จุลนิติ

ISSN 1686-1728
www.lawdpu.go.th
ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

การจัดการประมงทางทะเลอย่างยั่งยืน

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจุลนิติ ปีที่ ๑๒ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๘๕๐ เล่ม
กรกฎาคม ๒๕๕๘

พิมพ์ที่
กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

บทสัมภาษณ์ บทความ และข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

จุลนิติ

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม – สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา

นางนรรัตน์ พิมเสน	เลขาธิการวุฒิสภา
	ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
นายนัท ผาสุข	ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางสาวสุภางค์จิตต ไตรเพทพิสัย	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายบุญสงค์ ลาคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการ
นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	นิติกรชำนาญการ
นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกรชำนาญการ
นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรปฏิบัติการ
นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวลันตา อุตมะโภคิน	นิติกรปฏิบัติการ
นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวนิตยา นาคเกษม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน
นางสาวทรรศนวรรณ สงกาง	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

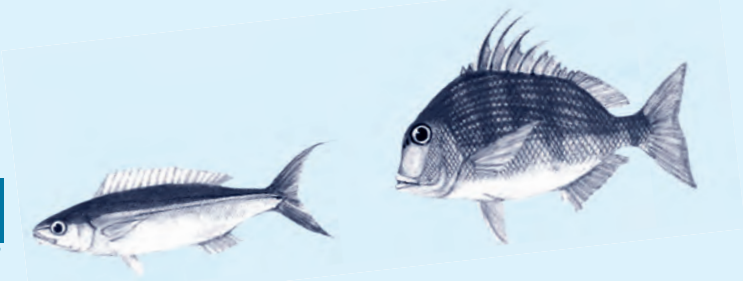
ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นายวรรณยุทธ ไวยวุฒิ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์
นางสาวสุมัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นางสาววรรธนา สุขวงศ์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายอวิรุทธิ์ สนพราย	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน
นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยากรปฏิบัติการ
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากรปฏิบัติการ
นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยากรปฏิบัติการ
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐



บรรณาธิการแถลง

สำหรับวารสาร “จุลนิติ” ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาโดยตระหนักถึงถึงสภาวการณ์และสภาพปัญหาของอุตสาหกรรมการประมงทางทะเลของประเทศไทย ภายหลังจากที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) มีผลบังคับใช้ ซึ่งส่งผลให้รัฐชายฝั่งทุกประเทศที่เป็นภาคีต่างได้ดำเนินการออกกฎหมายภายในเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ในทะเลอาณาเขตของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการประมง ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดเงื่อนไขหรือการตรากฎหมายเพื่อปกป้องและคุ้มครองทะเลในเขตของตนอย่างเข้มงวด ทำให้การทำประมงในน่านน้ำระยะไกล (distant – water fisheries) ของเรือประมงไทยเป็นไปอย่างยากลำบากกว่าในอดีตที่เคยปฏิบัติกันมา นอกจากนี้ในปัจจุบันอุตสาหกรรมประมงทางทะเลของไทยยังต้องเผชิญกับแรงกดดันจากนานาชาติเกี่ยวกับการแก้ปัญหาการทำประมง ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือที่มักจะเรียกกันว่า “IUU” (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ตลอดจนการจัดการปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับในสินค้าประมงของไทยเป็นอย่างมากหรืออาจอยู่ในขั้นภาวะวิกฤติก็ว่าได้

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในประเด็นเรื่องดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภา ในประเด็นเรื่อง **“การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทยอย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒”** จาก **ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์** อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และ**ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** อดีตสมาชิกวุฒิสภา อดีตประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา อดีตนายกสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย และอดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทและผลกระทบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ต่อสภาวการณ์การประมงของประเทศไทย ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายและพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับต่อพันธกรณีตามอนุสัญญา ฯ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของกติการะหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถรักษาผลประโยชน์ทางการประมงทางทะเลของประเทศให้มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืนสืบไป

นอกจากนี้ ในส่วนบทความทางวิชาการกฎหมายนั้น ใคร่ขอเสนอบทความทางวิชาการ เรื่อง **“กฎหมายภาษีมรดก”** ของนายอนุรักษ์ นิยมเวช อดีตสมาชิกวุฒิสภาและเรื่อง **“ปัญหาการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย (Problem arising from applying foreign laws in Thai courts)”** ของนายยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์ และนายติณเมธ วงศ์ใหญ่ นอกจากนี้เนื้อหาในส่วนอื่น ๆ ก็ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสารจุลนิติด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสังคมโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

กองบรรณาธิการ
กรกฎาคม ๒๕๕๘

ความคิดนั้นสำคัญมาก ถือได้ว่าเป็นแม่บทใหญ่ของคำพูดและการกระทำทั้งปวง กล่าวคือ ถ้าคนเราคิดดี คิดถูกต้อง ทั้งตามหลักวิชาและคุณธรรม คำพูดและการกระทำก็เป็นไปในทางที่ดีที่เจริญ แต่ถ้าคิดไม่ดีไม่ถูกต้อง คำพูดและการกระทำก็อาจก่อให้เกิดความเสียหาย ทั้งแก่ตัวเองและส่วนรวมได้ ด้วยเหตุนี้ ก่อนที่บุคคลจะพูดจะทำสิ่งใด จำเป็นต้องหยุดคิดเสียก่อนว่า กิจที่จะทำ คำที่จะพูดนั้นผิดหรือถูก เป็นคุณประโยชน์หรือเป็นโทษเสียหาย เป็นสิ่งที่ควรพูดควรกระทำ หรือควรงดเว้น เมื่อคิดพิจารณาได้ดังนี้ ก็จะสามารถยับยั้งคำพูดที่ไม่สมควร หยุดยั้งการกระทำที่ไม่ถูกต้อง พูดและทำแต่สิ่งที่จะสัมฤทธิ์ผลเป็นคุณ เป็นประโยชน์ และเป็นความเจริญ

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
วันพุธที่ ๙ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๔๐

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง "การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทย อย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒"

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ๑
- **ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์** ๓
  อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- **ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์** ๑๓
  อดีตสมาชิกวุฒิสภา และอดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗, ๑๒, ๑๙, ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘ และการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒, ๙, ๑๖, ๒๓, ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ..... ๓๑

บทความทางวิชาการ

- **กฎหมายภาษีมรดก** ๖๑
  โดย นายอนุรักษ์ นิยมเวช
- **ปัญหาการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย**
  (Problem arising from applying foreign laws in Thai courts) ๗๓
  โดย นายยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์ และนายติณเมธ วงศ์ใหญ่

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- เติมเต็มช่องว่าง สร้างศักยภาพไทยสู่ AC ด้วยศักยภาพกระบวนการยุติธรรม ๙๑

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ....
  (หมวด ๑ บททั่วไป ถึงหมวด ๔ สภาพการจ้าง) ๑๐๓

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์
  พ.ศ. ๒๕๕๘ ..... ๑๑๙

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๒/๒๕๕๘**
  วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๘
  เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย .. ๑๓๑

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- สาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗
  แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช ๑๔๓

มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กรณีการบัญญัติกฎหมาย
  โดยการให้นำบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ๑๔๙

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
  (Law of Promoting Marine and Coastal Resources Management) ๑๕๕

สารบัญ

สารพันปัญหากฎหมาย

- ปัญหาการดำเนินคดีอาญากรณีที่เด็กหรือเยาวชนถูกต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด ๑๖๕

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติ ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ..... ๑๗๕

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ชุด อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาขุนนางอังกฤษ ตอนที่ ๑ การพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย ๑๘๕

แนะนำเว็บไซต์

- กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (www.dmcr.go.th) , องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (www.imo.org) , ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (www.mkh.in.th) และคลังข้อมูลทางการค้าของไทย (www.ThailandNTR.com) ๑๙๓

“การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทยอย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) เป็นกฎหมายระหว่างประเทศอันมีที่มาจากการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลครั้งที่ ๓ (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea : UNCLOS III) ซึ่งเริ่มประชุมครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๓ และได้สิ้นสุดลงในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยมีสาระสำคัญในการรวมหัวข้อของกฎหมายทะเลไว้เป็นหมวดหมู่ อันประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ (articles) และ ๙ ภาคผนวก (annexes) มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับเรื่องทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง การเดินเรือ และช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การบริหารและอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง รัฐไร้ฝั่งทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่ก้นทะเลระหว่างประเทศ การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ใน ทะเลและการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เป็นต้น โดยมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ และในปัจจุบันมีภาคีสมาชิกจำนวน ๑๖๗ ประเทศ

สำหรับประเทศไทยของเรานั้นได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีสมาชิกอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมา แต่ในปัจจุบันพบว่ายังไม่มีการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ และเพื่อรักษาผลประโยชน์ทางการประมงของประเทศที่พึงได้ตามอนุสัญญาฯ ฉบับนี้อย่างเป็นรูปธรรมเท่าที่ควร ในขณะที่ประเทศภาคีสมาชิกอื่น ๆ ที่มีชายฝั่งติดต่อกับทะเลต่างได้ดำเนินการออกกฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิและผลประโยชน์ในทะเลของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการประมง ไม่ว่าจะเป็นการประกาศขยายสิทธิอธิปไตย (sovereign right) บริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (๒๐๐ ไมล์ทะเล) ทำให้รัฐชายฝั่งสามารถสำรวจ แสวงประโยชน์ อนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติในบริเวณนั้นได้อย่างเบ็ดเสร็จ นอกจากนี้บางรัฐ

ยังได้มีการกำหนดเงื่อนไขและออกกฎหมายเพื่อให้สามารถปกป้องและคุ้มครองทะเลในเขตของตน โดยการห้ามเรือประมงต่างชาติเข้าเขตการประมงที่กำหนด และมีการห้ามทำประมง เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐนั้น ซึ่งมาตรการทางกฎหมายดังกล่าวทำให้เรือประมงของไทยต้องประสบกับปัญหาในการทำประมงในน่านน้ำระยะไกลเป็นอย่างมาก ประกอบกับในปัจจุบันอุตสาหกรรมประมงทางทะเลของไทยต้องเผชิญกับแรงกดดันจากสหภาพยุโรปเกี่ยวกับการแก้ไขข้อบกพร่องในการดำเนินมาตรการตามกฎหมายต่อต้านการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) โดยเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ คณะกรรมาธิการยุโรปได้ประกาศเตือนประเทศไทยเกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่คณะกรรมาธิการยุโรปจะขึ้นบัญชีประเทศไทยเป็นประเทศที่ไม่ให้ความร่วมมือ (non – cooperating country) ในการต่อต้านการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่รายงาน และไร้การควบคุม ซึ่งแม้จะเป็นเพียงการแจ้งเตือนหรือการให้ใบเหลือง โดยยังไม่มีผลเป็นการคว่ำบาตรสินค้าประมงของไทยก็ตาม แต่ประเทศไทยก็จะต้องเร่งพิจารณาดำเนินการแก้ไขสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวโดยการกำหนดมาตรการที่เหมาะสมเพื่อแก้ไขสถานการณ์การประมงทางทะเลให้ดีขึ้น เพื่อป้องกันไม่ให้สหภาพยุโรปประกาศให้ใบแดงและห้ามนำเข้า (ban) สินค้าประมงจากประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลกระทบเป็นอย่างมากต่อภาคการประมงและเศรษฐกิจการค้าของประเทศ เนื่องจากสหภาพยุโรปนั้นเป็นผู้นำเข้าสินค้าประมงของประเทศไทยรายใหญ่ และการส่งออกสินค้าประมงของประเทศไทยไปยังสหภาพยุโรปมีมูลค่าสูงถึง ๕๗๕ ล้านยูโร หรือประมาณ ๒๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาและแนวทางการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทย ทางกองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ในประเด็นเรื่อง **“การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทยอย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒”** จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ในวิชาการด้านกฎหมายทะเลและการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทยเป็นอย่างดียิ่ง อันประกอบด้วย **ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** และ**ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา** และอดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับบทบาทและผลกระทบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ต่อสภาวการณ์การประมงของประเทศไทย ตลอดจนข้อพิจารณาเกี่ยวกับแนวทางของประเทศไทยในการดำเนินนโยบายและพัฒนากฎหมายเพื่อรองรับต่อพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของกติการะหว่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถรักษาผลประโยชน์ทางการประมงของประเทศให้มีประสิทธิผลอย่างยั่งยืนตลอดไป โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในจุลนิติฉบับนี้ ๑

ศาสตราจารย์ ดร.ชุมพร ปัจจุสานนท์[๑]

"การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทย อย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพุธที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๘
ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จุลนิติ : ขอทราบถึงความเป็นมาและสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) ตลอดจนผลกระทบของอนุสัญญาฯ ต่อสภาวการณ์การประมงของประเทศไทย

ศ. ดร.ชุมพรฯ : กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลหรือกฎหมายทะเลนั้นมีมาตั้งแต่ศตวรรษที่ ๑๗ จนกระทั่งในช่วงต้นศตวรรษที่ ๒๐ ที่นานาชาติได้จัดประชุมเพื่อประมวลหลักกฎหมายระหว่างประเทศในเรื่องนี้ ซึ่งเรียกการประชุมนั้นว่า "Hague Codification Conference" เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๓๐ แต่ที่ประชุมไม่สามารถบรรลุข้อตกลงกันได้ ซึ่งต่อมาเมื่อองค์การสหประชาชาติได้ถือกำเนิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ก็ได้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ" (International Law Commission) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ เพื่อทำหน้าที่รวบรวมกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้อยู่ในปัจจุบันและผลงานหนึ่งของกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศก็คือ การจัดทำร่างข้อบท (draft articles) ว่าด้วยกฎหมายทะเลในปี ค.ศ. ๑๙๕๖ **ซึ่งผลสุดท้าย องค์การสหประชาชาติได้ใช้ร่างข้อบทนี้ในการจัดการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล (United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๕๘** ซึ่งมักเรียกกันว่า UNCLOS I นับว่าประสบความสำเร็จไม่น้อย เนื่องจากที่ประชุมได้รับเอา (adopted) อนุสัญญาถึง ๔ ฉบับที่กรุงเจนีวา ได้แก่ อนุสัญญาว่าด้วย

[๑] อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำเร็จการศึกษานิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, D.E.A. (Droit International et Prive), D.E.A. (Politique Internationale et Europeénne), Docteur en droit (Mention Très Bien) (Paris X)

> "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒" (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) ซึ่งเป็นการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีไว้เป็นหมวดหมู่ และได้มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องทะเลเอาไว้ (Progressive development of international law) สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ ทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ กับอีก ๙ ภาคผนวก

ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง อนุสัญญาว่าด้วยการประมงและการอนุรักษ์สิ่งมีชีวิตในทะเลหลวง และอนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการประชุม UNCLOS I ไม่สามารถหาข้อยุติเกี่ยวกับความกว้างของทะเลอาณาเขต **สหประชาชาติจึงจัดการประชุมขึ้นอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ ๒ ซึ่งเรียกกันว่า Second United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS II ในปี ค.ศ. ๑๙๖๐** แต่การประชุมครั้งนี้ก็ล้มเหลวอีกเนื่องจากบางประเทศเสนอให้ทะเลอาณาเขตมีความกว้าง ๖ ไมล์ทะเล ขณะที่บางประเทศต้องการเพิ่มเขตทำการประมง (fishery zone) อีก ๖ ไมล์ทะเล และไม่อาจตกลงกันได้ ต่อมาหลังจากที่เอกอัครราชทูตผู้แทนถาวรของประเทศมอลต้าได้ผลักดันแนวความคิดเรื่อง *สมบัติของมวลมนุษยชาติ (Common heritage of mankind)* ว่าพื้นดินท้องทะเลลึกมีก้อนแร่มังกานีส (manganese nodules) จึงควรจะมีองค์กรระหว่างประเทศที่ได้รับมอบหมาย (International Authority) เป็นผู้ควบคุมดูแล

ด้วยเหตุนี้สหประชาชาติจึงได้จัดประชุมเกี่ยวกับกฎหมายทะเลขึ้นอีกครั้งหนึ่งเป็นครั้งที่ ๓ ซึ่งเรียกว่า Third United Nations Conference on the Law of the Sea หรือ UNCLOS III ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ ซึ่งยุติลงในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ และผลของการประชุมก็คือ ที่ประชุมได้รับเอา "อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒" (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982) ซึ่งเป็นการประมวลกฎหมายจารีตประเพณีไว้เป็นหมวดหมู่ และได้มีการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยเรื่องทะเลเอาไว้ (Progressive development of international law) สาระสำคัญของอนุสัญญานี้ประกอบด้วยบทบัญญัติ ทั้งสิ้น ๓๒๐ ข้อ กับอีก ๙ ภาคผนวก บทบัญญัติเหล่านี้มีเนื้อหาครอบคลุมเรื่องทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่องการเดินเรือและช่องแคบ รัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง การบริหารและอนุรักษ์สิ่งที่มีชีวิตในทะเลหลวง รัฐไร้ฝั่งทะเล การแสวงประโยชน์ในพื้นที่ก้นทะเลระหว่างประเทศ การสำรวจทางวิทยาศาสตร์ในทะเลและการระงับกรณีพิพาทระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล เป็นต้น และการเข้าเป็นภาคีของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้ข้อบทที่ทั้งหมด โดยไม่มีข้อสงวน

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (Agreement Relating to the Implementation of Part XI of the Convention) ซึ่งองค์การสหประชาชาติ

ได้มีมติรับเอาเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๔ ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศมหาอำนาจจำนวนมากไม่ยอมเป็นภาคีอันมีสาเหตุจากข้อบทของภาค XI ว่าด้วยพื้นดินท้องทะเลมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของตน และเมื่อภาค XI มีการแก้ไขก็ได้นำไปสู่การทำให้ประเทศต่าง ๆ มาเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ จนครบ ๖๐ ประเทศและทำให้อนุสัญญาฉบับนี้มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๖

สำหรับประเทศไทยนั้น รัฐบาลได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ ทั้งนี้ ก่อนหน้านั้น รัฐบาลไทยก็ได้ลงนามอนุสัญญากรุงเจนีวาทั้ง ๔ ฉบับที่สหประชาชาติรับเอาในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ด้วยเช่นกัน โดยได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๑ และได้ให้สัตยาบันในวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ อันทำให้อนุสัญญาทั้งหมดมีผลบังคับใช้สำหรับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๑ เป็นต้นมา

หลังจากที่ประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ แล้ว คณะรัฐมนตรีได้ตั้งคณะกรรมการคณะหนึ่งเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๒๗ เพื่อศึกษาและเตรียมการการเข้าเป็นภาคีของไทย ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวมีชื่อว่า **“คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย”** ในการเตรียมการนั้น คณะกรรมการฯ ได้จัดทำตารางแสดงความสอดคล้องและไม่สอดคล้องของข้อบทต่าง ๆ ของอนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ กับกฎหมายภายในที่มีอยู่ของไทย และพบว่าประเทศไทยจำเป็นต้องจัดให้มีกฎหมายใหม่หรือแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อใช้สิทธิหรือปฏิบัติตามพันธกรณีภายใต้อนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ ได้อย่างเต็มที่

ในการพิจารณาตลอดระยะเวลาที่ผ่านมานั้น คณะกรรมการฯ เคยมีความเห็นว่า การจัดให้มีกฎหมายใหม่หรือการแก้ไขกฎหมายภายในที่มีอยู่นั้นควรจัดทำเป็น **“กฎหมายแม่บท”** ที่ครอบคลุมเนื้อหาของอนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ ในส่วนที่ประเทศไทยต้องตรากฎหมายมารองรับ เนื่องจากเหตุผลที่ว่าส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไม่มีนักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายทะเล แต่การดำเนินการของคณะกรรมการฯ ก็ประสบปัญหาที่ว่าผู้แทนส่วนราชการต่าง ๆ ที่อยู่ในองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ เปลี่ยนแปลงตัวบุคคลอยู่เนือง ๆ อันทำให้ขาดความต่อเนื่อง จนในที่สุด คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าสมควรให้ส่วนราชการต่าง ๆ รับไปดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในหรือออกกฎหมายใหม่เพื่อรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ เอง

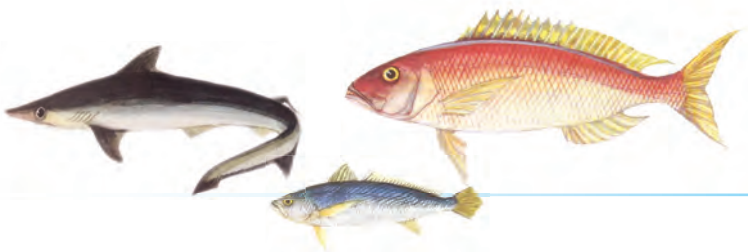
สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะผู้แทนส่วนราชการบางท่านเห็นว่า กฎหมายแม่บทดังกล่าวอาจมีบางส่วนที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่ส่วนราชการนั้น ๆ ดูแลรับผิดชอบอยู่ แต่เมื่อเวลาผ่านไป คณะกรรมการฯ ก็ต้องหันกลับไปใช้แนวทางเดิมที่เห็นว่าควรมีกฎหมายแม่บทเป็นกฎหมายรองรับเพราะส่วนราชการต่าง ๆ ไม่มีนักกฎหมายระหว่างประเทศที่จะดำเนินการ อีกทั้งส่วนราชการทุกส่วนยังมีภารกิจเร่งด่วนที่ไม่อาจทุ่มเทเวลามายกร่างหรือแก้ไขกฎหมายภายในดังกล่าวได้ตามที่คาดหวัง

ในที่สุดก็ได้มีการยกร่างกฎหมายแม่บท หรือที่เรียกกันง่าย ๆ ว่า "กฎหมายกลาง" ขึ้น จนสำเร็จ ซึ่งร่างกฎหมายกลางนี้เป็นร่างที่ คณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบ โดยนำข้อบทของ อนุสัญญาฯ ๑๙๘๒ รวมทั้งความตกลงเกี่ยวกับ การอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาพิจารณา ประกอบกัน ดังนั้น ร่างกฎหมายนี้จึงยกร่างขึ้น เพื่อรองรับความตกลงฯ นี้ด้วยเช่นกัน

ในท้ายที่สุด เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ที่ประชุมร่วมของรัฐสภา ครั้งที่ ๖ สมัยสามัญทั่วไป ได้พิจารณาและลงมติให้ความเห็นชอบการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และความตกลงเกี่ยวกับการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ โดยใช้แนวทางการจัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ ซึ่งเป็นกลไกของอนุสัญญาฯ ที่ให้โอกาสไทยพิจารณาทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในของตนเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ อย่างค่อยเป็นค่อยไป รวมทั้งประกาศแสดงท่าทีเพื่อรักษาผลประโยชน์ของประเทศไทยในเรื่องต่าง ๆ รวมทั้งจัดทำคำประกาศยกเว้นการนำข้อพิพาทบางประเภท โดยเฉพาะข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตทางทะเล เข้าสู่กลไกระงับข้อพิพาทภาคบังคับ ซึ่งมีคำวินิจฉัยที่มีผลบังคับตามข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาฯ **และต่อมากระทรวงการต่างประเทศได้ยื่น "สัตยาบันสาร" สำหรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และภาคยานุวัติสารความตกลงว่าด้วยการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ โดยการจัดทำคำประกาศดังกล่าวข้างต้นแล้ว เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยอนุสัญญาฯ ได้มีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔** ตามนัยของข้อ ๓๐๘ (๒) ของอนุสัญญาฯ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และความตกลงว่าด้วยการอนุวัติภาค ๑๑ ของอนุสัญญาฯ มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ภายหลังจากที่ไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เพราะเป็นก้าวย่างสำคัญสำหรับไทยในการมีส่วนร่วมในตราสารระหว่างประเทศอันเป็นที่ยอมรับว่าเป็นธรรมนูญทางทะเล ที่วางหลักกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับทะเล และการดำเนินกิจกรรมทางทะเลในทุกมิติ ซึ่งจะทำให้ไทยสามารถปกป้องและคุ้มครองสิทธิของไทยอันพึงมีตามอนุสัญญาฯ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งเสริมสร้างภาพลักษณ์ และยกระดับบทบาทของไทยในเวทีภูมิภาคและพหุภาคีอีกด้วย

สำหรับผลกระทบของพันธกรณีระหว่างประเทศภายหลังจากที่ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญานี้แล้ว ในฐานะรัฐภาคี ประเทศไทยย่อมต้องปฏิบัติตามข้อบทต่าง ๆ ของอนุสัญญา โดยสุจริต **ภายใต้หลักการสัญญาต้องเป็นสัญญา (Pacta sunt servanda)** ซึ่งหากละเมิดพันธกรณีก็จะเกิดความรับผิดชอบของรัฐ (state responsibility)

โดยพันธกรณีประการสำคัญ คือ พันธกรณีในการจัดให้มีการอนุวัติการของกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อบทในอนุสัญญา **การแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติ**



ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ กระทำได้โดยการจัดกลุ่มกฎหมายระหว่างประเทศโดยพิจารณาสิทธิและหน้าที่ตามเขตต่าง ๆ ทางทะเลและตามภาคต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฉบับนี้ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน ๑๗ ภาค กล่าวคือ

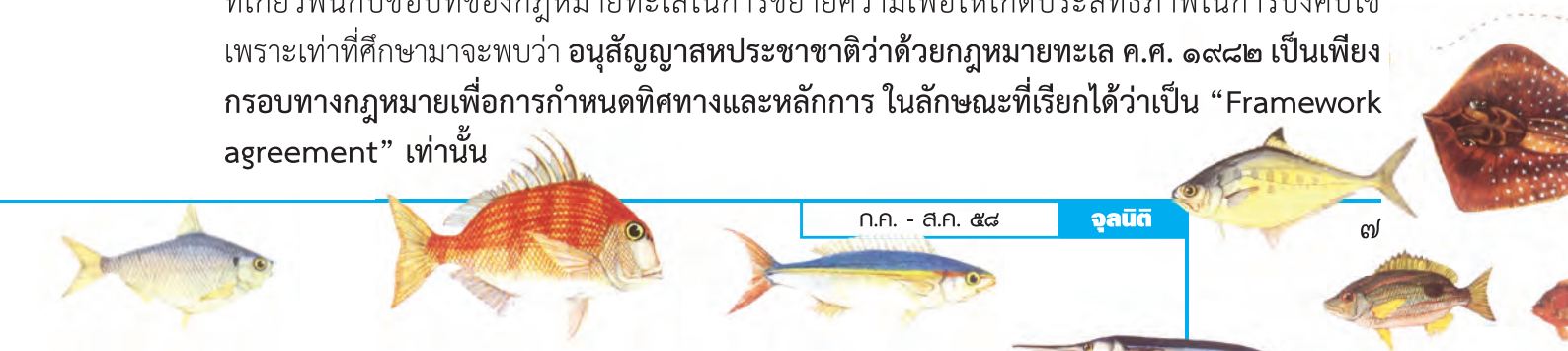
ส่วนที่จะต้องทำการออกกฎหมายภายในรองรับมีอยู่ด้วยกันหลายภาค อันได้แก่ เขตต่อเนื่อง เขตเศรษฐกิจจำเพาะ ไหล่ทวีป ทะเลหลวง บริเวณพื้นที่ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล

ส่วนกรณีที่ไม่จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายภายในรองรับ แต่อาจจะมีวิธีดำเนินการตามที่กฎหมายระบุไว้ ได้แก่ เรื่องทะเลอาณาเขตซึ่งมีกฎหมายภายในรองรับอย่างเพียงพอแล้ว ช่องแคบที่ใช้ในการเดินเรือระหว่างประเทศไม่จำเป็นต้องมีกฎหมายภายในรองรับเพราะประเทศไทยไม่ใช่รัฐที่ตั้งอยู่บนช่องแคบ เช่นเดียวกับรัฐหมู่เกาะที่ประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในรองรับ บริเวณพื้นที่ปกคลุมด้วยน้ำแข็งประเทศไทยก็ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในรองรับเพราะไม่เกี่ยวกับลักษณะทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทย ส่วนการพัฒนาและถ่ายทอดเทคโนโลยีเป็นเรื่องนโยบายและการดำเนินการ มิใช่เรื่องที่จะต้องออกกฎหมายภายในรองรับ การระงับข้อพิพาทก็เช่นเดียวกัน ไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายภายในรองรับยกเว้นกรณีการออกกฎหมายรองรับสถานะขององค์กรต่าง ๆ ที่ระงับข้อพิพาท ส่วนการที่จะเข้าร่วมในการเลือกองค์กรที่จะใช้ในการระงับข้อพิพาทเป็นเรื่องการดำเนินการมิใช่การออกกฎหมายรองรับ

จุลนิติ : สืบเนื่องจากประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น ขอทราบว่าในช่วงระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการหรือมีแนวทางอย่างไร ในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

ศ. ดร.ชุมพรฯ : หลังจากที่ประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแล้ว กรณีไม่อาจถือได้ว่าภารกิจของไทยได้เสร็จสิ้นลงแต่ประการใด ในมิติทางกฎหมายก็จะต้องจัดให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในเพื่อรองรับสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฉบับนี้ในขั้นต้นเสียก่อนเพื่อจะได้ตอบสนองต่อพันธกรณีที่ทำคำแถลงและคำประกาศในมาตรา ๓๑๐ และภายหลังจากนั้นจะต้องมีการแก้ไขกฎหมายภายในอย่างเป็นระบบโดยคำนึงถึงผลประโยชน์แห่งชาติและความตกลงระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับกลุ่มของกฎหมาย ๑๑ กลุ่ม ที่เกี่ยวพันกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีลักษณะเป็นเพียงกติกาแม่บทของกฎหมายทะเลที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนี้ นอกจากนั้นยังมีอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ อีกหลายฉบับที่เกี่ยวพันกับข้อบทของกฎหมายทะเลในการขยายความเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบังคับใช้ เพราะเท่าที่ศึกษามาจะพบว่า **อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นเพียงกรอบทางกฎหมายเพื่อการกำหนดทิศทางและหลักการ ในลักษณะที่เรียกได้ว่าเป็น “Framework agreement” เท่านั้น**

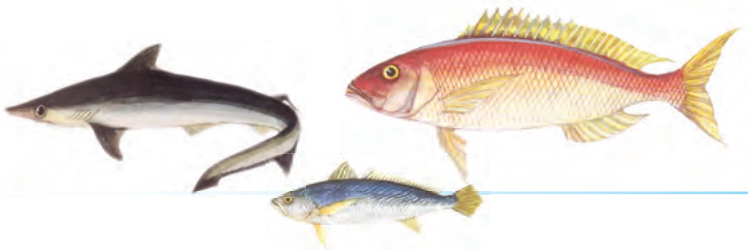


คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๓ มอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทย ซึ่งมีปลัดกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่เป็นกลไกประสานงานส่วนราชการเพื่อติดตาม กำกับ และสนับสนุนหน่วยงานต่างๆ ที่รับผิดชอบด้านการพัฒนาหรือออกกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ต่อไป เพื่อให้เป็นไปตามคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ที่ไทยได้แจ้งต่อสหประชาชาติ

นอกจากนี้ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ได้มีการจัดตั้ง “องค์กรในการรักษาผลประโยชน์และความมั่นคงของชาติทางทะเล” ขึ้น ซึ่งผมก็ได้รับแต่งตั้งให้เป็นอนุกรรมการด้านกฎหมายด้วย และในการนี้ และได้จัดให้มี **แผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๘ – ๒๕๖๔)** ซึ่งได้กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นแผนหลักสำหรับรองรับการดำเนินการของหน่วยงานภาครัฐ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวมพลังพิทักษ์ปกป้องและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยมุ่งเน้นการสร้างเสถียรภาพความปลอดภัย เสรีภาพและสภาวะแวดล้อมที่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของทุกภาคส่วนอย่างยั่งยืน ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเลโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสามารถขับเคลื่อนไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกันระหว่างมิติความมั่นคงทางทะเลกับมิติการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ จึงได้มีการเชื่อมโยงประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล กับประเด็นยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ – ๒๕๕๙) และกรอบทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๖๐ – ๒๕๖๔)

ทั้งนี้ **หลังจากที่ไทยเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แล้ว เห็นว่าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ เพื่อให้ไทยสามารถใช้สิทธิตามที่อนุสัญญาฯ ให้ไว้ อีกทั้งเพื่อให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมกิจกรรมทางทะเลได้อย่างสมบูรณ์ ซึ่งจากการตรวจสอบกฎหมายภายใน พบว่ามีกฎหมายที่ต้องแก้ไขอีกหลายฉบับ**

อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยยังขาดกฎหมายที่ให้อำนาจในการควบคุมกิจกรรมทางทะเลได้อย่างเต็มที่ตามที่อนุสัญญาฯ ให้สิทธิ อีกทั้งยังขาดองค์ความรู้ความเชี่ยวชาญและขาดยุทธศาสตร์เชิงรุก ในการดำเนินกิจกรรมทางทะเลในทะเลหลวง (High Sea) และบริเวณพื้นที่ (The Area) ซึ่งเป็นบริเวณที่อยู่นอกเขตอำนาจของรัฐ (Area beyond national jurisdiction) นอกจากนี้ยังขาดกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการให้อำนาจ การกำหนดและการควบคุมกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอนุสัญญาฯ ให้สิทธิรัฐอื่น



เข้ามากระทำได้ในเขตทางทะเลของไทย อาทิ การวางท่อและสายเคเบิลใต้ทะเล การทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (Marine Scientific Research) เหตุดังกล่าว ส่งผลให้ประเทศไทยไม่สามารถรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลได้อย่างเต็มที่ และการดำเนินกิจกรรมทางทะเลของประเทศไทยไม่เกิดความยั่งยืน

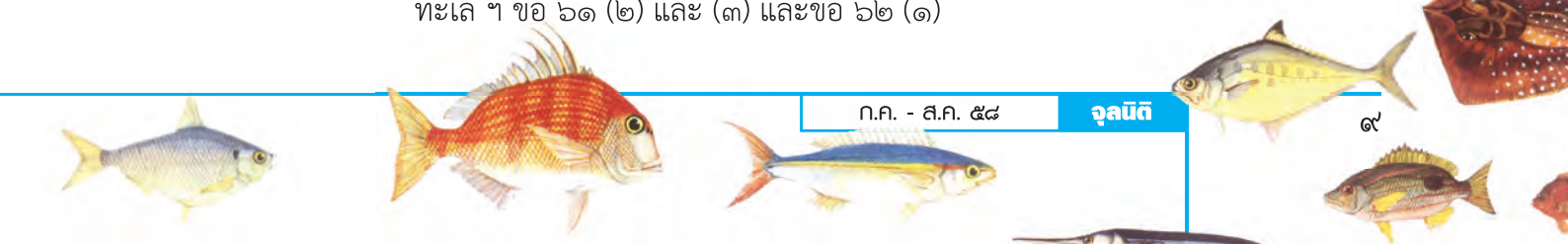
จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของนานาอารยประเทศตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ว่าเป็นอย่างไร และมีความแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ศ. ดร.ชุมพร ฯ : ตามที่ได้กล่าวข้างต้นว่าอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นอนุสัญญาซึ่งพยายามนำประเด็นทุกเรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมายทะเลมารวมไว้ในเอกสารฉบับเดียว ซึ่งจะมีทั้งประเด็นเก่า คือ ประเด็นกฎหมายทะเลที่มีมาก่อนอนุสัญญาฯ และประเด็นใหม่ คือ ประเด็นที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนเลยในกฎหมายทะเล เช่น ประเด็นเรื่องเขตเศรษฐกิจจำเพาะ หรือประเด็นเรื่องการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล โดยแนวทางของแต่ละประเทศที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็จะดำเนินการตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เดิมเพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และอนุสัญญาอื่น ๆ ที่ได้ออกตามมาภายหลัง สำหรับแนวทางของประเทศไทยก็เป็นไปในลักษณะเดียวกัน **โดยที่ผ่านมาก็ได้มีการวิเคราะห์และศึกษาวิจัยกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประมงทางทะเล เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่สำคัญหรือไม่ และหากไม่เพียงพอจะแก้ไขกฎหมายฉบับใด ซึ่งสรุปได้ดังนี้**

๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘
- ควรดำเนินการให้สามารถบังคับใช้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ
- ประเทศไทยยังไม่มีการทำการศึกษาเพื่อให้ทราบแน่ชัดว่าสัตว์น้ำตามข้อ ๖๓ (๑) และ (๒) คือ สัตว์น้ำประเภทใดบ้าง
- พิจารณาเกี่ยวกับการขยายเขตอำนาจให้ถึงทะเลหลวงและให้รวมถึงมวลสัตว์น้ำที่อยู่บริเวณคร่อมเขตระหว่างรัฐ

๒. ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๒๔
- ควรดำเนินการให้มีกฎหมายเฉพาะเกี่ยวกับอำนาจ สิทธิ หน้าที่ ของรัฐชายฝั่งในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ เช่น การตราพระราชบัญญัติเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

๓. พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘
- พิจารณาเพิ่มเติมเงื่อนไข (access) ตามข้อ ๖๒ (๔) (ซี) “การกำหนดขนาด และจำนวนของเครื่องมือประมงและประเภท ขนาด และจำนวนเรือประมงที่อาจใช้ได้ เพื่อควบคุมจำนวนลงแรงประมง (fishing effort) ให้สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญากฎหมายทะเล ฯ ข้อ ๖๑ (๒) และ (๓) และข้อ ๖๒ (๑)



- พิจารณาแก้ไข (access) กรณีเรือไทยไม่สอดคล้องกับเงื่อนไข (access)
- พิจารณาแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับข้อ ๗๓ (๒) และ (๔) สำหรับการละเมิดกฎหมายประมงที่เกิดขึ้นในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

๔. พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๔๕๖

- ควรมีการขยายขอบเขตการบังคับใช้พระราชบัญญัติให้ครอบคลุมถึงเขตเศรษฐกิจจำเพาะ

๕. พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒

- ควรกำหนดเรื่องการละเมิดทำการประมงเกินจำนวนที่ได้รับอนุญาต (Total Allowable Catch : TAC) เพื่อให้เรือไทยสามารถปฏิบัติตามได้
- ควรพิจารณาเพิ่มเติมเงื่อนไข (access) ตามข้อ ๖๒ (๔) (เอ) – (เค) และบทกำหนดโทษสำหรับเรือประมงต่างชาติ

จุลนิติ : จากข้อห้วงติงของนานาประเทศต่อการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) และปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับสินค้าประมงของไทยนั้น ในทรรศนะของท่านเห็นว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ศ. ดร.ชุมพรฯ : สำหรับกฎระเบียบว่าด้วยการป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ของสหภาพยุโรปนั้นได้บัญญัติขึ้นเพื่อต้องการสร้างความเป็นธรรมทางการค้าให้แก่ประเทศที่ควบคุมให้มีการทำกิจกรรมประมงอย่างถูกต้องตามกฎหมาย และเพื่อต้องการลดปริมาณการลักลอบทำประมงที่ผิดกฎหมายในน่านน้ำของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งในทะเลหลวง **เพื่อให้เกิดการอนุรักษ์และใช้ทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลอย่างยั่งยืน ซึ่งตามกฎระเบียบนี้สหภาพยุโรปจะไม่นำเข้าผลิตภัณฑ์ประมงจากประเทศที่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม** โดยได้กำหนดให้ผลิตภัณฑ์ประมงที่จะส่งเข้าไปขายในยุโรปต้องมีใบรับรองการจับสัตว์น้ำ (Catch Certificate) ที่ออกโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของประเทศที่มีสัญชาติเดียวกับเรือประมงที่ทำการประมงและนำผลิตภัณฑ์ประมงนั้นส่งเข้ามาขาย ซึ่งในใบรับรองการจับสัตว์น้ำจะต้องรับรองว่าผลิตภัณฑ์สัตว์น้ำจากเรือประมงดังกล่าวไม่ได้มาจากการทำประมงที่ผิดกฎระเบียบนี้ โดยได้ให้คำจำกัดความที่เกี่ยวข้องกับกฎระเบียบนี้ไว้ดังนี้

- **การทำประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal Fishing)** หมายถึง การทำประมงในเขตน่านน้ำของประเทศใด ๆ โดยไม่ได้รับอนุญาต หรือโดยฝ่าฝืนต่อระเบียบและกฎหมายของประเทศใด ๆ หรือการทำประมงโดยเรือที่ชักธงของประเทศที่เป็นสมาชิกองค์กรในภูมิภาคซึ่งรับผิดชอบการบริหารจัดการการทำประมง โดยฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำที่ประเทศนั้นได้ลงนาม

ผูกพันไว้ หรือการทำประมงโดยเรือประมงที่ผิดกฎหมาย หรือฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศด้านการประมง รวมทั้งพันธกรณีตามความร่วมมือด้านการประมงในภูมิภาคด้วย

- **การทำประมงที่ขาดการรายงาน (Unreported Fishing)** หมายถึง การทำประมงที่ไม่ได้รายงาน หรือรายงานอย่างไม่ถูกต้องตามกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้ต่อหน่วยงานกำกับดูแลการประมงแห่งชาติของรัฐที่เรือประมงนั้นถือสัญชาติอยู่ หรือองค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาคแล้วแต่กรณี
- **การทำประมงที่ไร้การควบคุม (Unregulated Fishing)** หมายถึง การทำประมงในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาคโดยเรือไม่ปรากฏสัญชาติ หรือโดยเรือที่มีสัญชาติของประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกองค์การบริหารจัดการการประมงในภูมิภาค หรือโดยองค์กรประมงอื่น ๆ ในลักษณะที่ไม่สอดคล้องหรือฝ่าฝืนต่อมาตรการที่กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สัตว์น้ำ รวมทั้งการทำประมงในเขตพื้นที่สงวนเพื่อการเพิ่มจำนวนปลาซึ่งเป็นพื้นที่ที่ยังไม่ได้กำหนดมาตรการอนุรักษ์ไว้ในประการที่ไม่สอดคล้องกับความรับผิดชอบของประเทศที่มีสัญชาติเดียวกับเรือประมงนั้น เพื่อการสงวน อนุรักษ์ทรัพยากรสัตว์น้ำภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ดังนั้น เพื่อให้การทำกิจกรรมประมงของไทยสอดคล้องกับกฎระเบียบดังกล่าวของสหภาพยุโรป ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้ผลิตภัณฑ์ประมงของไทยถูกกีดกันจากสหภาพยุโรปซึ่งเป็นตลาดผลิตภัณฑ์ประมงที่มีความสำคัญเป็นอันดับ ๓ รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น **“กรมประมง”** ในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลการทำกิจกรรมประมงในทะเลของเรือประมงไทยจำเป็นต้องเร่งดำเนินการออกใบรับรองผลิตภัณฑ์ประมง และกำหนดมาตรการในการกำกับดูแลการทำกิจกรรมประมงในทะเลของเรือประมงไทยให้สอดคล้องกับคำจำกัดความข้างต้นโดยเร็ว นอกจากนี้ กรมประมงยังต้องเร่งดำเนินการประสานงานกับ **“กรมเจ้าท่า”** ในการตรวจสอบเครื่องมือจับปลา และการปรับปรุงท่าเทียบเรือประมงให้ได้มาตรฐาน รวมทั้งควรดำเนินการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบว่าด้วยการป้องกันการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) ให้แก่ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ประมงทั้งหมดโดยเร็ว

ในส่วนของปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมงนั้น เป็นที่ทราบกันดีว่าแรงงานประมงมีลักษณะและสภาพของงานที่เสี่ยงภัย และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) จึงได้ให้การรับรอง **“อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล ค.ศ. ๒๐๐๖”** เพื่อกำหนดมาตรฐานการทำงานของแรงงานทางทะเลให้มีมาตรฐานเดียวกัน และมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยมุ่งคุ้มครองดูแลแรงงานที่ทำงานบนเรือทะเล ไม่ว่าจะมีสถานะใด หรือไม่ว่าจะมีสัญญาจ้างหรือไม่ อันจะส่งผลให้การเดินเรือระหว่างประเทศมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อให้คนทำงานบนเรือมีลักษณะการทำงานที่ดี ดังนั้น เพื่อเป็นการยอมรับอย่างเป็นทางการว่าประเทศไทยจะดำเนินการยกระดับการคุ้มครองแรงงานทางทะเลให้ได้มาตรฐานตามที่อนุสัญญาฯ กำหนดไว้ ตลอดจนเพื่อให้เรือไทยมีใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลสำหรับใช้แสดงต่อรัฐเจ้าท่าที่ให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ประเทศไทยก็จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ศ. ดร.ชุมพรฯ : เนื่องจากเนื้อหาสาระของกฎหมายหรือมาตรฐานที่เกี่ยวข้องกับการประมงทางทะเลนั้นมีข้อกำหนดที่กว้างและจำเป็นต้องสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ระหว่างประเทศ การจะพัฒนากฎหมายประมงของไทยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น**จำเป็นต้องมีการ “จัดตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลการประมงทางทะเล” ขึ้นโดยเฉพาะ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวแยกออกจาก “หน่วยงานที่กำกับดูแลประมงน้ำจืด” ให้ชัดเจน** ซึ่งหากไม่ดำเนินการแบ่งแยกให้ชัดเจนก็จะเป็นอุปสรรคต่อการศึกษาและพัฒนาการประมงทางทะเลของประเทศ ไม่ว่าจะเป็นการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับการอนุวัติการ (Implementation) หรือการพัฒนาความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน หรือความร่วมมือระหว่างประเทศว่าด้วยการประมงระหว่างประเทศ ประกอบกับในปัจจุบันประเทศไทยได้เข้าร่วมเป็นภาคีในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แล้วตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งสิ่งที่เป็นเรื่องใหม่ในอนุสัญญาฉบับนี้ คือ การขจัดข้อพิพาทตามบทบัญญัติในภาค ๑๑ และภาค ๑๕ ซึ่งได้กำหนดให้มีการจัดตั้งศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ITLOS) และศาลอนุญาโตตุลาการภายใต้ Annex VII และ Annex VIII ทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำเป็นต้องศึกษาแนวทางของคำตัดสินของศาล และคำชี้ขาดของศาลอนุญาโตตุลาการ เพื่อเป็นการเตรียมการในกรณีที่เกิดข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งของประเทศไทยเกี่ยวกับกฎหมายทะเลขึ้น ดังนั้นการจัดตั้งหน่วยงานที่กำกับดูแลการประมงทางทะเลขึ้นโดยเฉพาะจึงจำเป็นอย่างยิ่งต่อการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์[๑]

"การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของประเทศไทย อย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๘
ณ บ้านพักถนนวิเชียรโชฎก อำเภอเมือง
จังหวัดสมุทรสาคร

จุลนิติ : ขอทราบถึงความเป็นมา และสาระสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) ตลอดจนผลกระทบของอนุสัญญาฯ ต่อสภาวการณ์การประมงของประเทศไทย

ดร.วิชาญฯ : หากจะกล่าวถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS) หรือเรียกโดยย่อว่า **"กฎหมายทะเล ๑๙๘๒"** แล้วถือว่าเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติตกลงร่วมกันยกร่างขึ้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นบทบัญญัติให้ประเทศต่าง ๆ ได้ยึดถือ**เป็นกรอบปฏิบัติในการใช้ประโยชน์จากทะเล และมหาสมุทรร่วมกันอย่างเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ และเพื่อประโยชน์แห่งมนุษยชาติ โดยไม่คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐ**

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ถือเป็นอนุสัญญาที่มีความสำคัญมากที่สุดฉบับหนึ่ง เพราะเปรียบเสมือนเป็น **"ธรรมนูญของโลกในทางทะเล"** เนื่องจากเป็นอนุสัญญาที่ว่าด้วยทะเล (Seas and Ocean) สิทธิทางทะเล (Rights) และการใช้ทะเล (Utilization) รวมทั้งหน้าที่ (Obligatory) ของรัฐต่าง ๆ ทั้งที่เป็นรัฐชายฝั่ง (Coastal State) รัฐหมู่เกาะ (Archeological State) และรัฐไร้ฝั่งที่ถูกปิดล้อมทางทะเล (Land Locked State) หรือ

[๑] อดีตประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา อดีตนายกสมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย และอดีตประธานสมาคมการประมงแห่งประเทศไทย.

> เมื่อไม่สามารถใช้สิทธิเข้าไปทำการประมงหรือเดินเรือได้โดยเสรี เหมือนที่เคยถือปฏิบัติมาในอดีต ชาวประมงไทยส่วนหนึ่งจึงยอมเสี่ยงที่จะเข้าไปจับปลาหรือทำการประมงในบริเวณเดิม ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การถูกจับกุมจากประเทศเจ้าของพื้นที่

อาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่าเป็น **“กติกาสากล”** ที่เกี่ยวข้องกับทุกประเทศทั้งที่ติดทะเลและไม่ติดทะเลในการมีสิทธิและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดูแล อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทะเลร่วมกัน

สำหรับผลกระทบของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ต่อสภาวการณ์การประมงของประเทศไทยนั้น ในเบื้องต้นต้องทำความเข้าใจว่า ก่อนที่จะมีการบังคับใช้อนุสัญญาฯ ฉบับนี้ **เขตทางทะเลของประเทศต่าง ๆ** ที่เป็นรัฐชายฝั่งภายใต้อนุสัญญาฯ จะมีความกว้างเพียง **“ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล”**[๒] เท่านั้น ส่วนพื้นที่ทะเลที่อยู่นอกเขตดังกล่าวออกไปถือเป็นเขต **“ทะเลหลวง”**[๓] ซึ่งประเทศอื่น ๆ รวมทั้งประเทศไทยสามารถใช้สิทธิหรือประโยชน์ในเขตทะเลหลวงนี้ได้อย่างเสรี โดยชาวประมงของไทยส่วนหนึ่งก็ได้ออกไปใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ดังกล่าวซึ่งเป็นเขตนอกชายฝั่งของประเทศเพื่อนบ้านในการทำการประมงเช่นกัน

แต่ต่อมาเมื่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ให้สิทธิแก่รัฐชายฝั่งในการประกาศขยายเขตทะเลของตนออกไปจากเดิม ๑๒ ไมล์ทะเล เป็น ๒๐๐ ไมล์ทะเลได้แล้ว **ทำให้ทะเลในบริเวณโดยรอบประเทศไทยซึ่งเดิมเป็นเขตทะเลหลวงที่สามารถเข้าไปใช้ประโยชน์ได้อย่างเสรีกลายเป็นทะเลที่มีเจ้าของและไม่มีทะเลหลวงอีกต่อไป จึงส่งผลกระทบต่อแหล่งการประมงของไทยที่ลดลงเป็นจำนวนมาก** โดยจากข้อมูลพบว่า ภายหลังจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ประกาศใช้ ทำให้พื้นที่ทำการประมงของไทยตั้งแต่นอกชายฝั่งของประเทศกัมพูชา เวียดนาม มาเลเซีย บรูไน อินโดนีเซีย เมียนมา บังคลาเทศ และอินเดีย ลดจำนวนลงกว่า ๓๐๐,๐๐๐ ตารางไมล์ทะเล ซึ่งผลจากการขยายพื้นที่ทางทะเลนี้เองทำให้เรือประมงทะเลของไทย

---

[๒] **ไมล์ทะเล** (Nautical Mile) เป็นหน่วยวัดระยะทางตามเส้นรอบวงของโลกซึ่งแบ่งออกเป็น ๓๖๐ องศา โดยสำนักงานอุทกศาสตร์สากลได้กำหนดให้แต่ละองศามีค่าเท่ากับ ๖๐ ลิปดา ซึ่งระยะ ๑ ลิปดา คือ ๑ ไมล์ทะเล มีค่าเท่ากับ ๑.๘๕๒ กิโลเมตรในระบบเมตริก (โปรดดู วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, “อนาคตการประมงทะเลของไทยหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒”, **ความท้าทายการจัดการผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลไทยภายใต้กติกาสากล**, สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, เมษายน ๒๕๕๖, หน้า ๘๑).

[๓] **ทะเลหลวง** (High Seas) หมายถึง ทุกส่วนของทะเล แต่ไม่รวมถึงทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) และน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ของรัฐชายฝั่งใด ซึ่งต่อมาภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้กำหนดให้หมายถึงทะเลที่อยู่นอกเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) และนอกเขตน่านน้ำหมู่เกาะของรัฐหมู่เกาะ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า “ทะเลหลวง” คือ ทะเลที่อยู่นอกเขตอำนาจรัฐ ทั้งนี้ ทะเลหลวงเปิดให้แก่รัฐทั้งปวง ไม่ว่ารัฐชายฝั่ง หรือรัฐไร้ฝั่งทะเล มีเสรีภาพภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยอนุสัญญาฯ และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น เสรีภาพในการเดินเรือ เสรีภาพในการบินและเสรีภาพในการทำประมง เป็นต้น โดยหน้าที่ประการสำคัญของรัฐต่าง ๆ ที่ทำการประมงในทะเลหลวง คือ ต้องร่วมมือกันเพื่อกำหนดมาตรการในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรที่มีชีวิตในท้องทะเล (โปรดดู วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, *เพิ่งอ้าง*, หน้า ๘๑-๘๒).

ที่เคยทำการประมงในบริเวณดังกล่าวไม่มีแหล่งที่จะทำการประมงอีกต่อไป เพราะพื้นที่ในบริเวณนั้นได้กลายเป็น **“เขตเศรษฐกิจจำเพาะ”** ของประเทศต่าง ๆ ที่อยู่รอบประเทศไทยไปทั้งหมด และ **เมื่อไม่สามารถใช้สิทธิเข้าไปทำการประมงหรือเดินเรือได้โดยเสรีเหมือนที่เคยถือปฏิบัติมาในอดีต ชาวประมงไทยส่วนหนึ่งจึงยอมเสี่ยงที่จะเข้าไปจับปลาหรือทำการประมงในบริเวณเดิม ซึ่งผลที่ตามมาก็คือ การถูกจับกุมจากประเทศเจ้าของพื้นที่** ทั้งนี้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการมีศักยภาพเพียงพอก็สามารถหาช่องทางเพื่อขออนุญาตเข้าไปทำประมงหรือร่วมทุนกับประเทศอื่น ซึ่งอาจจะมีกรณีที่ประสบความสำเร็จหรือต้องล้มเหลวแตกต่างกันไป

กิจการประมงของไทยนับว่าเป็นกิจการเกษตรที่มีความสำคัญต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในอันดับต้น ๆ เนื่องจากมีผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมาก ตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ โดยผลผลิตในแต่ละปีมีจำนวนไม่ต่ำกว่า ๓.๕ ล้านตัน และสร้างรายได้ในการส่งออกสินค้าประมงเป็นจำนวนเงินกว่า ๒๐๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ซึ่งถือเป็นอันดับหนึ่งของโลก โดยกว่าครึ่งหนึ่งของผลผลิตดังกล่าวเกิดจากกิจการประมงทะเลที่ดำเนินการทั้งในน่านน้ำไทยและนอกน่านน้ำไทย โดยประเทศไทยซึ่งถือเป็นหนึ่งในหลาย ๆ ประเทศที่ได้รับผลกระทบจากการประกาศใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ หรือกฎหมายทะเล ๑๙๘๒ มาตั้งแต่การยกร่างยังไม่แล้วเสร็จจนถึงปัจจุบัน **แต่ผลกระทบด้านการประมงนั้นส่วนใหญ่จะตกอยู่กับ “ผู้ประกอบการภาคเอกชน” โดยเฉพาะชาวประมงที่ออกไปทำการประมงนอกน่านน้ำไทย** จึงทำให้รัฐละเลยหรือไม่สนใจที่จะดูแล แก้ไข หรือปกป้องชาวประมงที่ได้รับผลกระทบเท่าที่ควร

นอกจากนี้ อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ยังได้กำหนดภาระหน้าที่ของรัฐชายฝั่งในการดูแล อนุรักษ์ และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรประมงด้วยความยั่งยืนด้วย โดยภายหลังจากที่อนุสัญญาฯ ได้มีผลบังคับใช้แล้ว **“องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ”** (Food and Agriculture Organization) **หรือ “FAO”** และประเทศที่เป็นสมาชิกและเป็นภาคีแห่งอนุสัญญาฯ ดังกล่าวได้ร่วมกันพัฒนา **“กติกากลาง” ในลักษณะของความตกลงและความร่วมมือต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อบังคับให้เรือประมงและกิจการประมงต่าง ๆ ต้องปฏิบัติตาม** มิฉะนั้นจะไม่ทำการค้าด้วยหรือห้ามเรือประมงที่บรรทุกสินค้าประมงที่ไม่ปฏิบัติตามในการเข้าเทียบท่าในท่าเรือของรัฐตน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการใช้ทรัพยากรประมงทะเลอย่างยั่งยืน (Sustainable Fishing) อาทิ

- จรรยาบรรณว่าด้วยการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing) ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕
- ข้อตกลงสหประชาชาติในการปฏิบัติการตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวเนื่องกับการอนุรักษ์และการจัดการมวลปลาที่ย้ายถิ่นที่อยู่ระหว่างเขตทะเลและมวลปลาที่ย้ายถิ่นอยู่เสมอ

(The United Nations Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑

- การกำหนดลักษณะของการประมงที่ผิดกฎหมาย ไม่มีการรายงาน และไม่มีการควบคุม (Illegal, Unreported and Unregulated Fishing หรือ IUU Fishing) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ และ

- แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (International Plan of Action to prevent, deter and eliminate IUU fishing หรือ IPOA) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑

อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่ร่วมยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตั้งแต่เริ่มต้นในปี พ.ศ. ๒๕๑๐ (ค.ศ. ๑๙๖๗) และเมื่อการยกร่างแล้วเสร็จประเทศไทยได้ร่วมลงนามเบื้องต้น (Initiate Signature) ในทันทีเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) รวมทั้งเป็นสมาชิกขององค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ หรือ FAO ด้วยก็ตาม แต่ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน (Ratifications) หรือลงนามเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ อย่างเป็นทางการจนกระทั่งวันที่ ๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔ จึงได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ซึ่งจะมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังนั้น **ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยจึงไม่ได้สิทธิในการเข้าร่วมประชุมหรือยกร่างความตกลงหรือความร่วมมือต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องในฐานะสมาชิกที่มีอำนาจเต็ม (Full Membership) แต่ประการใด** ประกอบกับประเทศไทยทั้งภาครัฐและภาคเอกชนยังได้ละเลยหรือไม่ได้เอาใจใส่ในการบริหารจัดการ ดูแล และใช้ทรัพยากรประมงทะเลอย่างยั่งยืน จึงทำให้สภาวการณ์การประมงของประเทศไทยประสบปัญหาอยู่ดังเช่นในปัจจุบัน

จุลนิติ : สืบเนื่องจากประเทศไทยได้ภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ เป็นต้นมานั้น ขอทราบว่าในช่วงระยะเวลา ๔ ปี ที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการหรือมีแนวทางอย่างไรในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าว

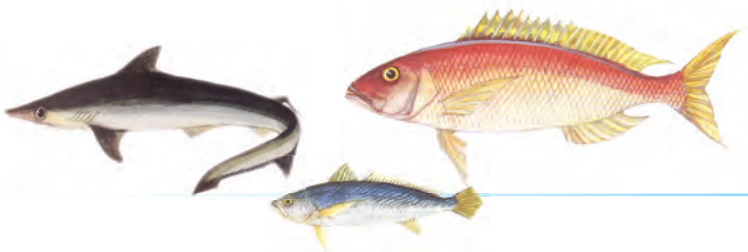
ดร.วิชาญฯ : การภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ นั้น **แม้จะเป็นที่น่าเสียดายว่าเราใช้ระยะเวลาในการดำเนินการเพื่อเข้าเป็นรัฐภาคีในอนุสัญญาฯ รวมเป็นระยะเวลาเกือบ ๒๙ ปีนับจากวันที่มีการลงนามในครั้งแรกซึ่งเป็นไปอย่างล่าช้าก็ตาม แต่ถือว่าดีกว่าที่เราจะไม่ได้ดำเนินการใด ๆ เลย ทั้งนี้ เพราะอนุสัญญาฯ ดังกล่าวเป็นกติกาสากลที่ใช้บังคับกับทุกประเทศที่มีทะเลและใช้ทะเลเพื่อประโยชน์ของรัฐตน** ดังนั้น แม้ว่าในระยะเวลาเบื้องต้นประเทศไทยจะไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ก็ตาม แต่ก็ต้องมีภาระหน้าที่ในการดำเนินการตามที่อนุสัญญาฯ กำหนดเช่นกัน และหากไม่ปฏิบัติตามก็อาจจะตกเป็นจำเลยในศาลทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal on the Law of the Seas) ได้

ทั้งนี้ ในการภาคยานุวัติเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ของประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่ผ่านมานั้น ผมเป็นคนหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการเร่งรัดให้ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี โดยในช่วงเวลาขณะนั้นผมดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกวุฒิสภาและกรรมาธิการในคณะกรรมาธิการการต่างประเทศของวุฒิสภา ที่ได้รับการสนับสนุนอย่างดียิ่งจากนางพิกุลแก้ว ไกรฤกษ์ ประธานคณะกรรมาธิการการต่างประเทศวุฒิสภา ในการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมาธิการศึกษาติดตาม การลงนาม การให้สัตยาบัน และการอนุวัติกฎหมายภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ” ขึ้น โดยมีผมเป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการ เพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและติดตามการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาต่าง ๆ ของประเทศไทย รวมทั้งอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ฉบับนี้ด้วย และเมื่อพิจารณาศึกษาแล้วเสร็จ **คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา ได้นำผลการศึกษาเสนอแนะต่อรัฐบาลเพื่อดำเนินการให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ด้วยวิธีการจัดทำคำประกาศ ตามข้อ ๓๑๐ แห่งอนุสัญญาฯ** แทนวิธีการในแนวทางอื่น ๆ ซึ่งต้องดำเนินการตรากฎหมายกลางหรือกฎหมายแม่บทเกี่ยวกับทะเลที่มีหลักการและรายละเอียดที่จำเป็นตามอนุสัญญาฯ และต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนการลงนามให้สัตยาบันด้วย ทั้งนี้ ตามที่กระทรวงการต่างประเทศแนะนำ หรือต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลซึ่งมีประมาณ ๑๐๐ ฉบับให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ให้ครบถ้วนก่อนตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาแนะนำ **ซึ่งต่อมารัฐบาลก็เห็นด้วยกับแนวทางที่คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา เสนอดังกล่าว ทั้งนี้ เพราะเป็นวิธีการที่จะทำให้ประเทศไทยสามารถเข้าเป็นภาคีได้ทันที โดยไม่จำเป็นต้องตรากฎหมายกลาง หรือแก้ไขกฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ก่อน เพราะสามารถดำเนินการได้ในภายหลัง** รวมทั้งเสนอให้คณะรัฐมนตรีเสนอต่อรัฐสภาเพื่อให้ความเห็นชอบตามบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในเวลาต่อมาด้วย

อนึ่ง สำหรับประเด็นคำถามว่า ในช่วงระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยได้ดำเนินการหรือมีแนวทางอย่างไรในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการประมงให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ดังกล่าวหรือไม่นั้น มีความเห็นว่า แม้คณะรัฐมนตรีจะได้มีมติเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตรวจสอบบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตนว่าจำเป็นต้องมีการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ต้องรับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ หรือไม่ รวมทั้งมอบหมายให้คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของประเทศไทยเป็นกลไกประสานงานเพื่อการบูรณาการการพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ แล้วก็ตาม แต่ปรากฏว่า**ยังไม่มีการดำเนินการใด ๆ เพื่อรักษาสิทธิประโยชน์ หรือปรับปรุงแก้ไขและพัฒนา**

กฎหมาย กฎ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งไม่มีการจัดตั้งหรือปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการยุติธรรมให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ตามที่ได้ให้คำประกาศไว้แต่ประการใด ตลอดจนไม่มีการจัดทำยุทธศาสตร์หรือแผนงานที่เป็นรูปธรรมเพื่อเร่งรัดให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องดำเนินการโดยเร็ว ซึ่งส่งผลให้แต่ละหน่วยงานพิจารณากันเองตามความสนใจ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการดำเนินการปรับปรุงและพัฒนากฎหมายหรือกำหนดมาตรการและกระบวนการต่าง ๆ ในการคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ โดยเร็ว ควรมีการให้ข้อมูลเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเลและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ให้ประชาชน องค์กรภาคเอกชน และภาคธุรกิจ รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้รับทราบโดยทั่วไปด้วย

ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมง จะเห็นได้ว่ามีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการประมงโดยตราเป็นกฎหมายใหม่ขึ้นใช้บังคับก็คือ **"พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘"** ซึ่งกว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จก็ใช้ระยะเวลากว่า ๑๐ ปี โดยสาเหตุส่วนหนึ่งเนื่องจากความไม่เข้าใจในหลักคิดและกระบวนการที่จำเป็นต้องดูแลและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประมงทั้งระบบของกรมประมงซึ่งสะสมเรื้อรังมาเป็นเวลานาน รวมทั้งการไม่ตอบข้อสงสัยของชาวประมงที่ได้ให้ไว้ในเวทีการรับฟังความคิดเห็นต่าง ๆ จึงทำให้เสียเวลาในการพิจารณาพอสมควร ประกอบกับมีเหตุการณ์ทางการเมืองซึ่งส่งผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรีและการยุบสภาผู้แทนราษฎร จึงทำให้สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว จนในที่สุดคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๗ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการวบรวมและกลั่นกรองร่างกฎหมายที่สมควรนำเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้นำร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ฉบับเดิมที่ผ่านการตรวจพิจารณาแล้ว เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพิ่งพิจารณาเสร็จสิ้นเมื่อเดือนมกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา และเพิ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ และมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๖๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ดังกล่าวจึงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป



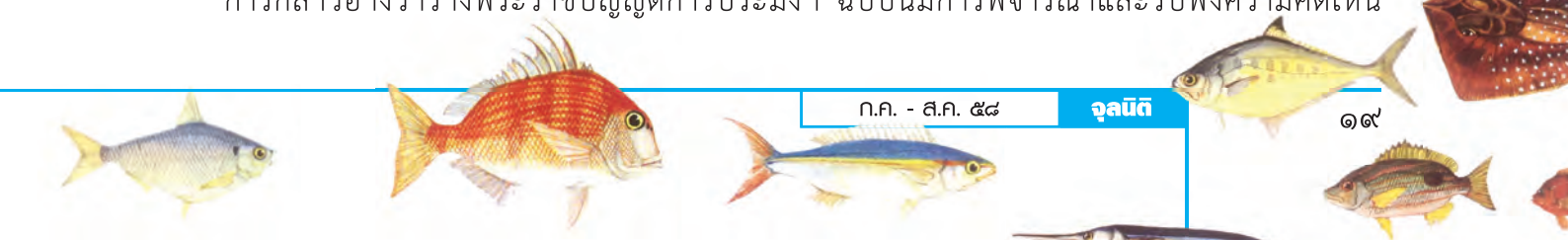
แต่อย่างไรก็ตาม โดยความคิดเห็นส่วนตัวแล้วมีความไม่เห็นด้วยกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับใหม่ที่ประกาศใช้บังคับดังกล่าว ทั้งนี้ ก็ด้วยเหตุผลในประการต่าง ๆ ดังนี้

<u>ประการแรก</u> สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ ดังกล่าวอย่างรวบรัด และกรรมาธิการวิสามัญฯ รวมทั้ง**ผู้เข้าร่วมการพิจารณาส่วนใหญ่มิใช่ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์เกี่ยวกับการประมงทะเลอย่างแท้จริง** ยกเว้น นายจุมพล สงวนสิน อธิบดีกรมประมง ซึ่งเป็นเลขานุการคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ และแม้ว่ากรรมาธิการบางคนจะมีประสบการณ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดของผู้ประกอบการประมงบางรายในน่านน้ำต่างประเทศก็ตาม แต่มิได้หมายความว่าผู้ประกอบการประมงทั้งหมดจะมีพฤติการณ์ในการกระทำความผิดเช่นเดียวกันนั้นทั้งหมด

<u>ประการที่ ๒</u> กรรมาธิการบางคนมีอคติกับชาวประมง และบางคนก็เป็นผู้มีส่วนได้เสียหรือมีประโยชน์ทับซ้อนในกิจการที่กำลังพิจารณา ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของธุรกิจตนเองจึงประสงค์ให้ร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ มีผลบังคับใช้โดยเร็ว ในขณะที่ **“สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย”** ซึ่งเป็นองค์กรที่เกิดจากการรวมตัวกันของผู้ประกอบการประมงหรือกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการประมงและได้จดทะเบียนก่อตั้งเป็นสมาคมอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยปัจจุบันมีสมาชิกประกอบด้วยสมาคมการประมง และสมาคมผู้ประกอบกิจการที่เกี่ยวเนื่องกับการประมงของประเทศทั้งในระดับชาติ ระดับภูมิภาค และระดับท้องถิ่น รวมจำนวนทั้งสิ้น ๕๓ องค์กร ได้มีความประสงค์ที่จะให้ผู้แทนจากสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการร่วมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ ในฐานะตัวแทนของชาวประมงด้วย แต่กลับไม่ได้รับการพิจารณาจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแตกต่างจากคณะกรรมาธิการบางคณะที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติยินยอมแต่งตั้งผู้ที่มีส่วนได้เสียและเกี่ยวข้องโดยตรงกับกฎหมายนั้น ๆ ให้เข้าร่วมเป็นกรรมาธิการ นอกจากนี้ ยังปรากฏถ้อยคำที่แสดงถึงความมีอคติต่อสมาคมการประมงแห่งประเทศไทยในบันทึกการประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ครั้งที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ หน้า ๔-๕ ความตอนหนึ่งว่า “... *ได้มีกลุ่มทุนหรือกลุ่มที่เสียผลประโยชน์ต่าง ๆ ร้องเรียนเข้ามา พร้อมขอเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย.... หากจะเชิญผู้ร้องเรียนเข้ามาเป็นกรรมาธิการด้วยก็อาจจะเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดประเด็นใหม่ที่อาจไม่มีข้อยุติได้ ซึ่งจะยิ่งทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เกิดความล่าช้าออกไปอีก...*”

<u>ประการที่ ๓</u> คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ **ต้องการเร่งรัดให้มีการบังคับใช้กฎหมายฉบับนี้โดยเร็ว** ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการชี้แจงกับ “สหภาพยุโรป” ที่กำลังมีการพิจารณาห้ามนำเข้าสินค้าประมง ซึ่งความเป็นจริงแล้ว สินค้าประมงของไทยที่ส่งออกไปยังสหภาพยุโรปนั้น ส่วนใหญ่เป็นสัตว์น้ำที่ได้จากการเพาะเลี้ยงและมีการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศเพื่อนำมาแปรรูปในประเทศไทยเพื่อส่งออกไปยังสหภาพยุโรป มากกว่าสัตว์น้ำที่จับได้โดยเรือประมงไทย

<u>ประการที่ ๔</u> เมื่อพิจารณาข้อมูลข้อเท็จจริงที่ผู้ชี้แจงในที่ประชุมคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ทั้งกรรมาธิการ ที่ปรึกษา และผู้ชี้แจงจากหน่วยงานทั้งส่วนราชการและภาคเอกชนได้เสนอต่อที่ประชุมคณะกรรมาธิการฯ จะพบว่ามีบางประเด็นเป็นข้อมูลที่ไม่ถูกต้องหรือไม่ตรงตามข้อเท็จจริง เช่น การกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ ฉบับนี้มีการพิจารณาและรับฟังความคิดเห็น

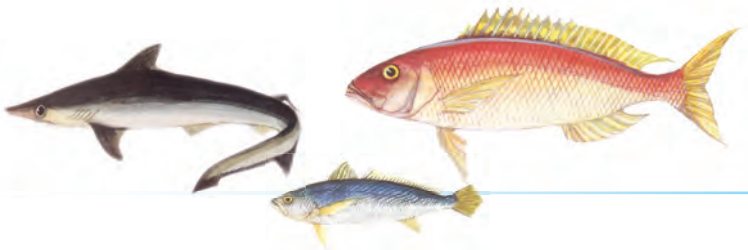


จนได้ข้อยุติแล้ว หรือการให้ข้อมูลเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ การอ้างกติกาสากล และจำนวนค่าปรับของสหภาพยุโรป รวมทั้งหลักการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ เป็นต้น ซึ่งยังคง**มีความคลาดเคลื่อนและไม่ได้รับการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลอย่างแท้จริง** จึงส่งผลให้เกิดความเข้าใจผิดในการตรากฎหมายหลายประเด็น

<u>ประการที่ ๕</u> การที่คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ อ้างถึงกติกาสากลและกฎหมายระหว่างประเทศในที่ประชุมหลายครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายของสหภาพยุโรปนั้น จะเห็นได้ว่าเป็นไปเพื่อวัตถุประสงค์ในการกำหนดบทลงโทษเท่านั้น โดยไม่มีการพิจารณาอย่างรอบด้านถึงวิธีการและเครื่องมือที่ใช้ในการจัดระเบียบการประมงของประเทศในสหภาพยุโรปด้วย ซึ่งจะมีการจัดตั้งเป็นกองทุนจำนวนนับหมื่นล้านบาทเพื่อแก้ไขปัญหา เยียวยา และชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมาย ดังนั้น **การนำเฉพาะอัตราโทษของกฎหมายในสหภาพยุโรปมาใช้บังคับแก่ผู้ประกอบกิจการประมงไทยเพียงด้านเดียวจึงอาจจะไม่ถูกต้อง**

<u>ประการที่ ๖</u> คณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๗) ได้จัดให้มีการประชุม สัมมนา และเสวนาเพื่อระดมความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... หลายครั้ง โดยเฉพาะเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและความคิดเห็นที่สำคัญ ซึ่งผลของการประชุม สัมมนา และเสวนาต่าง ๆ ดังกล่าวได้มีความเห็นว่าควรจะมีการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีความสมบูรณ์ สามารถบังคับใช้ได้ และแก้ไขปัญหาการประมงของไทยให้ไปสู่ความยั่งยืนได้อย่างแท้จริง รวมทั้งสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีด้วย ทั้งนี้ **โดยเสนอให้มีการจัดตั้ง "กองทุน" เพื่อรองรับและเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดกติกาในการทำการประมงใหม่ และเพื่อประโยชน์ในการศึกษาวิจัยและพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการประมง รวมทั้งเสนอให้มีการยกเลิกบทลงโทษ "จำคุก" และ "ยึดเรือ"** เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว แต่ปรากฏว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมิได้นำข้อเสนอดังกล่าวไปปรับปรุงแก้ไขหรือชี้แจงเพื่อให้เกิดความเข้าใจแต่อย่างใด ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ ร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่มีผู้แทนจากสมาคมการประมงทั้งที่เป็นการประมงทะเลและการประมงพื้นบ้านเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการด้วย ซึ่งแทนที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะนำร่างพระราชบัญญัติการประมงฯ ฉบับที่สภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาจนเกือบจะเสร็จสิ้นแล้วดังกล่าวเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แต่กลับนำร่างพระราชบัญญัติฉบับเดิมที่เสนอสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาลงมติในวาระที่หนึ่ง เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

<u>ประการที่ ๗</u> ปัญหาของชาวประมงในมิติของการกระทำผิดกฎหมายนั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า**มิได้มีสาเหตุมาจากการบัญญัติบทลงโทษไว้ในอัตราที่ต่ำหรือไม่รุนแรงเพียงพอ** ซึ่งอาจจะทำให้ชาวประมงผู้กระทำความผิดไม่หลาบจำตามที่เข้าใจโดยทั่วไป แต่การที่ชาวประมงกระทำผิดกฎหมายนั้นมีสาเหตุมาจากปัญหาต่าง ๆ ดังนี้



(๑) ความล้าสมัยของกฎหมาย ซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมในสมัยที่มีการตราพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ ขึ้นใช้บังคับเป็นอย่างมาก และยังไม่ครอบคลุมถึงเครื่องมือและอุปกรณ์การประมงทะเลที่พัฒนาขึ้นใหม่ รวมทั้งการกำหนดกฎเกณฑ์ที่ปฏิบัติได้ยากหรือ ไม่สามารถปฏิบัติได้ซึ่งเกิดจากความไม่เข้าใจในวิถีการประมงของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งส่วนใหญ่มีพื้นฐานความรู้จากการประมงน้ำจืด

(๒) ความไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่ได้ใส่ใจในการศึกษากฎหมายว่าด้วยการประมงและการประกอบอาชีพของชาวประมงอย่างแท้จริง

(๓) การปล่อยปละละเลยและไม่ใส่ใจในการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังและเข้มงวดของเจ้าหน้าที่รัฐที่สะสมมาเป็นเวลานาน จึงทำให้ผู้กระทำความผิดมีจำนวนมากขึ้นซึ่งยากต่อการปราบปรามหรือบังคับใช้กฎหมายได้อย่างทั่วถึง

(๔) การให้สินบนแก่เจ้าพนักงานเพื่อมิให้ตนต้องรับผิดหรือเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และ

(๕) การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายและในกระบวนการยุติธรรม

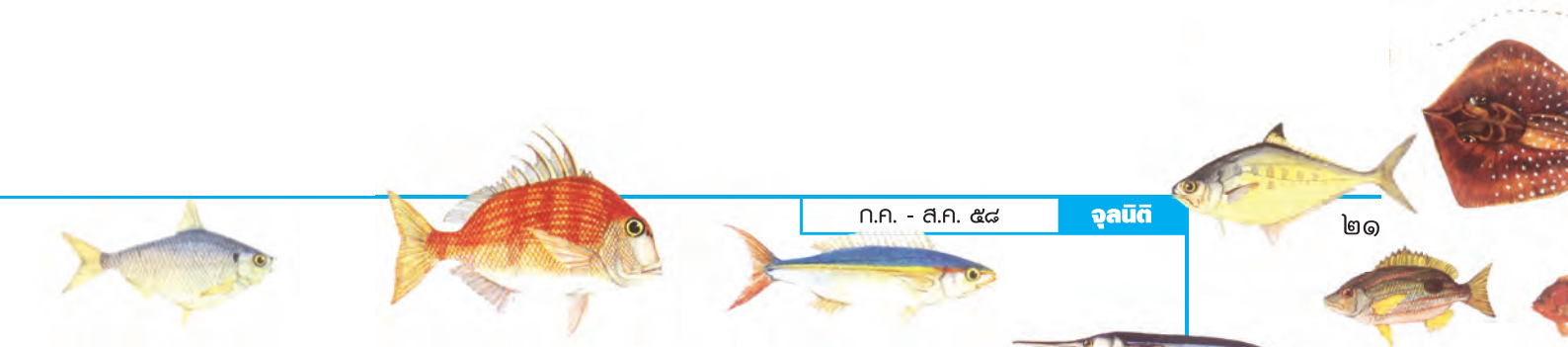
ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันหากจะมีขึ้นในอนาคต เพื่อให้มีความเหมาะสม มีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มากยิ่งขึ้น จึงเห็นควรกำหนดให้มีบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

(๑) มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและการคาดการณ์ในอนาคต โดยสามารถใช้ประโยชน์ในการควบคุม กำกับ ดูแล และส่งเสริมการใช้ประโยชน์สูงสุดของทรัพยากรสัตว์น้ำอย่างยั่งยืน รวมทั้งต้องดูแล เยียวยา และชดเชยให้แก่ผู้ประกอบกิจการที่ได้รับผลกระทบจากการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่สามารถปฏิบัติตามกฎเกณฑ์และกติกาที่บัญญัติขึ้นใหม่ตามกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันด้วย

(๒) ควรยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิการประมงในเขตการประมงไทย พ.ศ. ๒๔๘๒ และนำบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องมากำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เนื่องจากพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ใช้บังคับกับผู้ประกอบการประเภทเดียวกันและมีบทบัญญัติหลายส่วนที่ทับซ้อนกับพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) ควรกำหนดให้มีกองทุนที่สามารถนำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาการประมงของไทยในปัจจุบันให้นำไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนได้ในระยะยาว รวมทั้งสามารถรองรับและเยียวยาผู้ประกอบการในปัจจุบันที่จะได้รับผลกระทบจากการกำหนดหลักเกณฑ์หรือกติกาในการทำการประมงใหม่ ตลอดจนนำไปใช้ในการวิจัยและพัฒนาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการประมง

(๔) ควรให้สิทธิแก่ชาวประมงในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรและแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับกิจการประมงร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ



(๕) ควรกำหนดบทลงโทษโดยเฉพาะโทษปรับให้มีอัตราที่พอสมควรแก่เหตุ และยกเลิกโทษจำคุกและยึดเรือที่บัญญัติไว้ เพราะเป็นโทษที่ขัดต่ออนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีแล้ว ทั้งนี้ อาจจะกำหนดโทษโดยพิจารณาเพิ่มค่าปรับให้เป็นไปในลักษณะขั้นบันได เช่น หากกระทำความผิดซ้ำก็ต้องรับโทษสูงขึ้น หรือกำหนดให้ลงโทษกักเรือแทนการยึดเรือ เป็นต้น

(๖) ควรปรับโครงสร้างของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติใหม่ โดยกำหนดสัดส่วนของกรรมการโดยตำแหน่งและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกรรมการโดยตำแหน่งที่เป็นผู้แทนจากองค์กรภาคเอกชนนั้นไม่ควรบัญญัติไว้เป็นจำนวนมาก แต่ควรกำหนดให้มีที่มาจากการแต่งตั้งเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทน ทั้งนี้ เพราะการเป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้นเป็นการพิจารณาแต่งตั้งจากบุคคลที่มีคุณสมบัติตามที่กำหนด และแม้ว่าในขณะเข้าสู่ตำแหน่งจะเป็นผู้แทนขององค์กรภาคเอกชนอยู่ แต่ต่อมาบุคคลนั้นได้ลาออกหรือพ้นจากตำแหน่งขององค์กรแล้วก็ตาม ก็ไม่ส่งผลกระทบให้บุคคลนั้นต้องพ้นจากตำแหน่งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิไปด้วย จึงช่วยให้มีกรรมการที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์อยู่ในคณะกรรมการตลอดเวลา

(๗) ควรยกเลิกบทบัญญัติในมาตรา ๓๗ และมาตรา ๘๖ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายการประมงแห่งชาติมีอำนาจในการออกประกาศเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขให้ผู้ประกอบอาชีพการประมงปฏิบัติได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพการตรวจสอบ ควบคุม และเฝ้าระวังการทำการประมงในเรื่องใด ซึ่งหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าวแล้วก็ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติดังกล่าวซึ่งมีการกำหนดโทษในทางอาญาไว้ด้วยนั้นเป็นการตราขึ้นโดยผิดหลักการของการบัญญัติความผิดอาญา เพราะโดยหลักการแล้วการจะบัญญัติให้การกระทำใดเป็นความผิดอาญา ต้องมีกฎหมายกำหนดให้การกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาแล้ว **แต่กรณีดังกล่าวเป็นการบัญญัติโทษไว้ก่อนเป็นการล่วงหน้าโดยไม่อาจจะทราบได้ว่าการกระทำใดบ้างในอนาคตที่จะเป็นฐานความผิดให้ต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้แล้วซึ่งมีอัตราโทษที่สูงมากอีกด้วย**

(๘) ควรแก้ไขอัตราโทษปรับในมาตรา ๙๔ แห่งพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติเดิมได้กำหนดให้มีโทษปรับ "ไม่เกิน ๑ ล้านบาท" เท่านั้น แต่เมื่อมีการนำกฎหมายของประเทศในกลุ่มสหภาพยุโรปซึ่งกำหนดอัตราโทษปรับไว้จำนวน ๑ ล้านยูโรมาพิจารณา จึงแก้ไขเพิ่มเติมเป็นระวางโทษปรับ "ตั้งแต่ ๑ ล้านบาทถึง ๓๐ ล้านบาท" จะเห็นได้ว่าเป็นการเทียบเคียงที่มิได้คำนึงถึงค่าเงินที่แตกต่างกัน รวมทั้งเป็นการเพิ่มโทษต่ำสุดจากร่างพระราชบัญญัติเดิมที่มิได้กำหนดจำนวนไว้ เป็นโทษต่ำสุดที่ ๑ ล้านบาท และเพิ่มโทษสูงสุดจากจำนวน ๑ ล้านบาท เป็นจำนวน ๓๐ ล้านบาท ซึ่งถือเป็นอัตราโทษปรับที่สูงที่สุดเท่าที่เคยมีมาในระบบกฎหมายไทย

จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของนานาอารยะประเทศตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ว่าเป็นอย่างไร และมีความแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ดร.วิชาญฯ : แนวทางการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงทางทะเลของนานาอารยะประเทศตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นั้น สามารถแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม กล่าวคือ

<u>กลุ่มแรก</u> เป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ ญี่ปุ่น ไต้หวัน และกลุ่มประเทศในสหภาพยุโรป กลุ่มนี้จะ**มีแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงในน่านน้ำของตนให้เกิดความยั่งยืน** โดยกำหนดให้ลดจำนวนเรือประมงและการทำประมงให้น้อยลงเพื่อให้สอดคล้องกับทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่ รวมทั้งกำหนดบทบัญญัติและมาตรการในการควบคุมที่เคร่งครัดและเข้มงวด ตลอดจนใช้มาตรการทางการค้าเพื่อปกป้องสินค้าสัตว์น้ำที่ได้มาจากการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย (Illegal) ขาดการรายงาน (Unreported) และไร้การควบคุม (Unregulated) ที่ส่งเข้าไปขายในประเทศของตนด้วย

<u>กลุ่มที่สอง</u> เป็นกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ประเทศในกลุ่มนี้จะ**มีแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการการประมงในน่านน้ำของตนที่มุ่งเน้นการขยายน่านน้ำ การปกป้องและคุ้มครองน่านน้ำ** รวมทั้งมีมาตรการลงโทษที่รุนแรง แต่อย่างไรก็ตาม ไม่ได้มุ่งเน้นหรือให้ความสำคัญกับการทำการประมงอย่างยั่งยืน

ทั้งนี้ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าก่อนมีการบังคับใช้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ชาวประมงไทยสามารถออกไปทำการประมงในเขตพื้นที่ที่เคยถือว่าเป็นเขตทะเลหลวงได้อย่างเสรี แต่เมื่ออนุสัญญาฯ ให้สิทธิรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ประกาศเขตทะเลออกไปจากเดิม ๑๒ ไมล์ทะเล เป็น ๒๐๐ ไมล์ทะเลได้แล้ว หลายประเทศทั้งประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาดังกล่าวจึงได้ตรากฎหมายภายในของตนขึ้นเพื่อใช้บังคับโดยอ้างสิทธิตามอนุสัญญาฯ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขต่าง ๆ ขึ้นตามอำเภอใจหรือมิได้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ตลอดจนใช้มาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ หรือกลั่นแกล้งจับกุมเรือประมงของไทยอีกด้วย

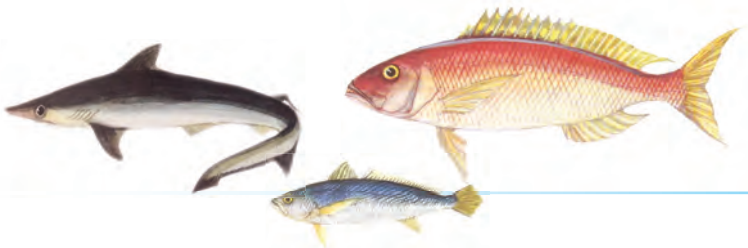
เมื่อประเทศไทยมิได้มีแนวทางในการบริหารจัดการการประมงทางทะเลอย่างชัดเจน ประกอบกับการได้รับผลกระทบจากการประกาศเขตทะเลใหม่ของรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง จากการที่ประเทศเพื่อนบ้านของไทยได้ขยายเขตทะเลออกไปจนถึง ๒๐๐ ไมล์ทะเล จากชายฝั่งของตนอันทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียแหล่งประมงไปอย่างมาก ด้วยเหตุนี้ชาวประมงจึงยอมเสี่ยงเข้าไปทำการประมงในแหล่งเดิมซึ่งในที่สุดก็ถูกจับกุมจากประเทศเจ้าของพื้นที่ ทั้งนี้ แม้เรือบางลำจะได้รับใบอนุญาตให้ทำการประมงในประเทศอื่นก็ตาม แต่เมื่อทำการประมงแล้ว

ก็ต้องแล่นเรือกลับประเทศไทยซึ่งจะต้องผ่านน่านน้ำของประเทศเหล่านี้ ปรากฏว่าถูกรัฐชายฝั่งต่าง ๆ ที่เรือแล่นผ่านทำการจับกุม อันส่งผลให้ต้องเสียเวลาและทรัพย์สินในการต่อสู้คดี บางกรณีก็ต้องใช้วิธีการติดสินบนเจ้าพนักงานเพื่อให้ได้รับการปล่อยตัว เมื่อกิจการประมงของไทยได้รับผลกระทบเป็นอย่างยิ่งเช่นนี้แล้ว จึงพิจารณาเห็นควรให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้รับทราบและเร่งรัดในการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองสิทธิและรักษาผลประโยชน์ของชาติโดยเร็ว

จุลนิติ : จากข้อท้วงติงของนานาประเทศต่อการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) และปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับสินค้าประมงของไทยนั้น ในทรรศนะของท่านเห็นว่า ประเทศไทยควรมีแนวทางอย่างไรในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

ดร.วิชาญฯ : ในกรณีของข้อท้วงติงของนานาประเทศต่อการที่ประเทศไทยประสบปัญหาการแก้ไขปัญหาการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) และปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นและการยอมรับสินค้าประมงของไทยนั้น สามารถแยกออกได้เป็น ๒ กรณี กล่าวคือ

กรณีแรก เป็นเรื่องกติกาสากลที่เกี่ยวข้องกับการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบและเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ (Responsible Fishing and Sustainable Fisheries) ซึ่งเห็นด้วยและยอมรับได้หากประเทศคู่ค้าจะยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือในการบังคับให้ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน (Sustainable Fisheries) มีการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Responsible Fishing) และไม่ทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) และในส่วนของการใช้แรงงานประมงนั้น ผู้ประกอบการหรือเจ้าของเรือต้องไม่มีการบังคับใช้แรงงาน (Force Labour) หรือการค้ามนุษย์ (Human Trafficking) ซึ่งในฐานะที่ประเทศไทยเป็นส่วนหนึ่งของสังคมโลกก็ต้องปฏิบัติตามโดยไม่จำเป็นต้องมีประเทศใดมาท้วงติงหรือไม่ ทั้งนี้เพราะถือเป็นกติกาสากลที่ทุกประเทศต้องยอมรับและถือปฏิบัติตามเป็นอย่างยิ่ง



<u>กรณีที่ ๒</u> เป็นเรื่องของการใช้กติกาสากลเพื่อเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าในรูปแบบที่มิใช่ภาษี (Non-Tariff Barrier) โดยประเทศสหรัฐอเมริกาได้หยิบยกเรื่องการค้ามนุษย์ซึ่งลดลำดับของประเทศไทยลงให้อยู่ในระดับ Tier ๓[๔] และกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปได้หยิบยกเรื่อง IUU Fishing ขึ้นมาให้ใบเหลืองประเทศไทย ซึ่งกรณีดังกล่าวเห็นว่ามิได้เป็นไปอย่างโปร่งใสเท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะหากประเทศสหรัฐอเมริกาและสหภาพยุโรปต้องการให้ประเทศไทยปฏิบัติตามกติกาสากลอย่างแท้จริงแล้ว ควรจะมีการแยกประเภทสินค้าที่มีแหล่งกำเนิดมาจากการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม หรือเป็น IUU Fishing หรือมาจากปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง แล้วแต่กรณี ส่วนสินค้าสัตว์น้ำอื่น ๆ ที่มิได้มาจากกรณีดังกล่าว หรือมิได้มาจากการทำประมงทะเลด้วยเรือประมงไทย เช่น ปลาทูน่า รวมทั้งสัตว์น้ำที่มิได้มาจากการทำประมง เช่น กุ้ง ซึ่งมาจากการเพาะเลี้ยง ก็ไม่ควรถูกกีดกันหรือกำหนดให้เป็นสินค้าที่อยู่ในข่ายที่ต้องถูกตักเตือนหรือต้องห้ามส่งออกไปจำหน่ายด้วย ซึ่งกรณีนี้ประเทศไทยต้องชี้แจงข้อมูลข้อเท็จจริงและต้องโต้แย้งเพื่อป้องกันมิให้มีการอ้างกติกาสากลขึ้นเป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้าต่อไป

โดยจากข้อมูลพบว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ **มูลค่าสัตว์น้ำของประเทศไทยที่มีการส่งออกไปยังต่างประเทศทั้งหมดมีมูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ ๒๒๘,๐๐๐ ล้านบาท** ประกอบด้วยสินค้า ๕ กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มแรก คือ ปลาทูน่า	มีมูลค่าประมาณ ๘๐,๐๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๒ คือ กุ้ง	มีมูลค่าประมาณ ๗๐,๐๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๓ คือ หมึกและปู	มีมูลค่าประมาณ ๑๕,๕๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๔ คือ ปลาอื่น ๆ ที่มิใช่ทูน่า (แช่แข็ง)	มีมูลค่าประมาณ ๒๒,๐๐๐	ล้านบาท และ
กลุ่มที่ ๕ คือ สัตว์น้ำอื่น ๆ รวมทั้งอาหารสัตว์	มีมูลค่าประมาณ ๔๐,๕๐๐	ล้านบาท

จากมูลค่าข้างต้น เมื่อพิจารณาเฉพาะ**สินค้าที่ส่งไปจำหน่ายในกลุ่มประเทศสหภาพยุโรป**แล้วจะพบว่า**มีมูลค่าประมาณ ๒๘,๐๐๐ ล้านบาท**เท่านั้น ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละกลุ่มสินค้าดังนี้

กลุ่มที่ ๑ คือ ปลาทูน่า	มีมูลค่าประมาณ ๘,๒๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๒ คือ กุ้ง	มีมูลค่าประมาณ ๘,๑๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๓ คือ หมึกและปู	มีมูลค่าประมาณ ๕,๐๐๐	ล้านบาท
กลุ่มที่ ๔ คือ ปลาอื่น ๆ ที่มิใช่ทูน่า (แช่แข็ง)	มีมูลค่าประมาณ ๑,๔๐๐	ล้านบาท และ
กลุ่มที่ ๕ คือ สัตว์น้ำอื่น ๆ รวมทั้งอาหารสัตว์	มีมูลค่าประมาณ ๕,๓๐๐	ล้านบาท

---

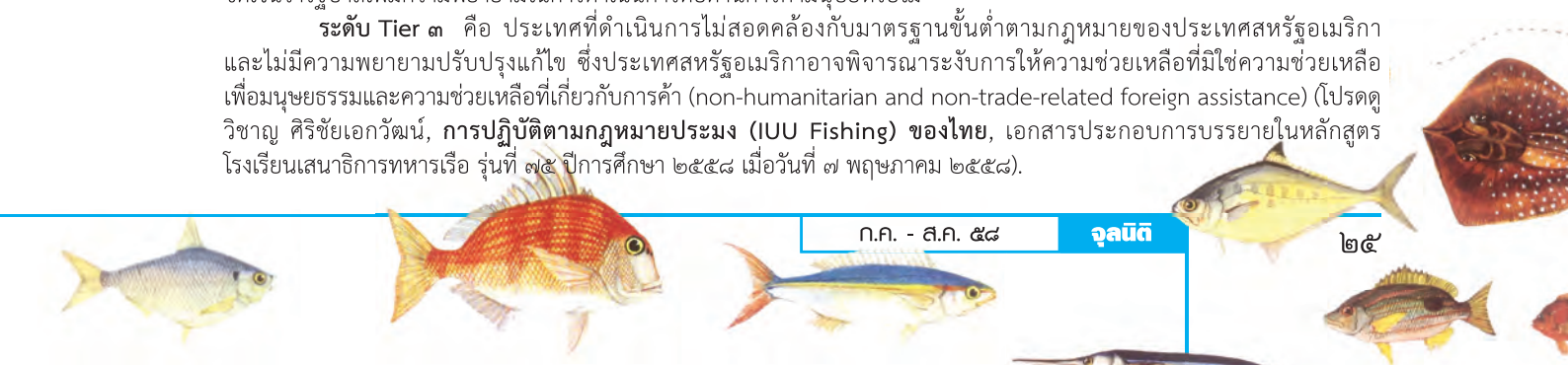
[๔] ประเทศสหรัฐอเมริกา จัดลำดับการค้ามนุษย์ออกเป็น ๔ ระดับ ดังนี้

ระดับ Tier ๑ คือ ประเทศที่ดำเนินการสอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาทั้งด้านการป้องกันและบังคับใช้กฎหมายต่อต้านการค้ามนุษย์และการคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์

ระดับ Tier ๒ คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาแต่มีความพยายามในการปรับปรุงแก้ไข

ระดับ Tier ๒ Watch List คือ ประเทศที่คล้ายกับ Tier ๒ และมีจำนวนเหยื่อการค้ามนุษย์เพิ่มขึ้นหรือไม่มีหลักฐานชัดเจนว่ารัฐบาลเพิ่มความพยายามในการดำเนินการต่อต้านการค้ามนุษย์หรือไม่

ระดับ Tier ๓ คือ ประเทศที่ดำเนินการไม่สอดคล้องกับมาตรฐานขั้นต่ำตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกาและไม่มีความพยายามปรับปรุงแก้ไข ซึ่งประเทศสหรัฐอเมริกาอาจพิจารณาระงับการให้ความช่วยเหลือที่มิใช่ความช่วยเหลือเพื่อมนุษยธรรมและความช่วยเหลือที่เกี่ยวกับการค้า (non-humanitarian and non-trade-related foreign assistance) (โปรดดู วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์, **การปฏิบัติตามกฎหมายประมง (IUU Fishing) ของไทย**, เอกสารประกอบการบรรยายในหลักสูตรโรงเรียนเสนาธิการทหารเรือ รุ่นที่ ๗๕ ปีการศึกษา ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘).



รายละเอียดดังกล่าวเมื่อแยกเป็น**สินค้าที่จับได้โดยเรือประมงไทยที่กลุ่มประเทศสหภาพยุโรปยกขึ้นกล่าวอ้างว่าเป็นการได้มาโดยการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม** (Illegal Unreported and Unregulated Fishing : IUU Fishing) จะพบว่าเป็นสินค้าในกลุ่มที่ ๓ ประเภทหมึกและปู, กลุ่มที่ ๔ ประเภทปลาอื่น ๆ ที่มิใช่ทูน่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแช่แข็ง และกลุ่มที่ ๕ ประเภทสัตว์น้ำอื่น ๆ รวมทั้งอาหารสัตว์ **ซึ่งรวมแล้วมีมูลค่าไม่เกิน ๗,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น** ส่วนมูลค่าที่เหลือเป็นสินค้าที่เกิดจากการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ และการเพาะเลี้ยง

จากข้อมูลดังกล่าวเมื่อพิจารณาแล้วจึงก่อให้เกิดความสงสัยว่า**เหตุใดกลุ่มประเทศสหภาพยุโรปจึงไม่กล่าวถึงเฉพาะสัตว์น้ำในกลุ่มที่ ๓, ๔ และ ๕ ที่ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการมิให้เป็น IUU Fishing เท่านั้น แต่กลับกีดกันทั้งหมด** ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยกกติกาสากลขึ้นกล่าวอ้างเพื่อกีดกันทางการค้ามากกว่าต้องการที่จะให้การประมงทะเลของไทยเกิดความยั่งยืนตามกรอบของ FAO หรือเป็นไปตามหลักการทำประมงด้วยความรับผิดชอบเพื่อความยั่งยืนของทรัพยากรสัตว์น้ำ (Responsible Fishing and Sustainable Fisheries) ที่เป็นเป้าหมายของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ในขณะเดียวกัน หากพิจารณาเฉพาะ**สินค้าที่ส่งไปจำหน่ายในประเทศสหรัฐอเมริกา** จะพบว่า**มีมูลค่าประมาณ ๕๐,๔๐๐ ล้านบาท** ซึ่งมีรายละเอียดแต่ละกลุ่มสินค้าดังนี้

กลุ่มที่ ๑ คือ ปลาทูน่า	มีมูลค่าประมาณ ๑๕,๐๐๐ ล้านบาท
กลุ่มที่ ๒ คือ กุ้ง	มีมูลค่าประมาณ ๒๗,๐๐๐ ล้านบาท
กลุ่มที่ ๓ คือ หมึกและปู	มีมูลค่าประมาณ ๒,๔๐๐ ล้านบาท
กลุ่มที่ ๔ คือ ปลาอื่น ๆ ที่มิใช่ทูน่า (แช่แข็ง)	มีมูลค่าประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท และ
กลุ่มที่ ๕ คือ สัตว์น้ำอื่น ๆ รวมทั้งอาหารสัตว์	มีมูลค่าประมาณ ๔,๕๐๐ ล้านบาท

รายละเอียดดังกล่าวเมื่อแยกเป็น**สินค้าที่จับได้โดยเรือประมงไทยที่ประเทศสหรัฐอเมริกายกขึ้นกล่าวอ้างว่าเป็นการได้มาโดยมีการใช้แรงงานบังคับหรือเป็นการค้ามนุษย์** จะพบว่าเป็นสินค้าในกลุ่มที่ ๓ ประเภทหมึกและปู และกลุ่มที่ ๔ ประเภทปลาอื่น ๆ ที่มิใช่ทูน่าซึ่งส่วนใหญ่เป็นการแช่แข็ง **โดยรวมแล้วมีมูลค่าไม่เกิน ๕,๐๐๐ ล้านบาทเท่านั้น** ส่วนมูลค่าที่เหลือเป็นสินค้าที่เกิดจากการนำเข้าวัตถุดิบจากต่างประเทศ และการเพาะเลี้ยง ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแล้วจึงก่อให้เกิดความสงสัยเช่นเดียวกันว่า**เหตุใดประเทศสหรัฐอเมริกาจึงไม่กล่าวถึงเฉพาะสัตว์น้ำในกลุ่มที่ ๓ และ ๔ ที่ประเทศไทยต้องเร่งดำเนินการมิให้มีการใช้แรงงานบังคับหรือมีการค้ามนุษย์ดังกล่าวเท่านั้น แต่กลับกีดกันทั้งหมด** ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการยกกติกาสากลขึ้นกล่าวอ้างเพื่อการกีดกันทางการค้ามากกว่าต้องการที่จะให้การประมงทะเลของไทยปราศจากการใช้แรงงานบังคับหรือมีการค้ามนุษย์บนเรือประมงไทย

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดร.วิชาญฯ : ในทรรศนะของกระผมผมเห็นว่า ทุกวันนี้ประเทศไทยกำลังประสบกับปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทะเลทั้งหมด ทั้งนี้ เพราะขาดองค์ความรู้ ขาดผู้รู้ และขาดความเอาใจใส่ของทุกฝ่าย ตั้งแต่ระดับนโยบายจนถึงบุคลากรทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และยังไม่มีทีท่าว่าจะเพิ่มความสนใจ

ในการดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติซึ่งควรจะต้องเร่งดำเนินการเท่าที่ควร และแม้ว่าประเทศไทยจะได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ อย่างสมบูรณ์เรียบร้อยแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ซึ่งนับเป็นประเทศที่ ๑๖๒ ของประเทศสมาชิกที่ได้ลงนามให้สัตยาบันอนุสัญญาฯ ต่อองค์การสหประชาชาติ ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๙๒ ประเทศก็ตาม แต่จากการติดตามข้อมูลโดยเฉพาะความเคลื่อนไหวของส่วนราชการที่เป็นกำลังสำคัญในการขับเคลื่อนภาระหน้าที่ต่าง ๆ เพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาฯ แล้วพบว่า ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังมิได้มีการดำเนินการใด ๆ ที่เป็นรูปธรรมในการขับเคลื่อนเพื่อรักษาและคุ้มครองผลประโยชน์ของชาติทางทะเลที่ประเทศไทยพึงมีสิทธิที่จะได้รับตามที่อนุสัญญาฯ กำหนด และยังไม่มีการตื่นตัวที่จะดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ตามที่ได้ให้คำประกาศไว้ต่อองค์การสหประชาชาติแต่ประการใด

ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลเกิดประโยชน์สูงสุดและมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับการอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ตามที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไปแล้วโดยเร็ว **จึงควรพิจารณาเร่งดำเนินการให้มีการจัดการ และเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทะเลและผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้ประชาชนได้รับรู้ รวมทั้งเร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับและกระบวนการยุติธรรมให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ตลอดจนจัดตั้งคณะกรรมการที่มีเอกภาพขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์เกี่ยวกับทะเลและผลประโยชน์ของชาติทางทะเล นอกจากนี้ ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยเฉพาะในลักษณะที่เรียกว่า “Coast Guard” และให้มีองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และเสนอแนะในเชิงนโยบายหรือกำหนดยุทธศาสตร์ในการบริหารกิจการทางทะเลของประเทศไทยแบบบูรณาการ รวมทั้งกำหนดให้มีกฎหมาย มาตรการและกระบวนการในการให้ความคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลในทุกมิติ** อย่างไรก็ตาม เพื่อให้แนวทางดังกล่าวสามารถดำเนินการสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรม รัฐบาลต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง โดยจะต้องจัดให้มีหน่วยงาน บุคลากร และงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินการด้วย

อนึ่ง ดังที่ได้เสนอแนะไปข้างต้นแล้วว่าควรมีการ**จัดตั้ง “กองทุน” ขึ้นเพื่อพัฒนาการประมงและเป็นกลไกในการปรับโครงสร้างของการประมงให้เกิดความสมดุลกับทรัพยากรสัตว์น้ำ** ซึ่งจำเป็นต้องลดจำนวนเรือประมงที่มีอยู่ในปัจจุบันประมาณกว่า ๕๐,๐๐๐ ลำลง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับปริมาณสัตว์น้ำภายในน่านน้ำไทยที่มีอยู่อย่างจำกัดและเพื่อให้การทำการประมงเป็นไปอย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาฯ รวมทั้งสอดคล้องกับมาตรการที่สหภาพยุโรปได้กำหนดขึ้นเกี่ยวกับการนำเข้า

สินค้าสัตว์น้ำจากประเทศไทยที่ต้องไม่อยู่ในเงื่อนไขของการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Illegal Unreported and Unregulated fishing : IUU Fishing) โดยการลดจำนวนเรือประมงลงดังกล่าวย่อมจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการให้ต้องเลิกกิจการซึ่งถือได้ว่าเป็นการได้รับผลกระทบจากการดำเนินการของรัฐ ดังนั้น การจัดตั้งกองทุนจึงเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้รัฐสามารถเข้ามาดูแลและแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการดำเนินนโยบายของรัฐดังกล่าวได้

ส่วนปัญหา IUU Fishing นั้น นอกจากจะต้องจัดให้มีการประเมินจำนวนทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีและกำหนดปริมาณสูงสุดที่จะทำการประมงได้ภายในน่านน้ำไทยเพื่อกำหนดนโยบายการพัฒนาการประมงให้สอดคล้องกับปริมาณของทรัพยากรสัตว์น้ำและขีดความสามารถในการทำการประมง รวมทั้งกำหนดแนวทางและเป้าหมายในการพัฒนาการประมงและการบริหารจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำให้อยู่ในภาวะที่เหมาะสมและสามารถทำการประมงได้อย่างยั่งยืนแล้ว ประเทศไทยจะต้องจัดทำ **"แผนปฏิบัติการระหว่างประเทศเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำการประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม"** (International Plan of Action to Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing) ในฐานะต่าง ๆ อันมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ในฐานะรัฐชายฝั่ง (Costal State) ต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการประมงให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และมีการประเมินทรัพยากรสัตว์น้ำที่มีอยู่ในน่านน้ำของตนเพื่อคำนวณปริมาณสัตว์น้ำที่พึงใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ เพื่อกำหนดนโยบายและมาตรการในการควบคุมการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรให้เกิดความยั่งยืน รวมทั้งออกระเบียบหรือปรับปรุงระเบียบที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณในการทำการประมงด้วยความรับผิดชอบ (Code of Conduct for Responsible Fishing) เพื่อให้เรือประมงของไทยและเรือประมงของต่างชาติทำการประมงตามกติกา เงื่อนไข และกฎหมายในน่านน้ำของไทย ตลอดจนกำหนดมาตรการช่วยเหลือหรือรองรับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตรากฎหมายหรือกำหนดกติกาต่าง ๆ ขึ้นใหม่ในอนาคต

๒. ในฐานะรัฐเจ้าของธง (Flag State) ต้องออกระเบียบใหม่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณฯ โดยเฉพาะในการควบคุมเรือประมงของไทยให้ทำการประมงตามกติกา เงื่อนไข และกฎหมายในน่านน้ำของตน น่านน้ำของประเทศอื่น และในทะเลหลวง รวมทั้งปรับปรุงระเบียบหรือหลักเกณฑ์เดิมที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติของผู้ประกอบการ หรือทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถปฏิบัติได้ หรือต้องตกอยู่ในสภาพของการเป็น IUU เสมอ แม้ต้องการจะทำให้ถูกต้องก็ตาม

๓. ในฐานะรัฐเจ้าของท่า (Port State) ต้องออกระเบียบใหม่ให้สอดคล้องกับจรรยาบรรณฯ โดยเฉพาะในการควบคุมเรือประมงไทยและเรือประมงต่างชาติที่ส่งสินค้าสัตว์น้ำเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย ทั้งนี้ เพื่อตรวจสอบการทำการประมงว่าเป็นไปตามกติกา เงื่อนไข และกฎหมายของประเทศไทย ประเทศอื่น และพันธกรณีที่มีอยู่ในเขตทะเลหลวงหรือไม่ อย่างไร

๔. ในฐานะรัฐเจ้าของตลาด (Market State) ต้องออกระเบียบเกี่ยวกับการนำเข้าหรือส่งออกสัตว์น้ำที่กำหนดให้ผู้นำเข้าหรือส่งออกต้องสำแดงเอกสารหรือการได้มาซึ่งสัตว์น้ำที่ตนทำการค้านั้นว่ามิได้เป็นสัตว์น้ำที่ได้จากการกระทำผิดกฎหมายหรือเป็น IUU

สำหรับปัญหาการค้ามนุษย์ในรูปแบบแรงงานประมง ต้องยอมรับว่าปัญหาดังกล่าวนั้นมีอยู่จริงแต่ก็มีจำนวนไม่มากเท่ากับที่สื่อมวลชนได้เผยแพร่ข่าวให้รับรู้ หรือเท่ากับที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้จัดลำดับ แต่อย่างไรก็ตาม **ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการดำเนินการแก้ไขโดยเฉพาะ “การใช้แรงงานต่างด้าว” โดยผู้ประกอบการต้องดำเนินการให้ถูกต้องในทุกขั้นตอน** ตั้งแต่การขอโควต้าการใช้แรงงานต่างด้าว (กรณีที่ไม่สามารถหาแรงงานไทยได้) การจดทะเบียนลูกเรือให้ถูกต้อง การทำสัญญาจ้างและการปฏิบัติตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานอย่างเคร่งครัด รวมทั้งการจ่ายค่าตอบแทนอย่างเป็นธรรม ส่วนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องต้องดำเนินการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎ และระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการใช้แรงงานต่างด้าวบนเรือประมง อาทิ กฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย กฎหมายว่าด้วยสิทธิการประมงในน่านน้ำไทย และกฎหมายว่าด้วยแรงงาน เป็นต้น เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถดำเนินการให้ถูกต้องตามกฎหมายได้โดยสะดวก นอกจากนี้ ทุกภาคส่วนต้องให้ความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามผู้ประกอบการที่มีการใช้แรงงานบังคับ แรงงานเด็ก หรือมีการค้ามนุษย์อย่างจริงจังด้วย **ทั้งนี้ ในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว หากผู้ที่เกี่ยวข้องดำเนินการด้วยความจริงใจและเป็นไปอย่างต่อเนื่องโดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจของทุกองค์กรทั้งภาครัฐและภาคเอกชนแล้ว ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการประมงของประเทศไทยย่อมจะคลี่คลายและสำเร็จลุล่วงได้อย่างแน่นอน. ๓**

ข้าพเจ้าหวังว่า ข้าพเจ้าจะรักษาความหนักแน่น และคุณธรรมมากเพียงพอที่จะรักษา
สิ่งที่ข้าพเจ้าถือว่า เป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่สุด นั่นคือ การเป็นคนที่ซื่อสัตย์.

(จอร์จ วอชิงตัน ประธานาธิบดีคนแรกของสหรัฐอเมริกา)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๖

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร .... พ.ศ. .... (ฉบับที่ ..) มาตรการป้องกันการกำหนดราคาโอนระหว่างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน (Transfer Pricing)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... [มาตรการป้องกันการกำหนดราคาโอนระหว่างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน (Transfer Pricing)] ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการเพิ่มบทบัญญัติในประมวลรัษฎากรเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาราคาโอนระหว่างบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กัน โดยให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจในการปรับปรุงรายได้และรายจ่าย รวมทั้งกำหนดอายุความในการขอคืน และกำหนดให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันยื่นเอกสารแสดงความสัมพันธ์ระหว่างกันต่อเจ้าพนักงานประเมิน โดยสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

(๑) กำหนดให้ในกรณีที่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตั้งแต่สองนิติบุคคลขึ้นไปมีความสัมพันธ์ระหว่างกันในด้านทุน การจัดการ หรือการควบคุม ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยทางอ้อม และได้มีการกำหนดเงื่อนไขระหว่างกันทางด้านการพาณิชย์และการเงินแตกต่างไปจากที่ควรได้กำหนดหากบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าวได้ดำเนินการโดยอิสระเจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินรายได้หรือรายจ่ายของบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลดังกล่าว

(๒) กำหนดให้ในกรณีที่การประเมินมีผลให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์กันได้ชำระภาษีไว้หรือถูกหักภาษี ณ ที่จ่ายและนำส่งแล้ว เป็นจำนวนเงินเกินกว่าที่ควรต้องเสียภาษี หรือโดยไม่มีหน้าที่ต้องเสีย ให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลนั้นมีสิทธิยื่นคำร้องขอคืนภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินหรือภายใน ๓ ปีนับแต่วันสุดท้ายแห่งกำหนดเวลายื่นรายการภาษีตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เพื่อเป็นการขจัดภาระภาษีซ้ำซ้อน

(๓) กำหนดให้ภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันสุดท้ายของรอบระยะเวลาบัญชี ให้บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกันตามข้อ (๑) จัดทำและยื่นเอกสารหรือหลักฐานที่แสดง

ความสัมพันธ์ในด้านทุน การจัดการ หรือการควบคุม ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม และวิธีการคำนวณรายได้และรายจ่ายระหว่างกันต่อเจ้าพนักงานประเมิน และหากไม่ได้ดำเนินการตามกำหนด หรือจัดทำเอกสารหรือหลักฐานไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง หรือไม่ครบถ้วนให้ระวางโทษไม่เกิน ๔๐๐,๐๐๐ บาท

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติพัฒนาระบบมาตรวิทยาแห่งชาติ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(๑) แก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติจากผู้แทนส่วนราชการเป็นหัวหน้าส่วนราชการ และจากผู้แทนองค์กร เป็น หัวหน้าองค์กร เพื่อต้องการให้เกิดความร่วมมือในระดับนโยบายในการผลักดันให้มีการนำระบบมาตรวิทยาไปปฏิบัติเนื่องจากมาตรวิทยาเกี่ยวข้องกับหลายกระทรวง ในการนี้ การลดจำนวนคณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติจาก ๑๘ คน เหลือ ๑๕ คน ทั้งนี้ ต้องการให้เกิดความคล่องตัวและเหลือเท่าที่จำเป็นในระบบโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพของประเทศ (National Quality Infrastructure : NQI)

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ออกข้อบังคับในการบริหารงานบุคคลได้อย่างครบหน้าที่ของหลักวิชาการบริหารงานบุคคล

(๓) แก้ไขวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจาก “๒ ปี” เป็น “๓ ปี” และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน และกรณีครบวาระแต่ยังไม่มีการแต่งตั้งให้ผู้ทรงคุณวุฒิเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิใหม่

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมให้สถาบันสามารถของบประมาณประจำปีจากสำนักงบประมาณได้โดยตรง ไม่ต้องผ่านสำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเพื่อความคล่องตัว และไม่เป็นภาระทางธุรการแก่สำนักงานปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ให้พนักงานของสถาบันมีความชัดเจนที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับกฎหมายแรงงาน กฎหมายคุ้มครองแรงงาน กฎหมายกองทุนเงินทดแทน กฎหมายแรงงานสัมพันธ์ และกฎหมายประกันสังคม แต่ต้องสร้างหลักประกันด้านสวัสดิภาพของพนักงานในฐานะพนักงานของรัฐจะต้องไม่ต่ำกว่ามาตรฐานของแรงงานภาคเอกชน และให้ทรัพย์สินของสถาบันซึ่งเป็นทรัพย์สินของทางราชการไม่ต้องอยู่ภายใต้การบังคับทางคดี

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมวัตถุประสงค์ของสถาบัน ให้สอดคล้องกับภารกิจของสถาบันที่ครอบคลุมถึงมาตรวิทยาทางด้านเคมีและชีวภาพ และให้ทำหน้าที่ดำเนินการและสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางคุณภาพของประเทศ (National Quality Infrastructure : NQI)

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมให้สามารถดำเนินกิจกรรมทางด้านมาตรวิทยาเคมีและชีวภาพได้ตามภารกิจ มีการมอบหมายให้หน่วยงานอื่นที่มีความสามารถเฉพาะด้านวิชาการมาตรวิทยาเป็นตัวแทนสถาบันมาตรวิทยาในนามประเทศไทยบนเวทีมาตรวิทยาระหว่างประเทศรัฐบาลไม่ต้องลงทุนพัฒนาอีก เป็นการประหยัดทรัพยากรของประเทศ

(๗) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติมีความยืดหยุ่นในการพิจารณาค่าตอบแทนของผู้อำนวยการ

(๘) การแก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติผู้อำนวยการ เพื่อการบริหารงานแบบมีธรรมาภิบาล

(๙) แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สถาบันสามารถใช้จ่ายเงินกองทุนเพื่อการบริหารงานบุคคลได้ และเปิดกว้างกรณีที่อนาคตอาจมีค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาสถาบันหรือพนักงาน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการมาตรวิทยาแห่งชาติและความสามารถในการจ่าย

(๑๐) แก้ไขเพิ่มเติมรอบระยะเวลาบัญชีปกติให้ตรงกับรอบระยะเวลางบประมาณแผ่นดิน เพื่อลดธุรกรรมความซ้ำซ้อนการทำงานของสถาบัน และเพื่อให้งบการเงินสะท้อนภาพการบริหารงบประมาณประจำปีของสถาบัน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ยึดหลักตามมติคณะรัฐมนตรี (๙ ธ.ค. ๕๗) ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมให้คณะกรรมการ ธปท. คณะกรรมการนโยบายการเงิน คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน และคณะกรรมการระบบการชำระเงินสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างต่อเนื่อง หากมีกรรมการพ้นจากตำแหน่งนอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ดังนี้

๑.๑ กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการ ธปท. ไม่ครบองค์ประกอบนอกเหนือจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ให้กรรมการในคณะกรรมการ ธปท. เท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึง ๗ คน

๑.๒ กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายการเงินไม่ครบองค์ประกอบ ให้กรรมการในคณะกรรมการนโยบายการเงินเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึง ๔ คน

๑.๓ กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงิน ไม่ครบองค์ประกอบ ให้กรรมการในคณะกรรมการนโยบายสถาบันการเงินเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึง ๖ คน

๑.๔ กำหนดให้ในกรณีที่คณะกรรมการระบบการชำระเงินไม่ครบองค์ประกอบ ให้กรรมการในคณะกรรมการระบบการชำระเงินเท่าที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ เว้นแต่มีจำนวนเหลืออยู่ไม่ถึง ๔ คน

(๒) แก้ไขเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของคณะกรรมการคัดเลือกประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการ ธปท. โดยเพิ่มเติมที่มาของบุคคลผู้จะมาเป็นกรรมการคัดเลือกให้แต่งตั้งคณะกรรมการคัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๖๐ ปีบริบูรณ์ และเคยดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือเลขาธิการคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย ทั้งนี้ ให้แต่งตั้งไม่เกินตำแหน่งละหนึ่งคน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ความผิดเกี่ยวกับเพศ)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ความผิดเกี่ยวกับเพศ) ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (ความผิดเกี่ยวกับเพศ)ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

(๑) แก้ไขคำนิยาม “กระทำชำเรา” เพื่อให้หมายความรวมถึงการกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ โดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดสอดใส่เข้าไปในอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น

(๒) กำหนดความผิดฐานคุกคามทางเพศ ซึ่งเป็นการกระทำต่อผู้อื่นด้วยวาจา ท่าทาง เสียง ภาพ เอกสาร ข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือสิ่งของในลักษณะลามก โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นเกิดความเดือดร้อนรำคาญ หวาดกลัว เกิดความอับอาย หรือรู้สึกว่าถูกเหยียดหยาม

(๓) แก้ไขลักษณะความผิดเกี่ยวกับสิ่งอันลามก (มาตรา ๒๘๗ (๑)) โดยให้เพิ่มเติมถึงวัตถุอื่นใดอันมีลักษณะทำนองเดียวกันกับเอกสาร ภาพเขียน ภาพพิมพ์ ภาพระบายสี สิ่งพิมพ์ รูปภาพ ภาพโฆษณา เครื่องหมาย รูปถ่าย ภาพยนตร์ แถบบันทึกเสียง แถบบันทึกภาพ หรือสิ่งอื่นใดลามก และให้ความหมายรวมถึงวัตถุต่าง ๆ ข้างต้นที่ถูกจัดเก็บไว้ในคอมพิวเตอร์หรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์อื่นใดที่สามารถแปลงมาสู่ภาพหรือเสียงได้

(๔) แก้ไขโทษปรับอาญาในลักษณะ ๙ ความผิดเกี่ยวกับเพศ โดยแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ มาตรา ๒๗๗ ทวิ มาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๗๙ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๑ มาตรา ๒๘๒ มาตรา ๒๘๓ มาตรา ๒๘๓ ทวิ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๕ และมาตรา ๒๘๖ และเพิ่ม มาตรา ๒๘๕/๒ และมาตรา ๒๘๕/๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลซากผลิตภัณฑ์ขึ้นในกรมควบคุมมลพิษตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตลอดจนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๕๒ ให้ถือปฏิบัติว่าในการร่างกฎหมายไม่ควรมีข้อกำหนดในรายละเอียดให้มีการจัดตั้งส่วนราชการขึ้นใหม่ไว้ในกฎหมาย แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติการจัดการซากผลิตภัณฑ์เครื่องใช้ไฟฟ้าและอิเล็กทรอนิกส์และซากผลิตภัณฑ์อื่น พ.ศ. .... ดังกล่าวสรุปได้ ดังนี้

(๑) กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีดังต่อไปนี้

(๑.๑) การจัดการสิ่งปฏิกูลและวัสดุที่ไม่ใช้แล้วตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน

(๑.๒) การจัดการมูลฝอยติดเชื้อตามกฎหมายว่าด้วยการสาธารณสุข

(๑.๓) การจัดการของเสียจากสารกัมมันตรังสีตามกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

(๑.๔) การส่งออกผลิตภัณฑ์ที่ผลิตในประเทศ

(๑.๕) การนำซากผลิตภัณฑ์ไปใช้ประโยชน์ตามสภาพเดิมหรือใช้ซ้ำ

(๑.๖) การนำเข้าและการส่งออกวัตถุอันตราย ตามกฎหมายว่าด้วยวัตถุอันตราย

(๒) กำหนดให้มี “คณะกรรมการจัดการซากผลิตภัณฑ์” มีอำนาจหน้าที่ในการให้คำแนะนำหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัตินี้ และการออกกฎกระทรวงหรือประกาศตามพระราชบัญญัตินี้ หรือดำเนินการในเรื่องใด ๆ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ พิจารณาให้ความเห็นชอบการกำหนดประเภทผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่จะถูกควบคุม มาตรการการควบคุมหรือจัดการผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ ตลอดจนการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการขึ้นทะเบียน อัตราค่าธรรมเนียมผลิตภัณฑ์ และอัตราค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับผลิตภัณฑ์ดังกล่าว จัดทำแผนยุทธศาสตร์ ๕ ปี และแผนปฏิบัติการประจำปีเพื่อประโยชน์ของการดำเนินการตามกฎหมายนี้ เสนอต่อรัฐมนตรี เป็นต้น

(๓) กำหนดประเภทผลิตภัณฑ์หรือกลุ่มผลิตภัณฑ์ที่จะถูกควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ การควบคุมผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่าย การกำหนดให้ผู้ผลิตจัดทำแผนความรับผิดชอบในการจัดการซากผลิตภัณฑ์เสนอต่อคณะกรรมการ การกำหนดรายละเอียดของแผนความรับผิดชอบในการจัดการซากผลิตภัณฑ์ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ผลิตต้องรายงานข้อมูลการติดสัญลักษณ์ และมาตรการส่งเสริมการลดการใช้สารอันตรายและการออกแบบผลิตภัณฑ์ที่ง่ายต่อการถอดแยกและนำกลับมาใช้ใหม่

(๔) กำหนดการจัดการผลิตภัณฑ์โดยกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับ ๑) การทิ้ง การรับคืน การเก็บรวบรวม และการขนส่ง และ ๒) การนำกลับมาใช้ใหม่ การบำบัดและกำจัด

(๕) ให้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลซากผลิตภัณฑ์ขึ้นในกรมควบคุมมลพิษ เพื่อเป็นศูนย์กลางของข้อมูลและประสานความร่วมมือกับส่วนราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยที่เกิดจากการจัดการซากผลิตภัณฑ์อย่างไม่ถูกต้อง ข้อมูลผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายที่ขึ้นทะเบียนตามพระราชบัญญัตินี้ ระบบการเก็บรวบรวมหรือช่องทางการส่งคืนซากผลิตภัณฑ์ที่ดำเนินการโดยผู้ผลิต ผู้จัดจำหน่าย ศูนย์รับคืนซากผลิตภัณฑ์ เครือข่ายรับคืนซากผลิตภัณฑ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อมูลโรงงานที่ให้บริการจัดการซากผลิตภัณฑ์ การรับเรื่องร้องเรียน ตลอดจนข้อมูลอื่นเกี่ยวกับการจัดการซากผลิตภัณฑ์

(๖) กำหนดเป้าหมายให้ผู้ผลิตต้องเก็บรวบรวมและรีไซเคิลซากผลิตภัณฑ์ ในแต่ละปี โดยอาจคิดจากสัดส่วนน้ำหนักหรือปริมาณซากผลิตภัณฑ์ที่เก็บรวบรวมได้ต่อน้ำหนัก หรือปริมาณผลิตภัณฑ์ที่จำหน่ายเฉลี่ยย้อนหลัง ๒ ปี หรือตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการเห็นเหมาะสม

(๗) กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการจัดการเงินรายได้จากค่าธรรมเนียมที่ได้จากการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้นำเข้ากองทุนสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติโดยให้แยกเป็นบัญชีเฉพาะและการนำเงินไปใช้ในกิจการที่กำหนดไว้

(๘) กำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าพนักงานท้องถิ่นและพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกำกับตรวจสอบ และควบคุมเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฯ

(๙) กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามที่พระราชบัญญัตินี้ กำหนดไว้

(๑๐) กำหนดระยะเวลาให้ผู้ผลิตและผู้จัดจำหน่ายผลิตภัณฑ์ ที่ถูกประกาศควบคุมให้ยื่นคำขอขึ้นทะเบียน และกำหนดให้มีการจัดสรรงบประมาณสนับสนุนจากกระทรวงการคลังเข้าสู่กองทุนในช่วงที่ยังไม่มีเงินรายได้

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต พ.ศ. .... และร่างประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิต ดังกล่าวสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

(๑) เพิ่มบทนิยามคำว่า “ราคาขายปลีก” “ราคาขายปลีกแนะนำ” และ “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” รวมทั้งปรับแก้ไขบทนิยามคำว่า “ผลิต” “สุรา” และ “ไพ่” เพื่อสร้างความชัดเจนในการจัดเก็บภาษียิ่งขึ้น

(๒) เพิ่มบทบัญญัติให้มีคณะกรรมการวินิจฉัยภาษีสรรพสามิตซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกับกฎหมายของกรมสรรพากรและกรมศุลกากร

(๓) ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษี จากเดิมที่จัดเก็บในอัตราตามมูลค่าหรือตามปริมาณแล้วแต่อัตราใดจะคิดเป็นเงินสูงกว่า เป็น จัดเก็บทั้งตามมูลค่าและตามปริมาณ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี

(๔) เปลี่ยนฐานในการคำนวณภาษีตามมูลค่า จากเดิมที่กำหนดให้ใช้ราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรม ในกรณีสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร และราคา ซี.ไอ.เอฟ. ในกรณีสินค้านำเข้า รวมทั้งราคาขายส่งช่วงสุดท้ายกรณีสินค้าสุรา เป็นราคาขายปลีกแนะนำ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างผู้เสียภาษีและแก้ไขปัญหาการถ่ายโอนราคา

(๕) เพิ่มบทบัญญัติในการกำหนดราคาขายและราคาสินค้านำเข้ากรณีไม่มีราคาขายปลีกแนะนำ หรือราคาขายปลีกแนะนำมีหลายราคา หรือราคาดังกล่าวไม่เป็นไปตามกลไกตลาด หรือไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการบริหารการจัดเก็บภาษี

(๖) เพิ่มบทบัญญัติให้ผู้ประกอบอุตสาหกรรม ผู้นำเข้า แจ้งโครงสร้างต้นทุน เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบภาษี

(๗) เพิ่มบทบัญญัติกรณีการจ้างผลิต โดยกำหนดให้ผู้ว่าจ้างมีหน้าที่และความรับผิดในการเสียภาษีร่วมกับผู้มีหน้าที่เสียภาษี เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี

(๘) เพิ่มบทบัญญัติให้ผู้นำเข้าจดทะเบียนสรรพสามิตและจัดทำบัญชีเช่นเดียวกับผู้ประกอบอุตสาหกรรม เพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์ในการตรวจสอบภาษี

(๙) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับวิธีการแสดงการเสียภาษีนอกจากการใช้แสตมป์สรรพสามิตและเครื่องหมายแสดงการเสียภาษี เพื่อรองรับการเสียภาษีสินค้าสุราและสินค้าไพ่

(๑๐) ปรับปรุงอายุความในการประเมินภาษีจาก ๒ ปี เป็น ๓ ปี เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบภาษี

(๑๑) ปรับปรุงระบบการโต้แย้งการประเมินภาษี โดยการยกเลิกขั้นตอนการคัดค้านการประเมิน รวมทั้งกำหนดกรอบระยะเวลาในการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการหาข้อยุติทางภาษี ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกับวิธีการยุติข้อพิพาททางภาษีของกรมสรรพากรและกรมศุลกากร

(๑๒) เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการยกเว้นหรือคืนภาษีสำหรับสินค้าที่นำไปใช้เป็นวัตถุดิบหรือส่วนประกอบในการผลิตสินค้าอื่นเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร เพื่อเป็นการส่งเสริมการแข่งขันของผู้ประกอบอุตสาหกรรม

(๑๓) เพิ่มบทบัญญัติให้ไม่ต้องนำตัวผู้ต้องหาไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวน เพื่อเป็นการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการควบคุมตัวผู้ต้องหา

(๑๔) เพิ่มบทบัญญัติในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการนำเข้าสินค้า สุรา ยาสูบ และไพ่ เพื่อการควบคุมการบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

(๑๕) ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ของยาสูบพันธุ์พื้นเมืองเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี

(๑๖) กำหนดลักษณะและจัดหมวดหมู่สินค้าและบริการที่ต้องเสียภาษีให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษี

(๑๗) แก้ไขเพิ่มเติมความหมายของลักษณะสินค้าและบริการ ให้ครบถ้วนและชัดเจนขึ้น

(๑๘) ปรับอัตราค่าธรรมเนียมและอัตราภาษี ให้สอดคล้องกับสภาวการณ์ในปัจจุบันและการเปลี่ยนแปลงวิธีการเสียภาษี รวมทั้งการเปลี่ยนฐานในการคำนวณภาษี

(๑๙) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับบทกำหนดลงโทษ ให้สอดคล้องกับรูปแบบของการจัดทำร่างประมวลกฎหมาย โดยเฉพาะการเพิ่มอัตราโทษปรับ ให้สอดคล้องกับค่าเงินในปัจจุบัน

(๒๐) เพิ่มอำนาจรัฐมนตรีในการกำหนดให้มีการเชื่อมโยงประเภทสินค้าตามประมวลกฎหมายภาษีสรรพสามิตกับพิกัดอัตราศุลกากร เพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

กระทรวงยุติธรรมเสนอว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่กำหนดวิธีการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญาได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว สมควรแก้ไขปรับปรุงให้ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงในสภาวการณ์ปัจจุบัน และให้สอดคล้องกับภารกิจของกรมคุมประพฤติซึ่งเป็นหน่วยงานหลักเกี่ยวกับการคุมประพฤติทั้งในชั้นก่อนการพิจารณาคดี ในชั้นการพิจารณาคดี และในชั้นหลังการพิพากษาคดี นอกจากนี้ ยังมีภารกิจใหม่ในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กหรือเยาวชน ผู้ได้รับการพักการลงโทษและการลดวันต้องโทษจำคุก การตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด การจัดให้มีการทำงานบริการสังคม การดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การให้การสงเคราะห์ การให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด แต่โดยที่บทบัญญัติของกฎหมายที่มีอยู่ยังไม่ครอบคลุมภารกิจที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และบางกรณียังมิได้กำหนดให้อำนาจพนักงานคุมประพฤติไว้ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติภารกิจของกรมคุมประพฤติมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นและมีกฎหมายรองรับภารกิจใหม่ กระทรวงยุติธรรมจึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. .... ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

ประเด็น	สาระสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒	สาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ....
๑. วันใช้บังคับ	มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๐ มี.ค. ๒๕๒๒	ร่างพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
๒. การยกเลิกกฎหมายบางฉบับ	- ไม่มีการกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายเนื่องจากเป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อรองรับ ม. ๕๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา	ยกเลิกพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๐

ประเด็น	สาระสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒	สาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ....
๓. บทนิยาม	กำหนดให้มีนิยามคำว่า “พนักงานคุมประพฤติ” และ “ศาล”	ให้มีนิยามคำว่า “การคุมประพฤติ” “ศาล” “ผู้ประสานงาน” “สำนักงานคุมประพฤติ” “คณะกรรมการ” “พนักงานคุมประพฤติ” “อาสาสมัครคุมประพฤติ” เป็นต้น
๔. กลไกการดำเนินงานในรูปคณะกรรมการคุมประพฤติ	- ไม่มี	ให้มีคณะกรรมการคุมประพฤติ ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีอธิบดีกรมคุมประพฤติ เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด
๕. อำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติ	- มีอำนาจในการสืบเสาะและพินิจผู้ถูกสืบเสาะ และพินิจในเรื่องอายุ ประวัติความประพฤติ ฯลฯ - ส่งตัวจำเลยให้แพทย์ตรวจ - เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ที่ผู้ถูกสืบเสาะและพินิจหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงานหรือมีความเกี่ยวข้องด้วย ฯลฯ เป็นต้น	- สืบเสาะและพินิจผู้ถูกสืบเสาะและพินิจในเรื่องอายุ ประวัติ ความประพฤติ ฯลฯ - พิจารณาใช้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์หรืออุปกรณ์ใดในการติดตามผู้กระทำผิด - เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ ที่ผู้ถูกสืบเสาะและพินิจหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำงานหรือมีความเกี่ยวข้องด้วย ฯลฯ เป็นต้น
๖. อาสาสมัครและการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน	- ไม่มีอาสาสมัครคุมประพฤติ	- ให้มีอาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อช่วยเหลือพนักงานคุมประพฤติตามที่อธิบดีมอบหมาย
๗. การฝึกอบรมและให้มีเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ	- ไม่มี	ให้กรมคุมประพฤติจัดให้พนักงานคุมประพฤติเข้ารับการฝึกอบรมก่อนเข้าปฏิบัติหน้าที่ และให้พนักงานคุมประพฤติที่ผ่านการฝึกอบรมนี้เป็นตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน และให้ได้รับเงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ โดยเปรียบเทียบกับค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานอื่นในกระบวนการยุติธรรมด้วย

ประเด็น	สาระสำคัญ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๒๒	สาระสำคัญ ร่างพระราชบัญญัติคุมประพฤติ พ.ศ. ....
๘. กระบวนการดำเนินงาน	- ให้มีกระบวนการสืบเสาะและพินิจการควบคุมและสอดส่อง - กำหนดวิธีการดำเนินการคุมประพฤติโดยศาล	- ให้มีกระบวนการสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง และการทำงานบริการสังคม - กำหนดวิธีการดำเนินการคุมประพฤติโดยศาล - กำหนดให้มีการดำเนินการเพื่อสร้างความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การสงเคราะห์การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน - กำหนดรายละเอียดในการรับทอดงานจากศาลยุติธรรม ศาลเยาวชน ราชทัณฑ์ กรมพินิจฯ โดยกำหนดกลไกหลังจากรับส่งต่องานมา เพื่อให้กลไกมีสภาพบังคับตามกฎหมาย เช่น ให้หน่วยงานที่มีอำนาจสั่งใช้งานคุมประพฤติส่งต่อข้อมูลให้กับสำนักงานคุมประพฤติภายในระยะเวลาที่กำหนด
๙. บทกำหนดโทษ	- กำหนดความผิดในกรณีเจ้าของหรือครอบครองสถานที่ที่จำเลยหรือผู้ถูกคุมความประพฤติอาศัยหรือทำการงานหรือมีความเกี่ยวข้องด้วยขัดขืนไม่ยอมให้พนักงานคุมประพฤติเข้าไปในสถานที่หรือไม่ยอมคำตอบสอบถามของพนักงานคุมประพฤติ - กำหนดความผิดในกรณีไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานคุมประพฤติโดยไม่มาพบ หรือไม่ยอมสาบานหรือปฏิญาณตน หรือไม่ยอมให้ถ้อยคำ หรือไม่ยอมส่งวัตถุหรือเอกสาร - กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้นำความลับที่ได้ล่วงรู้หรือได้มาเพราะการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผย	- กำหนดความผิดในกรณีขัดขวางมิให้พนักงานคุมประพฤติปฏิบัติหน้าที่ - กำหนดความผิดในกรณีไม่ยอมให้ถ้อยคำหรือไม่มาพบ - กำหนดความผิดในกรณีเจ้าพนักงานมีตำแหน่งหน้าที่ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้นำความลับที่ได้ล่วงรู้หรือได้มาเพราะการปฏิบัติหน้าที่ไปเปิดเผย

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคเสนอว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้บังคับใช้มาเป็นเวลานาน ทำให้บทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงให้มีความชัดเจนและเหมาะสมยิ่งขึ้น อันจะเป็นการคุ้มครองผู้บริโภคมิให้ต้องตกเป็นฝ่ายเสียเปรียบในการซื้อขายสินค้าหรือบริการ และเพื่อให้มีหลักประกันว่าผู้บริโภคจะได้รับความคุ้มครอง หากผู้บริโภคได้รับความเสียหายอันเกิดจากการที่ผู้ประกอบธุรกิจไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังกล่าว สรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดห้ามประธานกรรมการและกรรมการในคณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรง ดำรงตำแหน่งหรือถือหุ้นเกินจำนวนที่กำหนดในบริษัทที่ประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรง

๒. กำหนดให้คณะกรรมการขายตรงและตลาดแบบตรงมีอำนาจออกระเบียบเกี่ยวกับการเปิดบัญชีเงินฝากและการเบิกจ่ายเงินสำหรับหลักประกันที่เป็นเงินสด

๓. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงและผู้จำหน่ายอิสระร่วมรับผิดต่อผู้บริโภคในความชำรุดบกพร่องของสินค้าหรือบริการที่ผู้จำหน่ายอิสระขายให้แก่ผู้บริโภค หรือความเสียหายที่ผู้จำหน่ายอิสระนั้นได้ก่อขึ้นจากการไม่ปฏิบัติหน้าที่

๔. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงแจ้งการย้ายสำนักงานและส่งรายงานเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจต่อนายทะเบียน

๕. กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจขายตรงหรือผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงมีหน้าที่จัดทำเอกสารการซื้อขายสินค้าหรือบริการให้แก่ผู้บริโภค และกำหนดบทลงโทษผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

๖. กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ขอจดทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือแบบตลาดตรง

๗. กำหนดให้ต้องมีการวางหลักประกันรวมทั้งหลักเกณฑ์ในการจ่ายหลักประกันเพื่อชดเชยความเสียหายแก่ผู้บริโภค

๘. กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาคำขอจดทะเบียนของนายทะเบียน การโอนกิจการและการเลิกประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงและบทลงโทษผู้ฝ่าฝืน

๙. กำหนดเหตุเพิกถอนทะเบียนการประกอบธุรกิจขายตรงหรือตลาดแบบตรงและเหตุอุทธรณ์ และกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของนายทะเบียน

๑๐. กำหนดบทลงโทษสำหรับการสื่อสารข้อมูลเพื่อเสนอขายสินค้า หรือบริการของผู้ประกอบธุรกิจตลาดแบบตรงที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภคในส่วนที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคด้านการโฆษณา

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงสาธารณสุขไปดำเนินการเกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๔ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการเสนอร่างกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการภายในกรมตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แล้วแจ้งผลการดำเนินการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาต่อไป

สำหรับสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. .... ดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองสุขภาพของผู้ไม่สูบบุหรี่ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. ปรับปรุงนิยามคำว่า “ผลิตภัณฑ์ยาสูบ” ให้ครอบคลุมไปถึงผลิตภัณฑ์ที่มีสารนิโคตินเป็นส่วนประกอบ และผลิตภัณฑ์ยาสูบรูปแบบใหม่ เช่น มอระกู่ มอระกู่ไฟฟ้า บุหรี่อิเล็กทรอนิกส์ และเพิ่มเติมนิยามคำว่า “สื่อสารการตลาด” ให้ครอบคลุมไปถึงการส่งเสริมการขาย การแสดง ณ จุดขาย (Point of Sale) การขายโดยการใช้บุคคล (พริตตี้) การสร้างภาพลักษณ์

๓. เพิ่มเติมนิยามคำว่า “ฉลาก” ให้ครอบคลุมการแสดงฉลากของผลิตภัณฑ์ยาสูบทุกรูปแบบและเพื่อให้มีความสอดคล้องกับข้อกำหนดตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO FCTC)

๔. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ คณะกรรมการอำนวยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ คณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบกรุงเทพมหานคร

๕. กำหนดให้จัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ” เพื่อปฏิบัติงานธุรการของคณะกรรมการนโยบายควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ คณะกรรมการอำนวยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ และเป็นฐานข้อมูลกลางเกี่ยวกับการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ

๖. กำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่จะซื้อผลิตภัณฑ์ยาสูบ จากเดิม ๑๘ ปี เป็น ๒๐ ปี

๗. เพิ่มข้อกำหนดการห้ามขายผลิตภัณฑ์ยาสูบด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การขายผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ การแสดงราคาผลิตภัณฑ์ยาสูบ ณ จุดขายในลักษณะจูงใจให้บริโภคผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นต้น และห้ามขายผลิตภัณฑ์ยาสูบในสถานที่ต่าง ๆ เช่น วัด สถานบริการ สาธารณสุข สถานศึกษา สวนสาธารณะ เป็นต้น รวมทั้งห้ามผลิต นำเข้า หรือขายสิ่งเลียนแบบผลิตภัณฑ์ยาสูบ

๘. กำหนดห้ามการโฆษณาและสื่อสารการตลาดผลิตภัณฑ์ยาสูบ เช่น ห้ามการแสดงชื่อ เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ของผลิตภัณฑ์ยาสูบในสิ่งพิมพ์ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ เครือข่ายคอมพิวเตอร์ การประกวดหรือการแข่งขัน

๙. กำหนดห้ามผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้แทนจำหน่าย หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ ดำเนินกิจกรรมในลักษณะให้การอุปถัมภ์ หรือการสร้างความรับผิดชอบของธุรกิจต่อสังคม

๑๐. กำหนดห้ามการเผยแพร่กิจกรรมหรือข่าวสารที่เป็นการสร้างความรับผิดชอบต่อสังคมของผู้ผลิต ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้แทนจำหน่าย หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ

๑๑. กำหนดห้ามแสดงผลิตภัณฑ์ยาสูบในสถานที่ขายปลีกและห้ามแบ่งขายผลิตภัณฑ์ยาสูบ

๑๒. กำหนดให้ผู้ผลิต ผู้นำเข้า และผู้แทนจำหน่ายผลิตภัณฑ์ยาสูบต้องจัดส่งรายงานประจำปีให้คณะกรรมการอำนวยการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบแห่งชาติ

๑๓. กำหนดให้การติดต่อระหว่างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐกับผู้ผลิต ผู้ขาย ผู้นำเข้า ผู้ส่งออก ผู้แทนจำหน่าย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับผลิตภัณฑ์ยาสูบ เป็นไปเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ หรือในการปฏิบัติตามกฎหมายเท่านั้น ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องกับข้อกำหนดตามกรอบอนุสัญญาว่าด้วยการควบคุมยาสูบขององค์การอนามัยโลก (WHO FCTC)

๑๔. กำหนดสภาพและลักษณะของ “เขตปลอดบุหรี่” และ “เขตสูบบุหรี่” ให้มีความชัดเจน รวมทั้งกำหนดให้เจ้าของ ผู้จัดการ หรือผู้รับผิดชอบสถานที่สาธารณะ มีหน้าที่ประชาสัมพันธ์ แจ้งเตือน ควบคุมดูแล หรือห้ามปรามไม่ให้มีการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่

๑๕. เพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น มีอำนาจในการยึดหรืออายัดผลิตภัณฑ์ยาสูบ ถ่ายภาพนิ่ง ภาพเคลื่อนไหว บันทึกเสียง ออกใบสั่ง เป็นต้น

๑๖. เพิ่มอัตราโทษให้สูงขึ้น เพื่อให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น การขายผลิตภัณฑ์ยาสูบให้แก่บุคคลที่มีอายุต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด จากเดิมโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เป็นโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือการสูบบุหรี่ในเขตปลอดบุหรี่ จากเดิมมีโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท เป็นมีโทษปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท เป็นต้น

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ยึดหลักตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๘ ในการตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสรุปได้ดังนี้

๑.ร่างพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังต่อไปนี้

๑.๑ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ก.ล.ต. และคณะกรรมการกำกับตลาดทุนให้ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ แม้ว่าจะไม่ครบองค์ประกอบ แต่ต้องมีจำนวนกรรมการที่เหลืออยู่ตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๒ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติในเรื่องการจัดทำทะเบียนและการโอนมาใช้บังคับกับบริษัทที่ออกหลักทรัพย์จดทะเบียนอันมิใช่ตั๋วเงิน

๑.๓ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเห็นชอบผู้สอบบัญชี

๑.๔ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำบทบัญญัติในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและผู้สอบบัญชีมาใช้บังคับกับบริษัทที่ออกหลักทรัพย์จดทะเบียนอันมิใช่ตั๋วเงิน

๑.๕ เพิ่มบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจกำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจหลักทรัพย์ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก

๑.๖ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเป็นนายหน้าหรือตัวแทนซื้อขายหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์

๑.๗ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการตลาดหลักทรัพย์

๑.๘ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเพื่อให้มีการนำหลักทรัพย์เข้าจดทะเบียนโดยบุคคลอื่นนอกจากบริษัทที่ออกหลักทรัพย์ได้

๑.๙ เพิ่มบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ก.ล.ต. มีอำนาจยกเว้นไม่นำบทบัญญัติในส่วนที่ ๔ หลักทรัพย์จดทะเบียนของหมวด ๕ ตลาดหลักทรัพย์ รวมทั้งอาจกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไข และวิธีการให้ปฏิบัติเป็นอย่างอื่นหรือกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมก็ได้

๑.๑๐ เพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับการจัดตั้งและการกำกับดูแล “องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก”

๑.๑๑ ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่ ๒ สมาคมที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์ ของหมวด ๗ องค์กรที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์ และเปลี่ยนชื่อส่วนเป็น“องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน” โดยกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งและการกำกับดูแลองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน

๑.๑๒ เพิ่มบทบัญญัติเพื่อรองรับการแปรสภาพและการรวมองค์กรที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์

๑.๑๓ เพิ่มบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ต่อองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิกและองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน

๑.๑๔ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษของมาตรา ๒๐๐/๑

๑.๑๕ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษในกรณีที่องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิกหรือองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม

๑.๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ

๑.๑๗ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลให้กับหน่วยงานกำกับดูแลได้เพิ่มเติม รวมทั้งบทกำหนดโทษผู้เปิดเผยข้อมูลโดยไม่เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด

๑.๑๘ เพิ่มบทบัญญัติให้การอ้างอิงถึง “สมาคมที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์” หมายรวมถึง “องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก” ตามส่วนที่ ๑/๑ องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก หรือ “องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน” ตามส่วนที่ ๒ องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุน ของหมวด ๗ องค์กรที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้วแต่กรณี

๒.ร่างพระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๒.๑ เพิ่มบทบัญญัติเพื่อให้อำนาจแก่คณะกรรมการกำกับตลาดทุน กำหนดให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้า ต้องเป็นสมาชิกขององค์กรผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่กำกับดูแลสมาชิกตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับตลาดทุนประกาศกำหนด

๒.๒ ยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับสมาคมกำกับผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าทั้งหมด และกำหนดบทบัญญัติเพื่อรองรับการจดทะเบียนจัดตั้ง “องค์กรผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่กำกับดูแลสมาชิก” แทน โดย ให้นำความในส่วนที่ ๑/๑ องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิก มาตรา ๒๒๙/๑ ถึงมาตรา ๒๒๙/๖ มาตรา ๒๒๙/๙ ถึงมาตรา ๒๒๙/๒๐ และมาตรา ๒๒๙/๒๔ ถึงมาตรา ๒๒๙/๓๒ ของหมวด ๗ องค์กรที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์ แห่งพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาใช้บังคับกับการจัดตั้ง การดำเนินการ และการกำกับดูแลองค์กรผู้ประกอบธุรกิจสัญญาซื้อขายล่วงหน้าที่กำกับดูแลสมาชิกโดยอนุโลม

๒.๓ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษของมาตรา ๙๐/๓

๒.๔ เพิ่มเติมบทกำหนดโทษในกรณีที่องค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนที่กำกับดูแลสมาชิกหรือองค์กรผู้ประกอบธุรกิจในตลาดทุนฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

๒.๕ แก้ไขเพิ่มเติมบทกำหนดโทษ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการต่างประเทศเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบการให้สัตยาบันความตกลงว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. .... และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๓. มอบหมายให้กระทรวงการต่างประเทศจัดทำสัตยาบันสารเพื่อดำเนินการให้สัตยาบันความตกลงว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ให้ความตกลงดังกล่าวมีผลผูกพันประเทศไทยต่อไป เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเห็นชอบความตกลง ตามข้อ ๑ และร่างพระราชบัญญัติในข้อ ๒ มีผลบังคับใช้แล้ว

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติสรุปได้ดังนี้

๑) ความตกลงว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของอาเซียน เป็นการกำหนดรายละเอียดการให้เอกสิทธิ์และความคุ้มกันแก่อาเซียน เลขาธิการอาเซียน รองเลขาธิการอาเซียน พนักงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติภารกิจเพื่ออาเซียน ผู้แทนถาวรของรัฐสมาชิกอาเซียน เจ้าหน้าที่ที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของอาเซียน และเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิก ตลอดจนความละเมิดมิได้ในสถานที่ ทรัพย์สิน สินทรัพย์ของอาเซียน การสื่อสารในทุกรูปแบบและบรรณสารของอาเซียน

๒) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. .... กำหนดให้อาเซียน สถานที่ ทรัพย์สินและสินทรัพย์ของอาเซียน การสื่อสารในทุกรูปแบบและบรรณสารของอาเซียน เลขาธิการอาเซียน รองเลขาธิการอาเซียน พนักงานของสำนักเลขาธิการอาเซียน ผู้เชี่ยวชาญที่ปฏิบัติภารกิจเพื่ออาเซียน ผู้แทนถาวรของรัฐสมาชิกอาเซียน เจ้าหน้าที่ที่อยู่ระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ของอาเซียนและเจ้าหน้าที่ของรัฐสมาชิกซึ่งอยู่ในระหว่างการปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทย หรือเข้ามาในประเทศเพื่อปฏิบัติหน้าที่ หรือเข้าร่วมในกิจกรรมอันเป็นทางการของอาเซียน หรือทำการแทนอาเซียนในประเทศไทย ได้รับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในกฎบัตรอาเซียน และความตกลงว่าด้วยเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ แก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๑๔ วรรคสี่ ของพระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑ ดังนี้

พระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ พ.ศ. ๒๕๕๑	ร่างพระราชบัญญัติโรงเรียนนายร้อยตำรวจ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่ ตช. เสนอ
มาตรา ๑๔ ให้ผู้บัญชาการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบบริหารงานของโรงเรียน ผู้บัญชาการโรงเรียนนั้น ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ ผู้บัญชาการโรงเรียนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี เมื่อครบวาระแรกตามวรรคสาม ผู้บัญชาการโรงเรียนอาจได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้นได้แต่ในระหว่างวาระดังกล่าวห้ามมิให้แต่งตั้งหรือโยกย้ายผู้บัญชาการโรงเรียน	**มาตรา ๑๔** ให้ผู้บัญชาการโรงเรียนเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบบริหารงานของโรงเรียน ผู้บัญชาการโรงเรียนนั้น ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติแต่งตั้งโดยคำแนะนำของสภาการศึกษาจากผู้มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๕ ผู้บัญชาการโรงเรียนมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี **ในระหว่างวาระดังกล่าวห้ามมิให้โยกย้ายผู้บัญชาการโรงเรียน เว้นแต่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่สูงขึ้น**

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดให้ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๑

๒. กำหนดนิยามของคำว่า “สารสนเทศทรัพยากรน้ำ” “การจัดการสารสนเทศ” เป็นต้น

๓. กำหนดให้จัดตั้งสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่เป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น โดยมีวัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๔. กำหนดทุน รายได้ และทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

๕. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ จำนวน ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ จำนวน ๑ คน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คนซึ่งได้มาจากการสรรหา กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวน ๔ คน ได้แก่ ปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เลขาธิการคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อธิบดีกรมชลประทาน และผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติเป็นกรรมการและเลขานุการ

๖. กำหนดให้มีผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ซึ่งมาจากการสรรหาของคณะกรรมการบริหารสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ ทำหน้าที่บริหารกิจการของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ โดยมีคุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง และการพ้นจากตำแหน่งตามที่กำหนด

๗. กำหนดให้ผู้ปฏิบัติงานของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ มี ๓ ประเภท คือ

๗.๑ เจ้าหน้าที่หรือลูกจ้าง

๗.๒ ที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญ

๗.๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมาปฏิบัติงานในสถาบันเป็นการชั่วคราว

๘. กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดทำบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงานของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ

๙. กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการโอนกิจการ ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้ และเงินงบประมาณ เจ้าหน้าที่และลูกจ้าง คณะกรรมการบริหารสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ และผู้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำแห่งชาติ รวมทั้ง ให้นำระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และเห็นชอบในหลักการให้นำมติของคณะกรรมการต่อต้านการทุจริตแห่งชาติ ไปบัญญัติเพิ่มเติมไว้ในร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง โดยให้รับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ดังนี้

๑. ปรับปรุงวิธีการได้มาของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐจากเดิมที่กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาทำหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกจำนวน ๖ คน เสนอต่อวุฒิสภา และเมื่อวุฒิสภาให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป เป็นกำหนดให้คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอรายชื่อบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามองค์กรละ ๕ คน ต่อคณะกรรมการคัดเลือกเพื่อพิจารณาคัดเลือกกรรมการให้ได้จำนวน ๖ คน และเมื่อได้กรรมการครบแล้ว ให้คณะกรรมการคัดเลือกแจ้งรายชื่อผู้ได้รับคัดเลือกเป็นประธานกรรมการและกรรมการ พร้อมเอกสารหลักฐาน รวมทั้งความยินยอมของบุคคลดังกล่าวต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป เพื่อให้การแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐเป็นไปโดยอิสระ ไม่ยุ่งเกี่ยวกับเรื่องทางการเมือง

๒. ปรับปรุงการพ้นจากตำแหน่งกรณีอื่นของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยกำหนดให้กรรมการที่มีอายุครบ ๗๐ ปีต้องพ้นจากตำแหน่ง และเพิ่มเติมให้กรรมการมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๗ แล้ว ต้องพ้นจากตำแหน่งทันที

๓. แก้ไขเรื่องการแต่งตั้งกรรมการใหม่ในกรณีที่กรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระและยังไม่มีการเลือกกรรมการใหม่แทนตำแหน่งที่ว่าง จากเดิมที่กำหนดให้แต่งตั้งใหม่เมื่อมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง ๓ คน เป็นให้แต่งตั้งใหม่เมื่อมีกรรมการเหลืออยู่ไม่ถึง ๕ คน เพื่อให้มีกรรมการอยู่ในจำนวนที่เหมาะสมในการใช้อำนาจหน้าที่

๔. ปรับปรุงกระบวนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้รวดเร็วขึ้น เช่น

๔.๑ การรับเรื่องไว้พิจารณา ได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณารับหรือไม่รับเรื่องให้ชัดเจน โดยต้องพิจารณาสั่งให้แล้วเสร็จภายใน ๓ เดือนนับแต่วันที่ได้รับการกล่าวหา

๔.๒ กระบวนการไต่สวนข้อเท็จจริง โดยกำหนดให้เลขาธิการและพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งได้รับมอบหมายมีอำนาจไต่สวนข้อเท็จจริงเบื้องต้นแทนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และยกเลิกเรื่องการให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการทำงานโดยปกติของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐและพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐที่เป็นกลไกหลักในการแสวงหาและรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับการไต่สวนข้อเท็จจริง

๔.๓ การควบคุมตัวและการดำเนินคดี โดยกำหนดให้กรณีที่พนักงานสอบสวนควบคุมตัวผู้ถูกกล่าวหาและได้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐพิจารณาแล้ว ให้พนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจพิจารณาคำร้องขอปล่อยชั่วคราวได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แต่ต้องมีการเรียกประกันหรือหลักประกันด้วย เพื่อมิให้เป็นภาระแก่สำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ในการหาสถานที่ควบคุมตัว

๕. ปรับปรุงสถานะของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้ส่วนราชการระดับกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวงเพื่อให้การทำงานของสำนักงานเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖. ปรับปรุงเรื่องการได้รับเงินเพิ่มพิเศษของพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และเจ้าหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยกำหนดให้ได้รับในทำนองเดียวกับค่าตอบแทนพิเศษของพนักงานไต่สวน และผู้ช่วยพนักงานไต่สวนตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ เพราะเป็นการปฏิบัติงานในลักษณะเดียวกับพนักงานไต่สวนและผู้ช่วยพนักงานไต่สวนของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเห็นชอบอัตราที่กำหนดไว้ในระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐด้วย

๗. เพิ่มเติมคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เพื่อให้ครอบคลุมกรณีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาเอกทางกฎหมายและสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตแล้ว และมีประสบการณ์ในการสอบสวนข้อเท็จจริงและวินิจฉัยคดี ๑ ปี และกรณีผู้สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือปริญญาโทอื่นซึ่งรับราชการในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ มาแล้วไม่น้อยกว่า ๘ ปี เพื่อรองรับผู้ปฏิบัติงานเดิมในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ ซึ่งมีประสบการณ์ทำงานกรณีดังกล่าวให้สามารถแต่งตั้งเป็นพนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐได้

๘. แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญา โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีอำนาจฟ้องคดีได้เอง หากพนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้องหรือพนักงานอัยการยังมิได้มีคำสั่งเกี่ยวกับความครบถ้วนสมบูรณ์ของสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐภายในกำหนดระยะเวลา ๖ เดือน นับแต่วันที่ได้รับสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง

๙. แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการดำเนินคดีอาญาในศาลทหารโดยกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของอัยการทหาร

๑๐. กำหนดให้มีมาตรการป้องกันการทุจริตในภาครัฐเพื่อเป็นการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้ได้ผลดียิ่งขึ้น โดยกำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐมีหน้าที่เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการที่ล้าสมัย รวมถึงกำหนดมาตรการในกรณีที่หน่วยงานของรัฐกระทำการหรือดำเนินโครงการใดที่ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่หรือประพฤติมิชอบ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การบังคับคดีปกครอง)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การบังคับคดีปกครอง) ตามที่ศาลปกครองสูงสุดเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักงานศาลยุติธรรม ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ศาลปกครองสูงสุดเสนอว่า โดยที่ในปัจจุบันการดำเนินการบังคับคดีปกครองยังมีข้อขัดข้อง เนื่องจากกฎหมายไม่ได้กำหนดรายละเอียดในการดำเนินการบังคับคดีปกครองให้ครอบคลุมคดีปกครองทุกประเภท ซึ่งคดีปกครองมีลักษณะเฉพาะไม่สามารถนำหลักการของการบังคับคดีแพ่งมาเป็นเครื่องมือในการดำเนินการบังคับคดีให้มีประสิทธิภาพในทุกกรณีได้ อีกทั้งไม่มีบทกฎหมายบัญญัติโดยชัดแจ้งให้มีการออกระเบียบเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครองได้ และยังปรากฏว่าในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามคำบังคับ

ของศาลปกครองให้ถูกต้องครบถ้วนหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร ยังไม่มีมาตรการที่จะบังคับให้มีการปฏิบัติตามคำบังคับของศาลได้ นอกจากนี้ สมควรกำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้คำบังคับของคดีบางประเภทของศาลปกครองชั้นต้นมีผลบังคับแม้จะมีการอุทธรณ์คำพิพากษา เพื่อไม่ให้ประชาชนต้องรอการปฏิบัติตามคำพิพากษาในระหว่างการพิจารณาคดีชั้นอุทธรณ์ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการออกระเบียบเกี่ยวกับการบังคับคดีปกครอง และการกำหนดมาตรการบังคับให้การบังคับคดีบรรลุผล

๒. กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดมีอำนาจออกระเบียบกำหนดให้ปฏิบัติตามคำบังคับตามคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น แม้จะมีการอุทธรณ์คำพิพากษาดังกล่าว รวมถึงกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับการขอทุเลาการบังคับตามคำพิพากษาศาลปกครองชั้นต้น การสั่งคำขอการอุทธรณ์คำสั่งตามคำขอดังกล่าว การวางหลักประกัน และการกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ตามคำสั่งทุเลา การบังคับด้วย

๓. กำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจออกคำสั่งให้หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องชำระค่าปรับ ในกรณีที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมิได้ปฏิบัติตามคำบังคับของศาลปกครองหรือปฏิบัติล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันสมควร โดยในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องไม่ชำระค่าปรับต่อศาล ศาลปกครองอาจมีคำสั่งให้มีการบังคับคดีแก่ทรัพย์สินของบุคคลนั้นได้ ทั้งนี้ ศาลปกครองอาจรายงานผู้บังคับบัญชา ผู้กำกับดูแล ผู้ควบคุม หรือนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงหรือสั่งการหรือลงโทษทางวินัยต่อไปก็ได้

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

๑. กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และหน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าว

๒. กำหนดให้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมอย่างน้อยต้องมีในเรื่องตามที่ได้กำหนดไว้

๓. กำหนดให้มีคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาอนุมัติ เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางด้านการเงิน การคลัง การลงทุน มาตรการทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวกับหรือเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ฯลฯ

ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ให้มีคณะกรรมการเฉพาะเรื่องเพื่อช่วยดำเนินการได้

๔. กำหนดให้สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นส่วนราชการที่มีฐานะเป็นกรมในกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและคณะกรรมการเฉพาะเรื่อง และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๕. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นในสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมรับผิดชอบในการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนและให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๖. กำหนดให้มีสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล พัฒนาให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางสื่อที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงของประเทศ และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๗. กำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลทำหน้าที่กำกับและติดตามการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ตลอดจนเพื่อให้เป็นไปตามแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๘. กำหนดให้แผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดทำขึ้นต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และเมื่อคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ดังกล่าวแล้ว ให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลปฏิบัติตามแผนดังกล่าวโดยเคร่งครัด ในกรณีที่การปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นให้เสนอแผนยุทธศาสตร์นั้นต่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน

๙. กำหนดให้ในวาระเริ่มแรกคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีองค์ประกอบเฉพาะกรรมการโดยตำแหน่งแต่ไม่เกิน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และกำหนดให้ในระยะเริ่มแรกที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แต่งตั้งผู้ที่เห็นสมควรให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการชั่วคราว ซึ่งต้องไม่เกิน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

นอกจากนี้ ได้กำหนดให้ยุบสำนักงานส่งเสริมอุตสาหกรรมซอฟต์แวร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) และโอนพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานฯ ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ไปเป็นพนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นการชั่วคราว

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดและที่ดินจัดสรร)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดและที่ดินจัดสรร) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดวิธีการขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุด

๑.๑ ก่อนทำการขายทอดตลาดห้องชุดในอาคารชุดให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลอาคารชุดแจ้งรายการหนี้ค่าใช้จ่ายที่ต้องชำระเพื่อการออกหนังสือรับรองการปลอดหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุดต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำบอกกล่าว และเมื่อขายทอดตลาดแล้วให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระดังกล่าวจนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลอาคารชุดก่อนเจ้าหนี้จำนองและให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้

๑.๒ หากนิติบุคคลอาคารชุดไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาหรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ผู้ซื้อโดยไม่ต้องใช้หนังสือรับรองการปลอดหนี้

๒. กำหนดวิธีการขายทอดตลาดบ้านจัดสรรตามพระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

๒.๑ ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีบอกกล่าวให้นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรแจ้งรายการหนี้ค่าบำรุงรักษาและการจัดการสาธารณูปโภคพร้อมค่าปรับตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดินต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำบอกกล่าว เมื่อขายทอดตลาดแล้ว ให้เจ้าพนักงานบังคับคดีกันเงินที่ได้จากการขายทอดตลาดไว้เพื่อชำระหนี้ที่ค้างชำระ จนถึงวันขายทอดตลาดแก่นิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรก่อนเจ้าหนี้จำนอง และให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป

๒.๒ หากนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรไม่แจ้งรายการหนี้ที่ค้างชำระต่อเจ้าพนักงานบังคับคดีภายในกำหนดเวลาตามวรรคสี่ หรือแจ้งว่าไม่มีหนี้ที่ค้างชำระ หรือในกรณีที่ยังมิได้จัดตั้งนิติบุคคลหมู่บ้านจัดสรรให้พนักงานเจ้าหน้าที่จดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้แก่ผู้ซื้อ ทั้งนี้ หากมีการระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมไว้ ให้การระงับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมนั้นเป็นอันยกเลิกไป

๓. การจ่ายเงินที่กันไว้ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในวรรคสองหรือวรรคสี่ของร่างมาตรา ๓๐๙ จัตวา ให้เป็นไปตามบทบัญญัติในภาค ๔ วิธีการชั่วคราวก่อนพิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง ลักษณะ ๒ การบังคับคดีตามคำพิพากษาหรือคำสั่ง หมวด ๒ วิธียึดทรัพย์ อายัดทรัพย์และการจ่ายเงิน

๔. กำหนดหลักทั่วไปกรณีมีการขายทอดตลาดทรัพย์สินที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้จดทะเบียน โดยให้เจ้าพนักงานบังคับคดีแจ้งนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือบุคคลอื่นผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้ซื้อ

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การฟื้นฟูกิจการ)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การฟื้นฟูกิจการ) ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้เพิ่มหมวด ๓/๒ กระบวนการพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ที่เป็นวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

๒. กำหนดนิยาม “ลูกหนี้” ให้หมายความถึงลูกหนี้ที่เป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคล ห้างหุ้นส่วนสามัญไม่จดทะเบียน ห้างหุ้นส่วนสามัญนิติบุคคล ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทจำกัดประกอบธุรกิจวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมที่ขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกกับสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม

๓. การขอและการให้ฟื้นฟูกิจการ กำหนดบุคคลซึ่งมีสิทธิยื่นคำร้องขอต่อศาลให้ฟื้นฟูกิจการ ได้แก่

๓.๑) เจ้าหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการซึ่งอาจเป็นคนเดียวหรือหลายคนรวมกัน และมีจำนวนหนี้แน่นอน ไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท เว้นแต่ลูกหนี้ที่เป็นบริษัทจำกัดต้องมีจำนวนหนี้ไม่ถึง ๑๐,๐๐๐,๐๐๐ บาท

๓.๒) ลูกหนี้ไม่อยู่ในสถานะที่จะชำระหนี้ได้ และเป็นหนี้ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินกิจการ

๔. คำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน กำหนดแผนฟื้นฟูให้มีรายการอย่างน้อยประกอบไปด้วยเหตุผลที่ทำให้มีการฟื้นฟูกิจการ รายละเอียดแห่งสินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ ของลูกหนี้ หลักการและวิธีการฟื้นฟูกิจการ รวมถึงแนวทางแก้ปัญหาในกรณีขาดสภาพคล่องชั่วคราวระหว่างการปฏิบัติตามแผน เป็นต้น เมื่อศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน ให้ศาลแจ้งคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผนให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ทราบและดำเนินการโฆษณาคำสั่งฯ ในราชกิจจานุเบกษาและหนังสือพิมพ์รายวัน และแจ้งคำสั่งไปยังนายทะเบียนให้ทราบด้วย

๕. การขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ กำหนดให้เจ้าหนี้จะขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้ต้องยื่นคำขอรับชำระหนี้พร้อมสำเนาต่อเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันโฆษณาคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน และให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

ส่งสำเนาคำขอรับชำระหนี้ให้ผู้บริหารกิจการโดยไม่ชักช้า และขอรับชำระหนี้ได้ ถ้ามูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือมีเงื่อนไขก็ตาม เว้นแต่หนี้ที่เกิดขึ้นโดยฝ่าฝืนข้อห้ามตามกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีหรือหนี้ที่จะฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้

๖. คำชี้แจงเกี่ยวกับกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้ กำหนดให้ภายใน ๗ วันนับแต่ที่ได้ทราบ คำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน ให้ลูกหนี้ยื่นคำชี้แจงฯ โดยต้องแสดงรายการ เช่น กิจการของลูกหนี้ สินทรัพย์ หนี้สิน และภาระผูกพันต่าง ๆ ที่ลูกหนี้มีต่อบุคคลภายนอก รวมถึงข้อมูลอื่นตามที่ผู้บริหารกิจการเห็นสมควรให้แจ้งเพิ่มเติม เป็นต้น

๗. การเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้ว กำหนดการเพิกถอนนิติกรรมที่ได้กระทำไปแล้วโดยข้อสันนิษฐานการกระทำของลูกหนี้และผู้ได้ลาภงอกที่ถือว่าเป็นการกระทำให้เจ้าหนี้เสียเปรียบ

๘. การดำเนินการภายหลังศาลมีคำสั่งเห็นชอบด้วยแผนฟื้นฟูกิจการกำหนดให้แผนฟื้นฟูกิจการ ซึ่งศาลมีคำสั่งเห็นชอบแล้ว ผูกมัดเจ้าหนี้ ซึ่งอาจขอรับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการได้และเจ้าหนี้ซึ่งมีสิทธิได้รับชำระหนี้ในการฟื้นฟูกิจการ หากมูลแห่งหนี้ได้เกิดขึ้นก่อนวันที่ศาลมีคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน แม้ว่าหนี้นั้นยังไม่ถึงกำหนดชำระหรือมีเงื่อนไขก็ตาม

๙. กำหนดให้คำสั่งศาลที่ให้ยกคำร้องขอ ยกเลิกคำสั่งให้ฟื้นฟูกิจการและเห็นชอบด้วยแผน และยกเลิกการฟื้นฟูกิจการ ไม่กระทบถึงการใดที่ผู้บริหารกิจการหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ได้กระทำไปแล้วก่อนศาลมีคำสั่งเช่นว่านั้น

๑๐. กำหนดบทกำหนดโทษว่าด้วยกระบวนพิจารณาเกี่ยวกับการฟื้นฟูกิจการของลูกหนี้ เกี่ยวกับการกระทำของเจ้าหนี้ ลูกหนี้ ผู้ถือหุ้นของลูกหนี้ ผู้บริหารกิจการและผู้บริหารลูกหนี้ที่กระทำการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัตินี้

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญดังนี้

๑. แก้ไขบทนิยามคำว่า “เด็ก” หมายความว่า บุคคลอายุเกินกว่าสิบปีแต่ยังไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์

๒. กำหนดให้ในกรณีจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้ผู้อำนวยการสถานพินิจ พนักงานคุมประพฤติ หรือนักสังคมสงเคราะห์มีอำนาจปฏิบัติหน้าที่นอกเขตอำนาจได้

๓. กำหนดให้กรรมการสงเคราะห์เด็กและเยาวชนในสถานพินิจที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระมีอำนาจปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้จนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งกรรมการสงเคราะห์คนใหม่เข้ารับหน้าที่

๔. กำหนดให้ผู้อำนวยการสถานพินิจในจังหวัดที่ยังไม่มีสถานที่ควบคุมให้มีอำนาจนำเด็กและเยาวชนไปฝากควบคุมยังสถานพินิจใกล้เคียงตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

๕. เพิ่มข้อยกเว้นในการจำกัดสิทธิเสรีภาพของเด็กหรือเยาวชนให้สามารถดำเนินการตามมาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาได้

๖. กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินการเกี่ยวกับการเปรียบเทียบการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และการปฏิบัติต่อผู้ต้องหาที่มีอายุไม่เกิน ๑๐ ปี เพื่อให้ผู้ต้องหาเข้าสู่กระบวนการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก

๗. กำหนดให้เมื่อพนักงานสอบสวนรับตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งถูกจับมาดำเนินการแจ้งข้อกล่าวหาและถามปากคำเด็กหรือเยาวชนให้แล้วเสร็จภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่เวลาที่เด็กหรือเยาวชนนั้นมาถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวน

๘. กำหนดให้ที่ปรึกษากฎหมายได้รับค่าป่วยการตามระเบียบที่กระทรวงยุติธรรมกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

๙. กำหนดให้ในคดีที่ไม่มีผู้เสียหาย ให้สามารถใช้มาตรการพิเศษแทนการดำเนินคดีอาญาได้

อนึ่ง สำหรับท่านผู้สนใจสามารถติดตามผลการประชุมของคณะรัฐมนตรีได้ที่เว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี http://www.cabinet.thaigov.go.th และติดตามแถลงการณ์ต่างๆ รวมทั้งประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ที่ Facebook ของกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา www.senate.go.th ซึ่งได้ดำเนินการรวบรวมประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกฉบับไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นเพื่อศึกษาต่อไป.

คนที่ประสบความล้มเหลวในชีวิตจำนวนมาก คือคนที่ไม่ได้ตระหนักว่า
พวกเขาอยู่ใกล้ความสำเร็จแค่ไหนตอนที่เขายอมแพ้

(โทมัส อัลวา เอดิสัน นักประดิษฐ์ชาวอเมริกัน)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๖๐

นายอนุรักษ์ นิยมเวช[๑] อดีตสมาชิกวุฒิสภา

กฎหมายภาษีมรดก

ภาษีมรดกเป็นภาษีเก่าแก่ประเภทหนึ่ง ซึ่งจัดเก็บมาตั้งแต่สมัยโบราณโดยจัดเก็บมรดกจากกองทรัพย์มรดกของผู้ตาย และถึงแม้จะนำเงินรายได้มาสู่รัฐเป็นจำนวนน้อยก็ตามแต่ก็เป็นที่นิยมจัดเก็บโดยทั่วไปในประเทศพัฒนาแล้ว เนื่องจากเป็นภาษีที่ยุติธรรมเพราะการจัดเก็บเป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี (Ability to Pay) และไม่กระทบกระเทือนประชาชนส่วนใหญ่กล่าวคือเป็นการเก็บจากกองมรดกหรือการรับมรดกเมื่อมีการตายเกิดขึ้น ภาษีมรดกโดยทั่วไปในภาษาอังกฤษเรียกกันว่า Death Taxes เป็นภาษีส่วนบุคคลที่เก็บจากทรัพย์สิน (Personal tax on property) หรือเป็นการเก็บจากบุคคลที่ได้รับมรดกหรือทายาทโดยคิดคำนวณจากกองทรัพย์มรดกทั้งหมดหรือส่วนแบ่งทั้งหมดของกองมรดกที่ตกทอดจากผู้ตายไปยังผู้รับมรดกหรือทายาท[๒]

จากการสำรวจข้อมูล มีเพียง ๑๓ ประเทศจาก ๔๕ ประเทศ ที่มีการจัดเก็บภาษีมรดกอยู่ในปัจจุบัน จาก ๔๕ ประเทศที่สำรวจซึ่งประกอบด้วยประเทศในยุโรป อเมริกาเหนือ ญี่ปุ่น และอาเซียน ส่วนใหญ่ประเทศที่เก็บภาษีมรดกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว มีเพียง ๒ ประเทศในเอเชียที่เก็บภาษีมรดก คือ ญี่ปุ่น และฟิลิปปินส์ โดยส่วนใหญ่จะจัดเก็บภาษีจากผู้ได้รับมรดก ส่วนอีก ๑๒ ประเทศเคยใช้ภาษีมรดก แต่ปัจจุบันยกเลิกไปแล้ว เช่น สิงคโปร์ ออสเตรเลีย และแคนาดา เป็นต้น ซึ่งเหตุผลที่ยกเลิกเพราะว่า ต้องการสร้างแรงจูงใจให้ต่างชาติเข้ามาสะสมทุน (สิงคโปร์) เนื่องจากมีการหลีกเลี่ยงภาษีมากและไม่คุ้มค่ากับต้นทุนในการบริหารจัดการ (ออสเตรเลีย) เพราะนำภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินมาใช้แทน (แคนาดา) เพื่อลดภาระในการโอนธุรกิจครอบครัวให้รุ่นลูก (นอร์เวย์ที่เพิ่งยกเลิกในปี ๒๐๑๔) และเพราะค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บสูงมาก ทำให้เหลือรายได้สุทธิเข้ารัฐน้อย (สหรัฐอเมริกากำลังพิจารณายกเลิก)[๓]

ประเทศไทยได้เคยมีการเก็บภาษีมรดกมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยสมเด็จพระนารายณ์แล้ว ในสมัยนั้นเรียกว่า อากรมรดก เหตุผลที่เรียกเก็บนั้น นับว่าเป็นความคิดที่ก้าวหน้ามาก คือเรียกเก็บเฉพาะทรัพย์สมบัติที่เกินกำลังของทายาทที่ใช้สอย ให้ตกเป็นของหลวงทั้งหมด การเก็บภาษีมรดกยังมีปรากฏต่อมาในกฎหมายเก่าที่เรียกว่า กฎหมายมรดก ในบทที่ ๑๓ กล่าวคือ มรดกชายมีบรรดาศักดิ์ให้แบ่งเป็น ๔ ภาค เท่าๆ กันคือ ภาคหลวงหนึ่ง ภาคบิดามารดาหนึ่ง ภาคภรรยาหนึ่ง และภาคญาติหนึ่ง

---

[๑] น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง เหรียญทอง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา; น.ม. มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด สหรัฐอเมริกา; Master of Management ศศินทร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

[๒] สุธีรา ชูบัณฑิต, รัฐกับการจัดเก็บภาษีมรดก [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มาhttp://www.senate.go.th/w3c/senate/pictures/comm/1562/file_1413880933.pdf

[๓] สถาบันอนาคตไทยศึกษา, Policy Watch – กันยายน 2557 : 6 ข้อสังเกตเรื่องภาษีมรดก [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2558. แหล่งที่มา http://www.thailandfuturefoundation.org/th/reports/detail.php?ID=271&sphrase_id=460

ภายหลังจากที่ประเทศไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองมาเป็นประชาธิปไตย เมื่อ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ นั้น ท่านปรีดี พนมยงค์ได้เสนอเค้าโครงเศรษฐกิจของประเทศสยาม ในเค้าโครงดังกล่าวนั้นได้เสนอถึงวิธีการจัดหาทุนโดยให้มีการเก็บภาษีมรดกไว้ด้วย[๔]

ต่อมาประเทศไทยจึงได้มีการตราและประกาศใช้พระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ เพื่อจัดเก็บภาษีกองมรดกและภาษีการรับมรดก อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวได้มีผลใช้บังคับอยู่เพียงประมาณ ๑๐ ปี จึงถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ พุทธศักราช ๒๔๘๗ โดยในบันทึกหลักการและเหตุผลของพระราชบัญญัติยกเลิกฯ ได้กล่าวถึงเหตุผลในการยกเลิกว่า อากรมรดกและการรับมรดกปีหนึ่งๆ เก็บได้เป็นจำนวนไม่แน่นอน และตามปกติเก็บได้เป็นจำนวนน้อย แต่มีภาระต้องปฏิบัติมาก จึงสมควรเลิกเก็บอากรมรดกและการรับมรดกเสีย เพื่อให้เจ้าพนักงานได้มีเวลาไปปฏิบัติงานอื่นซึ่งจะได้ประโยชน์มากกว่า[๕]

หลังจากนั้น ประเทศไทยไม่เคยมีการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีมรดกอีกเลย จนกระทั่งคณะรัฐมนตรีซึ่งมีพลเอก ประยุทธ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ได้ลงมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว และขณะนี้อยู่ในระหว่างขั้นตอนการนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้ว พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

การออกกฎหมายเพื่อการจัดเก็บภาษีมรดกเป็นนโยบายสำคัญอย่างหนึ่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และรัฐบาลของพลเอกประยุทธ จันทร์โอชา โดยมีจุดมุ่งหมายในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ โดยร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... มีขึ้นเพื่อการจัดเก็บภาษีการรับมรดก ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีการจัดเก็บ ส่วนร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรฯ มีขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติประมวลรัษฎากร เพื่อการจัดเก็บภาษีการให้ ซึ่งแต่เดิมนั้น “เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดกหรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี” จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาทุกกรณีตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๒ (๑๐)

ผู้เขียนจึงขอถือโอกาสนี้ในการนำเสนอเนื้อหาสาระสำคัญของร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว พร้อมทั้งข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของผู้เขียนดังต่อไปนี้

---

[๔] ปรีชา สุวรรณทัต, ภาษีมรดก [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ ๑๗มิถุนายน ๒๕๕๘. แหล่งที่มา http://www.naewna.com/politic/columnist/%2013841

[๕] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, “ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติอากรมรดกและการรับมรดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ พุทธศักราช ....,” (กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ๒๔๘๖), เรื่องเสร็จที่ ๒๕๘/๒๔๘๖). อ้างถึงใน ฤทัย พูลสวัสดิ์, “ภาษีมรดก”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕) หน้า ๘๓.

๑. ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. ....

๑.๑ ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

๑.๑.๑ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายนี้ คือ บุคคลผู้ได้รับมรดกดังต่อไปนี้[๖]

(๑) บุคคลผู้มีสัญชาติไทย

(๒) บุคคลธรรมดาผู้มิได้มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๓) บุคคลผู้มิได้มีสัญชาติไทย แต่ได้รับมรดกอันเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทย (ถ้าในขณะที่เจ้ามรดกถึงแก่ความตาย ทรัพย์สินที่เป็นมรดกเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทยแม้ภายหลังจะเปลี่ยนสภาพอย่างใด ก็ให้ถือว่าเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทย และผู้ได้รับมรดกนั้นยังมีหน้าที่ต้องเสียภาษี)

ในกรณีที่ผู้ได้รับมรดกเป็นนิติบุคคล ให้ถือว่า นิติบุคคลดังต่อไปนี้เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย

(๑) นิติบุคคลที่จดทะเบียนในประเทศไทยหรือจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายไทย หรือ

(๒) นิติบุคคลที่มีผู้มีสัญชาติไทยถือหุ้นเกินร้อยละห้าสิบของทุนจดทะเบียนที่ชำระแล้วในขณะมีสิทธิได้รับมรดก หรือ

(๓) นิติบุคคลที่มีผู้มีสัญชาติไทยเป็นผู้มีอำนาจบริหารกิจการเกินกึ่งหนึ่งของคณะบุคคลซึ่งมีอำนาจบริหารกิจการทั้งหมด เป็นบุคคลผู้มีสัญชาติไทย

๑.๑.๒ ผู้ได้รับมรดกจากเจ้ามรดกแต่ละรายรวมกันมีมูลค่าเกิน ๑๐๐ ล้านบาท ไม่ว่าจะได้รับมาในคราวเดียวหรือหลายคราว จะต้องเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท โดยมูลค่ามรดก หมายถึง มูลค่าของทรัพย์สินทั้งสิ้นที่ได้รับเป็นมรดกหักด้วยภาระหนี้สินอันตกทอดมาจากการรับมรดกนั้น[๗]

อย่างไรก็ตาม หน้าที่ในการเสียภาษีข้างต้นจะไม่นำมาใช้บังคับแก่[๘]

(๑) บุคคลผู้ได้รับมรดกที่เจ้ามรดกแสดงเจตนาหรือเห็นได้ว่ามีความประสงค์ให้ใช้มรดกนั้นเพื่อประโยชน์ในกิจการศาสนา กิจการศึกษา หรือกิจการสาธารณประโยชน์

(๒) หน่วยงานของรัฐและนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการศาสนา กิจการศึกษา หรือกิจการสาธารณประโยชน์

(๓) บุคคลหรือองค์การระหว่างประเทศตามข้อผูกพันที่ประเทศไทยมีอยู่ต่อองค์การสหประชาชาติหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือตามสัญญาหรือตามหลักถ้อยทีถ้อยปฏิบัติต่อกันกับนานาประเทศ

ทั้งนี้ เฉพาะตามประเภทหรือรายชื่อที่กำหนดในกฎกระทรวง

---

[๖] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๑.
[๗] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๒.
[๘] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๓.

๑.๑.๓ ข้อสังเกต

ภาษีมรดกนั้นโดยทั่วไปอาจแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ ภาษีกองมรดก (Estate Tax) และภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax)

(๑) ภาษีกองมรดกเป็นภาษีที่จัดเก็บจากกองทรัพย์สินของผู้ตาย กล่าวคือ กฎหมายกำหนดให้ทำการรวบรวมทรัพย์สินทั้งหมดของผู้ตายเพื่อประเมินภาษี เมื่อมีการเก็บภาษีจากทรัพย์สินแล้ว ทรัพย์สินที่เหลือจากการเก็บภาษีจึงจะตกเป็นของผู้รับมรดกหรือทายาทของผู้ตาย การเก็บภาษีในกรณีนี้ไม่คำนึงถึงจำนวนผู้รับมรดกและความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย และมีอัตราภาษีกองมรดกเป็นอัตราก้าวหน้าตามขนาดของกองมรดก[๙] ซึ่งประเทศที่จัดเก็บภาษีแบบนี้ ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐอเมริกา เป็นต้น

สำหรับประเทศอังกฤษ การจัดเก็บภาษีมรดกใช้หลักถิ่นที่อยู่และหลักที่ตั้งทรัพย์สินควบคู่กัน ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีกองมรดก ได้แก่ ผู้จัดการกองมรดกหรือผู้แทนของเจ้ามรดก ทรัพย์สินอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีกองมรดก ได้แก่ ทรัพย์สินที่เป็นกองมรดก และให้รวมถึงทรัพย์สินซึ่งเจ้ามรดกได้ให้แก่ผู้อื่นเป็นของขวัญในช่วงระยะเวลา ๗ ปีก่อนเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย หากมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวรวมกันแล้วมีมูลค่าเกินกว่า ๓๒๕,๐๐๐ ปอนด์ (ประมาณ ๑๗ ล้านบาท) โดยเก็บภาษีเฉพาะส่วนที่เกิน ๓๒๕,๐๐๐ ปอนด์ ในอัตราคงที่ในอัตราร้อยละ ๔๐[๑๐]

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา การจัดเก็บภาษีมรดกใช้หลักภูมิลำเนา หลักสัญชาติ และหลักที่ตั้งทรัพย์สินควบคู่กัน ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีกองมรดก ได้แก่ ผู้จัดการกองมรดกในกรณีทั่วไป หรือผู้รับมรดกในกรณีที่ผู้ตายไม่มีสัญชาติอเมริกันและไม่มีถิ่นที่อยู่ในสหรัฐอเมริกา ทรัพย์สินอยู่ในบังคับต้องเสียภาษีกองมรดก ได้แก่ ทรัพย์สินที่เป็นกองมรดก หากมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าวมีมูลค่าเกินกว่า ๕,๓๔๐,๐๐๐ ดอลลาร์ (ประมาณ ๑๗๓ ล้านบาท) สำหรับปี ค.ศ. ๒๐๑๔ โดยเก็บภาษีเฉพาะส่วนที่เกิน ๕,๓๔๐,๐๐๐ ดอลลาร์ ในอัตราก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ ๑๘ – ๔๐ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดค่าใช้จ่ายและภาระหนี้สินที่อาจนำมาหักจากฐานภาษีไว้หลายกรณี[๑๑]

(๒) ภาษีการรับมรดกเป็นภาษีที่เก็บจากบุคคลที่ได้รับมรดกจากผู้ตาย กล่าวคือ เมื่อผู้ตายหรือเจ้ามรดกตายลง ทรัพย์สินของผู้ตายจะถูกแจกจ่ายไปยังผู้รับมรดกหรือทายาทแต่ละคนที่ได้รับมรดก ผู้รับมรดกแต่ละคนจะเป็นผู้เสียภาษี อัตราภาษีและการลดหย่อนต่างๆ ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย กล่าวคือ ผู้รับมรดกหรือทายาทโดยตรงจะถูกเก็บภาษีในอัตราต่ำกว่าผู้รับมรดกหรือทายาทซึ่งมีความสัมพันธ์ห่างออกไป[๑๒] ซึ่งประเทศที่จัดเก็บภาษีแบบนี้ ได้แก่ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เป็นต้น

สำหรับประเทศฝรั่งเศส การจัดเก็บภาษีมรดกใช้หลักถิ่นที่อยู่และหลักที่ตั้งทรัพย์สินควบคู่กัน ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีการรับมรดก ได้แก่ ทายาทผู้ได้รับทรัพย์มรดก ทรัพย์สินอยู่ใน

---

[๙] ฤทัย พูลสวัสดิ์, “ภาษีมรดก”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕) หน้า ๒๑.

[๑๐] ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๑] ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๒] ฤทัย พูลสวัสดิ์, “ภาษีมรดก”, หน้า ๒๓.

บังคับต้องเสียภาษี ได้แก่ ทรัพย์ทุกประเภท โดยคำนวณภาษีจากส่วนแบ่งที่ทายาทแต่ละคนได้รับภายหลังหักค่าใช้จ่ายตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ค่าใช้จ่ายทำศพ และหักค่าลดหย่อนตามความสัมพันธ์ทางเครือญาติระหว่างเจ้ามรดกและผู้รับมรดก อัตราการจัดเก็บภาษีเป็นอัตราก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ ๕ – ๔๕ โดยอัตราจะแตกต่างกันตามมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับและจากลำดับความสัมพันธ์ทางเครือญาติ[๑๓]

สำหรับประเทศญี่ปุ่น การจัดเก็บภาษีมรดกใช้หลักถิ่นที่อยู่ หลักสัญชาติ และหลักที่ตั้งทรัพย์สินควบคู่กัน ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีการรับมรดก ได้แก่ ผู้ได้รับทรัพย์มรดก ทรัพย์สินอยู่ในบังคับต้องเสียภาษี ได้แก่ ทรัพย์ทุกประเภท โดยให้รวมมูลค่าของทรัพย์สินทั้งหมดที่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีหลังหักค่าใช้จ่ายแล้วจึงหักด้วยค่าลดหย่อน อันประกอบด้วยค่าลดหย่อนพื้นฐาน ๕๐ ล้านเยนต่อเจ้ามรดกหนึ่งคน (ประมาณ ๑๕ ล้านบาท) และค่าลดหย่อน ๑๐ ล้านเยนต่อทายาทโดยธรรม (ประมาณ ๓ ล้านบาท) อัตราการจัดเก็บภาษีเป็นอัตราก้าวหน้าตั้งแต่ร้อยละ ๑๐ – ๕๐[๑๔]

ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ นั้น ภาษีมรดกที่จะจัดเก็บ คือ ภาษีการรับมรดก (Inheritance Tax) ซึ่งผู้เขียนเห็นว่า การเลือกบังคับใช้ภาษีมรดกในรูปแบบภาษีการรับมรดกจะเป็นการช่วยลดภาระภาษีที่จะเกิดขึ้น เนื่องจากผู้ได้รับมรดกแต่ละคนจะเสียภาษีก็ต่อเมื่อมีจำนวนมรดกที่ตนได้รับถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้เท่านั้น ทำให้เกิดการกระจายฐานภาษีออกตามจำนวนผู้ได้รับมรดก อีกทั้งน่าจะช่วยลดกระแสคัดค้านจากประชาชนได้พอสมควร อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีการรับมรดกจากมรดกเฉพาะส่วนที่มีมูลค่าเกิน ๑๐๐ ล้านบาทนั้น อาจจะทำให้มีผู้ที่เข้าข่ายต้องเสียภาษีมรดกเป็นจำนวนน้อยมาก

ส่วนภาษีการรับให้ (Gift Tax) ซึ่งบางประเทศมีการจัดเก็บนั้น ไม่ได้เป็นภาษีที่จะมีการจัดเก็บภายใต้กฎหมายนี้ แต่ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรฯ ในคราวเดียวกันนี้ เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้จากเงินได้ที่ได้รับจากการให้ในบางกรณี ดังรายละเอียดที่จะกล่าวต่อไปในข้อ ๒.

๑.๒ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

๑.๒.๑ มรดกซึ่งต้องเสียภาษี ได้แก่ ทรัพย์สินดังต่อไปนี้[๑๕]

(๑) อสังหาริมทรัพย์

(๒) หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์

(๓) เงินฝากหรือเงินอื่นใดที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่เจ้ามรดกมีสิทธิเรียกถอนคืนหรือสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ได้รับเงินนั้นไว้

(๔) ยานพาหนะที่มีหลักฐานทางทะเบียน

(๕) ทรัพย์สินทางการเงินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา

---

[๑๓] ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๔] ที่มา: บันทึกวิเคราะห์สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. .... สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๑๕] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๔.

กรณีผู้ได้รับมรดกที่เป็น (๑) บุคคลผู้มีสัญชาติไทย และ (๒) บุคคลธรรมดาผู้มิได้มีสัญชาติไทย แต่มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมืองนั้น จะต้องเสียภาษีจากทรัพย์สินทั้งที่อยู่ในและนอกประเทศไทยโดยทรัพย์สินใดเป็นทรัพย์สินที่อยู่ในประเทศไทยจะเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

๑.๒.๒ การคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินให้ถือตามราคาหรือมูลค่าอันพึงมีในวันที่ได้รับทรัพย์สินนั้นเป็นมรดก ดังต่อไปนี้[๑๖]

(๑) กรณีเป็นอสังหาริมทรัพย์ ให้ถือเอาตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินหักด้วยภาระที่ถูกรอนสิทธิตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) กรณีเป็นหลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ให้ถือเอาราคาของหลักทรัพย์นั้นในเวลาสิ้นสุดเวลาทำการของเวลาทำการของตลาดหลักทรัพย์ในวันที่ได้รับมรดก

(๓) กรณีอื่นให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งต้องกำหนดเป็นการทั่วไปโดยไม่มีลักษณะเฉพาะเจาะจง

ถ้าต้องคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทย ให้คิดตามอัตราแลกเปลี่ยนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กรมสรรพากรประกาศกำหนด

๑.๒.๓ ข้อสังเกต

(๑) ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ ไม่ได้กำหนดความหมายของคำว่า “มรดก” ไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น มรดกตามกฎหมายนี้จึงมีความหมายอย่างเดียวกันกับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งโดยทั่วไปหมายถึง ทรัพย์สิน สิทธิ หน้าที่ และความรับผิดต่าง ๆ ของผู้ตาย ซึ่งผู้ตายมีอยู่แล้วขณะมีชีวิตและในเวลาที่ตาย แต่ไม่รวมถึงทรัพย์สินที่ได้มาเพราะเหตุที่ตาย เช่น เงินประกันชีวิต เงินบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญ พ.ศ. ๒๔๙๔ เป็นต้น ซึ่งต่างจากพระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ ที่กำหนดให้ทรัพย์สินที่เป็นมรดกรวมถึง “เงินที่จะได้รับหรือทรัพย์สินอันเกิดขึ้นแก่กองมฤดกเพราะเหตุที่ตาย” ด้วย[๑๗]

ผู้เขียนเห็นว่า การที่มรดกตามร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ มีความหมายอย่างเดียวกันกับมรดกตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีข้อดีตรงที่ทำให้ไม่เกิดความสับสนหรือลักลั่นในการเข้าใจความหมายของคำว่ามรดก อีกทั้งทำให้เกิดความชัดเจนในการบังคับใช้กฎหมาย เพราะปัจจุบันมีคำพิพากษาศาลฎีกามากมายที่วินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานอยู่แล้วว่าทรัพย์สินอย่างใดเป็นหรือไม่เป็นมรดก ส่วนข้อเสียคือ เจ้ามรดกที่มีฐานะร่ำรวยสามารถส่งต่อความมั่งคั่งไปยังทายาทหรือผู้รับประโยชน์ของตนในรูปของเงินประกันชีวิตที่มีจำนวนสูงโดยไม่ต้องเสียภาษีและ

[๑๖] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๕.
[๑๗] พระราชบัญญัติอากรมฤดกและการรับมฤดก พุทธศักราช ๒๔๗๖ มาตรา ๖ (๑)(ง).

ผู้เขียนเห็นว่ารัฐบาลจะไม่สามารถออกพระราชกฤษฎีกาตามมาตรา ๑๔ (๕) ในภายหลัง เพื่อกำหนดเพิ่มเติมให้กรมธรรม์ประกันชีวิตเป็นทรัพย์สินทางการเงินที่ต้องเสียภาษีได้ เพราะเงินประกันชีวิตไม่ถือเป็นมรดกตามกฎหมายนี้มาตั้งแต่ต้น

(๒) ในการคำนวณมูลค่ามรดกนั้น กฎหมายนี้กำหนดให้มีการหักภาระหนี้สินอันตกทอดมาจากการรับมรดกนั้นได้ แต่ไม่ได้กำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนแต่อย่างใด ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า การที่กฎหมายไม่ได้กำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่ายและค่าลดหย่อนอีก น่าจะเป็นเพราะว่ากฎหมายได้กำหนดมูลค่ามรดกสุทธิ (ทรัพย์สินมรดกหักหนี้สิน) ขั้นต่ำที่ต้องเสียภาษีไว้สูงอยู่แล้ว (เสียเฉพาะส่วนที่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท) และมรดกที่ต้องเสียภาษีก็มีแต่ทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียนเพียงบางประเภทเท่านั้น อีกทั้งในกรณีผู้ได้รับมรดกที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเจ้ามรดก คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานนั้น จะต้องเสียอัตราภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าอัตราปกติอยู่แล้วตามที่จะกล่าวต่อไป

(๓) โดยทั่วไปแล้ว กฎหมายภาษีมรดกควรจะกำหนดให้ทรัพย์สินมรดกทุกชนิดเป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี โดยมีการกำหนดข้อยกเว้นให้แก่ทรัพย์สินบางประเภทไว้ แต่ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ นี้ กลับกำหนดว่าทรัพย์สินใดบ้างที่เป็นมรดกที่ต้องเสียภาษี (ส่วนทรัพย์สินที่ไม่ได้กำหนดไว้เท่ากับเป็นมรดกที่ไม่ต้องนำมาเสียภาษี) ซึ่งขณะนี้มีเพียงทรัพย์สินเพียง ๕ ประเภทดังกล่าวข้างต้นเท่านั้น การที่กฎหมายนี้กำหนดให้มรดกซึ่งต้องเสียภาษีครอบคลุมเพียงทรัพย์สินดังกล่าวนั้น เป็นการเปิดช่องให้เจ้าของทรัพย์สินสามารถหลีกเลี่ยงภาษีมรดกที่จะเกิดแก่ทายาทในวันหน้าได้ง่าย โดยการโยกหรือเลี่ยงไปถือครองทรัพย์สินที่ไม่อยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนดแทน เช่น เครื่องเพชร เครื่องทอง วัตถุโบราณ รูปภาพ พระเครื่อง นาฬิกา ฯลฯ นอกจากนี้ แม้ว่าเจ้าของทรัพย์สินจะถือทรัพย์สินที่มีหลักฐานทางทะเบียน เช่น อาวุธปืน แต่ถ้าทรัพย์สินนั้นไม่อยู่ในประเภทที่กฎหมายกำหนด (หรือที่จะกำหนดเพิ่มเติมโดยพระราชกฤษฎีกา) ให้เป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ผู้ได้รับมรดกก็จะไม่ต้องเสียภาษีจากทรัพย์สินดังกล่าวแต่อย่างใด

๑.๓ อัตราภาษี

๑.๓.๑ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๑๐ ของมูลค่ามรดกในส่วนที่ต้องเสียภาษี (ส่วนที่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท) แต่ถ้าผู้ได้รับมรดกเป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕[๑๘]

๑.๓.๒ ข้อสังเกต

กฎหมายนี้กำหนดอัตราภาษีคงที่เพียง ๒ อัตรา คือ ร้อยละ ๑๐ และร้อยละ ๕ เท่านั้น ซึ่งเป็นอัตราค่อนข้างต่ำ และไม่ได้เป็นอัตราก้าวหน้าตามมูลค่าฐานภาษีเหมือนหลายๆ ประเทศ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าน่าจะทำให้รัฐจัดเก็บภาษีได้น้อยกว่าที่ควร และไม่เกิดการกระจายรายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

[๑๘] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๖.

๑.๔ การจัดเก็บภาษี

๑.๔.๑ การยื่นแบบและชำระภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษี ภายใน ๑๕๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับมรดกที่เป็นเหตุให้มีหน้าที่เสียภาษี (เมื่อได้รับมรดกจากเจ้ามรดกแต่ละรายรวมกันมีมูลค่าเกิน ๑๐๐ ล้านบาท) โดยให้ยื่นและชำระ ณ สำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาแห่งใดแห่งหนึ่ง และเมื่อเจ้าหน้าที่ของสำนักงานสรรพากรพื้นที่สาขาได้รับแบบแสดงรายการภาษีแล้ว ให้ส่งต่อเจ้าพนักงานประเมิน และให้เจ้าพนักงานประเมินดำเนินการประเมินภาษีให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษี[๑๙]

เมื่อเจ้าพนักงานประเมินได้ประเมินภาษีแล้ว ให้แจ้งการประเมินภาษีนั้นเป็นหนังสือไปยังผู้มีหน้าที่เสียภาษี และให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีชำระภาษีภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้ง[๒๐] ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะผ่อนชำระภาษีภายในเวลาไม่เกิน ๕ ปีก็ได้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อได้ชำระครบถ้วนตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียเงินเพิ่ม แต่ในกรณีที่ผ่อนชำระเกิน ๒ ปี จะกำหนดให้ต้องเสียเงินเพิ่มบางส่วนตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก็ได้[๒๑]

๑.๔.๒ การอุทธรณ์

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่ไม่เห็นด้วยกับผลการประเมินภาษีของเจ้าพนักงานประเมิน มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการอุทธรณ์ได้ภายในกำหนดเวลา ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมินภาษี คณะกรรมการอุทธรณ์ต้องพิจารณาอุทธรณ์ให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์ที่ไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์มีสิทธิฟ้องต่อศาลภาษีอากรได้ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่ได้รับทราบคำวินิจฉัยของคณะกรรมการอุทธรณ์ ในกรณีที่พ้นกำหนดเวลา ๑๘๐ วันในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าวแต่คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ยังพิจารณาอุทธรณ์ไม่แล้วเสร็จ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องต่อศาลภาษีอากรได้โดยไม่ต้องรอฟังผล แต่ต้องยื่นฟ้องภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาดังกล่าว[๒๒]

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.....

ตามหลักการเดิมในมาตรา ๔๒ (๑๐) แห่งประมวลรัษฎากรนั้น เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยา เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดก หรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ทั้งหมดทุกกรณี โดยไม่ต้องพิจารณาถึงมูลค่าที่ได้รับหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

ดังนั้น เพื่อให้มีการจัดเก็บภาษีเงินได้จากเงินได้ที่ได้จากการรับให้ในบางกรณี ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรฯ จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเดิม ดังนี้

---

[๑๙] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๑๗.
[๒๐] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๒๒.
[๒๑] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๒๓.
[๒๒] ร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ..... มาตรา ๒๖.

(๑) ยกเลิกความเดิมในมาตรา ๔๒ (๑๐) ดังกล่าว และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน “เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดก”[๒๓]

(๒) ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๒๖) (๒๗) (๒๘) (๒๙) ของมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร[๒๔]

“(๒๖) เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทน ให้แก่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่รวมบุตรบุญธรรม เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกินยี่สิบล้านบาทตลอดปีภาษีนั้น

(๒๗) เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกินยี่สิบล้านบาทตลอดปีภาษีนั้น

(๒๘) เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยาหรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี ทั้งนี้ จากบุคคลซึ่งมิใช่บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกินสิบล้านบาทตลอดปีภาษีนั้น

(๒๙) เงินได้ที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หาที่ผู้ให้แสดงเจตนาหรือเห็นได้ว่ามีความประสงค์ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการศาสนา กิจการศึกษา หรือกิจการสาธารณประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

การแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวข้างต้นนั้น มีผลทำให้เงินได้ประเภทที่ได้รับจากการอุปการะ การรับมรดก หรือจากการให้โดยเสน่หา จะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เพียงบางส่วน(จากเดิมจะได้รับยกเว้นทั้งจำนวน) โดยแบ่งตามลักษณะของการได้มาหรือความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับเป็น ๕ กรณี คือ

(๑) เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดก ซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาตามประมวลรัษฎากรเหมือนเดิม แต่หากได้รับมรดกที่อยู่ในประเภทหรือมีมูลค่าที่เข้าเงื่อนไขต้องเสียภาษีการรับมรดกตามร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ ผู้รับมรดกก็จะต้องเสียภาษีมรดกตามกฎหมายดังกล่าว ดังนั้น เงินได้ที่ได้รับจากการรับมรดกที่จะได้รับยกเว้นตามประมวลรัษฎากร โดยทั่วไปจึงได้แก่ ทรัพย์มรดกในส่วนที่มีมูลค่าไม่เกิน ๑๐๐ ล้านบาท หรือทรัพย์มรดกที่ไม่อยู่ในประเภทที่ต้องเสียภาษีการรับมรดก เช่น เพชรนาฬิกา ฯลฯ

(๒) เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทน ให้แก่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่รวมบุตรบุญธรรม ซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาทตลอดปีภาษีนั้น ส่วนที่เกิน ๒๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ได้รับยกเว้นนั้น ผู้มีเงินได้จะต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้ตามปกติ หรือจะเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินได้ส่วนที่เกิน ๒๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีตามปกติก็ได้[๒๕] ในกรณีที่มีการโอนให้แก่บุตรโดยชอบด้วยกฎหมายดังกล่าว ผู้โอนจะต้องหักภาษีไว้ร้อยละ ๕ ของเงินได้ส่วนที่เกิน ๒๐ ล้านบาท[๒๖]

---

[๒๓] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๓.

[๒๔] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๔.

[๒๕] ตามมาตรา ๔๘ (๔/๑) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๕.

[๒๖] ตามมาตรา ๕๐ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๗.

(๓) เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส ซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาทตลอดปีภาษีนั้นส่วนที่เกิน ๒๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ได้รับยกเว้นนั้น ผู้มีเงินได้จะต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้ตามปกติ หรือจะเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินได้ส่วนที่เกิน ๒๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีตามปกติก็ได้[๒๗]

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บางส่วนในกรณีนี้ ไม่มีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นการได้มาจากการอุปการะ“โดยหน้าที่ธรรมจรรยา” หรือการให้“เนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี” แต่ประการใดเนื่องจากผู้อุปการะหรือผู้ให้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้รับอยู่แล้ว

(๔) เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยาหรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี ทั้งนี้ จากบุคคลซึ่งมิใช่บุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส ซึ่งจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้เฉพาะในส่วนที่ไม่เกิน ๑๐ ล้านบาทตลอดปีภาษีนั้นส่วนที่เกิน ๑๐ ล้านบาท ซึ่งไม่ได้รับยกเว้นนั้น ผู้มีเงินได้จะต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้ตามปกติ หรือจะเลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินได้ส่วนที่เกิน ๑๐ ล้านบาท โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีตามปกติก็ได้[๒๘]

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า เงินได้ที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บางส่วนในกรณีนี้ จะต้องเป็นการได้มาจากการอุปการะ“โดยหน้าที่ธรรมจรรยา” หรือการให้“เนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณี”ด้วย และเงินได้ส่วนที่ได้รับยกเว้นมีจำนวนเพียงไม่เกิน ๑๐ ล้านบาท เนื่องจากผู้อุปการะหรือผู้ให้ไม่ได้มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้รับเท่ากับกรณีของบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส

(๕) เงินได้ที่ได้รับจากการให้โดยเสน่หาที่ผู้ให้แสดงเจตนาหรือเห็นได้ว่ามีความประสงค์ให้ใช้เพื่อประโยชน์ในกิจการศาสนา กิจการศึกษา หรือกิจการสาธารณประโยชน์ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงซึ่งในกรณีนี้ ผู้รับจะได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ทั้งจำนวน

ทั้งนี้ การเสียภาษีเงินได้ในส่วนของเงินได้ที่ไม่ได้รับยกเว้นในกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์และการอุปการะหรือการให้ตาม (๒) (๓) และ (๔) ข้างต้น ให้คิดเฉพาะเงินได้ที่ได้รับมาภายหลังวันที่พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรฯ ใช้บังคับ[๒๙]

ผู้เขียนขอให้ข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากรในครั้งนี้ ที่จริงแล้วไม่ได้เป็นการกำหนดภาษีการรับให้ขึ้นมาใหม่ แต่เป็นการกำหนดให้มีเพดานขั้นสูงในการยกเว้นภาษีจากเงินได้ที่ได้จากการรับให้ในแต่กรณีขึ้นมาใหม่เท่านั้นโดยคำนึงถึงความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้กับผู้รับ

---

[๒๗] ตามมาตรา ๔๘ (๖) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๖.

[๒๘] ตามมาตรา ๔๘ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเพิ่มเติมโดยร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ..... มาตรา ๖.

[๒๙] ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๘.

หรือวัตถุประสงค์การให้ของผู้ให้จากเดิมที่เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะโดยหน้าที่ธรรมจรรยาหรือจากการให้โดยเสน่หาเนื่องในพิธีหรือตามโอกาสแห่งขนบธรรมเนียมประเพณีจะได้รับยกเว้นทั้งจำนวนโดยไม่มีเพดานขั้นสูงเลย นอกจากนี้ การยกเว้นหรือจัดเก็บภาษีเงินได้บางส่วนจากการรับให้ดังกล่าวก็ไม่ได้ขึ้นอยู่กับเงื่อนเวลาเกี่ยวกับการตายของผู้ให้แต่อย่างใดแต่อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บภาษีจากเงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือการให้โดยเสน่หาในส่วนที่ไม่ได้รับยกเว้นภาษีนั้น ในความเป็นจริงก็เป็นการยากที่จะตรวจสอบและจัดเก็บได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ทรัพย์สินที่ยกให้แก่กันโดยเสน่หานั้น เป็นทรัพย์สินที่ไม่มีหลักฐานทางทะเบียนและสามารถโอนแก่กันด้วยการส่งมอบ

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดกฯ และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร ผู้เขียนเห็นว่า ร่างกฎหมายดังกล่าวมีเนื้อหาไม่ซับซ้อน และได้พยายามลดทอนความยุ่งยากในการจัดเก็บภาษีและการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยกรณีของภาษีการรับมรดกนั้น ได้มีการกำหนดเพดานของมรดกสุทธิที่ต้องเสียภาษีไว้สูงพอสมควร และยังได้มีการกำหนดประเภททรัพย์มรดกที่ต้องเสียภาษีไว้เพียงไม่กี่ประเภทซึ่งเป็นทรัพย์สินที่มีหลักฐานตรวจสอบได้ง่ายและกำหนดมูลค่าไม่ยากนักส่วนกรณีของภาษีเงินได้จากการรับให้ตามประมวลรัษฎากรที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ยังอ้างอิงกับถ้อยคำและโครงสร้างเดิมของประมวลรัษฎากรเป็นหลัก โดยมีการแบ่งประเภทและกำหนดเพดานขั้นสูงในการได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ออกเป็นกรณีๆ ให้ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยไม่ได้กำหนดเงื่อนเวลาเกี่ยวกับการตายของผู้ให้แต่อย่างใดและยังได้กำหนดให้ผู้มีเงินได้เลือกเสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕ ของเงินได้ส่วนที่ไม่ได้รับยกเว้นโดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีกับเงินได้อื่นๆ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้น ภาษีมรดกและภาษีเงินได้จากการรับให้ก็ยังถือเป็นภาษีที่ยุ่งยากต่อการจัดเก็บและมีช่องทางให้หลีกเลี่ยงได้ง่ายดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อีกทั้งผู้ที่เข้าข่ายที่จะต้องเสียภาษีทั้งสองประเภทก็น่าจะค่อนข้างน้อยในแต่ละปีภาษี

ด้วยเหตุผลดังกล่าว จึงเป็นที่คาดหมายได้ว่ารายรับจากการจัดเก็บภาษีมรดกและภาษีเงินได้จากการรับให้น่าจะมีสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับรายได้จากภาษีอื่นๆกฎหมายในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวจึงดูเหมือนจะเป็นกฎหมายในเชิงสัญลักษณ์มากกว่าที่จะสามารถใช้เป็นเครื่องมือจัดเก็บภาษีหรือลดความเหลื่อมล้ำได้อย่างจริงจัง ดังนั้นผู้เขียนเห็นว่า นอกจากกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวแล้ว รัฐควรจะผลักดันกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ เพื่อจัดเก็บภาษีจากการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมูลค่าของทรัพย์สินอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ที่สำคัญ การกำหนดอัตราภาษีที่ดิน ยังสามารถกำหนดเพื่อให้เกิดแรงจูงใจบางอย่างแก่ผู้ถือครองที่ดิน อาทิ กำหนดให้เก็บภาษีที่ดินจากที่ดินที่ปล่อยไว้รกร้างในอัตราสูงๆ ก็จะเป็นการกดดันให้ผู้ถือครองที่ดินต้องใช้ประโยชน์จากที่ดินหรือปล่อยที่ดินออกจากการถือครองของตน เพื่อจะได้ไม่ต้องแบกภาระภาษีสูงๆ นำไปสู่การใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไป เป็นต้นความพยายามที่จะหลบเลี่ยงภาษีที่ดินก็คงจะมีน้อยกว่าภาษีมรดก เพราะภาษีที่ดินจัดเก็บทุกปี ต้นทุนค่าใช้จ่ายในการหลบเลี่ยงจึงมีมากกว่า ยากกว่า ไม่เหมือนภาษีมรดกที่มีการจัดเก็บทีเดียว หากเลี่ยงได้ทีเดียวก็คุ้ม ทำให้

มีแรงจูงใจที่จะหลบเลี่ยงภาษีมากกว่า[๓๐]

ตามข่าวที่ปรากฏนั้น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้มีการกำหนดให้มีจัดเก็บภาษีแบ่งตามประเภทที่ดิน คือ ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ที่ดินเชิงพาณิชย์และที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งจะมีการกำหนดอัตราภาษีและมูลค่าที่ได้รับยกเว้นแตกต่างกันไป แต่ขณะนี้ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยส่วนใหญ่เป็นการถือครองเพื่ออยู่อาศัยโดยประชาชนทั่วไป ซึ่งไม่ได้ก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของ ดังนั้น การออกกฎหมายดังกล่าวจึงควรต้องคำนึงถึงการกำหนดอัตราภาษี การลดหย่อนภาษี และบทยกเว้นที่เหมาะสมด้วย เพื่อมิให้เป็นภาระแก่ประชาชนทั่วไปเกินสมควร อีกทั้งยังควรต้องพิจารณาถึงช่วงเวลาอันเหมาะสมที่กฎหมายดังกล่าวจะมีผลใช้บังคับด้วย ซึ่งหากกฎหมายดังกล่าวออกมามีผลใช้บังคับในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัวแล้วก็จะเป็นการเพิ่มภาระแก่ประชาชนและกระทบต่อความสามารถในการเสียภาษีดังกล่าว

[๓๐] เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง, ภาษีมรดก ได้ไม่คุ้มเสีย? [ออนไลน์], สืบค้นเมื่อ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๘. แหล่งที่มา http://www.naewna.com/politic/columnist/14555

นายยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์[๒]
และนายติณเมธ วงศ์ใหญ่[๓]

ปัญหาการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย[๑]

(Problem arising from applying foreign laws in Thai courts)

บทนำ

ในปัจจุบันโลกเรามีความเจริญก้าวหน้าทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี การสื่อสารการคมนาคม ฯลฯ ทำให้คนสัญชาติหนึ่งมีการผูกนิติสัมพันธ์กับคนอีกสัญชาติหนึ่งได้และอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างเอกชนที่มีสัญชาติต่างกันขึ้น ซึ่งข้อพิพาทลักษณะนี้เรียกว่า “คดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ”

คดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศนั้นในบางครั้งอาจเสนอคดีต่อศาลได้ในหลายประเทศ ซึ่งผลของการเสนอคดีต่อศาลได้หลายประเทศนี้ย่อมอาจส่งผลให้คดีที่มีข้อเท็จจริงเดียวกันแต่มีผลแห่งคดีที่ต่างกันได้ ทำให้เกิดความไม่เป็นเอกภาพในคำพิพากษา เพื่อขจัดปัญหาความไม่เป็นเอกภาพของคำพิพากษาดังกล่าวข้างต้น จึงได้มีการตรากฎหมายภายในเรียกกันว่า “กฎหมายขัดกัน (conflict of law)” อันเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงวิธีการพิจารณาว่าคดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศที่ได้เสนอต่อศาลนั้นจะบังคับใช้กฎหมายของประเทศใดในการตัดสินคดีและผลของการที่ศาลในประเทศใดบังคับใช้กฎหมายขัดกันอย่างเคร่งครัดแล้วย่อมทำให้คำพิพากษาของศาลประเทศนั้นเป็นที่ยอมรับแก่นานาอารยประเทศ

สำหรับประเทศไทยได้มีการตรากฎหมายขัดกันไว้ ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ ประกาศใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๑ มาจนกระทั่งปัจจุบัน ซึ่งก็เป็นระยะเวลาเกือบ ๘๐ ปีแล้ว แต่ก็ยังไม่เคยมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขแม้แต่ครั้งเดียว สาเหตุเนื่องจากกฎหมาย

---

[๑]บทความวิจัยคัดย่อมาจากรายงานการศึกษาวิจัยเรื่อง “ปัญหาการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย” ได้รับทุนอุดหนุนจากมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวงในปีงบประมาณ ๒๕๕๗. คณะผู้วิจัยประกอบด้วย อาจารย์ยศพนธ์ นิติรุจิโรจน์ อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เป็นหัวหน้าโครงการและอาจารย์ติณเมธ วงศ์ใหญ่ อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง เป็นผู้วิจัย.

[๒]นบ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง นม. (กฎหมายระหว่างประเทศ) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ นด. (กำลังศึกษา) (กฎหมายทะเล) South China Sea Institute, Xiamen University เนติบัณฑิตยสภา อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

[๓]นบ. มหาวิทยาลัยรามคำแหง นม. (กฎหมายอาญาและกระบวนการยุติธรรม) มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง อาจารย์ประจำสำนักวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง.

ฉบับดังกล่าวไม่ค่อยได้รับความสนใจจากแวดวงนักกฎหมายไทยเท่าที่ควร การใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยนี้มีกฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ ถ้ามิได้พิสูจน์กฎหมายนั้นให้เป็นที่พอใจแก่ศาล ให้ใช้กฎหมายภายในแห่งประเทศสยาม” จึงมีปัญหาในการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยหลายประการ เช่น ๑) การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศ มีข้อสงสัยว่าใครเป็นผู้มีสิทธิกล่าวอ้าง กล่าวอ้างเวลาใดและกล่าวอ้างด้วยวิธีการใด, ๒) การพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย มีข้อสงสัยว่าการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้นจะใช้พยานหลักฐานใดพิสูจน์ พยานผู้เชี่ยวชาญต้องมีคุณสมบัติอย่างไร ใครเป็นผู้มีหน้าที่นำสืบและต้องพิสูจน์ถึงระดับใดจึงจะเป็นที่พอใจแก่ศาล, และ ๓) การตีความกฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ หากในขณะที่ผู้พิพากษาจะตัดสินคดีความโดยใช้กฎหมายต่างประเทศแล้วพบว่าตัวบทกฎหมายต่างประเทศมีความหมายคลุมเครือ ศาลไทยจะใช้วิธีการอย่างไรในการตีความ

งานวิจัยฉบับนี้จึงมุ่งเน้นจะศึกษาถึงปัญหาในการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยทั้งสามปัญหาดังกล่าวข้างต้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปรับใช้ ตลอดจนเสนอแนะแนวทางที่อาจนำมาปรับใช้เพื่อให้เกิดการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยอย่างแพร่หลายในอนาคต

๑. หลักเกณฑ์และวิธีการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย

กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Private International Law) หรือกฎหมายขัดกัน (Conflict of Laws)[๔] นั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้พิพากษาสามารถเลือกใช้กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของต่างประเทศได้อย่างถูกต้องและเหมาะสมโดยคำนึงถึงจุดเกาะเกี่ยวที่ใกล้ชิดกับนิติสัมพันธ์นั้น ๆ มากที่สุด[๕] กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลจึงเปรียบเสมือนเครื่องมือของผู้พิพากษาที่จะใช้เลือกกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพื่อนำมาตัดสินคดีแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะระหว่างประเทศ หรือที่เรียกว่าคดีแพ่งที่มีองค์ประกอบของต่างประเทศ (Foreign elements) เข้ามาพัวพัน อย่างไรก็ตาม รูปแบบการนำกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลมาปรับใช้ของผู้พิพากษาเพื่อตัดสินใจว่าจะใช้กฎหมายประเทศใดตัดสินคดีนั้น ก็มีอยู่หลายรูปแบบ ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น ๓ รูปแบบ หรือ ๓ ระบบ ได้แก่

ระบบทางเลือก ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Alternative System เป็นระบบที่ไม่อนุญาตให้ศาลใช้กฎหมายขัดกันได้เองแต่จะต้องรอให้คู่ความไม่ว่าโจทก์หรือจำเลยได้กล่าวอ้างต่อศาลก่อนข้อพิพาทของคดีมีความคาบเกี่ยวกับกฎหมายเอกชนของต่างประเทศหรือระบบกฎหมายมากกว่าหนึ่งประเทศ[๖] และผู้ที่กล่าวอ้างยังมีหน้าที่ต้องพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศจนเป็นที่พอใจแก่ศาลอีกด้วย

ระบบบังคับตรงกับภาษาอังกฤษว่า Mandatory System เป็นระบบที่เห็นว่าการใช้กฎหมายขัดกันนั้นเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของศาล[๗] หรือผู้พิพากษา หมายความว่า หากมีการเสนอ

---

[๔]คำว่า “กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล” (Private of International Law) จะใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law ส่วนคำว่า “กฎหมายขัดกัน” (Conflict of Laws) จะใช้ในกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Common Law แต่มีความหมายเช่นเดียวกัน.

[๕]ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๔๗), “การใช้กฎหมายต่างประเทศโดยกลไกของกฎหมายขัดกัน,” (งานวิจัยวิชาการ ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๕.

[๖]*เรื่องเดียวกัน.*

[๗]*เรื่องเดียวกัน.*

ข้อพิพาททางแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะระหว่างประเทศขึ้นมาสู่ศาล ผู้พิพากษามีหน้าที่ต้องใช้กฎหมายขัดกันเพื่อพิจารณาข้อพิพาทนั้นทันทีโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ใดกล่าวอ้างว่าคดีนั้นต้องใช้กฎหมายต่างประเทศ

ระบบผสม ตรงกับภาษาอังกฤษว่า Mixed System เป็นระบบที่อยู่กึ่งกลางระหว่างระบบทางเลือกและระบบบังคับ กล่าวคือ ไม่ได้บังคับว่าเป็นหน้าที่ของผู้พิพากษาในการใช้กฎหมายขัดกันกับคดีแพ่งและพาณิชย์ที่มีลักษณะระหว่างประเทศอย่างเช่นระบบบังคับ คู่ความยังต้องกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศและพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศดังเช่นระบบทางเลือก แต่ระบบนี้ก็มีความแตกต่างจากระบบทางเลือกในส่วนของการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ กล่าวคือ ระบบผสมนี้มิได้ห้ามผู้พิพากษาในการค้นหากฎหมายต่างประเทศด้วยตนเองดังเช่นในระบบทางเลือก การใช้กฎหมายต่างประเทศหรือไม่จึงเป็นดุลพินิจของศาลและขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงเป็นกรณี ๆ ไปว่าสมควรจะใช้กฎหมายต่างประเทศหรือไม่[๘]

ในส่วนของประเทศไทย อาจกล่าวได้ว่าได้ใช้ระบบกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในแบบระบบทางเลือก โดยสามารถพิจารณาได้จาก มาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่จะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ ถ้ามิได้พิสูจน์กฎหมายนั้นให้เป็นที่พอใจแก่ศาล ให้ใช้กฎหมายภายในแห่งประเทศสยาม” สาเหตุก็เนื่องมาจากกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลของไทยได้รับอิทธิพลมาจากประเทศอังกฤษ หลักฐานที่ยืนยันได้ว่าประเทศไทยได้รับอิทธิพลกฎหมายขัดกันของประเทศอังกฤษ เห็นได้จากคำพิพากษาของศาลไทยก่อนจะมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ ที่ศาลไทยอ้างอิงหลักกฎหมายอังกฤษมาตัดสินคดี[๙] อีกทั้งวิธีการดำเนินคดีในชั้นศาลของไทยในทางปฏิบัติก็ได้รับอิทธิพลจากพระเจ้าบรมวงศ์เธอพระองค์เจ้าพีพัฒนศักดิ์ ซึ่งทรงได้ศึกษาเล่าเรียนกฎหมายจากประเทศอังกฤษ

เงื่อนไขในการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย มี ๔ องค์ประกอบ ได้แก่ ๑) ต้องเป็นคดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ, ๒) คดีนั้นต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับแก่กรณี, ๓) ไม่มีข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายต่างประเทศ และ ๔) ต้องมีการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑.๑ คดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ

คำว่า “คดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ” หรือ “คดีแพ่งที่มีองค์ประกอบของต่างประเทศเข้ามาพัวพัน” ที่อาจขึ้นสู่ศาลไทยได้นั้น ย่อมเกิดขึ้นได้เนื่องจากปัจจัยหลายประการ อาทิเช่น สัญชาติหรือภูมิลำเนาของคู่พิพาทต่างกัน, สถานที่ที่เกี่ยวข้องกับนิติสัมพันธ์หรือสถานที่ที่ต้องปฏิบัติการชำระหนี้มีหลายประเทศ, ทรัพย์ซึ่งเป็นวัตถุแห่งหนี้ตั้งอยู่ในต่างประเทศหรือตามเจตนาของคู่พิพาทตามสัญญากำหนดให้ใช้กฎหมายของต่างประเทศบังคับ เป็นต้น

---

[๘]เรื่องเดียวกัน.

[๙]สายหยุด แสงอุทัย, (มปป), **การขัดกันแห่งกฎหมาย,** (มปท). ๑๔๖.

๑.๒ คดีที่ต้องปรับใช้กฎหมายต่างประเทศ

ขั้นตอนและวิธีการปรับใช้กฎหมายต่างประเทศตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ อาจอธิบายได้ตามลำดับดังต่อไปนี้

๑) กฎหมายขัดกันของประเทศไทยกำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับ

วิธีการปรับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ เริ่มจากการพิจารณาก่อนว่าประเด็นที่พิพาทในคดีเป็นเรื่องใด ที่เรียกกันว่า “การให้ปัญหาข้อกฎหมายแก่ข้อเท็จจริง”[๑๐] จากนั้นจึงค่อยตรวจสอบว่าข้อพิพาทในเรื่องนั้น ๆ ว่ากฎหมายขัดกันได้บัญญัติให้ใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับ

๒) กฎหมายขัดกันของประเทศนั้นว่ากำหนดให้ใช้กฎหมายประเทศใดบังคับ

หากปรากฏตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันฯ ว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีเป็นกฎหมายไทย ศาลย่อมสามารถปรับใช้กฎหมายไทยในการพิจารณาตัดสินคดีได้ แต่หากปรากฏว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณีเป็นกฎหมายต่างประเทศแล้ว ใช่ว่าศาลไทยจะปรับใช้กฎหมายของประเทศนั้นได้ทันที หากแต่ยังต้องพิจารณากฎหมายขัดกันของประเทศนั้นอีกด้วยว่าได้บัญญัติให้ใช้กฎหมายของประเทศใดปรับแก่คดีอีกครั้งว่าให้ปรับใช้กฎหมายของประเทศใดแก่กรณี ซึ่งเมื่อพิจารณากฎหมายขัดกันของประเทศนั้นแล้วอาจก่อให้เกิดผลตามมา ๒ ประการ ดังนี้

๒.๑) การย้อนส่งกลับ หมายถึง กรณีที่จะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ แต่เมื่อพิจารณากฎหมายขัดกันของประเทศนั้นแล้วบัญญัติให้ใช้กฎหมายไทยบังคับ กรณีดังกล่าวตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ บัญญัติว่า “ถ้าจะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ และตามกฎหมายต่างประเทศนั้นกฎหมายที่ใช้บังคับได้แก่กฎหมายแห่งประเทศสยามให้ใช้กฎหมายภายในแห่งประเทศสยามบังคับ มิใช่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายสยามว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย” ดังนั้น หากเกิดกรณีดังกล่าวขึ้น ศาลไทยอาจนำกฎหมายสารบัญญัติของไทยมาปรับแก่คดีได้

๒.๒) การย้อนส่งต่อไป หมายถึง ในกรณีที่กฎหมายขัดกันของไทยกำหนดให้ศาลไปใช้กฎหมายขัดกันของประเทศที่สองและในขณะเดียวกันกฎหมายขัดกันของประเทศที่สองกำหนดให้ศาลใช้กฎหมายของประเทศที่สาม ในกรณีดังกล่าวเรียกว่า “การย้อนส่งต่อ” ซึ่งก็เป็นเรื่องที่ยังคงถกเถียงกันในแวดวงนักกฎหมายไทยว่ากฎหมายไทยยอมรับให้มีการย้อนส่งต่อหรือไม่ เนื่องจากมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ ไม่ได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะและในทางปฏิบัติของศาลไทยก็ยังไม่เคยมีการกล่าวถึงปัญหาการย้อนส่งต่อไปแต่ประการใด

และเมื่อผ่านขั้นตอนการพิจารณากฎหมายขัดกันของประเทศนั้นว่าให้ใช้กฎหมายของประเทศใดบังคับแก่กรณีแล้ว การใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยจึงอาจจะมีได้ใน ๒ กรณี ได้แก่ กรณีแรกคือที่กฎหมายขัดกันของประเทศนั้นกำหนดให้ใช้กฎหมายภายในของประเทศนั้นหรือกรณีที่สองกฎหมายขัดกันของประเทศนั้นกำหนดให้ใช้กฎหมายของประเทศที่สามที่เรียกว่าการย้อนส่งต่อไป

[๑๐]หยุด แสงอุทัย, (๒๕๔๙), **คำอธิบายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย,** (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๕.

๓) ข้อจำกัดในการใช้กฎหมายต่างประเทศ

นอกจากพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นแล้วหากปรากฏว่ากฎหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณี คือ กฎหมายต่างประเทศ ศาลไทยก็ยังไม่อาจจะปรับใช้กฎหมายต่างประเทศในการตัดสินคดีได้ เนื่องจากในบางครั้งกฎหมายต่างประเทศมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกับกฎหมายไทยอย่างยิ่งจนไม่อาจเป็นที่ยอมรับแก่สังคมไทยได้ ซึ่งก็อาจเกิดขึ้นได้เนื่องจากสภาพสังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันกฎหมายของแต่ละประเทศย่อมมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันเป็นธรรมดาหรือในกรณีที่ประเทศไทยมีกฎหมายพิเศษสำหรับเรื่องนั้น ๆ แล้ว ก็ไม่จำต้องปรับใช้กฎหมายต่างประเทศหรือแม้กระทั่งในกรณีที่มีสนธิสัญญาบัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้เป็นพิเศษแล้วก็ตาม เช่น ตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ บัญญัติว่า “ถ้าจะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ ให้ใช้กฎหมายนั้นเพียงที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแห่งประเทศสยาม” หรือในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นพิเศษแล้ว ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการรับขนของทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับแก่การขนส่งทางทะเลจากที่แห่งหนึ่งในราชอาณาจักร หรือจากที่แห่งหนึ่งนอกราชอาณาจักรมายังที่อีกแห่งในราชอาณาจักร เว้นแต่กรณีที่ได้ระบุในใบตราส่งว่าให้ใช้กฎหมายของประเทศอื่นหรือกฎหมายระหว่างประเทศก็บังคับให้เป็นไปตามนั้น แต่แม้ว่าจะได้ระบุไว้เช่นนั้นก็ตาม ถ้าปรากฏว่าคู่กรณีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดเป็นผู้มีสัญชาติไทยหรือเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายไทย ก็ให้ใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับ” หรือในกรณีที่มีอนุสัญญาระหว่างประเทศกำหนดให้ใช้กฎหมายประเทศใดบังคับแก่กรณี เป็นต้น

๔) การกล่าวอ้างและพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ

หลักเกณฑ์การใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยนั้น นอกจากจะเป็นคดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศ, เป็นคดีที่ต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับแก่กรณีและกฎหมายต่างประเทศนั้นไม่ถูกจำกัดในการนำมาปรับใช้ในศาลไทยแล้ว การจะใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยนั้นยังจะต้องมีการกล่าวอ้างและการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศจนเป็นที่พอใจแก่ศาลอีกด้วย

๒. ปัญหาการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในศาลไทย

หลักเกณฑ์และวิธีการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในศาลไทย ต้องศึกษาจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งประกอบ เนื่องจากกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง คือ บทบัญญัติทั้งหลายที่วางหลักเกณฑ์การดำเนินคดีแพ่ง[๑๑] ซึ่งการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศก็ถือเป็นหลักเกณฑ์ในการดำเนินคดีแพ่งประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งก็ยังมิได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในศาลไทยไว้โดยเฉพาะเจาะจง จึงทำให้เกิดข้อสงสัยในวิธีการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในศาลไทยในหลายประเด็น เช่น ผู้มีสิทธิกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศคือใครบ้าง, จะกล่าวอ้างได้ในช่วงเวลาใดและวิธีการกล่าวอ้างต้องทำอย่างไร

[๑๑]คณิต ณ นคร (๒๕๕๒), กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๒๙.

๒.๑ สถานะของกฎหมายต่างประเทศ

ประเทศไทยได้รับอิทธิพลทางด้านกฎหมายจากประเทศอังกฤษตั้งแต่ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ เห็นได้จากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๐/๒๔๖๘ ซึ่งในคดีนี้ศาลไทยพิจารณาเห็นว่า กฎหมายต่างประเทศเป็นปัญหาข้อเท็จจริงที่ศาลรู้เองไม่ได้ โดยในคดีนี้กรรมการศาลฎีกาได้อ้างตำรากฎหมายขัดกันของประเทศอังกฤษ คือ ตำราของท่าน เอ.วี. ไดซีย์ (A.V. Dicey) ในเรื่องการสืบกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ว่าใช้หลักถิ่นที่ทรัพย์นั้นตั้งอยู่ (lex situs)[๑๒] และมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ ยังยืนยันได้ว่าศาลไทยถือว่ากฎหมายต่างประเทศเป็นปัญหาข้อเท็จจริง ด้วยเหตุดังกล่าว ในสายตาของผู้พิพากษาศาลไทย กฎหมายต่างประเทศจึงมีสถานะเป็นปัญหาข้อเท็จจริง (Fact) ไม่ใช่ปัญหาข้อกฎหมาย (Law)[๑๓]

ดังนั้น เมื่อกฎหมายต่างประเทศเป็นปัญหาข้อเท็จจริง หากคู่ความฝ่ายใดประสงค์จะให้ศาลใช้กฎหมายต่างประเทศตัดสินคดีจึงมีหน้าที่กล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศ หากละเลยไม่กล่าวอ้างแล้วก็ย่อมไม่เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทในคดี อีกทั้งยังต้องมีหน้าที่นำสืบพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้นเพราะเป็นข้อเท็จจริงที่ศาลไม่สามารถรู้ได้เองอีกด้วย

๒.๒ ผู้มีสิทธิกล่าวอ้าง

การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศ หมายถึง การกล่าวอ้างเนื้อหาสาระของกฎหมายต่างประเทศต่อศาลเพื่อให้ศาลได้ปรับใช้กฎหมายนั้น ๆ ตัดสินคดี การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศจึงมีผลเป็นการกล่าวอ้างข้อเท็จจริงประเภทหนึ่งที่จะต้องมีการพิสูจน์ หรือที่เรียกว่าเป็น “ประเด็นข้อพิพาท” ดังนั้น โดยหลักแล้วผู้มีสิทธิกล่าวอ้างข้อเท็จจริงจนเกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทนั้นได้แก่ “คู่ความ” สาเหตุก็เนื่องจากประเด็นข้อเท็จจริงที่ศาลตัดสินนั้นต้องผูกพันคู่ความแต่ไม่ผูกพันบุคคลภายนอก ซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่ว่าคู่ความเป็นผู้มีส่วนได้เสียในคดีและเป็นผู้ที่ต้องผูกพันในคำพิพากษาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๕

คำว่า “คู่ความ” ตามที่บัญญัติในมาตรา ๑ (๑๑) แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหมายถึง “บุคคลผู้ยื่นคำฟ้องหรือถูกฟ้องต่อศาล และเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนพิจารณาให้รวมถึงบุคคลผู้มีสิทธิกระทำการแทนบุคคลนั้น ๆ ตามกฎหมายหรือในฐานะทนายความ” อย่างไรก็ตามยังมีข้อสงสัยในบุคคลบางจำพวกว่าจะกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้หรือไม่ เช่น ผู้ร้องขอ ผู้ร้องคัดค้าน ผู้ร้องสอด คู่ความร่วม หรือ บุคคลผู้ร้องขอเข้ามาในคดีภายหลังมีคำพิพากษา

๑) ผู้ร้องขอ นักกฎหมายบางท่านเห็นว่าคำว่า “คู่ความ” หมายรวมถึง ผู้ที่ได้ร้องขอให้ศาลคุ้มครองสิทธิของตนและผู้ที่การขอให้ศาลคุ้มครองสิทธินั้นได้กระทำต่อตนและในที่สุดเมื่อคำพิพากษาหรือคำสั่งใดที่ออกมาในนามของผู้ที่เป็นคู่ความ คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นย่อมจะส่งผลดีหรือผลร้ายต่อผู้ที่เป็นคู่ความนั้น[๑๔] ดังนั้น หากในคดีไม่มีข้อพิพาท เช่น คดีร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกที่มีลักษณะระหว่างประเทศ ผู้ร้องขอก็มีฐานะเป็นคู่ความและมีสิทธิกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้

[๑๒]ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๕๖), **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล,** พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๒๘.

[๑๓]คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓๗/๒๕๔๖, คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓๗/๒๕๔๖.

[๑๔]พระนิติการณ์ประสม, (มปป), **คำอธิบายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง,** (มปท), ๔๖.

๒) ผู้ร้องคัดค้าน หมายถึง บุคคลผู้คัดค้านคำร้องขอในคดีไม่มีข้อพิพาทซึ่งจะส่งผลให้สถานะของคดีเปลี่ยนแปลงไปจากคดีไม่มีข้อพิพาทเปลี่ยนเป็นคดีมีข้อพิพาท ในขณะเดียวกันฐานะของผู้ร้องขอจะเปลี่ยนเป็นโจทก์ในคดีและฐานะของผู้ร้องคัดค้านจะเปลี่ยนเป็นจำเลยในคดีตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๔๘ (๔) ในคดีดังกล่าวเมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วย่อมจะผูกพันทั้งผู้ร้องขอและผู้ร้องคัดค้าน ถือได้ว่าผู้ร้องคัดค้านเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบจากคดีโดยตรงจึงเป็นคู่ความในคดีประเภทหนึ่งและหากเมื่อผู้ร้องคัดค้านมีฐานะเสมือนเป็นจำเลยในคดี ผู้ร้องคัดค้านย่อมมีสิทธิกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้เช่นกัน

๓) ผู้ร้องสอด คือ บุคคลซึ่งไม่ได้เป็นคู่ความมาแต่เริ่มแรก แต่เป็นบุคคลภายนอกที่เข้ามาเป็นคู่ความในภายหลังเมื่อมีคดีกันแล้ว ผู้ร้องสอดอาจแบ่งได้ ๒ ลักษณะ กล่าวคือ ลักษณะแรก ผู้ร้องสอดเข้ามาเองโดยสมัครใจ คือ บุคคลที่ร้องขอเข้ามาในคดีโดยความสมัครใจเอง[๑๕] และลักษณะที่สอง ผู้ร้องสอดเข้ามาด้วยถูกหมายเรียก ไม่ว่าจะเป็นการหมายเรียกให้เข้ามาในคดีตามคำขอของคู่ความฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือโดยคำสั่งของศาล

ผลของการร้องสอดเข้ามาในคดีนั้นหากเป็นกรณีการร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามหรือถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความร่วม ย่อมทำให้ผู้ร้องสอดมีสิทธิเสมือนเป็นผู้ฟ้องคดี[๑๖] ส่วนหากเป็นกรณีร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความร่วมโดยสมัครใจ กรณีเช่นนี้เป็นการยินยอมเข้าเป็นร่วมกับผู้อื่นจึงย่อมต้องผูกพันตามสิทธิของคู่ความร่วมที่ตนเข้าร่วม ผู้ร้องสอดจะใช้สิทธิอย่างอื่นนอกจากสิทธิที่มีอยู่แก่คู่ความที่ตนขอเข้าเป็นโจทก์ร่วมหรือจำเลยร่วมไม่ได้และจะใช้สิทธิขัดกับสิทธิของโจทก์จำเลยเดิมไม่ได้ ดังนั้น หากบุคคลใดร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความฝ่ายที่สามหรือถูกเรียกเข้ามาเป็นคู่ความร่วม บุคคลนั้นย่อมมีสิทธิกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้ แต่บุคคลผู้ร้องสอดเข้ามาเป็นคู่ความในคดีร่วมย่อมไม่อาจกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้

๔) คู่ความร่วม การเป็นคู่ความร่วมมีเงื่อนไขสำคัญตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ได้แก่ ผู้ที่จะเป็นคู่ความร่วมนั้นจะต้องมีผลประโยชน์ร่วมกันในมูลความแห่งคดี[๑๗] กล่าวคือ เป็นผู้มีส่วนได้เสียร่วมกันในมูลคดีนั้นเป็นสาระสำคัญ[๑๘] ส่วนผลของการเป็นคู่ความร่วมนั้น ถ้ามูลความแห่งคดีเป็นการชำระหนี้ซึ่งแย่งแยกกันได้ บุคคลเหล่านั้นย่อมไม่แทนซึ่งกันและกัน กล่าวคือ การกระทำของคู่ความร่วมคนใด หรือต่อคู่ความร่วมคนใดย่อมเป็นคุณและโทษเฉพาะคู่ความร่วมคนนั้น[๑๙] หากกรณีเป็นหนี้ที่แบ่งชำระกันไม่ได้ คู่ความร่วมย่อมแทนซึ่งกันและกันเพียงในเรื่องกระบวนพิจารณาที่ทำโดยหรือทำต่อคู่ความร่วมคนหนึ่ง เว้นแต่กระบวนพิจารณาที่คู่ความร่วมคนหนึ่งกระทำไปนั้นเป็นที่เสื่อมเสียแก่คู่ความร่วมคนอื่น ๆ หรือการเลื่อนคดีหรือการงดการพิจารณานั้นย่อมมีผลถึงคู่ความร่วมคนอื่น ๆ ด้วย

---

[๑๕]คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี, ๑๓๓.

[๑๖]คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๕๒๔/๒๕๓๖.

[๑๗]อาจารย์อุดม เฟื่องฟุ้ง ได้ให้นิยามความหมายคำว่า “มูลความแห่งคดี” หมายถึง “ข้อเท็จจริงหรือเหตุการณ์ที่เป็นเหตุให้มีการฟ้องร้องกัน มีความเกี่ยวข้องกัน”.

[๑๘]วรรณชัย บุญบำรุง, (๒๕๕๕), **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๑๗๘.

[๑๙]ไพโรจน์ วายุภาพ, (๒๕๕๕), **คำอธิบาย กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๑ บททั่วไป,** พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง), ๓๔๔.

อย่างไรก็ตาม ผลของการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศไม่น่าจะอยู่ภายใต้บังคับมาตรา ๕๙ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เนื่องจากคำว่า “การกระทำ” ตามมาตราดังกล่าวน่าจะหมายถึงเฉพาะการดำเนินกระบวนการในทางวิธีพิจารณาความโดยแท้ไม่รวมถึงขั้นตอนการเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่กรณี อีกทั้งการบังคับใช้กฎหมายของประเทศที่เหมาะสมที่สุดแก่คดีนั้น เป็นสิ่งที่ถูกต้องสมควรต้องกระทำเสมอไม่อาจกล่าวว่าการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศจะทำให้เป็นการเสียเปรียบแก่คู่ความร่วมคนอื่น ๆ ได้

๕) ผู้ร้องขอเข้ามาในคดีภายหลังมีคำพิพากษา เช่น ผู้ร้องขัดทรัพย์ ผู้ร้องขอกันส่วน เป็นต้น บุคคลเหล่านี้ย่อมไม่สามารถกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้ เนื่องจากสภาพของคดีเป็นเพียงคดีสาขา หากมีการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้อาจทำให้ขัดแย้งกับคดีหลัก อีกทั้งในคดีสาขาแต่ละประเภทล้วนแต่มีประเด็นที่จำกัดในการพิจารณาไม่เหมาะแก่การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศ

๒.๓ ระยะเวลาในการกล่าวอ้าง

ในคดีหนึ่งเมื่อมีการยื่นฟ้องและจำเลยยื่นคำให้การแล้ว ศาลจะนัดหมายให้ทั้งโจทก์และจำเลยมาศาลเพื่อไกล่เกลี่ย, กำหนดประเด็นข้อพิพาท, กำหนดหน้าที่นำสืบและกำหนดลำดับการนำพยานเข้าสืบก่อนหลัง ซึ่งเรียกนัดนี้ว่า “นัดชี้สองสถาน” หลังจากนั้นจะได้ทำการสืบพยานโจทก์จำเลย เรียกว่า “นัดสืบพยาน” จนกระทั่งสืบพยานโจทก์และจำเลยเสร็จสิ้นแล้ว ศาลจะได้นำพยานหลักฐานของโจทก์จำเลยมาวิเคราะห์และชั่งน้ำหนักว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดน่าเชื่อถือกว่ากันศาลก็จะได้ตัดสินให้ฝ่ายนั้นชนะคดี เรียกว่า “นัดฟังคำพิพากษา”

เมื่อศาลมีคำพิพากษาแล้วหากคู่ความฝ่ายใดไม่เห็นพ้องด้วยกับคำพิพากษาของศาลก็มีสิทธิยื่นอุทธรณ์และฎีกาต่อไป เว้นแต่จะมีกฎหมายจำกัดการอุทธรณ์และฎีกาไว้ ในขณะที่ฝ่ายชนะคดีย่อมมีอำนาจจะบังคับให้จำเลยปฏิบัติการชำระหนี้ตามคำพิพากษา

ส่วนช่วงเวลาในการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศ เนื่องจากสถานะทางกฎหมายของกฎหมายต่างประเทศในศาลไทยเป็นข้อเท็จจริง ดังนั้น การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศจึงต้องเป็นช่วงเวลาที่คู่ความสามารถกล่าวอ้างข้อเท็จจริงให้เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาทด้วย เช่น ในเวลาเสนอคำฟ้อง ในเวลาเสนอคำให้การหรือหากมิได้ว่ากล่าวมาในคำฟ้องหรือคำให้การ ก็อาจกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศได้ก่อนวันชี้สองสถานไม่น้อยกว่าเจ็ดวันหรือในกรณีที่ไม่มีการชี้สองสถานก็ต้องกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศก่อนวันสืบพยานไม่น้อยกว่าเจ็ดวันเช่นกัน การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกาจึงไม่อาจทำได้[๒๐]

๒.๔ วิธีการกล่าวอ้าง

รูปแบบกระบวนพิจารณานั้นอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบกระบวนพิจารณาคดีด้วยวาจาและรูปแบบกระบวนพิจารณาคดีด้วยลายลักษณ์อักษร สำหรับรูปแบบการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีแพ่งของไทย เป็นการผสมผสานระหว่างกระบวนพิจารณาด้วยวาจาและกระบวนพิจารณาด้วยเอกสารและอาจกล่าวได้ว่ากระบวนพิจารณามีลักษณะอย่างเดียวกับประเทศ

[๒๐]คำพิพากษาฎีกาที่ ๔๘๓๘/๒๕๔๕.

ในกลุ่ม Common law ที่ให้ความสำคัญกับการดำเนินกระบวนพิจารณาด้วยวาจามากกว่ากระบวนพิจารณาด้วยเอกสาร โดยเฉพาะในขั้นตอนการสืบพยาน[๒๑] อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาตามสถานะของกฎหมายต่างประเทศในศาลไทยแล้ว การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศจำเป็นต้องกล่าวอ้างในรูปแบบของคำฟ้องหรือคำให้การหรือคำฟ้องแย้งด้วยลายลักษณ์อักษร เนื่องจากจะทำให้เกิดเป็นประเด็นข้อพิพาท เว้นแต่ การกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในคำฟ้องคดีมโนสาเร่หรือคดีไม่มีข้อยุ่งยากอาจกล่าวอ้างด้วยวาจาก็ได้

๓. ปัญหาการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ

การพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยยังคงเป็นปัญหาว่าจะต้องพิสูจน์อย่างไรจึงจะถูกต้องและจะต้องพิสูจน์ถึงระดับไหนจึงจะเป็นที่พอใจแก่ศาลเนื่องจากในกฎหมายไทยไม่ได้มีการบัญญัติไว้เป็นอย่างชัดเจน แต่การพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยแต่ละคดีกลับต้องเสียค่าใช้จ่ายที่สูง ในทางปฏิบัติคู่ความจึงมักจะหลีกเลี่ยงที่จะกล่าวอ้างและพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในคดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศเสีย จนเป็นเหตุให้คดีแพ่งที่มีลักษณะระหว่างประเทศในศาลไทยส่วนใหญ่จะใช้กฎหมายไทยตัดสิน

๓.๑ พยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ

คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวข้องกับพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทย มีอยู่ ๒ คำพิพากษา ได้แก่ คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๘๗/๒๔๙๘ โดยคดีนี้ศาลเพียงแต่กล่าวว่าพยานในคดีเป็นเพียงผู้แปลกฎหมายไม่ใช่ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายของประเทศนั้น แต่มิได้กล่าวให้เห็นว่าพยานผู้เชี่ยวชาญนั้นต้องมีคุณสมบัติอย่างไรและคำพิพากษาฎีกาที่ ๓๕๓๗/๒๕๔๖ คดีนี้ศาลไม่ใช้กฎหมายต่างประเทศเนื่องจากให้เห็นผลว่าจำเลยไม่ได้นำสืบกฎหมายต่างประเทศว่ามีอยู่อย่างไรอีกทั้งศาลยังได้พยายามแนะนำวิธีการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศด้วยว่าคู่ความจะต้องนำพยานผู้เชี่ยวชาญกฎหมายของประเทศนั้นมาสืบประกอบตัวบทกฎหมายที่จะใช้บังคับแก่คดีให้เป็นที่พอใจศาล

ขณะที่หลักเกณฑ์ในเรื่องพยานหลักฐานที่ใช้พิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยยังไม่ชัดเจน คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาแนวทางปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวจากต่างประเทศ เพื่อนำมาประกอบหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น

ประเทศอังกฤษ คู่ความไม่สามารถพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศเพียงแค่การนำตัวบทกฎหมายต่างประเทศ, คำพิพากษาของศาล, สนธิสัญญาหรือแหล่งที่มาอื่น ๆ มาแสดงต่อศาลเท่านั้น หากแต่ต้องมีการเบิกความยืนยันโดยผู้เชี่ยวชาญเพื่ออธิบายและตีความเอกสารเหล่านั้นด้วย ซึ่งการจัดหาพยานผู้เชี่ยวชาญเป็นความรับผิดชอบของคู่ความเอง ศาลอังกฤษจะไม่ยอมรับคำให้การเป็นลายลักษณ์อักษรโดยมีการสาบานที่เรียกว่า affidavit โดยปราศจากการถามค้าน[๒๒] เนื่องจากการตรวจสอบความน่าเชื่อถือหรือความถูกต้องของพยานผู้เชี่ยวชาญไม่อาจมีได้หากไม่มีการซักถาม

---

[๒๑]วรรณชัย บุญบำรุง, (๒๕๕๖), **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม ๑**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน), ๕๑.

[๒๒]Lord Goff กล่าวไว้ในคำตัดสินคดี *Seasconsar Far East Ltd v. Bank Markazi (1994)* ว่า “the court cannot resolve disputed question of fact on affidavit evidence”.

ซึ่งส่งผลให้ศาลไม่มีโอกาสได้ประเมินความถูกต้องหรือความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานด้วย ซึ่งเป็นส่วนที่มีความสำคัญต่อขั้นตอนในการตัดสินคดีของศาล[๒๓]ประเทศอังกฤษแบ่งผู้เชี่ยวชาญออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้[๒๔] ๑) เป็นนักกฎหมายที่มาจากระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งอาจเป็นนักปฏิบัติ ผู้พิพากษา นักวิชาการก็ได้, ๒) เป็นนักกฎหมายที่ไม่ได้มาจากระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับข้อพิพาทในคดีนั้น ๆ โดยตรงแต่มาจากระบบกฎหมายที่ใกล้เคียง หากว่าพยานผู้เชี่ยวชาญท่านั้นมีความรู้หรือประสบการณ์เพียงพอและ ๓) เป็นพยานผู้เชี่ยวชาญที่มิใช่นักกฎหมาย แต่มีความรู้หรือประสบการณ์ทางกฎหมายซึ่งอาจได้มาจากการทำงานที่มีโอกาสใช้กฎหมายในสาขาใดสาขาหนึ่งโดยเฉพาะเป็นเวลายาวนานจนมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายนั้น ๆ

ประเทศออสเตรเลีย ตามพระราชบัญญัติรูปแบบพยานหลักฐาน ค.ศ. ๑๙๙๕ อนุญาตให้นำเอกสารเช่นหนังสือหรือแผ่นพับที่ประกอบตัวพระราชบัญญัติหรือประกาศ[๒๕] และรายงานคำพิพากษาของศาลต่างประเทศอ้างอิงเพื่อพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ[๒๖] โดยคู่ความไม่จำเป็นต้องนำพยานผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความที่ศาล แต่อาจจำเป็นเมื่อพิสูจน์ปัญหาจะใช้ดุลพินิจอย่างไรภายใต้พระราชบัญญัติที่จะใช้บังคับแก่กรณีหรือการตรวจสอบให้ทราบถึงบทบัญญัติที่บังคับใช้ในปัจจุบัน การรับฟังความเห็นของผู้เชี่ยวชาญอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติพยานหลักฐาน มาตรา ๗๙ ดังนั้น ผู้เชี่ยวชาญต้องเป็นผู้มีความรู้พิเศษเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศบนพื้นฐานของการฝึกฝน, การศึกษาหรือประสบการณ์[๒๗] ไม่ได้จำกัดคุณสมบัติของผู้เชี่ยวชาญว่าต้องจบปริญญาตรีหรือสูงกว่าทางด้านกฎหมาย หากจะต้องเป็นผู้ที่มีความคุ้นเคยในกฎหมายสาขาที่ตนเองรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องมานานหลายปี

---

[๒๓]Richard Fentiman, (1998), **Foreign Law in English Courts: Pleading, Proof and Choice of Law 203,** (Great Britain: Oxford University Press), 204-205.

[๒๔]Ibid, 180.

[๒๕](NSW) Evidence Act 1995, Section 174. (Evidence of foreign law)

"(1) Evidence of a statute, proclamation, treaty or act of state of a foreign country may be adduced in a proceeding by producing:

(a) a book or pamphlet, containing the statute, proclamation, treaty or act of state, that purports to have been printed by the government or official printer of the country or by the authority of the government or administration of the country, or

(b) a book or other publication, containing the statute, proclamation, treaty or act of state, that appears to the court to be a reliable source of information, or

(c) a book or pamphlet that is or would be used in the courts of the country to inform the courts about, or prove, the statute, proclamation, treaty or act of state, or

(d) a copy of the statute, proclamation, treaty or act of state that is proved to be an examined copy.

(2) A reference in this section to a statute of a foreign country includes a reference to a regulation or by-law of the country."

[๒๖](NSW) Evidence Act 1995, Section 174. (Evidence of law reports of foreign countries)

(1) Evidence of the unwritten or common law of a foreign country may be adduced by producing a book containing reports of judgments of courts of the country if the book is or would be used in the courts of the country to inform the courts about the unwritten or common law of the country.

(2) Evidence of the interpretation of a statute of a foreign country may be adduced by producing a book containing reports of judgments of courts of the country if the book is or would be used in the courts of the country to inform the courts about the interpretation of the statute.

[๒๗](NSW) Evidence Act 1995, Section 174. (Exception: opinions based on specialised knowledge)

"(1) If a person has specialised knowledge based on the person's training, study or experience, the opinion rule does not apply to evidence of an opinion of that person that is wholly or substantially based on that knowledge.

ประเทศเยอรมนี ศาลมีหน้าที่ต้องปรับใช้กฎหมายต่างประเทศเอง โดยตำแหน่ง *(ex officio)* ในสายตาของศาลเยอรมันกฎหมายต่างประเทศจึงมีฐานะเป็นกฎหมายหาใช่เป็นข้อเท็จจริง ในกรณีที่ไม่มีความรู้กฎหมายต่างประเทศอย่างเพียงพอในคดีที่ต้องใช้กฎหมายต่างประเทศ ศาลมีหน้าที่ต้องตรวจสอบ แปล และปรับใช้กฎหมายต่างประเทศด้วยตนเอง ตามหลัก *“iura novit curia”* ดังที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเยอรมัน (Zivilprozessordnung (ZPO), The German Code of Civil Procedure) ค.ศ. ๑๘๗๗ มาตรา ๒๙๓ ว่า “กฎหมายที่มีผลใช้บังคับในต่างประเทศ กฎหมายประเพณีและบทบัญญัติท้องถิ่น จำต้องพิสูจน์ตราบเท่าที่ไม่เป็นที่รู้จักแก่ศาล ในกรณีที่ศาลต้องสืบค้นกฎหมายต่างประเทศ ศาลหาได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะหลักฐานที่นำเสนอโดยคู่ความไม่ ศาลมีสิทธิที่จะใช้แหล่งความรู้อื่นและสั่งให้ใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นแก่การพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ” ในกรณีที่ศาลมีข้อสงสัย โดยหลักการพื้นฐานของการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้น ศาลมีอิสระที่จะเลือกวิธีการพิสูจน์เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายต่างประเทศได้ กล่าวคือ ศาลมีดุลพินิจอย่างเต็มที่ที่จะใช้วิธีการแบบไม่เป็นทางการ (informal procedure) เช่น การร้องขอข้อมูลกฎหมายต่างประเทศจากเอกชน, ท้องถิ่นหรือเจ้าหน้าที่ต่างประเทศ, คณะทูต, กงสุลหรือสถาบันทางการศึกษาหรือที่คล้ายคลึงหรือในกรณีที่ศาลใช้วิธีการค้นหาข้อมูลกฎหมายต่างประเทศภายใต้บังคับแห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยข้อมูลกฎหมายต่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๖๘ (European Convention on Information on Foreign Law of 1968) ที่บัญญัติให้รัฐภาคี[๒๘] หรือวิธีการแบบเป็นทางการ (formal procedure) เช่น การขอคำปรึกษาจาก “เพื่อนของศาล” *(amicus curiae)* ซึ่งในประเทศเยอรมันจะมีศูนย์กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลที่มีชื่อเสียงมาก อย่างเช่น The Max-Plant-Institute for Foreign Law and Private International Law[๒๙]

เมื่อพิจารณาจากแนวทางปฏิบัติของประเทศต่าง ๆ แล้ว อาจกล่าวได้ว่าพยานหลักฐานที่จะนำพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยอาจใช้แนวทางปฏิบัติของอังกฤษและออสเตรเลียในเรื่องคุณสมบัติของพยานผู้เชี่ยวชาญเนื่องจากมีระบบการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศคล้ายกับประเทศไทย อย่างไรก็ตามในขณะที่ประเทศไทยใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ ดังนั้น แนวทางปฏิบัติของประเทศเยอรมนีก็ถือเป็นแนวทางที่น่าสนใจและอาจนำมาปรับใช้กับประเทศไทยได้ เช่น การจัดตั้งศูนย์กฎหมายต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล

---

(2) To avoid doubt, and without limiting subsection (๑):

(a) a reference in that subsection to specialised knowledge includes a reference to specialised knowledge of child development and child behaviour (including specialised knowledge of the impact of sexual abuse on children and their development and behaviour during and following the abuse), and

(b) a reference in that subsection to an opinion of a person includes, if the person has specialised knowledge of the kind referred to in paragraph (a), a reference to an opinion relating to either or both of the following:

(i) the development and behaviour of children generally,

(ii) the development and behaviour of children who have been victims of sexual offences, or offences similar to sexual offences.”

[๒๘]รัฐภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ ได้แก่ ๔๒ ใน ๔๗ ประเทศรัฐสมาชิกของสภายุโรป (Council of Europe) ๕ ประเทศรัฐสมาชิกของสภายุโรปที่มิได้ให้สัตยาบันได้แก่ ประเทศอันโดรร่า, ประเทศอาร์มีเนีย, ประเทศไอซ์แลนด์ ประเทศโมนาโก และประเทศซานมาริโน่ และประเทศอื่นอีก ๔ ประเทศ ได้แก่ เบลารุส, ประเทศคอสตาริกา, ประเทศแม็กซิโก และประเทศโมร็อคโค.

[๒๙]ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล, ๑๖-๑๗.

๓.๒ หลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ

หลักเกณฑ์และวิธีการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ แต่เนื่องจากกฎหมายต่างประเทศในสายตาของผู้พิพากษาศาลไทยถือว่าเป็นปัญหาข้อเท็จจริง จึงอาจนำกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งว่าด้วยลักษณะพยานมาปรับใช้ได้

กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งส่วนใหญ่ของไทยมีความเป็นระบบกล่าวหา มีหลักกฎหมายในเรื่องการรับฟังพยานหลักฐาน (Admissibility of Evidence) ว่าพยานหลักฐานชิ้นนั้นรับฟังได้หรือไม่ ส่วนในเรื่องหน้าที่การพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้น โดยหลักแล้วได้แก่คู่ความฝ่ายที่กล่าวอ้าง ตามมาตรา ๘๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่มีข้อยกเว้นในมาตรา ๘๖ วรรค ๓ ซึ่งได้บัญญัติให้อำนาจของศาลในการสืบพยานหลักฐานเพิ่มเติมหรือเรียกพยานที่สืบแล้วมาสืบใหม่โดยไม่ต้องมีฝ่ายใดร้องขอ ทั้งนี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม อย่างไรก็ตาม การสืบกฎหมายต่างประเทศเพิ่มเติมยังไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม ดังนั้นหากอาศัยอำนาจตามมาตรา ๘๖ วรรค ๓ ศาลจึงไม่อาจพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศเพิ่มเติมด้วยตนเองได้

ในประเทศสหรัฐอเมริกาแต่เดิมถือว่ากฎหมายต่างประเทศมีสถานะเป็นปัญหาข้อเท็จจริงเช่นเดียวกับประเทศไทย ศาลในสหรัฐอเมริกาไม่สามารถรู้กฎหมายต่างประเทศได้เอง คู่ความที่ประสงค์จะให้ศาลใช้กฎหมายต่างประเทศจะต้องกล่าวอ้างและพิสูจน์ต่อศาล[๓๐] ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๖๖ ได้มีการแก้ไขกฎหมายตามกฎข้อ ๔๔.๑ Federal Rules of Civil Procedure[๓๑] เพื่อเปิดโอกาสให้ศาลใช้ดุลพินิจหรือช่องทางที่จะค้นคว้าและพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศได้มากขึ้น รวมถึงการริเริ่มค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศด้วยตนเองได้[๓๒]

ดังนั้น หากประเทศไทยต้องการให้มีการใช้กฎหมายต่างประเทศอย่างแพร่หลายแล้ว การแก้ไขอำนาจศาลให้สามารถริเริ่มค้นคว้ากฎหมายต่างประเทศด้วยตนเองได้ก็ถือเป็นอีกทางเลือกที่ควรได้รับการพิจารณา

๓.๓ ระดับมาตรฐานการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ

การวินิจฉัยว่าพยานหลักฐานในคดีนั้น ศาลย่อมมีอิสระในการใช้ดุลพินิจในการชั่งน้ำหนักหรือประเมินความน่าเชื่อถือของพยานหลักฐานโดยปราศจากการแทรกแซง เพื่อไม่ให้เสียความยุติธรรมในการตัดสินคดีตาม มาตรา ๑๐๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

การใช้ดุลพินิจในการวินิจฉัยข้อเท็จจริงในคดีจึงเป็นที่สงสัยว่าต้องพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นถึงแค่ไหนอย่างไรจึงจะเป็นที่พอใจแก่ศาล ซึ่งระดับการพิสูจน์หรือมาตรฐานการพิสูจน์นี้มีความสำคัญต่อการดำเนินคดีอย่างยิ่ง กล่าวคือ หากพิจารณาในแง่ความสัมพันธ์ระหว่างมาตรฐานการพิสูจน์

---

[๓๐] Louise Ellen Teiz, (2000), From the Courthouse in Tobago to the Internet law of Macao, **Yearbook of Private International Law,** Vol.๒, 139.

[๓๑] "A party who intends to raise an issue concerning the law of a foreign country shall give notice in his pleading or other reasonable written notice.

The court, in determining foreign law, may consider any relevant material or source, including testimony, whether or not submitted by a party or admissible under the Federal Rules of Evidence.

The court determination [of foreign law] shall be treated as a ruling on a question of law."

[๓๒] See Micheal v SS Thanasis; Kearney v Savannah Foods & Industries, Inc.

กับภาระการพิสูจน์พบว่า ผู้มีภาระการพิสูจน์ประเด็นใดในคดี ย่อมจะต้องพิสูจน์ให้ได้ถึงมาตรฐานการพิสูจน์ในเรื่องนั้น ๆ หากพิสูจน์ไม่ได้ตามมาตรฐานแล้วอาจเป็นฝ่ายแพ้คดีได้ ระดับมาตรฐานการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนี้อาจแบ่งออกได้เป็น ๕ ระดับ ได้แก่

๑) ระดับการพิสูจน์ให้เห็นถึงเหตุอันมีพยานหลักฐานเพียงพอ (Probable Cause) มักจะพบได้ในการออกหมายจับหมายค้น กล่าวคือ ศาลจะต้องพิจารณาว่ามีเหตุน่าเชื่อได้ว่าผู้ที่จะต้องถูกจับ ค้นหรือขัง

๒) ระดับการพิสูจน์ให้เห็นถึงมูลคดี (Proof Prima facie Case) ปรากฏอยู่ในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาว่าด้วยเรื่องการไต่สวนมูลฟ้อง

๓) ระดับการพิสูจน์ให้เห็นถึงพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือกว่า (Proof on the Balance of Probability) หมายถึง การพิจารณาว่าคู่ความฝ่ายใดมีพยานหลักฐานที่แน่นหนากว่า คู่ความฝ่ายนั้นย่อมเป็นฝ่ายชนะคดี ดังนั้น การพิสูจน์ในระดับนี้ ส่วนใหญ่มักจะต้องมีการสืบพยานสองฝ่ายเพื่อจะได้มีการเปรียบเทียบ หรือการชั่งน้ำหนักพยานหลักฐานว่าฝ่ายใดน่าเชื่อถือกว่ากัน

๔) ระดับการพิสูจน์ให้เห็นว่าพยานหลักฐานนั้นน่าเชื่อถืออย่างชัดเจน (Proof by the Clear and Convincing Evidence) มาตรฐานระดับนี้ต้องอยู่ประมาณ ๖๐-๘๐ เปอร์เซ็นต์ คือ อยู่กึ่งกลางระหว่างมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีอาญาและมาตรฐานระดับการพิสูจน์ระดับ Preponderance of Evidence ที่นิยมใช้ในคดีแพ่งทั่ว ๆ ไป[๓๓]

๕) ระดับการพิสูจน์ให้ได้ความชัดแจ้งโดยปราศเหตุอันควรสงสัย (Proof beyond a Reasonable Doubt) มักจะใช้ในการพิสูจน์ความผิดในคดีอาญา

มาตรฐานการพิสูจน์ข้อเท็จจริงทั้ง ๕ ระดับดังกล่าวมาในข้างต้นมีมาตรฐานการพิสูจน์ในคดีแพ่งเพียง ๒ ระดับ ได้แก่ ระดับการพิสูจน์ให้เห็นถึงพยานหลักฐานที่น่าเชื่อถือกว่า (Proof on the Balance of Probability) เป็นระดับการพิสูจน์ที่จะใช้ในการพิจารณาประเด็นในคดี และระดับการพิสูจน์ให้เห็นว่าพยานหลักฐานนั้นน่าเชื่อถืออย่างชัดเจน (Proof by the Clear and Convincing Evidence) ซึ่งจะใช้ในคดีคำร้องฝ่ายเดียว

อย่างไรก็ตาม มาตรฐานการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศน่าจะต้องถึงระดับการพิสูจน์ให้เห็นว่าพยานหลักฐานนั้นน่าเชื่อถืออย่างชัดเจนจึงจะถือว่าเป็นการเพียงพอต่อการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ มิใช่เพียงว่าพยานหลักฐานของฝ่ายใดน่าเชื่อถือกว่ากันแล้วศาลก็พิพากษากฎหมายต่างประเทศไปตามที่คู่ความฝ่ายนั้นกล่าวอ้าง เนื่องจากกฎหมายต่างประเทศเป็นข้อเท็จจริงที่แตกต่างจากข้อเท็จจริงทั่วไปซึ่งควรได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้องก่อนตัดสินคดี ใช่เพียงเชื่อตามฝ่ายที่นำสืบได้น้ำหนักดีกว่าเท่านั้น

---

[๓๓] จรัญ ภักดีธนากุล, (๒๕๔๘), **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน,** พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ : หจก. จิรรัชการพิมพ์), ๒๒๔-๒๒๖.

๔. การตีความกฎหมายต่างประเทศในศาลไทย

ในการตีความกฎหมายที่แตกต่างกันและในการปรับใช้กฎหมายต่างประเทศนั้นมีหลักสำคัญว่าศาลที่พิจารณาคดี (Lex forum) จะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศ (กฎหมายแพ่ง) ดุจเดียวกับที่ศาลต่างประเทศนั้นใช้กฎหมายของตน[๓๔] ดังนั้น ผู้พิพากษาที่ต้องใช้กฎหมายต่างประเทศตัดสินคดีอาจต้องใช้วิธีการตีความกฎหมายของประเทศนั้นในการตัดสินด้วยจึงจะเป็นการตีความกฎหมายที่ถูกต้อง

๔.๑ ประเภทของการตีความกฎหมาย

เนื่องจากการตีความกฎหมายถือเป็นนิติวิธี (Legal Method) ที่แต่ละประเทศย่อมมีแนวทางปฏิบัติที่แตกต่างกันไป อย่างไรก็ตามการศึกษาแนวทางการตีความกฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มประเภท ได้แก่ การตีความในกลุ่มประเทศ Civil Law และการตีความในกลุ่มประเทศ Common Law

๑) หลักการตีความกฎหมายในระบบ Civil Law

หลักสำคัญอยู่สองประการของการตีความกฎหมายในระบบ Civil Law ได้แก่

๑.๑) หลักการตีความตามไวยากรณ์หรือตามตัวอักษรที่เรียกว่า Grammatical (Literal) Interpretation หรือ Textual Approach หมายถึง การตีความที่ยึดถือถ้อยคำตามตัวอักษรเช่นเดียวกับหลักการตีความ Literal Rule ในระบบ Common Law หากแต่มีข้อแตกต่างที่ระบบ Civil Law จะไม่ใช้วิธีพิจารณาเฉพาะแต่ถ้อยคำประการเดียวหรือจะไม่ใช้วิธีหาความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษรก่อนจนเมื่อไม่สามารถที่จะค้นหาความหมายที่แท้จริงได้จึงจะไปใช้หลักการตีความที่เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายเหมือนอย่างในระบบอังกฤษ หากแต่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรควบคู่กับการค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไปพร้อม ๆ กัน

๑.๒) หลักการตีความตามหลักตรรกวิทยาหรือเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เรียกว่า Logical Interpretation หรือ Purposive Approach[๓๕] โดยผู้พิพากษาอาจพิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายนั้นทั้งหมดที่มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งฉบับ และอาจพิเคราะห์จากประวัติความเป็นมาของการจัดทำกฎหมายนั้น (Historical Interpretation) ซึ่งสามารถค้นหาได้จากตัวร่างกฎหมายเดิมที่เสนอต่อสภา บันทึกหลักการและเหตุผลบันทึกชี้แจงในการเสนอร่างกฎหมาย (Expose) ตลอดจนจากรายงานของคณะกรรมาธิการของรัฐสภา รายงานการประชุมของสภา[๓๖] หรือรายงานการเตรียมร่างกฎหมาย (travaux preparetoire) ศาลก็สามารถนำมาประกอบการตีความได้[๓๗]

๒) หลักการตีความของกลุ่มประเทศ Common Law

หลักการตีความของกลุ่มประเทศ Common Law เป็นผลที่เกิดขึ้นจากคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลสูง กล่าวคือ เมื่อมีคดีเกิดขึ้นจากการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาล ในที่สุดศาลได้ตัดสินวางหลักกฎหมายไว้อย่างไร ในการตัดสินชี้ขาดคดีของศาลต่าง ๆ ในคราวต่อ ๆ ไป ก็จะต้องชี้ขาด

---

[๓๔] Martin Wolff, (๑๙๖๒), **Private International Law,** ๒๑๔.
[๓๕] อักขราทร จุฬารัตน, (๒๕๔๙), **การตีความกฎหมาย,** พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กฎหมายไทย), ๖๔.
[๓๖] *เรื่องเดียวกัน*, ๗๒-๗๓.
[๓๗] Carl Baudenbacher, (Summer ๑๙๙๙), Some Remarks on the Method of Civil Law, **๓๕ Texas International Law Journal ๓๓๓.** ๓๕๖.

โดยอาศัยหลักกฎหมายที่ศาลสูงเดิมได้ตัดสินเป็นบรรทัดฐาน (Precedent) ไว้[๓๘] หลักการตีความกฎหมายในระบบ Common Law ที่รู้จักกันทั่วไป มีอยู่ ๓ หลัก ได้แก่ หลักการตีความตามตัวอักษร Literal Rule, หลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ Golden Rule และ หลักการตีความโดยอาศัยเหตุที่มีการแก้ไขข้อพกพร่อง Mischief Rule ในการตีความกฎหมายแต่ละครั้งศาลอาจใช้หลักใดในการตีความ บางคดีใช้หลักเดียว บางคดีใช้ทั้ง ๒ หลัก หรือทั้งสามหลักก็ได้ ซึ่งแต่ละหลักในการตีความมีรายละเอียด ดังนี้

๒.๑) หลัก Literal Rule หรือหลักการตีความตามตัวอักษร หมายถึง ผู้พิพากษามีหน้าที่ในการตีความกฎหมายจะแปลถ้อยคำในบัญญัติของกฎหมายที่เป็นปัญหาด้วยการอาศัยความหมายธรรมดาโดยไม่คำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายหรือฝ่ายนิติบัญญัติ แม้ผลแห่งคดีไม่น่าจะเป็นเช่นนั้นหรือเกิดผลแปลกประหลาด

๒.๒) หลัก Golden Rule หรือหลักการตีความโดยเล็งผลเลิศ ซึ่งมีหลักว่าถ้อยคำในกฎหมายลายลักษณ์อักษรต้องตีความโดยไม่ให้เกิดผลอันไม่พึงปรารถนา เมื่อกฎหมายมีความหมายสองนัยหรือมากกกว่านั้น ศาลย่อมตีความในทางที่มีความหมายอันสมควร มิใช่ในทางที่ไม่ควรจะเป็นหรือเกิดผลประหลาด

๒.๓) หลัก Mischief Rule หรือหลักการตีความโดยอาศัยเหตุที่มีการแก้ไขข้อบกพร่อง กล่าวคือ กรณีที่กฎหมายมีข้อบกพร่องและต่อมาได้ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรมาแก้ไข ศาลย่อมตีความกฎหมายใหม่ไปในทางแก้ไขบกพร่องที่มีอยู่ก่อนออกกฎหมายใหม่นั้น การตีความตามหลักนี้จึงเป็นหลักที่เปิดโอกาสให้ศาลได้พิจารณาบทบัญญัติลายลักษณ์อักษรที่รัฐสภาตราขึ้น (Statutes) โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ตราขึ้นใหม่นั้น

๔.๒ ปัญหาและข้อควรคำนึงในการตีความกฎหมายต่างประเทศของศาลไทย

แต่นักกฎหมายไทยรุ่นแรกและต่อ ๆ มาที่นิยมไปศึกษาต่อที่ประเทศอังกฤษ หลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะได้รับอิทธิพลความคิดการตีความกฎหมายแบบ Common Law กล่าวคือ ให้ตีความตามตัวอักษรก่อน ต่อเมื่อผลในทางกฎหมายออกมาไม่ยุติธรรม จึงจะตีความตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย[๓๙] ในปัญหาเรื่องดังกล่าวท่านศาสตราจารย์จิตติ ติงศภัทิย์ ได้เคยแสดงความเห็นไว้ว่า “...ตั้งแต่ผมเข้าเรียนกฎหมายก็ถูกสอนมาเลยว่าการตีความตัวบทกฎหมายนั้นต้องตีความตามตัวอักษรก่อน มันเป็นปัญหาหรือยังไงก็ค่อยไปดูความมุ่งหมายต่อไป ซึ่งผมก็เข้าใจตามหลักอันนี้ ความจริงก็อย่างที่อาจารย์ปรีดีพูด มันไม่ถูกหรอ แล้วก็ค่อยมาคิดได้ว่ามันไม่ถูก เมื่อเร็ว ๆ นี้เหมือนกันแหละ...”[๔๐] ดังนั้น หากในกรณีผู้พิพากษาศาลไทยต้องตีความกฎหมายต่างประเทศของประเทศในกลุ่ม Civil Law อาจเกิดปัญหาว่าผู้พิพากษาศาลไทยไม่ได้ตีความกฎหมายต่างประเทศตามหลักการตีความของประเทศในกลุ่ม Civil Law หากต้องตีความกฎหมายประเทศในกลุ่ม Civil Law ศาลไทยมีข้อควรคำนึง

---

[๓๘]อักขราทร จุฬารัตน, การตีความกฎหมาย, ๒๖.

[๓๙]ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๔๖), **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๙๘.

[๔๐]อักขราทร จุฬารัตน, การตีความกฎหมาย, หน้า ๘๖-๘๗.

๑) รูปแบบแนวทางการตีความ ศาลไทยจะต้องไม่ใช้วิธีพิจารณาเฉพาะแต่ถ้อยคำประการเดียวหรือจะไม่ใช้วิธีหาความหมายของถ้อยคำตามตัวอักษรก่อนจนเมื่อไม่สามารถที่จะค้นหาความหมายที่แท้จริงได้จึงจะไปใช้หลักการตีความที่เป็นการค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมาย หากแต่จะพิจารณาถ้อยคำตามตัวอักษรควบคู่กับการค้นหาเจตนารมณ์ของบทบัญญัติของกฎหมายนั้นไปพร้อม ๆ กัน

๒) วิธีการตีความ ศาลไทยต้องตระหนักว่าสามารถค้นหาเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นได้อย่างกว้างขวาง โดยเริ่มจากการพิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมายนั้นทั้งหมดที่มีส่วนสัมพันธ์เชื่อมโยงกันทั้งฉบับและอาจพิเคราะห์จากประวัติความเป็นมาของการจัดทำกฎหมายนั้น (Historical Interpretation) ซึ่งสามารถค้นหาได้จากตัวร่างกฎหมายเดิมที่เสนอต่อสภา บันทึกหลักการและเหตุผลบันทึกชี้แจงในการเสนอร่างกฎหมาย (Expose) ตลอดจนจากรายงานของคณะกรรมาธิการของรัฐสภา รายงานการประชุมของสภา หรือรายงานการเตรียมร่างกฎหมาย (travaux preparetoire) ศาลก็สามารถนำมาประกอบการตีความได้ ดังนั้น การนำสืบกฎหมายต่างประเทศในกลุ่ม Civil Law อาจต้องมีการนำสืบถึงเอกสารเหล่านี้ประกอบมาในคดีด้วย

๕. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การไม่ใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยภายใต้กลไกแห่งกฎหมายขัดกันอาจทำให้คำพิพากษาของศาลไทยอาจไม่ได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ เนื่องจากอาจถูกมองว่าเป็นคำพิพากษาที่ขัดกับหลักกฎหมายขัดกัน วิธีการกล่าวอ้างกฎหมายต่างประเทศในศาลไทยแม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะแต่มีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งที่สามารถนำมาปรับใช้ได้ครบถ้วน ไม่ว่าจะเป็นผู้มีสิทธิกล่าวอ้าง ระยะเวลาและวิธีการกล่าวอ้าง ส่วนการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้นไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะและยังมีความไม่ชัดเจนในทางปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์และเรื่องคุณสมบัติของพยานผู้เชี่ยวชาญ คณะผู้วิจัยเห็นว่าปัญหาดังกล่าวอาจแก้ไขได้หลายวิธี เช่น ๑) แก้ไขเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรืออาจจะประกาศเป็นข้อบังคับของประธานศาลฎีกาว่าด้วยพยานหลักฐานที่จะนำมาพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศ, ๒) จัดตั้งสถาบันกฎหมายต่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (The Institute for Foreign Law and Private International Law) ดังเช่นประเทศเยอรมนี, ๓) จัดตั้งสถาบันแปลกฎหมายต่างประเทศของกระทรวงยุติธรรม (Foreign Law Translation Institute of Ministry of Justice), ๔) กำหนดให้ผู้พิพากษาศาลไทยนำหลัก Doctrine of Precedent มาปรับใช้ในการรับฟังปัญหา, ๕) แก้ไขกฎหมายกำหนดให้ศาลไทยมีอำนาจในการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศได้ นอกจากนั้นปัญหาสำคัญของการใช้กฎหมายต่างประเทศในศาลไทยอีกประการ คือ การตีความกฎหมายต่างประเทศของกลุ่มประเทศที่ใช้กฎหมายระบบ Civil Law ซึ่งศาลไทยอาจยังไม่คุ้นเคย คณะผู้วิจัยเสนอว่ามีการจัดอบรมเผยแพร่หลักสูตรวิธีการตีความกฎหมายต่างประเทศและออกประกาศเป็นแนวทางปฏิบัติของศาลว่าด้วยการตีความกฎหมายต่างประเทศด้วย ๑๖

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

"ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง พ.ศ. ๒๔๗๗," (ตุลาคม ๒๔๗๘), ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม ๕๒/-/หน้า ๗๒๓/๒๐ มิถุนายน ๒๔๗๘

"พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑" (มีนาคม ๒๔๘๑), ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๕/-/หน้า ๑๐๒๑/๒๐ มีนาคม ๒๔๘๑

คณิต ณ นคร, (๒๕๕๒), **กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาคการดำเนินคดี**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน).

จรัญ ภักดีธนากุล, (๒๕๔๘), **คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, (กรุงเทพฯ: หจก. จิรรัชการพิมพ์)

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๔๗), **การใช้กฎหมายต่างประเทศโดยกลไกของกฎหมายขัดกัน**, งานวิจัยวิชาการ ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๔๖), **ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, (๒๕๕๖), **คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล"**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)

ไพโรจน์ วายุภาพ, (๒๕๕๕), **คำอธิบายกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ภาค ๑ บททั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ พลสยาม พริ้นติ้ง)

วรรณชัย บุญบำรุง, (๒๕๕๕), **ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ฉบับอ้างอิง**, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน)

วรรณชัย บุญบำรุง, (๒๕๕๖), **หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม ๑**, พิมพ์ครั้งที่ ๓, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน)

สายหยุด แสงอุทัย, (มปป), **การขัดกันแห่งกฎหมาย**, (มปท)

หยุด แสงอุทัย, (๒๕๔๙), **คำอธิบายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย**, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน)

อักขราทร จุฬารัตน, (๒๕๔๙), **การตีความกฎหมาย**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์กฎหมายไทย)

ภาษาอังกฤษ

Carl Baudenbacher, (Summer 1999), Some Remarks on the Method of Civil Law, 34 Texas International Law Journal 333.

Louise Ellen Teiz, (2000), From the Courthouse in Tobago to the Internet law of Macao, Yearbook of Private International Law, Vol.2

Martin Wolff, (1962), **Private International Law**, (Great Britain: Clarendon Press)

Richard Fentiman, (1998), **Foreign Law in English Courts: Pleading, Proof an Choice of Law**, (Great Britain: Oxford University Press)

ความสำเร็จย่อมเป็นของคนที่ใช้ความพยายาม ถ้าไม่มีอะไรที่จะต้องเสียหาย
แต่ได้ประโยชน์ทุกทางด้วยการใช้ความพยายาม ก็จงพยายามให้ถึงที่สุด.

(ดับบลิว คลีเมนท์ สโตน นักธุรกิจและนักเขียนชาวอเมริกัน)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตุลา, หน้า ๖๒

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย

“เติมเต็มช่องว่าง สร้างศักยภาพไทยสู่ AC ด้วยศักยภาพกระบวนการยุติธรรม”[๑]

“**กระทรวงยุติธรรม**” เป็นส่วนราชการที่มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานในการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศ **โดยนับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ เพื่อรวบรวม “ศาล” ที่กระจัดกระจายตามกระทรวงต่าง ๆ เข้ามารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรม** และต่อมาได้มีประกาศจัดระเบียบราชการกระทรวงยุติธรรม เพื่อแยกหน้าที่ราชการของกระทรวงยุติธรรมเป็นงานธุรการส่วนหนึ่ง และงานฝ่ายตุลาการอีกส่วนหนึ่ง โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้ง **“อธิบดีศาลฎีกา”** เป็นประธานในฝ่ายตุลาการ และให้ **“เสนาบดีกระทรวงยุติธรรม”** มีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาข้าราชการและรับผิดชอบงานราชการในส่วนธุรการทั่วไป ทั้งนี้ ในส่วนของงานฝ่ายตุลาการนั้น ให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมเป็นที่ปรึกษาและรับฟังความเห็นของอธิบดีศาลฎีกาแล้ววินิจฉัยไปตามที่ตกลงกัน หากมีความเห็นแตกต่างกันให้เสนาบดีกระทรวงยุติธรรมพร้อมกับอธิบดีศาลฎีกานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงมีพระบรมราชวินิจฉัย

ในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้มีการตราพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยมาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้กระทรวงยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลยุติธรรม แต่ไม่รวมถึงการพิจารณาพิพากษาคดี และมี “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม” เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบกิจการทั้งปวง โดยมีส่วนราชการในสังกัดคือ สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กรมบังคับคดี และกรมคุมประพฤติ

ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่จะส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้วยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองการปกครองของประเทศให้มีประสิทธิภาพและมีความมั่นคงยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในมาตรา ๒๗๕ **ที่บัญญัติให้**

---

[๑]จัดโดย สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม **ในการจัดงานเนื่องในโอกาสครบรอบการสถาปนา ๑๒๔ ปี กระทรวงยุติธรรม ในหัวข้อ “๑๒๔ ปี แห่งการอำนวยความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมแห่งความปลอดภัย”** เมื่อวันพุธที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ณ ห้องประชุมวายุภักษ์ ๕-๖ โรงแรมเซ็นทรา ศูนย์ราชการและคอนเวนชั่น เซ็นเตอร์ กรุงเทพมหานคร.

“ศาลยุติธรรม” มีหน่วยงานธุรการที่เป็นอิสระ โดยจัดตั้งเป็นสำนักงานศาลยุติธรรม ซึ่งมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น จึงทำให้กระทรวงยุติธรรมไม่มีภารกิจในการเป็นหน่วยงานธุรการให้กับศาลยุติธรรมอีกต่อไป ซึ่งการแยกศาลยุติธรรมออกจากกระทรวงยุติธรรมดังกล่าวทำให้กระทรวงยุติธรรมเหลือหน่วยงานในสังกัดเพียง ๓ หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กรมคุมประพฤติ และกรมบังคับคดี ส่วนสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นหน่วยงานระดับกองขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม[๒]

อย่างไรก็ดี ในเวลาต่อมาได้มีแนวความคิดว่าสมควรจะปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมใหม่ ทั้งนี้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่กำหนดไว้ **โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จึงได้มี “การปฏิรูประบบราชการไทย” ครั้งสำคัญ** ปรากฏตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ **โดยมีผลให้กระทรวงยุติธรรมได้มีการปรับเปลี่ยนหน่วยงานในสังกัดจนกระทั่งเป็นโครงสร้างกระทรวงยุติธรรมใหม่ดังปรากฏในปัจจุบัน**

ดังนั้น **วันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ จึงถือเป็นวันครบรอบ ๑๒๔ ปีของการสถาปนากระทรวงยุติธรรม** กระทรวงยุติธรรมจึงได้กำหนดจัดงานเนื่องในโอกาสครบรอบการสถาปนา ๑๒๔ ปีขึ้นในหัวข้อ **“๑๒๔ ปี แห่งการอำนวยความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมแห่งความปลอดภัย”** เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๘ ที่ผ่านมา ทั้งนี้ เพื่อเผยแพร่ผลงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม และเป็นเวทีในการนำเสนอวิสัยทัศน์และแนวทางยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของไทย เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ สถาบันการศึกษา ตลอดจนข้าราชการและประชาชนผู้สนใจ ได้รับรู้และมีความเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน

โดยการจัดงานเนื่องในโอกาสครบรอบ ๑๒๔ ปีของการสถาปนากระทรวงยุติธรรมในครั้งนี้ **ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี** ได้เป็นประธานเปิดงานและปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ **“เติมเต็มช่องว่าง สร้างศักยภาพไทยสู่ AC ด้วยศักยภาพกระบวนการยุติธรรม”** โดยมี**พลเอก ไพบูลย์ คุ้มฉายา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม** เป็นผู้กล่าวรายงาน และมี**พลตำรวจเอก ชัชวาลย์ สุขสมจิตร์ ปลัดกระทรวงยุติธรรม** รวมทั้งผู้บริหาร ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนอาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเข้าร่วมงานดังกล่าว

นอกจากนี้ยังมีเวทีอภิปรายวิสัยทัศน์ Thai Justice Forum ๒๐๑๕ ในหัวข้อ **“ปรับ ปรุง เปลี่ยน แปลง สร้าง ...เติมเต็มช่องว่าง... สร้างสังคมแห่งความปลอดภัย”** โดยผู้ทรงคุณวุฒิจากภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งการแสดงการสาธิตผลผลิตจากการดำเนินงานของหน่วยงานเฉพาะด้านในกระทรวงยุติธรรม อาทิ การสาธิต Application on Mobile โปรแกรมค้นหาทรัพย์ขายทอดตลาดของกรมบังคับคดี การสาธิตการตรวจหาสารเสพติดในปัสสาวะของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การสาธิตการใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ในการจำกัดการเดินทาง

[๒]กระทรวงยุติธรรม, “ประวัติกระทรวงยุติธรรม”, เว็บไซต์ http://www.moj.go.th/th/home/history.

และอาณาเขต (กำไลอิเล็กทรอนิกส์) แทนการจำคุกของกรมราชทัณฑ์ การสาธิตอากาศยานไร้คนขับ (UAV) ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ การสาธิตการตรวจลายพิมพ์นิ้วมือ การตรวจอาวุธปืน เครื่องกระสุน และปลอกกระสุนปืน รวมทั้งการตรวจสถานที่เกิดเหตุจำลองของสถาบันนิติวิทยาศาสตร์ ตลอดจนการมอบรางวัลและใบประกาศเกียรติคุณให้แก่หน่วยงานและบุคคลที่สมควรได้รับการยกย่องและถือเป็นแบบอย่างที่ดีในประเภทต่าง ๆ ซึ่งเกี่ยวข้องกับภารกิจของกระทรวงยุติธรรม

สำหรับการแสดงปาฐกถาพิเศษในหัวข้อ “เติมเต็มช่องว่าง สร้างศักยภาพไทยสู่ AC ด้วยศักยภาพกระบวนการยุติธรรม” นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิษณุ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ได้แสดงปาฐกถาว่า เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ หรือวันนี้เมื่อ ๑๒๔ ปี ที่ผ่านมาถือเป็นวันสำคัญวันหนึ่งในประวัติศาสตร์ไทย เพราะเป็นวันที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนา **“กระทรวงยุติธรรม”** ขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้ การจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นในขณะนั้นมีหลักการที่สำคัญคือ **เพื่อรวบรวมศาลที่กระจัดกระจายตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เข้ามารวมไว้ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียว** โดยการที่ศาลมารวมอยู่ในที่เดียวกันเป็นครั้งแรกดังกล่าว ในทางการเมืองถือเป็น **“การปฏิรูป”** แต่อีกทางหนึ่งก็ถือเป็นการทุบหม้อข้าวของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ เพราะว่า “ศาล” นั้นจะเปรียบเสมือนกองคลังหรือหน่วยงานงบประมาณของข้าราชการ โดยศาลนอกจากจะมีหน้าที่ในการอำนวยความยุติธรรมแล้ว ยังมีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ประชาชนต้องจ่ายเมื่อมาติดต่อราชการด้วย ซึ่งข้าราชการที่ในสมัยนั้นไม่ได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทน แต่จะมีค่าตอบแทนเป็นรายได้จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ และในกรณีที่ศาลสั่งลงโทษจำเลย เช่น ปรับ ค่าปรับนั้นส่วนหนึ่งจะตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน อีกส่วนหนึ่งจะเป็นรายได้ที่ข้าราชการในกระทรวง ทบวง กรมนั้น ๆ สามารถนำมาแบ่งกันได้ อันเป็นที่มาของคำว่า **“ให้ปรับสินไหมกึ่ง พินัยกึ่ง”** ซึ่งคำว่า **“สินไหมกึ่ง”** หมายถึง การนำมาใช้กันเองกึ่งหนึ่ง ส่วนคำว่า **“พินัยกึ่ง”** หมายถึง การให้ส่งเข้าหลวงหรือรัฐกึ่งหนึ่ง ด้วยเหตุนี้ เมื่อมีการยุบหรือโอนศาลให้มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมเพียงแห่งเดียวแล้วเท่ากับกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จะขาดกองคลังหรือหน่วยงานงบประมาณที่จะเป็นแหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้แก่ข้าราชการ ประกอบกับกรณีดังกล่าวยังเป็นสาเหตุหนึ่งของการทุจริตคอร์รัปชันหรือการแสวงหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบของข้าราชการด้วย จึงได้มีการเปลี่ยนแปลงให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนในเวลาต่อมา

เมื่อศาลต่าง ๆ ทั้งศาลแพ่ง ศาลอาญา ศาลอุทธรณ์ และศาลฎีกา มารวมอยู่ในกระทรวงยุติธรรมแล้ว กระทรวงยุติธรรมจึงมีแต่ศาลเป็นหน่วยงานในสังกัด ประชาชนส่วนใหญ่จึงเรียกกระทรวงยุติธรรมว่า **“กระทรวงศาล”** เช่น “ศาลฎีกา” จะเปรียบเสมือนกรม ๆ หนึ่งในกระทรวงยุติธรรม และประมุขหรือหัวหน้าของศาลฎีกาในขณะนั้นไม่ใช่ประธานศาลฎีกา แต่เป็นเพียง “อธิบดีศาลฎีกา” ซึ่งมีตำแหน่งต่ำกว่าเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม รวมทั้งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมยังมีอำนาจในการเข้าร่วมเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีเหมือนกับผู้พิพากษาอื่น ๆ ด้วย

กระทรวงยุติธรรมได้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลอยู่ประมาณ ๑๐๐ กว่าปี จนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้เปลี่ยนบทบาทและมีอำนาจหน้าที่อื่น ๆ เพิ่มขึ้น เพราะมีการแยกศาลยุติธรรมให้เป็นหน่วยงานอิสระและกำหนดให้ **“ประธานศาลฎีกา”** เป็นประมุขของฝ่ายตุลาการ ทั้งนี้ในขณะที่มีการแยกศาลต่าง ๆ ออกจากกระทรวงยุติธรรมนั้น ได้มีแนวความคิดเกี่ยวกับการดำเนินการในกระทรวงยุติธรรมซึ่งถึงขนาดที่จะให้ยุบกระทรวงยุติธรรมเพราะไม่มีศาลเป็นหน่วยงานในสังกัดแล้ว อย่างไรก็ดี ด้วยความสำคัญของกระทรวงยุติธรรมที่อาจจะกล่าวได้ว่า **“กระทรวงยุติธรรมเป็นศักดิ์ศรีเป็นสง่าราศีของประเทศ” โดยทุกประเทศทั่วโลกจะมีกระทรวงยุติธรรมทั้งนั้น หากไม่มีแล้วก็เหมือนความยุติธรรมจะหายไป ดังนั้น จึงต้องดำรงกระทรวงยุติธรรมไว้** แต่ได้มีการเสนอให้เปลี่ยนชื่อกระทรวงใหม่ เพราะกระทรวงยุติธรรมคือกระทรวงศาล เมื่อศาลได้แยกออกไปแล้วก็ควรจะเปลี่ยนชื่อกระทรวงด้วย ซึ่งประเด็นดังกล่าวส่งผลให้มีการเสนอเรียกชื่อกระทรวงใหม่เป็นจำนวนมาก แต่สุดท้ายก็ยังคงเรียกชื่อว่า “กระทรวงยุติธรรม” เหมือนเดิม ด้วยเหตุผลเนื่องจากคำว่า **“Justice” หรือ “ความยุติธรรม” ถือเป็นสัญลักษณ์ที่สำคัญและประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจะให้การยกย่อง ดังจะเห็นได้จากการเรียกชื่อที่ทำการของกระทรวงยุติธรรมว่า “Palace of Justice” ซึ่งคำว่า “Palace” หมายถึง พระราชวัง ทั้ง ๆ ที่ที่ทำการของกระทรวงยุติธรรมนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นพระราชวังแต่อย่างใด และเป็นเพียงกระทรวงเดียวเท่านั้นที่ได้รับการเรียกชื่อยกย่องดังกล่าว** ดังนั้น คำว่า “Justice” ในภาษาอังกฤษ ถ้าจะแปลเป็นภาษาไทยหรือเรียกชื่อก็ต้องใช้คำว่า “ยุติธรรม” เท่านั้น ดังนั้น จึงได้เรียกชื่อกระทรวงซึ่งแม้จะไม่มีบทบาทด้านการศาลแต่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการยุติธรรมอื่น ๆ ที่เพิ่มขึ้นว่า “กระทรวงยุติธรรม” ตลอดมา

ดังได้กล่าวแล้วว่า กระทรวงยุติธรรมมีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาทอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้นเป็นอันมากจนกลายเป็นกระทรวงที่มีบทบาทและมีความสำคัญอย่างยิ่งในปัจจุบัน ดังจะเห็นได้จากช่วงเวลาที่มีการจัดตั้งรัฐบาลหรือปรับคณะรัฐมนตรี ซึ่งเดิมทีจะไม่มีผู้ใดสนใจเป็นรัฐมนตรีหรือเข้าไปกำกับดูแลในกระทรวงยุติธรรม บางครั้งถึงขนาดนายกรัฐมนตรีมอบหมายให้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวง ก็ยังปฏิเสธไม่รับและขอเป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงอื่นซึ่งเห็นว่ามีบทบาทและมีความสำคัญยิ่งกว่าหรือเห็นว่าเป็นกระทรวงที่สามารถแสวงหาผลประโยชน์ใด ๆ ได้มากกว่าแทน

เมื่อพิจารณาย้อนไปถึงระยะเวลาของการสถาปนากระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะช่วงระยะเวลา ๑๐๐ ปีแรกที่กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทเป็นเพียงกระทรวงศาล ซึ่งจะมีภารกิจเพื่อ **“อำนวยความยุติธรรม”** หรืออำนวยความเป็นธรรมเท่านั้น แต่ต่อมาเมื่อมีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมแล้ว ภารกิจในการอำนวยความยุติธรรมดังกล่าวจึงลดน้อยลง แต่ด้วยเหตุที่มีการปรับปรุงโครงสร้างและบทบาท

อำนาจหน้าที่ของกระทรวงยุติธรรมใหม่ โดยจัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นเป็นจำนวนมาก ประกอบกับความสามารถของผู้บริหารที่เกี่ยวข้อง จึงทำให้กระทรวงยุติธรรมได้ขยายบทบาทที่นอกเหนือจากการอำนวยความยุติธรรมเพียงอย่างเดียวแล้ว ยังมีบทบาทเกี่ยวกับ **“การลดความเหลื่อมล้ำ”** และ **“การสร้างสังคมให้มีความปลอดภัย”** เพิ่มขึ้นอีกด้วย

ดังนั้น ในปัจจุบันกระทรวงยุติธรรมจึงมีภารกิจที่สำคัญ ๓ ประการ คือ

๑. อำนวยความเป็นธรรม

๒. ลดความเหลื่อมล้ำ และ

๓. สร้างสังคมให้มีความปลอดภัย

การทำภารกิจทั้ง ๓ ประการดังกล่าว เมื่อพิจารณาผลงานของกระทรวงยุติธรรม โดยเฉพาะจำนวนกฎหมายที่เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีที่เสนอขอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในกำกับดูแลของกระทรวง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความทันสมัยหรือก้าวทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว จะเห็นได้ว่ากระทรวงยุติธรรมได้ทำภารกิจทั้ง ๓ ประการดังกล่าวได้อย่างโดดเด่น

สำหรับข้อพิจารณาที่ว่าเหตุใดพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้สถาปนากระทรวงยุติธรรมขึ้น **โดยนอกเหนือจากเหตุผลเพื่อต้องการจะ “ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” ซึ่งทรงเห็นว่า *“ในบรรดาการปฏิรูปทั้งหมดในประเทศไทย กระบวนการยุติธรรมถือว่ามีความสำคัญที่จะต้องได้รับการปฏิรูปก่อนเป็นลำดับแรก เพราะถ้ากระบวนการยุติธรรมไม่สถิตสถาพร ไม่เป็นที่ไว้วางใจ หรือไม่เป็นที่เชื่อถือแล้ว ก็ป่วยการที่จะปฏิรูปเรื่องอื่น ๆ”* แล้ว การสถาปนากระทรวงยุติธรรมยังมีเหตุผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ ๓ เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นพร้อม ๆ กันด้วย** โดยทั้ง ๓ เหตุการณ์ดังจะกล่าวต่อไปนี้นั้น อาจเรียกโดยย่อตามตัวอักษรแรกของคำในภาษาอังกฤษของแต่ละเหตุการณ์ว่า **“เหตุการณ์ CPR”** กล่าวคือ

<u>เหตุการณ์แรก</u> คือ **การเกิดวิกฤต** ซึ่งคำว่า **“วิกฤต”** ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Crisis”

<u>เหตุการณ์ที่ ๒</u> คือ **ประเทศจำเป็นต้องแสดงขีดความสามารถหรือศักยภาพให้เป็นที่ประจักษ์แก่สายตาชาวโลก** ซึ่งคำว่า **“ศักยภาพ”** ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Potential” และ

<u>เหตุการณ์ที่ ๓</u> คือ **ความจำเป็นที่จะต้องเร่งปฏิรูปประเทศ** ซึ่งคำว่า **“ปฏิรูป”** ตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษว่า “Reform”

ทั้งนี้ เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นซึ่งเกิดขึ้นพร้อมกันในสมัยรัชกาลที่ ๕ อันส่งผลให้ประเทศไทยต้องเร่งปฏิรูปประเทศโดยเร็วนั้นมีที่มาหรือสาเหตุ ดังนี้

๑. การเกิดวิกฤต (Crisis)

วิกฤตที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานี้คือ **“วิกฤตภยันตรายจากภายนอกประเทศ”** เช่น การแผ่อิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่ใช้กำลังรุกรานเข้ามาในประเทศไทย และ **“วิกฤตวังหน้า”** ซึ่งเป็นปัญหาความแตกแยกของคนภายในประเทศที่เกิดจากความขัดแย้งของกลุ่มผู้มีอำนาจ ๓ กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ กลุ่มของพระมหาอุปราชหรือกรมพระราชวังบวรวิไชยชาญ และกลุ่มของสมเด็จพระยาบรมมหาศรีสุริยวงศ์ โดยแต่ละกลุ่มต่างมีคนฝักใฝ่และขึ้นต่อแต่ละกลุ่มแตกต่างกัน ซึ่งความแตกแยกที่เกิดขึ้นในสังคมขณะนั้นมีความคล้ายคลึงกันกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเพียงแต่ในขณะนั้นไม่มีการก่อม็อบหรือชุมนุมประท้วงเท่านั้น

๒. การแสดงศักยภาพหรือขีดความสามารถ (Potential)

เนื่องจากในช่วงระยะเวลานั้นเราจำเป็นต้องแสดงศักยภาพหรือขีดความสามารถให้ต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศมหาอำนาจทางยุโรป เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศฝรั่งเศส ได้รับรู้ว่าเรามีความเจริญและมิใช่ประเทศบ้านป่าเมืองเถื่อน ดังนั้น ในสมัยรัชกาลที่ ๕ จึงได้มีการจัดตั้งโรงเรียน มีการรถไฟ มีการเลิกทาส รวมทั้งการให้ประชาชนสามารถสวมเสื้อและยกเลิกธรรมเนียมการหมอบคลานโดยให้สามารถนั่งเก้าอี้ได้ในเวลาเข้าเฝ้า เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมี **“อารยธรรม”** และกำลังเจริญรอยตามวัฒนธรรมของประเทศในแถบตะวันตก

๓. การปฏิรูป (Reform)

ด้วยเหตุผลที่ประเทศไทยต้องเริ่มปฏิรูปอย่างจริงจัง ดังนั้น จึงต้องมีการปฏิรูปในหลายด้าน **ทั้งทางด้านการเมืองการปกครอง** เช่น การยุบจตุสดมภ์และใช้การบริหารงานแบบ **“กระทรวง”** โดยอยู่ในความดูแลของเสนาบดีแต่ละกระทรวง และยกเลิกการปกครองหัวเมือง โดยเปลี่ยนมาเป็นการปกครองแบบ **“มณฑลเทศาภิบาล”** ซึ่งมีข้าหลวงจากส่วนกลางเป็นผู้ปกครองมณฑลขึ้นตรงต่อกระทรวงมหาดไทย เป็นต้น ด้านการคลัง เช่น การปรับเปลี่ยนให้ข้าราชการได้รับเงินเดือนเป็นค่าตอบแทนจากเดิมที่จะได้รับค่าตอบแทนเป็นรายได้จากประชาชนผู้มาติดต่อราชการ ด้านการศึกษา เช่น การส่งนักเรียนไทยไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศเพื่อกลับมารับราชการในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ และด้านสังคม เช่น การเลิกทาส และการสร้างความเจริญทางวัตถุ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ การทหาร การคมนาคมและการสื่อสาร และด้านอื่น ๆ อีกในหลาย ๆ ด้าน

เมื่อเหตุการณ์ทั้ง ๓ มาบรรจบในช่วงระยะเวลาเดียวกันพอดี **พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงได้ทรงแก้ไขด้วยการปฏิรูปประเทศ โดยปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมก่อนเป็นลำดับแรก ด้วยพระองค์ทรงเห็นว่า “กระบวนการยุติธรรม” จะช่วยแก้ไขวิกฤตที่เกิดขึ้นและเป็นเครื่องมือที่จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพหรือขีดความสามารถของประเทศให้เป็นที่ประจักษ์ได้ว่าเรามิใช่ประเทศบ้านป่าเมืองเถื่อนอย่างที่ต่างประเทศเข้าใจกัน**

อนึ่ง มีความเป็นไปได้ที่ประเทศไทยอาจถูกมองว่าเป็นประเทศที่ป่าเถื่อนและไม่ได้รับการยอมรับจากประเทศมหาอำนาจ ทั้งนี้ เพราะกฎหมายและการศาลของไทยในขณะนั้นจะใช้วิธีพิจารณาแบบ **“จารีตนครบาล”** ซึ่งเป็นกระบวนการที่ทารุณ ล้าสมัย และขัดกับหลักกฎหมายสมัยใหม่อย่างชัดเจน โดยการพิสูจน์ความผิดจะใช้วิธีทรมานร่างกายด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น เฆี่ยนตี ตอกเล็บ หรือบีบขมับเพื่อบังคับให้ผู้ต้องหารับสารภาพ ทั้งนี้ เพราะอยู่บนพื้นฐานความคิดที่ว่าผู้ที่ถูกกล่าวหาและถูกจับตัวมาเป็นผู้มีความผิด ดังนั้น จึงต้องใช้วิธีทรมานเพื่อให้รับสารภาพหรือต้องพิสูจน์ความผิดโดยวิธีดำน้ำหรือลุยไฟ รวมทั้งมีการกำหนดโทษที่รุนแรงและมีความไม่แน่นอน เช่น ประหารชีวิตเจ็ดชั่วโคตร ตัดหัวเสียบประจาน ตัดมือตัดเท้า ใส่ตระก้อให้ช้างเตะกลิ้งบนพื้นเหล็กแหลม หรือเอามะพร้าวห้าวยัดปาก เป็นต้น จารีตนครบาลดังกล่าวแม้จะมีข้อดีที่ทำให้ผู้กระทำความผิดให้การยอมรับสารภาพและซัดทอดผู้ที่ร่วมกระทำการ รวมทั้งทำให้ราษฎรเกรงกลัวต่อกฎหมายของบ้านเมืองก็ตาม แต่ก็มีผลเสีย

ที่ทำให้มีการลงโทษผิดพลาดได้ เพราะจำเลยบางคนอาจจะเป็นผู้บริสุทธิ์แต่ทนการทรมานไม่ได้ จึงต้องรับสารภาพและถูกลงโทษในที่สุด นอกจากนี้ ยังเป็นช่องทางให้เจ้าหน้าที่ศาลทำการทุจริตหรือรีดไถผู้ถูกกล่าวหา ซึ่งต่างก็เกรงกลัวการขึ้นศาลทั้งสิ้น ด้วยเหตุนี้ รัชกาลที่ ๕ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยกเลิกจารีตนครบาล และจัดตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น รวมทั้งวางระเบียบการสืบพยานหลักฐานใหม่เพื่อให้ราษฎรได้รับความยุติธรรม

ด้วยภารกิจของกระทรวงยุติธรรมซึ่งเดิมมีเพียงบทบาทและอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศาลเพื่ออำนวยความยุติธรรมหรืออำนวยความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน และเมื่อมีการแยกศาลออกจากกระทรวงยุติธรรมซึ่งส่งผลให้บทบาทในการอำนวยความยุติธรรมลดน้อยลง กระทรวงยุติธรรมจึงได้จัดตั้งกรมต่าง ๆ ขึ้นเพื่อดำเนินภารกิจเกี่ยวกับการยุติธรรมอื่น ๆ ทดแทน เช่น กรมคุมประพฤติ กรมบังคับคดี และกรมสอบสวนคดีพิเศษ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อคงบทบาทในการ **“อำนวยความยุติธรรม”** ไว้ แต่อย่างไรก็ดี ด้วยภารกิจที่เพิ่มมากขึ้น จึงทำให้กระทรวงยุติธรรมมีบทบาทในด้าน **“การลดความเหลื่อมล้ำ”** และ **“การสร้างสังคมให้มีความปลอดภัย”** ด้วย

โดยภารกิจในด้าน **“การลดความเหลื่อมล้ำ”** นั้น บุคคลโดยทั่วไปอาจจะเข้าใจว่าความเหลื่อมล้ำคือความไม่เท่าเทียมกันระหว่างคนจนกับคนรวยหรือเป็นเรื่องเศรษฐกิจ ซึ่งจะแก้ไขก็ต้องใช้วิธีทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่กระทรวงยุติธรรมได้เห็นต่าง เพราะมองว่าความเหลื่อมล้ำไม่จำเป็นต้องแก้ไขโดยการนำเงินไปแจก ใช้นโยบายประชานิยม หรือโดยวิธีทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ **“การสร้างความเป็นธรรม”** ก็เป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ ซึ่งการสร้างความเป็นธรรมนั้นสามารถดำเนินการโดยวิธีการที่เรียกว่า “F.A.C.T.” อันมีที่มาจากตัวอักษรตัวแรกของคำศัพท์ภาษาอังกฤษ ๔ คำ ได้แก่คำว่า Fast, Accessible, Cheap และคำว่า Trust หรืออาจจะอ่านออกเสียงว่า “Fact” ซึ่งหมายความว่า **“ความจริง”** ก็ได้ ทั้งนี้ วิธีการดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

<u>วิธีการแรก</u> **ต้องทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว** โดยคำว่า **“รวดเร็ว”** ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Fast” ถ้าระยะเวลาในการดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างล่าช้าอาทิ ผ่านมาตั้ง ๕ ปีหรือ ๑๐ ปีแล้วคดีก็ยังไม่รับการพิจารณาหรือตัดสินเสียที เช่นนี้ถือว่าไม่เป็นธรรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ ดังคำพูดที่กล่าวว่า **“กระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้าคือกระบวนการที่ไม่ยุติธรรม”** ดังนั้น จึงต้องเร่งรัดหรือทำให้การดำเนินกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว

<u>วิธีการที่ ๒</u> **ต้องทำให้ความยุติธรรมเข้าถึงได้** โดย “การเข้าถึงได้” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Accessible” ถ้าเฉพาะคนร่ำรวยหรือผู้ที่มีเงินเท่านั้นจึงจะเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่าย ส่วนคนจนจะไม่มีโอกาสเข้าถึงความยุติธรรมหรือเข้าถึงได้ยาก เช่นนี้ย่อมก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ดังนั้น ทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้หญิงหรือผู้ชาย คนจนหรือคนรวย คนสมบูรณ์หรือคนพิการ จะต้องเข้าถึงความยุติธรรมได้โดยง่ายและเท่าเทียมกัน

<u>วิธีการที่ ๓</u> **ต้องทำให้ความยุติธรรมมีราคาถูก** โดยคำว่า **“ราคาถูก”** ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Cheap” ถ้าความยุติธรรมมีราคาแพง เช่น หากผู้เสียหายที่จะฟ้องคดีต้องแบกรับภาระค่าธรรมเนียมศาลและค่าจ้างทนายความในการดำเนินคดีเป็นจำนวนเงินที่สูงมาก หรือเมื่อถูกดำเนินคดี

ในชั้นตำรวจแล้วจะต้องใช้เงินหรือหลักทรัพย์เพื่อประกันตัวชั่วคราวซึ่งคนรวยเท่านั้นจึงชำระได้ เช่นนี้ย่อมสร้างความไม่เป็นธรรมหรือก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขึ้นในสังคม เพราะเท่ากับว่าเฉพาะคนรวยหรือคนจำนวนหนึ่งเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้ ดังนั้น จึงต้องทำให้ความยุติธรรมมีราคาถูก

<u>วิธีการที่ ๔</u> ต้องทำให้ความยุติธรรมได้รับการไว้วางใจ ซึ่งคำว่า **"ไว้วางใจ"** หรือ "เชื่อใจ" ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า "Trust" โดยทุกคนต้องไว้วางใจหรือเชื่อใจได้ว่าจะได้รับความเป็นธรรม เพราะคำว่า **"ความยุติธรรม" แปลว่า ธรรมอันเป็นที่ยุติ** เมื่อคดีไปถึงศาลยุติธรรม ซึ่งแบ่งเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ และสิ้นสุดที่ศาลฎีกาแล้วก็ต้องเคารพในคำตัดสิน แน่นอนว่าคำตัดสินนั้นอาจจะไม่เป็นที่พึงพอใจของทุกคน แต่เนื่องจากความยุติธรรมหมายถึง "ความยุติ" ไม่ได้หมายถึง "ความพึงพอใจ" ดังนั้น เมื่อคดีความไปถึงศาลฎีกาแล้วหากศาลพิจารณาและตัดสินออกมาอย่างไรก็ต้องเป็นที่ยุติ มิฉะนั้นคดีความก็จะไม่จบสิ้นและคำพิพากษาก็จะไม่มีความศักดิ์สิทธิ์ ทั้งนี้ ในเรื่อง "เวนิสวาณิช" ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ทรงพระราชนิพนธ์แปลจากบทละครเรื่อง "The Merchant of Venice" ของวิลเลียม เชกสเปียร์ ก็ได้กล่าวถึงความยุติธรรมไว้ความตอนหนึ่งว่า ***"จงกำหนดจดจำเอาไว้ว่า ในกระแสแห่งยุติธรรมมา ยากจะหาความเกษมเปรมใจ"*** ซึ่งบทพระราชนิพนธ์ร้อยกรองดังกล่าวหมายความว่า ความยุติธรรมนั้นจะให้เป็นที่พึงพอใจของทุกคนคงเป็นไปไม่ได้ แต่ความยุติธรรมต้องทำให้จบหรือให้เป็นที่สิ้นสุดนั่นเอง

สำหรับภารกิจสุดท้ายคือ **"การสร้างสังคมให้มีความปลอดภัย"** ในปัจจุบันแม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะมิได้อยู่ในสังกัดกระทรวงยุติธรรมแล้วก็ตาม แต่กระทรวงยุติธรรมก็มีหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะช่วยสร้างความปลอดภัยและความมั่นใจให้แก่ประชาชนเป็นจำนวนมาก อาทิ **กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นต้น** ซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นหน่วยงานที่ช่วยสร้างความปลอดภัยให้แก่สังคม และประชาชนจะได้รับความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน โดยเฉพาะบทบาทในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันในภาครัฐซึ่งถือเป็นปัญหาที่สำคัญในสังคมไทยนั้นยังช่วยสร้างความมั่นใจให้กับผู้ประกอบการภายในประเทศและนักลงทุนชาวต่างชาติที่จะเข้ามาประกอบกิจการในประเทศไทยได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

จากภารกิจที่สำคัญทั้ง ๓ ประการดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระทรวงยุติธรรมได้ทำภารกิจได้อย่างสมบูรณ์และเป็นที่น่าพอใจ โดยพิจารณาได้จากจำนวนร่างพระราชบัญญัติที่กระทรวงยุติธรรมเสนอเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี อาทิ

- ร่างพระราชบัญญัติมาตรการแทนการฟ้องคดีอาญา พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดมาตรการอื่น ๆ แทนการฟ้องคดีอาญา เช่น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและการชะลอการฟ้อง โดยการส่งเสริมให้มีมาตรการที่เป็นทางเลือกในการยุติข้อขัดแย้งดังกล่าวย่อมจะช่วยลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ระบบงานยุติธรรมได้ เพราะจะทำให้คดีสิ้นสุดลงโดยไม่ต้องมีการฟ้องร้อง และหากคดีจบลงได้ด้วยความพึงพอใจของคู่ความทั้งสองฝ่ายแล้ว ความเหลื่อมล้ำก็จะลดลง ความยุติธรรมก็จะเกิดขึ้น สังคมก็จะมีความสงบสุขและปลอดภัย

- ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... มีสาระสำคัญเพื่อช่วยเหลือประชาชนให้สามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้อย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การสนับสนุนเงินหรือค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการให้ความช่วยเหลือประชาชนในด้านกฎหมาย การฟ้องร้อง การดำเนินคดี การบังคับคดี หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรม เช่น ค่าทนายความ ค่าเดินทาง ค่าใช้จ่ายในการรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อต่อสู้คดี และค่าใช้จ่ายในการวางเงินประกันการปล่อยตัวชั่วคราวผู้ต้องขัง เป็นต้น

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเกี่ยวกับการบังคับคดีเพื่อให้ดำเนินไปด้วยความรวดเร็วและเป็นธรรมแก่ผู้มีส่วนได้เสียในการบังคับคดีทุกฝ่าย

- ร่างพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. .... เป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลา ๘๐ ปี โดยปรับปรุงบทบัญญัติต่าง ๆ ให้มีความทันสมัยและสอดคล้องกับอนุสัญญาที่เกี่ยวข้อง ทั้งในเรื่องมาตรฐานของเรือนจำ การกำหนดอาณาเขตในสถานที่อื่นเพื่อเป็นสถานที่คุมขัง การใช้มาตรการลงโทษอื่นแทนการจำคุก การให้เอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินภารกิจของรัฐได้ และการคุ้มครองสิทธิของผู้ต้องขัง รวมทั้งการจัดเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยให้กับผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ เป็นต้น

- ร่างพระราชบัญญัติล้มละลาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ซึ่งมีบทบัญญัติบางมาตราไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน โดยปรับปรุงกระบวนการบังคับคดีล้มละลายของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพ ลดขั้นตอนกระบวนการล้มละลายในชั้นเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ให้น้อยลง และปรับปรุงการยื่นคำขอประนอมหนี้ให้ชัดเจน รวมทั้งปรับเปลี่ยนโทษปรับทางอาญาให้เหมาะสม เป็นต้น

ทั้งนี้ การเสนอแก้ไขเพิ่มเติมหรือปรับปรุงกฎหมายเป็นจำนวนมากดังกล่าวเป็นผลงานที่สะท้อนให้เห็นถึงการทำภารกิจด้าน “การลดความเหลื่อมล้ำ” ของกระทรวงยุติธรรมได้เป็นอย่างดี เพราะทำให้กระบวนการพิจารณาคดีเป็นไปอย่างรวดเร็ว (Fast) ทุกคนเข้าถึงได้ง่าย (Accessible) ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงมาก (Cheap) และเป็นที่ไว้วางใจของนานาอารยประเทศ (Trust)

อนึ่ง สำหรับ **“ความไว้วางใจ” นั้นถือเป็นเรื่องที่ต้องเน้นย้ำเป็นพิเศษ ทั้งนี้ เพราะเมื่อประเทศไทยได้ก้าวเข้าสู่ความเป็น “ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน” (ASEAN Economic Community) ซึ่งอาจจะเรียกโดยย่อว่า AC หรือ AEC ในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่จะถึงนี้แล้ว** สินค้า บริการ แรงงาน และนักลงทุน รวมทั้งชาวต่างชาติที่จะเดินทางเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศจะมีเป็นจำนวนมาก ซึ่งเป็นปกติที่ปัญหาต่าง ๆ ก็จะมีตามมาด้วย อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาแรงงานต่างด้าว การค้ามนุษย์ ปัญหานักท่องเที่ยวหรือผู้บริโภคถูกเอารัดเอาเปรียบ และปัญหาอาชญากรรมระหว่างประเทศ เป็นต้น **กระทรวงยุติธรรมจึงเป็นหน่วยงานที่สำคัญหน่วยงานหนึ่งซึ่งหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องเข้ามามีบทบาทในการดำเนินภารกิจเพื่อรองรับสถานการณ์ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นดังกล่าว โดยจะต้องสร้างความเป็นธรรมและความเชื่อมั่นให้เกิดขึ้นในสังคม ทำให้ทุกคนไว้วางใจที่จะเข้ามาลงทุน**

ทำงาน ติดต่อธุรกิจการค้า ซื้อขาย หรือท่องเที่ยว ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะเห็นว่ามิใช่เรื่องเศรษฐกิจแม้ว่าเราจะเรียกว่า "ประชาคมเศรษฐกิจ" ก็ตาม ทั้งนี้ การสร้างความเชื่อมั่นหรือไว้วางใจให้เกิดกับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ที่รวมตัวกันเป็น **"ประชาคมอาเซียน" (ASEAN Community) นั้น สามารถกระทำได้โดยต้องทำให้ "กระบวนการยุติธรรม" เป็นที่พึ่งสุดท้ายของทุกคน** ซึ่งไม่ว่าจะเป็นนักลงทุน แรงงาน หรือชาวต่างชาติคนใดหากมีปัญหาและมาพึ่งพากระบวนการยุติธรรมแล้วก็จะต้องวางใจได้ว่าตนจะได้รับความเป็นธรรมอย่างแน่นอน

ดังนั้น เมื่อสถานการณ์ของประเทศในปัจจุบันซึ่งพิจารณาแล้วจะเห็นว่าไม่มีความแตกต่างจากเมื่อ ๑๒๔ ปีที่ผ่านมา โดยในสมัยรัชกาลที่ ๕ มีวิกฤตวังหน้า สังคมไทยก่อนวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ก็ประสบวิกฤตสีเสื้อที่ประชาชนมีความคิดเห็นทางการเมืองไม่ตรงกัน และในสมัยรัชกาลที่ ๕ ยังมีความจำเป็นที่จะต้องแสดงขีดความสามารถหรือศักยภาพให้ต่างประเทศได้รับรู้ว่าเรามีความเจริญมิใช่บ้านป่าเมืองเถื่อน ในวันนี้เมื่อประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องแสดงศักยภาพเช่นกันว่าประเทศไทยไม่ได้เป็นประเทศที่ไม่ควรเข้ามาลงทุน หรือไม่ควรเข้ามาท่องเที่ยว ปัจจุบันประเทศไทยภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้กำหนดโครงสร้างการปฏิรูปไว้จำนวนทั้งสิ้น ๑๑ ด้าน[๓] ฉะนั้น เมื่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปัจจุบันมีความคล้ายคลึงกันกับ "เหตุการณ์ CPR" (C คือ Crisis, P คือ Potential, R คือ Reform) ที่เกิดขึ้นในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งพระองค์ทรงแก้ไขโดยการปฏิรูป "กระบวนการยุติธรรม" วันนี้เราจึงต้องปฏิรูปโดยทำให้ประเทศต่าง ๆ ได้รับรู้ว่าประเทศไทยมีการเมืองการปกครองที่ยืนหยัดอยู่บน **"หลักนิติธรรม"** มีการปรับปรุง **"กฎหมาย"** ให้มีความทันสมัยและมีศักยภาพที่จะแข่งขันหรือเจรจาต่อรองกับต่างประเทศได้ รวมทั้งปฏิรูป **"กระบวนการยุติธรรม"** ทั้งระบบ โดยเริ่มตั้งแต่ตำรวจ อัยการ และศาล รวมทั้งหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ กรมบังคับคดี กรมราชทัณฑ์ กรมสอบสวนคดีพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งต่างเป็นหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมทั้งสิ้น ซึ่งหากกระทรวงยุติธรรมได้ขับเคลื่อนหรือผลักดันนโยบายเกี่ยวกับการยุติธรรมอย่างจริงจังแล้วก็ย่อมจะทำให้ภารกิจของกระทรวงยุติธรรมทั้ง ๓ ประการ กล่าวคือ การอำนวยความเป็นธรรม การลดความเหลื่อมล้ำ และการสร้างสังคมให้มีความปลอดภัย สำเร็จลุล่วงไปได้อย่างสมบูรณ์

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับความคิดเห็นของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ปาฐกถาไว้ดังกล่าวโดยเฉพาะความตอนหนึ่งที่ว่า เนื่องจาก **"การปฏิรูป" นั้นมี "กระบวนการ" และต้องอาศัย "ระยะเวลา" พอสมควร** ดังนั้น จึงไม่ควรคาดหมายว่าการปฏิรูปจะสำเร็จลุล่วงได้โดยง่ายภายในระยะเวลาอันสั้น **เพราะหากการปรับปรุงใด ๆ เป็นเรื่องเล็กน้อย ใช้เวลาไม่นานก็สำเร็จจะเป็นเพียง "การเปลี่ยนแปลง" เท่านั้น ซึ่งตรงกับคำศัพท์ภาษาอังกฤษที่เรียกว่า "Change" โดยไม่อาจจะยกระดับไปถึง "การปฏิรูป" ซึ่งเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น**

[๓] การปฏิรูป ๑๑ ด้าน ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบด้วย (๑) การเมือง, (๒) การบริหารราชการแผ่นดิน, (๓) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, (๔) การปกครองท้องถิ่น, (๕) การศึกษา, (๖) เศรษฐกิจ, (๗) พลังงาน, (๘) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, (๙) สื่อสารมวลชน, (๑๐) สังคม และ (๑๑) อื่น ๆ.

หรือภาษาอังกฤษเรียกว่า “Reform” ได้ ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนจากการปฏิรูปประเทศในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ซึ่งพระองค์ทรงใช้ระยะเวลาพอสมควรจึงจะประกาศว่าการปฏิรูปประเทศได้เสร็จลงแล้ว เพราะฉะนั้น สำหรับสถานการณ์ของบ้านเมืองเราในปัจจุบันแม้จะได้เริ่มปฏิรูปแล้วก็ตาม แต่เมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เคยคาดหมายไว้เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในอนาคตอันใกล้ที่ประเทศไทยกำลังก้าวเข้าสู่ความเป็น “ประชาคมอาเซียน” (ASEAN Community) ในสิ้นปี พ.ศ. ๒๕๕๘ นี้ ซึ่งจะต้องเปิดเสรีด้านการค้า การบริการ และการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือ รวมทั้งส่งเสริมการลงทุนและตลาดทุนแล้ว ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อกระบวนการและระยะเวลาในการปฏิรูปที่วางไว้ได้ ฉะนั้น สถานการณ์และปัญหาต่าง ๆ จึงอาจจะยังไม่สามารถแก้ไขได้ในทันที ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องร่วมมือร่วมใจกันลงมือปฏิรูปและเดินหน้าเพื่อพัฒนาหรือหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้เป็นไปในทิศทางที่ดีขึ้น การปฏิรูปจึงจะประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

อนึ่ง การปฏิรูปประเทศไทยในขณะนี้ถือเป็นเรื่องที่ดีเพราะตรงกับช่วงระยะเวลาที่จัดให้มีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เพื่อใช้บังคับ ซึ่งจะช่วยให้สามารถจัดทำแนวทางหรือกำหนดขั้นตอนและกระบวนการเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ได้อย่างรอบคอบ รอบด้าน และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้มีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปฏิรูปได้โดยสะดวกและรวดเร็วซึ่งจะเป็นข้อมูลสำคัญที่ช่วยให้การจัดทำแนวทางหรือข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของสาธารณะหรือสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนส่วนรวมได้ อย่างไรก็ดี แม้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับใหม่จะประกาศใช้บังคับแล้วก็ตาม การปฏิรูปก็ยังต้องดำเนินต่อไป **ดังคำกล่าวของพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีที่ได้เน้นย้ำเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศไว้อยู่เสมอว่า การปฏิรูปนั้นมี ๓ ขั้นตอน คือ “ทำทันที” “ทำต่อไป” และ “ทำอย่างยั่งยืน”** โดยเรื่องใดต้องทำก่อนหรือสามารถลงมือทำได้ก็ให้ลงมือทำในทันที ส่วนเรื่องใดหากจะทำได้ต้องเป็นภายหน้าหรือในระยะเวลาต่อไปก็ต้องทำต่อไป **แต่ถ้าเรื่องใดยังไม่สำเร็จและต้องดำเนินการต่อหรือต้องทำอย่างต่อเนื่องก็ต้องพัฒนาและดำเนินการต่อไป ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินการดังกล่าวประสบผลสำเร็จอย่างยั่งยืน.** ๓

อันนี้เป็นเคล็ดสำคัญมาก คือ เมื่อเราต้องการผูกมิตรกับบุคคลผู้ใด
เราต้องพยายามแสดงให้เขาเห็นว่าเราเอาใจใส่ในตัวเขา ไม่ใช่พยายามทำให้เขาเอาใจใส่
ในตัวเรา เราต้องแสดงว่าเราเห็นว่าเขาเป็นบุคคลสำคัญ
ไม่ใช่ทำให้เขาเห็นว่าตัวเราเป็นคนสำคัญ.

(หลวงวิจิตรวาทการ)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เฉลิมวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๘๑

นางสาวลันตา อุตมะโกคิน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ....
(หมวด ๑ บททั่วไป ถึงหมวด ๔ สภาพการจ้าง)

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน

ร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๘ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติในวาระที่หนึ่งรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน ๑๗ คน เพื่อพิจารณาโดยมีกำหนดเวลาปฏิบัติงานภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สองขั้นคณะกรรมาธิการ

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเล

เหตุผล

เนื่องจากสภาพการจ้างงาน การทำงานบนเรือเดินทะเลมีลักษณะและสภาพของงานซึ่งมีความแตกต่างจากการทำงานของลูกจ้างทั่วไปที่ต้องทำงานบนเรือเดินทะเลที่มีความเสี่ยงภัยทางทะเล และมีระยะเวลาการทำงานที่ต่อเนื่องยาวนาน ประกอบกับความสัมพันธ์ของคนทำงานบนเรือกับเจ้าของเรือบางส่วนมิได้มีความสัมพันธ์ตามสัญญาจ้างแรงงาน และกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

*ข้อมูล ณ วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘.

คือ กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงานไม่อาจให้ความคุ้มครองแก่ลูกจ้างและคนประจำเรือให้ได้รับความเป็นธรรมและมีมาตรฐานและสภาพการจ้าง การทำงาน และความปลอดภัยและสุขอนามัยได้อย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีกฎหมายว่าด้วยแรงงานทางทะเลขึ้นโดยเฉพาะ นอกจากนี้ การทำงานของลูกจ้างและคนประจำเรือยังเกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางทะเลระหว่างประเทศที่ต้องนำมาตรฐานสากล คือ อนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๔๙ (Maritime Labour Convention, 2006) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) มาปฏิบัติต่อแรงงานทางทะเลเป็นกรณีเฉพาะ สมควรที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานการทำงานของลูกจ้างและคนประจำเรือ และการออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลแก่เรือขนส่งทางทะเลที่ชักธงไทยเพื่อคุ้มครองแรงงานทางทะเลอันจะเป็นการรับรองว่าแรงงานทางทะเลจะได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมตามมาตรฐานสากล เพื่อป้องกันการใช้มาตรการของรัฐเจ้าของท่าเรือต่อเรือไทยที่เดินทางระหว่างประเทศ เช่น การกักเรือ การตรวจเรือ การสั่งให้แก้ไขข้อบกพร่อง และเพื่อประโยชน์ในการวางมาตรการควบคุม กำกับ ดูแล และบริหารจัดการในการออกใบรับรองด้านแรงงานทางทะเลให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และเป็นการส่งเสริมการพัฒนากิจการพาณิชยนาวีของประเทศไทยอีกทางหนึ่งด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม

“เรือ” หมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิดที่ปกติใช้ในการเดินทะเลที่มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ แต่มิให้หมายความรวมถึง

(๑) เรือที่ใช้เพื่อทำการประมงหรือเรืออื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

(๒) เรือที่ต่อแบบประเพณีดั้งเดิม

(๓) เรือของทางราชการทหาร

(๔) เรืออื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“คนประจำเรือ” หมายความว่า ผู้ซึ่งเจ้าของเรือจ้างหรือมอบหมายให้ทำหน้าที่ประจำอยู่ในเรือโดยได้รับค่าจ้าง แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งทำงานในเรือเป็นการชั่วคราว

“เจ้าของเรือ” หมายความว่า

(๑) ผู้มีกรรมสิทธิ์ในเรือ

(๒) ผู้เช่าเรือเปล่า

(๓) ผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้กระทำการแทนบุคคลตาม (๑) หรือ (๒)

(๔) ผู้ซึ่งบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) มอบหมายให้ผู้จัดหาคนประจำเรือเพื่อประโยชน์ของบุคคลตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ซึ่งมิใช่การประกอบธุรกิจจัดหางาน ไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้ควบคุมดูแลการทำงานหรือรับผิดชอบในการจ่ายค่าจ้างให้แก่คนประจำเรือที่มาทำงานนั้นหรือไม่ก็ตาม

“นายเรือ” หมายความว่า ผู้ทำหน้าที่ควบคุมสูงสุดในเรือ

“ข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ” หมายความว่า สัญญาจ้างงานหรือข้อตกลงซึ่งกำหนดรายละเอียดตามที่พระราชบัญญัตินี้กำหนด และให้หมายความรวมถึงข้อตกลงที่เกิดจากการเจรจาต่อรองของคนประจำเรือและเจ้าของเรือ

“ตันกรอส” หมายความว่า หน่วยที่ใช้กำหนดขนาดของเรือที่คำนวณได้ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

“ใบรับรองด้านแรงงานทางทะเล” หมายความว่า เอกสารที่ออกโดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเพื่อรับรองสภาพการทำงานและความเป็นอยู่ของคนประจำเรือว่าได้ปฏิบัติตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

“ใบประกาศการปฏิบัติด้านแรงงานทางทะเล” หมายความว่า เอกสารที่จัดทำขึ้นเพื่อแสดงข้อกำหนดและมาตรการปฏิบัติของเจ้าของเรือเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการแรงงานทางทะเล

“วันทำงานปกติ” หมายความว่า วันที่กำหนดให้คนประจำเรือทำงานตามปกติ

“วันหยุด” หมายความว่า วันที่กำหนดให้คนประจำเรือหยุดประจำสัปดาห์ หยุดตามประเพณี หรือหยุดประจำปี

“วันลา” หมายความว่า วันที่คนประจำเรือลาตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าจ้าง” หมายความว่า เงินที่เจ้าของเรือและคนประจำเรือตกลงกันจ่ายเป็นค่าตอบแทนในการทำงานตามสัญญาสำหรับเวลาการทำงานปกติเป็นรายชั่วโมง รายวัน รายสัปดาห์ รายเดือน หรือระยะเวลาอื่น หรือจ่ายให้โดยคำนวณตามผลงานที่คนประจำเรือทำได้ในเวลาทำงานปกติของวันทำงาน และให้หมายความรวมถึงเงินที่เจ้าของเรือจ่ายให้แก่คนประจำเรือในวันหยุด และวันลาที่คนประจำเรือมิได้ทำงาน แต่มีสิทธิได้รับตามพระราชบัญญัตินี้

“ค่าจ้างในวันทำงาน” หมายความว่า ค่าจ้างที่จ่ายสำหรับการทำงานเต็มเวลาการทำงานปกติ

“อัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือ” หมายความว่า อัตราค่าตอบแทนขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนด

“ชั่วโมงการทำงาน” หมายความว่า เวลาในช่วงที่คนประจำเรือได้รับการกำหนดให้ทำงาน ซึ่งหมายความรวมถึง เวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา การทำงานในวันหยุด และการทำงานล่วงเวลาในวันหยุด

“ชั่วโมงการพักผ่อน” หมายความว่า เวลานอกเหนือจากชั่วโมงการทำงาน ซึ่งไม่รวมถึงการหยุดพักในระยะเวลาสั้น ๆ จากการทำงาน

“การทำงานล่วงเวลา” หมายความว่า การทำงานนอกหรือเกินชั่วโมงการทำงาน หรือเกินชั่วโมงทำงานในแต่ละวันที่เจ้าของเรือและคนประจำเรือตกลงกันตามพระราชบัญญัตินี้ในวันทำงานหรือวันหยุด แล้วแต่กรณี

“ค่าล่วงเวลา” หมายความว่า เงินที่เจ้าของเรือจ่ายให้แก่คนประจำเรือเป็นการตอบแทนการทำงานล่วงเวลาในวันที่ได้ทำงาน

"จัดหางาน" หมายความว่า ประกอบธุรกิจจัดหางานให้แก่คนหางานเพื่อคัดเลือกและบรรจุคนประจำเรือ หรือหาคนประจำเรือให้แก่เจ้าของเรือ โดยจะเรียกหรือรับค่าบริการหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงการเรียกเงินหรือทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อคัดเลือกและบรรจุคนประจำเรือ

"ค่าบริการ" หมายความว่า เงินหรือประโยชน์อย่างอื่นที่ให้เป็นค่าตอบแทนการจัดหางาน

"ค่าใช้จ่าย" หมายความว่า ค่าใช้จ่ายในการจัดหางาน

"ใบอนุญาตจัดหางาน" หมายความว่า ใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ

"ผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน" หมายความว่า ผู้จัดหางานซึ่งได้รับใบอนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อทำงานเป็นคนประจำเรือ

"ตัวแทนจัดหางาน" หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดหางานจดทะเบียนให้เป็นตัวแทนจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานจัดหางานของผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน

"คนหางาน" หมายความว่า บุคคลซึ่งประสงค์จะทำงานเป็นคนประจำเรือ

"นายทะเบียน" หมายความว่า นายทะเบียนจัดหางานกลางตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

"ท่าเรือ" หมายความว่า ธุรกิจเกี่ยวกับท่าเรือ และให้หมายความรวมถึงอู่เรือ และกิจการอื่นที่เกี่ยวเนื่องหรือเป็นส่วนประกอบกับท่าเรือ

"พนักงานเจ้าหน้าที่" หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

"อธิบดี" หมายความว่า อธิบดีกรมการกงสุล อธิบดีกรมการจัดหางาน อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม และอธิบดีกรมอนามัย เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓)

๒) การจ้างงานระหว่างเจ้าของเรือกับคนประจำเรือตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยความปลอดภัย อาชีวอนามัย และสภาพแวดล้อมในการทำงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน

เจ้าของเรือต้องจัดให้มีการคุ้มครองด้านประกันสังคมและเงินทดแทน โดยให้คนประจำเรือได้รับสิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด (ร่างมาตรา ๔)

๓) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ

ให้รัฐมนตรีแต่ละกระทรวงมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น

กฎกระทรวง ระเบียบ หรือประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๕)

๔) บททั่วไป (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๔)

๔.๑) กรณีไม่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่จะนำมาปรับใช้ ให้นำหลักจารีตประเพณีในการทำงานของคนประจำเรือ จารีตประเพณีในการเดินเรือทางทะเล หรือข้อกำหนดหรือมาตรฐานระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง มาบังคับตามแต่ละกรณี

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ เจ้าของเรือต้องกระทำการทั้งปวงตามธรรมดาและตามสมควรที่จะต้องกระทำสำหรับผู้ประกอบอาชีพเดินเรือทางทะเล (ร่างมาตรา ๖)

๔.๒) การเรียกร้องหรือการได้มาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการตัดสิทธิหรือประโยชน์ที่คนประจำเรือหรือคนที่ทำงานบนเรือพึงได้ตามกฎหมายอื่น (ร่างมาตรา ๗)

๔.๓) หนี้ที่เกิดจากการที่เจ้าของเรือต้องจ่ายเงินแก่คนประจำเรือและหนี้ที่เจ้าของเรือต้องชำระตามพระราชบัญญัตินี้ ให้มีบุริมสิทธิเหนือทรัพย์สินทั้งหมดของเจ้าของเรือในลำดับเดียวกับบุริมสิทธิในมูลค่าภาษีอากรตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ร่างมาตรา ๘)

๔.๔) ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เจ้าของเรือต้องแจ้งการดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้เจ้าของเรือแจ้งด้วยตนเอง โดยทางไปรษณีย์ โทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดี กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๙)

๔.๕) ในกรณีที่เจ้าของเรือต้องจัดให้มีเอกสารตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของเรือจัดทำเป็นภาษาไทยและภาษาอังกฤษ (ร่างมาตรา ๑๐)

๔.๖) ในกรณีที่พระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เจ้าของเรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ต้องเสียค่าใช้จ่าย ให้เจ้าของเรือเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเพื่อการนั้น (ร่างมาตรา ๑๑)

๔.๗) ให้เจ้าของเรือจัดให้มีสำเนาอนุสัญญาว่าด้วยแรงงานทางทะเล พ.ศ. ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัตินี้รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้บนเรือ (ร่างมาตรา ๑๒)

๔.๘) เจ้าของเรือต้องไม่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนประจำเรือ เพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมือง (ร่างมาตรา ๑๓)

๔.๙) บรรดาคดีที่เกิดจากข้อพิพาทระหว่างเจ้าของเรือกับคนประจำเรือ หรือทายาท หรือระหว่างบุคคลดังกล่าวกับเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐ อันเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในเขตอำนาจของศาลแรงงาน (ร่างมาตรา ๑๔)

๕) เงื่อนไขในการทำงานบนเรือ (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๕ ถึงร่างมาตรา ๑๙)

๕.๑) ห้ามเจ้าของเรือให้บุคคลอายุต่ำกว่า ๑๖ ปีบริบูรณ์ทำงานบนเรือ (ร่างมาตรา ๑๕)

๕.๒) ห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือซึ่งอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ทำงานในเวลากลางคืน เว้นแต่เป็นการฝึกอบรมที่ได้มีการวางแผนไว้ล่วงหน้า หรือเป็นการฝึกอบรมตามตำแหน่งหน้าที่ที่คนประจำเรือต้องทำในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งต้องไม่ส่งผลร้ายต่อสุขภาพและความเป็นอยู่ที่ดีของคนประจำเรือ โดยได้รับอนุญาตจากอธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ทั้งนี้ การทำงานเวลากลางคืนต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย ๙ ชั่วโมง โดยเริ่มต้นก่อนเที่ยงคืนและสิ้นสุดหลังจากเวลา ๐๕.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป และห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือซึ่งอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ทำงานที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพหรือความปลอดภัยของคนประจำเรือตามประเภทของงานที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกำหนด (ร่างมาตรา ๑๖ และร่างมาตรา ๑๗)

๕.๓) ห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือทำงานบนเรือ โดยที่คนประจำเรือไม่มีใบรับรองแพทย์มาแสดงว่ามีความพร้อมด้านสุขภาพในการทำงานบนเรือ หรือให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด ซึ่งใบรับรองแพทย์ดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๘)

๕.๔) ห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือทำงานบนเรือ เว้นแต่คนประจำเรือได้รับการฝึกอบรมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมเจ้าท่าประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๙)

๖) การจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๔๒)

๖.๑) ห้ามผู้ใดจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน ทั้งนี้ การขออนุญาต การอนุญาต และการออกใบอนุญาตจัดหางานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๒๐)

๖.๒) ผู้ขออนุญาตจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาตจัดหางาน ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน ไม่เป็นกรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน และไม่เป็นกรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลอยู่ในขณะที่นิติบุคคลนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตจัดหางาน ตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) ไม่เป็นผู้รับใบอนุญาต ไม่เป็นผู้อยู่ระหว่างถูกสั่งพักใช้ใบอนุญาต ไม่เคยถูกเพิกถอนใบอนุญาต ไม่เป็นกรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลซึ่งเป็นผู้รับใบอนุญาตและไม่เป็นกรรมการ หุ้นส่วน หรือผู้จัดการของนิติบุคคลอยู่ในขณะที่นิติบุคคลนั้นถูกเพิกถอนใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

(๕) ไม่เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

(๖) ไม่เป็นผู้มีหรือเคยมีความประพฤติเสื่อมเสียหรือบกพร่องในศีลธรรมอันดี

(๗) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดในความผิดที่กฎหมายบัญญัติให้ถือเอาการกระทำโดยทุจริตเป็นองค์ประกอบ หรือในความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือในความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน

ในกรณีที่ผู้ขออนุญาตจัดหางานเป็นนิติบุคคล นิติบุคคลนั้นต้องมีสัญชาติไทย โดยมีสัดส่วนการถือหุ้นโดยบุคคลผู้มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๕ ของทุนทั้งหมดในนิติบุคคลนั้น ต้องมีกรรมการที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดและมีผู้จัดการซึ่งเป็นผู้แทนนิติบุคคลที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่งด้วย (ร่างมาตรา ๒๑)

๖.๓) ใบอนุญาตจัดหางานให้มีอายุ ๒ ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาตจัดหางาน หากผู้รับใบอนุญาตจัดหางานประสงค์จะขอต่อใบอนุญาตจัดหางาน ให้ยื่นคำขอก่อนใบอนุญาตจัดหางานสิ้นอายุไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน เมื่อได้ยื่นคำขอดังกล่าวแล้วให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่านายทะเบียนจะสั่งไม่อนุญาตให้ต่ออายุใบอนุญาตจัดหางานนั้น โดยการขอต่ออายุใบอนุญาตจัดหางานและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่ใบอนุญาตจัดหางานชำรุดในสาระสำคัญ สูญหาย หรือถูกทำลาย ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานยื่นคำขอใบแทนใบอนุญาตภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ทราบการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย โดยการขอและการออกใบแทนใบอนุญาตจัดหางาน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๒๒ และร่างมาตรา ๒๓)

๖.๔) ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานต้องแสดงใบอนุญาตจัดหางานไว้ในที่เปิดเผยและเห็นได้ง่าย ณ สำนักงานตามที่ระบุไว้ในใบอนุญาตจัดหางาน (ร่างมาตรา ๒๔)

๖.๕) สำนักงานจะต้องอยู่ในที่ตั้งที่เป็นสัดส่วน เปิดเผย มีหลักแหล่งที่แน่นอนและไม่เป็นสถานที่ต้องห้ามตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด และห้ามผู้รับใบอนุญาตจัดหางานย้ายสำนักงานหรือตั้งสำนักงานชั่วคราว เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียน โดยการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด (ร่างมาตรา ๒๕ และร่างมาตรา ๒๖)

๖.๖) ในกรณีผู้รับใบอนุญาตจัดหางานที่เป็นนิติบุคคลประสงค์จะเปลี่ยนผู้จัดการ ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียน โดยการขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนด (ร่างมาตรา ๒๗)

๖.๗) ก่อนที่จะออกใบอนุญาตจัดหางาน ผู้ขออนุญาตต้องวางหลักประกันอันสมควรเพื่อประกันความเสียหายที่อาจเกิดจากการดำเนินการของผู้ขออนุญาต เป็นจำนวนเงินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่น้อยกว่า ๕,๐๐๐,๐๐๐ บาทวางไว้กับนายทะเบียนเพื่อเป็นหลักประกันการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

การวางหลักประกัน การเก็บรักษาหลักประกัน การหักหลักประกัน การเปลี่ยนแปลงหลักประกัน การหักเงินจากหลักประกันชดใช้ให้แก่คนงานและเจ้าของเรือ ในกรณีที่เกิดความเสียหาย การเรียกหลักประกันเพิ่ม และการขอรับหลักประกันคืน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่หลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานไว้ตามวรรคหนึ่งลดลงเพราะถูกใช้จ่ายไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้นายทะเบียนสั่งเป็นหนังสือให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานวางหลักประกันเพิ่มจนครบจำนวนเงินที่กำหนดภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง (ร่างมาตรา ๒๘)

๖.๘) หลักประกันที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานวางไว้ตามข้อ ๖.๗) ไม่อยู่ในความรับผิดแห่งการบังคับคดีตราบเท่าที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานยังมิได้เลิกประกอบธุรกิจจัดหางานที่ได้รับอนุญาตตามพระราชบัญญัตินี้ หรือเลิกประกอบธุรกิจจัดหางานแล้ว แต่ยังไม่พ้นจากความรับผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานไม่ขอรับหลักประกันคืนภายใน ๕ ปีนับแต่วันที่เลิกประกอบธุรกิจจัดหางาน ให้หลักประกันดังกล่าวตกเป็นของแผ่นดิน (ร่างมาตรา ๒๙)

๖.๙) ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานจะต้องยื่นคำขอจดทะเบียนตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานต่อนายทะเบียน ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานกำหนดในกฎกระทรวง โดยตัวแทนจัดหางานต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖.๒) (๑) ถึง (๗) และลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๖.๒) (๓) ถึง (๗) ทั้งนี้ ตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานต้องไม่เป็นตัวแทนจัดหางานหรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานของผู้รับใบอนุญาตจัดหางานอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในขณะเดียวกัน

ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานต้องแสดงทะเบียนตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางาน ณ สำนักงาน เพื่อให้คนหางานสามารถตรวจสอบความเป็นตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างดังกล่าวได้

ใบอนุญาตจัดหางานที่ออกให้แก่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานผู้ใด ให้คุ้มถึงตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดหางานผู้นั้นได้จดทะเบียนไว้ด้วย

การกระทำที่เกี่ยวกับการจัดหางานของตัวแทนจัดหางานและลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานซึ่งผู้รับใบอนุญาตจัดหางานได้จดทะเบียนไว้ ให้ถือว่าเป็นการกระทำของผู้รับใบอนุญาตจัดหางานด้วย (ร่างมาตรา ๓๐)

๖.๑๐) เมื่อออกไปปฏิบัติงานนอกสำนักงาน ผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน ผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง โดยบัตรประจำตัวดังกล่าวให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนดและให้มีอายุ ๒ ปีนับแต่วันที่ออกบัตร

ในกรณีที่บัตรประจำตัวชำรุดในสาระสำคัญ สูญหาย หรือถูกทำลาย ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน ผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางานยื่นคำขอใบแทน

บัตรประจำตัวภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ทราบการชำรุด สูญหาย หรือถูกทำลาย ทั้งนี้ การขอมีบัตร การออกบัตรประจำตัว และการออกใบแทนบัตรประจำตัว ให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมการจัดหางานกำหนด (ร่างมาตรา ๓๑)

๖.๑๑) ผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางาน ซึ่งพ้นจากความเป็นผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางาน ต้องส่งคืนบัตรประจำตัวแก่นายทะเบียนหรือผู้รับใบอนุญาตจัดหางานภายใน ๗ วันนับแต่วันที่พ้นจากความเป็นผู้จัดการ ตัวแทนจัดหางาน หรือลูกจ้างซึ่งทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดหางาน และให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานซึ่งได้รับบัตรประจำตัวดังกล่าวคืน ต้องส่งบัตรประจำตัวนั้นแก่นายทะเบียนภายใน ๗ วันนับแต่วันที่ได้รับบัตรประจำตัวคืน (ร่างมาตรา ๓๒)

๖.๑๒) ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานต้องทำสัญญาจัดหางานกับเจ้าของเรือ ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด และให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานส่งสัญญาจัดหางานที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานหรือตัวแทนจัดหางานทำกับเจ้าของเรือต่ออธิบดีกรมการจัดหางาน ตลอดจนตัวอย่างข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือที่เจ้าของเรือจะทำกับคนหางาน และหลักฐานอื่นที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนดก่อนคนหางานไปทำงานบนเรือ (ร่างมาตรา ๓๓)

๖.๑๓) ห้ามตัวแทนจัดหางานทำสัญญาจัดหางานกับเจ้าของเรือแทนผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน เว้นแต่จะได้รับมอบอำนาจเป็นหนังสือตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนดจากผู้รับใบอนุญาตจัดหางาน และผู้รับใบอนุญาตจัดหางานได้แจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบแล้ว

อย่างไรก็ตาม การที่ตัวแทนจัดหางานมิได้รับมอบอำนาจจากผู้รับใบอนุญาตจัดหางานหรือได้รับมอบอำนาจ แต่หนังสือมอบอำนาจมิได้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด ไม่เป็นเหตุให้เจ้าของเรือหรือบุคคลภายนอกที่สุจริตเสื่อมสิทธิเพราะเหตุนั้น (ร่างมาตรา ๓๔)

๖.๑๔) ห้ามผู้รับใบอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายจากคนหางาน เว้นแต่ค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในการออกใบรับรองแพทย์

(๒) ค่าหนังสือคนประจำเรือที่กรมเจ้าท่าออกให้แก่คนประจำเรือ

(๓) ค่าหนังสือเดินทาง หรือเอกสารที่ใช้สำหรับเดินทาง ทั้งนี้ ไม่รวมถึงค่าตรวจลงตราเข้าประเทศ

(๔) ค่าใช้จ่ายอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้เจ้าของเรือเป็นผู้รับผิดชอบค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดหางานตามวรรคหนึ่ง

ค่าบริการหรือค่าใช้จ่ายอื่น นอกจากที่กำหนดไว้ในวรรคสอง ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานเรียกหรือรับได้ไม่เกินอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (ร่างมาตรา ๓๕)

๖.๑๕) ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานต้องปฏิบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีสมุดทะเบียนคนหางาน บัญชี และเอกสารเกี่ยวกับธุรกิจของตนตามแบบและรายการที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

(๒) จัดทำและส่งรายงานเกี่ยวกับการจัดหางานประจำเดือนตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนดต่อนายทะเบียนภายในวันที่ ๑๐ ของเดือนถัดไป

(๓) เก็บรักษาทะเบียนคนหางานที่ผ่านการคัดเลือกและได้รับบรรจุงานไว้ไม่น้อยกว่า ๒ ปี เพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้

(๔) แจ้งเป็นหนังสือให้คนงานทราบถึงสิทธิและหน้าที่ของคนประจำเรือตามข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ ในช่วงก่อนหรือระหว่างการมอบหมายงาน และให้คนหางานได้ตรวจสอบข้อตกลงดังกล่าวของตนก่อนและหลังลงนาม พร้อมทั้งส่งสำเนาอย่างน้อยจำนวน ๑ ชุดให้ด้วย

เมื่อมีเหตุที่จะต้องลงในสมุดทะเบียนคนหางาน บัญชี หรือเอกสารเกี่ยวกับธุรกิจของตน ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานต้องลงรายการเกี่ยวกับเหตุนั้นในสมุดทะเบียน บัญชี หรือเอกสารเช่นว่านั้นภายใน ๗ วันนับแต่วันที่มีเหตุจะต้องลงรายการนั้น (ร่างมาตรา ๓๖)

๖.๑๖) ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานตรวจสอบว่าเจ้าของเรือได้จัดให้มีวิธีคุ้มครองคนประจำเรือซึ่งอยู่ในสภาพลำบาก ณ เมืองท่าต่างประเทศ ตามแบบที่อธิบดีกรมการจัดหางานประกาศกำหนด

กรณีที่มีการร้องเรียนเกี่ยวกับการจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานตรวจสอบและชี้แจงให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ (ร่างมาตรา ๓๗)

๖.๑๗) ในกรณีที่คนหางานไม่ได้ทำงานตรงตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือและคนหางานไม่ประสงค์ที่จะทำงานนั้น ให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานจัดการให้คนหางานเดินทางกลับภูมิลำเนา โดยออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการเดินทางกลับของคนหางาน พร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีหน้าที่จะต้องจัดการดังกล่าว

ในกรณีที่เจ้าของเรือไม่ได้คนหางานตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานหรือได้คนหางานแต่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางาน และเจ้าของเรือไม่ประสงค์ที่จะจ้างคนหางานนั้น ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานต้องคืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายตามข้อ ๖.๑๔) วรรคสอง ให้แก่เจ้าของเรือภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่เจ้าของเรือขอรับคืน และจัดการให้คนหางานเดินทางกลับภูมิลำเนาโดยออกค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่นที่จำเป็นในการเดินทางกลับของคนหางาน พร้อมทั้งแจ้งเป็นหนังสือให้นายทะเบียนทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีหน้าที่จะต้องจัดการดังกล่าว

ในกรณีที่คนหางานไม่ได้ทำงานตรงตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือแต่คนหางานไม่ประสงค์จะเดินทางกลับ หรือกรณีที่เจ้าของเรือได้คนหางานที่มีคุณสมบัติไม่ตรงตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจัดหางานแต่เจ้าของเรือประสงค์จะจ้างคนหางานต่อไป ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานไม่ต้องรับผิดชอบในการจัดการให้คนหางานดังกล่าวเดินทางกลับภูมิลำเนาตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง แต่ต้องแจ้งนายทะเบียนทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีหน้าที่จะต้องจัดการดังกล่าว (ร่างมาตรา ๓๘)

๖.๑๘) เมื่อนายทะเบียนทราบว่ามีเหตุที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานจะต้องจัดการให้คนหางานเดินทางกลับตามข้อ ๖.๑๗) วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง แต่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานยังมิได้ดำเนินการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีเหตุดังกล่าว ให้นายทะเบียนประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการให้ความช่วยเหลือคนหางานนั้น โดยค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการจัดการให้คนหางานเดินทางกลับเป็นจำนวนเท่าใด ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้รับใบอนุญาตจัดหางานมิได้ชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามข้อ ๖.๗) เพื่อคืนให้แก่หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือคนหางานดังกล่าวได้ (ร่างมาตรา ๓๙)

๖.๑๙) ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานมิได้ปฏิบัติตามข้อ ๖.๑๗) วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และคนหางานได้ใช้จ่ายเงินเพื่อเป็นค่าพาหนะ ค่าที่พัก ค่าอาหาร และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่จำเป็นในการจัดการให้ตนเดินทางกลับภูมิลำเนา คนหางานมีสิทธิยื่นคำขอต่อนายทะเบียนเพื่อขอรับเงินชดเชยค่าใช้จ่ายที่ตนต้องจ่ายไปได้ และถ้านายทะเบียนพิจารณาเห็นว่าคนหางานไม่ได้ทำงานตรงตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ และคนหางานนั้นได้ใช้จ่ายเงินเพื่อจัดการให้ตนเดินทางกลับภูมิลำเนาแล้ว ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้รับใบอนุญาตจัดหางานมิได้ชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนด ให้นายทะเบียนหักเงินจำนวนดังกล่าวจากหลักประกันที่วางไว้ตามข้อ ๖.๗) เพื่อคืนให้แก่คนหางาน (ร่างมาตรา ๔๐)

๖.๒๐) ในกรณีที่ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานมิได้คืนค่าบริการและค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าของเรือตามข้อ ๖.๑๗) วรรคสอง ให้นายทะเบียนมีหนังสือแจ้งให้ผู้รับใบอนุญาตจัดหางานชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนด ถ้าผู้รับใบอนุญาตจัดหางานมิได้ชดใช้เงินคืนภายในเวลาที่กำหนดให้นายทะเบียนหักค่าบริการและค่าใช้จ่ายจากหลักประกันที่วางไว้ตามข้อ ๖.๗) คืนให้แก่เจ้าของเรือ (ร่างมาตรา ๔๑)

๖.๒๑) ให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานในส่วนที่เกี่ยวกับคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางาน การควบคุม และอัตราค่าธรรมเนียม มาใช้บังคับแก่การจัดหางานให้คนหางานเพื่อไปทำงานเป็นคนประจำเรือโดยอนุโลม โดยให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพัฒนาการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ และให้ถือว่าอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานเป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมทั้งให้นำบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดหางานและคุ้มครองคนหางานมาใช้บังคับกับการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๒)

๗) สภาพการจ้าง (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๔๓ ถึงร่างมาตรา ๖๕)

๗.๑) เจ้าของเรือต้องจัดให้มีข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือเป็นหนังสือพร้อมลายมือชื่อของเจ้าของเรือและคนประจำเรือ โดยจัดทำเป็นคู่ฉบับจัดเก็บไว้บนเรือ ๑ ฉบับ และอีกฉบับหนึ่งให้คนประจำเรือเก็บไว้ พร้อมที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจสอบได้ โดยข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือดังกล่าวนั้นอย่างน้อยต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับรายการดังต่อไปนี้

(๑) ชื่อและชื่อสกุล พร้อมคำนำหน้านามของคนประจำเรือ

(๒) วันเดือนปีเกิด และอายุของคนประจำเรือ

(๓) สถานที่เกิดของคนประจำเรือ

(๔) ที่อยู่ปัจจุบันของคนประจำเรือ

(๕) สถานที่และวันที่ทำสัญญา

(๖) สถานที่และวันที่สัญญามีผลบังคับ

(๗) ตำแหน่งหรืองานในหน้าที่ที่คนประจำเรือได้รับมอบหมาย

(๘) ชื่อและชื่อสกุล พร้อมคำนำหน้านามของเจ้าของเรือ กรณีเจ้าของเรือเป็นนิติบุคคล ต้องระบุชื่อของกรรมการผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลด้วย

(๙) ที่อยู่ปัจจุบันของเจ้าของเรือ

(๑๐) ชื่อเรือ และสัญชาติของเรือ

(๑๑) เส้นทางหลักและท่าเรือปลายทางของการเดินเรือ ในกรณีที่ทำการตกลงไว้ว่าเป็นการเดินเรือเที่ยวเดียว

(๑๒) วันเริ่มทำงาน อัตราค่าจ้าง ค่าตอบแทน หรือวิธีการคำนวณ

(๑๓) จำนวนวันหยุดประจำปีที่ได้รับค่าตอบแทน หรือวิธีการคำนวณ

(๑๔) สิทธิประโยชน์จากการคุ้มครองการประกันสังคมและสุขภาพที่เจ้าของเรือเป็นผู้จัดหาให้กับคนประจำเรือ

(๑๕) สิทธิของคนประจำเรือในการได้รับการส่งตัวกลับ

(๑๖) ข้อตกลงที่ได้มาจากการร่วมเจรจาต่อรอง

(๑๗) วันสิ้นสุดหรือเงื่อนไขการสิ้นสุดของสัญญา

(๑๘) อื่น ๆ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๔๓)

๗.๒) ข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือย่อมสิ้นสุดลงเมื่อครบกำหนดระยะเวลาในสัญญา หรือสิ้นสุดลงตามเงื่อนไขที่ตกลงกันไว้ในสัญญา โดยมิต้องบอกกล่าวล่วงหน้า

ในกรณีที่ข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือไม่มีกำหนดระยะเวลา เจ้าของเรือหรือคนประจำเรืออาจบอกเลิกข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือโดยบอกกล่าวล่วงหน้าให้อีกฝ่ายหนึ่งทราบ ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน

การเลิกข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือก่อนครบกำหนดระยะเวลาตามข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ ให้เป็นไปตามที่คนประจำเรือและเจ้าของเรือตกลงกัน ทั้งนี้ ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน แต่ไม่เกิน ๓๐ วัน (ร่างมาตรา ๔๔)

๗.๓) หากมีเหตุจำเป็นเร่งด่วน เหตุฉุกเฉิน หรือเป็นไปตามข้อตกลงร่วมกันระหว่างคนประจำเรือและเจ้าของเรือ หรือเหตุอื่น ๆ ตามที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด คนประจำเรือหรือเจ้าของเรืออาจบอกเลิกข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือน้อยกว่า ๗ วันหรือไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า ซึ่งการบอกเลิกข้อตกลงการจ้างงานดังกล่าวนั้น คนประจำเรือไม่ต้องรับผิดในค่าเสียหายใด ๆ ที่เกิดจากการไม่ปฏิบัติตามสัญญา (ร่างมาตรา ๔๕)

๗.๔) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานโดยคำแนะนำของคณะกรรมการอาจประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือเพื่อใช้บังคับแก่เรือที่ชักธงไทย เพื่อให้คนประจำเรือได้รับอัตราค่าตอบแทนที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยการพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำสำหรับคนประจำเรือให้คำนึงถึงมาตรฐานการครองชีพ ต้นทุนการประกอบกิจการ ราคาของสินค้าและบริการ ความสามารถทางธุรกิจ ผลิตภาพแรงงาน และสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ รวมทั้งหลักประเพณีในการจ้างงานของคนประจำเรือด้วย

ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานประกาศกำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำแล้ว ห้ามเจ้าของเรือจ่ายค่าจ้างขั้นต่ำกว่าอัตราค่าจ้างขั้นต่ำที่ประกาศกำหนดให้แก่คนประจำเรือ (ร่างมาตรา ๔๖ และร่างมาตรา ๔๗)

๗.๕) เพื่อประโยชน์แก่การคำนวณค่าล่วงเวลา ในกรณีที่คนประจำเรือได้รับค่าจ้างเป็นรายเดือน อัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงในวันทำงานหมายถึง ค่าจ้างรายเดือนหารด้วยผลคูณของ ๓๐ และจำนวนชั่วโมงทำงานในวันทำงานต่อวันโดยเฉลี่ย (ร่างมาตรา ๔๘)

๗.๖) ให้เจ้าของเรือจ่ายค่าจ้างและค่าล่วงเวลาให้ถูกต้อง และตามกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่มีการคำนวณค่าจ้างเป็นรายเดือน รายวัน รายชั่วโมง หรือเป็นระยะเวลาอย่างอื่นที่ไม่เกิน ๑ เดือน หรือตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑ ครั้ง เว้นแต่จะมีการตกลงกันเป็นอย่างอื่นที่เป็นประโยชน์แก่คนประจำเรือ

(๒) ในกรณีที่มีการคำนวณค่าจ้าง นอกจาก (๑) ให้จ่ายตามที่กำหนดเวลาที่เจ้าของเรือและคนประจำเรือตกลงกัน

(๓) ค่าล่วงเวลา ให้จ่ายเดือนหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑ ครั้ง

ในกรณีที่เจ้าของเรือเลิกจ้างคนประจำเรือ ให้เจ้าของเรือจ่ายค่าจ้างและค่าล่วงเวลาตามที่คนประจำเรือมีสิทธิได้รับ ให้แก่คนประจำเรือภายใน ๗ วันนับแต่วันที่เลิกจ้าง

ในกรณีที่เจ้าของเรือไม่จ่ายค่าจ้างและค่าล่วงเวลาตามพระราชบัญญัตินี้ภายในเวลาที่กำหนด ให้เจ้าของเรือจ่ายดอกเบี้ยให้แก่คนประจำเรือในระหว่างเวลาผิดนัดร้อยละ ๑๕ ต่อปี และในกรณีที่เจ้าของเรือจงใจไม่จ่ายเงินดังกล่าวเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๗ วันนับแต่วันที่ถึงกำหนดจ่าย เจ้าของเรือต้องจ่ายเงินเพิ่มให้แก่คนประจำเรือร้อยละ ๑๕ ของเงินที่ค้างจ่ายทุกระยะเวลา ๗ วัน (ร่างมาตรา ๔๙ และร่างมาตรา ๕๐)

๗.๗) เจ้าของเรือต้องจัดให้คนประจำเรือสามารถดำเนินการโอนเงินที่ได้รับทั้งหมดหรือบางส่วนให้กับบุคคลตามที่คนประจำเรือกำหนด ตามกำหนดระยะเวลาที่ได้ตกลงกัน โดยเจ้าของเรืออาจเรียกเก็บค่าใช้จ่ายจากคนประจำเรือได้ในอัตราที่จ่ายจริง (ร่างมาตรา ๕๑)

๗.๘) เจ้าของเรือต้องจัดทำเอกสารเกี่ยวกับการจ่ายค่าจ้างหรือค่าล่วงเวลาให้แก่คนประจำเรือทุกครั้งที่มีการจ่าย โดยอย่างน้อยต้องมีรายการ ดังต่อไปนี้

(๑) วันและเวลาทำงาน

(๒) ผลงานที่ทำได้สำหรับคนประจำเรือซึ่งได้รับค่าจ้างตามผลงานโดยคำนวณเป็นหน่วย

(๓) อัตราค่าจ้าง จำนวนค่าจ้าง และค่าล่วงเวลา ที่คนประจำเรือแต่ละคนได้รับ

(๔) อัตราแลกเปลี่ยนเงิน กรณีที่ใช้เงินสกุลอื่นซึ่งแตกต่างจากที่ตกลงกันไว้ในข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือ ให้เป็นไปตามอัตราแลกเปลี่ยนของธนาคารแห่งประเทศไทย (ร่างมาตรา ๕๒)

๗.๙) การจ่ายค่าจ้างและค่าล่วงเวลาแก่คนประจำเรือ ให้เจ้าของเรือจ่าย ณ สถานที่ทำงานของคนประจำเรือ เว้นแต่จะตกลงกันเป็นอย่างอื่น (ร่างมาตรา ๕๓)

๗.๑๐) ห้ามเจ้าของเรือหักค่าจ้างและค่าล่วงเวลา เว้นแต่เป็นการหักเพื่อ

(๑) ชำระภาษีเงินได้ตามจำนวนที่คนประจำเรือต้องจ่ายหรือชำระเงินอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้

(๒) ชำระค่าบำรุงสหภาพแรงงานหรือองค์กรของคนประจำเรือ

(๓) ชำระหนี้สินสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือสหกรณ์อื่นที่มีลักษณะเดียวกันกับสหกรณ์ออมทรัพย์ หรือหนี้ที่เป็นไปเพื่อสวัสดิการที่เป็นประโยชน์แก่คนประจำเรือฝ่ายเดียว โดยได้รับความยินยอมล่วงหน้าจากคนประจำเรือ

(๔) เป็นเงินสะสมตามข้อตกลงเกี่ยวกับกองทุนเงินสะสม

การหักตาม (๒) (๓) และ (๔) ในแต่ละกรณีห้ามหักเกินร้อยละ ๑๐ และจะหักรวมกันได้ไม่เกิน ๑ ใน ๕ ของเงินที่คนประจำเรือมีสิทธิได้รับตามกำหนดเวลาการจ่ายตามข้อ ๗.๖) เว้นแต่ได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากคนประจำเรือ (ร่างมาตรา ๕๔)

๗.๑๑) ในกรณีที่เจ้าของเรือให้คนประจำเรือทำงานล่วงเวลา ให้เจ้าของเรือจ่ายค่าล่วงเวลาให้แก่คนประจำเรือในอัตราไม่น้อยกว่า ๑.๒๕ เท่าของอัตราค่าจ้างต่อชั่วโมงตามจำนวนชั่วโมงที่ทำงานล่วงเวลา (ร่างมาตรา ๕๕)

๗.๑๒) คนประจำเรือมีสิทธิลาขึ้นฝั่งได้ตามที่ได้ตกลงกับเจ้าของเรือ เว้นแต่กรณีลาขึ้นฝั่งด้วยเหตุผลทางด้านสุขภาพอนามัยและความเป็นอยู่ที่ดี ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานประกาศกำหนด และให้คนประจำเรือมีสิทธิลาป่วยได้เท่าที่ป่วยจริง แต่ไม่เกิน ๑๓๐ วัน โดยให้ถือว่าเป็นวันทำงาน (ร่างมาตรา ๕๖ และร่างมาตรา ๕๗)

๗.๑๓) ให้เจ้าของเรือประกาศเวลาทำงานปกติให้คนประจำเรือทราบโดยกำหนดเวลาเริ่มต้นและเวลาสิ้นสุดของการทำงานแต่ละวันของคนประจำเรือซึ่งต้องไม่เกิน ๘ ชั่วโมง และเมื่อรวมเวลาทั้งสิ้นแล้วสัปดาห์หนึ่งต้องไม่เกิน ๔๘ ชั่วโมง

ทั้งนี้ เจ้าของเรืออาจให้คนประจำเรือทำงานล่วงเวลาได้เท่าที่จำเป็นแต่เมื่อรวมกับระยะเวลาการทำงานปกติแล้วต้องไม่เกินวันละ ๑๔ ชั่วโมงในรอบ ๒๔ ชั่วโมงและไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมงในรอบ ๗ วัน (ร่างมาตรา ๕๘ และร่างมาตรา ๕๙)

๗.๑๔) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อความปลอดภัยแก่เรือ หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือแก่เรือลำอื่นหรือบุคคลที่ประสบภัยพิบัติทางทะเล นายเรืออาจให้คนประจำเรือทำงานได้เท่าที่จำเป็นจนกว่าสถานการณ์ได้กลับคืนสู่ภาวะปกติ และในกรณีดังกล่าว ถ้านายเรือให้คนประจำเรือที่อยู่ในชั่วโมงการพักผ่อนทำงาน ให้จัดให้คนประจำเรือได้พักผ่อนชดเชยเวลาเหล่านั้นโดยเร็วที่สุด ทั้งนี้ให้นายเรือบันทึกเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น เหตุผล และลงชื่อรับรองทุกครั้ง (ร่างมาตรา ๖๐)

๗.๑๕) ในวันที่มีการทำงาน ให้เจ้าของเรือจัดให้คนประจำเรือมีเวลาพักระหว่างช่วงการทำงานในวันหนึ่งไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง ทั้งนี้ เจ้าของเรือกับคนประจำเรืออาจตกลงกันล่วงหน้าให้มีเวลาพักครั้งหนึ่งน้อยกว่า ๑ ชั่วโมงได้ แต่เมื่อรวมกันแล้ววันหนึ่งต้องไม่น้อยกว่า ๑ ชั่วโมง โดยเวลาพักระหว่างช่วงการทำงานไม่ถือเป็นชั่วโมงการทำงานและไม่นับรวมเป็นชั่วโมงการพักผ่อน ซึ่งเจ้าของเรือต้องจัดให้คนประจำเรือมีชั่วโมงการพักผ่อนไม่น้อยกว่า ๑๐ ชั่วโมงในรอบ ๒๔ ชั่วโมง และไม่น้อยกว่า ๗๗ ชั่วโมงในรอบ ๗ วัน ทั้งนี้ ชั่วโมงการพักผ่อนสามารถแบ่งออกได้ไม่เกิน ๒ ช่วง โดย ๑ ใน ๒ ช่วงนี้ต้องมีระยะเวลาอย่างน้อย ๖ ชั่วโมง และต้องมีระยะห่างกันแต่ละช่วงไม่เกิน ๑๔ ชั่วโมง (ร่างมาตรา ๖๑ และร่างมาตรา ๖๒)

๗.๑๖) คนประจำเรือซึ่งเป็นหญิงมีครรภ์มีสิทธิลาเพื่อการคลอดและเลี้ยงดูบุตรครรภ์หนึ่งไม่เกิน ๙๐ วัน โดยให้เจ้าของเรือจ่ายค่าจ้างในระหว่างที่คนประจำเรือลาเพื่อการคลอดและเลี้ยงดูบุตรตลอดระยะเวลาที่ลา แต่ไม่เกิน ๔๕ วัน (ร่างมาตรา ๖๓)

๗.๑๗) คนประจำเรือที่เจ้าของเรือให้ทำงานอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ไม่มีสิทธิได้รับค่าล่วงเวลา

(๑) งานที่จำเป็นและเร่งด่วนเพื่อความปลอดภัยของเรือเดินทะเล สินค้าหรือคนในเรือเดินทะเล

(๒) งานที่ทำเพื่อช่วยเหลือชีวิตหรือผู้ประสบภัยพิบัติทางทะเล

(๓) งานพิเศษเกี่ยวกับการปฏิบัติตามระเบียบของศุลกากร การป้องกันโรคติดต่อหรือการตรวจสุขภาพอื่น ๆ

(๔) งานในช่วงเวลาพิเศษที่ต้องใช้เพื่อการเปลี่ยนเวรยามตามปกติ (ร่างมาตรา ๖๔)

๗.๑๘) ให้เจ้าของเรือจัดวันหยุดประจำปีให้แก่คนประจำเรือ ปีหนึ่งไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยได้รับค่าจ้าง ทั้งนี้ ให้เจ้าของเรือเป็นผู้กำหนดล่วงหน้า

ห้ามเจ้าของเรือให้คนประจำเรือทำงานในวันหยุดประจำปี เว้นแต่เป็นกรณีฉุกเฉิน โดยได้รับความยินยอมจากคนประจำเรือ เจ้าของเรืออาจให้คนประจำเรือทำงานในวันหยุดดังกล่าวได้ โดยเจ้าของเรือต้องจ่ายค่าทำงานในวันหยุดแก่คนประจำเรือเพิ่มขึ้นอีกไม่น้อยกว่า ๑ เท่าของค่าจ้างในส่วนที่คำนวณจ่ายตามระยะเวลา

ในกรณีที่ข้อตกลงการจ้างงานของคนประจำเรือมีระยะเวลาไม่ถึง ๑ ปี ให้เจ้าของเรือคำนวณวันหยุดประจำปีให้ตามส่วน (ร่างมาตรา ๖๕) จ

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	www.parliament.go.th
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	www.senate.go.th
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	www.krisdika.go.th
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	www.cabinet.thaigov.go.th

ความรู้สึกที่ปราศจากความซื่อตรงและเที่ยงธรรมนั้น
ก็อันตรายและกอปรด้วยความหายนะ.

(ซามูเอล จอห์นสัน กวีชาวอังกฤษ)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๑๘

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

▶ พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๓๘ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่ความก้าวหน้าทางวิทยาการและเทคโนโลยีทางการแพทย์ในการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากสามารถช่วยให้ผู้ที่มีภาวะการมีบุตรยากมีบุตรได้โดยการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ อันมีผลทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันในเรื่องความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดจากเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ไม่สอดคล้องกับความสัมพันธ์ในทางพันธุกรรม ดังนั้น เพื่อกำหนดสถานะความเป็นบิดามารดาที่ชอบด้วยกฎหมายของเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้เหมาะสม ตลอดจนควบคุมการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์การแพทย์เกี่ยวกับตัวอ่อนและเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์มิให้มีการนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (มาตรา ๓)

“อสุจิ” หมายความว่า เซลล์สืบพันธุ์ของเพศชาย

“ไข่” หมายความว่า เซลล์สืบพันธุ์ของเพศหญิง

“เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์” หมายความว่า กรรมวิธีใด ๆ ทางวิทยาศาสตร์การแพทย์ที่นำอสุจิและไข่ออกจากร่างกายมนุษย์ เพื่อให้เกิดการตั้งครรภ์โดยไม่เป็นไปตามธรรมชาติ รวมทั้งการผสมเทียม

“การผสมเทียม” หมายความว่า การนำอสุจิเข้าไปในอวัยวะสืบพันธุ์ของหญิงเพื่อให้หญิงนั้นตั้งครรภ์โดยไม่มีการร่วมประเวณี

“การตั้งครรภ์แทน” หมายความว่า การตั้งครรภ์โดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ โดยหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมีข้อตกลงเป็นหนังสือไว้กับสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายก่อนตั้งครรภ์ว่าจะให้ทารกในครรภ์เป็นบุตรของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายนั้น

“ตัวอ่อน” หมายความว่า อสุจิและไข่ของมนุษย์ซึ่งรวมกันจนเกิดการปฏิสนธิไปจนถึงแปดสัปดาห์

“ทารก” หมายความว่า ตัวอ่อนของมนุษย์ที่มีอายุเกินกว่าแปดสัปดาห์ไม่ว่าอยู่ในหรือนอกมดลูกของมนุษย์

“ขาย” หมายความว่า จำหน่าย จ่าย แจก แลกเปลี่ยน หรือให้ เพื่อประโยชน์ในทางการค้าหรือประโยชน์อื่นใดที่มิควรได้สำหรับตนเองหรือผู้อื่น และให้หมายความรวมถึงการเสนอขายด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา ๔)

ให้ศาลที่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีเยาวชนและครอบครัวตามกฎหมายว่าด้วยศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัวมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีตามกฎหมายนี้ เฉพาะคดีที่เกี่ยวกับความเป็นบิดามารดาของผู้ที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายนี้

๓) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๕)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขรักษาการตามกฎหมายนี้ และให้มีอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับราชการของกระทรวงนั้น โดยประกาศนั้นเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๔) คณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๑ มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๑๔)

๔.๑) ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการ

กฎหมายกำหนดให้มี **“คณะกรรมการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์”** หรือเรียกโดยย่อว่า **“กคทพ.”** ซึ่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ นายกแพทยสภาเป็นรองประธานกรรมการ ผู้แทนกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ผู้แทนกรมอนามัย ผู้แทนคณะกรรมการคุ้มครองเด็กแห่งชาติ ประธานราชวิทยาลัยกุมารแพทย์แห่งประเทศไทย ประธานราชวิทยาลัยจิตแพทย์แห่งประเทศไทย ประธานราชวิทยาลัยสูตินรีแพทย์แห่งประเทศไทย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้มีผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวง

การพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านกฎหมาย ด้านสิทธิสตรี และด้านสิทธิเด็ก ด้านละ ๑ คน และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และมีประสบการณ์เป็นที่ประจักษ์ด้านเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ ด้านเวชพันธุศาสตร์ และด้านการวิจัย ด้านละ ๑ คน เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพแต่งตั้งข้าราชการของกรมสนับสนุนบริการสุขภาพจำนวนไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (มาตรา ๖)

ทั้งนี้ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และเมื่อพ้นจากตำแหน่งตามวาระแล้วอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระไม่ได้ (มาตรา ๘)

๔.๒) อำนาจหน้าที่ของ “กคทพ.”

(๑) เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ตลอดจนการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

(๒) เสนอความเห็นหรือให้คำแนะนำต่อรัฐมนตรีในการออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามกฎหมายนี้

(๓) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนตามมาตรา ๒๓

(๔) พิจารณาอนุญาตเกี่ยวกับการดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนตามมาตรา ๒๓

(๕) ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและการอนุญาตเกี่ยวกับการใช้ตัวอ่อนที่เหลือใช้จากการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๓๗

(๖) พิจารณาอนุญาตเกี่ยวกับการใช้ตัวอ่อนที่เหลือใช้จากการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๓๗

(๗) ให้ความเห็นชอบในการออกประกาศของแพทยสภาเกี่ยวกับการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายนี้ โดยประกาศของแพทยสภาดังกล่าวให้ใช้บังคับได้ต่อเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(๘) ควบคุม ตรวจสอบ หรือกำกับดูแลการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

(๙) ส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยทางจริยธรรม กฎหมาย หรือวัฒนธรรมที่เกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

(๑๐) จัดทำรายงานผลการดำเนินงานตามกฎหมายนี้เสนอต่อรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละครั้ง

(๑๑) ปฏิบัติการอื่นตามที่รัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย (มาตรา ๗)

(๑๒) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาและเสนอความเห็นในเรื่องหนึ่งเรื่องใดหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๑๓)

๔.๓) หน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานของ “กคทพ.”

กฎหมายได้กำหนดให้**กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ทำหน้าที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้**

(๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ

(๒) ประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงานเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

(๓) ดำเนินการจัดทำทะเบียนหน่วยงานหรือองค์กรที่ดำเนินงานเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์และทะเบียนผู้ขอรับบริการ

(๔) ดำเนินการรวบรวมข้อมูลและผลการวิจัยและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับการดำเนินงานเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

(๕) ปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๑๔)

๕) การให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๒ มาตรา ๑๕ ถึงมาตรา ๒๐)

๕.๑) คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายนี้ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามและต้องปฏิบัติตามมาตรฐานในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ตามที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๕)

๕.๒) การตรวจและประเมินก่อนให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์

ก่อนที่จะมีการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วย

การเจริญพันธุ์ทางการแพทย์จะต้องจัดให้มีการตรวจและประเมินความพร้อมทางด้านร่างกาย จิตใจ และสภาพแวดล้อมของผู้ขอรับบริการ หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน และผู้บริจาคอสุจิหรือไข่ที่จะนำมาใช้ดำเนินการ รวมทั้งการป้องกันโรคที่อาจมีผลกระทบต่อเด็กที่จะเกิดมาด้วยตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๖)

๕.๓) การสร้าง การเก็บรักษา การใช้ประโยชน์จากตัวอ่อน หรือการทำให้สิ้นสภาพของตัวอ่อน

การสร้าง การเก็บรักษา การใช้ประโยชน์จากตัวอ่อน หรือการทำให้สิ้นสภาพของตัวอ่อน ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ **แต่จะกำหนดให้เก็บรักษาหรือใช้ประโยชน์จากตัวอ่อนที่มีอายุเกินกว่า ๑๔ วันนับแต่วันปฏิสนธิไม่ได้** ทั้งนี้ อายุของตัวอ่อนไม่นับรวมระยะเวลาในการแช่แข็งตัวอ่อน (มาตรา ๑๗)

๕.๔) การตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมในตัวอ่อน

ในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ **อาจทำการตรวจวินิจฉัยโรคทางพันธุกรรมในตัวอ่อนที่อาจเกิดขึ้นได้ตามความจำเป็นและสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เป็นการกระทำในลักษณะที่อาจทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นการเลือกเพศ** ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๘)

๕.๕) การผสมเทียม

ภายใต้บังคับข้อ ๕.๑) และข้อ ๕.๒) กฎหมายกำหนดให้ **การผสมเทียมต้องกระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งต้องกระทำต่อหญิงที่มีสามีที่ชอบด้วยกฎหมายและเป็นไปตามมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับการผสมเทียม**ที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๙)

สำหรับในกรณีที่เป็น**การผสมเทียมโดยใช้อสุจิของผู้บริจาคนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการผสมเทียมก่อน** ซึ่งการให้ความยินยอมนั้น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๒๐)

๖) การตั้งครรภ์แทน (หมวด ๓ มาตรา ๒๑ ถึงมาตรา ๒๘)

๖.๑) เงื่อนไขการตั้งครรภ์แทน

ภายใต้บังคับข้อ ๕.๑) ข้อ ๕.๒) และข้อ ๕.๔) การดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนอย่างน้อยต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) **สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งภริยาไม่อาจตั้งครรภ์ได้** ที่ประสงค์จะมีบุตรโดยให้หญิงอื่นตั้งครรภ์แทน ต้องมีสัญชาติไทย ในกรณีที่สามีหรือภริยามิได้มีสัญชาติไทย ต้องจดทะเบียนสมรสมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปี

(๒) **หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนต้องมิใช่บุพการีหรือผู้สืบสันดานของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายตาม (๑)**

(๓) **หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนต้องเป็นญาติสืบสายโลหิต**ของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายตาม (๑) ใน**กรณีที่ไม่มีญาติสืบสายโลหิต**ของสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย **ให้หญิงอื่นรับตั้งครรภ์แทนได้**

(๔) **หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนต้องเป็นหญิงที่เคยมีบุตรมาก่อนแล้วเท่านั้น** ถ้าหญิงนั้นมีสามีที่ชอบด้วยกฎหมายหรือชายที่อยู่กินฉันสามีภริยา จะต้องได้รับความยินยอมจากสามีที่ชอบด้วยกฎหมายหรือชายดังกล่าวด้วย (มาตรา ๒๑)

๖.๒) วิธีการดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนตามกฎหมายนี้ให้กระทำได้ ๒ วิธี ดังต่อไปนี้

วิธีที่ ๑ ใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิของสามีและไข่ของภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทน

วิธีที่ ๒ ใช้ตัวอ่อนที่เกิดจากอสุจิของสามีหรือไข่ของภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์จะให้มีการตั้งครรภ์แทนกับไข่หรืออสุจิของผู้อื่น ทั้งนี้ **ห้ามใช้ไข่ของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทน** (มาตรา ๒๒)

ทั้งนี้ **ผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์จะดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนตามกฎหมายนี้ให้แก่สามีและภริยาตามข้อ ๖.๑) (๑) รายใดได้ ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการให้ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนให้แก่สามีและภริยารายนั้น** (มาตรา ๒๓)

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขโดยคำแนะนำของคณะกรรมการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับข้อตกลงการตั้งครรภ์แทนและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสุขภาพของหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนในขณะตั้งครรภ์ การยุติการตั้งครรภ์แทนการคลอดและหลังคลอด รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการดูแลสุขภาพของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนหลังคลอดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน (มาตรา ๒๕)

๖.๓) การยุติการตั้งครรภ์แทน

การยุติการตั้งครรภ์แทน**ต้องกระทำโดยผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมและได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายที่ประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนและหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนนั้น** เว้นแต่ในกรณีหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนไม่ยินยอมก็ให้ถือว่าข้อตกลงการตั้งครรภ์แทนนั้นเป็นอันยุติลง และหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนนั้นไม่ต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายตามข้อตกลงดังกล่าว (มาตรา ๒๖)

๖.๔) บทต้องห้ามในการตั้งครรภ์แทน

(๑) กฎหมายได้กำหนด**ห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนเพื่อประโยชน์ทางการค้า** (มาตรา ๒๔)

(๒) กฎหมายได้กำหนด**ห้ามมิให้ผู้ใดกระทำการเป็นคนกลางหรือนายหน้า โดยเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อเป็นการตอบแทนในการจัดการหรือชี้ช่องให้มีการรับตั้งครรภ์แทน** (มาตรา ๒๗)

(๓) กฎหมายได้กำหนด**ห้ามมิให้ผู้ใดโฆษณาหรือไขข่าวให้แพร่หลายด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทน**ว่ามีหญิงที่ประสงค์จะเป็นผู้รับตั้งครรภ์แทนผู้อื่น หรือมีบุคคลที่ประสงค์จะให้หญิงอื่นเป็นผู้รับตั้งครรภ์แทน ไม่ว่าจะได้กระทำเพื่อประโยชน์ทางการค้าหรือไม่ก็ตาม (มาตรา ๒๘)

๗) ความเป็นบิดาและมารดาของเด็กและการคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๔ มาตรา ๒๙ ถึงมาตรา ๓๔)

๗.๑) สถานะทางกฎหมายในความเป็นบิดาและมารดาของเด็ก

เด็กที่เกิดจากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนของผู้บริจาค แล้วแต่กรณีโดยใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามกฎหมายนี้ ไม่ว่าจะกระทำโดยการให้ภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายของสามีซึ่งประสงค์จะมีบุตรเป็นผู้ตั้งครรภ์หรือให้มีการตั้งครรภ์แทนโดยหญิงอื่น **กฎหมายกำหนดให้เด็กนั้นเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตร** แม้ว่าสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตรถึงแก่ความตายก่อนเด็กเกิด

สำหรับ**ชายหรือหญิงที่บริจาคอสุจิหรือไข่ซึ่งนำมาใช้ปฏิสนธิเป็นตัวอ่อน**เพื่อการตั้งครรภ์หรือผู้บริจาคตัวอ่อนและเด็กที่เกิดจากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่บริจาคดังกล่าว **ไม่มีสิทธิและหน้าที่ระหว่างกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดก** (มาตรา ๒๙)

ทั้งนี้ **ในกรณีที่สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนถึงแก่ความตายก่อนเด็กเกิด กฎหมายกำหนดให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนเป็นผู้ปกครองเด็กนั้นจนกว่าจะมีการตั้งผู้ปกครองขึ้นใหม่** โดยกฎหมายได้กำหนดให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทน พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก ผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการมีอำนาจร้องขอต่อศาลให้ตั้งผู้ปกครองได้ และในการตั้งผู้ปกครองดังกล่าวให้ศาลคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ของเด็กนั้นเป็นสำคัญ (มาตรา ๓๐)

๗.๒) วิธีการฝากครรภ์

เมื่อหญิงที่รับตั้งครรภ์แทนจะไปฝากครรภ์หรือไปคลอดบุตรยังสถานพยาบาลใด ให้นำข้อตกลงการตั้งครรภ์แทนไปแสดงต่อแพทย์ผู้รับฝากครรภ์

หรือผู้ที่จะทำคลอด ณ สถานพยาบาลแห่งนั้นเพื่อเป็นหลักฐานในการออกหนังสือรับรองการเกิดและการแจ้งการเกิดของเด็กต่อไป (มาตรา ๓๑)

๗.๓) การแจ้งเกิด

กฎหมาย**กำหนดให้สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนมีหน้าที่แจ้งการเกิดของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้ง** ตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร **แต่ในกรณีสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์ให้มีการตั้งครรภ์แทนถึงแก่ความตายก่อนเด็กเกิด ไม่อยู่ในประเทศไทย หรือไม่ปรากฏตัวภายหลังจากการคลอดเด็กนั้น ให้หญิงที่รับตั้งครรภ์แทนมีหน้าที่แจ้งการเกิดของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนดังกล่าว** โดยการแจ้งการเกิดของเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ผู้อำนวยการทะเบียนกลางประกาศกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร (มาตรา ๓๒)

๗.๔) บทต้องห้ามตามกฎหมาย

กฎหมายได้กำหนด**ห้ามมิให้สามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายซึ่งประสงค์จะมีบุตรโดยการตั้งครรภ์แทนปฏิเสธการรับเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน**ดังกล่าว (มาตรา ๓๓)

๗.๕) การนำบทบัญญัติตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

กฎหมายได้กำหนดให้นำบทบัญญัติตาม**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยครอบครัวและมรดก**มาใช้บังคับโดยอนุโลม เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้ (มาตรา ๓๔)

๘) การควบคุมการดำเนินการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ (หมวด ๕ มาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๔๕)

(๑) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดซึ่งมิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ รวมทั้งรับฝากรับบริจาค ใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนหรือทำให้สิ้นสภาพของตัวอ่อน (มาตรา ๓๕)

(๒) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสร้างตัวอ่อนเพื่อใช้ในกิจการใด ๆ เว้นแต่เพื่อใช้ในการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย (มาตรา ๓๖)

(๓) กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมที่ประสงค์จะใช้ตัวอ่อนที่เหลือใช้จากการบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายเพื่อการศึกษาวิจัย ต้องได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการก่อน

โดยการศึกษาวิจัยตัวอ่อนที่มีอายุเกินกว่า ๑๔ วันนับแต่วันปฏิสนธิจะกระทำมิได้ ทั้งนี้ อายุของตัวอ่อนไม่นับรวมระยะเวลาในการแช่แข็งตัวอ่อน (มาตรา ๓๗)

(๔) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดดำเนินการใด ๆ เพื่อมุ่งหมายให้เกิดมนุษย์โดยวิธีการอื่นนอกจากการปฏิสนธิระหว่างอสุจิกับไข่ (มาตรา ๓๘)

(๕) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำอสุจิ ไข่ ตัวอ่อน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเซลล์ดังกล่าวใส่เข้าไปในร่างกายของสัตว์ หรือนำเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์ เซลล์ที่เกิดจากการปฏิสนธิระหว่างเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์ ใส่เข้าไปในร่างกายของมนุษย์ (มาตรา ๓๙)

(๖) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดสร้าง เก็บรักษา ขาย นำเข้า ส่งออก หรือใช้ประโยชน์ซึ่งตัวอ่อนที่มีสารพันธุกรรมของมนุษย์มากกว่า ๒ คนขึ้นไป หรือตัวอ่อนที่มีเซลล์หรือส่วนประกอบของเซลล์มนุษย์กับสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์อื่นรวมกันอยู่ (มาตรา ๔๐)

(๗) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดซื้อ เสนอซื้อ ขาย นำเข้า หรือส่งออกซึ่งอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อน (มาตรา ๔๑)

(๘) การรับฝาก การรับบริจาค การใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค เนื่องมาจากการดำเนินการใช้เทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ หรือการทำให้สิ้นสภาพของตัวอ่อนที่รับฝากหรือรับบริจาค ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แพทยสภาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๔๒)

(๙) การให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์กับสามีหรือภริยาที่ชอบด้วยกฎหมาย หากเจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่ฝากไว้กับผู้รับฝากตามมาตรา ๔๒ ตายลงห้ามนำอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนดังกล่าวมาใช้ เว้นแต่มีการให้ความยินยอมเป็นหนังสือไว้ก่อนตาย และการใช้อสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนต้องใช้เพื่อบำบัดรักษาภาวะการมีบุตรยากของสามีหรือภริยาดังกล่าวที่ยังมีชีวิตอยู่เท่านั้น (มาตรา ๔๓)

(๑๐) กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๑๕ ให้ถือว่ากระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม (มาตรา ๔๔)

(๑๑) กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๐ มาตรา ๒๑ มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๗ หรือมาตรา ๔๒ ให้ถือว่ากระทำการฝ่าฝืนจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามกฎหมายว่าด้วยวิชาชีพเวชกรรม (มาตรา ๔๕)

๙) บทกำหนดโทษ (หมวด ๖ มาตรา ๔๖ ถึงมาตรา ๕๓)

(๑) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใดให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์โดยไม่มีคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๖)

(๒) ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ กล่าวคือ **ให้มีการตั้งครรภ์แทนตามกฎหมายนี้โดยไม่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการ** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๗)

(๓) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๔ กล่าวคือ **ตั้งครรภ์แทนเพื่อประโยชน์ทางการค้า** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๔๘)

(๔) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๒๗ กล่าวคือ **กระทำการเป็นคนกลางหรือนายหน้าโดยเรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด เพื่อเป็นการตอบแทนในการจัดการหรือชี้ช่องให้มีการรับตั้งครรภ์แทน** มาตรา ๒๘ กล่าวคือ **โฆษณาหรือไขข่าวให้แพร่หลายด้วยประการใด ๆ เกี่ยวกับการตั้งครรภ์แทนว่ามีหญิงที่ประสงค์จะเป็นผู้รับตั้งครรภ์แทนผู้อื่น หรือมีบุคคลที่ประสงค์จะให้หญิงอื่นเป็นผู้รับตั้งครรภ์แทน** มาตรา ๓๓ กล่าวคือ **ปฏิเสธการรับเด็กที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทน** หรือมาตรา ๔๐ กล่าวคือ **สร้าง เก็บรักษา ขาย นำเข้า ส่งออก หรือใช้ประโยชน์ซึ่งตัวอ่อนที่มีสารพันธุกรรมของมนุษย์มากกว่า ๒ คนขึ้นไป หรือตัวอ่อนที่มีเซลล์หรือส่วนประกอบของเซลล์มนุษย์กับสิ่งมีชีวิตสายพันธุ์อื่นรวมกันอยู่** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๙)

(๕) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๕ กล่าวคือ **มิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมแต่ได้ให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ รวมทั้งรับฝาก รับบริจาค ใช้ประโยชน์จากอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนหรือทำให้สิ้นสภาพของตัวอ่อน** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๐)

(๖) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๖ กล่าวคือ **สร้างตัวอ่อนเพื่อใช้ในกิจการใด ๆ** มาตรา ๔๑ กล่าวคือ **ซื้อ เสนอซื้อ ขาย นำเข้า หรือส่งออก ซึ่งอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อน** หรือมาตรา ๔๓ กล่าวคือ **นำอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่มีการฝากไว้กับผู้รับฝากมาใช้ภายหลังที่เจ้าของอสุจิ ไข่ หรือตัวอ่อนที่ฝากไว้กับผู้รับฝากตามมาตรา ๔๒ ตายลง** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๑)

(๗) ผู้ใด**มิใช่ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมทำการศึกษาวิจัยตามมาตรา ๓๗** ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๒)

(๘) ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๘ กล่าวคือ **ดำเนินการใด ๆ เพื่อมุ่งหมายให้เกิดมนุษย์โดยวิธีการอื่นนอกจากการปฏิสนธิระหว่างอสุจิกับไข่** หรือมาตรา ๓๙ กล่าวคือ **นำอสุจิ ไข่ ตัวอ่อน หรือส่วนหนึ่งส่วนใดของเซลล์ดังกล่าวใส่เข้าไปในร่างกายของสัตว์ หรือนำเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์ เซลล์ที่เกิดจากการปฏิสนธิระหว่างเซลล์สืบพันธุ์ของสัตว์ ใส่เข้าไปในร่างกายของมนุษย์** ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๑๐ ปีและปรับตั้งแต่ ๖๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๕๓)

๑๐) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๕๔ ถึงมาตรา ๕๖)

(๑) ให้ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามประกาศแพทยสภาว่าด้วยมาตรฐานการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์อยู่ก่อนวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ซึ่งเป็นวันที่กฎหมายนี้ใช้บังคับ เมื่อได้แจ้งราชวิทยาลัยสูตินรีแพทย์แห่งประเทศไทยภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ให้ดำเนินการต่อไปได้ จนกว่าจะมีประกาศแพทยสภาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม และมาตรฐานในการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ตามมาตรา ๑๕ ใช้บังคับ (มาตรา ๕๔)

(๒) ให้ข้อบังคับ ระเบียบ หรือประกาศของแพทยสภาเกี่ยวกับการให้บริการเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ ซึ่งใช้บังคับอยู่ในวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ คงใช้บังคับได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายนี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะมีประกาศที่ออกตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๕๕)

(๓) ให้ผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนก่อนวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ไม่ว่าจะมีข้อตกลงเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม สามีหรือภริยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนหรือพนักงานอัยการมีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลให้มีคำสั่งให้ผู้ที่เกิดจากการตั้งครรภ์แทนก่อนวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายของสามีและภริยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนนับแต่วันที่ผู้นั้นเกิด ทั้งนี้ ไม่ว่าสามีและภริยาที่ดำเนินการให้มีการตั้งครรภ์แทนจะเป็นสามีและภริยาที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ แต่ทั้งนี้จะอ้างเป็นเหตุเสื่อมสิทธิของบุคคลภายนอกผู้ทำการโดยสุจริตในระหว่างเวลาตั้งแต่เด็กเกิดจนถึงเวลาที่ศาลมีคำสั่งว่าเป็นบุตรไม่ได้ (มาตรา ๕๖) ◘

หมายเหตุ :-

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป)

สัจจะเป็นเรื่องไม่เจตนา : Truth is unintentional.

(ศร.เกษียร เตชะพีระ)

โดย ศร.เกรียงศักดิ์ เฉลิญวงศ์ศักดิ์

ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ คอก, หน้า ๑๒๐

นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

คำพิพากษาศาลปกครองกลาง
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๒/๒๕๕๘
วันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พุทธศักราช ๒๕๕๘

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองออกกฎโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

คดีหมายเลขดำที่ อ. ๒๓๑/๒๕๕๔
คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๕๐๒/๒๕๕๘

ระหว่าง
- นางสาวปิติ กาญจนโหติ ผู้ฟ้องคดี
- กระทรวงการคลัง ผู้ถูกฟ้องคดี

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีฟ้องและแก้ไขเพิ่มเติมฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีเป็นข้าราชการบำนาญโดยก่อนเกษียณอายุราชการ ผู้ฟ้องคดีดำรงตำแหน่งอาจารย์ ๒ ระดับ ๗ สำนักงานสภาสถาบันราชภัฏ ผู้ฟ้องคดีต้องพบแพทย์โรงพยาบาลศิริราชเป็นประจำ เนื่องจากมีปัญหาสุขภาพเกี่ยวกับกระดูกและไขข้อซึ่งแพทย์ให้ยาในกลุ่ม SYSADOA และผู้ฟ้องคดีได้ใช้สิทธิเบิกค่ารักษาพยาบาลจากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการมาโดยตลอด ต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีโดยรองปลัดกระทรวงการคลัง ได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว.๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ แจ้งว่า ได้กำหนดให้กลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบและกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) เป็นรายการยาที่ห้ามเบิกจ่ายจากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ และไม่ให้คณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกลุ่มดังกล่าว เพื่อให้ผู้มีสิทธินำไปใช้เป็นหลักฐานประกอบการ

เบิกเงินจากส่วนราชการต้นสังกัด ทั้งนี้ ให้มีผลบังคับใช้สำหรับการเบิกจ่ายค่ายากลุ่ม SYSADOA ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) ที่มีการสั่งใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๕๔ เป็นต้นไป โดยให้เหตุผลว่า คณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ได้พิจารณาทบทวนเอกสารทางวิชาการจากองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับอย่างรอบคอบแล้ว พบว่ากลุ่มยา SYSADOA ทุกรูปแบบและกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) ไม่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิผลไม่ชัดเจน **ซึ่งผู้ฟ้องคดีเห็นว่า กลูโคซามีนซัลเฟตมีประสิทธิผลในการรักษาข้อเข่าเสื่อมและบรรเทาอาการปวดข้อเข่าและชะลอการผ่าตัดเปลี่ยนข้อเข่าได้ รวมทั้งมีผลเสียน้อยกว่าการใช้ยาต้านการอักเสบในระยะยาว และได้รับการยอมรับทางการแพทย์ว่าเป็นทางเลือกหนึ่งที่เหมาะสมในการรักษาโรคข้อเข่าเสื่อม การออกหลักเกณฑ์ห้ามเบิกจ่ายกลุ่มยาดังกล่าวเป็นการใช้ดุลพินิจโดยไม่ชอบ** ด้วยไม่สามารถแสดงให้เห็นว่ากลุ่มยาดังกล่าวไม่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิผลไม่ชัดเจนอย่างไร ทั้งมีเจตนาแอบแฝงเพื่อรอนสิทธิด้านการเบิกค่ารักษาพยาบาลของผู้มีสิทธิตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ **ตลอดจนผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการออกคำสั่งห้ามคณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองที่เป็นการก้าวล่วงการใช้วิจารณญาณในการประกอบโรคศิลปะของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบโรคศิลปะ การออกหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการที่ไม่สามารถเบิกค่ายาในกลุ่มดังกล่าวได้ จึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล**

๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยว่า หลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) จากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการและไม่ให้คณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกลุ่มดังกล่าว เพื่อให้ผู้มีสิทธินำไปใช้เป็นหลักฐานประกอบการเบิกเงินจากส่วนราชการต้นสังกัด เป็นกฎที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ซึ่งในประเด็นนี้มีปัญหาต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

<u>**ประเด็นที่หนึ่ง**</u> ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจตามกฎหมายในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ พิเคราะห์แล้วเห็นว่า **พระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้บัญญัติให้ผู้ถูกฟ้องคดีมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลข้าราชการ** ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีแจ้งหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA ทุกรูปแบบและกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมจากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ

และไม่ให้คณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกลุ่มดังกล่าว อันมีผลทำให้ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการดังกล่าวสำหรับตนเองและบุคคลในครอบครัวไม่สามารถนำค่าใช้จ่ายอันเกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลที่เป็นค่ายาในกลุ่มยาดังกล่าวไปยื่นขอเบิกจ่ายได้ **จึงเป็นการดำเนินการออกหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการการรักษาพยาบาลจากทางราชการตามที่มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจ่ายเงินบางประเภทตามงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ๒๕๑๘ ประกอบกับมาตรา ๘ วรรคสอง แห่งพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ บัญญัติให้อำนาจไว้**

ส่วนข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีที่ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีไม่มีอำนาจออกคำสั่งห้ามคณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ ทั้งคำสั่งห้ามของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวเป็นการก้าวล่วงการใช้วิจารณญาณในการประกอบโรคศิลปะของผู้ได้รับอนุญาตประกอบโรคศิลปะ ซึ่งถือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน นั้น

พิเคราะห์ตามมาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติว่า ในพระราชบัญญัตินี้ “วิชาชีพเวชกรรม” หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์เกี่ยวกับการตรวจโรค การวินิจฉัยโรค การบำบัดโรค การป้องกันโรค การผดุงครรภ์ การปรับสายตาด้วยเลนซ์สัมผัส การแทงเข็มหรือการฝังเข็มเพื่อบำบัดโรคหรือเพื่อระงับความรู้สึก และหมายความรวมถึงการกระทำทางศัลยกรรม การใช้รังสี การฉีดยาหรือสสาร การสอดใส่วัตถุใด ๆ เข้าไปในร่างกาย ทั้งนี้ เพื่อการคุมกำเนิด การเสริมสวย หรือการบำรุงร่างกายด้วย **เห็นได้ว่า การออกหรือไม่ออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติของคณะกรรมการแพทย์ตามหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่ใช่การกระทำในขอบเขตความหมายของ “การประกอบวิชาชีพเวชกรรม” ตามบทบัญญัตินิยามความหมายในพระราชบัญญัติดังกล่าว** ประกอบกับที่มาของการมีอำนาจในการออกหนังสือรับรองการใช้ยาของคณะกรรมการแพทย์ดังกล่าว สืบเนื่องจากผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศ เรื่อง อัตราค่าบริการสาธารณสุขเพื่อใช้สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งเวียนตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๗/ว. ๑๗๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กำหนดให้คณะกรรมการที่ผู้อำนวยการสถานพยาบาลของทางราชการแต่งตั้งเป็นผู้วินิจฉัยและออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว. ๖๖ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ สำหรับสถานพยาบาลให้ถือตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว. ๖๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ **กรณีการออกหนังสือรับรองที่แสดงถึงสิทธิในการเบิกจ่ายค่ายานอกบัญชียาหลักแห่งชาติจากระบบสวัสดิการของทางราชการของคณะกรรมการแพทย์ดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่คณะกรรมการแพทย์ได้รับมอบหมายอำนาจหน้าที่ทางปกครองจากผู้ถูกฟ้องคดีอีกทอดหนึ่ง** ดังนั้น หลักเกณฑ์ที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีในส่วนที่ห้ามคณะกรรมการแพทย์ออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกรณีกลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม เพื่อไม่ให้ผู้มีสิทธินำไปใช้เป็นหลักฐานประกอบการเบิกเงินจากส่วนราชการต้นสังกัดดังกล่าว **จึงหาใช่เป็นการก้าวล่วงไปในวิจารณญาณการประกอบโรคศิลปะของผู้ได้รับอนุญาตประกอบโรคศิลปะ หรือเป็นการดำเนินการที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนตามที่ผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างแต่อย่างใด ข้ออ้างนี้ไม่อาจรับฟังได้**

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีในการกำหนดหลักเกณฑ์ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบและกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) จากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการเป็นการใช้ดุลพินิจที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่

ในประเด็นนี้มีปัญหาที่ต้องพิจารณาก่อนว่า หลักเกณฑ์ที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวสอดคล้องกับมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาของสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ หรือไม่

ข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) จากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการว่า การออกหลักเกณฑ์นี้เป็นเรื่องที่สืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ เพื่อจัดทำมาตรการกำกับดูแลการใช้ยาให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า **โดยที่ความเป็นมาของมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ปรากฏเนื้อหาตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค. ๐๔๒๒.๒/๒๕๒๘ ลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับข้อมูลกลุ่มรายการยาที่มีมูลค่าการสั่งใช้ยาค่อนข้างสูง และเป็นรายการยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ รวมทั้งเป็นรายการยาที่มีราคาแพงและมีหลักฐานเชิงประจักษ์ว่ามีการสั่งยาไม่เหมาะสม ไม่เป็นไปตามข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ แบ่งออกเป็น ๙ กลุ่ม ซึ่งในจำนวนนี้มียาลดอาการข้อเข่าเสื่อม (Glucosamine) รวมอยู่ด้วย และผู้ถูกฟ้องคดีได้เสนอมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาโดยให้มีระบบตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายค่ายาบางกลุ่มหรือบางรายการให้เป็นไปตามบัญชียาหลักแห่งชาติ หรือตามเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนด และให้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการเพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลและความคิดเห็น รวมทั้งจัดทำข้อเสนอแนะทางนโยบาย เพื่อให้การพิจารณาและดำเนินการเป็นไปอย่างละเอียดรอบคอบและสอดคล้องกับฐานอำนาจตามกฎหมาย ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีได้พิจารณามาตรการที่ผู้ถูกฟ้องคดีเสนอดังกล่าวแล้วมีมติเห็นชอบและอนุมัติในหลักการ** จะเห็นได้ว่า มาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ผ่านความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้วางหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายค่ายาโดยให้คำนึงถึงองค์ประกอบสำคัญสองประการ ประการแรก คือ บัญชียาหลักแห่งชาติ และประการที่สอง คือ เงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนด

ซึ่งข้อเท็จจริงในคดีนี้รับฟังได้ว่า กลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) เป็นยาที่อยู่นอกบัญชียาหลักแห่งชาติ เช่นนี้แล้ว **กรณีการดำเนินการตรวจสอบและควบคุมการเบิกจ่ายค่ายาในรายการยาเหล่านี้ต้องให้ความสำคัญอย่างมากกับองค์ประกอบประการที่สอง คือ เงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนด ดังนั้น การจะรับฟังว่าหลักเกณฑ์ที่พิพาทของ**

ผู้ถูกฟ้องคดีสอดคล้องกับมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาของสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบซึ่งเป็นฐานที่มาของการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวหรือไม่ จึงต้องพิจารณาให้ได้ความก่อนว่าการห้ามเบิกจ่ายกลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมดังกล่าวสอดรับหรือเป็นไปในทิศทางเดียวกับเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนดหรือไม่

สำหรับข้อสนับสนุนการห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้อ้างเหตุผลในการออกหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ว่า คณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ได้พิจารณาทบทวนเอกสารวิชาการจากองค์กรวิชาชีพที่ได้รับการยอมรับอย่างรอบคอบแล้ว พบว่ากลุ่มค่ายา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมไม่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพไม่ชัดเจน โดยมีรายละเอียดข้อมูลทางวิชาการตามเอกสารสรุปประเด็นข้อเท็จจริงและข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับกลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต ไดอะเซอเรน และไฮยาลูโรแนนชนิดฉีดเข้าข้อ ในบทสรุปสำหรับผู้บริหาร และปรากฏตามคำให้การของผู้ถูกฟ้องคดีว่า คณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ดำเนินการสืบค้นรวบรวมเอกสารงานวิจัยเกี่ยวกับประสิทธิผลและความคุ้มค่าของกลุ่มยาบรรเทาอาการข้อเสื่อมที่ออกฤทธิ์ช้า (SYSADOA) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมจากหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ จำนวน ๑๓๔ ฉบับ โดยมีการเปรียบเทียบผลงานวิจัยจากหน่วยงานต่าง ๆ และข้อโต้แย้งในด้านต่าง ๆ รวมทั้งข้อสรุปทางวิชาการ ซึ่งผลการศึกษาพบว่ายาดังกล่าวไม่มีความคุ้มค่า และรัฐบาลของหลายประเทศ เช่น สหราชอาณาจักร สกอตแลนด์ สวีเดน สาธารณรัฐไอซ์แลนด์ ตลอดจนกระทรวงกลาโหมของสหรัฐอเมริกาก็ไม่อนุญาตให้เบิกจ่ายยากลุ่มดังกล่าวในระบบสวัสดิการแล้ว ทั้งคณะทำงานฯ ได้มีหนังสือแจ้งให้ราชวิทยาลัย มูลนิธิ สมาคม และตัวแทนบริษัทยาที่เกี่ยวข้องกับกลูโคซามีน จำนวน ๙ หน่วยงาน เสนอข้อมูลวิชาการด้านประสิทธิผลและความคุ้มค่ากรณีที่มีความเห็นขัดแย้งกับคณะทำงานฯ ปรากฏว่า มีหน่วยงานที่ตอบกลับมา จำนวน ๕ หน่วยงาน ได้แก่ ราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย ราชวิทยาลัยแพทย์เวชศาสตร์ฟื้นฟูแห่งประเทศไทย มูลนิธิโรคข้อ สมาคมรูมาติสซั่มแห่งประเทศไทย และมูลนิธิโรคกระดูกพรุนแห่งประเทศไทย (แจ้งว่ามูลนิธิไม่มีความเห็นในเรื่องนี้เนื่องจากไม่ใช่ภารกิจหลักของมูลนิธิ) ส่วนหน่วยงานที่ไม่ตอบกลับมา มีจำนวน ๔ หน่วยงาน ได้แก่ ราชวิทยาลัยอายุรแพทย์แห่งประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา สมาคมผู้วิจัยและผลิตภัณฑ์ (PReMA) และสมาคมไทยอุตสาหกรรมผลิตยาแผนปัจจุบัน (TPMA) **จากข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นจะเห็นได้ว่า ก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะออกหลักเกณฑ์ที่พิพาท ผู้ถูกฟ้องคดีโดยคณะทำงานวิชาการทางการแพทย์และคณะกรรมการบริหารระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการได้ดำเนินการศึกษา เปรียบเทียบวิเคราะห์ความคุ้มค่าและประสิทธิภาพของกลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมโดยศึกษาข้อมูลจากงานวิจัยทางวิชาการทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนรวบรวมข้อโต้แย้งของหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยแล้ว**

อย่างไรก็ดี เมื่อนำแนวปฏิบัติบริการดูแลรักษาโรคข้อเข่าเสื่อม พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๕๓ ของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยที่จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางสำหรับแพทย์ทุกระดับใช้ประกอบการตัดสินใจให้การบริบาลผู้ป่วยข้อเข่าเสื่อมได้อย่างเหมาะสมกับทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาคำนึงประกอบ ปรากฏว่าตามแนวปฏิบัติดังกล่าวได้ให้น้ำหนักคำแนะนำทั้งกรณีการฉีดยากรดไฮยาลูโรนิกเข้าข้อและการใช้ยากลุ่มยา SYSADOA เท่ากับ +/- (ซึ่งหมายถึง ไม่แน่ใจว่ามีความเหมาะสมกับสถานการณ์และสถานภาพของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทย และไม่แน่ใจว่ามีความคุ้มค่าในบริบทของสังคมไทย วิเคราะห์แล้วไม่แสดงถึงความคุ้มค่าหรือยังไม่ผ่านการวิเคราะห์) **อันแสดงให้เห็นว่า ตามเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ของราชวิทยาลัยออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย การใช้ยาเหล่านี้ยังไม่ถึงขนาดที่จะระบุได้แน่ชัดว่าเป็นมาตรการที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์และสถานภาพของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในประเทศไทยหรือไม่คุ้มค่าในบริบทของสังคมไทย เพราะหากเป็นเช่นนั้น ตามแนวปฏิบัติของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยย่อมกำหนดให้การใช้ยากลุ่มดังกล่าวมีน้ำหนักคำแนะนำเท่ากับ "-" และมีข้อคัดค้านการนำมาตรการเหล่านี้มาใช้อย่างชัดเจน** ดังเช่น กรณีคัดค้านการใช้แถบเหนี่ยวยืดดึงสะบ้า หรือการเจาะล้างข้อเข่า เป็นต้น ในทางตรงกันข้ามตามแนวปฏิบัติดังกล่าวกลับมีความเห็นในเชิงสนับสนุนการใช้ยากลุ่มนี้ว่า การฉีดยากรดไฮยาลูโรนิกเข้าในข้อโดยแพทย์เฉพาะทางระบบกระดูกและกล้ามเนื้อเป็นทางเลือกอีกอย่างหนึ่งในผู้ป่วยที่มีความรุนแรงเคแอลขั้น ๒ – ๔ ซึ่งอาการไม่ดีขึ้นหลังจากได้รับการรักษาด้วยยาบรรเทาปวดหรือยา NSAIDs หรือในผู้ป่วยที่มีข้อบ่งชี้ชัดเจน และการใช้ยากลุ่มกลูโคซามีนซัลเฟต คอนดรอยตินซัลเฟต หรือไดอะเซอเรน เป็นการบำบัดทางเลือกในการรักษาผู้ป่วยข้อเสื่อมที่มีความรุนแรงเคแอลขั้น ๒ – ๔ โดยให้เลือกใช้ยาในกลุ่มนี้ตัวใดตัวหนึ่งทั้งมีความเห็นคัดค้านแต่เฉพาะกรณีการฉีดยากรดไฮยาลูโรนิกเข้าข้อโดยแพทย์ทั่วไป การใช้ยากลุ่ม SYSADOA เพื่อป้องกันข้อเสื่อม และการใช้ยาในกลุ่มนี้ร่วมกันเท่านั้น ซึ่งในการกำหนดเกณฑ์การให้น้ำหนักคำแนะนำดังกล่าว ราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยได้พิจารณาโดยคำนึงถึงหลักการ "๕ ป" ได้แก่ ๑. ปลอดภัย (Safety) ๒. ประสิทธิศักย์ (efficacy) หมายถึง ผลการรักษาในงานวิจัย ๓. ประสิทธิผล (effectiveness) หมายถึง ผลการรักษาในเวชปฏิบัติ ๔. ประสิทธิภาพ (efficiency) หมายถึง ผลการรักษาในเวชปฏิบัติเมื่อนำความสิ้นเปลืองทรัพยากรมาพิจารณาประกอบด้วย และ ๕. ประโยชน์ (benefit) หมายถึง ประโยชน์ต่อประชากรและสังคมโดยรวม อันเป็นการพิจารณากำหนดเกณฑ์คำแนะนำโดยนำหลักความคุ้มค่าและประสิทธิภาพมาคำนึงประกอบด้วยแล้ว **ข้อคิดเห็นและน้ำหนักคำแนะนำของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยที่มีที่มาจากการวิเคราะห์ผลงานวิจัยทางวิชาการในต่างประเทศประกอบกับการศึกษาข้อเท็จจริงที่เป็นสถานการณ์ของโรค ระบบสวัสดิการและฐานะทางเศรษฐกิจในบริบทของสังคมไทยย่อมมีน้ำหนักแก่การรับฟังไม่น้อยไปกว่าข้อมูลจากงานวิจัยทางวิชาการที่คณะทำงานวิชาการทางการแพทย์ของผู้ถูกฟ้องคดีรวบรวมและวิเคราะห์ไว้** ประกอบกับเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงตามเอกสารสรุปประเด็นข้อเท็จจริงและข้อมูลทางวิชาการเกี่ยวกับกลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต ไดอะเซอเรน และไฮยาลูโรแนนชนิดฉีดเข้าข้อของคณะทำงานวิชาการ

ทางการแพทย์ ปรากฏรายละเอียดว่า มีงานวิจัยบางส่วนเช่นกันที่สนับสนุนว่า กลูโคซามีนช่วยชะลอการเสื่อมของข้อเข่า เช่น งานวิจัยของ Pavelka และคณะ (๒๐๐๒) และ Reginster และคณะ (๒๐๐๑) ที่พบว่า กลุ่มผู้ป่วยที่ใช้ GS อย่างต่อเนื่องเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ ปี มีการเปลี่ยนแปลงของช่องว่างของข้อเข่าน้อยกว่ากลุ่มเปรียบเทียบอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติอีกทั้งกรณีผลการศึกษาที่ระบุว่า กลูโคซามีนไม่มีผลในการชะลอการเสื่อมของข้อและไม่ช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของผู้ป่วย เช่น งานวิจัยโดย NIH แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา ก็เป็นการวิจัยโดยใช้กลูโคซามีนไฮโดรคลอไรด์ (GH) ซึ่งไม่สอดคล้องกับการใช้ยาในประเทศไทยที่ใช้กลูโคซามีนซัลเฟต (GS) เป็นหลัก **นอกจากนี้ ยังมีความเห็นของราชวิทยาลัยและสมาคมที่โต้แย้งหลักเกณฑ์การห้ามเบิกค่ายากลูโคซามีนและเสนอให้มีการศึกษาวิจัยถึงประสิทธิผลทางการแพทย์และความคุ้มค่าของยากลูโคซามีนในประเทศไทยเพื่อประกอบการพิจารณาอย่างสมบูรณ์ก่อนมีการออกหลักเกณฑ์ห้ามการเบิกจ่ายค่ายากลุ่มดังกล่าว อันเป็นข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ความคิดเห็นในทางวิชาการเกี่ยวกับประสิทธิภาพและความคุ้มค่าของยากลูโคซามีนในประเทศไทยยังไม่ตกผลึก โดยทั้งฝ่ายสนับสนุนและฝ่ายคัดค้านต่างมีผลงานวิจัยทางวิชาการกล่าวอ้างเป็นพยานหลักฐานเสริมน้ำหนักความคิดเห็นของฝ่ายตน และมีความเห็นจากองค์กรวิชาชีพในประเทศไทยที่คัดค้านหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรวิชาชีพในที่นี้ คือ ราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับแพทยสภา ว่าด้วยราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๗ (ต่อมา ยกเลิกโดยข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๗)** ให้ดำเนินการตามที่ได้รับมอบหมายจากแพทยสภาในการจัดการฝึกอบรมและสอบเพื่อเป็นผู้มีความรู้ความชำนาญในการประกอบวิชาชีพเวชกรรม สาขาศัลยศาสตร์ออร์โธปิดิกส์ กำหนดและควบคุมมาตรฐานทางวิชาการในการประกอบวิชาชีพเวชกรรมสาขาศัลยศาสตร์ออร์โธปิดิกส์ในประเทศไทย ตลอดจนเผยแพร่ความรู้สาขาศัลยศาสตร์ออร์โธปิดิกส์ ซึ่งเป็นสาขาวิชาแพทย์เฉพาะทางที่เกี่ยวกับกระดูก ข้อ เอ็นยึดกระดูก กล้ามเนื้อและเส้นประสาท อันเป็นความเชี่ยวชาญที่ตรงกับศาสตร์ในการบริบาลผู้ป่วยข้อเข่าเสื่อม

ข้อเท็จจริงจึงเป็นอันรับฟังได้ว่า ผู้ถูกฟ้องคดีออกหลักเกณฑ์ห้ามเบิกจ่ายกลุ่มยา SYSADOA ทุกรูปแบบ และห้ามเบิกจ่ายกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมจากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ โดยไม่ได้ตรวจสอบเงื่อนไขและข้อบ่งชี้เกี่ยวกับการใช้ยาที่องค์กรวิชาชีพกำหนดอย่างรอบด้าน ทำให้เนื้อหาตามหลักเกณฑ์ที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีไม่สอดรับกับเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนด อันเป็นองค์ประกอบสำคัญตามมาตรการควบคุมค่าใช้จ่ายด้านยาของสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและอนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๕๓

ส่วนข้ออ้างของผู้ถูกฟ้องคดีที่ว่า การกำหนดหลักเกณฑ์ที่พิพาทมีเจตนารมณ์เพื่อให้การใช้เงินงบประมาณในส่วนของค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษาพยาบาลเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม นั้น

พิเคราะห์ตามมาตรา ๗๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับในขณะเกิดเหตุพิพาท) บัญญัติว่า “รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบาย

ด้านการบริหารราชการแผ่นดินโดยดำเนินการให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐได้รับสิทธิประโยชน์อย่างเหมาะสม” โดยที่สวัสดิการด้านรักษาพยาบาลเป็นประโยชน์ตอบแทนที่รัฐให้การช่วยเหลือในลักษณะเป็นสิทธิประโยชน์อย่างหนึ่งนอกเหนือจากเงินเดือน ค่าจ้าง เบี้ยหวัดบำนาญ ฯลฯ สิทธิประโยชน์ที่เป็นค่ารักษาพยาบาลเหล่านี้ย่อมเป็นปัจจัยหนึ่งที่จูงใจให้บุคคลตกลงเข้าทำงานเป็นข้าราชการด้วยคาดหวังในพันธะที่รัฐจะดูแลและรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลแก่บุคลากรของรัฐรวมถึงบุคคลในครอบครัว **ซึ่งเดิมในเรื่องการเบิกจ่ายค่ายาที่เป็นยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ นั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง อัตราค่าบริการสาธารณสุขเพื่อใช้สำหรับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลในสถานพยาบาลของทางราชการ** ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ แจ้งเวียนตามหนังสือกรมบัญชีกลาง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๑๗/ว. ๑๗๗ ลงวันที่ ๒๔ พฤศจิกายน ๒๕๔๙ กำหนดว่า “ค่ายาที่เบิกได้” หมายถึง ๑. ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติ ๒. ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วยเงื่อนไขดังนี้ ๒.๑ คณะกรรมการที่ผู้อำนวยการสถานพยาบาลของทางราชการแต่งตั้งเป็นผู้วินิจฉัยและออกหนังสือรับรองให้ โดยให้ถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว. ๖๖ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ สำหรับสถานพยาบาลให้ถือตามหนังสือกระทรวงการคลัง ที่ กค ๐๕๒๖.๕/ว. ๖๕ ลงวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ทั้งนี้ ให้ระบุเหตุผลที่ไม่สามารถใช้ยาในบัญชียาหลักแห่งชาติได้ ๒.๒ เป็นยาที่มีการขึ้นทะเบียนกับองค์การอาหารและยา (อย.) เพื่อจำหน่ายในประเทศ ๒.๓ การใช้ยาต้องเป็นไปตามข้อบ่งชี้ที่ อย. กำหนด **ซึ่งแสดงให้เห็นว่าตามหลักเกณฑ์เดิมข้าราชการมีสิทธิเบิกค่ายากลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม ที่เป็นยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติจากระบบสวัสดิการการรักษาพยาบาลของรัฐได้ตามความจำเป็น โดยคณะกรรมการแพทย์จะเป็นผู้วินิจฉัยและออกใบรับรองให้เป็นแต่ละรายไป**

กรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกหลักเกณฑ์ใหม่ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่พิพาทในคดีนี้ ห้ามเบิกจ่ายกลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) และไม่ให้คณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกลุ่มดังกล่าว อันมีผลกระทบรุนแรงต่อผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล ด้วยเป็นการตัดสิทธิประโยชน์ในการเบิกจ่ายค่ายาในกลุ่มนี้ไปเสียทั้งหมด เช่นนี้แล้ว **การที่ผู้ถูกฟ้องคดีอ้างเหตุผลของการตัดสิทธิว่า กลุ่มยาดังกล่าวไม่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพไม่ชัดเจน ต้องเป็นการพิจารณาบนพื้นฐานของข้อมูลวิชาการทางการแพทย์ที่มีน้ำหนักให้รับฟังได้ว่าเป็นเช่นนั้นอย่างหนักแน่น แต่เมื่อได้วินิจฉัยไปในเบื้องต้นแล้วว่า หลักเกณฑ์ที่พิพาทของผู้ถูกฟ้องคดีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขและข้อบ่งชี้ที่องค์กรวิชาชีพกำหนดเกี่ยวกับประสิทธิภาพและแนวปฏิบัติในการใช้ยากลุ่มนี้** ประกอบกับข้อเท็จจริงปรากฏตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว.๖๒ ลงวันที่ ๒๘ มิถุนายน ๒๕๕๔ ว่า ภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่พิพาทห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมแล้ว ราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยและสมาคมรูมาติสซั่มแห่งประเทศไทยได้ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีพิจารณาทบทวนข้อห้ามดังกล่าว โดยแจ้งว่า มีผู้ป่วยบางกลุ่มจำเป็นต้องใช้ยากลุ่มดังกล่าว **ซึ่งคณะกรรมการบริหารระบบ**

สวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาหาข้อสรุปเกี่ยวกับประสิทธิผลและความคุ้มค่าของกลุ่มยาบรรเทาอาการข้อเสื่อม ต่อมาคณะอนุกรรมการฯ มีข้อสรุปว่า ยากลูโคซามีนซัลเฟตมิใช่ยาที่ใช้ป้องกันโรคข้อเข่าเสื่อม แต่เป็นยาที่ใช้เพื่อบรรเทาอาการปวด ซึ่งอาจมีประโยชน์ต่อผู้ป่วยโรคข้อเข่าเสื่อมบางกลุ่มโดยต้องมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้และวิธีการบริหารจัดการ รวมทั้งระบบการควบคุมกำกับให้การใช้ยาเป็นไปตามเงื่อนไขข้อบ่งชี้และตรงกับกลุ่มเป้าหมายเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าในการใช้ยา โดยให้กรมบัญชีกลางและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขและวางแนวทางการบริหารจัดการ การควบคุมกำกับการใช้ยาที่สามารถปฏิบัติได้จริง เพื่อให้เป็นมาตรฐานที่ทุกฝ่ายยอมรับและเกิดประโยชน์สูงสุดต่อการใช้งบประมาณแผ่นดิน ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีคำสั่งผ่อนคลายให้ผู้มีสิทธิสามารถเบิกจ่ายค่ายากลูโคซามีนซัลเฟตได้ในระหว่างที่รอผลการศึกษา โดยต้องเป็นการสั่งใช้ยาตามแนวทางกำกับการใช้ยากลูโคซามีนซัลเฟตของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้ ๑. ใช้ยากลุ่มนี้เฉพาะในผู้ป่วยที่เป็นโรคข้อเข่าเสื่อมจากความชราเท่านั้น โดยมีความมุ่งหมายบรรเทาอาการปวดและการลดการใช้ยาต้านการอักเสบทุกชนิดลงให้ได้ระหว่างการใช้ยากลุ่มนี้ ๒. ผู้ป่วยต้องมีพยาธิสภาพข้อเข่าเสื่อมในระยะปานกลางกระดูกอ่อนของข้อถูกทำลายบางส่วนแต่ยังไม่หมด ๓. ผู้ป่วยต้องผ่านการรักษาอย่างอนุรักษ์นิยมอย่างเต็มที่ตามแนวเวชปฏิบัติของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยแล้วเป็นเวลาอย่างน้อย ๓ เดือน แต่อาการปวดไม่ทุเลา หรือเกิดภาวะแทรกซ้อนจากการใช้ยาต้านการอักเสบหรือมีข้อห้ามการใช้ยาต้านการอักเสบ โดยเฉพาะผู้ป่วยมีการทำงานของไตหรือตับบกพร่อง... ๕. ผู้ป่วยต้องมีอายุตั้งแต่ ๕๖ ปีขึ้นไป... ๘. ให้ใช้ยากลุ่มนี้ติดต่อกันได้โดยมีข้อจำกัด คือ เมื่อผู้ป่วยได้รับยาแล้วต้องมีการประเมินอาการภายใน ๓ เดือน หากอาการผู้ป่วยไม่ทุเลาหรือกลับต้องการยาต้านการอักเสบ และ/หรือยาควบคุมอาการปวดดังเดิมโดยตลอด ให้ถือว่ายานั้นไม่ได้ผลต้องระงับการใช้ยา หากผู้ป่วยมีอาการดีขึ้นอาจให้ยาขนานนั้นต่อได้และหยุดการใช้ยานั้นในเดือนที่ ๖ และเฝ้าดูอาการของผู้ป่วยต่อ เป็นการประเมินประสิทธิผลต่อเนื่องของยาเป็นเวลาต่อเนื่องอย่างน้อย ๓ เดือน หากผู้ป่วยกลับมีอาการมากขึ้นเหมือนกับก่อนการใช้ยากลุ่มนี้ จึงอาจพิจารณากลับมาใช้ยากลุ่มนี้ได้อีกหลังระยะเวลา ๓ เดือนที่หยุดการใช้ยาไปแล้วและต้องประเมินผลการใช้ใหม่เหมือนเมื่อเริ่มต้นใช้ยากลุ่มนี้ ฯลฯ

ต่อมาคณะกรรมการฯ ได้มีมติให้ยกเลิกการผ่อนคลายการเบิกจ่ายค่ายาดังกล่าว ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้แจ้งเวียนให้เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องทราบและถือปฏิบัติตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๑๖ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ แต่ภายหลังจากนั้นไม่นาน ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ชะลอการบังคับใช้ตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๑๖ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ไปพลางก่อน และให้ผู้มีสิทธิเบิกจ่ายค่ายากลูโคซามีนซัลเฟตได้ต่อไปจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๕ โดยให้เหตุผลว่า เนื่องจากมีการร้องเรียนว่ายากลูโคซามีนซัลเฟตได้รับการจดทะเบียนเป็นยา และผู้ป่วยบางรายใช้ได้ผลในการบรรเทาอาการปวดเข่า ทั้งมีแพทย์และผู้ป่วยบางกลุ่มกำลังดำเนินการร้องศาล

ปกครองเพื่อขอความคุ้มครองชั่วคราว จากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้มีหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๔๙ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๕ แจ้งให้ขยายระยะเวลาเบิกค่ายาโดยให้เหตุผลว่าคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดระบบบริหารยา เวชภัณฑ์ การเบิกจ่ายค่าตรวจวินิจฉัย และค่าบริการทางการแพทย์ เพื่อทำหน้าที่จัดทำแนวทางการบริหารยาระบบประกันสุขภาพของประเทศ ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีมติว่า การเบิกจ่ายค่ายาดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ และได้มอบหมายให้กรมการแพทย์พิจารณาปรับปรุงข้อบ่งชี้การใช้ยากลูโคซามีนซัลเฟตให้เหมาะสมต่อไป จึงให้ผู้มีสิทธิเบิกค่ายากลูโคซามีนซัลเฟตต่อไปได้จนกว่าจะได้มีการเวียนแจ้งหลักเกณฑ์ใหม่

ข้อเท็จจริงดังกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นว่า การออกหลักเกณฑ์ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยา SYSADOA และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อมของผู้ถูกฟ้องคดีเป็นการพิจารณาตัดสินใจบนพื้นฐานของข้อมูลวิชาการทางการแพทย์ที่ขาดน้ำหนักให้รับฟังได้อย่างหนักแน่นว่ากลุ่มยาดังกล่าวไม่มีความคุ้มค่าและมีประสิทธิภาพไม่ชัดเจน เนื่องจากยังมีข้อโต้แย้งทั้งจากราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทย และสมาคมรูมาติสซั่มแห่งประเทศไทยที่เป็นองค์กรวิชาชีพที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการใช้ยากลุ่มดังกล่าว รวมทั้งจากผู้ป่วยโรคข้อเข่าเสื่อมที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการออกหลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดี สำหรับกรณีที่มีการศึกษาความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์สาธารณสุขของกลุ่มยาบรรเทาอาการข้อเสื่อมตามรายงานโครงการวิจัยต้นทุนอรรถประโยชน์ของการรักษาโรคข้อเข่าเสื่อมในประเทศไทย นั้น เป็นการศึกษาวิจัยในช่วงเดือนมีนาคม – เดือนกันยายน ๒๕๕๕ อันเป็นระยะเวลาภายหลังจากที่ผู้ถูกฟ้องคดีออกหลักเกณฑ์ที่พิพาทแล้วหลายปีและผลการวิจัยดังกล่าวระบุว่า การให้ยากลุ่มกลูโคซามีนซัลเฟตมีความคุ้มค่าได้หากราคายาลดลงประมาณ ๒,๘๐๐ บาท ต่อปี และมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบายว่า “ควรลดต้นทุนยาที่มีราคาสูง โดยยากลุ่มกลูโคซามีนซัลเฟตอยู่ในวิสัยที่จะลดราคายาลงประมาณร้อยละ ๒๕ และศึกษาประสิทธิภาพของยาที่ผลิตในประเทศไทยเพื่อช่วยลดต้นทุนการรักษา” **นอกจากนี้ ข้อเท็จจริงยังรับฟังได้ว่ามีทางเลือกอื่นอีกในการควบคุมค่าใช้จ่ายสวัสดิการรักษาพยาบาลของกลุ่มยาดังกล่าวให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปอย่างคุ้มค่าและเหมาะสม** เช่น การนำแนวทางกำกับการใช้ยากลูโคซามีนซัลเฟตของราชวิทยาลัยแพทย์ออร์โธปิดิกส์แห่งประเทศไทยมาใช้ การกำหนดให้การเบิกจ่ายค่ายากลุ่มดังกล่าวต้องเป็นไปตามข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ และการปรับปรุงข้อบ่งชี้การใช้ยากลูโคซามีนซัลเฟตให้เหมาะสมยิ่งขึ้น ตามความเห็นของคณะกรรมการกำหนดระบบบริหารยาเวชภัณฑ์ การเบิกจ่ายค่าตรวจวินิจฉัย และค่าบริการทางการแพทย์ ฯลฯ **เช่นนี้แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีเลือกนำมาตรการห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มยาดังกล่าวมาใช้ อันมีผลรุนแรงด้วยเป็นการตัดสิทธิประโยชน์ของบุคลากรของรัฐในส่วนนี้ไปเสียทั้งหมด และกระทบกระเทือนต่อสิทธิประโยชน์ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๗๘ (๘) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมไม่อาจรับฟังได้ว่า เป็นการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมและมีเหตุผลที่เพียงพอ**

ดังนั้น หลักเกณฑ์ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ห้ามเบิกจ่ายค่ายากลุ่มดังกล่าวและห้ามคณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติ แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ จึงเป็นกฎที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย

๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครองกลาง

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลปกครองกลางจึงพิพากษาเพิกถอนหลักเกณฑ์กระทรวงการคลัง แจ้งตามหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว. ๑๒๗ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๕๓ ที่กำหนดให้กลุ่มยา SYSADOA (กลูโคซามีน คอนดรอยตินซัลเฟต และไดอะเซอเรน) ทุกรูปแบบ และกลุ่มยาฉีดเข้าข้อบรรเทาอาการข้อเสื่อม (ไฮยาลูโรแนนและอนุพันธ์) เป็นรายการยาที่ห้ามเบิกจ่ายจากระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ และไม่ให้คณะกรรมการแพทย์ของสถานพยาบาลออกหนังสือรับรองการใช้ยานอกบัญชียาหลักแห่งชาติกลุ่มดังกล่าว โดยให้การเพิกถอนมีผลตั้งแต่วันที่มีการประกาศผลแห่งคำพิพากษาในราชกิจจานุเบกษา ๑**

ความซื่อสัตย์ต่อความคิดของตนเอง เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับความสมดุลของมนุษย์
ความไม่ซื่อสัตย์ไม่ได้ประกอบด้วยการเชื่อหรือการไม่เชื่อ
แต่ประกอบด้วยการประกาศตัวว่า เขาเชื่อในสิ่งที่เขาไม่ได้เชื่อ

(โทมัส เพนน์ นักเขียนชาวอเมริกัน)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๒๑

นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย
และนายจิรัตต์ จิตต์วราวงษ์
นักศึกษาฝึกงาน
คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

สาระสำคัญ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

บทนำ

หลักการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นการแก้ไขเพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติหรือเนื้อหาในรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขบทบัญญัติหรือเนื้อหาที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้นหรือเป็นการเพิ่มเติมบทบัญญัติหรือเนื้อหาขึ้นใหม่ซึ่งไม่ได้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญมาก่อนเลย ส่วนวิธีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะเป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแต่ละฉบับ สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ หรือรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๔๖ กล่าวคือ ในกรณีที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเห็นชอบด้วย โดยมติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ และให้นำความในมาตรา ๓๗ วรรคสี่ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อใช้บังคับมาได้ระยะหนึ่งก็มีความจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติบางประการเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้ เพื่อรักษาไว้ซึ่งบรรยากาศแห่งความสงบเรียบร้อยและความปรองดองของคนในชาติ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการปฏิรูปประเทศตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทางคณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงได้ประชุมปรึกษาลงมติให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่..) พุทธศักราช .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๘ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าว แล้วลงมติเห็นชอบจำนวน ๒๐๓ เสียง ไม่เห็นชอบ ไม่มี งดออกเสียง ๓ เสียง ไม่ลงคะแนน ไม่มี จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ตามมาตรา ๔๖ วรรคสี่ ของรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว คอลัมน์ คมความคิดเข็มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ขอนำเสนอเรื่อง **“สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘”** ดังนี้

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ นั้น[๑] เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อกำหนดวิธีการจัดทำประชามติร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญสำหรับใช้เป็นกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศ นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขบทบัญญัติอื่นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้นด้วย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๑. แก้ไขลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความใน (๔) ของมาตรา ๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยเป็นการแก้ไขลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจากลักษณะต้องห้ามเดิมซึ่งบัญญัติว่า ***“เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”*** แก้ไขเป็น ***“ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง”*** ทั้งนี้ เพื่อคืนสิทธิทางการเมืองให้กับผู้ที่เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง ให้มีสิทธิเข้ามาเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติรวมถึงตำแหน่งอื่นตามรัฐธรรมนูญที่ให้นำลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไปใช้บังคับโดยอนุโลม

๒. เพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๔ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมความในวรรคหกของมาตรา ๑๙ ของรัฐธรรมนูญ

[๑] ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๖๔ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยบัญญัติให้การถวายสัตย์ปฏิญาณต่อพระมหากษัตริย์ตามรัฐธรรมนูญหรือตามกฎหมาย พระมหากษัตริย์จะโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้กระทำต่อพระรัชทายาทซึ่งบรรลุนิติภาวะแล้วหรือต่อผู้แทนพระองค์ก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการลดพระราชภาระของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในกรณีดังกล่าว

๓. กำหนดแนวทางการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และได้บัญญัติความในมาตรา ๓๗ ขึ้นใหม่โดยในมาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่าไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวได้ จะมีมติให้ขยายระยะเวลาการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมออกไปได้อีกครั้งหนึ่งซึ่งต้องไม่เกิน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พ้นกำหนดเวลาพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติม และให้แจ้งมติขยายระยะเวลาพร้อมเหตุผลให้สภาปฏิรูปแห่งชาติทราบก่อนครบกำหนดเวลานั้นด้วย และมาตรา ๓๗ วรรคสอง ได้กำหนดให้เมื่อคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้สภาปฏิรูปแห่งชาติรอไว้ ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดดังกล่าว ในการนี้จะมีการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ มิได้ เว้นแต่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้แก้ไขเฉพาะในกรณีที่พบเห็นข้อผิดพลาดที่มิใช่สาระสำคัญและจำเป็นต้องแก้ไขให้ถูกต้องครบถ้วน

๔. กำหนดแนวทางการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ

ในมาตรา ๕ ของร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ (มาตรา ๓๗ วรรคสามถึงวรรคแปด) ได้เพิ่มเติมแนวทางในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติไว้ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๔.๑ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้มีหน้าที่ในการดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๔.๒ การออกเสียงประชามตินั้น ให้ออกเสียงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ และต้องกระทำในวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร

๔.๓ สภาปฏิรูปแห่งชาติหรือสภานิติบัญญัติแห่งชาติอาจมีมติเสนอประเด็นอื่นใดที่สมควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติเพิ่มเติมพร้อมไปในคราวเดียวกันด้วยก็ได้ สภาละไม่เกิน ๑ ประเด็น และในกรณีนี้ให้ดำเนินการออกเสียงประชามติสำหรับประเด็นนั้นในคราวเดียวกันกับการจัดให้มีการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

๔.๔ การลงมติเสนอประเด็นอื่นที่ควรจัดให้มีการออกเสียงประชามติพร้อมกับร่างรัฐธรรมนูญนั้น สภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีมติในวันเดียวกับการมีมติให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีมติภายใน ๓ วัน นับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

๔.๕ การประกาศกำหนดวันออกเสียงประชามติต้องไม่เร็วกว่า ๓๐ วัน แต่ไม่ช้ากว่า ๔๕ วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๘๐ ของครัวเรือนทั้งหมดที่ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน

๔.๖ หากผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติโดยเสียงข้างมากเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ประกาศผลการออกเสียงประชามติ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

๔.๗ หากพระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วัน แล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

๕. กำหนดกลไกแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๖ ให้เพิ่มความเป็นมาตรา ๓๗/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยกำหนดให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ แล้วส่งร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าเป็นการชอบด้วยผลการออกเสียงประชามติหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าได้มีการแก้ไขให้สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติแล้ว หรือในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าบทบัญญัติใดยังไม่สอดคล้องกับผลการออกเสียงประชามติและได้ส่งร่างรัฐธรรมนูญคืนให้แก่คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ และคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการแก้ไขตามที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว ซึ่งต้องทำให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายต่อไปตามมาตรา ๓๗ วรรคเจ็ด กล่าวคือทูลเกล้าฯ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่นายกรัฐมนตรีได้รับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมสมบูรณ์แล้ว

๖. กำหนดการสิ้นสุดลงของสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๗ กำหนดให้ยกเลิกความในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และบัญญัติความในมาตรา ๓๘ และมาตรา ๓๙ ขึ้นใหม่ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

๖.๑ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงโดยเหตุดังต่อไปนี้

๑) สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือ

๒) สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จตามมาตรา ๓๗ ไม่ว่าจะมีมติเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญก็ตาม

๖.๒ คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงโดยเหตุดังต่อไปนี้

๑) คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลาตามมาตรา ๓๔ หรือ

๒) เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือ

๓) สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ ในกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง โดยคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังไม่สิ้นสุดลง ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเว้นแต่จะมีประชามติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ในกรณีเช่นนั้น ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลงนับแต่วันประกาศผลการออกเสียงประชามติ แต่ในกรณีที่มีประชามติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ ให้คณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปเพื่อจัดทำร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่จำเป็นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแล้วการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญที่ประกาศใช้นั้น

๗. กำหนดกลไกรองรับกรณีสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘ มาตรา ๘ ได้เพิ่มบทบัญญัติมาตรา ๓๙/๑ มาตรา ๓๙/๒ และมาตรา ๓๙/๓ ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง ***“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ”*** ขึ้นคณะหนึ่ง ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง หรือนับแต่วันที่ร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันตกไป ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๒๐ คน เพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๘๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และเมื่อยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จให้ดำเนินการให้มีการออกเสียงประชามติ

กรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง มิให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้อีก และให้มี ***“สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ”*** ขึ้นแทนเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามมาตรา ๒๗ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนี้ ให้ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๐๐ คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้ง โดยต้องแต่งตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง

บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่า "รัฐธรรมนูญ" (Constitution) นั้น เป็น ***"กฎหมายสูงสุดของประเทศ"*** ขณะที่ในทางวิชาการก็ได้ให้ความหมายของรัฐธรรมนูญเอาไว้ ๓ ความหมายด้วยกันคือ หากพิจารณารัฐธรรมนูญตามเนื้อหา "รัฐธรรมนูญ" หมายถึง ***"บรรดากฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐ โดยกฎเกณฑ์นั้นอาจรวบรวมอยู่ในรูปของรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร หรืออยู่ในรูปของกฎหมายลายลักษณ์อักษรอื่นที่ไม่ได้มีชื่อเรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" หรืออยู่ในรูปของจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติทางรัฐธรรมนูญ คำพิพากษาของศาล"*** หากพิจารณารัฐธรรมนูญตามแบบพิธี รัฐธรรมนูญ หมายถึง ***"กฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐที่รวบรวมไว้อย่างเป็นระบบในเอกสารลายลักษณ์อักษรฉบับหนึ่งที่เรียกว่า "รัฐธรรมนูญ" โดยมีกระบวนการเป็นพิเศษที่แตกต่างจากกระบวนการจัดทำกฎหมายธรรมดา"*** แต่ถ้าพิจารณารัฐธรรมนูญตามอุดมคติทางการเมือง รัฐธรรมนูญย่อมผันแปรไปตามอุดมการณ์ทางการเมืองที่ยึดถือเป็นอุดมคติในการปกครองรัฐ หากยึดถือลัทธิเสรีประชาธิปไตยหรือลัทธิรัฐธรรมนูญนิยมเป็นกติกาพื้นฐานในการปกครองรัฐแล้ว รัฐธรรมนูญตามลัทธินี้ย่อมหมายถึง ***"กฎเกณฑ์แบบแผนที่ว่าด้วยการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐที่มุ่งจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน"***[๑]

ดังนั้น เพื่อให้รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมีความชอบธรรมตามหลักการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ยึดถือว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน ในการจัดทำรัฐธรรมนูญต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชน สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวเพื่อให้ประชาชนลงประชามติว่าจะให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น ถือเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงเจตจำนงในการกำหนดกติกาสูงสุดในการปกครองประเทศตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย และเป็นการสร้างความชอบธรรมให้กับรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะส่งผลดีทำให้รัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนผ่านการออกเสียงประชามติได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนและส่งเสริมให้รัฐธรรมนูญมีสถานะที่มั่นคง เพราะ***ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ขึ้นอยู่กับสถานะความเป็นกฎหมายสูงสุดในระบบกฎหมายของประเทศ แต่ความมั่นคงของรัฐธรรมนูญที่แท้จริงย่อมขึ้นอยู่กับการยอมรับและปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจของประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยนั้นเอง*** ๑

[๑] โปรดดู สมยศ เชื้อไทย, **คำอธิบายหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๓๕), น. ๓-๘

นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย

'mutatis mutandis'

ข้อพิจารณาเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย กรณีการบัญญัติกฎหมายโดยการให้นำบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม

บทนำ

ปัจจุบันจะพบว่ามีกฎหมายหลายฉบับที่ได้มีการบัญญัติโดยให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม เพื่อประโยชน์ในด้านประหยัดเวลาในการร่างกฎหมายและเพื่อที่จะลดปริมาณของกฎหมายโดยไม่ต้องบัญญัติหลักการในเรื่องทำนองเดียวกันหรือซ้ำซ้อนกันอีก สำหรับคำว่า **"อนุโลม"** นั้นตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า **"ก. ใช้แทนกันได้ตามความเหมาะสม คล้อยตาม ; (กฎ) นำมาใช้โดยอาศัยหลักการอย่างเดียวกันแต่ให้แก้ไขในรายละเอียดได้ตามสมควรแก่กรณี."**

ทางปฏิบัติที่ผ่านมากฎหมายได้มีการบัญญัติในเรื่องการให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมใน ๒ รูปแบบด้วยกัน คือ **การบัญญัติให้นำบทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันมาใช้บังคับโดยอนุโลม และการบัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม** ซึ่งในส่วนของการบัญญัติให้นำบทบัญญัติในกฎหมายฉบับเดียวกันมาใช้บังคับโดยอนุโลมยังไม่ค่อยประสบกับปัญหาในการบังคับใช้หรือการตีความกฎหมายมากนัก ทั้งนี้ก็โดยเหตุที่กฎหมายฉบับเดียวกันย่อมมีหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างเดียวกัน เพียงแต่การจะบัญญัติให้นำบทบัญญัติฉบับเดียวกันมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นควรจะต้องระบุเอาไว้ให้มีความชัดเจนด้วยว่าให้นำมาใช้บังคับในเรื่องใดบ้าง เพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายได้ทราบว่าต้องนำมาใช้กับเรื่องใด เช่นกรณี พระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๑๘ ที่บัญญัติว่า

"มาตรา ๑๘ ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๙ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒ มาใช้บังคับกับการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง การแต่งตั้งกรรมการแทน และการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๑๖ และมาตรา ๑๗ โดยอนุโลม เว้นแต่อำนาจของรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๐ (๓) และมาตรา ๑๑ ให้เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี"

แต่สำหรับการบัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายฉบับอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ซึ่งมีหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่แตกต่างกันนั้น ทำให้ผู้ใช้กฎหมายต้องพิจารณาถึงหลักการของกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับด้วย เช่น กรณีการให้นำบทบัญญัติบางเรื่องของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้น จะอนุโลมให้นำมาใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับหลักการและเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะใช้บังคับ[๑] หรือกรณีการอนุโลมให้นำบทบัญญัติทั้งหมดของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้ ซึ่งเป็นรูปแบบของการร่างกฎหมายที่มักจะปรากฏในกฎหมายวิธีพิจารณาความ เช่น ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕ ซึ่งบัญญัติว่า “วิธีพิจารณาข้อใดซึ่งประมวลกฎหมายนี้มิได้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ ให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะบังคับได้” นั้น จะอนุโลมให้นำมาใช้บังคับได้เฉพาะกรณีไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องนั้น ๆ บัญญัติไว้เท่านั้น[๒] แต่หากมีกฎหมายบัญญัติเรื่องนั้น ๆ ไว้โดยเฉพาะแล้วก็ไม่สามารถอนุโลมนำมาใช้บังคับได้[๓] เป็นต้น นอกจากนี้แล้วยังมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจว่าการบัญญัติให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นจะสามารถกระทำได้หรือไม่ หรือจะมีผลบังคับใช้ในทางกฎหมายเพียงใด

ประเด็นข้อกฎหมายดังกล่าว คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมใหญ่) ได้เคยให้ความเห็นตามที่ปรากฏใน**บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง ความรับผิดทางอาญาของผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทย (เรื่องเสร็จที่ ๒๗๑/๒๕๔๕)** เกี่ยวกับกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยได้มีหนังสือถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สรุปความได้ว่า **ในการอายัดทรัพย์สินของบุคคลต่าง ๆ ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ร้องทุกข์กล่าวโทษ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๔๖ ทศ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ ที่แก้ไขแล้ว หรือมาตรา ๗๕ เตรส แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่แก้ไขแล้ว** แล้วแต่กรณี ปรากฏว่ามีสถาบันการเงินบางแห่งมิได้อายัดทรัพย์สินของบุคคลต่าง ๆ ตามคำสั่งของ ธปท. **แต่เนื่องจากกฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวมิได้กำหนดโทษที่จะลงแก่ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของ ธปท. โดยกำหนดแต่เพียงว่าการยึดหรืออายัดทรัพย์สินให้นำบทบัญญัติประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม** จึงก่อให้เกิดอุปสรรคต่อการดำเนินการกับสถาบันการเงินที่ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของ ธปท. ธปท. จึงขอหารือว่า เมื่อ ธปท. ได้มีคำสั่งให้อายัดทรัพย์สินของบุคคลใดตามบทบัญญัติดังกล่าว โดยห้ามมิให้ทำลาย ย้ายไปเสีย ซ่อนเร้นหรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งทรัพย์สินที่ถูกอายัด **ผู้ฝ่าฝืนคำสั่งอายัดทรัพย์สินของ ธปท. ดังกล่าว จะมีความผิดอาญาตามกฎหมายหรือไม่ อย่างไร**

---

[๑] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๔๑๓/๒๕๒๓.
[๒] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๘๕/๒๕๕๐, ๘๕๙๒/๒๕๕๐.
[๓] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๐๓/๒๕๑, ๔๗๙/๒๕๕๑.

กรณีการบัญญัติให้นำบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมจะกระทำได้หรือไม่

โดยประเด็นเรื่อง **การบัญญัติให้นำบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลมจะกระทำได้หรือไม่** นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า **การบัญญัติให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม เป็นวิธีการร่างกฎหมายแบบหนึ่งที่จำเป็นและมีประโยชน์ในด้านประหยัดเวลาในการร่างกฎหมาย ลดปริมาณของบทกฎหมายโดยไม่ต้องบัญญัติซ้ำซ้อนในเรื่องทำนองเดียวกัน และลดความยุ่งยากที่จะเกิดขึ้นจากการคิดบทบัญญัติขึ้นใหม่ให้แตกต่างไปจากเดิม โดยนำบทบัญญัติเดิมซึ่งได้มีการนำมาใช้บังคับแล้วและไม่เคยเกิดปัญหามาใช้บังคับแทนการคิดบทบัญญัติขึ้นใหม่ซึ่งอาจไม่ครบถ้วนหรือก่อให้เกิดปัญหาในการตีความได้** นอกจากนี้ในทางปฏิบัติบ่อยครั้งที่การกำหนดให้นำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้บังคับโดยอนุโลม ทำให้กฎหมายสามารถผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้โดยง่ายและปราศจากความยุ่งยากทางการเมือง **หลักการที่กล่าวย่อมเป็นหลักการที่นำมาใช้สำหรับการบัญญัติให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายฉบับหนึ่งมาใช้บังคับแก่การกระทำในอีกกฎหมายฉบับหนึ่งด้วย เพราะเป็นวิธีการร่างกฎหมายรูปแบบหนึ่งเพื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้โดยอนุโลม แต่ในกรณีเช่นว่านี้จะต้องนำมาใช้ด้วยความระมัดระวังและต้องตีความการนำมาใช้โดยเคร่งครัด**

ข้อพิจารณาต่อมา การอนุโลมบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษจะต้องบัญญัติอย่างไร

สำหรับประเด็นเรื่อง **กรณีจะนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๒ ทวิ และมาตรา ๓๕ ทวิ แห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลมกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินของธนาคารแห่งประเทศไทยตามมาตรา ๔๖ ทศ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ฯ หรือมาตรา ๗๕ เตรส แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ฯ ได้หรือไม่** นั้น คณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่า โดยที่บทบัญญัติมาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้วางหลักกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของบุคคลไว้โดยชัดแจ้งว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ประกอบกับมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญฯ ได้บัญญัติเป็นหลักไว้ว่า “บุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะ

ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” อันเป็นหลักการอย่างเดียวกันกับที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา

กรณีจึงหมายความว่า การกำหนดให้บุคคลต้องรับโทษทางอาญาซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตร่างกายและเสรีภาพของบุคคล เป็นเรื่องที่ต้องให้ความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสิทธิและเสรีภาพพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ การนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลมต้องอยู่ภายใต้หลักกฎหมายตามมาตรา ๓๒ ของรัฐธรรมนูญ และมาตรา ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน กล่าวคือ **ต้องมีการบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดอาญาและบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมาใช้บังคับแก่การนั้น** เพราะบุคคลจะไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ **หากไม่มีการบัญญัติเรื่องบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษว่าให้นำมาใช้บังคับโดยชัดแจ้งแล้ว ผู้กระทำการตามที่กฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดย่อมไม่อาจทราบว่า เมื่อตนกระทำการดังกล่าวแล้วจะเป็นความผิดและจะต้องได้รับโทษอาญา และก็จะมีผลเสมือนว่า กฎหมายนั้นมิได้บัญญัติบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด**

ดังนั้น เมื่อมาตรา ๔๖ ทศ แห่งพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ และมาตรา ๗๕ เตรส แห่งพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ บัญญัติให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายรัษฎากร เรื่อง การยึดหรืออายัดทรัพย์สินมาใช้บังคับโดยอนุโลม **จึงหมายความว่า ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๒ แห่งประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม แต่ไม่หมายความรวมถึงให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษที่บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากรมาใช้บังคับด้วย** กรณีจึงไม่อาจนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๒ ทวิ และมาตรา ๓๕ ทวิ แห่งประมวลรัษฎากร มาใช้บังคับกับผู้ฝ่าฝืนคำสั่งยึดหรืออายัดของธนาคารแห่งประเทศไทย ตามมาตรา ๔๖ ทศ หรือมาตรา ๗๕ เตรส ดังกล่าวได้

โดยความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาในเรื่องดังกล่าวนี้เป็นการตีความที่มีความสอดคล้องกับแนวการวินิจฉัยของศาลฎีกา ตาม**คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๒/๒๕๔๐** เกี่ยวกับพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งในวรรคท้ายของมาตรา ๗ ได้บัญญัติว่า **“การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม”**

บทบัญญัติดังกล่าวยังมีความไม่ชัดเจนว่า **กรณีจะนำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษผู้กระทำผิดตามมาตรา ๗๒ ซึ่งอยู่ในหมวด ๙ อันเป็นเรื่องบทกำหนดโทษแห่งพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พุทธศักราช ๒๔๘๒ มาใช้บังคับโดยอนุโลมกับผู้ฝ่าฝืนวิธีการเลือกตั้งตามความในวรรคท้ายของมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้หรือไม่**

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า พิเคราะห์แล้วประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒ วรรคแรก บัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย” แต่ปรากฏว่าตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ ที่โจทก์ฟ้องว่าจำเลยกระทำผิดต่อพระราชบัญญัตินี้ไม่มีมาตราใดบัญญัติกำหนดโทษผู้กระทำผิดไว้ และตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๓ ซึ่งให้ยกเลิกความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และให้ใช้ข้อความใหม่แทน โดยได้บัญญัติไว้ในวรรคสุดท้ายของมาตรา ๗ ว่า «การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความใน (๔) ให้ใช้วิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยอนุโลม» ซึ่งก็**มีเจตนารมณ์เพียงว่า ในการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามมาตรา ๗ (๔) นั้น ให้นำแต่เฉพาะวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่านั้น** ทั้งนี้ เพราะตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ไม่ได้บัญญัติเกี่ยวกับวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลไว้ **มิได้หมายความว่าให้นำบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลมาใช้ทั้งหมด การอนุโลมต้องแปลความโดยเคร่งครัด**

ดังนั้น จะนำเอาบทกำหนดโทษผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๒ มาตรา ๗๒ ซึ่งอยู่ในหมวด ๙ อันเป็นเรื่องบทกำหนดโทษมาใช้บังคับโดยอนุโลมด้วยดังที่โจทก์ฎีกาหาได้ไม่ ฉะนั้นแม้ข้อเท็จจริงจะฟังได้ตามที่โจทก์ฟ้องว่า จำเลยกระทำผิดวิธีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ก็ลงโทษจำเลยไม่ได้ เพราะไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้

บทสรุป

จากความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลฎีกาดังกล่าว **การจะบัญญัติให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมจึงสามารถกระทำได้เพราะเป็นวิธีการร่างกฎหมายรูปแบบหนึ่งเพื่อนำบทบัญญัติของกฎหมายอื่นมาใช้โดยอนุโลม แต่จะต้องบัญญัติไว้โดยชัดแจ้งว่าให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องนั้นมาใช้บังคับแก่การนั้นด้วย มิฉะนั้นแล้วอาจส่งผลทำให้บทบัญญัติของกฎหมายที่ประสงค์ให้นำบทกำหนดความผิดและบทกำหนดโทษของกฎหมายอีกฉบับหนึ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมนั้นไม่มีผลใช้บังคับได้**

สำหรับตัวอย่างของกฎหมายที่อนุโลมบทกำหนดโทษที่ชัดเจนอาจพิจารณาได้จาก **พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๙ และมาตรา ๒๓๗** ดังนี้

“มาตรา ๔๙ ในการออกหุ้นกู้ลักษณะอื่นนอกจากหุ้นกู้มีประกัน หากผู้ออกหุ้นกู้ประสงค์จะจัดให้มีผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ ผู้ออกหุ้นกู้ต้องแสดงความจำนงในขณะที่ขออนุญาตออกหุ้นกู้และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ **รวมทั้งบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับกับการขออนุญาตการทำข้อกำหนดและสัญญาแต่งตั้งผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ อำนาจหน้าที่ของผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้ และการฟ้องร้องบังคับคดีกับผู้แทนผู้ถือหุ้นกู้โดยอนุโลม**”

“มาตรา ๒๓๗ ให้นำบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้าในส่วนที่เกี่ยวกับการดำเนินกิจการ การควบคุม การเลิก **และบทกำหนดโทษที่เกี่ยวข้องมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในส่วนนี้** ทั้งนี้ ให้ใช้คำว่า “คณะกรรมการ ก.ล.ต.” แทนคำว่า “รัฐมนตรี” คำว่า “สำนักงาน” แทนคำว่า “นายทะเบียน” คำว่า “สมาคมที่เกี่ยวเนื่องกับธุรกิจหลักทรัพย์” แทนคำว่า “สมาคมการค้า” และให้อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยสมาคมการค้า เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้” ๑

Mutatis Mutandis

นางสาววิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(Law of Promoting Marine and Coastal Resources Management)

๑. บทนำ

ประเทศไทยมีอาณาเขตทางทะเล (Maritime Zone) ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ คิดเป็นพื้นที่กว่า ๓๕๐,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร หรือมากกว่า ๒ ใน ๓ ของพื้นที่ทางบกที่มีอยู่ประมาณ ๕๑๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร และมีความยาวของชายฝั่งทะเลทั้งด้านฝั่งอ่าวไทยและด้านทะเลอันดามัน รวมถึงช่องแคบมะละกาตอนเหนือ มีความยาวรวมกันประมาณ ๒,๘๑๕ กิโลเมตร ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ๒๓ จังหวัด ประเทศไทยจึงอุดมไปด้วยทรัพยากรทางทะเลที่มีคุณค่าทั้งทรัพยากรที่มีชีวิต เช่น สัตว์น้ำ ปะการัง หญ้าทะเล ป่าชายเลน และทรัพยากรที่ไม่มีชีวิต เช่น ปิโตรเลียม แหล่งแร่ในทะเล และได้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในด้านการทำประมง การขนส่งและพาณิชยนาวี การท่องเที่ยวและนันทนาการ การทำนาเกลือ การผลิตน้ำจืดจากน้ำทะเล และนิคมอุตสาหกรรม[๑] อย่างไรก็ดี การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยไม่มีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ไม่มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ และการปกป้องดูแลรักษาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ดีนั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร รวมถึงความต้องการในเชิงอุตสาหกรรมและพาณิชย์ ปัญหาการสูญเสียพันธุ์สัตว์น้ำ ปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าชายเลน ซึ่งเป็นแหล่งสารอาหารอันสำคัญ และปัญหาการบุกรุกและทำลายพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นจำนวนมาก โดยไม่คำนึงถึงคุณค่าในเชิงนิเวศ วิถีชีวิต และความเป็นอยู่ของประชาชน

---

[๑]พื้นที่ชายฝั่งทะเลมีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นนิคมอุตสาหกรรมจำนวนมากประมาณ ๓๐ แห่ง เนื่องจากเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลเป็นพื้นที่ที่มีศักยภาพสูงสุดในการพัฒนา ทั้งด้านความสะดวกในการคมนาคม การขนส่ง สร้างท่าเรือน้ำลึก นอกจากนี้อุตสาหกรรมจำนวนมากจำเป็นต้องใช้น้ำปริมาณมหาศาลในการระบายความร้อน หรือทำความสะอาด หรือเจือจางของเสียก่อนที่จะปล่อยทิ้ง โดยเฉพาะโรงไฟฟ้าที่ต้องใช้น้ำจำนวนมากในการหล่อเย็นและมีท่าเรือในการขนส่งเชื้อเพลิง.

จากสภาพปัญหาความเสื่อมโทรมและการลดจำนวนปริมาณลงของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าว ประกอบกับผลกระทบจากสภาวะโลกร้อนที่ทำให้ระดับน้ำในทะเลสูงขึ้นกระทบต่อบริเวณชายฝั่งทะเล ตลอดจนปัญหาภัยพิบัติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการกัดเซาะชายฝั่ง การเกิดคลื่นยักษ์ แผ่นดินถล่ม ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟู พัฒนา และการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นการเฉพาะหากจะมีก็แต่กฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ทางการประมงและเครื่องมือการจับสัตว์น้ำเท่านั้น ต่อมาจึงได้มีการยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อที่จะลดสภาพปัญหาวิกฤติด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งได้ผ่านการพิจารณาและความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วคือ **“พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘”** โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่หลักการสำคัญของกฎหมายและเพื่อส่งเสริมให้เกิดความรักความหวงแหนในทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอเสนอบทความเรื่อง **“กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (Law of Promoting Marine and Coastal Resources Management)”** ดังนี้

๒.พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘

ความเป็นมา หลักการและเหตุผล

สำหรับความเป็นมาของพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น คณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีได้เสนอร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันอังคารที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๗ เมื่อวันศุกร์ที่ ๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณากำหนดการแปรญัตติภายใน ๗ วัน โดยมีกำหนดเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการวิสามัญภายใน ๓๐ วัน ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๕๗ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปอีก ๓๐ วัน และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๕/๒๕๕๘ เป็นพิเศษ เมื่อวันพุธที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย และได้มีการประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘[๒]

[๒]พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๒ ตอนที่ ๒๑ ก หน้า ๔๙ เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม ๒๕๕๘ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่ในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘ เป็นต้นไป.

โดยกฎหมายฉบับนี้ได้มีหลักการและเหตุผล คือ โดยที่การพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ได้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ซึ่งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและส่งผลกระทบต่อความเสื่อมโทรมของทรัพยากรจนเกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ พื้นที่ชายฝั่งทะเลถูกบุกรุกทำลาย พื้นที่ป่าชายเลนลดลง ปริมาณสัตว์น้ำลดลง แหล่งปะการังและแห่งหญ้าทะเลเสื่อมโทรม และสภาพแวดล้อมไม่เอื้ออำนวยต่อการดำรงชีวิตและการขยายพันธุ์ของสัตว์น้ำ โดยที่การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในอดีตที่ผ่านมายังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร เนื่องจากไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการดูแลรักษา ปกป้อง บริหารจัดการการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน รวมทั้งไม่มีกฎหมายกลางหรือสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ภาครัฐจึงได้ดำเนินการตราพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น โดยมีหลักการบริหารจัดการทรัพยากรภายใต้หลัก ๓ ประสาน คือ **“หน้าที่ พื้นที่และการมีส่วนร่วม”**[๓] คำว่า **“หน้าที่”** คือ การประสานร่วมมือเพื่อบูรณาการแผนงานและกิจกรรมของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่ออนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งในระดับชาติและระดับจังหวัด ส่วนคำว่า **“พื้นที่”** คือ กฎหมายได้กำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งออกเป็นประเภทต่าง ๆ และสุดท้ายคำว่า **“การมีส่วนร่วม”** คือ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองท้องถิ่นในการบริหารจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

---

[๓]อุดมศักดิ์ สิทธิพงษ์. วิเคราะห์บทบาทขององค์กรในการจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ตามร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... Analyze the Role of Organization for the Management of Marine and Coastal Resources under Draft Law of Promoting Marine and Coastal Resources Management Act B.E. .... .วารสารนักบริหาร Executive Journal ปีที่ ๓๓ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม – ธันวาคม ๒๕๕๖ หน้า ๑๔ – ๑๕.

สาระสำคัญ

๒.๑ บทนิยามที่สำคัญ

"ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง" หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติในบริเวณทะเลและชายฝั่ง รวมถึงพรุชายฝั่ง พื้นที่ชุ่มน้ำชายฝั่ง คลอง คูแพรก ทะเลสาบ และบริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำที่มีพื้นที่ติดต่อกับทะเลหรืออิทธิพลของน้ำทะเลเข้าถึง เช่น ป่าชายเลน ป่าชายหาด หาด ที่ชายทะเล เกาะ หญ้าทะเล ปะการัง ดอนหอย พืชและสัตว์ทะเล หรือสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ปะการังเทียม แนวลดแรงคลื่น และการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง

"ชุมชนชายฝั่ง" หมายความว่า ชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลหรือเกาะ

"เขตอนุรักษ์" หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมงและเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่มีกฎหมายกำหนด

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

๒.๒ คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าด้วยการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ ผู้บัญชาการทหารเรือ เลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๑๒ คน โดยให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐเพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ติดตาม

และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณามีมติในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวง เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและการกัดเซาะชายฝั่งของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย นอกจากนี้ ยังมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดแทนหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมายด้วย

๒.๓ คณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด กำหนดให้มีคณะกรรมการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัด สำหรับจังหวัดใดที่มีพื้นที่เพื่อการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ส่วนกรุงเทพมหานครกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำและเสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งจังหวัดต่อคณะกรรมการ เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดในจังหวัดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์หรือกำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบพื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำ และประสานงานกับหน่วยงานของรัฐในระดับจังหวัดและจังหวัดใกล้เคียง ดำเนินการร่วมกับภาคประชาชน ชุมชนชายฝั่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในจังหวัด เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรืออธิบดีเพื่อพิจารณาดำเนินการในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งภายในบริเวณจังหวัดได้รับความเสียหายหรือจำเป็นต้อง

ได้รับการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ หรือการฟื้นฟู เสนอรายงานผลการดำเนินการ สถานการณ์ด้านทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และการกัดเซาะชายฝั่งของจังหวัดต่อคณะกรรมการอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง และปฏิบัติการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย รวมทั้งอำนาจในการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติการแทนหรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๒.๔ ชุมชนชายฝั่ง กำหนดให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลแห่งชาติและจังหวัด ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการการปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งและในเรื่องอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่งและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ การปลูก การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๒.๕ การคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๑) กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลใด**ระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง**นั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม กรณีที่ปรากฏว่าบุคคลนั้นก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๒) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวง**กำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์** ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลนให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์

(๓) กำหนดให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติหรือกฎหมายว่าด้วยป่าไม้เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในกรณีที่พื้นที่ป่าชายเลนหรือป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือป่า

(๔) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์ มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์ เป็น**พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง**

(๕) กำหนดให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดเขต**พื้นที่ที่จะใช้มาตรการในการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง**

(๖) กำหนดให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้าเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการ

ดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้น ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ

(๗) กำหนดมาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ พื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง และทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลาย หรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่ามีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสงวน คุ้มครอง หรืออนุรักษ์ไว้เพื่อประโยชน์หรือสร้างความสมบูรณ์ของระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

๒.๖ พนักงานเจ้าหน้าที่

(๑) กำหนดอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ อาทิ การดำเนินการตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การตรวจค้น ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

๒.๗ บทกำหนดโทษ

(๑) กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายซึ่งสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราว โดยต้องระวางโทษไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๒) กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ หรือเป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง หรือมาตรการป้องกันการกัดเซาะชายฝั่ง หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งสั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๓) กำหนดโทษสำหรับผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) กำหนดโทษสำหรับกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

๓. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

ดังนั้น จะพิจารณาเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ๒๕๕๘ ฉบับนี้มีลักษณะเป็นกฎหมายในเชิงนโยบาย หรือ Policy Law ไม่ใช่กฎหมายในเชิงควบคุมบังคับบัญชา โดยมุ่งเน้นการวางแนวทางบูรณาการ ประสาน บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องและประชาชนด้วยการใช้กฎหมายและนโยบายพร้อมกันนี้ก็มีมาตรการในการควบคุมควบคู่กันไปด้วยเพื่อมิให้เกิดการกระทำที่เป็นการบุกรุก ทำลายทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง นอกจากนี้ ยังมีลักษณะเป็นกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวม คือ การจัดการทั้งระบบนิเวศของทรัพยากรธรรมชาติและชายฝั่งโดยไม่แบ่งแยกประเภทของทรัพยากร และยังสนับสนุนหลักการกระจายอำนาจในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไปสู่ท้องถิ่น สนับสนุนสิทธิของชุมชน ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ตลอดจนการแสดงความคิดเห็น นับเป็นมิติใหม่ของการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่ภาครัฐนำความต้องการของชุมชนตามวิถีชีวิต ภูมิปัญญาท้องถิ่นมาผสมผสานรวมกับหลักวิชาการ เพื่อนำพาความอุดมสมบูรณ์ ความมั่งคั่งของทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งกลับคืนมาสู่ประเทศชาติอย่างยั่งยืน

อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังมีประเด็นทางกฎหมายที่น่าสนใจ กล่าวคือ การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายยังคงมุ่งเน้นโดยการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่หน่วยงานราชการส่วนกลางมากกว่าภาคประชาชนหรือชุมชนท้องถิ่น และองค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติก็ยังประกอบไปด้วยข้าราชการในระดับปลัดกระทรวงจากกระทรวงต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ นอกจากนี้ พบว่าชุมชนชายฝั่งหลายแห่งได้ดำเนินการบริหารจัดการทรัพยากรชายฝั่ง เช่น ป่าชายเลนชุมชน เขตอนุรักษ์หญ้าทะเล เขตอภัยทาน ในท้องถิ่นอยู่แล้วก่อนการตรากฎหมายฉบับนี้ ดังนั้น การกำหนดพื้นที่เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามกฎหมายที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนชายฝั่งจึงต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นจากผู้มีส่วนได้เสียเหล่านี้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นประสานการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งร่วมกันระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

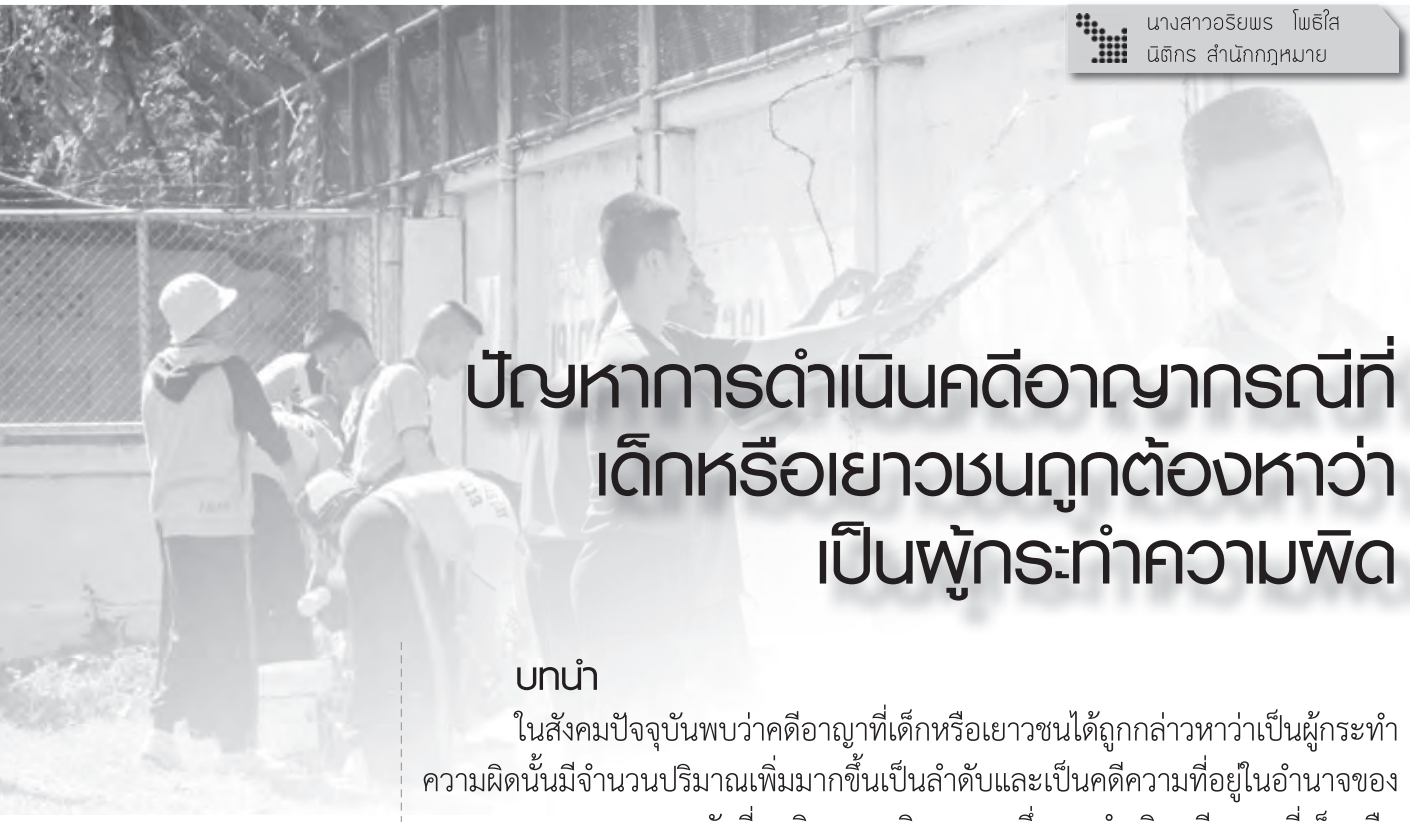
๔. บทสรุป

จากสภาพปัญหาการเปลี่ยนแปลงสภาวะแวดล้อมของโลกทางธรรมชาติในปัจจุบันนั้น ได้ส่งผลกระทบอย่างใหญ่หลวงต่อมวลมนุษยชาติ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่พวกเราทุกคนจะต้องร่วมมือร่วมใจกันในการที่จะบำรุงรักษาและดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้มีความยั่งยืนและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งซึ่งเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามหาศาลต่อการดำรงชีวิตของมนุษย์เพราะเป็นแหล่งอาหารขนาดใหญ่ที่สำคัญ แต่ปัจจุบันได้ถูกทำลายไปจำนวนมาก จนสูญเสียความสมดุลโดยมีปัจจัยสำคัญมาจากการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งให้ดำรงอยู่เป็นมรดกแก่ลูกหลาน จึงถึงเวลาแล้วที่มวลมนุษยชาติทุกคนจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของปัญหาทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่เกิดขึ้น และร่วมกันสร้างจิตสำนึกด้านการอนุรักษ์ ร่วมกันพัฒนาศักยภาพในการบริหารจัดการ ฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเล ฟื้นฟูวิถีชีวิตของชุมชนชายฝั่ง สนับสนุนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งของท้องถิ่น ตลอดจนบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างจริงจัง

แม้ว่าฉันจะตายในการรับใช้ประเทศชาติ ฉันก็จะรู้สึกภาคภูมิใจเป็นอย่างมาก
เพราะเลือดทุกหยดรินรดออกมา ...จะสร้างความเจริญให้กับประเทศชาติ
และก่อให้เกิดความเข้มแข็งและทรงพลัง

(อินทิรา คานธี นายกรัฐมนตรีหญิงคนแรกของประเทศอินเดีย)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๒๘



นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย

ปัญหาการดำเนินคดีอาญากรณีที่เด็กหรือเยาวชนถูกต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด

บทนำ

ในสังคมปัจจุบันพบว่าคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนได้ถูกกล่าวหาว่าเป็นผู้กระทำความผิดนั้นมีจำนวนปริมาณเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับและเป็นคดีความที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัวที่จะพิจารณาพิพากษา ซึ่งการดำเนินคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนต้องตกเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดนั้น นอกจากจะมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อค้นหาสาเหตุแห่งการกระทำความผิด และสภาพแวดล้อมของเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดแล้ว กระบวนการและขั้นตอนในการพิจารณาคดีไม่ว่าจะเป็นชั้นการจับกุม การควบคุมตัว การสอบสวน การฟ้องคดี และการพิจารณาพิพากษาของศาล จะต้องมีหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษ เพื่อปกป้องและคุ้มครองความเสียหายจากการที่เด็กหรือเยาวชนถูกดำเนินคดีในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าพนักงานหรือศาลทราบถึงข้อเท็จจริงแห่งการกระทำความผิดและหาวิธีการที่เหมาะสมสำหรับเด็กและเยาวชนเพื่อเปลี่ยนแปลงให้กลับตัวเป็นคนดีโดยไม่จำเป็นต้องลงโทษเสมอไปแต่ให้ศาลใช้วิธีการสำหรับเด็กและเยาวชนแทนการลงโทษได้ ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองเด็กหรือเยาวชนมิให้ต้องเสียชื่อเสียง หรือถูกจำกัดเสรีภาพโดยไม่จำเป็น

ดังนั้น คอลัมน์ **“สารพันปัญหากฎหมาย”** ฉบับนี้ จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง **“ปัญหาการดำเนินคดีอาญากรณีที่เด็กหรือเยาวชนถูกต้องหาว่าเป็นผู้กระทำความผิด”** ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้รับทราบและเข้าใจถึงกระบวนการดำเนินคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดตั้งแต่ในชั้นการจับกุม การสอบสวนโดยพนักงานสอบสวน และชั้นการฟ้องคดีโดยพนักงานอัยการว่ามีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการดำเนินคดีอย่างไร

๑. ความหมายของเด็กหรือเยาวชน

โดยที่คดีอาญาซึ่งมีข้อหาว่าเด็กหรือเยาวชนเป็นผู้กระทำความผิดนั้นอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว ดังนั้น จึงต้องทำความเข้าใจในนิยามของคำว่า “เด็ก” และ “เยาวชน” ก่อนว่าหมายถึงบุคคลที่มีอายุกี่ปี จึงจะอยู่ในอำนาจการพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัว ซึ่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดนิยามของคำว่า “เด็ก” และ “เยาวชน” ไว้ในมาตรา ๔ ดังนี้

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลอายุยังไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์

“เยาวชน” หมายความว่า บุคคลอายุเกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์ แต่ยังไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์

นอกจากนี้แล้ว ประมวลกฎหมายอาญายังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกระทำความผิดของเด็กไว้ในมาตรา ๗๓ ว่า **“เด็กอายุยังไม่เกิน ๑๐ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิดเด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ ให้พนักงานสอบสวนส่งตัวเด็กให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กเพื่อดำเนินการคุ้มครองสวัสดิภาพตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น”** และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของเด็กไม่ให้เด็กที่มีอายุน้อยต้องรับโทษทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๔ จึงกำหนดว่า **“เด็กอายุกว่า ๑๐ ปี แต่ยังไม่เกิน ๑๕ ปี กระทำการอันกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด เด็กนั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ให้ศาลมีอำนาจว่ากล่าวตักเตือนและปล่อยตัวไป หรือวางข้อกำหนดให้บิดาและมารดาระวังไม่ให้เด็กก่อเหตุร้ายภายในเวลาที่ศาลกำหนด หากเด็กไปก่อเหตุร้าย ศาลจะเรียกให้บิดามารดาชำระเงินต่อศาลไม่เกินครั้งละ ๑๐,๐๐๐ บาท ก็ได้ รวมทั้งศาลมีอำนาจส่งเด็กไปโรงเรียน หรือสถานฝึกอบรม หรือวางเงื่อนไขการคุมประพฤติเด็กก็ได้”**

ดังนั้น ศาลเยาวชนและครอบครัวจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีอาญาที่มีข้อกล่าวหาว่าเด็กหรือเยาวชนที่มีอายุเกินกว่า ๑๐ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์กระทำความผิดเท่านั้น **โดยให้ถืออายุเด็กหรือเยาวชนในวันที่การกระทำความผิดได้เกิดขึ้นเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา** ดังนั้น หากบุคคลอายุเกินกว่า ๑๐ ปีบริบูรณ์ แต่ไม่ถึง ๑๘ ปีบริบูรณ์กระทำความผิด แต่ถูกดำเนินคดีเมื่ออายุ ๑๘ ปีบริบูรณ์หรือภายหลังจากนั้น ย่อมอยู่ภายใต้อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลเยาวชนและครอบครัวเช่นเดียวกัน

๒. การจับกุมและควบคุมตัวเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิด[๑]

โดยหลักการทั่วไปแล้วตามพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนด**ห้ามมิให้จับกุมเด็กซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิด เว้นแต่เด็กนั้นได้กระทำความผิดซึ่งหน้า หรือมีหมายจับหรือคำสั่งของศาล** นอกจากสองกรณีนี้แล้ว เจ้าหน้าที่ตำรวจไม่สามารถที่จะจับกุมเด็กได้ไม่ว่ากรณีใด ๆ

ส่วนการจับกุมเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดนั้นให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ในการพิจารณาออกหมายจับเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดนอกจากต้องอยู่ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาแล้ว ให้ศาลคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิเด็กหรือเยาวชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะในเรื่องของอายุ เพศ และอนาคตของเด็กหรือเยาวชนที่พึงได้รับการพัฒนาและปกป้องคุ้มครอง ซึ่งหากการออกหมายจับจะมีผลกระทบกระเทือนต่อจิตใจของเด็กหรือเยาวชนอย่างรุนแรง โดยไม่จำเป็นให้พยายามหลีกเลี่ยงการออกหมายจับ โดยให้ใช้วิธีติดตามตัวเด็กหรือเยาวชนนั้นด้วยวิธีการอื่นแทน และในการจับกุมเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดนั้น ให้เจ้าพนักงานผู้จับแจ้งแก่เด็กหรือเยาวชนนั้นว่าเขาต้องถูกจับ และแจ้งข้อกล่าวหารวมทั้งสิทธิตามกฎหมายให้ทราบ หากมีหมายจับให้แสดงต่อผู้ถูกจับแล้วนำตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ถูกจับทันที เพื่อให้พนักงานสอบสวนท้องที่ดังกล่าวส่งตัวผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบโดยเร็ว

---

[๑]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๙.

[๒]ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๖๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๖ เหตุที่จะออกหมายจับได้มีดังต่อไปนี้

(๑) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาซึ่งมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินสามปี หรือ

(๒) เมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าบุคคลใดน่าจะได้กระทำความผิดอาญาและมีเหตุอันควรเชื่อว่าจะหลบหนีหรือจะไปยุ่งเหยิงกับพยานหลักฐาน หรือก่อเหตุอันตรายประการอื่น

ถ้าบุคคลนั้นไม่มีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง หรือไม่มาตามหมายเรียกหรือตามนัดโดยไม่มีข้อแก้ตัวอันควรให้สันนิษฐานว่าบุคคลนั้นจะหลบหนี”

๓. หลักเกณฑ์ในการสอบสวนคดีที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด

๓.๑ การปฏิบัติของพนักงานสอบสวน[๓]

เมื่อพนักงานสอบสวนได้รับตัวเด็กหรือเยาวชนซึ่งถูกจับ หรือเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดถูกเรียกมา ส่งตัวมา เข้าหาพนักงานสอบสวนเองมาปรากฏตัวอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวน หรือมีผู้นำตัวเด็กหรือเยาวชนนั้นเข้ามอบตัวต่อพนักงานสอบสวน และคดีนั้นเป็นคดีที่ต้องพิจารณาพิพากษาในศาลเยาวชนและครอบครัว ให้พนักงานสอบสวนรีบสอบถามเด็กหรือเยาวชนในเบื้องต้นเพื่อทราบชื่อตัว ชื่อสกุล อายุ สัญชาติ ถิ่นที่อยู่ สถานที่เกิด และอาชีพของเด็กหรือเยาวชน ตลอดจนชื่อตัว ชื่อสกุล และรายละเอียดเกี่ยวกับบิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือองค์การ ซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วย แล้วแจ้งข้อกล่าวหาให้บุคคลดังกล่าวทราบ และการสอบถามในเบื้องต้นนั้นให้กระทำในสถานที่ที่เหมาะสม โดยไม่เลือกปฏิบัติและไม่ปะปนกับผู้ต้องหาอื่นหรือมีบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องอยู่ในสถานที่นั้นอันมีลักษณะเป็นการประจานเด็กหรือเยาวชน ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงอายุ เพศ สภาวะของเด็กหรือเยาวชนเป็นสำคัญ และต้องใช้ภาษาหรือถ้อยคำที่ทำให้เด็กหรือเยาวชนสามารถเข้าใจได้โดยง่าย โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถ้าเด็กหรือเยาวชนไม่สามารถสื่อสารหรือไม่เข้าใจภาษาไทยก็ให้จัดหาล่ามให้ และ**ให้พนักงานสอบสวนนำตัวเด็กหรือเยาวชนไปศาลเพื่อตรวจสอบการจับกุมภายในเวลา ๒๔ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่เด็กหรือเยาวชนไปถึงที่ทำการของพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบ** แต่มิให้นับเวลาเดินทางตามปกติที่นำตัวเด็กหรือเยาวชนผู้ถูกจับจากที่ทำการของพนักงานสอบสวนมาศาลเข้าในกำหนดเวลา ๒๔ ชั่วโมง นั้น

๓.๒ ข้อปฏิบัติของศาลในการสอบสวนคดี[๔]

เมื่อเด็กหรือเยาวชนมาอยู่ต่อหน้าศาลให้ศาลตรวจสอบว่าเป็นเด็กหรือเยาวชน ซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือไม่ การจับและการปฏิบัติต่อเด็กหรือเยาวชนเป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากการจับเป็นไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายให้ปล่อยตัวเด็กหรือเยาวชนไป และในกรณีที่เด็กหรือเยาวชนยังไม่มีที่ปรึกษากฎหมายให้ศาลแต่งตั้งให้ และเพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิเด็กหรือเยาวชนศาลอาจมีคำสั่งให้

---

[๓]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๒.

[๔]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔.

มอบตัวเด็กหรือเยาวชนให้แก่บิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือองค์การซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วย หรือบุคคลหรือองค์การที่ศาลเห็นสมควรเป็นผู้ดูแลเด็กหรือเยาวชนในระหว่างการดำเนินคดีโดยกำหนดให้บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่นำตัวเด็กหรือเยาวชนนั้นไปพบพนักงานสอบสวนหรือพนักงานคุมประพฤติหรือศาล แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าการกระทำของเด็กหรือเยาวชนมีลักษณะหรือพฤติการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง หรือมีเหตุสมควรประการอื่น **ศาลอาจมีคำสั่งให้ควบคุมเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดไว้ใน “สถานพินิจ” หรือในสถานที่อื่นที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายและตามที่ศาลเห็นสมควร และหากเยาวชนนั้นมีอายุตั้งแต่ ๑๘ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป และมีลักษณะหรือพฤติการณ์ที่อาจเป็นภัยต่อบุคคลอื่น หรือมีอายุเกิน ๒๐ ปีบริบูรณ์แล้ว ศาลอาจมีคำสั่งให้ควบคุมไว้ใน “เรือนจำ” หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร**

ก่อนมีคำสั่งควบคุมหรือคุมขังเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดหรือซึ่งเป็นจำเลยทุกครั้ง ให้ศาลสอบถามเด็กหรือเยาวชนหรือที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชนนั้นว่าจะมีข้อคัดค้านประการใดหรือไม่ และศาลอาจเรียกพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการมาชี้แจงความจำเป็นหรืออาจเรียกพยานหลักฐานมาไต่สวนเพื่อประกอบการพิจารณาก็ได้ โดยในการพิจารณาออกคำสั่งนั้นให้ศาลคำนึงถึงการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์สูงสุดของเด็กหรือเยาวชนเป็นสำคัญ และการควบคุมหรือคุมขังเด็กหรือเยาวชนให้กระทำเป็นทางเลือกสุดท้าย

๓.๓ เงื่อนไขในการสอบสวนและการแจ้งสิทธิ[๕]

ในการสอบสวนเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดนั้นให้กระทำในสถานที่ที่เหมาะสมโดยไม่เลือกปฏิบัติและไม่ปะปนกับผู้ต้องหาอื่นหรือมีบุคคลอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องอยู่ในสถานที่นั้นอันมีลักษณะเป็นการประจานเด็กหรือเยาวชน ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงอายุ เพศ สภาวะของเด็กหรือเยาวชนเป็นสำคัญ และต้องใช้ภาษาและถ้อยคำที่ทำให้เด็กหรือเยาวชนสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ถ้าเด็กหรือเยาวชนไม่สามารถสื่อสารหรือไม่เข้าใจภาษาไทยให้จัดหาล่ามให้

ในการแจ้งข้อกล่าวหาและการสอบปากคำเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดจะต้องมีที่ปรึกษากฎหมายของเด็กหรือเยาวชนร่วมอยู่ด้วยทุกครั้ง พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าเด็กหรือเยาวชนมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้ และถ้อยคำของเด็กหรือเยาวชนอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้ ทั้งนี้ เมื่อคำนึงถึงอายุ เพศ และสภาพจิตของเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดแต่ละราย และบิดา มารดา ผู้ปกครอง บุคคลหรือผู้แทนองค์การซึ่งเด็กหรือเยาวชนอาศัยอยู่ด้วยจะเข้าร่วมรับฟังการสอบสวนดังกล่าวด้วยก็ได้

[๕] พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๕.

๓.๔ เงื่อนไขในการผัดฟ้องคดี[๖]

เมื่อมีการจับกุมเด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดแล้ว ให้พนักงานสอบสวนรีบดำเนินการสอบสวน และส่งสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการ เพื่อ**ให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวให้ทันภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่เด็กหรือเยาวชนนั้นถูกจับกุมหรือปรากฏตัวอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวน แล้วแต่กรณี** แต่ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกิน ๖ เดือนแต่ไม่เกิน ๕ ปี ไม่ว่าจะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม หากเกิดความจำเป็นไม่สามารถฟ้องเด็กหรือเยาวชนนั้นต่อศาลได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนดให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ แล้วแต่กรณี ยื่นคำร้องต่อศาล**เพื่อขอผัดฟ้องต่อไปได้อีกครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๒ ครั้ง**

ในกรณีความผิดอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกเกิน ๕ ปี ไม่ว่าจะมีโทษปรับด้วยหรือไม่ก็ตาม เมื่อศาลสั่งอนุญาตให้ผัดฟ้องครบ ๒ ครั้งแล้ว หากพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขอผัดฟ้องต่อไปอีก โดยอ้างเหตุจำเป็น ศาลจะอนุญาตตามคำขอนั้นได้ต่อเมื่อพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการได้แสดงถึงเหตุจำเป็นและนำพยานมาเบิกความประกอบจนเป็นที่พอใจแก่ศาล ในกรณีเช่นว่านี้ศาลมีอำนาจสั่งอนุญาตให้ผัดฟ้องต่อไปได้อีกครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๒ ครั้ง

ในการผัดฟ้องนั้นให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบมีอำนาจผัดฟ้องต่อศาลที่พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบอยู่ในเขตอำนาจศาลนั้นได้ และในการพิจารณาคำร้องขอผัดฟ้องถ้าเด็กหรือเยาวชนซึ่งเป็นผู้ต้องหายังไม่มีที่ปรึกษากฎหมายให้ศาลแต่งตั้งให้เพื่อแถลงข้อคัดค้านหรือซักถามพยาน

๓.๕ เงื่อนไขการฟ้องคดีต่อศาลเยาวชนและครอบครัว

พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ในการยื่นฟ้องคดีอาญาที่มีข้อกล่าวหาว่าเด็กหรือเยาวชนกระทำความผิดโดยกำหนดไว้ใน มาตรา ๘๐ ความว่า **“ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗๘ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด”**

[๖]พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๗๘.

๔. ปัญหาการดำเนินคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด

เมื่อพิจารณาข้อมูลสถิติเกี่ยวกับจำนวนและร้อยละของคดี ปัจจุบันคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนเป็นผู้ต้องหาว่ากระทำความผิดมีเป็นจำนวนมาก และมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติพบว่าเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ประกาศตามข้อมูลที่กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรมได้นำเสนอจะพบว่าบางคดีไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลเยาวชนและครอบครัวได้ทันภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดจึงต้องขออนุญาตฟ้องต่ออัยการสูงสุด แต่ด้วยปริมาณคดีที่ต้องขออนุญาตฟ้องคดีจากอัยการสูงสุดมีเป็นจำนวนมาก จึงทำให้การพิจารณาอนุญาตให้ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดมีความล่าช้า ส่งผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชน ดังนั้น รัฐบาลชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงเสนอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อแก้ไขปัญหาความล่าช้าในการอนุญาตให้ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดและเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยการกำหนดให้พนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมายมีอำนาจในการอนุญาตให้ฟ้องคดีอาญาที่เด็กหรือเยาวชนต้องหาว่ากระทำความผิด ซึ่งไม่สามารถยื่นฟ้องต่อศาลได้ทันเวลาตามที่กำหนดด้วย และให้พนักงานอัยการรายงานผลการดำเนินการให้อัยการสูงสุดทราบ รวมทั้งกำหนดให้อัยการสูงสุดออกข้อบังคับเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาต และการอนุญาตด้วย โดยการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓ ดังนี้

“มาตรา ๘๐[๗] ห้ามมิให้พนักงานอัยการฟ้องคดีเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา ๗๘ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากอัยการสูงสุด หรือพนักงานอัยการผู้มีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าอธิบดีอัยการหรืออธิบดีอัยการภาคซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย ทั้งนี้ ให้พนักงานอัยการผู้ได้รับมอบหมายรายงานผลการดำเนินการดังกล่าวให้อัยการสูงสุดทราบด้วย

ในการขออนุญาตและการอนุญาตตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อบังคับของอัยการสูงสุด”

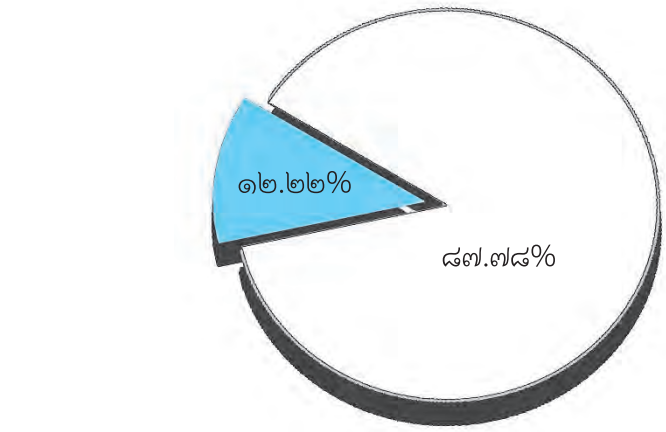
[๗] ร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... มาตรา ๔

จำนวนร้อยละของคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนทั่วประเทศ จำแนกตามอายุขณะกระทำผิด ปีงบประมาณ ๒๕๕๗[๕]

หน่วย : คดี

อายุขณะกระทำผิด (ปี)	จำนวน	ร้อยละ
เกิน ๑๐ ปี แต่ไม่เกิน ๑๕ ปี	๔,๔๕๖	๑๒.๒๒
เกิน ๑๕ ปี แต่ไม่ถึง ๑๘ ปี	๓๒,๐๑๑	๘๗.๗๘
รวม	๓๖,๔๖๗	๑๐๐.๐๐

ร้อยละของจำนวนคดีเด็กและเยาวชนที่ถูกดำเนินคดีโดยสถานพินิจฯ ทั่วประเทศ จำแนกตามอายุขณะกระทำผิด ปีงบประมาณ ๒๕๕๗



อย่างไรก็ดี หากร่างพระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ได้ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและมีผลบังคับใช้ในกฎหมายแล้วก็จะทำให้การสั่งอนุญาตให้ฟ้องคดีของอัยการสูงสุดหรือพนักงานอัยการที่อัยการสูงสุดมอบหมายมีอำนาจอนุญาตให้ฟ้องคดี

[๕]ที่มา : กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม ข้อมูล ณ วันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๘

ที่พ้นระยะเวลาตามกฎหมายได้ ซึ่งจะช่วยทำให้กระบวนการดำเนินคดีแก่เด็กและเยาวชนเป็นไปด้วยความสะดวก รวดเร็ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการคุ้มครองสวัสดิภาพของเด็กและเยาวชนมิให้ถูกควบคุมเกินกว่ากรณีแห่งความจำเป็นอันส่งผลกระทบต่อการอำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้

บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่าปัญหาการดำเนินคดีอาญาแก่เด็กหรือเยาวชนซึ่งต้องหาว่ากระทำความผิดทางอาญานั้น มีอยู่ในทุกขั้นตอนของกระบวนการดำเนินคดี โดยเริ่มตั้งแต่ชั้นการจับกุม คุมขัง หรือการควบคุมตัวในระหว่างการสอบสวน แต่ปัญหาที่พบว่าเป็นเรื่องกรณีเร่งด่วนและหากไม่เร่งพิจารณาดำเนินการแก้ไขแล้วจะมีผลกระทบเป็นอันมากก็คือ **กรณีการขอผัดฟ้องคดีเพราะเหตุที่การสอบสวนยังไม่เสร็จสิ้นจนเป็นเหตุให้บางคดีพ้นระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นฟ้องคดี ทำให้ต้องยื่นขออนุญาตฟ้องคดีต่ออัยการสูงสุดและเป็นเหตุให้การฟ้องคดีต้องล่าช้าออกไป อันส่งผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของเด็กหรือเยาวชนที่จะต้องถูกควบคุมตัวหรือถูกคุมความประพฤติ** ดังนั้น หากบุคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องในกระบวนการดำเนินคดีอาญาแก่เด็กหรือเยาวชนได้ร่วมกันปฏิบัติให้ถูกต้องตามกระบวนการและหลักเกณฑ์เงื่อนไข ที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการดำเนินคดี ปัญหาต่าง ๆ ก็จะลดลงหรือหมดสิ้นไปในที่สุดและเป็นผลดีแก่เด็กและเยาวชน ทั้งนี้ เนื่องจากว่าเด็กและเยาวชนนั้นเป็นพลเมืองที่จะต้องเติบโตเป็นกำลังของสังคมและประเทศชาติในอนาคต การดำเนินคดีอาญาแก่เด็กและเยาวชนจึงต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่บัญญัติไว้เป็นพิเศษก็เพื่อที่จะปกป้องและคุ้มครองความเสียหายจากการที่เด็กหรือเยาวชนนั้นถูกดำเนินคดีอาญาในฐานะผู้ต้องหาหรือจำเลย เพื่อคุ้มครองเด็กหรือเยาวชนมิให้ต้องเสียประวัติตั้งแต่ยังวัยเยาว์จนยากแก่การเยียวยาให้กลับเป็นพลเมืองดีของสังคม รวมทั้งการถูกจำกัดเสรีภาพโดยไม่จำเป็น ดังนั้น มาตรการต่าง ๆ ในการดำเนินคดีอาญาแก่เด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่ากระทำความผิดนั้น จึงเป็นการช่วยเหลือและสนับสนุนให้เด็กที่กระทำความผิดได้กลับตนเป็นคนดีของสังคมมากกว่าการมุ่งลงโทษในความผิดที่เด็กได้กระทำลงไป และเป็นการให้โอกาสเด็กหรือเยาวชนได้กลับคืนสู่สังคมอย่างปกติสุขตลอดไป ๑

การเมืองทำให้ผมตัดสินใจยอมตาย เสียสละ คนเราลองผ่านการตัดสินใจยอมตายเพื่อชาติแล้ว
มันไม่กลัว เป็นนักการเมืองมันไม่มีความสุข
ต้องเอาความทุกข์ของคนอื่นมาแบกไว้

(ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์
ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๓๗

ผู้เขียน นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย

ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐

บทนำ

ปัจจุบันปัญหาการกระทำความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทนั้นมีปริมาณคดีในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ โดยจะพิจารณาเห็นได้จากสถิติจำนวนข้อหาหรือคดีที่ขึ้นสู่การพิจารณาของศาลจนถึงศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาในคดีอาญาประจำปีในแต่ละปี[๑] และข้อมูลข่าวสารตามที่ปรากฏทางสื่อมวลชนแขนงต่าง ๆ ซึ่งนับวันจะยิ่งเป็นประเด็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและนำความวุ่นวายไม่สงบสุขมาสู่สังคมโดยรวม โดยเฉพาะสังคมที่ประชาชนสามารถแสดงออกซึ่งความคิดเห็นได้อย่างเสรีโดยมีช่องทางในการแสดงออกหลายช่องทาง อาทิ สื่อสิ่งพิมพ์ เครือข่ายอินเทอร์เน็ต อันเป็นเหตุให้มีความเสี่ยงต่อการที่จะไปกระทบสิทธิเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่นได้โดยง่าย ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการแสดงออกหรือการกระทำของบุคคลโดยการพูด การเขียนข้อความผ่านกระดาษ หรือการสื่อความหมายผ่านช่องทางการสื่อสารต่าง ๆ ให้บุคคลอื่นรับรู้หรือเข้าใจได้ โดยมีเจตนาต้องการให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซึ่งตนกล่าวถึง ก็เป็นความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทแล้ว

สำหรับ **“ความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท”** นั้น ได้มีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ความผิดลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง มาตรา ๓๒๖ ถึงมาตรา ๓๓๓ โดยเหตุที่ต้องบัญญัติให้เป็นความผิดตามกฎหมายนั้น เนื่องจากเล็งเห็นถึงความสำคัญของการคุ้มครองและรักษาชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของ

[๑] สำนักงานศาลยุติธรรม, รายงานสถิติคดีศาลยุติธรรมทั่วราชอาณาจักร ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖, ๓๒.

บุคคล ซึ่งถือเป็นคุณธรรมทางกฎหมายประการหนึ่ง กล่าวคือ ความไว้เนื้อเชื่อใจซึ่งกันและกัน ความเคารพนับถือกัน และการคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์[๒] นอกจากนี้ในทางแพ่งยังมีการบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๒ หนี้ลักษณะละเมิด มาตรา ๔๒๓[๓] โดยบัญญัติในเรื่องความรับผิดเพื่อละเมิดกรณีที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อเกียรติคุณชื่อเสียงหรือทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของบุคคลอื่นและกำหนดให้มีสิทธิเรียกร้องให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อเป็นการเยียวยาแก่ผู้เสียหายอีกทางหนึ่งด้วย บทบัญญัติในกฎหมายฐานหมิ่นประมาทและบทบัญญัติความรับผิดเพื่อละเมิดดังกล่าวนี้ เป็นเครื่องมือในการป้องกันการละเมิดเกียรติคุณและชื่อเสียงของบุคคล หากบุคคลถูกกระทำให้เสียชื่อเสียงหรือเกียรติคุณแล้ว ก็อาจทำให้ต้องอับอายและต้องทนทุกข์ทรมานถึงขนาดไม่อาจดำรงชีวิตได้อย่างปกติสุขได้ ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่า **“เกียรติคุณและชื่อเสียง”** เป็นสิ่งที่สำคัญประการหนึ่งในการดำรงชีวิตของมนุษย์ทุกคน โดยเฉพาะสังคมในยุคที่มีการสื่อสารอย่างไร้พรมแดน

“การหมิ่นประมาท” หมายถึง การกล่าววาจาประทุษร้ายทำลายชื่อเสียงของบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย ถูกคนทั้งหลายดูหมิ่นดูถูกเกลียดชัง ขาดความนับถือ แม้ถ้อยคำที่กล่าวออกมานั้นจะเป็นถ้อยคำที่สุภาพหรือเป็นความจริงก็ตาม

คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง **“ความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญาและพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐”** เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความหมายของการหมิ่นประมาท องค์ประกอบความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท เหตุยกเว้นความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท เหตุยกเว้นโทษในความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท และการหมิ่นประมาททางเครือข่ายอินเตอร์เน็ต ตามลำดับ ดังนี้

๑. ความหมายของการหมิ่นประมาท[๔]

แต่เดิมในอดีตนั้นการกระทำความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาทได้ถูกบัญญัติไว้ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๒๘๒ โดยบัญญัติว่า “ผู้ใดใส่ความเอาผู้อื่นซึ่งอาจทำให้เขาเสียชื่อเสียง

---

[๒]คณิต ณ นคร, กฎหมายอาญาภาคความผิด, พิมพ์ครั้งที่ ๙, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน;๒๕๔๙), ๑๘๖-๑๘๙.

[๓]**ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๓ บัญญัติว่า**

“**มาตรา ๔๒๓** ผู้ใดกล่าวหรือไขข่าวแพร่หลาย ซึ่งข้อความอันฝ่าฝืนต่อความเป็นจริง เป็นที่เสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเกียรติคุณของบุคคลอื่นก็ดี หรือเป็นที่เสียหายแก่ทางทำมาหาได้หรือทางเจริญของเขาโดยประการอื่นก็ดี ท่านว่าผู้นั้นจะต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนให้แก่เขาเพื่อความเสียหายอย่างใด ๆ อันเกิดแต่การนั้น แม้ทั้งเมื่อตนมิได้รู้ว่าข้อความนั้นไม่จริง แต่หากควรจะรู้ได้

ผู้ใดส่งข่าวสารอันตนมิได้รู้ว่าเป็นความไม่จริง หากว่าตนเองหรือผู้รับข่าวสารนั้นมีทางได้เสียโดยชอบในการนั้นด้วยแล้ว ท่านว่าเพียงที่ส่งข่าวสารเช่นนั้นหาทำให้ผู้นั้นต้องรับผิดใช้ค่าสินไหมทดแทนไม่”.

[๔]สรุปจาก พิสิษฐ์ วงศ์เธียรธนา, ความรับผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาทที่กระทำต่อบุคคลสาธารณะในแวดวงการเมืองการปกครองและระบบราชการ, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒ หน้า ๑๐ - ๔๑, แหล่งที่มา http://tdc.thailis.or.th, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

หรืออาจจะให้คนทั้งหลายดูหมิ่นหรือเกลียดชังเขานั้น ถ้ามันกล่าวต่อหน้าคนแต่สองคนขึ้นไปก็ดี ท่านว่ามันมีความผิดฐานหมิ่นประมาทเขา มันต้องระวางโทษานุโทษเป็นสามสถานคือ สถานหนึ่งให้จำคุกไม่เกินหกเดือนหรือสถานหนึ่งให้ปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือสถานหนึ่งทั้งจำด้วยโดยกำหนดที่ว่ามาแล้วนั้น

ถ้าแลมันใส่ความเขาด้วยมันในสมุดหรือในหนังสือที่มีกำหนดคราวโฆษณาหรือในหนังสือบอกข่าวหรือโฆษณาในแบบอย่างแลในจดหมายอย่างใดๆ โทษของมันผู้กระทำผิดหนักขึ้นทั้งสามสถาน คือ สถานหนึ่งให้จำคุกไม่เกินปีหนึ่ง หรือสถานหนึ่งให้ปรับไม่เกินสองพันบาท หรือสถานหนึ่งทั้งจำคุกแลปรับด้วยโดยกำหนดที่ว่ามานี้”

ต่อมาหรือในปัจจุบันความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท ได้ถูกบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ความผิดลักษณะ ๑๑ ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพและชื่อเสียง มาตรา ๓๒๖ ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้ใดใส่ความผู้อื่นต่อบุคคลที่สามโดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง ผู้นั้นกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาท ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปีหรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของกฎหมายอาญาดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่า **“การหมิ่นประมาท”** หมายถึง การกล่าววาจาประทุษร้ายทำลายชื่อเสียงของบุคคลอื่นให้ได้รับความเสียหาย ถูกคนทั้งหลายดูหมิ่นดูถูกเกลียดชัง ขาดความนับถือ แม้ถ้อยคำที่กล่าวออกมานั้นจะเป็นถ้อยคำที่สุภาพหรือเป็นความจริงก็ตาม

๒. องค์ประกอบความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท[๕]

๒.๑ องค์ประกอบข้อที่ ๑ คำว่า **“ผู้ใด”** เป็นองค์ประกอบในส่วนของผู้กระทำความผิด ซึ่งในที่นี้เป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ในทำนองเดียวกับผู้ที่ถูกหมิ่นประมาทก็อาจเป็นได้ทั้งบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

๒.๒ องค์ประกอบข้อที่ ๒ คำว่า **“ใส่ความต่อบุคคลที่สาม”** ซึ่งถือเป็นองค์ประกอบในส่วนของการกระทำความผิด สามารถแยกพิจารณาได้ดังนี้

“การใส่ความ” ถือเป็นถ้อยคำในกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในความผิดฐานหมิ่นประมาท หมายถึง การไขข่าวหรือไขความอันเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นความจริงก็ได้หรือเป็นความเท็จก็ได้ แม้แต่การเล่าเรื่องที่ได้ยินมาให้กับบุคคลอื่นฟังก็อยู่ในความหมายของคำว่าใส่ความด้วยเช่นกัน เพราะฉะนั้นการใส่ความจึงไม่จำกัดวิธีอาจใช้วิธีการใด ๆ ก็ได้ เช่น คำพูด หนังสือ ภาพวาด การ์ตูน รูปปั้น การแสดงกิริยาอาการท่าทางอย่างหนึ่งอย่างใด การใช้ภาษาใบ้ สัญลักษณ์ หรือคำถามต่าง ๆ รวมถึงการใช้รูปภาพ อย่างเช่น การแอบถ่ายภาพคนที่กำลังร่วมประเวณีแล้วนำภาพเหล่านั้นไปให้ผู้อื่นดู ถือได้ว่าเป็นการใส่ความและน่าจะทำให้เสียชื่อเสียงซึ่งเข้าข่ายเป็นการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทเช่นกัน

[๕] เรื่องเดียวกัน.

ส่วนข้อเท็จจริงที่จะเป็นหมิ่นประมาทได้นั้น สามารถสรุปแนวทางการพิจารณาได้ดังนี้

(๑) ต้องไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่เป็นเพียงคำหยาบคายหรือเป็นข้อเท็จจริงที่เป็นไปไม่ได้ เช่น การที่จำเลยกล่าวว่า “โจทก์เป็นผีปอบเป็นชาติหมา” ความรู้สึกนึกคิดของคนธรรมดาไม่เชื่อว่าเป็นเช่นนั้น จึงไม่ก่อให้ถูกเกลียดชังหรือถูกดูหมิ่นแต่อย่างใด และข้อความใดจะเป็นการทำให้เสียหายแก่ชื่อเสียงถูกดูหมิ่นเกลียดชังต้องถือตามความคิดของบุคคลธรรมดาผู้ได้เห็นได้ฟังคำกล่าวของจำเลย จึงไม่ผิดฐานหมิ่นประมาทเพราะไม่ใช่เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงที่จะทำให้เสียชื่อเสียงได้แต่เป็นแค่เพียงคำหยาบคายเท่านั้น

(๒) ต้องเป็นข้อเท็จจริงที่แน่นอน ไม่ใช่ข้อเท็จจริงที่คลุมเครือเลื่อนลอยหรือกล่าวด้วยความน้อยใจ เช่น การกล่าวว่า “โจทก์ร่วมเป็นบุคคลวิกลจริตไม่สามารถทำงานได้เป็นคนบ้าเหมือนหมาบ้า” นั้น เป็นถ้อยคำที่เลื่อนลอยไม่เป็นการยืนยันข้อเท็จจริงซึ่งเมื่อฟังประกอบข้อความตอนท้ายที่ว่า “และยังได้นำเอาใบ ร.บ. (ระเบียนการศึกษา) ไปจำหน่ายให้กับนักเรียนด้วยแล้ว ยิ่งแสดงให้เห็นว่าจำเลยมิได้มุ่งหวังให้บุคคลอื่นเชื่อว่าโจทก์ร่วมเป็นบุคคลวิกลจริต ถ้อยคำดังกล่าวจึงไม่ทำให้โจทก์ร่วมเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังจำเลยไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท เป็นต้น

“การใส่ความ” ถือเป็นถ้อยคำในกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดในความผิดฐานหมิ่นประมาท หมายถึง การไขข่าวหรือไขความอันเป็นการยืนยันข้อเท็จจริงซึ่งอาจเป็นความจริงก็ได้ หรือเป็นความเท็จก็ได้

(๓) ข้อเท็จจริงที่กล่าวนั้นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่ยืนยันในอดีตหรือในปัจจุบัน ไม่ใช่เป็นแต่เพียงการคาดคะเนหรือกล่าวถึงเหตุการณ์ในอนาคต แต่อย่างไรก็ตาม การแสดงความคิดเห็นบางอย่างแม้จะเป็นการแสดงความคิดเห็นในอนาคต แต่ถ้าฟังแล้วทำให้เข้าใจว่าในปัจจุบันเป็นเช่นไร กรณีเช่นนี้ ย่อมเป็นหมิ่นประมาท

๒.๓ องค์ประกอบข้อที่ ๓ คำว่า **“ผู้อื่น”** เป็นกรรมหรือวัตถุแห่งการกระทำในองค์ประกอบภายนอกของความผิดฐานหมิ่นประมาท จากแนวคำพิพากษาศาลฎีกาต้องทราบว่าหมายถึงใคร แต่ไม่จำเป็นต้องระบุชื่อคนนั้น จะใส่ความบุคคลคนเดียวหรือหลายคนก็ได้ แต่ต้องเป็นบุคคลที่มีชีวิตอยู่หรือมีสภาพบุคคลเท่านั้น การกล่าวใส่ความถ้าไม่เป็นที่เข้าใจได้ว่าหมายถึงบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะย่อมไม่เป็นความผิด แต่ถ้ากล่าวถึงคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจเข้าใจได้ว่าหมายถึงทุก ๆ คนในกลุ่มนั้นอาจเป็นความผิดได้ นอกจากนี้ ปัจจุบันคำว่า “ผู้อื่น” ได้มีความหมายครอบคลุมรวมถึงนิติบุคคลด้วย

๒.๔ องค์ประกอบข้อที่ ๔ คำว่า **“โดยประการที่น่าจะต้องทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียงถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชัง”** ซึ่งข้อเท็จจริงที่กล่าวอ้างหรือใส่ความผู้อื่นนั้นต้องถึงขนาดที่ทำให้บุคคลทั่วไปเห็นว่าคุณค่าหรือชื่อเสียงเกียรติยศของผู้ที่ถูกใส่ความนั้นลดน้อยลงไปไม่ว่าจะเป็นเรื่อง

ความประพฤติที่เสื่อมเสีย การทุจริตในหน้าที่การงาน พฤติกรรมทางเพศที่ไม่เหมาะสม หรือปัญหาในเรื่องฐานะทางเศรษฐกิจหรือการเงิน การกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้นไม่จำเป็นที่จะต้องให้ผู้อื่นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังเสียก่อน หากแต่แค่เพียงน่าจะทำให้เขาเสียชื่อเสียง น่าจะทำให้เขาถูกดูหมิ่น หรือน่าจะทำให้เขาถูกเกลียดชังก็เป็นการเพียงพอแล้ว

๒.๕ องค์ประกอบข้อที่ ๕ คำว่า **"โดยเจตนา"** ถือเป็นองค์ประกอบภายใน ซึ่งความผิดอาญาฐานหมิ่นประมาทนี้เป็นเพียงเจตนาธรรมดาตามมาตรา ๕๙ กล่าวคือ ผู้กระทำต้องรู้สำนึกถึงการกระทำว่ามีการแสดงข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งพาดพิงไปถึงผู้อื่นต่อบุคคลที่สาม ถ้าผู้กระทำไม่มีเจตนาเช่นนั้นแล้วก็ไม่เป็นความผิด แต่ถ้าเป็นการโฆษณาหมิ่นประมาทในหนังสือพิมพ์ต้องถือว่ากระทำโดยเจตนา เว้นแต่จะนำสืบหักล้างเป็นอย่างอื่น

๓. เหตุยกเว้นความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท[๖]

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๙ บัญญัติว่า "ผู้ใดแสดงความคิดเห็นหรือข้อความใดโดยสุจริต

(๑) เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม

(๒) ในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่

(๓) ติชมด้วยความเป็นธรรม ซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ หรือ

(๔) ในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการอันเปิดเผยในศาลหรือในที่ประชุม ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท"

โดยเหตุยกเว้นความผิดตามมาตรา ๓๒๙ นี้ ต้องเข้าเงื่อนไข ๒ ประการด้วยกัน ได้แก่ ๑)ผู้กระทำต้องแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต และ ๒) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตนั้น ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขข้อใดข้อหนึ่งในสี่อนุมาตราดังกล่าวด้วย หากขาดเงื่อนไขประการใดแล้ว ผู้กระทำก็จะไม่ได้รับการยกเว้นความผิด ทั้งนี้ โดยสามารถแยกพิจารณาได้ตามเงื่อนไขในแต่ละอนุมาตราดังนี้

• มาตรา ๓๒๙ (๑) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต เพื่อความชอบธรรม ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม

สำหรับประเด็นนี้ ท่านอาจารย์ หม่อมหลวงไกรฤกษ์ เกษมสันต์ อดีตรองประธานศาลฎีกา ได้ให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

คำว่า **"เพื่อความชอบธรรม"** หมายความว่า **"เพื่อความถูกต้อง"**

คำว่า **"ป้องกันตนหรือป้องกันส่วนได้เสียเกี่ยวกับตนตามคลองธรรม"** หมายความว่า ป้องกันเกี่ยวกับชื่อเสียงหรือประโยชน์ของตนตามวิธีที่ชอบให้พ้นภัย อาจจะเป็นเรื่องใด ๆ ก็ได้ที่จำต้องกระทำเพื่อป้องกันเกียรติยศชื่อเสียงของตนไม่ให้ถูกดูหมิ่นหรือถูกเกลียดชังอันเนื่องมาจากการกระทำของบุคคลอื่น

[๖]เรื่องเดียวกัน.

• มาตรา ๓๒๙ (๒) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตในฐานะเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติการตามหน้าที่

กรณีนี้หมายถึงการที่เจ้าพนักงานซึ่งปฏิบัติการตามหน้าที่ได้แสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ซึ่งความคิดเห็นหรือข้อความที่ได้แสดงออกไปนั้นต้องเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ของตนในฐานะที่เป็นเจ้าพนักงาน กฎหมายจึงจะถือว่าไม่มีความผิด แต่หากการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความในเรื่องดังกล่าวมิได้เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าพนักงานหรือเป็นเรื่องนอกหน้าที่ก็ไม่ได้รับความคุ้มครองตามอนุมาตรานี้

• มาตรา ๓๒๙ (๓) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริต ติชมด้วยความเป็นธรรมซึ่งบุคคลหรือสิ่งใดอันเป็นวิสัยของประชาชนย่อมกระทำ

กรณีนี้ หมายถึง การแสดงความคิดเห็นโดยสุจริตต่อข้อเท็จจริงอย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น โดยต้องกล่าวอ้างถึงสิ่งที่ใช้สนับสนุนในการติชมมาประกอบกัน และต้องไม่เป็นเรื่องส่วนตัวหรือเกี่ยวข้องกับสิทธิส่วนบุคคลที่มิอาจก้าวล่วงได้

• มาตรา ๓๒๙ (๔) การแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยสุจริตในการแจ้งข่าวด้วยความเป็นธรรมเรื่องการดำเนินการโดยเปิดเผยในศาลหรือที่ประชุม สามารถแยกพิจารณาได้เป็น ๒ ประเด็น ได้แก่

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่า ข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน”

ประเด็นแรก คือ การแจ้งข่าวในศาลโดยทั่วไปการแจ้งข่าว หมายถึง การออกโฆษณาหรือเสนอข่าวต่อสาธารณะผ่านทางสื่อสารมวลชนประเภทต่าง ๆ ได้ แก่ หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ภาพยนตร์ ข่าว และอาจมีความหมายรวมถึงผู้สื่อข่าวในสังกัดของสื่อมวลชนประเภทดังกล่าวข้างต้นที่ได้จดหรือบันทึกข่าวการดำเนินการของศาลด้วย และโดยเหตุที่การดำเนินการในศาลเป็นเรื่องที่ต้องกระทำโดยเปิดเผยและเพื่อประโยชน์แก่ประชาชนทั่วไปในการรับทราบการดำเนินการดังกล่าว ดังนั้นการนำสิ่งที่ปรากฏในชั้นศาลซึ่งเป็นเรื่องที่เปิดเผยแล้วมากล่าวซ้ำ แม้ว่าจะทำให้ผู้ใดเสื่อมเสียชื่อเสียงก็ไม่น่าจะเป็นความผิด หากเป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยเจตนาสุจริต

ประเด็นที่สอง คือ การแจ้งข่าวในที่ประชุม ซึ่งการประชุมในความหมายของอนุมาตรานี้ต้องเป็นการประชุมโดยเปิดเผยเท่านั้น

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้บัญญัติถึงเหตุยกเว้นความผิดในความผิดฐานหมิ่นประมาทไว้อีกประการหนึ่ง คือ เหตุยกเว้นความผิดเนื่องจากเป็นการดำเนินกระบวนการพิจารณาในชั้นศาลเพื่อประโยชน์ในทางคดีของฝ่ายตน ตามปรากฏในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๑ ที่บัญญัติ

ว่า “คู่ความ หรือทนายความของคู่ความ ซึ่งแสดงความคิดเห็นหรือข้อความในกระบวนพิจารณาคดีในศาล เพื่อประโยชน์แก่คดีของตนไม่มีความผิดฐานหมิ่นประมาท”

เหตุที่กฎหมายยกเว้นความผิด เพราะการดำเนินกระบวนพิจารณาคดีในศาล เป็นการนำเสนอข้อเท็จจริงต่อศาลไม่ว่าจะในรูปของการกล่าวมาในคำฟ้อง คำคัดค้าน คำแถลงการณ์ หรือการซักถามของทนายความเกี่ยวกับคดีของตนระหว่างการพิจารณา ซึ่งการแสดงความคิดเห็นในการดำเนินกระบวนพิจารณาในศาลนั้น บางครั้งข้อความต่าง ๆ ที่เสนอต่อศาลไม่ว่าจะได้กระทำด้วยวาจาหรือเป็นหนังสืออาจมีการพาดพิงถึงบุคคลอื่น ทำให้ผู้นั้นได้รับความเสียหาย ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชังได้ อันเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาท ซึ่งหากไม่มีบทบัญญัติมาตรานี้ก็จะทำให้การดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นศาลเกิดข้อขัดข้องและทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการนำเสนอข้อเท็จจริงของคู่ความอันจะส่งผลกระทบต่อการวินิจฉัยชี้ขาดคดีได้ แต่อย่างไรก็ตาม การยกเว้นความผิดตามมาตรานี้ คงจำกัดตามเฉพาะการกระทำของคู่ความ หรือทนายความของคู่ความเท่านั้น และไม่ได้หมายความว่าบุคคลดังกล่าวจะได้รับการยกเว้นความผิดเสมอไป เพราะหากเป็นการแสดงความคิดเห็นหรือข้อความโดยมีเจตนาไม่สุจริต และการกระทำดังกล่าวก็ไม่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินคดีของฝ่ายตนแล้ว กฎหมายย่อมไม่ให้ความคุ้มครองแก่ผู้ที่แสดงความคิดเห็นหรือข้อความอันเป็นการหมิ่นประมาทนั้น แม้ว่าจะเป็นการดำเนินกระบวนพิจารณาในชั้นศาลก็ตาม

๔. เหตุยกเว้นโทษในความผิดทางอาญาฐานหมิ่นประมาท[๗]

เหตุยกเว้นโทษสำหรับความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้น ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓๐ บัญญัติว่า “ในกรณีหมิ่นประมาทถ้าผู้ถูกหาว่ากระทำความผิดพิสูจน์ได้ว่า ข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษ แต่ห้ามไม่ให้พิสูจน์ ถ้าข้อที่หาว่าเป็นหมิ่นประมาทนั้นเป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และการพิสูจน์จะไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน”

ทั้งนี้ สำหรับหลักการและแนวคิดของการบัญญัติ มาตรา ๓๓๐ เพื่อเป็นบทยกเว้นโทษนั้น มาตรา ๓๓๐ ไม่ใช่บทบัญญัติที่ทำให้การกระทำไม่เป็นความผิดถือเป็นแนวคิดใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิดเดิมที่ว่ายิ่งจริงยิ่งหมิ่นประมาท เพราะการยกโทษนี้มีเพื่อสนับสนุนให้มีการพิสูจน์ความจริง โดยโจทก์มีหน้าที่ต้องนำสืบให้ได้ว่าจำเลยได้กระทำครบองค์ประกอบความผิดฐานหมิ่นประมาท หากโจทก์นำสืบไม่ได้ครบถ้วนหรือพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบมายังไม่ได้ความว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทโจทก์แล้ว ก็ไม่จำต้องมาพิจารณาเหตุยกเว้นโทษตามมาตรานี้อีก แต่อย่างไรก็ตาม หากพยานหลักฐานโจทก์ฟังได้ว่าการกระทำของจำเลยเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทแล้ว จำเลยจะอ้างเหตุยกเว้นโทษตามมาตรานี้ได้ก็ต่อเมื่อศาลอนุญาตให้พิสูจน์และจำเลยต้องพิสูจน์ให้ได้ความว่าเรื่องที่จำเลยหมิ่นประมาทนั้นเป็นความจริง จำเลยจึงจะได้รับการยกเว้นโทษ ถ้าไม่ต้องด้วยข้อห้าม ๒ ประการ ดังนี้

๑) ถ้าข้อความที่หาว่าหมิ่นประมาทนั้น เป็นการใส่ความในเรื่องส่วนตัว และ

๒) การพิสูจน์ความจริงนั้นไม่เป็นประโยชน์แก่ประชาชน

---

[๗]เรื่องเดียวกัน.

๕. การหมิ่นประมาททางเครือข่ายอินเตอร์เน็ต[๘]

นอกจากความผิดฐานหมิ่นประมาทสามารถเกิดขึ้นได้โดยการใช้สื่อสิ่งพิมพ์ดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้นแล้ว ปัจจุบันสื่อทางอินเตอร์เน็ตได้กลายเป็นสื่อที่ง่ายและสะดวกต่อทำให้เกิดความผิดฐานหมิ่นประมาทและทำให้บุคคลอื่นเสียชื่อเสียงได้ เพราะนอกจากจะแพร่กระจายถ้อยคำเหล่านั้นออกไปได้ในวงกว้างในเวลาอันรวดเร็วแล้ว ผู้กระทำผิดยังสามารถอำพรางตนเองไม่ให้ผู้เสียหายรู้ได้ว่าตนเป็นผู้หมิ่นประมาท ทำให้ยากต่อการนำตัวมาลงโทษ หรือเรียกร้องค่าเสียหาย ความเสียหายที่เกิดขึ้นจึงขยายวงกว้างกว่าการกระทำผ่านสื่อชนิดอื่น การใส่ความบุคคลอื่นผ่านทางอินเตอร์เน็ตถือเป็นความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วยการโฆษณา ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๘[๙] นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังกำหนดให้การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อบุคคลอื่นเป็นความผิดอาญาด้วย โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับความผิดฐานหมิ่นประมาทนั้น หากบุคคลใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน ก็อาจเป็นความผิดตามมาตรา ๑๔[๑๐] (๑) และอาจมีความผิดตามมาตรา ๑๖[๑๑]

---

[๘]สรุปจาก สาวิตรี สุขศรี, ภาระหน้าที่และความผิดทางอาญาของผู้ให้บริการทางอินเตอร์เน็ต : ศึกษาเฉพาะการเผยแพร่ภาพลามกและการหมิ่นประมาทบนเครือข่ายอินเตอร์เน็ต, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๗ หน้า ๔๓ – ๔๔, แหล่งที่มา http://tdc.thailis.or.th, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘.

[๙]มาตรา ๓๒๘ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า “ถ้าความผิดฐานหมิ่นประมาทได้กระทำโดยการโฆษณาด้วยเอกสาร ภาพวาด ภาพระบายสี ภาพยนตร์ ภาพหรือตัวอักษรที่ทำให้ปรากฏ ไม่ว่าด้วยวิธีใด ๆ แผ่นเสียง หรือสิ่งบันทึกเสียง บันทึกภาพ หรือบันทึกอักษร กระทำโดยการกระจายเสียง หรือการกระจายภาพหรือโดยกระทำการป่าวประกาศด้วยวิธีอื่น ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปีและปรับไม่เกินสองแสนบาท”.

[๑๐]**พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔ บัญญัติว่า**

“มาตรา ๑๔ ผู้ใดกระทำความผิดที่ระบุไว้ดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๑) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นหรือประชาชน

(๒) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ โดยประการที่น่าจะเกิดความเสียหายต่อความมั่นคงของประเทศหรือก่อให้เกิดความตื่นตระหนกแก่ประชาชน

(๓) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ อันเป็นความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญา

(๔) นำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ใด ๆ ที่มีลักษณะอันลามกและข้อมูลคอมพิวเตอร์นั้นประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้

(๕) เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยรู้อยู่แล้วว่าเป็นข้อมูลคอมพิวเตอร์ตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)”.

[๑๑]**พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖ บัญญัติว่า**

“มาตรา ๑๖ ผู้ใดนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่ปรากฏเป็นภาพของผู้อื่น และภาพนั้นเป็นภาพที่เกิดจากการสร้างขึ้น ตัดต่อ เติม หรือดัดแปลงด้วยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือวิธีการอื่นใด ทั้งนี้โดยประการที่น่าจะทำให้ผู้อื่นนั้นเสียชื่อเสียง ถูกดูหมิ่น ถูกเกลียดชัง หรือได้รับความอับอาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่ง เป็นการนำเข้าข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยสุจริต ผู้กระทำไม่มีความผิด

ความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นความผิดอันยอมความได้

ถ้าผู้เสียหายในความผิดตามวรรคหนึ่งตายเสียก่อนร้องทุกข์ ให้บิดา มารดา คู่สมรส หรือบุตรของผู้เสียหายร้องทุกข์ได้ และให้ถือว่าเป็นผู้เสียหาย”.

รวมถึงเจ้าของและผู้ดูแลเว็บไซต์หรือผู้เผยแพร่หรือส่งต่อซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ก็อาจมีความผิดตามมาตรา ๑๔ (๕) และมาตรา ๑๕[๑๒] ด้วย

บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาจะพิจารณาเห็นได้ว่าความผิดฐานหมิ่นประมาทตามประมวลกฎหมายอาญานั้นเป็นกฎหมายที่ให้การคุ้มครองสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวของมนุษย์ ศักดิ์ศรีในความเป็นมนุษย์ และปัจจุบันระบบคอมพิวเตอร์ได้เข้ามาเป็นส่วนประกอบสำคัญของการประกอบกิจการและการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ในส่วนของการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เพื่อเผยแพร่ข้อมูลทางอินเตอร์เน็ตจึงได้กำหนดมาตรการเพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานหมิ่นประมาทด้วย

อย่างไรก็ตาม มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังที่ได้กล่าวมาโดยลำดับนั้น ย่อมเป็นเพียงเครื่องมือหนึ่งที่จะช่วยป้องกันและลดการกระทำความผิดได้เพียงบางส่วนเท่านั้น แต่สิ่งสำคัญที่ควรจะต้องดำเนินการควบคู่กันไป คือ การปลูกจิตสำนึกการกระตุ้นให้รู้ตระหนักในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น การเคารพและให้เกียรติผู้อื่นโดยการพูดและแสดงออกในทางที่เหมาะสม ย่อมเป็นสิ่งที่จะช่วยให้สังคมสงบสุขได้อย่างดี ดังที่**พระสุนทรโวหาร หรือสุนทรภู่ กวีเอกแห่งกรุงรัตนโกสินทร์** ท่านได้กล่าวไว้ในตอนหนึ่งของนิราศภูเขาทอง ความว่า

“ถึงบางพูดพูดดีมีศรีศักดิ์ มีคนรักรสถ้อยอร่อยจิต
แม้นพูดชั่วตัวตายทำลายมิตร จะชอบผิดในมนุษย์เพราะพูดจา”

๑๒ **พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕ บัญญัติว่า**

“มาตรา ๑๕ ผู้ให้บริการผู้ใดจงใจสนับสนุนหรือยินยอมให้มีการกระทำความผิดตามมาตรา ๑๔ ในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๔”.

ประชาชนที่ดีคือกฎหมายที่ยิ่งใหญ่ที่สุด

(ซิเซโร นักปาฐกถาและนักปรัชญาที่ยิ่งใหญ่ของอาณาจักรโรมัน)

โดย ดร.เกรียงศักดิ์ เฉลิมวงศ์ศักดิ์

ยอดคน กุญแจแห่งความสำเร็จ ๒๐ ตอก, หน้า ๑๓๖

ชุด อำนาจหน้าที่และการดำเนินงานของสภาขุนนางอังกฤษ

นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ตอนที่ ๑ การพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย

ความนำ

ในฐานะสภาที่สองของอังกฤษ สภาขุนนาง (House of Lords) มีอำนาจหน้าที่หลัก ๓ ประการ ได้แก่ การพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย การตรวจสอบและทักท้วงหน่วงเหนี่ยวการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐบาล การพิจารณาสอบสวนประเด็นต่าง ๆ ผ่านกลไกของคณะกรรมาธิการและการอภิปรายในที่ประชุมสภาขุนนาง[๑] ทั้งนี้ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินกระทำโดยผ่านกลไกในการอภิปรายและการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลในที่ประชุมสภาขุนนาง และรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับประเด็นดังกล่าวจำต้องกล่าวชี้แจงตอบในที่ประชุมด้วย นอกจากนี้ หากเกิดเหตุเร่งด่วน เช่น ภาวะสงครามกับต่างประเทศหรือวิกฤตการณ์ที่ส่งผลต่อสุขภาพอนามัยของประชาชน สภาขุนนางก็อาจมีการตั้งกระทู้ถามเป็นการด่วนต่อรัฐบาลได้[๒]

ในแต่ละวันประชุม สมาชิกสภาขุนนางย่อมได้รับโอกาสใน**การตั้งกระทู้ถาม (Questions)** จำนวนสูงสุด ๔ กระทู้ถาม ในประเด็นเกี่ยวกับการดำเนินงานของรัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับชาติ และระดับนานาชาติ โดยกำหนดเวลาในการตั้งกระทู้ถามนั้นจะจัดให้มีขึ้นในเวลา ๓๐ นาทีแรกของการประชุมในวันจันทร์ถึงวันพฤหัสบดี โดยเมื่อมีสมาชิกสภาขุนนางได้กล่าวกระทู้ถามแล้ว โฆษกรัฐบาล (government spokesperson) จะเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม จากนั้นผู้เกี่ยวข้องสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็น

---

[๑] House of Lords, Role and Work, (London: 2015), p.1.
[๒] Ibid, p.2.

หรือมีการตั้งคำถามเสริมในประเด็นที่เกี่ยวข้องได้ และโฆษกรัฐบาลจะกล่าวตอบโดยลำดับ **ทั้งนี้ สมาชิกสภาขุนนางสามารถตั้งกระทู้ถามเป็นลายลักษณ์อักษรได้โดยรัฐบาลจะต้องตอบภายในระยะเวลา ๒ สัปดาห์**[๓]

นอกจากนี้ **สมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปราย (Debates)** การดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาและในประเด็นสำคัญในสภาวการณ์ในขณะนั้นได้ อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาขุนนางซึ่งมีที่มาและประสบการณ์จากหลากหลายสาขาอาชีพกระตุ้นเตือนให้รัฐบาลให้ความสำคัญของประเด็นเหล่านั้นได้เป็นอย่างดี[๔] **และยังมีช่วงเวลาสำหรับการรับฟังการแถลงนโยบายสำคัญของรัฐบาลและเสนอรายงานสถานการณ์ทั้งในระดับชาติและระดับนานาชาติ** ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในที่ประชุมของสภาสามัญและสภาขุนนางตามลำดับ เพื่อให้สมาชิกของทั้งสองสภาสามารถสังเกตการณ์และตั้งคำถามต่อคำแถลงนโยบายรัฐบาลได้เป็นระยะ[๕]

หากพิจารณาสถิติของการปฏิบัติหน้าที่ของสภาขุนนางในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ ถึง ๒๐๑๔ กล่าวคือตั้งแต่วันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๐๑๓ ถึง ๑๔ พฤษภาคม ๒๐๑๔[๖] ***สภาขุนนางใช้เวลาในสมัยประชุมในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายอันเป็นอำนาจนิติบัญญัติโดยแท้ถึงร้อยละ ๕๘*** *ลำดับถัดมาคือการอภิปรายเกี่ยวกับการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ร้อยละ ๓๐ และการตั้งกระทู้ถามรัฐบาลร้อยละ ๕ การตั้งคำถามต่อคำแถลงและรายงานของรัฐบาล ร้อยละ ๓ และการปฏิบัติหน้าที่ประการอื่น ร้อยละ ๔*[๗]

สำหรับในบทความตอนนี้ จะกล่าวถึงบทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย กระบวนการนิติบัญญัติของสภาขุนนางอังกฤษ และการพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation) ดังรายละเอียดต่อไปนี้

บทบาทอำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมาย

สภาขุนนางเป็นองค์ประกอบสำคัญของรัฐสภาอังกฤษ โดยดำเนินบทบาทหลักประการหนึ่งในการพิจารณากลั่นกรองและให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ ในการอภิปรายและพิจารณาให้ความเห็นในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ[๘] โดยในสมัยประชุมของสภาขุนนางปี ค.ศ. ๒๐๑๒ – ๒๐๑๓ สภาขุนนางได้พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๗๑ ฉบับ โดยมีการแปรญัตติแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๓,๕๘๑ แห่ง และได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

---

[๓] Ibid.
[๔] Ibid.
[๕] Ibid.
[๖] House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, (London: 2015), p.1.
[๗] House of Lords, Role and Work, p.1.
[๘] bid.

(Acts of Parliament) จำนวน ๓๘ ฉบับ[๙] และสมัยประชุมของสภาขุนนางปี ค.ศ. ๒๐๑๓ – ๒๐๑๔ ได้พิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๖๒ ฉบับ โดยมีการแปรญัตติแก้ไขเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๔,๗๙๐ แห่ง และมีการแก้ไขเพิ่มเติมตามข้อเสนอจำนวน ๑,๖๘๖ แห่ง ทั้งนี้ ได้มีการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย (Acts of Parliament) จำนวน ๓๐ ฉบับด้วยกัน[๑๐]

บทบาทในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางที่ผ่านมานับว่าสามารถก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงต่อการดำเนินนโยบายของรัฐบาลในหลายประเด็นด้วยกัน เช่น การคุ้มครองสิทธิประชาชนในกระบวนการพิจารณาคดีโดยคณะลูกขุน การส่งเสริมเยาวชนซึ่งต้องได้รับมาตรการส่งเสริมการศึกษาเป็นพิเศษให้ได้รับโอกาสและมาตรการส่งเสริมการศึกษาที่เท่าเทียมกับเยาวชนทั่วไป ตลอดจนการจัดให้มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายเพื่อส่งเสริมการเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนของผู้พิการ เป็นต้น[๑๑]

ในระบบงานนิติบัญญัติของสภาขุนนางนั้น รัฐบาล สมาชิกรัฐสภา และองค์กรภาคเอกชน สามารถเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ ๓ ประเภท ดังรายละเอียด ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติมหาชน (Public bills)

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้มีเนื้อหาเกี่ยวข้องกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งสามารถเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้จากทั้งสองสภา ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มกระบวนการเสนอในสภาขุนนางจะมี อักษร “HL” นำหน้าชื่อร่างพระราชบัญญัติเสมอ[๑๒]

โดยส่วนใหญ่รัฐมนตรีกระทรวงต่าง ๆ จะเป็นผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติมหาชนในนามของรัฐบาลดังที่ปรากฏในพระราชดำรัสของสมเด็จพระบรมราชินีนาถที่ได้ทรงมีในวันเสด็จทรงเปิดสมัยประชุมรัฐสภา (Parliamentary session) อันแสดงถึงนโยบายของรัฐบาลเกี่ยวกับแผนงานด้านการตรากฎหมาย[๑๓]

หากร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เสนอโดยสมาชิกสภาขุนนางที่มิได้สังกัดพรรคการเมือง (Backbench member) จะเรียกว่าเป็น **ร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภา (Private member’s bills)** ซึ่งต่างกับกรณีของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills) ดังจะกล่าวต่อไป นอกจากนี้สมาชิกสภาขุนนางสามารถเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ได้เช่นกัน แต่ในทางปฏิบัตินั้นจะต้องได้รับการสนับสนุนจากสมาชิกทั้งสองสภาอย่างมากจึงจะสามารถผ่านกระบวนการจนกระทั่งประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เป็นผลสำเร็จ[๑๔]

---

[๙] Ibid., p.3.

[๑๐] House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.3.

[๑๑] Peter Leyland, The Constitution of the United Kingdom A contextual analysis, 2nd edition (London: Hart Publishing, 2012), pp.134-141. Dawn Oliver, Constitution Reform in the United Kingdom, (New York: Oxford University, 2003), pp. 191-199 และ House of Lords, Role and Work, (London: 2015), p.3.

[๑๒] House of Lords, Role and Work, (London: 2015), p.6.

[๑๓] Ibid.

[๑๔] Ibid.

๒. ร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills)

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้เสนอโดยองค์กรต่าง ๆ เช่น หน่วยงานส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรขนส่งมวลชน เป็นต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมีเนื้อหาที่เกี่ยวข้องแต่เฉพาะองค์กรใดองค์กรหนึ่งเป็นการเฉพาะ มิได้เกี่ยวข้องกับสาธารณชนอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ สามารถริเริ่มเสนอได้จากทั้งสองสภา และบุคคลจากองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าร่วมเป็นกรรมาธิการวิสามัญ (Select committee) เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้[๑๕]

๓. ร่างพระราชบัญญัติเอกชนที่เสนอโดยรัฐบาล (Hybrid bills)

ร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้คือร่างพระราชบัญญัติเอกชน (Private bills) ที่เสนอโดยรัฐบาล อาทิ ร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาในการจัดให้มีโครงสร้างสาธารณูปโภค โดยกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประเภทนี้ในชั้นต้นจะมีขั้นตอนเหมือนกับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติเอกชน และหากมีการทักท้วงร่างพระราชบัญญัติขึ้นในสภาก็จะมีการส่งให้คณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาโดยใช้วิธีการพิจารณาเช่นเดียวกันกับร่างพระราชบัญญัติมหาชนต่อไป[๑๖]

พระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๑๑ (The Parliament Act 1911) และพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๔๙ (The Parliament Act 1949) ได้บัญญัติถึงกระบวนการยุติปัญหากรณีที่สภาสามัญและสภาขุนนางมีความเห็นไม่ตรงกันในกรณีร่างพระราชบัญญัติมหาชนที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับแนวนโยบายของรัฐบาลในการจัดให้มีกฎหมาย[๑๗]

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในกรณีของร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวด้วยการเงิน (Money bill) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับระบบภาษีอากร การใช้จ่ายเงินแผ่นดิน การกู้ยืมเงินของรัฐบาลนั้นจะเริ่มกระบวนการเสนอร่างพระราชบัญญัติในสภาสามัญเสมอ ทั้งนี้ ***ภายหลังจากที่ส่งให้สภาขุนนางแล้วเป็นระยะเวลา ๑ เดือน แม้สภาขุนนางจะมิได้ให้ความเห็นชอบ ก็มีผลเสมือนว่าได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว*** ดังเช่นในกรณีของ Finance Bill 2013[๑๘]

สำหรับร่างพระราชบัญญัติมหาชนอื่น ๆ เมื่อสภาสามัญได้พิจารณาและให้ความเห็นชอบแล้วส่งให้สภาขุนนางพิจารณา สภาขุนนางก็สามารถยับยั้งร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้ในระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี นับแต่วันที่สภาสามัญได้เริ่มพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นในวาระที่สอง[๑๙]

ในกรณีนอกเหนือจากที่กล่าวข้างต้น กระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติย่อมมิได้อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติรัฐสภาทั้ง ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติที่เริ่มกระบวนการเสนอในสภาขุนนาง ร่างพระราชบัญญัติที่ขยายอายุของรัฐสภามากกว่า ๕ ปี ร่างพระราชบัญญัติเอกชนและร่างพระราชบัญญัติที่ส่งให้สภาขุนนางเป็นเวลาน้อยกว่า ๑ เดือน ก่อนสิ้นสมัยประชุม[๒๐]

---

[๑๕] Ibid.
[๑๖] Ibid.
[๑๗] Ibid., p.7.
[๑๘] Ibid.
[๑๙] Ibid.
[๒๐] Ibid.

นับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๔๙ เป็นต้นมา มีร่างพระราชบัญญัติเพียง ๔ ฉบับที่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาภายใต้บทบัญญัติตามพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๑๑ และ ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้แก่ พระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม ค.ศ. ๑๙๙๑ (War Crime Act 1991) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกรัฐสภายุโรป ค.ศ. ๑๙๙๙ (European Parliamentary Elections Act 1999) พระราชบัญญัติความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศ (แก้ไขเพิ่มเติม) ค.ศ. ๒๐๐๐ (Sexual Offences (Amendment) Act 2000) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการล่าสัตว์ ค.ศ. ๒๐๐๔ (Hunting Act 2004)[๒๑]

กระบวนการนิติบัญญัติของสภาขุนนางอังกฤษ

กระบวนการนิติบัญญัติสามารถเริ่มต้นขึ้นได้ทั้งในสภาสามัญและสภาขุนนาง หากได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบจากสภาทั้งสองแล้วย่อมสามารถทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมาย (Act of Parliament) ได้ตามกระบวนการโดยลำดับ ดังนี้[๒๒]

วาระที่หนึ่ง (First Reading)

มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติต่อที่ประชุมสภาขุนนางโดยไม่มีการอภิปรายหรือลงมติใด ๆ และเผยแพร่ร่างพระราชบัญญัติให้เป็นที่รับทราบ[๒๓]

วาระที่สอง (Second Reading)

ในวาระที่สองนี้มีการอภิปรายในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภาขุนนางสามารถแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติตลอดจนเสนอประเด็นการแก้ไขเนื้อหาส่วนต่าง ๆ ในร่างพระราชบัญญัติได้[๒๔]

ขั้นกรรมาธิการ (Committee stage) ในขั้นการพิจารณาของกรรมาธิการนี้เป็นขั้นตอนที่จะมีการพิจารณากลั่นกรองร่างพระราชบัญญัติในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติอย่างละเอียดทุกมาตราและทุกถ้อยคำ โดยในขั้นตอนนี้สมาชิกสภาขุนนางสามารถเข้าร่วมประชุมและเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร (Written amendments) ได้ และจะได้รับการจัดพิมพ์เสนอต่อที่ประชุมต่อไป[๒๕] *เช่นเดียวกับที่ในวงงานนิติบัญญัติของประเทศไทยเรียกว่าการเสนอคำแปรญัตติ*

การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในขั้นกรรมาธิการจะมีการพิจารณาการเสนอความเห็นขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติทุกประเด็นเรียงตามลำดับมาตรา และสมาชิกสภาขุนนางสามารถอภิปรายแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา (no time limit on debate) จนกระทั่งเข้าสู่ขั้นตอนการลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละมาตราหรือไม่[๒๖]

---

[๒๑] Ibid.
[๒๒] Ibid., p.4.
[๒๓] Ibid.
[๒๔] Ibid.
[๒๕] Ibid.
[๒๖] Ibid.

ขั้นการรายงาน (Report stage) ในขั้นตอนนี้เป็นการพิจารณารายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติเพิ่มเติมซึ่งส่วนใหญ่จะมีขั้นตอนที่กระชับและใช้เวลาในการพิจารณาน้อยกว่าในการพิจารณาขั้นกรรมาธิการ ทั้งนี้ อาจมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและมีการลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมในแต่ละประเด็นหรือไม่ได้อีกด้วย[๒๗]

วาระที่สาม (Third Reading)

วาระการพิจารณานี้เป็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยรอบด้านเพื่อให้สามารถประกาศใช้ให้เป็นกฎหมายที่ปราศจากช่องว่างมีประสิทธิภาพ และบรรลุวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ในการจัดให้มีกฎหมายนั้น อย่างไรก็ตาม การพิจารณาวาระที่สามในสภาขุนนางนั้นก็อาจมีการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติและมีการลงมติต่อญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อไป หากในประเด็นที่เสนอนั้นยังไม่ได้มีการอภิปรายมาแล้วในขั้นการพิจารณาก่อนหน้า

ขั้นการพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติ (Consideration of Commons amendments)

เป็นขั้นตอนที่จะมีขึ้นในแต่ละสภาเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการแก้ไขเพิ่มเติมของอีกสภาหนึ่งเพื่อลงมติว่าจะเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมของอีกสภาหรือไม่ หากไม่เห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมก็จะมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติมีเนื้อหาตามที่สภานั้นเห็นชอบกลับไปอีกสภาหนึ่ง กระทำเช่นนี้เรื่อยไปจนกว่าทั้งสภาสามัญและสภาขุนนางเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติอันเป็นที่รู้จักกันว่ามีลักษณะคล้ายการตีลูกปิงปองในกีฬาเทเบิลเทนนิส[๒๘]

ขั้นการขอความเห็นชอบจากพระมหากษัตริย์ (Royal assent)

เมื่อร่างพระราชบัญญัติได้รับความเห็นชอบจากทั้งสองสภาแล้ว จะมีการทูลเกล้าฯ ถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย **อันถือว่าร่างพระราชบัญญัติ (Bill) ย่อมมีสถานะเป็นพระราชบัญญัติ (Act of Parliament-Act) โดยสมบูรณ์นับแต่นั้น**[๒๙]

การพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation)

บทบาทด้านการกลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษนั้นได้รวมถึง**การพิจารณาบทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation)** หรือที่เรียกว่ากฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติ (Subordinate/secondary legislation) ซึ่งมีขึ้นเพื่อลดช่องว่างของพระราชบัญญัติหรือกำหนดรายละเอียดเฉพาะกรณีและกฎเกณฑ์ที่ใช้ในการปฏิบัติราชการให้เป็นไป

[๒๗] Ibid., Role and Work, p.5.
[๒๘] Ibid.
[๒๙] Ibid.

ตามกฎหมาย อันส่งเสริมให้การบังคับใช้กฎหมายเป็นไปโดยสมบูรณ์และมีสภาพบังคับที่มีประสิทธิภาพ **ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษเรียกกฎหมายลำดับรองหรืออนุบัญญัติว่า Statutory instruments (SIs)** เช่น Regulation Order หรือ Rule ดังที่เป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าอำนาจในการจัดให้มีกฎหมายลำดับรองประเภทต่าง ๆ ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัตินั้นย่อมบัญญัติให้เป็นอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ***ดังนั้น โดยทั่วไปแล้วการออกกฎหมายลำดับรองจึงไม่ได้อยู่ภายใต้การตรวจสอบกลั่นกรองของรัฐสภาอย่างเข้มข้นดังที่ปรากฏในกระบวนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ***[๓๐]

ด้วยเหตุนี้ ในสภาขุนนางจึงได้มีข้อพิจารณาว่าเป็นการสมควรที่จะจัดให้มีกลไกพิจารณาตรวจสอบอำนาจของฝ่ายบริหารในการจัดให้มีกฎหมายลำดับรองโดยจัดให้มีคณะกรรมาธิการที่มีอำนาจหน้าที่ประการนี้ จำนวน ๒ คณะ ได้แก่[๓๑]

๑) Delegated Powers and Regulatory Reform Committee

๒) Secondary Legislation Scrutiny Committee

นอกจากคณะกรรมาธิการของสภาขุนนางข้างต้นแล้ว มีคณะกรรมาธิการร่วมกันของรัฐสภาซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาในประเด็นข้อกฎหมายเกี่ยวกับกฎหมายลำดับรองอีกด้วยเช่นกัน

Delegated Powers and Regulatory Reform Committee จะพิจารณาตรวจสอบเนื้อความของร่างพระราชบัญญัติก่อนที่สภาขุนนางจะพิจารณาเนื้อความในรายละเอียดเพื่อให้ระดับของการควบคุมตรวจสอบอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎหมายลำดับรองโดยรัฐสภามีความเหมาะสม หากคณะกรรมาธิการดังกล่าวมีมติว่ากรณีใดยังมีความไม่เหมาะสมจะรายงานต่อสภาขุนนางเพื่อเสนอความเห็นในการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติหรือสอบถามวัตถุประสงค์ของรัฐบาลต่อไป ดังนั้น คณะกรรมาธิการ Delegated Powers and Regulatory Reform Committee จึงมีบทบาทสำคัญยิ่งในฐานะที่เป็นองค์กรตรวจสอบการมอบอำนาจให้รัฐมนตรี **และโดยส่วนใหญ่รัฐบาลจะยอมรับข้อพิจารณาและคำแนะนำของคณะกรรมาธิการดังกล่าว**[๓๒]

ภายหลังที่พระราชบัญญัติประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ก็มีการตรวจสอบกฎหมายลำดับรองโดย**คณะกรรมาธิการ Secondary Legislation Scrutiny Committee** ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาอนุบัญญัติทั้งหลายที่มีการเสนอต่อสภาขุนนางเพื่อประเมินว่ามีผลสัมฤทธิ์ตามเจตนารมณ์ของนโยบายรัฐบาลหรือไม่ อันนำไปสู่การตั้งกระทู้ถามรัฐบาลและขอเปิดอภิปรายรัฐบาลในประเด็นดังกล่าวต่อไป[๓๓]

---

[๓๐] House of Lords, Role and Work, (London: 2015), p.8. และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, (London: 2015), p.12. และ Peter Leyland, The British Constitution in the twentieth century, (New York: Oxford University, 2004), pp. 220-223.

[๓๑] House of Lords, Role and Work, p.8.

[๓๒] House of Lords, Role and Work, p.9. และ House of Lords, Work of the House of Lords 2013-2014, p.13.

[๓๓] Ibid.

ความส่งท้าย

อาจกล่าวได้ว่า บทบาทในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางอังกฤษนั้นเป็นบทบาทที่มีความสำคัญยิ่งในกระบวนการตรากฎหมายของระบบรัฐสภาอังกฤษ ดังจะเห็นได้จากการที่สภาขุนนางได้ใช้เวลาส่วนใหญ่ในสมัยประชุม ค.ศ. ๒๐๑๓ – ๒๐๑๔ สำหรับการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายที่มีการพิจารณาในรายละเอียดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติถึง ๖ ขั้นตอนด้วยกันก่อนที่จะทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมราชินีนาถเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย

ประการสำคัญที่น่าสนใจคือ บทบาทของสภาขุนนางในการพิจารณาถึง**บทบัญญัติที่ให้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎหมายลำดับรอง (Delegated legislation)** ได้ โดยกลไกของคณะกรรมาธิการที่มีอำนาจในการพิจารณาความเหมาะสมของการมอบอำนาจให้ฝ่ายบริหารข้างต้นทั้งในขั้นก่อนการประกาศใช้กฎหมายและในขั้นหลังการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว ย่อมทำให้บทบาทในการพิจารณากลั่นกรองกฎหมายของสภาขุนนางมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นและนำไปสู่การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินโดยกลไกการตั้งกระทู้ถามหรืออภิปรายการดำเนินงานของรัฐบาลต่อไป ๏

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

จุฬารัตน์ วงษ์น้อย
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

www.dmcr.go.th

กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (Department of Marine and Coastal Resoucres) เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) มีภารกิจเกี่ยวกับการอนุรักษ์ฟื้นฟู บริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งโดยเฉพาะ และพื้นที่ดินชายทะเล ป่าชายเลน แนวปะการัง หญ้าทะเล และสัตว์ทะเล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสมดุลและเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

เว็บไซต์นี้ให้บริการข้อมูลและความรู้ต่าง ๆ ไว้มากมาย โดยได้จัดทำระบบฐานข้อมูลกลางและมาตรฐานข้อมูลทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เช่น ฐานข้อมูลองค์ความรู้ ฐานข้อมูลงานวิจัย ฐานข้อมูลปะการังเทียมและทุ่นในทะเล และฐานข้อมูลกลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์ เป็นต้น โดยท่านผู้อ่านสามารถเข้าสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์นี้

www.imo.org

องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (International Maritime Organization : IMO) เป็นทบวงการชำนัญพิเศษภายใต้องค์การสหประชาชาติ (United Nations) มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อจัดให้มีมาตรฐานระหว่างประเทศสำหรับความปลอดภัยและความมั่นคงของกิจการขนส่งสินค้าทางทะเลและการป้องกันมลพิษทางทะเลที่เกิดจากเรือพาณิชย์ โดยการกำหนดให้มีแผนงานกำกับดูแลอุตสาหกรรมการขนส่งทางทะเลที่มีประสิทธิภาพอันได้รับการยอมรับนับถือและปฏิบัติตามในระดับนานาชาติ สำนักงานใหญ่ IMO ตั้งอยู่ ณ กรุงลอนดอน สหราชอาณาจักร

www.mkh.in.th

ฐานข้อมูลความรู้ทางทะเล (Marine Knowledge Hub) เป็นโครงการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล ซึ่งอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันและอดีตในภาพรวมเพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของการใช้ประโยชน์ทางทะเลของประเทศ รวมถึงการสร้างเครือข่ายของหน่วยงานและผู้เชี่ยวชาญทางทะเลในการเผยแพร่และแลกเปลี่ยนข้อมูล ตลอดจนเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับทะเลให้แก่ประชาชนทั่วไป

www.ThailandNTR.com

คลังข้อมูลทางการค้าของไทย หรือ ThailandNTR เป็นฐานข้อมูลซึ่งอยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบของกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ โดยเป็นหน่วยงานหลักที่ประสานงานประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของไทย เว็บไซต์นี้ให้บริการสืบค้นข้อมูลด้านการค้าสินค้าระหว่างประเทศของไทยที่รวบรวมเกี่ยวกับพิกัดและอัตราภาษีศุลกากรนำเข้าของไทย และอัตราภาษีศุลกากรนำเข้าที่ได้รับสิทธิพิเศษภายใต้ความตกลงการค้าเสรีระหว่างไทยกับประเทศคู่ค้า รวมทั้งกฎระเบียบของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวกับการค้าระหว่างประเทศและข้อมูลต่าง ๆ ที่จะอำนวยความสะดวกทางการค้าให้แก่ผู้ประกอบการในการดำเนินธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ

การพัฒนากฎหมายเพื่อการบริหารจัดการประมงทางทะเล ของประเทศไทยอย่างยั่งยืนภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติ ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

(United Nations Convention on the Law of the Sea, 1982 : UNCLOS)

สถาบันวิจัยและพัฒนา
มหาวิทยาลัยรามคำแหง ร่วมกับ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิทินตั้งโต๊ะ ประจำปี ๒๕๕๐ ๒๕๕๑ ๒๕๕๒ ๒๕๕๓ ๒๕๕๔ ๒๕๕๕