

ประมวลรายงานผลการพิจารณา
เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ
ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เล่ม ๒

ระหว่าง มกราคม - มิถุนายน ๒๕๕๘



คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย
และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



ประมวลรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอนในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เล่ม ๒ ธีระกว้าง มกราคบ - ปีตุณายน ๒๕๕๘

ISBN 978-616-7213-38-5
พิมพ์ครั้งที่ ๑ ๒๕๕๘
จำนวนพิมพ์ ๔๐๐ เล่ม

ที่ปรึกษา

ไพบูลย์ วรหะไพฑูรย์
ศุภกิจ บุญญฤทธิพงษ์
จันทิมา ธนาสว่างกุล
สุรพงษ์ กองจันทิก
มานิช นามเดช
วารุณี เจนาคม
สาโรช โชติพันธ์
อจจรา ฉายากุล

คณะผู้จัดทำ

อังคณา สังข์ทอง
ชูสิทธิ์ เดชขำ
ชมพูนุท ป้อมป้องศึก
จรงค์ นนทศักดิ์
รจจาภา อำไพรัตน์
ศรัทธาฤดี จันทัน
ศิริวรรณ ตริทศกุล

ภาพประกอบ

ณัฐพงษ์ คล่องแคล่ว

จัดพิมพ์โดย

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ และ ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๐๐ โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๗๐
สายด่วน ๑๓๗๗
Email : help@nhrc.or.th
Website : http://www.nhrc.or.th

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ ปกเกล้า
ถนนเทศบาลสาย ๑ แขวงวัดกัลยาณ์ เขตธนบุรี
กรุงเทพมหานคร ๑๐๖๐๐



คำนำ

ประมวลรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เล่ม ๒ จัดทำขึ้นต่อเนื่องจากเล่ม ๑ ซึ่งเป็นการรวบรวมรายงานผลการพิจารณาระหว่างเดือนมีนาคม ๒๕๕๔ - กรกฎาคม ๒๕๕๕ ประมวลรายงานผลการพิจารณาฯ ทั้งสองเล่ม เป็นส่วนหนึ่งของภารกิจด้านเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรด้านสิทธิมนุษยชน ภายใต้ความรับผิดชอบคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ประมวลรายงานผลการพิจารณาฯ เล่ม ๒ นี้ สำนักวิจัยและวิชาการในฐานะฝ่ายเลขานุการ ของคณะอนุกรรมการฯ ได้เรียบเรียงจากรายงานผลการพิจารณาฯ ที่สำคัญ จำนวน ๖ เรื่อง ประกอบด้วย

- ผลงานลำดับที่ ๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.
(คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗
ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้
อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)
- ผลงานลำดับที่ ๒ เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่ทั่วถึงทุกคน”

- ผลงานลำดับที่ ๓ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และ
การบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.
- ผลงานลำดับที่ ๔ เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และ
ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง
และการอนุวัติกฎหมายภายใน
- ผลงานลำดับที่ ๕ เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ
ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗
- ผลงานลำดับที่ ๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ
จากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหวังเป็นอย่างยิ่งว่าหนังสือประมวลรายงานผลการพิจารณา
เล่ม ๒ นี้ จะเป็นประโยชน์ในการสร้างความรู้ ความเข้าใจเพื่อนำไปสู่แก่นแท้ของสิทธิมนุษยชน คือ การเคารพ
สิทธิมนุษยชนและการพัฒนาวัฒนธรรมสิทธิมนุษยชนให้เกิดขึ้นในสังคมไทย อย่างแท้จริงต่อไป

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

กรกฎาคม ๒๕๕๘



สารบัญ

คำนำ	๓
บทนำ	๗
บทที่ ๑ บททั่วไป	๑๗
๑.๑ ความเป็นมา องค์ประกอบ ภารกิจของคณะกรรมการ ด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน	๑๗
๑.๒ กระบวนการจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ ในการปรับปรุงกฎหมาย	๑๗
บทที่ ๒ ผลงานข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง กฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่ผ่านมาเฉพาะเรื่องที่สำคัญ	๒๐
ผลงานลำดับที่ ๑	๒๑
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้ อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)	

ผลงานลำดับที่ ๒	๓๓
เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน”	
ผลงานลำดับที่ ๓	๕๕
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและ การบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.	
ผลงานลำดับที่ ๔	๘๘
เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครอง สิทธิในการรวมตัว และ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน	
ผลงานลำดับที่ ๕	๑๒๑
เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗	
ผลงานลำดับที่ ๖	๑๔๗
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจาก การบริการสาธารณสุข พ.ศ.	



บทนำ

พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในการทำหน้าที่ดังกล่าว คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติอาจแต่งตั้งหรือมอบหมายให้คณะอนุกรรมการชุดใดชุดหนึ่งพิจารณาจัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป โดยคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเป็นคณะอนุกรรมการฯ คณะหนึ่งที่ได้จัดตั้งขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงเสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจน ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นด้านสิทธิมนุษยชนด้วย

สำหรับประมวลรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๒ นี้ ได้รวบรวมรายงานผลการพิจารณาฯ ภายใต้คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่จัดทำขึ้นระหว่างเดือนมกราคม – เดือนมิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๖ เรื่อง ดังนี้



ผลงานลำดับที่ ๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

(คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗

ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และคณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้

อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ เนื่องจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฯ ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เมื่อคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้พิจารณา เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติฯ ตกไป ต่อมา พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติฯ ร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไข เปิดรับฟังความเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งได้อนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ คณะที่จัดทำรายงานผลการพิจารณาฯ ฉบับนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายในเรื่องนี้ว่า รัฐบาลควรกำหนดกลไกระดับชาติและระดับท้องถิ่น เพื่อรับเรื่องที่มีการชุมนุมเนื่องจากปัญหาปากท้อง ราคาพืชผลตกต่ำ เพื่อให้ความเดือดร้อนดังกล่าวได้รับการแก้ไขและลดปัญหาการชุมนุมสาธารณะ ไม่ควรใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับกฎหมายชุมนุมสาธารณะ โดยให้ใช้กฎหมายชุมนุมสาธารณะก่อน เมื่อการชุมนุมเปลี่ยนเป็นจลาจลจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง ไม่ควรแปลความบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติฯ จนไม่อาจชุมนุมสาธารณะได้จริง ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ชุมนุมสาธารณะ

ในเชิงการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ชื่อของร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะฯ ควรเลี่ยงการบัญญัตินิยามซ้อนนิยาม เช่น การชุมนุมสาธารณะ ที่สาธารณะ ฯลฯ นิยามคำว่า ผู้จัดการชุมนุม ไม่ควรรวมผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมาย การกำหนดให้การชุมนุมสาธารณะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานและการไม่สอดคล้องกับหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights - ICCPR) และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การให้รัฐมนตรีอาจประกาศเพิ่มเติมพื้นที่ห้ามชุมนุมเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกินสมควร และให้ดุลพินิจรัฐมนตรีมากเกินไป ควรขยายเวลาห้ามชุมนุมจาก ๒๒.๐๐ น. ถึง ๐๖.๐๐ น. เป็น ๒๔.๐๐ น. ถึง ๐๖.๐๐ น. การให้ผู้ชุมนุมต้องมีหนังสือแจ้งเจ้าหน้าที่ก่อนชุมนุมเท่ากับเป็นการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจอนุญาตหรือไม่อนุญาตชุมนุม ซึ่งวัตถุประสงค์ของการแจ้งเพื่อเตรียมอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน และการกำหนดหน้าที่

ของผู้จัดการชุมนุมไว้หลายประการ บางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตาม ICCPR และ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ร่างมาตรา ๒๑-๒๘ มีบทบัญญัติที่จำกัดเสรีภาพในการชุมนุมไว้หลายประการ เช่น ให้ถือว่า การชุมนุมที่ไม่แจ้ง หรือไม่เลิกชุมนุมเมื่อมีคำสั่งห้าม เป็นการชุมนุมไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้ถือว่า กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออก เป็นความผิดซึ่งหน้า การให้เจ้าพนักงานใช้กำลัง หรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนโดยไม่มีกรอบชัดเจน การยกเว้นความรับผิดชอบแก่ อาญา วินัย ให้แก่เจ้าพนักงาน การให้การกระทำตามร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองนั้น เห็นว่า ข้อพิพาทจากการชุมนุมอาจเป็นข้อพิพาททางปกครอง แห่ง อาญา จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกคดี อยู่ภายใต้ศาลใดศาลหนึ่งบทกำหนดโทษตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรใช้โทษทางปกครองเนื่องจากมีลักษณะ เป็นความผิดทางปกครอง เป็นต้น

เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศ ในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควร กำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วย สิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วย ความสงบเรียบร้อยไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ซึ่งจากการพิจารณาพบว่า มีหลายประเด็นที่เป็นไปตามข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอ เช่น การกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม โดยบัญญัติแยกรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ออกจากสถานที่ประทับ ไม่ได้กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ด้วยตลอดเวลาการชุมนุม การแจ้งการชุมนุมสามารถแจ้ง ทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ขยายเวลาการปราศรัยจาก ๒๒.๐๐ น. เป็น ๒๔.๐๐ น. และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้อง ผ่านการฝึกอบรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเด็นที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะฯ ของคณะกรรมการฯ หรือไม่สอดคล้องกับกติกา ICCPR หรือไม่สอดคล้องเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้เอง เช่น กรณีไม่แจ้งการชุมนุม เจ้าพนักงานออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ การให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในการประกาศ สถานที่ห้ามการชุมนุมฯ กีดขวางทางเข้าออก หรือรบกวนการปฏิบัติงานเพิ่มเติม เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ ค้น ยึดอายัด รื้อถอนทรัพย์สินโดยไม่ต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล การไม่นำพระราชบัญญัติ การชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้กับการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก การมีข้อกำหนดที่ทำให้พื้นที่ในการชุมนุมลดลงหรือเป็นไปไม่ได้เลย เช่น ห้ามจัด การชุมนุมในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วัง พระราชินีเวสต์ พระตำหนัก ซึ่งอาจไม่ใช่สถานที่ประทับหรือพำนัก หรือสถานที่พำนัก แม้มีบทบัญญัติให้ประชาชนอาจชุมนุมในสถานที่ ที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ได้ ก็ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐใด ทั้งไม่มีบทกำหนดให้มีกลไกรองรับ การชุมนุมสาธารณะ เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อำนวยความสะดวก และจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ เป็นต้น รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๑

ผลงานลำดับที่ ๒

เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทั้งถึงทุกคน”

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้กำหนดแนวทางเข้ารับการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน (Emergency Claim Online : EMCO) โดยให้แนวทางวินิจฉัย เช่น มีข้อบ่งชี้ว่าเป็นโรคหรืออาการของโรคที่มีลักษณะรุนแรงอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือต่อผู้อื่น มีลักษณะรุนแรงต้องรักษาเร่งด่วนและโรคที่ต้องผ่าตัดด่วน หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต ให้แนวทางการใช้สิทธิกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินและกรณีประสบอุบัติเหตุทั่วไป ให้เข้ารับบริการจากหน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ และแนวทางการส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่ผู้นั้นมีสิทธิ อย่างไรก็ตาม มีปัญหาในทางปฏิบัติ เช่น ประชาชน ผู้ป่วย บุคลากรทางการแพทย์ เข้าใจและตีความคำว่า เจ็บป่วยฉุกเฉิน และพันวิฤต ต่างกัน ประชาชน ผู้ป่วย โรงพยาบาลที่ไม่ใช่คู่สัญญา ระบบบริการสาธารณสุขไม่ทราบระบบการแจ้งสิทธิและระบบอนุมัติให้เข้ารับบริการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ไม่สามารถหาต้นทุนการรักษาพยาบาลที่เหมาะสมได้ ซึ่งโรงพยาบาลเอกชน โรงพยาบาลทางเลือก หรือเรียกเก็บค่าบริการและโรงพยาบาลของรัฐมีต้นทุนดังกล่าวแตกต่างกันมาก ไม่มีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมเพื่อรองรับนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องนี้ว่า คณะรัฐมนตรี ควรศึกษา วิเคราะห์ ประเมินผลข้อดี ข้อท้าทายในการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินไปปฏิบัติ รวมถึงจำนวนงบประมาณรองรับ ควรประชาสัมพันธ์นโยบายฯ แก่ประชาชนและผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินเพื่อให้ทราบหลักเกณฑ์ เงื่อนไข มีการให้คำปรึกษาแก่ผู้เจ็บป่วยฉุกเฉิน ๒๔ ชม. จัดระบบการนำนโยบายฯ ไปปฏิบัติโดยไม่เป็นภาระแก่โรงพยาบาลเอกชนและโรงพยาบาลที่ไม่ใช่คู่สัญญา มีแนวทางป้องกันและแก้ปัญหาการที่โรงพยาบาลที่ให้การรักษาไม่แจ้งสิทธิเรื่องนี้ หรือให้ผู้ป่วยหรือญาติลงนามในสัญญาผูกพันจ่ายค่ารักษา มีมาตรการและจัดสรรเงินกองทุนรองรับการปฏิบัติตามนโยบายฯ กำหนดวิธีเบิกจ่ายค่ารักษาแก่ผู้ป่วยหรือบาดเจ็บจากอุบัติเหตุทางถนน กำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน และโรงพยาบาลทางเลือก/เรียกเก็บค่าบริการ (fee-for-service hospital) มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาผู้เสียหายจากการถูกโรงพยาบาล ฟ้องคดี เช่น ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติร่วมเป็นคู่กรณี หรือชดเชยค่ารักษาที่ผู้เสียหายจ่ายไปแล้ว มีมาตรการจูงใจแก่โรงพยาบาลเอกชนเพื่อให้ความร่วมมือ เช่น ลดหย่อนภาษี กำหนดเพดานค่ารักษา ฯลฯ

ในเชิงข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรแก้ไขพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง โดยให้สถานพยาบาลแจ้งสิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินแก่ผู้ป่วยหรือญาติ และให้เบิกจ่ายค่ารักษาจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และแก้ไขกฎกระทรวง กำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ เป็น จำนวนเท่าที่จ่ายจริงสำหรับความเสียหายต่อร่างกายตามข้อ ๒ (๑)

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณาฯ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และผลการดำเนินการตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ ซึ่งประกอบด้วยนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินช่วยให้ประชาชนสามารถรับบริการฉุกเฉินทางการแพทย์เพิ่มขึ้น ส่วนสิ่งที่ควรปรับปรุงคือ อัตราการจ่ายค่าชดเชยแก่โรงพยาบาล เกณฑ์วินิจฉัยกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินและพันวิฤตฉุกเฉิน การประชาสัมพันธ์แก่ผู้ให้บริการและประชาชน ระบบสำรองเตียงและส่งต่อผู้ป่วยที่พันวิฤตฉุกเฉิน

ควรให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นหน่วยดูแลระบบการแพทย์ฉุกเฉิน แนวทางที่จะดำเนินการต่อไป คือ จัดให้มีกลไกทำหน้าที่บริหารจัดการระบบ ตรวจสอบระบบการเบิกจ่ายค่าบริการ รับผิดชอบต่อเรื่องร้องเรียน แก้ปัญหาของประชาชนเรื่องนี้ส่วนมาตรการควบคุมอัตราค่าบริการของโรงพยาบาลเอกชน ปัจจุบันดำเนินการโดยใช้พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และประกาศกระทรวง เรื่อง มาตรฐานการบริการด้านการแพทย์ฉุกเฉินของสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๗ รวมทั้ง ได้เสนอไปยังกรมการค้าภายในเพื่อกำหนดให้ค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉินเป็นสินค้าควบคุม กระทรวงพาณิชย์ ตามหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งว่า การกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุมจะต้องเสนอคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๒

ผลงานลำดับที่ ๓

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาประมวลผลการพิจารณาเรื่อง การอนุวัติกฎหมายไทยตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี และเพื่อเตรียมรองรับการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย และคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ รับทราบรายงานผลการพิจารณาฯ ของคณะกรรมการฯ และรับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ รวมทั้งให้กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยหนึ่งในจำนวนนั้น คือ การยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ พ.ศ. (ต่อมาเปลี่ยนเป็น ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.) ขณะจัดทำรายงานผลการพิจารณาฯ นี้ ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ระหว่างบรรจุเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบาย เรื่องนี้ว่า คณะกรรมการฯ เห็นด้วยกับการเสนอให้เรื่องการต่อต้านการทรมานและการคุ้มครองบุคคลจากหายสาบสูญ โดยถูกบังคับตามอนุสัญญาสองฉบับข้างต้น เป็นกฎหมายพิเศษต่างหากในลักษณะพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ รัฐสภา คณะรัฐมนตรีควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยนำข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ ประกอบการพิจารณา ระหว่างประเทศไทยยังไม่เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรสนับสนุนระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ที่ทำให้บุคคลเสื่อมเสีย อิศราภาพ ร่างพระราชบัญญัตินี้ ควรเพิ่มนิยามคำว่า ผู้บังคับบัญชา และมีกลไกสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้กระทำความผิดคิดทรมานหรือคิดบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นผู้นำระดับสูง ควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครองโดยให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวน กระทรวงมหาดไทยและสำนักงานอัยการสูงสุดควรพิจารณาแก้ไขกฎ ระเบียบในความรับผิดชอบเพื่อรองรับการทำหน้าที่สอบสวนคดี

ทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามร่างพระราชบัญญัติฯ สำนักงานตำรวจแห่งชาติควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอในการให้มีมาตรการ กลไก เทคโนโลยีสนับสนุน การทำงานของพนักงานสอบสวน ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีช่วยเหลือเยียวยาทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่รัฐ สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติเป็นมาตรฐานเดียวกัน

ในเชิงข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ควรแก้ไขมาตรา ๕ ว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่กระทำการที่เป็นการกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม ย่ำยีศักดิ์ศรี ให้พิจารณาโทษอาญาและอาชญากรรมตามกฎหมายอื่น เช่น วินัย แห่ง ฯลฯ ด้วยก็ได้ แก้ไขมาตรา ๕ และ ๖ ว่า ไม่ให้ใช้มาตรการอันเป็นคุณแก่นักโทษเด็ดขาดคดีทรมาน/บังคับบุคคลให้สูญหายที่ผิดร้ายแรง จนกว่าผู้นั้นจะรับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งหรือตามที่กำหนด แก้ไขมาตรา ๑๖ ว่า ให้สืบสวน (คดีบังคับบุคคลให้สูญหาย) จนกว่าจะนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ แก้ไขมาตรา ๒๔ ว่า หากมีข้อสงสัยหรือเชื่อได้ว่า การส่งบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรจะทำให้ผู้นั้นถูกกระทำทรมาน/ถูกบังคับให้สูญหายให้เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบคณะกรรมการ ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ขอให้ชะลอการส่งตัวฯ ได้ แก้ไขพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนเพื่อประกันว่า มีหลักการไม่ส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเชื่อได้ว่าจะทำให้ผู้นั้นถูกกระทำทรมาน/ถูกบังคับให้สูญหาย (non-refoulement) รวมความผิดฐานกระทำทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นความผิดที่ส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ แก้ไขมาตรา ๒๕ และ ๒๖ โดยเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนผู้เสียหาย คดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายอย่างละ ๑ คน เพิ่มผู้แทนภาคประชาชนเป็นกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ แก้มาตรา ๓๘ ว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานผู้รับผิดชอบคดีทรมาน และคดีบังคับบุคคลให้สูญหายต้องไม่อยู่หน่วยงานรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน เพิ่มบทบัญญัติที่กำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ถูกบังคับให้สูญหายซึ่งไม่ทราบชะตากรรมและของญาติของผู้นั้น มีมาตรการป้องกันและลงโทษผู้กระทำความผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่ผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กได้รับผลกระทบจากการบังคับให้บุคคลสูญหาย รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๓

ผลงานลำดับที่ ๔

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ

ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และ

ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องนี้ว่า เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๘ และได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization : ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อันเป็น ๒ ใน ๘ อนุสัญญาหลักของ ILO และประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี โดยผู้แทนรัฐบาลไทย

ได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR) รอบที่หนึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔) ว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO สองฉบับข้างต้น มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกิจกรรมหนึ่ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องนี้ว่า รัฐบาลควรมีนโยบายและแผนการที่ชัดเจนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ (เสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว) และฉบับที่ ๙๘ (สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรอง) โดยไม่ต้องรอการแก้ไขกฎหมายภายในก่อน มีการบัญญัติหรือปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้คนทำงานทุกประเภทมีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวเจรจาต่อรอง จัดทำระบบการจัดเก็บข้อมูลแรงงานข้ามชาติในระบบทะเบียนราษฎร กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติไว้ในกฎหมาย โดยคำนึงถึงตามหลักความจำเป็นและได้สัดส่วน ควรใช้คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” แทนคำว่า “แรงงานต่างด้าว” มีการเผยแพร่หรือสนับสนุนให้องค์กรด้านแรงงานเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ

ในเชิงข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ระยะสั้น รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO สองฉบับ ระยะยาว ควรศึกษาและจัดทำกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางว่าด้วยสิทธิในการรวมตัว เจรจาต่อรองของคนทำงานทุกประเภท ทบทวนร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO สองฉบับ โดยแก้คำว่า ลูกจ้าง เป็น คนทำงาน แก้ไขบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ เช่น ขั้นตอนการขอรับใบสำคัญการจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน การให้อิทธิพลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการ ทั้งนี้ การเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวควรมีหมายค้นหรือคำสั่งศาล และการให้อิทธิพลมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่ง ทั้งนี้ การให้บุคคลดังกล่าวออกจากตำแหน่ง ควรเป็นคำสั่งตัดสินของศาล แก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ โดยให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนว่า ให้สหภาพแรงงานเป็นสมาชิกสภาองค์กรลูกจ้างได้ ให้สหภาพ สหพันธ์แรงงานจัดตั้งสภาองค์กรลูกจ้างได้ และให้สหภาพแรงงานสามารถรวมตัวกันเป็นสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้างได้ แก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับ เป็นให้นายจ้าง องค์กรนายจ้าง และรัฐบาลจัดให้มีมาตรการขั้นต่ำเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดกับสาธารณชน (กรณีมีการนัดหยุดงาน) มีกลไกเจรจา โดยสมัครใจระหว่างนายจ้าง องค์กรนายจ้าง องค์กรคนทำงาน หากให้มีคณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท ควรให้นายจ้าง องค์กรนายจ้าง องค์กรคนทำงานใช้สิทธิอุทธรณ์หรือฟ้องศาลได้ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ทั้งสองฉบับ ควรมีการคุ้มครองการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงานจากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๔

ผลงานลำดับที่ ๕

เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ

ตามพระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในข้อ ๑๘ กล่าวว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน การเกณฑ์ทหารในต่างประเทศมีปัจเจกชนได้อ้างสิทธิ ในข้อ ๑๘ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่จะปฏิเสธเข้ามามีส่วนร่วมเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการทหาร เพราะขัดกับเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาที่เขานับถืออย่างแท้จริง โดยรัฐต้องให้บุคคลดังกล่าวมีทางเลือกในการรับใช้ชาติอย่างอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาวุธ และต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างแก่ผู้คัดค้านโดยอ้างมโนธรรม (Conscientious Objectors) รวมทั้งมีมาตรการที่รัฐต้องพิจารณาให้เชื่อได้ว่า บุคคลนั้นเป็นผู้มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตามประเทศต่างๆ ในแถบยุโรปได้ยกเลิกการรับราชการทหารโดยบังคับและหลายประเทศการรับราชการทหารได้มีหรือเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบสมัครใจ

สำหรับประเทศไทยหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้ “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ บัญญัติให้ “ชายที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน” เมื่อพิจารณาหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๘ ข้างต้น ซึ่งกำหนดว่า เสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนาเป็นสิทธิที่จะละเมิดหรือลดทอนมิได้ (Non-Derogable Right) ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ การนำบทบัญญัติมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาใช้กับชายซึ่งมีสัญชาติไทยทุกคน รวมถึงผู้คัดค้านโดยอ้างมโนธรรม (Conscientious Objectors) จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งประเทศไทยเป็นภาคี อย่างไรก็ตาม หากยังไม่มีข้อยกเว้นแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง รัฐบาลต้องพิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบหรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Alternative National Service) รวมทั้งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน จึงควรทบทวน ศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับการทหารในต่างประเทศ เพื่อเปลี่ยนให้เป็นระบบสมัครใจและสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน และมีแนวทางแก้ไข ปัญหาหรือมีมาตรการระยะสั้นในการเยียวยาหรือการป้องกันแก่บุคคลผู้มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง เช่น การพิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบหรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีกลไกหรือมีมาตรการหลีกเลี่ยงการฝึกหรือปฏิบัติภารกิจที่ต้องจับอาวุธ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ เป็นต้น

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องนี้ว่า คณะรัฐมนตรีควรศึกษากระบวนการรับราชการทหารกองประจำการในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาปรับปรุงเป็นระบบสมัครใจ และสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชน และแนวทางแก้ปัญหาหรือมาตรการระยะสั้นในการเยียวยาหรือป้องกันผู้มีความคิด มโนธรรม ความเชื่ออย่างแท้จริงที่คัดค้านการสู้รบ หากประเทศไทยมีความพร้อมควรพิจารณา

แก้ไขพระราชบัญญัติการรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยให้ใช้การรับราชการทหารกองประจำการโดยวิธี
สมัครใจ ให้ผู้สมัครใจเป็นทหารกองประจำการในพื้นที่ที่มีผู้สมัครใจเกินความต้องการ ได้เป็นทหารกองประจำการ
ทุกกรณี ส่งเสริมหรือมีมาตรการจูงใจที่เปิดโอกาสให้มีการสมัครใจเป็นทหารกองประจำการ โดยเน้นให้
ทหารกองประจำการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ กำหนดเป้าหมายให้ลดหรือเลิกใช้การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการ
เป็นทหารกองประจำการจากการบังคับเป็นสมัครใจ กำหนดนโยบายความต้องการกำลังพลในแต่ละปี กำหนด
สิทธิประโยชน์เพื่อจูงใจให้มีการสมัครใจเป็นทหาร/ตำรวจกองประจำการมากขึ้น โดยคำนึงถึงความสมัครใจ
รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๕

ผลงานลำดับที่ ๖

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

ปัจจุบันความเสียหายจากบริการสาธารณสุขมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นตรงกัน ในประเทศไทยและ
หลายประเทศ คือ แต่ละปีมีผู้ป่วยที่ต้องบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากความผิดพลาดทางการแพทย์ในกระบวนการ
รักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก ประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าเกิดความผิดพลาดและความเสียหายเพียงใด
หากพิจารณาสถิติการร้องเรียนของประชาชนไปยังแพทยสภาและทางสื่อมวลชนแล้ว จะเห็นแนวโน้มความรุนแรง
ของปัญหาและทำให้การเผชิญหน้าระหว่างประชาชนกับบุคลากรทางการแพทย์เพิ่มขึ้น คณะกรรมการปฏิรูป
กฎหมายได้ทำการศึกษาและเสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
ต่อคณะรัฐมนตรี และรัฐสภา กระทรวงสาธารณสุขได้ศึกษาร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวและจัดทำเป็น
ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะนโยบายเรื่องที่ว่า หากจะให้
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข สามารถระงับ เพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบ
โรคศิลปะ กรณีสถานพยาบาลฝ่าฝืนคำสั่งที่ออกมาอันเกี่ยวข้องกับกองทุน ร่างพระราชบัญญัติฯ ต้องกำหนดให้
กรมสนับสนุนบริการสุขภาพมีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวด้วย และเห็นว่าหน่วยงานที่ควรรับผิดชอบการดำเนินการ
ตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเป็นสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากดูแลผู้ได้รับความเสียหายจาก
การบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อยู่แล้ว

ในเชิงข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย คณะกรรมการฯ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติฯ ควรใช้คำว่า
“ผู้เสียหาย” ไม่ใช่ “ผู้ได้รับผลกระทบ” ชื่อร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเป็น ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุขฯ ตัดนิยามคำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” เพิ่มนิยามคำว่า “ผู้เสียหาย”
คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเพิ่มอธิบดีกรมบัญชีกลางซึ่งรับผิดชอบระบบสวัสดิการรักษ
าพยาบาลของข้าราชการด้วย เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นหลังทำสัญญาประนีประนอม ควรให้ผู้เสียหาย
สามารถยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยตามร่างพระราชบัญญัติฯ ภายใน ๓ ปีนับแต่วันที่อยู่ถึงความเสียหาย
ไม่เกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหายเมื่อศาลมีคำพิพากษายกฟ้องโดยไม่วินิจฉัยให้ผู้ใดรับผิดชอบ
ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยคณะกรรมการดังกล่าวประจำจังหวัดพิจารณาดำเนินการตาม
ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้อีก ผู้เสียหายที่รับเงินชดเชยความเสียหายและมีการจัดทำสัญญาประนีประนอม
ไม่ควรถูกตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล ควรตัดมาตรา ๒๒ ที่ว่าให้ผู้ได้รับผลกระทบต้องดำเนินการ

ตามขั้นตอนและวิธีการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ก่อนฟ้องคดีต่อศาล หากไม่ดำเนินการและความปรากฏต่อศาล ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ เนื่องจากเป็นสิทธิที่ผู้เสียหายพึงมีอิสระในการเลือกดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ หรือฟ้องคดีต่อศาล ควรให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ไม่ใช่ยุติเมื่อจะฟ้องคดี ให้ตัดบทบัญญัติในมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ที่ว่า (ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาท) จะฟ้องผู้ก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้ เนื่องจากเป็นการรอนและตัดสิทธิในการฟ้องคดี ตัดมาตรา ๒๗ วรรคสอง ที่ให้สำนักงาน (กรมสนับสนุนบริการสาธารณสุข) ทำรายงานการจ่ายเงินชดเชยไปยังศาลที่พิจารณาคดีที่กองทุนถูกฟ้อง เนื่องจากศาลมีอำนาจเรียกพยานหลักฐานได้อยู่แล้ว กระบวนการตามร่างพระราชบัญญัติฯ เป็นกระบวนการทางปกครอง จึงควรให้ศาลปกครองพิจารณา ส่วนคดีพิพาทระหว่างผู้รับบริการและผู้ให้บริการโดยตรง (ข้อพิพาทระหว่างเอกชนด้วยกัน) ควรเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม ควรมีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๑ ซึ่งกำหนดข้อยกเว้นให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขไม่ต้องรับผิดชอบประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ทั่วไปเรื่องละเมิด และกระทบหลักการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งไม่ได้แบ่งเกณฑ์การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้ รายละเอียดอยู่ในผลงานลำดับที่ ๖



บทที่ ๑ บททั่วไป

๑.๑ ความเป็นมา องค์ประกอบ ภารกิจของคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้จัดตั้งขึ้นนับแต่ พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา โดยมีนายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธาน ประกอบด้วยอนุกรรมการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกมีความรู้เชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านกฎหมาย การบริหารราชการ และงานสิทธิมนุษยชน มีผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่กลุ่มงานพัฒนากฎหมายและนโยบาย สำนักวิจัยและวิชาการ เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ประกอบด้วยเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมถึงเสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการ องค์การเอกชนและองค์กรอื่นด้านสิทธิมนุษยชน

๑.๒ กระบวนการจัดทำรายงานเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

ในการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ข้างต้น ประกอบการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการฯ ได้จัดทำเป็นรายงานผลการพิจารณา โดยให้ความสำคัญกับการศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเหตุการณ์/สถานการณ์ด้านสิทธิที่เกิดขึ้นหรือ

มีแนวโน้มจะเกิดขึ้น ข้อมูลทางวิชาการ หลักการด้านสิทธิมนุษยชนตามพันธกรณีด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคีและที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นว่าประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคี เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการยกระดับมาตรฐานการทำงานของรัฐบาล ตลอดจนหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายตุลาการ ให้สอดคล้องกับข้อผูกพันตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี

การจัดทำข้อเสนอแนะในรายงานผลการพิจารณานี้ มีขั้นตอนคือ

๑.๒.๑ การกำหนดหัวข้อศึกษา มีที่มา คือ

- (๑) ได้รับมอบหมายจากที่ประชุมคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ด้านบริหาร ด้านคุ้มครอง ด้านคดีสิทธิมนุษยชนและมาตรฐานการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
- (๒) ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติผ่านทางคณะอนุกรรมการพิจารณาเรื่องร้องเรียนและกลั่นกรองรายงานผลการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (๓) พัฒนาจากข้อเสนอ/ข้อค้นพบในรายงานการศึกษา/วิจัยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติหรือคณะอนุกรรมการฯ ศึกษา หรือมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติศึกษา
- (๔) ข้อเสนอจากที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ หรือตามที่ฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการฯ ขอหารือประธาน/ที่ประชุม

๑.๒.๒ การจัดทำรายงานผลการพิจารณา

- (๑) ศึกษา วิเคราะห์จากเอกสาร กฎหมายและหลักการด้านสิทธิมนุษยชน
- (๒) รับฟังความเห็นจากผู้ได้รับผลกระทบ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่ โดยทำเป็นหนังสือ หรือจัดประชุมกลุ่มย่อย
- (๓) จัดทำและปรับปรุงร่างรายงานตามความเห็นของที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ

๑.๒.๓ การเสนอขอความเห็นชอบ มี ๒ ขั้นตอน คือ

- (๑) ขอความเห็นชอบจากที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ
- (๒) ขอความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ด้านบริหารหรือด้านคุ้มครอง

๑.๒.๓ การเสนอคณะรัฐมนตรีและ/หรือรัฐสภา

- (๑) ทำหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรีและเรียนเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อขอให้บรรจุเป็นวาระการประชุมคณะรัฐมนตรี ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการเสนอเรื่องและการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘
- (๒) ทำหนังสือกราบเรียนประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร และประธานวุฒิสภา กรณีมีข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายลำดับพระราชบัญญัติขึ้นไป
- (๓) ทำหนังสือแจ้งหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เพื่อประสานงานในเบื้องต้นคู่ขนานกับการเสนอเรื่องเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี
- (๔) ทำหนังสือแจ้งผู้ร้องเรียน (กรณีมีที่มาจากรายงานผลการพิจารณาคำร้องฯ)

๑.๒.๕ การติดตามความก้าวหน้า

- (๑) สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ โดยกลุ่มงานติดตามและ
สารบบสำนวน ติดตามความก้าวหน้าตามที่ได้มีหนังสือกราบเรียนนายกรัฐมนตรี
ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา (แล้วแต่กรณี)
- (๒) ฝ่ายเลขานุการฯ รายงานที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ ทราบเป็นระยะ เมื่อได้รับ
หนังสือตอบรับ หรือแจ้งผล หรือแสดงความเห็นต่อข้อเสนอแนะฯ จาก
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี หรือหน่วยงานของรัฐตามที่มีคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีหนังสือไปถึง
- (๓) สรุปข้อเสนอแนะฯ จากรายงานผลการพิจารณา เป็นส่วนหนึ่งในรายงานผล
การดำเนินงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประจำปี

๑.๒.๖ การเผยแพร่และนำไปใช้ประโยชน์

- (๑) เผยแพร่ทางเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- (๒) จัดพิมพ์เป็นเอกสารเผยแพร่/วิชาการ (เฉพาะบางเรื่อง)
- (๓) อำนวยความสะดวกหรือส่งรายงานผลการพิจารณา ให้ฝ่ายเลขานุการ
คณะอนุกรรมการ หน่วยงานต่าง ๆ ในสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ ตามที่ร้องขอ เพื่อนำไปใช้ประโยชน์ตามที่เห็นควร
- (๔) จัดรวบรวมข้อเสนอทั้งหมดเพื่อเผยแพร่และใช้อ้างอิง

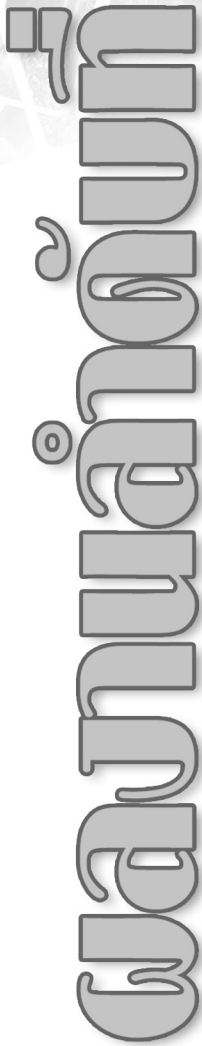


บทที่ ๒

ผลงานข้อเสนอแนะนโยบายและ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ที่ผ่านมาเฉพาะเรื่องที่สำคัญ

ส่วนนี้จะเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับรายงานผลงานข้อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยผลงานสำคัญ รวม ๖ เรื่อง คือ

- ผลงานลำดับที่ ๑ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา)
- ผลงานลำดับที่ ๒ เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”
- ผลงานลำดับที่ ๓ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.
- ผลงานลำดับที่ ๔ เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน
- ผลงานลำดับที่ ๕ เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสุ่มสุ่มใจ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๕๗
- ผลงานลำดับที่ ๖ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.



ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

วันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๕๘

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

และผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ ซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตกไป จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไข และเปิดรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนของหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน ซึ่งต่อมาได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีความเห็นว่า ควรดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป อย่างไรก็ตาม เมื่อสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเสร็จเรียบร้อยแล้ว หากมีบทบัญญัติที่เปลี่ยนแปลงไปจากร่างของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจะดำเนินการจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อร่างดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

๒. อำนาจหน้าที่

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎต่อรัฐสภา หรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)

๓. การดำเนินการ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีคำสั่ง ที่ ๓๔/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้ศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการ เมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

ดังที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยศึกษาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ฉบับที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา (เรื่องเสร็จที่ ๑๘๓/๒๕๕๓) และได้จัดทำรายงานผลการพิจารณา (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ ในครั้งนั้นได้มีข้อเสนอรวม ๘ ประเด็น ซึ่งร่างฉบับที่

ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรได้ปรับแก้ตามในบางประเด็น ในการทำข้อเสนอแนะครั้งนี้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอยืนยันข้อเสนอแนะตามรายงานผลการพิจารณา ซึ่งได้เคยเสนอต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี

๔. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะ

- ๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- ๔.๒ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน
- ๔.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง
- ๔.๔ อนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก
- ๔.๕ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการจัดการเลือกปฏิบัติทางเชื้อชาติในทุกรูปแบบ
- ๔.๖ พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๔.๗ พระราชบัญญัติการจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒
- ๔.๘ พระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๔.๙ พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๔.๑๐ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘
- ๔.๑๑ พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗
- ๔.๑๒ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑
- ๔.๑๓ ประมวลกฎหมายอาญา
- ๔.๑๔ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะทุกฉบับที่ได้มีการยกร่างขึ้นแล้ว เห็นควรยืนยันความเห็นเดิมโดยเห็นว่า การชุมนุมสาธารณะโดยสงบและปราศจากอาวุธเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ซึ่งได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน รวมถึง กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง การที่รัฐจะออกกฎหมายเพื่อใช้บังคับกับการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่มีวัตถุประสงค์ที่จะอำนวยความสะดวกและคุ้มครองประชาชนในการชุมนุม การออกกฎหมายจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมต้องเป็นข้อยกเว้นและทำได้เพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น แต่ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ฉบับที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไขขึ้นใหม่นี้ มีบทบัญญัติที่กลับเป็นการควบคุมและจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนมากกว่าการคุ้มครองและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการชุมนุมสาธารณะ คณะอนุกรรมการฯ จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยในบางประเด็นได้เคยเสนอไปแล้ว โดยได้เสนอเป็นรายงานผลการพิจารณาของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เรื่อง ข้อเสนอการตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ อย่างไรก็ตาม ในครั้งนี้มีบทบัญญัติในร่างที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติที่แตกต่างจากร่างที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรอย่างมาก ดังนั้น เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ข้อ ๒๐ แห่งปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และข้อ ๒๑ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายฯ จึงเห็นสมควรมีข้อเสนอแนะต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ ดังนี้

๕.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๕.๑.๑ ประเด็นที่ ๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

เนื่องจากหลักการและเหตุผลของกฎหมายดังกล่าว เพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยเป็นรูปธรรม ตลอดจนคุ้มครองไม่ให้เกิดการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อรัฐธรรมนูญ หรือขัดต่อศีลธรรมอันดีของประชาชน และการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุม จะกระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยหน่วยงานของรัฐต้องเข้ารักษาความปลอดภัยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ชุมนุมโดยเคร่งครัด รอบคอบและทันเหตุการณ์ฯ ดังนั้น ชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้ควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมาย

๕.๑.๒ ประเด็นที่ ๒ คำนิยาม

๑) กฎหมายที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ย่อมมีผลบังคับเป็นการทั่วไป บุคคลไม่อาจอ้างความไม่รู้กฎหมาย มาเป็นข้ออ้างปฏิเสธความรับผิดชอบตามกฎหมาย ดังนั้น กฎหมายที่ตราขึ้นจึงไม่ควรมีความซับซ้อน ควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม เช่น “การชุมนุมสาธารณะ” หมายความว่า การรวมตัวกันของบุคคลในที่สาธารณะฯ และนำเอาคำว่า “ที่สาธารณะ” มากำหนดนิยามว่าหมายถึง ทางหลวงและทางสาธารณะ และนำเอาคำว่า “ทางหลวง” และ “ทางสาธารณะ” มากำหนดนิยามว่า “ทางหลวง” หมายถึง ทางหลวงตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวง และ “ทางสาธารณะ” หมายถึง ทางบกหรือทางน้ำสำหรับประชาชนใช้ในการจราจร

๒) “ผู้จัดการชุมนุม” ควรหมายถึง ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุมสาธารณะเท่านั้น ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้ “ผู้จัดการชุมนุม” มีหน้าที่และความรับผิดชอบในหลายมาตรา จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุม ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย

๕.๑.๓ ประเด็นที่ ๓ หมวด ๑ บททั่วไป

๑) ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้การชุมนุมที่มีการขัดขวางหรือกีดขวางมิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำใดๆ อันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

ความเห็นและข้อเสนอ

การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เพราะการชุมนุมสาธารณะเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน หากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎรที่กำหนดว่า การใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๒) ร่างมาตรา ๘ - ๙ กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม และสถานที่ซึ่งการชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงาน โดยสถานที่ดังกล่าวรัฐมนตรีอาจประกาศกำหนดเพิ่มเติมในภายหลังได้

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกินสมควร รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีมากเกินไป และรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลไม่ควรบัญญัติอยู่ในมาตราเดียวกับสถานที่ที่ประทับผลของบทบัญญัติทำให้ไม่มีพื้นที่ในการชุมนุม เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ อันเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานในการชุมนุมของประชาชน ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๕.๑.๔ ประเด็นที่ ๔ เวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๐ กำหนดห้ามมิให้ปราศรัย หรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น รวมทั้งห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน

ความเห็นและข้อเสนอ

ตามสถานการณ์ที่เป็นจริงและธรรมชาติการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา เนื่องจากในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป เป็นช่วงที่ผู้ชุมนุมเดินทางมาถึงบริเวณที่มีการชุมนุมเรียบร้อยแล้ว การปราศรัยหรือจัดกิจกรรมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป จึงเป็นไปอย่างพร้อมเพรียง ดังนั้น ร่างมาตรา ๑๐ จึงไม่ควรห้ามชุมนุมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกาเป็นต้นไป ควรขยายเป็นเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา และอาจมีความจำเป็นต้องมีการเดินขบวนรวมถึงการเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน โดยเฉพาะการรวมตัวกันจากต่างจังหวัดเพื่อเดินทางมาบริเวณที่ชุมนุม จึงไม่ควรห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นด้วย

๕.๑.๕ ประเด็นที่ ๕ หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๑๑ - ๑๖ กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง กรณีที่แจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง ต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผัน หากผู้รับคำขอมีคำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด และหนังสือแจ้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมซึ่งจะเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายประการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งให้แก้ไข หรือห้ามการชุมนุม และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้งดการชุมนุมสาธารณะได้ รวมทั้งกำหนดกรณีให้ถือว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในหลายกรณี

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวแม้กำหนดให้ผู้ชุมนุมแจ้งเป็นหนังสือต่อเจ้าพนักงานถึงการชุมนุมเป็นการล่วงหน้า แต่หากไม่แจ้งหรือแจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง มีผลเป็นการชุมนุมที่ไม่ชอบ จึงเป็นบทบัญญัติที่ถือเอาเรื่องการขออนุญาตเป็นหลัก เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการที่จะสั่งอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่ใช่การขออนุญาต จึงไม่มีความจำเป็นต้องขออนุญาต และการชุมนุมในที่สาธารณะมักอยู่บนพื้นผิวของการจรรยาบรรณ การต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวมีผลเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ และโดยหลักการของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้ง ควรมิวัตถุประสงค์ให้รัฐทราบว่าจะมีการชุมนุมเพื่อให้รัฐเตรียมการในการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เพื่อการขออนุญาตและควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะแต่เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพดังกล่าว จึงไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศฯ

๕.๑.๖ ประเด็นที่ ๖ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๗ - ๒๐ กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไว้หลายประการ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ห้ามผู้ชุมนุมปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธี อื่นใดอันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวบางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วม

การชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ เนื่องจากผู้จัดการชุมนุมอาจมีภารกิจส่วนตัวที่ต้องออกนอกบริเวณที่ชุมนุมในบางโอกาส และผู้ชุมนุมมีจำนวนมากไม่สามารถดูแลได้ทั่วถึง หรือกรณีห้ามผู้ชุมนุมปราศรัย หรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ ซึ่งข้อความดังกล่าวอาจก่อให้เกิดการตีความที่บิดเบือนไปจากเจตนารมณ์ของผู้พูด ซึ่งอาจทำให้ผู้ชุมนุมต้องมีความรับผิดชอบตามกฎหมายนี้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ เป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสาทกลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อห้ามของผู้ชุมนุมตามร่างมาตราที่ถูกลบออกอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ชุมนุมในลักษณะนี้ ควรกำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอแล้ว

๕.๑.๗ ประเด็นที่ ๗ หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชนและการดูแล การชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๒๑-๒๘ บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้หลายประการ เช่น

๑) กรณีที่ผู้ชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุม หรือผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุม หรือไม่ผ่อนผัน หรือผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่แจ้งโดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาภายในกำหนดถือเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบกฎหมาย เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสาทกลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ที่รับรองสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ เพราะการชุมนุมเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ส่วนคำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่การชุมนุมนั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง จึงจะยกเลิกการชุมนุมได้มิใช่เพราะเหตุไม่ได้แจ้งการชุมนุม

๒) กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออก ให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับ คั่น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ คั่น ยึด आयัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน การให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย (จับกุม คั่น) หรือกระทำต่อทรัพย์สินต้องเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น และต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล

๓) การกำหนดให้เจ้าพนักงานอาจใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดได้เท่าที่จำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

การใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชนรวมถึงการใช้กำลังเพื่อให้ยุติการชุมนุม โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วนและพอควรแก่เหตุ ไม่ให้ใช้อาวุธปืนโดยเด็ดขาด และรัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

๔) กรณียกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวไม่สมควรบัญญัติไว้ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่กระทำการที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่แล้ว และจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความระมัดระวังมากขึ้น และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลู่วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ มากยิ่งขึ้น

จากข้อจำกัดตามบทบัญญัติในหมวดนี้ข้างต้น ซึ่งขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และเป็นการให้อำนาจเจ้าพนักงานมากเกินไป จึงไม่สมควรมีบทบัญญัติดังกล่าว

๕.๑.๘ ประเด็นที่ ๘ เขตอำนาจศาล

ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ร่างมาตรา ๒๙)

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ กำหนดกรอบการใช้สิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชน และกำหนดอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐในการบังคับใช้กฎหมาย เพื่อกำหนดการใช้เสรีภาพในการชุมนุมและเพื่อกำหนดประโยชน์สาธารณะ ซึ่งตามหลักการแล้วเป็นเรื่องในทางปกครอง ดังนั้น เรื่องที่พิพาทกันในทางปกครองระหว่างประชาชนผู้ชุมนุม ควรได้รับการพิจารณาพิพากษาในศาลปกครอง และประการสำคัญ ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครองทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ จึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ นอกจากนั้น กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองเป็นกฎหมายที่มีความมุ่งหมายเพื่อจัดกระบวนการของกิจกรรมของฝ่ายปกครองให้สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ และได้ข้อยุติที่ถูกต้องเป็นธรรมต่อทั้งประโยชน์ของเอกชนและประโยชน์สาธารณะที่เกี่ยวข้อง และในกรณีสถานการณ์พิเศษก็มีบทบัญญัติยกเว้นการใช้บังคับไว้แล้ว ดังนั้น เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติเกิดความเป็นธรรมแก่เอกชน และเกิดประสิทธิภาพ

ในการดำเนินงานของรัฐ จึงไม่ควรบัญญัติกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับ
ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

๕.๑.๙ ประเด็นที่ ๙ บทกำหนดโทษ

ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดเงื่อนไขของการชุมนุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย โดยกำหนดว่า
ต้องได้รับอนุญาต หรือต้องแจ้งอย่างเป็นทางการ อันเป็นเงื่อนไขที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุม ดังนั้น
บทลงโทษในหมวดนี้จึงขัดต่อพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และหลักการ
ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งร่างมาตรา ๓๐ - ๓๘ บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดทั้งโทษจำคุกและ
โทษปรับไว้ในหลายกรณี เช่น กรณีผู้จัดการชุมนุมไม่ได้แจ้งการชุมนุม หรือกรณีผู้จัด เชิญชวนหรือนัดหมายให้
ผู้อื่นเข้าร่วมการชุมนุม สนับสนุน หรือช่วยเหลือด้วยประการใดๆ ในการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย
หรือกรณีผู้ใดโฆษณา หรือประกาศให้ผู้ชุมนุมใช้กำลังประทุษร้ายต่อชีวิต ร่างกาย หรือทรัพย์สินผู้อื่น เป็นต้น
นอกจากบทกำหนดโทษจะกำหนดโทษจำคุกและโทษปรับแล้ว ยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้
ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ความเห็นและข้อเสนอ

เสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นเสรีภาพขั้นพื้นฐานที่สำคัญซึ่งได้รับการรับรอง
และคุ้มครองตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตลอดมา ซึ่งความผิดที่จะเกิดขึ้นตาม
ร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครอง อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง
ทางปกครองควรใช้โทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (จำคุก) ส่วนการกระทำผิดที่เข้าข่าย
ความผิดอาญา ก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้
จึงไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้

๕.๒ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๕.๒.๑ ประเด็นที่ ๑ กลไกรองรับการชุมนุม

ข้อเท็จจริงที่ปรากฏจากการชุมนุมสาธารณะที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ชุมนุม
เนื่องจากความเดือดร้อนจากปัญหาปากท้อง หรือราคาพืชผลตกต่ำ ซึ่งมีการชุมนุมยืดเยื้อยาวนาน เนื่องจาก
ไม่มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปพิจารณาและช่วยแก้ไขปัญหา ซึ่งหากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มี
บทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องที่มีการชุมนุมดังกล่าว ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ก็น่าจะช่วยให้
ความทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้ทันที่มากขึ้น และช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐควรกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มี
การปรับปรุงแก้ไขปัญหายุ่งยากเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อเจ้าหน้าที่
ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว เช่น ให้รายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานประสานงาน
รับเรื่องและแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน อย่างน้อยต้องประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีหรือบุคคลที่
นายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธานคณะทำงาน หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้จัดการชุมนุมสาธารณะ
ผู้เข้าร่วมการชุมนุมสาธารณะ ผู้แทนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง เป็นต้น เพื่อร่วมกัน

แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร็ว และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เคยเสนอความเห็นดังกล่าวในรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

๕.๒.๒ ประเด็นที่ ๒ การใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อป้องกันปราบ ระงับ และสลายการชุมนุม

ที่ผ่านมารัฐได้นำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะหลายครั้ง ซึ่งโดยหลักการกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะได้ เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมีการชุมนุมขึ้นต้องนำกฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาใช้บังคับก่อน เว้นแต่การชุมนุมโดยสงบแปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง จึงอาจนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาบังคับใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบน้อยที่สุด และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐบาลไม่ควรบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นควรใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ก่อน ต่อเมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนเป็นจลาจลและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อนิติและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

๕.๒.๓ ประเด็นที่ ๓ การแปลความบทบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามที่ประธานรัฐสภาขอว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่ง บัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง เว้นแต่ได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากผู้อำนวยการทางหลวงหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากผู้อำนวยการทางหลวง หรือเป็นการเดินแถว ขบวนแห่ หรือชุมนุมกันตามประเพณีหรือวัฒนธรรม หรือเป็นกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรืออยู่ในเขตที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องขออนุญาตตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และวรรคสอง บัญญัติว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด ในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และ ๔๔ เนื่องจากเป็นการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

ในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ควรแปลความ จนทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่อาจทำได้จริง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

๕.๒.๔ ประเด็นที่ ๔ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและ จัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ได้เปิดมิติการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะจัดการบริการสาธารณะ

การจัดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะ อาจช่วยให้ประชาชนที่ประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้อง หรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม หรือทำให้อย่างหนึ่งอย่างใด และช่วยดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมได้มากขึ้น ขณะเดียวกัน หากผู้ชุมนุมสามารถสื่อสารความประสงค์จากพื้นที่ได้เช่นเดียวกับการชุมนุมในเมือง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมได้ เช่น การใช้เส้นทางจราจร เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆ จัดการชุมนุมได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวกดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ เช่น สามารถเดินทางมายังสถานที่ดังกล่าวได้โดยสะดวก และอำนวยความสะดวกในการบริการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เช่น ห้องสุขา เป็นต้น

ต่อมา เมื่อวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘ มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ ขึ้น โดยให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การใช้สิทธิชุมนุมสาธารณะให้ชัดเจนและโดยสอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี ทั้งนี้ เพื่อให้การชุมนุมสาธารณะเป็นไปด้วยความสงบเรียบร้อยไม่กระทบกระเทือนต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัยสาธารณะ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีตลอดจนสุขอนามัยของประชาชน หรือความสะดวกของประชาชนที่จะใช้ที่สาธารณะ และไม่กระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของผู้อื่น ซึ่งจากการพิจารณาพบว่ามีหลายประเด็นที่เป็นไปตามข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่คณะกรรมการฯ เสนอ เช่น การกำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุมโดยบัญญัติแก่รัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาล ออกจากสถานที่ประทับ ไม่ได้กำหนดให้ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ด้วยตลอดระยะเวลาการชุมนุม การแจ้งการชุมนุมสามารถแจ้งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ขยายเวลาการปราศรัยจาก ๒๒.๐๐ น. เป็น ๒๔.๐๐ น. และเจ้าหน้าที่ของรัฐต้องผ่านการฝึกอบรม เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม มีหลายประเด็นที่บทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวไม่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะฯ ของคณะกรรมการฯ หรือไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง หรือไม่สอดคล้องเจตนารมณ์แห่งพระราชบัญญัตินี้เอง เช่น กรณีไม่แจ้งการชุมนุม เจ้าพนักงานออกคำสั่งให้เลิกการชุมนุมได้ การให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีในประกาศสถานที่ห้ามการชุมนุมฯ กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานเพิ่มเติม เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ ค้น ยึดอายัด รื้อถอนทรัพย์สิน โดยไม่ต้องผ่าน

การวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล การไม่นำพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘ มาใช้กับการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลาที่มีประกาศสถานการณ์ฉุกเฉิน หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก การมีข้อกำหนดที่ทำให้พื้นที่ในการชุมนุมลดลงหรือเป็นไปไม่ได้เลย เช่น ห้ามจัดการชุมนุมในรัศมีหนึ่งร้อยห้าสิบเมตรจากพระบรมมหาราชวัง พระราชวัง วัง พระราชินี เวศน์ พระตำหนัก ซึ่งอาจไม่ใช่สถานที่ประทับหรือพำนักหรือสถานที่พำนัก แม้มีบทบัญญัติให้ประชาชนอาจชุมนุมในสถานที่ที่หน่วยงานของรัฐจัดให้ได้ ก็ไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ที่หน่วยงานของรัฐใด ทั้งไม่มีบทกำหนดให้มีกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ฯลฯ เพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ

ศูนย์ฉุกเฉิน 24 ชั่วโมง
EMERGENCY 24 HOURS

เรื่อง

นโยบายของรัฐบาล

“เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ก้าวถึงทุกคน”

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือ

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๖๙/๒๕๕๘ วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘

วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

บทบัญญัติ

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คำร้องที่ ๔๔๖/๒๕๕๗ ว่า เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ รัฐบาลร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ประกาศนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน เข้าโรงพยาบาลใดก็ได้ โดยไม่ต้องถามสิทธิ ไม่ต้องสำรองจ่าย โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเป็นผู้จ่ายให้ทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติมีผู้ป่วยและญาติจำนวนมากต้องสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน และไม่สามารถเบิกรักษาค่ารักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนกับที่จ่ายไป ตัวอย่างเช่น ภรรยาของผู้เสียหายประสบอุบัติเหตุทางถนน มีอาการเลือดคั่งในสมองต้องรับการผ่าตัด ๒ ครั้ง โรงพยาบาลเอกชนที่ให้การรักษาคิดค่าใช้จ่าย ๔๕๙,๙๐๕ บาท สามารถเบิกจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพียง ๗๖,๘๓๕.๖๐ บาท และมีคดีฟ้องร้องต่อศาลปกครองเป็นคดีดำที่ ๗๒๖/๒๕๕๗ ฟ้องกระทรวงสาธารณสุขที่ ๑ กับพวกรวม ๓ คน คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ อันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย (ขอให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่ารักษาพยาบาลที่ได้สำรองจ่าย) อีกกรณีผู้เสียหายเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชนด้วยอาการข้อศอกหัก เมื่อพ้นระยะวิกฤตแล้ว ไม่สามารถขอย้ายไปรักษายังโรงพยาบาลที่ตนมีสิทธิได้ เนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนที่ให้การรักษาขอให้จ่ายค่ารักษาพยาบาลจำนวน ๔๘๐,๐๐๐ บาท ขณะนี้ถูกฟ้องศาล อีกกรณีมารดาของผู้เสียหายเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลเอกชนด้วยอาการเป็นลมล้มลุกปาก ต้องผ่าตัดทำบอลูนหัวใจ โรงพยาบาลคิดค่าใช้จ่าย ๗๘๐,๐๐๐ บาท ผู้เสียหายชำระไป ๒๐,๐๐๐ บาท

ที่เหลือต้องเซ็นสัญญารับสภาพหนี้ และกรณีสุดท้ายผู้เสียหายมีครรภ์ มีอาการเจ็บท้องรุนแรงไปรักษาที่
โรงพยาบาลเอกชนซึ่งตนมีสิทธิตามระบบประกันสังคม แต่ถูกปฏิเสธ ผู้เสียหายได้คลอดบุตรที่บ้านและปรากฏว่า
บุตรเสียชีวิตในเวลาต่อมา

๒. อำนาจหน้าที่

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ บัญญัติว่า
“ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และความเสมอภาค
บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมี
พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครอง
ตามรัฐธรรมนูญนี้” และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓)
บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ดังนั้น
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบให้คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายและ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑ สภาพปัญหาเนื่องจากนโยบาย เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการเข้ารับการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน
(Emergency Claim Online : EMCO) โดยให้แนวทางการวินิจฉัย ประกอบด้วยมีข้อบ่งชี้ว่าเป็นโรคหรืออาการ
ของโรคที่มีลักษณะรุนแรงอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือต่อผู้อื่น มีลักษณะรุนแรงต้องรักษาเร่งด่วนและโรคที่ต้อง
ผ่าตัดด่วน หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต และให้แนวทางใช้สิทธิให้เข้ารับการรักษาจากหน่วยบริการของ
รัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งกำหนดแนวทางการใช้สิทธิกรณีประสบอุบัติเหตุทั่วไป ซึ่งให้เข้ารับบริการ
จากหน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ และกรณีประสบภัยจากรถให้เข้ารับบริการจากหน่วย
บริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการหรือไม่เข้าร่วมโครงการก็ได้ รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการส่งต่อผู้ป่วย
ไปยังโรงพยาบาลที่ผู้นั้นมีสิทธิ^๑

อย่างไรก็ตาม พบว่าทางปฏิบัติการใช้นโยบายดังกล่าวมีปัญหา คือ

๓.๑.๑ ปัญหาค่านิยาม “เจ็บป่วยฉุกเฉิน” ซึ่งมีความเข้าใจและการตีความอาการเจ็บป่วยฉุกเฉิน
แตกต่างกันในมุมมองของประชาชนและบุคลากรทางการแพทย์ ทั้งนี้ ระดับของอาการเจ็บป่วยฉุกเฉิน แบ่งได้
๓ ระดับตามความเร่งด่วนหรือวิกฤต โดยสามารถแทนด้วยสี ดังนี้ สีเขียว (ผู้ป่วยฉุกเฉินไม่เร่งด่วน) สีเหลือง (ผู้ป่วย

๑ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ <http://www.nhso.go.th/FrontEnd/page-forpeople_useuc.aspx>, เข้าค้นเมื่อวันที่ ๒๐
มกราคม ๒๕๕๘

ฉุกเฉินเร่งด่วน) และสีแดง (ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต) และการนิยามคำว่า “พันวิกฤต” มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจน เปิดช่องทางให้โรงพยาบาลเอกชนเป็นผู้วินิจฉัย ทำให้เกิดปัญหา เช่น โรงพยาบาลเอกชนที่ไม่ได้ส่งต่อผู้ป่วยเมื่อพันวิกฤตไปรักษาต่อยังโรงพยาบาลต้นสังกัดตามสิทธิโดยเร็ว ผู้ป่วยต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลหลังพันวิกฤตเอง เป็นต้น

๓.๑.๒ ปัญหาประชาชนและโรงพยาบาลที่ไม่ใช่คู่สัญญาไม่ทราบถึงระบบการแจ้งสิทธิและระบบอนุมัติให้เข้ารับบริการรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ประชาชนไม่ทราบช่องทางร้องเรียนและสิทธิประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว รวมถึงไม่ทราบข้อมูลโรงพยาบาลที่เป็นคู่สัญญาและไม่ได้เป็นคู่สัญญา

๓.๑.๓ ปัญหาต้นทุนการรักษาพยาบาลซึ่งไม่สามารถหาต้นทุนที่เหมาะสมได้ โดยโรงพยาบาลเอกชนจะมีต้นทุนที่แตกต่างกันตามประเภทกลุ่มของโรงพยาบาล ปัจจุบันรัฐกำหนดไว้ที่อัตรา ๑๐,๕๐๐ บาท ต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (Adjusted Relative Weight : AdjRW) สมาคมโรงพยาบาลเอกชนเสนอให้เพิ่มเป็น ๒๕,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนออัตรา ๑๖,๗๖๒ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) สำนักงานประกันสังคม เสนออัตรา ๑๗,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ส่วนหนึ่งเนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนอ้างว่า ไม่เชื่อมั่นว่าเมื่อส่งข้อมูลการเบิกชดเชยแล้วจะได้รับเงินตามจำนวนนั้น ทำให้โรงพยาบาลเอกชนมีแนวโน้มปฏิเสธการใช้วิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เรียกเก็บเงินจากผู้ป่วยโดยตรง และพบว่าหลังเริ่มดำเนินการในเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๕ มีผู้ใช้บริการและเบิกผ่านระบบเบิกจ่ายบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน (EMCO) ร้อยละ ๔๖ ของผู้ใช้บริการทั้งหมดรายงานว่าถูกเรียกเก็บเงินในเดือนพฤศจิกายน ๒๕๕๖ เพิ่มเป็นร้อยละ ๗๐ และช่วงเดือนกันยายนเพิ่มเป็นร้อยละ ๙๕

๓.๑.๔ ปัญหาการประเมินระดับความรุนแรงของการเจ็บป่วยฉุกเฉิน ว่าเป็นผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตหรือเป็นผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการแพทย์ฉุกเฉิน พบว่าไม่ใช่แพทย์มาทำการวินิจฉัยอาการทั้ง ๒๕ อาการว่าเป็นฉุกเฉินวิกฤตหรือไม่

๓.๑.๕ ปัญหาการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากงบประมาณ ซึ่งนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณปกติ กล่าวคือ เป็นการใช้งบปกติของแต่ละกองทุน ปัจจุบันเป็นการใช้งบประมาณของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการสำรองจ่าย โดยจะไปเรียกเก็บเงินคืนจากกองทุนที่เหลือซึ่งยังไม่มีกองทุนใดจ่ายเงินเข้ามา

๓.๒ การรับฟังความเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับผลกระทบ

คณะกรรมการฯ ได้รับฟังข้อมูลและความคิดเห็นเรื่องนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ดังกล่าวจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับผลกระทบ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน ๒๕๕๗ และวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๕๗ ตามลำดับ มีสาระสำคัญโดยสรุป คือ

๓.๒.๑ ผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข

(๑) ข้อมูลจากการรับเรื่องร้องเรียนของกระทรวงสาธารณสุขพบว่า เรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลและการเก็บค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ส่วนใหญ่เป็นการร้องเรียนต่อกรณีโรงพยาบาลเอกชนว่าเก็บค่ารักษาพยาบาลและผลึกภาระให้ผู้ป่วยหรือญาติ ไม่ค่อยมีการร้องเรียนต่อ

กรณีโรงพยาบาลของรัฐในเรื่องนี้ ซึ่งตามนโยบายนี้กำหนดให้โรงพยาบาลที่ทำการรักษาเก็บค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติโดยตรง ไม่ต้องเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากผู้ป่วย

(๒) นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ มีสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นผู้รับผิดชอบหลัก ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ผู้ป่วยบางรายไม่ได้เจ็บป่วยฉุกเฉินแต่ขอใช้สิทธินี้ จึงควรระบุในระเบียบให้รัดกุม โรงพยาบาลเอกชนหลายแห่งคิดค่ารักษาพยาบาลอัตราที่สูง การแก้ปัญหาเรื่องนี้จำเป็นต้องแก้ทั้งระบบ โดยอาจขอความร่วมมือไปยังสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขแต่ละครั้งมักมีผลทำให้การปฏิบัติตามนโยบายต่างๆ รวมทั้งนโยบายนี้ไม่ต่อเนื่อง ทั้งนี้ กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานการให้บริการของสถานพยาบาลต่างๆ แต่ไม่รวมถึงการควบคุมเพดานค่ารักษาพยาบาล

๓.๒.๒ ผู้แทนของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(๑) นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ สามารถเข้ารับการรักษาที่โรงพยาบาลใดก็ได้ เป็นนโยบายที่ดี แต่ทางปฏิบัติพบว่า การประชาสัมพันธ์ยังไม่ครอบคลุม เมื่อเข้ารับการรักษายาบาล ผู้ป่วยหรือญาติจะถูกโรงพยาบาลเอกชนบางแห่งให้ลงลายมือชื่อในหนังสือรับสภาพค่ารักษาพยาบาลซึ่งมีราคาสูงหรือถูกฟ้อง เมื่อผู้ป่วยหรือญาติแจ้งความประสงค์ขอใช้สิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน โรงพยาบาลมักอ้างว่าไม่ได้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว เป็นต้น

(๒) นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้บังคับกับโรงพยาบาลเอกชนที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญาของระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ซึ่งมีมากกว่า ๒๐๐ แห่ง โดยมีจุดมุ่งหมายให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการรักษายาบาลได้มากขึ้น ปัญหาทางปฏิบัติเกิดจากการออกแบบและการบริหารนโยบายซึ่งไม่อาจดำเนินการให้บรรลุตามเจตนารมณ์แห่งนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ได้ เช่น ด้านบริหารนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ พบว่า รัฐบาลให้แนวทางว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสามารถเบิกจ่ายค่ารักษายาบาลได้ตามอัตราที่กำหนด เมื่อมีค่ารักษายาบาลส่วนเกิน สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจึงไม่อาจจ่ายได้

(๓) ปัญหาทางกฎหมาย คือ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน มี ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ทั้งสองฉบับไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับอัตราค่ารักษายาบาลที่ผ่านมา โรงพยาบาลเอกชนจะอ้างว่าไม่ได้ปฏิเสธการให้การรักษายาบาล ส่วนการเก็บค่ารักษายาบาลแพง ปัจจุบันประเทศไทยไม่มีนโยบายกำกับค่าบริการของโรงพยาบาลเอกชน สิ่งที่กระทรวงสาธารณสุขทำอยู่ คือ การกำหนดอัตรา (Range) ค่ารักษายาบาลของบางกลุ่มโรค เช่น กลุ่มวินิจฉัยโรคร่วม เป็นต้น

(๔) สำหรับแนวทางการแก้ปัญหา คือ

(๔.๑) มาตรการช่วยเหลือประชาชน ได้แก่ ให้โรงพยาบาลเอกชนให้บริการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินโดยไม่เรียกเก็บค่ารักษายาบาลจากผู้ป่วย แต่เรียกเก็บจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติให้สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณสนับสนุนมาตรการเยียวยา ให้กระทรวงการคลังศึกษากลไกลดหย่อนภาษีแก่โรงพยาบาลเอกชนที่เข้าร่วมให้บริการตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ให้กระทรวงพาณิชย์กำหนดให้ค่าบริการฉุกเฉินวิกฤตเป็นสินค้าควบคุม ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคจัดระบบติดตามการใช้

สิทธิของประชาชนที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน

(๔.๒) ระบบการจัดการ ให้กระทรวงสาธารณสุขรับผิดชอบนโยบายและจัดระบบบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติดำเนินการแก่โรงพยาบาลที่ปฏิเสธการให้บริการด้วยเหตุแห่งความสามารถในการจ่ายเงิน แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารระบบการแพทย์ฉุกเฉินทำหน้าที่พัฒนาระบบการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ ให้กระทรวงสาธารณสุข สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นแกนกลางทำแผนยุทธศาสตร์และแผนงบประมาณเพื่อพัฒนาการแพทย์ฉุกเฉินในโรงพยาบาล

(๔.๓) กองทุนให้กรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรับผิดชอบเบิกจ่ายโดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นแกนกลาง และให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติแยกเงินค่าใช้จ่ายกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินเป็นหนึ่งหมวด

๓.๒.๓ ผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบ

(๑) ภรรยาประสบอุบัติเหตุรถยนต์เฉี่ยวชน ส่งตัวไปรักษาที่โรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่ง ซึ่งแจ้งว่าต้องผ่าตัดด่วน ญาติแจ้งขอใช้สิทธิรักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินแต่ถูกโรงพยาบาลปฏิเสธ เมื่อญาติขอย้ายผู้ป่วยไปรักษายังโรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลให้จ่ายค่ารักษายาบาลก่อน เห็นว่าควรระงับการใช้นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ นี้ไว้ก่อน เพราะหากใช้ต่อไปน่าจะมีผู้เสียหายจากการรับภาระค่ารักษายาบาลที่มีราคาสูงเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ และจากการสัมภาษณ์ของเลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งมีประเด็นว่า สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยินดีให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ป่วยหรือญาติรายใหม่ ไม่รวมรายเดิมอาจทำให้การช่วยเหลือไม่ครอบคลุมได้

(๒) ขณะนี้ผู้เสียหาย ญาติของผู้ป่วยบางรายถูกฟ้องคดีในศาล จึงประสงค์ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้ามาในฐานะเป็นคู่ความด้วย เนื่องจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นนโยบายที่รัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติพิจารณาดำเนินการ

(๓) ผู้ป่วยมีอาการช็อค หมดสติ จึงพาส่งโรงพยาบาลเอกชนแห่งหนึ่งซึ่งอยู่ใกล้สุดและไม่สามารถส่งโรงพยาบาลของรัฐได้ทันเนื่องจากสภาพจราจรซึ่งหนาแน่น ต่อมาวันที่ ๕ เมษายน ๒๕๕๖ ได้ขอย้ายผู้ป่วยไปโรงพยาบาลของรัฐ แต่โรงพยาบาลเอกชนขอให้จ่ายค่ารักษายาบาลก่อน และกว่าจะย้ายไปโรงพยาบาลของรัฐได้ก็เป็นวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๖ ขณะนี้ได้รับหมายศาลฟ้องเรียกค่ารักษายาบาล

(๔) อีกกรณี ผู้ป่วยเดินทางมากรุงเทพฯ แล้วมีอาการเป็นลมล้มลง ลื่นจุกปาก ถูกนำส่งโรงพยาบาลเอกชน โรงพยาบาลได้ผ่าตัดทำบายพาสหัวใจและแจ้งว่าผู้ป่วยยังไม่ฟื้นชิตอันตรายไม่อาจย้ายโรงพยาบาลได้ ต่อมาขอย้ายโรงพยาบาลได้ โรงพยาบาลเอกชนขอให้จ่ายค่ารักษายาบาลอย่างน้อย ๗๕% ซึ่งได้จ่ายไปจำนวนหนึ่ง ส่วนที่เหลือได้ลงลายมือชื่อรับสภาพหนี้ไว้

๓.๒.๔ ผู้แทนจากกรมบัญชีกลาง

(๑) หนังสือกรมบัญชีกลาง ที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว ๙๕ ลงวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๗ เรื่องหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในสถานพยาบาลของเอกชน อนุวัติตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้มีแนวทางปฏิบัติในการเบิกเงินค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ซึ่งกำหนดอัตราฐานค่ารักษายาบาลประเภท

ผู้ป่วยในที่สถานพยาบาลเบิกจ่ายได้เท่ากับอัตราฐาน ๑๐,๕๐๐ บาท ต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ขณะนี้อยู่ระหว่างทบทวนอัตราฐานดังกล่าว ซึ่งสมาคมโรงพยาบาลเอกชนเสนอให้เพิ่มเป็น ๒๐,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW)

อย่างไรก็ตาม การปรับอัตราฐานควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไป เนื่องจากกระทบต่องบประมาณจำนวนมาก ปัจจุบันกรมฯ ต้องรับผิดชอบเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของข้าราชการ ซึ่งมีประมาณ ๕ ล้านคน และครอบครัวอีกจำนวนหนึ่ง แต่ละปี กรมฯ ขอรับจัดสรรงบประมาณประมาณ ๖๐,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี ที่ผ่านมามีการเบิกจ่ายเกินกว่าที่ได้รับจัดสรร สำหรับปีงบประมาณนี้ (๒๕๕๘) จนถึงปัจจุบัน (๗ ตุลาคม ๒๕๕๘) ได้มีการเบิกจ่ายแก่ผู้เจ็บป่วยซึ่งใช้สิทธิเจ็บป่วยฉุกเฉินไปแล้ว ๒๐๐ ล้านบาท

(๒) การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้เจ็บป่วยที่เป็นข้าราชการและมีประกันชีวิต ให้เรียกเก็บจากบริษัทประกันชีวิตก่อน แล้วเบิกจ่ายส่วนที่เหลือจากระบบสวัสดิการข้าราชการ ไม่เกินที่จ่ายจริง โดยกรมบัญชีกลางได้ทำข้อตกลงกับโรงพยาบาลเอกชน ๓๐ กว่าแห่ง เพื่อให้การรักษาตามรายการโรคที่กำหนด

๓.๒.๕ ผู้แทนของสำนักงานประกันสังคม

(๑) กองทุนประกันสังคมมาจากเงินที่นายจ้างและลูกจ้างสมทบเข้ากองทุนทุกเดือน โดยคำนวณจากค่าจ้างที่ลูกจ้างได้รับและรัฐบาลสมทบส่วนหนึ่ง ที่ผ่านมา ก่อนรัฐบาลประกาศใช้นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ ผู้ประกันตนสามารถเข้ารับบริการจากสถานพยาบาลที่ตนเลือก (โรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ) ซึ่งมีชื่อและอยู่ในเขตท้องที่ (ทำงาน/ภูมิลำเนา) ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษา กรณีที่เข้ารับบริการในสถานพยาบาลอื่นก็สามารถได้รับเงินทดแทนตามอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด ปัจจุบันสมาชิกกองทุนประกันสังคมมีประมาณ ๑๐ ล้านคน ที่ผ่านมามีผู้ใช้สิทธิเจ็บป่วยฉุกเฉินประมาณ ๑,๒๐๐ คน คิดเป็นค่าใช้จ่ายประมาณ ๒๕,๐๐๐ บาทต่อคน ต่อปี ทั้งนี้ เนื่องจากภายใต้ระบบประกันสังคมมีโรงพยาบาลเอกชนที่เป็นคู่สัญญาจำนวนหนึ่ง

(๒) ในการเข้ารับบริการในสถานพยาบาลที่ไม่ใช่โรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิ สำนักงานประกันสังคมได้ออกประกาศคณะกรรมการแพทย์ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์และจำนวนเงินทดแทนค่าบริการทางการแพทย์กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขว่า กรณีผู้ประกันตนไม่อาจเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิเนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน ให้รับการรักษาในโรงพยาบาลใกล้ที่สุด และแจ้งโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิโดยเร็ว โดยสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายค่าบริการทางการแพทย์เฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นตามความจำเป็นไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมงนับแต่เข้ารับบริการทางการแพทย์ ประกาศดังกล่าวได้กำหนดประเภทและอัตราค่ารักษาพยาบาลที่ผู้ประกันตนสามารถเบิกคืนกรณีสำรองจ่ายไปก่อนด้วย

(๓) สำหรับปัญหาในการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติเกิดจากความไม่ชัดเจนของคำจำกัดความของคำว่า เจ็บป่วยฉุกเฉินวิกฤตและเจ็บป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน แนวทางได้สวนอาการเจ็บป่วยเบื้องต้นเพื่อประเมินค่ารักษาพยาบาล (Pre - authorization) ภาวะพันวิฤตและผู้วินิจฉัยภาวะพันวิฤต นอกจากนี้ โรงพยาบาลเอกชนบางแห่ง รวมถึงที่ไม่ใช่คู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุขใด เห็นว่าอัตราค่ารักษาพยาบาลที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติกำหนดไม่สะท้อนต้นทุนค่ารักษาพยาบาลตามที่เกิดขึ้นจริง จากการศึกษาวิจัยพบว่า หนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ควรเท่ากับอัตราฐาน ๑๗,๐๐๐ บาท ขณะนี้ยังไม่ได้ข้อสรุปในเรื่องนี้

(๔) การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลสำหรับผู้เจ็บป่วยที่เป็นผู้ประกันตนและมีประกันชีวิต สำนักงานประกันสังคมไม่ได้กำหนดตายตัวว่าให้เรียกเก็บจากบริษัทประกันชีวิตก่อนแล้ว จึงเบิกจ่ายจากกองทุนประกันสังคม หรือเบิกจ่ายจากกองทุนประกันสังคมก่อน เนื่องจากเห็นว่าทั้งการประกันตนภายใต้ระบบประกันสังคมและการประกันชีวิต ผู้ประกันตนและผู้ประกันชีวิตต้องจ่ายเงินเช่นกัน

๓.๒.๖ ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) เห็นว่าภารกิจของ สคบ. ไม่ครอบคลุมการกำกับดูแลงานให้บริการภายใต้ระบบบริการสาธารณสุข ๓ ระบบ และงานบริการทางการแพทย์ อย่างไรก็ตาม เห็นด้วยว่าการให้บริการของโรงพยาบาลเอกชนมีต้นทุน การกำหนดนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ จึงควรคำนึงเรื่องนี้ด้วย นอกจากนี้กฎหมายหรือนโยบายเรื่องนี้ ควรมีความชัดเจนถึงความหมายของคำว่า เจ็บป่วยฉุกเฉิน วิกฤตหรือเร่งด่วน

๓.๒.๗ ผู้แทนของกระทรวงพาณิชย์

(๑) การกำกับควบคุมค่าใช้จ่ายในการให้บริการรักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเป็นภารกิจกระทรวงสาธารณสุข ไม่อยู่ภายใต้พระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์รับผิดชอบ ส่วนการเสนอให้การรักษาพยาบาลเป็นรายการสินค้าควบคุมราคาดังนั้น เห็นว่าน่าจะไม่มีบังเกิดผล ทั้งยังเป็นการเปิดโอกาสให้ทุจริตได้

(๒) การเจ็บป่วยฉุกเฉินแบ่งเป็นการเจ็บป่วยเนื่องจากเป็นโรคร้ายแรง เช่น โรคหัวใจ และเนื่องจากอุบัติเหตุ รวมถึงอุบัติเหตุจากรถยนต์ด้วย ประการหลังมีกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย^๒ จากรณีตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ความคุ้มครองด้วย กองทุนนี้อยู่ภายใต้การบริหารของสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย กรมการประกันภัย ซึ่งต่อมาได้เปลี่ยนเป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)^๓ แบ่งการคุ้มครองเป็นค่าเสียหายเบื้องต้นกรณีบาดเจ็บ และกรณีเสียชีวิต โดยกรณีเสียชีวิตจะจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นในอัตราสูงกว่ากรณีบาดเจ็บ โดยหลัก

๒ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๓๔ ให้มีสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นในกรมการประกันภัยเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับกองทุน

๓ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และบรรดากฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ให้คงใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งตามวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งนั้น มีความหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๓) ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

...

คำว่า “กรมการประกันภัย” ในมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ให้หมายความว่าถึง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

ผู้เจ็บป่วยเนื่องจากประสพภัยจากรถให้เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยก่อน แล้วจึงเบิกส่วนที่เบิกจ่ายไม่ได้จากระบบบริการสาธารณสุขที่ผู้นั้นมีสิทธิ ทั้งนี้ เห็นควรโอนกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยมาอยู่ภายใต้การดูแลของรัฐบาลโดยกระทรวงสาธารณสุข และทบทวนอัตราค่าเสียหายเบื้องต้นโดยให้ค่าเสียหายเบื้องต้นกรณีเจ็บป่วยสูงกว่ากรณีเสียชีวิต

๓.๒.๘ ผู้แทนของสถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.)

(๑) สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) ได้มีประกาศคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์การประเมินเพื่อคัดแยกระดับความฉุกเฉินและมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๔ เพื่อการคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ป่วยฉุกเฉิน โดยให้สถานพยาบาล หน่วยปฏิบัติการ และผู้ตรวจคัดแยกระดับความฉุกเฉินและจัดให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินตามลำดับความเร่งด่วนทางการแพทย์ฉุกเฉิน ทั้งนี้ ได้กำหนดให้ใช้เกณฑ์การประเมินตามแนวทางการคัดแยกของ Emergency Severity Index (ESI) Version 4 แบ่งระดับความฉุกเฉินเป็น ๕ ระดับ ได้แก่

(๑.๑) ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือมีอาการป่วยกะทันหันซึ่งมีภาวะคุกคามต่อชีวิต ซึ่งหากไม่ได้รับปฏิบัติการแพทย์ทันทีเพื่อแก้ไขระบบการหายใจ ระบบไหลเวียนเลือดหรือระบบประสาทแล้ว ผู้ป่วยจะมีโอกาสเสียชีวิตได้สูงหรือทำให้การบาดเจ็บหรืออาการป่วยของผู้ป่วยฉุกเฉินนั้นรุนแรงขึ้นหรือเกิดภาวะแทรกซ้อนขึ้นได้อย่างฉับไว ให้ใช้สัญลักษณ์ “สีแดง”

(๑.๒) ผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน ได้แก่ บุคคลที่ได้รับบาดเจ็บหรือมีอาการป่วยซึ่งมีภาวะเฉียบพลันมาก หรือเจ็บปวดรุนแรงอันอาจจำเป็นต้องได้รับการแพทย์อย่างรีบด่วน มิฉะนั้นจะทำให้การบาดเจ็บหรืออาการป่วยของผู้ป่วยฉุกเฉินนั้นรุนแรงขึ้นหรือเกิดภาวะแทรกซ้อนขึ้น ซึ่งส่งผลให้เสียชีวิตหรือพิการในระยะต่อมาได้ ให้ใช้สัญลักษณ์ “สีเหลือง”

(๑.๓) ผู้ป่วยฉุกเฉินไม่รุนแรง ได้แก่ บุคคลซึ่งได้รับบาดเจ็บหรือมีอาการป่วยซึ่งมีภาวะเฉียบพลันไม่รุนแรง อาจรอรับปฏิบัติการแพทย์ได้ในช่วงระยะเวลาหนึ่งหรือเดินทางไปรับบริการสาธารณสุขด้วยตนเองได้ แต่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากรและหากปล่อยไว้เกินเวลาอันสมควรแล้ว จะทำให้การบาดเจ็บหรืออาการป่วยของผู้ป่วยฉุกเฉินนั้นรุนแรงขึ้น หรือเกิดภาวะแทรกซ้อนขึ้นได้ ให้ใช้สัญลักษณ์ “สีเขียว”

(๑.๔) ผู้ป่วยทั่วไป ได้แก่ บุคคลที่เจ็บป่วยแต่ไม่ใช่ผู้ป่วยฉุกเฉิน ซึ่งอาจรอรับหรือเลือกสรรบริการสาธารณสุขในเวลาทำการปกติได้ โดยไม่ก่อให้เกิดอาการที่รุนแรงขึ้นหรือภาวะแทรกซ้อนตามมา ให้ใช้สัญลักษณ์ “สีขาว”

(๑.๕) ผู้รับบริการสาธารณสุขอื่น ได้แก่ บุคคลซึ่งมารับบริการสาธารณสุขหรือบริการอื่น โดยไม่จำเป็นต้องใช้ทรัพยากร ให้ใช้สัญลักษณ์ “สีดำ”

(๒) ปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เกิดจากเงื่อนไขการจ่ายเงินของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติซึ่งกำหนดว่าเป็นการเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือไม่ หากไม่เข้าข่ายเจ็บป่วยฉุกเฉิน โรงพยาบาลที่ให้การรักษาก็ไม่สามารถเบิกจ่ายเงินคืนได้ โรงพยาบาลที่ให้การรักษาก็คือโรงพยาบาลที่ใกล้ผู้เจ็บป่วยหรือไม่ อัตราการเบิกจ่ายเงินคืน ระยะเวลาฟื้นวิกฤต สำหรับเงื่อนไขการอยู่ในข่ายการเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือไม่ ในส่วนของแพทย์ไม่ค่อยมีปัญหาเนื่องจากมีเกณฑ์แล้ว ส่วนผู้ป่วยอาจมีปัญหาบ้างเนื่องจาก การแปลความเจ็บป่วยฉุกเฉินตามความรู้สึกส่วนตัว ขณะนี้อยู่ระหว่างการหารือ โดยมีสำนักงานหลักประกัน

สุขภาพแห่งชาติเป็นแกนกลางเกี่ยวกับอัตราฐานต่อหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ระยะพ้นวิกฤต

๓.๒.๙ ผู้แทนของโรงพยาบาลเอกชนที่ ๑

(๑) ในการพิจารณาแก้ปัญหาการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ นี้ ได้มีการหารือระหว่างโรงพยาบาลเอกชน สมาคมโรงพยาบาลเอกชน และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติหลายครั้ง ยังไม่ได้ข้อสรุป แต่มีการกำหนดแนวปฏิบัติให้ ที่ผ่านมาประชาชนไม่ทราบว่าอาการเจ็บป่วยระดับใดอยู่ในชั้นฉุกเฉินวิกฤตหรือฉุกเฉินเร่งด่วน ส่วนใหญ่โรงพยาบาลทำหน้าที่วินิจฉัยซึ่งบางครั้งไม่สอดคล้องกับความเห็นของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ทางปฏิบัติโรงพยาบาลทุกแห่งไม่ปฏิเสธการรักษาผู้ป่วย ไม่ว่ามีอาการเจ็บป่วยระดับใด ส่วนการคิดค่ารักษาพยาบาลจะต่างกันไปในแต่ละบริบทของโรงพยาบาล ได้แก่ โรงพยาบาลของรัฐ โรงพยาบาลเอกชนที่เป็นคู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุขใดระบบหนึ่ง โรงพยาบาลสังกัดมหาวิทยาลัย และโรงพยาบาลเอกชนที่เป็นโรงพยาบาลทางเลือกและเรียกเก็บค่าบริการ (Fee - for - Service Hospital) ประการหลังจะไม่ได้เป็นคู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุขใด และมีต้นทุนสูงกว่าโรงพยาบาลของรัฐ

(๒) กรณีที่ยกมา เมื่อมาถึงโรงพยาบาล ผู้ป่วยมีอาการผิดปกติเกี่ยวกับหัวใจ มีเส้นเลือดโป่งพองพร้อมแตก หากเคลื่อนย้ายอาจเป็นอันตรายแก่ชีวิต โรงพยาบาลได้ประสานขอทีมแพทย์มาให้การรักษาลงจากพื้นภาวะวิกฤตได้พยายามประสานเพื่อย้ายโรงพยาบาล การดำเนินการดังกล่าว มีค่าใช้จ่ายทุกขั้นตอนคิดเป็นต้นทุน ๗๐๐,๐๐๐ บาท เบิกคืนจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ไม่ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท จึงเห็นว่าการออกกฎหมายในเรื่องนี้ควรคำนึงถึงบริบทที่ต่างกันของโรงพยาบาลด้วย

(๓) นอกจากนี้ มีบางกรณีที่โรงพยาบาลไม่อาจเบิกค่ารักษาพยาบาลได้ เช่น ผู้หญิงซึ่งเป็นคนต่างด้าว ไม่มีสัญชาติไทย มีนายจ้างคนไทยพามาคลอดบุตร ปรากฏว่าเด็กคลอดก่อนกำหนด มีน้ำหนักน้อย เด็กต้องอยู่ในความดูแลของแพทย์เป็นเวลา ๔-๕ เดือน กรณีนี้ไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลจากกระทรวงสาธารณสุขและสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ และโรงพยาบาลต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายและประสานโรงพยาบาลของรัฐ (โรงพยาบาลเด็ก) เพื่อส่งต่อเด็ก

(๔) รัฐบาลควรเปลี่ยนแนวคิดการให้บริการภายใต้ระบบบริการสาธารณสุข จากปัจจุบันที่รัฐบาลจ่ายเงินสนับสนุน โดยผู้ป่วยหรือบุคคลที่สามไม่ต้องร่วมจ่าย เป็นให้ผู้ป่วยหรือบุคคลที่สามมีส่วนร่วมรับผิดชอบร่วมจ่ายด้วย (Co-pay Plan)

๓.๒.๑๐ ผู้แทนของโรงพยาบาลเอกชนที่ ๒

(๑) กรณีที่ยกมา ผู้ป่วยมารักษาตัว เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๖ โรงพยาบาลให้การรักษารจนพ้นภาวะวิกฤต และได้ขอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติช่วยประสานโรงพยาบาลคู่สัญญาเพื่อย้ายผู้ป่วย ซึ่งสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติยังประสานให้ไม่ได้ จนระหว่างวันที่ ๑๒ - ๑๕ เมษายน ๒๕๕๖ โรงพยาบาลได้ประสานโรงพยาบาลของรัฐ พบว่าเป็นช่วงวันหยุด กว่าจะย้ายผู้ป่วยได้ก็เป็นหลังวันหยุดแล้ว ทั้งนี้ หากไม่ให้โรงพยาบาลเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากผู้ป่วยคงไม่ได้ เนื่องจากโรงพยาบาลไม่ได้รับเงินสนับสนุนจากรัฐบาล

(๒) ก่อนนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ มีผลบังคับใช้ ผู้ป่วยที่เป็นข้าราชการไม่ว่าเจ็บป่วยฉุกเฉินหรือไม่ สามารถนำไปเสร็จไปเบิกจากต้นสังกัดได้ตามอัตราที่กรมบัญชีกลางกำหนดอยู่แล้ว เมื่อมีนโยบายนี้ เห็นว่าควรทบทวนอัตราฐานต่อหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ด้วย หากจะใช้นโยบาย

เจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ต่อไป รัฐบาลควรสร้างความเข้าใจที่ชัดเจนให้แก่โรงพยาบาลที่เข้าร่วมเกี่ยวกับสิทธิหรือผลประโยชน์ที่โรงพยาบาลจะได้รับ หน้าที่ความรับผิดชอบของโรงพยาบาล ค่ารักษาพยาบาลที่สามารถเบิกคืนได้ ระยะเวลาพ้นวิกฤต เช่น ๗๒ ชั่วโมง เป็นต้น

๓.๓ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๖ เรื่อง หลักเกณฑ์ว่าด้วยการให้บริการ รักษาพยาบาลเจ็บป่วยฉุกเฉินสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ และ พนักงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑) คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการขยายสิทธิรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินของพนักงานรัฐวิสาหกิจ และข้าราชการ/พนักงานส่วนท้องถิ่น ตามนโยบายการบูรณาการระบบประกันสุขภาพของรัฐบาล ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ประธานกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนอ โดยให้มีผลตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้นไป ดังมีรายละเอียด ดังนี้

(๑.๑) กรณีขยายสิทธิรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินของพนักงานรัฐวิสาหกิจ

(๑.๑.๑) เห็นชอบให้คณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะกรรมการแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ เรื่อง มาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๓ (๑) แห่งพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพื่อปรับมาตรฐานขั้นต่ำของสภาพการจ้างสำหรับพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้รองรับการขยายสิทธิรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินของพนักงานรัฐวิสาหกิจ ให้สามารถรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินที่ใดก็ได้ รวมทั้งสถานพยาบาลเอกชนนอกกรอบของตน โดยไม่ต้องสำรองค่าใช้จ่ายล่วงหน้าตามนโยบายรัฐบาล เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประกันสังคม และสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

(๑.๑.๒) เห็นชอบให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่เพิ่มสิทธิการรักษาพยาบาลให้กับพนักงาน ตามนโยบายรัฐบาล ใช้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางในการจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายค่ารักษาเจ็บป่วยฉุกเฉินและระบบข้อมูลต่างๆ (Clearing House) ตามนโยบายรัฐบาล โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสำรองจ่ายเงินค่าบริการให้สถานพยาบาลไปก่อน และให้หน่วยงานรัฐวิสาหกิจเร่งแก้ไขหลักเกณฑ์การเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลให้รองรับการจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินคืน ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้ตามอัตราที่ตกลงกัน ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง รวมทั้งจัดส่งฐานข้อมูลของบุคคลในสังกัดที่ได้สิทธิรักษาพยาบาลจากรัฐวิสาหกิจให้แก่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลผู้มีสิทธิและให้มีการปรับปรุงต่อเนื่อง

(๑.๒) กรณีขยายสิทธิรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

(๑.๒.๑) เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๖ และมาตรา ๗๖ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ มาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕ มาตรา ๖ และมาตรา ๙๕ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ เมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และมาตรา ๕ และมาตรา ๘๘ แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ได้ออกระเบียบไว้ และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มสิทธิให้ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นได้สิทธิรับบริการเจ็บป่วยฉุกเฉินจากสถานพยาบาลรัฐและเอกชนนอกขอบเขตของตน โดยไม่ต้องสำรองค่าใช้จ่ายล่วงหน้าตามนโยบายรัฐบาล เช่นเดียวกับผู้มีสิทธิหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า ประกันสังคม และสวัสดิการรักษายาบาลข้าราชการ

(๑.๒.๒) เห็นชอบให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการเบิกจ่ายเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยได้ประกาศไว้ เพื่อให้เป็นไปตามข้อ ๕ แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษายาบาลของพนักงานส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้รองรับการจ่ายเงินค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินตามนโยบายรัฐบาล และแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ใช้หน่วยงานกลางในการจัดการธุรกรรมการเบิกจ่ายค่ารักษาและระบบข้อมูลต่างๆ (Clearing House) โดยให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติสำรองจ่ายเงินค่าบริการให้สถานพยาบาลไปก่อน และให้ อปท. จ่ายเงินคืนให้แก่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามอัตราที่ตกลงกัน ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งรวมทั้งจัดส่งฐานข้อมูลของบุคคลในสังกัดที่ได้สิทธิรักษายาบาลให้แก่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อจัดทำฐานข้อมูลผู้มีสิทธิและให้มีการปรับปรุงต่อเนื่อง

(๒) ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรับความเห็นของกระทรวงมหาดไทย สำนักงานประมาณและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกี่ยวกับการให้ อปท. จ่ายเงินคืนให้แก่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติตามอัตราที่ตกลงกัน ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง และการจัดส่งฐานข้อมูลของบุคคลในสังกัดที่ได้รับสิทธิรักษายาบาล เพื่อจัดทำฐานข้อมูลผู้มีสิทธิและให้มีการปรับปรุงต่อเนื่อง ควรมีการหารือร่วมกันระหว่างสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย และอปท. ก่อนที่จะได้มีการดำเนินการ เนื่องจากอาจมีผลกระทบทั้งด้านงบประมาณและขั้นตอนการปฏิบัติได้ นอกจากนี้ ควรเร่งพัฒนาโครงสร้างแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการของโรงพยาบาลเอกชน อาทิ มาตรการสร้างความเชื่อมั่นว่าสถานประกอบการภาคเอกชนจะได้รับเงินชดเชยในอัตราที่เหมาะสม กับโครงสร้างต้นทุนของการประกอบการ และการให้สิทธิในการลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคลแก่สถานประกอบการที่เข้าร่วมในโครงการ ซึ่งเป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมในรูปแบบหนึ่ง เป็นต้น เพื่อสร้างแรงจูงใจให้โรงพยาบาลเอกชนให้บริการผู้ป่วยฉุกเฉิน โดยที่ผู้ป่วยไม่ต้องสำรองค่าใช้จ่ายล่วงหน้าอย่างแท้จริง และไม่เป็นการแก่โรงพยาบาลเอกชนที่เข้าร่วมโครงการไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๓) ให้กระทรวงมหาดไทยประสานกับกระทรวงสาธารณสุข เพื่อชี้แจงและทำความเข้าใจแก่ประชาชนเกี่ยวกับการเข้ารับบริการกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน

๓.๔ ความเห็นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๖ มีมติเห็นชอบเกี่ยวกับสิทธิในการรับบริการสาธารณสุขโดยมีข้อเสนอแนะนโยบายฯ ประการหนึ่งว่า รัฐบาลควรทบทวนแนวคิดวิธีจัดบริการและระบบบริการสาธารณสุขบนฐานหลักความเสมอภาค โดยให้ประเภทและมาตรฐานของบริการสาธารณสุขตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นบริการขั้นพื้นฐานและที่จำเป็น

ที่ทุกคนพึงได้รับโดยไม่เสียค่าบริการและสมควรแก้ไขพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ โดยให้ผู้รับบริการใช้สิทธิจากระบบบริการอื่นที่ตนเองมีสิทธิก่อน หากสิทธินั้น ต่ำกว่าหรือไม่ครอบคลุมเท่าสิทธิตามระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ให้รับสิทธิเท่ากับระบบหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติรับผิดชอบค่าใช้จ่ายส่วนต่างโดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของผู้มีสิทธิ ต่อมา คณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบแล้ว เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ๒๕๕๖ และสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติมีหนังสือ ลงวันที่ ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๖ แจ้งว่า สำหรับข้อเสนอแนะนโยบายฯ ประการหลังสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะรับไว้ศึกษาถึงประโยชน์ ความจำเป็น ผลกระทบ ปัญหาของ มาตราดังกล่าวเพื่อไปใช้แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่อไป

๔. รัฐธรรมนูญ พันธกรณีระหว่างประเทศ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

ทั้งนี้ สิทธิด้านการได้รับการบริการสาธารณสุขที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยทั้งสิ้น ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๕๑ วรรค ๑ “บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับบริการสาธารณสุขที่เหมาะสมและได้มาตรฐาน และผู้ยากไร้ มีสิทธิได้รับการรักษาพยาบาลจากสถานบริการสาธารณสุขของรัฐโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย”

๔.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๒

๑. รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

๒. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์จะต้องรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อ

(ก) ...

(ข) ...

(ค) ...

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย

๔.๓ พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑

มาตรา ๓๖ ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการของสถานพยาบาลต้องควบคุมและดูแลให้มีการช่วยเหลือ

เยียวยาแก่ผู้ป่วย ซึ่งอยู่ในสภาพอันตรายและจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยฉุกเฉิน เพื่อให้ผู้ป่วยพ้นจากอันตรายตามมาตรฐานวิชาชีพและตามประเภทของสถานพยาบาลนั้นๆ

เมื่อให้การช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้ามีความจำเป็นต้องส่งต่อหรือผู้ป่วยมีความประสงค์จะไปรับการรักษาพยาบาลที่สถานพยาบาลอื่น ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการต้องจัดการให้มีการจัดส่งต่อไปยังสถานพยาบาลอื่นตามความเหมาะสม

๔.๔ พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๒๘ เพื่อคุ้มครองความปลอดภัยของผู้ป่วยฉุกเฉิน ให้หน่วยปฏิบัติการสถานพยาบาลและผู้ปฏิบัติการ ดำเนินการปฏิบัติการฉุกเฉิน ตามหลักการ ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบคัดแยกระดับความฉุกเฉินและจัดให้ผู้ป่วยฉุกเฉินได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินตามลำดับความเร่งด่วนทางการแพทย์ฉุกเฉิน

(๒) ผู้ป่วยฉุกเฉินต้องได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินจนเต็มขีดความสามารถของหน่วยปฏิบัติการหรือสถานพยาบาลนั้นก่อนการส่งต่อ เว้นแต่มีแพทย์ให้การรับรองว่า การส่งต่อผู้ป่วยฉุกเฉินจะเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันการเสียชีวิตหรือการรุนแรงขึ้นของการเจ็บป่วยของผู้ป่วยฉุกเฉินนั้น

(๓) การปฏิบัติการฉุกเฉินต่อผู้ป่วยฉุกเฉินต้องเป็นไปตามความจำเป็นและข้อบ่งชี้ทางการแพทย์ฉุกเฉิน โดยมีให้นาสีทริการประกัน การขึ้นทะเบียนสถานพยาบาล หรือความสามารถในการรับผิดชอบค่าใช้จ่ายของผู้ป่วยฉุกเฉินหรือเงื่อนไขใดๆ มาเป็นเหตุปฏิเสธผู้ป่วยฉุกเฉินที่ไม่ได้รับการปฏิบัติการฉุกเฉินอย่างทันทั่วที่หน่วยปฏิบัติการหรือสถานพยาบาลต้องควบคุมและดูแลผู้ปฏิบัติการให้ดำเนินการปฏิบัติการฉุกเฉินเป็นไปตามหลักการตามวรรคหนึ่ง

มาตรา ๓๑ ในกรณีที่ปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการ หรือสถานพยาบาลใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานการปฏิบัติการฉุกเฉิน ให้ กพฉ. ดำเนินการสอบสวนเพื่อพิจารณากำหนดมาตรการตามมาตรา ๓๒

ในการสอบสวนตามวรรคหนึ่ง ให้ กพฉ. มีอำนาจเรียกบุคคลใดๆ มาให้ถ้อยคำหรือแจ้งให้บุคคลใดๆ ส่งเอกสารหรือวัตถุที่จำเป็นแก่การดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่

มาตรา ๓๒ ในกรณีที่ผลการสอบสวนตามมาตรา ๓๑ ปรากฏว่า ผู้ปฏิบัติการหน่วยปฏิบัติการ หรือสถานพยาบาลใดไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และมาตรฐานที่กำหนดและการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง ให้ กพฉ. ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ตักเตือนเป็นหนังสือให้ผู้ปฏิบัติการ หน่วยปฏิบัติการ หรือสถานพยาบาลนั้นปฏิบัติให้ถูกต้อง

(๒) แจ้งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมายที่มีอำนาจควบคุมการดำเนินการของหน่วยปฏิบัติการเพื่อพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

(๓) แจ้งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการทางวินัยแก่ผู้ดำเนินการสถานพยาบาลของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐ

(๔) แจ้งเรื่องไปยังผู้มีอำนาจตามกฎหมาย เพื่อพิจารณาดำเนินการด้านจริยธรรมกับผู้ปฏิบัติการ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพด้านการแพทย์และการสาธารณสุข

๔.๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออก
กฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๐ ทวิ ให้จัดตั้ง “บริษัทกลางคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ จำกัด” ขึ้น มีวัตถุประสงค์
ดังต่อไปนี้

(๑) ให้บริการเกี่ยวกับการรับคำร้องขอและการจ่ายค่าสินไหมทดแทนหรือเงินต่างๆ ตามพระราช-
บัญญัตินี้ และดำเนินการตามที่บริษัทหรือสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยจะได้มอบหมาย

...

มาตรา ๒๐ เมื่อมีความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้ประสบภัยจากรถที่บริษัทได้รับประกันภัยไว้ ให้บริษัท
จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นแก่ผู้ประสบภัยเมื่อได้รับคำร้องขอจากผู้ประสบภัย

ความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับค่า
เสียหายเบื้องต้น และการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์
วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๑ ในกรณีที่บริษัทไม่จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นตามมาตรา ๒๐ ให้แก่ผู้ประสบภัย หรือ
จ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยไม่ครบจำนวนที่ต้องจ่าย ให้ผู้ประสบภัยแจ้งการไม่ได้ชดใช้ค่าเสียหาย
เบื้องต้นหรือการได้รับค่าเสียหายเบื้องต้นไม่ครบจำนวนจากบริษัท ต่อสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย
ตามวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๓ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นเรียกว่า “กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย” มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นทุน
สำหรับจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้นให้แก่ผู้ประสบภัยเมื่อมีกรณีตามมาตรา ๒๓ และเป็นค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินการ
ตามพระราชบัญญัตินี้

...

มาตรา ๓๔ ให้มีสำนักกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยขึ้นในกรมการประกันภัยเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับ
กองทุน

...

การเบิกจ่าย การเก็บรักษา การจัดการกองทุน ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานและอัตราเบี้ยประชุมของ
คณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และค่าใช้จ่ายอื่นของสำนักงานกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยให้เป็นไปตาม
ระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

๔.๖ พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

มาตรา ๓ พระราชบัญญัติประกันวินาศภัย พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติประกันชีวิต พ.ศ. ๒๕๓๕
และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๐
และบรรดากฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ให้คงใช้
บังคับต่อไป ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทแห่งพระราชบัญญัตินี้

เพื่อประโยชน์แห่งการนำพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับและคำสั่งตาม
วรรคหนึ่งมาใช้บังคับ ให้คำบางคำในพระราชบัญญัติ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งนั้น
มีความหมาย ดังต่อไปนี้

(๑) ...

(๓) ในพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๓)
พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๐

คำว่า “รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์” ในมาตรา ๕ ให้ความหมายรวมถึง “รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลัง”

คำว่า “รัฐมนตรี” ในมาตรา ๑๔ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๔ ให้ความหมาย
รวมถึง “คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

คำว่า “กรรมการประกันภัย” ในมาตรา ๒๘ มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔ ให้ความหมาย
ถึง “สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย”

คำว่า “ผู้แทนกระทรวงการคลัง” ในมาตรา ๖ ให้ความหมายรวมถึง “ผู้แทนกระทรวงพาณิชย์”

มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๗ ให้จัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัยขึ้น
เป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคล

มาตรา ๔๙ ให้โอนบรรดากิจการ อำนาจหน้าที่ ทรัพย์สิน งบประมาณ เงินของกองทุนเพื่อ
การพัฒนาธุรกิจประกันวินาศภัย เงินของกองทุนเพื่อการพัฒนาธุรกิจประกันชีวิต เงินของกองทุนทดแทน
ผู้ประสบภัยหนี้ สิทธิ และภาระผูกพันของกรรมการประกันภัย กระทรวงพาณิชย์ ในส่วนที่เกี่ยวกับงานประกัน
วินาศภัย งานประกันชีวิต และงานคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถที่มีอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับไปเป็น
ของสำนักงาน เว้นแต่การดำเนินคดีและการดำเนินการทางวินัยกับข้าราชการหรือลูกจ้างและเงินงบประมาณ
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำและเงินต่างๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือนซึ่งมีผู้ครองอยู่ ให้โอนไปเป็นของสำนักงาน
ปลัดกระทรวง กระทรวงพาณิชย์

๔.๗ กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหาย เบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๗)

ข้อ ๒ ค่าเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น มีดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายในกรณีความเสียหายต่อร่างกาย ได้แก่

(ก) ค่ายาและค่าเวชภัณฑ์ที่ใช้ในการบำบัดรักษา

(ข) ค่าอวัยวะเทียมและอุปกรณ์ในการบำบัดรักษา รวมทั้งค่าซ่อมแซม

(ค) ค่าบริการทางการแพทย์ ค่าตรวจ และค่าวิเคราะห์โรค ทั้งนี้ ไม่รวมถึงค่าจ้างพยาบาลพิเศษ
และค่าบริการอื่นทำนองเดียวกัน

(ง) ค่าห้องและค่าอาหารตลอดเวลาที่เข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาล

(จ) ค่าพาหนะนำผู้ประสบภัยไปสถานพยาบาล

ข้อ ๓ จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น ให้เป็นไปตามต่อไปนี้

(๑) จำนวนเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินสามหมื่นบาท สำหรับความเสียหายต่อร่างกายตาม ข้อ ๒ (๑)

๔.๘ หลักเกณฑ์การเบิกจ่ายเงินค่ารักษายาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในสถานพยาบาล

ของเอกชน ตามหนังสือกรมบัญชีกลางที่ กค ๐๔๒๒.๒/ว ๙๕

ลงวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗

(๑) ผู้มีสิทธิ

(๑.๑) การเข้ารับการรักษายาบาลในสถานพยาบาลของเอกชนที่สามารถขอใช้สิทธิเบิกจากทางราชการได้ จะต้องเป็นกรณีที่มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวเจ็บป่วยฉุกเฉินตามประกาศกระทรวงการคลัง โดยสถานพยาบาลของเอกชนจะเป็นผู้เบิกค่ารักษายาบาลแทนผู้มีสิทธิในระบบเบิกจ่ายของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (Emergency Claim Online : EMCO) เท่านั้น

(๑.๒) การเข้ารับการรักษายาบาลทั้งประเภทผู้ป่วยนอกหรือผู้ป่วยใน ให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวแสดงบัตรประจำตัวประชาชนต่อสถานพยาบาลของเอกชน เพื่อให้สถานพยาบาลใช้เป็นหลักฐานอ้างอิงในการเข้ารับการรักษายาบาล และทำการบันทึกข้อมูลการรักษายาบาล เพื่อเรียกเก็บเงินค่ารักษายาบาลกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ โดยสถานพยาบาลจะให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวเข้ารับการรักษายาบาลต่อ ณ สถานพยาบาลของทางราชการ หากผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวไม่ประสงค์จะย้ายไปรับการรักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นภายหลังพ้นขีดอันตรายเองทั้งหมด โดยไม่สามารถเบิกจากทางราชการได้

(๑.๓) ภายใต้บังคับข้อ ๑.๔ ในกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่อนุมัติจ่ายเงินค่ารักษายาบาลให้กับสถานพยาบาลของเอกชน หรือแพทย์ผู้ทำการรักษาวินิจฉัยว่า การเข้ารับการรักษายาบาลของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวไม่เข้าเงื่อนไขตามประกาศกระทรวงการคลังฯ หากแพทย์ผู้ทำการรักษาออกไปรับรองแพทย์ระบุเหตุผลความจำเป็นที่ต้องรับตัวผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวไว้เป็นผู้ป่วยใน เนื่องจากเป็นผู้ป่วยฉุกเฉินไม่รุนแรง ตามเกณฑ์การคัดแยกผู้ป่วยฉุกเฉินที่สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติกำหนด ให้ผู้มีสิทธินำไปเสร็จรับเงินสถานพยาบาลของเอกชน ยื่นขอใช้สิทธิเบิกเงินค่ารักษายาบาล ณ ส่วนราชการต้นสังกัดโดยแนบใบรับรองแพทย์ และหลักฐานการไม่ได้รับอนุมัติการจ่ายเงินจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเพื่อประกอบการเบิกจ่าย (ถ้ามี)

(๑.๔) การเข้ารับการรักษายาบาล ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ จนถึงวันออกประกาศกระทรวงการคลัง ในกรณีที่สถานพยาบาลของเอกชนเรียกเก็บเงินจากผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัว และมีได้ส่งเบิกค่ารักษายาบาลในระบบเบิกจ่ายบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน (EMCO) หากแพทย์ผู้ทำการรักษาออกไปรับรองแพทย์ระบุเหตุผลความจำเป็นที่ต้องเข้ารับการรักษายาบาลในคราวนั้นว่า มีเหตุจำเป็นเร่งด่วน หากมิได้รับการรักษายาบาลในทันทีทันใดอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ให้ผู้มีสิทธินำไปเสร็จรับเงินค่ารักษายาบาลยื่นขอใช้สิทธิเบิกเงินค่ารักษายาบาล ณ ส่วนราชการต้นสังกัด ภายใน ๑ ปี นับวันถัดจากวันที่ออกประกาศกระทรวง

การคลังฯ โดยให้ผู้มีสิทธิรับรองตนเองในใบเบิกเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล (แบบ ๗๑๓๑) เพิ่มเติมว่า “โรงพยาบาล (ให้ระบุชื่อสถานพยาบาลของเอกชน) มีได้ส่งเบิกค่ารักษาพยาบาลในระบบเบิกจ่ายบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน (EMCO)”

(๒) สถานพยาบาลของเอกชน

(๒.๑) เมื่อสถานพยาบาลของเอกชนตรวจคัดแยกระดับความฉุกเฉินของผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวว่าเป็นผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตหรือผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนและให้บริการทางการแพทย์แล้ว ให้สถานพยาบาลของเอกชนทำการส่งข้อมูลการรักษาพยาบาลเพื่อเรียกเก็บเงินค่ารักษาพยาบาล ในระบบเบิกจ่ายบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน (EMCO) ของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติทั้งประเภทผู้ป่วยนอกหรือผู้ป่วยใน

(๒.๒) สถานพยาบาลของเอกชน จะได้รับเงินเป็นค่ารักษาพยาบาลประเภทผู้ป่วยใน โดยใช้ อัตราฐาน ๑๐,๕๐๐ บาท (หนึ่งหมื่นห้าร้อยบาทถ้วน) ต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW)

(๒.๓) ในกรณีที่สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติไม่อนุมัติจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล ขอให้สำเนาเอกสารดังกล่าวมอบให้ผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัว เพื่อใช้ประกอบการเบิกจ่ายเงินค่ารักษาพยาบาล ณ ส่วนราชการต้นสังกัด

(๓) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

(๓.๑) ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติดำเนินการจัดทำข้อมูลหลักผู้ขาย (Vender Code) พร้อมทั้งแนบตัวอย่างลายมือชื่อของบุคคลผู้มีอำนาจในการทำคำขอเบิกค่ารักษาพยาบาลและบัญชีธนาคารที่ประสงค์จะให้โอนเงินค่ารักษาพยาบาลกับกรมบัญชีกลาง

(๓.๒) จัดทำข้อมูลเป็นรายบุคคล ตามโครงสร้างชุดข้อมูลซึ่งแนบท้ายแนบปฏิบัติ และจัดส่งข้อมูลดังกล่าวทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โดย ZIP File มายัง csmbcsd@cgd.go.th เพื่อดำเนินการตรวจสอบสถานะความเป็นผู้มีสิทธิหรือบุคคลในครอบครัวตามพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการรักษาพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๓.๓) เมื่อสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้รับเอกสารตามข้อ(๓.๒)แล้วให้ดำเนินการจัดทำข้อมูลตามโครงสร้างชุดข้อมูล GFMS เช่นเดียวกับโครงการ National Clearing House และให้จัดทำคำขอเบิกเงินค่ารักษาพยาบาลส่งให้กรมบัญชีกลางผ่านระบบ National Clearing House ต่อไป

๔.๙ ประกาศคณะกรรมการการแพทย์ ตามพระราชบัญญัติประกันสังคม เรื่อง หลักเกณฑ์ และจำนวนเงินทดแทนค่าบริการทางการแพทย์กรณีประสบอันตราย หรือเจ็บป่วยฉุกเฉิน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ (ประกาศกรณีฉุกเฉิน)

หลักเกณฑ์และเงื่อนไข

ผู้ประกันตนสามารถเข้ารับการรักษาพยาบาลในโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลได้โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่าย กรณีผู้ประกันตนไม่สามารถเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาล เนื่องจากประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยฉุกเฉินให้เข้ารับการรักษาในโรงพยาบาลที่ใกล้ที่สุด และแจ้งโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลโดยเร็ว โดยสำนักงานประกันสังคมจะจ่ายค่าบริการ

ทางการแพทย์เฉพาะค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น ตามความจำเป็นไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมงนับตั้งแต่วันที่ผู้ประกันตนเข้ารับบริการทางการแพทย์ โดยไม่รวมระยะเวลาในวันหยุดราชการ และโรงพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิการรักษาพยาบาลจะต้องรับผิดชอบการให้บริการทางการแพทย์ต่อจากโรงพยาบาลที่ผู้ประกันตนเข้ารับการรักษาพยาบาลตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้ง สำหรับค่ารักษาพยาบาลที่เกิดขึ้นก่อนการแจ้งซึ่งผู้ประกันตนสำรองจ่าย สำนักงานประกันสังคมจะจ่ายค่ารักษาพยาบาลกรณีฉุกเฉินหรือประสบอันตรายได้

๕. ความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และ

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้พิจารณาคำร้อง ข้อมูล และความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้ได้รับผลกระทบแล้ว ได้ให้ความเห็นต่อนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ดังนี้

๕.๑ เมื่อพิจารณารายละเอียดจากคำร้องในรายงานผลการพิจารณาฯ ฉบับนี้ เห็นว่า ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบอยู่ในข่ายเจ็บป่วยฉุกเฉินทั้งสิ้น โดยหลักการนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นนโยบายที่ดี ปัญหาของนโยบายนี้เกิดจากเป็นนโยบายที่กำหนดขึ้นโดยไม่มีข้อมูลที่จำเป็นรองรับ เช่น จำนวนงบประมาณที่พอเพียงสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาล ระบบบริหารจัดการรองรับที่ดีในการสร้างความเข้าใจแก่โรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุขใดเกี่ยวกับการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาล อัตราการเบิกจ่าย และการส่งต่อผู้ป่วยเมื่อพ้นระยะวิกฤต ที่ผ่านมามีพบว่า เมื่อผู้ป่วยได้รับการรักษาจนพ้นวิกฤตแล้ว และโรงพยาบาลเอกชนที่ให้การรักษาส่งต่อผู้ป่วยตามสิทธิเพื่อส่งต่อผู้ป่วย ปรากฏว่าไม่มีเตียงจึงเป็นภาระของผู้ป่วยในการจ่ายค่ารักษาพยาบาลและไม่อยู่ในเงื่อนไขเจ็บป่วยฉุกเฉิน

๕.๒ การประชาสัมพันธ์ของหน่วยงานรัฐยังไม่มีประสิทธิภาพ ในการให้ความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชนในหลักเกณฑ์นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ทำให้ประชาชนหรือผู้ป่วยส่วนใหญ่ไม่มีความรู้และความเข้าใจหลักเกณฑ์การพิจารณาเกี่ยวกับเจ็บป่วยฉุกเฉินซึ่งแบ่งประเภทตามความเร่งด่วนหรือวิกฤต โดยแทนด้วยสัญลักษณ์ “สี” จึงควรประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนหรือผู้ป่วยทราบบนฐานการมีข้อมูลที่ครบถ้วนหรือเพียงพอ รวมทั้งมีการให้ความช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้นโยบายนี้

๕.๓ รัฐควรมีระบบการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติ โดยไม่เป็นภาระแก่โรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลที่ไม่ได้เป็นคู่สัญญา และกำหนดแนวทางหรือมาตรการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าว เช่น โรงพยาบาลไม่แจ้งสิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินให้ผู้ป่วยหรือญาติทราบ โรงพยาบาลให้ผู้ป่วยหรือญาติลงนามในสัญญาผูกพันให้ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลก่อนการให้บริการ โรงพยาบาลคิดค่ารักษาพยาบาลในอัตราที่สูง โรงพยาบาลไม่ให้ผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาลจนกว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลครบจำนวน เป็นต้น

๕.๔ รัฐควรกำหนดมาตรการเกี่ยวกับกองทุน ดังนี้

๕.๔.๑ จัดสรรเงินกองทุนรองรับการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ อย่างเพียงพอ
โดยไม่ให้เป็นภาระของผู้ป่วย

๕.๔.๒ กำหนดวิธีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยหรือผู้บาดเจ็บ เนื่องจากอุบัติเหตุ
จากรถ เช่น การประสานงานหรือเชื่อมต่อการดูแลผู้ป่วยประสบภัยภายใต้กองทุนทดแทนผู้ประสบภัย ซึ่งสำนักงาน
คณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.)^๔ เป็นผู้ดูแลเงินกองทุนดังกล่าวตาม
พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๓๔ และบริษัท กลางคุ้มครองผู้ประสบภัย
จากรถ จำกัด รับผิดชอบรับคำร้องและเบิกจ่ายค่าสินไหมทดแทน รวมทั้งทบทวนอัตราค่าเสียหายเบื้องต้น
ซึ่งปัจจุบันกำหนดไว้ไม่เกินสามหมื่นบาท^๕ เพื่อให้ครอบคลุมค่ารักษาพยาบาลเท่าที่เป็นจริง

๕.๕ รัฐควรกำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงที่เป็น
โรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ (Fee - for - Service Hospital) เช่น กำหนดเป็นสินค้าการควบคุม
ราคาหรือเป็นสินค้าหรือบริการภายใต้การดูแลของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น

๕.๖ รัฐควรกำหนดมาตรการการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย อันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วย
ฉุกเฉินฯ ดังนี้

(๑) มาตรการระยะเร่งด่วน

ควรกำหนดมาตรการการบริหารจัดการและดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย
อันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น ช่วยเหลือผู้เสียหายที่ถูกโรงพยาบาล
ฟ้องร้องเป็นคดีความเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย
หรือขอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติชดเชยค่ารักษาพยาบาลที่ผู้เสียหายจ่ายไปก่อน เป็นต้น

(๒) มาตรการระยะยาว

ควรกำหนดมาตรการการบริหารจัดการ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาโดยมี
มาตรการที่ยั่งยืน โดยเฉพาะมาตรการจูงใจให้โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมหรือร่วมมือให้บริการตามนโยบายนี้
เช่น การลดหย่อนภาษีในส่วนต้นทุนที่โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมหรือร่วมมือตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน การหา
ข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบกับโรงพยาบาลเอกชนเพื่อกำหนดเพดานอัตราค่ารักษาพยาบาล
กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในอัตราที่เหมาะสม การป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการฟ้องร้องจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นต้น

๖. ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชน พิจารณาแล้ว เห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อ
คณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

^๔ กรมการประกันภัย (เดิม) ซึ่งต่อมาเมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย
พ.ศ. ๒๕๕๐ ส่งผลให้กรมการประกันภัย ปรับเปลี่ยนสถานะองค์กรจากส่วนราชการเป็นสำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม
การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการและไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ

^๕ กฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหาย
เบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๓ (๑)

๖.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๖.๑.๑ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษา วิเคราะห์และประเมินผล ข้อดี ปัญหา หรือสิ่งที่ยังท้าทายในการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติ รวมทั้งการศึกษาและประเมินผลเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณรองรับสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาล ระบบบริหารจัดการระหว่างโรงพยาบาลตามสิทธิหรือคู่สัญญา และโรงพยาบาลเอกชนที่ไม่ใช่คู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุข กระบวนการเบิกจ่ายทดแทนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล รวมทั้งอัตราที่สามารถเบิกจ่ายได้ วิธีการส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่มีสิทธิ เป็นต้น

๖.๑.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรประชาสัมพันธ์นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ แก่ประชาชน และผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินได้ทราบถึงเงื่อนไขหลักเกณฑ์อาการเจ็บป่วยตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ มีการให้คำปรึกษา แก่ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยที่เข้าถึงง่ายและตลอดเวลา (๒๔ ชม.) มีการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย หรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้นโยบายนี้ที่สะดวกและเป็นธรรม

๖.๑.๓ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดระบบการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติโดยไม่เป็นภาระแก่โรงพยาบาล เอกชน รวมถึงโรงพยาบาลที่ไม่ใช่โรงพยาบาลตามสิทธิหรือคู่สัญญา มีการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ปัญหา ที่อาจเกิดขึ้นจากโรงพยาบาลเอกชนหรือโรงพยาบาลอื่นใดที่ให้การรักษาพยาบาล เช่น การไม่แจ้งสิทธิการรักษา กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินให้ผู้ป่วยหรือญาติทราบ การให้ผู้ป่วยหรือญาติลงนามในสัญญาผูกพันให้ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลก่อนการให้บริการ การคิดค่ารักษาพยาบาลในอัตราที่สูง การไม่ให้ผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาลจนกว่า จะได้รับค่ารักษาพยาบาลครบจำนวน รวมทั้งจัดให้มีการอบรมบุคลากรของโรงพยาบาลเกี่ยวกับการให้บริการ แก่ผู้ป่วยในนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นต้น

๖.๑.๔ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการและจัดสรรเงินกองทุนเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ อย่างเพียงพอโดยไม่ให้เป็นภาระของผู้ป่วย

๖.๑.๕ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดวิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วย หรือผู้บาดเจ็บเนื่องจากประสบอุบัติเหตุ จาการรถตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ โดยให้มีระบบการประสานงานในการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ เช่น กำหนด หน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยหรือผู้บาดเจ็บเนื่องจากประสบอุบัติเหตุ จาการรถ กำหนดอัตราค่าเสียหายเบื้องต้นจากกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินอุบัติเหตุจากการให้ครอบคลุมค่ารักษาพยาบาล เท่าที่เป็นจริง เป็นต้น

๖.๑.๖ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานกฤษฎีกา (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือ

เรียกเก็บค่าบริการ (Fee - for - Service Hospital) เช่น อาจกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคา เป็นต้น

๖.๑.๗ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำนักงานประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ดังนี้

(๑) มาตรการระยะเร่งด่วน

ควรกำหนดมาตรการการบริหารจัดการและดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น ช่วยเหลือผู้เสียหายที่ถูกโรงพยาบาลฟ้องร้องเป็นคดีความเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย หรือขอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติชดเชยค่ารักษาพยาบาลที่ผู้เสียหายจ่ายไปก่อน เป็นต้น

(๒) มาตรการระยะยาว

ควรกำหนดมาตรการ การบริหารจัดการ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาโดยมีมาตรการที่ยั่งยืน โดยเฉพาะมาตรการจูงใจ เช่น การลดหย่อนภาษีในส่วนต้นทุนที่โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมหรือร่วมมือตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน การหาข้อตกลงร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบกับโรงพยาบาลเอกชนเพื่อกำหนดเพดานอัตราค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในอัตราที่เหมาะสม การป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการฟ้องร้องจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นต้น

๖.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๖.๒.๑ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการของสถานพยาบาลต้องควบคุมและดูแลให้มีการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วยซึ่งอยู่ในสภาพอันตรายและจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยฉุกเฉิน เพื่อให้ผู้ป่วยพ้นจากอันตรายตามมาตรฐานวิชาชีพและตามประเภทของสถานพยาบาลนั้นๆ” เพิ่มเติมว่า “ให้สถานพยาบาลแจ้งสิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยแก่ผู้ป่วยหรือญาติ และให้เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ”

๖.๒.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ จากเดิม “จำนวนเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินสามหมื่นบาท สำหรับความเสียหายต่อร่างกายตามข้อ ๒ (๑)” โดยตัดคำว่า “แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท” ออก

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเรื่องดังกล่าว และผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ โดยมีประเด็นที่สอดคล้องกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เช่น การศึกษา วิเคราะห์และประเมินผลข้อดี และปัญหาการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติ กระทรวงสาธารณสุขได้ทบทวนนโยบายดังกล่าว และเห็นว่า ควรให้สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นหน่วย

บริหารจัดการดูแลระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ภายใต้กลไกคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (กพฉ.) และพระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ การกำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ กระทรวงสาธารณสุขได้เสนอไปยังกรมการค้าภายในในฐานะเลขานุการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาและค่าบริการ (กกร.) เพื่อพิจารณากำหนดให้เป็นสินค้าราคาควบคุม ขณะนี้อยู่ในกระบวนการขั้นตอนการเสนอเพื่อพิจารณาการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน ที่ประชุมคณะกรรมการประสานสามกองทุน ได้มีมติเห็นชอบมาตรการการช่วยเหลือและเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ เป็นต้น สำหรับการกำหนดให้ค่ารักษาพยาบาลเป็นสินค้าควบคุม กระทรวงพาณิชย์ตามหนังสือลงวันที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ แจ้งว่าการกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม จะต้องเสนอคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒



บทสัมภาษณ์

เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติ

ป้องกันและปราบปรามการทรมาน และ
การบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือ

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เลขที่ ๒๙๓/๒๕๕๘ วันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘

ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๘

วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑.ความเป็นมา

๑.๑ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามหนังสือ ที่ สม ๐๐๐๔/๒๒๑๐ ลงวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๕๗ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ เรื่อง การอนุวัติกฎหมายไทยตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และเพื่อเตรียมรองรับการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย

๑.๒ คณะรัฐมนตรีในคราวประชุม เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ มีมติรับทราบรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ รวมทั้งรับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการฯ และให้กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไปตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ โดยหนึ่งในจำนวนนั้น คือ การยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมาน และการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ พ.ศ. (ชื่อขณะนั้น) โดยกระทรวงยุติธรรม

๑.๓ ในการยกร่างพระราชบัญญัติข้างต้น กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้ผนวกหลักการและสาระสำคัญของอนุสัญญาต่อต้านการทรมาน และการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือ

ที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหายไว้ด้วยกัน และแต่งตั้งคณะทำงานแก้ไขกฎหมายเพื่ออนุวัติการตามอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ซึ่งมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และต่อมา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ ยธ ๐๔๐๔/ว ๑๒๘ ลงวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ขอให้หน่วยงานต่างๆ พิจารณาให้ความเห็นชอบต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. รวมทั้งให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะเพิ่มเติม (หากมี) ขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติฯ อยู่ระหว่างบรรจุเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ “เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. แล้ว เห็นว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะของผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกกระทำทรมานและบังคับให้สูญหาย อันเนื่องจากการกระทำ ยุยง หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ จึงเห็นควรศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้

๓. การดำเนินการ

ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ... คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้มีการศึกษาและประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฯ จัดประชุมแลกเปลี่ยนความเห็นกับนักวิชาการในเรื่องนี้ ตลอดจนเข้าร่วมประชุมเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งจัดโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ศึกษาเอกสารวิชาการ กฎหมายแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ และพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนที่เกี่ยวข้อง รวมถึงอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance – CPED) ซึ่งเป็นอนุสัญญาที่ร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ใช้เป็นหลักในการจัดทำ

๔. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย

พ.ศ. แบ่งเนื้อหาออกเป็น ๔ ส่วน ประกอบด้วย บททั่วไป : หลักการและเหตุผล นิยามศัพท์ หมวด ๑ การปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย หมวด ๒ การป้องกันการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย หมวด ๓ คณะกรรมการ และหมวด ๔ การดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ดังนี้

๔.๑.๑ การนิยามศัพท์ (มาตรา ๓) ได้กำหนดคำนิยามคำว่า “การทรมาน” “การบังคับบุคคลให้สูญหาย” “การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Cruel, Inhuman and Degrading Treatment – CID) คดีทรมาน และคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

๔.๑.๒ หมวด ๑ การปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา ๕ – ๑๖) ได้กำหนดบทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดฐานกระทำความทรมาน/บังคับบุคคลให้สูญหาย การเพิ่มโทษกรณีผู้ถูกกระทำเป็นเด็ก ผู้หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ และคนพิการ บทลงโทษแก่ผู้บังคับบัญชา บทลดหย่อนโทษแก่ผู้กระทำความผิดแล้วช่วยให้สามารถค้นพบผู้ที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือให้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการสอบสวนดำเนินคดี การนับอายุความ ข้อห้ามไม่ให้อ้างสถานการณ์ฉุกเฉิน สงคราม ความไม่มั่นคงเพื่อกระทำความทรมาน/บังคับให้บุคคลสูญหาย บทลงโทษแก่ผู้กระทำความผิดแล้วออกนอกราชอาณาจักร (เขตอำนาจศาล)

๔.๑.๓ หมวด ๒ การป้องกันการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา ๑๗ – ๒๔) บัญญัติข้อห้ามไม่ให้ทักซังหรือคุมขังบุคคลในสถานที่ลับ การให้ผู้ถูกจำกัดเสรีภาพสามารถติดต่อและได้รับการเยี่ยมจากญาติ ทนายความ ผู้ที่ผู้นั้นไว้วางใจ เจ้าหน้าที่กงสุล (กรณีเป็นชาวต่างชาติ) การบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ การขอให้เปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ/เงื่อนไขการไม่เปิดเผยข้อมูลฯ สิทธิการยื่นคำร้องของผู้ถูกกระทำความทรมาน อำนาจและหน้าที่ของศาลอาญา ข้อห้ามไม่ให้ส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักรหากเชื่อว่าบุคคลนั้นอาจถูกกระทำความทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย

๔.๑.๔ หมวด ๓ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา ๒๕ – ๓๕) บัญญัติองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ จำนวน ๑๖ คน ประกอบด้วย ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ๙ คน อีก ๗ คน ได้แก่ นายกสทนายความ ผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชน (๔ คน) ด้านแพทย์ และด้านจิตวิทยา คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย และของกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการเป็นสำนักงานธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว

๔.๑.๕ หมวด ๔ การดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา ๓๖ – ๔๓) บัญญัติเกี่ยวกับการแจ้งความ การคุ้มครองผู้แจ้งความ การติดตามสืบหาช่วยเหลือผู้เสียหาย ระงับการกระทำความผิด การดำเนินคดีกับผู้ถูกกล่าวหาและเยียวยาผู้เสียหาย การมอบหมายให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐทำหน้าที่สืบสวน เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี การฟ้องร้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา การให้คำตอบแทนแก่พนักงานสอบสวน พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินคดีที่ปรึกษาคดี

๔.๒ ความเห็นของหน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้อง

๔.๒.๑ ความเห็นที่ได้จากการรับฟังความเห็น

คณะกรรมการฯ ในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้เชิญรองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ คณบดีคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปกป้อง ศรีสนิท อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งมีส่วนสำคัญในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฯ และผู้แทนสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เข้าร่วมหารือและให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

๑) รองศาสตราจารย์ ณรงค์ ใจหาญ ให้ความเห็น ดังนี้

๑.๑) การอนุวัติกฎหมายไทยให้สอดคล้องตามอนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED สามารถทำได้ ๒ แนวทาง คือ การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา และการบัญญัติเป็นกฎหมายเฉพาะ ซึ่งกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพใช้ทั้งสองแนวทาง อย่างไรก็ตาม แนวทางแรกมีข้อจำกัด คือไม่อาจนิยามคำว่า “ทรมาน” ให้ครอบคลุมความหมายตามอนุสัญญา CAT และไม่มีนิยามคำว่า “การลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ศักดิ์ศรี” ต่อมา กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพพิจารณาเห็นว่า อนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED มีเนื้อหาใกล้เคียงกัน จึงใช้การอนุวัติกฎหมายภายใน โดยนำมาบัญญัติรวมกันเป็นกฎหมายเฉพาะ

๑.๒) อนุสัญญา CAT มีเจตนารมณ์เพื่อป้องกันการกระทำความทรมานและประกันว่า การกระทำความทรมานเป็นความผิดทางอาญา ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายฯ จึงกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายขึ้น มีอำนาจหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีหรือหน่วยงานของรัฐให้ปรับปรุงกฎหมาย กฎ มาตรการ กำหนดนโยบายแผนงาน ขอให้ระงับการทรมาน สืบสวนสอบสวนข้อร้องเรียน ช่วยเหลือเยียวยา ผู้เสียหายทางการเงินและทางจิตใจ กำหนดมาตรการคุ้มครองพยาน ศึกษาวิจัยและเผยแพร่ความรู้เรื่องนี้ และจัดทำรายงานผลการดำเนินการประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๑.๓) ร่างพระราชบัญญัติฯ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับการกระทำความผิดฐาน การทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายให้ชัดเจน มีเหตุเพิ่มโทษกรณีผู้เสียหายเป็นเด็กและผู้หญิง มีมาตรการป้องกันการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย มีกระบวนการดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย โดยให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพ และหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหา กับผู้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่/พนักงานสอบสวน ซึ่งกำหนดไว้มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง ตามลำดับ

๑.๔) ส่วนการฟ้องคดีต่อศาล คณะทำงานแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตาม อนุสัญญาฯ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ได้แก้ไขจากเดิมที่ให้ พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบเสนอความเห็นต่อพนักงานอัยการคดีพิเศษ พิจารณาฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา (ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๙) เป็น ในกรณีทั่วไปให้ฟ้องศาลจังหวัด ส่วนกรณีการกระทำผิดที่เกิดขึ้นนอก ราชอาณาจักรและอยู่ในเขตอำนาจศาลไทยให้ฟ้องศาลอาญา นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๒ และ ๒๓ บัญญัติให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลอาญาในท้องถิ่นเพื่อไต่สวนคดี เมื่อมีการอ้างว่ามีบุคคลถูกทรมาน รวมทั้งสามารถร้องขอให้ปล่อยตัวผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ (คุมขัง) โดยมีขอบด้วยกฎหมาย ตามประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อาญา) มาตรา ๙๐ ได้

๑.๕) อนุสัญญา CPED ข้อ ๖ ได้กำหนดความผิดทางอาญาสำหรับผู้บังคับบัญชา : ที่ทราบหรือเจตนาละเลยข้อมูลซึ่งระบุว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาได้หรือจะกระทำบุคคลสูญหายโดยถูกบังคับที่มีอำนาจเหนือกิจกรรมซึ่งเกี่ยวกับความผิดฐานทำให้บุคคลสูญหายโดยถูกบังคับ ที่ไม่ได้ดำเนินการมาตรการที่จำเป็นและเหมาะสมเพื่อป้องกันหรือระงับการทำให้บุคคลสูญหายโดยถูกบังคับ แต่ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีนิยามคำว่า ผู้บังคับบัญชา ไว้ เนื่องจากบัญญัติยาก แต่ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้บังคับบัญชาที่ทราบหรือจงใจเพิกเฉย และไม่ดำเนินการป้องกันหรือระงับ หรือไม่สอบสวนและดำเนินคดีแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาที่กระทำผิดฐานทรمانและทำให้บุคคลสูญหายโดยถูกบังคับไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๙

๑.๖) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๑ กำหนดเป็นหลักการว่า ไม่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่จำกัดเสรีภาพบุคคลใดหรือศาลเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับผู้ถูกจำกัดเสรีภาพ หากการเปิดเผยอาจก่อให้เกิดอันตรายต่อบุคคลหรือความเป็นส่วนตัว หรือเป็นอุปสรรคต่อการสืบสวนคดีอาญา เว้นแต่การไม่เปิดเผยเป็นเหตุให้เกิดการทรمان การบังคับบุคคลให้สูญหาย หรือมีการคุมขังในสถานที่ลับ และมาตรา ๒๔ กำหนดว่าห้ามมิให้ส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเชื่อได้ว่าจะทำให้ผู้นั้นถูกกระทำทรمانหรือถูกบังคับให้สูญหาย แต่ไม่มีข้อกำหนดให้แก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ คณะอนุกรรมการฯ อาจตั้งเป็นข้อสังเกตให้แก้ไขกฎหมายอื่น เช่น กฎหมายภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองก็ได้ ส่วนการช่วยเหลือและเยียวยา ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๘) กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ แต่ยังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการว่าควรอยู่ภายใต้สำนักงานช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้เสียหายและจำเลยในคดีอาญา กระทรวงยุติธรรม หรือเป็นไปตามพระราชบัญญัติคุ้มครองพยานในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖ หรือตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔

๑.๗) ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๒ บัญญัติให้มีมาตรการป้องกันการทรمانและการบังคับบุคคลให้สูญหายสำหรับเป็นแนวทางให้เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามอยู่แล้ว ส่วนการเพิ่มเติมเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติฯ ให้เชื่อมโยงกับระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียซึ่งอิสรภาพและกลไกการป้องกันในระดับชาติ (National Preventive Mechanism - NPM) ตามพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT เห็นว่าไม่อาจทำได้ และเห็นว่าหลักเกณฑ์และกระบวนการดำเนินงานของระบบการเข้าเยี่ยมและของกลไกการป้องกันในระดับชาติดังกล่าวอาจกำหนดเป็นกฎกระทรวงได้ โดยไม่ต้องมีกฎหมายรองรับ

๑.๘) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๔๑ ได้บัญญัติให้เชื่อมโยงกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ป.วิ.อาญา) โดยระบุว่า การสืบสวนการสอบสวนและการดำเนินคดีทรمانและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายให้ใช้บทบัญญัติของ ป.วิ.อาญา และให้เจ้าหน้าที่รัฐที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำเนินคดีฯ มีอำนาจของพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตาม ป.วิ.อาญา สำหรับข้อกังวลว่า คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐ ซึ่งอาจกระทบต่อการใช้อำนาจของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ วรรคสาม ว่าด้วยการมอบหมายพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีนั้น แม้มาตราดังกล่าวได้กำหนดหลักการว่า “ให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลักเสี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้เป็นพนักงานสอบสวน” ก็อาจเพิ่มเติมข้อความว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีฯ ต้องไม่อยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน

๑.๙) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ ควรทบทวนองค์ประกอบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) โดยเพิ่มผู้แทนจากผู้เสียหายคดีทรมานและคดีการบังคับบุคคลให้สูญหายอย่างละ ๑ คน ซึ่งเคยเสนอไว้ในร่างเดิม และถูกตัดออกในที่ประชุมคณะทำงานแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ

๒) ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ปกป้อง ศรีสนิท ให้ความเห็น ดังนี้

๒.๑) อนุสัญญา CAT ข้อ ๒ ข้อย่อย ๒ และอนุสัญญา CPED ข้อ ๑ วรรคสอง บัญญัติให้การคุ้มครองบุคคลจากการถูกระงับการบังคับให้สูญหาย เป็นสิทธิมนุษยชนที่ไม่อาจถูกเพิกถอน โดยไม่อาจอ้างพฤติการณ์พิเศษ ภาวะสงคราม การขาดเสถียรภาพทางการเมือง หรือสภาวะฉุกเฉินสาธารณะเพื่อกระทำได้กล่าว หลักการนี้ได้รับรองไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ข้อ ๑๑ ซึ่งหากมีผลบังคับใช้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ รวมทั้งทหารก็มีข้อผูกพันให้ปฏิบัติตาม โดยนัยนี้ การกระทำผิดที่คู่กรณีเป็นทหาร อาจอยู่ในอำนาจของศาลทหาร หากคู่กรณีเป็นทหารฝ่ายหนึ่งและพลเรือนฝ่ายหนึ่งก็ควรเป็นอำนาจของศาลพลเรือน เช่น ศาลยุติธรรม เป็นต้น

๒.๒) ควรยืนยันอำนาจของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๗ และ ๓๘ ซึ่งสามารถขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐให้ความช่วยเหลือสนับสนุน/สอบสวน โดยคำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้ให้ความช่วยเหลือสนับสนุน/พนักงานสอบสวน แล้วแต่กรณี นอกจากนี้ หากคณะกรรมการดังกล่าวมอบหมายให้พนักงานอัยการเป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี ตามระเบียบสำนักงานอัยการสูงสุดว่าด้วยการดำเนินคดีอาญาของพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๒๑๕ บัญญัติว่า คดีอาญาใดที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือราษฎรในดำนนั้นแล้ว ห้ามมิให้พนักงานอัยการไม่ว่าเป็น คนเดียวกับผู้สั่งฟ้องหรือไม่ก็ตาม รับแก้ต่างคดีอาญาให้กับหน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือราษฎรนั้น จึงไม่อาจมีกรณีที่พนักงานอัยการแก้ต่างคดีให้กับทั้งหน่วยงานของรัฐ/เจ้าหน้าที่ของรัฐ และราษฎรในคดีเดียวกัน

๒.๓) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ กำหนดให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นกรรมการและเลขานุการคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และมาตรา ๓๒ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย (คดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย) จึงควรให้คณะกรรมการนี้พิจารณากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้เสียหายดังกล่าว มากกว่าใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากเป็นเรื่องเฉพาะ นอกจากนี้ คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ก็มี กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการอยู่แล้ว

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่าหลักเกณฑ์ค่าตอบแทนผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ กำหนดขึ้นบนฐานเป็นค่าตอบแทนเบื้องต้นจึงมีอัตราต่ำ โดยหลักการจ่ายเงินช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจะรับผิดชอบจ่ายเป็นก้อนเดียวแก่ผู้เสียหายไปก่อน จากนั้นจึงไล่เบี้ยจากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ก่อความเสียหายนั้น ขณะนี้ประเทศไทยยังไม่ใช้แนวคิดนี้

๒.๔) ร่างพระราชบัญญัติฯ หมวด ๑ ได้กำหนดบทลงโทษการกระทำผิดคดีธรรมดา และคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นโทษจำคุกและโทษปรับตามระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด โดยโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด อันสอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยการยกเลิกโทษประหารชีวิต สำหรับมาตรการที่อาจนำมาใช้เพื่อให้สังคมมั่นใจว่าจะได้รับการคุ้มครองและจะไม่มีการปล่อยตัวผู้กระทำผิดร้ายแรงคดีธรรมดา และคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่ต้องโทษจำคุกหลายปี เร็วกว่าโทษที่กำหนด โดยใช้ช่องทาง เช่น ขอลี้ภัยโทษนั้น อาจนำแนวทางของกฎหมายอาญาของประเทศฝรั่งเศสมาใช้ โดยเพิ่มเติมข้อความว่า มิให้ใช้มาตรการอันเป็น คุณแก่นักโทษเด็ดขาด จนกว่าระยะเวลารับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งของโทษหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด เป็นต้น

๒.๕) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๒ ซึ่งเดิมกำหนดอายุความเป็น ๓๐ ปี ต่อมา ร่างปัจจุบันลดเป็น ๒๐ ปีนั้น เห็นว่าเหมาะสมแล้ว เนื่องจากมาตราดังกล่าวให้เริ่มนับอายุความเมื่อการกระทำ ความผิดตามพระราชบัญญัติฯ สิ้นสุด และผู้ถูกทรมานหรือผู้ถูกบังคับให้สูญหายอยู่ในวิสัยหรือโอกาสที่จะ ร้องทุกข์ได้ มาตรา ๒๔ ได้กำหนดหลักการเรื่องห้ามส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ซึ่งสอดคล้องตาม หลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการห้ามส่งผู้เสียหายกลับประเทศ หรือไปประเทศอื่นที่อาจก่อให้เกิด อันตรายต่อชีวิตหรือเสรีภาพของผู้นั้น (Non - Refoulement) ส่วนข้อเสนอให้แก้ไขกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายภายใต้ภารกิจของสำนักงานตรวจคนเข้าเมืองในคราวเดียวกัน เห็นว่าอาจแก้ไขได้ในโอกาส ต่อไป และมาตรา ๓๒ (๔) ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการตามพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่ “ขอให้มีการระงับ การทรมาน...” อาจเปลี่ยนจากคำว่า “ระงับ” ที่อาจแปลความว่า ยุติชั่วคราว เป็นคำว่า “ยุติ” ซึ่งมีความหมาย ชัดเจนกว่า

๓) ผู้แทนสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ ได้ให้ข้อมูลและความเห็น ดังนี้

๓.๑) ในการประชุมคณะทำงานแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญา ๖๕ ๖๖ ๖๗ ๖๘ ๖๙ ๗๐ ๗๑ ๗๒ ๗๓ ๗๔ ๗๕ ๗๖ ๗๗ ๗๘ ๗๙ ๘๐ ๘๑ ๘๒ ๘๓ ๘๔ ๘๕ ๘๖ ๘๗ ๘๘ ๘๙ ๙๐ ๙๑ ๙๒ ๙๓ ๙๔ ๙๕ ๙๖ ๙๗ ๙๘ ๙๙ ๑๐๐ ๑๐๑ ๑๐๒ ๑๐๓ ๑๐๔ ๑๐๕ ๑๐๖ ๑๐๗ ๑๐๘ ๑๐๙ ๑๑๐ ๑๑๑ ๑๑๒ ๑๑๓ ๑๑๔ ๑๑๕ ๑๑๖ ๑๑๗ ๑๑๘ ๑๑๙ ๑๒๐ ๑๒๑ ๑๒๒ ๑๒๓ ๑๒๔ ๑๒๕ ๑๒๖ ๑๒๗ ๑๒๘ ๑๒๙ ๑๓๐ ๑๓๑ ๑๓๒ ๑๓๓ ๑๓๔ ๑๓๕ ๑๓๖ ๑๓๗ ๑๓๘ ๑๓๙ ๑๔๐ ๑๔๑ ๑๔๒ ๑๔๓ ๑๔๔ ๑๔๕ ๑๔๖ ๑๔๗ ๑๔๘ ๑๔๙ ๑๕๐ ๑๕๑ ๑๕๒ ๑๕๓ ๑๕๔ ๑๕๕ ๑๕๖ ๑๕๗ ๑๕๘ ๑๕๙ ๑๖๐ ๑๖๑ ๑๖๒ ๑๖๓ ๑๖๔ ๑๖๕ ๑๖๖ ๑๖๗ ๑๖๘ ๑๖๙ ๑๗๐ ๑๗๑ ๑๗๒ ๑๗๓ ๑๗๔ ๑๗๕ ๑๗๖ ๑๗๗ ๑๗๘ ๑๗๙ ๑๘๐ ๑๘๑ ๑๘๒ ๑๘๓ ๑๘๔ ๑๘๕ ๑๘๖ ๑๘๗ ๑๘๘ ๑๘๙ ๑๙๐ ๑๙๑ ๑๙๒ ๑๙๓ ๑๙๔ ๑๙๕ ๑๙๖ ๑๙๗ ๑๙๘ ๑๙๙ ๒๐๐ ๒๐๑ ๒๐๒ ๒๐๓ ๒๐๔ ๒๐๕ ๒๐๖ ๒๐๗ ๒๐๘ ๒๐๙ ๒๑๐ ๒๑๑ ๒๑๒ ๒๑๓ ๒๑๔ ๒๑๕ ๒๑๖ ๒๑๗ ๒๑๘ ๒๑๙ ๒๒๐ ๒๒๑ ๒๒๒ ๒๒๓ ๒๒๔ ๒๒๕ ๒๒๖ ๒๒๗ ๒๒๘ ๒๒๙ ๒๓๐ ๒๓๑ ๒๓๒ ๒๓๓ ๒๓๔ ๒๓๕ ๒๓๖ ๒๓๗ ๒๓๘ ๒๓๙ ๒๔๐ ๒๔๑ ๒๔๒ ๒๔๓ ๒๔๔ ๒๔๕ ๒๔๖ ๒๔๗ ๒๔๘ ๒๔๙ ๒๕๐ ๒๕๑ ๒๕๒ ๒๕๓ ๒๕๔ ๒๕๕ ๒๕๖ ๒๕๗ ๒๕๘ ๒๕๙ ๒๖๐ ๒๖๑ ๒๖๒ ๒๖๓ ๒๖๔ ๒๖๕ ๒๖๖ ๒๖๗ ๒๖๘ ๒๖๙ ๒๗๐ ๒๗๑ ๒๗๒ ๒๗๓ ๒๗๔ ๒๗๕ ๒๗๖ ๒๗๗ ๒๗๘ ๒๗๙ ๒๘๐ ๒๘๑ ๒๘๒ ๒๘๓ ๒๘๔ ๒๘๕ ๒๘๖ ๒๘๗ ๒๘๘ ๒๘๙ ๒๙๐ ๒๙๑ ๒๙๒ ๒๙๓ ๒๙๔ ๒๙๕ ๒๙๖ ๒๙๗ ๒๙๘ ๒๙๙ ๓๐๐ ๓๐๑ ๓๐๒ ๓๐๓ ๓๐๔ ๓๐๕ ๓๐๖ ๓๐๗ ๓๐๘ ๓๐๙ ๓๑๐ ๓๑๑ ๓๑๒ ๓๑๓ ๓๑๔ ๓๑๕ ๓๑๖ ๓๑๗ ๓๑๘ ๓๑๙ ๓๒๐ ๓๒๑ ๓๒๒ ๓๒๓ ๓๒๔ ๓๒๕ ๓๒๖ ๓๒๗ ๓๒๘ ๓๒๙ ๓๓๐ ๓๓๑ ๓๓๒ ๓๓๓ ๓๓๔ ๓๓๕ ๓๓๖ ๓๓๗ ๓๓๘ ๓๓๙ ๓๔๐ ๓๔๑ ๓๔๒ ๓๔๓ ๓๔๔ ๓๔๕ ๓๔๖ ๓๔๗ ๓๔๘ ๓๔๙ ๓๕๐ ๓๕๑ ๓๕๒ ๓๕๓ ๓๕๔ ๓๕๕ ๓๕๖ ๓๕๗ ๓๕๘ ๓๕๙ ๓๖๐ ๓๖๑ ๓๖๒ ๓๖๓ ๓๖๔ ๓๖๕ ๓๖๖ ๓๖๗ ๓๖๘ ๓๖๙ ๓๗๐ ๓๗๑ ๓๗๒ ๓๗๓ ๓๗๔ ๓๗๕ ๓๗๖ ๓๗๗ ๓๗๘ ๓๗๙ ๓๘๐ ๓๘๑ ๓๘๒ ๓๘๓ ๓๘๔ ๓๘๕ ๓๘๖ ๓๘๗ ๓๘๘ ๓๘๙ ๓๙๐ ๓๙๑ ๓๙๒ ๓๙๓ ๓๙๔ ๓๙๕ ๓๙๖ ๓๙๗ ๓๙๘ ๓๙๙ ๔๐๐ ๔๐๑ ๔๐๒ ๔๐๓ ๔๐๔ ๔๐๕ ๔๐๖ ๔๐๗ ๔๐๘ ๔๐๙ ๔๑๐ ๔๑๑ ๔๑๒ ๔๑๓ ๔๑๔ ๔๑๕ ๔๑๖ ๔๑๗ ๔๑๘ ๔๑๙ ๔๒๐ ๔๒๑ ๔๒๒ ๔๒๓ ๔๒๔ ๔๒๕ ๔๒๖ ๔๒๗ ๔๒๘ ๔๒๙ ๔๓๐ ๔๓๑ ๔๓๒ ๔๓๓ ๔๓๔ ๔๓๕ ๔๓๖ ๔๓๗ ๔๓๘ ๔๓๙ ๔๔๐ ๔๔๑ ๔๔๒ ๔๔๓ ๔๔๔ ๔๔๕ ๔๔๖ ๔๔๗ ๔๔๘ ๔๔๙ ๔๕๐ ๔๕๑ ๔๕๒ ๔๕๓ ๔๕๔ ๔๕๕ ๔๕๖ ๔๕๗ ๔๕๘ ๔๕๙ ๔๖๐ ๔๖๑ ๔๖๒ ๔๖๓ ๔๖๔ ๔๖๕ ๔๖๖ ๔๖๗ ๔๖๘ ๔๖๙ ๔๗๐ ๔๗๑ ๔๗๒ ๔๗๓ ๔๗๔ ๔๗๕ ๔๗๖ ๔๗๗ ๔๗๘ ๔๗๙ ๔๘๐ ๔๘๑ ๔๘๒ ๔๘๓ ๔๘๔ ๔๘๕ ๔๘๖ ๔๘๗ ๔๘๘ ๔๘๙ ๔๙๐ ๔๙๑ ๔๙๒ ๔๙๓ ๔๙๔ ๔๙๕ ๔๙๖ ๔๙๗ ๔๙๘ ๔๙๙ ๕๐๐ ๕๐๑ ๕๐๒ ๕๐๓ ๕๐๔ ๕๐๕ ๕๐๖ ๕๐๗ ๕๐๘ ๕๐๙ ๕๑๐ ๕๑๑ ๕๑๒ ๕๑๓ ๕๑๔ ๕๑๕ ๕๑๖ ๕๑๗ ๕๑๘ ๕๑๙ ๕๒๐ ๕๒๑ ๕๒๒ ๕๒๓ ๕๒๔ ๕๒๕ ๕๒๖ ๕๒๗ ๕๒๘ ๕๒๙ ๕๓๐ ๕๓๑ ๕๓๒ ๕๓๓ ๕๓๔ ๕๓๕ ๕๓๖ ๕๓๗ ๕๓๘ ๕๓๙ ๕๔๐ ๕๔๑ ๕๔๒ ๕๔๓ ๕๔๔ ๕๔๕ ๕๔๖ ๕๔๗ ๕๔๘ ๕๔๙ ๕๕๐ ๕๕๑ ๕๕๒ ๕๕๓ ๕๕๔ ๕๕๕ ๕๕๖ ๕๕๗ ๕๕๘ ๕๕๙ ๕๖๐ ๕๖๑ ๕๖๒ ๕๖๓ ๕๖๔ ๕๖๕ ๕๖๖ ๕๖๗ ๕๖๘ ๕๖๙ ๕๗๐ ๕๗๑ ๕๗๒ ๕๗๓ ๕๗๔ ๕๗๕ ๕๗๖ ๕๗๗ ๕๗๘ ๕๗๙ ๕๘๐ ๕๘๑ ๕๘๒ ๕๘๓ ๕๘๔ ๕๘๕ ๕๘๖ ๕๘๗ ๕๘๘ ๕๘๙ ๕๙๐ ๕๙๑ ๕๙๒ ๕๙๓ ๕๙๔ ๕๙๕ ๕๙๖ ๕๙๗ ๕๙๘ ๕๙๙ ๖๐๐ ๖๐๑ ๖๐๒ ๖๐๓ ๖๐๔ ๖๐๕ ๖๐๖ ๖๐๗ ๖๐๘ ๖๐๙ ๖๑๐ ๖๑๑ ๖๑๒ ๖๑๓ ๖๑๔ ๖๑๕ ๖๑๖ ๖๑๗ ๖๑๘ ๖๑๙ ๖๒๐ ๖๒๑ ๖๒๒ ๖๒๓ ๖๒๔ ๖๒๕ ๖๒๖ ๖๒๗ ๖๒๘ ๖๒๙ ๖๓๐ ๖๓๑ ๖๓๒ ๖๓๓ ๖๓๔ ๖๓๕ ๖๓๖ ๖๓๗ ๖๓๘ ๖๓๙ ๖๔๐ ๖๔๑ ๖๔๒ ๖๔๓ ๖๔๔ ๖๔๕ ๖๔๖ ๖๔๗ ๖๔๘ ๖๔๙ ๖๕๐ ๖๕๑ ๖๕๒ ๖๕๓ ๖๕๔ ๖๕๕ ๖๕๖ ๖๕๗ ๖๕๘ ๖๕๙ ๖๖๐ ๖๖๑ ๖๖๒ ๖๖๓ ๖๖๔ ๖๖๕ ๖๖๖ ๖๖๗ ๖๖๘ ๖๖๙ ๖๗๐ ๖๗๑ ๖๗๒ ๖๗๓ ๖๗๔ ๖๗๕ ๖๗๖ ๖๗๗ ๖๗๘ ๖๗๙ ๖๘๐ ๖๘๑ ๖๘๒ ๖๘๓ ๖๘๔ ๖๘๕ ๖๘๖ ๖๘๗ ๖๘๘ ๖๘๙ ๖๙๐ ๖๙๑ ๖๙๒ ๖๙๓ ๖๙๔ ๖๙๕ ๖๙๖ ๖๙๗ ๖๙๘ ๖๙๙ ๗๐๐ ๗๐๑ ๗๐๒ ๗๐๓ ๗๐๔ ๗๐๕ ๗๐๖ ๗๐๗ ๗๐๘ ๗๐๙ ๗๑๐ ๗๑๑ ๗๑๒ ๗๑๓ ๗๑๔ ๗๑๕ ๗๑๖ ๗๑๗ ๗๑๘ ๗๑๙ ๗๒๐ ๗๒๑ ๗๒๒ ๗๒๓ ๗๒๔ ๗๒๕ ๗๒๖ ๗๒๗ ๗๒๘ ๗๒๙ ๗๓๐ ๗๓๑ ๗๓๒ ๗๓๓ ๗๓๔ ๗๓๕ ๗๓๖ ๗๓๗ ๗๓๘ ๗๓๙ ๗๔๐ ๗๔๑ ๗๔๒ ๗๔๓ ๗๔๔ ๗๔๕ ๗๔๖ ๗๔๗ ๗๔๘ ๗๔๙ ๗๕๐ ๗๕๑ ๗๕๒ ๗๕๓ ๗๕๔ ๗๕๕ ๗๕๖ ๗๕๗ ๗๕๘ ๗๕๙ ๗๖๐ ๗๖๑ ๗๖๒ ๗๖๓ ๗๖๔ ๗๖๕ ๗๖๖ ๗๖๗ ๗๖๘ ๗๖๙ ๗๗๐ ๗๗๑ ๗๗๒ ๗๗๓ ๗๗๔ ๗๗๕ ๗๗๖ ๗๗๗ ๗๗๘ ๗๗๙ ๗๘๐ ๗๘๑ ๗๘๒ ๗๘๓ ๗๘๔ ๗๘๕ ๗๘๖ ๗๘๗ ๗๘๘ ๗๘๙ ๗๙๐ ๗๙๑ ๗๙๒ ๗๙๓ ๗๙๔ ๗๙๕ ๗๙๖ ๗๙๗ ๗๙๘ ๗๙๙ ๘๐๐ ๘๐๑ ๘๐๒ ๘๐๓ ๘๐๔ ๘๐๕ ๘๐๖ ๘๐๗ ๘๐๘ ๘๐๙ ๘๑๐ ๘๑๑ ๘๑๒ ๘๑๓ ๘๑๔ ๘๑๕ ๘๑๖ ๘๑๗ ๘๑๘ ๘๑๙ ๘๒๐ ๘๒๑ ๘๒๒ ๘๒๓ ๘๒๔ ๘๒๕ ๘๒๖ ๘๒๗ ๘๒๘ ๘๒๙ ๘๓๐ ๘๓๑ ๘๓๒ ๘๓๓ ๘๓๔ ๘๓๕ ๘๓๖ ๘๓๗ ๘๓๘ ๘๓๙ ๘๔๐ ๘๔๑ ๘๔๒ ๘๔๓ ๘๔๔ ๘๔๕ ๘๔๖ ๘๔๗ ๘๔๘ ๘๔๙ ๘๕๐ ๘๕๑ ๘๕๒ ๘๕๓ ๘๕๔ ๘๕๕ ๘๕๖ ๘๕๗ ๘๕๘ ๘๕๙ ๘๖๐ ๘๖๑ ๘๖๒ ๘๖๓ ๘๖๔ ๘๖๕ ๘๖๖ ๘๖๗ ๘๖๘ ๘๖๙ ๘๗๐ ๘๗๑ ๘๗๒ ๘๗๓ ๘๗๔ ๘๗๕ ๘๗๖ ๘๗๗ ๘๗๘ ๘๗๙ ๘๘๐ ๘๘๑ ๘๘๒ ๘๘๓ ๘๘๔ ๘๘๕ ๘๘๖ ๘๘๗ ๘๘๘ ๘๘๙ ๘๙๐ ๘๙๑ ๘๙๒ ๘๙๓ ๘๙๔ ๘๙๕ ๘๙๖ ๘๙๗ ๘๙๘ ๘๙๙ ๙๐๐ ๙๐๑ ๙๐๒ ๙๐๓ ๙๐๔ ๙๐๕ ๙๐๖ ๙๐๗ ๙๐๘ ๙๐๙ ๙๑๐ ๙๑๑ ๙๑๒ ๙๑๓ ๙๑๔ ๙๑๕ ๙๑๖ ๙๑๗ ๙๑๘ ๙๑๙ ๙๒๐ ๙๒๑ ๙๒๒ ๙๒๓ ๙๒๔ ๙๒๕ ๙๒๖ ๙๒๗ ๙๒๘ ๙๒๙ ๙๓๐ ๙๓๑ ๙๓๒ ๙๓๓ ๙๓๔ ๙๓๕ ๙๓๖ ๙๓๗ ๙๓๘ ๙๓๙ ๙๔๐ ๙๔๑ ๙๔๒ ๙๔๓ ๙๔๔ ๙๔๕ ๙๔๖ ๙๔๗ ๙๔๘ ๙๔๙ ๙๕๐ ๙๕๑ ๙๕๒ ๙๕๓ ๙๕๔ ๙๕๕ ๙๕๖ ๙๕๗ ๙๕๘ ๙๕๙ ๙๖๐ ๙๖๑ ๙๖๒ ๙๖๓ ๙๖๔ ๙๖๕ ๙๖๖ ๙๖๗ ๙๖๘ ๙๖๙ ๙๗๐ ๙๗๑ ๙๗๒ ๙๗๓ ๙๗๔ ๙๗๕ ๙๗๖ ๙๗๗ ๙๗๘ ๙๗๙ ๙๘๐ ๙๘๑ ๙๘๒ ๙๘๓ ๙๘๔ ๙๘๕ ๙๘๖ ๙๘๗ ๙๘๘ ๙๘๙ ๙๙๐ ๙๙๑ ๙๙๒ ๙๙๓ ๙๙๔ ๙๙๕ ๙๙๖ ๙๙๗ ๙๙๘ ๙๙๙ ๑๐๐๐

อย่างไรก็ตาม ในเรื่องการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT ในขั้นนี้ยังไม่มี ความคืบหน้ามากนัก เนื่องจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอาจเห็นว่า สถานการณ์ในช่วงนี้ยังไม่เหมาะสมที่จะเข้าเป็น ภาคีพิธีสารดังกล่าว

๓.๒) คณะอนุกรรมการด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ในคณะกรรมการ สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อรณรงค์การให้สัตยาบันอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วย การคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย ที่มีนายแพทย์นิรันดร์ พิทักษ์วัชระ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นประธาน ได้รับทราบวาทะกรรมอยู่ที่ระหว่างการประชุมพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การทรมานและการบังคับให้บุคคลสูญหาย อย่างไรก็ตาม ผู้แทนสำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศได้แจ้งให้ ที่ประชุมคณะทำงานดังกล่าวทราบแล้วว่า คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายฯ อยู่ระหว่างการศึกษาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในชั้นรายละเอียด ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวจะได้ประสานข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายฯ ต่อไป นอกจากนี้ สำนักสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศกำลังดำเนินการประสานข้อมูลกับสำนักกฎหมายและคดี และจะเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ก่อนมีหนังสือแจ้งความเห็นอย่างเป็นทางการไปยังกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพต่อไป

๓.๓) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเชื่อได้ว่าจะส่งผลให้บุคคลนั้นถูกระงับหรือถูกบังคับให้สูญหาย แต่ในร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ได้กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ไว้ จึงอาจกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในการพิจารณาว่า บุคคลโดยอยู่ในข่ายตามหลักการในมาตรา ๒๔ และในระยะต่อไปอาจพิจารณาเสนอแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการไม่ส่งบุคคลกลับไปยังดินแดนที่อาจเป็นอันตราย เช่น กฎหมายการเนรเทศและกฎหมายคนเข้าเมือง เป็นต้น นอกจากนี้ กรณีที่มาตรา ๒๕ ไม่ได้กำหนดให้มีผู้แทนของผู้เสียหายเป็นองค์ประกอบในคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นั้น เนื่องจากการประชุมคณะทำงานแก้ไขกฎหมายภายในให้เป็นไปตามอนุสัญญาฯ ซึ่งจัดที่กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ คณะทำงานฯ ให้เหตุผลว่า อาจเชิญบุคคลดังกล่าวมาให้ความเห็นหรือให้คำปรึกษาแก่คณะกรรมการฯ เป็นครั้งคราวได้อยู่แล้ว จึงไม่มีความจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้แทนของผู้เสียหายเช่นว่ามาเป็นองค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ

๔.๒.๒ ความเห็นที่ได้รับจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ

กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กระทรวงยุติธรรม ได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติฯ เมื่อวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๘ ณ โรงแรมรามาร์คเดนมาร์ก ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ผู้แทนภาควิชาการและภาคประชาสังคม ดังมีรายละเอียด ดังนี้

๑) นางอังคณา นีละไพจิตร ประธานมูลนิธิยุติธรรมเพื่อสันติภาพ ให้ความเห็น ดังนี้

๑.๑) ในภาพรวม ร่างพระราชบัญญัติฯ จะให้เป็นธรรมและทำให้ผู้เสียหายได้รับการเยียวยา อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ครอบคลุมปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ เช่น ๑) กรณีศพของผู้ถูกบังคับให้สูญหายถูกทำลายซึ่งหากไม่พบศพผู้สูญหาย ก็ไม่อาจดำเนินการนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ๒) ปัญหาเรื่องสถานะทางกฎหมายของผู้ถูกบังคับให้สูญหายที่ไม่ชัดเจน ทำให้คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะของผู้สูญหายได้รับผลกระทบเรื่องการทำนิติกรรมและการดำเนินการเกี่ยวกับเอกสารราชการ เช่น การจัดการทรัพย์สิน/หนี้สิน การทำหนังสือเดินทางของบุคคลที่ไม่บรรลุนิติภาวะที่ต้องได้รับความยินยอมจากบิดาและมารดา ๓) กรณีบุคคลสูญหายไม่มีญาติพี่น้อง เช่น แรงงานข้ามชาติ อาจเกิดปัญหาว่าใครจะเป็นผู้เสียหายที่สามารถยื่นเรื่องร้องเรียนแทน

๑.๒) ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ องค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเพิ่มผู้แทนของผู้เสียหาย และควรคำนึงถึงสัดส่วนผู้หญิงและผู้ชาย และมาตรา ๑๒ ควรกำหนดเพิ่มเติมเป็นวรรคสองว่า ไม่ให้มีการนิรโทษสำหรับความผิดฐานบังคับบุคคลให้สูญหาย เนื่องจากเป็นความผิดร้ายแรง

๒) ผู้เข้าร่วมประชุมเชิงปฏิบัติการ

๒.๑) ร่างพระราชบัญญัติฯ ยังมีความไม่ชัดเจนบางประการ กล่าวคือ นิยามคำว่า

“ความทุกข์ทรมานอย่างร้ายแรง” ตามมาตรา ๓ (๑) ยังไม่ชัดเจน การกระทำหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ตามมาตรา ๓ (๒) ซึ่งมีนิยามแต่ไม่มีบทกำหนดโทษ ผู้บังคับบัญชาตามมาตรา ๙ ซึ่งกำหนดให้ต้องรับผิดชอบแต่ไม่มีนิยามคำนี้ไว้ สถานที่ลับตามมาตรา ๑๗ ไม่ชัดเจนว่ารวมถึงค่ายทหารหรือไม่ การกำหนดให้ดำเนินการสืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายตามมาตรา ๑๖ อาจมีปัญหาการตีความ เกี่ยวกับระยะเวลาซึ่งมีผลต่อการสืบสวนสอบสวน บทลงโทษสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ไม่ดำเนินการให้ ผู้ถูกจำกัด เสรีภาพติดต่อกฎาติและทนายความอันเป็นสิทธิที่รับรองไว้ในมาตรา ๑๘ ยังไม่ชัดเจน การเยี่ยวยาเบื้องต้นด้าน การเงินตามมาตรา ๒๓ (๕) ไม่ได้ระบุแหล่งที่มาของเงิน

๒.๒) ประเด็นที่อาจพบทวนหรือเพิ่มเติม เช่น บทกำหนดโทษสำหรับความผิด คดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามมาตรา ๕ วรรคสอง และ ๖ วรรคสอง ซึ่งกำหนดโทษจำคุก ๓๐ ปี สูงกว่าโทษจำคุกตามประมวลวิธีพิจารณาความอาญาซึ่งกำหนดไว้ ๒๐ ปี จึงอาจลักลั่นกัน ควรเพิ่มปลัดกระทรวง สาธารณสุขในคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมในคณะกรรมการสรรหา ผู้ทรงคุณวุฒิตามมาตรา ๒๖ การรับเรื่องร้องเรียนตามมาตรา ๓๓ ซึ่งไม่ต้องระบุชื่อ ผู้ร้องอาจเป็นช่องทางให้ ร้องเรียนโดยไม่สุจริตหรือกลั่นแกล้งผู้อื่น

๔.๓ กฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัติฯ

โดยที่ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ บัญญัติห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเป็นที่เชื่อว่าบุคคลดังกล่าวจะถูกกระทำความทรมานหรือถูกบังคับ ให้สูญหาย ประกอบกับอนุสัญญา CAT ข้อ ๘ กำหนดว่า ความผิดในการกระทำความทรมานให้ถือว่ารวมอยู่ในความผิด ทั้งปวงที่ส่งตัวบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน และอนุสัญญา CPED ข้อ ๑๓ กำหนดว่า ความผิดในการกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับไม่ถือเป็นความผิดทางการเมือง ต้องรวมในความผิด ที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน การส่งผู้ร้ายข้ามแดนต้องขึ้นอยู่กับการพิจารณาตามกฎหมาย และไม่ตีความว่าให้ต้องส่งผู้ร้ายข้ามแดน หากรัฐที่ได้รับการร้องขอมีมูลเหตุเชื่อได้ว่าคำขอนั้นกระทำ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินคดีหรือลงโทษบุคคลเพราะเหตุผลเรื่องเพศ เชื้อชาติ ศาสนา ชาติพันธุ์ ความคิดเห็นทางการเมือง การเป็นสมาชิกกลุ่มสังคมบางกลุ่ม หรือการปฏิบัติตามคำขอจะก่ออันตรายแก่บุคคลดังกล่าว เพราะเหตุข้างต้น จึงควรพิจารณากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ดังนี้

๔.๓.๑ การส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรกรณีทั่วไป

ประกอบด้วยกฎหมาย ๒ ฉบับ คือ

๑) พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ กำหนดเงื่อนไขการเนรเทศคนต่างด้าว ดังนี้

๑.๑) เมื่อมีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งเนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรมีกำหนด เวลาตามที่เห็นสมควร เมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลง รัฐมนตรีฯ จะเพิกถอนคำสั่งเนรเทศก็ได้^๖

๖ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ มาตรา ๕ วรรคหนึ่ง

๑.๒) ผู้ถูกสั่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรีขอให้เพิกถอนคำสั่งเนรเทศ หรือขอให้ส่งตัวออกนอกราชอาณาจักรได้ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งเนรเทศ ส่งผ่อนผัน โดยประการอื่น หรือสั่งให้ส่งไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศตามที่เห็นควร โดยจะให้ทำทัณฑ์บน ไว้ก็ได้^๗

๒) พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดแนวทางการส่งตัวบุคคลออกนอก ราชอาณาจักร ดังนี้

๒.๑) การออกคำสั่งให้บุคคลออกนอกราชอาณาจักรหรือการเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ทำโดย

๒.๑.๑) กรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ตรวจพบว่าคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักร เข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นกลับออกนอก ราชอาณาจักร โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ^๘

๒.๑.๒) คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากมีพฤติกรรมที่สมควรให้เพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร ให้อธิบดีกรมตำรวจหรือคณะกรรมการ พิจารณาคนเข้าเมืองมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตที่ได้อนุญาตไว้ได้ ไม่ว่าอธิบดีฯ หรือผู้ที่อธิบดีฯ มอบหมายเป็น ผู้อนุญาต^๙

๒.๑.๓) คนต่างด้าวซึ่งมีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรภายหลังปรากฏว่ามีพฤติการณ์ อย่างหนึ่งอย่างใดตามที่กฎหมายนี้กำหนด ให้อธิบดีกรมตำรวจเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ถ้าคณะกรรมการฯ เห็นควรเพิกถอนการอนุญาตการให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ให้เสนอความเห็นต่อ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาต^{๑๐}

๒.๒) การอุทธรณ์คำสั่ง

๒.๒.๑) คนต่างด้าวที่พนักงานเจ้าหน้าที่มีคำสั่งเป็นหนังสือให้กลับออกไปนอก ราชอาณาจักร อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เว้นแต่เป็นผู้ไม่มีหนังสือเดินทางหรือรัฐมนตรีฯ ไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักร คำสั่งของรัฐมนตรีฯ ให้เป็นที่สุด^{๑๑}

๒.๒.๒) กรณีอธิบดีกรมตำรวจมีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ใน ราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว คนต่างด้าวซึ่งถูกเพิกถอนการอนุญาต อาจยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณา คนเข้าเมือง คำสั่งของคณะกรรมการฯ ให้เป็นที่สุด กรณีคณะกรรมการฯ มีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาต คำสั่ง ของคณะกรรมการฯ เป็นที่สุด^{๑๒}

๗ พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๔๙๙ มาตรา ๘

๘ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๒

๙ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง

๑๐ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๓

๑๑ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๒๒

๑๒ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๖ วรรคสอง

๔.๓.๒ การส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายรองรับสนธิสัญญาระหว่างประเทศ มี ๒ ฉบับ คือ

๑) พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวิธีการ คือ

๑.๑) ความผิดที่จะส่งผู้ร้ายข้ามแดนคือ ความผิดซึ่งกฎหมายของประเทศผู้ร้องและกฎหมายไทยกำหนดให้เป็นความผิดอาญา มีโทษประหารชีวิต หรือโทษจำคุก หรือโทษจำกัดเสรีภาพรูปแบบอื่นตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป โดยมีคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากประเทศผู้ร้องขอ กรณีเป็นประเทศที่มีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศไทยให้ส่งคำร้องฯ ไปยังผู้ประสานงานกลาง (อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย) กรณีเป็นประเทศที่ไม่มีสนธิสัญญาให้ส่งผ่านวิธีการทางทูต คำร้องฯ ที่จะส่งศาล ศาลจะรับฟังโดยไม่จำเป็นต้องมีพยานบุคคลมาเบิกความประกอบก็ได้^{๑๓}

๑.๒) กระบวนการส่งผู้ร้ายข้ามแดน แบ่งออกเป็น ๒ กระบวนการ คือ

๑.๒.๑) กระบวนดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดน มีดังนี้

(๑) การดำเนินการตามคำร้องขอให้ส่งบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้ร้ายข้ามแดนอาจทำได้กรณี (๑.๑) เมื่อมีสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศผู้ร้องขอ กำหนดไว้ (๑.๒) บุคคลนั้นยินยอมให้ส่งข้ามแดน หรือ (๑.๓) เป็นการส่งผู้ร้ายข้ามแดนภายใต้เงื่อนไขต่างตอบแทนที่ประเทศไทยทำกับประเทศผู้ร้องขอ^{๑๔}

(๒) คำร้องขอฯ ที่ยื่นผ่านวิธีการทางทูตให้กระทรวงการต่างประเทศดำเนินการ (๒.๑) หากเห็นว่าคำร้องฯ ไม่กระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือไม่มีเหตุผลอื่นที่จะไม่ดำเนินการให้ ให้ส่งคำร้องขอให้ผู้ประสานงานกลาง (๒.๒) หากเห็นว่าอาจกระทบกระเทือนความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือมีเหตุผลที่ไม่อาจดำเนินการได้ ให้กระทรวงการต่างประเทศเสนอความเห็นและคำร้องขอฯ ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามคำร้องขอฯ ให้กระทรวงการต่างประเทศส่งเรื่องให้ผู้ประสานงานกลาง^{๑๕}

(๓) เมื่อได้รับคำร้องขอให้ส่งผู้ร้ายข้ามแดนจากกระทรวงการต่างประเทศหรือประเทศผู้ร้องขอให้ผู้ประสานงานกลางพิจารณาดำเนินการ ดังนี้ (๓.๑) กรณีเห็นว่าคำร้องขอฯ อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะดำเนินการให้ได้ ให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล ขอให้ออกหมายจับและจัดส่งหมายจับให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการ (๓.๒) กรณีคำร้องขอนั้นมิได้ดำเนินการตามขั้นตอนหรือมีเอกสารหลักฐานไม่ถูกต้อง หรืออาจดำเนินการได้ภายใต้เงื่อนไขให้ผู้ประสานงานกลางแจ้งเหตุขัดข้องให้ประเทศผู้ร้องขอทราบ ถ้าการดำเนินการตามคำร้องขอจะกระทบกระเทือนการฟ้องคดีหรือการดำเนินการเกี่ยวกับคดีอาญา ผู้ประสานงานกลางจะเลื่อนการดำเนินการตามคำร้องขอ หรือจะดำเนินการโดยกำหนดเงื่อนไขก็ได้ และให้แจ้งประเทศผู้ร้องขอทราบ^{๑๖}

๑๓ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๘

๑๔ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๒

๑๕ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๓

๑๖ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๔

๑.๒.๒) กระบวนการพิจารณาคดีส่งผู้ร้ายข้ามแดน

(๑) เมื่อจับบุคคลซึ่งถูกร้องขอให้ส่งข้ามแดนได้ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจซึ่งจับกุมผู้นั้นสอบถามความยินยอมให้ส่งข้ามแดน จัดทำการแสดงความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร แล้วให้พนักงานอัยการนำคดีขึ้นสู่ศาลโดยมิชักช้า ให้ศาลดำเนินการพิจารณาคดีอย่างต่อเนื่อง เมื่อศาลพิเคราะห์พยานหลักฐาน แล้วมีคำสั่งให้ปล่อยหรือขังบุคคลนั้นเพื่อส่งข้ามแดน^{๑๗}

(๒) เมื่อศาลชั้นต้นมีคำสั่งให้ปล่อยหรือขังบุคคลเพื่อส่งข้ามแดน พนักงานอัยการหรือบุคคลนั้นอาจยื่นอุทธรณ์คำสั่งไปยังศาลอุทธรณ์ คำพิพากษาศาลอุทธรณ์ให้เป็นที่สุด^{๑๘}

๒) พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดแนวทางพิจารณาคำร้องและวิธีการโอนบุคคลที่ถูกคุมขังเพื่อเป็นพยาน ดังนี้

๒.๑) เมื่อได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศ ให้ผู้ประสานงานกลาง (อัยการสูงสุดหรือผู้ซึ่งอัยการสูงสุดมอบหมาย) พิจารณาและวินิจฉัยตามแนวทางที่กำหนด แล้วส่งเรื่องให้คณะกรรมการ^{๑๙} เพื่อพิจารณาให้ความเห็น กรณีคณะกรรมการมีความเห็นไม่สอดคล้องกับคำวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลาง ให้ผู้ประสานงานกลางเสนอความเห็นและคำวินิจฉัยไปยังนายกรัฐมนตรี คำวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลางถือเป็นยุติ เว้นแต่นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น^{๒๐}

๒.๒) กรณีได้รับคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศให้ส่งบุคคลซึ่งถูกคุมขังในประเทศไทยไปเบิกความเป็นพยานในประเทศผู้ร้องขอ หรือขอส่งบุคคลซึ่งถูกคุมขังในประเทศผู้ร้องขอมาเบิกความเป็นพยานในประเทศไทย ถ้าผู้ประสานงานกลางพิจารณาเห็นว่าจำเป็นและบุคคลซึ่งถูกคุมขังสมัครใจ ให้แจ้งเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ (อธิบดีกรมราชทัณฑ์) ส่งตัวบุคคลนั้นไปยังประเทศผู้ร้องขอ หรือรับตัวบุคคลนั้นจากประเทศผู้ร้องขอเข้ามาในประเทศไทย^{๒๑}

๒.๓) เมื่อบุคคลที่ถูกคุมขังซึ่งถูกส่งตัวมาจากต่างประเทศเพื่อเบิกความเป็นพยานในประเทศไทย เบิกความเสร็จ ให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจแจ้งผู้ประสานงานกลางเพื่อส่งตัวบุคคลนั้นกลับไปยังประเทศผู้ร้องขอทันที^{๒๒}

๑๗ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๘, ๑๙ และ ๒๗

๑๘ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑

๑๙ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๘ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง ประกอบด้วยผู้แทนกระทรวงกลาโหม ผู้แทนกระทรวงการต่างประเทศ ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุด และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นไม่เกินสี่คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ข้าราชการอัยการคนหนึ่งตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งเป็นเลขานุการ เพื่อให้ความเห็นประกอบการพิจารณาและวินิจฉัยของผู้ประสานงานกลาง.....

๒๐ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖, ๘ และ ๑๑

๒๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๖

๒๒ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๙

ส่วน พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ อันเป็นหนึ่งในกฎหมายรองรับสนธิสัญญาระหว่างประเทศทางอาญามีเหตุผลในการประกาศใช้ว่า เนื่องจากประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงของประเทศ แต่กฎหมายที่มีอยู่ไม่สามารถใช้บังคับเพื่อดำเนินคดีกับการกระทำผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กรจึงควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าว^{๒๓}

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของพระราชบัญญัตินี้เห็นว่าเป็นการกำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนการกระทำผิดฐานองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำในประเทศไทย และไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร จึงไม่อยู่ในข่ายของกฎหมายที่เกี่ยวกับการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร

๔.๓.๓ การส่งตัวบุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีวิธีการ ดังนี้

๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยแก่ผู้เสียหายระหว่างอยู่ในความดูแลทั้งก่อน ขณะ หรือหลังดำเนินคดี และให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวด้วย ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวผู้เสียหายอาศัยในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้น เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น^{๒๔}

๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า เว้นแต่เป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมาย ว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของบุคคลนั้น^{๒๕}

๕. หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ประกอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๒ บุคคลย่อมมีสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย

การทรมาน ทารุณกรรม หรือการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้ายหรือไร้มนุษยธรรม จะกระทำมิได้

๒๓ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติ

๒๔ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖

๒๕ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๘

แต่การลงโทษตามคำพิพากษาของศาล หรือตามที่กฎหมายบัญญัติ ไม่ถือว่าเป็นการลงโทษด้วยวิธีการโหดร้าย หรือไร้มนุษยธรรมตามความในวรรคนี้

การจับและการคุมขังบุคคลจะกระทำมิได้ เว้นแต่มีคำสั่งหรือหมายของศาลหรือมีเหตุอย่างอื่น ตามที่กฎหมายบัญญัติ

.....

ในกรณีที่มีการกระทำซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพตามวรรคหนึ่ง ผู้เสียหาย พนักงานอัยการ หรือ บุคคลอื่นใดเพื่อประโยชน์ของผู้เสียหาย มีสิทธิร้องต่อศาลเพื่อให้สั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำเช่นนั้น รวมทั้ง จะกำหนดวิธีการตามสมควรหรือการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นด้วยก็ได้

๕.๒ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และ คณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๓ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔ และกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง

๕.๓.๑ พระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔

มาตรา ๑๗ ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหาย อันอาจขอรับค่าตอบแทนได้ต้องเป็นความผิดตาม รายการที่ระบุไว้ท้ายพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๑๘ ค่าตอบแทนตามมาตรา ๑๗ ได้แก่

- (๑) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล รวมทั้งค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ
- (๒) ค่าตอบแทนในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ความตาย จำนวนไม่เกินที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๓) ค่าขาดประโยชน์ที่ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบกิจการงานได้ตามปกติ
- (๔) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

รายงานท้ายพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่ จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔

ความผิดที่กระทำต่อผู้เสียหาย ซึ่งทำให้ผู้เสียหายอาจขอรับค่าตอบแทนได้ตามมาตรา ๑๗ ได้แก่ ความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ ความผิด

ลักษณะ ๙ ความผิดเกี่ยวกับเพศ

มาตรา ๒๗๖ ถึง มาตรา ๒๘๗

ลักษณะ ๑๐ ความผิดเกี่ยวกับชีวิตและร่างกาย

หมวด ๑ ความผิดต่อชีวิต

มาตรา ๒๘๘ ถึง มาตรา ๒๙๔

หมวด ๒ ความผิดต่อร่างกาย

มาตรา ๒๙๕ ถึง มาตรา ๓๐๐

.....

**๕.๓.๒ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนผู้เสียหาย
และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๖**

ข้อ ๓ ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทนให้แก่ผู้เสียหายในคดีอาญา ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าใช้จ่ายที่จำเป็นในการรักษาพยาบาล ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

(๒) ค่าฟื้นฟูสมรรถภาพทางร่างกายและจิตใจ ให้จ่ายเท่าที่จ่ายจริง แต่ไม่เกินสองหมื่นบาท

(๓) ค่าขาดประโยชน์ทำมาหาได้ในระหว่างที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ ให้จ่ายใน
อัตราวันละไม่เกินสองร้อยบาท เป็นระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีนับแต่วันที่ไม่สามารถประกอบการทำงานได้ตามปกติ

(๔) ค่าตอบแทนความเสียหายอื่น นอกจาก (๑) (๒) และ (๓) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่
คณะกรรมการเห็นสมควร แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

ค่าตอบแทนตาม (๑) และ (๒) ให้รวมถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับค่าห้องและค่าอาหารในอัตราวันละไม่เกิน
หกร้อยบาท

ข้อ ๔ ในกรณีที่ผู้เสียหายในคดีอาญาถึงแก่ความตาย ให้คณะกรรมการพิจารณาจ่ายค่าตอบแทน
ให้แก่ผู้เสียหายนั้น ดังต่อไปนี้

(๑) ค่าตอบแทน ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนตั้งแต่สามหมื่นบาท แต่ไม่เกินหนึ่งแสนบาท

(๒) ค่าจัดการศพ ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนสองหมื่นบาท

(๓) ค่าขาดอุปการะเลี้ยงดู ให้จ่ายเป็นเงินจำนวนไม่เกินสามหมื่นบาท

(๔) ค่าเสียหายอื่นนอกจาก (๑) (๒) และ (๓) ให้จ่ายเป็นเงินตามจำนวนที่คณะกรรมการเห็นสมควร
แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท

**๕.๓.๓ ข้อบังคับกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓
แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๕ (ฉบับที่ ๕)
พ.ศ. ๒๕๓๖ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๘**

๔. การประสานงานระหว่างพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่กับพนักงานสอบสวนอื่น

๔.๓ เมื่อมีเหตุสำคัญหรือกรณีจำเป็น สมควรให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองทำการสอบสวน
หรือร่วมในการสอบสวน หรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ใดก็ให้ผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด หรือผู้รักษา
ราชการแทนเสนอเหตุผลต่อผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อสั่งการ

๑๒.อำนาจการควบคุมการสอบสวน

๑๒.๔ ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นเป็นการสมควร จะให้พนักงานสอบสวนในจังหวัด

มาชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้ง การสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่าผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด การที่จะสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันงด เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจ

๑๒.๕ ในกรณีที่นายอำเภอเห็นเป็นการสมควร จะให้พนักงานสอบสวนในอำเภอมารับชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้านายอำเภอเห็นว่าการดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล นายอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวนหรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ให้ถือว่านายอำเภอเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธร หรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันงด เว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ

๑๒.๖ ในกรณีที่ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นเป็นการสมควร จะให้พนักงานสอบสวนในกิ่งอำเภอมารับชี้แจง พร้อมทั้งเรียกสำนวนการสอบสวนมาตรวจพิจารณาและให้คำแนะนำเร่งรัดให้ดำเนินการให้เป็นผลดี และเป็นไปในทางที่ชอบและเหมาะสม

ถ้าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเห็นว่า การดำเนินการตามวรรคหนึ่งจะไม่ได้ผล ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอมีอำนาจเข้าควบคุมการสอบสวน โดยสั่งให้พนักงานสอบสวนดำเนินการตามที่เห็นสมควร รวมทั้งการสั่งอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้ปล่อยตัวชั่วคราว หรือจะสั่งให้เปลี่ยนตัวพนักงานสอบสวน หรือให้พนักงานสอบสวนฝ่ายปกครองเข้าร่วมทำการสอบสวนคดีเรื่องนั้นด้วยก็ได้ กรณีดังกล่าวนี้ ให้ถือว่าปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘ วรรคท้าย และเป็นพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๐ มีอำนาจเกี่ยวกับการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของกิ่งอำเภอ การที่จะสั่งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงโดยอำนาจของผู้กำกับตำรวจภูธรจังหวัด ผู้บังคับการตำรวจภูธรหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรให้เป็นอันงดเว้นแต่ที่เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด หรืออธิบดีกรมตำรวจ

๕.๓.๔ แผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑)

แผนสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

๑. เปลี่ยนแปลงโทษประหารชีวิตให้เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาเป็นโทษจำคุกตลอดชีวิต เพื่อสานต่อวัตถุประสงค์ในการยกระดับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชนภายในประเทศให้สอดคล้องกับ มาตรฐานสิทธิมนุษยชนสากล โดยดำเนินการเป็นขั้นตอน ดังนี้

(๑.๓) เสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อลดจำนวนความผิดทางอาญาที่มีบทลงโทษ ประหารชีวิต โดยเฉพาะอาชญากรรมที่ไม่ถือเป็นอาชญากรรมอุกฉกรรจ์ที่สุด ตามข้อบทที่ ๖ วรรคสอง ของ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เช่น ความผิดเกี่ยวกับการวางเพลิง การก่อ การร้าย ภายในปี ๒๕๖๐

๕.๔ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๒

๑.

๓. รัฐภาคีแต่ละรัฐแห่งกติกานี้รับที่จะ

(ก) ประกันว่า บุคคลใดที่สิทธิหรือเสรีภาพของตนซึ่งรับรองไว้ในกติกานี้ถูกละเมิด ต้องได้รับการเยียวยาอย่างเป็นผลจริงจัง โดยไม่ต้องคำนึงว่าการละเมิดนั้นจะถูกกระทำโดยบุคคลผู้ปฏิบัติการตามหน้าที่

(ข) ประกันว่า บุคคลใดที่เรียกร้องการเยียवादังกล่าวย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาจาก ฝ่ายตุลาการ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายนิติบัญญัติที่มีอำนาจ หรือจากหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจตามที่กำหนดไว้ โดยระบบกฎหมายของรัฐ และจะพัฒนาหนทางการเยียवाद้วยกระบวนการยุติธรรมทางศาล

(ค) ประกันว่า เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจต้องบังคับการให้การเยียวยานั้นเป็นผล

ข้อ ๗ บุคคลจะถูกทรมาน หรือได้รับการประติบัติ หรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือ ต่ำช้ามิได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บุคคลจะถูกใช้ในการทดสอบทางการแพทย์ หรือทางวิทยาศาสตร์โดยปราศจาก ความยินยอมอย่างเสรีของบุคคลนั้นมิได้

ข้อ ๙

๑. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุม โดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกทรมานเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติ ไว้ในกฎหมาย

๒.

๔. บุคคลใดที่ถูกทรมานเสรีภาพโดยการจับกุมหรือการควบคุม มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ศาล ตัดสินโดยไม่ชักช้าถึงความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมผู้นั้น และหากการควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ ศาลมีคำสั่งปล่อยตัวไป

๕. บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน

ข้อ ๑๓ คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมายอาจถูกไล่ออกจาก

รัฐนั้นได้ โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น และผู้นั้นย่อมได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือบุคคล หรือคณะบุคคลที่แต่งตั้งขึ้นเฉพาะการนี้โดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ โดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้ เว้นแต่ในกรณีที่มิมีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ

๕.๕ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT)

ข้อ ๑

๑. เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ คำว่า “การทรมาน” หมายถึง การกระทำใดก็ตามโดยเจตนาที่ทำให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานอย่างสาหัส ไม่ว่าทางกายหรือทางจิตใจต่อบุคคลใด บุคคลหนึ่ง เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะให้ได้มาซึ่งข้อสนเทศหรือคำสารภาพจากบุคคลนั้นหรือจากบุคคลที่สาม การลงโทษบุคคลนั้น สำหรับการกระทำซึ่งบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม กระทำหรือถูกสงสัยว่าได้กระทำ หรือเป็นการข่มขู่ให้กลัว หรือเป็นการบังคับขู่เข็ญบุคคลนั้นหรือบุคคลที่สาม หรือเพราะเหตุผลใดใดบนพื้นฐานของการเลือกปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นรูปใด เมื่อความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานนั้นกระทำโดย หรือด้วยการยุยง หรือโดยความยินยอม หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าพนักงานของรัฐ หรือของบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ ทั้งนี้ ไม่รวมถึงความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานที่เกิดจากหรืออันเป็นผลปกติจาก หรืออันสืบเนื่องมาจากการลงโทษทั้งปวงที่ชอบด้วยกฎหมาย

๒.

ข้อ ๒

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินมาตรการต่างๆ ทางนิติบัญญัติ ทางบริหาร ทางตุลาการหรือ มาตรการอื่นๆ ที่มีประสิทธิผล เพื่อป้องกันมิให้เกิดการกระทำการทรมานในอาณาเขตใด ซึ่งอยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน

๒. ไม่มีพฤติการณ์พิเศษใด ไม่ว่าจะเป็นภาวะสงคราม หรือสภาพคุกคามที่จะเกิดสงคราม การขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสภาวะฉุกเฉินสาธารณะอื่นใดที่ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่มีเหตุผล สำหรับการทรมานได้

๓. คำสั่งจากผู้บังคับบัญชาหรือจากทางการ ไม่สามารถยกขึ้นเป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลสำหรับการทรมานได้

ข้อ ๓

๑. รัฐภาคีต้องไม่ขับไล่ ส่งกลับ (ผลักดันกลับออกไป) หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีก รัฐหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน

๒. เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะวินิจฉัยว่ามีเหตุอันควรเชื่อเช่นนั้นหรือไม่ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการที่มีรูปแบบที่ต่อเนื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐนั้น อย่างร้ายแรง โดยซึ่งหน้าหรืออย่างกว้างขวางด้วย หากมี

ข้อ ๔

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันว่า การกระทำทรมานทั้งปวงเป็นความผิดตามกฎหมายอาญาของตน ให้ใช้หลักการเดียวกันนี้บังคับสำหรับการพยายามกระทำการทรมาน และสำหรับการกระทำโดยบุคคลใดที่เป็น การสมรู้ร่วมคิด หรือการมีส่วนร่วมในการทรมานด้วย

๒. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐทำให้ความผิดเหล่านี้เป็นความผิดที่มีโทษ ซึ่งมีระวางโทษที่เหมาะสมกับ ความร้ายแรงของการกระทำเหล่านั้น

ข้อ ๕

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐดำเนินการต่างๆ ที่อาจจำเป็นเพื่อให้ตนมีเขตอำนาจเหนือความผิดที่อ้างถึง ในข้อ ๔ ในกรณีต่างๆ ดังต่อไปนี้

(ก) เมื่อความผิดเหล่านั้นเกิดขึ้นในอาณาเขตใดที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจตน หรือบนเรือ หรือ อากาศยานที่จดทะเบียนในรัฐนั้น

(ข) เมื่อผู้ถูกกล่าวหาเป็นคนชาติของรัฐนั้น

(ค) เมื่อผู้เสียหายเป็นคนชาติของรัฐนั้นหากรัฐนั้นเห็นเป็นการสมควร

๒.

ข้อ ๘

๑. ความผิดที่อ้างถึงในข้อ ๔ ให้ถือว่ารวมอยู่ในความผิดทั้งปวงที่ส่งตัวบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดน ได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนใดที่มีอยู่ระหว่างรัฐภาคี รัฐภาคีรับที่จะรวมเอาความผิดเช่นว่าเข้าไปอยู่ใน สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนทุกฉบับที่จะทำขึ้นระหว่างกันในอนาคต ในฐานะความผิดต่างๆ ที่ส่งตัวบุคคลเป็น ผู้ร้ายข้ามแดนได้

๒.

ข้อ ๑๐

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันว่า การศึกษาและข้อสนเทศเกี่ยวกับการห้ามการทรมานเข้าไปบรรจุ อย่างสมบูรณ์ในหลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากรที่มีหน้าที่บังคับใช้กฎหมาย ทั้งที่เป็นพลเรือนหรือทหาร พนักงาน ทางการแพทย์ เจ้าหน้าที่รัฐและบุคคลอื่นๆ ที่อาจเกี่ยวข้องกับการควบคุมตัว การสอบสวน หรือการประติบัติ ต่อปัจเจกบุคคลที่ตกอยู่ภายใต้ภาวะของการถูกจับ การกักขัง หรือการจำคุกไม่ว่าในรูปแบบใด

๒. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐนำข้อห้ามนี้เข้าไปบรรจุอยู่ในกฎหมาย หรือคำสั่งที่ออกมาเกี่ยวกับหน้าที่ และภารกิจของบุคคลเช่นว่า

ข้อ ๑๑

ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐพิจารณาทบทวนอย่างเป็นระบบสำหรับกฎหมาย คำสั่ง วิธีการและแนวทาง ปฏิบัติในการไต่สวน ตลอดจนการจัดระเบียบทั้งปวง สำหรับการควบคุมและการประติบัติต่อบุคคลที่ตกอยู่ ใต้ภาวะของการจับ การกักขัง และการจำคุกไม่ว่าในรูปแบบใด ในอาณาเขตที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของตน เพื่อที่ จะป้องกันมิให้เกิดมีกรณีการทรมานได้อีก

ข้อ ๑๒

ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันว่า เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจของตนดำเนินการสืบสวนโดยพลัน และ

โดยปราศจากการลำเอียง เมื่อใดก็ตามที่มีมูลเหตุอันสมเหตุสมผลที่จะเชื่อได้ว่า ได้มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น
ในอาณาเขตใดที่อยู่ภายใต้เขตอำนาจตน

ข้อ ๑๔

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันในระบบกฎหมายของตนว่า ผู้ถูกทำร้ายจากการกระทำความผิด
ได้รับการชดเชยทดแทน และมีสิทธิซึ่งสามารถบังคับคดีที่จะได้รับสินไหมทดแทนที่เป็นธรรมและเพียงพอ รวมทั้ง
วิถีทางที่จะได้รับการบำบัดฟื้นฟูอย่างเต็มรูปแบบที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ในกรณีที่ผู้ถูกทำร้ายเสียชีวิตอันเป็นผล
จากการกระทำความผิด ให้ผู้อยู่ในอุปการะของบุคคลนั้นมีสิทธิที่จะได้รับสินไหมทดแทน

๒.

ข้อ ๑๕

ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐประกันว่า จะยกคำให้การใดที่พิสูจน์ได้ว่า ได้ให้โดยเป็นผลจากการทรมาน
ขึ้นอ้างเป็นหลักฐานในการดำเนินคดีใดมิได้ เว้นแต่จะใช้เป็นหลักฐานผูกมัดบุคคลที่ถูกกล่าวหาว่า ได้กระทำ
ทรมานในฐานะเป็นหลักฐานว่าคำให้การได้มาโดยวิธีนั้น

ข้อ ๑๖

๑. ให้รัฐภาคีแต่ละรัฐรับที่จะป้องกันมิให้มีการกระทำอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือการ
ประตักประตือ หรือการลงโทษที่ย่ำแย่ซึ่งผิดที่ไม่ถึงกับเป็นการทรมานตามที่นิยามไว้ในข้อ ๑ เกิดขึ้นในอาณาเขต
ภายใต้เขตอำนาจรัฐของตน เมื่อการกระทำเช่นว่านี้ได้กระทำโดย หรือด้วยการยุยง หรือความยินยอม หรือ
ความรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งทางการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
พันธกรณีทั้งปวงในข้อ ๑๐ ข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ให้นำมาใช้บังคับ โดยการใช้แทนที่การกล่าวถึงการทรมาน
หรือการกล่าวถึงการประตักประตือหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำแย่ซึ่งผิด

๒.

๕.๖ อนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญ

โดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of All Persons from
Enforced Disappearance – CPED)

ข้อ ๑

๑. บุคคลจะถูกกระทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับไม่ได้

๒. ไม่มีพฤติการณ์พิเศษใด ไม่ว่าจะเป็นสภาวะสงคราม หรือสภาวะคุกคามที่จะเกิดจากสงคราม
การขาดเสถียรภาพทางการเมืองภายในประเทศ หรือสภาวะฉุกเฉินสาธารณะอื่นใดที่ยกขึ้นมาเป็นข้ออ้างที่มี
เหตุผลสำหรับการกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับได้

ข้อ ๒

เพื่อความมุ่งประสงค์ของอนุสัญญานี้ คำว่า “การหายสาบสูญโดยถูกบังคับ” หมายถึง การจับกุม
กักขัง ลักพาตัว หรือการกระทำในรูปแบบอื่นๆ ก็ตาม ที่เป็นการลิดรอนเสรีภาพโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือบุคคล
หรือกลุ่มบุคคลซึ่งดำเนินการโดยได้รับการอนุญาต การสนับสนุนหรือการยอมรับโดยปริยายของรัฐ ตามมาด้วย

การปฏิเสธที่จะยอมรับว่าได้มีการลิดรอนเสรีภาพ หรือการปกปิดชะตากรรมหรือที่อยู่ของบุคคลที่หายสาบสูญ
ซึ่งส่งผลให้บุคคลดังกล่าวตกอยู่ภายนอกการคุ้มครองของกฎหมาย

ข้อ ๔

รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่จำเป็น เพื่อประกันว่าการหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็น
ฐานความผิดภายใต้กฎหมายอาญาของตน

ข้อ ๖

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินการที่จำเป็นเพื่ออย่างน้อยที่สุดให้บุคคลต่อไปนี้มีความผิด
ทางอาญา

(ก) บุคคลใดก็ตามที่กระทำ สั่งการ ชักจูง หรือโน้มน้าวให้กระทำการ พยายามที่จะกระทำการ
ดังกล่าว เป็นผู้สมรู้ร่วมคิดหรือมีส่วนร่วมในการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

(ข) ผู้บังคับบัญชาซึ่ง

(i) ทราบดีหรือเจตนาละเลยข้อมูลซึ่งระบุอย่างชัดเจนว่า ผู้ใต้บังคับบัญชาภายใต้อำนาจ
และการควบคุมที่มีผลของตนได้กระทำหรือจะกระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

(ii) มีอำนาจความรับผิดชอบและการควบคุมอย่างมีผลเหนือกิจกรรม ซึ่งเกี่ยวข้องกับ
ความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

(iii) ไม่ได้ดำเนินการต่างๆ ทั้งหมดที่จำเป็นและเหมาะสมภายใต้อำนาจของตน
เพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ หรือเสนอเรื่องต่อเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจ
เพื่อดำเนินการสอบสวนและดำเนินคดี

(ค)

๒. คำสั่งหรือการสั่งการจากผู้มีอำนาจสาธารณะ พลเรือนหรือทางทหารหรืออื่นๆ ไม่สามารถยกขึ้น
เป็นข้ออ้างที่มีเหตุผลสำหรับความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับได้

ข้อ ๘

โดยไม่กระทบต่อข้อ ๕

๑. รัฐภาคีซึ่งใช้อำนาจความต่อนิติการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ต้องดำเนินการที่จำเป็นต่างๆ
เพื่อประกันว่าอายุความในการพิจารณาความอาญา

(ก) มีกำหนดที่ยาวและเหมาะสมกับความร้ายแรงของความผิด

(ข) เริ่มนับตั้งแต่การกระทำความผิดฐานกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับยุติลง
โดยคำนึงถึงลักษณะที่ต่อเนื่องของความผิดดังกล่าว

๒. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันสิทธิของเหยื่อจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับที่จะได้รับการ
เยียวยาที่มีประสิทธิภาพในระหว่างช่วงอายุความ

ข้อ ๑๒

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันว่า บุคคลใดที่ร้องเรียนเรื่องบุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับ จะต้อง
มีสิทธิที่จะรายงานข้อเท็จจริงต่อเจ้าพนักงานที่มีอำนาจ ซึ่งจะต้องพิจารณาข้อร้องเรียนโดยพลันและอย่าง

เป็นกลาง และเมื่อจำเป็นต้องดำเนินการสอบสวนอย่างละเอียดและเป็นกลางโดยไม่ประวิงเวลา ต้องมีการดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเมื่อจำเป็นเพื่อประกันว่าผู้ฟ้องร้อง พยาน ญาติของบุคคลหายสาบสูญ และทนายความของบุคคลดังกล่าว ตลอดจนบุคคลอื่นๆ ที่มีส่วนร่วมในการสอบสวน ได้รับการคุ้มครองจากการปฏิบัติที่เลวร้ายหรือการข่มขู่ ซึ่งเป็นผลจากการฟ้องร้องหรือพยานหลักฐานที่ได้ให้

๒.

๓. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องประกันว่าเจ้าพนักงานที่อ้างถึงในวรรค ๑ ของข้อนี้

(ก) มีอำนาจและทรัพยากรที่เพียงพอที่จะดำเนินการสอบสวนอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการสามารถเข้าถึงเอกสารและข้อมูลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน

(ข) สามารถเข้าถึงสถานที่กักขังหรือสถานที่ใดๆ ที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลที่หายสาบสูญอาจอยู่ ณ ที่นั้น ทั้งนี้ ในกรณีนี้จำเป็น โดยได้รับการอนุญาตจากอำนาจศาลซึ่งต้องพิจารณาเรื่องนี้โดยพลัน

๔. รัฐภาคีแต่ละรัฐต้องดำเนินมาตรการที่จำเป็นเพื่อป้องกันและห้ามการกระทำ ซึ่งขัดขวางการสอบสวน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะต้องประกันว่า บุคคลที่ต้องสงสัยว่ากระทำความผิดให้บุคคลหายสาบสูญ โดยถูกบังคับ ไม่อยู่ในตำแหน่งที่จะสามารถมีอิทธิพลเหนือความคืบหน้าในการสอบสวน โดยวิธีการกดดันหรือการกระทำอันเป็นการข่มขู่หรือการตอบโต้ผู้ฟ้องร้อง พยาน ญาติของบุคคลหายสาบสูญ หรือที่ปรึกษาทางกฎหมาย หรือบุคคลที่มีส่วนร่วมในการสอบสวน

ข้อ ๑๓

๑. เพื่อวัตถุประสงค์ของการส่งตัวผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างรัฐภาคี ความผิดในการกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับไม่ถือเป็นความผิดทางการเมือง หรือเกี่ยวข้องกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดที่กระทำเพราะจุดมุ่งหมายทางการเมือง ด้วยเหตุนี้ คำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดนซึ่งตั้งอยู่บนความผิดดังกล่าว ไม่สามารถได้รับการปฏิเสธเพราะเหตุผลดังกล่าวเพียงเท่านั้น

๒. ความผิดฐานการกระทำให้บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับจะต้องรวมอยู่ในบรรดาความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ซึ่งมีอยู่ระหว่างรัฐภาคีก่อนที่สนธิสัญญานี้จะมีผลใช้บังคับ

๓.

ข้อ ๑๖

๑. จะไม่มีรัฐภาคีใดขับไล่ ส่งกลับ ส่งคืนหรือโอนตัวบุคคลไปยังอีกรัฐหนึ่ง หากมีเหตุผลเพียงพอที่จะเชื่อว่าบุคคลผู้นั้นจะอยู่ในอันตรายจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

๒.

ข้อ ๑๗

๑. จะไม่มีบุคคลใดถูกขังในที่ลับ

๒.

ข้อ ๑๘

๑. โดยขึ้นอยู่กับข้อ ๑๙ และ ๒๐ แต่ละรัฐภาคีจะต้องรับประกันต่อบุคคลใดๆ ที่มีความเกี่ยวข้อง

อาทิ ญาติของบุคคลที่หายสาบสูญ ผู้แทนหรือที่ปรึกษาถึงการเข้าถึงข้อมูล ดังต่อไปนี้

- (ก) เจ้าพนักงานที่ออกคำสั่งให้มีการลิดรอนเสรีภาพ
- (ข) วัน เวลาและสถานที่ซึ่งบุคคลถูกลิดรอนเสรีภาพ
- (ค) เจ้าพนักงานที่สั่งให้มีการลิดรอนเสรีภาพและเหตุสำหรับการลิดรอนเสรีภาพ
- (ง) สถานที่ที่บุคคลถูกลิดรอนเสรีภาพ รวมทั้งในกรณีที่มีการเคลื่อนย้ายไปยังสถานที่กักกันอื่น

จุดหมายปลายทางและเจ้าพนักงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับเรื่องการเคลื่อนย้าย

- (จ) วัน เวลา และสถานที่ของการปล่อยตัว
- (ฉ) ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพร่างกายของบุคคลที่ถูกลิดรอนเสรีภาพ
- (ช) ในกรณีที่มีการเสียชีวิตระหว่างการลิดรอนเสรีภาพ พฤติการณ์แวดล้อม และสาเหตุของ

การเสียชีวิต และจุดหมายปลายทางของศพ

๒.

ข้อ ๑๙

๑. ข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งข้อมูลทางด้านการแพทย์และพันธุกรรม ซึ่งได้รับการรวบรวมและ/หรือส่งผ่านในระหว่างการเสาะหาบุคคลหายสาบสูญจะต้องไม่ถูกนำมาใช้หรือเปิดเผยเพื่อจุดประสงค์อื่นใดนอกเหนือไปจากการเสาะหาบุคคลหายสาบสูญนั้น ทั้งนี้ โดยไม่มีผลกระทบต่อการใช้ข้อมูลนี้ในกระบวนการทางอาญาที่เกี่ยวข้องกับความผิดการทำให้หายสาบสูญโดยถูกบังคับหรือในการใช้สิทธิในการที่จะได้รับค่าเสียหาย

๒.

ข้อ ๒๒ โดยคานึงข้อ ๖ แต่ละรัฐภาคีจะต้องดำเนินการที่จำเป็นในการป้องกันและกำหนดการลงโทษสำหรับการกระทำ ต่อไปนี้

(ก) การทำให้การเยียวล่าช้าหรือการขัดขวางการเยียวตามทีระบุไว้ในข้อ ๑๗ วรรค ๒ ย่อหน้า (ฉ) และข้อ ๒๐ วรรคสอง

(ข) การไม่บันทึกข้อมูลการลิดรอนเสรีภาพของบุคคลใดๆ หรือการบันทึกข้อมูลที่เจ้าพนักงานผู้รับผิดชอบเรื่องการลงทะเบียนรู้หรือควรจะไม่ถูกต้อง

(ค) การปฏิเสธที่จะจัดเตรียมข้อมูลเกี่ยวกับการลิดรอนเสรีภาพของบุคคล หรือการจัดเตรียมข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง แม้ว่าจะปฏิบัติตามขั้นตอนตามกฎหมายในการจัดเตรียมข้อมูลอย่างครบถ้วนแล้วก็ตาม

ข้อ ๒๔

๑. เพื่อจุดมุ่งหมายของอนุสัญญานี้ เหื่อยื่อ หมายถึง บุคคลที่หายสาบสูญและบุคคลที่ได้รับความทรมานจากภัย อันเป็นผลโดยตรงของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ

๒. เหื่อยื่อแต่ละรายมีสิทธิที่จะรู้ความจริงเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ ความก้าวหน้า และผลจากการสืบสวนและชะตากรรมของบุคคลที่หายสาบสูญ แต่ละรัฐภาคีจะต้องดำเนินการในเรื่องนี้

๓.

๔. แต่ละรัฐภาคีจะต้องรับรองในระบบกฎหมายของตนว่า เหื่อยื่อจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ มีสิทธิที่จะได้รับการชดเชยค่าเสียหายและค่าสินไหมทดแทนอย่างยุติธรรม เพียงพอและโดยพลัน

๕.

๖. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องดำเนินขั้นตอนที่เหมาะสมเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่หายสาบสูญ ซึ่งชะตากรรมยังไม่เป็นประจักษ์ และสถานะของญาติของบุคคลดังกล่าวในด้านต่างๆ เช่น สวัสดิการสังคม การเงิน กฎหมายครอบครัว และสิทธิในทรัพย์สิน ทั้งนี้ โดยไม่กระทบพันธกรณีในอันที่จะดำเนินการสืบสวนต่อไป จนกว่าจะทราบชะตากรรมของบุคคลที่หายสาบสูญโดยแน่ชัด

๗.

ข้อ ๒๕

๑. รัฐภาคีแต่ละรัฐจะต้องดำเนินการมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันและลงโทษภายใต้กฎหมายอาญาของตน

(ก) การข่มขืนเด็กผู้ซึ่งถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ เด็กผู้ซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครองตามกฎหมาย ถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ หรือเด็กที่เกิดระหว่างการถูกคุมขังของมารดาที่ถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ

(ข)

๔. เนื่องด้วยความจำเป็นที่จะต้องปกป้องผลประโยชน์สูงสุดของเด็กที่ได้รับบาดเจ็บตามวรรค ๑ (ก) ของข้อนี้ และสิทธิที่จะรักษาหรือมีลักษณะบ่งชี้ได้อีก อันหมายรวมถึงสัญชาติ ชื่อ ความสัมพันธ์กับครอบครัวตามที่กฎหมายรับรอง รัฐภาคีที่ยอมรับระบบการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรือการอุปการะได้ และหากเป็นการเหมาะสมให้ยกเลิกการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรือการอุปการะเด็กซึ่งมีที่มาจากการใช้กำลังบังคับเพื่อให้หายสาบสูญ

๕.

๖. ความเห็นของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้ศึกษาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. การรับฟังความเห็นจากบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การศึกษากฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ตลอดจนหลักการและกฎหมาย พันธกรณีระหว่างประเทศ ด้านสิทธิมนุษยชนเกี่ยวกับการต่อต้านการทรมานและการคุ้มครองบุคคลจากหายสาบสูญโดยถูกบังคับแล้วมีความเห็น ดังนี้

๖.๑ การกระทำหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ (๒) ไม่ได้ระบุชัดเจนว่า หมายถึง การกระทำลักษณะใดบ้าง และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความดังกล่าว อนุสัญญา CAT ไม่ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่เข้าข่าย CID และไม่ได้ระบุให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความดังกล่าวเป็นความผิดอาญา ทั้งนี้ ศาลอาญาระหว่างประเทศเห็นว่าการปฏิบัติที่ไร้มนุษยธรรม (Inhuman Treatment) เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดความเจ็บปวดหรือความทุกข์ทรมานทางร่างกายหรือจิตใจอย่างร้ายแรง โดยได้บัญญัติไว้ในธรรมนูญกรุงโรม (ICC Statute) ข้อ ๘ (๒) (b) (xxi) และ (c) (ii) ว่า การกระทำที่ร้ายแรงหรือละเมิด (Outrages) ต่อศักดิ์ศรีของบุคคล โดยเฉพาะอย่างยิ่ง

การกระทำที่ได้รับความอับอาย การลดทอนศักดิ์ศรีของบุคคล (Humiliating and Degrading Treatment) ว่าเป็นการกระทำที่เป็นองค์ประกอบของอาชญากรรม (Element of Crimes) ดังนั้น การกระทำหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรีจึงเป็นการกระทำผิดอาญาเป็นหลัก และอาจรับผิดตามกฎหมายระเบียบอื่น เช่น ทางวินัย ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางอาญาก็ได้

นอกจากนี้ อนุสัญญา CAT ข้อ ๑๖ กำหนดว่า ให้รัฐภาคีรับที่จะป้องกันการกระทำหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และให้นำพันธกรณีในข้อ ๑๐ (บรรจุในหลักสูตรฝึกอบรมผู้บังคับใช้กฎหมาย) ข้อ ๑๑ (ทบทวนกฎหมาย คำสั่ง วิธีการ แนวปฏิบัติในการไต่สวน) ข้อ ๑๒ (ดำเนินการสืบสวนโดยพลันโดยปราศจากความล่าช้า) และข้อ ๑๓ (สิทธิร้องทุกข์ของผู้อ้างว่าถูกทรมาน) มาใช้บังคับ ดังนั้น หากจะพิจารณาโทษสำหรับการกระทำ CID ก็อาจกำหนดให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย หรือกฎ ระเบียบที่มีอยู่ขณะนั้น

๖.๒ ร่างพระราชบัญญัติฯ มีเจตนาเพื่ออนุวัติกฎหมายตามอนุสัญญา CAT และอนุสัญญา CPED
ยังไม่รวมถึงการอนุวัติกฎหมายพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT ว่าด้วยระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพและการทำหน้าที่ของกลไกการป้องกันระดับชาติ (National Preventive Mechanism - NPM) ซึ่งประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคี ทั้งนี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ หรือคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ แล้วแต่กรณี อาจสนับสนุนระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพได้ เช่น โดยแจ้งและสร้างความเข้าใจให้แก่หน่วยงานของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่รับผิดชอบดูแลสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานของรัฐ หรืออื่นใด เตรียมความพร้อมรองรับการตรวจเยี่ยม หรืออำนวยความสะดวกในการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่ ในระหว่างที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT ก็ได้ ส่วนการกำหนดกฎหมายรองรับระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ดังกล่าวและการทำงานของกลไกการป้องกันระดับชาตินั้น เป็นอีกขั้นตอนหนึ่ง

๖.๓ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕-๗ ซึ่งกำหนดบทลงโทษการกระทำผิดคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นโทษจำคุกและโทษปรับตามระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด โดยโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด สอดคล้องกับแนวคิดที่ว่าด้วยการยกเลิกโทษประหารชีวิต ขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการที่ประกันความปลอดภัยให้แก่สังคมว่า ผู้กระทำความผิดร้ายแรงในคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายจะไม่ถูกปล่อยตัวเร็วกว่าโทษที่กำหนด เช่น กำหนดเงื่อนไขว่า มิให้ใช้มาตรการอันเป็นคุณแก่นักโทษเด็ดขาดจนกว่าจะระยะเวลารับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งของโทษหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด

๖.๔ ร่างพระราชบัญญัติฯ (มาตรา ๙) ซึ่งกำหนดโทษสำหรับผู้บังคับบัญชาที่ทราบหรือจงใจเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ระบุชัดแจ้ง ว่า ผู้ซึ่งอยู่ใต้บังคับบัญชา กำลังจะกระทำหรือได้กระทำความผิดคดีทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหาย และไม่ดำเนินการที่จำเป็นและเหมาะสมตามอำนาจเพื่อป้องกันหรือระงับการกระทำดังกล่าว หรือไม่ดำเนินการให้มีการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมาย ประกอบกับมาตรา ๒๕ และ ๓๒ ซึ่งกำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธาน มีอำนาจหน้าที่สืบสวนข้อร้องเรียนหรือคดีทรมาน หรือคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ยังไม่ครอบคลุมหรือไม่ประกันว่าผู้กระทำความผิดคดีทรมานหรือ

คดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นผู้นำระดับสูง เช่น ผู้มีอำนาจเหนือกว่าประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะได้รับการสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายนี้

๖.๕ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินการสืบสวนคดีบังคับบุคคลให้สูญหายจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานน่าเชื่อว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย ไม่ประกันว่าจะมีการลงโทษผู้กระทำความผิด ควรแก้ไขเพื่อให้สืบสวนจนกว่าจะสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

๖.๖ แม้ร่างพระราชบัญญัติฯ จะมีบทเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดฐานทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายที่กระทำต่อเด็ก ผู้หญิงมีครรภ์ ผู้สูงอายุ ผู้พิการ หรือผู้ซึ่งไม่สามารถพึ่งตนเองได้แล้ว แต่ไม่มีบทบัญญัติที่ประกันว่าจะมีมาตรการที่จำเป็นในการป้องกันและลงโทษต่อการกระทำเกี่ยวกับการข่มขืนเด็กผู้ซึ่งถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ เด็กผู้ซึ่งบิดามารดาหรือผู้ปกครองตามกฎหมายถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ หรือเด็กที่เกิดระหว่างการถูกคุมขังของมารดาที่ถูกใช้กำลังบังคับให้หายสาบสูญ ตลอดจนการทรมานหรือยกเลิกการรับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม หรือการอุปการะเด็กซึ่งมีที่มาจากการใช้กำลังบังคับเพื่อให้หายสาบสูญตามอนุสัญญา CPED ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่งและสี่ นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่หายสาบสูญซึ่งชะตากรรมยังไม่เป็นประจักษ์ และสถานะของญาติของบุคคลดังกล่าว อันเป็นหลักการที่รับรองไว้ในอนุสัญญา CPED ข้อ ๒๔ วรรคหก

๖.๗ การปฏิบัติเกี่ยวกับหลักการห้ามมิให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการส่งตัวบุคคลออกไปนอกราชอาณาจักร หากเป็นที่เชื่อได้ว่าการส่งบุคคลดังกล่าวออกไปจะส่งผลให้บุคคลนั้นถูกกระทำการทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย (พระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔) ควรมีดังนี้

๖.๗.๑ หลักการของมาตรานี้ คือ ห้ามส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรนั้น เป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้บุคคลนั้นถูกกระทำการทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติถึงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงอาจกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ พิจารณาว่า บุคคลใดอยู่ในข่ายตามหลักการในมาตรานี้ โดยอาจเพิ่มวรรคสองว่า หากมีข้อสงสัยหรือเป็นที่เชื่อว่าการส่งบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำการทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย ให้เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ขอให้ชะลอการส่งตัวผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรได้

ทั้งนี้ ควรมีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และอำนาจหน้าที่ของกลไกตามกฎหมายความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องอาญา เช่น ศาลและสำนักงานอัยการสูงสุดตามพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนฯ สำนักงานอัยการสูงสุด คณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาฯ ฯลฯ กล่าวคือคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะทำหน้าที่รวบรวมหลักฐานข้อเท็จจริงและทำความเข้าใจเบื้องต้นเสนอต่อศาล (พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดนฯ) หรือคณะกรรมการหรือนายกรัฐมนตรี (พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาฯ) แล้วแต่กรณี

๖.๗.๒ เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ซึ่งประกอบด้วยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ เห็นว่ามีคุณสมบัติที่จะทำหน้าที่ทักท้วงการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากการ

ส่งตัวบุคคลดังกล่าวอาจทำให้ผู้นั้นผู้กระทำความผิดหรือถูกบังคับให้สูญหาย อันช่วยให้หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายต่างๆ ทำหน้าที่ด้วยความระมัดระวังขึ้น และหากจะให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่ดังกล่าวจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายนั้นทราบและปฏิบัติตาม

ส่วนบทบัญญัติตามกติกา ICCPR ข้อ ๑๓ ที่ให้คนต่างด้าวที่อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีโดยชอบกฎหมาย อาจถูกขับไล่ออกจากรัฐนั้นได้โดยคำวินิจฉัยตามกฎหมาย และผู้นั้นย่อมสามารถให้เหตุผลคัดค้านและทบทวนได้นั้น ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการเนรเทศฯ (ข้อ ๘)^{๒๖} แล้ว และการส่งตัวผู้เสียหายจากการค้ามนุษย์ออกนอกราชอาณาจักร พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ฯ (มาตรา ๓๖)^{๒๗} ได้คำนึงถึงความปลอดภัยของผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหาย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการไม่ส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเชื่อได้ว่าส่งผลให้บุคคลนั้นได้รับอันตรายแก่ชีวิตแล้ว

๖.๗.๓ ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ และสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนหรือกฎหมายอื่นใดที่เกี่ยวกับการส่งผู้ร้ายข้ามแดน เพื่อประกันว่าความผิดในการกระทำที่บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับไม่เป็นความผิดทางการเมือง หรือเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดที่กระทำเพราะจุดมุ่งหมายทางการเมือง และไม่อาจใช้เหตุผลดังกล่าวมาอ้างเพื่อปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน รวมทั้งให้รวมความผิดฐานการกระทำความผิดและกระทำที่บุคคลหายสาบสูญโดยถูกบังคับเป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการในอนุสัญญา CAT ข้อ ๘ อนุสัญญา CPED ข้อ ๑๓

๖.๘ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) และคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ มีความเห็นดังนี้

๖.๘.๑ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯว่า ประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๑ คน เป็นผู้แทนหน่วยงานรัฐ ๑๐ คน อีก ๑ ตำแหน่ง คือนายกสภานายความ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการแพทย์ ด้านจิตวิทยา ๖ คน ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีผู้แทนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ แม้ว่าร่างกฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายมาให้ความเห็นหรือเป็นพยานในขั้นตอนการสอบสวนได้อยู่แล้ว และการให้มีผู้แทนของบุคคลดังกล่าว อาจเปิดโอกาสให้มีการขัดกันของผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ได้ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาองค์ประกอบ

๒๖ มาตรา ๘ ผู้ถูกส่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี ขอให้เพิกถอนคำสั่งเนรเทศ หรือขอให้ส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่ต้องยื่นอุทธรณ์ภายในเจ็ดวันนับแต่วันทราบคำสั่งเนรเทศ ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งเพิกถอนคำสั่งเนรเทศ สั่งผ่อนผันโดยประการอื่นใดหรือสั่งให้ส่งไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใด แทนการเนรเทศตามที่เห็นสมควรได้ทั้งนี้โดยจะให้ทำทัณฑ์บนไว้ก็ได้

๒๗ มาตรา ๓๖ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแลไม่ว่าบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใด ไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย

ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้นๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่อาจจะกระทำผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้นๆ หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีความคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

ของคณะกรรมการฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ทั้งที่เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ บางส่วน การเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมาน ๑ คน และคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ๑ คน น่าจะไม่เป็นการขัดกันของผลประโยชน์ ทั้งยังช่วยให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ เข้าใจความรู้สึกในมุมมองของผู้เสียหายด้วย

๖.๘.๒ ในการป้องกันการขัดกันของผลประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ อาจเพิ่มข้อความ โดยใช้แนวทางตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๔ ซึ่งบัญญัติว่า “ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้ส่วนเสีย กรรมการผู้นั้นไม่มีสิทธิเข้าประชุม” หรือตามแนวทางในพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาตรา ๑๓ ซึ่งบัญญัติว่า เจ้าหน้าที่ดังต่อไปนี้จะทำการพิจารณาทางปกครองไม่ได้ (๑) เป็นคู่กรณีเอง (๒) เป็นคู่หมั้นหรือคู่สมรสของคู่กรณี (๓) เป็นญาติของคู่กรณี คือ เป็นบุพการีหรือผู้สืบสันดานไม่ว่าชั้นใดๆ (๔) เป็นหรือเคยเป็นผู้แทนโดยชอบธรรมหรือผู้พิทักษ์หรือตัวแทนของคู่กรณี (๕) เป็นเจ้าหน้าที่หรือลูกหนี้ หรือเป็นนายจ้างของคู่กรณี

๖.๘.๓ องค์ประกอบของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรคำนึงถึงสัดส่วนของผู้หญิง และผู้ชาย นอกจากนี้ คณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา ๒๖) ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจของอธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ควรกำหนดให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมเป็นกรรมการดังกล่าวด้วย

๖.๙ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๗) และ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และมาตรการฟื้นฟูและเยียวยาด้านร่างกายและจิตใจแก่ผู้เสียหาย ช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายทั้งทางการเงินและทางจิตใจ ตลอดจนรวมถึงการฟื้นฟูระยะยาวทางการแพทย์ให้กับผู้เสียหาย ซึ่งอาจใช้หลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินตามพระราชบัญญัติค่าตอบแทนผู้เสียหาย และค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลยในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๔๔ นั้น การจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติข้างต้น มีหลักเกณฑ์และวิธีการที่เป็นอุปสรรคแก่ผู้เสียหายในการได้รับค่าตอบแทนดังกล่าว ทั้งอัตราค่าตอบแทนก็น้อย แตกต่างจากการช่วยเหลือเยียวยาทางการเงินแก่ผู้เสียหายตามกฎหมายหรือระเบียบอื่น เช่น ระเบียบคณะกรรมการยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาจังหวัดชายแดนภาคใต้ (กพต.) ว่าด้วยการให้ความช่วยเหลือเยียวยาผู้ได้รับความเสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐ อันสืบเนื่องจากเหตุการณ์ความไม่สงบในจังหวัดชายแดนใต้ พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้น ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฯ จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์หรือมาตรฐานการช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้เสียหายคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายให้ชัดเจน

อนึ่ง เพื่อมีมาตรฐานในการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบายหรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน ซึ่งผู้เสียหายจากถูกการกระทำผิดทรมาน และบังคับบุคคลให้สูญหายก็อยู่ในข่ายข้างต้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือและเยียวยาแก่ผู้เสียหายจากการกระทำดังกล่าวอย่างชัดเจน สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปใช้ปฏิบัติ

๖.๑๐ การสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย มีประเด็น ดังนี้

๖.๑๐.๑ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๖) มาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการ

ตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจสอบสวนคดีอาญา เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี และมาตรา ๓๙ บัญญัติให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา ซึ่งบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฯ ยังไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีทั้งสองฐานความผิดมากนัก จึงควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา ๓๒ (๖) และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง)

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทบัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย เช่น ให้พนักงานฝ่ายปกครองรับแจ้งคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย (มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง) อาจได้รับมอบหมายเพื่อให้ความช่วยเหลือสนับสนุนหรือร่วมปฏิบัติหน้าที่ตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ (มาตรา ๓๗) หรือได้รับมอบหมายเป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี (มาตรา ๓๘) ที่ผ่านมา กระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับกระทรวงฯ ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๓ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๕ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๖ (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๗) พ.ศ. ๒๕๓๘ ให้พนักงานฝ่ายปกครองสามารถทำการสอบสวนหรือร่วมในการสอบสวน หรือร่วมในการสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ (ข้อ ๔.๓) รวมทั้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจการควบคุมการสอบสวนความผิดอาญาในเขตอำนาจของจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ตามลำดับ (ข้อ ๑๒.๔, ๑๒.๕ และ ๑๒.๖) แต่ยังไม่มีกฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับ สำหรับพนักงานฝ่ายปกครองเกี่ยวกับการรับแจ้งคดี การดำเนินคดีอาญา รวมถึงคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

๖.๑๐.๒ ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ วรรคสาม บัญญัติว่า การมอบหมายพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามวรรคหนึ่งและวรรคสองให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้เป็นพนักงานสอบสวน เพื่อป้องกันมิให้ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวน หรือพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีฯ แล้วแต่กรณี และผู้ถูกสอบสวนอยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกัน อาจเพิ่มเติมข้อความให้ชัดเจนว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายต้องไม่อยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน

๗. ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

จากความเห็นข้างต้น คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนเห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ดังนี้

๗.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๗.๑.๑ การตราเป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย

พ.ศ. มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (CPED)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นด้วยกับการเสนอเป็นกฎหมายพิเศษต่างหาก ในลักษณะพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และเห็นว่ารัฐสภา และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยนำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบการพิจารณาดำเนินการและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวต่อไป

๗.๑.๒ การรองรับระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ

ในระหว่างที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมองและปัญญา) กระทรวงสาธารณสุข (กรมสุขภาพจิต) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรสนับสนุนระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ โดยแจ้งหรือสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดที่รับผิดชอบดูแลสถานที่ ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล หรืออื่นใด เพื่อเตรียมรองรับการเข้าเยี่ยมหรืออำนวยความสะดวกในการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่

๗.๑.๓ การกำหนดโทษแก่ผู้บังคับบัญชา

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๙ กำหนดโทษสำหรับผู้บังคับบัญชาที่ทราบหรือจงใจเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ระบุชัดเจนว่า ผู้ได้บังคับบัญชากำลังจะกระทำหรือได้กระทำความผิดคดีทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหาย และไม่ดำเนินการป้องกันหรือระงับการกระทำดังกล่าว หรือไม่สอบสวน แต่ไม่มีนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ไว้ในมาตรา ๓ ประกอบกับประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เห็นได้ว่า ร่างกฎหมายยังไม่มีกลไกที่ประกันว่าผู้กระทำผิดที่เป็นผู้นำระดับสูง เช่น เหนือกว่าประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะได้รับการสอบสวนและดำเนินการคดีตามกฎหมายนี้

ดังนั้น คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดกลไกสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดคดีทรมานหรือคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นผู้นำหรือมีอิทธิพลระดับสูงด้วย

๗.๑.๔ การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการ เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี รวมทั้งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา (มาตรา ๓๘ และ ๓๙) แต่ยังมีบทบัญญัติไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย เช่น ให้รับแจ้งคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย อาจได้รับมอบหมาย

เป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนรับผิดชอบคดี (มาตรา ๓๖ – ๓๘) ในการสอบสวนคดีอาญา กระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับ ว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒-๗ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองสามารถสอบสวนหรือร่วมสอบสวน หรือร่วมสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ และให้ผู้ว่าราชการจังหวัดนายอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจจังหวัดอำเภอ และกิ่งอำเภอ ตามลำดับ แต่ไม่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการรับแจ้งคดี การดำเนินคดีอาญา คดีธรรมดาและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนแก่พนักงานสอบสวนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ควรให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เครื่องจับเท็จ เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา ๓๒ (๖) และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง)

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึง สำนักงานอัยการสูงสุด จึงควรพิจารณาบัญญัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายใต้ความรับผิดชอบเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีธรรมดาและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการ และพนักงานฝ่ายปกครอง ตามลำดับ ที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอในการจัดให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

๗.๑.๕ หลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๗) และ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการฟื้นฟูและเยียวยาผู้เสียหายด้านร่างกายและจิตใจแก่ผู้เสียหาย ช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายทั้งทางการเงินและทางจิตใจ และการฟื้นฟูระยะยาวทางการแพทย์ แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายจากคดีธรรมดาและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นลักษณะหนึ่งของผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน ที่ผ่านมา การช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากสาเหตุดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย แตกต่างกันไปตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับ ซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้ได้รับความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการ

ยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน รวมถึงผู้ได้รับความเสียหายคดีฆาตกรรมและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๗.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๗.๒.๑ การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (CID)

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ (๒) ได้นิยามคำว่า การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหมายถึงการกระทำลักษณะใดบ้าง และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกล่าว อนุสัญญา CAT ก็ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่เข้าข่าย CID และไม่ได้ระบุให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอาญา

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ ว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการที่เป็นการกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ให้พิจารณาโทษอาญา และอาจรับผิดตามกฎหมาย ระเบียบอื่น เช่น ทางวินัย ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางการเมืองด้วยก็ได้ เป็นต้น

๗.๒.๒ บทลงโทษคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายและการสืบสวนคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ - ๗ ได้กำหนดบทลงโทษการกระทำความผิดคดีฆาตกรรมและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นโทษจำคุกและโทษปรับตามระดับความร้ายแรงของการกระทำความผิด มีโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด อันสอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ว่าด้วยแผนสิทธิมนุษยชนด้านการยุติธรรม ขณะเดียวกันก็ควรมีมาตรการที่ประกันความปลอดภัยให้แก่สังคมว่าผู้กระทำความผิดร้ายแรงคดีดังกล่าวจะไม่ถูกปล่อยตัวเร็วกว่าโทษที่กำหนด และมาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินคดีบังคับบุคคลให้สูญหายจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตายนั้น ไม่ประกันว่าผู้กระทำความผิดจะได้รับการลงโทษ

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ และ ๖ ว่ามิให้ใช้มาตรการอันเป็นคุณแก่นักโทษเด็ดขาดคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นความผิดร้ายแรง จนกว่าจะระยะเวลารับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งของโทษหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ จากให้สืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย เป็นจนกว่าจะสามารถนำผู้กระทำความผิดมาลงโทษ

๗.๒.๓ ข้อห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ กำหนดหลักการว่า ให้ส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักร ยกเว้น หากการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรนั้น เป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำความผิดหรือถูกบังคับให้สูญหาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติถึงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงอาจกำหนดให้

คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าบุคคลใดอยู่ในข่ายตามหลักการในมาตรานี้ รวมทั้ง บัญญัติให้มีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ประการนี้ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และของกลไกพิจารณาส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายอื่น ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าวเพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐภายใต้กฎหมายนั้นทราบและปฏิบัติตามด้วย ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑) แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ โดยเพิ่มข้อความว่า หากมีข้อสงสัยหรือเป็นที่เชื่อว่าการส่งบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำความผิดหรือถูกบังคับให้สูญหาย ให้เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (ตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ขอให้ชะลอการส่งตัวผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรได้

๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕ สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับต่างๆ เพื่อประกันว่า

๒.๑) จะมีหลักการว่าด้วยการไม่ส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร หากเป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นได้รับอันตรายแก่ชีวิตและร่างกาย รวมถึงถูกกระทำความผิดหรือถูกบังคับให้สูญหาย รวมทั้งมีบทบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงและรองรับกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ในการพิจารณาการส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามหลักการดังกล่าว

๒.๒) ได้รวมความผิดฐานกระทำความผิดและการกระทำให้บุคคลสูญหายโดยถูกบังคับไว้เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดในการกระทำให้บุคคลสูญหายไม่เป็นความผิดทางการเมือง หรือเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง หรือความผิดที่กระทำเพราะจูงใจทางการเมือง ซึ่งไม่อาจใช้เหตุผลดังกล่าวมาอ้างเพื่อปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการในอนุสัญญา CAT ข้อ ๘ และอนุสัญญา CPED ข้อ ๑๓

๗.๒.๔ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายและคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ว่าประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๑ คน ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๖ คน ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีผู้แทนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ จึงอาจเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหาย คดีทรมานและผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ส่วนมาตรา ๒๖ ซึ่งให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒินั้น ไม่ได้ประกันการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ดังนี้

- ๑) ควรเพิ่มเติมกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมาน ๑ คน และผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ๑ คน โดยควรคำนึงถึงสัดส่วนของผู้หญิงและผู้ชาย
- ๒) ควรเพิ่มเติมให้ผู้แทนภาคประชาสังคมเป็นกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

๗.๒.๕ การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ วรรคสาม บัญญัติว่าการมอบหมายพนักงานสอบสวน และพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้เป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจไม่ประกันว่าพนักงานสอบสวน/พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายแล้วแต่กรณี และผู้ถูกสอบสวนจะไม่อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานเดียวกัน

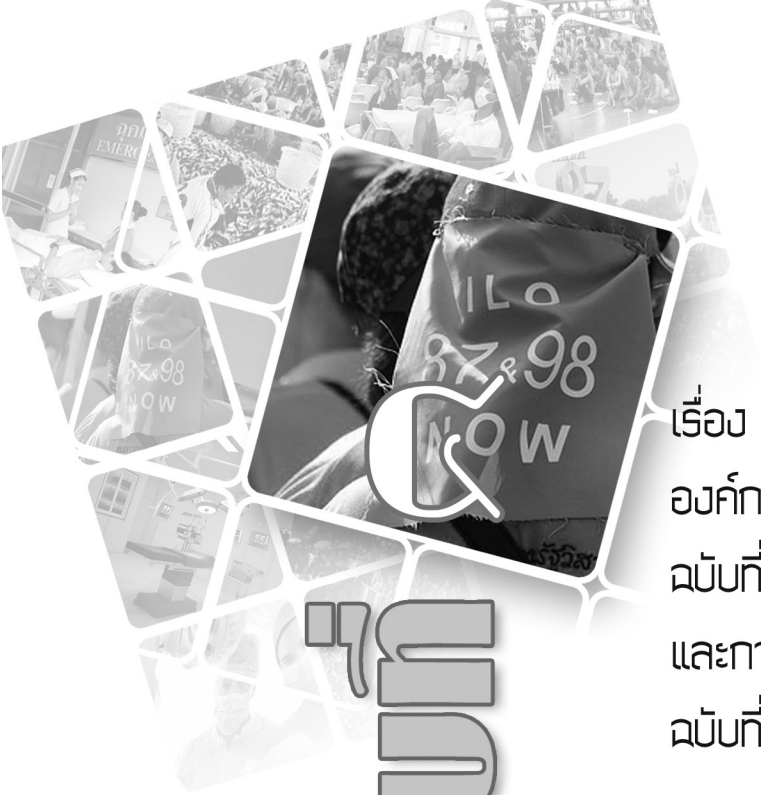
รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ ว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานผู้รับผิดชอบคดีทรมาน และคดีบังคับบุคคลให้สูญหายต้องไม่อยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน

๗.๒.๖ การกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ถูกบังคับให้สูญหายและญาติ และการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายและสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว และแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทเพิ่มโทษสำหรับการกระทำผิดคดีทรมานและคดีบังคับให้สูญหายที่ผู้กระทำเป็นเด็ก แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับมาตรการป้องกันและลงโทษต่อผู้กระทำผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำดังกล่าว เช่น เด็กที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองถูกบังคับให้สูญหาย หรือเด็กที่เกิดระหว่างมารดาถูกใช้กำลังบังคับให้สูญหาย เป็นต้น อันไม่สอดคล้องตามอนุสัญญา CPED ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่ง และวรรคดี และข้อ ๒๔ วรรคหก

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

- ๑) กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายซึ่งยังไม่ทราบชะตากรรม และสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว
- ๒) กำหนดมาตรการป้องกันและลงโทษผู้กระทำผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมทั้งไม่ให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรม หรืออุปการะเด็กซึ่งมีที่มาจากการที่บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย



ข้อเสนอแนะ

เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ
ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม
และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และ
ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัว
และการร่วมเจรจาต่อรอง
และการอนุวัติกฎหมายภายใน

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๓๒๓/๒๕๕๘ วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘
ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๕/๒๕๕๘
วันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง
ถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วย
สิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๒๓ กติกา
ระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International
Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๒๒ กติการะหว่างประเทศ
ว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant
on Economic, Social and Cultural Rights) ข้อ ๘ และได้รับการรับรองไว้
ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour
Organization : ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อันเป็น ๒ ใน ๘ อนุสัญญาหลัก
ของ ILO และประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี

องค์การแรงงานระหว่างประเทศ หรือ ILO เป็นทบวงการชำนัญพิเศษ
ของสหประชาชาติ ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง มีการ
กำหนดมาตรฐานแรงงานระหว่างประเทศในรูปของอนุสัญญา (Conventions)
และข้อเสนอแนะ (Recommendations) ปัจจุบันมีอนุสัญญาทั้งหมด

๑๘๙ ฉบับ ประเทศไทยเป็นภาคีอนุสัญญา ๑๕ ฉบับ โดยเป็นภาคีอนุสัญญาหลัก ๕ ฉบับ จากจำนวน ๘ ฉบับ โดยอนุสัญญาหลักที่ไทยยังไม่ได้เป็นภาคี ได้แก่ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ฉบับที่ ๙๘ และฉบับที่ ๑๑๑ ว่าด้วยการไม่เลือกปฏิบัติในการจ้างงานและประกอบอาชีพ

ผู้แทนรัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR) รอบที่หนึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ – ๒๕๕๔)ว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ และมีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกิจกรรมหนึ่ง นอกจากนี้ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ เป็นข้อเรียกร้องของขบวนการแรงงานไทยอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้นมา และขณะเดียวกันกระทรวงแรงงานก็ได้มีการเตรียมการให้สัตยาบันต่ออนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ทั้งสองฉบับ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ จนถึงปัจจุบัน ควบคู่กับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ซึ่งกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้จัดประชุมรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เพื่อระดมความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปเป็นข้อมูลประกอบการเสนอร่างกฎหมาย เมื่อวันที่ ๒๑ พฤษภาคม ๒๕๕๘ ณ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน โดยที่ประชุมได้มีความเห็นให้ถอนร่างกฎหมายแรงงานทั้งสองฉบับที่เสนอคณะรัฐมนตรีกลับมาพิจารณาใหม่

๒. อำนาจหน้าที่

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” และมาตรา ๑๕ (๘) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ “เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน”

เมื่อพิจารณาหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน จึงเห็นควรศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้

๓. การดำเนินการ

ในการจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ได้มีการศึกษาเอกสาร จัดประชุมรับฟังความเห็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน จัดสัมมนาและแลกเปลี่ยนความเห็นโดยเชิญผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงานเป็นวิทยากร ศึกษาอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และ ฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลักที่ใช้ในการศึกษาในเรื่องนี้

๔. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๔.๑ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคม และการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง

ส่วนราชการได้มีเจตนาที่จะให้สัตยาบันอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘ มาโดยตลอด ซึ่งกระทรวงแรงงานได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ แต่ยังมีหลักการบางประการที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ทั้งนี้ อนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับมีสาระสำคัญ ดังนี้

๔.๑.๑ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) นายจ้างและคนทำงานทุกคน ไม่ว่าจะเป็นคนทำงานในภาครัฐ หรือเอกชน ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบหรือแรงงานนอกระบบ มีสิทธิที่จะรวมตัวจัดตั้งหรือเข้าเป็นสมาชิกขององค์กรของตน เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนได้อย่างอิสระโดยไม่จำเป็นต้องขออนุญาตล่วงหน้าจากหน่วยงานใด
- ๒) การรวมตัวนั้นเป็นไปได้อย่างเสรี ปราศจากการเลือกปฏิบัติอันเนื่องมาจากความแตกต่างทางด้านเชื้อชาติ อาชีพ ศาสนา เพศ อายุ ความคิดเห็นทางการเมือง สีผิว
- ๓) มีเสรีภาพในการที่จะยกร่างธรรมนูญข้อบังคับขององค์กรตนเอง และคัดเลือกผู้แทนของตน และการจัดการบริหารองค์กรของตนโดยที่รัฐจะต้องหลีกเลี่ยงที่จะเข้าไปแทรกแซงหรือจำกัดสิทธิดังกล่าว
- ๔) องค์กรนายจ้างและองค์กรแรงงานมีสิทธิและเสรีภาพที่จะจัดตั้งหรือเข้าร่วมกิจกรรม และเป็นสมาชิกขององค์กรระดับสหพันธ์ หรือสภา รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศได้

๔.๑.๒ อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ มีสาระสำคัญ ดังนี้

- ๑) รัฐต้องคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวจากการกระทำใดๆ อันเป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้างงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกระทำที่ทำให้แรงงานไม่สามารถเข้าร่วมสหภาพแรงงานได้ หรือต้องออกจากความเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือการเลิกจ้าง เพราะการเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานหรือมีส่วนร่วมในกิจกรรมของสหภาพแรงงาน
- ๒) รัฐมีหน้าที่ต้องให้ความคุ้มครองแก่องค์กรของนายจ้างและองค์กรแรงงานให้ปลอดจากการแทรกแซงกันและกัน
- ๓) รัฐต้องดำเนินการพัฒนากระบวนการต่างๆ ให้กฎหมายคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วมสามารถบังคับใช้ได้จริง

๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.

กระทรวงแรงงาน ได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. โดยได้ปรับปรุงเนื้อหาจากกฎหมายปัจจุบันให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มากขึ้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ พบว่ามีบางประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกัน ดังนี้

ตารางที่ ๑ : เปรียบเทียบหลักการของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘
กับร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญา องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	ร่าง พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.	ร่าง พรบ. แรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
๑. ผู้มีสิทธิจัดตั้ง สหภาพแรงงานและ กรรมการสหภาพแรงงาน	อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๒ คนทำงานและนายจ้างมีสิทธิ จัดตั้งและเข้าร่วมในองค์กร ที่ตนเลือก โดยไม่ต้องได้รับ อนุญาตล่วงหน้า	- ใช้พินัยกรรมคำว่า “ลูกจ้าง หมายความว่า ผู้ซึ่งตกลงทำงาน ให้แก่ นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง” ทำให้ผู้ประกอบการอาชีพอิสระ ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ไม่อาจตั้ง สหภาพแรงงาน	-
๒. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง สหภาพแรงงานและการ ดำเนินการ	อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๓ เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องละเว้นจาก การแทรกแซงใดๆ หรือขัดขวาง การบริหารงาน การดำเนิน กิจกรรมขององค์กรคนงาน	มีบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แทรกแซงองค์กรของนายจ้าง และของคนทำงาน ดังนี้ - การจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สมาองค์กรการ นายจ้าง และสภาองค์กรลูกจ้าง ให้ยื่นคำรับรองต่ออธิบดี (ร่างมาตรา ๕๕, ๕๗, ๕๘, ๕๙, ๗๗, ๘๕, ๘๗ ถึง ๘๙, ๑๐๙, ๑๑๐, ๑๑๒, ๑๑๖, ๑๑๗) แต่ยังมีขั้นตอนที่คล้ายกับ การขอจดทะเบียน - อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบ หมาย มีอำนาจ ๑) เข้าไปใน สำนักงานของสหภาพแรงงาน ในเวลาทำการ ๒) ให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของ สหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดง เอกสารหรือบัญชีของ	มีบทบัญญัติที่ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ แทรกแซงองค์กรของนายจ้าง และของคนทำงาน ดังนี้ - การจัดตั้งสหภาพแรงงาน สหพันธ์แรงงาน ให้ยื่นคำขอรับ ใบสำคัญรับรองการจัดตั้งต่อ อธิบดีตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด และ ให้มีหนังสือแจ้งอธิบดี (ร่างมาตรา ๔๔, ๔๕, ๗๑) - อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจ ในการสั่งให้นายจ้าง กรรมการ หรือสมาชิกของสหภาพแรงงาน กระทำการหรืองดกระทำการ ใดๆ และให้มีอำนาจ (๑) เข้าไป ในรัฐวิสาหกิจหรือสำนักงานของ สหภาพแรงงานในเวลาทำการ (๒) ให้ฝ่ายนายจ้าง กรรมการ สหภาพแรงงาน อนุกรรมการ

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญา องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	ร่าง พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.	ร่าง พรบ. แรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
		สหภาพแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น (ร่างมาตรา ๑๐๒) - อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคม นายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประนอมข้อพิพาท ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือ คณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (๒) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้าง อันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือ อาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้ใด ซึ่งมีใช้กรรมการเป็นผู้ดำเนินกิจการของสมาคมนายจ้าง/สหภาพแรงงาน (ร่างมาตรา ๗๑ และ ๑๐๓)	สหภาพแรงงานหรือเจ้าหน้าที่ของสหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสหภาพเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น (ร่างมาตรา ๕๗) - อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการสหภาพแรงงานหรือ คณะกรรมการแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อ (๑) กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ อธิบดี หรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ (๒)ฝ่าฝืน มาตรา ๕๓ (๕) (๖) (๓) ฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของ อธิบดีหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ซึ่ง อธิบดีมอบหมายตามมาตรา ๕๗ (๔) ดำเนินการไม่ถูกต้องตาม วัตถุประสงค์ของสหภาพแรงงาน อันเป็นการขัดต่อกฎหมาย หรือ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรม อันดีของประชาชน หรืออาจเป็น ภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (๕) ให้หรือยินยอมให้ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งมิใช่กรรมการสหภาพแรงงาน เป็นผู้ดำเนินกิจการของ สหภาพแรงงาน (ร่างมาตรา ๕๘)
๓. สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์	อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๕ องค์การของนายจ้าง และของ คนทำงาน มีสิทธิก่อตั้งและ เข้าร่วมสหพันธ์และสมาพันธ์ สหพันธ์และสมาพันธ์ มีสิทธิเข้าเป็นภาคีองค์การ ระหว่างประเทศของนายจ้าง และของคนทำงาน อนุสัญญา ฉบับที่ ๙๗ ข้อ ๑๑ รัฐสมาชิกแต่ละรัฐขององค์การ	- ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง	- สหพันธ์แรงงาน (ไม่รวมสหภาพแรงงาน) อาจเข้าเป็นสมาชิกองค์การลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ (ร่างมาตรา ๗๓) - ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนดให้สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานสามารถจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้เอง - ไม่มีบทบัญญัติที่กำหนด

ประเด็น	หลักการของอนุสัญญา องค์การแรงงาน ระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘	ร่าง พรบ. แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.	ร่าง พรบ. แรงงาน รัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
	ระหว่างประเทศ ซึ่งอนุสัญญา ฉบับนี้มีผลใช้บังคับ ต้องดำเนินการ ใช้มาตรการทั้งปวงที่จำเป็น และเหมาะสม เพื่อรับรองว่า คนทำงานและนายจ้างสามารถ ใช้สิทธิในการรวมตัวกันได้ อย่างเสรี		ให้สหภาพแรงงานเอกชนกับ สหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ รวมกันเป็นสหพันธ์แรงงานและ สภาองค์การลูกจ้างได้
๔. หลักเกณฑ์เกี่ยวกับ สิทธินัดหยุดงานและกลไก การเจรจาโดยสมัครใจ	อนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๑๑ ใช้มาตรการที่จำเป็นและ เหมาะสมเพื่อรับรองสิทธิใน การรวมตัวกันอย่างเสรี อนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๔ มาตรการต่างๆ ที่ดำเนินการ ต้องเหมาะสมกับเงื่อนไข แห่งชาติตามความจำเป็น เพื่อ สนับสนุนและส่งเสริมให้มีการ พัฒนาและการใช้ประโยชน์ได้ อย่างเต็มที่ โดยกลไกการเจรจา โดยสมัครใจระหว่างนายจ้าง หรือองค์การของนายจ้าง และ องค์การของคนทำงาน เพื่อ ให้ได้ข้อกำหนดของข้อตกลง และเงื่อนไขการจ้างงานด้วย ข้อตกลงร่วมเกี่ยวกับสภาพ การจ้าง	- ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า การปิดงานหรือการนัดหยุดงาน นั้น อาจทำให้เกิดความเสียหาย แก่เศรษฐกิจของประเทศ หรือ อาจก่อให้เกิดความเดือดร้อน แก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัย ต่อความมั่นคงของประเทศ หรือ อาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของ ประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาด ข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดของ คณะกรรมการให้เป็นที่สุด ฝ่ายที่ปิดงานและฝ่ายที่ นัดหยุดงานต้องปฏิบัติตาม	- เหมือนร่างพระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.
๕. การคุ้มครองผู้จัดตั้ง สหภาพแรงงานและการ รวมตัวต่อรอง	อนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๑ คนทำงานต้องได้รับการ คุ้มครองจากการกระทำอัน เป็นการเลือกปฏิบัติในการจ้าง งานเพื่อเป็นการต่อต้านสหภาพ เช่น กำหนดเงื่อนไข การจ้างงานต้องไม่เข้าร่วม สหภาพแรงงาน และไล่ออก จากงาน หรือมีอคติต่อ คนทำงานโดยอ้างเหตุผลถึง การเป็นสมาชิกหรือเข้าร่วม กิจกรรมของสหภาพแรงงาน	- ร่างมาตรา ๕๒ มีบทบัญญัติ คุ้มครองกรรมการลูกจ้างในการ ปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการลูกจ้าง จากการถูกแทรกแซงของนายจ้าง เช่น เลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ หรืออื่นๆ อันอาจ เป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่ สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ เว้นแต่ ได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน แต่ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้เพื่อ คุ้มครองกรรมการสหภาพแรงงาน	-

๔.๓ การรับฟังความเห็นจากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้รับฟังข้อมูลและความเห็นเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศดังกล่าว จากภาครัฐ ภาคเอกชน นักวิชาการ และผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน ทั้งหมด ๔ ครั้ง ดังนี้ ครั้งที่ ๑ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๗ ครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ และครั้งที่ ๔ เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๔.๓.๑ การรับฟังความเห็นจากภาครัฐ

๑) ผู้แทนของกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน

๑.๑) กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานได้เตรียมการรองรับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยดำเนินการควบคู่กับการแก้ไขกฎหมายภายในสองฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้อนุวัติตามอนุสัญญานี้

๑.๒) ปี ๒๕๕๓ คณะรัฐมนตรีซึ่งมี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. พร้อมกับอนุมัติการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ และเสนอเรื่องการเข้าเป็นภาคีไปยังรัฐสภาเพื่อเห็นชอบแล้วขอถอนเรื่องในภายหลัง และปี ๒๕๕๖ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร มีมติเห็นชอบเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ ตามที่กระทรวงแรงงานเสนอและนำเสนอรัฐสภา ซึ่งกระทรวงการต่างประเทศเห็นควรให้แก้ไขกฎหมายก่อน ต่อมามีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ในปี ๒๕๕๖ และมีรัฐประหารในปี ๒๕๕๗ การเสนอเรื่องการเข้าเป็นภาคีจึงเป็นอันระงับไว้ ในปี ๒๕๕๗ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับแล้วเสร็จ ปี ๒๕๕๘ กระทรวงแรงงานได้เสนอร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) พิจารณาต่อไป ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติทั้งสองได้เสนอไปยังเลขาธิการคณะรัฐมนตรี แต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรี และนายชาติ ลอยสูง คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทยได้ยื่นหนังสือต่อสำนักนายกรัฐมนตรี ขอให้ชะลอเรื่องนี้ไว้ก่อน

๑.๓) หลักการตามอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ การรวมตัวของคนทำงานในรูปของสมาคม สมาพันธ์ สหกรณ์ ชมรม จะมีกฎหมายรองรับหรือไม่ก็ได้ มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาและคุ้มครองประโยชน์เกี่ยวกับสภาพการจ้าง และส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง ระหว่างองค์กร เพื่อส่งเสริมการศึกษาและส่งเสริมแรงงานสัมพันธ์ในการรวมตัวของคนทำงานข้างต้น โดยห้ามรัฐเข้าไปจำกัดสิทธิการรวมตัวของคนทำงาน เว้นแต่ที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายซึ่งต้องกระทำเท่าที่จำเป็นและต้องไม่กระทบถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิการรวมตัว

๑.๔) สำหรับความเห็นต่อกฎหมายและร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ มีดังนี้

๑.๔.๑) พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นการจัดระบบการรวมตัวเป็นองค์กรลูกจ้างและนายจ้างให้เป็นระเบียบเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน ไม่เป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ และไม่ถือเป็นการแทรกแซงของรัฐตามอนุสัญญา ILO

คนทำงานและลูกจ้างสามารถรวมตัวกันในรูปแบบอื่นได้ตามหลักทั่วไปของสิทธิการรวมตัวของคนทำงานและ
ของประชาชน ซึ่งรัฐก็สามารถมีมาตรการ นโยบาย แนวปฏิบัติ เพื่อเป็นการส่งเสริมคุ้มครองสิทธิเป็นการเฉพาะ
อีกต่างหากได้

๑.๔.๒) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และ
ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗ ให้อำนาจอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย
(๑) เข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงาน ในเวลาทำการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของ
สหภาพแรงงาน (๒) ให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของสหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของ
สหภาพแรงงานเพื่อประกอบการพิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น (๓) สอบถามบุคคลในข้อ (๒) หรือเรียกบุคคล
ดังกล่าวมาเพื่อสอบถามหรือให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการของสหภาพแรงงาน (สิทธิจัดระบบ
บริหารงานและกิจกรรม) อาจจะดูเหมือนขัดหรือไม่สอดคล้องต่ออนุสัญญา แต่อธิบดีจะใช้อำนาจดังกล่าว
เฉพาะเมื่อมีการร้องเรียน

๑.๔.๓) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๒ และ
มาตรา ๑๐๔ ตัดขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีออก โดยให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแทน เพราะต้องการลดการ
แทรกแซงทางการเมือง และให้ศาลซึ่งเป็นคนกลางในกระบวนการยุติธรรมเป็นผู้ตัดสินชี้ขาด

นอกจากนี้ ร่างกฎหมายนี้ยังไม่เปิดโอกาสให้สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์
แรงงานจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้ การนัดหยุดงานหรือปิดงานอาจทำได้ แต่ในกิจการที่เป็นการบริการสาธารณะ
ที่สำคัญ ซึ่งการนัดหยุดงานหรือปิดงานเกิดผลกระทบอย่างกว้าง รัฐยังคงมีอำนาจควบคุมเพื่อความสงบเรียบร้อย
ส่วนการจดทะเบียนการจัดตั้งสหภาพแรงงาน ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับได้ยกเลิกแล้ว มีเพียงการรับแจ้งการจัดตั้ง
แต่ยังคงมีการกำหนดรูปแบบในการแจ้ง หลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อให้เป็นนิติบุคคล

๒) ผู้แทนของกรมการจัดหางาน

ประเทศไทยควรแก้ไขกฎหมายภายในให้เสร็จก่อนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO
ทั้งสองฉบับ เนื่องจากหากเข้าเป็นภาคีแล้ว แต่ไม่อาจแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาได้ ประเทศไทย
จะได้รับความเสียหาย นอกจากนี้ อาจมีปัญหาด้านความมั่นคงอันเนื่องจากแรงงานข้ามชาติด้วย ซึ่งตาม
พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ แรงงานข้ามชาติไม่สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน แต่ตามร่างพระราชบัญญัติ
ทั้งสองฉบับไม่มีข้อกำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยจัดตั้งสหภาพแรงงาน หากให้แรงงานข้ามชาติจัดตั้งสหภาพแรงงานได้
ควรอยู่ภายใต้เงื่อนไข ๓ ประการ คือ ต้องเข้าเมืองถูกกฎหมาย มีสิทธิอยู่ในราชอาณาจักร และต้องมีการจ้างงาน
ที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือได้รับใบอนุญาตทำงาน

๓) ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขณะนี้ได้ตรวจแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. และ
ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. เสร็จเรียบร้อยแล้ว ซึ่งตามร่างกฎหมายได้ยกเลิกเงื่อนไขว่า ให้ผู้มี
สัญชาติไทยจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ออกไปแล้ว ส่วนการจะเข้าเป็นภาคีก่อนหรือจะแก้ไขกฎหมายภายใน
ก่อนนั้น ที่ผ่านมา ประเทศไทยดำเนินการทั้งสองแนวทางขึ้นอยู่กัผลกระทบหรือผลประโยชน์ของประเทศ
นอกจากนี้ หลังจากเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ประเทศไทยมีระยะเวลาประมาณ ๒ ปี ในการดำเนินการให้สอดคล้อง
ตามอนุสัญญา

๔) ผู้แทนของสำนักงานอัยการสูงสุด

เห็นด้วยกับการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เนื่องจากจะผลักดันให้แก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีการรับรองและคุ้มครองสิทธิของประชาชนมากขึ้น ส่วนข้อกังวลที่ว่าหากเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ แล้วไม่สามารถปฏิบัติตามได้ ซึ่งอาจได้รับผลกระทบนั้น เห็นว่า การได้รับผลกระทบมักจะเกิดจากการที่ไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพ มิใช่เป็นเพราะไม่ปฏิบัติตามอนุสัญญาที่เข้าเป็นภาคี การที่ประเทศไทยกำหนดเงื่อนไขให้แรงงานข้ามชาติต้องพิสูจน์สัญชาติทั้งที่มีใบอนุญาตทำงานแล้ว เป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการคอร์รัปชัน แรงงานเหล่านี้จะถูกนายหน้าเรียกเก็บเงิน หากแรงงานได้รับอนุญาตเข้ามาทำงานเรียบร้อยแล้ว พวกนี้น่าจะอยู่ในกลุ่มที่มีสิทธิตั้งสภาพแรงงานได้ สำหรับแรงงานนอกระบบ กระทรวงแรงงานควรหาทางจัดให้เข้าระบบทั้งหมด โดยอาจใช้วิธีการทำข้อตกลงความร่วมมือระหว่างรัฐบาลไทยกับรัฐบาลของประเทศเพื่อนบ้าน

สำหรับสิทธิการรวมตัวเป็นสหภาพของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนไม่ควรกำหนดให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนเท่านั้น ควรรวมถึงข้าราชการประเภทอื่นซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากด้วย

๕) ผู้แทนของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

ในปี ๒๕๕๖ กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน ได้เสนอคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) อนุมัติการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ แต่เนื่องจากมีหน่วยงานที่ไม่เห็นด้วยกับข้อเสนอดังกล่าว ๔ แห่ง คือ กระทรวงการต่างประเทศ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ รองนายกรัฐมนตรีที่ดูแลสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น จึงได้สั่งการให้กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานไปจัดประชุมหารือกับส่วนราชการดังกล่าวอีกครั้งก่อนเสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้จัดประชุมเมื่อวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๖ ทั้ง ๔ หน่วยงานยังยืนยันความเห็นเดิม ขณะนี้ (วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗) ร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์สองฉบับอยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงควรแก้ไขกฎหมายภายในให้เสร็จก่อน

อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงแรงงานยืนยันว่า ควรเสนอคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในขณะนั้นให้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว ก็ควรระบุว่า ครอบคลุมลูกจ้าง คนทำงานกลุ่มใด เช่น แรงงานที่มีสัญชาติไทยซึ่งสำนักงานฯ ไม่มีข้อขัดข้อง หรือแรงงานข้ามชาติ ซึ่งสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีข้อกังวลว่า แรงงานประเภทหลังแบ่งได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ แรงงานข้ามชาติในระบบผ่อนผัน ตามมาตรา ๑๗ ของพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งได้รับการจดทะเบียนและใบอนุญาตทำงานชั่วคราวปีต่อปี และกลุ่มแรงงานตามทะเบียนชายแดน ได้แก่ ประเภทเข้าไปเย็นกลับ และแรงงานไป-กลับ ซึ่งสามารถอยู่ในไทย ได้ ๗ วัน เนื่องจากขณะนี้ยังไม่มีระบบบริหารจัดการที่จะดูแลควบคุมการใช้สิทธิตั้งสภาพแรงงานของแรงงานข้ามชาติซึ่งมีอยู่เป็นล้านคน

๖) ผู้แทนของกระทรวงกลาโหม สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เห็นด้วยกับการแก้ไขกฎหมายภายในให้รองรับอนุสัญญาไว้ก่อน

๗) ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ขณะนี้ (วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอยู่ระหว่างการศึกษา

และดำเนินการปรับปรุงร่างกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ โดยยึดตามแนวนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยมีการยกร่าง
ประมวลกฎหมายแรงงานขึ้นใหม่

๘) ผู้แทนของกรรมการปกครอง

การเข้าเป็นภาคีก่อนหรือการจะแก้ไขกฎหมายภายในก่อนนั้น ที่ผ่านมาประเทศไทย
ใช้ทั้งสองแนวทาง สำหรับการเข้าเป็นภาคีทั้งสองฉบับนี้ ควรจะต้องพิจารณาในรายละเอียดว่ามีข้อกำหนดให้
ต้องมีกฎหมายภายในรองรับหรือไม่ ประการใด

๙) ผู้แทนของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง

แรงงานข้ามชาติ ๓ สัญชาติ ที่ผ่านเรื่องการพิสูจน์สัญชาติแล้วแต่ยังไม่มีใบอนุญาต
ทำงาน หรือแรงงานข้ามชาติแบบเข้าไปเย็นกลับ ไม่สมควรให้สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ เนื่องจากอาจมี
ระยะเวลาทำงานสั้น การรวมตัวเป็นสหภาพแรงงาน อาจเกิดปัญหาได้

๑๐) ผู้แทนของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ระหว่างการศึกษเพื่อจัดทำกฎหมาย
ให้ข้าราชการสามารถตั้งสหภาพแรงงานได้ โดยกำหนดให้เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

ไม่รวมเจ้าหน้าที่รัฐประเภทอื่น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีมากกว่า
เจรจาต่อรอง โดยเขียนข้อห้ามไว้ชัดเจนว่า การนัดหยุดงานที่กระทบต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการ
แผ่นดิน นายทะเบียนมีอำนาจเพิกถอนสหภาพได้ทันที

๑๑) กระทรวงการต่างประเทศ^{๒๘} ได้ให้ความเห็น ดังนี้

กระทรวงการต่างประเทศไม่มีข้อขัดข้องต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ
ทั้งนี้ กระบวนการเข้าเป็นภาคีสันติสัญญาระหว่างประเทศควรมีกฎหมายภายในรองรับก่อน อนึ่ง เนื่องจาก
อนุสัญญาฯ เป็นหนังสือสัญญาตามมาตรา ๒๓ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา ดังนั้น การให้สัตยาบัน
อนุสัญญาฯ นี้จะต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย

๔.๓.๒ การรับฟังความเห็นจากภาคเอกชน

๑) ผู้แทนของสภาองค์การนายจ้างแห่งประเทศไทย สภาหอการค้าไทย (สมาคมอาหาร แช่เยือกแข็ง) และสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

ประเทศไทยควรแก้ไขกฎหมายภายในก่อนเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ส่วนร่างพระราช-
บัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ที่อยู่ระหว่าง
การพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ยังรองรับอนุสัญญาทั้งสองฉบับไม่ครบถ้วน ลูกจ้างที่มี
สิทธิตามอนุสัญญา ควรเป็นแรงงานที่ถูกต้องตามกฎหมาย การให้แรงงานข้ามชาติได้รับการคุ้มครองตาม
อนุสัญญา ILO และกฎหมายภายในที่กำลังแก้ไขควรพิจารณาให้รอบด้าน

๒๘ หนังสือกระทรวงการต่างประเทศ ด่วนที่สุด ที่ กต ๑๐๐๒/๙๙๕ ลงวันที่ ๑๔ สิงหาคม ๒๕๕๗

๒) ผู้แทนของสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจแห่งประเทศไทย

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ก่อน หรือจะแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับอนุสัญญา ก่อน
ไม่มีความสำคัญ สิ่งสำคัญ คือ การดำเนินการให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ปัจจุบันมีกฎหมายหลายฉบับที่มี
แนวปฏิบัติด้านแรงงานสัมพันธ์ที่แตกต่างกันระหว่างลูกจ้างแต่ละอาชีพ เช่น ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ
และลูกจ้างภาคเอกชน และเห็นว่าลูกจ้างภาคเอกชนและลูกจ้างภาครัฐวิสาหกิจ ควรอยู่ภายใต้กฎหมาย
แรงงานสัมพันธ์คนละฉบับ

๓) ผู้แทนของมูลนิธิพิพิธภัณฑสถานแห่งประเทศไทย

เดิมแรงงานภาคเอกชนกับแรงงานภาครัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับเดียวกัน
การจดทะเบียนและการเจรจาต่อรองใช้กระบวนการเดียวกัน ใช้ระบบศาลเดียวกัน เพียงแต่รัฐวิสาหกิจมีรัฐบาล
เป็นนายจ้าง แต่ลูกจ้างภาคเอกชนมีเอกชนเป็นนายจ้าง จึงควรให้แรงงานทั้งสองประเภทอยู่ภายใต้กฎหมาย
ฉบับเดียวกัน และควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘ ไปก่อนแล้วจึงแก้ไขกฎหมายภายใน

๔.๓.๓ การรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านแรงงาน

๑) นายบัณฑิต ธนชัยเศรษฐวุฒิ (ผู้แทนมูลนิธิอารมณ พงศ์พันธุ์) ให้ความเห็น ดังนี้

๑.๑) สำหรับความเห็นของกระทรวงการต่างประเทศที่ว่าอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ
อาจเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาที่ต้องทำตามหลักเกณฑ์มาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนตัวเห็นว่า ไม่น่าจะเข้าข่ายเป็นหนังสือสัญญาดังกล่าว นอกจากนี้ ถ้าประเทศไทย
เข้าเป็นภาคีก่อนแก้ไขกฎหมายก็จะมีเวลาประมาณ ๑ ปี ในการแก้ไขกฎหมาย เนื่องจากต้องมีขั้นตอนการ
จดทะเบียนการเข้าเป็นภาคี ข้อดีของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗
และฉบับที่ ๙๘ ได้แก่ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องได้แลกเปลี่ยนในสาระสำคัญของอนุสัญญาและกฎหมาย
ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา มีการแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับอนุสัญญา ภาคประชาสังคมได้เข้ามามี
ส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นในการแก้ไขกฎหมายซึ่งจะช่วยให้กฎหมายมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ขณะนี้ องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีสมาชิกมากกว่า ๑๘๐ ประเทศ มี ๑๕๒
ประเทศรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และมี ๑๖๓ ประเทศรับรองอนุสัญญา ฉบับที่ ๙๘ ประเทศในอาเซียน
ที่ยังไม่รับรองทั้งอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ คือ ประเทศไทย บรูไน ลาว เวียดนาม ผลกระทบของการไม่ทำ
ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ คือ การไม่ถูกเชิญเข้าร่วมกิจกรรมขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

๑.๒) มีข้อสังเกตว่า คนทำงานในอนุสัญญาทั้งสองฉบับใช้คำว่า “workers”
ขณะที่ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
ทั้งสองฉบับ ใช้คำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งมีความหมายแคบกว่า คำว่า “คนทำงาน” อันจะรวมถึงคนทำงานทุกประเภท
ได้แก่ ผู้รับงานมาทำที่บ้าน ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยไม่เน้นนายจ้างหรือหน่วยงานเจ้าสังกัด แต่เน้น
ความสามารถในการทำงาน และจะมีกฎหมายแรงงานของคนทำงานแต่ละประเภทแยกจากกันก็ได้ และต้อง
ไม่จำกัดเสรีภาพในการรวมตัวของคนทำงานดังกล่าวด้วยเหตุผลว่า อยู่ภายใต้กฎหมายคนละฉบับอย่างคนทำงาน
ในสถาบันการเงิน เช่น ธนาคารไม่ว่าจะเป็นภาคเอกชนหรือรัฐวิสาหกิจ ก็ควรรวมตัวกันจัดตั้งสหภาพแรงงานได้
จึงดูเหมือนว่าการบัญญัติหรือแก้ไขกฎหมายที่เสนอโดยส่วนราชการจะคำนึงถึงความสะดวกในการทำงานของ
ตนมากกว่าการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัวที่สอดคล้องตามมาตรฐานระหว่างประเทศหรืออนุสัญญา

ทั้งนี้ อนุสัญญาฯ ได้รับรองว่า คนทำงานต้องสามารถรวมตัวกันไม่ว่าจะมีความต่างกันด้านอาชีพ เพศ เชื้อชาติ สัญชาติ

๑.๓) แบบแผนของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ที่ผ่านมา กระทรวงแรงงาน ใช้การแก้กฎหมายภายในแล้วจึงเข้าเป็นภาคี โดยกระทรวงแรงงานจะเชิญองค์การเอกชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ความเห็น และการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาแรงงานส่วนใหญ่เกิดขึ้นในรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง โดยหลักการเมื่อรัฐภาคีเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับใด รวมถึงฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ รัฐภาคีซึ่งในที่นี้ คือ ประเทศไทยจะมีระยะเวลา ๑ ปี สำหรับปรับปรุงแก้ไขกฎหมายและแนวทางปฏิบัติภายในให้สอดคล้อง กับอนุสัญญานั้น ระหว่างระยะเวลาดังกล่าว ประเทศไทยสามารถขอคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้เชี่ยวชาญ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศได้ ซึ่งเห็นว่าควรที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาก่อน แล้วจึงตั้งคณะทำงานเพื่อ แก้กฎหมาย โดยคณะทำงานจะมีหน้าที่ในการสำรวจกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา นอกจากนี้ เห็นว่ากฎหมายแรงงานสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับส่วนราชการอื่นด้วยไม่ใช่เพียง กระทรวงแรงงาน จึงไม่ควรให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามกฎหมายนี้

๑.๔) ในอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะ หมายถึงรวมถึง รัฐวิสาหกิจและเอกชน ส่วนประเทศไทยจะหมายถึงรัฐวิสาหกิจ ซึ่งไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง กล่าวคือ บริการสาธารณะบางอย่างของไทยก็จัดโดยเอกชน และรัฐวิสาหกิจบางแห่งก็ไม่ได้จัดบริการสาธารณะ เมื่อมีการนัดหยุดงานในหน่วยงานที่จัดบริการสาธารณะ กฎหมายบางประเทศกำหนดให้ฝ่ายที่นัดหยุดงานต้อง จัดให้มีบริการขั้นต่ำทดแทน ตัวอย่างเช่น ประเทศฝรั่งเศส ได้ออกกฎหมายกำหนดให้ก่อนการนัดหยุดงาน ในบริการขนส่งสาธารณะต้องมีการแจ้งให้ผู้ใช้บริการและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบล่วงหน้าอย่างน้อย ๔๘ ชั่วโมง เพื่อจะให้ผู้ใช้บริการเตรียมไปใช้การเดินทางในทางอื่น หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้ เตรียมการแก้ปัญหาล่วงหน้า ระหว่างนั้นให้มีกลไกเจรจาต่อรอง

๑.๕) สำหรับการห้ามนัดหยุดงานหลายประเทศกำหนดให้ใช้เฉพาะในกิจการที่ เป็นการบริการสาธารณะที่เกี่ยวกับชีวิตและสุขภาพของประชาชนอย่างแท้จริง เช่น กิจการสถานพยาบาล กิจการ ไฟฟ้า กิจการประปา กิจการที่เกี่ยวข้องกับการจราจรทางอากาศ แต่ต้องมีกลไกวินิจฉัยข้อเรียกร้อง ส่วนกฎหมาย แรงงานของประเทศไทยบัญญัติห้ามการนัดหยุดงานในรัฐวิสาหกิจและให้มีกลไกเจรจาต่อรอง

๑.๖) อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๕ กำหนดว่า ขอบเขตที่เป็นหลักประกันตาม อนุสัญญานี้ ในการใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้ในกฎหมายหรือข้อบังคับ ทหารและตำรวจ ในที่นี้หมายถึง ผู้ที่มีหน้าที่หลักในการดูแลและรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศหรือสังคม (ผู้ถืออาวุธ) ไม่รวม เจ้าหน้าที่หรือตำรวจอื่น โดยหลักการเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ไม่ถืออาวุธ ข้าราชการ มีสิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจา ต่อรอง ส่วนเจ้าหน้าที่ตำรวจและทหารที่ถืออาวุธ รัฐต้องจัดให้มีคณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้องดังกล่าว ซึ่งต้องมีความเป็นอิสระในการวินิจฉัยข้อเรียกร้อง

๑.๗) ส่วนข้อกังวลว่าแรงงานข้ามชาติจะมีสิทธิในการจัดตั้งสหภาพหรือการรวมตัว มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ ไม่ใช่ข้อจำกัดตามอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ หรือฉบับที่ ๙๘ แต่อนุสัญญาฯ จะเกี่ยวข้องกับการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมตัวและการเจรจาต่อรองร่วม

๑.๘) ในเรื่องการจดทะเบียน ควรจะเปลี่ยนเป็นการจดทะเบียน โดยอาจจะกำหนด สิทธิประโยชน์ที่ได้จากการจดทะเบียน ซึ่งต้องเปลี่ยนกรอบความคิดจากการควบคุมเป็นการส่งเสริม ส่วนข้อ

กำหนดเรื่องสัญชาติของคนทำงานต้องกำหนดให้แรงงานไม่ว่าจะสัญชาติใด มีสิทธิในการรวมตัว เพราะเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน หากเป็นคนทำงานต้องมีสิทธิในการรวมตัว

๒) นายชาติ ลอยสูง (คณะกรรมการสมานฉันท์แรงงานไทย) ให้ความเห็น ดังนี้

๒.๑) กระทรวงแรงงาน (กรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน) ได้พยายามผลักดันในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง เช่น ผู้นำแรงงาน นายจ้าง ผู้เชี่ยวชาญและนักวิชาการมาเป็นระยะล่าสุดทราบว่า จะประมวลเป็นข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยคาดว่าจะดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ นอกจากนี้ ตามรายงานสถานการณ์การค้ามนุษย์ของสหรัฐอเมริกาประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้ลดลำดับประเทศไทยจาก Tier 2 เฝ้าระวัง เป็น Tier 3 ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากผู้แทนประเทศไทย ออกเสียงไม่เห็นด้วยกับส่วนเสริมของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าด้วยแรงงานบังคับ พ.ศ. ๒๕๓๓ (ค.ศ. ๑๙๙๐) (ฉบับที่ ๒๙) ในการประชุมแรงงานระหว่างประเทศ สมัยที่ ๑๐๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗) ทำให้สิทธิที่ประเทศไทยเคยได้มาจากระบบสิทธิพิเศษทางภาษีศุลกากรเป็นการทั่วไป (Generalized System of Preferences : GSP) จากสหภาพยุโรปถูกระงับ ต่อมา รัฐบาลไทยได้แจ้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับ โดยรอแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาก่อน

๒.๒) อย่างไรก็ตาม โดยที่ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกที่ก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศแต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาหลักจำนวน ๓ ฉบับ จาก ๘ ฉบับ ซึ่ง ๒ ใน ๓ อนุสัญญาหลักที่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี คือ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ องค์การด้านแรงงานจึงเห็นว่า ประเทศไทยควรเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับก่อน โดยไม่จำเป็นต้องมีข้อสงวนหรือถ้อยแถลง อันจะเป็นการรับรองเสรีภาพในการสมาคมและคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว การร่วมกันเจรจาต่อรองของคนทำงาน โดยไม่ต้องรอแก้ไขกฎหมายภายในเนื่องจากเมื่อเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับแล้ว จะมีเวลาอีก ๑ ปี ในการแก้ไขกฎหมาย

๒.๓) ส่วนข้อกังวลอันเนื่องจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ที่จะเปิดโอกาสให้มีการสมาคมรวมตัวและร่วมกันเจรจาต่อรองของกลุ่มต่างๆ นั้น มีความเห็น ดังนี้

๒.๓.๑) การเปิดโอกาสให้ ทหาร ตำรวจ สามารถใช้สิทธิในการรวมตัวและร่วมเจรจาต่อรองตามอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ นั้น เห็นว่า กรณีข้าราชการ ข้อ ๖ กำหนดว่า อนุสัญญานี้

ไม่ใช่บังคับกับข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารของรัฐ และกรณีทหารและตำรวจ ข้อ ๕ ข้อย่อย ๑ ระบุว่า การใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้ในกฎหมาย ทำให้ข้าราชการ ทหาร และตำรวจบางกลุ่มไม่อาจรวมตัวหยุดงานได้

๒.๓.๒) การเปิดโอกาสให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมาย มีสิทธิในการรวมตัว เห็นว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว จะช่วยให้มีการตรวจสอบและควบคุมแรงงานกลุ่มนี้ได้ง่ายขึ้นมากกว่า

๒.๓.๓) เป็นการเปิดโอกาสให้แรงงานรวมตัวกันเป็นสหภาพจำนวนมาก เห็นว่า ในประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับนี้ จะมีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ มีความเข้มแข็ง มีอำนาจต่อรองสูง เพียงไม่กี่สหภาพ

๒.๔) การไม่เข้าเป็นภาคีอาจจะมีผลกระทบต่อการทำงานและคนทำงาน เมื่อมี

การรวมตัวเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economics Community : AEC) เพราะอาจจะมี
การละเมิดสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัวของแรงงานทั้ง ๑๐ ประเทศ

๒.๕) ประเด็นร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ
แรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. กับความสอดคล้องอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มีความเห็นดังนี้

๒.๕.๑) ร่างพระราชบัญญัตียังคงใช้คำว่า “ลูกจ้าง” เห็นว่า ขัดต่ออนุสัญญา
เนื่องจากในอนุสัญญาใช้คำว่า “คนทำงาน” ซึ่งมีความหมายรวมถึงคนทำงานทุกประเภท

๒.๕.๒) หลักการจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง
สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง และการควบคุมสมาคมนายจ้าง ซึ่งร่างพระราชบัญญัติ
กำหนดให้ยื่นขอรับใบสำคัญรับรองต่ออธิบดี เห็นว่า ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา การแก้ไข เช่น การจดทะเบียน
ยังคงเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐแทรกแซงได้ ซึ่งหากจะให้เจ้าหน้าที่รัฐไม่แทรกแซง อาจจะมีปัญหาหลักเกณฑ์
เหมือนเรื่องคณะกรรมการลูกจ้าง เพียงไปแจ้งก็ถือว่าเป็นคณะกรรมการลูกจ้างแล้ว ไม่ใช่แจ้งแล้วต้องมีระเบียบ
ข้อบังคับต่างๆ

๒.๕.๓) เมื่อที่ประชุมใหญ่ได้เลือกตั้งคณะกรรมการแล้ว ให้มีหนังสือแจ้งต่อ
อธิบดี ภายใน ๑๔ วัน (สิทธิคัดเลือกผู้แทน) (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๕ และ
มาตรา ๘๙) และเมื่อที่ประชุมใหญ่มีมติให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับแล้ว ให้สมาคมนายจ้างมีหนังสือแจ้งต่ออธิบดี
ภายใน ๑๔ วัน (สิทธิกร่างธรรมนูญ) (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๖๗ และมาตรา ๙๙)
เห็นว่า การแจ้งควรมีความหมายเพียงพอให้เจ้าหน้าที่ลงบันทึกไว้ ไม่ควรระบุระยะเวลา

๒.๕.๔) อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจ (๑) เข้าไปในสำนักงานของ
สหภาพแรงงานในเวลาทำการเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการของสหภาพแรงงาน (๒) ให้กรรมการ
พนักงาน หรือลูกจ้างของสหภาพแรงงาน ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสหภาพแรงงานเพื่อประกอบการ
พิจารณากรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้น (๓) สอบถามบุคคลในข้อ (๒) หรือเรียกบุคคลดังกล่าวมาเพื่อสอบถามหรือ
ให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการของสหภาพแรงงาน (สิทธิจัดระบบบริหารงานและกิจการ)
(ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
พ.ศ. มาตรา ๕๗) เห็นว่า การเขียนให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจดำเนินการต่างๆ นั้น ขัดต่อ
อนุสัญญา

๒.๕.๕) การสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือ
สหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวาง
การปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประνομข้อพิพาท ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงาน
สัมพันธ์ (๒) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้างอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความ
สงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (๓) ให้ หรือยินยอม
ให้ผู้ใดซึ่งมิใช่กรรมการเป็นผู้ดำเนินการของสมาคมนายจ้าง/สหภาพแรงงาน (ร่างพระราชบัญญัติแรงงาน
สัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ.
มาตรา ๕๘) เห็นว่า ไม่ขัดกับอนุสัญญา เนื่องจากเป็นกรณีที่กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้าง
หรือสหภาพแรงงานกระทำผิด

๒.๕.๖) ตัดขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีออก โดยให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแทน (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๐๔) เห็นว่า การอุทธรณ์อาจต้องพิจารณาเจตนารมณ์ในการตัดการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีออก เนื่องจากเห็นว่า การอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีดีกว่าการนำคดีไปสู่ศาล ในแง่ของระยะเวลาในการพิจารณา เนื่องจากกระบวนการพิจารณาในศาลมีระยะเวลานาน แต่ถึงอย่างไรการกำหนดให้นำคดีไปสู่ศาลก็ไม่ขัดกับอนุสัญญา

๒.๕.๗) กรณีให้อธิบดียื่นคำร้องต่อศาลแรงงานเพื่อสั่งเลิกสมาคมนายจ้างเมื่อปรากฏว่า (๑) สมาคมนายจ้างดำเนินการขัดต่อวัตถุประสงค์ตามกฎหมาย หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน (๒) สมาคมนายจ้างไม่ดำเนินกิจการติดต่อกันเป็นเวลาเกินสองปี (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙) เห็นว่า ไม่ขัดกับอนุสัญญา เนื่องจากเป็นกรณีที่สมาคมนายจ้างกระทำผิด

๒.๕.๘) กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. กำหนดให้เฉพาะสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจไม่รวมสหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างตามกฎหมายว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้ ไม่มีบทบัญญัติให้สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. จัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างได้ ไม่ได้กำหนดให้สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานและสภาองค์การลูกจ้างได้ เห็นว่า ไม่ควรแบ่งแยกการรวมตัวกันระหว่างราชการ รัฐวิสาหกิจ เอกชน หากมีวัตถุประสงค์หรือทำกิจกรรมอย่างเดียวกันควรที่จะรวมตัวกันได้ การจำกัดการรวมตัวจึงเป็นการขัดต่ออนุสัญญา

๒.๕.๙) สหพันธ์และสมาพันธ์ขององค์กรนายจ้างและของพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ สามารถเข้าเป็นภาคีองค์การระหว่างประเทศของนายจ้างและของพนักงานได้

๒.๕.๑๐) ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้กำหนดไว้ในกรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด ฝ่ายที่ปิดงานและฝ่ายที่นัดหยุดงานต้องปฏิบัติตาม เห็นว่า ต้องพิจารณาเหตุที่ลูกจ้างต้องนัดหยุดงานเป็นเพราะต้องการสร้างอำนาจในการต่อรอง ซึ่งการนัดหยุดงานที่จะทำให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจก็เฉพาะความเสียหายต่อกิจการของนายจ้างเท่านั้น ซึ่งการบัญญัติกฎหมายเช่นนี้ขัดต่อสิทธิในการเจรจาต่อรอง

๒.๕.๑๑) กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้การนัดหยุดงานหากเป็นงานที่เป็นบริการสาธารณะตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ฝ่ายที่นัดหยุดงานต้องจัดให้มีบริการขั้นต่ำเท่าที่จำเป็น เพื่อบรรเทาความเสียหายหรือลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการนัดหยุดงาน เป็นการกำหนดเงื่อนไขที่สอดคล้องกับอนุสัญญา

๒.๕.๑๒) กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๒ มีบทบัญญัติที่ห้ามนายจ้างเลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ ขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการลูกจ้าง หรือกระทำการใดๆ อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากศาลแรงงาน เห็นควรมีบทบัญญัติเช่นนี้ต่อกรณีของกรรมการสหภาพแรงงานด้วย

๒.๖) กฎหมายแรงงานของประเทศไทยแยกออกเป็น ๒ ฉบับ เพื่อใช้กับแรงงานภาคเอกชน และรัฐวิสาหกิจ และกำลังจะมีเพิ่มอีก ๑ ฉบับ สำหรับบังคับใช้กับข้าราชการซึ่งเห็นว่า สามารถใช้กฎหมายฉบับเดียวแล้วค่อยแบ่งเป็นหมวดหมู่สำหรับคนทำงานแต่ละกลุ่ม ขณะนี้องค์การพัฒนาเอกชนด้านแรงงานได้ไปยื่นหนังสือต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อขอให้เร่งรัดการแก้ไขปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ฯ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ฯ เพราะยังไม่ได้มีการทำประชาพิจารณ์ และได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ (ฉบับบูรณาการแรงงาน) แล้ว

๒.๗) สิทธิในการรวมตัวและก่อตั้งสหภาพแรงงานครอบคลุมแรงงานข้ามชาติที่เข้ามาทำงานในประเทศไทย แม้ว่ายังไม่ได้รับการพิสูจน์สัญชาติ แรงงานตามแนวตะเข็บชายแดนและแรงงานตามฤดูกาล ข้าราชการทุกประเภท ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ให้สิทธิข้าราชการในการจัดตั้งสหภาพแรงงานแต่ยังไม่มีกฎหมายลำดับรอง ข้อดีของการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ได้แก่ ส่งเสริมเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการเจรจาต่อรอง ส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย ทำให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ทำให้การปิดงานของนายจ้างและการนัดหยุดงานของลูกจ้างลดลง ลูกจ้างได้รับความคุ้มครองจากการถูกเลิกจ้าง คุ้มครองไม่ให้มีการแทรกแซงจากภาครัฐ ในระยะยาวจะมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เป็นธรรม ลดช่องว่างทางรายได้และแรงงานนอกระบบจะมีองค์กรที่เข้ามาดูแล ถ้าหากมีการจัดตั้งสหภาพได้จะทำให้ลูกจ้างสามารถเข้าไปตรวจสอบนายจ้างได้เป็นการถ่วงดุลระหว่างนายจ้างและลูกจ้าง

ปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ๒ ฉบับ คือ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เห็นว่า ควรรวมเป็นกฎหมายฉบับเดียวกัน การแก้กฎหมายภายในก่อนจะใช้เวลานาน ควรเข้าเป็นภาคีไปก่อน

๓) นายโกวิท บุรพานินทร์ ให้ความเห็น ดังนี้

๓.๑) หลักการสำคัญของอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ คือ การเคารพเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัว การไม่แทรกแซง การเคารพผลประโยชน์ขององค์กรนายจ้างหรือลูกจ้าง ถ้าประเทศไทยมีกฎหมายภายในที่เทียบได้กับอนุสัญญาทั้งสองฉบับดังกล่าว ก็ไม่จำเป็นต้องเข้าเป็นภาคี เช่น สหรัฐอเมริกา ซึ่งมีกฎหมายภายในที่ให้สิทธิมากกว่าอนุสัญญาทั้งสองฉบับอยู่แล้ว สิ่งที่ประเทศไทยกังวล คือ การใช้สิทธินัดหยุดงานและการจัดกิจกรรมขององค์กรลูกจ้างและนายจ้างนั้น เห็นว่า การใช้สิทธินัดหยุดงานไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด ในบางอาชีพ เช่น ตำรวจ สามารถห้ามไม่ให้นัดหยุดงานได้แต่ต้องมีกลไกในการแก้ไขข้อขัดแย้งในทันที และไม่น้อยกว่ากลไกที่ใช้กับแรงงานภาคเอกชน คณะกรรมการว่าด้วยเสรีภาพของการสมาคม (Committee on Freedom of Association : CFA) เห็นว่า กรณีที่มีการประกาศกฎอัยการศึก หรือสถานการณ์ฉุกเฉินสามารถห้ามนัดหยุดงานได้ แต่ต้องกำหนดเวลาและพื้นที่แน่นอน ส่วนการจัดกิจกรรมขององค์กรลูกจ้างและนายจ้าง องค์การแรงงานระหว่างประเทศมีหลักการการจัดกิจกรรมขององค์กรดังกล่าวเพื่อประโยชน์นายจ้างและลูกจ้าง การห้ามจัดกิจกรรมถือว่าละเมิดต่ออนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ และเห็นว่า ประเทศไทยอาจเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๙๘ ซึ่งเน้นเรื่องการเจรจาต่อรองก่อน เนื่องจากมีกฎหมายภายในรองรับ

๓.๒) ควรชะลอการเสนอร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เนื่องจากยังมีหลายประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ ทั้งสองฉบับ ดังนี้

๓.๒.๑) ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับใช้คำว่า “ลูกจ้าง” และได้ให้นิยามว่าหมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง ซึ่งขัดกับอนุสัญญาฯ ฉบับที่ ๘๗ ซึ่งให้สิทธิคนทำงาน รวมถึงคนทำงานอาชีพอิสระ โดยปราศจากข้อแตกต่างใดๆ

๓.๒.๒) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗ ที่กำหนดให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจต่างๆ หากเป็นการตรวจสอบทะเบียนสมาชิกเห็นว่าไม่ควรกระทำ หากเป็นการขอให้ส่งรายงานการเงินซึ่งมีการรับรองแล้ว หรือกรณีที่มีการร้องเรียนเรื่องการทุจริตขององค์การ ก็อยู่ในวิสัยที่ตรวจสอบได้ ซึ่งควรมีบทบัญญัติจำกัดการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ และให้มีหมายค้นหรือคำสั่งศาลด้วย

๓.๒.๓) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๘ ที่ให้การสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ เมื่อปรากฏว่า (๑) กระทำการอันมิชอบด้วยกฎหมายซึ่งเป็นการขัดขวางการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของพนักงานประνομข้อพิพาท ผู้ชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน หรือคณะกรรมการแรงงานสัมพันธ์ (๒) ดำเนินกิจการไม่ถูกต้องตามวัตถุประสงค์ของสมาคมนายจ้างอันเป็นการขัดต่อกฎหมายหรือความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรืออาจจะเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ (๓) ให้หรือยินยอมให้ผู้ใดซึ่งมิใช่กรรมการเป็นผู้ดำเนินการของสมาคมนายจ้าง/สหภาพแรงงาน อาจขัดต่ออนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ การให้ออกจากตำแหน่งควรเป็นคำตัดสินของศาล

๓.๒.๔) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๓ กำหนดให้เฉพาะสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจไม่รวมสหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้างตามกฎหมาย ว่าด้วยแรงงานสัมพันธ์ได้เป็นการห้ามการเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การที่มีระดับสูงกว่า จึงน่าจะขัดกับอนุสัญญาฯ

๓.๒.๕) ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงานวินิจฉัยกรณีการปิดงาน หรือการนัดหยุดงาน ที่อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน คำชี้ขาดของคณะกรรมการฯ ให้เป็นที่สุด เป็นบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ เนื่องจากการวินิจฉัยข้อพิพาทแรงงานควรอยู่บนหลักการเห็นพ้องกันของคู่กรณี

๓.๒.๖) ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๙ ที่กำหนดให้การนัดหยุดงานที่เป็นบริการสาธารณะตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา ฝ่ายที่นัดหยุดงานต้องจัดให้มีบริการขั้นต่ำ (Minimum Service) เท่าที่จำเป็น เห็นว่า ต้องเป็นบริการขั้นต่ำจริงๆ และเป็นกรณีที่คู่กรณีตกลงกัน

๓.๒.๗) ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติคุ้มครองผู้จัดตั้ง

สหภาพแรงงานจากการถูกแทรกแซงโดยนายจ้าง องค์การนายจ้าง ควรเพิ่มเติมบทบัญญัติ เช่น เงื่อนไขที่ห้ามไม่ให้นายจ้างหรือองค์การนายจ้างกำกับองค์การลูกจ้าง ข้อห้ามนายจ้าง องค์การนายจ้างสนับสนุนทางการเงินหรืออื่นๆ แก่องค์การลูกจ้าง โดยมีเจตนาเพื่อให้ครอบงำองค์การลูกจ้าง การให้ผู้ใช้แรงงานทุกประเภทมีสิทธิร่วมเจรจาต่อรอง โดยอาจยกเว้นเฉพาะทหาร หรือตำรวจ หรือข้าราชการซึ่งปฏิบัติงานในนามของรัฐ เพิ่มประเด็นการเจรจาต่อรองที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างองค์การนายจ้าง ลูกจ้าง กำหนดเงื่อนไขเพื่อให้การร่วมเจรจาต่อรองด้วยความสุจริตใจ (In Good Faith) ส่งเสริมให้เกิดการร่วมเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ

๓.๓) สำหรับบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติ ๒ ฉบับ ในเรื่องการคัดเลือกคณะกรรมการ (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๕ และมาตรา ๘๙) การออกข้อบังคับขององค์การ (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๖๗ และมาตรา ๙๙) เห็นว่า ไม่ขัดกับอนุสัญญาฉบับที่ ๘๗ ส่วนการตัดสินใจขั้นตอนการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีออกโดยให้มีสิทธินำคดีไปสู่ศาลแทน (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๒ และมาตรา ๑๐๔) เห็นว่า ควรคงให้อุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีได้ หากไม่เห็นด้วยจึงอุทธรณ์ต่อศาล และกรณีให้อธิบดียื่นคำร้องต่อศาลแรงงานเพื่อสั่งเลิกสมาคมนายจ้าง (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๘๐ และมาตรา ๘๑ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๖๘ และมาตรา ๖๙) เห็นว่า สามารถกระทำได้ เพราะลูกจ้างสามารถอุทธรณ์ได้ นอกจากนี้ การไม่มีบทบัญญัติให้สหภาพ สหพันธ์แรงงานจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้างและไม่มีบทบัญญัติให้สหภาพแรงงานเอกชนและสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถรวมตัวกัน หากทางปฏิบัติสามารถทำได้ ก็ไม่ขัดกับอนุสัญญา

๔.๓.๔ ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรรมการในคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญการปฏิบัติตามอนุสัญญาและข้อแนะ (Members of Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ

เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดสัมมนาและแลกเปลี่ยนความเห็น เรื่อง อนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) โดยเฉพาะอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง ซึ่ง ศาสตราจารย์วิทิต มันทาภรณ์ ได้ให้ความเห็นต่อความสอดคล้องระหว่างอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับกับกฎหมายแรงงานสัมพันธ์ของไทย ดังนี้

๑) เมื่อพิจารณาความสอดคล้องระหว่างอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ และกฎหมายด้านแรงงานของประเทศไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ มีประเด็นดังนี้ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่ยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เช่น มาตรา ๘๘ ที่กำหนดให้ผู้มีสิทธิจัดตั้งสหภาพแรงงานต้องมีสัญชาติไทย มาตรา ๑๐๑ กำหนดให้กรรมการสหภาพแรงงานต้องเป็นสมาชิกของสหภาพแรงงานนั้นมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่ายี่สิบปี มาตรา ๑๓๑ และมาตรา ๑๓๓ ซึ่งเป็นบทกำหนดโทษทางอาญา ส่วนบทบัญญัติของพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา เช่น มาตรา ๓๓ ที่กำหนดให้นายจ้างปิดงานหรือลูกจ้างนัดหยุดงาน มาตรา ๔๑ ที่กำหนดบุคคลที่มีสิทธิรวมตัว

จัดตั้งสหภาพแรงงานคือเป็นลูกจ้างในรัฐวิสาหกิจเดียวกันที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหาร เป็นผู้บรรลุนิติภาวะ มีสัญชาติไทย มาตรา ๗๗ ที่กำหนดว่า ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๓๓ ต้องระวางโทษจำคุก... ซึ่งตามอนุสัญญาก็มีหลักว่าต้องไม่ใช่ โทษทางอาญาเพื่อลงโทษเกี่ยวกับแรงงาน

๒) ประเด็นที่กฎหมายไทยยังไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ คือ การจำกัดเสรีภาพในการสมาคมและสิทธิในการรวมตัวของกลุ่มของคนที่ไม่ใช่สัญชาติไทย การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้ที่สามารถเข้าเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน (๑๕ ปี) ซึ่งยังมีข้อจำกัดในทางปฏิบัติ สิทธิในการรวมตัวของข้าราชการซึ่งยังไม่มีกฎหมายมารองรับ และทางปฏิบัติข้าราชการยังคงเข้าไม่ถึงสิทธิดังกล่าว สิทธิในการรวมตัวและนัดหยุดงานพนักงานรัฐวิสาหกิจซึ่งต้องมียุติข้อโต้แย้งที่ ยกเว้นในกรณีที่ทำงานบริการสาธารณะที่จำเป็นยิ่ง แต่มาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้ห้ามนายจ้างปิดงานหรือ ลูกจ้างนัดหยุดงานอย่างเด็ดขาด การกำหนดประเภทบริการสาธารณะที่จำเป็นยิ่ง (Essential Service) ในประเทศไทยยังคงมีแนวคิดในเรื่องนี้ไม่ชัดเจน และยังมีการตีความที่แตกต่างจากองค์การแรงงานระหว่างประเทศ กล่าวคือ บริการการทำเรือ การรถไฟ องค์การแรงงานระหว่างประเทศเห็นว่า ไม่ใช่บริการสาธารณะที่จำเป็นยิ่ง (Essential Service) ถ้าต่อรองกันเพื่อเรียกร้องเงื่อนไขในการทำงานแล้วไม่สามารถตกลงกันได้ ไม่ควรบังคับให้เจรจาต่อรองกับฝ่ายที่สาม ข้อยกเว้นความมั่นคง มีกฎหมายเฉพาะอยู่แล้ว เช่น พระราชบัญญัติ ฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ พระราชกำหนดการบริหารราชการในสถานการณ์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๔๘ พระราชบัญญัติการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ กฎหมายอาญา จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้ในกฎหมายแรงงาน

๔.๔ เปรียบเทียบข้อกังวลและเหตุผลสนับสนุนการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

เมื่อพิจารณาความเห็นจากผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิด้านแรงงาน ข้างต้น อาจสรุปเป็นข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘ และเหตุผลสนับสนุนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO โดยอาจแสดงเป็นตารางดังนี้

ตารางที่ ๒ : เปรียบเทียบข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคีและเหตุผลสนับสนุนการเข้าเป็นภาคี
อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

ข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคี	เหตุผลสนับสนุนการเข้าเป็นภาคี
การเข้าเป็นภาคีจะเปิดโอกาสให้มีการนัดหยุดงาน การปิดงาน อันกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ และกระทบต่อบรรยากาศการลงทุน	การรวมตัวและเจรจาต่อรองเป็นกลไกที่จะช่วยลดทอนปัญหาการเผชิญหน้าอันรุนแรงลงได้ โดยการส่งเสริมการพูดคุยกันด้วยเหตุด้วยผล ซึ่งจะเป็นการช่วยส่งเสริมความสัมพันธ์อันดีระหว่างนายจ้าง ลูกจ้าง อันเป็นการส่งเสริมบรรยากาศการลงทุน

ข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคี	เหตุผลสนับสนุนการเข้าเป็นภาคี
หากเข้าเป็นภาคีแล้ว ข้าราชการโดยเฉพาะอย่างยิ่งทหาร และตำรวจจะรวมตัวกัน และนัดหยุดงาน ทำให้ส่งผลกระทบต่อ การปกครอง อาจเป็นอันตรายต่อความมั่นคง	การนำหลักการของอนุสัญญาทั้งสองฉบับไปใช้บังคับกับ กองกำลังทหารและตำรวจ นั้น อนุสัญญาดังกล่าวกำหนด ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายของประเทศ ซึ่งอาจ จำกัดสิทธิการรวมตัวและนัดหยุดงานได้ แต่ก็ควรจัดให้มี กลไกเป็นคณะกรรมการพิจารณาข้อร้องเรียนสำหรับ คนทำงานที่เป็นกองกำลังทหารและตำรวจ
หากเข้าเป็นภาคีแล้ว ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ มีสิทธิที่จะรวมตัวและนัดหยุดงาน อาจส่งผลต่อ การจัดบริการสาธารณะได้	สิทธิในการนัดหยุดงานสามารถจำกัดได้หากเป็นกรณีที่ใช้ อำนาจในนามของรัฐ เช่น ข้าราชการระดับสูง หรือเป็น บริการสาธารณะที่จำเป็นยิ่ง (Essential Service) ที่เป็น อันตรายต่อชีวิต ความปลอดภัย สุขภาพของประชาชน หรือ กรณีเกิดวิกฤติระดับชาติหรือระดับท้องถิ่น แต่ต้องเป็นช่วง ระยะเวลาที่จำกัดหากจะจำกัดสิทธินี้
การเข้าเป็นภาคีจะทำให้แรงงานข้ามชาติสามารถรวมตัวกัน ได้และจะนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงประเทศ	สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองของคนทำงาน รวมถึงแรงงานข้ามชาติที่เข้าเมืองผิดกฎหมายสามารถจำกัด ได้ โดยกำหนดเป็นกฎหมาย โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วน ของสิทธิดังกล่าว ความสงบเรียบร้อยของสังคม และ หลักการประชาธิปไตย อีกทั้ง การเปิดโอกาสให้แรงงาน ข้ามชาติเข้าเมืองโดยไม่ถูกกฎหมายมีสิทธิในการรวมตัวนั้น จะช่วยให้มีการตรวจสอบและควบคุมแรงงานกลุ่มนี้ ได้อย่างเป็นระบบมากกว่าเดิม
การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาดังกล่าว จะเป็นภาระของรัฐบาล และหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการเขียนรายงาน และถูกตรวจสอบจากองค์กรแรงงานระหว่างประเทศ	กฎหมายไทยยังให้ความสำคัญคุ้มครองสิทธิของคนทำงานในการ สมาคมรวมตัวและเจรจาต่อรองที่จำกัดและเปิดโอกาสให้ คนทำงานที่รวมตัวกันนัดหยุดงานถูกเลิกจ้างได้ และแม้จะ ไม่ได้ให้สัตยาบันรัฐบาลก็ไม่อาจหลีกเลี่ยงที่จะต้องส่ง รายงานว่าด้วยสิทธิของแรงงานไปยังคณะกรรมการภายใต้ ILO และในกรณีที่มีการละเมิดรัฐบาลก็สามารถถูกร้องเรียน ต่อคณะกรรมการเสรีภาพในการสมาคมได้
หากเข้าเป็นภาคีแล้วจะทำให้มีการจัดตั้งสหภาพขนาดเล็ก ขึ้นมาจำนวนมาก และจะทำให้การนัดหยุดงานขยายตัว	จากประสบการณ์ในประเทศที่ได้ให้สัตยาบันอนุสัญญา สองฉบับนี้แล้วไม่พบว่า เกิดการจัดตั้งสหภาพขนาดเล็ก จำนวนมากอย่างที่กังวลกัน ตรงกันข้ามกลับเกิดการรวมตัว เป็นสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ที่มีจำนวนน้อยลง และพบว่า การนัดหยุดงานได้ลดน้อยลงไปด้วย เพราะคนทำงาน กับฝ่ายนายจ้างมีช่องทางในการพูดคุยกัน อย่างเป็นเหตุเป็นผลกันมากขึ้น ^{๒๙}

๒๙ ศักดินา นัตรกุล ณ อยุธยา. (๒๕๕๓). อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ๙๘ : ทำไมต้องให้สัตยาบัน? หน้า ๒๘.

ข้อกังวลต่อการเข้าเป็นภาคี	เหตุผลสนับสนุนการเข้าเป็นภาคี
หากเข้าเป็นภาคีแล้วแต่ไม่อาจปฏิบัติตามอนุสัญญา ทั้ง ๒ ฉบับได้ จะกระทบต่อภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศ	การเข้าเป็นภาคีเป็นการส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับ ประเทศไทย เนื่องจากประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศ สมาชิกก่อตั้งองค์การแรงงานระหว่างประเทศ และเป็น ประเทศสมาชิกส่วนน้อยที่ยังไม่ยอมเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ทั้งสองฉบับนี้ ซึ่งมักจะถูกหยิบยกเป็นตัวอย่างไปทั่วโลก และเป็นการแสดงว่าประเทศไทยยอมรับและตระหนักถึง ความสำคัญของมาตรฐานแรงงานสากล ซึ่งจะช่วยส่งเสริม ความสามารถในการแข่งขันทางการค้า อีกทั้ง หลังจาก เข้าเป็นภาคีแล้วตามขั้นตอนในเรื่องนี้กำหนดให้ประเทศ สมาชิกมีเวลา ๑ ปี ในการแก้ไขกฎหมายภายในและดำเนิน มาตรการต่างๆ ให้สอดคล้องกับอนุสัญญา
ประเทศไทยยังไม่ได้มีกฎหมายภายในที่สอดคล้องกับ อนุสัญญาทั้งสองฉบับ จึงควรที่จะรอให้แก้ไขกฎหมายภายใน ให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับก่อนจึงค่อยเข้าเป็น ภาคี	การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสามารถกระทำได้ทั้ง ๒ วิธี คือ การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาไปก่อนแล้วค่อยมาแก้กฎหมาย ภายใน กับปรับแก้กฎหมายภายในให้สอดคล้องกับ อนุสัญญาก่อนแล้วค่อยเข้าเป็นภาคีในภายหลัง ซึ่งประเทศไทยได้มีกฎหมายแรงงานที่รองรับสิทธิดังกล่าว อยู่แล้วในบางส่วน แม้ว่าจะยังคงไม่สมบูรณ์และไม่สอดคล้อง กับอนุสัญญาทั้งหมดก็ตาม ประกอบกับขณะนี้กระทรวง แรงงานก็ได้อยู่ระหว่างการร่างกฎหมายแรงงานเพื่อที่จะให้ สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ และสำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ระหว่างการศึกษา เพื่อจัดทำกฎหมายให้ข้าราชการสามารถจัดตั้ง สหภาพแรงงานได้
	เป็นการช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนทำงานและ นายจ้างในการรวมตัว การนัดหยุดงาน การเจรจาต่อรอง ช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงาน ทำให้แรงงาน นอกระบบซึ่งมีจำนวนมาก เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำของ เกษตรกรและชาวประมง ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เป็นต้น ได้มีสิทธิในการรวมตัว การเจรจาต่อรอง ทำให้มีอำนาจในการต่อรองที่สูงขึ้น มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

๔.๕ การเข้าเป็นภาคีของอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ของประเทศสมาชิกอาเซียน^{๓๐}

จากการศึกษาพบว่า มีประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘
สรุปเป็นตาราง ดังนี้

ตารางที่ ๓ : ประเทศสมาชิกอาเซียนที่เข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และ ฉบับที่ ๙๘

ประเทศ	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗	อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘
เมียนมาร์	/	-
ลาว	-	-
กัมพูชา	/	/
ไทย	-	-
บรูไน	-	-
สิงคโปร์	-	/
ฟิลิปปินส์	/	/
มาเลเซีย	-	/
เวียดนาม	-	-
อินโดนีเซีย	/	/

จากตารางข้างต้น เห็นได้ว่า อาจแบ่งประเทศที่เป็นภาคีอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับได้เป็น ๔ กลุ่ม คือ

๑. เป็นภาคีทั้ง ๒ อนุสัญญา มี ๓ ประเทศ ได้แก่ กัมพูชา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย
๒. เป็นภาคีเฉพาะอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ มี ๑ ประเทศ ได้แก่ เมียนมาร์
๓. เป็นภาคีเฉพาะอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ มี ๒ ประเทศ ได้แก่ สิงคโปร์ มาเลเซีย
๔. ไม่เป็นภาคีอนุสัญญา ILO ทั้งสองฉบับ มี ๔ ประเทศ ได้แก่ ลาว ไทย บรูไน เวียดนาม

๓๐ (ข้อมูลจาก http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000%3A11300%3A0%3A%3ANO%3A11300%3AP11300_INSTRUMENT_ID%3A312243 และ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:11300:0::NO::P11300_INSTRUMENT_ID:312232 เข้าถึงข้อมูลเมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๘)

๕. หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๕.๑ กฎหมายภายในของประเทศไทย

๕.๑.๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง

มาตรา ๖๔ บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดตัดตอนในทางเศรษฐกิจ

๕.๑.๒ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

มาตรา ๒๓ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามวรรคสอง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมด หรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่รับคำขอ

๕.๑.๓ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย^{๓๑}

ร่างมาตรา ๕๔ พลเมืองย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร
องค์การภาคเอกชน องค์การเอกชน หรือหมู่คณะอื่น

ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐย่อมมีเสรีภาพในการ
รวมกลุ่มกัน แต่ต้องไม่กระทบต่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการให้บริการ
สาธารณะ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจำกัดเสรีภาพตามวรรคหนึ่งและวรรคสองจะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ
แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน เพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
ของประชาชน หรือเพื่อป้องกันมิให้มีการผูกขาดในทางเศรษฐกิจ

ร่างมาตรา ๒๘๙ ให้มีการปฏิรูปด้านแรงงานตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

(๑) ตรากฎหมายและกำหนดกลไกเพื่อรองรับเสรีภาพของผู้ใช้แรงงานในการสมาคม การรวมตัวกัน
และการร่วมเจรจาต่อรองให้สอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ

๕.๑.๔ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และ
คณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๘) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันติสัญญา
เกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๕.๑.๕ พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔

มาตรา ๑๒ เพื่อประโยชน์ในการเก็บรักษาและควบคุมการทะเบียนราษฎร การตรวจสอบพิสูจน์
ตัวบุคคลและประมวลผลข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้สำนักทะเบียนกลางดำเนินการจัดเก็บข้อมูลทะเบียน
ประวัติราษฎรตามที่อยู่อาศัยการทะเบียนกลางกำหนด และปรับปรุงข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎรให้ตรงต่อ
ความเป็นจริงอยู่เสมอ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บข้อมูลและใช้ข้อมูลทะเบียนประวัติราษฎร ให้ส่วนราชการ
หรือหน่วยงานของรัฐที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับข้อมูลของคนซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ที่เข้ามาหรืออาศัยอยู่ในราชอาณาจักร
จัดส่งข้อมูลที่มีอยู่ให้ผู้ดำเนินการทะเบียนกลางตามที่อยู่อาศัยการทะเบียนกลางร้องขอ^{๓๒}

๓๑ ขณะดำเนินการศึกษาเรื่องการเข้าเป็นภาคีสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและ
การคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน ปรากฏ
หลักการตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๔ และมาตรา ๒๘๙

๓๒ มาตรา ๑๖ วรรคสอง เพิ่มโดย พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑

๕.๒ หลักการด้านสิทธิมนุษยชนและกฎหมายระหว่างประเทศ

๕.๒.๑ ปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๒๐

- (๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพ แห่งการร่วมประชุม และการตั้งสมาคมโดยสันติ
- (๒) บุคคลใดๆ จะถูกบังคับให้สังกัดสมาคมใดสมาคมหนึ่งไม่ได้

ข้อ ๒๓

- (๔) ทุกคนมีสิทธิที่จะจัดตั้ง และที่จะเข้าร่วมสหพันธ์กรรมกรเพื่อความคุ้มครองแห่งประโยชน์ของตน

๕.๒.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

ข้อ ๒๒

(๑) บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน

(๒) การจำกัดการใช้สิทธินี้จะกระทำมิได้ นอกจากจะกำหนดโดยกฎหมายและเพียงพอที่จำเป็นสำหรับสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์แห่งความมั่นคงของชาติ หรือความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น ความในข้อนี้ไม่ห้ามการวางข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธินี้ของทหารและตำรวจ

(๓) ความในข้อนี้ไม่ให้อำนาจอธิปไตยแห่งอนุสัญญาว่าด้วยเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคมและว่าด้วยการคุ้มครองสิทธิในการจัดตั้ง ค.ศ. ๑๙๔๘ ขององค์การแรงงานระหว่างประเทศในอันที่จะมีมาตรการทางนิติบัญญัติ หรือบังคับใช้กฎหมายในลักษณะที่จะกระทบต่อหลักประกันต่างๆ ที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาดังกล่าว

๕.๒.๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๘

- (๑) รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับที่จะประกัน

(ก) สิทธิของทุกคนที่จะก่อตั้งสหภาพแรงงานและเข้าร่วมสหภาพแรงงานตามที่ตนเลือก เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมของตน ทั้งนี้ โดยขึ้นอยู่กับหลักเกณฑ์ขององค์การที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ห้ามจำกัดการใช้สิทธินี้ นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและที่จำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติ หรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวม หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของผู้อื่น

(ข) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะจัดตั้งสหพันธ์หรือสมาพันธ์แห่งชาติและสิทธิของสมาพันธ์แห่งชาติที่จะก่อตั้งหรือเข้าร่วมกับองค์การสหภาพแรงงานระหว่างประเทศ

(ค) สิทธิของสหภาพแรงงานที่จะดำเนินงานอย่างเสรีโดยไม่ขึ้นอยู่กับกาจำกัดใด นอกจากที่ได้กำหนดโดยกฎหมายและซึ่งจำเป็นในสังคมประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ของความมั่นคงแห่งชาติหรือความสงบเรียบร้อยของส่วนรวมหรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคล

- (ง) สิทธิที่จะนัดหยุดงาน หากใช้สิทธิสอดคล้องกับกฎหมายของประเทศนั้น

(๒) ความในข้อนี้ไม่ห้ามการกำหนดข้อจำกัดอันชอบด้วยกฎหมายในการใช้สิทธิเหล่านี้โดยทหารหรือตำรวจ หรือฝ่ายบริหารของรัฐ

๖. ความเห็นของคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้พิจารณาข้อมูลดังกล่าวข้างต้นแล้ว มีความเห็น ดังนี้

๖.๑ ความเห็นต่อประเด็นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน สิทธิดังกล่าวได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights) ข้อ ๒๐ และข้อ ๒๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights) ข้อ ๒๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม (International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights) ข้อ ๘ และได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ก่อตั้ง แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก ๒ ใน ๘ ฉบับ ที่ว่าด้วยสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญที่สุด และพยายามรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีและนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง ในประเทศไทยมีความพยายามเรียกร้องและผลักดันอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้รัฐบาลเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับ เช่น มีการเรียกร้องจากขบวนการแรงงานไทย ตั้งแต่ปี ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน การมีข้อเสนอแนะจากกระทรวงแรงงาน การที่ผู้แทนรัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR) รอบที่หนึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) ว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘

การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนทำงานและนายจ้างในการสมาคมรวมตัวและเจรจาต่อรอง ลดปัญหาด้านแรงงานสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและคนทำงาน ลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานโดยเฉพาะการเลิกจ้างเนื่องจากเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน ทำให้มีการจัดตั้งสหภาพแรงงานขนาดใหญ่ ช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย ช่วยคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนมาก และช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถควบคุมตรวจสอบแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายได้ง่ายและทั่วถึง เปิดโอกาสให้มีการหารือระหว่างฝ่ายต่างๆ ในการแก้ไขกฎหมายภายใน

ส่วนข้อกังวลที่ว่า การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาทั้งสองฉบับจะทำให้แรงงานข้ามชาติ ตลอดจนทหารและตำรวจสามารถรวมตัวกันนัดหยุดงานได้ ซึ่งจะมีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้น เห็นว่า โดยหลักการสิทธิในการรวมตัวและการนัดหยุดงานสามารถจำกัดได้โดยการบัญญัติกฎหมาย และจำกัดได้เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน นอกจากนี้ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๙ และฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๕ ได้ให้แนวทางว่า

ในการใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมาย กองกำลังทหารและตำรวจที่ถืออาวุธ
กรณีที่มีกฎหมายบัญญัติว่าไม่อาจนัดหยุดงานได้ รัฐควรจัดให้มีกลไกพิจารณาเรื่องร้องเรียนของการทำงาน
กลุ่มนี้ด้วย ส่วนข้าราชการนั้นอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๘ ข้อ ๖ ได้กำหนดว่า ให้อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช้บังคับกับ
ข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ ซึ่งหมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี
 เป็นต้น

นอกจากนี้ เมื่อเข้าเป็นภาคีแล้วประเทศไทยมีเวลา ๑ ปี เพื่อแก้ไขกฎหมายภายใน อีกทั้ง
แม้ประเทศไทยไม่เข้าเป็นภาคีก็สามารถถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการเสรีภาพของการสมาคม (CFA)

ดังนั้น จึงเห็นว่า ควรเสนอสมานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา
องค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๘๘ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว)
พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๓^{๓๓} ไปก่อน โดยไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา
ทั้งสองฉบับ

๖.๒ ความเห็นต่อประเด็นการอนุวัติการกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาองค์การ แรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๘๘

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบหลักการตามอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และ
ฉบับที่ ๘๘ แล้ว และร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจ
สัมพันธ์ พ.ศ.^{๓๔} แล้วเห็นว่า มีประเด็นที่ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกับอนุสัญญา ดังนี้

๖.๒.๑ ประเด็นผู้มีสิทธิจัดตั้ง สหภาพแรงงาน และกรรมการสหภาพแรงงาน

ในอนุสัญญา ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๒ ใช้คำว่า “คนทำงาน” (workers) ซึ่งหมายถึง คนทำงาน
ทุกประเภท แต่ตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับใช้คำว่า “ลูกจ้าง” และได้ให้นิยามว่าหมายถึง ผู้ซึ่งตกลง

๓๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๓

มาตรา ๒๓ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานา
ประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขต
อำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือ
ที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสมานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้
สมานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ตามวรรคสอง หมายถึง หนังสือ
สัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติ
ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

เมื่อมีปัญหว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตามวรรคสองหรือวรรคสามหรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้
ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

๓๔ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ฉบับที่ผ่านการตรวจของ
คณะกรรมการกฤษฎีกา

ทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง จึงยังมีคนทำงานอีกมากมายหลายประเภทที่ไม่อยู่ในบังคับของร่างกฎหมายแรงงานทั้งสองฉบับนี้ เช่น ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ จึงเห็นควรที่แก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. โดยใช้คำว่า “คนทำงาน” แทนคำว่า ลูกจ้าง

ส่วนข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แม้ว่าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนอยู่ระหว่างศึกษาเพื่อจัดทำกฎหมายให้ข้าราชการสามารถจัดตั้งสหภาพแรงงานได้ แต่ยังคงจำกัดขอบเขตเฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญเท่านั้น

๖.๒.๒ ประเด็นการละเว้นการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ มีบทบัญญัติที่เปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่รัฐแทรกแซงการทำงานขององค์การลูกจ้าง ดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้ในการจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์ นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรนายจ้าง และสภาองค์กรลูกจ้าง ต้องยื่นขอรับใบสำคัญรับรองต่ออธิบดี ยังคงมีขั้นตอนที่คล้ายกับการขอจดทะเบียน เช่น ให้อธิบดีออกใบสำคัญรับรองการจัดตั้งสหภาพแรงงานนั้น (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๘๗ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๔๒)

๒) การให้อธิบดีกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการ ขอให้ส่งหรือแสดงเอกสารหรือบัญชีของสหภาพแรงงาน สอบถามบุคคลในสหภาพแรงงานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสหภาพแรงงาน (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗) และการให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ (ร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ และมาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๘) เห็นว่า การเข้าค้นสำนักงานสหภาพแรงงานควรมีหมายค้นหรือคำสั่งศาล และการให้กรรมการของสมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งควรเป็นคำสั่งของศาล

๖.๒.๓ สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์

ร่างพระราชบัญญัติไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์ หรือ การเข้าเป็นสมาชิกสภาองค์กรลูกจ้าง กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ไม่มีบทบัญญัติให้สหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรลูกจ้าง และไม่ได้มีบทบัญญัติให้สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์แรงงานรัฐวิสาหกิจจัดตั้งสภาองค์กรลูกจ้าง ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับไม่ได้กำหนดให้สหภาพแรงงานเอกชนกับสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจสามารถรวมตัวเป็นสหพันธ์แรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง

๖.๒.๔ หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงานและกลไกการเจรจาโดยสมัครใจ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับได้กำหนดว่า กรณีที่รัฐมนตรีเห็นว่า การปิดงานหรือ การนัดหยุดงาน อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน

ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาทแรงงาน คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด
นั้นขัดต่อสิทธิในการเจรจาต่อรองโดยสมัครใจ และไม่สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ

๖.๒.๕ การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง

กรณีร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๒ มีบทบัญญัติคุ้มครองกรรมการ
ลูกจ้างในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการลูกจ้างจากการถูกแทรกแซงของนายจ้าง เช่น เลิกจ้าง ลดค่าจ้าง ลงโทษ
หรืออื่นใด อันอาจเป็นผลให้กรรมการลูกจ้างไม่สามารถทำงานอยู่ต่อไปได้ แต่ไม่มีบทบัญญัติเช่นนี้ต่อกรรมการ
สหภาพแรงงานในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงาน

๗. ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนพิจารณาแล้ว เห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ดังนี้

๗.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๗.๑.๑ รัฐบาลควรมีนโยบายและแผนการที่ชัดเจนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงาน
ระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญา
ทั้งสองฉบับก่อน เพื่อแสดงและยืนยันเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคนทำงาน
ตามที่ได้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ
(Universal Periodic Review : UPR)

๗.๑.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อรองรับให้คนทำงานทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแรงงาน
ในระบบ (ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน) แรงงานนอกระบบ (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
เกษตรกร ฯลฯ) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น มีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว การนัดหยุดงาน
และการเจรจาต่อรอง เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๗.๑.๓ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
(สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันจัดทำระบบการจัดเก็บข้อมูลของแรงงาน
ข้ามชาติทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยในระบบทะเบียนราษฎร ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมายและเข้าเมืองผิดกฎหมาย
รวมทั้ง ควรมีระบบอำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ที่
กฎหมายกำหนดเป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย อันเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยลดปัญหาการละเมิด
สิทธิแรงงานและลดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานข้ามชาติด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิ ในการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติตามหลักความจำเป็นและหลักการได้สัดส่วน

ทั้งนี้ คำว่า “คนต่างด้าว” ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมาย หลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้ใช้คำดังกล่าวเรียก คนทำงานที่ไม่ใช่ สัญชาติไทยว่า “แรงงานต่างด้าว” อันอาจจะมีความรู้สึกทางลบที่มีต่อผู้ถูกเรียกได้ จึงเห็นควรให้ใช้ คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” แทนคำที่ใช้เรียกคนต่างด้าวที่ทำงานในประเทศไทยว่า “แรงงานต่างด้าว” ไม่ว่าจะเป็นการ เข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

๗.๑.๔ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงานและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเผยแพร่หรือส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรด้านแรงงานเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่าง ประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อย่างต่อเนื่อง ทั้งต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

๗.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๗.๒.๑ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงาน คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการ ดังนี้

๑) ในระยะสั้น แต่ละหน่วยงานควรที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้ สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๒) ในระยะยาว ควรที่จะร่วมกันศึกษาและจัดทำกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง ของคนทำงานเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัว การนัดหยุดงาน และการร่วมเจรจาต่อรองที่สอดคล้องกับหลักการ ตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๗.๒.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน ควรทบทวนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ ในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑) ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ.

ควรแก้ไขคำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง เป็นคำว่า คนทำงาน เพื่อที่จะให้ครอบคลุมคนทำงานที่ไม่มีนายจ้าง

๒) ประเด็นหลักเกณฑ์การละเว้นการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ

๒.๑) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ ถึงมาตรา ๕๙ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๘๙ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๗๑ ว่าด้วยขั้นตอนของการขอรับใบสำคัญในการจัดตั้งสมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง

สหพันธ์แรงงาน สภาองค์การนายจ้าง สภาองค์การลูกจ้าง และการควมสมาคมนายจ้าง ให้สะดวกขึ้น เช่น จากให้รับรองการจัดตั้งเป็นแจ้งการจัดตั้ง เป็นต้น

๒.๒) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗ จากเดิมที่ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการ แก้ไขเป็น ให้มีหมายค้นหรือคำสั่งศาลด้วย และแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ มาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๘ จากเดิมที่ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ แก้ไขเป็น การให้ออกจากตำแหน่งควรเป็นคำตัดสินของศาล

๓) สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้สหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์การลูกจ้าง การให้สหภาพ สหพันธ์แรงงานจัดตั้งสภาองค์การลูกจ้าง และการให้สหภาพแรงงานใดๆ สามารถรวมกันเป็นสหภาพแรงงานและสภาองค์การลูกจ้าง

๔) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน และการเจรจาโดยสมัครใจ

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจากเดิมที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อเห็นว่า การปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด เป็นให้ นายจ้าง องค์การนายจ้าง รัฐบาลจัดให้มีมาตรการขั้นต่ำเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสาธารณชน และให้มีการใช้กลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้าง องค์การนายจ้าง และองค์การคนทำงาน และหากยังคงกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท ควรกำหนดให้สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฟ้องต่อศาลได้

๕) การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง

ควรเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ให้มีการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงาน จากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง ดังเช่นที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๒ ที่คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการลูกจ้างจากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง



บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม

รวมทั้งสิทธิที่จะก่อตั้งและเข้าร่วมสหภาพแรงงานเพื่อปกป้องประโยชน์ของตน



กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒



บทคัดย่อ

เรื่อง

การคัดเลือกเข้ารับราชการทหาร

กองประจำการโดยวิธีสมัครใจ ตาม

พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๗

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือ

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๔๘๓/๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๘

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๗

๑. ความเป็นมา

ผู้ร้องได้ร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คำร้องที่ ๙๔/๒๕๕๗ กรณีผู้ร้องขอให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๘๗ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ ถึงมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๘ และละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และไม่ควรใช้วิธีจับสลากในการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ต่อมา ผู้ร้องได้มีหนังสือเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ขอให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอแนะนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแทน

๒. อานาจหน้าที่

อาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย

ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้” และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติว่า “คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน” ดังนั้น คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบให้คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๓. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

๓.๑ การรับบุคคลเข้าเป็นทหารกองประจำการ

การรับบุคคลเข้าเป็นทหารกองประจำการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มีหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังนี้

๓.๑.๑ คุณสมบัติของผู้ที่สามารถเข้ารับราชการทหารกองประจำการ

๑) ชายที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย และเป็นทหารกองเกินซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์และยังไม่ถึงสามสิบปีบริบูรณ์ (มาตรา ๗ และมาตรา ๙)

๒) ผู้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ได้แก่ พระภิกษุที่มีสมณศักดิ์หรือที่เป็นเปรียญ และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือญวนที่มีสมณศักดิ์ และคนพิการทุพพลภาพซึ่งไม่สามารถเป็นทหารได้ (มาตรา ๑๓)

๓) บุคคลเมื่อลงบัญชีทหารกองเกินแล้ว ไม่เรียกมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการในยามปกติ ได้แก่ พระภิกษุ สามเณร และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือญวนซึ่งเป็นนักรธรรมตามที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง นักบวชศาสนาอื่นซึ่งมีหน้าที่ประจำในกิจของศาสนาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบสำคัญให้ไว้ บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างการฝึกวิชาทหารตามหลักสูตรที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร นักเรียนโรงเรียนเตรียมทหารของกระทรวงกลาโหม ครูซึ่งประจำทำการสอนหนังสือหรือวิชาการต่างๆ ที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบสำคัญให้ไว้ นักศึกษาของศูนย์กลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ นักศึกษาของศูนย์ฝึกการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคม บุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ บุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกครั้งเดียวตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหลายครั้งรวมกันตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือเคยถูกศาลพิพากษาให้กักกัน (มาตรา ๑๔)

๓.๑.๒ วิธีการรับบุคคลเข้าเป็นทหารกองประจำการ ใช้การเรียกมาตรวจเลือกหรือวิธีอื่นตามกฎหมายกระทรวง โดยมีขั้นตอน คือ

๑) ชายซึ่งมีสัญชาติไทย เมื่อมีอายุย่างเข้าสิบแปดปีในพุทธศักราชใด ให้ไปลงบัญชีทหารกองเกินภายในพุทธศักราชนั้น (มาตรา ๑๖)

๒) ทหารกองเกินเมื่อมีอายุย่างเข้ายี่สิบเอ็ดปีในพุทธศักราชใด ต้องไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียกที่อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาทหารของตนภายในพุทธศักราชนั้น (มาตรา ๒๕) และต้องมาให้คณะกรรมการตรวจเลือกทำการตรวจเลือกตามกำหนดหมายนั้น ถ้าไม่มาหรือมาแต่ไม่เข้ารับการตรวจเลือกหรือไม่อยู่นอกกว่าการตรวจเลือกแล้วเสร็จ ให้ถือว่าทหารกองเกินนั้นหลีกเลี่ยงขัดขืนไม่มาให้คณะกรรมการตรวจเลือกทำการตรวจเลือก (มาตรา ๒๗)

๓) หน้าที่ของกรรมการตรวจเลือกและวิธีการตรวจเลือกให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ (มาตรา ๒๘ ทวิ วรรคสอง) โดยสรุป ดังนี้

(๑) ให้คณะกรรมการตรวจเลือกมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจเลือก โดยแยกหน้าที่กันกระทำ ดังนี้

- ประธานกรรมการตรวจเลือก มีหน้าที่อำนวยการและควบคุมการตรวจเลือกให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ตรวจสอบการปล่อยทหารกองเกินพร้อมกับมอบใบรับรองผลการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ตามแบบ สด. ๔๓

- กรรมการนายทหารสัญญาบัตร มีหน้าที่เรียกชื่อทหารกองเกิน ซึ่งถูกเรียกมาตรวจเลือก จัดดูแลทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้วให้รวมอยู่เป็นจำพวก ป้องกันมิให้ทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้วปะปนกับทหารกองเกินซึ่งยังไม่ได้ตรวจเลือก และรับทหารกองเกินซึ่งคณะกรรมการตรวจเลือกกำหนดให้เข้ากองประจำการเพื่อนำขึ้นทะเบียนหรือนำตัวส่งนายอำเภอเพื่อออกหมายนัด วัดขนาด เกือบอดเป็นจำพวกตรวจสอบจำนวนสลาก ควบคุมการทำสลากและอ่านสลากในระหว่างการจับสลาก

- กรรมการสัสดีจังหวัด มีหน้าที่บันทึกผลการตรวจเลือกในบัญชีเรียกรับเรื่องราวร้องขอในเหตุต่างๆ ซึ่งนายอำเภอได้สอบสวนแล้ว เตรียมทำสลากบันทึกผลการจับสลากและรวบรวมสลากที่จับแล้วไว้เป็นหลักฐานตรวจสอบ ขึ้นทะเบียน และทำบัญชีคนที่ส่งเข้ากองประจำการ

- กรรมการซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้น ๑ สาขาเวชกรรม มีหน้าที่ตรวจร่างกายผู้ที่ถูกเรียกมาตรวจเลือก และออกใบสำคัญให้แก่คนจำพวกที่ ๓ และคนจำพวกที่ ๔ รวมทั้งควบคุมการจับสลาก

(๒) ในการตรวจร่างกาย ให้คณะกรรมการแบ่งคนที่ได้ตรวจเลือกออกเป็น ๔ จำพวก ได้แก่ จำพวกที่ ๑ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายสมบูรณ์ดีไม่มีอวัยวะพิการหรือผิวด้านแต่อย่างใด จำพวกที่ ๒ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดีเหมือนคนจำพวกที่ ๑ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ จำพวกที่ ๓ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายยังไม่แข็งแรงพอที่จะรับราชการทหารในขณะนั้นได้ เพราะป่วยซึ่งจะบำบัดให้หายภายในกำหนด ๓๐ วันไม่ได้ จำพวกที่ ๔ ได้แก่ คนพิการทุพพลภาพหรือมีโรคที่ไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๑

(๓) การตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการกองประจำการนั้น ถ้ามีจำนวนมากกว่าจำนวนที่ต้องการก็ให้จับสลาก ผู้ใดจับได้สลากเป็นแผนกทหารบก ทหารเรือ ทหารอากาศ หรือตำรวจให้ส่งเข้ากองประจำการแผนกนั้น สลากนั้นให้มีเท่าจำนวนทหารกองเกินที่จะต้องจับสลากแบ่งเป็นเครื่องหมายสีแดงอย่างหนึ่ง สีดำอย่างหนึ่ง

๓.๑.๓ ระยะเวลาเป็นทหารกองประจำการและการเป็นทหารกองหนุน (มาตรา ๙)
มีหลักเกณฑ์ ดังนี้

๑) ทหารกองเกินซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์และยังไม่ถึงสามสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างที่จะต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ และเมื่อต้องเข้ากองประจำการจะต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการมีกำหนดสองปี

๒) ส่วนผู้ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษหรือเมื่อมีกรณีพิเศษ จะให้รับราชการทหารกองประจำการน้อยกว่าสองปีตามที่กำหนดในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

๓) การปลดเป็นทหารกองหนุน^{๓๕} มีหลักเกณฑ์ คือ

(๑) เมื่ออยู่ในกองประจำการจนครบกำหนดแล้วให้ปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๑ (มาตรา ๙ วรรคสอง)

(๒) บุคคลซึ่งสำเร็จการฝึกวิชาทหารตามหลักสูตรที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร และมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวงจะให้รับราชการทหารกองประจำการน้อยกว่าสองปี หรือให้ขึ้นทะเบียนกองประจำการแล้วปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๑ โดยมีต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการก็ได้ (มาตรา ๙ วรรคสาม)

(๓) ทหารกองเกินเมื่อมีอายุครบกำหนดปลดแล้ว ให้ปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ตามลำดับ คือ อายุสามสิบปีบริบูรณ์ เป็นทหารกองหนุน ชั้นที่ ๒ อายุสี่สิบปีบริบูรณ์ เป็นทหารกองหนุน ชั้นที่ ๓ อายุสี่สิบหกปีบริบูรณ์ เป็นพันราชการทหารประเภทที่ ๒ (มาตรา ๓๙)

(๔) ทหารกองประจำการ ถ้าต้องจำขังหรือจำคุกครั้งเดียวหรือหลายครั้งเมื่อมีกำหนดวันที่จะต้องทัณฑ์หรือต้องโทษรวมได้ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก็ตี หรือทหารกองประจำการผู้ใดซึ่งกระทรวงกลาโหมเห็นว่าจะทำให้เสื่อมเสียแก่ราชการทหารด้วยประการใดๆ ก็ตี จะปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ก็ได้ (มาตรา ๔๐)

^{๓๕} พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับทหารประเภทต่าง ๆ ในมาตรา ๔ ดังนี้

(๑) **ทหารกองเกิน** หมายความว่า ผู้ซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์และยังไม่ถึงสามสิบปีบริบูรณ์ ซึ่งได้ลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา ๑๖ หรือผู้ซึ่งได้ลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา ๑๘ แล้ว

(๒) **ทหารกองประจำการ** หมายความว่า ผู้ซึ่งขึ้นทะเบียนกองประจำการและได้เข้ารับราชการในกองประจำการจนกว่าจะได้ปลด

(๓) **ทหารกองหนุนประเภทที่ ๑** หมายความว่า ทหารที่ปลดจากกองประจำการ โดยรับราชการในกองประจำการจนครบกำหนดหรือทหารกองเกินซึ่งสำเร็จการฝึกวิชาทหารตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร และได้ขึ้นทะเบียนกองประจำการแล้วปลดเป็นกองหนุนตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) **ทหารกองหนุนประเภทที่ ๒** หมายความว่า ทหารที่ปลดจากกองเกินตามมาตรา ๓๙ หรือปลดจากกองประจำการตามมาตรา ๔๐

(๕) **พันราชการทหารประเภทที่ ๑** หมายความว่า ทหารซึ่งถูกปลดโดยที่ได้รับราชการในชั้นต่าง ๆ จนครบกำหนด หรือโดยที่พิการทุพพลภาพ หรือมีโรคซึ่งไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ในระหว่างรับราชการทหารตามพระราชบัญญัติ

(๖) **พันราชการทหารประเภทที่ ๒** หมายความว่า ทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ที่มีอายุสี่สิบหกปีบริบูรณ์แล้ว หรือทหารกองเกินหรือทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ซึ่งพิการทุพพลภาพ หรือมีโรคอันไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ในระหว่างรับราชการทหารตามพระราชบัญญัติหรือนายทหารสัญญาบัตรที่ถูกปลดโดยถูกถอดหรือออกจากยศ

๓.๒ การรับฟังความเห็นจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง

คณะอนุกรรมการฯ ได้รับฟังข้อมูลและความเห็นเรื่องการคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการ โดยวิธีสมัครใจดังกล่าวจากหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน ๒๕๕๘ มีสาระสำคัญโดยสรุป ดังนี้

๓.๒.๑ ผู้แทนจากกรมการสรรพกำลังกลาโหม ให้ข้อมูลและความเห็น ดังนี้

(๑) กรมการสรรพกำลังกลาโหมมีหน้าที่ดูแลและปฏิบัติตามกฎหมาย ในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ โดยมาตรา ๗ บัญญัติให้ ชายที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน และมาตรา ๕๑ บัญญัติให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงร่วมกันเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ มาตรา ๖ บัญญัติให้มีการเรียกและการตรวจเลือกคนเข้าเป็นตำรวจกองประจำการ โดยให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการเรียกและการตรวจเลือกคนเข้าเป็นทหารกองประจำการ ปัจจุบันไม่มีการคัดเลือกตำรวจกองประจำการ แต่ในอนาคตอาจมีความจำเป็นต้องใช้กำลังพลจากตำรวจกองประจำการเพื่อปฏิบัติหน้าที่ในกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน

(๒) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑๖ บัญญัติให้ ชายไทยเมื่อมีอายุย่างเข้า ๑๘ ปี ในพุทธศักราชใดให้ไปแสดงตนเพื่อลงบัญชีทหารกองเกินภายในพุทธศักราชนั้น โดยจะได้รับใบ สด. ๙ (หนังสือลงบัญชีทหารกองเกิน) และมาตรา ๒๕ บัญญัติให้ ทหารกองเกินเมื่อมีอายุย่างเข้า ๒๑ ปี ในพุทธศักราชใด ต้องไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียกที่อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาทหารของตนภายในพุทธศักราชนั้น คือ ในปีที่อายุ ๒๑ ปีบริบูรณ์ หากไม่สามารถจะไปรับหมายเรียกด้วยตนเองได้ ต้องให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและพอจะเชื่อถือได้ไปรับหมายเรียกแทน ถ้าไม่มีผู้แทนให้ถือว่าผู้นั้นหลีกเลี่ยงขัดขืน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามร้อยบาท และถ้าก่อนที่เจ้าหน้าที่ยกเรื่องขึ้นพิจารณาความผิดบุคคลนั้นได้มาขอลงบัญชีทหารกองเกินหรือขอลงบัญชีทหารกองเกินใหม่ หรือมาขอรับหมายเรียกที่อำเภอด้วยตนเอง หรือให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและเชื่อถือได้มาแทนตน แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ตามความในมาตรา ๔๔ แต่ทั้งนี้มิข้อยกเว้น เช่น นักเรียนไปศึกษาต่างประเทศ ข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในการรบหรือในระหว่างสงคราม บุคคลที่กำลังปฏิบัติงานในหน่วยทหารในราชการภาคสนาม หรือเกิดเหตุสุดวิสัย หรือป่วยไม่สามารถจะมาได้หลังจากการตรวจเลือกแล้วเสร็จ ท้องที่อำเภอจะทำการสอบสวนเบื้องต้นก่อนว่า ผู้ไม่มาตรวจเลือกนั้นเข้าข่ายข้อยกเว้นหรือไม่ก่อนดำเนินคดี

(๓) สำหรับผู้มีคุณสมบัติพิเศษจะได้รับราชการทหารกองประจำการน้อยกว่า ๒ ปีก็ได้ ซึ่งไม่เพียงแต่เฉพาะผู้มีคุณวุฒิการศึกษาอย่างเดียวเท่านั้น กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ ยังกำหนดให้ ผู้ซึ่งสมควรอยู่ในกองประจำการน้อยกว่า ๒ ปี ตามความในมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง เช่น ข้าราชการกลาโหมพลเรือนชั้นสัญญาบัตร ข้าราชการตุลาการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ข้าราชการอัยการ ผู้สำเร็จชั้นอุดมศึกษาหรือผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศฯ ผู้สำเร็จการฝึกวิชาทหารจากต่างประเทศซึ่งกระทรวงกลาโหมรับรองวิทยฐานะฯ เป็นต้น นอกจากนี้ มาตรา ๑๓ บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้ ยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ เช่น พระภิกษุที่มีสมณศักดิ์หรือที่เป็นเปรียญ

และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือยวนที่มีสมณศักดิ์ คนพิการทุพพลภาพ ซึ่งไม่สามารถเป็นทหารได้ และมาตรา ๑๔ บัญญัติให้บุคคลดังต่อไปนี้ เมื่อลงบัญชีทหารกองเกินแล้วไม่เรียกมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการในยามปกติ เช่น พระภิกษุ สามเณร และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือยวน ซึ่งเป็นนักรบธรรมตามที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง นักบวชศาสนาอื่นซึ่งมีหน้าที่ประจำในกิจของศาสนาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบสำคัญให้ไว้ บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างการฝึกวิชาทหารตามหลักสูตรที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามกฎหมาย ว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร นักเรียนโรงเรียนเตรียมทหารของกระทรวงกลาโหม นักศึกษาของศูนย์ฝึกการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคม เป็นต้น

(๔) ผู้มีอำนาจในการตรวจเลือกทหารเข้ากองประจำการ ตามมาตรา ๒๘ บัญญัติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการกองพล เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเลือกและคณะกรรมการชั้นสูง ทั้งนี้ กระทรวงกลาโหมได้ออกคำสั่งให้แม่ทัพภาคเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเลือกในพื้นที่ของเขตทัพภาคของตน ในทางปฏิบัติกองทัพบกเป็นเจ้าภาพหลักในการดำเนินการ โดยมีหน่วยบัญชาการรักษาดินแดนดูแลและควบคุมหลักเกณฑ์ต่างๆ ให้เป็นไปตามกฎหมาย สำหรับหน้าที่และวิธีการต่างๆ ของคณะกรรมการตรวจเลือกกำหนดอยู่ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๒ โดยจะทำการตรวจและคัดเลือกตามวันเวลาที่กำหนดในเขตอำเภอแต่ละจังหวัด รวมทั้งสิ้น ๙๒๗ อำเภอ

(๕) วันคัดเลือกทหารกองประจำการจะกำหนดให้ผู้ที่ได้รับหมายเรียกทหารกองเกินมาทำการคัดเลือกทหารกองประจำการ โดยขั้นตอนที่ ๑ คณะกรรมการจะเรียกชื่อผู้ที่ได้รับหมายเรียกตามบัญชี พร้อมทั้งตรวจบัตรประชาชนและหมายเรียก ขั้นตอนที่ ๒ เป็นการตรวจร่างกายโดยแพทย์ เมื่อตรวจแล้วจะแบ่งประเภทผู้เข้ารับการคัดเลือกเป็นจำพวก โดยจำพวกที่ ๑ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายสมบูรณ์ดีไม่มีอวัยวะพิการหรือผิดส่วนแต่อย่างใด จำพวกที่ ๒ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดีเหมือนคนจำพวกที่ ๑ แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ ซึ่งยังสามารถรับราชการได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (กรณีมีคนจำพวกที่ ๑ มีไม่เพียงพอ) จำพวกที่ ๓ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายยังไม่แข็งแรงพอที่จะรับราชการทหารในขณะนั้นได้ เพราะป่วยซึ่งจะบำบัดให้หายภายในกำหนด ๓๐ วันไม่ได้ เช่น เข้าเฝือก ตามหลัก ซึ่งคนจำพวกนี้แพทย์จะให้ปล่อยตัวไปก่อนแล้วค่อยมารับการตรวจเลือกในปีถัดไป แต่หากปีถัดไปยังเป็นแบบนี้จนครบ ๓ ครั้งหรือ ๓ ปี จะงดเรียกคนที่จำพวกที่ ๔ ได้แก่ คนพิการทุพพลภาพ หรือมีโรคที่ไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ตามกฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๑ ขั้นตอนที่ ๓ จะทำการวัดขนาดของร่างกาย โดยวัดขนาดร่างกายคนจำพวกที่ ๑ หากมีความสูงเกิน ๑๖๐ ซม. ขึ้นไป และมีรอบตัวขนาด ๗๖ ซม. ขึ้นไป ถือเป็นคนประเภทได้ขนาด ถ้าสูง ๑๕๙ ซม. ลงมาและมีขนาดรอบตัว ๗๖ ซม. ขึ้นไปถือเป็นคนขนาดถัดรอง ถ้าสูงไม่ถึง ๑๕๖ ซม. หรือรอบตัวมีขนาดไม่ถึง ๗๖ ซม. ถือว่าเป็นคนไม่ได้ขนาด ผู้ที่จับสลากเป็นคนที่ได้ขนาดเท่านั้น โดยสลากสีดำ คือ ไม่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ สลากสีแดง ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการในหน่วยต่างๆ ตามที่สลากกำหนดไว้ และเมื่อปลดประจำการแล้วสามารถได้รับการบรรจุเป็นทหารชั้นประทวน ทำให้ได้ทหารที่มีความรู้และมีประสบการณ์

(๖) การคัดเลือกทหารในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผู้อยู่ในเกณฑ์ต้องเข้ารับการตรวจเลือกประมาณ ๕ แสนคน โดยหักจำหน่ายออกไปจะมีผู้ที่เข้ารับการตรวจเลือก จำนวน ๔.๙ แสนคน กองทัพทั้ง ๓ เหล่าทัพมีความต้องการทหารกองประจำการ รวมทั้งสิ้น ๑๐๐,๘๖๕ คน แต่มีผู้ร้องขอเข้ากองประจำการ (สมัครใจ) เพียง ๓๓,๕๐๐ คน ทั้งนี้ หากผู้ร้องขอเข้ากองประจำการมีขนาดร่างกายหรือโรคที่ขัดต่อการรับราชการทหารจะ

ไม่สามารถเป็นทหารกองประจำการได้ สำหรับความต้องการทหารกองประจำการในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ กองทัพ ๓ เหล่าทัพ มีความต้องการทหารกองประจำการ จำนวน ๙๙,๓๗๓ คน ปรากฏว่ามีผู้ร้องขอเข้ากองประจำการ จำนวน ๔๓,๔๔๖ คน ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ส่วนหนึ่งมาจากเงินเดือนทหารกองประจำการมีเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้ผู้ร้องขอเข้ากองประจำการได้ตามกฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ แต่จำนวนผู้ร้องขอเข้ากองประจำการมีจำนวนไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้ การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใด เพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นไปตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น ซึ่งเป็นหน้าที่กองทัพทั้ง ๓ เหล่าทัพที่จะต้องจัดเตรียมกำลังทหาร หากมีสถานการณ์ดังกล่าวหรือขึ้นต้องระดมพล ในส่วนนี้จะได้นำทหารกองประจำการมาเป็นส่วนเสริมตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๗) จากประสบการณ์พบว่า ผู้ที่ร้องขอเข้ากองประจำการ (สมัครใจ) จะเอาใจใส่ในการฝึกทหารและปฏิบัติราชการมากกว่าผู้ได้รับการตรวจเลือก แต่มีข้อจำกัด คือ ผู้ที่สมัครใจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ อีกทั้งผู้สมัครใจบางส่วนมีขนาดของร่างกายและเป็นโรคที่ขัดต่อการรับราชการทหารกองประจำการ ทั้งนี้ ผู้สมัครใจรับราชการทหารกองประจำการ สามารถเลือกหน่วยประจำการได้

(๘) ความพร้อมของประเทศไทยในการรับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ เห็นว่า ถ้าชายไทยมีความเข้าใจในเรื่องหน้าที่ซึ่งพระราชบัญญัติรับราชการทหารฯ กำหนดหน้าที่ของชายไทย และกฎหมายเปิดให้มีการสมัครใจได้เช่นกัน แต่เกิดปัญหาตรงที่จำนวนผู้สมัครใจรับราชการทหารกองประจำการมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ จึงต้องใช้วิธีการตรวจเลือกเพิ่มโดยการจับสลากตามกฎหมาย ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ข้อ ๓ กำหนดให้คณะกรรมการคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมเข้าเป็นทหารกองประจำการ หากผู้ที่มีร่างกายเหมาะสมสมัครใจรับราชการทหารตามจำนวนที่ต้องการ จึงไม่ต้องทำการจับสลากใบดำใบแดง ทั้งนี้ ต้องหาแรงจูงใจให้มีการสมัครเข้ารับราชการทหารกองประจำการให้มากขึ้น

(๙) ความเห็นเกี่ยวกับการลดระยะเวลาให้สอดคล้องกับการฝึกทหารอย่างแท้จริงเห็นว่าการฝึกทหารกองประจำการระยะแรก เป็นการฝึกเบื้องต้นหรือการฝึกของทหารใหม่ ใช้เวลาฝึก ๑๐ สัปดาห์ หรือประมาณ ๒ เดือนครึ่ง ระยะที่สอง เป็นการฝึกระดับหมู่ตอนหมวด โดยฝึกทางยุทธวิธี ซึ่งเป็นไปตามแผนป้องกันประเทศ ระยะต่อไป เป็นการฝึกแบบภาคกองร้อย และประมาณเดือนกุมภาพันธ์ถึงเมษายน จะเป็นการฝึกระดับกองพัน

นอกจากนี้ กระทรวงกลาโหมเปิดโอกาสให้ทหารกองประจำการรับราชการต่อไป หลังจากครบกำหนดประจำการ โดยสามารถรับราชการต่อไปเป็นระยะเวลา ๑ ปี หรือจนถึงอายุ ๒๕ ปี ซึ่งจำนวนผู้ที่อยู่รับราชการต่อนั้นมีประมาณพันกว่าคน ส่วนใหญ่จะเป็นนักกีฬาของกองทัพ ซึ่งไม่ใช่จุดประสงค์ของกองทัพในการป้องกันประเทศ แต่ปัจจุบันกองทัพไม่ได้มีหน้าที่เฉพาะเพียงป้องกันประเทศเท่านั้น แต่ยังมีหน้าที่ป้องกันภัยต่างๆ เช่น ยาเสพติด แรงงานข้ามชาติ เป็นต้น ซึ่งกระทรวงกลาโหมเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องตามความในมาตรา ๘ (๕) แห่งพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑ บัญญัติให้ กระทรวง

กลาโหมปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี เพราะฉะนั้นการเตรียมกำลังทหาร จึงยังมีความจำเป็นอยู่เช่นกัน

(๑๐) สำหรับกรณีการใช้ทหารกองประจำการที่ไม่เหมาะสมและไม่เกี่ยวข้องกับการกิจของกองทัพ กองทัพมีมาตรการป้องกันและกวดขันไม่ให้เกิดการใช้ทหารกองประจำการผิดวัตถุประสงค์หรือไม่ตรงต่อภารกิจของทหารกองประจำการ ส่วนการฝึกทหารโดยเฉพาะการฝึกภาคสนามกลางแจ้ง ซึ่งอาจส่งผลให้เกิดโรคฮีทสโตรก (Heat Stroke) หรือโรคลมแดด กองทัพมีความห่วงใยทหารกองประจำการเป็นอย่างมาก ส่วนการฝึกหรือการลงโทษทหารกองประจำการ ได้มีการกวดขันและระมัดระวังในการฝึกและการลงโทษ โดยให้ผู้บังคับบัญชาต้องรับผิดชอบร่วมกันหากเกิดการร้องเรียนขึ้นมา

๓.๒.๒ ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม ให้ข้อมูลและความเห็น ดังนี้

(๑) สำหรับประเด็นที่ว่าบทบัญญัติในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ มาตรา ๒๖ บัญญัติให้ประชาชนชาวไทยย่อมมีฐานะเป็นพลเมือง และมาตรา ๒๗ (๒) บัญญัติให้ พลเมืองมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร รักษาผลประโยชน์ของชาติ และปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัด โดยนัยนี้คณะอนุกรรมการฯ ได้สอบถามถึงความเห็นในเรื่องหน้าที่รับราชการทหารอาจมีความหมายรวมถึงผู้หญิงด้วย ส่วนหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้ “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร... ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ” และพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ บัญญัติให้ “ชายที่มีสัญชาติไทยตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน” โดยนัยนี้ ผู้แทนจากสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหมให้ข้อมูลว่า หน้าที่ในการรับราชการทหารที่มีลักษณะเป็นการรบหรือถืออาวุธจึงเป็นของผู้ชายเท่านั้น หากร่างรัฐธรรมนูญบัญญัติให้การรับราชการทหารเป็นหน้าที่พลเมือง หน้าที่ในการรับราชการทหารบางประการอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ ซึ่งจะรับไปพิจารณาในรายละเอียดต่อไป

(๒) การถืออาวุธของเด็กและเยาวชนจะมีความเกี่ยวข้องกับหลักการตามอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็กที่ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีถืออาวุธ กระทรวงกลาโหมได้ประสานหน่วยวิชาการรักษาดินแดน ปรับหลักสูตรเรียนวิชารักษาดินแดน (รต.) ใหม่ ให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าว โดยในช่วงการเรียนชั้นปีที่ ๑ และปีที่ ๒ ห้ามเด็กอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ฝึกการใช้อาวุธปืน แล้วจึงเริ่มฝึกการใช้อาวุธปืน ในการเรียนชั้นปีที่ ๓ ซึ่งเด็กและเยาวชนมีอายุอยู่ในเกณฑ์ที่สามารถถืออาวุธได้ นอกจากนี้ หน่วยวิชาการรักษาดินแดนได้ปรับหลักเกณฑ์และคุณสมบัติผู้ที่จะมีสิทธิ์เป็นนักศึกษาวิชาทหาร โดยจะรับผู้สำเร็จการศึกษาระดับมัธยมศึกษาชั้นปีที่ ๓ หรือเทียบเท่าอายุ ๑๗ - ๒๒ ปีบริบูรณ์ หากมีจำนวนผู้สมัครไม่พอจึงรับผู้ที่มีอายุ ๑๖ ปีบริบูรณ์ ส่วนทหารพรานซึ่งมีภารกิจป้องกันประเทศตามพื้นที่ชายแดนของประเทศไทยมีลักษณะเป็นลูกจ้างประจำ มีความแตกต่างกับทหารกองประจำการที่เข้ามาตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

๓.๒.๓ ผู้แทนจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ให้ข้อมูลและความเห็น ดังนี้

(๑) พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ บัญญัติให้ สามารถเรียกหรือตรวจเลือกคนเป็นตำรวจกองประจำการเช่นเดียวกับทหารกองประจำการ ซึ่งได้ถือปฏิบัติสมัยรัชกาลที่ ๕ ภายหลังได้ยกเลิกตำรวจกองประจำการ เนื่องจากมีการตั้งโรงเรียนตำรวจนครบาลและตำรวจภูธรทำให้มีกำลังตำรวจเพียงพอ ตำรวจกองประจำการจึงไม่มีความจำเป็นต่อไปและพระราชบัญญัติข้าราชการตำรวจ พ.ศ. ๒๕๔๗

ไม่ได้บัญญัติคำว่า “ตำรวจกองประจำการ” ไว้ในพระราชบัญญัตินี้เช่นกัน ปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหากำลังตำรวจในระดับปฏิบัติการที่มีอายุค่อนข้างมาก (อายุ ๔๓ ปีโดยเฉลี่ย) โดยเฉพาะข้าราชการตำรวจทำงานในกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน กองบัญชาการตำรวจภูธรภาค ๙ และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ (ศชต.) ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในจังหวัดปัตตานี ยะลา และนราธิวาส มีอายุโดยเฉลี่ยมากที่สุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติจึงมีนโยบายรับทหารกองประจำการที่ปลดประจำการแล้วเข้ามารับราชการตำรวจ

(๒) สาเหตุที่ต้องมีตำรวจกองประจำการ คือ ตำรวจระดับชั้นประทวน สายงานปฏิบัติการมีจำนวน ๖๖% จากทั้งหมด ที่ผ่านมาสํานักงานตำรวจแห่งชาติไม่สามารถเพิ่มจำนวนข้าราชการตำรวจได้ เพราะรัฐบาลในอดีตเคยมีนโยบายลดอัตรากำลังข้าราชการ ทำให้จำนวนข้าราชการตำรวจเมื่อเกษียณแล้วไม่มีการบรรจุข้าราชการตำรวจใหม่เข้ามาทดแทนได้ ทำให้อัตรากำลังข้าราชการตำรวจขาดไปกว่า ๑๔,๐๐๐ นาย แม้ว่าจะมีตำรวจอาสา แต่ไม่ใช่ข้าราชการตำรวจและตำรวจอาสาเป็นไปตามความสมัครใจของผู้นั้นซึ่งเข้ามาทำงานเป็นการชั่วคราวหรือทำงานบางช่วงเวลา และการรับข้าราชการตำรวจยศชั้นประทวน หากมีบำเหน็จบำนาญเมื่อคำนวณแล้ว ใช้เงินจำนวน ๑๒ ล้านบาทต่อหนึ่งคน แต่หากใช้ตำรวจกองประจำการ เมื่อคำนวณแล้ว ใช้เงินจำนวน ๔.๔ ล้านบาทต่อหนึ่งคน ทำให้ประหยัดงบประมาณจึงมีการเสนอให้มีตำรวจกองประจำการขึ้น

(๓) ภารกิจของตำรวจกองประจำการไม่จำเป็นต้องรับการฝึกอบรมด้านการสืบสวนสอบสวนและการปราบปรามแบบข้าราชการตำรวจทั่วไป เพียงแต่ทำหน้าที่ในการเฝ้าระวังฐานปฏิบัติการต่างๆ หรือบริเวณพื้นที่ชายแดน หรือรักษาความปลอดภัยในพื้นที่หรือเส้นทางที่สำคัญ โดยหลักการตำรวจกองประจำการไม่ใช่เจ้าหน้าที่ที่ต้องติดอาวุธ เว้นแต่ภารกิจบางอย่างที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เงื่อนไขในการรับสมัครตำรวจกองประจำการเบื้องต้น ต้องเป็นไปตามความสมัครใจ สำหรับคุณสมบัติที่จะรับสมัคร กำลังหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ส่วนระยะเวลาประจำการของตำรวจกองประจำการ ต้องประจำการเต็มระยะเวลา ๒ ปี สำหรับสิทธิพิเศษเมื่อปลดประจำการอยู่ระหว่างพิจารณาเช่นกัน และเมื่อปลดประจำการแล้ว จะเป็นทหารกองหนุน หากประเทศมีภัยคุกคามหรือต้องการกำลังพลสามารถเรียกกลับเข้าประจำการได้

(๔) ตัวอย่างประเทศที่มีการตรวจเลือกคนเข้าเป็นตำรวจกองประจำการ ในต่างประเทศ เช่น ประเทศสิงคโปร์ มีทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการ หรือเรียกว่า Police Conscript ทำหน้าที่เป็นตำรวจชุมชน และมีตำรวจบรรเทาสาธารณภัยทำหน้าที่ดับเพลิง ส่วนประเทศเกาหลีใต้ กำหนดให้ชายทุกคนในประเทศต้องเป็นทหารหรือตำรวจกองประจำการ

๓.๓ การคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทหาร กรณีศึกษาจากประเทศอื่น^{๓๖} และแนวคิดยกเลิกการเกณฑ์ทหารในประเทศต่างๆ

๓.๓.๑ การเกณฑ์ทหารของประเทศต่างๆ

ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร	ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร
อัฟกานิสถาน	ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	แอลเบเนีย	สมัครใจ
แอลจีเรีย	สมัครใจและบังคับ	สาธารณรัฐแองโกลา	สมัครใจและบังคับ
แอนติกาและบาร์บูดา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	อาร์เจนตินา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
อาร์เมเนีย	สมัครใจและบังคับ	ออสเตรเลีย	ไม่มี ยกเลิกเกณฑ์ทหาร ค.ศ. ๑๙๗๒
ออสเตรีย	สมัครใจ	อาเซอร์ไบจาน	บังคับให้รับราชการทหาร
บาห์เรน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	บังกลาเทศ	สมัครใจ
บาร์เบโดส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	เบลารุส	บังคับให้รับราชการทหาร
เบลเยียม	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร ค.ศ. ๑๙๙๔	เบลีส	สมัครใจ
เบนิน	สมัครใจและบังคับ	เบอร์มิวดา	สมัครใจและ อาจจะมีการเกณฑ์
ภูฏาน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	โบลิเวีย	สมัครใจและบังคับ (เฉพาะเมื่อจำนวนผู้สมัคร ต่อปีน้อยกว่าเป้า)
บอสเนียและเฮอร์เซโกวีนา	สมัครใจ ยกเลิกการเกณฑ์ทหาร เมื่อ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๖	บอตสวานา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
บราซิล	บังคับให้รับราชการทหาร	บรูไนดารุสซาลาม	สมัครใจ
บัลแกเรีย	สมัครใจ ยกเลิกการเกณฑ์ทหาร เมื่อมกราคม ค.ศ. ๒๐๐๘	บูร์กินาฟาโซ	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เมียนมาร์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	บุรุนดี	สมัครใจและบังคับ
กัมพูชา	สมัครใจและบังคับให้ รับราชการทหาร	แคเมอรูน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
แคนาดา	สมัครใจ	สาธารณรัฐกานูเวิร์ดี หรือ เคปเวิร์ด	บังคับให้รับราชการทหาร
สาธารณรัฐแอฟริกากลาง	บังคับให้รับราชการทหาร	ชาด	บังคับให้รับราชการทหาร
ชิลี	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	จีน	บังคับให้รับราชการทหาร
โคลอมเบีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	คอโมโรส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
		โครเอเชีย	สมัครใจ
		ไซปรัส	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร

๓๖ <http://www.nationmaster.com/country-info/stats/Military/Military-service-age-and-obligation>, สืบค้นเมื่อ ๑๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร	ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร
โกตดิวัวร์	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	สาธารณรัฐประชาธิปไตย คองโก	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
คิวบา	บังคับให้รับราชการทหาร	จิบูตี	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สาธารณรัฐเช็ก	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	ติมอร์-เลสเต	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เดนมาร์ก	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	อียิปต์	บังคับให้รับราชการทหาร
สาธารณรัฐโดมินิกัน	สมัครใจ	อิเควทอเรียลกินี	บังคับให้รับราชการทหาร
เอกวาดอร์	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	เอสโตเนีย	บังคับให้รับราชการทหาร
เอลซัลวาดอร์	บังคับให้รับราชการทหาร	สาธารณรัฐหมู่เกาะฟีจี	สมัครใจ
เอริเทรีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	ฝรั่งเศส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เอธิโอเปีย	สมัครใจ	จอร์เจีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
ฟินแลนด์	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	กานา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
กาบอง	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	กัวเตมาลา	บังคับให้รับราชการทหาร
เยอรมนี	สมัครใจ	กินีบิสเซา	บังคับให้รับราชการทหาร
กรีซ	บังคับให้รับราชการทหาร	นครรัฐวาติกัน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
กินี	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	ฮังการี	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
กายอานา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	อินโดนีเซีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
ฮอนดูรัส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	อิรัก	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
อินเดีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	อิสราเอล	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
อินหร่าน	บังคับให้รับราชการทหาร	จาเมกา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ไอร์แลนด์	สมัครใจ	จอร์แดน	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหารเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๙
อิตาลี	สมัครใจ	เคนยา	สมัครใจ
ญี่ปุ่น	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	คีร์กีซ	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
คาซัคสถาน	บังคับให้รับราชการทหาร	ลัตเวีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
คูเวต	สมัครใจ	เลโซโท	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สาธารณรัฐประชาธิปไตย ประชาชนลาว	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	ลิเบีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เลบานอน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	ลักเซมเบิร์ก	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ไลบีเรีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	มาลาวี	สมัครใจ
ลิทัวเนีย	สมัครใจ	มัลดีฟส์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร

ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร
มาดากัสการ์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
มาเลเซีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
มาลี	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
มอริเตเนีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
มอลโดวา	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
มอนเตเนโกร	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
นามิเบีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เนเธอร์แลนด์	สมัครใจ
นิการากัว	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ไนจีเรีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
นอร์เวย์	บังคับให้รับราชการทหาร
ปากีสถาน	สมัครใจ
ปารากวัย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
ฟิลิปปินส์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
โปรตุเกส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สาธารณรัฐมาซิโดเนีย	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๐๘
รัสเซีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เซนต์คิตส์และเนวิส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ซานมาริโน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เซเนกัล	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เซียร์ราลีโอน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สโลวัก	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๐๖
โซมาเลีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เกาหลีใต้	บังคับให้รับราชการทหาร
สเปน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร

ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร
มอลตา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เม็กซิโก	สมัครใจ
มองโกเลีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
โมซัมบิก	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เนปาล	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
นิวซีแลนด์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ไนเจอร์	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
เกาหลีเหนือ	บังคับให้รับราชการทหาร
โอมาน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ปาปัวนิวกินี	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เปรู	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
โปแลนด์	สมัครใจ
กาตาร์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
โรมาเนีย	บังคับให้รับราชการทหาร
รวันดา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เซนต์ลูเชีย	สมัครใจ
ซาอุดีอาระเบีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
เซอร์เบีย	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๑๐
สิงคโปร์	บังคับให้รับราชการทหาร
สโลวีเนีย	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๐๓
แอฟริกาใต้	สมัครใจ
เซาท์ซูดาน	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
ศรีลังกา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ตูรินาเม	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สวีเดน	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๑๐
ซีเรีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร

ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร	ประเทศ	การเกณฑ์ทหาร
ชูดาน	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	ทาจิกิสถาน	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
สวาซิแลนด์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	ไทย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
สมาพันธรัฐสวิส	บังคับให้รับราชการทหาร	แกมเบีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ไต้หวัน	สมัครใจ ยกเลิกการ เกณฑ์ทหาร เมื่อค.ศ. ๒๐๑๕	ตองกา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
แทนซาเนีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	ตูนิเซีย	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
บาฮามาส	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	เติร์กเมนิสถาน	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
โตโก	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	ยูเครน	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
ตรินิแดดและโตเบโก	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	สหราชอาณาจักร	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
ตุรกี	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร	อุรุกวัย	สมัครใจ
ยูกันดา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	เวเนซุเอลา	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร
สหรัฐอาหรับเอมิเรตส์	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	เยเมน	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
สหรัฐอเมริกา	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร	ซิมบับเว	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร
อุซเบกิสถาน	บังคับให้รับราชการทหาร		
เวียดนาม	สมัครใจและบังคับ ให้รับราชการทหาร		
แซมเบีย	สมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร		

จากการศึกษาวิธีการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทหารกองประจำการในประเทศกว่า ๑๓๒ ประเทศ อาจแบ่งเป็นประเทศที่ใช้การคัดเลือกโดยบังคับ (เกณฑ์ทหาร) และโดยการสมัครใจ ได้ดังนี้

- ๑) การคัดเลือกโดยการบังคับ มีจำนวน ๒๔ ประเทศ
- ๒) การคัดเลือกโดยการสมัครใจและบังคับ (รวมทั้งประเทศไทย) ๔๕ ประเทศ
- ๓) การคัดเลือกโดยสมัครใจ ไม่มีการเกณฑ์ทหาร ๑๐๓ ประเทศ

โดยสรุปจากตารางจะเห็นได้ว่า ในหลายประเทศโดยเฉพาะประเทศที่ผ่านสงครามโลกครั้งที่ ๒ เช่น สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี และโปรตุเกส ได้ยกเลิกการบังคับการเกณฑ์ทหารเพราะมีแนวคิดที่ว่าด้วยสิทธิในการปฏิเสธการเข้าร่วมในกองทัพ และปฏิเสธการจับอาวุธ และกลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ โดยที่แนวคิดดังกล่าวถูกบรรจุไว้ในกฎหมายภายในของรัฐด้วย

๓.๓.๒ แนวคิดยกเลิกการเกณฑ์ทหารในประเทศต่างๆ

ต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๒๑ หลายประเทศไม่มีการเกณฑ์ทหารอีกต่อไป แต่อาศัยทหารอาชีพที่มาจากอาสาสมัครที่ได้รับสมัครตามความต้องการกำลังพล แต่หลายรัฐที่ยกเลิกการเกณฑ์ทหารไปแล้ว ยังสงวนอำนาจที่จะรื้อฟื้นการเกณฑ์ทหารในยามสงครามหรือเกิดวิกฤตการณ์ไว้ สาเหตุที่กองทัพหลายประเทศยกเลิกการเกณฑ์ทหารและหันไปใช้ระบบทหารสมัครใจที่เห็นว่า มีประสิทธิภาพกว่านั้น เพราะประเทศไม่ได้อยู่ในภาวะสงครามอีกต่อไป ในขณะที่การเกณฑ์ทหารต้องใช้งบประมาณมากในแต่ละปี

(๑) ประเทศยูเครน ยกเลิกการเกณฑ์ทหารในปี ค.ศ. ๒๐๑๓ โดยให้เหตุผลว่า เพื่อปฏิรูปกองทัพโดยมีเป้าหมายให้มีทหารอาชีพ การปฏิรูปกองทัพนั้นจำเป็นที่จะต้องสร้างกองทัพมืออาชีพที่จะสามารถตอบสนองความท้าทายแบบใหม่ และการใช้อุปกรณ์ที่ทันสมัยที่พัฒนาอย่างต่อเนื่องซึ่งต้องมีการฝึกอบรมอย่างสม่ำเสมอ

๒) ประเทศแอลเบเนีย ยกเลิกการเกณฑ์ทหารในปี ค.ศ. ๒๐๑๐ โดยรัฐสภาผ่านกฎหมายยกเลิกการเกณฑ์ทหารเพื่อปฏิรูปกองทัพและเป็นการสร้างทหารอาชีพ สร้างโอกาสในการทำงานกับคนหนุ่มสาว ซึ่งรัฐบาลอยู่ระหว่างการประเมินเงินเดือนสำหรับกองกำลังทหารภายใต้ระบบใหม่จะขยายสิทธิประโยชน์อื่นๆ เช่น การเข้าถึงที่อยู่อาศัย ตลอดจนความก้าวหน้าในวิชาชีพ

(๓) สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ยกเลิกการเกณฑ์ทหาร ในปี ค.ศ. ๒๐๐๑ โดยจะไม่อยู่ภายใต้การเกณฑ์ทหารและจะถูกแทนที่ด้วยความสมัครใจของการบริการทางสังคม

(๔) ไต้หวัน จะยกเลิกการเกณฑ์ทหาร ในปี ค.ศ. ๒๐๑๕ นี้ โดยให้เหตุผลในการยกเลิกว่า เพื่อเป็นการลดขนาดของทหารและทำให้เงินเดือนทหารสูงมากขึ้น

๔. หลักเกณฑ์ แนวคิด และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

กฎหมายระหว่างประเทศ

๔.๑ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

ข้อ ๑ มนุษย์ทั้งปวงเกิดมามีอิสระและเสมอภาคกันในศักดิ์ศรีและสิทธิต่างในตน มีเหตุผลและมโนธรรม และควรปฏิบัติต่อกันด้วยจิตวิญญาณแห่งภราดรภาพ

ข้อ ๑๘ ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งความคิด มโนธรรม และศาสนา ทั้งนี้ สิทธินี้รวมถึงอิสรภาพในการเปลี่ยนศาสนาหรือความเชื่อ และอิสรภาพในการแสดงออกทางศาสนาหรือความเชื่อถือของตนในการสอน การปฏิบัติ การสักการบูชา และการประกอบพิธีกรรม ไม่ว่าจะโดยลำพังหรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่นและในที่สาธารณะหรือส่วนบุคคล

๔.๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR)

ข้อ ๑๘

๑. บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และศาสนา สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน และเสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา

หรือความเชื่อของตนโดยการสักการบูชา การปฏิบัติ การประกอบพิธีกรรมและการสอน ไม่ว่าจะโดยลำพังตัวเอง หรือในชุมชนร่วมกับผู้อื่น และไม่ว่าต่อสาธารณชน หรือเป็นการส่วนตัว

๒. บุคคลจะถูกบีบบังคับให้เสื่อมเสียเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือความเชื่อตามคตินิยมของตนมิได้

๓. เสรีภาพในการแสดงออกทางศาสนา หรือความเชื่อของบุคคลอาจอยู่ภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัด เฉพาะที่บัญญัติโดยกฎหมาย และตามความจำเป็นเพื่อรักษาความปลอดภัย ความสงบเรียบร้อย สุขอนามัย หรือ ศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นมูลฐานของบุคคลอื่นเท่านั้น

ความคิดเห็นทั่วไปฉบับที่ ๒๒ ข้อ ๑๘ (เสรีภาพในความคิดหรือศาสนา) : ICCPR General Comment No. 22 : Article 18 (Freedom of Thought, Conscience or Religion) เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๓

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งเป็นคณะกรรมการผู้เชี่ยวชาญประจำสหประชาชาติ มีหน้าที่ในการตรวจสอบรายงานการปฏิบัติตามพันธกรณีตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองของรัฐภาคี การรับเรื่องร้องเรียนของรัฐภาคี และการให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะแก่รัฐภาคีในการปฏิบัติตามพันธกรณีได้ให้ความเห็น ข้อ ๑๘ ของกติกาดังกล่าวในสิทธิคัดค้านการรับราชการทหารด้วยความเชื่อทางมโนธรรม (Right to Conscientious Objection) ในความเห็นข้อที่ ๑๑ โดยมีสาระสำคัญสรุป ดังนี้

ปัจเจกชนหลายคนได้อ้างสิทธิในการคัดค้านการรับราชการทหารด้วยความเชื่อทางมโนธรรม โดยอ้างหลักสิทธิเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนา ตามข้อ ๑ และข้อ ๑๘ ที่ได้รับการรับรองในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และมีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวมากขึ้น โดยบางรัฐมีกฎหมายให้ยกเว้นการถูกเรียกให้มาเกณฑ์ทหารแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาที่นับถืออย่างแท้จริง และแทนที่ด้วยการจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติของผู้อ้างสิทธิดังกล่าว แม้กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองไม่ได้ประกันสิทธิคัดค้านการรับราชการทหารด้วยความเชื่อทางมโนธรรม แต่คณะกรรมการประจำกติกานี้เชื่อว่า บุคคลสามารถอ้างสิทธิจากข้อดังกล่าวได้ และเห็นว่าการเกณฑ์ทหารที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ในการใช้อาวุธ (Lethal Force) นั้น ขัดกับสิทธิที่ได้รับประกันในข้อ ๑๘ อย่างรุนแรง ซึ่งสิทธิดังกล่าวต้องได้รับการประกัน ไม่ว่าจะอยู่ในเงื่อนไขใดๆ หรือเป็นสิทธิที่ไม่สามารถลดทอนได้ (Non-Derogable Right) นั้นเอง และเมื่อสิทธิที่ว่านี้ได้รับการยอมรับโดยกฎหมายหรือในทางปฏิบัติแล้ว จะต้องไม่มีการแบ่งแยกในกลุ่มผู้คัดค้านการเข้ารับ การเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมจากพื้นฐานความเชื่อที่แตกต่างกันแต่ประการใด และจะต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติต่อผู้ที่คัดค้านการเกณฑ์ทหารโดยอ้างหลักมโนธรรมเพียงเพราะว่า เขาเหล่านั้นไม่สามารถเข้ารับ การเกณฑ์ทหารได้ และให้รัฐที่ยังมีการเกณฑ์ทหารไม่มีข้อยกเว้นแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาที่นับถืออย่างแท้จริง พิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบหรือ มีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ

กฎหมายภายใน

๔.๓ หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๓๗ บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิิกายของศาสนา หรือลัทธินิยม
ในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ
ถือของตน เมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดี
ของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใดๆ อันเป็น
การรอนสิทธิหรือเสียประโยชน์อันควรมิควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนา
หรือปฏิบัติตามศาสนธรรม ศาสนบัญญัติ หรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อถือ แตกต่างจากบุคคลอื่น

มาตรา ๗๑ บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รักษาผลประโยชน์ของชาติ และปฏิบัติตามกฎหมาย

มาตรา ๗๓ บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร ช่วยเหลือในการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติสาธารณะ
เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พึ่งพิงปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติ
และภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๘๒ รัฐต้องส่งเสริมสัมพันธไมตรีและความร่วมมือกับนานาประเทศ และพึงถือหลักใน
การปฏิบัติต่อกันอย่างเสมอภาค ตลอดจนต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี
รวมทั้งตามพันธกรณีที่ได้กระทำไว้กับนานาประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

๔.๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพ และ
ความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว
ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

๔.๕ พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและ
คณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.๖ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

มาตรา ๖ การเรียกและการตรวจเลือกคนเข้าเป็นตำรวจกองประจำการ ตลอดถึงการยกเว้นและ
การปลดตำรวจซึ่งอยู่ในกองประจำการ ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการเรียก และการตรวจเลือกคนเข้าเป็นทหาร
กองประจำการ การยกเว้น และการปลดทหาร การเรียกคนเข้ากองประจำการเป็นตำรวจ ให้กระทรวงมหาดไทย
ทำได้โดยตกลงกับกระทรวงกลาโหม

มาตรา ๗ ชายที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน

มาตรา ๙ ทหารกองเกินซึ่งมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์ และยังไม่ถึงสามสิบปีบริบูรณ์เป็นผู้ที่อยู่ในระหว่างที่จะต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ และเมื่อต้องเข้ากองประจำการจะต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการมีกำหนดสองปี ส่วนผู้ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษหรือเมื่อมีกรณีพิเศษ จะให้รับราชการทหารกองประจำการน้อยกว่าสองปีตามที่กำหนดในกฎกระทรวงก็ได้ แต่สำหรับผู้ซึ่งมีคุณสมบัติพิเศษนั้นจะอ้างสิทธิดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้แสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการตรวจเลือกในวันตรวจเลือก หรือต่อหน่วยทหารที่ตนร้องขอเข้ารับราชการทหารในวันร้องขอ

วันเริ่มเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ให้นับแต่วันขึ้นทะเบียนกองประจำการในกรณีที่ทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการแล้ว แต่ยังไม่ขึ้นทะเบียนกองประจำการให้ไม่ได้ในวันที่ทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการนั้น จะขึ้นทะเบียนกองประจำการภายหลังจากวันเข้ารับราชการทหารกองประจำการก็ได้ และให้ถือว่า ผู้นั้นได้ขึ้นทะเบียนกองประจำการตั้งแต่วันที่เข้ารับราชการทหารกองประจำการเมื่ออยู่ในกองประจำการจนครบกำหนดแล้วให้ปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๑ ดังนี้

กองหนุนชั้นที่ ๑ เจ็ดปี

กองหนุนชั้นที่ ๒ สิบปี

กองหนุนชั้นที่ ๓ หกปี

ตามลำดับชั้นไปจนปลดพ้นราชการทหารประเภทที่ ๑

บุคคลซึ่งสำเร็จการฝึกวิชาทหารตามหลักสูตรที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหารและมีลักษณะตามที่กำหนดในกฎกระทรวง จะให้รับราชการทหารกองประจำการน้อยกว่าสองปี หรือให้ขึ้นทะเบียนกองประจำการแล้วปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๑ โดยไม่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่จะอ้างสิทธิดังกล่าวได้ต่อเมื่อได้แสดงหลักฐานต่อคณะกรรมการตรวจเลือกในวันตรวจเลือก หรือต่อหน่วยทหารที่ตนร้องขอเข้ารับราชการในวันร้องขอ หรือต่อหน่วยที่ขึ้นทะเบียนกองประจำการแล้วแต่กรณี ส่วนที่จะให้อยู่ในกองหนุนชั้นใดและเป็นเวลาเท่าใดนั้น ให้ปฏิบัติเช่นเดียวกับการปลดทหารกองเกินที่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการตามวรรคสอง

มาตรา ๑๓ บุคคลดังต่อไปนี้ ยกเว้นไม่ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ คือ

(๑) พระภิกษุที่มีสมณศักดิ์ หรือที่เป็นเปรียญ และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือญวนที่มีสมณศักดิ์

(๒) คนพิการทุพพลภาพ ซึ่งไม่สามารถเป็นทหารได้

(๓) บุคคลซึ่งไม่มีคุณสมบัติที่จะเป็นทหารได้เฉพาะบางท้องที่ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๔ บุคคลดังต่อไปนี้ เมื่อลงบัญชีทหารกองเกินแล้วไม่เรียกมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการในยามปกติ คือ

(๑) พระภิกษุ สามเณร และนักบวชในพระพุทธศาสนาแห่งนิกายจีนหรือญวนซึ่งเป็นนักธรรมตามที่กระทรวงศึกษาธิการรับรอง

(๒) นักบวชศาสนาอื่นซึ่งมีหน้าที่ประจำในกิจของศาสนาตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบสำคัญให้ไว้

(๓) บุคคลซึ่งอยู่ในระหว่างการฝึกวิชาทหารตามหลักสูตรที่กระทรวงกลาโหมกำหนดตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร

(๔) นักเรียนโรงเรียนเตรียมทหารของกระทรวงกลาโหม

(๕) ครูซึ่งประจำทำการสอนหนังสือหรือวิชาการต่างๆ ที่อยู่ในความควบคุมของกระทรวง ทบวง กรม หรือราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวงและผู้ว่าราชการจังหวัดออกใบสำคัญให้ไว้

(๖) นักศึกษาของศูนย์กลางอบรมการศึกษาผู้ใหญ่ของกระทรวงศึกษาธิการ

(๗) นักศึกษาของศูนย์ฝึกการบินพลเรือนของกระทรวงคมนาคม

(๘) บุคคลซึ่งได้สัญชาติไทยโดยการแปลงสัญชาติ

(๙) บุคคลซึ่งได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกครั้งเดียวตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือเคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกหลายครั้งรวมกันตั้งแต่สิบปีขึ้นไป หรือเคยถูกศาลพิพากษาให้กักกัน

การไม่เรียกมาตรวจเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการในยามปกติ และการออกใบสำคัญตาม (๒) และ (๕) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และแบบที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๑๖ บรรดาชายซึ่งมีสัญชาติไทย เมื่อมีอายุย่างเข้าสิบแปดปีในพุทธศักราชใดให้ไปแสดงตนเพื่อลงบัญชีทหารกองเกินภายในพุทธศักราชนั้น

ผู้ใดไม่สามารถไปลงบัญชีทหารกองเกินด้วยตนเองได้ ต้องให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและเชื่อถือได้ไปแจ้งแทน ให้นายอำเภอสอบสวน เมื่อเห็นว่าถูกต้อง ให้ลงบัญชีทหารกองเกินไว้ ถ้าไม่มีผู้มาแจ้งแทน ให้ถือว่าผู้นั้นหลีกเลี่ยงขัดขืนไม่มาลงบัญชีทหารกองเกิน

มาตรา ๒๕ ทหารกองเกินเมื่อมีอายุย่างเข้ายี่สิบเอ็ดปีในพุทธศักราชใด ต้องไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียกที่อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาทหารของตนภายในพุทธศักราชนั้น

ทหารกองเกินที่พ้นจากฐานะการยกเว้นตามมาตรา ๑๔ (๓) หรือการผ่อนผันตามมาตรา ๒๗ (๒) และมาตรา ๒๙ (๓) ในพุทธศักราชใด ต้องไปแสดงตนเพื่อรับหมายเรียกหรือเพื่อจำหน่ายบัญชีเรียกทหารกองเกินตามแต่กรณีที่อำเภอท้องที่ซึ่งเป็นภูมิลำเนาทหารของตนภายในพุทธศักราชนั้น

ผู้ใดไม่สามารถจะไปรับหมายเรียกด้วยตนเองได้ ต้องให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและพอจะเชื่อถือได้ไปรับหมายเรียกแทน ถ้าไม่มีผู้แทนให้ถือว่าผู้นั้นหลีกเลี่ยงขัดขืน

มาตรา ๒๗ ทหารกองเกินซึ่งถูกเรียกต้องมาให้คณะกรรมการตรวจเลือกทำการตรวจเลือกตามกำหนดหมายนั้น โดยนำใบสำคัญทหารกองเกิน บัตรประจำตัวประชาชน และประกาศนียบัตรหรือหลักฐานการศึกษามาแสดงด้วย ถ้าไม่มาหรือมาแต่ไม่เข้ารับการตรวจเลือกหรือไม่อยู่จนกว่าการตรวจเลือกแล้วเสร็จ ให้ถือว่าทหารกองเกินนั้นหลีกเลี่ยงขัดขืนไม่มาให้คณะกรรมการตรวจเลือกทำการตรวจเลือก เว้นแต่

(๑) ข้าราชการซึ่งได้รับคำสั่งของผู้บังคับบัญชาโดยปัจจุบันทันด่วนให้ไปราชการอันสำคัญยิ่ง หรือไปราชการต่างประเทศโดยคำสั่งของเจ้ากระทรวง

(๒) นักเรียนซึ่งออกไปศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๓) ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในสถานที่ราชการ หรือโรงงานอื่นใด ในระหว่างที่มีการรบหรือการสงคราม อันเป็นอุปสรรคในการรบหรือการสงครามและอยู่ในความควบคุมของกระทรวงกลาโหม

(๔) บุคคลซึ่งกำลังปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยทหารในราชการสนาม

(๕) เกิดเหตุสุดวิสัย

(๖) ไปเข้าตรวจเลือกที่อื่น

(๗) ป่วยไม่สามารถจะมาได้ โดยให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและเชื่อถือได้ มาแจ้งต่อคณะกรรมการตรวจเลือกในวันตรวจเลือก

กรณีตาม (๑) (๒) (๓) หรือ (๔) ต้องได้รับการผ่อนผันเฉพาะคราวจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

มาตรา ๒๘ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดผู้ดำรงตำแหน่งเทียบได้ไม่ต่ำกว่าผู้บัญชาการกองพล เป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเลือกและคณะกรรมการชั้นสูง

มาตรา ๒๘ ทวิ ให้ผู้ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมกำหนดตามมาตรา ๒๘ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจเลือกขึ้นในท้องที่แต่ละจังหวัด เพื่อทำการตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการ โดยให้ประกอบด้วยนายทหารสัญญาบัตรซึ่งมียศไม่ต่ำกว่าพันโทหนึ่งคน เป็นประธานกรรมการ นายทหารสัญญาบัตรซึ่งมียศหรือเทียบเท่าไม่สูงกว่าประธานกรรมการไม่เกินสองคน สัสดีจังหวัดหรือผู้แทนหนึ่งคน ซึ่งมีได้ประจำอยู่ในท้องที่จังหวัดที่ตรวจเลือกนั้น และนายทหารสัญญาบัตรซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้น ๑ สาขาเวชกรรม หนึ่งคนหรือหลายคนเป็นกรรมการ ถ้าไม่อาจแต่งตั้งนายทหารสัญญาบัตรซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะดังกล่าวเป็นกรรมการได้ ก็ให้แต่งตั้งผู้อื่นซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้น ๑ สาขาเวชกรรมแทน

หน้าที่ของกรรมการตรวจเลือก และวิธีการตรวจเลือก ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๔ ทหารกองเกินที่ถูกเข้ากองประจำการผู้ใด จักต้องเริ่มเข้ารับราชการ ทหารกองประจำการเมื่อใด ให้นายอำเภอท้องที่ที่รับเข้าตรวจเลือกเป็นผู้กำหนด และให้นายอำเภอออกหมายนัดเพื่อให้ทหารกองเกินผู้นั้นมา ณ ที่อำเภอท้องที่ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วเพื่อเข้ารับราชการทหารกองประจำการ ถ้าทหารกองเกินผู้นั้นไม่มาตามนัด ให้ถือว่าหลีกเลี่ยงขัดขืน

มาตรา ๓๖ ทหารกองเกินหรือทหารกองหนุนมีหน้าที่เข้ารับราชการทหารในการเรียกพลเพื่อตรวจสอบเพื่อฝึกวิชาทหาร หรือเพื่อทดลองความพร้อม และในการระดมพล

มาตรา ๓๙ ทหารกองเกินเมื่อมีอายุครบกำหนดปลดแล้ว ให้ปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ตามลำดับ คือ

อายุสามสิบปีบริบูรณ์ เป็น ทหารกองหนุนชั้นที่ ๒

อายุสี่สิบปีบริบูรณ์ เป็น ทหารกองหนุนชั้นที่ ๓

อายุสี่สิบหกปีบริบูรณ์ เป็น พันราชการทหารประเภทที่ ๒

มาตรา ๔๐ ทหารกองประจำการ ถ้าต้องจำขังหรือจำคุกครั้งเดียว หรือหลายครั้งเมื่อมีกำหนดวันที่จะต้องทัณฑ์หรือต้องโทษรวมได้ไม่น้อยกว่าหนึ่งปีก็ดี หรือทหารกองประจำการผู้ใด ซึ่งกระทรวงกลาโหมเห็นว่ากระทำให้เสื่อมเสียแก่ราชการทหารด้วยประการใดๆ ก็ดี จะปลดเป็นทหารกองหนุนประเภทที่ ๒ ก็ได้

....

มาตรา ๔๑ ทหารกองประจำการ ทหารกองเกิน หรือทหารกองหนุน ซึ่งยังไม่ครบกำหนดปลด

พ้นราชการทหาร ถ้าพิการทุพพลภาพ หรือมีโรคซึ่งไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
ก็ให้ปลดพ้นราชการทหารประเภทที่ ๑ หรือที่ ๒ แล้วแต่กรณี

....

มาตรา ๔๔ บุคคลใดไม่มาลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๘ หรือไม่มาลง
บัญชีทหารกองเกินใหม่ตามมาตรา ๑๙ หรือไม่ยอมลงบัญชีทหารกองเกินตามมาตรา ๒๑ หรือไม่มารับหมายเรียก
ที่อำเภอตามมาตรา ๒๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามเดือน หรือปรับไม่เกินสามร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าก่อนที่เจ้าหน้าที่ยกเรื่องขึ้นพิจารณาความผิด บุคคลนั้นได้มาขอลงบัญชีทหารกองเกินหรือขอลง
บัญชีทหารกองเกินใหม่ หรือมาขอรับหมายเรียกที่อำเภอด้วยตนเอง หรือให้บุคคลซึ่งบรรลุนิติภาวะและเชื่อถือได้
มาแทนตน แล้วแต่กรณี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งร้อยบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๕๑ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการ
ตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงร่วมกันเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

๔.๗ พระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ. ๒๕๕๑

มาตรา ๘ กระทรวงกลาโหม มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑)

(๕) ปฏิบัติการอื่นที่เป็นการปฏิบัติการทางทหารนอกเหนือจากสงคราม เพื่อความมั่นคงแห่ง
ราชอาณาจักร หรือปฏิบัติการอื่นใด ทั้งนี้ ตามที่มีกฎหมายกำหนดหรือตามมติคณะรัฐมนตรี

มาตรา ๓๖ การใช้กำลังทหารหรือการอื่นใดเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำ
ความผิดที่เป็นภัยต่อความมั่นคงของรัฐหรือเกี่ยวกับการก่อการร้าย ซึ่งจำเป็นต้องใช้กำลังทหารเพื่อระงับเหตุการณ์
ร้ายแรงโดยเร็ว มิให้เหตุการณ์มีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น หรือเพื่อพิทักษ์ผลประโยชน์แห่งชาติให้เป็นไปตามที่
กระทรวงกลาโหมกำหนด เว้นแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

๔.๘ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๔ (พ.ศ. ๒๕๐๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗

ข้อ ๒ ผู้ซึ่งมีคุณสมบัติซึ่งสมควรให้อยู่ในกองประจำการน้อยกว่าสองปี ตามความในมาตรา ๙
วรรคหนึ่ง คือ

(๑) ข้าราชการกลาโหมพลเรือนชั้นสัญญาบัตร

(๒) ข้าราชการตุลาการ

(๓) ดะโต๊ะยุติธรรม

(๔) ข้าราชการฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นข้าราชการตุลาการ และรับเงินเดือนประจำตั้งแต่ชั้นตรี หรือ
เทียบเท่าชั้นตรีขึ้นไป

(๕) ข้าราชการอัยการ

(๖) ข้าราชการพลเรือนซึ่งรับเงินเดือนประจำตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่าชั้นตรีขึ้นไป

(๗) พนักงานเทศบาลซึ่งรับเงินเดือนประจำตั้งแต่ชั้นตรีหรือเทียบเท่าชั้นตรีขึ้นไป

(๘) ผู้สำเร็จชั้นอุดมศึกษาหรือผู้สำเร็จการศึกษาจากต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรอง
วิทยฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นอุดมศึกษา

(๙) ผู้สำเร็จการฝึกวิชาทหารจากต่างประเทศ ซึ่งกระทรวงกลาโหมรับรองวิทยฐานะเทียบเท่า
ผู้สำเร็จการฝึกวิชาทหารตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการฝึกวิชาทหาร

(๑๐) ผู้สำเร็จชั้นเตรียมอุดมศึกษาปีที่ ๒ หรือผู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองวิทยฐานะเทียบได้
ไม่ต่ำกว่าชั้นที่กล่าวนั้น

(๑๑) ผู้สำเร็จวิชาชีพจากโรงเรียนอาชีวศึกษาชั้นสูงของกระทรวงศึกษาธิการ

(๑๒) ผู้สำเร็จวิชาชีพที่มีหลักสูตรเวลาเรียนไม่น้อยกว่าสามปีจากโรงเรียนอาชีพซึ่งกระทรวง
ศึกษาธิการรับรองวิทยฐานะ และรับผู้สำเร็จตั้งแต่ชั้นมัธยมศึกษาปีที่ ๖ หรือผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนต้น ชั้นที่ ๓
หรือผู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรองวิทยฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นที่กล่าวนั้น

(๑๓) ผู้สำเร็จประโยคมัธยมศึกษาตอนปลายตั้งแต่ ๒ ชั้นขึ้นไปหรือผู้ซึ่งกระทรวงศึกษาธิการรับรอง
วิทยฐานะเทียบได้ไม่ต่ำกว่าชั้นที่กล่าวนั้น

ถ้าเป็นบุคคลดังกล่าวใน (๑) ถึง (๘) ให้รับราชการกองประจำการหนึ่งปี แต่ถ้าเป็นผู้ที่ได้อำนาจ
เข้ารับราชการในกองประจำการ ก็ให้รับราชการทหารกองประจำการเพียงหกเดือน

...

๔.๙ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๕ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร

พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๒ การรับบุคคลเข้าเป็นทหารกองประจำการโดยวิธีอื่น ให้กระทำโดยวิธีร้องขอ และบุคคลที่จะ
ร้องขอต้องมีอายุตั้งแต่สิบแปดปีบริบูรณ์และยังไม่ถึงสามสิบปีบริบูรณ์

๔.๑๐ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๓๗ (พ.ศ. ๒๕๑๖) ออกตามความในพระราชบัญญัติรับราชการทหาร

พ.ศ. ๒๕๑๗

ข้อ ๒ ให้คณะกรรมการตรวจเลือกมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการตรวจเลือก โดยแยกหน้าที่กัน
กระทำ ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานกรรมการตรวจเลือก มีหน้าที่อำนวยความสะดวกและควบคุมการตรวจเลือกให้ดำเนินไป
ด้วยความเรียบร้อย และออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่ปัญหาในทางปฏิบัติ เมื่อคณะกรรมการตรวจเลือกไม่อาจ
ตกลงกันโดยเสียงข้างมากได้ กับให้มีหน้าที่ตรวจสอบการปล่อยทหารกองเกิน พร้อมกับมอบใบรับรองผล
การตรวจเลือกทหารกองเกินเข้ารับราชการทหารกองประจำการตามแบบ สด. ๔๓ ทำยกกฎกระทรวงนี้ให้ทหาร
กองเกินรับไปเป็นหลักฐาน

(๒) กรรมการนายทหารสัญญาบัตร มีหน้าที่

(ก) เรียกชื่อทหารกองเกินซึ่งถูกเรียกมาตรวจเลือก จัดดูแลทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้ว
ให้รวมอยู่เป็นจำพวก ป้องกันมิให้ทหารกองเกินซึ่งตรวจเลือกแล้วปะปนกับทหารกองเกินซึ่งยังไม่ได้ตรวจเลือก
และรับทหารกองเกินซึ่งคณะกรรมการตรวจเลือกกำหนดให้เข้ากองประจำการ เพื่อนำขึ้นทะเบียนหรือนำตัวส่ง
นายอำเภอเพื่อออกหมายนัด

(ข) วัดขนาด เกือบยอดเป็นจำพวก ตรวจสอบจำนวนสลาก ควบคุมการทำสลากและอ่านสลาก
ในระหว่างการจัดสลาก

(๓) กรรมการสัสติจังหวัด มีหน้าที่บันทึกผลการตรวจเลือกในบัญชีเรียก รับเรื่องราวร้องขอในเหตุ
ต่างๆ ซึ่งนายอำเภอได้สอบสวนแล้ว เตรียมทำสลากบันทึกผลการจับสลาก และรวบรวมสลากที่จับแล้วไว้เป็นหลักฐาน
ตรวจสอบขึ้นทะเบียน และทำบัญชีคนที่ส่งเข้ากองประจำการ

(๔) กรรมการซึ่งเป็นผู้ประกอบโรคศิลปะแผนปัจจุบันชั้น ๑ สาขาเวชกรรม มีหน้าที่ตรวจร่างกาย
ผู้ที่ถูกเรียกมาตรวจเลือกและออกใบสำคัญให้แก่คนจำพวกที่ ๓ และคนจำพวกที่ ๔ รวมทั้งควบคุมการจัดสลาก

ข้อ ๓ ในการตรวจร่างกาย ให้คณะกรรมการแบ่งคนที่ได้ตรวจเลือกออกเป็น ๔ จำพวก

จำพวกที่ ๑ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายสมบูรณ์ดีไม่มีอวัยวะพิการหรือผิดส่วนแต่อย่างใด

จำพวกที่ ๒ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายที่เห็นได้ชัดว่าไม่สมบูรณ์ดีเหมือนคนจำพวกที่ ๑
แต่ไม่ถึงทุพพลภาพ คือ

....

จำพวกที่ ๓ ได้แก่ คนซึ่งมีร่างกายยังไม่แข็งแรงพอที่จะรับราชการทหารในขณะนั้นได้
เพราะป่วย ซึ่งจะบำบัดให้หายภายในกำหนด ๓๐ วันไม่ได้

จำพวกที่ ๔ ได้แก่ คนพิการทุพพลภาพ หรือมีโรคที่ไม่สามารถจะรับราชการทหารได้ตาม
กฎกระทรวงที่ออกตามมาตรา ๔๑

๕. ความเห็นของคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุง กฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้พิจารณาคำร้อง ข้อมูล และความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ได้ให้ความเห็นต่อ
การรับราชการทหารกองประจำการตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ ดังนี้

๕.๑ หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน คือ มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน
มีสิทธิและเสรีภาพ มีความเสมอภาค ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้โดยได้รับการคุ้มครอง
ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญา
ด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี^{๓๗} โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและ
สิทธิทางการเมือง ตามข้อ ๑๘ ที่กล่าวว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพ ทางความคิด มโนธรรม และศาสนา
สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน หลักการสำคัญของ
ข้อ ๑๘ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าวเป็นสิทธิที่จะละเมิด
หรือลดทอนมิได้ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม

๓๗ อ้างแล้วตามหลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔

สำหรับการเกณฑ์ทหารในต่างประเทศ มีปัจเจกชนหลายคนได้อ้างสิทธิในข้อ ๑๘ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่จะปฏิเสธเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการทหาร เพราะขัดกับเสรีภาพทางความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาที่เขานับถืออย่างแท้จริง และรัฐต้องให้ความเคารพบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว ซึ่งรัฐอาจให้บุคคลดังกล่าวมีทางเลือกในการรับใช้ชาติอย่างอื่น เช่น ทำงานบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาวุธ โดยรัฐภาคีต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างแก่ผู้คัดค้านโดยอ้างมโนธรรม (Conscientious Objectors) และต้องมีมาตรการที่รัฐต้องพิจารณาให้เชื่อได้ว่า บุคคลนั้นเป็นผู้มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง ต่อมาภายหลังมีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวมากขึ้น ทำให้บางประเทศออกกฎหมายยกเว้นการรับราชการทหารโดยบังคับแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตาม ภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลง ประเทศต่างๆ เช่น สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี และโปรตุเกส ได้ยกเลิกการรับราชการทหารโดยบังคับ และกว่า ๑๐๓ ประเทศ การรับราชการทหารเปลี่ยนแปลงให้มีระบบสมัครใจดังปรากฏในตารางข้อ ๓.๓.๑

สำหรับประเทศไทยเป็นภาคีกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ซึ่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนดังกล่าว และต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชนที่ทุกคนมีสิทธิและเสรีภาพ มีความเสมอภาค ทั้งความคิด และการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ ทุกคนจึงมีอิสระที่จะเลือกกำหนดในชีวิตของตนเอง การบังคับให้กระทำใดๆ ก็ตามโดยที่ไม่สมัครใจย่อมเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ การรับราชการทหารกองประจำการจึงต้องไม่ใช่เรื่องของการเกณฑ์หรือการบังคับ ดังเห็นได้จากในประเทศต่างๆ การรับราชการทหารสอดคล้องหลักการด้านสิทธิมนุษยชนโดยให้ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ใช้หลักมโนธรรมและความเชื่อทางศาสนา รวมถึงการให้สิทธิที่จะมีทางเลือกอื่นในการรับใช้ชาติ (Alternative National Service) ประกอบกับกฎหมายภายในของประเทศไทย คือ พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานานและยังไม่สอดคล้องกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง เกี่ยวกับการรับราชการทหารกองประจำการโดยสมัครใจ เห็นว่าควรทบทวน ศึกษา และวิจัยเกี่ยวกับการทหารในต่างประเทศ เพื่อเปลี่ยนให้เป็นระบบสมัครใจมากกว่าการใช้กฎหมายมาบังคับสิทธิเสรีภาพและสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาแก่บุคคลผู้มีความคิด มโนธรรม และความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง การพิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบ หรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะตามความคิดเห็นทั่วไปของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองในข้อ ๔.๒ ข้างต้น และมีมาตรการระยะสั้นในการเยียวยาหรือการป้องกัน เช่น มีกลไก หรือมีมาตรการคุ้มครองบุคคลที่มีความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง โดยให้มีการหลีกเลี่ยงการฝึกหรือปฏิบัติภารกิจที่ต้องจับอาวุธ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ เป็นต้น

๕.๒ การรับบุคคลเข้าเป็นทหารกองประจำการของประเทศไทยใช้วิธีเรียกมาตรวจเลือก (บังคับ) ซึ่งปัจจุบันมีแนวโน้มว่าจะมีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากขึ้น เพราะกระทรวงกลาโหมได้มีนโยบายเพิ่มเงินเดือนแก่ทหารกองประจำการ แต่พบว่าท้องที่อำเภอใดเมื่อมีผู้สมัครใจเกินความต้องการของท้องที่อำเภอนั้น ผู้ที่สมัครใจในส่วนที่เกินของท้องที่อำเภอดังกล่าวจะไม่ได้รับให้เข้าเป็นทหารกองประจำการ ดังนั้น ควรให้ผู้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมีสิทธิเป็นทหารกองประจำการทุกกรณี

๕.๓ การรับราชการทหารกองประจำการ (เกณฑ์ทหาร) แม้กฎหมายเปิดโอกาสให้สมัครใจรับราชการทหารกองประจำการได้ แต่เนื่องจากจำนวนผู้สมัครใจมีไม่เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ กฎหมายจึงกำหนดให้ต้องมีการคัดเลือกโดยวิธีการจับสลาก ซึ่งทำให้ได้ทหารกองประจำการที่ไม่มีความเต็มใจ ควรส่งเสริมหรือมีมาตรการจูงใจต่างๆ ให้มีการสมัครทหารกองประจำการโดยสมัครใจมากกว่าการใช้กฎหมายมาบังคับ เพื่อให้ได้ทหารกองประจำการตามความต้องการของกองทัพ โดยมุ่งเน้นให้ทหารกองประจำการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การบรรจุเป็นข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งให้ทหารกองประจำการมีรายได้ที่เพียงพอ มีค่าตอบแทน มีสิทธิประโยชน์ มีการฝึกอาชีพ เพื่อเป็นแรงจูงใจและมีแนวโน้มให้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากขึ้น ทำให้ได้ทหารกองประจำการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อกองทัพ

๕.๔ ปัจจุบันกระทรวงกลาโหมมุ่งเน้นให้ได้กำลังพลทหารกองประจำการให้เพียงพอต่อความต้องการของกองทัพ โดยใช้พระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ และกฎกระทรวงต่างๆ คัดเลือกทหารกองประจำการให้ได้ทหารกองประจำการที่ไม่สมัครใจ ดังนั้น ควรกำหนดเป้าหมายในการลดหรือการเลิกใช้กฎหมายมาบังคับให้ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ จนนำมาสู่การได้ทหารกองประจำการที่มีความสมัครใจอย่างแท้จริงต่อไป

๕.๕ สำหรับกรณีที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติจะเสนอให้มีตำรวจกองประจำการ (ตำรวจเกณฑ์) เนื่องจากปัจจุบันสำนักงานตำรวจแห่งชาติประสบปัญหากำลังตำรวจในระดับปฏิบัติการและหากให้มีตำรวจกองประจำการจะสามารถประหยัดงบประมาณ โดยมีเงื่อนไขในการรับสมัครตำรวจกองประจำการเบื้องต้น คือ ต้องเป็นไปตามความสมัครใจนั้น เห็นว่า เป็นเรื่องที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องความสมัครใจมากกว่าใช้กฎหมายมาบังคับ และควรหารือร่วมกันกับ ๓ เหล่าทัพเพื่อกำหนดนโยบายความต้องการกำลังพลในแต่ละปี รวมทั้ง กำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการมากยิ่งขึ้น

๖. ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนพิจารณาแล้ว เห็นควรมีข้อเสนอแนะนโยบายต่อคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดังนี้

๖.๑ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรหารือร่วมกันศึกษากระบวนการรับราชการของทหารกองประจำการในต่างประเทศ เพื่อพิจารณาปรับปรุงให้เป็นระบบสมัครใจและสอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหา หรือมีมาตรการระยะสั้นในการเยียวยา หรือการป้องกันแก่บุคคลผู้มีความคิดมโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง เช่น การหลีกเลี่ยงการฝึกหรือปฏิบัติการที่ต้องใช้อาวุธ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ การจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติการกิจการสู้รบ หรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีความพร้อมโดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้พิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้มีการรับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ จะสอดคล้องกับหลักการของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี

๖.๒ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรให้ผู้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการในพื้นที่ที่มีการสมัครใจเกินความต้องการในพื้นที่นั้นได้เป็นทหารกองประจำการทุกกรณี

๖.๓ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรส่งเสริมหรือมีมาตรการจูงใจต่างๆ ที่เปิดโอกาสให้มีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากกว่าการใช้วิธีตรวจคัดเลือก หรือจับสลาก เพื่อให้ได้ทหารกองประจำการตามความต้องการของกองทัพ โดยมุ่งเน้นให้ทหารกองประจำการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การบรรจุเป็นข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งให้ทหารกองประจำการมีรายได้ที่เพียงพออย่างแท้จริง มีการฝึกอาชีพ มีค่าตอบแทน มีสิทธิประโยชน์ เพื่อเป็นแรงจูงใจและมีแนวโน้มให้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากขึ้น ทำให้ได้ทหารกองประจำการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อกองทัพ

๖.๔ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรกำหนดเป้าหมายในการลดหรือการเลิกใช้กฎหมายมาบังคับให้ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ จนนำมาสู่การได้ทหารกองประจำการที่มีความสมัครใจอย่างแท้จริงต่อไป

๖.๕ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรหารือร่วมกัน เพื่อกำหนดนโยบายความต้องการกำลังพลในแต่ละปี รวมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการเป็นสำคัญมากกว่าการใช้กฎหมายมาบังคับ



รัฐต้องสร้างสถานะที่ประกันบริการทางแพทย์
และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย



กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๒



ข้อเสนอแนะ

เรื่อง

ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง

ผู้ได้รับผลกระทบจากการรับบริการสาธารณสุข

รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือ

ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เลขที่ ๔๘๒/๒๕๕๘ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘

ผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุม กสม. ในคราวประชุม ครั้งที่ ๑๗/๒๕๕๘

วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

๑. ความเป็นมา

ปัจจุบันความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นตรงกัน ในประเทศไทยและหลายๆ ประเทศ คือ ในแต่ละปีมีผู้ป่วยที่ต้องบาดเจ็บหรือ เสียชีวิต จากความผิดพลาดทางการแพทย์ในกระบวนการรักษาพยาบาลเป็น จำนวนมาก สำหรับประเทศไทยยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าเกิดความผิดพลาดและ ความเสียหายขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่หากพิจารณาจากสถิติการร้องเรียนของ ประชาชนไปยังแพทยสภา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชน ทำให้เห็นแนวโน้มความรุนแรงของปัญหาและทำให้การเผชิญหน้ากันระหว่าง ประชาชนกับบุคลากรด้านการแพทย์ทวีเพิ่มมากขึ้น^{๓๘} แม้ว่าพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้นำปัญหานี้ไปแก้ไขโดยกำหนดไว้ใน มาตรา ๔๑^{๓๙} เพื่อช่วยเหลือเบื้องต้นแก่ผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการ บริการสาธารณสุขที่ไม่ได้เกิดจากพยาธิสภาพของโรคนั้นๆ โดยไม่ต้องมีการพิสูจน์ถูกผิด และครอบคลุมเหตุสุดวิสัยทางการแพทย์ แต่การจ่ายเงินช่วยเหลือเบื้องต้นตาม มาตรา ๔๑ ดังกล่าว มีข้อจำกัดที่ครอบคลุมเฉพาะประชาชนผู้มีสิทธิตามโครงการ หลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าหรือบัตรทองประมาณ ๔๗ ล้านคน ดังนั้น ประชาชน ๑๖ ล้านคนยังไม่มีระบบใดๆ รองรับ^{๔๐}

๓๘ ระบบชดเชยความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข โดยไม่แบ่งโทษตัวบุคคล และไม่พิสูจน์ความผิด. สืบค้นจาก www.consumerthai.or.th/.../no-fault%20or%20no-blame%20liability%20...

๓๙ มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการ ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหายภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

๔๐ สืบค้นจาก <http://ilaw.or.th/node/462>

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ กลุ่มประชาชนผู้ได้รับความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข กลุ่มองค์กรผู้บริโภค กลุ่มผู้ป่วยและองค์กรพัฒนาเอกชน ได้ปรึกษาหารือกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขในสมัยนั้น มีการตั้งคณะทำงานยกร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งกระทรวงสาธารณสุขได้ปรับปรุงเป็นร่างกฎหมายฉบับกระทรวงสาธารณสุข และจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากแพทยสภาและผู้ประกอบการวิชาชีพก่อนนำร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี จนได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ขณะเดียวกัน ภาคประชาชนก็ได้จัดทำร่างกฎหมายควบคู่ไปด้วย วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๒ นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๖๓๑ คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภา

ในวันที่ ๒๗ เมษายน ๒๕๕๓ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรเพื่อนำเข้าบรรจุในวาระด่วน

ต่อมา เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๓ นางอรพรรณ์ เมธาติลกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๑๐,๙๙๔ คน ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อประธานรัฐสภาอีกฉบับหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ ยุบสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้มีหนังสือนำเสนอบันทึกความคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อนายกรัฐมนตรี (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) เพื่อให้คณะรัฐมนตรีร้องขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่อไป เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๔ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ยืนยันขอให้พิจารณาร่างกฎหมายที่ยังค้างการพิจารณา เพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบ ซึ่งรวมทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๗ ฉบับ โดย ๒ ใน ๗ ฉบับนั้น ประกอบด้วย

๑) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.

(นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๖๓๑ คน เป็นผู้เสนอ) และ

๒) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากระบบบริการสาธารณสุข พ.ศ.

(นางอรพรรณ์ เมธาติลกุล กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๙๙๔ คน เป็นผู้เสนอ)

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ศึกษาร่างกฎหมายฉบับเข้าชื่อของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสองฉบับและร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (ร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรีเมื่อครั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)^{๔๑} จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ฉบับ คปก. ต่อคณะรัฐมนตรี^{๔๒}

๔๑ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย. ปฏิรูประบบการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข: ร่างกฎหมายฉบับ คปก. หน้า ๘๔-๘๗.

๔๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๒.

ในส่วนของกระทรวงสาธารณสุขได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อมา ได้มีพระราชกฤษฎีกา ยุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ ยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ อีกครั้งหนึ่ง มีผลให้ ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับตกไปจนกว่าจะเข้าสู่กระบวนการที่นายกรัฐมนตรีคนใหม่ต้องยืนยันต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบจึงจะดำเนินการตามวาระของสภาผู้แทนราษฎรต่อไป อย่างไรก็ตาม กระทรวงสาธารณสุขได้บรรจุร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้ในแผนพัฒนากฎหมายของกระทรวงสาธารณสุข และแต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการเยียวยาผลกระทบหรือความเสียหายจากการให้หรือการรับบริการสาธารณสุข โดยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. แล้ว เห็นว่า มีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยเฉพาะของผู้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ในคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เห็นควรศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อไป

๒. อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓) บัญญัติให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภา และคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๓. การดำเนินการ

คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ได้มีการศึกษาและประชุมเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. (อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ และเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดประชุมรับฟังข้อมูลและความคิดเห็นจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๔. ข้อมูลประกอบการพิจารณา

- ๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.
(อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข)

ดังที่กล่าวข้างต้น กระทรวงสาธารณสุขอยู่ระหว่างแก้ไขร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. และคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เสนอร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี และโดยหลักกระบวนการพิจารณากฎหมายของประเทศไทยจะให้ความสำคัญต่อร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ และจะพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยองค์อื่น เช่น ภาคประชาชน เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาร่างกฎหมายที่เสนอโดยหน่วยงานของรัฐ ในรายงานผลการพิจารณาจึงศึกษาและให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยกระทรวงสาธารณสุขเป็นหลัก โดยพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ที่เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายควบคู่กันไป

ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

(อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข)

และ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.

เสนอโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
ชื่อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
คำนิยาม คณะกรรมการ	คณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข	คณะกรรมการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข
คำนิยามสำนักงาน	กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข	สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ
คณะกรรมการ	มาตรา ๗ คณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ประกอบด้วย (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นรองประธานกรรมการ (๒) ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค เลขาธิการสำนักงาน	มาตรา ๗ คณะกรรมการคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข ประกอบด้วย (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธานกรรมการ (๒) กรรมการโดยตำแหน่งประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เลขาธิการสำนักงานองค์การอิสระเพื่อการคุ้มครองผู้บริโภค และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ สาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
	หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และ เลขาธิการสำนักงานประกันสังคม (๓) ผู้แทนผู้ประกอบการวิชาชีพด้านการแพทย์ และสาธารณสุขโดยคำแนะนำของ สภาวิชาชีพที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย เพื่อควบคุมการประกอบวิชาชีพนั้น สภาละหนึ่งคน (๔) ผู้แทนราชวิทยาลัยแพทย์เฉพาะทาง สาขาสูติรีเวช สาขาศัลยกรรม สาขา อายุรกรรม และสาขากุมารเวชกรรม สาขาละหนึ่งคน (๕) ผู้แทนคณะกรรมการวิชาชีพตาม กฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ เลือกกันเอง จำนวนหนึ่งคน (๖) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงานด้าน คุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพ จำนวนห้าคน (๗) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนหกคน ซึ่งรัฐมนตรี แต่งตั้งจากผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้าน การแพทย์และสาธารณสุขและด้าน สังคมศาสตร์ ด้านละสามคน การคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการตาม วรรคหนึ่ง (๕) (๖) และ (๗) ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนด ให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้อธิบดี กรมสนับสนุนบริการสุขภาพแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ ของสำนักงานจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วย เลขานุการ	(๓) ผู้แทนสภาวิชาชีพด้านบริการ สาธารณสุข จำนวนแปดคน (๔) ผู้แทนคณะกรรมการวิชาชีพตาม กฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ จำนวนหนึ่งคน มาจากการเลือกกันเอง ของคณะกรรมการวิชาชีพสาขาต่าง ๆ (๕) ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนที่ทำงาน ด้านคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านบริการสุขภาพ จำนวนห้าคน (๖) ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนห้าคน ซึ่งเป็น ผู้ที่มีความเชี่ยวชาญด้านเศรษฐศาสตร์ สังคมศาสตร์ สื่อสารมวลชน สิทธิมนุษยชน และนิติศาสตร์ โดย รัฐมนตรีแต่งตั้งตามคำแนะนำของ คณะกรรมการ การคัดเลือกและแต่งตั้งกรรมการตาม วรรคหนึ่ง (๓) (๔) (๕) และ (๖) ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรี ประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของ คณะกรรมการ ให้เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานไม่เกิน สองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ
กองทุน	มาตรา ๑๙ กองทุนประกอบด้วย (แบบที่ ๑) (๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับและโอน มาตามมาตรา ๓๓ (๒) เงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุน หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติเป็นรายปี จำนวนไม่เกิน ร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้ หน่วยบริการของแต่ละปี	มาตรา ๑๙ ที่มาของกองทุนประกอบด้วย (๑) ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติจัดสรรเงินตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ พ.ศ.๒๕๔๕ มาสมทบเป็น รายปี ในอัตราไม่เกินร้อยละหนึ่งของ เงินที่จ่ายให้หน่วยบริการในวันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ สาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
	(๓) เงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วย การประกันสังคมเป็นรายปี จำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินสมทบของแต่ละปี (๔) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๕) เงินที่สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสมัครใจจ่ายสมทบตามมาตรา ๑๘ (๖) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน (๗) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (๘) เงินรายได้อื่นๆ เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่าย ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการให้ตามความจำเป็น มาตรา ๑๙ กองทุนประกอบด้วย (แบบที่ ๒) (๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับและโอนมาตามมาตรา ๓๓ (๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (๓) เงินที่สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลสมัครใจจ่ายสมทบตามมาตรา ๑๘ (๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน (๕) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน (๖) เงินรายได้อื่นๆ เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่าย ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการให้ตามความจำเป็น ในการเสนอขอรับงบประมาณตาม (๒) ให้คณะกรรมการจัดทำคำขอต่อคณะรัฐมนตรี	(๒) ให้คณะกรรมการประกันสังคมกำหนดจำนวนเงินเพิ่มอีกไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคม และส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี (๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไม่เกินร้อยละหนึ่งของจำนวนเงินที่จัดสรรไว้สำหรับสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ โดยคำนวณเป็นเงินจัดสรรต่อคนในปีงบประมาณที่ผ่านมาและส่งเงินให้กองทุนเป็นรายปี (๔) เงินที่สถานพยาบาลเอกชนสมัครใจจ่ายสมทบตามมาตรา ๑๘ (๕) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรือมอบให้กองทุน (๖) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน เงินและทรัพย์สินตามวรรคหนึ่งไม่ต้องส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ในกรณีที่เงินกองทุนไม่พอจ่ายตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้รัฐบาลจ่ายเงินอุดหนุนหรือเงินทดรองราชการให้ตามความจำเป็น

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ สาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
	โดยแสดงสถานะทางบัญชีการเงินและทรัพย์สิน ของกองทุนในขณะจัดทำคำขอตกลงแล้ว	
การฟ้องคดี	มาตรา ๒๒ ผู้ใดเป็นผู้ได้รับผลกระทบตามที่ บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ ให้ดำเนินการ ได้เฉพาะตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ใน หมวด ๔ แห่งพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ ถ้าความปรากฏ แก่ศาลว่าผู้ได้รับผลกระทบไม่ได้ดำเนินการ ตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ใน วรรคหนึ่ง..... การฟ้องคดีในเรื่องทำนองนี้จะ กระทำได้อีกเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอน และวิธีการดังกล่าว หากไม่ปฏิบัติตาม ให้ศาล มีคำสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ	-
การจ่ายเงินชดเชย	มาตรา ๒๓ ให้ผู้ได้รับผลกระทบยื่นคำขอรับ เงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ต่อสำนักงาน หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด ภายในสามปีนับแต่วันที่อยู่ถึงผลกระทบ แต่ ทั้งนี้ต้องไม่เกินสิบปี นับแต่วันที่เกิดผลกระทบ ในกรณีที่ผู้ได้รับผลกระทบถึงแก่ชีวิต เป็น ผู้ไร้ความสามารถ หรือไม่สามารถยื่นคำขอ ด้วยตนเองได้ บิดามารดา คู่สมรส ทายาท หรือผู้อนุบาล หรือบุคคลหนึ่งบุคคลใดซึ่งได้รับ มอบหมายเป็นหนังสือจากผู้ได้รับผลกระทบ แล้วแต่กรณี อาจยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งได้ ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นผู้ให้บริการ สาธารณสุข ซึ่งอาจได้รับเงินชดเชยต้องเป็น ผู้ให้บริการของสถานพยาบาลตาม พระราชบัญญัตินี้ และการจ่ายเงินชดเชย ให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบที่เป็นผู้ให้บริการ สาธารณสุขหรือทายาทตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เป็นการรอนสิทธิของผู้ให้บริการสาธารณสุข หรือทายาทที่จะได้รับความช่วยเหลือจากทาง ราชการหรือหน่วยงานต้นสังกัด การยื่นคำขอตามมาตรานี้จะกระทำด้วย วาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามวิธีการ รูปแบบ และรายละเอียดที่คณะกรรมการ กำหนดในระเบียบ	มาตรา ๒๒ ผู้เสียหายอาจยื่นคำขอรับเงิน ชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ต่อสำนักงาน หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด ภายในสามปีนับแต่วันที่อยู่ถึงความเสียหาย แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิด ความเสียหาย ในกรณีที่ผู้เสียหายถึงแก่ชีวิต เป็นผู้ไร้ ความสามารถ หรือไม่สามารถยื่นคำขอด้วย ตนเองได้ บิดามารดา คู่สมรส ทายาท หรือ ผู้อนุบาล หรือบุคคลหนึ่ง บุคคลใด ซึ่งได้รับ มอบหมายเป็นหนังสือจากผู้เสียหาย แล้วแต่ กรณี อาจยื่นคำขอตามวรรคหนึ่งได้ เมื่อมีการยื่นคำขอตามมาตรานี้จะกระทำ ด้วยวาจาหรือเป็นหนังสือก็ได้ ทั้งนี้ ตามวิธี การ รูปแบบ และรายละเอียดที่คณะกรรมการ กำหนดในระเบียบ และให้อายุความนั้น สะดุดหยุดอยู่ไม่นับในระหว่างนั้นจนกว่า การพิจารณาคำขอรับเงินชดเชยจะถึงที่สุดหรือ มีการยุติการพิจารณาคำขอตามมาตรา ๒๕ วรรคหนึ่ง

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ สาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
การจ่ายเงินชดเชย	มาตรา ๒๗ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการ ประเมินเงินชดเชยหรือคณะอนุกรรมการ พิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดได้กำหนด จำนวนเงินชดเชยแล้ว หากผู้ได้รับผลกระทบ หรือทายาทรับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้ว หรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชย และจะ ฟ้องคดีต่อศาล ในกรณีนี้ ผู้ได้รับผลกระทบ หรือทายาทอาจฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบ ไม่ได้และให้สำนักงานยุติการดำเนินการ ตามพระราชบัญญัตินี้ และผู้ได้รับผลกระทบ หรือทายาท ไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตาม พระราชบัญญัตินี้ อีก ให้สำนักงานทำรายงาน การจ่ายเงินชดเชยส่งไปยังศาลที่พิจารณาคดี ที่กองทุนถูกฟ้องคดี	มาตรา ๒๕ ในกรณีที่คณะอนุกรรมการ พิจารณาเงินชดเชยหรือคณะอนุกรรมการ พิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดได้กำหนด จำนวนเงินชดเชย หากผู้เสียหายหรือทายาท รับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้ว หรือไม่ตกลง ยินยอมรับเงินชดเชย และได้ฟ้องผู้ให้บริการ สาธารณสุขหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการ เกิดความเสียหายเป็นคดีต่อศาล ให้สำนักงาน ยุติการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ และ ผู้เสียหาย หรือทายาทไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอ ตามพระราชบัญญัตินี้ อีก หากศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุด ยกฟ้องโดยไม่ได้วินิจฉัยว่า ผู้ให้บริการ สาธารณสุขหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับ ความเสียหายไม่ต้องรับผิดชอบอนุกรรมการ พิจารณาเงินชดเชยหรือคณะอนุกรรมการ พิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัดอาจพิจารณา จ่ายเงินชดเชยให้แก่ผู้เสียหายหรือไม่ก็ได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
การจ่ายเงินชดเชย	-	มาตรา ๒๗ ในกรณีที่มีความเสียหายปรากฏขึ้น ภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอม ความตามมาตรา ๒๔ โดยผลของสารที่สะสม อยู่ในร่างกายของผู้เสียหาย หรือเป็นกรณีที่ ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการให้ผู้เสียหาย มีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยตาม พระราชบัญญัตินี้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ ได้รู้ถึงความเสียหาย แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน สิบปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหายอันปรากฏขึ้น ภายหลัง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้สำนักงานหรือ หน่วยงานหรือองค์กรที่สำนักงานกำหนด แล้วแต่กรณี ส่งคำขอดังกล่าวให้ คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชย หรือ คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำ จังหวัด ภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่รับคำขอ โดยนำมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ และมาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

หัวข้อ	ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครอง ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ สาธารณสุข พ.ศ.	ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหาย จากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ.
กรณี ผู้ให้บริการ สาธารณสุข ถูกฟ้อง ในคดีอาญา	มาตรา ๓๑ ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพ ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายและไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิด การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๒๖ การชดเชยเยียวยาความเสียหาย และการที่ผู้ได้รับผลกระทบไม่พอใจให้จำเลยได้รับโทษตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควรมาพิจารณาประกอบด้วย ภายใต้บังคับตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ศาลอาจใช้ดุลยพินิจจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือไม่ลงโทษเลยก็ได้	มาตรา ๒๘ ในกรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญาดำเนินการโดยประมาทเกี่ยวเนื่องกับการให้บริการสาธารณสุข หากศาลเห็นว่าจำเลยกระทำผิดให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สำนึกในความผิด การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความตามมาตรา ๒๔ การชดเชยเยียวยาความเสียหายและการที่ผู้เสียหายไม่พอใจให้จำเลยรับโทษตลอดจนเหตุผลอื่นอันสมควร มาพิจารณาประกอบด้วย ในการนี้ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดหรือไม่ลงโทษเลยก็ได้

จากตารางข้างต้นเห็นได้ว่า มีประเด็นที่แตกต่างของร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. หลายประการ เช่น ชื่อของร่างพระราชบัญญัติ คำนิยาม องค์ประกอบ คณะกรรมการการฟ้องคดีต่อศาล กรณีการจ่ายเงินชดเชย เป็นต้น

๔.๒ ความเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

คณะกรรมการฯ ในการประชุม ครั้งที่ ๗/๒๕๕๘ ในวันพฤหัสบดีที่ ๙ เมษายน ๒๕๕๘ ได้เชิญผู้แทนจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เข้าร่วมหารือและให้ความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ผู้แทนจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข (นพ.ภัทรพล จึงสมเจตไพศาล ผู้ช่วยอธิบดี)

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ได้ปรับปรุงแก้ไขจากร่างกฎหมายของภาคประชาชน ๒ ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติที่นางสาวสารี อ๋องสมหวัง กับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ และร่างพระราชบัญญัติที่นางอรพรรณ เมธาติลกุล กับประชาชน

ผู้มีสิทธิเลือกตั้งเป็นผู้เสนอ โดยกระทรวงสาธารณสุขได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางการเยียวยาผลกระทบหรือความเสียหายจากการให้หรือการรับบริการสาธารณสุขและได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว พร้อมทั้งได้จัดทำประชาพิจารณ์ ๔ ภูมิภาคและภาคส่วนอื่นๆ ได้แก่ ภาคผู้รับบริการเครือข่ายภาคประชาชน ภาคสภานิติบัญญัติและผู้ใช้บริการส่วนอื่นๆ และขณะนี้อยู่ระหว่างการสรุปร่างดังกล่าวก่อนนำเรียนปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งคาดว่าจะนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีประมาณเดือนพฤษภาคม

๑.๒ หลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

๑.๒.๑ การให้บริการสาธารณสุขอาจเกิดความเสียหายขึ้นได้ถ้าไม่ใช่กรณีจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงก็จะให้ความคุ้มครอง ซึ่งจะให้เป็นธรรมและคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการภายใต้ระบบบริการสาธารณสุขและผู้รับบริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ จริยธรรมและตามกฎหมายทั้งสามระบบ คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพ

๑.๒.๒ การจ่ายเงินชดเชยผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข

๑) ผู้ที่ได้รับผลกระทบตามที่บัญญัติไว้ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบฯ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดก่อน หากยังไม่ได้ดำเนินการและความปรากฏแก่ศาล ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

๒) ผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุข ที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิได้รับเงินชดเชยโดยไม่มีกระบวนการพิสูจน์ผิด และสามารถยื่นขอรับเงินได้ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

๓) ผู้ได้รับผลกระทบที่รับเงินชดเชยความเสียหายและลงนามในสัญญาประนีประนอมยอมความถือว่าสละสิทธิฟ้องคดีทางแพ่ง ซึ่งมีผลให้คดีแพ่งเป็นอันยุติ แต่ไม่ตัดสิทธิในการฟ้องคดีอาญา หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทไม่รับเงินชดเชยหรือรับเงินชดเชยเพียงบางส่วนสามารถฟ้องกองทุนฯ เป็นคดีแพ่งต่อศาลได้ ไม่ใช่ฟ้องผู้ให้บริการและ/หรือสถานพยาบาล และให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการจ่ายเงินชดเชยตามร่างพระราชบัญญัติฯ และผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทไม่มีสิทธิที่จะยื่นคำขอตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้อีก

๔) กรณีที่ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ศาลอาจใช้ดุลพินิจลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น หรือจะไม่ลงโทษเลยก็ได้ ยกเว้นเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง โดยให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่างๆของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี เป็นต้น มาพิจารณาประกอบด้วย

๕) คณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ประกอบด้วย คณะกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้แทนจากผู้ให้บริการในสาขาวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง (ผู้แทนผู้ประกอบการด้านสุขภาพและสาธารณสุข ผู้แทนราชวิทยาลัยแพทย์เฉพาะทาง ผู้แทนคณะกรรมการวิชาชีพตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชนด้านคุ้มครองสิทธิผู้บริโภคด้านสุขภาพ) และกำหนดให้อธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขเป็นกรรมการและเลขานุการ เนื่องจากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพฯ เป็นองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคและควบคุมกำกับบริการทางการแพทย์ไม่ใช่องค์กรที่ปฏิบัติจึงไม่มีส่วนได้เสีย รวมทั้งกรมสนับสนุนบริการสุขภาพฯ มีสำนักงานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะ มีอำนาจทางปกครองในการที่จะออก ระเบียบ หรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะ

ทั้งสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะของรัฐและเอกชนอยู่แล้ว

๖) กองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข (มาตรา ๑๙) ประกอบด้วยเงินที่โอนมาจากเงินตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เงินที่ได้รับจัดสรรจากกองทุนประกันสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการประกันสังคมเป็นรายปี จำนวนไม่เกิน ร้อยละหนึ่งของเงินสมทบของแต่ละปีและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (กองทุนสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ) ซึ่งถ้าเป็นไปในแนวทางนี้ก็จะต้องมีการแก้ไขกฎหมายสามฉบับ รวมถึงเงินที่สถานพยาบาลภาคเอกชนสมัครใจจ่ายสมทบ ซึ่งถ้าประชาชนเข้ารับบริการในสถานพยาบาลที่ไม่ได้เข้าร่วมกองทุนตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ก็จะไม่สามารถเรียกเงินชดเชยได้ อย่างไรก็ตาม ถ้ารัฐบาลเห็นว่าควรมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล เงินที่มาของกองทุนจะถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๒ สำหรับรายละเอียดจำนวนเงินชดเชยจากกองทุนยังไม่ได้กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้จะกำหนดในกฎหมายลำดับรองต่อไป

๑.๓ ปัจจุบันหากเกิดกรณีที่แพทย์กระทำความผิดโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ในการให้การบริการสาธารณสุขจะมีการจ่ายค่าสินไหมทดแทนให้แก่ผู้ได้รับความเสียหายก่อนแล้วจึงไล่เบี้ยกับแพทย์ในภายหลังตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

๑.๔ ปัจจุบันสภาวิชาชีพยังไม่เข้าใจในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงมีความเห็นคัดค้าน ซึ่งกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุขพยายามชี้แจงทำความเข้าใจ โดยมีการประชุมร่วมกับผู้ประกอบวิชาชีพที่ทำงานอยู่ที่กระทรวงสาธารณสุขหลากหลายวิชาชีพ เช่น แพทย์ เภสัชกร พยาบาล เป็นต้น

๒. ผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) (นายพรหมมินทร์ หอมหวาน ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย)

๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. มาตรา ๑๙ และร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. มาตรา ๑๙ กำหนดที่มาของกองทุนว่าให้โอนหรือจัดสรรเงินตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น สปสช. ไม่ขัดข้องในหลักการ แต่อาจทำให้ต้องลดบทบาทการเยียวยาตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนฯ ของกระทรวงสาธารณสุขคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งปัจจุบัน สปสช. ดำเนินการอยู่ทั้งสองส่วน โดยผู้รับบริการจะใช้มาตรา ๔๑ พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ส่วนผู้ให้บริการ สปสช. ใช้การบริหารจัดการกองทุนจ่ายเงินให้แพทย์ หรือพยาบาลที่ได้รับความเสียหายจากการให้บริการ เช่น กรณีโดนเข็มฉีดยา เป็นต้น ซึ่งมีความสัมพันธ์กับการถูกตรวจสอบ ดังนั้น การจ่ายจะมีความเคร่งครัดมากกว่า

๒.๒ ข้อสังเกต คือ การจ่ายเงินช่วยเหลือผู้รับบริการตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ มาตรา ๔๑ เป็นการให้เงินช่วยเหลือเบื้องต้น ส่วนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนฯ เป็นการจ่ายเงินชดเชยซึ่งอาจต้องใช้จำนวนเงินที่สูงกว่า และหากให้กองทุนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนฯ เป็นคู่ความ ในการพิจารณาคดีในศาลควรต้องพิจารณาเกี่ยวกับการเตรียมพยานหลักฐานและข้อมูลต่างๆ ในการสู้คดีด้วย

๒.๓ สปสช. เห็นด้วยกับร่างของกระทรวงสาธารณสุข และร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยร่างของกระทรวงสาธารณสุขให้การคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ซึ่งกรณีผู้ให้บริการ ปัจจุบัน

สปสข. ได้ช่วยเหลือเบื้องต้นประมาณสี่สิบแปดกรณีต่อเดือน อย่างไรก็ตาม เรื่องกองทุน ถ้าจะให้ครอบคลุมทุกกรณี ควรตั้งงบประมาณให้ครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยรวมรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐทั้งหมดด้วย ส่วนร่างของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่กำหนดให้ สปสข. เป็นองค์กรหลักในการดำเนินการ สปสข. ไม่ขัดข้อง

๓. ผู้แทนคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (นางสาวนลินี ศรีภักดิ์กุล นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย อาวุโส)

๓.๑ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้นำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว รวมทั้งได้เสนอต่อกระทรวงสาธารณสุขด้วย

๓.๒ ร่างกฎหมายหลักมีสองร่าง คือ ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งทั้งสองร่างมีความแตกต่างกันหลายประการ เช่น ชื่อร่างพระราชบัญญัติ คำนิยามผู้ได้รับความเสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ องค์ประกอบของคณะกรรมการสำนักงาน เจเนอรัลการฟ้องคดี (ร่างพระราชบัญญัติกองทุนฯ ของกระทรวงสาธารณสุขกำหนดให้ต้องผ่านขั้นตอนตามร่างพระราชบัญญัติกองทุนฯ ก่อนจึงจะฟ้องคดีได้ แต่ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายฯ ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ไม่ได้กำหนดเช่นนั้น ผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีได้โดยไม่ต้องผ่านขั้นตอนตามร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายฯ ก่อน) กรณีความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบฯ ของกระทรวงสาธารณสุขไม่ได้กำหนดไว้ เป็นต้น

๔.๓ หลักการและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๔.๓.๑ กฎหมายภายใน

(๑) หลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

มาตรา ๒๘ วรรคสอง บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้สามารถยกบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้เพื่อใช้สิทธิทางศาลหรือยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้คดีในศาลได้

มาตรา ๒๘ วรรคสาม บุคคลย่อมสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อบังคับให้รัฐต้องปฏิบัติตามบทบัญญัติในหมวดนี้ได้โดยตรง หากการใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องใดมีกฎหมายบัญญัติรายละเอียดแห่งการใช้สิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้แล้ว ให้การใช้สิทธิและเสรีภาพในเรื่องนั้นเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

.....

มาตรา ๘๐ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านสังคม การสาธารณสุข การศึกษา และวัฒนธรรม ดังต่อไปนี้

.....

(๒) ส่งเสริมสนับสนุนและพัฒนาระบบสุขภาพที่เน้นการสร้างเสริมสุขภาพอันนำไป

สู่สภาวะที่ยั่งยืนของประชาชน รวมทั้งจัดและส่งเสริมให้ประชาชนได้รับการสาธารณสุขที่มีมาตรฐานอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ และส่งเสริมให้เอกชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาสุขภาพและการจัดบริการสาธารณสุข โดยผู้มีหน้าที่ให้บริการดังกล่าวซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย

(๒) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

มาตรา ๔ ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทย ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทย มีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

(๓) พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๑๕ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

.....

(๓) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อ รัฐสภา และคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(๔) พระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕

มาตรา ๔๑ ให้คณะกรรมการกันเงินจำนวนไม่เกินร้อยละหนึ่งของเงินที่จะจ่ายให้ หน่วยบริการไว้เป็นเงินช่วยเหลือเบื้องต้นให้แก่ผู้รับบริการ ในกรณีที่ผู้รับบริการได้รับความเสียหายที่เกิดขึ้น จากการรักษาพยาบาลของหน่วยบริการ โดยหาผู้กระทำผิดมิได้หรือหาผู้กระทำผิดได้แต่ยังไม่ได้รับค่าเสียหาย ภายในระยะเวลาอันสมควร ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๕) พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

มาตรา ๙ ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในเรื่อง ดังต่อไปนี้

(๑) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใด เนื่องจากกระทำโดยไม่มีอำนาจ หรือนอกเหนืออำนาจหน้าที่หรือไม่ถูกต้องตามกฎหมาย หรือโดยไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอน หรือวิธีการ อันเป็นสาระสำคัญที่กำหนดไว้สำหรับการกระทำนั้น หรือโดยไม่สุจริต หรือมีลักษณะเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม หรือมีลักษณะเป็นการสร้างขั้นตอนโดยไม่จำเป็น หรือสร้างภาระให้เกิดกับประชาชนเกินสมควร หรือเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ

(๒) คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อ หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ หรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร

(๓) คดีพิพาทเกี่ยวกับการกระทำละเมิดหรือความรับผิดอย่างอื่นของหน่วยงาน ทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอันเกิดจากการใช้อำนาจตามกฎหมาย หรือจากกฎ คำสั่งทางปกครอง หรือ คำสั่งอื่น หรือจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้า เกินสมควร

(๔) คดีพิพาทเกี่ยวกับสัญญาทางปกครอง

(๕) คดีที่มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐฟ้องคดีต่อศาลเพื่อบังคับให้บุคคลต้องกระทำหรือละเว้นกระทำการหนึ่งอย่างใด

(๖) คดีพิพาทเกี่ยวกับเรื่องที่มีกฎหมายกำหนดให้อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครอง

(๖) พระราชบัญญัติความรับผิดชอบทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

มาตรา ๘ ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหายเพื่อการละเมิดของเจ้าหน้าที่ ให้หน่วยงานของรัฐมีสิทธิเรียกให้เจ้าหน้าที่ผู้ทำละเมิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวแก่หน่วยงานของรัฐได้ ถ้าเจ้าหน้าที่ได้กระทำการนั้นไปด้วยความจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

(๗) ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๔.๓.๒ กฎหมายระหว่างประเทศ

(๑) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม

ข้อ ๑๒

๑ รัฐภาคีแห่งกติกานี้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้

๒. ขั้นตอนในการดำเนินการโดยรัฐภาคีแห่งกติกานี้ เพื่อบรรลุผลในการทำให้สิทธินี้เป็นจริงอย่างสมบูรณ์จะต้องรวมถึงสิ่งต่างๆ ที่จำเป็นเพื่อ

(ก) ...

(ข) ...

(ค) ...

(ง) การสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลสุขภาพพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย

(๒) หลักการพื้นฐานและแนวทางเกี่ยวกับสิทธิในการได้รับการเยียวยาและการชดเชยสำหรับเหยื่อการละเมิดกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศอย่างกว้างขวางและการละเมิดกฎหมายมนุษยธรรมระหว่างประเทศอย่างร้ายแรง^{๔๓} (Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law)

ตามหลักการดังกล่าว รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องให้การเยียวยาที่พอเพียง มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเหมาะสม ในกรณีที่รัฐไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีพันธกรณีได้

^{๔๓} ตามที่ประชุมสมัชชาสหประชาชาติ ได้รับรองข้อมติที่ ๖๐/๑๔๗ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๕

และตลอดจนประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพของผู้เสียหายหรือเหยื่อ
ดังนั้น มาตรการต่างๆ ของรัฐในการเยียวยา ย่อมไม่จำกัดหรือลดทอนสิทธิหรือพันธกรณีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจาก
กฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ

๕. ความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบาย และ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

คณะอนุกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริม
และคุ้มครองสิทธิมนุษยชน พิจารณาเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการ
บริการสาธารณสุข พ.ศ. (อยู่ระหว่างการพิจารณาของกระทรวงสาธารณสุข) เป็นประโยชน์ต่อประชาชน
ช่วยสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการ รวมทั้งคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการ
สาธารณสุขทั้งฝ่ายผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ส่วนมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพ
แห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ นั้น ไม่ครอบคลุมผู้รับบริการในระบบประกันสังคม และระบบสวัสดิการ การรักษาพยาบาล
ของข้าราชการ ดังนั้น จึงมีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ
สาธารณสุข พ.ศ. ดังนี้

๕.๑ ด้านกฎหมาย

๕.๑.๑ ประเด็นที่ ๑ หลักการและเหตุผล

เจตนารมณ์ในการยกร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการ
สาธารณสุข พ.ศ. เพื่อระงับความเสียหายเบื้องต้นและให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข
ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม โดยช่วยเหลือเงินเบื้องต้น ดังนั้น ในหลักการและเหตุผล
ของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงควรใช้คำว่า ผู้เสียหาย ผู้ได้รับความเสียหาย หรือความเสียหายเป็นหลัก ไม่ใช่
ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข และการใช้คำว่า ผู้เสียหาย ผู้ได้รับความเสียหาย หรือความ
เสียหายก็เป็นการใช้ที่สอดคล้องกับการรับรองสิทธิของบุคคลที่ได้รับความเสียหายจากการกระทำของบุคคลใด
บุคคลหนึ่งจากระบบบริการสาธารณสุข และสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา
ความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๕ ละเมิด หรือแม้แต่กรณีทางปกครอง ซึ่งร่างมาตรา ๒๕
ให้นำหลักการชดเชยค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาประกอบการ
พิจารณาด้วย และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์
ในการช่วยเหลือผู้รับบริการสาธารณสุขในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขเช่นเดียวกัน
ก็ใช้คำว่า “ความเสียหาย” และการใช้คำว่า ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข มิใช่สถานะทาง
กฎหมายที่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไป ซึ่งเรียกบุคคลที่ได้รับความเสียหาย ว่าเป็น ผู้เสียหาย จึงย่อม
เกิดปัญหาการตีความ ซึ่งถ้าหากจะตีความคำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” ก็ย่อมมีข้อสงสัยว่า บุคคลนั้นเป็นผู้ได้
รับผลกระทบด้วยหรือไม่ เช่น บิดามารดา หรือญาติพี่น้องของผู้รับบริการสาธารณสุข เป็นต้น ดังนั้น ตาม
ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงควรใช้คำว่า “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้ได้รับความเสียหาย” ซึ่งจะเป็นไปตาม
หลักกฎหมายทั่วไป จึงไม่ควรใช้คำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ”

๕.๑.๒ ประเด็นที่ ๒ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

เหตุผลเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑.๑ และประกอบกับเจตนารมณ์ของร่างพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องการคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุขไม่ว่าผู้นั้นจะเป็นผู้ให้บริการสาธารณสุขหรือผู้รับบริการสาธารณสุข โดยให้เงินชดเชยแก่ผู้ได้รับความเสียหายและนอกจากนี้ยังมีกระบวนการคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุข โดยกรณีให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขถูกฟ้องเป็นจำเลยในคดีอาญา ให้ศาลนำข้อเท็จจริงต่างๆ ของจำเลยเกี่ยวกับประวัติ พฤติการณ์แห่งคดี มาตรฐานทางวิชาชีพ การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การที่ได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ เป็นต้น มาประกอบการพิจารณาด้วย จึงเห็นได้ว่า สาระสำคัญของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ใช่เป็นเรื่องของกองทุนเพียงอย่างเดียว ดังนั้น เพื่อให้ชื่อของร่างพระราชบัญญัติฯ ครอบคลุมถึงสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯ ชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้จึงควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

๕.๑.๓ ประเด็นที่ ๓ คำนิยาม

เหตุผลเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑.๑ ดังนั้น คำนิยาม คำว่า “ผลกระทบ” ควรตัดออก และคำนิยาม คำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” ควรเปลี่ยนเป็น “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้ได้รับความเสียหาย” ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขแล้ว ต้องพิจารณาเนื้อความหรือถ้อยคำในร่างมาตราอื่นๆ ให้สอดคล้องด้วย

๕.๑.๔ ประเด็นที่ ๔ องค์ประกอบคณะกรรมการ

ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ซึ่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งมีความหลากหลาย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น และในร่างมาตรา ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ อัตราและเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบกองทุน และพิจารณาอนุมัติให้จ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นการเฉพาะราย กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับเงินค่าชดเชย และระเบียบการจ่ายเงินชดเชย วินิจฉัยอุทธรณ์และกำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการอุทธรณ์ และวิธีพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์

ความเห็นและข้อเสนอ

เมื่อพิจารณาจากอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ และวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวที่ต้องการให้เป็นธรรมและคุ้มครองทั้งผู้ให้บริการภายใต้ระบบบริการสาธารณสุขและผู้รับบริการสาธารณสุข ซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ จริยธรรมและตามกฎหมายทั้งสามระบบ คือ ระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการ ระบบประกันสังคม และระบบหลักประกันสุขภาพ องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ดังกล่าว จึงเห็นควรเพิ่มอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งดูแลเกี่ยวกับระบบสวัสดิการรักษายาบาลของข้าราชการเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ด้วย

๕.๑.๕ ประเด็นที่ ๕ เงินชดเชย

๑) ในบางกรณีความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังการบริการสาธารณสุข แต่เกิดขึ้นหลังการบริการสาธารณสุขแล้วระยะหนึ่ง ดังนั้น อาจมีกรณีที่ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญา

ประนีประนอมยอมความ

ความเห็นและข้อเสนอ

กรณีที่ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการ ให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัติภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหายอันปรากฏขึ้นภายหลัง ตามหลักเกณฑ์การยื่นคำขอรับเงินชดเชยของร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๓

๒) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้ว หรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล

ความเห็นและข้อเสนอ

กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้ว และศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดยกฟ้องโดยไม่ได้วินิจฉัยว่า ผู้ให้บริการสาธารณสุข ผู้รับบริการสาธารณสุข หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายไม่ต้องรับผิดชอบ คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยหรือคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด ควรพิจารณาดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้อีก เพราะอาจเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาในเรื่องอายุความหรือเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี มิใช่การวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี การที่จะเยียวยาเบื้องต้นผู้เสียหายต่อไปโดยการพิจารณาจ่ายเงินชดเชย จึงเป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๕.๑.๖ ประเด็นที่ ๖ การสละสิทธิฟ้องร้องคดีทางแพ่ง

๑) ร่างมาตรา ๒๖ กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทเมื่อรับเงินชดเชยความเสียหายแล้ว ต้องจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อสละสิทธิเรียกร้องและยุติการดำเนินคดีทางแพ่ง

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดเช่นนี้เท่ากับตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องให้การเยียวยาที่พอเพียง มีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเหมาะสม ในกรณีที่รัฐไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีพันธกรณีได้ และตลอดจนประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพของผู้เสียหายหรือเหยื่อ ดังนั้น มาตรการต่างๆ ของรัฐในการเยียวยาย่อมไม่จำกัดหรือลดทอนสิทธิหรือพันธกรณีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ^{๔๔} และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๒ ข้อย่อยที่ ๑. ได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นได้ โดยข้อย่อยที่ ๒. (ง) กำหนดให้รัฐต้องสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย รวมทั้ง

^{๔๔} Basic Principles and Guidelines on the Right to a Remedy and Reparation for Victims of Gross Violations of International Human Rights Law and Serious Violations of International Humanitarian Law

มาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๑) รับรองและคุ้มครองสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขและผู้เสียหายได้รับการเยียวยาแต่เห็นว่าการเยียวยานั้น ลำบาก ไม่เป็นธรรม หรือไม่เพียงพอกับความเสียหาย ผู้เสียหายก็ควรที่จะสามารถใช้กระบวนการอื่นๆ ต่อไปได้ ซึ่งการทำสัญญาประนีประนอมยอมความเป็นเพียงข้อมูลประกอบการพิจารณาของศาลเมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น กรณีที่ผู้เสียหายรับเงินชดเชยความเสียหายแล้ว และมีการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความไม่ควรผูกตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล

๕.๑.๗ ประเด็นที่ ๗ กรณีการดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล

๑) ร่างมาตรา ๒๒ กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ ก่อน จึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่ได้ดำเนินการและความปรากฏแก่ศาล ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ความเห็นและข้อเสนอ

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน จึงไม่ควรนำเงื่อนไขให้ต้องดำเนินการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อนแล้วจึงมีสิทธิในการมาฟ้องร้องดำเนินคดีต่อศาล และหากผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุขเห็นว่าการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้ก่อน เป็นการเพิ่มภาระและเสียเวลาเพิ่มมากขึ้น และประสงค์ที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมของศาลเมื่อใดก็เป็นสิทธิที่สามารถดำเนินการฟ้องเป็นคดีในศาลได้ เพราะการฟ้องร้องคดีต่อศาลก็เพื่อให้ศาลได้พิจารณาคู่ครองสิทธิของผู้เสียหาย และควรถือว่าการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลก็ดี หรือการใช้สิทธิในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี เป็นสิทธิที่ผู้เสียหายมีอิสระในการเลือกใช้สิทธินั้น ดังนั้น ร่างมาตรานี้จึงสมควรตัดออก

๒) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินไปบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล

ความเห็นและข้อเสนอ

ควรกำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินไปบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชย และได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ไม่ควรยุติการดำเนินการเพียงแค่ว่าจะมีการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น

๓) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทอาจฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้ฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้ เป็นการคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุขและตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้อง

ผู้ให้บริการฯ ที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายโดยตรง อันเป็นการรอนสิทธิและตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อผู้กระทำละเมิดอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ควรตัดบทบัญญัติ “... แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้” ออก

๕.๑.๘ ประเด็นที่ ๘ การเสนอรายงานการจ่ายเงินชดเชยต่อศาล

ร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง กำหนดให้สำนักงานทำรายงานการจ่ายเงินชดเชยส่งไปยังศาลที่พิจารณาคดีที่กองทุนถูกฟ้องคดี

ความเห็นและข้อเสนอ

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาคดีอยู่แล้ว ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้

๕.๑.๙ ประเด็นที่ ๙ เขตอำนาจศาล

ในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดว่าให้ศาลใดมีอำนาจพิจารณาคดี

ความเห็นและข้อเสนอ

เมื่อพิจารณากระบวนการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กำหนดให้การขอรับเงินชดเชยกรณีที่เกิดความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข ต้องยื่นคำขอรับเงินชดเชยต่อกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข หรือหน่วยงานหรือองค์กรที่กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข กำหนด ต้องผ่านกระบวนการพิจารณาจากคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชย ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข หรือคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดด้วย และเมื่อคณะอนุกรรมการดังกล่าวพิจารณาแล้ว หากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจกับจำนวนเงินชดเชยที่คณะอนุกรรมการฯ วินิจฉัย ต้องโต้แย้งโดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธาน และคณะกรรมการฯ อาจมอบหมายหรือมอบอำนาจให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนได้ และเงินของกองทุนก็มีที่มาจากเงินของรัฐด้วยแล้ว เห็นว่า กระบวนการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกระบวนการทางปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายตามมาตรา ๙ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ จึงควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจมีคดีพิพาทระหว่างผู้รับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขโดยตรง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน ในกรณีดังกล่าวต้องเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยคู่พิพาทสามารถยกสิทธิขึ้นต่อสู้ได้ตามหลักการที่ปรากฏในมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๕.๑.๑๐ ประเด็นที่ ๑๐ การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การพิจารณาคำขอรับเงินชดเชย การกำหนดจำนวนเงินชดเชย การวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง

ความเห็นและข้อเสนอ

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้

๕.๑.๑๑ ประเด็นที่ ๑๑ ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ให้บริการสาธารณสุข

ร่างมาตรา ๓๑ กำหนดให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ความเห็นและข้อเสนอ

เนื่องจากผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพ และจริยธรรมย่อมได้รับความคุ้มครองตามหลักการที่ปรากฏในมาตรา ๘๐ (๒) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ประกอบมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และหากผู้ให้บริการสาธารณสุขเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และไม่ได้กระทำการนั้นไปโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ก็ได้รับความคุ้มครองตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ อยู่แล้ว สำหรับการที่กำหนดข้อยกเว้นที่ให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขยังคงต้องรับผิดชอบเฉพาะกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ที่บัญญัติให้ผู้กระทำประมาทเลินเล่อต้องรับผิดในการกระทำที่ทำผิดกฎหมาย และก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลและทรัพย์สินของผู้อื่น กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติในเรื่องการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่พระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติข้อยกเว้นให้รับผิดในกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องละเมิด ทั้งกระทบไปถึงหลักการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมิได้แบ่งเกณฑ์การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้แต่อย่างใด

๕.๒ ด้านนโยบาย

๕.๒.๑ ร่างพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด ดังนั้น หากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข จะใช้อำนาจระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะ ในกรณีที่สถานพยาบาลทำการฝ่าฝืนคำสั่งที่ออกมาอันเกี่ยวเนื่องกับกองทุน ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบฯ ต้องกำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะตามคำสั่งที่ออกมาอันเกี่ยวเนื่องกับกองทุนให้ชัดเจน

๕.๒.๒ หน่วยงานที่ควรดูแลและรับผิดชอบการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ

ควรเป็นสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากขณะนี้ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดำเนินการดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อยู่แล้ว จึงมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งมีบุคลากรพร้อมในการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และเป็นการประหยัดงบประมาณในการดำเนินการ



ภาคผนวก

ผลงานลำดับที่ ๑	๑๖๘
ผลงานลำดับที่ ๒	๑๗๖
ผลงานลำดับที่ ๓	๑๙๙
ผลงานลำดับที่ ๔	๒๐๗
ผลงานลำดับที่ ๕	๒๑๒
ผลงานลำดับที่ ๖	๒๑๖
คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๔๐/๒๕๕๕ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๕	๒๒๓
คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๓๕/๒๕๕๗ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน วันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗	๒๒๕
คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ ๒๒/๒๕๕๘ เรื่อง แต่งตั้ง คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน (แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑)	๒๒๗

ที่ สม ๐๐๐๔/๔



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๗ มกราคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา)

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๓๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๕๘ จำนวน ๑๐๐ ชุด
๒. สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔ จำนวน ๑๐๐ ชุด
๓. ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. จำนวน ๑๐๐ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. (คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และขณะที่จัดทำรายงานฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา) ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

เมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๕๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ฉบับที่เสนอโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และผ่านการตรวจพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย (เลขที่ ๒๑๐/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๕๔) เรื่อง การตราพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เสนอต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ๒๕๕๔ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) อย่างไรก็ตาม เนื่องจากมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ค้างการพิจารณาในชั้นวุฒิสภา เมื่อมีคณะรัฐมนตรีชุดใหม่ซึ่งมีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาให้มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. เป็นผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ค้างงอตกไป จนกระทั่ง พ.ศ. ๒๕๕๗ สำนักงานตำรวจแห่งชาติได้นำ

ร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ. ร่างเดิมมาปรับปรุงแก้ไข และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๓ ซึ่งคณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ และขณะที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจัดทำรายงานฉบับนี้ร่างพระราชบัญญัตินี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงมีความเห็นในเบื้องต้นว่า สมควรดำเนินการศึกษาร่างพระราชบัญญัตินี้เพื่อให้ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตามอำนาจหน้าที่ต่อไป โดยเฉพาะในระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเข้าใจในความจำเป็นของรัฐบาลที่ต้องมีกฎหมายนี้ประกาศใช้บังคับ

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ การชุมนุมสาธารณะตามร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

ร่างกฎหมายดังกล่าวกำหนดข้อจำกัดในการชุมนุมสาธารณะไว้หลายประการ เช่น กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม พื้นที่ห้ามกีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงานหรือการใช้บริการ กำหนดเวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม กรณีที่ผู้ประสงค์จะจัดการชุมนุมต้องแจ้งการชุมนุมก่อนเริ่มการชุมนุม กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน รวมทั้งกำหนดบทลงโทษทั้งโทษจำคุกและโทษปรับไว้ในหลายกรณี ซึ่งไม่สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกัญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่องร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.

๔.๒.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) ประเด็นที่ ๑ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

ชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรเปลี่ยนเป็น “ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ พ.ศ.” เพื่อให้มีความสอดคล้องกับหลักการและเหตุผลของกฎหมายที่แสดงถึงการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ

๒) ประเด็นที่ ๒ คำนิยาม

๒.๑) กฎหมายที่ตราขึ้นไม่ควรมีความซับซ้อน โดยควรหลีกเลี่ยงการบัญญัติคำนิยามซ้อนคำนิยาม

๒.๒) “ผู้จัดการชุมนุม” ไม่ควรครอบคลุมถึงผู้เชิญชวนหรือผู้นัดหมายให้ผู้อื่นมาร่วมชุมนุม เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้“ผู้จัดการชุมนุม”มีหน้าที่และ ความเป็นมาหลายมาตรา จึงไม่ควรรวมบุคคลที่เป็นเพียงผู้สนับสนุนช่วยเหลือ ผู้ริเริ่มจัดให้มีการชุมนุม ผู้ขออนุญาตใช้สถานที่หรือเครื่องขยายเสียงหรือขอให้ทางราชการอำนวยความสะดวกในการชุมนุมเป็นผู้จัดการชุมนุมด้วย

๓) ประเด็นที่ ๓ หมวด ๑ บททั่วไป

๓.๑) ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้การชุมนุมที่มีการขัดขวางหรือกีดขวาง มิให้ประชาชนใช้ทางหลวงหรือทางสาธารณะได้ตามปกติโดยไม่ได้รับอนุญาต หรือทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนเกินสมควรที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร หรือมีการละเมิดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่น หรือมีการกระทำความผิดอื่นอันอาจก่อให้เกิดความวุ่นวายขึ้นในบ้านเมืองไม่เป็นการชุมนุมสาธารณะโดยสงบ

ความเห็นและข้อเสนอ

การชุมนุมสาธารณะที่ต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงาน ไม่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองและหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาจากสภาผู้แทนราษฎร ที่กำหนดว่าการใช้สิทธิและเสรีภาพของผู้ชุมนุมในระหว่างการชุมนุมสาธารณะต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมาย ซึ่งจะเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๓.๒) ร่างมาตรา ๘ - ๙ กำหนดพื้นที่ห้ามชุมนุม และสถานที่ซึ่งการชุมนุมต้องไม่กีดขวางทางเข้าออกหรือรบกวนการปฏิบัติงาน โดยสถานที่ดังกล่าวรัฐมนตรีอาจประกาศกำหนดเพิ่มเติมในภายหลังได้

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกินสมควร รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่รัฐมนตรีมากเกินไป นอกจากนั้นรัฐสภา ทำเนียบรัฐบาล และศาลไม่ควรบัญญัติอยู่ในมาตราเดียวกับสถานที่ประทับ ควรใช้ร่างเดิมที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ที่เป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองรับรองมากกว่า

๔) ประเด็นที่ ๔ เวลาห้ามชุมนุมหรือเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๐ กำหนดห้ามมิให้ปราศรัย หรือจัดกิจกรรมในการชุมนุมสาธารณะในระหว่างเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา จนถึงเวลา ๐๖.๐๐ นาฬิกาของวันรุ่งขึ้น รวมทั้งห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน

ความเห็นและข้อเสนอ

ร่างมาตรา ๑๐ ไม่ควรห้ามชุมนุมหลังเวลา ๒๒.๐๐ นาฬิกา เป็นต้นไป โดยควรขยายเวลาออกไปเป็นเวลา ๒๔.๐๐ นาฬิกา และอาจมีความจำเป็นต้องมีการเดินขบวน รวมถึงการเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืน โดยเฉพาะการรวมตัวกันจากต่างจังหวัดเพื่อเดินทาง

มาบริเวณที่ชุมนุม จึงไม่ควรห้ามเดินขบวนหรือเคลื่อนย้ายการชุมนุมในเวลากลางคืนอย่างเด็ดขาด อย่างไรก็ตาม การชุมนุมสาธารณะดังกล่าวต้องระมัดระวังไม่ก่อให้เกิดความเดือดร้อนรำคาญต่อผู้อื่นด้วย

๕) ประเด็นที่ ๕ หมวด ๒ การแจ้งการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๑๑ - ๑๖ กำหนดให้ผู้ชุมนุมจะต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมต่อผู้รับแจ้งก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมง กรณีที่แจ้งไม่ทันก่อนเริ่มการชุมนุมไม่น้อยกว่ายี่สิบสี่ชั่วโมงต้องมีหนังสือแจ้งการชุมนุมพร้อมคำขอผ่อนผัน หากผู้รับคำขอมิคำสั่งไม่ผ่อนผันให้เป็นที่สุด และหนังสือแจ้งต้องมีรายละเอียดเกี่ยวกับการชุมนุมซึ่งจะเป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด รวมทั้งให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในหลายประการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับแจ้งอาจมีคำสั่งให้แก้ไข หรือห้ามการชุมนุม และในระหว่างมีคำสั่งห้ามชุมนุม การอุทธรณ์และพิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์ให้งดการชุมนุมสาธารณะได้ รวมทั้งกำหนดกรณีที่เกิดขึ้นว่าเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไว้ในหลายกรณี

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวเป็นบทบัญญัติที่ถือเอาเรื่องการขออนุญาตเป็นหลัก เท่ากับว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีอำนาจในการที่จะสั่งอนุญาตให้มีการชุมนุมหรือไม่อนุญาตให้มีการชุมนุม ซึ่งโดยหลักเสรีภาพในการชุมนุมนั้นไม่ใช่การขออนุญาต และโดยหลักการของการแจ้งการชุมนุมสาธารณะต่อเจ้าพนักงานผู้รับแจ้งควรมีวัตถุประสงค์ให้รัฐทราบว่าจะมีการชุมนุมเพื่อให้รัฐเตรียมการในการอำนวยความสะดวกและรักษาความสงบเรียบร้อยให้แก่ประชาชน ไม่ใช่เพื่อการขออนุญาตและควรเปิดโอกาสให้มีการแจ้งด้วยวาจาทางโทรศัพท์ หรือเป็นลายลักษณ์อักษรทางโทรสาร หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากมีความจำเป็นที่ไม่อาจแจ้งล่วงหน้าได้ ผู้จัดการชุมนุมต้องแจ้งโดยเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ดังนั้น บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะ สมควรปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติในหมวดดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

๖) ประเด็นที่ ๖ หมวด ๓ หน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุม

ร่างมาตรา ๑๗ - ๒๐ กำหนดหน้าที่ของผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมไว้หลายประการ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม ผู้จัดการชุมนุมต้องดูแลและรับผิดชอบการชุมนุมสาธารณะให้เป็นไปโดยสงบและปราศจากอาวุธ ห้ามมิให้ผู้ชุมนุมก่อให้เกิดความไม่สะดวกของประชาชนที่จะใช้สาธารณะ หรือทำให้ผู้อื่นได้รับความเดือดร้อนเกินที่พึงคาดหมายได้ว่าเป็นไปตามปกติและเหตุอันควร ห้ามผู้ชุมนุมปราศรัยหรือทำให้ปรากฏต่อผู้ชุมนุมด้วยวาจา หนังสือ หรือวิธีอื่นใด อันเป็นการยุยง ส่งเสริม ชักจูงผู้ชุมนุม ในลักษณะที่อาจก่อให้เกิดความเกลียดชัง หรืออาจทำให้เป็นการชุมนุมที่ไม่สงบและปราศจากอาวุธ เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติบางมาตราไม่อาจปฏิบัติได้ เช่น ผู้จัดการชุมนุมต้องอยู่ร่วมการชุมนุมสาธารณะตลอดระยะเวลาในการชุมนุม เป็นต้น และไม่สอดคล้องกับหลักการส่งเสริมและคุ้มครองเสรีภาพในการชุมนุมสาธารณะเป็นการลิดรอนสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปกป้องสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง รวมทั้งข้อห้ามของผู้ชุมนุมตามร่างมาตรานี้ถูกบัญญัติอยู่ในประมวลกฎหมายอาญาและกฎหมายอื่นแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติที่กำหนดหน้าที่และข้อห้ามของผู้ชุมนุมในลักษณะนี้ ควรกำหนดเพียงให้ผู้จัดการชุมนุมและผู้ชุมนุมปฏิบัติตามกฎหมายเพียงพอแล้ว

๗) ประเด็นที่ ๗ หมวด ๔ การคุ้มครองความสะดวกของประชาชน และการดูแลการชุมนุมสาธารณะ

ร่างมาตรา ๒๑ - ๒๘ บทบัญญัติในหมวดดังกล่าวมีลักษณะเป็น การจำกัดสิทธิและเสรีภาพในการชุมนุมของประชาชนไว้หลายประการ เช่น

๗.๑) กรณีที่ผู้ชุมนุมไม่แจ้งการชุมนุม หรือผู้รับแจ้งมีคำสั่งห้ามการชุมนุมหรือไม่ผ่อนผัน หรือผู้ชุมนุมไม่เลิกการชุมนุมภายในระยะเวลาที่แจ้งโดยไม่แจ้งขอขยายระยะเวลาภายในกำหนด ถือเป็นการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบกฎหมาย เจ้าพนักงานมีอำนาจออกคำสั่งให้ผู้ชุมนุมเลิกการชุมนุม

ความเห็นและข้อเสนอ

คำสั่งให้ยกเลิกการชุมนุมต้องเป็นกรณีที่การชุมนุมนั้นกระทบต่อความมั่นคงของชาติ ความปลอดภัย การสาธารณสุข ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอื่นอย่างร้ายแรง จึงจะยกเลิกการชุมนุมได้ มิใช่เพราะเหตุไม่ได้แจ้งการชุมนุม

๗.๒) กรณีประกาศให้ผู้ชุมนุมออกจากพื้นที่ควบคุมแล้วไม่ออกให้ถือว่าผู้นั้นกระทำความผิดซึ่งหน้าและผู้ควบคุมสถานการณ์มีอำนาจจับ ค้น ยึดอายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้เจ้าพนักงานมีอำนาจจับ ค้น ยึดอายัด หรือรื้อถอนทรัพย์สินได้ ขัดกับหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่รับรองและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การให้อำนาจเจ้าพนักงานกระทำต่อเนื้อตัวร่างกาย (จับกุม ค้น) หรือกระทำต่อทรัพย์สินต้องเป็นกรณียกเว้นเท่านั้น และต้องผ่านการวินิจฉัยตามกระบวนการยุติธรรมทางศาล

๗.๓) การกำหนดให้เจ้าพนักงานอาจใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนตามที่กำหนดได้เท่าที่จำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

การใช้กำลังหรือเครื่องมือควบคุมฝูงชนควรกำหนดกรอบและขั้นตอนการควบคุมฝูงชน รวมถึงการใช้กำลังเพื่อให้ยุติการชุมนุม โดยคำนึงถึงหลักการได้สัดส่วนและพอสมควรแก่เหตุ ไม่ให้ใช้อาวุธปืนโดยเด็ดขาด และรัฐต้องฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ในเรื่องนี้โดยเฉพาะ

๗.๔) กรณียกเว้นความรับผิดชอบของเจ้าพนักงานทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย เนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ หากเป็นการกระทำที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

บทบัญญัติดังกล่าวไม่สมควรบัญญัติไว้ เนื่องจากหากเจ้าหน้าที่กระทำการที่สุจริต ไม่เลือกปฏิบัติ และไม่เกินสมควรแก่เหตุหรือไม่เกินกว่ากรณีจำเป็น เจ้าพนักงานก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบอยู่แล้วและจะทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความระมัดระวังมากขึ้นและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ บรรลุวัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติฯ และทำให้ประชาชนมีทัศนคติที่ดีต่อการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าพนักงานตามร่างพระราชบัญญัติฯ มากยิ่งขึ้น

๘) ประเด็นที่ ๘ เขตอำนาจศาล

ข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับของกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง และการดำเนินคดีใดๆ อันเนื่องมาจากข้อกำหนด ประกาศ คำสั่งหรือการกระทำตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจของศาลยุติธรรม (ร่างมาตรา ๒๙)

ความเห็นและข้อเสนอ

ข้อพิพาทอันเนื่องมาจากการชุมนุม อาจเกิดขึ้นได้ทั้งข้อพิพาทในทางปกครอง ทางแพ่ง และทางอาญา บทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะจึงไม่ควรบัญญัติให้เหตุที่เกิดขึ้นทุกลักษณะคดีต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมหรือศาลใดศาลหนึ่งโดยเฉพาะ แต่ควรบัญญัติให้ข้อพิพาทขึ้นสู่ศาลตามลักษณะแห่งคดีนั้นๆ นอกจากนั้น เพื่อให้การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการชุมนุมสาธารณะในสถานการณ์ปกติเกิดความเป็นธรรมแก่เอกชนและเกิดประสิทธิภาพในการดำเนินงานของรัฐ จึงไม่ควรบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองกับข้อกำหนด ระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ ประกาศ หรือการกระทำตามพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะ

๙) ประเด็นที่ ๙ บทกำหนดโทษ

ร่างมาตรา ๓๐ - ๓๘ บทบัญญัติในหมวดนี้กำหนดทั้งโทษจำคุก และโทษปรับไว้ในหลายกรณี นอกจากนี้ยังกำหนดให้มีการริบทรัพย์สินที่ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการชุมนุมสาธารณะที่ยึดได้จากการชุมนุมสาธารณะที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วย

ความเห็นและข้อเสนอ

ความผิดที่จะเกิดขึ้นตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีลักษณะเป็นความผิดทางปกครองอันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง ควรใช้โทษทางปกครอง (ปรับทางปกครอง) ไม่ใช่โทษอาญา (จำคุก) ส่วนการกระทำผิดที่เข้าข่ายความผิดอาญาก็สามารถดำเนินคดีอาญาไปตามกฎหมายนั้นๆ ได้อยู่แล้ว ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อาจไม่จำเป็นต้องเขียนบทกำหนดโทษไว้

๔.๒.๒ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) ประเด็นที่ ๑ กลไกรองรับการชุมนุม

หากร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับกลไกการรับเรื่องอันเนื่องมาจากความเดือดร้อนจากปัญหาปากท้อง หรือราคาพืชผลตกต่ำ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นก็น่าจะช่วยให้ความทุกข์ร้อนของประชาชนได้รับการแก้ไขได้ทันทั่วทั้งที่มากขึ้น และช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการชุมนุมสาธารณะ

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐควรกำหนดกลไกรองรับการชุมนุมสาธารณะหรือเดินขบวนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการปรับปรุงแก้ไขปัญหากับการบริหารราชการแผ่นดินอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเฉพาะเจาะจง เมื่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจได้รับแจ้งการชุมนุมสาธารณะแล้ว เช่น ให้นำรายงานต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งคณะทำงานประสานงานรับเรื่องและแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน เป็นต้น

๒) ประเด็นที่ ๒ การใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงเพื่อ ป้องปราม ระวัง และสลายการชุมนุม

ที่ผ่านมารัฐได้นำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะหลายครั้ง ซึ่งโดยหลักการกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงไม่สามารถนำมาใช้ในการชุมนุมสาธารณะได้ เนื่องจากการชุมนุมเป็นสิทธิและเสรีภาพตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อมีการชุมนุมขึ้นต้องนำกฎหมายการชุมนุมสาธารณะมาใช้บังคับก่อน เว้นแต่การชุมนุมโดยสงบแปรเปลี่ยนไปสู่สถานการณ์วิกฤติ หรือการจลาจลที่จะกระทบต่อความมั่นคง หรือก่อให้เกิดความไม่สงบเรียบร้อยอย่างร้ายแรง จึงอาจนำกฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงมาบังคับใช้เท่าที่จำเป็น เพื่อให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนถูกระทบน้อยที่สุด และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

ความเห็นและข้อเสนอ

รัฐบาลไม่ควรบังคับใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคงควบคู่กับพระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ เมื่อมีการชุมนุมสาธารณะเกิดขึ้นควรใช้พระราชบัญญัติการชุมนุมสาธารณะฯ ก่อน ต่อเมื่อสถานการณ์แปรเปลี่ยนเป็นจลาจลและกระทบต่อความมั่นคงของประเทศจึงค่อยใช้กฎหมายพิเศษด้านความมั่นคง โดยต้องประกาศใช้กฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุดก่อน และไม่สมควรนำพระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๕๕๗ มาใช้ในการชุมนุมไม่ว่ากรณีใดทั้งสิ้น

๓) ประเด็นที่ ๓ การแปลความบทบัญญัติ

ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๔๙ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ๒๕๔๙ ตามที่ประธานรัฐสภาขอว่า ร่างพระราชบัญญัติทางหลวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มาตรา ๒๐ ที่บัญญัติให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๔๖/๑ แห่งพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยวรรคหนึ่งบัญญัติว่า ห้ามมิให้ผู้ใดชุมนุมกันในเขตทางหลวงในลักษณะที่เป็นการกีดขวางการจราจร หรืออาจเป็นอันตรายหรือเสียหายแก่ยานพาหนะหรือผู้ใช้ทางหลวง และวรรคสอง บัญญัติว่า การขออนุญาตและการอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง เป็นบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๒๙ และ ๔๔ เนื่องจากการจำกัดเสรีภาพในการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธเกินความจำเป็น

ความเห็นและข้อเสนอ

ในการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ไม่ควรแปลความจนทำให้การชุมนุมสาธารณะไม่อาจทำได้จริง ไม่เช่นนั้นจะเป็นการขัดต่อหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามแนวคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น

๔) ประเด็นที่ ๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีหน้าที่อำนวยความสะดวกและจัดสถานที่ในการชุมนุมสาธารณะ

การจัดพื้นที่ที่เหมาะสมให้เป็นพื้นที่สำหรับการชุมนุมสาธารณะอาจช่วยให้ประชาชนที่ประสงค์จะรวมตัวกันเพื่อแสดงออกให้รัฐบาลท้องถิ่นหรือรัฐบาลกลางทราบเกี่ยวกับความประสงค์ที่ต้องการสนับสนุน เรียกร้องหรือคัดค้านกฎหมาย นโยบาย การกระทำ การดำเนินโครงการหรือกิจกรรม หรือทำให้อย่างหนึ่งอย่างใด และช่วยดูแลอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ชุมนุมได้มากขึ้น ขณะเดียวกันหากผู้ชุมนุมสามารถสื่อสารความประสงค์จากพื้นที่ได้เช่นเดียวกับการชุมนุมในเมือง ก็จะช่วยแก้ไขปัญหาเรื่องที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการชุมนุมได้ เช่น การใช้เส้นทางจราจร เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

เห็นควรกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดการเกี่ยวกับสถานที่ที่ใช้ในการชุมนุม เป็นการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งเสริมและเปิดโอกาสให้กลุ่มประชาชนกลุ่มต่างๆ จัดการชุมนุมได้โดยสะดวกมากยิ่งขึ้น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่อำนวยความสะดวก ดูแลรักษาความปลอดภัย และจัดหาสถานที่ที่เหมาะสมให้ประชาชนร่วมชุมนุมสาธารณะ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

ดร. พงศาพิชญ์

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

สำเนาถูกต้อง

ช.พูน

(นางชมพูนุท ป้อมป้องศึก)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ

ที่ สม ๐๐๐๔ / ๒๕



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๖๙/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึง
ทุกคน” ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องร้องเรียนจากเครือข่ายผู้เสียหาย
ทางการแพทย์ว่า เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ รัฐบาลร่วมกับสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.)
ประกาศนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน เข้าโรงพยาบาลใดก็ได้ โดยไม่ต้องถามสิทธิ ไม่ต้องสำรองจ่าย โดยสำนักงาน
หลักประกันสุขภาพแห่งชาติจะเป็นผู้จ่ายให้ทั้งหมด แต่ในทางปฏิบัติ มีผู้ป่วยและญาติจำนวนมากต้องสำรอง
จ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน และไม่สามารถเบิกค่ารักษาพยาบาลได้เต็มจำนวนกับที่จ่ายไป ดังนั้น
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรพิจารณาปัญหาดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายและ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่
ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูล
ประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ
ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ สภาพปัญหาเนื่องจากนโยบาย เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการเข้ารับการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน (Emergency Claim Online : EMCO) โดยให้แนวทางการวินิจฉัย ประกอบด้วย มีข้อบ่งชี้ว่าเป็นโรคหรืออาการของโรคที่มีลักษณะรุนแรงอาจเป็นอันตรายต่อชีวิตหรือต่อผู้อื่น มีลักษณะรุนแรงต้องรักษาเร่งด่วนและโรคที่ต้องผ่าตัดด่วน หากปล่อยไว้จะเป็นอันตรายต่อชีวิต และให้แนวทางใช้สิทธิว่าให้เข้ารับการรักษาจากหน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการ รวมทั้งกำหนดแนวทางการใช้สิทธิกรณีประสบอุบัติเหตุทั่วไป ซึ่งให้เข้ารับบริการจากหน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการและกรณีประสบภัยจากรถให้เข้ารับบริการจากหน่วยบริการของรัฐหรือเอกชนที่เข้าร่วมโครงการหรือไม่เข้าร่วมโครงการก็ได้ รวมทั้งได้กำหนดแนวทางการส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่ผู้นั้นมีสิทธิ

อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติการใช้นโยบายดังกล่าวมีปัญหา คือ

๔.๑.๑ ปัญหาคำนิยาม “เจ็บป่วยฉุกเฉิน” ซึ่งมีความเข้าใจและการตีความอาการเจ็บป่วยฉุกเฉินแตกต่างกันในมุมมองของประชาชนและบุคลากรทางการแพทย์ ทั้งนี้ ระดับของอาการเจ็บป่วยฉุกเฉิน แบ่งได้ ๓ ระดับตามความเร่งด่วนหรือวิกฤต โดยสามารถแทนด้วยสี ดังนี้ สีเขียว (ผู้ป่วยฉุกเฉินไม่เร่งด่วน) สีเหลือง (ผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วน) และสีแดง (ผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤต) และการนิยามคำว่า “พ้นวิกฤต” มิได้กำหนดไว้ให้ชัดเจน เปิดช่องทางให้โรงพยาบาลเอกชนเป็นผู้วินิจฉัย ทำให้เกิดปัญหา เช่น โรงพยาบาลเอกชนที่ให้การรักษาไม่ได้ส่งต่อผู้ป่วยเมื่อพ้นวิกฤตไปรักษาต่อยังโรงพยาบาลต้นสังกัดตามสิทธิโดยเร็ว ผู้ป่วยต้องรับผิดชอบค่ารักษาพยาบาลหลังพ้นวิกฤตเอง เป็นต้น

๔.๑.๒ ปัญหาประชาชนและโรงพยาบาลที่ไม่ใช่คู่สัญญาไม่ทราบถึงระบบการแจ้งสิทธิและระบบอนุมัติให้เข้ารับการรักษาพยาบาล กรณีเจ็บป่วยฉุกเฉิน ประชาชนไม่ทราบช่องทางร้องเรียนและสิทธิประโยชน์จากนโยบายดังกล่าว รวมถึงไม่ทราบข้อมูลโรงพยาบาลที่เป็นคู่สัญญาและไม่ได้เป็นคู่สัญญา

๔.๑.๓ ปัญหาต้นทุนการรักษาพยาบาลซึ่งไม่สามารถหาต้นทุนที่เหมาะสมได้ โดยโรงพยาบาลเอกชนจะมีต้นทุนที่แตกต่างกันตามประเภทกลุ่มของโรงพยาบาล ปัจจุบันรัฐกำหนดไว้ที่อัตรา ๑๐,๕๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (Adjusted Relative Weight : AdjRW) สมาคมโรงพยาบาลเอกชนเสนอให้เพิ่มเป็น ๒๕,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเสนออัตรา ๑๖,๗๖๒ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) สำนักงานประกันสังคม เสนออัตรา ๑๗,๐๐๐ บาทต่อหนึ่งหน่วยน้ำหนักสัมพัทธ์ (AdjRW) ส่วนหนึ่งเนื่องจากโรงพยาบาลเอกชนอ้างว่า ไม่เชื่อมั่นว่าเมื่อส่งข้อมูลการเบิกชดเชยแล้วจะได้รับเงินตามจำนวนนั้น ทำให้โรงพยาบาลเอกชนมีแนวโน้มปฏิเสธการใช้วิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ และเรียกเก็บเงินจากผู้ป่วยโดยตรง

๔.๑.๔ ปัญหาการประเมินระดับความรุนแรงของการเจ็บป่วยฉุกเฉินว่า เป็นผู้ป่วยฉุกเฉินวิกฤตหรือเป็นผู้ป่วยฉุกเฉินเร่งด่วนตามกฎหมายว่าด้วยการแพทย์ฉุกเฉิน พบว่า ไม่ใช่แพทย์มาทำการวินิจฉัยอาการทั้ง ๒๕ อาการว่าเป็นฉุกเฉินวิกฤตหรือไม่

๔.๑.๕ ปัญหาการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากงบประมาณ ซึ่งนโยบายดังกล่าวไม่ได้มีการตั้งงบประมาณเพิ่มเติมจากงบประมาณปกติ กล่าวคือ เป็นการใช้งบปกติของแต่ละกองทุน ปัจจุบันเป็นการใช้งบประมาณของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติในการสำรองจ่าย โดยจะไปเรียกเก็บเงินคืนจากกองทุนที่เหลือซึ่งยังไม่มีกองทุนใดจ่ายเงินเข้ามา

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

(๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรศึกษา วิเคราะห์และประเมินผล ข้อดี ปัญหา หรือสิ่งที่ยังท้าทายในการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติ รวมทั้งการศึกษาและประเมินผลเกี่ยวกับจำนวนงบประมาณรองรับสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาล ระบบบริหารจัดการระหว่างโรงพยาบาลตามสิทธิหรือคู่สัญญาและโรงพยาบาลเอกชนที่ไม่ใช่คู่สัญญากับระบบบริการสาธารณสุข กระบวนการเบิกจ่ายทดแทนค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาล รวมทั้งอัตราที่สามารถเบิกจ่ายได้ วิธีการส่งต่อผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่มีสิทธิเป็นต้น

(๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรประชาสัมพันธ์นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ แก่ประชาชนและผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินได้ทราบถึงเงื่อนไขหลักเกณฑ์อาการเจ็บป่วยตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ มีการให้คำปรึกษาแก่ผู้เสียหายหรือผู้เจ็บป่วยที่เข้าถึงง่ายและตลอดเวลา (๒๔ ชั่วโมง) มีการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้นโยบายนี้ที่สะดวกและเป็นธรรม

(๓) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดระบบการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติโดยไม่เป็นภาระแก่โรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลที่ไม่ใช่โรงพยาบาลตามสิทธิหรือคู่สัญญา มีการกำหนดแนวทางป้องกันและแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากโรงพยาบาลเอกชนหรือโรงพยาบาลอื่นใดที่ให้การรักษาพยาบาล เช่น การไม่แจ้งสิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินให้ผู้ป่วยหรือญาติทราบ การให้ผู้ป่วยหรือญาติลงนามในสัญญาผูกพันให้ต้องจ่ายค่ารักษาพยาบาลก่อนการให้บริการ การคิดค่ารักษาพยาบาลในอัตราที่สูง การไม่ให้ผู้ป่วยออกจากโรงพยาบาลจนกว่าจะได้รับค่ารักษาพยาบาลครบจำนวน รวมทั้งจัดให้มีการอบรมบุคลากรของโรงพยาบาลเกี่ยวกับการให้บริการแก่ผู้ป่วยในนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นต้น

(๔) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข) สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) กระทรวงแรงงาน (สำนักงานประกันสังคม) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการและจัดสรรเงินกองทุนเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ อย่างเพียงพอโดยไม่ให้เป็นภาระของผู้ป่วย

(๕) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดวิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยหรือผู้บาดเจ็บเนื่องจากประสบอุบัติเหตุจากรถตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ โดยให้มีระบบการประสานงานในการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ เช่น กำหนดหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบหลักในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยหรือ

ผู้บาดเจ็บเนื่องจากประสบอุบัติเหตุจากรถ กำหนดอัตราค่าเสียหายเบื้องต้นจากกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินอุบัติเหตุจากรถให้ครอบคลุมค่ารักษาพยาบาลเท่าที่เป็นจริง เป็นต้น

(๖) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) กระทรวงพาณิชย์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ (Fee - for - Service Hospital) เช่น อาจกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคา เป็นต้น

(๗) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) สำนักงบประมาณ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรกำหนดมาตรการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ดังนี้

(๗.๑) มาตรการระยะเร่งด่วน

ควรกำหนดมาตรการ การบริหารจัดการและดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ให้เป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ เช่น ช่วยเหลือผู้เสียหายที่ถูกโรงพยาบาลฟ้องร้องเป็นคดีความเกี่ยวกับค่ารักษาพยาบาล ให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วย หรือขอให้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติชดเชยค่ารักษาพยาบาลให้ผู้เสียหายจ่ายไปก่อน เป็นต้น

(๗.๒) มาตรการระยะยาว

ควรกำหนดมาตรการ การบริหารจัดการ และดำเนินการให้ความช่วยเหลือและเยียวยา โดยมีมาตรการที่ยั่งยืน โดยเฉพาะมาตรการจูงใจ เช่น การลดหย่อนภาษีในส่วนต้นทุนที่โรงพยาบาลเอกชนเข้าร่วมหรือร่วมมือตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน การหาข้อตกลงร่วมกันระหว่าง หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบกับโรงพยาบาลเอกชนเพื่อกำหนดเพดานอัตราค่ารักษาพยาบาลกรณีเจ็บป่วยฉุกเฉินในอัตราที่เหมาะสมการป้องกันเพื่อไม่ให้เกิดการฟ้องร้องจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ เป็นต้น

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

(๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงสาธารณสุข (กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๓๖ วรรคหนึ่ง ซึ่งบัญญัติว่า “ผู้รับอนุญาตและผู้ดำเนินการของสถานพยาบาลต้องควบคุมและดูแลให้มีการช่วยเหลือเยียวยาแก่ผู้ป่วย ซึ่งอยู่ในสภาพอันตรายและจำเป็นต้องได้รับการรักษาพยาบาลโดยฉุกเฉินเพื่อให้ผู้ป่วยพ้นจากอันตรายตามมาตรฐานวิชาชีพและตามประเภทของสถานพยาบาลนั้นๆ” เพิ่มเติมว่า “ให้สถานพยาบาลแจ้งสิทธิการรักษากรณีเจ็บป่วยแก่ผู้ป่วยหรือญาติ และให้เบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลจากสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ”

(๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ จากเดิม “จำนวนเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกินสามหมื่นบาท สำหรับความเสียหายต่อร่างกายตามข้อ ๒ (๑)” โดยตัดคำว่า “แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท” ออก

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติและมีมาตรการแก้ไขต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๒

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

ด่วนที่สุด

ที่ นร ๐๕๐๕/ ๗๕๐๙



สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๕ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/๒๕ ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามที่ได้เสนอเรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน” ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ รับทราบเกี่ยวกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอและมอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติเป็นหน่วยงานหลัก รับข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไปพิจารณาร่วมกับกระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงานกฤษฎามนตรี (สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค) สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อประชุมหารือกำหนดวิธีการและแนวทางในการปฏิบัติ เพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการให้บริการทางการแพทย์เจ็บป่วยฉุกเฉินได้อย่างเป็นระบบและมีประสิทธิผลและประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และให้กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติจัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวในภาพรวมเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำสั่ง เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาและมีมติแล้วสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะได้แจ้งผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้ผู้ที่เกี่ยวข้องตามบัญชีแนบท้ายทราบด้วยแล้ว

ขอแสดงความนับถือ

(นางสาวรุจิรา ริมผด)

รองเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักพัฒนายุทธศาสตร์และติดตามนโยบายพิเศษ

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๔๔๑ โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๑๔๕๖

www.cabinet.thaigov.go.th

บัญชีรายชื่อผู้ที่เกี่ยวข้องซึ่งได้แจ้งเรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน” ให้ทราบ ดังนี้

๑. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม
๒. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
๓. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
๔. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์
๕. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
๖. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม
๗. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน
๘. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ
๙. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข
๑๐. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี
๑๑. ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ
๑๒. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
๑๓. เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
๑๔. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

ที่ นร ๐๔๐๔/๒๖๔๗



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”

กราบเรียน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/ว ๓๐
ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง เรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน” ซึ่งมีข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับภารกิจภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ความแจ้งแล้ว นั้น

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคพิจารณาในส่วนที่เกี่ยวข้อง และนำเรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (หม่อมหลวงปนัดดา ดิสกุล) ซึ่งสั่งและปฏิบัติราชการสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคแทนนายกรัฐมนตรี ได้รับทราบแล้ว

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(นางฐะปาณีย์ อาจารย์วงศ์)

รองเลขาธิการนายกรัฐมนตรีฝ่ายบริหาร
ปฏิบัติราชการแทน เลขาธิการนายกรัฐมนตรี

สำนักประสานงานการเมือง

โทร. ๐ ๒๒๘๘ ๔๔๐๕

0โทรสาร ๐ ๒๒๘๘ ๔๔๐๐



ที่ นร ๐๕๐๓/ ๒๑๙/๑๑

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบาย
ของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน”

กราบเรียน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/๒๕
ลงวันที่ ๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ด่วนที่สุด ที่ สปสช. ๑.๕๑/๐๐๑๙๒
ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

ตามที่ได้เสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน” ไปเพื่อดำเนินการ นั้น

กระทรวงสาธารณสุข (สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ) ได้เสนอผลการดำเนินการ
ตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติดังกล่าว มาเพื่อคณะรัฐมนตรีทราบ
ความละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๘ รับทราบรายงานผลการพิจารณา
เพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน
รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน” และผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และแจ้งให้สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทราบต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

นางสาว สาวิตรี ชำนาญกิจ

(นางสาวสาวิตรี ชำนาญกิจ)
ผู้อำนวยการสำนักนิติธรรม ปฏิบัติราชการแทน
เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักนิติธรรม

โทร. ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๐๐ ต่อ ๓๐๘ (กลุ่มงาน)

โทรสาร ๐ ๒๒๘๐ ๙๐๕๘ (ลงนามนิติธรรม.114)

ที่ สปสช. ๑.๕๑/ ๐๐๑๕๒

๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการดำเนินงานเพื่อเสนอแนะนโยบายเรื่องนโยบายรัฐบาล "เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่
ทั่วถึงทุกคน"

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี

อ้างถึง ๑. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ส่วนที่ ๓๓๐๕/๗๔๑๐ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๘
๒. หนังสือสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ส่วนที่ ๓๓๐๕/๑๔๗๑๑ ลงวันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานผลการดำเนินงานตามนโยบาย "เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทั่วถึงทุกคน" จำนวน ๑ ชุด

ตามหนังสือที่อ้างถึง ๑,๒ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๓ มีนาคม ๒๕๕๘ มอบหมายให้กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ จัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เรื่องนโยบายของรัฐบาล "เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทั่วถึงทุกคน" ในภาพรวมเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาภายใน ๓๐ วัน นับจากวันที่ได้รับแจ้งคำสั่งแต่เนื่องจากสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรียังไม่ได้รับการรายงานผลในเรื่องดังกล่าว ดังความแจ้งแล้ว นั้น

ในการนี้ กระทรวงสาธารณสุข โดยสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้จัดทำรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินงานตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เรื่องนโยบายของรัฐบาล "เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทั่วถึงทุกคน" ดังกล่าวเป็นที่เรียบร้อยแล้ว รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย จะเป็นพระคุณ

ขอแสดงความนับถือ

(ศาสตราจารย์รัชตะ รัชตะนาวิน)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข

ประธานกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

สำนักบริหารยุทธศาสตร์

สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ

โทร ๐๘๙ ๙๖๙ ๖๔๘๒ โทรสาร ๐๒ ๑๔๓ ๙๗๓๔

ผู้ประสานงาน : นางกาญจนา ศรีชมภู

Email : kanchana.s@nhso.go.th

แบบรายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการตามข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน”

กระทรวงสาธารณสุข โดย สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ได้จัดประชุมหารือร่วมกันระหว่าง คณะอนุกรรมการบริหารระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินในโรงพยาบาล ตามนโยบายรัฐบาลเพื่อลดความเหลื่อมล้ำด้าน การรักษาพยาบาล ซึ่งเป็นอนุกรรมการฯ ภายใต้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวง ยุติธรรม กระทรวงแรงงาน กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพาณิชย์ สำนักงานประกันสังคม กรมบัญชีกลาง สำนัก กงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ สำนักงาน คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย สำนักงาน คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แพทยสภา สมาคมโรงพยาบาล เอกชน สมาคมเวชศาสตร์ฉุกเฉินแห่งประเทศไทย องค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง ไปเมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๕๘ เกี่ยวกับ เรื่องดังกล่าว ซึ่งมีผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ สรุปดังนี้

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
๑) ควรมีการศึกษา วิเคราะห์และประเมินผล ข้อดี ปัญหา หรือสิ่งที่ยังท้าทายในการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉิน ๑ ไปปฏิบัติ รวมถึงการศึกษาและประเมินผลเกี่ยวกับ จำนวนงบประมาณรองรับสำหรับเป็นค่ารักษาพยาบาล ระบบบริหารจัดการระหว่างโรงพยาบาลตามสิทธิหรือ คู่สัญญาและโรงพยาบาลเอกชนที่ไม่ใช่คู่สัญญากับระบบ บริการสาธารณสุข กระบวนการเบิกจ่ายทดแทนค่าใช้จ่าย ในการรักษาพยาบาล รวมทั้งอัตราที่สามารถเบิกจ่ายได้ วิธีการส่งต่อ ผู้ป่วยไปยังโรงพยาบาลที่มีสิทธิ เป็นต้น	๑. นโยบาย“เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ที่เข้าถึงทุกคน” เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ ๑ เมษายน ๒๕๕๕ จนถึง ปัจจุบัน อีกทั้งยังเป็น ๑ ใน ๑๐ นโยบายหลักของ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขคนปัจจุบัน(ศ.นพ. รัชตะ รัชตะนาวิน) การดำเนินนโยบายที่ผ่านมามีการ จัดทำสรุปผลการดำเนินงาน ข้อดี ปัญหาและสิ่งที่ยังทำ ทาย นำเสนอผ่านกลไกการกำกับติดตาม ประเมินผล ได้แก่ คณะอนุกรรมการบริหารการแพทย์ฉุกเฉินใน โรงพยาบาลฯ ภายใต้คณะกรรมการหลักประกันสุขภาพ แห่งชาติ และคณะกรรมการประสานความร่วมมือ ระหว่างกรมบัญชีกลาง สำนักงานประกันสังคม และ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในการพัฒนา ระบบบริการสาธารณสุข อย่างต่อเนื่อง รวมถึง ได้มีการ ศึกษาวิจัย สำนวณ ประเมินผลโดยนักวิชาการเพื่อจัดทำ ข้อเสนอแนะแนวทางการพัฒนาการดำเนินงานตาม นโยบายอย่างเป็นระบบ
	ผลจากการประเมินและศึกษาวิจัย พบว่า นโยบายนี้ สามารถเพิ่มการเข้าถึงบริการฉุกเฉินทาง การแพทย์แก่ประชาชน โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพฯและ

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
	ปริมณฑลที่มีภาคเอกชนเป็นผู้ให้บริการหลัก และประชาชนผู้รับบริการยังมีความพึงพอใจต่อนโยบายมากกว่าร้อยละ ๙๐ อย่างไรก็ตามปัญหาและสิ่งท้าทายหลักของนโยบายนี้ที่รอการแก้ไขคือ การที่ประชาชนที่ไปใช้บริการในโรงพยาบาลเอกชนนอกระบบหลักประกันสุขภาพยังคงถูกเรียกเก็บค่าบริการ ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของนโยบาย ซึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องปรับในหลายประเด็นได้แก่ อัตราการจ่ายชดเชยที่ต้องสะท้อนค่าใช้จ่ายของโรงพยาบาลเอกชน เกณฑ์การวินิจฉัยกรณีฉุกเฉินและพันภาวะฉุกเฉิน การสื่อสารประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจกับผู้ให้บริการ และประชาชนผู้รับบริการเรื่องของสิทธิแนวทาง เงื่อนไขการให้บริการฉุกเฉินภายใต้นโยบายนี้ เพื่อประกอบการตัดสินใจในการรับบริการ รวมถึงการมีระบบการสำรองเตียง ประสานการส่งต่อผู้ป่วยที่พันภาวะฉุกเฉินเพื่อเข้ารับบริการในหน่วยบริการตามระบบ นโยบายของการที่ต้องมีนโยบายนี้บ่งชี้ว่าระบบบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินในโรงพยาบาลยังคงเป็นจุดบอดของระบบบริการสุขภาพ และมีความจำเป็นต้องพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินของทั้งภาครัฐ เอกชนทั้งระบบ ขณะเดียวกันจำเป็นต้องมีกลไกการอภิบาลระบบที่มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เรื่องดังกล่าวไม่สามารถจัดการได้ด้วยหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งตามลำพัง กระทรวงสาธารณสุขได้ทบทวนการขับเคลื่อนนโยบายดังกล่าวและเห็นว่า ควรให้หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบงานด้านการแพทย์ฉุกเฉิน และมีกฎหมายรองรับภารกิจชัดเจน คือ สถาบันการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (สพฉ.) เป็นหน่วยบริหารจัดการดูแลระบบการแพทย์ฉุกเฉิน ภายใต้กลไกคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉินแห่งชาติ (กพฉ.) และ พรบ.การแพทย์ฉุกเฉิน

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
	พ.ศ. ๒๕๕๑ และในการนี้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ได้แต่งตั้งคณะทำงานฯ ขึ้นมา ๒ คณะ โดยมอบหมายให้ สผ. เป็นแกนกลางในการประสานขับเคลื่อนภารกิจของคณะทำงานทั้ง ๒ คณะ ได้แก่ ๑. คณะทำงานพัฒนาระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เพื่อทำหน้าที่ ศึกษาและกำหนดแนวทางการบริหารจัดการการแพทย์ฉุกเฉินที่พึงประสงค์ในอนาคต ในประเด็นการจัดการระบบการเงิน หน่วยงานบริหารจัดการ การดูแลคุณภาพ มาตรฐานบริการ รวมถึงประสานงานภาคเอกชนเพื่อกำหนดแนวทางการบริหารจัดการระบบการจ่ายเงินและระบบสนับสนุน ๒. คณะทำงานพิจารณาโครงสร้างราคาและอัตราจ่ายตาม Fee Schedule และ DRG ในระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เพื่อหน้าที่ศึกษาและพิจารณาโครงสร้างราคาและอัตราจ่ายตาม Fee-Schedule และ DRG ในระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉินให้เกิดความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทประเทศ ข้อเสนอจาก คณะทำงานทั้ง ๒ คณะที่เสนอต่อคณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน (กพฉ.) เห็นชอบและเตรียมเสนอคณะรัฐมนตรีให้มีมติ ประกอบด้วย ๑) เห็นชอบให้ กพฉ. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการกำหนดมาตรฐานหลักเกณฑ์ และกำหนดค่าบริการทางการแพทย์ฉุกเฉินในโรงพยาบาลตาม พรบ. การแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๑ โดยจัดให้มีกลไกทำหน้าที่บริหารจัดการระบบ ตรวจสอบระบบการเบิกจ่ายค่าบริการ รับอุทธรณ์เรื่องร้องเรียน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และสามารถใช้งบกองทุนการแพทย์ฉุกเฉินในการจ่ายค่าบริการทางการแพทย์

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
	ฉุกเฉินในโรงพยาบาล ๒) เห็นชอบให้ คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคาค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉินในโรงพยาบาล โดยการมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองค่าบริการของหน่วยงานรัฐ เอกชน หรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการด้านสาธารณสุขหรือการแพทย์ฉุกเฉิน และสถานพยาบาลทั้งภาครัฐและเอกชน ๓) ให้หน่วยงานของรัฐ เอกชนหรือกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการด้านสาธารณสุขหรือการแพทย์ดำเนินการจ่ายค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ตามอัตราจ่ายและดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวทางการบริหารจัดการระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน ตามที่ กพฉ. กำหนด ๔) ให้สถานพยาบาลทุกแห่งปฏิบัติตามแนวทางการบริหารจัดการระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน และเรียกเก็บเงินชดเชยค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉินตามที่คณะกรรมการการแพทย์ฉุกเฉิน (กพฉ.) กำหนด
๒. ควรมีการประชาสัมพันธ์นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ แก่ประชาชนและผู้เจ็บป่วยฉุกเฉินได้ทราบถึงเงื่อนไขหลักเกณฑ์อาการเจ็บป่วยตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ รวมถึงให้คำปรึกษาแก่ผู้เสียหายหรือ ผู้เจ็บป่วยที่เข้าถึงง่าย และตลอดเวลา (๒๔ ชม.) และให้ความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ที่สะดวกและเป็นธรรม	๒. ปัจจุบันใช้กลไก ๓๓๓๐ ภายใต้การดูแลของสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ (สปสช.) ดำเนินการซึ่งมีข้อจำกัดในการดำเนินงาน อย่างไรก็ตามทิศทางการดำเนินงานในระยะต่อไปตามแนวทางการปฏิรูปของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งหนึ่งในข้อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี คือ การจัดให้มีกลไกการทำหน้าที่บริหารจัดการระบบ ตรวจสอบระบบการเบิกจ่ายค่าบริการ รับอุทธรณ์เรื่องร้องเรียน แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน
๓) ให้จัดระบบการนำนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ไปปฏิบัติ โดยไม่เป็นภาระแก่โรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลที่ไม่ใช่โรงพยาบาลตามสิทธิหรือคู่สัญญา กำหนดแนวทางป้องกันและแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจาก	๓. ประเด็นข้อเสนอ มาตรการทางการเงินเพื่อการจัดสรรค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉิน อย่างเพียงพอ ตามรูปแบบ อัตราที่เหมาะสม เป็นที่ยอมรับ และไม่เป็นภาระแก่หน่วยบริการ และประชาชนผู้รับบริการ ตาม

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
โรงพยาบาลเอกชนหรือโรงพยาบาลอื่นใด ๔) ควรกำหนดมาตรการและจัดสรรเงินกองทุนเพื่อรองรับการปฏิบัติตามนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ อย่างเพียงพอโดยไม่ให้เป็นภาระของผู้ป่วย	ข้อเสนอแนะข้อ ๔ และ ๕ นั้น คณะทำงานพิจารณาโครงสร้างราคาและอัตราจ่ายตาม Fee Schedule และ DRG ในระบบบริการการแพทย์ฉุกเฉิน อยู่ระหว่างการพัฒนาข้อเสนอ แนวทางที่เหมาะสม และจะนำเสนอในโอกาสต่อไป
๕) ควรกำหนดวิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากอุบัติเหตุจากรถ โดยให้มีระบบการประสานงานในการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ ๘) เสนอให้มีการปรับปรุงกฎหมาย เช่น - การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ - การแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและ การจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ. ๒๕๕๒ ข้อ ๓ โดยตัดคำว่า “แต่ไม่เกินสามหมื่นบาท” ออก	๔. ประเด็นการกำหนดวิธีการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลเนื่องจากอุบัติเหตุรถตามข้อเสนอแนะข้อ ๕ และการปรับแก้ไขเพิ่มเติมกฎกระทรวงกำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น พ.ศ.๒๕๕๒ ตามข้อ ๘) นั้น สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม การประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) เป็นผู้ดำเนินการ โดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗ เห็นชอบการแก้ไขปรับปรุงวงเงินค่ารักษาพยาบาลของผู้ประสบภัยจากรถในส่วนของค่าเสียหายเบื้องต้นกรณีความเสียหายต่อร่างกายตามกฎกระทรวงฯ พ.ศ.๒๕๕๒ เพิ่มจากจำนวนเงินไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท/คน เป็นจำนวนเงินไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท/คน (ไม่รวมกรณีเสียชีวิต) และขณะนี้ คปภ. ร่วมกับ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) อยู่ระหว่างการศึกษาวิเคราะห์ความครอบคลุมพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ.๒๕๓๕ ที่ครอบคลุมเรื่องการปรับปรุงกฎหมายและค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น
๖) ควรกำหนดมาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ (Fee - for - Service Hospital)	๕. ปัจจุบันกลไกที่สามารถดำเนินการได้คือกลไก พรบ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ รวมถึงประกาศกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง มาตรฐานการบริการด้านการแพทย์ฉุกเฉินของสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๕๗ และกลไกของกระทรวงพาณิชย์ในการกำหนดให้ค่าบริการการแพทย์ฉุกเฉิน เป็นสินค้าราคาควบคุม อย่างไรก็ตามได้มีการเสนอเรื่องไปยังกรมการค้าภายในในฐานะเลขานุการคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาและค่าบริการ (กกร.) เพื่อพิจารณากำหนดให้เป็นสินค้าราคาควบคุม ซึ่งขณะนี้อยู่ในกระบวนการขั้นตอนการเสนอเพื่อพิจารณา

ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ	รายงานผลการพิจารณาหรือผลการดำเนินการ
๗) ควรกำหนดมาตรการการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายอันเนื่องมาจากนโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ	๖. ประเด็นข้อเสนอด้านความช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบเนื่องจากการใช้นโยบายเจ็บป่วยฉุกเฉินฯ ตามข้อเสนอแนะข้อ ๒ และข้อ ๗ นั้น ประเด็นดังกล่าวที่ประชุมคณะกรรมการประสานสามกองทุน ได้มีมติเห็นชอบมาตรการการช่วยเหลือ เยียวยาผู้ได้รับผลกระทบ อย่างไรก็ตามยังต้องมีการพัฒนาข้อเสนอ รูปแบบ อัตรา แนวทาง กลไกการดำเนินงาน มาตรการนี้อย่างเป็นรูปธรรม รวมถึงการปรับแก้ไขระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างราบรื่น



สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริม
การประกอบธุรกิจประกันภัย(คปภ.)
Office of Insurance Commission

ที่ ๕๑๔๐/๒๕๕๘

๒๒ มีนาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

เรียน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ที่ สม ๐๐๐๔/ว.๕๑๔ ลงวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ได้เสนอแนะเชิงนโยบายให้สำนักงานคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย (คปภ.) กำหนดวิธีเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ป่วยหรือผู้บาดเจ็บ โดยให้มีระบบการประสานงานในการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ และแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวง ว่าด้วยกำหนดค่าเสียหายที่จะได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น ดังความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

สำนักงาน คปภ. พิจารณาแล้ว ขอเรียน ดังนี้

๑. ในส่วนของระบบการประสานงานในการเบิกจ่ายที่มีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกในการเบิกจ่ายค่ารักษาพยาบาลแก่ผู้ประสบภัยที่ได้รับบาดเจ็บนั้น สำนักงานฯ ได้พัฒนาระบบสินไหมอัตโนมัติ (e-claim) ซึ่งเป็นระบบคอมพิวเตอร์เครือข่าย online ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่สถานพยาบาลที่รักษาผู้ประสบภัยจากรถในการเรียกเก็บค่ารักษาพยาบาลจากบริษัทประกันภัยและกองทุน ด้วยการสื่อสารผ่านระบบสินไหมอัตโนมัติ (e-claim) ทำให้สถานพยาบาลสามารถสื่อสารกับบริษัทประกันภัยหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยในการแจ้งหนี้ค่ารักษาพยาบาลได้โดยตรง ทำให้ผู้ประสบภัยไม่ต้องเดือดร้อนในการจ่ายหรือสำรองจ่ายค่ารักษาพยาบาลไปก่อน ทั้งนี้ ระบบดังกล่าวได้เริ่มดำเนินงานตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

๒. พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ประสบภัยจากรถ พ.ศ. ๒๕๓๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองและให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเสียหายแก่ประชาชนที่ได้รับความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และอนามัยจากอุบัติเหตุที่เกิดจากรถ โดยกำหนดความช่วยเหลือในรูปของตัวเงินที่ผู้ประสบภัยสามารถเรียกร้องจากผู้รับผิดชอบได้ ดังนี้

๒.๑ จำนวนเงินขั้นต่ำที่ผู้ประสบภัยจากรถทุกคนสามารถเรียกร้องได้จากบริษัทประกันภัย (กรณีประสบภัยจากรถมีประกันภัยกับบริษัท) หรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัย (กรณีไม่สามารถขอรับค่าเสียหายจากใครได้ เช่น กรณีถูกชนและหนี) เป็นค่ารักษาพยาบาลตามจริงไม่เกิน ๓๐,๐๐๐ บาท ต่อคน กรณีเสียชีวิต หรือทุพพลภาพถาวร หรือสูญเสียอวัยวะ จำนวน ๓๕,๐๐๐ บาทต่อคน

๒.๒ จำนวนเงินตามวงเงินคุ้มครองของกรมธรรม์ประกันภัย ผู้ประสบภัยที่ได้รับความเสียหายจากรถที่มีประกันภัยกับบริษัทประกันภัย เป็นค่ารักษาพยาบาลและความเสียหายต่อร่างกายตามความเสียหายที่แท้จริง แต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาทต่อคน กรณีเสียชีวิต หรือทุพพลภาพถาวร หรือสูญเสียอวัยวะ จำนวน ๒๐๐,๐๐๐ บาท นอกจากนั้น กรณีที่รักษาตัวในสถานพยาบาลในฐานะคนไข้ในได้รับค่าชดเชยวันละ ๒๐๐ บาทจำนวนไม่เกิน ๒๐ วัน

อย่างไรก็ตาม ในการกำหนดจำนวนเงินค่าเสียหายดังกล่าวข้างต้นมีผลกระทบโดยตรงกับเบี้ยประกันภัยที่ประชาชนผู้ทำประกันภัยต้องจ่ายในการทำประกันภัย ข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่ให้บริษัทประกันภัยหรือกองทุนทดแทนผู้ประสบภัยต้องดูแลผู้ประสบภัยจากรถโดยไม่จำกัดจำนวนเงินความคุ้มครองนั้น หากอาศัยแหล่งเงินทุนที่ใช้ในการดูแลผู้ประสบภัยดังกล่าวจากเบี้ยประกันภัยที่เรียกเก็บจากประชาชนที่ทำประกันภัยเพียงแหล่งเดียว อาจส่งผลให้เบี้ยประกันภัยสูงขึ้นมาก ประชาชนอาจไม่สามารถรับภาระในการทำประกันภัยได้

๓. สำนักงาน คปภ. มีนโยบายในการพิจารณาปรับลดอัตราเบี้ยประกันภัยและเพิ่มจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นตามความเหมาะสมทุกๆ ๓ ปี อย่างต่อเนื่องมาโดยตลอด เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งจำนวนค่าเสียหายเบื้องต้นจำนวน ๓๐,๐๐๐ บาทต่อคน เป็นการปรับเพิ่มจากจำนวน ๑๕,๐๐๐ บาทต่อคน โดยมีผลบังคับใช้เมื่อไม่นานมานี้ เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ตามกฎกระทรวง กำหนดความเสียหายที่จะให้ได้รับค่าเสียหายเบื้องต้น จำนวนเงินค่าเสียหายเบื้องต้น การร้องขอรับและการจ่ายค่าเสียหายเบื้องต้น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

จึงเรียนมาเพื่อทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายประเวช องอาจสิทธิกุล)

เลขาธิการ

สายกฎหมาย

โทร. ๐-๒๕๑๕-๓๙๙๙ ต่อ ๗๓๐๔

โทรสาร. ๐-๒๕๑๕-๓๙๘๗

สุชา/ร่าง/พิมพ์

/ทาน

ตามความในหมวดนี้ได้โดยไม่ต้องมีหนังสือแจ้งหรือรอให้ครบกำหนดเก้าสิบวันตามเงื่อนไขใน (๑)

ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมิได้มีบทบัญญัติให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามที่บัญญัติในหมวดนี้ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องมีอำนาจออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ เว้นแต่ในกรณีที่กฎหมายดังกล่าวมีเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายอยู่แล้วคณะกรรมการอาจมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัตินี้แทนคณะกรรมการเฉพาะเรื่องได้

การมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ ตามวรรคสอง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ส่วนที่ ๑

การคุ้มครองผู้บริโภคในด้านการโฆษณา

มาตรา ๒๒ การโฆษณาจะต้องไม่ใช่ข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภค หรือใช้ข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม ทั้งนี้ ไม่ว่าข้อความดังกล่าวนั้นจะเป็นข้อความที่เกี่ยวกับแหล่งกำเนิด สภาพ คุณภาพหรือลักษณะของสินค้าหรือบริการ ตลอดจนการส่งมอบ การจัดหา หรือการใช้สินค้าหรือบริการ

ข้อความดังต่อไปนี้ ถือว่าเป็นข้อความที่เป็นการไม่เป็นธรรมต่อผู้บริโภคหรือเป็นข้อความที่อาจก่อให้เกิดผลเสียต่อสังคมเป็นส่วนรวม

(๑) ข้อความที่เป็นเท็จหรือเกินความจริง

(๒) ข้อความที่จะก่อให้เกิดความเข้าใจผิดในสาระสำคัญเกี่ยวกับสินค้าหรือบริการไม่ว่าจะกระทำโดยใช้หรืออ้างอิงรายงานทางวิชาการสถิติ หรือสิ่งใดสิ่งหนึ่งอันไม่เป็นความจริงหรือเกินความจริง หรือไม่ก็ตาม

(๓) ข้อความที่เป็นการสนับสนุนโดยตรงหรือโดยอ้อมให้มีการกระทำผิดกฎหมายหรือศีลธรรม หรือนำไปสู่ความเสื่อมเสียในวัฒนธรรมของชาติ

(๔) ข้อความที่จะทำให้เกิดความแตกแยกหรือเสื่อมเสียความสามัคคีในหมู่ประชาชน

(๕) ข้อความอย่างอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ข้อความที่ใช้ในการโฆษณาที่บุคคลทั่วไปสามารถรู้ได้ว่าเป็นข้อความที่ไม่อาจเป็นความจริงได้โดยแน่แท้ ไม่เป็นข้อความที่ต้องห้ามในการโฆษณาตาม (๑)

มาตรา ๒๓ การโฆษณาจะต้องไม่กระทำด้วยวิธีการอันอาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ ร่างกายหรือจิตใจ หรืออันอาจก่อให้เกิดความรำคาญแก่ผู้บริโภค ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๒๐ ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (๑) รับเรื่องราวร้องทุกข์จากผู้บริโภคที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายอันเนื่องมาจากการกระทำของผู้ประกอบธุรกิจ เพื่อเสนอต่อคณะกรรมการ
- (๒) ติดตามและสอดส่องพฤติการณ์ของผู้ประกอบธุรกิจ ซึ่งกระทำการใด ๆ อันมีลักษณะเป็นการละเมิดสิทธิของผู้บริโภค และจัดให้มีการทดสอบหรือพิสูจน์สินค้าหรือบริการใด ๆ ตามที่เห็นสมควรและจำเป็นเพื่อคุ้มครองสิทธิของผู้บริโภค
- (๓) สนับสนุนหรือทำการศึกษาและวิจัยปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค ร่วมกับสถาบันการศึกษาและหน่วยงานอื่น
- (๔) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการศึกษาแก่ผู้บริโภคในทุกระดับการศึกษา เกี่ยวกับความปลอดภัยและอันตรายที่อาจได้รับจากสินค้าหรือบริการ
- (๕) ดำเนินการเผยแพร่วิชาการ และให้ความรู้และการศึกษาแก่ผู้บริโภคเพื่อสร้างนิสัยในการบริโภคที่เป็นการส่งเสริมพละนามัย ประหยัด และใช้ทรัพยากรของชาติให้เป็นประโยชน์มากที่สุด
- (๖) ประสานงานกับส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุม ส่งเสริม หรือกำหนดมาตรฐานของสินค้าหรือบริการ
- (๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการเฉพาะเรื่องมอบหมาย

หมวด ๒ การคุ้มครองผู้บริโภค

มาตรา ๒๑^๔ ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้นำบทบัญญัติในหมวดนี้ไปใช้บังคับได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติดังกล่าว เว้นแต่

(๑) ในกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์แก่ผู้บริโภคเป็นส่วนรวม หากปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวยังมิได้มีการดำเนินการหรือดำเนินการยังไม่ครบขั้นตอนตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และมีได้ออกคำสั่งเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคตามกฎหมายดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือแจ้งจากคณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่งตามความในหมวดนี้ได้

(๒) ในกรณีที่ตาม (๑) ถ้ามีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจปล่อยให้นับเข้าต่อไป ได้ให้คณะกรรมการเฉพาะเรื่องหรือคณะกรรมการเสนอเรื่องให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาออกคำสั่ง

^๔ มาตรา ๒๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑

จัดระบบบริการเจ็บป่วยฉุกเฉิน จึงต้องดำเนินการจัดระบบติดตามการใช้สิทธิของประชาชนที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน ด้วย และมีอำนาจในการลงโทษโรงพยาบาลเอกชนที่ฝ่าฝืน ทั้งนี้ หากผู้บริโภครีบบริการจากโรงพยาบาล เอกชนแล้วเกิดความเสียหายขึ้น สามารถใช้สิทธิเรียกร้องค่าเสียหายที่ สคบ.ได้ เพราะผู้บริโภคมียสิทธิที่จะได้รับ ความปลอดภัยจากการรับบริการ ตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ ในมาตรา ๔ (๓)

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายอำพล วงศ์ศิริ)

เลขาธิการคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค

กองคุ้มครองผู้บริโภคด้านฉลาก

ฝ่ายรับเรื่องฯ (วรวรรณ)

โทร. ๐-๒๑๔๓-๐๓๙๔

โทรสาร ๐-๒๑๔๓-๙๗๖๘

ที่ นร ๐๓๐๓/ ๕๓๕๑



สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๕ ถนนแจ้งวัฒนะ
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๕ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง การพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล
“เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน”

เรียน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/ว ๓๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้เรียนรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง นโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน” ซึ่งมีข้อเสนอบางประการเกี่ยวกับการกีดกันภายใต้อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค ความละเอียดแจ้งอยู่แล้ว นั้น

สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ได้รับทราบและพิจารณาแล้ว ขอเรียนให้ทราบว่า การควบคุมราคาสินค้าหรือบริการ ตามข้อเสนอแนะนโยบาย ๔.๒.๑ (๖) นั้น เป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจการดำเนินการของกระทรวงพาณิชย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จึงไม่สามารถดำเนินการได้ ซึ่งพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. ๒๕๒๒ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่กฎหมายว่าด้วยการใดได้บัญญัติเรื่องใดไว้โดยเฉพาะแล้ว ให้บังคับตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายว่าด้วยการนั้น ...” และความเห็นของผู้แทนสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ในข้อ ๓.๒.๒ (๔) (๔.๑) ที่ให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค จัดระบบติดตามการใช้สิทธิของประชาชนที่เจ็บป่วยฉุกเฉิน นั้น เห็นว่าอยู่ในอำนาจดำเนินการของกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คุ้มครองสิทธิของประชาชนเช่นกัน ประกอบกับกระทรวงสาธารณสุขจะต้อง

จัดระบบ...

ที่ พณ ๐๒๐๘.๓/๒๖๙๐



กระทรวงพาณิชย์

๕๖๓ ถ. นนทบุรี

อ.เมือง จ.นนทบุรี ๑๑๐๐๐

๙ เมษายน ๒๕๕๘

เรื่อง ข้อเสนอเรื่องนโยบายรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน”

เรียน ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ สม ๐๐๐๔/ว๓๐ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

ตามหนังสือที่อ้างถึง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ขอให้กระทรวงพาณิชย์พิจารณา เรื่องนโยบายของรัฐบาล “เจ็บป่วยฉุกเฉิน รักษาทุกที่ ทัวถึงทุกคน” ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงพาณิชย์ คือ มาตรการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ (Free-For-Service Hospital) นั้น

กระทรวงพาณิชย์พิจารณาในประเด็นดังกล่าวแล้ว เห็นว่าการควบคุมอัตราค่ารักษาพยาบาลของโรงพยาบาลเอกชน รวมถึงโรงพยาบาลทางเลือกหรือเรียกเก็บค่าบริการ (Free-For-Service Hospital) อาจกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการที่ถูกควบคุมราคาได้ โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

๑. ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ พ.ศ. ๒๕๔๒ การกำหนดเป็นสินค้าหรือบริการควบคุม จะต้องเสนอต่อคณะกรรมการกลางว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ (กกร.) โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์เป็นประธาน พิจารณาให้ความเห็นชอบ และนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้มีผลใช้บังคับ

๒. กรณีที่กำหนดเป็นสินค้าและบริการควบคุมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยราคาสินค้าและบริการ ปี ๒๕๔๒ แล้ว จะสามารถใช้มาตรการตามกฎหมายในการกำหนดอัตราค่ารักษาพยาบาลหรือเรียกเก็บค่าบริการ โดยกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเป็นหน่วยงานกำกับดูแลโดยตรงจะต้องเป็นผู้พิจารณากำหนดอัตราค่ารักษาหรือค่าบริการที่เหมาะสม และจะต้องนำเสนอ กกร. พิจารณาให้ความเห็นชอบ เพื่อกำหนดเป็นมาตรการตามกฎหมายใช้บังคับต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา

ขอแสดงความนับถือ

พลเอก

(ฉัตรชัย สาริกัลยะ)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์

สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์

กองยุทธศาสตร์และแผนงาน

โทรศัพท์ ๐ ๒๕๐๗ ๖๔๗๔ โทรสาร ๐ ๒๕๔๗ ๕๒๒๔

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๕๙



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๒๙๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบาย
หรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับ
บุคคลให้สูญหาย พ.ศ. ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการ
พิจารณา เรื่อง การอนุวัติกฎหมายไทยตามอนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่น
ที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และเพื่อเตรียมรองรับการเข้าเป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของ
อนุสัญญาต่อต้านการทรมานฯ รวมทั้งอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้
สูญหาย และคณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๕๗ รับทราบรายงานผลการพิจารณา
ของคณะกรรมการฯ และรับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานราชการตามข้อเสนอแนะของ
คณะกรรมการฯ รวมทั้งให้กระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ
โดยหนึ่งในจำนวนนั้นคือ การยกร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการหายสาบสูญ
โดยถูกบังคับ พ.ศ. (ต่อมาเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับ
บุคคลให้สูญหาย พ.ศ.) ขณะนี้อยู่ระหว่างบรรจุเป็นวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรี ดังนั้น จึงเห็นควร
จัดทำเป็นข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องนี้

/๒. เหตุผล ...

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. แล้ว เห็นว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะของผู้เสียหายและผู้ได้รับผลกระทบจากการถูกระงับการทรมานและบังคับให้สูญหาย อันเนื่องจากการกระทำ ยุยง หรือรู้เห็นเป็นใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๓)

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานดังกล่าว เพื่อมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ.

เจตนารมณ์แห่งร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. คือเพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองมิให้บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย เมื่อพิจารณารายละเอียดบทบัญญัติของร่างกฎหมายนี้ พบว่ามีบางประเด็นที่ยังไม่สอดคล้องกับเจตนารมย์ดังกล่าว

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) การตราเป็นกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย พ.ศ. มีเจตนารมณ์เพื่อรองรับการปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชน ได้แก่ อนุสัญญาต่อต้านการทรมานและการประติบัติ หรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment – CAT) และอนุสัญญาระหว่างประเทศว่าด้วยการคุ้มครองบุคคลทุกคนจากการหายสาบสูญโดยถูกบังคับ (International Convention for the Protection of all Persons from Enforced Disappearance - CPED)

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นด้วยกับการเสนอเป็นกฎหมายพิเศษต่างหาก ในลักษณะพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และเห็นว่ารัฐสภา และคณะรัฐมนตรีควรพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าว โดยนำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติประกอบการพิจารณาดำเนินการและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวต่อไป

๒) การรองรับระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ

ในระหว่างที่ประเทศไทยยังไม่ได้เป็นภาคีพิธีสารเลือกรับของอนุสัญญา CAT คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน) กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (สำนักงานกิจการสตรีและสถาบันครอบครัว สถานสงเคราะห์เด็กพิการทางสมองและปัญญา) กระทรวงสาธารณสุข (กรมสุขภาพจิต) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรสนับสนุนระบบการเข้าเยี่ยมสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพ โดยแจ้งหรือสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐในสังกัดที่รับผิดชอบดูแลสถานที่ซึ่งทำให้บุคคลเสื่อมเสียอิสรภาพรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแล หรืออื่นใด เพื่อเตรียมรองรับการเข้าเยี่ยมหรืออำนวยความสะดวกในการเข้าเยี่ยมของหน่วยงานต่างๆ ที่มีอำนาจหน้าที่

๓) การกำหนดโทษแก่ผู้บังคับบัญชา

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๙ กำหนดโทษสำหรับผู้บังคับบัญชาที่ทราบหรือจงใจเพิกเฉยต่อข้อมูลที่ระบุชัดแจ้งว่า ผู้ได้บังคับบัญชากำลังจะกระทำ หรือได้กระทำความผิดคดีทรมานหรือบังคับบุคคลให้สูญหาย และไม่ดำเนินการป้องกันหรือระงับการกระทำดังกล่าว หรือไม่สอบสวน แต่ไม่มีนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ไว้ในมาตรา ๓ ประกอบกับประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ คือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม เห็นได้ว่า ร่างกฎหมายยังไม่มีกลไกที่ประกันว่าผู้กระทำผิดที่เป็นผู้นำระดับสูง เช่น เหนือกว่าประธานคณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ จะได้รับการสอบสวนและดำเนินการคดีตามกฎหมายนี้

ดังนั้น คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรเพิ่มเติมนิยามคำว่า “ผู้บังคับบัญชา” ให้ชัดเจน รวมทั้งกำหนดกลไกสอบสวนและดำเนินคดีตามกฎหมายแก่ผู้กระทำผิดคดีทรมานหรือคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นผู้นำหรือมีอิทธิพลระดับสูงด้วย

๔) การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการ เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดี รวมทั้งให้พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีเสนอความเห็นต่ออัยการสูงสุดเพื่อพิจารณาฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลอาญา (มาตรา ๓๘ และ ๓๙) แต่ยังมีบทบัญญัติไม่ชัดเจนเกี่ยวกับบทบาทของพนักงานอัยการในการสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฯ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองมีอำนาจหน้าที่ดำเนินคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย เช่น ให้รับแจ้งคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย อาจได้รับมอบหมายเป็นพนักงานสอบสวนหรือพนักงานสอบสวนรับผิดชอบคดี (มาตรา ๓๖ - ๓๘) ในการสอบสวนคดีอาญา กระทรวงมหาดไทยมีข้อบังคับว่าด้วยระเบียบการดำเนินคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๒๓ แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ ๒ - ๗ บัญญัติให้พนักงานฝ่ายปกครองสามารถสอบสวนหรือร่วมสอบสวน หรือร่วมสอบสวนคดีอาญาในท้องที่ และให้

/ผู้ว่าราชการจังหวัด...

ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจควบคุมการสอบสวนคดีอาญาในเขตอำนาจจังหวัด อำเภอ และกิ่งอำเภอ ตามลำดับ แต่ไม่มีกฎ ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการรับแจ้งคดี การดำเนินคดีอาญา คดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

นอกจากนี้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการสืบสวนสอบสวนแก่งานสอบสวนให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหายตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ควรให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เครื่องจับเท็จ เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรบัญญัติให้ชัดเจนว่า ให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่มอบหมายพนักงานอัยการสอบสวนร่วมกับพนักงานสอบสวนและพนักงานฝ่ายปกครอง โดยให้พนักงานอัยการเป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนเพื่อให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น (มาตรา ๓๒ (๖) และมาตรา ๓๘ วรรคหนึ่ง)

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงมหาดไทยและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมถึงสำนักงานอัยการสูงสุด จึงควรพิจารณาบัญญัติ หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎ ระเบียบ ข้อบังคับภายใต้ความรับผิดชอบเพื่อรองรับการทำหน้าที่ในการสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายของอัยการสูงสุด พนักงานอัยการ และพนักงานฝ่ายปกครอง ตามลำดับ ที่รองรับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ในสังกัดตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้

คณะรัฐมนตรี โดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรจัดสรรทรัพยากรอย่างเหมาะสมและเพียงพอ ในการจัดให้มีมาตรการ กลไก หรือเทคโนโลยีเพื่อสนับสนุนการทำงานของพนักงานสอบสวน เช่น เทคโนโลยีทางนิติวิทยาศาสตร์ เป็นต้น

๕) หลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๒ (๗) และ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย มาตรการฟื้นฟูและเยียวยาผู้เสียหายและจิตใจแก่ผู้เสียหาย ช่วยเหลือและเยียวยาผู้เสียหายทั้งทางการเงินและทางจิตใจ และการฟื้นฟูระยะยาวทางการแพทย์ แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาดังกล่าว โดยที่ผู้ได้รับความเสียหายจากคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นลักษณะหนึ่งของผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน ที่ผ่านมา การช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้เสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐเนื่องจากสาเหตุดังกล่าว จะมีหลักเกณฑ์และอัตราในการจ่ายค่าตอบแทนแก่ผู้เสียหาย แตกต่างกันไปตามกฎหมายและระเบียบที่ใช้บังคับซึ่งไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการช่วยเหลือและเยียวยาทางการเงินแก่ผู้ได้รับ

/ความเสียหาย....

ความเสียหายจากการกระทำของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เนื่องจากข้อบกพร่องของกระบวนการยุติธรรม หรือจากการใช้นโยบาย หรือการบริหาร หรือการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชน รวมถึงผู้ได้รับความเสียหายคดีฆาตกรรมและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย สำหรับเป็นแนวทางให้หน่วยงานของรัฐนำไปปฏิบัติอย่างเป็นมาตรฐานเดียวกัน

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี

(Cruel, Inhuman or Degrading Treatment - CID)

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓ (๒) ได้นิยามคำว่า การกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี แต่ไม่ได้ระบุชัดเจนว่าหมายถึงการกระทำลักษณะใดบ้าง และไม่มีบทกำหนดโทษสำหรับการกระทำความผิดกล่าว อนุสัญญา CAT ก็ได้กำหนดอย่างชัดเจนว่าการกระทำใดบ้างที่เข้าข่าย CID และไม่ได้ระบุให้รัฐภาคีต้องกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดอาญา

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) ควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ ว่าผู้ใดเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระทำการที่เป็นการกระทำหรือการลงโทษที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือที่ย่ำยีศักดิ์ศรี ให้พิจารณาโทษอาญา และอาจปรับผิดตามกฎหมายระเบียบอื่น เช่น ทางวินัย ทางแพ่ง ทางปกครอง หรือทางการเมืองด้วยก็ได้ เป็นต้น

๒) บทลงโทษคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายและการสืบสวนคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ - ๗ ได้กำหนดบทลงโทษการกระทำผิดคดีฆาตกรรมและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายเป็นโทษจำคุกและโทษปรับตามระดับความร้ายแรงของการกระทำผิด มีโทษจำคุกตลอดชีวิตเป็นโทษสูงสุด อันสอดคล้องกับแผนสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑) ว่าด้วยแผนสิทธิมนุษยชนด้านกระบวนการยุติธรรม ขณะเดียวกัน ก็ควรมีมาตรการที่ประกันความปลอดภัยให้แก่สังคมว่า ผู้กระทำผิดร้ายแรงคดีดังกล่าวจะไม่ถูกปล่อยตัวเร็วกว่าโทษที่กำหนด และมาตรา ๑๖ ซึ่งบัญญัติให้ดำเนินคดีบังคับบุคคลให้สูญหายจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตายนั้น ไม่ประกันว่าผู้กระทำผิดจะได้รับการลงโทษ

รัฐสภา และคณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมเงื่อนไขในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๕ และ ๖ ว่า มิให้ใช้มาตรการอันเป็นคุณแก่นักโทษเด็ดขาดคดีฆาตกรรม/คดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่เป็นความผิดร้ายแรง จนกว่าระยะเวลารับโทษเกินกว่ากึ่งหนึ่งของโทษหรือภายในระยะเวลาที่กำหนด และแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ จาก ให้สืบสวนจนกว่าจะพบบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหาย หรือปรากฏหลักฐานว่าบุคคลนั้นถึงแก่ความตาย เป็น จนกว่าจะสามารถนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ

/๓) ข้อห้าม ...

๓) ข้อห้ามไม่ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐส่งตัวบุคคลออกนอก
ราชอาณาจักร

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ กำหนดหลักการว่า ให้ส่งบุคคลออกนอก
ราชอาณาจักร ยกเว้น หากการส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรนั้น เป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำ
ทรมานหรือถูกบังคับให้สูญหาย เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติถึงแนวปฏิบัติในเรื่องนี้ จึงอาจ
กำหนดให้คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาว่าบุคคลใดอยู่ในข่ายตามหลักการ
ในมาตรานี้ รวมทั้งบัญญัติให้มีความเชื่อมโยงระหว่างอำนาจหน้าที่ประการนี้ของคณะกรรมการตาม
ร่างพระราชบัญญัติฯ และของกลไกพิจารณาส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายอื่น
ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องดังกล่าว เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่
ของรัฐภายใต้กฎหมายนั้นทราบและปฏิบัติตามด้วย ตัวอย่างกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชบัญญัติส่งผู้ร้าย
ข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕
สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน ฯลฯ

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ)
กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติม
ร่างพระราชบัญญัติฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๓.๑) แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๔ โดยเพิ่มข้อความว่า หากมี
ข้อสงสัยหรือเป็นที่เชื่อว่าการส่งบุคคลนั้นออกนอกราชอาณาจักรจะส่งผลให้ผู้นั้นถูกกระทำทรมานหรือ
ถูกบังคับให้สูญหาย ให้เจ้าหน้าที่โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (ตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ขอให้ชะลอ
การส่งตัวผู้นั้นออกนอกราชอาณาจักรได้

๓.๒) แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติ
ส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๕๑ พระราชบัญญัติความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา พ.ศ. ๒๕๓๕
สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนฉบับต่างๆ เพื่อประกันว่า

๓.๒.๑) จะมีหลักการว่าด้วยการไม่ส่งตัวบุคคลออกนอกราชอาณาจักร
หากเป็นที่เชื่อว่าจะส่งผลให้ผู้นั้นได้รับอันตรายแก่ชีวิตและร่างกาย รวมถึงถูกกระทำทรมานหรือถูกบังคับให้
สูญหาย รวมทั้งมีบทบัญญัติที่มีความเชื่อมโยงและรองรับกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตาม
ร่างพระราชบัญญัติฯ ในการพิจารณาการส่งบุคคลออกนอกราชอาณาจักรตามหลักการดังกล่าว

๓.๒.๒) ได้รวมความผิดฐานกระทำทรมานและการกระทำให้บุคคลสูญหาย
โดยถูกบังคับไว้เป็นความผิดที่สามารถส่งผู้ร้ายข้ามแดนได้ในสนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดน และความผิดใน
การกระทำให้บุคคลสูญหายไม่เป็นความผิดทางการเมือง หรือเกี่ยวกับความผิดทางการเมือง หรือความผิด
ที่กระทำเพราะจุดมุ่งหมายทางการเมือง ซึ่งไม่อาจใช้เหตุผลดังกล่าวมาอ้างเพื่อปฏิเสธคำขอส่งผู้ร้ายข้ามแดน
ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องตามหลักการในอนุสัญญา CAT ข้อ ๘ และอนุสัญญา CPED ข้อ ๑๓

/๔) คณะกรรมการ...

๔) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย และคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ กำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทรมานและการบังคับบุคคลให้สูญหาย (คณะกรรมการตามร่างพระราชบัญญัติฯ) ว่าประกอบด้วยกรรมการโดยตำแหน่ง ๑๑ คน ส่วนใหญ่เป็นผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ๖ คน ซึ่งอาจเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่มีผู้แทนของผู้เสียหายหรือผู้ได้รับผลกระทบ จึงอาจเพิ่มกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมานและผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ส่วนมาตรา ๒๖ ซึ่งให้อธิบดีกรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีอำนาจหน้าที่จัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ นั้น ไม่ได้ประกันการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๒๕ และมาตรา ๒๖ ดังนี้

๔.๑) ควรเพิ่มเติมกรรมการที่เป็นผู้แทนของผู้เสียหายคดีทรมาน ๑ คน และผู้แทนของผู้เสียหายคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย ๑ คน โดยควรคำนึงถึงสัดส่วนของผู้หญิงและผู้ชาย

๔.๒) ควรเพิ่มเติมให้มีผู้แทนภาคประชาสังคมเป็นกรรมการสรรหากรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ

๕) การสืบสวนสอบสวนคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ วรรคสาม บัญญัติว่าการมอบหมายพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายตามวรรคหนึ่งและวรรคสอง ให้คำนึงถึงหลักประสิทธิภาพและหลีกเลี่ยงมิให้เกิดความขัดกันของตำแหน่งหน้าที่ของผู้ถูกกล่าวหากับผู้เป็นพนักงานสอบสวน ซึ่งอาจไม่ประกันว่าพนักงานสอบสวน/พนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายแล้วแต่กรณี และผู้ถูกสอบสวนจะไม่อยู่ภายใต้สังกัดหน่วยงานเดียวกัน

รัฐสภา คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องควรแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา ๓๘ ว่า ผู้ได้รับมอบหมายให้เป็นพนักงานสอบสวนและพนักงานสอบสวนผู้รับผิดชอบคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายต้องไม่อยู่ในหน่วยงานของรัฐสังกัดเดียวกับผู้ถูกสอบสวน

๖) การกำหนดสถานะทางกฎหมายของผู้ถูกบังคับให้สูญหายและญาติ และการคุ้มครองเด็กที่ได้รับผลกระทบจากการถูกบังคับให้สูญหาย

ร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายและสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว และแม้ร่างพระราชบัญญัติฯ มีบทเพิ่มโทษสำหรับการกระทำความผิดคดีทรมานและคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่ผู้กระทำความผิด แต่ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับ

/มาตรการ...

มาตรการป้องกันและลงโทษต่อผู้กระทำความผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการกระทำความผิดดังกล่าว เช่น เด็กที่บิดามารดาหรือผู้ปกครองถูกบังคับให้สูญหาย หรือเด็กที่เกิดระหว่างมารดาถูกใช้กำลังบังคับให้สูญหาย เป็นต้น อันไม่สอดคล้องตามอนุสัญญา CPED ข้อ ๒๕ วรรคหนึ่งและสี่ และข้อ ๒๔ วรรคหก

คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงยุติธรรม (กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ) และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง ควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ดังนี้

๖.๑) กำหนดสถานะทางกฎหมายของบุคคลที่ถูกบังคับให้สูญหายซึ่งยังไม่ทราบชะตากรรม และสถานะทางกฎหมายของญาติของบุคคลดังกล่าว

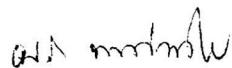
๖.๒) กำหนดมาตรการป้องกันและลงโทษผู้กระทำความผิดคดีบังคับบุคคลให้สูญหายที่มีผู้เสียหายเป็นเด็ก หรือที่เด็กเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากการบังคับบุคคลให้สูญหาย รวมทั้งไม่ให้รับเด็กเป็นบุตรบุญธรรมหรืออุปการะเด็กซึ่งมีที่มาจากการที่บุคคลถูกบังคับให้สูญหาย

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามเจตนารมณ์ของพันธกรณีระหว่างประเทศด้านสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๒

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๕๕



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่
กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย ที่ ๓๒๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

เสรีภาพในการสมาคม สิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรองถือเป็นสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐานซึ่งได้รับการรับรองโดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ ๒๓ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๒๒ กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๘ และได้รับการรับรองไว้ในอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labour Organization : ILO) ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อันเป็น ๒ ใน ๘ อนุสัญญาหลักของ ILO และประเทศไทยยังไม่ได้เข้าเป็นภาคี โดยผู้แทนรัฐบาลไทยได้ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR) รอบที่หนึ่ง (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๔) ว่าจะเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ มีการแก้ไขพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นกิจกรรมหนึ่ง

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงเห็นควรศึกษาเรื่องการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ ว่าด้วยเสรีภาพในการสมาคมและการคุ้มครองสิทธิในการรวมตัว และฉบับที่ ๙๘ ว่าด้วยสิทธิในการรวมตัวและการร่วมเจรจาต่อรอง และการอนุวัติกฎหมายภายใน และจัดทำข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) และ (๘) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ การเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ และการอนุวัติกฎหมายภายใน

ประเทศไทยเป็นหนึ่งในประเทศสมาชิกองค์การแรงงานระหว่างประเทศตั้งแต่ก่อตั้ง แต่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ ซึ่งเป็นอนุสัญญาหลัก ๒ ใน ๘ ฉบับ ที่ประกันสิทธิขั้นพื้นฐานของแรงงานที่องค์การแรงงานระหว่างประเทศให้ความสำคัญที่สุด และรณรงค์ให้ประเทศสมาชิกเข้าเป็นภาคีและนำมาปฏิบัติอย่างจริงจัง

การเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาทั้งสองฉบับจะช่วยคุ้มครองและส่งเสริมสิทธิของคนทำงานทั้งระบบและนายจ้างในการสมาคม รวมตัวและเจรจาต่อรอง ลดปัญหาพิพาทด้านแรงงานระหว่างนายจ้างและคนทำงาน เนื่องจากมีกลไกในการเจรจาต่อรอง คุ้มครองแรงงานจากการถูกเลิกจ้างงานเนื่องจากเป็นสมาชิกสหภาพแรงงาน อันจะช่วยส่งเสริมภาพลักษณ์ที่ดีให้กับประเทศไทย และการคุ้มครองสิทธิดังกล่าวของแรงงานนอกระบบซึ่งมีจำนวนมาก จะช่วยให้หน่วยงานของรัฐสามารถควบคุมตรวจสอบแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองไม่ถูกกฎหมายได้ง่ายและทั่วถึง

ส่วนข้อกังวลที่ว่า การเข้าเป็นภาคีสถิติสัญญาทั้งสองฉบับจะทำให้แรงงานข้ามชาติตลอดจนทหารและตำรวจสามารถรวมตัวกัน นัดหยุดงานได้ และกระทบต่อความมั่นคงของประเทศนั้น โดยหลักการสิทธิในการรวมตัวและการนัดหยุดงานสามารถจำกัดได้โดยการบัญญัติกฎหมาย และจำกัดได้เท่าที่จำเป็นและได้สัดส่วน นอกจากนี้ อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๘๗ ข้อ ๙ และฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๕ ได้ให้แนวทางว่าในการใช้บังคับกับกองกำลังทหารและตำรวจต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มิกฎหมายบัญญัติว่ากองกำลังทหารและตำรวจที่ถืออาวุธไม่อาจนัดหยุดงานได้ รัฐควรจัดให้มีกลไกพิจารณาเรื่องร้องเรียนของคนทำงานกลุ่มนี้ด้วย ส่วนข้าราชการนั้น อนุสัญญา ILO ฉบับที่ ๙๘ ข้อ ๖ ได้กำหนดว่าให้อนุสัญญาฉบับนี้ไม่ใช้บังคับกับข้าราชการซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารของรัฐ ดังนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง เช่น ปลัดกระทรวง อธิบดี เป็นต้น จึงไม่อาจนัดหยุดงานได้ ทั้งนี้ควรมีการแก้ไขกฎหมายภายใน รวมถึงพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ ให้สอดคล้องกับข้อกำหนดของอนุสัญญาทั้งสองฉบับนี้

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.๒.๑ ข้อเสนอแนะนโยบาย

๑) รัฐบาลควรมีนโยบายและแผนการที่ชัดเจนในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ โดยไม่ต้องรอให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับก่อน เพื่อแสดงและยืนยันเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของคณาการทำงาน ตามที่ให้คำมั่นโดยสมัครใจภายใต้กลไกการรายงานสถานการณ์สิทธิมนุษยชนภายในประเทศของสหประชาชาติ (Universal Periodic Review : UPR)

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย หรือปรับปรุงกฎหมาย เพื่อรองรับให้คณาการทำงานทุกประเภท ไม่ว่าจะเป็นแรงงานในระบบ (ลูกจ้างตามกฎหมายแรงงาน) แรงงานนอกระบบ (ผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้ประกอบอาชีพอิสระ เกษตรกร ฯลฯ) ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นต้น มีสิทธิและเสรีภาพในการรวมตัว การนัดหยุดงาน และการเจรจาต่อรอง เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๓) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันจัดทำระบบการจับเก็บข้อมูลของแรงงานข้ามชาติทุกคนที่อยู่ในประเทศไทยในระบบทะเบียนราษฎร ทั้งที่เข้าเมืองถูกกฎหมาย และเข้าเมืองผิดกฎหมาย รวมทั้งควรมีระบบอำนวยความสะดวกให้แรงงานข้ามชาติเข้าเมืองผิดกฎหมายที่มีคุณสมบัติ หลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดเป็นแรงงานข้ามชาติเข้าเมืองถูกกฎหมาย อันเป็นเครื่องมือหนึ่งในการช่วยลดปัญหาการละเมิดสิทธิแรงงานและลดปัญหาการค้ามนุษย์ในแรงงานข้ามชาติด้วย

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง) และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรร่วมกันบัญญัติกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ กำหนดเงื่อนไขในการใช้สิทธิในการรวมกลุ่มของแรงงานข้ามชาติตามหลักความจำเป็นและหลักการได้สัดส่วน

ทั้งนี้ คำว่า “คนต่างด้าว” ซึ่งหมายถึง บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย ได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ และได้ใช้คำดังกล่าวเรียกคณาการทำงานที่ไม่ใช่สัญชาติไทยว่า “แรงงานต่างด้าว” อันอาจสร้างทัศนคติในทางลบต่อผู้ถูกเรียกได้ จึงเห็นควรให้ใช้คำว่า “แรงงานข้ามชาติ” แทนคำว่า “แรงงานต่างด้าว” ที่ใช้เรียกคณาการทำงานในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการเข้าเมืองถูกกฎหมายหรือไม่ก็ตาม

๔) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรเผยแพร่หรือส่งเสริม สนับสนุนให้องค์กรด้านแรงงานเผยแพร่และสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับอนุสัญญาองค์การแรงงานระหว่างประเทศ ฉบับที่ ๘๗ และฉบับที่ ๙๘ อย่างต่อเนื่อง ทั้งต่อภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป

๔.๒.๒ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน กระทรวงกลาโหม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ควรดำเนินการดังนี้

๑.๑) ในระยะสั้น แต่ละหน่วยงานควรที่จะปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๑.๒) ในระยะยาว ควรที่จะร่วมกันศึกษาและจัดทำกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางของหน่วยงานเกี่ยวกับสิทธิในการรวมตัว การนัดหยุดงาน และการร่วมเจรจาต่อรอง ที่สอดคล้องกับหลักการตามอนุสัญญาทั้งสองฉบับ

๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงแรงงาน ควรทบทวนแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญาทั้งสองฉบับในประเด็นดังต่อไปนี้

๒.๑) ในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ควรแก้ไขคำว่า “ลูกจ้าง” ซึ่งหมายถึง ผู้ซึ่งตกลงทำงานให้แก่นายจ้างเพื่อรับค่าจ้าง เป็นคำว่า “คนทำงาน” เพื่อให้ครอบคลุมคนทำงานที่ไม่มีนายจ้าง

๒.๒) ประเด็นหลักเกณฑ์การละเว้นการแทรกแซงจากเจ้าหน้าที่รัฐ

๒.๒.๑) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ ถึงมาตรา ๕๙ มาตรา ๗๗ มาตรา ๘๕ มาตรา ๘๗ ถึงมาตรา ๘๙ มาตรา ๑๐๙ มาตรา ๑๑๐ มาตรา ๑๑๒ มาตรา ๑๑๖ และมาตรา ๑๑๗ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๔๔ มาตรา ๔๕ และมาตรา ๗๑ ว่าด้วยขั้นตอนของการขอรับใบสำคัญในการจัดตั้งสมาคม นายจ้าง สหภาพแรงงาน สหพันธ์นายจ้าง สหพันธ์แรงงาน สภาองค์กรนายจ้าง สภาองค์กรลูกจ้าง และการควบสมาคมนายจ้าง ให้สะดวกขึ้น เช่น จากให้รับรองการจัดตั้งเป็นแจ้งการจัดตั้ง เป็นต้น

๒.๒.๒) ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๑๐๒ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๗ จากเดิมที่ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมาย มีอำนาจเข้าไปในสำนักงานของสหภาพแรงงานในเวลาทำการ แก้ไขเป็นให้มีหมายค้นหรือคำสั่งศาลด้วย และแก้ไขร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๗๑ มาตรา ๑๐๓ และร่างพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๘ จากเดิมที่ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งให้กรรมการหรือคณะกรรมการของสมาคมนายจ้างหรือสหภาพแรงงานออกจากตำแหน่งได้ แก้ไขเป็นการให้ออกจากตำแหน่งควรเป็นคำตัดสินของศาล

๒.๓) สิทธิการรวมตัวเป็นสหพันธ์ สมาพันธ์

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๒ ฉบับ ให้มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้สหภาพแรงงานเข้าเป็นสมาชิกของสภาองค์กรลูกจ้าง การให้สหภาพ สหพันธ์แรงงาน จัดตั้งสภาองค์กรลูกจ้าง และการให้สหภาพแรงงานใดๆ สามารถรวมกันเป็นสหภาพแรงงานและสภาองค์กรลูกจ้าง

๒.๔) หลักเกณฑ์เกี่ยวกับสิทธินัดหยุดงาน และการเจรจาโดยสมัครใจ

ควรแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับจากเดิมที่ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เมื่อเห็นว่าการปิดงานหรือการนัดหยุดงานนั้น อาจทำให้เกิดความเสียหายแก่เศรษฐกิจของประเทศ หรืออาจก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ประชาชน หรืออาจเป็นภัยต่อความมั่นคงของ

ประเทศ หรืออาจขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท คำชี้ขาดของคณะกรรมการให้เป็นที่สุด เป็นให้นายจ้าง องค์การนายจ้าง รัฐบาลจัดให้มีมาตรการขั้นต่ำเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับสาธารณชน และให้มีการใช้กลไกการเจรจาโดยสมัครใจระหว่างนายจ้าง องค์การนายจ้าง และองค์การคนทำงาน และหากยังคงกำหนดให้คณะกรรมการดำเนินการชี้ขาดข้อพิพาท ควรกำหนดให้สามารถใช้สิทธิในการอุทธรณ์ หรือฟ้องต่อศาลได้

๒.๕) การคุ้มครองผู้จัดตั้งสหภาพแรงงานและการรวมตัวต่อรอง

ควรเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ให้มีการคุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการสหภาพแรงงาน จากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง ดังเช่นที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติแรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. มาตรา ๕๒ ที่คุ้มครองในการปฏิบัติหน้าที่เป็นกรรมการลูกจ้าง จากการถูกแทรกแซงจากนายจ้าง

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๓ ๓๘๘๘

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙



ที่ สม ๐๐๐๔ / ๔๕๓

พิมพ์ประสิทธิภาพใน

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐

๕๔ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การคัดเลือก
เข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
ที่ ๔๘๓/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการโดยวิธี
สมัครใจ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ได้รับเรื่องกรณีผู้ร้องขอให้เสนอเรื่อง
พร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญว่า บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ แก้ไข
เพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๑๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐
มาตรา ๓๐ ถึงมาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๘ และละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมกับ
คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งตามปณิญาสากล่าวด้วยสิทธิมนุษยชน และไม่ควรใช้วิธีจับสลากในการคัดเลือกบุคคล
เข้ารับราชการทหารกองประจำการ ต่อมาผู้ร้องได้มีหนังสือเมื่อวันที่ ๔ สิงหาคม ๒๕๕๗ ขอให้คณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติเสนอแนะนโยบายในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายในเรื่องดังกล่าวแทน ดังนั้น
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ จึงเห็นควรพิจารณาเรื่องดังกล่าวเพื่อมีข้อเสนอแนะนโยบายและ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรีและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมายและกฎ ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่
ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูล
ประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายฯ
ในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๔.สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ หลักการสิทธิมนุษยชนและการคัดเลือกบุคคลเข้ารับราชการทหารกองประจำการในประเทศไทย

หลักการสำคัญของสิทธิมนุษยชน คือ มนุษย์ทุกคนมีศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน มีสิทธิและเสรีภาพ มีความเสมอภาค ทั้งความคิดและการกระทำที่ไม่มีการล่วงละเมิดได้ โดยได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และสนธิสัญญาระหว่างประเทศซึ่งต้องปฏิบัติตามสนธิสัญญาด้านสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี โดยเฉพาะกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ตามข้อ ๑๘ ที่กล่าวว่า บุคคลทุกคนย่อมมีสิทธิในเสรีภาพ ทางความคิด มโนธรรมและศาสนา สิทธินี้ย่อมรวมถึงเสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนา หรือมีความเชื่อตามคตินิยมของตน หลักการสำคัญของข้อ ๑๘ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองดังกล่าวเป็นสิทธิที่จะละเมิดหรือลดทอนมิได้ (Non-Derogable Right) ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ ก็ตาม

สำหรับการเกณฑ์ทหารในต่างประเทศ มีปัจเจกชนหลายคนได้อ้างสิทธิในข้อ ๑๘ แห่งกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่จะปฏิเสธเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องกับภารกิจด้านการทหาร เพราะขัดกับเสรีภาพทางความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาที่เขานับถืออย่างแท้จริง และรัฐต้องให้ความเคารพบนพื้นฐานของหลักการดังกล่าว ซึ่งรัฐอาจให้บุคคลดังกล่าวมีทางเลือกในการรับใช้ชาติอย่างอื่น เช่น ทำงานบริการสาธารณะที่ไม่เกี่ยวข้องกับอาวุธ โดยรัฐภาคีต้องไม่มีการเลือกปฏิบัติที่แตกต่างแก่ผู้คัดค้านโดยอ้างมโนธรรม (Conscientious Objectors) และต้องมีมาตรการที่รัฐต้องพิจารณาให้เชื่อได้ว่า บุคคลนั้นเป็นผู้มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง ต่อมาภายหลังมีการเรียกร้องสิทธิดังกล่าวมากขึ้นทำให้บางประเทศออกกฎหมายยกเว้นการรับราชการทหารโดยบังคับแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริงดังกล่าว แต่อย่างไรก็ตามภายหลังสงครามโลกครั้งที่สองสิ้นสุดลงประเทศต่างๆ เช่น สหราชอาณาจักร สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ไอร์แลนด์ เนเธอร์แลนด์ เบลเยียม ลักเซมเบิร์ก ฝรั่งเศส สเปน อิตาลี และโปรตุเกส ได้ยกเลิกการรับราชการทหารโดยบังคับและมี ๑๐๓ ประเทศ การรับราชการทหารได้มีหรือเปลี่ยนแปลงให้เป็นระบบสมัครใจ

หลักการในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๗๓ บัญญัติให้ “บุคคลมีหน้าที่รับราชการทหาร... ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ซึ่งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๗ บัญญัติให้ “ชายที่มีสัญชาติเป็นไทยตามกฎหมาย มีหน้าที่รับราชการทหารด้วยตนเองทุกคน” เมื่อพิจารณาหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ข้อ ๑๘ ข้างต้นซึ่งกำหนดว่า เสรีภาพในการมีหรือนับถือศาสนาเป็นสิทธิที่จะละเมิดหรือลดทอนมิได้ ไม่ว่าจะอยู่ในสถานการณ์ใดๆ การนำบทบัญญัติมาตรา ๗ ของพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ มาใช้กับชายซึ่งมีสัญชาติไทยทุกคน รวมถึงผู้คัดค้านโดยอ้างมโนธรรม (Conscientious Objectors) จึงไม่สอดคล้องกับหลักการตามกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองซึ่งประเทศไทยเป็นภาคีอย่างใดก็ตาม หากยังไม่มีข้อยกเว้นแก่บุคคลที่มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาที่อย่างแท้จริง รัฐบาลต้องพิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบหรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ (Alternative National Service) รวมทั้งพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๔๙๗ เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มานาน จึงควรทบทวน ศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับการทหารในต่างประเทศเพื่อเปลี่ยนให้เป็นระบบสมัครใจและสอดคล้องกับหลักการสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน และมีแนวทางการแก้ไขปัญหานี้หรือมีมาตรการระยะสั้นในการเยียวยาหรือการป้องกันแก่บุคคลผู้มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง เช่น การพิจารณาจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติภารกิจในการสู้รบ

หรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีกลไกหรือมีมาตรการหลีกเลี่ยงการผูกหรือปฏิบัติการกิจที่ต้องจับอาวุธ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ เป็นต้น

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบาย เรื่อง การคัดเลือกเข้ารับราชการทหารกองประจำการ โดยวิธีสมัครใจ ตามพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗

(๑) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรหารือร่วมกันศึกษากระบวนการรับราชการของทหารกองประจำการในต่างประเทศเพื่อพิจารณาปรับปรุงให้เป็นระบบสมัครใจและสอดคล้องกับหลักการด้านสิทธิมนุษยชนในปัจจุบัน รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาหรือมีมาตรการระยะสั้นในการเยียวยาหรือการป้องกันแก่บุคคลผู้มีความคิด มโนธรรมและความเชื่อทางศาสนาอย่างแท้จริง เช่น การหลีกเลี่ยงการฝึกหรือปฏิบัติการกิจที่ต้องใช้อาวุธ หรือให้ปฏิบัติหน้าที่อื่นๆ การจัดทางเลือกในการรับใช้ชาติที่ไม่ต้องปฏิบัติการกิจในการสู้รบ หรือมีลักษณะงานพลเรือนเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น

ทั้งนี้ หากประเทศไทยมีความพร้อมโดยเฉพาะกระทรวงกลาโหมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติรับราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้มีการรับราชการทหารกองประจำการโดยวิธีสมัครใจ จะสอดคล้องกับหลักการของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมืองที่ประเทศไทยเป็นภาคี

(๒) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรให้ผู้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการในพื้นที่ที่มีการสมัครใจเกินความต้องการในพื้นที่นั้นได้เป็นทหารกองประจำการทุกกรณี

(๓) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรส่งเสริมหรือมีมาตรการจูงใจต่างๆ ที่เปิดโอกาสให้มีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากกว่าการใช้วิธีตรวจคัดเลือกหรือจับสลากเพื่อให้ได้ทหารกองประจำการตามความต้องการของกองทัพ โดยมุ่งเน้นให้ทหารกองประจำการได้รับสิทธิประโยชน์ต่างๆ เช่น การบรรจุเป็นข้าราชการทหารในสังกัดกระทรวงกลาโหม รวมทั้งให้ทหารกองประจำการมีรายได้ที่เพียงพออย่างแท้จริง มีการฝึกอาชีพ มีค่าตอบแทน มีสิทธิประโยชน์ เพื่อเป็นแรงจูงใจและมีแนวโน้มให้สมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการมากขึ้น ทำให้ได้ทหารกองประจำการที่มีประสิทธิภาพและเป็นประโยชน์ต่อกองทัพ

(๔) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) ควรกำหนดเป้าหมายในการลดหรือการเลิกใช้กฎหมายมาบังคับให้ต้องเข้ารับราชการทหารกองประจำการ จนนำมาสู่การได้ทหารกองประจำการที่มีความสมัครใจอย่างแท้จริงต่อไป

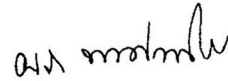
(๕) คณะรัฐมนตรี โดยกระทรวงกลาโหม (กรมการสรรพกำลังกลาโหม สำนักงาน ปลัดกระทรวงกลาโหม หน่วยบัญชาการรักษาดินแดน) และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ควรหารือร่วมกันเพื่อกำหนดนโยบายความต้องการกำลังพลในแต่ละปี รวมทั้งกำหนดสิทธิประโยชน์ต่างๆ เพื่อเป็นแรงจูงใจให้มีการสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการมากยิ่งขึ้น โดยคำนึงถึงความสมัครใจเข้าเป็นทหารกองประจำการและตำรวจกองประจำการเป็นสำคัญมากกว่าการใช้กฎหมายมาบังคับ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิของประชาชน ให้มีผลในทางปฏิบัติและมีมาตรการแก้ไขต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา ผลเป็นประการใด กรุณาแจ้งให้ทราบด้วย จะขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
สำนักวิจัยและวิชาการ
โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๘๒
โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

ที่ สม ๐๐๐๔/ ๗/๒



คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ
อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖ - ๗
ถนนแจ้งวัฒนะ เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ ๑๐๒๑๐

๒๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย
เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. สำเนารายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุง
กฎหมายที่ ๔๘๒/๒๕๕๘ ลงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ จำนวน ๑ ชุด
๒. ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.
(ร่างของกระทรวงสาธารณสุข) จำนวน ๑ ชุด
๓. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. (ร่างของ
คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) จำนวน ๑ ชุด

ด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอเสนอรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะ
นโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบ
จากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ความเป็นมา

ปัจจุบัน ความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขมีแนวโน้มที่เกิดขึ้นตรงกัน ทั้งในประเทศไทย
และหลายๆ ประเทศ กล่าวคือ ในแต่ละปี มีผู้ป่วยที่ต้องบาดเจ็บหรือเสียชีวิตจากความผิดพลาดทางการแพทย์
ในกระบวนการรักษาพยาบาลเป็นจำนวนมาก สำหรับประเทศไทย ยังไม่มีข้อมูลชัดเจนว่าเกิดความผิดพลาด
และความเสียหายขึ้นมากน้อยเพียงใด แต่หากพิจารณาจากสถิติการร้องเรียนของประชาชนไปยังแพทยสภา
และโดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ปรากฏเป็นข่าวทางสื่อมวลชนแล้ว ปัญหาที่มีแนวโน้มที่จะมีความรุนแรงและเกิด
การเผชิญหน้าระหว่างประชาชนกับบุคลากรด้านการแพทย์ทวีเพิ่มมากขึ้น จึงได้มีความพยายามในการยกร่าง
กฎหมายเพื่อช่วยเหลือและเยียวยาความเสียหายเบื้องต้น ทั้งร่างกฎหมายที่เสนอโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง
และรัฐบาล แต่เมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร ทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป จนกว่าจะเข้าสู่กระบวนการที่
นายกรัฐมนตรีคนใหม่ต้องยืนยันต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาเห็นชอบ จึงจะดำเนินการตามวาระของ
สภาผู้แทนราษฎรต่อไป อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้ทำการศึกษาและเสนอร่างพระราชบัญญัติ
คุ้มครองผู้เสียหายจากการรับบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา และกระทรวงสาธารณสุข
ได้ดำเนินการศึกษาร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าวและจัดทำเป็นร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับ
ผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติแห่งร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจาก
การบริการสาธารณสุข พ.ศ. แล้ว เห็นว่ามีเนื้อหาเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยเฉพาะของผู้ได้รับ

ความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นควรศึกษาและจัดทำรายงานผลการพิจารณาเพื่อเสนอแนะนโยบายหรือข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. ต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเห็นสมควรเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมายและกฎต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ตามอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๑๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาต่อไป

๓. ความเร่งด่วนของเรื่อง

เห็นสมควรนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณารายงานผลการพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเพื่อมอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามข้อเสนอแนะในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว

๔. สาระสำคัญของเรื่อง

๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

ร่างกฎหมายดังกล่าวมีเจตนารมณ์ระงับความเสียหายเบื้องต้นและให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข ทั้งผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม โดยช่วยเหลือเงินเบื้องต้น ให้เงินชดเชยและจัดตั้งกองทุนเพื่อเป็นการเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข มีคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขซึ่งประกอบด้วยบุคคลที่มีความหลากหลาย กำหนดเงื่อนไขในการฟ้องคดีต่อศาล และหลักเกณฑ์การยื่นคำขอเงินชดเชย เป็นต้น รวมทั้งสร้างเสริมความสัมพันธ์ที่ดีในระบบบริการสาธารณสุขระหว่างผู้ให้บริการและผู้รับบริการสาธารณสุข

๔.๒ ข้อเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

๔.๒.๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย

๑) ประเด็นที่ ๑ หลักการและเหตุผล

เจตนารมณ์ในการยกพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ. เพื่อระงับความเสียหายเบื้องต้นและให้ผู้ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขได้รับการแก้ไขเยียวยาโดยรวดเร็วและเป็นธรรม โดยช่วยเหลือเงินเบื้องต้น ดังนั้นในหลักการและเหตุผลของร่างพระราชบัญญัติฯ จึงควรใช้คำว่า ผู้เสียหาย ผู้ได้รับความเสียหาย หรือความเสียหายเป็นหลัก ไม่ใช่ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข และสอดคล้องกับประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะ ๕ ละเมิด หรือแม้แต่กรณีทางปกครอง และพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งเป็นกฎหมายที่มีเจตนารมณ์ในการช่วยเหลือผู้รับบริการสาธารณสุขในกรณีที่เกิดความเสียหายจากการรับบริการสาธารณสุขเช่นเดียวกันก็ใช้ คำว่า “ความเสียหาย” และการใช้คำว่า ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข มิใช่สถานะทางกฎหมายที่เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปซึ่งเรียกบุคคลซึ่งได้รับความเสียหาย ว่าเป็นผู้เสียหาย และอาจเกิดปัญหา

การตีความว่าบุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบด้วยหรือไม่ ดังนั้น ตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวจึงควรใช้คำว่า “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้ได้รับความเสียหาย” ไม่ควรใช้คำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ”

๒) ประเด็นที่ ๒ ชื่อร่างพระราชบัญญัติ

เหตุผลเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑.๑ และสาระสำคัญของบทบัญญัติในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ใช่เป็นเรื่องของกองทุนเพียงอย่างเดียว ดังนั้น เพื่อให้ชื่อของร่างพระราชบัญญัติฯ ครอบคลุมถึงสาระสำคัญในร่างพระราชบัญญัติฯ ชื่อของร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวควรเปลี่ยนเป็นร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุข พ.ศ.

๓) ประเด็นที่ ๓ คำนิยาม

เหตุผลเช่นเดียวกับข้อ ๕.๑.๑ ดังนั้น คำนิยาม คำว่า “ผลกระทบ” ควรตัดออก และคำนิยาม คำว่า “ผู้ได้รับผลกระทบ” ควรเปลี่ยนเป็น “ผู้เสียหาย” หรือ “ผู้ได้รับความเสียหาย” ซึ่งเมื่อมีการแก้ไขแล้วต้องพิจารณาเนื้อความหรือถ้อยคำในร่างมาตราอื่นๆ ให้สอดคล้องด้วย

๔) ประเด็นที่ ๔ องค์ประกอบคณะกรรมการ

ร่างมาตรา ๗ กำหนดให้มีคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ซึ่งคณะกรรมการโดยตำแหน่งมีความหลากหลาย เช่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เลขาธิการสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ และเลขาธิการสำนักงานประกันสังคม เป็นต้น และในร่างมาตรา ๑๐ กำหนดให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการ อัตราและเงื่อนไขการจ่ายเงินสมทบกองทุน กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการยื่นคำขอรับเงินค่าชดเชย เป็นต้น

ความเห็นและข้อเสนอ

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรประกอบด้วยบุคคลที่มีความรู้ สอดรับกับวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ จึงเห็นควรเพิ่มอธิบดีกรมบัญชีกลาง ซึ่งดูแลเกี่ยวกับระบบสวัสดิการ รักษาพยาบาลของข้าราชการเป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ด้วย

๕) ประเด็นที่ ๕ เงินชดเชย

๑) ในบางกรณีความเสียหายไม่ได้เกิดขึ้นทันทีหลังการบริการสาธารณสุข แต่เกิดขึ้นหลังการบริการสาธารณสุขแล้วระยะหนึ่ง ดังนั้น อาจมีกรณีที่ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ

ความเห็นและข้อเสนอ

กรณีที่ความเสียหายปรากฏขึ้นภายหลังการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ โดยผลของสารที่สะสมอยู่ในร่างกายของผู้เสียหายหรือเป็นกรณีที่ต้องใช้เวลาในการแสดงอาการให้ผู้เสียหายมีสิทธิยื่นคำร้องขอรับเงินชดเชยตามพระราชบัญญัตินี้ภายในสามปีนับแต่วันที่รู้ถึงความเสียหาย แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เกินสิบปีนับแต่วันที่เกิดความเสียหายอันปรากฏขึ้นภายหลัง ตามหลักเกณฑ์การยื่นคำขอรับเงินชดเชยของร่างพระราชบัญญัติฯ ในร่างมาตรา ๒๓

๒) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล

ความเห็นและข้อเสนอ

กรณีที่มีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วและศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดยกฟ้องโดยไม่ได้วินิจฉัยว่าผู้ให้บริการสาธารณสุข ผู้รับบริการสาธารณสุข หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับความเสียหายไม่ต้องรับผิดชอบ คณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยหรือคณะอนุกรรมการพิจารณาเงินชดเชยประจำจังหวัด ควรพิจารณาดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ได้อีก เพราะอาจเป็นกรณีที่ศาลพิพากษาในเรื่องอายุความหรือเงื่อนไขแห่งการฟ้องคดี มิใช่การวินิจฉัยเนื้อหาแห่งคดี การที่จะเยียวยาเบื้องต้นผู้เสียหายต่อไปโดยการพิจารณาจ่ายเงินชดเชย จึงเป็นการดำเนินการตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๖) ประเด็นที่ ๖ การสละสิทธิฟ้องร้องคดีทางแพ่ง

ร่างมาตรา ๒๖ กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาท เมื่อรับเงินชดเชยความเสียหายแล้วต้องจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความเพื่อสละสิทธิเรียกร้องและยุติการดำเนินคดีทางแพ่ง

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดเช่นนี้เท่ากับตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล ขัดต่อหลักการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และขัดต่อสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ซึ่งตามหลักกฎหมายสิทธิมนุษยชนระหว่างประเทศ รัฐมีพันธกรณีที่จะต้องให้การเยียวยาที่พอเพียง มีประสิทธิภาพ รวดเร็วและเหมาะสม ในกรณีที่รัฐไม่สามารถดำเนินการให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชนที่รัฐมีพันธกรณีได้ และตลอดจนประกันการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เท่าเทียมและมีประสิทธิภาพของผู้เสียหายหรือเหยื่อ ดังนั้น มาตรการต่างๆ ของรัฐในการเยียวยา ย่อมไม่จำกัดหรือลดทอนสิทธิหรือพันธกรณีอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศ และกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ข้อ ๑๒ ข้อย่อยที่ ๑.ได้รับรองสิทธิของทุกคนที่จะมีสุขภาพกายและสุขภาพจิตตามมาตรฐานสูงสุดเท่าที่เป็นไปได้ โดยข้อย่อยที่ ๒. (ง) กำหนดให้รัฐต้องสร้างสภาวะที่ประกันบริการทางแพทย์ และการให้การดูแลรักษาพยาบาลแก่ทุกคนในกรณีเจ็บป่วย รวมทั้งมาตรา ๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกอบหลักการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ (๑) รับรองและคุ้มครองสิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง ดังนั้น เมื่อเกิดความเสียหายจากการบริการสาธารณสุข ผู้เสียหายก็ควรที่จะสามารถใช้กระบวนการอื่นๆ ต่อไปได้ กรณีที่ผู้เสียหายรับเงินชดเชยความเสียหายแล้วและมีการจัดทำสัญญาประนีประนอมยอมความ ไม่ควรถูกตัดสิทธิการฟ้องคดีต่อศาล

๗) ประเด็นที่ ๗ กรณีการดำเนินการก่อนฟ้องคดีต่อศาล

๑) ร่างมาตรา ๒๒ กำหนดให้ผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุขตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ต้องดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการที่กำหนดไว้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ก่อนจึงจะฟ้องคดีต่อศาลได้ หากไม่ได้ดำเนินการและความปรากฏแก่ศาล ให้ศาลสั่งจำหน่ายคดีออกจากสารบบความ

ความเห็นและข้อเสนอ

สิทธิในการฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้ได้รับความยุติธรรมและเยียวยาความเสียหายเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานตามหลักสิทธิมนุษยชน หากผู้เสียหายจากการบริการสาธารณสุขประสงค์ที่จะใช้กระบวนการยุติธรรมของศาลเมื่อใดก็เป็นสิทธิที่สามารถดำเนินการฟ้องเป็นคดีในศาลได้ และควรถือว่าการใช้สิทธิฟ้องร้องต่อศาลก็ดี หรือการที่จะใช้สิทธิในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ก็ดี เป็นสิทธิที่ผู้เสียหายมีอิสระในการเลือกใช้สิทธินั้น ดังนั้น ร่างมาตรานี้จึงสมควรตัดออก

๒) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินไปบางส่วนแล้วหรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล

ความเห็นและข้อเสนอ

ควรกำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข ยุติการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินไปบางส่วนแล้ว หรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและได้ฟ้องคดีต่อศาลแล้ว ไม่ควรยุติการดำเนินการเพียงแค่ว่าจะมีการฟ้องคดีต่อศาลเท่านั้น

๓) ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า หากผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทรับเงินชดเชยไปบางส่วนแล้ว หรือไม่ตกลงยินยอมรับเงินชดเชยและจะฟ้องคดีต่อศาล ผู้ได้รับผลกระทบหรือทายาทอาจฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้

ความเห็นและข้อเสนอ

การกำหนดให้ฟ้องกองทุนได้โดยตรง แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้ เป็นการคุ้มครองผู้ให้บริการสาธารณสุข และตัดสิทธิผู้เสียหายที่จะฟ้องผู้ให้บริการฯ ที่กระทำละเมิดต่อผู้เสียหายโดยตรง อันเป็นการรอนสิทธิและตัดสิทธิในการฟ้องคดีต่อผู้กระทำละเมิดอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๗ วรรคหนึ่ง ควรตัดบทบัญญัติ “... แต่จะฟ้องผู้ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเกิดผลกระทบไม่ได้” ออก

๘) ประเด็นที่ ๘ การเสนอรายงานการจ่ายเงินชดเชยต่อศาล

ร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง กำหนดให้สำนักงานทำรายงานการจ่ายเงินชดเชยส่งไปยังศาลที่พิจารณาคดีที่กองทุนถูกฟ้องคดี

ความเห็นและข้อเสนอ

เมื่อมีการฟ้องคดีต่อศาล ศาลมีอำนาจในการเรียกพยานหลักฐานมาประกอบการพิจารณาคดีอยู่แล้ว ดังนั้น ร่างมาตรา ๒๗ วรรคสอง ไม่จำเป็นต้องบัญญัติไว้

๙) ประเด็นที่ ๙ เขตอำนาจศาล

ในร่างพระราชบัญญัติฯ ไม่ได้กำหนดว่าให้ศาลใดมีอำนาจพิจารณาคดี

ความเห็นและข้อเสนอ

เมื่อพิจารณากระบวนการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ที่กำหนดให้การขอรับเงินชดเชยกรณีที่เกิดความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขต้องยื่นคำขอรับเงินชดเชยต่อหน่วยงานของรัฐ และหากผู้ยื่นคำขอไม่พอใจกับจำนวนเงินชดเชยที่คณะกรรมการฯ วินิจฉัย ต้องโต้แย้งโดยอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบจากการบริการสาธารณสุข ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เป็นประธาน รวมทั้งเงินของกองทุนก็มีที่มาจากเงินของรัฐด้วยแล้ว เห็นว่ากระบวนการต่างๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกระบวนการทางปกครอง จึงควรกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งในคดีพิพาทดังกล่าวด้วย

อย่างไรก็ตาม อาจมีคดีพิพาทระหว่างผู้รับบริการสาธารณสุขและผู้ให้บริการสาธารณสุขโดยตรง ซึ่งเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน ในกรณีดังกล่าวต้องเข้าสู่

กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรม โดยคู่พิพาทสามารถยกสิทธิขึ้นต่อสู้ได้ตามหลักการที่ปรากฏในมาตรา ๒๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๑๐) ประเด็นที่ ๑๐ การออกคำสั่งของเจ้าหน้าที่

เจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การพิจารณาคำขอรับเงินชดเชย การกำหนดจำนวนเงินชดเชย การวินิจฉัยอุทธรณ์ เป็นต้น ซึ่งมีผลเป็นคำสั่งทางปกครอง

ความเห็นและข้อเสนอ

เนื่องจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรฐานขั้นต่ำในการพิจารณาจัดทำคำสั่งทางปกครอง ดังนั้น จึงควรมีบทบัญญัติให้นำพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ มาใช้

๑๑) ประเด็นที่ ๑๑ ข้อยกเว้นความรับผิดของผู้ให้บริการสาธารณสุข

ร่างมาตรา ๓๑ กำหนดให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานวิชาชีพย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย และไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่งและทางอาญา เว้นแต่หากเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง

ความเห็นและข้อเสนอ

เนื่องจากผู้ให้บริการสาธารณสุขซึ่งได้ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรฐานวิชาชีพและจริยธรรม ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายอยู่แล้ว สำหรับการกำหนดข้อยกเว้นที่ให้ผู้ให้บริการสาธารณสุขยังคงต้องรับผิดชอบกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงเท่านั้น ย่อมเป็นการไม่สอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐ ที่บัญญัติให้ผู้กระทำประมาทเลินเล่อต้องรับผิดในการกระทำที่ผิดกฎหมายและก่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลและทรัพย์สินของผู้อื่น กฎหมายดังกล่าวมิได้บัญญัติในเรื่องการประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง ดังนั้น การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวบัญญัติข้อยกเว้นให้รับผิดในกรณีประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรง จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ทั่วไปในเรื่องละเมิดทั้งกระหนาบไปถึงหลักการกระทำโดยประมาทตามประมวลกฎหมายอาญา เพราะหลักเกณฑ์ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นมิได้แบ่งเกณฑ์การประมาทเลินเล่ออย่างร้ายแรงไว้แต่อย่างใด

๔.๒.๒ ด้านนโยบาย

๑) ร่างพระราชบัญญัติฯ มีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการพัฒนาระบบความปลอดภัยเพื่อลดความเสี่ยงจากความเสียหายที่จะเกิดจากการบริการสาธารณสุขให้น้อยที่สุด ดังนั้น หากกรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข จะใช้อำนาจระงับหรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะ ในกรณีที่สถานพยาบาลกระทำการฝ่าฝืนคำสั่งที่ออกมาก่อนเกี่ยวกับกองทุน ในร่างพระราชบัญญัติกองทุนคุ้มครองผู้ได้รับผลกระทบฯ ต้องกำหนดให้กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ กระทรวงสาธารณสุข มีอำนาจระงับ หรือเพิกถอนใบอนุญาตสถานพยาบาลและประกอบโรคศิลปะตามคำสั่งที่ออกมาก่อนเกี่ยวกับกองทุนให้ชัดเจน

๒) หน่วยงานที่ควรดูแลและรับผิดชอบการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ ควรเป็นสำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ เนื่องจากขณะนี้สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ดำเนินการดูแลผู้ที่ได้รับความเสียหายจากการบริการสาธารณสุขตามพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ อยู่แล้ว จึงมีประสบการณ์ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งมีบุคลากรพร้อมในการที่จะดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัติฯ และเป็นการประหยัดงบประมาณในการดำเนินการ

๕. ข้อเสนอ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติขอความกรุณาท่านโปรดนำเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณารายงานผลการพิจารณาดังกล่าว และมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอข้างต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้มีผลในทางปฏิบัติต่อไป

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาต่อไปด้วย จักขอบพระคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง



(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

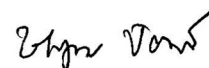
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

สำนักวิจัยและวิชาการ

โทร. ๐ ๒๑๔๑ ๓๘๙๕

โทรสาร ๐ ๒๑๔๓ ๙๕๖๙

สำเนาถูกต้อง



(นางชมพูนุท ป้อมป้องศึก)

นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ ๕๐ / ๒๕๕๕

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๕) และพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) กำหนดให้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๙) ประกอบกับมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๒๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๕ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|--|------------------------|
| ๑.๑ นายไพบุลย์ วราหะไพฑูรย์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๑.๒ นายศุภกิจ บุญญฤทธิพงษ์ | อนุกรรมการ |
| ๑.๓ นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล | อนุกรรมการ |
| ๑.๔ นายสุรพงษ์ กองจันทึก | อนุกรรมการ |
| ๑.๕ นายมาโนช นามเดช | อนุกรรมการ |
| ๑.๖ ผู้อำนวยการสำนักวิจัยและวิชาการ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑.๗ ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนานโยบาย
และมาตรการ | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑.๘ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานพัฒนานโยบาย
และมาตรการ | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑.๙ เจ้าหน้าที่กลุ่มงานพัฒนานโยบาย
และมาตรการ | ผู้ช่วยเลขานุการ |

๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๒.๒ เสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๓ ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน
และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

๒.๔ ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย

ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๖

สั่ง ณ วันที่ ๒๐ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕

นาง พงศาพิชญ์

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)

ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ ๓๕ / ๒๕๕๗

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและ
ข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๔ ได้รับรองและคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคบรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ประกอบกับพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ (๓) กำหนดให้คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ ต่อรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนตามภารกิจของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๕ (๔) ประกอบกับมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านบริหาร ครั้งที่ ๓๐/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๕๗ จึงแต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน โดยมีองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ ดังนี้

๑. องค์ประกอบ

- | | |
|--|------------------------|
| ๑.๑ นายไพบูลย์ วราหะไพฑูรย์ | ประธานอนุกรรมการ |
| ๑.๒ นายศุภกิจ บุญญฤทธิ์พงษ์ | อนุกรรมการ |
| ๑.๓ นางสาวจันทิมา ธนาสว่างกุล | อนุกรรมการ |
| ๑.๔ นายสุรพงษ์ กองจันทึก | อนุกรรมการ |
| ๑.๕ นายมานิช นามเดช | อนุกรรมการ |
| ๑.๖ นางสาววารุณี เจนาคม | อนุกรรมการ |
| ๑.๗ นายสาโรช โชติพันธุ์ | อนุกรรมการ |
| ๑.๘ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๑.๙ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | ผู้ช่วยเลขานุการ |
| ๑.๑๐ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ | ผู้ช่วยเลขานุการ |

- ๑.๑๑ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ผู้ช่วยเลขานุการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๑.๑๐ เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการ ผู้ช่วยเลขานุการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

๒. อำนาจหน้าที่

- ๒.๑ เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎเพื่อส่งเสริมและ
คุ้มครองสิทธิมนุษยชนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- ๒.๒ เสนอแนะกรอบการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน
- ๒.๓ ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน
และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน
- ๒.๔ ดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติมอบหมาย
- ๒.๕ แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานของคณะอนุกรรมการ
- ทั้งนี้ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ จนกว่าจะมีคำสั่งเปลี่ยนแปลง

สั่ง ณ วันที่ ๒๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๗

(ศาสตราจารย์อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ



คำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

ที่ ๒๒ / ๒๕๕๘

เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน
(แก้ไขเพิ่มเติม ครั้งที่ ๑)

ตามที่ได้มีคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ ๓๕/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๙ กันยายน ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นั้น

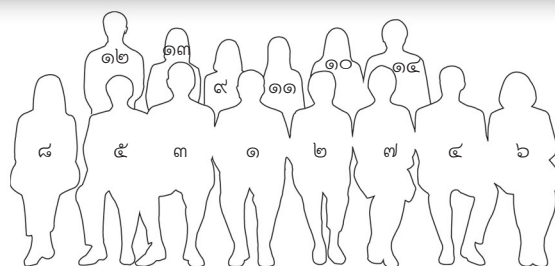
เพื่อให้การดำเนินการของคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อาศัยอำนาจตามความในพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ (๙) ประกอบกับมติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ในคราวประชุมด้านบริหาร ครั้งที่ ๒๔/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๗ สิงหาคม ๒๕๕๘ จึงแต่งตั้งนางสาวอัจฉรา ฉายากุล ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นอนุกรรมการเพิ่มเติม ในคณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน นอกนั้นให้เป็นไปตามคำสั่งเดิมทุกประการ

ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สั่ง ณ วันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(ศาสตราจารย์ อมรา พงศาพิชญ์)
ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอ
ในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน



คณะกรรมการด้านเสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย และกฎ
เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

๑. นายไพบูลย์	วราหะไพฑูรย์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางสาวจันทิมา	ธนาสว่างกุล	อนุกรรมการ
๓. นายสุรพงษ์	กองจันทีก	อนุกรรมการ
๔. นายมานิช	นามเดช	อนุกรรมการ
๕. นายสาโรช	โชติพันธุ์	อนุกรรมการ
๖. นางสาววารุณี	เจนาคม	อนุกรรมการ
๗. นางสาวอัจฉรา	ฉายากุล	อนุกรรมการ
๘. นางสาวอังคณา	สังข์ทอง	อนุกรรมการและเลขานุการ
๙. นางสาวชุลีพร	เดชขำ	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๐. นางสาวชมพูนุท	ป้อมป้องศึก	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๑. นางสาวรุจาภา	อำไพรัตน์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๒. นายจรงค์	นันทศักดิ์	ผู้ช่วยเลขานุการ
๑๓. นางสาวศิริวรรณ	ตรีทศกุล	นักจัดการงานทั่วไป
๑๔. นายศรัทธาวุฒิ	จันชนันท์	นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ



สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษาฯ อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น ๖-๗/
ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. ๑๐๒๑๐
โทรศัพท์ : ๐ ๒๑๔๔ ๓๔๐๐, ๐ ๒๑๔๔ ๓๕๐๐
โทรร้องเรียน : ๑๓๗๗/
Website : www.nhrc.or.th

