ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

วิทยุรัฐสภา
THAI PARLIAMENT RADIO

ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา (ประชุม สนช.-สปช.)

ประจำเดือน สิงหาคม 2558 เป็นต้นไป ออกอากาศทุกวัน ตั้งแต่เวลา 05.00 – 22.00 นาฬิกา

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์		เสาร์	อาทิตย์	เวลา
05.00	รายการเผยแผ่ความรู้ทางศาสนา								05.00
06.00	สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”								06.00
	คุยข่าวเช้า						แจ้งข่าว : เตือนภัย		
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								07.00
07.30	ทันสถานการณ์						วิจัยก้าวไกล	ทำดีได้ดี	07.30
08.00	สถานีอู่ทองใน (โทรทัศน์รัฐสภา)						ถ่ายทอด คสช. (rerun)	ขบวนการคนตัวเล็ก (เด็กและเยาวชน)	08.00
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)			มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)		ร้อยเรื่องเมืองไทย		09.00
09.30				***สภาสนทนา***	***สภาสนทนา***		ร้อยเรียงข่าว	มีข่าวดีมาบอก	09.15
10.00	การเมืองเรื่องของประชาชน		การเมืองเรื่องของประชาชน	***เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียงการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้นการประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)***	***เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียงการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) จนเสร็จสิ้นการประชุม (ที่ประชุม สนช. ครั้งที่ 3/2557 21 ส.ค.57)***		บ้านสุขภาพ (คนพิการ-ด้อยโอกาสฯ)	ตะลอนทัวร์ทั่วไทย	10.00
10.30	***สภาสนทนา***	***สภาสนทนา***							
11.00	***เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้นการประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)***	***เวลา 11.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) จนเสร็จสิ้นการประชุม (ที่ประชุม สปช. ครั้งที่ 5/2558 26 ม.ค.58)***	เกาะติดสภานิติบัญญัติแห่งชาติ				บันทึกประชุมสภา		11.00
12.00			รัฐสภาของเรา				แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
13.00			สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)				ท้องถิ่นบ้านเรา		13.00
15.00			รักเมืองไทย				สภาสาระ		15.00
15.30							ละครวิทยุ		15.30
16.00							ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00
16.30			กาลครั้งหนึ่ง.. เมื่อวันนั้น						
17.00			Gossip การเมือง				ละติจูดรอบโลก	*สกู๊ปข่าว..เส้นทางกฎหมาย* สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	17.00
18.00	เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณสถานีโทรทัศน์กองทัพบก)						เดินหน้าประเทศไทย (เชื่อมสัญญาณ ททบ.)		18.00
18.30	กรรมาธิการพบประชาชน		เจตนารมณ์กฎหมาย	เก็บเบี้ยใต้ถุนร้าน	เสียงปฏิรูป		เพลงดีศรีแผ่นดิน	เพลินเพลงยามเย็น	
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.								19.00
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ								19.30
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณจาก สวท.) และ สารคดี “ปกเกล้าธรรมราชา”								20.00
	รายการจากสถาบันพระปกเกล้า						คุยกันนอกศาล	สนทนากับคลังสมอง วปอ.ฯ	
21.00	ปปช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	เปิดประตูสู่ กกต.	สตง. พบประชาชน	กรรมการสิทธิฯ/ผู้ตรวจการแผ่นดินฯ		ธรรมะก่อนนอน		21.00
21.30 22.00	ธรรมะก่อนนอน								22.00

หมายเหตุ - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เคารพธงชาติ และ พระบรมราโชวาท / นำเสนอข่าวต้นชั่วโมง และสปอตต่างๆ ตั้งแต่เวลา 08.00–21.00 น.

- หากช่วงเวลาใดมีการถ่ายทอดคำสั่ง/ประกาศ/รายการพิเศษจาก คสช. หรืองานที่ได้รับมอบหมาย สถานีฯ จะดำเนินการถ่ายทอดเสียงจนเสร็จสิ้นภารกิจ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ISSN 0125 - 0957

รัฐสภาสาร

ที่ปรึกษา

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นายประวิช ตั้งใจมั่น

ผู้จัดการ

นางบุษราคำ เชาวน์ศิริ

เหรัญญิก

นางพรรษมนต์ ไทยวัฒนานุกูล

กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สินสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางฟ้าดาว คงนคร

นางสาวจุฬีวรรณ เติมผล

นายพิษณุ จารีย์พันธ์

นางสาวสหวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิมา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิทัศน์ องค์อศิวชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงศ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธี จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกัลลา

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เซ็นพานิช

พิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางฉัตราภรณ์ วิวัฒนวานิช

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งไปที่บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๔๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔-๕

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๑๒ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๕๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำมาลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในวารสารเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสารของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตน หรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ

๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A๔

๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A๔ หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษ ดังนี้

- ด้านบน ๑ นิ้ว
- ด้านล่าง ๑ นิ้ว
- ด้านซ้าย ๑ นิ้ว
- ด้านขวา ๑ นิ้ว

๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน

๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ของผู้เขียนบทความ ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปเอกสาร ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐

๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasarn@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๔ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๑ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๙๒

บทบรรณาธิการ

ปัจจุบันนี้หลาย ๆ ประเทศทั่วโลกต่างหวั่นเกรงภัยก่อการร้ายที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงและต่อเนื่อง การต่อต้านภัยก่อการร้ายในสังคมยุคโลกาภิวัตน์จำเป็นอย่างยิ่งต้องยึดหลักการประชาธิปไตยภายใต้หลักนิติธรรมและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ หาไม่เช่นนั้นแล้วสังคมโลกโดยรวมคงต้องเผชิญกับความขัดแย้งและการตอบโต้ที่รุนแรงจนอาจนำไปสู่ภาวะสงครามเต็มรูปแบบที่ยากเกินกว่าจะแก้ไขได้ **บทความ เรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาในความผิดก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตยไทย** ได้สะท้อนมุมมองของผู้เขียนที่มีต่อปัญหาดังกล่าวอย่างน่าสนใจ โดยเฉพาะประเด็นความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งควรจะมีความสอดคล้องกับบริบทสังคมภายในของไทยและสังคมภายนอกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว มิใช่คำนึงแต่เพียงในแง่มิติกฎหมายเท่านั้น แต่เนื่องจากแนวคิดและวัฒนธรรมที่ยืดหยุ่นของสังคมไทยที่ไม่ยอมรับว่ามีการก่อการร้ายภายในรัฐมาก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมความผิดก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาของไทยที่เกิดขึ้นจึงเป็นการมุ่งที่การกระทำรูปแบบหนึ่งที่เป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าเป็นการก่อการร้ายแบบแนวคิดตะวันตก ดังนั้นการบังคับใช้กฎหมายอาญาทั่วไปที่มิใช่ความผิดก่อการร้ายจึงน่าจะเหมาะสมที่สุด

สำหรับ**บทความ เรื่อง รัฐสภาในประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว** ทำให้ทราบถึงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของรัฐสภาที่มีต่อกลไกทางการเมืองของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว โดยสภาแห่งชาติลาวนอกจากทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแล้ว ยังมีหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองต่าง ๆ ในทุกระดับให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐภายใต้การกำกับของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว ตลอดจนภารกิจด้านกิจการมวลชนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ แต่เนื่องจากสมัยประชุมของสภาแห่งชาติลาวมีระยะเวลาค่อนข้างสั้น ทั้งนี้ ๑ ปีมีสมัยประชุมสามัญเพียง ๒ สมัย โดยมีระยะเวลาประมาณ ๗-๑๕ วันต่อสมัยประชุมเท่านั้น ดังนั้นคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติจึงถือเป็นตัวแทนของสภาแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่และภารกิจต่างๆ ตามที่กฎหมายกำหนดในช่วงระยะเวลาที่ไม่อยู่ในสมัยประชุม

บทความ เรื่อง การคุ้มครองแรงงานโดยกฎหมาย ผู้เขียนได้มีการพิจารณาศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองแรงงานลูกจ้างของไทยในอดีต ซึ่งจากการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้มีการบัญญัติในเรื่องดังกล่าวไว้

หลายมาตรา อาทิเช่น มีการกำหนดให้แจ้งการเกิดอุบัติเหตุ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลง หรือหยุดงานได้ รวมถึงมีการบัญญัติครอบคลุมถึงเรื่องความสะอาด เครื่องจักร และสารเคมี ฯลฯ ซึ่งล้วนแสดงให้เห็นว่าภาครัฐตระหนักถึงความสำคัญของการคุ้มครองความปลอดภัยของแรงงานในภาคอุตสาหกรรมมาตั้งแต่ยุคเริ่มต้นการขยายตัวของโรงงาน แต่ไม่มีผลใช้บังคับ ดังนั้นการคุ้มครองแรงงานจากอุบัติเหตุจึงยังไม่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย จนกระทั่งมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ กฎหมายฉบับนี้จึงนับเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกที่มีการคุ้มครองแรงงานในเชิงป้องกันอันตรายต่อลูกจ้าง ทั้งในเรื่องชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด สหภาพแรงงาน ตลอดจนมีการคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็ก รวมถึงการจ่ายเงินค่าทดแทนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล ขณะที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ได้มีการเพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ ๆ ในการคุ้มครองแรงงาน เช่น การจ่ายค่าชดเชยหลังถูกเลิกจ้าง การกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ การกำหนดให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน และการแก้ปัญหาเรื่องการจ้างทนายของลูกจ้าง โดยให้นิติกรของทางการเข้าช่วยเหลือ เป็นต้น จึงนับเป็นกฎหมายที่สำคัญอีกฉบับหนึ่งที่ได้วางรากฐานการคุ้มครองแรงงานของไทย

บทความส่งท้ายเล่มสำหรับรัฐสภาสารฉบับประจำเดือนสิงหาคมนี้ ขอนำเสนอ **เรื่อง มาตรฐานทางจริยธรรม กฎหมาย และการแพทย์ของการยินยอมให้รักษาในเวชปฏิบัติ** ซึ่งกล่าวถึงประเด็นการขอความยินยอมให้การรักษาระหว่างแพทย์และผู้ป่วยของไทย ซึ่งยังมีปัญหาในทางปฏิบัติและขาดความชัดเจนในทางกฎหมาย การยินยอมให้การรักษาเป็นการทำนิติกรรมทางแพ่งหรือไม่นั้นยังเป็นเรื่องที่นักกฎหมายยังมีความเห็นแตกต่างกันอยู่ เนื่องจากประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมให้รักษาโดยเฉพาะ แม้ว่าในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องดังกล่าวไว้ แต่ก็ยังไม่ครอบคลุมถึงวิธีปฏิบัติในหลายประเด็น เช่น อายุของบุคคลผู้ให้ความยินยอมในกรณีเป็นเด็กและเยาวชน หรือผลของการกระทำที่ได้รับความยินยอมในทางอาญาถือเป็นกรณีไม่มีความผิดเพราะแพทย์ไม่มีเจตนาทำร้ายผู้ป่วย หรือมีความผิดแต่ยกเว้นโทษ ฯลฯ

กองบรรณาธิการหวังเป็นอย่างยิ่งว่า การปฏิรูปประเทศของหลาย ๆ ภาคส่วนในสังคมที่กำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้จะช่วยขับเคลื่อนประเทศไทยเข้าสู่สังคมประชาธิปไตยในไม่ช้า รวมทั้งจัดการเลือกตั้งครั้งใหม่ที่มีความบริสุทธิ์ยุติธรรมและโปร่งใสให้เกิดขึ้นโดยเร็ว ขณะเดียวกันประชาชนเองก็ควรยอมรับและปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นเร็ว ๆ นี้ภายหลังการเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนอย่างสมบูรณ์ แล้วกลับมาพบกันได้อีกเช่นเคยในฉบับหน้า

บรรณาธิการ

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๓ ฉบับที่ ๘ เดือนสิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘
Vol. 63 No. 8 August 2015

❍ **ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาในความผิดก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตยไทย** ๑๑
ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล

❍ **รัฐสภาในประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว** ๔๗
ศุทธิกานต์ มีจั่น

❍ **การคุ้มครองแรงงานโดยกฎหมาย** ๗๓
อาคม ไม้สนธิ์

❍ **มาตรฐานทางจริยธรรม กฎหมาย และการแพทย์ของการยินยอมให้รักษาในเวชปฏิบัติ** ๙๗
บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์

ทรงพระเจริญ

ทีฆายุกา โหตุ มหาราชินี

พระสยามมาตาสิริมังคลาวาท

๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๘

(ร่ายสุภาพ)

ศรีวิสิทธิ์มหิทธิเดช พระปรเมศรนวมินทร์ หกสิบหกบดินทรณนำ ทรงทศธรรมไพบูลย์ อธิกูลเกริกจักรวรรดิ พร้อมพระรัตนนารี แม้นมณีศรีขัณฑ์เขต พระประเวศทั่วหล้า ดุจมาตา แห่งแผ่นดิน เคียงภูมินทร์เหนือปิ่นเกล้า โดยเสด็จพระปกเผ้า แหล่งล้วนสดุดี

(โคลงสี่สุภาพ)

ดุจสุรีย์โสมส่องพื้น นภดล
ดับทุกข์โปรยสุขชน ชุ่มชื้น
เฉกสายวสันต์ดล ทศทิศ ทั่วแล
ทรงพลิกแผ่นไผทฟื้น ผ่องด้าวแดนสยาม
งามพระจริยวัตรพร้อม ไพสิฐ
งามพระกรณียกิจ ก่องหล้า
งามสรรพศาสตร์ศิลป์ประสิทธิ์ ธประศาศน์ โลกเอย
งามพระกิตติกระเดื่องฟ้า โลกซ้องสยามินทร์

(กลอนสุภาพ)

ด้วยเดชะพระเสริมสานโครงการหลวง พิทักษ์ไพรไว้ปกห้วงกระแสสินธุ์
*จึ่งโครงการ **"ป่ารักน้ำ"** พระภูมินทร์ **"น้ำรักป่า"** นาฏนารินทร์เสริมสินธุ์คง*
ทรงฟื้นฟูวัฒนธรรมนำเชิดชาติ ฟื้นปูมปราชญ์ศาสตร์ชาวบ้านบรรสานส่ง
ปลุกวิชชาศิลปาชีพยั่งยืนยง ปัญญาไทยได้ดำรงคงธาตรี
วโรกาสราชสมภพครบนุสนธิ์ แปดสิบสามพรรษาดลมงคลศรี
แห่งสมเด็จบรมนาถราชินี รัตนนารีศรีอมร
นับเนื่องแต่วรองค์เทพธิดา จุติหล้าพงศ์จักรีศรีนุสรณ์
*สู่ราชสกุล **"กิติยากร"** ทรงสถิตสถาวรวรสกุล*
พระดั่งเทพยดาประกาศิต พร้อมสรรพพิธวิทยามานำหนุน
ดุจอิศวรเทพอุมาพระคู่บุญ เลิศพระคุณบุญประเทศทุกเขตครอง

(เปษณนาทฉันท์ ๑๖)

ประมวลมาเลศพิเศษไพสิฐ ประจงมาลิศไพจิตรเพริศผอง
ประคมทศนัขพิทักษ์ครรลอง ถวายชัยสำนองฉลองบาทบงสุ์
สำนึกราชกิจวิวิธวัฒนา พระคุณบุญญาพระกรุณาสูงส่ง
ประดุจมาตาประชาธำรง พระเมตตาทรงสถิตฟ้าธาตรี
ขจัดทุกข์ราษฎร์บำบัดทุกเข็ญ ประสาทฉ่ำเย็นเกษมเปรมปรีดิ์
ผดุงศิลปศาสตร์ผดุงปราชญ์เมธี ประมวญมวลศิลปีพิทักษ์ภูมิไผท
ประพาสทศทิศประสิทธิ์ผลิตผล เถกิงสากลลุดลสกลไกล
พระราชจรียวัตรประภัทรนิรัติศัย สมัญญาภิไธย **“อัคราภิรักษศิลปิน”**

(วสันตดิลกฉันท์ ๑๔)

อัญเชิญพระเดชบุพกษัตริย์ อภิรัชจักรินทร์
พร้องจัตุพรตรีรตนินทร์ วรนาฏสุนารี
จุ่งทรงเกษมสิริสวัสดิ์ ศุตพรรษพระชนม์ปรีดิ์
คู่บุญสยามนฤบดี จิรกาลนิรันดร์เทอญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้ากองบรรณาธิการ “รัฐสภาสาร”
นายประยอม ซองทอง ศิลปินแห่งชาติ ร้อยกรอง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาในความผิดก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตยไทย

ธนโรจน์ หล่อธนะไพศาล*

๑. บทนำ

หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ของสหรัฐอเมริกา การใช้ความรุนแรงที่ถูกเรียกว่า “ก่อการร้าย” ก็ถูกโหมกระพือขึ้นและอาจกลายมาเป็นกลยุทธ์เศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศไป ปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ถึงต้นปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เหตุการณ์รุนแรงจากกลุ่มที่พยายามเรียกตนเองว่ารัฐอิสลาม (Islamic state - IS) ที่บาดคอพลเรือนหลายครั้ง และเหตุการณ์สามวันในปารีสกรณีกราดยิงเจ้าหน้าที่สำนักงานนิตยสารชาลีแอปโดนับสิบคน ที่ผู้กระทำแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ต่อต้านเศรษฐกิจการเมืองของตะวันตก โดยเฉพาะสหรัฐอเมริกาและยุโรปในยุคโลกาภิวัตน์ ไม่นับรวมระเบิดพลีชีพที่เกิดเป็นรายวันในตะวันออกกลางจนสังคมเหล่านั้นชาชินประดุจเสียงดนตรีประจำวัน ประชาคมโลกถูกทำให้สนใจประเด็นการก่อการร้ายมากขึ้นและมีการตอบโต้ในหลายมาตรการที่ใช้กฎหมายระหว่างประเทศและและองค์การระหว่างประเทศเป็นกลไกและเครื่องมือถึงความชอบธรรมในการใช้ความรุนแรงตอบโต้ ทั้งจากสหประชาชาติจนดูเหมือนเป็นสงครามโดยอ้างความชอบธรรมของหลักการประชาธิปไตยต่อต้านการก่อการร้าย แต่รัฐบาลประชาธิปไตยต้องยึดนิติธรรมและอำนาจตามรัฐธรรมนูญ (Rule of law and constitution authority) ในการปกป้องชีวิต ทรัพย์สินพลเรือน การใช้อำนาจพิเศษ (Special power) จะใช้เมื่อจำเป็นฉุกเฉินเท่านั้น และต้องได้รับการยืนยันจากฝ่ายนิติบัญญัติและใช้ในเวลาอันจำกัดเท่านั้น[๑] การต่อสู้กับก่อการร้ายจึงยังคงต้องยึดหลักการประชาธิปไตย

---

* ภ.บ. (จุฬาฯ), น.บ., น.ม. (มหาชน-จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)

๑ Paul Wilkinson. **International Terrorism: The Changing Threat and the EU’s Response**. (Paris: Institute for Security Studies, European Union, 2005), pp. 38-39.

ส่วนในไทยจากประวัติศาสตร์ก็มีเหตุการณ์ความรุนแรงมากมายที่เข้าหลักเกณฑ์ที่ตะวันตกเรียกว่า ก่อการร้าย ทั้งเหตุการณ์ทางภาคใต้ ความรุนแรงของสองฝ่ายการเมืองหลังรัฐประหารเมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ผู้กุมอำนาจรัฐแต่ละฝ่ายประทับตราทางกระบวนการยุติธรรมให้อีกฝ่ายว่า “ก่อการร้าย” แต่การรับรู้ของสังคมไทยปัจจุบันมีการก่อการร้ายหรือไม่ ก่อการร้าย (Terrorism) คืออะไร? อาจเป็นคำถามที่ตอบได้ไม่ง่ายสำหรับสังคมไทย แต่หากพิจารณาในทางแนวคิดกฎหมาย สังคมไทยเห็นว่าเป็นการกระทำที่ผิดรุนแรงกระทบความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน และเป็นภัยที่เร่งด่วนต้องจัดทำกฎหมายเพื่อป้องกันสังคมขึ้น โดยตราเป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาขึ้น แต่การบังคับใช้กฎหมายถูกใช้เป็นอาวุธทางการเมืองไป โดยที่ฝ่ายตุลาการยังไม่ทันจะวางหลักหรือตีความการบังคับใช้กฎหมายให้เหมาะสมกับสังคมไทย ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายก็ส่งผลให้หนึ่งในผู้นำสูงสุดในกระบวนการยุติธรรมทางอาญากระเด็นจากตำแหน่งหลังรัฐประหารในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้วความผิดก่อการร้ายในกฎหมายอาญาไทยจะเป็นการก่อการร้าย (Terrorism) ตามแนวคิดตะวันตกหรือไม่ สังคมไทยจะบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับการก่อการร้ายให้เหมาะสม สมดุลและเกิดประโยชน์กับปวงชนในระบอบประชาธิปไตยได้อย่างไร

ปัญหาการสร้างกฎหมายและการบังคับกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ โดยเฉพาะในบริบทสังคมโลกาภิวัตน์ (Globalization) ปัจจุบัน ในบริบทเศรษฐศาสตร์การเมืองระหว่างประเทศอาจเห็นว่าแรงผลักดันในการทำกฎหมายต่าง ๆ เกี่ยวกับการก่อการร้ายมีมูลเหตุมาจากความขัดแย้งในทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ ที่อาศัยกลไกการเมืองระหว่างประเทศช่วยสนับสนุนความชอบธรรม ที่สหรัฐอเมริกาและยุโรปเป็นหัวขบวนทุนนิยม โลกาภิวัตน์ที่โดยธรรมชาติแล้วไม่อาจให้เศรษฐกิจหยุดนิ่งได้[๒] โดยเฉพาะพลังงานที่เป็นแหล่งขับอารยธรรมมนุษย์ในปัจจุบัน การปรับตัวไม่ได้ของประเทศคู่ขัดแย้งที่ต่างจารีตประเพณีและแนวคิดอุดมการณ์อาจทำให้มีการปะทะกันทางวัฒนธรรมแบบที่ฮันติงตันว่าไว้ ทำให้มีความต้องการแสดงสัญลักษณ์ให้สังคมเห็นโดยใช้ความรุนแรงและการกระทำให้หวาดกลัวขึ้น โดยจะกระทำต่อผลประโยชน์คู่ขัดแย้งเป็นหลัก แต่โลกาภิวัตน์ในปัจจุบันประเทศต่าง ๆ เริ่มถูกเชื่อมเข้าหากันมากขึ้น ผลประโยชน์อาจไม่ถูกแบ่งแยกให้เห็นชัดเจน การกระทำอย่างรุนแรงให้เกิดความหวาดกลัว

---

[๒] รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. “โลกานุวัตรกับสังคมเศรษฐกิจไทย”, ใน **โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย**. สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘), หน้า ๕๙-๗๙.

จึงอาจเกิดขึ้นกับประเทศต่าง ๆได้ ในขณะที่การอธิบายด้วยแนวคิดทางกฎหมายโดยเฉพาะในบริบทประชาธิปไตยที่ศรัทธาในคุณค่าสิทธิมนุษยชนในการกำหนดชะตาตนเอง (Self-dertermination) ปกครองตนเองโดยกฎหมาย (Rule of law) ที่ตนเองมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมกันในการสร้างขึ้นเพื่อบังคับใช้แก่ตนเอง ก็อาจถกเถียงได้ในแง่มุมทางทฤษฎีกฎหมายต่าง ๆ ในขณะที่ประเทศต่าง ๆเร่งจัดทำกฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายขึ้น[๓] ประเทศในตะวันตกมีการจัดทำกฎหมายโดยกำหนดกลไกต่าง ๆ ที่ครอบคลุมเพื่อประโยชน์ในการป้องกันการกระทำและมิให้ละเมิดสิทธิเสรีภาพประชาชน เพื่อบังคับใช้ให้เหมาะสมกับสังคม เพราะบางทีวิธีการของนักก่อการร้ายกับนักต่อสู้เพื่อเสรีภาพ (Freedom fighter) นักปฏิรูปสังคม (Social reform)[๔] อาจต่างกันเพียงเส้นบาง ๆ อาจเทียบกรณีความรุนแรงในไทยหลังรัฐประหาร ปี ๒๕๔๙ เป็นต้นมาเป็นตัวอย่าง ประเทศไทยที่พยายามกระโจนพ่วงท้ายกระแสโลกาภิวัตน์และพยายามแสดงให้เห็นความทันสมัยในการพัฒนาประเทศ ในฐานะพันธมิตรพิเศษนอกนาโต้ จะบังคับใช้กฎหมายอาญาจริง ๆ ให้สอดคล้องกับบริบทสังคมภายในของตนและสังคมภายนอกได้อย่างไร หรือต้องการจะใช้กฎหมายเป็นแค่สัญลักษณ์เปลือกนอกของความทันสมัยที่แสดงได้เพียงระดับศีลธรรมกฎหมายของสังคมไทยเท่านั้น เหมือนกฎหมายอื่น ๆ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับการค้าประเวณี กฎหมายเกี่ยวกับการพนัน ที่มีคุณค่าเพียงกระดาษแสดงศีลธรรมสังคมเท่านั้นในสังคมประชาธิปไตยของไทยปัจจุบัน

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ถกเถียงอย่างกว้างในประเด็นการบังคับใช้กฎหมายก่อการร้ายกับสังคมประชาธิปไตยของไทย โดยเฉพาะกฎหมายอาญาเกี่ยวกับการก่อการร้าย เพื่อแสวงหาจุดสมดุลในความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายจริง มิใช่ให้กฎหมายเป็นเพียงเชิงสัญลักษณ์ศีลธรรมสังคม โดยจะมุ่งไปที่สภาพสังคมวิทยาของไทยมากกว่าแนวคิดทางกฎหมายอย่างเดียว โดยจะพิจารณาภารกิจหน้าที่กฎหมายอาญาต่อสังคมที่มีหมุดยึดที่ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนที่มีลักษณะสัมพัทธ์ ที่มาของการสร้างกฎหมายก่อการร้ายของไทย ทั้งสภาพก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย และผลจากการแก้ไขเพิ่มเติม และปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอาญาเกี่ยวกับการก่อการร้ายกับสภาพแวดล้อมของสังคมไทยในบริบทความผิดทางการเมืองกับการก่อการร้ายในทางอาญา

---

[๓] ผู้สนใจกฎหมายต่อต้านก่อการร้ายทั่วโลก โปรดดู http://en.wikipedia.org/wiki/Anti-terrorism_legislation

[๔] James M. Poland. **Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses.** 2nd ed. (New Jersey: Prentice Hall, 2005), p. 3.

๒. ความผิดก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาไทยกับสังคมประชาธิปไตยแบบไทย

๒.๑ เจตนารมณ์และที่มาของกฎหมายอาญากับสังคมมนุษย์

เจตนารมณ์ของความจำเป็นที่ต้องมีกฎหมายในสังคมมนุษย์ มาจากพื้นฐานที่กล่าวในทางสังคมศาสตร์ว่า มนุษย์เป็นสัตว์สังคม (Social animal) มนุษย์เป็นสัตว์ที่ต้องอยู่แบบเมือง (Political animal)[๕] และมนุษย์เป็นสัตว์เศรษฐกิจ (Economic animal) แนวคิดเหล่านี้ล้วนชี้ให้เห็นว่ามนุษย์ไม่อาจออกไปจากสังคมได้ เพราะต่างจากสัตว์อื่นที่ไม่อาจดำรงชีวิตรอดในสภาพธรรมชาติที่เป็นอิสระได้ และหากกระทำเช่นนั้นอาจสูญเสียความเป็นมนุษย์ไป เพื่อสร้างความชอบธรรมที่มนุษย์ต้องสร้างสังคมขึ้น ซึ่งก็ไม่แน่นักว่าจิตใจความเป็นมนุษย์ที่แท้จริงต่างไปจากสัตว์หรือไม่ เมื่อมนุษย์ต้องอยู่ในสังคมที่มีสมาชิกอื่นอยู่ด้วย จึงมีความขัดแย้งในการแย่งชิงผลประโยชน์เพื่อตนเองเพื่อดำรงชีวิตให้รอด ซึ่งฐานแนวคิดกฎหมายมหาชนหลายแนวคิดก็ใช้สิ่งนี้อธิบาย จึงต้องมีการกำหนดระเบียบข้อบังคับในสังคมขึ้น โดยอาศัยอำนาจกำลังของผู้มีอำนาจสูงสุดในสังคมที่มีวิวัฒนาการมาตามพัฒนาการสังคมจากครอบครัว เมือง อาณาจักร ไม่ว่าจะอ้างอิงฐานที่มาของความชอบธรรมของอำนาจนั้นจากธรรมชาติ ผี พระเจ้า เทพ ก็ตาม แต่ก็ต้องมีระเบียบในสังคมมนุษย์ที่พัฒนาการตามลำดับสังคมเช่นเดียวกัน จากความเห็นพ้องกันในครอบครัว จารีตประเพณี กฎหมายจารีตประเพณีจนมาถึงกฎหมาย ที่ผู้ศึกษากฎหมายคุ้นเคยกับแนวคิดนี้ว่าเป็นทฤษฎีกฎหมายสามชั้น[๖] และภาษิตกฎหมายย่อที่ว่า มีสังคมที่ใด มีกฎหมายที่นั่น (Ubi Societas, Ibi Jus) ก็สะท้อนความจำเป็นต้องมีกฎหมายเป็นเครื่องมือประดิษฐ์หรืออุปกรณ์เพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม

เจตนารมณ์กฎหมายอาญาซึ่งเป็นกฎหมายประเภทหนึ่งหรือเครื่องมือประดิษฐ์ประเภทหนึ่งที่มนุษย์ในสังคมประดิษฐ์ขึ้นใช้ในภารกิจเฉพาะ โดยแนวคิดทางกฎหมายอธิบายภาระหน้าที่เครื่องมือนี้ว่าเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน

---

[๕] สุลักษณ์ ศิวรักษ์. “ความสูงสุดของศาสตร์แห่งการเมือง”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชา ปรัชญาการเมือง หน่วยที่ ๑-๗**. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒๐.

[๖] ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์. พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๓๙, หน้า ๒๗๐.

(Public order)[๗] และอธิบายปรัชญาของกฎหมายอาญาว่า กฎหมายอาญามีวัตถุประสงค์คือ คุ้มครองส่วนได้เสียของสังคมให้พ้นจากการประทุษร้ายต่าง ๆ เป็นสิ่งจำเป็นยิ่งต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยการคุ้มครองสังคมเป็นภารกิจของกฎหมายอาญาประการหนึ่งเพื่อสกัดกั้นการกระทำที่จะทำลายความสงบสุขของประชาชน[๘] ที่มีลักษณะเป็นความผิดต่อรัฐที่รับผิดชอบชุมชน จึงเป็นเรื่องของแต่ละรัฐโดยเฉพาะ (Local matter)[๙] โดยมีความมุ่งหมายในอันที่จะคุ้มครองประโยชน์ของส่วนรวมให้พ้นจากการประทุษร้ายที่อาศัยการลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นสำคัญ ด้วยเหตุผลหลัก ๆ ๓ ประการ คือ[๑๐] (๑) หลักความยุติธรรม (๒) หลักป้องกันสังคม (๓) หลักผสมระหว่างหลักความยุติธรรมและหลักป้องกันสังคม โดยใช้อำนาจลงโทษเป็นหลักเพื่อแก้แค้นทดแทน (Retribution) ปราบปราม (Deterrence) ป้องกัน (Prevention) และยับยั้งการกระทำต่อชุมชน[๑๑] ดังนั้นจะเห็นได้ว่าจิตวิญญาณกฎหมายอาญา (Spirit of law) ต้องการรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชนจากสิ่งที่มาล่วงละเมิด โดยอาศัยมาตรการบังคับโทษเป็นหลักที่จะชั่งน้ำหนักว่าจะบังคับโทษหรือไม่ โดยใช้หลักความยุติธรรมและหลักป้องกันสังคมที่คุ้นเคยกันในหลักไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย (nullcum crimen, nulla poena sine lege) แต่ความยุติธรรมและการป้องกันสังคมก็ยังมีแนวความคิดที่หลากหลาย ขึ้นอยู่กับการปรับใช้และการยอมรับของแต่ละสังคมด้วย

ดังนั้นจากเจตนารมณ์สังคมและเจตนารมณ์กฎหมาย ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในแต่ละสังคมจึงมีลักษณะสัมพัทธ์ (Relative) มิใช่สัมบูรณ์ (Absolute) ที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลาในความรับรู้ของแต่ละสังคมเป็นพลวัตร

---

[๗] เมื่อพิจารณาจากภาพรวมกฎหมายอาญา และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๗ ที่ให้ใช้ครอบคลุมไปทุกกฎหมายยกเว้นกฎหมายฉบับนั้นบัญญัติไว้เป็นพิเศษ

[๘] คณิต ณ นคร. **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ ๓ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑), หน้า ๔๐-๔๑.

[๙] จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๒๙), หน้า ๔.

[๑๐] ภาณินี กิจพ่อค้า และณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน. “ประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการของกฎหมายอาญา และอาชญาวิทยา”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา หน่วยที่ ๑-๗**. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕), หน้า ๑๗.

[๑๑] จิตติ ติงศภัทิย์. **เรื่องเดียวกัน**. หน้า ๑๔-๑๕.

การกระทำที่กฎหมายบัญญัติเป็นความผิดในแต่ละกาลสมัย ความรับรู้ของสังคมอาจเห็นว่าน้ำหนักความผิดเปลี่ยนแปลงไปทั้งที่อาจกระทำเช่นเดียวกัน เพราะมาจากการเปลี่ยนแปลงในความรู้สึกความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่แน่นักว่าศีลธรรมของสังคมโรมันที่ว่า สันติภาพคือสงคราม ก็อาจจะยังคงอยู่ในสังคมโลกาภิวัตน์ปัจจุบันที่มีเปลือกหลายชั้นที่มองโดยตรงไม่เห็นชัดเท่านั้น ไม่เช่นนั้นความรุนแรงที่เกิดขึ้นทั่วมุมโลกจะอธิบายอย่างไรหรือโทษเพียงว่ามนุษย์ยังเป็นสัตว์อยู่เช่นเดิม กฎหมายอาญาซึ่งมีภารกิจหน้าที่ต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคม โดยจะเห็นได้ว่ามีบทบัญญัติครอบคลุมเรื่องราวมนุษย์ในสังคมไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ ศาสนา การเกษตรกรรม การพาณิชย์ การแพทย์ การสาธารณสุข การปกครอง ชีวิต เสรีภาพ ทรัพย์สิน แต่บางสังคม เช่น ไทย เน้นไปที่ชีวิตและทรัพย์สินเป็นหลักตามพัฒนาการของสังคม ซึ่งหากสังคมไทยตระหนักในการบังคับใช้กฎหมายอาญาจริงตามภารกิจหน้าที่กฎหมายในส่วนอื่นๆ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของชุมชนก็อาจจะดีกว่าสภาพที่เป็นอยู่ แต่การละเลยการบังคับใช้หรือการให้น้ำหนักของสังคมเป็นเรื่องพัฒนาการของแต่ละสังคมที่มนุษย์ในสังคมนั้นเห็นว่าเหมาะสม อาจไม่ใช่เรื่องถูกผิดตามกฎหมาย แต่อาจส่งผลถึงการตีความกฎหมายต่อสังคมได้ ก่อการร้ายที่กฎหมายอาญาไทยอาจปรับใช้ได้อย่างกว้างขวางคือ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร โดยเฉพาะลักษณะ ๕ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน และลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชน ที่สามารถปรับใช้ได้อย่างตรงตัว ซึ่งระบบกฎหมายเยอรมันปัจจุบันก็นำไปปรับใช้กับการก่อการร้าย แต่มุมมองก่อการร้ายที่สังคมเห็นว่าอาจฝ่าฝืนกฎหมายกับก่อการดีไม่อาจแบ่งแยกชัดเจนได้ในบางครั้ง เมื่อพิจารณาหลายมิติที่มาซ้อนทับกันทั้งมิติกฎหมาย การเมือง การปกครอง ศาสนา ผู้กระทำอาจเห็นว่าเป็นก่อการดีแต่สังคมเห็นเป็นก่อการร้าย หรือชุมชนหนึ่งเห็นเป็นก่อการดี ในขณะอีกชุมชนหรือสังคมเห็นเป็นก่อการร้าย การบังคับใช้อาจต้องพิจารณาหลายมิติและต้องมุ่งที่สังคมชุมชนภายในเป็นหลักก็จะทำให้กฎหมายสอดคล้องกับสังคมได้

ที่มาของกฎหมายคือสิ่งแรกที่ต้องพิจารณาที่อาจชี้ถึงเจตนารมณ์สังคม เมื่อพิจารณาความผิดก่อการร้ายในมิติกฎหมาย ที่มาของความผิดเกี่ยวกับก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาไทย จะสะท้อนให้เห็นเจตนารมณ์ของสังคมในการตรากฎหมายเพื่อปกครองตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน เมื่อได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญา โดยตราเป็นกฎหมายจากรัฐบาลและรัฐสภา สถาบันการเมืองผู้แทนปวงชนตามประชาธิปไตย เป็นพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

อาญา เพิ่มความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย มาตรา ๑๓๕/๑ ถึงมาตรา ๑๓๕/๔ และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้ายตามประมวลกฎหมายอาญาให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายฟอกเงิน เพื่อใช้มาตรการของกฎหมายยับยั้งการเงินที่ใช้เป็นทุนดำเนินการ ที่มาของกฎหมายเมื่อพิจารณาจากหมายเหตุท้ายพระราชกำหนด สรุปว่าสังคมโลกปัจจุบันก่อการร้ายมีแนวโน้มเกิดขึ้นใกล้ไทยและอาจเกิดในไทย ประกอบกับคณะมนตรีแห่งสหประชาชาติกำหนดให้ประเทศสมาชิกร่วมมือป้องกันและปรามปรามการก่อการร้ายโดยเห็นว่าทั้งสองประการเป็นเหตุฉุกเฉินความจำเป็นรีบด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะรักษาความปลอดภัยของประเทศและความปลอดภัยสาธารณะ จึงต้องตราพระราชกำหนด[๑๒]

ปัญหาการอ้างเหตุผลที่มาของกฎหมายเพื่อค้นหาเจตนารมณ์กฎหมายเมื่อพิจารณาสถานการณ์ก่อการร้ายในสังคมไทย จากปัญหาทางภาคใต้จะเห็นได้ว่าปัญหาก่อการร้ายในไทยเกิดขึ้นมานานแล้ว และยังคงดำรงอยู่เพียงแต่ยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาได้ทำให้กลายเป็นเหตุก่อความไม่สงบที่อาจใช้กฎหมายทั่วไปดำเนินการแก้ไขได้ และการก่อการร้ายเบื้องหลังเหตุการณ์วันที่ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ ที่มุ่งให้โลกเห็นการต่อต้านโลกาภิวัตน์ทุนนิยมแบบตะวันตก โดยมุ่งที่ผลประโยชน์ตะวันตกเป็นสำคัญในเอเชียกลุ่มสำคัญคือเจไอ จะเห็นได้จากระเบิดที่บาหลีในอินโดนีเซีย ขณะที่กลุ่มอื่นๆ ที่มีในแทบทุกประเทศมุ่งที่การเมืองการปกครองเป็นหลัก ในขณะที่ผลประโยชน์ตะวันตกในไทยมีสูงสุดในช่วงเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับแรกๆ เท่านั้น โดยต่อมาภายหลังสงครามเวียดนาม สหรัฐอเมริกาก็ได้ลดการลงทุนในผลประโยชน์ในเอเชียลงกลุ่มผลประโยชน์ในแถบนี้เป็นของทุนนิยมตะวันออก นำโดยญี่ปุ่นเป็นหลักมาตลอดจนปัจจุบัน[๑๓] เหตุผลที่อ้างจึงไม่น่าจะเป็นเหตุจำเป็นฉุกเฉิน ทั้งเหตุการณ์ในสหรัฐอเมริกาและการตรากฎหมายของไทยก็ห่างกันหลายปี แต่ศาลรัฐธรรมนูญไทยก็ได้วินิจฉัยแล้วว่ามีเหตุชอบด้วยกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ[๑๔] ทำให้ปัญหาถกเถียงในความถูกต้องทางกฎหมายและ

---

[๑๒] หมายเหตุท้ายพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ วันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๔๖

[๑๓] โยะชิฮะระ คุนิโอะ. **กำเนิดทุนนิยมเทียมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. สุกัญญา นิธังกรและคณะ, บรรณาธิการ. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔), หน้า ๒๐-๔๑.

[๑๔] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๙-๓๐/๒๕๔๗

ความชอบธรรมในทางรูปแบบกระบวนการทางกฎหมายหมดไป แม้จะมีประเด็นศีลธรรมทางการเมืองที่เห็นว่าเป็นการหักดิบทางกฎหมายที่ไม่ตราเป็นกฎหมายด้วยกระบวนการปกติก็ตาม

อาจเป็นไปได้เหตุผลที่แท้จริงทางสังคมในที่มาของกฎหมายก่อการร้ายนั้นอาจอยู่นอกหมายเหตุท้ายพระราชกำหนดเพราะเหตุผลอาจมีหลายประการ อาจระบุเพียงบางส่วน เมื่อสังคมไทยพ่วงต่อท้ายโลกาภิวัตน์ย่อมไม่อาจวางเฉยต่อปัญหาที่เกิดจากโลกาภิวัตน์ ประกอบกับการบริหารรัฐของผู้นำในยุคนั้นเน้นความรวดเร็วทันสมัย และต้องการให้สร้างภาพลักษณ์ประเทศทันสมัยในระดับโลกและเป็นผู้นำแนวหน้าในเอเชีย จึงอาจต้องการสัญลักษณ์ที่แสดงออก กฎหมายเป็นสิ่งที่ง่ายที่สุดที่ทำให้เป็นรูปธรรมให้นานาชาติได้เห็นความเป็นอารยะประเทศ ทั้งที่กฎหมายที่แท้จริงอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายต่างหาก มิเช่นนั้นสังคมไทยคงเป็นสังคมที่พัฒนาแล้วเพราะมีกฎหมายตามแบบตะวันตกในเวลาอันรวดเร็ว สิ่งเหล่านี้จึงเป็นเหตุผลที่แท้จริงของการตรากฎหมาย ส่วนการบังคับใช้เป็นเพียงผลพลอยได้ (By-product) เท่านั้น จะเห็นได้หลังเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ สหรัฐอเมริกาเป็นผู้ผลักดันสำคัญให้ที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ (UNGA) ได้รับรองข้อมติที่ ๕๖/๑ และคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UNSC) ได้รับรองข้อมติที่ ๑๓๖๘ (๒๐๐๑) ในวันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ เพื่อประณามการก่อการร้ายในสหรัฐฯ และเรียกร้องให้ประชาคมโลกร่วมกันนำตัวผู้กระทำผิดและผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้ให้การพักพิงมาเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ต่อมา UNSC ได้รับรองข้อมติอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการต่อต้านการก่อการร้ายมากมาย ที่สำคัญคือ ข้อมติ UNSC ที่ ๑๓๗๓ (ค.ศ. ๒๐๐๑) รับรองเมื่อวันที่ ๒๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการก่อการร้าย ซึ่งประกอบด้วยมาตรการด้านการเงิน การเมือง การตรวจคนเข้าเมือง การแลกเปลี่ยนข่าวกรอง และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายและพิธีสารที่เกี่ยวข้องของสหประชาชาติ ๑๓ ฉบับ[๑๕] โดยประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคีฯ

---

[๑๕] กรมองค์การระหว่างประเทศ. **“การดำเนินการเรื่องการต่อสู้การก่อการร้ายในกรอบสหประชาชาติ”**, Available from http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899- [2015, May 2]

แล้ว ๙ ฉบับ[๑๖] และกำลังดำเนินการเพื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ และพิธีสารฯ อีก ๔ ฉบับ[๑๗] ซึ่งจะต้องมีการอนุวัตรกฎหมายภายในให้สอดคล้องกัน อาจตรากฎหมายใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิมก็ได้ และได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการการต่อต้านการก่อการร้าย (UN Counter Terrorism Committee – CTC) และสำนักผู้บริหารด้านการต่อต้านการก่อการร้ายแห่งสหประชาชาติ (Counter Terrorism Executive Directorate – CTED) เป็นกลไกรองรับการดำเนินการตามข้อมติ จากอนุสัญญาต่างๆ จะเห็นได้ว่าอาจเกี่ยวข้องหรือมีผลต่อไทยไม่มากนัก บางอนุสัญญายังห่างไกลกับเหตุการณ์ในสังคมไทยมาก จึงอาจสรุปได้ว่าเจตนารมณ์สังคมไทยไม่ได้ต้องการกฎหมายก่อการร้ายจริงเป็นแค่ต้องการแสดงออกเพื่อเป็นสัญลักษณ์เชิงศีลธรรมให้สังคมโลกเห็นเท่านั้น โดยเฉพาะจากพยานหลักฐานทางประวัติศาสตร์ที่จะกล่าวต่อไปจะแสดงให้เห็นชัดแจ้งแบบไม่ต้องชั่งน้ำหนักพยานหลักฐาน

---

[๑๖] อนุสัญญาว่าด้วยความผิดและการกระทำอื่น ๆ บางประการซึ่งกระทำบนอากาศยาน (Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft), อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการยึดอากาศยานโดยมิชอบด้วยกฎหมาย (Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft), อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยของพลเรือน (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation), พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันรุนแรงอันมิชอบด้วยกฎหมาย (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airport Serving International Civil Aviation, Supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation), อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินแก่ลัทธิการก่อการร้าย (Convention for the Suppression of Financing of Terrorism), อนุสัญญาว่าด้วยการผสมสารในวัตถุระเบิดพลาสติกเพื่อวัตถุประสงค์ในการตรวจจับ (Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purposes of Detection), อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันและลงโทษอาชญากรรมที่กระทำต่อบุคคลที่ได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศรวมทั้งตัวแทนทางการทูต (Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents), อนุสัญญาเพื่อการปราบปรามการวางระเบิดเพื่อการก่อการร้าย (Convention for the Suppression of Terrorist Bombings), อนุสัญญาต่อต้านการจับบุคคลเป็นตัวประกัน (Convention against the Taking of Hostages)

[๑๗] อนุสัญญาว่าด้วยการป้องกันทางกายภาพต่อวัตถุนิวเคลียร์ (Convention of the Physical Protection of Nuclear Material), อนุสัญญาว่าด้วยการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อความปลอดภัยในการเดินเรือ (Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation), พิธีสารเพื่อการปราบปรามการกระทำอันมิชอบด้วยกฎหมายต่อแท่นขุดเจาะซึ่งตั้งอยู่ในเขตไหล่ทวีป (Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf), อนุสัญญาระหว่างประเทศเพื่อปราบปรามการก่อการร้ายที่ใช้นิวเคลียร์ (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)

๒.๒ ก่อการร้ายกับการรับรู้ในสังคมและวัฒนธรรมไทย

ต้นกำเนิดคำว่า การก่อการร้าย (Terrorism) มาจากภาษาฝรั่งเศสจากเหตุการณ์รุนแรงทางการเมืองในฝรั่งเศสหลังเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีประชาชนพยายามก่อความไม่สงบโดยใช้ระเบิดเป็นอาวุธ ทำให้ให้มีผู้บาดเจ็บ ล้มตายจำนวนมาก และฝ่ายรัฐบาลฝรั่งเศสได้ดำเนินการปราบปรามและลงโทษอย่างรุนแรง ชาวฝรั่งเศสจึงได้เรียกการกระทำรุนแรงนั้นว่า “Terrorism” และเรียกการปกครองในช่วงนั้นว่า ยุคแห่งความหวาดกลัว (Reign of terror) ตั้งแต่นั้นมา คำว่า Terrorism ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงพฤติกรรมที่รุนแรง[๑๘] ต้นกำเนิดจึงมุ่งไปที่การกระทำรุนแรงเพื่อวัตถุประสงค์บางประการเป็นหลัก ส่วนแรงจูงใจหรืออุดมการณ์ไม่ได้สนใจนัก แม้อาจดูผิวเผินมุ่งไปที่ทางการเมืองก็ตาม และไม่ว่าจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการหรือไม่ ดูแล้วคล้ายเจตนาในกฎหมายอาญาที่หมายถึงเล็งเห็นผลหรือประสงค์ต่อผลของการกระทำ แต่ดังที่กล่าวไปข้างต้นปัจจุบันในมุมมองของแต่ละสังคมเห็นว่าการก่อการร้ายมีความแตกต่างกัน จึงมีปัญหาการยอมรับทั้งในเชิงกฎหมายและศีลธรรม

ความหมายก่อการร้ายมีมากมายตามแต่ละสังคมจะกำหนด ตามประโยชน์ของผู้ให้คำจำกัดความจะพิจารณา แต่การพิจารณาเชิงประวัติศาสตร์สังคมดูจะให้ความหมายได้ดีกว่าในทางกฎหมาย ซึ่งไม่แน่นักว่าก่อการร้ายในมิติทางสังคมกับทางกฎหมายของไทยอาจไม่เหมือนกันก็ได้ แต่การก่อการร้าย (Terrorism) ยังไม่มีคำจำกัดความในกฎหมายอาญาที่มีผลผูกมัดตามกฎหมายและได้รับการยอมรับอย่างสากล โดยทั่วไปของการก่อการร้ายหมายถึงเพียงพฤติการณ์รุนแรงซึ่งมีเจตนาที่จะก่อให้เกิดความกลัว กระทำการเพื่อจุดประสงค์ทางศาสนา การเมืองหรืออุดมการณ์อย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเป็นการกระทำที่จงใจหรือไม่ใส่ใจต่อความปลอดภัยของผู้ที่ไม่เกี่ยวข้อง และกระทำโดยองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐใดๆ มีการให้คำจำกัดความมากกว่า ๑๐๐ แบบ แต่บ่อยครั้งที่ใช้เพื่อลดความชอบธรรมของศัตรูการเมืองหรืออื่นๆ และเพิ่มความชอบธรรมให้แก่อีกฝ่าย[๑๙] แต่ก่อการร้ายมุ่งไปที่การกระทำเป็นหลักมิใช่แต่เพียงปัจเจกชนเท่านั้นที่กระทำ รัฐก็อาจเป็นรัฐก่อการร้ายได้ เช่น ปัญหาฝรั่งเศสสู้รบในแอลจีเรียที่ภายหลังยอมรับว่าเป็นสงคราม Wilkinson สรุปว่ารัฐก็เป็น

---

[๑๘] Jonathan Grebinar. “Responding to Terrorism: How Must a Democracy Do It? A Comparison of Israeli and American Law”, **Fordham Urban Law Journal**. Vol. 31, Issue 1 (2003): 263.

[๑๙] วิกิพีเดีย. “**ก่อการร้าย**”, Available from http://th.wikipedia.org/wiki/ [2015, June 15]

ก่อการร้ายได้โดยการกระทำของรัฐที่เป็นผู้ก่อการร้าย (State acts of terror) ที่เป็นการปกครองโดยก่อการร้าย[๒๐] แม้อ้างเป็นประชาธิปไตย เช่น ชิลี สมัยประธานาธิบดีปิโนเช่า[๒๑]

นิยามก่อการร้ายในทางสังคมวิทยานั้น James M. Poland ได้รวบรวมคำจำกัดความของการก่อการร้ายไว้มากมาย อาจสรุปว่า[๒๒] ก่อการร้ายเป็นรูปแบบพฤติกรรมรุนแรงที่จัดตั้งขึ้นเพื่อวางแผนดำเนินการให้มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล หรือคุกคามประชาชน จุดประสงค์ให้มีผลกระทบต่อนโยบายของรัฐบาล หรือคุกคามประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลเหนือนโยบายของรัฐบาล โดยใช้ความหวาดกลัว (Terror) เป็นสัญลักษณ์เพื่อให้มีอิทธิพลต่อพฤติกรรมทางการเมือง โดยมีลักษณะเด่นพิเศษเฉพาะ ๒ ประการ คือ ๑. ใช้วิธีการที่ก่อให้เกิดความหวาดกลัว เพื่อให้บรรลุจุดประสงค์ต่างๆ ทางด้านยุทธวิธีและการเมือง ๒. แต่การบรรลุวัตถุประสงค์ทางการเมืองอาจไม่แน่ชัด หรือมีสาระสำคัญในทางการเมือง ซึ่งแตกต่างจากพฤติกรรมที่ผิดกฎหมายทั่วไปที่มุ่งผลประโยชน์เป็นหลัก การก่อการร้ายจึงไม่จำเป็นต้องเป็นการเคลื่อนไหวทางการเมือง ดังนั้นก่อการร้ายจึงเป็นการกระทำที่ต้องการผลให้สังคมรับรู้ถึงวัตถุประสงค์ของการกระทำเป็นหลักมากกว่าวัตถุที่มุ่งกระทำ โดยใช้วิธีที่มุ่งกระตุ้นให้สังคมรับรู้เป็นหลัก เช่น การฝ่าฝืนความสงบเรียบร้อยที่เป็นพันธะหน้าที่ของกฎหมายของสังคมอย่างรุนแรง ซึ่งทำให้วิธีการที่ใช้กระทำต่างออกไปจากการกระทำความผิดทางกฎหมายอาญาโดยเฉพาะการเลือกเหยื่อ

จากนิยามเมื่อหันมาดูสังคมไทยอาจมีการก่อการร้ายมานานมากแล้ว วิธีการที่ใช้ก่อการร้ายที่สำคัญที่เกิดในประวัติศาสตร์ไทย ได้แก่[๒๓] การจับตัวประกัน (Hostage & Barricade) เช่น กลุ่มก่อการร้ายยึดสถานทูตอิสราเอล พ.ศ. ๒๕๑๕ นักศึกษาพม่าจับตัวประกัน

---

[๒๐] Paul Wilkinson. “Can a state be “Terrorist””, **International Affairs**. Vol. 57 Issue 3 (Summer 1981): 467-472.

[๒๑] See also Jane Esberg. **Regimes of Terror: The Relationship between Democracy and Terrorism in Chile**. (Thesis Honors Program in International Security Studies Center for International Security and Cooperation Stanford University, May 22, 2009).

[๒๒] James M. Poland. **Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses**. pp. 9-10.

[๒๓] วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. Available from http://th.Wikipedia.org/wiki/ความไม่สงบสุขในชายแดนภาคใต้ของไทย และ Th.Wikipedia.org/wiki/หมวดหมู่:การก่อการร้ายในไทย [2015, June 1]

ที่สถานทูตพม่า พ.ศ. ๒๕๔๒ และบุกยึดโรงพยาบาลราชบุรี พ.ศ. ๒๕๔๓ การลักพาตัว (Kidnapping) การปล้นยึดยานโดยสาร (Hijacking) เกิดขึ้นในไทยหลายครั้ง เช่น สลัดอากาศจี้เครื่องบินจากประเทศฟิลิปปินส์มาลงประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๑๙ กลุ่มผู้ก่อการร้ายชีอะห์ชาวอินโดนีเซียได้จี้เครื่องบินของสายการบิน Garuda จากอินโดนีเซียมาลงที่ประเทศไทย เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ จี้เครื่องบินจากประเทศอินโดนีเซียมาลงประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๔ ยึดเครื่องบินสายการบินคูเวต เที่ยวบิน KU 422 พ.ศ. ๒๕๓๑ จี้เครื่องบินสายการบินพม่ามาลงในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๓๒ สลัดอากาศยึดเครื่องบินสายการบินไทย เที่ยวบิน TG 305 พ.ศ. ๒๕๓๓ การลอบวางระเบิด (Bombing) ดูเป็นวิธีการที่นิยมใช้มากที่สุด ในไทยพบหลายครั้งแต่ยังมิได้เกิดการระเบิด เช่น ที่สถานทูตสหรัฐอเมริกา ยังไม่นับรวมเหตุรายวันในภาคใต้ของไทย การลอบสังหาร (Assassination) เป้าหมายคือบุคคลสำคัญ ในไทยจะเป็นการก่อการร้ายหรือไม่ เช่น กรณีพยายามลอบสังหารประมุขของรัฐไทยที่ภาคใต้ หรือพยายามสังหาร พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยฝ่ายตรงข้าม หรือพยายามลอบสังหารนายชาญชัย ลิขิตจิตถะ ประธานศาลฎีกา โดยอีกฝ่ายในสถานการณ์การเมือง ถ้าพิจารณาที่การกระทำ ผลชัดเจนว่ามีการใช้ความรุนแรงที่เป็นการก่อการร้ายในสังคมไทยแน่นอน แต่อาจต้องพิจารณาที่เจตนารมณ์หรือจุดมุ่งหมายประกอบว่าเพื่อสาระสำคัญทางการเมืองแล้วจะเป็นการก่อการร้ายหรือไม่ โดยเฉพาะไทยที่ให้น้ำหนักกับความขัดแย้งภายในประเทศเป็นสำคัญจากเหตุการณ์ที่เกิดในประวัติศาสตร์ข้างต้น สังคมไทยไม่ใช่เป้าหมายโดยตรงของก่อการร้ายภายนอก แต่อาจเป็นที่พักพิงทางกายทางใจมากกว่า ดังจะเห็นได้จากการจับแกนนำก่อการร้ายสากลได้บ่อยครั้งตามการชี้เป้าของตะวันตก ก่อการร้ายในไทยอาจเป็นเรื่องการเมืองการปกครอง เช่น การแบ่งแยกดินแดน

การจัดแบ่งประเภทลัทธิการก่อการร้ายออกตามหลักดินแดน Wilkinson แบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ[๒๔] ๑. การก่อการร้ายภายในประเทศ หมายถึงการต่อสู้ด้วยวิธีการรุนแรงของขบวนการก่อการร้ายภายในประเทศ ซึ่งมุ่งต่อต้านรัฐบาลประเทศของตน การปฏิบัติการจะกระทำเฉพาะภายในประเทศของตน ไม่กระทำข้ามประเทศ ๒. การก่อการร้ายข้ามประเทศ หมายถึงการก่อการร้ายของขบวนการก่อการร้ายภายในประเทศปกติมักกระทำโดยขบวนการเดียว ไม่มีการเชื่อมโยงการปฏิบัติการกับขบวนการก่อการร้าย

---

[๒๔] Paul Willinson. **Political Terrorism**. (London: MacMilan, 1976), pp. 136-142.

ภายนอกประเทศ แต่ไม่จำกัดอยู่เฉพาะภายในประเทศ เช่น ขบวนการคอมมานโดญิฮาดในอินโดนีเซียปล้นยึดเครื่องบินโดยสารสายการบินการูดาของอินโดนีเซียมายังสนามบินดอนเมือง ๓. การก่อการร้ายสากล หมายถึงการก่อการร้ายที่มีการร่วมมือกันกระทำโดยขบวนการที่มีอยู่ในประเทศต่าง ๆ ตั้งแต่สองขบวนการขึ้นไป เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายทางการเมืองของขบวนการใดขบวนการหนึ่งหรือบรรลุจุดมุ่งหมายร่วมกัน ซึ่งบทบาทของสหรัฐอเมริกาและยุโรปมุ่งไปที่ก่อการร้ายสากลและก่อการร้ายข้ามชาติเป็นหลักที่เป็นตัวการทำลายผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ในขณะที่สังคมไทยพยายามขีดกรอบจำกัดเฉพาะก่อการร้ายภายในประเทศเป็นสำคัญ

ถ้านำความหมายก่อการร้ายข้างต้นมาวิเคราะห์สังคมไทยถึงการรับรู้ความหมายก่อการร้ายโดยมิได้สนใจในมิติกฎหมาย แม้ว่าเดิมพระราชบัญญัติรักษาความสงบภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙ จะให้คำจำกัดความของการก่อการร้ายว่า ได้แก่ การปฏิบัติการคุกคามหรือใช้ความรุนแรงของบุคคล หรือกลุ่มบุคคล ที่มุ่งหวังผลตามเงื่อนไขข้อเรียกร้องทางการเมือง[๒๕] ที่เห็นได้ว่ากฎหมายต้องพิจารณาที่การกระทำและจุดมุ่งหมายของการกระทำประกอบกันไปในทางการเมือง แต่การพิจารณาก่อการร้ายในมิติสังคมวัฒนธรรมไทยนับแต่อดีตคงจำกัดกรอบไว้เพียงก่อการร้ายภายในเป็นหลัก โดยเฉพาะกลุ่มก่อการร้ายการเมืองภายในเท่านั้นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองของประเทศเท่านั้น มิได้ให้น้ำหนักกลุ่มก่อการร้ายทางการเมืองข้ามชาติตามกฎหมายรักษาความสงบภายในประเทศที่มุ่งจะเปลี่ยนแปลงการปกครองของรัฐอื่น ดังที่เห็นสังคมไทยขีดกรอบจำกัดก่อการร้ายในสองเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์สังคมไทย คือ

๑. ปัญหาก่อการร้ายยุคสงครามเย็น โดยเฉพาะอุดมการณ์สังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เพราะวางยุทธศาสตร์และกลยุทธ์การต่อสู้เพื่อเอาชนะในตอนต้น ตอบโต้ปฏิบัติการจิตวิทยามวลชน (ปจว.) จึงเรียกอีกฝ่ายว่า ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (ผกค.) ต่อมาเมื่อยุทธศาสตร์เปลี่ยนแปลงไปที่ต้องการเอาชนะทางการเมืองนับจากคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๖/๒๕๒๓ ผู้ก่อการร้ายก็กลับกลายเป็นผู้มีความเห็นต่างทางอุดมการณ์ผู้หลงผิด จนมาถึงผู้ก่อความไม่สงบ ผู้ร่วมพัฒนาชาติไทย แม้ในทางภาคใต้ก็ลดระดับลงเป็นเพียงโจรจีนคอมมิวนิสต์มลายา (จคม.) ต่อมาทำให้กลุ่มเหล่านี้สลายตัวลงเมื่อใช้

[๒๕] พระราชบัญญัติรักษาความสงบภายในประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙

ยุทธศาสตร์การเมืองให้ต่อสู้ในระบบ การรับรู้ของสังคมทั่วไปถึงการก่อการร้ายนี้ก็ยังแตกต่างกันในสังคม เพราะถูกกำหนดนำโดยฝ่ายปกครองที่ยึดความมั่นคงเป็นหลัก ในขณะที่บางส่วนสังคมยึดไปที่ความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ และวิธีการความรุนแรงมุ่งแบบสงครามมากกว่าก่อการร้าย การรับรู้ของสังคมไทยจึงเบาบางลงเมื่อเวลาผ่านไปและกลายเป็นเพียงการอธิบายว่าเป็นการพยายามแสวงหาอุดมการณ์การเมืองของสังคมไทยที่ยังไม่ตรงกันเท่านั้น

๒. ปัญหาก่อการร้ายจากขบวนการแบ่งแยกดินแดนในภาคใต้ที่แสดงอุดมการณ์ทางการเมืองชัดเจน ที่ปัญหาเกิดจากการพยายามครอบงำทางวัฒนธรรมจึงถูกต่อต้านและถูกใช้เป็นเหตุอ้างไปสู่ความชอบธรรมด้านอื่น ไม่ว่าจะเป็นศาสนา การเมือง การปกครอง ต่อมาปัญหามาจากยึดที่แนวความคิดว่ารัฐชาติต้องมีวัฒนธรรมร่วมกัน ก่อนที่จะยอมรับถึงความแตกต่างของวัฒนธรรมในเวลาต่อมา เห็นได้ชัดจากการพยายามขัดเกลาทางสังคมโดยยึดที่วัฒนธรรมหลักส่วนกลางเป็นสำคัญ[๒๖] ไม่ว่าจะใช่การปะทะกันทางวัฒนธรรมหรือไม่ แต่เกิดความไม่เห็นด้วยและต่อต้านโดยใช้ความรุนแรงตามมา โดยมีหลายกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้าร่วมเพื่อประโยชน์ของตนเอง การใช้ความรุนแรงต่อเจ้าหน้าที่รัฐ ตำรวจ ทหาร ครู นักบวช การวางระเบิดรายวัน การทำลายทรัพย์สิน เช่น เผาโรงเรียน การเข้าปล้นอาวุธในค่ายทหาร ฆ่าบาดคอทหาร โดยมีเอกสารบ่งชี้ถึงความประสงค์ทางการเมืองไว้ส่วนหนึ่งจากการกระทำดังกล่าวเข้าข่ายก่อการร้ายโดยมิต้องสงสัย แต่ปัญหาจากชุมชนในสังคมไม่อาจวางใจรัฐเพราะแสดงออกถึงการครอบงำทางวัฒนธรรม จึงไม่อาจยอมรับว่าเป็นการก่อการร้าย ประกอบกับยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาที่ต่อมาเน้นการเมืองมากกว่าความมั่นคง สุ้มเสียงการเรียกขานก็เริ่มแผ่วลงกลายมาเป็นเพียงกลุ่มผู้ไม่หวังดี หรือเป็นได้เพียงผู้ก่อความไม่สงบ ไม่อาจเป็นก่อการร้ายได้ ก่อการร้ายในสำนึกรับรู้ของสังคมไทยจึงไม่ชัดเจน และอาจไม่เคยเกิดขึ้นแม้สังคมจะมีความรุนแรงก็ตาม และอาจเป็นสิ่งที่อาจเจรจาพูดคุยเพื่อประนีประนอมในผลประโยชน์กับความผิดทางกฎหมายได้ โดยจะเห็นกฎหมายและกฎจากฝ่ายปกครองที่นำไปสู่การสิ้นสุดกระบวนการทางกฎหมายเป็นระยะ ก่อการร้าย (Terrorism) ในแนวคิดแบบตะวันตกจึงไม่อยู่ในสำนึกการรับรู้ของสังคมไทยแม้จะเผาสถานที่ราชการหมดทั้งภาคใต้ก็ตาม สังคมไทยอาจไม่เห็นว่าก่อการร้ายเป็นปัญหาสังคมแต่อย่างใด คงเป็นเพียงปัญหาความคิดที่ยังไม่ลงรอยกันในอุดมการณ์สังคมเท่านั้น โดยนัยนี้แนวคิดก่อการร้ายแบบตะวันตกจึงไม่เคยเกิดขึ้นเลยในสังคมที่ยังคงมีความรุนแรงอย่างไทยแม้ในปัจจุบัน

---

[๒๖] นิธิ เอียวศรีวงศ์. **ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์ ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐและรูปการจิตสำนึก**. (กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗), หน้า ๔๐-๗๔.

๒.๓ ปัญหาการปรับใช้ความผิดเกี่ยวกับก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตย

ความขัดแย้งในสังคมมนุษย์เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงมิได้ แต่ละสังคมพยายามสร้างเครื่องมือและกลไกระงับความขัดแย้งให้เหมาะสม ก่อการร้ายอาจเป็นเพียงความขัดแย้งที่สังคมประชาธิปไตยไม่มีทางออกเพียงพอ จึงทำให้มีผู้มองว่ารัฐเสรีประชาธิปไตยที่บูชาสิทธิและเสรีภาพมนุษย์เป็นสำคัญอาจเป็นผู้ส่งเสริมให้กำเนิดก่อการร้ายโดยไม่รู้ตัว James M. Lutz and Brenda J. Lutz วิจัยพบว่าสภาพแวดล้อมของระบบการเมืองประชาธิปไตยให้โอกาสแก่การก่อการร้ายให้สร้างเครือข่ายจากปฏิบัติการได้ง่ายกว่า โดยดูประชาธิปไตยกับก่อการร้ายระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๗๒ - ๑๙๙๘ ใน ๑๒๐ ประเทศ สรุปว่าให้ผลเช่นนั้นจริง[๒๗] แม้นโยบายต่อต้านการก่อการร้ายอยู่บนพื้นฐานเสรีนิยม โดยเฉพาะประชาธิปไตยและโอกาสของเศรษฐกิจ โดยเฉพาะหลักการยับยั้ง (Deterrence) ในประเทศที่ผู้ก่อการร้ายฝังตัวอยู่ (Host countries) โดยมุ่งไปที่สมาชิกที่เป็นพวกหัวรุนแรงที่เป็นหลักของกลุ่มที่เป็นผู้นำมากกว่าประชาชนที่เป็นผู้สนับสนุน แต่บางส่วนเห็นว่าเป็นความอ่อนแอหรือเป็นจุดบกพร่องของระบอบเสรีประชาธิปไตยที่อาจแก้ไขโดยกฎหมายภายในรัฐ โดยมิต้องใช้ความรุนแรงแก้ไขระบบ โดยพิจารณาภายในรัฐทางจิตวิทยาว่ารัฐนั้นจะต้องมีกลไกแก้ไขสู้เอง เพราะต่างมีปัญหาเมื่อประเมินความชอบธรรม (Legitimacy) ของรัฐเสรีประชาธิปไตย (Liberal democracy) กับก่อการร้าย (Terrorism) ที่ฝ่ายเสรีนิยมอิงอำนาจชอบธรรมจากสิทธิมนุษยชน (Human rights) กับคุณค่าพื้นฐานทางประชาธิปไตย (Basic value) ไปโค่นอีกฝ่ายจะเป็นการทำลายสิทธิพื้นฐานมากกว่านโยบายป้องกันหรือไม่ แต่ถ้าเป็นความอ่อนแอของเสรีประชาธิปไตยจริงก็อาจไม่จำเป็นต้องถูกแก้ไขที่จะต้องใช้อำนาจกำลังบังคับหรือเทคโนโลยีต่อต้านก่อการร้าย[๒๘]

การบังคับใช้กฎหมายก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมทางอาญา (Law enforcement and criminal justice) เพื่อต่อสู้กับก่อการร้ายของฝ่ายเสรีนิยมต้องเหมาะสม ต้องไม่กระทำเกินไปหรือเล่นใต้ดิน ต้องอยู่ภายใต้กรอบกฎหมาย ต้องชนะอย่างเหมาะสมในสงครามทางวิชาการ

---

[๒๗] James M. Lutz and Brenda J. Lutz. "Democracy and Terrorism", **Perspective on Terrorism**. Vol. 4 Issue 1 (March 2010): 63-74.

[๒๘] Bekir Cinar. "The Relationship Between Terrorism and Liberal Democratic States", **European Journal of Economic and Political Studies**. Vol. 3 No. 2 (2010): 206.

(Intelligence battle) การกระทำต้องมีความรับผิดชอบ ตรวจสอบได้ การใช้กฎหมายฉุกเฉินต้องใช้แบบขึ้นศาลได้ มีรัฐสภารับรอง กำลังทหารจะใช้เฉพาะสงครามเท่านั้น และเมื่อศีลธรรมของรัฐกลายเป็นการก่อการร้าย (Terrorist state) ทหารจะต้องจำกัดบทบาทตนเองลง[๒๙] การบังคับใช้กฎหมายก่อการร้ายในโลกโลกาภิวัตน์ที่ฟุ้งตลบไปทั่วโลกอาจต้องการมากกว่ารูปแบบการปกครองโดยกฎหมาย เพราะประชาธิปไตยโดยรัฐธรรมนูญอาจสร้าง ๒ ผลกระทบ คือ[๓๐] ๑. การเมืองของประเทศหนึ่งอาจได้รับผลกระทบจากกฎหมายของอีกประเทศจากหลักปกป้องประโยชน์ตนเอง ๒. แต่ละประเทศยังยึดหลักการกำหนดชะตาตนเองเหมือนกันจากหลักกำหนดตนเองของประชาธิปไตย แต่ทั้งศาลและฝ่ายนิติบัญญัติอาจต้องดูบริบทต่างประเทศประกอบการทำหน้าที่ โดยยึดหลัก ๓ ประการ คือ[๓๑] ๑. หลักนิติธรรม (Rule of law) ที่จะต้องใช้กับทุกสถาบันการเมืองในประเด็นก่อการร้ายที่ผู้ทำหน้าที่ในสถาบันการเมืองเหล่านั้นต้องมีลักษณะเป็นผู้เชี่ยวชาญในปรัชญา ทฤษฎีการเมือง และจิตวิทยา เพื่อความเข้าใจที่ถูกต้องในประเด็นก่อการร้ายในโลกาภิวัตน์ ๒. ต้องพิจารณาจุดยืนทางวัฒนธรรมและสถาบันในสังคมต่อปฏิกิริยาก่อการร้ายนั้น ๓. ต้องยึดระบบกฎหมายและรัฐธรรมนูญด้วย

ระบบกฎหมายไทยเดิมมีปัญหาในการรับมือการก่อการร้ายหรือไม่ อาจตอบได้ไม่ยาก หากพิจารณาทางประวัติศาสตร์ระยะเวลาที่ต่อสู้ในสังคมหลายสิบปี ไม่เคยมีนักกฎหมายใดบอกว่ากฎหมายไทยไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหา การกระทำต่างๆ ล้วนมีบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญา แต่เพียงแค่การเพิ่มสลับหมวดหมู่และเพิ่มโทษจะเป็นวิธีแก้ปัญหาแน่หรือ เหตุใดก่อการร้ายจึงแก้ไขได้ง่ายดายเพียงกฎหมายไม่กี่มาตรา ทั้งที่ในประมวลกฎหมายอาญาก็มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับรัฐและสถาบันการเมืองก็มีในกฎหมายอาญาถึงขั้นกบฏ การทำลายทรัพย์สินของรัฐ เอกชน วางระเบิด วางเพลิง ทำลายโครงสร้างพื้นฐานสาธารณประโยชน์ กระทำต่อชีวิต ร่างกายโดยวิธีโหดร้ายทารุณหรือความผิดฐานเป็นอั้งยี่ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ ก็อาจบังคับใช้ได้กับขบวนการ เหมือนที่เยอรมันใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันที่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการก่อตั้งสมาคมอั้งยี่

---

[๒๙] Paul Wilkinson. **Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response**. (London: Frank Cass, 2001), pp. 104-105.

[๓๐] Stephen G. Breyer. "Symposium on Terrorism, Globalization and the Rule of Law: An Introduction", **Cardozo Law Review**. Vol. 27 No. 5 (2006): 1981.

[๓๑] **Ibid.**, pp. 1982-1985.

หรือสมาคมอาชญากรรม (kriminelle Vereinigungen / Criminal associations) ภายในประเทศที่อาจกลายเป็นสมาคมก่อการร้ายหรือสมาคมอาชญากรรมการก่อการร้าย (terroristische Vereinigungen / Terrorist associations) หรือกลุ่มก่อการร้ายสากล ลำพังเพียงการเพิ่มโทษและขยายขอบเขตให้ความผิดให้กว้างขึ้นโดยไม่มีกฎหมายอื่นช่วยอำนวยความสะดวกไม่น่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาก่อการร้ายได้ เมื่อพิจารณาการก่อการร้ายในมิติกฎหมายอาจมีปัญหาการบังคับใช้หลายประการ เมื่อคำว่า “ก่อการร้าย” เป็นคำที่สังคมไทยไม่ยอมรับการกล่าวหาในทางกระบวนการทางกฎหมายว่าเป็นการก่อการร้ายยิ่งเป็นสิ่งที่ยอมรับไม่ได้ คงไม่ต้องกล่าวถึงการนำมาบังคับใช้กับเหตุการณ์ทางการเมืองของไทยที่ผ่านมา เพราะลำพังแนวคิดสิทธิมนุษยชน สิทธิ เสรีภาพก็ดูเหมือนเพิ่งเริ่มงอกเริ่มมีและตายลงเมื่อไม่นานนี้เองในการรับรู้ของสังคมไทย ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ยิ่งไม่ต้องกล่าวถึงยังเป็นเรื่องที่ห่างไกล ก่อการร้ายในสังคมไทยจึงต้องใช้เวลาอีกนานในการหาจุดสมดุลกับสิทธิ เสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้ที่ถูกกล่าวหา

การต่อสู้กับก่อการร้ายที่มีจุดประสงค์ทางการเมืองในสังคมประชาธิปไตยที่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือนั้น รัฐเสรีประชาธิปไตยต้องระมัดระวังเพราะมุมมองของแต่ละสังคมชุมชนแตกต่างกัน ทั้งยังมีกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง การพิจารณาก่อการร้ายอาจต้องดูเจตนา เพราะอาจมีปัญหาเรื่องโยนความผิด (Guilt transfer)[๓๒] แต่ละสังคมมุ่งพิทักษ์ผลประโยชน์ชุมชนของตน เช่น สหรัฐอเมริกาประกาศ ๓๖ กลุ่มก่อการร้าย (Foreign terrorist organization - FTO) ที่จะโจมตีสหรัฐอเมริกา[๓๓] โดยการแบ่งประเภทก่อการร้ายที่ Willinson แบ่งก่อการร้ายเป็น ๔ รูปแบบ ตามผลประโยชน์ คือ ๑. เพื่อประโยชน์เศรษฐกิจ (Economic) ๒. เพื่อความเชื่อ (Psychic) ๓. เพื่อสงครามและกองทัพ (War) ๔. เพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง (Political) เมื่อแยกข้อแตกต่างของ ๔ กลุ่ม สรุปได้ว่า ก่อการร้ายการเมืองซับซ้อนมากที่สุดมาจากหลายเหตุผล[๓๔] ในไทยจะใช้หลักเกณฑ์นี้แบ่งชัดเจนได้หรือไม่ แต่ไม่อาจเลือกปฏิบัติในทางกฎหมายได้ การอ้างความชอบธรรมในการดำเนินการต้องมีหลักการสำคัญที่สร้างความชอบธรรมและ

---

[๓๒] James M. Poland. **Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses**. p. 4.

[๓๓] **Ibid**., p. 6.

[๓๔] **Ibid**., p. 15.

อธิบายทั้งในทางกฎหมายและสังคมได้ เพราะการตอบโต้รุนแรง (Superior counterterrorist) โดยข้อสรุปของลัทธิเสรีนิยมเพื่อปกป้องเสรีภาพพลเมือง (Civil liberties) ที่อาจเสียไปที่ฝ่ายประชาธิปไตยรณรงค์ว่า ประชาธิปไตยคือการปกป้องคุณค่าเสรีภาพ (Liberal value) ที่เป็นคุณค่าชี้ขาดในความปลอดภัยในชีวิต (Physical security)[๓๕] อาจจะยังไม่ชอบธรรมเพียงพอ หรือการตอบโต้โดยอ้างประชาธิปไตยโดยใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือที่วางหลักการไว้ว่าก่อการร้ายเป็นการทำลายสิทธิมนุษยชน (Human rights violation)[๓๖] แต่ต้องพิจารณาถึงวิธีการที่ตอบโต้ด้วยให้ชอบธรรมทางประชาธิปไตย แม้แต่การใช้กำลังทหาร เพราะการเมืองเข้าถึงอำนาจและการใช้อำนาจกระทำทางทหารได้[๓๗] แต่ก่อการร้ายก็อ้างเป็นไปเพื่อประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น แต่รูปแบบการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีหลายรูปแบบ อาจจะเป็นเสรีประชาธิปไตย (Liberal democracy) ประชาธิปไตยแบบกระบวนการ (Procedural democracy) ประชาธิปไตยแบบปฏิรูป (Reformed democracy) การเลือกวิธีการที่แต่ละวิธีแตกต่างกันในการให้ผลดีในการไปถึงประชาธิปไตยที่อาจทำให้เกิดความขัดแย้งกัน สังคมอาจต้องตอบคำถามของการก่อการร้ายที่ว่า จะเลือกกระบวนการเข้าถึงทางการเมือง (Political access) แบบไหน เพราะมีหลายมุมมอง วิธีใดชอบธรรมกว่ากัน การใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือต่อสู้การก่อการร้ายตามปรัชญากฎหมายอาญาเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ความชอบธรรมและชอบด้วยกฎหมายในระบอบประชาธิปไตยเป็นสิ่งสำคัญ การใช้กฎหมายต้องอิงกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญ เพราะยึดการปกครองสังคมแบบประชาธิปไตยทางรัฐธรรมนูญ การใช้กฎหมายอาญาเป็นตัวต่อต้านการก่อการร้าย เพราะอ้าง ๑. เป็นอาชญากรรม (strategy of criminalization) ๒. เพื่อป้องกันหรือควบคุม (Control) โดยกระบวนการทางอาญามาบังคับใช้ แต่ในระบอบประชาธิปไตยเพียงสองประการข้างต้นในทางอาญามีปัญหาเมื่อดูกฎหมายเฉพาะเพื่อต่อต้านก่อการร้าย[๓๘] โดยกฎหมายนั้นต้อง

---

[๓๕] Max Abrahms. “Why democracies make superior counterterrorist”, **Security Studies**. Vol. 16 No. 2 (April-June 2007): 226.

[๓๖] Jonathan Grebinar. “Responding to Terrorism: How Must a Democracy Do It? A Comparison of Israeli and American Law”, **Fordham Urban Law Journal**. Vol. 31 Issue 1 (2003): 260.

[๓๗] Risa Brooks. “Researching Democracy and Terrorism: How Political Access Affects Militant Activity”, **Security Studies**. Vol. 18 (2009): 756.

[๓๘] Clive Walker. “Keeping control of terrorist without losing control of constitutionalism”, **Stanford Law Review**. Vol. 59 (March 2007): 1400-1401.

๑. เหมาะสมทางวิชาการเรื่องกระบวนการทางกฎหมายและพยานหลักฐาน (Legal process and evidence) ที่ต้องใช้หลักฐานจริง (Original data) ๒. ในทางวิชาการต้องให้น้ำหนักที่ว่าเป็นการกระทำละเมิดเสรีภาพ (Infringement liberties) โดยมีพยานหลักฐานที่ตรวจสอบได้ตามกฎหมายวิธีพิจารณาความ การใช้กระบวนการทางกฎหมายต้องอธิบายได้ในทางวิชาการว่า ๑. กฎหมายบัญญัติแนะนำหรือกำหนดเช่นนี้ และ ๒. ในทางวิชาการต้องถูกต้อง (Valid) และมีคุณภาพ (Quality)[๓๙] ที่ทุกชาติล้วนเรียกร้องอำนาจอันชอบธรรมเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย แต่กระบวนการบางอย่างมีปัญหาและตรงข้ามกับประโยชน์กฎหมาย (Legal interest) โดยเฉพาะกฎหมายอาญาที่ศาลแก้ปัญหาเองไม่ได้ การใช้กฎหมายต้องพิจารณาทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญา ทั้งเขตอำนาจจัดการอย่างละเอียดกับก่อการร้าย เพราะทำอะไรต้องมีขั้นตอนของกฎหมายควบคุมอยู่ ทั้งปัญหาจากการตรากฎหมาย การต่อต้านจากศาล การตีความกฎหมาย ในนิยามก่อการร้าย (Terrorism) กับการกระทำแบบโจร (Piracy) แต่ทุกกระบวนการทางกฎหมายอย่างน้อยต้องมีกระบวนการทางกฎหมายที่ดี (Due process) ที่ควบคุมไว้[๔๐]

การกำหนดความผิดก่อการร้ายขึ้นโดยเฉพาะในกฎหมายอาญาไทย ในลักษณะ ๑ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร เห็นชัดเจนว่ากฎหมายมีเจตนารมณ์มุ่งที่ความมั่นคงของรัฐ ต่างจากความผิดลักษณะ ๕ และ ๖ ที่มุ่งที่ประชาชนหรือชุมชน โดยต้องทำลายความสงบสุขหรือเป็นอันตรายต่อประชาชนมากกว่าทั่วไปให้กระทบถึงรัฐ ขอบเขตจะต่างกันอย่างไร โดยมาตรา ๑๓๕/๑ บัญญัติว่า

ผู้ใดกระทำการอันเป็นความผิดอาญาดังต่อไปนี้

(๑) ใช้กำลังประทุษร้าย หรือกระทำการใดอันก่อให้เกิดอันตรายต่อชีวิต หรืออันตรายอย่างร้ายแรงต่อร่างกาย หรือเสรีภาพของบุคคลใด ๆ

(๒) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงแก่ระบบการขนส่งสาธารณะ ระบบโทรคมนาคม หรือโครงสร้างพื้นฐานอันเป็นประโยชน์สาธารณะ

---

[๓๙] Clive Walker. “Keeping control of terrorist without losing control of constitutionalism”, **Stanford Law Review**. Vol. 59 (March 2007): 1455-1456.

[๔๐] Anthony J. Colangelo. “Constitutional Limits on Extraterritorial Jurisdiction: Terrorism and the Intersection of National and International Law”, **Harvard International Law Journal**. Vol. 48 No. 1 (Winter 2007): 136.

(๓) กระทำการใดอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใด หรือของบุคคลใด หรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดหรือน่าจะก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ

ถ้าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน ผู้นั้นกระทำความผิดฐานก่อการร้าย ต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกตั้งแต่สามปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หกหมื่นบาทถึงหนึ่งล้านบาท

การกระทำในการเดินขบวน ชุมนุม ประท้วง โต้แย้ง หรือเคลื่อนไหวเพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือหรือให้ได้รับความเป็นธรรมอันเป็นการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ ไม่เป็นการกระทำความผิดฐานก่อการร้าย

ความผิดฐานก่อการร้ายที่จะต้องได้รับโทษทางอาญาจึงมีขึ้นในระบบกฎหมายไทยในปัจจุบัน แม้เดิมก็มีบทบัญญัติกฎหมายอาญาที่ปรับใช้ได้อย่างกว้างขวางคือ ความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร โดยเฉพาะลักษณะ ๕ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน และลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชนบังคับใช้ได้อยู่แล้ว แต่มิได้เรียกว่าความผิดก่อการร้าย การกำหนดขึ้นใหม่ให้ชัดแจ้งแยกเฉพาะเป็น “ความผิดก่อการร้าย” ย่อมแสดงเจตนารมณ์สังคมในทางกฎหมายชัดเจนว่า ต้องการให้มีการควบคุมและลงโทษเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมของชุมชน ในทางกฎหมายอาญาชัดเจนว่าต้องการคุ้มครองคุณธรรมกฎหมายที่เป็นคุณค่าพื้นฐาน (Basic value) ของสังคมอันเป็นพื้นฐานที่อยู่ร่วมกัน ถือเป็นคุณธรรมกฎหมายที่เป็นส่วนรวม โดยขยายองค์ประกอบความผิดให้กว้างมากขึ้น ที่แม้แต่ทางตะวันตกยังเห็นว่ากฎหมายไทยนิยามก่อการร้ายกว้างมาก เพราะมิได้มุ่งเฉพาะผลต่อรัฐไทย แต่ยังรวมถึงรัฐอื่นและองค์การระหว่างประเทศด้วย

ปัญหาความหมาย “ก่อการร้าย” ในกฎหมายอาญาเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ ซึ่งกฎหมายอาญาไทยขยายออกไปมากเสียยิ่งกว่ากฎหมายของตะวันตก เมื่อดูภาพรวมไทย อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส[๔๑] เพียงแต่แนวคิดนิยามความหมาย “ก่อการร้าย”

---

[๔๑] ผู้สนใจเปรียบเทียบรายละเอียดกฎหมายไทย สหรัฐอเมริกา อังกฤษ โปรดดู อัสวิน ศุภระศร. **ความผิดก่อการร้ายในประเทศไทย: มาตรการป้องกันและปราบปราม**. (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๖)

ก็อาจแตกต่างกันแล้ว จะยึดที่การกระทำเป็นหลัก หรือต้องมีแรงจูงใจในความเชื่ออุดมการณ์ด้วย กฎหมายแต่ละประเทศก็ต่างกัน โดยกฎหมายอังกฤษและฝรั่งเศสต้องมีควบคู่กัน ในฝรั่งเศสประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๔๒๑-๑ การก่อการร้าย หมายถึง การกระทำความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดไว้สี่ฐานความผิดโดยเจตนา และมีความสัมพันธ์กับองค์กรที่มีวัตถุประสงค์ทำให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยของชุมชน โดยการขู่เข็ญหรือทำให้เกิดความหวาดกลัวแก่ประชาชน[๔๒] กฎหมายฝรั่งเศสเน้นที่การกระทำที่ต้องเชื่อมโยงกับองค์กร ต้องมีการกระทำและแรงจูงใจในความเชื่ออุดมการณ์ แต่ในกฎหมายอังกฤษ ก่อการร้ายคือการกระทำที่กฎหมายกำหนดโดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้าย โดยมีเจตนาข่มขู่รัฐบาลหรือสาธารณชนให้กระทำการใด ๆ

---

[๔๒] ประมวลกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ARTICLE 421-1 (Act no. 96-647 of 22 July 1996 Article 1 Official Journal 23 July 1996; Act no. 98-348 of 11 May 1998 Article 37 Official Journal 12 May 1998) (Act no. 2001-1062 of 15 November 2001 Article 33 Official Journal 16 November 2001)

The following offences constitute acts of terrorism where they are committed intentionally in connection with an individual or collective undertaking the purpose of which is seriously to disturb public order through intimidation or terror:

1° wilful attacks on life, wilful attacks on the physical integrity of persons, abduction and unlawful detention and also as the hijacking of planes, vessels or any other means of transport, defined by Book II of the present Code;

2° theft, extortion, destruction, defacement and damage, and also computer offences, as defined under Book III of the present Code;

3° offences committed by combat organisations and disbanded movements as defined under articles 431-13 to 431-17, and the offences set out under articles 434-6, 441-2 to 441-5;

4° the production or keeping of machines, dangerous or explosive devices, set out under article 3 of the Act of 19 June 1871 which repealed the Decree of 4 September 1870 on the production of military grade weapons...

และเป็นการกระทำโดยมีมูลเหตุจูงใจมาจากความเชื่อทางการเมือง อุดมคติ หรือศาสนา[๔๓] เช่นเดียวกับเยอรมัน ในประมวลกฎหมายอาญา section 129a ที่ต้องกระทำโดยมีแรงจูงใจ

---

[๔๓] Terrorism Act 2000 ของสหราชอาณาจักร มาตรา ๑ บัญญัติว่า

"(1) In this Act "terrorism" means the use or threat of action where—

(a) the action falls within subsection (2),

(b) the use or threat is designed to influence the government or to intimidate the public or a section of the public, and

(c) the use or threat is made for the purpose of advancing a political, religious or ideological cause.

(2) Action falls within this subsection if it—

(a) involves serious violence against a person,

(b) involves serious damage to property,

(c) endangers a person's life, other than that of the person committing the action,

(d) creates a serious risk to the health or safety of the public or a section of the public, or

(e) is designed seriously to interfere with or seriously to disrupt an electronic system.

(3) The use or threat of action falling within subsection (2) which involves the use of firearms or explosives is terrorism whether or not subsection (1)(b) is satisfied.

(4) In this section—

(a) "action" includes action outside the United Kingdom,

(b) a reference to any person or to property is a reference to any person, or to property, wherever situated,

(c) a reference to the public includes a reference to the public of a country other than the United Kingdom, and

(d) "the government" means the government of the United Kingdom, of a Part of the United Kingdom or of a country other than the United Kingdom.

(5) In this Act a reference to action taken for the purposes of terrorism includes a reference to action taken for the benefit of a proscribed organisation."

ทางการเมือง (Severe politically motivated violent offences)[๔๔] ในขณะที่กฎหมายสหรัฐอเมริกาเน้นที่การกระทำอย่างเดียวเป็นหลัก ในกฎหมายตอบโต้การก่อการร้าย (The Patriot Act 2001) หรือใน The United States Code มาตรา ๒๓๓๑ ก่อการร้าย คือ การกระทำให้เกิดอันตรายต่อมนุษยชาติที่ละเมิดกฎหมายอาญาของสหรัฐอเมริกาหรือรัฐต่างๆ และกระทำโดยเจตนาข่มขู่หรือบังคับประชาชน หรือกระทำให้มีอิทธิพลเหนือนโยบายรัฐบาลโดยการข่มขู่หรือบังคับ หรือเป็นการกระทำที่กระทบการดำเนินงานของรัฐบาล การลอบสังหาร หรือลักพาตัว[๔๕] ขณะที่ประมวลกฎหมายอาญาไทย

---

[๔๔] Section 129a Forming terrorist organisations

(1) Whosoever forms an organisation whose aims or activities are directed at the commission of

1. murder under specific aggravating circumstances (section 211), murder (section 212) or genocide (section 6 of the Code of International Criminal Law) or a crime against humanity (section 7 of the Code of International Criminal Law) or a war crime (section 8, section 9, section 10, section 11 or section 12 of the Code of International Criminal Law); or

2. crimes against personal liberty under section 239a or section 239b,

[๔๕] The United States Code มาตรา ๒๓๓๑ บัญญัติว่า

"(1) the term "international terrorism" means activities that—

(A) involve violent acts or acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State, or that would be a criminal violation if committed within the jurisdiction of the United States or of any State;

(B) appear to be intended—

(i) to intimidate or coerce a civilian population;

(ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or

(iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and

(C) occur primarily outside the territorial jurisdiction of the United States, or transcend national boundaries in terms of the means by which they are accomplished, the persons they appear intended to intimidate or coerce, or the locale in which their perpetrators operate or seek asylum; ...

(5) the term "domestic terrorism" means activities that—

(A) involve acts dangerous to human life that are a violation of the criminal laws of the United States or of any State;

(B) appear to be intended—

(i) to intimidate or coerce a civilian population;

(ii) to influence the policy of a government by intimidation or coercion; or

(iii) to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping; and

(C) occur primarily within the territorial jurisdiction of the United States."

มาตรา ๑๓๕/๑ เน้นที่การกระทำและวัตถุประสงค์ให้เกิดผลเป็นสำคัญต่อรัฐ มิได้สนใจที่แรงจูงใจ แนวคิดอุดมการณ์ หรือองค์กรแต่อย่างใด คล้ายกฎหมายสหรัฐอเมริกา โดยต้องเป็นกระทำการประทุษร้ายต่อบุคคล ทำให้เกิดความเสียหายร้ายแรงแก่โครงสร้างพื้นฐานที่เป็นประโยชน์สาธารณะ หรือก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจ โดยมุ่งให้ประชาชนหวาดกลัว หรือให้รัฐ องค์การระหว่างประเทศ กระทำหรือไม่กระทำการใดที่ก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรง กฎหมายไทยดูเหมือนต้องมีเจตนาพิเศษถึงขนาดต้องทำให้ร้ายแรง ที่ให้สังคมวางหลักว่าความร้ายแรงของสังคมไทยมีขนาดไหน ซ้ำยังบัญญัติซ้อนทางรัฐธรรมนูญไว้อีกว่าการใช้เสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไม่เป็นความผิด ซึ่งในการบังคับใช้จริงจะอธิบายความรุนแรงที่เกิดขึ้นในภาคใต้ หรือความรุนแรงทางการเมืองได้อย่างไร ที่จะช่วยชี้ให้เห็นศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในคุณค่าชีวิตประชาชนได้เป็นอย่างดี กฎหมายไทยบัญญัติอย่างสั้น ๆ แต่ให้ขอบเขตที่กว้างและลึกครอบไปถึงก่อการร้ายระหว่างประเทศด้วย เพราะผลมิให้จำกัดไว้เพียงรัฐไทยเท่านั้น รวมถึงต่อรัฐต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศด้วย อาจมุ่งไปรับมือที่กลุ่มก่อการร้ายสากล หลายกลุ่มมองว่าองค์การระหว่างประเทศหลายองค์การเป็นเพียงเครื่องมือตะวันตก

ปัญหาการพิจารณาความผิดก่อการร้ายทางอาญาตามโครงสร้างความผิดทางอาญาในระบบประมวลกฎหมาย ไม่ว่าแบบเยอรมันหรือฝรั่งเศสคล้ายกันมี ๓ โครงสร้าง คือ ๑. กฎหมาย ๒. การกระทำ ๓. จิตใจหรือความชั่ว ปัญหากฎหมายนั้นชัดเจนว่าความผิดก่อการร้ายของไทยอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวกับการเมือง จึงเป็นการกระทำเพื่อจุดมุ่งหมายใด ๆก็ได้ ฝ่ายตุลาการจะตีความโดยยึดแนวคิดแบบตะวันตกหรือไม่ที่ก่อการร้ายต้องกระทำเพื่อการเมือง มิใช่อาชญากรรมทั่วไปที่จะต้องรับโทษหนักขึ้น โดยความผิดทางการเมือง (Delits politiques) เป็นความผิดต่อองค์การการเมืองของรัฐรูปแบบการปกครอง หรือสิทธิทางการเมืองของประชาชน โดยพิจารณาจากสภาพความผิดมูลเหตุจูงใจ หรือจุดประสงค์ในการกระทำ[๔๖] ที่อาจแยกความผิดทางการเมืองเป็น ๒ ประเภท คือ[๔๗] ๑. ความผิดทางการเมืองแท้ คือความผิดต่อความมั่นคงของรัฐทั้งภายในและภายนอกในลักษณะ ๑ ของประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ รวมทั้งความผิดต่อสิทธิของประชาชนในทางการเมือง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการเลือกตั้งด้วยก่อการร้าย

---

[๔๖] จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑**. หน้า ๓๕.

[๔๗] **เรื่องเดียวกัน**. หน้า ๓๖.

ในประมวลกฎหมายอาญาไทย จากเหตุการณ์ทางการเมืองและการขัดขวางการเลือกตั้งที่รุนแรง จึงเป็นความผิดทางการเมืองโดยแท้จริง ๒. ความผิดทางการเมืองโดยจุดประสงค์ โดยพิจารณาในแง่จิตใจผู้กระทำต้องมีจุดประสงค์ทางการเมือง เช่น ฆ่าประมุขรัฐ ยกเว้นเป็นความผิดตามกฎหมายธรรมดาคือขาดเจตนาพิเศษ แต่กฎหมายอาญาไทยมุ่งที่การกระทำที่รุนแรงเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็นเหตุจูงใจทางการเมือง การปกครอง ศาสนา เศรษฐกิจ ก็อาจเป็นก่อการร้ายตามกฎหมายอาญาได้ทั้งสิ้น จึงไม่จำเป็นต้องเป็นก่อการร้ายเพื่อล้มระบบเศรษฐกิจการเมืองแบบตะวันตกแต่อย่างใด แนวคิดที่ว่าก่อการร้ายต่างกับความผิดทางการเมืองที่ทั้งสองมีแรงจูงใจ (Motive) เหมือนกัน แต่มีวัตถุประสงค์ (Object) ต่างกัน ความผิดทางการเมืองมุ่งต่อรัฐ หรือฝ่ายปกครอง แต่ก่อการร้ายมุ่งที่ประชาชนหรือไม่เลือกเป้าหมาย อาจใช้ไม่ได้ในทางความเป็นจริงในยุคโลกาภิวัตน์ ที่รัฐเสรีประชาธิปไตยที่ก้าวหน้าประชาชนนั้นเชื่อมโยงแนบแน่นกับรัฐมาก กล่าวคือ การทำให้เกิดขึ้น มีขึ้นหรือเป็นรูปขึ้น เช่น ก่อไฟ ก่อสงคราม ก่อการร้าย เป็นความผิดอาญาที่ผู้กระทำก่อให้เกิดอันตรายอย่างร้ายแรงแก่บุคคล ต่อทรัพย์สินอันเป็นสาธารณะหรือต่อทรัพย์สินของรัฐหนึ่งรัฐใดหรือของบุคคลใดหรือต่อสิ่งแวดล้อม อันก่อให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจอันสำคัญ โดยผู้กระทำมุ่งหมายหรือขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึงการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ[๔๘] ซึ่งให้ความหมายที่สอดคล้องกับกฎหมาย อาจรวมความได้ว่าเป็นการทำให้เกิดสิ่งที่ไม่ดี ไม่พึงปรารถนาเกิดขึ้นในสังคม ในทางกฎหมายคือทำลายความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชน ไม่ว่าจะด้วยแรงจูงใจในด้านใดก็ตาม จึงมีกฎหมายกำหนดเป็นความผิดไว้ ไม่มีกฎหมายยกเว้นโทษ แม้วรรคท้ายจะกล่าวถึงการใช้เสรีภาพตามรัฐธรรมนูญก็เป็นการกล่าวซ้ำในหลักการที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้แล้ว ไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำ แต่อาจเพื่อให้ฝ่ายตุลาการใช้ตีความวางหลักขีดกรอบการกระทำที่ต่างกันระหว่างเสรีภาพและการกระทำความผิด แต่ปัญหาจากการกระทำดูจะเป็นปัญหาที่สำคัญที่สุดที่กฎหมายอาญาจำแนกเป็นองค์ประกอบภายนอก คือ การกระทำและผลการกระทำ และองค์ประกอบภายใน คือ เจตนา

---

[๔๘] ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔**. (กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์ จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๖), หน้า ๘๗.

ปัญหาองค์ประกอบภายนอกของความผิดก่อการร้ายคือ การกระทำที่ส่งผลถึงความเสียหายที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งการใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ต่อร่างกาย ก่อให้เกิดความเสียหายกับโครงสร้างพื้นฐาน ทรัพย์สินของรัฐหรือเอกชนอย่างร้ายแรงหรือก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างสำคัญ กฎหมายอาญากำหนดดุลยพินิจ (Discretion) ไว้ให้ฝ่ายตุลาการวางขอบเขตว่าขนาดไหนคือเสียหายร้ายแรงหรือเสียหายอย่างสำคัญ เช่น ประชาชนต้องเสียชีวิตจำนวนเท่าใด สถานที่ของรัฐต้องถูกยึดไว้นานเท่าใดหรือเสียหายเท่าใด หรือทรัพย์สินเอกชน เช่น ห้างสรรพสินค้าต้องถูกเผาเท่าใด เสรีภาพในการประกอบอาชีพต้องถูกริดรอนเท่าใด สิ่งเหล่านี้คือปัญหาที่ฝ่ายตุลาการที่เป็นอิสระต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับสังคมไทยและปรัชญากฎหมายต่อสังคม ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่ายเป็นสิ่งที่ท้าทาย เพราะความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของชุมชนในโลกาภิวัตน์มีการเคลื่อนไปและอาจมีอัตราเร็วขึ้นกว่าสมัยโบราณ ปัญหาจากผลการกระทำคือประเด็นว่าความเสียหายร้ายแรงหรือสำคัญนั้นต้องมาจากการกระทำนั้น ที่ในทางกฎหมายอาญามีหลายทฤษฎี โดยเฉพาะทฤษฎีเงื่อนไข (Conditio sine qua non) ที่ว่า ถ้าไม่มีการกระทำเช่นนั้นผลจะไม่เกิด เพราะความผิดก่อการร้ายเป็นความผิดที่ต้องมีผลการกระทำปรากฏ (Delits materiels) การกระทำนั้นจึงจะเป็นความผิดสำเร็จ จะนำมาใช้อย่างไรกับชุมชนที่มีหลายระดับชั้น ความเสียหายจะเป็นผลทางตรงหรือทางอ้อมจากการกระทำก็เป็นสิ่งที่น่าพิจารณา

ปัญหาองค์ประกอบภายในของความผิดก่อการร้ายคือ จิตใจผู้กระทำต้องมีเจตนา ซึ่งกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ บัญญัติว่าบุคคลจะต้องรับผิดในทางอาญาก็ต่อเมื่อได้กระทำโดยเจตนา กระทำโดยเจตนา ได้แก่ กระทำโดยรู้สำนึกในการที่กระทำและในขณะเดียวกันผู้กระทำประสงค์ต่อผลคือเจตนาโดยตรงหรือย่อมเล็งเห็นผลของการกระทำนั้นคือเจตนาโดยอ้อม เล็งเห็นว่าผลอาจเป็นไปได้ (Possible) แต่ไม่จำเป็นต้องเกิด (Necessary) ประกอบกับความผิดก่อการร้ายทำให้ผู้กระทำรับโทษหนักขึ้นกว่าในความผิดเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร โดยเฉพาะลักษณะ ๕ ความผิดเกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน และลักษณะ ๖ ความผิดเกี่ยวกับการก่อให้เกิดภยันตรายต่อประชาชนบังคับที่กฎหมายอาญา มาตรา ๖๓ บัญญัติว่าบุคคลจักต้องรับโทษหนักขึ้นโดยอาศัยข้อเท็จจริงใดบุคคลนั้นจะต้องได้รู้ข้อเท็จจริงนั้น ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในเจตนา แต่รู้ไม่รู้เป็นเรื่องภายในจิตใจต้องดูที่พฤติการณ์ภายนอกที่แสดงออกมา ปัญหาการกระทำโดยเชื่อว่าตนมีสิทธิ (Claim of rights) เช่น สิทธิการชุมนุมโดยสงบเปิดเผยและปราศจากอาวุธตามรัฐธรรมนูญอ้างเป็นข้อแก้ตัวเช่นที่ทั้งสองฝ่ายการเมืองอ้างในเหตุความรุนแรงทางการเมืองของไทย หรือที่มีศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้ความชอบธรรมไว้ว่า การชุมนุมที่มีความรุนแรงเช่นนั้นยังไม่ผิด

กฎหมาย[๔๙] ก็อาจเป็นปัญหาว่าเป็นการเจตนาใช้เสรีภาพหรือเจตนาใช้สิทธิที่เกินขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนด แต่การก่อการร้ายโดยประมาทหรือก่อการร้ายโดยสำคัญผิดในทางกฎหมายฟังดูขัดสามัญสำนึกอย่างยิ่ง แต่ก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ในทางกฎหมายอาญา โดยเฉพาะปัญหาผู้กระทำที่มิใช่รัฐ (Non-state actors) ที่มีมิติกฎหมายที่ซับซ้อน โดยเฉพาะรูปแบบบังคับใช้กฎหมาย (law enforcement model) ที่ต้องใช้กฎหมายเพื่อขวางก่อการร้ายที่กฎหมายอาจมุ่งไปที่ห้ามเข้าร่วม (Prohibition on association) หากมีการเข้าร่วมแต่ไม่มีการถูกจ้างมาเป็นการมีส่วนร่วมทางอ้อม (Indirect participation)[๕๐] จะอธิบายอย่างไรในทางอาญากับทางการเมือง

ปัญหาเจตนาพิเศษหรือแรงจูงใจที่กฎหมายบัญญัติว่าการกระทำนั้นได้กระทำโดยมีความมุ่งหมายเพื่อขู่เข็ญหรือบังคับรัฐบาลไทย รัฐบาลต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ ให้กระทำหรือไม่กระทำการใดอันจะก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง หรือเพื่อสร้างความปั่นป่วนโดยให้เกิดความหวาดกลัวในหมู่ประชาชน เห็นชัดเจนว่ามุ่งรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและศีลธรรมอันดีของชุมชนทั้งภายในและภายนอก โดยมุ่งที่รัฐเป็นสำคัญมิใช่เอกชน แต่การขู่เข็ญบังคับกับการเสนอข้อเรียกร้องทางการเมืองในทางประชาธิปไตยแตกต่างกันอย่างไร เพราะในแนวคิดตะวันตกก่อการร้ายต้องเป็นการใช้ความรุนแรงเพื่อผลทางการเมือง เช่น ในพจนานุกรมกฎหมาย[๕๑] การใช้สิทธิเรียกร้องตามรัฐธรรมนูญของผู้ยากไร้ที่อาจยื่นข้อเรียกร้องจะยกระดับการกระทำบางประการ หากไม่ได้รับการตอบสนองเป็นการขู่เข็ญหรือไม่ หรือว่าการขู่เข็ญต้องมีผลกระทำละเมิดสิทธิจึงจะเป็นการขู่เข็ญโดยเฉพาะในทางการเมือง แต่กฎหมายอาญาเพียงขู่เข็ญบังคับก็เป็นความผิดสำเร็จไม่ต้องดูผล และการขู่เข็ญจะพิจารณาอย่างไร หลายเหตุการณ์ในไทยกระทำรุนแรงเสียหายต่อเศรษฐกิจมาก หากไม่มีข้อเรียกร้องจะเป็นการขู่เข็ญหรือไม่ โดยเฉพาะการแสดงออกเชิงสัญลักษณ์ เช่นเดียวกับการสร้างความหวาดกลัวในหมู่ประชาชนที่ประชาชนจำเป็นต้องหวาดกลัวหรือไม่ ระเบิดรายวันในภาคใต้ดูจะเป็นตัวอย่างที่ท้าทายการตีความ ความเคยชินต่อความหวาดกลัวจะถือเป็นความหวาดกลัวหรือไม่

---

[๔๙] คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๕๖/๒๕๕๖

[๕๐] Janiel David Melamed Visbal. “Legal and Democratic Dilemmas in the Counter-Terrorism Struggle: The Targeted Killing policy”, Revista de Derecho, **Universidad del Norte**. Vol. 35 (2011): 290-312.

[๕๑] Bryan A. Garner. ed. **Black’s Law Dictionary**. 7th ed. (St. Paul, Minn: West Group, 1999), p. 1484.

ปัญหาการดำเนินคดีในความผิดทางการเมืองกับสิทธิพลเมืองในระบอบประชาธิปไตย กฎหมายอาญาจะบังคับใช้ได้จริงอยู่ที่การบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณา แต่ปัญหาจากระบบกฎหมายไทยที่มีลักษณะหัวมังกุท้ายมังกร ที่มีนักกฎหมายบางท่านว่าเป็นเอกลักษณ์กฎหมายไทย ไม่ว่าจะเป็นเอกลักษณ์หรืออัปลักษณ์ แต่ไม่น่าภาคภูมิใจ โครงสร้างเป็นระบบประมวลกฎหมายแต่วิธีพิจารณาอาจไม่สอดคล้องกับโครงสร้าง โดยเฉพาะกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่มีอิทธิกฎหมายคอมมอนลอว์อังกฤษปนตั้งแต่สมัยจัดทำประมวลและกฎหมายสหรัฐอเมริกาผสมในปัจจุบัน ตลอดจนศาลที่วางตัวในลักษณะระบบกล่าวหามากกว่า การบังคับใช้กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาจะกระทบสิทธิ เสรีภาพในชีวิต ร่างกายผู้ถูกกล่าวหาและจำเลย จึงต้องปฏิบัติตามหลักการโดยเคร่งครัดที่กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาที่ดีต้องมีความเป็นประชาธิปไตย ยึดนิติรัฐ สิทธิ เสรีภาพ พลเมือง เพื่อส่วนรวมคือสังคม เพื่อให้มีการตรวจสอบ ถ่วงดุลกัน ให้ผู้ถูกกล่าวหาในคดีอาญาเป็นประธานเพื่อการค้นหาความจริง[๕๒] แม้กฎหมายอาญาไทยเป็นระบบผสมการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐหรือประชาชนก็ได้ แต่โดยหลักกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาต้องใช้ระบบตรวจสอบมิใช่หลักความตกลงตามกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง แต่เมื่อมาปนกันในระบบกฎหมายไทยโดยเฉพาะในวัฒนธรรมที่ยืดหยุ่นของไทย ก็ทำให้เกิดหลักการดำเนินคดีอาญาตามดุลยพินิจที่มิใช่แบบตะวันตกขึ้นได้ ที่อาจตกลงกันได้แม้ทางอาญา การดำเนินคดีก่อการร้ายจึงกระทบโดยตรงต่อศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพผู้ถูกกล่าวหาโทษ อัตราโทษที่สูงทำให้มีผลต่อการควบคุมตัวและการปล่อยตัวชั่วคราว จนถูกใช้เป็นเครื่องมือทางการเมืองของทั้งสองฝ่าย เช่น เป็นผู้ร้ายข้ามแดนหรือการพยายามออกหมายจับอีกฝ่ายที่ถูกกล่าวหา จะต้องไม่ถูกนำมาใช้อีก

ปัญหาการพิจารณานิยามก่อการร้ายในกฎหมายอาญาจะเห็นว่ามีความเกี่ยวพันในทางกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายรัฐธรรมนูญ กฎหมายอาญาและประเด็นในทางการเมืองประชาธิปไตย สังคมวัฒนธรรม ความเชื่อทางศาสนา สิ่งเหล่านี้แต่ละสังคมต้องพิจารณาให้กลมกลืนกัน เป็นจุดสมดุลของแต่ละสังคมที่อาจไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน แต่ก็ต้องรักษาสมดุลระหว่างรัฐระหว่างประเทศด้วย และสิ่งเหล่านี้ส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายที่แตกต่างกัน ปัญหานิยามก่อการร้ายในกฎหมายระหว่างประเทศที่ยังไม่มีขอบเขต

---

[๕๒] คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๗ และ ๑๒.

ชัดเจน อาจมีปัญหาทั้งตามอนุสัญญาและสนธิสัญญา และอาจส่งผลถึงกฎหมายภายในของรัฐด้วย เพราะแต่ละรัฐอาจเข้าเป็นภาคีสมาชิกที่ต้องทำให้กฎหมายภายในสอดคล้องกับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่ละประเทศก็ต่างอ้างกฎหมายภายในและอ้างมีเหตุผลในนโยบาย (Policy reason) ที่ต่างกันที่ว่าเพื่อส่งเสริมหรือปกป้องสิทธิมนุษยชนของตน[๕๓] ดูแล้วคุณค่าของมนุษย์ในแต่ละรัฐอาจไม่เท่ากัน แต่ดูเหมือนสิ่งสำคัญคือ ความหมายก่อการร้ายที่อาจต้องทำให้ถูกต้องตรงกัน เพราะส่งผลต่อกระบวนการต่างๆ ตามมาทั้งทางกฎหมายและทางการเมืองที่จะทำให้มีความชอบธรรม โดยเฉพาะการใช้กำลังรุนแรงที่ชอบด้วยกฎหมายที่สงครามทุกระดับยังต้องยึดจารีตประเพณี กฎหมายระหว่างประเทศและรัฐธรรมนูญถ้าไม่ปฏิบัติตามอาจนำไปสู่การเป็นอาชญากรสงคราม (War-crime) ได้ แต่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศยกเว้นสิทธิปกป้องตนเอง (Right of self-defense) ให้สิทธิของแต่ละรัฐ (Right of state) แต่ไม่มีสงครามในกฎบัตรสหประชาชาติ ที่ฝ่ายปกครองแต่ละประเทศอ้างสงครามเพื่อต่อต้านการก่อการร้าย อ้างเพื่อความชอบธรรมในการใช้อำนาจเพราะก่อการร้ายยังมีปัญหานิยามเป็นทางการในทางกฎหมาย แม้กฎหมายระหว่างประเทศจะต่อต้านก็ตาม ทุกประเทศต้องยึดกฎบัตรและสนธิสัญญา จากกฎหมายเป็นกฎหมายภายใน จึงต้องยอมรับไม่เพียงแต่นิติธรรมนั้น รวมทั้งกฎหมายระหว่างประเทศด้วย คุณค่าในรัฐธรรมนูญอาจขึ้นกับมุมมองของแต่ละสังคม[๕๔] หลังเหตุการณ์วันที่ ๑๑ กันยายน ค.ศ. ๒๐๐๑ สหรัฐอเมริกาเริ่มลัทธิลุยฝ่ายเดียว (Unilateralism) อ้างก่อการร้ายเป็นอาชญากรรม ขัดกฎหมายภายในกฎหมายระหว่างประเทศ จึงใช้อำนาจแบบเหนือรัฐ (Super-national authority) เพื่อตอบโต้ได้หรือไม่ มีการตั้งประเด็นว่าทำไมไม่ให้ศาลอาญาระหว่างประเทศ (international crime court - ICC) พิจารณาแทนกฎหมายภายใน เมื่อดูเขตอำนาจศาลอาญาระหว่างประเทศในประเด็นกฎหมายภายในและกลไกบังคับใช้ พบว่าการเมืองระหว่างประเทศของก่อการร้ายอาจมีผลต่อกลไกระหว่างประเทศในการบังคับใช้กฎหมาย[๕๕]

---

[๕๓] Reuven Young. “Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation”, **Boston College International & Comparative Law Review.** Vol. 29 Issue 1 (2006): 23.

[๕๔] Louis Henkin. “Symposium, War and Terrorism: Law or Metaphor”, **Santa Clara Law Review**. Vol. 45 Issue 4 (2005): 826.

[๕๕] Madeline Morris. “Terrorism and Unilateralism Criminal jurisdiction and international relations”, **Cornell International Law Journal**. Vol. 36 (2004): 474.

การบังคับใช้กฎหมายก่อการร้ายในเยอรมันที่เป็นระบบประมวลกฎหมายเช่นเดียวกับไทย และปรับใช้กฎหมายอาญาทั่วไป โดยมีประเด็นสำคัญให้สอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในสังคมประชาธิปไตย กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐธรรมนูญที่เยอรมันมีบทเรียนที่เจ็บปวดจากกรณีสังหารยิวในสงครามโลกด้วยแรงจูงใจทางการเมือง จึงระมัดระวังมาก แต่ยังคงปรับใช้กฎหมายทั่วไปเป็นหลัก โดยหลังเหตุการณ์ ๑๑ กันยายน ๒๐๐๑ ฝ่ายปกครองเยอรมันก็อยากได้กฎหมายใหม่มาต่อต้านก่อการร้าย ที่ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างความมั่นคง (Security) เสรีภาพพลเมือง (Civil liberties) และการปกป้องสิทธิปัจเจกชน (Protection of individual rights) กับการรวบรวมความมั่นคงสังคม (Collection security) ในระบบกฎหมายเยอรมันสิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Basic rights) กลายมาเป็นการกำหนดพันธะหน้าที่ให้รัฐ (State duty (staatsavfgabe))[๕๖] ที่ฝ่ายต้องการกฎหมายที่เรียกว่า ความมั่นคงชั้นที่สอง (Second security package) เพื่อการป้องกันเป็นหลัก โดยความมั่นคงชั้นที่หนึ่ง (First security package) คือ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๒๙ โดยในมาตรา ๑๒๙a ใช้ต่อต้านก่อการร้ายในความผิดอั้งยี่ แต่เยอรมันเห็นว่าอาจใช้กฎหมายทั่วไปโดยอาศัยการตีความให้เชื่อมโยงกันที่คุณธรรมกฎหมายปกป้องสิทธิเสรีภาพทั้งสองฝ่ายอยู่แล้ว โดยกฎหมายอาญาต้องเชื่อมโยงกับรัฐธรรมนูญในเรื่องความเชื่อในศาสนา จึงมีกฎหมายที่กำหนดขอบเขตอยู่แล้วเพราะรัฐธรรมนูญปกป้องเสรีภาพ คือ ๑. อำนาจตัดสินใจตนเอง (Autonomy) ของปัจเจกชน และ ๒. สิทธิ เสรีภาพที่ต้องมี ๓. ศาลวินิจฉัยมาค้ำประกันสิ่งเหล่านี้ให้ปัจเจกชน ๔. หลักการแบ่งแยกอำนาจ[๕๗] กฎหมายจึงไม่อาจทิ้งสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญที่ศาลดูและหลักการแบ่งแยกอำนาจที่จะต้องดูให้สมดุลกับเสรีภาพของปัจเจกชนกับความมั่นคงที่รัฐมีหน้าที่ปกป้องเพื่อให้ประโยชน์สาธารณะ (Public interest) กับสิทธิปัจเจกชน (Individual rights) สมดุลกัน[๕๘] นอกจากนี้กฎหมายต้องได้สมดุลระหว่างความรับผิดชอบต่อสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ (international human rights) กับปกป้องสิทธิความเป็นส่วนตัวของพลเมือง (privacy of German citizens) ในมาตรา ๑-๑๙ ของรัฐธรรมนูญ เพราะ

---

[๕๖] Oliver Lepsius. “Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany”, **German Law Journal**. Vol. 5 No. 5 (2004): 435-436.

[๕๗] **Ibid.**, p. 440.

[๕๘] **Ibid.**, p. 457.

สิทธิเสรีภาพในรัฐธรรมนูญ เชื่อในรัฐธรรมนูญ โดยอาจนำไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญ ที่รัฐธรรมนูญต้องมีหลักการปกครองโดยกฎหมาย (principle of rule of law) ต้องใช้ให้เหมาะสมทั้งวิธีการและเป้าหมาย การบังคับใช้ต้องอ้างทั้งชอบด้วยกฎหมายและชอบธรรม (Legality and legitimacy) ที่อาจใช้กฎหมายอาญา กฎหมายข้อมูลข่าวสาร กฎหมายการเงิน กฎหมายความมั่นคง หลายอย่างมาสนับสนุนกฎหมายอาญา[๕๙] เยอรมันมีการศึกษาอย่างละเอียดถึงผลจากกฎหมายที่จะมีต่อประชาชนและทัศนะของประชาชนต่อกฎหมาย เยอรมันตระหนักถึงความหลากหลายของกลุ่มคนทางความเชื่อศาสนา การตรากฎหมายพิเศษอาจกระทบต่อพลเมืองเหล่านั้นต้องดูด้านต่าง ๆ กับกลุ่มการเมืองและทัศนะประชาชนเยอรมันมากกว่ากฎหมาย เพราะมีพลเมืองมุสลิมเกือบห้าล้านคนในเยอรมันจาก ๕ ประเทศและร้อยละ ๗๐ เกิดในต่างประเทศ คณะกรรมการอิสลามในเยอรมันมีหลากหลายแต่เยอรมันใช้กฎหมายหลักคือ ประมวลกฎหมายอาญา (Penal Code StGB) ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ มีกฎหมายต่อต้านก่อการร้าย (Law on Counter-Terrorism TBG) ปี ค.ศ. ๒๐๐๗ มีกฎหมายเสริมการต่อต้านก่อการร้าย (Complementary Law on Counter-Terrorism TBEG) แต่การบังคับใช้ต้องใช้กฎหมายให้ได้สมดุลเพราะพลเมืองในชาติต้องอยู่ภายใต้หลักความเสมอภาค โดยยึดนโยบาย ๕ ประการ คือ[๖๐] ๑. ทำลายโครงสร้างก่อการร้าย ๒. ต้องป้องกันการใช้ความรุนแรง ๓. ปกป้องพลเมือง ๔. ใช้มาตรการจัดการที่มีความยั่งยืน ๕. ใช้ความร่วมมือระหว่างประเทศ ดูเป็นอีกตัวอย่างการปรับใช้กฎหมายอาญาในแนวทางที่อาจยืดหยุ่นเหมาะสมในสังคมประชาธิปไตย

๓. สรุป

ก่อการร้ายอาจเป็นปัญหาสำคัญของสังคมเสรีประชาธิปไตยในยุคโลกาภิวัตน์ สังคมที่แตกต่างกันของมนุษย์ในความคิด ความเชื่อ ศาสนาและวัฒนธรรมในการดำรงชีวิตทำให้มีทัศนะที่แตกต่างกันในสังคมต่าง ๆ ที่จะให้นิยามก่อการร้าย ส่งผลถึงการให้ความหมายในทางกฎหมายทั้งกฎหมายระหว่างประเทศจนถึงกฎหมายภายใน แต่การจัดการ

---

[๕๙] COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. **Transnational Terrorism, Security & Rule of Law: Case Study: German**. (European Union, 2008), pp. 6-10.

[๖๐] Eckhard Jesse and Tom Mannewitz. **Impact of Counter-Terrorism on Communities: Germany Background Report**. (Institute for Strategic Dialogue, n.d.), pp. 3-5.

ปัญหาในทางสังคมก็มีความหลากหลาย การตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาให้สอดคล้องกับสังคมก็เป็นสิ่งที่ยาก แต่การบังคับใช้กฎหมายยากยิ่งกว่า การบังคับใช้กฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาก่อการร้ายเป็นเพียงเศษเสี้ยวในการกดปัญหาไว้บางส่วนเท่านั้น ทั้งการใช้กฎหมายต้องสัมพันธ์กับสังคมที่เป็นโลกาภิวัตน์ เชื่อมโยงกันไปทุกส่วนทั้งรัฐ ประชาชน และโลก อีกทั้งมีความเป็นพลวัตรเร็วขึ้นกว่าอดีต การบังคับใช้กฎหมายจึงต้องพิจารณาหลายส่วนประกอบกัน แม้ว่าจะยึดที่ปรัชญากฎหมายเป็นสำคัญก็ตามแต่ก็ต้องพิจารณามิติกฎหมาย การเมือง สังคม วัฒนธรรม ประกอบการบังคับใช้กฎหมายเมื่อมีการตรากฎหมายขึ้นมาแล้ว และยังต้องพิจารณาให้สอดคล้องกับกฎหมายทั้งภายในและภายนอกรัฐที่ขึ้นกับสิ่งแวดล้อมทางกฎหมายที่อาจต่างกันได้

การบังคับใช้กฎหมายก่อการร้ายในสังคมประชาธิปไตยของไทย ในทัศนะของวัฒนธรรมที่ยืดหยุ่นของสังคมไทยไม่เคยมีการก่อการร้ายภายในรัฐมาก่อน การแก้ไขเพิ่มเติมความผิดก่อการร้ายในประมวลกฎหมายอาญาของไทยเป็นการมุ่งที่การกระทำรูปแบบหนึ่งที่เป็นการทำลายความสงบเรียบร้อยของสังคมมากกว่าเป็นก่อการร้าย (Terrorism) แบบแนวคิดตะวันตก ส่วนการก่อการร้ายภายนอกก็มิได้มุ่งเป้าหมายที่ไทยโดยตรง การแก้ไขและตรากฎหมายเกี่ยวกับการก่อการร้ายเพิ่มเติมขึ้นอาจเพื่อเตรียมป้องกันและรับมือปัญหาก่อการร้ายที่อาจเกิดขึ้นแบบตะวันตก แต่ด้วยแนวคิดและวัฒนธรรมสังคมไทยที่ไม่ยอมรับการก่อการร้ายว่ามีในสังคมไทย การบังคับใช้กฎหมายอาญาทั่วไปที่มิใช่ความผิดก่อการร้ายดูจะเหมาะสมที่สุด ปัญหาการวางหลักกฎหมายในความผิดก่อการร้ายให้สอดคล้องกับการยอมรับของสังคมไทยและแนวคิดประชาธิปไตยเป็นสิ่งที่ท้าทาย การกระทำความผิดทางการเมืองที่ใช้ความรุนแรงถือเป็นการก่อการร้าย เช่น ในเหตุการณ์ทางการเมืองที่รุนแรงของไทย เพราะบางที่กฎหมายก็เป็นเพียงเครื่องมือของสังคมมนุษย์เท่านั้น แนวคิดการปกครองประชาธิปไตยคือการปกครองตนเองของประชาชนโดยกฎหมาย แม้มีหลักกฎหมายแต่อาจต้องพิจารณาสังคมพลเมืองที่จะนำพารัฐไปประกอบกัน ที่มิใช้มีเพียงมิติกฎหมายประการเดียว การก้าวข้ามกฎหมายโดยเรียกว่า การตีความก็อาจเป็นสิ่งที่เป็นไปได้ เพราะยึดที่มนุษย์เป็นสำคัญมิใช่กฎหมาย บางที่บทเพลงที่ว่า *“รักกันไว้เถิดเราเกิดร่วมแดนไทย จะเกิดภาคไหน ๆก็ไทยด้วยกัน เชื้อสายประเพณีไม่มีกีดกั้น เกิดใต้ธงไทยนั้นมวลชนทุกคนคือไทย...”* ก็อาจสะท้อนปัญหาการบังคับใช้กฎหมายนี้ได้ บทเพลงที่แฝงปรัชญาการเมืองและกฎหมายมหาชนที่แค่ช่วยปลอบประโลมใจพลเมืองระหว่างเดินทางสู่เส้นทางประชาธิปไตยให้ถึงที่มุ่งหวัง

บรรณานุกรม

หนังสือภาษาไทย

คณิต ณ นคร. **กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา**. พิมพ์ครั้งที่ ๔, กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๘.

_____. **กฎหมายอาญาภาคทั่วไป**. พิมพ์ครั้งที่ ๓, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๑.

จิตติ ติงศภัทิย์. **คำอธิบายประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๑**. พิมพ์ครั้งที่ ๘, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๒๙.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. **ชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียนและอนุสาวรีย์ ว่าด้วยวัฒนธรรม, รัฐ และรูปการจิตสำนึก**. กรุงเทพฯ: มติชน, ๒๕๕๗.

ปรีดี เกษมทรัพย์. **นิติปรัชญา**. โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอน คณะนิติศาสตร์, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๓๙.

ภาณินี กิจพ่อค้า และณัฐฐ์วัฒน์ สุทธิโยธิน. “ประวัติความเป็นมา และวิวัฒนาการของกฎหมายอาญา และอาชญาวิทยา”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชา กฎหมายอาญาและอาชญาวิทยา หน่วยที่ ๑-๗**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕.

โยะชิฮะระ คุนิโอะ. **กำเนิดทุนนิยมเทียมในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้**. สุกัญญา นิธังกร และคณะ, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๔.

รังสรรค์ ธนะพรพันธ์. “โลกานุวัตรกับสังคมเศรษฐกิจไทย”, ใน **โลกาภิวัตน์กับสังคมเศรษฐกิจไทย.** สังศิต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๘.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔**. กรุงเทพฯ: ศิริวัฒนาอินเตอร์พริ้นท์ จำกัด (มหาชน), ๒๕๕๖.

สุลักษณ์ ศิวรักษ์. “ความสูงสุดของศาสตร์แห่งการเมือง”, ใน **เอกสารการสอนชุดวิชาปรัชญาการเมือง หน่วยที่ ๑-๗**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๕.

หนังสือภาษาอังกฤษ

Anthony J. Colangelo. "Constitutional Limits on Extraterritorial Jurisdiction: Terrorism and the Intersection of National and International Law", **Harvard International Law Journal**. Vol. 48 No. 1 (Winter 2007).

Bekir Cinar. "The Relationship Between Terrorism and Liberal Democratic States", **European Journal of Economic and Political Studies**. Vol. 3 No. 2 (2010).

Bryan A. Garner. ed. **Black's Law Dictionary**. 7th ed. St. Paul, Minn: West Group, 1999.

Clive Walker. "Keeping control of terrorist without losing control of constitutionalism", **Stanford Law Review**. Vol. 59 (March 2007).

COT Institute for Safety, Security and Crisis Management. **Transnational Terrorism, Security & Rule of Law: Case Study: German**. European Union, 2008.

Eckhard Jesse and Tom Mannewitz. **Impact of Counter-Terrorism on Communities: Germany Background Report**. Institute for Strategic Dialogue, n.d.

James M. Lutz and Brenda J. Lutz. "Democracy and Terrorism", **Perspective on Terrorism.** Vol. 4 Issue 1 (March 2010).

James M. Poland. **Understanding Terrorism: Groups, Strategies, and Responses**. 2nd ed. New Jersey: Prentice Hall, 2005.

Janiel David Melamed Visbal. "Legal and Democratic Dilemmas in the Counter-Terrorism Struggle: The Targeted Killing policy", Revista de Derecho, **Universidad del Norte**. Vol. 35 (2011).

Jonathan Grebinar. "Responding to Terrorism: How Must a Democracy Do It? A Comparison of Israeli and American Law", **Fordham Urban Law Journal**. Vol. 31 Issue 1 (2003).

Louis Henkin. "Symposium, War and Terrorism: Law or Metaphor", **Santa Clara Law Review**. Vol. 45 Issue 4 (2005).

Madeline Morris. "Terrorism and Unilateralism Criminal jurisdiction and international relations", **Cornell International Law Journal.** Vol. 36 (2004).

Max Abrahms. "Why democracies make superior counterterrorist", **Security Studies.** Vol. 16 No. 2 (April-June 2007).

Oliver Lepsius. "Liberty, Security, and Terrorism: The Legal Position in Germany", **German Law Journal.** Vol. 5 No. 5 (2004).

Paul Wilkinson. Can a state be "Terrorist", **International Affairs**. Vol. 57 Issue 3 (Summer 1981).

Paul Wilkinson. **International Terrorism: The Changing Threat and the EU's Response**. Paris: Institute for Security Studies, European Union, 2005.

Paul Wilkinson. **Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response**. London: Frank Cass, 2001.

Paul Willinson. **Political Terrorism**. London: MacMilan, 1976.

Reuven Young. "Defining Terrorism: The Evolution of Terrorism as a Legal Concept in International Law and Its Influence on Definitions in Domestic Legislation", **Boston College International & Comparative Law Review**. Vol. 29 Issue 1 (2006).

Risa Brooks. "Researching Democracy and Terrorism: How Political Access Affects Militant Activity", **Security Studies**. Vol. 18 (2009).

Stephen G. Breyer. "Symposium on Terrorism, Globalization and the Rule of Law: An Introduction", **Cardozo Law Review.** Vol. 27 No. 5 (2006).

เว็บไซต์

กรมองค์การระหว่างประเทศ. "**การดำเนินการเรื่องการต่อสู้การก่อการร้ายในกรอบสหประชาชาติ**", Available from http://www.mfa.go.th/main/th/issues/9899- [2015, May 2]

วิกิพีเดีย. "**ก่อการร้าย**", Available from http://th.wikipedia.org/wiki/ [2015, June 15]

วิกิพีเดีย สารานุกรมเสรี. Available from http://th.Wikipedia.org/wiki/ความไม่สงบสุขในชายแดนภาคใต้ของไทย และ Th.Wikipedia.org/wiki/หมวดหมู่:การก่อการร้ายในไทย [2015, June 1]

รัฐสภาในประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว*

ศุทธิกานต์ มีจั่น**

กล่าวนำ

รูปแบบของรัฐสภาที่ใช้กันโดยทั่วไปนั้น มักสอดคล้องกับระบอบการเมืองและการจัดโครงสร้างการปกครองภายในประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญ บทความนี้เป็นการนำเสนอโครงสร้าง อำนาจหน้าที่และความสัมพันธ์ของรัฐสภาที่มีต่อกลไกทางการเมืองต่างๆ ของสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว หรือ สปป.ลาว อันเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียนและยังมีฐานะเป็นมิตรประเทศที่มีความใกล้ชิดกับไทยทั้งในทางภูมิศาสตร์ สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ แม้จะมีความแตกต่างในด้านระบอบการเมืองก็ตาม

รัฐสภาของ สปป.ลาว เป็นแบบสภาเดียว ภายใต้ชื่อ “สภาแห่งชาติ (National Assembly)” เป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ โดยประวัติความเป็นมาของสภาแห่งชาตินั้นพัฒนามาจากสภาประชาชนสูงสุด โดยได้มีการจัดตั้งขึ้นในการประชุมใหญ่ผู้แทนประชาชนทั่วประเทศ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ในโอกาสของการสถาปนาสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ซึ่งสภาประชาชนสูงสุดชุดที่ ๑ ก็ได้รับการสถาปนาขึ้น

---

* บทความนี้มาจากส่วนหนึ่งของรายงานเรื่อง “ระบบรัฐสภาและการเลือกตั้งของประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน : สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว” ทุนสนับสนุนจากสำนักส่งเสริมกิจการรัฐสภา สถาบันพระปกเกล้า

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขารัฐศาสตร์ วิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม

ในโอกาสนั้นด้วย สภาแห่งชาติชุดปัจจุบันเป็นชุดที่ ๗ มีสมาชิกจำนวน ๑๓๒ คน มาจากการเลือกตั้ง ในจำนวนนี้เป็นผู้หญิง จำนวน ๓๓ คน คิดเป็นสัดส่วน ร้อยละ ๒๕ ของสมาชิกทั้งหมด[๑]

ปัจจุบันการจัดโครงสร้างและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติลาว ตลอดจนองค์ประกอบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายหลักที่สำคัญ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ (แก้ไขปรับปรุง ค.ศ. ๒๐๐๓) กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๒๐๐๖ (Law on the National Assembly) และกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลโดยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๔ (Law on the Oversight by the National Assembly)[๒] เป็นต้น

โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ

โครงสร้างของสภาแห่งชาติประกอบด้วยประธานสภาแห่งชาติ รองประธานสภาแห่งชาติ คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสมาชิกสภาในเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ และสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ โดยวาระขององค์ประกอบทั้งหมดนี้ให้เป็นไปตามวาระของสภาแห่งชาติชุดนั้นๆ ดังมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๑. ประธานสภาแห่งชาติ (President of the National Assembly) มีที่มาจากการลงมติเลือกของสมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งประธานสภาแห่งชาติจะเป็นผู้ชี้นำและนำพาการปฏิบัติงานตามภารกิจของสภาแห่งชาติ ตลอดจนเป็น “ผู้แทน” ของสภาแห่งชาติในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและระหว่างประเทศ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นประธานการประชุมของสภาแห่งชาติ

(๒) ชี้นำและตรวจสอบการดำเนินงานของสภาแห่งชาติ

---

[๑] The 7th Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting. **“History of the National Assembly”**, Retrieved from URL http://www.asep7.gov.la/show.php?id=27 (October 20, 2014)

[๒] **“Law on the National Assembly 2006”**, Retrieved from URL http://www.vientianetimes.org.la/Laws%20in%20English/18.%20Law%20on%20the%20National%20Assembly%20(2006)%20Eng.pdf (October 7, 2014) และ **“Law on the Oversight by the National Assembly 2004”**, Retrieved from URL http://www.vientianetimes.org.la/Laws%20in%20English/55.%20Law%20on%20National%20Assembly%20Oversight%20(2004)%20Eng.pdf (October 7, 2014)

(๓) รักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของสภาแห่งชาติ

(๔) ชี้นำและนำพาการปฏิบัติงานด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

(๕) ลงนามนิติกรรมหนังสือเอกสารหรือกฎหมายที่ได้รับรองแล้วในที่ประชุมสภาแห่งชาติ

(๖) ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

๒. รองประธานสภาแห่งชาติ (Vice-President of the National Assembly) มีที่มาจากการลงมติเลือกของสมาชิกสภาแห่งชาติเช่นเดียวกัน โดยมีหน้าที่เป็นผู้ช่วยประธานสภาแห่งชาติในการปฏิบัติงานทั่วไปและอาจรับผิดชอบการปฏิบัติงานด้านหนึ่งด้านใดตามการมอบหมายของประธานสภาแห่งชาติ กรณีที่ประธานสภาแห่งชาติไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ให้รองประธานสภาแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่แทนตามการมอบหมายของสภาแห่งชาติ[๓]

๓. คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ (Standing Committee of the National Assembly) เป็นองค์การประจำการของสภาแห่งชาติในการปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในเวลาที่สภาแห่งชาติไม่ได้เปิดสมัยการประชุม คณะกรรมการประกอบด้วยประธานและรองประธานสภาแห่งชาติเป็นประธานและรองประธานคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติโดยตำแหน่ง รวมทั้งกรรมการที่แต่งตั้งจากหัวหน้าคณะกรรมาธิการทุกคณะและหัวหน้าสำนักงานสภาแห่งชาติ โดยมีอำนาจและหน้าที่ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ดังนี้

(๑) เตรียมการประชุมสภาแห่งชาติและกำกับดูแลให้สภาแห่งชาติปฏิบัติหน้าที่ตามแผนการที่ได้กำหนดไว้

(๒) วินิจฉัยตีความรัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ

(๓) ติดตามตรวจสอบการดำเนินงานขององค์การบริหารศาลประชาชนและองค์การอัยการประชาชนในเวลาที่สภาแห่งชาติมิได้เปิดสมัยการประชุม

(๔) แต่งตั้งโยกย้ายหรือถอดถอนผู้พิพากษาของศาลประชาชนทุกระดับและผู้พิพากษาของศาลทหาร

---

[๓] การประชุมรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม. **"รายงานการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน และแนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศในอาเซียน"**, Retrieved from URL http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/uploads/2013/04/law.pdf95 (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

(๕) เรียกประชุมสภาแห่งชาติ

(๖) ชี้นำและนำพาการปฏิบัติงานของคณะกรรมาธิการ

(๗) รับรองให้การปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติครบสมบูรณ์ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

(๘) สนับสนุนให้สมาชิกสภาแห่งชาติได้ดำเนินงานตามภารกิจบทบาทและหน้าที่

(๙) เสนอให้ประธานประเทศออกรัฐบัญญัติ

(๑๐) ดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

กล่าวได้ว่า คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติเป็นโครงสร้างและระบบเฉพาะพิเศษของสภาแห่งชาติลาว ซึ่งจัดโครงสร้างตามแนวทางของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบสังคมนิยมคอมมิวนิสต์ เพื่อคอยตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลอย่างใกล้ชิด นอกจากนี้แล้วด้วยเหตุผลที่ในที่สุดสมัยประชุมของสภาแห่งชาติลาวมีระยะเวลาค่อนข้างสั้น กล่าวคือ ๑ ปีมีสมัยประชุมสามัญเพียง ๒ สมัย โดยมีระยะเวลาประมาณ ๗ – ๑๕ วันต่อสมัยประชุม จึงจำเป็นต้องมีองค์กรที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติในช่วงเวลาดังกล่าวได้

อย่างไรก็ดี คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติมีสิทธิหน้าที่ในการลงมติและดำเนินการทุกประการได้เช่นเดียวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาแห่งชาติเต็มองค์คณะ เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่แทนสภาแห่งชาติในระยะเวลาและภารกิจต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดและให้ถือเป็นตัวแทนของสภาแห่งชาติในกิจการทั้งปวงในช่วงระยะเวลาที่ไม่อยู่ในสมัยประชุม[๙]

๔. คณะกรรมาธิการสภาแห่งชาติ (Committees of the National Assembly) เป็นคณะทำงานตามความเชี่ยวชาญ ซึ่งสมาชิกสภาแห่งชาติสามารถเลือกเข้าสังกัดคณะกรรมาธิการที่ตนต้องการตามความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญได้โดยความเห็นชอบของที่ประชุมสภาแห่งชาติ จากนั้นในแต่ละคณะกรรมาธิการเลือกและแต่งตั้งหัวหน้าและรองหัวหน้าคณะกรรมาธิการ

---

[๙] พรชัย น้อยบ้านโง้ง. **“สภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และการบริหารงาน”**, Retrieved from URL http://thai.senate.go.th/about/parliaments.database/index-of-parliament/Infoes/laos0001.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

คณะกรรมาธิการมีบทบาทในการพิจารณาร่างกฎหมายและร่างรัฐบัญญัติ แล้วนำเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติและประธานประเทศ รวมทั้งตรวจสอบการดำเนินการขององค์การบริหารศาลประชาชนและองค์การอัยการประชาชน ซึ่งคณะกรรมาธิการของสภาแห่งชาติในปัจจุบันมีทั้งหมด ๖ คณะ ประกอบด้วย คณะกรรมาธิการกฎหมาย คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจ แผนงานและการเงิน คณะกรรมาธิการวัฒนธรรม – สังคม คณะกรรมาธิการกิจการชนเผ่า คณะกรรมาธิการป้องกันชาติ – ป้องกันความสงบ และคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ นอกจากนี้ยังมีคณะทำงานสภาแห่งชาติและสมัชชาสมาชิกรัฐสภาสตรี เป็นหน่วยงานช่วยดำเนินงานให้แก่คณะกรรมาธิการคณะต่าง ๆ ด้วย

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสภาแห่งชาติ[๕] มีดังนี้

(๑) ติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการปฏิบัติตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจ - สังคม และแผนงบประมาณแห่งรัฐ

(๒) ค้นคว้าเพื่อเสนอความเห็นประกอบร่างแผนพัฒนาเศรษฐกิจ - สังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐ

(๓) ค้นคว้าเพื่อเสนอความเห็นประกอบร่างกฎหมาย ร่างรัฐบัญญัติ ร่างดำรัส และร่างนิติกรรมที่รัฐบาลและองค์การจัดตั้งเสนอต่อคณะประจำสภาแห่งชาติ

(๔) ติดตามตรวจสอบและสนับสนุนการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและระเบียบกฎหมาย

(๕) ประสานความร่วมมือกับองค์การจัดตั้งพรรครัฐ องค์การจัดตั้งมหาชนและภาคส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อรวบรวมข้อมูล ในกรณีจำเป็นอาจเชิญภาคส่วนดังกล่าวมาเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมหรือเข้าตรวจสอบการปฏิบัติงานได้

(๖) สร้างความสัมพันธ์กับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

(๗) เสนอปัญหาอันเกี่ยวกับงานต่อสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติเพื่อพิจารณา

(๘) ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่อื่นตามการมอบหมายของประธานสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

---

[๕] การประชุมรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม. **"รายงานการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน และแนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศในอาเซียน"**, Retrieved from URL http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/uploads/2013/04/law.pdf95 (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

๕. คณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง (Committees of members of the National Assembly in the constituencies) เป็นองค์กรของสภาแห่งชาติในแต่ละเขตเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นเลขาธิการในการประชุมของสภาแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ในการดำเนินการต่าง ๆ ในนามของสภาแห่งชาติภายในเขตเลือกตั้งของตนตามสิทธิหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามที่คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติมอบหมาย[๖] โดยมีโครงสร้างภายในคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง ประกอบด้วย ประธาน รองประธานและสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดจากแต่ละเขตเลือกตั้ง ทั้งนี้ในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีสำนักงานของคณะกรรมาธิการฯ นี้ ซึ่งเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมาธิการที่ประจำการในแต่ละเขตเลือกตั้งจะมีฐานะเทียบเท่าเจ้าแขวง มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกในการดำเนินการของคณะกรรมาธิการและสมาชิกสภาแห่งชาติในแต่ละเขตเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง มีดังนี้

(๑) พัฒนาแผนงานในการดำเนินกิจกรรมหรืองานต่าง ๆ ในแต่ละช่วงเวลา

(๒) เผยแพร่แนวทางและนโยบายของพรรค กฎหมายและกฎระเบียบของรัฐตลอดจนมติของสภาแห่งชาติ รวมทั้งปลุกระดม กระตุ้นให้ประชาชนบรรดาชนเผ่าเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันและการพัฒนาประเทศ

(๓) เข้าร่วมประชุมกับองค์กรปกครองท้องถิ่น[๗] ทั้งในระดับแขวงหรือเมืองเพื่อการศึกษาและให้ความเห็นเกี่ยวกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงบประมาณท้องถิ่น และประเด็นสำคัญอื่น ๆ ในเขตเลือกตั้งของตน

---

[๖] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ หมวดที่ ๗ คณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง มาตรา ๓๘-๔๔

[๗] การปกครองท้องถิ่นของ สปป.ลาว แบ่งออกเป็น ขั้นแขวง ขั้นเมือง และขั้นบ้าน โดยขั้นแขวงมีหน่วยการปกครอง คือ แขวง หรือจังหวัด และนครหลวง ขั้นเมืองมีหน่วยการปกครอง คือ เมือง เทียบเท่ากับอำเภอของประเทศไทย และเทศบาล ส่วนขั้นบ้านมีหน่วยการปกครอง คือ บ้าน ส่วนตำแหน่งผู้ปกครองกำหนดให้แขวงมีเจ้าแขวงเป็นผู้ปกครอง นครหลวงปกครองโดยเจ้าครองนครหลวง การปกครองระดับเมืองให้ปกครองโดยเจ้าเมือง ส่วนเทศบาลให้อยู่ภายใต้การปกครองของนายกเทศมนตรี และสุดท้ายการปกครองในระดับบ้านมีนายบ้านเป็นผู้ปกครอง

(๔) การกำกับดูแลและสนับสนุนการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ กฎหมาย มติของสภาแห่งชาติ คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงบประมาณของรัฐ และโครงการที่สำคัญต่างๆ ในระดับแขวง

(๕) ดำเนินกิจกรรมและเผยแพร่การดำเนินการหรือกิจกรรมต่างๆ ของสมาชิกและสำนักงานคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง

(๖) รับและพิจารณาข้อร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรมจากประชาชนที่เกี่ยวกับบทบาทของตน

(๗) รายงานการดำเนินการหรือกิจกรรมใดๆ ต่อคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

(๘) ร่วมมือและประสานงานร่วมกับภาคส่วนต่างๆ และองค์กรในระดับแขวงจนถึงระดับหมู่บ้านในการปฏิบัติหน้าที่ของตน หากมีเหตุจำเป็นสามารถเชิญภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเข้าชี้แจงได้

(๙) เข้าร่วมการประชุม กิจกรรมและงานพิธีการต่างๆ ที่สำคัญขององค์กรพรรค องค์กรของรัฐ และแนวลาวสร้างชาติ องค์กรมวลชนและองค์กรทางสังคมอื่นๆ

(๑๐) ใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่อื่นๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

๖. สมาชิกสภาแห่งชาติ (Members of the National Assembly) ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนโดยผ่านความเห็นชอบจากองค์กรพรรคและองค์กรมวลชนของรัฐ มีวาระ ๕ ปี[๕] นับแต่การประชุมปฐมฤกษ์ของสภาแห่งชาติชุดนั้นถึงการประชุมปฐมฤกษ์ของสภาแห่งชาติชุดใหม่ โดยคุณสมบัติของสมาชิกสภาแห่งชาติในเบื้องต้นนั้นนอกจากจะต้องมีคุณสมบัติเป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติในฐานะผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติแล้ว ยังต้องมีคุณสมบัติทางด้านบทบาทและหน้าที่ในการปฏิบัติงานในฐานะสมาชิกรัฐสภา และการเป็นตัวแทนของประชาชน ได้แก่

(๑) เป็นบุคคลที่ประพฤติตนเป็นแบบอย่างในการค้นคว้าใฝ่รู้และปฏิบัติหน้าที่ตามแนวทางและแผนนโยบายของพรรค ระเบียบกฎหมายของรัฐ และมติที่ประชุมของสภาแห่งชาติ

---

[๕] กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ มาตรา 49 กำหนดให้สมาชิกสภาแห่งชาติสิ้นสุดสถานะของการดำรงตำแหน่ง ด้วยเหตุจากกรณีดังนี้ เสียชีวิต ลาออก ถูกให้ออกจากตำแหน่งสมาชิกสภาแห่งชาติหรือหมดวาระการดำรงตำแหน่ง

(๒) เผยแพร่นโยบายของพรรค ระเบียบกฎหมายของรัฐ และมติที่ประชุมของสภาแห่งชาติ ปลุกระดมประชาชนในการปกป้องคุ้มครองรัฐ เศรษฐกิจ และสังคม

(๓) เข้าร่วมการประชุมของสภาแห่งชาติ เสนอความเห็นและลงคะแนนเสียงอย่างเสมอภาคต่อข้อพิจารณาหรือญัตติของสภาแห่งชาติ ในกรณีที่ไม่สามารถเข้าร่วมการประชุมได้ จะต้องแจ้งให้คณะประจำสภาแห่งชาติทราบก่อนที่จะเปิดการประชุม

(๔) เข้าร่วมงานการพัฒนาในระดับชุมชนชนบทอย่างใกล้ชิดกับประชาชน ภายใต้การติดตามและประเมินลักษณะความเป็นอยู่ของประชาชน สรุปความคิดเห็นและแนวความคิดของประชาชนต่อกรณีต่าง ๆ เสนอต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ

(๕) รับคำร้องและนำเสนอปัญหาของประชาชน เพื่อปรึกษาหารือกับองค์กรที่เกี่ยวข้องในการพิจารณาและแสวงหาแนวทางแก้ไขอย่างเหมาะสมต่อไป

(๖) รายงานการปฏิบัติงานของตนต่อประชาชนอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง

(๗) รายงานการปฏิบัติงานของตนต่อคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติอย่างสม่ำเสมอ

(๘) เข้าร่วมการประชุมและพิธีการสำคัญขององค์การจัดตั้งพรรค องค์การจัดตั้งรัฐ และองค์การจัดตั้งมหาชนในเขตเลือกตั้งของตน

(๙) ปฏิบัติตามสิทธิและหน้าที่อื่นตามที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบและข้อบังคับของสภาแห่งชาติ

ด้านเอกสิทธิ์คุ้มครองนั้น รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว มาตรา ๖๔ ได้มีบทบัญญัติให้สมาชิกสภาแห่งชาติจะไม่ถูกดำเนินคดีหรือกักขัง ถ้าหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติในเวลาที่สภาแห่งชาติมิได้เปิดการประชุม กรณีที่มีการกระทำผิดซึ่งหน้าหรือรีบด่วน องค์การที่ได้ดำเนินการกักขังสมาชิกสภาแห่งชาติต้องรายงานต่อสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติในเวลาที่สภาแห่งชาติมิได้เปิดการประชุมทันทีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้การสืบสวนสอบสวนไม่อาจเป็นสาเหตุให้สมาชิกสภาแห่งชาติที่ถูกดำเนินคดีนั้นขาดประชุมสภาแห่งชาติได้

บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ

สถานะและบทบาทของสภาแห่งชาติ อยู่บนหลักการของการเป็นตัวแทนแห่งสิทธิ อำนาจและผลประโยชน์ของประชาชนบรรดาชนเผ่าที่ทำหน้าที่สถาบันนิติบัญญัติ มีสิทธิ อำนาจในการตัดสินใจในภารกิจใดๆ ของประเทศ และตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร และองค์กรตุลาการ อันได้แก่ ศาลประชาชนและองค์กรอัยการประชาชน[๙]

ด้วยหลักการดังกล่าว เป็นผลให้การกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาตินั้น ถือได้ว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งทั้งในฐานะสถาบันนิติบัญญัติและพื้นที่แสดงออกในความเป็นระบอบประชาธิปไตยประชาชนของ สปป.ลาว ที่สมาชิกสามารถอภิปรายและแสดงความคิดเห็นได้อย่างกว้างขวางภายในสภาแห่งชาติ โดยรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว มาตรา ๑๖ กำหนดให้ปัญหาที่เกี่ยวกับความเป็นไปของชาติและผลประโยชน์ของประชาชนต้องผ่านการพิจารณาของสภาแห่งชาติ และหากในกรณีที่ไม่อยู่ในช่วงสมัยประชุมให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติในการพิจารณา ทั้งนี้สภาแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ในด้านต่างๆ แบ่งออกเป็น ๒ ส่วนหลัก ดังนี้

ส่วนที่ ๑ ภารกิจทั่วไปของรัฐสภา

๑. ด้านนิติบัญญัติ

(๑.๑) สร้างรับรองหรือเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญ ซึ่งมาตรา ๙๗ แห่งรัฐธรรมนูญ สปป.ลาว กำหนดให้ที่ประชุมสภาแห่งชาติเท่านั้นที่มีสิทธิแก้ไขรัฐธรรมนูญ และต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

(๑.๒) พิจารณารับรองเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกกฎหมาย

๒. ด้านการแต่งตั้งและถอดถอนผู้บริหารประเทศ

(๒.๑) เลือกตั้งหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศและรองประธานประเทศตามการเสนอของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งประธานประเทศ ต้องได้รับคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติที่เข้าร่วมการประชุม

(๒.๒) พิจารณารับรองการเสนอแต่งตั้งหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของประธานประเทศ พิจารณารับรองคณะรัฐมนตรี การแต่งตั้งการโยกย้ายหรือการปลดตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

---

[๙] กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ มาตรา ๒ ว่าด้วยสถานะและบทบาทของสภาแห่งชาติ

(๒.๓) เลือกหรือปลดผู้ดำรงตำแหน่งประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุดตามการเสนอของประธานประเทศ

๓. ด้านการติดตามการบังคับใช้รัฐธรรมนูญและกฎหมายต่าง ๆ

(๓.๑) ติดตามตรวจสอบการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

(๓.๒) ดำเนินการตามสิทธิและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมาย

๔. ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจสังคม และรับรองนโยบายบริหารของรัฐบาล

(๔.๑) พิจารณารับรองแผนยุทธศาสตร์แห่งการพัฒนาเศรษฐกิจ-สังคมและแผนงบประมาณแห่งรัฐ

(๔.๒) พิจารณาจัดตั้งหรือยุบกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง แขวง และนครหลวง พิจารณาเขตของแขวงและนครหลวงตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

๕. ด้านอื่น ๆ

(๕.๑) พิจารณานิรโทษกรรม

(๕.๒) พิจารณาให้สัตยาบันหรือลบล้างสนธิสัญญาที่ได้ลงนามกับต่างประเทศ

(๕.๓) พิจารณาประกาศสงครามหรือยุติสงคราม

ส่วนที่ ๒ ภารกิจด้านการกำกับดูแลและตรวจสอบ[๑๐]

อำนาจหน้าที่ในด้านนี้ของสภาแห่งชาตินั้น ถือว่ามีความโดดเด่นเนื่องจากมีกฎหมายรองรับภารกิจนี้เป็นการเฉพาะ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการ ระเบียบและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการทำหน้าที่ของสภาแห่งชาติในกำกับดูแลและตรวจสอบองค์กรฝ่ายบริหาร ศาลประชาชนและองค์กรอัยการประชาชน ซึ่งองค์กรเหล่านี้ถือเป็นโครงสร้างที่อยู่ภายใต้การกำกับของสภาแห่งชาติ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นว่ารัฐธรรมนูญ กฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งแผนงบประมาณของรัฐจะได้นำไปปฏิบัติอย่างเคร่งครัด มีความโปร่งใสและมีความเป็นเอกภาพ อีกทั้งยังเป็นการแก้ปัญหาต่าง ๆ เช่น การเป็นเผด็จการ การทุจริต การใช้อำนาจในทางมิชอบ อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มความรับผิดชอบทางการเมืองให้แก่องค์กรเหล่านี้และบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ด้วย

ด้านอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนั้น แบ่งออกเป็น การกำกับดูแลทั่วไป การกำกับดูแลทางนิติบัญญัติ การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับข้อร้องเรียนจากประชาชน และการกำกับดูแลเฉพาะองค์กร บุคคล สถานที่หรือพื้นที่ที่มีการละเมิดกฎหมาย ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบนั้น มีการจัดแบ่งองค์กรหรือบุคคลผู้ทำหน้าที่ตรวจสอบในระดับที่แตกต่างกันไป ดังตารางต่อไปนี้

---

[๑๐] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลโดยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๔

ตารางแสดงองค์กรหรือบุคคลที่ทำหน้าที่ตรวจสอบและถูกตรวจสอบ ตามมาตรา ๗ แห่งกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลโดยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๔

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ
สภาแห่งชาติ (ในสมัยประชุม)	ประธานประเทศ ประธานสภาแห่งชาติ คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ รัฐบาล : นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ประธานศาลประชาชนสูงสุด อัยการประชาชนสูงสุด
คณะกรรมการประจำ สภาแห่งชาติ	รัฐบาล : นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ประธานศาลประชาชนสูงสุด อัยการประชาชนสูงสุด เจ้าแขวง นายกเทศมนตรี และหัวหน้าเขตปกครองพิเศษ
คณะกรรมาธิการสภาแห่งชาติ	รัฐมนตรี และหัวหน้าองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ประธานศาลอุทธรณ์ ประธานศาลทหารสูงสุด และประธานศาลทหารภูมิภาค อัยการประชาชนขั้นอุทธรณ์ อัยการทหารสูงสุดและอัยการทหารภูมิภาค
คณะกรรมาธิการสมาชิก สภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง	ผู้บริหารระดับแขวง เจ้าแขวง และหัวหน้าหน่วยงานระดับแขวงซึ่งเป็นส่วนงานของกระทรวง เจ้าเมือง นายกเทศมนตรี นายบ้าน ประธานศาลประชาชนระดับแขวง และประธานศาลประชาชนระดับเมือง อัยการประชาชนระดับแขวงและอัยการประชาชนระดับเมือง

องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ	องค์กรหรือบุคคลที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ
สมาชิกสภาแห่งชาติ	การสอบถามหรือตั้งกระทู้ถามในการประชุมสภาแห่งชาติ ต่อบุคคลต่อไปนี้ ประธานประเทศ ประธานสภาแห่งชาติ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และหัวหน้าองค์กรที่มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ประธานศาลประชาชนสูงสุด อัยการประชาชนสูงสุด รวมไปถึงผู้ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบตามกฎหมายนี้ ได้แก่ สมาชิกสภาแห่งชาติ คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสภาแห่งชาติ และคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง

นอกจากกลไกหรือองค์ประกอบของสภาแห่งชาติ จะมีอำนาจในการตรวจสอบแล้ว กฎหมายฉบับนี้ยังให้สิทธิแก่องค์กรแนวลาวสร้างชาติ องค์กรมวลชนต่างๆ และประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำหน้าที่ตรวจสอบขององค์กรเหล่านี้ได้ และเพื่อให้การตรวจสอบนั้นเป็นไปอย่างถูกต้องและนำไปสู่การแก้ปัญหาที่เหมาะสม สภาแห่งชาติสามารถดำเนินการร่วมกับองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องได้ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และศาลประชาชน เป็นต้น

การดำเนินงานของสภาแห่งชาติ

การดำเนินงานของสภาแห่งชาติ แบ่งการพิจารณาออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ การประชุมของสภาแห่งชาติ และแนวทางการปฏิบัติภารกิจของสภาแห่งชาติ กล่าวคือ การประชุมของสภาแห่งชาติมีรูปแบบการดำเนินงานอย่างเปิดเผย โดยในกรณีจำเป็น คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติจะตกลงให้ประชุมลับตามการเสนอของประธานประเทศหรือนายกรัฐมนตรีก็ได้ ในด้านการลงมติในที่ประชุมของสภาแห่งชาตินั้น จะต้องมีสมาชิกสภาแห่งชาติเข้าร่วมประชุมมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมด มติของที่ประชุมสภาแห่งชาติยึดตามมติเสียงข้างมาก และจะบังคับใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับคะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกที่เข้าร่วมการประชุม เว้นแต่กรณีที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ การประชุมของสภาแห่งชาติ แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท ได้แก่

การประชุมสภาแห่งชาติปฐมฤกษ์ (Opening Session) เป็นการประชุมครั้งแรกของสภาแห่งชาติชุดใหม่ จะมีขึ้นภายใน ๖๐ วัน หลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติชุดนั้น โดยประธานสภาแห่งชาติชุดที่หมดวาระจะเป็นผู้ทำหน้าที่ประธานการประชุมปฐมฤกษ์จนกว่าการเลือกประธานสภาแห่งชาติชุดใหม่จะเสร็จสิ้น ซึ่งการประชุมสภาแห่งชาติปฐมฤกษ์ครั้งล่าสุดจัดให้มีขึ้นระหว่างวันที่ ๘-๑๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๑๑ ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติแทนชุดเดิมที่หมดวาระ โดยวาระที่จะมีการพิจารณาในที่ประชุมปฐมฤกษ์มีดังนี้

(๑) รับรองรายงานของประธานคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผลการเลือกตั้งและสมาชิกภาพของสมาชิกสภาแห่งชาติชุดใหม่

(๒) แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาแห่งชาติ กรรมการคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ หัวหน้า รองหัวหน้าและกรรมาธิการประจำคณะกรรมาธิการ หัวหน้าสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติและผู้แทนประจำขององค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศของสภาแห่งชาติ

(๓) แต่งตั้งประธานและรองประธานประเทศ กำหนดองค์คณะของรัฐบาล แต่งตั้ง โยกย้าย หรือถอดถอนสมาชิกคณะรัฐมนตรี

(๔) แต่งตั้งประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด

(๕) พิจารณาและรับรองโครงการดำเนินงานของสภาแห่งชาติ

การประชุมสมัยสามัญ (Ordinary Session) จะจัดให้มีขึ้นปีละ ๒ ครั้งในเดือนกุมภาพันธ์ และเดือนกันยายน โดยสมัยประชุมหนึ่งมีระยะเวลาประมาณ ๗-๑๕ วันและสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามความเหมาะสม ซึ่งการประชุมสมัยสามัญครั้งแรกจะพิจารณาญัตติหรือข้อหารือทั่วไปของสภาแห่งชาติ ในขณะที่การประชุมสมัยสามัญครั้งที่สองนั้นเป็นการรับฟังและพิจารณารายงานการดำเนินงานของรัฐบาล พิจารณาและให้การรับรองแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม งบประมาณของรัฐ ตลอดจนรับฟังและพิจารณารายงานการดำเนินงานประจำปีของศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด รวมไปถึงข้อพิจารณาอื่นๆ ที่มีความสำคัญ

การประชุมสมัยวิสามัญ (Extraordinary Session) จัดให้มีขึ้นในระหว่างที่ไม่ได้มีการประชุมสมัยสามัญเพื่อพิจารณาและลงมติประเด็นปัญหาหรือญัตติต่างๆ ที่มีความจำเป็นหรือมีความเร่งด่วน โดยคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติเป็นผู้เรียกประชุมสมัยสามัญ ในขณะที่การประชุมสมัยวิสามัญอาจจัดให้มีขึ้นระหว่างสมัยประชุมสามัญประจำปี

รอบที่ ๒ เพื่อพิจารณาและลงมติในกรณีญัตติเร่งด่วน ขึ้นอยู่กับการพิจารณาของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติหรือตามคำแนะนำของประธานประเทศ นายกรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อย ๑ ใน ๔ ของสมาชิกสภาแห่งชาติทั้งหมดขอให้มีการเปิดประชุม

ทั้งนี้ ในกระบวนการประชุมสภาแห่งชาติในสมัยประชุมลักษณะต่างๆ นั้น ถือได้ว่า “ญัตติ” หรือข้อพิจารณา[๑๑]ที่นำเข้าสู่การพิจารณาเพื่อให้สภาแห่งชาติลงมติหรือวินิจฉัยนั้นมีความสำคัญต่อการดำเนินงานของสภาแห่งชาติในแง่ที่เป็นกลไกในการตรากฎหมายและการควบคุมการบริหาร ตลอดจนเป็นกลไกในการประชุมสภา โดยทั่วไปการเสนอญัตติเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งชาติทำได้โดยเสนอด้วยวาจาและเสนอเป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งประธานสภาแห่งชาติจะต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมตามกระบวนการพิจารณาตามกลไกของรัฐสภาโดยทั่วไป นั่นคือ การอภิปราย การแปรญัตติและการลงมติผลการพิจารณาในญัตตินั้นๆ ซึ่งบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว มาตรา ๖๑ นั้น ให้ความสำคัญกับการพิจารณาลงมติในญัตติต่างๆ ของสภาแห่งชาติในฐานะข้อตัดสินใจที่เกี่ยวกับ “ชะตากรรม” ของชาติและผลประโยชน์อันสำคัญของประชาชนที่ต้องผ่านการพิจารณาของสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติกรณีสภาแห่งชาติมิได้เปิดการประชุมเท่านั้น

อีกทั้งในส่วนของการลงมติของสภาแห่งชาติ จะเป็นไปในลักษณะของการสรุปและมีเนื้อหาที่กระชับ เน้นที่เป้าหมายและวัตถุประสงค์ของการประชุมนั้นๆ เป็นสำคัญ ซึ่งการลงมติในเรื่องใดๆ อาจกระทำได้ทั้งในลักษณะของการประชุมโดยเปิดเผยหรือการประชุมลับ ขึ้นอยู่กับญัตติที่นำเข้าไปพิจารณาของการประชุมนั้นๆ โดยจะต้องมีการจัดทำการบันทึกการประชุมที่ลงนามและรับรองโดยหัวหน้าสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติและประธานในการประชุมสภาแห่งชาติในสมัยประชุมนั้นๆ

---

[๑๑] บทบัญญัติในกฎหมายของ สปป.ลาวใช้คำว่า “บันหา” (ปัญหา)

ภาพแสดงภาพตราสัญลักษณ์ อาคารที่ทำการ และการประชุมสภาแห่งชาติ[๑๒]

ด้านแนวทางการปฏิบัติภารกิจของสภาแห่งชาติ[๑๓] จะเป็นไปตามแผนการปฏิบัติงาน ๕ ปีและแผนปฏิบัติงานประจำปีของสภาแห่งชาติ ซึ่งจะมีการจัดทำร่างขึ้นก่อนที่สภาแห่งชาติชุดเดิมจะหมดวาระและรับรองในที่ประชุมการประชุมปฐมฤกษ์ของสภาแห่งชาติชุดใหม่ ซึ่งถือเป็นการส่งมอบงานแก่สภาแห่งชาติชุดใหม่ โดยเนื้อหาในแผนงานดังกล่าวมีองค์ประกอบต่างๆ ได้แก่

(๑) การตราหรือการปรับปรุงกฎหมายการพัฒนาทรัพยากรบุคคลและองค์กร

(๒) ความสัมพันธ์กับรัฐสภาต่างประเทศและองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ

(๓) นโยบายและแผนหรือทิศทางการดำเนินงานการบริหารและการเงินตลอดจนการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาสำคัญของชาติ

ในส่วนของการนำแผนปฏิบัติงาน ๕ ปีไปปรับเป็นแผนปฏิบัติงานประจำปีนั้นจะเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ซึ่งในการกำหนดแผนปฏิบัติงานด้านต่างๆ นั้น จะมีการกำหนดวาระว่าในแต่ละปีจะมีกฎหมายใดเข้าสู่การพิจารณาของสภาแห่งชาติบ้าง โดยแผนงานทั้งสองระดับนั้นจะจัดทำขึ้นโดยตามความต้องการและนโยบายการพัฒนาประเทศด้านต่างๆ ของรัฐบาล ศาลประชาชน องค์การอัยการประชาชนและสภาแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญและตามหลักกฎหมายสากลเฉพาะ ในด้านการตรากฎหมายนั้น

---

[๑๒] http://www.na.gov.la/

[๑๓] การประชุมรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม. **"รายงานการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน และแนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศในอาเซียน"**, Retrieved from URL http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/uploads/2013/04/law.pdf95 (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

ให้พิจารณาตามแผนการปฏิบัติงานประจำปี โดยองค์การและบุคคลผู้มีสิทธิเสนอร่างกฎหมาย[๑๔] จะได้ดำเนินการค้นคว้าข้อมูลประกอบ พร้อมกับจัดทำร่างกฎหมายเสนอต่อสภาแห่งชาติ ซึ่งรัฐบาลจะเป็นผู้รวบรวมความเห็นและเสนอต่อสภาแห่งชาติต่อไป

ด้านงบประมาณนั้น สภาแห่งชาติจะได้รับจัดสรรงบประมาณในการบริหารงานเป็นการเฉพาะ แยกออกจากงบประมาณของรัฐบาลและองค์กรภาครัฐอื่น ๆ ซึ่งสภาแห่งชาติมีอิสระอย่างมากในการบริหารจัดการงบประมาณของตน ลักษณะเช่นนี้แสดงให้เห็นถึงการเป็นสถาบันการเมืองที่มีความสำคัญในการปฏิบัติภารกิจและความรับผิดชอบต่อประเทศ

หน่วยงานสนับสนุนรัฐสภา

สำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ (The Cabinet of the National Assembly)[๑๕] มีฐานะเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาให้แก่สภาแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ โดยมีบทบาทในการค้นคว้า ทำการศึกษา สรุปและรวบรวมข้อมูล รับผิดชอบในงานด้านบริหาร การวางแผนทางการเงิน และอำนวยความสะดวกในการดำเนินการต่าง ๆ ระหว่างสมัยประชุมของสภาแห่งชาติ การทำงานของกรรมการประจำสภาแห่งชาติ คณะกรรมาธิการและสมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งโครงสร้างการทำงานของสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติให้เป็นไปตามความเห็นของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

สิทธิหน้าที่ของสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ มีดังนี้

(๑) พัฒนาร่างแผนดำเนินงานของสภาแห่งชาติเพื่อนำเสนอในสมัยประชุมของสภาแห่งชาติ และพัฒนาร่างแผนการดำเนินงานของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติเพื่อนำเสนอในการประชุมของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบและลงมติรับรอง

(๒) พัฒนาแผนงบประมาณของสภาแห่งชาติเพื่อนำเสนอในการประชุมของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ เพื่อให้ความเห็นชอบและลงมติรับรอง

---

[๑๔] รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. ๒๐๐๓ มาตรา ๕๙ กำหนดให้องค์กรหรือบุคคลที่มีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมาย ดังนี้ ประธานประเทศ กรรมการประจำสภาแห่งชาติ รัฐบาล ศาลประชาชนสูงสุด สำนักงานอัยการประชาชนสูงสุด แนวลาวสร้างชาติและองค์กรมวลชนในระดับส่วนกลาง

[๑๕] ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๖ หมวด ๙ สำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ มาตรา ๕๒-๕๕

(๓) สรุปและรวบรวมข้อมูลทั้งประเทศเกี่ยวกับการดำเนินการตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แผนงบประมาณของรัฐ มติของสภาแห่งชาติและมติของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ เพื่อรายงานต่อคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

(๔) อำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจกรรมของกรรมการประจำสภาแห่งชาติ คณะกรรมาธิการและสมาชิกสภาแห่งชาติ

(๕) ดำเนินการ จัดการและดูแลการใช้สิทธิหน้าที่ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของสภาแห่งชาติ

(๖) จัดเตรียมและอำนวยความสะดวกในการประชุมสภาแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

(๗) จัดการด้านการใช้งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และทรัพย์สินต่างๆ ของสภาแห่งชาติ

(๘) รับเรื่องและศึกษาคำร้องของประชาชนที่เกี่ยวข้องกับการเรียกร้องความยุติธรรมและปัญหาเกี่ยวกับสัญชาติ เพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติต่อไป

(๙) รับผิดชอบต่อคำสั่งของสภาแห่งชาติ

(๑๐) สั่งการ ติดตาม ควบคุมและสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง

(๑๑) สั่งการและดูแลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของส่วนงานและองค์ต่างๆ ที่อยู่ภายใต้การบริหารงานของสำนักงานเลขาธิการสภาแห่งชาติ และจัดเตรียมเอกสารหรือข้อมูลให้แก่สภาแห่งชาติ สื่อมวลชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

(๑๒) ติดต่อ ประสานงานกับคณะกรรมาธิการของสภาแห่งชาติ สำนักเลขาธิการศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สำนักเลขาธิการประธานประเทศ และสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีและองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

(๑๓) ติดต่อ ประสานงานกับสำนักงานเลขาธิการรัฐสภาและองค์กรต่างประเทศทั้งในระดับภูมิภาคและนานาชาติ

(๑๔) ปฏิบัติหน้าที่ต่างๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากประธานสภาแห่งชาติหรือคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

ด้านการพัฒนาและการคัดเลือกบุคลากรนั้นจะพิจารณาคัดเลือกบุคลากรโดยการสอบสัมภาษณ์ประกอบกับการพิจารณาประวัติและผลการเรียนแต่ละบุคคล ซึ่งจะต้องจบการศึกษาตรงตามสาขาที่ประกาศคัดเลือกและจะพิจารณาความสามารถในการใช้คอมพิวเตอร์

และภาษาอังกฤษด้วย นอกจากนี้พนักงานรัฐกรหรือเจ้าหน้าที่ของลาวจำนวนมากยังได้รับทุนอบรมและทุนการศึกษาต่อจากประเทศต่างๆ อาทิ จีน เวียดนาม ญี่ปุ่น อินเดีย สิงคโปร์ และไทย ซึ่งในอดีตมีอดีตสหภาพโซเวียตด้วย จึงทำให้รัฐกรหรือเจ้าหน้าที่ของลาวมีประสบการณ์ในการฝึกอบรมและศึกษาในต่างประเทศจำนวนมาก โดยมักสามารถสื่อสารได้มากกว่า ๒ ภาษา[๑๖]

นอกจากหน่วยงานสนับสนุนการปฏิบัติงานภายในประเทศแล้ว สภาแห่งชาติ สปป.ลาว ยังได้รับการช่วยเหลือประจำจากโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติตามโครงการเสริมสร้างสภาแห่งชาติเข้มแข็ง (UNDP's Parliamentary Strengthening) ซึ่งเป็นโครงการที่ช่วยเหลือทั้งในด้านองค์ความรู้การจัดการงบประมาณ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่มาเป็นที่ปรึกษาประจำด้วย ซึ่งเป็นโครงการที่ทำให้ระบบการปฏิบัติงานและเจ้าหน้าที่สภาแห่งชาติลาวตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกของสภาแห่งชาติพัฒนาและเป็นระบบมากขึ้น

อีกทั้งบทบาทในการสร้างความสัมพันธ์พหุภาคีกับองค์กรรัฐสภาระหว่างประเทศนั้น สภาแห่งชาติลาวยังได้เข้าร่วมเป็นภาคีองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศหลายองค์กร ได้แก่ สมัชชารัฐสภาอาเซียน (AIPA) สหภาพรัฐสภานานาชาติ (IPU) องค์กรสมาชิกรัฐสภาฝ่ายแพทย์และสาธารณสุข (IMPO) สหภาพสมาชิกรัฐสภาเอเชียและแปซิฟิก (APPU) การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (APPF) สมัชชารัฐสภาที่ใช้ภาษาฝรั่งเศส (APF) การประชุมสมาชิกรัฐสภาเอเชียแปซิฟิกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (APPCED) สมัชชารัฐสภาเอเชีย (APA) องค์การสมาชิกรัฐสภาแห่งเอเชียด้านประชากรและการพัฒนา (AFPPD) สมาชิกรัฐสภาสากลด้านสังคมสงเคราะห์ (IPSS) การประชุมรัฐสภาภาคพื้นเอเชียแปซิฟิก (SGFAPP)[๑๗] การประชุมสมาชิกรัฐสภาอาเซียนว่าด้วยประชากรและการพัฒนา (LAFPPD) รวมทั้งสภาแห่งชาติยังได้ก่อตั้งกลุ่มมิตรภาพรัฐสภานานาชาติร่วมกับประเทศสมาชิกอาเซียนและมิตรประเทศต่างๆ นอกภูมิภาค[๑๘] โดยเป้าหมายในการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์กรเหล่านี้ก็เพื่อสนับสนุนความสัมพันธ์และความร่วมมือทางรัฐสภากับมิตรประเทศ

---

[๑๖] พรชัย น้อยบ้านโง้ง. **"สภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และการบริหารงาน"**, Retrieved from URL http://thai.senate.go.th/about/parliaments.database/index-of-parliament/Infoes/laos0001.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

[๑๗] The 7th Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting. **"An Introduction of The National Assembly of Laos PDR"**, Retrieved from URL http://www.asep7.gov.la/show.php?id=27 (October 20, 2014)

[๑๘] Asia Pacific Parliamentary Forum. **"Brief history of the National Assembly"**, Retrieved from URL http://www.na.gov.la/appf17/na_history.html (October 20, 2014)

ความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองอื่น ๆ

สภาแห่งชาติดำเนินงานตามหลักการประชาธิปไตยประชาชนแบบรวมศูนย์อำนาจในฐานะส่วนหนึ่งของกลไกทางการปกครอง และโดยสถานะของตำแหน่งแล้ว ประธานสภาแห่งชาติมีสถานะเทียบเท่ากับตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ในขณะที่ประธานคณะกรรมาธิการรวมถึงเลขาธิการสำนักเลขาธิการสภาแห่งชาติก็มีฐานะเทียบเท่ากับตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งสะท้อนบทบาททางการบริหารและอำนาจที่ค่อนข้างสูงของตำแหน่งทางการเมืองของสภาแห่งชาติหรือฝ่ายนิติบัญญัติในระบบการปกครองของ สปป.ลาว[๑๙] ดังพิจารณาได้จากความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งชาติกับองค์กรปกครองต่าง ๆ กล่าวคือ

ความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งชาติกับพรรคประชาชนปฏิวัติลาว กล่าวได้ว่าแม้พรรคประชาชนปฏิวัติลาวจะไม่ได้มีตัวบทของกฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติที่สภาแห่งชาติและพรรคประชาชนปฏิวัติลาวต้องมีการรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกันในด้านการใช้อำนาจปกครอง แต่ในความเป็นจริงโครงสร้างทางการเมืองทั้งสองส่วนไม่สามารถแยกออกจากกันได้เนื่องมาจากลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

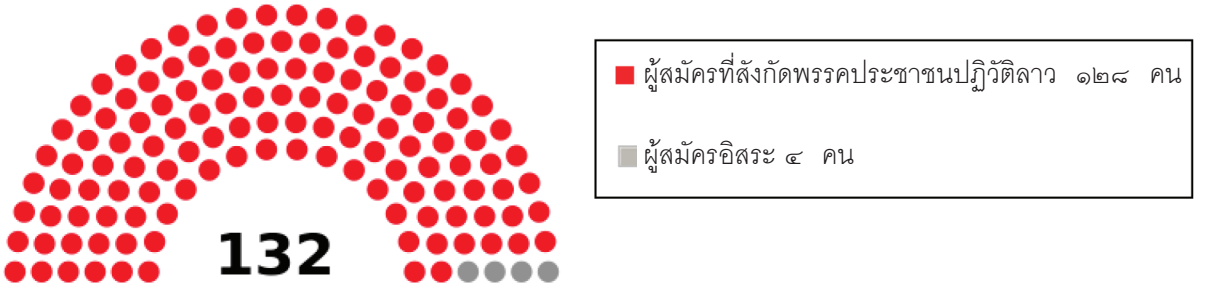
ประการแรก สมาชิกสภาแห่งชาติส่วนใหญ่เป็นสมาชิกพรรคประชาชนปฏิวัติลาว และแม้ว่าสมาชิกบางคนได้รับการเลือกตั้งในฐานะผู้สมัครอิสระ แต่ก็เป็นสัดส่วนที่ต่ำมากและไม่เพียงแต่สมาชิกสภาแห่งชาติเท่านั้น หากยังรวมถึงผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญต่าง ๆ ภายในองค์ประกอบของรัฐสภา ตลอดจนรัฐกรหรือพนักงานในตำแหน่งระดับสูงด้วย นอกจากนี้ยังถือว่ามีความสัมพันธ์กับองค์กรมวลชนต่าง ๆ ด้วย อันเป็นผลจากเงื่อนไขในการลงสมัครเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติที่ต้องได้รับการเสนอชื่อหรือความเห็นชอบจากองค์กรเหล่านั้น ทำให้สมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งจึงมีสถานะเป็นตัวแทนขององค์กรมวลชนซึ่งเป็นผู้เสนอชื่ออีกด้วย[๒๐]

---

[๑๙] พรชัย น้อยบ้านโง้ง. **"สภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และการบริหารงาน"**, Retrieved from URL http://thai.senate.go.th/about/parliaments.database/index-of-parliament/Infoes/laos0001.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

[๒๐] กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๑ มาตรา ๙ การเสนอชื่อและจัดลำดับผู้สมัครสมาชิกสภาแห่งชาติ

ภาพแสดงสัดส่วนผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติที่สังกัดพรรคประชาชนปฏิวัติลาวกับผู้สมัครอิสระในการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติเมื่อเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๑๑[๒๑]



ประการที่สอง ผู้ดำรงตำแหน่งสำคัญในสภาแห่งชาติและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ยังดำรงตำแหน่งสำคัญในพรรคประชาชนปฏิวัติลาวด้วย ตัวอย่างเช่น นางปานี ยาท่อตู้ นอกจากดำรงตำแหน่งประธานสภาแห่งชาติแล้ว ยังดำรงตำแหน่งกรรมการกรมการเมืองศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว[๒๒] เป็นต้น

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งชาติกับรัฐบาล ถือได้ว่าเป็นส่วนที่สภาแห่งชาติมีบทบาทชัดเจนที่สุด เนื่องจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้มีบทบัญญัติไว้หลายประการ ทั้งในลักษณะของการทำงานร่วมกัน การให้ความเห็นชอบ การลงมติรับรอง และการตรวจสอบ ซึ่งมีผลต่อการกำหนดทิศทางและกำกับดูแลการทำงานของฝ่ายบริหาร แบ่งออกเป็น ๓ ลักษณะ กล่าวคือ

ลักษณะที่ ๑ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับสถานะของผู้ดำรงตำแหน่งและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างในฝ่ายบริหาร

---

[๒๑] **"National Assembly (Laos)"**, Retrieved from URL http://en.wikipedia.org/wiki/National_Assembly_(Laos) (December 9, 2014)

[๒๒] สถานทูตไทยประจำ สปป.ลาว. **"รายชื่อคณะบริหารงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สมัยที่ ๙ (ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๘)"**, Retrieved from URL http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/about/about_basic/Central%20Committee%20IX.pdf (๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗)

(๑) พิจารณาแต่งตั้งหรือถอดถอนนายกรัฐมนตรีตามการเสนอของประธานประเทศ รวมทั้งรับรองการแต่งตั้งโยกย้าย หรือถอดถอนคณะรัฐมนตรี อันประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หัวหน้าองค์กรเทียบเท่ากระทรวง โดยประธานประเทศเป็นผู้แต่งตั้งนายกรัฐมนตรีภายหลังที่สภาแห่งชาติได้รับรองแล้วตามการเสนอของนายกรัฐมนตรี

(๒) พิจารณาจัดตั้งหรือยุบกระทรวง องค์การเทียบเท่ากระทรวง

ลักษณะที่ ๒ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและการทำงานของรัฐบาล

(๑) พิจารณารับรอง และกำกับการทำงานของรัฐบาลให้เป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งจะถูกปรับให้เป็นแผนปฏิบัติงาน ๕ ปีดังที่กล่าวมาแล้ว ซึ่งถือได้ว่าทั้งการทำงานของสภาประชาชนและรัฐบาล รวมทั้งองค์กรปกครองอื่นๆ จะต้องมีความสอดคล้องกันและเป็นไปตามแผนที่กำหนดขึ้น อีกทั้งระยะเวลาของการดำเนินงานตามแผนดังกล่าวจะสอดคล้องกับวาระของทั้งสภาแห่งชาติและรัฐบาลที่มีวาระ ๕ ปีเท่ากัน เช่นเดียวกับรัฐบาลในระบบรัฐสภาทั่วไป คณะรัฐมนตรีของ สปป.ลาวจะต้องแถลงนโยบาย แนวทางการบริหารงานตามแผนปฏิบัติงาน ๕ ปีและแผนปฏิบัติงานประจำปี ตลอดจนแผนงบประมาณของรัฐต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติ ซึ่งการแถลงนโยบายดังกล่าวจะมีขึ้นเมื่อคณะรัฐมนตรีเข้ารับตำแหน่งและเป็นการแถลงนโยบายประจำปี

(๒) การพิจารณาความเหมาะสมในการกำหนด เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกอัตราภาษีอากร ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญในการจัดหารายได้ของรัฐ

(๓) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการลงนามให้สัตยาบันหรือลบล้างสนธิสัญญาที่ได้ลงนามกับต่างประเทศตามกฎหมาย

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการประกาศสงครามหรือยุติสงคราม

ลักษณะที่ ๓ ความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบกำกับดูแลการทำงานของรัฐบาล

(๑) พิจารณารายงานการปฏิบัติงานของรัฐบาลและการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ โดยรัฐบาลจะต้องจัดทำรายงานความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติงานและการตรวจสอบการปฏิบัติงานด้านต่างๆ ต่อสภาแห่งชาติอย่างสม่ำเสมอ เพื่อเป็นการกำกับติดตามและตรวจสอบไม่ให้รัฐบาลปฏิบัติงานคลาดเคลื่อนจากแผนและนโยบายที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วจะมีการประชุมร่วมกันระหว่างรัฐบาลและคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติอย่างน้อยปีละ ๒ ครั้ง ในช่วงเวลาช่วงก่อนจะมี

การประชุมสภาแห่งชาติสมัยสามัญ เพื่อเป็นการพูดคุยทำความเข้าใจในเรื่องต่าง ๆ อาทิ ร่างกฎหมายหรือข้อพิจารณาต่าง ๆก่อนที่จะเข้าสู่ที่ประชุมของสภาแห่งชาติ

(๒) การตั้งกระทู้ถาม คือการตั้งคำถามของสมาชิกสภาแห่งชาติต่อนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือหัวหน้าองค์กรเทียบเท่ากระทรวง ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุดในเรื่องเกี่ยวกับภารกิจในหน้าที่หรือนโยบายการบริหารงาน ซึ่งรูปแบบของกระทู้ถามมี ๒ ลักษณะ คือ กระทู้ถามสดและกระทู้ถามทั่วไป โดยสมาชิกสภาแห่งชาติมีสิทธิตั้งกระทู้ถามนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด บุคคลที่ถูกซักถามนั้นต้องชี้แจงต่อที่ประชุมสภาแห่งชาติด้วยวาจาหรือเป็นลายลักษณ์อักษร

ด้านขอบเขตเนื้อหาของกระทู้ถามที่สมาชิกสภาแห่งชาติสามารถดำเนินการได้นั้นมี ๒ ลักษณะ ดังนี้

ลักษณะที่ ๑ คำถามเกี่ยวกับข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด ซึ่งส่วนใหญ่จะถามเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆที่เกิดขึ้นซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบนั้น

ลักษณะที่ ๒ คำถามเกี่ยวกับนโยบายการบริหารของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุดและอัยการประชาชนสูงสุด ซึ่งเป็นคำถามที่สมาชิกสภาแห่งชาติตั้งขึ้นเมื่อเห็นว่าการบริหารงานแผ่นดินของนายกรัฐมนตรีหรือสมาชิกรัฐบาล ประธานศาลประชาชนสูงสุด และอัยการประชาชนสูงสุด ไม่เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อสภาแห่งชาติหรือดำเนินการบริหารงานผิดพลาดไม่ตรงตามนโยบาย

ทั้งนี้ บุคคลผู้ถูกตั้งกระทู้ถามหรือผู้ที่เกี่ยวข้องมีสิทธิที่จะยังไม่ตอบกระทู้นั้นก็ได้ ถ้าผู้เกี่ยวข้องนั้นเห็นว่าเรื่องหรือกรณีนั้นยังไม่ควรเปิดเผย เพราะอาจเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของประเทศ อย่างไรก็ดีถือได้ว่ากระทู้ถามนับเป็นวิธีการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาแห่งชาติในการกระตุ้นเตือนให้ฝ่ายบริหารและผู้บริหารระดับสูงในองค์กรของรัฐปฏิบัติงานด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้เกิดความผิดพลาดหรือบกพร่องในการปฏิบัติงาน

(๓) การเปิดอภิปราย เป็นมาตรการควบคุมการบริหารงานวิธีหนึ่ง ดังที่พบในระบบรัฐสภาทั่วไป ในการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีต่อฝ่ายบริหาร ลักษณะของการเปิดอภิปราย แบ่งออกเป็นการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมติและการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ ในกรณีการเปิดอภิปรายทั่วไปโดยมีการลงมตินั้น รัฐบาลหรือสมาชิกคณะรัฐบาลอาจถูกสภาแห่งชาติ “พิจารณา” และ “ลงมติ” ไม่ไว้วางใจได้ตาม

การเสนอของสมาชิกสภาแห่งชาติอย่างน้อย ๑ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดหรือการลงมติของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ ทั้งนี้ ภายในระยะเวลา ๒๔ ชั่วโมง หลังจากที่สภาแห่งชาติได้ลงมติไม่ไว้วางใจ ประธานประเทศมีสิทธิเสนอให้สภาแห่งชาติพิจารณาใหม่ได้ แต่การพิจารณาครั้งที่สองต้องห่างจากการพิจารณาครั้งที่หนึ่ง ๔๘ ชั่วโมง และหากการลงมติครั้งใหม่ไม่ได้รับความไว้วางใจ รัฐบาลหรือสมาชิกคณะรัฐบาลผู้นั้นต้องลาออก

อย่างไรก็ดี ไม่ปรากฏว่ามีการขอเปิดอภิปรายทั้งในแบบที่มีการลงมติหรือไม่มีการลงมติของสภาแห่งชาติมากนัก ซึ่งได้มีการตั้งข้อสังเกตว่าเนื่องมาจากมักมีการตรวจสอบและดำเนินการแก้ปัญหาในการบริหารงานของฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐโดยกลไกของพรรคประชาชนปฏิวัติลาว เพื่อทำให้ภาพของการบริหารของรัฐบาลและภาพรวมของการเมืองภายในประเทศนั้นมีเสถียรภาพและปราศจากความขัดแย้ง[๒๓]

ด้านความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งชาติกับองค์กรตุลาการนั้น กล่าวได้ว่า คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติมีบทบาทและสิทธิหน้าที่ในการแต่งตั้ง โยกย้ายหรือถอดถอน ผู้พิพากษาประจำศาลประชาชนสูงสุด ประธาน รองประธานและผู้พิพากษาประจำศาลอุทธรณ์ ประธาน รองประธานและผู้พิพากษาประจำศาลประชาชน แขวง นครหลวง เมือง หัวหน้า รองหัวหน้าและผู้พิพากษาประจำศาลทหารตามการเสนอของประธานศาลประชาชนสูงสุด ในขณะที่สภาแห่งชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ระหว่างเปิดสมัยประชุมสภานั้น มีสิทธิหน้าที่ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบจัดตั้งศาลเฉพาะด้านขึ้นตามการพิจารณาของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติ

ในขณะที่**ความสัมพันธ์ระหว่างสภาแห่งชาติกับการปกครองระดับท้องถิ่น**นั้น คือ นอกจากอำนาจในการตรวจสอบการทำงานดังที่กล่าวมาแล้ว สภาแห่งชาติยังมีสิทธิอำนาจในการพิจารณาจัดตั้งหรือยุบแขวงนครหลวงหรือเขตพิเศษ พิจารณาเขตของแขวงนครหลวงหรือเขตพิเศษตามการเสนอของนายกรัฐมนตรีในกรณีจำเป็นจะต้องตั้งเขตพิเศษซึ่งเขตพิเศษมีฐานะเทียบเท่าแขวง หรือปรับเปลี่ยนเขตแดนของแขวงให้เป็นไปตามการพิจารณาของสภาแห่งชาติ นอกจากนี้แล้วการที่มีการจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง ประกอบกับสถานะของเลขาธิการสำนักงานฯ มีฐานะเทียบเท่าเจ้าแขวงและมีอำนาจในการให้ความเห็นต่อการทำงานของแขวงได้ ยังเป็นสิ่งที่ชี้ให้เห็นถึงการกระจายกลไกของสภาแห่งชาติไปในการปกครองท้องถิ่นทั่วประเทศและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

---

[๒๓] พรชัย น้อยบ้านโง้ง. **"สภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และการบริหารงาน"**, Retrieved from URL http://thai.senate.go.th/about/parliaments.database/index-of-parliament/Infoes/laos0001.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

บทสรุป

จากที่ได้นำเสนอมาเห็นได้ว่าการออกแบบระบบรัฐสภาหรือกลไกการทำงานและขอบข่ายอำนาจหน้าที่ของสภาแห่งชาติ ไม่ได้ถูกกำหนดให้มีการแบ่งแยกออกจากอำนาจอื่นๆ อันได้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ องค์กรมวลชนและประชาชนบรรดาชนเผ่า ในทางตรงกันข้ามกลับหลอมรวมอำนาจไว้ที่สภาแห่งชาติภายใต้อิทธิพลของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวอีกชั้นหนึ่ง นอกจากนี้ในภารกิจด้านนิติบัญญัติของสภาแห่งชาติลาวไม่ใช่เพียงการให้ความเห็นชอบกฎหมายหรือนโยบายของรัฐบาล และไปไกลกว่าการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังประเทศในระบบรัฐสภาทั่วไป หากแต่ยังมีหน้าที่ไปถึงการกำกับดูแลการทำงานขององค์กรปกครองต่างๆ ในทุกระดับขั้นการปกครองให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐ

อีกทั้งภายในโครงสร้างของสภาแห่งชาติเอง ยังได้ให้อำนาจไว้ที่คณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติมากกว่าที่ประชุมสภาแห่งชาติอันประกอบด้วยสมาชิกสภาทั้งหมด เนื่องจากเงื่อนไขที่กำหนดให้สมัยประชุมของสภาแห่งชาติมีระยะเวลาที่สั้นมาก ตลอดจนสิทธิหน้าที่ที่มีความสำคัญถูกกำหนดให้เป็นของคณะกรรมการประจำสภาแห่งชาติซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในช่วงเวลาที่ไม่อยู่ในช่วงเวลาของการเปิดสมัยประชุมของสภาแห่งชาติ ในขณะที่สมาชิกส่วนใหญ่ของสภาแห่งชาติถูกกำหนดให้มีภารกิจและปฏิบัติหน้าที่ใน ๓ ฐานะ กล่าวคือ กรรมาธิการของสภาแห่งชาติ คณะกรรมาธิการสมาชิกสภาแห่งชาติในเขตเลือกตั้ง และการเป็นสมาชิกสภาแห่งชาติ ซึ่งในภาพรวมเป็นโครงสร้างที่รองรับการสั่งการในการทำหน้าที่กำกับดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองในระดับต่างๆ ตลอดจนภารกิจด้านกิจการมวลชนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในพื้นที่ จึงกล่าวได้ว่าระบบรัฐสภาของ สปป. ลาวไม่ได้เป็นเพียงสถาบันการเมืองที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ หากแต่เป็นกลไกหรือโครงสร้างทางการเมืองที่สำคัญในการรักษาเอกภาพของชาติและดำรงเสถียรภาพทางการเมืองของพรรคประชาชนปฏิวัติลาวนั่นเอง

บรรณานุกรม

“กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลโดยสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๔ (Law on the Oversight by the National Assembly 2004)”, Retrieved from URL http://www.vientianetimes.org.la/Laws%20in%20English/55.%20Law%20on%20National%20Assembly%20Oversight%20(2004)%20Eng.pdf (October 7, 2014)

“กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ค.ศ. ๒๐๐๑ (Law on the Election of Members of the National Assembly)”, Retrieved from URL http://www.vientianetimes.org.la/Laws%20in%20English/37.%20Law%20on%20Election%20of%20NA%20(2001)%20Eng.pdf (October 7, 2014)

“กฎหมายว่าด้วยสภาแห่งชาติลาว ค.ศ. ๒๐๐๖ (Law on the National Assembly 2006)”, Retrieved from URL http://www.vientianetimes.org.la/Laws%20in%20English/18.%20Law%20on%20the%20National%20Assembly%20(2006)%20Eng.pdf (October 7, 2014)

การประชุมรัฐมนตรีและเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย กระทรวงยุติธรรม. **“รายงานการศึกษากฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ระบบงาน และแนวปฏิบัติของกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบงานยุติธรรมของประเทศในอาเซียน”**, Retrieved from URL http://asean.moj.go.th/mini110/wp-content/uploads/2013/04/law.pdf95 (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

พรชัย น้อยบ้านโง้ง. **“สภาแห่งชาติแห่งสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว : โครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่และการบริหารงาน”**, Retrieved from URL http://thai.senate.go.th/about/parliamentsdatabase/index-of-parliament/Infoes/laos0001.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

“รัฐธรรมนูญแห่ง สปป.ลาว ค.ศ. ๑๙๙๑ แก้ไขปรับปรุง ค.ศ. ๒๐๐๓ (Laos’s Constitution of 1991 with Amendments Through 2003”, Retrieved from URL http://asean-law.senate.go.th/files/Laos_2003.pdf (๓ ตุลาคม ๒๕๕๗)

สถานทูตไทยประจำ สปป.ลาว. **“รายชื่อคณะบริหารงานศูนย์กลางพรรคประชาชนปฏิวัติลาว สมัยที่ ๙ (ปี ๒๕๕๔-๒๕๕๘)”**, Retrieved from URL http://vientiane.thaiembassy.org/vientiane/th/about/about_basic/Central%20Committee%20IX.pdf (๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๗)

Asia Pacific Parliamentary Forum. **“Brief history of the National Assembly”**, Retrieved from URL http:// www.na.gov.la/appf17/na_history.html (October 20, 2014)

“National Assembly (Laos)”, Retrieved from URL http://en.wikipedia.org/wiki/National_Assembly_(Laos) (December 9, 2014)

The 7th Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting. **“An Introduction of The National Assembly of Laos PDR”**, Retrieved from URL http://www.asep7.gov.la/show.php?id=27 (October 20, 2014)

The 7th Asia-Europe Parliamentary Partnership Meeting. **“History of the National Assembly”**, Retrieved from URL http://www.asep7.gov.la/show. php?id=27 (October 20, 2014)

การคุ้มครองแรงงานโดยกฎหมาย

อาคม ไม้สนธิ์*

บทนำ

กฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองสังคม ทั้งเพื่อการป้องกันและการเยียวยาความสูญเสีย ด้านเชิงรุกและเชิงรับ การป้องกันเป็นสิ่งที่มีคุณค่ากว่า เพื่อไม่ให้ความเสียหายเกิดขึ้น ค่าของความเสียหายยากที่จะประเมิน ส่งผลกระทบเป็นอันมาก ค่าแห่งความสูญเสียอาจเห็นได้เพียงบางส่วน จึงควรเน้นไปที่การป้องกัน ไม่ใช่การเยียวยา แต่ถ้าป้องกันไม่เป็นผลสำเร็จก็จำเป็นต้องมีมาตรการรองรับ เมื่อลูกจ้างหรือคนงานประสบภัยอันตรายจากการทำงาน ลูกจ้างมีสิทธิเรียกร้องที่จะได้รับการเยียวยาความเสียหายจากนายจ้างตามหลัก**เรื่องละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์** มาตรา ๔๒๐ ซึ่งได้บัญญัติไว้ว่า

"ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น"

เป็นหลักทั่วไป มิได้ใช้แต่เฉพาะลูกจ้างนายจ้างเท่านั้น

---

* ผู้วิจัย สถาบัน Advanced Consultant & Social Services Institute

การคุ้มครองแรงงานโดยกฎหมายด้วยการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

ปัญหาที่ตามมาของการใช้สิทธิตามกฎหมาย ต้องเสนอคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้พิจารณาตัดสิน อันดับแรกต้องมีการตั้งทนาย ซึ่งต้องใช้เงินมาก ลูกจ้างรายวันหาเช้ากินค่ำ คนงานจำนวนมากหรือเกือบทั้งหมดคงไม่มีโอกาสที่จะใช้สิทธิที่มีอยู่ดังกล่าวนี้ ปรากฏชัดว่าไม่มีคดีในลักษณะนี้ปรากฏในศาลของไทย ในช่วงของการเริ่มขยายตัวของอุตสาหกรรม เมื่อคนงานเจ็บหรือป่วยก็อาจเปลี่ยนตำแหน่งงานหรือถูกเลิกจ้าง ซึ่งผิดกับทางโลกตะวันตก ได้แก่ อังกฤษ สหรัฐฯ หรือประเทศอื่นๆ เกิดคดีความในลักษณะนี้ขึ้นมากมาย แม้เป็นคนงานรายได้น้อยคงมีกองทุนช่วยเหลือ หรือสหภาพแรงงาน เช่น **คดี Smith v. Baker & Sons (1891)** คนงานเหมืองหินถูกก้อนหินที่รถเครนยกข้ามศีรษะไปมาหล่นใส่ได้รับบาดเจ็บ เรียกร้องค่าทดแทน จนเรียกได้ว่า คดีล้นศาล ยิ่งเป็นประเทศอุตสาหกรรมเต็มตัวด้วยแล้ว อุบัติเหตุ อุบัติภัยจากการจ้างงาน (in the course of employment) ยิ่งมากกว่าของเรามากนัก เป็นการคุ้มครองสิทธิที่ถูกละเมิด เป็นการคุ้มครองแบบตั้งรับ

สิ่งที่สำคัญตามมา คือ คดีความที่ลูกจ้างฟ้องร้องไปนั้นอาจแพ้คดีก็ได้ ซึ่งเป็นเรื่องปกติธรรมดาของคดีความ อยู่ที่ดุลพินิจของศาล การนำสืบ อยู่ที่พยานหลักฐานที่นำมาสู้คดี หากนำสืบไม่ดีก็แพ้ ต้องสูญเสียเงินที่จ้างทนาย ยิ่งซอกซ้ำหนักขึ้น ทนายของทั้งสองฝ่ายได้เงิน ผู้พิพากษามีเงินเดือนสูง พยานหลักฐานอยู่กับทางฝ่ายนายจ้าง นายจ้างอาจไม่ให้หรือให้บ้างบางส่วน เต็มไปด้วยข้อเท็จจริง ข้อกฎหมายที่ต้องถกเถียงกันมากมาย เช่น อายุความฟ้องร้อง สิ่งแวดล้อมในการทำงานเป็นอันตรายหรือไม่ หน่วยงานใดเป็นผู้ตรวจวัด ผลการตรวจวัดเชื่อถือได้เพียงใด คนงานถึงขั้นเจ็บป่วยหรือไม่ ป่วยจากงานหรือไม่ นายจ้างจัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลให้แล้วแต่ลูกจ้างไม่ใช้ นายจ้างยังจะมีความผิดอยู่หรือไม่ นายจ้างต้องแนะนำ จัดอบรมให้ใช้ หรือต้องรบเร้าให้ใช้ จึงจะทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ครบถ้วน อุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคลได้มาตรฐานหรือไม่ กฎหมายบัญญัติเกี่ยวกับมาตรฐานของอุปกรณ์ไว้อย่างไร มาตรฐานของไทยมีอยู่หรือไม่ หากไม่มีจะใช้มาตรฐานใดจึงจะเป็นที่ยอมรับ หรือชนะคดีบางส่วนได้ค่าเยียวยาน้อยหลังจากเสียเวลาสู้คดีไปหลายปี หรือประมาทร่วม (Contributory negligent) หรือยอมเสี่ยงภัยเอง สิทธิของลูกจ้างที่กฎหมายคุ้มครองไม่เกิดสิทธิขึ้นอย่างสัมบูรณ์ (Absolute right) เป็นสิทธิสัมพัทธ์ (Qualified right) หรืออาจจะเรียกได้ว่ามีสิทธิอยู่แต่ก็เหมือนไม่มี เป็นสิทธิที่อยู่ห่างไกลเกินเอื้อมถึง

การจะทำให้คนงานมีสิทธิได้รับการเยียวยาการบาดเจ็บโดยสัมบูรณ์จากการทำงานได้อย่างไร ในกาลต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙

ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติฉบับแรกในการคุ้มครองแรงงาน คุ้มครองทั้งในเรื่องชั่วโมงการทำงาน เวลาพัก วันหยุด สหภาพแรงงาน รวมถึงการจ่ายเงินค่าทดแทน โดยไม่ต้องผ่านกระบวนการศาล กำหนดไว้ตามมาตรา ๓๖ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้

ตาม**มาตรา ๓๖** กำหนดว่า “ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายถึงบาดเจ็บทุพพลภาพ หรือตายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือเจ็บป่วยด้วยโรค ซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงานให้แก่นายจ้าง หรือถึงตายด้วยโรคดังกล่าวนั้น นายจ้างต้องรับผิดจ่ายเงินค่าทดแทน

โรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นเกี่ยวเนื่องกับการทำงาน ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง” และ

มาตรา ๓๗ นายจ้างต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามความจำเป็น เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินค่าทดแทน ตามมาตรา ๓๖

ตาม**มาตรา ๓๘** การจ่ายเงินค่าทดแทนนั้น ให้กำหนดลดหลั่นตามความร้ายแรงของอันตราย หรือโรค ตามมาตรา ๓๖

หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าทดแทน ตลอดจนจำนวนเงินค่าทดแทนให้กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในกรณีถึงตาย ให้นายจ้างจ่ายค่าทำศพให้เป็นจำนวนเท่ากับที่ลูกจ้างจะได้รับเป็นค่าจ้างสำหรับสามเดือน เป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากเงินค่าทดแทน

ลูกจ้างที่ประสบอันตรายยื่นขอรับสิทธิที่ได้รับการคุ้มครองต่อหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบ คือ กรมประชาสงเคราะห์ กระทรวงมหาดไทย

มาตรา ๔๑ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายถึงตาย หรือตายด้วยโรค ตามมาตรา ๓๖ นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่อออธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกินเจ็ดวันนับแต่เวลาตาย ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายถึงบาดเจ็บถึงทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยด้วยโรค ตามมาตรา ๓๖ ซึ่งไม่สามารถทำงานจนครบเจ็ดวันแล้ว นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสามวันนับแต่วันครบกำหนดเจ็ดวันดั่งกล่าว

การฝ่าฝืนมีอัตราโทษปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท ตามมาตรา ๑๓๐

มาตรา ๔๒ ในการเรียกร้องเงินค่าทดแทน ให้ลูกจ้าง ผู้อยู่ในอุปการะของลูกจ้าง หรือผู้อุปการะลูกจ้าง แล้วแต่กรณี ทำคำร้องเป็นหนังสือยื่นต่อพนักงานพิจารณาเงินค่าทดแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันได้ประสบอันตรายถึงบาดเจ็บ ทุพพลภาพหรือตาย หรือนับแต่วันได้ทราบว่าเจ็บป่วย หรือตายด้วยโรค ตามมาตรา ๓๖ ให้พนักงานพิจารณา

เงินค่าทดแทนวินิจฉัยคำร้องและแจ้งให้ผู้ร้องและนายจ้างทราบภายในสามสิบวันนับแต่วันรับคำร้อง ผู้ร้องหรือนายจ้างมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของพนักงานพิจารณาเงินค่าทดแทนโดยทำเป็นหนังสือยื่นต่ออธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายภายในสิบห้าวันนับแต่วันรับคำวินิจฉัย ให้อธิบดีวินิจฉัยอุทธรณ์และแจ้งให้ผู้ร้องและนายจ้างทราบภายในยี่สิบวันนับแต่วันรับอุทธรณ์ เมื่อไม่เห็นชอบกับคำวินิจฉัยของอธิบดี ผู้ร้องหรือนายจ้างมีสิทธิขอให้ศาลพิจารณา

จากสิทธิของคนงานที่มีอยู่ตามระบบกฎหมายเดิม กว่าจะพิสูจน์สิทธิได้ต้องผ่านการพิจารณาโดยกระบวนการศาล ซึ่งคนงานไม่อาจไปยื่นได้ทันที ต้องผ่านทนายความ คนงานต้องออกเงินจ้างทนายความ ซึ่งเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก และต้องพิสูจน์ว่านายจ้างมีความผิด แต่ตามพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ จัดระบบขึ้นมาใหม่ เมื่อคนงานประสบอันตรายให้นายจ้างมีความผิดโดยทันที เกิดหลักกฎหมายว่า เมื่อคนงานประสบอันตรายนายจ้างผิด ตามหน้าที่แล้วจึงต้องจ่ายเงินค่าทดแทน เป็นความผิดที่เรียกว่า Prima faces เป็นความผิดสำเร็จเห็นอยู่ในตัวเอง ไม่ต้องพิสูจน์อื่นใด ไม่รักษาความปลอดภัยให้กับลูกจ้างเป็นหน้าที่ของนายจ้างที่จะต้องรักษาความปลอดภัยให้กับลูกจ้าง บางทีก็มีการเรียกกันว่า Liability without fault เพราะไม่ได้มีการพิสูจน์ความผิด อาจทำให้เกิดความเข้าใจว่า รับผิดทั้งๆ ที่ไม่ผิด ซึ่งไม่เป็นเช่นนั้น คนงานที่ได้รับบาดเจ็บไปยื่นคำร้องต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อขอรับเงินค่าทดแทน เงินค่ารักษาพยาบาล จะจ่ายเท่าไรจ่ายเมื่อใดกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา กรณีเสียชีวิตยังได้ค่าทำศพ

แต่กรณีระบบใหม่ที่เกิดขึ้นมาเป็นประโยชน์ต่อลูกจ้าง แต่จะได้น้อยกว่าไปขึ้นศาลหรือไม่นั้นไม่อาจทราบได้ เนื่องจากไม่มีการไปฟ้องร้องทางศาล แต่ลูกจ้างไม่ต้องลงทุนมากนักเพียงแต่พิสูจน์ว่าเป็นลูกจ้างนายจ้างต่อกัน และได้รับอันตรายในทางการที่จ้าง นายจ้างก็ต้องถูกพนักงานเจ้าหน้าที่สั่งให้จ่ายเป็นเงินค่าทดแทนจำนวนไม่น้อย รวมค่ารักษาพยาบาล และยังไม่มีระบบเก็บเงินสมทบเข้ากองทุน และกองทุนเป็นผู้จ่ายเงิน ก็ย่อมจะเกิดความโกลาหล สถานประกอบการขนาดใหญ่ก็จ่ายได้ สถานประกอบการขนาดเล็กก็ย่อมมีปัญหาติดขัดก็ใช้สิทธิอุทธรณ์คำสั่ง และใช้สิทธิทางศาลในที่สุด เรื่องก็จะลากยาวกลับไปสู่กระบวนการทางศาลพิจารณาโดยใช้เวลายาวนาน มีการตั้งทนาย และผลทางคดีไม่แน่นอน สิทธิที่ดูคล้ายจะสัมบูรณ์ถูกตีกลับเป็นสิทธิสัมพัทธ์เหมือนเก่า นับว่าเป็นข้อบกพร่องของการคุ้มครองสิทธิแรงงานไม่รัดกุมพอ ประกอบกับสหภาพแรงงานที่แรงงานมีการรวมตัวกันสร้างพลัง พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ ซึ่งเป็นระบบใหม่ ใช้บังคับอยู่ได้ไม่นาน จนในที่สุดถูกยกเลิกไปโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ โดยคณะปฏิวัติให้เหตุผลของการยกเลิกว่า

“โดยที่พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ มีบทบัญญัติไม่เหมาะสม เปิดช่องให้ใช้เป็นเครื่องมือยุยงส่งเสริมให้เกิดความร้าวฉานระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ทำลายความเห็นใจและการประนีประนอมระหว่างกัน กับทั้งเป็นโอกาสให้ตัวแทนคอมมิวนิสต์อาศัยบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นเครื่องมือยุยงลูกจ้างในทางไม่ชอบ อันเป็นกลวิธีเพื่อจุดประสงค์ตามแผนการ ทั้งนี้ ทำให้เกิดความระส่ำระสายในการประกอบอุตสาหกรรมพาณิชยกรรม เป็นภัยร้ายแรงแก่การดำเนินงานเศรษฐกิจเพื่อความเจริญรุ่งเรืองของประเทศดังปรากฏตามข้อเท็จจริงที่ได้เกิดขึ้นแล้ว คณะปฏิวัติเห็นสมควรให้ยกเลิกพระราชบัญญัตินี้เสีย และในขณะเดียวกันควรกำหนดการคุ้มครองและอำนวยประโยชน์แก่ลูกจ้างตามสมควร”

การคุ้มครองในเชิงป้องกันอันตรายต่อลูกจ้าง

ก่อนที่คนงานจะได้รับอันตราย ได้มีกฎหมายออกมาเพื่อคุ้มครองป้องกันภัย เพราะทรัพยากรมนุษย์เป็นสิ่งมีค่า สิ่งที่เสียไปแล้วไม่อาจเรียกคืนได้ เพื่อให้คนงานอยู่รอดปลอดภัย ไม่เกิดอุบัติเหตุ อุบัติภัยขึ้น เป็นมาตรการเชิงป้องกัน (Preventive measures) เป็นมาตรการเชิงรุก บทบัญญัติของกฎหมายคงต้องมาเริ่มพิจารณากันที่พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้บัญญัติไว้ในเรื่องใดบ้าง ขอยกมาดูก็คงพอทำความเข้าใจจากตัวบทกฎหมาย

กำหนดโรงงานต้องสะอาด

มาตรา ๑๐ ผู้จัดการต้องรักษาโรงงานและบริเวณโรงงานให้สะอาดถูกต้องตามหลักอนามัย

เป็นการกำหนดแต่เพียงกว้าง ๆ ไม่ได้ให้รายละเอียดไว้

ความปลอดภัยของเครื่องจักร

มาตรา ๑๑ โรงงานที่ใช้เครื่องจักร ๆนั้นต้องมีสภาพอันมั่นคงแข็งแรงเหมาะกับการใช้สอยสำหรับการงานที่ประกอบ ห้ามมิให้เจ้าของโรงงานใช้เครื่องจักรที่ชำรุดบกพร่องอันเป็นที่น่าเกรงต่อภยันตราย กับทั้งต้องหาวิธีป้องกันอุบัติเหตุ เช่น กั้นคอกรั้ว หรือมีเครื่องกั้นอย่างอื่นสำหรับเครื่องจักร หม้อน้ำ และอื่น ๆ อีกด้วยตามสมควร

วัตถุอื่นอันเป็นสื่อส่งกำลังแรงในโรงงาน และเครื่องมือต่าง ๆ ต้องอยู่ในสภาพอันปลอดภัย

ประตูหลบหนีกรณีฉุกเฉิน

มาตรา ๑๒ เจ้าของโรงงานต้องจัดให้โรงงานมีประตูให้พอกับจำนวนคนในโรงงานที่จะหลบหนีภัยออกไปได้ทันท่วงที เมื่อมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้น

ป้องกันวัตถุมีพิษ วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิด

มาตรา ๑๓ โรงงานใดประกอบการงานโดยต้องใช้วัตถุที่เป็นพิษ เช่น ตะกั่ว สารหนู ฟอสฟอรัส หรืออื่นๆ ที่อาจให้โทษต่อร่างกายหรือชีวิตบุคคล หรือประดิษฐ์สิ่งของอันประกอบด้วยวัตถุซึ่งอาจก่อให้เกิดอันตราย เช่น ทำดอกไม้เพลิง หรือวัตถุระเบิด เป็นต้น ผู้จัดการต้องจัดการป้องกันของที่มีพิษหรือของที่อาจก่อให้เกิดอันตรายนั้นๆให้เป็นที่ปลอดภัย

อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๔ ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าได้มีการละเมิดต่อมาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๑ หรือมาตรา ๑๒ หรือมาตรา ๑๓ ขึ้นในโรงงานใด พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจทำคำสั่งเป็นหนังสือ ให้เจ้าของหรือผู้จัดการแห่งโรงงานนั้น แล้วแต่กรณี เปลี่ยนแปลงหรือซ่อมแซม หรือจัดการอย่างใดอย่างหนึ่ง ภายในกำหนดเวลาที่ระบุไว้ในคำสั่งเพื่อมิให้มีการละเมิดเช่นนั้นต่อไป ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าการละเมิดนั้นใกล้ต่อการที่จะก่อให้เกิดอันตรายแก่ร่างกาย ชีวิต หรืออนามัยของบุคคล ก็มีอำนาจที่จะทำคำสั่งเป็นหนังสือให้เจ้าของโรงงานหยุดงานทั้งหมด หรือแต่บางส่วนเสียชั่วคราว จนกว่าจะได้เปลี่ยนแปลงหรือซ่อมแซม หรือจัดการอย่างหนึ่งอย่างใดให้การละเมิดนั้นหมดไป

ผู้รับคำสั่งตามความในวรรคก่อนอาจอุทธรณ์คำสั่งนั้นต่อรัฐมนตรีโดยยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในกำหนดเจ็ดวันนับแต่วันรับคำสั่ง รัฐมนตรีสั่งอย่างไร ให้ถือเป็นที่สุด อย่างไรก็ดี คำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ให้หยุดงานนั้น กรณีจะมีอุทธรณ์หรือไม่ก็ตาม ให้ผู้รับคำสั่งปฏิบัติตามทันที

บทลงโทษ

มาตรา ๒๐ ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งตามความในมาตรา ๑๔ ก็ดี หรือฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๒๒ (๓) ก็ดี มีความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐ บาท หรือจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือทั้งจำทั้งปรับ และเมื่อโจทก์ร้องขอ ศาลจะสั่งให้โรงงานนั้นหยุดทำงานเสีย จนกว่าเจ้าของโรงงานจะได้ปฏิบัติตามคำสั่งหรือตามความในกฎกระทรวงก็ได้

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อ.) มาตรา ๓๗ คดีอาญาเลิกกันได้ดั่งต่อไปนี้

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ก่อนศาลพิจารณา

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือความผิดต่อกฎหมายภาษีอากร ซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษหรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกินสองพันบาท ซึ่งเกิดในจังหวัดพระนครและธนบุรี เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

ตามบทบัญญัติของกฎหมายในเชิงป้องกันอันตรายที่จะเกิดกับคนงาน เมื่อมีการละเมิดบทบัญญัติของกฎหมาย พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้เปลี่ยนแปลงตามกำหนดระยะเวลาที่กำหนดให้ เพื่อให้การละเมิดกฎหมายหมดไป โดยทำเป็นหนังสือ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลง ยังมีการละเมิดกฎหมายอยู่ มีการพิจารณาโทษโดยศาล เปรียบเทียบปรับไม่ได้ เพราะหากมีโทษปรับเพียงอย่างเดียว สามารถชำระค่าปรับคดีก็ไม่ไปสู่ศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ (๑) ดังที่ยกมา แสดงให้เห็นถึงผู้ยกร่างให้ความสำคัญกับการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงาน ให้คดีต้องได้รับการพิจารณาโดยศาล ไม่เพียงแต่เปรียบเทียบปรับแล้วคดีก็จบลงไป

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้มิได้มีผลใช้บังคับ เพราะมีบทมาตราหนึ่งกำหนดไว้ว่า มาตรา ๒ “...จะใช้พระราชบัญญัตินี้บังคับแก่โรงงานชนิดใดเฉพาะท้องที่ใด ให้ประกาศโดยพระราชกฤษฎีกา” ต่อมามิได้มีการออกประกาศพระราชกฤษฎีกาตามมาแต่อย่างไร การคุ้มครองแรงงานจากการเกิดอุบัติเหตุจึงยังไม่เกิดขึ้นโดยกฎหมาย

ตามที่ได้มีการออกพระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙ นอกจากกำหนดการจ่ายเงินทดแทนดังที่ได้กล่าวไป ยังมีเนื้อหาของการคุ้มครองแรงงานในเชิงป้องกัน ไม่ให้คนงานได้รับอันตรายต่อสุขอนามัย ไม่ให้คนงานเหนื่อยล้าจนเสื่อมเสียสุขภาพ โดยกำหนดชั่วโมงการทำงานสำหรับงานอันอาจเป็นอันตราย เวลาพักในแต่ละวัน วันหยุดประจำสัปดาห์ สิทธิหยุดงานประจำปี รวมวันกรรมกรแห่งชาติ หยุดพักผ่อนประจำปี ลาป่วย ความผิดกลุ่มนี้นายจ้างที่ฝ่าฝืนมีอัตราโทษปรับ ๒,๐๐๐ บาท

การคุ้มครองการใช้แรงงานหญิงและเด็ก ได้แก่ กำหนดเวลาทำงานและการทำล่วงเวลาของแรงงานหญิง น้ำหนักที่แรงงานหญิงต้องยกต้องไม่เกินที่กำหนด ช่วงเวลาทำงานของแรงงานหญิงห้ามทำในช่วงเวลาที่กำหนดไว้ ยกเว้นงานบางลักษณะซึ่งต้องขออนุญาตเจ้าหน้าที่ ห้ามให้หญิงอายุไม่เกินสิบแปดปีและยังไม่ได้สมรสทำงานตามที่ได้กำหนดไว้ หญิงมีครรภ์มีสิทธิหยุดงานก่อนคลอดสามสิบวันและหลังคลอดสามสิบวัน หากยังไม่อาจ

ทำงานได้ มีสิทธิหยุดต่ออีกไม่เกินสามสิบวัน ห้ามให้เด็กต่ำกว่าสิบสองปีทำงานเป็นลูกจ้าง หากอายุสิบสองถึงสิบสี่ปีให้ทำได้หากเป็นงานเบา ไม่เสื่อมเสียต่อสุขภาพ หากต้องขออนุญาตกำหนดเวลาทำงานของเด็กอายุสิบสองถึงสิบหกปี และห้ามให้งานบางลักษณะทำ ความผิดกลุ่มนี้นายจ้างที่ฝ่าฝืนมีระวางโทษปรับไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

นอกจากนั้น ยังกำหนดให้มีการแจ้งการเกิดอุบัติเหตุ หรือโรค การจัดน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม และเครื่องใช้อันจำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัย จัดให้มีแพทย์ พยาบาล ปัจจัยปฐมพยาบาล ลูกจ้างงานอันอาจเป็นอันตรายให้มีการตรวจสุขภาพปีละครั้ง โดยแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง จัดให้มีทะเบียนลูกจ้าง เวลาทำงาน ค่าจ้าง และข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน การติดข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานให้เห็นอย่างชัดแจ้ง การจัดเก็บทะเบียนลูกจ้าง เวลาทำงาน และค่าจ้างไว้อย่างน้อยเป็นเวลา ๓ ปี ความผิดกลุ่มนี้นายจ้างที่ฝ่าฝืนมีระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

ความผิดทั้งหมดดังกล่าวมีโทษปรับเพียงอย่างเดียว ถ้ามีการชำระค่าปรับตามอัตราโทษขั้นสูง คดีก็เป็นอันจบสิ้นไป คดีก็ไม่ต้องไปถึงศาล

ขอยกบทบัญญัติของกฎหมายมา เพื่อให้เห็นการบัญญัติกฎหมายที่แท้จริงประกอบการพิจารณาศึกษา และได้รายละเอียดครบถ้วน ดังนี้

มาตรา ๑๒๗ นายจ้างผู้ใดให้ลูกจ้างทำงานเกินกำหนดเวลาตามมาตรา ๘ วรรคแรก ไม่ยอมให้ลูกจ้างพักผ่อนตามมาตรา ๙ ไม่ยอมให้ลูกจ้างใช้สิทธิหยุดงานตามมาตรา ๑๐ หรือมาตรา ๑๑ หรือไม่อนุญาตให้ลูกจ้างหยุดพักรักษาตัวตามมาตรา ๑๒ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท

มาตรา ๘ กำหนดเวลาทำงานของลูกจ้างสำหรับงานอันอาจเป็นอันตรายสำหรับสุขภาพอนามัย หรือร่างกายของลูกจ้าง ห้ามไม่ให้เกินสัปดาห์ละสี่สิบสองชั่วโมง

งานใดอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้าง ให้กำหนดโดยกฎกระทรวง ทั้งนี้อาจกำหนดเวลาทำงานไว้ด้วยก็ได้

มาตรา ๙ ในระหว่างเวลาทำงาน ให้มีเวลาพักผ่อนติดต่อกันไม่น้อยกว่าวันละหนึ่งชั่วโมง เวลาพักผ่อนนี้ ให้กำหนดหลังจากทำงานมาแล้วไม่เกินห้าชั่วโมง และไม่ให้นับรวมเป็นเวลาทำงาน

เวลาพักผ่อนดังกล่าว นายจ้างและลูกจ้างอาจตกลงกัน ให้มีเวลาพักผ่อนน้อยกว่าครั้งละหนึ่งชั่วโมงก็ได้ แต่จะต้องไม่น้อยกว่าครั้งละสามสิบนาที และเมื่อรวมกันแล้วจะต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งชั่วโมง

บทบัญญัติในสองวรรคก่อน มิให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ลูกจ้างต้องทำงานในหน้าที่อันมีลักษณะที่จะต้องทำติดต่อกันไป โดยได้รับความยินยอมจากลูกจ้างแล้ว หรือกรณีที่เป็นงานฉุกเฉินโดยจะหยุดเสียมิได้

มาตรา ๑๐ ลูกจ้างมีสิทธิหยุดงานประจำสัปดาห์ ไม่น้อยกว่าสัปดาห์ละยี่สิบสี่ชั่วโมงติดต่อกัน

มาตรา ๑๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๐ ลูกจ้างมีสิทธิหยุดงานประจำปีในวันกรรมกรแห่งชาติ คือวันที่ ๑ พฤษภาคม และในวันอื่นตามประเพณีนิยม ซึ่งรวมกันกับวันกรรมกรแห่งชาติแล้ว จะต้องไม่น้อยกว่าปีละสิบสามวัน วันหยุดงานตามประเพณีนิยม ให้เป็นไปตามข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง

ลูกจ้างซึ่งได้ทำงานติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหนึ่งปี นายจ้างต้องอนุญาตให้หยุดงานพักผ่อนประจำปีได้ไม่น้อยกว่าปีละหกวัน โดยไม่นับรวมวันหยุดงานประจำสัปดาห์และวันหยุดงานประจำปี ทั้งนี้ให้ลูกจ้างผลัดเปลี่ยนกันหยุดงาน โดยไม่ให้เสียหายแก่งานของนายจ้าง

มาตรา ๑๒ นายจ้างต้องอนุญาตให้ลูกจ้างหยุดพักรักษาตัวไม่น้อยกว่าปีละสามสิบวัน การหยุดพักรักษาตัวติดต่อกันตั้งแต่สามวันขึ้นไป ให้ลูกจ้างแสดงใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่ง

มาตรา ๑๒๘ นายจ้างผู้ใด

(๑) ใช้แรงงานหญิงอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๓ วรรคแรก มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ หรือมาตรา ๑๖

(๒) ไม่ยอมให้หญิงหยุดงานตามมาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘

(๓) รับเด็กอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๑๙ หรือ

(๔) ใช้แรงงานเด็กอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๐ วรรคแรก มาตรา ๒๒ มาตรา ๒๓ หรือมาตรา ๒๔

ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๓,๐๐๐ บาท

มาตรา ๑๓ กำหนดเวลาทำงานของหญิง จะเกินวันละแปดชั่วโมงหรือสัปดาห์ละสี่สิบแปดชั่วโมงไม่ได้ ถ้าจะต้องใช้หญิงทำงานเกินกำหนดเวลาดังกล่าว จะต้องไม่เกินวันละสองชั่วโมง หรือสัปดาห์ละหกชั่วโมง

มาตรา ๑๔ ห้ามมิให้นายจ้างใช้หญิงทำงาน ยก แบก หาบ หาม ทูน ลาก หรือเข็นของหนักเกินอัตราน้ำหนักที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้นายจ้างใช้หญิงทำงานในสถานที่ทำงานและในระหว่างเวลาดังต่อไปนี้

(๑) สถานประกอบการอุตสาหกรรมในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาและ ๐๖.๐๐ นาฬิกา

(๒) สถานประกอบพาณิชยกรรม หรือสถานประกอบธุรกิจอย่างอื่นในระหว่างเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกาและ ๐๖.๐๐ นาฬิกา

เว้นแต่เป็นงานอันมีลักษณะที่จะต้องทำติดต่อกันไป หรือเป็นงานกะ หรือเป็นงานซึ่งตามลักษณะหรือสภาพที่จะต้องทำในระหว่างเวลาดังกล่าว ทั้งนี้ในเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้อนุญาตแล้ว

มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้นายจ้างรับหญิงที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี และยังมิได้ทำการสมรสเป็นลูกจ้างทำงานในสโมสรราตรี สถานเต้นรำ สถานฝึกสอนเต้นรำ สถานขายและเสพสุรา โรงแรม หรือสถานที่อื่น ๆที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๗ หญิงมีครรภ์ซึ่งได้นำใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งมาแสดงมีสิทธิหยุดงานสามสิบวันก่อนวันคลอด และสามสิบวันภายหลังวันคลอด

ถ้าหญิงนั้นได้ทำงานติดต่อกันมาแล้วไม่น้อยกว่าหกเดือน ก็ให้มีสิทธิได้รับค่าจ้างเท่ากับค่าจ้างที่ได้รับอยู่ไม่น้อยกว่าสามสิบวัน

มาตรา ๑๘ ถ้าหญิงมีสิทธิหยุดงานตามมาตรา ๑๗ ยังไม่อาจทำงานได้ เนื่องจากเจ็บป่วย หากมีใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งแสดงว่า การเจ็บป่วยนั้นเกิดจากการคลอดและไม่สามารถจะทำงานได้แล้ว ก็ให้มีสิทธิหยุดงานโดยไม่ได้รับค่าจ้างอีกไม่เกินสามสิบวัน

มาตรา ๑๙ ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กที่มีอายุต่ำกว่าสิบสองปีเป็นลูกจ้าง

มาตรา ๒๐ ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่สิบสองปีขึ้นไปแต่ยังไม่ถึงสิบสี่ปีเป็นลูกจ้าง เว้นแต่งานนั้นเป็นงานเบา หรือเป็นงานที่ใช้บุคคลในครอบครัวทำ ซึ่งไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัย และความเจริญเติบโตของร่างกาย และเวลาทำงานนั้นไม่ใช่เวลาเรียนปกติ ทั้งไม่เป็นการขัดต่อการศึกษาเล่าเรียนตามกฎหมายว่าด้วยการประถมศึกษา

งานใดเป็นงานเบาให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๒๒ ในการขออนุญาตเป็นลูกจ้างตามมาตรา ๒๑ ให้เด็กนำหลักฐานดังต่อไปนี้มาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

(๑) เอกสารแสดงชนิดของงาน กำหนดชั่วโมงทำงานและอื่น ๆที่นายจ้างออกให้

(๒) เอกสารแสดงอายุของเด็ก

(๓) ใบรับรองของแพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งแสดงความสมบูรณ์ของร่างกายว่าสามารถทำงานได้ และ

(๔) เอกสารแสดงความยินยอมจากบิดามารดาหรือผู้ปกครอง
ค่าใช้จ่ายตามมาตรานี้ให้นายจ้างเป็นผู้ออก
แบบใบอนุญาตให้เข้าทำงานให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

มาตรา ๒๓ กำหนดเวลาทำงานของเด็กที่มีอายุตั้งแต่สิบสองปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึงสิบหกปี จะเกินวันละหกชั่วโมงหรือสัปดาห์ละสามสิบหกชั่วโมงไม่ได้

การทำงานดั่งกล่าวในวรรคก่อนนั้น ห้ามมิให้ใช้เด็กทำงานระหว่างเวลา ๒๐.๐๐ นาฬิกาและ ๐๖.๐๐ นาฬิกา เว้นแต่ในกรณีที่เด็กเป็นผู้แสดงภาพยนตร์ ละคร หรือการแสดงอย่างอื่นที่คล้ายคลึงกัน

มาตรา ๒๔ ห้ามมิให้นายจ้างรับเด็กที่มีอายุตั้งแต่สิบสี่ปีขึ้นไป แต่ยังไม่ถึงสิบหกปีเป็นลูกจ้างเพื่อทำงานดั่งต่อไปนี้

(๑) งานคุมเครื่องจักร
(๒) งานคุมปั้นจั่น หรืองานยกของ
(๓) งานดับเพลิง
(๔) งานทำความสะอาดเครื่องจักรซึ่งอาจเป็นอันตรายแก่ผู้ทำได้
(๕) งานซึ่งต้องทำใต้ดิน หรือใต้น้ำ
(๖) งานนั่งร้านในงานก่อสร้าง
(๗) งานเกี่ยวกับวัตถุเคมีที่เป็นอันตราย หรือวัตถุมีพิษ
(๘) งานเกี่ยวกับกัมมันตรังสี
(๙) งานเกี่ยวกับการทำ ใช้ หรือขนส่ง วัตถุระเบิด หรือ
(๑๐) งานอื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๒๙ นายจ้างผู้ใดจ่ายค่าจ้างอันเป็นการฝ่าฝืนมาตรา ๒๘ หรือมาตรา ๒๙ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้จ่ายค่าจ้างทั้งหมด หรือแต่บางส่วนด้วยบัตร อาหาร สินค้า หรือสิ่งของใดแทนค่าจ้าง

มาตรา ๒๙ นายจ้างต้องจ่ายค่าจ้างให้แก่ลูกจ้าง ณ สถานที่ซึ่งลูกจ้างทำงาน ถ้าจะจ่าย ณ สถานที่อื่นต้องได้รับความยินยอมจากลูกจ้าง

ห้ามมิให้จ่ายค่าจ้างในสถานที่ขายเครื่องดื่ม อาหาร หรือสิ่งของใด เว้นแต่กรณีที่จ่ายค่าจ้างแก่ลูกจ้างซึ่งทำงานในสถานที่นั้น

มาตรา ๑๓๐ นายจ้างผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ มาตรา ๔๖ มาตรา ๔๗ วรรคแรก หรือวรรคสอง หรือมาตรา ๔๘ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท

มาตรา ๔๑ เมื่อลูกจ้างประสบอันตรายถึงตาย หรือตายด้วยโรคตามมาตรา ๓๖ นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมายโดยเร็วที่สุด แต่ต้องไม่เกิน ๗ วันนับแต่เวลาตาย ถ้าลูกจ้างประสบอันตรายถึงบาดเจ็บหรือทุพพลภาพ หรือเจ็บป่วยด้วยโรคตามมาตรา ๓๖ ซึ่งไม่สามารถทำงานได้จนครบ ๗ วันแล้ว นายจ้างต้องแจ้งเป็นหนังสือต่ออธิบดี หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งอธิบดีมอบหมาย ภายในสามวันนับแต่วันครบกำหนดเจ็ดวันดั่งกล่าว

มาตรา ๔๔ นายจ้างต้องจัดให้มีน้ำสะอาดสำหรับดื่ม ห้องน้ำ ห้องส้วม และเครื่องใช้อันจำเป็นสำหรับสุขภาพอนามัยให้ครบถ้วน และอยู่ในสภาพที่ใช้ได้เสมอ ทั้งนี้ตามลักษณะ ปริมาณและคุณภาพซึ่งกำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๕ นายจ้างต้องจัดให้มีแพทย์ พยาบาลหรือปัจจัยในการปฐมพยาบาลตามสภาพของงานตามที่กำหนดในกฎกระทรวง เพื่อช่วยเหลือลูกจ้างได้ทันท่วงทีเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย

ค่าใช้จ่ายตามมาตรานี้ ให้นายจ้างเป็นผู้ออก

มาตรา ๔๖ ในการใช้ลูกจ้างทำงานอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยหรือร่างกายของลูกจ้างตามมาตรา ๘ นายจ้างต้องจัดให้แพทย์แผนปัจจุบันชั้นหนึ่งตรวจร่างกายของลูกจ้างอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง ให้นายจ้างเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย

มาตรา ๔๗ นายจ้างต้องจัดให้มีทะเบียนลูกจ้าง เวลาทำงาน ค่าจ้าง และข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงาน รวมตลอดถึงใบอนุญาตให้เด็กเป็นลูกจ้าง เก็บไว้ในสำนักงาน พร้อมที่จะให้สารวัตรแรงงานตรวจได้ทุกโอกาส

นายจ้างต้องติดประกาศข้อบังคับเกี่ยวกับการทำงานและข้อความอื่น ๆเกี่ยวกับการทำงานไว้ ณ ที่เห็นได้ชัดแจ้งในสถานที่ทำงานนั้น

มาตรา ๔๘ ทะเบียนลูกจ้าง เวลาทำงาน และค่าจ้างตามมาตรา ๔๗ ให้นายจ้างเก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่าสามปี

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ กฎหมายในเชิงป้องกันอันตรายต่อคนงานได้ออกมาในรูปของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ โดยให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงาน และจะสังเกตเห็นคำว่า “ปรองดอง” มีการใช้มาตั้งแต่ยุคนี้แล้ว เริ่มให้มีกองทุนคอยจ่ายเงินทดแทน จึงขอยกมาเพื่อให้เห็นโครงสร้างเป็นกฎหมายที่ได้วางรากฐานการคุ้มครองแรงงานที่สำคัญฉบับหนึ่ง

ประกาศของคณะปฏิวัติ
ฉบับที่ ๑๐๓

.....

โดยที่คณะปฏิวัติได้พิจารณาเห็นว่า การให้ความคุ้มครองแรงงานแก่ลูกจ้างและการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างเป็นสิ่งสำคัญสำหรับการสร้างสรรค์ความเจริญก้าวหน้าของประเทศ สมควรปรับปรุงส่งเสริมให้สอดคล้องกับการพัฒนาทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศ เพื่อให้การใช้แรงงานเป็นไปโดยเหมาะสมและการแก้ไขข้อขัดแย้งระหว่างนายจ้างกับลูกจ้างได้เป็นไปโดยวิธีปรองดองและเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย นอกจากนี้ สมควรจัดให้มีกองทุนเงินทดแทนเพื่อเป็นหลักประกันแก่ลูกจ้างว่าจะต้องได้รับเงินทดแทนในเมื่อประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายว่าแรงงานและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงานเสียใหม่ หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่ง ดังต่อไปนี้

ข้อ ๑ ให้ยกเลิก

(๑) ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑

(๒) พระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘

ข้อ ๒ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงานดังต่อไปนี้

(๑) การใช้แรงงานทั่วไป โดยกำหนดเวลาทำงานปกติ การทำงานล่วงเวลา เวลาพัก วันหยุดประจำสัปดาห์ วันหยุดตามประเพณี วันหยุดพักผ่อนประจำปี และการลาป่วยของลูกจ้าง

(๒) การใช้แรงงานหญิง โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามหญิงทำ กำหนดอายุของหญิงซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน และการลาของหญิงมีครรภ์

(๓) การใช้แรงงานเด็ก โดยกำหนดเวลาทำงาน ชนิดของงานซึ่งห้ามเด็กทำ กำหนดอายุของเด็กซึ่งนายจ้างจะรับเข้าทำงาน

(๔) อัตราค่าจ้างขั้นต่ำ การจ่ายค่าจ้าง ค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด และวันเวลาสำหรับลูกจ้าง และให้มีคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณากำหนดอัตราค่าจ้างขั้นต่ำ

(๕) การจ่ายค่าชดเชยให้แก่ลูกจ้างในกรณีที่มีการเลิกจ้าง

(๖) ความรับผิดของนายจ้างที่จะต้องจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย หรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน หรือจากโรคซึ่งเกิดขึ้นตามลักษณะหรือสภาพของงาน หรือโรคซึ่งเกิดขึ้นจากการทำงานซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดชนิดของโรคนั้น

(๗) สวัสดิการเกี่ยวกับสุขภาพอนามัยและความปลอดภัยสำหรับลูกจ้าง

(๘) ให้นายจ้างจัดทำทะเบียนลูกจ้าง เอกสารเกี่ยวกับการคำนวณค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุด และข้อบังคับว่าด้วยการทำงาน

ข้อ ๓ ให้มีกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงาน เพื่อเป็นทุนให้มีการจ่ายเงินทดแทนแก่ลูกจ้างแทนนายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างต้องจ่ายตามข้อ ๒ (๖) เฉพาะประเภทและขนาดของกิจการในท้องที่ตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กองทุนเงินทดแทนให้ประกอบด้วย เงินที่นายจ้างจ่ายสมทบ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และเงินรายได้อื่น ๆ เงินดังกล่าวให้เป็นกรรมสิทธิ์ของกรมแรงงานและไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง

ให้มีสำนักงานกองทุนเงินทดแทนในกรมแรงงานเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุนเงินทดแทน และให้มีคณะกรรมการเรียกว่า คณะกรรมการกองทุนเงินทดแทน ประกอบด้วย อธิบดีกรมแรงงานเป็นประธาน และกรรมการอื่นซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งมีจำนวนไม่น้อยกว่าสี่คนแต่ไม่เกินแปดคน ซึ่งต้องมีผู้แทนฝ่ายนายจ้างและฝ่ายลูกจ้างอยู่ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้คำปรึกษาแก่กระทรวงมหาดไทยถึงประเภทของกิจการที่ควรให้นายจ้างจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนและอัตราที่จะต้องจ่าย

ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดอัตราเงินสมทบไม่เกินร้อยละสิบของค่าจ้างที่นายจ้างจ่ายแต่ละปี อัตราเงินฝากไม่เกินร้อยละยี่สิบห้าของเงินสมทบแต่ละปี ตลอดจนวิธีการเรียกเก็บเงินดังกล่าวจากนายจ้าง และกำหนดการสิ้นสุดของกรรมการกองทุนเงินทดแทน ระเบียบวิธีการอันจำเป็นเพื่อให้สำนักงานกองทุนเงินทดแทนดำเนินการตามวัตถุประสงค์รวมถึงการอุทธรณ์คำสั่งหรือคำวินิจฉัยของสำนักงานกองทุนเงินทดแทน

ข้อ ๔ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการแรงงานสัมพันธ์ดังต่อไปนี้

(๑) หลักเกณฑ์และวิธีการเรียกร้องของนายจ้างและลูกจ้างเกี่ยวกับสภาพการจ้าง

(๒) วิธีการระงับข้อพิพาทแรงงานที่กระทำโดยพนักงานประนอมข้อพิพาทแรงงาน ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์

(๓) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการปิดงานงดจ้างของนายจ้างและการนัดหยุดงานของนายจ้าง รวมทั้งการระงับการปิดงานงดจ้างและการนัดหยุดงาน

(๔) ให้มีคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ เพื่อทำหน้าที่ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานและวินิจฉัยชี้ขาดการกระทำซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะได้กำหนดว่าเป็นการกระทำอันไม่เป็นธรรม

(๕) การจัดตั้ง การดำเนินกิจการและการควบคุมสมาคมนายจ้างและสมาคมลูกจ้าง ตลอดจนการควบสมาคมนายจ้างหรือสมาคมลูกจ้าง รวมทั้งการเลิกสมาคม

ข้อ ๕ ให้กระทรวงมหาดไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าวมีอำนาจเข้าไปในสถานที่ทำงานเพื่อตรวจตราสอบถามข้อเท็จจริง และมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องมาชี้แจง รวมทั้งให้ส่งหลักฐานหรือเอกสารต่าง ๆ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ถ้าผู้ใดขัดขืนให้ถือว่าเป็นความผิดฐานขัดขวางเจ้าพนักงานหรือฐานขัดคำสั่งเจ้าพนักงาน แล้วแต่กรณี

ข้อ ๖ ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งมีคุณวุฒิไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีทางนิติศาสตร์ มีอำนาจกระทำการเป็นทนายความดำเนินคดีให้ลูกจ้างซึ่งมีข้อพิพาทแรงงานกับนายจ้างในกรณีที่ลูกจ้างยากจนและคดีมีมูล เมื่อกระทรวงมหาดไทยแจ้งให้ศาลทราบแล้วก็ให้มีอำนาจดำเนินคดีได้ตลอดถึงศาลอุทธรณ์และฎีกา

ข้อ ๗ ในกรณีที่นายจ้างเป็นผู้รับเหมาช่วง ให้ผู้รับเหมาช่วงถัดขึ้นไปหากมีตลอดสายจนถึงผู้รับเหมาชั้นต้นร่วมรับผิดกับผู้รับเหมาช่วงซึ่งเป็นนายจ้างในค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา และค่าทำงานในวันหยุดซึ่งจะต้องจ่ายให้แก่ลูกจ้างด้วย

ความในวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับแก่การจ่ายค่าชดเชยในกรณีเลิกจ้าง การจ่ายเงินทดแทนในกรณีที่ลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความตายเนื่องจากการทำงาน และการจ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนด้วย

ข้อ ๘ นายจ้างและลูกจ้างผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ ๒ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ ๙ ผู้ใดไม่จ่ายเงินสมทบกองทุนเงินทดแทนภายในกำหนดเวลาหรือจ่ายไม่ครบต้องจ่ายเงินเพิ่มคิดเป็นรายเดือนทุกเดือนในอัตราร้อยละห้าของเงินสมทบที่ค้างจ่าย

ข้อ ๑๐ ให้อธิบดีกรมแรงงานมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือให้ยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ไม่จ่ายเงินสมทบและหรือเงินเพิ่ม

วิธีการยึด อายัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินดังกล่าวในวรรคแรก ให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาดดังกล่าวแล้ว ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึด อายัด และขายทอดตลาด และชำระเงินสมทบและเงินเพิ่มที่ค้างจ่าย ถ้ามีเงินเหลือให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สิน

ข้อ ๑๑ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของกระทรวงมหาดไทยซึ่งออกตามความในข้อ ๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ข้อ ๑๒ เมื่อมีการกระทำความผิดตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้คณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยอธิบดีกรมแรงงาน อธิบดีกรมตำรวจหรือผู้แทน และอธิบดีกรมอัยการหรือผู้แทน มีอำนาจทำการเปรียบเทียบได้

ข้อ ๑๓ คำร้อง ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน หรือคดีซึ่งยังไม่ถึงที่สุดก่อนวันใช้บังคับประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ ให้บังคับตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ หรือพระราชบัญญัติกำหนดวิธีระงับข้อพิพาทแรงงาน พ.ศ. ๒๕๐๘ จนกว่าคำร้อง ข้อเรียกร้อง ข้อพิพาทแรงงาน หรือคดีนั้น ๆ จะถึงที่สุด

ผู้ใดมีสิทธิได้รับเงินทดแทน ค่าจ้าง หรือเงินอื่นจากนายจ้างตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑ ให้คงได้รับต่อไป

ข้อ ๑๔ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้จะไม่ใช้บังคับทั้งหมดหรือบางส่วนแก่ส่วนราชการหรือกิจการใดให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนด

ข้อ ๑๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้

ข้อ ๑๖ ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

ประกาศ ณ วันที่ ๑๖ มีนาคม พุทธศักราช ๒๕๑๕
จอมพล ถ. กิตติขจร
หัวหน้าคณะปฏิวัติ

จึงเห็นได้ว่าหลายเรื่องออกย้อนซ้อนทับกับกฎหมายเดิมที่เคยออกมา แล้วถูกยกเลิกไป หลายคนไม่ทราบก็คิดว่าเป็นของใหม่ถอดด้าม เช่น การคุ้มครองแรงงานทั่วไป กำหนดหลักกฎหมายย้ำของเดิมในเรื่องความรับผิดของนายจ้างที่ต้องจ่ายเงินทดแทนโดยไม่ต้องผ่านกระบวนการพิสูจน์ทางศาล ให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจกำหนดการคุ้มครองแรงงาน ซึ่งเคยมีอยู่เดิมในรูปของพระราชบัญญัติ กระทรวงมหาดไทยมาออกเป็นในรูปของประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการคุ้มครองแรงงาน สิ่งที่เพิ่มเข้ามาใหม่ คือการจ่ายค่าชดเชยหลังถูกเลิกจ้าง กำหนดให้มีการกำหนดค่าจ้างขั้นต่ำ (Minimum wage)

การที่นายจ้างต้องจ่ายเงินทดแทนโดยไม่มีกองทุน ได้กำหนดให้มีกองทุนขึ้นในกรมแรงงาน เรียกเก็บเงินสมทบจากนายจ้าง แก้ปัญหาภาระนายจ้างที่ไม่อาจจ่ายเงินได้ มีการแก้ปัญหาเรื่องการจ้างทนายของลูกจ้าง โดยให้นิติกรของทางการเข้าช่วยเหลือ ต่อมามีการจัดตั้งศาลแรงงานตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นการดำเนินคดีที่ไม่ต้องตั้งทนายก็สามารถทำได้

นอกจากนั้น ยังได้กำหนดย้ำหลักการสำคัญทางกฎหมาย ให้ผู้รับเหมาชั้นต้น ผู้รับเหมาช่วง ซึ่งหากมีตลอดทั้งสาย ร่วมรับผิดกับนายจ้าง ตามข้อ ๗ ของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ดังกล่าวมาข้างต้น ซึ่งนายจ้างอาจหนีไป หรือไม่มีเงินจ่าย การที่ใช้คำว่า “ย้ำหลักการ” เพราะเป็นหลักกฎหมายที่มีอยู่แล้ว นำมาสรุปให้เห็นในบริบทของการจ้างงาน บทบาทสถานะของการเป็นผู้รับเหมาชั้นต้น ผู้รับเหมาช่วงและนายจ้าง มิได้เป็นการกำหนดหลักกฎหมายขึ้นมาใหม่โดยประกาศคณะปฏิวัติ เพื่อใช้ในเรื่องแรงงานโดยเฉพาะแต่อย่างใด

อัตราโทษของการฝ่าฝืนกฎหมายคุ้มครองแรงงาน มีระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ กำหนดไว้ตามข้อ ๘

ถ้าหากไม่กำหนดให้มีการเปรียบเทียบไว้ คดีของการฝ่าฝืนกฎหมายต้องขึ้นศาล เพราะมีอัตราโทษสูงกว่าลหุโทษ ไม่ใช่มีแต่เพียงโทษปรับ แต่ได้มีการกำหนดให้ทำการเปรียบเทียบได้ ตามข้อ ๑๒ คดีจึงอาจยุติลงได้โดยไม่ต้องขึ้นศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๗ (๔)

การคุ้มครองแรงงานไม่ให้ได้รับอันตรายจากอุบัติเหตุหรือโรค

อันตรายจากการทำงานซึ่งมีผลต่อคนงาน เหตุทำให้คนงานได้รับบาดเจ็บ พิการ เสียชีวิต สุขภาพเสื่อมเสีย เป็นโรคทั้งติดต่อไปยังบุคคลอื่นได้หรือไม่ติดต่อ ทั้งทางกายและจิตใจ มีอยู่มากมาย ได้แก่ เครื่องจักรกล (Machinery) เครื่องมือต่างๆ ที่ใช้อุปกรณ์ที่มีแรงดัน (Pressurized plant and equipment) การดูแลซ่อมบำรุง (Plant and equipment maintenance) สารเคมีอันตราย (Harmful substances) เสียงดัง (Noise) แรงสั่นสะเทือน (vibration) ไฟฟ้า (electricity) วัตถุที่มีกัมมันตภาพรังสีแผ่กระจายออกมา (Radiation) วัตถุไวไฟ วัตถุระเบิด (Flammable and explosive substances) วิธีการทำงานที่ปลอดภัย (Safe way of working) การยกและเคลื่อนย้ายวัตถุ (Lifting and handling) การลื่นล้มและการสะดุดหกล้ม (Slip and trip) อัคคีภัย (Fire safety) งานก่อสร้าง (Buildingork) การทำงานบนที่สูง (Work at height) แล้วพลัดตก คนงานพิเศษแยกเฉพาะบางประเภท (Special group of workers)

การคัดเลือกและฝึกอบรมคนงาน (Selection and training) การจัดอุปกรณ์คุ้มครองความปลอดภัยส่วนบุคคล (Personal protective equipment) คนงานของผู้รับเหมาและผู้จัดส่งคนงาน (Contractor and agency workers) การเตรียมรับมือกับเหตุฉุกเฉิน (Accidents and emergencies) การบริหารจัดการเรื่องความปลอดภัยและสุขอนามัย (Health and safety managing) เป็นต้น

เหตุอันตรายเมื่อนำมาจัดแบ่งเป็นกลุ่มได้ ดังนี้

๑. การออกแบบและการจัดอุปกรณ์ของสถานที่ทำงานและสถานีงาน (The design and the equipment of the workplace and the workstation.)

๒. อิทธิพลทางด้านฟิสิกส์ เคมีและชีววิทยา (Physical, chemical and biological influences.)

๓. การออกแบบ การเลือก และการใช้อุปกรณ์การทำงาน โดยเฉพาะสารที่ใช้ เครื่องจักร อุปกรณ์และการติดตั้ง รวมทั้งการขนย้าย (The design, selection and use of work equipment, in particular of working substances, machinery, equipment and installations, as well as their handling.)

๔. การออกแบบกระบวนการผลิตและการทำงาน ลำดับการทำงาน ชั่วโมงการทำงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างสิ่งดังกล่าว (The design of working and manufacturing processes, working sequences and working hours and the interaction between them.)

๕. คุณวุฒิ คุณสมบัติและการให้ความรู้ อบรมคนงานไม่เพียงพอ (Insufficient qualification of and instruction to the workers.)

ปัญหาประการหนึ่งและเป็นประการที่สำคัญ ประเทศไทยมีอุบัติเหตุอยู่ในลำดับต้นๆ โดยเฉพาะอุบัติเหตุบนท้องถนน หากเรามาย้อนดูการคุ้มครองความปลอดภัยของคนงานในภาคอุตสาหกรรม รัฐได้กำหนดเป็นกฎหมาย เป็นพระราชบัญญัติมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๘๒ ได้แก่ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ แสดงว่ารัฐเห็นความสำคัญของการคุ้มครองความปลอดภัยตั้งแต่ยุคเริ่มต้นของการขยายตัวของโรงงาน แต่ไม่มีผลใช้บังคับ

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมแรงงานเป็นหลักสำคัญ บทบาทหนึ่งเมื่อคนงานประสบอันตราย มีกองทุนเงินทดแทนคอยจ่ายให้ มีบทบาทอีกส่วนที่ต้องทำการป้องกัน เป็นการทำงานเชิงรุก กำหนดหน้าที่ให้นายจ้างทำการป้องกัน เห็นควรกำหนดเป็นกฎหมายเพื่อให้ทำการป้องกันเหตุอันตรายต่างๆ ต่อคนงาน จึงได้อาศัยจากอำนาจ**ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ข้อ ๒ (๗) กำหนดการคุ้มครองแรงงานด้านสุขอนามัยและความปลอดภัยของลูกจ้าง** หากเทียบว่าเป็นพระราชบัญญัติความปลอดภัยและอาชีวอนามัย

นับว่าเป็นพระราชบัญญัติที่สั้นที่สุด มีเพียงประโยคเดียว ได้นำไปออกเป็นกฎหมายรองกำหนดรายละเอียดในรูปประกาศกระทรวงมหาดไทย รวมนับได้กว่าสิบฉบับ โดยอาศัยข้อ ๒ (๗) ซึ่งมีอยู่เพียงประโยคเดียวนั้น จึงขาดยุทธวิธี ขั้นตอนดำเนินงาน จะไปทัดทานปัญหาการเกิดอุบัติเหตุอย่างไร หากเทียบกับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒ ยังมีการกำหนดอยู่ราวสิบกว่ามาตรา เช่น ให้แจ้งการเกิดอุบัติเหตุ โรค ซึ่งนับว่าเป็นหลักการสำคัญในการบริหารกฎหมาย มีการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งเปลี่ยนแปลง หรือหยุดงานได้ มีการบัญญัติถึงความสะอาด เครื่องจักร สารเคมี ฯลฯ ไว้ในกฎหมายหลัก ก่อนที่จะไปกำหนดรายละเอียดในกฎหมายรอง

มาตรการเชิงป้องกันเพื่อคุ้มครองคนงานของสหราชอาณาจักร

การกำหนดป้องกันภัยที่มีต่อคนงานของประเทศอุตสาหกรรมตามกฎหมาย **Factories Act, 1937**. เป็นกฎหมายหลักในยุคที่สหราชอาณาจักรก้าวเข้าสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมเต็มตัวแล้ว กำหนดไว้ค่อนข้างละเอียดและมีอยู่หลายเรื่อง เพื่อให้ครอบคลุมปัญหา มีอยู่ทั้งหมดราว ๑๖๐ มาตรา ลองมาดูเรื่องที่กำหนด ได้แก่ ความสะอาดของโรงงาน

มาตรา ๑ โรงงานทุกแห่งต้องจัดให้อยู่ในสภาพที่สะอาด ปราศจากสิ่งที่ฟุ้งกระจายหรือปล่อยออกมาที่มองไม่เห็น เช่น ก๊าซหรือไอ หรือเศษวัสดุ ของเสีย กลิ่นจากของเสียหรือของที่ผุพังเน่าเปื่อยที่เกิดมาจากการระบายน้ำ ห้องน้ำ ห้องส้วม หรือเหตุรำคาญอื่นๆ รวมทั้ง

1. Every factory shall be kept in a clean state, and free from effluvia arising from any drain, sanitary convenience or nuisance, and, without prejudice to the generality of the foregoing provision—

(a) การเก็บรวมสิ่งปฏิกูลและเศษขยะ ต้องนำออกมาทุกวันด้วยวิธีที่เหมาะสมจากพื้นและม้านั่งของห้องทำงาน และจากบันไดและช่องทางเดิน

(a) accumulations of dirt and refuse shall be removed daily by a suitable method from the floors and benches of workrooms, and from the staircases and passages ;

(b) พื้นของห้องทำงาน ต้องทำความสะอาดอย่างน้อยสัปดาห์ละครั้งโดยการเช็ดถู หรือด้วยการปัดกวาดหรือวิธีอื่นๆ หากมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(b) the floor of every workroom shall be cleaned at least once in every week by washing or, if it is effective and suitable, by sweeping or other method ;

(c) ผนังด้านในทุกด้านและแผ่นกั้นแบ่งห้อง และฝ้าหรือเพดานของห้องทำงานทั้งหมด และผนังด้านข้างและด้านบนของช่องทางเดินต้อง

(c) all inside walls and partitions, and all ceilings or tops of rooms, and all walls, sides and tops of passages and staircases shall—

(i) กรณีเป็นผิวเรียบน้ำซึมผ่านไม่ได้ ต้องล้างด้วยน้ำร้อนและสบู่ หรือสารซักล้างอื่นๆ ที่เหมาะสม หรือทำความสะอาดด้วยวิธีอื่น ตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจของค์กรท้องถิ่นเห็นชอบอย่างน้อย ๑๔ เดือนต่อครั้ง

(i) where they have a smooth impervious surface, at least once in every period of fourteen months be washed with hot water and soap or other suitable detergent or cleaned by such other method as may be approved by the inspector for the district ;

(ii) กรณีทาสีน้ำมันหรือน้ำมันเคลือบ ให้ทาสีใหม่หรือเคลือบน้ำมันใหม่อย่างน้อย ๗ ปีต่อครั้ง และต้องล้างด้วยน้ำร้อนและสบู่ หรือสารทำความสะอาดที่เหมาะสมอื่นๆ หรือทำความสะอาดด้วยวิธีอื่น ตามที่เจ้าหน้าที่ตรวจของค์กรท้องถิ่นเห็นชอบอย่างน้อยทุก ๑๔ เดือนต่อครั้ง

(ii) Where they are kept painted with oil paint or varnished, be painted or revarnished at least once in every period of seven years, and at least once in every period of fourteen months be washed with hot water and soap or other suitable detergent or cleaned by such other methods as may be approved by the inspector for the district ;

(iii) ในกรณีอื่นๆ ให้ทำการล้างฟอกขาวหรือฟอกสีให้สะอาดอย่างน้อยทุก ๑๔ เดือน แต่ว่า

(iii) In other cases be kept whitewashed or colourwashed, and the whitewashing or colourwashing shall be repeated at least once in every period of fourteen months :

Provided that—

(i) ไม่ให้ใช้บังคับในโรงงานที่ไม่ใช้เครื่องจักรและคนงานไม่ถึง ๑๐ คน เว้นแต่เจ้าหน้าที่ตรวจขององค์กรท้องถิ่นมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น และ

(i) except where the inspector for the district in any case otherwise requires, the provisions of paragraph (c) of this section shall not apply to any factory where mechanical power is not used and less than ten persons are employed ; and

(ii) เมื่อความเป็นที่ปรากฏต่อรัฐมนตรีว่า โรงงานประเภทหรือลักษณะใดหรือส่วนใดของโรงงาน ด้วยสภาพการณ์เฉพาะไม่เหมาะสมหรือไม่เพียงพอที่จะใช้บทบัญญัติข้างต้นของมาตรานี้ ตามจุดประสงค์การทำโรงงานให้อยู่ในสภาพที่สะอาด อาจออกคำสั่งให้ไม่ต้องใช้บังคับตามที่เห็นเหมาะสม หรือใช้บังคับผิดแผกแตกต่างออกไปตามที่ได้ออกคำสั่ง

(ii) Where it appears to the Secretary of State that in any class or description of factory or parts thereof any of the foregoing provisions of this section are not required for the purpose of keeping the factory in a clean state, or are by reason of special circumstances inappropriate or inadequate for such purpose, he may, if he thinks fit, by order direct that those provisions shall not apply to factories, or parts of factories, of that class or description or shall apply as varied by the order.

บทกำหนดโทษ

ความผิดของการฝ่าฝืนบทบัญญัติพระราชบัญญัติมีระวางโทษปรับยี่สิบปอนด์ ถ้าลงโทษไปแล้ว ยังคงฝ่าฝืนอยู่อีกปรับต่ออีกวันละห้าปอนด์ ตราบที่การฝ่าฝืนยังคงอยู่ บัญญัติไว้ ตามมาตรา ๑๓๑

“ผู้ใดฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ซึ่งมิได้กำหนดอัตราโทษไว้เป็นการเฉพาะ มีอัตราโทษปรับไม่เกินยี่สิบปอนด์ หากตัดสินไปแล้วยังคงมีการฝ่าฝืนอยู่ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๓๒ ยังคงมีความผิดต่ออีก มีอัตราโทษปรับไม่เกินวันละห้าปอนด์ เท่าที่การฝ่าฝืนยังคงดำเนินอยู่”

131. Subject : as hereinafter in this Act provided, any person guilty of an offence under this Act for which no express penalty is provided by this Act shall be liable to a fine not exceeding twenty pounds, and, if the contravention in respect of which he was so convicted is continued after the conviction he shall (subject to the provisions of section one hundred and thirty-two of this Act) be guilty of a further offence and liable in respect thereof to a fine not exceeding five pounds for each day on which the contravention was so continued.

ถ้าเกิดอันตรายขึ้นโดยมีผู้บาดเจ็บ เสียชีวิต โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัติหรือกฎหมายรองที่ออกตามมา อัตราโทษปรับขึ้นไปเป็นปรับไม่เกินหนึ่งร้อยปอนด์ ตามมาตรา ๑๓๓

133. If any person is killed, or dies, or suffers any bodily injury, in consequence of the occupier or owner of a factory having contravened any provision of this Act or of any regulation or order made thereunder, the occupier or owner of the factory shall, without prejudice to any other penalty, be liable to a fine not exceeding one hundred pounds ;...

แม้จะมีแต่เพียงโทษปรับ การพิจารณาความผิดของสหราชอาณาจักร กระทำโดยศาลเท่านั้น แต่ไม่ถึงกับต้องพิจารณากันอย่างแน่นหนาเหมือนคดีร้ายแรง ตามบัญญัติมาตรา ๑๔๐

140.—(1) All offences under this Act shall be prosecuted and all fines under this Act shall be recovered summarily.

(2) In any proceedings under this Act it shall be sufficient in the information to allege that the factory is a factory within the meaning of this Act and to state the name of the ostensible occupier of the factory, or, where the occupier is a firm, the title of the firm.

การยื่นฟ้อง ต่อสู้คดีกระทำโดยเจ้าหน้าที่ตรวจซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นหนังสือจากรัฐมนตรี แม้ไม่ใช่ทนายความ ซึ่งของอังกฤษแบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ Counsel และ Solicitor แต่เฉพาะในศาลซัมมารี่เท่านั้น ตามมาตรา ๑๒๔

124. An inspector, if so authorised in writing under the hand of the Secretary of State, may, although he is not of counsel, or a solicitor, prosecute, conduct, or defend before a court of summary jurisdiction or justice, any information, complaint, or other proceeding arising under this Act, or in the discharge of his duty as inspector.

บทสรุป

การเปลี่ยนมาเป็นประเทศอุตสาหกรรมนำพาปัญหาชนิดใหม่ที่เราไม่เคยประสบมาก่อน ในขั้นแรกแรงงานที่เปราะบาง ได้แก่ หญิง เด็กหรือผู้เยาว์ได้รับผลกระทบก่อน เพราะเป็นแรงงานกลุ่มที่มีความเปราะบางจึงมองเห็นผลเสียที่เกิดขึ้นได้ง่าย ด้วยระยะเวลาอันสั้น จึงได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายก่อน เมื่อมีอันตรายเกิดขึ้นแก่คนงาน คนงานใช้สิทธิเรียกร้องเพื่อเยียวยาความสูญเสีย ในมูลละเมิดจากการประมาทเลินเล่อต้องผ่านกระบวนการ

ทางศาลเพื่อพิสูจน์ความผิด เป็นกระบวนการที่ยาวนาน สิ้นเปลืองทั้งเวลาและเงินค่าใช้จ่าย ทั้งค่าใช้จ่ายทางคดี และค่าดำรงชีวิตอยู่ คนงานไม่มีงานทำเนื่องจากเจ็บป่วย ต้องตกงาน ขาดรายได้ ทางโลกตะวันตกทั้งสองฝ่ายเผชิญหน้าเข้าสู้คดีกันเพื่อยืนยันสิทธิตามกฎหมายของตน พบว่าเป็นปัญหาอย่างยิ่ง คดีล้นศาล ทางของไทยลูกจ้างไม่มีเงินเข้าเรียกร้องสิทธิ จึงต้องหาทางแก้ปัญหาโดยออกเป็นพระราชบัญญัติเงินทดแทน เพื่อให้จ่ายเงินทดแทนโดยไม่ต้องขึ้นศาล และยังเป็นการลดการเผชิญหน้า และอีกทางหนึ่งซึ่งเป็นมาตรการสำคัญซึ่งจะขาดเสียมิได้ รัฐต้องกำหนดมาตรการขึ้นมาป้องกัน และดำเนินการให้มีประสิทธิภาพ เพื่อขจัดปัญหาตั้งแต่ต้นทาง ผู้ประกอบการ ผู้สร้างเศรษฐกิจของประเทศต้องทำตามกฎหมาย เพื่อไม่ให้สังคมต้องเสียหายจากอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นกับคนงาน กฎหมายในยุคอุตสาหกรรมจึงต้องปฏิรูปไม่หยุดนิ่งวิ่งไล่ไปกับปัญหาอยู่ตลอด เป็นกฎหมายที่ต้องผันแปร เพิ่มเติม เป็นการตอบโจทย์เพื่อลดอุบัติเหตุ เพื่อให้การพัฒนาสังคมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของประเทศและเป็นการสร้างสังคมที่เป็นธรรม

บรรณานุกรม

ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๙ ลงวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๐๑
ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
พระราชบัญญัติแรงงาน พ.ศ. ๒๔๙๙
พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๔๘๒
Factories Act, 1937.
Hammer, Willie. (1985). (3rd ed.). **Occupational safety management and engineering**. Prentice-Hall, Inc.

มาตรฐานทางจริยธรรม กฎหมาย และการแพทย์ของการยินยอมให้รักษาในเวชปฏิบัติ

บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์*

Informed consent คืออะไร

Inform (v.): to officially tell someone about something or give them information[๑] (the right to know)[๒]

Consent (n.): permission to do something especially by someone in authority or by someone who is responsible for something[๓] (the right to self-determination)[๔]

Informed consent ในเวชปฏิบัติหมายถึง "ความยินยอมของผู้ป่วยที่ยอมให้ผู้ประกอบวิชาชีพในทางการแพทย์กระทำต่อร่างกายตน"[๕]

---

* พ.บ., น.บ., น.บ.ท. กลุ่มงานนิติเวช โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา กระทรวงสาธารณสุข

๑ "Longman Dictionary of Contemporary English", Retrieved from URL http://www.ldoceonline.com [18 June 2015]

๒ แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **กฎหมายการแพทย์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

๓ "Longman Dictionary of Contemporary English", **อ้างแล้ว**.

๔ แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **อ้างแล้ว**.

๕ วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. "ความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวในเวชปฏิบัติ", **นิติเวชสาธก ฉบับกฎหมายกับเวชปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๐, หน้า ๑๐๔-๑๒๖.

จากนิยามต่างๆ จะเห็นว่า informed consent เป็นกระบวนการสื่อสารระหว่างฝ่ายแพทย์และฝ่ายผู้ป่วย โดยฝ่ายแพทย์มีหน้าที่ให้ข้อมูลผู้ป่วย (informed) และฝ่ายผู้ป่วยมีหน้าที่ตัดสินใจ (consent) ซึ่งทั้งหมดเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องกัน ส่วนเอกสาร (signed document ซึ่งมักถูกเรียกว่า informed consent) นั้น ถือเป็นเพียงส่วนหนึ่งของกระบวนการที่มีการบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรไว้ว่ามีกระบวนการขอความยินยอมเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น

Informed consent ทางการแพทย์นั้นมีวิวัฒนาการมาช้านานตั้งแต่มีการใช้วิชาแพทย์มา และเมื่อประมาณศตวรรษที่ ๒๐ (หนึ่งร้อยปีก่อน) มีการตื่นตัวเกี่ยวกับเรื่องนี้กันอย่างกว้างขวาง ซึ่งแนวคิดเรื่อง informed consent ในสมัยใหม่นี้พัฒนามาจากหลักปรัชญาเรื่องสิทธิมนุษยชนแต่มีลักษณะเป็นนามธรรมเสียมาก จนกระทั่งมีการฟ้องร้องแพทย์และโรงพยาบาลในศาลของสหรัฐอเมริกา ศาลจึงมีการวางแนวทางการให้ informed consent ชัดเจนขึ้นและถือปฏิบัติจนมากระทั่งทุกวันนี้ ซึ่งต่อมามีการออกกฎหมายสนับสนุน informed consent หลายฉบับ รวมทั้งในประเทศไทยด้วย คดีในประวัติศาสตร์สหรัฐอเมริกาที่สำคัญและถือเป็นการวางหลักเรื่อง informed consent (landmark) นั้นมี ๔ คดี[๖] คือ

The Schloendorff Decision (New York, 1914)

นาง Schloendorff มีก้อนในท้อง เธอไม่ประสงค์จะผ่าตัด แต่อนุญาตให้แพทย์ดมยาสลบเพื่อตรวจก้อนนั้น หลังดมยาสลบแพทย์ได้ผ่าตัดก้อนนั้นออก ต่อมาเธอฟ้องโรงพยาบาล แต่ศาลยกฟ้องเนื่องจากไม่เกิดความเสียหาย ศาลในคดีนี้ได้วางหลักเรื่อง consent ไว้ว่า *“บุคคลทั่วไป (ที่ไม่ใช่เด็ก) ย่อมมีสิทธิตัดสินในการกระทำเกี่ยวกับร่างกายตน แพทย์ที่ผ่าตัดผู้ป่วยโดยปราศจากความยินยอมนั้นเปรียบเสมือนการทำร้ายผู้ป่วย ซึ่งแพทย์ต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น”*

---

[๖] Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts**. 3rd ed. USA.: Georgetown University, 2009.

The Salgo Decision (California, 1957)

นาย Salgo ยินยอมให้แพทย์ฉีดสีเข้าเส้นเลือดแดงใหญ่ (translumbar aortography) เพื่อวินิจฉัยตำแหน่งที่ทำให้เกิดอาการปวดขาเรื้อรัง แต่หลังฉีดสีขาทั้งสองข้างกลายเป็นอัมพาต เขาได้ฟ้องโรงพยาบาลในข้อหาประมาทในการทำหัตถการและไม่ได้บอกผู้ป่วยเกี่ยวกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สุดท้ายศาลได้ตัดสินให้นาย Salgo ชนะคดี และมีการวางหลักเรื่อง informed ไว้ว่า *การให้ความยินยอมในการกระทำทางการแพทย์นั้นไม่เพียงพอ ต้องมีการให้ข้อมูลด้วย (the consent must be informed)* ซึ่งน่าจะถือได้ว่าคดีนี้เป็นจุดกำเนิดของ informed consent ทางการแพทย์

The Canterbury Decision (District of Columbia, 1972)

คดีนี้ศาลได้วางหลักเรื่อง informed consent ไว้ชัดเจนขึ้น มี ๔ ข้อ ดังนี้

๑. บุคคลมีสิทธิที่จะตัดสินใจ (the right to determine) ในการกระทำต่อร่างกายตนนั้นหมายถึง บุคคลต้องการทราบข้อเท็จจริงทุกอย่างที่ตนต้องรู้ก่อนที่จะตัดสินใจอย่างรอบคอบ แพทย์มีหน้าที่ให้ข้อมูลนั้นแม้ผู้ป่วยมิได้ร้องขอก็ตาม

๒. แพทย์มีหน้าที่ต้องแจ้ง (disclose) ทางเลือกในการรักษาและความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นทั้งหมดบนพื้นฐานของสิ่งที่ผู้ป่วยควรได้รู้ โดยใช้หลักความมีเหตุผลภายใต้สถานการณ์นั้นๆ (reasonable under the circumstances) ไม่ใช่แจ้งเฉพาะสิ่งที่แพทย์ต้องการแจ้ง

๓. หลักความมีเหตุผลภายใต้สถานการณ์นั้นๆ (reasonable under the circumstances) หมายถึง แพทย์ต้องแจ้งสิ่งที่ผู้ป่วยคิดว่ามีผลต่อการตัดสินใจของผู้ป่วย ซึ่งอะไรเป็นสิ่งที่ผู้ป่วยคิดว่าสำคัญต่อการตัดสินใจของตนนั้นอาจต่างกันในผู้ป่วยแต่ละคน จึงต้องอาศัยหลักวิญญูชน (reasonable person) (คือ ให้สมมติบุคคลทั่วไปในสถานะเช่นเดียวกับผู้ป่วยขึ้นมาแล้วคิดว่า บุคคลทั่วไปนั้นต้องการทราบเรื่องอะไรบ้าง เพื่อจะได้ตัดสินใจเกี่ยวกับการรักษาว่าจะให้แพทย์รักษาหรือไม่รักษาดี)

๔. ข้อยกเว้นไม่ต้องแจ้งข้อมูลเพื่อขอความยินยอม คือ สถานการณ์ฉุกเฉินซึ่งต้องให้การรักษาแต่ไม่สามารถแจ้งข้อมูลได้ทัน และสถานการณ์ที่การแจ้งข้อมูลจะเป็นการคุกคามหรือเป็นผลเสียต่อผู้ป่วยมากกว่าผลดี

The Candura Decision (Massachusetts, 1978)

คดีนี้เป็นตัวอย่างของผู้ป่วยที่ปฏิเสธการรักษา (ผู้ป่วยมีเนื้อตายที่ขา แพทย์แนะนำให้รีบตัดขา แต่เขาปฏิเสธ) และบุตรได้ร้องขอต่อศาลเพื่อใช้สิทธิแทนมารดา (บุตรขอให้ตัดขา) เพื่อรักษาชีวิตไว้ แต่ศาลได้ตัดสินว่าไม่สามารถทำได้ เพราะผู้ป่วยมีความสามารถ

ตัดสินใจได้เองอย่างสมบูรณ์ แพทย์จึงต้องเคารพต่อการตัดสินใจของผู้ป่วย ไม่ว่าเขาจะรับการรักษาหรือปฏิเสธการรักษา

ในประเทศไทยไม่มีคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมให้กระทำทางการแพทย์โดยเฉพาะ แต่ใช้หลักกฎหมายทั่วไปและมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่เป็นมาตรฐานเรื่องความยินยอมให้กระทำและอาจใช้เทียบเคียงกับความยินยอมทางการแพทย์ได้ คือ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๐๓/๒๕๐๘ มีความตอนหนึ่งว่า *"ความยินยอมอันบริสุทธิ์ของผู้เสียหายให้ผู้ใดกระทำการที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดนั้น ถ้าความยินยอมนั้นไม่ขัดต่อความสำนึกในศีลธรรมอันดีและมีอยู่จนถึงขณะกระทำการอันกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิดนั้นแล้ว ความยินยอมนั้นเป็นข้อยกเว้นมิให้การกระทำนั้นเป็นความผิดขึ้นได้"* ดังนั้น เมื่อใช้หลักนี้แล้วจะถือว่าการที่แพทย์กระทำต่อร่างกายผู้ป่วย เช่น การผ่าตัด ซึ่งนักกฎหมายส่วนหนึ่งจะถือว่าเป็นการทำร้ายร่างกายนั้น (เช่น คดี The Schloendorff Decision (New York, 1914) ดังกล่าวข้างต้น) ก็สามารถยกเว้นความผิดได้ แต่มีนักกฎหมายอีกส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่า การกระทำทางแพทย์นั้นขาดเจตนาทำร้ายร่างกายหรือเจตนาฆ่าคนตาย จึงไม่มีความผิดใด ๆเลย (ขาดองค์ประกอบภายใน) จึงไม่ต้องพิจารณาว่าผู้ป่วยยินยอมหรือไม่ เพราะความยินยอมเป็นเหตุยกเว้นความผิดที่ต้องมีการกระทำครบองค์ประกอบความผิดเสียก่อนจึงมาพิจารณาประเด็นนี้ และเมื่อใช้แนวความคิดนี้แล้วจะเห็นว่า ถ้าเกิดความเสียหายหรือความผิดพลาดในการรักษาแล้ว การกระทำของแพทย์ต่อผู้ป่วยจะมีได้เฉพาะการกระทำโดยประมาทเท่านั้น

การยินยอมให้การรักษาเป็นการทำนิติกรรม[๗] ทางแพ่งหรือไม่

ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยินยอมให้การรักษาโดยเฉพาะ[๘] จึงต้องอาศัยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายที่เกี่ยวกับวิชาชีพเพื่อปฏิบัติสืบต่อกันมา

---

[๗] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๙ "นิติกรรม หมายความว่า การใด ๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ"

[๘] ในประเทศสหรัฐอเมริกามีกฎหมาย Patient Self-Determination Act (PSDA) ซึ่งมีผลตั้งแต่ ค.ศ. ๑๙๙๑

นักกฎหมายจึงมีความเห็นต่างออกเป็นสองฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าการยินยอมให้การรักษาเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมสัญญา[๙] โดยแพทย์มีหน้าที่ตามสัญญาในการให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ป่วย[๑๐] แต่อีกฝ่ายเห็นว่าไม่ใช่การทำนิติกรรม[๑๑] ซึ่งมีผลถึงแนวทางปฏิบัติที่ต่างกัน ฝ่ายที่เห็นว่าเป็นการทำนิติกรรมนั้นจะยึดรูปแบบและวิธีการของการทำนิติกรรมทางแพ่งมาใช้ เช่น บุคคลผู้ให้ความยินยอมต้องมีความสามารถ ต้องบรรลุนิติภาวะ การแสดงเจตนา โมฆะกรรมและโมฆียกรรม เป็นต้น และมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาชัดเจนว่าการกระทำทางการแพทย์บางอย่างถือเป็นการจ้างทำของ[๑๒] การกระทำทางการแพทย์อาจเป็นสัญญาการจ้างแรงงานได้ เช่น จ้างพยาบาลพิเศษมาเฝ้าไข้ เป็นต้น[๑๓] นอกจากนี้มีการนำพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาใช้กับกรณีข้อตกลงทางการแพทย์ด้วย[๑๔] จึงเป็นการสนับสนุนว่าการกระทำทางการแพทย์เป็นการทำนิติกรรมสัญญา ส่วนฝ่ายที่เห็นว่าไม่ใช่การทำนิติกรรมทางแพ่งนั้นมีเหตุผล คือ การยินยอมให้การรักษาเป็นการประกอบวิชาชีพเวชกรรม ดังนั้น จึงไม่ใช้หลักของการทำนิติกรรม เช่น เด็กที่ให้ความยินยอมได้อายุไม่จำเป็นต้องครบยี่สิบปีบริบูรณ์ (บรรลุนิติภาวะ) แต่ใช้หลักความสามารถรับรู้และตัดสินใจได้ ซึ่งมักจะยึดตามประกาศสิทธิผู้ป่วยข้อ ๑๐ ในความเห็นของผู้เขียน การยินยอมให้การรักษาส่วนหนึ่งเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมอย่างเห็นได้ชัด

---

[๙] วิสูตร ฟองศิริไพบูลย์. “กฎหมายกับความยินยอมในทางการแพทย์”, **แพทย์กับกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ: ศุภวนิชการพิมพ์, ๒๕๔๔, หน้า ๕๓-๖๙., สำนักงานอัยการสูงสุด. **หารือกรณีผู้ป่วยฉุกเฉินไม่มีผู้ลงนามให้ความยินยอมทำการรักษา**. ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙., และวิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. “ความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวในเวชปฏิบัติ”, **นิติเวชสาธก ฉบับกฎหมายกับเวชปฏิบัติ**. หน้า ๑๐๔-๑๒๖.

[๑๐] วิชัย อริยะนันทกะ. “กฎหมายลักษณะละเมิด”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๑๐**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖, หน้า ๑๘๒-๑๘๗.

[๑๑] แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **กฎหมายการแพทย์**.

[๑๒] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๗/๒๕๐๗

[๑๓] วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. **อ้างแล้ว**.

[๑๔] เพ็ง เพ็งนิติ. “ละเมิด”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๒**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖, หน้า ๑๐๑-๑๐๒.

โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดขึ้นในคลินิกเอกชนหรือโรงพยาบาลเอกชน ซึ่งจะเป็นในรูปแบบของสัญญาจ้างทำของหรือสัญญาจ้างแรงงานแล้วแต่กรณี เช่น กรณีโรงพยาบาลโฆษณาถึงศัลยกรรมความงาม เมื่อผู้ป่วยเห็นโฆษณาแล้วสนใจจึงได้ติดต่อสอบถามพูดคุยกับแพทย์กำหนดรูปแบบของการศัลยกรรมและค่าใช้จ่าย (มีการทำคำเสนอและคำสนอง) เมื่อคำเสนอและคำสนองถูกต้องตรงกันก็เกิดเป็นสัญญาได้ ซึ่งต่างฝ่ายต่างสมัครใจเข้าทำสัญญาและมุ่งตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์กัน โดยแพทย์ได้สิทธิในการรักษา-ผ่าตัดผู้ป่วยและเก็บค่ารักษา ส่วนผู้ป่วยมีสิทธิได้รับการผ่าตัดโดยแพทย์ และในระยะหลังมานี้ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วยมีแนวโน้มในเชิงสัญญามากขึ้น จึงมีแนวโน้มว่าการกระทำทางแพทย์นั้นต้องอาศัยหลักนิติกรรมสัญญามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม การกระทำกับผู้ป่วยนั้นนอกจากต้องใช้ความรู้ความสามารถที่มีอยู่ของแพทย์แล้วยังต้องอาศัยความไว้วางใจอย่างมากจากผู้ป่วยด้วย และถูกควบคุมโดยกฎหมายทางวิชาชีพอีกหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม เป็นต้น จึงเห็นว่าการให้ความยินยอมเพื่อการรักษานั้นอยู่เหนือการทำนิติกรรมทางแพ่งทั่วไป นอกจากนี้ในสถานการณ์บางอย่างไม่อาจนำเรื่องการทำนิติกรรมมาใช้เพื่อให้ผู้ป่วยยินยอมรับการรักษา เช่น กฎหมายบังคับรักษาภาวะฉุกเฉินจำเป็น หรือการแสดงเจตนาไว้ล่วงหน้าเกี่ยวกับการรักษา (advance directives, living will) เป็นต้น ซึ่งจะได้กล่าวถึงต่อไป แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ จะบัญญัติเรื่องความยินยอมในการรักษาไว้ก็ตาม แต่ยังไม่ครอบคลุมถึงวิธีปฏิบัติในบางประการ เช่น ไม่บัญญัติสำหรับกรณีผู้ป่วยเด็ก เป็นต้น

จริยธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับความยินยอม[๑๕]

๑. ในทางจริยธรรมมีหลักเรื่อง Patient's autonomy[๑๖] (the capacity to make reasoned decisions and act on them)[๑๗]: คือ หลักเคารพสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (respect to a person's right) การที่แพทย์หรือพยาบาลกระทำต่อร่างกายผู้ป่วยย่อมต้องเคารพถึงสิทธิเสรีภาพของผู้ป่วยเช่นกัน

---

[๑๕] Hall, D. E., Prochazka, A. V., Fink, A. S. "Informed consent for clinical treatment", **Canadian Medical Association Journal**. 2012, 184(5): 533-540.

[๑๖] **เรื่องเดียวกัน**.

[๑๗] Kim, S. Y. H. **Evaluation of Capacity to Consent to Treatment and Research**. New York: Oxford University, 2010.

๒. ในทางกฎหมายนั้นใช้หลักปกป้องผู้ป่วยจากการถูกทำร้ายโดยการกระทำทางการแพทย์[๑๘]

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วย : แม้ว่าสมัยอดีตผู้ป่วยให้ความไว้วางใจแพทย์มาก จึงมีความสัมพันธ์กันแบบบิดาปกครองบุตร (paternalism) แต่ปัจจุบันความสัมพันธ์เปลี่ยนไปเป็นเชิงสัญญามากขึ้น (contract) เนื่องจากอิทธิพลของสิทธิมนุษยชนและคำพิพากษาศาลในต่างประเทศ จึงต้องมีเรื่อง informed consent

๔. รัฐธรรมนูญ (ปัจจุบันใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๘

๕. พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘[๑๙]

๖. พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๕[๒๐]

---

[๑๘] Hall, D. E., Prochazka, A. V., Fink, A. S. “Informed consent for clinical treatment”, **Canadian Medical Association Journal**. 2012, 184(5): 533-540.

[๑๙] มาตรา ๘ “ในการบริการสาธารณสุข บุคลากรด้านสาธารณสุขต้องแจ้งข้อมูลด้านสุขภาพที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการให้ผู้รับบริการทราบอย่างเพียงพอที่ผู้รับบริการจะใช้ประกอบการตัดสินใจในการรับหรือไม่รับบริการใด และในกรณีที่ผู้รับบริการปฏิเสธไม่รับบริการใด จะให้บริการนั้นมิได้

ในกรณีที่เกิดความเสียหายหรืออันตรายแก่ผู้รับบริการเพราะเหตุที่ผู้รับบริการปกปิดข้อเท็จจริงที่ตนรู้และควรบอกให้แจ้ง หรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ผู้ให้บริการไม่ต้องรับผิดชอบในความเสียหายหรืออันตรายนั้น เว้นแต่เป็นกรณีที่ผู้ให้บริการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับกับกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ผู้รับบริการอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน

(๒) ผู้รับบริการไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลได้ และไม่อาจแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปกครอง ผู้ปกครองดูแล ผู้พิทักษ์ หรือผู้อนุบาลของผู้รับบริการแล้วแต่กรณีรับทราบข้อมูลแทนในขณะนั้นได้”

[๒๐] “ให้หน่วยบริการมีหน้าที่ ดังต่อไปนี้

ให้บริการสาธารณสุข... เคารพในสิทธิส่วนบุคคล

ให้ข้อมูลการบริการสาธารณสุขของผู้รับบริการ... เรื่องผลการวินิจฉัย แนวทาง วิธีการ ทางเลือกและผลในการรักษา รวมทั้งผลข้างเคียงที่อาจเกิดขึ้น เพื่อให้ผู้รับบริการตัดสินใจในการเลือกรับบริการ...”

ซึ่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ใช้บังคับเฉพาะโรงพยาบาลของรัฐและเอกชนที่ร่วมโครงการเท่านั้น

๗. คำประกาศสิทธิของผู้ป่วย (พ.ศ. ๒๕๔๑) ข้อ ๓[๒๑] และข้อ ๑๐

๘. หลักกฎหมายทั้งทางแพ่งและอาญา[๒๒]

หลักการและวิธีการของ informed consent โดยสรุป[๒๓]

- ผู้ให้ความยินยอมหรือผู้แทนต้องมีความสามารถ (อายุ สติสัมปชัญญะสมบูรณ์ รู้และเข้าใจสิ่งที่แพทย์จะกระทำต่อร่างกายตน)
- เป็นความยินยอมที่บริสุทธิ์ ปราศจากการขู่เข็ญ หลอกลวง หรือสำคัญผิด[๒๔]
- ต้องให้ความยินยอมต่อผู้กระทำโดยตรง[๒๕]
- ยินยอมก่อนและขณะกระทำ และถอนได้ก่อนที่จะมีการกระทำ
- ต้องไม่ขัดต่อสำนึกในศีลธรรมอันดี หรือความสงบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ความยินยอมมีขอบเขตจำกัด[๒๖]

---

[๒๑] “ผู้ป่วยที่ขอรับบริการด้านสุขภาพมีสิทธิที่จะได้รับทราบข้อมูลอย่างเพียงพอและเข้าใจชัดเจนจากผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพ เพื่อให้ผู้ป่วยสามารถเลือกตัดสินใจในการยินยอม หรือไม่ยินยอมให้ผู้ประกอบวิชาชีพด้านสุขภาพปฏิบัติต่อตน เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือรีบด่วนหรือจำเป็น”

[๒๒] หลักความยินยอมไม่เป็นละเมิดและเป็นเหตุยกเว้นความผิดอาญา (ดูเรื่องผลทางกฎหมายเมื่อผู้ป่วยให้ความยินยอม)

[๒๓] วิสูตร ฟองศิริไพบูลย์. “กฎหมายกับความยินยอมในทางการแพทย์”, **แพทย์กับกฎหมายพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง**. หน้า ๕๓-๖๙., ศักดิ์ สนองชาติ. **คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**. พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๓๙.

[๒๔] ต้องเป็นการสำคัญผิดในข้อสาระสำคัญ เช่น เข้าใจผิดว่าแพทย์ผู้ผ่าตัดเป็นบุคคลอีกคนหนึ่ง (เว้นแต่จะไม่ระบุตัวแพทย์ผู้รักษา) เข้าใจลักษณะการกระทำคลาดเคลื่อนไป เป็นต้น

[๒๕] เว้นแต่บางกรณี อาจให้โดยเจาะจงหรือไม่ก็ได้ เช่น ยินยอมให้แพทย์ทำการผ่าตัดโดยไม่เจาะจงตัวแพทย์ผู้กระทำ

[๒๖] กระทำได้เฉพาะขอบเขตที่ให้ความยินยอม เช่น ยินยอมให้ผ่าตัดมดลูกแต่ไม่ยินยอมให้ผ่าตัดไส้ติ่งด้วย แพทย์ไม่สามารถผ่าตัดไส้ติ่งได้ หรือยินยอมให้รักษาแต่แพทย์ประมาทเลินเล่อ ผู้รักษาต้องรับผิดในความผิดกรณีประมาทเลินเล่อ

มาตรฐานทางการแพทย์: ความสามารถของผู้ป่วยในการให้ความยินยอม (Decision-making capacity)[๒๗]

หลักสำคัญในการขอความยินยอม คือ ผู้ป่วยต้องมีความสามารถในการตัดสินใจที่มีเหตุผลเกี่ยวกับการรักษาและการที่มีการกระทำกับร่างกายตน ซึ่งโดยทั่วไปจะทราบได้ไม่ยากว่า บุคคลใดมีความสามารถหรือไม่มีความสามารถ โดยเฉพาะบุคคลที่ไม่มีความสามารถในการตัดสินใจได้ด้วยตนเองนั้นจะปรากฏชัดเจน เช่น ผู้ป่วยเด็ก ผู้ป่วยหมดสติ เป็นโรคทางจิตเวช บุคคลที่ศาลสั่งเป็นคนไร้ความสามารถ เป็นต้น แต่สำหรับบุคคลบางจำพวกไม่สามารถทราบได้ว่ามีความสามารถหรือไม่ จึงต้องมีวิธีการประเมินความสามารถในการตัดสินใจ ซึ่งมี ๔ ประการ คือ

๑. ความสามารถในการสื่อสารระหว่างแพทย์และผู้ป่วย (the ability to evidence or communication a choice)

๒. ความสามารถเข้าใจในสิ่งที่แพทย์สื่อสารให้ผู้ป่วย (the ability to understand)

๓. ความสามารถหรือความเชื่อในการนำสิ่งที่แพทย์แจ้งมาใช้กับกรณีเจ็บป่วยของตนได้ (the ability to appreciate)

๔. ความสามารถในการให้เหตุผลของการตัดสินใจนั้นได้ (the ability to reason)

ในกรณีทั่วไปแพทย์สามารถประเมินและขอความยินยอมของผู้ป่วยได้ไม่ยากนัก ซึ่งเพียงแต่อาศัยการพูดคุยกับผู้ป่วยในสถานการณ์ปกติ แต่บางกรณีการประเมินอาจทำได้ยาก จำเป็นต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญ เช่น จิตแพทย์ มาประเมินความสามารถในการให้ความยินยอม โดยหลักการประเมินเบื้องต้นมีขั้นตอน ต่อไปนี้

๑. ความสามารถในการสื่อสารระหว่างแพทย์และผู้ป่วย (the ability to evidence or communication a choice)

ขั้นตอนแรกของการขอความยินยอม คือ การสื่อสารระหว่างแพทย์และผู้ป่วย ซึ่งแน่นอนว่าการไม่สามารถสื่อสารให้ผู้ป่วยรับทราบถึงสิ่งที่แพทย์จะทำกับผู้ป่วยได้

---

[๒๗] Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts**. และ Kim, S. Y. H. **Evaluation of Capacity to Consent to Treatment and Research**.

ย่อมไม่สามารถขอความยินยอมใด ๆจากผู้ป่วยได้ แต่การสื่อสารนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นรูปแบบคำพูดเสมอไป โดยเฉพาะในผู้ป่วยที่ไม่สามารถพูดได้ในขณะนั้น เช่น ขณะใส่ท่อช่วยหายใจ แต่เขาสามารถสื่อสารและเข้าใจได้ สำหรับผู้ป่วยที่หมดสติจะมีวิธีการที่แตกต่างออกไป ส่วนผู้ป่วยที่ไม่ยอมสื่อสารด้วยหรือเป็นผู้ป่วยจิตเวชนั้นอาจทำให้มีความยุ่งยากในการขอความยินยอมมากขึ้น

๒. ความสามารถในการเข้าใจสิ่งที่แพทย์สื่อสารให้ผู้ป่วย (the ability to understand)

ความเข้าใจสิ่งที่แพทย์ได้ให้ข้อมูลนี้หมายถึง เข้าใจความหมายต่าง ๆ ของข้อเท็จจริงที่ได้รับ ไม่ใช่สักแต่เพียงว่าได้ยินสิ่งที่พูดเท่านั้น แพทย์ควรใช้ภาษาที่เข้าใจง่ายเหมาะกับระดับการศึกษาของผู้ป่วย อาจมีเอกสารหรือแผ่นพับคำอธิบายและเน้นประเด็นที่สำคัญที่ช่วยให้เข้าใจมากขึ้น เมื่อได้อธิบายผู้ป่วยทั้งหมดแล้ว แพทย์ควรทดสอบความเข้าใจของผู้ป่วย ซึ่งอาจใช้คำถาม เช่น “แพทย์ได้แจ้งว่าต้องทำหัตถการใดให้กับคุณเพื่อการรักษา” ซึ่งอาจแจ้งให้ผู้ป่วยใช้ภาษาที่เขาเข้าใจได้ หรือ “แพทย์ได้ให้ข้อมูลกับคุณว่าอย่างไรบ้างเกี่ยวกับการรักษา” ความเข้าใจสิ่งที่แพทย์ให้ข้อมูลนั้นต้องอาศัยความจำได้ของผู้ป่วยด้วย ดังนั้นการถามกลับนี้ไม่ควรให้เนิ่นนานเกินไปจนผู้ป่วยจำไม่ได้ ระยะเวลาที่น่าจะเหมาะสม คือ ถามทันทีหลังจากแพทย์ได้อธิบาย ซึ่งจะมีข้อดีคือ จะได้อธิบายซ้ำหรือเพิ่มเติมกรณีที่ผู้ป่วยไม่เข้าใจ และเมื่อผู้ป่วยเข้าใจแล้วก็ถือเป็นการเพียงพอ ไม่ต้องถึงกับให้ความเข้าใจนี้คงอยู่ตลอดไป (ผ่านในระยะเวลาหนึ่งผู้ป่วยอาจลืมสิ่งที่เข้าใจนั้นได้) แต่อย่างไรก็ตาม ต้องมีเวลาให้ผู้ป่วยคิดทบทวนต่อไปอีกเพื่อให้มีความแน่นอนในการตัดสินใจ (stability of the choice)

๓. ความสามารถหรือความเชื่อในการนำข้อเท็จจริงที่แพทย์แจ้งมาใช้กับกรณีเจ็บป่วยของตนได้ (the ability to appreciate)

เมื่อผู้ป่วยมีความเข้าใจข้อเท็จจริงต่าง ๆแล้ว ประการต่อมาต้องมีความตระหนักหรือนำข้อเท็จจริงเหล่านั้นมาปรับใช้กับกรณีเจ็บป่วยของตนได้ ซึ่งอาจเรียกว่าความเชื่อหรือความศรัทธาในสิ่งที่แพทย์แจ้ง มีองค์ประกอบสำคัญ คือ ผู้ป่วยต้องเชื่อว่าตนได้รับการวินิจฉัยว่าเป็นอะไร และการดำเนินของโรคนั้นจะเป็นอย่างไร ทางเลือกในการรักษานั้นมีอย่างไรบ้าง ความเชื่อนี้ต่างกับความเข้าใจ คือ ผู้ป่วยบางรายอาจมีความเข้าใจข้อเท็จจริงที่แพทย์ให้ข้อมูลทุกอย่าง แต่ไม่เชื่อในสิ่งนั้น หรือไม่คิดว่าตนเป็นโรคนั้นจริง ๆ เป็นต้น เช่น แพทย์ได้แจ้งผู้ป่วยที่เป็นโรคซึมเศร้า (depression) ว่า การทำ Electroconvulsive therapy (ETC) จะบรรเทาอาการซึมเศร้าได้ ซึ่งผู้ป่วยเข้าใจหลักการรักษาและวิธีการทำ ETC แต่ผู้ป่วยไม่เชื่อว่า ETC จะมีประโยชน์ในการรักษาอาการของเขา ซึ่งความเชื่อ

ที่ผิดพลาดนี้อาจมาจากโรคของผู้ป่วยเอง ทั้งทางกายและทางจิต หรือความเชื่อดั้งเดิมของผู้ป่วยที่ถูกปลูกฝังมาในอดีต (แก้ไขยาก) แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เชื่อนี้อาจเกิดจากความไม่เข้าใจในสิ่งที่แพทย์พยายามอธิบาย (แก้ไขได้ไม่ยาก) ตัวอย่างคำถามที่อาจใช้เพื่อประเมินในหัวข้อนี้ เช่น *"คุณมีความเห็นอย่างไรกับสิ่งที่หมอบอกคุณ" "คุณเห็นด้วยกับวิธีการรักษาที่หมอได้แจ้งหรือไม่"*

๔. ความสามารถในการให้เหตุผลของการตัดสินใจนั้นได้ (the ability to reason)

เป็นขั้นตอนสุดท้ายของการขอความยินยอม ผู้ป่วยต้องสามารถตัดสินใจได้ (decision-making) และสามารถให้เหตุผลของการตัดสินใจนั้นได้ด้วย โดยอาจใช้คำถาม เช่น ทำไมผู้ป่วยจึงเลือกวิธีการรักษาแบบนั้น เป็นต้น

บุคคลผู้ให้ความยินยอมได้มีใครบ้าง[๒๘] เรียงตามลำดับ ดังนี้

๑. ผู้ป่วยที่บรรลุนิติภาวะ[๒๙]

๒. ผู้แทนโดยชอบธรรม ได้แก่

- บิดาหรือมารดาของผู้เยาว์ ผู้อนุบาลของคนไร้ความสามารถ ผู้พิทักษ์ของคนเสมือนไร้ความสามารถ

๓. ทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์[๓๐] เรียงตามลำดับ ได้แก่

- คู่สมรส ผู้สืบสันดาน
- บิดา มารดา
- พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- ปู่ ย่า ตา ยาย
- ลุง ป้า น้า อา

---

[๒๘] "พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐", **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก หน้า ๑-๑๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐. และสำนักงานอัยการสูงสุด. **หารือกรณีผู้ป่วยฉุกเฉินไม่มีผู้ลงนามให้ความยินยอมทำการรักษา**. ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙.

[๒๙] คือ อายุครบ ๒๐ ปีบริบูรณ์หรือสมรสตามกฎหมาย กรณีสตรีอายุยังไม่ถึง ๒๐ ปีบริบูรณ์และมีบุตรแล้วโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายยังไม่ถือว่าบรรลุนิติภาวะ

[๓๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙ และมาตรา ๑๖๓๕

โดยหลักการขอความยินยอมนั้นต้องกระทำต่อผู้ป่วยโดยตรง แต่มีบางกรณีหรือบางสถานการณ์ที่ต้องขอจากบุคคลที่เป็นผู้ใช้อำนาจตัดสินใจแทน (proxy) เช่น ผู้ป่วยเด็ก ผู้ป่วยมีปัญหาทางจิตเวช ผู้ป่วยอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถสื่อสารได้เองอย่างถาวร เป็นต้น

หลักการให้ผู้อื่นตัดสินใจแทน (Proxy decision)[๓๑]

การที่มีผู้อื่นตัดสินใจแทนนั้นต้องมุ่งที่ความปรารถนา (substituted judgment) และประโยชน์สูงสุดต่อผู้ป่วย (best interests) เป็นหลัก แต่ในบางสถานการณ์อาจต้องใช้หลักความเหมาะสมในการรักษาเข้ามาแทน (reasonable treatment) ซึ่งผู้รักษาเป็นผู้พิจารณาตัดสินใจ

๑. The substituted judgment standard ญาติอาจได้รับการแจ้งจากผู้ป่วยหรือมีการพูดคุยกันบ้างในเรื่องแผนการใช้ชีวิตหรือการรักษาในอนาคต (advance directives) ซึ่งอาจมีการทำเป็นลายลักษณ์อักษรหรือไม่ก็ได้ ดังนั้น ถ้ามีข้อมูลส่วนนี้แพทย์ต้องสอบถามญาติให้ชัดเจนว่าผู้ป่วยปรารถนาอะไรบ้าง แต่สำหรับผู้ป่วยเด็กหรือสติปัญญาอ่อนกว่าคนทั่วไปนั้นไม่สามารถใช้หลักการนี้ได้ แต่จะต้องใช้หลักการ best interests แทน สำหรับในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสาม อนุมาตรา (๒) สนับสนุนหลักนี้ โดยกรณีที่ผู้รับบริการไม่อยู่ในฐานะที่จะรับทราบข้อมูลได้ แพทย์จะต้องแจ้งให้บุคคลซึ่งเป็นทายาทโดยธรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ปกครอง ผู้ปกครองดูแล ผู้พิทักษ์ หรือผู้อนุบาลของผู้รับบริการ แล้วแต่กรณีรับทราบข้อมูลแทนในขณะนั้น

๒. The best interests standard ในกรณีที่ญาติไม่ทราบความปรารถนาหรือไม่มีเอกสารแสดงความปรารถนาของผู้ป่วยในการรักษาเลย ญาติและแพทย์จำเป็นต้องใช้หลักการรักษาเพื่อประโยชน์สูงสุดแก่ผู้ป่วยเป็นลำดับถัดมา ซึ่งต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับผู้ป่วยแต่ละรายไป ซึ่งคำว่า ดีที่สุด (the best) นั้นไม่ได้หมายถึง ต้องหาแพทย์ที่ดีที่สุดในประเทศหรือในโลกมารักษา แต่มีความหมายอย่างง่ายเพียงแค่ว่าญาติและแพทย์ต้องเลือกการรักษาที่ดีและเป็นประโยชน์สำหรับผู้ป่วย

---

[๓๑] Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts.**

๓. The reasonable treatment standard ในบางสถานการณ์ไม่สามารถตัดสินใจโดยใช้หลักการสองข้อดังกล่าวมาแล้วได้ ต้องใช้หลักการเรื่องความเหมาะสมและมีเหตุผลในการรักษาแทน ซึ่งหลักการนี้มักใช้ในสองสถานการณ์ คือ ๑) ผู้ป่วยอยู่ในสภาวะหมดสติยากที่จะฟื้น (permanently unconsciousness) และ ๒) ผู้ป่วยที่ไม่มีโอกาสเยียวยาให้หายได้และเข้าเกณฑ์เป็นผู้บริจาคอวัยวะซึ่งต้องให้การรักษาเพื่อคงสภาพอวัยวะไว้จนกว่าจะมีการนำออกจากร่างกาย

ผู้ป่วยเด็กและเยาวชน

แต่ก่อนมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ ในประเทศไทยไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนในการขอความยินยอมจากผู้เยาว์เพื่อรักษา มีแต่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติเรื่องการทำนิติกรรม[๓๒] สำหรับผู้เยาว์ไว้ว่า ต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรมก่อน[๓๓] ซึ่งเป็นแนวทางที่สำนักงานอัยการสูงสุดถือเป็นหลักปฏิบัติเรื่อยมาในการขอความยินยอม[๓๔] นอกจากนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๔ ยังบัญญัติไว้ว่า บิดามารดาจำต้องอุปการะเลี้ยงดูบุตรในระหว่างที่เป็นผู้เยาว์ด้วย ซึ่งการอุปการะเลี้ยงดูนี้ย่อมหมายถึงการดูแลเรื่องการรักษาพยาบาลด้วยเช่นกัน โดยแต่เดิมก่อนเดือนกันยายน พ.ศ. ๒๕๔๙ บุคลากรทางการแพทย์ถือปฏิบัติว่าบุคคลที่ให้ความยินยอมได้ต้องอายุตั้งแต่สิบแปดปีขึ้นไป ทั้งนี้ตามคำประกาศสิทธิของผู้ป่วย ข้อที่ ๑๐ ซึ่งในความเป็นจริงเกณฑ์เรื่องอายุนั้นอาจไม่มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการให้ความยินยอมก็ได้ แต่ขึ้นกับการศึกษา การเป็นอยู่ และประสบการณ์ของเด็กเป็นหลัก จากการศึกษาในต่างประเทศพบว่า โดยทั่วไปเด็กที่อายุต่ำกว่า ๑๒ ปีนั้น (ประถมศึกษา) ยังไม่สามารถแยกความแตกต่างระหว่างรูปธรรมและนามธรรมได้ หรือแยกแยะความเป็นจริงยังไม่ได้ดีเท่าที่ควร และยังไม่เข้าใจเรื่องการรักษาดีเท่าที่ควร (cognitive development) จึงยังไม่สามารถตัดสินใจได้ ส่วนเด็กอายุตั้งแต่ ๑๕ ปีขึ้นไปนั้นสามารถตัดสินได้เองแล้ว คือ

---

[๓๒] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๙ “นิติกรรม หมายความว่า การใดๆ อันทำลงโดยชอบด้วยกฎหมายและด้วยใจสมัคร มุ่งโดยตรงต่อการผูกนิติสัมพันธ์ขึ้นระหว่างบุคคล เพื่อจะก่อ เปลี่ยนแปลง โอน สงวน หรือระงับซึ่งสิทธิ”

[๓๓] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๑

[๓๔] สำนักงานอัยการสูงสุด. **หารือกรณีผู้ป่วยฉุกเฉินไม่มีผู้ลงนามให้ความยินยอมทำการรักษา**. ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙.

สามารถสื่อสาร เข้าใจเรื่องการรักษา อะไรที่เกิดผลดีและไม่ดีต่อตน และให้เหตุผลได้ แต่อย่างไรก็ตาม เด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ควรมีผู้ปกครองช่วยในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์สูงสุดต่อตัวเด็กเอง (best interest)[๓๕] และเพื่อคงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของสถาบันครอบครัว (family unity)[๓๖] ซึ่งปัจจุบันพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒ บัญญัติเรื่องการปฏิบัติต่อเด็กไม่ว่ากรณีใด ให้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ โดยถือเป็นหลักการพื้นฐานทั้งในประเทศแถบยุโรปและสหรัฐอเมริกา[๓๗] ส่วนในกรณีเด็กไม่มีผู้ปกครองหรือไม่อาจติดต่อได้และการรักษายังอาจรอได้ อาจต้องมีการยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อตั้งผู้ปกครอง (a court-appointed guardian) ขึ้น[๓๘] หรืออาจทำการรักษาไปได้เลย เนื่องจากเป็นกรณียกเว้นตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ มาตรา ๘ วรรคสาม

ข้อควรระวังทั่วไปในการขอความยินยอม

การให้ความยินยอมยึดถือหลักเสรีภาพในการตัดสินใจของบุคคล ดังนั้น การตัดสินใจต้องไม่ได้อยู่ภายใต้อำนาจบังคับ (forced) ขู่เข็ญหรือหลอกลวง (coerced) หรือการแสดงข้อมูลด้านเดียวไม่ตรงไปตรงมา (manipulated) ซึ่งกรณีการแสดงข้อมูลที่ไม่ตรงไปตรงมาเป็นกรณีที่พบบ่อยที่สุด (ทำนองเดียวกับการโฆษณาขายสินค้า ซึ่งมักจะแจ้งแต่ข้อดีหรือประโยชน์ แต่ไม่แจ้งข้อเสียหรือโทษ) เช่น แพทย์อาจแจ้งผู้ป่วยว่าไม่ต้องกลัว ผู้ป่วย**ส่วนมาก**ไม่มีปัญหาในการผ่าตัดวิธีนี้ (Don't worry, **most people**[๓๙] come through this with no problem) ทั้งๆ ที่ผู้ป่วยร้อยละ ๔๐ ได้รับผลข้างเคียงที่รุนแรงหรืออาจตายได้ ซึ่งแพทย์เลือกใช้คำว่า "ส่วนมาก" แม้ข้อมูลจะเป็นส่วนมากจริงตามแพทย์แจ้ง แต่ถ้าผู้ป่วยทราบว่าเขาอาจตายหรือปางตายได้ถึงร้อยละ ๔๐ เขาอาจจะไม่ยินยอมให้ผ่าตัดก็ได้ ซึ่งกรณีนี้อาจเข้าข่ายกลฉ้อฉล[๔๐] ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้

---

[๓๕] Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts.**, Dickenson, D., Huxtable, R., Parker, M. **The Cambridge Medical Ethics Workbook**. 2nd ed. United States of America: Cambridge University, 2010.

[๓๖] Dickenson, D. Huxtable, R., Parker, M. **เรื่องเดียวกัน**.

[๓๗] Devettere, R. J. **อ้างแล้ว**., Dickenson, D. Huxtable, R., Parker, M. **อ้างแล้ว**.

[๓๘] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๘๕ และมาตรา ๑๕๘๖

[๓๙] Most หมายถึง ส่วนใหญ่, almost all หมายถึง เกือบทั้งหมด, all หมายถึง ทั้งหมด

[๔๐] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙ ประกอบมาตรา ๑๖๒

ต้องให้ข้อมูลอะไร แค่ไหน[๔๑]

การให้ข้อมูลนั้นเพียงพอจนสามารถตัดสินใจให้กระทำหรือไม่กระทำได้: กรณีทั่วไป

๑. การวินิจฉัยโรคและผลที่เกิดขึ้นถ้าไม่รับการรักษา

๒. การพยากรณ์โรค

๓. วิธีการรักษาทั้งหมดที่เป็นที่ยอมรับในทางการแพทย์ (รวมถึงการรักษาที่แพทย์ท่านนั้นไม่เชี่ยวชาญหรือไม่สามารถรักษาวิธีนั้นด้วย) รวมทั้งผลดี ผลแทรกซ้อน (ที่อันตราย, ไม่อันตรายแต่พบบ่อย) ภาระ (burdens) ที่อาจเกิดขึ้นเกี่ยวกับวิธีการรักษาดังกล่าว ซึ่งหลายครั้งผู้ป่วยอาจถามแพทย์ว่าวิธีไหนที่ดีที่สุดหรือเหมาะสมกับเขา หรือให้แพทย์ตัดสินใจให้ ดังนั้น แพทย์อาจต้องช่วยให้ความเห็นในกรณีนี้ได้

ข้อยกเว้นของการขอ informed consent[๔๒] มีดังนี้

๑. กฎหมายให้อำนาจ เช่น กรณีเกิดโรคติดต่อ อาจมีบุคคลถูกกักตัวหรือได้รับยาบางชนิดเพื่อบังคับรักษา เป็นต้น

๒. กรณีฉุกเฉินเร่งด่วน : เป็นธรรมดาที่ในสถานการณ์เร่งด่วนคงไม่มีบุคคลใดประสงค์ให้ข้อมูลและขอการตัดสินใจก่อนการรักษา จึงต้องรักษาให้ผ่านพ้นภาวะฉุกเฉินไปก่อน ซึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติแนวทางกรณีไม่สามารถขอความยินยอมไว้ คือ ต้องเป็นภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน[๔๓]

๓. ผู้ป่วยสละสิทธิที่จะได้รับการบอกกล่าว (waivers) บางครั้งผู้ป่วยที่มีความสามารถในการตัดสินใจได้เองกลับไม่ต้องการตัดสินใจให้ตนเอง และไม่อยากรับรู้อะไรทั้งสิ้น หรือเฉพาะเรื่องบางอย่างเกี่ยวกับการเจ็บป่วยของตนเอง แต่มอบให้การตัดสินใจไปอยู่ใน

---

[๔๑] Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts**.

[๔๒] **เรื่องเดียวกัน**., ศักดิ์ สนองชาติ. **คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**.

ความเห็นของญาติหรือแพทย์ผู้ดูแล (แล้วแต่หมอเห็นสมควร) ในกรณีที่ญาติตัดสินใจแทนผู้ป่วยนั้นไม่เป็นปัญหาสำหรับแพทย์ แต่กรณีที่แพทย์ต้องตัดสินใจแทนผู้ป่วยนั้นอาจมีความลำบากใจสำหรับแพทย์หลายๆ คน เนื่องจากแพทย์ต้องรับภาระในสิ่งที่ตนได้ตัดสินใจไป แต่ความลำบากใจจะน้อยลงถ้าเป็นกรณีที่แพทย์ได้ดูแลผู้ป่วยและครอบครัวผู้ป่วยมาอย่างสม่ำเสมอ (อาจเป็นแพทย์ประจำครอบครัว) จนแพทย์อาจเปรียบเสมือนคนหนึ่งในครอบครัวผู้ป่วย

๔. ญาติไม่ต้องการให้บอกกล่าวเพื่อป้องกันผลกระทบที่อาจทำให้ผู้ป่วยแย่ลงหรือเสียกำลังใจ (therapeutic privilege) เป็นกรณีที่ผู้ป่วยเป็นโรคที่ร้ายแรงหรือระยะสุดท้ายมีโอกาสเสียชีวิตมาก ญาติอาจกลัวว่าถ้าบอกโรคและการพยากรณ์โรคกับผู้ป่วยไปแล้วจะทำให้อาการแย่ลง จึงให้แพทย์แจ้งผู้ป่วยว่าไม่เป็นไรมาก ไม่นานก็หาย เป็นต้น ซึ่งในความเป็นจริงปัจจุบันยังไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ที่ยืนยันความเชื่อเช่นนี้ จึงต้องคำนึงผลกระทบที่อาจเกิดตามมาจากการไม่แจ้งให้ผู้ป่วยทราบ ที่สำคัญ คือ ทำให้ผู้ป่วยขาดความไว้ใจกับแพทย์และบุคลากรทางการแพทย์ เนื่องจากโรคที่ผู้ป่วยเป็นนั้นจะแสดงให้ปรากฏแย่ลงเรื่อยๆ ซึ่งผู้ป่วยจะทราบได้เองว่าเขาน่าจะป่วยมากจนไม่อาจเยียวยาได้ ประการถัดมา คือ การเตรียมตัวในระยะสุดท้ายของชีวิตสำหรับครอบครัวมีความสำคัญมาก ถ้าผู้ป่วยได้ทราบก่อนจะมีการเตรียมตัวก่อนเสียชีวิตที่เหมาะสมกว่า แต่อย่างไรก็ตาม ในผู้ป่วยบางประเภท เช่น ผู้ป่วยจิตเวช ที่มีภาวะทางจิตใจอ่อนไหวต่อข่าวร้ายที่ได้รับนั้น อาจจำเป็นต้องประเมินสภาพจิตใจก่อนแจ้งข่าวร้ายหรือขอความยินยอม

๕. ในกรณีเช่นนั้นวิญญูชนย่อมให้ความยินยอม เช่น บุคคลที่พยายามฆ่าตัวตาย แล้วแพทย์หรือพยาบาลมัดมือและเท้าเพื่อป้องกันไม่ให้ฆ่าตัวตาย แพทย์และพยาบาลไม่ต้องขอความยินยอมต่อบุคคลนั้น (เพราะถ้าขอคงไม่ยอม)

๖. ในกรณีที่ผู้กระทำ (แพทย์) ไม่รู้หรือไม่มีเหตุควรรู้ว่าผู้ถูกกระทำ (ผู้ป่วย) จะไม่ให้ความยินยอมถ้ามีโอกาสได้ถามผู้ถูกกระทำ (ผู้ป่วย) ซึ่งเป็นกรณีนอกเหนือจากการให้ข้อมูลสำคัญที่แพทย์ควรให้แก่ผู้ป่วยแล้ว

---

[๔๓] “พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก หน้า ๑-๑๘ ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐.

วิธีการให้ความยินยอมมีอะไรบ้าง

๑. การให้ความยินยอมโดยปริยาย เช่น ยื่นแขนให้เจาะเลือด เลิกเสื้อให้ตรวจท้อง เข้าแถวรอรับยา การนิ่งอาจถือเป็นการให้ความยินยอมโดยปริยายก็ได้[๔๔]

๒. การให้ความยินยอมทางวาจา

๓. การให้ความยินยอมทางลายลักษณ์อักษร คือ หนังสือแสดงความยินยอม ที่แต่ละสถานพยาบาลใช้อยู่ แต่ไม่ใช่แบบของนิติกรรมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (จะมีหรือไม่ก็ได้) ซึ่งควรมีเพื่อเป็นหลักฐานในการแสดงถึงความยินยอมในเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญ เช่น นอนโรงพยาบาล ให้เลือด ทำหัตถการ ผ่าตัด เป็นต้น

ผลทางกฎหมายเมื่อผู้ป่วยยินยอม

๑. ความยินยอมไม่เป็นละเมิด

เรื่องความยินยอมไม่เป็นละเมิดนี้ถือเป็นหลักกฎหมายทั่วไปและมีแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานมานานแล้ว คือ เมื่อผู้ป่วยยินยอมให้การรักษาและแพทย์รักษาตามมาตรฐานวิชาชีพแล้ว แม้ว่าเกิดความเสียหายขึ้น แพทย์ย่อมไม่ต้องรับผิดในผลแห่งละเมิด จนมีพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ออกมาใช้บังคับ หลักความยินยอมไม่เป็นละเมิดนี้มีความชัดเจนขึ้นอย่างมาก ในทางปฏิบัติทั่วไปในหนังสือแสดงความยินยอมมักจะมีข้อความเพื่อยกเว้นความรับผิดของแพทย์ทุกกรณี รวมทั้งในกรณีแพทย์กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อด้วย (เช่น คำว่า “ผู้ป่วยจะไม่เรียกร้องค่าเสียหายใด ๆ จากโรงพยาบาล” หรือ “หากโจทก์ได้รับอันตรายอันเนื่องจากการรักษา โจทก์จะไม่เรียกร้องหรือฟ้องร้องแก่เจ้าหน้าที่” เป็นต้น) ซึ่งตามหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๓[๔๕] ประกอบพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญา

---

[๔๔] ศักดิ์ สนองชาติ. **คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิดและความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**.

[๔๕] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๗๓ “ความตกลงทำไว้ล่วงหน้าเป็นข้อความยกเว้นมิให้ลูกหนี้ต้องรับผิดเพื่อกลฉ้อฉล หรือความประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงของตนนั้น ท่านว่าเป็นโมฆะ”

ที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘[๔๖] และแนวคำพิพากษาศาลฎีกานั้น[๔๗] โรงพยาบาลไม่สามารถนำข้อตกลงดังกล่าวมาอ้างเพื่อให้พ้นจากความรับผิดในการละเมิดได้ (ผู้ป่วยยอมให้รักษา แต่ไม่ได้ยอมให้ละเมิด)

ความยินยอมให้กระทำบางอย่างที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอาจไม่มีผลยกเว้นความรับผิดเลย เช่น ผ่าตัดแปลงโฉมหน้าเพื่อหลบหนีคดี เป็นต้น ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐[๔๘] และพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙[๔๙]

๒. ความยินยอมเป็นเหตุยกเว้นความผิดทางอาญา[๕๐] เช่น

ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพ (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๙ ข่มขืนใจให้กระทำการหรือไม่กระทำการใด, มาตรา ๓๑๐ หน่วงเหนี่ยวกักขัง เช่น การมัดผู้ป่วยติดกับเตียง)

---

[๔๖] พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๘ “ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ได้ทำไว้ล่วงหน้า เพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดหรือผิดสัญญาในความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของผู้อื่นอันเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้ตกลง ผู้ประกาศ ผู้แจ้งความ หรือของบุคคลอื่นซึ่งผู้ตกลง ผู้ประกาศ หรือผู้แจ้งความต้องรับผิดด้วย จะนำมาอ้างเป็นข้อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดไม่ได้

ข้อตกลง ประกาศ หรือคำแจ้งความที่ได้ทำไว้ล่วงหน้าเพื่อยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดในกรณีอื่นนอกจากที่กล่าวในวรรคหนึ่ง ซึ่งไม่เป็นโมฆะ ให้มีผลบังคับได้เพียงเท่าที่เป็นธรรมและพอสมควรแก่กรณีเท่านั้น”

[๔๗] คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๐๙๒/๒๕๕๒

[๔๘] ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๐ “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพ้นวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

[๔๙] พระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๙ “ความตกลงหรือความยินยอมของผู้เสียหายสำหรับการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จะนำมาอ้างเป็นเหตุยกเว้นหรือจำกัดความรับผิดเพื่อละเมิดมิได้”

[๕๐] เกียรติขจร วัจนะศักดิ์. “กฎหมายอาญา มาตรา ๕๙-๑๐๖”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๑**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖, หน้า ๑๔๕., ต้องอาศัยหลักว่า ไม่ขัดต่อความสำนึกในศีลธรรมอันดีของประชาชน และศาลอาจใช้หลักพิจารณาที่ว่าความผิดฐานนั้นยอมความได้หรือไม่เป็นข้อพิจารณาว่าขัดศีลธรรมอันดีหรือไม่ ซึ่งมีบรรทัดฐานคำวินิจฉัยในคำพิพากษาศาลฎีกา เช่น ฎีกาที่ ๖๑๖/๒๔๘๒ (ถูกเฆี่ยนด้วยไม้เพราะความยินยอมไม่ผิด), ฎีกาที่ ๗๘๗/๒๔๘๓ (จำเลยผลักผู้ตายเพราะหยอกล้อกันเล่นไม่เป็นการทำร้ายเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย), ฎีกาที่ ๑๔๐๓/๒๕๐๘ (โจทก์ยอมให้จำเลยออกเช็คโดยรู้อยู่ว่าไม่มีเงินในธนาคาร)

ความผิดฐานทำร้ายร่างกาย (ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕, ๒๙๗, ๓๙๑) เช่น การเจาะเลือด การตัดขาผู้ป่วย

โดยทั่วไปการรักษาพยาบาลอาจมีลักษณะของการทำร้ายร่างกายได้ เช่น แพทย์เจาะเลือด แทงเข็ม ใส่ท่อระบาย ตัดอวัยวะบางอย่างออก แต่เนื่องจากการกระทำดังกล่าวถือเป็นการกระทำเพื่อรักษา ไม่ได้ประสงค์แบบการทำร้ายร่างกาย จึงไม่ขัดต่อสำนึกในศีลธรรมอันดี (แต่กลับจะทำให้ขาดสำนึกในศีลธรรมอันดีได้ ถ้าไม่ทำการรักษาเช่นนั้น-ผู้เขียน) ซึ่งมีหลักกฎหมายทั่วไปยกเว้นความผิดกรณีที่มีการยินยอมให้กระทำไว้ ดังนั้น เมื่อผู้ป่วยให้ความยินยอมแล้ว แม้การกระทำของแพทย์จะครบองค์ประกอบความผิดอาญา แต่ถือว่าความยินยอมเป็นการยกเว้นความผิดอาญาให้แก่แพทย์[๕๑] แต่ไม่ได้หมายถึงยกเว้นความผิดในกรณีที่แพทย์กระทำโดยประมาทเลินเล่อหรือจงใจด้วย แม้มีผลที่เป็นความผิดซึ่งมีโทษเล็กน้อยก็ตาม

เมื่อผู้ป่วยไม่ยินยอม

แพทย์ต้องชั่งน้ำหนักระหว่างการทำตามความประสงค์ของผู้ป่วย (ไม่รักษา) กับผลร้ายที่จะเกิดขึ้นกับผู้ป่วย ซึ่งสามารถแยกได้เป็นสองกรณี คือ

๑. กรณีผู้ป่วยอยู่ในภาวะที่ไม่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและไม่มีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน แพทย์ไม่อาจทำการรักษาได้[๕๒] ซึ่งกรณีดังกล่าวถือว่าไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน[๕๓] โดยมีกรณีตัวอย่างการปฏิเสธการรับเลือดเพื่อรักษา กรณี Jehovah's witnesses ซึ่งพวกเขามีความเชื่อว่าการรับเลือดนั้นบาป จึงทำหนังสือถึงแพทยสภาว่าห้ามถ่ายเลือดให้พวกตนไม่ว่ากรณีใด ๆ ซึ่งคณะกรรมการแพทยสภาได้ทำหนังสือหารือไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ต่อมาได้มีบันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาออกมา (เรื่องเสร็จที่ ๒๕๐/๒๕๔๖) โดยสรุปว่า บุคคลมีเสรีภาพในการนับถือศาสนาและเชื่อตาม

---

[๕๑] เกียรติขจร วัจนะศักดิ์. **"กฎหมายอาญา มาตรา ๕๙-๑๐๖"**, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๑**. หน้า ๑๔๕.

[๕๒] มาตรา ๘ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

[๕๓] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๐/๒๕๔๖ เรื่อง การปฏิเสธการถ่ายเลือดของกลุ่มศาสนาคริสเตียนพยานพระยะโฮวา**. มีนาคม ๒๕๔๖.

คำสอนของศาสนาตน ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๘ และบุคคลย่อมอ้างศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์หรือใช้สิทธิและเสรีภาพของตนได้เท่าที่ไม่ละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือไม่ขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชนตามมาตรา ๒๘ (อ้างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งไม่มีผลบังคับใช้แล้ว แต่อนาคตเมื่อมีรัฐธรรมนูญฉบับใดก็ตามต้องมีเรื่องเหล่านี้บัญญัติไว้อย่างแน่นอน) ดังนั้น การปฏิเสธการรักษาใด ๆ ที่ต้องใช้เลือดย่อมไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน แพทย์สามารถปฏิบัติตามเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยได้ แต่ถ้าแพทย์ให้เลือดผู้ป่วยอาจมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาเรื่องเสรีภาพได้ (มาตรา ๓๐๙) แต่อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แพทย์กระทำต่อร่างกายผู้ป่วยโดยไม่มีการยินยอมให้กระทำ แต่ภายหลังผู้ป่วยอาจไม่ติดใจเอาความต่อแพทย์จึงอาจมี**การยอมความ**[๕๔]ได้ในความผิดอาญาบางฐาน เช่น ความผิดเกี่ยวกับเสรีภาพตามมาตรา ๓๐๙ วรรคแรก มาตรา ๓๑๐ วรรคแรก และมาตรา ๓๑๑ วรรคแรก ส่วนความผิดฐานทำร้ายร่างกายไม่สามารถยอมความได้เลย ส่วนความรับผิดทางกฎหมายแพ่งก็สามารถทำสัญญาประนีประนอมยอมความได้เช่นกัน

๒. กรณีผู้ป่วยอยู่ในภาวะที่เสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและมีความจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือเป็นการรีบด่วน แพทย์ไม่ต้องขอความยินยอม[๕๕] และต้องทำการรักษาด้วยโดยจากตัวอย่างเดิม กรณีผู้ป่วยอยู่ในภาวะเสี่ยงอันตรายถึงชีวิตและตามมาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรม แพทย์ผู้ให้การรักษาจำเป็นต้องใช้วิธีการรักษาโดยการถ่ายเลือดเท่านั้น จึงจะสามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยไว้ได้ การแสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าในการปฏิเสธการรักษาใด ๆ ที่ต้องใช้เลือด ซึ่งจะมีผลให้ผู้ป่วยนั้นต้องเสียชีวิต ทั้ง ๆ ที่ยังมีวิธีการรักษาโดยการถ่ายเลือดเพื่อจะสามารถช่วยชีวิตผู้ป่วยไว้ได้ ในกรณีนี้การแสดงเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยย่อมเป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่พลเมืองและขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนและตกเป็นโมฆะตามมาตรา ๑๕๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ดังนั้น แพทย์จึงไม่สามารถปฏิบัติตามเจตจำนงดังกล่าวของผู้ป่วยได้

---

[๕๔] การยอมความต่างกับการยินยอม คือ การยอมความนั้นมีความผิดเกิดขึ้นแล้วและยอมความได้เฉพาะความผิดต่อส่วนตัว (ความผิดที่มีโทษเล็กน้อยและไม่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยของบ้านเมืองมากนัก) เท่านั้น ซึ่งเมื่อยอมความกันอย่างถูกต้องแล้วจะมีผลให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไป ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีความอาญา มาตรา ๓๙ (๒)

[๕๕] มาตรา ๘ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

โดยแพทย์ไม่ต้องรับผิดทั้งทางอาญาและทางแพ่ง หากมีความจำเป็นที่ต้องช่วยชีวิตด้วยการให้เลือด ในทางตรงข้ามถ้าแพทย์ผู้ปฏิบัติตามที่ผู้ป่วยซึ่งเป็นสมาชิกของกลุ่มศาสนาคริสเตียนพยานพระยะโฮวาได้แสดงเจตจำนงไว้ล่วงหน้าในการปฏิเสธการรักษาใด ๆ ที่ต้องใช้เลือดจนเป็นเหตุให้ผู้ป่วยที่ไม่ได้รับการถ่ายเลือดนั้นถึงแก่ความตาย แพทย์อาจจะมีความผิดฐานฆ่าคนตายโดยเจตนา (แม้ไม่ประสงค์ต่อผลแต่เป็นกรณีเล็งเห็นผลได้-ผู้เขียน) โดยการงดเว้นการกระทำได้ เนื่องจากกรณีดังกล่าวแพทย์มีหน้าที่ในการรักษาชีวิตของผู้ป่วย แต่ได้งดเว้นการกระทำที่ต้องกระทำเพื่อป้องกันผลนั้น ตามหลักประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคท้าย[๕๖] นอกจากนั้นยังเป็นการฝ่าฝืนจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม ซึ่งตามมาตรา ๓๑ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ บัญญัติให้แพทย์ต้องรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับแพทยสภา และข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ หมวด ๔ ข้อ ๑๕ บัญญัติให้แพทย์ต้องรักษามาตรฐานของการประกอบวิชาชีพเวชกรรมในระดับที่ดีที่สุดในสถานการณ์นั้น ๆ ภายใต้ความสามารถและข้อจำกัดตามภาวะ วิสัย และพฤติการณ์ที่มีอยู่ ซึ่งอาจเป็นผลให้แพทย์ผู้นั้นถูกแพทยสภาสอบสวนและลงโทษได้ตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕[๕๗]

---

[๕๖] บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาอ้างประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๔ (เป็นกรณีบุคคลเห็นผู้ป่วยตกอยู่ในภยันตรายแห่งชีวิตซึ่งตนอาจช่วยได้ แต่ไม่ช่วยตามความจำเป็น) แต่ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างไป เพราะในกรณีนี้แพทย์มีหน้าที่ต้องรักษาผู้ป่วย ซึ่งถือเป็นหน้าที่เฉพาะตามกฎหมายเปรียบเสมือนมารดามีหน้าที่ให้นมหรืออาหารบุตรเพื่อปกป้องบุตรให้พ้นจากความหิวและความตาย ดังนั้นเมื่อแพทย์งดเว้นไม่กระทำจึงถือว่าแพทย์มีการกระทำให้ผู้ป่วยตาย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๕๙ วรรคท้าย ซึ่งต่างกับประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๗๔ ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาอ้าง โดยมาตรา ๓๗๔ เป็นความผิดในกรณีที่ผู้กระทำมีหน้าที่ทั่วไปในฐานะพลเมืองดีเท่านั้น ไม่มีหน้าที่ต้องป้องกันผลเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น พบเห็นผู้บาดเจ็บอยู่บนถนนแล้วไม่ช่วยเรียกรถพยาบาลหรือนำส่งโรงพยาบาล เป็นต้น ดังนั้นจึงไม่มีกรณีที่เป็นการงดเว้นการกระทำที่ป้องกันผลได้ ผู้เขียนจึงเห็นว่าไม่ควรนำมาตรา ๓๗๔ มาใช้สำหรับกรณีแพทย์งดเว้นไม่รักษาผู้ป่วย

[๕๗] **เรื่องเดียวกัน.** โดยในบันทึกอ้างข้อบังคับแพทยสภา พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งมีเนื้อหาไม่ต่างกันมากนัก

สรุปผลของการกระทำที่ปราศจากความยินยอม

๑. ผิดกฎหมายอาญา เช่น

- ทำร้ายร่างกาย: ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๕, ๒๙๗, ๓๙๑
- เสรีภาพ: ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๐๙, ๓๑๐ (อาจยอมความได้บางกรณี)
- ฆ่าคนตายโดยไม่เจตนา: ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙๐

๒. ผิดกฎหมายแพ่ง เช่น

- ละเมิด: ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐

๓. ผิดกฎหมายวิชาชีพ

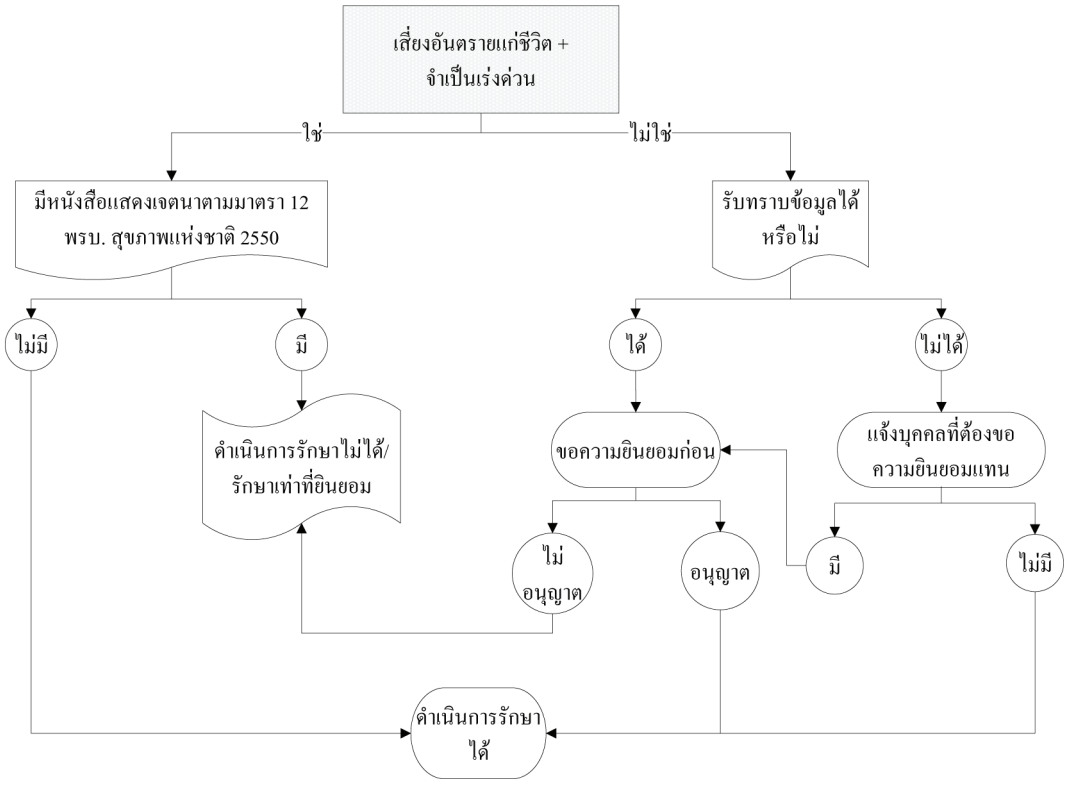
- ไม่รักษามาตรฐานการประกอบวิชาชีพเวชกรรม (ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ หมวด ๔ ข้อ ๑๕ ประกอบกับพระราชบัญญัติวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๒๕ มาตรา ๓๑)
- ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายบ้านเมือง (กฎหมายอื่น ๆที่บัญญัติเรื่องความยินยอมไว้)

สรุปและข้อเสนอแนะ

สรุป

การขอความยินยอมนั้นเป็นกระบวนการสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างแพทย์และผู้ป่วยทางหนึ่ง หากปฏิบัติได้ถูกต้องและเหมาะสมแล้วจะทำให้สามารถลดการฟ้องร้องบุคลากรทางการแพทย์ได้ ซึ่งหลักการเรื่องความยินยอมให้รักษามีวิวัฒนาการมาจากหลักเวชจริยศาสตร์ กฎหมาย และคำพิพากษาของศาลในต่างประเทศ และศาลในประเทศไทยได้นำมาใช้เช่นกัน แต่ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่เป็นรูปธรรมเหมือนในต่างประเทศ แม้ในปัจจุบันจะมีพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ บัญญัติเรื่องความยินยอมให้การรักษาไว้ แต่ยังไม่ครอบคลุมอีกหลายประเด็น เช่น การให้ความยินยอมเป็นนิติสัมพันธ์ระหว่างแพทย์และผู้ป่วยในรูปแบบนิติกรรมหรือไม่ อายุของบุคคลผู้ให้ความยินยอม ผลของการกระทำที่ได้รับความยินยอมในทางอาญาถือเป็นกรณีไม่มีความผิดเลย เพราะแพทย์ไม่มีเจตนาทำร้ายผู้ป่วย หรือมีความผิดแต่ยกเว้นโทษ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตาม แนวทางปฏิบัติเรื่องความยินยอมปัจจุบันอาศัยพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ และประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลัก ซึ่งสามารถสรุปได้ดังแผนภูมิภาพ ดังนี้

แนวทางปฏิบัติ



ข้อเสนอแนะ

๑. การปฏิบัติให้ถูกต้องตามหลักของความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวทางการแพทย์นั้น ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น ประกอบกับแนวคำพิพากษาของศาล ตลอดจนหลักกฎหมายทั่วไปด้วย จึงจะมีความสมบูรณ์ ซึ่งในอนาคตประเทศไทยควรมีกฎหมายที่เกี่ยวกับเรื่องนี้บัญญัติไว้โดยเฉพาะ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติและอ้างถึงได้ง่าย ตลอดจนครอบคลุมถึงสถานที่ให้บริการทางการแพทย์ เช่น สถานดูแลผู้ป่วยนอกโรงพยาบาล (nursing home) เป็นต้น ทั้งนี้ควรศึกษาจากกฎหมายต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงกฎหมายไทย เช่น Patient Self-Determination Act ในสหรัฐอเมริกา

๒. ในประเทศไทยควรมีการศึกษาความสามารถในการรับรู้และตัดสินใจของเด็กถึงเรื่องการรับบริการทางการแพทย์ เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดอายุเพื่อขอความยินยอมในการรักษา

บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

เกียรติขจร วัจนะศักดิ์. “กฎหมายอาญา มาตรา ๕๙-๑๐๖”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๑**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖.

“พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐”, **ราชกิจจานุเบกษา**. เล่มที่ ๑๒๔ ตอนที่ ๑๖ ก ลงวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๐.

เพ็ง เพ็งนิติ. “ละเมิด”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๒**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖.

วิชัย อริยะนันทกะ. “กฎหมายลักษณะละเมิด”, ใน ประเสริฐ เสียงสุทธิวงศ์, บรรณาธิการ. **รวมคำบรรยาย ภาคหนึ่ง สมัยที่ ๖๖ ปีการศึกษา ๒๕๕๖ เล่มที่ ๑๐**. กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๖.

วิฑูรย์ อึ้งประพันธ์. “ความยินยอมที่ได้รับการบอกกล่าวในเวชปฏิบัติ”, **นิติเวชสาธก ฉบับกฎหมายกับเวชปฏิบัติ**. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, ๒๕๓๐.

วิสูตร ฟองศิริไพบูลย์. “กฎหมายกับความยินยอมในทางการแพทย์”, **แพทย์กับกฎหมาย พื้นฐานที่เกี่ยวข้อง**. กรุงเทพฯ: ศุภวนิชการพิมพ์, ๒๕๔๔.

ศักดิ์ สนองชาติ. **คำอธิบายโดยย่อ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และความรับผิดทางละเมิด ตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙**. พิมพ์ครั้งที่ ๗, กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๓๙.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. **บันทึกสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เรื่องเสร็จที่ ๒๕๐/๒๕๔๖ เรื่อง การปฏิเสธการถ่ายเลือดของกลุ่มศาสนาคริสเตียน พยานพระยะโฮวา**. มีนาคม ๒๕๔๖.

สำนักงานอัยการสูงสุด. **หารือกรณีผู้ป่วยฉุกเฉินไม่มีผู้ลงนามให้ความยินยอมทำการรักษา**. ๒๖ กันยายน ๒๕๔๙.

แสวง บุญเฉลิมวิภาส. **กฎหมายการแพทย์**. พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๖.

เอกสารภาษาอังกฤษ

Devettere, R. J. **Practical Decision Making in Health Care Ethics Cases and Concepts**. 3rd ed. USA.: Georgetown University, 2009.

Dickenson, D., Huxtable, R., Parker, M. **The Cambridge Medical Ethics Workbook**. 2nd ed. United States of America: Cambridge University, 2010.

Hall, D. E., Prochazka, A. V., Fink, A. S. "Informed consent for clinical treatment", **Canadian Medical Association Journal**. 2012, 184(5).

Kim, S. Y. H. **Evaluation of Capacity to Consent to Treatment and Research**. New York: Oxford University, 2010.

The New Dictionary of Medical Ethics. London: BMJ Publishing Group, 1997.

เว็บไซต์

"Longman Dictionary of Contemporary English", Retrieved from URL http://www.ldoceonline.com [18 June 2015]

ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า ..... มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุสมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. ..... ถึงฉบับเดือน ..... พ.ศ. .....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร “รัฐสภาสาร” ถึงข้าพเจ้าที่ ..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย.....
ถนน ..... แขวง / ตำบล .....
เขต / อำเภอ ..... จังหวัด .....
รหัสไปรษณีย์ ..... โทรศัพท์ ..... โทรสาร .....

การชำระเงิน

- เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
- ตั๋วแลกเงิน หรือธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕

ในนาม**ผู้จัดการรัฐสภาสาร**
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

จำนวนเงิน ..... บาท

ผังรายการสถานีวิทยุโทรทัศน์รัฐสภา เดือน สิงหาคม 2558

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
08.00 น.	เคารพธงชาติ *พระบรมราโชวาท* สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)					08.00 น.	เคารพธงชาติ พระบรมราโชวาท สารคดี พระปกเกล้าธรรมราชา (3)	
08.05 น.	สถานีคู่ทองใน (live) *วันการเมือง (5)*					08.05 น.	รับสัญญาณ คสช.	บ้านธัมมะ (55)
09.00 น.	*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*						Politics in Minutes (3-5)	
09.05 น.	มองรัฐสภา (live)				รัฐสภาของปชช. (live)	09.00 น	สารคดีความรู้ (25)	คิดอาสา (55)
09.55 น.	*check in รัฐสภา (5)*					09.30 น	Like English (25)	
10.00 น.	*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*			*เกาะติดสภา*				
10.05 น.	จุดร่วมความคิด ®	World for all ®	กรรมาธิการพบประชาชน(55)			10.00 น.	ลืมป่วย (25)	พลเมือง D (25)
11.00 น.	*เกาะติดสภา*	*เกาะติดสภา*	*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*			10.30 น.	Young อยากรู้ (25)	โชว์แกร่ง (25)
11.05 น.	***ถ่ายทอดสดการประชุม***	***ถ่ายทอดสดการประชุม***	กฎหมายหน้า 1 (live) (55)	***ถ่ายทอดสดการประชุม***	***ถ่ายทอดสดการประชุม***	11.00 น.	ใครทำดียกมือให้ (55)	นาทีกฎหมาย (25)
12.00 น.	***สภาปฏิรูปแห่งชาติ***	***สภาปฏิรูปแห่งชาติ***	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (live)	***สภานิติบัญญัติแห่งชาติ***	***สภานิติบัญญัติแห่งชาติ***	12.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภาในรอบสัปดาห์ (60)	Parliament Film (25)
13.00 น.	***ตั้งแต่เริ่มต้น***	***ตั้งแต่เริ่มต้น***	สายด่วนรัฐสภา (live) (2 ข.ม.)	***ตั้งแต่เริ่มต้น***	***ตั้งแต่เริ่มต้น***	13.05 น.	*check in รัฐสภา (5)* กฎหมายหน้า 1 (55) ®	
14.00 น.			*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*					
14.05 น.	***จนจบการประชุม***	***จนจบการประชุม***	สายด่วนรัฐสภา (ต่อเนื่อง)	***จนจบการประชุม***	***จนจบการประชุม***	14.00 น.	สายด่วนรัฐสภา (55) ®	
15.00 น.			*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*					
15.05 น.			สัมมนาวิชาการ (55) (1,3) / ทีวีรัฐสภาสัญจร (2,4)			15.00 น.	ZOOM IN ®	
16.00 น.	*เกาะติดสภา*		*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*	*เกาะติดสภา*				
16.05 น.	พลเมือง D ®	โชว์แกร่ง ®	Young อยากรู้ ®	ใครทำดียกมือให้ ®	คิดอาสา ®	16.00 น.	ปิดทองหลังพระ ®	
16.30 น.	นาทีกฎหมาย ®	Like English ®	Think ต่างการเมือง ®			16.30 น.	กรรมาธิการพบปชช.(1,3) / ทีวีรัฐสภาสัญจร(2,4)	1 สัปดาห์กับ สนช. (55)
17.00 น.	ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง							
17.05 น.	มองรัฐสภา ®				รัฐสภาของปชช.®	17.30 น.	World for all (25)	รู้กฎหมายใส่ใจผู้พิการ (25)
18.00 น.	เคารพธงชาติ + รับสัญญาณ คสช. รายการ เดินหน้าประเทศไทย					18.00 น.	เคารพธงชาติ+รับสัญญาณ คสช. รายการเดินหน้าประเทศไทย	
18.30 น.	ปิดทองหลังพระ (25)					18.30 น.	สารคดีความรู้ (30)	
19.00 น.	ห้องข่าวรัฐสภาแชนแนล (60)					19.00 น.	สรุปข่าวรัฐสภาในรอบสัปดาห์ (60)	
20.00 น.	*ข่าวพระราชสำนัก* *วันการเมือง (5)*					20.00 น.	ข่าวพระราชสำนัก *วันการเมือง (5)*	
20.35 น.	ZOOM IN (55)				รับสัญญาณ คสช. ZOOM IN (40)	20.30 น.	จุดร่วมความคิด (55)	(รับสัญญาณช่อง NBT) สปช.เสียงประชาชน (90)
21.30 น.	Politics in Minutes (3-5)							
21.35 น.	กฎหมายหน้า 1 (55)					21.00 น.	Think ต่างการเมือง (25)	
22.30น.	*ข่าวรัฐสภาต้นชั่วโมง*							
22.35 น.	สายด่วนรัฐสภา (55)					22.00 น.	ย้อน(รอย)การเมืองไทย (55)	ชุมชนประชาธิปไตย (55)
23.30 น.	Think ต่างการเมือง ®	ลืมป่วย ®	พลเมือง D ®	World for all ®	Parliament Film ®	23.00 น.	มองรัฐสภา ®	รัฐสภาของประชาชน ®
24.00 น.	*สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)* พระบรมราโชวาท + ปิดสถานี					24.00 น.	*สารคดีเฉลิมพระเกียรติ (5)* พระบรมราโชวาท+ปิดสถานี	
07.59 น.	**เพจความรู้คู่รัฐสภา**							

® หมายถึง รายการรีรัน

หมายเหตุ

ถ่ายทอดสดการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ทุกวันจันทร์ ตั้งแต่เวลา 11.00 น เป็นต้นไป และอังคาร ตั้งแต่เวลา 10.30 น เป็นต้นไป

ถ่ายทอดสดการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ทุกวันพฤหัสบดี และวันศุกร์ ตั้งแต่เวลา 10.00 น เป็นต้นไป

ธัญชนิต จุลศิริขจรชัย ผู้จัดผัง

(การถ่ายทอดสดการประชุมอาจมีการเปลี่ยนแปลงขึ้นอยู่กับที่ประชุมสภาฯ)

UPDATE 22/7/58

รายการใหม่ เดือนสิงหาคม 58 -ลืมป่วย (เสาร์ 10.00 น) , ทีวีรัฐสภาสัญจร (พุธ,เสาร์ สัปดาห์ที่ 2,4), จุดร่วมความคิด (เสาร์ 20.30 น), Think ต่างการเมือง (เสาร์ 21.00 น) , พลเมือง D (อาทิตย์ 10.00 น)

จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
http://www.parliament.go.th