชาชาติในการดำเนินงานพัฒนาเพื่อปรับปรุงความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดียิ่งขึ้น แผนปฏิบัติการ ๒๑ (Agenda 21) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการในเรื่องป่าไม้ (Statement of Principles on Forests) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity)

สำหรับประเทศไทยได้มีการลงนามและรับรองปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (The Rio Declaration on Environment and Development) ในระหว่างการประชุมดังกล่าวด้วยเช่นกัน, บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์ และนนท์ นุชหมอน, การประชุม Rio+20 : จาก “การพัฒนาที่ยั่งยืน” สู่กระแส “เศรษฐกิจสีเขียว”, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, จาก สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม, [https://www.stou.ac.th/Foreign/Upload/เอกสารประกอบการอภิปราย\\_ดร.บัณฑิตโรตม์.pdf](https://www.stou.ac.th/Foreign/Upload/เอกสารประกอบการอภิปราย_ดร.บัณฑิตโรตม์.pdf).

<sup>๓</sup> The Rio Declaration on Environment and Development, Principle 10

**Principle 10** “Environmental issues are best handled with the participation of all concerned citizens, at the relevant level. At the national level, each individual shall have appropriate access to information concerning the environment that is held by public authorities, including information on hazardous materials and activities in their communities, and the opportunity to participate in decision-making processes. States shall facilitate and encourage public awareness and participation by making information widely available. Effective access to judicial and administrative proceedings, including redress and remedy, shall be provided”.



เมื่อพิจารณาเนื้อหาของปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาพบว่า ได้บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิในความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Right to Environmental Justice) ที่ประชาชนและชุมชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างเท่าเทียมกัน มีการกำหนดถึงกระบวนการหรือขั้นตอนในการบรรเทาและแก้ไขเยียวยาความเสียหายจากผลกระทบที่ได้รับจากสิ่งแวดล้อมด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรม

ประการที่สอง หลักการป้องกันไว้ก่อน (Prevention Principle) ในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย ซึ่งสามารถคาดการณ์และประเมินได้จากองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ เช่น การดำเนินการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมหรือการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment : EIA)<sup>๔</sup>

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า “หลักการป้องกันไว้ก่อน” มีความแตกต่างจาก “หลักการระวังไว้ก่อน” (Precautionary Principle) กล่าวคือ หลักการระวังไว้ก่อนเป็นกรณีที่ไม่มีความชัดเจนและแน่นอน โดยหน่วยงานของรัฐจะมีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดแนวทางปฏิบัติเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายไว้ล่วงหน้า

นอกจากนี้ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา ข้อ ๕<sup>๕</sup> ได้ให้ความสำคัญในการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานของรัฐและประชาชนในการขจัดปัญหาความยากจนให้หมดสิ้นไป ซึ่งความร่วมมือดังกล่าวมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับการพัฒนาที่ยั่งยืน เนื่องจากสามารถลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชากรโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมโดยใช้หลักการป้องกันไว้ก่อนในกรณีที่น่าจะเกิดความเสียหายหรือมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมที่เป็นอันตราย ซึ่งสามารถคาดการณ์และประเมินได้จากองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์

**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นว่าตามร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไป และคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) มีหลักการใหม่ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมประการใดบ้าง และท่านเห็นว่าควรมีแนวทางที่จำเป็นต้องดำเนินการหรือต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่นใดอีกหรือไม่ อย่างไร

**นายสุรัชย์ ตรงงาม :** การร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีแพ่งและอาญาด้านสิ่งแวดล้อมและคดีปกครองสิ่งแวดล้อม) ผู้ร่างมีเจตนารมณ์เพื่อใช้เป็นกลไกหรือเครื่องมือสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการยุติธรรม

<sup>๔</sup> การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment ย่อว่า EIA) หมายถึง การประเมินผลกระทบจากโครงการพัฒนาที่จะมีต่อสุขภาพหรือความสมบูรณ์ของสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางลบก รวมทั้งความเสี่ยงที่จะมีผลต่อสภาพความสมบูรณ์ของระบบนิเวศและการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นต่อธรรมชาติ ซึ่งบางครั้งอาจนำไปสู่ภัยพิบัติต่อสิ่งแวดล้อมที่ร้ายแรง, การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๖๓, <https://www.onep.go.th/การประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม/>.

<sup>๕</sup> The Rio Declaration on Environment and Development, Principle 5

Principle 5 “All States and all people shall cooperate in the essential task of eradicating poverty as an indispensable requirement for sustainable development, in order to decrease the disparities in standards of living and better meet the needs of the majority of the people of the world”.



ให้สามารถดำเนินคดีและอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองสิ่งแวดล้อม) พบว่ามีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินคดีปกครองที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป อำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน และอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กำหนดให้บุคคลที่มีสิทธิอย่างเดียวกันและมีลักษณะเฉพาะเหมือนกันอาจรวมตัวกันฟ้องคดีโดยขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้



นอกจากนี้ ยังมีบทบัญญัติที่ให้ความสำคัญกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้น เช่น การกำหนดค่าบังคับโดยให้เป็นไปตามหลักการป้องกันหรือข้อควรระวังความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน หรือการที่ศาลมีคำพิพากษาให้ผู้ที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งดำเนินการกำจัดมลพิษภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งบทบัญญัตินี้ดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยให้ความสำคัญกับเรื่องสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับหลักการป้องกันและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่อาจเกิดขึ้นอยู่ ๒ ประการ ได้แก่

**ประการแรก** ควรมีการกำหนดวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงหลักการป้องกันหรือข้อควรระวังอันตรายอย่างร้ายแรงที่จะก่อให้เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชนด้วย เพื่อให้ศาลปกครองสามารถมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนการพิพากษาด้วยวิธีการกำหนดให้มีมาตรการเพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนในระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครอง เนื่องจากในบางกรณีการพิจารณาคดีของศาลปกครองใช้ระยะเวลาานาน แม้อศาลปกครองจะมีคำพิพากษาให้ผู้ฟ้องคดีชนะคดีแล้วก็ตาม แต่อาจไม่สามารถคุ้มครองความเสียหายที่เกิดขึ้นไปแล้วได้

**ประการที่สอง** ควรกำหนดแนวทางการดำเนินงานของฝ่ายบริหารให้ชัดเจนในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษที่อาจส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดินหรือไม่ประการใด ทั้งนี้ ควรบัญญัติให้ศาลปกครองกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ความเป็นธรรมแก่คู่กรณีและหน่วยงานทางปกครองที่เกี่ยวข้องในการดูแลและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงเป็นการลงโทษผู้กระทำความผิดตามควรแก่กรณี โดยต้องคำนึงถึงความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับ ทั้งทางด้านชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย และความทุกข์ทรมานทางจิตใจ ตลอดจนจนค่าชดเชยความเสียหายของสิ่งแวดล้อมทั้งในทางตรง และการเสียประโยชน์จากความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในทางอ้อม

อนึ่ง มีข้อพิจารณาว่า ในกรณีที่เกิดปัญหาหรือข้อพิพาทด้านสิ่งแวดล้อมและมีการฟ้องร้องดำเนินคดีในศาลปกครอง ศาลปกครองจะกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดี ด้วยเหตุผลประการสำคัญที่มีลักษณะพิเศษของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม



ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนเป็นจำนวนมากหรือส่งผลร้ายต่อทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมในระยะยาวได้หรือไม่ ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขเยียวยาความเสียหายครอบคลุมความเสียหายจากความทุกข์ทรมานทางจิตใจ และคุ้มครอง ป้องกัน รักษา ขจัดมลพิษ หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันเนื่องจากเหตุแห่งการฟ้องคดีดังกล่าว จึงเห็นสมควรบัญญัติให้ศาลปกครองสามารถกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาที่เกินกว่าหรือแตกต่างจากคำขอของผู้ฟ้องคดีได้

สำหรับร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ที่เสนอโดยสำนักงานศาลยุติธรรมเกี่ยวข้องกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในส่วนคดีแพ่งและอาญาพบว่า มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการดำเนินคดีแพ่งและอาญาในด้านสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมกับบริบทของสังคมและสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งสามารถอำนวยความสะดวกด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองสิ่งแวดล้อม) เช่น กำหนดให้กระบวนการพิจารณาคดีแพ่งสิ่งแวดล้อมเป็นแบบไต่สวน ศาลมีอำนาจในการพิพากษาและออกคำสั่งบังคับเกินคำขอ ทั้งนี้ เพื่อมุ่งคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและการบังคับตามคำขอของโจทก์ยังไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

อนึ่ง มีข้อพิจารณาเกี่ยวกับประเด็นอำนาจฟ้องของชุมชนในร่างมาตรา ๒๐ แห่งร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... บัญญัติให้ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนจำนวนตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไปร่วมกันตั้งตัวแทนชุมชนเพื่อยื่นฟ้องต่อศาล เมื่อพิจารณาบทบัญญัติดังกล่าวพบว่า มีการกำหนดเงื่อนไขและมาตรการป้องกันความเสียหาย หรือแก้ไข ฟื้นฟู เยียวยาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งอาจเป็นกรณีที่เป็นกรณีกำกัตสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมจนเกินสมควรหรือไม่

อย่างไรก็ดี เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองสิ่งแวดล้อม) เป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญอย่างมาก จึงควรจัดให้มีการเปิดพื้นที่สาธารณะเพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็นอย่างกว้างขวางเสียก่อน แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ วรรคสอง<sup>๖</sup> บัญญัติให้รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ตลอดจนวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้าน

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๗๗ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีจำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง”.



และเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติพบว่า การที่รัฐ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องดังกล่าว เป็นเพียงการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง ผ่านระบบกลางทางกฎหมายในรูปแบบออนไลน์เท่านั้น ซึ่งประชาชนผู้เกี่ยวข้องที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ ห่างไกลอาจไม่สามารถเข้าถึงระบบออนไลน์ได้ ดังนั้น หน่วยงานของรัฐจึงมีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดพื้นที่สาธารณะ ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนผู้เกี่ยวข้องได้มีโอกาสร่วมแสดงความคิดเห็น อย่างกว้างขวางและเป็นรูปธรรม

### **จุดนิติ : บทสรุปสังคายน์และข้อเสนอแนะอื่น ๆ**

**นายสุรชัย ตรงงาม :** เมื่อพิจารณาปัญหาเรื่องการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแล้วพบว่า สภาพปัญหาดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องและเชื่อมโยงกับกฎหมายสารบัญญัติ และกฎหมายวิธีสบัญญัติดังที่ได้กล่าวไปข้างต้น ซึ่งการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เป็นเพียงกระบวนการในการพัฒนากฎหมายเท่านั้น สิ่งสำคัญคือการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหารือร่วมกัน โดยมุ่งเน้นในการนำประเด็นปัญหากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ที่ต้องการพัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขเป็นประเด็นหลักในการหารือเพื่อแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมาย ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมต่อไป นอกจากนี้ ในมุมมองของภาคประชาชนพบว่า การเข้าถึงสิทธิ ในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ดังนั้น จึงมีความเห็นว่ นอกจากการพัฒนากฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมแล้วควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหา การเข้าถึงสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดีของประชาชนในปัจจุบัน อย่างน้อย ๓ ประการ ดังนี้

**ประการแรก** ควรให้หน่วยงานของรัฐสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการดำเนินกิจกรรม ที่มีผลกระทบต่อสิทธิในการอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี โดยการออกกฎหมาย กำหนดหลักเกณฑ์ และขั้นตอนที่ทำให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

**ประการที่สอง** ควรให้หน่วยงานของรัฐตระหนักถึงความสำคัญของการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ด้านสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษที่ประชาชนอาจได้รับผลกระทบ เพื่อให้ประชาชน สามารถเข้าถึงข้อมูลดังกล่าวและสามารถใช้สิทธิในการปกป้องและคุ้มครองตนเองให้ได้รับความปลอดภัย สำหรับแนวทางในการจัดให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม หน่วยงานของรัฐจำเป็นต้อง จัดให้มีการรายงานข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมและข้อมูลเกี่ยวกับมลพิษในเว็บไซต์หรือฐานข้อมูลออนไลน์ ที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้โดยง่าย ซึ่งเป็นการลดขั้นตอนการดำเนินการในการขอทราบข้อมูลดังกล่าว ของประชาชนและลดขั้นตอนการดำเนินการเปิดเผยข้อมูลหน่วยงานของรัฐด้วยเช่นเดียวกัน

**ประการที่สาม** ควรให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการเพื่อจัดให้มีแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ในการฟื้นฟูหรือเยียวยาความเสียหายที่ประชาชนได้รับจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการปนเปื้อน ของมลพิษ โดยหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องกำหนดเป็นกฎหมาย มีการสื่อสารและประชาสัมพันธ์ ให้ประชาชนสามารถรับทราบและเข้าใจในกระบวนการทางกฎหมายอย่างครบถ้วนและรอบด้าน

จากการปฏิบัติงานที่ผ่านมาพบว่า หน่วยงานอิสระที่มีความพยายามในการเคลื่อนไหวและผลักดัน กฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม เช่น มูลนิธิ องค์กรอิสระ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW) มูลนิธิเพื่อสันติภาพเขียว (Greenpeace SEA)



และมูลนิธิบูรณะนิเวศ (Ecological Alert and Recovery - Thailand : EARTH) ได้มีความพยายามที่จะผลักดันกฎหมายว่าด้วยการรายงานการปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อม ซึ่งข้อเท็จจริงพบว่าประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว แต่เมื่อศึกษากฎหมายของต่างประเทศพบว่า กฎหมายว่าด้วยการรายงานการปลดปล่อยและการเคลื่อนย้ายสารมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมนั้นเป็นกฎหมายที่นานาอารยประเทศให้การยอมรับว่าเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบังคับให้รัฐดำเนินการด้วยวิธีใด ๆ เพื่อจัดให้มีระบบการให้บริการภาครัฐสำหรับประชาชนในการเข้าถึงบริการด้านสิ่งแวดล้อมและรับรู้ถึงแหล่งที่มาของมลพิษที่อาจส่งผลกระทบต่อตนเอง ชุมชน สังคม และประเทศชาติได้โดยง่าย ทำให้ประชาชนสามารถเตรียมความพร้อมในการรับมือเพื่อป้องกันและวางแผนเพื่อบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องต่อไป

กรณีศึกษาที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาที่เห็นได้อย่างชัดเจนจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ คือ การดำเนินคดีเกี่ยวกับการรั่วไหลของสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในลำห้วยคลิตี้ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ซึ่งการรั่วไหลของสารตะกั่วที่ปนเปื้อนในพื้นที่ดังกล่าวได้แพร่กระจายไปยังพื้นที่ใกล้เคียง ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของสังคมไทยในปัจจุบันที่ทวีความรุนแรงมากขึ้นและยากต่อการควบคุม เนื่องจากการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในคดีดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่าการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน ไม่มีระบบที่สามารถรองรับการแก้ไขปัญหาได้อย่างทันท่วงที มีความล่าช้าเนื่องจากแนวทางการปฏิบัติราชการที่ยึดโยงกับกฎหมายหลายประการ ดังนั้น จึงควรให้ทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะเป็นประชาชน หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานเอกชน หรือองค์กรอิสระต่าง ๆ เข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการผลักดันกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมให้เป็นรูปธรรม เพื่อให้ประเทศไทยมีหลักเกณฑ์กลางในการดำเนินคดีด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนและสามารถฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมที่ประชาชน ชุมชน สังคม และประเทศชาติได้รับอย่างทันท่วงที ๑



Scan QR Code รับชมการสัมภาษณ์

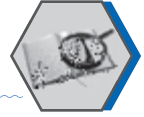
นายสุรชัย ตรงงาม

ทนายความ และเลขาธิการมูลนิธินิติธรรมสิ่งแวดล้อม (EnLAW)



(ความยาว ๔๙.๑๕ นาที)

หมายเหตุ : เนื้อหาการสัมภาษณ์ที่ปรากฏในวิดีโอคลิป อาจมีความแตกต่างจากความที่ปรากฏในวารสารจูลนิติ ซึ่งเกิดจากกระบวนการตรวจสอบเนื้อหาทางวิชาการในวารสารจูลนิติ เพื่อให้มีความครบถ้วน สมบูรณ์ หรือกระชับมากยิ่งขึ้น



นางสาววิภารัตน์ นิยมไทย  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองช้างเลี้ยงหรือช้างบ้าน ตามร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. ....

### ๑. บทนำ

“ช้าง” เป็นสัตว์บกที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ปัจจุบันมีอยู่ ๒ สายพันธุ์ได้แก่ ช้างแอฟริกา (*Loxodonta africana*) และช้างเอเชีย (*Elephas maximus*) โดยช้างแอฟริกาจะมีความสูงมากกว่าช้างเอเชีย คือ สูงประมาณ ๓ - ๕ เมตร มีใบหูขนาดใหญ่ มีงาทั้งตัวผู้และตัวเมีย และมีนิสัยดุร้ายนำมาฝึกเพื่อใช้งานได้ยาก ส่วนช้างเอเชียจะมีความสูงประมาณ ๓ เมตร มีงาเฉพาะตัวผู้ ใบหูเป็นแผ่นกว้าง มีความเฉลียวฉลาด สามารถนำมาฝึกได้ โดยช้างของไทยก็จัดอยู่ในสายพันธุ์ช้างเอเชีย ซึ่งนอกจากประเทศไทยแล้วช้างเอเชียยังมีการกระจายตัวอยู่ในประเทศต่าง ๆ เช่น อินเดีย เนปาล ศรีลังกา ลาว กัมพูชา และพม่า<sup>๑</sup>

ประเทศไทยถือว่า “ช้าง” เป็นสัตว์สัญลักษณ์ประจำชาติและเป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมืองที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ การเมืองการปกครอง และวัฒนธรรม มาเป็นระยะเวลาช้านาน แต่ในปัจจุบันช้างไทยได้ลดจำนวนลงเป็นอย่างมาก ซึ่งมีสาเหตุมาจากการบุกรุกทำลายป่าไม้อันเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติของช้างป่า ปัญหาความขัดแย้งระหว่างเกษตรกรกับช้างป่าในพื้นที่การเกษตร ปัญหาการล่าช้างป่าเพื่อนำมาหรืออวัยวะมาขาย ในส่วนของช้างบ้านนั้นนอกจากจะลดจำนวนลงเพราะมีลูกช้างเกิดน้อยแล้ว ยังมีปัญหาเลือดชิด และปัญหาสวัสดิภาพของช้างอีกด้วย

สำหรับการจำแนกประเภทของช้างตามกฎหมายนั้น สามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ “ช้างป่า” ซึ่งเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ และ “ช้างเลี้ยง” หรือ “ช้างบ้าน” ซึ่งเป็นสัตว์พาหนะตามพระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช ๒๔๘๒ ดังนั้น การซื้อขายช้างและผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้างในประเทศไทยจึงสามารถกระทำได้ หากเป็นงาช้างของช้างที่เป็นสัตว์พาหนะ มีตัวรูปพรรณ และมีหลักฐานการได้มาอย่างถูกต้องตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่ใช่ช้างป่าหรือช้างแอฟริกาที่ลักลอบนำเข้ามา อย่างไรก็ตาม ภายใต้อาณัติของกฎหมายเฉพาะการค้าภายในประเทศเท่านั้น เนื่องจากช้างไทยเป็นช้างเอเชีย ซึ่งเป็นชนิดพันธุ์ในบัญชีหมายเลข ๑ ตามอนุสัญญาไซเตส หรืออนุสัญญา

<sup>๑</sup> มูลนิธิโครงการสารานุกรมไทยสำหรับเยาวชน โดยพระราชประสงค์ในพระบาทสมเด็จพระบรมชนกาธิเบศร มหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตร, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://www.saranukromthai.or.th>.



ว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ (Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora : CITES) ซึ่งต้องห้ามทำการค้าโดยเด็ดขาด เพราะใกล้จะสูญพันธุ์ ยกเว้นเพื่อการศึกษา วิจัย และเพาะพันธุ์เท่านั้น<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ ยังมีร่างกฎหมายสำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ยกกร่างขึ้นเพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช ๒๕๖๔ ซึ่งมีหลักการเกี่ยวกับการคุ้มครองและดูแลรักษาช้างป่า ป้องกันมิให้นำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้านโดยมิชอบ การนำช้างมาเร่ร่อนเพื่อแสวงหาประโยชน์ การนำช้างออกนอกราชอาณาจักรแล้วไม่นำกลับเข้ามาในราชอาณาจักร การกำกับดูแลให้ช้างเลี้ยงได้รับการเลี้ยงดู และมีการจัดสวัสดิภาพอย่างเหมาะสม ป้องกันมิให้มีการทารุณกรรมช้าง ให้มีการจดทะเบียนช้าง การขอใบอนุญาตประกอบกิจการเกี่ยวกับช้าง การจัดทำมาตรฐานการเลี้ยงช้าง รวมถึงการป้องกันการลักลอบค้าช้างและผลิตภัณฑ์ช้าง โดยคำนึงถึงวัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และอาชีพของราษฎร ตลอดจนการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศ กล่าวคือ “ร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. ....” ซึ่งได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องเรียบร้อยแล้ว ปัจจุบันอยู่ระหว่างการประมวลผลการรับฟังความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีความเป็นมาและสาระสำคัญ ดังนี้

## ๒. ความเป็นมาและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. ....

### - ความเป็นมา

ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสัญญาวว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ที่มีวัตถุประสงค์ในการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในโลก ให้เป็นประโยชน์ของมนุษยชาติต่อไปในอนาคต ด้วยการควบคุมการค้าระหว่างประเทศทั้งในรูปของการส่งออกและนำเข้า สัตว์ป่า พืชป่า และผลิตภัณฑ์ รวมถึงการนำเข้ามาจากทะเล ดังนั้น ประเทศไทยจึงต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการงาช้างแห่งชาติ เพื่อมิให้ถูกระงับการนำเข้าและส่งออกสัตว์ป่าและพืชป่าตามบัญชีอนุสัญญาไซเตส อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและความน่าเชื่อถือ ดังนั้น คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ จึงได้มีคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ ๖๐/๒๕๕๙ เรื่อง มาตรการป้องกันการนำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้าน ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙<sup>๓</sup> มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงมหาดไทย ร่วมกันพิจารณายกร่างกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรการในการคุ้มครองช้างไทย ตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะ กฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และกฎหมายว่าด้วยการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยกรมปศุสัตว์ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและกระทรวงมหาดไทย ให้เป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในการพิจารณายกร่างมาตรการในการคุ้มครองช้างไทย จึงได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. .... ขึ้น

<sup>๒</sup> กองคุ้มครองพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่า กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://portal.dnp.go.th>.

<sup>๓</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๓ ตอนพิเศษ ๒๑๗ ง หน้า ๙๖ วันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๕๙.



### - สารสำคัญ

ร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. .... มีบทบัญญัติจำนวน ๗๒ มาตรา ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้<sup>๔</sup>

#### ๑. บทยกเลิกกฎหมาย (ร่างมาตรา ๓)

กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า พระพุทธศักราช ๒๔๖๔ และพระราชบัญญัติสำหรับรักษาช้างป่า (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓

#### ๒. บทนิยาม (ร่างมาตรา ๔)

กำหนดบทนิยามที่สำคัญ เช่น คำว่า “ช้าง” “ช้างสำคัญ” “ช้างสีปลาด” “ช้างเนียม” “ช้างต้น” “ซากของช้าง” “ผลิตภัณฑ์ช้าง” “ปางช้าง” “ประกอบกิจการช้าง” “ควาญช้าง” “เครื่องหมายประจำตัวช้าง” “เครื่องหมายประจำซากของช้าง” “สมุดประจำตัวช้าง” “การทารุณกรรม” “การจัดสวัสดิภาพ” “เจ้าของ” และคำว่า “ค้ำ”

#### ๓. หมวด ๑ ช้างสำคัญ ช้างสีปลาด ช้างเนียม (ร่างมาตรา ๖)

กำหนดให้ผู้ใดมีช้างสำคัญ หรือช้างสีปลาด หรือช้างเนียม โดยเหตุที่จับได้ หรือโดยแม่ช้างของตนตกออกมา หรือโดยเหตุอื่นอย่างหนึ่งอย่างใด ให้ช้างนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และต้องนำขึ้นทูลถวายแด่พระมหากษัตริย์ และจะได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานบำเหน็จให้ตามสมควร

#### ๔. หมวด ๒ คณะกรรมการช้างแห่งชาติ (ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๑๒)

๔.๑ กำหนดให้มี “คณะกรรมการช้างแห่งชาติ” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เป็นประธานกรรมการ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อธิบดีกรมสารนิเทศ อธิบดีกรมการท่องเที่ยว ผู้อำนวยการองค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย ผู้อำนวยการองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ผู้บัญชาการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๖ คน เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมปศุสัตว์ เป็นกรรมการและเลขานุการ (ร่างมาตรา ๗)

<sup>๔</sup> ระบบกลางทางกฎหมาย, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://law.go.th>.



๔.๒ กำหนดให้คณะกรรมการช้างแห่งชาติมีหน้าที่และอำนาจที่สำคัญ เช่น กำหนดแผน มาตรการ และแนวทางในการคุ้มครองและอนุรักษ์ช้าง เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการออกกฎหมายลำดับรองตามพระราชบัญญัตินี้ ประเมินผลการปฏิบัติการตามนโยบายและแผน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาคู่สมรรถที่เกิดจากการปฏิบัติการตามนโยบายและแผน และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนด หรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย (ร่างมาตรา ๑๐)

## ๕. หมวด ๓ การแจ้งและการขึ้นทะเบียน (ร่างมาตรา ๑๓ ถึงร่างมาตรา ๒๒)

### ส่วนที่ ๑ การแจ้งและการขึ้นทะเบียนช้าง และควาญช้าง

๕.๑ กำหนดให้เจ้าของช้างแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ช้างตกกลูก และเมื่อมีการแจ้งแล้ว ให้นายทะเบียนตรวจสอบหรือสอบสวนว่าเจ้าของได้มาโดยถูกต้องและสุจริต จากนั้นให้ออกสมุดประจำตัวช้าง พร้อมทำเครื่องหมายประจำตัวช้าง โดยให้เจ้าของสัตว์เป็นผู้รับผิดชอบราคาในการจัดหาเครื่องหมายประจำตัวช้าง และต้องเลี้ยงดูช้างตามข้อกำหนดว่าด้วยการเลี้ยงดูช้างตามที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓)

๕.๒ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำช้างซึ่งเป็นสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า มาแจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อให้ได้สมุดประจำตัวช้าง มีการทำเครื่องหมายประจำตัวช้าง และการขึ้นทะเบียนช้าง (ร่างมาตรา ๑๔)

๕.๓ กำหนดให้เจ้าของช้างหรือควาญช้างแจ้งการตายต่อนายทะเบียน สัตวแพทย์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๒ ชั่วโมงนับตั้งแต่เมื่อช้างตาย เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ ให้มาแจ้งภายใน ๗ วันนับแต่เหตุนั้นสิ้นสุดลง โดยการจัดการกับช้างที่ตาย ให้สัตวแพทย์มีคำสั่งให้เจ้าของช้างจัดการฝัง กลบ เเผา โดยไม่ให้มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและประชาชนบริเวณใกล้เคียง และในกรณีเจ้าของซากของช้างประสงค์จะนำซากของช้างไปใช้ประโยชน์ ให้เจ้าของซากของช้างแจ้งต่อนายทะเบียน เพื่อให้มีการออกเอกสารครอบครอง และทำเครื่องหมายประจำซากของช้าง (ร่างมาตรา ๑๕)

๕.๔ ในกรณีช้างหายไปด้วยเหตุใด ๆ ก็ตาม ให้เจ้าของหรือตัวแทนแจ้งต่อนายทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ทราบเหตุ ภายหลังเมื่อได้ช้างมา ให้แจ้งต่อนายทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันได้คืน ในกรณีที่ไม่ได้ช้างคืน ให้เจ้าของส่งสมุดประจำตัวช้างคืนแก่นายทะเบียนภายใน ๓๐ วัน (ร่างมาตรา ๑๖)

๕.๕ กำหนดห้ามมิให้เจ้าของช้าง ปลอมช้างคืนสู่ธรรมชาติ เว้นแต่ได้แจ้งให้นายทะเบียนทราบและปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๗)

๕.๖ กำหนดให้ผู้ใดประสงค์ทำหน้าที่ควาญช้าง ให้แจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อทำการขึ้นทะเบียน ในกรณีที่ผู้ขึ้นทะเบียนควาญช้างไม่ประสงค์จะทำหน้าที่ควาญช้างต่อไป ให้แจ้งต่อนายทะเบียนเพื่อยกเลิกการขึ้นทะเบียน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๘)

๕.๗ กำหนดให้เจ้าของช้าง และควาญช้าง ต้องควบคุมดูแลช้างตกมันมิให้ช้างตกมันไปทำอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้อื่น เว้นแต่เป็นเหตุสุดวิสัย (ร่างมาตรา ๑๙)



## ส่วนที่ ๒ การแจ้งและการขึ้นทะเบียน ชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง

๕.๘ กำหนดให้ผู้ใดมีไว้ในครอบครองซึ่งชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง ให้มาแจ้งการครอบครองพร้อมเอกสารการได้มาต่อนายทะเบียน ภายหลังจากได้รับแจ้งการครอบครองให้นายทะเบียน ออกเอกสารการครอบครองให้แก่ผู้แจ้งการครอบครองไว้เป็นหลักฐาน และทำเครื่องหมายประจำชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ตรวจพบ หรือมีเหตุอันควรสงสัยในภายหลังจากที่ได้รับแจ้งการครอบครองว่าชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้างได้มาโดยไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ นายทะเบียนอาจมีคำสั่งให้ผู้ครอบครองนำเอกสารหรือหลักฐานมาพิสูจน์ได้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้างในความครอบครองได้มาอย่างถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้างนั้นตกเป็นของแผ่นดิน และให้ส่งมอบให้แก่กรมปศุสัตว์ภายใน ๓๐ วันนับจากวันที่ได้รับหนังสือแจ้งคำสั่งจากนายทะเบียน ทั้งนี้ ในกรณีที่เจ้าของหรือผู้ครอบครอง ไม่เห็นด้วยกับคำสั่งของนายทะเบียน ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใน ๑๕ วันนับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๐)

๕.๙ กำหนดให้ผู้ซึ่งครอบครองชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง ที่ประสงค์จะโอนการครอบครอง เปลี่ยนแปลงสถานที่ครอบครอง แปรสภาพ หรือเปลี่ยนรูปร่างชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้างที่อยู่ในความครอบครอง ต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อนายทะเบียนก่อนวันที่จะมีการดำเนินการดังกล่าว เว้นแต่มีเหตุจำเป็น ให้มาแจ้งภายใน ๗ วันนับแต่เหตุนั้นสิ้นสุดลง (ร่างมาตรา ๒๑)

ทั้งนี้ ความในข้อ ๕.๘ ข้อ ๕.๙ และข้อ ๖.๙ มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ครอบครองชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง ตามกฎหมายว่าด้วยงาช้าง และชากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้างตามลักษณะหรือขนาดที่อธิบดีกรมปศุสัตว์ประกาศกำหนด

**๖. หมวด ๔ การขออนุญาต การออกใบอนุญาต และหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต**  
(ร่างมาตรา ๒๓ ถึงร่างมาตรา ๓๘)

๖.๑ กำหนดให้ผู้ใดจะประกอบกิจการช้าง ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อผู้อนุญาต และผู้ได้รับใบอนุญาตต้องแสดงใบอนุญาตหรือใบแทนใบอนุญาตไว้ในที่เปิดเผย ณ ที่ตั้งของผู้ได้รับใบอนุญาต โดยใบอนุญาตให้มียอายุ ๓ ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้อนุญาตไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตหรือผู้ขอต่ออายุใบอนุญาต มีสิทธิอุทธรณ์เป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งการไม่ออกใบอนุญาต หรือไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาต คำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๓ ถึงร่างมาตรา ๒๖)

๖.๒ ในกรณีที่ใบอนุญาตประกอบกิจการช้างชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายในสาระสำคัญ ให้ผู้รับใบอนุญาตแจ้งต่อผู้อนุญาต และยื่นคำขอรับใบแทนใบอนุญาตภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้ทราบการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลายดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๗)



๖.๓ กำหนดให้การเปลี่ยนแปลงชื่อในใบอนุญาตประกอบกิจการช้างที่ได้รับอนุญาตแล้ว การย้ายสถานที่ประกอบกิจการช้างไปตั้ง ณ ที่อื่น นอกจากที่ที่ระบุไว้ในใบอนุญาต รวมทั้งการโอนใบอนุญาตประกอบกิจการช้างให้แก่บุคคลอื่น จะกระทำมิได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากผู้อนุญาต (ร่างมาตรา ๒๘ ถึงร่างมาตรา ๓๐)

๖.๔ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตตาย และทายาทหรือผู้ที่ได้รับความยินยอมจากทายาท แสดงความจำนงต่ออธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีกรมปศุสัตว์มอบหมายภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ผู้รับใบอนุญาตตาย เพื่อขอประกอบกิจการช้างที่ผู้ตายได้รับอนุญาตต่อไป เมื่อได้รับอนุญาตแล้ว ให้ผู้แสดงความจำนงดังกล่าวประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าใบอนุญาตนั้นสิ้นอายุ และให้ถือว่าผู้แสดงความจำนงเป็นผู้รับอนุญาตนับแต่วันที่ผู้รับอนุญาตตาย (ร่างมาตรา ๓๑)

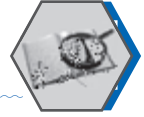
๖.๕ กำหนดให้ผู้รับอนุญาตผู้ใดประสงค์จะเลิกประกอบกิจการช้าง ต้องแจ้งเป็นหนังสือ และจัดทำรายงานที่จะปฏิบัติเกี่ยวกับช้างส่งให้ผู้อนุญาตทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน เมื่อได้รับแจ้ง ผู้อนุญาตจะสั่งให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติตามวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งก่อนเลิกกิจการก็ได้ (ร่างมาตรา ๓๒)

๖.๖ กำหนดให้ผู้ใดทำนิติกรรม หรือโอนกรรมสิทธิ์ช้างให้แก่ผู้อื่น ต้องแจ้งแก่นายทะเบียน เพื่อทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ทำนิติกรรม หรือโอนกรรมสิทธิ์ และผู้ใดจะนำช้างไปยังจังหวัดอื่น ต้องแจ้งต่อนายทะเบียน (ร่างมาตรา ๓๓ และร่างมาตรา ๓๔)

๖.๗ กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะนำเข้า หรือนำผ่านราชอาณาจักรซึ่งช้าง ซากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ช้าง ต้องได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ เว้นแต่มีกฎหมายอื่นกำหนดไว้โดยเฉพาะ (ร่างมาตรา ๓๕)

๖.๘ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดส่งออกนอกราชอาณาจักรซึ่งช้าง ซากของช้าง หรือ ผลิตภัณฑ์ช้าง เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมปศุสัตว์ โดยการอนุญาตให้ส่งออกดังกล่าว ให้กระทำมิได้ เฉพาะเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัย เพื่อการคุ้มครองช้าง การอนุรักษ์ช้าง หรือเพื่อความปลอดภัย ของประชาชน ที่กระทำโดยทางราชการ หรือเพื่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศซึ่งกระทำโดยรัฐบาล ทั้งนี้ การอนุญาตให้ผู้ใดซึ่งมิใช่ราชการหรือรัฐบาลส่งออก ให้กระทำมิได้เฉพาะกรณีเป็นการส่งออกจัดการ





แสดงนิทรรศการ หรือเพื่อการเผยแพร่ประเทศไทยเป็นการชั่วคราว ได้คราวละ ๕ ปี ขยายระยะเวลาได้คราวละ ๕ ปี แต่รวมระยะเวลาทั้งสิ้นได้ไม่เกิน ๑๕ ปี โดยผู้รับอนุญาตต้องจัดวางหลักประกันการนำกลับเข้ามาในราชอาณาจักรตามระยะเวลาที่ได้รับอนุญาตในอัตราไม่น้อยกว่าราคาประเมินไว้กับกรมปศุสัตว์ (ร่างมาตรา ๓๖)

๖.๙ กำหนดให้ผู้ใดประสงค์จะค้าซากของช้าง และผลิตภัณฑ์ช้าง ให้ยื่นคำขออนุญาตต่อนายทะเบียน (ร่างมาตรา ๓๗)

๖.๑๐ กำหนดให้ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากใบอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ เงินค่าปรับจากการเปรียบเทียบและตามคำพิพากษาของศาล และจากการริบหลักประกันตามข้อ ๖.๘ ให้หักไว้เป็นค่าดำเนินการให้ความช่วยเหลือช้างเป็นจำนวนไม่เกินร้อยละ ๕๐ ของเงินค่าธรรมเนียมดังกล่าว ส่วนที่เหลือให้นำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๓๘)

### ๗. หมวด ๕ การพักใช้ และเพิกถอนใบอนุญาต (ร่างมาตรา ๓๙ ถึงร่างมาตรา ๔๕)

๗.๑ เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตปฏิบัติการไม่ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับอนุญาตปฏิบัติการให้ถูกต้องภายในเวลาที่เห็นสมควรได้ แต่ทั้งนี้ ไม่ลบล้างความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓๙)

๗.๒ กำหนดให้อธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการช้าง เมื่อปรากฏว่าผู้รับอนุญาตไม่ปฏิบัติการตามที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มีคำสั่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติการให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัตินี้ หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ ติดต่อกันตั้งแต่ ๒ ครั้งขึ้นไป หรือต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ในกรณีที่ผู้รับอนุญาตฝ่าฝืนคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตดังกล่าว ให้อธิบดีกรมปศุสัตว์มีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้รับอนุญาตนั้นได้ ทั้งนี้ ผู้รับอนุญาตมีสิทธิอุทธรณ์คำสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาตเป็นหนังสือต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง โดยคำวินิจฉัยของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๔๐ ร่างมาตรา ๔๑ และร่างมาตรา ๔๕)

๗.๓ กำหนดห้ามมิให้ผู้ถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตประกอบกิจการช้าง หรือที่ถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาต ประกอบกิจการช้างนับแต่วันที่ทราบคำสั่ง และผู้ใดถูกเพิกถอนใบอนุญาตแล้วจะขอรับใบอนุญาตใหม่อีกไม่ได้จนกว่าจะพ้นกำหนด ๑ ปีนับแต่วันที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาต (ร่างมาตรา ๔๓ และร่างมาตรา ๔๔)

๘. หมวด ๖ การป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพช้าง (ร่างมาตรา ๔๖ ถึงร่างมาตรา ๕๐)

### ส่วนที่ ๑ การป้องกันการทารุณกรรมช้าง

๘.๑ กำหนดห้ามมิให้กระทำการทารุณกรรมช้างโดยไม่มีเหตุอันสมควร (ร่างมาตรา ๔๖)

๘.๒ กำหนดให้การกระทำดังต่อไปนี้ ไม่ถือว่าเป็นการทารุณกรรมช้าง

(๑) มีความจำเป็นเพื่อให้ตนเองหรือผู้อื่นพ้นจากอันตราย หรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดจากทรัพย์สินของตนเองหรือผู้อื่น ทั้งนี้ ต้องเป็นการพอสมควรแก่เหตุ



(๒) การตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดรักษาซึ่งกระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์ หรือผู้ซึ่งได้รับยกเว้นให้กระทำได้โดยไม่ต้องขึ้นทะเบียน และได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสัตวแพทย์จากสัตวแพทย์สมาคมกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพการสัตวแพทย์

(๓) การกระทำอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดให้สามารถกระทำได้เป็นการเฉพาะ

(๔) การกระทำอื่นใดที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการช้างแห่งชาติ (ร่างมาตรา ๔๗)

## ส่วนที่ ๒ การจัดสวัสดิภาพช้าง

๘.๓ กำหนดให้เจ้าของปางช้างและเจ้าของช้าง ต้องจัดสวัสดิภาพให้แก่ช้างให้เหมาะสม และห้ามมิให้ผู้ใดนำช้าง ละทิ้งช้าง หรือปล่อยช้างไปในที่สาธารณะหรือเดินทางบนทางหลวง หรือกระทำอื่นใด ในลักษณะที่อาจทำให้ช้างก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินของผู้อื่น หรือโดยประการที่ทำให้ช้างเจ็บป่วย หรือขาดแคลนอาหาร เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัย หรือได้ใช้ความระมัดระวังแล้ว หรือเพราะช้างนั้นมีอาการอันตราย รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดนำช้างออกเร่ร่อนในที่สาธารณะ หรือท้องถนน เพื่อแสวงหาประโยชน์ (ร่างมาตรา ๔๘ ถึงร่างมาตรา ๕๐)

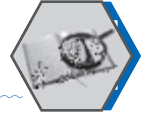
### ๙. หมวด ๗ พนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๕๑ ถึงร่างมาตรา ๕๔)

กำหนดให้การปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายอาญา และเป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา โดยมีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในอาคาร หรือสถานที่อื่นใด ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อตรวจค้น ยึด หรืออายัดช้าง ชากของช้าง หรือผลิตภัณฑ์ช้าง ที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือจับกุมผู้กระทำความผิด โดยไม่ต้องมีหมายค้น ในกรณีเมื่อปรากฏความผิดซึ่งหน้ากำลังกระทำในอาคารหรือสถานที่นั้น หรือเมื่อบุคคลที่ได้กระทำความผิดซึ่งหน้า ขณะที่ถูกไล่จับหนีเข้าไป หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าได้เข้าไปซุกซ่อนตัวอยู่ในอาคาร หรือสถานที่นั้น หรือเมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าช้าง หรือชากของช้างที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้ซ่อนหรืออยู่ในอาคารหรือสถานที่นั้น หรือเมื่อผู้จะต้องถูกจับ เป็นเจ้าของอาคารหรือสถานที่ และการจับนั้นมิหมายจับหรือจับได้โดยไม่ต้องมีหมายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๒) สั่งให้เจ้าของหรือผู้ควบคุมยานพาหนะให้หยุด หรือจอด เพื่อตรวจหรือควบคุม ให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเพื่อตรวจค้นยานพาหนะ ในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) จับกุมผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้โดยไม่ต้องมีหมายจับ เมื่อปรากฏว่า มีการกระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีเหตุอื่นที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาบัญญัติไว้ เพื่อส่งพนักงานสอบสวนดำเนินการต่อไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา ๕๑)



## ๑๐. หมวด ๘ บทกำหนดโทษ (ร่างมาตรา ๕๕ ถึงร่างมาตรา ๖๕)

กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัตินี้

### ๑๑. บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๖๖ ถึงร่างมาตรา ๗๒)

๑๑.๑ กำหนดให้ผู้ประกอบการข้าง ซากของข้าง มีไว้ในครอบครองซึ่งผลิตภัณฑ์จากข้าง ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ แจ้งการครอบครองต่อนายทะเบียนภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๖๖)

๑๑.๒ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการข้างอยู่ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่ออธิบดีกรมปศุสัตว์หรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย พร้อมแจ้งข้อมูลตามที่กำหนด (ร่างมาตรา ๖๗)

๑๑.๓ กำหนดให้ผู้ประกอบกิจการค้าซากของข้าง หรือผลิตภัณฑ์ข้าง อยู่ก่อนหรือในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ยื่นคำขออนุญาตต่ออธิบดีกรมปศุสัตว์ภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อได้ยื่นคำขออนุญาตแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่าจะได้รับการแจ้งไม่อนุญาต (ร่างมาตรา ๖๘)

๑๑.๔ ในกรณีที่มีการปล่อยข้างคืนสู่ธรรมชาติก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ข้างนั้นรวมถึงข้างที่เกิดจากการสืบพันธุ์ของข้างดังกล่าวเป็นสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า และให้เจ้าของข้างหรือผู้ปล่อยข้างแจ้งต่อนายทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ให้นายทะเบียนตามกฎหมายว่าด้วยสัตว์พาหนะยกเลิกตัวรูปพรรณข้างนั้นทันที (ร่างมาตรา ๗๐)

ทั้งนี้ ความในข้อ ๑๑.๑. และข้อ ๑๑.๓ มีให้ใช้บังคับแก่ผู้ประกอบการซากของข้าง และผลิตภัณฑ์ข้าง ตามกฎหมายว่าด้วยข้าง และซากของข้าง และผลิตภัณฑ์ข้าง ตามลักษณะหรือขนาดที่อธิบดีกรมปศุสัตว์กำหนด (ร่างมาตรา ๖๙)

### ๑๒. อัตราค่าธรรมเนียม

กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการดำเนินการต่าง ๆ ตามอัตราค่าธรรมเนียมแนบท้ายพระราชบัญญัตินี้

## ๓. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

“ข้าง” ถือเป็นสัตว์ประจำชาติไทย และคณะกรรมการเอกลักษณ์ของชาติได้กำหนดให้วันที่ ๑๓ มกราคมของทุกปีเป็น “วันข้างไทย” เพื่อให้คนไทยร่วมกันรำลึกและตระหนักถึงความสำคัญของข้าง และพร้อมใจกันอนุรักษ์ข้างให้คงอยู่ตลอดไป<sup>๔</sup> นอกจากนี้ ในด้านเศรษฐกิจ ข้างไทยยังมีส่วนสำคัญต่อธุรกิจท่องเที่ยวซึ่งทำรายได้เข้าประเทศอย่างมหาศาล ด้วยความสำคัญของข้างไทยดังกล่าวจึงมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้างไทยขึ้นจำนวนหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช ๒๔๘๒ พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ พระราชบัญญัติข้าง พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒

<sup>๔</sup> ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๕ ตอนที่ ๔๙ ง หน้า ๑ วันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๑.



อย่างไรก็ดี ปัจจุบันประเทศไทยยังคงประสบกับปัญหาการลักลอบนำช้างป่ามาสวมสิทธิเป็นช้างบ้าน ปัญหาสวัสดิภาพของช้าง และปัญหาการลักลอบค้าซากของช้างและผลิตภัณฑ์จากช้าง โดยผิดกฎหมาย เนื่องจากยังมีบทบัญญัติบางประการที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และกฎหมายแต่ละฉบับอยู่ในการกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐต่างหน่วยงานกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายเพื่อคุ้มครองช้างขาดการบูรณาการร่วมกันอย่างเหมาะสม ตัวอย่างเช่น

- พระราชบัญญัติสัตว์พาหนะ พุทธศักราช ๒๔๘๒ เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลานาน มีหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองกรรมสิทธิ์และป้องกันการลักสัตว์พาหนะ โดยกำหนดให้มีการจดทะเบียนสัตว์พาหนะ ได้แก่ ช้าง ม้า โค กระบือ ล่อ และลา ไว้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบและมีการออกตัวรูปพรรณประจำตัวสัตว์ให้เจ้าของยึดถือไว้เพื่อเป็นการแสดงกรรมสิทธิ์ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

- พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญเพื่อคุ้มครองสัตว์ไม่ให้ถูกกระทำการทารุณกรรม และให้เจ้าของสัตว์ต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสมกับประเภทและชนิดของสัตว์ เพื่อให้สัตว์ได้รับการคุ้มครองตามธรรมชาติของสัตว์อย่างเหมาะสม โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

- พระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. ๒๕๕๘ เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญเพื่อควบคุมการค้าและการครอบครองช้างหรือผลิตภัณฑ์ที่ทำจากงาช้าง เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีของอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดพันธุ์สัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามในฐานะประเทศสมาชิก โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย

- พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นกฎหมายที่มีหลักการสำคัญเพื่อการสงวน อนุรักษ์ คุ้มครอง ดูแลรักษา และฟื้นฟู สัตว์ป่าและแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันทั้งช้างเอเชียและช้างแอฟริกาต่างเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ ที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๖๗ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ “ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าสงวน พ.ศ. ....” มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้วาฬสีน้ำเงินและนกชนหินหรือนกหินเป็นสัตว์ป่าสงวนเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ และ “ร่างกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ....” มีสาระสำคัญเป็นการปรับปรุงชนิดสัตว์ป่าคุ้มครองตามบัญชีท้ายกฎกระทรวงกำหนดให้สัตว์ป่าบางชนิดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครอง พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องและเป็นไปตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๖๒ รวม ๒ ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างกฎกระทรวงดังกล่าวมีผลใช้บังคับไปพร้อมกัน, สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://resolution.soc.go.th>.



นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ อันเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการส่งออกช้างที่เป็นสัตว์พาหนะ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงพาณิชย์ด้วย

จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่ครอบคลุมเรื่องการปกป้อง คุ่มครอง และอนุรักษ์ ช้างเลี้ยงหรือช้างบ้านโดยเฉพาะ แต่ต้องอาศัยบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเป็นมาตรการ คุ่มครองช้าง ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพไม่เพียงพอ และขาดการบูรณาการร่วมกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งยังเป็นการสร้างภาระให้แก่ประชาชนในการปฏิบัติตามกฎหมายหลายฉบับ ดังนั้น จึงมีการร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. .... ขึ้น เพื่อปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องและแก้ไขปัญหาดังกล่าว

## ๔. บทสรุป

“ช้าง” เป็นสัตว์คู่บ้านคู่เมืองมาช้านานจนถึงเป็นสัตว์ประจำชาติ ซึ่งปัจจุบัน แม้ว่าบทบาทของช้างเลี้ยงหรือช้างบ้านจะแตกต่างจากในอดีตที่เคยเป็นสัตว์พาหนะ โดยกลายมาเป็นส่วนสำคัญของธุรกิจท่องเที่ยว และช้างป่ายังเป็นปัญหาของเกษตรกรเพราะมีการบุกรุกพื้นที่เพาะปลูกก็ตาม แต่คนไทยก็ยังคงผูกพันและตระหนักถึงความสำคัญในการคุ้มครองช้างให้อยู่คู่กับเมืองไทย

โดยวิธีการคุ้มครองช้างนั้นเราทุกคนสามารถกระทำได้ ด้วยการเริ่มต้นรักษาป่าไม้ เพื่อให้ช้างได้มีที่อยู่อาศัยและเป็นแหล่งอาหารตามธรรมชาติ **ไม่อดหนุนผลิตภัณฑ์จากช้าง** ไม่ว่าจะเป็นของที่ระลึกหรือเครื่องรางนำโชค **และไม่อดหนุนซื้ออาหารช้างหรือของที่ระลึกจากบุคคลที่นำช้างมาเร่ร่อน** รวมทั้งช่วยเหลืออุปถัมภ์ช้างตามหน่วยงานภาครัฐหรือองค์กรเอกชนที่จัดตั้งขึ้นเพื่ออนุรักษ์ช้าง ตลอดจนช่วยกันผลักดัน “ร่างพระราชบัญญัติช้าง พ.ศ. ....” ให้มีผลบังคับใช้เพื่อคุ้มครองและอนุรักษ์ช้างเลี้ยงหรือช้างบ้านให้คงอยู่อย่างยั่งยืนต่อไป



# คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในวงงานรัฐสภา)

Parliamentary Official Positions



Speaker of the House of Representatives

ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## บทบาทการพัฒนากฎหมายของ **UNCITRAL** เพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ตอนที่ ๒

(ต่อจากตอนที่แล้ว)

คณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ (The United Nations Commission on International Trade Law) หรือที่รู้จักในนามย่อว่า “UNCITRAL” มีภารกิจหลักในการพัฒนาและประสานกฎหมาย ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ UNCITRAL จึงมีศักยภาพในการพัฒนาความร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศซึ่งอาศัยกลไกการศึกษาและพัฒนากฎหมายการค้าระหว่างประเทศจากการศึกษาพบว่ามีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาคมระหว่างประเทศในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยการปรับปรุงเครื่องมือทางกฎหมายเอกชนที่มีอยู่เดิม และพัฒนากลไกทางกฎหมายใหม่ ๆ อยู่เสมอ

ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ ได้จัดให้มีการระดมความคิดเห็นในประเด็นดังกล่าว โดยจัดการสัมมนาทางวิชาการเรื่อง “การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ” (UNCITRAL Colloquium on Climate Change and the Law of International Trade) ขึ้นระหว่างวันที่ ๑๒ ถึงวันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๖๖ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิจารณาประเด็นต่าง ๆ ที่กฎหมายการค้าระหว่างประเทศสามารถสนับสนุนการบรรลุเป้าหมายการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ อีกทั้งยังมุ่งศึกษาขอบเขตและคุณค่าของการประสานงานในประเด็นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนความจำเป็นในการกำหนดแนวทางปฏิบัติระหว่างประเทศสำหรับองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ องค์กรฝ่ายบริหาร องค์กรฝ่ายตุลาการ และองค์กร



ระงับข้อพิพาทอื่น ๆ การสัมมนาครั้งนี้ ประกอบด้วยผู้แทนจากองค์กรระหว่างประเทศระดับรัฐบาล และองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ รวมถึงตัวแทนจากภาคอุตสาหกรรม ภาคธุรกิจ ภาคการศึกษา และภาคเอกชนจากทุกภูมิภาคทั่วโลก<sup>๑</sup> โดยมีประเด็นที่ควรพิจารณาเป็นพิเศษ ๒ ประการ ได้แก่<sup>๒</sup>

(๑) บทบาทในอนาคตของ UNCITRAL ในฐานะหน่วยงานย่อยของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ และเวทีประชาคมระหว่างประเทศที่ส่งเสริมกฎหมายการค้าระหว่างประเทศให้ทันสมัย

(๒) วิธีการที่เครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่ของ UNCITRAL ในด้านต่าง ๆ เช่น กฎหมายสัญญา พาณิชยอิเล็กทรอนิกส์ การล้มละลาย ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ การร่วมลงทุน ระหว่างภาครัฐและเอกชน และการระงับข้อพิพาท จะสามารถนำมาประยุกต์ใช้เพื่อสนับสนุน การดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นเกี่ยวกับการซื้อขาย การปล่อยก๊าซเรือนกระจก การเงินที่ยั่งยืน ความรับผิดชอบต่อสังคมขององค์กร การทำให้ห่วงโซ่อุปทาน เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสภาพภูมิอากาศ

ในการประชุมสมัยที่ ๕๖ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๖ คณะกรรมาธิการ UNCITRAL ได้พิจารณา และรับฟังรายงานเกี่ยวกับผลการสัมมนาทางวิชาการว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และกฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และได้สนับสนุนแนวความคิดสำคัญ ได้แก่ การดำเนินการศึกษาด้านเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ (Voluntary Carbon Credits) ซึ่งเป็นกลไกทางการเงินและการตลาด ที่ได้รับการพัฒนาขึ้นเพื่อสนับสนุนการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกนอกเหนือจากข้อกำหนดทางกฎหมาย หรือข้อบังคับ<sup>๓</sup> ภายใต้ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ (Voluntary Carbon Market) ที่มีลักษณะ เป็นเวทีสำหรับการซื้อขายเครดิตคาร์บอนระหว่างผู้ซื้อและผู้ขายที่เข้าร่วมด้วยความสมัครใจ เพื่อสร้าง แรงจูงใจทางเศรษฐกิจสำหรับกิจกรรมที่ลดหรือกำจัดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในพื้นที่ซึ่งไม่อยู่ภายใต้ระบบการควบคุมการปล่อยก๊าซเรือนกระจกภาคบังคับ<sup>๔</sup>

มาตรฐานสำคัญในตลาดเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ ได้แก่ Verified Carbon Standard (VCS) Gold Standard และ Climate Action Reserve ซึ่งล้วนมีข้อกำหนดและกระบวนการรับรองที่แตกต่างกัน เพื่อรับประกันคุณภาพและความน่าเชื่อถือของเครดิตคาร์บอน อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเครดิตคาร์บอน ภาคสมัครใจจะมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก แต่ยังคงปรากฏข้อถกเถียง เกี่ยวกับประสิทธิภาพและความเหมาะสมของกลไกนี้ รวมถึงความซับซ้อนในการตรวจวัดและตรวจสอบ ค่าการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่แท้จริง ความเสี่ยงของการนับซ้ำและผลกระทบต่อชุมชนท้องถิ่น ในพื้นที่โครงการ<sup>๕</sup>

<sup>๑</sup> United Nations Commission on International Trade Law, “Climate Change Colloquium” <https://uncitral.un.org/en/climatechangecolloquium> accessed 17 August 2024.

<sup>๒</sup> Ibid.

<sup>๓</sup> United Nations Commission on International Trade Law, “UNCITRAL/UNIDROIT Study on the Legal Nature of Verified Carbon Credits Issued by Independent Carbon Standard Setters” (Fifty-seventh session, New York, 24 June–12 July 2024) UN Doc A/CN.9/1118 <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/v24/017/18/pdf/v2401718.pdf> accessed 17 August 2024. pp.3-4.

<sup>๔</sup> โปรดดูเพิ่มเติม Ecosystem Marketplace, Voluntary Carbon Markets Insights: 2018 Outlook and First-Quarter Trends (Forest Trends 2018) [https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/09/VCM-Q1-Report\\_Full-Version-2.pdf](https://www.forest-trends.org/wp-content/uploads/2018/09/VCM-Q1-Report_Full-Version-2.pdf) accessed 17 August 2024.

<sup>๕</sup> โปรดดูเพิ่มเติม Merger E and Pistorius T, “Effectiveness and Legitimacy of Forest Carbon Standards in the OTC Voluntary Carbon Market” (2011) 6 Carbon Balance and Management 4 <https://doi.org/10.1186/1750-0680-6-4> accessed 17 August 2024.



ทั้งนี้ การดำเนินการศึกษาด้านเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ (Voluntary Carbon Credits) ของ UNCITRAL มุ่งเน้นการวิเคราะห์ประเด็นมากกว่าการกำหนดแนวทางแก้ไขเพื่อหลีกเลี่ยงความซ้ำซ้อนกับงานขององค์กรอื่น โดย UNCITRAL ได้มอบหมายให้สำนักเลขาธิการปรึกษาหารือกับรัฐสมาชิกของสหประชาชาติ เพื่อพัฒนาการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับกฎหมายการค้าระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ โดยให้พิจารณาผลการดำเนินงานจากเวทีอื่น ๆ รวมถึงสำนักงาน UNFCCC<sup>๖</sup> และให้ดำเนินการร่วมกับองค์กรที่เกี่ยวข้องสำหรับการดำเนินงานตามมติดังกล่าว และได้จัดการประชุมร่วมระหว่างคณะผู้เชี่ยวชาญของ UNCITRAL และสถาบันระหว่างประเทศเพื่อสร้างเอกภาพให้แก่กฎหมายเอกชน (The International Institute for the Unification of Private Law หรือ UNIDROIT)<sup>๗</sup> ซึ่งองค์กรทั้ง ๒ ได้ร่วมกันจัดทำรายงานผลการศึกษา เรื่อง “UNCITRAL/UNIDROIT Study on the Legal Nature of Verified Carbon Credits Issued by Independent Carbon Standard Setters”<sup>๘</sup> โดยปรากฏผลการศึกษาน่าสนใจเกี่ยวกับประเด็นการบังคับใช้กฎหมายในหัวข้อ G. Issues of applicable law จำนวน ๔ ประการ<sup>๙</sup> ดังนี้

**ประการที่ ๑** ตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจมีความซับซ้อนทางกฎหมายอย่างมาก เนื่องจากประกอบด้วยกิจกรรมและผู้มีส่วนร่วมจากเขตอำนาจศาลที่หลากหลาย ก่อให้เกิดประเด็นปัญหาด้านกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่ซับซ้อน โดยเฉพาะในเรื่อง “กฎหมายที่ใช้บังคับ” และ “เขตอำนาจศาล”

**ประการที่ ๒** ความท้าทายอันเกิดจากการที่วงจรชีวิตของเครดิตคาร์บอนที่ได้รับการตรวจสอบประกอบด้วยข้อตกลงทางกฎหมายและธุรกรรมที่ซับซ้อน ทำให้ยากต่อการใช้หลักเกณฑ์การเชื่อมโยงแบบดั้งเดิมในการกำหนดกฎหมายที่ใช้บังคับ นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาใช้ในการระดมทุนต่าง ๆ เช่น การทำให้หน่วยเป็นโทเคน (Token) และการใช้บัญชีแยกประเภทแบบกระจายศูนย์ยิ่งเพิ่มความซับซ้อนให้แก่ประเด็นทางกฎหมาย

**ประการที่ ๓** ความแตกต่างในการดำเนินงานด้านกฎหมายต่อเครดิตคาร์บอนในแต่ละเขตอำนาจศาลนำไปสู่ตลาดที่แบ่งแยกและขาดความสอดคล้องในการจำแนกลักษณะทางกฎหมายของเครดิตที่ซื้อขายได้ ซึ่งส่งผลต่อการปฏิบัติด้านงานทะเบียน กลไกสำหรับการรับรอง และการโอนเครดิตคาร์บอน

<sup>๖</sup> อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (United Nations Framework Convention on Climate Change) หรือ UNFCCC เป็นสนธิสัญญาระหว่างประเทศด้านสิ่งแวดล้อมที่รับรองในการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Earth Summit) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒ มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อรักษาระดับความเข้มข้นของก๊าซเรือนกระจกในชั้นบรรยากาศให้อยู่ในระดับที่ปลอดภัยและเพื่อป้องกันอันตรายจากการแทรกแซงของมนุษย์ที่มีต่อระบบภูมิอากาศ ปัจจุบันมีประเทศภาคีจำนวน ๑๙๘ ประเทศ (UNFCCC, “About the Secretariat” <https://unfccc.int/about-us/about-the-secretariat> accessed 17 August 2024.).

<sup>๗</sup> สถาบันระหว่างประเทศเพื่อสร้างเอกภาพให้แก่กฎหมายเอกชน (UNIDROIT) เป็นองค์กรระหว่างรัฐบาลอิสระซึ่งตั้งอยู่ที่กรุงโรม ก่อตั้งขึ้นใน ค.ศ. ๑๙๖๖ มีพันธกิจในการปรับปรุงและทำให้กฎหมายเอกชนและพาณิชย์เป็นมาตรฐานเดียวกันในระดับนานาชาติ พัฒนากฎหมายตัวอย่าง อนุสัญญา และแนวทางที่มีอิทธิพลต่อกรอบกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเน้นที่การค้าระหว่างประเทศ การเงิน และการคุ้มครองทรัพย์สินทางวัฒนธรรม (โปรดดู UNIDROIT, “About UNIDROIT” <https://www.unidroit.org/about-unidroit> accessed 17 August 2024.).

<sup>๘</sup> United Nations Commission on International Trade Law, “UNCITRAL/UNIDROIT Study on the Legal Nature of Verified Carbon Credits Issued by Independent Carbon Standard Setters” (Fifty-seventh session), pp.3-4.

<sup>๙</sup> Ibid., pp. 39-41.



**ประการที่ ๔** การระบุปัจจัยเชื่อมโยงเชิงวัฏวิสัยที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้ไปยังกฎหมายที่จะใช้บังคับสำหรับธุรกรรมต่าง ๆ ในวงจรชีวิตของเครดิตคาร์บอนที่ได้รับการตรวจสอบ จะช่วยเพิ่มความชัดเจนและความแน่นอนในตลาดคาร์บอนภาคสมัครใจ อีกทั้งยังช่วยลดความเสี่ยงของการแสวงหาผลประโยชน์จากช่องโหว่ทางกฎหมาย รวมถึงการฟอกเขียว (Greenwashing) ขององค์กรใด ๆ ที่สร้างภาพลักษณ์โดยลงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมหรือเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมอย่างสมบูรณ์แบบทั้งที่ไม่เป็นความจริง

### แนวทางการส่งเสริมการพัฒนากฎหมายของ UNCITRAL เกี่ยวกับเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ

จากผลการศึกษาดังกล่าว ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า UNCITRAL ควรพิจารณาการพัฒนาหลักเกณฑ์ด้านกฎหมายที่สามารถตอบสนองต่อความท้าทายเหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เช่น การพัฒนากฎหมายต้นแบบ (Model Laws) และแนวทางการตรากฎหมาย (Legislative Guides and Recommendations) ที่สามารถนำไปปรับใช้ในรัฐต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายให้มีความสอดคล้องกันในสังคมนานาชาติ การกำหนดขอบเขตของเขตอำนาจศาลที่ชัดเจน และการสนับสนุนการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลก นอกจากนี้ ด้วยบทบาทสำคัญของ UNCITRAL ในการเป็นเวทีสำหรับการพัฒนากฎหมายการค้าระหว่างประเทศในอันที่จะพัฒนากฎหมายและกลไกที่สามารถสนับสนุนการดำเนินการด้านการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อลดผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อมและสร้างความยั่งยืนในอนาคต

ดังนั้น UNCITRAL ย่อมสามารถศึกษาและพัฒนากฎหมายต้นแบบเกี่ยวกับการทำธุรกรรมด้านเครดิตคาร์บอนที่มีเจตนาชัดเจนในประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น การพัฒนากฎหมายที่เป็นมาตรฐานสากลสำหรับการออกและการซื้อขายเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตรวจสอบและรับรองโครงการลดก๊าซเรือนกระจก การกำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเขตอำนาจศาลที่ชัดเจน การสร้างกลไกทางกฎหมายเพื่อป้องกันการนับซ้ำและการฉ้อฉลในตลาดเครดิตคาร์บอน การพัฒนาแนวทางในการคุ้มครองสิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่อาจได้รับผลกระทบจากโครงการลดก๊าซเรือนกระจก และการสร้างระบบการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพสำหรับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครดิตคาร์บอน





## ความส่งท้าย

จากผลการพิจารณาศึกษาในเรื่องดังกล่าว UNCITRAL ในฐานะที่เป็นองค์กรที่มีหน้าที่หลายประการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนากฎหมายและการประสานความร่วมมือกับองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงอาจพัฒนาความร่วมมือเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศได้ โดยอาศัยกลไกด้านการศึกษาและพัฒนากฎหมายด้านการค้าระหว่างประเทศ ทั้งอนุสัญญา (Convention)<sup>๑๐</sup> กฎหมายต้นแบบ (Model Laws) สำหรับรัฐภาคีใช้เป็นต้นแบบสำหรับการตรากฎหมายภายใน<sup>๑๑</sup> และแนวทางการตรากฎหมาย (Legislative Guides and Recommendations)<sup>๑๒</sup> สำหรับประเด็นการบังคับใช้กฎหมายเรื่อง “กฎหมายที่บังคับใช้” และ “เขตอำนาจศาล” ในกรณีที่เกิดข้อพิพาทจากการสร้างและการหมุนเวียนเครดิตคาร์บอนข้ามพรมแดนได้

การดำเนินการในประเด็นเหล่านี้อาจนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือทางกฎหมายใหม่ ๆ เช่น กฎหมายต้นแบบ (Model Law) หรือแนวทางทางนิติบัญญัติ (Legislative Guide) ที่รัฐต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้ในระบบกฎหมายภายในของตน อันจะช่วยส่งเสริมความสอดคล้องและความมั่นคงแน่นอนของกฎหมายในการดำเนินการเกี่ยวกับเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจในระดับสากล นอกจากนี้ UNCITRAL อาจพิจารณาการบูรณาการประเด็นเกี่ยวกับเครดิตคาร์บอนภาคสมัครใจเข้ากับเครื่องมือทางกฎหมายที่มีอยู่แล้ว เช่น อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยสัญญาซื้อขายสินค้าระหว่างประเทศ (United Nations Convention on Contracts for the International Sale of Goods - CISG) หรือกฎหมายต้นแบบว่าด้วยการพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (UNCITRAL Model Law on Electronic Commerce) เพื่อให้เครื่องมือทางกฎหมายเหล่านี้สามารถรองรับธุรกรรมที่เกี่ยวข้องกับเครดิตคาร์บอนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

<sup>๑๐</sup> United Nations Commission on International Trade Law, “A Guide to UNCITRAL: Basic Facts about the United Nations Commission on International Trade Law” (2013) <https://uncitral.un.org/sites/uncitral.un.org/files/media-documents/uncitral/en/12-57491-guide-to-uncitral-e.pdf>, accessed 29 May 2024, p. 13.

<sup>๑๑</sup> Ibid., pp. 14 - 15.

<sup>๑๒</sup> Ibid., p. 17.



# คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในวงงานรัฐสภา)

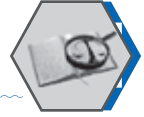
Parliamentary Official Positions



First Deputy-Speaker of the House  
of Representatives

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่หนึ่ง

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายอภิวัฒน์ สุดสา  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย ตามหลักการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยอันมี พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ตอนที่ ๔ หลักการอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญ ถาวรฉบับแรกของประเทศไทย

### บทนำ

ตามที่ข้าราชการ ทหาร พลเรือน และประชาชน ในนาม “คณะราษฎร” ได้นำความขึ้นกราบบังคมทูลพระกรุณา ขอพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อให้ราชอาณาจักรสยามได้มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้รัฐธรรมนูญเช่นเดียวกันกับนานาอารยประเทศ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมพระราชทานพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นการชั่วคราว เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎร และคณะกรรมการราษฎร ได้ดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายให้เหมาะสมแก่การเปลี่ยนแปลงการปกครองที่มีขึ้นใหม่ โดยโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้สภาผู้แทนราษฎรปรึกษาหารือกันในการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศอย่างถาวรต่อไป จากนั้น ในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑/๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๔๗๕ ที่ประชุมได้มีมติแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

โดยคณะอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้เวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประมาณ ๔ เดือน และได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร



ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕ (วิสามัญ) เมื่อวันพุธที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕<sup>๑)</sup> ในการนี้ พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ได้แถลงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาผู้แทนราษฎร และให้เวลาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการพิจารณาศึกษา ๑๐ วัน หากสมาชิกผู้ใดประสงค์จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงความในร่างรัฐธรรมนูญ ให้เสนอเป็นญัตติต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร ๓ วันก่อนถึงวันประชุม และจะมีการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญเรียงตามลำดับมาตราเป็นครั้งแรกในการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๕/๒๔๗๕ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาปรึกษาาร่างรัฐธรรมนูญอย่างละเอียดแล้ว ที่ประชุมได้ลงมติให้ความเห็นชอบ และได้นำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕ โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานคณะกรรมการราษฎร เป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักการอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในยุคเริ่มต้นภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จึงขอเสนอบทความทางวิชาการ ภายใต้หัวข้อเรื่อง “การพัฒนารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข” ตอนที่ ๔ เรื่อง “หลักการอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขตามรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย” ดังนี้

## ๑. หลักการสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕<sup>๒)</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญถาวรฉบับแรกของประเทศไทย ได้บัญญัติหลักการอันเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ดังนี้

### ๑.๑ รูปของรัฐ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑ สยามประเทศเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้

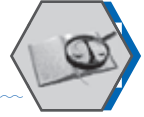
ประชาชนชาวสยามไม่ว่าเหล่ากำเนิดหรือศาสนาใด ย่อมอยู่ในความคุ้มครองแห่งรัฐธรรมนูญนี้เสมอกัน”

ความในมาตรา ๑ มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๓)</sup>

<sup>๑)</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕ (วิสามัญ) วันพุธที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4636&mid=2113](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=4636&mid=2113), หน้า ๓๔๖.

<sup>๒)</sup> ถ้อยคำที่ปรากฏในบทความฉบับนี้ เป็นการสะกดคำตามเอกสารต้นฉบับในรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งจะมีบางคำที่มีการสะกดคำแตกต่างจากหลักการสะกดคำตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานฉบับปัจจุบัน.

<sup>๓)</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๕/๒๔๗๕ วันศุกร์ที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ (ตอนเช้า), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_Report/main\\_warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4637&mid=2114](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_Report/main_warehouse_dll_x.php?aid=4637&mid=2114), หน้า ๓๗๑.



ความในมาตรา ๑ มีจุดมุ่งหมายในการรวมคนไทยซึ่งในเวลานี้มีบางคนนึกว่าตัวเป็นไทย เรียกพวกอื่นว่าไม่ใช่ไทย ทั้งมีคนที่ถือศาสนาต่างกัน เช่นคนนี้ถือศาสนาหนึ่ง อีกคนหนึ่งถือศาสนาหนึ่ง คิดแตกพวกกันว่าต่างศาสนากัน ซึ่งความรู้สึกเช่นนี้เป็นของไม่พึงปรารถนา เมืองเราเป็นราชอาณาจักร อันมีพลเมืองน้อย ถ้าแยกหมู่เหล่าออกไปก็จะยิ่งน้อยลงไป ฉะนั้นจึงหวังที่จะรวมให้เป็นปึกแผ่นแน่นหนา อันหนึ่งอันเดียวเป็นราชอาณาจักร มีพระเจ้าแผ่นดินทรงปกครองอำนาจจำกัดโดยรัฐธรรมนูญ

## ๑.๒ อำนาจอธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒ อำนาจอธิปไตยย่อมมาจากปวงชนชาวสยาม พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นแต่โดยบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้”

ความในมาตรา ๒ มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๔</sup>

ความในมาตรา ๒ ปรากฏตามที่ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแถลงว่า ความในมาตรา ๒ หมายความว่า อำนาจอธิปไตย ซึ่งภาษาอังกฤษเรียกว่า “Sovereignty” คืออำนาจสูงสุดในทางนิติบัญญัติ ทางบริหารและทางตุลาการนั้นมาจากปวงชน มิใช่มาจากบุคคลใดบุคคลหนึ่ง มาจากชาติ คือราษฎรรวมกัน แต่อำนาจนี้ราษฎรรวมกันทุกคนจะต่างคนต่างใช้ไม่ได้ เราเอาอำนาจนั้น มารวมกันเป็นอันหนึ่ง แล้วพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้น แม้พระมหากษัตริย์ทรงใช้ก็จริง แต่ที่ท่านมิได้ทรงใช้ตามพระทัย ทรงใช้ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

## ๑.๓ พระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ องค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพสักการ ผู้ใดจะละเมิดมิได้”

ความในมาตรา ๓ มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๕</sup>

ในร่างมาตรา ๓ บัญญัติว่า “พระองค์พระมหากษัตริย์ดำรงอยู่ในฐานะอันเป็นที่เคารพ ผู้ใดจะละเมิดมิได้” หมายความว่า พระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งชาติและปวงชนทั้งปวงและดำรงอยู่ในฐานะอันพึงพ้นจากความถูกติเตียนในทางใด ๆ เพราะฉะนั้นในรัฐธรรมนูญของบ้านเมืองใดที่ปกครองโดยกษัตริย์และมีรัฐธรรมนูญ เขาก็วางหลักการไว้เช่นเดียวกันนี้ทุกแห่ง และในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น คำว่า (Sacred) ซึ่งท่านนักแปลคนหนึ่งได้แปลว่า เคารพ ก็ถูกอยู่ แต่ถ้าจะให้ถูกต้องแล้วก็ควรมีคำว่า “สักการะ” ด้วย ซึ่งอนุกรรมการได้เห็นชอบด้วยแล้ว

คำว่าผู้ใดจะละเมิดมิได้ หมายความว่า ใครจะไปละเมิดฟ้องร้องว่ากล่าวไม่ได้ ถ้าอาจจะมีการสงสัยว่าถ้าฟ้องร้องท่านไม่ได้แล้วจะทำอย่างไรเมื่อมีใครได้รับความเสียหาย ประการหนึ่ง เราต้องนึกว่าที่ว่าเป็นประมุขนั้น ตามแบบเรียกว่า รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ศาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว พิจารณาตัดสินความในนามของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพราะฉะนั้น ถ้าจะพูดถึงหลักกฎหมายในบางประเทศแล้ว ฟ้องร้องท่านไม่ได้ทั้งทางอาชญาและประทุษร้าย

<sup>๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗๒ - ๓๗๓.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๗๕ - ๓๗๗.



ส่วนแบ่ง แต่มีว่าถ้าท่านต้องทรงรับผิดชอบในเรื่องเงินแล้วก็ฟ้องร้องได้ทางพระคลังข้างที่ และที่เขียน  
มานี้ไม่กะทบกระเทือนสิทธิและความเสียหายของราษฎรใด ๆ เลย จึงขอเติมคำว่า “สักการะ”  
ต่อคำว่า “เคารพ”

ในการนี้ นายสงวน ตุลารักษ์ ได้อภิปรายคำว่า “พระองค์พระมหากษัตริย์” ว่ามีความหมาย  
แคบเกินไป อยากจะขอให้ตัดคำว่า “พระ” ออก เพราะเรามีได้เคารพแต่เฉพาะพระองค์เท่านั้น  
เราเคารพถึงพระบรมรูป พระเกียรติยศ ฯลฯ อีกด้วย กรณีนี้ ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า  
ตามหลักนั้นหมายถึง person of the King คือตัวท่าน แต่ในภาษาไทยจะใช้คำว่า “พระมหากษัตริย์”  
เฉย ๆ และขอให้เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี อธิบาย

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี กล่าวว่า ถ้าความหมายอย่างที่ว่า person ที่เขียนก็ได้ความแล้ว  
แต่ถ้าจะหมายเป็น body แล้วก็จะจริงอย่างที่นายสงวนว่า จึงคิดว่าเอาคำว่า “พระ” ออกคงเหลือแต่  
“องค์พระมหากษัตริย์” ก็จะได้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๖ มาตรา ๗  
และมาตรา ๘ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของ  
สภาผู้แทนราษฎร”

“มาตรา ๗ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี”

“มาตรา ๘ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย”

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอว่า อยากจะขอ  
ให้รวมปรึกษาไปทั้ง ๓ มาตรา คือ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ เพราะความเช่นเดียวกัน  
ซึ่งบัญญัติถึงอำนาจอธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขจะทรงใช้<sup>๖</sup>

ความในมาตรา ๖ มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๗</sup>

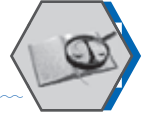
หลวงแสงนิติศาสตร์ เสนอขอแก้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” เป็น “รัฐสภา”

นายดิเรก ชัยนาม กล่าวว่า ไม่เห็นชอบตามที่หลวงแสงนิติศาสตร์ขอแก้ เพราะคำว่า  
รัฐสภานั้นเป็นคำรวมแปลว่า ปาเลียเมนต์ สภาของอังกฤษมี ๒ สภา คือสภาขุนนางและสภาราษฎร  
รวมกันเรียกเป็นรัฐสภา อเมริกามี ๒ สภา เรียกว่าสภา Senate และสภาผู้แทนราษฎรซึ่งรวมเรียก  
กันว่า Congress แต่ว่าเรามีเพียงสภาเดียวเท่านั้น จึงเห็นว่าจะเรียกว่าสภาผู้แทนราษฎรนั้นเหมาะสมแล้ว

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในคำแถลงการณ์นั้น  
คำว่า คณะกรรมการราษฎรนั้น พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทักจริง ท่านว่าไม่ถูกแบบ  
ราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ ส่วนคำว่า สภาผู้แทนราษฎร นั้นท่านทรงเห็นชอบด้วยว่าเหมาะสมแล้วแต่ลืม  
เขียนไว้ในแถลงการณ์

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๑.

<sup>๗</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๙๓ - ๓๙๕.



นายจรูญ ฌ บางช้าง กล่าวว่า ตามที่ที่มีความเห็นพ้องกับหลวงแสงนิติศาสตร์นั้น ก็หมายความว่าให้เกี่ยวกันไปในระวางสภาผู้แทนราษฎรกับคณะกรรมการราษฎร เพราะเมื่อเปลี่ยนชื่อ คณะกรรมการราษฎรไปเป็นอื่นเสียก็จะแยกกันอยู่ และเกรงว่าจะกลายเป็นสองสภาขึ้น

นายสงวน ตุลารักษ์ กล่าวว่า ที่เรียกนามว่า สภาผู้แทนราษฎรนั้นชอบแล้วไม่ควรแก้ เพราะเหตุว่าสมาชิกนั้นเป็นผู้แทนราษฎรเลือกตั้งมา เมื่อผู้ใดไม่ถือว่าเป็นผู้แทนราษฎรก็ไม่ควรเป็น สมาชิกแห่งสภา

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร<sup>๔</sup> กล่าวว่า ในมาตรา ๖ นี้คำว่า “สภาผู้แทนราษฎร” หลวงแสงนิติศาสตร์เสนอให้แก้เป็น “รัฐสภา” ที่ประชุม เห็นชอบให้คงชื่อไว้ ตามเดิมเป็นอันว่ามาตรา ๖ ไม่มีแก้ไขอย่างใดอีก นอกจากที่ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ขอตัด คำว่า “พระราช” ออก และคงอ่านว่า “พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอม ของสภาผู้แทนราษฎร”

#### ความในมาตรา ๗ มีประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๕</sup>

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ เสนอว่า อยากจะขอให้รวมปรึกษาไปทั้ง ๓ มาตรา คือ มาตรา ๖ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ เพราะความเช่นเดียวกันซึ่งบัญญัติถึงอำนาจอธิปไตย ที่พระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขจะทรงใช้ มาตรา ๖ ว่า ทรงใช้พระราชอำนาจ นิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร มาตรา ๗ ว่า ทรงใช้พระราชอำนาจบริหาร ทางคณะกรรมการราษฎร มาตรา ๘ ทรงใช้พระราชอำนาจตุลาการทางศาลที่ได้ตั้งขึ้นตามกฎหมาย และเสนอเพิ่มเติมว่า ตามร่างที่เขียนนั้นมีว่า ในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ ว่า ทรงใช้พระราชอำนาจ นิติบัญญัติ พระราชอำนาจบริหาร พระราชอำนาจตุลาการ ขอตัดคำว่า “พระราช” ออก เพราะอำนาจนี้ มิใช่ของพระองค์เอง เป็นอำนาจที่มีมาจากประชาชนชาวยุโรป

พระยาอุตมพงศ์เพ็ญสวัสดิ์ กล่าวว่า ในการที่จะตัดคำว่า “พระราช” ออกเสียจาก ๓ มาตรานั้นใครจะขอเชิญเจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีอธิบาย เพราะเหตุว่าอำนาจเมื่อเราได้ถวายไปแล้ว ก็ต้องเป็นพระราชอำนาจ เช่นถวายเสื่อก็ต้องเรียกเสื่อนั้นว่า “ฉลองพระองค์” ดังนี้ จึงเห็นว่าควรคงคำว่า “พระราช” ไว้

เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรี กล่าวว่า ในเรื่องนี้เมื่อฟังความที่ได้อภิปรายกันมากก็ชัดเจน พอแล้ว อำนาจนี้คือ อำนาจแผ่นดิน ไม่ใช่ส่วนที่ออกมาจากพระองค์ท่าน ความหมายของท่านสมาชิก ผู้หนึ่งที่จะให้คงคำว่า “พระราช” ไว้ซึ่งกล่าวว่า ถึงแม้เป็นอำนาจแผ่นดินก็ได้ถวายท่านไปแล้ว ก็คือว่าเป็นเสมือนอำนาจที่มาจากพระองค์ท่าน ที่จริงถ้าหากว่านี่ถึง sentiment ซึ่งเป็นความคิดอย่างสุภาพ

<sup>๔</sup> เจ้าพระยาพิชัยญาติ ดำรงตำแหน่งประธานสภาผู้แทนราษฎร ตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๔๗๕ ถึงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๔๗๕, คณะอนุกรรมการจัดทำสารานุกรมสำหรับเยาวชน เล่ม ๒ ในคณะกรรมการจัดงานเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารี ในโอกาสฉลองพระชนมายุ ๕ รอบ ๒ เมษายน ๒๕๕๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “สารานุกรมสำหรับเยาวชน เล่มที่ ๒ เรื่อง ประวัติและความเป็นมาของรัฐสภาไทย”, หน้า ๑๑๐.

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๘๑ - ๓๙๓.



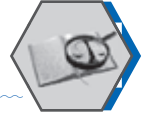
อ่อนโยนแล้วก็เป็นการงดงาม แต่ว่า sentiment อาจขัดกับ fact ได้ในบางประการ ในที่นี้มีว่าเป็น ส่วนพระองค์หรือเป็นส่วนแผ่นดิน เช่นการเงินพระคลังข้างที่และท้องพระคลังหลวง ซึ่งเรียกเงินใน พระคลังข้างที่ว่าพระราชทรัพย์ผิดกับเงินในท้องพระคลังหลวง ฉะนั้นอำนาจโดยตรงของพระองค์ท่านจึง เป็นพระราชอำนาจ แต่อำนาจการใช้นี้เป็นอำนาจกลาง คืออำนาจแผ่นดิน นี่เป็น fact ที่นี้ถ้าหากว่า sentiment ไม่ขัดกับ fact แล้วก็ควรใช้ แต่ถ้าหากว่า sentiment มาขัดกับ fact แล้วก็ควรรักษา fact ไว้ดีกว่า

นายดิเรก ชัยนาม เสนอว่า ในมาตรา ๗ นั้น ถ้าเข้าใจไม่ผิดที่ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจบริหารทางคณะกรรมการราษฎรนั้น คงหมายความว่าจะใช้อำนาจบริหารได้ก็โดยความแนะนำ และยินยอมของคณะกรรมการราษฎรเช่นนั้นหรือไม่ ถ้ามีความหมายเช่นนั้น เห็นควรจะใช้ถ้อยคำให้ harmonise กับมาตรา ๖ ด้วย คือพระมหากษัตริย์ใช้อำนาจบริหารโดยความแนะนำและยินยอมของ คณะกรรมการราษฎร

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความประสงค์อันยิ่งใหญ่ของเรานั้น พระเจ้าแผ่นดินท่านเป็นหัวหน้าในทาง Executive แต่ในทาง Absolutism กับ Constitutionalism นั้นผิดกัน ในทาง Absolutism นั้นการบริหารใด ๆ เป็นพระราชอำนาจ แต่ในทาง Constitutionalism นั้นอำนาจบริหารท่านทรงใช้ในทางคณะกรรมการราษฎร และสิ่งที่เป็น ประกันเราอยู่ที่จำต้องผ่านทางคณะกรรมการราษฎรนั้น ดังที่ปรากฏในมาตรา ๕๗ ซึ่งมีว่า “...พระราชหัตถเลขา และพระบรมราชโองการใด ๆ อันเกี่ยวกับราชการแผ่นดิน ท่านว่ากรรมการราษฎรคนใดคนหนึ่งต้อง ลงนามรับพระบรมราชโองการเป็นผู้รับผิดชอบ” ซึ่งแปลว่าต้องผ่านกรรมการลงนามรับรอง พระราชหัตถเลขา หรือพระบรมราชโองการนั้น ๆ จึงจะสั่งการแผ่นดินได้ แต่ว่าถ้าจะใส่ลงไปก็ได้แต่เห็นว่าไม่จำเป็น

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า การที่จะใส่นั้นจะขัดข้อง เพราะเหตุว่าอำนาจอธิปไตยออก จากสภาผู้แทนราษฎร การที่คณะกรรมการราษฎรก็ดี พระเจ้าแผ่นดินก็ดี จะปฏิบัติการได้ก็ต้องปฏิบัติ โดยคำแนะนำยินยอมของสภาตามเกณฑ์อยู่แล้ว เพราะฉะนั้นจึงเห็นว่าไม่จำเป็น

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ กล่าวว่า ในมาตรา ๖ มาตรา ๗ มาตรา ๘ นั้นมีคำที่เกี่ยวกับ การใช้อำนาจผิดกัน ๓ อย่าง คือ มาตรา ๖ โดยคำแนะนำยินยอมของสภา มาตรา ๗ ทางคณะกรรมการราษฎร มาตรา ๘ ทางศาล ฯลฯ นั้น วิธีปฏิบัติการและตามกฎหมายที่เป็นอยู่บัดนี้ คือตามรัฐธรรมนูญ สภาเป็นผู้ร่างกฎหมายทุกเกล้าฯ ถวายทรงเซ็นเป็นกฎหมาย ทางฝ่ายธุรการ ทางคณะกรรมการราษฎรแนะนำทุกเกล้าฯ ถวายขึ้นไปแล้วกระทำ ส่วนทางศาลพระเจ้าอยู่หัวมิได้ ทำอะไรในการตัดสินศาลพิจารณาพิพากษาไปเอง เป็นแต่เมื่อศาลลงโทษแล้วไป pardon ที่หลังได้ สำหรับมาตรา ๗ นั้นวิธีปฏิบัติการเช่นเดียวกับมาตรา ๖ คือมาตรา ๖ สภาทำส่งทุกเกล้าฯ ถวาย ส่วนมาตรา ๗ คณะกรรมการราษฎรเป็นผู้ทำขึ้นทุกเกล้าฯ ถวาย จึงเห็นว่าควรจะใช้คำโดยแนะนำ ยินยอมให้เหมือนมาตรา ๖ ส่วนมาตรา ๘ คงไว้เช่นเดิมดีแล้ว เพราะกษัตริย์มิได้ทำอะไร ถ้าหากจะใช้ คำ “ทาง” ทั้งมาตรา ๗ และมาตรา ๘ เหมือนจะทำให้เข้าใจว่า คณะกรรมการราษฎรทำเอง โดยมีได้ ทุกเกล้าฯ ถวายเสียก่อน



พระยาศรีวิสารวาทา กล่าวว่า ในมาตรา ๗ นี้ที่มีปัญหาถกกันนั้นก็กระทบถึงการใช้และถึงอำนาจที่จะใช้ในทางบริหารทางคณะกรรมการราษฎร ซึ่งเป็นวิธีเขียนและในรัฐธรรมนูญในต่างประเทศบางที่เขาไม่มีเลยสำหรับบทบัญญัติที่นี้และที่เราเขียนเช่นนี้ก็เช่นกัน หากว่าจะเขียนอย่างที่เราเขียนแล้วก็จะเป็นการผิดเป็นครั้งที่ ๒ ส่วนผลที่จะได้ก็เช่นเดียวกัน และในรัฐธรรมนูญประเทศใด ๆ ก็ไม่มีกล่าวไว้ว่าโดยความแนะนำและยินยอมของคณะกรรมการราษฎร และความผูกมัดเช่นนั้น มีข้อสำคัญอยู่ในมาตรา ๕๗ แล้ว

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า ในเรื่องเช่นนี้ขอชักตัวอย่างในประเทศอังกฤษ ในการเขียนสั่งการใด ๆ เขาเขียนว่า By Command of His Majesty the King แล้วเซ็นชื่อรับสนองพระบรมราชโองการ มิได้ใช้ว่า By advise or consent of the Executive Committee

พระยาเทพวิฑูรพหุสครุตาบตี กล่าวว่า ในข้อเหล่านี้รู้สึกว่ามีใช้ที่เกี่ยวแต่เฉพาะ sentiment เท่านั้น แต่เกี่ยวกับหลักการด้วย ซึ่งแปรได้ ๓ อย่าง คือในมาตรา ๖ ที่ว่าอำนาจนิติบัญญัตินั้น คือ การทำกฎหมายออกกฎหมาย ส่วนมาตรา ๗ อำนาจบริหาร ก็คือปฏิบัติหรือทำตามกฎหมาย (Executive) มาตรา ๘ อำนาจตุลาการคือแปลกฎหมาย เพราะฉะนั้นในมาตรา ๖ จึงจำเป็นต้องใช้ว่าทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎรเพราะเกี่ยวในการออกกฎหมาย ส่วนการใช้ในทางบริหารนั้นทำให้เป็นไปในทางกฎหมาย มิใช่โดยคำแนะนำ แต่ความจริงนั้นเป็นการทำตามกฎหมายไม่ใช่ทำอะไรตามชอบใจ เพราะฉะนั้นจึงเป็นหลักการ และในมาตรา ๗ มาตรา ๘ ก็เป็นสิ่งที่คล้อยตามหลักสำคัญที่บัญญัติไว้

พระยามานวราชเสวี กล่าวว่า ตามอภิปรายของนายดิเรกนั้นก็น่าฟังและก็เป็นความจริง เพราะคณะกรรมการราษฎรเป็นผู้บริหารราชการแผ่นดิน ในรัฐธรรมนูญของเดนมาร์ค มาตรา ๒ ว่า “อำนาจนิติบัญญัตินั้น กษัตริย์ทรงใช้โดยความยินยอมพร้อมใจของปาลิเมนต์ ส่วนอำนาจบริหารอยู่ในพระเจ้าแผ่นดิน” และเมื่อพิจารณารัฐธรรมนูญทุก ๆ ประเทศแล้วเขาใช้ “ทาง” ทั้งนั้น และอันที่จริงพระเจ้าแผ่นดินเดนมาร์คนั้นก็ไม่ได้ทำอะไร แต่ก็ใส่ลงไว้เพื่อเกียรติยศและงดงาม ในรัฐธรรมนูญญี่ปุ่น มาตรา ๕ ก็พูดถึงอำนาจนิติบัญญัติว่า กษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของปาลิเมนต์ เพราะฉะนั้นมาตรานี้ได้พิจารณาเมื่อไม่มีเมืองอื่นมีก็จริง แต่เรามีก็ไม่เกินความจำเป็น

หลวงประดิษฐมนูธรรม กล่าวว่า คำว่า “ทาง” ไม่ใช่คำเล็กน้อย เพราะเข้าใจคนละอย่าง จะให้เด่นชัดลงไปควรจะทำอย่างใดอย่างหนึ่ง และอีกอย่างหนึ่งขอถือโอกาสแถลงว่าการร่างรัฐธรรมนูญนี้ผิดกว่าที่อื่น ๆ เพราะการร่างกฎหมายที่เคยปฏิบัติหวังเอาความซัดเป็นเกณฑ์ และร่างรัฐธรรมนูญนี้บางที่เกี่ยวกับ Sentiment ความจริงใจของเรา ดังที่ประธานอนุกรรมการได้อธิบาย คือมาตรานี้เป็นบทบัญญัติที่จำกัดพระราชอำนาจบริหารของพระเจ้าอยู่หัว และที่พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ว่าควรจะถอนความในมาตรานี้เสียเห็นเห็นว่าแม้ประเทศอื่นเขาจะไม่มีไว้ก็ตาม เมื่อเรามีขึ้นไว้ก็แสดงถึงความก้าวหน้าของเรา ส่วนที่จะแก้ไขนั้นถ้าเกี่ยวกับในทาง Sentiment ไม่ต้องการให้ชอกช้ำ ที่เจ้าพระยาธรรมศักดิ์มนตรีว่า และที่สภาเห็นว่าไม่ขัดกับ fact ที่ต้องการแล้วก็จะสมควรเลือกเอา Sentiment ไว้ก็ได้



พระยาราชวังสัน กล่าวว่า การปกครองในทางรัฐธรรมนูญนั้นมีหลายอย่างในชั้นแรก เมื่อพระเจ้าแผ่นดินเป็นผู้อยู่เหนือกฎหมายนั้น ทรงใช้อำนาจในทางบริหารบังคับบัญชาราชการแผ่นดิน โดยพระราชอำนาจพระองค์เอง ครั้นต่อมา มีรัฐธรรมนูญจึงตั้งคนกลางสำหรับทำการติดต่อ ซึ่งบ้างก็เรียกว่า State Council แล้วมอบอำนาจให้แก่พระเจ้าแผ่นดินใช้ หากแต่ว่าผ่านทาง Council นี้ อันที่จริง อำนาจการบริหารนั้นอยู่กับพระเจ้าแผ่นดินโดยราษฎรอนุญาต แต่พระเจ้าแผ่นดินมีเครื่องมือคือใช้พวกเสนาบดีเจ้ากระทรวงเป็นเครื่องจักรเป็นชั้น ๆ สำหรับติดต่อระหว่างพระเจ้าแผ่นดินกับราษฎร ส่วนอำนาจในทางนิติบัญญัตินั้นพระเจ้าแผ่นดินได้รับอำนาจทางสภามอบให้ใช้ ซึ่งสมควรเรียกว่าด้วยความแนะนำและยินยอมจากสภา ส่วนในมาตรา ๗ ที่จะใช้ว่าด้วยความแนะนำและยินยอม คณะกรรมการราษฎรนั้นไม่สมควร ควรจะใช้แต่เฉพาะสภานี้เท่านั้น มิให้อยู่ในคณะเสนาบดี (คณะกรรมการราษฎร)

เมื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นและอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้อธิบายชี้แจงแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจึงขอให้ลงคะแนนในร่างมาตรา ๗ ว่าจะยอมให้ใช้ได้หรือไม่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากเห็นชอบตามที่ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเสนอขอให้ตัดคำว่า “พระราช” ออก เป็นอันว่ามาตรา ๗ ใช้ได้ ส่วนมาตรา ๘ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนมากเห็นชอบตามที่ขอตัดคำว่า “พระราช” ออก เป็นอันว่าที่ประชุมรับรองมาตรา ๘

#### ๑.๔ สภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมวด ๓ สภาผู้แทนราษฎร (มาตรา ๑๖ ถึงมาตรา ๔๕) มีสาระสำคัญกำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร มาจากการเลือกตั้งของราษฎร มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี แต่เนื่องจากตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๖๕ บัญญัติว่าเมื่อราษฎรมีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าต้องไม่เกินกว่า ๑๐ ปีนับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทมีจำนวนเท่ากัน ดังนี้

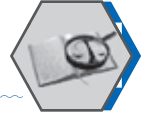
**สมาชิกประเภทที่ ๑** ได้แก่ผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งขึ้น ซึ่งการเลือกตั้งผู้แทนราษฎรดังกล่าวเป็นการเลือกตั้งทางอ้อม โดยราษฎรเลือกผู้แทนตำบลก่อน จากนั้นผู้แทนตำบลจึงไปเลือกตั้งผู้แทนราษฎร<sup>๑๐</sup> จากบทเฉพาะกาลนี้จึงทำให้สมาชิกที่มาจากราษฎรเป็นผู้เลือกแบ่งเป็น ๒ ช่วง คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทเฉพาะกาล และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติหลัก

**สมาชิกประเภทที่ ๒** ได้แก่ผู้ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕

<sup>๑๐</sup> พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระหว่างเวลาที่ใช้บทบัญญัติเฉพาะกาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓ การเลือกตั้งผู้แทนราษฎรนั้นให้ดำเนินการตามลำดับดังนี้

๑. ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงในตำบลเลือกตั้งผู้แทนตำบล ๆ ละหนึ่งคน
๒. ผู้แทนตำบลในจังหวัดเลือกตั้งผู้แทนราษฎรจังหวัดละหนึ่งคน ถ้าจังหวัดใดมีพลเมืองเกินกว่าหนึ่งแสน ให้เลือกตั้งผู้แทนราษฎรเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคนทุก ๆ หนึ่งแสน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงครึ่งให้นับเป็นหนึ่งแสน ถ้าต่ำกว่าครึ่งให้ปิดเศษ”



สำหรับหมวดนี้ มีบทบัญญัติและประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๑๑</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๘ บัญญัติว่า

“**มาตรา ๓๘** เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

ร่างมาตรา ๓๘ เดิมมีความว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้นสำเร็จแล้วให้ประธานคณะกรรมการราษฎรนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ท่านให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

หลวงเสนิตินศาสตร์ กล่าวว่า ในบรรทัดแรกที่ว่า “เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้ร่างพระราชบัญญัติขึ้น” นั้น อันที่จริงสภามีได้เป็นผู้ร่างพระราชบัญญัติ เป็นแต่ลงมติลงฉบับนั้นควรจะเติมความลงไปว่าสภาลงมติ

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่า พระราชบัญญัติที่สภาพิจารณานั้นยังเป็นร่างอยู่ ต่อเมื่อได้นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายทรงลงพระปรมาภิไธยแล้วจึงจะเป็นตัวพระราชบัญญัติ

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า ในรัฐธรรมนูญของเราไม่บังคับว่าผู้ใดร่าง ในบางแห่งเขาบอกไว้ว่ามี ๓ ทาง คือพระเจ้าแผ่นดิน รัฐบาล และสภา แต่ในที่นี้เห็นว่าไม่จำเป็นที่จะต้องกล่าว เพราะสภาอาจจะร่างก็ได้ ส่วนที่ว่าสภามีได้ร่างเลยนั้นก็เห็นจะเป็นแต่ในขณะนี้ ส่วนเวลาต่อไปข้างหน้านี้อาจจะร่างพิจารณาเองก็ได้

นายดิเรก ชัยนาม กล่าวว่า ตามนโยบายแห่งมาตรา ๓๘ นี้แปลว่าในเมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแล้ว เมื่อประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา ก็ให้เป็นอันใช้ได้ อยากจะเรียนถามว่า ตามที่เคยปฏิบัติมาในการประกาศใช้พระราชบัญญัติเราละเวลาว่าใช้เมื่อนั้นเมื่อนี้ ฉะนั้นในรัฐธรรมนูญนี้ก็ควรจะใส่ลงไว้เสียด้วย

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ตามที่ว่านั้นเราจะบัญญัติลงไว้ในที่นี้ไม่ได้ เพราะกฎหมายทุกฉบับได้ระบุว่าให้ใช้เมื่อนั้นเมื่อนี้ในตัวพระราชบัญญัติแล้ว ส่วนรัฐธรรมนูญนี้เป็นแต่ว่าเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วก็ใช้ได้ ส่วนกำหนดที่จะใช้บังคับนั้นอยู่ในตัวพระราชบัญญัติแล้ว ประการหนึ่งพระราชบัญญัติบางอย่างเมื่อประกาศก็ใช้ได้ทันที บางอย่างก็ ๓ เดือน ๖ เดือน หรือปีหนึ่งบ้าง เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งฯ เป็นต้น จึงเห็นว่าจะให้บัญญัติไว้ในที่นี้ไม่ได้

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า ในมาตรา ๓๘ นี้ ถ้าไม่มีผู้ใดอภิปรายอีกก็จะได้ลงมติต่อไป จึงถามความเห็นที่ประชุม ไม่มีผู้ใดคัดค้าน สมาชิกส่วนมากเห็นชอบตามร่างที่เสนอ เป็นอันว่าที่ประชุมลงมติรับรองความในมาตรา ๓๘ ว่าใช้ได้

<sup>๑๑</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๗/๒๔๗๕ วันเสาร์ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ (ตอนเช้า), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4639&mid=2116](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=4639&mid=2116), หน้า ๔๘๓ - ๔๘๗.



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า

“**มาตรา ๓๙** ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธย พระราชทานลงมาภายในสิบห้าวันแล้ว ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้”

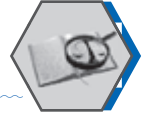
ร่างมาตรา ๓๙ เดิมมีความว่า “ถ้าพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัตินั้น จะได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันประธานคณะกรรมการราษฎรนำทูลเกล้าฯ ถวายก็ดี หรือมิได้พระราชทานคืนมายังสภาภายในหนึ่งเดือนนั้นก็ดี สภาจะต้องปรึกษากันใหม่และออกเสียงลงคะแนนลับโดยวิธีเรียกชื่อ ถ้าและสภาลงมติตามเดิมไซ้ร้ ท่านให้นำร่างพระราชบัญญัตินั้นขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ลงพระปรมาภิไธยพระราชทานลงมาภายในสิบห้าวัน ท่านให้ประกาศพระราชบัญญัตินั้นใช้บังคับเป็นกฎหมายได้” โดยประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขอเติมคำว่า “แล้ว” ต่อท้ายคำว่า “สิบห้าวัน”

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า อยากจะแสดงความหมายต่อที่ประชุมว่า ที่ได้มีมาตรานี้ ก็เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญบ้านใดเมืองใดในโลกนี้เขามีข้อความทำนองนี้ทุกแห่ง และเหตุผลทำไมจึงมีข้อความดั่งนี้ดั่งที่ได้เรียนไว้แล้วว่า หลักในธรรมนูญทุกแห่งความประสงค์อันยิ่งใหญ่ที่ว่าดีหรือไม่นั้น ก็อยู่ที่การถ่วงหน่วงเหนี่ยวซึ่งกันและกันในอำนาจต่าง ๆ ว่าพอเพียงหรือไม่ ถ้าแม้ว่าพอเพียงแล้วก็นับว่าดี และเหตุใดจึงต้องมีเช่นนี้นั้นเข้าใจว่าจะทราบกันแล้วในเมืองอื่นที่เขามีสองสภา เช่นสภาล่าง สภานบนั้น วิธีดำเนินการก็ต้องจากล่างไปบนแล้วจึงถึงพระเจ้าแผ่นดิน ส่วนของเรานั้นมีเพียงสภาเดียวก็ยิ่งต้องการ เพื่อแสดงให้คนทั้งหลายเห็นในอันจะให้ความไว้วางใจแต่ว่ากิจการใดต่างฝ่ายต่างจะวิ่งไปโดดเดี่ยวนั้นไม่ได้ ฉะนั้นจึงต้องมีเครื่องจักรคอยหน่วงเหนี่ยวกันสำหรับกิจการที่จะนำร่างพระราชบัญญัติขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายนี้ถ้าพระองค์ท่านไม่เห็นด้วยก็จะระงับไว้ได้เดือนหนึ่ง แล้วเรามาดำริกันอีกครั้งหนึ่งในร่างตามที่ได้ถวายไป เมื่อเห็นตามเดิมแล้วก็นำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายอีกทีหนึ่ง คราวนี้แม้พระองค์ท่านไม่ทรงเห็นด้วยก็จะระงับหน่วงเหนี่ยวไว้ได้ ๑๕ วัน และถ้าไม่พระราชทานลงมาเราก็ประกาศใช้เป็นกฎหมายได้ เพราะฉะนั้นถ้าแม้ที่ประชุมรับว่าควรจะมีการหน่วงเหนี่ยวรั้งและถ่วงซึ่งกันและกันแล้วก็พิจารณาต่อไปว่า การหน่วงรั้งซึ่งมีอยู่นี้พอเพียงหรือไม่ซึ่งจะอยู่ในความวินิจฉัยแห่งที่ประชุม

หลวงอรรถสารประสิทธิ์ ถามว่า ถ้าเกิดการถ่วงจะอย่างไร

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ในเรื่องนั้นมีอีกมาตราหนึ่งอยู่ในเรื่องบริหาร คือมาตรา ๕๒

หลวงอรรถสารประสิทธิ์ กล่าวว่าในมาตรา ๕๒ นั้นเป็นบทที่ให้อำนาจแก่พระมหากษัตริย์ที่นี้ถ้าหากว่าท่านไม่อนุมัติจะอย่างไร



ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่าที่พูดมานั้นเป็นเรื่องเกี่ยวแก่เรื่อง emergency ซึ่งเป็นคนละเรื่องกับมาตรานี้

หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ กล่าวว่า ที่หลวงอรรถสารประสิทธิ์ถามนั้นเข้าใจว่าถามว่า ถ้าแม้เป็นกฎหมายที่ด่วนซึ่งจำเป็นต้องประกาศภายในไม่ถึงเดือนครึ่งเช่นนั้นแล้ว เราจะมีวิธีทำ ประการใดบ้าง เพราะในที่นี้อย่างน้อยต้องเป็นเดือนครึ่ง ส่วนในมาตรา ๕๒ นั้นเป็นคนละเรื่องที่ว่า เมื่อมีเหตุฉุกเฉินในหลวงออกกฎหมายได้ฉะนั้น จึงอยากไขความให้แจ้ง

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่าถ้าหากจะไปใส่ไว้แล้วห่วงเหนียวก็ไม่ได้เลย

หลวงประดิษฐมนูธรรมกล่าวว่าวิธีแก้มีได้ดังนี้ในมาตรา ๕๒ เราให้อำนาจพระมหากษัตริย์ ซึ่งในที่นี้คือกรรมการราษฎรทำขึ้นไปในการที่จะออกบทกฎหมาย เมื่อเห็นสมควร สำหรับที่หลวงธำรง นาวาสวัสดิ์สงสัยนั้น คือว่าถ้าสมาชิกสภามีความประสงค์จะให้มีกฎหมายเช่นนั้นแล้วก็ไปบอกแก่ คณะกรรมการราษฎรขอให้ออกพระราชกำหนดตามความประสงค์ ถ้าคณะกรรมการราษฎรเห็นสมควร ก็จะออกให้ทันที แต่ถ้าไม่เห็นสมควรคณะกรรมการราษฎรก็จะงดเสีย แต่การครั้งนี้จะต้องมีเหตุผล เมื่อไม่มีเหตุผลก็เรียกประชุมสภา เรียกตัวคณะกรรมการราษฎรมาสอบถามมูลเหตุได้ ถ้าเห็นว่า ไม่สมควรจะไว้แต่ความไม่ไว้วางใจเสียก็ทำได้เป็นทางแก้ข้อขัดข้อง

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่าตามร่างที่พิจารณามานี้ เมื่อไม่มี ผู้ใดจะอภิปรายต่อไปอีกแล้วขอให้ลงมติต่อไป ไม่มีผู้ใดคัดค้าน สมาชิกทั้งหมดลงมติเห็นชอบตามร่างที่เสนอ เป็นอันว่าที่ประชุมลงมติรับรองความในมาตรา ๓๙ ดังที่ปรึกษาพิจารณามานี้

### ๑.๕ คณะรัฐมนตรี

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมวด ๔ คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๕๗) มีสาระสำคัญกำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี ๑ คน และรัฐมนตรีอื่นอีกอย่างน้อย ๑๔ คน แต่ไม่เกิน ๒๔ คน มีหน้าที่ บริหารราชการแผ่นดิน โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๑๔ คน ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สำหรับส่วนที่เหลือจะเลือกจากผู้ที่มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษ แม้มิได้เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็ได้ สำหรับหมวดนี้มีบทบัญญัติและประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๑๒</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๔๖ บัญญัติว่า

**“มาตรา ๔๖** พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะรัฐมนตรีขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหนึ่ง และรัฐมนตรีอื่นอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย

ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ให้คณะรัฐมนตรี มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า มาตรา ๔๖ เดิมมีความดังนี้

<sup>๑๒</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๘/๒๔๗๕ วันเสาร์ที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ (ตอนบ่าย), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4640&mid=2117](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=4640&mid=2117), หน้า ๕๐๕ - ๕๑๓.



“มาตรา ๔๖ พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะกรรมการราษฎรขึ้นคณะหนึ่ง กอบด้วยประธานนายหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย มีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินการตั้งคณะกรรมการราษฎร ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับพระบรมราชโองการ”  
ขอแก้ไขใหม่ให้อ่านได้ความดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงตั้งคณะกรรมการราษฎรขึ้นคณะหนึ่งกอบด้วยประธานนายหนึ่ง และกรรมการอีกอย่างน้อยสิบสี่นาย อย่างมากยี่สิบสี่นาย

การตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ให้คณะกรรมการราษฎรมีหน้าที่บริหารราชการแผ่นดิน”

หลวงชำนาญนิติเกษตร กล่าวว่า การตั้งประธานกรรมการก็ดี หรือคณะกรรมการราษฎรก็ดี ใครเป็นผู้ลงมติเลือก

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า การตั้งคณะกรรมการราษฎร หรือตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร ถ้าพูดถึงการตั้งแล้ว พระมหากษัตริย์ทรงตั้ง การเลือกก็พระมหากษัตริย์ทรงเลือก แต่วิธีการ ท่านจะไปเลือกคนอื่นที่สภาไม่ได้ประสงค์ ไม่ได้ให้ความไว้วางใจนั้น เลือกไม่ได้ เพราะมีมาตรา ๕๐ บัญญัติไว้ เพราะฉะนั้นถ้าท่านไปเลือก หรือตั้งบุคคลที่สภาไม่ประสงค์ เมื่อมาถึงสภาก็โหวตว่า ไม่ไว้วางใจ และมาตรา ๕๑ บอกว่าต้องลาออกด้วย

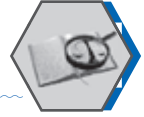
นายจรรุญ สืบแสง ถามว่า ถ้าจะตั้งคณะกรรมการราษฎรโดยวิธีสภาเลือก ๒ - ๓ คน ไปให้ในหลวงทรงวินิจฉัย จะเป็นการขัดต่อหลักทางการหรือไม่

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ไม่ได้ผลอย่างไรแปลกไปเพราะพระมหากษัตริย์ท่านจะทรงเลือกผิดตัวไม่ได้ โดยปกติต้องถามประธานสภาผู้แทนราษฎรดูให้แน่นอน มีรัฐธรรมนูญหลายประเทศไม่มีเหมือนอย่างที่เสนอขึ้นมา แปลว่า วิธีนี้ท่านเลือกก่อน เราโหวตทีหลัง ตกกลางสภาโหวตอยู่นั่นเอง

นายหงวน ทองประเสริฐ กล่าวว่า การโหวตไม่ไว้วางใจที่หลังเกรงจะกระทบกระเทือนถึงในหลวง เป็นที่เสียพระบรมเดชานุภาพควรโหวตกันไปก่อน

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ทำอย่างที่ว่านี้ยังไม่ถูกใหญ่ทีเดียว เสนาบดีกระทรวงกลาโหมเคยอธิบายให้ฟังว่า เพราะเสนาบดีเป็นเจ้าหน้าที่ทางบริหาร เป็นเครื่องมือของในหลวง แต่ถ้ามีรัฐธรรมนูญนี้ก็จำกัดความเด็ดขาดอยู่ในสภา จึงมีวิธีบัญญัติไว้ทางโน้นทางนี้ เราบัญญัติมาตรา ๕๐ - ๕๑ ที่จะผิดตัวไปจากเราประสงค์ไม่ได้ แต่ท่านต้องระวังว่า ไม่เอาคนที่เราไม่ประสงค์ท่านก็เสียเหมือนกัน เพราะฉะนั้นตามวิธีการ ต้องตั้งผู้มีเสียงข้างมากในสภา เพราะไปตั้งผู้อื่นไม่ได้ ตั้งเขาก็ต้องออก ทำงานการอะไรไม่ได้เลย

พระเรียนวิรัชชพากย์ แกล้งว่าขอสนับสนุนประธานอนุกรรมการฯ ที่เห็นว่ามาตรานี้ใช้ได้ดี ข้าพเจ้าเห็นที่ต่างประเทศ จะเป็นที่ยังกฤษหรือฝรั่งเศสก็ตีการดำเนินไปตามรูปนี้ นี่เป็นแต่ตัวหนังสือ พระมหากษัตริย์ตั้ง มีอยู่ตอนเดียวที่ยุงยาก เมื่อขณะการเมืองปั่นป่วน เช่นผู้ที่รับหน้าที่เป็นประธานคณะกรรมการราษฎรใหม่หาพรรคพวกไม่ได้ แต่ขอไปทีหนึ่ง และทำไปบางที่ต้องเปลี่ยน



การเปลี่ยนคณะเสนาบดี ไม่แปลกอะไรจำได้ว่าเมื่อปี ๑๙๑๒ ที่ประเทศฝรั่งเศสในอาทิติยเดียวเปลี่ยนคณะเสนาบดีถึง ๔ ครั้ง เนื่องจากความปั่นป่วนจึงมีบทบัญญัติว่า พระเจ้าแผ่นดินอาจยุบสภาได้ เพราะว่อาหารรื้อนั้นตกลงยาก อีกประการหนึ่ง ขึ้นปล่อยไว้การทำงานต่าง ๆ ก็ไม่สำเร็จ เพื่อจะให้ความระงับต่อกันได้ จึงให้เลิกไปเสียทีหนึ่ง เท่าที่เห็นเขาทำมาให้ผลดี คงไม่ให้ผลร้ายแก่ประเทศเรา

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ กล่าวว่าเรื่องนี้ข้าพเจ้าเห็นว่าลำบากเหมือนกัน เมืองไทยเวลานี้เราไม่มีหลายปาร์ตีเหมือนอย่างประเทศอื่น เช่นที่ในอังกฤษพอเลือกตั้งผู้แทนเสร็จ ก็รู้ได้ทันทีว่าใครมีคะแนนเสียงโหวตมากในสภา ซึ่งสมมติว่าพวกลิบเบอรัลมีจำนวนมาก ในหลวงก็ทรงเรียกหัวหน้าพวกลิบเบอรัลนั้นมาทรงถามว่าจะรับเป็นพรรคเสนาบดีจัดการปกครองประเทศได้หรือไม่ เขาก็ไปปรึกษาหารือพวกพ้องตกลงมารับตามพระบรมราชโองการ สำหรับในเมืองไทย เวลานี้ก็เห็นมีสมาคมการเมืองอยู่แห่งเดียวคือสมาคมคณะราษฎร ซึ่งยากจะทราบได้ว่าใครจะเป็นผู้มีคะแนนเสียงโหวตมากในสภา เพราะถ้าไม่มีผู้สนับสนุนพอ ก็ไม่ได้รับความไว้วางใจเมื่อมาถึงสภา จึงเป็นการยากยิ่ง ข้าพเจ้ารู้สึกว่าจะเป็นทางดีอยู่บ้าง ถ้าแก้มาตรานี้ให้ประธานสภาฯ ลงนามรับผิดชอบในพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร จะได้ให้ประธานสภาฯ ระวางแนะนำในหลวงเมื่อโปรดเกล้าฯ เรียกไปถามถึงตัวบุคคลว่าใครมีผู้สนับสนุนมากสมควรเป็นประธานคณะกรรมการราษฎรได้ เป็นการช่วยเหลือพระราชดำริในการเลือกนี้ เพราะในหลวงอาจไม่ทรงทราบโดยพระองค์เองว่าใครมีคะแนนเสียงโหวตมากพอ

พระยาศรีวิสารวาจา กล่าวว่า การตั้งประธานคณะกรรมการราษฎรได้อธิบายแล้วว่า จะตั้งได้ก็เพราะคนฝ่ายหมู่มากอยู่ในสภา ตามธรรมดาที่กำหนดให้ประธานคณะกรรมการราษฎรคนเก่าเป็นคนเซ็นแต่เรากลัวว่าถ้าคนเก่าแก่งไม่เซ็นหรือแก่งไม่อยู่เสีย ก็จะไม่มีการเซ็น และจะไม่มีคณะกรรมการราษฎรระวางนั้น จึงดำริให้ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลงนาม หมายความว่าไม่มี ความหมายจะให้ประธานสภาฯ รับผิดชอบ สภานี้ไม่พอใจคณะนั้นก็ล้มไป ส่วนจะให้รับผิดชอบเอาไปไว้ในมาตรา ๕๗ แล้ว

พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ กล่าวว่า ถ้าไม่จำเป็นจะต้องรับผิดชอบแล้ว จะให้เซ็นทำไม ถ้าเกิดการเสียหายเพราะผู้นั้นไม่มีเสียงโหวตพอให้เราโทษประธานสภาฯ ได้จะดี

พระยาศรีวิสารวาจา กล่าวว่า ไม่เห็นจะรับผิดชอบอะไรบางที่ประธานสภาฯ ของเรา จะหนีไปเสียก่อน เพื่อให้ประธานแห่งสภาฯ อยู่เสมอไปจะได้ไม่เป็นการยุ่งยากที่ไปเที่ยวหาเขาในประเทศอิตาลี กำหนดให้ประธานคนใหม่เป็นคนเซ็น ส่วนกรรมการราษฎรคนอื่น ประธานคณะกรรมการราษฎรเป็นคนเซ็น ที่พระยานิติศาสตร์ไพศาลย์ นี้ว่าการเซ็นนี้จะให้รับผิดชอบข้าพเจ้าเห็นว่าไม่จำเป็น

หลวงแสงนิติศาสตร์ กล่าวว่า ที่ว่าพระเจ้าอยู่หัวทรงถามประธานของสภา แล้วมีพระบรมราชโองการมาที่เดียวเป็นทางราชการหรือท่านทรงเรียกตัวไปถาม เป็นเรื่องหลังฉาก

นายสงวน ตุลารักษ์ กล่าวว่า ข้อโต้เถียงฝ่ายหนึ่งว่าการตั้งประธานคณะกรรมการราษฎรให้สภานี้โหวตไปก่อนนั้น สำหรับความเห็นข้าพเจ้าเห็นว่าเป็นไปตามมาตรา ๕๖ นี้ดีกว่าให้ท่านเลือกมาก่อน เมื่อเราไม่พอใจเราก็ไม่เอาดีกว่าเราเลือกไปให้ ถ้าเราเลือกไปก่อนภายหลังเขามาทำไม่ถูกใจ บังเกิดความเจ็บใจแก่เรามาก จะโหวตไม่ไว้วางใจก็ยากเพราะเราเลือกไปแล้ว



หลวงธำรงนาวาสวัสดิ์ กล่าวว่า ที่เสนอญัตตินี้ขึ้นมาขอความเข้าใจว่า ๑. ตามคำอธิบายเมื่อตั้งแล้วก็ได้มีการวัดความไวใจในสภาอีก ๒. วิธีนี้เป็นหลักการนานาประเทศเขากะทำกัน ข้าพเจ้าจึงเห็นว่ามาตรา ๔๖ ควรเป็นไปตามนี้ และขอร้องให้หลวงชำนาญนิติเกษตร ที่เสนอญัตติถอนเสียด้วย

หลวงชำนาญนิติเกษตร แกล้งขอลงและกล่าวว่าตามความเข้าใจที่ประธานอนุกรรมการอธิบายว่าวิธีการต้องเป็นเช่นที่กล่าวแล้ว จะตั้งผิดไม่ได้

พระสุธรรมวิจิฉัย แกล้งว่าได้ยื่นญัตติเกี่ยวกับข้อนี้ไว้ขอถอน

นายสงวน ตุลารักษ์ แกล้งว่า คำว่า “รัฐการ” ควรใช้แทน “ราชการ”

พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ตอบว่า ถ้าเราเรียกรัฐการก็ผิดโดยหลักการรัฐบาลยังเป็นของในหลวง เพราะฉะนั้นเราจึงต้องเรียกราชการ หนังสือทั่วไปใช้ His Majesty ete เสมอ เพราะฉะนั้นควรเป็นราชการ หนึ่งอย่างแกล้งให้ทราบว่าเป็นที่นี้เราไม่ได้เปลี่ยนรัฐบาล เปลี่ยนแต่ภายใน รัฐบาลสยามเมื่อ ๑๐๐ ปีเป็นอย่างไรก็เป็นรัฐบาลสยามเสมอ เพราะฉะนั้นตัดเสียซึ่งปัญหาที่ว่านานาประเทศรับเราเป็นรัฐบาลใหม่หรือเปล่า เขารับเราคือเป็นรัฐบาลเก่านั่นเอง ส่วนที่เปลี่ยนแปลงกันนี้ ถือว่าเป็นการภายในและคิดว่า เป็นความดีสำหรับพวกเราที่ได้ตัดเสียซึ่งความยุ่งยากเป็นการทำงานของเรา ๑. เราตัดเสียซึ่งความยุ่งยาก ๒. เราไม่ได้เปลี่ยนรัฐบาล ๓. การเปลี่ยนแปลงของเราเป็นการภายในเท่านั้นเอง

ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๑/๒๔๗๕ เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ ได้มีการตรวจร่างรัฐธรรมนูญอีกครั้งหนึ่ง<sup>๑๓</sup> โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้แก้ไขถ้อยคำซึ่งสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงทัก คือคำว่า “คณะกรรมการราษฎร” กับ “กรมการราษฎร” ซึ่งทรงรับสั่งว่า คำไม่เพราะ และไม่ค่อยจะถูกเรื่องตามแบบราชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญ<sup>๑๔</sup>

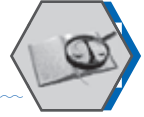
ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า วันนี้เป็นวันที่พวกเราจะได้ตกลงรับรองร่างรัฐธรรมนูญตามที่ได้ปรึกษาพิจารณาเสร็จแล้ววันนี้ แต่ยังมีถ้อยคำที่สงสัยอยู่บ้าง จึงขอเชิญพระธรรมนูญเทศซึ่งเป็นปราชญ์ในทางภาษา ฉะนั้นถ้าไม่เป็นการขัดข้องแล้วขอที่ประชุมได้อนุญาตให้พระธรรมนูญเทศเข้าร่วมประชุมด้วย เพื่อว่ามีสงสัยถ้อยคำใดก็จะได้ซักถาม

ที่ประชุม อนุมัติพระธรรมนูญเทศเข้านั่งที่ประชุมด้วย

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า ในการที่จะเลือกคำแทนคณะกรรมการราษฎรนี้ เห็นว่าควรใช้คำให้เหมาะ

<sup>๑๓</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔๑/๒๔๗๕ วันจันทร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_Warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4643&mid=2120](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_Warehouse_dll_x.php?aid=4643&mid=2120), หน้า ๕๕๙ - ๕๖๐.

<sup>๑๔</sup> เป็นถ้อยคำตามคำแถลงประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยามในตอนท้าย, เอกสารแนบท้ายรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๔/๒๔๗๕ (วิสามมัญ) วันพุธที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๔๗๕, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗ [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_Warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4636&mid=2113](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_Warehouse_dll_x.php?aid=4636&mid=2113), หน้า ๓๖๗.



พระยาพลพลพยุหเสนา เสนอว่า ตามความสมัครแล้วอยากจะให้ใช้คำเก่า เพราะเป็นคำที่พูดง่ายดีและมีอยู่แล้ว ส่วนคำใหม่ที่พระราชทานลงมานั้น รู้สึกว่าเรียกยากอีกทั้งเป็นคำที่ไม่เคยได้ยินมา คือคำว่ารัฐมนตรีสภา

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ที่ประชุมลงมติ มีผู้เห็นควรใช้คำรัฐมนตรี ๒๘ เสียง ไม่ออกเสียง ๒๔ เสียง ควรใช้คำอื่น ๗ เสียง ตกลงใช้คำว่ารัฐมนตรีแทนคำ “กรรมการราษฎร”

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า เมื่อที่ประชุมตกลงใช้คำนี้แล้วก็จะได้รับทำนํามาเสนอได้โดยด่วน และเนื่องจากที่ตกลงขอใช้รัฐมนตรีสภาแทน “คณะกรรมการราษฎร” “รัฐมนตรี” แทน “กรรมการราษฎร” และ “นายกรัฐมนตรี” แทน “ประธานคณะกรรมการราษฎร”

พระยาราชวังสัน กล่าวว่า ในที่นี้ขออนุญาตแปลคำเพื่อเป็นกำหนดและความหมายต่อไป คำว่า “รัฐมนตรี” ตามตัวแปลว่าเป็นที่ปรึกษาของแผ่นดิน แต่พระธรรมนิเทศบอกว่าคำนี้มีความหมายสูงขึ้นไปเป็นว่า “ข้าราชการผู้ใหญ่ในแผ่นดิน” ไม่ใช่แปลว่าที่ปรึกษาของแผ่นดินเฉย ๆ

ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า บัดนี้จะได้พิจารณาแก้ไขถ้อยคำในร่างรัฐธรรมนูญที่ละมาตรา ๆ ไปเพื่อให้คำสละสลวยยิ่งขึ้น เพราะที่เราได้พิจารณามาแล้วนั้นความยังไม่กลมเกลียวและที่จะแก้ทั้งนี้ก็แต่จะเพาะมาตราที่จำเป็นเท่านั้น ส่วนมาตราไหนความดีแล้วก็จะได้เลยไปที่เดียว คือ

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๔๖ บรรทัดที่ ๑ คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” แก้เป็น “รัฐมนตรีสภา”<sup>๑๔</sup>

บรรทัดที่ ๒ คำว่า “ขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วยประธานนายหนึ่งและกรรมการอีกอย่าง” นั้น แก้เป็น “ขึ้นสภาหนึ่งประกอบด้วยนายภยานายหนึ่ง และรัฐมนตรีอีกอย่าง”

วรรคที่ ๒ คำว่า “การตั้งประธานคณะกรรมการราษฎร ประธานแห่งสภาเป็นผู้ลง” แก้เป็นว่า “ในการตั้งนายกรัฐมนตรี ประธานแห่งสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้ลง”

และให้แก้คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” เป็น “รัฐมนตรีสภา”

ที่ประชุม อนุมัติให้แก้ได้

ฯลฯ

ฯลฯ

มาตรา ๕๑ พระเรียนวิรัชชพากย์ กล่าวว่า ในการที่จะพูดนี้ มิใช่ว่าจะขัดก็หาไม่ได้ และอันที่จริงก็ไม่อยากจะทำพูด หากแต่ว่าฟัง ๆ ไป ตามที่ได้แก้มาแล้วรู้สึกว่าจะมีเป็นสองสภาขึ้น ซึ่งความประสงค์ก็ไม่อยากให้เป็นเช่นนี้ จึงขอโอกาสกล่าวว่าคำว่า “รัฐมนตรีสภา” นี้ถ้าหากว่าจะเปลี่ยนเป็นว่า “คณะรัฐมนตรี” ได้ก็จะไม่มีปัญหาอันจะทำให้เข้าใจผิด เพราะฉะนั้นขอเสนอต่อที่ประชุมเพื่อพิจารณา แม้ว่าใช้ได้ก็จะให้ความสะดวก

นายมังกร สามเสน รับรองและกล่าวว่าความประสงค์ของเราก็จะให้มีสภาเดียว ไม่จึงควรใช้คำสภาอีก ซึ่งอาจเป็นการเข้าใจไปว่ามีสองสภา

<sup>๑๔</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕๗๑ - ๕๗๓.



ที่ประชุม ลงมติเห็นชอบตามคำที่พระเจี๊ยมวิรัชชพากย์เสนอ เป็นอันว่า คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” และคำว่า “รัฐมนตรีสภา” ที่ได้แก่กันมาแล้วเปลี่ยนเป็น “คณะรัฐมนตรี” และคำว่า “นายกรัฐมนตรีสภา” แก่เป็น “นายกรัฐมนตรี” ส่วนคำว่า “รัฐมนตรี” ที่แก่จากคำว่า “กรรมการราษฎร” นั้นคงเดิม

ส่วนข้อความใดที่เกี่ยวกับถ้อยคำที่ได้แก่ใหม่นี้ก็จะจัดการแก้ต่อไปและในมาตรา ๕๑ แก่ตามคำใหม่ดังนี้

บรรทัดที่ ๑ คำว่า “กรรมการราษฎร” แก่เป็น “รัฐมนตรี”

บรรทัดที่ ๓ คำว่า “คณะกรรมการราษฎร” แก่เป็น “คณะรัฐมนตรี”

ที่ประชุม อนุมัติให้แก้ได้

### ๑.๖ ศาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมวด ๕ ศาล (มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๐) มีสาระสำคัญกำหนดให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์ บรรดาศาลทั้งหลายจะต้องตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ และผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย หมวดนี้มีบทบัญญัติและประเด็นการอภิปรายที่น่าสนใจ ดังนี้<sup>๑๖</sup>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๘ การพิจารณาพิพากษารรคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์”

“มาตรา ๕๙ บรรดาศาลทั้งหลายจักตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ”

“มาตรา ๖๐ ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย”

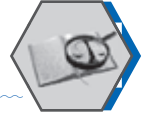
พระยามโนปกรณนิติธาดา ประธานอนุกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ กล่าวว่า ความใน ๓ มาตราที่มีความหมายเช่นเดียวกัน เพราะฉะนั้นขอให้รวมพิจารณากันทีเดียว ความในสามมามีดังนี้

“มาตรา ๕๘ การพิจารณาพิพากษารรคดี ท่านว่าเป็นอำนาจของศาลโดยเฉพาะ ซึ่งจะต้องดำเนินการตามกฎหมายและในนามพระมหากษัตริย์”

“มาตรา ๕๙ บรรดาศาลทั้งหลาย จัดตั้งขึ้นได้แต่โดยพระราชบัญญัติ”

“มาตรา ๖๐ ผู้พิพากษาต้องมีอิสระในการพิจารณาพิพากษารรคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย”

<sup>๑๖</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๙/๒๔๗๕ วันอาทิตย์ที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๔๗๕ (ตอนเช้า), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๖๗, [https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll\\_x.php?aid=4641&mid=2118](https://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll_x.php?aid=4641&mid=2118), หน้า ๕๔๑ - ๕๔๒.



ครั้งนี้แล้วกล่าวว่า ในการพิจารณาความ ๓ มาตรานี้ควรจะต้องดูถึงมาตรา ๘ ด้วย เราตกลงกันไว้ว่าพระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจตุลาการทางศาล โดยเหตุที่ท่านเป็นประมุขและทรงใช้อำนาจอธิปไตยซึ่งมาจากปวงชนชาวสยาม แต่อำนาจนั้นทรงใช้ได้แต่ทางศาล จะทรงใช้ทางอื่นไม่ได้ ถ้าเช่นนั้นอาจจะฟังว่าท่านใช้ได้ แต่ความจริงนั้นถึงแม้ทางศาลท่านก็ทรงใช้ตามพระทัยไม่ได้ ที่ว่าทรงใช้ในทางศาลนั้นก็ถือว่าการตัดสินนั้นตัดสินในนามของพระมหากษัตริย์ ซึ่งเรามีได้ใส่ลงไว้ว่า การพิจารณาและพิพากษานั้น เป็นอำนาจของศาลโดยฉะเพาะ แต่ผู้พิพากษาย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมาย

เจ้าพระยาพิชัยญาติ ประธานสภาผู้แทนราษฎร กล่าวว่า ทั้ง ๓ มาตรานี้ถ้าไม่มีทักท้วงด้วยความใด ๆ แล้วก็ขอให้ลงมติรับรองต่อไป สมาชิกทั้งหมดพิจารณาเห็นชอบด้วย เป็นอันว่าที่ประชุมลงมติรับรองความในมาตรา ๕๘ มาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ ดังที่ได้ปรึกษามา

## บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้นำแนวคิดของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยซึ่งเป็นอุดมการณ์ทางการเมืองกระแสหลักของประเทศมหาอำนาจตะวันตก มาผสมผสานกับจารีตประเพณีการปกครองแบบราชาธิปไตยซึ่งเป็นลักษณะเฉพาะของการเมืองการปกครองของประเทศไทย โดยยอมรับว่าอำนาจอธิปไตยอันเป็นอำนาจสูงสุดของประเทศทางนิติบัญญัติทางบริหาร และทางตุลาการนั้น มาจากประชาชนชาวไทยรวมกัน ไม่ใช่อำนาจของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง โดยพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุข ทรงใช้อำนาจดังกล่าวภายใต้รัฐธรรมนูญผ่าน ๓ องค์การ กล่าวคือ พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจนิติบัญญัติตามคำแนะนำและยินยอมของสภาผู้แทนราษฎร ใช้อำนาจบริหารทางคณะรัฐมนตรี และใช้อำนาจตุลาการทางศาล

ในการเข้าสู่อำนาจ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปใช้อำนาจในการตรากฎหมายและควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สำหรับฝ่ายบริหารคือ คณะรัฐมนตรีมีจุดเกาะเกี่ยวกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีอีก ๑๔ คน จากคณะรัฐมนตรีทั้งหมด ๒๕ คน ต้องเลือกจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรัฐมนตรีต้องอยู่ภายใต้ความไว้วางใจของสภาผู้แทนราษฎร หากสภาผู้แทนราษฎรไม่ไว้วางใจจะทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวหรือทั้งคณะ แล้วแต่กรณี ในขณะที่คณะรัฐมนตรีก็มีอำนาจในการถวายคำแนะนำเพื่อให้พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจยุบสภาผู้แทนราษฎรเพื่อให้ราษฎรเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรชุดใหม่ ซึ่งถือเป็นรูปแบบการปกครองในระบอบรัฐสภา และในกรณีที่มิชอบพิพาทเกิดขึ้นให้เป็นอำนาจของศาลในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีทั้งปวง ซึ่งผู้พิพากษาย่อมมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีให้เป็นไปตามกฎหมายและในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์

อย่างไรก็ตาม การมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในระยะแรกตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ได้ใช้เงื่อนไขในเรื่องระดับการศึกษาของประชาชนมาเป็นเหตุผลในการกำหนดวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กล่าวคือ เมื่อราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน



ราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ยังมีการศึกษาไม่จบประถมศึกษาสามัญมากกว่ากึ่งจำนวนทั้งหมดและอย่างช้าต้องไม่เกินกว่า ๑๐ ปี นับแต่วันใช้พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท มีจำนวนเท่ากัน ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวเป็นการเปิดทางให้มีการแต่งตั้งบุคคลเข้ามาเป็นสมาชิกประเภทที่ ๒ ดังกล่าวแล้ว ซึ่งอาจจะมีเหตุผลในเรื่องการแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ ความชำนาญ และประสบการณ์ในงานราชการบ้านเมืองให้เข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้แก่สมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาของการเปลี่ยนผ่านประเทศเป็นไปด้วยความเรียบร้อย แต่หากพิจารณาตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่ยึดมั่นในเรื่อง “การปกครองของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชน” แล้ว การที่สมาชิกประเภทที่ ๒ มาจากการแต่งตั้งถือเป็นวิธีการได้มาซึ่งผู้แทนที่ไม่ยึดโยงกับประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยที่แท้จริง นอกจากนี้ มีข้อสังเกตว่าการมีสมาชิกประเภทที่ ๒ อาจถือเป็นการวางรากฐานสู่การมี “พฤษสภา” หรือ “วุฒิสภา” ซึ่งเป็นสภาที่สอง หรือ “สภาพี่เลี้ยง” ในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในเวลาต่อมา. ๑



## ผลงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

### ความนำ

หากจะกล่าวถึงงาน “ด้านการตรากฎหมาย” ของรัฐสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่และอำนาจในด้านนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแล้ว จะประกอบด้วยกระบวนการโดยเริ่มตั้งแต่การเสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ร่างพระราชบัญญัติ และการอนุมัติพระราชกำหนด ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ผ่านมาจะบัญญัติให้รัฐสภามีรูปแบบเป็นระบบสภาคู่หรือระบบสองสภา (Bicameral System) ประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา แต่ในสภาวะที่บ้านเมืองมีเหตุการณ์พิเศษ กล่าวคือ กรณีที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว และรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้องค์กรที่ทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติมีรูปแบบเป็นระบบสภาเดียว (Unicameral System) เช่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาในลักษณะดังกล่าวนี้จะเป็นองค์กรหลักในการพิจารณากฎหมายแทนสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังคงยึดมั่นในการปกครองในระบบรัฐสภา โดยบัญญัติให้รัฐสภาประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาซึ่งเป็นระบบสภาคู่ โดยสภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน และมาจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน ๑๐๐ คน และวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลในกลุ่มอาชีพและกลุ่มอัตลักษณ์ด้านต่าง ๆ

สำหรับหน้าที่และอำนาจด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภานั้น รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภามีบทบาทที่สำคัญทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย รวมทั้งการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนดภายหลังจากที่สภาผู้แทนราษฎรอนุมัติพระราชกำหนดนั้นแล้ว ตลอดจนการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา เช่น ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในวาระเริ่มแรก ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ เพื่อทำหน้าที่ในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ซึ่งวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลนั้นนอกจากจะมีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับวุฒิสภา



**หน้าที่และอำนาจของวุฒิสภาชุดแรก**  
ตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

1. การพิจารณา เสนอแนะ และร่างฎีกาการปฏิรูปประเทศ

2. การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ เสนอแนะการตราขอขอ ๑๖ การปฏิรูปประเทศ

3. การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ กว้างภาคหรือสภาผู้แทนราษฎรเรื่อง ๑๖ (๑) หรือ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

4. การพิจารณา ฎีกาเกี่ยวกับขออภัยโทษซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี

ตามบทบัญญัติหลักแล้ว ยังมีหน้าที่และอำนาจเฉพาะในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศในระยะเวลา ๕ ปีแรก<sup>๑</sup> ซึ่งเป็นระยะเวลาในการเปลี่ยนผ่านในทางการเมือง การปกครอง เช่น การร่วมพิจารณากับสภาผู้แทนราษฎร ในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบบุคคลซึ่งสมควรได้รับแต่งตั้งเป็นนายกรัฐมนตรี และการร่วมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ และร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรยั้งไว้ตามมาตรา ๑๓๗(๒) หรือ (๓) ตลอดจนการติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศ

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการศึกษาค้นคว้า และเพื่อเป็นการเผยแพร่ผลงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล บทความฉบับนี้ จึงได้พิจารณาเห็นสมควรดำเนินการประมวลและรวบรวมรายชื่อกฎหมายทุกฉบับที่วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้ให้ความเห็นชอบและได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ดังนี้

### ผลงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

นับตั้งแต่วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลเริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จนสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗ วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติที่จะตราขึ้นเพื่อดำเนินการตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ (หรือที่เรียกว่า “ร่างพระราชบัญญัติตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ”) รวมทั้งได้พิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนได้พิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๘๔ ฉบับ<sup>๒</sup> สรุปได้ดังนี้

<sup>๑</sup> วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาล ในระยะเวลา ๕ ปีแรก ได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ และสิ้นสุดลงเมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๗ ทั้งนี้ สมาชิกวุฒิสภาอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ จนถึงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗.

<sup>๒</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗ จากสรุปผลงานการดำเนินงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา ระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๗ จัดทำโดย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ และการประชุมร่วมกันของรัฐสภา (วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ ถึงวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖) จัดทำโดย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) (๓ กรกฎาคม ๒๕๖๖ ถึงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๖๖) จัดทำโดย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา (สมัยสามัญ



**ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม** จำนวน ๑ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๖๔

**ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ** จำนวน ๒ ฉบับ ดังนี้

- (๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๒) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖

**ร่างพระราชบัญญัติตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ** จำนวน ๑๓ ฉบับ ดังนี้

- (๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ๓๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนฟ้องคดี)
- (๒) พระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ๒๐) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๓) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๔) พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๕) พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๖) ประมวลกฎหมายยาเสพติด
- (๗) พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดียาเสพติด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๘) พระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๙) พระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๐) พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยการปรับเป็นพินัย พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๒) พระราชบัญญัติกำหนดระยะเวลาดำเนินงานในกระบวนการยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๓) พระราชบัญญัติส่งเสริมการเรียนรู้ พ.ศ. ๒๕๖๖

**ร่างพระราชบัญญัติ** จำนวน ๕๔ ฉบับ

**วุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร** จำนวน ๓๘ ฉบับ ดังนี้

- (๑) พระราชบัญญัติเหรียญรัตนาภรณ์ รัชกาลที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๖๒
- (๒) พระราชบัญญัติเหรียญราชรุจิ รัชกาลที่ ๑๐ พ.ศ. ๒๕๖๒

ประจำปีครั้งที่สอง) (๑๓ ธันวาคม ๒๕๖๖ - ๙ เมษายน ๒๕๖๗) จัดทำโดย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, สรุปผลงานด้านการประชุมวุฒิสภา (สมัยวิสามัญ) (วันที่ ๑๘ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๖๗) จัดทำโดย สำนักงานการประชุม สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๓ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพฤหัสบดีที่ ๔ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภา, บันทึกการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๖ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันพุธที่ ๑๐ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมสภาผู้แทนราษฎร อาคารรัฐสภา, บันทึกการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันจันทร์ที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ณ ห้องประชุมวุฒิสภา อาคารรัฐสภา ชั้น ๒ ถนนสามเสน แขวงถนนนครไชยศรี เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร.



- (๓) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๔) พระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๕) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๖) พระราชบัญญัติกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๗) พระราชบัญญัติยุบเลิกบริษัทตลาดรองสินค้าที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๘) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๙) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๐) พระราชบัญญัติว่าด้วยการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๕๓) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๒) พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงวิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๘) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๔) พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๕) พระราชบัญญัติยกฐานะศาลแขวงนครไทย ศาลแขวงพยุหะภูมิพิสัย และศาลแขวงเวียงป่าเป้าเป็นศาลจังหวัด พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๖) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๕๔) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๗) พระราชบัญญัติหอการค้า (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๘) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๙) พระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๐) พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๑) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒๙) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๒) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ๙) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๓) พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๔) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๕) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศและวิธีพิจารณาคดีทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๖) พระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๗) พระราชบัญญัติควบคุมยุทธภัณฑ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๕





- (๒๘) พระราชบัญญัติยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่หมดความจำเป็นหรือซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒๙) พระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓๐) พระราชบัญญัติกำหนดความผิดเกี่ยวกับห้างหุ้นส่วนจดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนจำกัด บริษัทจำกัด สมาคม และมูลนิธิ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓๑) พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓๒) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓๓) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๓๔) พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๓๕) พระราชบัญญัติตราวิทยาลัยจุฬาภรณ์ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๓๖) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๓๗) พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗
- (๓๘) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับการสมรส)<sup>๓</sup>

**วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม และสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของ วุฒิสภา จำนวน ๑๐ ฉบับ ดังนี้**

- (๑) พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำทำให้บุคคลสูญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒) พระราชบัญญัติมาตรการป้องกันการกระทำความผิดซ้ำในความผิดเกี่ยวกับเพศ หรือที่ใช้ ความรุนแรง พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๓) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๔) พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๕) พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๙/๒๕๖๐ เรื่อง การปฏิรูปการศึกษาในภูมิภาคของกระทรวงศึกษาธิการ ลงวันที่ ๓ เมษายน พุทธศักราช ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๖) พระราชบัญญัติสถาปนิก (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๗) พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๘) พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๙) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ๑๘) พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๑๐) พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๖๖

<sup>๓</sup> อยู่ระหว่างรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษา.



วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการร่วมกันพิจารณา  
เสร็จแล้ว จำนวน ๔ ฉบับ ดังนี้

- (๑) พระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๒) พระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๓) พระราชบัญญัติพืชกระท่อม พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๔) พระราชบัญญัติวิชาชีพการสัตวบาล พ.ศ. ๒๕๖๕

วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา และ  
มีมติตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา จำนวน ๑ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของ  
ฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....<sup>๔</sup>

**ร่างพระราชบัญญัติ ตกไป จำนวน ๑ ฉบับ**

เนื่องจากเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน ตามมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์  
มิได้พระราชทานร่างพระราชบัญญัติคืนมา รัฐสภาจึงปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ และมีมติไม่ยืนยัน  
ร่างพระราชบัญญัติ คือ ร่างพระราชบัญญัติเครื่องราชอิสริยาภรณ์จุลจอมเกล้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

**พระราชกำหนด<sup>๕</sup> จำนวน ๑๔ ฉบับ ดังนี้**

- (๑) พระราชกำหนดโอนอัตรากำลังพลและงบประมาณบางส่วนของกองทัพบก กองทัพอากาศ  
กระทรวงกลาโหม ไปเป็นของหน่วยบัญชาการถวายความปลอดภัยรักษาพระองค์ซึ่งเป็น  
ส่วนราชการในพระองค์ พ.ศ. ๒๕๖๒
- (๒) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาและคุ้มครองสถาบัน  
ครอบครัว พ.ศ. ๒๕๖๒
- (๓) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และฟื้นฟู  
เศรษฐกิจและสังคม ที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙  
พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๔) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการวิสาหกิจที่ได้รับผลกระทบ  
จากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๕) พระราชกำหนดการรักษาเสถียรภาพของระบบการเงินและความมั่นคงทางเศรษฐกิจ  
ของประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๖) พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓
- (๗) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๖๔

<sup>๔</sup> อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๗ วรรคหนึ่ง (๓).

<sup>๕</sup> มีข้อพึงสังเกตว่า พระราชกำหนดเป็นกฎหมายที่ออกโดยฝ่ายบริหารซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้นใช้บังคับและได้ผ่านการอนุมัติ  
จากฝ่ายนิติบัญญัติคือสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภานั้นจะมีลำดับศักดิ์ของกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติ แต่ยังคงเรียกขานว่า  
พระราชกำหนดเช่นเดิม เช่น พระราชกำหนดว่าด้วยการประชุมผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร  
และที่ประชุมวุฒิสภาได้มีมติอนุมัติพระราชกำหนดฉบับนี้แล้ว ก็ได้มีการเปลี่ยนการเรียกขานว่าเป็นพระราชบัญญัติแต่อย่างใด.



- (๘) พระราชกำหนดการให้ความช่วยเหลือและฟื้นฟูผู้ประกอบการธุรกิจที่ได้รับผลกระทบจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๙) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคมจากการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ เพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๐) พระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๑) พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติควบคุมการใช้สารต้องห้ามทางการกีฬา พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ๒๕๖๔
- (๑๒) พระราชกำหนดผ่อนผันให้กระทรวงการคลังค้ำประกันการชำระหนี้ของสำนักงานกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๖๕
- (๑๓) พระราชกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทางเทคโนโลยี พ.ศ. ๒๕๖๖
- (๑๔) พระราชกำหนดการแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อปฏิบัติตามความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับภาษีอากร พ.ศ. ๒๕๖๖

**หมายเหตุ :** มีพระราชกำหนด จำนวน ๑ ฉบับ บรรจุในระเบียบวาระการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๖ แล้ว แต่ที่ประชุมวุฒิสภายังไม่ได้พิจารณาอนุมัติ คือ พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการกระทำให้นुकคสุญหาย พ.ศ. ๒๕๖๕ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ วรรคหนึ่ง ทำให้ไม่มีผลใช้บังคับมาแต่ต้น

## ความส่งท้าย

จากรายชื่อกฎหมายที่วุฒิสภามาบทเฉพาะกาลได้ให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมทั้งรอประกาศในราชกิจจานุเบกษา ดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับนั้น ถือเป็นผลงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภามาบทเฉพาะกาล นับตั้งแต่ได้เริ่มต้นการปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๖๒ จนสิ้นสุดการปฏิบัติหน้าที่ในวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๖๗ กล่าวคือ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายร่วมกับสภาผู้แทนราษฎรในฐานะรัฐสภา ได้แก่ ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และร่างพระราชบัญญัติตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายที่สภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติ และร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ตลอดจนการพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด เป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น ๘๔ ฉบับ ดังนี้

- ๑) ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๑ ฉบับ
- ๒) ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ
- ๓) ร่างพระราชบัญญัติตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ จำนวน ๑๓ ฉบับ
- ๔) ร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๕๔ ฉบับ โดยวุฒิสภาเห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๓๘ ฉบับ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติมและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภา จำนวน ๑๐ ฉบับ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรเห็นชอบด้วยกับร่างที่คณะกรรมการการร่วมกันพิจารณา



เสร็จแล้ว จำนวน ๔ ฉบับ วุฒิสภาแก้ไขเพิ่มเติม แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาและมีมติตั้งคณะกรรมการร่วมกันเพื่อพิจารณา จำนวน ๑ ฉบับ และร่างพระราชบัญญัติซึ่งตกไปเนื่องจากพ้นกำหนด ๙๐ วัน ตามมาตรา ๑๔๖ ของรัฐธรรมนูญแล้ว พระมหากษัตริย์มิได้พระราชทานคืนมา รัฐสภาจึงปรึกษาร่างพระราชบัญญัติใหม่ และมีมติไม่ยืนยันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จำนวน ๑ ฉบับ

การประชุมวุฒิสภา		การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา	
17 ก.ย.	การประชุมครั้งที่ 11 (ฉบับที่ 1) ของวุฒิสภา	วุฒิสภาเห็นชอบ	6 ฉบับ
18 ก.ย.	การประชุมครั้งที่ 12 (ฉบับที่ 2) ของวุฒิสภา	วุฒิสภาเห็นชอบ	2 ฉบับ
10 ก.ย.	การประชุมครั้งที่ 11 (ฉบับที่ 1) ของวุฒิสภา	วุฒิสภาเห็นชอบ	1 ฉบับ
		วุฒิสภาไม่เห็นชอบ	3 ฉบับ

#### ๕) พระราชกำหนด จำนวน ๑๔ ฉบับ

สำหรับรายละเอียดเกี่ยวกับหลักการและเหตุผลและเนื้อหาสาระของกฎหมายตามรายชื่อกฎหมายที่วุฒิสภาตามบทเฉพาะกาลได้ให้ความเห็นชอบและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว รวมถึงที่รอประกาศในราชกิจจานุเบกษา นั้น ผู้สนใจสามารถสืบค้นได้ที่เว็บไซต์ราชกิจจานุเบกษา ([www.ratchakittha.socgo.th](http://www.ratchakittha.socgo.th)) และสามารถติดตามความเคลื่อนไหวในการตรากฎหมายของวุฒิสภาได้จาก “ฐานข้อมูลวิชาการและกฎหมายของส่วนราชการสังกัดรัฐสภา” และ “การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของวุฒิสภา” รวมทั้ง “การรับฟังความคิดเห็นร่างพระราชบัญญัติ” ผ่านทางเว็บไซต์วุฒิสภา ([www.senate.go.th](http://www.senate.go.th))



นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต  
นิสิตกร สำนักกฎหมาย

## การนับอายุความในคดีทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

### บทนำ

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘<sup>๑</sup> มาใช้บังคับ” ประกอบกับพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริต และประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓ บัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ ในกรณีผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาคดีของศาล มิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ในกรณีมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มิให้นำบทบัญญัติมาตรา ๘๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับ” ดังนั้น หากผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีชั้นไต่สวนข้อเท็จจริง ชั้นพิจารณาของพนักงานอัยการก่อนฟ้อง หรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างพิจารณาคดีชั้นศาล กรณีดังกล่าวอายุความจึงจะหยุดนับลง โดยเมื่อได้ตัวผู้ถูกกล่าวหา

<sup>๑</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๘๘ เมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษผู้ใด ผู้นั้นยังมีได้รับโทษก็ดี ได้รับโทษแต่ยังไม่ครบถ้วนโดยหลบหนีก็ดี ถ้ายังมิได้ตัวผู้นั้นมาเพื่อรับโทษนับแต่วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด หรือนับแต่วันที่ผู้กระทำความผิดหลบหนี แล้วแต่กรณี เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ เป็นอันล่วงเลยการลงโทษ จะลงโทษผู้นั้นมิได้

- (๑) ยี่สิบปี สำหรับโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกยี่สิบปี
- (๒) สิบห้าปี สำหรับโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี
- (๓) สิบปี สำหรับโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี
- (๔) ห้าปี สำหรับโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีลงมาหรือโทษอย่างอื่น”.



หรือจำเลยมาดำเนินคดีแล้ว อายุความก็จะนับต่อไปจากที่หยุดไว้ในช่วงที่หลบหนี และกรณีหากจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ อายุความจะหยุดนับลงจนกว่าจะได้ตัวจำเลยมาลงโทษ อย่างไรก็ตาม มีกรณีอันควรศึกษาและทำความเข้าใจว่าหากเป็นกรณีที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยได้กระทำความผิดก่อนเวลาที่กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งได้กำหนดเรื่องการหยุดนับอายุความดังกล่าวไว้ จะมีผลใช้บังคับ ศาลจะพิจารณาปรับใช้หลักเกณฑ์เรื่องอายุความตามกฎหมายเดิมในขณะที่จำเลยกระทำความผิดหรืออายุความตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่

### ความสำคัญของอายุความ

อายุความในกฎหมายอาญาเป็นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียหายหรือรัฐสามารถดำเนินคดีอาญากับผู้กระทำความผิด หากพ้นจากระยะเวลานี้ไปแล้ว รัฐย่อมไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อีกต่อไป โดยได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับอายุความในการฟ้องคดีในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕<sup>๖</sup> และอายุความในการลงโทษไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๘

ทั้งนี้ อายุความในกฎหมายอาญาถือว่าเป็นสิ่งสำคัญ เพราะความผิดอาญาเป็นความผิดที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยแห่งรัฐและสังคมส่วนรวม ในบางประเทศการฟ้องร้องคดีอาญาอาจจะกระทำได้แม้เวลาผ่านไปแล้ว ๒๐ ถึง ๓๐ ปี แต่มาในระยะหลังนี้มีความคิดไปว่าการปล่อยให้ระยะเวลาล่วงเลยไป อาจมีผลเสียในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านวิธีพิจารณาและการลงโทษผู้กระทำความผิด กล่าวคือ<sup>๗</sup>

๑. กฎแห่งการลืม ยิ่งปล่อยให้เวลาเนิ่นนานไปความทรงจำของพยานหรือการหาพยานหลักฐานอื่น ๆ ย่อมยากขึ้น การพิสูจน์ความผิดย่อมมีโอกาสมิอดพลาดได้มาก

๒. ไม่เกิดประโยชน์ เมื่อเหตุการณ์ผ่านมานาน ๆ เข้าจนไม่เป็นที่สนใจอีกต่อไปแล้ว การลงโทษผู้กระทำความผิดก็ไม่น่าจะเกิดประโยชน์

๓. ไม่เสียผลในวัตถุประสงค์ของการลงโทษ ผู้กระทำความผิดได้รับโทษทางอ้อมจากการที่ต้องหลบหนีอยู่ชั่วระยะเวลาหนึ่ง และต้องหลบหนีอยู่ด้วยความสงบ โดยไม่กระทำความผิดให้เป็นที่สนใจเพื่อมิให้ต้องถูกจับมาดำเนินคดี เป็นการแสดงว่าได้พยายามทำตนเป็นคนดี ก็ควรจะยุติเรื่องที่ผ่านมาแล้วได้ เป็นการสอดคล้องกับนโยบายทางอาญาที่ให้คนกลับตนเป็นคนดีได้อย่างหนึ่ง

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๙๕ ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิดเป็นอันขาดอายุความ

(๑) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี

(๒) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี

(๓) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี

(๔) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี

(๕) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น

ถ้าได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลแล้ว ผู้กระทำความผิดหลบหนีหรือวิกลจริต และศาลสั่งงดการพิจารณาไว้จนเกินกำหนดดังกล่าวแล้วนับแต่วันที่หลบหนีหรือวันที่ศาลสั่งงดการพิจารณา ก็ให้ถือว่าเป็นอันขาดอายุความเช่นเดียวกัน”

<sup>๗</sup> ทวีเกียรติ มินะกนิษฐ, “คำอธิบายกฎหมายอาญาภาคทั่วไป,” พิมพ์ครั้งที่ ๒๐ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๒), หน้า ๒๖๖.



อย่างไรก็ตาม เหตุผลเหล่านี้ในบางกรณีก็ไม่น่าจะถูกต้องเสียทีเดียวที่จะปล่อยให้ผู้กระทำความผิดหลุดพ้นไปด้วยระยะเวลา ถ้าเป็นผู้กระทำความผิดติดนิสัย เมื่อไม่มีใครสนใจติดตามลงโทษอาจได้ใจและกระทำผิดขึ้นอีกได้ หรือพยานหลักฐานสมัยใหม่ใช้ข้อพิสูจน์ทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งมีความแน่นอนน่าเชื่อถือและไม่มีการลี้ภัยเหมือนบุคคล ทำให้มีแนวคิดที่ว่าในความผิดบางอย่างน่าจะขยายอายุความออกไปได้ ดังนั้น การกำหนดอายุความจึงต้องคำนึงถึงลักษณะของความผิด และความร้ายแรงของฐานความผิดด้วย เพื่อให้โอกาสในการค้นหาตัวผู้กระทำความผิดและพยานหลักฐาน<sup>๔</sup>

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอายุความในคดีอาญานอกจากจะช่วยป้องกันการดำเนินคดีที่ล่าช้าและไม่เป็นธรรมเมื่อเวลาผ่านไปนาน เนื่องจากหลักฐานต่าง ๆ อาจสูญหายหรือเปลี่ยนแปลงไป ยังทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดีอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นมาตรการเร่งรัดให้ระบบการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

### ปัญหาการนับอายุความในคดีทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

คดีทุจริตเป็นความผิดประเภทที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิสูจน์ความผิดค่อนข้างมาก เนื่องจากการทุจริตสามารถกระทำได้หลากหลายรูปแบบและมีความสลับซับซ้อน ซึ่งผู้กระทำความผิดส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทุกระดับรวมถึงนักการเมือง หรือการร่วมมือกันระหว่างข้าราชการและนักธุรกิจ โดยใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือของผู้อื่น หรือการฉ้อโกงผลประโยชน์ของรัฐมาเป็นประโยชน์ส่วนตัว รวมถึงการมีกฎระเบียบขั้นตอนมากมายในการสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐาน ดังนั้น ในการกำหนดอายุความในความผิดอาญาคดีทุจริตนั้น ตั้งแต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการเพิ่มมาตรา ๗๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ โดยบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาตามหมวดนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดี มีให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ” และต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๔/๑ โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ โดยบัญญัติว่า “ในการดำเนินคดีอาญาตามหมวดนี้ ถ้าผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล มีให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และเมื่อได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษจำเลย ถ้าจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ มีให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๘ มาใช้บังคับ” โดยปัจจุบันการกำหนดมิให้นับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ปรากฏตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓

<sup>๔</sup> เฟื่องอ้าง, หน้า ๒๖๖ - ๒๖๗.



ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาว่า ศาลจะพิจารณาปรับใช้บทบัญญัติเรื่องอายุความตามกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยกระทำความผิดหรืออายุความตามกฎหมายใหม่กรณีนี้ ศาสตราจารย์จิตติ ดิงศภัทย์ เห็นว่า อายุความในคดีอาญานั้นมิได้บัญญัติมาเพื่อประโยชน์ของผู้กระทำความผิด แต่ออกมาเพื่อประโยชน์ของรัฐ ดังนั้น จึงใช้ย้อนหลังได้และใช้ได้ทันทีที่ประกาศใช้<sup>๕</sup> ประกอบกับเมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights) ได้มีการพิจารณาคดี Coëme and Others v. Belgium, 2000 กล่าวคือ นาย Coëme ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานปลอมเอกสาร (forgery) ตามกฎหมายเบลเยียมซึ่งมีอายุความฟ้องคดี ๓ ปีนับแต่วันกระทำความผิด ต่อมาก่อนนาย Coëme ถูกฟ้องศาลรัฐสภาได้ออกกฎหมายฉบับลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ ซึ่งแก้ไขอายุความฟ้องคดีในความผิดดังกล่าวจากเดิมอายุความ ๓ ปี เป็นอายุความ ๕ ปี ต่อมานาย Coëme ถูกฟ้องดำเนินคดี ปัญหาคือหากถือตามกฎหมายขณะที่นาย Coëme กระทำความผิด คดีของนาย Coëme จะขาดอายุความ แต่หากถือตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ซึ่งกำหนดอายุความ ๕ ปี คดีของนาย Coëme ก็จะไม่ขาดอายุความ ศาลฎีกาเบลเยียม (Court of Cassation) พิพากษาว่าคดีไม่ขาดอายุความ นาย Coëme ไม่พอใจคำพิพากษาศาลฎีกาจึงฟ้องรัฐบาลเบลเยียมต่อศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปพิพากษาว่าคดีของนาย Coëme ไม่ขาดอายุความและการตีความของศาลฎีกาเบลเยียมไม่ขัดต่อหลักการของข้อ ๗ เรื่อง No Punishment without Law แห่งอนุสัญญาสิทธิมนุษยชนยุโรป ซึ่งก็คือ “หลักกฎหมายอาญาไม่มีผลย้อนหลังเป็นผลร้าย” โดยศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปได้ให้เหตุผล ดังนี้<sup>๖</sup>

ประการที่หนึ่ง กฎหมายฉบับลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ ที่ขยายอายุความฟ้องคดีไม่ได้ละเมิดสิทธิที่ได้รับการรับรองในข้อ ๗ เพราะเหตุว่าบทบัญญัติดังกล่าวไม่อาจถูกตีความว่า เป็นการห้ามการขยายอายุความโดยการบังคับใช้ทันทีของกฎหมายดังกล่าว ในเมื่อความผิดที่ถูกกล่าวหาไม่เคยขาดอายุความ

ประการที่สอง ผู้ร้อง (นาย Coëme) ได้ตระหนักแล้วว่า การกระทำที่ตนทำขึ้นอาจถูกฟ้องดำเนินคดี โดยการกระทำดังกล่าวได้มีกฎหมายบัญญัติความผิดและกำหนดโทษไว้แล้วในเวลาที่ผู้ร้องลงมือกระทำ และศาลก็ได้ลงโทษผู้ร้องด้วยโทษที่หนักกว่าโทษที่กำหนดในกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิด นอกจากนี้ผู้ร้องก็ไม่ได้รับความเสียหายจากกฎหมายฉบับลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๙๓ มากขึ้นไปกว่าความเสียหายที่ผู้ร้องต้องพบจากกฎหมายในเวลาที่ผู้ร้องกระทำความผิด

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวคำพิพากษาศาลฎีกาของประเทศไทยพบว่า ได้วินิจฉัยโดยใช้หลักการว่า ศาลไม่สามารถปรับใช้บทบัญญัติเรื่องอายุความในคดีอาญาให้มีผลย้อนหลังเป็นโทษแก่บุคคลได้ เช่น

<sup>๕</sup> จิตติ ดิงศภัทย์, “การบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง โดย เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล,” พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๒๘๖.

<sup>๖</sup> ปกป้อง ศรีสนิท, “หลักการใช้บังคับทันทีของกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา,” หนังสือที่ระลึก ๖๐ ปี พิธีใหญ่ ใจหาญ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๖๑), หน้า ๒๓๔ - ๒๓๕.



**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๑๖๖/๒๕๕๘** รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งใช้บังคับในวันฟ้องคดีนี้ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติเช่นเดียวกันว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษทางอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดไม่ได้” บทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ แม้ไม่ใช่บทบัญญัติที่เกี่ยวกับโทษจะลงแก่ผู้กระทำความผิด แต่ก็ยังเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับระยะเวลาที่บุคคลอาจต้องรับโทษทางอาญาซึ่งเกี่ยวพันกับบทกำหนดโทษ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๔/๑ ที่มีให้ปรับระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ย่อมทำให้ระยะเวลาที่บุคคลอาจต้องรับโทษอาญาเพิ่มขึ้นหรือหนักกว่าระยะเวลาที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ ซึ่งมีได้มีบทบัญญัติเช่นมาตรา ๗๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงต้องใช้บทบัญญัติเรื่องอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิด อันเป็นสิทธิในกระบวนการยุติธรรมของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ<sup>๗</sup> ให้อำนาจในการสนับสนุนผู้กระทำความผิดให้ไม่ต้องรับโทษ การใช้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๔/๑ บังคับแก่คดีนี้ จะเป็นการละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติรับรองและคุ้มครอง

**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๐๖๑๖/๒๕๕๘** พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๗๔/๑ ที่แก้ไขใหม่มีผลใช้บังคับวันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งเป็นระยะเวลาภายหลังการกระทำความผิดของผู้คัดค้านทั้งสองและการนับอายุความโดยมิให้ปรับระยะเวลาที่หลบหนีเข้าด้วยตามมาตราดังกล่าวมีผลทำให้ผู้คัดค้านทั้งสองถูกฟ้องร้องดำเนินคดีอาญาได้ ทั้งที่ผู้ฟ้องคดีไม่ได้ตัวผู้คัดค้านทั้งสองมาฟ้องภายใน ๑๕ ปี ซึ่งไม่เป็นคุณแก่ผู้คัดค้านทั้งสอง จึงต้องนำอายุความตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ (๒) ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้ในขณะที่ผู้คัดค้านทั้งสองกระทำความผิดมาบังคับใช้เพราะเป็นคุณแก่ผู้คัดค้านทั้งสองมากกว่า จึงไม่อาจนำบทบัญญัติเรื่องการนับอายุความตามมาตรา ๙๘ และมาตรา ๗๔/๑ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๒ มาใช้บังคับแก่ผู้คัดค้านทั้งสองได้

นอกจากนี้ มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่วินิจฉัยในทำนองเดียวกัน เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๙๐๕/๒๕๕๗ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๙๕๕/๒๕๕๘ ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาครั้งที่ ๑๔/๒๕๖๐<sup>๘</sup>

<sup>๗</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา ๓๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดไม่ได้”

<sup>๘</sup> อภิชาติ คงชาติ และธัญญลักษณ์ เบ็ญจะมนิ เดชะวุฒิพันธุ์, “อายุความทางอาญาใช้อันหลังได้หรือไม่,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://shorturl.at/N3mjG>, หน้า ๒.



ดังนั้น อายุความทางอาญาจะสามารถพิจารณาปรับใช้ย้อนหลังได้หรือไม่ นั้น แนวคำวินิจฉัยของศาลไทยเห็นว่า อายุความในคดีอาญาไม่อาจใช้ย้อนหลังให้เป็นผลร้ายแก่จำเลยได้ โดยนำหลักการเรื่องการรับโทษทางอาญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย<sup>๔</sup> รวมถึงหลักการของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒<sup>๕</sup> และมาตรา ๓<sup>๖</sup> มาพิจารณาประกอบด้วย ซึ่งแตกต่างจากคำพิพากษาของศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปและแนวความคิดของฝ่ายที่เห็นว่า บทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องอายุความมีลักษณะเป็นกฎหมายวิธีสบัญญัติ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการปฏิบัติโดยการนำกฎหมายสารบัญญัติไปใช้ และสามารถมีผลใช้บังคับได้ทันที เนื่องจากไม่ได้เกี่ยวข้องกับการกำหนดความผิดและการกำหนดโทษ

## unaru

การกระทำทุจริตโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ นอกจากเป็นการทำลายความเชื่อมั่นที่ประชาชนมีต่อรัฐ เนื่องจากความไม่โปร่งใสและความไม่ซื่อสัตย์ในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐทำให้ประชาชนขาดความไว้วางใจในกระบวนการทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐแล้ว ยังส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมด้วย กล่าวคือ การทุจริตเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยทำให้ทรัพยากรถูกนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้องและไม่เกิดประโยชน์สูงสุด และเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ทุจริตมักใช้อำนาจในทางที่ผิดและรับผลประโยชน์ส่วนตัว ทำให้รัฐสูญเสียเงินและทรัพยากรที่ควรจะนำมาใช้พัฒนาประเทศ

<sup>๔</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้  
“มาตรา ๒๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้”.

<sup>๕</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้ ดังนี้  
“มาตรา ๒ บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย”.

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓ บัญญัติไว้ ดังนี้  
“มาตรา ๓ ถ้ากฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำความผิดแตกต่างกับกฎหมายที่ใช้ในภายหลังการกระทำความผิด ให้ใช้กฎหมายในส่วนที่เป็นคุณแก่ผู้กระทำความผิด ไม่ว่าในทางใด เว้นแต่คดีถึงที่สุดแล้ว แต่ในกรณีที่คดีถึงที่สุดแล้ว ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าผู้กระทำความผิดยังมิได้รับโทษ หรือกำลังรับโทษอยู่ และโทษที่กำหนดตามคำพิพากษานั้นหนักกว่าโทษที่กำหนดตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง เมื่อสำนวนความปรากฏแก่ศาลหรือเมื่อผู้กระทำความผิด ผู้แทนโดยชอบธรรมของผู้นั้น ผู้อนุบาลของผู้นั้นหรือพนักงานอัยการร้องขอ ให้ศาลกำหนดโทษเสียใหม่ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง ในกรณีที่ศาลจะกำหนดโทษใหม่นี้ ถ้าปรากฏว่า ผู้กระทำความผิดได้รับโทษมาบ้างแล้ว เมื่อได้คำนึงถึงโทษตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง หากเห็นเป็นการสมควร ศาลจะกำหนดโทษน้อยกว่าโทษขั้นต่ำที่กฎหมายที่บัญญัติในภายหลังกำหนดไว้ถ้าหากมีก็ได้ หรือถ้าเห็นว่าโทษที่ผู้กระทำความผิดได้รับมาแล้วเป็นการเพียงพอ ศาลจะปล่อยผู้กระทำความผิดไปก็ได้

(๒) ถ้าศาลพิพากษาให้ประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง โทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดไม่ถึงประหารชีวิต ให้งดการประหารชีวิตผู้กระทำความผิด และให้ถือว่าโทษประหารชีวิตตามคำพิพากษาได้เปลี่ยนเป็นโทษสูงสุดที่จะพึงลงได้ตามกฎหมายที่บัญญัติในภายหลัง”.



การกำหนดอายุความในคดีทุจริตจึงถือเป็นเครื่องมือหนึ่งที่สำคัญในการบังคับให้เจ้าหน้าที่ของรัฐดำเนินการเร่งรัดในการสืบสวนสอบสวน เพื่อนำไปสู่การฟ้องคดีและมีคำพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิด เนื่องจากหากไม่ยื่นฟ้องคดีต่อศาลและไม่นำตัวผู้กระทำความผิดมาศาลเพื่อพิจารณาคดีภายในอายุความที่กำหนดจะไม่สามารถดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้ ทั้งนี้ โดยทั่วไปหากผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีไปในระหว่างถูกดำเนินคดีหรือระหว่างการพิจารณาของศาล หรือกรณีจำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษ จะนับระยะเวลาที่จำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ซึ่งหากจำเลยหนีไปจนพ้นอายุความ ก็ไม่สามารถลงโทษได้

อย่างไรก็ตาม โดยผลของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ หากมีการกระทำความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นต้นไป ย่อมมิให้นำระยะเวลาที่ผู้ถูกกล่าวหาหรือจำเลยหลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ และหากมีการกระทำความผิดฐานทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกิดขึ้นตั้งแต่วันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘ บัญญัติมิให้นำระยะเวลาที่จำเลยหลบหนีไปในระหว่างต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้ลงโทษรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความ ทั้งนี้ ปัจจุบันการกำหนดมิให้นำระยะเวลาที่หลบหนีรวมเป็นส่วนหนึ่งของอายุความนั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๗ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๑๓



# คำศัพท์น่ารู้ในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในวงงานรัฐสภา)

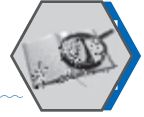
Parliamentary Official Positions



Second Deputy-Speaker of the House  
of Representatives

รองประธานสภาผู้แทนราษฎร คนที่สอง

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



นายโรฒวิชญ์ เทียมศักดิ์  
นติกร สำนักกฎหมาย

## กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง เกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง<sup>๑</sup>

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่มีความเป็นมายาวนานและมีความสำคัญต่อการให้ความยุติธรรมแก่ประชาชนและเป็นกลไกสำคัญในการบริหารประเทศ โดยทำหน้าที่พิจารณาข้อพิพาททางปกครองระหว่างราษฎรกับรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐด้วยกันเอง ซึ่งได้รับการยอมรับว่าเป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตุลาการได้อย่างมีประสิทธิภาพในการให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชน<sup>๒</sup>

สำหรับการดำเนินงานของศาลปกครอง มีพันธกิจในการพิพากษาคดีและบังคับคดีปกครองด้วยความถูกต้อง เป็นธรรม รวดเร็วและเกิดผลสัมฤทธิ์ ทำให้ทุกภาคส่วนในสังคมเข้าถึงการอำนวยความสะดวกทางปกครองได้โดยง่ายและทั่วถึง วางหลักปฏิบัติราชการทางปกครองให้เป็นบรรทัดฐานในการใช้อำนาจทางปกครองที่เป็นธรรม เพื่อป้องกันและลดการเกิดข้อพิพาททางปกครอง ยกกระตือรือร้นการดำเนินงานของศาลปกครองให้มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพตามมาตรฐานสากล และมีธรรมาภิบาลเพื่อให้ทุกภาคส่วนในสังคมได้รับการบริการอย่างมีคุณภาพ ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจด้านสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมายปกครองและหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากแนวคำวินิจฉัยของศาลปกครองให้แก่ทุกภาคส่วนในสังคม และเสริมสร้างความสัมพันธ์และเครือข่ายความร่วมมือทางการศาล ทางวิชาการ และอื่น ๆ ที่จำเป็นทั้งในประเทศและต่างประเทศ โดยดำเนินงานภายใต้วิสัยทัศน์ “อำนวยความสะดวกทางปกครองด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย เพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคม และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ” หรือเป็นคติพจน์ว่า “เป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย”<sup>๓</sup>

สำนักงานศาลปกครองเป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทำหน้าที่เป็นหน่วยงานธุรการของศาลปกครองโดยเป็นฝ่ายสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินการของศาลปกครองเป็นไปได้อย่างดี และมีประสิทธิภาพ ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำวินิจฉัยของศาลปกครอง

<sup>๑</sup> จัดโดย สำนักงานศาลปกครอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๖๗ ระหว่างเวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ผ่านทางระบบ Streaming บนศูนย์การเรียนรู้ศาลปกครองออนไลน์ (ALL Cloud) ระบบออนไลน์โปรแกรม Microsoft Teams และระบบออนไลน์ Facebook Live เพจสำนักงานศาลปกครอง.

<sup>๒</sup> วัฒนธรรมการศาลปกครองไทย, ครบรอบ ๙ ปีศาลปกครอง, ศาลปกครอง, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗, [https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court\\_201212\\_160637.pdf](https://www.admincourt.go.th/admincourt/upload/webcms/Court/Court_201212_160637.pdf).

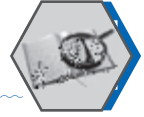
<sup>๓</sup> วิสัยทัศน์และพันธกิจ, ศาลปกครอง, สืบค้นเมื่อวันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗, [https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01mission\\_vission.html](https://www.admincourt.go.th/admincourt/site/01mission_vission.html).



จึงได้จัดการสัมมนาทางวิชาการภายใต้โครงการเสริมสร้างธรรมาภิบาลสู่สังคม ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ จำนวน ๗ ครั้ง ในรูปแบบออนไลน์ ซึ่งการจัดการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้จัดขึ้นเป็นครั้งที่ ๖ ในหัวข้อเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง” ให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงาน

ศาลปกครอง (MOU) และประชาชนผู้สนใจทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครอง การบริหารจัดการเมือง แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในทางปฏิบัติระหว่างวิทยากรและผู้เข้ารับการสัมมนา ตลอดจนระหว่างผู้เข้ารับการสัมมนาด้วยกันเอง สำหรับการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ได้มีการบรรยายโดยมีนายวิริยะ ชอบแต่ง ตุลาการศาลปกครองสูงสุด และนายโสฬส โชติวิจิตร ผู้อำนวยการกลุ่มส่งเสริมงานวิชาการบังคับคดีปกครอง สำนักบังคับคดีปกครอง สำนักงานศาลปกครอง ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

เมื่อพิจารณาถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาองค์ประกอบและเงื่อนไขของการบริหารจัดการเมืองเป็นลำดับแรก โดยนิยามของคำว่า “เมือง” หมายถึง พื้นที่ที่เป็นที่ตั้งของชุมชนขนาดใหญ่กว่าหมู่บ้าน มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ดูแลและบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในเมือง ซึ่งสามารถเรียกชื่อเมืองตามลักษณะกิจกรรมที่เกิดขึ้นในเมืองนั้น ๆ เช่น เมืองอุตสาหกรรม เมืองท่องเที่ยว เมืองการศึกษา เมืองธุรกิจการค้าและบริการ โดยลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งของความเป็น “เมือง” คือ มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมีพลวัตทั้งทางด้านกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม วิถีชีวิต จารีตประเพณี วัฒนธรรม สภาพแวดล้อม มลพิษ และเหตุเดือดร้อนรำคาญ ส่งผลให้หน่วยงานของรัฐหรือฝ่ายปกครองต้องมีการปรับตัวเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการปรับตัวของบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดตั้งหน่วยงานทางปกครองขึ้นมารับผิดชอบในกรณีเกิดความเสียหายหรือข้อพิพาท การตรากฎหมายและระเบียบต่าง ๆ มาใช้บังคับให้สอดคล้องกับบริบทหรือสภาพของเมือง การกำหนดแนวทางหรือมาตรการระงับความเสียหายหรือข้อพิพาทในทางปกครองที่เกิดขึ้นตามการเปลี่ยนแปลงของเมือง และบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองและศาล เพื่อรองรับกับความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งนิยามของคำว่า “กระบวนการยุติธรรมทางปกครอง” หมายถึง การใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครองที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในเรื่องต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด และการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร รวมทั้งการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นและการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีของศาลปกครองในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายในการใช้อำนาจของฝ่ายปกครอง ซึ่งลักษณะของการใช้อำนาจตามกฎหมายของฝ่ายปกครอง กฎหมาย



บัญญัติให้สามารถริเริ่มได้เอง เช่น การจัดทำบริการสาธารณะหรือดำเนินกิจกรรมทางปกครอง หรือ การดำเนินการเมื่อมีการร้องขอให้ออกคำสั่งในเรื่องต่าง ๆ หรือการดูแลรักษาทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ ในการจัดทำบริการสาธารณะให้อยู่ในสภาพที่ปลอดภัยเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ทั้งนี้ จากการดำเนินกระบวนการยุติธรรมทางปกครองพบว่า สาเหตุที่สำคัญของปัญหา ที่เกิดขึ้นในเมืองและมักพบอยู่บ่อยครั้ง ได้แก่ ปัญหาการผังเมือง การควบคุมอาคาร เหตุรำคาญต่าง ๆ การจราจร ปัญหามลพิษและสิ่งแวดล้อม และการเลี้ยงสัตว์ในเขตเมือง ซึ่งหน่วยงานทางปกครอง มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะเข้ามามีบทบาทในการอำนวยความสะดวกยุติธรรมแก่ประชาชนโดยอาศัยเครื่องมือ ที่สำคัญของฝ่ายปกครองในการบริหารจัดการเมือง ประกอบด้วย

๑. การออกกฎ (บทบัญญัติที่มีผล บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับ แก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ)

๒. การออกคำสั่ง (คำสั่งทางปกครอง คำสั่งทางปกครองทั่วไป และคำสั่งอื่น)

๓. การกระทำอื่นใด (การจัดทำบริการ สาธารณะหรือดำเนินกิจการทางปกครองที่ไม่ใช่ การออกกฎหรือคำสั่ง)



๔. สัญญาทางปกครอง (สัญญาที่คู่สัญญาอย่างน้อยฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลซึ่งกระทำแทนรัฐ และมีลักษณะเป็นสัญญาสัมปทาน สัญญาที่ให้จัดทำบริการสาธารณะ หรือจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค หรือแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ)

อนึ่ง ฝ่ายปกครองที่มีบทบาทในการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการบริหารจัดการเมือง จำเป็นต้องคำนึงถึงการใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อออกกฎ คำสั่ง และปฏิบัติการอื่น ๆ ในหลายกรณี โดยเคร่งครัด เนื่องจากหากมีการใช้อำนาจตามกฎหมายที่เกินขอบเขตหรือลู่แก่อำนาจอาจจะก่อให้เกิด การลิดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนเกินสมควร หรืออาจเป็นกรณีที่ประชาชนได้รับผลกระทบ หรือได้รับความเดือดร้อนเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายจนเกิดการนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครอง

เมื่อพิจารณากระบวนการยุติธรรมทางปกครองพบว่า มีลักษณะของการดำเนินกระบวนการ ยุติธรรม ๒ ลำดับชั้น ดังนี้

๑. กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในชั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่นำมาฟ้องเป็นคดีปกครอง ได้แก่ การออกกฎ คำสั่ง การกระทำอื่นใด การละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร การกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น และสัญญาทางปกครอง



**๒. กระบวนการยุติธรรมทางปกครองในชั้นศาล** ซึ่งประเภทคดีปกครอง ประกอบด้วย คดีเกี่ยวกับการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย คดีเกี่ยวกับการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่น คดีเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้ฝ่ายปกครองฟ้องคดีต่อศาล เพื่อบังคับให้บุคคลกระทำหรือละเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด และคดีที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครอง

สำหรับคดีปกครองที่ศาลปกครอง พิจารณาวินิจฉัย เช่น การฟ้องขอให้เพิกถอนกฎ หรือ คำสั่ง การฟ้องขอให้ศาลสั่งห้ามการกระทำทั้งหมด หรือบางส่วน การฟ้องขอให้ศาลสั่งให้หัวหน้า หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติ หน้าที่ภายในเวลาที่ศาลกำหนด และการขอให้มีการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาล โดยจะขอยกตัวอย่างคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการเมือง ดังนี้

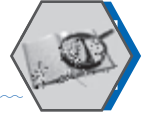


### ๑. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๐<sup>๔</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้โดยสารรถไฟขบวนด่วนพิเศษฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนจากการที่ การรถไฟแห่งประเทศไทยทำสัญญาให้เอกชนเช่าติดตั้งแผ่นป้ายโฆษณาออกตู้รถโดยสาร ซึ่งรวมถึง บริเวณหน้าต่าง ทำให้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้โดยสารไม่ได้รับความสะดวกสบายในการเดินทาง จึงฟ้องขอให้ การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ศาลเห็นว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยมีอำนาจหน้าที่ในการรับขนส่งคนโดยสาร สินค้า และอื่น ๆ ที่ต้องคำนึงถึงประโยชน์ของรัฐ ประชาชน และความปลอดภัย รถโดยสารจึงต้องมีหน้าต่าง ที่ทำให้เกิดการเดินทางที่สะดวกสบาย รถโดยสารที่ไม่มีหน้าต่างเนื่องจากถูกป้ายโฆษณาปิดไว้ จึงเป็นรถขนส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ และถือว่าผู้ให้บริการรถโดยสารดังกล่าวปฏิบัติต่อผู้โดยสารอย่างผิดๆ ซึ่งเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ศาลพิพากษาให้การรถไฟแห่งประเทศไทยดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ในการจัดการป้ายโฆษณาและทำความสะอาดรถโดยสารดังกล่าว

<sup>๔</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2550/01012-500037-1f-500711-0000044608.pdf>.



## ๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๕๐/๒๕๕๗<sup>๕</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า การที่กรุงเทพมหานครและบริษัทขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ไม่จัดลิฟท์โดยสารเพื่ออำนวยความสะดวกในการเดินทางด้วยรถไฟฟ้าเป็นการละเลยต่อหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร จึงขอให้ศาลพิพากษาให้กรุงเทพมหานครดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

ศาลเห็นว่า กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายหลายฉบับ รวมถึงกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ และพิพากษาให้มีการดำเนินการก่อสร้างลิฟท์ จัดทำสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางภายในระยะเวลา ๑ ปี นับตั้งแต่วันที่ศาลพิพากษา

## ๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๒๒๒/๒๕๕๘<sup>๖</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นบิดาของผู้เสียชีวิตจากการที่บุตรชายไปเที่ยวสถานบริการแห่งหนึ่งในกรุงเทพมหานครและเกิดไฟไหม้สถานบริการแห่งนั้น โดยได้ยื่นฟ้องกรุงเทพมหานครขอให้ชดเชยค่าสินไหมทดแทนจากการกระทำละเมิดอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร

ศาลเห็นว่า ผู้อำนวยการเขตในฐานะเจ้าพนักงานท้องถิ่น ซึ่งได้รับมอบอำนาจจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงว่าอาคารดังกล่าวตั้งอยู่ไม่ไกลจากที่ทำการเขตและมีการตรวจตราก่อนเกิดเหตุถึง ๓ ครั้ง หากได้มีการปฏิบัติหน้าที่อย่างจริงจัง ก็จะทำให้ไม่สามารถก่อสร้างอาคารโดยฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารได้ การเสียชีวิตของบุตรชายผู้ฟ้องคดีจึงเป็นผลโดยตรงจากการละเลยต่อหน้าที่ในเรื่องดังกล่าว จึงถือว่าเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดี

## ๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๐/๒๕๖๖<sup>๗</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีอาศัยอยู่ในจังหวัดปทุมธานี ได้ยื่นฟ้องขอให้มีการจ่ายเงินจากการเกิดอุทกภัย โดยอ้างว่า หน่วยงานของรัฐมีการบริหารจัดการน้ำไม่เป็นไปตามแผนงาน โครงการ และเป็นการฝ่าฝืนระเบียบกฎหมายในหลายกรณี

ศาลเห็นว่า ในเรื่องของการบรรเทาความเสียหายจากอุทกภัย คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังได้มีการจ่ายเงินช่วยเหลือแก่ผู้ประสบอุทกภัยตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้แล้ว ประกอบกับการเกิดอุทกภัยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นภัยพิบัติธรรมชาติ ความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้เป็นผลโดยตรงจากการบริหารจัดการน้ำ จึงไม่มีกรณีที่เป็นความรับผิดชอบอื่นที่หน่วยงานทางปกครองจะต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนนอกเหนือไปจากมาตรการที่คณะรัฐมนตรีและกระทรวงการคลังได้ให้ความช่วยเหลือไปแล้ว

<sup>๕</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2552/01012-520987-1f-571124-0000539613.pdf>.

<sup>๖</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2555/01012-550796-1f-580416-0000550814.pdf>.

<sup>๗</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2558/02012-580022-1f-660209-0000739256.pdf>.



### ๕. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๑๘/๒๕๕๔<sup>๘๘</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้กำหนดนโยบายให้ประชาชนฝากบ้านไว้กับตำรวจในเทศกาลต่าง ๆ ที่ประชาชนเดินทางไปต่างจังหวัด แต่หลังจากที่ผู้ฟ้องคดีได้เข้าร่วมโครงการแล้ว ปรากฏว่ามีขโมยขึ้นบ้านลักทรัพย์ไปหลายรายการ จึงขอให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติชดเชยค่าสินไหมทดแทน

ศาลเห็นว่า การที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้มีนโยบายในเรื่องดังกล่าว จึงต้องปฏิบัติตามนโยบายอย่างจริงจัง การที่มีคนร้ายเข้าไปลักทรัพย์ในเคหสถานของผู้ฟ้องคดี ถือว่าเป็นการละเลยต่อหน้าที่ ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว

### ๖. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๘๘/๒๕๕๗<sup>๘๙</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อาศัยอยู่ในซอยฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นไม่ดำเนินการกับอาคารสูงหรืออาคารขนาดใหญ่พิเศษที่ก่อสร้างติดถนนสาธารณะ ที่มีเขตทางกว้างกว่า ๑๐ เมตร ซึ่งมีผลกระทบต่อจราจร และการป้องกันอัคคีภัย

ศาลเห็นว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าซอยดังกล่าวมีความกว้างไม่ถึง ๑๐ เมตร ตลอดสาย เจ้าพนักงานท้องถิ่นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่จะต้องปฏิบัติตามขั้นตอน และวิธีการเพื่อดำเนินการกับอาคารที่มีการก่อสร้างโดยฝ่าฝืนกฎหมายดังกล่าว

### ๗. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๘๘/๒๕๖๖<sup>๙๐</sup>

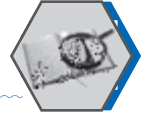
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นสมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อนกับพวกรวม ๑๖ คน ฟ้องว่า ได้รับหนังสือจากประชาชนในซอย ขอให้ช่วยเหลือโดยอ้างว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นได้มีการอนุญาตให้มีการก่อสร้างอาคารชุดพักอาศัยสูง ๕๐ ชั้น โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมีทางเข้าออกไปสู่ทางสาธารณะไม่เป็นไปตามที่กฎหมายและระเบียบว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนดไว้

ศาลเห็นว่า อาคารดังกล่าวได้นำที่ดินของบุคคลอื่นมาเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่ที่ใช้เป็นที่ตั้งอาคาร เพื่อให้อาคารดังกล่าวมีด้านหนึ่งของที่ดินดังกล่าวไม่น้อยกว่า ๑๒ เมตร ตัดทางสาธารณะกว้างไม่น้อยกว่า ๑๘ เมตร ซึ่งไม่สามารถกระทำได้ การอนุญาตให้ก่อสร้างจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

<sup>๘๘</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2551/01012-510151-1f-540815-0000092397.pdf>.

<sup>๘๙</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2555/01012-550310-1f-571030-0000137390.pdf>.

<sup>๙๐</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๙ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2564/02012-640067-1f-660727-0000752930.pdf>.



## ๘. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๖๔/๒๕๕๖<sup>๑๑</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้ให้อาหารสุนัขตามตรอกซอยฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่กรุงเทพมหานครได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การเลี้ยงหรือปล่อยสุนัข พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากในพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ผู้ฟ้องคดีต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติฉบับนี้ด้วย

ศาลเห็นว่า แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีอำนาจตามกฎหมายในการออกข้อบัญญัติดังกล่าว และได้ดำเนินการโดยถูกต้องตามขั้นตอนและวิธีการก็ตาม แต่การที่ข้อบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามเจ้าของหรือผู้ครอบครองสุนัข ให้รวมถึงผู้ให้อาหารสุนัขตามตรอกซอยถือเป็นการสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนที่นำอาหารไปให้สุนัขจนเกินสมควร เพราะจะมีผลทำให้บุคคลดังกล่าวต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติดังกล่าว เช่นเดียวกับเจ้าของหรือผู้ครอบครองสุนัข ศาลจึงพิพากษาให้เพิกถอนนิยามในส่วนนี้

## ๙. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๙๑๒/๒๕๕๙<sup>๑๒</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ถูกต้นกระถินเทพาล้มทับรถยนต์ขณะขับขึ้นทางหลวงแผ่นดิน ทำให้รถยนต์เสียหายและผู้ฟ้องคดีได้รับบาดเจ็บ จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาให้กรมทางหลวงชดเชยค่าเสียหายในเรื่องดังกล่าว

ศาลเห็นว่า กรมทางหลวงมีหน้าที่รับผิดชอบในการดูแลความปลอดภัยในบริเวณทางหลวงซึ่งเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการบำรุงรักษาทางหลวง ซึ่งรวมถึงการตัดแต่งกิ่งไม้ ต้นไม้ในเขตทางสภาพภูมิอากาศ พยานหลักฐานต่าง ๆ แล้วเห็นได้ว่า การที่ต้นไม้ล้มมิได้เกิดจากเหตุสุดวิสัย แต่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ที่ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร จึงถือเป็นการกระทำละเมิดต่อผู้ฟ้องคดีและต้องรับผิดชอบชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้กับผู้ฟ้องคดี

## ๑๐. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อส. ๑๔๙/๒๕๖๖<sup>๑๓</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้อาศัยในบริเวณพื้นที่โดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิ และมีบ้านอยู่อาศัยในบริเวณที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตปลอดภัยในการเดินอากาศ ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการขึ้น ลง ของเครื่องบิน และปัญหาทางมลพิษต่าง ๆ จึงขอให้ศาลพิพากษาให้บริษัทท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) ชดเชยค่าเสียหาย

<sup>๑๑</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admncourt.go.th/admncourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2554/01012-540628-1f-561107-0000124029.pdf>.

<sup>๑๒</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admncourt.go.th/admncourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2556/01012-561202-1f-591013-0000584597.pdf>.

<sup>๑๓</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admncourt.go.th/admncourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2561/02012-610066-1f-660630-0000750680.pdf>.



ศาลเห็นว่า โครงการทำอากาศยานสุวรรณภูมิ ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๒ โดยรัฐบาลได้ดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ มาเป็นลำดับ ผู้ฟ้องคดีได้เข้าไปปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในบริเวณรอบสนามบินและอยู่ในแนวเส้นเสียง จึงถือว่าผู้ฟ้องคดีสมัครใจหรือยินยอมรับผลการขึ้นลง ของอากาศยาน ในอนาคต ผู้ฟ้องคดีจึงไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน แต่ให้ได้รับค่าชดเชยการปรับปรุงอาคาร หรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อลดผลกระทบทางเสียงตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๕๐

#### ๑๑. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๘๘๐/๒๕๖๑<sup>๑๔</sup>

คดีนี้เทศบาลได้จัดงานสงกรานต์ นอกจากจะจัดให้มีการทำบุญประเพณีแล้วยังจัดให้มีการจ้างเหมาจ้างย่อนยุคพร้อมนักร้องและดนตรี เป็นเงิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ต่อมาได้ถูกทักท้วงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินว่า การจัดให้มีจ้างย่อนยุคเป็นกิจกรรมที่ไม่จำเป็น ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ ไม่ประหยัด และประชาชนไม่ได้รับประโยชน์ จึงเสนอให้มีการเรียกเงินคืน ซึ่งเทศบาลได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่แล้ว โดยมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่รับผิดชอบสัดส่วนความรับผิดชอบ เจ้าหน้าที่จึงฟ้องขอให้ศาลปกครองเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลเห็นว่า เทศบาลสงกรานต์เป็นวาระเฉลิมฉลองปีใหม่ มีการจัดกิจกรรมทำบุญ และถือว่าการจัดให้มีจ้างย่อนยุคเป็นวัฒนธรรมประเพณีท้องถิ่นที่ประชาชนมีส่วนร่วม และถือได้ว่าเป็นหน้าที่ของเทศบาล การมีข้อสั่งการดังกล่าวจึงขัดกับหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการรับรองในรัฐธรรมนูญ และถือเป็นความหลากหลายของวัฒนธรรมในแต่ละท้องถิ่น คำสั่งให้เจ้าหน้าที่ชดใช้เงินจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย

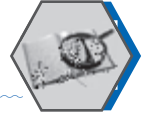
#### ๑๒. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๓๓/๒๕๕๑<sup>๑๕</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า องค์กรบริหารส่วนตำบลได้ทำโครงการรักษาความสะอาดถนนและลำคลองที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ เจ้าหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนตำบลได้นำสารเคมีไปฉีดพ่นเพื่อกำจัดวัชพืชริมถนน ภายหลังจากฉีดพ่นผู้ฟ้องคดีพบว่าสารเคมีดังกล่าวได้กระจายทำให้สวนองุ่นของผู้ฟ้องคดีเสียหาย ทำให้เก็บผลผลิตได้ช้า ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟู จึงขอให้องค์กรบริหารส่วนตำบลชดใช้ค่าเสียหาย

ศาลเห็นว่า การฉีดสารเคมีเพื่อกำจัดวัชพืช แม้จะเป็นการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในการดูแลและบำรุงรักษาถนนก็ตาม แต่การที่เจ้าหน้าที่ได้ฉีดสารเคมีโดยมีระยะเพียง ๗.๕ เมตร จากสวนองุ่นย่อมคาดหมายได้ว่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่สวนองุ่นได้ ความเสียหายของสวนองุ่นจึงมิใช่เกิดจากเหตุสุดวิสัย ศาลจึงพิพากษาให้องค์กรบริหารส่วนตำบลชดใช้เงินให้แก่ผู้ฟ้องคดี

<sup>๑๔</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2559/01012-591404-1f-610920-0000628378.pdf>.

<sup>๑๕</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๗, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2548/01012-480008-1f-511204-000060068.pdf>.



### ๑๓. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๓๕๑/๒๕๕๓<sup>๑๖</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องว่า ได้รับความเดือดร้อนเสียหายจากการที่ผู้อำนวยการเขตได้มีคำสั่งห้ามให้อาหารแก่นกพิราบ เพราะสำนักงานเขตได้รับการร้องเรียนและตรวจสอบพบว่า การให้อาหารดังกล่าวได้สร้างความเดือดร้อนแก่เพื่อนบ้านและผู้ที่อยู่อาศัยในละแวกดังกล่าว ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า ได้ให้อาหารภายในบริเวณบ้านของผู้ฟ้องคดี จึงขอให้ศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนคำสั่งดังกล่าว

ศาลเห็นว่า การให้อาหารสัตว์แม้จะเป็นการปรียอาหารภายในบ้าน แต่ถือเป็นการเลี้ยงสัตว์ทางอ้อม พฤติการณ์ดังกล่าวย่อมเป็นเหตุให้เสื่อมหรืออาจจะเป็นอันตรายต่อสุขภาพ อันเป็นเหตุรำคาญตามมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ คำสั่งของผู้อำนวยการเขตจึงชอบด้วยกฎหมายแล้ว

### ๑๔. คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๒๖/๒๕๕๔<sup>๑๗</sup>

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ประกอบอาชีพค้าขายในเทศบาล ฟ้องว่าเทศบาลเรียกเก็บค่าขยะเพิ่มจากเดิมตามประกาศเทศบาลเมืองพระประแดง เรื่อง การปรับอัตราค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอยลงวันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๔๗ ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะสูงกว่าอัตราเดิมถึง ๓ เท่า และปลัดเทศบาลซึ่งได้รับมอบอำนาจจากนายกเทศมนตรีไม่มีอำนาจ จึงขอให้ศาลเพิกถอนประกาศดังกล่าว

ศาลเห็นว่า พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๐ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บขยะและออกข้อกำหนดท้องถิ่นในการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมได้ การเก็บค่าธรรมเนียมจึงต้องออกเป็นเทศบัญญัติตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ประกอบมาตรา ๖๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ การออกประกาศโดยมีปลัดเทศบาลลงนาม จึงเป็นการกระทำที่ไม่มีอำนาจ ประกาศดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้เพิกถอนและให้มีผลย้อนหลังไปตั้งวันออกประกาศ

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จากการที่มีโอกาสได้เข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นว่า การบรรยายในหัวข้อเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง” ซึ่งจัดขึ้นให้แก่ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หน่วยงานทางปกครอง หน่วยงานความร่วมมือทางวิชาการกับสำนักงานศาลปกครอง (MOU) และประชาชนผู้สนใจทั่วไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มพูนความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางปกครองเกี่ยวกับการบริหารจัดการเมือง แลกเปลี่ยนความรู้และประสบการณ์ในทางปฏิบัติระหว่างวิทยากรและผู้เข้ารับการสัมมนา และระหว่างผู้เข้ารับการสัมมนาด้วยกันเอง อันเป็นการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักกฎหมายปกครองและหลักปฏิบัติราชการที่ดีจากคำพิพากษาของศาลปกครอง สอดคล้องกับการดำเนินงานของศาลปกครอง

<sup>๑๖</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๖๓, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2550/01012-500244-1f-531122-0000081306.pdf>.

<sup>๑๗</sup> สืบค้นคำพิพากษา/คำสั่ง/คำแถลงการณ์ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้นที่ถึงที่สุด, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๓, ศาลปกครอง, <https://www.admincourt.go.th/admincourt/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2550/01012-500531-1f-541130-0000094484.pdf>.



ภายใต้วิสัยทัศน์ “อำนวยความสะดวกธรรมทางปกครองด้วยความเป็นธรรม รวดเร็ว ทันสมัย เพื่อเสริมสร้าง  
ธรรมาภิบาลในสังคม และเป็นศาลแห่งความเป็นเลิศ” สามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ  
ผ่านคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดอย่างเป็นรูปธรรม อันจะนำไปสู่การยกระดับการเสริมสร้างธรรมาภิบาล  
ในสังคมให้เป็นอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป



# ร่างพระราชบัญญัติ

วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง

และวิธีพิจารณาคดีปกครอง

(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

## ก. บทนำ

ปัจจุบันการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทั้งทางตรงหรือทางอ้อม ประกอบกับการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งนับวันจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น รวมทั้งในการพิจารณาคดีพิพาทดังกล่าวในปัจจุบันยังคงนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้ โดยที่ยังมีข้อจำกัดอยู่หลายประการ ทั้งนี้ คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่ง และคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดค่าเสียหายหรือการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่มีลักษณะแตกต่างจากการบังคับคดีปกติ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปตามเจตนารมณ์และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สำนักงานศาลยุติธรรมจึงได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองมีปัญหาบางประการใน ๒ ส่วน สำคัญ กล่าวคือ ส่วนแรกปัญหาในทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน อันได้แก่ เงื่อนไขในการฟ้องคดี กรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนและวิธีการสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว และในส่วนที่ ๒ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะเฉพาะบางประการ จึงเป็นเหตุให้สำนักงานศาลปกครองได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวเช่นเดียวกัน

ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม) จึงมีความสอดคล้องกันในทางกฎหมาย อันควรได้รับการพิจารณาและนำเสนอไปพร้อมกัน



## ข. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ณ ปัจจุบัน<sup>๑</sup>

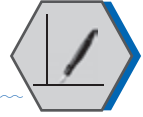
ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ดำเนินการจัดทำโดยสำนักงานศาลยุติธรรม มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นคนที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดค่าเสียหายหรือการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่มีลักษณะแตกต่างจากการบังคับคดีปกติ จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยที่สำนักงานศาลยุติธรรม ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (<https://www.law.go.th>) เว็บไซต์สำนักงานศาลยุติธรรม (<https://www.coj.go.th>) เว็บไซต์สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม (<https://jla.coj.go.th>) และเว็บไซต์ (<https://lawsurvey.coj.go.th>) เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๖๕ ถึงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๕ และต่อมาได้มีหนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๕๐๓/๓๖๕๐ ลงวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๗ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีที่ต้องเร่งรัดติดตามโดยเร่งด่วนให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเร่งรัดเสนอความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติทั้งสิ้น จำนวน ๙ ฉบับ ซึ่งรวมถึงร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. .... ด้วย

### สำหรับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... ดำเนินการจัดทำโดยสำนักงานศาลปกครอง รวมถึงการแก้ไขปัญหาทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ศาลรับคำฟ้องได้ในกรณีที่ได้อำนาจตามขั้นตอนหรือวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหาย และเพิ่มข้อยกเว้นกรณีที่มีการฟ้องคดีโดยมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือล่วงเลยเวลาเพื่อให้ประชาชนเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางปกครองได้สะดวก รวดเร็ว และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รับการดูแล รักษา และฟื้นฟูอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยที่สำนักงานศาลปกครองได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่เกี่ยวข้องผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย ([www.law.go.th](http://www.law.go.th)) และเว็บไซต์ศาลปกครอง ([www.admincourt.go.th](http://www.admincourt.go.th)) ระหว่างวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๗ ถึงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๖๗

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับนี้อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำให้มีความครบถ้วนสมบูรณ์ ตามที่หน่วยงานผู้รับผิดชอบได้เปิดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในกระบวนการก่อนการตรากฎหมายจากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน เพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ก่อนที่จะได้เสนอไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป

<sup>๑</sup> ข้อมูล ณ วันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๖๗.



### ค. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติ

#### ร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

##### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม

##### เหตุผล

โดยที่ปัจจุบันการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ที่มีลักษณะอันก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย และประโยชน์ของสาธารณะไม่ว่าในทางตรงหรือทางอ้อม นับวันจะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ประกอบกับการบริหารจัดการที่ไม่เหมาะสมย่อมก่อให้เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมขึ้น โดยคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป ซึ่งจะต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม รวมถึงการกำหนดค่าเสียหายหรือการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาที่มีลักษณะแตกต่างจากการบังคับคดีปกติ จึงจำเป็นต้องมีวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ โดยกำหนดให้ผู้มีอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมรวมถึงตัวแทนชุมชนหรือองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมด้วย เพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม กำหนดให้มีการจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และการกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษและการริบทรัพย์ตามมูลค่า เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปด้วยความรวดเร็ว เทียบธรรมและมีระบบมาตรฐาน อันเป็นการคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

#### ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)

##### หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อกำหนดวิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (เพิ่มส่วนที่ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม มาตรา ๗๕/๕ ถึงมาตรา ๗๕/๑๗)

##### เหตุผล

โดยที่คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมเป็นคดีปกครองที่มีลักษณะเฉพาะบางประการ เช่น เป็นคดีปกครองที่มีผลกระทบเป็นวงกว้างและกระทบต่อประโยชน์สาธารณะอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ แม้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองตามระบบไต่สวนในกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองจะสามารถรองรับคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ กระนั้นก็ตาม เพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น อันจะสอดคล้องกับลักษณะเฉพาะของคดีปกครองลักษณะดังกล่าว ประกอบกับยังเป็นการสมควรปรับปรุงการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองบางประการเพื่อเป็นประโยชน์แก่ทั้งคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมและเป็นการแก้ปัญหาทางปฏิบัติในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีปกครองที่ปรากฏขึ้นในปัจจุบัน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ง. สำคัญโดยสรุปของร่างพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ....

๑. วันใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๒)

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

๒. บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓) ในพระราชบัญญัตินี้

“คดีสิ่งแวดล้อม” หมายความว่า คดีดังต่อไปนี้

(๑) คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องอาจก่อให้เกิดความเสียหายอันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ

(๒) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ

(๓) คดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหาย หรือเสียหายไป

(๔) คดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ

(๕) คดีแพ่งที่เกี่ยวข้องกันกับคดีตามข้อ (๑) ถึง (๔)

(๖) คดีอาญาที่มีข้อหาความผิดตามกฎหมายในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ไม่ว่าจะมีส่วนข้อหาหรือความผิดอื่นที่เกี่ยวข้องกันรวมอยู่ด้วยหรือไม่ก็ตาม

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้ ให้กระทำเป็นพระราชกฤษฎีกา

(๗) คดีแพ่งหรือคดีอาญาอื่นที่มีกฎหมายหรือข้อกำหนดบัญญัติหรือกำหนดให้ใช้วิธีพิจารณาตามพระราชบัญญัตินี้

“ทรัพยากรธรรมชาติ” หมายความว่า สิ่งที่เกิดขึ้นหรือมีอยู่ตามธรรมชาติ เช่น ป่าไม้ สัตว์ป่า พืชป่า น้ำ อากาศ ดิน แร่ธาตุ และพลังงานตามธรรมชาติ

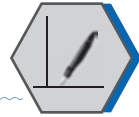
“สิ่งแวดล้อม” หมายความว่า สิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“มลพิษ” หมายความว่า มลพิษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

“ระบบนิเวศ” หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสิ่งมีชีวิตกับสิ่งแวดล้อม

“ข้อกำหนด” หมายความว่า ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

“เจ้าพนักงานคดี” หมายความว่า ข้าราชการศาลยุติธรรมซึ่งได้รับแต่งตั้งจากเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมให้ดำรงตำแหน่งเจ้าพนักงานคดีตามระเบียบที่คณะกรรมการข้าราชการศาลยุติธรรม ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรมกำหนด



### ๓. ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔)

กำหนดให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนดเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ทั้งนี้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาและประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

### ๔. บททั่วไป (ลักษณะ ๑ ร่างมาตรา ๕ ถึงร่างมาตรา ๑๑)

#### ๔.๑ หมวด ๑ (ร่างมาตรา ๕ ถึงร่างมาตรา ๘)

๔.๑.๑ กำหนดให้ประธานศาลอุทธรณ์เป็นผู้วินิจฉัยว่าคดีใดเป็นคดีสิ่งแวดล้อมโดยที่สามารถดำเนินการโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

๔.๑.๒ กำหนดกระบวนการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ และในกรณีที่ไม่มีบทบัญญัติไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงมาใช้บังคับแก่คดีเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติตามพระราชบัญญัตินี้

๔.๑.๓ ศาลอาจยื่นหรือขยายระยะเวลาที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่พระราชบัญญัตินี้ให้นำมาใช้บังคับหรือระยะเวลาที่ศาลกำหนดไว้ได้ เมื่อเห็นสมควรหรือเมื่อคู่ความร้องขอ ทั้งนี้ ตามความจำเป็นและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

๔.๑.๔ กำหนดให้เจ้าพนักงานคดีทำหน้าที่ช่วยเหลือศาลในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยให้เจ้าพนักงานคดีเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาและให้มีอำนาจมีหนังสือเรียกบุคคลมาให้ข้อมูล หรือให้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา

๔.๒ ผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อม และพยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อม (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๙ ถึงร่างมาตรา ๑๑)

กำหนดให้สำนักงานศาลยุติธรรมขึ้นทะเบียนผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาค โดยคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความชำนาญด้านสิ่งแวดล้อมสาขาต่าง ๆ เพื่อทำหน้าที่ตามที่ศาลอาจให้บุคคลที่มีรายชื่อในทะเบียนให้ความเห็นเพื่อประโยชน์แห่งการคุ้มครองรักษาและฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือระบบนิเวศ หรือเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงที่ชัดเจนและสมบูรณ์เพียงพอแก่ศาลในการพิจารณาคดี

### ๕. วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น (ลักษณะ ๒)

#### ๕.๑ บททั่วไป (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๑๒ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

#### ๕.๑.๑ กรณีมีข้อพิพาทหรือผิดหลงในกระบวนการพิจารณา (ร่างมาตรา ๑๒)

กรณีมีข้อพิพาทหรือผิดหลงในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของคู่ความฝ่ายใด ให้ศาลสั่งให้คู่ความนั้น ทำการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด หรือมีคำสั่งตามที่เห็นสมควร เว้นแต่ข้อพิพาทหรือผิดหลงดังกล่าวเกิดจากความไม่สุจริตของคู่ความฝ่ายนั้น



#### ๕.๑.๒ การสืบพยานในคดีสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๓ ถึงร่างมาตรา ๑๕)

กำหนดให้ศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานมาสืบได้เองตามที่เห็นสมควร และซักถามพยานเพิ่มเติมได้จนสิ้นข้อสงสัย โดยกำหนดให้ศาลดำเนินการนั่งพิจารณาคดีติดต่อกันไปโดยไม่เลื่อนคดีจนกว่าจะเสร็จการพิจารณา เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอันมิอาจก้าวล่วงได้ในกรณีที่พยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมของคู่ความมีความเห็นแตกต่างกัน หากศาลเห็นสมควรเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ชัดเจน ศาลอาจสั่งให้พยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมของคู่ความประชุมและทำความเห็นเสนอต่อศาล โดยศาลอาจแต่งตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญทางสิ่งแวดล้อมของศาลเข้าร่วมประชุมและเสนอความเห็นต่อศาลด้วยก็ได้

เมื่อได้สืบพยานตามที่จำเป็นแล้วให้ถือว่าการพิจารณาลิ้นสุด แต่คู่ความอาจแถลงการณ์ปิดคดีด้วยวาจาภายใน ๑๕ วันนับแต่วันเสร็จการพิจารณานั้นได้ อย่างไรก็ตาม ก่อนการอ่านคำพิพากษาหรือคำสั่ง ศาลอาจทำการพิจารณาต่อไปอีกได้ หากเห็นสมควรเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

#### ๕.๑.๓ คำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๖ และร่างมาตรา ๑๗)

กำหนดให้การจัดทำคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อม ให้ศาลแสวงหาแนวทางและวางมาตรฐานที่เหมาะสมเพื่อสร้างความสมดุลทางระบบนิเวศและการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งกำหนดโทษ กำหนดมาตรการ หรือมีคำสั่งให้ระงับ เพิกถอน ห้าม หรือแก้ไข การกระทำที่ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ ห้ามมิให้ศาลพิพากษาหรือสั่งเกินไปกว่า หรือนอกจากที่ปรากฏในคำฟ้อง เว้นแต่ในกรณีที่ศาลเห็นสมควรเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะและวิธีการบังคับตามคำขอของโจทก์ ไม่เพียงพอต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศาลจะพิพากษาหรือสั่งเกินคำขอบังคับหรือที่มีได้กล่าวในคำฟ้องก็ได้

#### ๕.๑.๔ แผนบำบัดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๑๘)

เพื่อประโยชน์แก่การฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติและผู้ใช้เสียหายอาจได้รับการชดเชยเยียวยาตามสมควร ศาลอาจมีคำสั่งให้คู่ความและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูเยียวยาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่เสียหายก็ได้

### ๕.๒ การดำเนินคดีแพ่ง (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๙ ถึงร่างมาตรา ๓๔)

#### ๕.๒.๑ การใช้สิทธิทางศาลของบุคคล (ร่างมาตรา ๑๙)

เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดความเสียหายหรือเห็นได้ชัดว่าจะเกิดความเสียหายหรือเกิดข้อพิพาทขึ้นในอนาคต หรือบุคคลใดจำเป็นต้องใช้สิทธิดังกล่าวทางศาลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย หรือเพื่อระงับความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลที่มีเขตอำนาจได้

#### ๕.๒.๒ การใช้สิทธิทางศาลของชุมชน (ร่างมาตรา ๒๐)

ชุมชนที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้บุคคลในชุมชนนั้นจำนวนตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป ร่วมกันตั้งตัวแทนชุมชนเป็นหนังสือเพื่อยื่นฟ้องคดีต่อศาล ขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาเกี่ยวกับ



การกำหนดมาตรการป้องกันหรือระงับการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหาย หรือแก้ไข หรือฟื้นฟู เยียวยาความเสียหายนั้น หรือเรียกค่าเสียหาย ในกรณีที่มีการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปแล้ว ตัวแทนชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะฟ้องไล่เบี้ยเพื่อเรียกค่าเสียหายที่ได้จ่ายไปจากผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้น โดยค่าเสียหายที่เรียกร้องให้หมายความรวมถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการเพื่อฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น

### ๕.๒.๓ การใช้สิทธิทางศาลขององค์กรเอกชน (ร่างมาตรา ๒๑)

เพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ ให้องค์กรเอกชนด้านการคุ้มครอง สิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนแล้วตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และมีคุณสมบัติตามข้อกำหนด ซึ่งพบเห็นการกระทำใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม อาจแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการติดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หากหน่วยงานที่ได้รับแจ้ง ไม่ดำเนินการที่เป็นผลให้ระงับความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมภายใน ๖๐ วัน ให้องค์กรเอกชนดังกล่าว มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในขอบวัตถุประสงค์ขององค์กรต่อศาล

### ๕.๒.๔ การยุติการดำเนินคดี (ร่างมาตรา ๒๒)

การถอนฟ้องหรือการประนีประนอมยอมความในคดีตามข้อ ๕.๒.๒ และ ๕.๒.๓ จะกระทำมิได้ เว้นแต่ศาลจะอนุญาตต่อเมื่อศาลเห็นว่าไม่เป็นผลเสียต่อการคุ้มครองประโยชน์ สาธารณะ และในกรณีตามข้อ ๕.๒.๒ จะต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเสียงข้างมากของ บุคคลที่ตั้งตัวแทนชุมชนโดยชัดแจ้งมาแสดงต่อศาล

ถ้าภายหลังที่ได้มีการยื่นฟ้องต่อศาลแล้ว ตัวแทนชุมชนหรือองค์กรเอกชน ด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมผู้ยื่นฟ้องละเลยหรือไม่สามารถดำเนินคดีต่อไปได้ ให้ศาลมีอำนาจสั่ง จำหน่ายคดี เว้นแต่กรณีของตัวแทนชุมชน ถ้าศาลเห็นว่าบุคคลที่ตั้งตัวแทนชุมชนไม่อาจทราบถึง เหตุดังกล่าว ศาลจะมีคำสั่งให้แจ้งบุคคลดังกล่าวทราบ โดยกำหนดระยะเวลาที่ต้องแต่งตั้งตัวแทนชุมชนใหม่ เข้ามาในคดีไปพร้อมด้วยก็ได้ บรรดากระบวนพิจารณาที่ได้ทำไปก่อนเข้ามาในคดี ให้มีผลผูกพัน ตัวแทนชุมชนที่เข้าแทนที่นั้นด้วย หากไม่มีตัวแทนชุมชนเข้ามาแทนที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดี

### ๕.๒.๕ การเสนอคำฟ้อง (ร่างมาตรา ๒๓ และร่างมาตรา ๒๔)

โจทก์จะฟ้องด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ในกรณีที่โจทก์ประสงค์ จะฟ้องด้วยวาจา ให้เจ้าพนักงานคดีจัดให้มีการบันทึกรายละเอียดแห่งคำฟ้องแล้วให้โจทก์ลงลายมือชื่อไว้ เป็นสำคัญ ทั้งนี้ คำฟ้องต้องมีข้อเท็จจริงที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีรวมทั้งคำขอบังคับชัดเจนพอที่จะ ทำให้เข้าใจได้ หากศาลเห็นว่าคำฟ้องนั้นไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้ โจทก์แก้ไขคำฟ้องในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้

ภายหลังที่ได้มีการฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว หากมีการเสนอคำฟ้องเข้ามา ในคดีดังกล่าวไม่ว่าโดยวิธีฟ้องเพิ่มเติม ฟ้องแย้ง หรือโดยสอดเข้ามาในคดี หรือหากศาลมีคำสั่งให้รวม พิจารณาคดีแพ่งอื่นใดเข้ากับคดีสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าคดีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับคำฟ้องซึ่งได้ยื่นภายหลัง และคดีที่ศาลสั่งให้รวมพิจารณาเหล่านั้นเป็นคดีสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย



#### ๕.๒.๖ วันนัดพิจารณา (ร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖)

เมื่อศาลสั่งรับคำฟ้องแล้ว ให้ศาลกำหนดวันนัดพิจารณาโดยเร็ว และออกหมายเรียกจำเลยให้มาศาลตามกำหนดนัดเพื่อการไกล่เกลี่ย ให้การ และสืบพยานในวันเดียวกัน ทั้งนี้ ให้ศาลส่งสำเนาคำฟ้องหรือสำเนาบันทีกคำฟ้องให้จำเลย และสั่งให้โจทก์มาศาลในวันนัดพิจารณานั้นด้วย อนึ่ง จำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือก่อนวันนัดพิจารณาก็ได้

ในวันนัดพิจารณา เมื่อคู่ความมาพร้อมกันแล้ว ให้เจ้าพนักงานคดีหรือบุคคลที่ศาลกำหนดหรือที่คู่ความตกลงกันทำการไกล่เกลี่ยให้คู่ความได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันก่อน ในการไกล่เกลี่ย ถ้าคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งร้องขอหรือผู้ไกล่เกลี่ยเห็นสมควร ผู้ไกล่เกลี่ยจะสั่งให้ดำเนินการเป็นการลับเฉพาะต่อหน้าตัวความทุกฝ่ายหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งก็ได้

#### ๕.๒.๗ การจัดทำคำให้การ (ร่างมาตรา ๒๗)

ถ้าคู่ความไม่อาจตกลงกันหรือไม่อาจประนีประนอมยอมความกันได้ และจำเลยยังไม่ได้ยื่นคำให้การ ให้ศาลจัดให้มีการสอบถามคำให้การของจำเลยโดยจำเลยจะยื่นคำให้การเป็นหนังสือหรือจะให้การด้วยวาจาก็ได้ ในกรณีที่ยื่นคำให้การเป็นหนังสือ หากศาลเห็นว่าคำให้การดังกล่าวไม่ถูกต้องหรือขาดสาระสำคัญบางเรื่อง ศาลอาจมีคำสั่งให้จำเลยแก้ไขคำให้การในส่วนนั้นให้ถูกต้องหรือชัดเจนขึ้นก็ได้ ในกรณีให้การด้วยวาจา ให้ศาลจัดให้มีการบันทึกคำให้การนั้นและให้จำเลยลงลายมือชื่อไว้เป็นสำคัญ กรณีถ้าจำเลยไม่ให้การ และไม่ได้รับอนุญาตจากศาลให้ขยายระยะเวลายื่นคำให้การ ให้ถือว่าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การ

#### ๕.๒.๘ การขาดนัดพิจารณา (ร่างมาตรา ๒๘)

เมื่อโจทก์ได้รับทราบคำสั่งให้มาศาลแล้วไม่มาในวันนัดพิจารณาโดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลให้เลื่อนคดี ไม่ว่าจำเลยจะมาศาลหรือไม่ ให้ถือว่าโจทก์ไม่ประสงค์จะดำเนินคดีต่อไป ให้ศาลมีคำสั่งจำหน่ายคดีออกเสียจากสารบบความ เว้นแต่ตามพฤติการณ์แห่งคดี ศาลจะเห็นสมควรให้พิจารณาและชี้ขาดตัดสินคดีนั้นไปฝ่ายเดียว โดยให้ถือว่าโจทก์ขาดนัดพิจารณา

เมื่อจำเลยได้รับหมายเรียกให้มาศาลแล้วไม่มาในวันนัดพิจารณา โดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลให้เลื่อนคดี ถ้าจำเลยไม่ได้ยื่นคำให้การไว้ ให้ถือว่าจำเลยขาดนัดยื่นคำให้การแต่เพียงอย่างเดียว แต่ถ้าจำเลยยื่นคำให้การไว้ก่อนหรือในวันนัดดังกล่าว ให้ถือว่าจำเลยขาดนัดพิจารณา

#### ๕.๒.๙ ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริง (ร่างมาตรา ๒๙)

ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริง ซึ่งศาลเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายใด ให้ภาระการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่ความฝ่ายนั้น

#### ๕.๒.๑๐ การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษ (ร่างมาตรา ๓๐ ถึงร่างมาตรา ๓๒)

๑) ในคดีที่จำเลยรู้อยู่แล้วว่าการดำเนินการของตนจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือมิได้รู้เพราะความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง หรือเมื่อรู้ถึงความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วไม่ดำเนินการแก้ไขหรือป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายขึ้นอีก



เมื่อศาลมีคำพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหาย ศาลมีอำนาจกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษเพิ่มขึ้น จากจำนวนค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนดได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงพฤติการณ์ต่าง ๆ เช่น ความร้ายแรงของความเสียหายที่เกิดขึ้น การไม่นำพาดต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม ระยะเวลาที่เกิดความเสียหาย ผลประโยชน์ที่จำเลยได้รับ สถานะทางการเงินของจำเลย การที่จำเลยได้บรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ตลอดจนประวัติการกระทำความผิดเกี่ยวกับการฝ่าฝืนกฎหมายสิ่งแวดล้อมประกอบด้วย อนึ่ง การกำหนดค่าเสียหายเพื่อการลงโทษนั้น ให้ศาลมีอำนาจกำหนดได้ไม่เกิน ๔ เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลกำหนด

๒) กรณีที่มีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สิน และในเวลาพิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่า ความเสียหายนั้นมีแท้จริงเพียงใด ศาลอาจกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า ยังคงสงสัยซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง แต่ก่อนการแก้ไขต้องให้ออกโอกาสคู่ความอีกฝ่ายที่จะคัดค้าน

๓) ในคดีส่วนแพ่ง ถ้าศาลเห็นว่าจำเลยกระทำไปด้วยความยากจนเพื่อการประทังชีวิต และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีเพียงเล็กน้อย การกำหนดค่าเสียหายตามควรแก่พฤติการณ์ให้ศาลคำนึงถึงสถานะของจำเลยประกอบด้วย

#### ๕.๒.๑๑ อายุความ (ร่างมาตรา ๓๓ และร่างมาตรา ๓๔)

๑) กรณีที่บุคคลใดได้รับความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือทรัพย์สิน การใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนต้องกระทำภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย และรู้ตัวผู้ที่ต้องรับผิดชอบ แต่ไม่เกิน ๑๐ ปี นับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ถ้าเรียกร้องค่าเสียหายในมูลอันเป็นความผิดมิโทษตามกฎหมายลักษณะอาญาและมีกำหนดอายุความทางอาญายาวกว่าที่กล่าวมานั้น ให้เอาอายุความที่ยาวกว่านั้นมาบังคับ

๒) ถ้ามีการเจรจาเกี่ยวกับการเยียวยาความเสียหายระหว่างคู่กรณีที่มีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้อายุความในการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายสะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้บอกเลิกการเจรจา

#### ๕.๓ การดำเนินคดีอาญา (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๓๕ ถึงร่างมาตรา ๔๑)

##### ๕.๓.๑ การประสานงานคดี (ส่วนที่ ๑ ร่างมาตรา ๓๕)

กรณีจำเป็นและเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าพนักงานอาจร้องขอให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ดำเนินการให้ได้มาซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์เพื่อใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิด และการดำเนินคดีตามพระราชบัญญัตินี้

##### ๕.๓.๒ คำพิพากษาและคำสั่ง (ส่วนที่ ๒ ร่างมาตรา ๓๖ และร่างมาตรา ๓๗)

๑) ในคดีอาญา ถ้าศาลเห็นว่าผู้กระทำความผิดผู้ใดกระทำความผิดด้วยความยากจนเพื่อการประทังชีวิต และความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม



มีเพียงเล็กน้อย ศาลจะลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ ทั้งนี้ การกำหนดค่าเสียหายในคดีส่วนแพ่ง ให้นำข้อ ๓) ของข้อ ๕.๒.๑๐ มาใช้บังคับ

๒) ในคดีที่ศาลอาจรอการลงโทษหรือรอกำหนดโทษตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๖<sup>๒</sup> ศาลจะกำหนดมาตรการอื่นเพื่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงความประพฤติ จิตสำนึก หรือทัศนคติของผู้กระทำความผิด รวมทั้งเพื่อป้องกันการกระทำความผิดอีก แทนการรอการลงโทษหรือรอกำหนดโทษก็ได้

### ๕.๓.๓ การริบทรัพย์สิน (ส่วนที่ ๓ ร่างมาตรา ๓๘ ถึงร่างมาตรา ๔๑)

**๕.๓.๓.๑ ทรัพย์สินที่สามารถริบได้** (ร่างมาตรา ๓๘) การริบทรัพย์สิน ในคดีอาญาสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าโจทก์จะมีคำขอหรือไม่ก็ตาม นอกจากศาลจะมีอำนาจริบทรัพย์สิน ตามกฎหมายที่บัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ริบทรัพย์สินดังต่อไปนี้ด้วย เว้นแต่เป็น ทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด

(๑) ทรัพย์สินที่บุคคลได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด

(๒) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ ที่บุคคลได้มาจากการกระทำความผิด หรือจากการเป็นผู้ใช้ ผู้สนับสนุน หรือผู้โฆษณาหรือประกาศ ให้ผู้อื่นกระทำความผิด

(๓) ทรัพย์สินหรือประโยชน์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ที่ บุคคลได้มาจากการจำหน่าย จ่าย โอน ด้วยประการใด ๆ ซึ่งทรัพย์สินหรือประโยชน์ตามข้อ (๑) หรือ (๒)

(๔) ดอกผลหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดจากทรัพย์สินหรือ ประโยชน์ตามข้อ (๑) (๒) หรือ (๓)

**๕.๓.๓.๒ การกำหนดมูลค่าแทนทรัพย์สินที่สังريب** (ร่างมาตรา ๓๙) ในการ พิพากษาคดีหรือภายหลังจากนั้น ถ้าความปรากฏแก่ศาลเองหรือความปรากฏตามคำขอของโจทก์ว่า สิ่งที่ศาลจะสังريبหรือได้สังريب โดยสภาพไม่สามารถส่งมอบได้ สูญหาย หรือไม่สามรถติดตามเอาคืนได้ ไม่ว่าด้วยเหตุใด หรือได้มีการนำสิ่งนั้นไปรวมเข้ากับทรัพย์สินอื่น หรือได้มีการจำหน่าย จ่าย โอนสิ่งนั้น หรือการติดตามเอาคืนจะกระทำได้โดยยากเกินสมควร หรือมีเหตุสมควรประการอื่น ศาลอาจกำหนด มูลค่าของสิ่งนั้นโดยคำนึงถึงราคาท้องตลาดในวันที่ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง และสั่งให้ผู้มีหน้าที่ ต้องส่งสิ่งที่ศาลสังريبชำระเป็นเงินแทนตามมูลค่าดังกล่าวภายในเวลาที่ศาลกำหนด

**๕.๓.๓.๓ กำหนดเวลาในการบังคับคดี** (ร่างมาตรา ๔๐) การบังคับคดี เอาแก่ทรัพย์สินอื่นของบุคคลซึ่งต้องชำระเงินแทนมูลค่าสิ่งที่ศาลสังريب ให้กระทำได้ภายใน ๑๐ ปีนับแต่

#### <sup>๒</sup> ประมวลกฎหมายอาญา

“มาตรา ๕๖ ผู้ใดกระทำความผิดซึ่งมีโทษจำคุก และในคดีนั้นศาลจะลงโทษจำคุกไม่เกินสามปี ถ้าไม่ปรากฏว่าผู้นั้นได้รับโทษ จำคุกมาก่อน หรือปรากฏว่าได้รับโทษจำคุกมาก่อน แต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ เมื่อศาลได้คำนึงถึงอายุ ประวัติ ความประพฤติ สติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิต นิสัย อาชีพ และสิ่งแวดล้อมของผู้นั้น หรือสภาพความผิดหรือเหตุอันควรปรานีแล้ว เห็นเป็นการสมควร ศาลจะพิพากษาว่าผู้นั้น มีความผิดแต่รอกำหนดโทษไว้หรือ กำหนดโทษแต่รอกำหนดโทษไว้แล้วปล่อยตัวไป เพื่อให้โอกาสผู้นั้นกลับตัวภายในระยะเวลาที่ศาลจะได้กำหนด แต่ต้องไม่เกินห้าปีนับแต่ วันที่ศาลพิพากษา โดยจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติของผู้นั้นด้วยหรือไม่ก็ได้”.



วันที่มีคำพิพากษาถึงที่สุด และให้พนักงานอัยการเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการบังคับคดี ทั้งนี้ มิให้หน่วยงานของรัฐเรียกค่าฤชาธรรมเนียมหรือค่าใช้จ่ายจากผู้ดำเนินการบังคับคดี อนึ่ง การบังคับคดีนั้น ให้กระทำได้แม้ว่าบุคคลซึ่งต้องชำระเงินแทนมูลค่าสิ่งที่ศาลสั่งริบถึงแก่ความตายไปแล้ว หากปรากฏว่าคำพิพากษาถึงที่สุดก่อนผู้นั้นถึงแก่ความตาย

**๕.๓.๓.๔ การคืนทรัพย์สินที่สั่งริบ** (ร่างมาตรา ๔๑) ในกรณีที่ศาลสั่งริบทรัพย์สินไปแล้ว หากปรากฏในภายหลังโดยคำร้องของเจ้าของที่แท้จริงว่า ผู้เป็นเจ้าของแท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด ก็ให้ศาลสั่งให้คืนทรัพย์สินนั้นตามสภาพที่เป็นอยู่ ถ้าทรัพย์สินนั้นยังคงมีอยู่ในความครอบครองของเจ้าพนักงาน คำร้องของเจ้าของที่แท้จริงนั้นจะต้องกระทำต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด

ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีการบังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินอื่นของบุคคลซึ่งต้องชำระเงินตามข้อ ๕.๓.๓.๓ หากปรากฏโดยคำร้องของผู้เป็นเจ้าของที่แท้จริงในทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดว่า ผู้เป็นเจ้าของแท้จริงมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด ก็ให้ศาลสั่งให้คืนทรัพย์สินนั้นตามสภาพที่เป็นอยู่ หากไม่อาจส่งคืนทรัพย์สินได้ให้คืนเป็นเงินแทนตามราคาที่เหมาะสมได้ในวันที่ยึดหรืออายัดทรัพย์สินหรือตามราคาที่ได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น แล้วแต่กรณี คำร้องของเจ้าของแท้จริงเช่นนี้จะต้องกระทำต่อศาลภายใน ๑ ปี นับแต่วันยึดหรืออายัดทรัพย์สินดังกล่าว

#### ๕.๔ อุทธรณ์ฎีกา (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๔๒)

กำหนดให้นำบทบัญญัติในลักษณะ ๒ วิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในศาลชั้นต้น มาใช้บังคับแก่การอุทธรณ์ฎีกาและการพิจารณาพิพากษาชี้ขาดตัดสินคดีของศาลอุทธรณ์ ศาลอุทธรณ์ภาค และศาลฎีกาโดยอนุโลม

**๖. วิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องและก่อนพิพากษา และการบังคับคดีและการบังคับโทษในคดีสิ่งแวดล้อม** (ลักษณะ ๓ ร่างมาตรา ๔๓ ถึงร่างมาตรา ๔๕)

#### ๖.๑ วิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีแพ่งสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๔๓)

ถ้ามีเหตุเช่นเดียวกับที่โจทก์มีสิทธิยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในเหตุฉุกเฉินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๕๔ (๒)<sup>๓</sup> ประกอบ

<sup>๓</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

“มาตรา ๒๕๔ ในคดีอื่น ๆ นอกจากคดีมโนสำเนา โจทก์ชอบที่จะยื่นต่อศาลพร้อมกับคำฟ้องหรือในเวลาใด ๆ ก่อนพิพากษาซึ่งคำขอฝ่ายเดียว ร้องขอให้ศาลมีคำสั่งภายในบังคับแห่งเงื่อนไขซึ่งจะกล่าวต่อไป เพื่อจัดให้มีวิธีคุ้มครองใด ๆ ดังต่อไปนี้

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

(๒) ให้ศาลมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยกระทำซ้ำหรือกระทำต่อไป ซึ่งการละเมิดหรือการผิดสัญญาหรือการกระทำที่ถูกรื้อหรือมีคำสั่งอื่นใดในอันที่จะบรรเทาความเดือดร้อนเสียหายที่โจทก์อาจได้รับต่อไปเนื่องจากการกระทำของจำเลยหรือมีคำสั่งห้ามชั่วคราวมิให้จำเลยโอน ขาย ยักยอกหรือจำหน่ายซึ่งทรัพย์สินที่พิพาทหรือทรัพย์สินของจำเลย หรือมีคำสั่งให้หยุดหรือป้องกันการเปลืองไปเปล่าหรือการบอบสลายซึ่งทรัพย์สินดังกล่าว ทั้งนี้ จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.

๑. ๒. ๓. ๔. ๕. ๖. ๗. ๘. ๙. ๑๐. ๑๑. ๑๒. ๑๓. ๑๔. ๑๕. ๑๖. ๑๗. ๑๘. ๑๙. ๒๐. ๒๑. ๒๒. ๒๓. ๒๔. ๒๕. ๒๖. ๒๗. ๒๘. ๒๙. ๓๐. ๓๑. ๓๒. ๓๓. ๓๔. ๓๕. ๓๖. ๓๗. ๓๘. ๓๙. ๔๐. ๔๑. ๔๒. ๔๓. ๔๔. ๔๕. ๔๖. ๔๗. ๔๘. ๔๙. ๕๐. ๕๑. ๕๒. ๕๓. ๕๔. ๕๕. ๕๖. ๕๗. ๕๘. ๕๙. ๖๐. ๖๑. ๖๒. ๖๓. ๖๔. ๖๕. ๖๖. ๖๗. ๖๘. ๖๙. ๗๐. ๗๑. ๗๒. ๗๓. ๗๔. ๗๕. ๗๖. ๗๗. ๗๘. ๗๙. ๘๐. ๘๑. ๘๒. ๘๓. ๘๔. ๘๕. ๘๖. ๘๗. ๘๘. ๘๙. ๙๐. ๙๑. ๙๒. ๙๓. ๙๔. ๙๕. ๙๖. ๙๗. ๙๘. ๙๙. ๑๐๐.



มาตรา ๒๖๖<sup>๔</sup> ผู้มีสิทธิฟ้องคดีขอจะยื่นคำร้องขอต่อศาลได้เช่นกัน โดยให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๔ ลักษณะ ๑ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษามาใช้บังคับโดยอนุโลม ทั้งนี้เมื่อศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในเหตุฉุกเฉินแล้ว หากได้มีการฟ้องคดีภายใน ๑ เดือนนับแต่วันยื่นคำร้องขอ ให้คำสั่งศาลนั้นมีผลต่อไปเสมือนเป็นคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง อย่างไรก็ตาม หากมิได้มีการฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในเหตุฉุกเฉินเป็นอันยกเลิกไป แต่หากศาลยังไม่ได้มีคำสั่ง ให้คำร้องนั้นตกไป อนึ่ง ในระหว่างพิจารณาคำร้องขอ แม้จะมีการฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาแล้ว ก็ให้ศาลดำเนินกระบวนการพิจารณาตามคำร้องต่อไป และหากศาลมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาในเหตุฉุกเฉิน ก็ให้คำสั่งนั้นมีผลบังคับต่อไป

### ๖.๒ การกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาความเสียหาย (ร่างมาตรา ๔๔)

คดีแพ่งสิ่งแวดล้อม เมื่อศาลเห็นสมควรหรือคู่ความร้องขอ ศาลอาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใด ๆ เพื่อบรรเทาทุกข์หรือความเสียหาย หรือป้องกันเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายให้แก่คู่ความหรือประโยชน์สาธารณะเป็นการชั่วคราวก่อนการพิพากษาคดี โดยออกคำสั่งไปยังคู่ความหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องให้ปฏิบัติได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยข้อกำหนด

### ๖.๓ การกำหนดวิธีการบังคับตามคำสั่งหรือคำพิพากษา (ร่างมาตรา ๔๕)

ภายหลังที่ได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาในคดีสิ่งแวดล้อมแล้ว หากความปรากฏแก่ศาลว่าไม่อาจบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่งได้หรือมีความจำเป็นต้องกำหนดวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ให้ศาลมีอำนาจออกคำสั่งใด ๆ เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องดังกล่าว รวมทั้งกำหนดค่าเสียหายได้ตามที่เห็นสมควร เพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ทั้งนี้ ในกรณีที่สภาพแห่งการบังคับคดีไม่เปิดช่องที่จะบังคับให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาปฏิบัติตามคำพิพากษาหรือคำสั่งศาลได้อีก เมื่อเจ้าหนี้ตามคำพิพากษายื่นคำร้องขอ ศาลมีอำนาจสั่งให้ลูกหนี้ตามคำพิพากษาใช้ค่าเสียหายตามจำนวนที่ศาลเห็นสมควร โดยถือเป็นหนี้ตามคำพิพากษาที่จะบังคับคดีกันต่อไป

### ๗. ค่าฤชาธรรมเนียม (ลักษณะ ๔ ร่างมาตรา ๔๖)

๗.๑ การยื่นคำฟ้องตลอดจนการดำเนินกระบวนการพิจารณาใด ๆ ในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งดำเนินการโดยบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ตัวแทนชุมชนตามข้อ ๕.๒.๒ หรือองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมที่ได้จดทะเบียนแล้วตามข้อ ๕.๒.๓ ให้ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง แต่ไม่รวมถึงความรับผิดชอบในค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นที่สุด

<sup>๔</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

“มาตรา ๒๖๖ ในกรณีมีเหตุฉุกเฉินเมื่อโจทก์ยื่นคำขอตามมาตรา ๒๕๔ โจทก์จะยื่นคำร้องรวมไปด้วยเพื่อให้ศาลมีคำสั่งหรือออกหมายตามข้อโดยไม่ชักช้าก็ได้

เมื่อได้ยื่นคำร้องเช่นว่ามานี้ วิธีพิจารณาและชี้ขาดคำขอนั้น ให้อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติมาตรา ๒๖๗ มาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๙”.



**๗.๒** ถ้าความปรากฏแก่ศาลว่าผู้ยื่นคำฟ้องตามข้อ ๗.๑ นำคดีมาฟ้องโดยไม่สุจริต หรือโดยบิดเบือนข้อเท็จจริง เรียกร้องค่าเสียหายเกินสมควร ดำเนินกระบวนการอันมีลักษณะเป็นการประวิงคดีหรือไม่จำเป็น หรือมีพฤติการณ์อื่นในทำนองเดียวกัน ศาลอาจมีคำสั่งให้บุคคลนั้น ชำระค่าฤชาธรรมเนียมที่ได้รับการยกเว้นทั้งหมดหรือแต่บางส่วนต่อศาลภายในระยะเวลาที่ศาลเห็นสมควรกำหนดก็ได้ หากไม่ปฏิบัติตาม ให้ศาลมีอำนาจสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

**๗.๓** ในกรณีตามข้อ ๗.๑ หรือข้อ ๗.๒ ถ้าศาลเห็นว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบชำระค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วนของคู่ความฝ่ายอื่น ศาลอาจพิพากษาให้คู่ความฝ่ายนั้น ชำระค่าฤชาธรรมเนียมต่อศาลในนามผู้ยื่นคำฟ้องที่ได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งหมดหรือแต่บางส่วน ตามที่ศาลเห็นสมควร

**จ. สาระสำคัญโดยสรุปของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคดีปกครองทั่วไปและคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม)**

**๑. แก้ไขเพิ่มเติมเรื่องการตรวจสอบระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด โดยสภาผู้แทนราษฎร ให้ครอบคลุมถึงระเบียบที่ออกตามมาตรา ๗๕/๘ และมาตรา ๗๕/๑๐ (ร่างมาตรา ๓)**

กำหนดให้แก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๕</sup> ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้นนี้ (ร่างมาตรา ๖)

ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ตามมาตรา ๔๔ การดำเนินการทั้งปวงเกี่ยวกับการฟ้อง มาตรา ๔๖ การยื่นคำฟ้องต่อศาลปกครอง มาตรา ๖๐/๑ การดำเนินกระบวนการพิจารณาโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ มาตรา ๖๖ มาตราการเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราว มาตรา ๗๐ คู่กรณีผูกพันที่จะต้องปฏิบัติตามคำสั่งบังคับ มาตรา ๗๕/๑ การนำบทบัญญัติว่าด้วยการบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง และบทบัญญัติว่าด้วยค่าฤชาธรรมเนียมตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ มาตรา ๗๕/๒ คุณสมบัติของเจ้าพนักงานบังคับคดี มาตรา ๗๕/๔ การไต่สวนหรือแสวงหาข้อเท็จจริงกรณีหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำสั่งบังคับของศาลปกครอง มาตรา ๗๕/๘ การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี และมาตรา ๗๕/๑๐ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๖ ระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๔๔ มาตรา ๔๖ มาตรา ๖๐/๑ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๐ มาตรา ๗๕/๑ มาตรา ๗๕/๒ และมาตรา ๗๕/๔ ต้องส่งให้สภาผู้แทนราษฎรในวันนี้ออกระเบียบดังกล่าว เพื่อให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตรวจสอบได้ ถ้าต่อมามีการเสนอญัตติและสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีมติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

ฯลฯ

ฯลฯ”.



ผู้แทนราษฎรมีมติภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ส่งระเบียบดังกล่าวให้สภาผู้แทนราษฎรด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้ยกเลิกระเบียบใดไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน ให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดดำเนินการให้เป็นไปตามนั้น

**๒. เพิ่มความส่วนที่ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในหมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง (ร่างมาตรา ๔) กำหนดให้เพิ่มความส่วนที่ ๔ คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในหมวด ๔ วิธีพิจารณาคดีปกครอง มาตรา ๗๕/๕ ถึงมาตรา ๗๕/๑๗ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังต่อไปนี้**

**๒.๑ การนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๗๕/๕)**

วิธีพิจารณาคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามความในส่วนนี้ ทั้งนี้ กระบวนพิจารณาใดที่มีได้บัญญัติไว้ในส่วนนี้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๑ การฟ้องคดีปกครอง ส่วนที่ ๒ การดำเนินคดีปกครอง ส่วนที่ ๒/๑ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และส่วนที่ ๓ คำพิพากษาหรือคำสั่งคดีปกครอง มาใช้บังคับด้วย

**๒.๒ หลักการพิจารณาคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของศาลปกครอง (ร่างมาตรา ๗๕/๖)**

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งใด ๆ ในกระบวนการพิจารณา ให้ศาลปกครองคำนึงถึงหลักการป้องกัน หลักระวังไว้ก่อน หลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนกับภาครัฐในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อป้องกัน ควบคุมและเยียวยาความเสียหายอย่างร้ายแรงที่จะเกิดหรือเกิดขึ้นแก่ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือสุขอนามัยของประชาชน

**๒.๓ คำนิยามคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๗๕/๗)**

**“คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม”** หมายความว่า คดีปกครองตามมาตรา ๙<sup>๖</sup> ที่เกิดจากกฎหมายตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นคดีที่ฟ้องเพื่อการคุ้มครองและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ความหลากหลายทางชีวภาพ

<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่งหรือการกระทำอื่นใดเนื่องจากการกระทำโดยไม่มีอำนาจนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างชั้นตอนโดยไม่จำเป็นหรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือคำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำ หรือละเว้นกระทำอย่างหนึ่งอย่างใด



การคุ้มครองพื้นที่ที่มีคุณค่าทางธรรมชาติหรือศิลปกรรมอันควรแก่การอนุรักษ์ การคุ้มครองหรือเยียวยาแก้ไขสุขภาพของมนุษย์ การจัดการและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือการกำหนดเกณฑ์หรือมาตรฐานของสภาพแวดล้อมของมนุษย์ สภาพภูมิอากาศ หรือระบบนิเวศ

ในกรณีที่มีปัญหาว่าการฟ้องคดีใดเป็นการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้ชี้ขาดและคำชี้ขาดให้เป็นที่สุด

#### ๒.๔ การกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี (ร่างมาตรา ๗๕/๘)

เมื่อคู่กรณีได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายที่กฎหมายกำหนดไว้แล้ว แต่ยังไม่มีการวินิจฉัยหรือสั่งการ ก่อนยื่นฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หากมีเหตุที่จะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน และความเสียหายเช่นนั้นจะยากแก่การแก้ไขเยียวยาในภายหลัง คู่กรณีอาจยื่นคำร้องขอให้ศาลปกครองกำหนดมาตรการหรือวิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดีก็ได้ และหากศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองอาจกำหนดมาตรการหรือวิธีการใดเพื่อบรรเทาทุกข์ให้แก่คู่กรณีที่เกี่ยวข้องเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๖๖ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด อนึ่ง ในกรณีที่คู่กรณีไม่ฟ้องคดีเกี่ยวกับคำขอที่ศาลปกครองมีคำสั่งอนุญาตภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ให้คำสั่งอนุญาตนั้นสิ้นผล

#### ๒.๕ สิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๗๕/๙)

ภายใต้บังคับมาตรา ๔๒ เรื่องสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง ในกรณีการฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าความเสี่ยงที่อาจเกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อสุขภาพอนามัยของประชาชนหรืออาจก่อให้เกิดผลกระทบเสียหายอย่างร้ายแรงต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ เป็นความเดือดร้อนหรือเสียหายที่เกิดขึ้นหรืออาจเกิดขึ้นโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ ต่อผู้ฟ้องคดี

#### ๒.๖ การดำเนินคดีแบบกลุ่ม (ร่างมาตรา ๗๕/๑๐)

การฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมของบุคคลจำนวนมากที่มีสิทธิอย่างเดียวกันอันเนื่องมาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเดียวกันและมีลักษณะเฉพาะของกลุ่มเหมือนกัน แม้จะมีลักษณะของความเสียหายที่แตกต่างกัน บุคคลดังกล่าวอาจฟ้องคดีโดยขอให้ดำเนินคดีแบบกลุ่มได้ ทั้งนี้ การอนุญาตให้ดำเนินคดีแบบกลุ่ม การเป็นสมาชิกกลุ่มและสิทธิและหน้าที่ของสมาชิกกลุ่ม

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

เรื่องดังต่อไปนี้ไม่อยู่ในอำนาจศาลปกครอง

(๑) การดำเนินการเกี่ยวกับวินัยทหาร

(๒) การดำเนินการของคณะกรรมการตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการ

(๓) คดีที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ ศาลล้มละลาย หรือศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษอื่น”.



การดำเนินกระบวนการพิจารณา คำพิพากษาของศาลปกครอง การบังคับคดี และเงินรางวัลผู้รับมอบอำนาจของผู้ฟ้องคดีหรือทนายความ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดโดยระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด

### ๒.๗ การระงับการพิสูจน์ข้อเท็จจริง (ร่างมาตรา ๗๕/๑๑)

ประเด็นข้อพิพาทข้อใดจำเป็นต้องพิสูจน์ถึงข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับการผลิต การประกอบการให้บริการ การดำเนินโครงการ การดำเนินกิจกรรมหรือการดำเนินการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดมลพิษ ผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม หรือแก่สุขภาพอนามัยของประชาชน ซึ่งศาลปกครองเห็นว่าข้อเท็จจริงดังกล่าวอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของคู่กรณีฝ่ายใดหรือข้อเท็จจริงดังกล่าวเกิดจากการกระทำของคู่กรณีฝ่ายใด ให้การระงับการพิสูจน์ในประเด็นดังกล่าวตกอยู่กับคู่กรณีฝ่ายนั้น

### ๒.๘ การกำหนดค่าบังคับกับหน่วยงานหรือบุคคลภายนอก (ร่างมาตรา ๗๕/๑๒)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลปกครองจะกำหนดในคำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมาย หรือบุคคลภายนอกดำเนินการใด ๆ อันจะยังประโยชน์ให้การปฏิบัติตามค่าบังคับเป็นไปโดยสมบูรณ์ด้วยก็ได้ แต่ศาลปกครองต้องให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลนั้นแถลงความเห็นต่อศาลปกครองก่อนมีการกำหนดดังกล่าวในคำพิพากษาหรือคำสั่ง ทั้งนี้ กรณีดังกล่าวศาลปกครองมีอำนาจกำหนดค่าบังคับให้หน่วยงานทางปกครองหรือบุคคลนั้นกระทำการหรืองดเว้นกระทำการ โดยจะกำหนดระยะเวลาและเงื่อนไขอื่น ๆ ไว้ด้วยก็ได้

### ๒.๙ การผูกพันต่อคำพิพากษาหรือคำสั่ง (ร่างมาตรา ๗๕/๑๒-๑)

ภายใต้บังคับมาตรา ๗๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งใด ๆ ให้ถือว่าผูกพันเฉพาะคู่กรณีในกระบวนการพิจารณาของศาลที่พิพากษาหรือมีคำสั่ง แต่ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ศาลจะกำหนดให้คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นใช้บังคับแก่บุคคลภายนอกซึ่งมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี หรือใช้บังคับแก่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายด้วยก็ได้

### ๒.๑๐ มาตรการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ร่างมาตรา ๗๕/๑๓)

ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองมีส่วนในการก่อให้เกิดความเสียหายไม่ว่าจะเป็นการละเลยต่อหน้าที่ การปฏิบัติหน้าที่ล่าช้าเกินสมควร หรือมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหายในประการอื่น ศาลปกครองมีอำนาจกำหนดมาตรการคุ้มครอง ป้องกัน รักษา หรือฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เสียหายนั้น

### ๒.๑๑ ค่าบังคับเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ (ร่างมาตรา ๗๕/๑๔)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม เมื่อศาลปกครองเห็นสมควร ศาลปกครองอาจกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะที่เป็นการป้องกัน รักษา ฟื้นฟู ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหรือขจัดมลพิษก็ได้ ทั้งนี้ ถ้าความปรากฏแก่ศาลปกครองว่าจำนวนค่าเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกร้องไม่ถูกต้องหรือวิธีการบังคับตามคำขอของผู้ฟ้องคดีไม่เพียงพอ



ต่อการแก้ไขเยียวยาความเสียหายตามฟ้อง ศาลปกครองมีอำนาจยกขึ้นวินิจฉัยให้ถูกต้องหรือกำหนดวิธีการบังคับให้เหมาะสมได้แม้จะเกินกว่าที่ปรากฏในคำขอบังคับของผู้ฟ้องคดีก็ตาม อนึ่ง การดำเนินการของศาลปกครองดังกล่าวจะต้องเกี่ยวข้องกับข้อเท็จจริงที่คู่กรณียกขึ้นมาว่ากล่าวกันแล้วโดยชอบ

### ๒.๑๒ การสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษา (ร่างมาตรา ๗๕/๑๕)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือทรัพย์สิน และในเวลาที่พิพากษาคดีเป็นการพ้นวิสัยที่จะหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นมีเพียงใด ศาลปกครองอาจกำหนดในคำพิพากษาถึงการสงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาที่ศาลปกครองกำหนด ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ศาลปกครองมีคำพิพากษาถึงที่สุด

การดำเนินการแก้ไขคำบังคับนั้น เมื่อความปรากฏแก่ศาลปกครอง หรือคู่กรณีมีคำขอ หรือเจ้าพนักงานบังคับคดีรายงานต่อศาลปกครองว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ชีวิต ร่างกาย สุขอนามัย หรือทรัพย์สิน ของคู่กรณีเปลี่ยนแปลงไปจากที่กำหนดไว้ในเวลาที่พิพากษาคดี และศาลปกครองได้มีคำสั่งเรียกคู่กรณีหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องกับคดีมาให้ถ้อยคำหรือให้ส่งพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาหรือแสวงหาข้อเท็จจริงด้วยวิธีอื่นแล้วเห็นว่าความเสียหายที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นผลมาจากการกระทำที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดี ให้ศาลปกครองมีคำสั่งแก้ไขคำบังคับในคำพิพากษาดังที่เห็นสมควร

### ๒.๑๓ การกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้น (ร่างมาตรา ๗๕/๑๖)

ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม นอกจากค่าเสียหายที่แท้จริงที่ศาลปกครองกำหนดให้ผู้ฟ้องคดีแล้ว ศาลปกครองอาจกำหนดค่าเสียหายเพิ่มขึ้นตามควรแก่กรณีเพื่อชดเชยความเสียหายทางจิตใจหรือความเสียหายอื่นที่ไม่อาจคำนวณเป็นตัวเงินได้

### ๒.๑๔ คำสั่งเกี่ยวกับการดำเนินการกำจัดมลพิษ (ร่างมาตรา ๗๕/๑๗)

๒.๑๔.๑ ในคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ในกรณีที่ศาลปกครองกำหนดคำบังคับตามมาตรา ๗๒ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๕) เพื่อกำจัดมลพิษ หากข้อเท็จจริงปรากฏแก่ศาลปกครองว่า มลพิษดังกล่าวยังคงมีอยู่และอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขอนามัย โดยส่วนรวม ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้คู่กรณีดังกล่าวดำเนินการกำจัดมลพิษนั้นภายในเวลาที่กำหนด และในระหว่างนั้นห้ามประกอบการใด ๆ ที่อาจก่อให้เกิดมลพิษขึ้นอีก และหากคู่กรณีดังกล่าวไม่ปฏิบัติตามคำสั่งศาลปกครอง ให้นำความในมาตรา ๗๕/๔ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๒.๑๔.๒ ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือหน่วยงานทางปกครอง หรือบุคคลใดดำเนินการตามคำสั่งของศาลปกครองตามข้อ ๒.๑๔.๑ โดยให้คู่กรณีหรือผู้แทนในกรณีที่คู่กรณีดังกล่าวเป็นนิติบุคคลเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่าย และหากไม่ชำระค่าใช้จ่าย ให้ศาลปกครองมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้



## ฉ. กฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

สำนักงานศาลปกครองได้ศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหเกี่ยวกับวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของต่างประเทศเพื่อใช้ประกอบการพิจารณา โดยสรุปหลักการและแนวทางที่สำคัญได้ ๓ ประการ<sup>๗</sup> ดังนี้

### ๑. หลักการระงับไว้ก่อน (Precautionary Principle)

**ฟิลิปปินส์** นำหลักการระงับไว้ก่อนมาใช้บังคับในระเบียบวิธีพิจารณาในศาลแพ่ง (Rule 20 Sec. 1) ซึ่งกำหนดให้นำหลักการดังกล่าวมาใช้กับการรับฟังพยานหลักฐานในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมด้วย หากกรณีปรากฏว่าหลักฐานทางวิทยาศาสตร์นั้นยังไม่แน่ชัดหรือปราศจากข้อสงสัยว่าการกระทำของมนุษย์ส่งผลเกี่ยวเนื่องต่อผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยให้ยกประโยชน์แห่งความสงสัยแก่ฝ่ายที่อ้างสิทธิของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการมีสิ่งแวดล้อมที่สมดุลและดีต่อสุขภาพ ทั้งนี้ ระเบียบวิธีพิจารณาในศาลแพ่งได้วางหลักให้ศาลต้องคำนึงถึงปัจจัยทั้งหลายเมื่อปรับใช้หลักการระงับไว้ก่อน กล่าวคือ (๑) ภัยอันตรายต่อชีวิตและสุขภาพของมนุษย์ (๒) ความไม่เสมอภาคระหว่างคนรุ่นปัจจุบันและคนรุ่นต่อไป (๓) ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม โดยไม่จำกัดพิจารณาในทางกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิทางสิ่งแวดล้อมของผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าการบัญญัติในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้ศาลยกหลักการระงับไว้ก่อน เพียงกรณีที่ปรากฏข้อสงสัยในพยานหลักฐานที่มีในคดีเท่านั้น และการปรับใช้หลักการดังกล่าวต้องคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ ในการปรับใช้ดุลพินิจอย่างเหมาะสมด้วย

**ฝรั่งเศส** ศาลปกครองฝรั่งเศสได้นำหลักการระงับไว้ก่อนมาปรับใช้ในคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม โดยได้นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการพิจารณาคดีตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๘ ในคดี Association Greenpeace France สภาแห่งรัฐมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามกฎหมายกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและการประมง และต่อมาสภาแห่งรัฐได้นำหลักการระงับไว้ก่อนมาปรับใช้ในคำพิพากษา (ประชุมใหญ่) ลงวันที่ ๑๒ เมษายน ค.ศ. ๒๐๑๓ ในคดีนี้ สภาแห่งรัฐได้วางหลักเกี่ยวกับภารกิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการออกประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะว่าจะต้องเป็นไปโดยเคารพต่อหลักการระงับไว้ก่อน ข้อเท็จจริงในคดีดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสิ่งแวดล้อมและพลังงานได้ออกประกาศเพื่อประโยชน์สาธารณะในการติดตั้งสายไฟฟ้าแรงสูงทางอากาศถึง ๔๐๐,๐๐๐ โวลต์ ซึ่งสภาแห่งรัฐได้อ้างถึงหลักการระงับไว้ก่อนตามความในมาตรา ๕ แห่งกฎบัตรสิ่งแวดล้อม และได้วินิจฉัยว่าการติดตั้งสายไฟฟ้าตามประกาศฉบับนี้ เป็นการเพิ่มความเสียหายของโรคมะเร็งเม็ดเลือดขาวในเด็กที่อาศัยอยู่ใกล้เคียงกับบริเวณดังกล่าวเนื่องจากการสัมผัสกับสนามแม่เหล็กไฟฟ้าซึ่งมีความถี่ต่ำมาก ทั้งนี้ แม้จะยังไม่มีหลักฐานทางวิทยาศาสตร์ที่แน่นอนเป็นเครื่องพิสูจน์ก็ตาม

### ๒. การกำหนดค่าบังคับของศาล

**ฟิลิปปินส์** มีบทบัญญัติทางกฎหมายเกี่ยวกับการออกค่าบังคับในการดำเนินคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งศาลสามารถออกค่าบังคับให้จำเลยชำระค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีแพ่งแบบปกติได้

<sup>๗</sup> รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดย สำนักงานศาลปกครอง.



แต่ในกรณีการฟ้องคดีโดยประชาชน (Citizen Suit) อันเป็นการฟ้องเพื่อประโยชน์สาธารณะนั้น ศาลไม่อาจกำหนดค่าบังคับสั่งให้ชำระเงินค่าเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีโดยตรง แต่สามารถกำหนดค่าบังคับให้ครอบครัวรวมถึงการดำเนินการเพื่อปกป้อง รักษา และฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดี และอาจกำหนดให้ผู้คัดค้านส่งรายงานการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ซึ่งผู้คัดค้านต้องเป็นฝ่ายออกค่าใช้จ่าย หรือบริจาคเงินเข้ากองทุนเฉพาะเพื่อการฟื้นฟูดังกล่าวภายใต้การควบคุมของศาล นอกจากนี้ ศาลฟิลิปปินส์ยังมีอำนาจในการออกหมายบังคับให้เยียวยาเป็นกรณีพิเศษและการออกหมายบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามหน้าที่ ซึ่งเป็นอำนาจตามระเบียบวิธีพิจารณาในคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ระบุไว้ชัดเจนมากในเรื่องนี้หากเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ทั้งนี้ การออกหมายบังคับให้หน่วยงานปฏิบัติตามหน้าที่นั้น ระเบียบฯ ดังกล่าวกำหนดหลักการว่า ศาลอาจกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างจนกว่าจะปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างสมบูรณ์ครบถ้วน ยิ่งไปกว่านั้น ศาลอาจกำหนดค่าบังคับเพื่อบรรเทาทุกข์ในลักษณะอื่น ๆ ซึ่งเกิดจากการกระทำละเมิดหรือการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกำหนดค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่เกิดต่อบุคคลอันเกิดจากความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงในการปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย ให้แก่ผู้ยื่นคำร้องซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยตรงเป็นการส่วนตัว

**ฝรั่งเศส** มีการรับรองหลักการดังกล่าวไว้ในมาตรา L.110-1 แห่งประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม และต่อมาได้รับการบัญญัติไว้ในมาตรา ๓ แห่งกฎบัตรสิ่งแวดล้อม อันส่งผลต่อมาเป็นการขยายความหมายของหลักการนี้เพิ่มขึ้นจากนิยามที่ปรากฏในสนธิสัญญาจัดตั้งประชาคมยุโรปและประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ กฎบัตรสิ่งแวดล้อมถือว่าหลักการนี้เป็น “หน้าที่” ในขณะที่กฎเกณฑ์ทางกฎหมายก่อนหน้านี้ถือว่าเป็นเพียง “หลักการ” อนึ่ง พบว่าหลักการนี้ถูกนำมาใช้กรณีที่รัฐไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับหน้าที่ในการป้องกันความเสี่ยง ความผิดพลาดในการใช้อำนาจอนุญาตตรวจสอบ รวมทั้งได้รับการนำมาใช้เป็นฐานทางกฎหมายในการกำหนดมาตรการและวิธีการต่าง ๆ ทั้งนี้ หน้าที่ดังกล่าวได้รับการรับรองผ่านคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐมาโดยตลอด อาทิ คำพิพากษาที่ประชุมใหญ่ของสภาแห่งรัฐที่รับรองคุณค่าในระดับรัฐธรรมนูญของหลักการและหน้าที่ในการป้องกันความเสียหายล่วงหน้าของรัฐในการกำหนดมาตรการและวิธีการในทางปฏิบัติ หรือคำพิพากษาของสภาแห่งรัฐในกรณีคำพิพากษาเกี่ยวกับมาตรการป้องกันความเสี่ยงจากรังสีนิวเคลียร์

### ๓. การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ

**สหรัฐอเมริกา** กฎหมายของรัฐบาลกลางและกฎหมายของมลรัฐให้อำนาจศาลกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษ (Punitive Damages) โดยศาลสามารถกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษได้ทั้งแบบจำกัดและไม่มีจำนวนจำกัด กฎหมายบางมลรัฐกำหนดอัตราค่าเสียหายเชิงลงโทษไว้ให้ไม่เกิน ๒ ถึง ๕ เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง แต่ในขณะที่มลรัฐแคลิฟอร์เนียกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษขั้นสูงไว้ที่ ๑๐ เท่าของค่าเสียหายที่แท้จริง ในส่วนกฎหมายของรัฐบาลกลางนั้น Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act (CERCLA) หรือรู้จักกันในชื่อ “Superfund” และรัฐบัญญัติน้ำสะอาด (Clean Water Act (CWA)) ถูกนำมาปรับใช้ในการกำหนดค่าบังคับในคำพิพากษาเกี่ยวกับค่าเสียหายเชิงลงโทษ **๑**



# คำศัพท์นำรัฐในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในวงงานรัฐสภา)

Parliamentary Official Positions



Secretary to the President  
of the National Assembly

เลขานุการประธานรัฐสภา

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



## ▶ พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖<sup>๑</sup>

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๖
  - ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๖
- เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๒๓๐ ก หน้า ๑๔

<sup>๑</sup> ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่..) พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๔ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕

สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๕ โดยที่ประชุมเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อีก ๔ ฉบับ ขึ้นมาพิจารณาไปในคราวเดียวกัน ได้แก่ (๑) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดย นายอนุทิน ชาญวีรกูล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคภูมิใจไทย กับคณะ เมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๖๓ (๒) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดย นายครุมา尼ตย์ สังข์พุ่ม สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๕ (๓) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดย พันตำรวจเอก ทวี สอดส่อง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาชาติ กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๐ มกราคม ๒๕๖๕ (๔) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เสนอโดย นายชินวรณ์ บุญเกียรติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ เมื่อวันที่ ๑๘ มกราคม ๒๕๖๕

ทั้งนี้ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๒๕ ปีที่ ๓ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับพร้อมกันไป และตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาโดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๖๕ และครั้งที่ ๒๖ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง แล้วลงมติในวาระที่สามเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และให้เสนอต่อวุฒิสภาเพื่อพิจารณาต่อไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

วุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่งว่าจะรับร่างพระราชบัญญัตินี้ไว้พิจารณา หรือไม่เห็นชอบด้วยกับสภาผู้แทนราษฎร ในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่สภาผู้แทนราษฎรลงมติเห็นชอบแล้วไว้พิจารณา และมีมติให้ตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา ต่อมาในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๙ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เมื่อวันที่ ๖ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้พิจารณาในวาระที่สอง และลงมติในวาระที่สามให้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว แล้วส่งร่างพระราชบัญญัติตามที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ไปยังสภาผู้แทนราษฎร เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าจะให้ความเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของวุฒิสภาหรือไม่

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๕ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) เป็นพิเศษ เมื่อวันที่ ๒๘ ธันวาคม ๒๕๖๕ ที่ประชุมได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติม จึงถือว่าร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๒๐ ก หน้า ๑๔ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๖๖ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันจันทร์ที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ เป็นต้นไป.



## หลักการและเหตุผล

โดยที่การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาเป็นมาตรการหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการศึกษา อันเป็นรากฐานสำคัญในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในภาพรวม แต่บทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่อำนวยความสะดวกในการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาบรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้ภายใต้บริบทการศึกษาเรียนรู้ที่เปลี่ยนแปลงไป สมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาให้มากขึ้นเพื่อรองรับการเรียนรู้ตลอดชีวิตให้มีระบบการให้ทุนการศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนที่ต้องได้รับการส่งเสริมเป็นพิเศษ ปรับเปลี่ยนการดำเนินงานของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาให้ทำงานเชิงรุก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อมูลแก่นักเรียนหรือนักศึกษาก่อนเลือกสาขาวิชาที่จะกู้ยืมเงินเรียนเพื่อให้สอดคล้องกับอาชีพแห่งอนาคต รวมทั้งเพิ่มความคล่องตัวในการบริหารจัดการเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมถึงกำหนดกลไกให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระเงินคืนกองทุนตามความสามารถในการหารายได้และสร้างวินัยในการชำระเงินคืนกองทุนเพื่อสร้างความยั่งยืนแก่กองทุน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## สาระสำคัญโดยสรุป

พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ มีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### ๑. การขยายโอกาสในการกู้ยืมเงินจากกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

๑) กำหนดให้ผู้ซึ่งจะเข้าศึกษาในหลักสูตรอาชีพหรือเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ หรือการเรียนรู้ สามารถขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้

แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “นักเรียนหรือนักศึกษา” ให้หมายความว่า “ผู้ซึ่งศึกษาอยู่ในสถานศึกษา หรือผู้ซึ่งได้รับการตอบรับให้เข้าศึกษาในสถานศึกษาแล้ว และให้หมายความรวมถึงผู้ซึ่งมีหลักฐานว่าจะเข้าศึกษาในหลักสูตรอาชีพหรือเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ หรือการเรียนรู้ในสถานศึกษาด้วย” รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “สถานศึกษา” ให้หมายความว่า “โรงเรียน สถาบันอุดมศึกษา หรือสถานศึกษาอื่นของรัฐ โรงเรียนของเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชนและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่ได้รับใบอนุญาตให้จัดตั้งตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชน และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งจัดให้มีการศึกษาในหลักสูตรอาชีพหรือเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ หรือการเรียนรู้ ตามที่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดด้วย” (มาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ บทนิยามคำว่า “นักเรียนหรือนักศึกษา” และ “สถานศึกษา”)



**หมายเหตุ :** การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษายังไม่ครอบคลุมถึงการศึกษาในรูปแบบที่แตกต่างจากการศึกษาในระดับปริญญาหรือที่มีได้จัดโดยสถานศึกษา เช่น การศึกษาตามหลักสูตรอาชีพหรือเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ หรือการเรียนรู้ ซึ่งเป็นแนวโน้มที่สำคัญสำหรับการศึกษาในอนาคต จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อรองรับให้ผู้ซึ่งจะเข้าศึกษาในหลักสูตรอาชีพหรือเพื่อยกระดับทักษะ สมรรถนะ หรือการเรียนรู้ในสถานศึกษา สามารถขอกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้<sup>๒</sup>

### ๒) การให้ทุนการศึกษาแทนการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษา

แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในกรณีนักเรียนหรือนักศึกษาที่ศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะให้ทุนการศึกษาแทนการให้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ (มาตรา ๕ เพิ่มมาตรา ๖/๑)

### ๓) ปรับปรุงหลักการกำหนดลักษณะของนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์และลักษณะของการศึกษาในสาขาวิชาที่ขอรับเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาในการกำหนดลักษณะของนักเรียนหรือนักศึกษาซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์ตามมาตรา ๖/๑ กล่าวคือ คณะกรรมการต้องกำหนดให้ผู้ซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงมีโอกาสกู้ยืมเงินได้ โดยต้องไม่คำนึงถึงเฉพาะรายได้ต่อครอบครัวของผู้กู้ยืมเงินเพียงด้านเดียว แต่ต้องคำนึงถึงรายจ่ายของครอบครัวด้วย และรายได้ต่อครอบครัวที่กำหนดเมื่อหักรายจ่ายของครอบครัวแล้วหากไม่เพียงพอที่จะรับผิดชอบในการศึกษาของนักเรียนหรือนักศึกษานั้นได้ ให้ถือว่าผู้นั้นเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ นอกจากนี้ ยังกำหนดให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษากำหนดลักษณะการศึกษาในสาขาวิชาที่เป็นความต้องการหลักและมีความจำเป็นต่อการพัฒนาประเทศและลักษณะการศึกษาในสาขาวิชาขาดแคลนหรือสาขาวิชาที่กองทุนมุ่งส่งเสริมเป็นพิเศษ รวมทั้งกำหนดลักษณะเรียนดีเพื่อสร้างความเป็นเลิศ และลักษณะอื่นตามความจำเป็นและเหมาะสม ซึ่งเป็นลักษณะหรือการศึกษาที่นักเรียนหรือนักศึกษาสามารถขอรับเงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาได้ (มาตรา ๕ เพิ่มมาตรา ๖/๑ และมาตรา ๙ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๙)

**หมายเหตุ :** การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมการพิจารณา ลักษณะของผู้กู้ยืมเงินที่เป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ในปัจจุบันคำนึงถึงเฉพาะรายได้ต่อครอบครัวของผู้กู้ยืมเงินแต่เพียงอย่างเดียว โดยมีได้คำนึงถึงรายจ่ายของ

<sup>๒</sup> รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการตรากฎหมาย, ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...., หน้า ๑ และหน้า ๓.



ครอบครัวหรือปัจจัยอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ส่งผลให้ผู้มีความจำเป็น ต้องอาศัยเงินกู้ยืมเพื่อเข้าถึงโอกาสทางการศึกษาจำนวนมากกลับไม่มีสิทธิดังกล่าว เนื่องจากรายได้ต่อครอบครัวสูงกว่าเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับการเป็นผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์ จึงได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ผู้ขาดแคลนทุนทรัพย์อย่างแท้จริงมีโอกาส กู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาได้<sup>๓</sup>

## ๒. การเผยแพร่สถิติการมีงานทำและประเภทของงานภายหลังผู้กู้ยืมเงิน สำเร็จการศึกษาแล้ว

กำหนดให้สำนักงานกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษารวบรวมและเผยแพร่ ข้อมูลสถิติที่สำนักงานมีอยู่ เกี่ยวกับการมีงานทำ และประเภทของงานที่ทำ ของผู้กู้ยืมเงินภายหลังที่สำเร็จการศึกษาแล้ว รวมทั้งคาดการณ์งานที่จะเป็นที่ต้องการ ในอนาคต โดยให้เผยแพร่ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันเป็นระยะ ๆ อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง (มาตรา ๑๔ เพิ่มมาตรา ๓๘/๑)

**หมายเหตุ :** การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เนื่องจากแต่เดิมไม่มีการเผยแพร่ ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับการมีงานทำและประเภทของงานที่ทำของผู้กู้ยืมเงินภายหลัง ที่สำเร็จการศึกษาให้ประชาชนทราบ ส่งผลให้ผู้กู้ยืมเงินหลายรายประสบปัญหา การเลือกเรียนในสาขาวิชาที่ไม่ตรงกับความต้องการของตลาดแรงงานและมีรายได้ ไม่เพียงพอต่อการชำระหนี้คืนกองทุน จึงได้บัญญัติใหม่เพื่อเป็นข้อมูลให้แก่ักเรียน หรือนักศึกษาใช้ประกอบการพิจารณากู้ยืมเงินในอนาคตได้อย่างเหมาะสมต่อไป<sup>๔</sup>

## ๓. การห้ามมิให้เรียกให้มีผู้ค้ำประกันทุกกรณี

กำหนดให้การกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ห้ามมิให้กองทุนเรียกให้มีผู้ค้ำประกัน ทุกกรณี จากเดิมที่กำหนดให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะกำหนดให้มีผู้ค้ำประกันการชำระเงินคืนกองทุนด้วยก็ได้ (มาตรา ๑๕ แก้ไข เพิ่มเติมมาตรา ๔๑)

**หมายเหตุ :** ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ได้ปรับปรุงหลักเกณฑ์การขอกู้ยืมเงิน ของนักเรียนและนักศึกษา โดยกำหนดให้ในกรณีมีเหตุจำเป็นและสมควร คณะกรรมการจะกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินซึ่งมีลักษณะตามที่กำหนดต้องมีผู้ค้ำประกัน การชำระเงินคืนกองทุนด้วยก็ได้ แต่ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ได้ลงมติแก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ในการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษา ห้ามมิให้ กองทุนเรียกให้มีผู้ค้ำประกันทุกกรณี<sup>๕</sup> และในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาได้ลงมติ เห็นชอบกับการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าว โดยไม่มีการแก้ไข

<sup>๓</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๑ และหน้า ๘.

<sup>๔</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๒ และหน้า ๔.

<sup>๕</sup> รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่สอง) วันอังคารที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๕, หน้า ๒๖.



#### ๔. ปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา

แก้ไขเพิ่มเติมหลักการเกี่ยวกับการชำระเงินคืนกองทุน เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระเงินคืนกองทุนได้ง่ายยิ่งขึ้น<sup>๖</sup> ดังนี้

๑) ให้ผู้กู้ยืมเงินมีสิทธิเลือกที่จะชำระเงินคืนกองทุน “ทั้งจำนวน” หรือ “ผ่อนชำระ” ก็ได้ ภายหลังจากสำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษา หรือพ้นสภาพการศึกษาไปแล้ว และในการชำระเงินคืนกองทุนให้ผู้กู้ยืมเงินมีสิทธิได้รับประโยชน์จากระยะเวลาปลอดหนี้เป็นเวลา ๒ ปีนับแต่วันที่สำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษา หรือพ้นสภาพการศึกษา และคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะขยายระยะเวลาปลอดหนี้ให้อีกไม่เกิน ๒ ปีก็ได้ ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควร (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสาม)

๒) ปรับลดเพดานอัตราดอกเบี้ย โดยคณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะกำหนดให้เริ่มคิดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กู้ยืมเงินนับแต่เวลาใดภายหลังจากสำเร็จการศึกษา เลิกการศึกษา หรือพ้นสภาพการศึกษาแล้วก็ได้ แต่อัตราดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดที่คิด ณ วันที่ทำสัญญา ต้องไม่เกินอัตราร้อยละ ๑ ต่อปี และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น หรือจะยกเว้นหรือลดหย่อนดอกเบี้ยให้แก่ผู้กู้ยืมเงินที่ชำระเงินคืนกองทุนครบถ้วน หรือมีประวัติชำระเงินคืนกองทุนดีต่อเนื่อง หรือกรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควรก็ได้ ทั้งนี้ จากเดิมที่บัญญัติให้คิดดอกเบี้ยได้ไม่เกินอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคสอง)

๓) กองทุนอาจผ่อนผัน ลดหย่อนหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ แปรเปลี่ยนใหม่ หรือระงับการชำระเงินคืนกองทุนตามที่ผู้กู้ยืมเงินร้องขอเป็นรายบุคคลหรือเป็นการทั่วไปก็ได้ แม้จะอยู่ในระหว่างการดำเนินคดีหรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว หรืออยู่ในระหว่างการบังคับคดี (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคสี่ และวรรคห้า)

๔) ปรับลดเพดานอัตราเงินเพิ่ม สำหรับกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินผิดนัดการชำระเงินคืนกองทุนและไม่ได้รับอนุญาตให้ผ่อนผันการชำระเงินคืนกองทุนตาม ๓) นั้น กำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินต้องเสียเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ต่อปี เว้นแต่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะยกเว้นหรือลดหย่อนให้ตามที่เห็นสมควร จากเดิมที่บัญญัติให้คิดเงินเพิ่มได้อีกไม่เกินร้อยละ ๑.๕ ต่อเดือน (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคแปด)

<sup>๖</sup> ตารางเปรียบเทียบพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ กับร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และเอกสารเกี่ยวกับการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, หน้า ๑๑.



๕) กำหนดระยะเวลาการบังคับคดีในกรณีที่มีการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ ในกรณีที่มีการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ภายหลังมีคำพิพากษาของศาล อันถึงที่สุดแล้วหรือในระหว่างการบังคับคดี หากผู้กู้ยืมเงินผิดนัดไม่ชำระเงินคืนกองทุน ตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ ถ้าระยะเวลาการบังคับคดีได้สิ้นสุดลงก่อนแล้ว หรือเหลือไม่ถึง ๓ ปี ให้ดำเนินการบังคับคดีได้ภายใน ๓ ปี นับแต่วันที่ผิดนัด ชำระเงินคืนกองทุนตามสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๔ วรรคหก)

๖) การให้ถือว่าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นอันระงับไปในกรณีที่มีการทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ ในกรณีที่มีการทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ภายหลัง มีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วหรือในระหว่างการบังคับคดี ให้ถือว่าหนี้ ตามคำพิพากษาเป็นอันระงับไป หากมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ให้ถอนการยึด หรืออายัดทรัพย์สินนั้น และให้ผู้กู้ยืมเงินมีหน้าที่ชำระเงินคืนกองทุนตามที่ระบุไว้ใน สัญญาแปลงหนี้ใหม่ (มาตรา ๑๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๔ วรรคเจ็ด)

หมายเหตุ : การบัญญัติให้ผู้กู้ยืมเงินมีสิทธิเลือกที่จะชำระเงินคืน กองทุนทั้งจำนวนหรือผ่อนชำระก็ได้ เนื่องจากแต่เดิมการกำหนดให้ผู้กู้ยืมต้อง ชำระหนี้ด้วยเงินจำนวนมากในครั้งเดียวเป็นรายปีอาจส่งผลกระทบต่อผู้กู้ยืมเงิน ที่เพิ่งจบการศึกษาและยังมีรายได้ไม่สูงมากนักในการชำระหนี้ จึงแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อช่วยให้ผู้กู้ยืมสามารถชำระหนี้ได้ง่ายขึ้น<sup>๗</sup>

ในส่วนการปรับลดเพดานอัตราดอกเบี้ยและเงินเพิ่ม ร่างพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ ได้กำหนดให้เรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยลดลงจากไม่เกิน ร้อยละ ๗.๕ ต่อปี เหลือไม่เกินร้อยละ ๒ ต่อปี และเรียกเก็บเงินเพิ่มกรณีผิดนัดชำระหนี้ ลดลงจากอัตราไม่เกินร้อยละ ๑.๕ ต่อปี เหลือไม่เกินร้อยละ ๑ ต่อปี แต่ในชั้น การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดให้ยกเลิก การเรียกเก็บดอกเบี้ยและเงินเพิ่มกรณีผิดนัดชำระหนี้ อย่างไรก็ตามในชั้นการพิจารณา ของวุฒิสภาไม่เห็นด้วยกับการยกเลิกดอกเบี้ยและเงินเพิ่มกรณีผิดนัดชำระหนี้ เพราะอาจจะนำมาซึ่งปัญหาการขาดวินัยในการชำระหนี้เงินกู้ของนักเรียนหรือนักศึกษาและอาจเกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินที่มีเงินทุนไม่เพียงพอ สำหรับใช้หมุนเวียนเพื่อไปให้แก่นักเรียนหรือนักศึกษารายใหม่ ๆ กระทั่งอาจ ต้องกลับไปพึ่งพางบประมาณแผ่นดินที่จะกลายเป็นภาระทางการคลังในระยะยาว ต่อไป จึงได้ลงมติให้แก้ไขเพิ่มเติม โดยกำหนดเพดานอัตราดอกเบี้ยต้องไม่เกิน อัตราร้อยละ ๑ ต่อปี และห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยทบต้น และกำหนดเพดานอัตราเงินเพิ่ม

<sup>๗</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๐.



ไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ต่อปี เว้นแต่คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา จะยกเว้นหรือลดหย่อนให้ตามที่เห็นสมควร<sup>๘๘</sup>

สำหรับการบัญญัติให้กองทุนอาจผ่อนผัน ลดหย่อนหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ แปลงหนี้ใหม่หรือระงับการชำระเงินคืนกองทุนตามที่ผู้กู้ยืมเงิน ร้องขอเป็นรายบุคคลหรือเป็นการทั่วไปก็ได้ แม้จะอยู่ในระหว่างการดำเนินคดี หรือมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้ว หรืออยู่ในระหว่างการบังคับคดี เนื่องจากแต่เดิมมีความไม่ชัดเจนทางกฎหมายว่าการปรับโครงสร้างหนี้หรือผ่อนปรนให้ชำระหนี้้น้อยกว่าจำนวนที่กำหนดไว้ในคำพิพากษาจะถือเป็นการกระทำที่ทำให้รัฐเสียหายหรือไม่ จึงแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อเป็นการสร้างฐานทางกฎหมายให้กองทุนสามารถปรับโครงสร้างหนี้หรือผ่อนปรนให้แก่ผู้กู้ยืมเงินที่มีผิดนัดชำระหนี้และถูกศาลพิพากษาแล้วได้ ทั้งนี้ เพื่อบรรเทาภาระของผู้กู้ยืมเงินให้สามารถชำระเงินคืนกองทุนได้ตามความสามารถในการชำระหนี้ที่เหมาะสมกับตนเองได้ในทุกช่วงเวลา ภายหลังหนี้เงินกู้ยืมเพื่อการศึกษาถึงกำหนดชำระ<sup>๘๙</sup>

#### ๕. กำหนดหลักการผ่อนชำระเงินคืนกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา และเปลี่ยนลำดับการตัดชำระหนี้

โดยกำหนดหลักการให้คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา ออกหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการบริหารเงินกองทุนและการติดตาม การชำระเงินคืนกองทุน ในลักษณะที่ยืดหยุ่นและเป็นธรรมต่อผู้กู้ยืมเงิน มากยิ่งขึ้น<sup>๙๐</sup> เช่น การกำหนดระยะเวลาการผ่อนชำระเงินคืนกองทุน ต้องคำนึงถึง รายได้และความสามารถในการชำระเงินคืนของผู้กู้ยืมเงินประกอบด้วย แต่ต้อง ไม่เกิน ๑๕ ปีนับแต่วันที่มีหน้าที่ต้องชำระ เว้นแต่กรณีที่มีเหตุจำเป็นและสมควร จะขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปอีกก็ได้ สำหรับเรื่องการผ่อนชำระเงินคืนกองทุน เป็นงวด ต้องกำหนดให้ผู้กู้ยืมเงินสามารถชำระเป็นรายเดือน รายไตรมาส หรือ รายปีได้ รวมทั้งในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินมีหนี้ค้างชำระทั้งต้นเงิน ดอกเบี้ยหรือ ประโยชน์อื่นใด และเงินเพิ่ม ต้องกำหนดให้เงินที่ผู้กู้ยืมเงินชำระแล้ว นำไปหัก ต้นเงินเฉพาะส่วนที่ครบกำหนด ดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใด และเงินเพิ่ม ตามลำดับ (มาตรา ๑๙ เพิ่มมาตรา ๔๔/๑)

**หมายเหตุ :** การบัญญัติเปลี่ยนลำดับการตัดชำระหนี้ เพื่อช่วยให้การ ชำระหนี้ของผู้กู้ยืมเงินครบถ้วนเร็วขึ้น เนื่องจากเป็นการลดปัญหาของผู้กู้ยืมเงิน บางส่วนที่ผ่อนชำระหนี้ในส่วนเงินเพิ่มและดอกเบี้ยจำนวนมาก แต่ต้นเงินยังไม่ลดลง<sup>๙๑</sup>

<sup>๘๘</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๕, หน้า ๒๐ และหน้า ๒๘ และบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิชาการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา (ฉบับที่ ...) พ.ศ. .... วุฒิสภา ครั้งที่ ๔/๒๕๖๕, หน้า ๖ และหน้า ๙.

<sup>๘๙</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๑.

<sup>๙๐</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๖, หน้า ๑๓.

<sup>๙๑</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒, หน้า ๑๐.



## ๖. เพิ่มเติมลักษณะของผู้กู้ยืมเงินที่ทำให้หนี้ที่มีต่อกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาจะงับไป

โดยกำหนดลักษณะของผู้กู้ยืมเงินที่ทำให้หนี้ที่มีต่อกองทุนเป็นอันระงับไป แบ่งออกเป็น ๔ ลักษณะ ได้แก่ (๑) ตาย (๒) ล้มละลาย ยกเว้นเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต (๓) เป็นคนพิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบกิจการงานหรือประกอบอาชีพได้ และ (๔) เป็นโรคอันตรายร้ายแรงหรือมีเหตุอันไม่สามารถประกอบกิจการงานหรือประกอบอาชีพได้ จากเดิมที่บัญญัติไว้ในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินถึงแก่ความตาย ให้สัญญาผู้กู้ยืมเงิน หน้าที่ และความรับผิดชอบที่ผู้กู้ยืมเงินมีต่อกองทุนเป็นอันระงับไป และในกรณีที่ผู้กู้ยืมเงินพิการหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ ให้ผู้จัดการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาที่มีอำนาจพิจารณาสั่งระงับการเรียกให้ชำระหนี้ตามสัญญาผู้กู้ยืมเงินก็ได้ (มาตรา ๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๙)

**หมายเหตุ :** การบัญญัติเพิ่มเติมดังกล่าว เพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินซึ่งตายล้มละลายแต่ไม่ได้เป็นบุคคลล้มละลายทุจริต พิกัดหรือทุพพลภาพจนไม่สามารถประกอบกิจการงานหรือประกอบอาชีพได้ เป็นโรคอันตรายร้ายแรงหรือมีเหตุอันไม่สามารถประกอบกิจการงานหรือประกอบอาชีพได้ ได้รับการระงับการชำระเงินคืนกองทุน<sup>๑๒</sup>

## ๗. บทเฉพาะกาล

โดยกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อให้ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันซึ่งกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับได้รับประโยชน์จากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในครั้ง<sup>๑๓</sup> ดังนี้

๗.๑) ให้นำเรื่องระยะเวลาปลอดหนี้ตามข้อ ๔. ๑) เรื่องการปรับลดเพดานดอกเบี้ยตามข้อ ๔. ๒) เรื่องการผ่อนผัน ลดหย่อนหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ แปลงหนี้ใหม่ หรือระงับการชำระเงินคืนกองทุนตามข้อ ๔. ๓) เรื่องการปรับลดเพดานอัตราเงินเพิ่มตามข้อ ๔. ๔) เรื่องระยะเวลาการบังคับคดีในกรณีที่มีการทำสัญญาปรับโครงสร้างหนี้ตามข้อ ๔. ๕) และเรื่องการให้ถือว่าหนี้ตามคำพิพากษาเป็นอันระงับไปในกรณีที่มีการทำสัญญาแปลงหนี้ใหม่ตามข้อ ๔. ๖) มาใช้บังคับแก่ผู้กู้ยืมเงินและผู้ค้ำประกันซึ่งกู้ยืมเงินหรือค้ำประกันไว้แล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย (มาตรา ๒๗)

๗.๒) ผู้กู้ยืมเงินผู้ใดมีลักษณะเป็นผู้กู้ยืมเงินที่ทำให้หนี้ที่มีต่อกองทุนระงับไปตามข้อ ๖. ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖)

<sup>๑๒</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๖, หน้า ๑๔.

<sup>๑๓</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๑๖.



ให้หนี้ที่มีต่อกองทุนเป็นอันระงับไป แต่ถ้าได้มีการชำระเงินคืนกองทุนไปแล้วทั้งหมดหรือบางส่วน ผู้กู้ยืมเงินไม่มีสิทธิเรียกเงินคืน (มาตรา ๒๘)

๗.๓) ในการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามพระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นคุณต่อผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ค้ำประกัน คณะกรรมการกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษาต้องกำหนดให้มีผลใช้บังคับกับผู้กู้ยืมเงินหรือผู้ค้ำประกันซึ่งกู้ยืมเงินหรือได้ค้ำประกันไว้แล้วก่อนวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ ด้วย แม้ว่าจะมีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดแล้วหรืออยู่ในระหว่างการบังคับคดีก็ตาม และเมื่อมีการผ่อนผัน ลดหย่อนหนี้ ปรับโครงสร้างหนี้ แปลงหนี้ใหม่ หรือระงับการชำระเงินคืนกองทุนตามมาตรา ๔๔ วรรคสี่ ภายหลังจากวันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๖๖ กับผู้กู้ยืมเงิน ให้ผู้ค้ำประกันเป็นอันหลุดพ้นจากหนี้้นั้น (มาตรา ๒๙) ๑



พระราชบัญญัติกองทุนเงินให้กู้ยืมเพื่อการศึกษา  
(ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖



# คำศัพท์นำรัฐในวงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในวงงานรัฐสภา)

Parliamentary Official Positions



Secretary to the Speaker  
of the House of Representatives

เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



# คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖/๒๕๖๗ วันที่ ๑๕ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๗

เรื่อง พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ บัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

ระหว่าง

ศาลปกครองกลาง

ผู้ร้อง

ศาลรัฐธรรมนูญ  
THE CONSTITUTIONAL COURT

ผู้ถูกร้อง

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นางจิตติมา รัตนพันธ์) ในคดีหมายเลขดำที่ บ. ๑๐/๒๕๖๔ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นฟ้องกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ กรมบัญชีกลาง ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๔ คณะอนุกรรมการสามัญประจำกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๕ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม (ก.พ.ค.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๖ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (คณะกรรมการ ป.ป.ท.) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ ต่อศาลปกครองกลางว่า เมื่อครั้งผู้ฟ้องคดีเป็นพนักงานราชการ ตำแหน่งนักสังคมสงเคราะห์ กลุ่มงานบริหารทั่วไป ศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร สังกัดกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในการเบิกจ่ายเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ของศูนย์คุ้มครองคนไร้ที่พึ่งจังหวัดชุมพร ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๑๘๙๒/๒๕๖๑ ลงวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ แต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอย่างร้ายแรง และมีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๒๒๒๓/๒๕๖๒ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๒ ลงโทษภาคทัณฑ์ผู้ฟ้องคดี ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ท. ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๗ มีมติชี้มูลความผิดว่าการกระทำของผู้ฟ้องคดีเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ มาตรา ๑๖๒ (๑)



และ (๔) และผิควินัยอย่างร้ายแรงตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยพนักงานราชการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๔ (๒) ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๘ พิจารณาลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ และมาตรา ๔๑ ให้ถือว่ารายงานเอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัย ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการที่ ๑๖๕๔/๒๕๖๓ ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๓ ลงโทษไล่ออกจากราชการ ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีคำสั่งยกอุทธรณ์ ผู้ฟ้องคดีเห็นว่าคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการเป็นคำสั่งที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากผู้ฟ้องคดีไม่ได้กระทำความผิดตามที่ถูกลกล่าวหา การดำเนินการสอบสวนทางวินัยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงฟ้องคดีต่อศาลปกครองกลาง

ระหว่างการพิจารณาคดีของศาลปกครองกลาง ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ บัญญัติให้เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ และเป็นกรณีมีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา นั้น เพื่อพิจารณาลงโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ โดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก ในการพิจารณาโทษทางวินัยแก่ผู้ถูกกล่าวหา ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวนการสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย หากคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติส่งเรื่องให้พนักงานอัยการดำเนินคดีอาญากับผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๕ ศาลอาญาคดีทุจริตและประพฤติมิชอบอาจพิจารณาคดีโดยถือตามข้อเท็จจริงและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นผลให้ผู้ฟ้องคดีมีหน้าที่แก้ข้อกล่าวหา ทั้งที่ควรเป็นหน้าที่ของพนักงานอัยการและคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่ต้องพิสูจน์ว่าผู้ฟ้องคดีเป็นผู้กระทำความผิด บทบัญญัติดังกล่าวมีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาของศาลอันถึงที่สุดและเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ผู้ฟ้องคดีขอให้ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒

ศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง ซึ่งศาลปกครองกลางจะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดี และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินี้ จึงส่งคำโต้แย้งดังกล่าวต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง



## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่ บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ศาลปกครองกลางจะใช้บังคับแก่คดี เมื่อผู้ฟ้องคดีโต้แย้งพร้อมด้วยเหตุผลว่า บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบัญญัตินี้ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

## ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นควรกำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง หรือไม่

เมื่อพิจารณาข้อโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีที่ว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิด เป็นการปฏิบัติต่อผู้ฟ้องคดีเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดทั้งที่ยังไม่มีคำพิพากษาอันถึงที่สุด และเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการ ป.ป.ท. ก้าวล่วงเข้าใช้อำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการบริหารงานบุคคลของทุกหน่วยงานของรัฐโดยไม่มีหน่วยงานใดตรวจสอบถ่วงดุลหรือคัดค้านได้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง นั้น

เห็นว่า พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการตรวจสอบการกระทำความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อพิจารณาโทษทางวินัย เนื่องจากความผิดทางวินัยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษามาตรฐานความประพฤติของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้อยู่ในระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมถึงรักษาชื่อเสียงของทางราชการ ให้ได้รับความเชื่อมั่นจากประชาชน โดยมีความมุ่งหมายให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นองค์กรฝ่ายบริหารมีหน้าที่และอำนาจในการไต่สวนข้อเท็จจริงและข้อมูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐนอกเหนือจากหน่วยงานต้นสังกัดเพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ตลอดจนเพื่อให้มาตรการในการตรวจสอบการกระทำการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นมาตรฐานเดียวกันกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๖๑ แสดงให้เห็นว่ากฎหมายทั้งสองฉบับมีวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐในทิศทางเดียวกัน การดำเนินการทางวินัยจึงเป็นเครื่องมือในการรักษาวินัยของเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเป็นอำนาจของผู้บังคับบัญชาที่จะใช้มาตรการทางปกครองเพื่อลงโทษผู้ที่กระทำความผิดวินัย โดยที่การชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน ที่จะพิสูจน์ความผิดทางวินัยไม่จำกัดถึงขนาดปราศจากข้อสงสัยดังเช่นคดีอาญา



เมื่อพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นกระบวนการอันนำไปสู่การดำเนินการทางวินัยของผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอน และเป็นคนละส่วนกับกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติส่งเรื่องให้พนักงานอัยการเพื่อดำเนินคดีอาญาตามมาตรา ๔๕ บทบัญญัติมาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณีกับหลักสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาเป็นผู้ไม่มีความผิด แม้ว่าบทบัญญัติดังกล่าวจะให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติโดยไม่ต้องแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนวินัยอีก อันมีลักษณะก้าวล่วงเข้าไปในอำนาจการบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่ยังคงเป็นกระบวนการตรวจสอบโดยองค์กรฝ่ายบริหารเองเพื่อลงโทษทางวินัย นอกจากนี้ การไต่สวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยของคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหลักเกณฑ์ในการดำเนินการที่ให้ความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกกล่าวหา เช่น มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ในการไต่สวนข้อเท็จจริง ให้แจ้งข้อกล่าวหาแก่ผู้ถูกกล่าวหาทราบและกำหนดระยะเวลาตามสมควรที่ผู้ถูกกล่าวหาจะมาชี้แจงข้อกล่าวหาและแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด” วรรคสอง บัญญัติว่า “ในการชี้แจงข้อกล่าวหาและการให้ถ้อยคำ ผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธินำพยานหรือบุคคลซึ่งผู้ถูกกล่าวหาไว้วางใจเข้าฟังการชี้แจงหรือให้ถ้อยคำของตนได้” และระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๓ ข้อ ๑๐ กำหนดให้ก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการทุจริตในภาครัฐ คณะกรรมการ ป.ป.ท. ต้องแจ้งข้อกล่าวหาและให้ผู้ถูกกล่าวหาแสดงพยานหลักฐานหรือนำพยานบุคคลมาให้ถ้อยคำประกอบการชี้แจงได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด และเมื่อปรากฏว่ามีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะสนับสนุนข้อกล่าวหาให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีหนังสือเรียกผู้ถูกกล่าวหามาพบเพื่อแจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาทราบ และหากผู้บังคับบัญชามีคำสั่งลงโทษทางวินัยตามพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง แล้ว ตามมาตรา ๔๔ ผู้ถูกลงโทษสามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ดุลพินิจในการกำหนดโทษของผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายระเบียบหรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับผู้ถูกกล่าวหา นั้น ๆ ทั้งนี้ หากไม่พอใจในผลของการวินิจฉัยอุทธรณ์สามารถใช้สิทธิทางศาลโดยฟ้องคดีต่อศาลปกครองหรือศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีเพื่อตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. และผู้บังคับบัญชาได้ ถือว่าเป็นการดำเนินการทางวินัยที่เป็นธรรมต่อผู้ถูกกล่าวหาและสอดคล้องกับหลักนิติธรรม

ดังนั้น พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง เป็นคนละกรณีกับหลักในคดีอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด หรือเป็นการปฏิบัติต่อบุคคลเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดก่อนที่จะมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าได้กระทำความผิด จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง



#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔๐ วรรคหนึ่ง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ วรรคสอง

ศาลรัฐธรรมนูญ  
THE CONSTITUTIONAL COURT



## บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๓๓๕/๒๕๖๓

เรื่อง การยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ  
พ.ศ. ๒๕๖๐

### ๑. ข้อเท็จจริงโดยสรุป

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๑๑๑๒/๑๘๓๑ ลงวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๖๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า สศช. ในฐานะผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย และการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แล้ว เห็นว่าพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ หมดความจำเป็น เนื่องจากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญแล้ว สศช. จึงได้รายงานต่อคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติเพื่อทราบ ในคราวการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๖ ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีมติรับทราบผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ฯ และแนวทางการดำเนินการในระยะต่อไป และปรากฏข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่า แม้การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะแสดงให้เห็นว่าการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ และแผนการปฏิรูปประเทศที่ออกตามพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ สิ้นสุดลงแล้ว แต่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังมีหน้าที่ต้องดำเนินการต่อเนื่องต่อไปในประเด็นที่ยังคงค้างอยู่ผ่านแผนระดับที่ ๒ อื่น ๆ เช่น แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ นอกจากนี้ หน่วยงานของรัฐมีความเข้าใจเรื่องการปฏิรูปประเทศแล้ว รวมทั้งได้นำประเด็นขับเคลื่อนที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศไปกำหนดไว้ตามแผนระดับที่ ๓ ซึ่งเป็นแผนปฏิบัติการของหน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานอีกด้วย การดำเนินการในลำดับถัดไปจึงสามารถกระทำได้ผ่านกลไกของฝ่ายบริหารแล้ว สศช. จึงเห็นว่าไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปประเทศใช้บังคับอีก ทั้งนี้ เมื่อยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว สศช. จะยังคงมีหน้าที่และอำนาจในการติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐผ่านการติดตามการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

สศช. จึงขอหารือเกี่ยวกับการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้



(๑) สศช. ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้วเห็นว่าพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ หมดความจำเป็น เนื่องจากการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปประเทศบรรลุผลสัมฤทธิ์ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๕๗ และมาตรา ๒๕๘ ของรัฐธรรมนูญ เรียบร้อยแล้ว ส่งผลให้การมีอยู่ของพระราชบัญญัติดังกล่าว ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน การประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวสามารถใช้เป็นเหตุผลในการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นตามมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ อันเป็นบทบัญญัติถาวร ได้หรือไม่

(๒) มาตรา ๒๕๙ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญ บัญญัติให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ ในการตีความคำว่า “กฎหมายว่าด้วย...” นั้น ในที่นี้หมายความว่าต้องเป็นเฉพาะกฎหมายระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น หรือหมายความรวมถึงกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ ได้หรือไม่

(๓) การยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะส่งผลให้บทบัญญัติมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ ขาดสภาพบังคับเพราะไม่มีกฎหมายที่เป็นเครื่องมือสำคัญในการปฏิรูปประเทศ หรือไม่

## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) ได้พิจารณาข้อหารือของ สศช. โดยมีผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สศช. และสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง) เป็นผู้ชี้แจงข้อเท็จจริง โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า เมื่อ สศช. ได้ประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ แล้ว ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวสามารถใช้เป็นเหตุผลสำหรับการยกเลิกพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศฯ ได้หรือไม่

เห็นว่า พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นกฎหมายที่มาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องมีขึ้น โดยการปฏิรูปประเทศต้องดำเนินการเพื่อบรรลุเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ (๑) ประเทศชาติมีความสงบเรียบร้อย มีความสามัคคีปรองดอง มีการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง และมีความสมดุลระหว่างการพัฒนาด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจ (๒) สังคมมีความสุขเป็นธรรม และมีโอกาสอันทัดเทียมกันเพื่อขจัดความเหลื่อมล้ำ และ (๓) ประชาชนมีความสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศและการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ซึ่งเป้าหมายที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญนี้จะต้องมีอยู่ตลอดไป ตราบเท่าที่รัฐธรรมนูญยังมีผลใช้บังคับ แต่มีความจำเป็นต้องแก้ไขหรือปรับปรุงแผนการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปตามความเหมาะสมและรักษาเป้าหมายตามมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญ กรณีจึงมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายตามมาตรา ๒๕๙ ของรัฐธรรมนูญ อยู่ต่อไปเพื่อเป็นเครื่องมือในการปฏิรูปประเทศตามหมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ ของรัฐธรรมนูญ



**ไม่อาจยกเลิกได้** แต่โดยที่ผ่านมานั้นการปฏิรูปได้ดำเนินการไปบางส่วนแล้ว การที่จะดำเนินการต่อไป จำเป็นต้องมีการแก้ไขหรือปรับปรุงกฎหมายเสียใหม่ให้สอดคล้องกันเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่มีอยู่ หรืออาจจะมีขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางในการดำเนินการปฏิรูปประเทศให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งอาจกำหนดให้มีหน่วยงานเพื่อรับผิดชอบภารกิจการปฏิรูปประเทศโดยตรงขึ้นด้วยก็ได้หากมีความจำเป็น ซึ่งอาจตั้งเป็นหน่วยงานขึ้นใหม่หรือมอบหมายให้หน่วยงานที่มีอยู่แล้ว เช่น สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง รับผิดชอบภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ เมื่อได้ให้ความเห็นในประเด็นดังกล่าวแล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องให้ความเห็นในประเด็นอื่นอีก

ศาลรัฐธรรมนูญ  
THE CONSTITUTIONAL COURT



# การจ้างงานคนพิการ ตามกฎหมายไทย และกฎหมายต่างประเทศ (ตอน ๒)

คอลัมน์ “เกร็ดกฎหมายน่ารู้” ในวารสารจตุรนิติฉบับที่ผ่านมา ได้นำเสนอ เรื่อง “การจ้างงานคนพิการตามกฎหมายไทยและกฎหมายต่างประเทศ” โดยได้นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับกฎหมายสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการในประเทศไทย ได้แก่ บทนิยาม หลักเกณฑ์การจ้างงานคนพิการ ตลอดจนสิทธิประโยชน์ทางภาษี สำหรับบทความในฉบับนี้จะได้กล่าวถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการจ้างงานคนพิการตามกฎหมายต่างประเทศเพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รู้ถึงกฎหมายการจ้างงานคนพิการของแต่ละประเทศว่ามีแนวทางการดำเนินการอย่างไร โดยยกตัวอย่างแนวทางการจ้างงานคนพิการของต่างประเทศต่าง ๆ ตามลำดับ\* ดังนี้

## ๑. ประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกามีกฎหมายด้านคนพิการ คือ กฎหมายคนพิการอเมริกัน ค.ศ. ๑๙๙๐ (The Americans with disability Act 1990 : ADA) กฎหมายฉบับนี้มีเจตนารมณ์ในการขจัดปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการและให้คนพิการเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจกระแสหลัก และเป็นพันธสัญญาที่จะทำให้คนพิการมีโอกาสที่จะได้รับสิทธิเท่าเทียมกันใน ๔ เรื่องใหญ่ ๆ ได้แก่ สิทธิในการได้รับการจ้างงาน สิทธิในการเดินทางคมนาคมและได้รับบริการสาธารณะ สิทธิในการเข้าถึงที่พักอาศัยและสินค้า และสิทธิในการติดต่อทางโทรคมนาคม

โดยประเทศสหรัฐอเมริกานั้น มีการใช้แนวทางการจ้างงานแบบมีการสนับสนุน (Supported employment) หรือการจ้างงานที่มีการจัดปรับให้เหมาะสมกับแต่ละบุคคล (Customized employment) เพื่อให้คนพิการสามารถทำงานและมีความก้าวหน้าหรือสามารถแข่งขันได้ซึ่งแนวทางดังกล่าวได้นำมาปรับใช้ในการจ้างงานคนพิการตั้งแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ และได้กลายเป็นต้นแบบให้มีการนำไปใช้ในภูมิภาคอื่น ๆ ของโลก โดยมีรายละเอียดแนวทางที่สำคัญในการจ้างงาน ดังนี้

\* สรุปรจาก ชนินทร์ พุ่มบัณฑิต, “การพัฒนาต้นแบบสถานประกอบการสู่การจ้างงานและสวัสดิการคนพิการ เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ” (คุชชินันท์ปริญาปรัชญาคุชชินันต์ สาขาวิชาการพัฒนาองค์การและการจัดการสมรรถนะของมนุษย์ วิทยาลัยพาณิชยศาสตร์, มหาวิทยาลัยบูรพา, ๒๕๖๓), หน้า ๘๖ - ๑๒๖.



๑) ช่วงการเตรียมความพร้อมคนพิการสู่การมีงานทำ โดยจะมีการฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพและการทดลองงานที่เชื่อมต่อการฟื้นฟูสมรรถภาพทางการแพทย์ ซึ่งจะเป็นการดำเนินการโดยสำนักงานบริหารความมั่นคงทางสังคม (Social Security Administration) ผ่านศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพต่าง ๆ ในพื้นที่รัฐ

๒) ช่วงการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยสถานประกอบการจะเป็นฝ่ายที่มีบทบาทสำคัญในการให้ความช่วยเหลือด้านสถานที่ทำงาน (Workplace accommodations) ด้านการเตรียมเทคโนโลยีสิ่งอำนวยความสะดวก (Assistive technology) การสร้างสรรค์หรือปรับปรุงงานที่เหมาะสมกับความพิการ (Job modification) และการปรับสภาพแวดล้อมในการทำงาน

๓) ช่วงการรักษาคนพิการให้อยู่กับองค์กร โดยอาศัยการดำเนินการและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่มีความหลากหลาย เช่น การจัดให้มี Job coach ในสถานประกอบการ การให้ความช่วยเหลือจากนายจ้าง หัวหน้างาน และเพื่อนร่วมงานโดยเฉพาะกลุ่มคนพิการด้วยกันในการทำงาน และการจัดให้มีโครงการแผนสนับสนุนความสำเร็จในการทำงานของคนพิการ (Plan for achieving self – support : PASS)

## ๒. สหราชอาณาจักร

สหราชอาณาจักร (United Kingdom : UK) เป็นประเทศที่ให้ความสำคัญกับนโยบายสวัสดิการสังคมมาตั้งแต่ต้นปี ค.ศ. ๑๙๐๐ และเป็นต้นแบบของ “รัฐสวัสดิการ” (Welfare state) คือ รัฐเป็นผู้รับผิดชอบในการให้บริการสวัสดิการด้านสังคมอย่างครบถ้วน สมบูรณ์ และมีลักษณะสากลแก่ประชาชนทุกคน ในปี ค.ศ. ๒๐๑๒ มีคนพิการประมาณ ๑๑,๐๐๐,๐๐๐ คน โดยมีคนพิการที่เข้าข่ายที่รัฐต้องให้ความช่วยเหลือถึง ๙๐๐,๐๐๐ คน โดยเฉพาะเป็นคนพิการที่ต้องใช้เครื่องช่วยความพิการ เช่น ล้อเข็นสำหรับคนพิการทางกาย สุนัขนำทางสำหรับคนพิการตาบอด

สหราชอาณาจักรมีกฎหมายด้านคนพิการ คือ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ ค.ศ. ๑๙๙๕ (The Disability Discrimination Act 1995) ที่บัญญัติขึ้นเพื่อจัดการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ โดยกฎหมายได้ให้สิทธิคนพิการใน ๓ ประเด็นใหญ่ ๆ ดังนี้

๑) การจ้างงาน โดยมีการบัญญัติไว้ในวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๓๙ (ปี ค.ศ. ๑๙๙๖)

๒) การเข้าถึงสินค้า สิ่งใช้สอยและบริการ โดยมีการบัญญัติไว้ในวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๔๒ (ปี ค.ศ. ๑๙๙๙)

๓) การซื้อ หรือเช่าที่ดินและทรัพย์สิน โดยมีการบัญญัติไว้ในเดือนตุลาคม ๒๕๔๗ (ปี ค.ศ. ๒๐๐๔)

โดยกฎหมายดังกล่าวจะบังคับใช้ในแต่ละเขตการปกครองของสหราชอาณาจักร แต่จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียด แต่โดยส่วนใหญ่แล้วมีการบังคับใช้และมีแนวทางปฏิบัติที่เหมือนกันซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑) ด้านการขนส่งสาธารณะ มีการปรับสภาพการขนส่งสาธารณะเพื่อให้คนพิการเข้าถึงการบริการนั้นได้



๒) ด้านสินค้า บริการ และอาคารสถานที่ กำหนดให้ผู้ผลิตสินค้าต้องพิจารณา และปรับเปลี่ยนอย่างสมเหตุสมผลเกี่ยวกับช่องทางในการส่งสินค้าและบริการที่ถาวรแก่คนพิการ

๓) ด้านกฎหมาย กำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะบุคคลที่กำกับดูแลการบังคับใช้กฎหมาย และนโยบาย มีคณะกรรมการด้านความเสมอภาคและสิทธิมนุษยชน (Equality and Human Right Commission : EHRC)

๔) ด้านการจ้างงาน มีการบัญญัติว่าคนพิการต้องไม่ถูกเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน หรือระหว่างการสมัครหรือหางานทำ นายจ้างอาจปรับสิ่งต่าง ๆ ที่เหมาะสมในการจ้างงานแก่คนพิการ นอกจากนี้ สหราชอาณาจักรยังมีแนวทางเพื่อเพิ่มอัตราการจ้างงานทำและจ้างคนพิการ โดยแบ่งตามช่วงของกระบวนการที่สำคัญ ดังนี้

๑) ช่วงการเตรียมความพร้อมคนพิการสู่การจ้างงานทำ โดยจะมีศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพ ด้านอาชีพซึ่งให้บริการแก่คนพิการ ซึ่งมีทั้งหน่วยงานของรัฐและเอกชน รวมทั้งในระบบการศึกษา จะต้องมีการให้คำปรึกษาด้านอาชีพภายหลังจบการศึกษาให้แก่ผู้เรียนโดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ และหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ออกใบรับรองมาตรฐานด้านอาชีพ (National Vocational Qualification) แก่คนพิการที่ผ่านการทดลองงาน ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มความเชื่อมั่นในการรับคนพิการเข้าทำงานด้วย

๒) ช่วงการรับคนพิการเข้าทำงาน จะมีองค์การด้านการจัดหางาน (Access to work = AtW) และ Job Centre plus มาทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาการทำงานแก่คนพิการ ในสถานประกอบการและนายจ้าง

๓) ช่วงการรักษาคนพิการให้อยู่กับองค์กร โดยมีมาตรการการลดหย่อนภาษีสำหรับ คนพิการที่ทำงาน (Disabled person's tax credit) เพื่อสร้างแรงจูงใจให้คนพิการมีความต้องการ จะทำงานมากขึ้น

### ๓. ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่น เป็นประเทศที่มีการพัฒนาด้านสวัสดิการสังคมอย่างสมบูรณ์ และเป็นประเทศแรก ในทวีปเอเชียที่นำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๑๑ โดยข้อมูลในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ประเทศญี่ปุ่นมีคนพิการประมาณ ๗,๔๑๑,๐๐๐ คน คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ ๕.๘ ของประชากรทั้งหมด

โดยประเทศญี่ปุ่นนั้น ได้ให้ความสำคัญกับการจัดสวัสดิการสังคมสำหรับคนพิการ โดยจะมีความแตกต่างกันไปตามประเภทของความพิการ ๓ ประเภท คือ ความพิการทางกายภาพ ความพิการทางสติปัญญา และความบกพร่องทางจิต ซึ่งอาจแบ่งรูปแบบการจัดสวัสดิการได้ ๓ รูปแบบ ดังนี้

๑) การสนับสนุนรายได้ให้แก่คนพิการ โดยมีระบบบำนาญแห่งชาติที่มีแผนสำหรับคนพิการ ๒ แผน คือ บำนาญบนพื้นฐานความพิการ (Disability basic pension) และแผนการบำนาญสำหรับ ลูกจ้างซึ่งเกิดความพิการขึ้นจากการทำงาน (Employees' pension insurance)



๒) การจัดบริการสำหรับคนพิการ โดยมีกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดบริการสำหรับ คนพิการ ซึ่งมีรายละเอียดแตกต่างกันไปตามประเภทความพิการ คือ บริการทางการแพทย์ บริการฝึกอบรม และบริการสนับสนุนการดำรงชีวิตในชุมชน

๓) การส่งเสริมการฟื้นฟูอาชีพและการจ้างงานคนพิการ โดยมีกฎหมายว่าด้วยการจ้างงานคนพิการ โดยตรง คือ Law for Employment Promotion of the Disabled (๑๙๖๐) โดยมีการใช้หลักการจ้างงานโดยอาศัยระบบสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการ มีการกำหนดหน้าที่ของรัฐในการสร้างกลไกการเตรียมความพร้อมคนพิการสู่ตลาดแรงงาน และกำหนดหน้าที่ให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจ้างงานคนพิการ ซึ่งสัดส่วนในการจ้างงานจะมีการทบทวนในทุกๆ ๕ ปี ควบคู่ไปกับการกำหนดให้มีการส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อทดแทนการจ้างงาน โดยปัจจุบันกฎหมายของญี่ปุ่นกำหนดสัดส่วนการรับคนพิการไว้ ดังนี้

๓.๑) สถานประกอบการเอกชนที่มีลูกจ้างตั้งแต่ ๕๖ คนขึ้นไป จะต้องรับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อยร้อยละ ๑.๘ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด

๓.๒) หน่วยงานของรัฐทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และการปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพนักงานตั้งแต่ ๔๘ คนขึ้นไป จะต้องรับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อย ๒.๑ ของจำนวนพนักงานทั้งหมด ยกเว้นหน่วยงานที่เป็นคณะกรรมการทางการศึกษาจะอยู่ที่ร้อยละ ๒.๐ ของจำนวนพนักงานทั้งหมด

๓.๓) นิติบุคคลอิสระหรือนิติบุคคลอิสระทางปกครอง เช่น มหาวิทยาลัยของรัฐ หรือสถาบันการวิจัย ที่มีพนักงานตั้งแต่ ๔๘ คนขึ้นไป ต้องรับคนพิการเข้าทำงานอย่างน้อยร้อยละ ๒.๑ ของจำนวนลูกจ้างทั้งหมด

นอกจากนี้ ประเทศญี่ปุ่นยังมีแนวทางและโครงการหรือกิจกรรมที่ช่วยให้เกิดการจ้างงาน โดยแบ่งออกได้เป็น ๓ ช่วง ดังต่อไปนี้

๑) ช่วงเตรียมความพร้อมคนพิการสู่การมีงานทำ โดยมีองค์กรหลายรูปแบบที่ดำเนินการ เช่น ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพทางอาชีพคนพิการ ศูนย์บริการจ้างงานคนพิการสำหรับสถานประกอบการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หรือเป็นนิติบุคคลอิสระ หรือดำเนินงานโดยองค์กรที่ไม่แสวงหากำไร

๒) ช่วงการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยมีการให้แรงจูงใจแก่สถานประกอบการเพื่อให้เกิดการรับคนพิการเข้าทำงาน เช่น การให้เงินสนับสนุนแก่สถานประกอบการที่จ้างงานคนพิการได้มากกว่า สัดส่วนที่กฎหมายกำหนด การสนับสนุนทางการเงินแก่สถานประกอบการที่จ้างงานคนพิการในบางรูปแบบ (จ้างคนพิการที่ทำงานอยู่ที่บ้าน การจ้างงานคนพิการรุนแรง) การส่งเสริมการฝึกอบรมในงาน (On the job training) ผ่านการสนับสนุนการทดลองงาน

๓) ช่วงการรักษาคนพิการให้อยู่กับองค์กร โดยการให้คำปรึกษาแก่สถานประกอบการเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติต่อคนพิการ และการให้คำปรึกษาต่อคนพิการภายหลังเข้าทำงาน โดยมีองค์กรสนับสนุนการจ้างงานหลายแห่ง เช่น Hello work หรือศูนย์อาชีพสำหรับคนพิการ (Vocational center)



#### ๔. ประเทศสิงคโปร์

คนพิการในประเทศสิงคโปร์มีจำนวนประมาณ ๑๓๓,๐๐๐ คน หรือร้อยละ ๓ ของประชากรทั้งหมด ซึ่งประเทศสิงคโปร์ได้ลงนามและให้สัตยาบันในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ (Convention on the right of persons with disabilities : RPD) เมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๖ ตามลำดับ

โดยประเทศสิงคโปร์ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับคนพิการโดยตรงหรือเป็นการเฉพาะ แต่จะสอดแทรกในกฎหมาย นโยบายของกระทรวง หรือหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการบริการสุขภาพการศึกษา การจ้างงาน การอยู่ร่วมกันในสังคม โดยตัวอย่างกฎหมายนโยบายโครงการด้านสวัสดิการที่ใช้กับคนทั่วไปและครอบคลุมต่อการพัฒนาช่วยเหลือบริการแก่คนพิการ ได้แก่

๑) กฎหมายว่าด้วยโรงพยาบาลเอกชนและคลินิกการแพทย์ (Private Hospitals and Medical Clinics Act) กำหนดให้มีการจัดบ้านพักดูแลรักษา (Nursing home) เพื่อบริการดูแลรักษาผู้ที่ไม่อาจรักษาตนเองที่บ้านได้

๒) กระทรวงสาธารณสุขได้จัดให้มีการช่วยเหลือด้านการเงินแก่คนชราและคนพิการ ในโครงการร่วมดูแลเบื้องต้น (Primary Care Partnership Scheme : PCPS) โดยให้ความช่วยเหลือแก่ชาวสิงคโปร์ที่เป็นคนพิการ กล่าวคือ ผู้ที่ไม่สามารถทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งที่จะกล่าวต่อไปนี้ ในการดำรงชีวิตประจำวันได้ด้วยตนเอง เช่น การทำความสะอาดร่างกายหรืออาบน้ำ การรับประทานอาหาร การเดินทาง การแต่งตัว และมีรายได้ต่อเดือนของครอบครัวไม่เกิน ๘๐๐ ดอลลาร์สิงคโปร์

๓) มีโรงเรียนพิเศษของเด็กพิการ (Special Education (SPED) Schools) ซึ่งมีหลักสูตรการเรียนการสอนที่แตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับประเภทของความพิการของเด็กแต่ละกลุ่ม ทั้งนี้ เพื่อพัฒนาศักยภาพของนักเรียนและช่วยให้มีความเป็นอิสระ เพื่อให้คนพิการสามารถช่วยเหลือตัวเองได้

๔) โครงการ Integrated Child Care Program (ICCP) ซึ่งเป็นโครงการสำหรับช่วยเหลือคนพิการที่อยู่ในวัยเรียนชั้นประถมและมัธยม

๕) โครงการเงินกองทุนเพื่อการศึกษาจากกระทรวงศึกษาธิการ (MOE Tuition grant)

๖) บ้านพักคนพิการ ได้แก่ Residential home ซึ่งเป็นโครงการทางเลือกสุดท้ายสำหรับการดูแลคนพิการ

๗) โครงการ Caregiver training grant ได้แก่ โครงการอบรมให้ความรู้ในการดูแลคนพิการแก่บุคคลที่มีหน้าที่ในการดูแล

นอกจากนี้ ประเทศสิงคโปร์ยังมีแนวทาง โครงการและกิจกรรมที่สำคัญในการจ้างงานคนพิการซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ ช่วง ตามกระบวนการสำคัญในการจ้างงานคนพิการ ดังนี้

๑) ช่วงการเตรียมความพร้อมคนพิการสู่การมีงานทำ โดยมีระบบการฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการ เพื่อให้คนพิการสามารถกลับเข้าสู่การทำงานได้ภายหลังการได้รับบาดเจ็บหรือเกิดอุบัติเหตุ การมีองค์กรที่ให้บริการประเมินทักษะด้านอาชีพ การให้คำปรึกษาและฝึกงาน และเชื่อมโยงคนพิการสู่สถานประกอบการ



๒) ช่วงการรับคนพิการเข้าทำงาน รัฐบาลสิงคโปร์ได้จัดให้มีโครงการ Job redesign scheme เพื่อเป็นกองทุนสำหรับหน่วยงานเอกชนที่รับคนพิการเข้าทำงาน โดยการให้งบประมาณ ในการจัดปรับ สถานที่ทำงาน ซึ้อุปกรณ์และเครื่องมือ เพื่อสนับสนุนให้คนพิการสามารถทำงานได้ควบคู่ไปกับการจัดให้มีบริการทางานให้แก่คนพิการ ส่วนคนพิการที่ไม่สามารถเข้าสู่การทำงานในสถานประกอบการได้ จะมีโครงการ Shelter workshops ช่วยเหลือให้คนพิการได้มีการทำงานในบริเวณที่พักอาศัย โดยจะมีการติดตั้งเครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการทำงานในที่พักอาศัยของคนพิการ

๓) ช่วงการรักษาคนพิการให้อยู่กับองค์กร สถานประกอบการจะได้รับความช่วยเหลือจากองค์กรสนับสนุนการจ้างงาน เช่น องค์กร SPD (Society for the Physically Disabled) ซึ่งเป็นองค์กรสวัสดิการสังคมที่ไม่สังกัดภาครัฐที่จะดูแลคนพิการอย่างน้อย ๖ เดือน จนกว่าจะมั่นใจว่าคนพิการจะสามารถปรับตัวเข้ากับงานที่ทำหรือสภาพแวดล้อมในที่ทำงานได้

### ๕. ประเทศมาเลเซีย

ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ที่มีอัตราการรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงเป็นอันดับ ๓ ของกลุ่มอาเซียน ซึ่งจากข้อมูลของสำนักงานสวัสดิการสังคมมาเลเซียในเดือน พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ พบว่ามีคนพิการที่มากขึ้นทะเบียนไว้รวม ๒๕๘,๙๑๘ คน อย่างไรก็ตาม สถิติดังกล่าวยังไม่สอดคล้องกับจำนวนคนพิการที่แท้จริง เนื่องจากมาเลเซียไม่มีกฎหมายบังคับให้คนพิการต้องมาจดทะเบียน

โดยประเทศมาเลเซียนี้มีกฎหมายหลักด้านคนพิการ คือ Person with Disability Act 2008 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๘ และกำหนดให้มีการรับรองสิทธิและส่งเสริมศักยภาพคนพิการในด้านต่าง ๆ ทั้งการจดทะเบียนคนพิการ การคุ้มครองสิทธิ การฟื้นฟูสมรรถภาพ การพัฒนาคุณภาพชีวิต การจัดตั้งสภาคนพิการ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายเลือกปฏิบัติกับคนพิการมาใช้ในการส่งเสริมการจ้างงานคนพิการและยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการเป็นการเฉพาะ เพียงแต่มีการรับรองสิทธิในการเข้าถึงการทำงานอย่างเท่าเทียมคนปกติไว้ในกฎหมายของมาเลเซียเท่านั้น โดยมีสิทธิที่จะทำงานในสถานประกอบการที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี ได้รับค่าตอบแทนการฝึกอบรมในงาน และโอกาสความก้าวหน้าในงานเท่าเทียมกับคนปกติ

สำหรับกฎหมายที่กำหนดกฎเกณฑ์ในการจ้างงานคนพิการนั้น มาเลเซียใช้ระบบสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการแบบไม่บังคับ โดยปัจจุบันรัฐบาลมาเลเซียกำหนดสัดส่วนในการจ้างงานคนพิการในหน่วยงานของรัฐในอัตราร้อยละ ๑ โดยดำเนินการในลักษณะการจ้างนโยบายเวียนไปยังหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนในภาคเอกชนนั้นไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนการจ้างงานคนพิการแต่อย่างใด นอกจากนี้มาเลเซียยังมีแนวทาง โครงการ หรือกิจกรรมที่ส่งเสริมให้เกิดการจ้างงานคนพิการ ที่แบ่งออกได้เป็นช่วง ๆ ตามขั้นตอนสำคัญของการจ้าง ดังต่อไปนี้

๑) ช่วงการเตรียมความพร้อมคนพิการสู่การมีงานทำ โดยมีองค์กรที่ดำเนินการโดยภาครัฐ เช่น ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ ที่ดำเนินการภายใต้กระทรวงทรัพยากรมนุษย์และองค์การ



ประกันสังคมของมาเลเซีย รวมทั้งองค์กรที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน เช่น Asia Community Service (ACS) ซึ่งก่อตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาคนที่มีความต้องการพิเศษ เช่น เด็กและผู้ใหญ่ที่พิการทางสติปัญญา

๒) ช่วงการรับคนพิการเข้าทำงาน ได้มีการให้บริการจัดหางานสำหรับผู้พิการ โดยการประสานทำงานกับหน่วยงานและสถานประกอบการต่าง ๆ เพื่อกำหนดตำแหน่งงานที่สถานประกอบการต้องการ และมีการให้แรงจูงใจโดยให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเพื่อให้สามารถลดหย่อนภาษีได้เป็น ๒ เท่า ของค่าใช้จ่ายที่นายจ้างได้มีการจ้างงานคนพิการหรือการจัดฝึกงานแก่คนพิการ นอกจากนี้ยังมีการให้เงินสนับสนุนในการปรับปรุงสถานประกอบการเพื่อรองรับการจ้างงานคนพิการด้วย

๓) ช่วงการรักษาคนพิการให้อยู่กับองค์กร รัฐบาลมาเลเซียจะมีส่วนสนับสนุนโดยการจัดเบี้ยยังชีพพิเศษสำหรับคนพิการที่มีงานทำแต่มีรายได้น้อยกว่าเดือนละ ๑,๒๐๐ ริงกิต เพื่อช่วยให้คนพิการสามารถทำงานต่อไปโดยมีรายได้เพียงพอในการดำรงชีพ

### บทสรุป

จากการพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจ้างงานคนพิการในแต่ละประเทศตามตัวอย่างที่กล่าวมาข้างต้นนั้นจะพบว่า มีทั้งประเทศที่กำหนดไว้เป็นกฎหมายเฉพาะอย่างชัดเจนและที่ไม่ได้มีกฎหมายเฉพาะกำหนดเอาไว้แต่ได้มีการกำหนดเป็นนโยบายผ่านการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน อย่างไรก็ตาม แม้จะมีวิธีการดำเนินการที่แตกต่างกัน แต่สิ่งที่ทุกประเทศกล่าวมาในข้างต้นมีจุดร่วมเดียวกัน คือ ทุกประเทศล้วนมีความต้องการที่จะให้ผู้พิการ และผู้ด้อยโอกาสสามารถใช้ชีวิตและได้รับการบริการได้เทียบเท่าคนปกติมากที่สุดและพยายามที่จะให้คนเหล่านี้เข้าถึงการประกอบอาชีพและสวัสดิการต่าง ๆ ของภาครัฐเพื่อให้สามารถดำรงชีพได้อย่างปกติสุขตามที่พึงได้รับในฐานะพลเมืองของประเทศต่อไป

### เอกสารประกอบการพิจารณา



คู่มือฉบับนี้ เรื่อง การพัฒนาต้นแบบสถานประกอบการ  
สู่การจ้างงานและสวัสดิการคนพิการ เพื่อพัฒนาคุณภาพ  
ชีวิตคนพิการ



# คำศัพท์นำรัฐในองงงานนิติบัญญัติ

(หมวด ตำแหน่งบุคลากรในองงงานรัฐสภา)

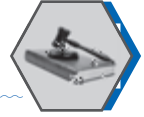
Parliamentary Official Positions



Secretary to the Leader of the Opposition  
in the House of Representatives

เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร

ที่มา : สำนักภาษาต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



## ลักษณะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง

### บทนำ

“การพิจารณาทางปกครอง” เป็นกระบวนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง ซึ่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้บัญญัติให้การพิจารณาทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้นและเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองจะต้องมีความเป็นกลาง (Impartiality) คือ เป็นผู้ที่ไม่มีส่วนได้เสียในเรื่องที่พิจารณา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันความเป็นธรรมในกระบวนการพิจารณาทางปกครอง โดยพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้ จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ กล่าวคือ (๑) คู่กรณี (๒) คู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๓) ญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องนับได้เพียงภายในสามชั้น หรือเป็นญาติเกี่ยวพันทางแต่งงาน นับได้เพียงสองชั้น (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทนหรือตัวแทนของคู่กรณี และ (๕) เป็นเจ้านี่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี โดยที่การพิจารณาทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครองจึงถือเป็นส่วนสำคัญที่ทำให้กระบวนการพิจารณาปกครองเกิดความเป็นธรรมและชอบด้วยกฎหมาย ทั้งนี้ นอกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) จะได้บัญญัติเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาทางปกครองดังกล่าวแล้ว ปัจจุบันยังมีการออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณา



ทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖<sup>๑</sup> เพื่อกำหนดกรณีหรือลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองเพิ่มเติมขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามความใน มาตรา ๑๓ (๖) และมีบทบัญญัติมาตรา ๑๖ บัญญัติห้ามเจ้าหน้าที่ที่มีเหตุอื่นใดซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางทำการพิจารณาทางปกครอง ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางมากที่สุด

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้ จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง “ลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง” ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเข้าใจในลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้เป็นผู้พิจารณาทางปกครอง ดังนี้

### ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

การพิจารณาทางปกครองเป็นกระบวนการเตรียมการและการดำเนินการของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครองซึ่งต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ หากฝ่าฝืนจะทำให้กระบวนการพิจารณาทางปกครองและคำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การพิจารณาให้เจ้าหน้าที่ผู้ใดทำการพิจารณาทางปกครองในเรื่องใดนั้น จำเป็นต้องคำนึงถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครองด้วยตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) บัญญัติไว้ประกอบกับกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖



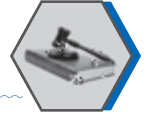
### ๒. ลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้ทำการพิจารณาทางปกครอง

ก. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙<sup>๒</sup> มาตรา ๑๓ ดังนี้

(๑) เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่กรณีเอง คือ เป็นฝ่ายตรงข้ามกัน ตัวอย่างเช่น คำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นคำสั่งทางปกครองตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๕ และกระบวนการพิจารณาทางปกครองเพื่อออกคำสั่งทางปกครองดังกล่าว ต้องเป็นไปตามหลักความเป็นกลางเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่านายกเทศมนตรีมีส่วนเกี่ยวข้องกับกรกระทำละเมิด

<sup>๑</sup> โปรดดู กฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๔๐ ตอนที่ ๓๓ ก หน้า ๔๔ วันที่ ๑ มิถุนายน ๒๕๖๖.

<sup>๒</sup> โปรดดู พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๑๑๓ ตอนที่ ๖๐ ก หน้า ๑ วันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๓๙ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๖๒.



และกระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็นให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้ง นายกเทศมนตรีดังกล่าว ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทน กรณีจึงถือได้ว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจทำคำสั่งทางปกครองเป็นคู่กรณีเอง ซึ่งต้องห้ามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ดังนั้น เมื่อการออกคำสั่งเรียกให้เจ้าหน้าที่ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเป็นอำนาจของหัวหน้าหน่วยงานของรัฐ แต่ในกรณีที่นายกเทศมนตรีเป็นคู่กรณีเอง จึงไม่อาจออกคำสั่งให้ตนเองชดใช้ค่าสินไหมทดแทนได้ และไม่สามารถสั่งการให้เจ้าหน้าที่อื่นทำหน้าที่ ทั้งนี้ ตามนัยแห่งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๓<sup>๓</sup>

**(๒) เจ้าหน้าที่ที่เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี** เพราะการร่วมเป็นครอบครัวเดียวกันหรือจะร่วมเป็นครอบครัวเดียวกัน อาจทำให้เกิดความลำเอียงได้ง่าย

**(๓) เจ้าหน้าที่ที่เป็นญาติของคู่กรณี** ความเป็นญาติกันก็มักจะทำให้เกิดความลำเอียง โดยให้จำกัดแค่ขอบเขตของ “ญาติสนิท” แต่เพื่อความชัดเจนกฎหมายจึงได้บัญญัติเป็นประเภทไว้ ดังนี้

- บุพการี คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงขึ้นไปไม่ว่าจะกี่ชั้น นับตั้งแต่พ่อ แม่ ปู่ ย่า ตา ยาย ทวด ซึ่งการนับตามหลักบุพการีนี้ไม่คำนึงถึงการสมรสว่าจะชอบหรือไม่

- ผู้สืบสันดาน คือ ผู้สืบสายโลหิตสายตรงลงมาไม่ว่าจะกี่ชั้น นับแต่ลูก หลาน เหลน ลื้อ ซึ่งการนับตามหลักผู้สืบสันดานจะนับทั้งหมดไม่ว่าจะกำเนิดโดยการสมรสที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- พี่น้องนับได้ภายในสามชั้น พี่น้อง คือ ผู้เกิดในครอบครัวจากพ่อแม่เดียวกัน ไม่ว่าพ่อแม่จะสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

- ลูกพี่ลูกน้องนับได้ภายในสามชั้น คือ ลูกของผู้เป็นพี่หรือเป็นน้องของพ่อหรือแม่ ได้แก่ ลูกของ ลุง ป้า น้า อา ซึ่งนับตามข้อเท็จจริง

- ญาติเกี่ยวพันกันทางแต่งงานนับได้ภายในสองชั้น

**(๔) เจ้าหน้าที่ที่เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือผู้แทน หรือตัวแทนของคู่กรณี** ทั้งนี้ เพราะเคยทำงานรักษาผลประโยชน์ให้กันมาก่อน ซึ่งย่อมมีความใกล้ชิดและอาจลำเอียง ตัวอย่างเช่น ผู้บริหารของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้รับมอบหุ้นจากบริษัทที่จะรับการทำสัญญาว่าจ้างให้ก่อสร้างทางด่วนจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ต่อมามีการเร่งรัดให้ดำเนินการทำสัญญากับบริษัทดังกล่าว กรณีนี้ผู้บริหารที่ได้รับมอบหุ้นจากบริษัทดังกล่าวถือเป็นผู้แทน

<sup>๓</sup> โปรดดู บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การพิจารณาอุทธรณ์กรณีผู้ว่าราชการจังหวัดออกคำสั่งทางปกครองแทนนายกเทศมนตรี (เรื่องเสร็จที่ ๑๕๐/๒๕๖๓), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๓, <https://ocs.go.th/council-of-state/#/public>.



ของห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย จึงเป็นผู้มีส่วนได้เสียในการอนุมัติให้จัดทำสัญญา กรณีต้องห้ามตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๔) ทั้งนี้ ตามนัยแห่งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๕๖<sup>๔</sup>

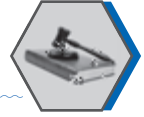
(๕) เจ้าหน้าที่ที่เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี เพราะมีประโยชน์ที่จะเรียกร้องหรือจะต้องให้แก่กันอยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดความสัมพันธทางใจ อาจไม่ประสงค์จะกระทำการใดเพื่อให้อีกฝ่ายชุ่นเคือง หรือเพื่อให้ตนได้รับประโยชน์จากมูลหนี้ หรือเพื่อให้อีกฝ่ายหนึ่งพอใจเพื่อที่ตนจะได้รับการผ่อนปรนการชำระหนี้

(๖) กรณีอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ปัจจุบัน ได้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๖) เพื่อกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เพิ่มเติมขึ้นจากที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) ทั้งนี้ เพื่อให้การพิจารณาทางปกครองมีความเป็นกลางมากยิ่งขึ้น อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะ ดังนี้



- (๑) เคยเป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี
- (๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกันฉันสามีภริยาโดยมิได้จดทะเบียนสมรสกับคู่กรณี
- (๓) เป็นหรือเคยเป็นผู้ซึ่งอยู่กินกับคู่กรณีที่เป็นบุคคลเพศเดียวกัน โดยกำเนิดในลักษณะเดียวกันกับชายหญิงที่อยู่กินกันฉันสามีภริยา
- (๔) เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานในความเป็นจริงไม่ว่าชั้นใด ๆ หรือเป็นพี่น้องหรือลูกพี่ลูกน้องในความเป็นจริงนับได้เพียงภายในสามชั้นของคู่กรณี
- (๕) เป็นหรือเคยเป็นบุตรบุญธรรมของคู่กรณี หรือเป็นหรือเคยเป็นผู้รับคู่กรณีเป็นบุตรบุญธรรม
- (๖) เป็นลุง ป้า น้า อา ของคู่กรณี
- (๗) เป็นผู้พักอาศัยอยู่ร่วมกับคู่กรณีในสถานที่เดียวกันในลักษณะครัวเรือนเดียวกัน
- (๘) เป็นลูกจ้างหรือที่ปรึกษาซึ่งได้รับค่าตอบแทนของคู่กรณี

<sup>๔</sup> โปรดดู บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง การดำเนินการของผู้มีอำนาจในส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่มีหุ้นอยู่ในห้างหุ้นส่วนหรือบริษัทที่เป็นคู่สัญญากับหน่วยงานของตน (เรื่องเสรีจที่ ๓๓๕/๒๕๕๖), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://ocs.go.th/council-of-state/#/public>.



## ข. พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖

พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ บัญญัติห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือกรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง ทำการพิจารณาทางปกครอง ซึ่งความไม่เป็นกลางในกรณีนี้มีสาเหตุมาจากสภาพภายในจิตใจของเจ้าหน้าที่ และต้องเป็นเหตุที่มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาไม่เป็นกลาง เช่น กรณีที่กรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองมีพฤติกรรมที่แสดงความเห็นต่อสาธารณชนในลักษณะที่พาดพิงและเป็นปรปักษ์กับคู่กรณี ก่อนที่จะมีการพิจารณาทางปกครอง ถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง ตามนัยแห่งคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๖๗ - ๒๖๘/๒๕๕๓<sup>๔</sup> หรือกรณีเจ้าหน้าที่ที่เคยพิจารณาในเรื่องเดิมที่ตนเคยพิจารณาให้ความเห็นไปแล้วต้องห้ามมิให้พิจารณาในประเด็นและเหตุเดียวกันซ้ำอีก เพราะย่อมคาดหมายได้ว่าการพิจารณาอาจมีความโน้มเอียงไปตามความเห็นเดิมของตน และถือเป็นเหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางได้ ตามนัยแห่งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๘/๒๕๖๕<sup>๕</sup> อย่างไรก็ตาม กรณีที่เกิดจากมูลละเมิดในกรณีเดียวกันหากมีการแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงหลายคณะ อาจพิจารณาในแนวทางที่ต่างกันและแตกต่างกันได้ กล่าวคือ กรณีที่หน่วยงานของรัฐ ก. แต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อตรวจสอบกรณีอาคารสำนักงานเกิดการแตกร้าว ทรุดเอียง แต่คณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบได้เสนอความเห็นที่ไม่สามารถดำเนินการสืบสวนหาข้อเท็จจริงได้ และขอให้หน่วยงานของรัฐ ก. ว่าจ้างบุคคลเพื่อพิสูจน์ฐานรากเสาเข็มของอาคารดังกล่าวว่าเป็นไปตามแบบหรือมีการทุจริตหรือไม่ ต่อมาหน่วยงานที่ได้รับการว่าจ้างให้เข้ามาตรวจสอบอาคารมีข้อสังเกตว่าปลายเสาเข็มของอาคารไม่ได้อยู่บนชั้นทรายที่มีความลึกในระดับ ๑๒ - ๑๔ เมตร ทำให้อาคารเกิดการทรุดตัว จึงมีข้อพิจารณาเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจการจ้าง (คณะกรรมการตรวจรับ) ในกรณีนี้หน่วยงานของรัฐ ก. จะแต่งตั้งบุคคลซึ่งเคยเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดเพื่อเป็นคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบละเมิดอีกครั้งก็ได้ และกรณีไม่ถือว่า

<sup>๔</sup> โปรดดู คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๖๗ - ๒๖๘/๒๕๕๓, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://www.admincourt.go.th/ADMINCOURT/Casefile/admcase/document/signed/pdf/2547/01012-470069-1f-531018-0000079885.pdf>.

<sup>๕</sup> โปรดดู บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง เหตุซึ่งมีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลาง : กรณีผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งลงโทษข้าราชการตำรวจผู้กระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรง (เรื่องเสร็จที่ ๑๒๐๘/๒๕๖๕), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://ocs.go.th/council-of-state/#/public>.



มีสภาพร้ายแรงอันอาจทำให้การพิจารณาทางปกครองไม่เป็นกลางตามนัยแห่งความเห็นทางกฎหมายของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) เรื่องเสรีจที่ ๔๘๙/๒๕๖๗<sup>๗</sup>

### ๓. ขั้นตอนดำเนินการกรณีการพิจารณาทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีอำนาจทำการพิจารณาทางปกครอง

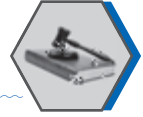
๓.๑ เจ้าหน้าที่ผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำการพิจารณาปกครองเห็นเองว่าตนมีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) หรือมาตรา ๑๖ บัญญัติไว้หรือมีลักษณะต้องห้ามที่กฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดไว้ หรือกรณีมีผู้คัดค้านว่าเจ้าหน้าที่เป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามดังกล่าว ตามมาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๖ วรรคสอง บัญญัติให้เจ้าหน้าที่ผู้นั้นต้องหยุดการพิจารณาในทันทีและแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาเหนือตนขึ้นไปชั้นหนึ่งทราบ เพื่อให้ผู้บังคับบัญชามีคำสั่งต่อไป ทั้งนี้ ตามมาตรา ๒๐ บัญญัติว่า ผู้บังคับบัญชาให้รวมถึงผู้ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีอำนาจกำกับดูแลสำหรับเจ้าหน้าที่ที่ไม่มีผู้บังคับบัญชาโดยตรง และนายกรัฐมนตรีนายกรัฐมนตรีสำหรับกรณีที่เจ้าหน้าที่ผู้นั้นเป็นรัฐมนตรีด้วย



๓.๒ กรณีเจ้าหน้าที่เป็นคณะกรรมการ เมื่อกรรมการคนใดตระหนักว่าตนมีลักษณะต้องห้ามตามที่พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๕) หรือมาตรา ๑๖ บัญญัติไว้หรือมีลักษณะต้องห้ามที่กฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดไว้ หรือกรณีมีผู้คัดค้านว่ากรรมการในคณะกรรมการที่มีอำนาจพิจารณาทางปกครองคณะใดมีลักษณะต้องห้าม เช่นว่านั้น ตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ วรรคสอง บัญญัติให้ประธานกรรมการเรียกประชุมคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเหตุคัดค้านนั้น ในการประชุมดังกล่าว กรรมการผู้ถูกคัดค้านจะอยู่ร่วมพิจารณาไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับตนโดยแท้แต่อาจอยู่ชี้แจงข้อเท็จจริงหรือตอบข้อซักถามได้ หลังจากนั้นต้องออกจากที่ประชุม และในระหว่างที่กรรมการผู้ถูกคัดค้านต้องออกจากที่ประชุม ให้ถือว่าคณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทุกคนที่ไม่ถูกคัดค้าน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันปัญหาเรื่ององค์ประชุม

ในการพิจารณาเหตุคัดค้าน หากที่ประชุมมีมติให้กรรมการผู้ถูกคัดค้านปฏิบัติหน้าที่ต่อไปด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของกรรมการที่ไม่ถูกคัดค้านก็ให้กรรมการผู้นั้นปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ มติดังกล่าวให้กระทำโดยวิธีลงคะแนนลับและให้เป็นที่สุด

<sup>๗</sup> โปรดดู บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง การแต่งตั้งคณะกรรมการสอบข้อเท็จจริงความรับผิดชอบทางละเมิดกรณีมีการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานในสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (เรื่องเสรีจที่ ๔๘๙/๒๕๖๗), สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗, <https://ocs.go.th/council-of-state/#/public>.



อย่างไรก็ดี พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘ บัญญัติมิให้นำลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครอง ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะหรือสิทธิของบุคคล จะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่นปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ ซึ่งถือเป็น ข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง

#### ๔. ผลของการพิจารณาทางปกครองที่กระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะ ต้องห้ามหรือฝ่าฝืนหลักความเป็นกลาง

๔.๑ กรณีที่ยังอยู่ระหว่างการพิจารณาทางปกครอง (ยังไม่มีคำสั่ง ทางปกครอง) เมื่อมีคำสั่งไม่ให้เจ้าหน้าที่ที่มีลักษณะต้องห้ามทำการพิจารณา ทางปกครองต่อไป และมีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่คนใหม่เข้ามาทำหน้าที่แทน หรือกรณี ไม่มีการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เข้ามาทำหน้าที่แทน กรณีนี้เจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาทางปกครอง จึงประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ที่เหลืออยู่ซึ่งไม่มีปัญหาเกี่ยวกับความเป็นกลาง และสามารถ ดำเนินการเพื่อให้มีคำสั่งทางปกครองต่อไปได้โดยไม่ต้องเริ่มกระบวนการพิจารณาใหม่ แต่เจ้าหน้าที่ที่เข้ามาใหม่จะดำเนินการกระบวนการพิจารณาทางปกครองบางส่วนใหม่ก็ได้

๔.๒ กรณีที่ไม่มีการเปลี่ยนตัวเจ้าหน้าที่โดยได้ดำเนินการพิจารณา ทางปกครองต่อไปจนมีคำสั่งทางปกครอง ผลของการฝ่าฝืน แบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี

๑) การพิจารณาทางปกครองกระทำโดยเจ้าหน้าที่ซึ่งมีลักษณะต้องห้าม ตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ (๑) ถึง (๖) รวมทั้งกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ (ความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายนอก) ส่งผลให้คำสั่งทางปกครอง ไม่ชอบด้วยกฎหมายและต้องมีการเพิกถอนคำสั่งทางปกครองนั้น

๒) กรณีความไม่เป็นกลางโดยสภาพภายในตามพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๖ ซึ่งเป็นกรณีที่ความไม่เป็นกลาง มีเหตุมาจากสภาพภายใน ความคิดหรือจิตใจของเจ้าหน้าที่ เช่น กรณีเจ้าหน้าที่มีสาเหตุ โกรธเคืองอย่างร้ายแรงกับคู่กรณี หรือกรณีได้เคยพิจารณาและวินิจฉัยเรื่องเดียวกัน มาแล้ว ดังนั้น หากการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่หรือคณะกรรมการขัดต่อ หลักความเป็นกลางโดยสภาพภายในจะมีผลให้คำสั่งทางปกครองที่มาจากการพิจารณา ทางปกครองนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายและถูกเพิกถอนได้<sup>๕</sup>

ทั้งนี้ เว้นแต่เป็นกรณีข้อยกเว้นตามพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการ ทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๘ กล่าวคือ มิให้นำลักษณะของเจ้าหน้าที่

<sup>๕</sup> ภัสวรรณ อุซุงค์อมร, ความเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง, วารสารการเมือง การบริหาร และกฎหมาย ปีที่ ๘ ฉบับที่ ๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๗ <https://ojs.lib.buu.ac.th/index.php/law/issue/view/569>.



ซึ่งต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับกับกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หากปล่อยให้ล่าช้าไปจะเสียหายต่อประโยชน์ สาธารณะหรือสิทธิของบุคคลจะเสียหายโดยไม่มีทางแก้ไขได้ หรือไม่มีเจ้าหน้าที่อื่น ปฏิบัติหน้าที่แทนผู้นั้นได้ ซึ่งถือเป็นข้อยกเว้นบทบังคับเรื่องความไม่เป็นกลางของ เจ้าหน้าที่ในการพิจารณาทางปกครอง ดังกล่าวข้างต้น

## อุปสรรค

การพิจารณาทางปกครองเป็นกระบวนการเตรียมการและการดำเนินการ ของเจ้าหน้าที่เพื่อจัดให้มีคำสั่งทางปกครอง โดยมีสาระสำคัญประการหนึ่ง คือ การพิจารณาทางปกครองต้องกระทำโดยเจ้าหน้าที่ที่มีความเป็นกลาง อันจะเป็นหลักประกันว่าการพิจารณาทางปกครองของเจ้าหน้าที่ ดำเนินไปด้วยความเป็นธรรม รวมทั้งเป็นไปตามหลักนิติรัฐและ หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง อันเป็นหลัก ที่ใช้ในการควบคุมฝ่ายปกครอง ซึ่งปัจจุบันนอกจากพระราชบัญญัติ วิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ และ มาตรา ๑๖ จะได้บัญญัติถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่ซึ่งต้องห้าม มิให้พิจารณาทางปกครองแล้ว ยังมีกฎกระทรวงกำหนดกรณีอื่น ที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดกรณีอื่นที่เจ้าหน้าที่จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้เพิ่มเติมขึ้นอีก ๘ กรณี ดังนั้น ส่วนราชการจึงต้องใช้ความระมัดระวังโดยจะต้องคำนึงถึงลักษณะของเจ้าหน้าที่ ซึ่งต้องห้ามมิให้พิจารณาทางปกครองดังกล่าวประกอบการพิจารณาทางปกครองทุกครั้ง ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้คำสั่งทางปกครองไม่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งอาจถูกยกเลิกเพิกถอน ได้ในที่สุด ๑





<https://www.gamblingstudy-th.org>

จุฬารัตน์ วงษ์น้อย  
เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส

ศูนย์ศึกษาปัญหาการพนัน (Center for Gambling Studies : CGS) เป็นองค์กรทางวิชาการที่ทำการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้และจัดการความรู้ที่อยู่ภายใต้บริบทสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และวัฒนธรรมไทย พร้อมทั้งเผยแพร่ความรู้เพื่อให้เกิดการผลักดันมาตรการและกลไกในการควบคุมปัญหาการพนัน

<https://www.eef.or.th>

กองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.) จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๑ ตามข้อเสนอของคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเสมอภาคทางการศึกษา ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริม พัฒนา และสนับสนุนเงินและค่าใช้จ่ายให้แก่เด็กและเยาวชนซึ่งขาดแคลนทุนทรัพย์หรือด้อยโอกาส ลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา รวมทั้งเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพครูให้มีความสามารถในการจัดการเรียนการสอน



<https://www.tei.or.th>



สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (Thailand Environment Institute : TEI) เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อม ดำเนินงานในฐานะสถาบันวิชาการอิสระ เป็นหน่วยปฏิบัติการของมูลนิธิสิ่งแวดล้อมไทย โดยมีได้แสวงหากำไร มีปรัชญาพื้นฐานการทำงานที่มุ่งเน้นการประสานให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อเชื่อมโยงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุล และเป็นรากฐานสำคัญสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนในระดับประเทศและระดับโลก



<https://www.happinessisthailand.com>



5 ช่องทางความสุข 5 แนวคิดสุขภาพจิตวิทยา การฟื้นคืน (Resilience) กิจกรรม เครื่องมือสร้างสุข

แนะนำ 8 เส้นทางความสุข



ความสุขประเทศไทย เป็นเว็บไซต์ที่ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ตามพันธกิจการสร้างเสริมสุขภาพทางปัญญา (spiritual health promotion) เพื่อเป็นพื้นที่สำหรับการสร้างเสริมสุขภาพ รวมทั้งการพัฒนาจิตเพื่อสุขภาพ อันนำไปสู่การมีความสุขจากภายในจิตใจของตนเอง โดยมีการนำเสนอบทสัมภาษณ์ บทความ สื่อ และการเชื่อมโยงไปยังแหล่งเรียนรู้ต่าง ๆ เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และค้นพบเส้นทางความสุขของตัวเอง

เรื่องน่ามองต่างหาก





ออกแบบและพิมพ์ที่  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๑๕, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๖๖, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๒, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๖

