

ข้อชี้แจงประเด็นคัดค้าน

การบังคับใช้พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙

การกำกับดูแลเครื่องกำเนิดรังสีทางพันธุกรรม

ตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙

ชี้แจง

(๑) พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายปรับปรุงพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มีเจตนารมณ์ตามมาตรา ๖ ในการใช้บังคับแก่การดำเนินการเกี่ยวกับพลังงานนิวเคลียร์และรังสีในทางสันติ เพื่อควบคุมและกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากพลังงานนิวเคลียร์และรังสีให้เกิดความปลอดภัย (safety) และความมั่นคงปลอดภัย (security) ต่อผู้ปฏิบัติงาน ประชาชน และสิ่งแวดล้อม ให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ทั้งนี้ เครื่องกำเนิดรังสีทุกประเภทต้องมีกฎหมายกำกับดูแล เว้นแต่เครื่องกำเนิดรังสีที่ไม่เป็นอันตรายซึ่งให้รังสีซึ่งมีพลังงานสูงสุดไม่เกิน ๕ กิโลอิเล็กตรอนโวลต์ ตามมาตรฐานการยกเว้นของทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA)

(๒) การกำกับดูแลเครื่องกำเนิดรังสีทางพันธุกรรมตามกฎหมายฉบับนี้ ไม่ใช่เรื่องใหม่แต่อย่างใด เนื่องจากเครื่องเอกซเรย์ทางพันธุกรรมตกอยู่ภายใต้การกำกับดูแลตั้งแต่พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งต่อมาพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นกฎหมายที่ปรับปรุงพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ใช้บังคับอยู่เดิมให้ทันสมัยและรองรับพันธกรณีระหว่างประเทศ อีกทั้ง ยังคงหลักการเดิมที่เป็นกฎหมายเพียงฉบับเดียวในประเทศไทยในการกำกับดูแลการครอบครองหรือใช้เครื่องกำเนิดรังสี และเป็นไปตามหลักการเดียวกันกับนานาประเทศ

(๓) เครื่องกำเนิดรังสีทางพันธุกรรมจำเป็นต้องมีการกำกับดูแลตามกฎหมาย เนื่องจากปริมาณรังสีที่ปลดปล่อยออกมาจากเครื่องกำเนิดรังสีไปยังบุคคลจะได้รับเกินกว่าเกณฑ์มาตรฐานที่จะยกเว้นการกำกับดูแลได้ ปริมาณรังสีตามผู้ร้องเรียนอ้างมานั้น เป็นปริมาณรังสีจากการถ่ายเอกซเรย์เพียงครั้งเดียว (one shot) แต่โดยปกติแล้วนั้นย่อมมีโอกาสที่จะมีการถ่ายเอกซเรย์ซ้ำมากกว่า ๑ ครั้ง เช่น

๑. เครื่องเอกซเรย์ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลให้พลังงานรังสีที่ออกมาเกินหรือต่ำกว่าค่าที่ตั้งไว้
๒. เครื่องเอกซเรย์ได้มาตรฐานแต่บางคลินิกไม่มีอุปกรณ์สำรองไฟ (uninterruptible power supply : UPS) และอุปกรณ์ป้องกันไฟกระชาก (surge protection) อาจส่งผลต่อเครื่องเอกซเรย์ หากเกิดไฟตกหรือไฟกระชาก
๓. ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความชำนาญในการถ่ายภาพเอกซเรย์
๔. น้ำยาล้างฟิล์มเอกซเรย์ไม่มีการทดสอบคุณภาพ (QC) ส่งผลให้ภาพที่ถ่ายไม่ชัดเจน
๕. การถ่ายภาพเอกซเรย์ผิดพลาด เช่น การถ่ายพื้นผิดหรือการถ่ายผิดคน
๖. ปังจี้จากผู้ป่วยเอง เช่น ลักษณะปากและฟันของแต่ละคนไม่เหมือนกัน ทำให้ต้องถ่ายภาพเอกซเรย์ซ้ำ หรือผู้ป่วยขยับทำให้ตำแหน่งการถ่ายภาพคลาดเคลื่อน เป็นต้น

สาเหตุข้างต้นอาจทำให้ต้องมีการฉายเอกซเรย์ซ้ำ ซึ่งทำให้ผลรวมของปริมาณรังสี เกินกว่า ๑๐ ไมโครซีเวิร์ต ที่ IAEA กำหนดไว้สำหรับการยกเว้นไม่กำกับดูแลการใช้รังสี ดังนั้น การมีไว้ในครอบครองหรือใช้เครื่องกำเนิดรังสีทางพันธุกรรม จึงต้องอยู่ในการกำกับดูแลตามกฎหมาย

- (๔) ทัศนแพทย์ที่ขอรับใบอนุญาตมีไว้ในครอบครองหรือใช้เครื่องกำเนิดรังสีมีภาระเพิ่มเติมเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น คือ
๑. ค่าธรรมเนียมการขอรับใบอนุญาต ๑,๐๐๐ บาทต่อห้าปี ชำระที่สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติ
 ๒. ค่าใช้เครื่องบันทึกผลการได้รับรังสีแผ่นละ ๑,๐๐๐ บาทต่อปี ชำระที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
 ๓. ค่าตรวจสภาพเครื่องละ ๑,๐๐๐ บาทต่อสองปี ชำระที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์
- ทั้งนี้ ค่าธรรมเนียมดังกล่าวจะตกเป็นรายได้ของแผ่นดิน

เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี หมายความว่าบุคคลประเภทใด และมีขอบเขตหน้าที่การปฏิบัติงานเพียงใด

ชี้แจง

เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี หมายถึง บุคคลผู้ได้รับใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีตามมาตรา ๙๒ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ หรือผู้ได้รับใบรับรองให้เป็นเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีตามพระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ใบรับรองยังไม่สิ้นอายุหลังจากวันที่พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ มีผลใช้บังคับ

เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี มีหน้าที่ในการควบคุมดูแลความปลอดภัยในการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสี ควบคุมการได้รับปริมาณรังสีของผู้ปฏิบัติงานและประชาชนทั่วไป เพื่อให้เกิดความปลอดภัยและให้คำแนะนำแก่ผู้รับใบอนุญาตมีไว้ในครอบครองหรือใช้เครื่องกำเนิดรังสี เพื่อให้การดำเนินการเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี แบ่งออกเป็น ๓ ระดับ ตามความสามารถในการดูแลความปลอดภัยการใช้งาน คือ ระดับต้น ระดับกลาง และระดับสูง

การออกกฎกระทรวงบังคับให้ทัศนแพทย์เป็นเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสี

ชี้แจง

พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ประกอบร่างกฎกระทรวงเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีไม่ได้บังคับให้ทัศนแพทย์เป็นเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีแต่อย่างใด ทัศนแพทย์ที่ครอบครองหรือใช้เครื่องเอกซเรย์สามารถหาบุคคลใดก็ได้ที่ได้รับใบอนุญาตเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีมาประจำที่คลินิกตนได้ ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและอำนวยความสะดวกแก่ผู้ขอรับใบอนุญาต สำนักงานปรมาณูเพื่อสันติซึ่งเป็นหน่วยงานที่บังคับใช้พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ จึงได้หารือร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข และจัดตั้งคณะทำงานบูรณาการการทำงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยกำหนดให้ผู้ขอรับใบอนุญาตเกี่ยวกับเครื่องกำเนิดรังสีทางการแพทย์ทั้งหมด รวมถึงเครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรม สามารถยื่นเอกสารหลักฐานในการขอรับใบอนุญาต ณ จุดเดียว (one stop service) ได้ที่กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์และเห็นชอบในการกำหนดให้บุคลากรใน ๕ สาขาวิชาชีพ สามารถยื่นขอรับใบอนุญาตเป็นเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยทางรังสีได้โดยไม่ต้องผ่านการทดสอบ ซึ่งได้แก่ แพทย์ ทัศนแพทย์ สัตวแพทย์ เทคนิคการแพทย์ (เทคนิครังสี) และฟิสิกส์การแพทย์ เนื่องจากได้มีการเรียนรู้เรื่องความปลอดภัยทางรังสีมาเพียงพอกับการใช้เครื่องกำเนิดรังสีแต่ละประเภทแล้ว

เครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมเป็นแหล่งกำเนิดรังสี (radiation source)

ชี้แจง

เครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรม เมื่อมีการให้พลังงานไฟฟ้าเข้าไปแล้วจะสามารถปล่อยรังสีออกมาได้ จึงเป็นแหล่งกำเนิดรังสีอย่างหนึ่งไม่ต่างจากวัสดุกัมมันตรังสี เพียงแต่เครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมจะให้รังสีได้ก็ต่อเมื่อมีพลังงานไฟฟ้าเข้าไปเท่านั้น ส่วนวัสดุกัมมันตรังสีสามารถให้รังสีได้ตลอดเวลาจึงต้องมีการควบคุมให้เกิดความปลอดภัยในการใช้ประโยชน์จากเครื่องกำเนิดรังสีตามมาตรฐานสากล และผู้ใช้เครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมไม่ได้มีเพียงทันตแพทย์เท่านั้น บุคลากรซึ่งเป็นผู้ใช้เครื่องกำเนิดรังสีส่วนใหญ่จะเป็นผู้ช่วยทันตแพทย์ซึ่งอาจไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอในการป้องกันอันตรายจากรังสี เนื่องจากไม่ได้รับการอบรมตามหลักสูตรดังเช่น ทันตแพทย์ จึงเป็นหน้าที่ของ ปส. ที่ต้องกำกับดูแลไม่ให้ผู้ปฏิบัติงานได้รับปริมาณรังสีเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

การตรวจสอบเครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมของกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์

กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ กระทรวงสาธารณสุข **ไม่มีอำนาจตามกฎหมาย** ในการกำกับดูแลและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ใช้ประโยชน์เครื่องกำเนิดรังสีทางการแพทย์ กรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ทำงานในลักษณะที่เป็นหน่วยงานสนับสนุน (Technical Support Organization : TSO) โดยเป็นผู้ตรวจสอบคุณภาพเครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมให้ได้มาตรฐาน ซึ่งการขอตรวจสอบคุณภาพเครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรมดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับความสมัครใจของผู้มีไว้ในครอบครองหรือใช้เครื่องกำเนิดรังสีทางทันตกรรม อีกทั้ง ประกาศกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ เรื่อง ข้อปฏิบัติการควบคุมคุณภาพเอกซเรย์วินิจฉัยไม่มีสภาพบังคับกรณีไม่ปฏิบัติตามประกาศดังกล่าว

ชี้แจง

การขึ้นทะเบียนเครื่องกำเนิดรังสีคืออะไร

ชี้แจง

ทบวงการพลังงานปรมาณูระหว่างประเทศ (IAEA) ได้กำหนดให้การขึ้นทะเบียน คือ **การอนุญาต (authorization)** อย่างหนึ่ง และการอนุญาตตามกฎหมายไทยจะอยู่ในรูปของใบอนุญาต (licensing) ซึ่งเป็นการอนุญาต (authorization) เช่นกัน

พระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ กำหนดอัตรา
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตสูงมากอันเป็นการก่อภาระเกินสมควรแก่ทันตแพทย์

ชี้แจง

การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการกำหนด
เพดานขั้นสูง ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนด
ค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติไม่เกินอัตราที่กำหนดและขณะนี้อยู่ในขณะการยกร่างกฎกระทรวงฉบับดังกล่าว

อัตราโทษตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ สูงกว่า
พระราชบัญญัติพลังงานปรมาณูเพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และบางบทบัญญัติ
กำหนดอัตราโทษปรับสูงกว่าโทษตามพระราชบัญญัติสถานพยาบาล พ.ศ.
๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติวิชาชีพทันตกรรม พ.ศ. ๒๕๓๗

ชี้แจง

การกำหนดอัตราโทษตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น เป็นการกำหนดโดยใช้อัตราส่วน
โทษจำคุกกับโทษปรับ ในอัตราจำคุก ๑ ปี ปรับ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ซึ่ง**เทียบเคียง**จากพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ.
๒๕๓๕ ซึ่งมีลักษณะการบังคับใช้กฎหมายที่คล้ายคลึงกับพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙

การออกกฎกระทรวงกำหนดเครื่องกำเนิดรังสีที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ จะกำหนดให้เครื่องกำเนิดรังสีใดไม่อยู่ภายใต้การควบคุมเฉพาะบางกรณีและกำหนดเงื่อนไขให้ต้องปฏิบัติ ได้หรือไม่

ชี้แจง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า มาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ บัญญัติให้มีการออกกฎกระทรวงกำหนดเครื่องกำเนิดรังสีที่ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยคำนึงถึงระดับกัมมันตภาพ หรือลักษณะการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสี ดังนั้น การกำหนดให้เครื่องกำเนิดรังสีใดไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ หากการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสีดังกล่าวมีลักษณะการใช้งานที่มีความปลอดภัยและความมั่นคงปลอดภัยอย่างเพียงพอที่จะป้องกันอันตรายจากผลกระทบทางรังสีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็สามารถกำหนดให้ไม่อยู่ภายใต้การควบคุมได้ และสามารถกำหนดเงื่อนไขที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการครอบครองหรือการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสีได้ เช่น กำหนดให้ต้องแจ้งการครอบครอง การตรวจสอบคุณภาพและความปลอดภัยของเครื่องกำเนิดรังสี และการกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามมาตรฐานความปลอดภัย เป็นต้น แต่การกำหนดให้หน่วยงานอื่นซึ่งไม่มีหน้าที่ตามกฎหมายในการควบคุมกำกับดูแลเครื่องกำเนิดรังสีไปกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมนั้น อาจมีประเด็นปัญหาข้อกฎหมายในการมอบอำนาจต่อให้หน่วยงานอื่นไปกำหนดกฎเกณฑ์ซึ่งเป็นสาระสำคัญในการควบคุมดูแลขั้นใหม่ ซึ่งในชั้นนี้คณะกรรมการกฤษฎีกายังไม่อาจพิจารณาประเด็นการมอบอำนาจให้ได้ จนกว่าจะมีการยกร่างกฎกระทรวงและกำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจนแน่นอนเสียก่อน สำหรับประเด็นสภาพบังคับ คณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่า หากผู้ครอบครองหรือใช้งานเครื่องกำเนิดรังสีไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดลักษณะการครอบครองหรือการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสีที่กำหนดในกฎกระทรวง พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ ก็มีอำนาจตามกฎหมายที่จะตรวจสอบการดำเนินการดังกล่าวได้ และหากปรากฏว่าการครอบครองหรือการใช้งานเครื่องกำเนิดรังสีไม่เป็นไปตามที่กำหนดในเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว จะมีผลทำให้เครื่องกำเนิดรังสีนั้นไม่ได้รับยกเว้นการควบคุมตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ อันจะส่งผลทำให้บุคคลที่ดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องกำเนิดรังสีนั้นต้องได้รับใบอนุญาตตามที่กฎหมายกำหนดเสียก่อนจึงจะดำเนินการตามนั้นได้

การออกกฎกระทรวงยกเว้นไม่ควบคุมเครื่องกำเนิดรังสีบางชนิด โดยกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกฎกระทรวง จะกระทำได้หรือไม่

ชี้แจง

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) เห็นว่า โดยที่กฎกระทรวงที่ออกตามความในมาตรา ๒๕ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ เป็นการกำหนดเพื่อให้เครื่องกำเนิดรังสีที่มีลักษณะการใช้งานที่มีความปลอดภัยและความมั่นคงปลอดภัยอย่างเพียงพอในการป้องกันอันตรายจากผลกระทบทางรังสีต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมไม่อยู่ภายใต้การควบคุมตามพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์เพื่อสันติ พ.ศ. ๒๕๕๙ หากสภาพของเครื่องกำเนิดรังสียังคงมีลักษณะการใช้งานเช่นว่านั้นแล้ว ย่อมไม่อาจกำหนดระยะเวลาสิ้นสุดของกฎกระทรวงได้