



เนื่องในโอกาสฉลองสิริราชสมบัติครบ ๗๐ ปี ๙ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๙

703



www.senate.go.th

# จุลนิมิต

ISSN 1686-3720

๑ ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900027269

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



www.senate.go.th

# จุลฉันทิ

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

# วารสารจลนิต

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔๔๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓

ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓

โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

พฤษภาคม ๒๕๕๙

พิมพ์ที่

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต

กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จลนิต”  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



# จุลฉันทิ

ปีที่ ๑๓ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๙

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันทิ  
ที่ปรึกษา

นางวราวรรณ์ อติแพทย์

เลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นายณัฐ ผาสุข

รองเลขาธิการวุฒิสภา

กองบรรณาธิการ

นายทศพร แยมวงษ์

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นายบุญสงค์ ลาคำ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล

นิติกรชำนาญการพิเศษ

นางสาวสุทธิมาตร จันทรแดง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์

นิติกรชำนาญการ

นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอริยพร โพธิ์ใส

นิติกรชำนาญการ

นายวรชัย แสนสีระ

นิติกรชำนาญการ

นางสาวอวิการ์ตัน นิยมไทย

นิติกรชำนาญการ

นางสาวลันตา อุตมะโกคิน

นิติกรชำนาญการ

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

นางสาวเมธาวิ มะลิรัตน์

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

นางสาวนิตยา นาคเกษม

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวทรรคนวรรณ สงกวง

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นางสาวสมัทนา คลิ่งแสง

นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ

นางสาวชมพูนุช ลากเกิด

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาววรรณณา สุขวงศ์

นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์

นายศักดิ์พันธ์ุ เกิดแก่น

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาวอนัญญา คชกฤษ

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายชรินทร์ แพนไฮสง

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวปัทมา สุดจันทร์

วิทยากรปฏิบัติการ

นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์

วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

## บรรณาธิการแถลง

สำหรับวารสาร “จุลนิติ” ฉบับนี้ ทางกองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของทรัพยากรแร่ ซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์อย่างคุ้มค่า สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการพัฒนา มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติ ลดความขัดแย้งในสังคม และการกระจายประโยชน์จากการพัฒนาทรัพยากรแร่อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม โดยที่ผ่านมาประเทศไทยมีการควบคุมการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติพิกัตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. ๒๕๐๙ ซึ่งเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมและเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่อาจป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชนได้ดีเท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในประเด็นเรื่องดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติ จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของสภา ในประเด็นเรื่อง “**มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย**” จาก นายชาติ หงศ์เทียมจันทร์ อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.สมิทธิ์ ตุงคะสมิต รองคณบดีฝ่ายวิชาการวิทยาลัยนวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต เพื่อนำเสนอองค์ความรู้ทางวิชาการเกี่ยวกับเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย และแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน และก่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลด้านวิชาการอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากฎหมายและมีแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่เหมาะสมในการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรแร่อย่างยั่งยืนและเป็นธรรม

นอกจากนี้เนื้อหาในส่วนอื่น ๆ ยังคงความเข้มข้นไปด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประชาชนโดยทั่วไป อีกมากมาย กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสารจุลนิติด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่สร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและสังคมโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

กองบรรณาธิการ

พฤษภาคม ๒๕๕๙



## พระราชดำรัส

ในโอกาสพระราชทานเพื่อเชิญลงพิมพ์ในหนังสือที่ระลึก  
ในพิธีรับมอบเรือขจัดคราบน้ำมัน ซึ่งรัฐบาลเดนมาร์กน้อมเกล้าฯ ถวาย  
๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๓๙



“...ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับสภาวะแวดล้อม อันเนื่องมาจากมลพิษ หรือความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเกิดขึ้นในที่หนึ่งที่ได้ก็ตาม ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องไปจนถึงที่อื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ทุกคนทุกประเทศในโลกจึงย่อมมีส่วนร่วมรับผิดชอบอยู่ด้วยกัน ทั้งในการแก้ไข ลดปัญหา และปรับปรุงสร้างเสริมสภาวะแวดล้อมให้กลับคืนมาสู่สภาพอันจะเอื้อต่อการมีชีวิตรอยู่อย่างมีความสุข ของตนเองและเพื่อนมนุษย์...”



# สารบัญ

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ..... ๑
- นายชาติ หงส์เทียมจันทร์ ..... ๓  
อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่
- ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต ..... ๑๐  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ดร.สมิทธิ์ ตุงคะสมิต ..... ๑๘  
รองคณบดีฝ่ายวิชาการวิทยาลัยนวัตกรรมการผลิต มหาวิทยาลัยรังสิต

## สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ และวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙  
การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ และวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ และ  
การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ และวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙ ..... ๒๙

## บทความทางวิชาการ

- การพิสูจน์ความรับผิดชอบทางละเมิดของแพทย์จากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ.... ๔๑  
โดย ดร.ธนกฤต วรชนัชชากุล



## สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต  
(ความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน) ..... ๕๕

## ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. .... ๖๕

## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ ..... ๘๑

## สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๒๔๘๘/๒๕๕๘ วันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘  
เรื่อง ละเมิด ..... ๑๐๑

## คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- ปัญหาเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการ  
แทนนิติบุคคลในระบบกฎหมายไทย ..... ๑๐๗

## มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- บุคคลล้มละลายกับการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญ ..... ๑๒๙



# สารบัญ

## การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- พลังงานนิวเคลียร์กับความปลอดภัยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย ..... ๑๓๓

## สารพันปัญหากฎหมาย

- มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ..... ๑๔๑

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยวิธีนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ..... ๑๕๓

## หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- วุฒิสภาของสหรัฐอเมริกา ตอนที่ ๔ ข้อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ เกี่ยวกับอำนาจและระบบงานของสภา ..... ๑๕๙

## แนะนำเว็บไซต์

- เว็บไซต์กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ([www.dpim.go.th](http://www.dpim.go.th))  
สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) ([www.tint.or.th](http://www.tint.or.th))  
ศูนย์รวมข้อมูลเพื่อติดต่อราชการ ([www.info.go.th](http://www.info.go.th)) และ  
องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาาสตร์แห่งชาติ ([www.nsm.or.th](http://www.nsm.or.th)) ..... ๑๖๗





# “มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพย์สินแร่อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

“แร่” เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติโดยมีความสำคัญและมีคุณประโยชน์ต่อการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการใช้ชีวิตประจำวัน ด้านพาณิชย์กรรม ด้านอุตสาหกรรม และพลังงาน เป็นต้น ซึ่งการนำแร่ธาตุต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์นั้นจะขึ้นอยู่กับระยะเวลา ความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยี ตลอดจนความต้องการในการนำไปใช้ของมนุษย์

ในอดีตประเทศไทยมีการขุดหาแร่เพื่อนำแร่ธาตุต่าง ๆ มาใช้มาแต่โบราณกาล โดยถือว่าเป็นประเทศหนึ่งที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์จนมีการเรียกขานว่าเป็น “ดินแดนสุวรรณภูมิ” เช่น มีการนำเหล็กมาใช้เป็นอาวุธหรือเครื่องมือทำมาหากิน มีการนำแร่รัตนชาติ เพชร พลอย มาทำเป็นเครื่องประดับ การหล่อพระพุทธรูป รวมถึงการสร้างวัง วัดวาอาราม เทวสถานและปูชนียสถานต่าง ๆ โดยใช้หินทราย ศิลาแลง และอิฐเผา เป็นต้น สำหรับการทำเหมืองแร่ ประเทศไทยมีการทำเหมืองแร่มาตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ โดยในช่วงแรกส่วนใหญ่นิยมทำเหมืองดีบุก ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ร.ศ. ๑๒๐ ขึ้น ซึ่งถือว่าเป็นพระราชบัญญัติเกี่ยวกับทรัพยากรแร่ฉบับแรก และกว่า ๑๐๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศไทยมีการทำเหมืองแร่กว่า ๔๐ ชนิด โดยมีแร่เศรษฐกิจอยู่หลายชนิด เช่น ถ่านหิน ยิปซัม หินอุตสาหกรรม เฟลด์สปาร์ สังกะสี โดโลไมต์ ดีบุก ทรายแก้ว เหล็กหิน โปแทช ทองคำ ฯลฯ



เนื่องจากทรัพยากรแร่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิต และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศซึ่งมีจำกัด ดังนั้น การนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ จึงต้องคำนึงถึงผลประโยชน์และความคุ้มค่า สร้างความสมดุลระหว่างการอนุรักษ์ และการพัฒนา มุ่งเน้นการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ สิ่งแวดล้อม ลดความขัดแย้งในสังคม และกระจายประโยชน์จากการใช้ทรัพยากรแร่ และมีการพัฒนาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมั่นคง ยั่งยืน และเป็นธรรม

นอกจากนี้ การประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ยังมีผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลง ของสิ่งแวดล้อม และอาจส่งผลกระทบต่อระบบนิเวศและคุณภาพชีวิตของประชาชน ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยนอกเหนือจากการกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำเหมืองแร่ ให้มีความเหมาะสมแล้ว ยังมีความจำเป็นที่จะต้องมีการควบคุมและกำกับ ดูแลอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลอีกด้วย

ที่ผ่านมาประเทศไทยมีการควบคุมและกำกับดูแลการประกอบอุตสาหกรรม เหมืองแร่ โดยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ และพระราชบัญญัติพิกิตอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. ๒๕๐๙ แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมาย ดังกล่าวเป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ทำให้ทบทบัญญัติบางประการ ไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งไม่สามารถบริหารจัดการทรัพยากรแร่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่อาจป้องกันและบรรเทาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน ได้เท่าที่ควร

ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบถึงเหตุผลและความจำเป็นในการปรับปรุงและพัฒนา มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทย ให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ กองบรรณาธิการวารสาร “จลนิตี” จึงได้พิจารณาเห็นสมควร ขอความอนุเคราะห์เพื่อทำการสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจน ทรรศนะและข้อเสนอแนะในประเด็นเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการ บริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและมีประสบการณ์ด้านนี้โดยเฉพาะ อันประกอบด้วย นายชาติ หงส์เทียมจันทร์ อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และ ดร.สมิทธิ์ ตุงคะสมิต รองคณบดีฝ่ายวิชาการวิทยาลัย นวัตกรรมสังคม มหาวิทยาลัยรังสิต ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลด้านวิชาการอันจะเป็นประโยชน์ ต่อการพัฒนาและปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทยต่อไป โดยท่านผู้อ่านสามารถติดตาม และศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้จากบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการของผู้ทรงคุณวุฒิ ทั้ง ๓ ท่าน ได้ในวารสารจลนิตีฉบับนี้ ๑



## นายชาติ หงส์เทียมจันทร์\*

“มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่  
อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๙  
ณ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่



**จุดนิต :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่หรือไม่ ประการใดรวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค

**นายชาติ หงส์เทียมจันทร์ :** ในเบื้องต้นก่อนที่จะกล่าวถึงความเหมาะสมของมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยที่มีการบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น ขอกล่าวย้อนไปถึงพระราชบัญญัติการทำเหมืองแร่ ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้กำหนดโครงสร้างและหลักเกณฑ์การใช้ทรัพยากรแร่ การกำกับดูแลผู้ประกอบการการทำเหมืองแร่ และมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการกำกับดูแลของภาครัฐ ซึ่งถือเป็นหลักการต้นแบบให้แก่พระราชบัญญัติฉบับต่อมา นั่นคือ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับแร่ซึ่งมีอยู่หลายฉบับมารวมไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน อีกทั้งยังได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนให้การทำเหมืองแร่เป็นอุตสาหกรรมที่สร้างความมั่นคงให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ เนื่องจากในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๐ ระบบเศรษฐกิจของ

\*วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต สาขาเหมืองแร่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อดีตผู้อำนวยการสำนักวิศวกรรมและพื้นที่พื้นที่อำนาจการสำนักอุตสาหกรรมพื้นฐาน รองอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่.



ประเทศไทยยังไม่เจริญเติบโตมากนัก การส่งเสริมให้มีการลงทุนจากการนำทรัพยากรแร่มาใช้ประโยชน์ โดยรัฐเป็นผู้ควบคุม กำกับดูแล และจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการทำเหมืองแร่ในรูปของค่าภาคหลวง จึงเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของประเทศไทยในขณะนั้น

อย่างไรก็ตาม ได้มีการพัฒนามาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ทางด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่มาโดยตลอด เช่น การพัฒนาหลักเกณฑ์การทำเหมืองแร่ใต้ดิน การดูแลประโยชน์สาธารณะ และการป้องกันผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ ทั้งนี้ เพื่อขจัดปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับประชาชน บริเวณโดยรอบพื้นที่การทำเหมืองแร่ แต่อีกด้านหนึ่งก็มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมจากการทำเหมืองแร่ เช่น กรณีผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ดีบุกในเขตอำเภออ่อนพิบูลย์ จังหวัดนครศรีธรรมราช ซึ่งส่งผลให้เกิดสารหนูปนเปื้อนในแหล่งน้ำตามธรรมชาติ ทำให้ประชาชนป่วยเป็นโรคพิษสารหนูเรื้อรัง (Chronic Arsenic) หรือกรณีเหตุการณ์ปัญหาการปนเปื้อนของแร่ตะกั่วในลำห้วยคลิตี้ อำเภอทองผาภูมิ จังหวัดกาญจนบุรี ส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนในหมู่บ้านคลิตี้ล่าง

ดังนั้น เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่มีประสิทธิภาพ มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่มากยิ่งขึ้น จึงได้มีการเสนอพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ฉบับใหม่เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปรับปรุงกลไกการเยียวยาความเสียหายให้แก่ประชาชนในพื้นที่ และการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับ ความเสียหายจากการทำเหมืองแร่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการอยู่ร่วมกันของผู้ประกอบการและประชาชนในชุมชนได้อย่างยั่งยืน



**จุดนิต** : ขอรบถึงมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จากประสบการณ์ของนานาชาติว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศได้หรือไม่ เพียงใด

**นายชาติ หงส์เทียมจันทร์** : แร่เป็นทรัพยากรที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ มีคุณค่า และสามารถนำไปใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศได้ ดังนั้น หากประเทศใดมีทรัพยากรแร่อยู่มากก็ถือว่าเป็นโบนัสของประเทศนั้น ในอีกด้านหนึ่งเนื่องจากแร่เป็นทรัพยากรที่มีจำกัด และไม่สามารถสร้างทดแทนได้ จึงจำเป็นต้องมีแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่เหมาะสมเพื่อให้การนำทรัพยากรแร่มาใช้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อสังคม ชุมชน ผู้ประกอบการ และประโยชน์ของประเทศโดยรวม ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายของต่างประเทศแล้ว พบว่ามาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ มีความสอดคล้องกับมาตรการทางกฎหมายและแนวทางของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการกำหนด



ให้มีการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) จากการทำเหมืองแร่ การแก้ไขและป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม การดูแลความปลอดภัยของแรงงานและชุมชนผู้อยู่อาศัยใกล้เคียง ตลอดจนการฟื้นฟูพื้นที่การทำเหมืองแร่และดูแลชุมชนโดยรอบอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ยังมีมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการบางประการที่แตกต่างกับมาตรการทางกฎหมายและแนวทางประเทศไทย ประการแรก คือ การกำหนดสิทธิความเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ ซึ่งบางประเทศหรือบางรัฐกำหนดให้ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นเจ้าของทรัพยากรแร่ในพื้นที่ของตน แต่ในหลายประเทศทั่วโลก รวมทั้งประเทศไทยกำหนดให้ทรัพยากรแร่เป็นของรัฐ ทำให้รัฐมีอำนาจเข้าไปบริหารจัดการโดยได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ประการที่สอง คือ กลไกการบังคับใช้กฎหมาย ในหลายประเทศมีการบังคับใช้กฎหมายที่มีประสิทธิภาพ และกลไกทางกฎหมายรองรับการดำเนินการ ขณะเดียวกันพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่บังคับใช้ในปัจจุบันยังมีจุดอ่อนและขาดความชัดเจนในหลายกรณี จึงเป็นที่มาของการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อกำหนดกลไกการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเหมาะสม และเพื่อให้เกิดดุลยภาพในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และการรักษาสิ่งแวดล้อมต่อไป

**จุดนิต :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า แนวความคิดในการจัดทำมาตรการทางกฎหมาย เพื่อจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทย อาทิ การให้สัมปทานในเหมืองแร่ การอนุมัติอาชญาบัตรสำรวจแร่ การอนุมัติประทานบัตรเหมืองแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ประการใด และควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในประเด็นเรื่องใดบ้าง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประเทศ

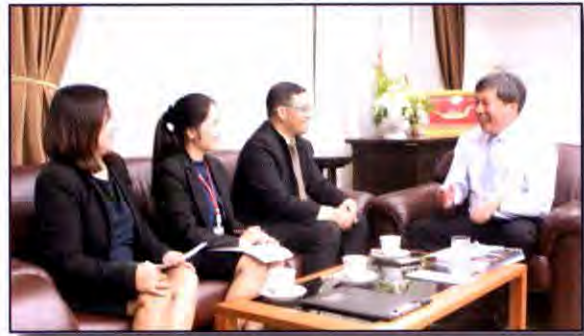
**นายชาติ หงส์เทียมจันทร์ :** ปัญหาในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่และหลักกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันนั้นได้เน้นย้ำในเรื่องการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งคงไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมในปัจจุบัน ดังนั้นจึงเป็นที่มาในการเสนอปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ โดยการเสนอร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... เป็นฉบับใหม่ ที่มีหลักการเพื่อแก้ไขปัญหการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ ดังนี้

๑. **การจัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่** เป็นการจัดทำร่วมกันระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกระทรวงอุตสาหกรรม โดยกระทรวงอุตสาหกรรมเน้นเรื่องการพัฒนาการบริหารจัดการแร่ ส่วนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเน้นเรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรแร่ ซึ่งทั้งสองกระทรวงต้องร่วมมือกันเพื่อให้การจัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เป็นไปเพื่อประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ

๒. **หลักการกระจายอำนาจ** ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้น ได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นผู้อนุญาตในการออกอาชญาบัตร หรือประทานบัตร แต่ในร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ฉบับปรับปรุงแก้ไขนั้น ได้กำหนดหลักการกระจายอำนาจโดยการอนุญาตอาชญาบัตร หรือประทานบัตร ทั้งหมดจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เป็นผู้อนุมัติ หรืออนุญาตให้มีการสำรวจแร่ หรือทำเหมืองแร่



โดยคณะกรรมการนั้นประกอบด้วยปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นประธาน อธิบดีกรมเจ้าท่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมศิลปากร อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประธานสภาการเหมืองแร่หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๗ คน เป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ เป็นเลขาธิการ ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าองค์ประกอบของกรรมการนั้น นอกจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้วยังมีผู้แทนท้องถิ่น มีองค์กรเอกชน มีผู้แทนภาคเอกชน คือสภาการเหมืองแร่ เข้ามาร่วมเป็นกรรมการด้วย



นอกจากจะมีคณะกรรมการแร่ระดับประเทศแล้ว ยังมีคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด ในกรณีจังหวัดใดมีการออกประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองแร่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการแร่จังหวัด ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน ผู้อำนวยการสำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ผู้แทนกรมเจ้าท่า ผู้แทนกรมทรัพยากรธรณี ผู้แทนกรมศิลปากร ผู้แทนกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองแร่ตั้งอยู่ ผู้แทนสภาการเหมืองแร่ เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๗ คน เป็นกรรมการ โดยให้เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เป็นเลขานุการ ทั้งนี้ คณะกรรมการแร่จังหวัด มีอำนาจในการอนุมัติ อนุญาต เกี่ยวกับประทานบัตรสำหรับการทำเหมืองแร่ขนาดเล็กและมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมต่ำในจังหวัดนั้น ๆ

นอกจากจะมีการกระจายอำนาจแล้ว ยังมีการแบ่งประเภทของเหมืองออกเป็น ๓ ประเภท ตามลักษณะของเหมืองที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ได้แก่ **เหมืองขนาดใหญ่** จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมสูงมาก รองลงมาคือ**เหมืองขนาดกลาง** ที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยกว่า และสุดท้ายคือ**เหมืองขนาดเล็ก** จะมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยมาก หรือแทบจะไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเลย

๓. **หลักการมีส่วนร่วม** มีนัยที่สำคัญคือหากจะมีการขอประทานบัตรเพื่อจะทำเหมืองในท้องที่ใด จะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่นั้นด้วย โดยเป็นหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจะต้องกำหนดว่าจะดำเนินการอย่างไร เช่น เหมืองทราย หรือเหมืองดินขนาดเล็ก อาจจะต้องมีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในระดับชุมชนที่ตั้ง แต่ถ้าเป็นเหมืองหรือโครงการขนาดใหญ่ก็ต้องรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมากยิ่งขึ้น เช่น ทั้งชุมชน ตำบล และอำเภอ เป็นต้น นี่คือหลักเกณฑ์ที่ต้องออกมารองรับตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... เพราะลำพังระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ. ๒๕๔๘ นั้นคงไม่เพียงพอ ซึ่งถ้าไม่เพียงพอ



ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของ สภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ถือเป็นแนวคิดใหม่ในการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีหลักการในการพัฒนาวิธีคิด และวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การเฝ้าระวังป้องกันปัญหาที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ และการกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ ในปัจจุบัน



รัฐมนตรีอาจกำหนดเพิ่มเติมเพื่อให้มีความเหมาะสมในการบริหารจัดการได้ นี่คือหลักการอนุมัติ อนุญาต ตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ซึ่งผมมองว่าจะมีความละเอียดรอบคอบ และรัดกุมมากกว่า หลักการอนุมัติ อนุญาต ตามกฎหมายแร่ฉบับเดิม

๔. หลักประกันในการฟื้นฟูพื้นที่และชดเชยความเสียหายหากมีความเสียหายต่อประชาชน หรือชุมชน กล่าวคือ ต้องมีการรับประกันความเสียหายโดยผ่านธนาคาร หรือมีการจัดตั้งกองทุนฟื้นฟู พื้นที่และชดเชยความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากการทำเหมือง โดยผู้ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ จะต้องวางเงินประกันความเสียหายต่อหน่วยงานของรัฐตามจำนวนที่กำหนด ซึ่งเงินจำนวนนี้ภาครัฐ จะจัดเก็บไว้เป็นประกันความเสียหายจนกว่าจะมีการทำเหมืองเสร็จสิ้น หากผู้ได้รับอนุญาตให้ทำเหมือง ได้มีการฟื้นฟูพื้นที่ตามแผนการฟื้นฟูที่ได้รับการอนุญาตไปแล้ว และมีการชดเชยความเสียหายต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว หน่วยงานของรัฐที่เก็บเงินประกันไว้ก็จะคืนเงินที่ประกันนั้นแก่ผู้ได้รับอนุญาตทำเหมือง ต่อไป แต่ถ้าผู้รับอนุญาตไม่ทำการฟื้นฟูพื้นที่ตามแผนการฟื้นฟูที่ได้รับการอนุญาต ภาครัฐก็จะ นำเงินประกันที่จัดเก็บไว้ไปฟื้นฟูพื้นที่ตามแผนการฟื้นฟูที่ได้รับการอนุญาตต่อไป

การที่พระราชบัญญัติแร่ฉบับเดิมนั้น กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับเพื่อพัฒนาทางเศรษฐกิจ และการกำกับดูแลการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ ดังนั้น เมื่อผู้ได้รับประทานบัตร หรืออาชญาบัตร ในการทำเหมืองแร่ก่อนที่จะนำแร่ออกนอกพื้นที่เหมือง หรือขนส่งแร่ไปขาย ณ สถานที่ใด จะต้องแจ้งชื่อบริษัท รับซื้อแร่ และต้องมีใบอนุญาตขนส่งแร่ มีเครื่องมือ อุปกรณ์ในการทำเหมืองแร่ มีการควบคุมทุกประเภท หากถามว่าปัจจุบันนี้สมควรจะใช้ระบบการควบคุมและตรวจสอบแบบนี้หรือไม่ ซึ่งทุกวันนี้เทคโนโลยี สารสนเทศมีความเจริญก้าวหน้ามาก หลักการทุกอย่างได้เปลี่ยนแปลงไปมีการยกเลิกระบบเก่า โดยเมื่อผู้ได้รับประทานบัตรเหมืองแร่ จะนำแร่ไปขาย ณ สถานที่ใดก็ได้ไม่จำเป็นต้องขออนุญาต ชื่อ ขาย ขน แต่จะใช้การรายงานผ่านระบบไอที ซึ่งจะสามารถประมวลผลและกำกับดูแลแทนการที่จะต้องออกใบอนุญาตจำนวนมาก

๕. การกำหนดให้ชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจแก่ผู้เสียหาย สำหรับผู้ได้รับอนุญาต ให้ทำเหมืองแร่ เมื่อได้รับสิทธิสำรวจการทำเหมืองแร่แล้วจะต้องทำตามแผนงานที่ระบุไว้ จะออกไป นอกเขตหรือบริเวณที่กำหนดไม่ได้ หรือหากมีการทำเหมืองโดยไม่ได้รับอนุญาต แต่มีความเสียหาย เกิดขึ้นจากทรัพยากรที่ถูกขุดไปแล้วมีมูลค่าเท่าไรจะต้องถูกปรับเป็น ๒ เท่าของความเสียหาย



ที่เกิดขึ้น และเมื่อทำเหมืองไปแล้วหากมีผลกระทบต่อประชาชน นอกจากจะต้องชดเชยค่าเสียหายจากความเจ็บไข้ได้ป่วยแล้ว จะต้องชดเชยค่าเสียหายทางจิตใจด้วย นี่คือหลักการในเชิงป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาผู้ได้รับความเสียหาย

นอกจากนี้ ในการประกอบการอนุญาตให้จัดทำเหมืองแร่ นั้นต้องมีการจัดทำ EIA (Environmental Impact Assessment) หรือการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักวิชาการในการวิเคราะห์ผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสิ่งแวดล้อมในทุก ๆ ด้าน รวมทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคมด้วย เพื่อจะได้หาทางป้องกันผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นให้ได้รับความเสียหายน้อยที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็สามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด และคุ้มค่าที่มากที่สุด ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ฉบับใหม่นั้น ยังมีการปรับปรุงแก้ไขในส่วนของบทกำหนดโทษทั้งหมด ไม่ว่าจะเป็นโทษจำคุกหรือโทษปรับ ทั้งนี้ เพื่อให้ทันสมัย และสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่น กฎหมายเดิมระวางโทษปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท มีการแก้ไขโทษปรับตามร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ฉบับใหม่เป็นระวางโทษปรับไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น นอกจากนี้ บางกรณียังมีโทษปรับเป็นรายวันอีกด้วย และในกรณีการทำเหมืองเถื่อนหรือไม่ได้รับอนุญาตต้องระวางโทษปรับถึง ๑,๕๐๐,๐๐๐ บาท และระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี และยังคงต้องชดเชยค่าเสียหายในทางแพ่งอีกด้วย

ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นกรณีตัวอย่างที่เราต้องปรับปรุงกฎหมายให้ทันกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไป สำหรับกรณีค่าธรรมเนียมประทานบัตร หรืออาชญาบัตรก็เช่นกัน ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขให้เข้ากับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน ซึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ ฯ ฉบับเดิม ได้กำหนดค่าธรรมเนียมในการออกประทานบัตรฉบับละ ๑,๐๐๐ บาท แต่ร่างพระราชบัญญัติแร่ ฯ ฉบับใหม่มีการแก้ไข ค่าธรรมเนียมประทานบัตรเป็น ฉบับละ ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือกรณีการออกอาชญาบัตร ซึ่งเดิมกำหนดค่าธรรมเนียมฉบับละ ๑๐๐ บาท มีการแก้ไขเป็นฉบับละ ๑๐,๐๐๐ บาท เป็นต้น การที่ต้องมีการปรับค่าธรรมเนียมใหม่เพิ่มขึ้นถึง ๑๐๐ เท่า เป็นต้น

ส่วนในทางสังคมนั้น ผู้ได้รับอนุญาตให้ทำเหมืองแร่ กับกลุ่มชาวบ้านในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่จะต้องอยู่ด้วยกันได้ หากมีการทำเหมืองในพื้นที่ใด ผู้ได้รับอนุญาตนั้นต้องเสนอผลตอบแทนให้แก่รัฐและชุมชนในท้องถิ่นนั้น เพื่อจะได้นำเงินมาพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สูงสุด นี่คือนโยบายทางสังคมที่รัฐต้องเข้าไปดูแล หากมีการบริหารจัดการที่ดีและทุกฝ่ายยอมรับได้ การทำเหมืองในพื้นที่นั้นก็จะเป็นไปได้ด้วยดี แต่เมื่อใดที่ไม่เข้าใจกันต่างฝ่ายต่างทำปัญหาต่าง ๆ ก็เกิดขึ้นตามมา ดังนั้นในทางบริบทสังคมประกอบการเหมืองแร่จึงต้องมีความรับผิดชอบต่อสังคมสูงมาก สร้างการยอมรับของสังคมและชุมชน





**จุดนิต** : ในทัศนะของท่านเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือหรือการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ นั้น ควรมีสาระสำคัญอย่างไร เพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนหรือสังคมในฐานะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

**นายชาติ หงส์เทียมจันทร์** : การชดเชย หรือเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ นั้นเป็นเรื่องที่สำคัญ และภายใต้กฎหมายแร่ฉบับปัจจุบันการชดเชยเยียวยาผู้เสียหายนั้นสามารถกระทำได้โดยการฟ้องเรียกค่าเสียหายในทางแพ่ง แต่กว่าจะได้รับเงินชดเชย ค่าเสียหายก็ต้องใช้ระยะเวลายาวนาน แม้ว่ากฎหมายแร่ในเรื่องการทำเหมืองได้ดินให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าความเสียหายนั้นเป็นความผิดที่เกิดจากเหมืองแร่ ดังนั้นเหมืองจึงต้องเป็นคนพิสูจน์ว่าความเสียหายนั้นไม่ได้เกิดจากการทำเหมืองของตน ทั้งนี้ โดยให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้จ่ายเงินชดเชยความเสียหายให้กับประชาชนที่ได้รับความเสียหายนั้นไปก่อน ก็เป็นบทบังคับเฉพาะการทำเหมืองได้ดินเท่านั้น

จากปัญหานี้จึงเป็นที่มาในการจัดตั้ง “กองทุนฟื้นฟูสภาพพื้นที่ทำเหมือง” ซึ่งไม่ใช่เพียงแค่การฟื้นฟูพื้นที่อย่างเดียว แต่กองทุนฯ นั้นจะใช้ในการชดเชยเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำเหมืองในพื้นที่นั้น ๆ โดยการนำเงินของกองทุนฯ มาใช้ในการชดเชยความเสียหายก่อนรับประทานบัตร

ในปัจจุบันแม้ยังไม่มีกฎหมายกำหนดในเรื่องการดูแลสุขภาพและชุมชนรอบพื้นที่เหมืองแร่ แต่กระทรวงอุตสาหกรรมกำหนดให้ผู้ได้รับอนุญาตประทานบัตรทำเหมืองจะต้องจัดตั้งกองทุนเผื่อระวางสุขภาพของคนในชุมชนด้วย ซึ่งอย่างน้อยปีหนึ่งต้องจ่ายเงินเข้ากองทุน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี และจะต้องจัดตั้งกองทุนพัฒนาหมู่บ้านของแต่ละโครงการ โดยมีวงเงินไม่น้อยกว่า ๓๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี โดยการบริหารจัดการกองทุนนี้กำหนดให้คณะกรรมการมวลชนสัมพันธ์ซึ่งประกอบด้วย กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และประชาชนในพื้นที่ ทำหน้าที่บริหารจัดการกองทุน นี่คือนโยบายที่กระทรวงอุตสาหกรรมพยายามผลักดันให้ทั้งในรูปของกฎหมายและในรูปของการบริหาร การดูแลสังคม

**จุดนิต** : บทสรุปส่งท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**นายชาติ หงส์เทียมจันทร์** : ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ซึ่งอยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นั้น ถือเป็นแนวคิดใหม่ในการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารจัดการทรัพยากร โดยมีหลักการในการพัฒนาวิถีคิดและวิธีการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อม การเผื่อระวางป้องกันปัญหาที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ และการกำหนดบทลงโทษให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นก้าวต่อไปของการปฏิรูปประเทศด้านการบริหารจัดการทรัพยากร เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้เป็นประโยชน์สูงสุดต่อประเทศ และเพื่อให้ผู้ประกอบการอุตสาหกรรมแร่สามารถประกอบการได้อย่างต่อเนื่องและสามารถอยู่ร่วมกับสังคมและสิ่งแวดล้อมได้อย่างยั่งยืน **๑**



“มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่  
อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”

## ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ วงศ์บัณฑิต\*

“มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่  
อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙  
ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่หรือไม่ ประการใดรวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค

**ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ :** หากจะกล่าวถึงมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในบางเรื่อง of ประเทศไทยแล้วอาจจะยังมีความไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ในปัจจุบันเท่าที่ควร ทั้งนี้ เพราะกฎหมายหลักที่ใช้ในการควบคุมดูแลเรื่องนี้ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ที่ถูกตราขึ้นมานานเกือบห้าสิบปีแล้ว แม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้หลายครั้ง แต่ก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขในสาระสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและเทคโนโลยีที่เปลี่ยนแปลงไป

แนวความคิดพื้นฐานในการตราพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ นั้น ถือว่า “แร่เป็นของรัฐ” แม้ว่าจะมิได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจน แต่ก็สามารถตีความได้เช่นนั้นเพราะบุคคลใดจะสำรวจแร่และทำเหมืองแร่ต้องขออนุญาตจากรัฐก่อน แม้ว่าแร่นั้นจะอยู่ภายในที่ดินของตนเองก็ตาม จากแนวความคิดข้างต้น กฎหมายจึงมอบอำนาจให้แก่รัฐแต่เพียงผู้เดียวในการควบคุมการสำรวจแร่และทำเหมืองแร่ โดยกำหนดให้

\*น.บ. (เกียรตินิยมอันดับ ๒) ; มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ.ท., LL.M; New York University, Doctor of Jurisprudence; Osgoode Hall Law School : York University ประเทศแคนาดา, ศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



บุคคลต้องขออนุญาตรัฐในการทำกิจกรรมหลายอย่าง อันได้แก่ การสำรวจแร่ การทำเหมืองแร่ การเก็บแร่ การขนส่งแร่ การซื้อขายแร่ การครอบครองแร่ การแต่งแร่ และกิจกรรมอื่น ๆ การที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีการขออนุญาตในหลาย ๆ เรื่องนั้น อาจเป็นผลดีในการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากการประกอบกิจการแร่ แต่ขณะเดียวกันก็อาจก่อให้เกิดปัญหาข้างเคียงได้ เช่น ก่อให้เกิดความซักซ้าในการประกอบกิจการแร่เพราะต้องเสียเวลาในการรอคอยการอนุญาตทุกเรื่อง ในขณะที่เดียวกันยังถือเป็นการเปิดช่องทางให้เกิดการใช้อำนาจในทางมิชอบในการใช้ดุลพินิจเพื่อพิจารณาอนุญาตได้ ประกอบกับการตรากฎหมายในสมัยก่อนยังไม่เห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น จึงไม่มีบทบัญญัติที่เกี่ยวกับเรื่องนี้โดยตรงแต่เน้นเรื่องการรวมอำนาจการตัดสินใจต่าง ๆ ไว้ในราชการส่วนกลาง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐมนตรี แม้ว่าต่อมาจะมีการแก้ไขบทบัญญัติบางมาตราเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น แต่ก็ยังถือว่าไม่เพียงพอกับโลกในยุคปัจจุบันที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



สิ่งที่น่าแปลกใจประการหนึ่งก็คือ ในแต่ละปีประเทศไทยได้นำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศจำนวนมาก โดยเฉพาะการนำเข้าจากประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งการลำเลียงขนส่งถ่านหินดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาต่อสิ่งแวดล้อมและสุขภาพอนามัยของประชาชน โดยที่ประชาชนทั่วไปมักเข้าใจว่ากรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่มีอำนาจในการบังคับใช้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำเข้าถ่านหินจากต่างประเทศ ซึ่งในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตีความไว้ว่า พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ตราขึ้นเพื่อควบคุมเฉพาะแร่ที่เกิดจากการทำเหมืองแร่ภายในประเทศไทยเท่านั้น และไม่สามารถนำไปบังคับใช้กับแร่ที่นำเข้าจากต่างประเทศได้ เราจึงต้องใช้กฎหมายอื่นเพื่อมาแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการนำเข้าถ่านหินดังกล่าว ปรากฏว่า ในทางปฏิบัติหน่วยงานอื่น ๆ ที่บังคับใช้กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องต่างก็ไม่มีความรู้ความเข้าใจหรือประสบการณ์เกี่ยวกับถ่านหินหรือแร่ ในขณะที่กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ที่มีความรู้ความชำนาญในเรื่องนี้โดยตรงกลับไม่มีอำนาจตามกฎหมายในเรื่องนี้ จึงเห็นว่าสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่

**จุดนิตติ :** ขอรบกวนถึงมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จากประสบการณ์ของนานาอารยประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร และสามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

**ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ :** ในแต่ละประเทศนั้นจะมีกฎหมายควบคุมการประกอบกิจการเหมืองแร่เป็นของตนเอง บางส่วนก็คล้ายกันและบางส่วนก็แตกต่างกัน การที่จะนำกฎหมายแร่ของต่างประเทศมาใช้กับประเทศไทยนั้นต้องพิจารณาให้รอบคอบว่าเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมในประเทศไทยหรือไม่



หากพิจารณาถึงสิทธิในแร่ นั้น ประเทศ  
จำนวนมากจะมีแนวความคิดคล้ายกันคือแร่ไม่ได้  
เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีแร่อยู่  
แต่รัฐเท่านั้นเป็นผู้มีสิทธิในการอนุญาตว่าบุคคล  
ใดจะสำรวจแร่หรือทำเหมืองแร่ได้ กฎหมายของ  
บางประเทศอาจมีการกำหนดไว้ชัดเจนว่าแร่เป็น  
ของรัฐ เช่น อินโดนีเซีย จีน มองโกเลีย รัสเซีย  
รัฐออสเตรเลียตะวันตก และมาดากัสการ์ ในขณะที่  
กฎหมายบางประเทศกล่าวว่าแร่เป็นของส่วนรวมหรือของประชาชน เช่น ลาว เวียดนาม แต่กฎหมาย  
ของบางประเทศไม่ได้กล่าวถึงประเด็นนี้เพียงแต่กำหนดให้รัฐมีอำนาจในการจัดการแร่ เช่น ไทย เมียนมา  
รัฐออนตาริโอ (แคนาดา) และ เยอรมนี เป็นต้น



ส่วนเรื่องของอายุประทานบัตรทำแร่ของแต่ละประเทศก็มีความแตกต่างกัน เช่น เวียดนาม  
ให้อายุประทานบัตรไม่เกิน ๓๐ ปี และต่ออายุได้ไม่เกิน ๒๐ ปี เมียนมาให้อายุประทานบัตรไม่เกิน ๒๕ ปี  
และต่ออายุได้ไม่เกิน ๕ ปี มองโกเลียให้อายุประทานบัตรไม่เกิน ๓๐ ปี และต่ออายุได้สองครั้ง  
ครั้งละ ๒๐ ปี รัฐออสเตรเลียตะวันตกให้อายุประทานบัตรไม่เกิน ๒๑ ปี และต่ออายุได้สองครั้ง ๒๑ ปี  
รัฐออนตาริโอ (แคนาดา) ให้อายุประทานบัตรไม่เกิน ๒๑ ปีและต่ออายุได้หนึ่งครั้ง ๒๑ ปี รัสเซียกำหนด  
ให้ประทานบัตรมีอายุตามที่กำหนดไว้ในประทานบัตร

**จุดนิต :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า แนวความคิดในการจัดทำมาตรการทางกฎหมาย  
เพื่อจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทย อาทิ เช่น การให้สัมปทานเหมืองแร่ การอนุมัติ  
อาชญาบัตรสำรวจแร่ การอนุมัติประทานบัตรเหมืองแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสม  
หรือไม่ ประการใด และควรมีการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์และข้อกำหนดในประเด็นเรื่องใดบ้าง  
เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมและประเทศ

**ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ :** มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการออกอาชญาบัตรนั้น เห็นควร  
ให้มีการปรับปรุงในบางเรื่อง เนื่องจากในปัจจุบันการสำรวจแร่จะต้องมีการออกอาชญาบัตรสำรวจแร่  
อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ หรืออาชญาบัตรพิเศษ ในกรณีของ “อาชญาบัตรสำรวจแร่” นั้น  
เจ้าพนักงานอุตสาหกรรมแร่ประจำท้องที่เป็นผู้ออก และอาจจะมีการออกให้แก่บุคคลหลายคน  
เพื่อสำรวจแร่ในบริเวณเดียวกันได้ และการสำรวจแร่ลักษณะนี้ไม่ได้ใช้วิธีการซับซ้อนที่จะมีผลกระทบ  
ต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพของบุคคล จึงไม่มีความจำเป็นที่ต้องให้เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนกลางหรือ  
ส่วนภูมิภาคทำหน้าที่ออกอาชญาบัตรสำรวจแร่แต่อย่างใด แต่ควรให้เป็นอำนาจขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นซึ่งจะสอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจในปัจจุบันด้วย

ส่วนการออก “อาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่” นั้น กฎหมายปัจจุบันให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวง  
อุตสาหกรรมหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจออกซึ่งจะมีการระบุรายละเอียดว่า  
จะสำรวจแร่ในบริเวณใด พื้นที่สำรวจแต่ละแปลงต้องไม่เกิน ๒,๕๐๐ ไร่ มีอายุหนึ่งปี แต่หากเป็นการ  
สำรวจแร่ในทะเล พื้นที่แต่ละแปลงไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ ไร่ มีอายุไม่เกินสองปี ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา



ผู้ประกอบการต้องใช้ระยะเวลาในการรอคอยการออกอาชญาบัตรประเภทนี้จากรัฐมนตรีนานมาก ทั้งที่เป็นเพียงการสำรวจแร่เท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นสมควรแก้ไขกฎหมายโดยให้อธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้มีอำนาจออกอาชญาบัตรประเภทนี้แทนรัฐมนตรี ขณะเดียวกัน ก็ควรอนุญาตให้มีการต่ออายุอาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่ด้วยเพราะในทางปฏิบัติการสำรวจในส่วนหนึ่ง ๆ บางครั้งไม่สามารถทำสำเร็จได้ภายในระยะเวลาเพียงหนึ่งปี

กรณีของ “อาชญาบัตรพิเศษ” นั้น เป็นการออกให้เพื่อการผูกขาดสำรวจแร่ในพื้นที่ขนาดใหญ่ ไม่เกินคำขอละหนึ่งหมื่นไร่ โดยมีอายุห้าปีและออกโดยรัฐมนตรี เนื่องจากเป็นการยอมให้มีการผูกขาด พื้นที่สำรวจแร่ขนาดใหญ่ กฎหมายจึงกำหนดให้ผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษต้องจ่ายค่าผลประโยชน์พิเศษตอบแทนแก่รัฐตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนดซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวควรจะได้รับความเห็นชอบหรือเสนอจากคณะกรรมการแร่เพื่อให้เกิดความรอบคอบ ในทางปฏิบัตินอกจากผู้ถือประทานบัตรต้องจ่ายผลประโยชน์พิเศษตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว ทางกระทรวงอุตสาหกรรมและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่อาจเจรจาเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์อื่นเพิ่มเติมอีกได้ จึงทำให้หลักเกณฑ์พิจารณาการออกอาชญาบัตรพิเศษนี้ไม่มีความชัดเจนและอาจนำไปสู่การใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบได้



เมื่อมีการสำรวจและพบแร่ในปริมาณที่เพียงพอแล้ว ผู้ที่ทำการสำรวจแร่ก็จะดำเนินการต่อไป เพื่อยื่นคำขอ “ประทานบัตร” ซึ่งจะออกให้โดยรัฐมนตรีเท่านั้นโดยมีอายุไม่เกิน ๒๕ ปี และคำขอละไม่เกิน ๓๐๐ ไร่ ผู้ได้รับประทานบัตรต้องเสนอผลประโยชน์พิเศษแก่รัฐตามอัตราที่รัฐมนตรีกำหนด แต่ในทางปฏิบัติ กระทรวงอุตสาหกรรมและกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่อาจเจรจาขอผลประโยชน์พิเศษเพิ่มเติมได้เช่นเดียวกับกรณีของการออกอาชญาบัตรพิเศษซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนและอาจก่อให้เกิดความลำบากแก่ผู้ประกอบการ จึงไม่ควรที่จะให้มีการเรียกผลประโยชน์พิเศษเพิ่มเติมนอกจากที่รัฐมนตรีได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้

จากแนวปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ยื่นคำขอประทานบัตรต้องรอคอยรัฐมนตรีออกประทานบัตร เป็นระยะเวลานาน พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จึงมีบทบัญญัติให้สามารถขอลอก “ประทานบัตรชั่วคราว”



แม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะมีบทบัญญัติที่ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้เสียหายในการฟ้องคดีก็ตาม แต่ผู้เสียหายส่วนมากคงไม่ประสงค์จะมีคดีความในศาลเพราะไม่ต้องการเสียเงินค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการดำเนินคดี และไม่แน่ใจว่าเมื่อฟ้องคดีแล้วตนเองจะชนะคดีหรือได้ผลแห่งคดีที่คุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมีกฎบางประการที่จะสามารถช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยรายได้ของกองทุนส่วนหนึ่งควรเก็บจากผู้ประกอบการเหมืองแร่

ได้เพื่อให้ผู้ขอประทานบัตรทำเหมืองแร่ไปพลาก่อน แต่ในความเป็นจริงนั้น การออกประทานบัตรชั่วคราวก็ไม่ได้ใช้เวลานานน้อยกว่าการออกประทานบัตรจริงเท่าใดนัก เนื่องจากการออกประทานบัตรชั่วคราวก็ถือว่าเป็นการอนุญาตให้ทำเหมืองแร่เช่นเดียวกันกับออกประทานบัตรจริง ดังนั้น ก่อนที่จะออกประทานบัตรชั่วคราวได้ก็ต้องมีการทำการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งใช้เวลานานเช่นกัน ดังนั้น การมีบทบัญญัติเรื่องประทานบัตรชั่วคราวจึงไม่เกิดประโยชน์อีกต่อไป

การแก้ไขปัญหาค่าเช่าประทานบัตรที่ล่าช้าโดยรัฐมนตรีอีกวิธีการหนึ่งคือ การแบ่งการทำเหมืองแร่ออกเป็นหลายขนาด เช่น การทำเหมืองแร่ขนาดใหญ่หรือที่มีผลกระทบรุนแรงสมควรให้รัฐมนตรีเป็นผู้ออกประทานบัตรโดยคำแนะนำของคณะกรรมการแร่ การทำเหมืองแร่ขนาดกลางอาจให้ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมหรืออธิบดีกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่เป็นผู้ออกประทานบัตรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่ และการทำเหมืองแร่ขนาดเล็กอาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกประทานบัตรโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการแร่ระดับจังหวัด

เมื่อได้รับประทานบัตรแล้ว ผู้ถือประทานบัตรต้องจ่ายค่าตอบแทนแก่รัฐในหลายลักษณะ เช่น ค่าภาคหลวงแร่ ผลประโยชน์พิเศษ ค่าบำรุงพิเศษ และค่าใช้เนื้อที่ ซึ่งผู้ถืออาชญาบัตรผูกขาดสำรวจแร่และอาชญาบัตรพิเศษก็ต้องจ่ายค่าใช้เนื้อที่แก่รัฐเช่นกัน เหตุผลที่มีการเก็บค่าใช้เนื้อที่ก็เพื่อป้องกันการปล่อยทิ้งพื้นที่ไว้โดยไม่ทำการสำรวจแร่หรือไม่ทำเหมืองแร่ ซึ่งเป็นการหวงกั้นมิให้ผู้ลงทุนรายอื่นมาดำเนินกิจการดังกล่าวและมีผลทำให้รัฐต้องสูญเสียประโยชน์จากพื้นที่นั้นด้วยเช่นกัน แต่ในความเป็นจริง อัตราค่าใช้เนื้อที่ถือว่าเป็นค่าธรรมเนียมที่เรียกได้ไม่เกินอัตราที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ กำหนดไว้ ค่อนข้างต่ำและไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง จึงสมควรให้มีการแก้ไขกฎหมายโดยการกำหนดอัตราค่าใช้เนื้อที่ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมและสามารถปรับเปลี่ยนให้ทันสมัยได้ตลอดเวลา

ประการต่อไปที่สมควรจะต้องมีการแก้ไข ได้แก่ กรณีที่กฎหมายกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการแก้ไขเนื้อที่ในอาชญาบัตร ประทานบัตรชั่วคราว และประทานบัตรเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภคหรือประโยชน์สาธารณะอื่นได้ เช่น อาจจะลดเนื้อที่ในประทานบัตร เป็นต้น ผู้ถืออาชญาบัตรหรือประทานบัตรไม่มีสิทธิเรียกร้องค่าเสียหายอย่างใด ๆ จากรัฐ หลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้ น่าจะไม่ใช่เป็นธรรมแก่ผู้ถืออาชญาบัตรหรือประทานบัตรเพราะบุคคลดังกล่าวอาจได้เตรียมการหรือลงทุน



เพื่อการสำรวจแร่หรือการทำเหมืองแร่ไปแล้ว หากมีการลดเนื้อที่การสำรวจแร่หรือการทำเหมืองแร่ของเขา ย่อมทำให้เขาสูญเสียประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ แม้ว่าการลดเนื้อที่ดังกล่าวจะทำให้ประโยชน์สาธารณะก็ตามเพราะไม่เป็นการยุติธรรมที่จะกำหนดให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งต้องเสียสละเพื่อส่วนรวม โดยที่เขาไม่ได้รับสิ่งใดตอบแทน จึงเห็นควรให้มีการแก้ไขกฎหมายในประเด็นดังกล่าวนี้ด้วย



**จุดนิติ :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า มาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือหรือการเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ นั้น ควรมีส่วนสำคัญอย่างไรเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรมแก่ประชาชนหรือสังคม ในฐานะเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบดังกล่าว

**ศาสตราจารย์ ดร.อำนาจ :** ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ฉบับนี้ได้กำหนดมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่โดยการให้บุคคลดังกล่าวไปฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายจากผู้ประกอบกิจการที่ก่อให้เกิดความเสียหาย โดยมีบทบัญญัติที่ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้เสียหายในการพิสูจน์ความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่ กล่าวคือ ถ้ามีความเสียหายเกิดจากการกระทำของผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะเกิดต่อบุคคล ทรัพย์สิน หรือสิ่งแวดล้อม กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการดังกล่าวต้องรับผิดชอบไม่ว่าความเสียหายนั้นจะเกิดขึ้นโดยเจตนาหรือโดยประมาทก็ตาม กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ กฎหมายนำหลักความรับผิดโดยเด็ดขาดมาใช้ นอกจากนี้ ถ้าเกิดความเสียหายใดภายในเขตสำรวจแร่หรือเขตประทานบัตร กฎหมายให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ถืออาชญาบัตรหรือประทานบัตรเป็นต้นเหตุแห่งความเสียหายนั้น ยิ่งกว่านั้น หากเป็นความเสียหายที่เกิดจากการทำเหมืองใต้ดิน กฎหมายกำหนดให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ต้องรับผิดชอบร่วมกับผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่เพื่อทำให้เกิดความมั่นใจว่าประชาชนที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการแก้ไขเยียวยาอย่างแน่นอน แม้พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ จะมีบทบัญญัติที่ช่วยแบ่งเบาภาระของผู้เสียหายในการฟ้องคดีก็ตาม แต่ผู้เสียหายส่วนมากคงไม่ประสงค์จะมีคดีความในศาลเพราะไม่ต้องการเสียเงินค่าใช้จ่ายและเสียเวลาในการดำเนินคดี และไม่แน่ใจว่าเมื่อฟ้องคดีแล้วตนเองจะชนะคดีหรือได้ผลแห่งคดีที่คุ้มค่าหรือไม่ ดังนั้น จึงควรมีกฎหมายบางประการที่จะสามารถช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่โดยไม่ต้องนำคดีขึ้นสู่ศาล เช่น ควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยรายได้ของกองทุนส่วนหนึ่งควรเก็บจากผู้ประกอบกิจการเหมืองแร่

นอกจากนี้ ยังมีบุคคลอีกกลุ่มหนึ่งที่ควรจะมีสิทธิได้รับการเยียวยาหรือชดเชยความเสียหายจากการทำเหมืองใต้ดินซึ่งตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ไม่ได้บัญญัติให้สิทธิดังกล่าวแก่เขานั้นคือ เจ้าของที่ดินเอกชนที่มีการทำเหมืองใต้ดินลึกกว่า ๑๐๐ เมตร ใต้ที่ดินของเขา ผู้ถือประทานบัตรสามารถทำเหมืองใต้ดินในระดับความลึกดังกล่าวใต้ที่ดินของบุคคลอื่นได้โดยไม่ต้องขอความเห็นชอบ



จากเจ้าของที่ดิน ซึ่งหลักกฎหมายดังกล่าวได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญยืนยันว่าไม่ขัดต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เพราะเห็นว่าในปัจจุบันบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่ดินคงไม่สามารถแสวงหาประโยชน์จากใต้ดินในระดับความลึกดังกล่าวนี้ได้ และเทคโนโลยีในการทำเหมืองใต้ดินในระดับความลึกเช่นว่านั้นมีความปลอดภัยเพียงพอ อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่ดินส่วนมากคงรู้สึกไม่ปลอดภัยหากทราบว่ามีการทำเหมืองใต้ดินในที่ดินของตนและคิดว่าตนเองถูกรอนสิทธิบางประการ จากความรู้สึดังกล่าวอาจก่อให้เกิดความรู้สึกรู้สึกต่อต้านการทำเหมืองใต้ดินใต้ที่ดินของตนเกิดขึ้นได้ ดังนั้น กฎหมายควรจะยอมรับว่าสิทธิของเจ้าของที่ดินถูกรบกวนโดยการทำเหมืองใต้ดิน และควรจะต้องพิจารณาในการจ่ายค่าชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น แต่อัตราค่าชดเชยคงไม่สูงเท่ากับการเวนคืนที่ดินทั่วไป เพราะในกรณีการทำเหมืองใต้ดินนั้น เจ้าของที่ดินด้านบนยังคงสามารถใช้ที่ดินทำประโยชน์ได้ตามปกติ

### จุดนิติ : บทสรุปสงท้าย และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**ศาสตราจารย์ดร.อำนาจ :** พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ยังมีความไม่ชัดเจนอีกหลายประการ ที่สมควรได้รับการแก้ไขเพิ่มเติม เช่น ในกรณีที่มีผู้ยื่นคำขออาชญาบัตรหรือประทานบัตรหลายรายในพื้นที่เดียวกัน จะใช้หลักเกณฑ์ใดในการพิจารณาว่าจะออกอาชญาบัตรหรือประทานบัตรให้แก่ผู้ขอรายใด ควรจะใช้หลักผู้ยื่นคำขอก่อนควรมีสิทธิได้ก่อนหรือควรจะใช้วิธีการประมูลเพื่อที่จะให้อาชญาบัตรหรือประทานบัตรแก่ผู้ที่เสนอผลประโยชน์แก่รัฐดีที่สุด หากมีหลักเกณฑ์การพิจารณาดังกล่าวที่ชัดเจนย่อมเป็นการลดการใช้ดุลพินิจของผู้มีอำนาจและก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ยื่นคำขอ

สิ่งที่ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของผู้ประกอบการเหมืองแร่ในปัจจุบันคือ การที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ผู้ประกอบการเหมืองแร่ต้องขออนุญาตจากเจ้าหน้าที่หลายกรมมากเกินไป ในระหว่างการประกอบกิจการ จึงควรจะต้องมีการลดจำนวนการขอใบอนุญาตให้เหลือน้อยที่สุด นอกจากนี้ ขั้นตอนก่อนการออกประทานบัตรก็ค่อนข้างจะมีความยุ่งยากซับซ้อนเพราะต้องมีการติดต่อและขออนุญาตจากหลายหน่วยงาน ควรจะมีปรับปรุงระบบการพิจารณาเพื่ออนุญาตดังกล่าวให้เป็นบริการแบบจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (one stop service) เช่น อาจมีการกำหนดบางพื้นที่ให้เป็นเขตประกอบการเหมืองแร่ที่ผู้ขอประทานบัตรสามารถยื่นคำขอที่จุดเดียวและสามารถผ่านขั้นตอนของกฎหมายทุกฉบับได้ เป็นต้น





ส่วนประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือชุมชนนั้น ควรจะมีการแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อยู่ในคณะกรรมการแรด้วยเพราะจะได้มีส่วนร่วมในการวางนโยบายเกี่ยวกับแร่แห่งชาติและพิจารณาให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับการออกประทานบัตรและเรื่องอื่น ๆ ในขณะเดียวกันควรมีการตั้งคณะกรรมการระดับจังหวัดและระดับอำเภอ หากท้องถิ่นดังกล่าวมีการสำรวจแร่และทำเหมืองแร่เพื่อช่วยพิจารณาให้ความเห็นเกี่ยวกับการออกอาชญาบัตรและประทานบัตรบางขนาด

นอกจากนี้ควรแบ่งส่วนของผลประโยชน์พิเศษและเงินบำรุงพิเศษที่ผู้ถืออาชญาบัตรพิเศษและผู้ถือประทานบัตรต้องจ่ายแก่รัฐนั้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของการสำรวจและการทำเหมืองแร่ด้วย ขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่

ก็ควรจะได้รับส่วนแบ่งของผลประโยชน์พิเศษ เงินบำรุงพิเศษและค่าภาคหลวง ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับแนวความคิดเรื่องการกระจายอำนาจที่ต้องกระจายทั้งอำนาจหน้าที่และกระจายงบประมาณด้วย

กล่าวโดยสรุปแล้ว การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับแร่ควรจะต้องคำนึงถึงสิ่งต่าง ๆ ดังต่อไปนี้



(๑) เพื่อให้มีการแบ่งปันผลประโยชน์จากการทำเหมืองอย่างเป็นธรรมระหว่างทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้แก่หน่วยงานทางราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนที่เหมืองแร่ตั้งอยู่หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ และผู้ประกอบการกิจการเหมืองแร่

(๒) จะต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) ต้องให้ชุมชน ประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาเรื่องสำคัญเกี่ยวกับกิจการเหมืองแร่

(๔) ต้องมีการคุ้มครองและเยียวยาชุมชน บุคคลและสิ่งแวดล้อมที่อาจได้รับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่อย่างเหมาะสม เช่น อาจจัดตั้งกองทุนเพื่อช่วยเหลือบุคคลหรือชุมชนดังกล่าวเป็นการเบื้องต้น

(๕) หลีกเลี่ยงการสร้างภาระเกินความจำเป็นแก่ผู้ประกอบการด้วยการยกเลิกใบอนุญาตที่มีมากเกินความจำเป็น

(๖) กระบวนการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ต้องมีความโปร่งใส เช่น การพิจารณาออกใบอนุญาตต่าง ๆ เป็นต้น **จ**



## โดย ดร.สมิทธ์ ตุงคะสมิต\*

“มาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่  
อย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนสำหรับประเทศไทย”

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙  
ณ อาคารรัฐสภา ๒



**จุดนิต** : ในทัศนะของท่านเห็นว่า ปัจจุบันมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และเทคโนโลยีการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่หรือไม่ ประการใดรวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรค

**ดร.สมิทธ์ ตุงคะสมิต** : จากประเด็นคำถามดังกล่าว เห็นว่าเป็นส่วนหนึ่งในวิสัยทัศน์ประเทศไทย ปี พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๓ เพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะรัฐบาลชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มียุทธศาสตร์ “มั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน” เป็นส่วนหนึ่งของวิสัยทัศน์ดังกล่าว โดยหากกล่าวถึงเรื่อง “ทรัพยากรในดิน” ของประเทศไทย ซึ่งสามารถจำแนกออกได้เป็น ๒ ประเภท ได้แก่ ทรัพยากรในดินประเภทที่สามารถใช้ประโยชน์ได้โดยไม่หมดสิ้นไป คือ “ดิน” ซึ่งสามารถทำการเพาะปลูกหรือทำการเกษตรได้ตลอด และประเภทที่ใช้ประโยชน์แล้วหมดสิ้นไป คือ “แร่ธาตุ” ทั้งที่อยู่ในดินและหิน ซึ่งหากระเบิดหรือขุดขึ้นมาใช้ประโยชน์แล้วก็ไม่สามารถคงอยู่ในสภาพหรือพื้นที่เดิมได้ หรืออีกนัยหนึ่งคือหมดแล้วหมดเลย ดังนั้น ยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่จึงเป็นประเด็นสำคัญที่ต้องทำให้ยั่งยืน ประกอบกับปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสังคมเกี่ยวกับความคิดเห็นที่แตกต่างว่าเราควรจะมีเหมืองแร่หรือไม่ และการเหมารวมว่าเหมืองแร่ทุกประเภทก่อให้เกิดโทษมากกว่าประโยชน์จริงหรือไม่ เหล่านี้ล้วนเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวิสัยทัศน์ประเทศไทยทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์

\*รองคณบดีฝ่ายวิชาการ วิทยาลัยนวัตกรรมการผลิต มหาวิทยาลัยรังสิต และผู้เชี่ยวชาญด้านวิศวกรรมสิ่งแวดล้อม.



ของประเทศไทยในยุคปัจจุบันที่ก้าวเข้าสู่โมเดล “ประเทศไทย ๔.๐” (Thailand 4.0) ซึ่งเป็นยุคที่ต้องพัฒนาประเทศให้เป็นสังคมอุดมปัญญา ดังนั้น เราจึงต้องเพิ่มมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติหรือการใช้แร่ธาตุต่าง ๆ ของประเทศที่มีอยู่อย่างจำกัดอย่างมีประสิทธิภาพ กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงประโยชน์ที่จะใช้ให้มีความคุ้มค่าและเพียงพอกับปริมาณที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม การจะทราบถึงปริมาณทรัพยากรแร่ที่มีอยู่ว่ามีมากน้อยแค่ไหนเพียงใดเพื่อบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืนต่อไปนั้น จำเป็นต้องมีฐานข้อมูลที่ชัดเจน โดยที่ผ่านมานี้หน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการสำรวจปริมาณแร่ต่าง ๆ ที่มีอยู่ในประเทศไทยและจัดทำฐานข้อมูลคือ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ปัจจุบัน ภาคเอกชนก็ได้ดำเนินการสำรวจและจัดทำฐานข้อมูลดังกล่าวด้วย ดังนั้น การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละภาคส่วน ทั้งภาคเอกชนและภาคประชาชนเข้ามามีบทบาท

โดยในภาคส่วนของเอกชนนั้น เป็นธรรมดาที่การทำธุรกิจของเอกชนย่อมต้องการผลประโยชน์หรือกำไรสูงสุด ในขณะที่ภาคส่วนของประชาชนก็ต้องการที่จะอนุรักษ์หรือรักษาไว้ซึ่งประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ตนเองสามารถอยู่ในพื้นที่ของตัวเองได้มากที่สุด ซึ่งประโยชน์ที่แตกต่างนี้คือสิ่งที่ก่อให้เกิดข้อขัดแย้งขึ้นในสังคม อันเป็นปัญหาที่ต้องช่วยกันคิดว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้การพัฒนาทรัพยากรแร่หรือการทำเหมืองแร่ในประเทศสามารถเดินหน้าต่อไปได้ จากนั้นจึงคิดต่อไปว่าในแผนพัฒนาหรือแผนยุทธศาสตร์ของประเทศไทยมีพื้นที่ใดบ้างที่มีความอุดมสมบูรณ์ของแร่ในปริมาณที่สูงและสมควรที่จะนำมาพัฒนา



ดังนั้น ปัจจัยสำคัญของการพัฒนาทรัพยากรแร่ในลำดับแรกคือ “พื้นที่” และลำดับต่อมาคือ “แร่” โดยปัจจัยในส่วนของแร่ นั้น ต้องจำแนกออกเป็นประเภทต่าง ๆ ตามลำดับความสำคัญต่อยุทธศาสตร์ของการพัฒนาประเทศ เช่น แร่ที่มีมูลค่าสูง อาทิ ทองคำ และน้ำมัน ต้องคิดว่าจะนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศได้อย่างไร ส่วนแร่อื่น ๆ ที่มีได้มีมูลค่าสูงแต่ใช้พื้นที่มากก็ไม่ควรที่จะขุดหรือนำมาใช้ประโยชน์อีกต่อไป ด้วยเหตุนี้ ในยุคของ “ประเทศไทย ๔.๐” ที่ต้องมีความเจริญก้าวหน้าหรือเติบโตด้วยความยั่งยืนและด้วยปัญญา จึงต้องนำแผนยุทธศาสตร์และฐานข้อมูลไม่ว่าจะเป็นฐานข้อมูลของภาครัฐและภาคเอกชนมาพิจารณาประกอบกัน

ตัวอย่างเช่น กรณีของปิโตรเลียม ซึ่งจากข้อมูลพบว่าเรามีปริมาณสำรองปิโตรเลียมค่อนข้างสูง ทั้งนี้ เพราะความก้าวหน้าของเทคโนโลยีในการขุดเจาะสำรวจจึงทำให้เรามีปริมาณสำรองที่เพิ่มสูงขึ้นด้วย ซึ่งเรื่องของเทคโนโลยีดังกล่าวเราไม่เคยรับรู้มาก่อนว่า ปัจจุบันมีเทคนิคและวิธีการสมัยใหม่ที่เรียกว่า “แฟรกกิ่ง” (Fracking) ซึ่งเป็นระบบขุดเจาะสำรวจและผลิตปิโตรเลียมที่ผสมผสานเทคโนโลยีที่ทำให้ชั้นหินแตกและกระจายไปในแนวนอนเพื่อทำการฉีดสารเคมีลงใต้ดิน ซึ่งวิธีการนี้



สามารถให้ปริมาณผลผลิตปิโตรเลียมสูงกว่า  
วิธีการเดิม ๆ ที่ใช้การขุดเจาะสำรวจในแนวตั้ง  
จำนวนหลายเท่า อย่างไรก็ตาม องค์ความรู้  
เรื่องของการขุดเจาะสำรวจโดยวิธีการดังกล่าว  
ยังไม่มีข้อมูลเปิดเผยว่ามีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม  
และชุมชนมากนักน้อยเพียงใด เนื่องจากวิธีการนี้  
มีการใช้น้ำอย่างมหาศาลอันทำให้เกิดการแย่ง  
ใช้น้ำในชุมชนได้ รวมทั้งสารเคมีที่ผสมกับน้ำ  
ในการทำแฟรกกิ่ง (Fracking) อาจจะตกค้างในดินหรือเจือปนในแหล่งน้ำของชุมชนได้ เพราะฉะนั้น  
ในการแก้ไขปัญหาเรื่องทรัพยากรปิโตรเลียม จำเป็นต้องนำข้อมูลของทั้งภาคเอกชนและประชาชน  
หรือชุมชนมาพิจารณาด้วย จะพิจารณาเฉพาะความต้องการในการพัฒนาตามแนวทางเศรษฐกิจ  
แต่เพียงอย่างเดียวไม่ได้ หรือ



**กรณีตัวอย่างเรื่องแร่ทองคำ** ต้องมีการพิจารณาว่าจะนำแร่ทองคำซึ่งเรามีปริมาณสำรอง  
ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะบริเวณสายแร่ทองคำ (Gold Belt) มาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ  
ในลักษณะใดบ้าง ซึ่งหากมีการขุดแล้วนำมาทำให้บริสุทธิ์ได้ คือ มีทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ  
และปลายน้ำ จะทำให้แร่ทองคำที่ขุดขึ้นมามีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นและมีประโยชน์ต่อประเทศเป็นอย่างยิ่ง  
แต่ปัจจุบันเรามีเพียงอุตสาหกรรมต้นน้ำคือ เหมืองแร่ทองคำ เท่านั้น โดยเมื่อขุดแร่ทองคำได้แล้ว  
ก็ต้องส่งออกไปทำบริสุทธิ์ที่ฮ่องกง จากนั้นต้องซื้อทองคำบริสุทธิ์ดังกล่าวจากฮ่องกงกลับเข้ามา  
ในประเทศอีกครั้ง จะเห็นได้ว่าเราไม่มีกระบวนการในช่วงกลางน้ำ ซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาให้มี  
กระบวนการในการทำทองคำให้บริสุทธิ์หรือมีอุตสาหกรรมกลางน้ำด้วย มิใช่พิจารณาเฉพาะประโยชน์  
ที่ได้รับจากการให้สัมปทานเหมืองแร่ทองคำแก่เอกชนหรือต่างประเทศเท่านั้น เพราะรายได้จาก  
ค่าประทานบัตรและค่าภาคหลวงแร่ที่เรียกเก็บเป็นพิกัดอัตราตามกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับ  
มาเป็นเวลานานแล้วซึ่งไม่สอดคล้องกับสถานะทางเศรษฐกิจในปัจจุบัน ดังนั้น ประโยชน์ที่ได้รับ  
จึงไม่ตกแก่ประเทศและคนไทยทุกคนอย่างแท้จริง โดยเฉพาะการที่เราต้องซื้อทองคำบริสุทธิ์  
ในราคาตลาดโลกกลับเข้ามา ทำให้ประเทศไทยเสียดุลการค้าเป็นอย่างยิ่ง ทั้ง ๆ ที่เรามีทองคำอยู่แล้ว  
ซึ่งตัวอย่างดังกล่าวชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าการจะพัฒนาหรือบริหารจัดการทรัพยากรแร่ให้ยั่งยืนได้  
ต้องดำเนินการในลักษณะครบวงจร

สำหรับข้อพิจารณาว่าการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทยมีความเหมาะสม  
กับสถานการณ์ในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมหรือไม่ ประการใด นั้น มีความเห็นว่า เรื่อง  
“เศรษฐกิจ” เราต้องพัฒนาไปในทิศทางของการต่อยอดนวัตกรรม หรือเศรษฐกิจสร้างสรรค์  
เพราะการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยได้ผ่านยุคที่ ๑ คือ การขายทรัพยากรโดยตรง  
เพื่อหารายได้ และยุคที่ ๒ คือ การเป็นผู้รับจ้างผลิตสินค้าที่ตีตราต่างประเทศเพื่อส่งออกไปจำหน่าย  
มาแล้ว โดยปัจจุบันกำลังเข้าสู่ยุคที่ ๓ คือ ยุคที่ต้องมีอัตลักษณ์หรือสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าของไทย



หรืออีกนัยหนึ่งคือ ประเทศไทยต้องมีแบรนด์สินค้าเป็นของตัวเอง ซึ่งการสร้างอัตลักษณ์ และการเพิ่มมูลค่าดังกล่าวถือว่าสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังนั้น ในแง่ของ อุตสาหกรรมเหมืองแร่ หากจะพัฒนาให้เกิดประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจสูงสุด ก็ควรดำเนินการ อย่างครบวงจร เช่น บริษัท ปูนซิเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) หรือ SCG ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนของไทย มีทั้งอุตสาหกรรมต้นน้ำ คือ การพัฒนาเหมืองแร่หิน และอุตสาหกรรมกลางน้ำ คือ การผลิตปูนซิเมนต์ รวมทั้งอุตสาหกรรมปลายน้ำ คือ การผลิตผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จากซีเมนต์ ดังนั้น รายได้หรือประโยชน์ ที่ได้รับจากอุตสาหกรรมต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ จึงเป็นของประเทศทั้งหมด

เรื่อง “สังคม” เนื่องจากประเทศไทยมีพื้นที่จำกัดแต่มีจำนวนประชากรที่เพิ่มสูงขึ้น ดังนั้น จึงต้องพิจารณาว่าจะบริหารจัดการอย่างไรเพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เช่น การที่เราจะมีเหมืองแร่ทองคำอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับพื้นที่ทำการเกษตรของประชาชน หรือการขุดเจาะ สํารวจปิโตรเลียมในพื้นที่ที่มีแหล่งน้ำใต้ดินอย่างกว้างขวาง มีความเหมาะสมหรือไม่ หรือการจะขุดเจาะ แร่ต่าง ๆ มาใช้ประโยชน์ อาทิ แร่โปรแตสเซียมซึ่งเป็นจำนวนมากในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะทำอย่างไร เพื่อมิให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่ทำการเกษตรเป็นอาชีพหลักต้องได้รับความเดือดร้อน เพราะฉะนั้น เพื่อให้ทุกคนอยู่ร่วมกันในสังคมได้ กรณีดังกล่าวจึงต้องมีการสร้างแนวกันชน (Buffer Zone) หรือกันพื้นที่สำหรับทำเหมืองแร่ออกไปโดยเฉพาะ ซึ่งสามารถลดผลกระทบของเหมืองแร่ ที่อาจจะเกิดขึ้นกับชุมชนได้ โดยกฎหมายของต่างประเทศจะกำหนดแนวกันชนให้มีระยะห่าง ไม่น้อยกว่า ๕ กิโลเมตร แต่สำหรับประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายฉบับใดที่บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้

ส่วนเรื่อง “สิ่งแวดล้อม” เมื่อพิจารณา พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ซึ่งเป็นกฎหมาย ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันพบว่า ยังให้น้ำหนักกับ การพัฒนาแหล่งแร่มากกว่าการอนุรักษ์ และใน ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ที่ยกร่างขึ้น เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยแร่และกฎหมายว่าด้วย พิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่าง การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ก็ยังคง ให้ความสำคัญกับพัฒนาทรัพยากรแร่เป็นหลัก ดังจะเห็นได้จากร่างมาตรา ๑๓ ที่บัญญัติให้ มี การกำหนด “พื้นที่เขตศักยภาพแร่เพื่อการทำ เหมืองแร่” (Mining Zone) ได้ทันทีหากเห็นว่า เป็นพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีความคุ้มค่า ทางเศรษฐกิจสูง โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาว่าเขต Mining Zone ดังกล่าวจะมีพื้นที่ทับซ้อนกับอุทยาน แห่งชาติหรือพื้นที่ต้นน้ำหรือไม่ ดังนั้น เพื่อเป็น





จะอย่างไรเพื่อให้ชุมชนในพื้นที่ซึ่งส่วนใหญ่ทำการเกษตร  
เป็นอาชีพหลักต้องได้รับความเดือดร้อน เพราะฉะนั้น เพื่อให้ทุกคน  
อยู่ร่วมกันในสังคมได้ กรณีดังกล่าวจึงต้องมีการสร้างแนวกันชน  
(Buffer Zone) หรือกันพื้นที่สำหรับทำเหมืองแร่ออกไปโดยเฉพาะ



การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสำคัญของพื้นที่ป่าและแหล่งต้นน้ำด้วย  
โดยควรกำหนดเป็นเงื่อนไขหรือข้อห้ามในกฎหมายไว้อย่างชัดเจนว่า แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีแหล่งแร่  
อุดมสมบูรณ์หรือมีความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจมากเพียงใด แต่หากเป็นการทำลายพื้นที่ป่า  
หรือแหล่งต้นน้ำแล้ว ก็ไม่สามารถประกาศให้เป็นเขต Mining Zone ได้

ประกอบกับเรื่อง “สุขภาพของประชาชน” ก็เป็นสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่จะต้องนำมาเป็น  
ข้อพิจารณาในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ เนื่องจากในปัจจุบันพื้นที่ทำเหมืองแร่จะอยู่ใกล้ชิด  
กับชุมชนมากขึ้น และหากเกิดผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนแล้วก็ต้องอาศัยระยะเวลา  
ในการพิสูจน์พอสมควร ดังจะเห็นได้จากกรณีเหมืองแม่เมาะ ซึ่งเป็นเหมืองแร่ถ่านหินลิกไนต์ที่ใหญ่ที่สุดใน  
ประเทศไทย ตั้งอยู่ในอำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง กว่าจะพิสูจน์ได้ว่าผลกระทบที่เกิดขึ้นมีสาเหตุ  
มาจากมลภาวะในการทำเหมืองแร่ ต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึง ๑๕ ปี และผู้ที่ได้รับผลกระทบบางคน  
ก็เสียชีวิตไปแล้ว รวมทั้งค่าเสียหายที่ได้รับจากการฟ้องร้องก็ไม่คุ้มค่าหรือเพียงพอที่จะมาเยียวยา  
ปัญหาสุขภาพของประชาชนได้ ดังนั้น ในการพัฒนาแหล่งแร่ต่อไปในอนาคต จำเป็นอย่างยิ่ง  
ที่จะต้องนำต้นทุนเรื่องของสุขภาพเข้ามาประกอบการพิจารณาด้วย

**จุดนิติ :** ขอรอบถึงมาตรการทางกฎหมายและแนวทางการบริหารจัดการ  
ทรัพยากรแร่ของนานาอารยประเทศว่ามีหลักการและรูปแบบอย่างไร และสามารถนำมา  
ประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้หรือไม่ เพียงใด

**ดร.สมิทธ์ ตุงคะสมิต :** โดยทั่วไปแล้ว แหล่งแร่ที่เกิดขึ้นในต่างประเทศก็มีลักษณะ  
ไม่แตกต่างจากประเทศไทย กล่าวคือ หากพบทรัพยากรแร่ในพื้นที่ใดก็สามารถขุดแร่ในพื้นที่นั้นได้ทันที  
เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป แต่เดิมาก็ยึดการพัฒนาทรัพยากรแร่  
เป็นสำคัญเช่นกัน โดยหากค้นพบแหล่งแร่แล้วก็สามารถขุดขึ้นมาใช้ได้ทันที แต่ปัจจุบันมิได้เป็นเช่นนั้น  
เพราะจะมีการพิจารณาว่าพื้นที่ดังกล่าวมีการดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจประเภทอื่น ๆ หรือไม่  
โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจกรรมด้านการเกษตร รวมทั้งพิจารณาว่าเป็นพื้นที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง  
กับชุมชนหรือไม่ หากพิจารณาแล้วเห็นว่าอาจจะส่งผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชนแล้ว  
ก็จะไม่ขุดเจาะแร่ขึ้นขึ้นมาใช้ประโยชน์ และจากข้อมูลพบว่าแหล่งแร่ในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศ



สหรัฐอเมริกา เช่น ยูทาห์ เนวาดา และแคลิฟอร์เนีย เป็นต้น ที่อยู่ใกล้เคียงหรือส่งผลกระทบต่อชุมชนได้มีการทยอยยกเลิกดำเนินการแล้ว จะเหลือเพียงแหล่งแร่ที่อยู่ในทะเลทรายหรืออยู่ไกลจากชุมชนเท่านั้น ดังนั้น การพัฒนาหรือขุดเจาะสำรวจแหล่งแร่ใด ๆ ก็ตาม ตามแนวทางของต่างประเทศจะมีกฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าต้องอยู่ห่างจากพื้นที่ชุมชนเท่าไร



นอกจากนี้ ในต่างประเทศยังกำหนดให้มีองค์กรเพื่อทำหน้าที่ในการสำรวจหรือตรวจสอบ (Verify) การขุดเจาะหรือสำรวจแหล่งแร่ต่าง ๆ ว่ามีผลกระทบต่อประการใดหรือไม่ หากยังไม่ได้รับการตรวจสอบหรือพิสูจน์ยืนยันจากองค์กรดังกล่าวก็ไม่สามารถดำเนินการขุดเจาะหรือสำรวจแหล่งแร่ใด ๆ ได้ อาทิ สำนักงานปกป้องสิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency : EPA) หรือ “อีพีเอ” ของประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นองค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการวิเคราะห์หรือประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีอำนาจในการออกระเบียบ ข้อบังคับ หรือเสนอแนะให้มีร่างกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อการควบคุมดูแลสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรับข้อร้องเรียนและดำเนินการไต่สวนเพื่อค้นหาข้อเท็จจริงอย่างมีประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ กฎหมายของต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศในภาคพื้นทวีปยุโรป จะมีมาตรการทางกฎหมายและแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ในเชิงป้องกัน (Prevention) ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยที่ใช้มาตรการในเชิงแก้ไข (Correction) กล่าวคือ เมื่อเกิดปัญหาแล้วจึงจะแก้ไข หรือเกิดข้อพิพาทแล้วจึงจะฟ้องร้องกัน ซึ่งถือเป็นมาตรการที่ยังล่าช้า เพราะประเทศที่พัฒนาแล้วจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนหรือสังคมเป็นสำคัญ รวมทั้งกฎหมายที่ตราออกมาใช้บังคับก็แบ่งไปตามประเภทของแร่ เช่น พระราชบัญญัติยูเรเนียม พระราชบัญญัติทองคำ หรือพระราชบัญญัติปิโตรเลียม เป็นต้น โดยขึ้นอยู่กับความสำคัญทางเศรษฐกิจของทรัพยากรแร่แต่ละประเภทซึ่งจะมีกลไกในการบริหารจัดการที่แตกต่างกัน ในขณะที่พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นกฎหมายฉบับเดียวที่ใช้บังคับกับทรัพยากรแร่ทุกชนิด

ในประการที่สำคัญ คือ องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องของต่างประเทศนั้น จะมีการบูรณาการที่ชัดเจน กล่าวคือ จะมีการทำงานร่วมกันตั้งแต่เริ่มต้นจนถึงสิ้นสุดกระบวนการ เช่น การสำรวจ และการออกใบอนุญาตหรือประทานบัตร รวมทั้งการดำเนินการในเรื่องเหมืองแร่ แต่งแร่ ผลิตและพัฒนาแร่ ตลอดจนดูแลเรื่องผลกระทบและสุขภาพของประชาชนด้วย โดยจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน ทั้งนี้ อาจจะมี “องค์กรกลาง” เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงานหรืออำนวยความสะดวกในเรื่องดังกล่าวทั้งหมด แต่สำหรับประเทศไทย หากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาออกใบอนุญาตหรือประทานบัตร เป็นของกรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่ (กพร.) กระทรวงอุตสาหกรรม ส่วนการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือที่เรียกว่า “อีไอเอ” (Environmental Impact Assessment : EIA)



เป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และในการดูแลเรื่องผลกระทบ เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมควบคุมมลพิษ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่ในเรื่อง สุขภาพเป็นอำนาจหน้าที่ของกระทรวงสาธารณสุข รวมทั้งกรณีที่เกิดปัญหาขึ้นก็จะตกเป็นภาระหน้าที่ ของรัฐบาลเสมอ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวเห็นว่าไม่เหมาะสมเท่าที่ควร ดังกรณีตัวอย่างปัญหา เหมือนแร่ทองคำที่เกิดขึ้นในปัจจุบันซึ่งคณะรัฐมนตรีมีภาระต้องแก้ไขปัญหา โดยในการปรึกษาหารือ ต้องเชิญรัฐมนตรี อธิบดี และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเป็นจำนวนมาก อันเป็นการสิ้นเปลือง เวลาและงบประมาณ ดังนั้น จึงเห็นควรให้มือกรที่ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลหรือบริหารจัดการ ทรัพยากรแร่อย่างเบ็ดเสร็จขึ้นมาโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล รวมทั้ง ช่วยประหยัดงบประมาณและเวลาอีกด้วย

สำหรับประเด็นเรื่องแนวทางในการบริหารจัดการทรัพยากรแร่ของนานาอารยประเทศ ที่สามารถนำมาประยุกต์ใช้กับประเทศไทยได้ อาทิ เรื่อง “ปริมาณสำรอง” โดยต่างประเทศจะมี กฎหมายกำหนดปริมาณสำรองทรัพยากรแร่ที่เป็นแร่ยุทธศาสตร์ของประเทศด้วย เช่น ประเทศญี่ปุ่น มีการกำหนดปริมาณสำรองทองคำ และประเทศรัสเซียมีการกำหนดปริมาณสำรองทองคำ และปิโตรเลียม เป็นต้น ส่วนสหภาพยุโรปได้มีการหารือว่าจะสำรองแร่ที่เป็นยุทธศาสตร์หรือก่อให้เกิด ประโยชน์ต่อการพัฒนาสหภาพยุโรปไว้ในปริมาณเท่าไร ซึ่งประเทศไทยควรจะเรียนรู้หรือนำแนวทาง ดังกล่าวมาพิจารณา และในเรื่อง “การให้สัมปทาน” ควรมีการพิจารณาทางเลือกอื่น ๆ นอกเหนือจาก ประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้สัมปทานตามปกติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การทำเหมืองแร่ประเภทที่ต้อง อาศัยเทคโนโลยีและเงินลงทุนสูง อาทิ ระบบแบ่งปันผลประโยชน์ซึ่งเป็นทางเลือกหนึ่งที่สามารถ สร้างรายได้ให้กับประเทศได้

**จุดนิต :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า แนวความคิดในการจัดทำมาตรการทางกฎหมาย เพื่อจัดการทรัพยากรแร่ของประเทศไทย รวมถึงมาตรการทางกฎหมายในการช่วยเหลือ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากการประกอบกิจการเหมืองแร่ ควรมีสาระสำคัญอย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของชาติและประชาชน

**ดร.สมิทธ์ ตุงคะสมิต :** ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรแร่มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ เกี่ยวข้องหลายหน่วยงาน มีทั้งราชการส่วนกลางระดับกระทรวง ทบวง กรม ในการกำกับดูแล และมี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในพื้นที่ แต่การทำงานมีลักษณะต่างคนต่างทำ ขาดการ ประสานงานกัน การบริหารราชการระดับจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นผู้บริหารสูงสุดแต่ไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการบริหารจัดการในเรื่องทรัพยากรแร่ ทำให้ไม่มี อำนาจตัดสินใจดำเนินการอย่างมีเอกภาพ ประกอบกับผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงข้าราชการประจำ ที่ราชการส่วนกลางส่งลงไปทำงานและมีการหมุนเวียนกันในการดำรงตำแหน่งตามวาระ ทำให้ การทำงานขาดความต่อเนื่อง และเนื่องจากแต่ละภูมิภาคของประเทศไทยมีลักษณะทางภูมิศาสตร์ และมีทรัพยากรธรรมชาติที่แตกต่างหลากหลาย ทำให้มีศักยภาพในการพัฒนาที่แตกต่างกัน การพัฒนา ให้มีความยั่งยืนจึงต้องอาศัยการวิจัยบนฐานข้อมูลที่ถูกต้องครบถ้วน และนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำ แผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแต่ละพื้นที่ให้มีความสอดคล้องกับบริบททางเศรษฐกิจ สังคม



หากเราให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ อนุญาต ประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงคือค่าธรรมเนียมในการอนุมัติ อนุญาต ซึ่งเป็นเพียงประโยชน์ระยะสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาในระยะยาว จะเห็นได้ว่าไม่ได้สัดส่วนกัน และทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนาประเทศในที่สุด



และวัฒนธรรมของแต่ละภูมิภาค และหัวใจสำคัญของการพัฒนาคือการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้และความเข้าใจที่ดีต่อกันและทำให้เกิดความไว้วางใจในการดำเนินการพัฒนาในเรื่องต่าง ๆ ระหว่างภาครัฐกับภาคประชาชน อันจะทำให้การพัฒนาสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน

ดังนั้น ผมขอเสนอว่าการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศจะต้องมี **“การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแต่ละภูมิภาค”** โดยจัดแบ่งเป็นกลุ่มจังหวัด และให้กลุ่มจังหวัดประชุมปรึกษาหารือกันเพื่อกำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่ให้มีความชัดเจนและนำเสนอเป็นข้อมูลให้ราชการส่วนกลางใช้ตัดสินใจในการพัฒนา เพราะเดิมการพัฒนาประเทศจะมาจากการตัดสินใจจากส่วนกลางทำให้การพัฒนาไม่สอดคล้องกับบริบทและความต้องการในแต่ละพื้นที่ เช่น ภาครัฐมีนโยบายในการส่งเสริมการลงทุน และเชิญชวนให้นักลงทุนมาตั้งโรงงานอุตสาหกรรมในเขตนิคมอุตสาหกรรมในพื้นที่ของภาคกลาง ซึ่งมีลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ลุ่มและมีความเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม เมื่อมีการจัดตั้งโรงงานจำนวนมากเกินกว่าศักยภาพของพื้นที่จะรับไหว ทำให้ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่ ก่อให้เกิดมลภาวะทางอากาศ การปล่อยน้ำเสียลงสู่แหล่งน้ำ ปัญหาขยะมูลฝอย ประกอบกับการก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรม บ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์จำนวนมากในพื้นที่ลุ่มต่ำซึ่งเดิมเคยเป็นแหล่งรองรับน้ำในพื้นที่ เมื่อถึงฤดูฝนซึ่งมีปริมาณน้ำจำนวนมากจากภาคเหนือไหลลงมายังภาคกลางทำให้พื้นที่ไม่สามารถรองรับน้ำได้ จึงทำให้เกิดปัญหาน้ำท่วมซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชน ดังจะเห็นได้จากปัญหาน้ำท่วมใหญ่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งทำให้เกิดความเสียหายอย่างรุนแรงต่อการพัฒนาประเทศ

ดังนั้น ควรกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาแต่ละภูมิภาคให้ชัดเจน เช่น ภาคกลางให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ภาคเหนือเป็นเกษตรกรรมและการดูแลรักษาพื้นที่ต้นน้ำ ซึ่งการอนุญาตให้มีการจัดทำเหมืองแร่จะต้องไม่ไปกระทบกับกิจกรรมที่เป็นยุทธศาสตร์ของภูมิกษณานั้น อย่างเช่น ถ้ามีการขออนุญาตจัดทำเหมืองแร่ในภาคเหนือก็ต้องไม่ไปบุกรุกพื้นที่ทางการเกษตรและแหล่งต้นน้ำ ในปัจจุบันรัฐบาลได้จัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี เพื่อใช้เป็นกรอบในการพัฒนาประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง อย่างยั่งยืน ซึ่งผมเห็นว่าจะต้องมีการจัดทำยุทธศาสตร์ในแต่ละพื้นที่ด้วยเพื่อให้แต่ละพื้นที่ได้ตัดสินใจร่วมกันว่าจะให้มีเหมืองแร่ในพื้นที่หรือไม่ เช่น สมมติว่าภาคกลางเขาตกลงกันแล้วว่าไม่ให้มีเหมืองแร่ การตัดสินใจของหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องก็ต้องสอดคล้องกับความต้องการของพื้นที่ ไม่ใช่ว่าอยู่ที่ ๆ ประชาชน



ก็ต้องเตือนร้อนจากการจัดทำเหมืองแร่ในพื้นที่ เพราะฉะนั้นในแง่การกำหนดยุทธศาสตร์ในพื้นที่ ผมคิดว่าสำคัญที่สุด การที่ประเทศไทยมีทรัพยากรแร่ที่อุดมสมบูรณ์ซึ่งเป็นทรัพยากรในดินที่มีศักยภาพสูง หากมีการขุดขึ้นมาใช้เพื่อการพัฒนาประเทศ เพียงแต่การบริหารจัดการทรัพยากรแร่ที่ผ่านมา นั้นยังไม่เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศชาติและประชาชนเท่าที่ควร แต่ผลประโยชน์กลับไปตกอยู่กับภาคเอกชนเป็นส่วนใหญ่ จึงต้องกลับมาคิดแล้วว่า จะมีการบริหารจัดการทรัพยากรแร่อย่างไร เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติและประชาชนอย่างยั่งยืน โดยต้องคำนึงถึงคุณภาพในการพัฒนา เศรษฐกิจ สังคม และผลกระทบต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมอย่างรอบด้าน รวมทั้งการจัดสรรผลประโยชน์ระหว่างรัฐ ผู้ประกอบการ และชุมชนท้องถิ่นในพื้นที่ทำเหมืองและพื้นที่ใกล้เคียงที่ได้รับผลกระทบ อย่างเป็นธรรม

**จลนิต :** ในทัศนะของท่านเห็นว่า ในปัจจุบันการให้สัมปทานเหมืองแร่ การอนุมัติ อนุญาตบัตรสำรวจแร่ การอนุมัติประทานบัตรเหมืองแร่ของประเทศไทยนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ประการใด และควรมีหลักเกณฑ์และข้อกำหนดอย่างไรเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศ

**ดร.สมิทธ์ ตุงกะสมิต :** การกระจายอำนาจเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ ให้เกิดความยั่งยืน แต่เพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานที่รับโอนภารกิจในแต่ละด้านประกอบด้วย กรณีของการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแร่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ในลำดับแรกควรกระจายอำนาจการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจว่าควรจะมีเหมืองแร่ในพื้นที่ของตนหรือไม่ เพราะประชาชนในพื้นที่ ถือเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง จึงควรให้ประชาชนได้รับทราบถึงประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นจากการมีเหมืองแร่ และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากเหมืองแร่ เพราะเมื่อพิจารณาถึงความพร้อมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จะพบว่าท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อมด้านวิชาการและไม่มีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ ในการควบคุมและตรวจสอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ หากเราให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการพิจารณา อนุมัติ อนุญาต ประโยชน์ที่จะได้รับโดยตรงคือค่าธรรมเนียมในการอนุมัติ อนุญาต ซึ่งเป็นเพียง ประโยชน์ระยะสั้น เมื่อเปรียบเทียบกับผลกระทบจากการทำเหมืองแร่ โดยเฉพาะปัญหาด้านสุขภาพ ของประชาชนซึ่งเป็นปัญหาระยะยาว จะเห็นได้ว่าไม่ได้สัดส่วนกัน และทำให้เกิดปัญหาต่อการพัฒนา ประเทศในที่สุด

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการแร่และการกระจายอำนาจในการบริหารจัดการแร่ ควรพัฒนาท้องถิ่นให้มีความพร้อมทั้งด้านวิชาการและการพัฒนาบุคลากร เนื่องจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่เป็นกิจการที่อาจจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชน ซึ่งเป็นผลกระทบที่ไม่ปรากฏผลชัดเจนในเวลาอันรวดเร็ว แต่จะเกิดขึ้นแบบค่อยเป็นค่อยไป ประกอบกับการพิสูจน์ทราบสาเหตุที่จะชี้ให้เห็นว่าปัญหาสุขภาพของประชาชนเป็นผลสืบเนื่องมาจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จะต้องใช้ผู้เชี่ยวชาญและต้องใช้เวลาในการตรวจพิสูจน์ ทำให้ประชาชนซึ่งได้รับผลกระทบไม่ได้รับการเยียวยา อย่างทันท่วงที ดังนั้น เพื่อป้องกันปัญหาดังกล่าว การประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ จึงต้องผ่าน



การพิจารณาอนุมัติอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐอย่างละเอียดรอบคอบ เพื่อเป็นหลักประกันว่า หากมีการอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่แล้วจะไม่ก่อให้เกิดปัญหาแก่ประชาชนในพื้นที่ และจะต้องมีกองทุน เพื่อให้มีงบประมาณในการฟื้นฟูผู้ได้รับผลกระทบจากอุตสาหกรรมเหมืองแร่ด้วย

### ปัจจุบันนี้ การควบคุมการบริหารจัดการแร่มีปัญหาที่สำคัญ ๆ ๒ ประการ คือ

**ประการแรก ปัญหาของการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หรือ EIA (Environmental Impact Assessment) เพราะองค์กรที่จัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ขออนุญาตประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ไม่ได้เป็นองค์กรอิสระ ที่มีหลักประกันในความเป็นกลางอย่างแท้จริง แต่เป็นการจ้างบริษัทเอกชนซึ่งเป็นบริษัทที่ปรึกษา ให้มาทำการศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีแนวโน้มจะเข้าข้างผู้ประกอบการ ผู้ว่าจ้าง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของภาคประชาชน และถูกมองว่าเป็นเพียงตรายางในการรับรอง ให้โครงการต่าง ๆ สามารถเดินหน้าได้**

เพราะฉะนั้น เพื่อให้การจัดทำรายงาน EIA เป็นเครื่องมือในการให้ความเป็นธรรมทั้งต่อ ประชาชนและผู้ดำเนินโครงการได้อย่างแท้จริง ๆ จะต้องจัดให้มี “องค์กรในการจัด EIA ที่เป็นองค์กร อิสระ” ซึ่งมีองค์ประกอบของคณะกรรมการ EIA ประกอบด้วย องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อให้การจัดทำ EIA มีมาตรฐานเดียวกันและมีความเป็นกลาง โปร่งใส ตรวจสอบได้ และให้จัดตั้งกองทุน EIA เพื่อประโยชน์ในการจัดทำ EIA โดยให้กองทุน EIA เป็นผู้จ่าย ค่าจ้างในการจัดทำ EIA ให้กับผู้ทำรายงาน EIA โดยเงินค่าจ้างในการจัดทำ EIA ของกองทุน EIA มาจากผู้ประกอบการที่ประสงค์จะทำ EIA โดยให้นำค่าจ้างทำ EIA มาวางไว้ที่กองทุน EIA โดยในการ ทำ EIA แต่ละครั้ง ให้คณะกรรมการขององค์กรอิสระเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบุคคลที่จะทำ EIA ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นกลางในการจัดทำ EIA พุดง่าย ๆ ก็คือว่า ทุกครั้งที่จะทำโครงการ คุณต้อง ติดต่อองค์กร EIA แล้วองค์กร EIA จะส่งผู้เชี่ยวชาญไปตรวจประเมินเอง ไปทำรายงาน EIA เอง แต่เงินคุณไม่ต้องจ่ายตรง คุณจ่ายเข้ากองทุน EIA ปัจจุบันนี้ยังไม่มีกองทุน EIA ทำให้การจัดทำ EIA ไม่ได้รับการยอมรับจากภาคประชาชนเท่าที่ควร

**ประการที่สอง ปัญหาในเรื่องการเยียวยาผู้ที่ได้รับความเสียหายหรือได้รับผลกระทบจาก อุตสาหกรรมเหมืองแร่** จึงควรมีคณะกรรมการแร่ เพื่อพิจารณาให้ความช่วยเหลือผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการประกอบอุตสาหกรรมเหมืองแร่ ทั้งนี้ เพื่อให้การเยียวยาความเสียหายเป็นไปด้วย ความรวดเร็ว โดยไม่ต้องรอคำพิพากษาของศาล ซึ่งตามร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... ที่ขณะนี้อยู่ใน ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้น ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการแร่จังหวัด ซึ่งจะ เข้ามามีบทบาทสำคัญในการให้คำแนะนำ และให้คำปรึกษาแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการบริหารจัดการ แร่ในจังหวัด และมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำกับดูแลไม่ให้เกิดผลกระทบตามที่กำหนดไว้ใน EIA กล่าวคือ หลังจากทำรายงาน EIA ผ่านการพิจารณาแล้ว ให้นำรายงาน EIA ฉบับนั้นไปไว้กับคณะกรรมการแร่ จังหวัด ให้คณะกรรมการแร่จังหวัด ตรวจสอบรายงาน EIA แต่ละฉบับ ซึ่งจะมีรายการที่จะต้อง



ตรวจสอบตามกำหนดระยะเวลา เช่น ทุก ๓ เดือน หรือ ๖ เดือน จะต้องตรวจสอบคุณภาพดิน ดูนิน ตลอดจนดูผลกระทบด้านต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้ปัญหาเกี่ยวกับการประกอบกิจการเหมืองแร่ ลดน้อยลง เนื่องจากในปัจจุบันบทบาทดังกล่าว เป็นของกรมควบคุมมลพิษ ซึ่งไม่มีบุคลากรเพียงพอ ที่จะลงไปตรวจติดตามโครงการต่าง ๆ ซึ่งอยู่ตามจังหวัดต่าง ๆ ทั่วประเทศ ดังนั้น ถ้าเรากระจายอำนาจในเรื่องของการตรวจสอบติดตามไปให้กับคณะกรรมการแร่จังหวัด จะทำให้การควบคุมตรวจสอบโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามรายงาน EIA โดยเน้นการป้องกันก่อนที่จะเกิดปัญหา แต่เนื่องจากการตรวจสอบในปัจจุบันเป็นการตรวจสอบเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแล้วและมีการร้องเรียน จึงจะมีการตรวจสอบว่าโครงการที่ถูกร้องเรียนได้ดำเนินการตามรายงาน EIA หรือไม่ ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ไม่ถูกต้อง และทำให้การเยียวยาความเสียหายมีความล่าช้าตามไปด้วย



#### จุดนิติ : บทสรุปสังคายน์ และข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**ดร.สมิทธิ์ ตุงคะสมิต :** ถ้าเรามองภาพของประเทศไทยให้เหมือนกับบ้านของเรา เราควรจะมีการกำหนดพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ให้ชัดเจนว่าส่วนใดจะใช้สำหรับการอยู่อาศัย ส่วนไหนจะขุดบ่อน้ำ ตรงไหนจะปลูกผัก หรือทำที่ทิ้งขยะ ซึ่งในการบริหารจัดการแร่ของประเทศนั้น ควรจะมีหน่วยงานที่เป็นองค์กรอิสระด้านแร่โดยเฉพาะในการจัดทำแผนแม่บทในการบริหารจัดการแร่ทั้งระบบ โดยมีหน้าที่ในการสำรวจทรัพยากรแร่ แหล่งแร่สำรอง การจำแนกเขตพื้นที่ศักยภาพแร่ ว่าพื้นที่ใดสมควรหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ และพื้นที่ที่มีแหล่งแร่อุดมสมบูรณ์และมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูงที่จะกำหนดให้เป็นเขตในการทำเหมืองแร่ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการบริหารจัดการแร่ให้มีความเหมาะสม และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยข้อมูลดังกล่าวจะต้องเปิดเผยให้ประชาชนได้รับทราบ เพื่อให้ประชาชนคลายความกังวลและสามารถวางแผนในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะส่งผลดีต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้มีความมั่นคง มั่งคั่ง อย่างยั่งยืน ตามนโยบายในการพัฒนาประเทศของรัฐบาลต่อไป **จ**



## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๙

### ► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... โดยมีหลักการและเหตุผลคือ เพื่อขยายขอบเขตการบริหารจัดการสินทรัพย์ของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยสามารถลงทุนในตราสารทุนต่างประเทศที่ออกโดยนิติบุคคลต่างประเทศได้และเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ธปท. กำหนด โดยแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ (๒) และมาตรา ๓๖ ของพระราชบัญญัติธนาคารแห่งประเทศไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕

### ► เรื่อง การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน พ.ศ. ๒๕๔๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติธนาคารออมสิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธนาคารออมสินให้เป็นผู้กำหนดวงเงินจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการธนาคารออมสินประกาศงบดุล ซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รับรองแล้วและประกาศฐานะการเงินโดยย่อของธนาคารออมสินประจำปีไตรมาสภายในหกเดือนต้นของปีถัดไป ประกาศรายงานประจำปีว่าด้วยธุรกิจซึ่งธนาคารออมสินได้จัดทำในระหว่างปี จำนวนผู้ฝาก จำนวนเงินฝาก จำนวนเงินดอกเบี้ยที่จ่ายผลประโยชน์ที่ได้มาจากเงินทุนและอื่น ๆ และให้ธนาคารออมสินสามารถได้รับจัดสรรเงินจากกองทุนพัฒนาระบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจหรือจากแหล่งอื่นได้



➤ เรื่อง การขอความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และการแก้ไขมาตรา ๑๒ ของข้อแก้ไขความตกลงเกี่ยวกับองค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองการดำเนินงานขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และการแก้ไขมาตรา ๑๒ ของข้อแก้ไขความตกลงเกี่ยวกับองค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. เห็นชอบการแก้ไขมาตรา ๑๒ (c) (ii) ของข้อแก้ไขความตกลงว่าด้วยองค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศ และให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการแจ้งเรื่องการยอมรับในข้อแก้ไขความตกลงฯ ให้ผู้เก็บรักษากรรณสารทราบต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้องค์การ ทรัพย์สิน และบรรณสารขององค์การ ผู้แทนของภาคีองค์การ และเจ้าหน้าที่ขององค์การได้รับเอกสิทธิ์ สิทธิยกเว้นและความคุ้มกันในระหว่างที่ปฏิบัติหน้าที่ในประเทศไทยหรือเข้ามาในประเทศไทย เพื่อปฏิบัติหน้าที่หรือในการปฏิบัติภารกิจเกี่ยวกับองค์การตามที่ระบุไว้ในพิธีสารว่าด้วยเอกสิทธิ์ สิทธิยกเว้น และความคุ้มกันขององค์การโทรคมนาคมทางดาวเทียมระหว่างประเทศซึ่งทำ ณ กรุงวอชิงตัน เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๑

การแก้ไขมาตรา ๑๒ (c) (ii) มีสาระสำคัญคือ จะมีผลคุ้มครองมรดกร่วมของประเทศภาคีสมาชิก ในกรณีของบริษัท Intelsat, Ltd. ซึ่งเป็นบริษัทเอกชนจากการปรับโครงสร้าง INTELSAT และได้รับใบอนุญาตใช้คลื่นความถี่ ยกเลิกการใช้งานในตำแหน่งวงโคจรดังกล่าว และการใช้ตำแหน่งวงโคจร นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดในอนุสัญญา ITSO รวมทั้งการล้มละลาย ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าการดำเนินงานของ ITSO จะบรรลุหลักการเบื้องต้น ซึ่งได้แก่ การคงไว้ซึ่งการเชื่อมโยงและครอบคลุมทั่วโลก การให้บริการแก่ลูกค้าซึ่งไม่มีทางเลือกอื่น และการจัดให้มีการเข้าถึงระบบของบริษัทโดยไม่เลือกปฏิบัติ



# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๕๙

## ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาล สภากาชาดไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันการพยาบาล สภากาชาดไทย พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

### โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดให้สถาบันการพยาบาล สภากาชาดไทย เป็นสถาบันอุดมศึกษาเฉพาะทางด้านวิชาชีพการพยาบาล และมีฐานะเป็นนิติบุคคล อยู่ในกำกับของสภากาชาดไทย

๒. สถาบันการพยาบาลฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การศึกษา ส่งเสริมและพัฒนาวิชาการ วิชาชีพการพยาบาลขั้นสูง ตลอดจนงานศาสตร์ที่เกี่ยวข้อง ทำการสอน ทำการวิจัย ให้บริการทางวิชาการแก่สังคม และทะนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมตามพันธกิจของสถาบันอุดมศึกษา มีภาระหน้าที่ผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ของสภากาชาดไทย แผนการศึกษาแห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. กำหนดให้มีสภาสถาบัน ประกอบด้วยอุปนายกผู้อำนวยการสภากาชาดไทยเป็นนายกสภาสถาบัน กรรมการสภาสถาบันผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๗ คน ผู้อำนวยการสถาบันและกรรมการสภาสถาบันซึ่งเลือกกันเองจากคณาจารย์ประจำ จำนวน ๒ คน มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดทิศทาง เป้าหมายของสถาบัน และวางนโยบาย รวมทั้งอนุมัติแผนพัฒนาของสถาบันที่เกี่ยวกับการดำเนินการ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบันออกข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบัน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติงานของสถาบันออกข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลการเงิน และอนุมัติหลักสูตร การศึกษาและการเปิดสอน รวมทั้งการปรับปรุง การยุบรวม หรือการยกเลิกหลักสูตรการศึกษา

๔. กำหนดให้มีสภาวิชาการ ประกอบด้วยผู้อำนวยการสถาบันเป็นประธานสภาวิชาการ และกรรมการสภาวิชาการซึ่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิภายในและภายนอกสถาบันมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะ เป้าหมาย นโยบาย มาตรฐาน แนวทางในการพัฒนา และแผนพัฒนาวิชาการของสถาบันต่อสภาสถาบัน

๕. กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารสถาบัน มีอำนาจหน้าที่พิจารณาและกลั่นกรอง ข้อบังคับ ระเบียบ และประกาศของสถาบันเพื่อเสนอต่อสภาสถาบัน ตลอดจนดำเนินการเกี่ยวกับการบริหารสถาบันตามที่สภาสถาบันและผู้อำนวยการสถาบันมอบหมายหรือที่มีได้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการใดโดยเฉพาะ โดยมีผู้อำนวยการสถาบันเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและรับผิดชอบ การบริหารงานของสถาบัน



๖. กำหนดให้สถาบันการพยาบาลฯ จัดให้มีการประกันคุณภาพการศึกษาและการวิจัย เพื่อพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการศึกษาของสถาบัน ตามหลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับ ของสถาบัน และการประเมินหลักสูตรการศึกษา การเรียนการสอนและการวัดผลตามหลักสูตรนั้น โดยผู้ประเมินซึ่งสภาสถาบันแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมิใช่บุคลากรสถาบัน และให้มีการประเมินดังกล่าวทุกห้าปี หรือเร็วกว่านั้นตามที่สภาสถาบันกำหนด แล้วรายงานสภาสถาบันและประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไป

๗. กำหนดให้ดำเนินการออกข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่งหรือการกำหนด หลักเกณฑ์และวิธีการเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในระหว่างดำเนินการดังกล่าวให้นำข้อบังคับ ระเบียบ ประกาศ และคำสั่ง ที่ออกตามพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาวิชาชีพเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๖๓ ที่ใช้อยู่ในวันก่อน วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๕๙

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายยาเสพติด พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังเกตของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการ ประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เป็นการรวบรวมกฎหมายเกี่ยวกับการ ควบคุมยาเสพติด การป้องกันและปราบปรามยาเสพติด การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และวิธี พิจารณาคดียาเสพติด รวมทั้งองค์ประกอบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีจำนวนหลายฉบับและกระจัดกระจายกันอยู่ มารวมไว้ในฉบับเดียวกัน พร้อมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพปัจจุบัน

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้ คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

กระทรวงแรงงานเสนอว่า เนื่องจากพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๑ ใช้บังคับ มาเป็นเวลานาน มีบทบัญญัติบางประการที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะ อัตราโทษสำหรับความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก และไม่เอื้ออำนวยต่อการป้องกันยับยั้ง และขจัดปัญหา การค้ามนุษย์ด้านแรงงาน ซึ่งเป็นนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล อีกทั้งเป็นการอนุวัติการ



บทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษในความผิดที่กระทำต่อเด็กให้เหมาะสม เพื่อประกันให้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพที่ประเทศไทยมีพันธกรณีตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๑๓๘ ว่าด้วยอายุขั้นต่ำที่อนุญาตให้จ้างงานได้ ค.ศ. ๑๙๗๓ ซึ่งประเทศไทยได้ให้สัตยาบัน เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการ

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ แก้ไขเพิ่มเติมอัตราโทษความผิดที่กระทำต่อแรงงานเด็ก ดังนี้

**๑. งานอันตรายสำหรับเด็ก** กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงานอันตรายตามที่มาตรา ๔๘ กำหนดไว้ เช่น งานหลอม เป่า หล่อ หรือรีดโลหะ งานปั๊มโลหะ งานเกี่ยวกับความร้อน ความเย็น ความสั่นสะเทือน เสียง และแสงที่มีระดับแตกต่างจากปกติ ซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อเด็ก เป็นต้น

อัตราโทษตามพระราชบัญญัติปัจจุบัน	อัตราโทษตามร่างพระราชบัญญัติใหม่
<p>๑. ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ถ้าเป็นเหตุให้ลูกจ้างเด็กได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>๑. ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๘๐๐,๐๐๐ บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ถ้าเป็นเหตุให้ลูกจ้างเด็กได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>

**๒. สถานที่ห้ามทำงานสำหรับเด็ก** กรณีที่นายจ้างให้ลูกจ้างซึ่งเป็นเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ทำงานในสถานที่ตามที่มาตรา ๕๐ กำหนดไว้ เช่น โรงฆ่าสัตว์ สถานที่เล่นการพนัน สถานบริการ เป็นต้น

อัตราโทษตามพระราชบัญญัติปัจจุบัน	อัตราโทษตามร่างพระราชบัญญัติใหม่
<p>๑. ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ถ้าเป็นเหตุให้ลูกจ้างได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>	<p>๑. ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๘๐๐,๐๐๐ บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ</p> <p>๒. ถ้าเป็นเหตุให้ลูกจ้างเด็กได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจหรือถึงแก่ความตาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๔ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๘๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ</p>



๓. อายุขั้นต่ำของเด็ก กรณีที่นายจ้างจ้างเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีในงานทั่วไป และงานตามที่ กฎกระทรวงกำหนดในงานเกษตรกรรมและงานประมงทะเล

อัตราโทษตามพระราชบัญญัติปัจจุบัน	อัตราโทษตามร่างพระราชบัญญัติใหม่
ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ	ระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่น้อยกว่า ๔๐๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๘๐๐,๐๐๐ บาท ต่อลูกจ้างหนึ่งคน หรือทั้งจำทั้งปรับ

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙

➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

(แก้ไขเพิ่มเติมกรณีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและฉ้อโกงภาษีตามข้อเสนอ FATF)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมกรณีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีและฉ้อโกงภาษีตามข้อเสนอ FATF) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้ คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดให้อธิบดีกรมสรรพากรมีอำนาจออกคำสั่งให้ยึดหรืออายัดทรัพย์สินไว้ เป็นการชั่วคราว เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าบุคคลใดกระทำความผิดฐานหลีกเลี่ยงหรือพยายาม หลีกเลี่ยงภาษี ภาษีมูลค่าเพิ่ม ขอคืนภาษีอากรอันเป็นเท็จ โดยวิธีการยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เป็นการชั่วคราวให้เป็นไปตามระเบียบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการคลัง

๒. ห้ามผู้ใดทำลาย ย้าย ซ่อนเร้น หรือโอนไปให้แก่บุคคลอื่นซึ่งทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัด

๓. กำหนดให้เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจประเมินภาษี เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม เมื่อมี หลักฐานอันควรเชื่อว่าผู้ใดหลีกเลี่ยงการเสียภาษี มีอำนาจออกคำสั่งเรียกให้ส่งคืนภาษีอากรที่ได้รับ คืนไป เมื่อมีหลักฐานอันควรเชื่อว่าผู้ใดขอคืนภาษีอากรอันเป็นเท็จ มีหน้าที่รวบรวมและจัดส่งข้อมูล ที่เกี่ยวข้องไปยังสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

๔. กำหนดให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินจัดส่งบรรดาข้อมูลซึ่งได้มา ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินให้แก่กรมสรรพากร

๕. กำหนดให้ความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร หรือฉ้อโกงภาษีอากร ให้เป็นมูลฐานความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน



➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. .... คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. อนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วดำเนินการต่อไปได้ กระทรวงการคลัง เสนอว่า

๑. พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๑ โดยมีหน้าที่คุ้มครองเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินในสถาบันการเงิน ต่อมาภายหลังกฎหมายมีผลใช้บังคับ สภาว่าการณ์ทางเศรษฐกิจของโลกและระบบสถาบันการเงินได้มีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ได้แก่ วิกฤติเศรษฐกิจในประเทศสหรัฐอเมริกาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ และการจัดทำหลักการสำคัญของระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ (Core Principles for Effective Deposit Insurance Systems) โดยสมาคมสถาบันประกันเงินฝากระหว่างประเทศ (International Association of Deposit Insurers) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และปรับปรุงอีกครั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เพื่อเตรียมความพร้อมในการทำหน้าที่ของหน่วยงานด้านการคุ้มครองเงินฝาก และเสริมสร้างเสถียรภาพของระบบสถาบันการเงิน

๒. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จึงได้มีการทบทวนและปรับปรุงแก้ไขวงเงินการคุ้มครองเงินฝากรวม ๒ ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับสภาว่าการณ์ทางเศรษฐกิจตามข้อ ๑ ได้แก่ การออกพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเพิ่มขึ้น พ.ศ. ๒๕๕๒ และพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. ๒๕๕๕

๓. เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกับสภาว่าการณ์ด้านเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งหลักการสำคัญของระบบประกันเงินฝากที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนเสริมสร้างความเชื่อมั่นของผู้ฝากเงินและเสถียรภาพในระบบการเงินและสถาบันการเงิน กระทรวงการคลังจึงแก้ไขพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อลดขั้นตอนในกระบวนการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงินให้มีความรวดเร็วยิ่งขึ้นและปรับปรุงกระบวนการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝากในขั้นตอนการควบคุมสถาบันการเงินและการชำระบัญชี รวมทั้งตราพระราชกฤษฎีกากำหนดจำนวนเงินฝากที่ได้รับการคุ้มครองเป็นการทั่วไป พ.ศ. .... โดยกำหนดระดับวงเงินความคุ้มครองเงินฝากใหม่ที่สูงกว่าที่กำหนดไว้ในมาตรา ๕๓ วรรคหนึ่งแห่งพระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑

โดยสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกฤษฎีกาทั้ง ๒ ฉบับ คือ เป็นการปรับปรุงแก้ไขขั้นตอนกระบวนการจ่ายเงินฝากแก่ผู้ฝากเงิน กระบวนการดำเนินงานของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก และขยายวงเงินความคุ้มครองเงินฝากเป็นการชั่วคราวและลดลงอย่างเป็นลำดับขั้น



## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๙

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสถานพยาบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เป็นการแก้ไขให้สถานพยาบาลซึ่งดำเนินการโดยภาครัฐต้องมีลักษณะและมาตรฐาน หรือผ่านการรับรองมาตรฐานจากหน่วยงานที่กำหนดแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการสถานพยาบาล แก้ไขเพิ่มเติมรายละเอียดที่ผู้รับอนุญาตต้องแสดงในสถานพยาบาลและแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การดำเนินการของสถานพยาบาลสำหรับผู้ป่วยที่ต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยฉุกเฉิน รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการโฆษณาสถานพยาบาล บทกำหนดโทษ และองค์ประกอบของคณะกรรมการเปรียบเทียบคดีให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๙

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่าย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ และให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้พร้อมเอกสารประกอบไปเพื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็นเรื่องด่วนต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ ของส่วนราชการรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่น รายการที่ไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ผูกพันได้ทันภายในระยะเวลาที่กำหนด ไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ จำนวน ๓ รายการ ได้แก่ งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และเงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช วงเงินรวม ๒๒,๑๐๖,๕๕๕,๐๐๐ บาท



## ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

กระทรวงการคลังเสนอว่า

๑. เนื่องจากพระราชกำหนดบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๔๐ มีบทบัญญัติบางประการเป็นอุปสรรคต่อการสนับสนุนและส่งเสริมการดำเนินงานของบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน อีกทั้งธุรกรรมทางการเงินมีความหลากหลายยิ่งขึ้น บรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยจึงจำเป็นที่จะต้องขยายขอบเขตการดำเนินธุรกรรม เพื่อสนับสนุนการระดมทุนในการให้สินเชื่อที่อยู่อาศัย รวมถึงการปรับปรุงโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย การกำหนดให้เป็นสถาบันการเงินภาครัฐตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ ดังนี้

**๑.๑ ปรับปรุงนิยาม** คำว่า “ตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย” เนื่องจากธุรกรรมตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยมิได้จำกัดอยู่เพียงการรับโอนสินทรัพย์และการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ แต่ยังคงรวมถึงการระดมทุนแบบใด ๆ ที่มีการนำสินทรัพย์มาใช้ให้เกิดประโยชน์สำหรับการระดมทุนนั้น ๆ ด้วย โดยครอบคลุมถึงอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่อยู่อาศัยด้วย เช่น การออกตราสารหนี้ที่ค้ำประกันด้วยสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพ (Covered Bond) ซึ่งใช้สินทรัพย์ที่รับโอนเป็นประกันการชำระหนี้ หากมีการผิดนัดชำระหนี้ตามตราสารหนี้ที่ออก เป็นต้น

**๑.๒ ขยายขอบเขตการประกอบธุรกิจของบรรษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย**  
เพื่อให้สามารถ

๑.๒.๑ รับโอนสินทรัพย์จากผู้ประกอบธุรกิจให้กู้ยืมเงิน โดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเดิมผู้ประกอบธุรกิจกู้ยืมเงินโดยวิธีรับจำนองอสังหาริมทรัพย์ (Mortgage Company) ถือเป็นสถาบันการเงินตามพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการธนาคารพาณิชย์ พ.ศ. ๒๕๐๕ แต่ต่อมาเมื่อพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลบังคับใช้ จึงได้ยกเลิกพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ และทำให้ Mortgage Company ไม่ใช่สถาบันการเงินอีกต่อไป

๑.๒.๒ ก่อตั้งทรัสต์หรือเป็นทรัสต์ตามกฎหมายว่าด้วยทรัสต์ เนื่องจากมีการนำธุรกรรมทรัสต์ตามพระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ มาใช้ในธุรกรรมตลาดทุน เช่น การออกหลักทรัพย์ การแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ เป็นต้น ซึ่งอำนาจในการกระทำการในปัจจุบันยังไม่รวมถึงการทำธุรกรรมทรัสต์อย่างชัดเจนและการแก้ไขนี้ยังรองรับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยนิติบุคคลเฉพาะกิจเพื่อการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ ซึ่งจะสามารถทำการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์โดยกลไกของทรัสต์ได้



๑.๒.๓ ประกอบกิจการที่ปรึกษาทางการเงินหรือกิจการรับบริหารจัดการธุรกรรมทางการเงินที่อยู่ภายใต้วัตถุประสงค์ของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้แก่หน่วยงานอื่นได้ เพื่อให้บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยสามารถใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านให้เป็นประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้นและเป็นการส่งเสริมการพัฒนาตลาดรองภายในประเทศ

๑.๒.๔ จัดตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดหรือเข้าร่วมกิจการกับบุคคลอื่นเพื่อประโยชน์ในการแปลงสินทรัพย์เป็นหลักทรัพย์ของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย

๑.๓ แก้ไขเพิ่มเติมโครงสร้างของคณะกรรมการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ ที่กำหนดให้กรรมการโตตำแหน่งต้องไม่เป็นผู้กำกับดูแลรายสาขา ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแลสถาบันการเงินเฉพาะกิจ จึงต้องแก้ไของค์ประกอบของคณะกรรมการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยตามมติคณะรัฐมนตรี โดยตัดกรรมการที่มาจากผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งผู้ว่าธนาคารแห่งประเทศไทยมอบหมายออก

๑.๔ ขยายขอบเขตอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยเพื่อให้สามารถกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของบุคคลอื่นและมาตรฐานสัญญาที่เกี่ยวข้องกับสินทรัพย์ที่บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยจะรับโอนได้

๑.๕ ปรับปรุงเกี่ยวกับการค้ำประกันเงินกู้ของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัย โดยกระทรวงการคลัง ในกรณีที่บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยขอให้รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ที่กู้ยืมจากแหล่งให้กู้ยืมภายในประเทศหรือต่างประเทศ ให้รัฐบาลมีอำนาจค้ำประกันเงินกู้ภายใต้กฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ และเพิ่มบทบัญญัติให้บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยเป็นสถาบันการเงินภาครัฐ ตามกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

๒. บริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยสามารถขยายการประกอบธุรกิจเพื่อสนับสนุนการดำเนินการตามพันธกิจของบริษัทตลาดรองสินเชื่อที่อยู่อาศัยให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังก่อให้เกิดทางเลือกในการระดมเงินของธนาคาร ซึ่งในสถานการณ์ที่อัตราการเติบโตของเงินฝากและเงินให้สินเชื่อมีความแตกต่างกัน ทำให้สถาบันการเงินต้องพึ่งพาการระดมทุนด้วยวิธีอื่นนอกจากเงินฝากมากขึ้น และยังช่วยให้มีต้นทุนในการระดมเงินต่ำลง



➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (มาตรการปรับปรุงการยกเว้นเงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีค่าตอบแทน)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและอนุมัติตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ดังนี้

๑. เห็นชอบหลักการปรับปรุงการยกเว้นภาษีเงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทน

๒. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

กระทรวงการคลังเสนอว่า

๑. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๐) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้ตราขึ้นเนื่องจากเมื่อได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อจัดเก็บภาษีจากการรับมรดก แต่ประมวลรัษฎากรยังคงยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส ทำให้ไม่สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีจากการรับมรดก จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๒ แห่งประมวลรัษฎากร เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีการรับมรดกดังกล่าว

๒. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๐) พ.ศ. ๒๕๕๘ ได้เพิ่มเติมบทบัญญัติสำหรับการยกเว้นภาษีจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดาน หรือคู่สมรส และการให้อสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษีการรับมรดกมีดังนี้

๒.๑ มาตรา ๔๒(๒๖) เงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมาย เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาท ตลอดปีภาษีนั้น

๒.๒ มาตรา ๔๒(๒๗) เงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการีผู้สืบสันดานหรือคู่สมรส เฉพาะเงินได้ในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาทตลอดปีภาษีนั้น

๓. ในการให้อสังหาริมทรัพย์ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๔๑ ทวิ กำหนดให้การโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทน ให้ถือว่าผู้โอนเป็นผู้มีเงินได้ ซึ่งต่างจากกรณีเงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หา ที่ถือว่าผู้รับเงินจากอุปการะหรือให้โดยเสน่หาเป็นผู้มีเงินได้ ซึ่งในกรณีนี้โดยผลของกฎหมายทำให้เมื่อมีการรับเงินเพื่อการอุปการะหรือโดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดานหรือคู่สมรส ผู้ได้รับเงินจะได้รับการยกเว้นเงินได้ ๒๐ ล้านบาทจากผู้ให้แต่ละคน แต่หากเป็นกรณีการโอนอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าจะมีการโอนให้กับผู้รับ ซึ่งเป็นบุตรชอบด้วยกฎหมายก็คนก็ตาม ผู้โอนหรือบุพการีจะได้รับการยกเว้นเงินได้เพียง ๒๐ ล้านบาทเท่านั้น

๔. ดังนั้น เพื่อให้การแก้ไขปรับปรุงการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับเงินได้จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่บุตรชอบด้วยกฎหมายซึ่งไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมมีความสอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา



สำหรับเงินได้ที่ได้รับจากการอุปการะหรือจากการให้โดยเสน่หาจากบุพการี ผู้สืบสันดานหรือคู่สมรส ซึ่งได้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ จึงต้องแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๐) พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. ๒๕๕๘ และทำให้เกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีที่มีบุตรคนเดียวหรือบุตรหลายคน นอกจากนี้ อาจมีผลกระทบต่อรายได้ของภาครัฐบาลเล็กน้อย แต่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมและความสมครใจ ในการเสียภาษี ทำให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งจะส่งผลต่อการสร้างรายได้ในระยะยาวต่อไป

โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ เป็นการปรับปรุงการยกเว้นภาษีเงินได้ จากการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในอสังหาริมทรัพย์โดยไม่มีค่าตอบแทนให้แก่บุตรชอบด้วย กฎหมายซึ่งไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมในส่วนที่ไม่เกิน ๒๐ ล้านบาทต่อบุตรหนึ่งคนตลอดปีภาษี โดยให้คิดเฉพาะเงินได้ที่ได้รับมาตั้งแต่วันที่ ๑ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นต้นไป **๑**



## การพิสูจน์ความรับผิด ทางละเมิดของแพทย์ จากการกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ

บทความนี้ได้เขียนขึ้นโดยพิจารณาถึงการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาจากแพทย์ ภาระหน้าที่สำคัญและเจตนาดีของแพทย์ในการรักษาผู้ป่วย และบทบัญญัติและหลักกฎหมาย และพยานหลักฐานที่ศาลยุติธรรมใช้ในการตัดสินคดีความรับผิดทางละเมิดฐานประมาทเลินเล่อของแพทย์ที่ผ่านมา รวมทั้งได้นำเสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นซึ่งอาจพอเป็นประโยชน์บ้างต่อผู้เกี่ยวข้องตามสมควร ทั้งนี้ บทความนี้ไม่มีวัตถุประสงค์ในการแสดงความคิดเห็นในคดีระหว่างเด็กหญิงกนกพร หรือ มาริสา ทินนิง โดยนายมนูญ ทินนิง และนางเยาวภา ทินนิง ผู้แทนโดยชอบธรรม โจทก์ และสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำเลย ตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๔๔๘/๒๕๕๘ ว่าเป็นความบกพร่องผิดพลาดของใคร และใครควรเป็นผู้รับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่อย่างใด

โดยบทความนี้จะกล่าวถึง

๑. หลัก Res Ipsa Loquitur ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงในคดีทั่วไปและในคดีความรับผิดทางละเมิดของแพทย์และภาระการพิสูจน์
๒. การผกผันในเรื่องภาระการพิสูจน์และความสำคัญของภาระการพิสูจน์
๓. แนวคำพิพากษาของศาลต่างประเทศและศาลไทยที่ตัดสินตามหลัก Res Ipsa Loquitur ในคดีความรับผิดทางละเมิดของแพทย์
๔. ข้อสังเกตและพัฒนาการของหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง และอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานของศาล
๕. การนำเอาแนวทางเวชปฏิบัติ หรือ Clinical Practice Guideline (CPG) มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของแพทย์ในการดูแลรักษาผู้ป่วย และเป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล
๖. แนวทางแก้ไขปัญหาโดยการขึ้นทะเบียนแพทย์เป็นผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรม
๗. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

\*น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.บ.ท. D.S.U. (PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)) สาขากฎหมายแพ่ง, D.E.A. สาขากฎหมายเอกชน, DOCTORAT EN DROIT PRIVÉ (NOUVEAU RÉGIME) (ROBERT SCHUMAN (STRASBOURG)) (เกียรตินิยมดีมาก) สาขากฎหมายเอกชน, อัยการจังหวัดประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและหารือ ๑ สำนักงานที่ปรึกษาทนาย



### ๑. หลัก Res Ipsa Loquitur ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงในคดีทั่วไป และในคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของแพทย์ และภาระการพิสูจน์

หลัก “Res Ipsa Loquitur” หรือ the thing speaks for itself เป็นหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง (Factual Presumption) ในระบบกฎหมาย Common Law ของประเทศอังกฤษ ซึ่งแปลได้ว่า “เหตุการณ์ย่อมแจ้งชัดในตัวเอง” หรือ “สิ่งต่างๆ ย่อมประกาศตัวของมันเองอยู่” โดยข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงนี้จะต้องพิจารณาตามสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ (In the ordinary course of event) เช่น ถ้าเราเดินตามถนนแล้วมีของตกลงมาจากบ้านมาโดนเรา ย่อมเป็นที่เข้าใจได้ว่าเจ้าของสิ่งที่ตกลงมาหรือเจ้าของบ้านเป็นฝ่ายประมาท

ข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงนี้ ศาลในระบบ Common Law ของประเทศอังกฤษ เป็นผู้สร้างขึ้นจากคำพิพากษาศาลในคดีก่อนๆ ภายใต้หลัก the rule of precedent หรือ stare decisis ที่มีหลักว่า คำพิพากษาศาลในแต่ละคดีก่อให้เกิดกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะนำไปใช้บังคับกับคดีอื่น ๆ ที่มีข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างเดียวกันด้วย และตามกฎหมายเรื่องการทำหน้าที่วินิจฉัยคดีตามคำพิพากษาศาลในคดีก่อนโดยเคร่งครัด (imperative precedent) นั้น คำพิพากษาศาลในคดีก่อนที่มีข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างเดียวกัน จะต้องมีการวินิจฉัยตามให้เป็นแบบเดียวกันโดยศาลทุกศาลที่อยู่ในลำดับชั้นเดียวกันหรืออยู่ในลำดับชั้นที่ต่ำกว่า<sup>๑</sup> อย่างไรก็ตาม ไม่ใช่คำพิพากษาศาลทุกเรื่องในระบบคอมมอนลอว์จะเป็น imperative precedents ทั้งหมด ในประเทศอังกฤษเฉพาะคำพิพากษาศาลสูง (The Supreme Court of Judicature) คือ The High Court of Justice, The Crown Court และ The Court of Appeal และของ The Supreme Court of the United Kingdom เท่านั้นที่จะเป็น imperative precedents (เดิมศาลสภาขุนนาง (The House of Lords) เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร แต่ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (The Constitutional Reform Act 2005) ได้มีการจัดตั้งศาลฎีกาแห่งสหราชอาณาจักร (The Supreme Court of the United Kingdom) มาทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักร (ประเทศอังกฤษ เวลส์ ไอร์แลนด์เหนือ และสกอตแลนด์) แทนศาลสภาขุนนาง (The House of Lords)<sup>๒</sup>

ในประเทศฝรั่งเศสซึ่งใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือ Civil Law ได้มีการนำหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงมาใช้เช่นกัน โดยเรียกว่า ข้อสันนิษฐานทางศาลหรือข้อสันนิษฐานที่ผู้พิพากษาเป็นผู้กำหนด โดยประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส มาตรา ๑๓๔๙ ได้ให้ความหมายของข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงว่า คือ ผลซึ่งผู้พิพากษาดึงมาจากข้อเท็จจริงที่เป็นที่รับรองมายังข้อเท็จจริงที่ยังไม่ได้มีการรับรอง เพื่อวินิจฉัยถึงความมีอยู่ของเหตุการณ์ที่จะพิสูจน์ข้อเท็จจริง โดยสิ่งซึ่งผู้พิพากษาฝรั่งเศสจะใช้เป็นเครื่องชี้วัดการมีอยู่ของข้อเท็จจริงที่จะนำมาใช้กำหนดข้อสันนิษฐาน ที่ผู้พิพากษาเป็นผู้กำหนดขึ้น

<sup>๑</sup>G. SLAPPER & D. KELLY, “The English Legal System”, Cavendishpublishing, 5th ed., London, 2001, p. 63.-M. PARTINGTON, “ Introduction to The English Legal System”, Oxford, 2000, p. 52-53.

<sup>๒</sup>วรรณชัยบุญบำรุง, ธนฤตวรธนชากุล, สิริพันธ์พลรบและเรวดีขวัญทองยิม, “หลักและทฤษฎีกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เล่ม ๒”, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๔), น. ๑๓๕.



หรือข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงนั้นมีอยู่อย่างมากมายล้นเหลือ เครื่องชี้วัดที่จะใช้เป็นตัวกำหนด อาจเป็นรายงานการตรวจสภาพวัตถุ สถานที่ บุคคล พยานผู้เชี่ยวชาญ การเดินเผชิณูสีบของศาล เป็นต้น และน้ำหนักความน่าเชื่อถือของข้อสันนิษฐานที่ผู้พิพากษาเป็นผู้กำหนด หรือข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง ขึ้นอยู่กับการใช้ดุลพินิจพิจารณาโดยอิสระของผู้พิพากษา<sup>๓</sup>

โดยปกติแล้วคู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริง คู่ความฝ่ายนั้นย่อมต้องมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้าง เช่น ในตอนต้นของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย มาตรา ๘๔/๑ บัญญัติว่า คู่ความฝ่ายใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริงเพื่อสนับสนุนคำคู่ความของตน ให้คู่ความฝ่ายนั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้น ดังนั้น ในคดีละเมิด เมื่อโจทก์กล่าวอ้างว่าจำเลยกระทำ โดยประมาทเลินเล่อ โจทก์จึงต้องมีภาระการพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของจำเลย

อย่างไรก็ตาม ในบางสถานการณ์ที่สภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์แสดงตัวของมันเองอยู่ว่า จำเลยน่าจะประมาท ถ้าจำเลยไม่ประมาทแล้ว เหตุร้ายย่อมไม่เกิดขึ้น ดังนั้น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้น ย่อมบอกอยู่ในตัวว่าฝ่ายใดเป็นผู้ประมาท หรือในกรณีที่ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประมาทอยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของจำเลยซึ่งเป็นต้นเหตุของเหตุการณ์ โจทก์ย่อมไม่สามารถรู้ข้อเท็จจริงนั้นได้ และย่อมไม่สามารถพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของจำเลยเช่นคดีทั่วไปได้<sup>๔</sup> ในกรณีทั้งสองดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” หรือ the thing speaks for itself ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงมาใช้ในคดี เพื่อพิสูจน์ความประมาทเลินเล่อของจำเลย เพื่อให้โจทก์ มีภาระการพิสูจน์เพียงว่าทำให้เกิดเหตุขึ้นและสิ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายอยู่ในความดูแลของจำเลย ก็เป็นการเพียงพอแล้ว โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำโดยประมาทเลินเล่ออย่างไร เพราะถือว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นย่อมเป็นการแสดงพยานหลักฐานในเบื้องต้นเกี่ยวกับความประมาทเลินเล่อ (prima-facie evidence of negligence) ไว้แล้ว<sup>๕</sup> หากจำเลยเห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ ย่อมเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานให้เห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ หากพิสูจน์ไม่ได้จำเลยก็ต้องแพคดีและชดใช้ค่าเสียหายที่เกิดขึ้น

หลัก Res Ipsa Loquitur” หรือ “The thing speaks for itself” มีที่มาจากคดี Byrne V. Boadle (1863) ในประเทศอังกฤษ โดยมีข้อเท็จจริงว่า ถังแป้งตกลงมาจากที่เก็บสินค้าของจำเลย ถูกโจทก์ซึ่งเดินผ่านมาได้รับบาดเจ็บ โจทก์ไม่สามารถพิสูจน์ถึงความประมาทเลินเล่อของจำเลย ซึ่งเป็นเจ้าของคลังสินค้าได้ แต่ศาลเห็นว่าเหตุการณ์ย่อมชัดแจ้งในตัวเอง (The thing speaks for itself) คือ เมื่อพิจารณาถึงสภาพปกติของเหตุการณ์แล้ว เหตุความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้นหากจำเลยซึ่งเป็นเจ้าของคลังสินค้าได้ใช้ความระมัดระวังในการเก็บสินค้า เมื่อจำเลยพิสูจน์ไม่ได้ว่าจำเลยไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการเก็บสินค้า จำเลยจึงต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์เมื่อโจทก์ได้รับบาดเจ็บ<sup>๖</sup>

<sup>๓</sup>เรื่องเดิม, น. ๗๖ - ๗๗ และ ๑๒๔ - ๑๒๕.

<sup>๔</sup>พรเพชร วิชิตชลชัย, “คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน”, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพมหานคร : สำนักอบรมศึกษากฎหมาย แห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๒), น. ๗๙.

<sup>๕</sup>พจน์ บุษปาคม, “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด”, (กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครพิมพ์, ๒๕๓๐), น. ๔๓๙ - ๔๔๐; ไพจิตร บุญพันธุ์, “คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ลักษณะละเมิดและหลักกฎหมายลักษณะละเมิด เรื่อง ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางกฎหมาย”, พิมพ์ครั้งที่ ๙ แก้ไขเพิ่มเติม (กรุงเทพมหานคร : นิติบรรณาการ, ๒๕๔๔), น. ๓๑๗ - ๓๑๘.

<sup>๖</sup>James H. Donaldson, “Casualty Claim Practice”, 4th ed., (Illinois : Richard D. Irwin, Inc., 1973), pp. 414-415.



นอกจากนี้ ในคดี Scott V. London & St.Katherine's Docks Co. (1865) มีข้อเท็จจริงว่า จำเลยเก็บกระสอบบรรจุน้ำตาลไว้ในโรงเก็บสินค้าข้างทาง โจทก์เดินผ่านมา กระสอบน้ำตาลหลายใบเลื่อนไหลลงมาทับโจทก์ได้รับบาดเจ็บ ศาลเห็นว่าสิ่งของซึ่งก่อให้เกิดความเสียหาย อยู่ภายใต้การจัดการดูแลของจำเลย และโดยสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์แล้ว ความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้นหากจำเลยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควร เหตุการณ์จึงย่อมชัดเจนในตัวของมันเอง (The thing speaks for itself) ว่าเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นเพราะจำเลยประมาทเลินเล่อ ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของจำเลยที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าจำเลยไม่ได้ประมาทเลินเล่อ ได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว เมื่อจำเลยไม่สามารถนำสืบให้เห็นเป็นอย่างอื่น จึงถือว่าจำเลยประมาทเลินเล่อในการเก็บรักษาน้ำตาล ต้องชดใช้ค่าเสียหายให้โจทก์<sup>๑</sup>

ในคดีความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อจากการประกอบวิชาชีพของแพทย์ (Clinical Negligence) มักจะมีการนำเอาหลัก “Res Ipsa Loquitur” ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง มาใช้เป็นหลักสำคัญของพยานหลักฐานในการพิจารณาพิพากษาคดี เนื่องจากผู้ป่วยที่เข้ารับการรักษาพยาบาลอยู่ในฐานะที่จะรู้ได้ว่าแพทย์ได้ทำการรักษาโดยถูกต้องตามขั้นตอนและมาตรฐานวิชาชีพของแพทย์หรือไม่ ผู้ที่จะอยู่ในฐานะที่จะพิสูจน์ได้ย่อมเป็นตัวแพทย์เอง จึงได้มีการนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” มาใช้ในการพิสูจน์ความรับผิดทางละเมิดอันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อของแพทย์ โดยผู้ป่วยที่เป็นผู้เสียหายซึ่งฟ้องแพทย์ให้รับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายฐานละเมิด ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง ตามหลัก “Res Ipsa Loquitur” ว่า ความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้นกับโจทก์ถ้าจำเลยไม่ประมาทเลินเล่อ ผู้ป่วยจึงไม่ต้องมีการพิสูจน์ว่าแพทย์กระทำการรักษาโดยประมาทเลินเล่ออย่างไร ถึงแม้ว่าผู้ป่วยจะเป็นผู้กล่าวอ้างว่าแพทย์กระทำการรักษาตนโดยประมาทเลินเล่อก็ตาม โดยผู้ป่วยมีภาระการพิสูจน์เพียงเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ได้แก่ แพทย์คนใดเป็นผู้รักษาตน และตนได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ ส่วนแพทย์กลับต้องเป็นผู้มีภาระการพิสูจน์ว่าตนไม่ได้ทำการรักษาผู้ป่วยโดยประมาทเลินเล่อ โดยได้รักษาผู้ป่วยตามมาตรฐานวิชาชีพแพทย์อย่างครบถ้วนถูกต้อง และได้ใช้ความระมัดระวังในการรักษาผู้ป่วยตามวิสัยและพฤติการณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ในภาวะเช่นนั้น หากพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานได้ก็ไม่ถือว่าแพทย์ประมาทเลินเล่อและไม่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหาย หากแพทย์พิสูจน์ไม่ได้ว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการรักษาผู้ป่วย ก็ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายไป<sup>๒</sup>

สำหรับประเทศไทยได้มีการบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้เช่นกัน โดยบัญญัติให้มี “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” ไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ เมื่อครั้งแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่า ถ้ามีข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์

<sup>๑</sup>Heuston RFV., Chambers RS., “Salmond and Heuston on the law of torts”, 18thed., (London : Sweet Maxwell, 1981), pp. 223-226.

<sup>๒</sup>วิฑูรย์ อังประพันธ์, “เปรียบเทียบความรับผิดเพื่อละเมิดจากการประกอบวิชาชีพของแพทย์ตามกฎหมายคอมมอนลอว์และกฎหมายไทย”, บทบัณฑิตย, ปีที่ ๔๙, น. ๕๙ (กันยายน ๒๕๓๖).



เป็นคุณแก่คู่ความฝ่ายใด คู่ความฝ่ายนั้นต้องพิสูจน์เพียงว่าตนได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานนั้นครบถ้วนแล้ว และก่อนที่จะมีการบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้ในมาตรา ๘๔/๑ ศาลไทยก็นำหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีก่อนด้วยแล้ว เช่น

เกิดไฟไหม้บ้านเช่าในขณะที่ผู้เช่าเป็นผู้ครอบครองในฐานะเป็นผู้เช่านั้น แม้ผู้ให้เช่าจะสืบไม่ได้ความชัดว่า ไฟเกิดขึ้นด้วยเหตุใดหรือใครทำให้เกิดขึ้นก็ดี เมื่อได้ความว่าไฟเกิดขึ้นจากบ้านที่เช่า ไม่ใช่เกิดขึ้นที่อื่นแล้วลูกถามมาไหม้บ้านเช่าแล้ว ผู้เช่าก็ย่อมมีหน้าที่สืบแสดงข้อเท็จจริงเพื่อให้พ้นความรับผิด ถ้าสืบไม่ได้ก็ไม่พ้นความรับผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๔๙/๒๔๙๐) แพซงของจำเลยขาดลอยตามน้ำที่ไหลเชี่ยวไปกระทบเสาเรือนโจทก์เสียหาย แม้โจทก์จะไม่มีพยานนำสืบถึงสาเหตุที่ทำให้แพซงหลุดลอยไปตามกระแสน้ำว่าเป็นเพราะเหตุใด ไร้ความประมาทเลินเล่อของจำเลยหรือไม่ก็ตาม จำเลยก็ต้องรับผิด เพราะเป็นหน้าที่จำเลยซึ่งเป็นเจ้าของแพซงที่จะต้องระวังรักษาไม่ให้แพซงขาดลอยไปตามกระแสน้ำที่ไหลเชี่ยว เพราะย่อมเห็นได้โดยธรรมดาว่า แพซงที่จอดอยู่ริมแม่น้ำที่มีน้ำไหลเชี่ยว อาจหลุดลอยไปตามกระแสน้ำ ไปทำให้ทรัพย์สินของผู้อื่นชำรุดเสียหายได้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๐๖/๒๕๐๐)

คำพิพากษาศาลฎีกาทั้ง ๒ เรื่อง ดังกล่าวนี้ ศาลฎีกานำจะนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงในระบบ Common law มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ถึงแม้ว่า ในขณะที่ตัดสินคดีดังกล่าวจะยังไม่มีการบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้ในกฎหมายไทยก็ตาม โดยศาลฎีกานำจะพิจารณาตามหลัก “Res Ipsa Loquitur” ที่มีหลักว่า “เหตุการณ์ย่อมแจ้งชัดในตัวเอง” หรือ “สิ่งต่างๆ ย่อมประกาศตัวของมันเองอยู่” (The thing speaks for itself) โดยการพิจารณาตามสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ (In the ordinary course of event) จึงทำให้ในทั้ง ๒ คดีนี้ มีการตั้งข้อสันนิษฐานไว้ว่า ความเสียหายย่อมไม่เกิดขึ้นกับโจทก์ ถ้าจำเลยไม่ประมาทเลินเล่อ โดยในคดีแรกศาลสันนิษฐานว่า เหตุไฟไหม้เกิดจากผู้เช่า เพราะไฟเกิดขึ้นจากบ้านที่เช่า และผู้เช่าเป็นผู้ครอบครองบ้านเช่าอยู่ ส่วนในคดีที่สองศาลสันนิษฐานว่าจำเลยซึ่งเป็นเจ้าของและผู้ครอบครองแพซงเป็นผู้ประมาทเพราะไม่ระวังรักษาแพซงให้ดี จึงทำให้มีการผลึกการการพิสูจน์ไปยังจำเลยที่จะต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ ถึงจะไม่ต้องรับผิดใช้ค่าเสียหาย ถึงแม้ว่าโจทก์จะกล่าวอ้างในคำฟ้องว่าจำเลยประมาทเลินเล่อก็ตาม และคดีทั้งสองจำเลยไม่สามารถพิสูจน์ให้เห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ ศาลฎีกาจึงเห็นว่าจำเลยประมาทเลินเล่อและพิพากษาให้จำเลยชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ ถึงแม้ว่าโจทก์ในคดีทั้งสองจะไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าจำเลยประมาทเลินเล่อก็ตาม

เมื่อข้อเท็จจริงได้ความว่ามีการโอนเงินจำนวนหนึ่งจากธนาคารในเมือง ฮองกง มาเข้าบัญชีกระแสรายวันของจำเลยในธนาคารผู้คัดค้าน ถ้าไม่มีหลักฐานเป็นอย่างอื่น ในเบื้องต้นต้องฟังว่าเงินจำนวนดังกล่าวเป็นของจำเลยผู้เป็นเจ้าของบัญชี เมื่อผู้คัดค้านอ้างว่าเงินจำนวนดังกล่าวมิใช่เป็นของจำเลยแต่เป็นของผู้ค้าประกันหนี้ของจำเลยส่งมาชำระหนี้แก่ผู้คัดค้านแทนจำเลย ผู้คัดค้านจึงมีการการพิสูจน์ให้ฟังได้ตามข้ออ้างของตน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๑๓๑/๒๕๓๒) ในคดีนี้ ศาลนำจะนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีเช่นกัน



โดยการพิเคราะห์จากหลัก “Res Ipsa Loquitur” ที่ว่า “เหตุการณ์ย่อมแจ้งชัดในตัวเอง” (The thing speaks for itself) และจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ (In the ordinary course of event) ว่า เงินในบัญชีย่อมเป็นของเจ้าของบัญชี ผู้ที่โต้แย้งว่าเงินไม่ได้เป็นของเจ้าของบัญชีจึงต้องมีภาระการพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐาน

## ๒. การผกผันในเรื่องภาระการพิสูจน์และความสำคัญของภาระการพิสูจน์

หลัก “Res Ipsa Loquitur” จะยกเว้นภาระการพิสูจน์ให้กับคู่ความฝ่ายที่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง ถึงแม้คู่ความฝ่ายนั้นจะเป็นผู้กล่าวอ้างข้อเท็จจริงขึ้นก็ตาม และจะผลักภาระการพิสูจน์ไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งที่ไม่ได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ซึ่งย่อมต้องมีภาระการพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐาน หากไม่เห็นด้วยกับข้อสันนิษฐานนั้น อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายบางท่านมีความเห็นว่าข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงหรือผลักภาระการพิสูจน์ให้ไปตกอยู่กับคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง เนื่องจากเมื่อกฎหมายกำหนดให้คู่ความฝ่ายใดมีภาระการพิสูจน์แล้ว ภาระการพิสูจน์ก็จะตกอยู่กับบุคคลนั้นตลอดไป หน้าที่ที่เปลี่ยนไปตกแก่คู่ความอีกฝ่ายหนึ่งจึงเป็นเพียงหน้าที่นำพยานเข้าสืบ (Evidential burden) แต่ไม่ใช่ภาระการพิสูจน์<sup>๙</sup> สำหรับผู้เขียนเห็นด้วยกับแนวความคิดเห็นว่าข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงทำให้เกิดการผกผันหรือการผลักภาระการพิสูจน์ได้

โดยมีเหตุผลส่วนหนึ่งจากการที่ภาระการพิสูจน์สามารถให้ความหมายในเชิงมีบทบาท (un sens actif) โดยมีความหมายถึง พันธกรณีหรือข้อผูกพัน ดังนั้น ในกรณีนี้คำว่าภาระการพิสูจน์ จะเกี่ยวข้องกับปัญหาที่ว่า ใครที่จะต้องเป็นผู้นำเสนอองค์ประกอบของสิ่งที่จะทำให้เกิดความเชื่อถือที่เพียงพอเพื่อจะทำให้ผู้พิพากษาเชื่อในความมีอยู่จริงของข้อเท็จจริงในคดี หรือใครจะต้องเป็นผู้นำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ในคดี

นอกจากนี้ ภาระการพิสูจน์ ยังสามารถให้ความหมายในเชิงถดถอย (un sens passif) ได้ โดยหมายความถึง การลงโทษในกรณีที่ประสบความล้มเหลว คือ ใครควรจะต้องเป็นฝ่ายแพ้คดีในกรณีที่มิเหตุอันควรสงสัย กล่าวคือ เป็นกรณีที่คู่ความที่มีภาระการพิสูจน์ไม่สามารถทำให้ผู้พิพากษาเชื่อในความมีอยู่หรือความไม่มีอยู่จริงของข้อเท็จจริงใด ซึ่งในกรณีนี้ถือว่าภาระการพิสูจน์เป็นความเสี่ยงในเรื่องของพยานหลักฐาน (risque de la preuve)<sup>๑๐</sup> กล่าวคือ คู่ความฝ่ายใดมีภาระการพิสูจน์แต่ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเชื่อถือได้ บุคคลนั้นก็ต้องแพ้คดีไป และจะเป็นอีกฝ่ายหนึ่งที่จะเป็นผู้ชนะคดี<sup>๑๑</sup>

การผกผันของภาระการพิสูจน์หรือการผลักภาระการพิสูจน์นี้ นอกจากจะสืบเนื่องจากหลัก res ipsa loquitur ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงแล้ว ยังมีกรณีที่พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙ ให้มีการผลักภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงใด ที่อยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ให้ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับคู่ความ

<sup>๙</sup>ปิยศักดิ์ บุญกุลศรีรุ่ง, “ข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงในคดีแพ่ง”, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖, น. ๑๗๓ - ๑๗๔.

<sup>๑๐</sup>LEGEAIS, Les règles de la preuve en droit civil, Permanences et transformations, Thèse, Poitiers, 1954, p. 101.

<sup>๑๑</sup>วรรณชัย บุญบำรุง, ธนภฤต วรธนัชชากุล, สิริพันธ์ พลรบ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, อ้างแล้ว, น. ๗๓ - ๗๔.



ที่เป็นผู้ประกอบธุรกิจด้วย และด้วยศาลยุติธรรมได้วางแนวการวินิจฉัยไว้แล้วว่า คดีแพ่งที่พิพาทระหว่างผู้ได้รับความเสียหายจากการรักษาพยาบาลกับผู้ประกอบกิจการโรงพยาบาล ทั้งโรงพยาบาลของรัฐและโรงพยาบาลเอกชน เป็นคดีผู้บริโภค ซึ่งจะต้องนำพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาใช้บังคับ ดังนั้น ข้อเท็จจริงในเรื่องกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการ มาตรฐาน ในการรักษาผู้ป่วย ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะของแพทย์ (Exclusive knowledge) ผู้ป่วยไม่อาจรู้เห็นข้อเท็จจริงเหล่านี้ได้ ภาระการพิสูจน์ว่าแพทย์ทำการรักษาผู้ป่วยโดยประมาทหรือไม่ จึงตกอยู่กับแพทย์ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๙

### ๓. แนวคำพิพากษาของศาลต่างประเทศและศาลไทยที่ตัดสินตามหลัก Res Ipsa Loquitur ในคดีความรับผิดทางละเมิดของแพทย์

#### ๓.๑ แนวคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ

ในคดีระหว่าง Cassidy V. Ministry of Health (1951) โจทก์ฟ้องหน่วยงานของรัฐให้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายจากการที่แพทย์และคณะผู้ทำการรักษา ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดของหน่วยงานรัฐ ประมาทเลินเล่อ ในการรักษาโจทก์ทำให้นิ้วของโจทก์ที่ผ่าตัดทั้ง ๒ นิ้ว ใช้การไม่ได้และกระทบกระเทือนไปถึงนิ้วที่ใช้การได้ดีอีก ๒ นิ้วด้วย โจทก์นำพยานมาสืบพิสูจน์ได้ความว่าการรักษากระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ไม่ได้ความชัดเจนว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของใคร<sup>๑๒</sup> ศาลในคดีนี้ได้ใช้หลัก “Res Ipsa Loquitur” ในการพิจารณาพยานหลักฐานว่า ถึงแม้โจทก์จะไม่สามารถนำพยานมาสืบพิสูจน์ให้เห็นว่าความผิดพลาดในการรักษาเป็นความประมาทเลินเล่อของแพทย์หรือของใครเป็นการเฉพาะ แต่ในเมื่อจำเลยไม่สามารถนำพยานมาสืบพิสูจน์หักล้างได้ว่าแพทย์และคณะผู้ทำการรักษาซึ่งเป็นพนักงานของจำเลย ไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการรักษาโจทก์ จำเลยจึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก่โจทก์

คดีระหว่าง Henderson V. Henry E. Jenbins and sons ศาลวินิจฉัยว่า คดีนี้มีผลการพิจารณาการพิสูจน์ไปให้แพทย์ โดยแพทย์ต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนไม่ได้ทำหน้าที่โดยประมาทเลินเล่อในเมื่อโดยปกติแล้วแพทย์จะไม่ทำการผ่าตัดปากมดลูกให้ผู้ป่วยหากยังไม่พ้นกำหนด ๓ เดือน ภายหลังคลอดบุตรเพื่อป้องกันอันตรายจากการตกเลือด แต่แพทย์ในคดีนี้ผ่าตัดปากมดลูกให้กับโจทก์เมื่อเวลาล่วงผ่านไปเพียง ๔ สัปดาห์หลังคลอดเท่านั้น ทำให้โจทก์ได้รับทุกข์ทรมานกลั้นปัสสาวะไม่อยู่เป็นความพิการอย่างถาวร<sup>๑๓</sup> ศาลในคดีนี้ได้นำหลักการผลการพิจารณาการพิสูจน์ไปยังแพทย์ตามหลัก “Res Ipsa Loquitur” มาใช้ในคดีว่า เมื่อแพทย์ไม่สามารถนำพยานมาสืบพิสูจน์ว่าเพราะเหตุใดถึงผ่าตัดปากมดลูกให้กับโจทก์เมื่อเวลาล่วงผ่านไปเพียง ๔ สัปดาห์ ภายหลังคลอด เพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการรักษาผู้ป่วย ย่อมถือว่าแพทย์ประมาทเลินเล่อและต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์ โดยโจทก์เพียงแต่นำสืบถึงข้อเท็จจริงว่า หากแพทย์จะทำการผ่าตัดปากมดลูกให้ผู้ป่วยต้องให้พ้นกำหนด ๓ เดือน ภายหลังคลอดบุตรเสียก่อน แต่แพทย์ได้ผ่าตัดปากมดลูกให้กับโจทก์เมื่อเวลาล่วงผ่านไป ๔ สัปดาห์หลังคลอดเท่านั้น โดยโจทก์ไม่ได้นำพยานมาพิสูจน์ว่าแพทย์ทำการรักษาโจทก์โดยประมาทเลินเล่ออย่างไร

<sup>๑๒</sup>อุทิต วีรวัดน์, “ความประมาทเลินเล่อของผู้ใช้วิชาชีพ ความรับผิดของแพทย์ โรงพยาบาล และทันตแพทย์”, บทบัณฑิตย, เล่มที่ ๒๔, ตอนที่ ๒, น. ๓๘๓ (เมษายน ๒๕๐๙)

<sup>๑๓</sup>วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์, “ประมาทเลินเล่อทางการแพทย์และการผลการพิจารณาการพิสูจน์”, วารสารอัยการ, เล่มที่ ๙, ตอนที่ ๑๐๘, น. ๒๓ - ๒๔ (ธันวาคม ๒๕๒๙).



### ๓.๒ แนวคำพิพากษาของศาลไทย

จำเลยที่ ๒ เป็นศัลยแพทย์ตกแต่ง เป็นลูกจ้างของจำเลยที่ ๑ เจ้าของคลินิก ทำศัลยกรรมตกแต่งจมูกของโจทก์ด้วยความประมาทเลินเล่อเป็นเหตุให้จมูกอักเสบและมีเลือดคั่งที่หน้าผาก ต้องรักษา ประมาณ ๒ เดือนเศษ ดังนี้ จำเลยทั้งสองต้องใช้ค่าเสียหายในการที่โจทก์เจ็บปวดทรมาน ค่าขาดประโยชน์ในการทำมาหาได้ และ ค่ารักษาพยาบาลจากแพทย์อื่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๐๔/๒๕๒๗) คดีนี้ศาลตัดสินให้โจทก์ชนะคดีโดยที่โจทก์ไม่ได้นำพยานผู้เชี่ยวชาญมาเบิกความว่าจำเลยประมาทเลินเล่อ ไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานการรักษาทางการแพทย์อย่างไร ศาลจึงน่าจะวินิจฉัยคดีโดยนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” ของระบบ Common law มาใช้ในการวินิจฉัยคดี<sup>๑๔</sup> โดยการผลักระการพิสูจน์ไปให้แพทย์ที่จะต้องพิสูจน์ให้เห็นว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการทำศัลยกรรมให้โจทก์ เมื่อพิสูจน์ไม่ได้ก็ต้องถือว่าแพทย์ประมาทเลินเล่อต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหาย

จำเลยที่ ๒ เป็นแพทย์ผู้ได้รับใบอนุญาตให้เป็นผู้ประกอบโรคศิลปะสาขาแพทย์ และเป็นผู้อำนวยการพิเศษในแขนงสาขาวิชาศัลยศาสตร์ตกแต่งจากประเทศญี่ปุ่น จำเลยที่ ๒ กระทำการผ่าตัดหน้าอกโจทก์ ที่มีขนาดใหญ่ให้มีขนาดเล็กลงตามสภาพปกติที่โรงพยาบาลจำเลยที่ ๑ หลังผ่าตัดแล้ว จำเลยที่ ๒ นัด ให้โจทก์ไปผ่าตัดแก้ไขที่คลินิกจำเลยที่ ๒ อีก ๓ ครั้ง แต่อาการไม่ดีขึ้น โจทก์จึงให้แพทย์อื่นทำการรักษาต่อ และแพทย์ที่ทำการรักษาต่อจากจำเลยที่ ๒ ได้ทำการผ่าตัดเพื่อแก้ไขทรวงอก ๓ ครั้ง จนมีสภาพทรวงอกดีขึ้นกว่าเดิม แพทย์ผู้ทำการผ่าตัดคนหลังเป็นพยานคนกลางสอดคล้องกับโจทก์ คำเบิกความของพยานโจทก์ ทั้งสอง คือ โจทก์และแพทย์ที่ทำการรักษาต่อจากจำเลยที่ ๒ น่าเชื่อ มีน้ำหนักรับฟังได้ แม้พยานโจทก์ทั้งสองไม่สามารถนำสืบให้เห็นว่าจำเลยที่ ๒ ประมาทเลินเล่อในการผ่าตัดและรักษาพยาบาลโจทก์อย่างไร

การที่แพทย์คนใหม่ต้องทำการผ่าตัดแก้ไขทรวงอกโจทก์อีก ๓ ครั้ง แสดงว่าจำเลยที่ ๒ ผ่าตัดมามีข้อบกพร่องต้องแก้ไข ยิ่งกว่านั้นการที่โจทก์ให้จำเลยที่ ๒ ซึ่งเป็นแพทย์เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมด้านเลเซอร์ผ่าตัด แสดงว่าจำเลยที่ ๒ มีหน้าที่ต้องใช้ความระมัดระวังตามวิสัยและพฤติการณ์เป็นพิเศษ การที่จำเลยที่ ๒ ผ่าตัดโจทก์เป็นเหตุให้ต้องผ่าตัดโจทก์เพื่อแก้ไขถึง ๓ ครั้ง ย่อมแสดงว่าจำเลยที่ ๒ ไม่ใช่ความระมัดระวังในการผ่าตัดและไม่แจ้งให้ผู้ป่วยทราบถึงขั้นตอนการรักษาระยะเวลาและกรรมวิธีในการดำเนินการรักษาจนเป็นเหตุให้โจทก์ได้รับความเสียหาย นับว่าเป็นความประมาทเลินเล่อของจำเลยที่ ๒ ถือได้ว่าจำเลยที่ ๒ ทำละเมิดต่อโจทก์ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๒/๒๕๔๒)

คดีนี้ ศาลฎีกาก็น่าจะนำหลัก “Res Ipsa Loquitur” ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง มาใช้ในการผลักระการพิสูจน์ไปให้จำเลยที่จะต้องมีการพิสูจน์ว่า จำเลยที่ ๒ ไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการผ่าตัดรักษาโจทก์ เมื่อจำเลยที่ ๒ ต้องผ่าตัดโจทก์เพื่อแก้ไขข้อผิดพลาดถึง ๓ ครั้ง และจำเลยไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างให้เห็นว่าการที่ต้องผ่าตัดแก้ไขถึง ๓ ครั้งนั้น ไม่ได้เป็นเพราะจำเลยที่ ๒ ประมาทเลินเล่อในการผ่าตัดรักษา โดยจำเลยที่ ๒ ได้ใช้ความระมัดระวัง

<sup>๑๔</sup>วิฑูรย์, อึ้งประพันธ์, “เปรียบเทียบความรับผิดเพื่อละเมิดจากการประกอบวิชาชีพของแพทย์ตามกฎหมายคอมมอนลอว์ และกฎหมายไทย”, อ้างแล้ว, น. ๖๐.



ตามวิสัยและพฤติการณ์ของแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านศัลยกรรมด้านเลเซอร์ผ่าตัดแล้ว จึงต้องถือว่าจำเลยที่ ๒ ประมาทเลินเล่อ จำเลยที่ ๒ จึงต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายแก้อาการถึงแม้ว่าโจทก์จะไม่สามารถนำพยานมาสืบพินิจให้เห็นว่าจำเลยที่ ๒ ประมาทเลินเล่อในการผ่าตัดและรักษาพยาบาลโจทก์อย่างไรก็ตาม

คำพิพากษาศาลฎีกาทั้ง ๒ คดีข้างต้นนี้ จึงน่าจะถือได้ว่าศาลฎีกาได้นำเอาหลัก “Res Ipsa Loquitur” ตามแนวทางของระบบ Common law มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีความรับผิดชอบทางละเมิดของแพทย์อันเกิดจากการกระทำโดยประมาทเลินเล่อ ตั้งแต่ก่อนที่จะมีการบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ แล้ว

นายแพทย์ ฐ ไม่ได้ส่งผลเอกซเรย์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญดูและสอบถามถึงผู้ใกล้ชิดว่าป่วยเป็นวัณโรคหรือไม่ ทั้งที่สามารถกระทำได้ จึงทำให้ไม่ทราบว่าโจทก์ป่วยเป็นวัณโรค ต่อมาเมื่อแพทย์หญิง น ตรวจวินฉัยโรคของโจทก์ ถึงมาทราบว่าโจทก์ป่วยเป็นวัณโรค การที่โจทก์ต้องพิการตลอดชีวิต อาจเนื่องจากการวินิจฉัยที่ล่าช้า โจทก์จึงเสียโอกาสได้รับการรักษาที่ถูกทางอย่างทันท่วงทีทำให้ต้องพิการไปตลอดชีวิต แสดงว่าแพทย์ของจำเลยทำการรักษาโจทก์ไม่ถูกต้องครบถ้วนในเวลาอันสมควรตามหลักวิชาการแพทย์ และตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกาย ซึ่งเป็นผลจากความประมาทเลินเล่อของแพทย์อันเป็นการละเมิดต่อโจทก์ จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐจึงต้องรับผิดชอบต่อโจทก์ ในผลละเมิดที่แพทย์ของตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๔๙๘/๒๕๕๘)

คดีนี้ เด็กหญิงกนกพร หรือ มาริสสา ทินนิง โดยนายมนูญ ทินนิง และนางเยาวภา ทินนิง ผู้แทนโดยชอบธรรม เป็นโจทก์ฟ้องสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข จำเลย เรียกร้องค่าเสียหายจากการกระทำละเมิด จากการที่แพทย์ของจำเลยวินิจฉัยโรคผิดพลาด โดยตามพระราชบัญญัติความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๕ กำหนดว่า หากเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำละเมิดในการปฏิบัติหน้าที่ ผู้เสียหายจะฟ้องเจ้าหน้าที่ไม่ได้ ต้องฟ้องหน่วยงานของรัฐที่เป็นต้นสังกัดของเจ้าหน้าที่โดยตรง และตามมาตรา ๘ กำหนดว่า หากหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายจากการกระทำละเมิดของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่จะต้องชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่หน่วยงานของรัฐก็เฉพาะเมื่อเจ้าหน้าที่กระทำไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ในระหว่างการพิจารณาคดี โจทก์มีนายแพทย์มาเบิกความประกอบว่า เมื่อนายแพทย์ ฐ ดูฟิล์มเอกซเรย์แล้วปรากฏว่ามีฝ้าขาว ๆ ที่ปอด ควรคิดว่าโจทก์เป็นวัณโรคและควรตรวจยืนยันให้แน่ชัดว่าเป็นวัณโรคจริงหรือไม่ แต่ไม่ได้กระทำ การที่ไม่รักษาตั้งแต่เริ่มแรกที่ตรวจพบอาการที่ปอดทำให้โจทก์มีอาการช้ำ สมองได้รับการกระทบกระเทือน ที่โจทก์ต้องพิการเชื่อว่าเกิดจากการรักษาวัณโรคในสมองล่าช้า และศาลได้พิจารณาการรักษาของนายแพทย์ ฐ ซึ่งเป็นผู้รักษาโจทก์คนแรกเปรียบเทียบกับแพทย์หญิง น ซึ่งรับช่วงในการรักษาโจทก์ต่อมาว่า นายแพทย์ ฐ ไม่ได้ส่งผลเอกซเรย์โจทก์ไปให้ผู้เชี่ยวชาญดู และไม่ได้ซักประวัติคนใกล้ชิดของโจทก์ถึงการป่วยเป็นวัณโรค อย่างที่แพทย์หญิง น กระทำ



ในคดีนี้ ศาลฎีกาได้นำหลัก “Res Ipsa Loquitur” ซึ่งเป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ ว่าเป็น “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” มาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดี ด้วยพิจารณาเห็นว่าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการรักษาโรค เช่น ข้อเท็จจริงในเรื่องกระบวนการ ขั้นตอน วิธีการ มาตรฐานของแพทย์ ในการรักษาผู้ป่วย เป็นข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นโดยเฉพาะ (Exclusive knowledge) ของฝ่ายแพทย์ผู้ทำการรักษา โจทก์ไม่สามารถทราบข้อมูลเหล่านี้ได้ จึงมีการผลการพิจารณาพิสูจนในคดีไปยังจำเลย โดยฝ่ายจำเลยหรือแพทย์ผู้ทำการรักษามีหน้าที่พิสูจน์ว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อในการวินิจฉัยโรค จนเป็นเหตุทำให้โจทก์หรือผู้ป่วยได้รับความเสียหาย สมองได้รับความกระทบกระเทือนจากวินโรคขึ้นสมอง จนต้องพิการตลอดชีวิต ส่วนผู้ป่วยหรือโจทก์มีภาระการพิสูจน์เพียงเงื่อนไขแห่งการที่ตนจะได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน ได้แก่ ใครเป็นแพทย์ผู้ทำการรักษาตนและตนได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ โดยไม่ต้องมีภาระการพิสูจน์ว่าแพทย์ประมาทเลินเล่อแต่อย่างใด นอกจากนี้ ในคดีนี้ยังมีการผลการพิจารณาพิสูจนไปยังจำเลย ตามพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๙ ที่กำหนดให้มีการผลการพิจารณาพิสูจนข้อเท็จจริงใดที่อยู่ในความรู้เห็น โดยเฉพาะของคู่ความฝ่ายที่เป็นผู้ประกอบการธุรกิจ ให้ภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงนั้นตกอยู่กับคู่ความที่เป็นผู้ประกอบการด้วย ซึ่งสำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกแถลงข่าวเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๙ เกี่ยวกับคดีนี้ โดยกล่าวถึงการใช้หลัก “Res Ipsa Loquitur” ในการวินิจฉัยคดี และการผลการพิจารณาพิสูจนดังกล่าวไปยังจำเลยด้วย

การศึกษาและทำความเข้าใจแนวคำวินิจฉัยของศาลที่ผ่านมาในคดีเกี่ยวกับความรับผิดทางละเมิดของแพทย์ดังกล่าวมานี้ น่าจะเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายหากต้องมีข้อพิพาทเป็นคดีเกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายหรือระบบ Civil law คำพิพากษาของศาลแม้เป็นคำพิพากษาศาลฎีกาก็ไม่ถือเป็นบ่อเกิดของกฎหมาย เว้นเสียแต่คำพิพากษาศาลฎีกานั้นจะเป็นคำพิพากษาบรรทัดฐาน (Jurisprudence) ฉะนั้น ข้อเท็จจริงในคดีที่เป็นอย่างเดียวกันอาจถูกตัดสินให้เป็นอย่างอื่นในภายหลังก็ได้ ถึงแม้ว่าในทางปฏิบัติศาลไทยมักจะตัดสินคดีตามแนวทางที่ศาลฎีกาได้เคยวินิจฉัยเอาไว้หากมีข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างเดียวกันก็ตาม แต่ก็มีคดีที่ศาลยุติธรรมตัดสินแตกต่างไปจากแนวทางที่ศาลฎีกาเคยวินิจฉัยไว้ เนื่องจากคำพิพากษาศาลฎีกาไม่ได้มีผลผูกพันเป็นกฎหมายให้ศาลในคดีอื่นต้องตัดสินตามอย่างเคร่งครัด แต่เป็นแนวทางและตัวอย่างในการวินิจฉัยคดีและการบังคับใช้กฎหมายของศาลเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายจารีตประเพณี หรือระบบ Common Law เช่น ประเทศอังกฤษ ซึ่งกฎหมายที่จะนำมาใช้บังคับกับคดีส่วนใหญ่มักจะเป็นคำพิพากษาศาลในคดีก่อนๆ โดยคำพิพากษาศาลในแต่ละคดีก่อให้เกิดกฎหมายที่เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่จะนำไปใช้บังคับกับคดีอื่น ๆ ที่มีข้อเท็จจริงในคดีเป็นอย่างเดียวกันด้วยตามหลัก the rule of precedent หรือ stare decisis<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๕</sup>วรรณชัย บุญบำรุง, ธนฤต วรรณชชากุล, สิริพันธ์ พลรบ และเรวดี ขวัญทองยิ้ม, อ้างแล้ว, น.๑๓๕.



#### ๔. ข้อสังเกตและพัฒนาการของหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง และอำนาจในการใช้ดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานของศาล

การนำเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริง โดยเรียกว่า “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็น” ซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” มาบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ เป็นการช่วยลดช่องว่างของพยานหลักฐานในส่วนที่ข้อสันนิษฐานตามกฎหมายบังคับไปไม่ถึง และเป็นการผ่อนคลายหลักเกณฑ์เดิมของกฎหมายพยานหลักฐานที่กำหนดให้ ผู้ใดกล่าวอ้างข้อเท็จจริง ผู้นั้นมีภาระการพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่ตนกล่าวอ้างด้วย โดยให้อำนาจดุลพินิจแก่ศาลในการกำหนดภาระการพิสูจน์ของคู่ความในคดีที่เหมาะสม ซึ่งอาจทำให้ต้องมีการผลักระเบียบการพิสูจน์ไปยังคู่ความอีกฝ่ายหนึ่งด้วย โดยเฉพาะในคดีความความผิดทางละเมิดของแพทย์ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว อันเป็นการสร้างดุลยภาพและความเป็นธรรมให้แก่คู่ความในคดีทั้งสองฝ่าย

อนึ่ง ถึงแม้ว่าจะได้มีการบัญญัติกฎหมายรับรองหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแล้วในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทย มาตรา ๘๔/๑ เมื่อปี ๒๕๕๐ โดยเรียกว่า “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” ซึ่งรวมถึงหลัก “Res Ipsa Loquitur” ด้วย และก่อนที่จะมีการบัญญัติเรื่องข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้ในมาตรา ๘๔/๑ ศาลไทยก็ได้นำหลักข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีมาก่อนด้วยแล้วก็ตามแต่ ด้วยคำพิพากษาของศาลฎีกาที่วินิจฉัยเรื่องคดีความผิดทางละเมิดของแพทย์ที่ผ่านมา ยังมีจำนวนค่อนข้างน้อย ดังนั้น คำพิพากษาของศาลฎีกาที่วินิจฉัยคดีความความผิดทางละเมิดของแพทย์จึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญจำเป็น เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติหน้าที่รักษาผู้ป่วยที่ถูกต้องเหมาะสมของแพทย์ และเป็นแนวทางในการคุ้มครองสิทธิและประโยชน์ของผู้ป่วยเมื่อได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ รวมทั้งเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาหลักกฎหมายและสร้างบรรทัดฐานในการดำเนินคดีความผิดทางละเมิดของแพทย์ให้เหมาะสมต่อไปด้วย

สำหรับบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๘๔/๑ ที่บัญญัติ เรื่อง “ข้อสันนิษฐานที่ควรจะเป็นซึ่งปรากฏจากสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์” ซึ่งคือข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงไว้ ไม่ได้ระบุไว้แต่อย่างใดว่า สภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ ต้องมีข้อเท็จจริงเป็นอย่างไร จึงเป็นกรณีที่ศาลต้องใช้อำนาจดุลพินิจพิจารณาพยานหลักฐานและข้อเท็จจริงเป็นรายคดีไปว่า ข้อเท็จจริงใดเป็นสภาพปกติธรรมดาของเหตุการณ์ (In the ordinary course of event) ซึ่งศาลย่อมมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาได้โดยอิสระ

#### ๕. การนำเอาแนวทางเวชปฏิบัติ หรือ Clinical Practice Guideline (CPG) มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของแพทย์ในการดูแลรักษาผู้ป่วย และเป็นแนวทางในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล

แนวทางเวชปฏิบัติ หรือ Clinical Practice Guideline หรือ CPG เป็นเอกสารที่พยายามจะให้แนวทางการปฏิบัติที่ดีที่สุดแก่การประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข โดยเป็นเอกสารที่องค์กรวิชาชีพแพทย์จัดทำขึ้นเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่แพทย์ในการดูแลรักษาผู้ป่วย<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๖</sup>เพลินตา ตันรังสรรค์, “ภาระการพิสูจน์ความรับผิดชอบละเมิดในการประกอบวิชาชีพของแพทย์” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑), น. ๑๐๗.



ศาลในประเทศที่ใช้ระบบ Civil law และ Common law ล้วนนำเอา CPG มาใช้เป็นแนวทางในการพิจารณามาตรฐานความระมัดระวังของผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ ศาลในประเทศ Common law เช่น ศาลอังกฤษนั้น หากเห็นว่าแพทย์ได้ปฏิบัติตาม CPG แล้ว ไม่มีคดีใดเลยที่ศาลตัดสินว่าแพทย์กระทำโดยประมาทเลินเล่อ แต่ศาลอังกฤษก็ไม่เคยตัดสินว่าหากแพทย์ไม่ปฏิบัติตาม CPG แล้ว ถือว่าแพทย์ประมาทเลินเล่อ ในสหรัฐอเมริกาที่มีการนำเอา CPG มาใช้ในการต่อสู้คดีของแพทย์<sup>๑๗</sup> สำหรับศาลในประเทศที่ใช้ระบบ Civil law เช่น ศาลของประเทศสเปนก็มีการเปรียบเทียบการกระทำของแพทย์ที่ถูกฟ้องร้องกับกับประมวลจริยธรรม (Code of Practice) หรือแนวทางเวชปฏิบัติ (CPG) เพื่อพิจารณาว่าแพทย์รักษาผู้ป่วยโดยประมาทหรือไม่<sup>๑๘</sup>

อนึ่ง มีข้อพึงพิจารณาว่า CPG ที่กำหนดขึ้นมีความน่าเชื่อถือและเหมาะสมหรือไม่ ซึ่ง CPG ของแต่ละพื้นที่ แต่ละประเทศ แต่ละภูมิภาค อาจมีความแตกต่างกัน และศาลยังคงมีอำนาจใช้ดุลพินิจพิจารณาความถูกต้องเหมาะสมของ CPG ที่จะนำมาใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีอยู่ และในบางครั้ง แพทย์ก็อาจไม่สามารถปฏิบัติตาม CPG ที่กำหนดไว้ได้ด้วยเหตุปัจจัยต่าง ๆ เช่น พื้นที่ในการรักษาผู้ป่วยอยู่ในเขตกันดาร การคมนาคมเข้าไปไม่ถึง เครื่องมือแพทย์ในการรักษาผู้ป่วยไม่เพียงพอ หรือ CPG ที่กำหนดไว้ไม่สามารถนำมาใช้ในการรักษาผู้ป่วยอย่างเหมาะสมได้

ดังนั้น CPG จึงเป็นเพียงแนวทางที่ควรปฏิบัติของแพทย์ในการรักษาผู้ป่วยเท่านั้น ไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักเกณฑ์กำหนดมาตรฐานความระมัดระวังของแพทย์อย่างตายตัวได้ การที่แพทย์ไม่ปฏิบัติตาม CPG จึงจะถือว่าแพทย์กระทำโดยประมาทเสมอไปไม่ได้ จำเป็นต้องพิจารณาแต่ละกรณีไป

อย่างไรก็ตาม การนำเอาแนวทางเวชปฏิบัติ หรือ Clinical Practice Guideline (CPG) ที่น่าเชื่อถือ ถูกต้องเหมาะสม มาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติให้แก่แพทย์ในการดูแลรักษาผู้ป่วย และนำมาใช้เป็นแนวทางให้ศาลได้ใช้พิจารณาวินิจฉัยความรับผิดชอบทางละเมิดของแพทย์ น่าจะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายพึงพิจารณาถึงความเหมาะสม ข้อดี ประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งข้อควรระวังต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ทั้งต่อตัวผู้ป่วยที่จะได้รับการรักษาจากแพทย์โดยปลอดภัย และเป็นประโยชน์ต่อตัวแพทย์เอง ในการลดความเสี่ยงที่จะถูกฟ้องร้องดำเนินคดีความรับผิดชอบทางละเมิดด้วย

## ๖. แนวทางแก้ไขปัญหาโดยการขึ้นทะเบียนแพทย์เป็นผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรม

ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม ได้ออกข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามที่ศาลมีอำนาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญได้ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๙๙ และ มาตรา ๑๒๙ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์มาให้ความรู้ ความเห็นและข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลที่ต้องอาศัยความรู้เฉพาะทางการแพทย์

<sup>๑๗</sup>C. Foster, "Will Clinical Guideline Replace Judge ?", *Medicine and Law*, westlaw.com, December 2006, p. 588, 590, อ้างโดย เพลินตา ตันรังสรรค์, อ้างแล้ว, น. ๑๐๗ - ๑๐๘.

<sup>๑๘</sup>Virgilio Rodriguez-Vazquez, "Doctors in Spanish Criminal Law : Medical Criminal Responsibility for Deaths and injuries Caused by Negligence in Present-day Spain", *Medicine and Law*, westlaw.com, September 2006, pp. 420-421, อ้างโดย เพลินตา ตันรังสรรค์, อ้างแล้ว, น. ๑๐๘.



การแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญมาให้ข้อเท็จจริงแก่ศาลในเรื่องที่ศาลต้องอาศัยผู้มีความรู้ความชำนาญเป็นพิเศษนั้น เป็นเรื่องปฏิบัติกันเป็นปกติของศาลในระบบประมวลกฎหมาย หรือ ระบบ Civil law เช่น ศาลในประเทศฝรั่งเศส สำหรับในประเทศไทย แม้จะมีการออกข้อบังคับประธานศาลฎีกาว่าด้วยผู้เชี่ยวชาญของศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๖ แล้วก็ตาม แต่ก็ยังคงขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์มาเป็นคนกลางในการให้ข้อเท็จจริงที่เป็นความรู้ ความเห็น เฉพาะทางการแพทย์แก่ศาล การสนับสนุนและส่งเสริมรวมทั้งการเห็นความสำคัญของการขึ้นทะเบียนเป็นผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ของศาลยุติธรรมของแพทย์และวงการแพทย์เอง และการจัดทำบัญชีผู้เชี่ยวชาญทางการแพทย์ให้มีผู้เชี่ยวชาญในทุกสาขาอย่างครบถ้วนเหมาะสม จึงเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมาก เพื่อจะได้มีแพทย์ผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นคนกลางมาให้ข้อเท็จจริงในเรื่องหลักการทางการแพทย์แก่ศาลในการพิจารณาพิพากษาคดีทางการแพทย์ เพื่อให้ศาลได้ข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน สมบูรณ์ ถูกต้องในการวินิจฉัยคดีซึ่งย่อมจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่คู่ความในคดีทั้งสองฝ่าย

อนึ่ง สำหรับผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้งในประเทศฝรั่งเศสและกลุ่มประเทศในภาคพื้นยุโรป จัดอยู่ในกลุ่มของผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศาล (auxiliaires de justice) และผู้ช่วยศาล (auxiliaire du juge) ซึ่งแตกต่างจากผู้เชี่ยวชาญตามกฎหมายอังกฤษ ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีฐานะเป็นพยานเสมอ เนื่องจากศาลไม่มีอำนาจแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญตามที่เห็นสมควรได้เอง<sup>๑๙</sup> ผู้เชี่ยวชาญในกฎหมายอังกฤษจึงไม่ได้มาจากการแต่งตั้งโดยศาลเห็นชอบแต่งตั้งเอง แต่มาจากการที่คู่ความในคดีอ้างผู้เชี่ยวชาญมาเป็นพยานของตน ในประเทศไทย หากศาลเห็นเป็นการจำเป็นและสมควรแต่งตั้งผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นการใช้อำนาจของศาลเองแล้ว ไม่จำเป็นต้องมีการยื่นบัญชีระบัพยาน (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๘/๒๕๓๑) ตามคำพิพากษาศาลฎีกานี้น่าจะมีบางส่วนที่สอดคล้องกับความเห็นของนักกฎหมายในประเทศภาคพื้นยุโรป ที่มีความเห็นว่า ผู้เชี่ยวชาญที่ศาลแต่งตั้งมีฐานะเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ในศาล (auxiliaires de justice) และผู้ช่วยศาล (auxiliaire du juge) ไม่ได้มีฐานะเป็นพยานแต่อย่างใด

### ๗. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

เนื่องจากข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๘๔/๑ เป็นข้อสันนิษฐานตามข้อเท็จจริงที่ใช้กับการพิจารณาคดีแพ่งทุกคดีไม่ได้ใช้เฉพาะคดีละเมิดเท่านั้น และคดีละเมิดทั่วไปก็มีความแตกต่างจากคดีความผิดทางละเมิดของแพทย์ซึ่งมีลักษณะเฉพาะของคดี ผู้ที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้จึงน่าจะพิจารณาถึงความเหมาะสมในการบัญญัติให้มีกฎหมายเฉพาะที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาความรับผิดทางละเมิดของผู้ประกอบวิชาชีพแพทย์ ซึ่งน่าจะเป็นประโยชน์ในการกำหนดภาระการพิสูจน์ความรับผิดทางละเมิดของแพทย์ให้มีความชัดเจน และเหมาะสมเป็นธรรม<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๙</sup>J.A. JOLOWICZ, "On Civil Procedure", Cambridge Studies in International and Comparative Law, Cambridge University press, Cambridge, 2000, p. 234; H. SOLUS et R. PERROT, "Droit judiciaire privé", Tome 3, Procédure de première instance", Sirey, 1991, no 898, p. 761.

<sup>๒๐</sup>เพลินตา ตันรังสรรค์, อ้างแล้ว, น. ๑๕๕.



นอกจากนี้ การกำหนดให้มีกระบวนการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทและชดใช้ค่าเสียหายที่เหมาะสมและเป็นธรรม มาใช้ในการช่วยเหลือเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ป่วยที่เป็นผู้เสียหาย ก็เป็นเรื่องที่น่านำมาพิจารณาเมื่อมีข้อพิพาทเรื่องการกระทำละเมิดทางการแพทย์เกิดขึ้น ซึ่งหากสามารถเจรจาทกลงกันได้ ผู้ป่วยก็จะได้รับการชดใช้ค่าเสียหายที่เหมาะสมเป็นธรรมโดยไม่ต้องฟ้องคดีต่อศาล หรือไม่ต้องรอนจนศาลมีคำพิพากษา ซึ่งทำให้ผู้ป่วยได้รับการเยียวยาความเสียหายที่รวดเร็วกว่า และยังเป็นการสร้างบรรยากาศและความรู้สึกที่ดีระหว่างฝ่ายแพทย์กับผู้ป่วยด้วย

จากที่กล่าวมา จึงไม่เชื่อว่าแพทย์จะต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายไปทุกกรณี หากผู้ป่วยได้รับความเสียหายจากการรักษาของแพทย์ แพทย์สามารถนำพยานมาสืบพิสูจน์หักล้างข้อสันนิษฐานได้ว่าตนไม่ได้ประมาทเลินเล่อ แต่วงการแพทย์คงจำเป็นต้องมาปรึกษาหารือร่วมกันว่า จะมีหลักเกณฑ์และมาตรการอย่างไรที่จะทำให้เห็นว่ากระบวนการรักษาของแพทย์เป็นไปตามมาตรฐานของวิชาชีพแล้ว เมื่อพิจารณาถึงสภาพของเหตุการณ์ พื้นที่ในการรักษา และพฤติการณ์ ในขณะที่ผู้ป่วยเข้ารับการรักษา เพื่อรองรับและป้องกันปัญหาหากมีข้อพิพาทเป็นคดีเกิดขึ้น และเพื่อหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบประมาทเลินเล่อของแพทย์ที่อาจเกิดขึ้นได้ **๑**





นางสาวเพ็ญตา ตันรังสรรค์  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## “ศาลยุติธรรม กับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต”<sup>๑</sup> (ความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน)

ปัญหา “การทุจริตคอร์รัปชัน” หรือ “การฉ้อราษฎร์บังหลวง” นั้น ถือได้ว่าเป็นอาชญากรรมทางเศรษฐกิจประเภทหนึ่งที่มีรากลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน และเป็นปัญหาเรื้อรังที่ยากจะแก้ไขได้ ซึ่งทำให้ประเทศไทยได้รับความเสียหายและนับวันจะยิ่งทวีความรุนแรงและมีรูปแบบหรือวิธีการที่แยบยลมากยิ่งขึ้น อันเปรียบเสมือนมะเร็งร้ายในสังคมไทยที่กำลังกัดกินประเทศของเราให้อ่อนแอลงในทุก ๆ ด้าน โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีความพยายามที่จะใช้กลไกของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อขจัดสิ่งเลวร้ายดังกล่าวให้หมดสิ้นไป ดังตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ นับตั้งแต่มีการประกาศบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการจัดตั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญขึ้นหลายองค์กร โดยหนึ่งในองค์กรดังกล่าวมีองค์กรที่ทำหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบ จำนวน ๔ องค์กร ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา<sup>๒</sup> โดยองค์กรทั้งหมดเป็นองค์กรที่มีอิสระในการปฏิบัติงาน อย่างไรก็ตาม ยังคงประสบปัญหาในด้านประสิทธิภาพและผลสำเร็จที่เป็นรูปธรรม และในส่วนของศาลยุติธรรม ก็ประสบปัญหาเกี่ยวกับการจัดการในการที่จะแก้ไขปัญหาการทุจริตเช่นกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องกระบวนการพิจารณาคดีทุจริต ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงได้กำหนดให้มีการจัดตั้งแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองขึ้นในศาลฎีกา เพื่อพิจารณาพิพากษาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด โดยเฉพาะ สำหรับคดีทุจริตอื่น ๆ ถือเป็นคดีทั่วไปที่สามารถเข้าสู่การพิจารณาได้ตามลำดับชั้น

<sup>๑</sup> จัดโดย สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องในโอกาสวันสถาปนาศาลยุติธรรมครบรอบ ๑๓๔ ปี เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ ณ ห้องประชุมสัญญา ธรรมศักดิ์ ชั้น ๗ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม กรุงเทพมหานคร.

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้แบ่ง “องค์กรตามรัฐธรรมนูญ” ออกเป็น ๒ ประเภท คือ “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และ “องค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ” ได้แก่ องค์กรอัยการ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยผู้ตรวจการแผ่นดิน แต่เดิมใช้ชื่อว่า “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” แต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ที่เปลี่ยนไป โดยให้หน้าที่ที่ตรวจจริยธรรมของนักการเมืองและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองด้วย ทำให้ไม่เหมาะสมในการเป็นองค์กรของรัฐสภาอีกต่อไป เนื่องจากต้องตรวจสอบสมาชิกรัฐสภา จึงเปลี่ยนชื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ใหม่.



ของศาลตามปกติ และมีรูปแบบพิจารณาคดีที่ไม่แตกต่างจากคดีอาญาหรือคดีแพ่งทั่วไป จากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงทำให้การทุจริตคอร์รัปชันยังคงอยู่ในสังคมไทย และด้วยเหตุที่เป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยาก ผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายจึงเห็นพ้องให้ “ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน” เป็นวาระแห่งชาติที่จำเป็นต้องร่วมมือกันแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ เพื่อสร้างระบบการป้องกันและปราบปรามที่มีประสิทธิภาพ ยั่งยืน และเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรม

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ถึงปัญหาและผลกระทบของการทุจริตคอร์รัปชัน ให้แพร่หลายในกลุ่มบุคคลเป้าหมาย รวมทั้งวิเคราะห์บทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ตลอดจนเป็นเวทีแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อประสานความร่วมมือขององค์กรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นรูปธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม จึงได้จัดให้มีโครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๕๙ ที่ผ่านมา ซึ่งการสัมมนาในครั้งนี้ นายอติคม อินทุทิต เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ได้เป็นประธานในพิธีเปิด และกล่าวเปิดการสัมมนา รวมทั้งร่วมเป็นวิทยากรในการสัมมนา โดยมี นายชาญณรงค์ ปราณีจิตต์ ผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลอุทธรณ์ประจำสำนักประธานศาลฎีกา กล่าวรายงาน และมีการอภิปรายเรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” โดย ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานมูลนิธิต่อต้านการทุจริตและอดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นายอติคม อินทุทิต เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม ดร.ศิริลักษณ์ คอมันต์ ที่ปรึกษากฎหมายการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และ นายสรวิศ ลิ้มปริงซี่ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา เป็นผู้ดำเนินรายการ

สำหรับการอภิปราย เรื่อง “ศาลยุติธรรมกับการแก้ปัญหาการทุจริต : อดีต ปัจจุบัน อนาคต” โดย ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานมูลนิธิต่อต้านการทุจริตและอดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้อภิปรายและแสดงความคิดเห็นในส่วนของความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน นั้น มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ ประธานมูลนิธิต่อต้านการทุจริตและอดีตกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กล่าวว่า ปัญหาการทุจริตที่สังคมไทยกำลังเผชิญอยู่ในขณะนี้คือ “การทุจริตเชิงนโยบาย” ซึ่งเป็นการทุจริตที่ใช้เงื่อนไขทางการเมืองเอื้อประโยชน์แก่ตนเองหรือพวกพ้อง ในลักษณะของประโยชน์ทับซ้อน โดยปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายนั้น นอกจากจะเป็นความร่วมมือของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจแล้ว ยังมีกลุ่มขนาดใหญ่หรือกลุ่มธุรกิจข้ามชาติร่วมอยู่ด้วย เนื่องจากต่างมีผลประโยชน์ร่วมกันในลักษณะต่างตอบแทน

จากผลการศึกษาทางวิชาการที่เกี่ยวข้องพบว่า ปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย เป็นการใช้ความชอบธรรมของนโยบายและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาประโยชน์ และมีความแตกต่างจากปัญหาการทุจริตและประพฤติมิชอบ หรือปัญหาการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Abuse) ที่อาศัยความร่วมมือกันของนักการเมือง ข้าราชการ และนักธุรกิจในการใช้เครื่องมือหรือกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยการทุจริตเชิงนโยบายนั้น จะมีความซับซ้อนยิ่งกว่า กล่าวคือ เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบด้วยการสร้างความชอบธรรม



หรือความชอบด้วยกฎหมายอย่างเป็นระบบขึ้นมา เพื่อการคอร์รัปชัน โดยอาศัยอำนาจรัฐเป็นเครื่องมือ และความร่วมมือจากกลุ่มบุคคลต่าง ๆ ได้แก่ นักการเมือง ข้าราชการ นักธุรกิจ รวมทั้งกลุ่มบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ เช่น นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญ ทั้งจาก ภายในและภายนอกหน่วยงานของรัฐในการทุจริต อย่างมีระบบ (Systematic Corruption) โดยมีขั้นตอน การดำเนินงานที่สำคัญ คือ กระบวนการทำให้เกิด ความชอบธรรมในการทุจริต โดยการ “สร้าง” หรือ “ใช้” “องค์ความรู้ทางวิชาการ” เป็นเครื่องมือ อย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อสร้างความสมเหตุสมผล ให้กับนโยบายหรือกฎหมายต่าง ๆ ที่ล้วนเป็นเพียงเครื่องมือและข้ออ้างในการสร้างความชอบธรรม ความสมเหตุสมผล หรือประโยชน์ที่พึงจะได้รับจากการดำเนินงานตามนโยบายหรือการบังคับใช้ กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น หรือเป็นเพียงการสร้าง เปิดโอกาส หรือเป็นช่องทางในการแสวงหา ประโยชน์สำหรับตนเองและพวกพ้องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสร้างนโยบายหรือกฎหมายนั้น ๆ เท่านั้น



ทั้งนี้ ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดของมาตรการในการแก้ไขปัญหาการทุจริตเชิงนโยบาย ได้อย่างชัดเจนก็คือ กรณีที่รัฐต้องจ่ายค่าชดเชยความเสียหาย หรือที่เรียกกันโดยทั่วไปว่า “ค่าโง่” ให้กับเอกชนที่เป็นคู่สัญญาในการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ให้กับรัฐ ซึ่งกรณีตัวอย่างนี้ นับได้ว่าเป็น กรณีที่มีความน่าสงสัยเป็นอย่างยิ่งว่า อาจจะมีการทุจริตเกิดขึ้นภายในกระบวนการดำเนินงาน ของโครงการต่าง ๆ เหล่านั้น เพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากความบกพร่องของข้าราชการ หรือหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐในการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการทำนิติกรรมสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ทั้งสิ้น

อย่างไรก็ตาม แม้ทุกคนในสังคมจะเห็นตรงกันว่า ปัญหาดังกล่าวน่าจะเกิดการทุจริตขึ้นภายใน หรือระหว่างการดำเนินโครงการต่าง ๆ ของเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่เมื่อความบกพร่อง เหล่านั้นไม่สามารถที่จะพิสูจน์ได้ถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะกระทำ หรือส่อไปในทางไม่สุจริต หรือเพื่อการทุจริตได้แล้ว จึงไม่สามารถที่จะนำไปสู่กระบวนการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยมาตรการต่าง ๆ ได้แต่อย่างใด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ แม้การดำเนินงานหนึ่ง ๆ อาจจะเป็น ที่น่าสงสัยว่ามีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น แต่เมื่อไม่สามารถทำให้ปรากฏได้อย่างชัดเจนถึงพฤติกรรม หรือเจตนาที่จะทำการคอร์รัปชันของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายที่เป็นต้นเหตุ หรือไม่สามารถที่จะพิจารณาพฤติกรรม หรือเจตนาของบรรดาเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องได้ว่า มีความเกี่ยวข้องกับการทุจริตเชิงนโยบายหรือไม่ รวมทั้งไม่สามารถนำมาตรการในการป้องกันและ ปราบปรามการคอร์รัปชันมาบังคับใช้กับกรณีดังกล่าวได้ จึงเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการป้องกันหรือแก้ไข และติดตามนำตัวบรรดาเจ้าหน้าที่ผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ในที่สุด



ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย” เป็นการทุจริตที่ยังไม่มีมาตรการใด ๆ ถูกออกแบบหรือกำหนดขึ้นเพื่อป้องกันและปราบปรามโดยตรง เนื่องจากเป็นการทุจริตที่ถูกตรวจสอบได้ยาก และแม้จะสืบสาวไปจนถึงกลุ่มบุคคลผู้ทำการทุจริตได้ก็ตาม ก็มักจะไม่มีพยานหลักฐานที่ชัดเจนเพียงพอที่จะพิสูจน์ความผิดของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้ ทั้งนี้ เพราะพฤติกรรมหรือเจตนาของการทุจริตนั้น ได้ถูกสร้างให้เกิดความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายไปเสียแล้วนั่นเอง

## ฟังก์ชันความหมายของคำว่า “การทุจริตเชิงนโยบาย”



ทั้งนี้ จากข้อมูลการจัดอันดับ “ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน” หรือ CPI (Corruption Perception Index) ซึ่งเป็นดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาการคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่มีค่าคะแนนเริ่มต้นตั้งแต่ ๐ ถึง ๑๐๐ โดย ๐ คะแนนเป็นค่าคะแนนต่ำสุด หมายถึง เกิดการคอร์รัปชันมากที่สุด ส่วน ๑๐๐ คะแนนเป็นค่าคะแนนสูงสุด หมายถึง มีการคอร์รัปชันน้อยที่สุดหรือมีความโปร่งใสสูงสุด ดังนั้น ค่าดัชนีที่สูง แปลว่าการคอร์รัปชันยิ่งต่ำ โดยจัดทำโดย “องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ” (Transparency International หรือ TI) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไข ปัญหาการคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน ๑๒๐ ประเทศทั่วโลก และได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๘ ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ ประเทศไทย ได้คะแนนเพียง ๓๘ คะแนน จัดอยู่ในอันดับที่ ๗๖ จากการจัดอันดับทั้งหมด ๑๖๘ ประเทศทั่วโลก และเป็นอันดับที่ ๓ จาก ๙ ประเทศในภูมิภาคอาเซียน ซึ่งค่าดัชนีดังกล่าวหากพิจารณาสถิติย้อนหลัง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๘ แล้วจะพบว่า ประเทศไทยได้คะแนนค่อนข้างน้อยมาตลอดหรือถือว่ายังมีปัญหาการคอร์รัปชันที่ค่อนข้างมาก



อนึ่ง เมื่อพิจารณาความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” พบว่า นักวิชาการได้ให้ความหมายหรือคำจำกัดความเกี่ยวกับการคอร์รัปชันในมุมมองที่แตกต่างกัน กล่าวคือ<sup>๑</sup>

โรโกว์ (Arnold A Rogow) อธิบายว่า “การคอร์รัปชันเป็นการฝ่าฝืนหรือละเมิดความรับผิดชอบ ต่อกฎหมายหรือข้อบังคับที่พลเมืองพึงปฏิบัติ และเป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกับระบบสาธารณประโยชน์โดยทั่วไป และการฝ่าฝืนผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความได้เปรียบเป็นพิเศษนั้นถือว่าการคอร์รัปชันด้วย”

จอห์นสัน (Johnson) ได้ให้คำจำกัดความไว้ว่า “คอร์รัปชันของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเกิดขึ้นต่อเมื่อมีการไหลเวียนของรายรับของรัฐบาลหรือรายได้ของประชาชนชาติไปในทิศทางที่เป็นการเพิ่มความมั่งคั่งส่วนบุคคลให้กับสมาชิกของรัฐบาลชุดนั้น ๆ ซึ่งนับว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย”

ในขณะที่ สก็อต (Scott) ได้ชี้ให้เห็นข้อจำกัดของนิยามคำว่าคอร์รัปชันในทางกฎหมายว่า “ความหมายของคอร์รัปชันที่ใช้กันโดยทั่วไปไม่ได้ครอบคลุมถึงคอร์รัปชันที่ยึดโยงกับระบบการเมือง ซึ่งตามแนวความคิดของอริสโตเติล ได้อธิบายว่า คอร์รัปชัน หมายถึง การที่ระบบการเมืองอำนาจประโยชน์ให้กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือภาคเศรษฐกิจใดเศรษฐกิจหนึ่งโดยเฉพาะด้วย กล่าวคือ ระบอบการปกครองแบบหนึ่งอาจจะไม่ก่อให้เกิดความยุติธรรมสำหรับคนทุกกลุ่ม ซึ่งอาจจะอำนวยประโยชน์ให้กับคนบางกลุ่ม เช่น พวกคนชั้นสูง นักธุรกิจขนาดใหญ่ หรือกลุ่มชนบางกลุ่มหรือบางภูมิภาค ซึ่งเป็นการลดทอนความต้องการของกลุ่มอื่น ๆ โดยเมื่อวิเคราะห์จากมุมมองของกฎหมายแล้ว การกระทำเหล่านี้จะไม่ถือว่าการคอร์รัปชันหากไม่มีการกระทำซึ่งฝ่าฝืนบรรทัดฐานที่เป็นทางการของสังคมนั้น โดย Scott ต้องการจะชี้ประเด็นไปที่ “การคอร์รัปชันทางการเมือง” ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันที่หยั่งรากลงไปในระบบการเมือง”

ส่วน รองศาสตราจารย์ ดร.สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า “คอร์รัปชันเกี่ยวข้องกับเรื่องคุณธรรมของนักการเมือง และข้าราชการมากที่สุด การใช้อำนาจใด ๆ ของรัฐบาลโดยขาดคุณธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ถูกต้องตามกฎหมายก็ตาม ไม่ว่าจะเป็เพื่อผลประโยชน์ของตัวเอง ครอบครัว พวกพ้องและคนใกล้ชิด หรือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองก็ตาม ไม่ว่าจะผลประโยชน์เช่นว่านี้จะเกี่ยวข้องกับเงินทองหรือโภคทรัพย์ก็ตาม โดยมาตรฐานของอารยประเทศในปัจจุบันแล้วก็คือว่าเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น” นอกจากนี้ ยังให้ความหมายของการคอร์รัปชัน ว่าหมายถึง “กระบวนการที่บุคคลสาธารณะมุ่งแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตัวเอง ครอบครัว วงศาคณาญาติ พวกพ้องและคนใกล้ชิด โดยอาศัยตำแหน่งหน้าที่ กฎหมาย อำนาจที่ได้รับมอบหมาย สถานะ



<sup>๑</sup>ศาสตราจารย์พิเศษวิชา มหาคุณ, “ความหมายของการคอร์รัปชัน”, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการศาลยุติธรรม ประจำปี ๒๕๕๙, สืบค้นจาก สำนักกฎหมายและวิชาการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม ([http://www.jla.e-service.coj.go.th/court\\_of\\_justice59/website.html](http://www.jla.e-service.coj.go.th/court_of_justice59/website.html)).



ในระบบราชการ หรืออิทธิพลในทางส่วนตัวเป็นเครื่องมือ ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะผิดกฎหมายหรือไม่ผิดกฎหมาย ไม่ว่าจะการกระทำดังกล่าวจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ทางด้านเงินทองหรือสิ่งของตอบแทนหรือไม่ก็ตาม ถ้าหากการกระทำดังกล่าวขัดกับหลักคุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลสาธารณะที่จะต้องตัดสินใจปัญหาหรือการกำหนดนโยบายด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม หรือขัดกับมาตรฐานความคาดหวังของสาธารณชนที่มีต่อบุคคลสาธารณะ ขัดกับผลประโยชน์ของประชาชนจำนวนมาก รวมทั้งขัดกับหลักการแห่งการมีผลประโยชน์ทับซ้อน ก็ถือเป็นการคอร์รัปชันทั้งสิ้น”

ทั้งนี้ คำจำกัดความหรือนิยามความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ที่ปรากฏโดยทั่วไปนั้น พิจารณาแล้วอาจจำแนกออกได้เป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ ๑** กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้เจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นศูนย์กลาง (Public Office Centered Definitions) เป็นการให้ความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” โดยยึดโยงกับบรรทัดฐาน (Norm) ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เบี่ยงเบนไปจากความคิดของระบบราชการสมัยใหม่หรือภาคสาธารณะ เช่น คำจำกัดความดังนี้

- เบย์เลย์ (David H. Bayley) (๑๙๖๖) ให้ความหมายว่า “คอร์รัปชันเป็นการแสดงออกของการใช้อำนาจในทางที่ผิด เพื่อหวังผลประโยชน์ส่วนตัว โดยเกี่ยวข้องกับการให้สินบนซึ่งไม่จำเป็นต้องเป็นเงินทองเสมอไป”

- นีย์ (J. S. Nye) (๑๙๖๗) ให้ความหมายของคอร์รัปชันว่า “เป็นพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหน้าที่ตามปกติของราชการอันเนื่องมาจากความสนใจส่วนตัว เช่น เรื่องของครอบครัว พรรคพวก หรือคนใกล้ชิด โดยการได้ผลประโยชน์ส่วนตัว ทั้งนี้ การคอร์รัปชันยังครอบคลุมถึงการตัดสินใจ การให้การอุปถัมภ์คำจูนบุคคลด้วยเหตุเรื่องความสัมพันธ์ใกล้ชิดมากกว่าการคำนึงความถูกต้อง และการจัดสรรทรัพยากรของทางราชการอย่างผิดกฎหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว”

**กลุ่มที่ ๒** กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้ตลาดเป็นศูนย์กลาง (Market Centered Definitions) หรือใช้ความสัมพันธ์ของการแลกเปลี่ยน (Exchange Relations) เป็นการให้ความหมายของคอร์รัปชันที่ยึดโยงกับทฤษฎีด้านการตลาด โดยเปรียบเทียบสังคมตะวันตกในยุคเริ่มแรกและยุคร่วมสมัยกับสังคมที่ไม่ใช่ตะวันตกซึ่งข้าราชการไม่ได้มีบรรทัดฐานสาธารณะ (Public Norm) เช่น คำจำกัดความดังนี้

- ฟาน คลาเวิร์น (Van Klavern) อธิบายว่า “ข้าราชการที่ฉ้อฉลมองหน่วยราชการของตนเองเหมือนเป็นแหล่งธุรกิจที่จะแสวงหารายได้ให้ได้มากที่สุด หน่วยราชการจึงกลายเป็นสถานที่ที่มุ่งหากำไรใส่ตัวให้ได้สูงสุด รายได้ของข้าราชการขึ้นอยู่กับสถานการณ์ของตลาดและความสามารถส่วนตัวในการแสวงหาผลประโยชน์สูงสุดจากความต้องการของประชาชน”

- เลฟท์ (Nathaniel Left) ได้ให้ความหมายที่สอดคล้องกันว่า “คอร์รัปชันเป็นสถาบันที่อยู่เหนือกฎหมาย (Extra Legal Institution) ที่กระทำโดยปัจเจกบุคคลหรือคณะบุคคลที่ใช้อิทธิพลอยู่เหนือระบบราชการ การดำรงอยู่ของการคอร์รัปชันโดยเนื้อแท้แล้วเป็นการแสดงให้เห็นว่าคณะบุคคลเหล่านั้นมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจในระดับที่มากกว่าบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง”



- รองศาสตราจารย์ ดร.สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า “นิยามที่ใช้ตลาดเป็นศูนย์กลาง เป็นการให้คำจำกัดความของคอร์รัปชันที่กว้างกว่าการใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐาน คอร์รัปชันแบบนี้มาจากแรงจูงใจของรัฐบาลที่จะเข้าควบคุมตลาด ซึ่ง Rose-Ackeman เห็นว่าระดับของการคอร์รัปชันจะเกี่ยวข้องกับกลไกตลาดและกลไกของระบอบประชาธิปไตย ในขณะที่ ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer) วิเคราะห์คอร์รัปชันจากมุมมองเกี่ยวกับพฤติกรรมทางการเมืองโดยทั่วไปตามมาตรฐานของสังคมตะวันตกกับความเอาจริงเอาจังหรือความมีน้ำอวดน้ำตนของชนชั้นนำและประชาชนที่มีต่อการคอร์รัปชัน” อย่างไรก็ตาม มีความเห็นว่า “จุดอ่อนของการนิยามแบบนี้คือ การที่เน้นว่าบุคคลสาธารณะเท่านั้นที่เป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกระทำทุจริต ซึ่งการอธิบายนี้อาจจะทำให้ไม่สามารถเข้าใจปรากฏการณ์ที่ธุรกิจเอกชนใช้อิทธิพลทั้งโดยทางตรงและทางอ้อมต่อระบบราชการและสถาบันการเมืองได้”

**กลุ่มที่ ๓** กลุ่มที่ให้คำจำกัดความโดยใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นศูนย์กลาง (Public Interest Centered Definitions) เนื่องจากผู้ที่ให้ความหมายของคอร์รัปชันตามกลุ่มนี้เห็นว่า การให้คำจำกัดความของนักคิดกลุ่มแรกนั้นแคบเกินไป และกลุ่มที่สองก็กว้างเกินไป ดังนั้น การให้คำจำกัดความโดยใช้ประโยชน์สาธารณะเป็นข้อพิจารณาจึงเป็นทางเลือกที่สาม เช่น คำจำกัดความดังนี้

- ฟรีดริช (Carl Friedrich) เห็นว่า “แบบแผนของคอร์รัปชันเกิดขึ้นได้เสมอ เมื่อไรก็ตามที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบในกิจการหนึ่งกิจการใด ไม่ว่าจะเป็งานเฉพาะกิจหรืองานประจำ ถูกจูงใจให้กระทำไปเ็นทางที่เข้าข้างบุคคลผู้จัดหาสิ่งตอบแทน ทั้งที่เป็นทรัพย์สินหรืออื่น ๆ อย่างผิดกฎหมายด้วยวิธีการดังกล่าวนี้เป็นการทำลายผลประโยชน์ของสาธารณะ”

- รองศาสตราจารย์ ดร.สังคิต พิริยะรังสรรค์ เห็นว่า “แนวความคิดเรื่องผลประโยชน์สาธารณะเป็นแนวคิดค่อนข้างกว้างทำให้สามารถตีความได้จากหลายแง่มุม เช่น นโยบายด้านสาธารณะเรื่องใดเรื่องหนึ่งของรัฐบาลอาจเกิดจากการถกเถียงกันว่าเป็นนโยบายที่ฉ้อฉลหรือไม่ ขึ้นอยู่กับการตีความและการวินิจฉัยของคนแต่ละกลุ่ม”

- โลเวนสไตน์ (Lowenstein) เห็นว่า “นโยบายสาธารณะอาจมาจากความต้องการของผู้ประมุขนโยบายนี้ในราคาที่สูงที่สุด ซึ่งอาจจะมองได้ว่าผลประโยชน์ที่ได้แตกต่างจากผลประโยชน์ของสาธารณะ”

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต (United Nation Convention against Corruption, ๒๐๐๓ : UNCAC) ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดมาตรฐานสากลเกี่ยวกับมาตรการและกฎเกณฑ์ที่ประเทศต่าง ๆ สามารถนำไปปรับใช้เพื่อเสริมสร้างระบบกฎหมายภายในของตนเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลพบว่า ไม่มีคำจำกัดความหรือบทนิยามความหมายของคำว่า “การทุจริตคอร์รัปชัน” กำหนดไว้ในส่วนใด โดยอนุสัญญาดังกล่าว ประกอบด้วยบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการเชิงป้องกัน (preventive measures) และการกำหนดให้การกระทำผิดในลักษณะต่าง ๆ อันเกี่ยวกับการทุจริตเป็นความผิดทางอาญา (criminalization) เช่น การให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ข้อบทที่ ๑๕ และ ๑๖) การให้สินบนในภาคเอกชน (ข้อบทที่ ๒๑) การยักยอก (ข้อบทที่ ๑๗ และ ๒๒) การใช้อิทธิพลและอำนาจหน้าที่ในทางที่ผิดและการร่ำรวยผิดปกติ (ข้อบทที่ ๑๘ - ๒๐) และการฟอกเงินและการขัดขวาง



กระบวนการยุติธรรม (ข้อบทที่ ๒๓ - ๒๕) ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนการให้ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาที่รัฐภาคีแห่งอนุสัญญาฯ สามารถนำมาตราฐานขั้นต่ำที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ ไปปรับใช้ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้

จากนิยามความหมายของคำว่า “คอร์รัปชัน” ดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า “การคอร์รัปชัน” มีความหมายครอบคลุมถึง “การทุจริต” โดยการคอร์รัปชันจะครอบคลุมถึงพฤติกรรมที่ไม่ซื่อตรงต่อหน้าที่และการกระทำที่ผิดกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นการทุจริต และหรือไม่เหมาะสมกับศีลธรรมของสังคม เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ ทรัพย์สิน เงินทอง ตลอดจนประโยชน์อื่นใดแก่ตนเองหรือพวกพ้อง โดยจะเห็นได้ว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในหลายประเทศ ทำให้ต้องมีการพัฒนากฎหมายต่อต้านการคอร์รัปชัน และจัดตั้งองค์กรป้องกันและปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันต่าง ๆ รวมทั้งศาลผู้ตรวจสอบบัญชี และสื่อสารมวลชนที่เป็นอิสระ เพื่อรับมือกับปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ส่งผลให้ฝ่ายการเมืองที่ทุจริตมีความเสี่ยงในการรักษาอำนาจทางการเมืองของตน และการทุจริตคอร์รัปชันซึ่งมีการพัฒนารูปแบบและวิธีการให้สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ก็ถูกจำกัดขอบเขตลงโดยรัฐบาลที่ซื่อสัตย์สุจริต หลักประกันสิทธิและเสรีภาพ และระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ รวมทั้งหลักนิติธรรมที่เข้มแข็ง

นอกจากนี้ ไฮเดนไฮเมอร์ (Heidenheimer) ได้แบ่งรูปแบบการคอร์รัปชันตามหลักเกณฑ์ของสีที่สะท้อนตามความอดทนของคนในสังคม (Community's tolerance) ที่มีต่อการทุจริตออกเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. การทุจริตสีดำ (Black Corruption) เป็นการกระทำที่ทุกคนหรือคนในสังคมส่วนใหญ่เห็นพ้องต้องตรงกันว่าเป็นการกระทำที่ควรตำหนิ และผู้กระทำควรจะถูกลงโทษ

๒. การทุจริตสีเทา (Gray Corruption) เป็นการกระทำที่คนในสังคมส่วนหนึ่งเห็นว่าการกระทำนั้นสมควรถูกลงโทษ แต่อีกส่วนหนึ่งเห็นแตกต่างออกไป ในขณะที่เสียงส่วนใหญ่มีความเห็นที่ยังคลุมเครือ

๓. การทุจริตสีขาว (White Corruption) เป็นการกระทำที่คนในสังคมยอมรับหรือเห็นว่าเป็นเรื่องที่ไม่เลวร้ายนัก โดยการทุจริตในลักษณะนี้เป็นเรื่องที่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ได้มีการกระตือรือร้นที่จะให้มีการลงโทษ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การคอร์รัปชันเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมที่คนในสังคมอาจจะยังไม่ตระหนักถึง ดังนั้น การกระทำทุจริตที่เกิดขึ้นในสังคมหนึ่ง อาจจะไม่เป็นการทุจริตในอีกสังคมหนึ่งก็ได้





รวมทั้ง ศาสตราจารย์ Robert Klitgaard นักเศรษฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัย Claremont Graduate University ได้กล่าวถึงการทุจริตคอร์รัปชันในแง่มุมมองทางเศรษฐศาสตร์ว่า การคอร์รัปชันมีตัวแปรหรือสาเหตุมาจากอำนาจที่ผูกขาด อำนาจดุลพินิจ และความรับผิดชอบ โดยเสนอเป็น “สมการของคอร์รัปชัน” ต่อไปนี้

คอร์รัปชัน	=	การผูกขาด	+	การใช้ดุลพินิจ	-	ความรับผิดชอบ
Corruption	=	Monopoly	+	Discretion	-	Accountability
<b>C</b>	<b>=</b>	<b>M</b>	<b>+</b>	<b>D</b>	<b>-</b>	<b>A</b>

จากสมการข้างต้น หากเปรียบเทียบกับคอร์รัปชันของหน่วยงานของรัฐแล้วจะเห็นว่า หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจในการบังคับใช้กฎหมายหรือกฎระเบียบแบบเบ็ดเสร็จ และมีอำนาจดุลพินิจมาก และจะมีความเสี่ยงที่จะทุจริตคอร์รัปชันมาก แต่ถ้าหน่วยงานนั้นมีการกำหนดกรอบความรับผิดชอบไว้อย่างชัดเจนและมีระบบการทำงานที่โปร่งใสก็จะช่วยลดหรือป้องกันการทุจริตได้ ทั้งนี้ เพราะอำนาจดุลพินิจมักเกิดจากการที่กฎหมายขาดความรัดกุม ไม่มีการวางกรอบอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้บริหารที่ชัดเจน และไม่มีการกำหนดหลักการในการกำกับดูแลที่สาธารณชนทั่วไปสามารถตรวจสอบได้ ทำให้หน่วยงานบริหารมีอำนาจมากเกินไป

ในช่วงสุดท้าย วิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้แสดงความคิดเห็นโดยสรุปว่า การคอร์รัปชันอาจเกิดขึ้นได้จากสาเหตุหลายประการ ทั้งสาเหตุเชิงพฤติกรรม โครงสร้างของระบบการเมือง ระบบราชการ และกฎหมาย รวมทั้งสาเหตุด้านสังคม เศรษฐกิจ และวัฒนธรรม ส่วนระดับความรุนแรงของคอร์รัปชันอาจขึ้นอยู่กับรูปแบบและวิธีการ โดยหากการคอร์รัปชันนั้นมีรูปแบบที่เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว (Occasional) ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นอาจจะไม่รุนแรง แต่หากการคอร์รัปชันมีรูปแบบที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบหรือมีแบบแผน (Systemic Corruption) แล้ว จะเกิดผลกระทบและสร้างความเสียหายต่อสังคมและเศรษฐกิจของประเทศเป็นอย่างมาก เพราะเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเรียกร้องให้เอกชนต้องจ่ายเงินสินบนเพื่อแลกเปลี่ยนกับบริการของรัฐโดยอ้างว่าจะช่วยให้ระบบราชการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็วยิ่งขึ้นซึ่งเป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง และเป็นไปได้ว่าการเรียกร้องนั้นจะทวีความรุนแรงและขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้น

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวคิดและรูปแบบของการทุจริตเชิงนโยบายที่เกิดขึ้นในปัจจุบันจะพบว่า เป็นการทุจริตที่มีแบบแผน (Systemic Corruption) และมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการคอร์รัปชันของฝ่ายการเมือง (Political Corruption) รวมทั้งเกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันเชิงบุคคล และเชิงระบบอย่างแยกออกจากกันไม่ได้ ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ “มิติ” มุมมองของการทำความเข้าใจว่าเริ่มพิจารณาที่ตัวผู้กระทำ ลักษณะของการกระทำและผล หรือทั้งสองประการรวมกัน นอกจากนี้ การทุจริตเชิงนโยบายอาจดำเนินการโดยการอ้างอิงกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือมติคณะกรรมการ รวมทั้งการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (Mega Project) โดยอ้างว่าเพื่อประโยชน์



ต่อประชาชนและประเทศชาติ พร้อมทั้งได้เตรียมการจัดให้มีหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือกฎหมาย เพื่อปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์จำนวนมากที่เอื้อให้แก่กลุ่มผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง ทั้งนี้ เพื่อให้มีความชอบธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย ตลอดจนการครอบงำฝ่ายนิติบัญญัติและข้าราชการประจำ เพื่อกลุ่มตนเองจะมีต้องรับผิดชอบ ซึ่งคล้ายคลึงกับ “การคอร์รัปชันแบบเบ็ดเสร็จ (Integrative Corruption)” ซึ่งเป็นการคอร์รัปชันทุกรูปแบบที่สามารถกระทำได้อย่างครบวงจร ทั้งในทางเศรษฐกิจ ภารกิจ การบริหารราชการแผ่นดิน และในทางการเมือง

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว ผู้เขียนนั้นมีความเห็นด้วยเป็นอย่างยิ่งกับความคิดเห็นของวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิหลาย ๆ ท่านที่ได้อภิปรายไว้ดังกล่าว โดยเฉพาะความตอนหนึ่งที่ว่า “การทำความเข้าใจเกี่ยวกับลักษณะของการกระทำและผลกระทบของการทุจริตเชิงนโยบาย จะเป็นประโยชน์ในการกำหนดความหมายที่จะสามารถใช้เพื่อพัฒนามาตรการในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตเชิงนโยบายต่อไป” ดังนั้น จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องต้องมีความเข้าใจในความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งรูปแบบและวิวัฒนาการของการคอร์รัปชัน ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในเบื้องต้นเสียก่อน และเมื่อเข้าใจแล้วจะได้ร่วมมือร่วมใจกันพัฒนาหรือหาแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นให้เป็นที่ไปในทิศทางที่ดีขึ้นและประสบผลสำเร็จได้อย่างแท้จริง

ทั้งนี้ หลังจากที่ท่านผู้อ่านได้ทราบข้อมูลเกี่ยวกับความหมาย ความสำคัญ และแนวคิดเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชัน ในครั้งนี้ไปแล้ว สำหรับฉบับต่อไปจะขอนำเสนอเรื่องราวเกี่ยวกับการจัดประเภทของการทุจริตคอร์รัปชันและมาตรการแก้ไขในแต่ละประเภท รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนบทบาทของศาลยุติธรรมต่อการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน โดยวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิท่านอื่น ๆ ซึ่งผู้เขียนจะได้นำเสนอต่อไปในฉบับหน้า (โปรดติดตามตอนต่อไป). ๑





# ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ....

## ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน\*

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันอังคารที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๙ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๖/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๙ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) และได้ลงมติในวาระที่หนึ่ง รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้น คณะหนึ่ง มีจำนวน ๒๓ คน เพื่อพิจารณา โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมการวิสามัญ ฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ฯ ชุดนี้

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. .... อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สอง ชั้นคณะกรรมการ

## ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

### เหตุผล

โดยที่เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านดิจิทัลได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการ

\* ข้อมูล ณ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๙



พัฒนาและขับเคลื่อนเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งส่งผลต่อฐานความรู้และขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ซึ่งหน่วยงานภาครัฐและภาคธุรกิจต่างมีความต้องการนำระบบเทคโนโลยีด้านดิจิทัลดังกล่าวมาใช้ในการพัฒนาศักยภาพและประสิทธิภาพของการให้บริการ เพื่อประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับหรือการพัฒนาในการแข่งขันทางธุรกิจของภาคเอกชน แต่ประเทศไทยยังขาดการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในด้านดิจิทัลอย่างเป็นระบบที่จะสามารถตอบสนองความต้องการดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะนำไปสู่การพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศครอบคลุมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศและการวางโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศอย่างเป็นระบบเพื่อลดความซ้ำซ้อนในการดำเนินงานและส่งเสริมกิจกรรมในด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศทั้งของภาครัฐและภาคเอกชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### ก. สารสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

“ดิจิทัล” หมายความว่า เทคโนโลยีที่ใช้วิธีการนำสัญลักษณ์ศูนย์และหนึ่งหรือสัญลักษณ์อื่นมาแทนค่าสิ่งทั้งปวง เพื่อใช้สร้าง หรือก่อให้เกิดระบบต่าง ๆ เพื่อให้มนุษย์ใช้ประโยชน์

“ดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” หมายความว่า ระบบเศรษฐกิจและสังคมที่มีการติดต่อสื่อสาร การผลิต การอุปโภคบริโภค การใช้สอย การจำหน่ายจ่ายแจก การพาณิชย์ อิเล็กทรอนิกส์ การทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ การคมนาคมขนส่ง การโลจิสติกส์ การศึกษา การเกษตรกรรม การอุตสาหกรรม การสาธารณสุข การเงินการลงทุน การภาษีอากร การบริหารจัดการ ข้อมูล และเนื้อหาหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมอื่นใด หรือการใด ๆ ที่มีกระบวนการหรือการดำเนินงานทางดิจิทัล หรือทางอิเล็กทรอนิกส์ ทั้งในกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ กิจการวิทยุคมนาคม กิจการโทรคมนาคม กิจการสื่อสารดาวเทียม และการบริหารคลื่นความถี่ โดยอาศัยโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รวมทั้งเทคโนโลยีที่มีการหลอมรวม หรือเทคโนโลยีอื่นใด ในทำนองคล้ายคลึงกัน

“หน่วยงานของรัฐ” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การอิสระ และหน่วยงานอื่นของรัฐ และหมายความรวมถึงคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับกิจการใด ๆ ที่ใช้ประโยชน์จากดิจิทัล

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า รัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

“กองทุน” หมายความว่า กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

“คณะกรรมการกองทุน” หมายความว่า คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม



“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล  
 “รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๔)**

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**๓) การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๕ และร่างมาตรา ๖)**

**๓.๑)** เพื่อให้การพัฒนาดิจิทัลเกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เป็นส่วนรวม ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมขึ้นตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ โดยการประกาศใช้และการแก้ไขปรับปรุงนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม ให้ทำเป็นประกาศพระบรมราชโองการและประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อมีการประกาศใช้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแล้ว หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าว (ร่างมาตรา ๕)

**๓.๒)** นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม มีเป้าหมายและแนวทางอย่างน้อย ดังต่อไปนี้

(๑) การดำเนินการและการพัฒนาให้การใช้เทคโนโลยีดิจิทัลก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดโดยวิธีการอย่างหนึ่งอย่างใดที่ทำให้สามารถใช้ร่วมกันหรือเชื่อมโยงกันได้หรือวิธีอื่นใดที่เป็นการประหยัดทรัพยากรของชาติและเกิดความสะดวกต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง

(๒) การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเทคโนโลยีดิจิทัลที่เป็นการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมซึ่งต้องครอบคลุมโครงข่ายการติดต่อสื่อสาร แพร่เสียง แพร่ภาพในทุกรูปแบบไม่ว่าจะอยู่ในภาคพื้นดิน พื้นน้ำ ในอากาศ หรืออวกาศ และเป้าหมายในการใช้คลื่นความถี่ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและประโยชน์ของประชาชน

(๓) การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีระบบการให้บริการหรือแอปพลิเคชันสำหรับประยุกต์ใช้งานด้วยเทคโนโลยีดิจิทัล

(๔) การส่งเสริมให้เกิดมาตรฐานและกฎเกณฑ์ในการใช้งานเทคโนโลยีดิจิทัลให้สอดคล้องกัน เพื่อให้การทำงานระหว่างระบบสามารถทำงานเชื่อมโยงกันได้อย่างมีความมั่นคงปลอดภัย อยู่ในสภาพพร้อมใช้งาน รวมตลอดทั้งทำให้ระบบหรือการให้บริการมีความน่าเชื่อถือ และแนวทางการส่งเสริมให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลในการทำธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์และพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์

(๕) การส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมและนวัตกรรมด้านเทคโนโลยีดิจิทัล การพัฒนาให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางสื่อที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงของประเทศ

(๖) การส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคน ให้เกิดความพร้อมและความรู้ด้านเทคโนโลยีดิจิทัล และส่งเสริมและสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐและเอกชน ใช้เทคโนโลยี



ดิจิทัลให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งสร้างความตระหนักและรู้เท่าทันสื่อ และสารสนเทศอื่น ส่งเสริมและสนับสนุนให้ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการที่จำเป็นต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

(๗) การพัฒนาคลังข้อมูลและฐานข้อมูลดิจิทัล การบริหารจัดการความรู้ รวมทั้งการส่งเสริมเพื่อให้มีระบบที่เป็นศูนย์แห่งการเรียนรู้และให้บริการข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัย ซึ่งเอื้อต่อการนำไปใช้ประโยชน์ในรูปแบบที่เหมาะสมกับยุคสมัย (ร่างมาตรา ๖)

#### ๔) คณะกรรมการ (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๑๒)

##### ๔.๑) ให้มีคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ  
(๒) รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ  
(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่น้อยกว่า ๕ คน แต่ไม่เกิน ๘ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง

ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเป็นกรรมการและเลขานุการ และให้เลขาธิการเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง ให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และความสามารถเป็นที่ประจักษ์ด้านเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ด้านเศรษฐศาสตร์ ด้านสังคมศาสตร์ ด้านบริหารธุรกิจ ด้านกฎหมาย หรือด้านอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๗)

##### ๔.๒) ให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติซึ่งอย่างน้อยต้องมีเป้าหมายตามที่กำหนดไว้ในข้อ ๓.๒)

(๒) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและทิศทางการเงิน การคลัง การลงทุน รวมทั้งมาตรการทางภาษีและสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งเสนอแนะมาตรการในการจัดหาพัสดุ และจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐ ที่สามารถขจัดปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมได้



(ก) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(ข) ออกระเบียบเกี่ยวกับการบริหารกองทุน การจัดหาผลประโยชน์และการจัดการกองทุน การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงินและทรัพย์สินของกองทุน

(ค) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มีหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(ง) รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีมติยับยั้งการดำเนินการของหน่วยงานใดที่ไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(จ) ออกประกาศหรือระเบียบเพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(ฉ) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๑)

**๔.๓) ให้มีคณะที่ปรึกษาคณะหนึ่ง** มีอำนาจหน้าที่ในการรวบรวมความคิดเห็นให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะ หรือดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายโดยหลักเกณฑ์ วิธีการแต่งตั้ง คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม องค์ประกอบและวิธีการปฏิบัติหน้าที่ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของคณะที่ปรึกษาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๒)

**๔.๔) ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติตามข้อ ๔.๒) ให้มีคณะกรรมการเฉพาะด้าน** เพื่อปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) **คณะกรรมการโครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล** มีอำนาจหน้าที่จัดทำ เสนอแนะ และติดตาม การดำเนินการตามนโยบายและแผนตามข้อ ๓.๒) (๒) (๓) และ (๔) และนโยบายและแผนอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) **คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ** อำนาจหน้าที่จัดทำ เสนอแนะ และติดตาม การดำเนินการตามนโยบายและแผนตามข้อ ๓.๒) (๕) (๖) และ (๗) และนโยบายและแผนอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) **คณะกรรมการเฉพาะด้านอื่น** ซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓)

**๔.๕) ภายใต้บังคับข้อ ๔.๔) ให้คณะกรรมการเฉพาะด้าน แต่ละคณะมีอำนาจหน้าที่** ดังต่อไปนี้

(๑) รวบรวมข้อมูลและจัดทำนโยบายและแผนเฉพาะด้าน พร้อมทั้งแนวทางและมาตรการในการส่งเสริมและพัฒนาด้านเศรษฐกิจดิจิทัลที่คณะกรรมการเฉพาะด้านนั้นรับผิดชอบ และเสนอต่อคณะกรรมการเพื่อประกอบการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม



(๒) เสนอแนะต่อคณะกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินงานตามนโยบายและแผนเฉพาะด้าน รวมทั้งเสนอมาตรการในการดำเนินการและแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการปฏิบัติการตามนโยบายและแผนดังกล่าว

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินการตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และนโยบายและแผนเฉพาะด้านในความรับผิดชอบ แล้วรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการ

(๔) กำกับดูแลการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนงานเฉพาะด้านของหน่วยงานของรัฐและการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลตามหมวด ๕ ภายในขอบเขตอำนาจของคณะกรรมการเฉพาะด้านนั้น ๆ

(๕) เชิญหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริง ความเห็น หรือคำแนะนำ ตลอดจนส่งเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องเพื่อประกอบการดำเนินงานได้

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย หรือตามที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการเฉพาะด้าน

ในการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการตาม (๑) หากคณะกรรมการเฉพาะด้านเห็นว่าภารกิจหรืองานใดไม่มีผู้รับผิดชอบ หรือหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบไม่ดำเนินการหรือดำเนินการไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดหรือก่อให้เกิดความเสียหายทั้งหมดหรือบางส่วน คณะกรรมการเฉพาะด้านอาจเสนอแนวทางหรือมาตรการในการดำเนินการโดยให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลหรือหน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้ดำเนินการภารกิจหรืองานนั้นแทนได้ โดยให้เสนอต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ ในกรณีจำเป็น กองทุนจะสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๔)

**๔.๖) ให้สำนักงานรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะด้าน และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย**

(๑) จัดทำร่างนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามเป้าหมายที่คณะกรรมการกำหนดเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ

(๒) จัดทำร่างนโยบายและแผนเฉพาะด้านตามแนวทางที่คณะกรรมการเฉพาะด้านกำหนดและสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการเฉพาะด้าน

(๓) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลในการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลในการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลและการดำเนินการ เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับการส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๔) เป็นศูนย์กลางประสานงานและสนับสนุนการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งนโยบายและแผนเฉพาะด้าน



(๕) สํารวจ เก็บรวบรวมข้อมูล ติดตามความเคลื่อนไหวของสถานการณ์ด้าน การพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแนวโน้มการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งวิเคราะห์และวิจัยประเด็นทางเศรษฐกิจดิจิทัลที่มีผลต่อการพัฒนาประเทศเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะด้าน

(๖) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามนโยบายและแผนระดับชาติ ว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แผนปฏิบัติการ แผนงานรวมทั้งมาตรการที่เกี่ยวข้อง และรายงานผลต่อคณะกรรมการและคณะกรรมการเฉพาะด้าน

(๗) ร่วมมือและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับ การบริหารและพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมตามพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

(๘) ศึกษา วิเคราะห์ และพิจารณา หรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ หรือคณะกรรมการเฉพาะด้านมอบหมาย หรือเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) อำนาจหน้าที่อื่นที่คณะกรรมการกำหนดหรือมอบหมาย หรือตามที่มีกฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน (ร่างมาตรา ๑๙)

**๕) นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๒๑ และร่างมาตรา ๒๒)

**๕.๑)** เมื่อประกาศใช้นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อ เศรษฐกิจและสังคมตามความในข้อ ๓.๑) แล้ว ให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยดำเนินการตามนโยบาย และแผนดังกล่าว และให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณให้หน่วยงานของรัฐให้สอดคล้องกันนโยบาย และแผนนั้น (ร่างมาตรา ๒๑)

**๕.๒)** ให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ดำเนินการตามภารกิจที่กำหนดในนโยบาย และแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมจัดทำหรือปรับปรุงแผนปฏิบัติการ หรือแผนงานที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติดังกล่าวโดยเร็ว และส่งให้คณะกรรมการ เฉพาะด้าน ที่คณะกรรมการมอบหมายเพื่อทราบ

ทั้งนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการเฉพาะด้าน ที่คณะกรรมการมอบหมายเห็นว่า แผนปฏิบัติการ หรือแผนงานที่ได้รับยังไม่สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติ ให้แจ้งให้หน่วยงานของรัฐเจ้าของ แผนดำเนินการปรับปรุงให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติต่อไป ในกรณีที่คณะกรรมการ เฉพาะด้านและหน่วยงานของรัฐมีความเห็นไม่สอดคล้องกัน ให้เสนอคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด (ร่างมาตรา ๒๒)

**๖) กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม** (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๒๓ ถึงร่างมาตรา ๒๗)

**๖.๑)** ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ เรียกว่า “กองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการให้การอุดหนุนหรือให้กู้ยืมเงิน แก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนหรือบุคคลทั่วไปในการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดิจิทัล



เพื่อเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัล เพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (ร่างมาตรา ๒๓)

**๖.๒) กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้**

- (๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามข้อ ๗.๑๔)
- (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๓) เงินที่ได้รับการจัดสรรคลื่นความถี่ ตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม โดยให้สำนักงาน กสทช. จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของรายได้จากการจัดสรรคลื่นความถี่ดังกล่าว
- (๔) เงินที่ได้รับการจัดสรรรายได้ของสำนักงาน กสทช. ตามมาตรา ๖๕ (๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ เว้นแต่ในส่วนที่เกี่ยวกับดอกเบี้ย โดยให้สำนักงาน กสทช. จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของเงินรายได้ของสำนักงาน กสทช. ดังกล่าว
- (๕) เงินที่ กสทช. โอนให้กองทุนตามข้อ ๖.๓)
- (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้
- (๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมาย
- (๘) ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการของสำนักงาน หรือกองทุน รวมทั้งผลประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาที่เป็นของสำนักงานหรือกองทุน
- (๙) ดอกผล ผลประโยชน์ หรือรายได้อื่นที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน เป็นรายได้แผ่นดิน

ให้กองทุนดังกล่าว เฉพาะในส่วนที่ได้รับตาม (๓) และ (๔) มีเงินสดและเงินสดหมุนเวียนสูงสุดปีงบประมาณละไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ ล้านบาท และให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจในการปรับเพิ่มเงินสดและเงินสดหมุนเวียนสูงสุดได้ โดยให้คำนึงถึงความเพียงพอของการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุน โดยเงินสดและเงินสดหมุนเวียนสูงสุดของกองทุนส่วนที่เกินจากเงินสดและเงินสดหมุนเวียนสูงสุดที่กำหนดไว้ให้กองทุนนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๒๔)

**๖.๓) ให้ กสทช. มีอำนาจมอบหมายให้สำนักงานเป็นผู้ดำเนินการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมตามกฎหมายว่าด้วยองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งหมดหรือบางส่วนแทน กสทช. ได้ และเมื่อ กสทช. ได้มอบหมายดังกล่าวแล้ว ให้โอนเงินที่เรียกเก็บจากผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการโทรคมนาคมเพื่อนำไปใช้ดำเนินการสนับสนุนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมตามแผนการจัดให้มีบริการโทรคมนาคมพื้นฐานโดยทั่วถึงและบริการเพื่อสังคมดังกล่าว ให้กองทุนตามความจำเป็น และให้สำนักงานใช้เงินดังกล่าวเฉพาะเพื่อค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกิจการที่ได้รับมอบหมาย (ร่างมาตรา ๒๕)**

**๖.๔) เงินของกองทุน ให้ใช้จ่ายเพื่อกิจการดังต่อไปนี้**

- (๑) ส่งเสริม สนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือหน่วยงานของรัฐและเอกชนหรือ



บุคคลทั่วไปในการดำเนินการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม โดยการอุดหนุน ให้อุปกรณ์ หรือให้กู้ยืม โดยมีหรือไม่มีดอกเบี้ย หรือโดยมีหรือไม่มีหลักประกัน

ทั้งนี้ การส่งเสริม สนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือแก่เอกชนหรือบุคคลทั่วไป ให้ดำเนินการโดยจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนผ่านสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อนำไปใช้อุดหนุน ให้อุปกรณ์ ร่วมทุน หรือให้กู้ยืม โดยมีหรือไม่มีดอกเบี้ย หรือโดยมีหรือไม่มีหลักประกันแก่เอกชนหรือบุคคล ทั่วไป ตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ทั้งนี้ ตามระเบียบ ที่คณะกรรมการกำหนด

(๒) ให้อุปกรณ์อุดหนุนการวิจัยแก่หน่วยงานของรัฐและเอกชนหรือบุคคลทั่วไป ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม

(๓) จัดสรรเป็นเงินอุดหนุนแก่สำนักงานในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ นอกเหนือจากที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(๔) จัดสรรเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจ ดิจิทัลตามที่คณะกรรมการบริหารกองทุนเห็นสมควร

(๕) เป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน

(๖) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๒๖ และร่างมาตรา ๒๗)

**๖.๕) ในการบริหารกองทุน กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการ บริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม” ประกอบด้วย**

(๑) รองประธานกรรมการตามข้อ ๔.๑) (๒) เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นรองประธาน กรรมการ

(๓) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมและ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เป็นกรรมการ

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๔.๑) (๔) ซึ่งคณะกรรมการกำหนด จำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ

(๕) เลขาธิการเป็นเลขานุการ

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม รับผิดชอบในการบริหารกองทุนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุนตามข้อ ๖.๑) และมีอำนาจ หน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) พิจารณาอนุมัติการส่งเสริม สนับสนุน หรือให้ความช่วยเหลือตามข้อ ๖.๔)

(๑) และ (๒) ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบ ของกระทรวงการคลังและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) พิจารณาอนุมัติการจัดสรรเงินหรือค่าใช้จ่าย ตามข้อ ๖.๔) (๔) (๕) และ (๖)



- (๓) บริหารกองทุนและดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) วางระเบียบว่าด้วยการเก็บรักษา การรับเงิน และการจ่ายเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการอื่นที่จำเป็น
- (๕) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานที่ได้รับการส่งเสริม สนับสนุนหรือช่วยเหลือจากกองทุน
- (๖) รายงานสถานะการเงินและการบริหารกองทุนต่อคณะกรรมการและคณะรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และเปิดเผยรายงานดังกล่าวให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป
- (๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะทำงาน หรือที่ปรึกษาเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย
- (๘) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่จำเป็นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๖)

**๗) การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (หมวด ๕ ร่างมาตรา ๓๔ ถึงร่างมาตรา ๔๔)**

**๗.๑)** ให้มีสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล พัฒนาและส่งเสริมให้เกิดการนำไปใช้เทคโนโลยีดิจิทัลให้เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศ โดยกำหนดให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นหน่วยงานของรัฐมีฐานะเป็นนิติบุคคล และไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

กิจการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมและกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน แต่พนักงานและลูกจ้างของสำนักงานต้องได้รับประโยชน์ตอบแทนไม่น้อยกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองแรงงาน กฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และกฎหมายว่าด้วยเงินทดแทน (ร่างมาตรา ๓๔)

**๗.๒)** นอกจากอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามข้อ ๗.๑) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

- (๑) จัดทำแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการลงทุนหรือประกอบกิจการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมดิจิทัล
- (๓) ส่งเสริม สนับสนุน และร่วมมือกับบุคคลอื่นในการพัฒนาอุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมดิจิทัล



(๔) ส่งเสริม สนับสนุน และดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาบุคลากรด้านอุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมดิจิทัล

(๕) เสนอแนะ เร่งรัด และติดตามการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายหรือกฎระเบียบหรือมาตรการเกี่ยวกับการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของอุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมดิจิทัลต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการ คณะกรรมการเฉพาะด้าน หรือคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนด

การดำเนินการตาม (๒) (๓) (๔) และ (๕) ต้องสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

อนึ่ง อุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมดิจิทัล ให้ความความร่วมมือถึงอุตสาหกรรมหรือนวัตกรรมในการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางสื่อที่เป็นประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และความมั่นคงของประเทศด้วย (ร่างมาตรา ๓๕)

**๗.๓)** ให้มีคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เป็นกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่น้อยกว่า ๔ คน แต่ไม่เกิน ๖ คน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการ ทำหน้าที่กำกับและติดตามการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล โดยให้ผู้อำนวยการทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (ร่างมาตรา ๓๖)

**๗.๔)** นอกจากอำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้น ให้คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดทำตามข้อ ๗.๒) (๑)

(๒) ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเงิน และกิจการอื่นอันจำเป็นในการบริหารงานสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ระเบียบหรือข้อบังคับดังกล่าวต้องมุ่งให้เกิดความคล่องตัว ความมีประสิทธิภาพ และตรวจสอบได้

(๓) แต่งตั้งและถอดถอนผู้อำนวยการ และกำหนดอัตราเงินเดือนและประโยชน์ตอบแทนอื่นของผู้อำนวยการ

(๔) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย ในการปฏิบัติงานตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลอาจตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณา เสนอแนะ และดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมอบหมายได้ (ร่างมาตรา ๔๐)

**๗.๕)** แผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดทำขึ้นตามข้อ ๗.๒) (๑) ต้องสอดคล้องกับนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และอย่างน้อยต้องกำหนดเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย



(๑) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อสร้างหรือเผยแพร่เนื้อหาผ่านทางสื่อที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและความมั่นคงของประเทศ

(๒) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดอุตสาหกรรมและนวัตกรรมหรืองานวิจัยด้านเทคโนโลยีดิจิทัล

(๓) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการตลาด การลงทุน กระบวนการผลิตและการให้บริการเกี่ยวกับเทคโนโลยีดิจิทัล

(๔) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตและพัฒนากำลังคนด้านอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัลให้สอดคล้องกับความต้องการของประเทศ

(๕) แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้ในธุรกิจหรืออุตสาหกรรม

(๖) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการเผยแพร่ความรู้ให้ประชาชนใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีดิจิทัลอย่างคุ้มค่า ประหยัด และปลอดภัย

(๗) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีดิจิทัลให้เหมาะสมกับผู้พิการ

(๘) แนวทางการส่งเสริมและอำนวยความสะดวกในการลงทุนในอุตสาหกรรมและนวัตกรรมดิจิทัล

(๙) แนวทางการส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษา ค้นคว้า วิจัย การถ่ายทอดเทคโนโลยีและนวัตกรรมที่จำเป็นต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมดิจิทัล (ร่างมาตรา ๔๑)

**๗.๖)** เมื่อคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้ความเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์ที่จัดทำขึ้นตามข้อ ๗.๒) (๑) แล้ว ให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลปฏิบัติตามแผนดังกล่าวโดยเคร่งครัด ในกรณีที่การปฏิบัติตามแผนดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นหรือจำเป็นต้องได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานอื่น ให้เสนอแผนยุทธศาสตร์นั้นต่อคณะกรรมการเพื่อให้ความเห็นชอบและเมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบแล้วให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลแจ้งไปยังหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อทราบและนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกัน (ร่างมาตรา ๔๒)

**๗.๗)** นอกจากอำนาจในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามข้อ ๗.๑) ให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินสิทธิต่าง ๆ

(๒) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๓) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล



(๔) ดำเนินการตามข้อ ๖.๔ (๑)

(๕) ถ้อยคำ เข้าร่วมเป็นหุ้นส่วน หรือเข้าร่วมทุนกับบุคคลอื่นเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามข้อ ๗.๑)

(๖) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๗) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการต่าง ๆ ตามวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด

(๘) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

การลงทุนตาม (๕) และการกู้ยืมเงินตาม (๖) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด (ร่างมาตรา ๔๓)

**๗.๘) สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลอาจมีรายได้จาก**

(๑) ทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามข้อ ๘.๓)

(๒) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมเป็นรายปี

(๓) เงินและทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ

(๔) ดอกผล และผลประโยชน์หรือรายได้อื่นใดที่เกิดจากการดำเนินการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

ทรัพย์สินของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี นอกจากนี้เงินและทรัพย์สินของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน (ร่างมาตรา ๔๔)

**๗.๙) ให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลมีผู้อำนวยการคนหนึ่ง** ซึ่งคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลแต่งตั้ง มีหน้าที่บริหารกิจการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ขึ้นตรงต่อคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และจะให้มีรองผู้อำนวยการหรือผู้ช่วยผู้อำนวยการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติงานรองจากผู้อำนวยการก็ได้ โดยผู้อำนวยการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้

อนึ่ง เพื่อประโยชน์ในการประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ให้คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดให้มีการประเมินโดยผู้ประเมินภายนอกที่เป็นกลางและอิสระ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด (ร่างมาตรา ๔๕ ร่างมาตรา ๔๖ ร่างมาตรา ๔๗ และร่างมาตรา ๔๘)

**๗.๑๐) ให้ผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้**

(๑) บริหารงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามภารกิจของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล แผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และตาม



นโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และระเบียบข้อบังคับที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด

(๒) วางระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมาย หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่กำหนดให้ใช้กับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นการเฉพาะ และแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๓) เป็นผู้บังคับบัญชาเจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน และประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานและลูกจ้างของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลทุกตำแหน่งตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๔) แต่งตั้งรองผู้อำนวยการไม่เกินจำนวนที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด

(๕) บรรจุแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือนหรือค่าจ้าง ลงโทษทางวินัยเจ้าหน้าที่และลูกจ้าง ตลอดจนให้เจ้าหน้าที่และลูกจ้างออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับของคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามระเบียบ ข้อบังคับ และมติของคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล

ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล และเพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้บุคคลใดปฏิบัติงานเฉพาะอย่างแทนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามระเบียบที่ของคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด โดยการรักษาการแทน และการปฏิบัติหน้าที่แทน ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด (ร่างมาตรา ๕๑ และร่างมาตรา ๕๒)

**๗.๑๑)** การบัญชีของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ให้จัดทำตามหลักสากลตามแบบ และหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลกำหนด และให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชี ทำการส่งผู้สอบบัญชีภายใน ๙๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี และให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชี และประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลในรอบปี แล้วทำรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (ร่างมาตรา ๕๓ และร่างมาตรา ๕๕)

**๗.๑๒)** ข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ระหว่างการปฏิบัติงานชดใช้ทุนการศึกษาที่ได้รับจากส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ที่ได้โอนย้ายมาปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลโดยได้รับความเห็นชอบจากผู้บังคับบัญชาต้นสังกัด ให้ถือเป็นการชดใช้ทุนตามสัญญา และมีสิทธินับระยะเวลาการปฏิบัติงานในสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เป็นระยะเวลาในการชดใช้ทุนตามสัญญาด้วย (ร่างมาตรา ๕๔)



๗.๑๓) ให้สำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล จัดทำรายงานการดำเนินงานประจำปี เสนอรัฐมนตรีภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี และเผยแพร่รายงานนี้ต่อสาธารณชน โดยรายงานการดำเนินงานประจำปีดังกล่าว ให้แสดงรายละเอียดของงบการเงินที่ผู้สอบบัญชีให้ความเห็นแล้ว พร้อมทั้งผลงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลในปีที่ล่วงมาและรายงานการประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลในปีที่ล่วงมาแล้ว ทั้งนี้ การประเมินการดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล จะต้องดำเนินการโดยบุคคลภายนอกที่คณะกรรมการกำกับสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้ความเห็นชอบ (ร่างมาตรา ๕๖)

๗.๑๔) ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่และตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นโยบาย และแผนว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม และแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้อำนวยความสะดวก แสดงความคิดเห็น หรือทำรายงาน และมีอำนาจยับยั้งการกระทำของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลที่ขัดต่ออำนาจหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล นโยบายของรัฐบาล มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง นโยบายและแผนว่าด้วยการพัฒนาดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม หรือแผนยุทธศาสตร์การส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลได้ (ร่างมาตรา ๕๗)

## ๘) บทเฉพาะกาล

๘.๑) ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วย คณะกรรมการตามข้อ ๔.๑) (๑) (๒) (๓) และวรรคสองเพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน แต่ไม่เกิน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕๘)

๘.๒) ในวาระเริ่มแรกที่ยังไม่มีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม แต่งตั้งผู้ที่เหมาะสมควรให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการชั่วคราว จนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งต้องไม่เกิน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (ร่างมาตรา ๕๙)

๘.๓) ในวาระเริ่มแรกให้รัฐมนตรีจัดสรรทุนเพิ่มเติมให้แก่กองทุนและสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลตามความจำเป็น (ร่างมาตรา ๖๐)

๘.๔) ในวาระเริ่มแรก ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ข้าราชการ พนักงาน เจ้าหน้าที่ หรือผู้ปฏิบัติงานอื่นใดในหน่วยงานของรัฐมาปฏิบัติงานเป็นเจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัลเป็นการชั่วคราวได้ (ร่างมาตรา ๖๑) ๖



“เมื่อเป็นผู้ไม่ประมาทและมีศรัทธา  
จึงจะละกรรมชั่ว  
ทำกรรมดีได้ตามสมควร”

(หนังสือ ๑๐๐ ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ เผยแพร่พุทธศาสนาให้กว้างใหญ่ พหุใจพุทธศาสนิกชนให้เจริญ)



## ▶ พระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๗

- ให้อำนาจ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๕๗  
เล่ม ๑๓๓ ตอนที่ ๓๔ ก หน้า ๑

### หลักการและเหตุผล

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๙/๑ บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการดำเนินการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงประชามติ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญและคำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ การออกเสียงประชามติ การนับคะแนน บัตรเสีย และการประกาศผลการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### สาระสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยาม (มาตรา ๓)

“คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ” หมายความว่า คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

“ร่างรัฐธรรมนูญ” หมายความว่า ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้นและต้องจัดให้มีการออกเสียง

“การออกเสียง” หมายความว่า การออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๙/๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๗



**“ผู้มีสิทธิออกเสียง”** หมายความว่า ผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติ ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๙ และตามพระราชบัญญัตินี้

**“วันออกเสียง”** หมายความว่า วันที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดให้เป็นวันออกเสียงประชามติ

**“เขตออกเสียง”** หมายความว่า ท้องที่ที่กำหนดเป็นเขตออกเสียงประชามติ

**“หน่วยออกเสียง”** หมายความว่า ท้องถิ่นที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติ

**“ที่ออกเสียง”** หมายความว่า สถานที่ที่กำหนดให้ทำการลงคะแนนออกเสียงประชามติและให้หมายความรวมถึงบริเวณที่กำหนดขึ้นโดยรอบที่ออกเสียงประชามติ

**“จังหวัด”** หมายความว่ารวมถึง กรุงเทพมหานคร

## ๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (มาตรา ๕)

ให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งรักษาการตามกฎหมายนี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการการเลือกตั้ง เพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

## ๓) บททั่วไป (มาตรา ๔, มาตรา ๖ และมาตรา ๗)

(๑) กฎหมายได้กำหนดให้รัฐอุดหนุนหรือจัดสรรค่าใช้จ่ายแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการออกเสียงเพื่อการดำเนินการตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๔)

(๒) เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับมอบร่างรัฐธรรมนูญจากคณะรัฐมนตรี และในกรณีได้รับมอบประเด็นเพิ่มเติมจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อดำเนินการให้มีการออกเสียงให้ถือว่าการดำเนินการของคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามมาตรา ๑๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๑</sup> ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ใน

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๐ (๑) บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๐ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ควบคุมและดำเนินการจัดหรือจัดให้มีการเลือกตั้งหรือสนับสนุนการสรรหาสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี รวมทั้งการออกเสียงประชามติ ให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม”



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๐ และตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ (มาตรา ๖)

(๓) กฎหมายกำหนดให้บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและเผยแพร่ความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงโดยสุจริตและไม่ขัดต่อกฎหมาย (มาตรา ๗)

๔) การจัดพิมพ์ร่างรัฐธรรมนูญ การเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ และกระบวนการและขั้นตอนการออกเสียง (หมวด ๑, มาตรา ๘ ถึงมาตรา ๑๒)

๔.๑) การจัดให้มีการออกเสียงเพิ่มเติมตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเสนอประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงเพิ่มเติมนั้น กฎหมายกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำคำอธิบายหลักการและเหตุผลของประเด็นดังกล่าวส่งให้แก่คณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๑๐ วันนับแต่วันถัดจากวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอประเด็นเพิ่มเติม (มาตรา ๘)

๔.๒) การจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญ คำอธิบายสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ และประเด็นที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงเพิ่มเติมพร้อมคำอธิบายหลักการและเหตุผลของประเด็นดังกล่าว รวมทั้งเผยแพร่กระบวนการและขั้นตอนการออกเสียงให้ประชาชนได้รับทราบเป็นการทั่วไป ตามรูปแบบ แนวทางและวิธีการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร

โดยในการดำเนินการดังกล่าวนี้ คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจมอบหมายให้บุคคลหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งหรือหลายคณะดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์และอาจสนับสนุนให้หน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนสามารถดำเนินการเพื่อเผยแพร่และประชาสัมพันธ์หลักเกณฑ์ วิธีการ และกำหนดเวลาในการจัดให้มีการออกเสียงร่างรัฐธรรมนูญ คำอธิบายและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ ประเด็นที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอเพื่อให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงเพิ่มเติมพร้อมคำอธิบายหลักการและเหตุผลของประเด็นตามข้อ ๔.๑) ได้ (มาตรา ๙)

ทั้งนี้ นอกจากอำนาจหน้าที่ในการจัดพิมพ์และเผยแพร่ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว กฎหมายยังกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจหน้าที่ในการดูแลเพื่อให้การแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับการออกเสียงเป็นไปโดยสุจริตและมีให้มีการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๑๑)



#### ๔.๓) การเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญ

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการอนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ ดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับบทบัญญัติและสาระสำคัญของร่างรัฐธรรมนูญให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยได้รับการสนับสนุนและช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกหน่วยตามที่คณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญร้องขอ โดยการดำเนินการใด ๆ ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ และกรรมการ อนุกรรมการ และเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น ไม่ถือว่าเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้เสนอประเด็นเพื่อให้คณะกรรมการเลือกตั้งจัดให้มีการออกเสียงเพิ่มเติมตามความในข้อ ๔.๑) แล้วนั้น กฎหมายกำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อทำความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับสาระสำคัญของประเด็นให้แก่ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป โดยให้นำความข้างต้นในข้อ ๔.๓) นี้มาใช้บังคับกับกรณีนี้โดยอนุโลมด้วย (มาตรา ๑๐)

#### ๔.๔) การจัดสรรเวลาออกอากาศ

สำหรับการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ รวมถึงการแสดงความคิดเห็นตามความในข้อ ๔.๒) และข้อ ๔.๓) กฎหมายกำหนดให้สถานีวิทยุกระจายเสียงและสถานีวิทยุโทรทัศน์ของรัฐจัดสรรเวลาออกอากาศตามที่คณะกรรมการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา ๑๒)

#### ๕) หลักเกณฑ์และวิธีการในการออกเสียง (มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๕๔)

##### ๕.๑) บททั่วไป (ส่วนที่ ๑, มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๕)

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการกำหนดวันออกเสียง จัดและควบคุมการออกเสียงให้เป็นไปด้วยความสุจริตและเที่ยงธรรม รวมถึงอาจแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะ ประสาน ให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนแก่คณะกรรมการการเลือกตั้ง ตลอดจนถึงติดตามเพื่อให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ได้ นอกจากนี้กฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจออกคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔)



ทั้งนี้ การออกเสียงนั้นกฎหมายกำหนดให้ใช้วิธีลงคะแนนโดยตรงและลับ และให้ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนด้วยวิธีการกากบาทในบัตรออกเสียง (มาตรา ๑๕)

**๕.๒) เจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง** (ส่วนที่ ๒, มาตรา ๑๖ ถึง มาตรา ๒๑)

**ก. คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง** ในการออกเสียงให้ดำเนินการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการออกเสียงประจำเขตออกเสียง โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการออกเสียง และดำเนินกิจการที่จำเป็นเกี่ยวกับการออกเสียงให้เป็นไปตามกฎหมายนี้

(๒) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็นคณะกรรมการออกเสียงประจำเขตออกเสียง โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดหน่วยออกเสียงที่ออกเสียง การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง การเพิ่มชื่อ และการถอนชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียง รวมทั้งมีหน้าที่ในการกำกับดูแลการลงคะแนนออกเสียงการนับคะแนนออกเสียง และการประกาศผลการออกเสียง

แต่ในกรณีที่จังหวัดใดไม่มีคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดปฏิบัติหน้าที่อยู่ ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการสรรหาคณะกรรมการออกเสียงประจำเขตออกเสียง และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการออกเสียงกฎหมายยังได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ คณะบุคคล หรือบุคคลใดเป็นผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการออกเสียงได้ตามสมควร โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง หรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ คณะบุคคล หรือบุคคลผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการออกเสียง และในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการดำเนินการหรือการสั่งการใดของผู้ดำเนินการออกเสียงประจำเขตออกเสียง คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง คณะอนุกรรมการ คณะบุคคลหรือบุคคลผู้ได้รับมอบหมายมิได้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขการดำเนินการหรือการสั่งการนั้นได้ (มาตรา ๑๖)

**ข. คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง** ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมาย แต่งตั้งบุคคลเป็นเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการออกเสียง ดังต่อไปนี้



(๑) ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง ๑ คน มีหน้าที่จัดทำ และตรวจสอบเอกสารอำนวยความสะดวก ให้คำแนะนำและให้การช่วยเหลือในการ ปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงตาม (๒) รวมทั้งเจ้าหน้าที่ รักษาความปลอดภัย

(๒) คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่า ๕ คน ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คนและกรรมการไม่น้อยกว่า ๔ คน ซึ่งแต่งตั้ง จากผู้มีสิทธิออกเสียงในเขตออกเสียงนั้น โดยมีหน้าที่เกี่ยวกับการลงคะแนนออกเสียง ในที่ออกเสียงและนับคะแนนออกเสียงของหน่วยออกเสียงแต่ละแห่ง

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมาย แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ของรัฐทำหน้าที่รักษาความปลอดภัยและช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ของผู้อำนวย การประจำหน่วยออกเสียงและคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง โดยในกรณีที่มี ผู้ใดขัดขวางการออกเสียง กฎหมายกำหนดให้กรรมการประจำหน่วยออกเสียง มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นออกไปจากที่ออกเสียงได้ แต่ต้องไม่ขัดขวางต่อการใช้สิทธิ ออกเสียงของผู้นั้น (มาตรา ๑๗)

ค. เจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา ในการปฏิบัติหน้าที่ ตามกฎหมายนี้ กฎหมายกำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา

(๑) กรรมการการเลือกตั้ง เลขานุการคณะกรรมการการเลือกตั้ง

(๒) ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กรรมการการ ออกเสียงประจำเขตออกเสียง ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง กรรมการประจำ หน่วยออกเสียง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัยและผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ช่วยเหลือ การปฏิบัติงานในการออกเสียง โดยให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา นับแต่วันที่ได้รับการแต่งตั้งจนสิ้นสุดแห่งการงานในหน้าที่ (มาตรา ๒๐)

๕.๓) เขตออกเสียงและหน่วยออกเสียง (ส่วนที่ ๓, มาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๒๔)

สำหรับการออกเสียงนั้น กฎหมายกำหนดให้ใช้เขตจังหวัดเป็น เขตออกเสียง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ประกาศกำหนดวันออกเสียง แล้ว ก็ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการ การออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมายกำหนดหน่วยออกเสียงที่จะพึงมี ในแต่ละเขตออกเสียง โดยคำนึงถึงความสะดวกในการเดินทางมาใช้สิทธิออกเสียง ของผู้มีสิทธิออกเสียง สำหรับการกำหนดหน่วยออกเสียงนั้น กฎหมายกำหนดให้ เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ใช้เขตหมู่บ้านเป็นเขตของหน่วยออกเสียง เว้นแต่ในกรณีที่ มีผู้มีสิทธิออกเสียงจำนวนน้อยจะรวมหมู่บ้านที่อยู่ติดกันตั้งแต่ ๒ หมู่บ้านขึ้นไป



เป็นหน่วยออกเสียงเดียวกันก็ได้ สำหรับในเขตเทศบาลเขตเมืองพัทยา เขตกรุงเทพมหานคร หรือเขตชุมชนหนาแน่น อาจกำหนดให้ใช้เขตชุมชน แนวถนน ตรอก ซอย คลอง หรือแม่น้ำ เป็นเขตของหน่วยออกเสียงก็ได้ และ

(๒) ให้ถือเกณฑ์จำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงหน่วยละ ๘๐๐ คนเป็น **ประมาณ** แต่ถ้าเห็นว่าไม่สะดวกหรือไม่ปลอดภัยในการไปลงคะแนน อาจกำหนดจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงมากกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้ หรือจะกำหนดหน่วยออกเสียงเพิ่มขึ้นโดยให้มีจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงน้อยกว่าจำนวนดังกล่าวก็ได้

ให้ดำเนินการประกาศหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันออกเสียง โดยปิดประกาศไว้ ณ ที่ออกเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ออกเสียง (มาตรา ๒๒ และมาตรา ๒๓)

นอกจากนี้ ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมาย กำหนดที่ออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงไว้ด้วย และให้ดำเนินการประกาศที่ออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันออกเสียง โดยให้ปิดประกาศไว้ ณ ที่ออกเสียงหรือบริเวณใกล้เคียงกับที่ออกเสียง แต่ในท้องที่ใดถ้าเห็นว่าจะเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิออกเสียง หรือเพื่อความปลอดภัยของผู้มีสิทธิออกเสียง อาจประกาศกำหนดที่ออกเสียงนอกเขตของหน่วยออกเสียงก็ได้ แต่ต้องอยู่ในบริเวณใกล้เคียงกับหน่วยออกเสียงนั้นหรือในกรณีเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นก่อนวันออกเสียง ให้ประกาศเปลี่ยนแปลงที่ออกเสียงได้ (มาตรา ๒๔)

**๕.๔) ผู้มีสิทธิออกเสียง และบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (ส่วนที่ ๔, มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๓๐)**

ก. คุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิออกเสียง กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ เป็นผู้มีสิทธิออกเสียง

(๑) มีสัญชาติไทย แต่บุคคลผู้มีสัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติต้องได้สัญชาติไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๕ ปี

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ในวันออกเสียง และ

(๓) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตออกเสียงมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันออกเสียง

ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่นอกเขตออกเสียงที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านหรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตออกเสียงเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันออกเสียงย่อมมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนออกเสียงนอกเขตจังหวัดได้ตามข้อ ๕.๖) แต่ในกรณีที่ผู้มีสิทธิออกเสียงเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุ กฎหมายได้กำหนดให้สิทธิลงคะแนนออกเสียงเป็นกรณีพิเศษได้ตามความในข้อ ๕.๕.๒) ข. (มาตรา ๒๕)



ข. บุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิออกเสียง กฎหมายกำหนดให้บุคคลผู้มีลักษณะดังต่อไปนี้ ในวันออกเสียงเป็นบุคคลต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิออกเสียง

- (๑) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช
- (๒) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง
- (๓) ต้องคุมขังอยู่โดยหมายของศาลหรือโดยคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย
- (๔) วิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ (มาตรา ๒๖)

ค. การจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง เมื่อได้มีการประกาศกำหนดวันออกเสียงแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมายจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียง และปิดประกาศไว้ ณ ที่ออกเสียงไม่น้อยกว่า ๒๐ วันก่อนวันออกเสียงและให้แจ้งรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงในทะเบียนบ้านไปยังเจ้าบ้านให้ทราบก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๕ วันด้วย แต่ในกรณีที่ปรากฏว่า

(๑) กรณีบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ถูกต้องหรือผิดพลาด ภายหลังที่ได้มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว ปรากฏว่าบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ถูกต้องหรือมีความผิดพลาด กฎหมายกำหนดให้ผู้อำนวยความสะดวกการออกเสียงประจำเขตออกเสียงรายงานต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงโดยเร็ว ถ้าคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเห็นว่ากรณีดังกล่าวเป็นความจริง ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมีคำสั่งให้แก้ไขให้ถูกต้องโดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน (มาตรา ๒๗)

(๒) กรณีไม่มีรายชื่อในบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียง ในกรณีที่ผู้มีสิทธิออกเสียงหรือเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าตนหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านของตนไม่มีรายชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแห่งหน่วยออกเสียงที่ตนหรือผู้นั้นสมควรมีชื่อเป็นผู้มีสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้น ให้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเพิ่มชื่อต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมายก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วันเพื่อตรวจสอบหลักฐาน หากเห็นว่า

- ผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้มีสิทธิออกเสียง ให้มีคำสั่งเพิ่มชื่อลงในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงโดยเร็ว

- ผู้ยื่นคำร้องหรือผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียง ก็ให้มีคำสั่งยกคำร้องและแจ้งให้ผู้ยื่นคำร้องทราบภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้องโดยแสดงเหตุผลไว้ด้วย (มาตรา ๒๘)



(๓) กรณีที่บัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงมีชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง

- ก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๑๐ วัน ผู้มีสิทธิออกเสียงมีสิทธิยื่นคำร้องต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมายพิจารณา เมื่อเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงที่ได้ประกาศไว้มีชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียง เพื่อให้ถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียงนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง และเมื่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมายพิจารณาแล้วเห็นว่าสมควรสั่งถอนชื่อผู้ซึ่งไม่มีสิทธิออกเสียงออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงหรือสมควรยกคำร้อง ก็ให้มีคำสั่งถอนชื่อผู้นั้นหรือยกคำร้อง แล้วแต่กรณี และให้แจ้งคำสั่งให้ผู้ร้องนั้นทราบ

- ถ้าเจ้าบ้านผู้ใดเห็นว่าในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงปรากฏชื่อบุคคลอื่นอยู่ในทะเบียนบ้านของตนโดยที่บุคคลนั้นมิได้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านดังกล่าวจริง เมื่อเจ้าบ้านนำหลักฐานทะเบียนบ้านมาแสดงว่าไม่มีชื่อบุคคลนั้น ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมาย มีคำสั่งถอนชื่อบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียง (มาตรา ๒๙)

(๔) กรณีมีการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่ง

ในกรณีที่มีการฟ้องคดีเพื่อขอให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งบุคคลใดบุคคลหนึ่งและศาลมีคำพิพากษาให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของบุคคลนั้น แม้คำพิพากษายังไม่ถึงที่สุดก็ตาม เมื่อได้มีการประกาศบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงแล้ว ก็ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงถอนชื่อผู้ซึ่งถูกศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งโดยการขีดชื่อบุคคลนั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงได้ (มาตรา ๓๐)

๕.๕) การลงคะแนนออกเสียง (ส่วนที่ ๕, มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๔๑)

๕.๕.๑) การลงคะแนนออกเสียงของบุคคลทั่วไป

ในวันออกเสียงนั้น กฎหมายกำหนดให้เปิดการลงคะแนนออกเสียงโดยวิธีการลงคะแนนด้วยบัตรออกเสียงตั้งแต่เวลา ๐๘.๐๐ นาฬิกา ถึงเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา โดยให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงนับจำนวนบัตรออกเสียงทั้งหมดของหน่วยออกเสียงนั้น และปิดประกาศจำนวนบัตรออกเสียงไว้ในที่เปิดเผยก่อนเริ่มเปิดให้มีการลงคะแนนออกเสียง ซึ่งหีบบัตรนั้นต้องสามารถมองเห็นภายในได้ง่าย ส่วนลักษณะของบัตรออกเสียงนั้นให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด แต่ในกรณีที่มีการออกเสียงมากกว่าหนึ่งประเด็น ให้กำหนดในบัตรออกเสียงเดียวกัน (มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๕)



ทั้งนี้ ในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนออกเสียง กฎหมายกำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งประสงค์จะลงคะแนนออกเสียงไปแสดงตนต่อกรรมการประจำหน่วยออกเสียง โดยแสดงบัตรประจำตัวประชาชน บัตรประจำตัวประชาชนที่หมดอายุ หรือบัตรหรือหลักฐานอื่นใดของทางราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ที่มีรูปถ่ายสามารถแสดงตนได้ และมีหมายเลขประจำตัวประชาชนของผู้ถือบัตร โดยให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งมีชื่ออยู่ในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงของหน่วยออกเสียงใดให้ลงคะแนนออกเสียงได้ ณ ที่ออกเสียงของหน่วยออกเสียงนั้น และให้มีสิทธิลงคะแนนออกเสียงได้เพียงแห่งเดียว แต่สำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยออกเสียงอื่นที่อยู่นอกหน่วยออกเสียงที่ตนมีสิทธิออกเสียง สามารถลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่ตนต้องปฏิบัติหน้าที่อยู่ได้ (มาตรา ๓๖ ถึงมาตรา ๓๘)

#### ๕.๕.๒) การลงคะแนนออกเสียงของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ

ก. การอำนวยความสะดวกและการลงคะแนนออกเสียงแทน กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการลงคะแนนออกเสียงของคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการลงคะแนนออกเสียงภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง แต่การให้ความช่วยเหลือดังกล่าวนั้น ต้องให้คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุได้ลงคะแนนออกเสียงด้วยตนเอง เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรออกเสียงได้ สามารถให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยออกเสียงเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุนั้นได้ ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการลงคะแนนออกเสียงโดยตรงและลับ (มาตรา ๓๙ วรรคหนึ่ง)

#### ข. การอำนวยความสะดวกโดยการจัดที่ออกเสียงเป็นกรณีพิเศษ

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควร อาจกำหนดให้มีการจัดที่ออกเสียงสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ โดยจัดให้คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุได้ลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิออกเสียง ณ สถานที่ดังกล่าว และเมื่อได้ลงทะเบียนแล้ว ให้หมดสิทธิออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน (มาตรา ๓๙ วรรคสอง)

ซึ่งการอำนวยความสะดวกและการลงคะแนนออกเสียงแทน รวมทั้งการอำนวยความสะดวกโดยการจัดที่ออกเสียงเป็นกรณีพิเศษและการ



ลงทะเบียนเพื่อขอใช้สิทธิดังกล่าวข้างต้นนั้น กฎหมายกำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ และวิธีการตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา ๓๙ วรรคสาม)

#### ๕.๕.๓) การปิดการลงคะแนนออกเสียง

เมื่อถึงกำหนดเวลาปิดการลงคะแนนออกเสียง ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประกาศปิดการลงคะแนนและงดจ่ายบัตรออกเสียงแล้วให้ทำเครื่องหมายในบัตรออกเสียงที่เหลืออยู่ให้เป็นบัตรออกเสียงที่ใช้ลงคะแนนออกเสียงมิได้ ในกรณีที่ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งประสงค์จะลงคะแนนออกเสียงได้มาอยู่ในบริเวณที่ออกเสียงแล้วก่อนเวลาปิดการลงคะแนนออกเสียงเหลืออยู่ แต่ยังไม่ได้รับบัตรออกเสียงให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบบัตรออกเสียงให้แก่ผู้มาแสดงตนนั้นและเมื่อผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนออกเสียงเสร็จสิ้นแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงปิดช่องใส่บัตรออกเสียงของหีบบัตรออกเสียง และจัดทำรายการเกี่ยวกับจำนวนบัตรออกเสียงทั้งหมด จำนวนผู้มาแสดงตน และรับบัตรออกเสียง และจำนวนบัตรออกเสียงที่เหลือ (มาตรา ๔๐)

๕.๕.๔) กรณีเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่นในหน่วยออกเสียง

ในกรณีที่การลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงแห่งใดไม่สามารถกระทำได้นี้เนื่องจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประกาศงดลงคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเพื่อให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวันลงคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นโดยเร็ว เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะเห็นว่าจำนวนผู้มีสิทธิออกเสียงของหน่วยออกเสียงดังกล่าววนั้นไม่เปลี่ยนแปลงผลการออกเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจไม่จัดให้มีการลงคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นก็ได้ (มาตรา ๔๑)

๕.๖) การลงคะแนนออกเสียงสำหรับผู้มีสิทธิออกเสียงนอกเขตจังหวัด (ส่วนที่ ๖, มาตรา ๔๒)

ภายใต้บังคับมาตรา ๓๙ วรรคสอง เรื่องการกำหนดให้มีการจัดที่ออกเสียงสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุเป็นกรณีพิเศษ ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงซึ่งอยู่นอกเขตออกเสียงที่ตนมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน หรือมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในเขตออกเสียงเป็นเวลาน้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันออกเสียง หากประสงค์จะขอใช้สิทธิลงคะแนนออกเสียงในจังหวัดที่ตนอยู่ ให้ยื่นคำขอลงทะเบียนก่อนวันออกเสียงอย่างน้อย ๓๐ วันและให้หมดสิทธิลงคะแนนในหน่วยออกเสียงที่ตนมีชื่ออยู่ในบัญชีผู้มีสิทธิออกเสียงของหน่วยออกเสียงนั้น เว้นแต่จะได้แจ้งเปลี่ยนแปลงก่อนวันออกเสียงไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน (มาตรา ๔๒)



### ๕.๗) การนับคะแนนออกเสียง (ส่วนที่ ๗, มาตรา ๔๓ ถึงมาตรา ๔๘)

#### ๕.๗.๑) วิธีการและหลักเกณฑ์การนับคะแนนออกเสียง

เมื่อเสร็จสิ้นการลงคะแนนออกเสียงแล้ว ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงดำเนินการนับคะแนนออกเสียงจากบัตรออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียงโดยเปิดเผย ณ ที่ออกเสียงของแต่ละหน่วยออกเสียง โดยห้ามมิให้เลื่อนหรือประวิงเวลาการนับคะแนนออกเสียง แต่ถ้าการนับคะแนนออกเสียง ณ ที่ออกเสียงใดไม่สามารถกระทำได้หรือไม่สามารถนับคะแนนออกเสียงได้จนเสร็จสิ้น อันเนื่องมาจากเกิดจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น หรือด้วยความจำเป็นตามสภาพที่อาจมีผลต่อความปลอดภัย ให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงประกาศงดการนับคะแนนออกเสียงสำหรับหน่วยออกเสียงนั้น แล้วรายงานต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงเพื่อรายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวัน เวลา และสถานที่นับคะแนนออกเสียงต่อไปโดยเร็ว (มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

ในกรณีที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงได้รับรายงานแล้วพบว่าบัตรออกเสียงที่ได้มีการลงคะแนนออกเสียงแล้วชำรุดหรือสูญหาย ก็ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการลงคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

ในกรณีนี้ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่า จำนวนบัตรออกเสียงหรือจำนวนผู้มาแสดงตนใช้สิทธิออกเสียงของหน่วยออกเสียงที่ไม่สามารถนับคะแนนออกเสียงได้ไม่เปลี่ยนแปลงผลการออกเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจไม่สั่งนับคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นก็ได้ (มาตรา ๔๔ วรรคสาม)

#### ๕.๗.๒) ลักษณะบัตรออกเสียงที่กฎหมายให้ถือว่าเป็นบัตรเสีย

กฎหมายได้กำหนดให้ลักษณะของบัตรออกเสียงดังต่อไปนี้ ถือเป็นบัตรเสีย

- (๑) บัตรปลอม
- (๒) บัตรที่มีไขบัตรซึ่งกรรมการประจำหน่วยออกเสียงมอบให้
- (๓) บัตรที่มีได้ทำเครื่องหมายลงคะแนนออกเสียง
- (๔) บัตรที่มีการเขียนข้อความหรือถ้อยคำอื่นลงไป
- (๕) บัตรที่ทำเครื่องหมายอื่นนอกจากเครื่องหมายกากบาท
- (๖) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนออกเสียงนอกช่อง

“ทำเครื่องหมาย”



(๓) บัตรที่ทำเครื่องหมายเป็นที่สังเกต เว้นแต่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่

(๘) บัตรที่ทำเครื่องหมายลงคะแนนออกเสียงในช่อง “ทำเครื่องหมาย” เกินกว่า ๑ เครื่องหมาย

(๙) บัตรที่มีลักษณะตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศกำหนดว่าเป็นบัตรเสีย

โดยบัตรเสียดังกล่าวนี้นับเป็นคะแนนออกเสียงแต่ในกรณีที่มีการออกเสียงมากกว่าหนึ่งประเด็นในบัตรออกเสียงเดียวกันให้บัตรออกเสียงที่มีลักษณะตาม (๑) (๒) (๔) หรือ (๗) หรือที่มีลักษณะตาม (๓) (๕) (๖) (๘) หรือ (๙) ในทุกประเด็น เป็นบัตรเสียทั้งฉบับและมีให้นับเป็นคะแนนออกเสียง แต่หากมิใช่บัตรเสียทั้งฉบับให้วินิจฉัยบัตรออกเสียงเป็นรายประเด็น ทั้งนี้ ลักษณะประเด็นเสียให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖)

#### ๕.๗.๓) การรายงานผลการนับคะแนนออกเสียง

เมื่อการนับคะแนนเสร็จสิ้นแล้ว กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงรายงานผลการนับคะแนนออกเสียง จำนวนบัตรออกเสียงที่มีอยู่ทั้งหมด จำนวนบัตรออกเสียงที่ใช้ และจำนวนบัตรออกเสียงที่เหลือจากการลงคะแนนออกเสียงของหน่วยออกเสียงนั้นโดยเปิดเผยและรายงานผลการนับคะแนนออกเสียงต่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงโดยเร็ว (มาตรา ๔๗)

ทั้งนี้ ในกรณีที่ผลการนับคะแนนออกเสียงปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงไม่ตรงกับจำนวนบัตรออกเสียงที่ใช้ลงคะแนนออกเสียงให้คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียงดำเนินการตรวจสอบ ถ้าผลการนับคะแนนออกเสียงยังไม่ตรงกันอีกให้รายงานคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงพร้อมเหตุผล และนำส่งหีบบัตรออกเสียงพร้อมวัสดุอุปกรณ์การออกเสียงแก่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือผู้ที่คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงมอบหมาย และเมื่อคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงได้รับรายงานแล้ว ให้รายงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเพื่อพิจารณาสั่งให้มีการนับคะแนนออกเสียงใหม่หรือสั่งให้มีการลงคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น แต่ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าจำนวนผู้มาแสดงตนของหน่วยออกเสียงนั้นไม่เปลี่ยนแปลงผลการออกเสียง คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจไม่สั่งให้มีการนับคะแนนออกเสียงใหม่หรือไม่สั่งให้มีการลงคะแนนออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้นก็ได้ (มาตรา ๔๘)



**๕.๘) การคัดค้านการออกเสียง (ส่วนที่ ๘, มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๐)**

เมื่อสิ้นสุดระยะเวลาออกเสียงแล้ว หากผู้มาใช้สิทธิออกเสียงจำนวนไม่น้อยกว่า ๕๐ คนในหน่วยออกเสียงใด เห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นเป็นไปโดยไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านพร้อมทั้งแสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ที่คณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่การลงคะแนนออกเสียงสิ้นสุดลง (มาตรา ๔๙)

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับคำร้องคัดค้านแล้ว ให้ดำเนินการไต่สวนและแสวงหาหลักฐานทั้งปวงเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงโดยพลัน ถ้าเห็นว่าการออกเสียงในหน่วยออกเสียงนั้นไม่สุจริตและเที่ยงธรรม ให้มีคำสั่งให้ดำเนินการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงนั้น แต่ต้องไม่ช้ากว่า ๓๐ วันนับแต่วันออกเสียงเว้นแต่การออกเสียงใหม่จะไม่ทำให้ผลการออกเสียงเปลี่ยนแปลงไปให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งยกคำร้องคัดค้านนั้นเสีย (มาตรา ๕๐)

**๕.๙) การประกาศผลการออกเสียง (ส่วนที่ ๙, มาตรา ๕๑ ถึงมาตรา ๕๔)**

**ก. หน้าที่ของคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง**

ให้คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง รวมผลคะแนนออกเสียงจากทุกหน่วยออกเสียงภายในเขตออกเสียงและที่ออกเสียงนอกเขตจังหวัดเพื่อรายงานผลการรวมคะแนนออกเสียงให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยเร็ว (มาตรา ๕๑)

**ข. หน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**

(๑) เมื่อพ้นระยะเวลาคัดค้านตามข้อ ๕.๘) แล้ว และคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานผลการนับคะแนนออกเสียงจากหน่วยออกเสียงทุกหน่วยทั้งประเทศ และหากไม่มีการร้องคัดค้านให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียง แล้วให้รายงานนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว (มาตรา ๕๒)

(๒) ในกรณีที่การลงคะแนนออกเสียงหรือการนับคะแนนออกเสียงในหน่วยออกเสียงใดไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น หรือด้วยความจำเป็นตามสภาพที่อาจมีผลต่อความปลอดภัยตามข้อ ๕.๕.๔) หรือ ๕.๗.๑) หรือปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงไม่ตรงกับจำนวนบัตรออกเสียงที่ใช้ลงคะแนนออกเสียงตามข้อ ๕.๗.๓) หรือมีการคัดค้านการออกเสียงตามข้อ ๕.๘) และคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ากรณีดังกล่าวไม่เปลี่ยนแปลงผลการออกเสียง ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการออกเสียงและจำนวนผู้มาใช้สิทธิออกเสียงแล้วรายงานต่อนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว (มาตรา ๕๓)



**ค. เผยแพร่ผลการลงคะแนนออกเสียงของคณะกรรมการการเลือกตั้ง**  
**ในกรณีที่การลงคะแนนออกเสียงหรือการนับคะแนนออกเสียง**  
**ในหน่วยออกเสียงใดไม่สามารถกระทำได้** เนื่องจากมีเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย  
 เหตุสุกวิสัย หรือเหตุจำเป็นอย่างอื่น หรือด้วยความจำเป็นตามสภาพที่อาจมีผล  
 ต่อความปลอดภัยตามข้อ ๕.๕.๔) หรือข้อ ๕.๗.๑) หรือปรากฏว่าจำนวนผู้มาใช้สิทธิ  
 ออกเสียงไม่ตรงกับจำนวนบัตรออกเสียงที่ใช้ลงคะแนนออกเสียงตามข้อ ๕.๗.๓)  
 หรือมีการคัดค้านการออกเสียงตามข้อ ๕.๘) และคณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดวัน  
 ลงคะแนนออกเสียงใหม่ตามข้อ ๕.๕.๔) หรือมีคำสั่งให้ดำเนินการออกเสียงใหม่ตาม  
 ข้อ ๕.๗.๑) ข้อ ๕.๗.๓) หรือข้อ ๕.๘) **ห้ามมิให้ผู้ใดเผยแพร่ผลการลงคะแนนออกเสียง**  
**ของคณะกรรมการการเลือกตั้งก่อนเวลาที่มีการประกาศผลการออกเสียงตาม**  
**ข้อ ๕.๙) ก. (๑) ทั้งนี้ ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติตามข้อ ค. นี้** กฎหมายให้ถือว่าผู้นั้นกระทำ  
 การอันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามข้อ ๖.๓)  
 (มาตรา ๕๔)

**๖) การควบคุมการออกเสียงและบทกำหนดโทษ (หมวด ๓ มาตรา ๕๕ ถึงมาตรา ๖๖)**

๖.๑) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง เลขานุการ  
 คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้ง  
 ประจำจังหวัด อนุกรรมการ ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กรรมการ  
 การออกเสียงประจำเขตออกเสียง ผู้อำนวยการประจำหน่วยออกเสียง กรรมการ  
 ประจำหน่วยออกเสียง เจ้าหน้าที่รักษาความปลอดภัย หรือผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้  
 ช่วยเหลือการปฏิบัติงานในการออกเสียง จงใจไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ ทุจริตต่อหน้าที่ หรือ  
 กระทำการอื่นใดเพื่อขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือ  
 คำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัตินี้ดังกล่าว ต้อง  
 ระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท  
 และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี

ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวข้างต้นได้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย ประกาศ  
 ระเบียบ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และได้กระทำโดยสุจริตย่อมได้รับ  
 ความคุ้มครองให้ไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งทางอาญาหรือทางปกครอง (มาตรา ๕๕)

๖.๒) กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่  
 หรือปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามกฎหมายนี้โดยมิชอบด้วยกฎหมาย<sup>๒</sup> กระทำ  
 การใด ๆ อันเป็นเหตุให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งใน

<sup>๒</sup>สำหรับการใช้ตำแหน่งหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายนั้น มิให้หมายความรวมถึง  
 การปฏิบัติหน้าที่ตามปกติที่พึงต้องปฏิบัติในตำแหน่งหน้าที่หรือตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายของเจ้าหน้าที่  
 ของรัฐนั้น หรือการแนะนำหรือช่วยเหลือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการออกเสียง โดยมีได้เกี่ยวข้องกับ  
 การปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการกระทำจะเป็นคุณหรือโทษแก่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใด (มาตรา ๕๖ วรรคสอง).



กรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยุติหรือระงับการกระทำใดที่เห็นว่าจะทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ซึ่งหากผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปีและปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี (มาตรา ๕๖)

๖.๓) ผู้ใดขัดขวางการปฏิบัติงานของคณะกรรมการการเลือกตั้ง กรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด กรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด คณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง กรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง ผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียง คณะกรรมการประจำหน่วยออกเสียง กรรมการประจำหน่วยออกเสียง คณะอนุกรรมการหรืออนุกรรมการที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้อำนวยการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงหรือคณะกรรมการการออกเสียงประจำเขตออกเสียงแต่งตั้งในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการขัดขวางการปฏิบัติงานดังกล่าว ได้กระทำโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๗)

๖.๔) ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างผู้ใดขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวหรือไม่ให้ความสะดวกพอสมควรต่อการไปใช้สิทธิออกเสียงของผู้ได้บังคับบัญชาหรือลูกจ้างแล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๕๘)

๖.๕) ผู้ใดทำลายบัตรที่มีไว้สำหรับการออกเสียงโดยไม่มีอำนาจกระทำได้หรือจงใจกระทำการด้วยประการใด ๆ ให้บัตรออกเสียงชำรุด หรือเสียหาย หรือกระทำการด้วยประการใด ๆ แก่บัตรเสียให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท

ถ้าผู้กระทำการดังกล่าวเป็นเจ้าพนักงานหรือเป็นผู้มีหน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการออกเสียงต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๕๙)

๖.๖) ผู้ใดกระทำการในระหว่างเวลาเปิดการลงคะแนนออกเสียง ดังต่อไปนี้

- (๑) ออกเสียงหรือพยายามออกเสียง โดยรู้อยู่แล้วว่าตนเป็นผู้ไม่มีสิทธิออกเสียงหรือไม่มีสิทธิลงคะแนนในหน่วยออกเสียงนั้น
- (๒) ใช้บัตรอื่นที่มีใช้บัตรออกเสียงมาออกเสียง
- (๓) นำบัตรออกเสียงออกไปจากที่ออกเสียง
- (๔) นำบัตรออกเสียงที่ลงคะแนนแล้วแสดงต่อผู้อื่นเพื่อให้ผู้อื่นทราบว่า



ได้ออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียงโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย

(๕) ทำเครื่องหมายเพื่อเป็นที่สังเกตโดยวิธีใดไว้ที่บัตรออกเสียงเพื่อให้อื่นรู้ว่า เป็นบัตรออกเสียงของตน หรือใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใดบันทึกภาพบัตรออกเสียงที่ตนได้ลงคะแนนออกเสียงแล้ว

(๖) ขัดคำสั่งกรรมการประจำหน่วยออกเสียงที่สั่งให้ออกไปจากที่ออกเสียง เพราะเหตุที่ผู้นั้นขัดขวางการออกเสียงตามข้อ ๕.๒) ข.

(๗) นำบัตรออกเสียงใส่ในหีบบัตรออกเสียงโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือกระทำการใดในบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิออกเสียงเพื่อแสดงว่ามีผู้มาแสดงตนออกเสียงโดยผิดไปจากความจริงหรือกระทำการใดอันเป็นเหตุให้มีบัตรออกเสียงเพิ่มขึ้นจากความจริง

(๘) กระทำการโดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมายเพื่อมิให้ผู้มีสิทธิออกเสียงสามารถใช้สิทธิได้หรือขัดขวาง หรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไป ณ ที่ออกเสียง หรือเข้าไป ณ ที่ออกเสียงหรือมิให้ไปถึง ณ ที่ดังกล่าว ภายในกำหนดเวลาที่ออกเสียง

(๙) ก่อความวุ่นวายขึ้นในที่ออกเสียง หรือกระทำการใดอันเป็นการรบกวนหรือเป็นอุปสรรคแก่การออกเสียง

ผู้ใดกระทำการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้ใดกระทำการตาม (๗) (๘) หรือ (๙) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๖๐)

๖.๗) ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้

(๑) ก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย

(๒) ให้ เสนอให้หรือสัญญาว่าจะให้ หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันอาจคำนวณเป็นเงินได้แก่ผู้ใด เพื่อจะจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

(๓) หลอกลวง บังคับ ชูเชิญ หรือใช้อิทธิพลคุกคาม เพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียงหรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง หรือเพื่อให้สำคัญผิดในวัน เวลา ที่ออกเสียงหรือวิธีการลงคะแนนออกเสียง

(๔) เปิด ทำลาย ทำให้เสียหาย ทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพ ทำให้สูญหาย ทำให้ไร้ประโยชน์ นำไปหรือขัดขวางการส่งหีบบัตรออกเสียงหรือบัตรออกเสียง เว้นแต่เป็นการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย

(๕) เล่นหรือจัดให้มีการเล่นการพนันชั้นต่อใด ๆ อันมีผลเป็นการจูงใจให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไม่ไปใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง



(๖) เรียก รับ หรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเพื่อจะไม่ใช่สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใด อย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง

(๗) ขाय จำหน่าย จ่ายแจก หรือจัดเลี้ยงสุราทุกชนิด ในเขตออกเสียง ระหว่างเวลา ๑๘.๐๐ นาฬิกา ของวันก่อนวันออกเสียงจนถึงวันออกเสียง

ผู้ใดดำเนินการเผยแพร่ข้อความ ภาพ เสียง ในสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือในช่องทางอื่นใด ที่ผิดไปจากข้อเท็จจริงหรือมีลักษณะ รุนแรง ก้าวร้าว หยาบคาย ปลุกเร้าหรือข่มขู่โดยมุ่งหวังเพื่อให้ผู้มีสิทธิออกเสียง ไม่ใช่ใช้สิทธิออกเสียง หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือไม่ออกเสียง **ให้ถือว่าผู้นั้น กระทำการก่อความวุ่นวายเพื่อให้การออกเสียงไม่เป็นไปด้วยความเรียบร้อย**

ผู้ใดกระทำการตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี และปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท ทั้งนี้ ศาลอาจสั่งให้เพิกถอน สิทธิเลือกตั้งมีกำหนดไม่เกิน ๕ ปีด้วยก็ได้

ในกรณีการกระทำความผิดตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖) เป็นการ กระทำความผิดของคณะบุคคลตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอน สิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๑๐ ปี

ผู้ใดกระทำการตาม (๗) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือ ปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำการตาม (๖) เป็นผู้รับหรือยอมจะรับเงิน ทรัพย์สิน หรือผลประโยชน์อื่นใดสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ถ้าได้แจ้งถึงการกระทำดังกล่าว ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งมอบหมายก่อน หรือในวันออกเสียง ผู้นั้นไม่ต้องรับโทษและไม่ต้องถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง (มาตรา ๖๑)

๖.๘) ผู้ใดจัดยานพาหนะนำผู้มีสิทธิออกเสียงไปยังที่ออกเสียงเพื่อการ ออกเสียงหรือนำกลับไปที่ออกเสียงโดยไม่ต้องเสียค่าโดยสารยานพาหนะ หรือค่าจ้างซึ่งต้องเสียตามปกติหรือจัดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปยังที่ออกเสียง หรือกลับจากที่ออกเสียง เพื่อจูงใจหรือควบคุมให้ผู้มีสิทธิออกเสียงไปลงคะแนน หรือออกเสียงอย่างใดอย่างหนึ่งหรือไม่ออกเสียง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งมีกำหนด ๕ ปี แต่บทบัญญัติดังกล่าว มิให้ ใช้บังคับแก่การที่หน่วยงานของรัฐจัดยานพาหนะเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้มีสิทธิ ออกเสียง (มาตรา ๖๒)

๖.๙) ผู้ใดเผยแพร่ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการ ออกเสียงในระหว่างเวลา ๗ วันก่อนวันออกเสียงจนถึงเวลาสิ้นสุดการออกเสียง



ในวันออกเสียง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๖,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๖๓)

๖.๑๐) กรรมการประจำหน่วยออกเสียงผู้ใดจงใจนับบัตรออกเสียง หรือคะแนนในการออกเสียงให้ผิดไปจากความจริง หรือรวมคะแนนให้ผิดไป หรือกระทำด้วยประการใด ๆ โดยมีได้มีอำนาจกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายให้บัตรออกเสียงชำรุด หรือเสียหาย หรือให้เป็นบัตรเสียหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ แก่บัตรเสีย เพื่อให้เป็นบัตรที่ใช้ได้ หรืออ่านบัตรออกเสียงให้ผิดไปจากความจริงหรือทำรายงานการออกเสียงไม่ตรงความจริง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๖๔)

๖.๑๑) ในกรณีศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งตามกฎหมายนี้ ให้นับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด (มาตรา ๖๕)

๖.๑๒) ในกรณีศาลมีคำพิพากษาลงโทษผู้ใดตามฐานกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ และผู้นั้นเป็นผู้กระทำให้การออกเสียงไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม อันเป็นเหตุให้ต้องมีการออกเสียงใหม่ในหน่วยออกเสียงใด ให้ศาลมีคำพิพากษาว่าผู้นั้นต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายสำหรับการออกเสียงในหน่วยออกเสียงที่เป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งให้ต้องมีการออกเสียงใหม่นั้นด้วย (มาตรา ๖๖) ๑

**หมายเหตุ :-**

- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันเสาร์ที่ ๒๓ เมษายน ๒๕๕๙ เป็นต้นไป)



# “ทุกคนต้องรับผิดชอบต่อกรรมของตนเอง จะป่ายไปให้คนอื่นไม่ได้”

(หนังสือ ๑๐๐ ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ เพชรแห่งพุทธศาสนาให้กว้างใหญ่ พาใจพุทธศาสนิกชนให้เจริญ)



นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# คำพิพากษาศาลฎีกา ที่ ๑๓๔๙๘/๒๕๕๘ วันที่ ๑๙ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

## ความแพ่ง

ระหว่าง	{	เด็กหญิงกนกพรหรือมารีสา ทินนิง โดยนายมนูญ ทินนิง	โจทก์
		และนางเยาวพา ทินนิง ผู้แทนโดยชอบธรรม	
		สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข	จำเลย

เรื่อง ละเมิด

	โจทก์	ฎีกาคัดค้าน	คำพิพากษา
ศาลอุทธรณ์ภาค ๑	ลงวันที่ ๒๔	เดือน มิถุนายน	พุทธศักราช ๒๕๕๓
ศาลฎีกา	รับวันที่ ๓	เดือน กรกฎาคม	พุทธศักราช ๒๕๕๖

### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ โจทก์เป็นบุตรสาวของนายมนูญและนางเยาวพา ทินนิง ขณะเกิดเหตุโจทก์มีอายุประมาณ ๔ ปี ฟ้องว่า เมื่อประมาณกลางเดือนมิถุนายน ๒๕๔๗ โจทก์ไปตรวจรักษาอาการเป็นไข้ตัวร้อนที่โรงพยาบาลเลย ซึ่งมีจำเลยเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของแพทย์ในโรงพยาบาลดังกล่าว แต่แพทย์และพยาบาลของโรงพยาบาลดังกล่าว กระทำโดยประมาทเลินเล่อปฏิบัติหน้าที่โดยไม่ได้ใช้ความระมัดระวังตามมาตรฐานวิชาชีพ กล่าวคือ หลังจากแพทย์ตรวจพบว่าโจทก์มีอาการปวดบวมและดับโตแล้ว โจทก์มีอาการหนักขึ้น แพทย์ก็ตรวจรักษาโดยการสอบถามอาการจากพยาบาลและใช้เครื่องฟังหัวใจตรวจปอดและหัวใจ แต่ไม่ยอมส่งโจทก์ไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลอื่นตามที่โจทก์ร้องขอ จนกระทั่งมีการตรวจฟิล์มเอกซเรย์ปอดของโจทก์ซึ่งได้ถ่ายไว้ตั้งแต่วันแรกที่โจทก์เข้าโรงพยาบาล



พบว่าปอดอักเสบซึ่งมีลักษณะเป็นวัณโรคแพร่กระจายไปที่ปอด ตับและเยื่อหุ้มสมอง จึงให้ยารักษาวัณโรคแก่โจทก์ และส่งโจทก์ไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลอื่น แต่ก็ทำให้สมองโจทก์พิการและทุพพลภาพตลอดชีวิต ทำให้โจทก์ได้รับความเสียหายเป็นค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลเป็นเงินเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๔ ปี เป็นเงิน ๓๓๖,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาลในอนาคตเป็นเงินเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๕๕ ปี เป็นเงิน ๔,๖๒๐,๐๐๐ บาท กับค่าจ้างคนดูแลรักษาโจทก์ในอนาคตเป็นเงินเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๔ ปี เป็นเงิน ๓๓๖,๐๐๐ บาท และค่ารักษาพยาบาลในอนาคตเป็นเงินเดือนละ ๗,๐๐๐ บาท เป็นเวลา ๕๕ ปี เป็นเงิน ๔,๖๒๐,๐๐๐ บาท และได้รับความทุกข์ทรมานทั้งร่างกายและจิตใจเป็นเงิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๑๒,๕๗๖,๐๐๐ บาท กับดอกเบี้ย้อัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันทำละเมิดจนกว่าจำเลยจะชำระเสร็จ นับถึงวันที่ฟ้องเป็นต้นเงินและดอกเบี้ย้อัตราร้อยละ ๑๖,๘๘๘,๘๗๘.๙๐ บาท ขอให้บังคับจำเลยชำระเงิน ๑๖,๘๘๘,๘๗๘.๙๐ บาท พร้อมดอกเบี้ย้อัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี จนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์

จำเลยให้การว่า แพทย์และพยาบาลโรงพยาบาลในสังกัดจำเลยตามฟ้องได้ตรวจรักษาโจทก์ตามหลักวิชาการทางแพทย์ด้วยความระมัดระวังแล้ว แต่โจทก์ไม่ได้แจ้งให้แพทย์ที่รักษาโจทก์ทราบว่ามีอาการไอเป็นเลือด แพทย์จึงไม่ได้กระทำโดยประมาทเลินเล่อ ค่าเสียหายตามฟ้องสูงเกินส่วน และฟ้องโจทก์ขาดอายุความขอให้ยกฟ้อง

**ศาลชั้นต้นพิจารณาแล้วพิพากษายกฟ้อง ค่าฤชาธรรมเนียมและค่าทนายความให้เป็นพับโจทก์อุทธรณ์**

**ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ แผนกคดีผู้บริโภคพิพากษายืน ค่าฤชาธรรมเนียมในชั้นอุทธรณ์ให้เป็นพับโจทก์ฎีกา โดยได้รับอนุญาตให้ฎีกาจากศาลฎีกาแผนกคดีผู้บริโภค**

ศาลฎีกาแผนกคดีผู้บริโภคตรวจสำนวนประชุมปรึกษาแล้ว ข้อเท็จจริงเบื้องต้นฟังเป็นยุติได้ว่า โจทก์เป็นบุตรสาวของนายมนูญและนางเยาวพา ทินนิง ขณะเกิดเหตุมีอายุประมาณ ๔ ปี โจทก์ป่วยเป็นไข้ นางเยาวพาได้พาไปหาแพทย์ที่โรงพยาบาลจังหวัดเลยซึ่งอยู่ในสังกัดของจำเลยทำการตรวจรักษาครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ แต่โจทก์ไม่หายป่วยและอาการทรุดลง นางเยาวพาต้องนำโจทก์กลับไปให้ตรวจรักษาอีกเมื่อวันที่ ๒๓ และวันที่ ๒๖ เดือนเดียวกัน โดยครั้งหลังต้องรับตัวโจทก์ไว้ที่โรงพยาบาลเพื่อทำการตรวจรักษา โดยมีนายแพทย์ฐิติกร ตริเจริญ เป็นแพทย์เวรเจ้าของไข้ วันที่ ๑ กรกฎาคม ปีเดียวกัน แพทย์หญิงนุชนาฏ ภูริพันธ์ภิญโญ เป็นแพทย์เวรรับช่วงเป็นเจ้าของไข้โจทก์ ต่อจากนายแพทย์ฐิติกร ครั้งนี้แพทย์หญิงนุชนาฏตรวจวินิจฉัยโรคจนทราบว่าป่วยเป็นวัณโรค จึงมีการให้ยารักษาอาการวัณโรคแก่โจทก์ในวันดังกล่าว ต่อมาวันที่ ๒ เดือนเดียวกัน โจทก์มีอาการไม่ดีขึ้น จึงส่งตัวโจทก์ไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลศรีนครินทร์ จังหวัดขอนแก่น ตามคำขอของบิดามารดาโจทก์ โจทก์ได้รับการรักษานานประมาณ ๒ เดือนเศษก็หายป่วยจากวัณโรคแต่ต้องพิการไปตลอดชีวิต นายมนูญป่วยเป็นวัณโรคก่อนโจทก์แต่แพทย์หญิงนุชนาฏได้ทราบเมื่อมาตรวจรักษาโจทก์ ยาที่ใช้ในการรักษาอาการวัณโรคเป็นยาที่มีผลข้างเคียงที่เป็นอันตรายสูง จะใช้รักษาผู้ใดต้องปรากฏชัดเจนก่อนว่าป่วยเป็นวัณโรคจริง นายแพทย์ฐิติกรและแพทย์หญิงนุชนาฏต่างเป็นแพทย์ผู้เชี่ยวชาญด้านกุมารเวชศาสตร์ประจำโรงพยาบาลจังหวัดเลย ทั้งหลักฐานการตรวจรักษาโจทก์ที่โรงพยาบาลจังหวัดเลย



ปรากฏตามเอกสารหมาย จ.๒ จ.๙ และ ล.๓ ชั้นนี้มีปัญหาต้องวินิจฉัยว่าแพทย์ผู้ตรวจรักษาโจทก์ทำการโดยประมาทเลินเล่อ เป็นเหตุให้จำเลยต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ตามฟ้องหรือไม่

## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่โจทก์ฎีกาว่าพยานหลักฐานโจทก์ฟังได้ว่าแพทย์โรงพยาบาลจังหวัดเลยในสังกัดจำเลยประมาทเลินเล่อในการตรวจรักษาโจทก์ โดยไม่ได้วินิจฉัยโรคให้ถูกต้องตามหลักวิชาการทางการแพทย์ทำให้ทราบผลว่าโจทก์ป่วยเป็นวัณโรคล่าช้า มิฉะนั้นคงทราบผลแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ที่นายแพทย์รัฐดิกรับตัวโจทก์ไว้รักษาในโรงพยาบาล ไม่ใช่เพิ่งทราบผลในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ ที่แพทย์หญิงนุชนาฏ เป็นแพทย์เวรเจ้าของไข้โจทก์ต่อจากนายแพทย์รัฐดิกร ทำให้การรักษาด้วยยารักษาวัณโรคล่าช้า แม้โจทก์หายป่วยก็ต้องพิจารณา ส่วนพยานหลักฐานจำเลยไม่น่ารับฟัง ขอให้ศาลฎีกาพิพากษากลับให้จำเลยต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่โจทก์ตามฟ้อง นั้น

พิเคราะห์จากพยานหลักฐานของคู่ความและได้ความจากแพทย์หญิงนุชนาฏพยานจำเลยว่าตรวจอาการโจทก์แล้วลुकนึ่งได้ ซึมเล็กน้อย แต่มีสติรู้สึกตัว กินอาหารได้ ดูประวัติผู้ป่วย พร้อมดูฟิล์มเอกซเรย์พบปอดมีฝ้าขาว ๆ บ่งบอกอาจติดเชื้อวัณโรคหรือติดเชื้ออื่นในปอดได้ จากประวัติการรักษาผู้ป่วยแพทย์ที่รักษาโจทก์แต่แรกได้ให้ยาสำหรับฆ่าเชื้อแบคทีเรียในปอดเพราะเข้าใจว่าติดเชื้อแบคทีเรียในปอด โจทก์แข็งแรง และได้รับวัคซีนป้องกันวัณโรคแล้ว โอกาสเป็นวัณโรคจึงน้อย แต่รักษามา ๔ วันด้วยการให้ยาฆ่าเชื้อแล้วไม่ดีขึ้น ทั้งวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๗ ก็มีอาการชักด้วยซึ่งเป็นอาการเกี่ยวกับสมอง เมื่อพยานตรวจร่างกายแล้วคิดว่าโจทก์มีอาการเกี่ยวกับสมอง จึงส่งฟิล์มเอกซเรย์ที่ทำไว้ก่อนแล้วไปให้ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับฟิล์มตรวจดูอีกครั้งหนึ่ง พยานให้เจาะน้ำเลี้ยงไขสันหลังไปตรวจปรากฏว่าพบเม็ดเลือดขาวสูงกว่าปกติ ตรวจวิเคราะห์เม็ดเลือดขาวในไขกระดูกสันหลังแล้วผลออกมา ก้ำกึ่งว่าติดเชื้อแบคทีเรียหรือวัณโรค แต่ผลอ่านเอกซเรย์ของผู้เชี่ยวชาญน่าจะอาจเป็นวัณโรค พยานจึงเอาน้ำในกระเพาะอาหารไปตรวจหาเชื้อวัณโรค เอาน้ำยาจากโปรตีนวัณโรคฉีดเข้าผิวหนังเพื่อทราบว่ามีอาการติดเชื้อวัณโรคหรือไม่ พร้อมส่งโจทก์ไปเอกซเรย์สมองที่โรงพยาบาลเมืองเลยราม และสอบถามญาติได้ความว่าบิดาโจทก์เคยไอเป็นเลือดกับได้ดูประวัติการรักษาบิดาโจทก์ที่เคยเอกซเรย์พบปอดเป็นฝ้าขาวด้วย ทำให้เชื่อว่าโจทก์ติดเชื้อวัณโรคด้วยการแพร่เชื้อจากบิดา พยานจึงให้ยาฆ่าเชื้อแบคทีเรียและยาฆ่าเชื้อวัณโรครักษาโจทก์ในวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๔๗ และส่งตัวโจทก์ไปรักษาต่อที่โรงพยาบาลศรีนครินทร์ในวันที่ ๒ เดือนเดียวกัน จากการสอบถามพยาบาลที่นำส่งและผลการตรวจออกซิเจนของโรงพยาบาลศรีนครินทร์ขณะรับตัวโจทก์ไม่ได้ขาดออกซิเจน และพยานเชื่อว่าโจทก์ได้รับยาตามระยะเวลาที่เหมาะสม

จากที่ได้ความข้างต้นแสดงว่าการตรวจวินิจฉัยว่าโจทก์ป่วยเป็นวัณโรคหรือไม่จะมีหลายกรรมวิธีอย่างน้อยตามที่พยานดำเนินการ แต่การดำเนินการหลักที่บ่งชี้ทำให้พยานวินิจฉัยว่าโจทก์เป็นวัณโรคและได้ตัดสินใจสั่งยาที่ใช้รักษาวัณโรคที่แม้มีความเสี่ยงสูงต่ออันตรายที่อาจเกิดจาก



ผลข้างเคียงของยาที่ใช้รักษาโรคหัวใจเพราะผลจากการอ่านฟิล์มเอกซเรย์โดยผู้เชี่ยวชาญที่น่าเชื่อว่าโรคหัวใจอาจป่วยเป็นวัณโรคประกอบการสอบถามญาติได้ความสรุปว่าบิดาโรคหัวใจป่วยเป็นวัณโรคด้วย ได้ความจากนายแพทย์รัฐดิทรพยานจำเลยว่า เมื่อแพทย์รับตัวโรคหัวใจไว้รักษาในวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ได้มีการตรวจเลือดผู้ป่วยซ้ำ ตรวจปัสสาวะ และเอกซเรย์ เพื่อหาสาเหตุของโรค มีการให้น้ำเกลือและยาปฏิชีวนะทางน้ำเกลือ ผลการตรวจเลือดและปัสสาวะไม่สามารถบ่งชี้สาเหตุการป่วยได้ แต่ผลการเอกซเรย์ปรากฏว่าปอดส่วนกลางทั้งสองข้างเป็นฝ้าขาว และตับโตเล็กน้อย ซึ่งไม่อาจบอกชัดเจนได้ว่าเป็นวัณโรคแต่อาจติดเชื้ออย่างอื่นได้ พยานจึงได้ให้ยาปฏิชีวนะเหมือนเดิม และให้น้ำเกลือ ยาแก้ไอแเจนแกโรคหัวใจเพราะยาปฏิชีวนะสามารถฆ่าเชื้อแบคทีเรียที่เกิดขึ้นในปอดส่วนอื่นได้ จากนั้นต้องดูแลการรักษาด้วยยา ถ้าภายใน ๒๔ ถึง ๔๘ ชั่วโมงอาการดีขึ้น แสดงว่ายาดังกล่าวได้ผลแต่ครบ ๔๘ ชั่วโมงแล้วยังทรงอยู่ พยานจึงสั่งตรวจเลือดเพิ่มเพื่อหาสาเหตุโรคเพราะอาการโรคหัวใจอาจเป็นโรคไทฟอยด์ โรคฉี่หนูได้ และยังสั่งเพาะเชื้อในเลือดพร้อมการตกตะกอนของเม็ดเลือดแดง ปรากฏตามเอกสารหมาย ล.๑ แผ่นที่ ๒๗ แต่ผลการตรวจไม่พบเชื้อไทฟอยด์ โรคฉี่หนู หรือแบคทีเรียในเลือด ผลการเอกซเรย์พบฝ้าขาวที่ปอดส่วนกลางสองข้างพยานเชื่อว่ามีการติดเชื้อในปอด วันที่ ๓๐ เดือนเดียวกันพยานนำเลือดโรคหัวใจไปตรวจหาการติดเชื้อตัวอื่นในปอดว่าเป็นเชื้อที่พยานคาดคิดหรือไม่ พร้อมเปลี่ยนยาปฏิชีวนะตัวใหม่ที่ใช่ฆ่าเชื้อแบคทีเรียกึ่งไวรัสในวันนี้ ซึ่งต้องรอดูผลเป็นเวลา ๒ ถึง ๔๘ ชั่วโมงแต่ไม่สั่งเจาะน้ำเลี้ยงไขสันหลังไปตรวจเพราะโรคหัวใจไม่มีอาการทางระบบประสาทที่ต้องซึมซึ่งแตกต่างกับการซึมด้วยสาเหตุอื่น และที่โรคหัวใจอาจเกิดจากการติดเชื้อในระบบประสาทหรือสาเหตุอื่นได้ เพราะการเจาะน้ำเลี้ยงไขกระดูกสันหลังมีความเสี่ยงอันตรายสูง เพราะหากมีก้อนเนื้อหรือแรงดันสมองในกะโหลกศีรษะสูงอาจจะมากดก้านสมองเป็นสาเหตุให้โรคหัวใจหยุดหายใจได้ พยานไม่นึกในลำดับต้น ๆ ว่า โรคหัวใจเป็นวัณโรคเพราะผู้เป็นวัณโรคจะมีอาการไข้ต่ำ ๆ ไข้เรื้อรังเกิน ๒ สัปดาห์ น้ำหนักลด ร่างกายจะไม่แข็งแรง แต่ปรากฏว่าโรคหัวใจแข็งแรงและเคยได้รับวัคซีนป้องกันวัณโรค และพยานตอบคำถามของทนายโรคหัวใจถามค้านว่าผลเอกซเรย์ที่มีฝ้าขาวที่ปอดส่วนกลางสองข้างอาจเกิดจากการติดเชื้อวัณโรคได้ ซึ่งพยานก็คำนึงถึงข้อนี้เหมือนกัน ซึ่งปกติถ้ามีข้อสงสัยเช่นนี้แพทย์ต้องสอบถามประวัติผู้ป่วยว่าใกล้ชิดกับผู้ป่วยเป็นวัณโรคหรือไม่ และทดสอบการเป็นวัณโรค แต่พยานไม่ได้สอบถามถึงผู้ใกล้ชิดกับโรคหัวใจว่าเคยเป็นวัณโรคหรือไม่เพราะเป็นความคิดพยานในลำดับหลัง ๆ แต่บัดนี้โรคหัวใจป่วยเป็นวัณโรคขึ้นสมองทั้งตามตำราวิชาการเกี่ยวกับการตรวจโรคไม่ทราบสาเหตุระบุให้แพทย์ผู้ตรวจรักษาต้องสอบถามประวัติผู้ป่วย อาการผู้ป่วย และผู้ใกล้ชิดว่าป่วยเป็นโรคติดเชื้อหรือไม่ แต่ตามบันทึกการตรวจรักษาถึงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๔๗ ไม่ปรากฏว่าแพทย์สอบถามดังกล่าว แม้พยานจะตอบคำถามตั้งว่าที่ยังไม่คิดว่าโรคหัวใจเป็นวัณโรคเพราะยังเป็นไข้ไม่เกิน ๑๔ วัน และปกติทั่วไปที่แพทย์ต้องสอบถามข้างต้นและทดสอบการติดเชื้อจะทำเฉพาะผู้ป่วยเป็นไข้เกิน ๑๔ วัน อย่างไรก็ตามถ้าสงสัยผู้ป่วยเป็นวัณโรคก็สามารถตรวจสอบประวัติและการติดเชื้อได้ทันที ทั้งตอบคำถามทนายโรคหัวใจขออนุญาตถามอีกว่า ตามบันทึกพยานเอกสารหมาย ล.๑ หน้า ๔๘ ระบุว่าผู้ป่วยเป็นไข้ก่อนมาโรงพยาบาล ๒ สัปดาห์ และตอบทนายจำเลยขออนุญาตถามว่า แต่แพทย์ผู้รักษาโรคหัวใจวันแรกบันทึกว่าโรคหัวใจเป็นไข้มา ๓ วัน



จากที่ได้ความข้างต้น นายแพทย์ฐิติกรได้ทำการตรวจรักษาโรคหัวใจหลายประการ แต่ก็ยังไม่ทราบสาเหตุของอาการป่วยของโรคหัวใจ แต่ที่พยานไม่ได้กระทำคือ ส่งผลเอกซเรย์หัวใจไปให้ผู้เชี่ยวชาญดูให้ และสอบถามถึงผู้ใกล้ชิดโรคหัวใจว่าป่วยเป็นวัณโรคหรือไม่ ดังเช่นที่แพทย์หญิงนุชนาฏกระทำซึ่งนายแพทย์ฐิติกรสมควรกระทำเพราะขนาดตนเองก็ยังมีความคิดว่าโรคหัวใจอาจเป็นวัณโรคได้ไม่ว่าจะเป็นความคิดในลำดับใดก็ตาม และโรคหัวใจก็ป่วยมานานพอสมควรไม่อาจจะเกิน ๑๔ วันหรือยังไม่ถึงก็ใกล้เคียง ก็ควรซักประวัติคนใกล้ชิดโรคหัวใจถึงการป่วยเป็นวัณโรคด้วย เพราะยังหาสาเหตุป่วยไม่ได้และพยานก็สงสัยอยู่ ซึ่งพยานก็สามารถทำได้เพราะเป็นข้อมูลที่มีอยู่แล้วตั้งแต่ขณะพยานยังเป็นเจ้าของไข้ หากได้กระทำก็คงทราบผลว่าโรคหัวใจป่วยเป็นวัณโรคโดยไม่ต้องรอผลการตรวจน้ำไขกระดูกสันหลังที่ต้องใช้เวลานานกว่าจะทราบผล และสั่งยาใช้รักษาวัณโรคตามความจำเป็น ทำให้โรคหัวใจได้รับการรักษาที่ทันเวลาก็ได้ เพราะขณะนั้นพยานก็ว่าโรคหัวใจยังไม่มีอาการทางระบบประสาท เป็นการเจ็บสมกับพยานโรคหัวใจปากนายแพทย์เทพที่เบิกความได้ความว่า เมื่อแพทย์เอกซเรย์หัวใจวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ และดูฟิล์มในวันรุ่งขึ้นปรากฏว่ามีฝ้าขาว ๆ ที่ปอด ควรคิดว่าโรคหัวใจเป็นวัณโรคและควรตรวจเพื่อยืนยันให้แน่ชัดว่าเป็นวัณโรคจริงหรือไม่ แต่ไม่ได้กระทำ การที่ไม่รักษาตั้งแต่แรกเริ่มที่ตรวจพบอาการที่ปอด ทำให้โรคหัวใจมีอาการชัก สมองได้รับการกระทบกระเทือนที่โรคหัวใจต้องพิจารณาเชื่อว่าเป็นการรักษาวัณโรคในสมองล่าช้า ทั้งเมื่อสอบถามบิดาโรคหัวใจว่าเหตุใดที่ไม่แจ้งอาการตนเองที่เอกซเรย์เมื่อปี ๒๕๔๕ แล้วพบว่าปอดมีจุด บิดาโรคหัวใจบอกไม่คิดว่าเรื่องนี้จะมีผลต่อโรคหัวใจและแพทย์ไม่ได้ถาม และตอบคำถามค้านว่า จากการดูประวัติการรักษาโรคหัวใจ แพทย์ผู้รักษาไม่ได้ดำเนินการตามวิชาการแพทย์ เมื่อเอกซเรย์ปอดพบผิดปกติแพทย์ควรสงสัยว่าเป็นวัณโรคหรือต้องหาวิธีให้ทราบสาเหตุที่แน่นอนว่าเป็นโรคอะไรเกี่ยวกับปอด โดยเฉพาะต้องส่งฟิล์มเอกซเรย์ไปให้แพทย์ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับฟิล์มเอกซเรย์ดู กรณีเช่นโรคหัวใจมักจะติดเชื้อจากคนในครอบครัว ถ้าพยานได้ดูฟิล์มเอกซเรย์ครั้งแรกและลักษณะฟิล์มบันทึกไว้ ยืนยันได้ทันทีว่าโรคหัวใจเป็นวัณโรค เพราะโรคหัวใจมีอาการไข้เรื้อรัง ตับโตและปอดมีลักษณะขาวเหมือนปุยฝ้าย พยานจะไม่สงสัยว่าโรคหัวใจติดเชื้อแบคทีเรียอื่นซึ่งต้องหายใจเร็ว แต่โรคหัวใจหายใจ ๒๔ ถึง ๒๖ ครั้งต่อนาที ไม่ถือว่าเร็ว

ส่วนนี้พยานหลักฐานสำคัญของคู่ความเท่าที่หยิบยกวินิจฉัยเพียงพอให้เห็นว่าพยานหลักฐานโรคหัวใจมีน้ำหนักดีกว่าทำให้รับฟังได้ว่า นายแพทย์ฐิติกรไม่ได้กระทำการดังกล่าวข้างต้นทั้งที่สามารถกระทำได้ระหว่างที่เป็นเจ้าของไข้โรคหัวใจซึ่งขณะนั้นยังไม่เข้าขั้นอันตรายมากจึงไม่ทราบว่าโรคหัวใจป่วยเป็นวัณโรค เมื่อการตรวจรักษาวินิจฉัยทราบว่าเป็นวัณโรคโดยแพทย์หญิงนุชนาฏและให้ยารักษาวัณโรคแล้วโรคหัวใจต้องพิจารณาตลอดชีวิต อาจเนื่องจากการวินิจฉัยที่ล่าช้าได้ ถ้าเป็นดังกล่าวโรคหัวใจย่อมเสียโอกาสได้รับการรักษาที่ถูกทางอย่างทันท่วงทีทำให้ต้องพิจารณาไปตลอดชีวิต เช่นนี้แล้วแสดงว่าแพทย์ของจำเลยไม่ได้ทำการตรวจรักษาให้ถูกต้องครบถ้วนในเวลาอันสมควรตามหลักวิชาการแพทย์และตามมาตรฐานแห่งวิชาชีพ ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ร่างกายโรคหัวใจซึ่งเป็นผลโดยตรงต่อความประมาทเลินเล่อของแพทย์อันเป็นการละเมิดต่อโรคหัวใจ จำเลยซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบต่อโรคหัวใจในผลละเมิดที่แพทย์ของตนกระทำในการปฏิบัติหน้าที่ทั้งเมื่อได้ความจากพยานหลักฐานคู่ความว่าทางฝ่ายโรคหัวใจ



ไม่ทราบว่าจะต้องแจ้งเรื่องบิดาโจทก์เป็นวันโรคให้แพทย์ทราบเนื่องจากไม่มีการสอบถามถึงมาก่อน จนกระทั่งแพทย์หญิงนุชนาฏสอบถามจึงได้ความ แสดงว่าไม่ได้ปกปิด แต่ไม่รู้ว่าต้องแจ้ง ย่อมถือไม่ได้ว่าบิดามารดาหรือโจทก์ปกปิดหรือแจ้งข้อความเท็จตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสอง อันจะทำให้จำเลยพ้นผิด

มีประเด็นต้องพิจารณาต่อไปว่าจำเลยต้องชดใช้ค่าเสียหายแก่โจทก์เพียงใด โจทก์ไม่ได้นำสืบ พยานหลักฐานถึงความเสียหายแต่ละประเภทที่เรียกมาตามฟ้อง จึงจะกำหนดให้โจทก์ได้รับ ตามสมควรในค่าเสียหายแต่ละประเภทที่โจทก์เรียกมาและมีสิทธิดังนี้ เมื่อโจทก์ต้องพิการทางสมอง ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ โจทก์ย่อมต้องทุกข์ทรมานทั้งทางกายและจิตใจ ค่าทุกข์ทรมานกายใจ ค่าทุกข์ทรมานทางใจ ย่อมมีสิทธิเรียกค่าเสียหายอันไม่ใช่ตัวเงินได้ตามประมวลกฎหมายแพ่ง และพาณิชย์ มาตรา ๔๔๖ เมื่อโจทก์เจ็บป่วยต้องเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลจังหวัดเลย และรักษาต่อที่โรงพยาบาลศรีนครินทร์ จังหวัดขอนแก่น ทั้งยังต้องรักษาตัวต่อที่บ้านอีก ๒ เดือน แล้วต้องพิการทางสมองไปตลอดชีวิต ไม่มีโอกาสจะมีสภาพเจริญเติบโตแข็งแรงเป็นผู้ใหญ่ที่มีคุณภาพ ดังเช่นเด็กอื่นทั่วไปย่อมต้องมีการรักษาตัวต่อเนื่องต่อไป และคงต้องจ้างบุคคลอื่นดูแลด้วย จึงเป็น ค่าเสียหายโดยตรงที่โจทก์มีสิทธิเรียกได้แม้โจทก์จะไม่มีใบเสร็จรับเงินมาแสดงและไม่มีรายละเอียดว่า ได้จ่ายหรือจะต้องจ่ายเงินไปเท่าใด แต่ก็เห็นได้ว่าโจทก์ต้องเสียค่าใช้จ่ายดังกล่าว แม้จะไม่ใช่จำนวนเงิน ที่พยานโจทก์เบิกความรวม ๆ ทั้งหมดมาว่าเป็นเงิน ๑๖,๐๐๐,๐๐๐ บาทเศษ เมื่อพิเคราะห์ถึงพฤติการณ์ และความร้ายแรงแห่งละเมิดแล้ว สมควรกำหนดค่าเสียหายให้โจทก์ได้รับชดใช้เป็นเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท และโจทก์มีสิทธิได้รับดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันอันเป็นการละเมิดต่อโจทก์คือ วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ ด้วย ที่ศาลอุทธรณ์ภาค ๑ แผนกคดีผู้บริโภคพิพากษานั้น ศาลฎีกา ไม่เห็นฟ้องด้วย ฎีกาโจทก์ฟังขึ้นบางส่วน

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลฎีกา

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลฎีกาจึงพิพากษากลับว่า ให้จำเลยชำระเงิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๔๗ เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระเสร็จแก่โจทก์ ค่าฤชาธรรมเนียมทั้งสามศาลให้เป็นพับ แต่โจทก์ เป็นผู้บริโภคได้รับยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวง ให้คืนค่าธรรมเนียมเอกสาร และค่าใช้จ่าย ในการส่งคำคู่ความชั้นอุทธรณ์แก่โจทก์ ๑



นายอภิวัฒน์ สุดสา  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# ปัญหา

เกี่ยวกับบทข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญา  
ของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล  
ในระบบกฎหมายของประเทศไทย

## บทนำ

ในคดีอาญานั้นในกระบวนการและขั้นตอนดำเนินคดีจะมีบทสันนิษฐานอันเป็นหลักการสำคัญประการหนึ่งว่า “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด” (Presumption of innocence) ซึ่งเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของผู้ต้องหาหรือจำเลยโดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าเป็นผู้กระทำความผิดและได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญหลายฉบับที่ผ่านมา<sup>๑</sup> โดยมีที่มาจากหลักสิทธิมนุษยชนอันเป็นหลักการพื้นฐานของระบบงานยุติธรรมทางอาญาสากลว่าบุคคลทุกคนมิใช่ผู้กระทำความผิดทางอาญา ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเกี่ยวกับความรับผิดชอบทางอาญาที่รัฐจะต้องให้การรับรองแก่บุคคลทุกคนที่จะไม่ถูกลงโทษทางอาญาจนกว่าจะมีพยานหลักฐานมาพิสูจน์หักล้างได้ว่าบุคคลนั้นเป็นผู้กระทำความผิดจริง อันเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของหลักนิติธรรม (Rule of Law) ที่ได้รับการยอมรับในนานอารยประเทศ อันได้แก่ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights)<sup>๒</sup> และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights : ICCPR)<sup>๓</sup> ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีสมาชิกและมีพันธกรณีที่จะต้องปฏิบัติตาม

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ มาตรา ๒๘ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ มาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสอง

<sup>๒</sup>Article 11.1 Everyone charged with a penal offence has the right to be presumed innocent until proved guilty according to law in a public trial at which he has all the guarantees necessary for his defence.

<sup>๓</sup>Article 14.2 Everyone charged with a criminal offence shall have the right to be presumed innocent until proved guilty according to law.



หลักให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด เป็นเหตุผลที่ทำให้ในการดำเนินคดีอาญานั้นภาระการพิสูจน์ (Burden of proof) จึงตกอยู่กับผู้เป็นโจทก์ ส่วนผู้ต้องหาหรือจำเลยนั้นมีสิทธิจะให้การหรือไม่ให้การก็ได้ การที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยนิ่งเฉยหรือไม่ให้การต่อสู้คดี ก็ไม่ถือว่าเป็นการยอมรับตามข้อกล่าวหาของโจทก์ ดังนั้น โจทก์จึงมีหน้าที่นำพยานหลักฐานเข้าสืบ (Burden of adducing evidence หรือ Order of proof) เพื่อพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำความผิดตามฟ้อง และศาลจะต้องฟังพยานหลักฐานของฝ่ายโจทก์จนปราศจากข้อสงสัยตามสมควรว่ามีการกระทำความผิดอาญาเกิดขึ้นและจำเลยเป็นผู้กระทำความผิดตามฟ้อง ศาลจึงจะพิพากษาลงโทษจำเลยได้ หากยังมีข้อสงสัยตามสมควร ศาลต้องยกประโยชน์แห่งความสงสัยให้จำเลย (in dubio pro reo) และพิพากษายกฟ้อง การที่รัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้รับรองสิทธิในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา โดยให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดของศาลย่อมมีผลให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรจะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกับหลักดังกล่าวด้วย

นอกจากนี้ระบบกฎหมายของประเทศไทยยังได้นำเอาหลักข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลมาบัญญัติไว้ในบทกำหนดโทษทางอาญาอีกด้วย ทั้งนี้ โดยกฎหมายจะบัญญัติโดยใช้ถ้อยคำว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น” ซึ่งการบัญญัติกฎหมายในลักษณะดังกล่าวนี้ ต่อมาปรากฏว่าได้มีปัญหาอันเป็นข้อถกเถียงกันในทางวิชาการว่า เป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่อาจจะขัดกับหลัก “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด” หรือไม่ และถึงแม้ว่าประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ ศาลรัฐธรรมนูญจะมีคำวินิจฉัยที่ ๑๒/๒๕๕๕ วางบรรทัดฐานว่าพระราชบัญญัติชายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลโดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ ก็ตาม แต่ในปัจจุบันยังมีพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลใช้บังคับอยู่จำนวนมาก จึงมีประเด็นทางวิชาการที่น่าสนใจว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้นจะยังคงมีความจำเป็นต่อการค้นหาความจริงในระบบกฎหมายของประเทศไทยหรือไม่ เพียงใด ซึ่งประเด็นปัญหาดังกล่าวนี้ยังมีมุมมองในทางวิชาการที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายที่สนับสนุนให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลในความผิดในบางลักษณะกับฝ่ายที่เห็นว่าบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวนี้ขัดต่อการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐานของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา



ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิดเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญา แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล กฎหมายที่มีข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลที่มีผลใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ตลอดจนข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการตรากฎหมายที่มีข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคล คอลัมน์ ทศความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนุญ ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “ปัญหาเกี่ยวกับบทข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลในระบบกฎหมายของประเทศไทย” ดังนี้

### ๑. แนวความคิดเกี่ยวกับบทข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา

สำหรับข้อสันนิษฐานตามกฎหมาย (Presumption of law) เป็นหลักการสำคัญในการรับฟังปัญหาข้อเท็จจริงประการหนึ่งในกฎหมายพยานหลักฐานที่บัญญัติขึ้นเพื่อวางแนวทางในการรับฟังข้อเท็จจริงของศาลให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาคือการค้นหาความจริงเพื่อพิสูจน์ว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้นจริงหรือไม่ และใครเป็นผู้กระทำความผิดนั้น เพื่อนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งวิธีการในการค้นหาความจริงเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการดำเนินคดีอาญาของแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการค้นหาความจริงรูปแบบใดจะมีความเหมาะสมกับบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

ข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญามีการพัฒนาขึ้นในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี (Common Law) ทั้งนี้ เพราะในการพิจารณาคดีจะมีคณะลูกขุน (The Jury) ซึ่งเป็นสามัญชนธรรมดาให้เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาคดีโดยมีหน้าที่ตัดสินปัญหาข้อเท็จจริง ส่วนศาลจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้วินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย และคอยควบคุมการดำเนินคดีให้เป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรม ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกันในทางคดี ข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาจึงเป็นเทคนิคทางกฎหมายที่กำหนดขึ้นเพื่อสนับสนุนให้การรับฟังปัญหาข้อเท็จจริงของคณะลูกขุนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ในส่วนของประเทศไทยนั้น ได้รับอิทธิพลในทางกฎหมายโดยเฉพาะกระบวนการวิธีพิจารณาคดีของประเทศอังกฤษซึ่งใช้ระบบกฎหมายแบบจารีตประเพณี จึงได้นำแนวคิดเรื่องบทข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาตามแบบอย่างดังกล่าวมาปรับใช้ในการค้นหาข้อเท็จจริงในการพิจารณาคดีอาญา ทั้งนี้ เป็นผลสืบเนื่องมาจากในคดีอาญานั้น ผู้ต้องหาหรือจำเลยได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์โดยหลักการทั่วไปโจทก์จึงมีภาระการพิสูจน์หรือมีหน้าที่ในการนำพยานหลักฐานมาสืบเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง หากโจทก์ไม่สามารถนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นได้ว่าจำเลยได้กระทำความผิดจริงตามฟ้อง หรือศาลมีข้อสงสัยในพยานหลักฐานที่โจทก์นำสืบศาลก็จะมีคำพิพากษายกฟ้องโจทก์ปล่อยจำเลยให้พ้นความผิด



อย่างไรก็ตาม เนื่องจากความผิดบางประเภทมีลักษณะเป็นอาชญากรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมาก โดยมีรูปแบบในการกระทำความผิดเป็นขบวนการที่มีความลับซับซ้อน มีการวางแผนอย่างเป็นระบบ และมีวิธีการในการปกปิดความลับเพื่อป้องกันการเข้าถึงพยานหลักฐานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทำให้การปราบปรามอาชญากรรมขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากไม่มีประจักษ์พยานให้เห็น การเข้าถึงข้อมูลในการกระทำความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบากเพราะผู้กระทำความผิดจะมีวิธีการในการปกปิดความผิดและการทำลายพยานหลักฐานเพื่อมิให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าถึงพยานหลักฐานในการดำเนินคดีกับตนเองได้ และเมื่อมีการดำเนินคดีเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ไม่มีพยานหลักฐานเพียงพอที่จะพิสูจน์ให้ศาลเชื่อโดยปราศจากข้อสงสัยได้ว่าจำเลยเป็นผู้กระทำความผิด ซึ่งในที่สุดศาลต้องพิพากษายกฟ้องปล่อยจำเลยให้พ้นผิดไป

จากสภาพปัญหาดังกล่าว หากให้โจทก์มีการพิสูจน์ตามหลักการทั่วไปของการดำเนินคดีอาญาในคดีทุกประเภท อาจส่งผลกระทบต่อการรักษาความสงบเรียบร้อยของรัฐ เพราะว่าจะไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดในคดีอาชญากรรมที่มีความลับซับซ้อนมาลงโทษได้เลย โดยเฉพาะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจรูปแบบใหม่ ๆ ที่ใช้นิติบุคคลเป็นเครื่องมือในการกระทำความผิด ทั้งนี้ เนื่องจากนิติบุคคลเป็นเพียงบุคคลที่กฎหมายสมมติขึ้น ซึ่งไม่สามารถกระทำการใด ๆ ได้ด้วยตนเอง หรือไม่สมารถที่จะก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกได้ หากปราศจากบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล แต่ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามกฎหมายและตกเป็นจำเลยในคดีอาญา โทษทางอาญาที่จะลงแก่นิติบุคคลได้นั้นมีเพียงโทษปรับหรือริบทรัพย์สินเท่านั้น ทำให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย เนื่องจากอาชญากรได้อาศัยหลักกฎหมายที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์เป็นเครื่องมือในการต่อสู้คดีในชั้นศาล เมื่อโจทก์ไม่สามารถนำสืบพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้องศาลก็จะมีคำพิพากษายกฟ้อง และถึงแม้ว่าในบางคดีโจทก์จะสามารถนำสืบได้ว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้อง แต่เนื่องจากจำเลยเป็นนิติบุคคล การลงโทษก็ทำได้เพียงโทษปรับหรือริบทรัพย์สินเท่านั้น และการที่จะลงโทษบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลก็เป็นเรื่องยากเพราะการเข้าถึงพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงในการกระทำความผิดระหว่างนิติบุคคลกับบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลนั้นเป็นไปได้ยาก ส่งผลให้ผู้กระทำความผิดที่แท้จริงไม่เกรงกลัวต่อกฎหมาย และเป็นช่องทางให้องค์กรอาชญากรรมใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและกระทบต่อความสงบสุขของสังคมโดยรวม

ต่อมาจึงได้มีการพัฒนาแนวคิดในการใช้กฎหมายเพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงสังคม ตามแนวคิดของ รูดอล์ฟ ฟอน เยียร์ริง (Rudolf Von Jhering) นักนิติศาสตร์ชาวเยอรมัน ซึ่งได้เสนอความคิดเห็นไว้ในหนังสือ เรื่อง “กฎหมายในฐานะเครื่องมือเพื่อบรรลุเป้าหมาย” (Law as Means to an End) ความว่า “กฎหมายที่ดีต้องแบกรับภาระทั้งหลายที่มีอิทธิพลต่อผลประโยชน์ต่าง ๆ ในชีวิตของสังคม โดยมอบให้รัฐหยิบยกเอาผลประโยชน์อย่างใดอย่างหนึ่งมาพิจารณาเป็นพิเศษ... ในสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ หรือมีช่องว่างในทางเศรษฐกิจที่ห่างกันมากระหว่างความ “มี” กับความ “จน” ถ้านำกฎหมายมาใช้ให้ประสานกับสภาพของสังคมดังกล่าว หากจะใช้กฎหมายในลักษณะเท่าเทียมกัน



ต่อบุคคลทุกคนตามลักษณะของกฎหมายโดยทั่ว ๆ ไป ที่ยึดถือปฏิบัติอยู่แล้วก็ไม่อาจที่จะแก้ปัญหาล่วงหน้าดังกล่าวได้ การใช้กฎหมายในทางสังคมบางลักษณะ เพื่อจุดมุ่งหมายที่จะแก้ปัญหาดังกล่าว จึงจำเป็นที่จะต้องเปลี่ยนแนวความคิดในการ “สร้าง” และการ “ใช้” อย่างไม่เท่าเทียมเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันหรืออย่างน้อยก็เกือบจะเท่าเทียมกัน”<sup>๕</sup>

ดังนั้น จึงได้มีการพัฒนาเทคนิคในการค้นหาข้อเท็จจริงในระบบกฎหมายไทยขึ้น ซึ่งนำเอาหลักเรื่องข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญามาประยุกต์ใช้ในความผิดบางประเภท โดยให้ฝ่ายโจทก์มีหน้าที่นำสืบพิสูจน์เพียงข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นในการได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐาน (Basic Fact) และเมื่อโจทก์สามารถนำสืบพิสูจน์ข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขเบื้องต้นได้แล้ว ศาลก็จะรับฟังข้อเท็จจริงตามข้อสันนิษฐาน (Presumed Fact) และทำให้ภาระการพิสูจน์ตกแก่จำเลย (Reverse Burden of Proof) ดังนั้น หากจำเลยไม่สามารถนำสืบหักล้างได้ว่าข้อเท็จจริงมิได้เป็นไปตามข้อสันนิษฐานของกฎหมาย จำเลยก็มีความเสี่ยงที่จะถูกศาลพิพากษาว่าได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายสันนิษฐาน ดังนั้น จึงมีกฎหมายหลายฉบับที่ได้นำเอาหลักข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญามากำหนดไว้เพื่อหลักการพิสูจน์ให้กับบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลและปัจจุบันนี้ยังมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย เช่น พระราชกำหนดการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ มาตรา ๖๖ พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๙๕ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีประเด็นปัญหาในทางวิชาการที่เป็นข้อถกเถียงกันว่า การที่กฎหมายกำหนดข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น บทบัญญัติดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะอาจขัดกับหลักการ “ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิด” (Presumption of innocence) ซึ่งเป็นสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยตามที่รัฐธรรมนูญได้ให้การรับรองไว้ในประเด็นนี้มีความเห็นในทางวิชาการเป็น ๒ แนวทาง

**แนวทางแรกเห็นว่า** การบัญญัติข้อสันนิษฐานในลักษณะเช่นนี้ขัดต่อรัฐธรรมนูญที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ (Presumption of innocence)<sup>๕</sup> ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ ซึ่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญเสียงข้างมากวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติชายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๕๔ “เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖”

<sup>๕</sup>ปรีชา สุวรรณทัต (๒๕๓๒), กฎหมายกับการพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

<sup>๖</sup>อุดม รัฐอมฤต, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยานหลักฐาน, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๘) น. ๒๑๑.



นอกจากนี้ยังขัดต่อหลัก “**ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย**” (Nullum Crimen, Nulla Poena Sine Lege) ทั้งนี้ เพราะการกระทำตามข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งการสันนิษฐานนั้น ไม่มีกฎหมายบัญญัติเป็นความผิด นอกจากนั้น ยังเป็นการละเมิดเอกสิทธิ์ของจำเลยในอันที่จะไม่เบิกความปรักปรำตนเอง (Privilege against self-incrimination) เพราะการกำหนดข้อสันนิษฐานเช่นนี้ทำให้จำเลยต้องอ้างตนเองเป็นพยานเพื่อนำสืบให้พ้นจากข้อสันนิษฐาน<sup>๖</sup>

**แนวทางที่สองเห็นว่า** ข้อสันนิษฐานที่เป็นโทษแก่จำเลยนั้นไม่ขัดต่อหลัก Presumption of innocence เพราะข้อสันนิษฐานดังกล่าวไม่ได้บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดตั้งแต่เบื้องต้น ก่อนที่โจทก์จะนำสืบตามเงื่อนไขของข้อสันนิษฐาน กล่าวคือ ยังคงต้องสันนิษฐานอยู่ว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะนำสืบข้อเท็จจริงได้<sup>๗</sup> ทั้งนี้ ดังจะเห็นได้จากคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ ต.๒/๒๔๙๔ ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปว่า “**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดแล้ว เห็นสอดคล้องต้องกันว่า ความในมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้มีความหมายเพียงว่า ในคดีอาญาทั้งปวงต้องถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้ ฉะนั้นกฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยมีความผิดเสียแต่เบื้องต้นทีเดียว บทกฎหมายนั้นก็ย่อมขัดรัฐธรรมนูญมาตรานี้ และจะใช้บังคับมิได้ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๖ หาได้มีความบัญญัติไว้เช่นนั้นไม่ กล่าวคือ คงต้องสันนิษฐานว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีผิดจนกว่าโจทก์จะนำสืบได้ว่า จำเลยได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนัน จึงเป็นอันฟังได้ว่าในกรณีเช่นนี้ มิได้มีการสันนิษฐานใด ๆ ในเบื้องต้นก่อนที่โจทก์นำพยานมาสืบ อันจะทำให้ขัดกับความในมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมายสันนิษฐานก็เป็นการสันนิษฐานภายหลังจากที่โจทก์ได้นำพยานหลักฐานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานเช่นนี้ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด”**

นอกจากนี้ฝ่ายนี้ยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า การบัญญัติข้อสันนิษฐานตามกฎหมายที่มีผลเป็นโทษแก่จำเลยในคดีอาญานั้นสามารถทำได้ โดยฝ่ายนิติบัญญัติสามารถกำหนดข้อสันนิษฐานความผิดของบุคคลได้โดยอาศัยความสัมพันธ์ที่สมเหตุสมผลกัน ระหว่างข้อเท็จจริงที่ต้องพิสูจน์กับข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไข หมายความว่า ถ้าข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขมีอยู่ ข้อเท็จจริงที่สันนิษฐานก็ย่อมจะมีด้วย แต่ถ้าข้อสันนิษฐานใดไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขกับข้อเท็จจริงที่สันนิษฐานในระดับดังกล่าว ศาลจะถือว่าข้อสันนิษฐานนั้นตกเป็นโมฆะ เพราะขัดต่อกระบวนการยุติธรรม เช่น ผู้ที่ไปปรากฏตัวในโรงกลั่นสุราเถื่อน กฎหมายสันนิษฐานได้ว่าเป็นผู้ประกอบการต้มสุรา แต่ยังไม่พอสันนิษฐานว่าเป็นเจ้าของโรงกลั่นซึ่งมีความผิดอีกฐานหนึ่ง<sup>๘</sup>

<sup>๖</sup> เฟิงอ้วง, น. ๒๑๑.

<sup>๗</sup> อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๑๑.

<sup>๘</sup> อุดม รัฐอมฤต, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓, น. ๒๑๒.



## ๒. แนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับบทข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา

ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายเกี่ยวกับบทบัญญัติที่มีข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญา โดยสามารถจัดแบ่งแนวคำวินิจฉัยออกเป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

### ๒.๑ แนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ เรื่อง พระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีการกระทำหรือมีเจตนาประการใดอันเกี่ยวกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๕๔ มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิด และต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๖ เรื่อง ผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๔๕ (๑) ว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการหรือผู้จัดการทุกคนของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย



๓) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๖ เรื่อง พระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลมาเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย

๔) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๖ เรื่อง พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิดของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๓ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลมาเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย

๕) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙ - ๒๐/๒๕๕๖ เรื่อง พระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง มาตรา ๔๐ (๕) ประกอบมาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติปู้ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ เฉพาะในส่วนที่สันนิษฐานให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้แทนนิติบุคคล หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น เป็นผู้ร่วมกระทำผิดกับนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษทางอาญาร่วมกับการกระทำความผิด



ของนิติบุคคล โดยไม่ปรากฏว่ามีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใดอย่างหนึ่งกับการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง เป็นอันใช้บังคับไม่ได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลมาเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย

๖) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๙ เรื่อง พระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และมาตรา ๕ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ มิใช่เพียงแต่การสันนิษฐานให้หุ้นส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้บริหาร หรือผู้มีอำนาจในการดำเนินงานในกิจการของนิติบุคคลนั้น หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น เป็นตัวการร่วมกระทำความผิดกับนิติบุคคลเท่านั้น แต่ได้สันนิษฐานให้เป็นตัวการร่วมกระทำความผิดกับ “บุคคลใดก็ตาม” ที่กระทำความผิดไปในทางที่เป็นประโยชน์แก่นิติบุคคลด้วย ซึ่งเป็นการสันนิษฐานความผิดทางอาญาที่กว้างยิ่งกว่าการสันนิษฐานให้ต้องร่วมรับผิดชอบกับนิติบุคคล มีผลเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้แทนนิติบุคคลซึ่งเป็นจำเลย โดยโจทก์ไม่ต้องพิสูจน์ถึงการกระทำหรือเจตนาของจำเลย เป็นการนำเอาความผิดของผู้อื่นมาเป็นเงื่อนไขของการสันนิษฐานให้จำเลยมีความผิดและต้องรับโทษทางอาญา และเป็นการอาศัยสถานะของบุคคลมาเป็นเงื่อนไข มิใช่เป็นเพียงข้อสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิด เป็นการขัดกับหลักนิติธรรม และทำให้ผู้ต้องหาและจำเลยถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพ เช่น การถูกจับกุมหรือถูกคุมขัง โดยไม่มีพยานหลักฐานตามสมควรในเรื่องนั้นด้วย

เมื่อพิจารณาแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่วินิจฉัยว่าบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคล ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มีเหตุผลอันเป็นสาระสำคัญ คือ ข้อสันนิษฐานดังกล่าวเป็นการสันนิษฐานความผิดของผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยอาศัยสถานะของบุคคลเป็นเงื่อนไข มิใช่การสันนิษฐานข้อเท็จจริงที่เป็นองค์ประกอบความผิดเพียงบางข้อหลังจากที่โจทก์ได้พิสูจน์ให้เห็นถึงการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดที่เกี่ยวกับความผิดที่จำเลยถูกกล่าวหา และยังเป็น การขัดกับหลักนิติธรรมที่ว่า ในคดีอาญาโจทก์ต้องมีภาระการพิสูจน์ถึงการกระทำความผิดของจำเลยให้ครบทุกองค์ประกอบความผิดที่กฎหมายบัญญัติไว้ด้วย



## ๒.๒ แนวทางที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

๑) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๔ เรื่อง พระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๓<sup>๑</sup> โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๕ วรรคสอง ที่บัญญัติว่า “การผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ตามปริมาณดังต่อไปนี้ ให้ถือว่าเป็นการผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองเพื่อจำหน่าย...” นั้น กฎหมายมีวัตถุประสงค์เพื่อลงโทษผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือมีไว้ในครอบครองซึ่งยาเสพติดให้โทษในประเภท ๑ ซึ่งคำนวณเป็นสารบริสุทธิ์ ได้ตั้งแต่ยี่สิบกรัมขึ้นไป เสมือนว่าการกระทำเช่นนั้นเป็นไปเพื่อการจำหน่าย เนื่องจากยาเสพติดให้โทษประเภทที่ ๑ นั้น เป็นภัยต่อสังคมอย่างใหญ่หลวง อย่างไรก็ตาม การที่กฎหมายกำหนดปริมาณสารเสพติดให้โทษในประเภท ๑ เป็นเพียงเกณฑ์เปรียบเทียบสำหรับฐานความผิดที่จะนำไปสู่การลงโทษเท่านั้น แต่ผู้ที่ได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติจะต้องผ่านการพิสูจน์หรือนำสืบของโจทก์แล้วว่าเป็นผู้กระทำความผิดจริง ศาลจึงจะมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยได้

๒) คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๖ เรื่อง พระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ วรรคสอง โดยศาลให้เหตุผลว่าพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ที่บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการ อันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย” เป็นบทบัญญัติที่ถือเอาพฤติการณ์หรือการกระทำของผู้มีหน้าที่และความรับผิดชอบซึ่งก่อให้เกิดการกระทำความผิดของนิติบุคคลให้ต้องรับผิดในผลของการกระทำของตน จึงมิใช่บทสันนิษฐานความผิดของกรรมการผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดไว้ก่อนตั้งแต่แรกเริ่มคดี กรรมการผู้จัดการหรือบุคคลซึ่งมีหน้าที่ในการดำเนินงานของนิติบุคคลยังถือว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าโจทก์จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นโดยปราศจากเหตุอันควรสงสัยได้ว่าการกระทำความผิดเกิดจากการสั่งการ หรือไม่สั่งการ หรือการกระทำ หรือการไม่กระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใด ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ศาลจึงจะมีคำพิพากษาว่าจำเลยได้กระทำความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๓ ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด

ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้”



นอกจากนี้ในอดีตเคยมีการโต้แย้งว่าพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๖ เป็นบทบัญญัติที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๙๒ มาตรา ๓๐ ดังปรากฏตามคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ที่ ต. ๒/๒๔๙๔ โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ให้เหตุผลว่า “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเรื่องนี้โดยละเอียดแล้ว เห็นสอดคล้องต้องกันว่า ความในมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับปัญหาในเรื่องนี้ มีความหมายเพียงว่า ในคดีอาญาทั้งปวงต้องถือว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์ จะมีพยานหลักฐานมาหักล้างข้อสันนิษฐานนั้นได้ ฉะนั้น กฎหมายใดที่บัญญัติว่าผู้ต้องหาหรือจำเลย มีความผิดเสียแต่เบื้องต้นทีเดียว บทกฎหมายนั้นก็ย่อมขัดรัฐธรรมนูญมาตรานี้ และจะใช้บังคับมิได้ แต่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๖ หาได้มีความบัญญัติไว้เช่นนั้นไม่ กล่าวคือ คงต้องสันนิษฐานว่า ผู้ต้องหาหรือจำเลยยังไม่มีความผิดจนกว่าโจทก์จะนำสืบได้ว่าจำเลย ได้เข้าไปอยู่ในวงเล่นการพนัน จึงเป็นอันฟังได้ว่าในกรณีเช่นนี้มีได้มีการสันนิษฐานใด ๆ ในเบื้องต้น ก่อนที่โจทก์นำพยานมาสืบ อันจะทำให้ขัดกับความในมาตรา ๓๐ แห่งรัฐธรรมนูญ ที่กฎหมาย สันนิษฐานก็เป็นการสันนิษฐานภายหลังจากที่โจทก์ได้นำพยานหลักฐานมาสืบแล้ว การสันนิษฐานเช่นนี้ ไม่เป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด”

### ๓. กฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล

ในปัจจุบันมีพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล จำนวน ๔๖ ฉบับ ดังนี้

#### ๑. พระราชกำหนดการกักเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชกำหนดนี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลอื่นใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่พนักงานหรือลูกจ้างของนิติบุคคลซึ่งปรากฏพยานหลักฐานว่ามีพฤติกรรมเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลด้วย

#### ๒. พระราชบัญญัติกองทุนการออมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๖๒ ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนรายใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๗ วรรคสาม ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสองล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท จนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสองล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ได้รับมอบหมายให้จัดการเงินของกองทุนนั้นด้วย



### ๓. พระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘๘ ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดการกองทุนรายใดไม่ปฏิบัติตาม  
มาตรา ๘๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งแสนบาท จนกว่า  
จะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่ผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดการกองทุนกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง  
กรรมการผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดการ  
กองทุนนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ  
เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของผู้ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการจัดการ  
กองทุนนั้นด้วย

### ๔. พระราชบัญญัติการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ พ.ศ. ๒๕๔๘

มาตรา ๗๗ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามมาตรา ๗๐ หรือมาตรา ๗๑  
เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคล  
ในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้  
กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกัน มิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

### ๕. พระราชบัญญัติการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่นิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่า กรรมการ  
ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นเป็นผู้ร่วมกระทำความผิด  
กับนิติบุคคล เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

### ๖. พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓

มาตรา ๖๖ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็น  
นิติบุคคล กรรมการผู้จัดการของนิติบุคคล และบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น  
ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการ  
กระทำผิดนั้น

### ๗. พระราชบัญญัติการดูแลผลประโยชน์ของคู่สัญญา พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๕๐ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดในส่วนที่ ๒ นี้ ยกเว้นมาตรา ๔๘ เป็นนิติบุคคล  
กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้  
สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น หรือตน  
ได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

### ๘. พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๔๙ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกิน  
สองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบ  
ในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่  
จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจในการกระทำความผิดนั้น หรือได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกัน  
มิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว





**๑๖. พระราชบัญญัติควบคุมการขายทอดตลาดและค่าของเก่า พุทธศักราช ๒๔๗๔**

**มาตรา ๑๒** จัตวา ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

**๑๗. พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๗๘** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

**๑๘. พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕**

**มาตรา ๒๕** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

**๑๙. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒**

**มาตรา ๕๙** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้จัดการหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

**๒๐. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๖๙** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

**๒๑. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิ่งบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๔๖**

**มาตรา ๔๒** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

**๒๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองแบบผังภูมิของวงจรรวม พ.ศ. ๒๕๔๓**

**มาตรา ๕๒** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

**๒๓. พระราชบัญญัติคุ้มครองและส่งเสริมภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๘๒** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนไม่รู้อเห็นหรือยินยอมในการกระทำนั้น



**๒๔. พระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑**

**มาตรา ๙๕** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการหรือผู้มีอำนาจจัดการแทนนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

**๒๕. พระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑**

**มาตรา ๑๓๒** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๒๑ หรือมาตรา ๑๒๓ เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๙ ในกรณีที่สถาบันการเงินกระทำความผิดตามมาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๔ มาตรา ๑๒๕ หรือมาตรา ๑๒๘ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

**มาตรา ๑๓๙** ในกรณีที่สถาบันการเงินใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๓๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๘๐ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ หรือมาตรา ๙๕ หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศข้อกำหนด หลักเกณฑ์ หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐ วรรคหนึ่ง มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๖ มาตรา ๕๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๗๑ มาตรา ๘๐ มาตรา ๙๐ หรือมาตรา ๙๕ กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของสถาบันการเงินนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตั้งแต่ห้าแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

**๒๖. พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑**

**มาตรา ๑๓** บริษัทบริหารสินทรัพย์ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๔/๑ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๑/๑ วรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์หรือคำสั่งหรือเงื่อนไขที่กำหนดตามมาตรา ๔/๑ วรรคสอง มาตรา ๕ มาตรา ๑๐ มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๑/๑ วรรคหนึ่ง หรือมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละสามพันบาทตลอดเวลาที่ยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่บริษัทบริหารสินทรัพย์ใดกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทบริหารสินทรัพย์นั้นด้วย

**๒๗. พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕**

**มาตรา ๑๐๘** ในกรณีที่บริษัทใดจงใจกระทำความผิดเพราะฝ่าฝืนมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๘ มาตรา ๓๕ หรือมาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง หรือจงใจแสดงข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดความจริงที่ต้องบอกให้แจ้งหรือให้ทำค่าชี้แจงตามมาตรา ๔๙ หรือไม่หยุดรับประกันวินาศภัยเป็นการชั่วคราวตามมาตรา ๕๒ วรรคหนึ่ง กรรมการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของบริษัทนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของบริษัทนั้นด้วย



## ๒๘. พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๖๑ นิติบุคคลใดกระทำความผิดตามมาตรา ๕ มาตรา ๗ มาตรา ๘ หรือมาตรา ๙ ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่สองแสนบาทถึงหนึ่งล้านบาท

กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลตามวรรคหนึ่งกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองหมื่นบาทถึงสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

## ๒๙. พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษปรับทางปกครองตามมาตรา ๖๘ หรือมาตรา ๖๙ เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษปรับทางปกครองตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่ากระทำความผิดโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

## ๓๐. พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. ๒๕๑๐

มาตรา ๓๙ ทวิ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

## ๓๑. พระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๒๗

มาตรา ๑๖๗ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

## ๓๒. พระราชบัญญัติภาษีเงินได้ปิโตรเลียม พ.ศ. ๒๕๑๔

มาตรา ๗๖ ในกรณีที่บริษัทใดกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ผู้จัดการ กรรมการ บริษัท หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทในส่วนที่เกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น ต้องระวางโทษสำหรับความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรานั้น ๆ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนร่วมในการกระทำความผิดดังกล่าว

## ๓๓. พระราชบัญญัติมาตรฐานสินค้าเกษตร พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๗๖ ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ และบุคคลอื่นใดซึ่งกระทำการแทนนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดและต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

## ๓๔. พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๘๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น



**๓๕. พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๔๘๑**

**มาตรา ๖๒** ตรี ในกรณีทีนิติบุคคลกระทำความผิดตามมาตรา ๖๒ ทวิ หุ้ส่วนผู้จัดการ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ ทวิ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

**๓๖. พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕**

**มาตรา ๖๓** ในกรณีทีห้างหุ้นส่วน บริษัท หรือนิติบุคคลอื่นกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการกระทำอันเป็นความผิดนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

**๓๗. พระราชบัญญัติโรงงานผลิตอาวุธของเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐**

**มาตรา ๖๐** ในกรณีทีผู้รับใบอนุญาตหรือผู้รับอนุญาตตามมาตรา ๓๓ ซึ่งเป็นนิติบุคคลกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ กรรมการผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

**๓๘. พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒**

**มาตรา ๔๒** ในกรณีทีผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้ส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลในเรื่องนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอม หรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

**๓๙. พระราชบัญญัติศุลกากร พระพุทธศักราช ๒๔๖๙**

**มาตรา ๑๑๕** จัตวา ในกรณีทีผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ให้กรรมการผู้จัดการ หุ้ส่วนผู้จัดการ หรือผู้ซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมหรือตนได้จัดการตามสมควรเพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

**๔๐. พระราชบัญญัติสถาบันคุ้มครองเงินฝาก พ.ศ. ๒๕๕๑**

**มาตรา ๖๕** ผู้ใดนอกจากสถาบันการเงิน ใช้ข้อความ เครื่องหมาย หรือสัญลักษณ์ เพื่อแสดงว่าธุรกิจของตนเป็นสถาบันการเงินที่เงินฝากได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับอีกไม่เกินวันละห้าพันบาทตลอดเวลาดที่ยังฝ่าฝืน

ในกรณีทีผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่งด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น



#### ๔๑. พระราชบัญญัติสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๑๕ สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๗๔ หรือมาตรา ๗๕ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท

ในกรณีที่สถาบันอุดมศึกษาเอกชนใดกระทำความผิดตามมาตรา ๗๔ หรือมาตรา ๗๕ กรรมการสภาสถาบันหรืออธิการบดีหรือผู้รับผิดชอบในการดำเนินการของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนนั้น

#### ๔๒. พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖

มาตรา ๑๓๕ ในกรณีผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๒๗ มาตรา ๑๒๘ มาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๓๐ มาตรา ๑๓๑ มาตรา ๑๓๓ หรือมาตรา ๑๓๔ เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้น

#### ๔๓. พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒

มาตรา ๘๘ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล ผู้ดำเนินกิจการหรือผู้แทนของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่กฎหมายกำหนดสำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าการกระทำของนิติบุคคลนั้นได้กระทำโดยตนมิได้รู้เห็นหรือยินยอมด้วย

#### ๔๔. พระราชบัญญัติส่งเสริมกิจการฮัจญ์ พ.ศ. ๒๕๒๔

มาตรา ๑๘ ในกรณีที่นิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดและถูกลงโทษตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าผู้แทนนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิด และต้องระวางโทษเช่นเดียวกับนิติบุคคลนั้นด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้รู้เห็นเป็นใจกับการกระทำความผิดนั้นหรือได้จัดการตามสมควร เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดนั้นแล้ว

#### ๔๕. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๑๑๑ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นนิติบุคคล กรรมการ หรือผู้จัดการของนิติบุคคลนั้น หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

#### ๔๖. พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๒๘๓ ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๙๒ มาตรา ๙๖ มาตรา ๑๐๒ มาตรา ๑๐๕ มาตรา ๑๐๖ มาตรา ๑๐๘ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๓ มาตรา ๑๑๔ มาตรา ๑๑๕ มาตรา ๑๑๖ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๒๓ มาตรา ๑๒๙ มาตรา ๑๓๐ มาตรา ๑๓๕ มาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง วรรคสอง หรือวรรคสาม มาตรา ๑๕๑ หรือมาตรา ๑๕๕ วรรคหนึ่ง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๙๒ มาตรา ๑๑๗ มาตรา ๑๓๕



หรือมาตรา ๑๕๐ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองแสนบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย

ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๙๗ มาตรา ๙๘ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๒๒ มาตรา ๑๒๔ มาตรา ๑๒๕ มาตรา ๑๒๖ มาตรา ๑๓๔ วรรคหนึ่ง มาตรา ๑๓๖ หรือ มาตรา ๑๓๙ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข วิธีการ หรือคำสั่ง ที่กำหนดตามมาตรา ๙๐ วรรคสี่ มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๘ (๗) หรือ (๑๐) มาตรา ๑๓๙ (๔) มาตรา ๑๔๑ มาตรา ๑๔๒ มาตรา ๑๔๓ หรือมาตรา ๑๔๔ กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบ ในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย

**มาตรา ๒๘๕ ทวิ** บริษัทหลักทรัพย์ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๓ วรรคสอง ต้องระวางโทษปรับไม่เกินสามแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติ ให้ถูกต้อง

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่งด้วย ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่ หรือยังมีได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๓ วรรคสอง กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสามแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้นด้วย

ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคสามเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓๓ วรรคหนึ่งด้วย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

**มาตรา ๒๘๖ ทวิ** บริษัทหลักทรัพย์ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๑๓๘ หรือ มาตรา ๑๓๙ (๕) ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท และปรับอีกไม่เกินวันละหนึ่งหมื่นบาทตลอดเวลาที่ยังมิได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ในกรณีที่บริษัทหลักทรัพย์ใดกระทำความผิดตามมาตรา ๑๓๘ หรือมาตรา ๑๓๙ (๕) กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของบริษัทหลักทรัพย์นั้น ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วน ในการกระทำความผิดนั้นด้วย

**มาตรา ๓๐๐** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๖๘ มาตรา ๒๖๙ มาตรา ๒๗๐ มาตรา ๒๗๑ มาตรา ๒๗๒ มาตรา ๒๗๓ มาตรา ๒๗๔ มาตรา ๒๗๕ มาตรา ๒๘๐ มาตรา ๒๘๑ มาตรา ๒๘๑/๖ มาตรา ๒๘๑/๙ มาตรา ๒๘๑/๑๐ มาตรา ๒๘๔ มาตรา ๒๘๖ มาตรา ๒๙๐ มาตรา ๒๙๒ มาตรา ๒๙๖ มาตรา ๒๙๗ มาตรา ๒๙๘ หรือมาตรา ๒๙๙ เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือ บุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิด นั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น



**มาตรา ๓๐๑** ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๗๘ มาตรา ๒๘๘ หรือมาตรา ๒๘๙ เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลในพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ดังกล่าวมานี้ จะพบว่ามิได้มีโครงสร้างของกฎหมายทำนองเดียวกันกับบทบัญญัติของกฎหมายที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ หากนิติบุคคลเป็นผู้กระทำความผิดและต้องรับโทษตามกฎหมาย ให้บุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลนั้นต้องรับโทษร่วมกับการกระทำผิดของนิติบุคคล ดังนั้น จึงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานผู้บังคับใช้กฎหมายแต่ละฉบับที่จะพิจารณาว่าสมควรจะเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่ต่อไป

### บทสรุป

โดยผลของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ ที่วินิจฉัยเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายอันเป็นข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนั้น ส่งผลกระทบต่อการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ การบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหาร และการพิจารณาพิพากษาคดีของฝ่ายตุลาการ ดังจะเห็นได้จากในการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติหากพระราชบัญญัติฉบับใดมีบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ฝ่ายนิติบัญญัติจะบัญญัติเนื้อหาให้สอดคล้องกับแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ โดยจะนำแนวทางของพระราชบัญญัติคุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๕๘ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๒/๒๕๕๖ ว่าไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นรูปแบบในการบัญญัติกฎหมาย โดยจะบัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการ หรือการกระทำของบุคคลใด หรือไม่สั่งการ หรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของกรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย”

ในส่วนของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย ก็จะต้องมีความระมัดระวังในการบังคับใช้กฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล โดยในการดำเนินคดีกับบรรดาบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลนั้น จะต้องมีการรวบรวมพยานหลักฐานที่จะพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลมีส่วนร่วมรู้เห็นเป็นใจ หรือมีพฤติกรรมาอย่างใดอย่างหนึ่งที่เกี่ยวข้องถึงการกระทำความผิดของนิติบุคคล เช่น การเข้าประชุม การเซ็นชื่อ การรับรู้โดยไม่ได้แสดงการคัดค้าน ทั้งนี้ เพื่อให้บุคคลดังกล่าวต้องร่วมรับผิดกับนิติบุคคลทั้งในฐานะตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิด โดยจะไม่ใช่ประโยชน์จากข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาเป็นเครื่องมือในการสืบพยานในชั้นศาล

สำหรับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลนั้น จะเห็นได้ว่าศาลที่พิจารณาคดีจะส่งบทบัญญัติของกฎหมายที่มีเนื้อหาทำนองเดียวกันกับมาตรา ๕๔ ของพระราชบัญญัติขายตรงและตลาดแบบตรง พ.ศ. ๒๕๔๕ ตามที่ศาลเห็นเองหรือคู่ความในคดีโต้แย้งว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ดังจะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญ



ได้มีคำวินิจฉัยเกี่ยวกับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติฉบับต่าง ๆ ซึ่งมีข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลในลักษณะเดียวกันกับคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๒/๒๕๕๕ เช่น คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๗๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๗๘ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๑/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ มาตรา ๒๘/๔ คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๙-๒๐/๒๕๕๖ กรณีพระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๗๒/๕ และคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๙ กรณีพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ซึ่งแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวมานี้ เหมือนหนึ่งว่าได้ทำลายหลักความชอบธรรมของข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลในระบบกฎหมายพยานหลักฐานของประเทศไทยไปโดยปริยายแล้ว

### ข้อเสนอแนะ

สำหรับความผิดบางประเภทโดยเฉพาะความผิดที่เป็นอาชญากรรมในทางเศรษฐกิจ เช่น อาชญากรรมตลาดทุน อาชญากรรมหุ้นส่วนบริษัท อาชญากรรมทางการเงินหรือบัตรเครดิต อาชญากรรมทางเทคโนโลยีสารสนเทศบนเครือข่ายอินเทอร์เน็ต หรืออาชญากรรมที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับ การก่อการร้าย เห็นว่าข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล ยังคงมีความสำคัญในระบบกฎหมายพยานหลักฐาน เพราะอาชญากรรมทางเศรษฐกิจหรืออาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อนนั้น เป็นอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษกว่าอาชญากรรมธรรมดาทั่วไป เพราะมีการกระทำความผิดที่เป็นเครือข่ายเชื่อมโยงทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงมีการวางแผนในการกระทำความผิดอย่างเป็นระบบ มีการปกปิด ซ่อนเร้น ทำลายหลักฐานเป็นอย่างดี และเป็นอาชญากรรมที่มีอิทธิพลทั้งอำนาจเงินและอำนาจอื่น ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ทำให้การแสวงหาพยานหลักฐาน เพื่อพิสูจน์ความผิดเป็นไปด้วยความยากลำบากและไม่ทันกับเหตุการณ์ การนำหลักการพิสูจน์ความผิดตามหลักกฎหมายอาญาทั่วไปที่ให้โจทก์มีภาระการพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าจำเลยกระทำความผิดจริงตามฟ้องมาใช้กับคดีอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ หรืออาชญากรรมที่มีความสลับซับซ้อนนั้น อาจส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมซึ่งเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของรัฐได้

ดังนั้น การนำบทข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญามาปรับใช้กับอาชญากรรมในทางเศรษฐกิจ หรืออาชญากรรมประเภทอื่นที่มีความสลับซับซ้อนและการหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดมีความยากลำบากจึงยังมีความสำคัญต่อการค้นหาความจริงในระบบกฎหมายพยานหลักฐานของประเทศไทย ทั้งนี้ ในการตรากฎหมายเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมดังกล่าว ฝ่ายนิติบัญญัติสามารถนำเทคนิคทางกฎหมายในเรื่องข้อสันนิษฐานความรับผิดทางอาญามาบัญญัติไว้ในกฎหมายเพื่อช่วยสนับสนุนและส่งเสริมให้การปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพและใช้เป็นเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อช่วยลดความยากลำบากของเจ้าหน้าที่ในการแสวงหาพยานหลักฐานเพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลยในการดำเนินคดีในชั้นศาลได้



อย่างไรก็ตาม การนำบทข้อสันนิษฐานความรับผิดชอบทางอาญามาบัญญัติไว้ในกฎหมาย จะต้องพิจารณาด้วยความรอบคอบและคำนึงถึงลักษณะของคดีที่มีความจำเป็นเท่านั้น และบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อสันนิษฐานความผิดทางอาญาของบุคคลผู้มีอำนาจกระทำแทนนิติบุคคลจะต้องคำนึงถึงความเกี่ยวพันกันอย่างมีเหตุผลอันชอบธรรม (Rational Connection) ระหว่างข้อเท็จจริงที่เป็นเงื่อนไขแห่งข้อสันนิษฐาน (Basic Fact) กับข้อเท็จจริงที่ถูกสันนิษฐาน (Presumed Fact) ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้การตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติไปกระทบต่อสิทธิขั้นพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาที่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์ จนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดว่าได้กระทำความผิดอันเป็นหลักการสำคัญของประเทศที่ยึดถือหลักนิติรัฐหรือนิติธรรมเป็นแนวทางในการปกครองประเทศ ๑





## การตกเป็นบุคคลล้มละลาย กับสถานภาพของการเป็นข้าราชการ รัฐสภาสามัญ

### ความนำ

หากกล่าวถึงการเป็นบุคคลล้มละลายนั้น ย่อมจะต้องพิจารณาถึงหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งเป็นกฎหมายที่ได้บัญญัติถึงหลักเกณฑ์และวิธีการของเจ้าหนี้ในการที่จะฟ้องลูกหนี้ของตนให้เป็นบุคคลล้มละลาย รวมถึงวิธีการต่าง ๆ ในการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้ภายหลังที่ศาลได้มีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย แต่ในเรื่องผลของการตกเป็นบุคคลล้มละลายนั้น นอกจากบุคคลล้มละลายจะต้องถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองตามกฎหมายดังกล่าวแล้ว บุคคลล้มละลายยังอาจถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพเกี่ยวกับสถานภาพตามกฎหมายฉบับอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากกฎหมายหลายฉบับได้นำเอาผลแห่งการล้มละลายมาเป็นข้อจำกัดในการรับเข้าทำงานและเป็นเหตุให้พ้นจากหน้าที่ เช่น การประกอบอาชีพเป็นข้าราชการพลเรือนตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ ข. (๖) มาตรา ๕๔ และมาตรา ๖๗ หรือการประกอบอาชีพเป็นข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษาตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๗ (ข) (๖) มาตรา ๕๕ และมาตรา ๕๗ เป็นต้น

สำหรับการกำหนดให้ผลของการเป็นบุคคลล้มละลายเป็นลักษณะต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งและเหตุแห่งการพ้นจากตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญ นั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยเฉพาะในมาตรา ๓๗ ข. (๖) ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญไว้ว่า จะต้องไม่เป็นบุคคลล้มละลาย เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๗ วรรคสอง<sup>๑</sup> ที่กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการรัฐสภา (ก.ร.) อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ และในมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้ผู้สมัครสอบแข่งขันในตำแหน่งใด ต้องมีคุณสมบัติทั่วไปและไม่มีลักษณะต้องห้ามหรือได้รับการยกเว้นในกรณีที่มีลักษณะ

<sup>๑</sup>มาตรา ๓๗ วรรคสอง ผู้ที่จะเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งมีลักษณะต้องห้ามตาม ข. (๕) (๖) (๗) (๘) (๙) (๑๐) หรือ (๑๑) ก.ร. อาจพิจารณายกเว้นให้เข้ารับราชการได้ .... มติของ ก.ร. ในการยกเว้นดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า สี่ในห้าของจำนวนกรรมการที่มาประชุม การลงมติให้กระทำโดยลับ.



ต้องห้ามตามมาตรา ๓๗ ด้วย นอกจากนี้ในมาตรา ๕๐<sup>๒</sup> ยังได้กำหนดให้ผู้ที่ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใด หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้ามโดยไม่ได้รับการยกเว้นตามมาตรา ๓๗

ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุสั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ เมื่อพิจารณามาตรา ๖๒<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ ซึ่งบัญญัติว่า “การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์” จึงทำให้เกิดประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจว่า การเป็นบุคคลล้มละลายที่จะทำให้เข้าลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญหรือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญจะเริ่มต้นตั้งแต่เมื่อศาลได้มีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือเมื่อศาลได้มีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย และจะต้องเป็นคำสั่งหรือคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่ นอกจากนี้แล้วในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดออกจากราชการเพราะเป็นบุคคลล้มละลาย หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้สั่งให้ออกจากราชการขณะเป็นบุคคลล้มละลายและต่อมาภายหลังศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๕๐ ได้หรือไม่ อย่างไร

ประเด็นข้อกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ ได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาและคำพิพากษาของศาลฎีกาวางบรรทัดฐานไว้ แบ่งได้เป็น ๒ กรณี สรุปความได้ดังนี้



กรณีแรก สถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายอันจะถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในการเข้ารับราชการหรือการให้พ้นจากหน้าที่ราชการจะเริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่

โดยประเด็นเรื่อง การเป็นบุคคลล้มละลายที่จะทำให้เข้าลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้ารับราชการรัฐสภาสามัญหรือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาสามัญจะเริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดหรือเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย นั้น ได้มีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๖๓/๒๕๒๗ วินิจฉัยในประเด็นของคำว่า “ล้มละลาย” ตามมาตรา ๑๑๕๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งบัญญัติว่า “ถ้ากรรมการคนใดล้มละลายหรือตกเป็นผู้ไร้ความสามารถไซ้ ท่านว่ากรรมการคนนั้นเป็นอันขาดจากตำแหน่ง”

<sup>๒</sup>มาตรา ๕๐ ผู้ได้รับบรรจุเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใดตามมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ และมาตรา ๔๘ หากภายหลังปรากฏว่าขาดคุณสมบัติทั่วไปหรือมีลักษณะต้องห้าม โดยไม่ได้รับการยกเว้นมาตรา ๓๗ ... ให้ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ สั่งให้ผู้นั้นออกจากราชการโดยพลัน แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนถึงการใดที่ผู้นั้นได้ปฏิบัติไปตามอำนาจและหน้าที่ และการรับเงินเดือนหรือผลประโยชน์อื่นใดที่ได้รับหรือมีสิทธิจะได้รับจากทางราชการก่อนมีคำสั่งให้ออกนั้น และถ้าการเข้ารับราชการเป็นไปโดยสุจริตแล้วให้ถือว่าเป็นการสั่งให้ออกเพื่อรับบำเหน็จบำนาญเหตุทดแทนตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ.

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๕๔๓ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่า “มาตรา ๖๒ การล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์”.



ศาลฎีกาโดยมติที่ประชุมใหญ่เห็นว่า การให้กรรมการบริษัทจำกัดขาดจากตำแหน่งตามความในมาตรานี้เนื่องจากสถานะบุคคลของกรรมการเปลี่ยนแปลงไป โดยตกเป็นบุคคลล้มละลายหรือเป็นผู้ไร้ความสามารถ คำว่า “ล้มละลาย” ในที่นี้หมายถึงศาลพิพากษาให้ล้มละลายแล้ว การที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ลูกหนี้เด็ดขาดเป็นเพียงคำสั่งขั้นหนึ่งก่อนที่จะพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลาย เพื่อให้เจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์มีอำนาจจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้และดำเนินการตามพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ ไปก่อน แต่ถ้าหากลูกหนี้ทำการประนอมหนี้เป็นผลสำเร็จก็จะไม่ถูกพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายต่อไป ฉะนั้น การที่ลูกหนี้ถูกพิทักษ์ทรัพย์เด็ดขาดจึงถือไม่ได้ว่าลูกหนี้ตกเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว ส่วนการที่พระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ มาตรา ๖๒ บัญญัติว่าการล้มละลายของลูกหนี้เริ่มต้นมีผลตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์นั้น เป็นเรื่องผลเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของลูกหนี้และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยเฉพาะ หากมีผลให้สถานะบุคคลของลูกหนี้เปลี่ยนเป็นบุคคลล้มละลายตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ไปด้วยไม่

จากคำพิพากษาศาลฎีกาดังกล่าว สรุปได้ว่า แม้การล้มละลายของลูกหนี้จะเริ่มต้นมีผลทันทีที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์โดยไม่ต้องรอให้ศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายเสียก่อน แต่การล้มละลายที่เริ่มต้นมีผลทันทีตามมาตรา ๖๒ นี้ หมายความว่าเฉพาะการล้มละลายที่เกี่ยวกับอำนาจจัดการกิจการและทรัพย์สินของลูกหนี้เท่านั้น มิได้หมายความว่ารวมถึงสถานภาพของลูกหนี้ด้วย เพราะสถานภาพของลูกหนี้คือการเป็นบุคคลล้มละลายนั้นจะเริ่มต้นมีผลเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้วเท่านั้น และการเป็นบุคคลล้มละลายของลูกหนี้จะไม่มีผลย้อนหลังไปเริ่มต้นตั้งแต่วันที่ศาลมีคำสั่งพิทักษ์ทรัพย์ตามมาตรา ๖๒ เพราะเรื่องสถานภาพของบุคคลกับอำนาจในการจัดการทรัพย์สินนั้นมีความแตกต่างกัน

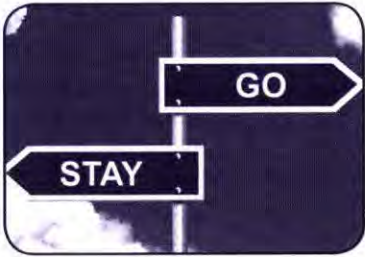


ประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อมาภายหลังสถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายเริ่มต้นมีผลนับตั้งแต่ศาลมีคำพิพากษาให้ล้มละลายแล้วก็คือ คำพิพากษาของศาลในคดีล้มละลายดังกล่าวจะต้องเป็นคำพิพากษาที่ถึงที่สุดหรือไม่ ซึ่งประเด็นดังกล่าวนี้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) ได้เคยให้ความเห็นตามที่ปรากฏในบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่อง คุณสมบัติการเป็นข้าราชการครูตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ กรณีข้าราชการครูถูกศาลพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลาย (เรื่องเสรีจติ ๑๑๓๓/๒๕๕๕) ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นเห็นว่า เมื่อศาลในคดีล้มละลายได้พิพากษาให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งเป็นบุคคลล้มละลายแล้วผู้มีอำนาจสั่งบรรจุก็มีอำนาจสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งนั้นออกจากราชการครูได้ตามนัยมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ โดยไม่จำเป็นต้องรอการสั่งไว้จนคดีถึงที่สุด ในชั้นอุทธรณ์หรือฎีกา เพราะในคดีล้มละลายไม่มีการทุเลาการบังคับคดีระหว่างอุทธรณ์หรือฎีกา



**กรณีที่สอง กรณีที่หากภายหลังศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการเพราะเป็นบุคคลล้มละลายได้หรือไม่**

สำหรับกรณีนี้เป็นกรณีที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดออกจากราชการเพราะเป็นบุคคลล้มละลาย หากผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้สั่งให้ออกจากราชการขณะเป็นบุคคลล้มละลายและต่อมาภายหลังศาลได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายแล้ว ผู้บังคับบัญชาจะมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการตามมาตรา ๕๐ ได้หรือไม่ นั้นเทียบเคียงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๔) (เรื่องเสรีจที่ ๑๑๓๓/๒๕๕๕) ได้มีความเห็นในประเด็นนี้ว่า เมื่อศาลในคดีล้มละลายได้มีคำพิพากษาให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว แต่ผู้ที่มีอำนาจสั่งบรรจุไม่ได้มีคำสั่งให้ข้าราชการครูผู้นั้นออกจากราชการจนข้าราชการครูผู้นั้นสามารถประนอมหนีภายหลังการล้มละลายได้ตามนัยมาตรา ๖๓ แห่งพระราชบัญญัติล้มละลาย พุทธศักราช ๒๔๘๓ และเป็นผลให้ศาลในคดีล้มละลายได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายของข้าราชการครูผู้หนึ่งนั้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ถือได้ว่าข้าราชการครูผู้หนึ่งนั้นได้พ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว จึงไม่เป็นผู้ขาดคุณสมบัติตามนัยมาตรา ๒๓ (๙) ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุตามมาตรา ๔๒ จึงไม่อาจสั่งให้ข้าราชการครูผู้หนึ่งนั้นออกจากราชการได้ตามมาตรา ๕๖ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครู พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้



### บทสรุป

จากแนวคำพิพากษาของศาลฎีกาและความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาดังกล่าว นั้นย่อมเห็นได้ว่า สถานภาพของการเป็นบุคคลล้มละลายนั้นจะเริ่มต้นมีผลทางกฎหมายก็ต่อเมื่อศาลพิพากษาให้ลูกหนี้ล้มละลายแล้วเท่านั้น และเมื่อบุคคลใดเป็นบุคคลล้มละลายแล้วบุคคลนั้นย่อมเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามอันเป็นเหตุให้ไม่สามารถเข้ารับราชการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญหรือเป็นเหตุให้ต้องพ้นจากการเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญนับตั้งแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาให้เป็นบุคคลล้มละลายเป็นต้นไป แม้จะเป็นคำพิพากษาของศาลชั้นต้นก็ตามโดยไม่จำเป็นต้องรอให้คดีถึงที่สุดก่อนแต่ประการใด

อย่างไรก็ดี การที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะสั่งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่เป็นบุคคลล้มละลายออกจากราชการตามมาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ นั้นจะต้องสั่งในขณะที่บุคคลนั้นเป็นบุคคลล้มละลายตามมาตรา ๓๗ ข. (๖) เท่านั้น ทั้งนี้เพราะหากศาลในคดีล้มละลายได้มีคำสั่งยกเลิกการล้มละลายของบุคคลนั้นแล้ว ในกรณีเช่นนี้ย่อมถือได้ว่าบุคคลนั้นได้พ้นจากสภาพการเป็นบุคคลล้มละลายแล้ว จึงไม่มีลักษณะต้องห้ามที่ผู้บังคับบัญชาซึ่งมีอำนาจสั่งบรรจุจะมีอำนาจสั่งให้ออกจากราชการโดยอาศัยบทบัญญัติมาตราดังกล่าวได้อีกต่อไป รวมตลอดถึงผู้ที่เคยมีสถานะเป็นบุคคลล้มละลายหากต่อมาไม่เป็นบุคคลล้มละลายแล้วก็ถือว่าเป็นผู้ที่ไม่ม่มีลักษณะต้องห้ามในการสมัครเข้ารับราชการรัฐสภาสามัญด้วยเช่นกัน **๑**



# พลังงานนิวเคลียร์กับความปลอดภัย ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย

## บทนำ

“พลังงานนิวเคลียร์” (nuclear energy) นั้นได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่มนุษย์ในด้านต่าง ๆ อย่างหลากหลาย ทั้งในด้านเกษตรกรรม โดยใช้ในการฉายรังสีเพื่อความปลอดภัยและถนอมอาหาร การวิเคราะห์ดินเพื่อการจำแนกพื้นที่เพาะปลูก ศึกษาการดูดซึมแร่ธาตุและปุ๋ยของต้นไม้และพืชเศรษฐกิจ หรือการปรับปรุงพันธุ์พืชและสัตว์ ด้านการแพทย์ เทคโนโลยีนิวเคลียร์มีประโยชน์ต่อวงการแพทย์ทั้งในด้านการตรวจและวินิจฉัย เช่น การตรวจดูรูปร่างและการทำงานของอวัยวะด้วยเครื่องเอกซเรย์คอมพิวเตอร์ หรือการฉีดสารเภสัชรังสีเข้าร่างกายเพื่อหาตำแหน่งของอวัยวะหรือเนื้อเยื่อที่ผิดปกติ ด้านการบำบัดรักษาโดยเฉพาะโรคมะเร็งได้มีการใช้สารกัมมันตรังสีร่วมกับการใช้ยาหรือสารเคมีและการผ่าตัด นอกจากนี้ ยังมีการใช้รังสีในการผลิตเวชภัณฑ์ปลอดเชื้อ หรือใช้รังสีหยุดยั้งการเจริญเติบโตของเมล็ดโลหิตขาวในผลิตภัณฑ์เลือดเพื่อทำให้ผู้ป่วยมีความปลอดภัยในการรับและถ่ายเลือด ด้านอุตสาหกรรม ใช้ในการผลิตเส้นใยสังเคราะห์สำหรับทอผ้า ปูนซีเมนต์ ไม้อัดแผ่นเรียบ กระเบื้อง กระดาษ ผลิตภัณฑ์แก้ว เหล็ก หรือโลหะ อุตสาหกรรมปิโตรเลียมและปิโตรเคมี การผลิตยางรถยนต์ ผลิตชิ้นส่วนพอลิเมอร์คุณภาพสูงในอุตสาหกรรมยานยนต์ การเปลี่ยนสีอัญมณี การควบคุมคุณภาพในการก่อสร้าง ด้านการศึกษาวิจัยทางวิทยาศาสตร์ ใช้ในการวิเคราะห์ธาตุปริมาณน้อยและสารพิษในสิ่งแวดล้อม การศึกษาอายุของวัตถุโบราณ ศึกษาวัฏจักรหรือวงจรชีวิตของพืชและสัตว์ ศึกษาการเคลื่อนที่ของน้ำใต้ดินและน้ำผิวดิน ศึกษาแหล่งพลังงานความร้อนใต้พิภพ ศึกษาการสะสมการเคลื่อนที่ของตะกอนในเขื่อน แม่น้ำ ลำคลอง ด้านการผลิตกระแสไฟฟ้า เป็นการใช้ความร้อนที่เกิดจากการแยกตัวของนิวเคลียสไปให้ความร้อนกับน้ำเพื่อเปลี่ยนพลังความร้อนเป็นกระแสไฟฟ้าจากการหมุนของเครื่องกำเนิดไฟฟ้า ด้านการใช้ประโยชน์จากเครื่องเร่งอนุภาค ด้านการขับเคลื่อนเรือดำน้ำและเรือบรรทุกเครื่องบิน และในด้านอื่น เช่น เทคโนโลยีนิวเคลียร์มีบทบาทสำคัญยิ่งในการตรวจสอบความมั่นคงปลอดภัยจากการก่อการร้ายทั้งในการตรวจสอบตู้สินค้า



กระเป๋าดินทาง พัสตูไประชนีย์ และยานพาหนะ<sup>๑</sup> จะเห็นได้ว่าพลังงานนิวเคลียร์นั้นถือเป็นพลังงานที่มีความสำคัญและมีคุณอนันต์ต่อมนุษย์ แต่ในขณะเดียวกันพลังงานนิวเคลียร์ก็อาจก่อให้เกิดโทษอย่างมหันต์ขึ้นได้หากถูกนำไปใช้อย่างผิดวิธีหรือนำมาใช้โดยประมาทปราศจากการควบคุม ดังนั้น เพื่อให้เกิดความปลอดภัยต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน และสิ่งแวดล้อม การใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์จึงควรอยู่ภายใต้การควบคุมตามกฎหมายเกณฑ์กติกาของกฎหมายอย่างเคร่งครัด

สำหรับประเทศไทยของเรานั้นได้มีการตรากฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อกำกับดูแลความปลอดภัยการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติตั้งแต่ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ กล่าวคือ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม เนื่องจากระยะเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปทำให้บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องและทันต่อความเจริญก้าวหน้าของเทคโนโลยีทางนิวเคลียร์และรังสี จึงได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ผ่านความเห็นชอบจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว<sup>๒</sup> โดยที่ประชุมเห็นชอบให้แก้ไขชื่อร่างพระราชบัญญัติจากร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. .... เป็นร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... และอยู่ระหว่างรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๙) ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญของพลังงานนิวเคลียร์ และบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้เป็นเครื่องมือในการควบคุมกำกับดูแลความปลอดภัยการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอเสนอบทความเรื่อง “พลังงานนิวเคลียร์กับความปลอดภัยภายใต้บทบัญญัติของกฎหมาย” ดังนี้

## ๑. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์

### ๑.๑ ความหมายของคำว่า “พลังงานปรมาณู” และ “พลังงานนิวเคลียร์”

คำว่า “พลังงานปรมาณู” ตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ให้หมายความไว้ว่า “พลังงานไม่ว่าในลักษณะใดซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยออกมาในเมื่อมีการแยก รวม หรือแปลงนิวเคลียสของปรมาณู หรือพลังงานจากรังสีเอกซ์”

สำหรับคำว่า “พลังงานนิวเคลียร์” นั้น พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ไม่ได้ให้คำจำกัดความเอาไว้ อย่างไรก็ดี ตามความหมายสากลแล้วพลังงานนิวเคลียร์แปลว่าพลังงานที่ออกมาจากนิวเคลียส ซึ่งหมายถึงพลังงานไม่ว่าในลักษณะใดซึ่งเกิดจากการปลดปล่อยออกมาในเมื่อมีการแยก รวม หรือแปลงนิวเคลียสของปรมาณู อันมีความหมายเดียวกับพลังงานปรมาณู ดังนั้น

<sup>๑</sup> ข้อมูลความรู้จากสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ เว็บไซต์ [http://www.oaep.go.th/dt\\_news4.php?id=2477](http://www.oaep.go.th/dt_news4.php?id=2477).

<sup>๒</sup> ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณา ร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... แล้วลงมติเห็นสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย.



โดยทั่วไปพลังงานนิวเคลียร์หรือพลังงานปรมาณูจึงมีความหมายเหมือนกันและสามารถใช้แทนกันได้<sup>๓</sup> นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... ก็ได้ให้ความหมายของพลังงานนิวเคลียร์ไว้ในทำนองเดียวกันว่าหมายถึง พลังงานที่ปลดปล่อยออกมาจากการแยก รวม หรือแปลงนิวเคลียส

### ๑.๒ ข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์

นิวเคลียร์เป็นคำคุณศัพท์ของคำว่านิวเคลียสซึ่งเป็นแก่นกลางของอะตอมธาตุหรือที่เรียกว่าปรมาณู ประกอบด้วยอนุภาคโปรตอนและนิวตรอนซึ่งยึดอยู่ด้วยกันโดยแรงของอนุภาคไพออน พลังงานนิวเคลียร์เป็นสิ่งที่นักวิทยาศาสตร์ค้นพบจากการทดลองและเกิดจากปฏิกิริยานิวเคลียร์ พลังงานนิวเคลียร์จะถูกปล่อยออกมาในลักษณะพลังงานจลน์ของอนุภาคต่าง ๆ เช่น อนุภาคแอลฟา อนุภาคบีตา นิวตรอน รังสีแกมมา หรือรังสีเอกซ์ เป็นต้น นอกจากนี้ยังให้พลังงานในรูปแบบอื่น ๆ อีกด้วย เช่น พลังงานแสง พลังงานความร้อน พลังงานของคลื่นแม่เหล็กไฟฟ้า เป็นต้น

พลังงานนิวเคลียร์มีกำเนิดมาจากนิวเคลียสซึ่งเป็นแก่นอยู่ตรงกลางของอะตอมและเกิดได้ ๓ ลักษณะ คือ **ปรากฏการณ์กัมมันตรังสี (radioactivity)** เป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้เองจากนิวเคลียสของธาตุกัมมันตรังสีซึ่งไม่เสถียร เกิดจากการสลายกัมมันตรังสีโดยการแผ่พลังงานออกมาเป็นรังสีชนิดต่าง ๆ เช่น อนุภาคแอลฟา อนุภาคนิวตรอน และรังสีแกมมาซึ่งเป็นรังสีแม่เหล็กไฟฟ้า การปล่อยพลังงานออกมาเช่นนี้ทำให้นิวเคลียสมีสถานะภาพมากขึ้น และสามารถนำพลังงานนิวเคลียร์ประเภทนี้ไปใช้ประโยชน์ด้วยการนำรังสีชนิดต่าง ๆ ไปใช้ให้เหมาะกับวัตถุประสงค์ เช่น การฉายรังสีอาหารด้วยรังสีแกมมา การแบ่งแยกนิวเคลียส (**fission**) ของธาตุหนักเป็นนิวเคลียสที่เล็กลง โดยมาก ๒ นิวเคลียส เช่น ภายในเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ใช้อนุภาคนิวตรอนทำให้นิวเคลียสของธาตุยูเรเนียมซึ่งเป็นเชื้อเพลิงของพลังงานนิวเคลียร์เกิดการแบ่งแยกพร้อมกับปล่อยอนุภาคนิวตรอนและพลังงานความร้อนออกมา ซึ่งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์วิจัยเน้นการนำอนุภาคนิวตรอนไปใช้ในการวิจัย ส่วนเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการผลิตพลังงานเน้นการนำพลังงานความร้อนที่ได้ไปผลิตไอน้ำสำหรับปั่นเครื่องกำเนิดไฟฟ้าเพื่อผลิตกระแสไฟฟ้า และการรวมตัวของนิวเคลียสของธาตุเบา (**fusion**) การรวมตัวกันของนิวเคลียสธาตุเบาแล้วปล่อยพลังงานออกมาในธรรมชาติ ได้แก่ ปฏิกิริยา

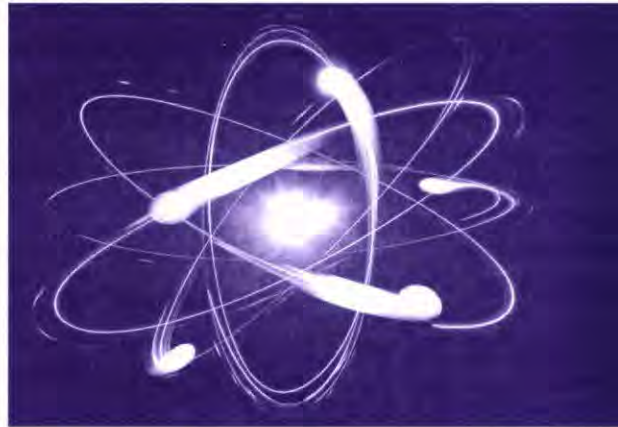
<sup>๓</sup>สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ. (๒๕๕๔). จดหมายเหตุ ๕๐ ปี กิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติของประเทศไทย. หน้า ๒๗.

<sup>๔</sup>สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน). (๒๕๕๓). นิวเคลียร์และการใช้ประโยชน์จากนิวเคลียร์. หน้า ๕-๗.



ที่เกิดขึ้นบนดวงอาทิตย์ โดยนิวเคลียสของอะตอมไฮโดรเจนหลอมรวมกันเป็นนิวเคลียสของอะตอมฮีเลียม ปัจจุบันบางประเทศมีแนวคิดที่จะสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ใช้ปฏิกิริยาหลอมนิวเคลียสเพื่อเป็นพลังงานแก่โลกในอนาคต

การใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ มีการใช้ใน ๒ ลักษณะ คือ การนำรังสีมาใช้และการใช้พลังงานจากปฏิกิริยานิวเคลียร์มาใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ในกรณีของประเทศไทยพลังงานนิวเคลียร์มีประโยชน์ในด้านการพลิกฟื้นสถานะทางเศรษฐกิจ ซึ่งหมายถึงการลดปัญหาความยากจนและก้าวไปสู่ความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของประชาชน นอกจากนี้ เทคโนโลยีนิวเคลียร์ยังจะเป็นกลไกสำคัญที่ช่วยส่งเสริมและพัฒนาด้านการเกษตรกรรม อุตสาหกรรมการแพทย์ พลังงาน สิ่งแวดล้อม และการจัดการทรัพยากรทั้งทางตรงและทางอ้อมอีกด้วย



## ๓. กฎหมายเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ของประเทศไทย

### ๓.๑ พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลง ประเทศสหรัฐอเมริกาได้แถลงในที่ประชุมองค์การสหประชาชาติในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ว่าจะดำเนินนโยบายใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ จากนั้นก็ได้จัดส่งผู้แทนรัฐบาลไปยังประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก เพื่อแจ้งแผนการให้ทราบรวมถึงประเทศไทยด้วย รัฐบาลไทยในขณะนั้นได้เห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการเกี่ยวกับพลังงานปรมาณูขึ้นเพื่อหารือกับคณะผู้แทนสหรัฐอเมริกา ภายหลังจากการเจรจาสิ้นสุดลงคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้มีการดำเนินกิจการด้านพลังงานปรมาณูเพื่อสันติและเห็นชอบให้มีการจัดหาเครื่องปฏิกรณ์ปรมาณูวิจัยพร้อมทั้งห้องปฏิบัติการด้านนิวเคลียร์โดยมีสหรัฐอเมริกาให้ความช่วยเหลือด้านองค์ความรู้และด้านอุปกรณ์ หลังจากนั้นกิจการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติในประเทศไทยจึงเริ่มต้นขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๐ ได้มีการจัดตั้งทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (International Atomic Energy Agency, IAEA) ขึ้น เป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติเพื่อทำหน้าที่เป็นองค์กรกลางในการตรวจพิสูจน์นิวเคลียร์ ความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ และส่งเสริมการใช้พลังงานนิวเคลียร์ในทางสันติ โดยประเทศไทยเป็นประเทศที่ ๕๘ ที่ลงนามในสัตยาบันและนับว่าเป็นสมาชิกตั้งแต่วันที่ ๑๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นต้นมา จนกระทั่งวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔<sup>๕</sup> เพื่อส่งเสริมให้มีการใช้พลังงานปรมาณูในทางสันติเพื่อการพัฒนาประเทศ และเพื่อควบคุมการใช้พลังงานปรมาณูให้เป็นไปตามหลักวิชาและปลอดภัย ต่อมาในวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๐๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ เพื่อควบคุม

<sup>๕</sup>พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๗๘ ตอนที่ ๓๖ หน้า ๔๒๓.



การใช้พลังงานจากรังสีเอ็กซ์ เพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาเพื่อความปลอดภัยของประชาชนและปรับปรุง  
คณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

สาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ คือ

(๑) ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับพลังงานปรมาณู โดยบัญญัติให้เป็นอำนาจ  
หน้าที่ของคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ หรือ พ.ป.ส.

(๒) ควบคุมการใช้พลังงานปรมาณูเพื่อสันติ โดยบัญญัติให้ผู้ผลิต ผู้ครอบครอง และ  
ผู้ใช้วัสดุนิวเคลียร์พิเศษ พลังงานปรมาณู วัสดุพลอยได้ หรือวัสดุต้นกำลังซึ่งพ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ตาม  
ธรรมชาติในทางเคมี การกระทำด้วยประการใด ๆ แก่วสดุต้นกำลังให้พ้นจากสภาพที่เป็นอยู่ตาม  
ธรรมชาติในทางเคมี และการนำเข้าและส่งออกซึ่งวัสดุนิวเคลียร์พิเศษ วัสดุพลอยได้ หรือวัสดุต้นกำลัง  
ต้องได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ

## ๒.๒ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ....

สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ใช้บังคับอยู่ใน  
ปัจจุบันได้ประกาศใช้มาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน บทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องและทันต่อเทคโนโลยี  
ทางนิวเคลียร์และรังสีที่เปลี่ยนแปลงไปจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไข หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงได้ดำเนินการ  
ตรากฎหมายพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติฉบับใหม่ขึ้น โดยผนวกผลการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกำกับ  
ดูแลการใช้พลังงานนิวเคลียร์จากประเทศต่าง ๆ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา อังกฤษ เกาหลีใต้ ญี่ปุ่น  
อินโดนีเซีย มาเลเซีย และเวียดนาม เข้าไปในร่างกฎหมายฉบับใหม่นี้ด้วย นอกจากนี้ ในการยกร่าง  
ยังได้ยึดถือหลักการตามคู่มือกฎหมายนิวเคลียร์ (Handbook on Nuclear Law) ของทบวงการพลังงาน  
ปรมาณูระหว่างประเทศ เพื่อให้กฎหมายฉบับใหม่เป็นกฎหมายที่ได้มาตรฐานสากล

โดยร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. .... นั้น<sup>๖</sup> คณะรัฐมนตรีได้เสนอต่อ  
ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
พิจารณาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
ครั้งที่ ๙/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและลงมติรับหลักการแห่ง  
ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมการวิชาการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณา กำหนดการ  
แปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และมีกำหนดเวลาการปฏิบัติงานของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญภายใน ๖๐ วัน  
ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๓/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๘ เมษายน ๒๕๕๘ และครั้งที่  
๒๖/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้ลงมติให้ขยายเวลาปฏิบัติงานออกไปอีก  
๓๐ วัน และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘  
ที่ประชุมได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... แล้วลงมติเห็นสมควร  
ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

อนึ่ง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีข้อความผิดพลาด ในคราวประชุม  
สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๒/๒๕๕๘ วันที่ ๒ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมจึงได้พิจารณาทบทวน

<sup>๖</sup>ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้ลงมติให้  
แก้ไขเพิ่มเติมชื่อร่างพระราชบัญญัติเป็นร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ....



ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา ๖๗ วรรคหนึ่ง เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติมีความถูกต้องสมบูรณ์ และลงมติเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษาเพื่อใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... ฉบับนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕๒ มาตรา มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

(๑) กำหนดให้ร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

(๒) กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘

(๓) กำหนดให้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และรังสีในทางสันติ และไม่ใช้บังคับแก่ยานพาหนะทางทหารของต่างประเทศที่ขับเคลื่อนด้วยพลังงานนิวเคลียร์ซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร

(๔) กำหนดให้มีคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่งจำนวน ๑๐ คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนไม่เกิน ๖ คน และเลขาธิการสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติเป็นกรรมการและเลขานุการ

(๕) กำหนดให้คณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ กำกับดูแลทางนิวเคลียร์และรังสี ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง วางระเบียบควบคุมและดำเนินกิจการให้เป็นไปตามข้อกำหนดหรือเงื่อนไขในใบอนุญาต กำหนดมาตรฐานต่าง ๆ อันพึงใช้โดยเฉพาะเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์ ส่งเสริมและเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับความปลอดภัยจากพลังงานนิวเคลียร์ รวมทั้งกำหนดแผนฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี พิจารณาและวินิจฉัยอุทธรณ์คำสั่งของเลขาธิการ และปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่รัฐมนตรีมอบหมาย

(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการควบคุมวัสดุกัมมันตรังสีและเครื่องกำเนิดรังสี วัสดุนิวเคลียร์ สถานประกอบการทางนิวเคลียร์ กากกัมมันตรังสี และเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใช้แล้ว

(๗) กำหนดมาตรการความปลอดภัย ความมั่นคงปลอดภัย และการพิทักษ์ความปลอดภัย

(๘) กำหนดให้ผู้ครอบครองวัสดุกัมมันตรังสี วัสดุนิวเคลียร์ กากกัมมันตรังสี เชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ใช้แล้ว ซึ่งประสงค์ทำการขนส่งวัสดุดังกล่าว มีหน้าที่ต้องแจ้งต่อเลขาธิการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และผู้นั้นรวมถึงผู้รับขนส่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับความปลอดภัยและความมั่นคงปลอดภัยทางนิวเคลียร์และรังสีที่กำหนด

(๙) กำหนดมาตรการฉุกเฉินทางนิวเคลียร์และรังสี กรณีอันตรายหรือความเสียหายเกิดจากประกอบกิจการตามใบอนุญาต ให้ผู้รับใบอนุญาตมีหน้าที่ระงับเหตุในเบื้องต้นตามแผนป้องกันอันตรายจากรังสี และต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทราบทันที รวมทั้งต้องให้ข้อมูลและให้



ความร่วมมือแก่พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อแก้ไขบรรเทา หรือระงับอันตรายหรือความเสียหายนั้น ส่วนกรณีเกิดอันตรายหรือความเสียหายที่เป็นความเสียหายสาธารณะ รวมทั้งกรณีอันตรายหรือความเสียหายอันเกิดจากนิวเคลียร์หรือรังสีที่เกิดขึ้นในต่างประเทศซึ่งส่งผลกระทบต่อประเทศไทย ให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีอำนาจเข้าระงับเหตุแห่งความเสียหายนั้นได้ทันที

(๑๐) กำหนดให้เลขาธิการมีอำนาจสั่งระงับการกระทำที่ฝ่าฝืน แก้ไขปรับปรุง หรือปฏิบัติให้ถูกต้องเหมาะสมภายในระยะเวลาที่กำหนด รวมทั้งมีอำนาจสั่งพักใช้ใบอนุญาตทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ กรณีที่ผู้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย กฎกระทรวงหรือประกาศหรือคำสั่งที่ออกตามร่างกฎหมายฉบับนี้

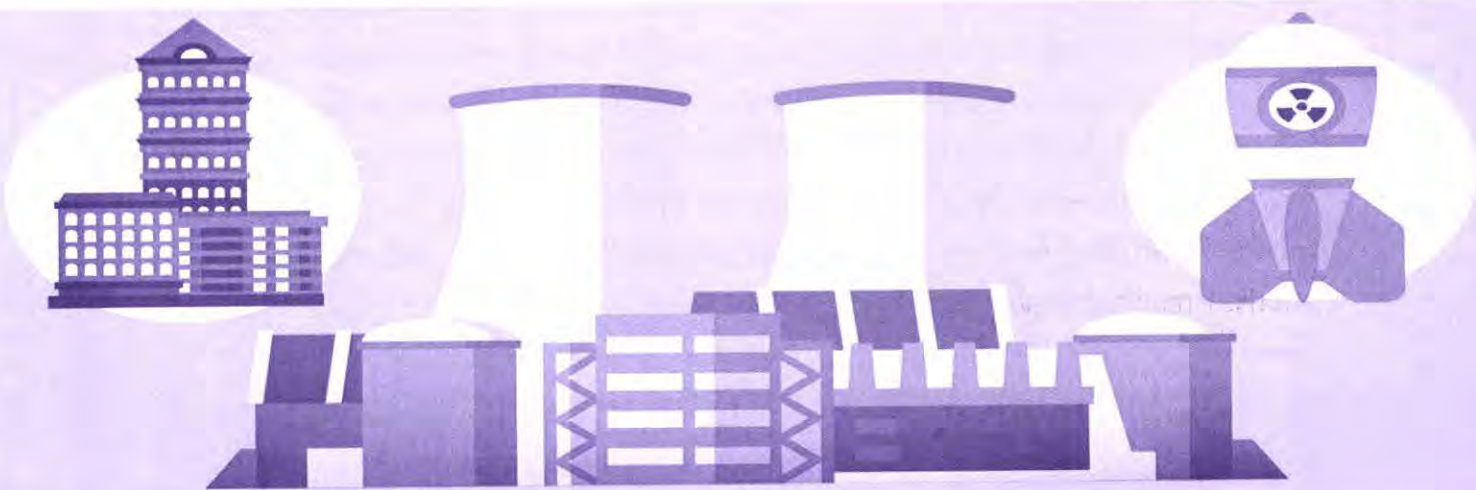
(๑๑) กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในสถานที่ที่ประกอบกิจการยานพาหนะ เพื่อซักถามข้อเท็จจริง ตรวจสอบกิจการ เอกสารหลักฐาน รวมทั้งการกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย เข้าไปในสถานที่ก่อสร้างสถานประกอบการหรือสถานที่ประกอบกิจการให้บริการจัดการกากกัมมันตรังสี เพื่อตรวจสอบการก่อสร้าง การทดสอบระบบเครื่องจักรและอุปกรณ์ การทดสอบการบรรจุวัสดุนิวเคลียร์หรือการเดินเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ รวมทั้งการตรวจค้น กัก ยึด หรืออายัด หรือนำไปเป็นตัวอย่างเพื่อตรวจสอบ เป็นต้น

(๑๒) กำหนดให้ผู้กระทำความผิดตามร่างกฎหมายฉบับนี้ต้องรับโทษอาญา

(๑๓) กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับคณะกรรมการพลังงานนิวเคลียร์ประกอบด้วย ประธานกรรมการ รองประธานกรรมการ และกรรมการโดยตำแหน่ง เพื่อให้สามารถดำเนินงานได้ในระยะเริ่มแรก

### ๓. ข้อควรพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ....

ร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. .... ฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยพลังงานปรมาณูเพื่อสันติฉบับเดิม เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จาก





พลังงานนิวเคลียร์ให้มีความชัดเจน รัดกุม และสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน รวมทั้งเป็นไปตามกฎเกณฑ์ในทางสากล ซึ่งนอกจากจะช่วยให้ผู้ที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งในส่วนขององค์กรที่ทำหน้าที่ควบคุมและกำกับดูแลและในส่วนของผู้ที่ประสงค์จะขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ สามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้องแล้ว ยังส่งผลให้การใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ในประเทศไทยเป็นไปด้วยความเรียบร้อย เกิดความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนรวมทั้งสิ่งแวดล้อมด้วย

อย่างไรก็ดี พบว่ายังคงมีความวิตกกังวลเกี่ยวกับความปลอดภัยของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ที่ใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการผลิตพลังงาน ทั้งในด้านความพร้อมของบุคลากร อุปกรณ์ และความชัดเจนของหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการควบคุมดูแลการประกอบการทางนิวเคลียร์ดังกล่าวอยู่บ้าง

อนึ่ง กรณีความปลอดภัยของสถานประกอบการทางนิวเคลียร์ที่ใช้เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เพื่อการผลิตพลังงานนั้น จากรายงานการศึกษาวิจัยของสำนักงานปรมาณูเพื่อสันติพบว่าประเทศไทยมีแผนที่จะใช้พลังงานนิวเคลียร์อย่างจริงจังโดยจะจัดตั้งโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ขึ้นในอนาคต และจากการใช้งานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์ในช่วง ๖๐ ปีที่ผ่านมาใน ๓๒ ประเทศทั่วโลก พบว่ามีอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่มีการสูญเสียชีวิตหรือเกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินมูลค่ามากกว่า ๑๐๐ ล้านดอลลาร์สหรัฐ เพียง ๑๙ ครั้ง โดยมีอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่มีความสำคัญจำนวน ๓ ครั้ง คือ อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่ฟูกูชิม่า ประเทศญี่ปุ่น (๒๕๕๔) อุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เชอร์โนบิล สหภาพโซเวียต (๒๕๒๙) และอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกาะทรีไมล์ สหรัฐอเมริกา (๒๕๒๒) ทั้งนี้ มีเพียงอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ที่เกาะทรีไมล์เท่านั้นที่เกิดจากการเดินเครื่องใช้งานอย่างแท้จริง ซึ่งอาจบ่งชี้ได้ว่าการใช้งานโรงไฟฟ้าพลังงานนิวเคลียร์มีความปลอดภัยสูง ประกอบกับในปัจจุบันเทคโนโลยีความปลอดภัยได้พัฒนาไปอย่างมาก จนถึงขั้นที่โอกาสในการเกิดอุบัติเหตุร้ายแรงจนถึงขั้นแกนปฏิกรณ์หลอมเหลวไม่มีนัยสำคัญ โดยเทคนิคความปลอดภัยทางนิวเคลียร์นั้นได้รับการพัฒนาไปพร้อม ๆ กับพัฒนาการทางด้านกฎหมายเพื่อชดเชยเยียวยาและจำกัดความรับผิดชอบของผู้ประกอบการทั้งในรูปแบบของข้อตกลงระหว่างประเทศ และในรูปของกฎหมายภายใน

## ๔. บทสรุป

พลังงานนิวเคลียร์นั้นเป็นพลังงานที่มีความสำคัญและมีคุณอนันต์ต่อมวลมนุษยชาติ แต่ในขณะเดียวกันพลังงานนิวเคลียร์ก็อาจก่อให้เกิดโทษอย่างมหันต์ขึ้นได้เช่นกัน หากมนุษย์นำพลังงานนิวเคลียร์มาใช้อย่างผิดวิธีหรือนำมาใช้โดยประมาทปราศจากการควบคุมดูแล ดังนั้น การจะใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและเกิดประโยชน์อย่างสูงสุดทั้งต่อมนุษย์และสิ่งแวดล้อมจึงจำเป็นที่จะต้องมีความพร้อมทั้งในด้านวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัย บทบัญญัติของกฎหมายและองค์กรผู้ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจและความร่วมมือของผู้ประกอบการและประชาชนเป็นสำคัญด้วย **๖**



นางสาวอริพร โพธิ์ใส  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## มาตรการในการป้องกัน และปราบปรามการค้ามนุษย์

### บทนำ

ปัจจุบันสถานการณ์การค้ามนุษย์ในสังคมโลกของเราได้ทวีความรุนแรงมากขึ้นเป็นลำดับ ตามสภาวการณ์ทางเศรษฐกิจ ซึ่งการกระทำดังกล่าวนอกจากจะถือว่าเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อสวัสดิภาพของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กและสตรีแล้วยังพบว่าขบวนการค้ามนุษย์ยังมีความเชื่อมโยงกับการประกอบอาชญากรรมอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมักจะถูกใช้เป็นช่องทางในการหารายได้ให้แก่กลุ่มก่อการร้ายและองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยเหตุนี้ทั่วโลกจึงได้เริ่มหันมาให้ความสำคัญต่อการต่อต้านและปราบปรามขบวนการค้ามนุษย์อย่างจริงจังมากขึ้นเพราะถือว่าการค้ามนุษย์นั้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนอย่างรุนแรงถือเป็นการละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความมั่นคงของประเทศ โดยมีรูปแบบการบังคับหลายรูปแบบไม่ว่าจะเป็นการค้าบริการทางเพศ การบังคับใช้แรงงานด้วยการทารุณไร้ความเมตตา หรือถูกเอารัดเอาเปรียบ การบังคับให้เร่ร่อนขอทาน รวมทั้งการลักพาตัวเพื่อแสวงประโยชน์ในทางผิดกฎหมาย โดยเฉพาะเด็กและหญิงเป็นกลุ่มเสี่ยงที่สุดในการถูกแสวงประโยชน์จากขบวนการค้ามนุษย์

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงขอนำเสนอเรื่อง “มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์” ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้รับทราบและเข้าใจถึงสภาพปัญหาการค้ามนุษย์ มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากขบวนการค้ามนุษย์ ตลอดจนความร่วมมือระหว่างประเทศในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ดังนี้



## ๑. ความหมายของการค้ามนุษย์

ในพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก (The Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children) แนบท้ายอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime) ได้นิยามความหมายของการค้ามนุษย์ไว้ว่า

“การค้ามนุษย์” หมายถึง การจัดหา การขนส่ง การส่งต่อ การจัดให้อยู่อาศัย หรือการรับไว้ซึ่งบุคคลด้วยวิธีการขู่เข็ญ หรือด้วยการใช้กำลัง หรือด้วยการบีบบังคับในรูปแบบอื่นใด ด้วยการลักพาตัว ด้วยการฉ้อโกง ด้วยการหลอกลวง ด้วยการใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือด้วยการใช้สถานะความเสี่ยงภัยจากการค้ามนุษย์โดยมิชอบ หรือมีการให้ หรือรับเงินหรือผลประโยชน์เพื่อให้ได้มาซึ่งความยินยอมของบุคคลผู้มีอำนาจ ควบคุมบุคคลอื่น เพื่อความมุ่งประสงค์ในการแสวงหาประโยชน์ การแสวงหาประโยชน์อย่างน้อยที่สุด ให้รวมถึงการแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณีของบุคคลอื่น หรือการแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การเอาคนลงเป็นทาส หรือการกระทำอื่นเสมือนการเอาคนลงเป็นทาส การทำให้ตกอยู่ใต้บังคับ หรือการตัดอวัยวะออกจากร่างกาย



นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้บัญญัติความผิดเกี่ยวกับการค้ามนุษย์ไว้ใน มาตรา ๖ ว่า “ผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลังบังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวง ใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้น เพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยว กักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์”

ดังนั้นจึงสรุปได้ว่า การค้ามนุษย์ คือ การกระทำใด ๆ ในการจัดหา ขนส่ง ลำเลียง ชื่อ ชาย ส่งต่อ รับ กักขัง หน่วงเหนี่ยวบุคคลใดเพื่อให้บุคคลนั้น กระทำการใดในสิ่งที่ไม่อยากกระทำหรือตกอยู่ในสภาพที่ยากลำบากโดยถูกบังคับ ขู่เข็ญ ถูกเอาเปรียบ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ นั่นเอง



นอกจากนี้แล้ว ในมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังได้กำหนดให้ ผู้กระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

- (๑) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์
- (๒) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พำนักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์
- (๓) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม
- (๔) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์ถูกลงโทษ
- (๕) ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

## ๒. ปัญหาการค้ำมนุษย์ในประเทศไทย

ปัญหาของการค้ำมนุษย์ในประเทศไทยนั้นเกิดจากปัจจัยหลักทางด้านเศรษฐกิจ คือ ปัญหาความยากจน ทำให้เกิดการแสวงประโยชน์จากผู้ที่ต้องการหางานทำเพื่อรายได้ที่ดีกว่า รวมทั้งปัจจัยทางสังคมที่มีเจตคติ ค่านิยมพื้นฐานและสิ่งแวดล้อมที่เอารัดเอาเปรียบต่อเด็กและหญิง และปัจจัยอื่น ๆ เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษา และการฝึกรบอาชีพ การเข้าถึงบริการของรัฐ ช่องว่างของกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมาย ความต้องการในการใช้บริการทางเพศ แรงงานเด็กและหญิงมีราคาถูก นอกจากนี้ สภาพเลวร้ายในครอบครัวก็มีส่วนผลักดันให้หญิงและเด็กต้องแสวงหาโอกาสที่ดีกว่า โดยไม่ได้คำนึงถึงอันตรายต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้น ทั้งนี้ บุคคลที่ตกเป็นเหยื่อการค้ำมนุษย์มากที่สุด ได้แก่ คนยากจน แรงงานต่างด้าว ชนกลุ่มน้อย และบุคคลไร้สัญชาติ โดยแรงงานต่างด้าวถูกนายจ้างยึดเอกสารเดินทาง บัตรจดทะเบียนแรงงานต่างด้าว และใบอนุญาตทำงาน โดยเฉพาะแรงงานที่ไม่ได้จดทะเบียนก็ยังมีความเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อค้ำมนุษย์มากขึ้น เนื่องจากการขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องสิทธิของตนเองภายใต้กฎหมายของประเทศไทย ฐานะทางการเงิน ระดับการศึกษา อุปสรรคด้านภาษา และปัจจัยที่ทำให้ผู้หญิงและเด็กหญิงที่เป็นชนกลุ่มน้อยต้องเสี่ยงต่อการตกเป็นเหยื่อขบวนการค้ำมนุษย์มากที่สุดคือ ปัญหาการไร้สัญชาติ โดยเด็กจากประเทศเพื่อนบ้านบางคนถูกบังคับให้ขายดอกไม้ตามสี่แยก ขอดาน ทำงานตามโรงงานอุตสาหกรรม หรือทำงานรับใช้ตามบ้าน

ทั้งนี้ ประเทศไทยต้องประสบปัญหาจากการค้ำมนุษย์ใน ๓ สถานะ คือ

- (๑) **ประเทศต้นทาง (source)** กล่าวคือ มีการนำคนจากพื้นที่ชนบท ชุมชนชาวไทยภูเขา หรือจากที่อื่น ๆ ส่งไปทั้งในประเทศและต่างประเทศ



(๒) **ประเทศทางผ่าน (transit)** กล่าวคือ กลุ่มขบวนการค้ามนุษย์ใช้ประเทศไทยเป็นทางผ่านเพื่อนำพาคนจากประเทศเมียนมาร์ ลาว จีน กัมพูชา ฯลฯ ไปยังประเทศอื่น ๆ

(๓) **ประเทศปลายทาง (destination)** โดยมีการนำคนจากที่อื่นเข้ามาพักและแสวงหาประโยชน์

จากการที่ประเทศไทยถูกใช้ใน ๓ สถานะ ทั้งเป็นประเทศต้นทาง ประเทศทางผ่าน และประเทศปลายทาง ของขบวนการค้ามนุษย์ เพื่อการแสวงหาประโยชน์ทางเพศ และการบังคับใช้แรงงาน ประเทศไทยจึงถือเป็นประเทศหนึ่งในภูมิภาคเอเชียและประเทศลุ่มแม่น้ำโขงที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาการค้ามนุษย์ และกำลังทวีความรุนแรงมากขึ้นเมื่อองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ ได้ใช้ประเทศไทยเป็นที่แสวงหาผลประโยชน์จำนวนมากจากการค้ามนุษย์ ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่จะต้องแก้ไขอย่างต่อเนื่องและไม่รู้จักจบสิ้น

ปัญหาการค้ามนุษย์ยังมีความเกี่ยวข้องกับปัญหาในด้านอื่น ๆ อีกหลายด้าน ไม่ว่าจะเป็นปัญหาแรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน เช่น ในประเทศเมียนมาร์ ซึ่งต้องการหลีกเลี่ยงความยากจน หรือการปราบปรามชนกลุ่มน้อยของรัฐบาล ที่เดินทางเข้ามาในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมาย จนเปิดโอกาสให้เหล่าบรรดาขบวนการค้ามนุษย์ทั้งหลายบังคับ หรือหลอกลวงแรงงานต่างชาติเหล่านี้มาใช้แรงงานเยี่ยงทาสหรือแสวงหาประโยชน์ทางเพศ ซึ่งผู้หญิงและเด็กชาวเมียนมาร์ กัมพูชา ลาว และเวียดนาม มักจะถูกนำมาค้ามนุษย์ในธุรกิจทางเพศในประเทศไทย นอกจากนี้ยังมีผู้หญิงและเด็กหญิงชาวเมียนมาร์ กัมพูชา และเวียดนามอีกจำนวนหนึ่งที่เดินทางผ่านชายแดนทางใต้ของประเทศไทยเพื่อเข้าไปค้าประเวณีในประเทศมาเลเซีย



### ๓. มาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

ปัจจุบันรัฐบาลได้กำหนดนโยบายและมาตรการต่าง ๆ ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีทิศทางการจัดการที่เท่าทันกับสถานการณ์และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถขับเคลื่อนการบังคับใช้กฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุตามวัตถุประสงค์ ทั้งนี้ โดยมีพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นหลักในการดำเนินงาน และมีการกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ. ๒๕๕๔-๒๕๕๙) ที่ให้ความสำคัญในการป้องกันและ



ปราบปรามการค้ามนุษย์ใน ๕ ด้าน คือ การป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย การพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูล ดังนี้

### ๑) ด้านการป้องกัน

โดยมีการรณรงค์และประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อทุกประเภท เพื่อให้กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ประชาชนทั่วไป กลุ่มเสี่ยงต่อการค้ามนุษย์ ภาคีเครือข่าย อันประกอบด้วยหน่วยงานราชการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรภาคเอกชน ผู้ประกอบการ และนักธุรกิจการท่องเที่ยว ได้เข้าใจถึงการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างปลอดภัย ความเสี่ยงของการค้ามนุษย์ และให้ความร่วมมือในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ รวมทั้งการสร้างจิตสำนึก และเจตคติในเรื่องสิทธิมนุษยชนและกระบวนการต่อต้านการค้ามนุษย์ ให้แก่ภาคีเครือข่าย และนักธุรกิจการท่องเที่ยว ตลอดจนส่งเสริมกลไกชุมชนให้เข้มแข็งในการเฝ้าระวังปัญหาการค้ามนุษย์ และส่งเสริมให้มีการอบรมเผยแพร่ความรู้แก่กลุ่มเสี่ยงเพื่อมิให้ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ข้ามชาติ รวมทั้งการจัดสรรบุคลากร และรูปแบบการดำเนินงานป้องกันให้เหมาะสมกับสถานการณ์ของพื้นที่ทั้งในสถานะต้นทาง สถานะทางผ่าน และสถานะปลายทาง

### ๒) ด้านการดำเนินคดี

โดยการเสริมสร้างศักยภาพและสมรรถนะแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในการดำเนินคดีทั้งทางแพ่งและอาญา การสนับสนุนการปราบปรามผู้กระทำความผิดและขบวนการอาชญากรรม ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศอย่างจริงจัง โดยการใช้กระบวนการความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา การให้ความช่วยเหลือทางอาญา การสืบพยานในต่างประเทศ การยึดอายัดทรัพย์สินในต่างประเทศ และการนำตัวผู้กระทำความผิดมาดำเนินคดี และการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

นอกจากนี้ยังมีการส่งเสริมให้มีการพัฒนาระบบเครือข่ายด้านกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมาย ผลักดันให้มีการปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายที่มีความคาบเกี่ยวกับขบวนการค้ามนุษย์พร้อมทั้งกำหนดโทษไว้เป็นความผิดฐานค้ามนุษย์ การสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติ การผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ การทบทวนวิธีการและขั้นตอนการดำเนินคดีให้เป็นไปตามบันทึกข้อตกลงต่าง ๆ รวมทั้ง การเร่งรัดให้ดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้มีระเบียบว่าด้วยการกำหนดค่าสินไหมทดแทนของผู้เสียหายในคดีอาญา ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และการสนับสนุนการใช้ทรัพยากรด้านการสืบสวนสอบสวน และปราบปรามจากกองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์



### ๓) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหาย

มีการจัดทำมาตรฐานและคู่มือของประเทศในการช่วยเหลือ คุ้มครอง และส่งกลับ การพัฒนาสมรรถนะของผู้ให้บริการและพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องด้านการคุ้มครองช่วยเหลือให้มีความรู้ความเข้าใจตามมาตรฐานที่กำหนด และคุ้มครองช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ การส่งเสริมให้มิหน่วยบริการแบบครบวงจร ในพื้นที่ที่เป็นเส้นทางการค้ามนุษย์ในการช่วยเหลือและคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดตั้ง / จัดหาสถานคุ้มครองหรือสถานพักพิงผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยองค์กรภาคเอกชนตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราชการส่วนท้องถิ่นและชุมชนของผู้เสียหายในการดูแลภายหลังการส่งกลับ และส่งเสริมการสร้างเครือข่ายอาสาสมัครคนไทยในต่างประเทศเพื่อช่วยเหลือและดูแลผู้เสียหายก่อนการส่งกลับประเทศไทย



### ๔) ด้านการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน

มีการเสริมสร้างความร่วมมือสำหรับการเจรจา ระดับทวิภาคีกับประเทศที่มีสถานะต้นทาง ทางผ่าน และปลายทาง ในเรื่องการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัย การจัดส่งแรงงานไทยไปทำงานต่างประเทศ การหาตลาดแรงงานสำหรับผู้หญิง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างเครือข่ายความร่วมมือในระดับอนุภูมิภาคและระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ และการย้ายถิ่นอย่างปลอดภัยอย่างแข็งขันและต่อเนื่อง การดำเนินการตามขั้นตอนการแก้ไขกฎหมาย และการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ประเทศไทยสามารถให้สัตยาบันพิธีสารเพื่อป้องกันปราบปราม และลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก

นอกจากนี้ ยังมีการทบทวนและประเมินสถานการณ์การค้ามนุษย์ ทั้งภายในและภายนอกประเทศเพื่อพัฒนากระบวนการให้สอดคล้องกับสถานการณ์ และพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ รวมถึงการส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนามาตรการ และเพื่อขจัดปัจจัยเสี่ยงต่อขบวนการค้ามนุษย์ และส่งเสริมศักยภาพให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางมาตรการ และการดำเนินงานร่วมกับเครือข่ายประชาคมที่เกี่ยวข้องจากทุกภาคส่วน เพื่อป้องกัน ฝ้าระวัง สืบเสาะ ติดตาม และช่วยเหลือผู้ที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ รวมทั้งการติดตาม ฝ้าระวัง ควบคุมบุคคลหรือนิติบุคคลผู้กระทำความผิดจากการกระทำผิดซ้ำ

### ๕) ด้านการพัฒนาและบริหารข้อมูล

โดยการผลักดันให้มีระบบข้อมูลการค้ามนุษย์ทั้งในระดับประเทศและระดับจังหวัดสร้างความร่วมมือให้เครือข่ายนำเข้าข้อมูลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ และสร้างกลไก/ระบบการรายงานของภาคีเครือข่ายเพื่อเป็นเครื่องมือในการประสาน



ความร่วมมือและส่งต่อข้อมูล และสนับสนุนการพัฒนาระบบ Software และระบบการรักษาความปลอดภัยของข้อมูล การพัฒนาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลระดับประเทศ และระหว่างประเทศเพื่อการประสานงานระหว่างองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินคดี และส่งเสริม/สนับสนุนการจัดเวทีแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารระหว่างภาคีเครือข่ายทั้งระดับภูมิภาค ระดับประเทศ และระดับพื้นที่

นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาช่องทางให้ประชาชนทั่วไปเข้าถึงข่าวสารข้อมูลที่ควรรู้ทั้งสิทธิ บทบาทหน้าที่และกรณีที่ควรเฝ้าระวัง การพัฒนากลไก/ระบบข้อมูล การเฝ้าระวังและการรับแจ้งเบาะแสของอาสาสมัครให้ถูกต้องและน่าเชื่อถือ รวมทั้ง การพัฒนาระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อสร้างความร่วมมือกับภาคประชาชนในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์

#### ๔. นโยบายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

รัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ เพื่อให้การป้องกัน และปราบปรามการค้ำมนุษย์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพหลายประการ ดังนี้

- (๑) เพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์
- (๒) ให้ความสำคัญและผลักดันมาตรการการป้องกัน การดำเนินคดี การคุ้มครองช่วยเหลือและการพัฒนากลไกเชิงนโยบายและการขับเคลื่อน และการพัฒนาและบริหารข้อมูลอย่างมีประสิทธิภาพ
- (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ครอบครัวและชุมชนเป็นกลไกสำคัญในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ำมนุษย์
- (๔) ส่งเสริมให้ประชาชนทุกกลุ่มเป้าหมายเข้าถึงบริการของรัฐอย่างเท่าเทียมและทั่วถึง
- (๕) ผลักดันการดำเนินการอย่างจริงจัง เข้มงวด ในการจัดการกับผู้กระทำผิดฐานค้ำมนุษย์ และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ กลุ่มผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งผู้ค้ำมนุษย์ และผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์

#### การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

จากการที่ประเทศไทยต้องอยู่ในสถานะเป็นประเทศต้นทาง ทางผ่าน และปลายทางของการค้ำมนุษย์ นโยบายเพื่อแก้ไขป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ของประเทศไทยจึงให้ความสำคัญกับผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์เป็นหลัก และมีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานหลายด้านที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันการแสวงประโยชน์ หรือการบังคับใช้แรงงาน การปราบปรามและดำเนินคดีขบวนการค้ำมนุษย์ รวมถึงการช่วยเหลือคุ้มครองผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์ ซึ่งนโยบายที่ประเทศไทยให้ความสำคัญในปัจจุบันคือ



๑) การดำเนินงานเกี่ยวกับผู้โยกย้ายถิ่นฐานที่เหมาะสม โดยเน้นการเคารพหลักสิทธิมนุษยชน และมีวัตถุประสงค์ให้แรงงานต่างด้าวทั้งหมดได้รับการจดทะเบียนและพิสูจน์สัญชาติให้เรียบร้อยเพื่อให้สามารถทำงานในประเทศไทยได้อย่างถูกต้องและได้รับสิทธิและการคุ้มครองต่าง ๆ ทางสังคม โดยรัฐบาลได้พิจารณาเรื่องการปรับสิทธิด้านการรักษาพยาบาลแรงงานต่างด้าวจากเดิมที่มีอยู่ให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒) การแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ในอุตสาหกรรมประมง มีการดำเนินงานที่สำคัญ ได้แก่

(๑) การจดทะเบียนแรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองซึ่งลักลอบทำงานบนเรือประมงปีละ ๒ เดือน

(๒) การจัดตั้งศูนย์ประสานงานแรงงานประมงใน ๗ จังหวัดน่านร่อง ได้แก่ จังหวัดสมุทรสาคร ระยอง ตราด ชุมพร สงขลา ระนอง และสตูล เพื่อให้แรงงานต่างด้าวที่หลบหนีเข้าเมืองนั้นเป็นแรงงานที่ต้องการตามกฎหมาย และอนุญาตให้อยู่ในประเทศไทยได้เป็นการชั่วคราว โดยให้ทำงานบนเรือประมงเท่านั้นในช่วงระหว่างรอการพิสูจน์สัญชาติ



(๓) การประกาศใช้แนวปฏิบัติการใช้แรงงานที่ดีสำหรับสถานประกอบการแปรรูปสัตว์น้ำโดยในเบื้องต้นได้ใช้ในอุตสาหกรรมแปรรูปกุ้งและอาหารทะเล ซึ่งเน้นการขจัดการใช้แรงงานบังคับ การใช้แรงงานเด็ก เสรีภาพในการสมาคม การเจรจาต่อรองร่วม และความร่วมมือในสถานประกอบการ การไม่เลือกปฏิบัติ ค่าจ้าง ชั่วโมงการทำงาน ค่าชดเชย ความปลอดภัย อาชีวอนามัยและสภาพแวดล้อมในการทำงานและสวัสดิการแรงงาน

(๔) การเพิ่มความเข้มข้นในการตรวจแรงงานประมง

๓) การช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ เน้นการดำเนินงานที่ให้ความช่วยเหลือผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ โดยอนุญาตให้อยู่อาศัยในประเทศไทยได้ชั่วคราว เพื่อฟื้นฟูสภาพร่างกาย และจิตใจ รวมทั้งการฝึกอาชีพ และทักษะ การอนุญาตให้ผู้เสียหายสามารถออกไปทำงานนอกบ้านพักเมื่อมีความพร้อม และการดำเนินคดีเพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้เสียหาย ทั้งจากหน่วยงานภาครัฐ และจากผู้กระทำผิดฐานค้ามนุษย์

๕. ความร่วมมือระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ระหว่างประเทศกลุ่มแม่น้ำโขงนั้นรัฐบาลไทยให้ความสำคัญและได้ผลักดันการจัดทำบันทึก



ข้อตกลงระหว่างประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และพหุภาคีในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง เพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ ๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศกัมพูชา จีน เมียนมาร์ ลาว เวียดนาม และไทย เพื่อใช้เป็นแนวทางในการประสานงานการจัดทำแผนปฏิบัติการ รวมทั้งติดตามประเมินผลเรื่องการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหาการค้ามนุษย์ ดังนี้

### ๑) บันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ ในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง

ซึ่งรัฐบาลในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ๖ ประเทศ ได้แก่ ประเทศ กัมพูชา จีน เมียนมาร์ ลาว เวียดนาม และไทย ได้ลงนามร่วมกันในคราวประชุมระดับ รัฐมนตรี (Coordinated Mekong Ministerial Initiative Against Trafficking: COMMIT) เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๔๗ ณ สหภาพพม่า และที่ประชุมได้เห็นชอบ แผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระยะที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๐) เพื่อให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติ

ต่อมาในคราวประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโส COMMIT ครั้งที่ ๕ และการประชุมระดับรัฐมนตรี COMMIT ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๒-๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๐ ณ สาธารณรัฐประชาชนจีน โดยรัฐมนตรีทั้ง ๖ ประเทศ ได้ลงนามเอกสาร COMMIT Joint Declaration เพื่อแสดงเจตนาความร่วมมือในการต่อต้านการค้ามนุษย์ และเห็นชอบ แผนปฏิบัติการอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขง ระยะที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๕๑-๒๕๕๓) ประกอบด้วย กิจกรรมหลัก ๗ หัวข้อ คือ (๑) การอบรมและพัฒนาศักยภาพ (๒) แผนปฏิบัติการ ระดับชาติ (๓) ความร่วมมือทวิภาคีและพหุภาคี (๔) กรอบกฎหมายและการบังคับใช้ กฎหมาย (๕) การคัดแยกและคุ้มครองเหยื่อการค้ามนุษย์ (๖) มาตรการป้องกัน (๗) ความร่วมมือในภาคการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ประเทศต่าง ๆ จะต้องพิจารณาจัดลำดับ ความสำคัญและกำหนดโครงการ/กิจกรรมตามแผนปฏิบัติการฯ เพื่อนำไปสู่การปฏิบัติต่อไป

๒) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับ รัฐบาลแห่งราชอาณาจักรกัมพูชา เรื่องความร่วมมือทวิภาคีว่าด้วยการจัดการค้า เด็กและหญิง และการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ๒๕๔๖ ณ ราชอาณาจักรกัมพูชา และมีข้อตกลงจัดทำโครงการร่วมกันระหว่าง สองประเทศ ใน ๓ เรื่อง คือ

(๑) เรื่องกระบวนการส่งกลับและคืนสู่สังคม โดยได้จัดทำแนวทางการดำเนินงานระหว่างประเทศไทยกับกัมพูชาว่าด้วยการส่งกลับและคืนสู่สังคมของ เหยื่อการค้ามนุษย์

(๒) เรื่องกระบวนการดำเนินคดี โดยได้จัดทำแนวทางความร่วมมือ ระหว่างประเทศไทยและกัมพูชาด้านกระบวนการยุติธรรมทางอาญาเรื่องอาชญากรรม เกี่ยวกับการค้ามนุษย์



(๓) เรื่องการรายงานข้อมูล ขณะนี้ประเทศไทยอยู่ระหว่างเตรียมการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

๓) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ว่าด้วยความร่วมมือต่อต้านการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๔๘ ณ กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการ และแนวทางการดำเนินงานว่าด้วยความร่วมมือระหว่างไทย-ลาว เกี่ยวกับการรับ-ส่ง และฟื้นฟูพัฒนาเหยื่อการค้ามนุษย์โดยเฉพาะสตรีและเด็ก เมื่อวันที่ ๖-๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๙ ณ จังหวัดมุกดาหาร และประเทศลาวได้เป็นเจ้าภาพจัดประชุมทวิภาคีเพื่อหารือและพิจารณาแผนปฏิบัติการ ระยะที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗-๑๘ กันยายน ๒๕๕๒ ณ เมืองหลวงพระบาง

๔) ความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ว่าด้วยความร่วมมือทวิภาคีในการจัดการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็กและการช่วยเหลือเหยื่อของการค้ามนุษย์ ลงนามเมื่อวันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ กรุงโฮจิมินห์ และได้รับรองแผนปฏิบัติการร่วมว่าด้วยการต่อต้านการค้ามนุษย์ไทย-เวียดนาม เมื่อวันที่ ๑๗-๒๐ กันยายน ๒๕๕๑ ณ กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ๕ แผนงาน ดังนี้

(๑) การดำเนินการตามแผนปฏิบัติการร่วม เช่น การจัดตั้งคณะทำงานร่วม การกำหนดหน่วยประสานงานกลาง และการจัดประชุมเพื่อติดตามและประเมินผลทุก ๒ ปี

(๒) การศึกษาสถานการณ์การค้ามนุษย์

(๓) การประสานความร่วมมือในการดำเนินการจัดทำขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เป็นมาตรฐานในการคุ้มครองเหยื่อ

(๔) ความร่วมมือด้านการป้องกัน และ

(๕) ความร่วมมือในการสืบสวนสอบสวน จับกุมผู้กระทำผิด

๕) บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสหภาพพม่า ว่าด้วยความร่วมมือเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะสตรีและเด็ก ลงนามเมื่อวันที่ ๒๔ เมษายน ๒๕๕๒ ณ เมืองเนปิดอ ทั้งนี้ ทั้งสองประเทศได้เห็นชอบแผนปฏิบัติการ เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๒



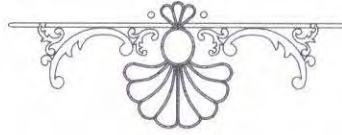


## บทสรุป

การคุ้มครองผู้แจ้งเป็นปัญหาที่มีผลกระทบต่อสิทธิมนุษยชนของบุคคล และมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ซึ่งหากไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไขโดยเร่งด่วนแล้ว นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศแล้ว ยังส่งผลกระทบต่ออย่างกว้างขวางทั้งในระดับภูมิภาคและระหว่างประเทศอีกด้วย ดังนั้น การแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้แจ้งเป็นสิ่งที่เราทุกคนไม่ว่าจะเป็นรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมทั้งประชาชนทั่วไปจะต้องให้ความสนใจ ร่วมมือกันในการสอดส่องดูแล และแก้ไขปัญหาการคุ้มครองผู้แจ้งให้หมดสิ้นไปจากประเทศไทย โดยให้ความสำคัญกับการดำเนินงานภายใต้หลักการ ๕P คือ ด้านการดำเนินคดีและการบังคับใช้กฎหมาย (Prosecution) ด้านการคุ้มครองช่วยเหลือ (Prevention) ด้านการป้องกัน (Protection) ด้านนโยบาย และกลไกการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติ (Policy) และด้านความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ (Partnership) ให้มีส่วนร่วมในการป้องกันและแก้ไขปัญหาต่อไป ๑

## เอกสารอ้างอิง

- นนทบุรี ตลับทอง, “กฎบัตรอาเซียนกับการแก้ปัญหาอาชญากรรมข้ามชาติในรูปแบบการคุ้มครองผู้แจ้ง” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ๒๕๕๖.
- นโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ (พ.ศ.๒๕๕๔-๒๕๕๙) ศูนย์ปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์แห่งชาติ (ศปคม.แห่งชาติ) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- ชำนาญ จันทร์เรือง “ไทยกับการคุ้มครองผู้แจ้ง” สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1962> เมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๙
- การดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์, กองการสังคม กรมองค์การระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9894> เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๙.
- บันทึกความเข้าใจระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของกลุ่มประเทศอาเซียน, สำนักงานคดีคุ้มครองผู้แจ้ง สำนักงานอัยการสูงสุด. สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.caht.ago.go.th/index.php/411> เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๙.



“พระพุทธศาสนามุ่งให้พิจารณา  
ให้รู้จักปัจจุบันกรรมของตนว่า  
อะไรดี อะไรชั่ว อะไรควรหรือไม่ควร  
เพื่อที่จะได้เว้นกรรมที่ชั่วที่ไม่ควร  
เพื่อจะทำกรรมที่ดีที่ควร”

(หนังสือ ๑๐๐ ปี สมเด็จพระสังฆราชฯ เผยแพร่พุทธศาสนาให้กว้างใหญ่ พาโจพุทธศาสนิกชนให้เจริญ)



## การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยวิธีนำเข้าแรงงาน อย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจ ว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

ปัจจุบันเป็นที่ปรากฏว่าได้มีแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทยโดยผิดกฎหมายเป็นจำนวนมาก กระจายกระจายตามพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ โดยไม่ทราบจำนวนและที่พักอาศัยของแรงงานต่างด้าวทั้งหมดที่มีอยู่จริง แต่ประมาณการว่าแรงงานต่างด้าวผิดกฎหมายที่อยู่ในประเทศไทยน่าจะมีไม่ต่ำกว่า ๒ ล้านคน ในขณะที่ประเทศไทยมีความต้องการแรงงานไร้ฝีมือราคาถูกจำนวนมาก เนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว เช่น ธุรกิจก่อสร้างและการประมง เป็นต้น และจากปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศไทยและความแตกต่างกันในทางเศรษฐกิจ จึงเกิดแรงงานข้ามชาติ โดยเฉพาะจากประเทศเพื่อนบ้านทั้ง ๓ ประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ซึ่งกลายเป็นปัจจัยดึงดูดแรงงานต่างด้าว และมีการลักลอบเข้าเมืองโดยผิดกฎหมายจนมีจำนวนแรงงานต่างด้าวที่ผิดกฎหมายล้นไหลเข้ามาอย่างมากมาย อันก่อให้เกิดปัญหาและผลกระทบต่าง ๆ ในสังคมไทยเป็นอย่างมากดังที่ได้ทราบโดยทั่วกัน

คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยวิธีนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับความหมายของคนต่างด้าว การจ้างแรงงานต่างด้าวโดยวิธีนำเข้าแรงงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) แผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชา ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ดังนี้

### ๑. ความหมายของคนต่างด้าว

“คนต่างด้าว” หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย<sup>๑</sup>

“คนต่างด้าวเข้าเมืองถูกกฎหมาย” หมายถึง คนต่างด้าวซึ่งมีเอกสารที่รัฐบาลของประเทศตนรับรอง ได้แก่ หนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง ได้แก่ หนังสือเดินทางชั่วคราว

<sup>๑</sup> มาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑.



(Temporary Passport) หรือเอกสารรับรองบุคคล (Certificate of Identity) และมีการตรวจลงตรา (Visa) โดยสถานทูตหรือกงสุลไทยประจำประเทศต้นทางนั้น ๆ เมื่อเดินทางเข้ามาในประเทศไทยแล้ว จะต้องได้รับการประทับตราระยะเวลาให้อยู่ในราชอาณาจักร ประเภทชั่วคราว (Non-Immigrant Visa) ลงในหนังสือเดินทาง (Passport) หรือเอกสารที่ใช้แทนหนังสือเดินทาง โดยสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง และเมื่อประสงค์จะทำงานต้องขออนุญาตทำงานตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

## ๒. การจ้างคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)

กรมการจัดหางาน ได้ปรับปรุงระบบการนำเข้าให้มีการดำเนินการที่สะดวก รวดเร็ว สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ได้ ๔ สัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว เวียดนาม และกัมพูชา โดยสัญชาติเมียนมาร์ ลาว และกัมพูชาอนุญาตให้ทำงานได้ในอาชีพกรรมกรใน ๒๔ กิจกรรม และแม่บ้าน ส่วนสัญชาติเวียดนาม อนุญาตให้ทำงานเฉพาะอาชีพกรรมกรในกิจการก่อสร้าง และประมงทะเล ทั้งนี้ เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงานในประเทศ ภายใต้ข้อกำหนดว่าแรงงานต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เดินทางเข้ามาทำงานอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) จะไม่สามารถเปลี่ยนนายจ้างได้ ยกเว้น ๔ กรณี คือ ๑) นายจ้างเสียชีวิต ๒) นายจ้างเลิกกิจการ ๓) นายจ้างกระทำความผิด ๔) นายจ้างไม่ปฏิบัติตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยนายจ้างหรือสถานประกอบการ สามารถติดต่อยื่นขอโควตาได้ ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ ๑ - ๑๐ หรือสำนักจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด

### ๒.๑ ขั้นตอนการนำเข้าแรงงานต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศอย่างถูกกฎหมายตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU)<sup>๖</sup>

#### ขั้นตอนที่ ๑ การแจ้งความต้องการจ้างคนต่างด้าว (โควตา)

๑. นายจ้าง/สถานประกอบการ ยื่นแบบความต้องการจ้างคนต่างด้าว ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ ๑ - ๑๐ หรือ สำนักงานจังหวัด ณ สถานที่ทำงานที่คนต่างด้าวจะเดินทางไปทำงาน ยกเว้นกรณีนายจ้างเป็นนิติบุคคลในกิจการก่อสร้างให้ขอโควตาที่สำนักงานใหญ่เท่านั้น

๒. นายจ้าง/สถานประกอบการ เมื่อได้รับอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าวได้ กรมการจัดหางานจะออกหนังสือยืนยันการมีโควตาจ้างแรงงานต่างด้าว

#### ขั้นตอนที่ ๒ การยื่นคำร้องขอนำคนต่างด้าวเข้ามาทำงานในประเทศไทย

๑. นายจ้าง/สถานประกอบการที่ได้รับโควตาจ้างคนต่างด้าว ให้ยื่นเอกสารต่อไปนัพร้อมสำเนา ๓ ชุด (รวมเป็น ๔ ชุด) ณ สำนักจัดหางานกรุงเทพฯหรือสำนักงานจังหวัด ที่ได้ยื่นขอโควตาไว้ ดังนี้

<sup>๖</sup> ที่มา : <http://www.nnspsmo.org/?op=advertise&do=read16> บทความเครือข่ายหน่วยงานบริการวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมภาคเหนือ, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๙.



- (๑) คำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าวตามบันทึกความเข้าใจ (MOU)
- (๒) สำเนาหนังสืออนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (สำเนาโควตา)
- (๓) หนังสือแสดงรายละเอียดความต้องการแรงงาน (Demand Letter) ระบุเงื่อนไขรายละเอียดในการทำงานตามแบบที่กำหนด
- (๔) หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney) ที่แต่งตั้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางดำเนินการจัดหาคนงานให้ (นายจ้าง/สถานประกอบการไทยต้องเป็นผู้ติดต่อประสานงานโดยตรงด้วยตนเอง)

(๕) ตัวอย่างสัญญาจ้างมาตรฐาน(Employment Contract)

- (๖) กรณีเป็นนิติบุคคลให้ยื่นสำเนาหนังสือการจดทะเบียน สำเนาบัตรประชาชนของกรรมการผู้มีอำนาจลงนามและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๒. สำนักจัดหางานกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานจังหวัดส่งเอกสารที่ผ่านการรับรองแล้วให้กรมการจัดหางานจำนวน ๒ ชุด โดยนายจ้างเก็บรักษาไว้ จำนวน ๑ ชุด

๓. กรมการจัดหางานรวบรวมหลักฐานพร้อมทั้งตรวจสอบความเรียบร้อยและเสนอกระทรวงแรงงานเพื่อออกหนังสือแจ้งให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางทราบ

๔. กรมการจัดหางาน ส่งเอกสารให้สถานทูตของประเทศต้นทางเพื่อให้สถานทูตของประเทศต้นทางจัดส่งเอกสารไปยังกระทรวงแรงงานของประเทศตนเอง

๕. กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางจะดำเนินการแจ้งให้บริษัทจัดหางานในประเทศของตนรับเรื่องไปดำเนินการจัดหาคนงาน

๖. เมื่อบริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางจัดหาคนงานได้แล้ว จะจัดทำบัญชีรายชื่อของคนงานให้กระทรวงแรงงานของประเทศต้นทางประทับตราและลงนามรับรอง ก่อนจัดส่งมาให้แก่นายจ้างสถานประกอบการของไทยเพื่อดำเนินการต่อไป

### ขั้นตอนที่ ๓ การยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว

๑. เมื่อนายจ้าง/สถานประกอบการได้รายชื่อคนต่างด้าวที่ผ่านการรับรองอย่างเป็นทางการแล้วให้นำรายชื่อและหนังสือของนายจ้างระบุตำแหน่งและคนที่คนต่างด้าวจะเดินทางผ่านมายื่นพร้อมคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าวตามแบบ ตท.๑๕ ณ สำนักงานจังหวัด ที่สถานที่ทำงานของคนต่างด้าวตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพฯ ให้ยื่นเอกสาร ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งมีเอกสารประกอบ ได้แก่

(๑) บัญชีรายชื่อ (Name List) ตามที่ประเทศต้นทางออกให้และรับรองอย่างเป็นทางการจากกระทรวงแรงงานประเทศต้นทาง

(๒) คำขอ ตท.๑๕ จัดทำเป็นรายบุคคลของคนต่างด้าว

(๓) รูปถ่ายของคนต่างด้าว ขนาด ๒.๕ x ๓ เซนติเมตร จำนวน ๒ รูป ถ่ายมาแล้วไม่เกิน ๖ เดือน เขียนชื่อของคนต่างด้าวด้านหลังทุกรูป

(๔) สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา

(๕) ค่าธรรมเนียมการยื่นขอ ฉบับละ ๑๐๐ บาท



๒. สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่งบัญชีรายชื่อให้แก่กรมการจัดหางาน

๓. กรมการจัดหางาน ดำเนินการแจ้งสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในประเทศต้นทางและสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองทราบ เพื่อดำเนินการออกวีซ่าและอนุญาตให้พำนักอยู่ในประเทศไทยได้

#### ขั้นตอนที่ ๔ การออกใบอนุญาตทำงานของคนต่างด้าว

๑. บริษัทจัดหางานในประเทศต้นทางนำคนต่างด้าวยื่นขอรับการตรวจลงตราเข้าประเทศไทย ณ สถานทูตหรือสถานกงสุลของไทย ที่ตั้งอยู่ ณ ประเทศต้นทางซึ่งคนต่างด้าวจะได้รับการประทับตรวจลงตรา (Non-Immigrant Visa L-A) ตามที่กรมการจัดหางานแจ้งประสานไป

๒. เมื่อคนต่างด้าวได้รับวีซ่าเข้าประเทศไทยเพื่อการทำงาน และเดินทางผ่านด่านตรวจคนเข้าเมือง จะได้รับการประทับตราอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรไทย ๒ ปี จากนั้น นายจ้างจะต้องพาคนต่างด้าวไปตรวจสุขภาพใน ๓ วัน โดยนายจ้างควรประสานงานกับโรงพยาบาลและนัดหมายล่วงหน้า พร้อมทั้งยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตทำงานภายในเวลาที่กำหนด ซึ่งมีเอกสารที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- (๑) คำร้องขอรับใบอนุญาตการทำงาน
- (๒) สำเนาหนังสือแจ้งผลการขอรับใบอนุญาตทำงาน
- (๓) หนังสือเดินทางฉบับจริง พร้อมสำเนา ๑ชุด
- (๔) ใบรับรองแพทย์



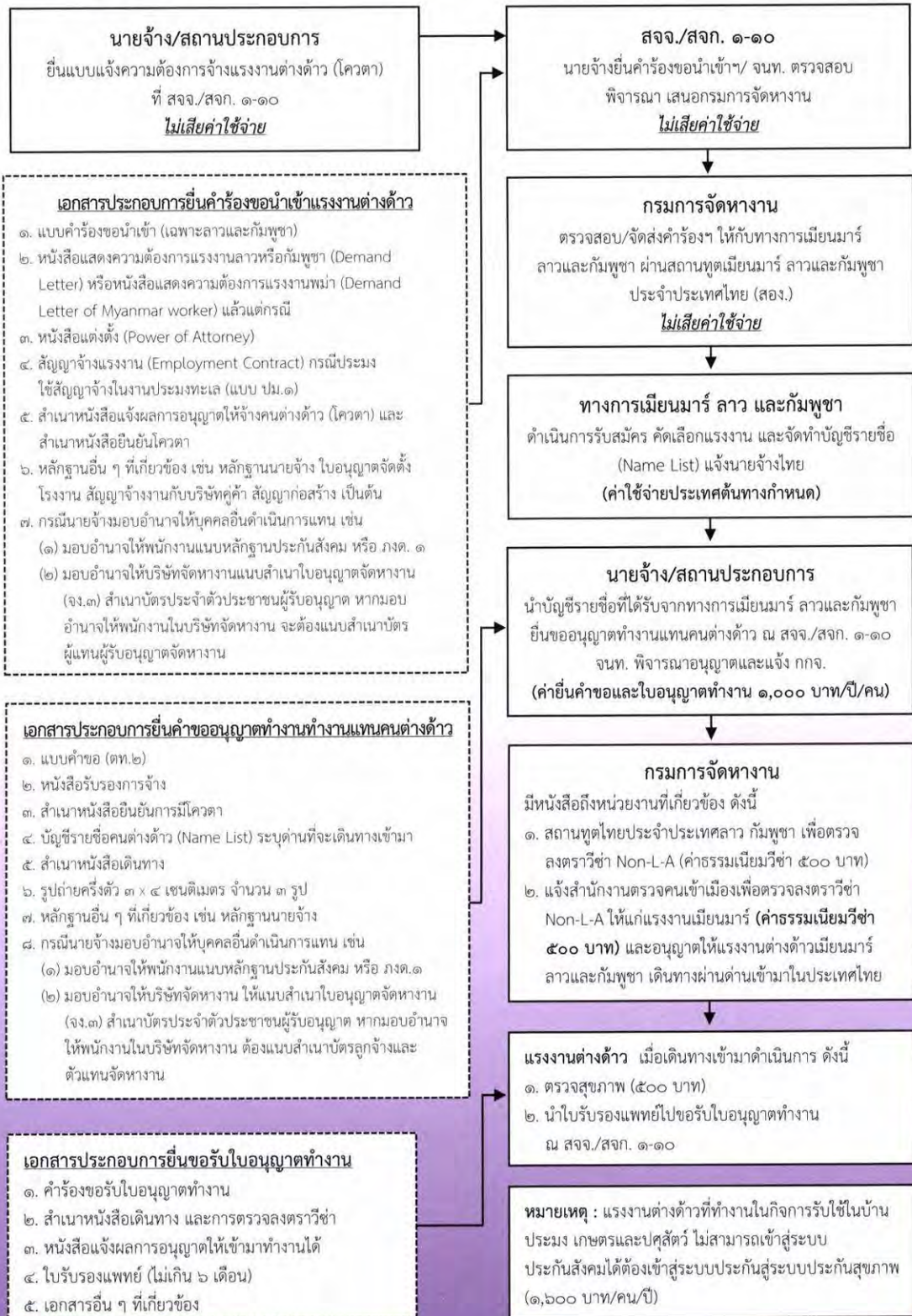
กรมการจัดหางานได้ปรับปรุงระบบการนำเข้าให้มีการดำเนินการที่สะดวก รวดเร็ว สามารถนำเข้าแรงงานต่างด้าวอย่างถูกต้องตามกฎหมายภายใต้บันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) ได้ ๔ สัญชาติ คือ เมียนมาร์ ลาว เวียดนาม และกัมพูชา

๓. คนต่างด้าวที่ยื่นคำขอรับใบอนุญาตทำงานจะต้องจ่ายเงินค่าธรรมเนียมใบอนุญาตทำงานตามระยะเวลาที่คนต่างด้าวขออนุญาตทำงาน แต่ไม่เกินหนึ่งปีจำนวนเงินปีละ ๑,๐๐๐ บาท

๔. นายจ้าง/สถานประกอบการในจังหวัดที่ยื่นเอกสาร ณ สำนักงานจัดหางานจังหวัด ส่วนนายจ้าง/สถานประกอบการในกรุงเทพฯ จะต้องยื่นเอกสาร ณ กองการจัดระบบการนำเข้าแรงงานต่างด้าว ซึ่งเจ้าหน้าที่จะนัดนายจ้างนำคนต่างด้าวมาดำเนินการจัดทำใบอนุญาตทำงาน พร้อมนัดวันรับใบอนุญาตทำงาน รวมทั้งคนต่างด้าวต้องชำระค่าธรรมเนียมตามระยะเวลาที่ขออนุญาตทำงาน แต่ไม่เกิน ๑ ปี เช่นกัน



### ๓. แผนภูมิขั้นตอนและระยะเวลาดำเนินการนำเข้าแรงงานต่างด้าวสัญชาติเมียนมาร์ลาว และกัมพูชาตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) (ตั้งแต่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ เป็นต้นไป)<sup>๓</sup>



**เอกสารประกอบการยื่นคำร้องขอนำเข้าแรงงานต่างด้าว**

๑. แบบคำร้องขอนำเข้า (เฉพาะลาวและกัมพูชา)
๒. หนังสือแสดงความต้องการแรงงานลาวหรือกัมพูชา (Demand Letter) หรือหนังสือแสดงความต้องการแรงงานพม่า (Demand Letter of Myanmar worker) แล้วแต่กรณี
๓. หนังสือแต่งตั้ง (Power of Attorney)
๔. สัญญาจ้างแรงงาน (Employment Contract) กรณีประมง ใช้สัญญาจ้างในงานประมงทะเล (แบบ ปม.๑)
๕. สำเนาหนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้จ้างคนต่างด้าว (โควตา) และ สำเนาหนังสือยืนยันโควตา
๖. หลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานนายจ้าง ใบอนุญาตจัดตั้งโรงงาน สัญญาจ้างงานกับบริษัทคู่ค้า สัญญาก่อสร้าง เป็นต้น
๗. กรณีนายจ้างมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน เช่น
  - (๑) มอบอำนาจให้พนักงานแบบหลักฐานประกันสังคม หรือ กงต. ๑
  - (๒) มอบอำนาจให้บริษัทจัดหางานแบบสำเนาใบอนุญาตจัดหางาน (จง.๓) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้รับอนุญาต หากมอบอำนาจให้พนักงานในบริษัทจัดหางาน จะต้องแนบสำเนาบัตรผู้แทนผู้รับอนุญาตจัดหางาน

- เอกสารประกอบการยื่นคำขออนุญาตทำงานแทนคนต่างด้าว**
๑. แบบคำขอ (ตท.๒)
  ๒. หนังสือรับรองการจ้าง
  ๓. สำเนาหนังสือยืนยันการมีโควตา
  ๔. บัญชีรายชื่อคนต่างด้าว (Name List) ระบุด่านที่จะเดินทางเข้ามา
  ๕. สำเนาหนังสือเดินทาง
  ๖. รูปถ่ายครึ่งตัว ๓ x ๔ เซนติเมตร จำนวน ๓ รูป
  ๗. หลักฐานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น หลักฐานนายจ้าง
  ๘. กรณีนายจ้างมอบอำนาจให้บุคคลอื่นดำเนินการแทน เช่น
    - (๑) มอบอำนาจให้พนักงานแบบหลักฐานประกันสังคม หรือ กงต.๑
    - (๒) มอบอำนาจให้บริษัทจัดหางาน ให้แนบสำเนาใบอนุญาตจัดหางาน (จง.๓) สำเนาบัตรประจำตัวประชาชนผู้รับอนุญาต หากมอบอำนาจให้พนักงานในบริษัทจัดหางาน ต้องแนบสำเนาบัตรลูกจ้างและตัวแทนจัดหางาน

- เอกสารประกอบการยื่นขอรับใบอนุญาตทำงาน**
๑. คำร้องขอรับใบอนุญาตทำงาน
  ๒. สำเนาหนังสือเดินทาง และการตรวจลงตราวีซ่า
  ๓. หนังสือแจ้งผลการอนุญาตให้เข้ามาทำงานได้
  ๔. ใบรับรองแพทย์ (ไม่เกิน ๖ เดือน)
  ๕. เอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

<sup>๓</sup> ที่มา : <http://www.wp.doe.go.th> สำนักบริหารแรงงานต่างด้าว, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๙ มิถุนายน ๒๕๕๙.



## บทสรุป

หากกล่าวโดยสรุป การนำเข้าแรงงานต่างด้าวภายใต้ตามบันทึกความเข้าใจว่าด้วยการจ้างแรงงานระหว่างรัฐ (MOU) นั้น เป็นการกำหนดการดำเนินการที่เหมาะสมในการจ้างแรงงานต่างด้าว และทำให้แรงงานต่างด้าวสามารถทำงานได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และสามารถเดินทางไปได้ทุกจังหวัดในประเทศไทย ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ได้อย่างยั่งยืน โดยหากเจ้าหน้าที่ตรวจพบนายจ้างหรือสถานประกอบการที่จ้างแรงงานต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต จะต้องถูกดำเนินคดีตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งนี้ ผู้สนใจสามารถสอบถามข้อมูลเพิ่มเติมได้ที่ สำนักงานจัดหางานจังหวัดทุกจังหวัด สำนักงานจัดหางานกรุงเทพฯ เขตพื้นที่ ๑ - ๑๐ หรือสายด่วนกรมการจัดหางาน โทร. ๑๖๙๔ ๖





# วุฒิสภา ของสหรัฐอเมริกา

ตอนที่ ๔ ข้อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ  
เกี่ยวกับอำนาจและระบบงานของสภา

นายปณิธีร์ ปทุมวัฒน์  
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกานั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีประสิทธิภาพฉบับหนึ่งที่ได้รับการยกย่องขึ้นเพื่อสนองตอบเจตจำนงของปวงชน จากอดีตมาจนถึงปัจจุบันนับได้ว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญประสบความสำเร็จอย่างสูงในการก่อตั้งอำนาจและองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองสหพันธรัฐ ที่นับว่ามีลักษณะของรัฐธรรมนูญที่พึงปรารถนา กล่าวคือ สามารถปรับเข้ากับสถานการณ์ได้เสมอ (Flexibility) มีความยืดหยุ่น (Elasticity) สามารถตีความเพื่อปรับใช้ได้กับข้อเท็จจริงทางกฎหมายรัฐธรรมนูญสมัยต่อมาได้เสมอในหลายกรณี แม้ได้ประกาศใช้เป็นระยะเวลากว่าสองร้อยปี โดยมีบทบัญญัติที่สั้นกระชับ (Brevity) ซึ่งผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ในการกำหนดหลักการแต่เพียงกว้าง ๆ ไม่กำหนดรายละเอียดปลีกย่อยมากนัก เพราะจะมีลักษณะที่ครอบคลุมข้อเท็จจริงมากมายที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงได้เสมอ ตลอดจนมีการบังคับใช้ (Enforcement) ที่มีประสิทธิภาพเพราะมีการกำหนดองค์กรผู้ใช้อำนาจรัฐที่มีความเป็นอิสระต่อกัน และต่างได้รับมอบอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ

<sup>๑</sup>Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, *Our American Government and Political System: Structure and Function*, (Illinois: Laidlaw Brothers, 1972), p.97.



ของรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup> ทั้งนี้ ยังอาจกล่าวได้ว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับองค์กรนิติบัญญัติหรือสภาองเกรส<sup>๒</sup> เป็นหลักฐานในการแสดงว่า คณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้พิจารณาเห็นว่า สภาองเกรส มีบทบาทในการเป็น “สถาปนิกของการกำหนดนโยบายแห่งสหพันธรัฐ”<sup>๓</sup> ที่จะได้สร้างขึ้นใหม่ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๗ โดยมีเจตนารมณ์ให้สภาองเกรสเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความเข้มแข็งมากยิ่งขึ้น จากการศึกษาที่ได้รับทราบบทเรียนของความไม่เป็นเอกภาพและความล้มเหลวของการจัดระบบอำนาจรัฐก่อนการมีรัฐธรรมนูญฉบับลายลักษณ์อักษรฉบับนี้ โดยกำหนดให้การกระทำทางนิติบัญญัติของสภาองเกรสต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบและถ่วงดุลของประธานาธิบดี ศาลสูงแห่งสหพันธรัฐ<sup>๔</sup>

ดังที่ทราบกันดีว่า รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ที่มาและขอบเขตของอำนาจนิติบัญญัติของสภาองเกรสมีที่มาหรือบ่อเกิด ๔ ประการด้วยกัน ได้แก่ อำนาจนิติบัญญัติที่มาโดยเฉพาะเจาะจงและโดยปริยาย (Enumerated and Implied powers) อำนาจนิติบัญญัติที่มาจาก การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (amendment-enforcing powers) อำนาจนิติบัญญัติที่มาจากอำนาจดั้งเดิม (Inherent powers) และอำนาจนิติบัญญัติที่มาจากสนธิสัญญา (Treaty powers)<sup>๕</sup> นอกจากนี้ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแล้ว อำนาจในทางนิติบัญญัติในการอื่นที่มีได้มีที่มาจากบ่อเกิด ๔ ประการข้างต้น ย่อมถือว่าเป็นอำนาจของมลรัฐในการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะต่าง ๆ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญนั้นได้บัญญัติแนวทางเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติไว้แต่เพียงเล็กน้อย ประกอบกับบัญญัติถึงข้อจำกัดอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติอีกเพียงบางประการเท่านั้น อันจำต้องศึกษาจากข้อบังคับของแต่ละสภา (Procedure) ต่อไป

สำหรับในบทความนี้ จะอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ (Powers of Congress) และระบบงานของ “สภาองเกรส” (Legislative Procedures) เฉพาะที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งสหรัฐอเมริกาที่แสดงถึงเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญในการจัดให้มีสภาองเกรสเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติตามแนวคิดที่ว่าด้วยการแบ่งแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจที่มีความเข้มแข็ง ทว่าก็ได้จัดให้มีกลไกการจำกัดอำนาจของสภาองเกรสให้มีมากจนเกินไปโดยอาศัยการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในประการต่าง ๆ ดังจะได้อธิบายต่อไป

## ข้อพิจารณาด้านบทบัญญัติที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสภาองเกรส

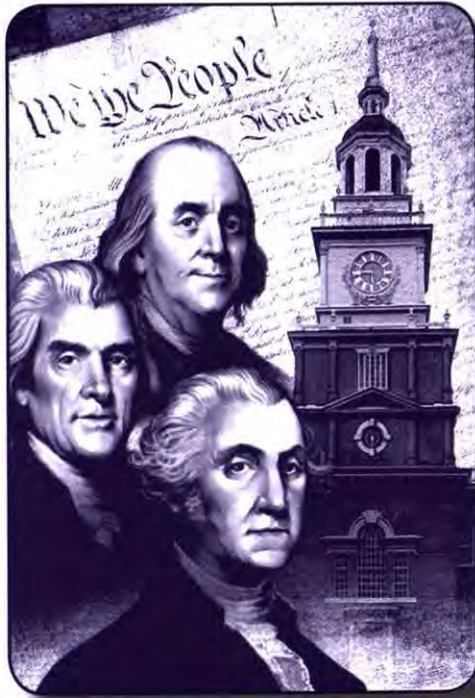
รัฐธรรมนูญของสหรัฐอเมริกาได้กำหนดหลักการของกระบวนการตรากฎหมายไว้แต่เพียงเบื้องต้นว่า ในการตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับแก่สาธารณชนนั้น เกี่ยวข้องกับองค์กรสำคัญในระบบงานนิติบัญญัติ ๓ ส่วนด้วยกัน ได้แก่ สภาผู้แทนราษฎร (The House of Representatives)

<sup>๑</sup>Ibid., pp.102-103.

<sup>๒</sup>Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government*, 10<sup>th</sup> edition, (Ohio : Wadsworth Cengage Learning, 2013), p. 107.

<sup>๓</sup>Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, 5<sup>th</sup> edition, (New York : Cambridge University Press, 2007), p. 34.

<sup>๔</sup>Craig R. Ducat, *Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government*, pp. 108-131.



วุฒิสภา (The Senate) และประธานาธิบดี (The President) ที่จำเป็นต้องได้รับการพิจารณาและให้ความเห็นชอบครบถ้วนทั้ง 3 องค์กร จึงจะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย กล่าวคือ ทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาย่อมได้รับโอกาสในการชี้แจงแสดงความเห็นสำหรับการพิจารณากลับกรอกร่างกฎหมายและมีมติเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากปกติ (Simple majority vote) เพื่อเสนอร่างกฎหมายนั้น ต่อประธานาธิบดีเพื่อลงนามให้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป ทั้งนี้ประธานาธิบดีมีอำนาจในการยับยั้งร่างกฎหมายได้ (Veto) โดยฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจในการยืนยันร่างกฎหมายได้เช่นกัน ด้วยวิธีการมีมติยืนยันร่างกฎหมายด้วยจำนวนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา<sup>๖</sup>

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังกำหนดวิธีการเลือกตั้งสมาชิกของสภาคองเกรสทั้งสองสภาและประธานาธิบดี ข้อห้ามสำหรับการตรากฎหมายบางประเภท กำหนดประเภทของเสียงข้างมากสำหรับการลงมติในเรื่องต่าง ๆ ที่มีความสำคัญแตกต่างกันเป็นการเฉพาะ ตลอดจนกำหนดลำดับชั้นตอนสำหรับองค์กรใช้อำนาจต่าง ๆ ในระบบงานของสภา โดยให้อำนาจแก่ศาลสูง (The Supreme Court) ในการมีคำสั่งให้องค์กรใช้อำนาจทางนิติบัญญัติและอำนาจทางบริหารจำต้องปฏิบัติตามด้วย<sup>๗</sup>

ผู้กร่างรัฐธรรมนูญได้ให้อำนาจไว้แก่สภาคองเกรสอย่างกว้างขวาง กล่าวคือ ใน Article I, Section 8 ได้กำหนดให้สภาคองเกรสมีอำนาจใช้ดุลยพินิจ (Discretion) ได้เองในการ “จัดให้มีการป้องกันประเทศและสวัสดิการของสหพันธรัฐ”<sup>๘</sup> ทั้งกำหนดให้สภาคองเกรสมีอำนาจโดยปริยาย (Implied powers) ในการจัดให้มีกฎหมายเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจข้างต้น<sup>๙</sup> ตามที่เรียกกันว่าเป็นอำนาจที่จำเป็นและเหมาะสม (Necessary and Proper Clause) ที่เรียกได้ว่าเป็น “อำนาจโดยปริยาย” (Implied powers) ของสภาคองเกรสนั่นเอง<sup>๑๐</sup>

<sup>๖</sup>Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, p. 34. and Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, *American Constitutional Law volume I The Structure of Government*, 6<sup>th</sup> edition, (Ontario: Thomson , 2003), p. 17.

<sup>๗</sup>Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, p. 34.

<sup>๘</sup>“... To make all laws which shall be necessary and proper for carrying into execution the foregoing powers, and all other powers vested by this Constitution in the government of the United States, or in any department or officer thereof. ...”

<sup>๙</sup>Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, pp. 34-35.

<sup>๑๐</sup>Craig R. Ducat. p.109. และ Daniel Wit and P. Alan Dionisopoulos, *Our American Government and Political System: Structure and Function*. (Illinois: Laidlaw Brothers, 1972), p.296. and Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, *American Constitutional Law volume I The Structure of Government*, 6<sup>th</sup> edition, (Ontario: Thomson , 2003), p. 124.



นอกจากที่กล่าวมานี้ สภาคองเกรสยังได้มีอำนาจเกี่ยวกับการควบคุมและตรวจสอบงบประมาณของฝ่ายบริหารและด้านภาษีอากร ผ่านกลไกการพิจารณากลับกรองกฎหมายว่าด้วยงบประมาณประจำปีและภาษีอากร **อำนาจในการควบคุมดูแลการจัดการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาและประธานาธิบดี** ทั้งนี้ ยังได้กำหนดกลไกเกี่ยวกับเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภาคองเกรสไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย<sup>๑๑๑</sup>



สำหรับอำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาคองเกรสนั้นมีความสำคัญอย่างยิ่ง ดังที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ที่ปรากฏในเอกสาร “Federalist no.48” และใน “Federalist no. 58” ซึ่งเจมส์ เมดิสัน (James Madison) ได้กล่าวไว้โดยลำดับว่า “สภาคองเกรสแต่โดยลำพังสามารถเข้าถึงกระเป๋าเงินของปวงชน”<sup>๑๑๒</sup> และ “อำนาจเกี่ยวกับการคลังและงบประมาณของสภาคองเกรสนี้ ก็เป็นประหนึ่งอาวุธที่ทรงพลานุภาพ สำหรับการบรรลุปทบาทในฐานะสถาบันทางการเมืองที่เป็นผู้แทนของปวงชนในการแก้ไขสิ่งอันไม่พึงประสงค์ทั้งปวง กระทำตามเจตนารมณ์ในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อประโยชน์สาธารณะชน”<sup>๑๑๓</sup> โดยกำหนดไว้ใน Article I, Section 9 ของรัฐธรรมนูญ ตอนหนึ่งว่า

*“No money shall be drawn from the treasury, but in consequence of appropriations made by law; and a regular statement and account of receipts and expenditures of all public money shall be published from time to time.”*

อำนาจหน้าที่ประการสำคัญที่เกี่ยวข้องกับวุฒิสภา (The Senate) โดยตรงก็คือ การที่ผู้ร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาแต่เพียงสภาเดียวให้มีบทบาทในการพิจารณาหนังสือสัญญาระหว่างประเทศและการให้ความเห็นชอบบุคคลให้ดำรงตำแหน่งสำคัญทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ อันถือได้ว่า วุฒิสภามีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า เป็น “อำนาจหน้าที่กึ่งบริหาร” (Quasi-Executive function) ในการปฏิบัติหน้าที่ร่วมกับฝ่ายบริหารสำหรับภารกิจดังกล่าว<sup>๑๑๔</sup> นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจในการการถอดถอนบุคคลออกจาก

<sup>๑๑๑</sup>Steven S. Smith, Jason M. Roberts and Ryan J. Vander, *The American Congress*, pp. 34-35. and Robert J. Spitzer, *President and Congress Executive Hagemony at the Crossroads of American Government*, (New York: McGraw-Hill, 1993), p. 14. And Ralph A. Rossum and Alan Tarr G, *American Constitutional Law volume I The Structure of Government*, pp. 112-113.

<sup>๑๑๒</sup>William Mckay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: representation and Scrutiny in the twenty-first century*, (New York: Oxford University Press, 2010), p.227.

<sup>๑๑๓</sup>Louis Fisher, *Constitutional Conflicts between Congress and the President*, (New Jerzey: Princeton University, 1985), p. 221.

<sup>๑๑๔</sup>William Mckay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: representation and Scrutiny in the twenty-first century*, p.5.



ตำแหน่ง (Impeachment)<sup>๑๕</sup> อันถือได้ว่า วุฒิสภามีภารกิจในลักษณะที่เรียกว่า เป็น “อำนาจหน้าที่ กึ่งตุลาการ” (Quasi-judicial function) ในการปฏิบัติหน้าที่ทำนองเดียวกับศาลที่พิจารณาและ วินิจฉัยว่าจะมีมติถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งหรือไม่อีกด้วย เมื่อเทียบกับระบบการถอดถอนบุคคล ออกจากตำแหน่งในประเทศอังกฤษแล้ว กลับพบว่าระบบอิมพีชเมนต์ของสหรัฐอเมริกา มีประสิทธิภาพ มากกว่าในอังกฤษซึ่งได้ลดความสำคัญลงไปมากในปัจจุบัน<sup>๑๖</sup>

## ข้อพิจารณาด้านบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบงานนิติบัญญัติ (Legislative Procedure)

จากที่กล่าวมาในส่วนต้นนั้น ได้อธิบายถึงบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของ สภาองครสซึ่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้แต่หลักการโดยสังเขปเท่านั้น เช่นเดียวกันกับในบทบัญญัติ ที่เกี่ยวข้องกับระบบงานนิติบัญญัติ (Legislative Procedure) ของสภาองครสที่กล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญ มิได้กำหนดวิธีการดำเนินงานในกระบวนการนิติบัญญัติ (Legislative process) ไว้โดยละเอียด ทว่า ได้มีการกล่าวถึงประเด็นสำคัญ ๓ ประการที่สามารถจำแนกได้ว่าเกี่ยวข้องกับระบบงานนิติบัญญัติ ได้แก่

**ประการแรก** ผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้แต่ละสภา **จัดทำและตีพิมพ์บันทึกการประชุม เผยแพร่** ตลอดจนต้องการให้มีการบันทึกการออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภาเป็นรายบุคคลในการ พิจารณาเรื่องใด ๆ เมื่อสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ร้องขอในวุฒิสภานั้นเจ้าหน้าที่จะชานนามสมาชิกเป็นรายบุคคลเพื่อทราบมติ สำหรับในสภาผู้แทน ราษฎรจะใช้วิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับดำเนินการในเรื่องดังกล่าว นับแต่ ปี ค.ศ. ๑๙๗๓<sup>๑๗</sup> ดังที่กำหนดไว้ใน มาตรา ๑ ข้อ ๕ ดังนี้

*“Each House shall keep a journal of its proceedings, and from time to time publish the same, excepting such parts as may in their judgment require secrecy; and the yeas and nays of the members of either House on any question shall, at the desire of one fifth of those present, be entered on the journal.”*

**ประการที่สอง** คณะผู้ยกร่างรัฐธรรมนูญได้มีเจตนารมณ์ให้รัฐสภาเริ่มกระบวนการพิจารณา ร่างรัฐบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากร (Tax bills) ในสภาผู้แทนราษฎรก่อนเสมอ ด้วยในขณะนั้น สภาผู้แทนราษฎรเป็นสภาเดียวที่สมาชิกของสภามีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จึงมีความคิดกันว่า มีแต่สภาผู้แทนราษฎรที่สมควรจะเป็นผู้พิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นสภาแรก<sup>๑๘</sup>

<sup>๑๕</sup>Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. *The American Congress*, p.35.

<sup>๑๖</sup>William Mckay and Charles W. Johnson, *Parliament and Congress: representation and Scrutiny in the twenty-first century*, p.5.

<sup>๑๗</sup>Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. *The American Congress*, pp.31-32.

<sup>๑๘</sup>Ibid., p.37.



กระนั้น แม้ในภายหลังจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๑๗ ให้สมาชิกวุฒิสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละมลรัฐก็ตาม หลักการดังกล่าวก็ยังคงเดิม

ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑ ข้อ ๗ ได้บัญญัติว่า

“All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.”

ในระยะเวลาที่ผ่านมา วุฒิสภาได้ใช้ความพยายามในการเสียดังกล่าวเช่นว่านี้หลายครั้ง แต่สภาผู้แทนราษฎรก็ได้มีความพยายามในการสงวนรักษาอำนาจในทางนิติบัญญัติในการริเริ่มเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรนี้มาโดยตลอด<sup>๑๔</sup>

**ประการที่สาม** รัฐธรรมนูญในมาตรา ๑ ข้อ ๕ ได้บัญญัติให้ แต่ละสภาต้องมีสมาชิกจำนวนเสียงข้างมากกล่าวคือ จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมารวมประชุม จึงเป็นองค์ประชุม (quorum) โดยหลักการแล้ว การที่สภาต้องประกอบด้วยสมาชิกจำนวนเกินกว่ากึ่งหนึ่งย่อมต้องมีอยู่เสมอว่าในทางปฏิบัติย่อมไม่อาจทราบได้เลยว่า สมาชิกแต่ละสภามาประชุมกันครบองค์ประชุมหรือไม่เว้นแต่สมาชิกของสภานั้น ๆ ร้องขอให้มีการตรวจสอบองค์ประชุม ดังนี้



“Each House shall be the judge of the elections, returns and qualifications of its own members, and a majority of each shall constitute a quorum to do business; but a smaller number may adjourn from day to day, and may be authorized to compel the attendance of absent members, in such manner, and under such penalties as each House may provide.

...

Each House may determine the rules of its proceedings, punish its members for disorderly behavior, and, with the concurrence of two thirds, expel a member.”

นัยยะสำคัญที่สุดของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเรื่ององค์ประชุมนี้ คือ สมาชิกจำนวนมากกว่ากึ่งหนึ่งจำเป็นต้องมาแสดงตนและลงมติ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดสภาพบังคับได้ให้อำนาจแต่ละสภาในการบังคับสมาชิกของสภาที่ขาดประชุมให้เข้าประชุมตามวิธีการและโทษที่แต่ละสภาจะกำหนดด้วย

<sup>๑๔</sup>Ibid.



ทั้งนี้ เพื่อป้องกันสมาชิกสภาบางฝ่ายจงใจใช้การขาดประชุมเป็นเครื่องมือเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง<sup>๒๐</sup>

ประการสุดท้าย คณะผู้กร่างรัฐธรรมนูญได้วางแนวทางเกี่ยวกับ กระบวนการให้ความเห็นชอบ และยับยั้งร่างกฎหมายของประธานาธิบดี ในมาตรา ๑ ข้อ ๗ ซึ่งภายหลังจากที่ทั้งสองสภาได้พิจารณา และให้ความเห็นชอบร่างรัฐบัญญัติแล้ว จำต้องเสนอร่างรัฐบัญญัตินั้นต่อประธานาธิบดี<sup>๒๑</sup>

“All bills for raising revenue shall originate in the House of Representatives; but the Senate may propose or concur with amendments as on other Bills.

Every bill which shall have passed the House of Representatives and the Senate, shall, before it become a law, be presented to the President of the United States; if he approve he shall sign it, but if not he shall return it, with his objections to that House in which it shall have originated, who shall enter the objections at large on their journal, and proceed to reconsider it. If after such reconsideration two thirds of that House shall agree to pass the bill, it shall be sent, together with the objections, to the other House, by which it shall likewise be reconsidered, and if approved by two thirds of that House, **it shall become a law.** But in all such cases the votes of both Houses shall be determined by yeas and nays, and the names of the persons voting for and against the bill shall be entered on the journal of each House respectively. If any bill shall not be returned by the President within ten days (Sundays excepted) after it shall have been presented to him, the same shall be a law, in like manner as if he had signed it, unless the Congress by their adjournment prevent its return, in which case it shall not be a law.”

ทั้งนี้ หากเป็นเวลาอยู่ในระหว่างการปิดสมัยประชุมสภา สภาคองเกรสย่อมไม่อยู่ในวิสัยที่จะ ยืนยันร่างรัฐบัญญัติที่ประธานาธิบดีใช้อำนาจยับยั้งได้อีกต่อไป กล่าวคือ ถ้าสภาคองเกรสได้ปิด สมัยประชุมสภาไปแล้ว หากประธานาธิบดีคัดค้าน (veto) ร่างรัฐบัญญัติใด ๆ หรือไม่ส่งร่างกฎหมาย กลับคืนไปยังรัฐสภา (Pocket veto) ร่างรัฐบัญญัตินั้น ๆ ย่อมเป็นอันตกไป<sup>๒๒</sup>

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

<sup>๒๐</sup> Ibid.

<sup>๒๑</sup> Ibid.

<sup>๒๒</sup> Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. *The American Congress*. 5<sup>th</sup> edition. New York : Cambridge University Press, 2007. P.37.



### บรรณานุกรม

Ducat, Craig R. Constitutional Interpretation Volume I: Powers of Government. 10<sup>th</sup> edition. Ohio : Wadsworth Cengage Learning, 2013.

Fisher, Louis. Constitutional Conflicts between Congress and the President. New Jersey: Princeton University, 1985.

Mckay, William and Johnson, Charles W. Parliament and Congress: representation and Scrutiny in the twenty-first century. New York: Oxford University Press, 2010.

Rossum, Ralph A., and Tarr, G. Alan. American Constitutional Law volume I The Structure of Government, 6<sup>th</sup> ed., Ontario: Thomson , 2003.

Smith, Steven S., Roberts, Jason M. and Vander, Ryan J. The American Congress. 5<sup>th</sup> edition. New York : Cambridge University Press, 2007.

Spitzer, Robert J. President and Congress Executive Hagemony at the Crossroads of American Government. New York: McGraw-Hill, 1993.

Wit, Daniel., Dionisopoulos, P. Alan., Our American Government and Political System; Structure and Function. Illinois: Laidlaw Brothers, 1972.





จุฬารัตน์ วรหนอง  
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

**กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่**  
(Department of Primary Industries and Mines)  
เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม มีภารกิจหลักในการอนุญาตและกำกับดูแลการประกอบกิจการอุตสาหกรรมแร่และโลหการ ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ กฎหมายว่าด้วยโรงงาน และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งการจัดเก็บรายได้ของรัฐในส่วนที่เกี่ยวข้องและการศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมแร่ โลหการ และอุตสาหกรรมพื้นฐาน นอกจากนี้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ กระทรวงอุตสาหกรรมได้มอบหมายให้กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่รับผิดชอบภารกิจด้านโลจิสติกส์อุตสาหกรรมด้วย รวมถึงตลอดถึงการสนับสนุนและให้บริการทางวิชาการแก่หน่วยงานราชการ เอกชน รัฐวิสาหกิจ และประชาชนทั่วไป ผู้สนใจในรายละเอียดเกี่ยวกับภารกิจและผลงานของกรมนี้สามารถเข้าไปศึกษาในเว็บไซต์ [www.dpim.go.th](http://www.dpim.go.th)

**สถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ**  
(องค์การมหาชน) หรือ สกน. จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันเทคโนโลยีนิวเคลียร์แห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์ในการวิจัยเกี่ยวกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และการประยุกต์ใช้ ให้บริการเทคโนโลยีนิวเคลียร์และผลิตภัณฑ์ไอโซโทปรังสี ให้บริการทางวิชาการ ส่งเสริม สนับสนุน และถ่ายทอดเทคโนโลยีทางด้านวิทยาศาสตร์นิวเคลียร์ ตลอดจนการฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรด้านการใช้ประโยชน์จากเทคโนโลยีนิวเคลียร์ และวิจัยการใช้ประโยชน์จากพลังงานปรมาณู และสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังมีการให้บริการด้านความปลอดภัยนิวเคลียร์ การตรวจวัดปริมาณรังสีในสิ่งแวดล้อม และการป้องกันอันตรายจากรังสีอีกด้วย

กล่าวโดยสรุปเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่หลักของ สกน. ก็คือ การวิจัย พัฒนา ให้บริการและเผยแพร่ การประยุกต์ใช้เทคโนโลยีนิวเคลียร์ ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้จากเว็บไซต์นี้

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



[www.tint.or.th](http://www.tint.or.th)



### ศูนย์รวมข้อมูลเพื่อติดต่อราชการ

เป็นเว็บไซต์ให้ข้อมูลตามพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจัดทำคู่มือสำหรับประชาชนในรูปแบบเอกสาร เพื่อความสะดวกของประชาชน นักธุรกิจ ผู้ประกอบการ ในการติดต่อราชการได้ “เร็วขึ้น ง่ายขึ้น ถูกลง” โดยกำหนดให้หน่วยงานภาครัฐจะต้องมีการเผยแพร่คู่มือสำหรับประชาชนไว้ที่สถานที่ให้บริการนั้น ๆ เพื่อประชาชนจะได้รับทราบข้อมูลการให้บริการของภาครัฐที่ถูกต้อง ครบถ้วน ชัดเจน และสามารถเตรียมเอกสารหลักฐานค่าธรรมเนียมที่ต้องใช้ให้ครบถ้วน โดยไม่ต้องเสียเวลาติดต่อหลายรอบ

### องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ

หรือ อพวช. (National Science Museum – NSM) จัดตั้งขึ้นตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๘ เป็นหน่วยงานหลักของประเทศในการทำหน้าที่เป็นกลไกหลักที่สำคัญเพื่อสร้างสังคมไทยให้เป็นสังคมวิทยาศาสตร์ ด้วยการกิจการสร้างความตระหนักทางวิทยาศาสตร์ผ่านกิจกรรมต่าง ๆ ได้แก่ โครงการคาราวานวิทยาศาสตร์ซึ่งเป็นกิจกรรมเพื่อกระจายฐานการเรียนรู้ทางด้านวิทยาศาสตร์สู่ทุกภูมิภาคของประเทศ ผ่านการจัดแสดงนิทรรศการและกิจกรรมเสริมศึกษามากมายซึ่งเน้นให้เยาวชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วม รวมถึงจัดกิจกรรมค่ายสำหรับนักเรียนทั้งระดับชั้นประถมและมัธยมศึกษาทั่วประเทศที่มีความสนใจในวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และความหลากหลายทางชีวภาพ

นอกจากนี้ อพวช. ยังมีพิพิธภัณฑ์ ๔ แห่ง คือ พิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์ พิพิธภัณฑ์ธรรมชาติวิทยา พิพิธภัณฑ์เทคโนโลยี และจัตุรัสวิทยาศาสตร์ ที่เปิดให้บริการแก่ประชาชนทั่วไปอีกด้วย ผู้ที่สนใจสามารถเข้ามาศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่เว็บไซต์นี้

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



[www.nsm.or.th](http://www.nsm.or.th)

# ธนบัตรราคา ๑๐๐ บาท ในสมัยรัชกาลที่ ๙



ออกแบบและพิมพ์ที่  
 สำนักงานพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ  
 โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๔๔๗๑-๒ และ ๐ ๒๘๓๑ ๔๔๗๕-๖

