



ทรงพระเจริญ

ISSN 0125-0957



รัฐสภาสาร

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒



เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ความรู้ทางพุทธศาสนา (มูลนิธิศึกษาและเผยแพร่พระพุทธศาสนา)							05.00	
06.00	คุยข่าวเช้า					weekend news ข่าวเช้าสุดสัปดาห์	รายการเผยแพร่ ความรู้ทางศาสนา (อิสลาม / คริสต์)	06.00	
07.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.							07.00	
07.30	Inside รัฐสภา					วิจัยก้าวไกล	ทำได้ได้ดี	07.30	
08.00	ห้องข่าวรัฐสภาแซนแนล (โทรทัศน์รัฐสภา)					ขบวนการคนตัวเล็ก		08.00	
09.00	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	มองรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	สภาสมทนา	รัฐสภาของ ปชช. (โทรทัศน์รัฐสภา)	ร้อยเรื่องเมืองไทย			09.00	
09.30	สภาสมทนา	สภาสมทนา	สภาสมทนา	รัฐสภาของเรา (โทรทัศน์รัฐสภา)	บ้านสุขภาพ		มีข่าวดีมาบอก	09.15	
10.00	เวลา 10.00 น. เป็นต้นไป ถ่ายทอดเสียง การประชุมวุฒิสภา จนเสร็จสิ้นการประชุม (มติที่ประชุม ส.ว. ครั้งที่ 3 สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง อ.18 มี.ย.62)	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	เวลา09.30-18.00น. ถ่ายทอดเสียง	การเมืองเรื่อง ของประชาชน	ทะเลนอนทัวร์ทั่วไทย		10.00		
11.00		เกาะติดวุฒิสภา	การประชุม	เกาะติดวุฒิสภา	บันทึกการประชุมสภา			11.00	
12.00		รัฐสภาของเรา	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	รัฐสภาของเรา	สฎิป.ทันข่าวรัฐสภา	สฎิป.รอบสัปดาห์อาเซียน	แผ่นดินถิ่นไทย		12.00
12.30		สภาสมทนา	การประชุม	รัฐสภาของเรา	แผ่นดินถิ่นไทย				
13.00		เวลา13.00-21.00น. ถ่ายทอดเสียง	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	สายด่วนรัฐสภา (โทรทัศน์รัฐสภา)	เพลินเพลงยามบ่าย			13.00
15.00		การประชุม	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	รักเมืองไทย	สุข..สุดสัปดาห์			14.00
16.00		Youngblood นิตិบัญญัติฉบับคนรุ่นใหม่	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	สภาผู้แทนราษฎร จนเสร็จสิ้น	Youngblood นิติบัญญัติฯ	สภาสาระ			15.00
16.30		สภาชาวบ้าน	การประชุม	การประชุม	สภาชาวบ้าน	ก้าวทันไอที	เรื่องเล่าจากวันวาน (RERUN)	15.30	
17.00		ข่าวเด่นรอบวัน Gossip การเมือง	(มติที่ประชุม ส.ส. ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 สมัยสามัญ ประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.จ.6 มี.ย.62)	(มติที่ประชุม ส.ส. ชุดที่ 25 ปีที่ 1 ครั้งที่ 4 สมัยสามัญ ประจำปีครั้งที่หนึ่ง พ.จ.6 มี.ย.62)	ข่าวเด่นรอบวัน Gossip การเมือง	ชีวิตกับการเรียนรู้	สบาย สบาย กับแพทย์ทางเลือก	16.00	
18.00		เพลงไทยสากล	การประชุม	การประชุม	เพลงไทยสากล	สฎิป.สภากับประชาคมโลก	สฎิป...เส้นทางกฎหมาย	17.00	
18.30	รัฐธรรมนูญ ๒๗๙ องค์กร	การประชุม	การประชุม	เรื่องเล่าจากวันวาน	ละติจูดรอบโลก	สบาย สบายๆ	17.00		
19.00	ถ่ายทอดข่าว สวท.	การประชุม	การประชุม	ถ่ายทอดข่าว สวท.	เพลงดีศรีแผ่นดิน			18.00	
19.30	ข่าวภาษาอังกฤษ	พ.จ.6 มี.ย.62)	พ.จ.6 มี.ย.62)	ข่าวภาษาอังกฤษ	เรดิโอ for you		19.30		
20.00	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณ สวท.)	พ.จ.6 มี.ย.62)	พ.จ.6 มี.ย.62)	ข่าวในพระราชสำนัก (รับสัญญาณ สวท.)	คุยกันนอกศาล	สนทนากับ คลังสมอง วปอ.ฯ	20.00		
21.00	ปชช. พบประชาชน	๓๐ นาที คดีปกครอง	คุยกับ คณะกรรมการสิทธิฯ	สตง. พบประชาชน	ผู้ตรวจการแผ่นดิน พบประชาชน	พู่ฉา - วิถีชนธรรม (พระอาจารย์อารยวังโส)		21.00	
21.30	ธรรมะก่อนนอน								

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



រដ្ឋសភា

ที่ปรึกษา

นายสรศักดิ์ เพียรเวช

นางสาวสุภาสินี ขมะสุนทร

บรรณาธิการ

นางจงดเดือน สุทธิรัตน์

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

กองบรรณาธิการ

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นายพิษณุ จารย์พันธ์

นางสาวอรทัย แสนบุตร

นางสาวจุฬารัตน เต็มผล

นายก้องเกียรติ ผิโโย

นางสาวสทวรรณ เพ็ชรไทย

นางสาวนิธิตา ประเสริฐภักดี

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิทัศน์ องค์กรวิชัย

นางสาวณัฐนันท์ วิชิตพงษ์เมธี

ฝ่ายธุรการ

นางสาวเสาวลักษณ์ ธนชัยอภิภัทร

นางสาวดลธิ์ จุลนานนท์

นางสาวจริยาพร ดีกล้า

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางสาวสุรดา เข็นพานิช

พิมพ์

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

นางสาวกัลยรัตน์ ขาวสำอางค์



ISSN 0125-0957

รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องจากรัฐสภาสาร

ส่งไปที่ บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท
กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒

e-mail: rattasapasarn@yahoo.com

การสมัครเป็นสมาชิก

ค่าสมัครสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท (๖ เล่ม)

ราคาจำหน่ายเล่มละ ๑๐๐ บาท (รวมค่าจัดส่ง)

กำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

การส่งบทความลงเผยแพร่ในวารสารรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการ ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏในหนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัว ไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด

ประชาสัมพันธ์การส่งบทความ เพื่อตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ขอเชิญชวนอาจารย์ ข้าราชการ นักวิชาการ นักการศึกษาสาขาต่าง ๆ และผู้สนใจทั่วไป ส่งบทความวิชาการด้านการเมืองการปกครอง เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ฯลฯ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ลงตีพิมพ์ในวารสารรัฐสภาสาร ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีกำหนดออก ๒ เดือน ๑ ฉบับ

ข้อกำหนดบทความ

๑. บทความวิชาการ หมายถึง บทความที่เขียนขึ้นในลักษณะวิเคราะห์ วิจารณ์ หรือเสนอแนวคิดใหม่ ๆ จากพื้นฐานวิชาการที่ได้เรียบเรียงมาจากผลงานทางวิชาการของตนหรือของผู้อื่น หรือเป็นบทความทางวิชาการที่เขียนขึ้นเพื่อเป็นความรู้สำหรับผู้สนใจทั่วไป โดยบทความวิชาการจะประกอบด้วย ส่วนเกริ่นนำ ส่วนเนื้อหา ส่วนสรุป เอกสารอ้างอิง และเชิงอรรถ
๒. บทความต้องมีความยาวของต้นฉบับไม่เกิน ๒๐ หน้ากระดาษขนาด A4
๓. เป็นบทความที่ไม่เคยตีพิมพ์ที่ใดมาก่อน

การเตรียมต้นฉบับเพื่อตีพิมพ์

๑. ตัวอักษรมีขนาดและแบบเดียวกันทั้งเรื่อง โดยพิมพ์ด้วยโปรแกรม Microsoft Word ใช้ตัวอักษรแบบ Angsana New/UPC ขนาด ๑๖ พอยท์ ตัวธรรมดาสำหรับเนื้อหาปกติ และตัวหนาสำหรับหัวข้อ โดยจัดพิมพ์เป็น ๑ คอลัมน์ ขนาด A4 หน้าเดียว และเว้นระยะขอบกระดาษด้านละ ๑ นิ้ว
๒. การใช้ภาษาไทยให้ยึดหลักพจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔
๓. ต้องระบุชื่อบทความ ชื่อ-สกุล ตำแหน่ง และสถานที่ทำงานของผู้เขียนบทความอย่างชัดเจน

การส่งบทความ

สามารถส่งบทความได้ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ส่งต้นฉบับในรูปแบบเอกสารจำนวน ๑ ชุด พร้อมแผ่นบันทึกไฟล์ข้อมูล ไปที่
บรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐
๒. ส่งไฟล์ข้อมูลทาง e-mail ไปที่ rattasapasam@yahoo.com

ค่าตอบแทน

หน้าละ ๒๐๐ บาท หรือ ๓๐๐ บาท ซึ่งกองบรรณาธิการรัฐสภาสารจะเป็นผู้พิจารณาว่าสมควรจะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาปรับอัตราค่าเขียนบทความในวารสารรัฐสภาสารได้กำหนดไว้

ติดต่อสอบถามรายละเอียดได้ที่

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๕ และ ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๑
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๒๕๒



บทบรรณาธิการ

“เราจะสืบสาน รักษา และต่อยอด
และครองแผ่นดินโดยธรรม
เพื่อประโยชน์สุขแห่งอาณาราษฎรตลอดไป”

เป็นพระปฐมบรมราชโองการที่พระบาทสมเด็จพระปรเมนทรรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราลงกรณ พระวชิรเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานแก่ปวงชนชาวไทย วันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๖๒ อันแสดงให้เห็นถึงพระราชปณิธานที่จะดำเนินงานสานต่อของพระราชบิดาให้สำเร็จลุล่วง เพื่อความสุขของราษฎรชาวไทย ด้วยการปฏิบัติพระราชกรณียกิจในด้านต่าง ๆ เช่น การแพทย์และสาธารณสุข ด้านทหาร การต่างประเทศ การเกษตร การกีฬา และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ผ่านโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ อีกทั้งต่อยอดโครงการใหม่ “จิตอาสา” โดยมุ่งหวังให้ประชาชนได้ร่วมกันเป็นผู้ให้ ผู้เสียสละ เพื่อส่วนรวม เป็นการทำความดีด้วยหัวใจ ซึ่งในโอกาสที่วันเฉลิมพระชนมพรรษา ๒๘ กรกฎาคม กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารของพระองค์ทรงพระเจริญ

สำหรับวารสารรัฐสภาสารฉบับเดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๒ ทางกองบรรณาธิการ มีบทความแนะนำเสนอ ๕ บทความ ซึ่ง ๔ บทความแรกมีเนื้อหาเกี่ยวกับกฎหมาย ทั้งเป็นกฎหมายไทยที่ใกล้ตัว และกฎหมายต่างประเทศที่เป็นแม่แบบกฎหมายไทย โดยบทความเรื่องแรก **“มาตรการในการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ”** (Organized Corruption) เป็นบทความที่นำเสนอเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นหนึ่งในรายได้หลักของประเทศ โดยเฉพาะภาษีอากรและภาษีศุลกากร ที่ผู้เขียนอธิบายตั้งแต่ที่มา ความหมาย การดำเนินการจัดเก็บ ตลอดจนอุปสรรคที่สำคัญที่ทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ครบถ้วนคือ การหลีกเลี่ยงการเสียภาษี ฉ้อโกง หรือทุจริต ทั้งจากผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีและเจ้าหน้าที่รัฐ จึงได้มีการกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดผ่านกฎ ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ โดยมีหลากหลายหน่วยงานรับผิดชอบ

บทความเรื่องที่สอง **“เมื่อแพทย์ต้องปกป้องข้อมูลป่วย: มาตรฐานทางกฎหมายจริยธรรม และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ”** (Privacy, Confidentiality, and Security in Healthcare Information: Medico - legal and Information Technology Standards) เป็นบทความที่สอดคล้องกับยุคปัจจุบันที่ข้อมูลข่าวสารถูกสืบค้นได้ง่ายและแพร่กระจายได้อย่างกว้างขวางและรวดเร็ว โดยผู้เขียนได้หยิบยกข้อมูลผู้ป่วยนำมาวิพากษ์เป็นกรณีว่ากรณีใดควรเปิดเผย

และเปิดเผยได้มากน้อยเพียงใดจึงเป็นผลดีหรือไม่เป็นผลกระทบ
ต่อผู้ป่วย ชุมชน สังคม ในวงกว้าง และวิธีการปกป้องข้อมูล
ด้วยกฎหมาย จริยธรรม และระบบการรักษาความปลอดภัยโดยระบบ
เทคโนโลยีสารสนเทศ โดยในตอนท้ายของบทความมีข้อเสนอแนะ
ให้นำกฎหมายมาจัดการข้อมูลของผู้ป่วยโดยต้องสอดคล้องกับความก้าวหน้า
ของเทคโนโลยี

บทความเรื่องที่สอง **“เอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือเอกชนคู่สัญญา
ในสัญญาการจัดการบริการสาธารณะ”** เป็นบทความเกี่ยวกับอำนาจพิเศษของรัฐ
ที่มีเหนือเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยนำกฎหมายฝรั่งเศสมาเปรียบเทียบกับ
กฎหมายไทย อย่างไรก็ตาม อำนาจพิเศษที่รัฐมีมิได้ถูกนำมาใช้ตามอำเภอใจแต่มี
กฎหมายเป็นกรอบในการกำหนดแนวทาง ซึ่งช่วงท้ายผู้เขียนมีข้อเสนอแนะให้มีการแก้ไข
และเพิ่มเติมกฎเกณฑ์ให้มีความแน่นอนและชัดเจน เพื่อให้เป็นประโยชน์ต่อรัฐมากที่สุด
และเอกชนได้รับความเป็นธรรมควบคู่กัน

บทความเรื่องต่อมา **“The British Constitution: ว่าด้วยสาระสำคัญ แนวคิด
ทฤษฎีของรัฐธรรมนูญอังกฤษ”** เป็นบทความที่อธิบายตั้งแต่รากฐานที่มา แนวคิด ทฤษฎี
หลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ และองค์กรที่ตรวจสอบ โดยผู้เขียนมุ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า
หากเข้าใจรัฐธรรมนูญอังกฤษจะเข้าใจวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองยุคใหม่

บทความเรื่องสุดท้าย เป็นบทความที่มีเนื้อหาแตกต่างจาก ๔ บทความข้างต้น คือ
มิได้มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมาย แต่เป็นบทความที่มีความน่าสนใจและมีความเกี่ยวข้องกับ
ประเทศไทย ผู้เขียนได้นำเสนอแนวโน้มนโยบายด้านต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาในยุค
ประธานาธิบดีโดนัลด์ ทรัมป์ ที่มีการเปลี่ยนแปลงให้สอดคล้องกับระบบโลกที่มีหลายขั้วอำนาจ
(Multi polar system) โดยเฉพาะการให้ความสำคัญแก่เอเชียตะวันออกเฉียงใต้มากยิ่งขึ้น
เพื่อถ่วงดุลอำนาจกับจีนผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การค้าเสรี การเข้าร่วมประชุมกลุ่มความร่วมมือ
การสนับสนุนความเป็นประชาธิปไตย การทบทวนการลงทุน ซึ่งประเทศไทยจำเป็นต้องดำเนิน
นโยบายให้สอดคล้องเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของชาติ รายละเอียดจะเป็นอย่างไร ติดตามได้ใน
“ดุลแห่งอำนาจในเอเชียอาคเนย์ยุคประธานาธิบดีทรัมป์”

กองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสารหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความที่คัดสรรมานำเสนอ
ในฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่าน หากมีข้อเสนอแนะประการใด ทางกองบรรณาธิการยินดี
น้อมรับไปปรับปรุงวารสารให้ดียิ่งขึ้น สำหรับวารสารฉบับหน้าเป็นวารสารฉบับพิเศษ จัดทำขึ้น
ในโอกาสที่รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐
เนื้อหาภายในเล่มจะเป็นอย่างไร โปรดติดตาม สวัสดิ์ดีค่ะ



สารบัญ

ปีที่ ๖๗ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๖๒
Vol. 67 No. 4 July - August 2019

มาตรการในการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่ม
และภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) ๑๒
วัชร ไซยสาร

เมื่อแพทย์ต้องปกป้องข้อมูลป่วย: มาตรฐานทางกฎหมาย จริยธรรม และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ
Privacy, Confidentiality, and Security in Healthcare Information:
Medico-legal and Information Technology Standards. ๓๕
บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์

เอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือเอกชนคู่สัญญาในสัญญาการจัดทำบริการสาธารณะ ๑๐๕
เทริกเกียรติ ทิพย์ชัย

THE BRITISH CONSTITUTION :
ว่าด้วยสาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ๑๒๓
กิตติศักดิ์ หनुชัยแก้ว

ดุลแห่งอำนาจในเอเชียอาคเนย์ยุคประธานาธิบดีถัมปี ๑๕๖
ณัฐพัชร์ ศิริวัฒน์



“ทศมราชาอาศิรวาท”

พ้อมเกล้าฯ พ้อมกระหม่อมพ้อมอภิวาท

ทศมราชาบาทนพิตรอดีตศร

เฉลิมพระเกียรติ “พระมหาวชิราลงกรณฯ”

เทิดถุศรค้อมเกล้าฯ ชนชาวไทย
ฉัญเชิญคุณพระไตรรัตน์จรัสเลิศ
จตุรพิธพรบวรเจดประเสริฐสมัย
เฉลิมพระชนม์พรรษาทรงดำรงชัย
ดำรงในเศวตฉัตรพิพัฒณา
ป้องปกปกป้องประเทศพิเศษพิสุทธิ
เด่นประดุจพระนารมีศรีสง่า
พระเกียรติก้องเกรียงไกรใน โลกา
ชาวประชาจงรักมั่นภักดี
ขอพระทรงดำรงรัฐเนกฉัตรแก้ว
ฉันทพรายแพรวฉ่องประพิศมน์จรัสศรี
แผ่พระเดชปกเกล้าค้อมฉัตรี
ไทยทวีสุขสันต์นิรันดร

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ

และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

(ศ. ม.ร.ว. ฉัตรนิตร์ สุขสวัสดิ์ ช่องทอง - รัชชกรลง)



พืชมฯ ถวายนังคมบรมนาท
สมเด็จพระชนนีพสกชาติสยาม
พระบารมีคุ้มประเทศทั่วเขตคาม
สมพระนาม “แม่แห่งไทย” พิไลลักษณ์
พระโอบเอื้อเกื้อเกล้าเหล่าพสก
พระเมตตาแผ่ปกประชาประจักษ์
พึงพระคุณกรุณาสำนึกดี
ราษฎร์จงรักภักดีมิเสื่อมคลาย
เทิดถวายพระพรบวรศรี
พระปราณีปวงราษฎร์มิขาดหาย
ขอโรคพาณัติมิกล้ากราบ
ภัยอันตรายปราศสิ้นภัย โนญเทณญ

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ
ข้าพระพุทธเจ้า ผู้บริหาร ข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานราชการ
และกองบรรณาธิการวารสารรัฐสภาสาร
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
(ศ. ม.ร.ว. อรรฉัตร ศุขสวัสดิ์ ชองทอง - ร้อยกรอง)



มาตรการในการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริต ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)

วัชรรา ไชยสาร*

บท ความนี้เป็นการนำเสนอมาตรการในการป้องกันและปราบปรามกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption)^๑ ประกอบด้วยเนื้อหาเกี่ยวกับ ๑. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายไทย ๒. ภาษีศุลกากรตามกฎหมายไทย ๓. การบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย และ ๔. สรุป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

* พนักงานสอบสวนคดีพิเศษชำนาญการพิเศษ กรมสอบสวนคดีพิเศษ

^๑วัชรรา ไชยสาร และคณะ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ “การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ: กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย” (ทุนสนับสนุนสำนักงาน ป.ป.ช.)



๑. ภาษีมูลค่าเพิ่มตามกฎหมายไทย

๑.๑ หลักการและความหมายของคำว่า “ภาษีมูลค่าเพิ่ม”

(๑) หลักการ

เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ประเทศไทยได้นำระบบภาษีมูลค่าเพิ่มมาใช้แทนภาษีการค้าเพื่อแก้ไขปัญหาความซ้ำซ้อนในระบบภาษี โดยคิดภาษีจากมูลค่าของสินค้าหรือบริการที่เพิ่มขึ้น และให้ผู้ประกอบการไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา คณะบุคคลหรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคล หรือนิติบุคคลใด ๆ หากมีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการต่อปีจำนวนเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด มีหน้าที่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน โดยคำนวณภาษีที่ต้องเสียจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือน ภาษีตามหลักการของวิธีการเครดิตภาษีที่มีใบกำกับภาษี (Tax Invoice) หรือที่เรียกว่า วิธีการคำนวณภาษีจากใบกำกับภาษี (Invoice Method) ที่คำนวณจากยอดขายสินค้าหรือบริการคูณกับอัตราภาษี แล้วนำภาษีที่เสียไปแล้วในการซื้อสินค้าหรือบริการต่าง ๆ ที่ใช้ในการผลิต ซึ่งเป็นต้นทุนของผู้ประกอบการมาหักเครดิตออกจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการต้องชำระทั้งหมด หากคำนวณภาษีซื้อแล้วต่ำกว่าภาษีขาย ส่วนต่างของภาษีซื้อและภาษีขายที่เกิดขึ้นนั้น ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการจะต้องเสียเพิ่มเติม

(๒) ความหมาย

ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) หรือ VAT เป็นภาษีที่รัฐเก็บจากการขายสินค้าหรือการให้บริการในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ทั้งการผลิตภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศ หรือส่งออกต่างประเทศ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตหรือเป็นผู้ที่ขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นปกติธุระ ไม่ว่าจะประกอบการในรูปของบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีใช้นิติบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ หากมีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการเกินกว่า ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี มีหน้าที่ต้องยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน ส่วนผู้ประกอบการใดที่มีรายได้ไม่เกิน ๑,๘๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี ไม่ต้องจดทะเบียนก็ได้ นั้นหมายความว่า หากมีความประสงค์จะขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้ ตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนด โดยส่วนที่เก็บเพิ่มนั้นเรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง มูลค่าของส่วนที่เพิ่มในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง ค่าของผลต่างระหว่างราคาของสินค้าหรือบริการที่ผลิตหรือจำหน่ายกับราคาของสินค้าหรือบริการที่ซื้อมาเพื่อใช้ในการผลิตหรือในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้น^๒

^๒ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๒/๓ และมาตรา ๘๔.





๑.๒ ลักษณะพิเศษเฉพาะของภาษีมูลค่าเพิ่ม

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีอากรที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวที่สำคัญ ๆ ดังนี้

(๑) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีทางอ้อม หมายถึง เงิน บริการ หรือที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่รัฐบาลได้เรียกเก็บจากผู้เสียภาษี รวมถึงผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ผู้ประกอบการสถานบริการ และผู้นำเข้า แต่ในทางปฏิบัติประชาชนผู้บริโภคก็ยังคงต้องเสียภาษีให้แก่รัฐบาลในลักษณะของการบริโภคสินค้าบวกจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มไปด้วย

(๒) ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีการขายทั่วไป (General Sale Taxes) ซึ่งเก็บจากการใช้จ่าย การซื้อสินค้า และการบริการ ทุกประเภท ตามที่กำหนดไว้ในฐานภาษี^๓

(๓) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนเรียกเก็บจากการขายสินค้าหรือบริการ (ภาษีขาย) ไม่ใช่รายได้จากการประกอบการ และในทางตรงกันข้ามภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนถูกผู้ประกอบการจดทะเบียนรายอื่นเรียกเก็บจากการซื้อสินค้าหรือจากการรับบริการ (ภาษีซื้อ) ก็ไม่ใช่รายจ่ายในการประกอบการเช่นกัน

(๔) ภาษีมูลค่าเพิ่มจัดเก็บจากการขายสินค้า การให้บริการ และการนำสินค้าเข้าประเทศ เมื่อมีการซื้อสินค้าหรือใช้บริการ ไม่ว่าผู้ประกอบการนั้นจะอยู่ในรูปของบุคคลธรรมดา นิติบุคคล หรือคณะบุคคลก็ตาม จะต้องรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาระภาษี) ที่เกิดขึ้นทันที

๑.๓ ความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม (ภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม)

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่จัดเก็บจากการขายสินค้า หรือให้บริการ หรือนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศ ดังนั้นเมื่อใดก็ตามที่เกิดกิจกรรมการขายสินค้า หรือการให้บริการ หรือการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศก็จะเกิดภาระภาษีมูลค่าเพิ่ม กฎหมายจึงต้องกำหนดจุดความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(๑) การขายสินค้า ความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจะเกิดขึ้นเมื่อมีการส่งมอบสินค้า เว้นแต่มีการกระทำต่อไปนี้ก่อนการมอบสินค้าให้ถือว่า ความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นตามส่วนของการกระทำนั้น ๆ ได้แก่ ๑) มีการโอนกรรมสิทธิ์สินค้า ก่อนการส่งมอบสินค้า ๒) ได้รับชำระราคาสินค้า ก่อนการส่งมอบสินค้า และ ๓) ได้มีการออกไปกำกับภาษี ก่อนการส่งมอบสินค้า

^๓พรณิศา ธีระกุลพิศุทธิ์. การนำหลักสมคบกันกระทำความผิดมาใช้เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม, วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.



(๒) การให้บริการ ความรับผิดในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจะเกิดขึ้นเมื่อได้รับชำระค่าบริการ เว้นแต่มีการกระทำต่อไปนี้ก่อนการได้รับชำระค่าบริการก็ให้ถือว่าความรับผิดในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นตามส่วนของการกระทำนั้น ๆ ได้แก่ ๑) เมื่อมีการออกไปกำกับภาษี ก่อนได้รับชำระค่าบริการ และ ๒) ได้ใช้บริการไม่ว่าโดยตนเองหรือบุคคลอื่น ก่อนได้รับชำระราคาค่าบริการ

(๓) การนำเข้าสินค้า ความรับผิดในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มจะเกิดขึ้นเมื่อได้ชำระค่าอากรขาเข้า วางหลักประกันอากรขาเข้า จัดให้มีผู้ค้ำประกันอากรขาเข้า เว้นแต่ไม่ต้องเสียภาษีอากรขาเข้า ความรับผิดในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นในวันที่มีการออกไปขนสินค้าขาเข้า

๑.๔ ฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม

ฐานภาษีมูลค่าเพิ่ม หมายถึง มูลค่าของสินค้าและบริการที่จะนำไปคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยการคำนวณเป็นรายเดือน และมีวิธีการคำนวณโดยการนำภาษีขายหักด้วย ภาษีซื้อ ภาษีขายคำนวณได้จากการนำราคาสินค้าหรือบริการที่เรียกเก็บ หรือเรียกว่า “ฐานภาษี” คูณด้วยอัตราภาษี ซึ่งสามารถแบ่งประเภทตามลักษณะให้ครอบคลุมถึงสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่จะต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยประมวลรัษฎากรได้กำหนดฐานภาษีในกรณีต่าง ๆ ไว้ ดังนี้

(๑) ฐานภาษีกรณีทั่วไป (ตามมาตรา ๗๙) ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดที่ผู้ประกอบการได้รับหรือพึงได้รับจากการขายสินค้า/ให้บริการ รวมทั้งภาษีสรรพสามิต แต่ไม่รวมถึง ๑) ส่วนลดหรือค่าลดหย่อนที่ลดให้ทันทีในขณะที่ขายสินค้า และต้องระบุส่วนลดไว้ในใบกำกับภาษี ๒) ค่าชดเชยและเงินอุดหนุนตามที่อธิบดีกำหนด ๓) ภาษีขาย และ ๔) ประเกศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่มฉบับที่ ๔๐ (ทั้งนี้มูลค่าของฐานภาษีให้หมายความรวมถึงเงิน ทรัพย์สิน ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือประโยชน์ซึ่งอาจคำนวณได้เป็นตัวเงิน)

(๒) ฐานภาษีสำหรับการนำเข้า - ส่งออกสินค้า (ตามมาตรา ๗๙/๑ และ ๗๙/๒)





- ฐานภาษีสำหรับการนำเข้า ได้แก่ มูลค่าของสินค้านำเข้า โดยให้ใช้ราคา C.I.F.^๔ ของสินค้าบวกด้วยอากรขาเข้า ภาษีสรรพสามิตตามที่กำหนดในมาตรา ๗๗/๑ (๑๙) ค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน และภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นที่กฎหมายจะกำหนด ทั้งนี้ ราคา C.I.F. อาจถือตามราคาที่เจ้าพนักงานศุลกากรประกาศหรือประเมินใหม่ในบางกรณี ส่วนอากรขาเข้าที่ได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนตามกฎหมายต้องนำมารวมเป็นฐานภาษีด้วย กรณีสินค้านำเข้าที่ได้รับยกเว้นภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรก็จะได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ถ้าภายหลังสินค้านั้นต้องเสียภาษีอากรทำให้ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ให้ถือมูลค่าตามสภาพหรือปริมาณของสินค้าที่เป็นอยู่ในวันที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้น

- ฐานภาษีสำหรับการส่งออก ได้แก่ มูลค่าสินค้าส่งออกโดยให้ใช้ราคา F.O.B.^๕ ของสินค้าบวกด้วยภาษีสรรพสามิตและภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่นตามที่กำหนด แต่ไม่รวมอากรขาออก

(๓) ฐานภาษีกรณีพิเศษ (ตามมาตรา ๗๐/๓)

- การขายสินค้าหรือการให้บริการที่ไม่มีค่าตอบแทน หรือมีค่าตอบแทนต่ำกว่าราคาตลาดโดยไม่มีเหตุอันสมควร มูลค่าของฐานภาษีให้ถือตามราคาตลาดของสินค้าหรือการให้บริการในวันที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้น

- การขายสินค้าหรือการให้บริการในกรณีที่ผู้ประกอบการนำสินค้าไปใช้เอง หรือได้ใช้บริการไม่ว่าด้วยตนเองหรือบุคคลอื่น โดยไม่ใช่เพื่อการประกอบกิจการโดยตรง มูลค่าของฐานภาษีให้ถือตามราคาตลาดของสินค้าหรือการให้บริการในวันที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้น

- สินค้าขาดจาก Stock มูลค่าของฐานภาษี คือ ราคาตลาด ณ วันที่ตรวจพบ (วันที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้น)

^๔คำว่า C.I.F. (Cost Insurance and Freight) หมายถึง ผู้ขายจะหมดภาระต่อเมื่อนำสินค้าไปส่งมอบลงไว้ในระวางเรือเดินทะเล ณ ท่าเรือที่ระบุไว้ อีกทั้งจัดการจองและจ่ายค่าระวางเรือในการขนส่งสินค้าไปจนถึงท่าเรือในประเทศ ผู้ขายต้องดำเนินการผ่านพิธีการและเสียภาษีส่งออก รวมทั้งต้องจัดทำและจ่ายค่าประกันภัยขนส่งสินค้าทางทะเล ส่วนผู้ซื้อมีหน้าที่ผ่านพิธีการและเสียภาษีนำเข้าประเทศของตนเอง

^๕คำว่า F.O.B. (Free on Board) หมายถึง ผู้ขายจะหมดภาระต่อเมื่อนำสินค้าไปส่งมอบลงไว้ในเรือเดินทะเล ณ ท่าเรือที่ระบุไว้ รวมทั้งผ่านพิธีการและเสียภาษีส่งออก หากสินค้าต้องขออนุญาตส่งออกก็ต้องจัดทำใบอนุญาตส่งออก หากมีภาษีส่งออกก็ต้องชำระค่าภาษีนั้นด้วยส่วน ผู้ซื้อจะต้องรับภาระค่าใช้จ่ายและความเสี่ยงจากจุดที่ผู้ขายนำสินค้ามาส่งมอบไว้ในระวาง



- การขายสินค้าที่ได้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๐ ต่อมาได้กลายเป็นอัตราร้อยละ ๗ มูลค่าของฐานภาษีให้ถือตามราคาตลาดตามสภาพหรือปริมาณของสินค้าที่เป็นอยู่ในวันที่ความรับผิดชอบเกิดขึ้นนั้น

- การขายสินค้าคงเหลือและหรือทรัพย์สินคงเหลือ ณ วันเลิกประกอบกิจการ มูลค่าของฐานภาษีให้ถือตามราคาตลาด ณ วันเลิกประกอบกิจการ

๑.๕ อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม

อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มสามารถกำหนดให้มีอัตราเดียวหรือหลายอัตราก็ได้ แต่โดยพื้นฐานแล้วควรมีอัตราเดียว สำหรับประเทศไทยปัจจุบันใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่ม ๒ อัตรา คือ (๑) อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๗ ใช้สำหรับธุรกิจขายสินค้าหรือบริการทุกชนิด รวมทั้งการนำเข้า อัตรานี้รวมภาษีท้องถิ่นไว้แล้ว และ (๒) อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ ๐ มีผลเท่ากับไม่ต้องเสียภาษีจากการขายสินค้าหรือการให้บริการ และยังได้รับคืนภาษีซื้อ ซึ่งใช้สำหรับการประกอบกิจการบางประเภทที่ได้รับการยกเว้นดังกล่าวต่อไป ดังนั้น โดยทั่วไปจึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยใช้อัตราภาษีมูลค่าเพิ่มอัตราเดียว (ไม่นับอัตราร้อยละ ๐ เนื่องจากทำให้เกิดความสับสนในการบริหารการจัดเก็บทั้งต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐและผู้ประกอบการ แต่ผู้บริหารการจัดเก็บภาษีในหลายประเทศเห็นว่า การที่กลุ่มสินค้าที่ถูกบริโภคโดยผู้ที่มีรายได้น้อยจะถูกเก็บภาษีต่ำกว่ากลุ่มสินค้าที่ถูกบริโภคโดยผู้บริโภคมที่มีรายได้สูง หรือมีฐานะดีกว่า ดังนั้น จึงควรใช้อัตราภาษีมากกว่าหนึ่งอัตรา กล่าวคือ อัตราภาษีมาตรฐานซึ่งจะใช้กับสินค้าทุกชนิดที่กำหนดไว้ โดยใช้อัตราภาษีที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ๑-๒ อัตรา สำหรับสินค้าที่จำเป็นในการดำรงชีวิต และใช้อัตราภาษีที่สูงกว่ามาตรฐานกับสินค้าฟุ่มเฟือย^๖

๑.๖ ใบกำกับภาษี (Tax Invoice) การยื่นแบบแสดงรายการ และการชำระภาษี

(๑) ใบกำกับภาษี (Tax Invoice)

มาตรา ๗๗/๑ (๒๒) แห่งประมวลรัษฎากร ได้ให้คำนิยามของ “ใบกำกับภาษี” ว่า หมายความว่ารวมถึงใบกำกับภาษีอย่างย่อ ใบเพิ่มหนี้ ใบลดหนี้ ใบเสร็จรับเงินที่ส่วนราชการออกให้ในการขายทอดตลาด หรือขายโดยวิธีอื่น และใบเสร็จรับเงินของกรมสรรพากร กรมศุลกากร หรือกรมสรรพสามิต ทั้งนี้เฉพาะส่วนที่เป็นภาษีมูลค่าเพิ่ม และประมวลรัษฎากรได้กำหนดให้ใบกำกับภาษีแบบเต็มรูปต้องมีรายการครบถ้วนตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๖/๔ จึงจะถือเป็นใบกำกับภาษีที่สามารถนำไปใช้ในการเครดิตภาษีที่เสียไปในขณะซื้อสินค้าหรือบริการได้

^๖ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๒/๓ และ มาตรา ๘๔





ใบกำกับภาษีจึงเป็นเอกสารสำคัญในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยเฉพาะผู้ประกอบการจดทะเบียนที่อยู่ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับใบกำกับภาษีมา เพื่อนำไปถือเป็นภาษีซื้อหักออกจากภาษีขายจะต้องมีความสมบูรณ์ถูกต้องตามกฎหมาย ผู้ประกอบการจดทะเบียนที่ขายสินค้าหรือให้บริการจำเป็นต้องจัดทำใบกำกับภาษีให้มีรายการครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อผู้ประกอบการที่ซื้อสินค้าหรือรับบริการจะได้นำใบกำกับภาษีไปใช้สิทธิตามที่กฎหมายกำหนดไว้โดยไม่มีข้อผิดพลาด และผู้ที่ออกใบกำกับภาษีก็ไม่มีข้อผิดพลาด หากได้ออกใบกำกับภาษีที่มีรายการถูกต้องและภายในกำหนดเวลาที่ความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้น

ในการจัดทำใบกำกับภาษีนั้น ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนจัดทำใบกำกับภาษีและสำเนาสำหรับการขายสินค้าหรือการให้บริการทุกครั้งและทันทีที่ความรับผิดชอบในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้น พร้อมทั้งส่งมอบต้นฉบับใบกำกับภาษีให้แก่ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการส่วนสำเนาให้เก็บรักษาไว้ ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๖ และมาตรา ๘๗/๓

ในกรณีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสถานประกอบการหลายแห่งหรือหลายสาขาให้จัดทำใบกำกับภาษีทุกรายสถานประกอบการ ทั้งนี้ เว้นแต่อธิบดีกรมสรรพากรจะกำหนดเป็นอย่างอื่น ผู้ประกอบการจดทะเบียนซึ่งได้ออกใบกำกับภาษีที่มีข้อความแสดงว่า ได้รับเงินหรือรับชำระราคาแล้วจะถือเอาใบกำกับภาษีนั้นเป็นใบส่งของหรือใบเสร็จรับเงินก็ได้ ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๑๐๕ จัตวา วรรคสาม โดยกิจการที่ได้รับบริการผ่อนปรนไม่ต้องออกใบกำกับภาษี ได้แก่ ผู้ประกอบการจดทะเบียนที่ประกอบการขายสินค้าหรือการให้บริการรายย่อย ไม่ต้องจัดทำและออกใบกำกับภาษีเป็นรายครั้งสำหรับการขายสินค้าหรือบริการที่มีมูลค่าไม่เกิน ๕๐๐ บาท เว้นแต่ผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการจะร้องขอ แต่ทั้งนี้ผู้ประกอบการจะต้องรวมยอดขายสินค้าหรือบริการที่มีได้ออกใบกำกับภาษีในแต่ละวัน และออกใบกำกับภาษีรวมยอดเป็นฉบับเดียวไว้ด้วย

สำหรับการเก็บรักษาใบกำกับภาษีนั้น ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๗/๓ ประกอบกับประกาศอธิบดีกรมสรรพากรเกี่ยวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๒๒) ลงวันที่ ๒๗ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดว่าใบกำกับภาษี สำเนาใบกำกับภาษี ให้เก็บไว้ ณ สถานประกอบการที่จัดทำใบกำกับภาษี หรือสถานที่อื่น ที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด เป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี นับแต่วันที่ได้จัดทำ และในกรณีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนเลิกประกอบการ ให้เก็บรักษาใบกำกับภาษีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีหน้าที่เก็บรักษาอยู่ ณ วันเลิกประกอบการต่อไปอีก ๒ ปี



(๒) การยื่นแบบแสดงรายการภาษี (Tax Return Filing)

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีมีความสำคัญ เนื่องจาก ๑) แสดงยอดขาย ภาษีขาย ยอดซื้อและภาษีซื้อที่เกิดขึ้น ในรอบระยะเวลาภาษีนั้น ๒) แสดงจำนวนภาษีมูลค่าเพิ่มที่ต้องชำระหรือได้คืนภาษี หากในรอบระยะเวลาภาษีนั้นมีภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย และ ๓) เป็นใบสำคัญหรือหลักฐานการชำระภาษี

(๓) การชำระภาษี (Tax Payment)

การชำระภาษี จะชำระพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษี หากปรากฏว่าในรอบระยะเวลาภาษีได้มีภาษีซื้อมากกว่าภาษีขายแล้ว ผู้ประกอบการจดทะเบียนนั้นก็มิสิทธิได้รับเงินคืนในผลต่างที่คำนวณได้นั้น โดยประมวลรัษฎากร ได้กำหนดการยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ในมาตรา ๘๓ ว่า ให้ผู้ประกอบการยื่นเป็นรายเดือนภาษีพร้อมชำระภาษี (ถ้ามี) ไม่ว่าจะได้มีการขายสินค้าหรือให้บริการในเดือนภาษีนั้น หรือไม่ก็ตาม โดยให้ยื่นภายในวันที่สิบห้าของเดือนถัดไป ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ แต่หากผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสถานประกอบการหลายแห่ง ก็ให้แยกยื่นและชำระภาษีเป็นราย สถานประกอบการ เว้นแต่ผู้ประกอบการจดทะเบียนจะยื่นคำร้องต่ออธิบดีของอนุมัติยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ ณ สถานที่ที่อธิบดีกำหนด เมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีแล้ว ให้ถือปฏิบัติตั้งแต่เดือนภาษีที่อธิบดีอนุมัติเป็นต้นไป

๑.๗ การคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนเต็มรูปแบบ จะต้องทำการคำนวณจากจำนวนภาษีที่ต้องทำการชำระในแต่ละรอบเวลาบัญชีโดยใช้วิธีการเครดิตภาษี ดังนี้

$$\text{ภาษีที่ต้องชำระหรือขอคืน} = \text{ภาษีขาย}^{\text{ข}} - \text{ภาษีซื้อ}^{\text{ค}}$$

“ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๗/๑ (๑๗) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ภาษีขาย” ว่าหมายถึง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนได้เรียกเก็บหรือพึงเรียกเก็บจากผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ เมื่อขายสินค้าหรือให้บริการ หากภาษีขายเกิดขึ้นในเดือนภาษีใดก็เป็นภาษีขายของเดือนนั้น โดยไม่คำนึงว่าสินค้าที่ขายหรือบริการที่ให้นั้นจะซื้อหรือเป็นผลมาจากการผลิตในเดือนใดก็ตาม

“ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๗/๑ (๑๘) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ภาษีซื้อ” ว่าหมายถึง ภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนได้จ่ายให้กับผู้ขายสินค้าหรือผู้ให้บริการที่เป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน เมื่อซื้อสินค้าหรือรับบริการมาเพื่อใช้ในการประกอบการของตน หากภาษีซื้อเกิดขึ้น ในเดือนภาษีใดก็เป็นภาษีซื้อของเดือนนั้นโดยไม่คำนึงว่าสินค้าที่ซื้อมานั้นจะขายหรือนำไปใช้ในการผลิตในเดือนใดก็ตาม





เมื่อมีการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว ถ้าผลของการคำนวณเป็นบวก ผู้ประกอบการจดทะเบียนจะต้องนำเอาส่วนต่าง ซึ่งเรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” ดังกล่าวไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเดือนภาษีนั้น โดยผู้ประกอบการมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ถ้าผลของการคำนวณเป็นลบ ผู้ประกอบการจดทะเบียนไม่ต้องชำระภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับเดือนนั้น แต่ยังคงมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่มและส่วนต่างดังกล่าว ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิที่จะนำไปใช้เครดิตภาษีในเดือนต่อไปหรือขอคืนภาษีซื้อได้ ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๒/๓ ดังนั้น ผลต่างระหว่างยอดขายของผลผลิตกับยอดซื้อของวัตถุดิบจึงแสดงให้เห็นถึงมูลค่าเพิ่มของกิจการ^๙ โดยที่การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มควรจะต้องมีการจัดเก็บจากการนำเข้าสินค้าซึ่งเป็นต้นทุนของการผลิต การจำหน่ายสินค้าหรือการให้บริการทุกชนิด โดยไม่ควรมีข้อยกเว้นจึงจะทำให้ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ หากไม่จัดเก็บภาษีในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่งภาระภาษีจะตกอยู่กับผู้เสียภาษีในขั้นตอนถัดมาทันที ก็จะทำให้เกิดความไม่เป็นธรรม

วิธีการจัดเก็บโดยการเครดิตภาษีดังกล่าวนี้ จำเป็นต้องมีเอกสารหลักฐานที่สำคัญในการคำนวณภาษี คือ ใบกำกับภาษี ดังนั้นผู้ประกอบการจดทะเบียนจึงมีหน้าที่ต้องออกใบกำกับภาษีให้กับผู้ซื้อสินค้าหรือผู้รับบริการ อย่างน้อย ๒ ฉบับ โดยผู้ประกอบการจะต้องส่งมอบต้นฉบับให้กับผู้ซื้อ ส่วนสำเนาใบกำกับภาษีผู้ประกอบการจะต้องเก็บรักษาไว้เพื่อตรวจสอบความถูกต้องต่อไป

๑.๘ การเครดิตภาษีและการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

เมื่อคำนวณตามข้อ ๑.๗ แล้ว หากภาษีขายมากกว่าภาษีซื้อ ให้ผู้ประกอบการชำระภาษีเท่ากับส่วนต่างนั้น แต่หากภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย ให้เป็นเครดิตภาษี และให้ผู้ประกอบการนั้นมีสิทธิได้รับคืนภาษี หรือนำไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตามส่วน และภาษีซื้อที่มีได้นำไปหักในการคำนวณภาษีในเดือนภาษีตามที่กล่าวแล้วนั้น เพราะมีเหตุจำเป็นตามที่อธิบดีกำหนด ให้มีสิทธินำไปหักในการคำนวณภาษีในเดือนภาษีหลังจากนั้นได้ แต่ต้องไม่เกินสามปีนับจากวันที่ได้มีการออกใบกำกับภาษี ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๒/๓

^๙จรัล ระววยทรง, จากภาษีการค้าสู่ภาษีมูลค่าเพิ่ม, (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๓), หน้า ๑๒๖ - ๑๒๙.



ทั้งนี้ หากผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีเครดิตภาษีเหลืออยู่จากการคำนวณภาษีแต่ละเดือนภาษีใด (ภาษีซื้อมากกว่าภาษีขาย) มีความประสงค์จะนำเครดิตภาษีที่เหลืออยู่นั้นไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มในเดือนภาษีถัดจากเดือนภาษีที่คำนวณนั้น (ไม่ประสงค์ขอคืนเป็นเงินสด) ก็มีสิทธิกระทำได้ และหากในเดือนภาษีที่นำเครดิตภาษีไปชำระยังมีเครดิตภาษีคงเหลืออยู่อีก ก็ให้มีสิทธินำไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มในเดือนภาษีถัดไปได้ ในกรณีที่ผู้ประกอบการจดทะเบียนไม่ใช้สิทธินำเครดิตภาษีที่เหลืออยู่ไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มในเดือนภาษีถัดไปให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนยื่นคำร้องขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มตามแบบที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการนำเครดิตภาษีที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือนภาษี ไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่ม (ฉบับที่ ๒๔๒) พ.ศ. ๒๖๓๔ มาตรา ๓ ซึ่งออกตามความในประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๔

สำหรับการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวนี้ ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนที่มีสิทธิได้รับคืนภาษี มีสิทธิเลือกขอคืนภาษีเป็นเงินสด พร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการของเดือนภาษี (ภ.พ. ๓๐) เป็นแบบที่มีรายการคำร้องขอคืนภาษีรวมอยู่ด้วย หรือจะเลือกเป็นเครดิตนำไปหักออกจากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จะต้องชำระในเดือนถัดไปก็ได้ โดยในการขอคืนภาษีไม่จำเป็นต้องยื่นเอกสารหลักฐานเพิ่มเติมใด ๆ กรมสรรพากรจะคืนภาษีให้เดือนต่อเดือน หากการพิจารณาล่าช้ากว่ากำหนด เนื่องจากการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ผู้ประกอบการมีสิทธิได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๑ ต่อเดือน ทั้งนี้ ตามเงื่อนไขและวิธีการที่อธิบดีกรมสรรพากรกำหนด

๑.๙ สิทธิประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่ม^{๑๐}

สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรเป็นมาตรการในการส่งเสริมการลงทุนและควบคุมการบริโภคภายในประเทศ แต่ก็มีกีดกันสิทธิประโยชน์ทางภาษีไปใช้เป็นเครื่องมือในการกระทำการทุจริต ในส่วนนี้จะนำเสนอเฉพาะสิทธิประโยชน์ทางภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งเป็นการศึกษา กล่าวคือ ระบบภาษีมูลค่าเพิ่มให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิขอคืนภาษีที่ได้เสียไปแล้ว โดยคำนวณจากภาษีขายหักด้วยภาษีซื้อในแต่ละเดือนภาษี ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๒/๓ ซึ่งเป็นจุดเด่นของระบบภาษี โดยมีมูลเหตุที่ทำให้มีการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ๗ สาเหตุ สรุปได้ดังนี้

^{๑๐}ประสิทธิ์ ดวงตะวงษ์, มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มโดยทุจริต, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง), ๒๕๔๓, หน้า ๗๖ - ๘๒.





(๑) มูลเหตุจากกรณีให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนในใช้อัตราภาษีร้อยละ ๐ ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๐/๑ ได้กำหนดให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๐ ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับการประกอบกิจการบางประเภท ทำให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนที่ไม่มีภาษีขายแต่มีภาษีซื้อ ได้ถูกผู้ประกอบการจดทะเบียนรายอื่นเรียกเก็บตอนซื้อสินค้า ดังนั้น จึงขอภาษีซื้อคืนได้ทั้งจำนวน ได้แก่ การส่งออกสินค้าที่มีสินค้าซึ่งได้รับยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๘๑ (๓) การให้บริการที่กระทำในราชอาณาจักร และได้มีการใช้บริการนั้นในต่างประเทศตามประเภท หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีกรมสรรพากรได้กำหนดไว้ว่า เฉพาะการให้บริการรับจ้างทำของประเภทบริการประกันวินาศภัย สำหรับทรัพย์สินในต่างประเทศและสินค้าที่ส่งออกเท่านั้น แต่ไม่รวมถึงการให้บริการจัดนำเที่ยวในต่างประเทศ เป็นต้น

(๒) มูลเหตุจากกรณีมีการลงทุนในสินค้าทุน (Capital Goods) ภาษีมูลค่าเพิ่มที่บังคับใช้ในประเทศไทยนั้น เป็นระบบภาษีมูลค่าเพิ่มประเภทการบริโภคซึ่งไม่เก็บภาษีจากการลงทุน จึงเป็นระบบภาษีที่เอื้อต่อการลงทุนและการผลิต เมื่อผู้ประกอบการได้ซื้อสินค้าทุนก็ย่อมมีสิทธิที่จะนำภาษีซื้อออกมาหักออกจากภาษีขายได้ทั้งจำนวน ซึ่งมีความเป็นไปได้ที่ภาษีซื้อจะมากกว่าภาษีขาย เนื่องจากสินค้าทุนจะมีราคาสูงมาก ดังนั้น ในรอบเวลาภาษีนั้น ๆ ผู้ประกอบการจดทะเบียนดังกล่าวจึงย่อมมีสิทธิได้รับภาษีที่ได้ชำระไว้แล้วคืน

(๓) มูลเหตุจากกรณีมีการลงทุนในสินค้าคงคลัง กรณีนี้เกิดจากการผู้ประกอบการจดทะเบียนได้ซื้อสินค้าจำนวนมากเพื่อผลิตหรือเพื่อขาย แต่ในรอบเวลาภาษีนั้นปรากฏว่ามีการขายสินค้าได้น้อยกว่าที่มีการลงทุนซื้อสินค้า จึงทำให้สินค้าในคลังสินค้าเพิ่มขึ้น ซึ่งจะเป็นผลให้รอบเวลาภาษีนั้นมีภาษีซื้อมากกว่าภาษีขายทำให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิขอภาษีที่ได้ชำระไว้แล้วคืน

(๔) มูลเหตุจากกรณีขายสินค้าต่ำกว่าทุน กรณีนี้มักจะพบเห็นกันโดยทั่วไป กล่าวคือ มีการขายสินค้าต่ำกว่าทุน ซึ่งเกิดจากสาเหตุสินค้าเสื่อมสภาพ สินค้าชำรุด สินค้าเสียหาย สินค้าล้าสมัยหรือสินค้าใหม่ที่ต้องการประชาสัมพันธ์ เป็นต้น อันจะเป็นผลให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีภาษีซื้อมากกว่าภาษีขายในรอบเวลาภาษีที่มีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้นได้



- (๕) มูลเหตุจากกรณีมีการเสียภาษีไว้เกินกว่ากฎหมายบัญญัติ กรณีนี้เกิดขึ้นเมื่อได้มีการเสียภาษีหรือนำส่งภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ผิด เกิน หรือซ้ำ เช่น มีการหลงลืมจึงได้ชำระหรือนำส่งภาษีจำนวนหนึ่งอีกครั้ง หรือมีการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มผิดพลาดไป ทำให้ภาษีที่ชำระไปแล้วมากกว่าจำนวนภาษีที่ควรชำระ เป็นต้น
- (๖) มูลเหตุจากกรณีมีการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มที่เสียจากการนำเข้า กฎหมายศุลกากรได้กำหนดให้ผู้นำเข้าสามารถขอคืนอากรได้ ซึ่งผลของการคืนอากรได้นี้จะทำให้ผู้นำเข้าซึ่งได้เสียภาษีมูลค่าเพิ่มไว้แล้วในขณะนำเข้าต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มลดลงด้วย เนื่องจากอากรตามกฎหมายศุลกากรนั้นให้ถือเป็นฐานในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย ดังนั้น เมื่ออากรลดลงภาษีมูลค่าเพิ่มจึงต้องลดลงตามไปด้วย เช่น กรณีคืนอากรนำเข้าสำหรับของส่งกลับ หรือกรณีคืนอากรสำหรับผู้นำเข้าที่เสียอากรเกิน เป็นต้น
- (๗) มูลเหตุจากกรณีตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน (BOI) กรณีนี้เกิดขึ้นเนื่องจากผู้ประกอบการจดทะเบียนได้ชำระอากรขาเข้าและภาษีมูลค่าเพิ่มก่อนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนจะได้พิจารณาอนุมัติให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนดังกล่าวเป็นผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุน มีผลทำให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนนั้น ได้รับยกเว้นอากรขาเข้า ซึ่งจะต้องมีการคืนภาษีมูลค่าเพิ่มด้วยเช่นกัน

๒. ภาษีศุลกากรตามกฎหมายไทย

๒.๑ หลักการและเหตุผลของการจัดเก็บภาษีศุลกากร

(๑) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อเป็นแหล่งรายได้ของรัฐบาล เรียกว่า พิภักดิ์เพื่อรายได้ (Revenue Tariff) รายได้จากการจัดเก็บจากภาษีศุลกากรนั้น จะเป็นรายได้หลักอีกทางหนึ่งของรัฐบาลในการนำงบประมาณมาบริหารประเทศ ซึ่งมีข้อสังเกตว่า โดยหลัก รายได้จากภาษีศุลกากรจะมีความสัมพันธ์ในทางตรงกันข้ามกับระดับของการพัฒนาประเทศ ซึ่งในประเทศที่กำลังพัฒนามักจะมีสัดส่วนการพึ่งพารายได้จากภาษีศุลกากรค่อนข้างสูง โดยเฉพาะ รายได้จากอากรขาเข้า เพราะในระยษะนั้นความต้องการนำเข้าสินค้าจากต่างประเทศมีมาก และเป็นภาษีที่จัดเก็บได้ง่าย รวมทั้งผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายสามารถผลักภาระภาษี ไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องได้^{๑๑}

^{๑๑}ปรีดา นาคเนาวิทิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร ๑, (กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘), หน้า ๑๕๒.





(๒) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อคุ้มกันอุตสาหกรรมภายในประเทศ เรียกว่า พิทักษ์ป้องกัน (Protective Tariff) เนื่องจากภาษีศุลกากรเป็นภาษีที่เก็บจากสินค้าที่นำเข้ามาหรือส่งออกป็นอกราชอาณาจักรเท่านั้น ไม่ได้เก็บจากสินค้าชนิดเดียวกันที่ผลิตภายในประเทศ ดังนั้น ภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้าที่นำเข้าจึงมีหน้าที่หลักอีกหน้าที่หนึ่งในการคุ้มครองอุตสาหกรรมภายในประเทศโดยจะมีลักษณะเป็นกำแพงภาษีเพื่อกันสินค้าจากต่างประเทศไม่ให้เข้ามาแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตภายในประเทศอย่างเท่าเทียมกัน โดยประเทศกำลังพัฒนานิยมใช้เป็นเครื่องมือ^{๑๒}

(๓) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ หรือเพื่อชดเชย เรียกว่า พิทักษ์ทดแทนหรือพิทักษ์ชดเชย (Compensatory Tariff) เนื่องจากสินค้าบางรายการที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรเป็นสินค้าที่สามารถผลิตได้ภายในประเทศ ซึ่งสินค้าที่ผลิตภายในประเทศดังกล่าวมีภาวะจะต้องเสียภาษีสรรพสามิตหรือภาษีอื่น ๆ ดังนั้น รัฐบาลก็จะจัดเก็บภาษีขาเข้าสินค้าที่มาจากต่างประเทศในสัดส่วนเดียวกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดการพัฒนาอุตสาหกรรมภายในประเทศ และก่อให้เกิดการแข่งขันกับสินค้าที่ผลิตจากต่างประเทศ^{๑๓}

(๔) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อรักษาเสถียรภาพภายนอกของระบบเศรษฐกิจ หากประเทศประสบปัญหาเกี่ยวกับเสถียรภาพภายนอกของระบบเศรษฐกิจ คือ เสถียรภาพของดุลการค้าและดุลการชำระเงิน รัฐบาลสามารถปรับพิทักษ์อัตราภาษีศุลกากรที่จัดเก็บจากสินค้าบางประเภทให้สูงขึ้น เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น ซึ่งจะมีผลทำให้ราคาสินค้าดังกล่าวสูงขึ้น และปริมาณการนำเข้าสินค้านี้ลดลง อันจะมีผลทำให้ดุลการค้าและดุลการชำระเงินมีเสถียรภาพมากขึ้น^{๑๔}

(๕) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อเป็นเครื่องมือในการรักษาเสถียรภาพราคาของผู้ผลิต (Producer's Prices) และดูดซับกำไรส่วนเกินจากผู้ส่งออกโดยการรักษาเสถียรภาพของราคาผู้ผลิต คือ ราคาที่ผู้ผลิตได้รับซึ่งจะมีผลต่อรายได้ของผู้ผลิต จะกระทำได้โดยการกำหนดอัตราภาษีของสินค้าออกให้มีลักษณะเป็นอัตราเลื่อนได้

^{๑๒} เรื่องเดียวกัน.

^{๑๓} สมคิด บางโม, ภาษีอากรธุรกิจ, (กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์, ๒๕๕๗), หน้า ๓๑๑.

^{๑๔} บุญธรรม ราชรักษ์, เศรษฐศาสตร์ภาษีอากรไทย. พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๐), หน้า ๑๘๘ - ๑๘๙.



(Sliding scale) โดยทั่วไปจะกระทำกับสินค้าเกษตรที่มีตลาดต่างประเทศแน่นอน เช่น หากสินค้าที่ส่งออกมีราคาไม่เกิน ๑๐๐ บาท ให้ยกเว้นอากร แต่หากเกิน ๑๐๐ บาท ให้คิดอากรเฉพาะส่วนที่เกิน คือ หากเกิน ๑๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๒๐ บาท ให้คิดอากร ร้อยละ ๑๐ แต่หากเกิน ๑๒๐ บาท เป็นต้นไป คิดอากร ร้อยละ ๒๐ บาท เป็นต้น ส่วนการดูดซับกำไรส่วนเกินจากผู้ส่งออกนั้นจะกระทำในกรณีที่สินค้าขั้นปฐมที่ส่งออกนั้นมีกำไรส่วนเกิน^{๑๕}

(๖) การจัดเก็บภาษีศุลกากรเพื่อเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาสังคม หรือเป็นการกีดกันสินค้าบางประเภท ทั้งนี้ โดยการกำหนดพิกัดอัตราศุลกากรสินค้าที่นำเข้ามา ในราชอาณาจักรให้สูงเพื่อกีดกันสินค้าบางประเภท เช่น สินค้าฟุ่มเฟือย หรือสินค้าที่เป็นอันตรายต่อสุขอนามัย เป็นต้น

๒.๒ ความหมายของ “ภาษีศุลกากร”

ภาษีศุลกากร ตามความหมายในพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อากร” ไว้ในมาตรา ๔ ว่า “อากร” หมายความว่า อากรศุลกากร ที่จัดเก็บกับของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้ และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอากรศุลกากร

ดังนั้นอาจจะให้ความหมายอย่างกว้าง ๆ ตามกฎหมายได้ว่า ภาษีศุลกากร หมายถึง ภาษีอากรที่จัดเก็บกับของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสอดคล้องกับที่นักวิชาการหลายท่านได้ให้ไว้ ดังนี้

บุญชนะ อัดถาวร ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ภาษีศุลกากร หมายถึง ภาษีการขาย (Sales Tax) หรือภาษีสิ่งของ (Commodity Tax) ซึ่งเก็บจากสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออก”^{๑๖}

ปรีดา นาคเนาทิม ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ภาษีศุลกากร หมายถึง ภาษีที่เก็บจากโภคภัณฑ์ (Tax on Commodity) อย่างหนึ่ง จากสินค้านำเข้าหรือส่งออก”^{๑๗}

สมคิด บางโม ได้ให้ความหมายไว้ว่า “ภาษีศุลกากร หมายถึง ภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ โดยเรียกเก็บจากสิ่งของที่นำเข้ามาหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักร”^{๑๘}

^{๑๕} เฟื่องอ้อ.

^{๑๖} บุญชนะ อัดถาวร, *ทฤษฎีภาษีและทางปฏิบัติ* (Tax theory and practice), พิมพ์ครั้งที่ ๑ (พระนคร: โรงพิมพ์รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๑), หน้า ๗๕.

^{๑๗} ปรีดา นาคเนาทิม, *เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร* ๑, หน้า ๑๕๑.

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๑๙.





๒.๓ ลักษณะและหลักการจัดเก็บภาษีศุลกากร^{๑๙}

ภาษีศุลกากรจะเก็บเฉพาะจากของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกนอกประเทศตามที่กฎหมายกำหนด โดยของที่นำเข้ามาในประเทศนั้นจะต้องเป็นของที่ใช้บริโภคภายในประเทศ หรือเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจภายในประเทศโดยตรง ซึ่งของบางประเภทได้รับการยกเว้นอากร ได้แก่ (๑) นำเข้ามาแล้วแต่ไม่ได้ใช้บริโภคภายในประเทศ ซึ่งสินค้าไม่ได้เข้ามาสู่วงจรเศรษฐกิจภายในประเทศ และ (๒) นำเข้ามาใช้บริโภคภายในประเทศแต่ไม่กระทบต่อระบบเศรษฐกิจ เช่น ของใช้ส่วนตัว เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับพิกัดอัตราศุลกากรกำหนดให้จัดเก็บอากรไว้ ๓ วิธี คือ

(๑) เก็บอากรตามราคา โดยเก็บเป็นอัตราร้อยละของราคาสินค้า แบ่งได้เป็น ๒ กรณี คือ หากเป็นอากรขาเข้าจะเก็บจากราคาแท้จริงของสินค้าในตลาด (ราคาขาย) เป็นราคา C.I.F. ซึ่งเป็นราคารวมค่าประกันภัยและค่าขนส่งจนถึงท่าเรือในประเทศ แต่หากเป็นอากรขาออก หากสินค้าประเภทใดไม่ประกาศราคาให้ใช้ราคา F.O.B. ซึ่งเป็นราคาสินค้ารวมค่าระวางและค่าขนส่งสินค้าลงเรือแต่ไม่รวมค่าประกันภัย (หรือราคาตามประกาศของอธิบดีกรมศุลกากร)

(๒) เก็บอากรตามสภาพ โดยสามารถแบ่งเก็บได้ ๔ กรณี คือ ตามน้ำหนัก ตามปริมาตร ตามความยาว และตามจำนวน

(๓) เก็บอากรตามราคาและตามสภาพ โดยให้เลือกรูปวิธีที่ได้อากรมากกว่ากันระหว่างเก็บตามราคา หรือเก็บตามสภาพ

๒.๔ พิกัดอัตราศุลกากร^{๒๐}

พิกัดอัตราศุลกากร หมายถึง อัตราที่กำหนดโดยกฎหมายให้จัดเก็บภาษีอากรสำหรับสินค้าเข้าและสินค้าออก โดยอัตราภาษีศุลกากร แบ่งเป็น ๒ ส่วน คือ

(๑) พิกัดศุลกากร คือ การจำแนกประเภทสินค้าออกเป็นประเภท โดยจัดหมวดหมู่ของให้เป็นระบบ เพื่อประโยชน์ในทางด้านการจัดเก็บภาษี สถิติ การค้าระหว่างประเทศ การเก็บค่าธรรมเนียมและการขนส่ง เป็นต้น

^{๑๙}เรื่องเดียวกัน.

^{๒๐}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๙๐.



(๒) อัตราอากร หรือ อัตราศุลกากร คือ ส่วนที่กำหนดว่าของประเภทใด ต้องชำระอากรในอัตราเท่าใด ซึ่งมี ๒ แบบ คือ

- ระบบพิกัดอัตราเดี่ยว (Single column tariffs) เป็นระบบที่กำหนดอัตราอากรเพื่อเรียกเก็บจากการนำเข้าสินค้า หรือการส่งออกสินค้าชนิดใดชนิดหนึ่งไว้เพียงอัตราเดียว ไม่ว่าสินค้านั้นจะนำเข้ามาจากประเทศใด หรือส่งออกไปยังประเทศใด

- ระบบพิกัดอัตราซ้อน (Multiple column tariffs) เป็นระบบที่กำหนดอัตราอากรเพื่อเรียกเก็บภาษีจากการติดต่อทางการค้าระหว่างประเทศจากสินค้าใดสินค้าหนึ่ง หลายอัตรา กล่าวคือ จะมีอัตราสำหรับใช้ทั่วไปอัตราหนึ่ง และอัตราที่เรียกเก็บต่ำกว่าหรือสูงกว่าอัตราทั่วไปอีกอัตราหนึ่ง โดยที่อัตราที่เรียกเก็บต่ำกว่าอัตราทั่วไปจะใช้เรียกเก็บเฉพาะสินค้าที่นำเข้ามาจากประเทศที่ได้รับการอนุเคราะห์ผ่อนปรน ส่วนอัตราที่เรียกเก็บสูงกว่าอัตราทั่วไปจะใช้เพื่อตอบโต้ทางการค้ากับบางประเทศที่มีการอุดหนุนการส่งออกในรูปแบบต่าง ๆ

๒.๕ สิทธิประโยชน์ทางภาษีศุลกากร

(๑) การคืนอากรเพื่อการส่งออก ตามมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ (เดิมเป็นมาตรา ๑๙ ทวิ) กำหนดให้ผู้นำของเข้ามาในราชอาณาจักร และเสียอากรแล้ว เพื่อใช้สำหรับผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใด หากส่งของที่ได้จากการดำเนินการดังกล่าวออกไป นอกราชอาณาจักร หรือส่งไปเป็นของใช้สิ้นเปลืองในเรือหรืออากาศยานที่เดินทางออกไปนอกราชอาณาจักร ให้มีสิทธิขอคืนอากรขาเข้าสำหรับของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรนั้น ตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

- ต้องพิสูจน์ได้ว่าได้ผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดด้วยของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักร

- ต้องพิสูจน์ได้ว่าของที่นำไปใช้ในการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดนั้นมีปริมาณไม่เกินที่อธิบดีประกาศกำหนด

- ได้ส่งของที่ได้จากการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดนั้นออกไป นอกราชอาณาจักรภายในกำหนดหนึ่งปีนับแต่วันที่นำของที่ใช้ในการผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใดเข้ามาในราชอาณาจักร เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยทำให้ไม่อาจส่งของดังกล่าวออกไป ภายในกำหนดหนึ่งปี ให้อธิบดีขยายระยะเวลาได้ แต่ต้องไม่เกินหกเดือน





- ต้องขอคืนอากรภายในกำหนดหกเดือนนับแต่วันที่ส่งของออกไป
นอกราชอาณาจักร เว้นแต่อธิบดีจะขยายระยะเวลาให้แต่ต้องไม่เกินหกเดือน

การขอคืนอากร การพิสูจน์ของการส่งของออกไป และการคืนอากร
ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่อธิบดีประกาศกำหนด

กรมศุลกากรได้กำหนดขั้นตอนในการขอคืนอากรตามมาตรา ๒๙
ไว้ ๖ ขั้นตอน คือ ๑) การขออนุมัติหลักการ ๒) การยื่นสูตรการผลิต ๓) การยื่นตาราง
ไอเอสทีที ๔) การขอผ่อนผันยื่นชุดคำขอคืนอากร หลังส่งออก ๖ เดือน ๕) การยื่นชุดคำขอ
คืนอากร และ ๖) การเรียกเก็บอากรสำหรับวัตถุดิบที่นำเข้า แบบวางประกันแล้วไม่ได้นำมา
ผลิตส่งออก

(๒) การชดเชยค่าภาษีอากร เป็นมาตรการของรัฐเพื่อสนับสนุนให้มีการ
ส่งสินค้าที่ผลิตในประเทศไทยออกไปจำหน่ายในต่างประเทศให้มากขึ้น เพื่อเพิ่มโอกาส
ในการแข่งขันการขายสินค้าในตลาดโลกด้วยวิธีการให้ความช่วยเหลือทางภาษีอากร
โดยการลดภาระภาษีอากรทางอ้อมซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิตและชดเชยให้เป็นบัตรภาษี
ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร
พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยค่าภาษีอากรตามกฎหมาย ได้แก่

- ผู้ส่งออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร หรือผู้ที่ขายสินค้าภายใน
ประเทศให้แก่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามโครงการเงินกู้หรือเงินช่วยเหลือจาก
ต่างประเทศ หรือผู้ที่ขายสินค้าให้แก่องค์การระหว่างประเทศหรือหน่วยงานที่มีสิทธินำสินค้านั้น
เข้ามาในราชอาณาจักรโดยได้รับการยกเว้นอากรตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร

- ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยจะต้องไม่ได้ใช้สิทธิคืนหรือยกเว้นหรือลด
หย่อนภาษีอากร ตามกฎหมายศุลกากรและกฎหมายอื่นสำหรับสินค้าส่งออก

- การส่งออกไปจำหน่ายยังต่างประเทศต้องปฏิบัติให้ถูกต้อง
ครบถ้วนตามกฎหมายศุลกากรและได้รับชำระเงินค่าขายสินค้าจากต่างประเทศ แต่หากเป็นการ
ส่งออกเพื่อวัตถุประสงค์อื่นที่ไม่ใช่ทางการค้าเช่น การส่งออกเพียงเพื่อเป็นตัวอย่าง หรือ
เพื่อการวิเคราะห์ หรือเพื่อการอื่นที่มีได้จำหน่าย ไม่สามารถขอรับเงินชดเชยในกรณีนี้ได้

(๓) คลังสินค้าทัณฑ์บน คือ คลังสินค้าซึ่งใช้เป็นที่ตรวจของและเก็บ
รักษาของที่นำเข้าโดยให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ส่งออกให้ได้รับการงดเว้นการเก็บอากรขาเข้า
และขาออกแก่ของที่นำเข้ามาจากต่างประเทศ และเก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออก
ไปยังนอกประเทศ ซึ่งเป็นมาตรการส่งเสริมการส่งออกอย่างหนึ่งของรัฐ ที่มีหลักการว่าจะ



เก็บอากรหากเอาของออกจากอารักขาของคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อบริโภคในประเทศ และ จะยกเว้นอากรหากเอาของออกจากคลังสินค้าทัณฑ์บน เพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร ถือเป็นการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ส่งออกตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขของคลังสินค้า ทัณฑ์บนที่ตั้งขึ้น^{๒๑}

มาตรา ๑๑๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้วางหลักการ ของคลังสินค้าทัณฑ์บนให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น โดยกำหนดให้ คลังสินค้าทัณฑ์บนดำเนินการ ได้เฉพาะในเรื่องต่อไปนี้ กล่าวคือ (๑) เก็บของในคลังสินค้าทัณฑ์บน (๒) แสดงและขายของ ที่เก็บในคลังสินค้าทัณฑ์บน และ (๓) ผลิต ผสม ประกอบ บรรจุ หรือดำเนินการด้วยวิธีอื่นใด กับของที่เก็บไว้ในคลังสินค้าทัณฑ์บน

โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับจากคลังสินค้าทัณฑ์บนนั้น เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๒๖ และมาตรา ๑๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๑๒๖ วรรคแรก กำหนดให้ยกเว้นการเก็บอากรขาเข้าและอากรขาออก แก่ของที่ปล่อยออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บนเพื่อส่งออกนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ไม่ว่า จะปล่อยออกไปในสภาพเดิมที่นำเข้าหรือในสภาพอื่น และวรรคสองกำหนดให้การปล่อย ของออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน หากเป็นการโอนเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บนอื่นหรือ จำหน่ายให้แก่ผู้นำของเข้าตามมาตรา ๒๙ หรือผู้มีสิทธิได้รับยกเว้นอากรตามกฎหมายว่า ด้วยพิกัดอัตราศุลกากรหรือกฎหมายอื่น ให้ถือว่าเป็นการส่งออกไปนอกราชอาณาจักรใน เวลาที่ปล่อยของเช่นนั้นออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน และวรรคสามกำหนดให้การรับ ของที่ได้โอนหรือจำหน่ายตามวรรคสอง ให้ถือว่าเป็นการนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือนำ เข้าสำเร็จในเวลาปล่อยของเช่นนั้นออกไปจากคลังสินค้าทัณฑ์บน

มาตรา ๑๒๗ กำหนดให้ของใดที่มีกฎหมายบัญญัติให้ได้รับการยกเว้น หรือคืนอากร เมื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร หากนำของนั้นเข้าไปในคลังสินค้า ทัณฑ์บนตามมาตรา ๑๑๖(๒) หรือ (๓) ให้ได้รับยกเว้นหรือคืนอากร โดยให้ถือว่าของนั้นได้ ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรในเวลาที่ได้นำของเช่นนั้นเข้าไปในคลังสินค้าทัณฑ์บน

^{๒๑}ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๑๑, ๑๑๔, ๑๑๖, ๑๒๔ และ ๑๒๖ - ๑๒๗.





(๔) เขตปลอดอากร (Free Zone) หมายถึง เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งผู้ใดที่ประสงค์จะจัดตั้งเขตปลอดอากรจะต้องได้รับอนุมัติจากอธิบดีกรมศุลกากรตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการในเขตปลอดอากรจะได้รับ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๗ กล่าวคือ ของที่นำเข้าไปในเขตปลอดอากรจะได้รับยกเว้นหรือคืนอากรตามที่กฎหมายบัญญัติ ยกตัวอย่างเช่น ให้ยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับของที่ได้นำเข้ามาในราชอาณาจักรเพื่อนำเข้าไปในเขตปลอดอากร ได้แก่ ของที่เป็นเครื่องจักร อุปกรณ์ เครื่องมือและเครื่องใช้ รวมทั้งส่วนประกอบของของดังกล่าวที่จำเป็นต้องใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์แก่ทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม สำหรับการนำสินค้าจากต่างประเทศเข้าไปในเขตปลอดอากร หรือให้ใช้อัตราภาษีร้อยละ ๐ ในการคำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการนำสินค้าในราชอาณาจักรเข้าไปในเขตปลอดอากรเฉพาะสินค้าที่ต้องเสียอากรขาออกหรือที่ได้รับยกเว้นอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรเป็นต้น^{๒๒}

(๕) เขตประกอบการเสรี (freetrade zone) คือ เขตพื้นที่ที่กำหนดไว้สำหรับการประกอบอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม หรือกิจการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการประกอบอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ การรักษาความมั่นคงของรัฐสวัสดิภาพของประชาชน การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม หรือความจำเป็นอื่น โดยของที่เข้าไปในเขตดังกล่าวจะได้รับสิทธิประโยชน์ทางภาษีอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

สิทธิประโยชน์ด้านภาษีอากรในเขตประกอบการเสรี มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น การได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการลงทุน อากรขาเข้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตสำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์

^{๒๒}ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๓๗ และมาตรา ๑๕๑ - ๑๕๖.



เครื่องมือและเครื่องใช้ หรือของที่นำเข้ามาในราชอาณาจักรและนำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีเพื่อใช้ในการผลิตสินค้า หรือเพื่อพาณิชย์กรรม การได้รับยกเว้นอากรขาออก ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีสรรพสามิตสำหรับของซึ่งได้นำเข้ามา ตามมาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งผลิตภัณฑ์ สิ่งพลอยได้ และสิ่งอื่นที่ได้จากการผลิตแล้วส่งออก การได้รับยกเว้นหรือคืนค่าภาษีอากรสำหรับของที่มีบทบัญญัติแห่งกฎหมายให้ได้รับยกเว้น หรือ คืนค่าภาษีอากร เมื่อได้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งของที่นำเข้าไปในเขตประกอบการเสรีได้รับสิทธิประโยชน์เช่นเดียวกับเขตปลอดอากร เป็นต้น

(๖) การส่งเสริมการลงทุน (BOI) เป็นมาตรการหนึ่งของรัฐเพื่อดึงดูดนักลงทุนจากต่างประเทศให้เข้ามาลงทุนในประเทศไทยในกิจการใด ๆ ที่รัฐให้ความสำคัญ โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนซึ่งเป็นหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมการลงทุน โดยจะให้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรแก่ผู้ประกอบการในเขตส่งเสริมการลงทุน ทั้งนี้เป็นไปตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ โดยกรมศุลกากรจะมีหน้าที่ในการควบคุม ดูแลและรับผิดชอบในเรื่องภาษีอากรของรัฐ และเพื่อการส่งออกแก่ผู้ประกอบการ ซึ่งจะต้องกำหนดระเบียบปฏิบัติสำหรับการปฏิบัติในการนำเข้าเครื่องจักร และวัตถุดิบของผู้ประกอบการที่ได้รับอนุมัติจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนให้ได้รับสิทธิประโยชน์ต่าง ๆ ด้านภาษีอากรขาเข้า รวมไปถึงควบคุมดูแล อำนาจความสะดวกและให้คำแนะนำแก่ผู้ประกอบการในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากร สำหรับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ประกอบการจะได้รับ เช่น ได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรหรือได้รับลดหย่อนอากรขาเข้าสำหรับเครื่องจักรลงเหลือกึ่งหนึ่ง หรือได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลเป็นระยะเวลา ๓ ปี หรือในบางเขตจะเพิ่มขึ้นเป็น ๗-๘ ปี หรือได้รับยกเว้นอากรขาเข้าสำหรับวัตถุดิบหรือวัสดุจำเป็น สำหรับส่วนที่ผลิตเพื่อการส่งออกเป็นระยะเวลา ๑-๕ ปี แล้วแต่เขตที่โรงงานตั้งอยู่ เป็นต้น^{๒๓}

^{๒๓}ดูรายละเอียดเพิ่มเติมใน พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๖, ๓๘ และ ๔๐ - ๔๒.





๓. การบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย

ลักษณะของการกระทำความผิดที่เกี่ยวกับการทุจริต เกี่ยวกับผู้มีอิทธิพล และเกี่ยวกับภาษีอากร (ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากร) ซึ่งเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายฉบับ ดังจะกล่าวต่อไปนี้

๓.๑ ประมวลกฎหมายอาญา

ในส่วนของความผิดที่เกี่ยวกับความสงบสุขของประชาชน ได้แก่ ความผิดฐานอั้งยี่ ตามมาตรา ๒๐๙ ความผิดฐานช่องโจรตามมาตรา ๒๑๐ และความผิดฐานมั่วสุมทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ตามมาตรา ๒๑๕ และกรณีถ้ามีเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมด้วยก็จะมีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตามมาตรา ๑๕๗ บัญญัติเป็นความผิดและบทลงโทษไว้

(๑) ความผิดฐานเป็นอั้งยี่

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๐๙ ได้บัญญัติความผิดฐานเป็นอั้งยี่ไว้ ซึ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา ๒๐๙ ผู้ใดเป็นสมาชิกของคณะบุคคลซึ่งปกปิดวิธีดำเนินการ และมีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นอั้งยี่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินเจ็ดปี และปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นสี่พันบาท

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า ผู้จัดการหรือผู้มีตำแหน่งหน้าที่ในคณะบุคคลนั้นผู้นั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี และปรับไม่เกินสองหมื่นบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความผิดฐานเป็นอั้งยี่เป็นการกระทำความผิดของคณะบุคคลซึ่งมีสมาชิกรวมตัวของคนตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีการร่วมประชุมปรึกษาหารือร่วมกัน มีความมุ่งหมายเพื่อการอันมิชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งปกปิดวิธีการดำเนินการ ทั้งนี้ ความผิดสำเร็จเมื่อเข้าเป็นสมาชิกของคณะบุคคลไม่จำเป็นต้องกระทำการสำเร็จตามความมุ่งหมายนั้น

(๒) ความผิดฐานเป็นช่องโจรและความผิดฐานสมคบ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๐ และมาตรา ๘๓ ได้บัญญัติความผิดฐานเป็นช่องโจรและความผิดฐานสมคบไว้ ซึ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้



“มาตรา ๒๑๐ ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ห้าคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๒ นี้ และความผิดนั้นมีการกำหนดโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป ผู้นั้นกระทำความผิดฐานเป็นช่องโจร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าเป็นการสมคบเพื่อกระทำความผิดที่มีระวางโทษถึงประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิตหรือจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สองปีถึงสิบปีและปรับตั้งแต่สี่พันบาทถึงสองหมื่นบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความผิดฐานช่องโจรเป็นการสมคบกันตั้งแต่ ๕ คนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดจำกัดเฉพาะความผิดในประมวลกฎหมายอาญา ภาค ๒ นี้เท่านั้น ซึ่งกฎหมายกำหนดให้มีโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีขึ้นไป แต่การกระทำความผิดตามกฎหมายอื่น เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติยาเสพติด ฯลฯ ไม่อยู่ในองค์ประกอบข้อนี้ แต่อาจเป็นความผิดฐานอื่นได้

ทั้งนี้ คำว่า “สมคบ” คือ การร่วมคบคิดกัน (ตามพจนานุกรม) คำว่าสมคบ ไม่มีในคำนิยาม แต่ในกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ มาตรา ๖ ข้อ ๔ ได้ให้นิยามคำว่า “สมคบ” ว่าถ้าบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป สมรู้ด้วยกันเพื่อจะกระทำความผิด ท่านว่าคนเหล่านั้นสมคบกัน หรืออาจกล่าวได้ว่า ถ้าบุคคลตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป รู้เห็นเป็นใจ สมรู้ร่วมคบ หรือตกลงกันที่จะกระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะโดยชัดแจ้งหรือโดยปริยาย ถือเป็นความผิดฐานสมคบ ซึ่งนำหลักเรื่องตัวการร่วมกันกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๘๓^{๒๔} มาเทียบเคียงในการตีความได้ ดังนั้น ถ้าบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป แสดงออกซึ่งความตกลงที่จะกระทำความผิดอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกัน ถือได้ว่าเป็นการสมคบกันแล้ว

ดังตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๘๒๙/๒๕๒๖ การสมคบกันเพื่อกระทำความผิดต้องมีการแสดงออกซึ่งความตกลงที่จะกระทำความผิดร่วมกัน มิใช่เพียงแต่มาประชุมหารือกันโดยมิได้ตกลงอะไรกันเลยหรือตกลงกันไม่ได้ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๙๘๖/๒๕๓๓ ความผิดฐานช่องโจรตามมาตรา ๒๑๐ นั้น ผู้กระทำจะต้องสมคบกันเพื่อ

^{๒๔}มาตรา ๘๓ ในกรณีความผิดใดเกิดขึ้นโดยการกระทำของบุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไป ผู้ที่เข้าร่วมกระทำความผิดด้วยกันนั้นเป็นตัวการ ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น





กระทำความผิด กล่าวคือ จะต้องมีการร่วมคบคิดกันหรือแสดงออกซึ่งความตกลงจะกระทำความผิดร่วมกันในระหว่างผู้กระทำความผิดด้วยกัน จำเลยที่ ๑ ที่ ๒ ที่ ๓ และที่ ๕ เพียงแต่ร่วมเจรจากับเจ้าพนักงานตำรวจที่ไปล่อซื้อ โดยเสนอขายรถจักรยานยนต์ที่ถูกลักมาให้แก่เจ้าพนักงานตำรวจเท่านั้น จึงเป็นลักษณะที่เป็นการกระทำความผิดบุคคลภายนอก เมื่อจำเลยที่ ๑, ๒, ๓ และ ๕ มิได้คบคิดกันว่าจะกระทำความผิดร่วมกันรับของโจร จึงไม่มีความผิดฐานเป็นช่องโจร

ดังนั้น ถ้ามีการสมคบกันกระทำความผิด และได้ลงมือกระทำความผิด ไม่ว่าจะความผิดนั้นจะกระทำสำเร็จหรือไม่ก็ตาม ความผิดฐานช่องโจรก็สำเร็จลงแล้ว และหากได้กระทำการตามที่สมคบกัน ก็จะเกิดความผิดขึ้นมาอีกส่วนหนึ่ง เป็นกรณีกรรมเดียว ผิดกฎหมายหลายบท

ตัวอย่าง คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๑๙/๒๕๓๔ จำเลยกับพวก รวมห้าคนปรึกษากันว่าจะไปปล้นรถจักรยานยนต์เป็นการสมคบกันเพื่อกระทำความผิด และการกระทำความผิดที่สมคบกันเพื่อจะไปกระทำนั้นเป็นการปล้นทรัพย์ อันเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ซึ่งมีโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่สิบปีขึ้นไป การกระทำของจำเลยจึงเป็นความผิดฐานช่องโจรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๐ วรรคสอง และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๕๔๘/๒๕๔๐ จำเลยที่ ๑ - ๓ กับพวก รวม ๖ คน วางแผนกระทำการปล้นทรัพย์ของผู้เสียหายที่ ๒ อันเป็นความผิดตามที่บัญญัติไว้ในภาค ๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา จึงมีความผิดฐานช่องโจร เมื่อจำเลยที่ ๔ กับพวกไปปล้นร้านทองของผู้เสียหายที่ ๒ ตามแผนที่ร่วมกันวางไว้ จำเลยที่ ๑-๓ ผู้ร่วมวางแผนแม้ไม่ได้ไปปล้นด้วยก็ย่อมมีความผิดฐานเป็นตัวการร่วมกับจำเลยที่ ๔ กับพวกด้วย ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๓ และความผิดฐานช่องโจรกับความผิดฐานปล้นทรัพย์ เกี่ยวเนื่องกัน เพราะพวกจำเลยกระทำความผิดฐานช่องโจร เพื่อจะไปปล้นทรัพย์ จึงเป็นกรณีเดียว ผิดกฎหมายหลายบทลงโทษฐานปล้นทรัพย์อันเป็นบทที่มีโทษหนักที่สุด

(๓) ความผิดฐานมั่วสุม ทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๑๕ ได้บัญญัติความผิดฐานมั่วสุม ทำให้เกิดความวุ่นวายในบ้านเมือง ซึ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพล นำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา ๒๑๕ ผู้ใดมั่วสุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป ใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายหรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งพันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ถ้าผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ที่กระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่พันบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้กระทำความผิดเป็นหัวหน้า หรือเป็นผู้มีหน้าที่สั่งการในการกระทำความผิดนั้นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า ความผิดฐานมั่วสุมกันนั้นต้องมั่วสุมหรือชุมนุมกันตั้งแต่สิบคนขึ้นไป นอกจากนั้น ยังต้องมีการใช้กำลังประทุษร้าย ชูเชิญว่า จะใช้กำลังประทุษร้าย และกระทำการให้เกิดการวุ่นวายขึ้นในบ้านเมือง และหากผู้กระทำความผิดคนหนึ่งคนใดมีอาวุธ บรรดาผู้ร่วมกระทำความผิดต้องรับโทษหนักขึ้นไปอีก โดยกฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้ว่าผู้ร่วมกระทำความผิดต้องรู้ ดังนั้นแม้ผู้ร่วมกระทำความผิดคนอื่นไม่รู้ก็ต้องรับผิดชอบ แต่หากว่าคนที่พกพาอาวุธไปด้วยได้ใช้อาวุธในการทำร้ายผู้อื่น การใช้อาวุธทำร้ายผู้อื่นเป็นเรื่องนอกเหนือเจตนาของผู้ที่ร่วมกระทำความผิดคนอื่นจึงไม่ต้องรับผิดชอบในผลแห่งความตายนั้นด้วย

(๔) ความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ ได้บัญญัติความผิดฐานเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

“มาตรา ๑๕๗ ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาท หรือ ทั้งจำทั้งปรับ”

ความผิดตามมาตรา ๑๕๗ ดังกล่าวนี ผู้ที่จะกระทำความผิดจะต้องเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑ (๑๖) ข้าราชการการเมือง ตามพระราชบัญญัติข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งลูกจ้างของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ราชการไม่ว่าจะประจำหรือชั่วคราว และไม่ว่าจะได้รับการค่าตอบแทนหรือไม่ก็ตาม หมายความว่า ผู้นั้นต้องเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยได้รับการแต่งตั้งตามกฎหมาย บุคคลอื่นที่มีได้เป็นเจ้าพนักงานย่อมไม่เข้าองค์ประกอบที่จะเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรานี้ได้สาระสำคัญของมาตรานี้ประกอบด้วยลักษณะหรือฐานความผิด ๒ ลักษณะ ดังนี้





- เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด

คำว่า “โดยมิชอบ” หมายถึง โดยมิชอบด้วยหน้าที่ที่เจ้าพนักงานมีอยู่ตามที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้าการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติไม่อยู่ในหน้าที่ราชการหรืออยู่ในหน้าที่แต่เป็นการกระทำที่ชอบด้วยหน้าที่โดยสุจริต ก็ไม่เป็นความผิด ดังนั้นหากมีหน้าที่ต้องปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น ก็ถือเป็นการกระทำความผิดตามมาตรานี้ด้วย

นอกจากนั้น สาระสำคัญอันเป็นองค์ประกอบความผิดมาตรานี้ คือ มูลเหตุจูงใจ อันเป็นการกระทำที่มี “เจตนาพิเศษ” โดยต้องการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ซึ่งรวมถึงความเสียหายในทุก ๆ ด้านโดยไม่จำกัดเฉพาะความเสียหายที่เป็นทรัพย์สินเท่านั้น เช่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่ชื่อเสียงหรือเสียหายแก่เสรีภาพ เป็นต้น

ตัวอย่างเช่น เจ้าพนักงานตำรวจจับผู้ที่กระทำความผิดฐานมีสุราผิดกฎหมายไว้ในครอบครอง แล้วทำร้ายร่างกายผู้ถูกจับกุม การทำร้ายนี้ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจขณะจับกุม แต่เป็นการทำร้ายหลังการจับกุมแล้ว จึงไม่มีความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๙๒/๒๔๗๙) แต่ถ้าเป็นพนักงานสอบสวน ในระหว่างสอบสวนได้ทำร้ายผู้ต้องหาเพราะไม่ยอมรับสารภาพ เช่นนี้ เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เมื่อเกิดความเสียหายแก่เขาย่อมมีความผิดตามมาตรานี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๓๙๙/๒๕๐๘) และตำรวจแก้งจับผู้เสียหายอ้างว่ากระทำความผิดฐานเมาสุราอาละวาดทั้งที่ไม่เป็นความจริง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๔๔/๒๕๒๑) เป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบเพื่อให้เกิดความเสียหายจึงมีความผิดตามมาตรานี้ (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๐๗-๔๑๐/๒๕๐๙) เป็นต้น

- เจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

คำว่า “โดยทุจริต” ตามมาตรานี้ คือ การใช้อำนาจในหน้าที่เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่นจากการปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่นั้น สาระสำคัญ คือ ผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นเจ้าพนักงานต้องมีหน้าที่” คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัตินั้นต้องเป็นการปฏิบัติตามหน้าที่ราชการ ดังนั้นหากไม่ใช้การปฏิบัติตามหน้าที่หรืออยู่ในหน้าที่ แม้กระทำโดยไม่ชอบหรือไม่สุจริต ก็ไม่เป็นความผิดตามมาตรานี้



การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต สามารถพบได้ในหลายกรณี เช่น เจ้าพนักงานเทศบาลมีหน้าที่เก็บเงินลักเอาใบเสร็จเก็บค่ากระแสไฟฟ้าซึ่งอยู่ในความดูแลของเจ้าหน้าที่อีกคนหนึ่งไป เพื่อไปเรียกเก็บค่ากระแสไฟฟ้าแล้วเอาเป็นประโยชน์ส่วนตัวเสีย ถือว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๗๐๐/๒๕๐๓) หรือพนักงานที่ดินไม่โอนที่ดินตามคำสั่งนายอำเภอ โดยทุจริตและอาจเสียหายแก่ผู้อื่น (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๕/๒๕๑๒) หรือนายตำรวจจับคนนำพลอยหนีภาษีไม่นำส่งดำเนินคดี เอาพลอยไว้เสียเอง เป็นการปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๗๗/๒๕๒๕)

จากที่กล่าวมานั้น จะเห็นว่า การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตกับการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบนั้นมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่ก็มีสาระสำคัญบางประการที่มีความแตกต่างกัน คือ การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบจะเป็นความผิดได้จะต้องเป็นการกระทำเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่บุคคลหนึ่งบุคคลใด หากการกระทำนั้นไม่เกิดความเสียหายแล้วย่อมจะไม่เป็นความผิด (โดยมิชอบ) ตามมาตรา ๑๕๗ ในขณะที่การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ไม่ต้องคำนึงถึงข้อเท็จจริงว่าการกระทำนั้นมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ผู้อื่นเสียหายหรือไม่ แม้ไม่เกิดความเสียหายก็ยังคงถือว่าเป็นการกระทำความผิดได้

(๕) ความผิดฐานเจ้าพนักงานกรมสรรพากรปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต

ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๔ ได้บัญญัติถึงการกระทำของเจ้าพนักงานที่อาจถือได้ว่าเป็นการกระทำความผิดเพื่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐบาลที่อาจเกี่ยวกับเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรโดยตรง ที่เข้าข่ายเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ซึ่งบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ดังรายละเอียดต่อไปนี้^{๒๕}

^{๒๕} อรชา แก้วเคียน, “เจ้าพนักงานเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากรโดยทุจริต.” *วารสารสรรพากรศาสตร์* ๖๒, ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘): ” ๗๗ - ๘๓.





“มาตรา ๑๕๔ ผู้ใดเป็นเจ้าของพนักงาน มีหน้าที่หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริตเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมหรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้นไม่ต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต และปรับตั้งแต่หนึ่งแสนบาทถึงสี่แสนบาท”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เจ้าของพนักงานซึ่งกระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๔ มีด้วยกัน ๒ ประเภท คือ (๑) เป็นเจ้าของพนักงานซึ่งมีหน้าที่โดยตรงในการเรียกเก็บหรือตรวจสอบภาษี และ (๒) เป็นเจ้าของพนักงานซึ่งไม่มีหน้าที่ดังกล่าวโดยตรง แต่แสดงตนว่ามีหน้าที่ก็ย่อมมีความผิดตามบทบัญญัตินี้ด้วย^{๒๖}

ในทางปฏิบัติเจ้าพนักงานส่วนใหญ่ที่กระทำความผิดตามมาตรา ๑๕๔ นี้ คือ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีอากร ได้แก่ เจ้าพนักงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีอากรของกรมศุลกากร กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และเจ้าพนักงานองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งพนักงานตรวจเงินแผ่นดินที่มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ด้วย เนื่องจากกฎหมายมีความประสงค์จะควบคุมไปถึงผู้มีหน้าที่ตรวจสอบด้วย จึงได้บัญญัติโทษไว้ ซึ่งแต่เดิมถือว่าไม่ผิด สำหรับหน้าที่ตรวจสอบภาษีอากรนี้ น่าจะรวมถึงเจ้าพนักงานผู้พิจารณาอุทธรณ์เกี่ยวกับภาษีอากรด้วย ซึ่งความผิดเกี่ยวกับผู้มีหน้าที่ตรวจสอบนี้ อาจเกิดขึ้นได้ก่อนที่จะมีการเก็บหรือละเว้นไม่เก็บภาษี อันเป็นหน้าที่ของผู้มีหน้าที่เรียกเก็บ^{๒๗}

๓.๒ กฎหมายว่าด้วยภาษีอากร

กฎหมายภาษีอากรไม่ว่าจะเป็นประมวลรัษฎากร พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ หรือกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นก็สามารถนำมาบังคับใช้กับการกระทำความผิดของกลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรอย่างเป็นระบบ ซึ่งในการศึกษานี้ได้นำเสนอเกี่ยวกับการกระทำความผิดหลักเลียงภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

^{๒๖}ปัญญา วรวิวัฒน์, กฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ, มาตรา ๑๐๗ - ๓๙๘, หน้า ๑๑๒.

^{๒๗}รชฎ เจริญจำ, กฎหมายอาญา (พิสดาร) ภาคความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน, หน้า ๔๓๕.



ในส่วนนี้จะนำเสนอเฉพาะการทุจริตภาษีอากรหรือการหลีกเลี่ยงภาษีอากร (Tax Evasion) ตามที่ประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่เข้าลักษณะของการหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Evasion) การทุจริต และการฟอกเงิน ดังนี้

(๑) ความผิดฐานหลีกเลี่ยงภาษีตามประมวลรัษฎากร

ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น ผู้ซื้อจะนำไปกำกับภาษีไปใช้ในการเครดิตภาษี หากมีการนำไปกำกับภาษีปลอมไปขอคืนภาษีจากกรมสรรพากรโดยตรง ก็จะทำให้ภาษีที่ต้องชำระมีจำนวนน้อยลง ใบกำกับภาษีจึงกลายเป็นหลักฐานสำคัญและเป็นช่องทางให้ผู้ประกอบการที่มีเจตนาทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มนำไปกำกับภาษีซื้อปลอมมาเครดิตภาษีหรือขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมสรรพากร และเนื่องจากใบกำกับภาษีเป็นเอกสารที่แสดงถึงจำนวนภาษีที่ชำระกับราคาสินค้าหรือบริการที่ได้รับ จึงเป็นช่องทางให้ผู้ทุจริตมีการจัดตั้งสถานประกอบการอำพรางหรือสถานประกอบการที่ไม่ได้ประกอบการจริงขึ้นมาเพื่อผลิตหรือออกใบกำกับภาษีออกมาขายให้กับผู้ประกอบการรายอื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย หรือที่เรียกว่า “ใบกำกับภาษีปลอม”^{๒๔} ซึ่งตามประมวลรัษฎากรนอกจากจะกำหนดความรับผิดทางแพ่งของบุคคลไว้ในเรื่องของการประเมินภาษี เบี้ยปรับ และเงินเพิ่มแล้ว ยังได้กำหนดความผิดทางอาญาของบุคคลไว้ด้วย และปัจจุบันพบว่าการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของภาษีที่รัฐจะได้รับ เพราะฐานของภาษีลดลง โดยพบว่าการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่มักเกิดจากผู้ประกอบการที่เป็นผู้ออกใบกำกับภาษีหรือผู้ประกอบการที่ใช้ใบกำกับภาษี

^{๒๔}ประมวลรัษฎากร ได้บัญญัติคำว่า ใบกำกับภาษีปลอมไว้ในมาตรา ๘๙ (๗) และมาตรา ๙๐/๔(๗) คือ

“มาตรา ๘๙ ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษี หรือบุคคลตามมาตรา ๘๖/๑๓ เสียเบี้ยปรับในกรณีและอัตราดังต่อไปนี้

(๗) นำใบกำกับภาษีปลอมไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนมาใช้ในการคำนวณภาษี ให้เสียเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนภาษีตามใบกำกับภาษีนั้น

ในกรณีใบกำกับภาษีที่ผู้ได้รับประโยชน์ไม่สามารถนำพิสูจน์ได้ว่าบุคคลใดเป็นผู้ออกใบกำกับภาษี ให้ถือว่าเป็นใบกำกับภาษีปลอม”.

“มาตรา ๙๐/๔ บุคคลดังต่อไปนี้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติที่ระบุไว้ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท

(๗) ผู้ประกอบการโดยเจตนา นำใบกำกับภาษีปลอม หรือใบกำกับภาษีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปใช้ในการเครดิต”.





● การหลีกเลี่ยงภาษีมีหลายลักษณะวิธีการ

การหลีกเลี่ยงภาษีมีหลายลักษณะวิธีการ กล่าวคือ อาจเป็นการแสดงเจตนาแจ้งข้อความเท็จ (ยื่นแบบแสดงรายการเท็จ) หรือให้ถ้อยคำ หรือตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จไปแสดงต่อเจ้าพนักงาน เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร หรือโดยความเท็จ โดยข้อโกงหรืออุบายหรือโดยวิธีอื่นใดทำนองเดียวกันเพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร เช่น การจัดทำบัญชี ๒ ชุด การแสดงรายได้หรือรายรับในแบบแสดงรายการเป็นเท็จหรือต่ำกว่าที่เป็นจริง หรือแสดงรายจ่ายเป็นเท็จสูงกว่าที่เป็นจริง อันเป็นความผิดตามมาตรา ๓๗ แห่งประมวลรัษฎากร

ในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มผู้ประกอบการจดทะเบียนหรือบุคคลอื่นใด โดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม เช่น

๑. ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิออก
๒. ไม่ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้หรือใบแทนเอกสารดังกล่าว
๓. ไม่ลงรายการหรือลงรายการเป็นเท็จ ในรายงานภาษีขาย รายงาน

ภาษีซื้อรายงานสินค้าและวัตถุดิบ หรือรายงานมูลค่าของฐานภาษี

๔. โดยความเท็จ โดยข้อโกงหรืออุบายหรือโดยวิธีอื่นใดทำนองเดียวกัน เพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร

๕. นำใบกำกับภาษีปลอมหรือใบกำกับภาษีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปใช้ในการเครดิตภาษี

๖. ปลอมหลักฐานใบขนสินค้าขาออกเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม

โดยเจตนาทุจริตมีเสตมป์ปลอม หรือค้าเสตมป์ใช้แล้วหรือเลิกใช้แล้ว เป็นต้น ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงภาษีอากรต้องรับผิดชอบเสียภาษีอากรตามจำนวนเงินที่หลีกเลี่ยงพร้อมทั้งเบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม ซึ่งเป็นบทลงโทษทางแพ่งและยังมีความรับผิดตามบทกำหนดโทษทางอาญา ได้แก่ โทษจำคุกและค่าปรับอีกด้วย

ดังนั้น การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มโดยการปลอมใบกำกับภาษี หรือการออกใบกำกับภาษีโดยไม่มีการซื้อขายสินค้าจริงเพื่อนำไปขอคืนภาษี โดยนำซื้อบริษัทห้างร้านต่าง ๆ มาใช้ออกใบกำกับภาษีปลอม ขายให้กับห้างร้าน บริษัท และผู้ที่ต้องการใช้ใบกำกับภาษี ถือเป็นกรกระทำผิดฐานออกใบกำกับภาษีโดยไม่ชอบ ถือเป็นกรกระทำผิดทั้งทางแพ่งและอาญา ตามประมวลรัษฎากร ส่วนผู้ซื้อใบกำกับภาษีปลอมก็จะนำไปใช้ในการเครดิตภาษีเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มหรือเสียภาษีมูลค่าเพิ่มให้น้อยลง หรือนำไปใช้เป็นรายจ่ายเท็จในการคำนวณภาษีถือเป็นกรกระทำผิดทั้งทางแพ่งและอาญาเช่นกัน



นอกจากนี้ การหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๔ มีระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท ซึ่งวางหลักเกณฑ์ของการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มไว้ ดังนี้

๑. ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีมูลค่าเพิ่ม ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิออกเอกสารดังกล่าว ตามมาตรา ๘๖ วรรคสอง หรือมาตรา ๘๖/๑

๒. ตัวแทนผู้ประกอบการจดทะเบียนที่อยู่นอกราชอาณาจักร โดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม ออกใบกำกับภาษีโดยไม่มีสิทธิตาม มาตรา ๘๖/๒ วรรค ๑

๓. ผู้ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิจะออก เอกสารดังกล่าวตามมาตรา ๘๖/๑๓

๔. ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีมูลค่าเพิ่ม ไม่ลงรายการ หรือลงรายการเป็นเท็จในรายงานตามมาตรา ๘๗ หรือตามที่ อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๘๗/๑

๕. ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้หรือใบแทนเอกสารดังกล่าว

๖. ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยง ภาษีมูลค่าเพิ่มกระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือวิธีการอื่นใดทำนอง เดียวกัน

๗. ผู้ประกอบการโดยเจตนา นำใบกำกับภาษีปลอม หรือใบกำกับภาษี ที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปใช้ในการเครดิตภาษี หรือขอคืนภาษีเป็นเงินสด

นอกจากนี้ ยังมีบางกรณีซึ่งไม่ใช่การหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มอันเป็นความผิด ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๔ แต่เป็นการฉ้อโกงภาษี คือ การปลอมเอกสาร การส่งออกสินค้าแล้วยื่นแบบแสดงรายการภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยอาศัยกลไกของระบบเครดิตภาษีมูลค่าเพิ่ม ซึ่งบทบัญญัติในเรื่องการฉ้อโกงภาษี โดยเฉพาะ ไม่ได้บัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร ดังนั้น หากมีการฉ้อโกงภาษีจึงต้องใช้ บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญาในเรื่องฉ้อโกงตามมาตรา ๓๔๑ มาปรับใช้บังคับ





ปัจจุบันการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มเกิดขึ้นอย่างแพร่หลายไปยังผู้ประกอบการทุกระดับ รวมถึงบุคคลซึ่งมิได้เป็นผู้ประกอบการในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มด้วย โดยเฉพาะในกลุ่มผู้ประกอบการและ/หรือกลุ่มนิติบุคคลที่ร่วมกันกระทำการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากหลายพันล้านบาท ทั้งนี้ การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มนั้นจะมีวิธีการและพฤติการณ์ทุจริตใหม่ ๆ หลายวิธี โดยสามารถแยกวิธีการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มได้ดังนี้^{๒๙}

๑. ผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการและมีการประกอบธุรกิจจริง โดยมีการจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการภาษีมูลค่าเพิ่มจากกรมสรรพากร มีรายรับจากสินค้าที่ซื้อขายจริงแต่ได้นำใบกำกับภาษีที่ผู้ซื้อสินค้าไม่ต้องกรอกไปขายให้กับผู้ประกอบการที่ต้องการใบกำกับภาษีเพื่อขอคืนภาษีจากรัฐหรือทำให้เสียภาษีน้อยลง กรณีที่พบได้ง่ายคือ สถานีบริการน้ำมัน หรือผู้ประกอบการที่ขายสินค้าหรือบริการให้กับผู้บริโภคชั้นสุดท้ายซึ่งส่วนใหญ่แล้วผู้บริโภคเหล่านี้ไม่ประสงค์จะได้ใบกำกับภาษี

๒. ผู้ประกอบการใช้เอกสารปลอมจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม หรือไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ปลอมแปลงว่าเป็นผู้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม เพื่อออกไปกำกับภาษีปลอมและมีการขายให้กับผู้ต้องการซื้อใบกำกับภาษี

๓. ผู้ประกอบการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่มิได้มีการประกอบการกันจริง กล่าวคือ บริษัทมิได้มีการประกอบการจริง แต่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อประโยชน์ในการขอคืนภาษี ซึ่งบางรายแจ้งว่าเป็นผู้ส่งออกแต่มิได้มีการส่งออกกันจริง และบางรายก็ได้ทำกิจกรรมใด ๆ แต่ได้มีการขอคืนภาษีโดยใช้ใบกำกับภาษีปลอม และเมื่อได้มีการขอคืนภาษีไปแล้วระยะหนึ่งก็จะปิดกิจการไปเพื่อที่จะไปเปิดบริษัทใหม่และดำเนินการจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่ม และจะมีการดำเนินการขอคืนภาษีเวียนเช่นนี้ไปเรื่อย ๆ

๔. การปลอมใบกำกับภาษีของบริษัทที่มีชื่อเสียง กล่าวคือ มีการพิมพ์ปลอมใบกำกับภาษีขึ้นมาเพื่อนำไปใช้ในการทุจริต ซึ่งในการตรวจสอบที่ผ่านมาพบมากในธุรกิจก่อสร้าง ซึ่งได้มีการปลอมใบกำกับภาษีของบริษัทผู้ขายส่งรายใหญ่ที่มีเครือข่ายการขายทั่วประเทศ ทำให้ยากแก่การตรวจสอบว่าเป็นของจริงหรือของปลอม ซึ่งในบางครั้งผู้ซื้อใบกำกับภาษีก็ทราบว่าเป็นของปลอม แต่บางครั้งก็ไม่ทราบว่าเป็นของปลอม

^{๒๙}กิตติวัชร ภูมิธเนศ, *อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่ม กรณีการใช้ใบกำกับภาษีปลอม: ศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรในเขตกรุงเทพมหานคร*, สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕, หน้า ๔๓ – ๔๔.



๕. การตั้งบริษัทเป็นทอด ๆ ออกไปกำกับภาษีให้กัน โดยไม่ได้มีการประกอบการจริงซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับลักษณะที่ ๑ และ ๒ ข้างต้น แต่กรณีนี้จะมีลักษณะที่ทำเป็นขบวนการเพื่อให้ยากแก่การตรวจสอบ กล่าวคือ มีการจัดตั้งบริษัทขึ้นมาหลายบริษัทและออกใบกำกับภาษีซื้อขายให้แก่กันเป็นทอด ๆ และทอดสุดท้ายอาจจะแสดงตนเป็นผู้ส่งออกทั้ง ๆ ที่ไม่มีการส่งออกกันจริง อีกทั้งจะมีการปลอมใบขนส่งสินค้า ใบสั่งซื้อสินค้าจากต่างประเทศเพื่อขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งการกระทำในลักษณะเช่นนี้ยากแก่การตรวจสอบ

๖. การพิมพ์ใบกำกับภาษีใช้เอง แต่ไม่มีการซื้อขายกันจริง ทั้งนี้ก็เพื่อต้องการให้มีการจ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มจำนวนน้อย

๗. การปลอมใบขนส่งสินค้าและใบกำกับภาษี เพื่อขอคืนภาษีซื้อ โดยจะอ้างว่าเป็นการส่งออกแต่ไม่ได้มีการส่งออกกันจริง ซึ่งการทุจริตในลักษณะนี้มักจะเป็นการทุจริตที่ทำร่วมกับการทุจริตในกรณีอื่น ๆ เนื่องจากจุดส่งออกมักจะเป็นจุดสุดท้ายของการโกงภาษีเพราะเป็นจุดที่สามารถขอคืนภาษีซื้อทั้งหมดโดยที่ทางเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สงสัย เนื่องจากภาษีขายของการส่งออกมีอัตราศูนย์

๘. การปลอมใบกำกับภาษี โดยมีการพิมพ์แบบฟอร์มใบกำกับภาษีเป็น ๒ ชุด โดยมีเล่มที่ เลขที่เดียวกัน แล้วผู้ประกอบการนั้นก็ได้มีการยกเลิกใบกำกับภาษีขายบางฉบับที่ต้องการไป ซึ่งความจริงแล้วได้มีการขายสินค้าออกไป ๒ ครั้งโดยใช้ใบกำกับเล่มที่ และเลขเดียวกันและไม่ได้มีการยกเลิกแต่อย่างใด ซึ่งทำให้ผู้ขายสามารถหลบยอดภาษีขายทำให้เสียภาษีน้อยลง

๙. สำนักงานบัญชีปลอมเอกสาร หรือสับเปลี่ยนใบกำกับภาษีของลูกค้าแต่ละรายเนื่องจากสำนักงานบัญชีมักจะรับทำบัญชีให้กับลูกค้าหลายรายด้วยกัน จึงมักพบบ่อยว่ามีการสับเปลี่ยนใบกำกับภาษีของลูกค้าแต่ละราย ทั้งนี้โดยเจตนาและไม่เจตนา ในกรณีที่ได้มีการกระทำ โดยเจตนา นั้นเนื่องจากสำนักงานบัญชีตรวจสอบรายการบัญชีภาษีซื้อและพบว่าผู้ประกอบการหนึ่งสามารถใช้ได้ ก็อาจสับเปลี่ยนได้โดยมีทั้งกรณีที่ลูกค้าทราบเรื่องมีการซื้อขายกันหรือลูกค้าอาจไม่ทราบเรื่องเลยก็ได้

๑๐. การหักภาษีซื้อโดยหลบภาษีขาย กรณีที่ตรวจพบนั้นเกิดขึ้นกับกิจการซื้อ ขายหรือเช่าซื้อ รถ ขอคืนภาษีเมื่อซื้อไปแล้วแต่ไม่ได้นำส่งภาษีตามกำหนดเวลาทั้ง ๆ ที่ขายไปแล้ว โดยอ้างว่ารถที่ขายฝากไว้ที่ผู้ขายอยู่สาขาอื่น ซึ่งมีผลทำให้ผู้ประกอบการสามารถยืดระยะเวลาการส่งภาษีขายให้รัฐ หรือในบางกรณีของการเช่าซื้อ ก็อาจจะมีการแสดงดอกเบี้ยในอัตราที่ต่ำกว่าที่เป็นจริง เพื่อนำส่งภาษีน้อยกว่าที่เป็นจริง





๑๑. ผู้ประกอบการหลบทั้งภาษีซื้อและภาษีขาย เนื่องจากซื้อสินค้า นอกระบบกรณีที่เกิดขึ้น และตรวจสอบยาก คือ กรณีสินค้าบางชนิด เช่น ทอง เนื่องจากการซื้อ ขายและซื้อคืนตลอดเวลา จึงยากแก่การตรวจสอบ ในกรณีเช่นนี้พบว่าผู้ขายทองอาจ หลีกเลี่ยงทั้งการแสดงยอดภาษีซื้อและภาษีขายได้ อีกทั้งมีการพบว่ามีการลักลอบนำเข้าทองคำ อย่างผิดกฎหมายเพื่อหลบภาษีซื้อที่จะต้องถูกเก็บเพื่อนำเข้า และเมื่อนำมาทำเป็นทองรูป พรพรรณขายให้กับลูกค้าไปก็จะมีไม่มีการออกใบกำกับภาษีให้กับลูกค้า และถ้าลูกค้าต้องการ ใบกำกับภาษีจะต้องจ่ายภาษีสูงขึ้นอีกร้อยละ ๗ ซึ่งมีผลทำให้ลูกค้าส่วนใหญ่ไม่ต้องการ ใบกำกับภาษี และโดยธรรมเนียมปฏิบัติแล้วผู้ขายทองจะทำสัญลักษณ์ไว้ที่ทองรูปพรรณ เพื่อแสดงว่าเป็นทองที่มาจากร้านไหน

๑๒. ผู้ประกอบการมีการออกใบกำกับภาษีขายต่ำกว่าที่เป็นจริง ในกรณี ที่เกิดขึ้นและเป็นปัญหาในกรณีของธุรกิจที่ขายสินค้าที่ยากจะตรวจสอบในเรื่องราคา เช่น กรณีอัญมณีซึ่งเป็นการยากที่จะตรวจสอบราคาขายเพราะส่วนใหญ่แล้วลูกค้าก็ไม่ต้องการ ใบกำกับภาษี ทำให้ผู้ขายออกใบกำกับภาษีขายในราคาต่ำกว่าความเป็นจริงได้

การหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่จะเกิดจากผู้ประกอบการที่ออก ใบกำกับภาษีหรือผู้ที่นำใบกำกับภาษีไปใช้ ซึ่งตามประมวลรัษฎากรได้กำหนดความรับผิด ทางแพ่งของบุคคลไว้ในเรื่องของการประเมินภาษี เบี้ยปรับ และเงินเพิ่ม และได้กำหนด ความผิดทางอาญาของบุคคลไว้ด้วย ประกอบด้วย^{๓๐}

- โทษทางอาญาของผู้ออกและผู้ใช้ใบกำกับภาษี

- ผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือพยายาม หลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้ หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิที่จะ ออกเอกสารดังกล่าว หรือไม่ลงรายการหรือลงรายการเป็นเท็จในรายงานภาษีขาย รายงาน ภาษีซื้อหรือรายงานสินค้าและวัตถุดิบโดยเฉพาะในกรณีที่เป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน ที่ประกอบการขายสินค้า หรือเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนโดยเจตนาหลีกเลี่ยงหรือ พยายามหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มโดยไม่ออกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้หรือใบ

^{๓๐}สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนากฎหมายภาษีอากร, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง การพิจารณาคดีอาญาในศาลภาษีอากร, ศาลภาษีอากรกลาง สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนากฎหมายภาษีอากร, ๒๕๕๓, หน้า ๗ - ๑๗.



แทนเอกสารดังกล่าว หรือได้กระทำการใด ๆ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน รวมถึงบุคคลอื่นซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการจดทะเบียนนอกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิที่จะออกต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท^{๓๑}

- โทษทางอาญาสำหรับผู้ใช้ใบกำกับภาษีผู้ประกอบการโดยเจตนา นำใบกำกับภาษีปลอมหรือใบกำกับภาษีที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปใช้ในการเครดิตภาษีต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท^{๓๒}

- โทษทางแพ่งของผู้ออกและผู้ใช้ใบกำกับภาษี

- โทษทางแพ่งของผู้ออกใบกำกับภาษีบุคคลใดซึ่งมิใช่ผู้ประกอบการจดทะเบียนนอกใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้โดยไม่มีสิทธิที่จะออกตามกฎหมาย ให้เสียเบี้ยปรับอีกสองเท่าของจำนวนภาษีตามใบกำกับภาษี ใบเพิ่มหนี้หรือใบลดหนี้^{๓๓}

- โทษทางแพ่งของผู้ใช้ใบกำกับภาษีบุคคลใด นำใบกำกับภาษีปลอม ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วนมาใช้ในการคำนวณภาษี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท^{๓๔}

(๒) ความผิดทางอาญาตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้กำหนดโทษทางอาญาแก่ผู้ที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพิธีการทางศุลกากร โดยสามารถแยกเป็นฐานความผิดที่สำคัญได้ดังนี้

- ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร

ความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร เป็นความผิดตามมาตรา ๒๔๒ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากรเป็นความผิดฐานหนึ่งในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานลักลอบหนีศุลกากร คือ ความผิดที่เกิดจากการนำของเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร โดยไม่ได้ผ่านพิธีการศุลกากร หรือมีการเคลื่อนย้ายของออกไปจาก

^{๓๑}ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๔ (๑), (๓), (๔), (๕) และ (๖) (พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๑) พ.ศ. ๒๕๕๙) ใช้นับตั้งแต่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ เป็นต้นไป)

^{๓๒}ประมวลรัษฎากร มาตรา ๙๐/๔ (๗)

^{๓๓}ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๙ (๖)

^{๓๔}ประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๙ (๗)





ยานพาหนะ คลังสินค้าทัศนทัศน์บน โรงพักสินค้า ที่มั่นคง ท่าเรือที่ได้รับอนุญาต หรือเขตปลอดอากร โดยไม่ได้รับอนุญาตจากพนักงานศุลกากร หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นการนำของเข้ามาในหรือส่งออกป็นนอกราชอาณาจักรโดยไม่ผ่านทางท่า หรือที่ หรือสนามบินศุลกากรที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง หรือมีการนำของเข้ามาตามช่องทางที่กำหนด แต่ผู้นำเข้าได้นำของออกจากอารักขาของศุลกากรโดยไม่ได้ยื่นใบขนสินค้า ไม่ชำระค่าภาษีอากร และผ่านการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ศุลกากรให้ถูกต้อง ทั้งนี้มาตรา ๒๔๕ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังบัญญัติให้หมายความรวมถึงผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบกัน ในการกระทำความผิดด้วย และให้ระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิด โดยมาตรา ๒๔๒ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำหรือผู้ที่พยายามกระทำความผิดฐานนี้ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของราคาของซึ่งได้รวมอากรขาเข้าด้วยแล้ว หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้บริษัของนั้นไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ อีกทั้งมาตรา ๒๕๒ บัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๒ ผู้กระทำต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนาอีกด้วย

- ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร

ความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร เป็นความผิดตามมาตรา ๒๔๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร เป็นความผิดฐานหนึ่งในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำของที่ผ่านหรือกำลังผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งของดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร โดยการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียอากรโดยมีเจตนาพิเศษ คือ เพื่อจะฉ้อค่าอากรที่ต้องเสียสำหรับของนั้น ๆ ซึ่งการหลีกเลี่ยงอากรกระทำได้หลายวิธี เช่น การใช้กลอุบาย การอำพราง การปกปิด ซ่อนเร้น หรือการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดกับเอกสารการนำเข้าหรือส่งออก หรืออาจจะเป็นการสำแดงรายการของสินค้าที่นำเข้า หรือส่งออกเป็นเท็จ หรือไม่ตรงกับของหรือเอกสารการนำเข้า หรือกระทำกรใด ๆ ก็ตามเพื่อไม่ต้องเสียภาษีอากร หรือเสียภาษีอากรน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้ ทั้งนี้มาตรา ๒๔๕ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังบัญญัติให้หมายความรวมถึงผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบกันในการกระทำความผิดด้วย และให้ระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิด โดยมาตรา ๒๔๓ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำหรือผู้ที่พยายามกระทำความผิดฐานนี้ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินตั้งแต่ครั้งเท่าแต่ไม่เกินสี่เท่าของค่าอากรที่ต้องเสียเพิ่ม หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่



● ความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัด หรือข้อห้าม

ความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้าม เป็นความผิดตามมาตรา ๒๔๔ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้าม เป็นความผิดฐานหนึ่งในมาตรา ๒๗ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้าม คือ ความผิดเกี่ยวกับการนำของที่ผ่านหรือกำลังผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักร หรือส่งของดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร หรือเป็นการนำของเข้าเพื่อการผ่านแดน หรือเป็นการถ่ายลำ โดยมีการหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามอันเกี่ยวกับของนั้น ซึ่งของดังกล่าวเป็นของที่มีกฎหมายกำหนดให้ต้องขออนุญาต หรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยมีการนำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยผู้นำเข้า หรือผู้ส่งออก ไม่ได้ขออนุญาต หรือไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายให้ครบถ้วนเสียก่อน เป็นต้น

ทั้งนี้ มาตรา ๒๔๕ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังบัญญัติให้หมายรวมถึงผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุน หรือผู้สมคบกันในการกระทำความผิดด้วย และให้ระวางโทษเช่นเดียวกับตัวการในการกระทำความผิด โดยมาตรา ๒๔๔ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้กระทำหรือผู้ที่พยายามกระทำความผิดฐานนี้ โดยต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมิผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ อีกทั้งมาตรา ๒๕๒ บัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๔ ผู้กระทำต้องรับผิดชอบแต่ได้กระทำโดยไม่มีเจตนาอีกด้วย

ของต้องห้าม หมายความว่า ของใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดห้ามมิให้นำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรหรือนำผ่านราชอาณาจักรโดยเด็ดขาด ผู้นำเข้าหรือส่งออกเป็นความผิดต้องรับโทษตามกฎหมายที่ห้ามนั้น ๆ และยังเป็นความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อห้ามตามมาตรา ๒๔๔ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ อีกบทหนึ่งด้วย ซึ่งของต้องห้ามในการนำเข้าหรือส่งออก ยกตัวอย่างเช่น

๑. วัตถุลามก ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๘๗
๒. สินค้ามีตรา หรือลวดลายเป็นธงชาติ ตามพระราชบัญญัติธง พ.ศ. ๒๕๒๒
๓. ยาเสพติดให้โทษ ตามพระราชบัญญัติยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. ๒๕๒๒
๔. เงินตรา พันธบัตร เหรียญกษาปณ์ ใบสำคัญรับดอกเบี้ยพันธบัตร อันเป็นของปลอมหรือแปลง ตามประมวลกฎหมายอาญา
๕. สินค้าที่ละเมิดลิขสิทธิ์ ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ (ฉบับที่ ๙๔)

พ.ศ. ๒๕๓๖ ลงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๓๖





๖. สินค้าปลอมหรือเลียนแบบเครื่องหมายการค้า ตามประกาศกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการส่งสินค้าออกไปนอกและการนำสินค้าเข้ามาในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๐ ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๓๐

๗. สิ่งพิมพ์ที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติกำหนดไม่ให้นำเข้าโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฯลฯ

ของต้องจำกัด หรือของที่ต้องควบคุมการนำเข้าหรือส่งออก หมายความว่า ของที่มีกฎหมายกำหนดว่าหากจะนำเข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร หรือนำผ่านราชอาณาจักร ต้องได้รับอนุญาต หรือต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของการนำเข้าหรือส่งออกให้ครบถ้วนตามที่กฎหมายนั้น ๆ กำหนดไว้เสียก่อน หากผู้ใดนำของต้องจำกัดเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร โดยไม่ได้รับอนุญาตหรือไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดไว้ให้ครบถ้วนถูกต้อง นอกจากจะเป็นความผิดตามกฎหมายที่ควบคุมของนั้น ๆ แล้ว ยังเป็นความผิดฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัด มาตรา ๒๔๔ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ อีกบทหนึ่งด้วย

ในปัจจุบันมีสินค้าหลายประเภท หลายชนิดที่ถูกควบคุมมิให้นำเข้ามาในหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ซึ่งจะต้องตรวจสอบจากกฎหมายนั้น ๆ ด้วยว่ากำหนดไว้ว่าอย่างไร เช่น

๑. พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักร ซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒

๒. พระราชบัญญัติควบคุมการแลกเปลี่ยนเงิน พ.ศ. ๒๔๘๕

๓. พระราชบัญญัติควบคุมผลิตภัณฑ์ยาสูบ พ.ศ. ๒๕๓๕

๔. พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒

๕. พระราชบัญญัติเครื่องมือแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๖. พระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. ๒๕๓๕

๗. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

๘. พระราชบัญญัติปุ๋ย พ.ศ. ๒๕๑๘

๙. พระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘

๑๐. พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕





- ความผิดฐานช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อง รัับ จำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งของที่เป็นความผิดตามกฎหมายศุลกากร

ความผิดฐานช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย ซื้อง รัับ จำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใดซึ่งของที่เป็นความผิดตามกฎหมายศุลกากร เป็นความผิดตามมาตรา ๒๔๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมเป็นความผิดตามมาตรา ๒๗ ทวิ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานนี้เป็นความผิดต่อเนื่องจากความผิดตามมาตรา ๒๔๒ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ กล่าวคือ ผู้กระทำความผิดฐานนี้เป็นผู้ที่รับช่วงของต่อมาจากผู้ที่ได้กระทำความผิดตามมาตรา ๒๔๒ มาตรา ๒๔๓ และมาตรา ๒๔๔ แล้วแต่กรณี โดยเมื่อรับช่วงของต่อมาแล้ว ได้ทำการช่วยซ่อนเร้น ช่วยจำหน่าย ช่วยพาเอาไปเสีย หรือได้รับซื้อง รัับ จำนำ หรือรับไว้ด้วยประการใด ๆ ซึ่งของอันตนรู้หรือพึงรู้อยู่แล้วว่าเป็นของที่ลักลอบหนีภาษีศุลกากรตามมาตรา ๒๔๒ หรือของหลีกเลี่ยงอากรตามมาตรา ๒๔๓ หรือของหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามตามมาตรา ๒๔๔ โดยมาตรา ๒๔๖ ได้กำหนดอัตราโทษจำคุกไม่เกินห้าปีสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือผู้ที่กระทำความผิดตามมาตรา นี้ แต่มีโทษปรับที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับว่าเป็นการกระทำความผิดต่อเนื่องจากความผิดตามมาตราใด

- ความผิดฐานสำแดงเท็จ และแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ

ความผิดฐานสำแดงเท็จ และความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ เป็นความผิดที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๐๒ และมาตรา ๒๐๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมเป็นความผิดตามมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานสำแดงเท็จ คือ ความผิดเกี่ยวกับการยื่น หรือจัดให้มีการยื่น หรือยอมให้ผู้ยื่นยื่นใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลใด ๆ ซึ่งเกี่ยวกับการเสียภาษีอากรหรือการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ นี้ ต่อพนักงานศุลกากร โดยไม่ถูกต้องหรือไม่บริบูรณ์ อันอาจก่อให้เกิดความสำคัญผิดในรายการใด ๆ ที่แสดงไว้ในใบขนสินค้า เอกสาร หรือข้อมูลดังกล่าว ส่วนความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ คือ ความผิดเกี่ยวกับการให้ถ้อยคำหรือตอบคำถามของพนักงานศุลกากรด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือไม่ยอมตอบคำถามของพนักงานศุลกากรตามที่พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ กำหนดให้ตอบ โดยความผิดฐานสำแดงเท็จตามมาตรา ๒๐๒ นั้น ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าแสนบาท อีกทั้งมาตรา ๒๕๒ บัญญัติไว้ว่าการกระทำความผิดตามมาตรา ๒๐๒ ผู้กระทำความผิดต้องรับผิดแม้ได้กระทำโดยไม่มีเจตนาอีกด้วย ส่วนความผิดฐานแจ้งข้อความอันเป็นเท็จตามมาตรา ๒๐๓ นั้น ผู้ฝ่าฝืนหรือผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ





- ความผิดฐานปลอมเอกสาร และใช้เอกสารปลอม

ความผิดฐานปลอมเอกสาร และใช้เอกสารปลอม บัญญัติไว้ใน มาตรา ๒๐๔ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งเดิมบัญญัติไว้เป็นความผิดฐานหนึ่งในมาตรา ๙๙ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พุทธศักราช ๒๔๖๙ โดยความผิดฐานปลอมเอกสารตามกฎหมายศุลกากร เป็นความผิดเกี่ยวกับการปลอม หรือการแปลงเอกสาร หรือเป็นการแก้ไขเอกสารที่ทางราชการออกให้เพื่อใช้ในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยเฉพาะ รวมถึงการปลอมดวงตรา ลายมือชื่อ หรือเครื่องหมายอื่นใดของพนักงานศุลกากรที่ใช้เพื่อการอย่างใดอันเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมาตรา ๒๐๔ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ปลอม หรือแปลง หรือแก้ไขเอกสาร หรือปลอมดวงตรา ลายมือชื่อ หรือเครื่องหมาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และผู้ที่ใช้เอกสารปลอมหรือแปลงหรือที่ได้มีการแก้ไขดังกล่าว รวมถึงผู้ที่ใช้ดวงตราปลอม ลายมือชื่อปลอม หรือเครื่องหมายปลอมดังกล่าว ก็จะต้องระวางโทษเช่นเดียวกัน

- ความผิดฐานขอลิ้นเงินอากรเป็นเท็จ

ความผิดฐานขอลิ้นเงินอากรเป็นเท็จตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติไว้ ๒ ฐานความผิดหลัก คือการยื่นใบขนสินค้าขาออกเพื่อขอลิ้นอากรโดยแสดงข้อมูลเกี่ยวกับของไม่ถูกต้องหรือเป็นเท็จหรือไม่มีการส่งออกตามที่แสดงตามมาตรา ๒๐๕ และการขอลิ้นอากรกรณีนำเข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๒๘ และ ๒๙ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย เพื่อขอลิ้นอากรเกินกว่าจำนวนที่มีสิทธิได้รับจริงตามมาตรา ๒๐๖

(๒) ความผิดทางอาญาเกี่ยวกับศุลกากรตามกฎหมายอื่น

- พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐

พระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นกฎหมายที่ว่าด้วยวิธีการจัดเก็บภาษีศุลกากร ซึ่งประกอบด้วยตัวบทกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาของอำนาจในการจัดเก็บภาษี ศุลกากร มีทั้งสิ้น ๑๘ มาตรา และ ๔ ภาคผนวก ได้แก่ ภาค ๑ ว่าด้วยหลักเกณฑ์การตีความพิกัตอัตราศุลกากร ภาค ๒ พิกัตอัตราอากรขาเข้า ภาค ๓ พิกัตอัตราอากรขาออก และภาค ๔ ของที่ได้รับยกเว้นอากร

ตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชกำหนดพิกัตอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ กำหนดให้ของที่นำเข้ามาโดยได้รับยกเว้นอากรหรือลดหย่อนอากรตามกฎหมาย เช่น เพื่อใช้เองโดยบุคคลที่มีสิทธิเช่นนั้น หรือเพราะเหตุที่นำเข้ามาเพื่อใช้ประโยชน์อย่างใดที่กำหนดไว้





โดยเฉพาะ หากต่อมาภายหลังสิทธิได้รับยกเว้นอากรหรือลดหย่อนอากรสิ้นสุดลง ผู้นำเข้าจะต้องแจ้งขอชำระภาษีอากรหรือชำระอากรเพิ่มเติมต่อกรมศุลกากรหรือด่านศุลกากรที่ได้นำของนั้นเข้ามาในราชอาณาจักรภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ความรับผิดชอบอันจะต้องชำระอากรหรืออากรเพิ่มเกิดขึ้น และต้องชำระ ณ ที่ทำการศุลกากรซึ่งกรมศุลกากรกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจำนวนเงินอากรหรืออากรเพิ่มอันจะพึงต้องชำระ หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือว่าของนั้นได้นำเข้ามาโดยมีเจตนาจะฉ้อค่าอากร อันเป็นความผิดฐานหลีกเลี่ยงอากร ตามมาตรา ๒๔๓ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

● พระราชบัญญัติการส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นกฎหมายที่ใช้สิทธิและประโยชน์ทางด้านภาษีอากรและการเข้าเมืองเพื่อการลงทุนและพัฒนาประเทศ จึงไม่มีบทกำหนดโทษที่เป็นความผิดทางอาญาไว้โดยตรง คงมีแต่โทษที่เป็นการยกเลิกเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ที่ได้รับเท่านั้น โดยตามมาตรา ๕๕ วรรคหนึ่ง กรณีผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนที่ถูกคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพิกถอนสิทธิและประโยชน์ทางภาษีอากรเกี่ยวกับของที่นำเข้าหรือส่งออกทั้งหมด ให้ถือว่าผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนไม่เคยได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรมาแต่ต้นและให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนเสียภาษีอากร โดยถือสภาพของของ ราคา และอัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันนำเข้าหรือส่งออกเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีอากร สำหรับกรณีที่ได้รับลดหย่อนภาษีอากร ให้เสียภาษีอากรเพิ่มจากที่ได้เสียไว้แล้ว ให้ครบถ้วนตามจำนวนเงินภาษีอากรที่จะพึงต้องเสียทั้งหมดเมื่อได้คำนวณตามเกณฑ์เช่นนั้น ส่วนตามมาตรา ๕๕ วรรคสอง กรณีที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเพิกถอนสิทธิประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากรสำหรับของที่นำเข้าหรือส่งออกบางส่วน ให้ถือว่าผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรมาแต่ต้นเพียงเท่าที่ตนยังคงได้รับสิทธิและประโยชน์อยู่ และให้เสียภาษีอากรตามส่วนที่ได้ถูกเพิกถอนจนครบถ้วนโดยถือสภาพของ ราคา และอัตราภาษีอากรที่เป็นอยู่ในวันนำเข้าหรือส่งออกเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษีอากร

โดยตามมาตรา ๕๕ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ได้รับการส่งเสริมการลงทุนต้องแจ้งขอชำระภาษีอากร หรือภาษีอากรเพิ่มต่อกรมศุลกากรหรือด่านศุลกากรที่ได้นำของนั้นเข้ามาหรือส่งของนั้นออกไปภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันทราบคำสั่งเพิกถอนสิทธิและประโยชน์เกี่ยวกับภาษีอากร และต้องชำระ ณ ที่ทำการศุลกากรซึ่งกรมศุลกากรกำหนดให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจำนวนเงินภาษีอากรหรือภาษีอากรเพิ่มอันจะพึงต้องชำระ ถ้ามิได้มีการปฏิบัติเช่นนั้น ให้ถือว่าของนั้นได้นำเข้ามาหรือส่งออกไปโดยหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรและให้นำกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับ





- พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒
พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นกฎหมายที่ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีอากรแก่ของที่นำเข้าหรือส่งออกอีกฉบับหนึ่ง โดยมาตรา ๕๓ แห่งพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๒ ได้กำหนดให้การนำของเข้ามาในหรือนำออกไปจากเขตประกอบการเสรี การเก็บรักษา และการควบคุมการขนย้าย ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการนำของเข้า การส่งของออก และการเก็บของในคลังสินค้า ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมาใช้บังคับโดยอนุโลม และมาตรา ๕๕ กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดนำของในเขตประกอบการเสรีออกไปจากเขตประกอบการเสรีโดยไม่ได้รับอนุญาต หากฝ่าฝืนมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๗๔ โดยระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

- พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔

พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔ เป็นกฎหมายอีกฉบับที่ใช้สิทธิประโยชน์ทางด้านภาษีอากรสำหรับผู้ส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร โดยเป็นเงินชดเชยค่าภาษีอากรซึ่งมีอยู่ในต้นทุนการผลิตสินค้าส่งออกให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินชดเชยในรูปของบัตรภาษี ซึ่งสามารถนำไปชำระค่าภาษีอากรต่าง ๆ ได้ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวได้มีบทกำหนดโทษสำหรับผู้ขอรับเงินชดเชยที่กระทำการทุจริตไว้ในมาตรา ๓๑ กล่าวคือ ผู้ใดแจ้งความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดงกับคณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้มีการประกาศกำหนดอัตราเงินชดเชยหรือเพื่อให้มีการจ่ายเงินชดเชยให้แก่ตนเองหรือผู้อื่นตามข้อความถ้อยคำหรือพยานหลักฐานอันเป็นเท็จนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท หรือไม่เกินสี่เท่าของเงินชดเชยที่ขอหรือที่จ่ายให้แล้วแต่จำนวนใดจะสูงกว่า หรือทั้งจำทั้งปรับ หรือตามมาตรา ๓๐ กำหนดให้ผู้ใดที่ไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร หรือหลักฐานแก่กรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่กรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือน หรือปรับไม่เกินห้าพันบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ



(๓) ความผิดฐานทุจริต

● ประมวลรัษฎากร

ประมวลรัษฎากรได้บัญญัติลักษณะของการกระทำความผิด โดย “การทุจริต” ให้มีการลงโทษบุคคลในทางอาญาไว้ตามมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๗ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๑) พ.ศ. ๒๕๕๙ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ รวมทั้งมาตรา ๓๗ ตริ^{๓๕} ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๐ กำหนดไว้ โดยใช้ถ้อยคำเดียวกัน “โดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หลอกลวง หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน” โดยไม่ได้ใช้ถ้อยคำ “โดยทุจริต” ซึ่งสอดคล้องกับถ้อยคำที่บัญญัติในมาตรา ๒๐๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ อันเป็นการกำหนดให้การกระทำความผิดต้องมีเจตนาพิเศษไว้ด้วย แต่บทบัญญัติดังกล่าวสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดโดยมี เจตนาพิเศษหรือไม่ก็ได้ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้และองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกันกับกฎหมายอาญา

^{๓๕}มาตรา ๓๗ ผู้ใดกระทำการดังต่อไปนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามเดือนถึงเจ็ดปี และปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองแสนบาท

(๑) โดยเจตนาแจ้งข้อความเท็จ หรือให้ถ้อยคำเท็จ หรือตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จ หรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือเพื่อขอคืนภาษีอากรตามลักษณะนี้ หรือ

(๒) โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน หลีกเลี่ยง หรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรหรือขอคืนภาษีอากรตามลักษณะนี้”

“มาตรา ๓๗ ทวิ ผู้ใดโดยเจตนาไม่ยื่นรายการที่ต้องยื่นตามลักษณะนี้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

“มาตรา ๓๗ ตริ ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร และเป็นความผิดที่เกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่หลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงตั้งแต่สิบล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป หรือจำนวนภาษีอากรที่ขอคืนโดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน ตั้งแต่สองล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป และผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรดังกล่าวได้กระทำให้เป็นกระบวนการหรือเป็นเครือข่าย โดยสร้างธุรกรรมอันเป็นเท็จหรือปกปิดเงินได้พึงประเมินหรือรายได้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากร และมีพฤติกรรมปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อมิให้ติดตามทรัพย์สินนั้นได้ ให้ถือว่าความผิดดังกล่าวเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่ออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาครั้งกรองความผิดทางภาษีอากรที่เข้าข่าย ความผิดมูลฐาน ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

ในกรณีที่มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์ให้เสียภาษีอากรเพิ่มขึ้น ผู้อุทธรณ์จะต้องชำระภายในกำหนดเวลาเช่นเดียวกับวรรคก่อน





- พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

มาตรา ๒๐๖ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้บัญญัติลักษณะของการกระทำความผิด “การทุจริต” ให้มีการลงโทษบุคคลในทางอาญาไว้เช่นเดียวกันกับประมวลรัษฎากรดังที่กล่าวแล้วข้างต้น โดยใช้ถ้อยคำเดียวกันว่า “โดยความเท็จ โดยฉ้อโกง หรืออุบาย หลอกลวง หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน” โดยไม่ได้ใช้ถ้อยคำว่า “โดยทุจริต” อันเป็นการกำหนดให้การกระทำความผิดดังกล่าวต้องมีเจตนาพิเศษไว้ด้วย แต่บทบัญญัติดังกล่าวสามารถลงโทษผู้กระทำความผิดโดยมีเจตนาพิเศษหรือไม่ก็ได้ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ของการบังคับใช้และองค์ประกอบความผิดเช่นเดียวกันกับกฎหมายอาญา^{๓๖}

(๔) ความผิดฐานฟอกเงิน

เนื่องจากประเทศไทยในฐานะสมาชิกผู้ร่วมก่อตั้ง Asia Pacific Group on Money Laundering (APG) มีเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบังคับ (Terms of References) ที่กำหนดให้ประเทศสมาชิกต้องปฏิบัติตามข้อเสนอแนะของ Financial Action Task Force (FATF) ในการกำหนดให้อาชญากรรมเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปราบปรามการหลีกเลี่ยงและการฉ้อโกงภาษีอากร รัฐบาลจึงจำเป็นต้องกำหนดให้การกระทำความผิดเกี่ยวกับการหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงภาษีอากร และการฉ้อโกงภาษีอากรที่มีลักษณะเป็นอาชญากรรมร้ายแรง เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน โดยได้ตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ เพื่อเป็นมาตรการลงโทษผู้หลีกเลี่ยงการเสียภาษีและฉ้อโกงภาษีตามข้อเสนอแนะของ Financial Action Task Force (FATF) ซึ่งผลใช้บังคับแล้วตั้งแต่วันที่ ๒ เมษายน ๒๕๖๐ มีสาระสำคัญ ดังนี้^{๓๗}

- การเป็นผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๓๗ ทวิ ความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๔๐/๔ ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร

^{๓๖}มาตรา ๒๐๖ ผู้นำของเข้าผู้ใดขอคืนอากรตามมาตรา ๒๔ หรือมาตรา ๒๙ โดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบายหลอกลวง หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน เพื่อขอคืนอากรเกินกว่าจำนวนที่มีสิทธิได้รับจริง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือปรับเป็นเงินสี่เท่าของ

^{๓๗}พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๓





๒) หลีกเลี้ยงภาษีอากรหรือฉ้อโกงภาษีอากร เป็นจำนวนตั้งแต่สิบล้านบาท ต่อปีภาษีขึ้นไป หรือจำนวนภาษีอากรที่ขอคืนโดยความเท็จ โดยฉ้อโกงหรืออุบาย หรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน ตั้งแต่สองล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป

๓) กระทำในลักษณะกระบวนกร หรือเป็นเครือข่าย โดยสร้างธุรกรรม อันเป็นเท็จหรือปกปิดเงินได้พึงประเมินหรือรายได้ เพื่อหลีกเลี้ยงหรือฉ้อโกงภาษีอากร

๔) มีพฤติกรรมปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด เพื่อมิให้ติดตามทรัพย์สินนั้นได้ อันเป็นการหลีกเลี้ยงหรือฉ้อโกงภาษี

เมื่อเข้าองค์ประกอบทั้ง ๔ ประการข้างต้น ให้ถือว่าความผิดดังกล่าว เป็นความผิดมูลฐาน ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เมื่ออธิบดีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการพิจารณาครั้งกรองความผิดทางภาษีอากร ที่เข้าข่ายความผิดมูลฐาน (ประกอบด้วย อธิบดี รองอธิบดีและที่ปรึกษากรมสรรพากร ทุกคน) ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินแล้ว ให้ดำเนินการ ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินต่อไป

๓.๓ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

เนื่องจากข้อจำกัดสำคัญในการบังคับใช้กฎหมายต่อกลุ่มอิทธิพลของ นานาประเทศ คือ การพิสูจน์ความผิด เพราะกลุ่มอิทธิพลมักจะมีวิธีที่แนบเนียนในการ ปกปิดความผิดของตน ไม่ว่าจะเป็นการตัดตอนการกระทำความผิด การกำจัดพยาน การให้ ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ ในขณะที่จะลงโทษทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดได้นั้น จะต้องมีการ พิสูจน์ให้เห็นอย่างชัดแจ้งว่า ผู้นั้นได้กระทำความผิดจริง แนวคิดในการทำลายทรัพย์สิน ขององค์กรอาชญากรรมและกลุ่มอิทธิพลจึงเกิดขึ้น มาตรการนี้ไม่ต้องพิสูจน์ความผิดของ ผู้กระทำความผิด แต่เจ้าทรัพย์หรือผู้ครอบครองทรัพย์ที่มูลเหตุเชื่อว่าได้มาจากการกระทำ ความผิด ต้องเป็นฝ่ายพิสูจน์ที่ไปที่มาของทรัพย์ตน เมื่อพิจารณาความผิดมูลฐาน ตามมาตรา ๓ ของพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบ ด้วยความผิดมูลฐาน ๗ ความผิดมูลฐาน โดยความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศุลกากร ตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร เป็น ๑ ใน ๗ มูลฐาน

เมื่อพิจารณาความผิดมูลฐานที่มีอยู่ ๗ ความผิดมูลฐาน และที่แก้ไขเพิ่มเติม อีก ๕ ความผิดมูลฐานแล้วเห็นว่า สามารถครอบคลุม ลักษณะความผิดทั้ง ๑๕ ความผิดที่ใช้เป็น ฐานดำเนินการในเรื่องผู้ทรงอิทธิพลถ้าได้ดำเนินการด้วยกฎหมายป้องกันและปราบปราม การฟอกเงินอย่างจริงจังก็จะสามารถทำลายเครือข่ายเกี่ยวกับเงินได้ขององค์กร





อาชญากรรมที่มีผู้มีอิทธิพลอยู่เบื้องหลังได้ เพราะเมื่อปราศจากเงินเหล่านี้แล้วการดำรงอยู่ของผู้มีอิทธิพลก็คงจะเป็นไปได้ยาก อันเป็นการทำลายเครือข่ายกลุ่มอิทธิพลทางอ้อม^{๓๘}

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐ ยังได้กำหนดให้อาชญากรรมเกี่ยวกับภาษีอากรที่มีลักษณะร้ายแรงเป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินด้วย รายละเอียดดังที่กล่าวแล้วข้างต้น

๓.๔ กฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ.๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ กำหนดให้คดีความผิดทางอาญาบางประเภทซึ่งเข้าหลักเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเป็น “คดีพิเศษ” ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสอบสวนคดีพิเศษ โดยมีพนักงานสอบสวนคดีพิเศษและเจ้าหน้าที่คดีพิเศษทำการสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งคดีพิเศษสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบหลัก ดังนี้

(๑) คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนดซึ่งเริ่มต้นเป็นคดีพิเศษด้วยตัวเอง

คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งเริ่มต้นเป็นคดีพิเศษด้วยตัวเอง หรือเป็นคดีประธาน หรือที่เรียกว่า “คดีพิเศษระดับปฐมภูมิ”^{๓๙} ซึ่งประกอบด้วยคดีความผิดทางอาญา ๓ ประเภท ดังนี้

ประเภทที่ ๑ คดีความผิดทางอาญาตามที่กฎหมายกำหนด อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งคดีความผิดทางอาญาซึ่งจะเป็นคดีพิเศษตามบทบัญญัติมาตรานี้จะต้องมีลักษณะดังนี้ คือ

๑) เป็นคดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ หรือที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยการเสนอแนะของ กคพ. โดยพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๓๘}วีระพงษ์ บุญโญภาส, “การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพลในประเทศไทย,” (๒๕๔๘). สืบค้นจาก <http://public-law.net/publaw/view.aspx?id=565>, เมื่อวันที่ ๑๔ กันยายน ๒๕๖๐.

^{๓๙}กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. *คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗*, (กรุงเทพฯ: มปท., ๒๕๔๘).



ได้กำหนดคดีความผิดทางอาญาไว้ในบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติฯ จำนวน ๒๒ ฉบับ โดยต่อมาได้มีการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติมในกฎกระทรวงอีกหลายฉบับ ทั้งนี้ คดีความผิดตามประมวลรัษฎากรและคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ได้กำหนดเพิ่มเติมไว้ในกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยได้กำหนดคดีความผิดทางอาญาเพิ่มเติมจากบัญญัติท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ อีก ๕ ฉบับ คือ ๑) คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร ๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และ ๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ

๒) คดีความผิดทางอาญาตามข้อ (๑) นั้น เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด ซึ่งจะต้องมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม ดังต่อไปนี้

(ก) คดีความผิดทางอาญาที่มีความซับซ้อน จำเป็นต้องใช้วิธีการสืบสวนสอบสวนและรวบรวมพยานหลักฐานเป็นพิเศษ

(ข) คดีความผิดทางอาญาที่มีหรืออาจมีผลกระทบอย่างรุนแรงต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ความมั่นคงของประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศหรือระบบเศรษฐกิจหรือการคลังของประเทศ

(ค) คดีความผิดทางอาญาที่มีลักษณะเป็นการกระทำความผิดข้ามชาติที่สำคัญหรือเป็นการกระทำขององค์กรอาชญากรรม

(ง) คดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน

(จ) คดีความผิดทางอาญาที่มีพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ซึ่งมีตำแหน่งสอบสวนคดีพิเศษหรือเจ้าหน้าที่คดีพิเศษเป็นผู้ต้องสงสัยเมื่อมีหลักฐานตามสมควรว่าน่าจะได้กระทำความผิดอาญาหรือเป็นผู้ถูกกล่าวหาหรือผู้ต้องหา

ทั้งนี้ เฉพาะความผิดซึ่งมีรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดที่ กคพ. กำหนด ทั้งนี้ คดีความผิดตามประมวลรัษฎากรและคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร ได้กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำความผิดไว้





ตามบัญญัติท้ายประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ ออกตามความในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๔๐} โดยได้กำหนดว่า

“๒๐. คดีความผิดตามประมวลรัษฎากร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๙๐/๔ มาตรา ๙๐/๕ และมาตรา ๙๑/๒๑ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร และที่แก้ไขเพิ่มเติม

๒๑. คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากร

คดีความผิดที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๗ ทวิ มาตรา ๖๐ มาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ ทศ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม”

๓) อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวน เป็นคดีพิเศษที่ต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗^{๔๑} ซึ่งเป็นการให้อำนาจในการพิจารณาการรับเป็นคดีพิเศษ

แต่หากมีข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยว่าการกระทำความผิดใด เป็นคดีพิเศษตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่ ให้ กคพ. เป็นผู้ชี้ขาด^{๔๒}

ประเภทที่ ๒ คดีความผิดทางอาญาอื่น นอกจากประเภทที่ ๑ ตามที่ กคพ. มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ อันเป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

^{๔๐}ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการ กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

^{๔๑}ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๕๔ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของการ กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔, ประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของ การ กระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๔ และประกาศ กคพ. (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๕๙ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของลักษณะของ การกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ข้อ ๓

^{๔๒}พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๒๑ วรรคท้าย



เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๒) ข้างต้นแล้วจะพบว่า คดีความผิดทางอาญาซึ่งจะเป็นคดีพิเศษตามบทบัญญัตินี้ จะต้องมิลักษณะดังนี้ คือ

- เป็นคดีความผิดอาญาอื่น ๆ นอกจากคดีความผิดอาญา ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑)^{๔๓}

- มีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

ประเภทที่ ๓ คดีพิเศษที่ค้างดำเนินการและคดียังไม่ถึงที่สุดอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ บังคับใช้ แล้ว กคพ. อาจมีมติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา ๔๔ แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

(๒) คดีความผิดทางอาญาที่เกี่ยวข้องเกี่ยวพันกับคดีที่เป็นคดีพิเศษ ด้วยตัวเอง

คดีความผิดทางอาญาที่เป็นคดีพิเศษโดยแยกมาจากคดีพิเศษ ประธาน (คดีพิเศษระดับปฐมภูมิ) หรือที่เรียกว่า “คดีพิเศษระดับทุติยภูมิ”^{๔๔} โดยเป็นคดีความผิดทางอาญาที่ให้อถือว่าเป็นคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ คือ คดีที่มีการกระทำอันเป็นกรรมเดียวผิดต่อกฎหมายหลายบท และบทใดบทหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ หรือคดีที่มีการกระทำผิดหลายเรื่อง ต่อเนื่องหรือเกี่ยวพันกัน และความผิดเรื่องใดเรื่องหนึ่งจะต้องดำเนินการโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

อนึ่ง เพื่อเป็นการยุติข้อโต้แย้งหรือข้อสงสัยในคดีพิเศษ จึงได้กำหนดให้บรรดาคดีที่ได้ทำการสอบสวนโดยพนักงานสอบสวนคดีพิเศษเสร็จแล้ว ให้อถือว่าเป็นการสอบสวนนั้นเป็นการสอบสวนคดีพิเศษตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ ด้วย^{๔๕}

^{๔๓}คดีความผิดทางอาญาตามกฎหมายที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ และที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยการเสนอแนะของ กคพ. ซึ่ง กคพ. ได้ประกาศกำหนดรายละเอียดของลักษณะของการกระทำผิดไว้แล้ว

^{๔๔}วีระพงษ์ บุญโญภาส, “การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ทรงอิทธิพลในประเทศไทย”.

^{๔๕}พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๒๑ วรรคสาม





จากที่กล่าวมาแล้วนั้น จะเห็นได้ว่า คดีความผิดตามประมวลรัษฎากรที่มีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๙๐/๔ มาตรา ๙๐/๕ และมาตรา ๙๑/๒๑ (๗) แห่งประมวลรัษฎากร และคดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยศุลกากรมีบทกำหนดโทษตามมาตรา ๒๗ มาตรา ๒๗ ทวิ มาตรา ๖๐ มาตรา ๙๖ และมาตรา ๙๗ ทศ แห่งพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๙ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งมีลักษณะเป็นคดีความผิดทางอาญาที่มีผู้ทรงอิทธิพลที่สำคัญเป็นตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน หรือมีลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง (๑) (ก) (ข) (ค) (ง) หรือ (จ) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม หากอธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษมีคำสั่งให้ทำการสอบสวนเป็นคดีพิเศษ ก็จะต้องดำเนินการสืบสวนและสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

๓.๕ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (คณะกรรมการ ป.ป.ช.) มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นหน่วยธุรการที่เป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่น เป็นองค์กรอิสระมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ต่อมาได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒^{๔๖} เป็นผลให้มีการจัดตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) เป็นส่วนราชการที่เป็นหน่วยงานอิสระตามรัฐธรรมนูญ และมีฐานะเป็นนิติบุคคลขึ้น^{๔๗}

^{๔๖}ประกาศราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑๔ ก วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๒

^{๔๗}มาตรา ๑๐๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม



คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจหน้าที่ คือ ใต้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนพร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง^{๔๔} และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐที่กฎหมายกำหนดออกจากตำแหน่ง ใต้สวนข้อเท็จจริง และสรุปสำนวนเพื่อดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพร้อมทั้งทำความเห็นเพื่อส่งไปยังอัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ใต้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น และเจ้าหน้าที่ของรัฐ^{๔๕} ร่ำรวยผิดปกติ เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน ใต้สวนและวินิจฉัยว่าผู้ดำรงตำแหน่ง

^{๔๔} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายความว่า

- (๑) นายกรัฐมนตรี
- (๒) รัฐมนตรี
- (๓) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
- (๔) สมาชิกวุฒิสภา
- (๕) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง
- (๖) ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา
- (๗) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น และผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๘) สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา
- (๙) (ยกเลิก)

^{๔๕} มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่นซึ่งมีตำแหน่ง หรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือบุคคลผู้ปฏิบัติงานในรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เจ้าพนักงานตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่ และให้หมายความรวมถึงกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ และบุคคลหรือคณะบุคคลซึ่งใช้อำนาจหรือได้รับมอบให้ใช้อำนาจทางการปกครองของรัฐในการดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งตามกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการจัดตั้งขึ้นในระบบราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือกิจการอื่นของรัฐ





ทางการเมืองอื่น หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐตั้งแต่ผู้บริหารระดับสูง^{๕๐} หรือข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการกอง^{๕๑} จำรวยผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือความผิดที่เกี่ยวข้องกัน รวมทั้งดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือข้าราชการในระดับต่ำกว่าที่ร่วมกระทำความผิดกับผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว หรือกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือที่กระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการด้วยได้สวนและวินิจฉัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ^{๕๒} และเจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ^{๕๓} หรือบุคคลใด กระทำความผิดตามฐานความผิดที่กำหนดได้สวนและวินิจฉัยการกระทำ ความผิดที่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ซึ่งได้กระทำลงนอกราชอาณาจักรไทย

^{๕๐}มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

“ผู้บริหารระดับสูง” หมายความว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้น หรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแล หน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๕๑}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔

“ผู้อำนวยการกอง” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าขึ้นไป ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนหรือข้าราชการตามกฎหมายอื่น ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

^{๕๒}เรื่องเดียวกัน.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐต่างประเทศ” หมายความว่า ผู้ซึ่งดำรงตำแหน่งด้านนิติบัญญัติ บริหารปกครอง หรือตุลาการ ของรัฐต่างประเทศ และบุคคลใด ๆ ซึ่งปฏิบัติงานเกี่ยวกับหน้าที่ราชการให้แก่รัฐต่างประเทศ รวมทั้งการปฏิบัติหน้าที่สำหรับหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ไม่ว่าโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง มีตำแหน่งประจำหรือชั่วคราว และได้รับเงินเดือนหรือค่าตอบแทนอื่นหรือไม่ก็ตาม

^{๕๓}เพ็งอ้าง.

“เจ้าหน้าที่ขององค์การระหว่างประเทศ” หมายความว่า ผู้ปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศหรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากองค์การระหว่างประเทศให้ปฏิบัติงานในนามขององค์การระหว่างประเทศนั้น



กำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน กำกับดูแลคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาและเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

นอกจากนั้น ยังต้องรายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่พร้อมข้อสังเกตต่อคณะรัฐมนตรีสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาทุกปี ทั้งนี้ จะต้องประกาศรายงานดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาและเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย เสนอมาตรการความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี รัฐสภา ศาลหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ หรือวางแผนงานโครงการของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ เพื่อป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตต่อหน้าที่ การกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ดำเนินการส่งเรื่องให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ยกเลิกหรือเพิกถอนสิทธิหรือเอกสารสิทธิที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้อนุมัติหรืออนุญาตให้สิทธิประโยชน์หรือออกเอกสารสิทธิแก่บุคคลใดไปโดยมิชอบด้วยกฎหมายหรือระเบียบของทางราชการอันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริตและเสริมสร้างทัศนคติและค่านิยมเกี่ยวกับความซื่อสัตย์ สุจริต รวมทั้งดำเนินการให้ประชาชนหรือกลุ่มบุคคลมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดำเนินการเกี่ยวกับด้านการต่างประเทศโดยเป็นศูนย์กลางความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีและข้อตกลงระหว่างประเทศ ในการต่อต้านการทุจริต ดำเนินการตามคำร้องขอความช่วยเหลือจากต่างประเทศในคดีทุจริตที่ผู้ประสานงานกลางตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาส่งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการหรือพิจารณาให้ความช่วยเหลือกับต่างประเทศ ในคดีทุจริตซึ่งมิใช่คำร้องขอความช่วยเหลือตามกฎหมายว่าด้วยความร่วมมือระหว่าง





ประเทศในเรื่องทางอาญา และดำเนินการอื่นตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้บัญญัติหรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.^{๕๔}

สำหรับกรณีการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือการตรวจสอบนั้น เมื่อดำเนินการรวบรวมพยานหลักฐานเสร็จแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะพิจารณาสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริงและมีมติวินิจฉัยว่าข้อกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ ถ้ามีมติว่าข้อกล่าวหาเป็นมูล ประธานกรรมการจะต้องส่งรายงานไปยังหน่วยงาน/ผู้ดำรงตำแหน่งที่กำหนดเพื่อดำเนินการต่อไป^{๕๕}

โดยผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ ให้หมายความรวมถึงตัวการผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำดังกล่าวด้วย^{๕๖}

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ ยังได้มีบทกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายและการทุจริตไว้ในหมวด ๑๑ บทกำหนดโทษตามมาตรา ๑๑๘ ถึง มาตรา ๑๒๕ เพิ่มเติมอีกด้วย

(๒) พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

^{๕๔}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๑๙.

^{๕๕}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๕๖.

^{๕๖}พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๐๔

“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่า ได้กระทำการอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การถอดถอนจากตำแหน่ง การดำเนินคดีอาญา การขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน หรือการดำเนินการทางวินัย ตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุนในการกระทำดังกล่าวด้วย

คำว่า “ตัวการ ผู้ใช้หรือผู้สนับสนุน” ยังปรากฏในมาตรา ๓๐ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๘๔ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติมด้วย





ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ รัฐบาลมีนโยบายสำคัญและเร่งด่วนในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ยังไม่มีส่วนราชการในส่วนของผู้บริหารที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตโดยตรง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถกำกับดูแลและผลักดันเพื่อให้การดำเนินการตามนโยบายดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและตรงตามเป้าหมายที่วางไว้ อีกทั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ของรัฐมีภารกิจที่อยู่ในความรับผิดชอบจำนวนมาก สมควรที่จะมีส่วนราชการในฝ่ายบริหารที่รับผิดชอบในการดำเนินการด้านนโยบายดังกล่าว และเป็นศูนย์กลางประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหมด รวมทั้งกำหนดมาตรการต่าง ๆ เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตในฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการในลักษณะบูรณาการและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ดังนั้น จึงได้ตราพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ขึ้น^{๕๗} เพื่อดำเนินการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) เป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นตามมาตรา ๕๑ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดให้เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และให้มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโดยมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจหน้าที่ เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามพระราชบัญญัติประกอบ

^{๕๗}หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕/ตอนที่ ๒๑ ก/หน้า ๑/๒๔ มกราคม ๒๕๕๑





รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตได้สวนข้อเท็จจริงและชี้มูลเกี่ยวกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ได้สวนข้อเท็จจริงและสรุปสำนวน พร้อมทั้งความเห็นส่งพนักงานอัยการเพื่อฟ้องคดีอาญาต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐ จัดทำรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบด้วย แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย และปฏิบัติการอื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือการอื่นใด เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมาย^{๕๘}

โดยเขตอำนาจในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐนั้น จะดำเนินการต่อเจ้าหน้าที่รัฐ^{๕๙} ซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูง หรือข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้อำนวยการกองหรือเทียบเท่าลงมา ที่กระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติมิชอบในภาครัฐ ทั้งนี้ การทุจริตต่อหน้าที่ หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้น การปฏิบัติอย่างใดในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด

^{๕๘}พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๑๗

^{๕๙}เรื่องเดียวกัน, มาตรา ๓.

“เจ้าหน้าที่ของรัฐ” หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐ ดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
- (๒) ผู้พิพากษาและตุลาการ
- (๓) พนักงานอัยการ
- (๔) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระ จากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ
- (๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ
- (๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด
- (๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)



ในพฤติการณ์ที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ซึ่งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือหน้าที่นั้น หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น และประพฤตินมิชอบ หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้เงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน^{๖๐}

เมื่อมีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือผู้ถูกกล่าวหา^{๖๑} ว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับกระทำการทุจริตในภาครัฐแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท.จะพิจารณาว่าเรื่องที่กล่าวหา นั้นจะรับไว้เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงหรือไม่ และเมื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงเสร็จแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมีมติชี้มูลว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ และถ้าเป็นกรณีที่มีมูลความผิดทางวินัย ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหาผู้นั้น เพื่อพิจารณาโทษทางวินัยตามฐานความผิดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้มีมติ^{๖๒} แต่หากเป็นกรณีที่มีการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๔๐ เป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนข้อเท็จจริง รายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินคดีต่อไป^{๖๓} นอกจากนี้ หากเป็นกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาได้อนุมัติ อนุญาตออกเอกสารสิทธิให้สิทธิประโยชน์หรือการส่งการใด ๆ แก่บุคคลใดโดยมิชอบ หรืออาจเป็นเหตุให้เสียหายแก่ทางราชการ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หัวหน้าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการสั่งยกเลิกหรือเพิกถอนต่อไป^{๖๔} อนึ่ง ในระหว่างทำการไต่สวนข้อเท็จจริง ถ้าคณะกรรมการ

^{๖๐}หมายเหตุท้าย พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑.

^{๖๑}“ผู้ถูกกล่าวหา” หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าได้กระทำการทุจริตในภาครัฐอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความดังกล่าวด้วย ใน หมายเหตุท้าย พ.ร.บ.มาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑.

^{๖๒}พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๔๐ - ๔๔

^{๖๓}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๔๕ - ๔๗.

^{๖๔}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๔๙.





ป.ป.ท. เห็นควร จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่รัฐ คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะก็ได้ และถ้าตรวจสอบแล้วพบหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา นั้นร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ก็ส่งเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป^{๖๕}

ทั้งนี้ อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริงนั้น บังคับกับกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนด้วย^{๖๖}

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังได้มีบทกำหนดโทษไว้เป็นการเฉพาะเกี่ยวกับการดำเนินการตามกฎหมายและการทุจริตไว้ในหมวด ๕ บทกำหนดโทษ ตามมาตรา ๖๒ ถึง มาตรา ๖๕ เพิ่มเติมอีกด้วย

๓.๖ กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๔๓ ให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นหน่วยงานหลักในการตรวจสอบพันธกรณีตามอนุสัญญาสหประชาชาติต่อต้านองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ ค.ศ. ๒๐๐๐ (United Nations Convention Against Transnational Organized Crime 2000) ซึ่งประเทศไทยร่วมลงนามในอนุสัญญาเมื่อวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๔๓ เพื่อแก้ไขกฎหมายหรือยกร่างกฎหมายขึ้นมาใหม่ และรองรับพันธกรณีตามอนุสัญญาฯ และเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๖ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖^{๖๗} โดยหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติได้ระบุถึงเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีปัญหาเกี่ยวกับการประกอบอาชญากรรมที่มีลักษณะเป็นองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติซึ่งส่งผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อย

^{๖๕}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๔๘.

^{๖๖}เรื่องเดียวกัน. มาตรา ๒๓.

^{๖๗}กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. (อพ. ๒๑/๒๕๕๕) สมัยสามัญทั่วไป



และความมั่นคงของประเทศเป็นอย่างมาก แต่ปรากฏว่ากฎหมายที่มีอยู่ยังไม่สามารถใช้บังคับ เพื่อดำเนินคดีกับการกระทำความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติได้อย่าง มีประสิทธิภาพ และนอกจากนั้น ประเทศไทยยังได้ลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อ ต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิด และกำหนดวิธีการสืบสวนสอบสวนให้ครอบคลุมถึงการกระทำความผิดดังกล่าวด้วย^{๖๔}

กฎหมายฉบับนี้ถือเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปรามองค์กร อาชญากรรมภายในประเทศ อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ โดยตรง โดยใช้มาตรการพิเศษเพื่อดำเนินการกับองค์กรอาชญากรรม เช่น การถือเป็นการผิด ตั้งแต่ขั้นสมคบ การพลักการะการพิสูจน์ในเรื่องทรัพย์สินแก่องค์กรอาชญากรรมและผู้ทรง อิทธิพล การฟ้องคดีธุรกิจอาชญากรรมหลายประเภทขององค์กรอาชญากรรมและผู้ทรง อิทธิพล สามารถฟ้องหลาย ๆ คดีพร้อมกันและใช้พยานหลักฐานร่วมกันได้ การจัดให้มีการ สืบพยานล่วงหน้าในคดีองค์กรอาชญากรรมและผู้ทรงอิทธิพล เพื่อลดความกดดัน ของพยาน และการกำหนดให้ประชาชนซึ่งเป็นผู้เสียหายในคดีอาญาเกี่ยวกับความผิด องค์กรอาชญากรรมและผู้ทรงอิทธิพลโดยตรงมีอำนาจในการแจ้งคดีร้องทุกข์นำคดีขึ้น ฟ้องร้องต่อศาลได้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อกระบวนการยุติธรรมทางอาญามากขึ้น เนื่องจากประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลความสงบสุขในสังคมได้ด้วยตัวเองและลดภาวะ การถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่ที่อาจเกิดขึ้นได้

ดังนั้น กฎหมายฉบับนี้จึงเป็นมาตรการในการป้องกันและปราบปราม กลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรที่มีการกระทำความผิด ในลักษณะองค์กรอาชญากรรมภายในประเทศและ/หรือองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติตามที่ พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ กำหนดไว้ด้วย ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ ๒ เรื่องเกี่ยวกับองค์กรอาชญากรรม

^{๖๔} หมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรม ข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖





๔. สรุป

รายได้หลักประการหนึ่งของรัฐบาลคือการจัดเก็บภาษีอากร โดยภาษีอากรมีหลายประเภท อันอาจจำแนกแตกต่างกันไปตามแต่ละหลักเกณฑ์ที่กำหนด แต่ในการศึกษานี้จะมุ่งไปที่ภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีศุลกากร โดยภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value Added Tax) หรือ VAT เป็นภาษีที่รัฐจัดเก็บจากการขายสินค้า หรือการให้บริการในแต่ละขั้นตอนการผลิต และการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ ทั้งการผลิต ภายในประเทศและนำเข้าจากต่างประเทศหรือส่งออกไปยังต่างประเทศ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้แก่ ผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิตหรือเป็นผู้ที่ขายสินค้าหรือให้บริการในทางธุรกิจหรือวิชาชีพเป็นปกติธุระ ไม่ว่าจะประกอบการในรูปของบุคคลธรรมดา คณะบุคคล หรือห้างหุ้นส่วนสามัญที่มีหรือนิติบุคคลหรือนิติบุคคลใด ๆ หากมีรายรับจากการขายสินค้าหรือให้บริการเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดจะต้องมีหน้าที่ยื่นคำขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียน ส่วนผู้ประกอบการใดที่มีรายได้นั้นไม่เกินที่กฎหมายกำหนดจะไม่จดทะเบียนก็ได้ นั้นหมายความว่า หากมีความประสงค์จะขอจดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มก็ได้ตามที่ประมวลรัษฎากรกำหนด โดยส่วนที่เก็บเพิ่มนั้นเรียกว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง มูลค่าของส่วนที่เพิ่มในแต่ละขั้นตอนการผลิตและการจำหน่ายสินค้าหรือบริการ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า “มูลค่าเพิ่ม” หมายถึง ค่าของผลต่างระหว่างราคาของสินค้าหรือบริการที่ผลิตหรือจำหน่ายกับราคาของสินค้าหรือบริการที่ซื้อมาเพื่อใช้ในการผลิตหรือในการจำหน่ายสินค้าหรือบริการนั้น โดยมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องคือ ประมวลรัษฎากร เป็นต้น

ส่วนภาษีศุลกากรนั้นเป็นอากรศุลกากรที่จัดเก็บกับของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ และกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากรหรือกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอากรศุลกากร โดยภาษีศุลกากรจะเก็บเฉพาะจากของที่นำเข้ามาในหรือส่งออกนอกประเทศตามที่กฎหมายกำหนด โดยของที่นำเข้ามาในประเทศนั้นจะต้องเป็นของที่ใช้บริโภคภายในประเทศ หรือเข้าสู่วงจรเศรษฐกิจภายในประเทศโดยตรง ซึ่งของบางประเภทอาจได้รับการยกเว้นอากร ซึ่งมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้อง คือ พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ เป็นต้น

ทั้งนี้ การดำเนินการเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรดังกล่าว อาจมีการกระทำบางอย่างอันเข้าข่ายเป็นการหลีกเลี่ยงหรือข้อโกงภาษีอากร ซึ่งกฎหมายไทยได้กำหนดให้การกระทำดังกล่าวมีโทษตามกฎหมายซึ่งปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ



เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลรัษฎากร และพระราชบัญญัติศาลการ พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นต้น ทั้งนี้ การหลีกเลี่ยงหรือข้อโกงภาษีอากรบางกรณี เช่น ความผิดเกี่ยวกับการลักลอบหนีศาลการตามกฎหมายว่าด้วยศาลการ และความผิดตามมาตรา ๓๗ มาตรา ๓๗ ทวิ หรือมาตรา ๙๐/๔ แห่งประมวลรัษฎากร ที่ผู้กระทำความผิดเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากร และเป็นความผิดที่เกี่ยวกับจำนวนภาษีอากรที่หลีกเลี่ยงหรือข้อโกงตั้งแต่สิบล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป หรือจำนวนภาษีอากรที่ชดเชยโดยความเท็จ โดยข้อโกงหรืออุบายหรือโดยวิธีการอื่นใดทำนองเดียวกัน ตั้งแต่สองล้านบาทต่อปีภาษีขึ้นไป และผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือนำส่งภาษีอากรดังกล่าวได้กระทำในลักษณะที่เป็นกระบวนการหรือเป็นเครือข่ายโดยสร้างธุรกรรมอันเป็นเท็จหรือปกปิดเงินได้พึงประเมินหรือรายได้ เพื่อหลีกเลี่ยงหรือข้อโกงภาษีอากร และมีพฤติกรรมปกปิดหรือซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเพื่อมิให้ติดตามทรัพย์สินนั้นได้นั้น กฎหมายยังได้กำหนดให้เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินซึ่งจะต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๕๒

นอกจากนี้ หากการกระทำผิดดังกล่าว มีลักษณะการกระทำเป็นความผิดฐานมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติด้วยก็จะมี ความผิดและมีการดำเนินการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์การอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. ๒๕๕๖ อีกด้วย โดยในการบังคับเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายดังกล่าว รัฐได้กำหนดให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลายหน่วยงาน อาทิ กรมสรรพากร กรมศาลการ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ และสำนักงานอัยการสูงสุด เป็นต้น





เอกสารอ้างอิง

กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมศุลกากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๕๑
กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมสรรพากร กระทรวงการคลัง พ.ศ. ๒๕๖๐
กรมสอบสวนคดีพิเศษ กระทรวงยุติธรรม. *คู่มือการปฏิบัติงานสืบสวนสอบสวนตามพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗*. กรุงเทพฯ: ม.ป.ท., ๒๕๔๘.

กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมกับองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ พ.ศ. (อพ. ๒๑/๒๕๕๕)
สมัยสามัญทั่วไป

กิตติวัชร ภูมิธเนศ. “อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ ปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษีมูลค่าเพิ่มกรณีการใช้ใบกำกับภาษีปลอม: ศึกษาเฉพาะเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรในเขตกรุงเทพมหานคร”. สารนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕.

สาธุพันธ์. *คำอธิบายวิชาภาษีอากร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๑๓.

จรงค์ ระรวยทรง. *จากภาษีการค้าสู่ภาษีมูลค่าเพิ่ม*. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๓.

บุญชนะ อัดถากร. *ทฤษฎีภาษีและทางปฏิบัติ (Tax theory and practice)*, พระนคร:

โรงพิมพ์ รุ่งเรืองธรรม, ๒๕๐๑.

บุญธรรม ราชรักษ์. *เศรษฐศาสตร์ภาษีอากรไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง,

๒๕๔๐.

ประกาศคณะกรรมการคดีพิเศษ (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง กำหนดรายละเอียดของ

ลักษณะของการกระทำความผิดที่เป็นคดีพิเศษ ตามมาตรา ๒๑ วรรคหนึ่ง

(๑) แห่งพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๕.

ประมวลรัษฎากร

ประสิทธิ์ ดวงตะวงษ์. *มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและปราบปรามการขโมยภาษี*

มูลค่าเพิ่มโดยทุจริต. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัย

รามคำแหง, ๒๕๔๓.



ปรีดา นาคเนาวิทิม. *เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร* ๑. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘.

ปัญญา วรวิวัฒน์. *กฎหมายอาญา ภาคความผิดและลหุโทษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๕๔.
 พรรณิศา ธีระกุลพิศุทธิ์. *การนำหลักสมคบก้นกระทำคามผิดมาใช้เพื่อป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตในระบบภาษีมูลค่าเพิ่ม*. วิทยานิพนธ์ นิติศาสตร
 มหาบัณฑิต สาขากฎหมายภาษี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๓.

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒

พระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และที่แก้ไขเพิ่มเติม.

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๕) พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติชดเชยค่าภาษีอากรสินค้าส่งออกที่ผลิตในราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๒๔

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการมีส่วนร่วมในองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติ
 พ.ศ. ๒๕๕๖

พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 พ.ศ. ๒๕๕๑

พระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และที่แก้ไขเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐

รชฎ เจริญจำ. *กฎหมายอาญา (พิสดาร) ภาคความผิดเกี่ยวกับเจ้าพนักงาน*. กรุงเทพฯ:
 พิมพ์อักษร, ๒๕๔๕.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. *ทฤษฎีการภาษีอากร*. กรุงเทพฯ: เคล็ดไทย, ๒๕๑๖.

วัชรวิชัย ไชยสาร และคณะ. *การศึกษากลุ่มอิทธิพลซึ่งนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชัน
 อย่างเป็นระบบ (Organized Corruption) จำแนกตามภาคเศรษฐกิจ:
 กรณีศึกษาการทุจริตภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีศุลกากรในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:
 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.),
 ๒๕๖๑.

วีระพงษ์ บุญโญภาส. *ขอบเขตและความหมายของอาชญากรรมทางเศรษฐกิจ*. กรุงเทพฯ:
 สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๔๗.





สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนานโยบายภาษีอากร. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง
การพิจารณาคดีอาญาในศาลภาษีอากร. กรุงเทพฯ: ศาลภาษีอากรกลาง
สถาบันอบรม วิจัย และพัฒนานโยบายภาษีอากร, ๒๕๕๔.

สมคิด บางโม. ภาษีอากรธุรกิจ. กรุงเทพฯ: วิทย์พัฒน, ๒๕๕๗.

อรชา แก้วเอียน. เจ้าหน้าที่งานเรียกเก็บหรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากรโดยทุจริต. วารสาร
สรรพากรศาสตร์ ๖๒, ๑๑ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘): ๗๗ - ๘๓.



เมื่อแพทย์ต้องปกป้องข้อมูลป่วย:

มาตรฐานทางกฎหมาย จริยธรรม และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศ

Privacy, Confidentiality, and Security in Healthcare Information: Medico-legal and Information Technology Standards.

บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์*

บทคัดย่อ

ปัจจุบัน เป็นยุคที่มีความตื่นตัวกันมากขึ้นเรื่องการใช้ประโยชน์จากข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคล เพราะเทคโนโลยีเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วพร้อม ๆ กับปริมาณข้อมูลที่ถูกสร้างขึ้นและส่งต่อไปในเครือข่ายอินเทอร์เน็ตมีมากมายมหาศาล ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลอาจถูกนำไปใช้โดยที่ผู้เป็นเจ้าของอาจยังไม่รู้ตัว ทำให้ต้องคำนึงถึงประเด็นเรื่อง

*พ.บ., น.บ., น.บ.ท., นายแพทย์ชำนาญการพิเศษ กลุ่มงานนิติเวช, รองผู้อำนวยการศูนย์แพทยศาสตรศึกษาชั้นคลินิก ด้านนวัตกรรมทางการศึกษา เทคโนโลยีและสารสนเทศ โรงพยาบาลมหาราชนครราชสีมา กระทรวงสาธารณสุข



การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลมากขึ้น นอกจากการควบคุมด้วยมาตรฐานต่าง ๆ ทางเทคโนโลยีสารสนเทศและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยแล้ว ยังต้องพัฒนากฎหมายคุ้มครองข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลควบคู่กันไปด้วย ซึ่งถือว่าประเทศไทยยังล้าหลังประเทศที่พัฒนาแล้วอยู่มาก ดังนั้น เพื่อเตรียมตัวรับมือกับปัญหาการใช้ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลในทางมิชอบประกอบกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและส่งต่อข้อมูลสุขภาพให้สะดวกราบรื่น มีมาตรฐาน ผู้เขียนจึงได้เรียบเรียงบทความนี้ขึ้น โดยมุ่งประเด็นหลักในการรวบรวมแนวทางปฏิบัติกรณีตัวอย่างจากหลักกฎหมาย จริยธรรม และการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่ในปัจจุบัน และเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เพราะกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิรูป

บทนำ

ในยุคที่ข้อมูลข่าวสารถูกสร้างเพิ่มขึ้นอย่างมากเป็นทวีคูณ ร้อยละ ๙๐ ของข้อมูลที่มีอยู่ในโลกถูกสร้างขึ้นมาในระยะเวลาเพียง ๒ ปี (ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๕๙-๒๕๖๐) โดยมีข้อมูลเกิดขึ้นต่อวันเท่ากับ ๒.๕ ล้านล้านล้านล้านไบต์ (๑๐๑๘ ไบต์)^๑ และมีการคาดการณ์ว่าภายใน พ.ศ. ๒๕๖๓ (ค.ศ. ๒๐๒๐) ข้อมูลจะถูกสร้างขึ้นประมาณ ๑.๗ เมกกะไบต์ต่อคนต่อวินาที^๒ ปริมาณข้อมูลที่เพิ่มขึ้นมากมายมหาศาลนี้สัมพันธ์ในทิศทางเดียวกับการเพิ่มขึ้นของการใช้งานเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและสื่อสังคมออนไลน์ทั่วโลก ข้อมูลด้านสุขภาพก็เช่นเดียวกัน แม้ไม่มีการคาดการณ์ว่ามีมากมายเพียงใด แต่เชื่อได้ว่ามีมากมายมหาศาลและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างแน่นอน^๓ เนื่องจากเทคโนโลยีที่ก้าวหน้ามากขึ้นอย่างรวดเร็วทำให้ข้อมูลถูกสร้างขึ้นได้อย่างง่ายดายและรวดเร็ว

^๑https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-5?aid=ogsm072517_1&sf100871281=1

^๒<https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-6>

^๓<https://www.healthcatalyst.com/insights/5-reasons-healthcare-data-is-difficult-to-measure>





ข้อมูลสุขภาพที่มีปริมาณมากมายมหาศาลในปัจจุบัน (big data) ถูกสร้างขึ้นหลากหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นตัวอักษร ภาพ หรือเสียง เป็นต้น ทำให้เกิดองค์ความรู้ใหม่ในระบบสุขภาพ แพทย์และผู้ป่วยสามารถติดต่อสื่อสารกันได้ง่ายขึ้น รวดเร็ว และแพร่หลาย โดยใช้เทคโนโลยีที่ทันสมัย ถ้าใช้ข้อมูลและเทคโนโลยีอย่างถูกต้องเหมาะสมย่อมเกิดประโยชน์ต่อระบบสุขภาพและย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่เนื่องจากความสะดวกรวดเร็วในการแพร่กระจายข้อมูลข่าวสารโดยเทคโนโลยีนี้เอง ยิ่งทำให้โอกาสที่ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลของผู้ป่วยอาจถูกนำไปเผยแพร่ได้ทั้งทางตรงและทางอ้อมมีมากขึ้นด้วย ซึ่งกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลด้านสุขภาพในประเทศไทยยังถือว่าล้าหลังกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วถึง ๒๐ ปี^๔ เคยมีการสำรวจเมื่อปี ๒๕๕๗^๕ พบว่า แม้ประเทศไทยมีกฎหมายเกี่ยวกับการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคลบ้าง แต่ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ มีกฎหมายบางฉบับเท่านั้นที่ใช้ได้กับบุคคลหรือข้อมูลเฉพาะกลุ่ม เช่น พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ พ.ร.บ.การประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังต้องรองรับกฎหมายคุ้มครองส่วนบุคคลของต่างประเทศที่แม้จะมีผลกระทบต่อประเทศไทยในทางอ้อมแต่สามารถสร้างความเสียหายได้มาก คือ GDPR^๖ และตั้งแต่ปี ๒๕๖๐ เป็นต้นมานานาประเทศได้พัฒนาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและความมั่นคงปลอดภัยของระบบสารสนเทศกันอย่างแพร่หลายและก้าวหน้าไปมาก^๗

^๔<https://www.hhs.gov/hipaa/index.html>

^๕“Global data privacy - Norton Rose Fulbright”. (2014). Available at <http://www.nortonrosefulbright.com/files/global-data-privacy-directory-52687.pdf>. Accessed 13 Feb. 2019.

^๖General Data Protection Regulation มีผลใช้บังคับในวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๖๑ ประเด็นที่น่าเป็นห่วงคือบริษัทและหน่วยงานต่าง ๆ ในประเทศไทยจำนวนมากจะต้องทำธุรกรรมกับบริษัทใน EU (Europe) ที่เราอาจต้องนำข้อมูลมาประมวลผล เช่น การค้าขายที่อาจต้องใช้ข้อมูลจากประชาชนหรือบริษัทใน EU ซึ่งแม้บริษัทในประเทศไทยจะไม่ได้เป็น Data Controller แต่บริษัทใน EU ที่เป็น Data controller ส่งข้อมูลมาให้เราประมวลผลและเราก็กำลังเป็น Data processor ซึ่งหากบริษัทของเราไม่สามารถปฏิบัติตาม GDPR บริษัท EU ที่เป็น Data controller นั้นก็อาจจะถูกปรับ และสุดท้ายก็จะไม่สามารถทำธุรกรรมกับบริษัทในไทยได้ (อ้างอิงจาก ธนชาติ นุ่มนนท์ ใน <https://thanachart.org/2018/03/24/กฎระเบียบ-eu-เรื่อง-gdpr-general-data-protection-regulation-n/>)

^๗Alan Charles Raul Editor. (2017) 4th edition, *The privacy, data protection and cybersecurity law review*. (UK.: Law Business Research Ltd.).



ดังนั้น เพื่อเตรียมตัวรับมือกับปัญหาการใช้ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลในทางมิชอบประกอบกับการพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและส่งต่อข้อมูลสุขภาพให้สะดวกราบรื่น มีมาตรฐาน และรองรับกฎหมายต่างประเทศที่มีอิทธิพลกับประเทศไทย ผู้เขียนจึงได้เขียนบทความนี้ขึ้น โดยมุ่งประเด็นหลักในการรวบรวมแนวทางปฏิบัติกรณีตัวอย่างจากหลักกฎหมาย จริยธรรม และการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีอยู่ในปัจจุบันและเสนอแนวทางปรับปรุงกฎหมายที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต เพราะกฎหมายเป็นกลไกที่สำคัญในการกำหนดแนวทางปฏิรูป โดยต้องพัฒนาควบคู่กันไปกับความก้าวหน้าของเทคโนโลยี

ความหมายของคำศัพท์

๑. Information (ข้อมูลข่าวสาร, สารสนเทศ)

คำว่า “information” หมายถึง ข้อมูลที่ถูกจัดระเบียบแล้วเพื่อเป็นองค์ความรู้ และใช้ประโยชน์ในการตัดสินใจ^๙ และตามพจนานุกรมราชบัณฑิตยสถาน แปลว่า สารสนเทศ หรือ ข่าวสาร ซึ่งหมายถึง การแสดงหรือชี้แจงข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ^{๑๐} ส่วนคำว่า “data” แปลว่า ข้อมูล หมายถึง ข้อเท็จจริง หรือสิ่งที่ถือหรือยอมรับว่าเป็นข้อเท็จจริง สำหรับใช้เป็นหลักฐานหาความจริงหรือการคำนวณ ข้อมูลข่าวสาร หมายถึง สิ่งที่สื่อความหมายให้รู้เรื่องราว ข้อเท็จจริง ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ดังนั้น information จึงเป็นคำที่มีความหมายกว้างกว่า ในที่นี้ จึงนำมาใช้กับเรื่อง privacy, confidentiality ที่จะกล่าวถึงต่อไป^{๑๑}

^๙Edward H. Shortliffe, James J. Cimino Editors, (2014), 4th edition. *Biomedical Informatics - Computer Applications in Health Care and Biomedicine*, (NY.: Springer).

^{๑๐}<http://www.royin.go.th/dictionary/index.php> ตามพจนานุกรม ประกอบด้วยคำว่า สาร และสนเทศ

^{๑๑}จะเห็นว่า คำศัพท์ตามพจนานุกรมไทย แม้เป็นเรื่องเดียวกัน ถ้าต่างกัน ทำให้ความหมายที่ต่างกัน โดยความหมายของบางคำอาจซ้อนทับกัน





๒. Privacy (ความเป็นส่วนตัว)

ความเป็นส่วนตัว (privacy) มีความคล้ายคลึงกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (confidentiality) มาก แต่ไม่เหมือนกันทั้งหมด โดย privacy หมายถึง ความต้องการของบุคคลในการปกป้องข้อมูลส่วนตัวและด้านสุขภาพของตนเองไม่ให้เผยแพร่ออกไป **จึงเป็นการมองในมุมเรื่อง “บุคคล (people)”** ความเป็นส่วนตัวต่างกับความลับ (secret) เพราะบางเรื่องเป็นเรื่องส่วนตัวแต่ไม่มีความลับ (ดูหัวข้อ “นิยามของความลับ”) ดังนั้น การละเมิดความเป็นส่วนตัวอาจไม่ได้เป็นการเปิดเผยความลับก็ได้ เช่น กรณีมีคนแอบติดตามถ่ายภาพดารานักแสดงในอิริยาบถหรือขณะทำกิจกรรมต่าง ๆ ในที่ส่วนตัวหรือที่สาธารณะก็ตาม (เช่น บ้าน ห้างสรรพสินค้า สถานที่ท่องเที่ยว) ซึ่งกิจกรรมของดาราไม่ได้เป็นเรื่องความลับใดๆ เลย อย่างไรก็ตาม แม้ไม่ใช่เรื่องที่เป็นความลับ แต่ถ้าบุคคลนั้นไม่ประสงค์ให้ใครมาถ่ายภาพหรือเอาข้อมูลการใช้ชีวิตประจำวันตามปกติของเขาไป ย่อมถือว่ามี การละเมิดสิทธิการเป็นอยู่ส่วนตัวแล้ว (the right to privacy) แต่ถ้ามีกิจกรรมหรือการกระทำบางอย่างที่นักแสดงไม่ประสงค์จะให้สาธารณชนทราบและเป็นความลับ ไม่ควรนำไปเปิดเผย เมื่อมีคนนำไปเปิดเผยต่อสาธารณชนนี้ ย่อมละเมิด confidentiality ด้วย ดังนั้น บางเรื่องเป็นเรื่องส่วนตัวแต่ไม่มีความลับ บางเรื่องเป็นความลับแต่ไม่ใช่เรื่องส่วนตัว (เรื่องของคนอื่น) บางเรื่องเป็นทั้งเรื่องส่วนตัวและเป็นความลับ แต่ทั้งความเป็นส่วนตัวและการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ^{๑๑}

๓. Confidentiality (การคุ้มครองข้อมูล)

คำว่า confidential ควรแปลว่า “การคุ้มครองข้อมูล” มากกว่า “การคุ้มครองความลับ” เพราะตามความเป็นจริงแล้ว แพทย์ต้องคุ้มครองข้อมูลทุกอย่างของผู้ป่วยที่ได้มาในการประกอบวิชาชีพ ทั้งเรื่องที่เป็นความลับและไม่ใช่ความลับ

^{๑๑}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๒ “บุคคลย่อมมีสิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว เกียรติยศ ชื่อเสียง และครอบครัว การกระทำอันเป็นการละเมิดหรือกระทบต่อสิทธิของบุคคลตามวรรคหนึ่ง หรือการนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ประโยชน์ไม่ว่าในทางใด ๆ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ตราขึ้นเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะ”



นิยามของ “ความลับ”

แม้คำว่า “ความลับ” ไม่มีนิยามชัดเจน แต่เข้าใจได้ด้วยสามัญสำนึกว่าเป็นเรื่อง ที่บุคคลไม่ประสงค์ให้คนอื่นรู้ เพราะอาจเกิดความเสียหายตามมาทั้งแก่เจ้าของความลับเอง หรือบุคคลอื่น ทั้งนี้ขึ้นกับการให้ความสำคัญของแต่ละบุคคลว่าเรื่องใดเป็นความลับบ้าง ดังนั้น **สิ่งที่คนหนึ่งเห็นว่าเป็นความลับอาจไม่ใช่ความลับของอีกคนก็ได้** มีคำพิพากษาศาลฎีกาว่า “ความลับ คือ ข้อเท็จจริงที่ไม่ประจักษ์แก่บุคคลทั่วไป และเป็นข้อเท็จจริงที่เจ้าของความลับประสงค์จะปกปิดไม่ให้บุคคลอื่นรู้ ดังนี้ ความลับจึงไม่จำเป็นต้องเป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือผิดศีลธรรมอันดีของประชาชน หากเป็น เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงและเจ้าของข้อเท็จจริงประสงค์จะปกปิดไม่ให้บุคคลอื่นรู้ก็ถือว่าเป็น ความลับแล้ว”^{๑๒} **ความลับของผู้ป่วยถือเป็นสิทธิอย่างหนึ่งของผู้ป่วยที่ต้องได้รับการคุ้มครอง** แต่ไม่มีนิยามชัดเจน^{๑๓} ในบริบทของการคุ้มครองข้อมูลทางการแพทย์ของผู้ป่วยนั้น หมายถึง ความสามารถในการควบคุมการเผยแพร่ข้อมูลสุขภาพและข้อมูลส่วนตัวของบุคคลให้แก่ บุคลากรทางการแพทย์ตลอดจนผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการรักษา โดยมีเงื่อนไขในการใช้ข้อมูล และการเผยแพร่ต่อบุคคลอื่นต่อไปตามความเหมาะสม ดังนั้น **จึงเป็นการมูมมองในเรื่อง “ข้อมูล (information)”** เช่น กรณีผู้ป่วยไปตรวจเลือดที่คลินิกนิรนาม (ตรวจเชื้อ HIV) โดยมีคน ติดตามไปเพื่อวัตถุประสงค์ว่า ไปไหน ไปทำอะไร (ตรวจโรคอะไร) ที่ไหน แม้บุคคลที่ติดตาม จะไม่ทราบว่าการตรวจเป็นเช่นไร แต่ถือเป็นการละเมิด privacy แล้ว แต่ถ้าหากมีการแอบ ดูข้อมูลผลการตรวจด้วย ย่อมถือว่ามี การละเมิด confidentiality ด้วย กฎหมายปัจจุบันใช้คำ ที่สื่อความของคำว่า confidential แตกต่างกัน เช่น ความลับ^{๑๔} ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล หรือ

^{๑๒}คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๒๖๘๕/๒๕๕๘

^{๑๓}“ทั้งนี้ไม่รวมถึง “ความลับ” ตามความหมายอื่น เช่น ความลับทางการค้า ตาม พ.ร.บ.ความลับทางการค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓ บัญญัตินิยามของความลับทางการค้าว่า “ข้อมูลการค้าซึ่งยังไม่รู้จักกัน โดยทั่วไป หรือยังเข้าถึงไม่ได้ในหมู่บุคคลซึ่งโดยปกติแล้วต้องเกี่ยวข้องกับข้อมูลดังกล่าว โดยเป็นข้อมูลที่มีประโยชน์ในเชิงพาณิชย์เนื่องจากเป็นความลับ และเป็นข้อมูลที่ผู้ควบคุมความลับทางการค้าได้ใช้มาตรการที่เหมาะสมเพื่อรักษาไว้เป็นความลับ”

^{๑๔}การใช้คำว่าความลับอาจจะมีความหมายไม่ถูกต้องนัก เพราะคำว่าความลับนั้นเป็นเรื่อง ความรู้สึกนึกคิดของปัจเจกบุคคล บางเรื่องคนหนึ่งเห็นว่าเป็นความลับแต่อีกคนอาจเห็นว่ามี ไม่ใช่ แต่กฎหมายไปกำหนดไว้ว่าข้อมูลใดเป็นความลับ ซึ่งหมายความว่า ทุกคนในประเทศต้องเห็นว่าเป็นความลับ ผู้เขียนจึงเห็นว่า ควรใช้คำว่า ข้อมูลส่วนบุคคลจะดีกว่า





ข้อมูลสุขภาพของบุคคล เป็นต้น ประมวลกฎหมายอาญา^{๑๕} บัญญัติไว้เพียงว่า แพทย์ที่ล่วงรู้ความลับของผู้ป่วยในขณะที่ตนประกอบอาชีพแล้วเปิดเผยความลับนั้นต้องมีความผิดและรับโทษ ส่วนกฎหมายอื่น ๆ ก็บัญญัติทำนองเดียวกัน เช่น ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙^{๑๖} บัญญัติคล้ายประมวลกฎหมายอาญา พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ บัญญัติแต่เพียงว่าข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลจะเปิดเผยไม่ได้^{๑๗} มีกฎหมายเพียงฉบับเดียวที่บัญญัติเรื่อง**ความลับและข้อมูลที่เป็นความลับ** คือ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐^{๑๘} แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายดังกล่าวบัญญัติคำว่า “สุขภาพ” ว่างกว้างมาก (ทั้งนี้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั่นเอง) จึงยังไม่ทราบว่า “ข้อมูลด้านสุขภาพ” หมายความว่าความใด แต่เมื่อไม่นานมานี้มีระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑ บัญญัติคำว่า **“ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล”**^{๑๙} ไว้ชัดเจนพร้อมทั้งมีตัวอย่างให้ในภาคผนวกอีกด้วย แม้ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขใช้ได้กับหน่วยงานเฉพาะในกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น แต่ถือเป็นแนวทางปฏิบัติ

^{๑๕}ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๓

^{๑๖}ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒๗ “ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยหรือผู้ป่วยที่เสียชีวิตแล้ว ซึ่งตนทราบมา เนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่”

^{๑๗}พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่นหรือผู้อื่น โดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ได้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้ เว้นแต่...

^{๑๘}พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ **“ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล** เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้”

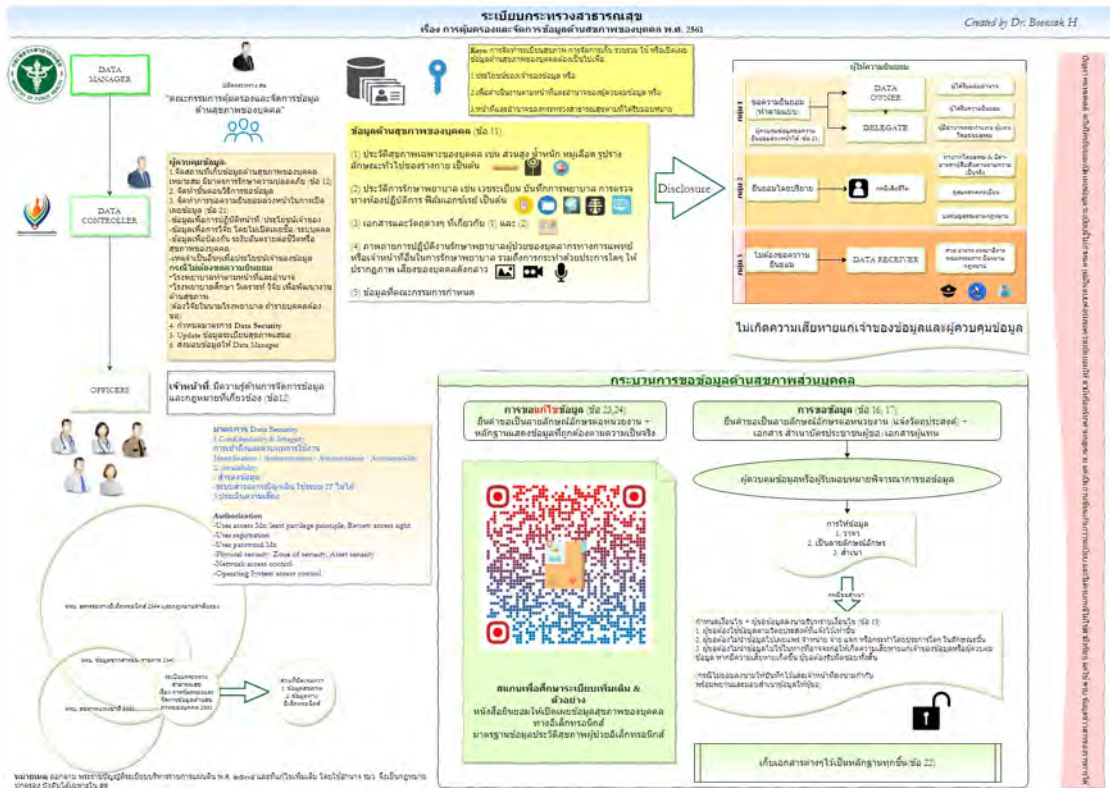
^{๑๙}ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑ ข้อ ๔ ในระเบียบนี้

“ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลหรือสิ่งใด ๆ ที่แสดงออกมาในรูปเอกสาร แฟ้ม รายงาน หนังสือแผ่นผัง แผนที่ ภาพวาด ภาพถ่าย ฟิล์ม การบันทึกภาพ หรือเสียงการบันทึก โดยเครื่องมือทางอิเล็กทรอนิกส์ หรือวิธีอื่นใดที่ทำให้สิ่งบันทึกไว้ปรากฏขึ้นในเรื่องที่เกี่ยวกับสุขภาพของบุคคลที่สามารถระบุตัวบุคคลได้และให้รวมถึงข้อมูลอื่น ๆ ตามที่คณะกรรมการเปิดเผยข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ประกาศกำหนด



ที่ดีในการคุ้มครองข้อมูลด้านสุขภาพส่วนบุคคลได้ นอกจากนี้ยังมีแนวทางอื่นๆ สำหรับประเทศไทยในการปกป้องข้อมูลส่วนบุคคล^{๒๐} และในอนาคตจะมี พ.ร.บ. คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. (ขณะนี้ยังเป็นร่างกฎหมาย) ซึ่งจะมีประเด็นที่ครอบคลุมเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลด้านอื่นนอกจากข้อมูลด้านสุขภาพ

ภาพที่ ๑ : Infographic ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑



^{๒๐}Thailand Data Protection Guidelines 1.0 (แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล)





การคุ้มครองข้อมูลสุขภาพของผู้ป่วย

*“ข้อมูลของผู้ป่วย ย่อมได้รับความคุ้มครองโดยหลักจริยธรรมและกฎหมาย
ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสม”*

การคุ้มครองข้อมูลของผู้ป่วยในสมัยดั้งเดิมนั้นเป็นแบบเคร่งครัด^{๒๑} กล่าวคือ เมื่อแพทย์ได้เห็น ได้ยิน หรือได้ข้อมูลของผู้ป่วยที่ตนรักษามา ต้องไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นต่อบุคคลภายนอก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการรักษาหรือไม่ ไม่ว่าจะกรณีใดก็ตามแม้กระทั่งญาติสนิทหรือบุตรหลานของผู้ป่วยก็ตาม แต่ในปัจจุบันผู้คนคลายลงเพื่อประโยชน์ต่อผู้ป่วยและสาธารณชนมากขึ้น เหตุผลที่จำเป็นต้องคุ้มครองข้อมูลของผู้ป่วยมาจากหลักจริยธรรม ๓ เรื่อง คือ **Autonomy, respect for person, trust**

ความเป็นอิสระของผู้ป่วย (autonomy) หมายถึง สิทธิในการตัดสินใจต่อสิ่งที่เป็นของตัวเองหรือสิ่งที่ผู้ป่วยจะได้รับ (the right to decision) ดังนั้น ข้อมูลที่เป็นของผู้ป่วยย่อมต้องเป็นไปตามความประสงค์ของผู้ป่วยว่า ให้ใครรู้ได้บ้าง แคไหน และอย่างไร ดังนั้นเขาต้องให้ความยินยอมในการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว แพทย์จำเป็นต้องให้ความ**เคารพในสิทธิในการตัดสินใจของผู้ป่วยด้วย (respect of person)** ส่วนเรื่อง **ความไว้วางใจ (trust)** นั้นแน่นอนว่าการที่ผู้ป่วยเล่าประวัติหรือเปิดเผยข้อมูลส่วนตัวของตนเองให้กับแพทย์ซึ่งตนอาจไม่เคยรู้จักมาก่อน ผู้ป่วยย่อมต้องให้ความไว้วางใจแพทย์เป็นอย่างมาก โดยเชื่อว่าเรื่องราวที่เขาเล่าให้แพทย์ฟังจะไม่ถูกเผยแพร่ออกไป แพทย์จึงจำเป็นต้องปฏิบัติตนให้สอดคล้องตามความคาดหวังดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อการรักษาและระบบสาธารณสุขระดับประเทศ^{๒๒} (win-win situation)

^{๒๑}“Oaths - The Hippocratic Oath and others - Guides at McMaster University”, 17 May 2018. Available at <https://hslmcmaster.libguides.com/c.php?g=306726&p=2044095> accessed 23 November. 2018.

^{๒๒}เช่น กรณีผู้ป่วยขาดความไว้วางใจแพทย์แล้วไม่ยอมเปิดเผยข้อมูลโรคตนเอง ซึ่งอาจมีการติดต่อไปยังประชาชนคนอื่นได้ ทำให้รัฐต้องสูญเสียทรัพยากรในการดูแลผู้ป่วยเพิ่มขึ้น อีกทั้งบริษัทประกันชีวิตอาจเพิ่มเบี้ยประกันภัยโดยรวมในด้านสุขภาพ เพราะมีความเสี่ยงสูงในการชดเชยค่ารักษาพยาบาลที่มีแนวโน้มมากขึ้น



ข้อมูลอะไรบ้างที่ห้ามเปิดเผย^{๒๓, ๒๔, ๒๕}

ข้อมูลทุกอย่างทั้งที่เกี่ยวกับการรักษา (ประวัติ ผลตรวจร่างกาย ผลตรวจทางห้องปฏิบัติการต่าง ๆ การวินิจฉัยโรค พยากรณ์โรค เป็นต้น) และไม่เกี่ยวกับการรักษาด้วย รวมทั้งข้อมูลของคนตาย^{๒๖} บางกรณีก็เปิดเผยข้อมูลผู้ป่วยได้ (breaking confidential) แม้ผู้ป่วยเห็นว่า เป็นความลับ โดยไม่ถือว่าผิดจริยธรรมและกฎหมายมีหลักการ^{๒๗, ๒๘} ดังนี้

๑. ผู้ป่วยยินยอม^{๒๙}
๒. เพื่อประโยชน์ของผู้ป่วยเองหรือกรณีจะเป็นผลร้ายต่อผู้อื่นถ้าไม่เปิดเผย
๓. กรณีเพื่อประโยชน์ในการรักษา ซึ่งถือเป็นการทำหน้าที่ตามปกติ (routine)

เช่น เปิดเผยต่อทีมผู้รักษา (แพทย์คนอื่น พยาบาล นักศึกษาแพทย์ เป็นต้น) ในสถานพยาบาลเดียวกัน^{๓๐} แต่ต้องยึดหลักการเปิดเผยน้อยที่สุดเท่าที่จำเป็น “need to know”

^{๒๓}The World Medical Association, (2015) *Ethics manual*. 3rd edition, available at <https://www.wma.net/wp-content/uploads/2016/11/>

^{๒๔}The World Medical Association, (1981) *Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient*, available at <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-lisbon-on-the-rights-of-the-patient/> reaffirmed by the 200th WMA Council Session, Oslo, Norway, April 2015.

^{๒๕}พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕(๕) และคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่ สค ๒๗/๒๕๕๙, ๕๔/๒๕๕๙ บัญญัติให้ต้องลบข้อมูลส่วนบุคคลออกไปเมื่อต้องเปิดเผยข้อมูลราชการ คือ ชื่อ นามสกุล อายุ วันเดือนปีเกิด ที่อยู่ เบอร์โทรศัพท์ อาชีพ การศึกษา สถานะการเงิน ประวัติสุขภาพ (เช่น ประวัติส่วนตัว ครอบครัว การเจ็บป่วยต่างๆ ในอดีต เป็นต้น) ประวัติอาชญากรรม ประวัติการทำงาน แต่ถ้าลบบไม่หมด ก็ลบบเฉพาะชื่อ-นามสกุล หรือข้อมูลที่บ่งบอกได้ว่าเป็นข้อมูลของใครก็พอ

^{๒๖}ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ “ข้อ ๒๗ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยหรือผู้ป่วยที่เสียชีวิตแล้ว ซึ่งตนทราบมา เนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่”

^{๒๗}แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภากายภาพบำบัดสภา เทคนิคการแพทย์ และคณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ.(๒๕๕๘) .คำประกาศสิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย.

^{๒๘}The World Medical Association.

^{๒๙}ต้องยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร ตาม พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๒๔ “หน่วยงานของรัฐจะเปิดเผยข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคลที่อยู่ในความควบคุมดูแลของตนต่อหน่วยงานของรัฐแห่งอื่น หรือผู้อื่นโดยปราศจากความยินยอมเป็นหนังสือของเจ้าของข้อมูลที่ให้ไว้ล่วงหน้าหรือในขณะนั้นมีได้”

^{๓๐}สำหรับการเปิดเผยข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลระหว่างสถานพยาบาล เช่น การส่งตัวผู้ป่วยไปรักษาต่อ (refer out) เคยปฏิบัติกันมาโดยไม่ได้ขอความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลจากสถานพยาบาลต้นทางไปยังสถานพยาบาลปลายทาง แต่ปัจจุบันสำหรับข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคล (personal health record) ในสถานพยาบาลสังกัดกระทรวงสาธารณสุขต้องปฏิบัติตาม “ระเบียบกระทรวงสาธารณสุขว่าด้วยการคุ้มครองและจัดการข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑” กล่าวคือ ต้องขอความยินยอมเพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถานพยาบาล ตามตัวอย่างใน “หนังสือแสดงความยินยอมให้เปิดเผยข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลทางอิเล็กทรอนิกส์”





๔. ปฏิบัติตามกฎหมายบังคับ^{๓๑}
 ๕. เปิดเผยต่อบุคคลผู้มีอำนาจตามกฎหมายต่าง ๆ เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่กองประกอบโรคศิลป์^{๓๒} เป็นต้น
 ๖. กรณีข้อมูลของผู้เสียชีวิต จะเปิดเผยต่อทายาทหรือบุตรหลานได้ต่อเมื่อมีความเสี่ยงต่อภาวะสุขภาพของบุตรหลานถ้าไม่เปิดเผย หรือตามที่กฎหมายกำหนด^{๓๓} เว้นแต่ในกรณีที่ เป็นข้อมูลจากการชันสูตรพลิกศพจะเปิดเผยได้^{๓๔}
- เมื่อจะเปิดเผยข้อมูลที่เป็นความลับผู้ป่วย แพทย์ต้องปกปิดข้อมูลเพื่อไม่ให้ผู้อื่นรู้ว่าผู้ป่วยเป็นใครด้วย (de-identified data) ในกรณีที่ผู้รับข้อมูลไม่จำเป็นต้องรู้ว่าผู้ป่วยเป็นใคร

Information Security (ความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูลข่าวสาร)

ความมั่นคงปลอดภัยของข้อมูล หมายถึง การปกป้องความเป็นส่วนตัว (privacy) และข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ป่วย (confidentiality) โดยใช้มาตรการต่าง ๆ ได้แก่ นโยบาย กฎ ระเบียบ แนวทางปฏิบัติ และระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ โดยต้องครอบคลุมถึงการรักษาความถูกต้องของข้อมูล (integrity) การมีสภาพพร้อมใช้งานของระบบและข้อมูล

^{๓๑}การปฏิบัติตามกฎหมายแค่ไหน ต้องพิจารณาว่ากฎหมายนั้นบัญญัติอย่างไรประกอบกับกฎหมายอื่นแล้วมีผลอย่างไรถ้าไม่ปฏิบัติตาม บางเรื่องถือเป็นหน้าที่ต้องกระทำ เช่น พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๙ วรรคสอง คือ เมื่อแพทย์รับตัวเด็กที่ปรากฏแน่ชัดหรือสงสัยว่าถูกทารุณกรรมหรือเลี้ยงดูโดยมิชอบไว้ในสถานพยาบาล แพทย์มีหน้าที่ต้องแจ้งเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องโดยมิชักช้า และวรรคสามระบุว่า ถ้าได้กระทำโดยสุจริตก็ย่อมได้รับความคุ้มครองทั้งทางอาญา แพ่ง และทางปกครอง แต่บางเรื่องเป็นการให้อำนาจหรือเป็นแค่ข้อเสนอแนะ ถ้าไม่ปฏิบัติตามก็ไม่ถูกลงโทษ

^{๓๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๘๐/๒๕๕๘ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ.สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มีอำนาจตรวจดูเอกสารเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลได้

^{๓๓}เช่น ข้อ ๔ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ประกอบคำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาการแพทย์และสาธารณสุข ที่ พส ๗/๒๕๕๘

^{๓๔}คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารสาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑๕๙/๒๕๕๔ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมิให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการภาค ๑ เกี่ยวกับสำนวนคดีอาญาข้อมูลชันสูตรพลิกศพที่การดำเนินคดียังไม่เสร็จสิ้น “การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ตามมาตรา ๑๕(๒) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้” จึงห้ามเปิดเผย



(availability) และการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคล^{๓๕} เช่น มาตรการป้องกันการเข้าถึง เวชระเบียนอิเล็กทรอนิกส์อย่างไม่เหมาะสม วิธีการตรวจจัดการเข้าถึงดังกล่าวหากมีการพยายาม การเข้าถึงที่ไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น ดังนั้น ในมุมมองเรื่อง information security จึงเป็นเรื่อง ของระบบป้องกัน

การควบคุมการเข้าถึงข้อมูล (authenticating system) เป็นระบบที่สำคัญมาก ถือเป็นปราการด่านแรกของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น การกำหนดให้ใช้รหัสผ่านเข้าฐาน ข้อมูล การใช้ tokens^{๓๖} หรือ biometrics (ลายพิมพ์นิ้วมือ ม่านตา ใบหน้า) เป็นต้น ประกอบกับ มาตรการเฝ้าระวังอื่น ๆ เช่น การบันทึกประวัติการเข้าใช้ข้อมูล (log files) สุ่มตรวจสอบการเข้าถึง ข้อมูล (audit) จากผู้ดูแลระบบ รวมถึงจากเจ้าของข้อมูล (ผู้ป่วย) ด้วยว่าข้อมูลของเขามีอะไรบ้าง ที่ถูกเข้าถึง โดยใคร นอกจากนี้ การส่งต่อและการเก็บข้อมูลต้องมีการเข้ารหัสของข้อมูล (encryption) ตลอดจนมีการลงโทษที่รุนแรงและเด็ดขาดในการเข้าถึงหรือใช้ข้อมูลโดยไม่ได้รับ อนุญาต (unauthorized access)^{๓๗} ในเรื่องความปลอดภัยของข้อมูลด้านสุขภาพนั้นมีประเด็น

^{๓๕}Edward H. Shortliffe, James J. Cimino Editors, *Biomedical Informatics - Computer Applications in Health Care and Biomedicine*.

^{๓๖}Token เป็นรหัสชนิดหนึ่งที่มีตัวอักษรภาษาอังกฤษและตัวเลขอารบิคสุ่มเรียงกันหลายสิบตัว เช่น "HqdEdfK9RVMtxIQM72NzxQolpbP1YmozUubMniCPu2F" (จำลองขึ้นมาจาก token จริงโดยเปลี่ยน ตัวอักษรและตัวเลขบางตัว จึงไม่สามารถนำไปใช้งานจริงได้) คล้ายบัตรผ่านประตูงาน คือ เพียงเอาไปแสดงกับ ผู้เฝ้าประตู เขาจะดูแค่ว่าเป็นบัตรเชิญที่ถูกต้องหรือไม่ (คือ รหัส token) ถ้าถูกต้องจึงให้เข้างานได้ เขาไม่จำเป็นต้องรู้ว่าผู้ถือบัตรเป็นใคร (เพราะผู้เฝ้าประตูไม่ได้มีฐานข้อมูลของผู้ได้รับเชิญ) ต่างกับระบบการใช้ username และpassword คือ ถ้าเป็นตัวอย่างในกรณีเดียวกัน เปลี่ยนจากการใช้บัตรเชิญเป็นการใช้ username และ password แทน เมื่อผู้รับเชิญแจ้งผู้เฝ้าประตูว่าเป็นใคร (username) พร้อมบอกรหัส (password) ผู้เฝ้าประตู ต้องตรวจสอบกับฐานข้อมูลว่าผู้รับเชิญเป็นใคร เคยลงทะเบียนไว้หรือไม่ รหัสตรงกับชื่อที่ลงทะเบียนไว้หรือไม่ จะเห็นว่า ผู้รับเชิญกรณีหลังนี้ต้องมีการลงทะเบียนเพื่อให้มี username กับ password ไว้กับผู้เฝ้าประตูก่อน ต่างกับกรณีแรกที่ไม่ต้องมีการลงทะเบียนไว้ เพียงแต่มีบัตรผ่านก็พอ (คือ มีการยืนยันตัวตนมาจากที่อื่นแล้ว เพราะผู้เชิญไปงานย่อมต้องยืนยันตัวตนของแขกผู้รับเชิญก่อนมีการส่งบัตรเชิญให้) ในระบบการยืนยันตัวตน ปัจจุบันส่วนหนึ่งใช้หลักการนี้ คือ แม้ไม่มีการลงทะเบียนไว้กับเว็บไซต์ แต่ผู้ใช้งานสามารถเข้าใช้งาน (login) ผ่านบัญชี social media ของตนเองได้ เช่น Line, Facebook, Google เป็นต้น ศึกษาเพิ่มเติมได้จาก <https://www.blognone.com/node/105549>

^{๓๗}ดังตัวอย่างกรณีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๑๕๕-๔๑๕๗/๒๕๖๐ นายจ้างเลิกจ้างลูกจ้าง เพราะเปิดเผยรหัสผ่านส่วนบุคคลในการบันทึกเวลาเข้าทำงาน คำสั่งของนายจ้างชอบด้วยกฎหมายและเป็นธรรม ในกรณีร้ายแรง และมีเหตุสมควรในการเลิกจ้าง สามารถเลิกจ้างโดยไม่ต้องตักเตือนก่อนและไม่ต้องจ่าย ค่าชดเชยตามพ.ร.บ. คุ้มครองแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๑๑๙ วรรคหนึ่ง (๔) ไม่ต้องบอกกล่าวล่วงหน้า และไม่ต้องจ่ายค่าจ้างแทนการบอกกล่าวล่วงหน้าตามมาตรา ๑๗ วรรคสี่





สำคัญที่ต้องคำนึงถึงมากมายและหาแนวทางป้องกัน เช่น การนำข้อมูลผู้ป่วยที่ติดเชื้อเอชไอวี ไปใช้ประกอบการสมัครงาน การส่งต่อข้อมูลผู้ป่วยเพื่อใช้ในสิทธิประโยชน์ เช่น ประกันสังคม การรักษาพยาบาลข้าราชการ ประกันชีวิต ข้อมูลที่ส่งผ่านแอปพลิเคชันหรือวิธีการที่ไม่มีระบบรักษาความปลอดภัย เช่น การใช้โปรแกรมไลน์ (LINE) ส่งเวชระเบียนไปยังบุคคลหลายคน เช่น LINE กลุ่ม^{๙๔} การที่ผู้ตรวจคุณภาพมาตรฐานโรงพยาบาล ไม่ว่าจะมาจากราชวิทยาลัย องค์กรวิชาชีพ มหาวิทยาลัย มาตรวจดูเวชระเบียน ซึ่งมีข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลของผู้ป่วยอยู่ จะควบคุมได้อย่างไร เป็นต้น

สถานพยาบาลควรมีมาตรการควบคุมการเข้าถึงและใช้ข้อมูลด้านสุขภาพอย่างเหมาะสม โดยเริ่มจากการประกาศนโยบายต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับมาตรฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างน้อยต้องมีนโยบายการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (privacy policy)^{๙๕} และนโยบายด้านความมั่นคงปลอดภัยของระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT security policy) และปัจจุบันมีแนวทางประเมินคุณภาพด้านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศโรงพยาบาล โดยสถาบันพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (สรพ.) และสมาคมเวชสารสนเทศไทย (TMI) ร่วมกันพัฒนามาตรฐานขึ้นมาคือ กรอบการพัฒนาคุณภาพเทคโนโลยีสารสนเทศโรงพยาบาล (Hospital IT Quality Improvement Framework: HITQIF v๑.๒๐) ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและรับรองคุณภาพโรงพยาบาล (HAIT: Hospital Accreditation Information Technology)^{๙๖} นอกจากนี้ต้องคำนึงถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย เช่น พ.ร.บ. สถานพยาบาล ๒๕๔๑^{๙๗} พ.ร.บ. รุกรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ประกอบกับ ประกาศคณะกรรมการรุกรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เรื่อง แนวนโยบายและแนวปฏิบัติในการรักษาความมั่นคงปลอดภัยด้านสารสนเทศของหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๓ และฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๖ ระเบียบกระทรวงสาธารณสุข เรื่อง การคุ้มครองและจัดการข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล พ.ศ. ๒๕๖๑

^{๙๔}สช. วางแนวปฏิบัติใหม่คุ้มครองสิทธิผู้ป่วย คุ้มครองข้อมูลสุขภาพในยุคดิจิทัล <https://www.nationalhealth.or.th/node/1951>

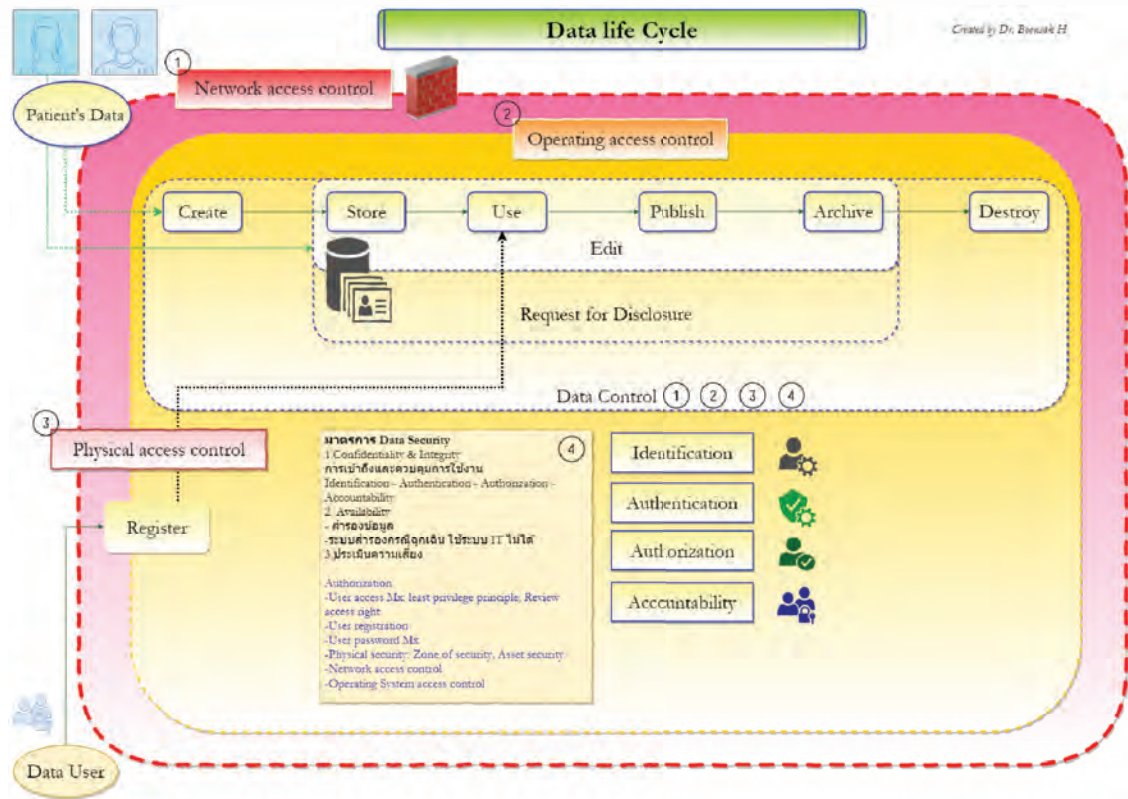
^{๙๕}นโยบายนี้ ควรมีแนวทางปฏิบัติที่เป็นรายละเอียดถึงขั้นระดับการเข้าถึงข้อมูลได้ เช่น แพทย์เจ้าของไข้หรือนักศึกษาแพทย์สามารถเข้าดูประวัติการรักษาเฉพาะผู้ป่วยที่ตนดูแลเท่านั้น และมีระยะเวลาจำกัดด้วย รวมทั้งมีบันทึกการเข้าดูประวัติแต่ละครั้ง นอกจากนี้ ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลของผู้ป่วย ต้องถูกคุ้มครองอย่างเคร่งครัด แม้ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรก็ไม่ควรจะได้หากไม่มีเหตุอันสมควรหรือไม่ได้เป็นการปฏิบัติตามหน้าที่

^{๙๖}<http://tmi.or.th/download/tmi-hospital-it-maturity-model-v1-1/>

^{๙๗}พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ ข้อ ๖(๑) สถานพยาบาลต้องจัดการเวชระเบียนให้เป็นระเบียบมั่นคง คั่นหาง่าย ระบบฐานข้อมูลคอมพิวเตอร์ต้องมีสำรอง



ภาพที่ ๒ : Info graphic มาตรการควบคุมการเข้าถึงข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคล (Information security)



การเปิดเผยความลับโดยมิชอบด้วยกฎหมายกับผลที่ตามมา

การเปิดเผยความลับโดยมิชอบนั้นนอกจากจะมีความผิดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องการรักษาความลับผู้ป่วยโดยตรงแล้ว ยังอาจผิดกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ อีกด้วย ดังสรุปในตารางที่ ๑ ซึ่งมีความผิดและโทษทั้งทางอาญา แพ่ง และปกครอง





ตารางที่ ๑ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยความลับของผู้ป่วย

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยความลับโดยตรง	กฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ
<ul style="list-style-type: none"> • ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรมพ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒๗ เรื่องเปิดเผยความลับที่ทราบมาจากการประกอบวิชาชีพ • พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ • พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๑๕ (๕) • ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เรื่อง ละเมิด มาตรา ๔๒๐, ๔๒๓, ๔๔๗ 	<ul style="list-style-type: none"> • ประมวลกฎหมายอาญา เรื่อง หมิ่นประมาท บุคคลที่สาม • พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘, ๑๑, ๑๔, ๑๖ • ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ข้อ ๒๖ เรื่องแพทย์ให้ความเห็นโดยไม่สุจริต • พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๕๘

กรณีศึกษาตัวอย่าง

กรณีที่ ๑ ในกลุ่มนี้เป็นลักษณะของผู้ป่วยที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดกฎหมายอาญา เช่น เป็นผู้กระทำความผิด ผู้ต้องสงสัย ผู้ต้องหา หรือนักโทษ หรือผู้เสียหายจากการกระทำความผิด เช่น

- ผู้ป่วยทำแท้งมาแล้วติดเชื้อ (Infected criminal abortion, self-induced abortion) แพทย์จะแจ้งตำรวจหรือไม่ว่ามีการทำแท้งผิดกฎหมาย
- ผู้ป่วยอายุ ๑๓ ปี มาฝากครรภ์ (teenage pregnancy) แพทย์จะแจ้งตำรวจหรือไม่ เพราะการตั้งครรภ์ในเด็กอายุต่ำกว่า ๑๕ ปีนั้น ฝ่ายชายผิดกฎหมายอาญาแน่นอน ไม่ว่าจะมีการยินยอมมีเพศสัมพันธ์หรือไม่
- ผู้ได้รับบาดเจ็บจากการจราจร แจ้งว่าตนขับขี้อักรยานยนต์ล้มเอง และแพทย์ตรวจพบว่าน่าจะเมาสุรา แพทย์จะแจ้งตำรวจเพราะผู้ป่วยกระทำผิด พ.ร.บ. จราจรทางบกหรือไม่
- แพทย์ควรแจ้งข้อมูลการเจ็บป่วยของนักโทษให้กับผู้คุมนักโทษในเรือนจำหรือไม่



ผู้รับบริการในสถานพยาบาลส่วนมากเป็นผู้ป่วยที่แท้จริง คือ มีอาการของการเจ็บป่วยทางกายหรือทางจิตใจ ส่วนอีกจำพวกหนึ่งมีลักษณะเป็นผู้ป่วยคดี^{๔๖} คือ ผู้ที่มาตรวจเพื่อความถูกต้องสมบูรณ์ของกระบวนการยุติธรรม ไม่ว่าจะเป็นการแสวงหาพยานหลักฐานหรือกฎหมายบัญญัติไว้ในขั้นตอนใดขั้นตอนหนึ่ง เช่น ผู้ต้องหาเสพสารเสพติดถูกส่งมาตรวจหาสารเสพติดในร่างกาย ผู้ได้รับการบำบัดรักษาจากการเสพสารเสพติดที่ถูกส่งมาตรวจสารเสพติดในร่างกายเพื่อติดตามการรักษาและควบคุมความประพฤติ ผู้หลบหนีเข้าเมืองถูกส่งมาพิสูจน์อายุเพื่อฟ้องคดี เด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดแล้วต้องรับโทษในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กถูกส่งมาตรวจประเมินภาวะสุขภาพ หรือเป็นผู้ป่วยที่เกี่ยวข้องในการกระทำความผิดอาญา ดังกรณีตัวอย่างข้างต้นด้วย นอกจากนี้ อาจมีผู้รับบริการประเภทอื่นๆ อีกบ้าง เช่น โรงงานส่งมาตรวจสุขภาพประจำปี (อาจยังไม่ป่วย) หรือตรวจสุขภาพเพื่อขอใบรับรองแพทย์เพื่อใช้ในโอกาสต่างๆ ทั้งนี้ไม่เป็นผู้ป่วยประเภทใด โดยหลักการแล้ว ข้อมูลสุขภาพหรือการเจ็บป่วยของผู้รับบริการทางการแพทย์ย่อมต้องถูกรักษาไว้เป็นความลับจะเปิดเผยได้ต่อเมื่อผู้ป่วยยินยอม

สำหรับผู้ป่วยที่ยกตัวอย่างมาข้างต้นนั้นแม้ยังไม่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางอาญา แต่เข้าข่ายเป็นผู้ป่วยคดีแล้ว ดังนั้น จะมีแต่แพทย์ บุคลากรทางการแพทย์ที่เกี่ยวข้อง และผู้ป่วยเท่านั้นที่ทราบว่าผู้ป่วยเกี่ยวข้องกับกรกระทำความผิดทางอาญา ในกรณีนี้ แพทย์จะลำบากใจอย่างยิ่งในระหว่างการทำหน้าที่สองอย่าง (dual royalty) คือหน้าที่แพทย์ต่อผู้ป่วย (รักษาผู้ป่วยและข้อมูลความลับของผู้ป่วย) และหน้าที่พลเมืองดีในสังคม (เห็นการกระทำความผิดควรแจ้งความ) ซึ่งหลักในการพิจารณาควียึดถือเรื่องความยินยอมเป็นหลักก่อน แม้ผู้ป่วยเป็นนักโทษในเรือนจำที่มีอิสรภาพจำกัดก็ตาม^{๔๗} เพราะเป็นหน้าที่แพทย์โดยตรง (direct duty) ที่ต้องปกป้องข้อมูลผู้ป่วย และถือเป็นสิ่งที่แพทย์ต้องคำนึงถึงที่ดีที่สุดสำหรับผู้ป่วยก่อน (the best interest) ส่วนหน้าที่พลเมืองดีนั้น ถือเป็นหน้าที่ทั่วไป (general duty) ซึ่งไม่สามารถลบล้างหน้าที่โดยตรงของแพทย์ได้ นอกจากนี้ การที่แพทย์

^{๔๖}ผู้ป่วยคดีในที่นี้มิได้หมายถึง ผู้ป่วยคดี ตาม พ.ร.บ. สุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่มีความหมายที่กว้างกว่า โดยรวมถึงผู้ป่วยที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีความทุกประเภท แม้ยังไม่ได้เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจึงรวมถึงผู้ป่วยตามกรณีตัวอย่างด้วย

^{๔๗}The World Medical Association, *Ethics manual*.





แจ้งความกับตำรวจจะทำให้ความไว้วางใจจากผู้ป่วยต่อแพทย์ลดลง อาจทำให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดี เช่น ผู้ป่วยที่ทำแท้งมาอาจไม่กล้ามาพบแพทย์ จึงทำให้เสียชีวิตที่บ้าน ผู้ป่วยวัยรุ่นตั้งครรภ์ไม่ยอมฝากครรภ์ ทำให้เด็กที่คลอดออกมาเสียชีวิต หรือน้ำหนักน้อย เป็นภาระต่อครอบครัวและประเทศชาติในอนาคต การจัดการปัญหาผู้ป่วยประเภทที่กล่าวมา ต้องเน้นการป้องกันมากกว่าการลงโทษทางกฎหมาย ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ต่อตัวผู้ป่วยเอง วงการแพทย์และประเทศชาติด้วย แต่สำหรับข้อมูลของผู้ป่วยคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมแล้ว เช่น เป็นผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ต้องขังในเรือนจำ ฝ่ายกฎหมายย่อมมีอำนาจในการรับรู้ข้อมูลโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายที่มี

กรณีที่ ๒ ผู้ป่วยไม่ประสงค์ให้เปิดเผยข้อมูลบางอย่าง เช่น

- ผู้ป่วย HIV-positive ไม่ต้องการให้เปิดเผยต่อคู่สมรสหรือคู่นอน แพทย์จะทำอย่างไร และเปิดเผยได้หรือไม่ ถ้าผู้ป่วยไม่ยอมให้เปิดเผย
- ผู้ป่วยถูกทำร้ายร่างกายมารักษาในโรงพยาบาล ขณะแพทย์ตรวจผู้ป่วย เขาแจ้งแพทย์ว่าจะไปฆ่าคู่อริ แพทย์จะแจ้งตำรวจหรือไม่
- ผู้ป่วยจิตเวชมีอาการหูแว่วและหวาดระแวงว่าคนจะมาฆ่า แจ้งแพทย์ว่าจะไปทำร้ายคนที่จะมาฆ่านั้น แพทย์จะแจ้งคนที่จะถูกทำร้ายหรือไม่
- แพทย์ตรวจสุขภาพประจำปีให้พนักงานโรงงานแห่งหนึ่ง แล้วพบว่ามีคนป่วยเป็นวัณโรค แพทย์จะแจ้งโรงงานได้หรือไม่

ผู้ป่วยในกลุ่มนี้ไม่ประสงค์ให้แพทย์เปิดเผยข้อเท็จจริงที่เป็นผลเสียหายกับผู้ป่วย แต่ในขณะเดียวกันหากไม่เปิดเผยข้อมูลนั้นให้บุคคลที่เกี่ยวข้องรับทราบ จะทำให้บุคคลอื่นได้รับอันตรายด้วย ดังนั้น ในหลักการควรเปิดเผยให้กับผู้ที่จะได้รับอันตรายรับทราบ โดยกรณี HIV มีแนวทาง^{๔๔} คือ

^{๔๔}เรื่องเดียวกัน



๑. คู่นอนของผู้ป่วยมีความเสี่ยงที่จะได้รับเชื้อ HIV เช่น กรณียังจะมีเพศสัมพันธ์กัน และไม่มีวิธีอื่นที่คู่นอนจะทราบว่าเขามีโอกาสติดเชื้อจากผู้ป่วย
๒. ผู้ป่วยปฏิเสธที่จะแจ้งกับคู่นอนของตนเอง
๓. ผู้ป่วยปฏิเสธที่จะให้แพทย์แจ้งแทน
๔. แพทย์ได้แจ้งแก่ผู้ป่วยแล้วว่า แพทย์จะต้องเปิดเผยข้อมูลนี้แก่คู่นอนของผู้ป่วย (แม้ผู้ป่วยจะไม่ยินยอมก็ตาม)

สำหรับกรณีผู้ป่วยจิตเวช มี พ.ร.บ. สุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๖^{๔๕} บัญญัติไว้ชัดเจนว่า ให้เปิดเผยข้อมูลสุขภาพได้ ทั้งนี้เพื่อความปลอดภัยของผู้อื่น

ส่วนกรณีพนักงานโรงงานป่วยดังกล่าวนั้น หากการเปิดเผยข้อมูลการตรวจสุขภาพของพนักงานจำเป็นต่อการป้องกันหรือระงับอันตรายต่อชีวิตหรือสุขภาพของบุคคลก็สามารถที่จะใช้ดุลยพินิจในการเปิดเผยข้อมูลการตรวจสุขภาพของพนักงานดังกล่าวเป็นรายการก็ได้ ตามมาตรา ๒๕ (๗) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ แต่ต้องทำด้วยวิธีการที่รัดกุมเพียงพอ เพื่อป้องกันผู้อื่นที่ไม่เกี่ยวข้องได้รับรู้ข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลของผู้ป่วยได้

กรณีที่ ๓

- ข้อมูลผู้ป่วยเด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถให้ความยินยอมในการรักษาได้ด้วยตนเอง ต้องทำอย่างไร
- แพทย์สงสัยว่าเด็กที่มาตรวจที่โรงพยาบาลถูกทำร้ายร่างกาย แพทย์จะแจ้งตำรวจหรือไม่

^{๔๕}พ.ร.บ. สุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๑๖ ห้ามมิให้ผู้ใดเปิดเผยข้อมูลด้านสุขภาพของผู้ป่วยในประการที่น่าจะก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ป่วย เว้นแต่

- (๑) ในกรณีที่อาจเกิดอันตรายต่อผู้ป่วยหรือผู้อื่น
- (๒) เพื่อความปลอดภัยของสาธารณชน
- (๓) มีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย





ในการขอความยินยอมเพื่อเก็บข้อมูลตลอดจนเผยแพร่ข้อมูลด้านสุขภาพส่วนบุคคลกรณีผู้ป่วยเด็กหรือผู้ที่ไม่สามารถให้ความยินยอมเพื่อการรักษาตามข้อจำกัดโดยกฎหมาย เช่น คนไร้ความสามารถ คนเสมือนไร้ความสามารถ มีหลักพิจารณาเช่นเดียวกับการให้ความยินยอมรักษาพยาบาล^{๔๖} คือ เด็กที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (การบรรลุนิติภาวะต้องอายุ ๒๐ ปี บริบูรณ์หรือสมรสโดยชอบด้วยกฎหมาย)^{๔๗} ต้องมีบิดามารดาหรือผู้ปกครองให้ความยินยอม เพราะมีหลักจริยธรรมทางการแพทย์เหมือนกัน (autonomy, respect of person) และต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของเด็กเป็นสำคัญ (the best interest) ทั้งนี้ตาม พ.ร.บ.คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๒๒ ประกอบกับ พ.ร.บ.สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘ วรรคสาม (๒) แต่สำหรับกฎหมายในต่างประเทศนั้น (GDPR) กำหนดอายุเด็กที่ต้องได้รับความยินยอมจากบิดามารดาไว้ที่อายุต่ำกว่า ๑๓-๑๖ ปี^{๔๘} ส่วนในสหรัฐอเมริกากำหนดไว้ที่ต่ำกว่า ๑๓ ปี^{๔๙}

สำหรับกรณีแพทย์สงสัยว่าเด็กถูกทำร้ายนั้นถือเป็นหน้าที่แพทย์โดยตรงที่ต้องแจ้งต่อผู้เกี่ยวข้องรับทราบ ตามพ.ร.บ. คุ้มครองเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งถ้าแจ้งแล้วแพทย์ย่อมได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย แต่ถ้าไม่แจ้ง แพทย์อาจมีความผิดฐานละเว้นปฏิบัติหน้าที่ตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๕๗ ด้วย

กรณีที่ ๔

- แพทย์สงสัยว่าผู้ป่วยที่ถูกควบคุมหรือคุมขังจะถูกทำร้ายโดยเจ้าหน้าที่รัฐ แพทย์ควรทำอย่างไร

ตามมาตรฐานทางจริยธรรมแล้ว แพทย์ควรแจ้งต่อองค์กรอื่นที่รับผิดชอบดูแลเรื่องสิทธิมนุษยชน^{๕๐} ทั้งนี้ถือว่าเป็นประโยชน์ต่อผู้ป่วยและประชาชนมากกว่าปกปิดไว้เป็นความลับ

^{๔๖}บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์. “มาตรฐานทางจริยธรรม กฎหมาย และการแพทย์ของการยินยอมให้รักษาในเวชปฏิบัติ,” รัฐสภาสาร ๖๓,๘ (๒๕๕๘) : ๙๗-๑๒๔.

^{๔๗}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๐ “ผู้เยาว์ย่อมบรรลุนิติภาวะเมื่อทำการสมรส หากการสมรสนั้นได้ทำตามบทบัญญัติ มาตรา ๑๔๔๘” ประกอบ มาตรา ๑๔๔๘ “การสมรสจะทำได้ต่อเมื่อชายและหญิงมีอายุสิบเจ็ดปีบริบูรณ์แล้ว แต่ในกรณีที่มีเหตุอันสมควร ศาลอาจอนุญาตให้ทำการสมรสก่อนนั้นได้”

^{๔๘}Alan Charles Raul Editor, *The privacy, data protection and cybersecurity law review*.

^{๔๙}Children’s Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA).

^{๕๐}The World Medical Association. (2007). Resolution on the Responsibility of Physicians in the Denunciation of Acts of Torture or Cruel or Inhuman or Degrading Treatment of which They are Aware.



กรณีที่ ๕

- แพทย์โพสต์รูปผู้ป่วยหรือผลการรักษาผู้ป่วยที่รักษากับตนผ่านเฟซบุ๊กของตนเอง ได้หรือไม่
- การประกาศขอรับบริจาคเลือดหรือข้อความช่วยเหลือเกี่ยวกับการรักษา โดยระบุชื่อและข้อมูลส่วนตัวผู้ป่วย เพื่อให้ติดต่อได้สะดวก ทำได้หรือไม่

การเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารสุขภาพส่วนบุคคลผ่านทางระบบคอมพิวเตอร์ หรือสื่อสังคมออนไลน์ต้องระมัดระวังอย่างมาก เพราะถ้ามีความผิดแล้วจะผิดกฎหมายหลายฉบับ นอกจากผิดเรื่องเปิดเผยข้อมูลสุขภาพของผู้ป่วย เช่น ความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์^{๕๐} นอกจากนั้นต้องระวังเรื่องการโฆษณาสถานพยาบาลและการประกอบวิชาชีพเวชกรรมด้วยหลัก ในการพิจารณาว่ามีความผิดฐานเปิดเผยข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลหรือไม่ให้พิจารณา เรื่องความยินยอมเป็นหลัก ถ้าไม่ยินยอมก็เปิดเผยไม่ได้ ตาม พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ มาตรา ๗ สำหรับโรงพยาบาลที่ต้องการรับบริจาคเลือดสำหรับผู้ป่วย ก็เพียงแค่แจ้งว่าต้องการเลือดหมู่ อะไรก็พอ ไม่ต้องระบุชื่อผู้ป่วยเผยแพร่ไปด้วย หรือกรณีมีผู้ป่วยไม่ทราบชื่อมารักษา และอาจจะไม่ได้สติอยู่ด้วย ก็เพียงแค่แจ้งรูปพรรณสัณฐานออกไป ทั้งนี้เพื่อติดตามหาญาติ หรือคนรู้จัก ไม่ต้องระบุโรคของผู้ป่วยไปด้วย อย่างไรก็ตาม ผู้ป่วยที่ได้รับบาดเจ็บอาจเกิด จากการถูกทำร้ายมา การแจ้งรูปพรรณสัณฐานของผู้ป่วยผ่านสื่อสังคมออนไลน์ อาจทำให้ คู่กรณีตามมาทำร้ายซ้ำในโรงพยาบาลได้ จึงควรติดต่อประสานงานกับตำรวจโดยตรงแทนการ เผยแพร่ออกไปผ่านสื่อสังคมออนไลน์ สามารถศึกษาแนวทางการใช้สื่อสังคมออนไลน์ได้จาก ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการใช้งานสื่อสังคมออนไลน์ ของผู้ปฏิบัติงานด้านสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙

กรณีที่ ๖ กรณีผู้ป่วยมีประกันชีวิต

- ผู้ป่วยที่มีประกันชีวิตเข้ารับการรักษาในโรงพยาบาล ต่อมาบริษัทประกันส่งใบ เรียกร้องค่าสินไหมจากผู้ป่วยมาให้แพทย์เขียนสรุปการเจ็บป่วย แพทย์จะต้องปฏิบัติอย่างไร

^{๕๐}พ.ร.บ. ว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๙, ๑๑, ๑๔, และ ๑๖





การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากบริษัทประกันเป็นเรื่องของสัญญาระหว่างผู้ป่วยและบริษัทประกัน ซึ่งแพทย์มิได้มีส่วนเกี่ยวข้องในสัญญานั้นด้วย แต่บริษัทประกันต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลของผู้ป่วยเพื่อประกอบการจ่ายเงิน ดังนั้น จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่แพทย์จะต้องสรุปประวัติการรักษาให้ โดยต้องขอความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเปิดเผยประวัติการรักษาจากผู้ป่วยหรือญาติ (กรณีผู้ป่วยเสียชีวิต) เสมอ ซึ่งทางโรงพยาบาลควรระมัดระวังมิให้ข้อมูลผู้อื่นถูกเปิดเผยด้วย (ในวาระเบี่ยงอำนาจมีการอ้างถึงข้อมูลบุคคลอื่นนอกจากของผู้ป่วยหรือผู้ตาย) ในกรณีที่ต้องส่งเวชระเบียนให้บริษัทประกัน

กรณีที่ ๗

- คณะกรรมการประกอบโรคศิลปะขอดูเวชระเบียนการรักษาผู้ป่วยที่ร้องเรียนแพทย์ แต่แพทย์ไม่ยอมส่งเวชระเบียนให้ดู โดยอ้างว่ากลัวความลับผู้ป่วยถูกเปิดเผยได้หรือไม่

ในกรณีนี้เป็นการเปิดเผยต่อบุคคลผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เช่น พนักงานเจ้าหน้าที่กองประกอบโรคศิลปะ^{๕๒} โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้ คดีนี้แพทย์เจ้าของคลินิกเอกชนแห่งหนึ่งฟ้องศาลปกครองให้เพิกถอนคำสั่งของอธิบดีกรมสนับสนุนบริการสุขภาพที่ให้ส่งเวชระเบียนของผู้ป่วยรายหนึ่งไปให้คณะกรรมการประกอบโรคศิลปะดู เพื่อตรวจสอบตามที่มีผู้เสียหายร้องเรียนไป (เรื่องมาตรฐานวิชาชีพ) ศาลปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่าคณะกรรมการประกอบโรคศิลปะใช้อำนาจตามที่กฎหมายกำหนด^{๕๓} ซึ่งเป็นข้อยกเว้นของกฎหมายอื่นๆ ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๓^{๕๔} ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษา

^{๕๒}คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ที่ ๕๘๐/๒๕๕๘ ในกรณีนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มีอำนาจตรวจดูเอกสารเกี่ยวกับการรักษาพยาบาลได้

^{๕๓}พ.ร.บ. สถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่ง (๓)

^{๕๔}ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๒๓ ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งความลับของผู้อื่น โดยเหตุที่เป็นเจ้าพนักงานผู้มีหน้าที่ โดยเหตุที่ประกอบอาชีพเป็นแพทย์ เภสัชกร คนจำหน่ายยา นางผดุงครรภ์ ผู้พยาบาล นักบวช หมอความ ทนายความ หรือผู้สอบบัญชีหรือโดยเหตุที่เป็นผู้ช่วยในการประกอบอาชีพนั้น แล้วเปิดเผยความลับนั้น ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด ต้องระวางโทษ...



จริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒๗^{๕๕} และ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗^{๕๖} แต่คำพิพากษาระบุเหตุผลประกอบว่า “...การเปิดเผยความลับอันจะเป็นความผิดตามกฎหมายดังกล่าวนั้น (๓ มาตราข้างต้น) ต้องเกิดจากการจงใจหรือเกิดจากเจตนาของผู้ฟ้องคดีที่จะเปิดเผยความลับของเจ้าของข้อมูล และมีเจตนาทำให้เจ้าของข้อมูลในเอกสารดังกล่าว (เวชระเบียน) ได้รับความเสียหาย ... ดังนั้น การส่งเวชระเบียนให้เจ้าหน้าที่ตรวจสอบเป็นการทำตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ได้เกิดจากเจตนาเปิดเผยความลับเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูล...” ด้วยความเคารพต่อศาล ผู้เขียนมีความเห็นแตกต่างกับคำพิพากษาเล็กน้อย คือ ทั้งสามมาตรานั้นแน่นอนว่าต้องอาศัย “เจตนา” แต่เป็นแค่เจตนาธรรมดาที่ผู้เปิดเผยรู้ว่าเป็นความลับและได้เปิดเผยแก่บุคคลอื่น (ผู้เปิดเผยมีสติสัมปชัญญะปกติเช่นวิญญูชน โดยรู้ข้อเท็จจริงทั้งหมด และประสงค์ผลหรือเล็งเห็นผลของการเปิดเผยความลับนั้น) ไม่ต้องถึงกับมีเจตนาพิเศษ “เพื่อให้เกิดความเสียหาย” เพราะในกฎหมายที่อ้างมาไม่ได้บัญญัติดังกล่าวเลย แต่ประมวลกฎหมายอาญาและ พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ ใช้คำว่า “ในประการที่น่าจะทำให้เสียหาย” ซึ่งเป็นพฤติการณ์ประกอบการกระทำ ไม่ต้องเกิดความเสียหาย ความผิดก็สำเร็จแล้ว ดังนั้น การที่แพทย์นำเวชระเบียนให้คนอื่นดู (แม้ว่าให้ผู้มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขอได้) ก็ย่อมแสดงให้เห็นว่า แพทย์มีเจตนาเปิดเผยข้อมูลผู้ป่วยแล้ว เพราะแพทย์ย่อมรู้ว่าสิ่งนั้นเป็นความลับที่ได้มาจากการประกอบวิชาชีพและมีเจตนาประสงค์ต่อผลหรือเล็งเห็นผลให้คนอื่นเห็นข้อความในเวชระเบียน จะว่าไม่มีเจตนาไม่ได้ (ไม่ต้องถึงกับมีเจตนาพิเศษเพื่อให้เกิดความเสียหาย ดังกล่าวข้างต้น) การที่จะโต้แย้งฝ่ายผู้ฟ้องคดีว่า เวชระเบียนต้องเปิดเผยหรือไม่ ก็เพียงแค่ยกข้อกฎหมายที่ว่า มีกฎหมายเฉพาะให้ต้องเปิดเผยหรือ เป็นการทำตามคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย ก็น่าจะเพียงพอ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้พิพากษา

^{๕๕} ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙ ข้อ ๒๗ ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมต้องไม่เปิดเผยความลับของผู้ป่วยหรือผู้ป่วยที่เสียชีวิตแล้ว ซึ่งตนทราบมา เนื่องจากการประกอบวิชาชีพ เว้นแต่ได้รับความยินยอมโดยชอบด้วยกฎหมาย หรือเมื่อต้องปฏิบัติตามกฎหมายหรือตามหน้าที่

^{๕๖} พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผย ในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใด ๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่นเพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้





ซึ่งเป็นฝ่ายใช้กฎหมายในการตัดสินใจคดีความ น่าจะมีความเห็นว่า กฎหมายเรื่องนี้ ควรมีความผิดเมื่อมีการเปิดเผยโดยเจตนาเพื่อให้เกิดความเสียหายเท่านั้น ส่วนการเปิดเผยเพื่อวัตถุประสงค์ประการอื่นไม่ควรมีความผิด เช่น เพื่อประโยชน์ของเจ้าของข้อมูลเองหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งจะเป็นผลดีต่อทุกฝ่าย ทำให้การปฏิบัติของโรงพยาบาลต่างๆ ที่เปิดเผยข้อมูลบางอย่างของผู้ป่วย เช่น บุคคลไม่ทราบชื่อไม่มีญาติมาติดต่อ โรงพยาบาลควรเปิดเผยข้อมูลบางอย่างเพื่อติดตามหาญาติ หรือเพื่อรับบริจาคเลือดได้ เป็นต้น ดังนั้น ข้อความใน พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ ควรแก้จากคำว่า “ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” เป็น “เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด” จึงจะทำให้กฎหมายยืดหยุ่นมากขึ้น

นอกจากนั้น ข้อความอื่นใน พ.ร.บ. สุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๗ ที่ว่า “ข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคล เป็นความลับส่วนบุคคล ผู้ใดจะนำไปเปิดเผยในประการที่น่าจะทำให้บุคคลนั้นเสียหายไม่ได้ เว้นแต่การเปิดเผยนั้นเป็นไปตามความประสงค์ของบุคคลนั้นโดยตรง หรือมีกฎหมายเฉพาะบัญญัติให้ต้องเปิดเผย แต่ไม่ว่าในกรณีใดๆ ผู้ใดจะอาศัยอำนาจหรือสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการหรือกฎหมายอื่น เพื่อขอเอกสารเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลที่ไม่ใช่ของตนไม่ได้” ทำให้เข้าใจว่า ถ้ามีกฎหมายเฉพาะให้เปิดเผยก็ยอมเปิดเผยได้ แต่ขอให้ส่งเอกสารหรือสำเนาข้อมูลสุขภาพส่วนบุคคลไม่ได้ (ขอดูได้แต่ห้ามเอาไป ห้ามสำเนา) ซึ่งขัดแย้งกับ พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมทั้งกฎหมายหมายและอำนาจอื่น เช่น อำนาจศาลที่ว่า สามารถขอเอกสารได้ แม้เป็นข้อมูลสุขภาพของบุคคล ดังนี้ ควรแก้มาตรานี้โดยตัดตอนท้ายออก

กรณีที่ ๘

- ข้อมูลผู้ตายเปิดเผยได้เพียงใด

การเสียชีวิตสามารถแยกเป็นสองประเภท คือ กรณีที่ไม่ต้องชันสูตรพลิกศพ และกรณีที่ต้องชันสูตรพลิกศพ^{๕๗} สำหรับกรณีที่ไม่ต้องชันสูตรพลิกศพ ต้องพิจารณาแบบข้อมูลของผู้ป่วยทั่วไป คือ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือมีกฎหมายให้อำนาจเปิดเผย

^{๕๗}คือ การตายโดยผิดธรรมชาติ และตายในระหว่างการอยู่ในความควบคุมของเจ้าพนักงาน ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๘



แต่แน่นอนว่า ผู้ตายย่อมไม่สามารถให้ความยินยอมเพื่อเปิดเผยข้อมูลในเมื่อตายแล้วได้ เว้นแต่ความยินยอมเป็นลายลักษณ์อักษรที่ท้าวล่วงหน้า^{๕๘} แต่ทายาทตามกฎหมายมีสิทธิ์ทราบข้อมูลของผู้ตายได้ ตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๒ (พ.ศ. ๒๕๔๑) ออกตามความใน พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐^{๕๙} ส่วนกรณีที่ต้องมีการชันสูตรพลิกศพหรือเรียกว่า เป็นศพคดี ต้องอยู่ภายใต้ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา เรื่องชันสูตรพลิกศพ และเรื่องการสอบสวน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องอื่นๆ โดยมีหลักการว่า ข้อมูลชันสูตรพลิกศพถือเป็นข้อมูลที่ใช้ในการพิจารณาคดี ถือเป็นความลับทางคดี ดังนั้น หากการดำเนินคดียังไม่เสร็จสิ้น การเปิดเผยข้อมูลข่าวสารดังกล่าวจะทำให้การบังคับใช้กฎหมายเสื่อมประสิทธิภาพ หรือไม่อาจสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ ตามมาตรา ๑๕(๒) แห่ง พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ จึงห้ามเปิดเผยแก่บุคคลที่ไม่เกี่ยวข้องในกระบวนการพิจารณาคดี^{๖๐} ถ้าแพทย์เปิดเผยข้อมูลดังกล่าวย่อมมีความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหน้าที่หรือละเว้นปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบหรือโดยทุจริต^{๖๑} เพราะแพทย์ผู้ชันสูตรพลิกศพถือเป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมายแม้เป็นแพทย์โรงพยาบาลเอกชนก็ตาม^{๖๒}

^{๕๘} พ.ร.บ. ข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

^{๕๙} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารราชการแพทย์และสาธารณสุขที่ พส ๗/๒๕๔๘, ได้แก่ บุตรชอบด้วยกฎหมายหรือบุตรบุญธรรม คู่สมรส บิดาหรือมารดา ผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดา

^{๖๐} คำวินิจฉัยคณะกรรมการวินิจฉัยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร สาขาสังคม การบริหารราชการแผ่นดิน และการบังคับใช้กฎหมาย ที่ สค ๑๕๙ /๒๕๕๔ เรื่อง อุทธรณ์คำสั่งมีให้เปิดเผยข้อมูลข่าวสารของสำนักงานอัยการภาค ๑ เกี่ยวกับสำนวนคดีอาญา

^{๖๑} ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๕๗ “ผู้ใดเป็นเจ้าพนักงานปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปีถึงสิบปี หรือปรับตั้งแต่สองพันบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

^{๖๒} ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๕๐ วรรคแรก ตอนกลาง “ในกรณีที่จะต้องมีการชันสูตรพลิกศพให้พนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ศพนั้นอยู่กับแพทย์ทางนิติเวชศาสตร์ซึ่งได้รับวุฒิบัตร ... ถ้าแพทย์ประจำสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดไม่มีหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของเอกชนหรือแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ที่ขึ้นทะเบียนเป็นแพทย์อาสาสมัครตามระเบียบของกระทรวงสาธารณสุขปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ให้แพทย์ประจำโรงพยาบาลของเอกชนหรือแพทย์ผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมผู้นั้น เป็นเจ้าพนักงานตามกฎหมาย”





อนาคตประเทศไทย ควรเดินหน้าอย่างไร

ในอนาคตมีแนวโน้มว่า ข้อมูลสุขภาพจะถูกส่งผ่านระหว่างเครื่องเชื่อมต่อกันระหว่างอุปกรณ์ต่าง ๆ ได้มากขึ้นโดยอาศัยเทคโนโลยีที่พัฒนาไปอย่างรวดเร็ว สังเกตจากการมีอุปกรณ์สวมใส่ที่บันทึกและติดตามภาวะสุขภาพของบุคคลได้ (wearable devices) และอุปกรณ์ Internet of Things ซึ่งแน่นอนว่ามีประโยชน์ต่อทั้งผู้ใช้ที่เป็นเจ้าของอุปกรณ์เอง ญาติ และฝ่ายผู้ดูแลรักษาด้วย แต่นั่นทำให้ข้อมูลสุขภาพของบุคคลอาจถูกนำไปใช้งานหรือแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบเขตที่ไม่ได้รับความยินยอม หากไม่มีการควบคุมที่ดีพอ เพราะใน ความง่ายและรวดเร็วของการใช้งาน อาจมีเทคโนโลยีแฝงที่คอยเก็บและประมวลผลข้อมูล (data processing) ของผู้ใช้งานได้โดยไม่รู้ตัว โดยผู้ใช้เทคโนโลยีไม่จำเป็นต้องบันทึกข้อมูล ส่วนตัวใด ๆ ในคอมพิวเตอร์หรือโทรศัพท์ส่วนตัวเลย เช่น ในอดีตมีกรณีผู้ใช้งานเว็บไซต์ www.google.com ค้นหาคำว่า “flu” หรืออาการเกี่ยวกับโรคไข้หวัด ทำให้ google สามารถทราบการระบาดของไข้หวัดก่อนที่ศูนย์ควบคุมและป้องกันโรคของสหรัฐอเมริกา (CDC) จะทราบเสียอีก^{๖๓} หรือผู้ป่วยค้นหาคำต่าง ๆ หรืออาการป่วยที่ตนมีผ่านทาง google เมื่อค้นหาหลายครั้ง แต่แต่ละครั้งมีข้อมูลที่ค้นหาต่างกัน ทางบริษัท google หรือ บริษัทโฆษณาก็สามารถนำข้อมูลนั้นมารวมกันประกอบขึ้นเป็นลักษณะเฉพาะของบุคคลนั้นได้ เช่น สามารถทำนายได้ว่ากำลังป่วยเป็นโรคอะไร ชอบกินอะไร พฤติกรรมสุขภาพ เป็นอย่างไรหรือตัวอย่างที่ทุกคนคงเคยกระทำเมื่อใช้งานอินเทอร์เน็ตคือการทดสอบความเร็ว อินเทอร์เน็ตที่ใช้งานอยู่ เมื่อกดทดสอบเมื่อไร บริษัทผู้ให้บริการทดสอบความเร็ว (ผ่านเว็บไซต์ หรือผ่านแอปพลิเคชันบนโทรศัพท์) จะได้ข้อมูลของผู้ทดสอบทันที^{๖๔} เช่น เครือข่ายที่ใช้ พื้นที่ใช้งาน ความเร็วอินเทอร์เน็ต ยี่ห้อโทรศัพท์ที่ใช้ เป็นต้น และบริการผ่านอินเทอร์เน็ตทั้งหลายมักจะมาในรูปแบบให้ใช้บริการได้ฟรี (ผู้ใช้ไม่ต้องจ่ายเงิน) แต่ความเป็นจริงแล้ว ไม่ได้ฟรีอย่างที่คิด เพราะผู้ที่จ่ายเงินแทนผู้ใช้บริการ คือ บริษัทโฆษณาและผู้ให้บริการต้องเอา ข้อมูลส่วนบุคคลไปแลกกับผู้ใช้บริการโดยไม่รู้ตัว แม้จะมีการสอบถามความยินยอมและแจ้ง กฎระเบียบความเป็นส่วนตัวก่อนใช้งานบ้างก็ตาม (เช่น อาจมีการสอบถามแล้วให้กดยินยอมว่า แอปพลิเคชันสามารถเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ในโทรศัพท์ได้ หรือมีข้อความ privacy policy ให้อ่าน

^{๖๓}https://en.wikipedia.org/wiki/Google_Flu_Trends

^{๖๔}<https://www.beartai.com/news/promotion-news/309846>



ก่อนกดตกลงยินยอม) แต่เชื่อว่าหลายคนคงไม่ได้อ่านอย่างละเอียดและพิจารณาให้ดี ได้แต่กดตกลงไปทันที^๕ นอกจากนั้นต้องคำนึงถึงประเด็นการขโมยข้อมูลและรับมือกับสถานการณ์ที่ข้อมูลถูกเผยแพร่ออกไปโดยไม่ได้รับอนุญาตด้วย^๖ ถ้าเป็นข้อมูลสุขภาพของบุคคลสำคัญ นอกจากผู้ควบคุมข้อมูล (data controller) จะต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้วอาจส่งผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของประเทศได้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงนิ่งนอนใจไม่ได้ในการรับมือกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้ นอกจากการปรับปรุงองค์กรให้ใช้มาตรฐานทางเทคโนโลยีสารสนเทศ เช่น ITIL (Information Technology Infrastructure Library), CMMI (Capability Maturity Model Integration), COBIT5 (The Control Objectives for Information and Related Technology), ISO/IEC 20000 เป็นต้น แล้ว ยังต้องปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลให้สอดคล้องกับเทคโนโลยีปัจจุบัน ทั้งกฎหมายควบคุมฝ่ายที่แสวงหาข้อมูล

^๕จาก ๘๑๒ คำตอบของแบบสำรวจความตระหนักในการดูแลข้อมูลส่วนบุคคล โดย สำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) พบว่า เพียงร้อยละ ๙.๕ อ่านข้อตกลงและนโยบายการใช้ข้อมูลของเว็บไซต์หรือ App ก่อนเข้าใช้งานโดยละเอียด โดยร้อยละ ๕๖ ระบุว่าใช้เวลานานเกินไป และร้อยละ ๕๐ ระบุว่าข้อความเข้าใจยาก

^๖ตัวอย่างในประเทศไทย เช่น กรณี “ลักลอบเข้าระบบคอมพิวเตอร์. ขายข้อมูลมากกว่า ๕ ปี” จาก <http://www.komchadluek.net/news/crime/363055> วันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒ ส่วนในต่างประเทศมีมากมาย เช่น ระหว่างเดือน พฤษภาคม ๒๕๕๘ จนถึงกรกฎาคม ๒๕๖๑ ข้อมูลของผู้เข้ารับการรักษาโรงพยาบาลและคลินิกในเครือ Sing Health (เป็นเครือหน่วยงานด้านสาธารณสุขที่ใหญ่ที่สุดในประเทศสิงคโปร์ ประกอบด้วย ๒ โรงพยาบาลใหญ่ ๕ คลินิกพิเศษ และโพลีคลินิกรวมอีก ๘ แห่ง) ได้แก่ ชื่อ ที่อยู่ เพศ สัญชาติ วันเกิด และหมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน ถูกขโมยออกไปรวมแล้วกว่า ๑,๕๐๐,๐๐๐ ราย นอกจากนี้ข้อมูลการจ่ายยาผู้ป่วยนอกอีกประมาณ ๑๖๐,๐๐๐ รายก็ได้ถูกขโมยออกไปด้วย หนึ่งในนั้นคือข้อมูลของ Lee Hsien Loong นายกรัฐมนตรีคนปัจจุบันของสิงคโปร์ อ้างอิงจาก <https://www.techtalkthai.com/singapore-largest-healthcare-group-hacked/> หรือกรณี Care Partners (ผู้ให้บริการด้านสาธารณสุขในรัฐ Ontario ประเทศแคนาดา) เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๖๑ ข้อมูลด้านการแพทย์และการเงินของทั้งพนักงานและผู้ป่วย เช่น วันเกิด หมายเลขบัตรสุขภาพ หมายเลขโทรศัพท์ รวมไปถึงข้อมูลการผ่าตัดและการจ่ายยา ถูกเข้าถึงโดยไม่ได้รับอนุญาตจากบุคคลภายนอก นอกจากนี้ยังมีข้อมูลบัตรเครดิตของผู้เข้ารับการรักษาอีก ๑๔๐ คนที่มาพร้อมทั้งวันหมดอายุและรหัส CVV สถิติภาษีของพนักงาน หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชน รายละเอียดบัญชีธนาคารและรหัสผ่านในรูปของ Clear text โดยแฮ็กเกอร์ผู้อยู่เบื้องหลังประกาศเรียกค่าไถ่จากข้อมูลที่ขโมยออกไปกว่า ๘๐,๐๐๐ รายการแล้ว อ้างอิงจาก <https://www.techtalkthai.com/hackers-stole-80000-healthcare-records-for-ransom/>





จากผู้รับบริการ (บริษัทเอกชนต่าง ๆ) และควบคุมฝ่ายที่มีข้อมูลของผู้รับบริการ (ฝ่ายโรงพยาบาล) แม้มีกฎหมายส่วนหนึ่งแล้วบางฉบับ แต่ยังไม่เพียงพอสำหรับระบบสุขภาพของไทย ต้องมีกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีก ซึ่งอาจศึกษาเนื้อหาสาระได้จากกฎหมายที่มีอยู่แล้วในต่างประเทศ เช่น พ.ร.บ.ประกันสุขภาพและความรับผิดชอบต่อการส่งผ่านข้อมูลสุขภาพ (Health Insurance Portability and Accountability Act: HIPAA)^{๖๗} และ พ.ร.บ. เทคโนโลยีสารสนเทศด้านสุขภาพเพื่อเศรษฐกิจและการแพทย์ (Health Information Technology for Economic and Clinical Health Act: HITECH)^{๖๘} โดย HIPAA เริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๓๙ และปรับปรุงแก้ไขเรื่อยมา มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อความเป็นส่วนตัวและคุ้มครองข้อมูลของผู้ป่วย ถ้าหากมีการละเมิดจะมีโทษรุนแรงทั้งทางแพ่งและทางอาญา (จำคุก) และที่สำคัญคือ กฎหมายกำหนดให้ทำระบบบริหารจัดการข้อมูลด้านสุขภาพให้ง่ายแต่มีมาตรฐานในการใช้งานและส่งต่อภายในระบบสุขภาพได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Administrative simplification rules) ใน HIPAA มีกฎย่อยๆ ที่สำคัญ คือ Privacy rule, Security rule และ Enforcement rule ส่วน HITECH เป็นกฎหมายที่เป็นองค์ประกอบในกฎหมายอีกฉบับหนึ่ง (American Recovery and Reinvestment Act) บังคับใช้เมื่อ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ โดย HITECH ทำให้พัฒนาการของ Electronic Health Records (EHR) แพร่หลายมากขึ้นอย่างรวดเร็ว และเป็นการใช้ EHR อย่างมีความหมาย (meaningful use of health information technology) คือ มีการเชื่อมประสานกันของสถานบริการและองค์กรเกี่ยวกับสุขภาพต่างๆ ทั้งนี้เพื่อพัฒนาระบบสุขภาพในองค์กรรวม สิ่งเหล่านี้อาจเป็นอนาคตสำหรับประเทศไทย แต่ที่กล่าวมาทั้งหมดนั้นเป็นอดีตและปัจจุบันของประเทศที่พัฒนาแล้ว

สรุปและข้อเสนอแนะ

ข้อมูลส่วนบุคคลนั้นต้องมีความสมดุลกันระหว่างปกปิดและเปิดเผย โดยต้องได้รับการปกปิดเป็นหลัก เปิดเผยได้เมื่อมีข้อยกเว้น ดังนั้น เพื่อการนำข้อมูลไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ สถานพยาบาลต้องจัดทำนโยบายและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับข้อมูลด้านสุขภาพส่วนบุคคล โดยประกอบด้วยระบบรักษาความปลอดภัยของข้อมูลที่มีมาตรฐาน (security)

^{๖๗}<https://www.hhs.gov/hipaa/index.html>

^{๖๘}<https://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/special-topics/hitech-act-enforcement-interim-final-rule/index.html>



ตั้งแต่กระบวนการได้มาซึ่งข้อมูลจากผู้ป่วย การบันทึก การจัดเก็บ นำไปใช้ ส่งต่อข้อมูล การเผยแพร่สู่สาธารณชนหรือบุคคลที่สาม การวิจัย การรายงานข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชา หรือตามนโยบายของรัฐ การแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างสถานพยาบาล การส่งผ่านข้อมูล ผ่านสื่อออนไลน์ ตลอดจนการทำลายเอกสารและข้อมูล เพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล (confidentiality) ซึ่งต้องทำให้ระบบเป็นไปด้วยความเรียบง่าย มีมาตรฐาน และมีประสิทธิภาพ ประกอบกับการประเมินความเสี่ยง ผลกระทบจากกฎหมายและเทคโนโลยีต่างๆ ต่อดังกล่าว และบุคลากร แล้วฝึกอบรมบุคลากรในการรับมือกับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น (security awareness training) ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ป่วยและบุคคลทั่วไปทั้งในและต่างประเทศยอมรับได้ว่า ข้อมูลของพวกเขาเหล่านั้นได้รับการปกป้องอย่างแท้จริง (privacy) และประเทศไทยควรมีกฎหมายที่สร้างระบบให้ง่ายในทางปฏิบัติในการส่งผ่านข้อมูลด้านสุขภาพของบุคคลอย่างมีประสิทธิภาพ และสอดคล้องกับความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศในปัจจุบัน ตลอดจนมีบทลงโทษที่รุนแรงเหมาะสมเมื่อมีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลด้านสุขภาพ





บรรณานุกรม

เอกสารภาษาไทย

- ข้อบังคับแพทยสภาว่าด้วยการรักษาจริยธรรมแห่งวิชาชีพเวชกรรม พ.ศ. ๒๕๔๙
ธนาชาติ นุ่มนนท์. *กฎระเบียบ EU เรื่อง GDPR (General Data Protection Regulation)
กับความล่าช้าของหน่วยงานในไทย หรือเราจะเจอข้อรัย IUU Fishing*. สืบค้นจาก
<https://thanachart.org/2018/03/24/กฎระเบียบ-eu-เรื่อง-gdpr-general-data-protection-regulation-g/>. ราชบัณฑิตยสถาน. สืบค้นจาก <http://www.royin.go.th/dictionary/index.php>
- บุญศักดิ์ หาญเทอดสิทธิ์. (๒๕๕๘). *มาตรฐานทางจริยธรรม กฎหมาย และการแพทย์ของการ
ยินยอมให้รักษาในเวชปฏิบัติ*. *รัฐสภาสาร*. ๖๓,๘ (๒๕๕๘) : ๙๗-๑๒๑
- ประกาศคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ เรื่อง *แนวทางปฏิบัติในการใช้งานสื่อสังคมออนไลน์
ของผู้ปฏิบัติงานด้านสุขภาพ พ.ศ. ๒๕๕๙*
- ประมวลกฎหมายอาญา
- พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐
- พระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ. ๒๕๕๐
- พระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ. ๒๕๔๑
- พระราชบัญญัติสุขภาพจิต พ.ศ. ๒๕๕๑
- พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐
- แพทยสภา สภาการพยาบาล สภาเภสัชกรรม ทันตแพทยสภา สภากายภาพบำบัดสภา
เทคนิคการแพทย์ และคณะกรรมการการประกอบโรคศิลปะ. (๒๕๕๘). *คำประกาศ
สิทธิและข้อพึงปฏิบัติของผู้ป่วย*.
- ระบบสืบค้นคำพิพากษา คำสั่ง คำร้อง และคำวินิจฉัยศาลฎีกา. สืบค้นจาก [http://deka2007.
supremecourt.or.th/deka/web/search.jsp](http://deka2007.supremecourt.or.th/deka/web/search.jsp).
- “ลึกลอบเข้าระบบคอมพิวเตอร์ ขยายข้อมูลมากกว่า ๕ ปี” ข้อมูลจาก สืบค้นจาก [http://www.
komchadluek.net/news/crime/363055](http://www.komchadluek.net/news/crime/363055) เมื่อวันที่ ๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๒
- ศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (๒๕๖๑).
แนวปฏิบัติเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล.



เอกสารภาษาอังกฤษ

Alan Charles Raul Editor. (2017). 4th edition. *The privacy, data protection and cybersecurity law review*. UK.: Law Business Research Ltd.

Children’s Online Privacy Protection Act of 1998 (COPPA).

Edward H. Shortliffe, James J. Cimino Editors. (2014). 4th edition. *Biomedical Informatics - Computer Applications in Health Care and Biomedicine*. NY.: Springer.

“Oaths - The Hippocratic Oath and others - Guides at McMaster”. Available at <https://hslmcmaster.libguides.com/c.php?g=306726&p=2044095>

<https://www.healthcatalyst.com/insights/5-reasons-healthcare-data-is-difficult-to-measure>

<https://www.beartai.com/news/promotion-news/309846>

<https://data.worldbank.org/topic/health>

https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-5?aid=ogsmo72517_1&sf100871281=1

<https://www.domo.com/learn/data-never-sleeps-6>

https://en.wikipedia.org/wiki/Google_Flu_Trends

<https://www.hhs.gov/hipaa/index.html>

<https://www.hhs.gov/hipaa/for-professionals/special-topics/hitech-act-enforcement-interim-final-rule/index.html>

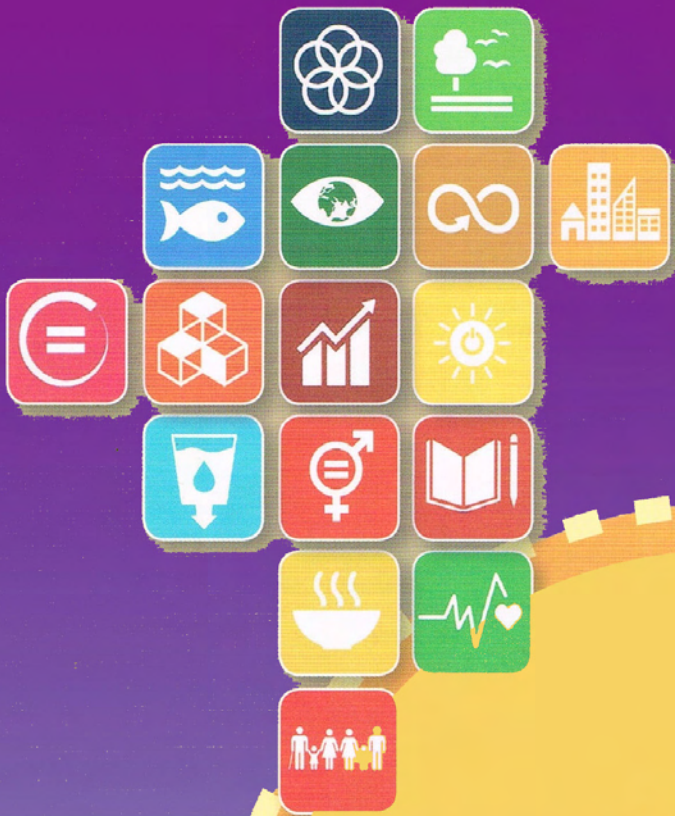
Global data privacy - Norton Rose Fulbright. (2014). Available at <http://www.nortonrosefulbright.com/files/global-data-privacy-directory-52687.pdf>

The World Medical Association. (1981). *Declaration of Lisbon on the Rights of the Patient*. Available at <https://www.wma.net/policies-post/wma-declaration-of-lisbon-on-the-rights-of-the-patient/>

_____. (2015). *Ethics manual*. 3rd edition. Available at <https://www.wma.net/wp-content/uploads/2016/11/>

_____. (2007). *Resolution on the Responsibility of Physicians in the Denunciation of Acts of Torture or Cruel or Inhuman or Degrading Treatment of which They are Aware*.





เอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือเอกชนคู่สัญญา ในสัญญาการจัดทำบริการสาธารณะ

เกริกเกียรติ ทิพย์ชัย*

บทนำ

ในสมัยที่มีการปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครองมีลักษณะไม่เท่าเทียมกันแต่เรียกไม่ได้ว่าผู้ปกครองในสมัยนั้นมีเอกสิทธิ์ เนื่องจากรัฐในสมัยนั้นก็คือพระมหากษัตริย์ทรงอยู่เหนือกฎหมายและมีอำนาจเด็ดขาดสมบูรณ์ ด้วยลักษณะเช่นนี้เองผู้ปกครองจึงสามารถออกคำสั่งหรือใช้กำลังบังคับอย่างไรก็ได้^๑

*นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, นิติศาสตรมหาบัณฑิต (สาขากฎหมายมหาชน) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (วิทยานิพนธ์ดีเด่นรางวัลชมเชย), นิติกร สังกัดส่วนวินัยและกฎหมาย มหาวิทยาลัยศรีนครินทรวิโรฒ.

^๑สำนักงานศาลปกครอง, สำนักงานวิจัยและวิชาการ, *สรุปหลักกฎหมายปกครองเรื่อง เอกสิทธิ์ของรัฐ* (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๘), หน้า ๒.



ในภายหลังเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นนิติรัฐ (Legal State) ทำให้บุคคลทุกคนอยู่ในฐานะเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายรวมทั้งผู้ปกครองด้วย แต่ในฐานะผู้ปกครองประเทศและรัฐก็ยังมีฐานะไม่เท่าเทียมกันอยู่เพราะรัฐมีเอกสิทธิ์ในบางเรื่อง เอกสิทธิ์ของรัฐนั้นเป็นอำนาจพิเศษของรัฐตามกฎหมายที่จะกระทำต่อผู้อยู่ใต้ปกครอง ในฐานะที่รัฐมีอำนาจเหนือกว่า เพราะว่าสภาพแห่งกิจการที่รัฐจัดทำนั้นแตกต่างจากสภาพกิจการที่เอกชนจัดทำมาก โดยรัฐมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะซึ่งถือว่าเป็นกิจการที่รักษาประโยชน์สาธารณะและเพื่อประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องมีเอกสิทธิ์เพื่อให้รัฐได้จัดทำบริการสาธารณะโดยไม่มีอุปสรรคใด ๆ มาขัดขวาง เรียกอีกอย่างได้ว่าเพราะเป็นหน้าที่พิเศษของรัฐที่จัดทำบริการสาธารณะจึงมีอำนาจเหนือเอกชน^๒

ในประเทศฝรั่งเศสนั้น เอกสิทธิ์ของรัฐนั้นมีป่อเกิดมาจาก คำพิพากษาศาลปกครอง ความเห็นของนักวิชาการในฝรั่งเศส บทบัญญัติกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่ให้อำนาจและหลักกฎหมายทั่วไป เป็นการแสดงถึงว่า บริการสาธารณะใดที่ผู้จัดทำมีอำนาจพิเศษถือว่าเป็นบริการสาธารณะที่รัฐจัดทำ ไม่เพียงแต่บริการสาธารณะที่รัฐจัดทำเท่านั้นที่รัฐมีอำนาจพิเศษ บริการสาธารณะที่เอกชนจัดทำรัฐก็มีอำนาจพิเศษเหนือเอกชนได้ในบางกรณี เช่น การเวนคืนที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เป็นต้น^๓

เมื่อรัฐมีเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญา บางครั้งรัฐใช้เอกสิทธิ์ในการแก้ไขและบอกเลิกสัญญาตามอำเภอใจและไม่เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ รวมถึงเป็นการใช้เอกสิทธิ์โดยมิชอบและไม่เป็นธรรม ผู้เขียนจึงต้องการศึกษาการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนในการจัดให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะว่ามีหลักเกณฑ์ที่กำหนดในการแก้ไขสัญญาและบอกเลิกสัญญาอย่างไร รวมถึงคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจในการมีเอกสิทธิ์มากเพียงใด

^๒เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒-๓.

^๓เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๓-๑๕.



๑. ข้อความคิดทั่วไปและวัตถุประสงค์ของเอกสิทธิ์ที่รัฐมีเหนือเอกชนคู่สัญญา

การใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนคู่สัญญาเป็นอำนาจพิเศษที่รัฐต้องมีอำนาจเหนือกว่าตามหลักการในทางมหาชน เพราะสัญญาทางปกครองเป็นเรื่องที่ต้องยึดประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้งการศึกษาถึงความหมาย ประเภทของการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐและคำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุด เมื่อเกิดการฟ้องร้องขึ้น จึงเป็นสิ่งสำคัญที่จะทำให้เข้าใจเกี่ยวกับการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนคู่สัญญา

เอกสิทธิ์ ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถานแปลว่า **สิทธิพิเศษ** สิทธิโดยเฉพาะส่วนในพจนานุกรมภาษาอังกฤษโดยเฉพาะ Webster's New World Dictionary ได้ให้คำอธิบายไว้ว่า “กฎพิเศษอันตราสำหรับหรือที่ได้แก่บุคคลใด สิทธิใด ผลประโยชน์หรือความคุ้มกันโดยพิเศษที่มอบให้แก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง” ส่วนใน Black's Law Dictionary ได้ให้คำอธิบายคำว่า เอกสิทธิ์ว่า ผลประโยชน์หรือประโยชน์พิเศษและเฉพาะที่บุคคลหนึ่ง กลุ่มชนหนึ่งหรือชนชั้นหนึ่งได้รับนอกเหนือจากประโยชน์ทั่วไปที่พลเมืองอื่น ๆ พึงได้รับ อำนาจหรือการได้รับการยกเว้นพิเศษหรือเฉพาะสิทธิ อำนาจ สิทธิพิเศษหรือความคุ้มกันของบุคคลใดหรือชนชั้นใดนอกเหนือจากวิธีทางปกติของกฎหมาย^๔

ดังนั้น เอกสิทธิ์ของรัฐจึงหมายถึง อำนาจพิเศษที่องค์กรของรัฐในระดับสูงกว่ามีเหนือองค์กรของรัฐในระดับต่ำกว่า หรืออำนาจพิเศษที่รัฐมีเหนือเอกชนคู่สัญญาในสัญญาทางปกครอง เพื่อให้วัตถุประสงค์ของสัญญาตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

ในสัญญาทางปกครองที่ภาครัฐจะต้องทำสัญญากับเอกชนนั้น หากยึดหลักสัญญาต้องเป็นสัญญาอย่างเคร่งครัดดังเช่นในสัญญาทางแพ่ง อาจทำให้ประโยชน์สาธารณะเสียหายได้ ฝ่ายปกครองจึงต้องดำเนินการประสานประโยชน์ระหว่างประโยชน์ของเอกชนคู่สัญญาและประโยชน์ของรัฐที่ต้องดำเนินการเพื่อประโยชน์สาธารณะ จึงเกิดหลักกฎหมายที่ทำให้ฝ่ายปกครองมีอำนาจในการแก้ไขสัญญาหรือบอกเลิกสัญญาทางปกครองได้ ซึ่งการ

^๔ไพฑูริศ เอกจริยกร, *เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของรัฐในประเทศไทย* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖), หน้า ๑๕-๑๖.



เปลี่ยนแปลงสัญญาดังกล่าวนั้น มีมูลเหตุจากการที่บุคคลสองฝ่ายเข้าทำสัญญากัน จะมีข้อเท็จจริงบางประการที่ถือเป็นเสมือนรากฐานหรือมูลเหตุของการตกลงเข้าทำสัญญาก่อนหน้า ตามพันธะกรณีที่ตกลงไว้ต่อกัน ดังนั้นหากมีเหตุการณ์บางประการอันไม่อาจคาดหมายได้เกิดขึ้นในอนาคต และทำให้มีผลกระทบต่อรากฐานหรือมูลเหตุของการตกลงเข้าทำสัญญานั้น ๆ คู่กรณีก็ไม่ควรจะต้องผูกพันปฏิบัติตามเนื้อหาแห่งสัญญาที่ตกลงกันไว้แต่เดิม โดยมีสิทธิเรียกร้องให้มีการแก้ไขข้อสัญญาหรือบอกเลิกสัญญาได้ ซึ่งมูลเหตุที่ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงไปของสัญญาในขณะที่ข้อสัญญาและขณะปฏิบัติการชำระหนี้จนทำให้มีสิทธิของคู่สัญญาแก้ไขข้อสัญญาหรือเลิกสัญญาได้นั้น ในสัญญาทางแพ่งก็เช่น การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ค่าเงินเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก ราคาของสินค้าเกิดการเปลี่ยนแปลงไปจนเกินความคาดหมายของคู่สัญญา การเกิดสงคราม การเกิดภัยพิบัติ การห้ามนำเข้าหรือส่งออกวัตถุดิบที่ใช้ผลิตสินค้าบางชนิด เป็นต้น อันทำให้การปฏิบัติตามสัญญานั้นเป็นภาระอันเกินควรแก่ความคาดหมายหรือการชำระหนี้ไม่มีทางบรรลุตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ได้ กรณีตัวอย่างดังกล่าวจะเห็นได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงไปของพฤติการณ์อันเป็นข้อเท็จจริงที่มีผลกระทบต่อสัญญา ในสัญญาทางปกครองซึ่งเป็นการกระทำทางปกครองอย่างหนึ่งอันอยู่ภายใต้หลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง นอกจากพฤติการณ์หรือข้อเท็จจริงเปลี่ยนแปลงจะมีผลกระทบต่อสัญญาแล้ว การเปลี่ยนแปลงไปของบทบัญญัติของกฎหมายก็ย่อมจะมีผลกระทบต่อสัญญาทางปกครองด้วยเช่นกัน รัฐจึงมีเอกสิทธิ์ในการแก้ไขสัญญาเพียงฝ่ายเดียว

ส่วนการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่จะทำให้สัญญาระงับหรือสิ้นไป ซึ่งการจะเลิกสัญญาได้ต้องปรากฏว่าก่อนเลิกสัญญานิติสัมพันธ์ตามสัญญานั้นจะต้องยังมีอยู่และสมบูรณ์ทุกประการ กล่าวคือ สัญญาดังกล่าวจะต้องเกิดจากเจตนาหรือความประสงค์ที่คู่สัญญาต้องการจะสร้างนิติสัมพันธ์ระหว่างกัน โดยอิสระเสรีภาพในการคิดการตัดสินใจ การกระทำและด้วยวิธีการตามที่กฎหมายได้บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้นเมื่อเกิดนิติสัมพันธ์ขึ้นแล้ว จึงมีความผูกพันแน่นอนเหมือนเป็นกฎหมายที่คู่สัญญาสร้างขึ้นมาบังคับระหว่างกัน จึงไม่อาจจะเลิกหรือทำให้สัญญาระงับไปโดยอำเภอใจของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งฝ่ายเดียวได้ ซึ่งการใช้สิทธิในการเลิกสัญญานั้นมี ๓ วิธีคือ



๑. คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายต่างเห็นพ้องต้องกันว่าสัญญาที่ได้ทำขึ้นแล้วนั้นไม่ควรที่จะดำรงอยู่ต่อไปเพราะเหตุผลบางประการที่คู่สัญญามีร่วมกัน จึงตกลงกันเลิกสัญญาอันเป็นลักษณะของการทำนิติกรรมใหม่เพื่อระงับสิทธิหรือระงับนิติสัมพันธ์เดิม

๒. คู่สัญญาฝ่ายรัฐเห็นว่านิติสัมพันธ์ระหว่างกันนั้นไม่อาจดำเนินได้ต่อไปหรือไม่อาจรักษาไว้ได้ต่อไป จึงทำคำเสนอขอเลิกสัญญาไปยังคู่สัญญาฝ่ายเอกชน ถ้าเห็นพ้องต้องกันนิติสัมพันธ์ก็จะระงับไป อาจใช้วิธีในการก่อสัญญาแบบปกติได้ หรืออาจจะสนองรับคำเสนอบอกเลิกสัญญากันโดยปริยายก็ได้

๓. การบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว ซึ่งรัฐจะมีอำนาจนี้ โดยมีที่มาจากข้อสัญญาที่มีการระบุไว้หรือจากบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ตามพระราชบัญญัติ ระเบียบต่าง ๆ เป็นต้น เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงมีวัตถุประสงค์ ดังนี้^๕

๑. เพื่อให้สามารถดำเนินงานบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง

๒. เพื่อความรวดเร็วในการบริการสาธารณะให้ทันต่อเหตุการณ์ ซึ่งจะส่งผลให้สามารถป้องกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นได้อย่างทัน่วงที ก่อให้เกิดความสงบสุขแก่ชุมชน

๓. เพื่อความมั่นคงและความปลอดภัยของสังคม เป็นการให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน มิให้ถูกล่วงละเมิดจากการกระทำที่มีขอบด้วยกฎหมาย

๔. เพื่อความเหมาะสมกับสภาพของสังคมในขณะนั้น เนื่องจากปัจจุบันมีความเปลี่ยนแปลงอย่างมากทั้งต่อสังคมและเศรษฐกิจรัฐ จึงจำเป็นต้องสร้างกลไกในการควบคุมหรือการส่งเสริมกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชนให้มีสิทธิภาพทัดเทียมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นด้วยซึ่งจะส่งผลให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมส่วนรวม

๕. เพื่อประสิทธิภาพในการดำเนินบริการสาธารณะ ในบางกรณีรัฐจึงต้องมีอำนาจในการออกคำสั่งและบังคับการให้เป็นไปตามคำสั่งนั้นได้ หรือการที่กฎหมายบัญญัติให้รัฐมีอำนาจใช้ดุลพินิจที่จะเลือกกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งที่เหมาะสม โดยมีได้วางกฎเกณฑ์ที่เคร่งครัดตายตัวในการปฏิบัติ เพราะหากใช้อำนาจในการออกคำสั่งและบังคับการจนเกินไป อาจถูกต่อต้าน ซึ่งจะส่งผลให้กาดำเนินการบริการสาธารณะไม่บรรลุผลได้

^๕เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๓-๒๕.



๒. ประเภทของเอกสิทธิ์ที่รัฐใช้กับเอกชนคู่สัญญา

ประเภทเอกสิทธิ์ที่รัฐใช้กับเอกชนคู่สัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะมีรายละเอียดดังนี้

๒.๑ เอกสิทธิ์ในการแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียว

ตามหลักทั่วไปในเรื่องนิติกรรมสัญญา สัญญาจะแก้ไขได้ก็แต่โดยความยินยอมพร้อมใจของคู่สัญญาทุกฝ่ายเท่านั้น แต่หลักทั่วไปดังกล่าวก็มีข้อจำกัดอยู่เมื่อนำมาพิจารณาในกรณีที่เป็นสัญญาทางปกครอง เพราะธรรมชาติของงานบริการสาธารณะการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคหรือการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นเหตุผลในการทำสัญญาทางปกครองนั้นมิใช่การดำเนินการเพื่อประโยชน์ของคู่สัญญา ซึ่งก็คือเอกชนคู่สัญญากับรัฐที่ต้องเป็นผู้รับผิดชอบในเรื่องนั้น ๆ เท่านั้น หากประโยชน์สาธารณะ ประโยชน์ของประชาชนโดยส่วนรวม หรือประโยชน์ที่จะต้องจัดให้มีขึ้นโดยสัญญาทางปกครองนั้น ๆ เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมมากก็ย่อมชอบด้วยเหตุผลที่จะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาความตกลงในสัญญาทางปกครองนั้น ๆ ได้ แม้ว่าเหตุที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดในสัญญานั้นจะไม่ได้ถูกกำหนดหรือระบุไว้ในสัญญาทางปกครองตั้งแต่ต้นก็ตาม^๖ คู่สัญญาฝ่ายรัฐจึงมีอำนาจแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ ทั้งนี้ภายใต้หลักที่ว่าบริการสาธารณะนั้นไม่ว่าจะได้รับการดำเนินการโดยรัฐหรือโดยเอกชนต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานแห่งการบริการสาธารณะเดียวกัน คู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถเข้ามาเปลี่ยนแปลงในการดำเนินการนั้นเพื่อบังคับให้เอกชนปรับปรุงแก้ไขบริการให้ทันสมัยหรือทันต่อความต้องการใหม่ ๆ ได้ ซึ่งถือเป็นการเพิ่มภาระให้เอกชนคู่สัญญาเพราะไม่ได้กำหนดไว้ขณะทำสัญญา แต่สิ่งเหล่านี้กลายเป็นสิ่งจำเป็นในภายหลังเพื่อตอบสนองต่อบริการสาธารณะ ทั้งนี้ เพราะในระหว่างระยะเวลาตามสัญญา ความต้องการของประชาชนอาจเปลี่ยนแปลงไปได้ การบริการก็ต้องปรับตามอาจมีความต้องการเพิ่มขึ้น เช่น ในการขนส่งมวลชน เมื่อมีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้นคู่สัญญาฝ่ายรัฐก็อาจเรียกให้เอกชน

^๖สุรพล นิธิไกรพนธ์, *สัญญาทางปกครอง* (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๘๒-๘๓.



คู่สัญญาเพิ่มความถี่ของเที่ยวรถได้และถ้าการเพิ่มของเที่ยวรถดังกล่าวทำให้เอกชนต้องลงทุนเพิ่ม เพราะเพิ่มเที่ยวรถ เอกชนก็จะได้รับการชดเชยโดยอาจได้รับการขยายระยะเวลาของสัญญา ออกไป เพื่อให้เอกชนได้มีโอกาสแสวงหาประโยชน์ในกิจการนั้นนานขึ้นเพื่อให้ถึงจุดคุ้มทุน หรืออาจได้รับชดเชยเป็นตัวเงินก็ได้ รัฐจึงสามารถใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวก็เพื่อที่จะสามารถเข้ามาแทรกแซงบังคับให้เอกชนต้องปรับปรุงบริการสาธารณะให้ทันสมัยและทันต่อความต้องการใหม่ ๆ ของประชาชนซึ่งจะสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะที่ว่า “หลักการอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ”

การแก้ไขข้อสัญญาฝ่ายเดียวในประเทศฝรั่งเศสนั้น ภายใต้เจตนารมณ์ เพื่อประโยชน์มหาชน คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวได้ โดยเฉพาะในสัญญาที่รัฐได้มอบบริการสาธารณะให้เอกชนจัดทำเพราะเกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมบริการสาธารณะโดยตรง ทั้งนี้การจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องอยู่ภายใต้หลักการพื้นฐานในการบริการสาธารณะ คือ หลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ หลักความเสมอภาค และ หลักการอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะ จากการอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้ของบริการสาธารณะนี้เอง ทำให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถเข้ามาแทรกแซงในการจัดทำบริการสาธารณะของเอกชนให้ปรับปรุงแก้ไขบริการสาธารณะให้ทันสมัยและทันต่อความต้องการใหม่ ๆ ได้ ถือเป็น การเพิ่มภาระให้เอกชนคู่สัญญาเพราะไม่มีการกำหนดไว้ในสัญญา แต่สิ่งเหล่านี้กลายเป็นสิ่งจำเป็นในภายหลังเพื่อตอบสนองต่อบริการสาธารณะ^๗ โดยการขอแก้ไขนั้น อาจทำได้ในหลายเรื่อง เช่น อาจแก้ไขระยะเวลาของสัญญา แก้ไขเพิ่มเติมหรือลดหน้าที่ของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง ลดหรือเพิ่มจำนวนทรัพย์สินตามสัญญาที่จะต้องส่งมอบหรือแม้แต่การแก้ไขเงื่อนไขการปฏิบัติการตามสัญญาและสามารถแก้ไขได้ฝ่ายเดียว สำหรับในกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือปฏิบัติผิดไปจากข้อกำหนดในสัญญา ไม่ว่าจะ เป็นข้อกำหนด อันเป็นสาระสำคัญของสัญญาหรือไม่ก็ตาม เป็นเรื่องที่ไม่ได้อยู่ในขอบเขตการแก้ไขสัญญา แต่เป็นเรื่องที่อยู่ในขอบเขตการใช้อำนาจลงโทษของรัฐ รัฐจะสามารถแก้ไขสัญญาได้มี ๓ กรณี

^๗บุบผา อัครพิมาน, สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๕๕), หน้า ๑๒๗-๑๒๘.



คือ กรณีที่มีกฎหมาย กรณีที่ข้อกำหนดในสัญญากำหนดเอาไว้ให้คู่สัญญารัฐมีอำนาจแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว และกรณีที่ไม่มีความหมายและข้อสัญญาที่กำหนดไว้

การแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวของรัฐในประเทศฝรั่งเศสจึงเป็นการประสานประโยชน์ของบริการสาธารณะกับประโยชน์ส่วนตัวของคู่สัญญาฝ่ายเอกชน เพราะประโยชน์ของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็เป็นประโยชน์ตามสัญญาซึ่งเป็นประโยชน์ที่ชอบด้วยกฎหมาย และหากให้คู่สัญญาต้องเสี่ยงในการรับภาระจากความไม่แน่นอนของการดำเนินการบริการสาธารณะเพียงฝ่ายเดียวก็จะมีเอกชนรายใดยอมเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐหรือหากจะเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐก็จะคำนวณราคาความเสี่ยงไว้สูงมากอันจะกระทบกับผู้ใช้บริการโดยรวม ดังนั้น การแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวของรัฐจึงมาควบคู่กับการชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนให้กับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเต็มจำนวนอันเป็นผลที่เกิดจากการแก้ไขสัญญาของรัฐเนื่องจากการเรียกร้องการชดใช้ค่าเสียหายหรือค่าทดแทนจากคู่สัญญาฝ่ายรัฐ คู่สัญญาต้องแสดงให้เห็นว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นเป็นผลโดยตรงจากการกระทำของคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ค่าสินไหมทดแทนเต็มจำนวนนั้นหมายถึง คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจะได้รับการชดใช้ทั้งค่าเสียหายที่เกิดขึ้นจริง (damnum emergens) และค่าเสียหายในกำไรที่ควรได้^๙

ส่วนในประเทศไทยนั้นปัจจุบันได้บังคับใช้พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีการบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายรัฐไว้ในมาตรา ๙๗ (๒)^{๑๐} โดยมีสาระสำคัญว่า “การแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงาน

^๙พิเชณุ กลั่นอนุรักษ์, ปัญหาทางกฎหมายของการแก้ไขสัญญาทางปกครองในประเทศไทย, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓), หน้า ๖๓-๖๔.

^{๑๐}บุบผา อัครพิมาน, “ผลของสัญญาทางปกครองระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน บทความทางวิชาการเล่ม ๑: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ เอกสารประกอบสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เรื่องสัญญาทางปกครองและพัสดุ, หน้า ๒๙-๓๐.

^{๑๑}มาตรา ๙๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ สัญญาหรือข้อตกลงเป็นหนังสือที่ได้ลงนามแล้วจะแก้ไขไม่ได้ เว้นแต่ในกรณีดังต่อไปนี้ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะพิจารณาอนุมัติให้แก้ไขได้ (๒) ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องแก้ไขสัญญาหรือข้อตกลงหากการแก้ไขนั้นไม่ทำให้หน่วยงานของรัฐเสียประโยชน์



ของรัฐเสียประโยชน์ หรือเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐหรือประโยชน์สาธารณะ” ซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่า ในการบัญญัติดังกล่าวไม่ได้มีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าในการแก้ไขสัญญานั้นมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์อย่างไรบ้าง อาจทำให้เอกชนคู่สัญญาไม่เห็นด้วยกับการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐ ที่ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนกำหนดกรอบในการแก้ไขสัญญาไว้จนนำมาสู่การเกิดข้อพิพาทและฟ้องคดีต่อศาลปกครองในที่สุด ย่อมทำให้บริการสาธารณะเกิดความล่าช้า

๒.๒ เอกสิทธิในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

อำนาจของรัฐในการเลิกสัญญาฝ่ายเดียวล้วนแต่มีที่มาจากทฤษฎีและแนวความคิดของบริการสาธารณะทั้งสิ้น ดังนั้น ในการจัดทำบริการสาธารณะหากรัฐไม่มีอำนาจพิเศษเหนือเอกชน รัฐไม่สามารถที่จะดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้ลุล่วงไปได้ตามวัตถุประสงค์ของรัฐ อำนาจพิเศษหรือเอกสิทธิ์ของรัฐจึงเป็นอำนาจฝ่ายเดียวที่มีเหนือเอกชนเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ^{๑๑} การเลิกสัญญาโดยรัฐจึงเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐอย่างหนึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ยกเลิกเมื่อเอกชนทำผิดสัญญานั้น จะต้องเป็นสัญญาสัมปทานหรือสัญญาอื่น ๆ ที่มีการลงทุนค่อนข้างสูง

อำนาจในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายรัฐนี้รัฐสามารถตัดสินใจได้เองโดยไม่ต้องมาศาลภายหลังการเตือนให้ปฏิบัติตามสัญญาแล้ว เอกชนยังไม่ทำตามก็อาจสั่งให้เอกชนชดใช้ค่าเสียหาย และถ้าจำเป็นอาจเข้าทำการแทนเอกชนเอง หรือให้บุคคลที่สามมาทำการแทนโดยเอกชนคู่สัญญาต้องจ่ายค่าใช้จ่ายให้ และหากรัฐเห็นสมควรจะใช้สิทธิเลิกสัญญาก็ได้ ช้อยกเว้นมีอยู่เรื่องเดียวคือ การวินิจฉัยว่าเอกชนผิดสัญญาสัมปทานอย่างร้ายแรงจนถึงขั้นต้องเลิกสัญญา ต้องให้ศาลวินิจฉัย เพราะความเสียหายกับเอกชนมีมากในกรณีสัญญาสัมปทาน

^{๑๑}นั้นทวัฒน์ บรมานันท์, *สัญญาทางปกครอง*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔), หน้า ๔๕๑.



ในประเทศฝรั่งเศสนั้น การบอกเลิกสัญญานั้นใช้ได้ทั้งในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาผิดสัญญาอย่างร้ายแรงและในกรณีที่เอกชนคู่สัญญาไม่ผิด แต่ว่าการบอกเลิกสัญญานั้นเป็นไปเพื่อประโยชน์มหาชน ซึ่งในกรณีหลังนี้เอกชนคู่สัญญาไม่มีสิทธิได้รับค่าเสียหายอย่างเต็มที่เนื่องจากการลงโทษในลักษณะนี้มีผลค่อนข้างรุนแรง เพราะทำให้สัญญาสิ้นสุดลงและเอกชนไม่มีสิทธิหน้าที่ตามสัญญาอีกต่อไป ซึ่งมีผลทำให้งานหรือบริการที่เป็นวัตถุประสงค์ของสัญญาต้องหยุดชะงักลง ดังนั้น เงื่อนไขที่รัฐจะใช้วิธีการลงโทษโดยการเพิกถอนสิทธิของคู่สัญญา (déchéance) จึงค่อนข้างเข้มงวดโดยต้องปรากฏว่าประการแรก รัฐต้องเลือกใช้การลงโทษโดยวิธีการนี้เป็นวิธีการสุดท้าย (Ultima ratio) เท่านั้น หลังจากที่ใช้วิธีการลงโทษโดยวิธีการอื่น ประการที่สอง ความผิดของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนนั้นจะต้องมีลักษณะร้ายแรง (une faute d' une particulière gravité) ส่วนใหญ่ในบันทึกเงื่อนไขต่อท้ายสัญญา (cahiers des charges) มักจะมีการกำหนดลักษณะของความผิดที่อาจเป็นเหตุให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนถูกเพิกถอนสิทธิตามสัญญาได้ เช่น ในสัญญามอบหมายให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนจ่ายน้ำประปา (affermage des distributions publiques d'eau potable) ข้อ ๔๘ ของบันทึกเงื่อนไขต่อท้ายสัญญา กำหนดการเพิกถอนสิทธิตามสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนว่า ในกรณีที่มีการทำผิดสัญญาอย่างร้ายแรงของคู่สัญญาฝ่ายเอกชนโดยเฉพาะการไม่จ่ายน้ำประปาให้ผู้ใช้น้ำตามเงื่อนไขที่กำหนดในบันทึกเงื่อนไขต่อท้ายสัญญาหรือการทำให้การบริการต้องหยุดชะงักลง คู่สัญญาฝ่ายเอกชนอาจถูกเพิกถอนสิทธิการเป็นคู่สัญญาได้ส่วนในสัมปทานให้เอกชนจ่ายน้ำประปา (concessions de distribution publique d'eau potable) กำหนดเหตุที่ฝ่ายเอกชนอาจถูกเพิกถอนสิทธิการเป็นคู่สัญญาได้ เมื่อปรากฏว่าคู่สัญญาฝ่ายเอกชนไม่นำเสนอแผนการดำเนินงานตามสัญญาต่อคู่สัญญาของรัฐ หรือการไม่ปฏิบัติตามสัญญา หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาให้เสร็จภายในระยะเวลาและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในบันทึกเงื่อนไขต่อท้ายสัญญาในการที่รัฐใช้อำนาจฝ่ายเดียวบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนมีข้อสังเกต ดังนี้^{๑๒}

^{๑๒}สุรพล นิติไกรพจน์ และคณะ, รายงานการวิจัย เรื่องหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, (รายงานการวิจัยเสนอต่อ สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕), หน้า ๑๒๑-๑๒๒.



๑. เป็นมาตรการที่มีได้มีความมุ่งหมายแต่เพียงการเยียวยาความเสียหายเท่านั้น หากแต่มุ่งถึงการบังคับให้มีการปฏิบัติ (l'exécution effective) ที่สอดคล้องกับความต้องการของประโยชน์สาธารณะด้วย

๒. เป็นสิทธิของรัฐที่จะใช้มาตรการดังกล่าวได้อย่างเต็มที่ แม้จะไม่มีข้อกำหนดของสัญญาที่กำหนดให้สิทธิเช่นนั้น คือ รัฐมีสิทธิที่จะกำหนดมาตรการที่เหมาะสมกับความบกพร่องของคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งได้เสมอ แม้ว่าในสัญญาจะไม่ได้กำหนดไว้ (คำพิพากษาศาลฎีกาแห่งรัฐลงวันที่ ๓๑ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๐๗ ในคดี Deplanque)

๓. การใช้สิทธิดังกล่าวเป็นการตัดสินใจเพียงฝ่ายเดียวของรัฐ โดยไม่ต้องฟ้องร้องต่อศาล เพื่อพิสูจน์ความผิดเสียก่อน เพียงแต่รัฐต้องแจ้งเตือนให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนทราบก่อนเท่านั้น จะเห็นได้ว่าการปฏิบัติตามสัญญากลับปรากฏว่ามีการใช้วิธีการที่เรียกว่า คำสั่งทางปกครองและเอกสิทธิ์ที่จะบังคับให้ดำเนินการไปก่อน (privilege du préalable) ซึ่งเป็นลักษณะสำคัญของการใช้อำนาจสาธารณะ

สัญญาที่เอกชนจัดทำบริการสาธารณะนั้นเป็นสัญญาทางปกครองเป็นความสัมพันธ์ระหว่างคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งเป็นรัฐและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นเอกชนและคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจในทางมหาชนเป็นอำนาจเหนือกว่า ซึ่งการบอกเลิกสัญญาก็เป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่มีเหนือเอกชนคู่สัญญาอีกกรณีหนึ่งเช่นเดียวกันกับเอกสิทธิ์ของรัฐในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวเป็นการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐที่เห็นว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวจะเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพราะเอกชนคู่สัญญาไม่ปฏิบัติตามสัญญา ในบางครั้งการใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวอาจเกิดความไม่เป็นธรรมได้ ทำให้เอกชนคู่สัญญาและประชาชนผู้รับบริการสาธารณะได้รับความเสียหายเกิดการฟ้องคดีไปยังศาลปกครอง จึงควรจะมีขั้นตอนทางปฏิบัติที่กฎหมายบัญญัติให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐ มีหนังสือแจ้งเตือนไปยังเอกชนคู่สัญญาก่อนที่จะใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว เพราะคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องแสดงเหตุผลในการแจ้งเตือนให้อีกฝ่ายทราบและอาจทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างทั้งสองฝ่ายน้อยลง



๓. วิเคราะห์คำวินิจฉัยศาลปกครองสูงสุดกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนคู่สัญญา

๓.๑ กรณีการใช้อำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว

การใช้อำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไขสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐ มีคำพิพากษาศาลปกครองที่นำมาวิเคราะห์ได้ ดังนี้

- กรณีที่รัฐไม่ต้องรับผิดชอบ

ผู้เขียนเห็นว่า ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๔๗/๒๕๕๕^{๑๓} เป็นการแสดงออกอย่างชัดเจนว่า คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้อำนาจทำให้เอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหาย การที่กฎหมายให้อำนาจรัฐแต่เพียงฝ่ายเดียวถือเอกสิทธิ์ในการจะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงสัญญากับคู่สัญญาอีกฝ่ายโดยไม่ต้องยินยอมก็ได้ เจตนารมณ์ก็เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะบรรลุเป้าหมาย หรือดำเนินการต่อไปได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะการทำสัญญาในการจัดทำบริการสาธารณะบางครั้ง เมื่อสังคมมีการเจริญเติบโตมากขึ้นและเปลี่ยนแปลงไป บางเงื่อนไขของสัญญาก็ต้องแปรเปลี่ยนไปตามด้วย หรือปรับเปลี่ยนตามกาล เวลา สถานที่ เพื่อประโยชน์ของมหาชนเป็นที่ตั้ง ถ้าจะรอให้คู่สัญญาอีกฝ่ายยินยอมก็อาจจะไม่ทันการณ์ หรือทำให้การจัดทำบริการสาธารณะล่าช้าออกไป

แต่หากการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าวนั้นแม้คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะมีอำนาจ ตามหลักเอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญา ก็ต้องรับผิดชอบหากการใช้อำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนคู่สัญญา แต่ในคำพิพากษาดังกล่าวนั้นไม่ได้ทำให้เกิดความเสียหายแก่เอกชนคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐจึงไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ ในการใช้อำนาจแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว

^{๑๓}คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า ตามเอกสารขอประกวดราคาระบุว่า ผู้ฟ้องคดีจะต้องก่อสร้างท่อลอดขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๖๐ เมตร และตามสัญญาได้ระบุไว้ชัดเจนแจ้งว่าให้ผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติงานดำเนินการปรับพื้นที่พร้อมลงหินคลุกบดอัดแน่น และวางท่อลอดขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๖๐ เมตร จึงเห็นได้ว่างานวางท่อลอดขนาดเส้นผ่าศูนย์กลาง ๐.๖๐ เมตรเป็นงานตามสัญญา ส่วนการจะกำหนดว่าจะก่อสร้างหรือวางทื่อดังกล่าวบริเวณใดเป็นเรื่องที่ต้องไปตรวจสอบจากพื้นที่จริงและไปสอบถามจากประชาชนในพื้นที่ต่อไป ดังนั้นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบแปลนแนบท้ายสัญญาแม้จะแตกต่างจากแบบแปลนที่ผู้ฟ้องคดีซื้อมาจากการสอบราคาก็ตาม แต่ก็มีใช้การแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญตามข้อ ๓๓ ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๘ จึงไม่จำต้องแจ้งให้ผู้ฟ้องคดีทราบก่อนลงนามในสัญญาแต่อย่างใด



- กรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบ

หากเป็นกรณีที่รัฐต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดจากการแก้ไขสัญญา มีปรากฏในคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด ดังนี้

- จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๕๑๐/๒๕๕๔^{๑๔} ผู้เขียน มีความเห็นว่า ในคำวินิจฉัยของศาลได้กล่าวถึงการทำบันทึกข้อตกลงแนบท้ายสัญญา ขยายระยะเวลาของเทศบาลเมืองโพธารามเพื่อปรับเอกชนผู้ฟ้องคดีนั้น เป็นการใช้สิทธิ ตามสัญญาโดยไม่สุจริตทำให้เอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหายเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา โดยมิชอบ โดยไม่ได้วินิจฉัยว่า เป็นการใช้ออกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญาโดยมิชอบ เนื่องจาก เอกสิทธิ์เหนือเอกชนคู่สัญญานั้นเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาลจะใช้วินิจฉัยในกรณีที่ คู่สัญญาฝ่ายรัฐใช้อำนาจเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในคำพิพากษานี้จึงได้นำเอาหลักสุจริต ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕ มาปรับใช้กับข้อพิพาทดังกล่าวที่เกิดขึ้น

ดังนั้น หลักสุจริตดังกล่าวที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ศาล ปกครองนำมาประกอบการวินิจฉัยในการให้เอกชนเข้ามาเป็นคู่สัญญาในการจัดทำบริการ สาธารณะกับรัฐ ในกรณีที่การใช้อำนาจของรัฐในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวที่เป็นไปเพื่อ ประโยชน์สาธารณะ

^{๑๔}ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำบันทึกข้อตกลงก่อนที่จะครบกำหนดระยะเวลาแล้วเสร็จที่แก้ไขใหม่เพียง ๓๐ วัน เพื่อที่จะใช้สิทธิปรับผู้ฟ้องคดีเป็นเงินจำนวนถึง ๓๑๑ วัน คิดเป็นเงิน ๓,๒๔๙,๗๕๐ บาท จากจำนวนค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ๔,๐๙๙,๗๘๑ บาท ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา โดยไม่สุจริต เมื่อผู้ฟ้องคดีทำการก่อสร้างตามสัญญาจนแล้วเสร็จและส่งมอบงานให้ผู้ถูกฟ้องคดีภายใน กำหนดระยะเวลาที่ผู้ถูกฟ้องคดีทำบันทึกตกลงแนบท้ายสัญญาให้ขยายเป็นวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๕ แล้ว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีใช้สิทธิหักค่าจ้างตามสัญญาเป็นจำนวนเงินดังกล่าวนี้จึงเป็นการใช้สิทธิตามสัญญา โดยมิชอบ ทั้งนี้แม้ว่าผู้ฟ้องคดีจะได้แสดงความยินยอมให้ผู้ถูกฟ้องคดีปรับโดยไม่มีเงื่อนไขใด ๆ ก็ตาม พิพากษา ให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนเงินค่าปรับที่หักไว้เป็นเงิน ๓,๒๔๙,๗๕๐ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดีภายในกำหนดเวลาเก้าสิบวัน นับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา



- จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๔๘/๒๕๕๔^๕ ผู้เขียน เห็นด้วยกับการนำหลักความจำเป็นและหลักความเป็นธรรมมาใช้ในการวินิจฉัยคดีเนื่องจากการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาเอกชนนั้นจะต้องมีขอบเขตไม่ใช่เป็นการใช้อำนาจตามอำเภอใจและสามารถนำมาประกอบการวินิจฉัยคดีของศาลได้

จากคำพิพากษาที่ผู้เขียนได้นำมาวิเคราะห์ข้างต้นทั้งหมดนั้น คำพิพากษาดังกล่าวสามารถนำมาสรุปเป็นหลักการในการใช้อำนาจของคู่สัญญาฝ่ายรัฐแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว ดังนี้

๑. การแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาฝ่ายเอกชน
๒. การแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญา
๓. การแก้ไขสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐหากมิใช่การแก้ไขในส่วนที่เป็นสาระสำคัญไม่จำเป็นต้องแจ้งให้คู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ทราบก่อน
๔. การแก้ไขสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถนำหลักสุจริตตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕ มาปรับใช้ได้

การวินิจฉัยคดีของศาลในกรณีการใช้เอกสิทธิ์ของคู่สัญญาฝ่ายรัฐที่ปรากฏในคำพิพากษาดังกล่าวที่ศาลวินิจฉัยว่าการใช้เอกสิทธิ์ดังกล่าวต้องไม่เกินความจำเป็นหรือความเป็นธรรมนั้น ผู้เขียนเห็นว่าถ้าใช้เอกสิทธิ์เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การใช้เอกสิทธิ์

^๕คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่สัญญาทางปกครองมีลักษณะพิเศษที่ให้อำนาจคู่สัญญาของรัฐสามารถแก้ไขสัญญาได้แต่เพียงฝ่ายเดียวโดยไม่จำเป็นต้องได้รับความยินยอมจากคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งด้วยนั้น การใช้สิทธิดังกล่าวต้องอยู่บนพื้นฐานหลักความจำเป็นและความเป็นธรรมต่อคู่สัญญาด้วย เมื่อข้อเท็จจริงในคดีนี้ปรากฏว่า การพยายามแก้ไขสัญญาโดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้เกิดขึ้นจากความจำเป็นแต่อย่างใด การแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาโดยบันทึกข้อตกลงที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ทำขึ้น จึงไม่มีผลใช้บังคับต่อผู้ฟ้องคดีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงไม่มีอำนาจที่จะปรับลดเงินค่าจ้างจากผู้ฟ้องคดี และมีหน้าที่ต้องคืนเงินค่าจ้างที่ปรับลดลงไปจำนวน ๑๖๘,๕๔๒ บาท ให้แก่ผู้ฟ้องคดี



ดังกล่าวคู่สัญญาฝ่ายรัฐก็ต้องรับผิดชอบในความเสียหายต่อเอกชนคู่สัญญาเพราะถือว่าหลักเอกสิทธิ์เหนือคู่สัญญาของรัฐเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่รัฐสามารถใช้อำนาจเหนือคู่สัญญาฝ่ายเอกชนได้ ดังนั้นเมื่อเกิดความเสียหายต่อคู่สัญญาฝ่ายเอกชนรัฐก็ต้องรับผิดชอบโดยการทดแทนค่าเสียหายเป็นตัวแทนแก่เอกชนคู่สัญญา แม้ศาลจะตัดสินว่าเป็นการใช้เอกสิทธิ์แล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐก็ไม่ต้องมีความผิดก็ตาม และผู้เขียนมีความเห็นว่าการจะมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐเพื่อเป็นการป้องกันการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงเอกชนคู่สัญญาและประโยชน์สาธารณะ รวมถึงการกำหนดให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องใช้ค่าทดแทนให้แก่เอกชนคู่สัญญาด้วยหากการแก้ไขสัญญานั้นมิชอบด้วยกฎหมาย

การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาในประเทศฝรั่งเศสนั้นมีคำพิพากษาของศาลที่เกี่ยวกับ การใช้อำนาจของรัฐในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียว คือ คดี Compagnie Nouvelle du gaz de Deville – Lès – Rouen ปี ๑๙๐๒^{๑๖} ซึ่งในคำพิพากษาดังกล่าวเป็นการยืนยันของหลักการพื้นฐานในการบริการสาธารณะที่ว่า “หลักความอ่อนตัวปรับเปลี่ยนได้” เป็นคำพิพากษาที่เป็นบรรทัดฐานของการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของรัฐในการแก้ไขสัญญา

จากคำพิพากษาดังกล่าว ถือได้ว่าเป็นคำวินิจฉัยแรกของศาลปกครองที่วางหลักว่าด้วยการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบริการสาธารณะในกรณีที่มีเหตุการณ์หรือสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป โดยศาลปกครองสูงสุดในให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่รัฐผู้รับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะที่จะสามารถแก้ไขกฎเกณฑ์หรือเงื่อนไขในการปฏิบัติตามสัญญาได้ เพื่อให้บริการสาธารณะดำเนินต่อไปอย่างได้ผลดีที่สุด หลักดังกล่าวถูกนำมาใช้ในอีกกรณีหนึ่งด้วยและรัฐก็ต้องชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวแทนแก่เอกชนคู่สัญญาเพราะเอกชนคู่สัญญาได้รับความเสียหาย

^{๑๖}ศาลวินิจฉัยว่า “คู่สัญญาฝ่ายเอกชนก็มีสิทธิตามสัญญาในการตามไฟด้วยวิธีการใดก็ได้ แต่ขณะเดียวกันคู่สัญญาของรัฐก็มีสิทธิที่จะมอบให้บุคคลอื่นเข้ามาทำการตามไฟถนนด้วยไฟฟ้าได้ หากคู่สัญญาเดิมปฏิเสธที่จะทำภายใต้เงื่อนไขใหม่ ทั้งนี้เพราะถือว่าการบริการสาธารณะเปลี่ยนแปลงไปแล้ว ดังนั้นรัฐมีหน้าที่ต้องให้การตอบสนองต่อความต้องการสาธารณะที่เปลี่ยนแปลงไป”



จากคำพิพากษาของศาลในประเทศฝรั่งเศสคดีดังกล่าว จึงเหมือนกับคำพิพากษาของศาลในประเทศไทยที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องใช้ค่าทดแทนเป็นตัวเงินแก่เอกชนคู่สัญญาในกรณีที่การใช้อำนาจของรัฐในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวและเกิดความเสียหายต่อเอกชนคู่สัญญา

๓.๒ กรณีการใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว

การใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐสามารถแบ่งแยกพิจารณาได้ ๒ กรณี ดังนี้

- กรณีการบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมาย

การบอกเลิกสัญญาโดยชอบด้วยกฎหมายนั้นมีคำพิพากษาของศาลที่นำมาวิเคราะห์ คือ คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๖๘๓/๒๕๕๔^{๑๓} และคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๕๙/๒๕๕๖^{๑๔}

^{๑๓}ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการก่อสร้างและมีได้เข้าทำงานก่อสร้างดังกล่าว เป็นการกระทำที่เข้าลักษณะของการไม่ปฏิบัติตามสัญญาแล้ว และเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่ากรุงเทพฯได้แก้ปัญหาอุปสรรคของผู้ฟ้องคดีจนผู้ฟ้องคดีสามารถเข้าทำงานก่อสร้างตามสัญญาได้แล้ว การที่ผู้ฟ้องคดีหยุดดำเนินการก่อสร้างและมีได้เข้าทำงานก่อสร้างตามสัญญาจึงเป็นการไม่ปฏิบัติตามสัญญาโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ที่กรุงเทพฯสั่งให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้ทำงานจึงเป็นคำสั่งที่ชอบด้วยกฎหมาย พิพากษายกฟ้อง

^{๑๔}ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยว่า บริษัท จั๊ย จำกัด (ผู้ถูกฟ้องคดี) ไม่ทำการก่อสร้างกลุ่มอาคารที่พักและบริการตามสัญญาให้แล้วเสร็จบริบูรณ์เพื่อส่งมอบแก่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (ผู้ฟ้องคดี) ภายในกำหนดเวลาและมีพฤติการณ์บ่งชี้ว่าไม่อาจทำงานให้แล้วเสร็จโดยเร็วได้ กระทั่งผู้ฟ้องคดีต้องบอกเลิกสัญญา กรณีจึงถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีไม่ชำระหนี้ซึ่งก็คือการก่อสร้างกลุ่มอาคารและที่พักและบริการให้แล้วเสร็จบริบูรณ์ ผู้ฟ้องคดีในฐานะเจ้าหนี้ตามสัญญาจึงมีอำนาจที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนความเสียหายที่ผู้ฟ้องคดีเรียกค่าขาดรายได้จากการนำอาคารบ้านพักและร้านอาหารออกบริการให้นักท่องเที่ยวเข้าพักและใช้สอย

ซึ่งเมื่อได้พิจารณาเนื้อหาและสัญญาที่ผู้ฟ้องคดีว่าจ้างผู้ถูกฟ้องคดีทำงานก่อสร้างกลุ่มอาคารและที่พักและบริการ ซึ่งมีอาคารร้านอาหารและบ้านพักนักท่องเที่ยว อีกทั้งแบบแปลนการก่อสร้างได้ระบุไว้ชัดเจนว่า การก่อสร้างดังกล่าวผู้ฟ้องคดีซึ่งเป็นผู้รับจ้างย่อมคาดเดาหรือควรจะได้คาดเห็นอยู่แล้วว่าเมื่อผู้ถูกฟ้องคดีก่อสร้างเสร็จและส่งมอบให้แก่ผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีย่อมต้องนำออกเอาใช้ประโยชน์เพื่อให้นักท่องเที่ยวได้เข้าพักอาศัยและใช้สอย ดังนั้นผู้ถูกฟ้องคดีไม่สามารถนำอาคารร้านอาหารและที่พักออกให้บริการนักท่องเที่ยวเพื่อหารายได้ตามความประสงค์ จึงเป็นความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการผิดสัญญาโดยไม่ปฏิบัติตามชำระหนี้ของผู้ถูกฟ้องคดี และเป็นความเสียหายอันเกิดจากพฤติการณ์พิเศษที่คู่กรณีได้คาดเห็นหรือควรจะได้คาดเห็นพฤติการณ์เช่นนั้นล่วงหน้าก่อนแล้ว ผู้ฟ้องคดีจึงชอบที่จะเรียกเอาค่าสินไหมทดแทนความเสียหายจากการขาดรายได้จากการใช้ประโยชน์จากอาคารดังกล่าวจากผู้ถูกฟ้องคดีได้



จากคำพิพากษาของศาลทั้ง ๒ คดีข้างต้นเป็นการบอกเลิกสัญญาตาม ข้อ ๑๓๐ แห่งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) ที่กำหนดไว้โดยชัดเจนว่า

หากคู่สัญญาเอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาหน่วยงานของรัฐที่เป็นคู่สัญญาสามารถพิจารณาในการบอกเลิกสัญญาได้ แต่หากเป็นไปตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ จะบัญญัติไว้ใน มาตรา ๑๐๓^{๑๙}

- กรณีการบอกเลิกสัญญาโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

- จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๑๗๖/๒๕๔๘^{๒๐} การที่ศาลพิพากษาว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มิชอบด้วยกฎหมายนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕

^{๑๙}มาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ ในกรณีที่มีเหตุบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงต่อไปนี ให้อยู่ในดุลพินิจของผู้มีอำนาจที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลงกับคู่สัญญา

(๑) เหตุตามที่กฎหมายกำหนด

(๒) เหตุอันเชื่อได้ว่าผู้ขายหรือผู้รับจ้างไม่สามารถส่งมอบงานหรือทำงานให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๓) เหตุอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือในสัญญาหรือข้อตกลง

(๔) เหตุอื่นตามที่ระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

การตกลงกับคู่สัญญาที่จะบอกเลิกสัญญาหรือข้อตกลง ให้ผู้มีอำนาจพิจารณาได้เฉพาะกรณีที่เป็นประโยชน์แก่หน่วยงานของรัฐโดยตรงหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะ หรือเพื่อแก้ไขข้อเสียเปรียบของหน่วยงานของรัฐในการที่จะปฏิบัติตามสัญญาหรือข้อตกลงนั้นต่อไป

^{๒๐}ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อในสัญญาจ้างไม่ได้ระบุความหนาและน้ำหนักของท่าเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างที่จะต้องนำมาขายในการวางท่อประปา เมื่อผู้รับจ้างนำท่อเหล็กกล้าตามมาตรฐานผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมให้ใช้ได้ตามมาตรฐาน มอก. มาใช้ในการวางขายท่อประปาจึงถูกต้องตามสัญญาแล้ว การที่เทศบาลนำคุณสมบัติของท่อประปาที่ผู้รับจ้างรายอื่นใช้ในการขายเขตประปาแก่เทศบาลซึ่งมีน้ำหนักและความหนามากกว่ามาเปรียบเทียบกับท่อเหล็กที่ผู้รับจ้างนำมาใช้แล้วไม่รับมอบงานเป็นการตรวจสอบที่อยู่นอกเหนือและเกินจากข้อกำหนดในสัญญาจ้าง นำมาเป็นเหตุบอกเลิกสัญญา จึงเป็นการบอกเลิกสัญญาที่มิชอบด้วยกฎหมาย ศาลพิพากษาให้เทศบาลชดใช้ค่าเสียหายเป็นเงินค่าจ้างตามสัญญา



(และที่แก้ไขเพิ่มเติม) บัญญัติเกี่ยวกับการเลิกสัญญาโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจฝ่ายเดียวเท่านั้นในกรณีที่เอกชนไม่ปฏิบัติตามสัญญาหรือสัญญานั้นไม่เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ และเป็นกรณีที่ศาลปกครองถือว่าผู้รับจ้างปฏิบัติถูกต้องตามสัญญา แม้ในสัญญาจะไม่ได้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับความหนาและน้ำหนักของท่าเหล็กกล้าที่ผู้รับจ้างที่จะต้องนำมาขยายในการวางท่อประปาก็ตาม

- จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๔๒๙/๒๕๕๖^{๒๑} ผู้เขียนมีความเห็นว่า การบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐนั้น หากการบอกเลิกสัญญานั้นศาลจะวินิจฉัยว่าเป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐก็หน้าที่ที่จะต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนเพราะเอกสิทธิ์ของรัฐคุ้มครองเพื่อให้บริการสาธารณะดำเนินต่อไปได้ตามหลักความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ แต่หากเอกชนคู่สัญญาได้รับความเดือดร้อน เสียหาย คู่สัญญาฝ่ายรัฐก็ต้องชดใช้ค่าเสียหายเป็นตัวเงินในส่วนของคู่สัญญาได้รับความเสียหายไป แต่หากการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวไม่เป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญา ศาลจะมีคำพิพากษาให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องชดใช้ค่าเสียหายให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนรวมถึงความรับผิดอื่น ๆ อันนอกจากค่าเสียหายเป็นตัวเงิน

^{๒๑}ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวเป็นการบอกเลิกสัญญาโดยไม่เป็นไปตามเงื่อนไขของสัญญาเพราะไม่ได้เกิดจากความผิดของผู้รับจ้าง แต่ผู้ถูกฟ้องคดีสามารถจะเลิกสัญญากับผู้ฟ้องคดีได้เพราะเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐที่สามารถกระทำได้เพื่อประโยชน์สาธารณะ แม้จะไม่เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในสัญญาก็ตาม และเห็นว่าค่าซื้อเอกสารประกวดราคาและค่าเดินทางมาซื้อรูปแบบรายการก่อสร้างนั้นเป็นค่าใช้จ่ายก่อนสัญญาเกิดขึ้น ผู้ถูกฟ้องคดีจึงไม่มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบต่อผู้ฟ้องคดีในส่วนนี้ ส่วนค่าคำนวณและแบบตรวจสถานที่ก่อสร้างและค่าทดสอบชั้นดินเป็นค่าใช้จ่ายจากการงานที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำให้แก่ผู้ฟ้องคดีหลังจากที่ได้ทำสัญญากันแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีจึงมีหน้าที่ต้องใช้จ่ายเงินค่าการงานดังกล่าวให้แก่ผู้ฟ้องคดี และการที่ผู้ฟ้องคดีไปสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างรอไว้เพื่อเตรียมการก่อสร้างจึงเป็นการกระทำตามปกติของบุคคลที่มีหน้าที่ต้องชำระค่าสั่งซื้อวัสดุอุปกรณ์ก่อสร้างและทำให้ผู้ฟ้องคดีถูกริบเงินมัดจำ การบอกเลิกสัญญาดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีจึงทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเสียหาย ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดี



ดังนั้น คำพิพากษาดังกล่าว ศาลมุ่งที่จะชดเชยความเสียหายให้แก่เอกชนคู่สัญญา แต่ก็มองว่าการบอกเลิกสัญญาดังกล่าวก็เป็นไปตามหลักเอกสิทธิ์ของรัฐเหนือคู่สัญญาซึ่งเป็นการวินิจฉัยที่ศาลใช้เป็นเหตุผลว่าการบอกเลิกสัญญาเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะแม้เอกชนคู่สัญญาจะได้รับความเสียหายก็ตาม

จากคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ. ๗๓๓/๒๕๕๔^{๒๒} ผู้เขียนมีความเห็นว่า กรณีการกระทำของคู่สัญญาของรัฐในคดีนี้เป็นการใช้สิทธิโดยไม่สุจริตและเป็นการยืนยันหลักการที่ว่า สามารถนำมาตรา ๕ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับคดีการใช้สิทธิและการชำระหนี้ทั้งตามสัญญาแพ่งและสัญญาทางปกครองได้ แม้ในคำพิพากษาดังกล่าว จะมีเหตุตามข้อกำหนดในสัญญาให้สิทธิแก่คู่สัญญาของรัฐมีอำนาจบอกเลิกสัญญากับคู่สัญญาฝ่ายเอกชนและทำสัญญากับผู้รับจ้างรายใหม่ได้ แต่การใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องพิจารณาข้อเท็จจริงและความจำเป็นต่าง ๆ โดยสุจริตและหากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาเป็นไปโดยไม่สุจริต ทำให้เกิดความเสียหายแก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนแล้ว คู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นได้จากการใช้สิทธิ โดยไม่สุจริตของตนได้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชนผู้เสียหาย

^{๒๒}ศาลปกครองสูงสุดวินิจฉัยว่า เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏเหตุอันควรสงสัยในความเหมาะสมของแบบรากฐานของสะพานว่า สมควรจะให้ฐานรากแบบตอกเสาเข็มตามที่กำหนดไว้ในสัญญาจ้างหรือสมควรปล่อยเป็นแบบฐานแผ่ตามผลการทดสอบและวิเคราะห์ของผู้ฟ้องคดีรวมทั้งสำนักงานโยธาธิการจังหวัดตาก วิทยุเช่นผู้ถูกฟ้องคดีชอบที่จะมอบหมายให้ผู้ควบคุมงาน คณะกรรมการตรวจการจ้าง บริษัทที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญอื่นที่ตนเชื่อถือและไว้วางใจตรวจสอบสภาพชั้นดินและวิเคราะห์ความเหมาะสมของแบบฐานรากที่จะพึงใช้กับสะพานที่ว่าจ้างก่อสร้างให้แน่ใจ แต่ผู้ถูกฟ้องคดีมิได้ดำเนินการเหมือนดังเช่นวิทยุเช่นเช่นผู้ถูกฟ้องคดีพึงกระทำ กลับบ้ายเบี่ยงให้อนุมัติไม่แก้ไขเปลี่ยนแปลงแบบฐานรากตามคำขอของผู้ฟ้องคดีและยืนยันให้ผู้ฟ้องคดีลงมือก่อสร้างฐานรากแบบตอกเสาเข็มตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ผู้ถูกฟ้องคดีจึงต้องรับผิดชอบใช้ค่าเสียหายเช่นที่ตามปกติย่อมเกิดขึ้นจากการใช้สิทธิบอกเลิกสัญญาโดยไม่สุจริตให้แก่ผู้ฟ้องคดี พิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีเป็นจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ บาท พร้อมดอกเบี้ยร้อยละ ๗.๕ ต่อปีของต้นเงินดังกล่าว และให้ผู้ถูกฟ้องคดีคืนหลักประกันสัญญาให้แก่ผู้ฟ้องคดี



ดังนั้น หลักสุจริตซึ่งเป็นหลักการตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เป็นหลักกฎหมายทั่วไป ที่สามารถนำมาใช้ประกอบคำวินิจฉัยของศาลปกครอง เช่นเดียวกับการใช้อำนาจฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายรัฐในการแก้ไขสัญญา

จากกรณีการบอกเลิกสัญญาจ้างก่อสร้างของรัฐที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ การให้อำนาจของรัฐในการบอกเลิกสัญญาดังกล่าว ในทางปฏิบัตินั้นจะต้องมีการทำหนังสือแจ้งเตือนถึงเอกชนคู่สัญญาให้ปฏิบัติตามสัญญาก่อน แม้ในทางปฏิบัติจะมีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังเอกชนคู่สัญญาให้ปฏิบัติหน้าที่ตามสัญญา ที่ปรากฏในสัญญาจ้างก่อสร้างบางสัญญาของทางราชการแล้วก็ตาม แต่ก็ไม่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมายแต่อย่างใด อย่างน้อยการมีที่กฎหมายได้กำหนดขั้นตอนในการบอกเลิกสัญญาไว้ก็เป็นการป้องกันการใช้ออกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาของคู่สัญญาฝ่ายรัฐที่จะทำให้เอกชนได้รับความเสียหายและไม่เป็นธรรม เพราะการมีหนังสือแจ้งเตือนให้ปฏิบัติตามสัญญานั้นคู่สัญญาของรัฐจะต้องแสดงเหตุผลในการแจ้งเตือนและให้โอกาสเอกชนในการดำเนินการตามสัญญาด้วย

การใช้อำนาจบอกเลิกสัญญาของรัฐในต่างประเทศนั้น การเลิกสัญญาโดยรัฐ จึงเป็นเอกสิทธิ์ของรัฐอย่างหนึ่งในระบบกฎหมายฝรั่งเศส หลักเกณฑ์ที่รัฐใช้ยกเลิกเมื่อเอกชนทำผิดสัญญานั้นหากเอกชนคู่สัญญาเป็นฝ่ายผิดจะต้องมีการแจ้งเตือนเป็นหนังสือให้เอกชนคู่สัญญาปฏิบัติตามสัญญาก่อน สามารถเรียกให้เอกชนคู่สัญญาชำระค่าทดแทนเป็นตัวเงินได้และอาจจะประกวดราคาเพื่อหาคู่สัญญาใหม่ โดยให้คู่สัญญาผู้ที่ยกเลิกสิทธิเป็นผู้รับผิดชอบในการจ้างคู่สัญญารายใหม่ ในประเทศฝรั่งเศสมีคำพิพากษาของศาลเกี่ยวกับการใช้อำนาจบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของรัฐ ดังนี้

๑. สภาแห่งรัฐเคยตัดสินไว้ในคดี Peulabeuf ปี ๑๙๕๐ ว่า

“ตามสัญญาข้อ ๖ ในกรณีที่ผู้ลงทุนไม่สามารถปฏิบัติตามสัญญาได้ และการออกคำสั่งของรัฐให้คู่สัญญาปฏิบัติตามไม่เป็นผล คู่สัญญาของรัฐสามารถเข้าไปดำเนินการแทนคู่สัญญาได้เอง” ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินการตามสัญญาอันเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะไม่หยุดชะงัก



๒. อำนาจในการสั่งให้คู่สัญญายุติการปฏิบัติการตามสัญญา เป็นการชั่วคราว โดยไม่จำเป็นต้องมีการเตือนล่วงหน้าก่อน^{๒๓}

๓. คู่สัญญารัฐสงวนสิทธิที่จะยกเลิกสัญญาเช่าทรัพย์สินที่มีกับ เอกชนฝ่ายเดียว หากปรากฏว่าฝ่ายเอกชนไม่ดูแลบำรุงรักษาทรัพย์สินของตนเอง^{๒๔}

๔. รัฐต้องเลือกใช้การลงโทษโดยวิธีการบอกเลิกสัญญา นี้ เป็นวิธีการสุดท้าย (ultima ratio) เท่านั้น หลังจากที่วิธีการลงโทษโดยวิธีการอื่น เช่น การเรียก ค่าเสียหายหรือการเข้าดำเนินการแทนใช้ไม่ได้ผล^{๒๕}

การใช้สิทธิในการบอกเลิกสัญญาของประเทศไทยจะเหมือนกับ ประเทศฝรั่งเศส กล่าวคือ หากการเลิกสัญญาคู่สัญญาฝ่ายเอกชนเป็นคนผิด คู่สัญญาฝ่ายรัฐ สามารถบอกเลิก สัญญาและหาคู่สัญญารายใหม่ได้ เอกชนจะต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่าย ในการจ้างคู่สัญญารายใหม่ด้วย แต่หากการบอกเลิกสัญญาคู่สัญญาเอกชนไม่ได้เป็นคนผิด คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องชดเชยค่าสินไหมทดแทนให้แก่คู่สัญญาฝ่ายเอกชน

อนึ่ง การให้อำนาจรัฐสามารถบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้โดย ไม่ต้องได้รับความยินยอมคู่สัญญาอีกฝ่าย แม้ว่าการใช้สิทธิดังกล่าวของรัฐต้องใช้อำนาจ อยู่ภายใต้เงื่อนไข ของกฎหมายก็ตาม แต่ผู้เขียนเห็นว่า การให้อำนาจฝ่ายเดียวในการแก้ไข สัญญานั้นเป็นช่องทางที่ให้รัฐสามารถใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทำให้คู่สัญญาอีกฝ่ายเสียหายได้ และอาจทำให้เกิดผลเสียต่อประชาชนผู้รับบริการสาธารณะอีกด้วย เพราะเอกชนคู่สัญญา

^{๒๓}คดี C.E., 8 มกราคม 1965, da Fonseca, Rec. 7; นุบฟา อัครพิมาน, พิมาน. “ผลของ สัญญาทางปกครองระบบกฎหมายฝรั่งเศส,” ใน *บทความทางวิชาการ เล่ม ๑: กฎหมายปกครองภาค สารบัญญัติ* เอกสารประกอบสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เรื่องสัญญาทางปกครอง และพัสดุ, หน้า ๔.

^{๒๔}คดี C.E., ๒๓ ธันวาคม ๑๙๕๒, Dame Vve Lillo, p. 573; เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕.

^{๒๕}คดี Concl. Romieu sous C.E., mai 1907, Deplanque, Rec. 514 et sous C.E., 20 janvier, 1905, Cie d?partementales des eaux, Rec. 57; Obs. R. Alibert, C.E., 12 avril 1935, St? rurale de distribu- tion ?lectrique, S., 1935, 3, p. 125; เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖.



อาจหยุดการก่อสร้างตามสัญญาและทิ้งงานได้ รวมถึงหากรัฐใช้สิทธิในการเลิกสัญญากับเอกชนคู่สัญญาแล้ว กว่าจะได้เอกชนผู้รับจ้างรายใหม่เข้ามาเป็นคู่สัญญากับรัฐนั้น จะต้องเสียเวลาพอสมควรซึ่งทำให้บริการสาธารณะไม่เกิดความต่อเนื่อง รัฐจึงต้องคำนึงถึงความ เป็นธรรมชาติเสียต่อประชาชนที่จะได้รับบริการสาธารณะ ควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนด หลักเกณฑ์ในการให้อำนาจบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐไว้

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การใช้เอกสิทธิ์ของรัฐเหนือเอกชนในการจัดให้เอกชนจัดทำบริการสาธารณะ เป็นกรณีที่เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับเอกชน ซึ่งมีการนำคดีขึ้นฟ้องศาลเป็นจำนวนมาก อันเนื่องมาจากการใช้เอกสิทธิ์ของรัฐอาจทำให้เอกชนได้รับความเสียหาย โดยเฉพาะสัญญา จ้างก่อสร้างของทางราชการ เพราะการไม่มีหลักเกณฑ์ในการให้อำนาจคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวทำให้การให้อำนาจอาจเกิดความเสียหายมากเกินความจำเป็น และการวินิจฉัยตัดสินคดีของศาลปกครองสูงสุด ในบางกรณีมีการนำเอาหลักกฎหมายทั่วไป ทั้งในทางกฎหมายแพ่งและกฎหมายมหาชนมาประกอบในการพิพากษาคดี ทั้งในกรณีของ การให้อำนาจในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวและการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยคู่สัญญาฝ่ายรัฐ ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐในพระราชบัญญัติ การจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

การใช้เอกสิทธิ์ของรัฐในการแก้ไขสัญญาระหว่างรัฐกับเอกชน ควรมี ขั้นตอนในการแก้ไขสัญญา เพราะการแก้ไขสัญญาบางสัญญามีผลกระทบต่อการจัดทำบริการ สาธารณะของเอกชนที่กำลังดำเนินการอยู่ ซึ่งหากตกลงแก้ไขสัญญากันไม่ได้ ก็เป็นการแก้ไขสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐ ดังนั้นควรมีการกำหนดขั้นตอนและหลักเกณฑ์ ในการแก้ไขสัญญา ในมาตรา ๙๗ (๒) แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหาร พักฐุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ แม้จะเป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจเหนือกว่าเอกชน คู่สัญญาก็ตาม ผู้เขียนมีข้อเสนอแนะว่าควรมีหลักเกณฑ์ในการแก้ไขสัญญา ดังนี้



- การเปลี่ยนแปลงเนื้อหาการจ้างอันเป็นการเปลี่ยนหรือย้ายขอบเขตเดิมของงานที่เป็นสาระสำคัญให้ผิดไปจากที่ได้กำหนดไว้ในสัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีอำนาจในการแก้ไขสัญญาได้แต่ต้องเป็นการแก้ไขเพื่อความเป็นธรรมและประโยชน์สาธารณะอย่างสูงสุด

- การเปลี่ยนแปลงจากวัตถุประสงค์เดิมเป็นอย่างอื่น เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญตามสัญญา การใช้อำนาจในการแก้ไขหากผิดไปจากวัตถุประสงค์เดิมเป็นอย่างอื่น เป็นการเปลี่ยนแปลงสิ่งซึ่งเป็นสาระสำคัญตามสัญญา การใช้อำนาจแก้ไขหากผิดไปจากวัตถุประสงค์ของสัญญาเดิมแล้วการแก้ไขเปลี่ยนแปลงย่อมไม่สามารถทำได้

๒. เพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวโดยรัฐ ในพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

การใช้อำนาจบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวของคู่สัญญาฝ่ายรัฐตามพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ มาตรา ๑๐๓ มีการบัญญัติให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถบอกเลิกสัญญาได้จะต้องเข้าเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการ ย่อมตีความได้ว่าหากเข้าเงื่อนไขทั้ง ๔ ประการดังกล่าว เป็นกรณีที่คู่สัญญาฝ่ายรัฐสามารถบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวได้ทันที ผู้เขียนไม่เห็นด้วย เพราะอาจเกิดความไม่เป็นธรรมและเห็นวก่อนจะบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียวควรจะมีขั้นตอนทางปฏิบัติที่กฎหมายบัญญัติให้คู่สัญญาฝ่ายรัฐมีหนังสือแจ้งเตือนไปยังเอกชนคู่สัญญาก่อนที่จะใช้เอกสิทธิ์ในการบอกเลิกสัญญาฝ่ายเดียว เพราะคู่สัญญาฝ่ายรัฐจะต้องแสดงเหตุผลในการแจ้งเตือนให้อีกฝ่ายทราบ ซึ่งอาจทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างทั้งสองฝ่ายน้อยลง ผู้เขียนขอเสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ ในการบอกเลิกสัญญาในมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ โดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้

- ก่อนบอกเลิกสัญญา คู่สัญญาฝ่ายรัฐต้องแจ้งเตือนเป็นหนังสือไปยังคู่สัญญาฝ่ายเอกชนให้ทราบเหตุที่ต้องการจะบอกเลิกสัญญาอย่างน้อย ๑ ครั้ง ภายในกำหนดเวลาอย่างน้อย ๓๐ วัน

- เพิ่มข้อความในวรรคที่ ๒ ของมาตรา ๑๐๓ แห่งพระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐ หลังคำว่าเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมีข้อความว่า “และความเป็นธรรม”



บรรณานุกรม

- นันทวัฒน์ บรมานันท์. *สัญญาทางปกครอง*. พิมพ์ครั้งที่ ๔. กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๔.
- บุบผา อัครพิमान. ผลของสัญญาทางปกครองระบบกฎหมายฝรั่งเศส. ใน *บทความทางวิชาการ เล่ม ๑: กฎหมายปกครองภาคสารบัญญัติ เอกสารประกอบสัมมนาตุลาการศาลปกครองภูมิภาค ครั้งที่ ๒/๒๕๔๗ เรื่องสัญญาทางปกครองและพัสดุ*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๗. หน้า ๑-๓๖.
- _____. *สัญญาทางปกครอง: แนวคิดและหลักกฎหมายของฝรั่งเศสและไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.
- ไพฑูริศ เอกจริยกร. *เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของฝ่ายปกครองในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๖.
- พิษณุ กลั่นอนุรักษ์. *ปัญหาทางกฎหมายของการแก้ไขสัญญาทางปกครองประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓.
- สุรพล นิตีไกรพจน์. *สัญญาทางปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕.
- สุรพล นิตีไกรพจน์ และคณะ. *รายงานการวิจัยเรื่อง หลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส*. รายงานการวิจัยเสนอต่อสำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๕.
- สำนักงานศาลปกครอง, สำนักวิจัยและวิชาการ. *สรุปหลักกฎหมายปกครองเรื่อง เอกสิทธิ์ของฝ่ายปกครอง*. กรุงเทพฯ: สำนักงานศาลปกครอง, ๒๕๔๘.



THE BRITISH CONSTITUTION : ว่าด้วยสาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

กิตติศักดิ์ หนูชัยแก้ว*

บทนำ

การศึกษาความเป็นมาทางการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษนั้น ทำให้เราได้ทราบถึงวิวัฒนาการของการเมืองการปกครองในระบอบประชาธิปไตยยุคใหม่ ที่มีจุดเริ่มต้นมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งเป็นลักษณะที่มีความเป็นเฉพาะสำหรับโครงสร้างของประเทศ

*นิติศาสตรบัณฑิต, รัฐศาสตรบัณฑิต(การเมืองการปกครอง) มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน (วิทยานิพนธ์รางวัลดี) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก





อังกฤษในขณะที่เกิดสถานการณ์คับขันในทางการเมืองการปกครองสมัยนั้น จนมีรัฐธรรมนูญฉบับแรกของการปกครองในยุคใหม่ ที่เรียกว่า “Magna Carta” และนำมาสู่การจำกัดพระราชอำนาจจากเดิมที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดให้พระราชอำนาจที่จำกัดขึ้นของพระมหากษัตริย์ และในเวลาต่อมาอังกฤษได้ผ่านวิวัฒนาการทางการเมืองการปกครองที่สำคัญมาหลายช่วงเวลา จนอังกฤษได้กลายมาเป็นต้นแบบสำหรับการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา^๑ และด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาถึงสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญประเทศอังกฤษ แนวคิด ทฤษฎี ตลอดจนจนถึงการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของอังกฤษ จึงเป็นข้อความคิดที่สำคัญอย่างยิ่งในการศึกษาด้านกฎหมายรัฐธรรมนูญ และการทำความเข้าใจต่อหลักการปกครองในระบบประชาธิปไตยแบบรัฐสภาซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ

สาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ

สำหรับการศึกษาถึง **THE BRITISH CONSTITUTION** : ว่าด้วยสาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎีของรัฐธรรมนูญอังกฤษ ของบทความนี้ ผู้เขียนจะทำการอธิบายโดยแบ่งเนื้อหาเป็นสามส่วน ส่วนแรกจะเป็นการกล่าวถึงแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ส่วนที่สองจะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ซึ่งประกอบไปด้วย พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หลักนิติธรรม และหลักการแบ่งแยกอำนาจ และส่วนที่สามจะนำเสนอหลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของอังกฤษ ซึ่งประกอบด้วย หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐสภา และการตรวจสอบความชอบโดย “ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร” (Supreme Court of the United Kingdom)

^๑บุญศรี วงษ์มีอุโฆษ, *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*, พิมพ์ครั้งที่ ๗ (กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๒๑๙-๒๒๐.





๑. แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษนั้น มีผู้กล่าวว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่มีได้ มีการเขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งมีทั้งความเป็นจริง และไม่มีความเป็นจริงในคำกล่าวนั้น ด้วยเหตุที่เป็นจริงคือ ไม่มีบทกฎหมายที่ทำการ บัญญัติไว้อย่างละเอียด หรือรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียวอย่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย และที่ไม่เป็นจริงคือ มีกฎหมายหลายฉบับที่มีการวางหลักการปกครองโดยรัฐสภาเอาไว้ โดยมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาว่า หากเกิดกรณีที่ไม่มีการบัญญัติไว้ชัดเจนแล้วจะมีการปฏิบัติกันด้วยวิธีประการใด ใช้การปฏิบัติกันโดยการธรรมเนียมหรือนิยามหรือจารีตประเพณี (Conventions) หรือแนวบรรทัดฐานที่ศาลสูงเคยวางไว้^๒

ดังนั้นเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษมีเอกลักษณ์เฉพาะ รัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) มากกว่ารัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รัฐธรรมนูญของประเทศ อังกฤษเกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในทางการพัฒนาแบบที่ค่อยเป็นค่อยไป^๓ ซึ่งลักษณะเฉพาะนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษนั้น ไม่ได้มีการรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียว แต่ได้กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งธรรมเนียมปฏิบัติที่มีการสืบทอดกัน จนเป็นจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ^๔ ดังนั้น กล่าวได้ว่าที่มาของรัฐธรรมนูญประเทศ อังกฤษไม่ได้มีการประมวลไว้ในเอกสารฉบับเดียว แต่อาจประมวลไว้โดยจำแนกได้หลายลักษณะ กล่าวคือ

^๒ดิเรก ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญบริติช,” ใน งานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชเดช (ม.ร.ว.ปาล นพวงศ์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๖ เมษายน พุทธศักราช ๒๔๙๐ (พระนคร: พานิชศุภผล, ๒๔๙๐), หน้า ๑.

^๓เชาวนะ ไตรมาศ, “มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ: กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ รัฐธรรมนูญไทย,” ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๓ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการ พัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ”* (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๗), หน้า ๑๘๗.

^๔สุรพล ศรีวิทยา และคณะ, *รายงานการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาครัฐตามหลัก นิติธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐* (กรุงเทพฯ: ธนาเพรส, ๒๕๕๘), หน้า ๑๐๗-๑๐๘.



ลักษณะประการแรก เป็นบทบัญญัติหรือเอกสารที่มี “เนื้อหา” เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งถือเป็นเอกสารสำคัญที่เป็นการจัดระเบียบแบบแผนในทางการเมืองการปกครองของอังกฤษไว้ อันถือว่ามีรูปแบบในทาง “เนื้อหา” ที่มีลักษณะที่เป็นการจัดตั้งสถาบันของรัฐ (Institution of the state) โดยมีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของประมุขของรัฐ องค์กฤษฎีกา ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ และมีลักษณะเป็นการกำหนดถึงกรอบความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันของรัฐ ตลอดจนถึงการวางหลักเกณฑ์ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงถือเป็นรัฐธรรมนูญในทางเนื้อหาด้วย^๕ โดยในเรื่องนี้ตามคำวินิจฉัยของผู้พิพากษาจอร์น ลอว์ (John Laws) ในคดี Thoburn v. Sunderland City Council ได้มีส่วนช่วยอย่างยิ่งในการยกตัวอย่างเอกสารที่เรียกว่า “พระราชบัญญัติรัฐธรรมนูญการปกครอง (Constitutional statutes)” เช่น กลุ่มแรก มหากฎบัตรแมกนาคาร์ต้า ค.ศ. ๑๒๑๕ (Magna Carta) และพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิ ค.ศ. ๑๖๘๙ (The Bill of right) กลุ่มที่สอง กลุ่มพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการปฏิรูป (The Reform Acts) อันหมายถึง พระราชบัญญัติกำหนดอายุรัฐสภาที่แน่นอน ค.ศ. ๒๐๑๑ (The Fixed term Parliament Act 2011) พระราชบัญญัติการบริหารจัดการเลือกตั้ง ค.ศ. ๒๐๑๓ (Electoral Registration and Administration Act 2013) กลุ่มที่สาม พระราชบัญญัติประชาคมยุโรป ค.ศ. ๑๙๗๒ (The European Communities Act 1972) และพระราชบัญญัติสหภาพยุโรป ค.ศ. ๒๐๑๑ (European Union Act 2011) และกลุ่มที่สี่ พระราชบัญญัติสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๙๘ (The Human Right Act 1972)^๖

จากที่ผู้พิพากษาลอว์ยกมาข้างต้นเป็นเพียงตัวอย่างเท่านั้น นอกจากนี้ยังพบว่ามีพระราชบัญญัติและเอกสารอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งที่นักวิชาการถือว่าเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญด้วย เช่น กลุ่มแรก คำขอสิทธิ ค.ศ. ๑๖๒๘ (Petition of Right 1628) กลุ่มที่สอง

^๕ รวินท์ ธิละพัฒนะ, “รัฐธรรมนูญอังกฤษ: รัฐธรรมนูญอันมิได้ประมวลไว้ในเอกสารฉบับเดียวกัน,” *วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* (มีนาคม ๒๕๕๘): ๑๐๖.

^๖ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๐-๑๑๕.





พระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบราชสันตติวงศ์ ค.ศ. ๑๗๑๐ (Act of Settlement 1701) และพระราชบัญญัติว่าด้วยการสืบราชบัลลังก์ (Succession to the Crown Act 2013) กลุ่มที่สามพระราชบัญญัติรัฐสภา ค.ศ. ๑๙๑๑ และ ๑๙๔๙ (Parliament Act 1911 and 1949) และกลุ่มสุดท้าย พระราชบัญญัติปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitutional Reform Act 2005)^๗

ลักษณะประการที่สอง ที่มาของรัฐธรรมนูญอังกฤษ มาจากกฎหมายจารีต (Common Law) ซึ่งสำหรับหลัก Common Law นี้ เป็นวิวัฒนาการในประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรก โดยเป็นกฎหมายที่ออกโดยอำนาจของกฎหมายกลาง ซึ่งก็คือออกโดยอำนาจของพระมหากษัตริย์ โดยพระองค์ได้จัดตั้งศาลขึ้นมาเองเพื่อเป็นที่มาแห่งความยุติธรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ เป็นการส่งผู้พิพากษาไปหมุนเวียนทั่วพระราชอาณาจักรแทนที่ด้วยระบบการพิจารณาคดีของท้องถิ่นต่าง ๆ และผู้พิพากษาในเองได้ก่อตั้งข้อบังคับที่มีลักษณะเดียวกันเป็นครั้งแรก และวางรากฐานรูปแบบเป็นลักษณะเดียวกันของกฎหมาย ก่อตั้งหลักเกณฑ์ทั่วไปขึ้นซึ่งเรียกว่าสามัญ (Common) ทั่วพระราชอาณาจักร จนเกิดเป็นระบบกฎหมาย Common Law ขึ้น^๘ ในเวลาต่อมา หลักการนี้มีความหมายถึงกฎหมายที่เกิดจากคำวินิจฉัยของศาล (Jude - Made Law) และได้กลายเป็นพื้นฐานสำคัญของระบบกฎหมายอังกฤษ และรัฐสภาได้ยอมรับ บทบัญญัติต่าง ๆ ของ Common law ในการบัญญัติกฎหมายของสภา (Statutes) ความสำเร็จของหลักการนี้เป็นผลมาจากความสามารถของผู้พิพากษาและความเป็นอิสระที่ผู้พิพากษาได้รับในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ โดยบทบัญญัติอันใดอันหนึ่งหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของ Common Law จะได้รับการแก้ไขโดยกฎหมายที่ออกโดยสภา ซึ่งถือเป็นโอกาสที่จะได้ตรวจสอบ

^๗ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๑๖-๑๑๘.

^๘ หยุด แสงอุทัย, *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*, พิมพ์ครั้งที่ ๑๖ (กรุงเทพฯ: ประกายพริก, ๒๕๔๘), หน้า ๓๘.



การพัฒนาที่ไม่พึงประสงค์ และทำให้บทบัญญัติ Common Law มีความกระจ่างขึ้นมา^๙ และบ่อยครั้งที่รัฐสภาไม่สามารถนำพระราชบัญญัติมาใช้แทนกฎหมายจารีต (Common Law) บางข้อได้ ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หลัก Common Law ยังคงอยู่ โดยสำคัญที่สุดคือบรรดาอำนาจต่าง ๆ ซึ่งใช้ภายใต้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์^{๑๐}

ลักษณะประการที่สาม ข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Works of Authority) โดยข้อเขียนเหล่านี้ เป็นการเสนอแนวทางในการตีความในสาระของรัฐธรรมนูญส่วนที่มีความไม่แน่นอนหรือไม่มีความชัดเจน โดยข้อเขียนที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นแนวทางในการตีความของรัฐธรรมนูญนั้น ได้แก่ ผลงานเรื่อง An Introduction to The Study of the Law of the Constitution ของ เอ. วี. ไดซี (A. V. Dicey) ผลงานเรื่อง Constitution and Administrative Law ของ โอ. ฮูดฟิลลิปส์ (O. Hood Phillips) และผลงานเรื่อง The Law and the Constitution ของ เซอร์ไอเวอ์ เจนนิงส์ (Sir Ivor Jennings)^{๑๑} ซึ่งผลงานเหล่านี้เป็นที่ยอมรับในแวดวงของการเมืองทางกฎหมาย และในทางวิชาการ ได้กลายมาเป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาในการตีความกฎหมายของรัฐธรรมนูญของอังกฤษด้วย

ลักษณะประการที่สี่ กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา (The Law and Customs of Parliament) ได้รับการยอมรับในฐานะเป็นกฎหมายของอังกฤษในส่วนหนึ่งของกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร โดยเห็นได้จากคำอธิบายของ เซอร์ เอ็ดเวิร์ด ค็อก (Sir Edward Coke) ว่า กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภานั้นคือสิ่งที่อยู่พ้นไปจากกระบวนการนิติบัญญัติและกระบวนการบันทึกที่เป็นลายลักษณ์อักษร และเกิดจาก

^๙Tom Brennan, *Politics and Government in Britain*, 2nd ed. (Great Britain: Cambridge University Press, 1982), pp. 421-422 อ้างถึงใน สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๙), หน้า ๓.

^{๑๐}คณิน บุญสุวรรณ, *การเมืองการปกครองของอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: ครูสภาลาดพร้าว, ๒๕๒๒), หน้า ๓๒๓.

^{๑๑}Coxall B. and Robins L., *Contemporary British Politics: An Introduction*. (London: Macmillan, 1991), p. 99 อ้างถึงใน พฤติสถาน ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๔๕.





กระบวนการยึดถือกันมาเป็นแบบอย่าง และเกิดประสพการณ์ที่สืบทอดกันมาอย่างต่อเนื่อง^{๑๒} ทั้งนี้มีเหตุผลมาจากการที่รัฐสภามีสิทธิที่จะกำหนดกระบวนการของสภาด้วยตนเองและสิทธิในการคงไว้ซึ่งอิสรภาพและศักดิ์ศรีของสภาสามัญ อันเป็นผลทำให้สภาสามัญมีอำนาจ สิทธิ และข้อยกเว้น บางประการ ซึ่งสิ่งเหล่านี้ประกอบกันเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญ^{๑๓} โดยกฎเกณฑ์จำนวนมากที่ใช้ในการควบคุมการดำเนินงานของรัฐสภาอยู่ภายใต้กฎของสภาที่เรียกว่า Standing Order ซึ่งกฎเกณฑ์เหล่านี้รับมาจากกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภาบางส่วน^{๑๔} และบางส่วนมาจากหลักเกณฑ์ของการควบคุมการอภิปรายของนายกรัฐมนตรีและของฝ่ายค้านในรัฐสภา^{๑๕} ดังนั้น กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา คือ บรรดากฎเกณฑ์อันเป็นข้อกำหนดที่เกี่ยวข้องด้วยการปฏิบัติงานในกระบวนการรัฐสภา รวมถึงความประพฤติ และกิจกรรมของสมาชิกของสภาด้วย^{๑๖} ทั้งนี้จะเห็นได้ว่า กฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภาที่มีฐานะเป็นกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายอังกฤษ ซึ่งถือว่าเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องมีลักษณะที่เป็นแบบแผน หรือมีการประพฤติปฏิบัติมาอย่างยาวนาน อันมีที่มาจากจารีตประเพณีดั้งเดิม และมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่ได้บัญญัติหรือได้ทำการบันทึกไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และเป็นเรื่องราวที่เกี่ยวข้องกับกิจการภายในของรัฐสภา^{๑๗}

^{๑๒}Thomas Erskine May, *Treatise on the Law Privileges Proceedings and Usage*, 5th ed. (London: Butterworths, 1863), p. 65 อ้างถึงใน กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, *มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๐.

^{๑๓}สนธิ เตชานันท์, *ระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทย*, หน้า ๖.

^{๑๔}เรื่องเดียวกัน.

^{๑๕}P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis* (Oxford: Hart, 2008), p. 21 อ้างถึงใน ธรรพร มุมทอง, *หลัก The King Can Do No Wrong ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗), หน้า ๑๕.

^{๑๖}Alex Carrol, *Constitution and Administrative Law*, 5th ed. (Gosport: Pearson, 2009), p. 66 อ้างถึงใน กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, *มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๑๐๐.

^{๑๗}กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร, *เรื่องเดิม*, หน้า ๑๐๑.



ลักษณะประการที่ห้า จารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ (Constitution Convention) คือ กฎเกณฑ์ ซึ่งมีผู้เคารพปฏิบัติตามกันมา โดยที่กฎเกณฑ์เหล่านั้นไม่ได้มีกฎหมายบัญญัติไว้แต่อย่างใด และถึงแม้ว่าจะมีการละเมิดกฎเกณฑ์ดังกล่าวนี้ก็ไม่สามารถที่จะมีการบังคับลงโทษได้^{๑๙} หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นกรอบในการปฏิบัติเชิงรัฐธรรมนูญ ซึ่งถือว่าผูกมัดต่อผู้ซึ่งใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญ แต่ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่จะนำมาฟ้องร้องในศาลได้^{๒๐} แม้ว่าจารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญ (Constitutional Convention) นี้จะมีผลผูกพันองค์กรในทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษแล้ว อาทิ รัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมถึงพระมหากษัตริย์ที่จะต้องปฏิบัติตาม แต่ก็ไม้อาจที่จะนำมาใช้บังคับได้โดยตรงในกรณีที่ได้มีการฝ่าฝืนจารีตประเพณีดังกล่าวเกิดขึ้น แต่ทั้งนี้ ปัจจัยที่ทำให้จารีตประเพณีในทางรัฐธรรมนูญสามารถก่อผลผูกพันในทางการเมืองการปกครอง (Political Obligation) ได้นั้นก็คือ องค์ประกอบในเชิงคุณค่าอันมีผลต่อการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา (Parliamentary Democracy) ที่แฝงอยู่ในจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญนั่นเอง^{๒๐}

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษเป็นแบบจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) มีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในทางการเมืองการปกครองแบบค่อยเป็นค่อยไปในทางประวัติศาสตร์และการเมืองการปกครอง มีลักษณะเฉพาะ ดังจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญของอังกฤษ ไม่ได้มีการรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียว แต่ได้กระจัดกระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจาก บทบัญญัติหรือเอกสารที่มี “เนื้อหา” เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือจากกฎหมายจารีต (Common Law) หรือจากข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Works of Authority) หรือจากกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภา หรือจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งที่มาทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

^{๑๙}ดิเรก ชัยนาม, “รัฐธรรมนูญบริติช”, หน้า ๒.

^{๒๐}พดิธาน ชุมพล, *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔), หน้า ๔๕.

^{๒๐}A. L. Sueur, “A Fundamental Principles,” *In English Public Law*, D. Feldman, ed. 2nd ed. (New York: Oxford University Press, 2009), p. 3 อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร, *การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท มหบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), หน้า ๔๙.



๒. หลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ

การศึกษาถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ มีหลักการที่สำคัญหลายประการ โดยเฉพาะเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ หลักนิติธรรม และหลักการแบ่งแยกอำนาจ ดังจะอธิบายดังต่อไปนี้

๒.๑ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์

หากจะกล่าวถึงหลักการพื้นฐานทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ก็ต้องพูดถึงเรื่องพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ซึ่งจะเห็นได้ว่าระบบกฎหมายและระบบการเมืองการปกครองของประเทศอังกฤษไม่ยอมรับให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากเกินไป จึงเกิดหลักว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นจะมีอยู่ (Exist) และมีขอบเขต (Ambit) เฉพาะที่คอมมอนลอว์ซึ่งเป็นบรรทัดฐานคำพิพากษาของศาลยุติธรรมรับรองเท่านั้น มิใช่ทรงใช้อำนาจตามอำเภอใจ และถือกันว่าหากรัฐสภาออกกฎหมายมาจำกัดหรือออกมายกเลิกพระราชอำนาจดังกล่าวโดยชัดแจ้งก็ย่อมทำได้ตามหลักอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา ซึ่งไดซีย์ได้ให้นิยามไว้ว่า “พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จึงเป็นเพียงสิ่งที่เหลืออยู่ของอำนาจดุลยพินิจหรืออำเภอใจ” จึงกล่าวได้ว่า เป็นสิ่งที่เหลืออยู่จากการที่ศาลยุติธรรมและรัฐสภายอมรับให้มีอยู่ แต่มีข้อสังเกตว่า ถึงแม้ว่าพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์จะเป็นสิ่งที่เหลืออยู่ก็ตาม แต่หากศาลและรัฐสภาไม่ได้กำหนดขอบเขตและวิธีใช้พระราชอำนาจไว้พิเศษ พระราชอำนาจนั้น ๆ ก็ไม่เป็นดุลยพินิจเด็ดขาด (Absolute Discretion) คือ ศาลจะไม่ก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้พระราชอำนาจดังกล่าวเลย^{๒๑} โดยเรื่องนี้ Bagehot ได้อธิบายถึงบริบทและพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ว่า ทรงมีสิทธิที่จะได้รับการปรึกษาหารือ สิทธิที่จะทรงได้รับการสนับสนุนและกระตุ้นให้มีการปฏิบัติกรอย่างใด ๆ ที่ทรงเห็นสมควร และสิทธิที่จะทรงตักเตือนเมื่อทรงเห็นว่ามีการปฏิบัติที่มีขอบการใช้พระราชอำนาจเหล่านี้มีผลต่อการเมืองของประเทศ โดยเฉพาะมีอิทธิพลต่อแนวโน้มนโยบายและแนวโน้มทางการเมืองของชาติ อันที่จริงเป็นสิ่งที่ชอบธรรมจะให้องค์พระมหากษัตริย์

^{๒๑}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ: นิติธรรม, ๒๕๓๗), หน้า ๑๓-๑๔.



ทรงมีพระราชอำนาจเช่นนี้ เพราะพระองค์เท่านั้นที่จะทรงดำรงตำแหน่งต่อเนื่องกัน เป็นระยะเวลายาวนาน ทำให้พระองค์ทรงมีประสบการณ์ในทางการเมืองมากที่สุด^{๒๒}

ประเทศอังกฤษมีหลักการที่สำคัญในทางรัฐธรรมนูญที่ลอร์ดปาลเมอร์ตัน (Lord Palmerston) กล่าวไว้ในปี ค.ศ. ๑๘๔๕ ที่ว่า “พระมหากษัตริย์ทรงทำอะไรไม่ผิด” (The King Can Do No Wrong) โดยอธิบายว่า “กฎของรัฐธรรมนูญอังกฤษมีว่า พระมหากษัตริย์เป็นองค์อธิปัตย์ทรงทำอะไรไม่ผิด แต่ไม่มีความผิดที่ทำโดยพระราชอำนาจไม่ได้ ซึ่งหมายความว่า ถ้ามีความผิดถูกกระทำขึ้นมา ผู้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งถวายนำมาให้กระทำเช่นนั้นต้องรับผิดชอบต่อการกระทำผิดนั้น มิใช่องค์กษัตริย์”^{๒๓} และหลักการนี้ได้รับคำยืนยันอย่างชัดเจนอย่างชัดเจนในคำพิพากษาในคดี Tobin V. R โดยมีสาระสำคัญว่า^{๒๔} “พระองค์จะไม่ต้องรับผิดชอบคดีในทางแพ่งและทางอาญาสำหรับการกระทำที่ถูกกล่าวหาว่าผิด การกระทำขององค์กษัตริย์ที่พระองค์ได้ทำไปในทางส่วนตัวเป็นสิ่งที่ได้รับการสนับสนุน ในทางกฎหมายว่าไม่เป็นความผิด การกระทำของบรรดาผู้รับใช้ราชบัลลังก์ทั้งหลายที่กระทำไป โดยคำสั่งของพระองค์ก็ย่อมเป็นสิ่งที่ไม่ผิดเช่นกัน ...” จะเห็นได้ว่าแนวคิดนี้เป็นหลักการสำคัญพื้นฐานประการหนึ่ง โดยอังกฤษได้กำหนดพระราชอำนาจ (Royal Prerogative) ไว้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายสามัญหรือหลักคอมมอนลอว์ (The Common Law) แต่การใช้พระราชอำนาจดังกล่าวจะต้องถูกควบคุมโดยศาล และส่วนใหญ่ต้องทำภายใต้คำแนะนำของ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ซึ่งหมายความว่า การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษต้องดำเนินการภายใต้คำแนะนำของผู้รับสนองพระบรมราชโองการ อันเป็นการแสดง

^{๒๒} สมบูรณ์ สุขสำราญ, *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙), หน้า ๓๓-๓๔.

^{๒๓} Vernon Bogdanor, *The Monarchy and the Constitution* (Oxford : Oxford University Press, 1953), p. 18 อ้างถึงใน ธีรธร มุมทอง, *เรื่องเดิม*, หน้า ๘๓.

^{๒๔} Tobin v. R., (๑๘๖๕) ๑๔๓ E.R. ๑๑๔๘; วรเจตน์ ภาคีรัตน์, *กฎหมายปกครองเปรียบเทียบ: ความรับผิดชอบของรัฐในระบบกฎหมาย เยอรมัน ฝรั่งเศส และอังกฤษ* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๕), หน้า ๑๙๘.





ให้เห็นถึงการให้พระราชอำนาจภายใต้รัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นรูปแบบที่อาจเรียกว่า “ระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศอังกฤษ”^{๒๕} พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยเป็นประมุขของรัฐ แต่ไม่ได้ปกครองประเทศ แต่ในภาวะที่ผิดปกติเท่านั้นที่พระมหากษัตริย์จะต้องทรงตัดสินพระทัยด้วยพระองค์เอง^{๒๖}

ดังนั้น พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษเป็นอย่างไร จึงต้องพิจารณาทั้งรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรประกอบกัน ซึ่งตามรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ (Royal Prerogative) มีอยู่หลายด้าน^{๒๗} ในปัจจุบัน พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์อังกฤษมีขอบเขตที่ทรงใช้ ๓ ขอบเขตที่สำคัญเท่านั้น คือ พระราชอำนาจเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจนิติบัญญัติและบริหาร ได้แก่ พระราชอำนาจในการแต่งตั้งและถอดถอนนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรี พระราชอำนาจในการเรียกประชุมสภา เปิดประชุมสภา ปิดประชุมสภา และยุบสภา เป็นต้น พระราชอำนาจเกี่ยวกับต่างประเทศ ได้แก่ พระราชอำนาจในการสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูต การประกาศสงคราม การทำสนธิสัญญา การเคลื่อนย้ายกำลังทหาร และการปกครองอาณานิคม เป็นต้น และพระราชอำนาจประการสุดท้าย คือ พระราชอำนาจในทางปกครอง รวมถึงเอกสิทธิ์และความคุ้มกันที่คอมมอนลอว์ให้ไว้กับพระมหากษัตริย์และข้าราชการ เช่น หลักการที่ว่า “พระมหากษัตริย์จะทรงกระทำผิดไม่ได้” (The King Can Do No Wrong) เป็นต้น^{๒๘}

^{๒๕} สันติ โสภณสิริ, สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย ในทัศนะ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ และ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช (กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, ๒๕๕๕), หน้า ๙๔-๙๕.

^{๒๖} คณิน บุญสุวรรณ, การเมืองการปกครองอังกฤษ, หน้า ๒๙.

^{๒๗} ฉานินทร์ คงยังยืน, ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อองค์พระมหากษัตริย์ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๖), หน้า ๔๖.

^{๒๘} บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ, หน้า ๑๔-๑๕.



กล่าวโดยสรุป พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ของประเทศอังกฤษนั้น เป็นพระราชอำนาจที่ทั้งบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร สืบเนื่องจากวิวัฒนาการทางประวัติศาสตร์มาอย่างยาวนาน ดังนั้นในปัจจุบัน พระราชอำนาจที่เป็นจารีตในทางรัฐธรรมนูญจึงเป็นพระราชอำนาจที่ถูกจำกัดลงจากในอดีตเป็นอย่างมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าพระราชอำนาจในปัจจุบันเป็นพระราชอำนาจในทางพิธีมากกว่า

๒.๒ หลักนิติธรรม

หลักนิติธรรม (The Rule of Law) เป็นหลักการสำคัญพื้นฐานในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ ด้วยความคิดที่ว่า “มนุษย์ไม่ควรถูกปกครองโดยมนุษย์ แต่ควรถูกปกครองโดยกฎหมาย”^{๒๙} ซึ่งถือเป็นหลักที่ฝังรากลึกในรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษและเป็นหลักการที่ขาดเสียไม่ได้ในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นหลักการที่ตรงกันข้ามกับหลักการใช้อำนาจตามอำเภอใจของรัฐ ดังนั้น หลักนิติธรรมจึงเป็นหลักการที่ยอมรับและรับรองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ^{๓๐} และเป็นหลักการที่จำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองรัฐ ที่ไม่มีความแน่นอน เปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะของเวลา สถานที่ และบุคคล ให้มีเครื่องมือที่เป็นกฎเกณฑ์ที่มีความแน่นอน สามารถใช้ได้กับทุกคนอย่างสม่ำเสมอ เท่าเทียมกัน ซึ่งกฎเกณฑ์ก็คือ “กฎหมาย”^{๓๑}

หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษมีวิวัฒนาการมาจากแนวความคิดเกี่ยวกับกระบวนการสิทธิเสรีภาพของบุคคลที่อยู่ภายใต้กฎหมายเดียวกัน ซึ่งรัฐบาลเป็นฝ่ายบริหารจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายอย่างมีความเสมอภาคกัน เพื่อนำไปสู่ความเป็นธรรมในสังคม

^{๒๙}วอร์เจตน์ ภาศิริตัน, คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน, พิมพ์ครั้งที่ ๒ (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, ๒๕๕๗), หน้า ๑๙๓.

^{๓๐}กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, “หลักนิติรัฐ (The Rule of Law),” รัฐสภาสาร ๖๒, ๔ (เมษายน ๒๕๕๗): ๕๖.

^{๓๑}สมฤทธิ์ ไชยวงศ์, “หลักนิติธรรม: การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ,” วารสารศาลรัฐธรรมนูญ ๔๕ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๖): ๓๙.





ส่วนฝ่ายตุลาการต้องมีความเป็นอิสระและการตัดสินที่มีความยุติธรรม และต้องมีจุดมุ่งหมายที่คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกบุคคลอย่างเสมอภาคกัน ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่าหลักนิติธรรมจึงมีไว้เพื่อคุ้มครองปกป้องสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจที่ไม่เป็นธรรมทั้งจากรัฐ องค์กรของรัฐ และเจ้าหน้าที่ของรัฐตลอดจนผู้ที่มีความเกี่ยวข้อง^{๓๒}

ทั้งนี้ สาระสำคัญของหลักนิติธรรมนี้ ได้ซึ่งยอมรับว่ามีสถานะที่เป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษประการหนึ่ง ซึ่งมีองค์ประกอบด้วยกันทั้งหมด สามประการ ดังต่อไปนี้^{๓๓}

ประการแรก เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับ การปกครองภายใต้กฎหมาย อันชอบธรรม กล่าวคือ เป็นหลักการปกครองที่ไม่ได้ให้มีการใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ และการใช้ดุลยพินิจอย่างกว้างขวางของเจ้าที่รัฐ ดังนั้น จะเห็นได้ว่าประชาชนชาวอังกฤษจะถูกปกครองก็เฉพาะกฎหมาย (Rule by Law Alone) ตลอดจนไม่มีบุคคลใดอาจถูกลงโทษได้ เว้นแต่ได้กระทำการฝ่าฝืนกฎหมายที่บัญญัติไว้

ประการที่สอง เป็นหลักการที่ให้ความสำคัญกับ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย (Equality Before the Law) กล่าวคือ บุคคลทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายธรรมดาของแผ่นดิน ซึ่งศาลยุติธรรมเป็นผู้ปรับใช้อย่างเท่าเทียมกัน (The Ordinary Law of the Land Administered by the Ordinary Law Courts) ทั้งนี้ ในระบบกฎหมายของประเทศอังกฤษ บุคคลทุกคนต่างต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลยุติธรรมอย่างเสมอกัน โดยเจ้าหน้าที่รัฐไม่อาจกล่าวอ้าง “เหตุผลแห่งรัฐ” มาละเมิดสิทธิของประชาชนได้ ซึ่งต่างจากประเทศฝรั่งเศส ที่ได้ชี้แจงได้ปฏิเสธการจัดตั้งองค์กรพิเศษในการมาพิจารณาข้อพิพาทในทางปกครอง เนื่องจากเขามองว่าเป็นการมอบอภิสิทธิ์ให้แก่เจ้าหน้าที่รัฐมากเกินไป

^{๓๒}สุรพล ศรีวิทยา และคณะ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๑๑.

^{๓๓}A. V. Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (New York: Macmillan and Co., ๑๘๙๗), pp. ๒๐๒-๒๐๓ อ้างถึงใน รวิชนี สิละพัฒนะ, เรื่องเดิม, หน้า ๑๒๑-๑๒๒.



ประการที่สาม เป็นหลักการที่ได้ชี้ให้เห็นว่า กฎหมายรัฐธรรมนูญของอังกฤษ (The Law of the Constitution) เป็นผลพวงมาจากคำพิพากษาของศาลที่พิจารณาตัดสินคดีเกี่ยวกับสิทธิบุคคล โดยเขามองว่า หลักคอมมอนลอว์อันเป็นกระบวนการเยียวยาตามกฎหมายเอกชนนั้น สามารถช่วยประกันสิทธิและเสรีภาพของปัจเจกชนได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร ซึ่งอาจจะถูกยกเลิกเพิกถอนลงเมื่อใดก็ได้

นอกจากนี้ ยังปรากฏหลักนิติธรรมของนักกฎหมายอังกฤษ โดยเรียกว่า หลักของ ราส (Raz's Principles) ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ๑. กฎหมายต้องเป็นทั่วไป ไม่เลือกเฉพาะเจาะจง กฎหมายต้องมีผลไปล่วงหน้า (Prospectus) มากกว่ามีผลย้อนหลัง และกฎหมายต้องมีเสถียรภาพและไม่มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขบ่อยครั้ง ๒. กฎหมายและกระบวนการออกกฎหมายต้องมีความแน่นอนชัดเจน ๓. หลักความเป็นอิสระของศาลต้องได้รับการประกันและหลักความยุติธรรมที่จะพึงมีโดยเฉพาะสิทธิที่ได้รับการพิจารณาในศาลอย่างเป็นธรรม และรวมถึงศาลจะต้องมีอำนาจตรวจสอบในหลักการอื่น ๆ ที่นำมาใช้บังคับด้วย ๔. ประชาชนต้องเข้าถึงความยุติธรรมได้ทุกคนโดยเฉพาะในกระบวนการยุติธรรมทางศาล และการใช้อำนาจของรัฐในการบังคับใช้กฎหมาย ตลอดจนการป้องกันอาชญากรรมของรัฐ ต้องกระทำอย่างถูกวิธี^{๓๔}

ดังนั้น กล่าวโดยสรุปได้ว่า หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ เป็นหลักการที่เป็นการปกครองภายใต้กฎหมายอันชอบธรรม กล่าวคือ เป็นหลักการปกครองที่ไม่ได้ให้การใช้อำนาจตามอำเภอใจ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ก็ต้องใช้อย่างจำกัดและเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ หลักความเสมอภาคต่อหน้ากฎหมาย เป็นต้น

^{๓๔} Joseph Raz, *The Authority of Law: Essay of Law and Morality* (Oxford: Clarendon, ๑๙๘๙), p. ๑๑ อ้างถึงใน เขตไท ลังการ์พินธุ์, “หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย: ความหมายและสาระสำคัญ,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร* ๘, ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘): ๒๙.





๒.๓ หลักการแบ่งแยกอำนาจ

จอห์น ล็อก (Locke)^{๓๕} นักปราชญ์ชาวอังกฤษ ได้อธิบายไว้ในหนังสือ *Treatises on Government* เห็นว่า จะต้องแยกอำนาจอำนาจนิติบัญญัติออกจากอำนาจบริหาร เพราะเห็นว่าเป็นสิ่งไม่มีที่บุคคลคนเดียวจะออกกฎหมายด้วย และใช้กฎหมายด้วย ซึ่งถ้าหากกระทำเช่นนั้นจะทำให้กฎหมายขาดลักษณะที่เป็นกฎหมายไปได้ และในเมื่อผู้บัญญัติกฎหมายอาจใช้วิธีบัญญัติกฎหมายนั้นเองออกมาตราการต่าง ๆ ได้ตามใจชอบ

หลักการแบ่งแยกอำนาจก็ถือว่ามีสถานะเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ^{๓๖} โดยประเทศอังกฤษมีการปกครองในระบอบรัฐสภาที่แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างอิสระ แต่ยังคงมีความเกี่ยวพันกันอยู่ในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย มีการดุลอำนาจระหว่างกัน ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจในลักษณะนี้ของอังกฤษ มีการตรวจสอบกันอย่างจริงจังระหว่างองค์กรนิติบัญญัติและองค์กรบริหาร ถึงขนาดสามารถถอดถอนอีกฝ่ายได้เลย^{๓๗} สำหรับอำนาจตุลาการ แต่เดิมอยู่ภายใต้สภานางซึ่งทำหน้าที่ทั้งอำนาจนิติบัญญัติและตุลาการ ซึ่งอำนาจด้านตุลาการนี้เป็นส่วนหนึ่งของคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เรียกว่า “Appellate Committee” ซึ่งประกอบด้วย “Lord Chancellor” และ “Lords of Appeal in Ordinary” หรือโดยทั่วไปจะเรียกว่า “Law Lords” ที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติด้วย ซึ่งในส่วนของ “Law Lords” จะมีธรรมเนียมปฏิบัติว่าจะต้องไม่เข้าไปยุ่งเกี่ยวกับงานของรัฐสภา

^{๓๕}หยุด แสงอุทัย, *คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕*, (กรุงเทพฯ: นิติบรรณาการ, ๒๕๑๖), หน้า ๒๐๐-๒๐๑.

^{๓๖}Keith Syrett, *The Foundations of Public Law: Principles and Problems of Power in British Constitution* (New York: Palgrave Macmillan, ๒๐๑๑) อ้างถึงใน รวิรินทร์ ลีละพัฒนะ, “หลักการแบ่งแยกอำนาจในประเทศอังกฤษจากอดีตสู่ปัจจุบัน,” *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์* ๔๓, ๔ (ธันวาคม ๒๕๕๗): ๘๕๕.

^{๓๗}อุสาคี โคมลปานิก, “การแบ่งแยกอำนาจฉบับไทย ศึกษาเปรียบเทียบตามรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,” *วารสารกฎหมายสุโขทัย* ๑ (มิถุนายน ๒๕๔๒): ๑๖.



ทั้งนี้จึงเกิดเป็นข้อเรียกร้องต่อความเป็นอิสระของศาลสหราชอาณาจักร ทำให้เกิดการปฏิรูปศาลสหราชอาณาจักรยังเป็นผลสืบเนื่องมาจากการที่ประเทศอังกฤษมีนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศและจากกฎหมายต่าง ๆ อันได้แก่ ประเทศอังกฤษเข้าเป็นสมาชิกสหภาพยุโรป (The European Union) และอีกเหตุผลประการหนึ่งคือ การที่ประเทศอังกฤษเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (European Convention on Human Rights: ECHR) ซึ่งมาตรา ๖ แห่งอนุสัญญายุโรปว่าด้วยสิทธิมนุษยชนกำหนดให้ “บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยองค์กรวินิจฉัยที่เป็นอิสระและเป็นกลาง (By an Independent and Impartial Tribunal)” ด้วยเหตุนี้จึงทำให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งศาลสูงสุดขึ้น เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกจาก อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจบริหาร^{๓๘}

อีกประการหนึ่งซึ่งถือเป็นการแบ่งแยกอำนาจตุลาการออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างชัดเจนขึ้นคือ นับตั้งแต่มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitution Reform Act 2005: Cra 2005) ทำให้มีศาลสูงสุดที่ทำหน้าที่ในด้านตุลาการได้ถูกแบ่งออกจากรัฐสภาอย่างเด็ดขาด ซึ่งการแบ่งแยกอำนาจเช่นว่านี้ทำให้ศาลสูงสุดของสหราชอาณาจักรกลายเป็นองค์กรทางตุลาการที่บริสุทธิ์ยุติธรรม และส่งผลต่อระบบการแบ่งแยกอำนาจการใช้อำนาจตุลาการ อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจบริหาร ซึ่งถือว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามฝ่ายตามหลักการแบ่งแยกอำนาจและโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในทางตุลาการ ที่ถือว่าเป็นอำนาจที่สำคัญอย่างยิ่งที่ไม่ว่าระบบกฎหมายใดก็เชื่อว่าอำนาจตุลาการนี้ควรเป็นอำนาจที่มีอิสระอย่างแท้จริง และไม่รวมอยู่กับอำนาจอื่นใด ดังนั้นศาลสูงสุดนี้จึงเป็นศาลที่ทุกคนมองเห็นได้ในฐานะที่เป็นศาล ไม่ใช่ในฐานะที่เป็นคณะกรรมการในสหราชอาณาจักร และศาลควรจะเป็นอำนาจในทางตุลาการที่เป็นอิสระที่สามารถจะเป็นที่พึ่งของประชาชนทุกคนในประเทศอังกฤษได้^{๓๙}

^{๓๘} รัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์, “การปฏิรูประบบศาลของประเทศอังกฤษ จาก ‘The House of Lords’ สู่ ‘Supreme Court of the United Kingdom’,” *วารสารศาลปกครอง ฉบับพิเศษ*, ๑ (ตุลาคม ๒๕๕๒): ๒๖๑.

^{๓๙} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๗๒.





กล่าวโดยสรุป หลักการแบ่งแยกอำนาจของประเทศอังกฤษเป็นหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ โดยประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบของการปกครองในระบบรัฐสภา ซึ่งได้แยกอำนาจบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างอิสระ แต่ยังคงมีความเกี่ยวพันกันอยู่ในการใช้อำนาจของแต่ละฝ่าย มีการดุลอำนาจระหว่างกัน และอำนาจตุลาการแยกออกมาเป็นอิสระจากสภาขุนนาง ภายหลังการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitution Reform Act 2005: Cra 2005) เกิดขึ้นทำให้มีการเกิดขึ้นของศาลสูงสุด ดังนั้น อำนาจทั้งสามของอังกฤษ จึงแยกออกจากกันอย่างอิสระ

๓. หลักการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของอังกฤษ

การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติของประเทศอังกฤษนั้นมีสององค์กรที่ทำหน้าที่ดังกล่าวคือ รัฐสภา (ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐสภา) และการตรวจสอบความชอบโดย “ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร” (Supreme Court of the United Kingdom) โดยมีรายละเอียดดังนี้

๓.๑ หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐสภา

จะเห็นได้ว่าการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญขึ้นตามทฤษฎีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด มีผลใช้ได้ในประเทศที่ได้บัญญัติรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งประเทศที่ไม่มีรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร เป็นรัฐธรรมนูญแบบจารีตประเพณีอย่าง “ประเทศอังกฤษ” ไม่มีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญไว้ จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น แต่ไม่มีการตีความตามบทบัญญัติที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่มีปัญหาความขัดกันตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญโดยในกรณีเช่นนี้ เมื่อไม่มีการตีความตามรัฐธรรมนูญ และไม่จำเป็นต้องมีการจัดตั้งศาลรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่มีการแบ่งแยกอำนาจแต่ยังทรงไว้ซึ่งความมีเสถียรภาพและประสิทธิภาพอยู่ตามหลักเดิม คือ “หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา” (Parliamentary Supremacy)^{๕๐} ดังนั้น หลักการในการควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ จึงเป็นอำนาจสูงสุดของรัฐสภา

^{๕๐} วุฒิชัย จิตตานุ, กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก (กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๖), หน้า ๘.



หลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา (Supremacy of Parliament หรือ Parliamentary Sovereignty) ได้มีขึ้นในต้วบทกฎหมายของอังกฤษอย่างชัดเจนใน Bill of Right ค.ศ. ๑๖๘๙ มาตรา ๙ ว่า “The Freedom of Speech and Debates or Proceedings in Parliament ought not to be Impeached or Questioned in any Court or Place out of Parliament” ซึ่งหมายความว่า รัฐสภามีเสรีภาพในการพูด การอภิปรายโต้ตอบ รวมถึงการทำการระบวณการอื่นใดที่ไม่มีองค์กรใดรวมถึงศาลที่จะสามารถถอดถอนหรือตรวจสอบรัฐสภาได้ และเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของรัฐสภาแล้วย่อมตีความได้ว่า รัฐสภามีหน้าที่ในทางนิติบัญญัติเพื่อการตรากฎหมายซึ่งไม่มีหน่วยงานใดที่จะโต้แย้งหรือไม่เห็นด้วยกับกฎหมายนั้น เป็นการแสดงให้เห็นถึงความมีอำนาจสูงสุดของรัฐสภา^{๔๑} ดังนั้น ศาลในฐานะซึ่งเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่บังคับใช้กฎหมายจึงอาศัยแนวคิดนี้ในการปรับใช้กฎหมายเกี่ยวกับคดีด้วย ดังนั้นการเข้าใจขอบเขตของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภา จำเป็นที่จะต้องเข้าใจหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งศาลอังกฤษใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบกฎหมายด้วย^{๔๒}

อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันว่า การที่ประเทศอังกฤษมีจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ (Constitution Convention) ซึ่งรัฐสภา รัฐบาล และตุลาการ จำต้องถือตาม และปฏิบัติตามขอบเขตของจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ประกอบกับลักษณะของรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษที่มีลักษณะยืดหยุ่น และเมื่อเกิดกรณีปัญหาที่สามารถที่จะตีความโดยยืดหยุ่นได้ ซึ่งการตีความแบบยืดหยุ่นนี้เป็นการสร้างจารีตประเพณีขึ้นใหม่ในตัว จนเป็นที่ยอมรับกันในทางปฏิบัติกลายเป็นบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญที่ไม่ได้เขียนไว้เป็นลายลักษณ์อักษร นอกจากนี้ ยังปรากฏเอกสารที่มีเนื้อหาเป็นบทบัญญัติทางรัฐธรรมนูญที่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร โดยหากเกิดกรณีที่มีความขัดแย้งและการตีความตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ศาลสภาขุนนาง (House of Lords)

^{๔๑} นवलวรรณ สุนทรภิชช, *ข้อจำกัดของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ* (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารคดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖), หน้า ๒๕.

^{๔๒} เรื่องเดียวกัน, หน้า ๒๕-๒๖.





เป็นศาลยุติธรรมสูงสุดในระบบศาลเดี่ยวของอังกฤษ ทำหน้าที่เสมือนเป็นศาล รัฐธรรมนูญ ในการตีความบทบัญญัติหรือกฎหมายที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น กรณีนี้จึงถือได้ว่า ประเทศอังกฤษมีบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยศาลสหราชอาณาจักร ที่ทำหน้าที่ตีความข้อพิพาทตามรัฐธรรมนูญเหมือนกับศาลรัฐธรรมนูญ และถือว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี เป็นกฎหมายสูงสุด^{๕๓}

แม้ว่าหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐสภา จะถือว่ารัฐสภาเป็นองค์กรที่สูงที่สุดก็ตาม แต่รัฐสภาก็เป็นพันธมิตรกับศาล โดยทั้งสององค์กรต่างมีบทบาทที่เกี่ยวพันกัน ซึ่งศาลยังคงพัฒนาหลักกฎหมายที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรต่อไป และในขณะที่รัฐสภาก็ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรขึ้น โดยศาลจะใช้และตีความกฎหมายลายลักษณ์อักษรอย่างเคร่งครัด ในฐานะเป็นกฎหมายยกเว้นหลักการของคอมมอนลอว์^{๕๔}

ดังนั้นหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภามีความหมายแตกต่างกัน และเป็นคนละเรื่องกับหลักรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งแม้ว่ารัฐสภาจะมีอำนาจสูงสุดในการออกกฎหมายหรือแก้ไขรัฐธรรมนูญได้โดยง่ายก็จริง แต่รัฐธรรมนูญจารีตประเพณีที่รัฐสภาแก้ไขก็ยังคงความเป็นกฎหมายสูงสุดนั่นเอง ดังนั้นแล้ว เมื่อเกิดกรณีปัญหาการตีความตามรัฐธรรมนูญ ศาลสูงสหราชอาณาจักร คงยึดตามหลักรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้แก้ไขขึ้นใหม่จนเป็นบรรทัดฐานของศาลสูงอังกฤษ ซึ่งจะเห็นได้ว่า การตีความรัฐธรรมนูญจารีตประเพณีของประเทศอังกฤษจึงมีลักษณะเฉพาะในรูปแบบที่ไม่มีรัฐธรรมนูญของประเทศใด ๆ สามารถนำไปใช้ได้^{๕๕}

กล่าวโดยสรุปได้ว่า การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ โดยหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐสภานั้น หมายความว่า รัฐสภามีสิทธิในการที่จะตราหรือยกเลิกกฎหมายใด ๆ ได้ โดยไม่มีองค์กรใดสามารถโต้แย้งอำนาจของรัฐสภาได้ นั่นหมายความว่า รัฐสภาเองเป็นทั้งองค์กรที่ตรากฎหมายและตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติในการที่จะยกเลิกเพิกถอนบทบัญญัตินั้น

^{๕๓} วุฒิชัย จิตตานุ, เรื่องเดิม, หน้า ๘-๙.

^{๕๔} ปิยนุตร แสงกนกกุล, *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖), หน้า ๙๑.

^{๕๕} วุฒิชัย จิตตานุ, เรื่องเดิม, หน้า ๙.



๓.๒ การตรวจสอบความชอบโดย “ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร” (Supreme Court of the United Kingdom)

จากการศึกษาพบว่า “ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร” มีวิวัฒนาการมาจาก “ศาลขุนนาง” ของประเทศอังกฤษ ซึ่งสภาขุนนางนี้คือส่วนหนึ่งของรัฐสภาอังกฤษที่ประกอบด้วย สภาสามัญ (House of Commons) และสภาขุนนาง ซึ่งสภาขุนนางนี้เป็นองค์กรทางการเมืองและทำหน้าที่เป็นศาลสูงสุดของประเทศอังกฤษด้วย^{๕๖} โดยจะเห็นได้ว่าแต่เดิมนั้น รัฐธรรมนูญของอังกฤษนอกจากไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับศาลรัฐธรรมนูญแล้วยังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งยังไม่ได้แยกให้เห็นว่าคดีใดเป็นคดีธรรมดาหรือคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงต้องแสดงให้เห็นว่าคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญซึ่ง “ศาลสภาขุนนาง” มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยและตีความ จะต้องมีปัญหาข้อพิพาท และคดีที่มีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้^{๕๗}

ประการแรก เป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติ สาธารณประโยชน์โดยส่วนรวม หรือประชาชนโดยส่วนรวม

ประการที่สอง เป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษทั้งส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้หมายความว่ารวมถึงจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญด้วย

ประการที่สาม เป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน หรือเกี่ยวข้องกับหลักการ สาระสำคัญ หรือ บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั่วไป อาทิ การใช้อำนาจอธิปไตย สถาบันพระมหากษัตริย์ องค์กรของรัฐ การปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การใช้อำนาจขององค์กรของรัฐ การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ เป็นต้น

^{๕๖}บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “บทความศาลรัฐธรรมนูญ vs ศาลสภาขุนนางอังกฤษ.” ใน *ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญพิทักษ์หรือทำลายรัฐธรรมนูญจากการวินิจฉัยสภาพของการเป็นรัฐมนตรี* (กรุงเทพฯ: การ์นด์การพิมพ์, ๒๕๕๓), หน้า ๗๑.

^{๕๗}“วิรัช วิรัชนิการวรรณ, “โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญ ในอังกฤษ,” *รัฐสภาสาร* ๕๐, ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๕): ๖๗.





ดังนั้น จะเห็นได้ว่า “ศาลสภาขุนนาง” มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัย และตีความปัญหา ข้อพิพาท และคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญอย่างกว้างขวางทั้งในส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษรและไม่เป็นลายลักษณ์อักษร รวมถึงจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษก็อยู่ภายใต้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยศาลขุนนางนี้^{๔๘}

นอกจากนี้ คำวินิจฉัยของศาลสภาขุนนางซึ่งเป็นศาลสูงสุดของประเทศ และทำหน้าที่เสมือนศาลรัฐธรรมนูญพร้อมกันไปนี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อกระบวนการพิจารณาวินิจฉัยของศาลอื่นทั้งหลายซึ่งอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าทั้งในคดีแพ่ง และคดีอาญา และคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญไม่ว่าคดีนั้นจะได้อุทธรณ์มาจากศาลใดก็ตาม^{๔๙} อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕ (Constitution Reform Act 2005: Cra 2005) ซึ่งนำมาสู่การปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมของอังกฤษ โดยการโอนอำนาจการตัดสินคดีความจากศาลในลำดับชั้นสูงสุด คือ จากศาลสภาขุนนาง (House of Lords) ไปสู่องค์กรใหม่ คือ “ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร” (Supreme Court of the United Kingdom) ซึ่งพระราชบัญญัตินี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๙ (พ.ศ. ๒๕๕๒) เป็นต้นมา^{๕๐} ดังนั้นแล้ว การจัดตั้งศาลสูงสุดในครั้งนี้ เพื่อแยกองค์กรผู้ใช้อำนาจฝ่ายตุลาการออกจากฝ่ายนิติบัญญัติ อย่างชัดเจน (Transparent) และเด็ดขาด (Full) จึงถือว่าเป็นวัตถุประสงค์หลักในการตราพระราชบัญญัตินี้^{๕๑} ทั้งนี้ การจัดตั้งศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักรในครั้งนี้เป็นกรนำเอาอำนาจหน้าที่ในการตัดสินคดีของผู้พิพากษาของศาลสภาขุนนาง (Law Lords) ในสภาขุนนางที่มีอยู่เดิม และอำนาจหน้าที่บางประการของ Judicial Committee of the Privy Council มารวมอยู่ที่ศาลสูงสุดเพียงศาลเดียว ซึ่งการเปลี่ยนแปลงในครั้งนี้เป็นการ

^{๔๘}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๖๗.

^{๔๙}เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๑.

^{๕๐}รัชดาพร นิมพงษ์ศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๕๒.

^{๕๑}A. L. Sueur, “From Appellate Committee to Superme Court: A Narrative,” In *the Judicial House of Lords*, L. Blom-Cooper, B. Dickson and G. Drewry, eds. (New York: Oxford University Press, 2009), pp. 88 อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร, เรื่องเดิม, หน้า ๑๕๒.



แบ่งแยกอำนาจในทางตุลาการออกจากรัฐสภา กล่าวคือ แยกกลุ่มคนที่ตีความกฎหมายในศาลออกจากกลุ่มคนที่ออกกฎหมาย และศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักรนี่จะเป็นศาลชั้นสูงสุดของศาลอุทธรณ์ (Court of Appeal) ในทุกคดีที่อยู่ภายใต้กฎหมายของอังกฤษ กฎหมายเวลส์ และกฎหมายไอร์แลนด์เหนือ หรือกฎหมายทุกคดีที่อยู่ในเครือสหราชอาณาจักรนั่นเอง^{๕๒}

กล่าวโดยสรุป ศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (Supreme Court of the United Kingdom) มีอำนาจในการเข้ามตรวจสอบความชอบด้วยบทบัญญัติ โดยต้องเป็นคดีที่มีลักษณะเป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องหรือส่งผลกระทบต่อประโยชน์ของประเทศชาติ เป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ทั้งส่วนที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร และส่วนที่เป็นลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้หมายความรวมถึงจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติในทางรัฐธรรมนูญด้วย และเป็นลักษณะคดีที่มีความเกี่ยวข้องกับกฎหมายมหาชน หรือเกี่ยวข้องกับหลักการ สาระสำคัญ หรือ บทบัญญัติที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษรทั่วไป

บทสรุป

รัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นแบบจารีตประเพณี หรือรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร (Unwritten Constitution) ซึ่งมีความเป็นเอกลักษณ์เฉพาะตัว เกิดจากการสั่งสมประสบการณ์ในทางการแบบที่ค่อยเป็นค่อยไปทางประวัติศาสตร์ และทางการเมืองการปกครอง มีลักษณะเฉพาะ ด้วยรัฐธรรมนูญของอังกฤษ ไม่ได้มีการรวบรวมไว้เป็นฉบับเดียวแต่กระจายอยู่ตามกฎหมายต่าง ๆ ซึ่งมีที่มาจากบทบัญญัติหรือเอกสารที่มี “เนื้อหา” เป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญ หรือจากกฎหมายจารีต (Common Law) หรือจากข้อเขียนที่เชื่อถือได้ (Works of Authority) หรือจากกฎหมายและจารีตประเพณีของรัฐสภาหรือจารีตประเพณีหรือธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งที่มาทั้งหมดนี้ถือว่าเป็นบ่อเกิดของรัฐธรรมนูญของอังกฤษ

^{๕๒} รัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์, เรื่องเดิม, หน้า ๒๖๗.





ทั้งนี้การควบคุมตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติ
ของประเทศอังกฤษนั้น มีสององค์กรที่ทำหน้าที่ก็คือ รัฐสภา ที่เป็นไปตามหลักความเป็น
กฎหมายสูงสุดของรัฐสภา และศาลสูงสุดแห่งสหราชอาณาจักร (Supreme Court of the
United Kingdom)



THE BRITISH CONSTITUTION :

ว่าด้วยสาระสำคัญ แนวคิด ทฤษฎี ของรัฐธรรมนูญอังกฤษ



บรรณานุกรม

กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. *มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

กิตติวัฒน์ รัตนดิลก ณ ภูเก็ต. *หลักนิติรัฐ The Rule of Law*. รัฐสภาสาร. ๖๒, ๔
(เมษายน ๒๕๕๗) :๔๐-๕๙.

คณิน บุญสุวรรณ. *การเมืองการปกครองของอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: คุรุสภาลาดพร้าว, ๒๕๒๒.
เชาวนะ ไตรมาศ. *มิติประชาธิปไตยในรัฐธรรมนูญ: กรณีรัฐธรรมนูญต่างประเทศกับ
รัฐธรรมนูญไทย*. ใน *รวมบทความทางวิชาการของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ
ชุดที่ ๓ “ศาลรัฐธรรมนูญกับการพัฒนาประชาธิปไตยในระบบนิติรัฐ”*. กรุงเทพฯ:
พี.เพรส, ๒๕๕๗

ดิเรก ชัยนาม. *รัฐธรรมนูญบริติช*. งานพระราชทานเพลิงศพ พระยารามราชเดช
(ม.ร.ว.ปาล นพวงศ์) ณ เมรุวัดมกุฏกษัตริยาราม วันที่ ๑๖ เมษายน
พุทธศักราช ๒๔๙๐. พระนคร: พานิชศุภผล, ๒๔๙๐.

ธานินทร์ คงยังยืน. *ประเพณีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยต่อองค์พระมหากษัตริย์
ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๖

นวลวรรณ สุนทรวิชัย. *ข้อจำกัดของหลักอำนาจสูงสุดของรัฐสภาอังกฤษ*. วิทยานิพนธ์
ปริญญาามหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. *บทความศาลรัฐธรรมนูญ vs ศาลฎีกาอนุชานางอังกฤษ*. ใน *ตุลาการศาล
รัฐธรรมนูญพิทักษ์ หรือทำลายรัฐธรรมนูญจากการวินิจฉัยสภาพของการเป็น
รัฐมนตรี*. กรุงเทพฯ: การ์นด์การพิมพ์, ๒๕๕๓.

_____. *ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: นิติธรรม,
๒๕๓๗.

บุญศรี มีวงศ์อุโฆษ. *กฎหมายรัฐธรรมนูญ*. พิมพ์ครั้งที่ ๗. กรุงเทพฯ: คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.





ปิยบุตร แสงกนกกุล. *กฎหมายปกครองของประเทศในยุโรป*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๖.

พฤติสถาน ชุมพล. *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาในอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

รวินท์ สีละพัฒนะ. รัฐธรรมนูญอังกฤษ: รัฐธรรมนูญอันมิได้ประมวลไว้ในเอกสารฉบับเดียวกัน. *วารสารนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. (มีนาคม ๒๕๕๘): ๑๐๕-๑๓๐.

รัชดาพร นิ่มพงษ์ศักดิ์. การปฏิรูประบบศาลของประเทศอังกฤษ: จาก “The House of Lords” สู่ “Supreme Court of the United Kingdom”. *วารสารศาลปกครอง*. ฉบับพิเศษ, ๑ (ตุลาคม ๒๕๕๒): ๒๕๐-๒๘๒.

วรเจตน์ ภาคีรัตน์. *คำสอนว่าด้วยรัฐและหลักกฎหมายมหาชน*. พิมพ์ครั้งที่ ๒. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลา, ๒๕๕๗.

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลรัฐธรรมนูญ ในอังกฤษ. *รัฐสภาสาร*. ๕๐, ๘ (สิงหาคม ๒๕๕๕): ๕๔-๘๖.

วุฒิชัย จิตตานุ. *กระบวนการทางกฎหมายของศาลรัฐธรรมนูญในรัฐสมัยใหม่ของโลก*. กรุงเทพฯ: พี.เพรส, ๒๕๕๖.

สนธิ เตชานันท์. *ระบบการเมืองการปกครองของอังกฤษ*. กรุงเทพฯ: โอเดียนสโตร์, ๒๕๒๙.
สมบุญรณ์ สุขสำราญ. *การเมืองการปกครองสหราชอาณาจักร*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๒๙.

สมฤทธิ์ ไชยวงศ์. หลักนิติธรรม: การคุ้มครองหลักนิติธรรมโดยศาลรัฐธรรมนูญ. *วารสารศาลรัฐธรรมนูญ*. ๔๕ (กันยายน-ธันวาคม ๒๕๕๖): ๓๑-๕๕

สันติ ไสภณสิริ. *สถาบันพระมหากษัตริย์กับประชาธิปไตย ในทัศนะ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ รัฐบุรุษอาวุโส ปรีดี พนมยงค์ และ ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช*. กรุงเทพฯ: ภาพพิมพ์, ๒๕๕๕.

สุรพล ศรีวิทยา และคณะ. *รายงานการวิจัย เรื่อง การปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรภาคีรัฐตามหลักนิติธรรม ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐*. กรุงเทพฯ: ธนาเพรส, ๒๕๕๘.



หยุด แสงอุทัย. *ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป*. พิมพ์ครั้งที่ ๑๖. กรุงเทพฯ: ปรกาศพริก, ๒๕๔๘.

_____. *คำอธิบายรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๕*. กรุงเทพฯ: นิติบรรณการ, ๒๕๑๖.

อุสาค์ โกมลปาณิก. การแบ่งแยกอำนาจอธิปไตย ศึกษาเปรียบเทียบตามรัฐธรรมนูญประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ รัฐธรรมนูญของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศส และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. *วารสารกฎหมาย สุขุขทัย*. ๑ (มิถุนายน ๒๕๔๒).

B., Coxall and L., Robins. *Contemporary British Politics: An Introduction*. London: Macmillan, 1991 อ้างถึงใน พฤติสถาน ชุมพล. *ประชาธิปไตยแบบรัฐสภาใน อังกฤษ*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๔๔.

Bogdanor, Vernon. *The Monarchy and the Constitution*. Oxford University Press, 1953 อ้างถึงใน ธารธร มุมทอง. *หลัก The King Can Do No Wrong ตามรัฐธรรมนูญ อังกฤษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.

Carrol, Alex. *Constitution and Administrative Law*. 5th ed. Gosport: Pearson, 2009 อ้างถึงใน กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. *มนต์ศักดิ์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณี ทางรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.

Dicey, A. V. *Introduction to the Study of the Law of the Constitution*. New York: Macmillan and Co., 1897 อ้างถึงใน รวิทร์ ลีละพัฒนะ. *หลักนิติธรรมในความคิดของ ไคซี*. *วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*. ๓๒, ๒ (กันยายน ๒๕๕๗): ๑๑๗-๑๓๑.

Leyland, P. *The Constitution of the United Kingdom: A Contextual Analysis*. Oxford: Hart, 2008 อ้างถึงใน ธารธร มุมทอง. *หลัก The King Can Do No Wrong ตามรัฐธรรมนูญอังกฤษ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.





- May, Thomas Erskine. *Treatise on the Law Privileges Proceedings and Usage*. 5th ed. London: Butterworths, 1863 อ้างถึงใน กฤษณ์ วงศ์วิเศษธร. *มโนทัศน์เกี่ยวกับกฎหมายจารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๖.
- Raz, Joseph. *The Authority of Law: Essay of Law and Morality*. Oxford: Clarendon, 1979 อ้างถึงใน เขตไท่ ลังการ์พินธุ์. *หลักนิติธรรมของประเทศอังกฤษ และประเทศไทย: ความหมายและสาระสำคัญ*. *วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเวทวอร์*. ๘, ๒ (พฤศจิกายน ๒๕๕๘): ๒๕-๔๓.
- Sueur, A. L. A Fundamental Principles. *In English Public Law*. D. Feldman, ed. 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2009 อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร. *การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ.๒๐๐๕*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔.
- From Appellate Committee to Superme Court: A Narrative. In *The Judicial House of Lords*. L. Blom-Cooper, B. Dickson and G. Drewry, eds. New York: Oxford University Press, 2009 อ้างถึงใน ชัช ชำเพชร. *การแบ่งแยกอำนาจตามรัฐธรรมนูญอังกฤษภายหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปรัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๒๐๐๕*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔



ดุลแห่งอำนาจในเอเชียอาคเนย์ยุคประธานาธิบดีทรัมป์

ณัฐพัชร์ ศิริวัฒน์*

บทนำ

๓๖ แต่ต้นศตวรรษที่ ๒๑ ขั้วอำนาจของโลกมีการเปลี่ยนแปลงหลายประการ กล่าวคือ การมีขั้วอำนาจ ๒ อำนาจ (Bipolarism) ระหว่างสหรัฐอเมริกากับสหภาพโซเวียต สิ้นสุดลงเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๙-๑๙๙๐ จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวทำให้สหรัฐอเมริกา กลายเป็นขั้วอำนาจหลักของโลก แนวนโยบาย “กฎระเบียบโลกเดียว” (One World Order) เป็นผลให้ประเทศต่าง ๆ มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจระบบตลาดโดยสหรัฐอเมริกาเป็นศูนย์กลาง แห่งอำนาจ ส่วนการเติบโตของรัสเซียสมัยประธานาธิบดีปูติน (Putin) ส่งผลให้รัสเซียกลับเข้าสู่ อำนาจในเวทีโลกอีกครั้งหนึ่ง ในขณะที่จีนกลายเป็นมหาอำนาจทางอุตสาหกรรม มีการพัฒนา

* นักศึกษาปริญญาเอกหลักสูตรปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง



กองกำลังทหารที่เข้มแข็ง ทำให้ขั้วอำนาจระบบโลกกลายเป็นหลายขั้วอำนาจ (Multi polar system) ดังนั้นการสร้างดุลภาพระหว่างประเทศจึงเป็นสิ่งที่สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องปรับตัว ดังเช่นกรณีในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก สหรัฐอเมริกาก็ได้สร้างพันธมิตรกับญี่ปุ่น เกาหลีใต้ อินเดีย ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ รวมทั้งกับประเทศอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศ ตามนโยบาย “Rebalancing” หรือ “Pivot to Asia” ซึ่งเป็นการปรับปรุงความสัมพันธ์ครั้งใหม่กับเอเชียแปซิฟิก และเอเชียอาคเนย์เพื่อประโยชน์ของสหรัฐอเมริกานั้นเอง^๑ สำหรับในบทความนี้ ผู้เขียนขอเสนอในหัวข้อ “ดุลแห่งอำนาจในเอเชียอาคเนย์ยุคประธานาธิบดีทรัมป์” ใน ๔ ประเด็น คือ (๑) ความหมายของดุลอำนาจ (๒) แนวความคิดทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (๓) นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกาที่มีต่อเอเชียอาคเนย์ (๔) บทสรุป วิเคราะห์ และความเห็น

ความหมายของดุลอำนาจ

พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ความหมาย ดุลอำนาจ (Balance of power) ว่า หมายถึงการถ่วงอำนาจระหว่างประเทศให้มีพลังทางเศรษฐกิจ หรือ ทางทหารทัดเทียมกัน

แฮส^๒ กล่าวว่า ดุลแห่งอำนาจหมายถึงการเมืองเกี่ยวกับอำนาจ (Power politics) ซึ่งเป็นการรวมอำนาจใดๆ เพื่อหยุดยั้ง “การคุกคามก้าวร้าว” (Aggression) จึงทำให้รัฐต่างๆ พยายามแสวงหาปัจจัยต่างๆ ที่จะช่วยเสริมสร้างอำนาจ เช่น การตั้งฐานทัพ การเพิ่มศักยภาพทหาร และการกำหนดตำแหน่งยุทธศาสตร์ต่างๆ เป็นต้น

สรุปได้ว่า ดุลอำนาจหมายถึง การเมืองเกี่ยวกับอำนาจ การถ่วงดุลอำนาจระหว่างประเทศเพื่อไม่ให้รัฐใดรัฐหนึ่งมีอำนาจมากเกินไปอันอาจนำมาซึ่งการผูกขาดทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และ/หรือทางทหาร

^๑ชัยชนะ อิงคะวัต, *เอกสารประกอบการศึกษาสหรัฐอเมริกากับเอเชียอาคเนย์* (POL 9222), (กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ม.ป.ป.).

^๒Ernst B. Haas and Allen S. Whiting, *Dynamics of International Relations*, (New York: Mcgraw-hill Book company, 1956).



ทบทวนแนวความคิดทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวความคิดทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศที่สำคัญเพื่อนำมาใช้วิเคราะห์ในประเด็นอำนาจ (Power) และดุลแห่งอำนาจ (Balance of power) ดังนี้^๓

๑. ในเรื่องการเมืองแห่งอำนาจ นักวิชาการหลายท่านได้กล่าวว่า รัฐทุกรัฐที่อยู่ในสถานการณ์ของการเมืองระหว่างประเทศย่อมจะต้องมีผลประโยชน์ของชาติโดยมีความเห็นว่าการผลประโยชน์ของชาติกับความมั่นคงของชาติเป็นสิ่งเดียวกัน กล่าวคือถ้ารัฐไม่อยู่ในสภาพที่มั่นคง รัฐก็ย่อมจะไม่มั่นใจว่าตนจะสามารถอยู่รอดหรือไม่ และถ้ารัฐไม่สามารถอยู่รอด รัฐก็ไม่สามารถดำเนินการใด ๆ ที่จะทำให้บรรลุถึงเป้าหมายที่จะทำให้พลเมืองมีความสุข ดังที่เฟรดเดอริค เอ. ชูแมน (Friderick L. Sehman) กล่าวว่า ความอยู่รอดเป็นกฎข้อแรกของการดำรงชีวิต ดังนั้น การดำเนินการส่งเสริมความมั่นคงของชาติจึงเป็นหน้าที่อันดับแรกของการทหาร แต่ฮันส์ เจ. มอร์แกนทอ (Han J. Morgenthau) มีความเห็นแตกต่างไปจากนักวิชาการท่านอื่นๆ โดยเน้นว่าอำนาจเป็นเรื่องสำคัญของผลประโยชน์ของชาติมากกว่าความมั่นคงของชาติ

๒. แนวคิดเรื่องอำนาจในความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จอนส์ จี. สโตส์ซิงเกอร์ (John G. Stoessinger) กล่าวว่า อำนาจหมายถึงปริมาณความสามารถของชาติ (Capacity) ในการใช้ทรัพยากรที่สัมผัสได้หรือที่มองเห็นและทรัพยากรที่สัมผัสไม่ได้หรือที่มองไม่เห็น ในวิถีทางที่ทำให้มีผลกระทบต่อพฤติกรรมของชาติอื่น ส่วนเคลาส์ คเนอร์ (Klaurs Knor) กล่าวว่า อำนาจ อิทธิพล และการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความสัมพันธ์กันอย่างที่ไม่สามารถแยกออกจากกันได้และรัฐต่างๆ อาจมีความขัดแย้งซึ่งกันและกันในบางประเด็นปัญหา แต่ในขณะเดียวกันรัฐต่างๆ ก็อาจร่วมมือกันได้ในบางประเด็นปัญหาในกรณีความร่วมมือระหว่างรัฐแต่รัฐต่างก็ได้รับประโยชน์จากการสร้างสิ่งที่มีคุณค่าใหม่ๆ ทั้งในแง่

^๓เบ็ญจมาศ จินาพันธุ์, *สถานการณ์การเมืองโลกในปัจจุบัน*, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๗).





ของวัตถุและที่ไม่ใช่วัตถุจากกันและกัน และในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างรัฐ รัฐแต่ละฝ่ายต่างก็พยายามทำให้ฝ่ายตนได้รับในสิ่งที่ตนต้องการในขณะที่ฝ่ายตรงข้ามต้องสูญเสียสิ่งนั้นไป กล่าวได้ว่า แม้รัฐจะอยู่ในสถานะที่มีความร่วมมือระหว่างกัน หรืออยู่ในสถานะที่มีความขัดแย้งระหว่างกัน รัฐต่าง ๆ ก็ต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันด้วย

๓. ในเรื่องอำนาจของชาติ นักวิชาการส่วนใหญ่มองว่าส่วนประกอบที่สำคัญที่ทำให้ชาติมีอำนาจได้แก่ สภาพทางภูมิศาสตร์ ทรัพยากรธรรมชาติ ประชากร ความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ความเข้มแข็งทางทหาร ความเป็นผู้นำและอุดมการณ์ เป็นต้น

๔. แนวคิดทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ Cambell และ Burns กล่าวว่า ดุลแห่งอำนาจเป็นการพยายามรักษาให้กลุ่มหรือฝ่ายที่เป็นอริกันนั้นมีอำนาจเท่าเทียมกัน หากมีฝ่ายใดที่กำลังมีอำนาจเหนืออีกฝ่ายหนึ่งอย่างชัดเจน ประเทศที่เดิมเป็นกลางก็จะไปสนับสนุนฝ่ายที่กำลังตกเป็นเบี้ยล่าง อาจเรียกประเทศดังกล่าวว่าเป็นผู้รักษาสถิต (Keeper of the balance) ผลที่ได้รับคือต่างฝ่ายต่างไม่ทำสงครามต่อกันเพราะรู้ว่าไม่อาจมีชัยในสงคราม ดังนั้นในทางทฤษฎีความสัมพันธ์ระหว่างประเทศจึงมีคำกล่าวที่ว่า “ไม่มีมิตรแท้หรือศัตรูที่ถาวร” แต่ต้องถ่วงดุลเพื่อไม่ให้ประเทศใดประเทศหนึ่งหรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งกลั่ก่องสงคราม^๔

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกายุคประธานาธิบดีทรัมป์ที่มีต่อเอเชียอาคเนย์

นโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกายุคประธานาธิบดีทรัมป์ที่มีต่อเอเชียอาคเนย์ที่สำคัญใน ๗ ประเด็น มีดังนี้^๕

๑. ประเด็นการเมือง ประธานาธิบดีทรัมป์มีท่าทีและนโยบายที่เปลี่ยนแปลงไปจากสถานภาพเดิมของโลกในยุคหลังสงครามเย็นที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการถ่วงดุลจีนและรัสเซีย โดยการสนับสนุน NATO การถ่วงดุลรัสเซีย รวมทั้งนโยบายเป็นพันธมิตรใกล้ชิดกับญี่ปุ่น เกาหลี และอาเซียนเพื่อถ่วงดุลจีน

^๔ชาญชัย คุ้มปัญญา. (๒๕๖๑) ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ในบริบทอาเซียน - สถานการณ์โลก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก www.chanchaivision.com/2016/02/ASEAN-and-Balance-of-Power-160221.html

^๕BBC News บีบีซีไทย. (๒๕๖๐). ถกเรื่อง “ทรัมป์” กับนักวิชาการและนักการเมือง ตอนที่ ๑. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-38703020>

BBC News บีบีซีไทย. (๒๕๖๐). ถกเรื่อง “ทรัมป์” กับนักวิชาการและนักการเมือง ตอนที่ ๒ สัมพันธ์สหรัฐฯ-อาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-38703022>

ฟูอาดี้ พิศสุวรรณ. (๒๕๖๐). รัฐบาลโดนัลด์ ทรัมป์ และประชาคมอาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://thaipublica.org/2017/01/fuadi-7/>



๒. ประเด็นการค้าเสรี ประธานาธิบดีทรัมป์ได้โจมตีนโยบายการค้าเสรีสมัยประธานาธิบดีโอบามา โดยเฉพาะในเรื่องของ TPP (Trans Pacific Partnership) ซึ่งเป็นข้อตกลงการค้าเสรีที่ครอบคลุม ๑๒ ประเทศในแถบมหาสมุทรแปซิฟิก การต่อต้าน TPP น่าจะเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ทรัมป์ได้รับคะแนนเสียงจากรัฐที่เป็นฐานอุตสาหกรรมใหญ่ในสหรัฐอเมริกา

ในขณะที่สมชาย ภคภาสน์วิวัฒน์ มีมุมมองว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกาและอาเซียน เมื่อเปรียบเทียบกับแนวนโยบายของสหรัฐฯ ที่ดำเนินการมาต่อเนื่องในยุคสงครามเย็น กล่าวคือ สหรัฐอเมริกายังคงความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับอาเซียนและบางประเทศเป็นพิเศษเพื่อถ่วงดุลจีน โดยเฉพาะภายใต้บริบทของการขยายแสนยานุภาพของจีนในทะเลจีนใต้ อีกทั้งในด้านเศรษฐกิจทรัมป์ยังคงจะต้องขยายการค้าและการลงทุนมาสู่อเซียน โดยมองว่าอาเซียนอยู่ในยุคและเป็นกลไกของโลกยุคเอเชีย-แปซิฟิก เนื่องจากทรัมป์ปฏิเสธ TPP แต่จะเจรจาทำข้อตกลงเขตการค้าเสรีในรูปแบบทวิภาคีหรือการค้าเสรีระหว่าง ๒ ประเทศ หรือกับกลุ่มประเทศอาเซียน เพื่อทดแทน TPP หรืออาจจะใช้ฐานของ APEC ซึ่งขณะนี้จีนกำลังเป็นผู้นำในการพัฒนา APEC ไปสู่การค้าเสรีเอเชีย-แปซิฟิก

อีกทั้งนโยบายการควบคุมการลงทุนจากจีนในภาคอุตสาหกรรม เทคโนโลยีที่สำคัญของสหรัฐอเมริกา ประธานาธิบดีทรัมป์กำลังวางมาตรการออกกฎหมายห้ามบริษัทเอกชนที่มีนักลงทุนจีนถือหุ้น ๒๕% เข้ามาซื้อบริษัทเอกชนในสหรัฐอเมริกาที่เกี่ยวข้องกับอุตสาหกรรมเทคโนโลยีที่สำคัญ นอกจากนี้ยังออกมาตรการควบคุมการส่งออกไปยังจีน ตลอดจนการออกมาตรการทางภาษีให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๖๑ เป็นต้นไป^๖

๓. ประเด็นการลดทอน Soft power ในเรื่องนโยบายต่างประเทศ คำว่า “อำนาจ” (power) สามารถตีความได้ ๒ แบบ คือ ๑. อำนาจแข็ง (Hard Power) และ ๒. อำนาจละมุน (Soft Power) โดย “อำนาจแข็ง” เป็นอำนาจที่สามารถช่วยให้ประเทศนั้นๆ บรรลุเป้าหมาย

^๖ สหรัฐฯ บังคับจีนต่อเลี้ยงคุมลงทุนไฮเทคฯ, มติชน (๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๑): ๒๓.





ในด้านต่าง ๆ โดยใช้วิธีการข่มขู่ หรือบังคับ อำนาจแข็งมาจากการดำเนินนโยบายทางการทหาร และการมีกองทัพที่แข็งแกร่ง หรือการมีสถานะเศรษฐกิจที่ใหญ่ เป็นอาวุธทางเศรษฐกิจที่สามารถใช้ในการต่อรอง เช่น การคว่ำบาตร (sanction) หรือการต่อสู้อสังครามการค้า แต่ทรัมป์ จะประสบปัญหาในการใช้ Soft Power หรือ “อำนาจละมุน” ในการดำเนินเป้าหมายทางด้านต่างประเทศของสหรัฐฯ “อำนาจละมุน” คืออำนาจด้านการดำเนินนโยบายต่างประเทศที่ประเทศหนึ่งสามารถทำให้บรรลุเป้าหมายได้โดยไม่ต้องใช้การข่มขู่ บังคับ หรือทำให้คู่ต่อรองเกิดความเกรงกลัว จะเห็นได้ว่าสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ รัฐบาลสหรัฐอเมริกากระวังตัวมากขึ้น และลดการก้าวร้าวต่อปัญหาการเมืองการปกครองของประเทศในภูมิภาคอาเซียน

๔. ประเด็นการประชุมสุดยอดระหว่างเอเชียอาคเนย์กับสหรัฐอเมริกา เพื่อความมั่นคงและการค้าจะยังคงอยู่ต่อไป และการประชุมสุดยอดในกรอบของ EAS ซึ่งมี ๑๘ ประเทศ โดยมีสหรัฐอเมริกาและอาเซียนยังคงอยู่ต่อไปเพื่อผลประโยชน์แห่งชาติของสหรัฐอเมริกา ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ที่กล่าวว่า สหรัฐอเมริกาก็ยังคงสานต่อ US - ASEAN Summit ต่อไป

๕. ประเด็นการเป็นผู้นำในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากสหรัฐอเมริกายังคงต้องการเป็นผู้นำในระบอบประชาธิปไตยต่อไป ดังเช่น การสนับสนุนแนวทางประชาธิปไตยของเมียนมาร์ ทำให้สหรัฐอเมริกาได้ประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจของเมียนมาร์ด้วย

๖. ประเด็นทบทวนการลงทุนด้านความมั่นคงในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์ นักการเมืองและนักวิชาการด้านนโยบายของสหรัฐอเมริกา (โดยเฉพาะฝ่ายรีพับลิกัน) มองว่าประเทศในภูมิภาคอาเซียนได้เปรียบประเทศสหรัฐอเมริกามาโดยตลอดด้วยการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีทางการทหารกับสหรัฐอเมริกาเพื่อสร้างความมั่นคงในภูมิภาค (security guarantee) และเปิดโอกาสทางการค้ากับประเทศจีน แต่สหรัฐอเมริการู้สึกว่าการลงทุนทางด้านความมั่นคงในเอเชียอาคเนย์นั้นไม่ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่คุ้มค่า แต่ประเทศที่ได้รับผลประโยชน์เป็นประเทศแถบเอเชียอาคเนย์และประเทศจีน ดังนั้น ทรัมป์จึงมีนโยบายที่จะทวงคืนและทบทวนการลงทุนที่สหรัฐฯ ได้รับผลประโยชน์ไม่คุ้มค่า

๗. ประเด็นเกี่ยวกับทะเลจีนใต้ ในมุมมองของสมชาย ภาคภาสน์วิวัฒน์ มองว่านโยบายของทรัมป์ในทะเลจีนใต้นั้นจะยังคงไม่เปลี่ยนแปลงไปจากสมัยประธานาธิบดีบารัค โอบามา เช่น กรณีการปกป้องเสรีภาพในการเดินเรือ ซึ่งถูกกระทบจากแนวนโยบายการขยาย



แสนยานุภาพทางทะเลของจีน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการถมเกาะ (Nine dash zone) เพื่อยึดเป็นเขตอธิปไตยของจีน รวมทั้งการขยายแสนยานุภาพทางอาวุธและกองเรือดำน้ำของจีน จึงทำให้ทรัมป์ต้องมีนโยบายเพื่อถ่วงดุลจีนในบริเวณดังกล่าว ทั้งในลักษณะของการสร้างพันธมิตรกับอาเซียน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้ นับว่าเป็นนโยบายที่จำเป็น โดยเฉพาะกับ ๔ ประเทศสมาชิกอาเซียน (เวียดนาม, มาเลเซีย, บรูไน, ฟิลิปปินส์) ที่มีการเรียกร่องสิทธิในหมู่เกาะต่างๆ ในทะเลจีนใต้ เช่น Spratley และ Paracel เป็นต้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของเกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ ที่กล่าวว่า ข้อพิพาทหมู่เกาะทะเลจีนใต้เป็นปัญหาที่มีมานานแล้ว และเกี่ยวข้องกับหลายประเทศที่ยังคงเป็นปัญหาอีกต่อไป ในกรณีดังกล่าวนโยบายด้านการทหารของทรัมป์คงจะไม่ยอมเสียเปรียบ และมีแนวโน้มที่จะลดกำลังทางทหารและหาวิธีการใหม่ในการจัดการกับปัญหานี้ด้วยการลงทุนน้อย แต่ยึดผลประโยชน์แห่งชาติสหรัฐอเมริกาเป็นสำคัญ

จากนโยบายต่างประเทศของสหรัฐอเมริกากับเอเชียอาคเนย์ในยุคประธานาธิบดีทรัมป์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่า ทรัมป์ต้องการสร้างความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเอเชียอาคเนย์และบางประเทศเป็นพิเศษเพื่อถ่วงดุลอำนาจจีน โดยเฉพาะภายใต้บริบทของการขยายแสนยานุภาพของจีนในทะเลจีนใต้ตามนโยบายของจีนที่เรียกว่า การถมเกาะ (Nine dash zone) เพื่อยึดเป็นเขตอธิปไตยของจีน

บทสรุป วิเคราะห์ และความคิดเห็น

เนื่องจากเศรษฐกิจจีนขยายตัวอย่างต่อเนื่องมาเกือบ ๓๐ ปี ในขณะที่สหรัฐอเมริกาซึ่งเป็นศูนย์กลางของระบบโลกต้องเผชิญวิกฤติใหญ่ถึง ๒ ครั้ง กล่าวคือได้เกิดฟองสบู่แตกเมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๐ และในปี ค.ศ. ๒๐๐๘ เป็นผลให้จีนกลายเป็นคู่แข่งทางอำนาจกับสหรัฐอเมริกา สงครามการค้าซึ่งชิงอำนาจเหนือระบบโลกจึงได้เกิดขึ้น^๗ สะท้อนให้เห็นว่าเศรษฐกิจจีนมีความเข้มแข็งมากกว่าสหรัฐอเมริกา ทำให้ประธานาธิบดีทรัมป์เล็งเห็นว่าการเติบโตของจีนอย่างรวดเร็วเป็นสัญญาณที่บ่งชี้ว่าสหรัฐอเมริกาควรสร้างดุลอำนาจกับประเทศในเอเชียอาคเนย์เพื่อถ่วงดุลจีนไม่ให้มีอำนาจมากเกินไปกว่านี้

^๗ยุค ศรีอาริยะ, *บูรพาวัดน์สู่การอภิวัดน์โลก อภิวัดน์ไทย*, (กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด, ๒๕๕๗), หน้า ๑๖๗.





การที่จีนผงาดขึ้นมาเร็วมากทางเศรษฐกิจ มีผลกระทบทั้งทางด้านภูมิเศรษฐศาสตร์และภูมิรัฐศาสตร์เป็นอย่างมาก โดยเฉพาะทางด้านภูมิรัฐศาสตร์ ทำให้นักวิชาการตะวันตก สหรัฐอเมริกา และรัฐบาลสหรัฐอเมริกา ที่มองว่าจีนจะขยายอิทธิพลออกไปเรื่อยๆ ซึ่งภูมิภาคสำคัญที่สหรัฐอเมริกาห่วงว่าจีนจะขยายอิทธิพลเข้าครอบงำ คือ คาบสมุทรมลายู และเอเชียอาคเนย์ ซึ่งจะเห็นว่าในช่วงสิบปีที่ผ่านมา จีนได้ดำเนินนโยบายเป็นมิตรกับอาเซียนเป็นอย่างมาก ไม่ว่าจะเป็นการเจรจา FTA กับอาเซียนมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑ เพื่อเป็น Strategic Partner ของอาเซียน การลงนามรับรอง TAC ของอาเซียน เพื่อแสวงจุดยืนเรื่อง SEANWFZ หรือเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ในอาเซียน การจัดทำข้อตกลงด้านการลงทุนกับอาเซียน และตั้งกองทุนช่วยเหลืออาเซียน^๕ จึงทำให้สหรัฐอเมริกาจำเป็นต้องถ่วงดุลอำนาจจีนโดยการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในอาเซียนในด้านต่างๆ มาโดยตลอด

สำหรับสมัยประธานาธิบดีทรัมป์ก็ได้มีนโยบายด้านต่างๆ ที่สำคัญได้แก่ (๑) ด้านการเมือง (๒) ด้านการค้าเสรี (๓) การลดทอน Soft power (๔) การประชุมสุดยอดระหว่างอาเซียนกับสหรัฐอเมริกาเพื่อความมั่นคงและการค้า (๕) การเป็นผู้นำในระบอบประชาธิปไตย (๖) ทบทวนการลงทุนด้านความมั่นคงในภูมิภาคอาเซียน และ (๗) กรณีเกี่ยวกับทะเลจีนใต้ เป็นต้น การดำเนินนโยบายดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการเมืองแห่งอำนาจของเฟรดเดอริคแอล.ชูแมน (Frederick L. Schman) ที่กล่าวว่า รัฐทุกรัฐย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติเป็นสำคัญ การส่งเสริมความมั่นคงของชาติจึงเป็นหน้าที่อันดับแรก ดังวาทะของทรัมป์ที่ว่า “American First” ส่วน Fred A. Sondermann กล่าวว่า ดุลแห่งอำนาจ หมายถึง การกระทำใดๆ ของรัฐในการที่จะถ่วงดุลกับการคุกคามจากรัฐหนึ่งโดยการผูกพันเป็นพันธมิตรกับรัฐที่ถูกคุกคามในลักษณะเดียวกัน (common threat) อีกทั้งสอดคล้องกับผลการวิจัยของประภัสสร เทพชาตรี เรื่องยุทธศาสตร์สหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พบว่า ยุทธศาสตร์หลักของสหรัฐฯ ต่อภูมิภาคเอเชียอาคเนย์มี ๓ ประการ ได้แก่ ยุทธศาสตร์

^๕ ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๕๖) สหรัฐฯ-จีน-อาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <http://www.drprapat.com/> / สหรัฐฯ-จีน-อาเซียน



การครองความเป็นเจ้ายุทธศาสตร์การสกัดกั้นการขยายอิทธิพลของจีน และยุทธศาสตร์การทำสงครามต่อต้านการก่อการร้าย จากยุทธศาสตร์ดังกล่าว สหรัฐฯ ได้ดำเนินนโยบายเพื่อบรรลุยุทธศาสตร์ โดยใช้ ๒ แนวทาง คือ แนวทางแรก เป็นการสร้างความสัมพันธ์ทวิภาคีมาตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ จวบจนปัจจุบัน รวมทั้งการสร้างเครือข่ายพันธมิตรทางทหารทวิภาคีกับประเทศต่างๆ ในภูมิภาค โดยเฉพาะกับพันธมิตรทั้ง ๕ ประเทศ ซึ่งได้แก่ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ฟิลิปปินส์ ไทย และออสเตรเลีย ยุทธศาสตร์นี้เรียกว่า ยุทธศาสตร์ hub and spokes คือ ยุทธศาสตร์ที่สหรัฐฯ เป็นศูนย์กลาง และความสัมพันธ์กับพันธมิตรเป็นซี่ล้อ ส่วนอีกแนวทางหนึ่ง คือ แนวทางพหุภาคี ซึ่งมีความสำคัญรองลงมาจากแนวทางทวิภาคี โดยสหรัฐฯ พยายามครอบงำ APEC แต่อย่างไรก็ตามความสัมพันธ์กับเอเชียอาคเนย์ยังไม่แน่นอนเท่าที่ควร เห็นได้ชัดเจนเมื่อเปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างเอเชียอาคเนย์-จีน ที่ได้กระชับแน่นแฟ้นขึ้นเป็นอย่างมากในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา โดยแม้ว่าสหรัฐอเมริกาจะยังคงครองความเป็นเจ้าในมิติทางด้านการทหาร แต่ในมิติทางด้านการเมือง การทูตและเศรษฐกิจนั้น จีนได้ดำเนินนโยบายในเชิงรุก และอิทธิพลของจีนก็เพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากการจัดทำเขตการค้าเสรีเอเชียอาคเนย์-จีน

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญมองว่าแนวโน้มสหรัฐอเมริกาคงจะรักษาอำนาจตัวเองในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก เพื่อรักษาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และความมั่นคงของประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียด้วยการสร้างความสัมพันธ์กับประเทศในเอเชียอาคเนย์ให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการถ่วงดุลอำนาจกับจีน





เอกสารอ้างอิง

- คณาจารย์กลุ่มวิชาความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ. (๒๕๖๐). *เอกสารประกอบการสอนวิชา POL 2200 ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ชัยชนะ อิงคะวัต. (ม.ป.ป.). *เอกสารประกอบการศึกษาสหรัฐอเมริกากับเอเชียอาคเนย์ (POL 9222)*. กรุงเทพฯ: ศูนย์เอกสารคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ธนาสฤณี สตะเวทิน. (๒๕๕๕). *เอเชียอาคเนย์: พัฒนาการทางการเมืองและการต่างประเทศ*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เบ็ญจมาศ จีนาพันธุ์. (๒๕๕๗). *สถานการณ์การเมืองโลกในปัจจุบัน*. (พิมพ์ครั้งที่ ๔). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๖๑). *เอกสารประกอบการบรรยายวิชา POL 9222*. กรุงเทพฯ: โครงการปรัชญาดุสิตบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- ยุค ศรีอาริยะ. (๒๕๕๗). *บูรพาภิวัตน์สู่การอภิวัตน์โลก อภิวัตน์ไทย*. กรุงเทพฯ: บริษัท พิมพ์ดี จำกัด.
- สหรัฐอเมริกาเงินต่อเงินคูลงทุนไฮเทคฯ. *มติชน* (๒๖ มิถุนายน ๒๕๖๑): ๒๓.
- Haas, Ernst B. and Whiting, Allen S. (1956). *Dynamics of International Relations*. New York: Mcgraw-hill Book company.

เว็บไซต์

- ชาญชัย คุ้มปัญญา. (๒๕๖๑). ทฤษฎีดุลแห่งอำนาจ (Balance of Power) ในบริบทอาเซียน-สถานการณ์โลก. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก www.chanchaivision.com/2016/02/ASEAN-and-Balance-of-Power-160221.html
- ประภัสสร เทพชาตรี. (๒๕๕๖). สหรัฐฯ-จีน-อาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.drprapat.com/สหรัฐฯ-จีน-อาเซียน>
- ฟูอาดี้ พิศสุวรรณ. (๒๕๖๐). รัฐบาลโดนัลด์ ทรัมป์ และประชาคมอาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://thaipublica.org/2017/01/fuadi-7/>
- BBC News บีบีซีไทย. (๒๕๖๐). ถกเรื่อง “ทรัมป์” กับนักวิชาการและนักการเมือง ตอนที่ ๑. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-38703020>
- _____. (๒๕๖๐). ถกเรื่อง “ทรัมป์” กับนักวิชาการและนักการเมือง ตอนที่ ๒ สัมพันธ์สหรัฐฯ-อาเซียน. สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ จาก <https://www.bbc.com/thai/thailand-38703022>



รัฐสภาไทยเป็นเจ้าภาพจัดการประชุมใหญ่สมัชชารัฐสภาอาเซียน ครั้งที่ ๔๐

ระหว่างวันที่ ๒๕ - ๓๐ สิงหาคม ๒๕๖๒

ณ กรุงเทพมหานคร

The National Assembly of Thailand will host
the 40th General Assembly of the ASEAN Inter - Parliamentary Assembly (AIPA)

25 - 30 August 2019

Bangkok

“นิติบัญญัติร่วมมือ ร่วมใจ ก้าวไกล เพื่อประชาคมที่ยั่งยืน”

(Advancing Parliamentary Partnership for Sustainable Community)



ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก “รัฐสภาสาร”

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๑๐๐ บาท)

ข้าพเจ้า มีความประสงค์จะสมัคร/ต่ออายุ
สมาชิกวารสารรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน พ.ศ.
ถึงฉบับเดือน พ.ศ.

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

การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์ดูลิต กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐

ในนามผู้จัดการรัฐสภาสาร

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

จำนวนเงิน บาท



ช่องทางติดตามข่าวสาร

ของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



Call Center
1743



e-book

หนังสือและสื่อเผยแพร่

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.parliament.go.th

www.radioparliament.net

Call Center

e-book



PR parliament



กลุ่มงานสื่อมวลชน
สำนักประชาสัมพันธ์



เยี่ยมชมรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



ยูทูนประชาธิปไตย
รัฐสภา



รางวัลพานแว่นฟ้า



โครงการประกวด
นวัตกรรมประชาธิปไตย



เครือข่ายพลเมืองรัฐสภา



กิจกรรมกลุ่มงานเผยแพร่ฯ



วารสารรัฐสภาสาร

เป็นวารสารเพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภาและอื่นๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

เลขที่ ๑๑๐ ถนนประดิพัทธ์ แขวงพญาไท เขตพญาไท กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๔-๕ โทรสาร ๐ ๒๒๕๔ ๒๒๕๒ e-mail: rattasapasam@yahoo.com