

# วารสารกฤษฎีกา

OCS e-JOURNAL

เล่ม ๕ ตอน ๓

**Better** Regulation  
for **BetterLife**

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา



# OCS

## e-JOURNAL

**July 2025**

**Volume 5 Part 3**

**Better Regulation for Better Life**

พัฒนากฎหมายให้ดีเพื่อให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น



# บทบรรณาธิการ

กองบรรณาธิการวารสารกฤษฎีกายินดีต้อนรับท่านผู้อ่านเข้าสู่เดือนกรกฎาคม ๒๕๖๘ ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่มีสภาพอากาศมีทั้งฝนตกชุกและแสงแดดที่ร้อนแรง ที่บ่งบอกถึงความแปรปรวนของโลก ความไม่แน่นอนในมิติต่าง ๆ แม้แต่ในทางกฎหมายก็เช่นเดียวกัน ย่อมต้องเผชิญความท้าทายใหม่ ๆ และเตรียมการรองรับความท้าทายต่าง ๆ วารสารกฤษฎีกาฉบับนี้จึงขอชวนผู้อ่านร่วมเรียนรู้แนวความคิดทางวิชาการที่สะท้อนความเห็นในการเสนอปรับปรุงกฎหมายในแง่มุมต่าง ๆ การเรียนรู้บทเรียนของต่างประเทศเพื่อนำมาสู่การเตรียมพร้อมของประเทศไทย เพื่อให้มีกฎหมายที่ทันสมัยและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็ว

บทความแรก เรื่อง **เหตุใดจึงต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย โดย นางสาวรัชนิกร ลาภวิชชา พรหมศักดิ์** ที่สะท้อนถึงเหตุผลที่ควรต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑ ที่ได้ใช้บังคับมาอย่างยาวนาน ในขณะที่สภาพของสังคมและสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากแล้ว รวมทั้งความพยายามของผู้เขียนที่จะเสนอให้มีการบัญญัติเรื่องกฎหมายขัดกันไว้ในกฎหมายเฉพาะแต่ละเรื่องเพื่อให้กฎหมายขัดกันมีความทันสมัย และนำเสนอประเด็นต่าง ๆ ที่ควรมีการแก้ไขในกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายได้อย่างน่าสนใจ

ลำดับถัดมาเป็นเรื่อง **การปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อรองรับรูปแบบการประกอบธุรกิจสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป กรณีเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส โดย นางสาวอรพิม ประสงค์** ซึ่งนำเสนอการเปรียบเทียบกฎหมายของประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสใน ๓ ประเด็น ได้แก่ การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว การกำกับดูแลอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว และการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว พร้อมทั้งนำเสนอข้อคิดเห็นในการปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับพฤติกรรมนักท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่นักท่องเที่ยวมีความต้องการที่หลากหลายมากยิ่งขึ้น และกำกับดูแลสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวทุกประเภทได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

บทความชุดสุดท้ายของวารสารกฤษฎีกาฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของผลงานทางวิชาการของสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน ที่นำท่านผู้อ่านไปสัมผัสประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ ในการเตรียมพร้อมและการเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ ได้แก่ **การเตรียมพร้อมและการเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติของประเทศแคนาดา โดย นางสาวกัลยา เกียรติถาวรชัย** โดยศึกษาระบบการจัดการภัยพิบัติของแคนาดา ทั้งในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรการเยียวยาผู้ประสบภัย และแนวปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ ซึ่งได้ข้อสรุปว่าประเทศแคนาดามีการวางนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และร่วมทำงานกับภาคเอกชน ซึ่งส่งผลให้ประเทศมีความพร้อมและสามารถตอบสนอง

ต่อภัยพิบัติทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเรื่อง **กฎหมายว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ (Disaster Law) ของประเทศญี่ปุ่น** โดย **นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์** ที่นำเสนอรายละเอียดของกฎหมายกลางว่าด้วยกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ กฎหมายกลางว่าด้วยการใช้มาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และการศึกษาตัวอย่างของมาตรการเตรียมความพร้อมและเยียวยาความเสียหายเพิ่มเติมตามกฎหมายเฉพาะของประเทศญี่ปุ่น ซึ่งนับได้ว่าเป็นกฎหมายที่เอื้ออำนวยให้การบริหารจัดการภัยพิบัติครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ

นอกจากนั้น วารสารกฤษฎีกาฉบับนี้ขอเสนอผลงานโครงการดีเด่นของผู้เข้ารับการฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๖ และระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๖ ได้แก่ **โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อฉลทางวิชาการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒** โดย **นางสาวพรปวีณ์ ประเสริฐ** และ **โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของการใช้ระบบอนุญาตในการควบคุมการส่งออกกาแฟไปนอกราชอาณาจักร** โดย **นางสาววิษฐา จิโนวัฒน์**

กองบรรณาธิการหวังว่าบทความในวารสารกฤษฎีกาฉบับนี้จะชวนให้ผู้อ่านได้เตรียมความพร้อมรับมือกับความเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทางกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมและสถานการณ์ในปัจจุบัน และรักษาสุขภาพในฤดูกาลที่มีความหลากหลายของสภาพอากาศ **พบกันใหม่ในวารสารกฤษฎีกา เล่ม ๕ ตอน ๔ (ตุลาคม ๒๕๖๘)**

# สารบัญ

## บทความทางกฎหมาย

- 1 เหตุใดจึงต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการชดเชยแห่งกฎหมาย  
โดย รัชนิกร ลาภวณิชชา พรหมศักดิ์
- 17 การปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อรองรับรูปแบบ  
การประกอบธุรกิจสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป  
กรณีเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส  
โดย อรพิม ประสงค์
- 44 การเตรียมพร้อมและการเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติของประเทศ  
แคนาดา  
โดย กัลยา เกียรติถาวรชัย
- 59 กฎหมายว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและเยียวยา  
ความเสียหายจากภัยพิบัติ (Disaster Law) ของประเทศญี่ปุ่น  
โดย กรณ์ อรรถเนติศาสตร์
- 95 โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ  
ระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๖  
โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อฉลทางวิชาการ  
ตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒  
โดย พรปวีณ์ ประเสริฐ
- 102 โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ  
ระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๖  
โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของการใช้ระบบ  
อนุญาตในการควบคุมการส่งออกกาแฟไปนอกราชอาณาจักร  
โดย ยวิษฐา จิโนวัฒน์



## เหตุใดจึงต้องปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย\*

รัชนิกร ลาภวนิชชา พรหมศักดิ์\*\*

## บทนำ

หากจะใช้ชื่อบทความนี้ว่า “ถึงเวลาแล้วหรือไม่ที่จะปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑” ก็ดูจะคล้ายคลึงกับคำถามในแวดวงวิชาการกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เมื่อ ๒๕ - ๓๐ ปีที่แล้ว เหตุที่มีคำถามในลักษณะนี้มาโดยตลอดหลายทศวรรษ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ไม่เคยมีการแก้ไขเพิ่มเติมนับตั้งแต่ประกาศใช้ หากจะต้องแก้ไขในปัจจุบันคงต้องเป็นการปรับปรุงกฎหมายทั้งฉบับ เพราะการแก้ไขเพิ่มเติมเพียงบางส่วนไม่อาจทำให้กฎหมายดังกล่าวมีความครบถ้วนสมบูรณ์เป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพและนำไปสู่กฎหมายของประเทศที่จะใช้บังคับแก่กรณีพิพาทหรือข้อเท็จจริงนั้นได้

ผู้เขียนและนักวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลมีความสงสัยมาโดยตลอดว่า การที่ศาลยุติธรรมต้องปรับใช้กฎหมายที่ล้าสมัยเช่นนี้ต่อสถานการณ์ปัจจุบัน น่าจะเป็นเรื่องยุ่งยากไม่น้อย จุดเกาะเกี่ยว (connecting factors) ที่ใช้ก็ล้าสมัย หลายประเทศในเอเชียไม่ว่าญี่ปุ่นหรือจีน ต่างก็ได้แก้ไขกฎหมายขัดกันแล้ว โดยปรับเปลี่ยนไปใช้จุดเกาะเกี่ยวที่มีความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับข้อเท็จจริงแต่ละเรื่อง หากประเทศไทยยังคงไม่ปรับปรุงกฎหมายนี้ ถ้าจะต้องนำคำพิพากษาศาลไทยไปบังคับในต่างประเทศ ศาลต่างประเทศจะยอมรับบังคับให้มากน้อยเพียงใด หากจะโต้แย้งว่า การจะทำเช่นนั้นได้อาจต้องทำความตกลงระหว่างประเทศแบบทวิภาคีเพื่อยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาทางแพ่งและพาณิชย์เสียก่อน ผู้เขียนก็ยังคงสงสัยต่อไปว่า แล้วจะมีประเทศใดที่ยินดีทำความตกลงกับไทยโดยไม่ตรวจสอบกฎหมายภายในของเราเสียก่อนว่ามีความก้าวหน้ามากน้อยเพียงใด รวมไปถึงข้อสงสัยว่าหากพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑ ใช้การได้เป็นอย่างดี เหตุใดจึงไม่ค่อยมีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ปรับใช้กฎหมายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายเผยแพร่ให้ได้ศึกษากันบ้าง

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายการค้าระหว่างประเทศและทรัพย์สินทางปัญญา กองกฎหมายการพาณิชย์และอุตสาหกรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ฝ่ายเลขานุการร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ...., ผู้ช่วยศาสตราจารย์, อาจารย์พิเศษคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ. (เกียรตินิยม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, น.บ.ท., Master 2 (Recherche) กฎหมายระหว่างประเทศ (Mention Assez-bien) Université Lille II, Docteur en droit (Université Lille II) กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล

สิ่งเหล่านี้ดูจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงของประเทศไทยที่เป็นสังคมพหุวัฒนธรรม และให้ความสำคัญค่อนข้างมากกับการเคลื่อนย้ายเสรีของทุน แรงงาน คนเดินทาง และสินค้าจากต่างประเทศ

**๑. กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย** (กฎหมายขัดกัน หรือ conflict of laws) คืออะไรนั้น มีตำรากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลอธิบายไว้จำนวนไม่น้อย<sup>๑</sup> ผู้เขียนจึงไม่ขออธิบายพื้นฐานของกฎหมายขัดกันอีก เพราะมิใช่เป้าหมายหลักของบทความ เนื่องจากผู้ที่สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีจากคณะนิติศาสตร์ล้วนแต่ต้องผ่านการศึกษาวินัยมาแล้วทั้งสิ้น จึงขอสรุปเพียงคร่าว ๆ ให้พอเป็นเครื่องระลึกในเบื้องต้นว่า กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายเป็น “กลไก” อย่างหนึ่งที่มีไว้เพื่อใช้ค้นหาว่าท้ายที่สุดแล้วจะนำกฎหมายของประเทศใดมาใช้บังคับกับกรณีพิพาท ดังนั้น การนำกลไกนี้มาใช้จึงต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ว่า ๑) กรณีพิพาทนั้นมีองค์ประกอบต่างประเทศ (foreign element(s)) หากกรณีพิพาทมีได้ มีลักษณะที่ว่ามี ย่อมไม่มีเหตุให้ต้องนำกลไกของกฎหมายขัดกันมาใช้ ๒) จะใช้ในคดีแพ่งพาณิชย์ที่เกิดขึ้นระหว่างเอกชนกับเอกชน หรือข้อพิพาททางแพ่งพาณิชย์เท่านั้น และ ๓) จะต้องไม่มีกฎหมายที่พึงใช้บังคับทันที (les lois d'application immédiate)<sup>๒</sup> ในเรื่องเดียวกันนี้

<sup>๑</sup> คณิ่ง ภาไชย, คำอธิบายว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย (พิมพ์ครั้งที่ ๑๑, สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๖๗); ดวงเด่น นาคสีหราช, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (พิมพ์ครั้งที่ ๒, สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๖๑); ประดิษฐ์มนูธรรม, หลวง, กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และการเมือง ๒๔๗๙); ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, คำอธิบายกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (พิมพ์ครั้งที่ ๕, สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๑); สายหยุด แสงอุทัย, การขัดกันแห่งกฎหมาย หลักทั่วไปของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและคำอธิบายพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑ เรียงมาตรา (ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์).

<sup>๒</sup> คำว่า “กฎหมายที่พึงใช้บังคับทันที” (les lois d'application immédiate) นั้น สามารถนำมาใช้เรียก les lois de police ด้วยเช่นกัน เนื่องจาก les lois de police หมายถึง กฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะควบคุมให้เกิดความสงบ ความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนเกิดความมั่นคงภายในรัฐ แต่การเรียกชื่อกฎหมายประเภทนี้ว่า les lois d'application immédiate นั้น เป็นการเรียกตามลำดับการนำมาใช้ กล่าวคือ เมื่อพบว่าข้อพิพาทนั้นมีองค์ประกอบต่างประเทศ ปกติแล้วต้องนำกฎหมายขัดกันมาใช้ แต่มีกฎหมายเฉพาะอื่นมีค่าบังคับทันทีเหนือกว่ากฎหมายขัดกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หรือกฎหมายคุ้มครองแรงงานซึ่งเป็นกฎหมายมหาชนจะถูกนำมาใช้บังคับในทันทีโดยไม่ต้องคำนึงถึงลักษณะต่างประเทศของความสัมพันธ์ก็ตามปกติแล้วย่อมอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย สำหรับความแตกต่างระหว่าง les lois d'application immédiate กับ les lois de police โปรตดู รัชนิกร ลาภนิชชา พรหมศักดิ์, “ข้อความคิดเกี่ยวกับกฎหมายที่พึงบังคับใช้ทันที (les lois de police) และความสงบเรียบร้อย (l'ordre public international) ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล : พัฒนาการที่น่าสนใจในประเทศฝรั่งเศส” ใน อจากริชบุชาศาสตราจารย์ ดร.จตุรนต์ ธีระวัฒน์ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๗) ๒๒๙-๒๗๑; โปรตดูเพิ่มเติม ชุมพร ปัจจุสานนท์, “กฎหมายที่พึงบังคับใช้ทันที

หากมีกฎหมายที่พึงใช้บังคับทันทีย่อมต้องนำกฎหมายดังกล่าวมาปรับใช้แก่คดีโดยไม่ต้องนำกฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายมาใช้

**๒. ช่วงเวลาที่อาจมีการนำกฎหมายขัดกันมาใช้** จำแนกได้เป็นสองช่วงเวลานั้นคือ

๑) ก่อนคดีขึ้นสู่ศาล มักเป็นกรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับกรณีนั้น ๆ เป็นผู้พิจารณา เช่น นางสาววิณา คนสัญชาติไทยจะสมรสกับนายเดวิด คนสัญชาติอังกฤษ โดยประสงค์จะจดทะเบียนสมรสในประเทศไทย ไม่ว่าจะจดทะเบียนตามกฎหมายไทยที่สำนักงานเขตหรือจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายอังกฤษที่สถานกงสุลอังกฤษ ล้วนเป็นกรณีที่ต้องพิจารณากฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายทั้งสิ้น เพราะข้อเท็จจริงนี้มีองค์ประกอบต่างประเทศ กล่าวคือ ทั้งสองมีสัญชาติต่างกัน จึงต้องพิจารณาเงื่อนไขเรื่องเพศ อายุ ความยินยอมของคู่สมรสตามกฎหมายสัญชาติ (*lex patriae*) หรือตามกฎหมายภูมิลำเนา (*lex domicili*) ของแต่ละคน กรณีจะซับซ้อนมากยิ่งขึ้นหากเป็นการสมรสของคนที่มีเพศเดียวกัน (same sex marriage) ที่กฎหมายสัญชาติของคู่สมรสฝ่ายหนึ่งยอมรับการสมรสเพศเดียวกัน ในขณะที่กฎหมายสัญชาติของคู่สมรสอีกฝ่ายไม่ยอมรับ

๒) คดีอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ตัวอย่างที่หนึ่ง นางสาววิณาและนายเดวิดจดทะเบียนสมรสกันตามกฎหมายไทยที่สำนักงานเขตบางรัก ต่อมาเดินทางไปประกอบธุรกิจและตั้งรกรากในประเทศฝรั่งเศส หลายปีต่อมาทั้งคู่ประสงค์จะหย่า แต่ตกลงกันไม่ได้ในเรื่องทรัพย์สิน นางสาววิณาจึงฟ้องหย่านายเดวิดต่อศาลฝรั่งเศส ศาลผู้พิจารณาคดีเห็นว่าคดีนี้มีองค์ประกอบต่างประเทศ เพราะคู่กรณีต่างสัญชาติกัน และจดทะเบียนสมรสตามกฎหมายต่างประเทศ ศาลฝรั่งเศสย่อมต้องเริ่มพิจารณาและพิพากษาคดีนี้โดยใช้กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของฝรั่งเศส ตัวอย่างที่สอง คู่สัญญาซื้อขายสินค้าเฟอร์นิเจอร์นำเข้าจากประเทศสหรัฐอเมริกา เพื่อขายในประเทศไทย สัญญาที่เกี่ยวข้องกับการค้าดังกล่าวมีหลายสัญญา อาทิ สัญญาซื้อขาย สัญญารับขนส่งสินค้าซึ่งอาจเป็นการขนส่งสินค้าทางทะเลเพราะประหยัด หรือสัญญาขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ สัญญาประกันภัยทางทะเล สัญญากำหนดวิธีชำระราคา สัญญาค้าประกัน เห็นได้ว่าการค้านี้โดยตัวของมันเองมีองค์ประกอบต่างประเทศ บรรดาสัญญาที่เกี่ยวข้องก็มีองค์ประกอบต่างประเทศ โดยไม่ต้องสนใจว่าคู่สัญญาจะมีสัญชาติเดียวกันหรือต่างกัน สมมติว่าคู่สัญญาฝ่ายหนึ่งผิดสัญญาส่งมอบสินค้าไม่ครบตามที่ตกลงกัน และไม่มีข้อตกลงเลือกศาล (choice of forum clause) หากคดีขึ้นสู่ศาลของประเทศไทยหรือศาลสหรัฐอเมริกา ย่อมนำมาซึ่งการใช้กฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายและศาลที่พิจารณาคดีนั้นจะใช้กฎหมายขัดกันหากคู่กรณีดำเนินการครบถ้วนตามเงื่อนไขในวิธีพิจารณาคดีที่แต่ละ

หลักเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย” (๒๕๒๙) ๔ วารสารนิติศาสตร์ ๑๖, ๒๐-๔๑; รัชนิกร ลาภวิชชา, “กฎหมายพึงบังคับใช้ทันที (Lois de police)” (๒๕๕๕) ๒ วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๖๒.

ประเทศกำหนดไว้ ในกรณีของประเทศไทย เงื่อนไขเหล่านี้จะปรากฏอยู่ในแนวคำพิพากษาศาลฎีกา<sup>๓</sup>

### ๓. เป้าหมายในการปรับปรุงกฎหมายขัดกัน

กฎหมายขัดกันของไทย ได้แก่ พระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑<sup>๔</sup> มี ๖ ภาค ๔๒ มาตรา โดยแต่ละภาคจะสอดคล้องกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้ง ๖ บรรพ กล่าวคือ ภาค ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ภาค ๒ สถานะและความสามารถของบุคคล ภาค ๓ หนี้ ภาค ๔ ทรัพย์ ภาค ๕ ครอบครัว และภาค ๖ มรดก ดังที่ได้กล่าวไว้ตอนต้นว่าการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ ก็เพื่อให้มีความทันสมัยมากขึ้น สามารถรองรับและแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในยุคปัจจุบันหรืออนาคตได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากกฎหมายปัจจุบันมีจุดเกาะเกี่ยว (connecting factors หรือ points de rattachement) ที่ล้าสมัย การพิจารณาเลือกใช้จุดเกาะเกี่ยวก็เพื่อผูกโยงความสัมพันธ์ระหว่างนิติกรรม สัญญา หรือนิติเหตุหนึ่งเข้ากับประเทศหนึ่ง เพื่อจะนำกฎหมายของประเทศนั้นมาบังคับกับนิติกรรม สัญญา หรือนิติเหตุหนึ่ง โดยมีเงื่อนไขว่าประเทศนั้นต้องมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดที่สุดกับกรณีตามข้อเท็จจริงนั้น<sup>๕</sup> ตัวอย่างของความล้าสมัยของจุดเกาะเกี่ยวที่ใช้ในกฎหมายขัดกันของไทย เช่น มาตรา ๑๓ ว่าด้วยเรื่องหนี้ที่เกิดจากสัญญา ในกรณีที่คู่สัญญามีได้แสดงเจตนาเลือกกฎหมาย (choice of law) เอาไว้ มาตรานี้กำหนดให้พิจารณาว่าคู่สัญญามีสัญชาติเดียวกันหรือไม่เป็นอย่างแรก หากมีสัญชาติเดียวกันก็ให้ใช้กฎหมายสัญชาติอันร่วมกันนั้นบังคับกับสัญญาพิพาท จึงเกิดข้อสงสัยว่าเหตุใดจึงคิดว่า “สัญชาติ” หรือกฎหมายสัญชาติร่วมกันของคู่สัญญาจึงถือว่ามี ความใกล้ชิดที่สุดต่อนิติสัมพันธ์ที่เป็นเรื่องหนี้ตามสัญญา เหตุใดจึงไม่บัญญัติให้ใช้กฎหมายแห่งถิ่นที่ทำสัญญา (*lex loci contractus*) หรือถิ่นที่

<sup>๓</sup> สำหรับพัฒนาการในการกำหนดขั้นตอนการกล่าวอ้างองค์ประกอบต่างประเทศในศาลไทย เพื่อนำไปสู่การใช้กฎหมายขัดกัน โปรดดู เบญญา วงศ์สว่างพานิช, “กระบวนการพิจารณาคดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับสัญญาซื้อขายระหว่างประเทศในศาลไทย” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๖); นิติ จันทร์จิระสกุล, “การใช้กฎหมายต่างประเทศโดยกลไกการขัดกันแห่งกฎหมาย” (ดุชนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๗) ๒๖ - ๔๕.

<sup>๔</sup> งานเขียนที่เรียบเรียงในเชิงประวัติศาสตร์การร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๔๘๑ โปรดดู อานนท์ ศรีบุญโรจน์, “กฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา: ศึกษากรณีกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลว่าด้วยสัญญาของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียน” (ดุชนิพนธ์นิติศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๔).

<sup>๕</sup> ในกฎหมายฝรั่งเศสเรียกหลักการนี้ว่า le principe de proximité เราจะพบการใช้จุดเกาะเกี่ยวแบบมาตรา ๑๓ นี้ในแนวคำพิพากษาศาลสูงของฝรั่งเศสในสมัยโบราณ และพบในกฎหมายประชาคมยุโรป (European Community) โดยเรียกว่า the law of the country with which it is most closely connected สามารถค้นคว้าเพิ่มเติมได้จาก Convention on the law applicable to contractual obligations opened for signature in Rome on 19 June 1980 จะเห็นการไล่เรียงลำดับของจุดเกาะเกี่ยวแบบเก่าในกรณีที่คู่สัญญามีได้แสดงเจตนาเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญา โดยในกฎหมายใหม่ของสหภาพยุโรป (European Union) ได้ปรับเปลี่ยนเลิกใช้จุดเกาะเกี่ยวแบบนี้ไปแล้ว

มีการบังคับตามสัญญา (*lex loci solutionis*) มาเป็นลำดับแรกเพราะพิจารณาแล้วมีธรรมชาติอันใกล้ชิดกับตัวสัญญานั้นมากกว่า หรือหากจะให้เหมาะสมก็ควรจำแนกสัญญาออกเป็นประเภทและกำหนดจุดเกาะเกี่ยวสำหรับกรณีที่ไม่มีการเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาเอาไว้เป็นเรื่อง ๆ ไป ทั้งนี้ คำว่า “สัญญา” ตามมาตรา ๑๓ นี้ครอบคลุมถึงสัญญาทางแพ่งและพาณิชย์แทบทุกสัญญา ยกเว้นเพียงสัญญาที่ตกอยู่ภายใต้ภาค ๔ ทรัพย์ หรือ ภาค ๕ ครอบครัว จึงเป็นที่มาของข้อสังเกตจากนักวิชาการว่าจุดเกาะเกี่ยวที่สมควรนำมาบัญญัติในกฎหมายนี้ก็มีให้เลือกใช้มากมาย<sup>๖</sup> จุดเกาะเกี่ยวที่เคยใช้งานได้ดีและทันสมัยเป็นอย่างมากในปีที่ยกร่างกฎหมายนี้คือปี ๒๕๓๙<sup>๗</sup> และประกาศใช้เมื่อปี ๒๕๔๑ อาจไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันอีกต่อไป และมีแค่เพียงมาตรา ๑๓ นี้ที่เป็นปัญหา ยังมีมาตราอื่น ๆ ที่สะท้อนให้เห็นถึงแนวความคิดปิตาธิปไตย (Patriarchy) แบบยุคก่อนที่ไม่เหมาะสมกับยุคปัจจุบันแล้ว เช่น มาตรา ๒๒ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้าสามีและภริยามีสัญชาติแตกต่างกัน ทรัพย์สินระหว่างสามีภริยาให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติแห่งสามี” หรือมาตรา ๓๐ วรรคแรก บัญญัติว่า “สิทธิและหน้าที่ระหว่างบิดามารดากับบุตรชอบด้วยกฎหมาย ให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติของบิดา” ทั้ง ๆ ที่มารดาไม่ได้ถึงแก่ความตายหรือสาบสูญ ในยุคนี้คงเกิดคำถามว่าเพราะเหตุใดจึงต้องถือตามกฎหมายสัญชาติแห่งสามีหรือบิดา และจะนำมาปรับใช้กับกรณีคู่สมรสเพศเดียวกันได้อย่างไร ดังนั้น จึงควรพิจารณาแนวโน้มของนานาประเทศประกอบการปรับปรุงกฎหมายด้วย เพราะกฎหมายขัดกันเป็นตัวกลางที่อาจจะทำให้ศาลไทยต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับแก่กรณีนั่นเอง<sup>๘</sup> นอกจากนี้ พบว่าถ้อยคำในกฎหมายขัดกัน บางส่วนก็ไม่อาจปรับใช้กับกรณีการสมรสเท่าเทียมได้อีก ยิ่งสมควรเร่งแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย

<sup>๖</sup> รัชนิกร ลาภวณิชชา, “จุดเกาะเกี่ยวของ Civil Partnership และการสมรสกับรัฐที่รับจดทะเบียน: หลักถิ่นที่อยู่” ใน “สานฝัน ๖๐ ปีอาจารย์แหวน” อาจารย์บุชา ๖๐ ปี รศ. ดร.พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๒) ๒๔๓.

<sup>๗</sup> ผู้สนใจศึกษาประวัติศาสตร์การยกร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๑ โปรดดู กรรมการร่างกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๔๐, สดก (๑) เล่ม ๑๐ ม้วน ๑๔; กรรมการร่างกฎหมาย, สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, รายงานการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย (ตอน ๒) เดือนตุลาคม ถึงเดือนมีนาคม พุทธศักราช ๒๕๔๑, สดก ๓ เล่ม ๑๑ ม้วน ๑๕; สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, ร่างพระราชบัญญัติวางกฎเกณฑ์การวินิจฉัยข้อขัดกันระหว่างกฎหมายของนานาประเทศ (วาระที่ ๒), สดก ๑ เล่ม ๒๖๘ ม้วน ๒๕๘.

<sup>๘</sup> สำหรับผู้ที่สนใจเกี่ยวกับปัญหาเชิงลึกและข้ออภิปรายที่จะนำไปสู่การปรับปรุงจุดเกาะเกี่ยวที่ใช้อยู่ในกฎหมายขัดกันของไทย สามารถค้นคว้าได้จากวิทยานิพนธ์และดุษฎีนิพนธ์ โปรดดู นิตี จันจิระสกุล, “การขัดกันแห่งกฎหมายว่าด้วยละเมิดในกลุ่มประเทศอาเซียน” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๘); ฉายลักษณ์ ฝิ่งคะเปาระ, “กฎหมายที่ใช้บังคับกับละเมิดที่มีลักษณะระหว่างประเทศ” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๒); สุทธิศา ศุขโชติ, “การขัดกันแห่งกฎหมายว่าด้วยพินัยกรรม” (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๒๕๔๔) เป็นต้น

## ๔. การเสนอให้กำหนดกฎหมายขัดกันในชั้นการร่างกฎหมายคู่ชีวิตและกฎหมายสมรสเท่าเทียม

### ๔.๑ ร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. ....

เมื่อครั้งที่มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิต พ.ศ. .... ผู้เขียนในฐานะฝ่ายเลขานุการ ได้เคยเสนอให้เขียนกฎหมายขัดกันเอาไว้ในกฎหมายนี้ด้วย เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้ในร่างพระราชบัญญัติฯ ล้วนแต่เป็นคำว่า “คู่ชีวิต” หากเกิดสถานการณ์ที่มีองค์ประกอบต่างประเทศและจะต้องปรับใช้กฎหมายขัดกันแก่กรณี ย่อมไม่สามารถนำตัวบทของกฎหมายขัดกันมาปรับใช้ได้ เนื่องจากถ้อยคำที่ใช้มาตั้งแต่ปี ๒๕๔๑ รู้จักเพียงคำว่า “สามี” และ “ภรรยา” เท่านั้น และไม่สามารถตีความให้สามีหรือภยานี้รวมไปถึงคู่ชีวิตซึ่งเป็นสถานะใหม่ได้ เหตุที่ผู้เขียนมีข้อเสนอให้กำหนดกฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตฯ เป็นเพราะทราบดีว่าหากรอให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ ย่อมเป็นไปได้ยากอย่างยิ่ง เนื่องจากต้องปรับปรุงใหม่ทุกภาค แทบไม่ต่างจากการปรับปรุงประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ทั้ง ๖ บรรพในคราวเดียวเลย และแนวคิดในการนำเสนอเรื่องนี้ ก็มีที่มาจากกร่างกฎหมายคู่ชีวิตของประเทศฝรั่งเศสที่เรียกว่า Pacte civil de solidarité (PACS) ในการร่างกฎหมายดังกล่าว ผู้ร่างได้บัญญัติกฎหมายขัดกันสำหรับคู่ชีวิตเอาไว้เป็นการเฉพาะ เพื่อให้สามารถรองรับและแก้ไขปัญหาการใช้บังคับกฎหมายคู่ชีวิตที่มีองค์ประกอบต่างประเทศได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนไม่ปฏิเสธว่าประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบประมวลกฎหมายอย่างเข้มข้น กฎหมายแม่บททั้งหมดอยู่ในรูปแบบประมวลกฎหมาย รวมทั้งกฎหมาย PACS ก็เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่ง ประกอบกับบทบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของฝรั่งเศสดั้งเดิมนั้นมีความพิเศษคือเป็นกฎหมายจารีตประเพณี ต้องอาศัยศึกษาจากแนวคำพิพากษาศาลยุติธรรมสูงสุด (la cour de cassation) ส่วนกฎหมายลายลักษณ์อักษรที่เห็นในปัจจุบันนั้น คือ กฎหมายสหภาพยุโรป ที่กลายมาเป็นบ่อเกิดอีกแหล่งหนึ่งของกฎหมายขัดกันของฝรั่งเศส ดังนั้น การบัญญัติกฎหมายขัดกันเอาไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งจึงมิใช่เรื่องที่ขัดแย้งกับแนวทางการร่างกฎหมายฝรั่งเศส

เมื่อย้อนกลับมาพิจารณาเรื่องราวของประเทศไทย ผู้ที่ทักท้วงข้อเสนอของผู้เขียนที่ต้องการให้กำหนดกฎหมายขัดกันเอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตฯ ได้ให้เหตุผลว่าหากยอมให้ทำเช่นนี้ได้ จะขัดกับแนวทางการร่างกฎหมายของประเทศไทย เพราะกฎหมายขัดกันเป็นกฎหมายเฉพาะก็ควรไปเสนอแก้ไขเพิ่มเติมตามช่องทางปกติ แต่ผู้เขียนมีความเห็นว่าพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ มีสถานะเป็นกฎหมายกลางก็ได้เช่นกัน เมื่อมีความจำเป็นเฉพาะตัวของกฎหมายฉบับอื่น ก็สมควรบัญญัติกฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายของเรื่องนั้น ๆ ไว้เป็นการเฉพาะในพระราชบัญญัตินั้น และส่วนใดที่มีได้บัญญัติไว้ก็ให้ย้อนกลับไปใช้กฎหมายกลาง เนื่องจากการปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ ทั้ง ๖ ภาค เพื่อให้มีเนื้อหารองรับทุกสถานการณ์ใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคตนั้น ย่อมเป็นไปได้ยาก และจะมีผลให้การปรับปรุงกฎหมายนี้ใช้เวลายาวนานมาก เช่น การกำหนด

จุดเกาะเกี่ยวในกรณีที่ต้องวินิจฉัยนิติบุคคลที่มีองค์ประกอบต่างประเทศหลายลักษณะในนิติบุคคลเดียว ตามมาตรา ๗ จะยังคงใช้ที่ตั้งสำนักงานใหญ่ต่อไป หรือจะเปลี่ยนไปใช้ประเทศที่รับจดทะเบียน นอกจากนี้ ยังมีคำถามว่าจะบัญญัติเนื้อหากฎหมายขัดกันที่ใช้กับทรัพย์สินดิจิทัลเอาไว้ในภาค ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ เช่นนั้นหรือ และยังมีประเด็นเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญาที่ตัวสัญญาอาจมีองค์ประกอบต่างประเทศ ก็ก็นำมากำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ด้วยหรือไม่ ยังไม่รวมถึงบทบัญญัติในภาค ๕ ครอบคลุม ที่ต้องแก้ไขเพื่อให้สอดคล้องกับสมรสเท่าเทียมและต้องแก้ไขเรื่องต่าง ๆ อีกหลายส่วน

#### ๔.๒ ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (สมรสเท่าเทียม)

เมื่อมีโอกาสตรวจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้เขียนได้เสนอความเห็นเดิมอีกครั้ง เพื่อให้บัญญัติกฎหมายขัดกันเอาไว้ในบรรพ ๕ ที่แก้ไขเพิ่มเติมนี้ เพราะจำเป็นต้องแก้ไขบางมาตราในภาค ๕ ครอบคลุมให้ทันสมัย ในครั้งนี้ น่าจะมีโอกาสประสบความสำเร็จมากกว่าร่างพระราชบัญญัติคู่ชีวิตฯ เนื่องจากแนวโน้มของการผลักดันจากหลายภาคส่วนเพื่อให้ประเทศไทยมีกฎหมายสมรสเท่าเทียมดูมีความเป็นไปได้มากกว่า และผู้เขียนคิดว่าจะเป็นไปได้อย่างไรที่เราจะแก้ไขเพิ่มเติมบรรพ ๕ โดยไม่แก้ไขกฎหมายขัดกัน เราจะใช้กฎหมายบรรพ ๕ ใหม่กับกรณีที่มีองค์ประกอบต่างประเทศได้อย่างไร เพราะกฎหมายขัดกันบัญญัติไปไม่ถึง เนื่องจากเป็นกฎหมายโบราณ เช่น มาตรา ๒๑<sup>๙</sup> ไม่เหมาะสมกับความสัมพันธ์ของคู่สมรสที่เกิดจากการสมรสเพศเดียวกันซึ่งไม่จำเป็นต้องระบุว่าใครเป็นสามีใครเป็นภรรยา แต่ปรากฏว่าความพยายามของผู้เขียนก็ได้ประสบความสำเร็จเช่นเดิม เนื่องจากมีผู้แสดงความคิดเห็นเช่นเดิมว่า หากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเฉพาะก็ควรไปแก้ไขในกฎหมายนั้น

นอกจากนี้ แม้จะมีบทบัญญัติมาตรา ๖๗<sup>๑๐</sup> แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อให้ไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสามีภรรยาทั้งหมดซึ่งมีเป็นจำนวนมากและจะใช้เวลามากเกินไป ทำให้ประชาชนไม่ได้รับความเป็นธรรม (เพราะเมื่อกฎหมายสมรสเท่าเทียม

<sup>๙</sup> มาตรา ๒๑ ถ้าคู่สมรสมีสัญชาติอันเดียวกัน หรือถ้าภริยาได้มาซึ่งสัญชาติแห่งสามี โดยการสมรส ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา ให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติอันร่วมกันแห่งคู่สมรส

ในกรณีที่ภริยาได้ได้มาซึ่งสัญชาติแห่งสามีโดยการสมรส ความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา ให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติแห่งสามี

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๖๗ บรรดาบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ข้อบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีใดที่อ้างถึงสามี ภริยา หรือสามีภริยา ให้ถือว่าอ้างถึงคู่สมรสที่จดทะเบียนสมรสตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด ข้อบัญญัติ ประกาศ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมายหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสามี ภริยา หรือสามีภริยาไว้ต่างกัน

มีผลใช้บังคับ คู่สมรสเพศเดียวกันต้องได้รับบรรดาสีทธิหน้าที่ตามกฎหมายอื่นเช่นเดียวกับสามี ภริยาแบบดั้งเดิม) แต่ก็ไม่อาจนำมาใช้กับกรณีของกฎหมายขัดกันได้ โดยมาตรา ๖๗ กำหนดว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดที่อ้างถึงสามี ภริยา หรือสามีภริยา ให้ถือว่าอ้างถึงคู่สมรสที่จดทะเบียนสมรสตามกฎหมายใหม่นี้ด้วย แต่ก็มีข้อยกเว้นไว้ด้วยว่า ความในวรรคหนึ่งมิให้นำมาใช้บังคับแก่กรณีที่บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น กำหนดสิทธิ หน้าที่ สถานะทางกฎหมายหรือเรื่องอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับสามี ภริยา หรือสามีภริยาไว้ต่างกัน เมื่อพิจารณากฎหมายขัดกัน เช่น มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๙ จะพบว่าไม่สามารถตีความโดยอาศัยมาตรา ๖๗ แห่งพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๒๔) พ.ศ. ๒๕๖๗ ได้ นอกจากนี้ ในอนาคตหากจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติคุ้มครองเด็กที่เกิดโดยอาศัยเทคโนโลยีช่วยการเจริญพันธุ์ทางการแพทย์ พ.ศ. ๒๕๕๘ เพื่อรองรับกฎหมายสมรสเท่าเทียม ก็ต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมายขัดกันมาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ ด้วย

#### ๔.๓ ตัวอย่างข้อเสนอในการปรับปรุงภาค ๕ ครอบครัว

เพื่อมิให้ข้อเสนอของผู้เขียนในการปรับปรุงกฎหมายขัดกันดูเลื่อนลอย จึงขอแสดงตัวอย่างการยกบางมาตราและเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น อย่างน้อยอาจช่วยกระตุ้นความสนใจของผู้อ่านได้บ้าง อนึ่ง ผู้เขียนยกอ้างโดยศึกษาจากกฎหมายสหภาพยุโรปอันเป็นระบบกฎหมายที่คุ้นเคย อาจไม่ได้เป็นระบบกฎหมายที่ทรงประสิทธิภาพที่สุดในโลก แต่ก็สามารถแก้ไขปัญหาการขัดกันแห่งกฎหมายระหว่างเอกชนของรัฐสมาชิกได้เป็นอย่างดีและมีการพัฒนาองค์ความรู้อย่างต่อเนื่อง หากในอนาคตมีการเสนอปรับปรุงกฎหมายขัดกันอย่างจริงจัง เชื่อว่าคงได้รับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลและด้านอื่น ๆ จากหลายประเทศอย่างแน่นอน

##### ๑) เจื่อนใจแห่งการสมรส (มาตรา ๑๙)

“เจื่อนใจแห่งการสมรสให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติของคู่กรณีแต่ละฝ่าย”

##### เสนอแก้ไขเป็น

ร่างมาตรา .. “คุณสมบัติและเจื่อนใจในการสมรส ให้เป็นไปตามกฎหมายสัญชาติของคู่กรณีแต่ละฝ่าย

การสมรสต้องได้รับความยินยอมจากคู่กรณี

การสมรสของบุคคลเพศเดียวกันสามารถกระทำได้เมื่อปรากฏว่ากฎหมายสัญชาติของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือกฎหมายของประเทศที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาหรือมีถิ่นที่อยู่ปกติ ยอมรับการสมรสเช่นว่านั้น”

โดยที่เจื่อนใจแห่งการสมรส หมายถึง คุณสมบัติของว่าที่คู่สมรสที่จะต้องนำมาพิจารณาว่าจะสามารถสมรสได้หรือไม่ เช่น อายุ เพศ ความยินยอม แต่การเขียนแบบมาตรา ๑๙ ปัจจุบัน มีผลทำให้คนสัญชาติไทยที่ประสงค์จะสมรสกับคนต่างชาติที่กฎหมายของประเทศนั้นไม่ยอมรับการสมรสเพศเดียวกัน ไม่อาจสมรสกับคนสัญชาติไทยตามกฎหมายไทยได้

ผู้เขียนจึงเสนอว่าหากประเทศไทยต้องการเปิดกว้างในเรื่องนี้ก็ควรต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรานี้ เพียงแต่ประเด็นนี้อาจอธิบายได้อย่างกว้างขวางเพราะเป็นนิตินโยบาย อาจมีผู้ตั้งข้อสังเกตว่าจะเป็นการออกกฎหมาย overrule กฎหมายของประเทศอื่นหรือไม่ เพราะในเมื่อประเทศนั้นไม่ยอมรับให้คนเพศเดียวกันสมรสกันได้ ไทยก็ควรเคารพกฎหมายของประเทศนั้นหรือไม่ แต่เมื่อพิจารณาให้ดีจะพบว่าเป็นการใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติในดินแดนของไทย การที่บุคคลสองคนจดทะเบียนสมรสภายใต้กฎหมายไทย ย่อมได้รับการรับรองในประเทศไทย และได้รับการรับรองในประเทศอื่น ๆ ที่ยอมรับการสมรสเท่าเทียม และการสมรสดังกล่าวไม่สามารถแสดงผลได้ในประเทศที่ปฏิเสธการสมรสเท่าเทียมอยู่แล้วเพราะประเทศดังกล่าวจะถือว่าขัดต่อความสงบเรียบร้อยของตน คนต่างชาติที่รู้ถือว่าประเทศของตนไม่ยอมรับการสมรสของคนเพศเดียวกันแต่ยังมาจดทะเบียนสมรสกับคนเพศเดียวกันของตนตามกฎหมายไทย ประเทศไทยควรคุ้มครองความประสงค์ของคนเหล่านี้ด้วยเช่นกัน แน่หนอนว่าในข้อเสนอของผู้เขียนได้กำหนดจุดเกาะเกี่ยวไว้ด้วยว่า ต้องเป็นกรณีที่คนต่างชาตินั้นมีภูมิลำเนา (domicile) หรือมีถิ่นที่อยู่ปกติ (habitual residence) ในประเทศไทยจึงจะจดทะเบียนสมรสกับคนเพศเดียวกันตามกฎหมายไทยได้

## ๒) รับรองหลักการเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีในภาค ๕

เป็นหลักการใหม่ที่เสนอเพิ่มเติมจากกฎหมายปัจจุบัน เพื่อให้สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการกำหนดข้อตกลงในสัญญา โดยให้เลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาได้และสามารถเปลี่ยนแปลงเจตนาได้ตลอดทุกช่วงเวลา ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่ได้รับการยอมรับในกฎหมายขัดกันของนานาชาติในปัจจุบัน ในขณะเดียวกันก็มีได้ให้เสรีภาพที่จะเลือกกฎหมายของประเทศใดก็ได้ทั้ง ๆ ที่ไม่มีความเกี่ยวข้องกับคู่กรณี เพียงแต่ต้องคัดเลือกจุดเกาะเกี่ยวที่เหมาะสมเป็นกรอบให้คู่กรณีเลือก

ร่างมาตรา .. “คู่สมรสหรือผู้ที่ตกลงจะสมรสกันสามารถเลือกหรือเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้บังคับกับระบบทรัพย์สินของคู่สมรสได้ โดยต้องเป็นกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

(๑) กฎหมายของประเทศที่คู่สมรสหรือผู้ที่ตกลงจะสมรสอย่างน้อยฝ่ายหนึ่งมีถิ่นที่อยู่ปกติอยู่ในขณะที่ทำข้อตกลงเลือกกฎหมาย

(๒) กฎหมายของประเทศที่คู่สมรสหรือผู้ที่ตกลงจะสมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสัญชาตินั้นอยู่ในขณะที่ทำข้อตกลงเลือกกฎหมาย

(๓) กฎหมายของประเทศที่รับจดทะเบียนสมรส  
การเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ใช้บังคับกับระบบทรัพย์สินของคู่สมรสระหว่างการสมรสจะไม่มีผลย้อนหลัง เว้นแต่ได้ตกลงเป็นอย่างอื่น

ผลของการตกลงให้กฎหมายมีผลย้อนหลังตามวรรคสองย่อมไม่กระทบต่อสิทธิและหน้าที่ของบุคคลภายนอก”

ร่างมาตรา .. “ข้อตกลงเลือกกฎหมายต้องทำเป็นหนังสือ ลงลายมือชื่อ คู่สมรสทั้งสองฝ่าย โดยให้รวมถึงการส่งเอกสารผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์ด้วย การพิจารณาความสมบูรณ์ของข้อตกลงเลือกกฎหมาย ให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่คู่สมรสเลือก”

ร่างมาตรา .. “กรณี que คู่สมรสไม่ได้เลือกกฎหมายตามมาตรา .. กฎหมายที่จะใช้บังคับกับระบบทรัพย์สินของคู่สมรส ให้เป็นไปตามลำดับดังนี้

(๑) กฎหมายของประเทศที่คู่สมรสมีถิ่นที่อยู่ปกติเป็นที่แรก ภายหลังการสมรส

(๒) กฎหมายสัญชาติอันร่วมกันของคู่สมรสในขณะที่ทำการสมรส

(๓) กฎหมายของประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุดกับคู่สมรส ในขณะที่ทำการสมรสโดยพิจารณาจากพฤติการณ์ของทั้งคู่”

เป็นการกำหนดจุดเกาะเกี่ยวให้สอดคล้องกับร่างมาตราที่กำหนด เรื่องการเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับระบบทรัพย์สิน โดยอนุมาตราแรกใช้ถิ่นที่อยู่ปกติ หากไม่มี หรือไม่ทราบให้พิจารณาจากสัญชาติของทั้งคู่ขณะจดทะเบียนสมรส แต่ถ้าทั้งคู่สัญชาติต่างกันก็ให้ไปใช้ลำดับต่อไป คือใช้กฎหมายของประเทศที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดที่สุดกับคู่สมรสในขณะที่ทำการสมรส อาจเป็นได้ว่าอนุมาตรา ๓ จะเป็นกฎหมายสัญชาติร่วมกันของคู่สมรสภายหลังการสมรส เพราะอาจเป็นกรณีที่คู่สมรสฝ่ายหนึ่งได้แปลงสัญชาติตามอีกฝ่ายหนึ่ง แต่หากไม่ปรากฏ เรื่องการแปลงสัญชาติ ก็อาจใช้กฎหมายของประเทศที่รับจดทะเบียนสมรสก็ได้เช่นกัน ให้พิจารณาไปตามพฤติการณ์

#### ๕. ข้อเสนอแนะอื่น ๆ

ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้นว่าการปรับปรุงกฎหมายขัดกันทั้งฉบับเป็นงานใหญ่ ข้อเสนอแนะของนักวิชาการส่วนมากจะอาศัยการศึกษาเปรียบเทียบจากกฎหมายขัดกันของต่างประเทศ ผู้เขียนเองก็ใช้กฎหมายสหภาพยุโรปเป็นหลักในการศึกษาเช่นกัน แม้แต่กฎหมายขัดกันว่าด้วยสัญญาของสาธารณรัฐประชาชนจีนก็ใช้กฎหมายสหภาพยุโรปเป็นตัวอย่างในการปรับปรุง หากจะให้กล่าวในรายละเอียดคงสามารถเขียนงานวิจัยได้หลายหัวข้อ แต่การเขียนบทความมีข้อจำกัดไม่สามารถลงลึกในรายละเอียดได้ทุกประเด็น จึงขอสรุปสาระสำคัญของเนื้อหาบางส่วนที่จำเป็นต้องแก้ไขหรือเพิ่มเติมไว้ในภาพรวม ดังต่อไปนี้

๑) การย้อนส่ง (*renvoi*) (มาตรา ๔)

เป็นประเด็นสำคัญอีกประเด็นที่มีการเขียนไว้ในตำรากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล<sup>๑๑</sup> และงานวิจัย<sup>๑๒</sup> โดยมาตรานี้อยู่ในภาค ๑ บทเบ็ดเสร็จทั่วไป ย่อมหมายความว่านำไปใช้บังคับกับกรณีในภาคอื่น ๆ ด้วย บทบัญญัติมาตรา ๔ อ่านเข้าใจได้ว่า ประเทศไทยยอมรับหลักการย้อนส่ง (*renvoi*) และการย้อนส่งกลับ (*Remission* หรือ *renvoi au premier degré*) เพราะกฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ถ้าจะต้องใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับและตามกฎหมายต่างประเทศนั้น กฎหมายที่จะใช้บังคับได้แก่กฎหมายแห่งประเทศไทย” เพียงแต่เมื่อรับการย้อนส่งกลับมาแล้ว กฎหมายบัญญัติต่อไปว่า “ให้ใช้กฎหมายภายในแห่งประเทศไทยบังคับ มิใช่กฎหมายแห่งกฎหมายไทยว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย” คือรับการย้อนส่งกลับมาและยุติเพียงเท่านี้ จะไม่ย้อนส่งกลับไปอีก ไมเช่นนั้นจะเกิดการย้อนส่งไปมาไม่จบสิ้น จนไม่อาจหากฎหมายสารบัญญัติที่จะนำมาบังคับใช้แก่กรณีนั้นได้

สิ่งที่ควรจะต้องนำมาตั้งคำถามคือ ๑) การย้อนส่งยังจำเป็นอยู่หรือไม่ หากจำเป็นเพื่อป้องกันผลของการตัดสินใจที่แตกต่างกันของศาลแต่ละประเทศ จะกำหนดไว้เพียงแค่การย้อนส่งและการย้อนส่งกลับเช่นที่มาตรา ๔ บัญญัติไว้ หรือจะกำหนดเรื่องการย้อนส่งต่อไป (*Transmission* หรือ *renvoi au second degré*) เอาไว้ให้ชัดเจนว่าประเทศไทยก็ยอมรับ<sup>๑๓</sup> ๒) หากเห็นว่าการย้อนส่งเป็นเรื่องไม่จำเป็นอีกต่อไป เพราะยุ่งยากในการนำมาปรับใช้ และอาจเกิดสถานการณ์ที่คาดหมายไม่ได้ว่ากฎหมายขัดกันของต่างประเทศจะชี้ไปให้ใช้กฎหมายขัดกันของประเทศใดต่ออีก อาจสร้างความยุ่งยากให้ทั้งคู่ความและศาล เช่นนี้สมควรตัดมาตรานี้ออกหรือไม่ หรือ ๓) เห็นว่าการย้อนส่งยังจำเป็น แต่มีบางกรณีควรยกเว้นไม่ต้องนำมาใช้ เช่นกรณีของมาตรา ๑๓ เรื่องสัญญา ในตัวบทแม้ไม่ได้เขียนให้ยกเว้นไม่นำการย้อนส่งตามมาตรา ๔ มาใช้ แต่ในการตีความของศาลและความเห็นของนักวิชาการก็เป็นไปในทางเดียวกันว่า เมื่อคู่กรณีเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาไว้แล้ว ก็บังคับตามกฎหมายนั้น ซึ่งกฎหมายที่เลือกย่อมหมายถึงกฎหมายสารบัญญัติ มิใช่กฎหมายขัดกัน เรื่องนี้จึงเป็นความเข้าใจโดยปริยายของศาลและนักกฎหมายไทย แต่หากจะต้องปรับปรุงพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ ก็ควรจะต้องบัญญัติไว้ให้ชัดเจนในเรื่องของสัญญา ว่าให้ยกเว้นไม่นำการย้อนส่งมาใช้ในกรณี

## ๒) ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี (มาตรา ๕)

ในกฎหมายขัดกันที่ใช้อยู่ปัจจุบัน มีหลักการว่าการใช้กฎหมายต่างประเทศจะใช้ได้เพียงเท่าที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดี ซึ่งบัญญัติไว้ในภาค ๑

<sup>๑๑</sup> คณิ่ง ฤไชย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๑*, หน้า ๓๓-๔๐; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๑*, หน้า ๑๗๗ - ๑๘๘.

<sup>๑๒</sup> โปรตดู กิตติวัฒน์ จันท์แจ่มใส, “การยกเลิกหลักการย้อนส่งในการขัดกันแห่งกฎหมาย: ความเป็นไปได้ในทางทฤษฎีและในทางปฏิบัติ”, (รายงานผลการวิจัยเสนอต่อคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๙).

<sup>๑๓</sup> กิตติวัฒน์ จันท์แจ่มใส, *เพ็ญอ้าว*, หน้า ๕๗-๕๘.

บทเบ็ดเสร็จทั่วไปของพระราชบัญญัติ ดังนั้น มาตรานี้จะถูกปรับใช้กับทุก ๆ ภาค ในเบื้องต้น ขอเสนอให้กำหนดเรื่องกฎหมายที่พึงใช้บังคับทันที (les lois d'application immédiate) หรือ กฎหมายบังคับเด็ดขาด (les lois de police) ให้ชัดเจน เนื่องจากเมื่อศาลใช้กฎหมายประเภทนี้ แทนที่จะใช้กฎหมายขัดกัน จะได้มีคำอธิบายในคำพิพากษาอย่างเป็นขั้นตอน ช่วยให้กฎหมาย ระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลในไทยมีพัฒนาการ และยิ่งช่วยให้เกิดความชัดเจนในการจำแนก กฎหมายที่พึงใช้บังคับทันทีออกจากความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน ตลอดจน เสนอให้กำหนดถ้อยคำที่แคบกว่าความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ความสงบเรียบร้อยในกฎหมาย ระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล อันมีแนวคิดมาจาก l'ordre public international<sup>๑๔</sup> ของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลฝรั่งเศสและได้รับการยอมรับจากประเทศในยุโรป การกำหนดเรื่องนี้ไว้ในกฎหมายจะช่วยสร้างความตระหนักไว้ในแวดวงวิชาการได้ว่า หากไม่ปรากฏ ชัดเจนว่ากฎหมายฉบับหนึ่งเป็นกฎหมายมหาชนหรือมีลักษณะที่ต้องนำมาใช้บังคับทันทีเพราะ เขียนไว้อย่างชัดเจนแล้ว ก็ต้องตีความอย่างเคร่งครัด เช่นเดียวกับการตีความความสงบเรียบร้อย เรื่องใดจะจัดเป็นความสงบเรียบร้อยหรือไม่ สมควรตีความอย่างแคบ โดยพิจารณาในขอบเขตของ กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเท่านั้น เพราะการตีความอย่างกว้างย่อมกระทบต่อ เสรีภาพของเอกชนในการก่อนิติกรรมหรือทำสัญญา

#### ๓) การใช้กฎหมายต่างประเทศ (มาตรา ๘)

การที่ศาลไทยจะนำกฎหมายต่างประเทศที่เป็นผลมาจากกฎหมายขัดกัน มาปรับใช้กับคดีหนึ่งหรือไม่นั้น นอกจากเงื่อนไขตามมาตรา ๕ ที่กำหนดว่าจะใช้กฎหมายนั้นได้ เพียงที่ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนแห่งประเทศไทยแล้ว ยังต้อง ผ่านด่านการพิสูจน์กฎหมายต่างประเทศนั้นให้เป็นที่พอใจแก่ศาลตามมาตรา ๘ ด้วย ในเรื่องนี้ มีผู้ศึกษาในเชิงลึกไว้น้อย<sup>๑๕</sup> มีการอภิปรายปัญหาที่เกิดโดยสะท้อนจากคำพิพากษา มีข้อเสนอ

<sup>๑๔</sup> รัชนิกร ลาภณิชา พรหมศักดิ์, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๒*, หน้า ๒๓๗ – ๒๕๑; วิชัย อริยะนันท์กะ และคณะ, “พรมแดนของ ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนในการบังคับตามคำชี้ขาด ของอนุญาโตตุลาการอยู่ที่ใด” (๒๕๕๐) ๒ วารสารอนุญาโตตุลาการ ๑๐.

<sup>๑๕</sup> นิติ จันทรจิระสกุล, *อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๓*; ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช, *การใช้กฎหมาย ต่างประเทศโดยกลไกของกฎหมายขัดกัน* (ภาควิชากฎหมายระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๗); กมลินทร์ พินิจภูวดล และสุวิชา นาควิษระ, “การใช้กฎหมายต่างประเทศบังคับ : ภายใต้พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการขัดแย้งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง” (๒๕๔๗) ๗ วารสารกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ. สำหรับผู้สนใจพัฒนาการของศาลยุติธรรม สูงสุดของฝรั่งเศสในการใช้กฎหมายต่างประเทศ โปรดดู Ratchaneekorn LARPVANICHAR, « Le statut de la loi étrangère selon la Cour de cassation », Mémoire présenté en vue de l'obtention du Master en Droit, Option « droit international », Université Lille 2 Droit et Santé, 2005-2006, 133 pp.

ในทางทฤษฎี แต่อาจยังไม่ได้รับฟังความคิดเห็นจากบรรดาผู้พิพากษาซึ่งเป็นผู้ใช้กฎหมายนี้ว่าจะมีความเป็นไปได้หรือไม่หากจะแก้ไขบทบัญญัติไปในทิศทางดังกล่าว

๔) กำหนดให้ “เลือกกฎหมายที่ใช้บังคับ” (choice of law) ได้ในทุกเรื่องที่เป็นไปได้

กฎหมายขัดกันเป็นกฎหมายที่มีเนื้อหาเพื่อบังคับใช้กับนิติสัมพันธ์ระหว่างเอกชน หลักเสรีภาพของเอกชนในการตกลงทำสัญญา (freedom of contract) เป็นหลักที่ยอมรับกันทั่วไป ขอเพียงวัตถุประสงค์ของสัญญานั้นไม่ขัดต่อกฎหมาย ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของสังคมนั้น และปฏิบัติสอดคล้องกับแบบที่กฎหมายกำหนด สัญญานั้นย่อมมีความสมบูรณ์ ดังนั้น การเปิดกว้างให้คู่กรณีสามารถทำข้อตกลงเลือกกฎหมาย (choice of law clause) ที่ใช้บังคับกับนิติกรรมหรือสัญญาทางแพ่งหรือพาณิชย์ได้ย่อมเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการทำสัญญา นอกจากนี้ ยังเป็นการสร้างความมั่นคงแน่นอนทางกฎหมาย (legal certainty) เพราะคู่กรณีสามารถทราบได้ล่วงหน้าว่านิติสัมพันธ์ที่อาจจะเกิดในอนาคตนั้นจะตกอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศใด โดยผู้เขียนเสนอให้สามารถเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีได้ในทุกภาค รวมถึงการเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับการหย่าและการแยกกันอยู่ตามกฎหมายก็สามารถทำได้ คงยกเว้นเพียงกรณีของอสังหาริมทรัพย์ที่นานาประเทศใช้หลัก *lex rei sitae* คือกฎหมายของประเทศที่ตั้งแห่งอสังหาริมทรัพย์นั้น ทั้งนี้ ข้อเสนอนี้เป็นไปเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความได้เปรียบเสียเปรียบระหว่างคู่กรณีในเชิงคดี กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งรีบนำข้อพิพาทไปฟ้องศาลของรัฐที่ตนต้องการก่อนที่อีกฝ่ายจะรู้ตัว เพราะหวังจะได้ประโยชน์จากกฎหมายสารบัญญัติและกฎหมายวิธีสบัญญัติของรัฐดังกล่าว ในขณะที่อีกฝ่ายต้องเสียเปรียบจากการกระทำเช่นนี้ เพราะถ้ากำหนดให้คู่กรณีเลือกกฎหมายที่จะใช้บังคับได้ล่วงหน้า หากอีกฝ่ายหนึ่งนำข้อพิพาทไปฟ้องคดีที่ศาลของประเทศใดก็ตาม โดยหลักการแล้วศาลผู้พิจารณาคดีจะปรับใช้กฎหมายที่คู่กรณีเลือกเอาไว้กับคดีนั้น แม้กฎหมายที่เลือกไว้จะมีใช้กฎหมายของศาลผู้พิจารณาคดี (*lex fori*) ก็ตาม

๕) กำหนดกฎหมายที่ใช้บังคับแก่กรณีเมื่อคู่สัญญาไม่ได้ตกลงเลือกกฎหมาย

มีคดีจำนวนมากที่คู่สัญญาไม่ได้แสดงเจตนาเลือกกฎหมาย ในกรณีดังกล่าวนี้กลไกของกฎหมายขัดกันและบทบัญญัติเหล่านี้จึงมีบทบาทเป็นอย่างสูงในการค้นหากฎหมายที่จะต้องนำมาใช้บังคับกับสัญญา สังเกตได้ว่ากฎหมายขัดกันที่เป็นเอกรูปของสหภาพยุโรปในเรื่องนี้ที่เกิดจากสัญญานั้นจะกำหนดจุดเกาะเกี่ยวที่แตกต่างจากกฎหมายไทย กล่าวคือมีความทันสมัยกว่าและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง

หากพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายสหภาพยุโรปจะพบว่า กฎหมายขัดกันของสหภาพยุโรปจะถูกจำแนกออกเป็นเรื่องไป เทียบเคียงได้กับการนำเอาแต่ละภาคในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ มาแยกบัญญัติเป็นพระราชบัญญัติใหม่ ๕ ฉบับ เนื่องจากจำเป็นต้องกำหนดรายละเอียดเพื่อให้สามารถใช้อ้างอิงได้ง่าย หากยกตัวอย่างโดยใช้เรื่องหนี้ที่เกิดจากสัญญา (ภาค ๓ ของกฎหมายไทย) ได้แก่ Regulation (EC) No 593/2008 of the European Parliament and of the Council of 17 June 2008 on the law applicable

to contractual obligations (Rome I)<sup>๑๖</sup> มีจำนวน ๒๙ มาตรา พิจารณาดูแล้วพบว่าโครงสร้างของกฎหมายนี้เริ่มจากการกำหนดให้คู่กรณีสามารถเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาได้ อันเป็นหลักที่ยอมรับทั่วไปเรื่องเสรีภาพในการทำสัญญา จากนั้นกำหนดต่อไปว่าหากไม่มีการเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาจะต้องปฏิบัติอย่างไรเพื่อค้นหากฎหมายที่จะต้องนำมาใช้ ใน Article 4 นี้จะจำแนกประเภทของสัญญาออกเป็นประเภทต่าง ๆ อาทิ สัญญาซื้อขายสินค้าให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ผู้ขายมีถิ่นที่อยู่ปกติ (habitual residence) สัญญาให้บริการจะอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ผู้ให้บริการมีถิ่นที่อยู่ปกติ สัญญาที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในอสังหาริมทรัพย์หรือผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ทรัพย์นั้นตั้งอยู่ แต่หากเป็นกรณีการเช่าอสังหาริมทรัพย์โดยบุคคลธรรมดาเพื่อใช้ส่วนบุคคลไม่เกินหกเดือนติดต่อกัน โดยผู้เช่ามีถิ่นที่อยู่ปกติในประเทศเดียวกันกับเจ้าของอสังหาริมทรัพย์นั้น เช่นนี้ให้สัญญานั้นอยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศแห่งถิ่นที่อยู่ร่วมกันของคู่สัญญา สัญญาแพรนไฮส์ให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่แพรนไฮส์มีถิ่นที่อยู่ปกติ สัญญาจัดจำหน่ายให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่ผู้จัดจำหน่ายมีถิ่นที่อยู่ปกติ สัญญาซื้อขายสินค้าโดยวิธีการประมูลให้อยู่ภายใต้กฎหมายของประเทศที่มีการจัดการประมูลนั้น และยังมีกำหนดรายละเอียดเช่นเดียวกันนี้อีกหลายสัญญา (Article 4) จากนั้นจะเป็นส่วนของสัญญาที่ได้รับการจัดกลุ่มให้เป็นสัญญาที่คู่สัญญาฝ่ายหนึ่งมีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่าอีกฝ่าย ได้แก่ สัญญารับขนส่งสินค้าและรับขนคนโดยสาร (Article 5) สัญญาผู้บริโภคร (Article 6) สัญญาประกันภัย (Article 7) สัญญาจ้างแรงงาน (Article 8) เหตุที่แยกมาบัญญัติไว้ต่างหากมิได้รวมใน Article 4 เนื่องจากต้องการใช้กฎหมายขัดกันในการคุ้มครองคู่สัญญาฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองน้อยกว่า เพราะต้องไม่ลืมว่ากฎหมายขัดกันเป็นเครื่องมือสำหรับเลือกกฎหมาย โดยกฎหมายที่ถูกเลือกในตอนท้ายอาจเป็นกฎหมายต่างประเทศ หากปล่อยให้คู่กรณีที่มีอำนาจต่อรองไม่เท่ากันสามารถเลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาได้โดยอ้างเสรีภาพในการทำสัญญาโดยปราศจากการควบคุมโดยรัฐ อาจนำมาซึ่งความไม่เป็นธรรมต่อฝ่ายที่มีอำนาจต่อรองทางเศรษฐกิจน้อยกว่า เพราะฝ่ายหลังนี้มักจะถูกบังคับด้วยข้อสัญญามาตรฐาน (standard contract) จึงเป็นการกำหนดให้เลือกกฎหมายที่ใช้บังคับกับสัญญาได้โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติมใน Article 5 ถึง Article 8

#### ๖) การยอมรับข้อตกลงเลือกศาล (choice of forum)

เรื่องการเลือกศาลที่จะพิจารณาคดีที่เกิดในอนาคตนั้นเป็นที่ยอมรับกันว่าอยู่ภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล เพียงแต่จะเกิดคำถามต่อมาว่าจะต้องนำมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมายฯ หรือจะไปแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง หากใช้ทางเลือกแรกก็จะนำไปสู่การแก้ไขข้อกฎหมาย เพราะการขัดกันแห่งกฎหมายมิได้รวมถึงการขัดกันแห่งอำนาจศาล และศาลที่ถูกเลือกอาจจะเป็นศาลต่างประเทศก็ได้ หากใช้ทางเลือกหลัง ก็ดูจะมีความเหมาะสมเพราะถึงอย่างไรก็เป็นเรื่องวิธี

<sup>๑๖</sup> EUR-Lex <<https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2008/593/oj/eng>>

พิจารณาความแพ่งและพาณิชย์ที่มีองค์ประกอบต่างประเทศ และไม่ต้องร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติขึ้นอีกฉบับโดยไม่จำเป็น ในประเด็นนี้ มีการอภิปรายในแวดวงนักกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลมาอย่างยาวนานเช่นกัน<sup>๑๗</sup> ยิ่งในช่วงที่มีการยกระดับไปสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ (ASEAN Community 2015) ได้มีความพยายามผลักดันให้แก้ไขเรื่องนี้ โดยหวังว่าจะเกิดประโยชน์ภายในประชาคมอาเซียน ประกอบกับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งของไทยมิได้บัญญัติเรื่องอำนาจศาลและข้อตกลงเลือกศาลในคดีที่มีองค์ประกอบต่างประเทศเอาไว้อย่างชัดเจน คงมีเพียงแนวคำพิพากษาศาลฎีกาเพียงเล็กน้อย และทำให้เกิดความไม่แน่นอนทางกฎหมาย บรรดานักลงทุน ผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติที่มาทำงานในประเทศไทย เช่น ในพื้นที่ EEC ย่อมเกิดความไม่มั่นใจว่า หากทำข้อตกลงเลือกศาลต่างประเทศเอาไว้ในสัญญาทางแพ่งหรือสัญญาทางพาณิชย์แล้ว หากคู่กรณีฝ่ายหนึ่งนำคดีมาฟ้องศาลไทย ศาลไทยจะพิจารณาความสมบูรณ์ของข้อตกลงเลือกศาลในสัญญาหรือไม่ จะยอมจำหน่ายคดีเนื่องจากไม่มีอำนาจ และยอมให้คดีนี้อยู่ในอำนาจของศาลตามข้อตกลงเลือกศาลที่มี exclusive competence หรือไม่ ผู้เขียนเคยเขียนบทความเกี่ยวกับการฟ้องซ้อน (*lis pendens*) ในสองศาลต่างรัฐกันเอาไว้<sup>๑๘</sup> โดยเห็นว่ามีความสำคัญมาก ศาลไทยและศาลต่างประเทศจะดำเนินการอย่างไรหากพบว่ามีข้อพิพาทเดียวกัน คู่ความเดียวกัน คำขอทำฟ้องอย่างเดียวกันแต่ยื่นฟ้องต่อศาลคนละประเทศ หากต่างคนต่างพิจารณาและพิพากษาคดีไปคนละทิศทาง เมื่อถึงเวลาต้องนำคำพิพากษาไปขอบังคับในต่างประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่พิจารณาคดีอยู่เช่นกัน ศาลของประเทศนั้นจะทำอย่างไร ปัญหานี้มีความซับซ้อนอย่างมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไปนับสิบปี ผู้เขียนเห็นว่าเบื้องต้นคงต้องเริ่มจากการบัญญัติยอมรับข้อตกลงเลือกศาลเอาไว้ในกฎหมายไทยเสียก่อน แล้วจึงค่อยพิจารณาเรื่องฟ้องซ้อน เรื่องการโอนคดีระหว่างศาลคนละประเทศต่อไป

<sup>๑๗</sup> ชุมพร ปัจจุสานนท์, “ข้อคิดบางประการเกี่ยวกับการขัดกันแห่งเขตอำนาจศาลของประเทศไทยในทัศนะของกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล” (๒๕๔๐) ๑ วารสารกฎหมาย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๓๙-๖๑; คณิง ฤไชย และ พันธุ์ทิพย์ กาญจนะจิตรา สายสุนทร “ฎีกาวิเคราะห์อันเนื่องมาจากคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๕๑/๒๕๓๙ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๘๐๙/๒๕๓๙ : ข้อคิดเกี่ยวกับข้อตกลงเลือกศาลต่างประเทศเพื่อเป็นข้อยกเว้นเขตอำนาจศาลไทย” ใน คณิง ฤไชย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๑*, หน้า ๑๗๗-๑๙๓; พิชานันท์ กอนันตชัย, “ปัญหาการตกลงเกี่ยวกับเขตอำนาจศาลในคดีแพ่ง” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๗); “การรับรองและการบังคับตามคำพิพากษาศาลต่างประเทศในไทย: เสียงเรียกร้องที่ไม่มีใครได้ยิน”, ใน อาจารย์บุชา ๖๐ ปี ศาสตราจารย์ ดร. กำชัย จงจักรพันธุ์ (คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๖๔) ๒๐๓.

<sup>๑๘</sup> รัชนิกร ลาภวิชชา, “Lis Pendens ในกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล (Lis Pendens in Private International Law)”, ใน คณิง ฤไชย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ ๑*, หน้า ๒๐๘-๒๒๖. สำหรับผู้สนใจศึกษาเชิงลึก โปรดดู ศิรดา วรสาร, “การขัดกันแห่งเขตอำนาจศาลในกลุ่มประเทศอาเซียน: ศึกษากรณีการรับฟ้องคดีที่มีมูลคดีเดียวกันและมีคู่ความเดียวกันในสองศาลต่างรัฐ” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๕๘).

### บทสรุป

ในการเริ่มต้นแก้ไขปรับปรุงกฎหมายย่อมต้องมีเจ้าภาพ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ การประเมินผลสัมฤทธิ์ของพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย พุทธศักราช ๒๕๘๑ ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม จึงต้องขอฝากผู้รับผิดชอบหลักซึ่งเป็นผู้ต้องใช้กฎหมายฉบับนี้ โดยตรง และยังต้องถูกพาดพิงในเรื่องเขตอำนาจศาลในคดีที่มีองค์ประกอบต่างประเทศอีก ขอเพียงท่านประจักษ์ถึงความสำคัญของกฎหมายนี้ ผู้เขียนเชื่อมั่นว่าด้วยศักยภาพของสำนักงาน ศาลยุติธรรมจะสามารถผลักดันให้เกิดร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการชดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. .... ได้ โดยอาจร่วมมือกับกระทรวงยุติธรรมที่เคยเริ่มงานนี้ไปบ้างแล้ว และจะขาดความร่วมมือ จากภาคเอกชนไปไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ประกอบการธุรกิจ นักลงทุนทั้งรายใหญ่และรายย่อย และ กฎหมายฉบับนี้มีได้ใช้เฉพาะเรื่องสัญญาทางพาณิชย์ แต่ยังมีเรื่องละเมิด ทรัพย์สิน ครอบครอง และ มรดก หากท่านเป็นคนต่างชาติที่มาทำงาน ประกอบธุรกิจ ศึกษาเล่าเรียนในประเทศไทย ท่านอาจมีโอกาสดำเนินการใช้กฎหมายชดกันของไทยทั้งก่อนและหลังคดีขึ้นสู่ศาลก็เป็นได้ เพราะคู่มือนี้ อาจจะมีได้เลือกใช้การอนุญาโตตุลาการเสมอไป

การปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗  
เพื่อรองรับรูปแบบการประกอบธุรกิจสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่เปลี่ยนแปลงไป  
กรณีเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศส\*

อรพิม ประสงค์\*\*

พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานและมีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ซึ่งสภาพเศรษฐกิจและการประกอบธุรกิจโรงแรมได้พัฒนาและขยายตัวมากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมและยกมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรมและกำหนดหลักเกณฑ์ในการประกอบธุรกิจให้เหมาะสมกับสภาพของการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทอย่างใดก็ได้ เมื่อเวลาได้ล่วงเลยมาอีก ๒๐ ปี นับแต่ที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ขึ้นใช้บังคับ การประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงไปในอีกหลายมิติ โดยเฉพาะในเรื่องของประเภทการให้บริการสถานที่พักที่มีความหลากหลายขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ในขณะที่กฎหมายว่าด้วยโรงแรมยังคงตั้งอยู่บนหลักคิดที่ว่าอาคารที่จะใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องเป็นอาคารขนาดใหญ่ที่สร้างขึ้นเป็นการเฉพาะเพื่อรับรองผู้เข้าพักจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริง อาคารที่นำมาประกอบธุรกิจสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการนำอาคารขนาดใหญ่มาใช้เท่านั้น ในปัจจุบันมีผู้ประกอบการที่นำอาคารสถานที่รูปแบบอื่นที่ไม่ใช่อาคารขนาดใหญ่ เช่น สถานที่พักขนาดเล็กที่อาจไม่มีสิ่งอำนวยความสะดวกครบครันเท่าโรงแรม เช่น โฮสเทลหรือบูทีคโฮเทล หรืออาคารที่มีลักษณะชั่วคราว เช่น แพน กระจัง เต็นท์ มาเปิดให้บริการเป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว รูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนี้ส่งผลให้กลไกการกำกับดูแลที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ไม่เหมาะสม และเกิดประเด็นปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายหลายประเด็น รวมทั้งก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อผู้ประกอบการสถานที่พักต่าง ๆ ซึ่งไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้

\*บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายพัฒนาหลักกฎหมายปกครอง กองกฎหมายปกครอง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มีนาคม ๒๕๖๘)

ปัญหาดังกล่าวทำให้คณะกรรมการร่วมภาคเอกชน ๓ สถาบัน (กกร.) (สภาหอการค้าแห่งประเทศไทย สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย และสมาคมธนาคารไทย) มีข้อร้องเรียนและข้อเสนอสำหรับการปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจมายังคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย โดยการปรับปรุงหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจท่องเที่ยวและการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักแรมเป็นหัวข้อหนึ่งในข้อร้องเรียน ทั้งนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้พิจารณาปัญหาและข้อเสนอของภาคเอกชนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ปัญหาเกิดจากการที่หลักการของกฎหมายหลายฉบับมีความล้าสมัย ไม่เหมาะสมหรือสอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน มีการกำหนดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น สร้างภาระและต้นทุนเกินสมควรเมื่อเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่สังคมหรือทางราชการจะได้รับ ทั้งยังเป็นอุปสรรคในการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน การส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งเป็นรายได้หลักทางหนึ่งของประเทศ การส่งเสริมการประกอบธุรกิจและอุตสาหกรรมให้มีความรับผิดชอบต่อสังคมและพัฒนาได้อย่างยั่งยืน<sup>๑</sup> ด้วยเหตุนี้ คณะกรรมการพัฒนากฎหมายจึงเห็นควรให้มีการศึกษาค้นคว้าเพื่อเสนอแนวทางปรับปรุงหลักการของกฎหมายและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามข้อร้องเรียนของภาคเอกชนให้สอดคล้องกับหลักการของกฎหมายที่ดีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญ โดยในส่วนของ การแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว นั้น คณะกรรมการพัฒนากฎหมายได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว เพื่อศึกษาในเรื่องดังกล่าว โดยภารกิจหนึ่งของคณะอนุกรรมการฯ ตามที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย คือการยกร่างกฎหมายเพื่อปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงแรมให้สอดคล้องกับรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

ผู้เขียนปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการคณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปรับปรุงมาตรการเกี่ยวกับการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจท่องเที่ยว และได้รับมอบหมายให้ศึกษากฎหมายของประเทศฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว เสนอต่อคณะอนุกรรมการฯ โดยในการศึกษากฎหมายดังกล่าว ผู้เขียนพบว่า กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดกลไกการกำกับดูแลและส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่น่าสนใจหลายประการที่สามารถนำมาปรับใช้กับประเทศไทยเพื่อแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรมฯ ผู้เขียนจึงดำเนินการศึกษาเปรียบเทียบกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศสใน ๓ ประเด็น ประกอบด้วย (๑) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว (๒) การกำกับดูแลอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว และ (๓) การส่งเสริม

<sup>๑</sup>บันทึกคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง ข้อเสนอของภาคเอกชนในการทบทวนกฎหมายเพื่อลดภาระในการประกอบกิจการและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขัน (เรื่องเสร็จที่ ๑๑/๒๕๖๕)

การประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้บังคับพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และมีข้อเสนอแนะเพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สอดคล้องกับรูปแบบการประกอบธุรกิจในปัจจุบันได้ต่อไป

## ๑. การประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวตามกฎหมายไทย

### ๑.๑ การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

กฎหมายไทยกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวไว้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยแบ่งการกำกับดูแลออกเป็น ๒ ระบบ กล่าวคือ (๑) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรม และ (๒) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม ดังนี้

#### (๑) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรม

มาตรา ๔<sup>๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ นิยามคำว่า “โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง (๑) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน (๒) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น และ (๓) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง และในส่วนของการกำกับดูแลโรงแรม นั้น มาตรา ๑๕<sup>๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติโรงแรมฯ กำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจโรงแรมต้องขออนุญาตต่อนายทะเบียน

<sup>๒</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“โรงแรม” หมายความว่า สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในทางธุรกิจเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ ไม่รวมถึง

(๑) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวซึ่งดำเนินการโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ หรือเพื่อการกุศล หรือการศึกษา ทั้งนี้ โดยมีใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน

(๒) สถานที่พักที่จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการที่พักอาศัยโดยคิดค่าบริการเป็นรายเดือนขึ้นไปเท่านั้น

(๓) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๓</sup>มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดประกอบธุรกิจโรงแรม เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน

นอกจากนี้ กฎหมายยังแบ่งประเภทของโรงแรมออกเป็น ๔ ประเภท ตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับจำนวนห้องพักและประเภทของการให้บริการ โดยกำหนดให้ (๑) โรงแรมประเภท ๑ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก และมีห้องพักไม่เกินห้าสิบกห้อง (๒) โรงแรมประเภท ๒ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพักเกินห้าสิบกห้องขึ้นไป หรือโรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร (๓) โรงแรมประเภท ๓ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือห้องประชุมสัมมนา และ (๔) โรงแรมประเภท ๔ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ ทั้งนี้ ตามข้อ ๒<sup>๔</sup> แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖

ผู้ประกอบการโรงแรมแต่ละประเภทจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงสำหรับโรงแรมประเภทนั้น ในเรื่องต่าง ๆ เช่น (๑) สถานที่ตั้งของโรงแรม ที่ต้องตั้งอยู่ในทำเลที่เหมาะสม ไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพและอนามัยของผู้พัก มีการคมนาคมสะดวกและปลอดภัยและไม่ก่อให้เกิดปัญหาด้านการจราจร (๒) บริการและสิ่งอำนวยความสะดวกขั้นต่ำสำหรับผู้พัก (๓) ขนาดพื้นที่ใช้สอยภายในห้องพัก ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของโรงแรม (๔) การจัดให้มีห้องน้ำและห้องส้วมทั้งในส่วนที่ให้บริการสาธารณะและในห้องพัก

---

การขอใบอนุญาตและการออกใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“ข้อ ๒ โรงแรมแบ่งเป็น ๔ ประเภท ดังต่อไปนี้

(๑) โรงแรมประเภท ๑ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพัก และมีห้องพักไม่เกินห้าสิบกห้อง

(๒) โรงแรมประเภท ๒ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการเฉพาะห้องพักเกินห้าสิบกห้องขึ้นไป หรือโรงแรมที่ให้บริการห้องพักและห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร

(๓) โรงแรมประเภท ๓ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร และสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการ หรือห้องประชุมสัมมนา

(๔) โรงแรมประเภท ๔ หมายความว่า โรงแรมที่ให้บริการห้องพัก ห้องอาหารหรือสถานที่สำหรับบริการอาหารหรือสถานที่สำหรับประกอบอาหาร สถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยสถานบริการและห้องประชุมสัมมนา

(๕) การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร (๖) การติดตั้งเครื่องดับเพลิงและระบบสัญญาณเตือนเพลิงไหม้ และ (๗) ความกว้างของช่องทางเดินภายในอาคาร

## (๒) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม

สำหรับสถานที่พักอื่น ๆ นั้น พระราชบัญญัติโรงแรมฯ ไม่ได้กำหนด **นิยามหรือแบ่งประเภทไว้** โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่า สถานที่พักอื่นสำหรับนักท่องเที่ยวที่ไม่ใช่โรงแรมเป็น “สถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม” ทั้งนี้ หากมีลักษณะตามข้อ ๑<sup>๕</sup> แห่งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่กำหนดให้สถานที่พักแรมอื่น ๆ ที่มีจำนวนห้องพักรวมกันไม่เกิน ๘ ห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกิน ๓๐ คน<sup>๖</sup> ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทน “ไม่เป็นโรงแรม” และกำหนดให้ผู้ที่ประกอบธุรกิจสถานที่พักที่มีลักษณะดังกล่าวต้องแจ้งใช้สถานที่เพื่อให้บริการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม อย่่างไรก็ดี หากสถานที่พักนั้นมีจำนวนห้องพักรวมกันเกิน ๘ ห้อง หรือรองรับผู้พักรวมกันได้เกิน ๓๐ คน ผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ

อนึ่ง ในปัจจุบันมีสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่ไม่เป็นโรงแรมประเภทเดียวที่ได้รับการนิยามไว้ตามกฎหมายที่กำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว กล่าวคือ

---

<sup>๕</sup>ข้อ ๑ ให้สถานที่พักที่มีจำนวนห้องพักในอาคารเดียวกัน หรือหลายอาคารรวมกัน แล้วแต่กรณี โดยมีห้องพักรวมกันไม่เกินแปดห้อง และรองรับผู้พักรวมกันได้ไม่เกินสามสิบคน ที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจสอบและออกหนังสือรับแจ้งให้แล้ว ไม่เป็นโรงแรมตาม (๓) ของบทนิยามคำว่า “โรงแรม” ในมาตรา ๔

ผู้ใดประสงค์จะใช้สถานที่เพื่อให้บริการตามวรรคหนึ่ง ให้แจ้งนายทะเบียนทราบตามแบบและวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด และให้พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายจากนายทะเบียนเข้าตรวจสอบสถานที่ดังกล่าว หากเห็นว่าเป็นไปตามที่กำหนดไว้ ให้รายงานนายทะเบียนเพื่อทราบและออกหนังสือรับแจ้งให้แก่ผู้แจ้งภายในสี่สิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง

ผู้แจ้งซึ่งไม่ประสงค์จะใช้สถานที่นั้นเพื่อให้บริการตามวรรคหนึ่งต่อไป ให้แจ้งนายทะเบียนทราบ

<sup>๖</sup>หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งแก้ไขหลักเกณฑ์เดิมที่กำหนดให้สถานที่พักแรมอื่น ๆ ที่มีจำนวนห้องพักรวมกันไม่เกินสี่ห้องและมีจำนวนผู้พักรวมกันทั้งหมดไม่เกินยี่สิบคน ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการที่พักชั่วคราวสำหรับคนเดินทางหรือบุคคลอื่นใดโดยมีค่าตอบแทนไม่เป็นโรงแรม เพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการประกอบธุรกิจในปัจจุบันที่อาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจให้บริการที่พักในชุมชนมักมีจำนวนห้องพักเกินสี่ห้อง

“โฮมสเตย์” ทั้งนี้ ตามข้อ ๔<sup>๗</sup> ของประกาศกรมการท่องเที่ยว เรื่อง กำหนดมาตรฐานบริการท่องเที่ยวมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย พ.ศ. ๒๕๕๔ ที่ออกตามความในมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยกำหนดว่า “โฮมสเตย์ไทย” หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่ง ที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๔ ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน ๒๐ คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ โดยกฎหมายกำหนดให้เจ้าของโฮมสเตย์ต้องขึ้นทะเบียนโฮมสเตย์นั้นกับกรมการท่องเที่ยว ตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

## ๑.๒ การกำกับดูแลอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

นอกจากพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ จะเป็นกฎหมายหลักที่กำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวไว้แล้ว ธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกฎหมายอื่น ๆ ด้วย โดยก่อนที่จะสามารถประกอบธุรกิจได้ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวจะต้องขออนุญาตหรือดำเนินการให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองในเรื่องของสถานที่ตั้งและขอประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ รวมทั้งต้องดำเนินการขอใบอนุญาตสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ (สปาและเวลเนส) และใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่เสิร์ฟอาหาร (ร้านอาหาร) ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ ขอใบอนุญาตขายสุราและใบอนุญาตขายยาสูบตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ. ๒๕๖๐ และขอใบอนุญาตสถานบริการตามพระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. ๒๕๐๙ ทั้งนี้ เฉพาะสถานที่พักที่มีบริการดังกล่าว

<sup>๗</sup>ข้อ ๔ บทนิยามในประกาศนี้

“โฮมสเตย์ไทย” หมายถึง การท่องเที่ยวรูปแบบหนึ่ง ที่นักท่องเที่ยวจะต้องพักรวมกับเจ้าของบ้านชายคาเดียวกัน โดยมีห้องพักหรือพื้นที่ใช้สอยภายในบ้านเหลือ สามารถนำมาดัดแปลงให้นักท่องเที่ยวพักได้ชั่วคราว ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ๔ ห้อง มีผู้พักรวมกันไม่เกิน ๒๐ คน โดยมีค่าตอบแทน และจัดบริการสิ่งอำนวยความสะดวกตามสมควร อันมีลักษณะเป็นการประกอบกิจการเพื่อหารายได้เสริม ซึ่งเป็นไปตามบทนิยามคำว่า “โรงแรม” แห่งพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ และได้ขึ้นทะเบียนกับกรมการท่องเที่ยว ตามหลักเกณฑ์ที่กรมการท่องเที่ยวกำหนด

ในส่วนของอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว นั้น เพื่อความปลอดภัยของผู้เข้าพัก อาคารดังกล่าวต้องได้รับการตรวจสอบว่ามีโครงสร้างทางกายภาพตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ โดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดให้ผู้ประกอบธุรกิจต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยต้องขอใบอนุญาตใช้อาคารเป็นโรงแรมตามพระราชบัญญัติดังกล่าว หรือต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยในกรณีที่เป็นอาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ<sup>๘</sup>

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องแล้ว พบว่าปัจจุบันหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวได้รับการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงกำหนดลักษณะและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยในหมวด ๑ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับโครงสร้างหลัก บันได และวัสดุของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม หมวด ๒ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับระบบป้องกันและระงับอัคคีภัย ระบบการจัดการอาคาร และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นที่เกี่ยวข้อง และหมวด ๓ กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ภายในอาคารและที่ว่างภายนอกอาคาร ในเรื่องของขนาดห้องพัก ช่องทางเดิน พื้นที่ภายในอาคารและที่ว่างภายนอกอาคาร ซึ่งกฎหมายกำหนดแตกต่างกันไปตามประเภทและขนาดของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม โดยกฎกระทรวงนี้มีการกำหนดลักษณะและระบบความปลอดภัยของอาคารที่มีขนาดและลักษณะอื่น ๆ ด้วย เพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับประเภทของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมที่เปลี่ยนแปลงไปจากการประกอบธุรกิจโรงแรมแบบดั้งเดิม ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดหลักเกณฑ์สำหรับอาคารหลังเล็กที่มีจำนวนห้องพักในอาคารหลังเดียวกันไม่เกิน ๑๐ ห้อง และจำนวนผู้พักไม่เกิน ๒๐ คน ให้แตกต่างจากหลักเกณฑ์สำหรับอาคารใหญ่

---

<sup>๘</sup>ข้อ ๙ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีหลักฐานแสดงว่าได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เพื่อให้ใช้อาคารเป็นโรงแรม

ข้อ ๑๐ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่ตั้งอยู่ในท้องที่ที่ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารใช้บังคับ ต้องมีใบรับรองการตรวจสอบสภาพอาคารว่ามีความมั่นคงแข็งแรงและปลอดภัยโดยผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมหรือผู้ซึ่งได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพสถาปัตยกรรมควบคุมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และผ่านการตรวจพิจารณาจากนายทะเบียนว่าเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๑๑ ข้อ ๑๒ ข้อ ๑๓ ข้อ ๑๔ ข้อ ๑๕ ข้อ ๑๖ และข้อ ๑๗

(๒) กำหนดนิยาม “ห้องพักรวม”<sup>๙๙</sup> สำหรับอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจ  
ในลักษณะของโฮสเทล โดยเฉพาะในเรื่องของขนาดของห้องพักและทางเดินในห้องพัก

(๓) กำหนดนิยาม “อาคารลักษณะพิเศษ”<sup>๑๐</sup> เพื่อให้ นำมาสิ่งปลูกสร้างอื่นมา  
ให้บริการสถานที่พักในลักษณะของโรงแรมได้ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การควบคุมอาคารที่  
เกี่ยวข้องกับอาคารลักษณะพิเศษไว้เป็นการเฉพาะ ทั้งนี้ ในนิยาม “อาคารลักษณะพิเศษ”  
มีการกำหนดแยกประเภทอาคารลักษณะพิเศษออกเป็น ๕ ประเภทด้วย กล่าวคือ (๑) แพนหรือสิ่ง  
ใด ๆ ที่นำมาใช้ประกอบหรือสร้างให้เป็นรูปร่างลอยอยู่ในน้ำได้เพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบ  
ธุรกิจโรงแรม โดยสิ่งดังกล่าวมีลักษณะอยู่กับที่ ไม่สามารถเคลื่อนที่ด้วยตนเองได้ และไม่มี  
โครงสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดของสิ่งนั้นยึดติดตรึงกับพื้นดินให้อยู่กับที่เป็นการถาวร ไม่ว่าจะ  
เป็นพื้นดินใต้น้ำหรือพื้นดินที่ติดต่อกับทางน้ำ ทั้งนี้ ให้ความหมายรวมถึงเรือที่มีลักษณะเดียวกัน  
(๒) สิ่งที่สร้างขึ้นหรือประกอบขึ้น โดยใช้ผ้าใบ เส้นใย หรือวัสดุแผ่นบาง เป็นส่วนประกอบของ  
โครงสร้าง ผับ หรือหลังคา เช่น เต็นท์ โครงสร้างแบบอึดอากาศ (๓) ซากยานพาหนะที่นำมา  
ปรับเปลี่ยนเพื่อเข้าอยู่หรือเข้าใช้สอย หรือสิ่งประกอบให้เป็นรูปทรงคล้ายยานพาหนะ เช่น รถ  
หรือส่วนพวง รถไฟ เครื่องบิน เรือ (๔) ชั้นส่วนวัสดุสำเร็จรูปที่นำมาประกอบหรือติดตั้ง เช่น ท่อ  
คอนกรีตสำเร็จรูป ตู้คอนเทนเนอร์ และ (๕) สิ่งที่สร้างขึ้นที่มีความสูงจากพื้นดินตั้งแต่ ๒.๐๐ เมตร  
ขึ้นไป โดยมีการแขวน การเกาะเกี่ยว การยึดโยง หรือกระทำการอื่นใดในลักษณะเดียวกัน โดย  
มีการถ่ายแรงกระทำกับสภาพธรรมชาติหรือโครงสร้างหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด เช่น ห้องพักบนต้นไม้  
ห้องพักที่แขวนไว้กับเสาหรือเครน ห้องพักที่ยึดโยงไว้กับหน้าผา

(๔) กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับสำหรับการนำอาคารเก่ามาใช้  
ประกอบธุรกิจโรงแรม<sup>๑๑</sup> ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎกระทรวง และให้ใช้

<sup>๙๙</sup>ข้อ ๑ ๖๑๖ ๖๑๖

“ห้องพักรวม” หมายความว่า ห้องพักและบริเวณหรือพื้นที่ของโรงแรมที่มีผู้พักตั้งแต่ ๓ คน  
ขึ้นไป โดยคิดค่าบริการรายคนและมีการใช้พื้นที่ส่วนกลางร่วมกัน เช่น ห้องน้ำ ห้องส้วม โถงทางเดิน

๖๑๖ ๖๑๖

<sup>๑๐</sup>ข้อ ๑ ๖๑๖ ๖๑๖

“อาคารลักษณะพิเศษ” หมายความว่า สิ่งที่สร้างขึ้นอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่หรือเข้าใช้  
สอยได้เพื่อใช้เป็นโรงแรมที่มีลักษณะ แบบ รูปทรง สัดส่วน ขนาด หรือเนื้อที่ แตกต่างจากอาคารที่ใช้เพื่อการ  
อยู่อาศัย หรือใช้สอย หรือใช้ประโยชน์ตามปกติทั่วไป ดังต่อไปนี้

๖๑๖ ๖๑๖

<sup>๑๑</sup>ข้อ ๒๖ อาคารที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒  
ใช้บังคับ และไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช ๒๕๓๙  
หรือพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างในเขตเพลิงไหม้ พุทธศักราช ๒๕๓๖ และจะตัดแปลงหรือเปลี่ยนการ  
ใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามข้อกำหนด  
เกี่ยวกับที่ว่างภายนอกอาคาร ช่องทางเดินในอาคาร แนวอาคาร ระยะตั้งของอาคาร ระยะ

ข้อกำหนดตามประเภทอาคารที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารนั้น ทั้งนี้ ในกรณีที่ต้องมีการดัดแปลงอาคารเพื่อเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์มาเป็นการประกอบธุรกิจโรงแรม ผู้ประกอบการจะต้องได้รับใบรับรองการดัดแปลงอาคารหรือใบอนุญาตเปลี่ยนแปลงใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมเสียก่อน ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดลักษณะอาคารประเภทอื่นที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๙

นอกจากนี้ สำหรับสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม นั้น เดิมกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์ใดเอาไว้ แต่ในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายดังกล่าวโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเพื่อให้สอดคล้องกับแนวทางการประกอบธุรกิจในปัจจุบันที่มีการนำอาคารเก่าหรืออาคารที่มีเอกลักษณ์ทรงคุณค่ามาใช้ประกอบธุรกิจให้บริการสถานที่พัก รวมทั้งการนำอาคารที่มีรูปแบบพิเศษอื่นมาใช้ประกอบธุรกิจให้บริการที่พักเพิ่มขึ้น เช่น สถานที่พักที่ให้บริการแบบห้องพักรวมโดยคิดค่าบริการเป็นรายคน แพ เต็นท์ กระจงม เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ ผู้ประกอบการสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมจึงต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องับลักษณะของสถานที่พักของตน เช่น (๑) อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่มีลักษณะเป็นแพหรือสิ่งที่ยื่นน้ำได้ ต้องจัดให้มีเครื่องลอยน้ำหรือเสื้อชูชีพ และเครื่องป้องกันหรือราวกันตก<sup>๑๒</sup> หรือ (๒) อาคารสำหรับ

---

หรือระดับระหว่างอาคารกับอาคาร หรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะ บันได และที่จอดรถยนต์

อาคารที่มีอยู่ในวันก่อนวันที่กฎกระทรวงนี้ใช้บังคับ และจะดัดแปลงหรือเปลี่ยนแปลงใช้อาคารมาประกอบธุรกิจโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ให้ใช้ข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ว่างภายนอกอาคาร ช่องทางเดินในอาคาร แนวอาคาร ระยะดิ่งของอาคาร ระยะหรือระดับระหว่างอาคารกับอาคารหรือเขตที่ดินของผู้อื่น หรือระหว่างอาคารกับถนน ตรอก ซอย ทางเท้า ทางหรือที่สาธารณะ บันได และที่จอดรถยนต์ ตามประเภทอาคารที่กฎหมายกำหนดในขณะที่ได้รับอนุญาตก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารนั้น

<sup>๑๒</sup>ข้อ ๔/๑ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่มีลักษณะเป็นแพหรือสิ่งใด ๆ ที่นำมาใช้ประกอบหรือสร้างให้เป็นรูปร่างลอยอยู่ในน้ำได้ โดยสิ่งดังกล่าวมีลักษณะอยู่กับที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ด้วยตนเองได้ และไม่มีโครงสร้างส่วนหนึ่งส่วนใดยึดติดตรึงกับพื้นดินให้อยู่เป็นการถาวร ไม่ว่าจะพื้นดินใต้น้ำหรือพื้นดินที่ติดต่อกับทางน้ำ รวมถึงเรือที่มีลักษณะเดียวกัน ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีเครื่องลอยน้ำหรือเสื้อชูชีพไม่น้อยกว่าจำนวนผู้พักของแต่ละห้องพัก และผู้ให้บริการ โดยติดตั้งไว้ในตำแหน่งที่สามารถเข้าถึงได้โดยสะดวกและให้มีป้ายแสดงจุดที่ติดตั้งที่สามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน

(๒) จัดให้มีเครื่องป้องกันหรือราวกันตกโดยรอบอย่างมั่นคงแข็งแรง

(๓) จัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอ

(๔) จัดให้มีเครื่องดับเพลิงตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกำหนด

ใช้เป็นโรงแรมที่มีลักษณะเป็นเต็นท์ กระจงม โครงสร้างแบบอัดอากาศ หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือใช้ซากยานพาหนะ ท่อคอนกรีตสำเร็จรูป หรือตู้คอนเทนเนอร์มาปรับเปลี่ยนเป็นสถานที่พัก ต้องจัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอในห้องพักและบริเวณทางเดินระหว่างอาคารนั้น กับสถานที่อื่นใดภายในบริเวณโรงแรม<sup>๑๓</sup> เป็นต้น

### ๑.๓ การส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

พระราชบัญญัติโรงแรมฯ กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมซึ่งมีภารกิจหลักในการกำหนดประเภทของโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ขนาด ลักษณะ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือมาตรฐานการประกอบธุรกิจโรงแรม รวมถึงการห้ามประกอบกิจการอื่นใดในโรงแรมด้วย โดยคณะกรรมการดังกล่าวสามารถเสนอแผนและมาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับการส่งเสริมและการกำกับดูแลธุรกิจโรงแรมได้ อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า ปัจจุบันคณะกรรมการดังกล่าวมีบทบาทที่โน้มเอียงไปทางการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจมากกว่าการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โดยคณะกรรมการฯ เป็นผู้ให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการออกกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖ ที่เป็นกฎกระทรวงหลักในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจดังกล่าว เป็นต้น

นอกจากนี้ ในปัจจุบันบทบาทการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว โดยการจัดให้มีระบบการจัดระดับมาตรฐานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว (การให้ดาว) นั้น เป็นบทบาทของกรมการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา โดยกรมฯ ได้มีการประกาศมาตรฐานที่พักเพื่อการท่องเที่ยวสำหรับสถานที่พัก ๔ ประเภท กล่าวคือ (๑) โรงแรม (๒) รีสอร์ท (๓) เซอร์วิส อพาร์ทเมนต์ และ (๔) เกสต์เฮาส์ และ

---

(๕) กรณีที่มีการประกอบอาหารและให้บริการอาหาร ต้องจัดให้มีถังเก็บเศษอาหารขนาดไม่น้อยกว่าสี่ลิตร โดยจัดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่าสองถังต่อจำนวนผู้พักสามสิบคน

<sup>๑๓</sup>ข้อ ๔/๒ อาคารสำหรับใช้เป็นโรงแรมที่มีลักษณะเป็นสิ่งที่สร้างขึ้นหรือนำมาประกอบขึ้นโดยใช้ผ้าใบ เส้นใย หรือวัสดุแผ่นบาง เป็นส่วนประกอบของโครงสร้าง ผับ หรือหลังคา ในลักษณะเป็นเต็นท์ กระจงม โครงสร้างแบบอัดอากาศ หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือเป็นการนำซากยานพาหนะมาปรับเปลี่ยนเพื่อเข้าอยู่หรือใช้สอยหรือสิ่งที่ประกอบให้เป็นรูปทรงคล้ายยานพาหนะหรือชิ้นส่วนวัสดุสำเร็จรูป ท่อคอนกรีตสำเร็จรูป ตู้คอนเทนเนอร์ หรือสิ่งอื่นใดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน ที่นำมาประกอบหรือติดตั้ง หรือสิ่งที่สร้างขึ้นที่มีความสูงจากพื้นดินตั้งแต่สองเมตรขึ้นไป โดยมีการแขวน การเกาะเกี่ยว ยึดโยง หรือในลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยมีการถ่ายแรงกระทำกับสภาพธรรมชาติหรือโครงสร้างหรือสิ่งก่อสร้างอื่นใด ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ต้องจัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอในห้องพักและบริเวณทางเดินระหว่างอาคารนั้นกับสถานที่อื่นใดภายในบริเวณโรงแรม

ดำเนินการร่วมกับ “มูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทย” ในการตรวจประเมินมาตรฐาน และพิจารณารับรองมาตรฐานตามระดับดาวจากกรมการท่องเที่ยว ทั้งนี้ การจัดระดับ และรับรองมาตรฐานจะมีผลเป็นระยะเวลา ๓ ปี นับแต่วันที่มีการรับรองมาตรฐาน โดยต้องขอให้มีการตรวจสอบและรับรองใหม่ก่อนครบระยะเวลา ๓ ปีดังกล่าว อย่างไรก็ตาม การรับรองมาตรฐาน อาจสิ้นไปก่อนครบระยะเวลาด้วยเหตุต่าง ๆ โดยเฉพาะเมื่อโรงแรมไม่สามารถรักษามาตรฐานที่ได้รับและไม่สามารถแก้ไขให้กลับสู่มาตรฐานได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด

สำหรับขั้นตอนของการตรวจรับรองมาตรฐานที่พักเพื่อการท่องเที่ยว นั้น เจ้าของโรงแรมหรือสถานที่พักจะต้องเป็นผู้สมัครขอรับการตรวจรับรองมาตรฐาน ทั้งนี้ โดยชำระค่าธรรมเนียมขอรับรองมาตรฐาน เพื่อให้มูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทยรับเรื่อง และกำหนดแผนการตรวจสอบ และให้คณะกรรมการมูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทย (ประกอบด้วย ผู้แทนสมาคมโรงแรมไทย การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย สมาคมไทยธุรกิจการท่องเที่ยว สถาบันการศึกษาที่มีหลักสูตรการสอนเกี่ยวกับการท่องเที่ยวและการโรงแรม และสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว) ดำเนินการตรวจรับรองมาตรฐานและสรุปผลการตรวจรับรอง โดยเสนอผ่าน คณะกรรมการมูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทย อนึ่ง เมื่อมีการตรวจรับรองมาตรฐานแล้ว จะมีการประกาศแจ้งผลการตรวจรับรองมาตรฐานอย่างเป็นทางการ รวมทั้งจัดส่งใบประกาศนียบัตร รับรองมาตรฐานโรงแรม โดยมูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทยมีการรวบรวมรายชื่อโรงแรมที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเผยแพร่ผ่านเว็บไซต์ด้วย และโรงแรมที่ได้รับการรับรองมาตรฐานสามารถ ติดป้ายแสดงสัญลักษณ์มาตรฐานโรงแรมบริเวณทางเข้าด้านหน้าโรงแรมหรือในที่เปิดเผยของ ห้องโถง (lobby) โรงแรม รวมทั้งติดประกาศใบประกาศนียบัตรที่ได้รับในบริเวณห้องโถงของโรงแรม

นอกจากนี้ สำหรับโฮมสเตย์ นั้น ผู้ประกอบการสามารถขอรับรอง “มาตรฐานโฮมสเตย์ไทย” จากกรมการท่องเที่ยวได้เช่นเดียวกัน แต่จะเป็นเพียงการรับรองว่า โฮมสเตย์นั้นมีมาตรฐานตามที่กรมการท่องเที่ยวกำหนดเท่านั้น โดยไม่มีการจัดระดับมาตรฐานของ สถานที่พัก (ไม่มีการให้ดาว) ทั้งนี้ ผู้ประเมินมาตรฐานคือคณะกรรมการประเมินมาตรฐาน โฮมสเตย์ไทยระดับจังหวัด และโฮมสเตย์ที่ผ่านเกณฑ์การตรวจประเมินจะได้รับป้ายเครื่องหมาย รับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย ซึ่งจะต้องนำไปติดตั้งไว้ในจุดที่เหมาะสมและเห็นได้ชัดเจน นอกจากนี้ กรมการท่องเที่ยวจะประกาศรายชื่อโฮมสเตย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทย เป็นรายปี โดยระยะเวลาการรับรองมาตรฐานโฮมสเตย์ไทยกำหนดคราวละ ๓ ปี เมื่อครบอายุ การรับรองจะต้องยื่นใบสมัครขอรับการประเมินโฮมสเตย์ใหม่

## ๒. การประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว ตามกฎหมายฝรั่งเศส

### ๒.๑ การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวไว้ตามประมวลกฎหมายท่องเที่ยว (Code du tourisme) ในหมวด ๓ อุปกรณ์และสิ่งอำนวยความสะดวก (Livre III : Équipements et aménagements) ทั้งนี้ ตาม Articles L111-1 ถึง L371-1 และกำหนดรายละเอียดอื่น ๆ ไว้ในกฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวข้อง โดยประมวลกฎหมายท่องเที่ยวกำหนดนิยามของโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวแต่ละประเภทไว้ รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจของโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวแต่ละประเภทไว้เป็นการเฉพาะ ดังต่อไปนี้

#### (๑) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

กฎหมายฝรั่งเศสนิยามคำว่า “โรงแรม” ไว้ หมายความว่า สถานที่พักเชิงพาณิชย์ ที่ให้บริการเช่าห้องพักหรือห้องพักพร้อมเฟอร์นิเจอร์ในลักษณะชั่วคราว แก่ลูกค้าผู้ที่ไม่ได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ ณ สถานที่นั้น ซึ่งเข้าพักโดยเช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน โดยโรงแรมอาจให้บริการร้านอาหารด้วย และเปิดให้บริการตลอดทั้งปีอย่างถาวรหรือเฉพาะในช่วงหนึ่งฤดูกาลขึ้นไป ทั้งนี้ โรงแรมตามฤดูกาลหมายถึงโรงแรมซึ่งมีระยะเวลาเปิดให้บริการรวมไม่เกินเก้าเดือนต่อปีโดยเปิดให้บริการในหนึ่งช่วงเวลาหรือมากกว่านั้น

นอกจากนี้ กฎหมายฝรั่งเศสยังได้กำหนดนิยามของสถานที่พักอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับโรงแรมไว้ ดังนี้

๑. “หอพักรวม” (auberges collectives) หมายความว่า สถานที่พักเชิงพาณิชย์ซึ่งให้บริการห้องพักรายวันในห้องพักรวมและในห้องเดี่ยวสำหรับผู้ซึ่งไม่ได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ ณ สถานที่นั้น ทั้งนี้ หอพักรวมจะดำเนินการเพื่อบ่มขวัญผลประโยชน์หรือไม่ก็ได้ โดยดำเนินการโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล เป็นการถาวรหรือตามฤดูกาล และต้องมีพื้นที่ส่วนกลางซึ่งต้องมีพื้นที่สำหรับรับประทานอาหารอย่างน้อยหนึ่งแห่ง มีห้องน้ำรวมหรือห้องน้ำส่วนตัวในห้องพัก และมีอาคารตั้งแต่หนึ่งอาคารขึ้นไป

๒. “บ้านพักนักท่องเที่ยว” (Résidences de tourisme) หมายความว่า สถานที่พักเชิงพาณิชย์ที่ดำเนินการแบบถาวรหรือตามฤดูกาล ประกอบด้วยอาคารพักอาศัยหลังเดียวหรือหลายหลังที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน โดยต้องประกอบด้วยที่พักอาศัยพร้อมเฟอร์นิเจอร์ และพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการใช้ประโยชน์ร่วมกัน ทั้งนี้ บ้านพักนักท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บริการ

แก่ลูกค้าประเภทนักท่องเที่ยวที่ไม่ได้อยู่อาศัย ณ สถานที่นั้น สำหรับการเข้าพักรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน บ้านพักนักท่องเที่ยวจะต้องมีอุปกรณ์และบริการขั้นต่ำทั่วไป และต้องบริหารงานโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพียงบุคคลเดียวในทุกกรณี

๓. “หมู่บ้านนักท่องเที่ยว” (Villages résidentiels de tourisme) หมายความว่า สถานที่พักเชิงพาณิชย์ซึ่งต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ในโครงการดำเนินการฟื้นฟู อสังหาริมทรัพย์เพื่อการพักผ่อน ที่ประกอบด้วยอาคารพักอาศัยพร้อมเฟอร์นิเจอร์จำนวนหนึ่ง และมีการติดตั้งอุปกรณ์อำนวยความสะดวกและบริการส่วนกลางในสถานที่ใกล้เคียง โดยหมู่บ้านนักท่องเที่ยวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เช่าแก่ลูกค้านักท่องเที่ยวที่ไม่ได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ ณ สถานที่นั้น โดยให้เช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน ทั้งนี้ หมู่บ้านท่องเที่ยว ต้องได้รับการบริหารงานโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพียงบุคคลเดียวภายใต้สัญญาเช่า เป็นระยะเวลาอย่างน้อยเก้าปี ในช่วงเวลานี้ เจ้าของห้องพักในหมู่บ้านนักท่องเที่ยวจะได้รับ สิทธิพิเศษในการจองห้องพักล่วงหน้าในช่วงระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี

๔. “หมู่บ้านตากอากาศ” (Villages de vacances) หมายความว่า ที่พักใด ๆ ก็ตามที่ตั้งดำเนินการทั่วโลก โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้บริการที่พักและการพักผ่อน แบบครบวงจร ในราคาแบบแพคเกจซึ่งรวมถึงการใช้บริการและสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านกีฬาและความบันเทิงส่วนกลาง นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดเพิ่มเติมว่า หมู่บ้านตากอากาศต้องมีการให้บริการที่พักและบริการซึ่งประกอบด้วย (๑) ที่พักส่วนบุคคลหรือที่พักรวม และพื้นที่ส่วนกลางเพื่อให้บริการต่าง ๆ (๒) สิ่งอำนวยความสะดวกทั่วไปที่มีไว้สำหรับกิจกรรมกีฬา และความบันเทิงส่วนรวม และ (๓) พื้นที่สำหรับรับประทานอาหาร อนึ่ง การดำเนินกิจการหมู่บ้านตากอากาศแตกต่างจากบ้านพักนักท่องเที่ยว (Résidences de tourisme) และหมู่บ้านนักท่องเที่ยว (Villages résidentiels de tourisme) เนื่องจากนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เข้าพักในหมู่บ้านตากอากาศ จะต้องซื้อแพคเกจการเข้าพักแบบ all inclusive ซึ่งรวมถึงการใช้บริการสิ่งอำนวยความสะดวก และความบันเทิงต่าง ๆ การเข้าร่วมกิจกรรมสันทนาการซึ่งจัดขึ้นในหมู่บ้านตากอากาศ และการรับชมการแสดงต่าง ๆ ที่จัดขึ้น ในขณะที่บ้านพักนักท่องเที่ยวและหมู่บ้านนักท่องเที่ยว เป็นการดำเนินกิจการที่มุ่งเน้นการให้เช่าสถานที่พักเป็นหลัก

สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแล นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ ผู้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่มีลักษณะคล้ายคลึงกับโรงแรม ประกอบด้วย หอพักรวม บ้านพักนักท่องเที่ยว หมู่บ้านนักท่องเที่ยว และหมู่บ้านตากอากาศ จะต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อ ผู้ว่าราชการจังหวัด (Déclaration d'exploitation auprès de la préfecture) ณ จังหวัดที่สถานที่พักนั้น ตั้งอยู่ โดยต้องดำเนินการให้เสร็จสิ้นก่อนที่โรงแรมหรือสถานที่พักนั้นเปิดทำการ ทั้งนี้ ก่อนแจ้ง การประกอบกิจการ ผู้ประกอบการจะต้องดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้อง (แล้วแต่กรณี) เช่น ขอใบรับรองทางด้านสาธารณสุข ดำเนินการจัดให้อาคารที่ใช้ประกอบกิจการเป็นไปตามกฎหมาย

ว่าด้วยการควบคุมอาคาร (รายละเอียดตามข้อ ๒.๒) และขอใบอนุญาตสำหรับโรงแรมและสถานที่พักที่มีบริการอาหารและเครื่องดื่ม เป็นต้น

ทั้งนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่า สถานที่พักที่ใช้วิธีการกำกับดูแลเดียวกับโรงแรมคือสถานที่พักที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ (๑) มีอาคารที่พักที่คงทนถาวร ซึ่งแตกต่างจากสถานที่พักแบบพื้นที่ตั้งแคมป์ฯ และ (๒) ใช้อาคารหรือสถานที่พักนั้นเพื่อดำเนินกิจการเป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวเป็นหลัก ซึ่งแตกต่างจากที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ (Meublés de tourisme) และที่พักร่วมอาหารเช้า (Chambres d'hôtes) (รายละเอียดตามข้อ ๒.๑ (๒)) ที่เป็นการนำที่อยู่อาศัยของตนมาให้บริการในลักษณะของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

## (๒) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจที่เป็นการนำที่อยู่อาศัยของตนมาให้บริการในลักษณะของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

กฎหมายฝรั่งเศสแบ่งประเภทของสถานที่พักที่เข้าลักษณะเป็นการนำที่อยู่อาศัยของตนมาให้บริการในลักษณะของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวไว้ ๒ ประเภท โดยกำหนดนิยามของสถานที่พักดังกล่าวไว้ ดังนี้

๑. “ที่พักรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์” (Meublés de tourisme) หมายความว่า บ้านพักตากอากาศ ห้องชุด หรือสตูดิโอพร้อมเฟอร์นิเจอร์ สำหรับให้ผู้เช่าเข้าพัก โดยเสนอให้เช่าแก่ลูกค้าซึ่งไม่ได้อยู่อาศัยในตำแหน่งนั้นเป็นการถาวร โดยมีลักษณะการให้เช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน อนึ่ง ที่พักรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์มีความแตกต่างจากการให้เช่าที่พักประเภทอื่น ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) การเช่าที่พักเพื่อการอยู่อาศัยซึ่งมีวัตถุประสงค์เป็นการให้เช่าที่พักแก่ผู้พักซึ่งอาศัยอยู่ ณ สถานที่นั้นเป็นประจำ จึงแตกต่างจากการให้เช่าที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ที่เป็นการให้เช่าที่พักแก่ผู้เข้าพักซึ่งเป็นคนท่องเที่ยวและไม่ได้อาศัยอยู่ ณ สถานที่แห่งนั้น ทั้งนี้ การให้เช่าที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์มีลักษณะการให้เช่าเป็นรายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน โดยระยะเวลาสูงสุดของการให้เช่าต้องไม่เกิน ๙๐ วัน ติดต่อกัน (๒) การเช่าที่พักพร้อมอาหารเช้า ที่นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เข้าพักจะต้องพักร่วมกับเจ้าของบ้านภายใต้ชายคาเดียวกันในระหว่างการเข้าพักของผู้เข้าพัก และ (๓) บ้านพักนักท่องเที่ยว ซึ่งดำเนินการโดยรวบรวมบ้านพักหลายหลังหรือห้องพักหลายห้อง ซึ่งอาจมีเจ้าของหลายคน ไปด้วยกัน และได้รับการบริหารจัดการโดยผู้จัดการเพียงคนเดียว ในขณะที่ที่พักรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์เป็นการดำเนินการโดยเจ้าของที่ตนเอง โดยนำบ้านพักหรือห้องพักของตนมาให้เช่าในลักษณะของการปล่อยเช่าในระยะสั้นแก่นักท่องเที่ยว

๒. “ที่พักร่วมอาหารเช้า” (Chambres d'hôtes) หมายความว่า ห้องพักร่วมเฟอร์นิเจอร์ ซึ่งตั้งอยู่ในบ้านส่วนตัว มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับนักท่องเที่ยวพร้อม

ให้บริการต่าง ๆ โดยมีค่าตอบแทน ทั้งนี้ สำหรับการเข้าพักหนึ่งคืนขึ้นไป โดยการให้เช่าที่พักพร้อมอาหารเช้าดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยการจัดเตรียมที่พักค้างคืนและอาหารเช้ารวมกัน โดยจำกัดจำนวนสูงสุด ๕ ห้อง สำหรับรองรับจำนวนคนสูงสุด ๑๕ คน โดยเจ้าของบ้านซึ่งอาศัยอยู่ในบ้านดังกล่าว นอกจากนี้ เจ้าของบ้านผู้ให้เช่าที่พักพร้อมอาหารเช้าสามารถให้บริการอาหารแก่ผู้เข้าพักในลักษณะของร้านอาหารแบบ Table d'hôte (host's table) ได้ด้วย กล่าวคือ ผู้ให้เช่าที่พักจะต้องเสนอเมนูอาหารที่ประกอบด้วยอาหารท้องถิ่น และให้บริการอาหารที่โต๊ะอาหารของครอบครัวของผู้ให้เช่าที่พัก

สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแล นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ในกรณีของ “ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์” ซึ่งอาจเทียบได้กับการนำบ้านพักตากอากาศ พูลวิลล่า ห้องชุด หรือสตูดิโอ มาให้บริการในลักษณะที่สถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว นั้น ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อนายกเทศมนตรี (Déclaration d'exploitation auprès de la mairie) ณ เขตเทศบาลที่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่ โดยยกเว้นในกรณีที่ที่อยู่อาศัยนั้นเป็นที่อยู่อาศัยหลักของผู้ให้เช่า จะสามารถดำเนินกิจการได้เลยโดยไม่ต้องแจ้ง แต่ที่อยู่อาศัยนั้นจะสามารถนำมาให้เช่าได้ไม่เกิน ๑๒๐ วันต่อปี ยกเว้นในกรณีที่ผู้ให้เช่ามีภาระผูกพันทางวิชาชีพ เหตุผลด้านสุขภาพ หรือกรณีเหตุสุดวิสัย อย่างไรก็ตาม ในบางกรณี (ในเขตเทศบาลที่มีประชากรจำนวนมาก) สภาพเทศบาลอาจพิจารณากำหนดให้การนำที่อยู่อาศัยมาใช้เป็นที่พักในลักษณะดังกล่าวจะต้องได้รับอนุญาตเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์การใช้งานของที่อยู่อาศัยนั้นจากนายกเทศมนตรีก่อนจึงจะสามารถดำเนินกิจการได้ โดยการอนุญาตให้เปลี่ยนแปลงการใช้งานนี้อาจเป็นการอนุญาตชั่วคราวหรือการอนุญาตโดยมีเงื่อนไขหรือมาตรการขดเซย และหลังจากได้รับใบอนุญาตแล้วจะต้องลงทะเบียนที่พักนั้น ณ เขตเทศบาลซึ่งที่พักนั้นตั้งอยู่ นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดว่า ในปีถัดจากการให้เช่าที่อยู่อาศัย ผู้ให้เช่าจะต้องส่งข้อมูลจำนวนวันที่ให้เช่าที่อยู่อาศัยในลักษณะที่พักพร้อมเฟอร์นิเจอร์ให้แก่เขตเทศบาลซึ่งที่พักนั้นตั้งอยู่ด้วย ทั้งนี้ กลไกนี้มีขึ้นเพื่อป้องกันไม่ให้ที่อยู่อาศัย “ปกติ” ซึ่งเป็นที่อยู่อาศัยที่สามารถนำมาปล่อยเช่าเพื่ออยู่อาศัยขาดตลาดเนื่องจากการนำที่อยู่อาศัยไปพัฒนาเป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวมากเกินไป นอกจากนี้ กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมด้วยว่า ในกรณีที่พักนั้นอยู่ในอาคารที่มีลักษณะเป็นเจ้าของร่วม เช่น การนำห้องชุดหรือสตูดิโอในอาคารอยู่อาศัยรวมมาให้บริการในลักษณะที่สถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว ผู้ให้เช่าที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวจะต้องตรวจสอบว่าข้อบังคับการเป็นเจ้าของร่วมของอาคารอยู่อาศัยรวมนั้นไม่ได้ห้ามการนำห้องพักมาให้เช่าในลักษณะของที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์

ในส่วนของ “ที่พักพร้อมอาหารเช้า” ซึ่งอาจเทียบได้กับการทำโฮมสเตย์ นั้น ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งการประกอบกิจการต่อนายกเทศมนตรี (Déclaration d'exploitation auprès de la mairie) ณ เขตเทศบาลที่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่ อนึ่ง กฎหมายกำหนดไว้ว่า การให้บริการที่พักพร้อมอาหารเช้า นั้น จำกัดจำนวนห้องพักสูงสุด ๕ ห้อง

เพื่อรองรับจำนวนคนสูงสุด ๑๕ คน อย่างไรก็ตาม เจ้าของที่พักที่มีห้องให้บริการในลักษณะดังกล่าวเกิน ๑๕ ห้อง และ/หรือสามารถรองรับผู้เข้าพักได้เกิน ๑๕ คน แต่ไม่ประสงค์จะจัดระดับมาตรฐานสถานที่พักของตนเป็นโรงแรม ก็สามารถกระทำได้ โดยถือว่าการดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นการให้บริการห้องพักในระดับที่ใหญ่กว่า ในชื่อว่า “ห้องเช่าในบ้านส่วนตัว” (chambres chez l’habitant) ทั้งนี้ ผู้ให้บริการห้องพักในลักษณะดังกล่าวไม่จำเป็นต้องแจ้งการประกอบกิจการเป็นโรงแรมแต่ยังคงต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งด้านภาษีและด้านความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องสำหรับการใช้อาคารสาธารณะที่ใหญ่ขึ้น โดยต้องขออนุญาตก่อสร้าง ปรับปรุงอาคาร และขออนุญาต ขอใบรับรอง หรือดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

### (๓) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจพื้นที่ตั้งแคมป์และพื้นที่สำหรับรถบ้าน และสวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อน

กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดหลักการในการตั้งแคมป์ไว้ว่า การตั้งแคมป์เป็นกิจกรรมที่สามารถกระทำได้อย่างอิสระหากได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินให้ใช้พื้นที่เพื่อการตั้งแคมป์ และในกรณีที่มีการพัฒนาพื้นที่เพื่อทำเป็นพื้นที่ตั้งแคมป์เป็นการเฉพาะ การพัฒนาพื้นที่จะต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดนิยามของ “พื้นที่ตั้งแคมป์และพื้นที่สำหรับรถบ้าน” (terrain de camping et caravanage) หมายความว่าพื้นที่โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับเต็นท์ รถบ้าน บ้านพักเคลื่อนที่ และสถานที่พักที่สามารถถอดประกอบหรือเคลื่อนย้ายได้ โดยพื้นที่ตั้งแคมป์ฯ อาจประกอบด้วยสนามโล่ง ๆ หรือสนามที่มีการติดตั้งสถานที่พักอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้นก็ได้ (เช่น มีการกางเต็นท์ไว้หรือมีการนำรถบ้านมาจอดไว้เพื่อให้เช่า) รวมทั้งติดตั้งอุปกรณ์อื่น ๆ ทั่วไป อาจเปิดให้บริการเป็นการถาวรหรือเฉพาะฤดูกาล เพื่อรับรองลูกค้าที่ไม่ได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ ณ สถานที่แห่งนั้น และต้องมีการจัดทำข้อบังคับภายในที่จัดทำขึ้นตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวกำหนด

นอกจากนี้ กฎหมายจำแนกประเภทของสถานที่พักออกเป็นอีกประเภทหนึ่ง คือ “สวนเพื่อการอยู่อาศัยและการพักผ่อน” (Parcs résidentiels de loisirs) หมายความว่า พื้นที่ที่ดำเนินการในลักษณะของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว มีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับที่พักอาศัยที่สามารถถอดประกอบหรือเคลื่อนย้ายได้ บ้านพักเคลื่อนที่ และรถบ้าน โดยสวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อนต้องประกอบด้วยสนามโล่ง ๆ หรือสนามที่มีการติดตั้งสถานที่พักอย่างใดอย่างหนึ่งข้างต้น (เช่น มีการกางเต็นท์ไว้หรือมีการนำรถบ้านมาจอดไว้เพื่อให้เช่า หรือมีการติดตั้งสถานที่พักที่รื้อถอนออกได้ประเภท ชาเลต์ กระโจม ฯลฯ) รวมทั้งติดตั้งอุปกรณ์อื่น ๆ ทั่วไป โดยให้เช่าเป็นระยะเวลาเกินกว่าหนึ่งเดือนก็ได้ และรองรับลูกค้าซึ่งไม่ได้มีที่อยู่อาศัยอยู่ ณ สถานที่แห่งนั้น ทั้งนี้ สวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อนที่ดำเนินการในลักษณะของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวจะต้องดำเนินการโดยบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลเพียงคนเดียว

ซึ่งเป็นเจ้าของหรือเป็นผู้มีสิทธิใช้ที่ดิน โดยต้องมีการจัดทำข้อบังคับภายในที่จัดทำขึ้นตามมาตรฐานที่รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวกำหนด

**หลักเกณฑ์การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจในเรื่องนี้จะแตกต่างกันไปตามขนาดและลักษณะการให้บริการของพื้นที่ ดังต่อไปนี้**

๑. พื้นที่ตั้งแคมป์ขนาดเล็ก ซึ่งหมายถึง พื้นที่ตั้งแคมป์ที่จำกัดจำนวนผู้ตั้งแคมป์อยู่ที่ ๒๐ คน และสามารถรองรับที่พักรับได้สูงสุด ๖ ที่พัก ซึ่งส่วนใหญ่มักเป็นการตั้งแคมป์ในฟาร์มหรืออยู่ร่วมกับคนในท้องถิ่น นั้น ผู้ประกอบการจะต้องแจ้งสถานที่ที่พื้นที่ตั้งแคมป์นั้นตั้งอยู่ต่อนายกเทศมนตรี (Déclaration du lieu de l'emplacement auprès de la mairie)

๒. พื้นที่ตั้งแคมป์ขนาดใหญ่ ซึ่งหมายถึง พื้นที่ตั้งแคมป์ที่รองรับผู้ตั้งแคมป์ได้มากกว่า ๒๐ คน และรองรับที่พักรับได้มากกว่า ๖ ที่พัก และในกรณีของสวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อน นั้น ผู้ประกอบการจะต้องขอใบอนุญาตพัฒนาพื้นที่ (un permis d'aménager) ต่อนายกเทศมนตรี และหลังจากที่ได้พัฒนาพื้นที่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดแล้ว จะต้องแจ้งไปยังนายกเทศมนตรีอีกครั้งหนึ่งเพื่อรับรองว่าได้ดำเนินการพัฒนาพื้นที่เสร็จสมบูรณ์และเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว

**(๔) หลักเกณฑ์การกำกับดูแลที่เกี่ยวข้องกับสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวประเภทอื่น ๆ**

นอกจากโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว ๓ ประเภทข้างต้น กฎหมายฝรั่งเศสยังกำหนดนิยามสำหรับที่พักอีก ๒ ประเภท ขึ้นเป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑. “บ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัว” (Maisons familiales de vacances หมายความว่า สถานที่ประกอบการที่ไม่แสวงหาผลกำไร ซึ่งมีเป้าหมายทางสังคมครอบครัว และวัฒนธรรม โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อให้การรับรองครอบครัวในช่วงวันหยุดและกิจกรรมยามว่าง โดยให้ความสำคัญกับครอบครัวที่มีรายได้น้อยเป็นหลัก บ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัวอาจรองรับผู้เข้าพักประเภทอื่น ๆ (ซึ่งไม่ใช่ครอบครัวที่มีรายได้น้อย) ก็ได้ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่ไม่ใช่ช่วงเวลาปิดเทอม ทั้งนี้ บ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัวดังกล่าวต้องให้บริการที่ประกอบด้วย สถานที่พัก สิ่งอำนวยความสะดวกด้านอาหาร ซึ่งอาจเป็นพื้นที่ส่วนรวมหรือส่วนตัวที่สามารถเตรียมอาหารได้ และบริการที่ปรับให้เข้ากับความต้องการของครอบครัว นอกจากนี้ กฎหมายกำหนดให้บ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัวต้องมีบริการเกี่ยวกับการให้การดูแลเด็กเป็นประจำผ่านการจัดกิจกรรมสันทนาการและการศึกษาต่าง ๆ และจัดให้มีกิจกรรมทางสังคมวัฒนธรรมและการพักผ่อนสำหรับผู้ใหญ่ ซึ่งส่งเสริมการพัฒนาการเข้าสังคมและการบูรณาการความเป็นอยู่ให้เข้ากับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น

๒. “กระท่อมบนเขา” (Refuges de montagne) หมายความว่า สถานประกอบการบนพื้นที่ภูเขาที่ห่างไกล ที่มีการรักษาความปลอดภัยหรือไม่ก็ตาม และเปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าพักได้ โดยกฎหมายนิยามคำว่าพื้นที่ห่างไกลไว้ หมายความว่า กระท่อมบนเขาต้องตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ไม่สามารถเข้าถึงได้ทั้งทางถนนหรือโดยลิฟต์สกีที่เปิดให้บุคคลทั่วไปเข้าถึงได้ และไม่สามารถเข้าถึงได้โดยยานพาหนะและอุปกรณ์ฉุกเฉินได้อย่างน้อยช่วงหนึ่งของปี ทั้งนี้ กระท่อมบนเขาให้บริการห้องพักรวมแก่ผู้ที่สัญจรไปมา โดยมีความจุที่พักจำกัดอยู่ที่ ๑๕๐ คน ทั้งนี้ ผู้เยาว์จะสามารถเข้าพักในกระท่อมบนเขาได้ในกรณีที่พื้นที่พักที่มีการรักษาความปลอดภัย หรือเมื่อเดินทางโดยมีผู้ดูแลไปด้วย ในกรณีที่เข้าพักในกระท่อมบนเขาที่ไม่มีการรักษาความปลอดภัย และนอกเหนือจากอุปกรณ์ที่จำเป็นสำหรับที่พักแล้ว กระท่อมบนเขายังอาจจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้สามารถให้บริการด้านอาหารได้

สำหรับหลักเกณฑ์การกำกับดูแล นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดให้ ในกรณีของบ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัว ซึ่งประกอบกิจการในลักษณะของสถานประกอบการที่ไม่แสวงหาผลกำไร นั้น สมาคม สหภาพแรงงานหรือสหพันธ์ หน่วยงานของรัฐ หรือท้องถิ่น องค์กรประกันสังคม และองค์กรทั้งหมดที่ไม่แสวงหาผลกำไรใด ๆ อาจยื่นคำร้องเพื่อขออนุมัติให้สถานที่พักของตนให้บริการในรูปแบบของบ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัวได้ โดยยื่นคำร้องไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดที่สถานที่พักนั้นตั้งอยู่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดอาจอนุมัติให้สถานที่พักนั้นเป็นบ้านพักตากอากาศสำหรับครอบครัว โดยถาวร หรือโดยชั่วคราวเป็นระยะเวลา ๑ ปี และต่ออายุได้ ๑ ปี ก็ได้

สำหรับกระท่อมบนเขา นั้น กฎหมายฝรั่งเศสไม่ได้กำหนดว่าจะต้องมีการแจ้งการประกอบกิจการหรือขออนุญาตก่อนประกอบกิจการแต่อย่างใด อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายผังเมืองกำหนดว่า การก่อสร้างกระท่อมบนเขาจะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการจังหวัดก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้

## ๒.๒ การกำกับดูแลอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

ก่อนจะประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวได้นั้น ผู้ประกอบการทุกราย จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ใช้บังคับกับประเภทของสถานที่พักนั้น เช่น การจดทะเบียนในทะเบียนการค้า หลักเกณฑ์ทางสาธารณสุข หลักเกณฑ์เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยของสาธารณะ หลักเกณฑ์ด้านการโฆษณาและการตั้งราคาภาษีนักท่องเที่ยว ฯลฯ

ในส่วนของอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว หากต้องมีการก่อสร้างหรือปรับปรุงอาคาร ก็จะต้องได้รับอนุญาตจากผู้ว่าการจังหวัดก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้ ทั้งนี้ ตามประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de

l'urbanisme) รวมทั้งต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การก่อสร้างและการปรับปรุงอาคารตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (Code de la construction et de l'habitation) อีกด้วย

หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคารและการก่อสร้างของประเทศฝรั่งเศสจะแตกต่างกันไป โดยขึ้นอยู่กับขนาดและความสามารถในการรองรับผู้เข้าพักของอาคารสถานที่นั้น โดยหากอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสามารถรองรับผู้เข้าพักได้น้อยกว่า ๑๕ คน ก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอาคารที่พักอาศัยทั่วไป แต่หากอาคารที่นำมาใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสามารถรองรับผู้เข้าพักได้เกิน ๑๕ คน ก็จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอาคารสาธารณะ (établissements recevant du public - ERP) ตามประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (Code de la construction et de l'habitation) หมายความว่า อาคารหรือสถานที่ที่บุคคลภายนอกได้รับอนุญาตให้เข้าไปได้ และจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้สำหรับอาคารสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนหลักเกณฑ์เกี่ยวกับความปลอดภัยและการป้องกันอัคคีภัย และการรับรองและจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับผู้พิการ

ในส่วนของที่พักรื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในรูปแบบของอาคาร เช่น เต็นท์รถบ้าน ที่พักเคลื่อนที่ ตู้คอนเทนเนอร์ ฯลฯ นั้น จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามประมวลกฎหมายผังเมือง (Code de l'urbanisme) ที่กำหนดว่าพื้นที่ใดจะสามารถจัดให้มีพื้นที่สำหรับตั้งแคมป์ จอดรถบ้าน และติดตั้งตู้คอนเทนเนอร์ ฯลฯ ได้ รวมทั้งดำเนินการติดตั้งและบำรุงรักษาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายการก่อสร้างและที่อยู่อาศัย (Code de la construction et de l'habitation) ที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์สำหรับที่พักประเภทดังกล่าวไว้เป็นการเฉพาะเช่นเดียวกัน อนึ่ง ในการพัฒนาพื้นที่ตั้งแคมป์และสวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อนในบางกรณี กฎหมายอาจกำหนดให้ต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมก่อนด้วย ทั้งนี้ การเปิดพื้นที่ตั้งแคมป์จะได้รับอนุญาตก็ต่อเมื่อตั้งอยู่ในสถานที่ที่สะอาดเรียบร้อย รวมทั้งบูรณาการพื้นที่ให้เข้ากับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพัฒนาภูมิทัศน์ การสาธารณสุข และการท่องเที่ยวที่เกี่ยวข้อง

### ๒.๓ การส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว

ประเทศฝรั่งเศสมีกลไกการส่งเสริมการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวที่กำหนดไว้ตามประมวลกฎหมายท่องเที่ยว คือ การจัดระดับมาตรฐาน (การให้ดาว) แก่โรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวอย่างเป็นทางการ โดยมีวัตถุประสงค์ องค์กรที่รับผิดชอบ และหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก ดังต่อไปนี้

### (๑) วัตถุประสงค์ของการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก

การจัดระดับมาตรฐานหรือการให้ดาวแก่สถานที่พักเป็นไปเพื่อเป็นเครื่องมือในการแจ้งให้นักท่องเที่ยวซึ่งเป็นผู้เข้าพักทราบเกี่ยวกับระดับการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่คาดหวังว่าจะได้รับ โดยระดับการบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกที่ลูกค้าจะได้รับ นั้น จะขึ้นอยู่กับจำนวนดาวที่สถานที่พักได้รับ ดังนั้น สำหรับผู้เข้าพัก การให้ดาวจึงเป็นเกณฑ์มาตรฐานที่เชื่อถือได้เนื่องจากการอ้างอิงเกณฑ์และตรวจสอบอย่างสมเหตุสมผลจากองค์กรผู้ตรวจสอบ นอกจากนี้ ในบางกรณี การจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พักยังมีผลต่อสิทธิประโยชน์ทางด้านภาษี อีกด้วย

นับตั้งแต่การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการท่องเที่ยวในปี พ.ศ. ๒๕๕๒ ประเทศฝรั่งเศสก็ใช้กลไกการให้ดาวแก่สถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการในการช่วยผลักดันให้เกิดการแข่งขันและพัฒนาตัวเองของสถานที่พักให้นำดึงดูดยิ่งขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้นักท่องเที่ยวเลือกมาเที่ยวในประเทศฝรั่งเศสตามเป้าหมาย “Destination France” ที่ได้ตั้งไว้ นอกจากนี้ การให้ดาวยังเป็นเครื่องมือทางการตลาดที่ผู้ประกอบการสามารถนำไปใช้ประชาสัมพันธ์สถานที่พักแรมของตนได้อีกด้วย

### (๒) องค์กรที่รับผิดชอบการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก

กฎหมายของประเทศฝรั่งเศสกำหนดหน้าที่และอำนาจของหน่วยงานกำกับดูแลไว้ในหมวด ๑ การจัดการการท่องเที่ยวทั่วไป (บททั่วไป) (Livre I<sup>er</sup> : Organisation générale du tourisme) แห่งประมวลกฎหมายท่องเที่ยว โดยมีการกำหนดหน้าที่และอำนาจของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบการจัดระดับมาตรฐานขึ้นเป็นการเฉพาะ คือ องค์กร “Atout France” (agence de développement touristique de la France) หรือ “องค์กรพัฒนาการท่องเที่ยวของฝรั่งเศส” ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีซึ่งรับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว

นอกจากภารกิจในการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก ซึ่งองค์กร Atout France จะต้องจัดทำตารางการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พักประเภทต่าง ๆ และเผยแพร่รายชื่อสถานที่พักแรมที่มีการจัดระดับแล้วเป็นการทั่วไปโดยไม่มีค่าใช้จ่ายแล้ว องค์กรฯ ยังดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวอีกด้วย โดยองค์กรฯ มีหน้าที่กำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติในการส่งเสริมให้ประเทศฝรั่งเศสเป็นจุดหมายปลายทางของนักท่องเที่ยว (destination France) รวมทั้งให้คำแนะนำแก่รัฐและหน่วยงานท้องถิ่นเกี่ยวกับการพัฒนาการท่องเที่ยว ให้ข้อมูลและประชาสัมพันธ์การส่งเสริมการท่องเที่ยวในตลาดต่างประเทศและระดับชาติ และดำเนินการศึกษาค้นคว้าในเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะในเรื่องอุปสงค์และอุปทานในอนาคตของภาคการท่องเที่ยว เป็นต้น

### (๓) หลักเกณฑ์การจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก

กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดว่า ผู้ประกอบการสถานที่พักแรมประเภทต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (๑) โรงแรม (๒) บ้านพักนักท่องเที่ยว (๓) พื้นที่ตั้งแคมป์ (๔) สวนเพื่อการอยู่อาศัยและพักผ่อน (๕) หมู่บ้านตากอากาศ (๖) ที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ และ (๗) หมู่บ้านนักท่องเที่ยว สามารถร้องขอให้มีการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พักแรมของตนได้

การจัดระดับมาตรฐานมีหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑. การจัดระดับมาตรฐานเป็นการจัดระดับด้วยความสมัครใจ ต่อเมื่อมีการร้องขอจากผู้ประกอบการธุรกิจสถานที่พักแรมเท่านั้น โดยผู้ประกอบการต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายในการเข้าตรวจสอบสถานที่พักก่อนการยื่นขอให้องค์กร Atout France ประเมินและจัดระดับมาตรฐาน

๒. การจัดระดับมาตรฐานมีอายุ ๕ ปี และสามารถต่ออายุได้ ทั้งนี้ การจัดระดับมาตรฐานดังกล่าวอาจถูกยกเลิก ปรับเปลี่ยนระดับ ถอดถอนชื่อสถานที่พักออกจากรายชื่อสถานที่พักที่ได้รับการจัดระดับมาตรฐานก็ได้ โดยองค์กร Atout France เป็นผู้ มีอำนาจพิจารณาในเรื่องดังกล่าวเมื่อมีการร้องเรียน ทั้งนี้ หากภายหลังจากที่ดำเนินการตรวจสอบและให้ผู้ประกอบการโต้แย้งแล้ว ผู้ประกอบการไม่สามารถปรับปรุงสถานที่พัก และการให้บริการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การจัดระดับมาตรฐานนั้นได้ และสำหรับการถอดถอนชื่อสถานที่พักออกจากรายชื่อสถานที่พักที่ได้รับการจัดระดับมาตรฐาน นั้นจะเป็นไปในกรณีที่สถานที่พักนั้นไม่มีการบำรุงรักษาอาคารและการติดตั้งอุปกรณ์ต่าง ๆ หรือมีความบกพร่องอย่างร้ายแรงในการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ นายกเทศมนตรีเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและดำเนินกระบวนการตรวจสอบโดยให้ผู้ประกอบการโต้แย้ง และแจ้งการถอดถอนชื่อของสถานที่พักต่อองค์กร Atout France

๓. การจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พักจะเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามตารางการจัดระดับมาตรฐานที่จัดทำโดยองค์กร Atout France โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยว ทั้งนี้ ตารางการจัดระดับมาตรฐานจะมีระบบการให้คะแนนโดยแยกประเภทของสถานที่พักแต่ละประเภทออกจากกัน โดยมีการกำหนดระดับความสะดวกสบาย ๕ ระดับ ตั้งแต่ ๑ ดาว ถึง ๕ ดาว

๔. หลังจากมีการจัดระดับมาตรฐานแล้ว จะมีการเผยแพร่รายชื่อสถานที่พักที่ได้รับการจัดระดับบนเว็บไซต์ [www.classement.atout-france.fr](http://www.classement.atout-france.fr) โดยไม่มีค่าใช้จ่าย และผู้ประกอบการสถานที่พักที่ได้รับการจัดระดับจะมีหน้าที่ต้องแสดงป้ายสัญลักษณ์ที่แสดงถึงระดับมาตรฐานที่สถานที่พักของตนได้รับ โดยการจัดระดับมาตรฐานจะมีการจำแนกประเภทด้วย

ป้ายสีเหลืองที่มีสีต่างกัน ขึ้นอยู่กับประเภทของที่พัก โดยมีการระบุจำนวนดาวและปีที่ได้รับรางวัลตามแบบที่ Atout France กำหนด นอกจากนี้ เพื่อส่งเสริมการท่องเที่ยวและจูงใจให้มีการยื่นขอจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พัก กฎหมายกำหนดไว้ด้วยว่าองค์กร Atout France สามารถเสนอต่อรัฐมนตรีที่รับผิดชอบด้านการท่องเที่ยวให้จัดทำป้ายสัญลักษณ์พิเศษให้แก่สถานที่พัก เพื่อแสดงถึงลักษณะพิเศษของสถานที่พักแรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ สุนทรียศาสตร์ หรือมรดกเฉพาะด้านของสถานที่หรือบริการของสถานที่พักแรมนั้น

### ๓. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อรองรับรูปแบบการประกอบธุรกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

เมื่อได้ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างกฎหมายไทยและกฎหมายฝรั่งเศสที่เกี่ยวข้องกับโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวแล้ว ผู้เขียนมีความเห็นว่าแม้ว่าประเทศไทยจะมีความพยายามในการปรับปรุงกฎหมายในเรื่องต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องไม่ว่าจะเป็นการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจ การควบคุมอาคาร หรือการส่งเสริมการประกอบธุรกิจ โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่มีการปรับปรุงเพื่อรองรับการนำอาคารที่มีลักษณะพิเศษหรืออาคารเก่าที่ดัดแปลงแล้วมาใช้เป็นที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว อย่างไรก็ตามในภาพรวมกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบันก็ยังคงไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมการท่องเที่ยวสมัยใหม่ที่นักท่องเที่ยวมีความต้องการที่หลากหลายมากขึ้น และยังไม่สามารถกำกับดูแลสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวทุกประเภทได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพเทียบเท่ากับกฎหมายฝรั่งเศสที่มีการกำหนดหลักเกณฑ์การกำกับดูแลและการส่งเสริมการประกอบธุรกิจที่เป็นระบบระเบียบ ครอบคลุม และลงรายละเอียดมากกว่า ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีข้อเสนอแนะ ๓ ประการ ในการปรับปรุงพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ เพื่อให้กฎหมายว่าด้วยโรงแรมมีความหลากหลาย อ่านง่ายและปฏิบัติตามได้ รวมทั้งจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบ

#### ๓.๑ กฎหมายว่าด้วยโรงแรมต้องมีความหลากหลาย

“โรงแรม” เป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวเพียงประเภทเดียวที่ได้รับการกำหนดนิยามไว้ตามพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ มีการแบ่งประเภทไว้อย่างชัดเจน และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมแต่ละประเภทไว้โดยละเอียด อย่างไรก็ตาม กฎหมายไม่ได้มีการกำหนดนิยามหรือแบ่งประเภทสถานที่พักประเภทอื่นไว้ โดยกฎหมายกำหนดไว้เพียงว่า สถานที่พักอื่นสำหรับนักท่องเที่ยวที่ไม่ใช่โรงแรมเป็น “สถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรม” เท่านั้น ซึ่งก่อให้เกิดปัญหา ดังต่อไปนี้

(๑) รัฐไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ที่เป็นรายละเอียดปลีกย่อยเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสถานที่พักแต่ละประเภทที่ชัดเจนเพื่อกำกับดูแลสถานที่พักที่ไม่ใช่โรงแรมประเภทต่าง ๆ อย่างเหมาะสมได้ ในทางตรงกันข้าม กฎหมายฝรั่งเศสมีการกำหนดนิยามของ

สถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวแต่ละประเภทไว้ จึงทำให้สามารถกำหนดรายละเอียดของการประกอบธุรกิจสถานที่พักแรมแต่ละประเภทได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่า เช่น ในกรณีของที่พักรักษานักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ (Meublés de tourisme) ซึ่งอาจเทียบได้กับการนำบ้านพักตากอากาศ ห้องชุด หรือสตูดิโอ มาให้บริการเป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว นั่น ก็สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ซึ่งนำห้องชุดหรือสตูดิโอในอาคารอยู่อาศัยรวมมาให้บริการในลักษณะที่สถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวได้ โดยกฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องตรวจสอบว่าข้อบังคับการเป็นเจ้าของร่วมของอาคารอยู่อาศัยรวมนั้นไม่ได้ห้ามการนำห้องพักมาให้เช่าในลักษณะของที่พักรักษานักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เกิดการสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่เจ้าของร่วมอื่น ในอาคารอยู่อาศัยรวมซึ่งมักมีการใช้พื้นที่ส่วนกลางและสิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน นอกจากนี้ ในกรณีของพื้นที่ตั้งแคมป์หรือลานกางเต็นท์ นั้น จะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจไว้เป็นการเฉพาะแต่อย่างใด แต่กำหนดหลักเกณฑ์ไว้เพียงเล็กน้อยในเรื่องเกี่ยวกับการควบคุมอาคารเพื่อกำหนดให้ผู้ประกอบการสถานที่พักในรูปแบบเต็นท์ต้องจัดให้มีแสงสว่างอย่างเพียงพอในห้องพักและบริเวณทางเดินนั้น ในทางตรงกันข้าม กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจลานกางเต็นท์ไว้อย่างชัดเจน โดยมีหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาพื้นที่เพื่อใช้ประกอบธุรกิจลานกางเต็นท์และการกำหนดให้ต้องดำเนินการศึกษาผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมก่อนประกอบธุรกิจลานกางเต็นท์ ซึ่งจะทำให้การประกอบธุรกิจดังกล่าวมีความเป็นระเบียบ สงบเรียบร้อย และไม่ทำลายธรรมชาติ

(๒) การกำหนดระบบการกำกับดูแลไว้เพียง ๒ ระบบ กล่าวคือ ระบบจัดแจ้งและระบบอนุญาต โดยยึดโยงจากความเป็นโรงแรมและจำนวนห้องหรือจำนวนผู้เข้าพัก นั้น เป็นการกำหนดระบบการกำกับดูแลที่ไม่ละเอียดเพียงพอ และไม่สอดคล้องกับแนวทางการประกอบธุรกิจในปัจจุบัน จึงทำให้เกิดปัญหาว่า หากสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไม่ว่าจะเป็นสถานที่พักรูปแบบใด เมื่อมีจำนวนห้องพักรวมกันเกิน ๘ ห้อง หรือรองรับผู้พักรวมกันได้เกิน ๓๐ คน จะถือเป็นโรงแรมทันที และผู้ประกอบการจะต้องขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจโรงแรม และต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ ในส่วนที่เกี่ยวข้องด้วย ด้วยเหตุนี้ จึงมีผู้ประกอบการหลายรายที่ไม่ต้องการเข้าระบบเนื่องจากไม่ต้องการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เข้มงวดมากจนเกินไปที่กำหนดไว้สำหรับผู้ประกอบการโรงแรม และมีผู้ประกอบการอีกหลายรายที่ไม่สามารถเข้าระบบได้เนื่องจากไม่สามารถปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดเอาไว้ดังกล่าวได้ จึงทำให้รัฐเสียรายได้ไปเป็นจำนวนมากเนื่องจากผู้ประกอบการบางส่วนไม่อยู่ในระบบหรือเป็นช่องทางให้เกิดการเรียกรับสินบน และในบางกรณีผู้ประกอบการที่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบได้ก็ประสบปัญหาในการเข้าถึงแหล่งเงินเนื่องจากไม่สามารถดำเนินการขอสินเชื่อได้อีกด้วย ในทางกลับกัน กฎหมายฝรั่งเศสจำแนกประเภทการกำกับดูแลที่มีรายละเอียดมากกว่า โดยคำนึงถึงลักษณะของ

การนำสถานที่พักมาให้บริการด้วยว่าเป็นการใช้อาคารหรือสถานที่พักเพื่อดำเนินกิจการเป็นสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวเป็นหลักหรือเป็นการนำที่อยู่อาศัยของตนมาให้บริการในลักษณะของที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว แล้วจึงกำหนดระบบการกำกับดูแลให้แตกต่างกัน โดยเฉพาะในส่วนของที่พักพร้อมอาหารเช้า (Chambres d'hôtes) ซึ่งอาจเทียบได้กับการทำโฮมสเตย์ ที่เป็นการหารายได้เสริมของเจ้าของสถานที่พัก นั้น กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดผ่อนปรนไว้ด้วยว่า ที่พักพร้อมอาหารเช้าที่มีจำนวนมากกว่า ๑๕ ห้อง และ/หรือสามารถรองรับผู้เข้าพักได้เกิน ๑๕ คน ซึ่งไม่ประสงค์จะจัดระดับมาตรฐานสถานที่พักของตนเป็นโรงแรม ก็สามารถดำเนินกิจการไปได้โดยไม่ต้องแจ้งการประกอบธุรกิจโรงแรม แต่จะต้องถือว่าการดำเนินกิจการดังกล่าวเป็นการให้บริการห้องพักในระดับที่ใหญ่ขึ้น และทั้งนี้จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องสำหรับการใช้อาคารสาธารณะ นอกจากนี้ ในส่วนของพื้นที่ตั้งแคมป์ นั้น แม้ว่าจะเป็นการกำกับดูแลสถานที่พักในลักษณะเดียวกัน ประเทศฝรั่งเศสก็มีการกำหนดระบบการกำกับดูแลแยกย่อยลงไปเป็น ๒ ระบบ ที่แตกต่างกัน โดยระบบการกำกับดูแลจะขึ้นอยู่กับพิจารณาจำนวนผู้เข้าพักและลักษณะของสถานที่ว่ามีการติดตั้งสถานที่พักอย่างใดอย่างหนึ่ง (เช่น มีการกางเต็นท์ไว้หรือมีการนำรถบ้านมาจอดไว้เพื่อให้เช่า หรือมีการติดตั้งสถานที่พักที่เรือถอนออกได้ประเภท ซาเลต์ กระโจม ฯลฯ) ไว้หรือไม่ เนื่องจากรัฐมีความจำเป็นต้องกำกับดูแลสถานที่พักที่มีขนาดใหญ่กว่าหรือมีการติดตั้งอุปกรณ์หรืออาคารลักษณะพิเศษไว้อย่างเข้มงวดกว่าการกำกับดูแลกิจการกางเต็นท์ขนาดเล็กที่เป็นเพียงการนำสนามโล่ง ๆ มาเปิดให้บริการเพื่อให้ผู้เข้าพักนำเต็นท์ของตนเองมากางได้

ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยควรมีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยโรงแรมโดยกำหนดนิยามให้ครอบคลุมสถานที่พักทุกประเภท และกำหนดกฎเกณฑ์การกำกับดูแลโดยละเอียดให้เหมาะสมกับสถานที่พักแต่ละประเภท โดยใช้มาตรการที่แตกต่างกันตามความจำเป็นและเหมาะสมของการกำกับดูแล เพื่อให้ผู้ประกอบการสามารถเข้าสู่ระบบได้และปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องได้โดยง่าย ทั้งนี้ ในส่วนของการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจนั้น อาจพิจารณากำหนดให้ระบบอนุญาตเฉพาะกรณีที่เป็น และใช้ระบบแจ้งและตรวจสอบภายหลังเป็นหลัก เพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการแจ้งข้อมูลต่อภาครัฐ อันจะทำให้รัฐมีข้อมูลที่ครบถ้วนถูกต้องและสามารถดำเนินการตรวจสอบสถานที่พักได้ต่อไป

### ๓.๒ กฎหมายว่าด้วยโรงแรมต้องอ่านง่ายและปฏิบัติตามได้

กฎหมายว่าด้วยโรงแรมแบ่งประเภทการกำกับดูแลออกเป็น ๒ ระบบ กล่าวคือ (๑) การกำกับดูแลโรงแรม และ (๒) การกำกับดูแลสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรม โดยในส่วนของรูปแบบการเขียนกฎหมาย นั้น กระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ (๓)<sup>๑๔</sup> ที่ให้อำนาจในการออกกฎกระทรวงกำหนดให้สถานที่พักอื่นเป็นโรงแรมได้

<sup>๑๔</sup>มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

แต่ทั้งนี้ เพื่อนำไปออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดให้สถานที่พักอื่นตามที่กำหนดไม่เป็นโรงแรม และกำหนดหลักเกณฑ์ให้ปฏิบัติโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการสถานที่พักดังกล่าวต้องแจ้งการประกอบกิจการไว้ในกฎกระทรวงดังกล่าวด้วย<sup>๑๕</sup> ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่าการออกกฎกระทรวงดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งยังสร้างความสับสนให้แก่ผู้อ่านกฎหมายซึ่งอาจไม่เข้าใจว่าสถานที่พักอื่นที่ไม่เป็นโรงแรมอยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัติโรงแรมฯ หรือไม่ และอยู่ภายใต้บังคับของบทบัญญัติใดบ้าง ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการปรับปรุงกฎหมายเพื่อบรรจุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับดูแลสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวทั้งหมด รวมทั้งการกำกับดูแลโฮมสเตย์ ไว้ในพระราชบัญญัติโรงแรมฯ เช่นเดียวกับแนวทางของประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เข้าใจได้ง่ายและเป็นไปตามหลักการเขียนกฎหมายที่ถูกต้อง ทั้งนี้ โดยอาจปรับปรุงชื่อกฎหมายให้สอดคล้องกับการปรับปรุงกฎหมายและเพื่อให้เข้าใจได้ว่ากฎหมายดังกล่าวเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับกับสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวทุกประเภท

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาเนื้อหาของกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ ซึ่งควรมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดเพียงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักที่ไม่เป็นโรงแรมไว้เท่านั้น จะพบว่า กฎกระทรวงดังกล่าวมีการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการควบคุมอาคาร โดยเฉพาะในส่วนของ “อาคารลักษณะพิเศษ” ตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เอาไว้บางส่วนด้วย ซึ่งการกำหนดไว้ดังกล่าวเป็นการกำหนดที่เกินขอบอำนาจของกฎหมายและยังซ้ำซ้อนกับกฎหมายเฉพาะ กล่าวคือ กฎกระทรวงกำหนดลักษณะและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคารฯ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้ด้วยแล้ว ด้วยเหตุนี้ จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงทั้ง ๒ ฉบับ ทั้งกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรมฯ และกฎกระทรวงกำหนดลักษณะและระบบความปลอดภัยของอาคารที่ใช้ประกอบธุรกิจโรงแรมฯ เพื่อนำหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมอาคารออกจากกฎกระทรวงฉบับแรกและนำไปพิจารณากำหนดในกฎกระทรวงฉบับหลังเพื่อให้กฎหมายเป็นเอกภาพ

“โรงแรม” หมายความว่า

ฯลฯ

ฯลฯ

(๓) สถานที่พักอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

<sup>๑๕</sup>ทั้งนี้ ตามกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยกฎกระทรวงกำหนดประเภทและหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจโรงแรม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๖๖

### ๓.๓ กฎหมายว่าด้วยโรงแรมต้องจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบ

ในปัจจุบันระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและดิจิทัลแพลตฟอร์มมีส่วนช่วยให้ผู้ประกอบการธุรกิจโรงแรมและสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวสามารถประชาสัมพันธ์ที่พักของตนและนำสถานที่พักมาให้บริการในลักษณะของที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวได้อย่างง่ายดายยิ่งขึ้น โดยเฉพาะในกรณีของการนำอพาร์ทเมนต์ หอพัก หรือห้องชุดในอาคารอยู่อาศัยรวม (คอนโด) มาปล่อยเช่าให้แก่นักท่องเที่ยวที่มีการดำเนินการอย่างค่อนข้างกว้างขวาง ซึ่งความง่ายตายของการติดต่อสื่อสารและปล่อยเช่านี้ทำให้ผู้ประกอบการไม่เห็นความสำคัญของการเข้าสู่ระบบเนื่องจากตนไม่ได้รับประโยชน์ใด แต่ในขณะเดียวกันก็มีภาระที่ต้องดำเนินการแจ้งหรือขออนุญาตตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดอีกด้วย ในทางกลับกัน การที่ผู้ประกอบการไม่เข้าสู่ระบบการกำกับดูแลของรัฐก็ทำให้รัฐสูญเสียรายได้จำนวนมากตามที่ได้กล่าวมาแล้ว และทำให้รัฐมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจไม่ครบถ้วนซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการกำกับดูแลและการส่งเสริมธุรกิจในอนาคต นอกจากนี้ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการปล่อยเช่าในลักษณะนี้อาจสร้างความเดือดร้อนรำคาญแก่ผู้อื่นหากดำเนินการในอาคารที่เป็นอาคารอยู่อาศัยรวม เช่น ในกรณีการปล่อยเช่าห้องคอนโดที่มีการใช้สิ่งอำนวยความสะดวกร่วมกัน

ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงควรตระหนักถึงความสำคัญของการจูงใจให้ผู้ประกอบการสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวเข้าสู่ระบบ โดยหากพิจารณากฎหมายของประเทศฝรั่งเศส จะเห็นว่า มีการให้สิทธิประโยชน์แก่ผู้ประกอบการสถานที่พักบางประเภทที่ดำเนินการเข้าระบบอย่างถูกต้องตามกฎหมายและดำเนินการให้มีการจัดระดับมาตรฐานสถานที่พักของตน เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้ประกอบการที่พักสำหรับนักท่องเที่ยวพร้อมเฟอร์นิเจอร์ (ซึ่งคล้ายกับการปล่อยเช่าคอนโด) ให้ไม่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในลักษณะเดียวกับผู้ประกอบการโรงแรม เป็นต้น

นอกจากนี้ รัฐอาจใช้กลไกการจัดระดับมาตรฐานเพื่อจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบ โดยกำหนดสิทธิพิเศษต่าง ๆ เพิ่มเติมเพื่อเป็นแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการที่เข้ารับการจัดระดับมาตรฐาน ทั้งนี้ เมื่อพิจารณากฎหมายของทั้ง ๒ ประเทศเปรียบเทียบกับก็จะพบว่า ประเทศไทยมีกลไกการจัดระดับมาตรฐานของกรมการท่องเที่ยวที่ดำเนินการร่วมกับมูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทยในลักษณะเดียวกับการดำเนินการของประเทศฝรั่งเศส โดยองค์กร Atout France อยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ ผู้เขียนจึงมีความเห็นว่า ประเทศไทยอาจพัฒนาการจัดระดับมาตรฐานดังกล่าวให้ครอบคลุมสถานที่พักทุกประเภท และประชาสัมพันธ์รายชื่อสถานที่พักที่ได้รับการจัดระดับมาตรฐานให้กว้างขวางขึ้นกว่าเดิมเพื่อช่วยส่งเสริมการขายให้แก่ผู้ประกอบการสถานที่พักต่าง ๆ และจูงใจให้ผู้ประกอบการเข้าสู่ระบบและแจ้งข้อมูลต่อภาครัฐมากยิ่งขึ้น

อนึ่ง ในส่วนของแนวทางการร่างกฎหมายในเรื่องดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ควรกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดระดับมาตรฐานของสถานที่พักสำหรับนักท่องเที่ยว โดยละเอียดในพระราชบัญญัติโรงแรม เพื่อให้สามารถใช้งบได้โดยง่าย รวมทั้งกำหนดหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องของกรมการท่องเที่ยวและมูลนิธิมาตรฐานโรงแรมไทยไว้ในกฎหมาย ว่าด้วยโรงแรมให้ชัดเจน เพื่อให้สามารถอาศัยอำนาจตามกฎหมายดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องได้ แทนการอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินฯ ในการออกประกาศเพื่อกำหนดมาตรฐานการท่องเที่ยวไทยในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งเป็นแนวทาง ที่กรมการท่องเที่ยวดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้ อาจกำหนดเพิ่มเติมให้อธิบดีกรมการ ท่องเที่ยวเป็นกรรมการในคณะกรรมการส่งเสริมและกำกับธุรกิจโรงแรมด้วย เพื่อให้สามารถ บูรณาการการทำงานได้อย่างคล่องตัวและร่วมกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

---

## การเตรียมพร้อมและการเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติของประเทศแคนาดา\*

กัลยา เกียรติถาวรชัย\*\*

## ความเป็นมา

ประเทศแคนาดาประสบกับภัยพิบัติทั้งภัยธรรมชาติและภัยที่เกิดจากมนุษย์หลายครั้ง นับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๖๓๘ เป็นต้นมา<sup>๑</sup> โดยในวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๑๖๓๘ เกิดแผ่นดินไหวใกล้กับเมืองทรอยส์-ริเวียร์ (Trois-Rivières) ในเดือนกุมภาพันธ์ปี ค.ศ. ๑๖๖๓ ได้เกิดแผ่นดินไหวเมืองควิเบกทำให้เกิดรอยแยกในหิมะ บ้านเรือนโยกเยก และลำธารเปลี่ยนเส้นทาง และยังคงเกิดภัยพิบัติอีกหลายครั้ง เช่นอุทกภัยครั้งใหญ่ที่สุดในแม่น้ำแดงในแมนิโทบาปี ๑๘๒๖ เกิดไฟป่าในเดือนกรกฎาคมปี ๒๐๒๑ ที่ทำให้ทางเจ้าหน้าที่รัฐบริติชโคลัมเบียต้องออกคำสั่งอพยพประชาชนเนื่องจากเกิดไฟป่าทั่วทั้งรัฐ โดยไฟป่าดังกล่าวเป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สิน นอกจากนี้ควันจากไฟป่ายังทำให้เกิดหมอกควันและปัญหาด้านสุขภาพมากมายทั่วทั้งรัฐอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าภัยพิบัติดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรงทั้งต่อชีวิต เศรษฐกิจ และโครงสร้างพื้นฐานของสังคม ไม่ว่าจะเกิดจากธรรมชาติหรือมนุษย์ จึงจำเป็นต้องมีกลไกด้านกฎหมายและการบริหารจัดการเพื่อรับมืออย่างมีประสิทธิภาพ

บทความนี้จึงมุ่งประสงค์นำเสนอระบบการจัดการภัยพิบัติของแคนาดาโดยพิจารณาทั้งในแง่ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง มาตรการเยียวยาผู้ประสบภัย และแนวปฏิบัติในการจัดการภัยพิบัติ ในด้านกฎหมายแคนาดาเป็นประเทศที่มีการตรากฎหมายของรัฐบาลกลาง Emergency Management Act (2007) ส่วนแต่ละจังหวัดก็มีการตรากฎหมายของจังหวัดเอง เช่น ALBERTA REGULATION 51/94 Emergency Management Act (DISASTER RECOVERY REGULATION) มีการสร้างระบบการแจ้งเตือนภัยที่มีประสิทธิภาพ (Alert Ready) โดยเป็นการร่วมมือกันระหว่างรัฐบาลกลาง (Federal) จังหวัด (Provincial) และเขตการปกครอง (Territorial) ชุมชน สถานศึกษา ชนพื้นเมือง ผู้ประกอบการเอกชน สำหรับมาตรการการเยียวยานั้นได้มีการจัดตั้งระบบการสนับสนุนทางการเงินอย่าง Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA) ที่สามารถตอบสนององความเสียหายระดับจังหวัดและเขตการปกครองได้อย่างมี

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายกฎหมายคมนาคม กองกฎหมายเทคโนโลยีและการคมนาคม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (มิถุนายน ๒๕๖๘)

<sup>๑</sup> The Canadian Encyclopedia, “Timeline Disasters”, <<https://www.thecanadianencyclopedia.ca/en/timeline/disasters>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พ.ค. ๒๕๖๘

ประสิทธิภาพ ซึ่งประเทศไทยอาจนำมาศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้พัฒนาระบบการบริหารจัดการภัยพิบัติในบริบทของไทย

## ๑. กฎหมายและนโยบายในการจัดการภัยพิบัติ

แคนาดาเป็นหนึ่งในประเทศที่มีระบบกฎหมายและกลไกการจัดการเหตุฉุกเฉิน<sup>๒</sup> ที่เข้มแข็ง โดยในการจัดการนี้ประกอบไปด้วยผู้ดำเนินการหลายระดับทั้งรัฐบาลกลาง รัฐบาลจังหวัด และรัฐบาลเขตการปกครอง (Federal/Provincial/Territorial: FPT) ถือเป็นความร่วมมือของรัฐบาลทุกระดับ แต่ละระดับมีกฎหมายการจัดการเหตุฉุกเฉินของตัวเอง โดยมีรัฐบาลกลางเป็นหน่วยงานกลางประสานความร่วมมือกับแต่ละรัฐบาล มีการสื่อสารอย่างต่อเนื่องระหว่างหน่วยงานของรัฐบาลทั้งหมด ภายในกรอบรัฐธรรมนูญของแคนาดา ดังจะเห็นได้จากการกำหนดกรอบกลยุทธ์ซึ่งมีเป้าหมายให้แคนาดาสามารถฟื้นฟูให้กลับคืนสู่ปกติ (An Emergency Management Framework for Canada) มีการจัดประชุมเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของรัฐบาลกลาง รัฐบาลจังหวัด และรัฐบาลเขตการปกครอง<sup>๓</sup> เพื่ออภิปรายแลกเปลี่ยนบทเรียนที่ได้รับและหารือถึงแนวทางร่วมกันในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน ซึ่งมุ่งเป้าไปที่การเสริมสร้างความพร้อมของแคนาดาสำหรับสถานการณ์ฉุกเฉิน มีการร่วมรับรองแผนปฏิบัติการชั่วคราวสำหรับกลยุทธ์การจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินของ FPT (Emergency Management Strategy Interim Action Plan) ซึ่งแผนปฏิบัติการนี้กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับลำดับความสำคัญและกิจกรรมร่วมกันในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน และระบุขั้นตอนที่ชัดเจน สร้างระบบแจ้งเตือนสาธารณะแห่งชาติ กำหนดแผนความเสี่ยงจากเหตุฉุกเฉิน พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนที่เป็นชนพื้นเมืองเข้ามามีส่วนร่วมรักษาชุมชนของตนให้ปลอดภัยจากเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ และเนื่องจากแนวคิดที่ว่าจัดการเหตุฉุกเฉินในแคนาดาเป็นความร่วมมือกัน เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินโดยเฉพาะภัยพิบัติธรรมชาติรัฐบาลจังหวัดและรัฐบาลเขตการปกครองและหน่วยงานท้องถิ่นจะเป็นผู้เข้าดำเนินการในเบื้องต้น<sup>๔</sup>

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน Emergency Management Act (2007) ใช้กับทั้งภัยที่เกิดตามธรรมชาติ เช่น น้ำท่วม ไฟป่า และเหตุฉุกเฉินที่ไม่ได้เกิดจากธรรมชาติ เช่น การก่อการร้าย

<sup>๓</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20221013/22-en.aspx), “Parliamentary Committee Notes: Federal/Provincial/Territorial (FPT) Ministers Responsible for Emergency Management Meeting”, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/trnsprnc/brfng-mtrls/prlmntry-bndrs/20221013/22-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๔</sup> “Structure of Canada's emergency management system” <<https://eird.org/rp17/sructure-of-canada-emergency-content.html>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

ในส่วนของรัฐบาลกลางได้มีการจัดตั้งสำนักงานความปลอดภัยสาธารณะแห่งแคนาดา (Public Safety Canada: PSC)<sup>๕</sup> เป็นองค์กรของรัฐที่ก่อตั้งขึ้นในปี ๒๕๔๖ เป็นหน่วยงานหลักโดยมีหน้าที่ในการประสานงานระหว่างแผนกและหน่วยงานของรัฐบาลกลางทั้งหมดที่รับผิดชอบด้านความมั่นคงแห่งชาติและความปลอดภัยของแคนาดาจากภัยทุกประเภท (ไม่ว่าจะเป็นภัยธรรมชาติ อาชญากรรม และการก่อการร้าย) ทั้งนี้ เพื่อให้แคนาดาปลอดภัยมั่นคงและมีชุมชนที่เข้มแข็งพร้อมกับความยืดหยุ่น (strong and resilient communities) โดยในด้านภัยพิบัติมีการตราพระราชบัญญัติบริหารจัดการสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Management Act (2007))<sup>๖</sup> ซึ่งเป็นกฎหมายหลักของรัฐบาลกลางที่กำหนดขอบเขตของการบริหารจัดการกับเหตุฉุกเฉินให้มีทั้งในส่วนการป้องกัน การบรรเทา การเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟูจากเหตุฉุกเฉิน<sup>๗</sup> โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงความปลอดภัยสาธารณะและการเตรียมพร้อมรับมือเหตุการณ์ฉุกเฉิน (the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับนี้ โดยในมาตรา ๓ และมาตรา ๔ กำหนดให้มีการจัดการบริหารจัดการป้องกันและรับมือกับเหตุภัยพิบัติต่าง ๆ สรุปได้ห้าด้าน<sup>๘</sup> คือ

๑.๑ การกำหนดนโยบาย แผน และมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมการการบำรุงรักษา ให้คำแนะนำ วิเคราะห์และประเมินแผนการจัดการเหตุฉุกเฉิน เพื่อให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามแผนดังกล่าวรวมถึงศึกษา วิเคราะห์ และประเมินแผนการจัดการ ติดตามสถานการณ์ฉุกเฉินที่อาจจะเกิดหรือกำลังจะเกิดขึ้นและให้คำแนะนำแก่รัฐมนตรีกระทรวงอื่น

๑.๒ การเป็นหน่วยงานประสานงานระหว่างรัฐบาลกลาง รัฐบาลจังหวัด และรัฐบาลเขตการปกครอง หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติ เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการแผนในระดับท้องถิ่น จังหวัด และชาติ

๑.๓ การให้ความช่วยเหลือในหลากหลายรูปแบบ เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน และความช่วยเหลือที่มีได้เป็นตัวเงินในกรณีที่รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองร้องขอ

๑.๔ การประสานความร่วมมือเพื่อรับมือในกรณีเกิดเหตุฉุกเฉินระหว่างประเทศ

<sup>๕</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx) , “About Public Safety Canada” <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/bt/index-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๖</sup> “Emergency Management” <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/index-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๗</sup> **Definitions**

2 The following definitions apply in this Act.

**emergency management** means the prevention and mitigation of, preparedness for, response to and recovery from emergencies.

<sup>๘</sup> Ministerial responsibilities - general (Article 3) และ Responsibilities - Canada (Article 4)

๑.๕ การให้การศึกษา ฝึกซ้อมและฝึกอบรม สนับสนุนให้มีการทำวิจัยเกี่ยวกับการจัดการเหตุฉุกเฉิน รวมถึงการสร้างความตระหนักรู้โดยการให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการจัดการเหตุฉุกเฉิน

จากภารกิจห้าด้านดังกล่าวจะเห็นได้ว่าครอบคลุมทุกระดับ ตั้งแต่รัฐบาลกลาง จังหวัด และเขตการปกครอง เพื่อรับมือกับเหตุฉุกเฉินทั้งที่เป็นภัยที่เกิดจากธรรมชาติ เช่น ไฟป่า น้ำท่วม พายุหิมะ และภัยพิบัติจากมนุษย์ เช่น อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม หรือการก่อการร้าย และยังมีมุ่งเน้นไปที่การป้องกันซึ่งเป็นหน้าที่ในเชิงรุกโดยการกำหนดเป็นนโยบายที่มีแนวทางการจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม (All-Hazards Approach) ออกมาเป็นแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินเชิงกลยุทธ์ (Strategic Emergency Management Plans: SEMP) กล่าวคือ เน้นการบริหารจัดการความเสี่ยง การเตรียมพร้อมและรับมือกับภัยพิบัติทุกประเภทผ่านการวางแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินที่มีประสิทธิภาพรวมถึงการบูรณาการการประเมินความเสี่ยงจากอันตรายทุกประเภท (All-Hazards Risk Assessment : AHRA) ซึ่ง AHRA จะช่วยวิเคราะห์ความเสี่ยงการเกิดภัยผลกระทบจากภัยพิบัติและจัดลำดับความสำคัญของการจัดการกับภัยคุกคามที่อาจเกิดขึ้น ผลที่อาจเกิดขึ้นหากเกิดภัยคุกคามขึ้น และพิจารณาแนวทางในการลดความเสี่ยง<sup>๙</sup>

การจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม (All-Hazards Approach) ประกอบด้วยสี่องค์ประกอบสำคัญคือ

๑. การป้องกันและบรรเทาผลกระทบ (Prevention and Mitigation) ได้แก่ การกำหนดยุทธศาสตร์บรรเทาภัยพิบัติแห่งชาติของแคนาดา การกำหนดกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎระเบียบเกี่ยวกับอาคารเพื่อรับมือแผ่นดินไหว การสร้างเขื่อนเพื่อป้องกันน้ำท่วม รวมถึงการประเมินสภาพแวดล้อมที่จะทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการเกิดภัยพิบัติ ซึ่งการประเมินดังกล่าวจะช่วยลดต้นทุนในการตอบสนองและฟื้นฟูจากภัยพิบัติและเชื่อมโยงไปถึงการจัดสรรเงินที่จะใช้เพื่อป้องกันและบรรเทาผลกระทบด้วย<sup>๑๐</sup>

นอกจากนี้ เนื่องจากภัยพิบัติทางธรรมชาติมีความถี่และความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ รัฐบาลแคนาดาจึงดำเนินมาตรการอื่นเพื่อช่วยให้ชาวแคนาดาลดความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินจากอุทกภัย โดยการมีนโยบาย “โครงการประกันภัยน้ำท่วมราคาประหยัด” รวมทั้งพัฒนาแผนปฏิบัติการระดับชาติเพื่อช่วยเหลือเจ้าของบ้านในการย้ายถิ่นฐานกรณีอยู่ในเขตที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิด

<sup>๙</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdss/ll-hzrds-rsk-sssmnt-en.aspx), “All-Hazards Risk Assessment”, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdss/ll-hzrds-rsk-sssmnt-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๑๐</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgn/bt-dsstr-mtgn-en.aspx), “About Disaster Mitigation”, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgn/bt-dsstr-mtgn-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

น้ำท่วมซ้ำ ซึ่งรัฐบาลแคนาดาได้จัดตั้งคณะทำงานว่าด้วยการประกันอุทกภัยและการย้ายถิ่นฐาน ประกอบด้วยหลายภาคส่วน เช่น กลุ่มบริษัทประกันภัย สถาบันการศึกษา ตัวแทนจากองค์กรชนพื้นเมือง โดยคณะทำงานชุดนี้มีภารกิจในการสำรวจแนวทางแก้ไขสำหรับการประกันอุทกภัยราคาประหยัดเพื่อผู้อยู่อาศัยในพื้นที่เสี่ยงสูง รวมถึงพิจารณาการย้ายถิ่นฐานสำหรับประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูงต่อการเกิดน้ำท่วมซ้ำ ซึ่งโครงการประกันภัยน้ำท่วมราคาประหยัดนี้จะช่วยลดค่าใช้จ่ายด้านภัยพิบัติให้กับกระทรวงการคลังของรัฐบาลกลาง รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองลงด้วย<sup>๑๑</sup> และจะเริ่มโครงการประกันภัยน้ำท่วมแห่งชาติต้นทุนต่ำสำหรับครัวเรือนที่มีความเสี่ยงสูงที่จะเกิดน้ำท่วมในปี ๒๐๒๕ นี้<sup>๑๒</sup>

**๒. การเตรียมพร้อม (Preparedness)** ได้แก่ การอบรม ฝึกซ้อม จำลองสถานการณ์ ทดสอบแผน และให้ความรู้แก่ประชาชน การแบ่งปันประสบการณ์หรือบทเรียนที่ได้รับ การถอดบทเรียนในเรื่องภัยพิบัติและการจัดการกับสถานการณ์ที่เกิดขึ้น ซึ่งการเตรียมความพร้อมเหล่านี้เป็นการบูรณาการกันจากหลายภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานความปลอดภัยสาธารณะของแคนาดา หน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลระดับจังหวัดและเขตการปกครอง สถาบันการศึกษา องค์กรและสมาคมที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันเสริมสร้างการเตรียมความพร้อมรับมือเหตุการณ์ฉุกเฉินระดับชาติ ซึ่งกระบวนการเตรียมความพร้อมนี้เป็นการดำเนินการก่อนเกิดเหตุฉุกเฉินและมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ชุมชนของแคนาดามีความปลอดภัยและมีความยืดหยุ่น<sup>๑๓</sup>

**๓. การตอบสนอง (Response)** ได้แก่ การเข้าดำเนินการอย่างรวดเร็วเมื่อเกิดเหตุ เช่น การอพยพ การประสานงานทีมฉุกเฉิน ซึ่งโดยหลักแล้วเมื่อเกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินขึ้น หน่วยงานต่าง ๆ ในท้องถิ่นนั้น เช่น โรงพยาบาล หน่วยดับเพลิง ตำรวจ และเทศบาล จะเป็นหน่วยที่เข้าดำเนินการ แต่หากหน่วยงานเหล่านี้ต้องการความช่วยเหลือก็จะร้องขอจากจังหวัดหรือจากเขตการปกครอง หากภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินลุกลามเกินขีดความสามารถของจังหวัดหรือเขตการปกครองจะขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง โดย PSC

---

<sup>๑๑</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgn/tsk-frc-fld-en.aspx), “Task Force on Flood Insurance and Relocation”, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/dsstr-prvntn-mtgn/tsk-frc-fld-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๑๒</sup> Insurance Bureau of Canada, “Budget 2024: Federal government details Canada’s first national flood insurance program to be launched in partnership with property and casualty insurers”, <<https://www.IBC.ca/news-insights/news/budget-2024-federal-government-details-canada-s-first-national-flood-insurance-program-to-be-launched-in-partnership-with-property-and-casualty-insurers>> สืบค้นเมื่อ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๑๓</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdnss/index-en.aspx), “Emergency Preparedness”, <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdnss/index-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

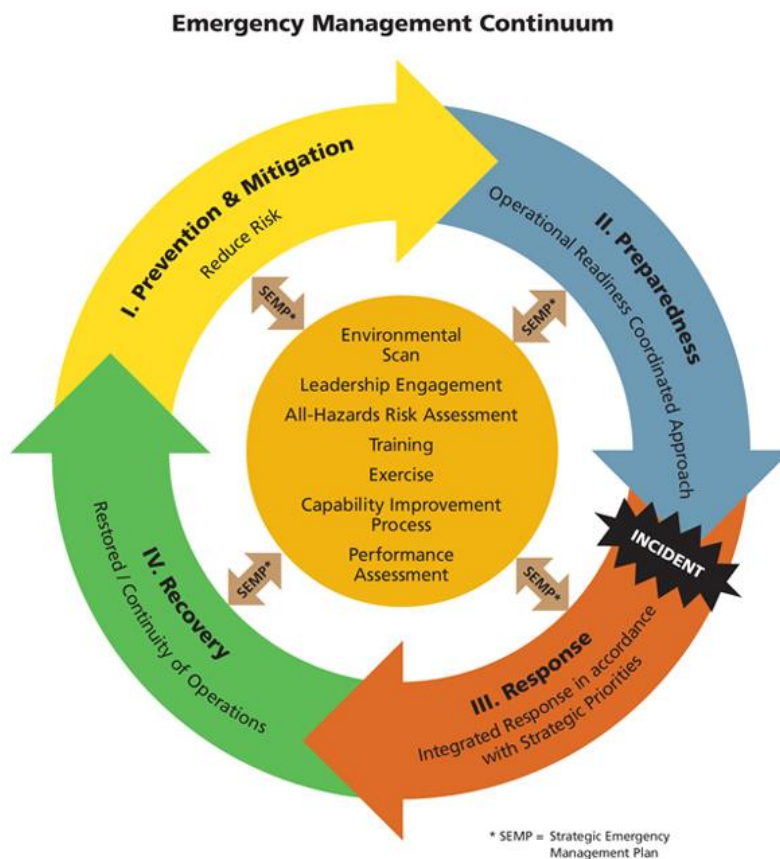
จะทำหน้าที่เฝ้าติดตาม ประสานงานและให้การสนับสนุนตลอดยี่สิบสี่ชั่วโมงในกรณีที่เกิดภัยพิบัติหรือเหตุฉุกเฉินระดับชาติ<sup>๑๔</sup>

**๔. การฟื้นฟู (Recovery)** ได้แก่ การฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน เศรษฐกิจ และสภาพจิตใจของประชาชนหลังเหตุการณ์ ซึ่งในกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติครั้งใหญ่ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูที่สูงมาก สำนักงานความปลอดภัยสาธารณะแห่งแคนาดา (PSC) จะให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่รัฐบาลของจังหวัดและเขตการปกครองผ่านข้อตกลงความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับภัยพิบัติ (Disaster Financial Assistance Arrangements: DFAA) โดยความช่วยเหลือดังกล่าวจะจ่ายให้กับจังหวัดหรือเขตการปกครอง ไม่ใช่จ่ายโดยตรงให้กับบุคคลหรือชุมชน ซึ่งเงินก้อนนี้รัฐบาลของจังหวัดหรือเขตการปกครองจะนำมาออกแบบ พัฒนา และจัดสรรช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประสบภัยพิบัติ โดยกำหนดจำนวนและประเภทของความช่วยเหลือ เช่น กลุ่มฟาร์มและเกษตรกรรม กลุ่มครัวเรือน กลุ่มหน่วยงานท้องถิ่นและกลุ่มชุมชน ซึ่งมีการแยกประเภทของความช่วยเหลือเช่น การสนับสนุนทางการเงิน การช่วยเหลือด้านสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์<sup>๑๕</sup>

จากแนวคิดการจัดการภัยพิบัติแบบองค์รวม (All-Hazards Approach) ดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปออกมาเป็นแผนภาพแสดงความต่อเนื่องของการจัดการเหตุฉุกเฉิน (รูปที่ ๑) โดยที่องค์ประกอบทั้งสี่นี้เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบเพื่อการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ตั้งแต่การป้องกันและการบรรเทาไปจนถึงการเตรียมความพร้อม การตอบสนอง และการฟื้นฟู ซึ่งสามารถดำเนินการไปตามลำดับหรือพร้อมกันก็ได้ โดยใจกลางวงล้อคือ แผนปฏิบัติการเป็นรูปธรรมเพื่อให้หน่วยงานทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติอันจะส่งผลต่อการพัฒนาแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินเชิงกลยุทธ์ (SEMP) องค์ประกอบเหล่านี้ได้แก่ การเฝ้าระวังสิ่งแวดล้อม อยู่เสมอ การมีส่วนร่วมของผู้นำ การประเมินความเสี่ยงจากอันตรายทุกประเภทเป็นประจำและอย่างต่อเนื่อง การฝึกอบรมเป็นประจำ การฝึกซ้อมเป็นประจำเพื่อเตรียมรับมือกับเหตุภัยพิบัติ กระบวนการปรับปรุงความสามารถในการรับมือภัยพิบัติ เช่น การรวบรวมและวิเคราะห์ การตอบสนองของรัฐบาลสำหรับการฝึกซ้อมและเหตุการณ์จริง และการประเมินประสิทธิภาพ

<sup>๑๔</sup> [Public Safety Canada, "Responding to Emergency Events"](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rspndng-mrgnc-vnts/index-en.aspx), <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rspndng-mrgnc-vnts/index-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๑๕</sup> [Public Safety Canada, "Recovery from Disasters"](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/index-en.aspx), <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/index-en.aspx> และ <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-ssstnc-prgrms/index-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๖๘



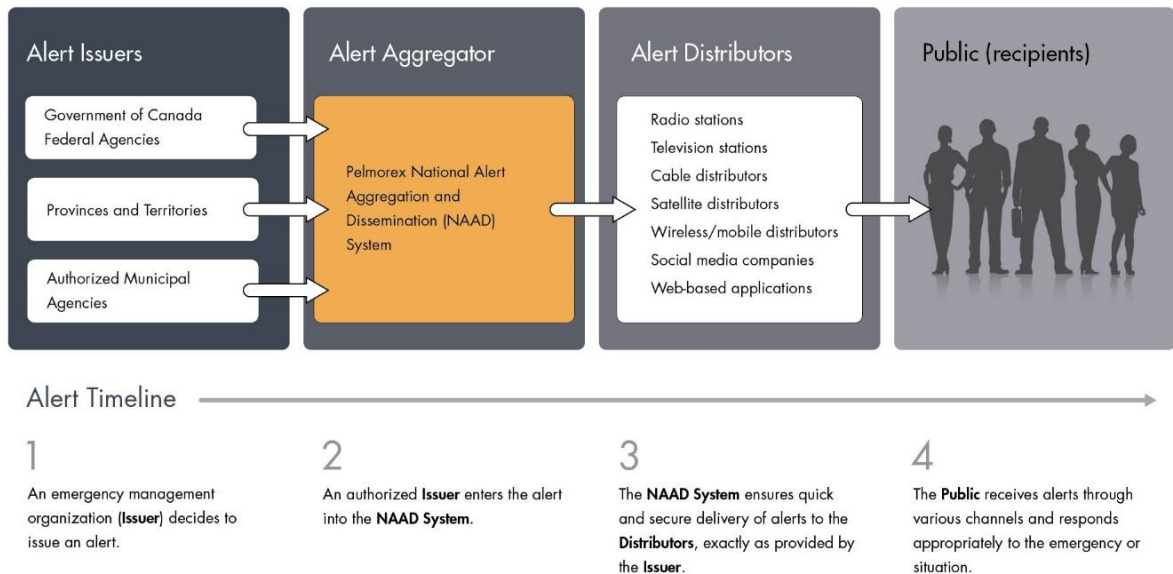
รูปที่ ๑ ที่มา : [https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-pnng/index-en.aspx#figure\\_1](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/mrgnc-mngmnt-pnng/index-en.aspx#figure_1)

นอกจากนี้ แคนาดา มีระบบเตือนภัยสาธารณะแห่งชาติ (The National Public Alerting System: NPAS) ซึ่งเป็นผลที่ได้จากการประชุมเจ้าหน้าที่ระดับบริหารของรัฐบาลกลาง รัฐบาลจังหวัด และรัฐบาลเขตการปกครอง (FAT) โดย NPAS เป็นระบบที่แจ้งเตือนประชาชนเกี่ยวกับอันตรายต่อชีวิตที่อาจเกิดขึ้นหรือกำลังเกิดขึ้น โดยแจ้งเตือนสาธารณะผ่านวิทยุ เคเบิล และโทรทัศน์ผ่านดาวเทียม รวมถึงอุปกรณ์ไร้สายทุกชนิด โดยรัฐบาลของ FPT จะเป็นผู้กำหนดว่าหน่วยงานใดสามารถออกคำเตือนภายในเขตปกครองของตนได้ หน่วยงานแจ้งเตือนจะตัดสินใจว่าจะออกคำเตือนฉุกเฉินเมื่อใด ประเภทของการแจ้งเตือน เนื้อหาของข้อความ ระยะเวลา และพื้นที่ทางภูมิศาสตร์ที่ได้รับผลกระทบ โดยในระดับรัฐบาลกลาง กระทรวงสิ่งแวดล้อมและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศของแคนาดาจะเป็นหน่วยงานรับผิดชอบการแจ้งเตือนฉุกเฉิน<sup>๑๖</sup> และได้มีการสร้างแคมเปญการตระหนักรู้ที่เรียกว่า “Alert Ready System” ซึ่งเป็นการร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการสร้างระบบแจ้งเตือนภัยสาธารณะที่ปลอดภัยและเชื่อถือได้เพื่อให้ชาวแคนาดา

<sup>๑๖</sup> อ่างแล้ว, เชียงธรรมที่ ๒

ได้รับข้อมูลที่สำคัญและจำเป็นก่อนและในช่วงที่เกิดเหตุฉุกเฉิน สามารถรับมือและป้องกันเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นได้

## National Public Alerting System (NPAS)



รูปที่ ๒ ที่มา: <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/mrgnc-prprdnss/ntnl-pblc-lrtng-sstm-en.aspx>

จากรูปที่ ๒ แสดงถึงระบบ NPAS ที่มีความร่วมมือและดำเนินการในลักษณะส่งต่ออย่างเป็นระบบ โดยจะเริ่มจากผู้ส่งการแจ้งเตือนซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลของแคนาดา จังหวัดและเขตการปกครอง และหน่วยงานเทศบาลที่ได้รับอนุญาต ส่งข้อมูลการแจ้งเตือนให้กับผู้รวบรวมการแจ้งเตือนคือ บริษัท Pelmorex Corp. (เป็นบริษัทที่จัดทำสื่อเกี่ยวกับสภาพอากาศของแคนาดา)<sup>๑๗</sup> ระบบ NAAD ของ Pelmorex จะรวบรวมข้อความด้านความปลอดภัยสาธารณะจากหน่วยงานของรัฐที่ได้รับอนุญาต และเผยแพร่ข้อความดังกล่าวผ่านดาวเทียมและอินเทอร์เน็ตไปยังบริษัทกระจายเสียง เช่น สถานีวิทยุและโทรทัศน์ บริษัทเคเบิลทีวีและทีวีดาวเทียม ผู้ให้บริการไร้สาย บริษัทโซเชียลมีเดีย และแอปพลิเคชันบนเว็บ ซึ่งจะกระจายข้อความแจ้งเตือนไปยังประชาชนโดยไม่เสียค่าใช้จ่าย

ด้านล่างของภาพนี้อธิบายถึงระยะเวลาของการแจ้งเตือน (Alert Time) แบ่งออกเป็นสี่ขั้นตอน โดยเริ่มจากองค์กรจัดการเหตุฉุกเฉิน (ผู้ออก) ตัดสินใจว่าจะออกการแจ้งเตือน

<sup>๑๗</sup> Pelmorex Corp, <<https://alerts.pelmorex.com/>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม

โดยจะป้อนการแจ้งเตือนลงในระบบ NAAD ซึ่งเป็นระบบที่รับประกันว่าจะมีการส่งการแจ้งเตือนอย่างรวดเร็วและปลอดภัยไปยังผู้ส่งข้อความแจ้งเตือนผ่านช่องทางต่าง ๆ ซึ่งเป็นการกระจายการแจ้งเตือนทำให้ประชาชนสามารถรับมือกับเหตุฉุกเฉินได้อย่างเหมาะสม

## ๒. ระบบการเยียวยาภัยพิบัติ

เมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นย่อมมีความเสียหายตามมา ซึ่งแคนาดา มีระบบการเยียวยาภัยพิบัติเรียกว่า Disaster Financial Assistance Arrangements (DFAA) โครงการ DFAA เริ่มก่อตั้งในปี ๑๙๗๐ เป็นกลไกหนึ่งที่อยู่ในแผนการจัดการเหตุฉุกเฉินเชิงกลยุทธ์ โดยเป็นเครื่องมือที่ต้องร่วมกับเครื่องมืออื่น ๆ เช่น การประกันภัย มาตรการบรรเทาความเสียหายและลดผลกระทบของภัยพิบัติ โดยแคนาดาเพิ่งประกาศหลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือตามโครงการ DFAA ฉบับใหม่ซึ่งจะเริ่มใช้กับภัยพิบัติที่เกิดภายหลังจากวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕ แต่เนื่องจากการพิจารณาชำระหนี้เยียวยาอาจต้องใช้เวลาดำเนินการหลายปีหลังจากเกิดภัยพิบัติ ดังนั้น แนวทางปฏิบัติเดิมจึงยังคงใช้กับภัยพิบัติที่เข้าเงื่อนไขซึ่งเกิดขึ้นก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕ และสามารถแบ่งการใช้ความช่วยเหลือตามโครงการ DFAA ดังนี้

### ๒.๑ ภัยพิบัติที่เกิดก่อนวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕<sup>๑๘</sup>

๒.๑.๑ หลักเกณฑ์และกระบวนการขอรับเงินช่วยเหลือหรือเงินเยียวยาจากรัฐบาลกลาง โครงการ DFAA กำหนดให้รัฐบาลกลางจะจ่ายเงินให้แก่รัฐบาลระดับจังหวัดและเขตการปกครองเท่านั้น เอกชนไม่สามารถยื่นขอรับเงินช่วยเหลือจากโครงการ DFAA ได้เอง และโครงการ DFAA จะจ่ายเงินให้เฉพาะในกรณีถึงเงื่อนไขหรือระดับของภัยพิบัติ

ในการยื่นขอรับเงินทุนนี้ รัฐบาลระดับจังหวัดและเขตการปกครองต้องยื่นขอรับความช่วยเหลือภายในหกเดือนนับจากวันที่ภัยพิบัติสิ้นสุดลง ซึ่งเงินดังกล่าวจะให้นำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังนี้

- การอพยพ การขนส่ง ขนย้ายทรัพย์สิน การจัดหาที่พักพิงให้อยู่ในที่ปลอดภัย รวมทั้งการจัดการเสื้อผ้าและอาหาร

- การจัดหาบริการชุมชนที่จำเป็นในกรณีฉุกเฉิน

- การช่วยเหลือซ่อมแซมและฟื้นฟูบ้านเรือนที่เสียหาย (เฉพาะที่เป็น

ที่อยู่อาศัยหลัก)

---

<sup>๑๘</sup> Government of Canada, How the DFAA program works (before April 1, 2025), <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/hw-dfaa-prgrm-wrks-bfr-prl-1-2025-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘ และสามารถศึกษาเพิ่มเติมได้จาก Public Safety Canada, “Guidelines for the Disaster Financial Assistance Arrangements” <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/gdlns-dsstr-ssstnc/index-en.aspx#s210>

- การช่วยเหลือธุรกิจหรือฟาร์มขนาดเล็ก รวมถึงอาคารและอุปกรณ์
- การซ่อมแซม ฟื้นฟู หรือสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นที่เสียหายจากภัยพิบัติแทนโครงสร้างพื้นฐานเดิม เช่น ถนน สะพาน

- ค่าใช้จ่ายในการตรวจสอบ ประเมินความเสียหาย และการทำความสะอาด

สำหรับค่าใช้จ่ายที่ไม่เข้าเงื่อนไขที่จะขอรับการเยียวยาได้ เช่น

- การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยหลัก
- การซ่อมแซมที่สามารถเรียกชดเชยค่าเสียหายจากบริษัทประกันภัยได้
- ค่าใช้จ่ายที่ได้รับจากรัฐตามโครงการอื่น ๆ เช่น โครงการประกัน

พืชผล

- การดำเนินงานตามปกติของหน่วยงานของรัฐ
- ความช่วยเหลือแก่ธุรกิจขนาดใหญ่และบริษัทของรัฐ

๒.๑.๒ การจ่ายเงิน รัฐบาลของจังหวัดหรือเขตการปกครองจะเป็นผู้ขอความช่วยเหลือทางการเงินจากภัยพิบัติจากรัฐบาลกลาง โดยยื่นเอกสารค่าใช้จ่ายของจังหวัดหรือเขตการปกครองต่อสำนักงานความปลอดภัยสาธารณะแห่งแคนาดา (PSC) ซึ่ง PSC จะเป็นผู้ตรวจสอบว่าภัยพิบัติดังกล่าวเข้าเงื่อนไขที่รัฐบาลกลางจะจัดสรรเงินช่วยเหลือให้หรือไม่ หากเข้าเงื่อนไขรัฐบาลกลางก็จะจัดสรรเงินตามสูตรที่กำหนดและมีเกณฑ์การจ่ายอยู่ที่ร้อยละห้าสิบถึงร้อยละเก้าสิบของค่าใช้จ่ายที่เข้าเงื่อนไข

นอกจากนี้ ในสิบสองเดือนแรกหลังจากเกิดภัยพิบัติรัฐบาลกลางยังมีการทยอยแบ่งจ่ายแก่รัฐบาลของจังหวัดหรือเขตการปกครองเพื่อนำเงินไปดำเนินการเยียวยา แต่รัฐบาลของจังหวัดหรือเขตการปกครองต้องดำเนินการยื่นคำร้องขอรับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลางภายในห้าปีเว้นแต่จะมีการขยายระยะเวลา การกำหนดระยะเวลาดังกล่าวก็เพื่อให้รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองมีเวลาฟื้นฟูและเตรียมเอกสารที่จำเป็นสำหรับการตรวจสอบจากรัฐบาลกลาง

ในกรณีที่ไม่มี การขยายระยะเวลา PSC จะเริ่มดำเนินการจัดตั้งคณะทำงานตรวจสอบซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่ระดับรัฐบาลกลางและระดับจังหวัดเพื่อเร่งรัดการตรวจสอบ การแก้ไข และสรุปค่าใช้จ่ายที่บันทึกไว้ทั้งหมด รวมทั้งภาระผูกพันทางการเงินของจังหวัด แล้วคณะทำงานตรวจสอบจะสรุปค่าใช้จ่ายที่เข้าเงื่อนไขทั้งหมด เสนอรัฐมนตรีและเมื่อรัฐมนตรีอนุมัติแล้ว รัฐบาลกลางจะจ่ายยอดเงินที่ได้จากการสรุปค่าใช้จ่ายที่เข้าเงื่อนไขทั้งหมด (หักด้วยการชำระหนี้ที่ได้ส่งมอบไปแล้วทั้งหมด) ให้กับจังหวัดหรือเขตการปกครอง และถือเป็นกระบวนการสิ้นสุดของร้องขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากรัฐบาลกลาง หากจังหวัดหรือเขตการปกครองใดไม่เข้าร่วมเป็นคณะทำงานตรวจสอบ การชำระหนี้ส่วนที่เหลือ (นอกเหนือจากที่รัฐบาลกลางได้จ่ายเงินไปแล้ว) จะถูกยกเลิกเมื่อครบห้าปีนับแต่วันที่ภัยพิบัตินั้นยุติลง

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งโครงการในปี ๑๙๗๐ โครงการ DFAA ก็เป็นแหล่งสนับสนุนหลักของจังหวัดและเขตการปกครอง โดยตัวเลขของการจัดสรรเงินช่วยเหลือจนถึงเดือนมกราคม ๒๐๒๕ รัฐบาลกลางได้สนับสนุนเงินช่วยเหลือหลังภัยพิบัติเป็นมูลค่ารวมกว่าเก้าพันล้านดอลลาร์ เพื่อช่วยเหลือจังหวัดและเขตพื้นที่ต่างๆ ในด้านค่าใช้จ่ายในการบูรณะและการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานและทรัพย์สินให้กลับสู่สภาพก่อนเกิดภัยพิบัติ

#### ๒.๒ ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕

จากการที่ภัยพิบัติต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นบ่อยครั้งและรุนแรงมากขึ้น นับตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๗๐ จำนวนภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศเพิ่มขึ้นมากกว่าสองเท่า และค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูเพิ่มขึ้นเป็นสิบเท่า เนื่องจากภัยพิบัตียังคงส่งผลกระทบอย่างมีนัยสำคัญต่อแคนาดาและโลก ประกอบกับการที่โครงการ DFAA เป็นเครื่องมือหลักที่รัฐบาลกลางใช้เพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูจากภัยพิบัติในแคนาดา รัฐบาลกลางมุ่งมั่นที่จะแบ่งเบาภาระทางการเงินจากภัยพิบัติขนาดใหญ่กับจังหวัดหรือเขตการปกครองและดำเนินการผ่านสำนักงานความปลอดภัยสาธารณะแห่งแคนาดา (PSC) มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารโครงการ และเพื่อเป็นการเพิ่มความสามารถในการฟื้นตัวร่วมกันให้สามารถรับมือกับความท้าทายจากภัยพิบัติสมัยใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่นมากขึ้นเมื่อเผชิญกับภัยพิบัติที่เกิดขึ้น รัฐบาลกลางจึงต้องตรวจสอบและปรับปรุง ซึ่งแคนาดาได้ปรับปรุงโครงการ DFAA ล่าสุดในปี ๒๐๒๕ และเริ่มใช้บังคับกับภัยพิบัติที่เข้าเงื่อนไขที่จะเกิดขึ้นภายหลังวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕<sup>๑๙</sup>

ในกระบวนการตรวจสอบ ทบทวน และปรับปรุงโครงการ DFAA นี้ รัฐบาลกลางได้ศึกษาร่วมกับรัฐบาลระดับจังหวัดและเขตการปกครอง รวมถึงผู้เชี่ยวชาญด้านการจัดการเหตุฉุกเฉินและการฟื้นฟูจากภัยพิบัติจากแคนาดาและประเทศอื่น ๆ โดยเน้นที่การลดความเสี่ยง การสร้างความยืดหยุ่น การสนับสนุนผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และการรับรองการจัดหาเงินทุนอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เพื่อศึกษาหาวิธีที่ดีที่สุดในการปรับปรุงโปรแกรมการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ<sup>๒๐</sup>

---

<sup>๑๙</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/bt-dfaa-en.aspx), "About the DFAA," <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/bt-dfaa-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘

<sup>๒๐</sup> [Public Safety Canada](https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/dfaa-mdrnzng-en.aspx), "Modernizing the DFAA Why update the DFAA program" <<https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/dfaa-mdrnzng-en.aspx>> สืบค้นเมื่อ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๖๘

สำหรับโครงการ DFAA ล่าสุดที่จะมีผลใช้กรณีเกิดภัยพิบัติหลังวันที่ ๑ เมษายน ๒๐๒๕ มีการกำหนดหลักการที่สำคัญ<sup>๒๑</sup> สรุปได้ดังนี้

๑ การลงทุนเชิงกลยุทธ์ (Strategic Investments) เป็นการเพิ่มเงินทุนสำหรับการบรรเทาภัยพิบัติและเน้นการสร้างใหม่อาคารที่มั่นคงแข็งแรงที่ดียิ่งขึ้น เพื่อลดผลกระทบและความเสี่ยงในอนาคต

๒. การสร้างแรงจูงใจในการลดความเสี่ยง (Risk Reduction Incentives) เป็นการส่งเสริมให้มีการวางแผนก่อนเกิดภัยพิบัติและการตระหนักรู้ถึงอันตรายเพื่อลดผลกระทบจากภัยพิบัติเชิงรุก

๓. การขยายการให้ความช่วยเหลือ (Expanded Support) เป็นการกำหนดความช่วยเหลือเพิ่มเติมสำหรับผู้ประสบที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติอย่างรุนแรง

๔. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ (Efficient Administration) คือ การกำหนดกระบวนการที่คล่องตัวเพื่อให้ผู้ประสบภัยพิบัติสามารถได้รับเงินสำหรับค่าใช้จ่ายจากภัยพิบัติเพื่อการเยียวยาได้โดยไม่ชักช้า

ดังนั้น โครงการ DFAA ซึ่งเป็นโครงการสนับสนุนของรัฐบาลกลางที่มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมกลยุทธ์อื่น ๆ สำหรับการจัดการความเสี่ยง (เช่น การประกันภัยการบรรเทาภัยพิบัติ การจัดการทรัพย์สิน และการใช้ที่ดินและการพัฒนาทรัพยากรโดยคำนึงถึงความเสี่ยง) และไม่ได้มีจุดมุ่งหมายเพื่อสนับสนุนการฟื้นฟูทรัพย์สินที่มีความเสี่ยงสูงและไม่สามารถรับมือได้ในระยะยาว โดย PSC ได้ออกแนวปฏิบัติชื่อ Guidelines for the Disaster Financial Assistance Arrangements for eligible disasters beginning April 1, 2025 กำหนดแนวปฏิบัติ รายละเอียดเกี่ยวกับกระบวนการยื่นคำขอรับเงินและการรายงาน รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับกิจกรรมและค่าใช้จ่ายที่มีสิทธิขอรับการเยียวยา คำจำกัดความของเงื่อนไขสำคัญ และข้อกำหนดด้านการบริหาร ซึ่ง PSC อาจเปลี่ยนแปลงแนวปฏิบัติเป็นระยะ ๆ ตามที่เหมาะสมและจำเป็นแล้วเผยแพร่ให้จังหวัดหรือเขตการปกครองทราบทางออนไลน์ ซึ่งแนวปฏิบัติดังกล่าวจะไม่ใช้กับภัยพิบัติที่เกิดขึ้นแล้ว

๒.๒.๑ หลักเกณฑ์การให้ความช่วยเหลือหรือการเยียวยา โครงการ DFAA กำหนดหลักเกณฑ์ที่รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองจะสามารถยื่นคำร้องขอได้ โดยต้องเกิดภัยพิบัติที่ชัดเจนกล่าวคือ มีจุดเริ่มต้น จุดสิ้นสุด และผลกระทบในเชิงพื้นที่ที่ชัดเจน ซึ่งผลกระทบดังกล่าว

<sup>๒๑</sup> เป็นการเสนอรายงานจากคณะที่ปรึกษา DFAA เรื่อง Building Forward Together: Toward a more resilient Canada (รายละเอียดของรายงานฉบับนี้สามารถศึกษาได้ที่ <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/rsrscs/pblctns/dfaa-aafcc-xprt-dvsr-pnl-2022/index-en.aspx>) และสามารถศึกษา DFAA ฉบับใหม่ (DFAA Guidelines for eligible disasters occurring on or after April 1, 2025) ที่ <https://www.publicsafety.gc.ca/cnt/mrgnc-mngmnt/rcvr-dsstrs/dsstr-fnncl-ssstnc-rngmnts/2025/dfaa-gdlns-en.aspx>

เกิดจากภัยธรรมชาติและเกิดในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงสูง แต่หากเป็นภัยพิบัติที่เกิดจากสภาวะแวดล้อมหรือจากแนวโน้มภูมิอากาศที่แปรปรวน เช่น เอลนีโญ ลานีญา การเกิดโรคระบาดของพืชและสัตว์ ความรุนแรงความไม่สงบทางสังคม ความขัดแย้งทางอาวาระหว่างประเทศ และการกระทำสงคราม อุบัติเหตุทางอุตสาหกรรม การรั่วไหลของสารเคมีกเว้นว่าสิ่งเหล่านี้เป็นผลโดยตรงที่เกิดจากภัยทางธรรมชาติ รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครอง จะไม่สามารถยื่นคำร้องขอความช่วยเหลือด้านการเงินจากโครงการ DFAA นี้ได้

ค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองสามารถยื่นคำร้องได้จะแบ่งออกเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อรับมือกับภัยพิบัติ เพื่อบ้านที่อยู่อาศัยและธุรกิจขนาดเล็ก เพื่อบุรณะและฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อสนับสนุนการทำให้ความเสียหายกลับคืนสู่สภาวะปกติ และเพื่อลดการเกิดภัยพิบัติ เช่น

- ค่าใช้จ่ายในการเตรียมตัวก่อนจะเกิดภัยพิบัติ เช่น การย้ายทรัพย์สิน การสร้างแนวกันไฟ เพื่อลดผลกระทบจากภัยธรรมชาติ โดยอ้างอิงจากศูนย์อุตุนิยมวิทยา หรือหน่วยติดตามภัยธรรมชาติ โดยต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นกิจกรรมการเตรียมความพร้อมตามฤดูกาล เช่น การกำจัดหิมะหรือการลอกท่อระบายน้ำ ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐเป็นประจำ

- การช่วยเหลือทางการแพทย์ฉุกเฉิน
- การช่วยเหลือปศุสัตว์และสัตว์เลี้ยง
- การสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น การประสานงานและจัดกำลังอาสาสมัคร
- การประเมินความเสียหายและการประเมินการซ่อมแซม
- การให้คำปรึกษาด้านการเงิน และสภาพจิตใจของประชาชนหลังเกิดเหตุภัยพิบัติ
- การทำความสะอาดและการกำจัดเศษซากของเสียจากภัยพิบัติ

สำหรับค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองไม่สามารถยื่นคำร้องขอรับการเยียวยาได้ เช่น

- ค่าใช้จ่ายในการซ่อมแซม บุรณะ ฟื้นฟูทรัพย์สินที่มีการทำประกันภัย
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานหรือการบำรุงรักษาตามปกติ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ใช้เพื่อจัดการเหตุฉุกเฉินหรือกิจกรรมเตรียมความพร้อมในการรับมือกับเหตุฉุกเฉินซึ่งเป็นความรับผิดชอบของจังหวัดหรือเขตการปกครอง

- ค่าทดแทนการสูญเสียรายได้ เนื่องจากโครงการ DFAA ไม่ได้มีวัตถุประสงค์จัดการความเสี่ยงทางธุรกิจหรือทดแทนกรณีที่มีการหยุดชะงักทางธุรกิจ

- ค่าทดแทนกรณีที่มีการซ่อมแซมทรัพย์สินฟุ่มเฟือย งานศิลปะ เฟอร์นิเจอร์หรูหรา ที่มีราคาแพง

นอกจากนี้ โครงการ DFAA ยังมีมาตรการสร้างแรงจูงใจทางการเงินถึงร้อยละสี่สิบ ในการช่วยกันลดความเสี่ยงที่จะเกิดภัยพิบัติโดยเป็นกระบวนการที่ต้องดำเนินการก่อนเกิดภัยพิบัติเพื่อให้รัฐบาลจังหวัดและเขตการปกครองเห็นความสำคัญของการเตรียมความพร้อม ซึ่งจะเป็นการลดค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูภัยพิบัติและลดผลกระทบที่จะเกิดต่อผู้คนและชุมชน

๒.๒.๒ การจ่ายเงิน รัฐบาลจังหวัดและเขตการปกครองต้องยื่นคำร้องขอต่อรัฐบาลกลางภายในหกเดือนนับจากที่เหตุฉุกเฉินที่เข้าเงื่อนไขสิ้นสุดลง โดยในคำร้องขอต้องมีคำอธิบายเกี่ยวกับเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นและผลกระทบ พื้นที่ภูมิศาสตร์โดยประมาณ ช่วงเวลาที่เกิดเหตุ ข้อตกลงที่จะปฏิบัติตามแนวปฏิบัติของโครงการ DFAA และประมาณการค่าเสียหายเบื้องต้น หากรัฐบาลกลางเห็นว่า จังหวัดหรือเขตการปกครองเข้าเงื่อนไขที่จะได้รับการช่วยเหลือจากโครงการ DFAA และได้รับการอนุมัติจากสภา รัฐบาลกลางก็จะตอบรับให้ความช่วยเหลือ ซึ่งเมื่อสภาอนุมัติแล้ว รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองต้องจัดทำรายละเอียดเกี่ยวกับพื้นที่ ช่วงเวลาที่เกิดเหตุเพื่อให้ PSC พิจารณาประเมินความเหมาะสม โดย PSC จะจ่ายเงินเยียวยาให้ตามความคืบหน้าของการซ่อมแซม พื้นฟู ซึ่งจังหวัดหรือเขตการปกครองจะส่งคำขอชำระเงิน รายงาน เอกสารทางการเงินต่าง ๆ เพื่อให้ PSC พิจารณาค่าใช้จ่าย จนถึงคำขอชำระเงินครั้งสุดท้ายซึ่งจะมีการตรวจสอบว่ามีการใช้เงินตามที่ร้องขอและเป็นการชำระเงินคนละส่วนกับที่รัฐบาลกลางได้จ่ายไปก่อนแล้ว หากรัฐบาลกลางจ่ายไปครบตามข้อตกลงแล้ว PSC ตรวจสอบว่ามีการชำระเงินเกิน ก็จะเรียกเงินที่เกินจากจังหวัดหรือเขตการปกครองและหากไม่คืนเงิน รัฐบาลกลางจะลดการสนับสนุนเงินภายใต้โครงการ DFAA

๒.๒.๓ การตรวจสอบ แคนาดาใช้ระบบการรายงานเพื่อตรวจสอบการจัดการเหตุฉุกเฉินดังจะเป็นได้จากการกำหนดให้รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองที่ยื่นคำร้องขอรับเงินจากโครงการ DFAA จะต้องมีการรายงานตั้งแต่ขั้นตอนการยื่นคำร้องขอทุกระยะ การทำรายงานประจำปีเพื่อรายงานความคืบหน้าของการจัดการเหตุฉุกเฉิน สรุปค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจริงว่ามีความสัมพันธ์กับเงินที่รัฐบาลกลางได้จ่ายไปหรือไม่ เพียงพอหรือไม่ การซ่อมแซมพื้นฟูเกิดประสิทธิผลหรือไม่ ซึ่งการทำรายงานนี้ทำให้รัฐบาลกลางและรัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองสามารถพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น และรายงานประจำปีดังกล่าว PSC ต้องเปิดเผยต่อสาธารณะด้วย

นอกจากนี้ ทั้ง PSC รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองต้องระมัดระวังการใช้เงินที่ได้รับจัดสรรจากโครงการ DFAA นี้ โดยแต่ละฝ่ายต้องมีการรับรองว่ามีการควบคุมและกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินที่เหมาะสมและคุ้มค่า ในส่วนของจังหวัดหรือเขตการปกครองจะต้องมีการรอบการใช้จ่ายโดยต้องใช้ให้ตรงกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุฉุกเฉิน ตรงตามวัตถุประสงค์ ไม่จ่ายเงินซ้ำซ้อน ส่วน PSC มีความรับผิดชอบในการกำกับดูแลการใช้จ่ายว่าเงินตามโครงการ DFAA ที่ได้จ่ายออกไปนั้น จังหวัดหรือเขตการปกครองได้ใช้ตรงตามวัตถุประสงค์เยียวยา ซ่อมแซมพื้นฟูหรือไม่ ดำเนินการประเมินความเสี่ยงก่อนที่จะจ่ายเงินไปยังรัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครอง ทบทวนการรายงานความคืบหน้าของแต่ละระยะ ทั้งนี้ การกำกับดูแลของ PCS ก็เพื่อสนับสนุนการจัดการเหตุฉุกเฉินของจังหวัดหรือเขตการปกครองได้อย่างต่อเนื่องและทำให้รัฐบาลจังหวัดหรือเขตการปกครองดำเนินการไปตามวัตถุประสงค์ของการร้องขอเงินเยียวยา

### ๓. บทสรุป

จากการศึกษาการจัดการภาวะฉุกเฉินของแคนาดาทำให้เห็นได้ว่า แคนาดามีการวางนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมทำให้การทำงานเป็นไปในแนวทางเดียวกัน เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนโดยมีหน่วยงานของรัฐบาลกลางเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลักวางนโยบายการจัดการเหตุฉุกเฉิน ประสานงานกับรัฐบาลจังหวัด และเขตการปกครองซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจัดการเหตุฉุกเฉิน วิธีการนี้จะทำให้เกิดความยืดหยุ่นและสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ ยังทำงานร่วมกับภาคเอกชน มีการใช้ข้อมูลและนวัตกรรมเพื่อศึกษาหาแนวทางการเตรียมพร้อมรับมือกับเหตุฉุกเฉินซึ่งรวมถึงภัยพิบัติในรูปแบบต่าง ๆ ที่นับวันจะเพิ่มจำนวนครั้งที่เกิดภัยและทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้นซึ่งเป็นภัยคุกคามที่เกิดจากสภาพอากาศของโลกและสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไป และเมื่อภัยพิบัติเกิดขึ้นมีการกำหนดระบบเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติที่รวดเร็ว คลอบคลุมและยืดหยุ่น ซึ่งเป็นนโยบายการจัดการภัยพิบัติที่ช่วยให้ประเทศมีความพร้อมและสามารถตอบสนองต่อภัยพิบัติทุกรูปแบบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

## กฎหมายว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและเยียวยา ความเสียหายจากภัยพิบัติ (Disaster Law) ของประเทศญี่ปุ่น\*

กรณ์ อรรถเนติศาสตร์\*\*

### ๑. บทนำ

จากสถานการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ความรุนแรงขนาด ๘.๒ ริคเตอร์ ที่มีจุดศูนย์กลาง ณ ประเทศพม่า เมื่อวันที่ ๒๘ มีนาคม ๒๕๖๘ อันส่งผลกระทบต่อมาถึงบริเวณต่าง ๆ ของประเทศไทยใน ๖๒ จังหวัด จนเกิดเป็นภาพตัวอย่างความเสียหายรุนแรงจากเหตุภัยพิบัติประเภทแผ่นดินไหวขึ้นในประเทศไทยอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อน เช่น กรณีอาคารของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งอยู่ระหว่างการก่อสร้างถล่มลงมา เป็นเหตุให้มีผู้เสียชีวิต ๑๘ ราย บาดเจ็บ ๓๓ ราย และสูญหาย ๗๘ ราย อีกทั้งยังปรากฏร่องรอยความเสียหายในอาคารและสิ่งก่อสร้างอื่น ๆ ในประเทศไทยด้วยอีกเป็นจำนวนมาก<sup>๑</sup> ผลที่ตามมาของสภาพความรุนแรงและความเสียหายอันเกิดมีขึ้นอย่างฉับพลันทันด่วน จากภัยพิบัติอันมีมาสู่สาธารณะของประเทศไทยในครั้งนี้ คือ ข้อห่วงกังวลจากสังคมถึงมาตรการทางกฎหมายเท่าที่มีอยู่ในระบบกฎหมายไทยว่ามีประสิทธิภาพที่เพียงพอต่อการบังคับการให้มีการแจ้งเตือนและการเตรียมความพร้อมประการอื่น ๆ แก่ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อรับมือกับเหตุภัยพิบัติอันอาจมีมาสู่สาธารณะแล้วหรือไม่ ตลอดจนกฎหมายดังกล่าวนี้มีประสิทธิภาพในการแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่ได้เกิดขึ้นแล้วจากภัยพิบัติต่าง ๆ แคลไหนเพียงไร และหากเป็นเหตุการณ์ทำนองเดียวกันที่ได้เกิดมีขึ้นในต่างประเทศแล้ว ประเทศอื่น ๆ มีกฎหมายและแนวทางปฏิบัติในการบังคับการตามกฎหมายเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติสาธารณะทำนองเดียวกันหรือแตกต่างกันกับประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

ข้อห่วงกังวลประการต่าง ๆ ข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงความรับรู้และความเข้าใจของสังคมโลกในยุคปัจจุบันว่า ภัยพิบัติและความเสียหายจากภัยพิบัติไม่ได้ถูกมองว่าเป็นปรากฏการณ์ทางธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป แต่ถือเป็นปรากฏการณ์ที่แสดงออก

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาและบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ สถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน, LL.M. (Information Law) (High Merit, Thesis accepted with High Distinction) King's College London (ทุนรัฐบาล ก.พ.), ป. บัณฑิต (กฎหมายมหาชน) และ น.บ. ธรรมศาสตร์, บ.ปค., นบท.

<sup>๑</sup> ข้อมูลจาก BBC News Thai, <https://www.bbc.com/thai/articles/c2010wg75zdo> ทั้งนี้ จากข้อมูลของกรมอุตุนิยมวิทยา พบว่าเหตุการณ์แผ่นดินไหวในประเทศไทยส่วนใหญ่มีขนาดเล็กและไม่ก่อให้เกิดความเสียหายรุนแรง โดยเท่าที่ได้มีการเก็บสถิติที่ผ่านมาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๖๗ มีจำนวนเพียง ๘ ครั้ง และมีขนาดความรุนแรงระหว่าง ๕.๑ ถึง ๕.๙ ริคเตอร์ เท่านั้น

ถึงความเปราะบางเชิงภูมิศาสตร์เกี่ยวกับการเตรียมพร้อมและความรับผิดชอบของสังคมหลายประเด็นที่ถูกเปิดเผยโดยภัยธรรมชาติ เช่น มาตรฐานการก่อสร้างที่กำหนดไว้อย่างไม่เหมาะสม การขาดความรับผิดชอบของผู้ประกอบกิจการในการปฏิบัติตามกฎหมาย ตลอดจนระบบการตอบสนองและสภาพบังคับทางกฎหมายที่หย่อนประสิทธิภาพประกอบกันด้วย ในกรณีนี้ ผู้เขียนจึงเห็นสมควรที่จะได้ศึกษาวิเคราะห์ถึงสาระสำคัญของกฎหมายว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ หรือที่ในทางตำราเรียกโดยย่อว่า กฎหมายว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ หรือกฎหมายภัยพิบัติ (Disaster Management Law; Disaster Law)<sup>๒</sup> ตลอดจนประสบการณ์ในการบริหารจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นเครื่องมือของต่างประเทศ โดยได้เลือกศึกษาตัวอย่างกรณีของประเทศพัฒนาแล้วในโลกตะวันออก คือประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีประสบการณ์ที่ต้องประสบเหตุภัยพิบัติอันมีมาสู่สาธารณะอย่างรุนแรงและบ่อยครั้ง ทั้งในส่วนภัยพิบัติที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ (Natural Disaster) อาทิ แผ่นดินไหว อุทกภัย ภูเขาไฟระเบิด วาตภัย หรือคลื่นยักษ์สึนามิ ตลอดจนภัยพิบัติที่มีสาเหตุหลักมาจากการกระทำของมนุษย์ (Manmade Disaster) เช่น การแพร่กระจายของกัมมันตภาพรังสีจากสงครามนิวเคลียร์ หรือโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ระเบิด สถานะน้ำมันรั่วไหลลงสู่ทะเลจากอุบัติเหตุระหว่างกระบวนการขุดเจาะหรือขนส่งน้ำมัน หรือการทรุดตัวของพื้นดินจากการก่อสร้างอาคารอย่างไม่ได้มาตรฐานหรือไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการใช้ในการศึกษาเปรียบเทียบและพัฒนามาตรการทางกฎหมายว่าด้วยเรื่องเดียวกันของประเทศไทยให้มีความทันสมัย มีประสิทธิภาพในการบังคับใช้เพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติสาธารณะได้อย่างทันท่วงที และเป็นมาตรการที่สอดคล้องกับมาตรฐานสากลเพิ่มเติมต่อไปในอนาคต

## ๒. Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่น

ด้วยเหตุผลในเชิงประวัติศาสตร์จากการเป็นประเทศผู้พ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สอง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของประเทศญี่ปุ่นจึงเคร่งครัดกับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers) ตลอดจนหลักการกระจายอำนาจทางปกครอง (Decentralization) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการรวมศูนย์อำนาจและให้มีกระบวนการตรวจสอบถ่วงดุลการใช้อำนาจของรัฐบาลอย่างเคร่งครัด โดยอำนาจบริหารถูกแบ่งแยกออกจากอำนาจนิติบัญญัติอย่างค่อนข้างเด็ดขาด รัฐบาลของญี่ปุ่นโดยหลักแล้วมีอำนาจที่จำกัดเพียงการดำเนินการตามกฎหมายที่สภานิติบัญญัติให้ความเห็นชอบเพื่อให้อำนาจแล้วเท่านั้น อีกทั้งรัฐธรรมนูญยังได้บัญญัติรับรองความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการ

---

<sup>๒</sup> Kristian C. Lauta, *Disaster Law*, (Routledge 2014) 2, 15, 155. อนึ่ง ภัยพิบัติ (Disaster) ในบทความนี้ มีความหมายตามที่ United Nations Office for Disaster Risk Reduction (UNISDR) ได้ให้คำจำกัดความไว้โดยสรุปว่าหมายถึงความถึง ภัยที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง (เป็นสาธารณะภัย) และส่งผลกระทบต่อภาวะเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ตลอดจนวิถีชีวิตของประชาชนในสังคมทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

ทรัพย์สิน กิจการ การบริหารงานบุคคล ตลอดจนการออกกฎระเบียบของตนภายในกรอบของกฎหมาย และบัญญัติว่ากฎระเบียบเกี่ยวกับการจัดตั้งและการดำเนินงานของหน่วยงานสาธารณะในท้องถิ่นจะต้องถูกกำหนดโดยกฎหมายตามหลักการของการปกครองตนเองในท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ด้วยเหตุนี้ รัฐธรรมนูญญี่ปุ่นจึงไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสถานการณ์ฉุกเฉินเพื่อเปิดช่องให้มีการใช้อำนาจระดมสรรพกำลังจากหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนกำลังพลจากฝ่ายความมั่นคงโดยตรงไว้ในมาตราใด แตกต่างจากรัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันหรือรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งอย่างน้อยที่สุดมีบทบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินทางทหาร<sup>๓</sup> ด้วยเหตุนี้ รัฐบาลของญี่ปุ่นจึงไม่มีอำนาจในการระดมสรรพกำลังออกคำสั่ง หรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเพื่อประโยชน์แก่การบริหารจัดการภัยพิบัติ แม้กรณีจะต้องด้วยลักษณะของสถานการณ์ฉุกเฉินประการหนึ่งด้วยก็ตาม เว้นแต่จะมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจไว้อย่างชัดเจน และด้วยเอกลักษณ์เฉพาะตัวเกี่ยวกับสภาพภูมิศาสตร์ของญี่ปุ่น ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี เป็นเหตุให้ญี่ปุ่นมีประสบการณ์ที่จะต้องใช้อำนาจรัฐเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติที่รุนแรงอยู่เป็นระยะ จึงมีความจำเป็นอยู่ในตัวที่ประเทศญี่ปุ่นจะต้องมีการตรากฎหมายระดับพระราชบัญญัติหลายฉบับ ทั้งในลักษณะที่เป็นกฎหมายกลางและกฎหมายเฉพาะ เพื่อให้อำนาจแก่ภาครัฐในการดำเนินการใช้อำนาจในการบริหารจัดการภัยพิบัติได้อย่างมีประสิทธิภาพ<sup>๔</sup>

### ๒.๑ กฎหมายกลางว่าด้วยกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ คือ พระราชบัญญัติการบริหารจัดการภัยพิบัติ ค.ศ. ๑๙๖๑ (Basic Act on Disaster Management: BADM (災害対策基本法; Act No. 223 of 1961))

BADM เป็นกฎหมายกลางที่กำหนดกรอบการบริหารจัดการเพื่อรับมือภัยพิบัติ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชีวิต ทรัพย์สิน และความมั่นคงของชาติ ตลอดจนฟื้นฟูบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นจากภัยพิบัติ โดยกำหนดหลักการพื้นฐานในการดำเนินการ นโยบายพื้นฐาน

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญของประเทศเยอรมันมีบทบัญญัติว่าด้วยสถานการณ์ฉุกเฉินทางทหารในหมวด Xa (Articles 115a-115L) ซึ่งกำหนดเงื่อนไขสำหรับสถานะการป้องกันประเทศ (Grundgesetz, 1949/1968) ส่วนรัฐธรรมนูญสหรัฐอเมริกาให้อำนาจฝ่ายบริหารและสภานิติบัญญัติผ่าน Article I และ II รวมถึง National Emergencies Act (1976) ในการจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินทางทหาร (U.S. Constitution, 1787; 50 U.S.C. §§ 1601–1651; Silverstein, 2007); และโปรดดู Constitution of Japan 1946 Preamble and Art 1, 41, 65, 66 (1), 73 (i), 92, 94; Major Kirk L. Davies, “The Imposition of Martial Law in the United States” (2000) 49 Air Force Law Review 67.; Kommers, D. P., and Miller, R. A., *The Constitutional Jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, (3<sup>rd</sup> ed. Duke University Press 2012), 150-160.

<sup>๔</sup> Shigenori Matsui, *Law and Disaster\_Earthquake, Tsunami and Nuclear Meltdown in Japan* (Routledge 2019), 40-41.

เกี่ยวกับมาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติที่จำเป็น และจัดให้มีประสานการทำงานระหว่างรัฐบาล หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชน ทั้งนี้ เพื่อลดผลกระทบจาก ภัยพิบัติและรองรับกระบวนการฟื้นฟูความเสียหายให้ได้อย่างรวดเร็วที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ตลอดจนเพื่อพัฒนาและส่งเสริมการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ครอบคลุมและเป็นระบบ อันจะ นำไปสู่การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมและการรักษาสวัสดิการสาธารณะ<sup>๕</sup>

BADM กำหนดกรอบเชิงโครงสร้างการทำงานของภาครัฐโดยจัดให้มืองค์กร ประเภทคณะกรรมการระดับชาติ ชื่อว่า สภการบริหารจัดการภัยพิบัติกลาง (Central Disaster Management Council: CDMC) ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และมีกรรมการประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวง ผู้แทนจากหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง และกรรมการผู้เชี่ยวชาญ มีหน้าที่และอำนาจในการกำหนดแผนบริหารจัดการภัยพิบัติพื้นฐาน (Basic Disaster Management Plan) ซึ่งเป็นพิมพ์เขียวเชิงนโยบายระดับชาติว่าด้วยการบริหารจัดการภัยพิบัติ นอกจากนี้ CDMC ยังมีหน้าที่และอำนาจให้คำแนะนำในการปฏิบัติการรับมือภัยพิบัติ ครั้งใหญ่ตามการร้องขอของนายกรัฐมนตรี ตามที่ BADM กำหนดให้นายกรัฐมนตรีต้องขอ คำแนะนำจาก CDMC เกี่ยวกับนโยบายพื้นฐานสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ การประสานงานที่ สำคัญของมาตรการป้องกันภัยพิบัติ และโครงสร้างของมาตรการฉุกเฉินที่ต้องใช้ในช่วงภัยพิบัติ ฉุกเฉิน ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ภายใต้หน้าที่และอำนาจของรัฐบาล ในการประสานงานโดยรวม และให้การสนับสนุนด้านเทคนิคและการเงิน CDMC จะบูรณาการการทำงานร่วมกับหน่วยงาน ของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีภารกิจเกี่ยวข้องทั้งในเชิงเนื้อหาสาระของมาตรการ (เช่น เป็นมาตรการให้ความช่วยเหลือด้านสุขภาพ สาธารณูปโภค หรือด้านเศรษฐกิจ ตามหน้าที่ และอำนาจของส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่ได้รับมอบหมาย) และในเชิงพื้นที่ที่ประสบภัยพิบัติ (เช่น เป็นมาตรการที่ดำเนินการในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการ ประกาศเป็นเขตพื้นที่ภัยพิบัติ) โดยมีหน่วยงานระดับกระทรวง คือ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office) และกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม และการท่องเที่ยว (Ministry of Land, Infrastructure, Transport, and Tourism (MLIT)) เป็นหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบหลักด้านการบริหารจัดการในการบูรณาการการทำงานร่วมกัน ตลอดจนมีหน่วยงาน ระดับกรม คือ กรมอุตุนิยมวิทยา (Japan Meteorological Agency (JMA)) เป็นหน่วยงาน ผู้รับผิดชอบหลักในด้านเทคนิคสำหรับการเฝ้าระวังและให้คำเตือนล่วงหน้าสำหรับภัยพิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับสภาพอากาศ<sup>๖</sup>

<sup>๕</sup> BADM Art. 1

<sup>๖</sup> BADM Art. 3 Para 2, 5/3, 11-12

ภัยพิบัติที่จะต้องบูรณาการการบริหารจัดการร่วมกันตามบทนิยามของ BADM มีความหมายกว้างโดยมีขอบเขตทั้งที่เป็น Natural Disaster และ Manmade Disaster ในกรณีนี้ BADM ได้กำหนดมาตรการเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติสองประเภทดังกล่าวตามกระบวนการขั้นตอนทั้งในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ประกอบด้วย<sup>๗</sup>

(๑) มาตรการป้องกันหรือบรรเทาผลกระทบจากภัยพิบัติตั้งแต่ก่อนเกิดภัยพิบัติขึ้น (Disaster Prevention Measures) โดย BADM กำหนดให้มีการประเมินความเสี่ยง ปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานที่มีอยู่ การให้ข้อมูลและความรู้แก่ประชาชน ตลอดจนการกำกับการดูแลการปฏิบัติตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้ถอดบทเรียนจากการขาดการสื่อสารและคำสั่งอพยพที่ชัดเจนและการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งไม่สอดคล้องกันในบางพื้นที่จนนำไปสู่การสูญเสียชีวิตจำนวนมาก ในเหตุการณ์สึนามิโทโฮคุ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ นำมาใช้ในการปรับปรุงบทบัญญัติของ BADM ในส่วนของกระบวนการเตรียมความพร้อมก่อนเกิดภัยพิบัติ<sup>๘</sup> จนเกิดเป็น Disaster Prevention Measures ที่ดีและมีประสิทธิภาพหลายประการ เพื่อให้เป็นมาตรการเชิงรุกที่จะช่วยหลีกเลี่ยงหรือลดความเสี่ยงเสียหายจากภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

BADM กำหนดหลักการทั่วไปสำหรับการป้องกันภัยพิบัติว่ารัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการตามหลักการพื้นฐานในการบริหารจัดการภัยพิบัติประการต่าง ๆ เพื่อมีส่วนช่วยในการป้องกันความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเน้นไปที่การเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับโครงสร้างพื้นฐานและอาคารปรับปรุงระบบการขนส่งและการสื่อสาร ปรับปรุงระบบเตือนภัย ส่งเสริมระบบพยากรณ์แผ่นดินไหว ดูแลอาสาสมัคร ตลอดจนให้ข้อมูลแก่สาธารณะ ดังรายละเอียดตามที่ระบุไว้ใน BADM กล่าวโดยละเอียดคือ (๑) จะต้องมีการเตรียมความพร้อมอย่างต่อเนื่อง โดยจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ประเมินความเสี่ยงเสียหายจากภัยพิบัติ และดำเนินการระบุและประเมินความเสี่ยงของภัยพิบัติอยู่เป็นระยะ โดยคำนึงถึงลักษณะทางธรรมชาติของญี่ปุ่นและการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมอยู่เสมอ ตลอดจนพัฒนาสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการสังเกตการณ์สภาพอากาศ ธรณีวิทยา และอุทกวิทยา รวมถึงระบบสื่อสารที่จำเป็นสำหรับการจัดการภัยพิบัติ (๒) จะต้องส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับภัยพิบัติและการนำผลการวิจัยไปใช้ในทางปฏิบัติจริง (๓) จะต้องให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การอนุรักษ์ป่าไม้ เพื่อลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (๔) จะต้องก่อสร้างและบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันภัยพิบัติ เช่น เขื่อน ประตูน้ำ และระบบป้องกันน้ำท่วมอื่น ๆ (๕) จะต้องปรับปรุงอาคารสาธารณะที่เก่าแก่หรือทรุดโทรมให้ทนทานต่อแผ่นดินไหวและมีระบบป้องกัน

<sup>๗</sup> BADM Art. 2

<sup>๘</sup> Fraser et. al., "Tsunami Evacuation: Lessons from the Great East Japan Earthquake and Tsunami of March 11th 2011" (2012) GNS Science Report 2012/17.

ดินถล่ม ตลอดจนจัดให้มีระบบสำรองไฟฉุกเฉินแก่สิ่งอำนวยความสะดวกในการจัดทำบริการ สาธารณะที่สำคัญ เช่น โรงพยาบาล โรงไฟฟ้า และระบบขนส่งมวลชน (๖) จะต้องจำกัดและบังคับ ใช้กฎเกณฑ์ทางกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Regulations) โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก่อสร้างอาคารในเขตพื้นที่เสี่ยงสูง เช่น ชายฝั่ง พื้นที่ลาดชันเสี่ยงดินถล่ม ซึ่งกำหนดให้ เป็นเขตห้ามก่อสร้างอย่างเคร่งครัด และ (๗) จะต้องส่งเสริมความร่วมมือระหว่างภาครัฐและ ภาคเอกชนเพื่อเตรียมความพร้อมในการรับมือภัยพิบัติร่วมกัน (Public-Private Partnerships for Disaster Preparation) ตัวอย่างเช่น จัดทำความตกลงให้มีการใช้พื้นที่ของร้านสะดวกซื้อ อย่าง 7-11 เป็นจุดกระจายเสบียงฉุกเฉินด้วย<sup>๙</sup>

นอกจาก Basic Disaster Management Plan ซึ่งจะมีเนื้อหาสาระ ที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการและนโยบายพื้นฐานสำหรับการป้องกันภัยพิบัติ การระบุนโยบาย ภัยพิบัติ การตอบสนองฉุกเฉิน การฟื้นฟู และการกำหนดบทบาทและความรับผิดชอบของ หน่วยงาน แนวทางการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ เช่น บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ และงบประมาณ ตลอดจนการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์และการฝึกซ้อมเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในภาพรวม แล้ว BADM ยังได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐตามที่กฎหมายฉบับนี้กำหนด รวมทั้งหน่วยงาน ผู้ให้บริการสาธารณะ (Public Institution) (ทั้งที่จัดตั้งองค์กรอยู่ในส่วนของภาครัฐหรือ ภาคเอกชน) เช่น ธนาคารแห่งประเทศไทย สภากาชาดญี่ปุ่น โรงพยาบาล บริษัทผู้ให้บริการขนส่งทางราง หรือระบบไฟฟ้า จะต้องจัดทำแผนปฏิบัติการจัดการภัยพิบัติ (Disaster Management Operation Plan) เพื่อให้ความร่วมมือในสถานการณ์ฉุกเฉินอย่างสอดคล้องกับ Basic Disaster Management Plan ตลอดจนปรับปรุงแผนดังกล่าวทุกปีหากจำเป็นอีกด้วย<sup>๑๐</sup>

ยิ่งกว่านั้น BADM ยังได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์กร บริหารส่วนจังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) จะต้องจัดทำ/ร่วมกันจัดทำแผน บริหารจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น (Local Disaster Management Plan) โดยปรึกษารื้อกับ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง Local Disaster Management Plan เป็นแผนบริหารจัดการ ภัยพิบัติที่จัดทำสำหรับพื้นที่เฉพาะ ครอบคลุมทั้งระดับจังหวัด เทศบาล และพื้นที่ข้ามเขต โดยเป็นการปรับใช้แนวทางมาจาก Basic Disaster Management Plan (ทั้งจะต้องพิจารณาให้ สอดคล้องกับ Disaster Management Operation Plan ด้วย) ให้เหมาะสมกับปัจจัยเสี่ยงในแต่ละ เขตพื้นที่ของภูมิภาคนั้น ๆ (เช่น ความเสี่ยงเป็นพิเศษจากเหตุแผ่นดินไหวในเขตโตเกียว หรือกรณี น้ำท่วมในเขตคิชู และการเสริมความแข็งแกร่งของโครงสร้างพื้นฐานของสิ่งปลูกสร้างในบางเขตพื้นที่ เป็นพิเศษ) ตลอดจนการระบุนโยบายภัยพิบัติในพื้นที่ เช่น แผ่นดินไหว น้ำท่วม หรือสึนามิ<sup>๑๑</sup>

<sup>๙</sup> BADM Art. 2/2, 8, 46- 49/3

<sup>๑๐</sup> BADM Art. 36

<sup>๑๑</sup> BADM Art. 14-15

เนื้อหาของสาระของ Local Disaster Management Plan ประกอบไปด้วย<sup>๑๒</sup> (๑) การระบุความเสี่ยงภัยพิบัติเฉพาะของพื้นที่และการจัดทำแผนที่ภัยอันตรายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ (Hazard Mapping) เช่น ความเสี่ยงจากสึนามิในพื้นที่ชายฝั่งหรือน้ำท่วมในพื้นที่ราบลุ่ม (๒) การกำหนดสถานที่อพยพฉุกเฉินและที่พักพิงชั่วคราว (๓) การจัดทำรายชื่อและข้อมูลที่จำเป็นของกลุ่มเปราะบางหรือผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือในการอพยพและแผนการอพยพส่วนบุคคลเป็นพิเศษ (๔) การวางแผนการสื่อสาร การเตือนภัย การประสานงานระหว่างหน่วยงาน และการจัดสรรทรัพยากร เช่น อาหาร น้ำ ยา และอุปกรณ์ช่วยเหลืออื่น ๆ (๕) การส่งเสริมการฝึกซ้อมและการฝึกอบรมเพื่อเพิ่มความตระหนักรู้เกี่ยวกับภัยพิบัติในชุมชน<sup>๑๓</sup> BADM เน้นย้ำเป็นหลักการว่า Local Disaster Management Plan ต้องได้รับการปรับปรุงตามความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และบทเรียนจากภัยพิบัติในอดีต อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดการฝึกซ้อมเพื่อทดสอบประสิทธิภาพของแผนเป็นประจำสม่ำเสมออีกด้วย<sup>๑๔</sup> ทั้งนี้ BADM ยังได้กำหนดให้มีองค์กรประเภทคณะกรรมการในระดับท้องถิ่น ชื่อว่า สภามานagement การจัดการภัยพิบัติท้องถิ่น (Local Disaster Management Council: LDMC) เพื่อทำหน้าที่ให้ข้อมูลและประสานการบริหารจัดการเกี่ยวกับภัยพิบัติร่วมกับชุมชนและภาคธุรกิจอย่างสอดคล้องกัน<sup>๑๕</sup>

Disaster Prevention Measures ซึ่ง BADM กำหนดผ่านหลักการทั่วไปในส่วนของการบูรณาการการปฏิบัติหน้าที่ ที่ให้หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ ดำเนินมาตรการป้องกันภัยพิบัติตามแผนภัยพิบัติฉบับต่าง ๆ ที่จัดทำขึ้นอย่างสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบตั้งแต่แรกเริ่ม กล่าวคือ จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อคาดการณ์ภัยพิบัติ ประเมินความเสียหายจากภัยพิบัติ และส่งต่อข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติอย่างรวดเร็ว รวมถึงปรับปรุงระบบอย่างต่อเนื่อง จัดการฝึกซ้อมป้องกันภัยพิบัติ จัดเก็บสินค้าและวัสดุที่จำเป็นสำหรับมาตรการรับมือภัยพิบัติฉุกเฉินหรือการฟื้นฟูจากภัยพิบัติ รวมถึงจัดระเบียบและตรวจสอบสิ่งเหล่านี้<sup>๑๖</sup> นั้น มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งสำหรับประสิทธิภาพในการบังคับใช้มาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อาทิ การปรับปรุงโครงสร้างเพื่อต้านทานแผ่นดินไหวและควบคุมภัยจากน้ำท่วม การจัดทำให้มีการฝึกซ้อมภัยพิบัติ ตลอดจนเผยแพร่ความรู้ด้านภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ แก่ประชาชนในเขตพื้นที่อย่างสม่ำเสมอ การส่งเสริมการกักตุนเสบียงฉุกเฉิน (เช่น อาหาร น้ำ และอุปกรณ์ทางการแพทย์) และสนับสนุนให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมผ่านกลุ่ม

<sup>๑๒</sup> BADM Art. 40-45

<sup>๑๓</sup> BADM Art. 40, 49/4 - 49/17

<sup>๑๔</sup> BADM Art. 45

<sup>๑๕</sup> BADM Art. 16

<sup>๑๖</sup> BADM Art. 46, 47 (1), 47/2, 48, 49, 49/3

อาสาสมัครและโครงการเตรียมความพร้อมรับภัยพิบัติในชุมชน ให้เกิดการปฏิบัติได้จริงในสังคมของประเทศญี่ปุ่น<sup>๑๗</sup>

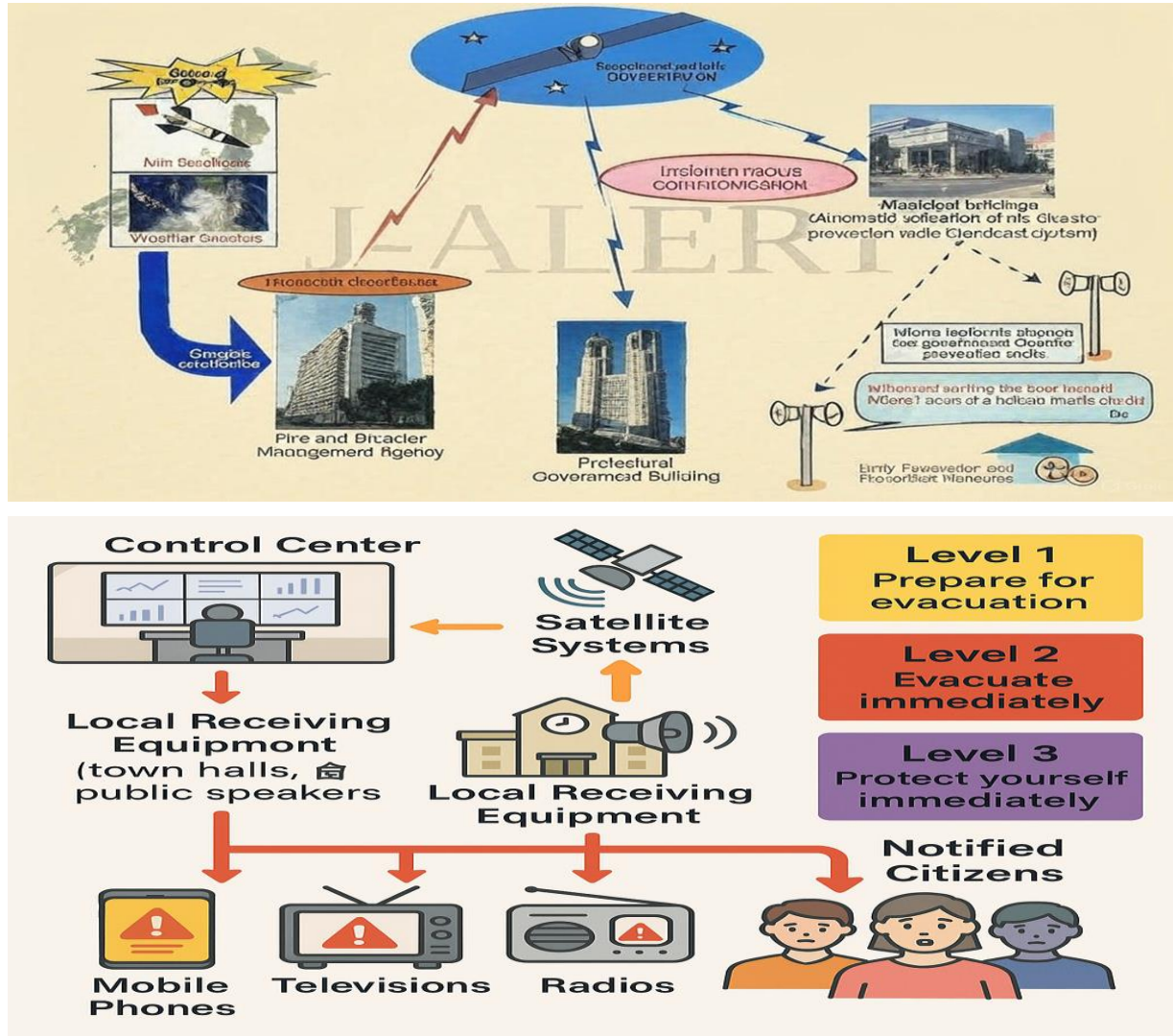
ในส่วนของมาตรการทางเทคนิค โดยที่ BADM ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมการวิจัยทางวิทยาศาสตร์เกี่ยวกับภัยพิบัติและการนำผลวิจัยไปใช้ในทางปฏิบัติได้จริง ในทางปฏิบัติจึงมีการออกแบบและพัฒนาระบบการเตือนภัยล่วงหน้า (Early Warning System) ตามภารกิจของ JMA และหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการเฝ้าติดตามลักษณะสภาพอากาศ สถานการณ์แผ่นดินไหว และความเสี่ยงจากเหตุภูเขาไฟระเบิด ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถแจ้งเตือนล่วงหน้าหรือให้ข้อมูลเพิ่มเติมแก่บุคคลที่เกี่ยวข้องได้อย่างทันท่วงที โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนของระบบเตือนภัยแผ่นดินไหวล่วงหน้า (Earthquake Early Warning: EEW) ซึ่งเป็นการนำเทคโนโลยีเครือข่ายเซ็นเซอร์ตรวจจับคลื่นไหวสะเทือน (Seismic Waves) มาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ระบบ EEW จะประเมินขนาดและตำแหน่งของแผ่นดินไหวแล้วส่งสัญญาณเตือนไปยังพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐและบุคคลผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ซึ่งได้รับสัญญาณเตือนสามารถดำเนินการอพยพผู้เสี่ยงภัยหรือหยุดการทำงานของเครื่องจักรและระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินได้อย่างทันท่วงที

การให้ความสำคัญกับการพัฒนาและนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการบริหารจัดการภัยพิบัติ ส่งผลให้ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นสามารถพัฒนาระบบ EEW เป็นระบบเตือนภัยฉุกเฉินแห่งชาติของประเทศญี่ปุ่น (Japan's Emergency Warning System: J-ALERT) ที่มีสำนักงานดับเพลิงและการจัดการภัยพิบัติ (Fire and Disaster Management Agency: FDMA) เป็นหน่วยงานผู้ควบคุมดูแล ระบบ J-ALERT ถือเป็นหนึ่งในระบบเตือนภัยที่รวดเร็วแม่นยำ และมีประสิทธิภาพสูงที่สุดในโลก สามารถแจ้งเตือนประชาชนเกี่ยวกับภัยพิบัติประเภทต่าง ๆ ได้อย่างครอบคลุม อาทิ แผ่นดินไหว คลื่นยักษ์สึนามิ พายุไต้ฝุ่น ภูเขาไฟระเบิด น้ำท่วม สภาพอากาศรุนแรง ไปจนถึงการยิงขีปนาวุธ ฯลฯ มีการแสดงรายละเอียดของระดับการเตือนด้วยสีและคำอธิบายที่ชัดเจนเข้าใจง่าย ได้แก่ ระดับ ๑ (สีเหลือง) ให้เตรียมพร้อมอพยพ ระดับ ๒ (สีแดง) ให้อพยพทันที และระดับ ๓ (สีม่วง) ให้ป้องกันตนเองทันที ทั้งนี้ J-ALERT ยังมีระบบ Cell Broadcast ที่สามารถส่งข้อความเตือนภัยพิบัติไปยังโทรศัพท์มือถือทุกเครื่องในพื้นที่เป้าหมายได้โดยตรงอย่างรวดเร็วทั่วประเทศ โดยไม่ต้องอาศัยการส่งข้อมูลผ่านแอปพลิเคชัน และ

<sup>๑๗</sup> Cabinet Office, *Disaster Management in Japan*, (Government of Japan 2015); Ishiwatari M., "Institutional Coordination of Disaster Management: Engaging National and Local Governments in Japan." (2021) 22(1) *Natural Hazards Review*.

J-ALERT ยังสามารถแจ้งเตือนผ่านช่องทางอื่น ๆ เช่น โทรศัพท์ วิทยุ ลำโพงตามพื้นที่สาธารณะ เว็บไซต์ และอีเมลได้อีกด้วย<sup>๑๘</sup>

**แผนภาพแสดงการทำงานของระบบ J-ALERT ข้อมูลจากเอกสารเผยแพร่ของ FDMA**



(๒) มาตรการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน (Emergency Response Measures) มาตรการในส่วนนี้ประกอบไปด้วยการประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ การบูรณาการการทำงาน การระดมทรัพยากร และการจัดการในสถานการณ์วิกฤตอื่น ๆ เพื่อให้ ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย ทั้งนี้ ประเทศญี่ปุ่นได้นำประสบการณ์ความผิดพลาดในส่วนของ มาตรการตอบสนองที่ล่าช้าและหย่อนประสิทธิภาพ ในเหตุการณ์แผ่นดินไหว ณ เมืองโกเบ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕ มาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติของ BADM เพื่อเพิ่มบทบาทของฝ่ายความมั่นคง

<sup>๑๘</sup> Bean H., et al., "Mobile Alert and Warning in the United States and Japan: Confronting the Challenges of International Harmonization." (2021) International Journal of Disaster Risk Science, 4-6.

ในการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐฝ่ายพลเรือน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ และภาคประชาชน อีกทั้งพัฒนาขีดความสามารถของทีมแพทย์ฉุกเฉิน<sup>๑๙</sup> เพื่อให้ Emergency Response Measures สามารถถูกปรับใช้เพื่อบริหารจัดการสถานการณ์ภัยพิบัติที่เกิดขึ้นได้อย่างทันท่วงทีและมีประสิทธิภาพ

เงื่อนไขในการริเริ่มใช้มาตรการในส่วนนี้ คือ การที่นายกรัฐมนตรีได้พิจารณาข้อมูลจากหน่วยงานผู้เชี่ยวชาญด้านเทคนิคที่เกี่ยวข้อง เช่น JMA FDMA หรือสำนักงานสำรวจทางธรณีวิทยาของญี่ปุ่น (Geological Survey of Japan: GSJ) แล้วเห็นว่าเกิดเหตุภัยพิบัติที่มีขนาดใหญ่หรือมีผลกระทบในวงกว้าง และเป็นภัยพิบัติที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการ (เช่น แผ่นดินไหวครั้งใหญ่หรือคลื่นยักษ์สึนามิ) นายกรัฐมนตรีจึงใช้อำนาจตาม BADM ในการออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินจากภัยพิบัติ (Disaster Emergency Notification) การออกประกาศ Disaster Emergency Notification เป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขในทางกฎหมายให้รัฐบาลสามารถระดมทรัพยากรจากทุกหน่วยงานของรัฐทั้งในระดับชาติและท้องถิ่น รวมไปถึงหน่วยงานหลักในฝ่ายความมั่นคง คือ กองกำลังป้องกันตนเองของประเทศญี่ปุ่น (Japan Self-Defense Forces: JSDF) เพื่อร่วมกันปฏิบัติภารกิจได้อย่างรวดเร็ว โดยในระดับรัฐบาล คณะรัฐมนตรีจะจัดตั้งศูนย์บัญชาการตอบสนองภัยพิบัติส่วนกลาง (Headquarters for Major Disaster Countermeasures: HMDC) มีนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมาย เป็นผู้อำนวยการ HMDC เพื่อทำหน้าที่ประสานการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ และ JSDF ตลอดจนการให้ข้อมูลและการสื่อสารกับสาธารณะประการต่าง ๆ

สำหรับรายละเอียดของการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งในส่วนของภาครัฐและภาคเอกชนนั้น BADM ให้อำนาจรัฐบาลสั่งการให้ JSDF ใช้กำลังพลจากฝ่ายความมั่นคงเข้าปฏิบัติภารกิจช่วยเหลือในเหตุภัยพิบัติ เช่น การค้นหาและกู้ภัย การขนส่งเสบียง และการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานชั่วคราว โดยจะปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงานของรัฐอื่น ๆ ที่มีหน้าที่และอำนาจเกี่ยวกับการจัดการสถานการณ์ในพื้นที่ภัยพิบัติโดยตรง เช่น FDMA หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่และอำนาจในการรักษาความปลอดภัย อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (National Police Agency: NPA) ซึ่งทำหน้าที่ป้องกันการโจรกรรมหรือความวุ่นวายในพื้นที่ภัยพิบัติ ตลอดจนตั้งจุดตรวจเพื่อควบคุมการเข้าออกพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ และมีทีมแพทย์ฉุกเฉิน (Disaster Medical Assistance Teams: DMAT) จากโรงพยาบาลซึ่งเป็นหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ ที่ได้มีการฝึกอบรมเตรียมความพร้อมเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามที่ BADM ได้กำหนดวิธีการขั้นตอนอันเป็นรายละเอียดสำหรับการดูแลผู้บาดเจ็บและการจัดการศพอย่างมี

<sup>๑๙</sup> Miyamoto, K., "Disaster Management in Japan: Lessons from the Great Hanshin-Awaji Earthquake.", (2016), 11(3) Journal of Disaster Research, 423-431.

ศักดิ์ศรี รวมถึงการระบุด่วนและแจ้งญาติไว้แล้ว ทั้งนี้ BADM กำหนดว่าต้องมีการจัดส่ง DMAT ไปยังพื้นที่เพื่อให้การรักษาพยาบาลได้อย่างทันที่ด้วย สำหรับผู้ให้บริการสาธารณสุขประเภทอื่น ๆ ก็มีหน้าที่ต้องสนับสนุนการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐาน เช่น การซ่อมแซมระบบไฟฟ้าหรือสัญญาณโทรศัพท์ที่ได้รับความเสียหาย อนึ่ง BADM ยังได้เปิดช่องให้ภาคประชาชน เช่น อาสาสมัครและองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) เข้าร่วมดำเนินการบรรเทาทุกข์ร่วมกับภาครัฐ เช่น การแจกจ่ายอาหาร หรือจัดที่พักชั่วคราว และรัฐบาลอาจมีการเปิดรับความช่วยเหลือจากต่างชาติ เช่น ทีมกู้ภัยหรือสิ่งของบรรเทาทุกข์ รวมถึงความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม จากนานาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศ ในกรณีที่ยกยักยิบเกิดขึ้นขีดความสามารถของประเทศญี่ปุ่นก็ได้<sup>๒๐</sup>

สำหรับในระดับท้องถิ่น เมื่อมีการประกาศ Disaster Emergency Notification แล้ว ก็ถือเป็นข้อเท็จจริงอันเป็นเงื่อนไขที่ให้อำนาจนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectural Governor)<sup>๒๑</sup> หรือนายกเทศมนตรี (Mayor) ในการการออกและส่งต่อคำเตือนตลอดจนออกคำสั่งฉุกเฉิน (Emergency Order) เพื่อบังคับใช้มาตรการในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ตามมาได้ เช่น คำสั่งให้อพยพผู้ประสบภัย ดับเพลิงช่วยเหลือและปกป้องผู้ประสบภัย ซ่อมแซมชั่วคราวซึ่งสิ่งอำนวยความสะดวกและอุปกรณ์ที่เสียหาย ทำความสะอาดและป้องกันโรค ป้องกันอาชญากรรม ปิดถนนหรือควบคุมการจราจร รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม จัดหาการขนส่งฉุกเฉิน แจกจ่ายความช่วยเหลือ และดำเนินมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อป้องกันและควบคุมภัยพิบัติในเขตที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ และในทำนองเดียวกันกับการดำเนินการในระดับรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบจะต้องดำเนินการจัดตั้งศูนย์บัญชาการท้องถิ่น (Local Headquarter) โดยมีหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการการปฏิบัติงานจริงในเขตพื้นที่นั้น ๆ ภายใต้คำแนะนำของ LDMC<sup>๒๒</sup> พร้อมทั้งต้องรายงานสถานการณ์ไปยัง HMDC เป็นระยะ เพื่อบูรณาการมาตรการระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกันต่อไป ทั้งนี้ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลมีหน้าที่รายงานความเสียหายและมาตรการที่ดำเนินการให้กับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีหน้าที่ส่งต่อข้อมูลนั้นไปยังนายกรัฐมนตรีโดยเร็ว<sup>๒๓</sup>

<sup>๒๐</sup> BADM Art. 55-62, 72-76

<sup>๒๑</sup> ในบทความนี้ ผู้เขียนขอปรับเปลี่ยนการใช้ถ้อยคำเกี่ยวกับผู้บริหารหรือหัวหน้ารัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ของประเทศญี่ปุ่นโดยเทียบเคียงกับถ้อยคำเรียกชื่อผู้บริหารหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Administrative Organization) ในระบบกฎหมายไทย โดยขอปรับเปลี่ยนการใช้ถ้อยคำจาก “ผู้ว่าราชการจังหวัด” (Prefectural Governor ซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้ง) เป็น “นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด” เพื่อความสะดวกในการทำความเข้าใจร่วมกับถ้อยคำว่า “นายกเทศมนตรี”

<sup>๒๒</sup> BADM Art. 11, 50

<sup>๒๓</sup> BADM Art. 49/11, 53

BADM ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็น เขตอันตราย (Hazard Area) และสามารถจำกัดหรือห้ามการเข้าออกของบุคคลใด ๆ นอกจากบุคลากรฉุกเฉิน และ/หรือสั่งให้ผู้คนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบออกจากพื้นที่เพื่อป้องกันอันตรายต่อชีวิตหรือร่างกาย ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดบทลงโทษสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเป็นอัตราโทษปรับไม่เกิน ๑ แสนบาท<sup>๒๔</sup> ในส่วนของการระดมทรัพยากรเพื่อนำไปใช้ในการให้ความช่วยเหลือ BADM กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดตั้งศูนย์พักพิง (Evacuation Shelters) ในโรงเรียนหรือศูนย์กลางชุมชนอื่น ๆ และจะต้องมีการจัดหาและแจกจ่ายปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ อาทิ อาหาร น้ำ ที่พักอาศัยชั่วคราว และยารักษาโรคให้แก่ผู้ประสบภัยอย่างทันท่วงที ในการปฏิบัติหน้าที่ประการนี้ หากเป็นการจำเป็นและไม่มีทางเลือกอื่นที่จะสามารถดำเนินการได้ตามสมควรในสถานการณ์เช่นนั้น BADM ให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงทรัพย์สินของเอกชน เช่น ยานพาหนะหรืออาคาร เพื่อใช้ดำเนินการได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องชดเชยความเสียหายให้แก่เจ้าของทรัพย์สินด้วย ทั้งนี้ BADM ยังได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับ Emergency Response Measures ต่าง ๆ เช่น แผนและเส้นทางการอพยพ ผ่านสื่อและระบบเตือนภัย (โดยหลักแล้วคือระบบ J-Alert) ที่ถูกต้อง ชัดเจน และทันเวลาแก่ประชาชนอีกด้วย<sup>๒๕</sup>

**(๓) มาตรการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ (Recovery and Reconstruction Measures)** เจตนารมณ์ของมาตรการตามที่ BADM กำหนดในส่วนนี้เป็นไปเพื่อฟื้นฟูบริการสาธารณะ สภาพความเป็นอยู่ของบุคคลในสังคม และกิจกรรมทางเศรษฐกิจในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติให้กลับสู่สภาวะปกติโดยเร็วที่สุด อีกทั้งปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก (Public Facilities and Other Infrastructure) เสียใหม่ให้ทันทานต่อภัยพิบัติอันอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต และเพื่อให้กระบวนการฟื้นฟูฯ คล้องกับเป้าหมายการพัฒนาระดับชาติและภูมิภาคในระยะยาว เช่น ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมเสียในคราวเดียว ภายใต้โครงสร้างการทำงานที่แบ่งภารกิจอย่างชัดเจนระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเบื้องต้นว่า โดยหลักแล้วรัฐบาลจะมีหน้าที่ให้การสนับสนุนทางการเงินและเทคนิค และดำเนินการเองเฉพาะสำหรับโครงสร้างในภาพรวม และบางพื้นที่ซึ่งเกินขีดความสามารถของท้องถิ่น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการฟื้นฟูและสนับสนุนผู้ประสบภัยในพื้นที่ ภายใต้การสนับสนุนและช่วยเหลือจากรัฐบาลหน่วยงานของรัฐที่ได้รับมอบหมาย และหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ เพื่อทำให้มั่นใจว่า

<sup>๒๔</sup> BADM Art. 63 (1), 116 (ii)

<sup>๒๕</sup> BADM Art. 63-71, 77

บริการสาธารณะที่สำคัญจะกลับมาให้บริการได้ และความเสียหายทางสังคมและเศรษฐกิจจะได้รับการเยียวยาอย่างรวดเร็ว<sup>๒๖</sup>

BADM กำหนดเป็นหลักการให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องดำเนินการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวก ตามขอบเขตอำนาจของตน เช่น ถนน สะพาน โรงเรียน โรงพยาบาล และสาธารณูปโภคอื่นซึ่งมีความสำคัญ และจำเป็นต่อสวัสดิการสาธารณะ ที่เสียหายจากภัยพิบัติให้กลับสู่สภาพปกติ ตามหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ จะต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงลักษณะเฉพาะของประเทศญี่ปุ่นที่มีปัจจัยเสี่ยงด้านภัยพิบัติตามธรรมชาติเป็นเบื้องต้น สภาพความเปลี่ยนแปลงทางประชากร และบทเรียนจากภัยพิบัติในอดีต ตลอดจนสอดคล้องกับแผนภัยพิบัติฉบับต่าง ๆ ด้วย บทบัญญัติในส่วนนี้จึงมีลักษณะเป็นการกำหนดภาระผูกพันทางกฎหมายให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการในเชิงรุก โดยจัดลำดับความสำคัญของการฟื้นฟู เพื่อให้มั่นใจว่าทรัพยากรของรัฐซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดจะถูกจัดสรรอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการฟื้นฟูโดยคำนึงถึงความรู้ทางวิทยาศาสตร์และประสบการณ์ในอดีตของประเทศ อนึ่ง BADM ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของรัฐบาลในการให้การสนับสนุนทางการเงินและงบประมาณในรูปแบบของการจัดสรรภาษีท้องถิ่นให้ล่วงหน้า เงินช่วยเหลือ เงินกู้ หรือเงินอุดหนุนอื่น ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งอาจขาดทรัพยากรในการดำเนินโครงการฟื้นฟูโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกขนาดใหญ่หรือที่ได้รับความเสียหายอย่างหนักไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้การดำเนินโครงการฟื้นฟูจากภัยพิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างราบรื่น<sup>๒๗</sup> นอกจากนี้ ขอบเขตของการฟื้นฟูฯ ยังครอบคลุมไปยังมาตรการช่วยเหลือด้านสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนการดำเนินการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพิ่มเติม ตามที่กำหนดโดยกฎหมายและกฎฉบับอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย

กล่าวโดยเฉพาะในส่วนของการช่วยเหลือด้านสังคมและเศรษฐกิจ BADM กำหนดให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเพื่อสนับสนุนผู้ประสบภัยให้ฟื้นคืนความสามารถในการดำรงชีวิตได้อย่างรวดเร็ว ตามหลักการพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง กล่าวคือ เป็นการให้ความช่วยเหลือที่คำนึงถึงความเปราะบางและตรงตามเป้าหมาย กล่าวคือเหมาะสมต่อพฤติกรรมของผู้ประสบภัยแต่ละราย โดยได้คำนึงถึงปัจจัยสำคัญที่เกี่ยวข้อง เช่น อายุ เพศ และความพิการ จากข้อมูลที่ปรากฏตามทะเบียนผู้ประสบภัยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องจัดทำขึ้น ซึ่งมีข้อมูลประกอบไปด้วย (๑) ชื่อและนามสกุล (๒) วันเดือนปีเกิด (๓) เพศ (๔) ที่อยู่หรือสถานที่พำนัก (๕) สภาพความเสียหายต่อที่อยู่อาศัยและความเสียหายประเภทอื่น (๖) สถานะของการดำเนินการช่วยเหลือที่ได้รับอยู่ (๗) ในกรณีที่บุคคลที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ ให้ระบุข้อเท็จจริงนั้นและเหตุผลที่ทำให้จัดเป็นบุคคลที่ต้องการการดูแลเป็นพิเศษ

<sup>๒๖</sup> BADM Art. 3-6, 88, 90/3

<sup>๒๗</sup> BADM Art. 87-89, 90, 2 (i) (iii) (vii) (viii) (x), 2/2

และ (๘) ข้อเท็จจริงนอกเหนือจากที่ระบุในแต่ละข้อข้างต้น หรือรายการอื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี (Cabinet Order)<sup>๒๘</sup> ตัวอย่างมาตรการสนับสนุนในส่วนนี้มีอยู่อย่างแตกต่างหลากหลาย เช่น การจัดหาที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือถาวร การให้ความช่วยเหลือทางการเงินสำหรับการซ่อมแซมที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ประกอบกิจการ การลดหย่อนภาษีหรือการเลื่อนกำหนดเวลาชำระภาษีเพื่อเป็นการบรรเทาภาระทางการเงินในช่วงระยะเวลาหนึ่ง การสนับสนุนการจ้างงานและปัจจัยในการดำรงชีพ การให้บริการด้านสุขภาพและสวัสดิการ ตลอดจนการดูแลด้านสภาพจิตใจ<sup>๒๙</sup> ทั้งนี้ เพื่อทำให้มั่นใจว่ากลุ่มเปราะบาง (เช่น ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการ) จะได้รับความช่วยเหลือที่เพียงพอจากภาครัฐในลักษณะ Tailor Made ไม่ใช่ One-Size Fit All ยิ่งกว่านั้น BADM กำหนดเป็นหน้าที่อย่างชัดเจนให้สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาล (กล่าวคือ มีสถานะเป็นรัฐวิสาหกิจ) จัดให้มีเงินกู้อัตราดอกเบี้ยพิเศษเมื่อเกิดภัยพิบัติ และจะต้องจัดให้มีมาตรการทางการเงินอื่น ๆ เพื่อบรรเทาภาระแก่ผู้ประสบภัยเพิ่มเติม เช่น การขยายระยะเวลาการชำระหนี้คืน การแปลงหนี้เก่าเป็นหนี้ใหม่ หรือการลดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ ทั้งนี้ เพื่อสนับสนุนกระบวนการฟื้นฟูฯ อีกทางหนึ่งด้วย<sup>๓๐</sup>

โดยที่มาตรการเพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติตั้งแต่การป้องกันก่อนการเกิดภัยพิบัติไปจนถึงการฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายหลังจากเกิดภัยพิบัติ ล้วนแล้วแต่ต้องอาศัยแหล่งเงินทุนซึ่งเป็นปัจจัยด้านการคลังและการงบประมาณที่รัฐต้องรับภาระอย่างมหาศาล ตัวอย่างในอดีตเช่น หลังจากสถานการณ์แผ่นดินไหวและสึนามิ เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๑๑ รัฐบาลญี่ปุ่นต้องจัดสรรเงินกว่า ๒๕ ล้านล้านเยน เพื่ออุดหนุนค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างหรือซ่อมแซมสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ตลอดจนเยียวยาความเสียหายจากการขาดรายได้แก่ผู้ประกอบการซึ่งเป็นองค์กรธุรกิจขนาดเล็ก<sup>๓๑</sup> ดังนั้น แม้ BADM จะมีบทบัญญัติที่วางหลักการเป็นเบื้องต้นว่ารัฐบาลต้องใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเท่าที่จำเป็นเพื่อจัดการกับภัยพิบัติโดยไม่กระทบต่อการบริหารการเงินของชาติ รวมถึงการจัดสรรเงินสำรองและการจัดการหนี้<sup>๓๒</sup> แต่ทั้งนี้ BADM ก็ได้เปิดช่องว่าในกรณีที่ภัยพิบัติรุนแรงอย่างยิ่งเกิดขึ้นและก่อให้เกิดภาระหนักต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รัฐอาจตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกรณีพิเศษเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินหรือให้เงินอุดหนุน เพื่อเป็นการลดภาระของหน่วยงาน

<sup>๒๘</sup> ในที่นี้มีสถานะเป็นกฎประเภทหนึ่ง ทำนองเดียวกับกับมติของคณะรัฐมนตรีประเภทที่เป็นกฎในระบบกฎหมายไทย

<sup>๒๙</sup> BADM Art. 90/2-90/3, 2/2 (v)

<sup>๓๐</sup> BADM Art. 104

<sup>๓๑</sup> World Bank, "The Recent Earthquake and Tsunami in Japan: Economic Impacts and Lessons Learned." (2011), <<https://documents1.worldbank.org/curated/en/993871468156297321/pdf/655110WP0P12540BOX361543B00PUBLIC0.pdf>> accessed 1<sup>st</sup> May 2025

<sup>๓๒</sup> BADM Art. 100

ดังกล่าวตลอดจนเพื่อเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจอันจะเป็นประโยชน์ในการเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ประสบภัย โดยได้วางหลักเกณฑ์สำหรับการใช้ช้อยกเว้นในส่วนนี้ไว้ว่ารัฐควรหลีกเลี่ยงการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกรณีพิเศษทุกครั้งเมื่อเกิดภัยพิบัติรุนแรง หรือบ่อยครั้งเกินความจำเป็น หรือเกินสมควรแก่เหตุ และเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเป็นกรณีพิเศษจะต้องประกอบไปด้วยรายการดังต่อไปนี้ (๑) หลักเกณฑ์การจ่ายเงินงบประมาณสำหรับกรณีที่ต้องมีการสนับสนุนทางการเงินพิเศษ และสำหรับเงินอุดหนุนกรณีเกิดเหตุภัยพิบัติรุนแรงอย่างยิ่ง (๒) รายการหรือโครงการสนับสนุนทางการเงินเป็นพิเศษของรัฐต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มั่นใจว่าจะมีการดำเนินการโครงการฟื้นฟูสำหรับภัยพิบัติรุนแรงอย่างยิ่ง และโครงการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัตินั้นอย่างเหมาะสม และ (๓) รายการหรือโครงการจ่ายเงินอุดหนุนพิเศษสำหรับผู้ประสบภัยอันเนื่องมาจากการเกิดภัยพิบัติรุนแรงอย่างยิ่ง<sup>๓๓</sup>

**๒.๒ กฎหมายกลางว่าด้วยการใช้มาตรการเพื่อความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ คือ พระราชบัญญัติการช่วยเหลือในเหตุภัยพิบัติ ค.ศ. ๑๙๗๔ (Disaster Relief Act 1974: DRA) (災害救助法; Act No. 118 of 1947))**

DRA เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์ในการกำหนดรายละเอียดของการใช้อำนาจดำเนินมาตรการเพื่อความช่วยเหลือแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติหรือมีความเสี่ยงที่จะได้รับผลกระทบกรณีมีแนวโน้มว่าจะเกิดภัยพิบัติ เพื่อปกป้องประชาชน ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ทั้งนี้ โดยอาศัยความร่วมมือระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภากาชาดญี่ปุ่น และภาคประชาชน<sup>๓๔</sup> โดยมีสาระที่สอดคล้องกับกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติที่กำหนดเป็นหลักการไว้ใน BADM

DRA กำหนดให้เป็นหน้าที่และอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และนายกเทศมนตรีของเมืองที่ได้รับการกำหนดให้เป็นเขตภัยพิบัติ ในการเตรียมความพร้อมสำหรับการบรรเทาทุกข์โดยการจัดตั้งทีมและกำลังพลช่วยเหลือที่เข้มแข็ง สิ่งอำนวยความสะดวก อุปกรณ์ สิ่งของ และเงินทุน เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการกิจกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ ประเภทของความช่วยเหลือตามกฎหมายฉบับนี้ ได้แก่ การจัดให้มี (๑) ที่พักพิงหรือที่อยู่อาศัยชั่วคราว เช่น การจัดตั้งศูนย์พักพิงหรือเต็นท์สำหรับผู้สูญเสียที่อยู่อาศัย (๒) อาหารและน้ำดื่ม โดยอาจเป็นการแจกจ่ายอาหารสำเร็จรูปและน้ำดื่มที่ปลอดภัยเพื่อตอบสนองความต้องการพื้นฐาน (๓) เสื้อผ้าและเครื่องนอน เพื่อความอบอุ่นและสุขอนามัย (๔) การรักษาพยาบาล หรือความช่วยเหลือในการคลอดบุตรแก่สตรีมีครรภ์ (๕) การค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัย เช่น การช่วยเหลือผู้ที่ติดอยู่ในซากปรักหักพัง (๖) การซ่อมแซมที่อยู่อาศัยที่เสียหายเล็กน้อยเพื่อให้สามารถอยู่อาศัยได้

<sup>๓๓</sup> BADM Art. 97-99

<sup>๓๔</sup> DRA Art. 1

ชั่วคราว (๗) การสนับสนุนปัจจัยในการดำรงชีวิต เช่น เงินกู้ หรือเครื่องมือ อุปกรณ์การเกษตร เพื่อช่วยให้ผู้ประสบภัยกลับมาประกอบอาชีพได้ (๘) อุปกรณ์การเรียน เช่น สมุด ดินสอ หรือ อุปกรณ์การเรียนอื่นเพื่อให้สามารถศึกษาต่อได้ (๙) การฝังศพ เช่น การสนับสนุนค่าใช้จ่ายหรือ การจัดการฝังศพผู้เสียชีวิตจากภัยพิบัติ และ (๑๐) ความช่วยเหลืออื่นตามที่คำสั่งของ คณะรัฐมนตรีจะกำหนดความช่วยเหลือเพิ่มเติม เช่น การให้ความช่วยเหลือด้านจิตใจ ทั้งนี้ ตามรายละเอียดที่กำหนดเกี่ยวกับระดับการให้ความช่วยเหลือ วิธีการ และระยะเวลาของความช่วยเหลือที่กำหนดในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี<sup>๓๕</sup>

DRA กำหนดรายละเอียดของการใช้อำนาจเพื่อรวบรวมปัจจัยในการให้ความช่วยเหลือ เมื่อเห็นว่าเป็นกรณีจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อการให้ความช่วยเหลือบรรเทาทุกข์ ตามแผน ภัยพิบัติฉบับต่าง ๆ ที่กำหนดใน BADM โดยให้หัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้รับการกำหนดให้มีหน้าที่และอำนาจบริหารจัดการภัยพิบัติตาม BADM สามารถออกคำสั่งให้บุคคลที่ประกอบธุรกิจ ผลิต เก็บรวบรวม ขาย จัดจำหน่าย เก็บรักษา หรือขนส่งสินค้า ดำเนินการเก็บรักษาสินค้าที่ตนจัดการนั้นไว้ หรือยึดสินค้าที่จำเป็นนั้นมาใช้สำหรับการบรรเทาทุกข์ได้ โดยจะต้องดำเนินการออกเป็นคำสั่งยึดทรัพย์ (Requisition Order) เป็นลายลักษณ์อักษร แต่จะต้องชดเชยความเสียหายที่โดยทั่วไปแล้วย่อมเกิดจากการดำเนินการตามคำสั่งนั้นด้วย<sup>๓๖</sup> และเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามคำสั่งยึดนั้น ให้สามารถสั่งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เข้าตรวจสอบสถานที่ที่สั่งให้เก็บรักษาสินค้าหรือสถานที่ที่มีสินค้าอยู่ หรือเรียกรายงานที่จำเป็นจากบุคคลที่ได้รับคำสั่งให้เก็บรักษาสินค้า โดยกำหนดสภาพบังคับกรณีฝ่าฝืนคำสั่งหรือรายงานเท็จเป็นโทษปรับทางอาญาไม่เกิน ๒ แสนบาท<sup>๓๗</sup> อนึ่ง มาตรการต่าง ๆ ที่กล่าวนี้ให้ใช้บังคับโดยอนุโลมกับการออกคำสั่งเพื่อเข้าบริหารจัดการโรงพยาบาล คลินิก โรงแรม หรือสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นที่กำหนดโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนการเข้าใช้ที่ดินหรืออาคาร ที่จำเป็นเพื่อใช้ในการบรรเทาทุกข์ด้วย<sup>๓๘</sup>

DRA กำหนดรายละเอียดของการใช้อำนาจเพื่อทำให้มั่นใจว่าทีมและกำลังพลช่วยเหลือจะประกอบไปด้วยบุคลากรที่มีทักษะเฉพาะด้าน (ในสาขาที่กำหนดตามคำสั่งของ คณะรัฐมนตรี ได้แก่ การแพทย์ (เช่น แพทย์ พยาบาล) การก่อสร้างและวิศวกรรมโยธา (เช่น วิศวกร ช่างก่อสร้าง) และ การขนส่ง (เช่น คนขับรถบรรทุก บริษัทโลจิสติกส์) ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ มาเข้าร่วมในงานบรรเทาทุกข์เมื่อเกิดภัยพิบัติอย่างเพียงพอแก่การสนับสนุนการให้ความช่วยเหลือประเภทต่าง ๆ โดย DRA กำหนดให้หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการ

<sup>๓๕</sup> DRA Art. 4

<sup>๓๖</sup> DRA Art. 5

<sup>๓๗</sup> DRA Art. 6, 34

<sup>๓๘</sup> DRA Art. 9-10

กำหนดให้เป็นเขตภัยพิบัติมีอำนาจออกคำสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรเพื่อสั่งการให้บุคลากรในสาขาต่าง ๆ ข้างต้นเข้าร่วมปฏิบัติงาน ในกรณีที่มีจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์แก่การบรรเทาทุกข์ (เช่น ในกรณีภัยพิบัติรุนแรงที่ต้องการการตอบสนองทันที) หรือเป็นกรณีที่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี แต่จะต้องชดเชยความเสียหายที่โดยทั่วไปแล้วย่อมเกิดจากการดำเนินการตามคำสั่งนั้นด้วย DRA กำหนดสภาพบังคับทางอาญากรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง โดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕ แสนบาท<sup>๓๙</sup> ยิ่งกว่านั้น หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวยังสามารถขอความร่วมมือจากบุคคลที่ต้องการความช่วยเหลือตนเองหรือบุคคลที่อยู่ในบริเวณใกล้เคียง ในการให้ความร่วมมือในงานที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ เช่น การแจกจ่ายสิ่งของหรือช่วยเหลือเพื่อนบ้านได้อีกด้วย โดยกรณีนี้เป็นมาตรการในเชิงสมัครใจที่ไม่มีการกำหนดสภาพบังคับทางกฎหมายเอาไว้ แต่ใช้สภาพบังคับทางสังคมในการขอความร่วมมือในช่วงเวลาที่ประสบภัยพิบัติของประเทศเป็นสำคัญ<sup>๔๐</sup> อนึ่ง DRA กำหนดมาตรการเยียวยาในกรณีที่บุคคลที่ปฏิบัติงานหรือให้ความร่วมมือในกิจกรรมการบรรเทาทุกข์ตามข้อนี้ได้รับบาดเจ็บ ป่วย หรือเสียชีวิตเนื่องจากการปฏิบัติงานดังกล่าว ให้มีสิทธิได้รับเงินช่วยเหลือตามที่กำหนดโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี<sup>๔๑</sup> ยิ่งกว่านั้น DRA ยังเปิดช่องให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมอบหมายงานบางส่วนให้กับหน่วยงานระดับเทศบาล ซึ่งอยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบและอยู่ในเขตอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น ๆ ตลอดจนนายกรัฐมนตรียังสามารถสั่งการให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอื่นหรือเทศมนตรีของเมืองอื่นที่ได้รับมอบหมาย เข้าร่วมการปฏิบัติหน้าที่ด้วยก็ได้<sup>๔๒</sup>

สำหรับสภาอาสาสมัครผู้ป่วนก็มีหน้าที่ตามที่กำหนดใน DRA ที่จะต้องให้ความร่วมมือในการดำเนินการบรรเทาทุกข์ โดยปฏิบัติตามพันธกิจขององค์กร ซึ่งมุ่งเน้นการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมในยามวิกฤต โดยรัฐบาลอาจมอบหมายให้สภาอาสาสมัครผู้ป่วนทำหน้าที่ประสานงานและจัดการความร่วมมือที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาทุกข์ ซึ่งมาจากองค์กรที่ไม่ใช่หน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือบุคคลทั่วไป (เช่น กรณี NGOs หรือ Social Enterprise) ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล และตามข้อกำหนดในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี และในการปฏิบัติภารกิจข้างต้นในเขตพื้นที่หนึ่ง ๆ หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ๆ ก็อาจมอบหมายงานที่จำเป็นเกี่ยวกับการดำเนินการบรรเทาทุกข์หรือการสนับสนุนการบรรเทาทุกข์ให้แก่สภาอาสาสมัครผู้ป่วนได้<sup>๔๓</sup>

<sup>๓๙</sup> DRA Art. 7, 32

<sup>๔๐</sup> DRA Art. 8

<sup>๔๑</sup> DRA Art. 12

<sup>๔๒</sup> DRA Art. 13-14

<sup>๔๓</sup> DRA Art. 15-16

ในส่วนของการรับภาระค่าใช้จ่าย DRA กำหนดให้รัฐบาลมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินสำหรับการบรรเทาสาธารณภัย กล่าวคือ โดยหลักแล้วบรรดาค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการปฏิบัติหน้าที่และการชดเชยความเสียหายตามที่กำหนดในกฎหมายฉบับนี้ ให้เบิกจ่ายจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตที่เกิดภัยพิบัติ อย่างไรก็ตาม หากค่าใช้จ่ายสูงเกินหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ รัฐบาลจะต้องรับภาระส่วนหนึ่งของค่าใช้จ่ายนั้น โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถขอรับการจัดสรรงบประมาณชดใช้คืนจากรัฐบาลผ่านสำนักงานคลังแห่งชาติ (National Treasury) ได้<sup>๔๔</sup> และ DRA กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะต้องจัดตั้งกองทุนบรรเทาสาธารณภัย (Disaster Relief Fund) เพื่อเป็นกลไกทางการเงินสำหรับสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการให้ความช่วยเหลือผู้ประสบภัย โดย DRA ได้กำหนดจำนวนเงินขั้นต่ำในการส่งเงินอุดหนุนเข้ากองทุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเงินสมทบขั้นต่ำจากรัฐบาลเข้ากองทุนในแต่ละปีงบประมาณ โดยคำนวณจากรายได้ภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและตามสัดส่วนประชากร ในการนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถมอบเงินอุดหนุนจากกองทุน ในส่วนที่เกินจากเกณฑ์ขั้นต่ำให้กับเทศบาลในเขตพื้นที่ เพื่อสนับสนุนการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติได้ และเงินในกองทุนนี้ยังสามารถนำไปบริหารจัดการด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การฝากเงินในธนาคารที่เชื่อถือได้ การซื้อพันธบัตร หรือการซื้อสินค้าบรรเทาทุกข์ล่วงหน้าได้อีกด้วย<sup>๔๕</sup>

### ๒.๓ ตัวอย่างกฎหมายเฉพาะในมิติที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติที่น่าสนใจของประเทศญี่ปุ่น

#### (๑) กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Land Use Law)

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศ Disaster Emergency Notification ตาม BADM แล้ว ข้อเท็จจริงดังกล่าวจะเปิดช่องให้รัฐสามารถใช้บังคับมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่สำคัญคือ พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน ค.ศ. ๑๙๕๒ (Land Readjustment Act 1952 (土地区画整理法; Act No. 119 of 1952) และ พระราชบัญญัติการผังเมือง ค.ศ. ๑๙๖๘ (City Planning Act 1968 (「都市計画法; Act No. 100 of 1968) เพื่อฟื้นฟูและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติได้อย่างทันท่วงที กล่าวคือ Land Readjustment Act จะให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการ MLIT สั่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน มอบหมายให้หน่วยงานของรัฐอื่น หรือแม้กระทั่งในการตั้งอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหลักตามหลักการว่าด้วยการกระจายอำนาจ กลับมาใช้เพื่อเป็นผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเสียเอง ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติตามความเหมาะสมแก่ความร้ายแรงของสถานการณ์และประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เมื่อการดำเนินโครงการดังกล่าวเป็นวิธีการที่จำเป็นอันจะทำให้หน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีในการป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ

<sup>๔๔</sup> DRA Art. 18-21

<sup>๔๕</sup> DRA Art. 22-28

หรือรักษาผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศนั้นสำเร็จลุล่วงไปได้ หรือเมื่อเห็นว่าจะเป็นการยากหรือไม่สมควรที่จะให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือเทศบาล เป็นผู้ดำเนินโครงการเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะหรือเพื่อรักษาผลประโยชน์อันสำคัญยิ่งของประเทศ<sup>๔๖</sup> แล้วแต่กรณี

ขณะทำการฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติเพื่อสร้างบ้านเมืองขึ้นมาใหม่นั้น แผนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจะระบุให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินหรือโครงสร้างที่ดินในเขตพื้นที่ เพื่อเป็นการปรับปรุงและพัฒนาให้พื้นที่ที่มีความยืดหยุ่นในการใช้งานมากขึ้น เช่น การขยายถนน การจัดการพื้นที่ในแหล่งชุมชนที่มีความเสี่ยง เป็นต้น นอกจากนี้ การดำเนินการตามแผนเพื่อการฟื้นฟูฯ จะถูกแบ่งออกเป็น ๒ ส่วนใหญ่ ๆ โดยในส่วนแรก ได้แก่ การกำหนดกรอบแผนงานและการกำหนดเขตพื้นที่ต่าง ๆ ในลำดับต่อมาจะเป็นการวางแผนกำหนดโครงสร้างสาธารณูปโภคที่สำคัญที่จะถูกก่อสร้างขึ้นในพื้นที่นั้น ๆ โดยการดำเนินการต่าง ๆ จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Council) ซึ่งประกอบไปด้วยกรรมการจากผู้ทรงกรมสิทธิและผู้ทรงสิทธิการเช่าที่ดิน ซึ่งตั้งอยู่ในเขตโครงการที่มีความยืดหยุ่นได้สัดส่วนกับขนาดพื้นที่ ตั้งแต่ ๑๐ คนขึ้นไป แต่ไม่เกิน ๕๐ คน แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในคำสั่งของคณะรัฐมนตรี<sup>๔๗</sup> เพื่อประกันการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงและชุมชนในกระบวนการตัดสินใจดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

โครงการการจัดรูปที่ดินตามแผนการดำเนินโครงการเพื่อฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติ มีเป้าหมายเพื่อยกระดับสภาพแวดล้อมเพื่อการอยู่อาศัยและสร้างประสิทธิผลสูงส่งในการใช้งานที่ดินต่าง ๆ โดยการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การสร้างถนนหรือสวนสาธารณะ ซึ่งมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่เจ้าของที่ดินเดิมจะต้องยอมเสียสิทธิในที่ดินบางส่วนของตนแลกกับการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับพื้นที่ดินในภาพรวม ซึ่งจะนำไปสู่การดำเนินแผนการพัฒนาระยะยาวได้อย่างเหมาะสม เช่น การปรับพื้นที่อยู่อาศัยในแนวราบ เช่น บ้านเดี่ยว ให้กลายเป็นพื้นที่อยู่อาศัยแนวตั้ง เช่น อาคารชุด เป็นต้น ผลของการดำเนินการจะทำให้ความหนาแน่นของสิ่งก่อสร้างในพื้นที่ที่ใช้เพื่อการอยู่อาศัยลดลง และสามารถนำพื้นที่ที่เหลืออยู่จากเดิมไปจัดทำเป็นสาธารณูปโภคที่จำเป็นในชุมชนให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นในภาพรวมได้ และสำหรับกรณีการจัดรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัตินั้น กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินและกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง คือ Land Readjustment Act 1952 ประกอบกับ City Planning Act 1968 ตามลำดับ ได้วางมาตรการผ่อนคลายเป็นพิเศษเพื่อช่วยผลักดันให้โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินโครงการโดยภาครัฐมีความเป็นไปได้ที่จะประสบความสำเร็จและตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะได้มากยิ่งขึ้นด้วย กล่าวคือ Land Readjustment Act ได้กำหนดข้อยกเว้นว่าในกรณีที่จำเป็นอย่างยิ่งเพื่อประโยชน์ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างสมเหตุสมผล และเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะในเขตป้องกันเหตุเพลิงไหม้ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินภาครัฐ (อาทิ รัฐมนตรีว่าการ MLIT องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาและฟื้นฟูเมือง (Urban

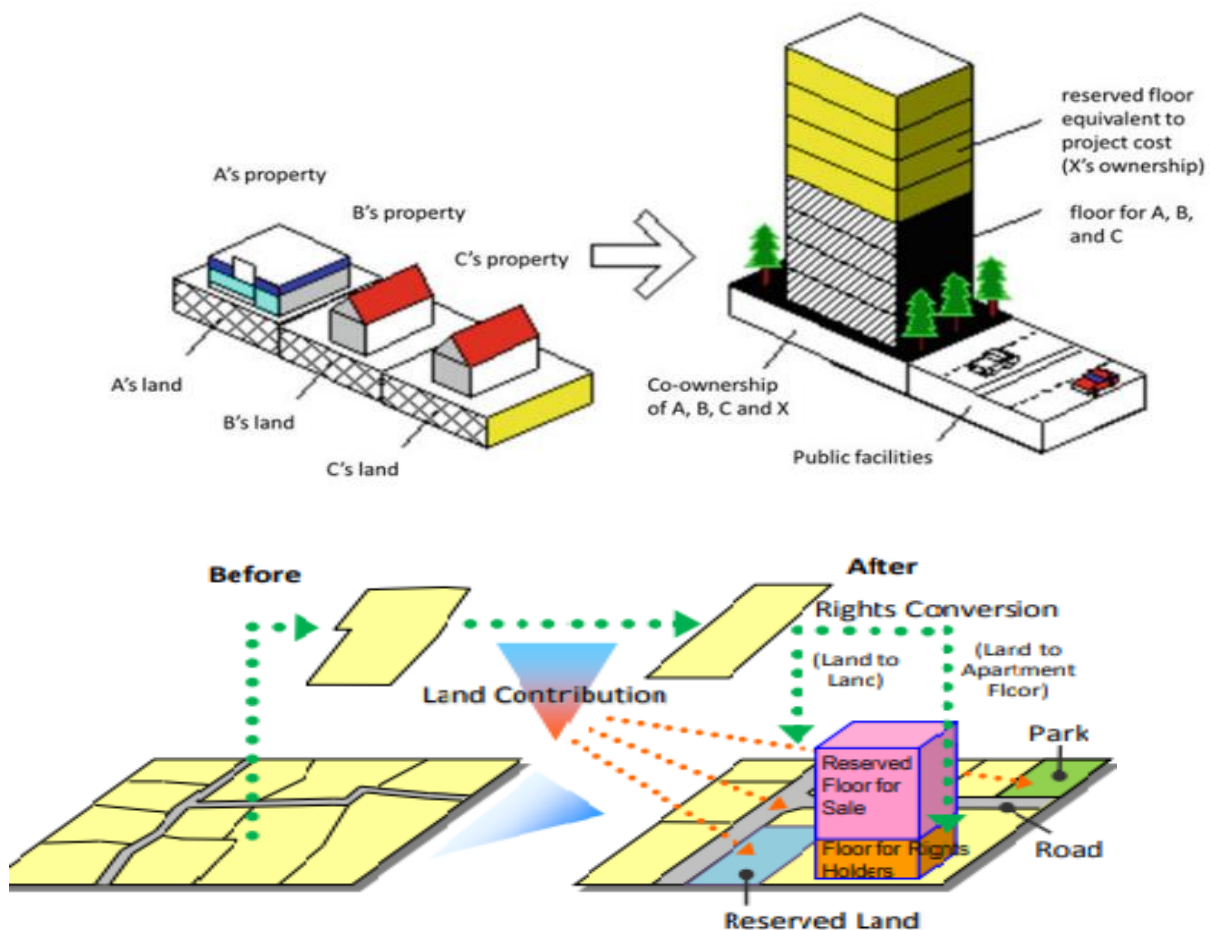
<sup>๔๖</sup> Land Readjustment Act 1952 Art. 3

<sup>๔๗</sup> Land Readjustment Act 1952 Art. 57-58

Renaissance Agency) หรือบริษัทการเคหะท้องถิ่น (Local Housing Supply Corporation) แล้วแต่กรณี) อาจทำการจัดสรรความเป็นเจ้าของในส่วนของอาคาร รวมถึงสัดส่วนความเป็นเจ้าของร่วมในอาคารและที่ดินซึ่งอาคารนั้นตั้งอยู่ แทนการจัดแปลงที่ดินใหม่ ไปยังแปลงที่ดินซึ่งตั้งในเขตป้องกันไฟไหม้ได้ แม้เขตดังกล่าวจะเป็นเขตควบคุมอาคารสูงตาม City Planning Act 1968 ก็ตาม<sup>๔๘</sup> แต่ทั้งนี้ โครงสร้างหลักของอาคารดังกล่าวต้องเป็นวัสดุกันไฟตามมาตรฐานที่กำหนดใน Article 2 (7) ของพระราชบัญญัติมาตรฐานอาคาร ค.ศ. ๑๙๕๐ (Building Standards Act 1950 (建築基準法; Act No. 201 of 1950)<sup>๔๙</sup> ซึ่งก็คือกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศญี่ปุ่นด้วย

รูปภาพแสดงกระบวนการแปลงสิทธิในที่ดินเป็นสิทธิในห้องชุดของอาคารชุด<sup>๕๐</sup>

### (Rights Conversion)



<sup>๔๘</sup> Land Readjustment Act 1952 Art. 93; City Planning Act 1968 Art. 8 Para 1 (3) (5)

<sup>๔๙</sup> Land Readjustment Act 1952 Art. 95

<sup>๕๐</sup> Michiko Banba and Rajib Shaw, *Land Use Management in Disaster Risk Reduction: Practice and Cases from a Global Perspective*, (Springer 2017), 27.

รูปภาพแสดงการจัดรูปที่ดินโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดโกเบ<sup>๕๑</sup>  
(เมืองที่เคยเกิดเหตุภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่)



รูปภาพแสดงการจัดรูปที่ดินโดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดฮิโรชิมา  
(เมืองที่เคยเกิดเหตุภัยพิบัติทางนิวเคลียร์)



<sup>๕๑</sup> Felipe Francisco De Souza et. al. (eds.), *Land Readjustment: Solving Urban Problems Through Innovative Approach*, (JICA Research Institution 2018), 27-28.

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่าความเคร่งครัดในมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารของประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าจะเป็นกรณีที่ได้รับการยกเว้นข้อกำหนดห้ามการก่อสร้างอาคารสูงตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง เพื่อประโยชน์ในการจัดรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูจากเหตุภัยพิบัติแล้วก็ตามนั้น แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า โดยทั่วไปแล้ว Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่นจะให้ความสำคัญกับการปรับใช้หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) อันเป็นพื้นฐานของบทบัญญัติด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้างและดัดแปลงอาคารเพื่อป้องกันภัยพิบัติ ซึ่งก็สอดคล้องกับมาตรการป้องกันเหตุแผ่นดินไหว ที่การกำหนดประมวลข้อบังคับอาคาร (Building Code) ออกโดยอาศัยอำนาจตาม Building Standards Act 1950 ของญี่ปุ่นได้รับการยอมรับว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางเทคนิคที่เข้มงวดกับมาตรฐานป้องกันกันแผ่นดินไหว (Seismic Standards) โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นหนึ่งในมาตรฐานที่ก้าวหน้าที่สุดในโลก และถูกออกแบบมาเพื่อลดความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวและพายุไต้ฝุ่นตามสภาพพื้นที่ของประเทศญี่ปุ่นโดยเฉพาะ<sup>๕๒</sup>

สำหรับมาตรฐานใน Building Code อื่น ๆ ที่น่าสนใจก็เช่น (๑) มาตรฐานการรับแรงแผ่นดินไหว ซึ่งกำหนดให้อาคารต้องทนต่อแผ่นดินไหวระดับ ๗ ริคเตอร์ โดยไม่พังทลาย อาคารสูงต้องติดตั้งอุปกรณ์กันสั่น (Base Isolator) หรือตัวดูดซับแรงสั่น (Damper) และสำหรับบ้านไม้ก็จะต้องใช้เหล็กยึดโครงสร้าง (Hold-Down Bracket) ด้วย เพื่อให้เป็นระบบกันสั่นและลดแรงสั่นสะเทือน (๒) มาตรฐานป้องกันอัคคีภัย กำหนดว่าอาคารในเขตเมืองใหญ่ต้องใช้วัสดุทนไฟ เช่น คอนกรีตเสริมเหล็กหรือเหล็กเคลือบ กรณีบ้านไม้ต้องใช้วัสดุพิเศษ อาทิ Drywall และกรณีอาคารสูงกว่า ๓๑ เมตร ต้องติดตั้งระบบดับเพลิงอัตโนมัติ และต้องจัดให้มีบันไดหนีไฟกว้าง ๑.๒ เมตรขึ้นไป ตลอดจนมีบันไดฉุกเฉินด้วย (๓) มาตรฐานวัสดุและการก่อสร้าง กำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมตามที่องค์กร Japanese Industrial Standard (JIS) กำหนด โดยคอนกรีตต้องมีกำลังอัดขั้นต่ำ ๒๑ N/mm<sup>2</sup> มีมาตรฐานฉนวนกันความร้อน (ค่า UA ≤ ๐.๘๗) และมีระบบป้องกันการเสื่อมสภาพ ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดสภาพบังคับสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เช่น มาตรการทางปกครองให้มีการเพิกถอนใบอนุญาตก่อสร้างกรณีมีการรายงานเท็จ และมาตรการทางอาญาโดยกำหนดโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕ แสนเยน สำหรับการก่อสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาต เป็นต้น<sup>๕๓</sup>

<sup>๕๒</sup> Rosemary Lyster and Robert R. M. Verchick, *Research Handbook on Climate Disaster Law: Barriers and Opportunities*, (Edward Elgar Publishing 2018), 128-129, 207-209.

<sup>๕๓</sup> Building Standards Act 1950 Art. 20-21, 27, 98 and its Enforcement Orders Art.

## ตารางแสดงตัวอย่างมาตรฐาน Building Code ของประเทศญี่ปุ่นกับประเทศอื่น

มาตรฐานด้าน	ญี่ปุ่น (JIS Code)	สหรัฐอเมริกา (ICC Code)	สหภาพยุโรป (Euro Code)
การทนแรงสั่นสะเทือน	ระดับ ๗	ระดับ ๖/ขึ้นกับพื้นที่	ระดับ ๕-๖
ระยะเวลาการทนความร้อนของวัสดุที่ใช้	๔๕ นาที ในเขตเมือง	๓๐ นาที (Type III)	๖๐ นาที (REI60)
การตรวจสอบมาตรฐาน	เมื่อสร้างเสร็จ/ทุก ๕ ปี	ตรวจสอบเฉพาะเมื่อตอก่อสร้างเสร็จ	ขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ

(๒) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (Earthquake Disaster Law) กล่าวคือ

(๒.๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยมาตรการพิเศษสำหรับการรับมือแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ ค.ศ. ๑๙๗๘ (Act on Special Measures Concerning Countermeasures for Large-Scale Earthquakes 1978 เรียกโดยย่อว่า Large-Scale Earthquake Countermeasures Act: LECA) (**大規模地震対策特別措置法**; Act No. 73 of 1978)

LECA เป็นกฎหมายเฉพาะที่ถูกตราขึ้นเพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันภัยพิบัติเกี่ยวกับแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ (แผ่นดินไหวโทไก (Tokai Earthquake; **東海地震**) ที่จะเกิดขึ้นเป็นประจำในประเทศญี่ปุ่นทุก ๆ ๑๐๐ ถึง ๑๕๐ ปี ซึ่งอาจเกิดขึ้นอีกในอนาคตอันใกล้ ผ่านการกำหนดพื้นที่พิเศษ และส่งเสริมการคาดการณ์แผ่นดินไหวในพื้นที่ดังกล่าว เพื่อออกคำเตือนฉุกเฉิน กฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อป้องกันความเสียหายอย่างรุนแรงจากแผ่นดินไหวดังกล่าว โดยเปิดช่องให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้อำนาจกำหนดพื้นที่ที่จำเป็นต้องมีมาตรการรับมือแผ่นดินไหวอย่างเข้มข้น เนื่องจากมีความเป็นไปได้ที่จะเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ รุนแรงมาก เรียกว่า พื้นที่เสริมสร้างมาตรการป้องกันแผ่นดินไหว (Earthquake Countermeasure Reinforcement Areas)<sup>๕๔</sup> ในพื้นที่ที่กำหนดนี้ รัฐบาลมีหน้าที่เฝ้าติดตามอย่างใกล้ชิดเพื่อคาดการณ์แผ่นดินไหวรุนแรงมาก<sup>๕๕</sup> โดยสภา CDMC ตามกฎหมาย BADM มี

<sup>๕๔</sup> LECA Art. 3 (1)

<sup>๕๕</sup> LECA Art. 4

หน้าที่จัดทำแผนพื้นฐานเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (Earthquake Disaster Prevention Basic Plan) เพื่อใช้ในพื้นที่ที่กำหนด สำหรับหน่วยงานของรัฐและหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องก็ต้องจัดทำแผนเสริมสร้างการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (Earthquake Disaster Prevention Reinforcement Plan) โดยปรับใช้แนวทางจาก Earthquake Disaster Prevention Basic Plan และในส่วนของผู้มีอำนาจบริหารจัดการสถานที่บางแห่งที่สำคัญหรือมีความเสี่ยงเสียหาย เช่น โรงพยาบาล โรงแรม บริษัทผู้ให้บริการเดินรถขนส่งทางราง หรือบริษัทผู้ให้บริการสถานที่เก็บน้ำมันหรือก๊าซธรรมชาติในพื้นที่ที่กำหนด ก็มีหน้าที่ต้องจัดทำแผนฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (Earthquake Disaster Prevention Emergency Plan) ด้วย<sup>๕๖</sup>

นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ออกคำเตือนฉุกเฉิน (Emergency Warning) เมื่อได้รับข้อมูลการพยากรณ์อากาศจาก JMA ว่าเป็นที่น่าเชื่อว่าจะเกิดสถานการณ์แผ่นดินไหวขนาดใหญ่<sup>๕๗</sup> โดยนายกรัฐมนตรีต้องดำเนินการให้มีการเผยแพร่ข้อมูลของ JMA ดังกล่าวต่อสาธารณะ<sup>๕๘</sup> และต้องแจ้งให้ประชาชนในพื้นที่ที่กำหนดดำเนินการมาตรการป้องกัน และแจ้งให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว<sup>๕๙</sup> พร้อมทั้งจัดตั้งศูนย์เตรียมการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (Earthquake Disaster Preparation Headquarters) โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ<sup>๖๐</sup> มีหน้าที่หลักในการบูรณาการการใช้มาตรการฉุกเฉินต่าง ๆ เพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว<sup>๖๑</sup> หากจำเป็นต้องบังคับใช้มาตรการฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวอย่างเหมาะสมและรวดเร็ว ผู้อำนวยการศูนย์ฯ ยังสามารถสั่งการไปยังหัวหน้าหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และขอให้มีการส่งกำลังเจ้าหน้าที่ของ JSDF เพื่อร่วมกันปฏิบัติหน้าที่ได้<sup>๖๒</sup>

มาตรการฉุกเฉินเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวตามที่ LECA กำหนด ประกอบไปด้วย การแจ้งเตือนสาธารณะ การแนะนำและสั่งการอพยพ การดับเพลิง การช่วยเหลือฉุกเฉิน การขนส่งฉุกเฉิน การจัดหาอาหารและเวชภัณฑ์ฉุกเฉิน และการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม<sup>๖๓</sup> เมื่อมีการออก Emergency Warning ประชาชนผู้มีถิ่นที่อยู่ในเขตท้องที่ดังกล่าวมีหน้าที่ต้องดำเนินการเพื่อป้องกันและบรรเทาความเสียหาย

<sup>๕๖</sup> LECA Art. 7 (1)

<sup>๕๗</sup> LECA Art. 9 (1)

<sup>๕๘</sup> LECA Art. 9 (2)

<sup>๕๙</sup> LECA Art. 9 (1)

<sup>๖๐</sup> LECA Art. 10 (1), 11 (1)

<sup>๖๑</sup> LECA Art. 12

<sup>๖๒</sup> LECA Art. 13 (1) (2)

<sup>๖๓</sup> LECA Art. 21 (1)

โดยจะต้องให้ความร่วมมือปฏิบัติตามมาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว ที่หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ตำรวจ และบุคคลอื่น ๆ จะดำเนินการตามหน้าที่และอำนาจตามกฎหมาย<sup>๖๔</sup> หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องสามารถสั่งการให้บังคับใช้มาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว และขอหรือแนะนำให้ดำเนินการมาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นได้<sup>๖๕</sup> LECA กำหนดให้อำนาจสภา LDMC ตามกฎหมาย BADM ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องในการสั่งห้ามหรือจำกัดการสัญจรของคนเดินเท้าและยานพาหนะหากจำเป็น<sup>๖๖</sup> และให้อำนาจเจ้าหน้าที่ตำรวจสามารถออกคำเตือนหรือคำสั่งอื่นใดเท่าที่จำเป็นเพื่อทำให้มั่นใจถึงความปลอดภัยในการอพยพ และเจ้าหน้าที่ตำรวจยังสามารถออกคำสั่งห้ามหรือจำกัดการเข้าสู่สถานที่อันตรายสั่งให้บุคคลออกจากพื้นที่ หรือดำเนินการอื่น ๆ ที่จำเป็น เช่น การเคลื่อนย้ายยานพาหนะที่ขวางทางได้อีกด้วย<sup>๖๗</sup>

(๒.๒) พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว ค.ศ. ๑๙๙๕ (Earthquake Disaster Prevention Countermeasures Special Measure Act 1995: EDPCSMA (地震防災対策特別措置法; Act No. 111 of 1995)

EDPCSMA เป็นกฎหมายเฉพาะที่ได้รับการตราขึ้นภายหลังจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวฮันชิน-อะวาจิ (Great Hanshin-Awaji Earthquake; 阪神・淡路大震災) หรือที่รู้จักกันในชื่อแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ ขนาดความรุนแรง ๗.๓ ริคเตอร์ ณ เมืองโกเบ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕ มีวัตถุประสงค์เพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว และมีส่วนช่วยในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตลอดจนส่งเสริมสวัสดิการสาธารณะโดยการกำหนดเป้าหมายสำหรับมาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวและจัดทำแผนป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวทุกระยะห้าปี<sup>๖๘</sup> EDPCSMA กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพยายามกำหนดเป้าหมายในการดำเนินการตามมาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว โดยระบุภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวที่คาดการณ์ไว้ในแผนป้องกันภัยพิบัติท้องถิ่นของตน<sup>๖๙</sup> กำหนดให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำแผนระยะห้าปีสำหรับการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงต่อภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวรุนแรง<sup>๗๐</sup>

<sup>๖๔</sup> LECA Art. 22

<sup>๖๕</sup> LECA Art. 23

<sup>๖๖</sup> LECA Art. 24

<sup>๖๗</sup> LECA Art. 25

<sup>๖๘</sup> EDPCSMA Art. 1

<sup>๖๙</sup> EDPCSMA Art. 1-2

<sup>๗๐</sup> EDPCSMA Art. 2

สิ่งอำนวยความสะดวกที่ต้องปรับปรุงรวมถึงสถานที่อพยพ เส้นทางอพยพ สิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับดับเพลิง ถนนที่จำเป็นสำหรับการขนส่งฉุกเฉิน โรงพยาบาล โรงเรียนของรัฐ ศูนย์กลางสำหรับมาตรการฉุกเฉิน เครือข่ายการสื่อสารไร้สายฉุกเฉิน ที่เก็บกักน้ำฉุกเฉิน และที่เก็บอาหารและสิ่งของฉุกเฉิน<sup>๗๑</sup> และจัดให้มีการสนับสนุนพิเศษจากรัฐบาลสำหรับกิจกรรมที่รวมอยู่ในแผนระยะห้าปี<sup>๗๒</sup> EDPC SMA ยังกำหนดให้รัฐบาลต้องพยายามให้การสนับสนุนทางการเงินเพื่อเสริมสร้างมาตรการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว<sup>๗๓</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้มีการตรวจสอบความมั่นคงแข็งแรงสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกของโรงเรียนรัฐที่ไม่เป็นไปตามมาตรฐานของกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการก่อสร้างอาคาร<sup>๗๔</sup> และกำหนดให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องให้การสนับสนุนทางการเงินแก่โรงเรียนเอกชนเพื่อการปรับปรุงความมั่นคงทางแผ่นดินไหวด้วย<sup>๗๕</sup> EDPC SMA ยังมีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมการวิจัยเกี่ยวกับแผ่นดินไหวโดยการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว คือ สำนักงานส่งเสริมการวิจัยแผ่นดินไหว<sup>๗๖</sup> และกำหนดให้รัฐบาลพยายามส่งเสริมวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยแผ่นดินไหว<sup>๗๗</sup> นอกจากนี้ ยังกำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดพยายามเผยแพร่เอกสารที่ระบุความรุนแรงของการสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวที่คาดการณ์ไว้ พื้นที่ที่อาจถูกน้ำท่วมจากสึนามิ และระดับความเสียหายจากแผ่นดินไหวต่อผู้อยู่อาศัยในท้องถิ่น<sup>๗๘</sup> อีกด้วย

(๒.๓) พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมมาตรการสำหรับการรับมือสึนามิ ค.ศ. ๒๐๑๑ (Act on the Promotion of Tsunami Countermeasures 2011: APTC (津波対策の推進に関する法律; Act No. 77 of 2011))

พระราชบัญญัตินี้ถูกตราขึ้นในปี ค.ศ. ๒๐๑๑ ภายหลังจากการเกิดคลื่นยักษ์สึนามิอันมีสาเหตุมาจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ทางภาคตะวันออกเฉียงของญี่ปุ่นซึ่งพัดเข้าซัดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ฟูกูชิมะ ไดอิจิ ส่งผลให้เกิดภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ครั้งเลวร้ายที่สุดนับตั้งแต่เหตุการณ์เชอร์โนบิล ทั้งนี้ เนื่องจากสึนามิเป็นคลื่นที่เคลื่อนที่เป็นชุดโดยมีความยาวและคาบเวลาที่ยาวนานจากความปั่นป่วนที่เกี่ยวข้องกับแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นใต้หรือใกล้พื้นมหาสมุทร สึนามิจึงเป็นภัยพิบัติที่เมื่อเกิดขึ้นแล้วสามารถก่อให้เกิดความเสียหายที่รุนแรงต่อชีวิต สุขภาพ และ

<sup>๗๑</sup> EDPC SMA Art. 3

<sup>๗๒</sup> EDPC SMA Art. 4

<sup>๗๓</sup> EDPC SMA Art. 6

<sup>๗๔</sup> EDPC SMA Art. 6/2

<sup>๗๕</sup> EDPC SMA Art. 6/3

<sup>๗๖</sup> EDPC SMA Art. 7

<sup>๗๗</sup> EDPC SMA Art. 13

<sup>๗๘</sup> EDPC SMA Art. 14

ทรัพย์สินของประชาชนในวงกว้าง และเป็นภัยคุกคามร้ายแรงต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของญี่ปุ่น<sup>๗๙</sup>

APTC มีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชนจากความเสียหายที่เกิดขึ้นจากสึนามิ ส่งเสริมมาตรการป้องกันสึนามิ และกำหนดการดำเนินการที่จำเป็นเพื่อเสริมสร้างระบบสังเกตการณ์สึนามิ ส่งเสริมการศึกษาวิจัย และดำเนินการให้การศึกษาและการฝึกอบรมที่จำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสึนามิ เพื่อส่งเสริมมาตรการป้องกันสึนามิอย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะช่วยรักษาระเบียบสังคมและรับประกันสวัสดิการสาธารณะ<sup>๘๐</sup> APTC มีบทบัญญัติที่ยึดโยงกับมาตรการตาม BADM และ EDPCSMA โดยกำหนดว่าในการดำเนินการมาตรการป้องกันภัยพิบัติตาม BADM และ EDPCSMA ตลอดจนกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการป้องกันสึนามิอย่างเหมาะสม โดยคำนึงถึงวัตถุประสงค์และเนื้อหาของ APTC ด้วย<sup>๘๑</sup> และเพื่อส่งเสริมมาตรการป้องกันสึนามิอย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจะต้องพยายามประสานความร่วมมืออย่างใกล้ชิดระหว่างรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันวิจัย เช่น มหาวิทยาลัย ผู้ประกอบการ และประชาชน<sup>๘๒</sup>

APTC กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลต้องพยายามเสริมสร้างระบบการสังเกตการณ์สึนามิเพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดจากสึนามิ ทั้งจะต้องส่งเสริมการวิจัยที่จำเป็นสำหรับการดำเนินการมาตรการป้องกันสึนามิอย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงการชี้แจงกลไกการเกิดสึนามิ ปรับปรุงความแม่นยำในการคาดการณ์เกี่ยวกับขนาดของสึนามิ ตลอดจนพัฒนาและปรับปรุงวิธีการคาดการณ์ความเสียหายจากสึนามิอย่างละเอียด โดยคำนึงถึงภูมิประเทศ ลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน และเงื่อนไขด้านภูมิศาสตร์อื่น ๆ ทั้งจะต้องดำเนินการปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อป้องกันหรือลดความเสียหายจากสึนามิด้วย<sup>๘๓</sup> โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพยายามดำเนินการคาดการณ์ถึงเขตที่อาจเกิดสึนามิ ความลึกของน้ำ และความเสียหายที่อาจเกิดจากสึนามิในแต่ละพื้นที่ ตลอดจนใช้ผลลัพธ์ที่ได้รับจากการ

<sup>๗๙</sup> World Nuclear Association, “Fukushima Daiichi Accident” (2023) <<https://www.world-nuclear.org/information-library/safety-and-security/safety-of-plants/fukushima-daiichi-accident.aspx>> accessed 15<sup>th</sup> June 2025

Suppasri et. al., (2013). “Lessons Learned from the 2011 Great East Japan Tsunami: Performance of Tsunami Countermeasures, Coastal Buildings, and Tsunami Evacuation in Japan.” 170(6-8) Pure and Applied Geophysics, 993-1018.

<sup>๘๐</sup> APTC Art. 1

<sup>๘๑</sup> APTC Art. 3 (1)

<sup>๘๒</sup> APTC Art. 4

<sup>๘๓</sup> APTC Art. 5

คาดการณ์ ในการดำเนินมาตรการป้องกันสึนามิต่อไป โดยรัฐบาลมีหน้าที่ต้องพยายามให้ข้อมูล คำแนะนำด้านเทคนิค และการสนับสนุนที่จำเป็นอื่น ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสม<sup>๘๔</sup>

APTC ยังได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามดำเนินการให้ประชาชนมีองค์ความรู้เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมในกรณีที่เกิดสึนามิ และเป็นองค์ความรู้ที่ทันสมัย ตลอดจนมีความรู้ความเข้าใจถึงความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากสึนามิในพื้นที่ของตน จะต้องดำเนินการเพื่อให้การศึกษาและการฝึกอบรมที่จำเป็นสำหรับการป้องกันภัยพิบัติที่เกี่ยวข้องกับสึนามิ ตลอดจนส่งเสริมการเผยแพร่ความตระหนักรู้ด้านการป้องกันภัยพิบัติประเภทนี้ โดยให้ความสำคัญกับการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารเพื่อดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นในการให้การศึกษาและการฝึกอบรมด้วย<sup>๘๕</sup>

APTC กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับใช้เป็นมาตรการป้องกันสึนามิ โดยส่งเสริมการพัฒนาด้วยองค์ความรู้ที่ทันสมัยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ พร้อมทั้งบำรุงรักษาและปรับปรุงให้อยู่ในสภาพที่พร้อมสำหรับใช้งาน จะต้องปรับปรุงประสิทธิภาพของคันกันน้ำตามแนวชายฝั่งและแม่น้ำที่คาดว่าจะมีสึนามิไหลย้อน ตลอดจนสิ่งอื่นใดที่จำเป็นเพื่อป้องกันการทำลายจากแรงสั่นสะเทือนและการไหลของดิน ปรับปรุงประตูน้ำตามแนวชายฝั่งและแม่น้ำที่คาดว่าจะมีสึนามิไหลย้อน เพื่อให้สามารถปิดโดยอัตโนมัติหรือควบคุมจากระยะไกลก่อนที่สึนามิจะมาถึง ส่งเสริมการกำหนดสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับการอพยพจากสึนามิ และเส้นทางไปยังสิ่งอำนวยความสะดวกเหล่านั้น ตามลักษณะเฉพาะของภูมิภาค ทั้งจะต้องพยายามให้ความสำคัญเป็นพิเศษในการพัฒนาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ที่คาดว่าจะถูกน้ำท่วมจากสึนามิ โดยการใช้ประโยชน์จากโครงสร้างที่แข็งแรงตามแนวชายฝั่งเพื่อคาดการณ์สึนามิ และการส่งเสริมมาตรการป้องกันสึนามิอื่น ๆ<sup>๘๖</sup> ยิ่งกว่านั้น APTC ยังกำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพยายามรักษาความมั่นคงปลอดภัย มิปล่อยให้สิ่งอำนวยความสะดวกที่ใช้ในการบริหารจัดการปิโตรเลียม วัตถุระเบิด ก๊าซแรงดันสูง วัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติว่าด้วยพลังงานปรมาณู ตลอดจนวัตถุอันตรายอื่น ๆ ในปริมาณมาก ได้รับความเสียหายจากสึนามิ<sup>๘๗</sup> และได้เน้นย้ำว่าระบบที่เกี่ยวข้องกับการฟื้นฟูจากภัยพิบัติของประเทศจะต้องคำนึงถึงการฟื้นฟูจากความเสียหายที่เกิดจากสึนามิอย่างเพียงพอ โดยให้รัฐบาลและองค์กร

<sup>๘๔</sup> APTC Art. 6

<sup>๘๕</sup> APTC Art. 7

<sup>๘๖</sup> APTC Art. 10

<sup>๘๗</sup> APTC Art. 12

ปกครองส่วนท้องถิ่นค้ำประกันถึงลักษณะเฉพาะของความเสียหายที่เกิดจากสึนามิ และให้ความสำคัญ เป็นพิเศษกับการฟื้นฟูอุตสาหกรรมและการรักษาการจ้างงานในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ<sup>๘๘</sup> ด้วย

นอกจากนี้ APTC ยังกำหนดให้รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญกับการ ส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อป้องกันหรือลดความเสียหายที่เกิดจากสึนามิ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องดังต่อไปนี้ (๑) การพัฒนาระบบสำหรับการสังเกตการณ์และการแจ้งเตือนในระดับ สากล (๒) การส่งนักวิจัยไปทำการศึกษาวินิจฉัยหรือฝึกอบรม ณ ต่างประเทศ (๓) การรับนักวิจัย และนักศึกษาต่างชาติ รวมถึงการแลกเปลี่ยนและสร้างความร่วมมืออย่างต่อเนื่องกับบุคคลเหล่านี้ หลังจากที่ถูกส่งไปยังประเทศของตน (๔) การถ่ายทอดองค์ความรู้ เทคโนโลยี บันเทิง และ ทรัพยากรอื่น ๆ ในเรื่องนี้ของญี่ปุ่นแก่ต่างประเทศ และ (๕) การดำเนินการให้ความช่วยเหลือ ที่เหมาะสมและรวดเร็วแก่พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติในต่างประเทศ<sup>๘๙</sup> และทั้งนี้ APTC ได้กำหนดหน้าที่ให้รัฐบาลจะต้องให้ความช่วยเหลือทางการเงินที่จำเป็น โดยคำนึงถึงขนาด ที่แตกต่างกันของสึนามิและความพร้อมของสิ่งอำนวยความสะดวกสำหรับมาตรการป้องกันสึนามิ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายฉบับนี้<sup>๙๐</sup> ด้วย

(๓) กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ (Nuclear Disaster Law) หรืออีกนัยหนึ่ง คือ กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการประกอบกิจการ ทางนิวเคลียร์ (Nuclear Law)

(๓.๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยพลังงานปรมาณู ค.ศ. ๑๙๕๕ (Atomic Energy Basic Act 1955: AEBA) (**原子力基本法**; Act No. 186 of 1955)

ด้วยเหตุที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศอุตสาหกรรมบนซึ่งตั้งอยู่บนเกาะ ที่แยกตัวจากแผ่นดินในทวีป และมีทรัพยากรธรรมชาติในประเทศค่อนข้างจำกัด จึงจำเป็นต้อง พึ่งพาการนำเข้าพลังงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งน้ำมันตลอดมา อย่างไรก็ตาม เนื่องจากภูมิภาค ตะวันออกกลางซึ่งเป็นกลุ่มผู้ผลิตน้ำมันรายใหญ่มีความผันผวนทางการเมืองและราคาน้ำมันใน ตลาดโลกก็มักได้รับผลกระทบจากความขัดแย้งดังกล่าว ในเวลาต่อมา รัฐบาลญี่ปุ่นจึงให้ ความสำคัญกับการใช้และพัฒนาพลังงานนิวเคลียร์เป็นอันดับแรก<sup>๙๑</sup> แต่เนื่องจากเหตุผล ทางประวัติศาสตร์ที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เคยประสบกับสงครามนิวเคลียร์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งระเบิดปรมาณูถูกทิ้งลงที่เมืองฮิโรชิมา ส่งผลให้มีผู้เสียชีวิตรวม ๙๖,๖๐๐ คน ภายในสี่เดือน

<sup>๘๘</sup> APTC Art. 13

<sup>๘๙</sup> APTC Art. 14

<sup>๙๐</sup> APTC Art. 16

<sup>๙๑</sup> METI, “Agency for Natural Resources and Energy, Energy hakusho 2016 [Whitepaper on Energy, 2016]” <[www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2016html/2-1-3.html](http://www.enecho.meti.go.jp/about/whitepaper/2016html/2-1-3.html)> accessed 25<sup>th</sup> June 2025.

จากการระเบิดและการสัมผัสกับรังสี ไม่รวมถึงผู้รอดชีวิตและบุตรหลานหลายคนที่ต้องเผชิญกับโรคมะเร็งและปัญหาสุขภาพอื่น ๆ ในทศวรรษต่อมา<sup>๑๒</sup> AEBA จึงเป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อกำหนดนโยบายพื้นฐานสำหรับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ของญี่ปุ่นว่าจะต้องเป็นไปเฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์ในทางสันติ และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเพื่อใช้พลังงานนิวเคลียร์ด้วยวัตถุประสงค์ดังกล่าวเท่านั้น กฎหมายฉบับนี้ได้ก่อตั้งองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการทางนิวเคลียร์ คือ คณะกรรมการพลังงานปรมาณู (Atomic Energy Commission: AEC) ซึ่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อบังคับใช้นโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์ของรัฐบาลให้เป็นรูปธรรมและอย่างเป็นทางการ บทบาทของ AEC ที่สำคัญ คือ การเตรียมการ ทบทวน และตัดสินใจในทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการใช้พลังงานนิวเคลียร์ กำหนดให้ผู้พัฒนาที่ประสงค์จะก่อสร้างเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายใต้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ยังกำหนดให้ผู้พัฒนาต้องยื่นแผนการดำเนินงานและได้รับใบอนุญาตซึ่งออกโดยองค์กรกำกับดูแล ก่อนเริ่มประกอบกิจการ อนึ่ง หน้าที่และอำนาจของ AEC ในการเป็นองค์กรกำกับดูแลการประกอบกิจการทางนิวเคลียร์ ปัจจุบันได้ออนมาเป็นขององค์กรที่จัดตั้งขึ้นใหม่ในภายหลัง ชื่อว่า Nuclear Regulatory Authority (NRA) แล้ว<sup>๑๓</sup>

(๓.๒) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ ค.ศ. ๑๙๕๗ (Act on the Regulation of Nuclear Source Material, Nuclear Fuel Material and Reactors 1957 เรียกโดยย่อว่า Nuclear Reactor Regulation Act: NRRRA) (**核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律**; Act No. 166 of 1957)

โดยที่กฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการประกอบกิจการทางนิวเคลียร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกิจการโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ มีจุดมุ่งหมายเพื่อทำให้แน่ใจว่าโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความปลอดภัย และเพื่อป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรงที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อประชาชนในบริเวณใกล้เคียง NRRRA จึงได้กำหนดกรอบการกำกับดูแลสำหรับกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่า ผู้ประกอบกิจการพลังงานที่ต้องการจัดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับผลิตพลังงานจะต้องได้รับใบอนุญาตจาก NRA<sup>๑๔</sup>

<sup>๑๒</sup> Dower, J. W., “The bombed: Hiroshima and Nagasaki in Japanese memory.” (1995) 19(2) Diplomatic History, 275–295.; Radiation Effects Research Foundation. (n.d.). “A brief description of the atomic bomb effects on Hiroshima and Nagasaki” <<https://www.rerf.or.jp/en/>> accessed 28<sup>th</sup> June 2025.

<sup>๑๓</sup> AEBA Art. 2-5, 14, 16

<sup>๑๔</sup> NRRRA Art. 43/3/5

NRRA ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาออกใบอนุญาตว่าจะต้องครบด้วยองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (๑) ไม่มีความเสี่ยงที่เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับผลิตพลังงานที่ขอรับใบอนุญาตจะก่อให้เกิดอันตราย (๒) ผู้ขอรับใบอนุญาตมีความสามารถทางเทคนิคและฐานะทางการเงินที่จำเป็นในการจัดตั้งเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์สำหรับผลิตพลังงาน (๓) ผู้ขอรับใบอนุญาตมีศักยภาพทางเทคนิคที่จำเป็นในการดำเนินมาตรการป้องกันหรือควบคุมอุบัติเหตุร้ายแรงใด ๆ และสามารถดำเนินการเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตพลังงานได้อย่างเหมาะสม และ (๔) สถานที่ โครงสร้าง และอุปกรณ์ของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตพลังงานที่ขอรับใบอนุญาตเป็นไปตามมาตรฐานที่รัฐกำหนด ซึ่งเพียงพอที่จะป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดจากวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ สิ่งใดที่ปนเปื้อนด้วยวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ หรือตัวเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์เองได้<sup>๙๕</sup> ในกรณีที่ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องการแก้ไขการออกแบบพื้นฐานของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตพลังงาน ก็จะต้องได้รับใบอนุญาตสำหรับการแก้ไขที่เสนอด้วย นอกจากนี้ ก่อนเริ่มการก่อสร้างผู้ประกอบกิจการพลังงานจะต้องได้รับการอนุมัติแผนการก่อสร้าง<sup>๙๖</sup> ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวกก็ต้องผ่านการตรวจสอบหลังจากการก่อสร้างเสร็จสิ้นและก่อนเริ่มดำเนินการ<sup>๙๗</sup> ทั้งนี้ หากการก่อสร้างเกี่ยวข้องกับการเชื่อม (ซึ่งก่อให้เกิดประกายไฟ) ผู้ประกอบกิจการพลังงานจะต้องตรวจสอบการเชื่อมก่อนเริ่มใช้งาน และผลการตรวจสอบนั้นจะต้องถูกบันทึกและเก็บไว้ ซึ่ง NRA มีหน้าที่และอำนาจในการเข้าตรวจสอบองค์การบริหารจัดการ การก่อสร้าง และปัจจัยอื่น ๆ ของสิ่งอำนวยความสะดวกเพื่อให้มั่นใจในความปลอดภัยของการเชื่อมดังกล่าว<sup>๙๘</sup>

นอกจากนี้ ผู้ประกอบกิจการพลังงานจะต้องยื่นแผนการดำเนินงานสำหรับเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ขอรับใบอนุญาต และต้องดำเนินมาตรการเพื่อทำให้มั่นใจในการดำเนินงานที่ปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ รวมถึงการขนส่ง การจัดเก็บ และการกำจัดวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์หรือสิ่งใดที่ปนเปื้อนด้วยวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์อย่างเหมาะสม แม้ในกรณีที่เกิดอุบัติเหตุร้ายแรง<sup>๙๙</sup> และยังคงจัดทำภาวะเบี่ยงเบนด้วยการรักษาความปลอดภัย และจะต้องยื่นคำขอรับใบอนุญาตก่อนที่การดำเนินงานของเครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ที่ผลิตพลังงานจะเริ่มต้นขึ้นได้<sup>๑๐๐</sup>

<sup>๙๕</sup> NRRA Art. 43/3/6

<sup>๙๖</sup> NRRA Art. 43/3/9

<sup>๙๗</sup> NRRA Art. 43/3/11

<sup>๙๘</sup> NRRA Art. 43/3/13 (1)-(4)

<sup>๙๙</sup> NRRA Art. 43/3/17, 43/3/22

<sup>๑๐๐</sup> NRRA Art. 43/3/24 (1), 43/3/14

NRRA ให้อำนาจ NRA ในการออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตหรือให้ระงับการดำเนินงานของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ได้ หากมีการละเมิดกฎเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนด ยิ่งกว่านั้น หาก NRA พิจารณาในภายหลังแล้วเห็นว่าสถานที่ โครงสร้าง หรืออุปกรณ์ของสิ่งอำนวยความสะดวกไม่ครบถ้วนตามเกณฑ์ที่ผู้ประกอบการของข้อกำหนดสำหรับพิจารณาออกใบอนุญาต ก็อาจมีคำสั่งให้ผู้ดำเนินการของสิ่งอำนวยความสะดวกหยุดดำเนินการแก้ไขระเบียบการดำเนินงาน ซ่อมแซมหรือย้ายที่ตั้งสิ่งอำนวยความสะดวก ใช้รูปแบบการดำเนินงานที่แตกต่างเป็นอย่างอื่น หรือใช้มาตรการอื่น ๆ ที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัย และ NRA อาจดำเนินการเช่นเดียวกันเมื่อไม่มีการปฏิบัติตามมาตรฐานทางเทคนิคที่กำหนด หรือเมื่อไม่มีการปฏิบัติตามมาตรการเพื่อทำให้มั่นใจในความปลอดภัยของการดำเนินงานของสิ่งอำนวยความสะดวก เครื่องปฏิกรณ์นิวเคลียร์ รวมถึงการขนส่ง การจัดเก็บ และการกำจัดวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์หรือสิ่งใดที่ปนเปื้อนจากวัสดุเชื้อเพลิงนิวเคลียร์ไม่เพียงพอ แล้วแต่กรณี<sup>๑๐๑</sup> กฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ค่อนข้างเข้มข้นเกี่ยวกับการกำกับดูแลเหล่านี้ เป็นข้อโต้แย้งประการสำคัญที่ฝ่ายสนับสนุนโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ยกขึ้นโต้แย้งต่อฝ่ายต่อต้านมิให้มีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในประเทศญี่ปุ่นว่าแท้จริงแล้วโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มีความปลอดภัยเป็นอย่างมาก<sup>๑๐๒</sup>

(๒.๓) พระราชบัญญัติมาตรการพิเศษสำหรับป้องกันภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ ค.ศ. ๑๙๙๙ (Act on Special Measures Concerning Nuclear Emergency Preparedness 1999 เรียกโดยย่อว่า Nuclear Disaster Special Measures Act: NDSMA) (**原子力災害対策特別措置法**; Act No. 156 of 1999))

NDSMA เป็นกฎหมายที่กำหนดมาตรการเพื่อตอบสนองต่ออุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ โดย NDSMA กำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องดำเนินการป้องกันภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ และตอบสนองต่อภัยพิบัติดังกล่าวโดยการควบคุมมิให้เกิดความเสียหายเพิ่มเติม และจะต้องดำเนินการฟื้นฟูโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ดังกล่าวด้วย<sup>๑๐๓</sup> NDSMA กำหนดให้รัฐบาลมีหน้าที่ในการดำเนินมาตรการเพื่อตอบสนองต่อภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ ตามที่ระบุไว้ในกฎหมายกลาง คือ BADM<sup>๑๐๔</sup> กล่าวโดยละเอียด เมื่อผู้ประกอบกิจการพลังงานตรวจพบระดับรังสีที่เกินขีดจำกัดสูงสุดที่กำหนดไว้ ณ บริเวณภายนอกของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ หรือพบเหตุการณ์ใด ๆ ตามที่กำหนดโดยคำสั่งของคณะรัฐมนตรี จะต้องแจ้งให้นายกรัฐมนตรี หน่วยงานความปลอดภัยนิวเคลียร์และอุตสาหกรรม (Nuclear and Industrial Safety Agency: NISA) ตลอดจนนายก

<sup>๑๐๑</sup> NRRA Art. 43/3/20 (2), 43/3/23 (1)

<sup>๑๐๒</sup> Yoshioka, H. "Nuclear Power and Energy Politics in Japan.", (2013), 43(2)

Journal of Contemporary Asia, 247-266.

<sup>๑๐๓</sup> NDSMA Art. 3

<sup>๑๐๔</sup> NDSMA Art. 4

องค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องทราบ<sup>๑๐๕</sup>เมื่อได้รับแจ้งข้อมูลการตรวจพบระดับรังสีสูงผิดปกติและเชื่อว่ามีความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ (Nuclear Emergency) เกิดขึ้น ผู้ประกอบกิจการพลังงานจะต้องแจ้งเหตุดังกล่าวให้ NISA และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรม (Economy, Trade and Industry Minister) ตลอดจนนายกรัฐมนตรีรับทราบ<sup>๑๐๖</sup>ในกรณีนี้ นายกรัฐมนตรีมีหน้าที่ต้องออกประกาศสถานการณ์ฉุกเฉินทางนิวเคลียร์ (Nuclear Emergency Notification) โดยระบุพื้นที่ที่ต้องใช้มาตรการฉุกเฉินและโครงสร้างของมาตรการฉุกเฉินเหล่านี้<sup>๑๐๗</sup>จากนั้น นายกรัฐมนตรีจะต้องสั่งการหรือให้คำแนะนำต่อนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและหัวหน้าหน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ในพื้นที่ที่ระบุ เกี่ยวกับการอพยพ ให้อยู่ในที่พักอาศัย หรือคำสั่งอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินมาตรการฉุกเฉินทางนิวเคลียร์<sup>๑๐๘</sup>

เมื่อมีการออก Nuclear Emergency Notification แล้ว นายกรัฐมนตรี โดยได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี จะต้องจัดตั้งศูนย์ตอบสนองต่อภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ (Nuclear Disaster Response Headquarters: NDRH) ภายในสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้อำนวยการศูนย์ฯ<sup>๑๐๙</sup> ทำหน้าที่ควบคุมมาตรการฉุกเฉินทั้งหมดที่ดำเนินการ และกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับมาตรการตอบสนองต่อสถานการณ์ฉุกเฉิน<sup>๑๑๐</sup>และสามารถสั่งการให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบออกคำสั่งเกี่ยวกับมาตรการฉุกเฉินที่จำเป็น นายกรัฐมนตรีในฐานะผู้อำนวยการศูนย์ฯ ยังสามารถออกคำสั่งเท่าที่จำเป็นแก่หัวหน้าหน่วยงานของรัฐ หัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ รวมถึงผู้ประกอบกิจการพลังงาน หากจำเป็นเพื่อให้สามารถดำเนินการตามมาตรการฉุกเฉินได้อย่างถูกต้องและรวดเร็วอีกด้วย<sup>๑๑๑</sup>มาตรการฉุกเฉินที่ต้องดำเนินการในส่วนนี้หมายความรวมถึงการให้ข้อมูลเกี่ยวกับภัยพิบัติ การแนะนำหรือสั่งการให้อพยพ การรวบรวมข้อมูล เช่น การวัดระดับรังสี การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัย การฟื้นฟูสิ่งอำนวยความสะดวกชั่วคราว การรักษาความสงบเรียบร้อยในสังคมโดยการป้องกันอาชญากรรมหรือควบคุมการจราจร การจัดหาการขนส่งฉุกเฉิน การจัดหาอาหารหรือเวชภัณฑ์ การจัดการกับการปนเปื้อนกัมมันตรังสี และมาตรการอื่น ๆ เพื่อประโยชน์ในการควบคุมภัยพิบัติ<sup>๑๑๒</sup>

<sup>๑๐๕</sup> NDSMA Art. 10 (1)

<sup>๑๐๖</sup> NDSMA Art. 15 (1)

<sup>๑๐๗</sup> NDSMA Art. 15 (2)

<sup>๑๐๘</sup> NDSMA Art. 15 (3)

<sup>๑๐๙</sup> NDSMA Art. 16 (1), 17 (1)

<sup>๑๑๐</sup> NDSMA Art. 17 (2)

<sup>๑๑๑</sup> NDSMA Art. 20 (2)

<sup>๑๑๒</sup> NDSMA Art. 26 (1)

## (๓.๔) พระราชบัญญัติการชดเชยความเสียหายจากนิวเคลียร์

## ค.ศ. ๑๙๖๑ (Act on Compensation for Nuclear Damage 1961: ACND) (原子力損害の賠償に関する法律; Act no. 147 of 1961)

ACND เป็นกฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนในท้องถิ่นที่มีการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ว่าจะมีการชดเชยสำหรับความเสียหายใด ๆ ที่อาจเกิดขึ้นจากอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ โดย ACND กำหนดความรับผิดชอบเด็ดขาดในทางแพ่งให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องจ่ายค่าเสียหายสำหรับความสูญเสียหรือการบาดเจ็บใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับอุบัติเหตุทางนิวเคลียร์ โดยไม่คำนึงถึงความผิด เว้นแต่ความสูญเสียหรือการบาดเจ็บนั้นจะมีสาเหตุตั้งต้นมาจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างร้ายแรง ACND ยังกำหนดให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องจัดให้มีหลักประกันที่เพียงพอสำหรับการจ่ายค่าเสียหาย<sup>๑๑๓</sup> โดยหลักแล้วรัฐบาลจึงจะมีหน้าที่เข้าแทรกแซงในทางเศรษฐกิจเฉพาะในกรณีที่มีความรับผิดชอบทั้งหมดของผู้ประกอบกิจการสำหรับความเสียหายนั้นเกินขีดจำกัดของการประกัน หรือเมื่อความเสียหายต่อโรงไฟฟ้านิวเคลียร์นั้นมีสาเหตุหลักที่เกิดจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างร้ายแรงเป็นสำคัญ

อนึ่ง นอกจากมาตรการทางกฎหมาย ที่โดยหลักแล้วกำหนดบทบาทให้เป็นหน้าที่และอำนาจของรัฐบาล องค์กรกำกับดูแล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติของการก่อสร้างโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ นั้น การได้รับแรงสนับสนุนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งในเชิงการเมือง ในอดีตที่ผ่านมารัฐบาลญี่ปุ่นจึงได้ตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อให้เงินอุดหนุนจำนวนมหาศาลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยินยอมให้มีการตั้งโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเขตอำนาจของตน<sup>๑๑๔</sup> เงินอุดหนุนเหล่านี้เป็นแรงจูงใจที่มีมูลค่าสูงสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่ให้ยอมรับโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ เป็นผลให้เทศบาลที่เป็นที่ตั้งของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์มักมีสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะที่ดี เช่น โรงเรียน ห้องสมุดสาธารณะ หรือหอประชุมดนตรี และในขณะเดียวกันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีการทำข้อตกลงด้านความปลอดภัยทางนิวเคลียร์ (Nuclear Safety Agreement) ซึ่งกำหนดหน้าที่ให้ผู้ประกอบกิจการพลังงานต้องวัดระดับรังสีรอบโรงไฟฟ้า แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงความผิดปกติใด ๆ และอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าตรวจสอบโรงไฟฟ้า โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขอความยินยอมล่วงหน้าจากผู้ประกอบกิจการพลังงานสำหรับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ รวมถึงการเริ่มดำเนินการใหม่ด้วย<sup>๑๑๕</sup> ในทาง

<sup>๑๑๓</sup> ACND Art. 1, 3, 7

<sup>๑๑๔</sup> เช่น Act on Tax to Promote Development of Electricity Power 1974; Act on Special Finance Accounting 2007; Act on Development of Adjacent Areas of the Electricity Power Generation Facilities 1974

<sup>๑๑๕</sup> Hide Ara, “Genshiryoku hatsudensho no anzenkyotei [Safety Agreement of Nuclear Power Plant]” (1975) 580 Juristo 35; Tokaimura, Genshiryoku anzenkyotei, “Nuclear ๙๒

ปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเข้ามามีส่วนร่วมในการกำกับดูแลด้านความปลอดภัยของโรงไฟฟ้านิวเคลียร์ในเขตพื้นที่ของตนโดยอาศัยข้อตกลงใน Nuclear Safety Agreement ที่ได้ทำไว้ก่อนการก่อสร้างโรงไฟฟ้าได้อีกด้วย

### ๓. บทสรุป

จากการศึกษากฎหมายว่าด้วยการเตรียมความพร้อมและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ (Disaster Law) ของประเทศญี่ปุ่น ทั้งในส่วนของกฎหมายกลางว่าด้วยกระบวนการบริหารจัดการภัยพิบัติ กฎหมายกลางว่าด้วยการใช้มาตรการเพื่อให้ความช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติ ตลอดจนการศึกษาตัวอย่างของมาตรการเตรียมความพร้อมและเยียวยาความเสียหายเพิ่มเติมตามกฎหมายเฉพาะ ที่มีความโดดเด่นของประเทศญี่ปุ่นหลายฉบับ ผู้เขียนเห็นว่าระบบกฎหมายภัยพิบัติ หรือ Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่น นั้น อาจเรียกได้ว่าเป็นหนึ่งในตัวอย่างของเครื่องมือทางกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ค่อนข้างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากที่สุดของโลก กล่าวคือ นอกจากจะได้มีการตรากฎหมายกลางเพื่อประกันมาตรฐานในการบริหารจัดการภัยพิบัติ และกำหนดรายละเอียดของการใช้อำนาจเพื่อดำเนินมาตรการช่วยเหลือผู้ประสบภัยจากภัยพิบัติ โดยผสมผสานหลักการพื้นฐานสำคัญ ๆ หลายประการ เช่น (๑) การบูรณาการการทำงานให้มาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติมีความสอดคล้องกันระหว่างรัฐบาลหน่วยงานของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะ และภาคประชาชน (๒) การให้ความสำคัญกับหลักการป้องกันไว้ก่อน (Precautionary Principle) โดยให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนเน้นการบังคับใช้มาตรฐานสำหรับการประกอบกิจกรรมที่อาจส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคาร หรือการประกอบกิจการทางนิวเคลียร์ ซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของกฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด เพื่อเป็นการป้องกันและบรรเทาความเสียหายจากภัยพิบัติให้มีโอกาสเกิดขึ้นน้อยที่สุดตั้งแต่แรกเริ่ม และ (๓) การให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีด้านการแจ้งเตือนภัยพิบัติอย่างทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ ซึ่งย่อมมีส่วนช่วยในการเตรียมความพร้อมของผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความเสี่ยงเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของผู้ประสบภัยพิบัติ แม้ต่อมาจะเกิดเหตุภัยพิบัติขึ้นจริงได้อย่างมีนัยสำคัญด้วยอีกทางหนึ่งแล้ว Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่นยังได้เปิดช่องให้มีการใช้มาตรการตามกฎหมายว่าด้วยการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงภัยพิบัติให้เป็นโอกาสได้อย่างยอดเยี่ยม กล่าวคือ ใช้โอกาสในการที่จะต้องดำเนินการฟื้นฟูบ้านเมืองที่ได้รับผลกระทบจากภัยพิบัติและเป็นเขตพื้นที่ที่เคยมีการพัฒนาเมืองอย่างกระจุกกระจายไร้ทิศทาง ให้มีการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดิน

---

Safety Agreement] (Tokaimura)” <[www.vill.tokai.ibaraki.jp/as-tokai/05kyotei/anzenkyo.html](http://www.vill.tokai.ibaraki.jp/as-tokai/05kyotei/anzenkyo.html)> accessed 14<sup>th</sup> June 2025.

อย่างมีประสิทธิภาพ ตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะในทางเศรษฐกิจ ตลอดจนสามารถป้องกันภัยพิบัติที่อาจเกิดขึ้นได้อีกในอนาคตได้ดียิ่งขึ้นอีกด้วย

ยิ่งกว่านั้น Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่นยังได้มีการปรับตัวและพัฒนาจากการถอดบทเรียนการประสบภัยพิบัติอันมีลักษณะเฉพาะของประเทศญี่ปุ่นเอง ทั้งโดยวิธีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายกลางให้ทันสมัย เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องในการบริหารจัดการในอดีตมิให้เกิดมีขึ้นอีก และการตรากฎหมายใหม่เพื่อกำหนดมาตรการบริหารจัดการภัยพิบัติประเภทที่มีลักษณะพิเศษ ทั้งในกรณี Natural Disaster เช่น การตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติจากแผ่นดินไหว (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีสึนามิ) และกรณี Manmade Disaster เช่น การตรากฎหมายเฉพาะว่าด้วยการป้องกันและบรรเทาภัยพิบัติทางนิวเคลียร์ (โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีโรงไฟฟ้านิวเคลียร์) อีกด้วย Disaster Law ของประเทศญี่ปุ่นจึงนับว่าค่อนข้างก้าวหน้า และสามารถเป็นหนึ่งในต้นแบบที่ดีสำหรับระบบกฎหมายของประเทศอื่น ๆ เช่น ประเทศไทย ที่อาจมีเหตุจำเป็นต้องแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับภัยพิบัติทำนองเดียวกัน อาทิ เหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งใหญ่หรือสึนามิของประเทศไทย หรือกรณีหากประเทศไทยมีนโยบายที่จะผลักดันให้เกิดโรงไฟฟ้านิวเคลียร์เพื่อตอบสนองความต้องการพลังงานสะอาดในอนาคต ทั้งนี้ โดยอาจนำแนวทางจากมาตรการของกฎหมายประเทศต้นแบบมาปรับใช้ให้เหมาะสมกับสภาพสังคมและเศรษฐกิจ ตลอดจนระบบกฎหมายภายในของตนได้ต่อไป

โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนาวิทยากร  
ระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๖  
โครงการประเมินผลสัมฤทธิ์

เรื่อง ความผิดเกี่ยวกับการฉ้อฉลทางวิชาการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒\*

พรวิมล ประเสริฐ\*\*

ผู้จัดทำโครงการปฏิบัติราชการสังกัดกองกฎหมาย สำนักงานปลัดกระทรวง การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม มีภารกิจในการร่วมสนับสนุนการขับเคลื่อนการปฏิรูป การอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ส่งเสริมการศึกษาระดับอุดมศึกษาของสถาบันอุดมศึกษา ต่าง ๆ รวมทั้ง การวิจัยและการสร้างนวัตกรรมเพื่อให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก โดยมีพระราชบัญญัติ การอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นเครื่องมือหนึ่งในการดำเนินการตามภารกิจดังกล่าว ผู้จัดทำโครงการได้ ศึกษามาตรา ๗๐<sup>๑</sup> ซึ่งกำหนดห้ามมิให้จ้าง วาน ใช้ให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ และห้ามมิให้รับจ้างหรือ รับทำผลงานทางวิชาการ เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือโดยสุจริตตามสมควร หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษอาญา ตามมาตรา ๗๗<sup>๒</sup> ประกอบกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในสังคม และหลักการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และการกำหนดโทษอาญาในกฎหมายตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ แล้วเห็นว่า จำเป็นต้องพิจารณาว่า มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันและสมควรกำหนดให้มีโทษอาญา หรือไม่

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นิตกรปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนาวิทยากรระดับปฏิบัติการ รุ่นที่ ๒๖ (มีนาคม ๒๕๖๘)

<sup>๑</sup> มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาล และความ ซื่อสัตย์สุจริตทางวิชาการ ห้ามมิให้ผู้ใด จ้าง วาน ใช้ให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการเพื่อไปใช้ในการเสนอเป็น ส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรการศึกษาระดับอุดมศึกษาหรือเพื่อไปใช้ในการทำผลงานซึ่งเป็นส่วนหนึ่ง ของการขอตำแหน่งทางวิชาการ หรือเสนอขอปรับปรุงการกำหนดตำแหน่ง การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อน วิทยฐานะ หรือการให้ได้รับเงินเดือนหรือเงินอื่นในระดับที่สูงขึ้น ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมิประโยชน์ตอบแทนหรือไม่ ก็ตาม

ห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างหรือรับดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานนั้นไปใช้ประโยชน์ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือโดยสุจริตตามสมควร

<sup>๒</sup> มาตรา ๗๗ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗๐ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกิน หกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

## ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

### (๑) กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาใด

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้สถาบันอุดมศึกษา มีระบบบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ มีความเป็นอิสระทางวิชาการ สามารถพัฒนาผู้เรียนให้มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ มีองค์ความรู้ทางวิชาการในแขนงต่าง ๆ มีการวิจัยและการสร้างนวัตกรรม เพื่อสร้างความเป็นเลิศในทางวิชาการและมีทักษะขั้นสูงในการประกอบวิชาชีพ สามารถตอบสนองความต้องการของภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้ง มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาค่าจ้าง/รับจ้างทำวิทยานิพนธ์หรือผลงานทางวิชาการที่เกิดขึ้นในสังคม เพื่อรักษามาตรฐานการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาล และความซื่อสัตย์สุจริตทางวิชาการ

### (๒) มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย/กฎ

พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ กำหนดมาตรการเกี่ยวกับการจัดการอุดมศึกษา การส่งเสริม และพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการ การวิจัยและการสร้างนวัตกรรมหลายประการ เช่น กำหนดหลักการจัดการอุดมศึกษา ได้แก่ หลักความรับผิดชอบต่อสังคม หลักเสรีภาพทางวิชาการ หลักความเป็นอิสระ หลักความเสมอภาค และหลักธรรมาภิบาล กำหนดให้สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่และอำนาจในการจัดการศึกษา การวิจัย และการสร้างนวัตกรรม การบริการวิชาการแก่สังคม การดำเนินการให้คณาจารย์และบุคลากรอื่นมีความรู้เท่าทันความก้าวหน้าทางวิชาการในโลก พัฒนาการเรียน การสอน การวิจัยให้ทันสมัย ส่งเสริมและสนับสนุนการผลิตผลงานทางวิชาการในระดับชาติ และระดับนานาชาติ รวมทั้ง ได้กำหนดมาตรการในการควบคุมและกำกับดูแลสถาบันอุดมศึกษาอีกหลายประการ เช่น ควบคุมกำกับดูแลให้สถาบันอุดมศึกษาดำเนินการตามกฎหมายหลักธรรมาภิบาล และจัดการศึกษาให้เป็นไปตามมาตรฐานการอุดมศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่งกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการฉ้อฉลทางวิชาการ เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาลและความซื่อสัตย์สุจริตทางวิชาการด้วย โดยกำหนดห้ามมิให้ผู้ใดจ้างวาน ใช้ให้ผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการ รวมทั้งห้ามมิให้ผู้ใดรับจ้างหรือรับทำผลงานทางวิชาการ เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือโดยสุจริตตามสมควร หากฝ่าฝืนต้องระวางโทษอาญา โดยเทียบเคียงอัตราโทษในความผิดฐานปลอมเอกสารและความผิดฐานฉ้อโกงตามประมวลกฎหมายอาญา<sup>๓</sup> ซึ่งเป็นการกำหนดให้การกระทำที่มีลักษณะฉ้อฉลทางวิชาการเป็นความผิดอาญาเป็นครั้งแรก<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup> กองกฎหมายการศึกษาและวัฒนธรรม สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, เจตนารมณ์พระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒, กันยายน ๒๕๖๒, หน้า ๑๘๐ – ๑๘๒ และ ๒๐๑.

<sup>๔</sup> มีการศึกษาและเสนอแนวคิดให้กำหนดเป็นความผิดอาญา ดูเพิ่มเติมที่ เมษยา โรจนอารีย์, การฉ้อฉลทางวิชาการ : ศึกษาการกำหนดความผิดอาญาฐานรับจ้างทำวิทยานิพนธ์ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท) คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัย ธรรมศาสตร์, ๒๕๕๙)

### (๓) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ด้วยปรากฏประเด็นวิพากษ์วิจารณ์ในสังคม กรณีบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาหลายแห่งซื้อขายผลงานทางวิชาการหรือซื้อขายสถานะการเป็นผู้ประพันธ์ในผลงานวิจัยที่มีการศึกษาวิจัยเสร็จสิ้นแล้วเสนอขายบนเว็บไซต์ของต่างประเทศเพื่อตีพิมพ์ในวารสารวิชาการต่างประเทศ โดยที่ผู้นั้นมิได้ศึกษาวิจัยด้วยตนเองแต่อย่างใด เช่น อาจารย์ในมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ มหาวิทยาลัยขอนแก่น และราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ เป็นต้น<sup>๕</sup> จากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ได้ดำเนินการตามมติคณะกรรมการการอุดมศึกษา (กกอ.) ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๖๖ เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม ๒๕๖๖ แจ้งเวียนให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งตรวจสอบบุคลากรในสังกัด หากพบการกระทำผิดขอให้ดำเนินการทางจริยธรรมและลงโทษตามระเบียบอย่างเข้มงวด และแจ้งให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ทราบ เพื่อดำเนินการตามมาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ต่อไป<sup>๖</sup> ซึ่งปรากฏต่อมาว่า สถาบันอุดมศึกษาต้นสังกัดแต่ละแห่งได้ตรวจสอบข้อเท็จจริงดำเนินการทางวินัย และมีคำสั่งลงโทษไล่ออกจากราชการแล้ว<sup>๗</sup> นอกจากนี้ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ได้แจ้งเวียนในเรื่องนี้อีกครั้งเพื่อกำชับและชักจูงความเข้าใจให้สถาบันอุดมศึกษาทุกแห่งในฐานะผู้เสียหายในกรณีนี้ ดำเนินการตามมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ อย่างจริงจังและมีมาตรการลงโทษอย่างเด็ดขาดต่อไปแล้วรายงานให้สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ทราบ<sup>๘</sup> แม้ปัจจุบันยังไม่ปรากฏข้อมูลการรายงานผลการดำเนินคดีอาญากรณีดังกล่าวมาที่สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ แต่จากการพิจารณาตัวบทกฎหมายแล้ว ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า มาตรา ๗๐ และมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ยังไม่อาจป้องกันหรือปราบปรามการฉ้อฉลทางวิชาการได้อย่างครอบคลุมและมีประสิทธิภาพ และอาจไม่สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ประกอบพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ในประเด็นดังต่อไปนี้

๑) มูลเหตุในการนำผลงานทางวิชาการไปใช้ประโยชน์ยังไม่ครอบคลุมบางกรณี เช่น การขอทุนวิจัย การให้ได้รับการต่อสัญญาจ้างของอาจารย์ที่เป็นพนักงานในสถาบันอุดมศึกษา หรือการนำมาใช้ประกอบเป็นประวัติส่วนตัวเพื่อประโยชน์อื่นทางวิชาการ เป็นต้น นอกจากนี้ ลักษณะ

<sup>๕</sup> ทศพล ชัยสัมฤทธิ์ผล, อาจารย์มหาวิทยาลัยไทย ทำไมต้องซื้อ "งานวิจัยผี" เพื่อใส่ชื่อตัวเอง, สืบค้น ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, จาก <https://www.bbc.com/thai/articles/c1vn0yqvqg1o>

<sup>๖</sup> หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ที่ อว ๐๒๐๓.๕/ว๑๒๐๑ ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๖๖ เรื่อง การตรวจสอบและป้องกันปัญหาการซื้อผลงานวิจัยเพื่อการตีพิมพ์ในวารสารวิชาการระดับนานาชาติ

<sup>๗</sup> สำนักข่าวอิสรา, อว.เผยผลสอบซื้อวิจัยผิด ๑๔ ไล่ออกแล้ว ๖ อยู่ระหว่างสอบ ๘ รวมอดีตผู้บริหาร ม.ทักษิณ, สืบค้น ๒๐ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, จาก <https://www.isranews.org/article/isranews-news/130208-isra-shopping-research.html>

<sup>๘</sup> หนังสือสำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ ที่ อว ๐๒๐๑.๓/ว๑๕๘๘๑ ลงวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๖๗ เรื่อง ชักจูงความเข้าใจในการดำเนินการตามพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ มาตรา ๗๐

การกระทำที่จะเป็นความผิดตามมาตรา ๗๐ ต้องเป็นการกระทำในลักษณะที่ก่อให้เกิดผู้อื่นกระทำความผิด จึงไม่ครอบคลุมกรณีการซื้อสถานะการเป็นผู้ประพันธ์ในผลงานวิจัยต่างประเทศที่จัดทำเสร็จสมบูรณ์และเสนอขายในเว็บไซต์ต่างประเทศตามที่เห็นประเด็นในสังคม<sup>๙</sup> ดังนั้น บทบัญญัติ มาตรา ๗๐ จึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ ตามมาตรา ๕ วรรคหนึ่ง<sup>๑๐</sup> ประกอบมาตรา ๒๑ (๔)<sup>๑๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ควรปรับปรุงแก้ไขต่อไป

๒) การกำหนดให้มีโทษอาญาตามมาตรา ๗๗ อาจไม่สอดคล้องกับความร้ายแรง แห่งการกระทำที่เกิดขึ้นและอาจส่งผลที่ไม่คาดคิด เช่น นักวิจัยหรือแม้กระทั่งนักศึกษาต้องรับโทษจำคุก แม้การฉ้อฉลทางวิชาการจะส่งผลกระทบต่อส่วนรวม คือส่งผลร้ายต่อการรักษามาตรฐานการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาลและความซื่อสัตย์สุจริตทางวิชาการ แต่เมื่อพิจารณาหลักการตามมาตรา ๕ วรรคสี่<sup>๑๒</sup> และมาตรา ๒๑ (๘)<sup>๑๓</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของ

<sup>๙</sup> ดิศรณ์ ลิขิตวิทยาวุฒิ, ช่องโหว่ของกฎหมายอาญาไทย กรณีการซื้อผลงานทางวิชาการ, สืบค้น ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๘, จาก <https://www.the101.world/the-law-of-buying-academic-papers/>

<sup>๑๐</sup> มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๔) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการกระทบแก่ประชาชน

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๒</sup> มาตรา ๕ วรรคสี่ ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญา เฉพาะความผิดร้ายแรง

<sup>๑๓</sup> มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับ หลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

ฯลฯ

ฯลฯ

กฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ประกอบข้อ ๑ และข้อ ๒ ของคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การกำหนดโทษอาญาในกฎหมาย ผู้จัดทำโครงการเห็นว่ามิได้ถึงขนาดกระทบต่อความมั่นคงหรือ ความปลอดภัยของรัฐ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง และที่สำคัญคือ ยังมีมาตรการอื่นที่สามารถกระทำได้และเพียงพอต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว เช่น กรณีนักศึกษาฉ้อฉล ทางวิชาการเพื่อนำมาใช้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรระดับอุดมศึกษา อาจเพิกถอนคะแนน รายวิชาหรือปริญญาบัตร หรือดำเนินการอื่นใดตามที่กำหนดในข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาว่าด้วย วินัยนักศึกษา ส่วนกรณีบุคลากรในสถาบัน อุดมศึกษาฉ้อฉลทางวิชาการก็ มี มาตรการ ในการเพิกถอนตำแหน่งทางวิชาการหรือประโยชน์ในทางตำแหน่งหน้าที่การงานใด ๆ ที่ได้รับจากการนำ ผลงานทางวิชาการนั้นไปใช้ หรือดำเนินการทางจรรยาบรรณตามข้อบังคับของสถาบันอุดมศึกษาที่ออก ตามประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง มาตรฐานของจรรยาบรรณที่พึงมีในสถาบันอุดมศึกษา<sup>๑๔</sup> รวมทั้งดำเนินการทาง วินัยตามข้อ ๒๕<sup>๑๕</sup> ของประกาศ ก.พ.อ. เรื่อง หลักเกณฑ์และวิธีการพิจารณาแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่ง

<sup>๑๔</sup> ข้อ ๔ การกระทำผิดจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา และ พนักงานในสถาบันอุดมศึกษาดังต่อไปนี้อย่างน้อยให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดจรรยาบรรณอย่างร้ายแรง

(๑) การนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นมาเป็นผลงานของตนโดยมิชอบ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๕</sup> ข้อ ๒๕ ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณากำหนดมาตรการในการป้องกันและลงโทษผู้ขอ กำหนดตำแหน่งอันสื่อให้เห็นว่าเป็นผู้ที่กระทำผิดทางจริยธรรมและจรรยาบรรณอันเกี่ยวข้องกับผลงานทาง วิชาการและเป็นผู้ที่มีความประพฤติไม่เหมาะสมที่จะได้รับการพิจารณาให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการ ดังต่อไปนี้

๒๕.๑ ในกรณีที่ตรวจพบว่าผู้ขอรับวุฒิการมีส่วนร่วมไม่ตรงกับความเป็นจริงหรือมีพฤติการณ์ที่สื่อว่า มีการลอกเลียนผลงานทางวิชาการของผู้อื่น สร้างข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันไม่มีอยู่จริง (fabrication) บิดเบือนข้อมูลหรือ ข้อเท็จจริง (falsification) หรือนำผลงานทางวิชาการของผู้อื่นไปใช้ในการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการโดยอ้างว่าเป็นผลงาน ทางวิชาการของตนเอง หรือนำผลงานของตนเองในเรื่องเดียวกันไปเผยแพร่ในวารสารวิชาการมากกว่าหนึ่งฉบับ หรือ คัดลอกข้อความใด ๆ จากผลงานเดิมของตนโดยไม่อ้างอิงผลงานเดิมตามหลักวิชาการ ทั้งนี้ ในลักษณะที่จะทำให้ เข้าใจผิดว่าเป็นผลงานใหม่ หรือละเลยหรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคลของผู้อื่นหรือสิทธิมนุษยชน เพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และกระทำการใด ๆ ที่เบี่ยงเบนผลการศึกษาหรือวิจัยและไม่เสนอผลงานตามความเป็นจริง ให้สภา สถาบันอุดมศึกษามีมติให้งดการพิจารณาการขอตำแหน่งทางวิชาการในครั้งนั้น และดำเนินการทางวินัยตามข้อเท็จจริง และความร้ายแรงแห่งการกระทำผิดเป็นกรณี ๆ ไป และห้ามผู้กระทำผิดนั้นเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลา ไม่น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสิบปี นับตั้งแต่วันที่สภาสถาบันอุดมศึกษามีมติ

๒๕.๒ ในกรณีที่ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้ดำรงตำแหน่งทางวิชาการไปแล้ว หากภายหลัง ตรวจสอบพบหรือทราบว่าผลงานทางวิชาการที่ใช้ในการเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการครั้งนั้น เป็นการลอกเลียนผลงาน ของผู้อื่น สร้างข้อมูลหรือข้อเท็จจริงอันไม่มีอยู่จริง (fabrication) หรือนำเอาผลงานของผู้อื่นไปใช้ โดยอ้างว่าเป็นผลงาน ของตนเอง หรือนำผลงานของตนเองในเรื่องเดียวกันไปเผยแพร่ในวารสารวิชาการมากกว่าหนึ่งฉบับ ในลักษณะที่ทำให้ เข้าใจผิดว่าเป็นผลงานใหม่ หรือคัดลอกข้อความใด ๆ จากผลงานเดิมของตน โดยไม่อ้างอิงผลงานเดิมตามหลักวิชาการ หรือละเมิดสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิมนุษยชนเพื่อก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น และกระทำการใด ๆ ที่เบี่ยงเบนผล การศึกษาหรือวิจัยและไม่เสนอผลงานตามความเป็นจริง ให้สภาสถาบันอุดมศึกษามีมติถอดถอนตำแหน่งผู้ช่วย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ รองศาสตราจารย์ และศาสตราจารย์ พ.ศ. ๒๕๖๔ เป็นต้น ดังนั้น การกำหนดให้ผู้ที่มี  
นอรรถทางวิชาการต้องรับโทษอาญาจึงทำให้รัฐมีต้นทุนในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย  
มากเกินไป นอกจากนี้ ผู้จัดทำโครงการยังมีความเห็นว่า เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว สถาบันอุดมศึกษา  
แต่ละแห่งควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบอย่างถี่ถ้วนและจริงจังยิ่งขึ้น ซึ่งปัจจุบันยังขาดมาตรการกำกับ  
ดูแลสถาบันอุดมศึกษาในส่วนนี้

## ๒. วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหา

ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า มีแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๒ ส่วน ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ ให้  
สอดคล้องกับสภาพการณ์ โดยกำหนดให้รองรับกับรูปแบบการซื้อขายผลงานทางวิชาการหรือสถานะการ  
เป็นผู้ประพันธ์ของผลงานทางวิชาการที่เกิดขึ้นใหม่ และให้ครอบคลุมกรณีการนำผลงานทางวิชาการที่  
นอรรถไปใช้สำหรับกรณีอื่น ๆ

(๒) ยกเลิกการกำหนดโทษอาญา ตามมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติ  
การอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ โดยผู้จัดทำโครงการเห็นว่า มีมาตรการอื่นที่สามารถกระทำได้และเพียงพอต่อ  
ความเสียหายที่เกิดขึ้นแล้ว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการนอรรถทางวิชาการเป็นการกระทำที่กระทบต่อ  
ส่วนรวม จึงเห็นควรกำหนดให้มีโทษทางปกครองเพิ่มเติม ทั้งสำหรับผู้กระทำผิดที่ไม่มีความซื่อสัตย์ทาง  
วิชาการ และสถาบันอุดมศึกษาที่ไม่ควบคุมตรวจสอบผลงานทางวิชาการก่อนรายงานการแต่งตั้งตำแหน่ง  
ทางวิชาการมาที่สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษาฯ กรณีตำแหน่งผู้ช่วยศาสตราจารย์ และ  
รองศาสตราจารย์ หรือก่อนนำความกราบบังคมทูลฯ เพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ กรณีตำแหน่ง  
ศาสตราจารย์ ทั้งนี้ เพื่อเพิ่มระบบการตรวจสอบให้เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

## ๓. ข้อเสนอแนะ

ผู้จัดทำโครงการมีข้อเสนอแนะ ๒ ส่วน ดังนี้

(๑) แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๗๐ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ.  
๒๕๖๒ ดังนี้

“มาตรา ๗๐ เพื่อประโยชน์ในการรักษามาตรฐานการอุดมศึกษา หลักธรรมาภิบาล  
และความซื่อสัตย์สุจริตทางวิชาการ ห้ามมิให้ผู้ใดจ้าง วาน ใช้ หรือก่อให้เกิดผู้อื่นทำผลงานทางวิชาการใน  
รูปแบบอื่นใด หรือนำผลงานทางวิชาการที่ผู้อื่นจัดทำขึ้นมาเป็นผลงานของตน ไม่ว่าจะเสียค่าตอบแทน

---

ศาสตราจารย์และรองศาสตราจารย์ สำหรับตำแหน่งศาสตราจารย์ให้สภาสถาบันอุดมศึกษาพิจารณาเสนอความเห็นต่อ  
ก.พ.อ. เพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ถอดถอน และดำเนินการทางวินัยตามข้อเท็จจริงและ  
ความร้ายแรงแห่งการกระทำผิดเป็นกรณี ๆ ไป และห้ามผู้กระทำผิดนั้นเสนอขอตำแหน่งทางวิชาการมีกำหนดเวลาไม่  
น้อยกว่าห้าปี แต่ไม่เกินสิบปี นับตั้งแต่วันที่สภาสถาบันอุดมศึกษามีมติให้ถอดถอน หรือนับตั้งแต่วันที่ทรงพระกรุณา  
โปรดเกล้าฯ ถอดถอน แล้วแต่กรณี

หรือไม่ก็ตาม เพื่อนำไปใช้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาในหลักสูตรระดับอุดมศึกษา หรือเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างหนึ่งอย่างใดในตำแหน่งหน้าที่การงานหรือในทางวิชาการ

ห้ามมิให้ผู้รับจ้าง หรือรับดำเนินการตามวรรคหนึ่ง เพื่อให้ผู้อื่นนำผลงานไปใช้ประโยชน์ตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่เป็นการช่วยเหลือโดยสุจริตตามสมควร

สถาบันอุดมศึกษามีหน้าที่ต้องตรวจสอบผลงานทางวิชาการของบุคลากรในสังกัดมิให้มีการฝ่าฝืนมาตรานี้”

(๒) ยกเลิกการกำหนดโทษทางอาญาตามความในมาตรา ๗๗ แห่งพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ๒๕๖๒ และกำหนดเป็นโทษทางปกครองแทน โดยกำหนดไว้ในส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง ของหมวด ๙ บทกำหนดโทษ ดังนี้

“มาตรา ๗๔/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๗๐ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท

สถาบันอุดมศึกษาใดละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๗๐ วรรคสาม ให้กระทรวงมีหนังสือเตือนไปยังสถาบันอุดมศึกษาแห่งนั้นให้ดำเนินการตรวจสอบภายในระยะเวลาที่กำหนด หากสถาบันอุดมศึกษาใดไม่ปฏิบัติตามหนังสือเตือนภายในระยะเวลาที่กำหนดโดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกินห้าแสนบาท และตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน”

นอกจากข้อเสนอแนะทั้งสองประการข้างต้นแล้ว อาจกำหนดมาตรการเพิ่มเติม เช่น แจ้งให้กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคมปิดกั้นการเข้าถึงเว็บไซต์ที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือหากกระบวนการสอบสวนได้ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ที่รับจ้างทำวิทยานิพนธ์หรือผลงานทางวิชาการ หรือผู้ที่นำผลงานวิจัยเสนอขายในเว็บไซต์แล้ว อาจกำหนดให้มีการรายงานผลการสอบสวนเพื่อให้สถาบันอุดมศึกษานั้น พิจารณาดำเนินการกับบุคลากรในสังกัดที่รับจ้างทำวิทยานิพนธ์หรือผลงานทางวิชาการอีกทางหนึ่งด้วย

#### ๔. บทสรุป

ผู้จัดทำโครงการนี้ได้รับความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ในการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายและทำให้ทราบถึงสภาพปัญหาของหน่วยงานที่มีกฎหมายไม่สอดคล้องกับหลักการในการกำหนดโทษทางอาญา และไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ที่เกี่ยวกับรูปแบบการฉ้อฉลทางวิชาการรูปแบบใหม่ที่เกิดขึ้น ตระหนักถึงความสำคัญของการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายตามรอบระยะเวลาที่กำหนด และการรวบรวมข้อมูลระหว่างรอบการประเมินเพื่อให้ได้ผลการประเมินผลสัมฤทธิ์ที่ถูกต้องตามความเป็นจริง และสามารถนำไปต่อยอดพัฒนาแก้ไขปรับปรุงกฎหมายอื่น ๆ ในอนาคตต่อไป

โครงการดีเด่นของผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐ  
ระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๖  
โครงการการประเมินผลสัมฤทธิ์  
เรื่อง การทบทวนความจำเป็นของการใช้ระบบอนุญาตในการควบคุม  
การส่งออกกาแฟไปนอกราชอาณาจักร\*

ยวิษฐา จิโนวัฒน์\*\*

ผู้จัดทำโครงการปฏิบัติงานในตำแหน่งนิติกรชำนาญการ กองกฎหมาย กรมการค้าต่างประเทศ กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวกับการบริหารการค้าระหว่างประเทศ โดยการกำกับดูแล ส่งเสริม และพัฒนาการค้าระหว่างประเทศ เพื่อส่งเสริม ปกป้อง รักษาผลประโยชน์ทางการค้าและบริหารการส่งออกและนำเข้าให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด<sup>๑</sup> โดยเป็นผู้รับผิดชอบงานด้านการตรวจพิจารณาและยกร่างกฎหมายลำดับรองภายใต้พระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้าในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ จึงเห็นสมควรนำประเด็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายลำดับรองภายใต้กฎหมายฉบับนี้มาประเมินผลสัมฤทธิ์ ในส่วนของการกำหนดมาตรการให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและมีหนังสือรับรองในการส่งออก<sup>๒</sup> ซึ่งผลการพิจารณาทบทวนปรากฏว่าการใช้ระบบอนุญาตไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และสถานการณ์การค้ากาแฟในปัจจุบัน และการยังคงไว้ซึ่งมาตรการไม่ได้ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหา ประกอบกับเมื่อพิจารณาหลักการตามมาตรา ๗๗<sup>๓</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแล้ว เห็นได้ว่าการกำหนดมาตรการดังกล่าวเป็นการใช้ระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นและสร้างภาระต่อผู้ประกอบการส่งออกและหน่วยงานของรัฐเอง อีกทั้ง การฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามยังมีความผิดทางอาญาและมีโทษถึงจำคุกซึ่งเป็นโทษที่รุนแรง

\* บทความนี้เป็นความเห็นทางวิชาการของผู้เขียน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย

\*\* นิติกรชำนาญการ กรมการค้าต่างประเทศ ผู้เข้าอบรมหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับชำนาญการขึ้นไป รุ่นที่ ๓๖ (มีนาคม ๒๕๖๘)

<sup>๑</sup> ข้อ ๒ แห่งกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมการค้าต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๕๖

<sup>๒</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและมีหนังสือรับรองในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖

<sup>๓</sup> มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นการก่อกวนประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ฯลฯ

ฯลฯ

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

เมื่อเทียบระดับความร้ายแรงของการกระทำ ผู้จัดทำโครงการจึงเห็นควรทำการประเมินผลสัมฤทธิ์ของการใช้ระบบอนุญาตดังกล่าวตามหลักการในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่กำหนดให้รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตเพียงเท่าที่จำเป็น

## ๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

### (๑) กฎหมายนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ไขปัญหาใด

ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ประเทศไทยเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การกาแฟระหว่างประเทศ (International Coffee Organization: ICO) ซึ่งในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศสมาชิกผู้ส่งออกกาแฟ ประเทศไทยจึงได้รับการจัดสรรโควตาส่งออกไปยังประเทศสมาชิกผู้นำเข้ากาแฟในราคาสูงกว่าการส่งออกไปยังประเทศผู้นำเข้ากาแฟที่ไม่ได้เป็นสมาชิก ดังนั้น เพื่อควบคุมปริมาณการส่งออกให้สอดคล้องกับโควตาการส่งออกที่ประเทศไทยได้รับการจัดสรรจาก ICO และเพื่อให้มีหลักฐานว่ากาแฟที่ส่งออกมีแหล่งกำเนิดจากประเทศไทยซึ่งเป็นสมาชิก ICO<sup>๔</sup> สำหรับการนำเข้าไปในประเทศสมาชิกในราคาสูงดังกล่าวข้างต้น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีจึงอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕<sup>๕</sup> วรรคหนึ่ง (๒) และ (๕) แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ประกาศกำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกตามปริมาณโควตาที่ได้รับจัดสรรจาก ICO และต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับของ ICO

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เนื่องจากสถานการณ์ผลผลิตกาแฟภายในประเทศไม่เพียงพอต่อความต้องการของตลาดส่งออก จึงมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การอนุญาต โดยกำหนดให้ผู้ส่งออกที่จะขออนุญาตส่งออกผลิตภัณฑ์กาแฟที่ผลิตจากเมล็ดกาแฟดิบนำเข้าจากต่างประเทศได้จะต้องรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศจากเกษตรกรเป็นปริมาณไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของเมล็ดกาแฟดิบที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศ<sup>๖</sup> เพื่อให้อุตสาหกรรมแปรรูปกาแฟในประเทศมีวัตถุดิบเพียงพอกับความต้องการ และเพื่อให้ผลผลิตของเกษตรกรมีตลาดรองรับที่

<sup>๔</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งสินค้าออกไปนอกราชอาณาจักร ฉบับที่ ๑๒ (พ.ศ. ๒๕๒๔)

<sup>๕</sup> มาตรา ๕ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๒) กำหนดสินค้าใดให้เป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตในการส่งออกหรือในการนำเข้า

๑) ๑) ๑)

๑) ๑) ๑)

(๕) กำหนดให้สินค้าใดที่ส่งออกหรือนำเข้าเป็นสินค้าที่ต้องมีหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้า หนังสือรับรองคุณภาพสินค้า หรือหนังสือรับรองอื่นใดตามความตกลงหรือระเบียบทางการค้าระหว่างประเทศ

<sup>๖</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง การส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาตให้ส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๕๑

แน่นอน เกิดสมดุระหว่างการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปและการสนับสนุนเกษตรกร จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๖ ได้มีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การอนุญาตอีกครั้ง โดยกำหนดให้ผู้ส่งออกที่จะขออนุญาตส่งออกเมล็ดกาแฟคั่วที่ผลิตจากเมล็ดกาแฟดิบนำเข้าจากต่างประเทศจะต้องรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศจากเกษตรกรเป็นปริมาณไม่น้อยกว่าหนึ่งเท่าของเมล็ดกาแฟดิบที่มีการนำเข้าจากต่างประเทศเช่นกัน เพื่อเป็นการส่งเสริมอุตสาหกรรมแปรรูปกาแฟให้มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น และส่งเสริมศักยภาพการส่งออกของประเทศไทย และยังคงมาตรการกำกับดูแลให้เกษตรกรมีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอนและชัดเจนต่อไป<sup>๗</sup>

## (๒) มาตรการสำคัญที่ทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของกฎหมาย

ระบบอนุญาตส่งออกกาแฟในปัจจุบันเกิดขึ้นจากประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและมีหนังสือรับรองในการส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ ดังที่กล่าวมาแล้ว โดยมีรายละเอียดของมาตรการ ดังนี้

๑) การอนุญาตส่งออกกาแฟ ผู้ขออนุญาตส่งออกต้องขออนุญาตตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออก ไปนอกและนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งตามข้อ ๕ ข้อ ๗ วรรคสอง และ ข้อ ๑๑ ของกฎกระทรวงดังกล่าว กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือเอกสารหรือหลักฐาน การขออนุญาตให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งมีการออกระเบียบกระทรวงพาณิชย์ ว่าด้วยการขออนุญาตส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ กำหนดคุณสมบัติของผู้ขออนุญาต โดยแบ่งเป็น ๒ กรณี ได้แก่ ๑. กรณีส่งออกกาแฟภายในประเทศต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟภายในประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ กรมการค้าต่างประเทศประกาศกำหนด<sup>๘</sup> โดยจะพิจารณาอนุญาตให้ส่งออกได้โดยไม่จำกัด

<sup>๗</sup> ประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและมีหนังสือรับรองในการส่งออก ไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ และระเบียบกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วยการขออนุญาตส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖

<sup>๘</sup> ข้อ ๔ ผู้ขออนุญาตส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักรต้องมีคุณสมบัติ ดังนี้

(๑) กรณีส่งออกกาแฟภายในประเทศต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟภายในประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมการค้าต่างประเทศ ประกาศกำหนด

(๒) กรณีส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศ

(ก) เป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กรมการค้าต่างประเทศประกาศกำหนด

(ข) เป็นผู้นำเข้าเมล็ดกาแฟดิบเพื่อการขออนุญาตส่งออก

(ค) ได้จัดทำหนังสือรับรองการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศ ตามแบบที่กำหนดท้ายระเบียบนี้

ปริมาณ<sup>๙</sup> และให้ผู้ขออนุญาตยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์<sup>๑๐</sup> และ ๒. กรณีส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศ ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กรมการค้าต่างประเทศประกาศกำหนด เป็นผู้นำเข้าเมล็ดกาแฟดิบเพื่อการขออนุญาตส่งออก และจัดทำหนังสือรับรองการรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศเพื่อการขออนุญาต<sup>๑๑</sup> โดยจะพิจารณาอนุญาตให้ส่งออกได้ไม่เกินปริมาณสำหรับการขออนุญาตที่ระบุในหนังสือรับรองการรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศเพื่อการขออนุญาต<sup>๑๒</sup> และให้ผู้ขออนุญาตส่งออกยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์<sup>๑๓</sup> ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอนุญาตดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมปริมาณกาแฟที่จะส่งออก และการกำหนดให้มีการรับซื้อกาแฟภายในประเทศเป็นไปเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกกาแฟให้มั่นใจว่ามีตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ที่มั่นคงและลดผลกระทบจากความผันผวนของ

<sup>๙</sup> ข้อ ๕ จะพิจารณาอนุญาตให้ส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักรให้กับผู้มีคุณสมบัติตามข้อ ๔ ที่ยื่นคำขอครบถ้วนถูกต้องตามข้อ ๖ ในปริมาณ ดังนี้

(๑) กรณีส่งออกกาแฟภายในประเทศ จะพิจารณาอนุญาตให้ส่งออกได้โดยไม่จำกัดปริมาณ

(๒) กรณีส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศ จะพิจารณาอนุญาตให้ส่งออกได้ไม่เกินปริมาณสำหรับการขออนุญาตที่ระบุในหนังสือรับรองการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศที่จัดทำไว้กับกรมการค้าต่างประเทศ ตามข้อ ๔ (๒) (ค)

<sup>๑๐</sup> ข้อ ๖ ให้ผู้ขออนุญาตส่งกาแฟออกไปนอกราชอาณาจักรยื่นคำร้องขอรับใบอนุญาตต่อกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายตามแบบที่กำหนดในกฎกระทรวงการขออนุญาตและการอนุญาตให้ส่งออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบที่รองรับการออกใบอนุญาตของกรมการค้าต่างประเทศ พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

(๑) กรณีขออนุญาตส่งออกกาแฟภายในประเทศ ต้องยื่นสำเนาหนังสือสัญญาซื้อขาย สำเนาใบกำกับสินค้า (Invoice) หรือสำเนาเอกสารอื่นที่แสดงว่ามีหรือจะมีการซื้อขายสินค้าที่ขออนุญาต

(๒) กรณีขออนุญาตส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศ

(ก) สำเนาหนังสือสัญญาซื้อขาย สำเนาใบกำกับสินค้า (Invoice) หรือสำเนาเอกสารอื่นที่แสดงว่ามีหรือจะมีการซื้อขายสินค้าที่ขออนุญาต

(ข) สำเนาใบขนสินค้าขาเข้าที่ปรากฏชื่อผู้นำเข้าเมล็ดกาแฟดิบที่เกี่ยวข้องกับการขออนุญาตที่แสดงว่ามีหรือนำเข้าสำเร็จไม่เกิน ๑ ปี

(ค) หนังสือรับรองการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการส่งออกกาแฟที่ผลิตจากกาแฟนำเข้าจากต่างประเทศตามข้อ ๔ (๒) (ค) และเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ในการขออนุญาตภายใต้หนังสือรับรองฉบับเดียวกันตั้งแต่ครั้งที่สองเป็นต้นไป ให้ยื่นเฉพาะสำเนาหนังสือรับรองที่ระบุข้อมูลการส่งออกครั้งก่อนหน้า

<sup>๑๑</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๑๒</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๙, ข้างต้น

<sup>๑๓</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๑๐, ข้างต้น

ราคากาแฟในตลาดโลก นอกจากนี้ ยังเป็นการสนับสนุนการพัฒนาอุตสาหกรรมแปรรูปกาแฟ โดยส่งเสริมให้มีการใช้เมล็ดกาแฟของประเทศไทยในการผลิตเพื่อส่งออก ซึ่งจะช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับสินค้าและกระตุ้นเศรษฐกิจในภาคการเกษตรและภาคอุตสาหกรรมแปรรูป

๒) การขอหนังสือรับรองในการส่งออกกาแฟ ผู้ขอหนังสือรับรองต้องขอหนังสือรับรองตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในประกาศกรมการค้าต่างประเทศ เรื่อง การออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับขององค์การกาแฟระหว่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๖ ซึ่งกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับของ ICO ต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟภายในประเทศไว้กับกรมการค้าต่างประเทศ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ที่กรมการค้าต่างประเทศประกาศกำหนด<sup>๑๔</sup> โดยให้ขอหนังสือรับรองต่อกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์<sup>๑๕</sup> ซึ่งจะเห็นได้ว่าการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขอหนังสือรับรองดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นไปตามข้อบังคับของ ICO ซึ่งเคยมีการกำหนดโควตาส่งออกกาแฟ โดยกำหนดให้ประเทศผู้ส่งออกต้องมีหนังสือรับรอง ICO เพื่อยืนยันถิ่นกำเนิดของกาแฟ และเป็นการเก็บสถิติการส่งออกกาแฟ

อย่างไรก็ดี การฝ่าฝืนมาตรการขออนุญาตและหนังสือรับรอง ICO มีโทษอาญาที่รุนแรงเกินความจำเป็น โดยตามพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้ผู้ที่ไม่ขออนุญาต อาจถูกลงโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของมูลค่าสินค้า หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>๑๖</sup> สำหรับผู้ที่ส่งออกโดยไม่มีหนังสือรับรอง ICO อาจถูกลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำ

<sup>๑๔</sup> โปรดดูเชิงอรรถที่ ๘, ข้างต้น

<sup>๑๕</sup> ข้อ ๒ ผู้มีสิทธิขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับขององค์การกาแฟระหว่างประเทศต้องเป็นผู้ที่ได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟภายในประเทศตามหลักเกณฑ์ที่กรมการค้าต่างประเทศกำหนด

ข้อ ๓ ให้ผู้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ส่งออกกาแฟภายในประเทศตามข้อ ๒ ที่มีความประสงค์จะขอหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าตามข้อบังคับขององค์การกาแฟระหว่างประเทศ ยื่นคำขอต่อกรมการค้าต่างประเทศหรือหน่วยงานที่ได้รับมอบอำนาจ โดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ผ่านระบบที่รองรับการออกหนังสือรับรองถิ่นกำเนิดสินค้าของกรมการค้าต่างประเทศ พร้อมเอกสารหลักฐาน ดังนี้

(๑) ต้นฉบับหรือสำเนาใบกำกับสินค้า (Invoice)

(๒) สำเนาใบตราส่งสินค้าทางเรือ (Bill of Lading: B/L) หรือสำเนาใบตราส่งสินค้าทางอากาศ (Air Waybill) หรือเอกสารหลักฐานอื่นที่แสดงการขนส่งสินค้าไปต่างประเทศ

<sup>๑๖</sup> มาตรา ๒๐ ผู้ใดส่งออกหรือนำเข้าซึ่งสินค้าต้องห้ามตามมาตรา ๕ (๑) หรือฝ่าฝืนมาตรา ๗ วรรคหนึ่ง ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปีหรือปรับเป็นเงินห้าเท่าของสินค้าที่ส่งออกหรือนำเข้า หรือทั้งจำทั้งปรับ กับให้ริบสินทรัพย์สิ่งของที่ใช้บรรจุและพาหนะใด ๆ ที่ใช้ในการบรรทุกสินค้าซึ่งเกี่ยวเนื่องกับความผิดรวมทั้งพาหนะที่ใช้ลากจูงพาหนะบรรทุกสินค้านั้นเสีย

ทั้งปรับ<sup>๑๗</sup> นอกจากนี้ การส่งออกโดยไม่มีใบอนุญาตและหนังสือรับรองยังเข้าข่ายเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติศุลกากร พ.ศ. ๒๕๖๐ ฐานหลีกเลี่ยงข้อจำกัดเกี่ยวกับสินค้านั้น ซึ่งมีโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>๑๘</sup> อีกด้วย

### (๓) สภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

ผู้จัดทำโครงการได้สืบค้นข้อมูลเพื่อทบทวนความจำเป็นในการกำหนดให้ใช้ระบบอนุญาตส่งออกกาแฟ พบว่า ICO ได้ยกเลิกโควตาส่งออกกาแฟ และเปิดเสรีการค้ากาแฟ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งหมายความว่า ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมาไม่มีการกำหนดโควตาส่งออกที่ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามอีกต่อไป แต่ปรากฏว่ากระทรวงพาณิชย์ยังคงบังคับใช้มาตรการขออนุญาตและหนังสือรับรองอยู่จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นมาตรการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อควบคุมการส่งออกให้สอดคล้องกับปริมาณโควตาที่ได้รับการจัดสรรจาก ICO และเพื่อยืนยันแหล่งกำเนิดของกาแฟเพื่อใช้สิทธิส่งออกไปยังประเทศสมาชิกเพื่อให้ได้ราคาสูงตามโควตา หลักเกณฑ์การอนุญาตดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์และไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์เดิม ส่วนการกำหนดเงื่อนไขในการขออนุญาตให้ผู้ส่งออกต้องรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศจากเกษตรกรนั้น ปรากฏข้อมูลว่าปัจจุบันความต้องการใช้เมล็ดกาแฟในประเทศมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้นถึงร้อยละ ๕ - ๗ ต่อปี ยกตัวอย่างเช่นปี พ.ศ. ๒๕๖๗ ผลผลิตรวมกาแฟในประเทศมีปริมาณ ๑๓,๗๔๕ ตัน แต่มีความต้องการบริโภคกาแฟในประเทศอยู่ที่ประมาณ ๙๐,๐๐๐ ตันต่อปี แสดงให้เห็นว่าผลผลิตกาแฟในประเทศไทยไม่เพียงพอับความต้องการภายในประเทศ เป็นผลมาจากความสามารถในการผลิตกาแฟในประเทศมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้ผู้ส่งออกไม่สามารถรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบภายในประเทศจากเกษตรกรเพื่อให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์การในการขออนุญาตส่งออกได้ หลักเกณฑ์การอนุญาตดังกล่าวจึงไม่สามารถปฏิบัติได้จริง และเมื่อพิจารณาบริบททางเศรษฐกิจและความต้องการของผู้บริโภคที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบันแล้ว รัฐไม่จำเป็นต้องเข้าแทรกแซงตลาดกาแฟของเกษตรกรอีกต่อไป เพราะกลไกตลาดทำให้เกษตรกรสามารถจำหน่ายผลผลิตได้โดยไม่ต้องบังคับให้ผู้ส่งออกต้องรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบดังเช่นในอดีต

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขออนุญาตและขอหนังสือรับรองสำหรับการส่งออกกาแฟในแต่ละครั้งนั้น มีการกำหนดเงื่อนไขในประการสำคัญอันเป็นอุปสรรคที่กำหนดให้ผู้ส่งออกต้องปฏิบัติตาม ไม่ว่าจะเป็นเงื่อนไขที่ต้องรับซื้อเมล็ดกาแฟดิบจากเกษตรกรภายในประเทศ หรือกระทั่งการกำหนดรายการเอกสารที่ใช้สำหรับการยื่นคำขอ โดยแม้ว่ากระบวนการพิจารณาการขออนุญาตและการขอหนังสือรับรองของเจ้าหน้าที่อาจใช้เวลา

<sup>๑๗</sup> มาตรา ๒๒ ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศซึ่งออกตามมาตรา ๕ (๓) (๕) หรือ (๖) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ฯลฯ

ฯลฯ

<sup>๑๘</sup> มาตรา ๒๔๔ ผู้ใดนำของที่ผ่านหรือกำลังผ่านพิธีการศุลกากรเข้ามาในราชอาณาจักรหรือส่งของดังกล่าวออกไปนอกราชอาณาจักร หรือนำของเข้าเพื่อการผ่านแดนหรือการถ่ายลำโดยหลีกเลี่ยงข้อจำกัดหรือข้อห้ามอันเกี่ยวกับของนั้น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินห้าแสนบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และศาลอาจสั่งริบของนั้นก็ได้ ไม่ว่าจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่

ฯลฯ

ฯลฯ

เพียง ๑ ชั่วโมง<sup>๑๙</sup> แต่กระบวนการดังกล่าวจะเริ่มนับก็ต่อเมื่อผู้ยื่นคำขอยื่นเอกสารหลักฐานประกอบการพิจารณาที่ครบถ้วนสมบูรณ์เท่านั้น ทำให้ผู้ส่งออกมีภาระงานที่ส่งผลกระทบต่อเวลาและค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นโดยไม่จำเป็น เช่น การเตรียมเอกสาร การประสานงาน และการดำเนินการทางธุรการอื่น ๆ เป็นต้น ซึ่งเป็นการเพิ่มต้นทุนและเป็นอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชนเกินสมควร และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลการยื่นคำขอในปี พ.ศ. ๒๕๖๗ มีจำนวนคำขออนุญาตและหนังสือรับรองรวมกันมากกว่า ๑,๔๐๐ คำขอ<sup>๒๐</sup> ซึ่งหากคำนวณเวลาที่ต้องเสียไปจากการพิจารณาคำขอดังกล่าวโดยเฉลี่ยแล้วอย่างน้อย ๑,๔๐๐ ชั่วโมง คิดเป็นจำนวนวันที่เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเสียไปเนื่องจากการพิจารณาดังกล่าวรวมเป็นจำนวนวันทั้งสิ้นถึง ๒๐๐ วันทำการต่อปี และหากคำนวณจากค่าใช้จ่ายโดยเฉลี่ยของผู้ยื่นคำขอแต่ละรายเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้น ๑,๐๐๐ บาท ต่อ ๑ คำขอ (ประมาณการค่าใช้จ่ายจากค่าจัดทำเอกสาร ค่าจ้างพนักงาน และค่าใช้จ่ายในการเดินทางสำหรับการติดต่อกับหน่วยงานราชการ ฯลฯ) คิดเป็นเงินจำนวนทั้งสิ้นกว่า ๑,๔๐๐,๐๐๐ บาทต่อปี ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น จึงกล่าวได้ว่ากระบวนการพิจารณาดังกล่าวเป็นภาระงานที่เกิดขึ้นโดยไม่จำเป็นทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ทำให้หน่วยงานของรัฐต้องสูญเสียเจ้าหน้าที่ไปทำงานดังกล่าวโดยไม่เกิดประโยชน์ต่อทางราชการ และผู้ยื่นคำขอซึ่งเป็นภาคเอกชนต้องสูญเสียโอกาสและงบประมาณในการลงทุนเพื่อประกอบกิจการค้าของตน ซึ่งเป็นต้นทุนที่ไม่จำเป็นและสามารถลดทอนได้ทั้งในส่วนของภาครัฐและเอกชน ดังนั้น การกำหนดให้การส่งออกกาแฟต้องขออนุญาตและต้องมีหนังสือรับรองจึงไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในสภาวะเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

## ๒ วิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญห

เมื่อพิจารณาสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจากการกำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและต้องมีหนังสือรับรองในการส่งออก ประกอบหลักการในมาตรา ๗๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ แนวทางการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย และคำแนะนำของคณะกรรมการพัฒนากฎหมาย เรื่อง การใช้ระบบอนุญาตในกฎหมาย และเรื่องกำหนดโทษอาญาในกฎหมายแล้ว ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า การใช้ระบบอนุญาตในการควบคุมการส่งออกกาแฟไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการกำหนดมาตรการ เนื่องจากไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันและยุทธศาสตร์ด้านการอำนวยความสะดวกทางการค้าของไทย ซึ่งเมื่อพิจารณาความคุ้มค่ากับภาระที่เกิดขึ้นแก่รัฐและประชาชนแล้วเห็นว่าเป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตและการประกอบอาชีพของประชาชนอย่างไม่เหมาะสมและไม่ได้สัดส่วน นอกจากนี้ ผู้ส่งออกยังต้องเผชิญกับบทลงโทษที่ไม่สมเหตุสมผล เนื่องจากการส่งออกกาแฟไม่ได้เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน จึงขัดกับหลักเกณฑ์ของมาตรา ๒๑ (๕) และ

<sup>๑๙</sup> กรมการค้าต่างประเทศ “คู่มือสำหรับประชาชนตามพระราชบัญญัติอำนวยความสะดวกทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๖” (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <https://www.dft.go.th/th-th/Detail-DFT-service-data-manual/ArticleId>, (๒๕๖๘, ๑๑ มีนาคม)

<sup>๒๐</sup> กรมการค้าต่างประเทศ “สถิติการออกหนังสือสำคัญฯ รายเดือน ปี ๒๕๖๗” (ออนไลน์) เข้าถึงได้จาก <http://10.3.231.42/dftintranet/index.php/a1/2018-05-28-05-58-30/2018-08-14-10-34-29/2567>, (๒๕๖๘, ๑๑ มีนาคม)

(๘)<sup>๒๑</sup> แห่งพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒ ดังนั้น การใช้ระบบอนุญาตและโทษอาญาในกรณีนี้จึงเป็นเรื่องที่ไม่จำเป็น รุนแรง เกินสมควรแก่เหตุ สมควรยกเลิกมาตรการขออนุญาตและหนังสือรับรอง ซึ่งจะช่วยลดภาระที่ไม่จำเป็นต่อผู้ส่งออกและภาครัฐ ทำให้ภาคอุตสาหกรรมส่งออกกาแฟมีความคล่องตัวมากขึ้น และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถของประเทศไทยในการแข่งขันในตลาดกาแฟโลก

### ๓ ข้อเสนอแนะ

ผู้จัดทำโครงการเห็นว่า การกำหนดให้การส่งออกกาแฟต้องขออนุญาตและต้องมีหนังสือรับรองเป็นการใช้ระบบอนุญาตโดยไม่มีความจำเป็นและไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน จึงขอเสนอให้กระทรวงพาณิชย์โดยกรมการค้าต่างประเทศ พิจารณาเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อยกเลิกประกาศกระทรวงพาณิชย์ เรื่อง กำหนดให้กาแฟเป็นสินค้าที่ต้องขออนุญาตและมีหนังสือรับรองในการส่งออกไปนอกราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๖๖ โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๕ วรรคสอง<sup>๒๒</sup> แห่งพระราชบัญญัติการส่งออกไปนอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งจะทำให้สินค้ากาแฟไม่อยู่ภายใต้บังคับของพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และผู้ส่งออกสามารถส่งออกกาแฟได้อย่างเสรี อันจะเป็นการลดภาระที่ไม่จำเป็นให้แก่ทั้งประชาชน หน่วยงาน และเจ้าหน้าที่ของรัฐ

<sup>๒๑</sup> มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณายื่นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

๑.๓๑

๑.๓๑

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

๑.๓๑

๑.๓๑

<sup>๒๒</sup> มาตรา ๕ ในกรณีที่จำเป็นหรือสมควรเพื่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สาธารณประโยชน์ การสาธารณสุข ความมั่นคงของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อประโยชน์อื่นใดของรัฐ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ โดยอนุมัติของคณะรัฐมนตรีมีอำนาจประกาศในราชกิจจานุเบกษาในเรื่องหนึ่งเรื่องใด ดังต่อไปนี้

๑.๓๑

๑.๓๑

การแก้ไขเพิ่มเติม หรือยกเลิกประกาศตามมาตรา นี้ ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับ

โดยอนุโลม

#### ๔. บทสรุป

การยกเลิกระบบอนุญาตที่ไม่จำเป็นตามข้อเสนอแนะของโครงการนี้ จะเป็นการดำเนินการที่กระทรวงพาณิชย์ โดยกรมการค้าต่างประเทศ ทำการกดยอดการระเบียบ (deregulation) อย่างสอดคล้องกับมาตรา ๗๗<sup>๒๓</sup> และมาตรา ๒๕๘ ค. ด้านกฎหมาย (๑)<sup>๒๔</sup> ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๖๒<sup>๒๕</sup> และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และ

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๗๗ รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่เหมาะสม พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามชั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

<sup>๒๔</sup> มาตรา ๒๕๘ ให้ดำเนินการปฏิรูปประเทศอย่างน้อยในด้านต่าง ๆ ให้เกิดผล ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

##### ค. ด้านกฎหมาย

(๑) มีกลไกให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือข้อบังคับต่าง ๆ ที่ใช้บังคับอยู่ก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๗๗ และพัฒนาให้สอดคล้องกับหลักสากล โดยให้มีการใช้ระบบอนุญาตและระบบการดำเนินการโดยคณะกรรมการเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทำงานเกิดความคล่องตัว โดยมีผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน และไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น เพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ และป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ

๑.ล๑

๑.ล๑

<sup>๒๕</sup> มาตรา ๕ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพ โดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน

๑.ล๑

๑.ล๑

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ หน่วยงานของรัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นแก่ประชาชน และนำผลนั้นมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกชั้นตอน

วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖<sup>๒๖</sup> ตลอดจนพระราชบัญญัติการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๕๘<sup>๒๗</sup>

ในการจัดทำร่างกฎหมาย หน่วยงานของรัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการเฉพาะกรณีที่เป็น และพึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน รวมทั้งพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

มาตรา ๒๑ หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

๑)๑

๑)๑

(๕) ไม่ใช้ระบบอนุญาต เว้นแต่มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลาหรือขั้นตอนในการพิจารณาคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

๑)๑

๑)๑

(๘) การกำหนดโทษอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(ก) การกระทำนั้นต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(ข) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

๑)๑

๑)๑

มาตรา ๓๐ การประเมินผลสัมฤทธิ์ให้ดำเนินการประเมินผลที่เกิดจากการบังคับใช้กฎหมายและกฎที่ออกตามกฎหมายนั้นในคราวเดียวกัน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้

(๑) การมีกฎหมายเพียงพอเท่าที่จำเป็น โดยยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น ล้าสมัย หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพเพื่อไม่ให้เป็นการระงับประชาชน

(๒) การพัฒนากฎหมายให้สอดคล้องกับหลักสากลและพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๓) การลดความซ้ำซ้อนและขัดแย้งกันของกฎหมาย

(๔) การลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

(๕) การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

<sup>๒๖</sup> มาตรา ๓๕ ส่วนราชการมีหน้าที่สำรวจ ตรวจสอบ และทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ ที่อยู่ในความรับผิดชอบ เพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศขึ้นใหม่ ให้ทันสมัยและเหมาะสมกับสภาพการณ์ หรือสอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคงของประเทศ ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็วและลดภาระของประชาชนเป็นสำคัญ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ให้ส่วนราชการนำความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของประชาชนมาประกอบการพิจารณาด้วย

<sup>๒๗</sup> มาตรา ๖ ทุกห้าปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ผู้อนุญาตพิจารณากฎหมายที่ให้อำนาจในการอนุญาตว่าสมควรปรับปรุงกฎหมายนั้นเพื่อยกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทน

การจัดทำโครงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายครั้งนี้ ทำให้ผู้จัดทำโครงการเข้าใจถึงความสำคัญของการทบทวนและปรับปรุงกฎหมายให้เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน โดยคำนึงถึงความจำเป็นและเหมาะสมของมาตรการ ผลกระทบที่เกิดขึ้น และแนวทางในการลดภาระที่ไม่จำเป็นต่อประชาชนและหน่วยงานภาครัฐ นอกจากนี้ โครงการนี้ช่วยให้ผู้จัดทำโครงการสามารถ วิเคราะห์ ปรับปรุง และพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสินค้าอื่นที่อยู่ภายใต้ระบบอนุญาตของพระราชบัญญัติการส่งออกป็นอกและการนำเข้ามาในราชอาณาจักรซึ่งสินค้า พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เกิดการอำนวยความสะดวกทางการค้า ลดอุปสรรคต่อการประกอบอาชีพของประชาชน รวมทั้งเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

การอนุญาตหรือไม่ ทั้งนี้ ในกรณีที่มีความจำเป็นผู้อนุญาตจะพิจารณาปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนในกำหนดระยะเวลาที่เร็วกว่านั้นก็ได

ให้ผู้อนุญาตเสนอผลการพิจารณาตามวรรคหนึ่งต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณายกเลิกการอนุญาตหรือจัดให้มีมาตรการอื่นแทนการอนุญาต ในการนี้ ให้คณะรัฐมนตรีรับฟังความคิดเห็นของคณะกรรมการพัฒนากฎหมายตามกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการกฤษฎีกาประกอบการพิจารณาด้วย

## ที่ปรึกษา

นายปกรณ์ นิลประพันธ์

## บรรณาธิการ

นางสมาพร นิลประพันธ์

## กองบรรณาธิการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

นางสาวกัลยา เกียรติถาวรชัย

นางสาวคะนิงนิจ แซ่เฮง

นางสาวธมณัญญ์ พรหมณ์ดี

นางสาวเสาวนีย์ จันทร์ชวลิต

นางสาวสุปราณี เฟื่องหนู

นายกรณ์ อรรถเนติศาสตร์

นางสาวรัชนิกร ลาภวณิชชา

นางสาวพรรณพร สนธิไชย

## ผู้จัดการ

นางสาววราลัย อ่อนนุ่ม

## เหรียญก

นางสาวศิริพรรณ พวงทอง



A magnifying glass with a black frame and handle is positioned over an open book. The lens of the magnifying glass is the central focus, showing a magnified view of the text on the page below. The background is a warm, golden-brown color, suggesting a wooden surface or a soft light source. The text "Better Regulation for Better Life" is overlaid on the magnified area of the lens.

**Better** Regulation  
for **BetterLife**