



www.senate.go.th

# จุลสารนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน-ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



เรื่องเด่นในฉบับ

-: บทสัมภาษณ์ทางวิชาการ -:

“ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศ  
ที่มีต่อประเทศไทยในสถานการณืปัจจุบัน”

โดย ศาสตราจารย์ ดร. สมพงษ์ สุนทรวิฑู : อธิการบดีมหาวิทยาลัยสุโขทัย



# LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)

# จุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

ISSN 1686-3720

ภาพปกหน้า-หลัง และภาพปราสาทพระวิหารโดย สกล เกษมพันธุ์ บัณฑิต บุนนยะรัตเวช

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๘๓๑ ๙๓๐๔  
โทรสาร ๐ ๒๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

กันยายน ๒๕๕๑

พิมพ์ที่

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔ ถนนอุ่งทองใบ เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๒๔๔ ๑๓๔๑-๒  
โทรสาร ๐ ๒๒๒๔๔ ๑๕๖๑

"บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสาร "จุลนิติ"

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย"



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# จุลฉันท

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

## คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันท

### ที่ปรึกษา

นางสุวิมล ภูมิสิงหาราช

เลขาธิการวุฒิสภา

นายสุรพงษ์ มาตะวิสุทธิ์

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

นางมัลลิกา ลับไพรี

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

นางนรรัตน์ พิมเสน

รองเลขาธิการวุฒิสภา

นายหน้ท ผาสุข

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

### กองบรรณาธิการ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นายบรรหาร กาลา

นิติกร

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกร

นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์

นิติกร

นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน

นิติกร

นางสาวอริยพร โปธิใส

นิติกร

นายวรชัย แสนสีระ

นิติกร

นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์

นิติกร

นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย

นิติกร

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นิติกร

### บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร

นางรัชดา คักดีขจรชัย

เจ้าพนักงานธุรการ

นางสาวธนิดา ธาดานากร

เจ้าพนักงานธุรการ

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

### สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔๘๘ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๘๓๐๔

### ศิลปกรรม-พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓

นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด

นายช่างศิลป์

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

ช่างศิลป์

นางสาวสุมัทนา คลังแสง

นักวิชาการช่างศิลป์

นางวรรณดา ตาลาคูณ

นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์

นายอวิรุทธิ์ สมนพราย

นายช่างศิลป์

นายชวกร แพนไฮสง

วิทยากร

นายปิยชาติ ศิลปสุวรรณ

วิทยากร

นางสาวดารา กอเผือกกลาง

วิทยากร

### สถานที่ติดต่อ

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔ ถนนอุทัยทอง เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐



# LIART

ตลอดระยะเวลาหลายเดือนที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องมีส่วนเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศในหลายกรณี โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหาร ที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ได้ตัดสินเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ จวบจนระยะเวลาได้ผ่านมาถึง ๔๖ ปี ประเทศกัมพูชาได้นำปราสาทพระวิหารขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลก และองค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (Unesco) ได้มีมติขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก และตลอดจนกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยว่าคำแถลงการณ์ร่วม (Joint Communique) ระหว่างไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ ประเด็นทางกฎหมายระหว่างประเทศเหล่านี้ ล้วนส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันเป็นอย่างยิ่ง

ดังนั้น เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและเพื่อเป็นการเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศแก่สมาชิกวุฒิสภาและประชาชนที่สนใจโดยทั่วไป กองบรรณาธิการวารสาร **“จลนิต”** จึงได้จัดทำบทสัมภาษณ์และรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการและข้อเสนอแนะอันเป็นประโยชน์เกี่ยวกับประเด็นเรื่อง **“ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน”** จาก **ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล** อดีตเอกอัครราชทูตและกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ขององค์การสหประชาชาติ ซึ่งปัจจุบันดำรงตำแหน่ง คณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้รับองค์ความรู้ด้านกฎหมายระหว่างประเทศที่เข้ามามีบทบาทและส่งผลกระทบต่อประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบันมากขึ้น

สำหรับคอลัมน์อื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย ซึ่งผู้อ่านสามารถติดตามและค้นหาได้ในวารสารฉบับนี้

ท้ายสุดนี้ กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่าน ที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร **“จลนิต”** ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติและสังคมโดยภาพรวมเพื่อนำเสนอแก่ทุกท่านต่อไป

## พระบรมราโชวาท

"...การสร้างสรรคดีตนเอง การสร้างบ้านเมืองก็ตาม  
มิใช่ว่าสร้างในวันเดียว ต้องใช้เวลา ต้องใช้ความเพียร  
ต้องใช้ความอดทนเสียสละ แต่สำคัญที่สุดคือความอดทนคือไม่ย่อท้อ  
ไม่ย่อท้อในสิ่งที่ดีงาม สิ่งที่ดีงามนั้นทำหน้าเบื่อ บางทีเหมือนว่าไม่ได้ผล  
ไม่ดัง คือดูมันครีทำดีนี้ แต่ขอรับรองว่าการทำให้ดีไม่ครีต้องมีความอดทน  
เวลาข้างหน้าจะเห็นผลแน่นอนในความอดทนของตน  
ในความเพียรของตนต้องถือว่าวันนี้เราทำยังไม่ได้ผล อย่ไปท้อ  
บอกว่าวันนี้เราทำแล้วก็ไม่ได้ผล พรุ่งนี้เราจะต้องทำอีก วันนี้เราทำ  
พรุ่งนี้เราก็ทำ อาทิตย์หน้าเราก็ทำ เตือนหน้าเราก็ทำ ผลอาจได้ปีหน้า  
หรืออีกสองปีหรือสามปีข้างหน้า..."

(พระบรมราโชวาทพระราชทานแก่นักเรียน นักศึกษา ครู และอาจารย์  
ในโอกาสเข้าเฝ้าฯ วันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๑๖)



LIRIT

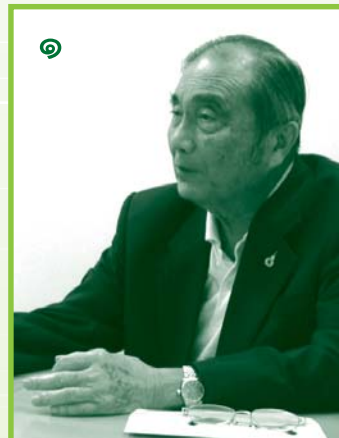
# สารบัญ CONTENTS

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

- “ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศต่อประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน” ..... ๑

โดย ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล อดีตเอกอัครราชทูตและกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law Commission) ขององค์การสหประชาชาติ ปัจจุบันดำรงตำแหน่งคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต



## สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ งานด้านนิติบัญญัติ ..... ๑๓

## บทความทางวิชาการ

- ข้อคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ .... ๒๓

โดย ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล

- ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคดีปราสาทพระวิหาร .... ๓๒

โดย รศ. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช



## สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- เรื่อง “มุมมองต่อวิถุชุมชนหลังประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่” ..... ๕๕

## ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา พ.ศ. .... ๖๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# CONTENTS



## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ..... ๓๓

## สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๗/๒๕๕๑ วันที่ ๘ กรกฎาคม ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ ..... ๘๗

- คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๘/๒๕๕๑ วันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๑

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ..... ๙๒

## บทความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ

- การปกครองท้องถิ่นไทยภายใต้รัฐธรรมนูญ ..... ๙๙



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# สารบัญ CONTENTS

## มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection

- "ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทางออกปัญหา  
ส.ป.ก.๔-๐๑" ..... ๑๐๙

๑๐๙



## การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

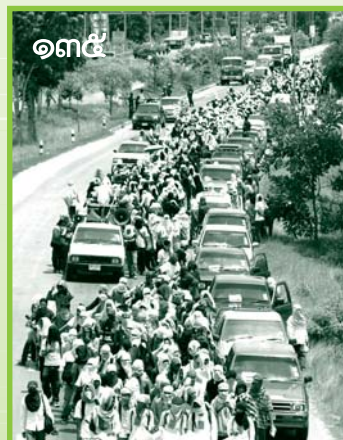
- "สรุปผลการดำเนินงานของคณะกรรมการ  
ปฏิรูปกฎหมาย" ..... ๑๑๙

## สารพันปัญหากฎหมาย ..... ๑๒๓

### กรณีศึกษา

- คุ่มครองเงินฝาก ดีเดย์ ๑๑ ส.ค.  
ประชาชนต้องรู้..... ๑๓๑
- ไทยควรมี พ.ร.บ. การชุมนุมในที่สาธารณะหรือไม่ ... ๑๓๕
- การตรวจสอบรัฐบาล โดยอำนาจตุลาการ ..... ๑๓๙

๑๓๕



## หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

ชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร  
มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ..... ๑๔๓

ตอน วิกฤตการณ์ล่าอาณานิคม สุวีวาทะชาตินิยมสองแผ่นดิน

## แนะนำเว็บไซต์ ..... ๑๕๕

๑๕๕





ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล<sup>๑</sup>

## “ผลกระทบของกฎหมายระหว่างประเทศ ต่อประเทศไทยในสถานการณ์ปัจจุบัน”

ณ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ เวลา ๑๓.๐๐ น.

ทำการศึกษาเล่าเรียนแต่เป็นสาขาวิชากฎหมายที่ประชาชนโดยทั่วไป ก็จะต้องศึกษาหาความรู้หรือทำความเข้าใจโดยเฉพาะเกี่ยวกับการใช้หรือการบังคับใช้หลักเกณฑ์ กฎ และระเบียบต่าง ๆ ของกฎหมายระหว่างประเทศ ยิ่งผู้มีหน้าที่

ในการบริหารประเทศ หรือบรรดาเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนรับผิดชอบในการบริหารรัฐหรือกิจการของรัฐบาลด้วยแล้ว มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องคำนึงถึง และจะต้องรับทราบถึงหลักการของกฎหมายระหว่างประเทศ

<sup>๑</sup>B.A. Hons., B.C.L., M.A., D.Phil., D.C.L. (Oxford); Docteur en Droit (Paris) ; LL.M.(Harvard); of the Middle Temple, Barrister-at-Law (United Kingdom); Former Ambassador of Thailand; Former Member of the Panels of Conciliators and of and of Arbitrators of ICSID (World Bank); Former Member and Special Rapporteur of the International Law Commission; Distinguished Professor of International and Comparative Law, Golden Gate University School of Law, (Emeritus); ปัจจุบัน (สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑) ดำรงตำแหน่งคณบดี คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต.



ท่านอาจจะไม่จำเป็นที่จะต้องเป็นผู้มีความรู้หรือเป็นผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะว่าการที่จะทำความเข้าใจและมีความรู้ในทางกฎหมายระหว่างประเทศได้อย่างลึกซึ้งนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลาในการศึกษาและสิ่งสมประกอบการณ์ทั้งภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติค่อนข้างมาก แต่อย่างน้อยท่านก็ควรที่จะขอคำปรึกษาหรือขอคำแนะนำเพื่อรับทราบความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายระหว่างประเทศมาประกอบการพิจารณาได้ ทั้งนี้ ไม่ว่าจะเป็นในด้านการกำหนดนโยบาย การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ของภาครัฐ หรือในการติดต่อสัมพันธ์กับนานาอารยประเทศ ทั้งประเทศที่อยู่ในกลุ่มของสมาชิกประเทศที่ใกล้เคียงประเทศไทย ที่รวมเป็นกลุ่มในแถบกลุ่มแม่น้ำโขงก็ดี ประเทศในกลุ่มอาเซียนก็ดี หรือประเทศในแถบเอเชีย-แปซิฟิกก็ดี หรือการติดต่อสัมพันธ์กับองค์การระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่เราเป็นภาคีสมาชิกอยู่ด้วย เป็นต้น เราจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทราบสถานะ หน้าที่ที่เราจะต้องมีหรือจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระหว่างประเทศ

**จุดนิตินิติ : กฎหมายระหว่างประเทศมีความสำคัญอย่างไร และมีผลกระทบต่อประเทศไทยอย่างไรในสถานการณ์ปัจจุบัน**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :**

กฎหมายระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อประเทศไทยมาโดยตลอด เพราะจากในอดีตจนถึงปัจจุบันประเทศไทยเป็นประเทศที่มีความเป็นเอกราชมาโดยตลอด ระบบกฎหมายระหว่างประเทศ

ในปัจจุบันนี้ได้เกิดภายหลังจากที่มีประเทศไทยเกิดขึ้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่ากฎหมายระหว่างประเทศเกิดขึ้นภายหลังจากการประชุมที่ Westphalia เพราะว่าการล่มนครรัฐ หรือที่เรียกว่า city state ในทวีปยุโรปที่ได้เคยแบ่งออกเป็นรัฐต่าง ๆ โดยแต่ละรัฐต่างก็มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง มีดินแดนเป็นของตนเองมีประชากรของตนเอง และมีรัฐบาลของตนเอง และเป็นอิสระจากรัฐอื่น



ดังนั้น หลักการสำคัญเบื้องต้นประการแรกที่จะใช้บังคับเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ คือหลักความเสมอภาคของอำนาจอธิปไตย เพราะฉะนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายที่อยู่นอกระบบของกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ เพื่อจะใช้บังคับหรือมาควบคุมความสัมพันธ์ระหว่างรัฐที่ต่างมีอำนาจอธิปไตยด้วยกัน ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กฎหมายระหว่างประเทศในระยะเริ่มแรก จึงเป็นกฎหมายที่เกิดขึ้นในทวีปยุโรปเพื่อบังคับใช้กับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ในทวีปยุโรป ดังนั้นในระยะเริ่มแรกประเทศที่พัฒนาแล้วโดยส่วนใหญ่ มักจะไม่คำนึงถึงประเทศที่กำลังพัฒนา ได้แก่



ประเทศในแถบในทวีปอเมริกาใต้ หรือในทวีปแอฟริกา หรือในทวีปเอเชีย แต่เมื่อกาลเวลาได้ล่วงเลยมา ๓ - ๔ ศตวรรษ ภายหลังจากที่มีการก่อตั้ง “องค์การสหประชาชาติ” (United Nations)<sup>๒</sup> ขึ้น ก็มีความพยายามที่จะขยายขอบเขตของกฎหมายระหว่างประเทศให้กว้างขวางและครอบคลุมไปยังประเทศที่กำลังพัฒนามากยิ่งขึ้น ตลอดจนการสร้างความก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ (progressive development) ให้ทันสมัย ให้ครอบคลุมไปถึงประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ได้อยู่ในทวีปยุโรป ทั้งนี้เนื่องจากในโลกนี้จะมีระบบกฎหมายระหว่างประเทศเพียงระบบเดียว มิได้มีหลายระบบ จริงอยู่ที่ในบางภูมิภาค เช่นในทวีปอเมริกาใต้ก็อาจจะคิดว่าอยากจะมีระบบกฎหมายเฉพาะในภูมิภาคของตน แต่นั่นก็เป็นเพียงเรื่องที่พัฒนาขึ้นมาโดยจารีตประเพณีที่เกิดขึ้นเฉพาะในภูมิภาคนั้น ๆ เท่านั้น แต่ความจริงแล้วก็ยังคงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศในระดับสากลอยู่ดี ส่วนหลักเกณฑ์ในการควบคุมความความสัมพันธ์ระหว่างรัฐต่าง ๆ ภายในภูมิภาคก็จะมีได้บ้าง

ในบางกรณี ในทวีปยุโรปก็มีได้ ในทวีปอเมริกาก็มีได้ หรือในทวีปแอฟริกา<sup>๓</sup> ก็มีได้ หรือในทวีปเอเชียก็มีได้ แต่มีข้อสังเกตว่าในทวีปเอเชียซึ่งเป็นทวีปที่ค่อนข้างที่จะมีอาณาเขตหรือพื้นที่กว้างขวาง และมีความหลากหลายทางจารีตประเพณีและวัฒนธรรม มีประชากรมากกว่าในทวีปอื่น ๆ ทั้งหมด เพราะฉะนั้นการที่จะรวมตัวกันในลักษณะเดียวกับทวีปอื่น ๆ หรือการที่จะจัด



<sup>๒</sup>องค์การสหประชาชาติ (United Nations) ได้จัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ แทนองค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations) ซึ่งก่อตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ และได้สิ้นสุดลงไปแล้ว วัตถุประสงค์ของกรก่อตั้งองค์การสหประชาชาติคือ การรักษาสันติภาพ (Peace) และความมั่นคง (Security) ระหว่างประเทศ การพยายามส่งเสริมสิทธิมนุษยชน (Human Rights) และความเท่าเทียมกัน (the equal rights) ทั้งในแง่บุคคลและชาติทั้งหลาย มุ่งสร้างสัมพันธไมตรีระหว่างประเทศชาติทั้งปวง โดยเคารพต่อหลักการแห่งสิทธิเท่าเทียมกัน และการกำหนดเจตจำนงของตนเอง (Self-Determination) ของประเทศชาติทั้งปวงเป็นพื้นฐาน และเป็นศูนย์กลางการประสานการดำเนินงานของนานาชาติ เพื่อให้บรรลุถึงความร่วมมือระหว่างประเทศในอันที่จะแก้ปัญหาระหว่างประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และมนุษยธรรม และก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าในทางสังคมและเศรษฐกิจของประเทศชาติทั้งปวง โดยประกอบด้วยองค์กรหลัก (Principal Organs) ๖ องค์การ ได้แก่ สัมัชชาใหญ่ (General Assembly) คณะมนตรีความมั่นคง (Security Council) คณะมนตรีเศรษฐกิจและสังคม (Economic and Social Council) คณะมนตรีภาวะทรัสตี (Trusteeship Council) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice : ICJ) สำนักเลขาธิการ (Secretariat).

<sup>๓</sup>องค์การระหว่างประเทศที่มีการรวมตัวกันในระดับภูมิภาคที่สำคัญในภูมิภาคยุโรป ได้แก่ สหภาพยุโรป (European Union : EU) ในภูมิภาคอเมริกา ได้แก่ Organisation of American States (OAS) และในภูมิภาคแอฟริกา ได้แก่ Organisation of African Unity (OAU).



ระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐให้มีกฎเกณฑ์เฉพาะขึ้นในภูมิภาคเอเชีย นั้น จึงกระทำไต่ยากกว่าภูมิภาคอื่น มีนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า หากนำทวีปเอเชียและทวีปแอฟริกา มารวมกัน อาจง่ายกว่าเสียอีก มีการพูดถึง Afro - Asia มีการประชุมที่ Bandung ซึ่งเป็นบ่อเกิดของแนวความคิดเรื่อง Afro - Asia เหล่านี้ เป็นต้น

**จุดนิตินิ : อยากให้ท่านอาจารย์ได้กรุณาเล่าถึงประสบการณ์เมื่อครั้งตอนที่อาจารย์เป็นกรรมการกร่างกฎหมายระหว่างประเทศหรือ International Law Commission<sup>๕</sup> ขององค์การสหประชาชาติ**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :**  
ผมปฏิบัติหน้าที่ในคณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๗ (พ.ศ. ๒๕๒๐) โดยได้รับเลือกตั้งจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (General Assembly) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ก่อนหน้านั้น ผมเป็นทูตที่ประเทศญี่ปุ่น และได้ย้ายไปประจำอยู่ที่ประเทศฝรั่งเศส และได้รับเลือกตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ๒ สมัย รวมทั้งหมดเป็นระยะเวลา ๑๐ ปี ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๗ - ๑๙๘๖ โดยผมได้รับมอบหมายให้เป็นผู้เสนอรายงานหรือ Special Rapporteur ทำหน้าที่

ยกร่างอนุสัญญาว่าด้วยความคุ้มกันของรัฐหรือ State Immunities<sup>๕</sup> ซึ่งได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติแล้วเมื่อ ค.ศ. ๒๐๐๔<sup>๖</sup>



**จุดนิตินิ : ขอให้ท่านอาจารย์ได้กรุณาอธิบายว่ากฎหมายระหว่างประเทศมีความแตกต่างกับกฎหมายภายในประเทศอย่างไร กล่าวคือ กฎหมายระหว่างประเทศมีฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ เหมือนกับระบบกฎหมายภายในประเทศหรือไม่**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :**  
กฎหมายระหว่างประเทศใช้บังคับในความสัมพันธ์ระหว่างรัฐด้วยกัน ทั้งนี้ โดยเหตุที่รัฐทุกรัฐต่างมีอำนาจอธิปไตยอย่างเสมอภาคและ

<sup>๕</sup> คณะกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศ หรือ International Law Commission เป็นองค์กรย่อย (Subsidiary Organs) ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ มีหน้าที่ในการประมวลและยกร่างกฎหมายระหว่างประเทศ มีคนไทยที่เคยดำรงตำแหน่งกรรมการกฎหมายระหว่างประเทศอยู่ ๒ ท่านได้แก่ ดร. ถนัด คอมันตร์ (ค.ศ. ๑๙๕๗ - ๑๙๕๙) และ ดร. สมปอง สุจริตกุล (ค.ศ. ๑๙๗๗ - ๑๙๘๖)

<sup>๖</sup> ความคุ้มกันของรัฐ (state immunities) คือการที่บุคคลบางประเภทหรือทรัพย์สินบางประเภทไม่ตกอยู่ภายใต้เขตอำนาจของรัฐอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งคือเขตอำนาจในส่วนของอำนาจตุลาการและอำนาจบริหาร เช่น ตัวแทนทางการทูต (diplomatic agents) เป็นต้น.

<sup>๗</sup> United Nations Convention on Jurisdictional Immunities of States and Their Property ๒๐๐๔ ได้รับการรับรองจากสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ. ๒๐๐๔.

เท่าเทียมกัน จึงไม่มีระบบที่เรียกว่าเป็น  
สถานิติบัญญัติแห่งโลก ไม่มีรัฐบาลแห่งโลก  
เพราะฉะนั้นระบบกฎหมายระหว่างประเทศจึง  
ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจเหมือนระบบกฎหมาย  
ภายในประเทศ

**ประการแรก** ระบบกฎหมายระหว่าง  
ประเทศไม่มีสถานิติบัญญัติ เพราะสถานิติบัญญัติ  
จะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อประชากรหรือพลเมือง  
ไม่สามารถใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงด้วยตนเอง  
ทั้งหมดได้ จึงต้องใช้อำนาจนั้นผ่านทางตัวแทน  
เพื่อให้เข้าไปทำหน้าที่ในรัฐสภา แต่ในระบบ  
กฎหมายระหว่างประเทศ รัฐต่าง ๆ ไม่สามารถ  
จะเลือกตั้งผู้แทนเข้าไปให้ทำหน้าที่ในการออก  
กฎหมายระหว่างประเทศ หรือตราสนธิสัญญา  
หรือทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ เพราะกฎหมาย  
ระหว่างประเทศจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อรัฐต่าง ๆ  
ให้ความยินยอมเท่านั้น โดยรัฐต่าง ๆ จะได้มา  
ประชุมร่วมกัน และยกร่างประมวลกฎหมาย  
ระหว่างประเทศขึ้น โดยให้ผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ  
ในทางกฎหมายระหว่างประเทศมาร่วมกันยกร่าง  
เป็นอนุสัญญา ได้แก่ คณะกรรมาธิการกฎหมาย  
ระหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ หรือ  
ที่เรียกว่า “International Law Commission”  
และก่อนที่จะมีผลใช้บังคับเป็นตบฏกฎหมายได้  
ก็จะต้องมีการประชุมร่วมกันอีกครั้ง ซึ่งเป็น  
การประชุมในทางการทูตเพื่อที่จะรับรอง  
การประมวลเป็นอนุสัญญา หรือประมวลกฎหมาย  
ระหว่างประเทศที่สร้างขึ้นในรูปของอนุสัญญา  
อนุสัญญา หรือ Convention คือ สนธิสัญญา  
พหุภาคีเพื่อให้ประเทศต่าง ๆ เข้าร่วมเป็น  
ภาคีสมาชิก และยอมรับว่าเป็นกฎหมาย

ระหว่างประเทศ ตัวอย่างเช่น อนุสัญญาของ  
องค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล  
ปี ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention  
on the Law of the Sea) ซึ่งมีการประชุม  
ร่วมกันหลายครั้งหลายคราว ก่อนที่จะนำข้อมูล  
มาประมวลเป็นบทมาตราต่าง ๆ แต่ก็ยังมี  
หลายประเทศที่ยังไม่ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญา  
ขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล  
โดยสมบูรณ์ อาทิ ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ยังไม่  
ได้เข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าว ประเทศไทย  
ก็ยังไม่ให้สัตยาบัน แต่ยอมรับผูกพันในฐานะ  
กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ นี่ก็เป็น  
กรณีตัวอย่างประการหนึ่ง



**ประการที่สอง** เนื่องจากกฎหมาย  
ระหว่างประเทศ เป็นระบบกฎหมายอีกระบบหนึ่ง  
ที่แยกออกไปจากระบบกฎหมายภายในประเทศ  
กฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่มีอำนาจนิติบัญญัติ



อำนาจบริหาร และอำนาจตุลาการ ที่กล่าวว่า ไม่มีอำนาจตุลาการนั้น หมายความว่าไม่มีอำนาจในการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลก ไม่มีอำนาจในการพิจารณาคดีโดยบังคับ ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐต่าง ๆ ล้วนแต่ต่างมีอำนาจอธิปไตยเป็นของตน ดังนั้น การที่รัฐต่าง ๆ จะให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศพิจารณาคดีในกรณีใดก็ตาม จะต้องเกิดจากความยินยอมของรัฐนั้น ๆ เป็นสำคัญ ถ้าไม่มีการให้ความยินยอมแล้วก็จะไม่สามารถนำกรณีพิพาทระหว่างประเทศดังกล่าวเข้าสู่กระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้

ในการยินยอมนั้น อาจจะทำให้ความยินยอมเฉพาะกรณีก็ได้ หรือที่เรียกว่า "ad hoc agreement" เป็น "compromis agreement" ซึ่งเป็นข้อตกลงที่จะ submission ให้ศาลพิจารณา นอกจากนี้ ยังมีอีกทางหนึ่ง



ที่อาจจะเป็นการให้คำยินยอมไว้ล่วงหน้า เรียกว่า "การให้ปฎิญญาตาม Optional Clause" ตามข้อ ๓๖ วรรคสองของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>๕๕</sup> ซึ่ง Optional Clause นั้น เป็น Clause หนึ่งในความตกลงทั้งหลาย กล่าวคือ รัฐภาคีในสนธิสัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งอาจเลือกที่จะยอมรับเขตอำนาจในการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศโดยบังคับ ถ้ารัฐอื่นที่ทำความตกลง

**"กฎบัตรสหประชาชาติ (Charter of the United Nations) ข้อ ๙๔**

"๑. Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party.

๒. If any party to a case fails to perform the obligations incumbent upon it under a judgment rendered by the Court, the other party may have recourse to the Security Council, which may, if it deems necessary, make recommendations or decide upon measures to be taken to give to the judgment."

**"Statute of International Court of Justice Article ๓๖**

"๒. The states parties to the present Statute may at any time declare that they recognize as compulsory ipso facto and without special agreement, in relation to any other state accepting the same obligation, the jurisdiction of the Court in all legal disputes concerning:

- a. the interpretation of a treaty;
- b. any question of international law;
- c. the existence of any fact which, if established, would constitute a breach of an international obligation;
- d. the nature or extent of the reparation to be made for the breach of an international obligation."



เช่นเดียวกับรัฐที่เลือกรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แล้วมีข้อความตรงกัน ไม่มีการตั้งข้อสงวนหรือ reservation หรือข้อสงวนตรงกัน รัฐทั้งสองก็อาจฟ้องร้องซึ่งกันและกันได้ โดยไม่จำเป็นต้องมีความยินยอมเฉพาะกรณีอีก

อีกประการหนึ่ง คือกรณีที่รัฐใดรัฐหนึ่งอาจจะลงนามในอนุสัญญาที่มีข้อบทเกี่ยวกับการยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศสำหรับคู่กรณีหรือประเทศอื่น ๆ ที่เป็นภาคี ที่ได้ยอมรับเขตอำนาจของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเช่นเดียวกัน กรณีนี้เป็นเรื่องที่กำหนดไว้โดยเฉพาะอนุสัญญาหรือสนธิสัญญาแต่ละฉบับ ซึ่งจะเป็นสนธิสัญญาทวิภาคีหรือสนธิสัญญาพหุภาคีก็ได้

เมื่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้พิจารณาพิพากษาแล้ว **ผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้มีขอบเขตกว้างขวางเหมือนผลของคำพิพากษาของศาลภายใน** ผลของคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ได้มีการบัญญัติไว้ในข้อ ๕๙ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>๔</sup> ว่า จะไม่มีพันธกรณีผูกมัดรัฐใด นอกจากรัฐคู่กรณี และจะผูกพันเฉพาะในเรื่องที่เกี่ยวกับกรณีที่พิพากษา เพราะฉะนั้นเรื่องอื่นหรือในประเด็นอื่นก็ไม่เกี่ยวข้องกับผลของคำพิพากษาในคดีนั้น และประเทศอื่นหรือองค์กรระหว่างประเทศอื่น ๆ ก็จะไม่เกี่ยวข้องด้วยเช่นกัน ตัวอย่างเช่น **ประเทศกัมพูชามีกรณีข้อพิพาทกับประเทศไทยเกี่ยวกับการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือบริเวณปราสาทพระวิหาร**



**อธิปไตยเหนือบริเวณปราสาทพระวิหาร** คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็จะผูกพันเฉพาะประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา ไม่ผูกพันประเทศอื่น ไม่ผูกพันองค์กรระหว่างประเทศอื่น ไม่ผูกพันยูเนสโก ไม่ผูกพันองค์การสหประชาชาติ ไม่ผูกพันแม้แต่กระทั่งตัวศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเอง **ทั้งนี้ เนื่องจากศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมิได้ยอมรับนับถือ “หลัก the doctrine of Precedent” ซึ่งเป็นหลักการที่ถือว่าคำพิพากษามีผลผูกพันเหมือนกฎหมาย** เพราะคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศไม่ผูกพันตัวเอง ในคดีต่อ ๆ ไปศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็สามารถแก้หรือกลับคำพิพากษาเดิมได้ นี่คือประเด็นเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของคำพิพากษา

<sup>๔</sup> Statute of International Court of Justice Article ๕๙

“The decision of the Court has no binding force except between the parties and in respect of that particular case.”



ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ส่วนบทบัญญัติ  
ในข้อ ๖๐ ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>๑๑</sup> นั้น  
ทำให้เห็นได้ว่าคำพิพากษาของศาลยุติธรรม  
ระหว่างประเทศนั้นเป็นที่สุด ไม่มีการอุทธรณ์หรือ  
ฎีกา แต่ว่าอาจจะมีปัญหาในเรื่องขอบเขตของ  
คำพิพากษาได้ว่ามีเพียงใด

**จลนิตี : เรื่องผลของคำพิพากษา  
ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศก็เป็นประเด็น  
ปัญหาที่สำคัญประเด็นหนึ่ง โดยเฉพาะกรณี  
เกี่ยวกับผลของคำพิพากษากรณีปราสาท  
พระวิหารที่ประเทศไทยได้ทำแผนที่แสดง  
แนวเขตบริเวณปราสาทพระวิหารตาม  
คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ  
เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๐๕**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :**  
ขณะนั้น เมื่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มี  
คำพิพากษาออกมาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน  
ค.ศ. ๑๙๖๒ (พ.ศ. ๒๕๐๕) คณะรัฐมนตรีได้มีมติ  
เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ให้มีการสร้างแนวรั้ว  
ลวดหนามล้อมรอบบริเวณตัวปราสาทพระวิหารไว้  
และได้ถอนทหารออกมาตามคำพิพากษาของ  
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แล้วก็เปิดโอกาส  
หรืออนุญาตให้ประเทศกัมพูชาเอาคนของเขา  
เข้าไปในพื้นที่บริเวณตัวปราสาทพระวิหารได้  
**ประเด็นสำคัญที่จะต้องทำความเข้าใจร่วมกัน  
ในจุดนี้ก็คือ เราเพียงแต่อนุญาตให้เขาได้ใช้สิทธิ  
ในพื้นที่บริเวณตัวปราสาทพระวิหารเท่านั้น**

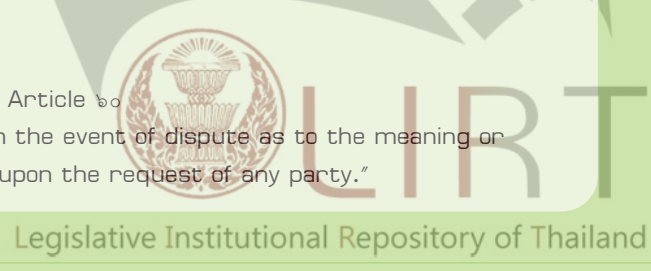
**แต่เราไม่ได้สละอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย  
เลยแม้แต่น้อย** เรายอมให้เขาเข้าไปเพราะเรา  
ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่าง  
ประเทศ ดูจะเกี่ยวกับการที่คุณเป็นเจ้าของบ้าน  
คุณให้เขาเข้าบ้าน หรือให้เขาเข้ามาอยู่อาศัยอยู่  
ในบ้าน แต่คุณเป็นคนถือกรรมสิทธิ์และใช้กรรมสิทธิ์  
ในที่ดินดังกล่าวนั่นเอง เรื่องนี้ก็เช่นเดียวกัน



**จลนิตี : แต่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ  
ตัดสินว่าปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ใน Sovereignty  
ของประเทศกัมพูชา**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :**  
ถูกต้อง ศาลตัดสินเช่นนั้น แต่เราก็ไม่เห็นด้วย  
กับคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ  
ดังกล่าว โดยผมจะขออธิบายให้คุณฟังว่า  
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนั้นไม่มีอำนาจอะไร  
ในการบังคับการให้เป็นไปตามคำพิพากษา  
ไม่เหมือนกับศาลภายในประเทศ เช่น  
ศาลยุติธรรมไทยมีอำนาจสั่งเรา เราต้องเชื่อ

<sup>๑๑</sup>Statute of International Court of Justice Article ๖๐  
“The judgment is final and without appeal. In the event of dispute as to the meaning or  
scope of the judgment, the Court shall construe it upon the request of any party.”





เราต้องปฏิบัติตาม แต่กรณีของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกนั้น ประเทศอื่น ๆ เขาก็ไม่ได้ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลกทั้งนั้น ตัวอย่างที่สำคัญคือกรณีของประเทศสหรัฐอเมริกาไม่เคยปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลกเลยแม้แต่ครั้งเดียว

**ฉันทินิ : อยากทราบว่าเหมือนกรณีศาลอาญาระหว่างประเทศหรือไม่ ที่ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ไปทำสนธิสัญญาทวิภาคีกับประเทศต่าง ๆ ว่าจะไม่ส่งคนของประเทศสหรัฐอเมริกาเข้าสู่การพิจารณาของศาลอาญาระหว่างประเทศ<sup>๑๑</sup>**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :** เรื่องนี้คุณต้องเข้าใจว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาต้องการที่จะทำให้ทุกรัฐถูกลงโทษโดยศาลอาญาระหว่างประเทศได้ แต่ที่เขากลัวอย่างเดียว คือกลัวว่าผู้นำประเทศหรืออดีตผู้นำประเทศของเขาจะต้องถูกนำตัวขึ้นศาลอาญาระหว่างประเทศไปด้วย เช่น การถูกกล่าวหาว่าเป็นอาชญากรสงครามในกรณีที่ถูกประเทศอิรัก หรือในกรณีต่าง ๆ เพราะว่าในธรรมนูญของศาลอาญาระหว่างประเทศนั้น หากประมุขของรัฐกระทำผิดก็ไม่ได้รับการยกเว้นที่จะต้องไม่นำตัวขึ้นสู่

ศาลอาญาระหว่างประเทศ นี่คือแนวความคิดของประเทศสหรัฐอเมริกาต่อระบบกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะฉะนั้นคุณก็ต้องเข้าใจไปตามนี้ว่า ในเมื่อประเทศสหรัฐอเมริกาเขาก็คิดอย่างนั้น แล้วอีกหลายประเทศเขาก็คิดว่าตัวเองเป็นประเทศเอกราชมีอำนาจอธิปไตยเช่นเดียวกันด้วยประเทศไทยก็เหมือนกัน ดังนั้นเราไม่มีความจำเป็นที่จะต้องไปเชื่อฟังคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกทั้ง ๆ ที่ศาลโลกก็ตัดสินคดีไม่ถูกต้อง ประเทศสหรัฐอเมริกาก็เคยโจมตีศาลโลกในการพิพากษาคดี Nicaragua Case เหมือนกับที่เราโจมตีคำพิพากษาของศาลโลก ขณะนั้นผมเองก็เป็นผู้นำหน้าที่ในการชี้แจงในสมัยประชุมที่ ๑๗ ของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ผมได้รับมอบหมายให้ไปกล่าวในที่ประชุมตามนโยบายของจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ นายกรัฐมนตรีในขณะนั้น ว่าศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตัดสินคดีนี้ผิดอย่างไร และไม่ถูกต้องตามสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศสอย่างไร ความจริงแล้วเรื่องอธิปไตยเหนือบริเวณปราสาทพระวิหารโดยหลักจะต้องเป็นไปตามแนวเขตสันปันน้ำ แต่ศาลกลับตัดสินโดยยกระบบกฎหมายอังกฤษ ที่เรียกว่า **“หลักกฎหมายปิดปาก”** หรือ

<sup>๑๑</sup>“ศาลอาญาระหว่างประเทศ” (International Criminal Court : ICC) มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศ (International Organization) ที่ถือกำเนิดขึ้นโดยธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court) และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อที่จะนำตัวผู้กระทำความผิดทางอาญาระหว่างประเทศมาลงโทษ (No impunity) ด้วยความร่วมมือกันของประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งประเทศไทยได้ลงนามรับรอง (Authentication) ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศดังกล่าวแล้ว หากแต่ยังมิได้ดำเนินการให้สัตยาบันเพื่อผูกพันเป็นภาคีอย่างเป็นทางการ ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๓ ประเทศไทยกับสหรัฐอเมริกาได้มีการทำความตกลงทวิภาคีในการไม่ส่งมอบตัวคนชาติของทั้งสองประเทศให้แก่ศาลอาญาระหว่างประเทศตามข้อ ๙๘ (๒) ของธรรมนูญศาลอาญาระหว่างประเทศ (Agreement regarding the Surrender of Persons to the International Criminal Court)





การที่จะขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศทำการพิจารณาคดีใหม่ได้นั้น จะต้องกระทำภายใน ๖ เดือนหลังจากที่ค้นพบเหตุของการขอพิจารณาคดีใหม่ แต่ถ้าเกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษาไปแล้ว ก็ไม่สามารถกระทำได้

estoppel ขึ้นมาใช้บังคับ ทั้ง ๆ ที่เรื่องนี้เป็น หลักกฎหมายทั่วไปในระบบ Common Law ไม่ได้เกี่ยวข้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เลย ดังนั้น จะเห็นได้ว่า กฎหมายที่ศาลโลกนำมา ใช้บังคับแก่คดีไม่มีใครเขาเคยใช้มาก่อนเลย ในประวัติศาสตร์การพิจารณาของศาลโลก สิ่งเหล่านี้เป็นการชี้ให้เห็นว่าการตัดสินคดีของ ศาลโลกนั้นขัดต่อสนธิสัญญาระหว่างประเทศไทย กับประเทศฝรั่งเศสอย่างไร และยังขัดต่อหลัก ความยุติธรรม และขัดต่อหลักกฎหมายระหว่าง ประเทศด้วย จำได้ว่าขณะนั้นผมได้ทำหนังสือชี้แจง ไปประมาณ ๔๐ หน้า และก็ไม่มีประเทศใด ๆ โต้แย้งผมเลย

**จุดนิตินิติ : กรณีเกี่ยวกับข้อสงวนตาม หนังสือของ ดร. ถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่มีไปถึง นายอุ ถัน (U Thant) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ ตรงนี้มีความแตกต่างกับเรื่อง การรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่อย่างไร**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :** ภายหลังจากที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มี คำพิพากษาเกี่ยวกับกรณีปราสาทพระวิหารนั้น คณะรัฐมนตรีชุดที่มีจอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี โดย ดร. ถนัด คอมันตร์

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้มี หนังสือลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ถึงนายอุ ถัน (U Thant) เลขาธิการองค์การสหประชาชาติ กรณีคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดี Case Concerning the Temple of Preah Vihear ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๑๙๖๒ ว่า ประเทศไทยปรารถนาที่จะตั้งข้อสงวน (reservation) อันขัดแย้งเกี่ยวกับสิทธิใด ๆ ที่ประเทศไทยมีหรืออาจมีในอนาคต เพื่อ เอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัย กระบวนการทางกฎหมายที่มีอยู่หรือที่จะพึงนำมา ใช้ได้ในอนาคต และตั้งข้อประท้วง (protest) ต่อคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา ส่วนเรื่องการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่เป็น เรื่องของการทบทวนคำพิพากษาของศาลยุติธรรม ระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องข้อ ๖๑ ของธรรมนูญ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่ได้กล่าวว่า การที่จะขอให้ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศทำการ พิจารณาทบทวนคดีใหม่ได้นั้น จะต้องกระทำ ภายใน ๖ เดือนหลังจากที่ค้นพบเหตุของการ ขอพิจารณาคดีใหม่ แต่ถ้าเกิน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษาไปแล้ว ก็ไม่สามารถกระทำได้ เรื่องนี้ไม่ใช่ข้อสงวน แต่ เป็นเรื่องการขอให้พิจารณาทบทวนคดีใหม่ที่อยู่



ในข้อ ๖๑ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ<sup>๑๒</sup>

**จุดนิตินิติ : ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับเรื่อง บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในการจัดทำหนังสือสัญญา ระหว่างประเทศท่านอาจารย์มีความเห็นเรื่องนี้อย่างไรบ้าง**

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :** ธรรมนูญของนานาประเทศคุณต้องไปศึกษาดูว่า รัฐต่าง ๆ จะให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดทำสนธิสัญญามาก เพราะสนธิสัญญานั้นเป็นสัญญาที่ผูกพันรัฐ ดังนั้นสนธิสัญญาที่สำคัญ ๆ เช่น **กรณีที่จะต้องออกกฎหมายเพราะไม่มีกฎหมายภายในให้อำนาจในการดำเนินการตามสนธิสัญญาไว้** คุณก็ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบเสียก่อน แต่ถ้ามีกฎหมายให้อำนาจไว้แล้ว ซึ่งเรียกว่า “general enabling act” ก็อาจจะไม่มีความจำเป็นที่จะต้องเสนอเรื่องให้ฝ่ายนิติบัญญัติพิจารณาให้ความเห็นชอบอีกครั้ง เพราะว่าฝ่ายบริหารอาจตราเป็นพระราชกฤษฎีกา

หรือกฎกระทรวงตามมาภายหลังให้ใช้บังคับกับสนธิสัญญาฉบับนั้น ๆ ได้ทันทีเมื่อไปทำความตกลงกับต่างประเทศ โดยไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบอีก เช่น สนธิสัญญาด้านการค้าบางประเภท สมมุติว่าในหลักการที่สำคัญเกี่ยวกับสนธิสัญญาดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาไปแล้ว หากต่อมาประเทศไทยได้ไปตกลงในเรื่องใดอีกก็ตามที่เป็นเรื่องปลีกย่อย ก็ไม่ต้องเสนอให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบซ้ำอีก เพราะหลักการที่สำคัญ ๆ นั้น ฝ่ายนิติบัญญัติได้ approve ไปหมดแล้ว **หรือกรณีเกี่ยวกับผลกระทบต่ออาณาเขตหรือดินแดน** เรื่องดินแดนนี้ไม่ใช่เฉพาะเรื่องการเสียดินแดนเท่านั้น แม้แต่เรื่อง การได้มาซึ่งดินแดนก็ต้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบด้วย **หรือเรื่องใดก็ตามที่กระทบกระเทือนต่อประชากรที่อยู่เหนือดินแดน** ก็จะต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งนี้เนื่องจากประชากรเป็นองค์ประกอบของความเป็นรัฐที่มีความสำคัญเท่ากับรัฐบาล เพราะฉะนั้นจะไม่ให้ฝ่ายนิติบัญญัติรับรู้หรือรับทราบ หรือมิได้พิจารณาให้ความเห็นชอบเลยไม่ได้ ทุกประเทศได้บัญญัติ

<sup>๑๒</sup> Statute of International Court of Justice Article ๖๑

๑. An application for revision of a judgment may be made only when it is based upon the discovery of some fact of such a nature as to be a decisive factor, which fact was, when the judgment was given, unknown to the Court and also to the party claiming revision, always provided that such ignorance was not due to negligence.

๒. The proceedings for revision shall be opened by a judgment of the Court expressly recording the existence of the new fact, recognizing that it has such a character as to lay the case open to revision, and declaring the application admissible on this ground.

๓. The Court may require previous compliance with the terms of the judgment before it admits proceedings in revision.

๔. The application for revision must be made at latest within six months of the discovery of the new fact.

๕. No application for revision may be made after the lapse of ten years from the date of the judgment.”



ตอนนี้ถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องออกมาแสดงจุดยืนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ให้อำนาจบริหารเข้ามาใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาและนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญ เพื่อบั่นทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ การจัดทำหนังสือสัญญาได้

หลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญในแนวทางที่คล้าย ๆ กัน ซึ่งจะกำหนดประเภทของสนธิสัญญาที่จะต้องให้รัฐสภาพิจารณาให้ความเห็นชอบมากน้อย ต่างกันก็ขึ้นอยู่กับรัฐธรรมนูญของประเทศนั้น ๆ

**จุดนิติ :** ขอให้ท่านอาจารย์ได้กล่าวสรุป และให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับความสัมพันธ์ของกฎหมายระหว่างประเทศกับประเทศไทย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไป

**ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล :** ผมคิดว่าตอนนี้ถึงเวลาแล้วที่ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา จะต้องออกมาแสดงจุดยืนเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเอง ให้อำนาจบริหารเข้ามาใช้อำนาจครอบงำรัฐสภาและนำไปสู่การแก้ไขรัฐธรรมนูญเพื่อบั่นทอนอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติในการพิจารณาให้ความเห็นชอบการจัดทำหนังสือสัญญาได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นี้ ประชาชนได้ให้ความเห็นชอบมาแล้ว นั่นก็หมายความว่าเขาคิดแล้วคิดอีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ดีหรือไม่ดีอย่างไร ดังนั้นการที่ยอมให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งที่ยึดถือเอาผลประโยชน์ส่วนตัวมาเป็น

ที่ตั้งแล้วจะมาแก้ไขรัฐธรรมนูญ ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ถูกต้องเท่าใดนัก ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการแก้ไขรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญไม่ได้ผิดและไม่ได้เสียหายอะไร



**ส่วนในเรื่องปราสาทพระวิหารนั้น ผมก็ยังยืนยันมาโดยตลอดว่ายังเป็นของประเทศไทยอยู่** ผมจึงไม่เห็นด้วยว่าเราจะยกให้ใคร เพราะผมเป็นห่วงว่าลูกหลานของเราต่อไปภายภาคหน้า ก็จะต้องมาทำหน้าที่ไปยื้อแย่งกลับคืนมาอีก นอกจากนี้บรรพชนของเราก็ได้ต่อสู้เพื่อรักษาดินแดนของประเทศไทยมาโดยตลอด ต้องเสียเลือดเนื้อไปมากมาย เรื่องกิจการในทางระหว่างประเทศเป็นเรื่องที่ลำคัญอย่างยิ่งของชาติ จึงจำเป็นที่เราจะต้องศึกษาและติดตามในประเด็นแง่มุมทางกฎหมายระหว่างประเทศให้เกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้ จะได้ไม่เสียเปรียบประเทศชาติอื่น ๆ ในที่สุด **จ**



โดย นางสาวสุทธิมาตราบ จันทร์แดง  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบในหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการตรวจสอบร่างกฎหมายและร่างอนุบัญญัติที่เสนอคณะรัฐมนตรีตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้ มีสาระสำคัญเป็นการยกเลิกองค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดหาพัสดุแต่ละคณะ จากเดิมที่พิจารณาจากระดับของข้าราชการพลเรือนสามัญ เปลี่ยนเป็นการพิจารณาบุคลากรภาครัฐประเภทอื่นเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วย โดยให้คำนึงถึงลักษณะหน้าที่และความรับผิดชอบของผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นสำคัญ เนื่องจากปัจจุบันมีบุคลากรภาครัฐประเภทอื่นเพิ่มขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ และเพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวยิ่งขึ้น

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม  
ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษเพิ่มเติม ตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นและข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้ โดยมีสาระสำคัญ คือกำหนดให้คดีความผิดอาญาตามกฎหมายดังต่อไปนี้ เป็นคดีพิเศษเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗ และกฎกระทรวงว่าด้วยการกำหนดคดีพิเศษ



เพิ่มเติมตามกฎหมายว่าด้วยการสอบสวนคดีพิเศษ พ.ศ. ๒๕๔๗

- (๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว
- (๒) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยประกันวินาศภัย
- (๓) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยประกันชีวิต
- (๔) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการซื้อขายสินค้าเกษตรล่วงหน้า
- (๕) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์
- (๖) คดีความผิดตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- (๗) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้
- (๘) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ
- (๙) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ
- (๑๐) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า
- (๑๑) คดีความผิดตามกฎหมายว่าด้วยป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์



**เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด  
แบบบูรณาการ พ.ศ. .... และ ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหาร  
งานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี  
ว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๗ พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. .... และร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๗ พ.ศ. .... รวม ๒ ฉบับ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกับร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑)) ได้ตรวจพิจารณาร่างพระราชกฤษฎีกาตามมติคณะรัฐมนตรี (๒๒ เมษายน ๒๕๕๖) เสร็จแล้ว สำหรับการแก้ไขร่างมาตรา ๗ ที่ให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเลขานุการร่วมในคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) นั้นเห็นว่า ไม่อาจบัญญัติเช่นนั้นได้ เพราะการทำงานในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจะต้องร่วมกันปฏิบัติทุกเรื่อง หากเลขานุการร่วมอยู่ต่างส่วนราชการ จะเป็นปัญหาที่ไม่อาจบริหารงานให้เกิดประสิทธิภาพเพื่อรองรับการปฏิบัติ



หน้าที่ของคณะกรรมการได้ จึงได้เสนอร่างพระราชกฤษฎีกาและร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ดังกล่าว ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. พิจารณาเห็นชอบด้วยแล้วมาเพื่อดำเนินการ โดยสาระสำคัญ ดังนี้

**๑. ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ....** ได้กำหนดหลักการของการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ และให้มีคณะกรรมการนโยบายการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.น.จ.) คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.จ.) และคณะกรรมการบริหารงานกลุ่มจังหวัดแบบบูรณาการ (ก.บ.ก.) ตลอดจนได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการแต่ละคณะ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดในระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ และหัวหน้ากลุ่มจังหวัด รวมทั้ง กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดและแผนปฏิบัติราชการประจำปีของจังหวัด หลักเกณฑ์การจัดกลุ่มจังหวัด และการจัดทำแผนพัฒนากลุ่มจังหวัด หลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกำกับและติดตามการบริหารงานจังหวัดและกลุ่มจังหวัด แบบบูรณาการ ตลอดจนวิธีการจัดทำ และวิธีการบริหารงบประมาณจังหวัดและงบประมาณกลุ่มจังหวัด

**๒. ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๕ พ.ศ. ....** ได้กำหนดให้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๖ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงบประมาณจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๕

### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ (กพส.) และให้ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปรับปรุงคณะกรรมการบริหาร กพส. การดำรงตำแหน่งของกรรมการบริหาร กพส. ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพิ่มเติมลักษณะต้องห้ามของกรรมการหรือผู้จัดการ และแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการดำเนินการสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย

๒. แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของนายทะเบียนสหกรณ์ในการแต่งตั้งรองนายทะเบียนสหกรณ์ โดยแต่งตั้งจากราชการในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ และแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการใช้สิทธิเรียกร้องหรืออายัดค่าหุ้นในระหว่างที่สมาชิกภาพยังไม่สิ้นสุด เพื่อให้สหกรณ์ในฐานะเจ้าหนี้บุริมสิทธิพิเศษเหนือเงินค่าหุ้นที่สมาชิกได้ชำระแล้วก่อนเจ้าหนี้สามัญรายอื่นในกรณีที่มีปัญหาในการบังคับคดี



๓. กำหนดให้ผู้บังคับบัญชาหรือนายจ้างสามารถหักเงินเดือนหรือค่าจ้างของสมาชิกเพื่อชำระหนี้ให้แก่สหกรณ์เมื่อได้รับความยินยอม โดยต้องหักให้สหกรณ์เป็นอันดับแรกถัดจากหนี้ภาษีอากร และการหักเงินเข้ากองทุนที่สมาชิกต้องถูกหักตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย โดยให้สมาชิกสามารถตั้งผู้รับโอนประโยชน์ของตนเมื่อถึงแก่ความตายตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ โดยให้สหกรณ์มีอำนาจหน้าที่ในการรับฝากเงินจากสมาคมฌาปนกิจสงเคราะห์ซึ่งมีสมาชิกเป็นสมาชิกฌาปนกิจสงเคราะห์ได้ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

๔. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์ในการกำหนดอัตราการเก็บค่าบำรุงสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย โดยกำหนดให้เป็นไปตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงแทนการกำหนดโดยคณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติ และให้รัฐมนตรีมีอำนาจเรียกประชุมใหญ่วิสามัญได้ภายใน ๓๐ วันกรณีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อกันร้องขอ และให้คณะกรรมการพัฒนาการสหกรณ์แห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินการของสันนิบาตสหกรณ์แห่งประเทศไทย



## เรื่อง ร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

(พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕) และรับทราบการนำร่องข้อริเริ่มในการนำร่องพัฒนาระบบราชการร่วมกับส่วนราชการต่าง ๆ ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ดังนี้

๑. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. ๒๕๕๑ - พ.ศ. ๒๕๕๕) เพื่อใช้เป็นกรอบทิศทางให้แก่ส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางหลักในการพัฒนาระบบราชการไทยให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งรองรับแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยแบ่งประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการได้เป็น ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

**ยุทธศาสตร์ที่ ๑** ยกกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

**ยุทธศาสตร์ที่ ๒** ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

**ยุทธศาสตร์ที่ ๓** มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่าง ๆ

**ยุทธศาสตร์ที่ ๔** สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเองต่อประชาชน และต่อสังคมโดยรวม



**๒. การนำร่องข้อริเริ่มในการพัฒนาระบบราชการร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ** เพื่อให้ข้อริเริ่มในการพัฒนาระบบราชการไทยบังเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม จำเป็นต้องมีการทดลองดำเนินการร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจในผลของการเปลี่ยนแปลง และเพื่อเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับการขยายผลแก่หน่วยงานอื่นต่อไป ซึ่งสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ประสานความร่วมมือกับส่วนราชการในการดำเนินงานเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

**๒.๑ การจัดทำแผนปฏิบัติการของกระทรวง** กำลังดำเนินการร่วมกับกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ในการนำร่องเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในการพัฒนาระบบราชการของกระทรวงเป็นการเฉพาะ

**๒.๒ การจัดทำคำรับรองและประเมินผลการปฏิบัติราชการระหว่างกระทรวงและส่วนราชการระดับกรมในสังกัด** ร่วมกับกระทรวงการคลัง กระทรวงพลังงาน และกระทรวงอุตสาหกรรม ในการนำร่องการจัดทำคำรับรองและประเมินผลการปฏิบัติราชการรูปแบบใหม่

**๒.๓ ระบบบริหารยุทธศาสตร์องค์การภาครัฐสู่ระบบอิเล็กทรอนิกส์** อยู่ระหว่างการดำเนินงานนำร่องในเรื่องการท่องเที่ยว โดยได้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ด้านการท่องเที่ยวร่วมกับกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา รวมทั้งดำเนินการออกแบบและทดสอบระบบการทำงานบนฐานข้อมูลจริง

**๒.๔ การเสริมสร้างขีดสมรรถนะสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด** สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับกระทรวงมหาดไทยในการเตรียมการและเสริมสร้างขีดสมรรถนะของสำนักบริหารยุทธศาสตร์กลุ่มจังหวัด โดยนำร่องในกลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบนก่อน

**๒.๕ การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ** สำนักงาน ก.พ.ร. ร่วมกับกระทรวงพลังงานและจังหวัดนครราชสีมาในการพัฒนาองค์การสู่ความเป็นเลิศตามเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง ๗ ด้าน ได้แก่ การนำองค์กร การวางยุทธศาสตร์ การให้ความสำคัญต่อลูกค้า ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ข้อมูลสารสนเทศและความรู้ทรัพยากรบุคคล กระบวนการและผลลัพธ์ของการดำเนินงาน

## **๒.๖ การบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม**

**ภาคราชการ** นำร่องใน ๓ หน่วยงาน คือ กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงการพัฒนาลังคม และความมั่นคงของมนุษย์ และกรมประชาสัมพันธ์ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานของทางราชการ

**ภาคประชาชน** ได้ส่งเสริมให้มีการรวมกลุ่มจัดตั้งเป็นเครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบราชการใน ๔ ภูมิภาค



LIRT



เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดการกระทำที่ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร การ  
รื้อส่วนอื่นของโครงสร้างอาคารที่ถือเป็นการรื้อถอนอาคาร และกรณี  
สามารถจัดให้มี หรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง  
รื้อถอน หรือ เคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณแบบแปลน  
และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวงกำหนดการกระทำที่ไม่ถือเป็นการดัดแปลง  
อาคาร การรื้อ ส่วนอื่นของโครงสร้างอาคารที่ถือเป็นการรื้อถอนอาคาร และกรณีที่สามารถจัดให้มี  
หรือดำเนินการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน  
และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต หรือที่ได้แจ้งไว้ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทย  
เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้ มีสาระ  
สำคัญ คือ ให้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุม  
อาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ว่าด้วยการกำหนดการกระทำซึ่งไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร และกำหนด  
ส่วนอื่นของโครงสร้างของอาคารที่การรื้อถอนส่วนนั้นเป็นการรื้อถอนอาคาร)และกฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๒  
(พ.ศ. ๒๕๒๘) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ว่าด้วยการกำหนด  
กรณีให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคารให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน  
และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต) โดยกำหนดให้การกระทำตามที่กำหนดในกฎกระทรวง  
ไม่ถือเป็นการดัดแปลงอาคาร และให้การรื้อถอนส่วนอื่นของโครงสร้างอาคารตามที่กำหนดในกฎกระทรวง  
ดังกล่าวถือเป็นการรื้อถอนอาคาร ตลอดจนให้มีการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร  
ให้ผิดไปจากแผนผังบริเวณ แบบแปลน และรายการประกอบแบบแปลนที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งวิธีการ  
หรือเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานท้องถิ่นกำหนดไว้ในใบอนุญาต หรือให้ผิดไปจากที่ได้แจ้งไว้ตามมาตรา ๓๙ ทวิ  
ให้กระทำได้ในกรณีตามที่กำหนดไว้





# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๔ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๔ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๔ ฉบับ ดังนี้

**๑. ร่างพระราชบัญญัติสุรา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....** ได้มีการเพิ่มพินัยวรรคที่ว่า "ราคาขาย ณ โรงงานสุรา" ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประกาศมูลค่าสุราเพื่อใช้ในการคำนวณภาษีสุรา และปรับปรุงอัตราภาษีสุราและค่าธรรมเนียมทำยพระราชบัญญัติสุรา พ.ศ. ๒๕๓๓

**๒. ร่างพระราชบัญญัติยาสูบ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....** ได้มีการเพิ่มพินัยวรรคที่ว่า "ราคาขาย ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ" ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประกาศมูลค่ายาเส้นหรือยาสูบเพื่อใช้ในการคำนวณภาษี และปรับปรุงอัตราค่าแสตมป์ยาสูบและค่าธรรมเนียมทำยพระราชบัญญัติยาสูบ พ.ศ. ๒๕๐๘

**๓. ร่างพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....** ได้มีการเพิ่มพินัยวรรคที่ว่า "ราคาขาย ณ โรงงานอุตสาหกรรม" ตลอดจนแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การประกาศมูลค่าสินค้าเพื่อใช้ในการคำนวณภาษีสรรพสามิต ยกเลิกกฎหมายว่าด้วยไฟ และกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีไฟไว้ในร่างพระราชบัญญัตินี้

**๔. ร่างพระราชบัญญัติพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....** ได้มีการปรับปรุงแก้ไขความในตอนที่ ๓ เครื่องไฟฟ้า เพื่อกำหนดให้มีอัตราภาษีตามปริมาณ และเพิ่มความในตอนที่ ๗/๑ เพื่อกำหนดให้สินค้าไฟเป็นสินค้าในพิกัตอัตราภาษีสรรพสามิต



LIRT



## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..)

พ.ศ. .... (จัดตั้งกรมหม่อนไหมแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ พระบรมราชชนนี)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดตั้งกรมหม่อนไหมแห่งชาติเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระนางเจ้าสิริกิติ์ พระบรมราชินีนาถ มีฐานะเป็นส่วนราชการระดับกรม ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ดำเนินการตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี (๒๔ กรกฎาคม ๒๕๓๐) เรื่อง การชักชวนความเข้าใจ เกี่ยวกับขั้นตอนการจัดตั้งหน่วยงานของรัฐ



## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขคำว่า "รัฐมนตรี" "อธิบดีหรืออธิบดีกรมตำรวจ" "ผู้บังคับการกองตรวจคนเข้าเมือง" และ "กองตรวจคนเข้าเมือง" เป็น "นายกรัฐมนตรี" "ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ" "ผู้บัญชาการสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง" และ "สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง" ตามลำดับทุกแห่ง โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองและชื่อตำแหน่งกรรมการต่าง ๆ คณะกรรมการเปรียบเทียบให้เป็นปัจจุบัน วิธีการแจ้งการเพิกถอนการอนุญาตให้คนต่างด้าวอยู่ในราชอาณาจักร ตลอดจนปรับปรุงอัตราโทษเพิ่มขึ้นเป็นสองเท่าให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดหรือกระทำการอันเกี่ยวเนื่องกับความผิดตามมาตรา ๖๓ และมาตรา ๖๔ ต้องรับโทษเป็นสองเท่าของโทษที่กำหนดไว้



## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์) เป็นประธาน ที่อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยรับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๑ และความเห็นพร้อมทั้งข้อสังเกตของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เพิ่มเติมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ



ในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการจากเดิมมีจำนวน ๑๓ คน เป็นจำนวน ๑๔ คน โดยให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษมีฐานะเป็นอธิบดีและเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการ พนักงานและลูกจ้างของสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษ ตลอดจนกำหนดให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาที่สำเร็จปริญญาตรีวิชาเอกการศึกษาพิเศษก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นครูการศึกษาพิเศษ



## เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี คณะที่ ๒ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสุรพงษ์ สืบวงศ์ลี) เป็นประธาน ที่อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง และประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการฯ ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ คือ

กำหนดนิยามคำว่า "หน่วยงานภาครัฐ" "บุคลากรภาครัฐ" และ "ค่าตอบแทนภาครัฐ" ปรับปรุงองค์ประกอบของ กงช. กำหนดอัตราเงินเดือนและอัตราเงินประจำตำแหน่งข้าราชการ ประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติข้าราชการประเภทนั้น ๆ ทั้งนี้ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรปรับเงินเดือนขั้นต่ำ ขั้นสูง ของข้าราชการทุกประเภทเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของเงินเดือนเดิม ให้สามารถทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดให้ข้าราชการประเภทต่าง ๆ สามารถใช้บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งที่แนบท้ายพระราชบัญญัติเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่ง พ.ศ. ๒๕๓๘ ไปพลางก่อนได้จนกว่าจะได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติของข้าราชการประเภทนั้น ๆ ๑





การกระทำใด ๆ ก็ตาม พระพุทธศาสนาถือว่า ถ้าทำโดยอคติ  
คือ ภยากติ ฉันทาคติ โมหาคติ โทสาคติ เหล่านี้แล้ว  
เป็นการกระทำที่ผิดทั้งสิ้น ไม่มีทางเจริญได้

(อารมณ์ขันของคิฤกฤทธิ น.216)



Legislative Institutional Repository of Thailand

■ โดย ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล



## ข้อคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับ กฎหมายระหว่างประเทศ<sup>๑</sup>

กฎหมายระหว่างประเทศเป็นแขนงหนึ่งในหลักสูตรของการศึกษานิติศาสตร์และเป็นสาขาสำคัญในวิชาชีพกฎหมายอันแท้จริง นักศึกษากฎหมาย และผู้ใช้วิชาชีพกฎหมาย ไม่ว่าจะในสาขาใด ไม่ว่าจะในฐานะทนายความ อัยการ ตุลาการ หรือแม้ผู้สอนกฎหมาย พึงศึกษาและทำความเข้าใจในข้อคิดเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศไว้บ้าง ทั้งนี้ มิใช่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศจะเป็นวิชาที่น่าสนใจแต่เฉพาะในด้านการศึกษเท่านั้น ความจริงในทางปฏิบัติกฎหมายระหว่างประเทศ มีส่วนสัมพันธ์กับชีวิตประจำวันของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศไม่น้อย ผู้มีวิชาชีพในระบบกฎหมายภายในย่อมมีโอกาสและบางครั้งก็มีความจำเป็นที่จะต้องอ้างอิง หรือต้องใช้กฎหมายระหว่างประเทศ ฉะนั้นการเรียนรู้และการทำความเข้าใจในข้อคิดเบื้องต้นบางประการเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ จึงเป็นประโยชน์แก่นักศึกษากฎหมายและผู้มีวิชาชีพกฎหมายโดยทั่วไป

ข้อคิดมูลฐานขั้นแรกที่ต้องทำความเข้าใจให้ถูกต้องเสียแต่แรกเริ่ม คือข้อคิดที่ว่ากฎหมายระหว่างประเทศเป็นระบบกฎหมายซึ่งแยกออกไปจากระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และเป็นระบบเดียวเท่านั้นที่ใช้บังคับแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ หรือระหว่างรัฐอธิปไตย ไม่ว่าจะตั้งอยู่ ณ ที่แห่งใด จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องทำความเข้าใจในขั้นต่อไป ว่ากรอบหรือวงความคิดของ

<sup>๑</sup>บทความนี้ได้รับการเผยแพร่เป็นครั้งแรกในวารสาร "บทบันทึกคดี" เล่ม ๒๐ ตอน ๑ ปีพ.ศ. ๒๕๐๕



กฎหมายระหว่างประเทศนั้น แยกออกไปจากกรอบหรือวงความคิดของกฎหมายภายในโดยเด็ดขาดหรือไม่ประการใด ถึงแม้ว่าจะเป็นกฎหมายต่างระบบกัน แต่ก็อาจมีความสัมพันธ์กันได้บ้างในสาระสำคัญบางลักษณะ ซึ่งบางครั้งอาจทำให้เกิดการเข้าใจสับสนกันไปได้ว่า สาระของกฎหมายที่นำมาใช้ปรับกับคดีหนึ่งนั้นเป็นหลักจากกฎหมายภายใน หรือเป็นหลักกฎหมายระหว่างประเทศ หรือทั้งสองอย่างแล้วแต่จะพิจารณาจากแง่ใด ฉะนั้น เพื่อความเข้าใจให้ชัดเจนยิ่งขึ้น ผู้เขียนขอเชิญชวนให้ผู้อ่านร่วมตรวจสอบพิจารณาปัญหาบางเรื่อง ซึ่งผู้เขียนจะได้หยิบยกขึ้นมาเพื่อเป็นตัวอย่างในการชี้แจงในเรื่องขอบเขตความคิดเกี่ยวกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศ และระบบกฎหมายภายในของประเทศไทย

## ๑. "หลักกฎหมายทั่วไป" ไม่หมายความว่าถึงกฎหมายระหว่างประเทศ

ม. ๖๐๙ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บัญญัติว่า

"รับขนของทางทะเล ท่านให้บังคับตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น"

กฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางทะเลจึงเป็นที่ถือได้ว่าเป็นสาขาหนึ่งในกฎหมายภายในของไทย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรานี้ แต่นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ ๓ ใช้บังคับคือตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นต้นมา ประเทศไทยยังมีได้ตรากฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางทะเลเลย จึงเป็นอันสันนิษฐานได้ว่าในเรื่องการขนส่งทางทะเลนี้ สำหรับประเทศไทย ไม่มีกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเฉพาะบังคับ เมื่อเป็นเช่นนี้ก็จำต้องหวนมาพิจารณามาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ วรรค ๒ และ ๓ ซึ่งบัญญัติว่า

"เมื่อใดไม่มีบทกฎหมายที่จะยกมาปรับคดีได้ ท่านให้วินิจฉัยคดีนั้นตามครองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น

ถ้าและไม่มีจารีตประเพณีเช่นนั้น ท่านให้วินิจฉัยคดีอาศัยเทียบบทกฎหมายที่ใกล้เคียงและถ้าบทกฎหมายเช่นนั้นไม่มีด้วยไซ้ ท่านให้วินิจฉัยตามหลักกฎหมายทั่วไป"

เป็นที่ยอมรับกันได้ว่า การขนส่งทางทะเลนั้นไม่ขึ้นกับครองจารีตประเพณีแห่งท้องถิ่น และไม่อาจอาศัยเทียบกฎหมายที่ใกล้เคียงได้เพราะเป็นเรื่องพิเศษที่มีลักษณะเป็นเอกเทศ ฉะนั้นจึงจำต้องใช้หลักกฎหมายทั่วไปวินิจฉัย ปัญหาขั้นต่อไปคือ "หลักกฎหมายทั่วไป" นี้ หมายถึงอะไร ถ้าจะแปลเป็นภาษาอังกฤษก็น่าจะเป็นเพียง "general legal principles" คือหลักกฎหมาย (legal principles) ทั่วไป แต่คำแปลภาษาอังกฤษของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔ นี้ ก้าวหน้าไปกว่าภาษาไทยเล็กน้อย คือใช้คำว่า "general principles of law" ในด้านความคิดจึงกว้างออกไป จากคำว่า "general legal principles" ซึ่งน่าจะหมายถึงแต่เพียงหลักทั่วไปของกฎหมายไทย ส่วนคำว่า "general principles of law" นั้น หมายความว่าความไกลออกไปถึงหลักที่มีอยู่ในกฎหมายทั่ว ๆ ไป ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายไทย หรือกฎหมายภายในของประเทศอื่น ถ้าจะขยายความคิดนี้ออกไปเป็น "general principles of law recognised by civilized nations"



หรือหลักทั่วไปของกฎหมายที่อารยชาติยอมรับนับถือ ตามมาตรา ๓๘ วรรค ๑ ข้อซี แห่งธรรมนูญศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ และศาลยุติธรรมระหว่างประเทศแล้ว ก็อาจจะเข้าใจไปได้ว่า "หลักกฎหมายทั่วไป" ที่กล่าวถึงในมาตรา ๔ วรรคท้าย แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้เป็นหลักเดียวกันหรือมีส่วนสัมพันธ์กับหลักทั่วไปของกฎหมาย ซึ่งเป็นแหล่งที่มาส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ แต่เมื่อมาพิจารณาดูให้ละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่าไม่อาจเป็นไปเช่นนั้นได้ เพราะที่มาของกฎหมายระหว่างประเทศ ตามมาตรา ๓๘ วรรค ๑ ข้อซี นั้น จะต้องเป็นหลักทั่วไป ซึ่งอารยประเทศยอมรับนับถือ อารยประเทศยอมรับรวมถึงประเทศไทยด้วย ฉะนั้น ถ้าประเทศไทยไม่มีหลักกฎหมายว่าด้วยขนส่งทางทะเล หลักกฎหมายว่าด้วยการนั้น หากเป็นที่ยอมรับนับถือกันในบางประเทศ ก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นหลักทั่วไปหรือหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะประเทศไทยเราเองยังมิได้ยอมรับนับถือ ฉะนั้น คำว่า "หลักกฎหมายทั่วไป" ตามมาตรา ๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นี้ จึงไม่อาจไปโยงกับกฎหมายระหว่างประเทศตามแหล่งที่มาแห่งมาตรา ๓๘ วรรค ๑ ข้อซี ได้ และในทำนองเดียวกันก็ไม่อาจถือได้ว่าเป็นบทที่ให้อำนาจศาลไทยที่จะเทียบกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางทะเลของประเทศหนึ่งประเทศใดมาใช้บังคับ หรือมาปรับคดีได้ เพราะแม้แต่หลักที่ใช้กันแพร่หลายในต่างประเทศในเรื่องการขนส่งทางทะเลก็ยากที่จะตีความได้ว่าเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ในเมื่อยังมีได้มีการรับมาใช้บังคับเป็นกฎหมายไทย ฉะนั้น คำว่า "หลักกฎหมายทั่วไป" จึงหมายถึงเฉพาะหลักกฎหมายทั่วไปของกฎหมายไทย เท่านั้น

## ๒. "กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล" ไม่มีตัวตน และไม่เกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ บัญญัติว่า "เมื่อใดไม่มีบทบัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นใดแห่งประเทศสยาม ที่จะยกมาปรับกับกรณีขัดกันแห่งกฎหมายได้ ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล "

ข้อความที่เป็นตัวเอนซึ่งอ้างถึงกฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลนั้น เป็นการชี้ให้เห็นโดยปริยายว่า ในระบบกฎหมายของประเทศไทยไม่ทำความแตกต่างระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล และกฎเกณฑ์ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย หรืออีกนัยหนึ่งก็เรียกสั้นๆ ว่ากฎหมายขัดกัน (Conflict of Laws) ความจริงในระบบกฎหมายของประเทศอื่นๆ ก็หาได้ทำความแตกต่างระหว่างแขนงวิชากฎหมายดังกล่าวไม่ เพราะเป็นแขนงวิชาเดียวกันโดยแท้จริง หากแต่ชื่อเท่านั้นที่แตกต่างกัน ฉะนั้น เพื่อสะดวกแก่การเข้าใจ ถ้าจะใช้คำว่า "กฎหมายขัดกัน" เข้าแทนคำมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัตินี้ก็จะมีข้อความตอนสำคัญว่า "ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายขัดกัน" ซึ่งเข้าทำนอง "หลักกฎหมายทั่วไป" ที่ได้พิจารณามาแล้ว เพราะจะได้ความเพียงว่า "ให้ใช้กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายขัดกันของประเทศไทย" ซึ่งก็คงไม่ช่วยแก้ปัญหาแต่อย่างใด ถ้าหาก



จะตีความให้กว้างออกไปกว่านี้ โดยให้หมายความถึง "กฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายขัดกันของประเทศอื่นๆ" แล้ว ก็กลับจะเกิดความลึบสนเพิ่มขึ้นอีก เพราะแต่ละประเทศย่อมมีกฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายขัดกัน หรือที่มักจะมีผู้เรียกว่ากฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลนี้แตกต่างกันออกไป จนไม่อาจกล่าวได้ว่ามีหลักทั่วไปที่สอดคล้องหรือใกล้เคียงกัน เป็นต้นว่า หลักสำคัญทั่วไปของกฎหมายฝรั่งเศสว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย (Droit international prive) ใช้หลักสัญชาติคือกฎหมายสัญชาติ (lex patriae) บังคับเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น ในการศึกษากฎหมายขัดกันของฝรั่งเศส จึงต้องพิจารณากฎหมายเกี่ยวกับสัญชาติเป็นส่วนสำคัญ เพราะเมื่อทราบว่าคุณคนหรือนิติบุคคลที่เกี่ยวข้องเป็นสัญชาติใดก็จะได้ใช้กฎหมายนั้นปรับคดี ส่วนหลักสำคัญทั่วไปของกฎหมายอังกฤษหรือสหรัฐอเมริกา ว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย (Conflict of Laws หรือ Conflict Rules) นั้นถือภูมิลำเนา คือกฎหมายของภูมิลำเนา (lex domicilii) บังคับเป็นส่วนใหญ่ ฉะนั้น ในการศึกษากฎหมายขัดกันของอังกฤษ หรือของสหรัฐอเมริกาจึงจำต้องศึกษาคำพิพากษาเกี่ยวกับภูมิลำเนาของคุณคนและของนิติบุคคลเป็นเรื่องสำคัญ เพราะเมื่อพิสูจน์ภูมิลำเนาได้แล้ว ก็ใช้กฎหมายของภูมิลำเนานั้นปรับคดีได้เป็นส่วนใหญ่

กฎหมายขัดกันที่ใช้อยู่ในประเทศต่างๆ เช่น ฝรั่งเศส อังกฤษ และสหรัฐอเมริกา จึงถือหลักทั่วไปที่แตกต่างกัน ส่วนของไทยนั้นก็แตกต่างออกไปอีก คือ บางเรื่อง เช่น อสังหาริมทรัพย์ ก็ไม่มีปัญหาใช้กฎหมายของสถานที่เสมอไป (lex situs) ส่วนเรื่องอื่นๆ ก็ใช้ทั้งกฎหมายสัญชาติ และกฎหมายภูมิลำเนาแล้วแต่กรณี

โดยเหตุนี้ ถึงแม้มาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการขัดกันแห่งกฎหมาย พ.ศ. ๒๔๘๑ นี้จะตีความให้ขยายคลุมไปถึงกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายขัดกันในนานาประเทศด้วย ก็ยังไม่สามารถจะหากฎเกณฑ์ทั่วไปดังกล่าวได้ การหากฎเกณฑ์ทั่วไปแห่งกฎหมายขัดกันของประเทศต่างๆ นี้ แม้แต่นักกฎหมายขัดกันเปรียบเทียบก็เห็นว่าลำบากไม่น้อยไปกว่าการงมเข็มในมหาสมุทร จึงอาจขอตั้งข้อสังเกตเบื้องต้นไว้เป็นข้อคิดในเรื่องนี้ว่า ถึงแม้ในกฎหมายไทยจะมีการระบุถึงการใช้ "กฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศ....." ปรับคดี ก็หาใช่เรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศที่แท้จริงไม่ กลับเป็นการอ้างถึงกฎหมายซึ่งไม่เป็นระบบ ไม่มีตัวตน หรือไม่อาจหาตัวตนได้

### ๓. กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล และแผนกคดีอาญา ไม่ใช่กฎหมายระหว่างประเทศ

กฎหมายขัดกันในสาระสำคัญ เกี่ยวกับการเลือกกฎหมายระบบใดระบบหนึ่งซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติภายในของประเทศหนึ่งมาใช้ปรับคดี นอกจากนี้กฎหมายขัดกันยังมีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับอำนาจดำเนินคดี อำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลของแต่ละประเทศไม่ว่าจะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีอื่นๆ ตลอดจนการบังคับคดีในและนอกประเทศ หลักกฎหมายขัดกันจึงเป็นสาขาหนึ่งของ



ระบบกฎหมายภายใน ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบกฎหมายระหว่างประเทศ ในข้อที่ว่า แต่ละประเทศ ก็มีกฎหมายขัดกันของตนเอง ซึ่งไม่จำเป็นต้องใช้หลักเดียวกัน ส่วนกฎหมายระหว่างประเทศนี้ย่อมใช้ได้กับทุกประเทศ โดยมีหลักเกณฑ์อันหนึ่งอันเดียวกัน

กฎหมายขัดกันนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจพิจารณาพิพากษาและอำนาจอื่นๆ ของศาล ย่อมอยู่ในกรอบแห่งอำนาจอธิปไตยของรัฐ ฉะนั้น จึงจำเป็นต้องขึ้นอยู่กับหลักกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะถ้ารัฐใดให้อำนาจศาลของตนเกินจากขอบเขตแห่งอำนาจอธิปไตยของตนเอง ซึ่งตามกฎหมายระหว่างประเทศอาจแบ่งออกได้เป็นสองประเภท คือ อำนาจเหนือดินแดน (territorial sovereignty) และอำนาจเหนือบุคคล (personal sovereignty) แล้วก็จะกระทำได้เฉพาะภายในขอบข่ายที่กฎหมายระหว่างประเทศกำหนดไว้เท่านั้น สมมติว่าศาลไทยจะรับฟ้องและมีคำสั่งเพิกถอนการสมรสของนายและนางเดวิด คิงส์ สัญชาติฟิลิปปินส์ มีภูมิลำเนาและถิ่นที่อยู่ในฝรั่งเศส โดยที่คู่สามีภรรยา มิได้แม่แต่ปรากฏตัวในประเทศไทย คำสั่งของศาลไทยนี้ก็จะไม่ได้รับการยอมรับนับถือ ไม่ว่า ณ ที่ใด และจะไปเรียกร้องให้ได้รับการยอมรับนับถือ ก็ย่อมจะไม่เกิดผลอันใด ในทำนองเดียวกัน ในคดีอาญา นายเอกซ์ สัญชาติไม่ปรากฏ ถูกจับกุมโดยเรือรบไทยในท้องทะเลหลวงในความผิดฐานโจรสลัด ศาลไทยย่อมมีอำนาจดำเนินคดีได้ตามกฎหมายระหว่างประเทศ ทั้งนี้ เพราะความผิดฐานสลัดเป็นความผิดทางอาญาระหว่างประเทศ (Pirata crimen ex jure gentium) เป็นความผิดทางอาญาสถานแรกที่ได้รับการยอมรับนับถือว่าเป็นอาชญากรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งถือว่าโจรสลัดเป็นศัตรูของมนุษยโลก (hostes humani) ในสมัยหลังๆ ต่อมา ความผิดทางอาญาตามกฎหมายระหว่างประเทศ อาจแบ่งออกได้เป็นสามประเภท นอกจากความผิดฐานโจรสลัด คือ

๑. ความผิดต่อสันติภาพและความมั่นคงของมนุษยชาติ กล่าวคือ การริเริ่มทำสงครามรุกราน อันเป็นภัยต่อสันติภาพและความมั่นคง ผู้กระทำความผิดดังกล่าว ได้ชื่อว่าเป็นอาชญากรตามกฎหมายระหว่างประเทศ และส่วนมากมักมีการวินิจฉัยคดี เมื่อเสร็จสิ้นสงครามแล้ว คือ เป็นอาชญากรสงคราม

๒. ความผิดต่อกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกฎและข้อบังคับในการทำสงคราม ที่นานาชาติได้ยอมรับในอนุสัญญากรุงเฮก ค.ศ. ๑๘๖๔ และ ๑๙๐๗ และข้อบังคับกรุงเฮกในปีเดียวกัน ผู้กระทำความผิดเป็นผู้ละเมิดกฎหมายสงคราม ไม่ว่าจะทางบกหรือทางอากาศ เรียกว่า อาชญากรสงคราม ส่วนความผิดทางทะเลนั้นบางกระทงก็เป็นความผิดตามกฎหมายสงคราม แต่ขณะนั้นมีความเอนเอียงที่จะขยายความผิดฐานโจรสลัด ตามกฎหมายระหว่างประเทศให้คลุมถึงอาชญากรรมในกฎหมายสงครามทางทะเลด้วย

๓. ความผิดฐานพิฆาตหมู่ชน ไม่ว่าจะเป็เพราะเหตุผลทางเชื้อชาติ ทางศาสนา หรือทางผิว Genocide เป็นอาชญากรรมตามกฎหมายระหว่างประเทศเช่นกัน



ส่วนหลักเรื่องอำนาจของศาลภายในการดำเนินคดีอาญานั้น กฎหมายระหว่างประเทศได้วางหลักไว้เช่นใด คดี *The S.S LOTUS*<sup>๒</sup> ระหว่างฝรั่งเศสกับตุรกี โดยฝรั่งเศสฟ้องว่า ศาลตุรกีไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งเกิดขึ้นในท้องทะเลหลวง โดยผู้ต้องหาเป็นชนชาติฝรั่งเศส ในคดีนั้นศาลลงข้อยุติว่า "ไม่มีหลักกฎหมายระหว่างประเทศในกรณีเรือโดนกันในทะเลว่าการดำเนินคดีอาญาจะอยู่ในอำนาจของประเทศที่เป็นเจ้าของธงที่เรือนั้นชักแต่ผู้เดียว" ทั้งนี้โดยที่ศาลได้อธิบายต่อไปว่าถึงแม้ว่าความผิดจะมีบ่อเกิดมาจากความประมาทบนเรือฝรั่งเศสชื่อ *Lotus* ก็ตาม แต่ผลเกิดขึ้นในเรือตุรกีชื่อ *Boz Kourt* ดังนั้น การที่ศาลตุรกีได้ดำเนินคดีกับนายเรือโท *Demons* เจ้าหน้าที่ประจำหอสังเกตการณ์ของเรือ *Lotus* นั้น ไม่ขัดกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศแต่ประการใด

เท่าที่ได้กล่าวมาแล้วนี้แสดงได้ว่ากฎหมายขัดกัน โดยเฉพาะในเรื่องอำนาจของศาลภายในทั้งในคดีแพ่งและในคดีอาญานั้น มีขอบเขตจำกัดตามที่กฎหมายระหว่างประเทศได้วางหลักไว้ แต่กฎหมายขัดกันนี้มีผู้แปลทับศัพท์ จากวิชาภาษาฝรั่งเศส *Droit international privé* หรืออังกฤษ *Private International Law* ว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล" ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจศาลภายในคดีอาญานั้น มีผู้แปลทับศัพท์ จากภาษาฝรั่งเศส *Droit pénal international* หรือกฎหมายอาญาระหว่างประเทศ (*international criminal law*) ว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา" สิ่งที่น่ามหัศจรรย์ยิ่งไปกว่านั้น คือการเอาของสองสิ่งไปสมทบกับอย่างอื่นที่ ๓ ที่เรียกว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง"

สิ่งที่ไม่อาจเข้าใจได้เลยก็คือการแบ่งกฎหมายระหว่างประเทศออกเป็นสามแผนก คือ

๑. แผนกคดีเมือง
๒. แผนกคดีบุคคล
๓. แผนกคดีอาญา

เมื่อได้พิจารณาถึงสาระของแต่ละแผนกแล้วก็มีข้อที่ควรเปรียบเทียบต่อไปว่าการแบ่งข้างต้นนี้เสมือนหนึ่งว่า เรากล่าวว่า "ส้มแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ ๑. ส้ม ๒. กล้วย ๓. มะนาว"

กฎหมายระหว่างประเทศไม่อาจแบ่งออกได้เป็นสามแผนกดังนั้น เพราะกฎหมายระหว่างประเทศเป็นคดีเมืองทั้งสิ้น ที่เรียกกันว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล" นั้นหาใช่กฎหมายระหว่างประเทศไม่ เป็นแต่เพียงสาขาหนึ่งของระบบกฎหมายภายใน ซึ่งแต่ละประเทศย่อมมีได้แตกต่างกัน กฎหมายนี้เพื่อหลีกเลี่ยงการเข้าใจผิดและเพื่อความเข้าใจง่ายขึ้น ควรเรียกว่ากฎหมายขัดกัน ส่วนที่เรียกว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญานั้น" เป็นส่วนผสมระหว่างกฎหมายอาญาของประเทศกับกฎหมายขัดกันในเรื่องอำนาจศาลทางคดีอาญา และอยู่ภายใต้หลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เรียกว่า หลักดินแดน "*territoriality*" และหลักอธิปไตย "*sovereignty*"

<sup>๒</sup>Permanent Court of International Justice, Series A., No. ๑๐.



ความจริง ถ้าจะแบ่งเป็นสาขาหรือแผนกกันแล้ว กฎหมายระหว่างประเทศก็แบ่งได้คล้ายๆ กับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ หากจะยอมเข้าใจไว้ในขั้นนี้ก่อนว่ากฎหมายระหว่างประเทศนี้เป็นกฎหมายระบบหนึ่ง ส่วนกฎหมายภายใน เช่นกฎหมายไทย หรือกฎหมายอังกฤษ ก็เป็นกฎหมายอีกระบบหนึ่ง จึงน่าจะทดลองสอบดูว่าจะมีทางเปรียบเทียบกันหรือไม่ประการใด

#### ๔. ขอบเขตและสาระของกฎหมายระหว่างประเทศเปรียบเทียบกับกฎหมายภายใน

กฎหมายภายในว่าด้วยบุคคลนั้นเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศ แต่บุคคลในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศนั้นย่อมต่างกับบุคคลในสายตาของกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ ตามกฎหมายระหว่างประเทศ รัฐอธิปไตยเท่านั้นที่เป็นบุคคลหรือมีสภาพนิติบุคคล ส่วนบุคคลธรรมดา (natural persons) นั้น ในสายตาของกฎหมายระหว่างประเทศไม่มีสิทธิและหน้าที่โดยตรง แต่ถึงกระนั้นก็ยังได้รับการยอมรับนับถือ ซึ่งได้แสดงออกในรูปต่างๆ กันเช่น ในลักษณะการคุ้มครองคนชาติในต่างประเทศ การปฏิบัติต่อคนต่างด้าว สิทธิมนุษยชน และอาชญากรรมสงคราม เป็นต้น

กฎหมายภายในว่าด้วยการเกิด การตายของบุคคลและนิติบุคคล ก็อาจเปรียบเทียบกับกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยกำเนิดและการสิ้นสุดของรัฐอธิปไตย การสมรส การมีบุตร ก็เปรียบได้กับการรวมเป็นสหภาพของรัฐอธิปไตย และการแบ่งรัฐอธิปไตยออกเป็นหลายๆ รัฐ เช่นเดียวกัน กฎหมายว่าด้วยการตกทอดและมรดกก็มีใช้ในกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยการสืบสิทธิของรัฐ (State succession)

กฎหมายอาญาภายในนั้น ในกฎหมายระหว่างประเทศยังมีไม่สมบูรณ์ นอกเหนือจากที่ได้กล่าวถึงแล้วข้างต้น กฎหมายระหว่างประเทศยังถือว่าเป็นความผิดฐานละเมิดเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งมีบทกำหนดโทษที่แตกต่างจากกฎหมายอาญา กล่าวคือ เป็นไปในลักษณะค่าสินไหมทดแทนมากกว่า แต่ในเรื่องนี้ก็เช่นเดียวกับเรื่องอื่นๆ อีกหลายเรื่อง ซึ่งกฎหมายระหว่างประเทศยังอยู่ในสภาพที่กำลังพัฒนา และยังไม่เจริญเติบโตโดยสมบูรณ์ เช่นกฎหมายภายใน การบังคับคดีกิติ การกำหนดบทลงโทษกิติ หรือการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี ยังห่างไกลจากความสมบูรณ์มากนัก แต่ทั้งนี้หาได้หมายความว่ากฎหมายระหว่างประเทศยังไม่เป็นกฎหมายไม่ แม้แต่ระบบกฎหมายภายในก็ยังมีการรอดพ้นจากการจับกุมหรือการลงโทษ หรือในคดีแพ่งก็อาจมีการล้มละลาย ซึ่งทำให้โจทก์ไม่ได้รับชำระหนี้ตามสัญญาได้ ระบบกฎหมายระหว่างประเทศก็เช่นเดียวกัน แต่อาจเรียกได้ว่ายั้งล้าหลังระบบกฎหมายภายในอยู่ ทั้งนี้ เพราะในระบบกฎหมายภายในมีอำนาจอันหนึ่งเป็นอธิปไตยสูงสุด ส่วนในระบบกฎหมายระหว่างประเทศนั้น มิได้มีอำนาจสูงสุด หากแต่มีอำนาจที่เสมอภาคกัน จึงทำให้พัฒนาการไม่อาจทำได้โดยรวดเร็วเท่ากับในระบบกฎหมายภายใน

ฉะนั้น จึงอาจลงข้อยุติได้ว่า ถึงแม้ในด้านวิธีบัญญัติระบบกฎหมายระหว่างประเทศ อาจยังไม่มีกรรมวิธี และระเบียบแบบแผนที่สมบูรณ์เพียงพอเท่ากับระบบกฎหมายภายในส่วนมาก



แต่ในด้านสารบัญญัตินั้น กฎหมายระหว่างประเทศมีหลัก และกฎเกณฑ์ที่ไม่น้อย หรือยิ่งหย่อนไปกว่าที่ใช้บังคับอยู่ในกฎหมายภายใน เป็นต้นว่า กฎหมายว่าด้วยกรรมสิทธิ์ในที่ดินของกฎหมายภายในนั้น มีขอบเขตน้อยกว่ากฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิเหนือดินแดน ทะเลอาณาเขต พื้นดินใต้ทะเล ห้วงอากาศ และห้วงอวกาศ ซึ่งต่างก็มีกฎเกณฑ์พิสดารเกี่ยวกับการได้มาและสูญเสียสิทธิและการครอบครอง ข้อพิงฉียงเขตและระมัดระวังก็คือ การเปรียบเทียบหลักกฎหมายภายในกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศนั้นไม่อาจทำได้ในทุกกรณี กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นเพียง *dominium* ซึ่งสำหรับเอกชนนั้น ถึงแม้ว่าทฤษฎีกฎหมายแพ่งบางประเทศจะถือว่ามิชอบเขตถึงสวรรค์เบื้องบน และถึงนรกเบื้องล่าง แต่ในทางปฏิบัติก็หาเป็นเช่นนั้นไม่ เพราะถูกคลุมอยู่ภายใน *imperium* คืออธิปไตยตามกฎหมายระหว่างประเทศทั้งเบื้องบนและเบื้องล่าง ในส่วนเบื้องบนนั้น รัฐอธิปไตยอาจใช้อำนาจในห้วงอากาศอย่างเด็ดขาด การล่องลำโพงโดยรัฐอื่นถือเป็นการล่องลำโพงโดยของรัฐนั้น แต่ไม่เป็นการละเมิดกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินในทำนองเดียวกัน ในส่วนเบื้องล่างนั้นรัฐย่อมมีอำนาจสิทธิขาดที่จะสงวนสิทธิเกี่ยวกับการทำเหมืองแร่ ขุมทรัพย์และโภคทรัพย์ทางธรรมชาติของแผ่นดินอื่นๆ

นอกจากนี้แล้ว เนื้อหาของกฎหมายระหว่างประเทศยังคลุมถึงเรื่องอื่นอีก เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายระหว่างประเทศกับระบบกฎหมายภายในของแต่ละประเทศโดยเฉพาะประเทศของผู้มีวิชาชีพกฎหมายนั่นเอง เพื่อจะได้ทราบว่าในแต่ละระบบเมื่อมีการขัดกันระหว่างกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายแล้วจะมีผลประการใด กฎเกณฑ์ต่างๆ ที่อยู่ระหว่างกฎหมายภายในและกฎหมายระหว่างประเทศ หรือที่มีส่วนประกอบของกฎหมายทั้งสองระบบ เป็นต้นว่า ความตกลงระหว่างประเทศ (*international agreements*) ซึ่งกระทำระหว่างองค์การระหว่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศกับรัฐ และเรื่องอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศ ซึ่งอาจเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศโดยแท้จริง หรือเป็นเพียงเรื่องของจารีตการค้าระหว่างประเทศก็ได้

## ๕. สรุปข้อคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศ

รวมความแล้ว อาจสรุปข้อคิดเบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายระหว่างประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วดังต่อไปนี้

๑. กฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายระบบหนึ่งต่างหากจากกฎหมายภายในของแต่ละประเทศ และมีเนื้อหา กฎเกณฑ์และสาระไม่น้อยกว่ากฎหมายภายใน ฉะนั้น ผู้ที่จะศึกษาวิชากฎหมายระหว่างประเทศควรเป็นผู้มีความรู้กฎหมายภายในระบบหนึ่งระบบใดพอสมควร การศึกษากฎหมายระหว่างประเทศ ถ้าจะให้รู้ชัดเทียบเท่ากับกฎหมายภายใน คือขั้นใช้เป็นวิชาชีพได้ จึงจำเป็นต้องใช้เวลาเท่าๆ กับที่ได้ศึกษากฎหมายภายในไปแล้ว

๒. ที่เรียกว่าหลักกฎหมายทั่วไปก็ดี กฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมายแขนงหนึ่งแขนงใดก็ดี ต่างกับกฎหมายระหว่างประเทศ เพราะไม่เป็นระบบ



๓. ที่เรียกว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคล" นั้นควรเรียกเสียใหม่ว่า "กฎหมายขัดกัน" เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดว่าเป็นเรื่องของกฎหมายระหว่างประเทศต่อเมื่อเข้าใจได้ถูกต้องแล้ว จึงค่อยนำมาเปรียบเทียบเพื่อพิจารณาว่ามีความสัมพันธ์กันประการใดบ้าง

๔. ที่เรียกว่า "กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีอาญา" นั้น ควรเรียกเสียใหม่ว่า "กฎหมายอาญาภาคพิเศษ" หรือ "ภาคพิสดาร" หรือ "วิธีพิจารณาความอาญาภาคพิสดาร" ตามแต่จะเห็นควร เพราะมิใช่กฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับคดีอาญาเลย ในกฎหมายระหว่างประเทศมีบทบัญญัติว่าด้วยอาชญากรรมอยู่แล้ว แต่เป็นคนละเรื่องกับขอบเขตและอำนาจศาลภายในในคดีอาชญา

๕. เพื่อป้องกันการเข้าใจผิดที่จะมีขึ้นต่อไปสำหรับนิสิตและนักศึกษา ผู้บรรยายหรือผู้อบรมวิชากฎหมายระหว่างประเทศควรทำความเข้าใจในข้อคิดเบื้องต้นนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม่ควรแบ่งแยกกฎหมายระหว่างประเทศว่า ประกอบขึ้นด้วยสามแผนก คือ แผนกคดีเมือง แผนกคดีบุคคล และแผนกคดีอาญา ในเมื่อแผนกคดีเมืองนั้นเป็นแผนกเดียวที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศ **จ**

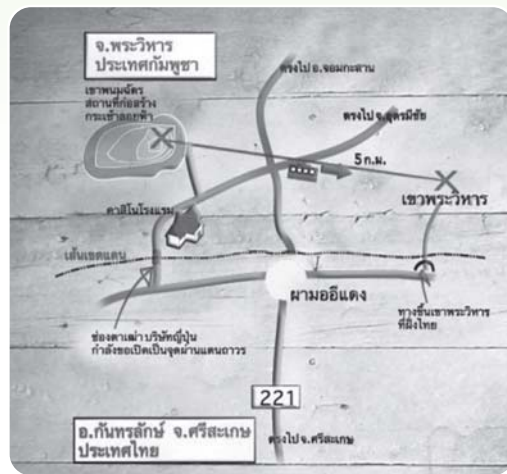


LIRT



■ โดย รศ. ประสิทธิ์ ปิวาวัฒนพานิช\*

# ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับ คดีปราสาทพระวิหาร



## บทนำ

อนุสนธิจากความขัดแย้งกรณีปราสาทพระวิหารได้ก่อให้เกิดปัญหาข้อกฎหมายหลายข้อซ้อนกันอยู่หลายประการทั้งปัญหากฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้เกี่ยวข้องกับ “เอกสาร” หลายฉบับทั้ง “เอกสารระหว่างประเทศ” (International instruments) เช่น คำพิพากษาคดีปราสาทพระวิหารของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศปี ค.ศ. ๑๙๖๒ กฎบัตรสหประชาชาติ ค.ศ. ๑๙๔๕ ธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ค.ศ. ๑๙๔๕ อนุสัญญาว่าด้วยการคุ้มครองมรดกโลกทางวัฒนธรรมและธรรมชาติ ค.ศ. ๑๙๗๒ รวมทั้งแถลงการณ์ร่วม (Joint Communiqué) และ “เอกสารภายในประเทศ” เช่น คำสั่งชั่วคราวของศาลปกครองกลาง และคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ข้อเขียนนี้คงไม่สามารถทำความเข้าใจความขัดแย้งที่มีอยู่ให้ยุติลงไปได้ เพียงแต่จะขอตั้งเป็นข้อสังเกตในเชิงวิชาการบางประการเพื่อเป็นประเด็นให้มีการถกเถียงอย่างสร้างสรรค์เพื่อนำไปสู่ข้อสรุปต่อไป

\*อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.ม. (ธรรมศาสตร์)  
LL.M. Golden Gate University (U.S.A.), Certificate of University of Wisconsin (U.S.A.)



บทความนี้แบ่งเป็น ๒ ส่วน

ส่วนแรกเกี่ยวกับเหตุผลที่ศาลโลกใช้ตัดสินคดีปราสาทพระวิหาร และศึกษาข้อโต้แย้งใดๆ ที่ศาลโลกให้ความสำคัญและมีได้ให้ความสำคัญ ส่วนที่สองเกี่ยวกับข้อสังเกตทางกฎหมายเกี่ยวกับคดีปราสาทพระวิหารในแง่มุมมองกฎหมายระหว่างประเทศ



## ส่วนที่หนึ่ง

### ๑. ประเด็นที่ศาลโลกเห็นหรือให้ความสำคัญ : ความแตกต่างระหว่าง “ตุลาการเสียงข้างมาก” กับ “ตุลาการเสียงข้างน้อย”

เพื่อให้เข้าใจภาพรวมของประเด็นข้อพิพาทได้ดีขึ้น ผู้เขียนขอสรุปคร่าวๆ เกี่ยวกับประเด็นที่ “ตุลาการเสียงข้างมาก” กับ “ตุลาการเสียงข้างน้อย” (ซึ่งประกอบด้วย ๓ ท่าน คือ ท่านมอเรโน กินดา ชาวอาร์เจนติน่า ท่านเวลลิงตัน คู ซึ่งเป็นชาวจีน และท่านเซอร์ เพอร์ซี สเปนเดอร์ ชาวออสเตรเลีย) พิจารณาข้อกฎหมายแตกต่างกันรวมทั้งการให้ความสำคัญหรือน้ำหนักแก่ข้อเท็จจริงบางอย่างอย่างไม่เท่ากันด้วย ดังนี้

#### ๑) การเสด็จเยือนปราสาทพระวิหารกึ่งทางการของกรมพระยาดำรงราชานุภาพ

ในคำพิพากษาศาลโลกตอนหนึ่งได้ให้ความสำคัญของการเสด็จเยือนปราสาทพระวิหารของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ โดยคำพิพากษาของศาลโลกใช้คำว่า “ในเรื่องนี้เหตุการณ์ที่สำคัญที่สุด” (the most significant episode) คือการเสด็จเยือนปราสาทพระวิหาร ซึ่งเมื่อท่านไปถึงปราสาทพระวิหารได้มีข้าหลวงใหญ่ต้อนรับเสด็จ โดยมีธงชาติฝรั่งเศสชักไว้ซึ่งตุลาการเสียงข้างมากเห็นว่า เท่ากับเป็นการยอมรับโดยปริยายถึงอำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชารายใต้การปกครองของฝรั่งเศส อีกทั้งเมื่อท่านกลับมาถึงกรุงเทพฯ ท่านยังได้ประทานรูปถ่ายที่ระลึกไปให้ข้าหลวงฝรั่งเศส โดยศาลโลกกล่าวว่า “พระองค์ทรงใช้ภาษาที่ดูเหมือนจะยอมรับว่า



โดยการกระทำของข้าหลวงฝรั่งเศสผู้นี้ ฝรั่งเศสได้กระทำตนเป็นประเทศเจ้าภาพ" (...he used language which seems to admit that France, through her Resident, had acted as the host country.)<sup>๑</sup> ส่วนหนึ่งในตุลาการเสียงข้างมากที่ให้ความสำคัญกับการเสด็จเยือนของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพคือท่านพิทส์มอริส ผู้พิพากษาชาวอังกฤษ โดยท่านเห็นว่า การเสด็จเยือนปราสาทพระวิหารของสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเท่ากับการรับรองอธิปไตยโดยปริยายของกัมพูชาเหนือปราสาทพระวิหาร<sup>๒</sup>

อย่างไรก็ตาม ประเด็นนี้ตุลาการเสียงข้างน้อยอย่างท่าน เวลลิงตัน คู ได้แสดงความเห็นในความเห็นค้านของท่านว่า สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพขณะเยือนปราสาทพระวิหารนั้นมิได้เสด็จเยือนในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย (ซึ่งขณะเยือนท่านมิได้ดำรงตำแหน่งนี้แล้ว) แต่ขณะเยือนท่านดำรงตำแหน่งนายของราชบัณฑิตยสถาน<sup>๓</sup> อีกทั้งปรากฏจากคำให้การของพระธิดาองค์หนึ่งของพระองค์ท่านที่ได้เสด็จในระหว่างการเยือนครั้งนี้ก็ได้กล่าวว่า พระองค์ท่านเห็นว่าการชักธงชาติฝรั่งเศสและการมีกองกำลังทหารต้อนรับนั้น "เป็นการทะเล้ง" (imprudent) และท่านยังรับสั่งว่าให้ถอดชุดเครื่องแบบทหารออกเสียก่อน ส่วนการส่งรูปถ่ายนั้น ท่านคุณเห็นว่ามิได้มีความหมายมากไปกว่าการแสดงความเอื้อเฟื้ออันเป็นธรรมเนียมของชาวตะวันตก (Oriental courtesy) เท่านั้น<sup>๔</sup>

## ๒) สภาพภูมิประเทศของทางขึ้นปราสาทพระวิหาร

หนึ่งในข้อต่อสู้ของฝ่ายไทยที่หยิบยกขึ้นมาโน้มน้าวให้ศาลโลกเห็นว่าปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนของประเทศไทยคือสภาพภูมิประเทศของทางขึ้นปราสาทพระวิหารอยู่ฝั่งไทย เพราะฝั่งเขมรนั้นจะเป็นหน้าผาสูงชัน<sup>๕</sup> อย่างไรก็ตาม ท่านพิทส์มอริสกลับเห็นว่า การที่ทางขึ้นแบบทางสะดวกอยู่ฝั่งไทยก็มิได้หมายความว่า ทางขึ้นจะมีได้อยู่ฝั่งเขมรด้วย ท่านพิทส์มอริสเห็นว่าทางเข้าถึงปราสาทพระวิหารก็มีทางเข้ามาจากฝั่งกัมพูชาเหมือนกันเพียงแต่ขึ้นด้วยความยากลำบากเท่านั้นเอง<sup>๖</sup>

<sup>๑</sup>Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, Judgment of ๑๕ June ๑๙๖๒, p. ๓๐

<sup>๒</sup>Separate Opinion of Sir Gerald Fitzmaurice, p.๖๐. Sir Gerald Fitzmaurice said that "...the visit of Prince Damrong in ๑๙๓๐-by far the most significant incident in this part of the case. To me it seems to have constituted a tacit recognition of Cambodia sovereignty over Preah Vihear...."

<sup>๓</sup>Dissenting Opinion of Judge Wellington Koo, para ๓๒

<sup>๔</sup>Id., para ๓๓

<sup>๕</sup>Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand), Merits, p. ๑๒ โดยในข้อ (iv) ฝ่ายไทยอ้างดังนี้ "The general nature of the area allows access from Thailand to the Temple, whereas access from Cambodia involves the scaling of the high cliff from the Cambodian plain."

<sup>๖</sup>Separate Opinion of Sir Gerald Fitzmaurice, p. ๕๕



ซึ่งตรงกันข้ามกับท่านกินทานาที่เห็นว่าข้อโต้แย้งของฝ่ายไทยในเรื่องทางขึ้นสู่ปราสาทพระวิหาร เป็นข้ออ้างที่ถูกต้องและมีน้ำหนักเนื่องจากการที่ทางขึ้นอยู่ฝั่งไทยทำให้เอื้อต่อการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนกว่าทางกัมพูชา<sup>๗</sup>

### ๓) การยอมรับแผนที่กับสนธิสัญญาที่ใช้เส้นปันน้ำ

ฝ่ายไทยต่อสู้โดยให้ความสำคัญกับสนธิสัญญาซึ่งตามสนธิสัญญามาตรา ๑ ระบุให้เส้นเขตแดนถือตามเส้นปันน้ำ (watershed) ซึ่งหากถือตามเส้นปันน้ำแล้วปราสาทพระวิหารจะอยู่ที่ประเทศไทย แต่หากพิจารณาตามแผนที่ที่ประเทศฝรั่งเศสจัดทำแต่เพียงฝ่ายเดียว ปราสาทพระวิหารจะตั้งอยู่ที่ประเทศกัมพูชา ซึ่งมีคดีย่อยมากมายในกรณีที่มีความขัดแย้งระหว่างสนธิสัญญากับแผนที่ ศาลหรืออนุญาโตตุลาการจะให้ความสำคัญแก่ตัวบทของสนธิสัญญามากกว่าแผนที่ โดยแผนที่เป็นเพียงองค์ประกอบหนึ่งในหลายๆ องค์ประกอบที่ใช้พิจารณาประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดน แต่เนื่องจากประเทศไทยไม่เคยทักท้วงความไม่ถูกต้องของแผนที่มาตั้งแต่ต้นทำให้ประเทศไทยถูกตัดสิทธิหรือถูก “ปิดปาก” (Estoppel)<sup>๘</sup> มิให้โต้แย้งความไม่ถูกต้องของแผนที่ในภายหลัง

ตุลาการเสียงข้างน้อยอย่างท่านกินทานา เห็นว่า อำนาจอธิปไตยทางอาณาเขตไม่ใช่เรื่องที่จะพิจารณากันอย่างผิวเผิน แต่ต้องพิจารณามูลฐานข้อเท็จจริงที่แน่ชัดเท่านั้น ท่านมิได้ให้ความสำคัญกับแผนที่ (เจ้าปัญหา) เนื่องจากแผนที่ตามภาคผนวก ๑ เป็นแผนที่ที่มีได้เกิดจากการรับรองความถูกต้องหรือความแท้จริง (an unauthenticated map)<sup>๙</sup> โดยท่านได้ยกคำวินิจฉัยของอนุญาโตตุลาการในคดี Palmas และสนธิสัญญากรุงแวร์ซายส์ว่า เมื่อเกิดมีความแตกต่างกันในเรื่องการปักปันเขตแดนระหว่างตัวบทของสนธิสัญญากับแผนที่ให้ถือตัวบท (Text) (ไม่ใช่แผนที่) เป็นสำคัญ

ส่วนท่านคูก็มีความเห็นทำนองเดียวกับท่านกินทานาว่าการพิจารณาประเด็นข้อพิพาททางเขตแดนเป็นเรื่องละเอียดอ่อนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานหลักฐานที่แน่ชัดเท่านั้น ท่านจึงเสนอว่าศาลโลกควรตั้งพยานผู้เชี่ยวชาญไปสำรวจพื้นที่บริเวณปราสาทพระวิหารและทำความเข้าใจเสนอมาสำหรับท่านแล้วข้อยุติเรื่องหลักฐานสำคัญมากตราบไต่ที่หลักฐานเกี่ยวกับเขตแดนยังไม่ยุติแล้ว การวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายไปในทางให้คุณหรือให้โทษแก่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่สามารถกระทำได้อ<sup>๑๐</sup>

<sup>๗</sup>Dissenting Opinion of Judge Moreno Quintana, p. ๗๑

<sup>๘</sup>ผู้สนใจหลักกฎหมายปิดปากที่ศาลระหว่างประเทศใช้ในการตัดสินคดี โปรดดู D.W. Bowett, Estoppel before International Tribunals and Its Relation to Acquiescence, ๓๓ British Yearbook of International Law, ๑๙๕๗, p. ๑๗๖

<sup>๙</sup>Dissenting Opinion of Judge Moreno Quintana, pp. ๖๙-๗๐

<sup>๑๐</sup>Dissenting Opinion of Judge Wellington Koo, para. ๕๕ ในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจของศาลโลกในการรับฟังพยานหลักฐานนั้น ผู้พิพากษาศาลโลกอย่างท่าน Manley Hudson กล่าวว่า ในการพิจารณาปัญหาข้อเท็จจริงนั้น ศาลมักจะรับฟังพยานหลักฐานที่เป็นเอกสาร (documentary evidence) มากกว่า ไม่ว่าจะเสนอในชั้นของ written proceedings หรือ oral proceedings โปรดดู Keith Highet, Evidence, The Court and the Nicaragua Case, The American Journal of International Law, vol. ๘๑, (Jan. ๑๙๘๗), p. ๖



#### ๔) การใช้อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนอันเป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหารและพื้นที่รอบๆ

ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ ประเด็นข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนนั้น นอกจากแผนที่แล้ว สิ่งที่สำคัญหรืออนุญาโตตุลาการให้ความสำคัญมากก็คือ **“อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนพิพาท”** ว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยที่เข้มข้นและสม่ำเสมอว่ากัน การแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยของรัฐสามารถแสดงออกได้หลายวิธี เช่น การเก็บภาษี การออกใบอนุญาตต่างๆ การชกธงชาติ การก่อสร้างอาคารต่างๆ เป็นต้น

ในความเห็นแย้งของท่านเวลลิงตัน คู เห็นว่า การใช้อำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารและบริเวณรอบๆ ปราสาทของประเทศไทยมีลักษณะที่เข้มข้นมากกว่าฝ่ายกัมพูชา โดยรัฐบาลไทยได้มีการก่อสร้างถนนไปยังเชิงเขาพระวิหาร การเก็บภาษีนาข้าว การออกใบอนุญาตให้ตัดไม้ รวมถึงการทำบัญชีรายการอนุสาวรีย์โบราณของทางราชการในปี ค.ศ. ๑๙๓๑ ซึ่งรวมปราสาทพระวิหารอยู่ด้วย โดยสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้มีพระอักษรถึงเทศาภิบาลมณฑลนครราชสีมาสองฉบับลงวันที่ ๒๓ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๐ และวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๓๑ เพื่อขอบัญชีรายการอนุสาวรีย์โบราณในมณฑลนั้น ซึ่งทางเทศาภิบาลได้ส่งคำตอบว่า ปราสาทพระวิหารนั้นเป็นอนุสาวรีย์โบราณอันหนึ่งในจำนวนสี่อันในจังหวัดชั้นนี้ซึ่งเป็นจังหวัดหนึ่งของไทยในเวลานั้น<sup>๑๑</sup>

สิ่งที่สร้างความวิตกในปัจจุบันก็คือ ทางการของไทยมองข้ามความสำคัญของการใช้อำนาจอธิปไตยบริเวณพื้นที่รอบ ๆ ปราสาท ประเด็นนี้สำคัญมาก โดยนักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงมากอย่างศาสตราจารย์ ดร.สมปอง สุจริตกุล ได้แสดงความวิตกกังวลในประเด็นนี้ในบทความของท่านชื่อว่า **“ข้อพิพาทระหว่างไทยกับกัมพูชาในคดีปราสาทพระวิหาร”** ข้อสังเกตของท่านควรที่เจ้าหน้าที่ของไทยพึงให้ความสำคัญอย่างยิ่ง

#### ๕) การให้ความสำคัญกับบริบททางการเมืองในขณะนั้น

เหตุผลหนึ่งที่ตุลาการเสียงข้างมากให้ความสำคัญคือการไม่ยอมรับข้อทักท้วงความไม่ถูกต้องของแผนที่ของฝ่ายไทย อย่างไรก็ตาม ติตุลาการเสียงข้างน้อยอย่างท่าน เวลลิงตัน คู และท่าน เซอร์สเปนเดอร์ ได้แสดงความเห็นอกเห็นใจฝ่ายไทยที่อยู่ในฐานะที่ไม่สามารถคัดค้านประท้วงฝรั่งเศสได้อย่างเต็มปากเต็มคำ โดยทั้งสองท่านได้พิจารณาประเด็นเรื่องการล่าอาณานิคม (Colonization) หรืออิทธิพลของประเทศฝรั่งเศสที่กำลังแผ่ขยายทั่วเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ในขณะนั้นด้วย โดยท่านเซอร์สเปนเดอร์กล่าวในความเห็นแย้งของท่านว่า **“ข้าพเจ้าเชื่อว่าไม่เป็นการยุติธรรมที่จะวัดความประพฤติปฏิบัติของประเทศสยามในเวลานั้นด้วยมาตรฐานทั่วไป ซึ่งอาจนำไปใช้ได้โดยชอบในปัจจุบันหรือแม้แต่ในขณะนั้นกับรัฐยุโรปซึ่งมีความเจริญอย่างสูงแล้ว”** และท่านยังกล่าวซ้ำอีกด้วยว่า **“ความหวาดกลัวของประเทศสยามต่อท่าทีของประเทศฝรั่งเศสที่มีต่อสยาม**

<sup>๑๑</sup>Id.para. ๓๘-๔๓.





เป็นปัจจัยอันหนึ่งที่ไม่อาจละเลยเสียได้ในการพิจารณาคุณค่าของการประพฤติปฏิบัติของประเทศสยาม การหนึ่งเฉย การที่มีได้หักท้วงถ้าหากคิดว่าควรมีการประท้วง”<sup>๖๖</sup>

## ๒. ประเด็นที่ศาลโลกตัดสิน ๓ ประเด็น

มีอยู่สามประเด็นที่ศาลโลกวินิจฉัย ซึ่งศาลโลกวินิจฉัยเป็นคุณแก่กัมพูชาทั้งสามประเด็นคือ ประเด็นแรก ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา ประเด็นที่สอง ประเทศไทยมีพันธะที่ต้องถอนกำลังทหารและประเด็นที่สามประเทศไทยต้องคืนบรรดาวัตถุที่ได้ระบุไว้แก่กัมพูชา มีข้อสังเกตว่ากัมพูชาเสนอให้ศาลโลกวินิจฉัยสถานะทางกฎหมายของแผนที่ในภาคผนวก ๑ และในเรื่องเส้นเขตแดนในอาณาบริเวณพิพาทด้วยแต่ศาลโลกไม่เห็นด้วย

## ๓. การไม่ให้ความสำคัญทางประวัติศาสตร์

ตุลาการเสียงข้างมากแทบไม่ได้ให้ความสำคัญทางประวัติศาสตร์ของปราสาทพระวิหารเลย ว่าใครเป็นผู้สร้าง เนื่องจากคดีนี้เกี่ยวข้องกับข้อพิพาททางกฎหมายด้านอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน อันเป็นที่ตั้งของปราสาทพระวิหาร “ข้อเท็จจริงทางประวัติศาสตร์” มิได้เป็นปัจจัยชี้ขาดว่าใครสมควร มีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาท แต่การวินิจฉัยของศาลต้องอาศัย “ข้อมูลทางภูมิศาสตร์” และ “ข้อกฎหมาย” เป็นสำคัญ โดยศาลโลกได้กล่าวว่า *“The Parties have also relied on other arguments of a physical, historical, religious and archaeological character, but the Court is unable to regard them as legally decisive.”*<sup>๖๗</sup> นอกจากนี้ ผู้พิพากษาเกินกว่าครึ่งเห็นด้วยกับศาลโลกว่า ข้อมูลทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับปราสาทพระวิหารไม่มีความสำคัญต่อการวินิจฉัยของศาลในคดีนี้<sup>๖๘</sup>

<sup>๖๖</sup>Dissenting Opinion of Judge Percy Spender นอกจากนี้ ผู้สนใจข้อวินิจฉัยคดีปราสาทพระวิหาร ในมุมมองเชิงการเมืองระหว่างประเทศในยุคล่าอาณานิคมโดยเฉพาะอิทธิพลของประเทศฝรั่งเศสในภูมิภาคอินโดจีน โปรดดู G.M. Kelly, *The Temple Case in Historical Perspective*, ๓๙ *British Yearbook of International Law*, ๑๙๖๓, pp. ๔๖๙-๔๗๒ โดยผู้เขียนทำเนียบนี้แสดงความเห็นใจแก่ฝ่ายไทยที่มีอำนาจต่อรองทางการเมืองน้อยกว่ากลุ่มประเทศตะวันตกในยุคล่าอาณานิคม.

<sup>๖๗</sup>Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia/Thailand), Judgment, I.C.J. Reports, ๑๙๖๒, p. ๑๕.

<sup>๖๘</sup>Dissenting Opinion of Judge Moreno Quintana, p.๗๑.



## ส่วนที่สอง

### ข้อสังเกตบางประการเกี่ยวกับคดีปราสาทพระวิหาร

#### ๑. ขอบเขตของคำพิพากษาของศาลโลกในคดีปราสาทพระวิหาร : สิ่งที่ศาลโลกตัดสินและมิได้ตัดสิน

ประเด็นที่ควรพิจารณาคือ ข้อเรียกร้องใดบ้างที่คำพิพากษาของศาลโลกตัดสินและข้อเรียกร้องใดที่กล่าวถึงที่ศาลโลกมิได้ตัดสิน ประเด็นที่ศาลโลกมิได้ตัดสินที่สำคัญมีอยู่อย่างน้อยสองเรื่องก็คือ เรื่องการปักปันเขตแดนของทั้งสองประเทศและสถานะทางกฎหมาย (Legal Status) หรือความชอบ



**Les avocats du Cambodge :**  
de gauche à droite :

**M. Reuter**  
**M. Pinto**  
**M. Dean Acheson**  
**S. Exc. Truong Cang, agent  
du Gouvernement Royal.**

ด้วยกฎหมายของแผนที่ในภาคผนวกหนึ่ง ซึ่งกระทำขึ้นฝ่ายเดียวของเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศส โดยฝ่ายกัมพูชาพยายามเสนอให้ศาลโลกวินิจฉัยประเด็นนี้แต่ศาลโลกปฏิเสธ<sup>๕๕</sup> โดยกัมพูชาพยายามเสนอให้ศาลโลกวินิจฉัยประเด็นเรื่อง “แนวเขตแดน” (the Frontier line) ระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา ตามแผนที่ในภาคผนวก ๑ โดยกัมพูชาเสนอมาในวันที่ ๕ มีนาคม ๑๙๖๒<sup>๕๖</sup> ต่อมาในวันที่ ๒๐ มีนาคม กัมพูชาเพิ่มข้อเรียกร้องเข้ามาอีก คือ ขอให้ศาลวินิจฉัยสถานะของแผนที่ว่าเป็นการกระทำและจัดพิมพ์ในนามของคณะกรรมการผสมปักปันเขตแดน<sup>๕๗</sup> ข้อเรียกร้องที่เพิ่มเข้ามาสองประเด็นนี้ได้เป็นการขยายข้อเรียกร้องเดิม ซึ่งมีเพียงสองประเด็นคือ ประเด็นแรกให้ฝ่ายไทยถอนกำลังทหารและประเด็นที่สองให้ศาลตัดสินว่าอำนาจอธิปไตยทางเขตแดนเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา<sup>๕๘</sup>

<sup>๕๕</sup>Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia/Thailand), Judgment, I.C.J. Reports, ๑๙๖๒, p.๓๖.

<sup>๕๖</sup>Ibid.,p.๑๐.

<sup>๕๗</sup>Ibid.,p.๑๑.

<sup>๕๘</sup>Ibid.,p.๘.



ส่วนที่เป็นคำวินิจฉัยที่เรียกว่า Operative part (*Dispositif* in French) นั้น ศาลโลกได้ตัดสินอยู่สามประเด็นคือ โดยตัวคำพิพากษาใช้คำว่า “The Court finds that...”<sup>๑๘</sup>

๑. ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา (The Temple of Preah Vihear is situated in territory under the sovereignty of Cambodia.)

๒. ให้ถอนทหาร และ

๓. ให้คืนวัตถุโบราณ

ประเด็นที่สร้างข้อถกเถียงมากที่สุดคือข้อแรก โดยมีการตีความแตกต่างกันไป เช่น ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชาแต่พื้นดินรองรับตัวปราสาทเป็นของไทย<sup>๑๙</sup> หรือศาลโลกมิได้ตัดสินว่าใครเป็นเจ้าของตัวปราสาท เพียงแต่ศาลโลกวินิจฉัยว่า ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนของกัมพูชา หรือไทยยังอาจเป็นเจ้าของปราสาทพระวิหารเพียงแต่ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนของกัมพูชา เป็นต้น นี่คือตัวอย่างของการตีความความหมายและขอบเขตของคำวินิจฉัยของศาลโลกในประเด็นแรก ปัญหานี้ไม่ได้มีการทำให้เกิดความชัดเจนขึ้น เนื่องจากทั้งสองฝ่ายไม่ได้เสนอให้ศาลโลกตีความหมายขอบเขตของคำพิพากษาแต่อย่างใด ส่งผลให้มีการตีความไปต่างๆ นานา

อย่างไรก็ดี มีข้อสังเกตว่า คำพิพากษาของศาลโลกมีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันไป เช่น ในคดีอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะ *Pulau Ligitan and Pupau Sipadan* ระหว่างประเทศอินโดนีเซียกับมาเลเซียในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ ศาลโลกใช้คำว่า “อำนาจอธิปไตยเหนือ *Pulau Ligitan and Pupau Sipadan* เป็นของมาเลเซีย” (*Sovereignty over Pupau Sipadan belongs to Malaysia*)<sup>๒๐</sup> หรือในคดี *Kasikili/Sedudu* ระหว่างประเทศบอสวานากับนามิเบีย ค.ศ. ๑๙๙๙ ศาลโลกใช้คำว่า “หมู่เกาะ *Kasikili/Sedudu* เป็นส่วนหนึ่งของอาณาเขตของบอสวานา” (*Kasikili/Sedudu Island forms part of the territory of the Republic of Botswana*)<sup>๒๑</sup>

<sup>๑๘</sup>ในส่วนที่เป็น operative part หรือ *dispositif* นั้น ศาลโลกมักจะใช้คำว่า “finds that” หรือ “decides that”

<sup>๑๙</sup>เป็นการตีความหรือเป็นความเข้าใจของนักการเมืองท่านหนึ่งเมื่อครั้งอภิปรายในรัฐสภาขณะมีการเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศกรณีการทำแถลงการณ์ร่วมเกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลก อย่างไรก็ตาม หนังสือของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คือ จอมพลประภาส จารุเสถียร ที่ ๑๑๕๖๗/๒๕๐๕ ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๐๕ มีไปถึงนายกรัฐมนตรี เรื่อง การปฏิบัติตามคำพิพากษาศาลโลกในคดีปราสาทพระวิหาร ข้อความตอนหนึ่งในหนังสือนี้กล่าวว่า “....โดยยึดหลักการที่จะให้กัมพูชาได้ไปซึ่งซากปราสาทพระวิหารและพื้นที่รองรับปราสาทเท่านั้น”.

<sup>๒๐</sup>*Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia), Judgment, I.C.J. Reports, ๒๐๐๒, para.๑๕๐*

<sup>๒๑</sup>*Kasikili Sedudu Island (Botswana/Namibia), Judgment, I.C.J. Reports, ๑๙๙๙, para.๑๐๔ (๒)*



LIR



อนึ่ง มีข้อสังเกตว่า ในชั้นของการยื่นฟ้องและ Memorial เดิมของกัมพูชานั้น มีคำว่า “belongs to” ด้วย โดยกัมพูชาใช้คำว่า “May it please the Court to adjudicate and declare whether the Kingdom of Thailand appears or not:

(๑) ....

(๒) that the territorial sovereignty over the Temple of Preah Vihear **belongs to** the Kingdom of Cambodia.”<sup>๒๓</sup>

การใช้ถ้อยคำแตกต่างกันทำให้เกิดปัญหาการตีความได้ว่า คำว่า “ตั้งอยู่ในดินแดนภายใต้ อำนาจอธิปไตย” ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้ในคดีปราสาทพระวิหารต่างหรือเหมือนกับคำว่า “เป็นของ” หรือ “เป็นส่วนหนึ่ง” ปัญหานี้คงมีการถกเถียงกันต่อไปในหมู่นักกฎหมายไทย

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาจากข้อความในภาษาอังกฤษแล้ว ถ้อยคำที่ต้องพิจารณามีอย่างน้อย ๒ คำ คือคำว่า “territory” มีความหมายแคบกว้างเพียงใด และคำว่า “sovereignty” มีความหมายเพียงใด

*ประการแรก* กฎหมายระหว่างประเทศรับรองว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐเหนือดินแดนนั้น กินทั้งบน “พื้นอากาศ” (Air space) และ “ใต้ดิน” (Sub soil) ด้วย ประเด็นเรื่องขอบเขตของ อำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน (Territorial Sovereignty) ศาสตราจารย์ J.H.W. Verzijl ได้อธิบายว่า อำนาจอธิปไตยของรัฐนั้นกินทั้งส่วนที่เป็นพื้นผิวดิน (Surface) และส่วนที่เป็น “พื้นใต้ดิน” (Subsoil) ด้วย<sup>๒๔</sup>

*ประการที่สอง* อำนาจอธิปไตยเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กับอาณาเขตหรือดินแดนของรัฐ โดยอาณาเขตของรัฐเป็นหลักฐานเบื้องต้น (prima facie) เกี่ยวกับขอบเขตของการใช้อำนาจ อธิปไตย<sup>๒๕</sup>

<sup>๒๓</sup>Case Concerning the Temple of Preah Vihear (Cambodia/Thailand), Judgment, I.C.J. Reports, ๑๙๖๒, p.๘.

<sup>๒๔</sup>J.H.W. Verzijl, International Law in Historical Perspective vol.III, (the Netherlands :AW.Sijthoff-Leyden,๑๙๗๐), p.๘๗ นอกจากนี้โปรดดู R.P. Anand, Sovereignty Equality of States in International Law, Recueil des cours, (๑๙๘๖-II, pp. ๒๗-๒๘.)

<sup>๒๕</sup>A.O. Cukwurah, The Settlement of The Boundary Disputes in International Law, (U.S.A.; Oceana Publication), ๑๙๖๗, p.๓๑.



## ๒. สถานะของคำพิพากษาของศาลโลกตามธรรมเนียมศาลยุติธรรมระหว่างประเทศและกฎบัตรสหประชาชาติ

### ๒.๑ ประเภทของคำพิพากษาของศาลโลก

คำตัดสินในคำพิพากษาของศาลโลกนั้นมิได้อยู่ด้วยกันหลายลักษณะขึ้นอยู่กับว่าในส่วนที่เป็นบทปฏิบัติการ (Operative part) ศาลโลกตัดสินว่าอย่างไร เช่นที่ผ่านมาศาลโลกเคยตัดสินให้รัฐชดใช้ค่าเสียหาย<sup>๒๖</sup> หรือให้รัฐกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด หรืองดเว้นกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใด รวมทั้งการประกาศสิทธิหรือประกาศสถานการณ์ทางกฎหมายในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง นักกฎหมายระหว่างประเทศที่มีชื่อเสียงในเรื่องศาลโลกอย่างท่าน Shabtai Rosenne ได้ศึกษาคำพิพากษาของศาลโลกและได้แบ่งประเภทคำพิพากษาของศาลโลกออกเป็น ๒ ประเภทคือ Declaratory Judgment และ Executory Judgment<sup>๒๗</sup>

๑. **Declaratory Judgment** หมายถึง คำพิพากษาที่ประกาศสถานการณ์ทางกฎหมาย (Declaratory of a legal situation)<sup>๒๘</sup> หรือ คำพิพากษาที่ศาลโลกประกาศ (declare) หรือยืนยัน (uphold) สิทธิตามกฎหมายอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือประกาศว่าการกระทำของรัฐคู่กรณีชอบด้วยกฎหมายหรือละเมิดกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่ ศาลโลกเก่าได้อธิบายคำพิพากษาแบบ Declaratory Judgment ดังนี้ “... the intention of which is to ensure recognition of a situation at law once and for all and with binding force as between the Parties ; so that the legal position, thus established cannot again be called in question in so far as the legal effects ensuing therefrom are concerned.”<sup>๒๙</sup>

ในอดีตศาลโลกเก่าเคยทำคำพิพากษาแบบ Declaratory Judgment มาหลายคดีแล้ว เช่นคดีหมายเลขที่ ๗ และ ๑๓ โดยศาลโลกได้กล่าวในคำพิพากษาหมายเลข ๑๓ ตอนหนึ่งว่า “... on the Legal position of the German-owned factory at Chorzow, was in the nature of declaratory judgment, the intention of which is to ensure recognition of situation at law, once and for all and with binding force as between the parties; so that the legal position thus established cannot

<sup>๒๖</sup>เช่นคดี Corfu Channel case.

<sup>๒๗</sup>Shabtai Rosenne, The Law and Practice of the International Court : Volume Two (The Netherlands: A.W. Sijthoff-Leyden, ๑๙๖๕), pp. ๖๒๐-๖๒๑.

<sup>๒๘</sup>See Bruno Simma et al (ed.), The Charter of the United Nations : A Commentary Vol. II, (Great Britain: Oxford University Press, ๒๐๐๒), p. ๑๑๗๕.

<sup>๒๙</sup>German Interest in Polish Upper Silesia Case, P.C.I.J. A ๑๓, p. ๒๐.



*be called in question in so far as the legal effects ensuing therefrom are concerned."*

ส่วนคำพิพากษาแบบ Declaratory Judgment ที่ตัดสินโดยศาลโลกใหม่ เช่น การประกาศว่าการกระทำของอังกฤษ (โดยปฏิบัติการของเรือกวาดทุ่นระเบิดในน่านน้ำของอัลเบเนีย) เป็นการละเมิดอธิปไตยของประเทศอัลเบเนีย ในคดี Corfu Channel case<sup>๑๐</sup> หรือการประกาศกฎเกณฑ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในการกำหนดเขตแดนทางทะเลอย่างคดี the North Sea of Continental Shelf case หรือการตัดสินว่าการกระทำของรัฐมิได้ละเมิดสนธิสัญญาอย่างคดี ELSI<sup>๑๑</sup> และคดี La Grand<sup>๑๒</sup> หรือการประกาศว่าการกระทำของรัฐละเมิดกฎหมายประเพณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับความคุ้มกันทางอาญาและหลักความละเมิดมิได้ในตัวบุคคลของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศอย่างคดี Arrest Warrant<sup>๑๓</sup> เป็นต้น

มีข้อสังเกตสองประการเกี่ยวกับคำพิพากษาแบบ Declaratory Judgment คือ ประการแรก คำพิพากษาของศาลโลกที่เกี่ยวกับข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนหรือพื้นที่พิพาทหรือสิทธิทางกฎหมายเกี่ยวกับดินแดนมิได้เป็นอะไรมาเกินไปกว่าคำพิพากษาที่เกี่ยวกับการประกาศสิทธิทางกฎหมาย<sup>๑๔</sup> ของรัฐคู่พิพาท

ประการที่สอง ผลของคำพิพากษาแบบ Declaratory Judgment จะทำให้รัฐต้องปฏิบัติอย่างใดอย่างหนึ่งตามมา เช่น กรณีที่ศาลโลกตัดสินให้รัฐใดรัฐหนึ่งมีอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนพิพาท(disputed area) หรือตัดสินว่าให้พื้นที่พิพาทตกเป็นของหรืออยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของรัฐใดแล้ว ย่อมมีผลตามมว่ารัฐคู่พิพาทอีกรัฐหนึ่งต้องถอนทหารออกจากบริเวณพิพาทนั้น<sup>๑๕</sup>

**๒. Executory Judgment** หมายถึง คำพิพากษาที่ศาลโลกตัดสินให้รัฐคู่พิพาทจะต้องมีการกระทำอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับอย่างเป็นรูปธรรม<sup>๑๖</sup>

<sup>๑๐</sup>Corfu Channel case, Judgment of April ๙th, ๑๙๔๙, p.๓๖ ในบทปฏิบัติการ (dispositif) ข้อ ๔.

<sup>๑๑</sup>ใน Dispositif ข้อที่สอง ศาลโลกตัดสินว่าอิตาลีมิได้ละเมิดสนธิสัญญาทวิภาคีว่าด้วยไมตรี การค้า และการเดินเรือที่ทำกับสหรัฐอเมริกา โดยศาลโลกตัดสินว่า "Finds that the Italian Republic has not committed any of the breaches, alleged in the said Application, of the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between the Parties signed at Rome on ๒ February ๑๙๔๘, or of the Agreement Supplementing that Treaty signed by the Parties at Washington on ๒๖ September ๑๙๕๑." โปรดดู Elettronica Sicula S.P.A. (ELSI), Judgment, I.C.J. Reports ๑๙๘๘, para. ๑๓๗.

<sup>๑๒</sup>La Grand (German v. United States of America), Judgment, I.C.J. Reports, ๒๐๐๑, para. ๑๒๘ ข้อ (๓).

<sup>๑๓</sup>Case Concerning the Arrest Warrant, I.C.J. Reports, ๒๐๐๒, para. ๗๘ ข้อ (๒).

<sup>๑๔</sup>E.M. Borchard, Declaratory Judgment in International Law, The American Journal of International Law, ๑๙๓๕, p.๔๘๘.

<sup>๑๕</sup>Bruno Simma (ed.), supra note., p. ๑๑๕๒.



เช่น ศาลโลกตัดสินให้ชดใช้ค่าสินไหมทดแทน เช่น คดี Wimbledon case<sup>๓๗</sup> และคดี Corfu Channel case หรือให้รัฐคู่พิพาทกระทำกร่างอย่างใดอย่างหนึ่งเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น คดี Hostage case หรือคดี La Grand<sup>๓๘</sup> คำพิพากษาแบบนี้ รัฐคู่พิพาทต้องมีการปฏิบัติตามคำพิพากษาอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้คำพิพากษามีผลบังคับเป็นรูปธรรม ซึ่งขั้นตอนนี้เป็นกระบวนการที่เรียกว่า Post-Adjudicative phase ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของศาลโลก

ในกรณีของปราสาทพระวิหารนั้น คำตัดสินของศาลที่เรียกว่าบทปฏิบัติการ (Operative part) นั้นมีทั้งส่วนที่เป็น Declaratory Judgment และ Executory Judgment โดยข้อแรก ที่ศาลโลกตัดสินว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศกัมพูชาเป็นการประกาศสิทธิของกัมพูชาเหนือปราสาทพระวิหาร ซึ่งเป็น Declaratory Judgment

ส่วนข้อที่สองและสามที่ศาลโลกตัดสินว่าประเทศไทยมีพันธกรณีต้องถอนทหารและคืนวัตถุโบราณ<sup>๓๙</sup> ตามลำดับนั้นจัดว่าเป็น Executory Judgment ซึ่งหมายความว่า รัฐบาลไทยต้องกระทำกร่างอย่างหนึ่งอย่างใดหรืองดเว้น ซึ่งกรณีนี้ไทยก็ปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยถอนกำลังทหาร แต่ที่น่าคิดก็คือ กรณีที่ศาลโลกประกาศสิทธิของกัมพูชาว่ามีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทนั้นมีความหมายว่าอย่างไร รัฐบาลไทยมีพันธกรณีต้องทำอะไรต่ออีกหรือไม่ เพื่อให้ส่วนนี้มีผลบังคับใช้ได้จริง Shabtai Rosenne เห็นว่าการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาเกี่ยวกับอำนาจอธิปไตยซึ่งท่านได้ยกตัวอย่างคดี ๓ คดี คือคดี Wimbledon case และ Corfu Channel case รวมถึงคดีปราสาทพระวิหารด้วยว่า การไม่ยอมปฏิบัติตามอาจเป็นการละเมิดหลักบูรณาภาพของดินแดนได้<sup>๔๐</sup>

**๒.๒. ความมีผลผูกพันทางกฎหมายของคำพิพากษา (Legal binding force)**

ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๕๙ คำพิพากษาของศาลโลกมีผลผูกพันทางกฎหมาย โดยนัยนี้มีความหมายอยู่สองประการคือ

<sup>๓๗</sup>P.C.I.J. , Series A (๑๙๒๓).

<sup>๓๘</sup>หลังจากที่ศาลโลกตัดสินว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาละเมิดอนุสัญญาด้วยความล้มเหลวทางกงสุล ค.ศ. ๑๙๖๓ ศาลโลกได้ตัดสินให้รัฐบาลสหรัฐให้ปฏิบัติตามพันธกรณีตามมาตรา ๓๖ วรรค ๑ (b) และให้หลักประกันว่าจะไม่มีการละเมิดซ้ำอีก (non-repetition) อีกทั้งยังให้รัฐบาลสหรัฐทำการทบทวนและพิจารณาอีกครั้งเกี่ยวกับความผิดและโทษ ด้วยเหตุที่ว่ามีการละเมิดสิทธิเกี่ยวกับ Consular assistance.

<sup>๓๙</sup>การที่ประเทศไทยต้องถอนทหารและคืนวัตถุโบราณนั้นเป็นผลมาจากการที่ศาลโลกวินิจฉัยประเด็นแรกว่า ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนซึ่งอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา ซึ่งในตอนท้ายของคำพิพากษาศาลโลกก็ได้กล่าวถึงประเด็นนี้เหมือนกันโดยศาลโลกเห็นว่า ทั้งการถอนทหารและการคืนวัตถุต่างเป็นผลมาจาก (consequence) การที่ศาลโลกตัดสินให้กัมพูชามีอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหาร เพียงแต่เรื่องการถอนทหารนั้นกัมพูชาได้ระบุไว้ในคำร้องมาตั้งแต่แรก แต่เรื่องการคืนวัตถุโบราณนั้นกัมพูชาต้องขอมาที่หลังซึ่งผู้พิพากษาสองท่านคือ Tanaka และ Morelli ไม่เห็นด้วยกับข้อเรียกร้องเรื่องการคืนวัตถุ โดยท่านเห็นว่าข้อเรียกร้องที่เลยกำหนดเวลามาแล้ว โปรดดูคำพิพากษาหน้า ๓๘.

<sup>๔๐</sup>Shabtai Rosenne, supra note, p.๑๓๕



ประการแรก คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะแก่รัฐคู่พิพาทและ

ประการที่สอง คำพิพากษามีผลผูกพันเฉพาะคดีนั้นเท่านั้น กล่าวอีกนัยหนึ่ง คำพิพากษาไม่มีผลผูกพันในเหตุการณ์อนาคตหรือข้อพิพาทใหม่ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ไม่ว่าข้อพิพาทนั้นจะเป็นข้อพิพาทระหว่างรัฐคู่พิพาทเดิมหรือกับรัฐที่สามก็ตาม

ประเด็นที่ต้องพิจารณาต่อไปคือ อะไรคือสิ่งที่ผูกพัน โดยปกติแล้ว คำพิพากษาของศาลประกอบด้วยส่วนที่เป็น “เหตุผลทางกฎหมายประกอบการตัดสินคดี” ที่เรียกว่า *ratio decidendi* กับ “คำตัดสินของศาล” ที่เรียกว่า *dispositif* ประเด็นนี้ Hermann Mosler อธิบายว่า คำตัดสินของศาลที่มีได้จำกัดเฉพาะส่วนที่เป็น “บทปฏิบัติการ” (*Dispositif, Operative part*) เท่านั้น แต่รวมถึง “เหตุผลสำคัญที่ใช้ในการตัดสินคดี” ด้วย (*ratio decidendi*)<sup>๔๑</sup> โดยส่วนที่มีผลผูกพันรัฐคู่พิพาทมีทั้งส่วนที่เป็นเหตุผลทางกฎหมายประกอบการตัดสินคดีและคำตัดสินของศาล<sup>๔๒</sup>

### ๒.๓ ความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (*res judicata*)

คำพิพากษาของศาลโลกนั้นมีผลผูกพันทางกฎหมายและเป็นคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดคือ (*res judicata*) ไม่มีการอุทธรณ์ต่อไปอีก หลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษา (*Finality & conclusiveness*) หรือคำพิพากษาที่เสร็จเด็ดขาดนี้ใช้ทั้งกับคำพิพากษาที่พิจารณาคดีโดยองค์คณะของผู้พิพากษาเต็มจำนวน (*Plenary*) และแบบ *Chamber* ในเรื่องเกี่ยวกับความเป็นที่สุดของคำพิพากษาของศาลโลกนั้นมีประเด็นที่สำคัญอย่างน้อยสองประเด็นที่ควรกล่าวถึง ดังนี้

ประเด็นแรก ความหมายของคำว่า “the judgment is final” หรือ *res judicata* หมายความว่าอย่างไร ศาลโลกได้มีโอกาสย้ำถึงความเป็นที่สุดของคำพิพากษาไว้หลายคดี คือ คดี *Corfu Channel case* โดยคดีนี้ศาลโลกมีคำพิพากษาเมื่อวันที่ ๙ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ ให้รัฐบาลอัลเบเนียชดเชยค่าเสียหายแก่รัฐบาลอังกฤษแต่รัฐบาลอัลเบเนียปฏิเสธที่จะปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลก ศาลโลกจึงมีคำพิพากษาอีกครั้งในวันที่ ๑๕ ธันวาคมในปีเดียวกัน โดยศาลโลกได้กล่าวว่า “...ธรรมเนียมศาลโลกมาตรา ๖๐ รับรองว่าคำพิพากษาของศาลนั้นเป็นที่สุดและ ไม่มีการอุทธรณ์ ดังนั้น เนื้อหาของคำพิพากษาจึงเสร็จเด็ดขาด (*res judicata*)”<sup>๔๓</sup> และในคดี *Barcelona Traction case* ศาลโลกก็ได้กล่าวยืนยันถึงความผูกพันและความเป็นที่สุดของคำพิพากษาอีกครั้ง

<sup>๔๑</sup>Hermann Mosler, Judgment of International Courts and Tribunals, Encyclopedia of International Law : Vol. ๑ Settlement of Disputes, (North-Holland Publishing Company, ๑๙๘๑), p.๑๑๓.

<sup>๔๒</sup>Bruno Simma, supra note (ed.), p.๑๑๗๐.

<sup>๔๓</sup>The Corfu Channel case, I.C.J. Reports December ๑๕th, ๑๙๔๙, p.๒๔๘. The World Court ruled that “the Statute (Article ๖๐), which, for the settlement of the present dispute, is binding upon the Albanian Government, that Judgment is final and without appeal, and that therefore the matter is *res judicata*.”



ประเด็นที่สอง ส่วนใดของคำพิพากษาของศาลที่เสร็จเด็ดขาด (*res judicata*) ในประเด็นนี้ Herman Mosler เห็นว่า *res judicata* จำกัดเฉพาะบทปฏิบัติการหรือ Operative part เท่านั้น แต่ส่วนอื่น ๆ ก็จะต้องนำมาพิจารณาประกอบด้วยเพื่อกำหนดขอบเขตของบทปฏิบัติการ<sup>๕๕</sup>

### ๒.๔ การตีความคำพิพากษาของศาลโลก (Interpretation of a Judgment)

ในกรณีที่คู่พิพาทมีความเห็นไม่ตรงกันในคำวินิจฉัยของศาลโลก มาตรา ๖๐ ก็รับรองให้ศาลโลกมีอำนาจในการตีความขอบเขตและความหมายของคำพิพากษาศาลโลกได้ (Interpretation) หากว่าคู่พิพาทร้องขอ

ในอดีต รัฐคู่พิพาทเคยใช้สิทธิตามมาตรานี้ขอให้ศาลตีความขอบเขตหรือความหมายของคำพิพากษาของศาลโลก เช่น คดี Factory at Chorzow, Application for Revision and Interpretation of the Judgment of ๒๔ February เป็นต้น

### ๒.๕ การขอแก้ไขคำพิพากษาของศาลโลก (Revision of a Judgment)

ในธรรมนูญศาลโลกมาตรา ๖๑ รับรองว่า คู่ความสามารถร้องขอให้มีการแก้ไขคำพิพากษาได้ (Revision) โดยมีเงื่อนไขสองประการคือ

ประการแรก ต้องมีการค้นพบ “ข้อเท็จจริงใหม่” (new fact) ซึ่งข้อเท็จจริงใหม่นี้จำเป็นต้องเป็นข้อเท็จจริงที่มีความสำคัญถึงกับมีผลกระทบต่อคำวินิจฉัยของศาล

ประการที่สอง การใช้สิทธินี้ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขเวลา กล่าวคือ ต้องมีการร้องขอให้มีการแก้ไขคำพิพากษาภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่วันค้นพบข้อเท็จจริงใหม่หรือภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันตัดสินคดี ซึ่งในกรณีของปราสาทพระวิหารฝ่ายไทยก็ไม่เคยใช้สิทธิขอให้มีการตีความคำพิพากษาของศาลว่ามีความหมายครอบคลุมเพียงใด ส่งผลให้มีปัญหาการตีความถึงขอบเขตคำพิพากษาจนถึงทุกวันนี้ อีกทั้งฝ่ายไทยก็ไม่เคยค้นพบ “ข้อเท็จจริงใหม่” แต่ประการใด จนเวลาล่วงเลยมาแล้ว ๔๖ ปี สิทธิในการขอแก้ไขคำพิพากษาของศาลตามมาตรา ๖๑ จึงเป็นอันสิ้นสุดลง

### ๓. ขั้นตอนหลังจากที่ศาลโลกตัดสินคดีแล้ว (Post-Adjudicative phrase)

ในการประชุมของคณะกรรมการนักนิติศาสตร์ (The Committee of Jurists) ที่กรุงวอชิงตันนั้น เคยมีการอภิปรายกันว่าสมควรบัญญัติเรื่องการปฏิบัติตาม (Compliance หรือ Execution) และการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา (Enforcement) ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือไม่ โดยทั้งสองเรื่องจัดว่าเป็นขั้นตอนหลังจากที่ศาลโลกทำคำพิพากษาแล้ว ที่เรียกว่า Post-Adjudicative phrase ปรากฏว่าที่ประชุมส่วนใหญ่เห็นว่า ทั้ง ๒ เรื่องข้างต้น

<sup>๕๕</sup>Hermann Mosler, Judgment of International Courts and Tribunals, Encyclopedia of International Law, p.๑๑๖.





มิใช่รัฐหรืออยู่ในความรับผิดชอบของศาล แต่ควรอยู่ในความรับผิดชอบโดยองค์กรทางการเมืองมากกว่า<sup>๕๕</sup> ดังนั้น ในที่ประชุมที่นครซานฟรานซิสโก ที่ประชุมเห็นว่า มาตรการหลังจากที่มีการทำคำพิพากษาแล้วจึงไม่ต้องบัญญัติไว้ในธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ แต่บัญญัติไว้ในกฎบัตรสหประชาชาติแทน ในประเด็นนี้ อดีตผู้พิพากษาศาลโลกอย่างท่าน Sir Robert Jennings กล่าวว่า *"The Judgments of the Court are binding in law, but do they, in fact, resolve the matter? More work need to be done here. It is ironic that the Court's business up to the delivery of judgment is published in lavish detail, but it is not at all easy to find out what happened afterwards."*<sup>๕๖</sup>

ตามกฎบัตรสหประชาชาติมาตรา ๙๔ ได้แบ่งออกเป็นสองกรณี โดยแยกเรื่อง "Compliance" กับ "Enforcement" ออกจากกัน ดังนี้

**กรณีแรก** เป็นเรื่อง "การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลก" (Compliance) อยู่ในมาตรา ๙๔ (๑) โดยมาตรา ๙๔ (๑) วางหลักว่า "รัฐที่เป็นสมาชิกของสหประชาชาติจะต้องปฏิบัติตามคำพิพากษา"<sup>๕๗</sup> โดยการปฏิบัติตามคำพิพากษามาตรา ๙๔ (๑) นี้ หมายความว่า ให้รัฐคู่พิพาทปฏิบัติตามในส่วนที่เป็นบทปฏิบัติการที่เรียกว่า Operative clause (หรือเรียกกันในภาษาฝรั่งเศสว่า *dispositif*)<sup>๕๘</sup> โดยรัฐคู่พิพาทจะต้องทำให้คำพิพากษาในส่วนที่ศาลตัดสินมีผลบังคับได้จริง โดยในคดี *Gabcikovo-Nagymaros Project* ระหว่างประเทศฮังการีกับสโลวัก ข้อความตอนหนึ่งศาลโลกได้กล่าวว่า *"...and duty to give effect to the Judgment of the Court."*<sup>๕๙</sup>

สำหรับเรื่องการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลก (Non-Compliance) นั้น อาจแบ่งออกได้เป็น ๒ ประเภทคือ ไม่ปฏิบัติตามเลย (Full non-Compliance) และไม่ปฏิบัติตามบางส่วน (Partial non-Compliance) ซึ่งที่ผ่านมามีตัวอย่างได้ว่า รัฐยอมปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลกเป็นส่วนใหญ่ มีบางคดีที่รัฐไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติตามบางส่วน

<sup>๕๕</sup>Oscar Schachter, *The Enforcement of International Judicial and Arbitral Decisions*, *The American Journal of International Law* vol. ๕๔, No. ๑๕ (๑๙๖๐), p.๑๗.

<sup>๕๖</sup>Cited by Colter Paulson, *Compliance with Judgments of the International Court of Justice since ๑๙๘๗,๑๙๘ American Journal of International Law* ๙๓๔, (๒๐๐๔), p.๙๓๔.

<sup>๕๗</sup>Article ๙๔ (๑) of the UN Charter stipulates that " Each Member of the United Nations undertakes to comply with the decision of the International Court of Justice in any case to which it is a party." สำหรับผู้สนใจเรื่องการปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ โปรดอ่าน Constanze Schulte, *Compliance with Decisions of the International Court of Justice*, (U.S.A: Oxford University Press, ๒๐๐๔).

<sup>๕๘</sup>Bruno Simma (ed.), p.๑๑๗๕.

<sup>๕๙</sup>I.C.J. Reports, *Gabcikovo-Nagymaros Project*, ๑๙๙๗, para.๑๔๑-๑๔๗.



*กรณีที่สอง* เป็นเรื่อง “การบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษา” (Enforcement) ซึ่งอยู่ในมาตรา ๙๔ (๒) ซึ่งกฎบัตรสหประชาชาติกำหนดให้เป็นดุลพินิจของคณะมนตรีความมั่นคงที่จะออก “คำแนะนำ” (Recommendation) หรือ “มาตรการ” (Measure) อย่างหนึ่งอย่างใด เพื่อให้คำพิพากษาของศาลโลกมีผลใช้บังคับได้ ในเรื่องของการให้คณะมนตรีความมั่นคงเข้ามา มีบทบาทนั้น หากเปรียบเทียบกับกรณีของคณะมนตรีในสันนิบาตชาติ (League of Nations) จะพบว่าอำนาจของคณะมนตรีความมั่นคงของสหประชาชาติมีความยืดหยุ่นกว่า กล่าวคือ ในมาตรา ๑๓ (๔) ของกติกาสันนิบาตชาติกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะมนตรีที่จะกำหนดมาตรการเพื่อให้คำพิพากษาของศาลโลกมีผลใช้บังคับได้จริงในทางปฏิบัติ<sup>๕๐</sup>

ส่วนวิธีการออก “คำแนะนำ” หรือ “มาตรการ” เป็นดุลพินิจของคณะมนตรีความมั่นคงซึ่งในข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงอาจเรียกร้องให้รัฐปฏิบัติตามคำพิพากษาโดยที่ไม่ได้ระบุนิติการที่เฉพาะเจาะจง<sup>๕๑</sup> ส่วนการออก “มาตรการ” นั้น อาจมีมาตรการหลายอย่าง ตั้งแต่การกดดันทางการทูต ทางเศรษฐกิจ รวมถึงการใช้กำลังทางทหาร<sup>๕๒</sup>

ประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับมาตรการบังคับให้เป็นไปตามคำพิพากษาก็คือ การออกคำแนะนำนั้นต่างจากการออกมาตรการหรือไม่ โดยปกติแล้ว สถานะทางกฎหมายของข้อมติที่เป็นเพียงคำแนะนำย่อมไม่มีผลผูกพันทางกฎหมาย อย่างไรก็ตาม Shabtai Rosene เห็นว่า มาตรการนี้ต้องตีความให้สอดคล้องกับมาตรา ๕๙ และมาตรา ๖๐ แห่งธรรมนูญศาลโลก โดยท่านเห็นว่า ไม่ว่า “คำแนะนำ” หรือ “มาตรการ” ที่ออกโดยคณะมนตรีความมั่นคงจะต้องทำให้คำพิพากษาของศาลโลกมีผลในทางกฎหมาย มิฉะนั้นแล้วก็จะไปลบล้างหรือกระทบต่อความผูกพันและหลักความเป็นที่สุดของคำพิพากษาของศาลโลกได้ และยังเป็นการตีความที่ไม่มีเหตุผลด้วย (nonsense)<sup>๕๓</sup> แต่ในทางปฏิบัติไม่ค่อยมีการใช้มาตรการนี้

<sup>๕๐</sup>Article ๑๓ (๔) of the Covenant of the League of Nations stated:

"The Member of the League agree they will carry out in full good faith any award or decision that may be rendered and that they will not resort to war against a Member of the League which complies therewith. In the event of any failure to carry out such an award or decision, the Council **shall** propose what steps should be taken to give effect thereto."

<sup>๕๑</sup>Bruno Simma (ed.), p.๑๑๗๗.

<sup>๕๒</sup>Oscar Schachter, supra note, ,pp. ๖-๑๗.

<sup>๕๓</sup>Shabtai Rosenne, The Law and Practice of the International Court: Vol. I, (the Netherlands :AW.Sijthoff-Leyden, ๑๙๖๕), p. ๑๕๑.



กล่าวโดยสรุปแล้ว การปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลกที่ผ่านมาในอดีตถือว่าประสบความสำเร็จพอสมควร แม้จะมีบางคดีที่รัฐปฏิบัติตามเพียงบางส่วนเท่านั้น ในงานของ Jonathan Charney พบว่า นับแต่คดี Nicaragua case เป็นต้นมา มีอยู่ประมาณ ๕ คดีที่รัฐคู่พิพาทปฏิบัติตามคำพิพากษาเพียงบางส่วน (partial compliance)<sup>๕๔</sup> ส่วนงานของ Colter Paulson ซึ่งเป็นงานที่ศึกษาคดีที่ศาลโลกตัดสินนับแต่คดี Nicaragua case เป็นต้นมาถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๔ พบว่า คำพิพากษาของศาลส่วนใหญ่มีการปฏิบัติตามและมีอยู่ ๕ คดีที่รัฐปฏิบัติตามเพียงบางส่วน<sup>๕๕</sup>

ขั้นตอนที่เรียกว่า Post-Adjudicative phrase เกี่ยวข้องกับเรื่องการเมืองระหว่างประเทศ อยู่มาก มีปัจจัยหลายประการที่มีส่วนทำให้การปฏิบัติตามคำพิพากษาประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว เช่น ปัจจัยจากแรงกดดันทางการเมือง และประเภทของการยอมรับเขตอำนาจศาล หากเป็นการยอมรับเขตอำนาจศาลโลกแบบ “การทำข้อตกลงพิเศษ” (Compromis, Special Agreement) มักไม่ค่อยประสบปัญหาเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษา อนึ่ง สำหรับคดีปราสาทพระวิหารนั้น Merrills ได้วิจารณ์ว่า แม้ฝ่ายไทยจะเป็นฝ่ายที่คัดค้านเขตอำนาจศาลโลกอย่างแข็งขันมาตั้งแต่แรก แม้กระนั้นก็ตาม ฝ่ายไทยก็ยังคงปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาลโลก<sup>๕๖</sup>

#### ๔. คุณค่าของแผนที่ในฐานะหลักฐานตามกฎหมายระหว่างประเทศ (Legal Value of Map)

ประเด็นหนึ่งที่มีความสำคัญมากตามกฎหมายระหว่างประเทศคือคุณค่าทางกฎหมายของแผนที่ (Legal value of map) ในฐานะพยานหลักฐาน (Evidence) มีมากน้อยเพียงใด ประเด็นนี้ทางการของไทยไม่เคยหยิบมาพิจารณาอย่างจริงจังทั้งก่อนและหลังที่เกิดคดีปราสาทพระวิหาร หลายฝ่ายเข้าใจว่าแผนที่มีน้ำหนักมากเวลาพิจารณาเรื่องเขตแดน อย่างไรก็ตาม ในประเด็นเรื่องคุณค่าทางกฎหมายของแผนที่ในทางระหว่างประเทศนั้น แต่ก่อนแต่โรมาทั้งศาลโลกเก่าและศาลโลกใหม่ต่างลังเลที่จะให้ความเชื่อถือหรือให้น้ำหนักแก่แผนที่ในกรณีที่มีปัญหาข้อพิพาทเรื่องเขตแดนโดยตรง

<sup>๕๔</sup>See Jonathan Charney, Disputes Implicating the Institutional Credibility of the Court: Problems of Non-Appearance, Non-Participation and Non-Performance, in The International Court of Justice at A Crossroad (Lori Fisler Damrosch ed.), (๑๙๘๗); See also Colter Paulson, Compliance with Final Judgment of the International Court of Justice Since ๑๙๘๗, ๙๘ American Journal of International Law, ๒๐๐๔, pp.๔๓๔-๔๕๒.

<sup>๕๕</sup>๕ คดีที่รัฐคู่พิพาทปฏิบัติตามเพียงบางส่วนได้แก่ Land, Island and Maritime Frontier Dispute (El Salvador/Honduras: Nicaragua Intervening), Territorial Dispute (Libya/Chad), The La Grand (German/ United States ), Gabcikovo-Nagymaros Project (Hungary/ Slovakia) และ Land and Maritime Boundary Between Cameroon and Nigeria (Cameroon and Nigeria : Equatorial Guinea Intervening) โปรดดูรายละเอียดแต่ละคดีใน Colter Paulson, supra note, pp.๔๓๗-๔๕๒.

<sup>๕๖</sup>J.G. Merrills, International Dispute Settlement, (USA: Cambridge University Press, ๒๐๐๕), p.๑๗๕.



โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ “แผนที่” นั้นขัดแย้งกับเกณฑ์ที่ใช้ใน “สนธิสัญญา” หรือแผนที่นั้นเกิดจากการทำแผนที่ฝ่ายเดียวมิได้เป็นผลงานของคณะกรรมการผสมปักปันเขตแดนหรือแผนที่นั้นมิได้เป็นแผนที่แนบท้ายสนธิสัญญา<sup>๔๗</sup>

**ทางปฏิบัติของศาลโลกเกี่ยวกับการยอมรับแผนที่ในฐานะที่เป็นหลักฐานของการใช้อำนาจอธิปไตย**

เพื่อสะดวกต่อการทำความเข้าใจ ผู้เขียนขอแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลาโดยใช้คดีปราสาทพระวิหารเป็นจุดแบ่ง เนื่องจากคดีปราสาทพระวิหารเป็นคดีที่ศาลโลกได้หันเหไปจากแนวปฏิบัติของศาลโลกทั้งศาลโลกเก่าและศาลโลกใหม่รวมถึงอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศด้วย



ภาพล้อเลียนการรุกรานโดยแผนที่ (departing from)

**I. ช่วงแรก : ก่อนศาลโลกตัดสินคดีปราสาทพระวิหาร**

หากพิจารณาแนวคำพิพากษาของศาลโลกและอนุญาโตตุลาการระหว่างประเทศในอดีตจะพบว่า ศาลและอนุญาโตตุลาการให้น้ำหนักน้อยเกี่ยวกับคุณค่าทางกฎหมายของแผนที่ เช่นคดี the Island of Palmas ปี ค.ศ. ๑๙๒๘ โดยมี Max Huber เป็นอนุญาโตตุลาการได้กล่าวว่า “...only with the greatest caution can account be taken of maps in deciding a question of sovereignty...If the Arbitrator is satisfied as to the existence of legally relevant facts which contradict the statements of cartographers whose sources of information are not know, he can attach no weight to the map, however numerous and generally appreciated they may be The first condition required of maps that are to serve as evidence on points

<sup>๔๗</sup>Guenter Weissberg, Maps as Evidence in International Boundary Disputes: A Reappraisal, The American Journal Of International Law, vol. ๕๗, No.๔ (๑๙๖๓), p. ๗๘๑.





*of law is their geographical accuracy ...a map afford only an indication-and that a very indirect one-and, except when annexed to a legal instrument, has not the value of such an instrument, involving recognition or abandonment of rights”<sup>๕๘</sup>*

หรือคดี *Delimitation of the Polish-Czechoslovak Frontier*, (Question of Jaworzina) โดยคดีนี้ศาลโลกกล่าวไว้ว่า “...maps and their tables of explanatory signs cannot be regarded as conclusive proof, independently of the text of the treaties and decision.”<sup>๕๙</sup>

นอกจากนั้นก็มีคดี *Guatemala-Honduras Boundary Arbitration* (๑๙๓๒) หรือคดี *Labrador* (๑๙๒๗) คดี *The Monetary of Sanit-Naoum* (๑๙๒๔) ยิ่งกว่านั้น นักกฎหมายระหว่างประเทศอย่าง *Dr. Durward Sandifer* ซึ่งเชี่ยวชาญเรื่องพยานหลักฐานได้เห็นว่า ในกรณีที่มีการพิจารณาคดีในศาลระหว่างประเทศ แผนที่มิใช่สถานะเป็นเพียง “พยานบอกเล่า” (Hearsay) เท่านั้น<sup>๖๐</sup>

นอกจากนี้ ในคดี *Minquiers and Ecrehos* ปี ค.ศ. ๑๙๕๓ ระหว่างประเทศฝรั่งเศสกับประเทศอังกฤษ ในขั้นตอนของการนำเสนอพยานหลักฐานต่อศาลโลก ทั้งสองประเทศได้นำเสนอแผนที่มากมายต่อศาลโลก แต่ปรากฏว่าในคำพิพากษาของศาลรวมถึงความเห็นเอกเทศของผู้พิพากษา *Basdevant* ไม่มีการประเมินคุณค่าน้ำหนักของแผนที่แต่ประการใด<sup>๖๑</sup> ยิ่งกว่านั้น ในความเห็นส่วนตัวของผู้พิพากษา *Levi Carneiro* ในคดีนี้ ก็ได้ให้น้ำหนักทางกฎหมายต่อแผนที่แต่อย่างใด โดยท่านกล่าวว่า

*“It is necessary to say something on the evidence supplied by maps. ๑ know that such evidence is not always decisive in the settlement of legal questions relating to territorial sovereignty. It may however constitute proof of the fact that the occupation or exercise of sovereignty was well known. ....At any rate, maps do not constitute a sufficiently important contribution to enable a decision to be based on them. ๑ shall not take the evidence of maps into consideration”<sup>๖๒</sup>*

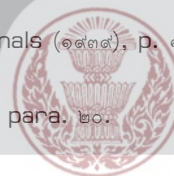
<sup>๕๘</sup>U.N., Reports of International Arbitral Awards, vol.II,pp.๘๕๒-๘๕๔.

<sup>๕๙</sup>*Delimitation of the Polish-Czechoslovak Frontier*, (Question of Jaworzina), December ๖, ๑๙๒๓, P.C.I.J., Series B, No.๘ ,pp.๓๒,๓๓.

<sup>๖๐</sup>Sandifer, *Evidence Before International Tribunals* (๑๙๓๙), p. ๑๕๗, ๒๕๘.

<sup>๖๑</sup>Guenter Weissberg, *supra note.*, p. ๗๘๗.

<sup>๖๒</sup>See Individual Opinion of Judge Levi Carneiro, para. ๒๐.





ในทำนองเดียวกัน ในคดี *Concerning Sovereignty over Certain Frontier Land* ระหว่างประเทศเบลเยียมกับเนเธอร์แลนด์ในปี ค.ศ. ๑๙๕๙ ผู้พิพากษา Armand-Ugon ได้ทำ ความเห็นแย้งโดยกล่าวว่า “...the well-established and conclusive legal facts relied upon below are in complete disagreement with what is shown on the map in question. Such a circumstance deprives the map of any probative value. What is shown on the map cannot be regarded as having any effect with regard to sovereignty; nor can one attribute to it's the value of an act of sovereignty.”<sup>๖๓</sup>

## II. ช่วงที่สอง : หลังจากศาลโลกตัดสินคดีปราสาทพระวิหาร

### ๑) *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali) Judgment of ๒๒ December ๑๙๘๖*

คดีที่ศาลโลกอธิบายสถานะทางกฎหมายของแผนที่ได้ชัดเจนที่สุดและได้เป็นที่อ้างอิงอย่างแพร่หลายคือคดี *Case Concerning the Frontier Dispute (Burkina Faso/Republic of Mali) Judgment of ๒๒ December ๑๙๘๖* อันเป็นข้อพิพาททางเขตแดนระหว่างประเทศ Burkina Faso และ Republic of Mali ปี ค.ศ. ๑๙๘๖ โดยศาลโลกเห็นว่า แผนที่ เป็นเพียง ข้อมูล ซึ่งความถูกต้องนั้นขึ้นอยู่กับข้อเท็จจริงในแต่ละคดีไป แผนที่โดยตัวมันเองโดยลำพังไม่อาจ ก่อให้เกิดสิทธิทางกฎหมายเกี่ยวกับอาณาเขตได้ นอกจากนี้ แผนที่จะมีน้ำหนักต่อเมื่อเป็นแผนที่ ที่ถูกผนวกเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา หากเป็นแผนที่ที่มีได้เป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญาแล้ว ความน่าเชื่อถือของแผนที่ย่อมลดลงและจะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับหลักฐานอื่นๆ ประกอบกัน<sup>๖๔</sup> ทรรศนะคติของศาลโลกที่ไม่ให้น้ำหนักแก่แผนที่มากแสดงให้เห็นถึงท่าทีของศาลโลกได้กลับไป ในสมัยยุคดั้งเดิมอีกครั้ง<sup>๖๕</sup>

### ๒) *Case Concerning Kasikili/Sedudu Island (Botswana /Namibia)*

ต่อมาในคดี *Case Concerning Kasikili/Sedudu Island* ระหว่างประเทศ Botswana และประเทศ Namibia ปี ค.ศ. ๑๙๙๙ ศาลโลกมิได้ให้ความสำคัญกับแผนที่ เนื่องจาก

<sup>๖๓</sup>Dissenting Opinion of Judge Armand-Ugon,p.๒๕๖-๒๕๗.

<sup>๖๔</sup>The Frontier Dispute, I.C.J. Reports, ๑๙๘๖, para.๕๔.

<sup>๖๕</sup>K. Lee, Mapping the Law of Legalizing Maps: The Implications of the Emerging Rule on Map Evidence in International Law, ๑๔ Pacific Rim Law and Policy Journal ๑๕๙, ๒๐๐๕,p.๑๗๑.



รัฐคู่พิพาทยังโต้เถียงกันเกี่ยวกับความถูกต้องของแผนที่ (accuracy) และความไม่ชัดเจน (uncertainty) และความไม่สอดคล้องต้องกัน (inconsistency) เกี่ยวกับข้อมูลในการเขียนแผนที่ (cartographic material)<sup>๖๖</sup>

### ๓) *Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan (Indonesia/Malaysia)*

ทำนองเดียวกัน ปี ค.ศ. ๒๐๐๒ คดี *Case Concerning Sovereignty over Pulau Ligitan and Pulau Sipadan* ระหว่างประเทศอินโดนีเซียและมาเลเซีย โดยก่อนที่ศาลจะวินิจฉัยประเด็นเรื่องแผนที่ศาลโลกได้อ้างคำพิพากษาคดีในคดี *The Frontier Disputes (BURKINA FASO/REPUBLIC OF MALI)* ในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ด้วย โดยคดีนี้ ศาลโลกมิได้ให้น้ำหนักเกี่ยวกับแผนที่ซึ่งรัฐคู่พิพาทนำเสนอมากมายยกเว้นแผนที่แนบท้ายสนธิสัญญาเท่านั้น ส่วนแผนที่อื่นๆ ซึ่งเป็นแผนที่ที่จัดทำฝ่ายเดียวก็ดีหรือเป็นแผนที่ที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะในเรื่องหนึ่งเรื่องใดก็ดี ล้วนแล้วไม่เป็นข้อพิสูจน์ที่แน่นอน (inconclusive) ทั้งสิ้น

### ๔) *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore)*

ยิ่งกว่านั้นในคดีล่าสุดคือคดี *Sovereignty over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge* ระหว่างประเทศ Malaysia/Singapore โดยศาลโลกได้มีคำพิพากษา วันที่ ๒๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ในคดีนี้ รัฐคู่พิพาทต่างนำเสนอแผนที่เพื่อเป็นหลักฐานของการอ้างอำนาจอธิปไตยเหนือหมู่เกาะพิพาทเกือบ ๑๐๐ ฉบับ แต่ศาลโลกกลับให้ความสำคัญและเชื่อถือแผนที่เพียง ๖ ฉบับซึ่งเป็นแผนที่ที่ประเทศมาเลเซียทำขึ้นเองและแผนที่นี้ได้แสดงว่าหมู่เกาะ *Pedra Branca/Pulau Batu Puteh* อยู่ในประเทศสิงคโปร์ ศาลโลกเมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นๆ ประกอบด้วย จึงวินิจฉัยว่า หมู่เกาะ *Pedra Branca/Pulau Batu Puteh* ตกอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของประเทศสิงคโปร์

<sup>๖๖</sup>Case Concerning Kasikili/Sedudu Island (Botswana /Namibia), I.C.J. Reports, ๑๙๙๙, para. ๘๔-๘๗.





**๔) Arbitration between the State of Eritrea and the Republic of Yemen (๑๙๙๘)<sup>๖๓</sup>**

คดีนี้แม้จะมีได้ขึ้นศาลโลกก็ตาม แต่ก็ยังเป็นข้อพิพาทที่อนุญาโตตุลาการ<sup>๖๔</sup> ได้มีโอกาสประเมินคุณค่าหรือน้ำหนักของแผนที่ในฐานะที่เป็นหลักฐาน ในคดีนี้รัฐคู่พิพาททั้งสองฝ่ายต่างเสนอแผนที่ต่างกรรมต่างวาระและต่างวัตถุประสงค์<sup>๖๕</sup> โดยทั้งคู่ต่างกล่าวหาถึงความน่าเชื่อถือของแผนที่ของกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่าย Eritrea เห็นว่าแผนที่โดยทั่วไปนั้นมีความขัดแย้งในตัวเองและเชื่อถือไม่ได้ (contradictory and unreliable) และไม่สามารถถูกใช้เพื่อก่อให้เกิด legal positions ได้<sup>๖๖</sup> ที่น่าสนใจคดีนี้ก็คือ ประเทศเยเมนได้เสนอแผนที่ของสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ (United Nations Map) อย่างไรก็ตาม Eritrea ได้หักล้างในประเด็นนี้โดยอ้างความไม่ถูกต้องของแผนที่และไม่มีแผนที่อย่างเป็นทางการที่ถูกรับเอา (adopted) โดยสหประชาชาติในประเด็นนี้ อนุญาโตตุลาการเห็นว่า ทางปฏิบัติของสหประชาชาติการพิมพ์เผยแพร่แผนที่ไม่สามารถก่อให้เกิดการรับรองอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดนโดยสหประชาชาติ<sup>๖๗</sup> ในคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการคดีนี้ได้แบ่งช่วงเวลาของการทำแผนที่ออกเป็นระยะต่างๆ และมีการแยกประเมินคุณค่าของแผนที่ตามช่วงเวลา แต่โดยภาพรวมแล้ว อนุญาโตตุลาการเห็นว่าแผนที่ที่ยังมีความไม่ชัดเจนและขัดแย้งกันอยู่ บทสรุปที่ได้จากการพิจารณาแผนที่หลายฉบับในฐานะเป็น “หลักฐาน” ซึ่งทำขึ้นในช่วงเวลาต่างๆ นั้นอนุญาโตตุลาการได้กล่าวทิ้งท้ายอย่างถูกต้องว่า *“The evidence is, as in all cases of maps, to be handled with great delicacy.”*<sup>๖๘</sup>

นอกจากนี้ ความมีน้ำหนักหรือความน่าเชื่อถือของแผนที่ยังขึ้นอยู่กับลักษณะของแผนที่เองว่ามีการทำขึ้นในลักษณะใด เช่น แผนที่ทำขึ้นโดยฝ่ายตรงกันข้ามและเป็นผลร้ายต่อสิทธิประโยชน์ของฝ่ายที่ทำแผนที่เอง แผนที่เช่นนี้ย่อมเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักปิดปากมิให้อีกฝ่ายหนึ่งปฏิเสธได้หรือหากเป็นแผนที่ที่แนบท้ายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสนธิสัญญา ย่อมมีน้ำหนัก แต่หากเป็นแผนที่จัดทำขึ้นเองฝ่ายเดียวโดยมิได้เป็นผลมาจากคณะกรรมการผสมปักปันเขตแดนแล้ว แผนที่แบบนี้ย่อมมีน้ำหนักน้อยหรือแผนที่ที่รัฐคู่พิพาทยังคงโต้แย้งถึงความไม่ถูกต้อง แผนที่นี้ย่อมไม่มีความน่าเชื่อถือ

<sup>๖๓</sup>Award of the Arbitral Tribunal in the First Stage of the Proceedings (Territorial Sovereignty and Scope of the Dispute) (๑๙๙๘).

<sup>๖๔</sup>อนุญาโตตุลาการประกอบด้วย Professor Sir Robert Jennings, (President), Judge Stephen Schwebel, Dr. Dhmed SadekEl-Kosheri, Mr.Keith Hight และ Judge Rosalyn Higgins

<sup>๖๕</sup>Id., para. ๓๖๒.

<sup>๖๖</sup>Id., para ๓๖๖, ๓๖๗.

<sup>๖๗</sup>Id., para ๓๗๖, ๓๗๗.

<sup>๖๘</sup>Id., para ๓๘๘.



บทสรุปที่ได้จากเรื่องนี้ก็คือ แม้นักนิติศาสตร์บางท่านจะเห็นว่า ปัจจุบันแผนที่โดยเฉพาะแผนที่อย่างเป็นทางการ (Official map) มีบทบาทสำคัญในฐานะเป็นหลักฐานในกรณีที่เกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับเขตแดนก็ตาม<sup>๗๓</sup> แต่จากแนวคำพิพากษาของศาลโลกที่ผ่านมา (ยกเว้นคดีปราสาทพระวิหาร) แสดงให้เห็นว่าแผนที่โดยตัวมันเองมิใช่เป็นปัจจัยชี้ขาดหรือเป็นหลักฐานที่มีน้ำหนักมากที่สุดเกี่ยวกับการพิจารณาปัญหาเรื่องอำนาจอธิปไตยเหนือดินแดน แต่ศาลโลกจะพิจารณาข้อเท็จจริงอื่นๆ ประกอบด้วยเสมอ เช่น การกระทำของรัฐคู่ภาคีในภายหลัง (Subsequent conduct) ที่สามารถบ่งชี้ได้ว่าการแสดงออกซึ่งอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริงหรือไม่ นักกฎหมายระหว่างประเทศต่างยอมรับว่าข้อบกพร่องที่สำคัญที่สุดของแผนที่ในฐานะที่เป็นพยานหลักฐานคือการแสดงความถูกต้องด้านสภาพภูมิศาสตร์ของสถานที่ต่างๆ<sup>๗๔</sup> ดังที่ปรากฏในคดีปราสาทพระวิหาร การที่แผนที่ของฝรั่งเศสแสดงปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนของกัมพูชาเนื่องจากว่า คณะสำรวจได้คำนวณหรือกำหนดตำแหน่งของแม่น้ำโตนเลสาบผิดไปจากความจริง การไม่เชื่อถือต่อความถูกต้องของแผนที่ได้ถูกเน้นย้ำในความเห็นแย้งของท่านสเปนเดอร์ โดยท่านกล่าวว่า “ข้อผิดพลาดอันนี้มีผลทำให้การวางเส้นเขตแดนที่แสดงไว้ในภาคผนวก ๑ ผิดออกไปนอกแนวของเส้นสันปันน้ำในอาณาบริเวณปราสาทพระวิหารอย่างสิ้นเชิง ผลก็คือทำให้ปราสาทพระวิหารอยู่ในดินแดนกัมพูชาทั้งหมด”<sup>๗๕</sup>

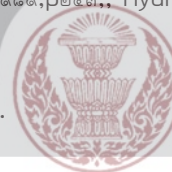
จ



<sup>๗๓</sup>Gunter Weissberg, *supra* note, pp.๗๙๙, ๘๐๓; Sakeus Akweeda, *The Legal Significant of Maps in Boundary Questions: A Reappraisal with Particular Emphasis on Namibia*, *British Yearbook of International Law*, ๑๙๘๙,๒๒๕๓; Hyung K.Lee, *supra* note,pp.๑๕๙,๑๘๘; Keith Hight, *supra* note, p. ๑๘.

<sup>๗๔</sup>Keith Hight, *supra* note, p. ๑๙.

<sup>๗๕</sup>Dissenting Opinion of Judge Spender, p.๑๒๒.



LIRT

โดย นายบรรหาร กาลา  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# มุมมองต่อวิทยุชุมชน

## หลังประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่\*

### ๑. ความหมายของวิทยุชุมชน

องค์การการศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) ให้ความหมายของคำว่า “วิทยุชุมชน” ว่าหมายถึง “บริการวิทยุโดยประชาชน ใกล้ชิดประชาชน และสำหรับประชาชน”

สมาพันธ์วิทยุชุมชนโลก (AMARC) ให้ความหมายของคำว่า “วิทยุชุมชน” ว่าหมายถึง “สื่อที่ให้เสียงแก่ผู้ที่ไร้เสียงและเป็นกระบอกเสียงของผู้ด้อยโอกาส เป็นสื่อกลางของกระบวนการประชาธิปไตย”<sup>๑</sup>

องค์กร World Association of Community Radio Broadcasters กล่าวถึง “วิทยุชุมชน”

ว่าเป็นสื่อกระจายเสียงที่เผยแพร่เนื้อหาที่สนองตอบต่อความต้องการและเป็นประโยชน์ต่อผู้อาศัยในชุมชน ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาสังคมในทิศทางที่ชุมชนเป็นผู้กำหนดเอง



\* จัดโดย คณะกรรมการการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม วุฒิสภา เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ เวลา ๐๘.๓๐-๑๑.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องบอลรูม ๑ ชั้น ๓ โรงแรม ดิ เอ็มเมอร์อัลด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร.

๑ พิรงรอง รามสูต ธรรมนันท์. “COMMUNITY RADIO กฎหมายกับวิทยุชุมชน” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง มุมมองต่อวิทยุชุมชน หลังประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่ วันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑.





วิทยุชุมชนมีรูปแบบการสื่อสารเป็นประชาธิปไตย โดยการ  
ให้โอกาสประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการสื่อสาร<sup>๖</sup>

โดยสรุป "วิทยุชุมชน" คือ เครื่องมือที่แสดงถึง  
สิทธิของชุมชนและการกระจายอำนาจสู่บุคคล เป็นสื่อ  
ทางเลือกที่ให้โอกาสแก่ทุกคนในชุมชนได้มีสิทธิและเสรีภาพที่เท่าเทียมกันในการสื่อสาร  
ตามความต้องการของชุมชนผ่านสื่อวิทยุ เป็นการดำเนินการด้วยใจอาสาสมัคร ไม่แสวงหา  
ผลประโยชน์หรือกำไร โดยมุ่งหวังที่จะสร้างสรรค์ให้เกิดความดีงามแก่ชุมชน ปลุกจิตสำนึก  
ชุมชน เป็นศูนย์การเรียนรู้ของชุมชน และพัฒนาคุณภาพของคนในชุมชน รวมทั้งหล่อหลอม  
ชุมชนให้เกิดความสามัคคีกัน อันเป็นการเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ชุมชน<sup>๗</sup>



## ๒. ประเทศไทยกับการเกิดขึ้นของวิทยุชุมชน

จากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งถือเป็นภาพประวัติศาสตร์ครั้งสำคัญ  
อีกครั้งหนึ่งของการบิดเบือนข้อมูลข่าวสารครั้งใหญ่จากสื่อมวลชนไทย โดยการปิดหูปิดตา  
ประชาชนทั้งประเทศจากการที่รัฐเป็นผู้สั่งการ ในขณะที่สื่อมวลชนมีอุดมการณ์อันแน่วแน่  
ที่ยึดถือเป็นจรรยาบรรณหลักในวิชาชีพ คือ ต้องรับใช้ประชาชนอย่างตรงไปตรงมา แต่กลับกัน  
เหตุการณ์ครั้งนั้นรัฐได้กระทำการละเมิดสิทธิการรับรู้ข่าวสารและข้อเท็จจริงของประชาชน  
ทำให้เกิดคำถามว่า **"สื่อของประชาชน เพื่อประชาชน โดยประชาชน"** นั้นอยู่ที่ไหน<sup>๘</sup>  
ภายหลังเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐



เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ และจากภาพเหตุการณ์  
พฤษภาทมิฬที่เพิ่งจะผ่านพ้นไปไม่นาน ประชาชน  
ชาวไทยต่างได้ให้ความชื่นชมกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่  
และต่างได้ยกย่องว่าเป็น **"รัฐธรรมนูญฉบับ  
ประชาชน"** ที่ถือว่ามีความเป็นประชาธิปไตย  
มากที่สุดฉบับหนึ่งเท่าที่เคยมีมาในประวัติศาสตร์  
การเมืองการปกครองของประเทศไทย

<sup>๖</sup> วิธญาพร เอกทิวรราชภักดิ์. "วิทยุชุมชนในสังคมปัจจุบัน" สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ จาก  
<http://tsumis.tsu.ac.th/TSUKM/>.

<sup>๗</sup> มรรยาท พงษ์ไพบูลย์. "วิทยุชุมชน จากชุมชนสู่สังคมประเทศ" เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ  
วิทยุชุมชนลานสภา จังหวัดนครศรีธรรมราช โครงการพัฒนาวิทยุชุมชน วันที่ ๑๘-๒๐ กันยายน ๒๕๕๑.

<sup>๘</sup> ทีมงาน ThaiNGO. "วิทยุชุมชน : ก้าวเล็ก ๆ ที่ชัดเจนบนเส้นทางเสรีสื่อ" สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑  
จาก [http://www.thaingo.org/stary3/news\\_radiocommun.thm](http://www.thaingo.org/stary3/news_radiocommun.thm)



โดยมาตรา ๔๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับคลื่นความถี่วิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคมไว้ดังนี้

“คลื่นความถี่ที่ใช้ในการส่งวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุโทรคมนาคม เป็นทรัพยากรสื่อสารของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ให้มืองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่ตามวรรคหนึ่ง และกำกับดูแล การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่ กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามวรรคสองต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด ของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้าน การศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ และประโยชน์ สาธารณะอื่น รวมทั้งการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม”



ภายหลังการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ กระแส ความตื่นตัวในเรื่องของวิทยุชุมชนขององค์กรพัฒนาเอกชน หรือที่เรียกกันว่า NGO (non-governmental organizations) ได้เริ่มก่อตัวขึ้น มีการจัดเวทีสัมมนาทางวิชาการ ร่วมกันระหว่างคณาจารย์สายนิเทศศาสตร์และองค์กรพัฒนาเอกชน รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศ และหน่วยงานของรัฐ คือ กรมประชาสัมพันธ์ก็ได้ให้ความร่วมมือด้วยในบางโอกาส

จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับ กิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๔๓ โดยพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ได้สร้างความหวังให้แก่ประชาชนว่าจะมี องค์กรด้านกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ กล่าวคือ **“คณะกรรมการกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ”** ซึ่งเรียกโดยย่อว่า **“กสช.”** เข้ามากำกับ ดูแลการใช้คลื่นความถี่ในเร็ววัน โดยเฉพาะหลักการในมาตรา ๒๖ วรรคสี่ นั้น ได้สร้างความ ตื่นตัวให้กับบรรดาผู้สนใจวิทยุชุมชน โดยได้กำหนดให้มีการจัดทำแผนแม่บทกิจการ กระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์และแผนแม่บทนั้นได้กำหนดให้ กสช. จะต้องจัดสรร คลื่นความถี่ให้ประชาชนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ จึงได้เริ่มเกิดวิทยุชุมชนขึ้นในประเทศไทย และตัวอย่างวิทยุชุมชนต้นแบบได้เป็นที่สนใจในวงกว้างและต่อมาได้ขยายตัวออกไปโดย การเรียนรู้กันเองของชุมชน<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup>พนา ทองมีอาคม. “สถานการณ์วิทยุชุมชนในปัจจุบัน” สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ จาก <http://pioneer.netserv.chula.ac.th/~tpana/>



แม้ต่อมากจะมีเหตุการณ์การปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้สิ้นสุดลงตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓ ก็ตาม และเมื่อได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐ รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ก็ยังคงดำรงความมุ่งหมายในการให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์จากการจัดสรรทรัพยากรคลื่นความถี่เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังสามารถเพิ่มหลักการให้ภาคประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการเป็น **"สื่อมวลชนสาธารณะ"** มากยิ่งขึ้น ดังที่ปรากฏหลักการในมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญ เป็นต้น



### ๓. ปัญหาการกำกับดูแลวิทยุชุมชน : อดีตและปัจจุบัน

#### ๓.๑ ปัญหาการกำกับดูแลวิทยุชุมชนก่อนพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ

การกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์หรือวิทยุชุมชนนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ กำหนดให้องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งได้แก่ **"คณะกรรมการกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์แห่งชาติ"** หรือ **"กสช."** ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยบทเฉพาะกาล มาตรา ๗๕ และมาตรา ๘๐ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวได้กำหนดให้ดำเนินการสรรหาและคัดเลือกกรรมการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งกำหนดวันดังกล่าวให้หมายถึงวันในสมัยประชุมของรัฐสภา และในวาระเริ่มแรกที่การคัดเลือกและแต่งตั้ง กสช. ยังไม่แล้วเสร็จให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับการบริหารคลื่นความถี่ การจัดสรรคลื่นความถี่ การอนุญาตและการกำกับดูแลหรือการควบคุมการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ ตามกฎหมายว่าด้วยวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติ จนถึงวันพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งประธานกรรมการ และกรรมการ กสช. แต่ในระหว่างนั้นจะพิจารณาจัดสรรคลื่นความถี่ ออกใบอนุญาตประกอบกิจการ หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการเพิ่มเติมไม่ได้



อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันกระบวนการสรรหาและคัดเลือก กสช. ก็ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จจนมีผลทำให้ไม่มีองค์กรใดมาทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับดูแลการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และวิทยุชุมชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้

ในขณะที่พระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๘ ซึ่งยังมีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์ เพื่อให้บริการแก่สาธารณชนหรือชุมชนไว้ในมาตรา ๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ โดยบัญญัติว่า



“ห้ามมิให้ผู้ใดส่งวิทยุกระจายเสียงหรือส่งวิทยุโทรทัศน์เพื่อให้บริการแก่สาธารณะหรือแก่ชุมชน เว้นแต่จะได้รับใบอนุญาตให้ดำเนินการบริการส่งวิทยุกระจายเสียงหรือบริการส่งวิทยุโทรทัศน์จากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาต...”

จากบทบัญญัติดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้มีผลทำให้ การจัดตั้งวิทยุชุมชนของประชาชน โดยการอ้างสิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญจึงถือว่าเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย และเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่ดำเนินการในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจัดตั้งวิทยุชุมชนก็ได้แก่กรมประชาสัมพันธ์<sup>๖</sup>

ดังนั้น การใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในขณะนั้นจึงมีข้อจำกัดตามเงื่อนไขของกฎหมาย ประกอบกับการขาดความมั่นใจหรือความไม่แน่ใจในบทบาทอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่มีอยู่ดังกล่าว อันล้วนแล้วแต่เป็นการสวนทางกับความต้องการในการจัดตั้งสถานีวิทยุชุมชนที่ยังคงมีจำนวนมากขึ้นตามลำดับ การเกิดขึ้นของสถานีวิทยุกระจายเสียง หรือสถานีวิทยุชุมชนจำนวนมากจึงมีลักษณะการจัดตั้งเป็น “สถานีเถื่อน” และเป็นการผิดกฎหมายกันทั้งหมด<sup>๗</sup>

จากปัญหาดังกล่าวในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติมอบหมายให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีดำเนินการศึกษาและกำหนดมาตรการชั่วคราวเพื่อควบคุมดูแลการใช้คลื่นความถี่ของวิทยุชุมชน และต่อมาในวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกรอบการดำเนินการจัดปฏิบัติการ

<sup>๖</sup> พนา ทองมีอาคม . อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๕ .

<sup>๗</sup> อภิชาติ ศักดิ์เศรษฐ์. “ตั้งต้นใหม่ : วิทยุชุมชน”, มติชนรายวัน วันที่ ๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๘ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๙๘๑๗.





เตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์ โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ หลักเกณฑ์ชั่วคราวในการดำเนินการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน ลักษณะพึงประสงค์ทางด้านเทคนิคซึ่งกำหนดให้สถานีวิทยุชุมชนแต่ละแห่งต้องมีรัศมีการส่งกระจายเสียงไม่เกิน ๑๕ กิโลเมตร กำลังส่งไม่เกิน ๑๕ วัตต์ (ระบบ เอฟ.เอ็ม.) และเสาสูงไม่เกิน ๓๐ เมตร จากระดับพื้นดิน รวมทั้งการดำเนินการรายการต้องเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของวิทยุชุมชนและต้องเป็นรายการเพื่อประโยชน์สาธารณะและชุมชน และอนุญาตให้มีการโฆษณาหารายได้เท่าที่เหมาะสมเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายได้ชั่วโมงละไม่เกิน ๖ นาที<sup>๕</sup>

ล่าสุดเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๕๘ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบและเห็นชอบแนวทางการแก้ไขปัญหาวิทยุชุมชน โดยยังคงยืนยันในหลักการการสนับสนุนให้ชุมชนมีกลไกในการสื่อสารภายในชุมชนและยืนยันแนวทางการดำเนินการวิทยุชุมชนภายใต้โครงการจัดปฏิบัติการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชน รวมทั้งยืนยันการอนุญาตให้โฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ ๖ นาที ทั้งนี้ ควรให้ดำเนินการได้เฉพาะการโฆษณาภาพลักษณะของสินค้าหรือกิจการซึ่งเป็นของท้องถิ่นหรือในชุมชนนั้น ๆ เท่านั้น

จากปรากฏการณ์ของความอ่อนแอและสับสนในการบังคับใช้กฎหมายและความกดดันทางการเมืองส่งผลให้เกิดความไม่แน่นอนในด้านนโยบายเกี่ยวกับการพัฒนาของวิทยุชุมชน ดังจะเห็นได้ชัดเจนว่าการยอมให้มีการจัดตั้งสถานีวิทยุใหม่นั้นไม่สามารถที่จะกระทำได้ แต่ก็มิได้มีการบังคับจับกุมแต่อย่างใดจากเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้อง และการยอมยกเว้นของฝ่ายรัฐบาลที่ทำให้มีการดำเนินการตามกรอบการดำเนินการจัดปฏิบัติการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนนั้นทำให้เกิดสถานีวิทยุชุมชนขึ้นใหม่โดยไม่ได้สนใจที่จะเข้าสู่ระบบการเรียนรู้และไม่สนใจที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดแต่อย่างใด<sup>๕</sup>



### ๓.๒ ปัญหาการกำกับดูแลวิทยุชุมชนภายหลังพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ

ภายหลังพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๑ โดยมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป พร้อมทั้งมีบทยกเลิกพระราชบัญญัติ

<sup>๕</sup> กรมประชาสัมพันธ์. "กรอบการดำเนินการจัดปฏิบัติการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนโครงการเตรียมความพร้อมวิทยุชุมชนของกรมประชาสัมพันธ์" สืบค้นเมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๑ จาก [http://www.prd.go.th/radio\\_local/](http://www.prd.go.th/radio_local/)

<sup>๕</sup> พนา ทองมีอาคม. อ่างแล้ว เชียงอรรถที่ ๕.



วิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๘ รวมทั้งฉบับที่มีแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับ ทำให้เกิดช่องว่างในการกำกับดูแลกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ เนื่องจากองค์กรที่เกี่ยวข้องต่างไม่แน่ใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตน กล่าวคือ พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ กสทช. ในการออกใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการกิจการวิทยุชุมชน หากผู้ประกอบการดำเนินการโดยไม่ได้รับใบอนุญาตจากคณะกรรมการจะมีความผิดตามมาตรา ๖๖ ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๓ ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และปรับวันละไม่เกิน ๓ หมื่นบาทตลอดระยะเวลาที่ยังฝ่าฝืน

ในขณะเดียวกันในบทเฉพาะกาลมาตรา ๗๘ และมาตรา ๗๙ ได้กำหนดว่าในระหว่างที่การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระเพื่อทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมตามมาตรา ๔๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ยังไม่แล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ ตามพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้เป็นการชั่วคราว โดยในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้ง **“คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์”** คณะหนึ่ง ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนที่มีความเกี่ยวข้องเพื่อมาทำหน้าที่ดำเนินการให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชนและกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนและกิจการที่ไม่ใช้คลื่นความถี่เป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

แต่ในปัจจุบันการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ดังกล่าว ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จเนื่องจากองค์ประกอบของอนุกรรมการยังไม่ครบถ้วนตามบทบัญญัติของกฎหมาย กล่าวคือ ยังขาดอนุกรรมการในส่วนของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้ง จำนวน ๖ คน และการที่คณะอนุกรรมการดังกล่าวยังไม่เกิดขึ้นนี้ ส่งผลให้วิทยุชุมชนจำนวนมากกลายเป็นคลื่นนอกกฎหมาย ผลที่ตามมาคือการตรวจสอบคุณภาพของรายการวิทยุชุมชนต่าง ๆ ก็ไม่สามารถกระทำได้ เนื่องจากไม่มีผู้ที่มีอำนาจตามกฎหมายมาจัดการและกำกับดูแล

#### **๔. พลังของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อวิทยุชุมชน : มุมมองจากผู้ประกอบการและผู้บริโภคสื่อ**

เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๑ เวลา ๐๘.๓๐-๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องบอลรูม ๑ ชั้น ๓ โรงแรม ดิ เอ็มเมอรัลด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร คณะกรรมาธิการการวิทยาศาสตร์



เทคโนโลยี การสื่อสารและโทรคมนาคม วุฒิสภา ได้จัดโครงการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง **"มุมมองต่อวิทยุชุมชน หลังประกาศใช้ พ.ร.บ. ฉบับใหม่"** ขึ้น เพื่อให้ผู้ประกอบการด้านสื่อวิทยุชุมชน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาชน นักวิชาการด้านสื่อ และองค์กรผู้บริโภคสื่อได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นเพื่อหาข้อสรุปเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการผลักดันนโยบายในทางปฏิบัติให้สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

การสัมมนาทางวิชาการครั้งนี้ได้มีการดำเนินการสัมมนาโดยแบ่งออกเป็น ๓ ช่วง ดังนี้  
**ช่วงแรก :** การบรรยายพิเศษเรื่อง **"กฎหมายกับผู้ประกอบการวิทยุชุมชน"** โดย ผศ. ดร. พิงรอง รามสูตร รมช.นันทิ หัวหน้าภาควิชาการวารสารสนเทศ คณะนิเทศศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**ช่วงที่สอง :** การอภิปรายเรื่อง **"ผลกระทบของ พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ต่อวิทยุชุมชน : มุมมองจากผู้ประกอบการ"** โดยมีผู้ร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย

- ๑) ร.ศ. ดร. สุรัตน์ เมธิกุล ประธานสภาสถาบันนักวิชาการสื่อมวลชนแห่งประเทศไทย (ส.ส.ม.ท.)
- ๒) นายสุธรรม อยู่ในธรรม กรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)
- ๓) นายบวร เตชะอินทร์ ผู้อำนวยการกองงานคณะกรรมการกิจการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์แห่งชาติ กรมประชาสัมพันธ์
- ๔) นายสุขุม วงประสิทธิ์ เลขาธิการใหญ่สภาการวิทยุและโทรทัศน์แห่งชาติตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง และ
- ๕) นายพัชระ สารพิมพ์ อุปนายกฝ่ายวิชาการสมาคมนักข่าววิทยุและโทรทัศน์ไทย

**ช่วงที่สาม :** การอภิปรายเรื่อง **"แนวทางการใช้สื่อวิทยุชุมชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลัง พ.ร.บ.การประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ประกาศใช้ : มุมมองจากผู้บริโภคสื่อ"** โดยมีผู้ร่วมอภิปรายแสดงความคิดเห็น ประกอบด้วย

- ๑) ผศ. ดร. วิลาสินี อุดลยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักบรรณคดีสื่อสาธารณะเพื่อสังคม
- ๒) นางลัดดาวลัย วงศ์ศรีวงศ์ นายกสมาคมผู้บริโภคสื่อสีขาว
- ๓) นางสาวสุภิญญา กลางณรงค์ เลขาธิการคณะกรรมการการปฏิรูปสื่อ
- ๔) ดร. เอื้อจิต วิโรจน์ไตรรัตน์ ผู้อำนวยการโครงการศึกษาและเฝ้าระวังสื่อเพื่อสุขภาพของสังคม (โครงการ Media monitor)



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ซึ่งในแต่ละช่วงของการสัมมนานั้นสามารถสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

### ๑. กฎหมายกับผู้ประกอบการวิद्यุชุมชน

ในช่วงแรก ผศ. ดร. พิศรอรองฯ ได้แสดงความคิดเห็นว่าปัจจุบันมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้ประกอบการวิद्यุชุมชนหลายฉบับด้วยกัน ได้แก่ พระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๔๘ นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๖ มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาวิद्यุชุมชน รวมถึงร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... ด้วย<sup>๑๑</sup>

ผศ. ดร. พิศรอรองฯ ได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวว่า มีการตัดหลักการเกี่ยวกับการจัดทำแผนแม่บทกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ และการอนุญาตให้ประกอบกิจการดังกล่าวที่ต้องคำนึงถึงสัดส่วนที่เหมาะสมระหว่างผู้ประกอบการภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน โดยต้องจัดให้ภาคประชาชนได้ใช้คลื่นความถี่ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ตามมาตรา ๒๖ ของพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓ ออก โดยมีความเห็นว่าเป็นการลดรอนสิทธิเสรีภาพของประชาชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากคลื่นความถี่ ทำให้วิद्यุชุมชนภาคประชาชน จำนวนมากกว่า ๑,๐๐๐ แห่งที่กำลังออกอากาศอยู่ในขณะนี้อาจตกอยู่ในสภาวะสูญญากาศ นอกจากนี้ในมาตรา ๕๕ ของร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังกำหนดว่า ในกรณีที่การประกอบวิद्यุชุมชนมีรายได้เกินจำนวนที่ กสช. กำหนด ให้รายได้นั้นตกเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสถานประกอบการนั้นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใกล้เคียง ตามหลักเกณฑ์ที่ กสช. กำหนด ซึ่งประเด็นนี้มีความเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้มีการใช้วิद्यุชุมชนเพื่อเป็นเครื่องมือในการแสวงหากำไร และขยายอิทธิพลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการแทรกแซงการทำงานของวิद्यุชุมชนได้

<sup>๑๑</sup> ร่างพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยวิสามัญ) วันพุธที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑



สุดท้าย ผศ. ดร. พิศรอรองช ได้สรุปภาพรวมของสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นกับวิถียุชฌมชน  
ในปัจจุบัน ซึ่งมีสภาพปัญหา ดังนี้

๑) ความไม่ชัดเจนของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่  
ที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะการไม่มีกฎหมายลำดับรองที่กำหนดรายละเอียดเพื่อปฏิบัติการ  
ให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑

๒) ความขัดแย้งกันเองของตัวบทกฎหมาย กรณีของพระราชบัญญัติการประกอบ  
กิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กับร่างพระราชบัญญัติองค์กร  
จัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และ  
กิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวิถียุชฌมชน

๓) การขาดแนวทางทางกฎหมาย หรือแรงจูงใจที่จะช่วยสนับสนุนภาคประชาชน  
ให้มีส่วนร่วมในวิถียุชฌมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนด้านเงินทุน  
และความยั่งยืนของตัวสถาบัน

๔) การขาดโครงการหรือนโยบายสนับสนุนจากภาครัฐในการที่จะส่งเสริมให้  
วิถียุชฌมชนสามารถอยู่ได้ท่ามกลางกระแสการบริโภคสื่อกระแสหลักที่เชี่ยวชาญรวดกว่า

## **๒. ผลกระทบและแนวทางการใช้สื่อวิถียุชฌมชนเพื่อประโยชน์สาธารณะ หลังพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผลใช้บังคับ**

ในการอภิปรายในช่วงที่สองและช่วงที่สาม ผู้อภิปรายและผู้เข้าร่วมการสัมมนา  
ได้แสดงความคิดเห็น สามารถสรุปเป็นประเด็นได้ ดังนี้

๑) การที่วิถียุชฌมชนภาคประชาชนในปัจจุบันตกอยู่ในสภาวะสุญญากาศเพราะ  
กระบวนการแต่งตั้ง “คณะอนุกรรมการวิทยุกระจายเสียงและวิทยุโทรทัศน์” เพื่อมาทำหน้าที่  
ดำเนินการให้ผู้ประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียงชุมชนได้รับใบอนุญาตประกอบกิจการ  
บริการชุมชนเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนยังไม่แล้วเสร็จอันสืบเนื่องจากคณะรัฐมนตรี  
ยังไม่ส่งรายชื่อกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๖ คน นั้น กรณีดังกล่าวอาจจะเป็นความตั้งใจ  
ของฝ่ายรัฐบาลที่ไม่ต้องการให้มีคณะอนุกรรมการดังกล่าวเกิดขึ้นและต้องการที่จะ  
ควบคุมคลื่นความถี่ไว้ใช้ประโยชน์ฝ่ายเดียวหรือเพื่อประโยชน์ในทางการเมือง

๒) ควรมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับวิถียุชฌมชนเป็นการเฉพาะ เพราะว่าพระราชบัญญัติการ  
ประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ยังไม่ได้แก้ไขปัญหาที่  
เกิดขึ้นกับวิถียุชฌมชนเท่าที่ควร นอกจากนี้ ควรกำหนดให้มีคณะกรรมการระดับชุมชนเพื่อ  
ทำหน้าที่กำกับดูแลวิถียุชฌมชน ไม่ควรให้คณะกรรมการระดับชาติมากำกับดูแล และไม่ควรร



ที่จะตั้งความคาดหวังจากภาครัฐหรือคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องของภาครัฐ เพราะแนวโน้มแล้ว ภาครัฐหรือฝ่ายรัฐบาลคงจะไม่เปิดโอกาสให้วิสาหกิจชุมชนมีความเป็นอิสระในการดำเนินการ อย่างแท้จริง เนื่องจากหากปล่อยให้วิสาหกิจชุมชนมีความเป็นอิสระในการให้ข่าวสาร แก่สาธารณชนอย่างถูกต้องและเป็นธรรมแล้วอาจจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงและ เสถียรภาพของรัฐบาลได้

๓) การประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนนั้นภาครัฐควรมีการจัดตั้งกองทุนเพื่อสนับสนุน ในการดำเนินการของวิสาหกิจชุมชน เพราะพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๒๑ ได้กำหนดว่าในการประกอบกิจการกระจายเสียง และกิจการโทรทัศน์ ผู้รับใบอนุญาตประกอบกิจการบริการชุมชนจะหารายได้จากการ โฆษณาไม่ได้ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ขัดแย้งกับมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๘ ซึ่งอนุญาตให้สามารถโฆษณาได้ไม่เกินชั่วโมงละ ๖ นาที

๔) บทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการ โทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการกำหนดให้บรรดาระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่ง ที่เกี่ยวกับวิสาหกิจชุมชนที่มีผลบังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ ยังคงใช้บังคับ ได้ต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติดังกล่าว ทั้งนี้ จนกว่าจะมีระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ หรือคำสั่งที่ออกตามพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้บังคับ จนทำให้เกิดสภาวะ สุญญากาศของวิสาหกิจชุมชนในปัจจุบัน

๕) พระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและกิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ไม่มีการกำหนดว่าผู้ที่จะได้รับอนุญาตประกอบกิจการวิสาหกิจชุมชนหรือผู้ดำเนินรายการของ วิสาหกิจชุมชนจะต้องผ่านหลักสูตรการเป็นผู้ประกาศของกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งประเด็นนี้ อาจทำให้เกิดปัญหาการใช้ภาษาไทยที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสม

๖) เกี่ยวกับบทกำหนดโทษของพระราชบัญญัติการประกอบกิจการกระจายเสียงและ กิจการโทรทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ นั้น มีการกำหนดระวางโทษที่สูงเกินไป โดยเฉพาะโทษปรับ ทางปกครองนั้นควรมีการแบ่งแยกระหว่างผู้กระทำผิดที่ประกอบกิจการบริการชุมชนและ ไม่หารายได้กับผู้ประกอบการที่กฎหมายอนุญาตให้มีการแสวงหากำไรในทางธุรกิจได้ รวมทั้งพระราชบัญญัตินี้ยังให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าตรวจค้นอาคาร หรือสถานที่ประกอบการได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย

๗) ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการ วิทยุกระจายเสียง วิद्यุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. .... (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ) ในส่วนที่เกี่ยวกับกระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการกิจการกระจายเสียง กิจการโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ หรือ “กสช.” (ร่างมาตรา ๑๒ และ





มาตรา ๑๓) นั้น น่าจะขัดกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๗ เพราะกระบวนการคัดเลือกดังกล่าวจะขึ้นอยู่กับฝ่ายรัฐบาลเกือบทั้งหมดอันเป็นการเปิดช่องให้ฝ่ายการเมืองเข้ามาแทรกแซงกระบวนการคัดเลือกกรรมการ กสช. ในขณะที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ กสช. ต้องมีความเป็นอิสระในการทำหน้าที่จัดสรรคลื่นความถี่โดยต้องคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดของประชาชนในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทั้งในด้านการศึกษา วัฒนธรรม ความมั่นคงของรัฐ ประโยชน์สาธารณะอื่น และการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม

๘) การปฏิรูปสื่อในปัจจุบันนั้นต้องมีการดำเนินการใน ๓ ด้านไปพร้อมกัน ได้แก่ **การปฏิรูปความเป็นเจ้าของ** โดยต้องเน้นให้ประชาชนได้มีโอกาสเป็นเจ้าของสื่ออย่างแท้จริงมากขึ้น **การปฏิรูปรายได้หรือแหล่งเงินทุน**ที่จะมาสนับสนุนการดำเนินการของสื่อภาคประชาชน โดยสื่อภาคประชาชนหรือวิทยุชุมชนนั้นไม่ควรที่จะหารายได้โดยการโฆษณา แต่อาจจะระดมทุนสนับสนุนได้ และ**การปฏิรูปนโยบายด้านเนื้อหาของรายการ** นอกจากนี้ควรมีการสร้างหลักประกันสิทธิและเสรีภาพของสื่อภาคประชาชนด้วย

## ๕. บทสรุป

การเกิดขึ้นของวิทยุชุมชนในปัจจุบันได้รับความสนใจจากชุมชนคนรากหญ้าเป็นอย่างมาก เนื่องจากชุมชนคนรากหญ้าต้องการมีสิทธิและเสรีภาพในด้านการสื่อสาร การรับรู้ข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็น ในขณะที่ภาครัฐกำลังอยู่ในช่วงของการเปลี่ยนผ่านอำนาจจากองค์กรเดิมไปสู่องค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งอาจจะเป็นเพราะความโชคไม่ดีหรือเพราะความตั้งใจของกลุ่มบุคคลบางฝ่ายที่ทำให้การจัดตั้งองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวเกิดความล่าช้าและไม่สามารถจัดตั้งให้แล้วเสร็จได้ในเวลาอันควร และในสถานการณ์เช่นนี้วิทยุชุมชนจึงตกอยู่ในท่ามกลางความสับสนของสถานการณ์โดยเฉพาะอย่างยิ่งสถานการณ์ทางการเมืองซึ่งปัจจุบันวิทยุชุมชนบางคลื่นได้ถูกใช้หากำไรทางธุรกิจ บ้างก็ถูกใช้เพื่อผลประโยชน์ทางการเมืองจนเลยขอบเขตมาตรฐานทางจริยธรรม ทำให้วิทยุชุมชนในฐานะที่เป็นสื่อมวลชนชนิดหนึ่งไม่สามารถทำหน้าที่ให้ข่าวสารแก่สาธารณชนอย่างถูกต้องและเป็นธรรมอย่างแท้จริง **๑**





# ร่างพระราชบัญญัติการรักษา ความปลอดภัยแห่งรัฐสภา พ.ศ. ....

## ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน\*

ร่างพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา พ.ศ. .... เสนอโดยนายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑ แต่เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินซึ่งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมาตรา ๑๘๒ วรรคสองนั้น ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็ต่อเมื่อมีคำรับรองของนายกรัฐมนตรีก่อน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างรอ นายกรัฐมนตรีให้คำรับรองร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

## ข. หลักการของร่างพระราชบัญญัติการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

### เหตุผล

โดยที่ระบบการรักษาความปลอดภัยของรัฐสภา ยังไม่ได้รับการปรับปรุงและพัฒนา เท่าเทียมองค์การของรัฐสภาในต่างประเทศประกอบกับได้เกิดสถานการณ์การก่อการร้าย เกิดความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ จึงสมควรกำหนดให้มีการจัดการด้านการรักษาความปลอดภัย การรักษาความมั่นคง งานด้านข่าวกรอง การป้องกันการก่อการร้าย การควบคุมฝูงชนและการกระทำของกลุ่มบุคคลที่อาจก่อให้เกิดความเสียหาย แก่บุคคลและทรัพย์สินขององค์การภายในรัฐสภา รวมทั้งการคุ้มครองอารักขาบุคคลสำคัญขึ้น โดยให้มีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา และมีหน่วยงานขึ้นใหม่โดยเพิ่มศักยภาพ ความเชี่ยวชาญของบุคลากรในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร ซึ่งจะส่งผลดีต่อการรักษาความมั่นคง การรักษาความปลอดภัยของรัฐสภาและประเทศชาติ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

\*ข้อมูล ณ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๑.



## ค. สารสำคัญของสรุป

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

### ๑. บทนิยาม

**"รัฐสภา"** หมายความว่า วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ  
ในกรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติสภาเดียวให้หมายถึงสภานั้น

**"การรักษาความปลอดภัย"** หมายความว่า การดำเนินการเพื่อป้องกัน ปราบปราม  
ควบคุมสถานการณ์ที่เป็นภัยหรืออาจเป็นภัยอันเกิดจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่ก่อให้เกิดความไม่สงบสุข  
ทำลายหรือทำความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลสำคัญหรือของรัฐสภา รวมทั้ง  
การดำเนินการด้านการข่าวกรอง และการป้องกันการก่อการร้าย

**"การข่าวกรอง"** หมายความว่า การดำเนินการเพื่อให้ทราบถึงความมุ่งหมายกำลัง  
ความสามารถ และความเคลื่อนไหวขององค์การก่อการร้ายทั้งในประเทศและต่างประเทศที่อาจกระทำการ  
อันเป็นการกระทบกระเทือนต่อความมั่นคง และการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา ทั้งนี้  
เพื่อให้รัฐสภานำมาประกอบการพิจารณาในการกำหนดนโยบาย ด้านความมั่นคง การรักษาความปลอดภัย  
รวมทั้งให้หมายความรวมถึงการดำเนินการเพื่อต่อต้านการกระทำขององค์การก่อการร้ายที่มุ่งหมาย  
จะให้ได้ไปซึ่งความลับ หรือทำลายความมั่นคง โดยการจารกรรม การบ่อนทำลาย การก่อวินาศกรรม  
และการก่อการร้ายซึ่งกระทบต่อรัฐสภาและประเทศชาติ

**"บุคคลสำคัญ"** หมายความว่า สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมการ  
ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และให้หมายความรวมถึง บุคคลที่คณะกรรมการ สภาผู้แทนราษฎร  
หรือวุฒิสภา ร้องขอให้ได้รับการคุ้มครองตามพระราชบัญญัตินี้

**"เจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภา"** หมายความว่า เลขานุการ รองเลขานุการ และผู้ซึ่งได้รับ  
การแต่งตั้งให้มีอำนาจและหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

**"คณะกรรมการ"** หมายความว่า คณะกรรมการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

**"คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา"**

**"กรรมการ"** หมายความว่า กรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

**"เลขานุการ"** หมายความว่า เลขานุการคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

**"สำนักงาน"** หมายความว่า สำนักงานรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

### ๒. คณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

#### ๒.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภา

กำหนดให้มีคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภาคณะหนึ่ง ประกอบด้วย  
ประธานรัฐสภา เป็นประธานกรรมการ รองประธานรัฐสภา เป็นรองประธานกรรมการ กรรมการ



ข้าราชการฝ่ายรัฐสภาทุกคนเป็นกรรมการ ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้อำนวยการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นกรรมการให้เลขาธิการเป็นกรรมการและเลขานุการให้แต่งตั้งข้าราชการรัฐสภาสามัญในสำนักงานจำนวนไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

ในกรณีที่รัฐสภาสิ้นอายุหรือถูกยุบให้ประธานและรองประธานดำรงตำแหน่งต่อไปจนกว่าจะได้มีการแต่งตั้งประธานและรองประธานใหม่ แต่ถ้าหากเป็นกรณีที่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้เพราะผลของข้อห้ามรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการเลือกกรรมการด้วยกันขึ้นทำหน้าที่ประธานแทน

## ๒.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรักษาความปลอดภัยของรัฐสภา

(๑) กำหนดนโยบายเกี่ยวกับด้านข่าวกรอง การต่อต้านการข่าว การป้องกันการก่อการร้าย และการรักษาความปลอดภัยที่เกี่ยวข้องกับรัฐสภา

(๒) กำหนดระเบียบวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการรักษาความปลอดภัย การอารักขาและการคุ้มครองบุคคลสำคัญ

(๓) ส่งเสริมความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยราชการด้านความมั่นคงและรักษาความปลอดภัยอื่น ๆ

(๔) เสนอความเห็นต่อสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการรักษาความปลอดภัยภายในรัฐสภา

(๕) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) พิจารณากำหนดหลักสูตรการอบรม และการพัฒนาเจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภา

(๗) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(๘) กำหนดเรื่องการจัดสวัสดิการ การสงเคราะห์อื่น เงินเพิ่มสำหรับตำแหน่งที่มีเหตุพิเศษ เงินเพิ่มค่าครองชีพชั่วคราว และเงินค่าตอบแทนพิเศษอื่น แก่ข้าราชการรัฐสภาสามัญในสำนักงาน

(๙) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

## ๓. สำนักงานรักษาความปลอดภัยของรัฐสภา

ให้มีสำนักงานรักษาความปลอดภัยของรัฐสภาโดยเป็นส่วนราชการสังกัดรัฐสภา ซึ่งการบริหารงานบุคคลของข้าราชการในสำนักงานรักษาความปลอดภัยแห่งรัฐสภาให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภา และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา โดยมีเลขาธิการเป็นผู้รับผิดชอบการปฏิบัติงาน และมีรองเลขาธิการเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติราชการ



LIRT



## ๔. เจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภา

### ๔.๑ คุณสมบัติ

เจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภาเป็นข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยต้องมีคุณสมบัติตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภาและจะต้องมีคุณสมบัติพิเศษอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

- (๑) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีและปริญญาโททางกฎหมาย
- (๒) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและสอบไล่ได้เป็นเนติบัณฑิตตามหลักสูตรของสำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา
- (๓) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีทางกฎหมายและปริญญาสาขาอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้อีกอย่างน้อยหนึ่งสาขาตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด
- (๔) สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรีสาขาใดสาขาหนึ่ง และเคยดำรงตำแหน่งข้าราชการทหาร ข้าราชการตำรวจ หรือข้าราชการอื่นในหน่วยงานของรัฐและทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย การปกครอง การสืบสวนสอบสวน งานด้านความมั่นคงและการรักษาความปลอดภัยของประเทศ หรือมีประสบการณ์ที่เป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติงานตามพระราชบัญญัตินี้นับแต่สำเร็จการศึกษาดังกล่าวไม่น้อยกว่าสองปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

### ๔.๒ ข้อยกเว้นในกรณีมีเหตุจำเป็น

กรณีมีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ของการรักษาความปลอดภัยถ้าจะต้องมีบุคลากรจากหน่วยราชการอื่น คณะกรรมการอาจมีมติเป็นการเฉพาะเพื่อบรรจุและแต่งตั้งบุคคลนั้นได้โดยคำนึงถึงความรู้ ความชำนาญ หรือประสบการณ์เป็นส่วนประกอบ

### ๔.๓ อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภา

- (๑) ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการข่าวกรอง การต่อต้านการข่าว การรักษาความปลอดภัยและความมั่นคงที่ส่งผลกระทบต่อรัฐสภา และประเทศชาติ
- (๒) ปฏิบัติงานด้านรักษาความปลอดภัยในบริเวณรัฐสภา
- (๓) คุ่มครองและอารักขาบุคคลสำคัญ หรือตามที่สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภาหรือคณะกรรมการร้องขอ
- (๔) สืบสวนและสอบสวนคดีอาญาที่เกิดขึ้นภายในบริเวณรัฐสภา และคดีอาญาที่เป็นความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย การประทุษร้าย การลอบทำร้าย การทำให้เสียหายต่อชีวิตร่างกาย ทรัพย์สินบุคคลสำคัญหรือของรัฐสภา
- (๕) ปฏิบัติหน้าที่อื่นใดตามที่ประธานรัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามอบหมาย



## ๕. การปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

**๕.๑ การสอบสวนคดี** หากมีคดีความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย หรือมีการลอบทำร้ายบุคคลสำคัญ หรือทำให้มีการเสียชีวิต การทำร้าย การทำให้เกิดความเสียหายต่อร่างกาย ทรัพย์สินของบุคคลสำคัญในบริเวณรัฐสภาหรือในขณะที่อารักขาคุ้มครองบุคคลสำคัญ โดยเลขาธิการอาจแต่งตั้งรองเลขาธิการหรือเจ้าหน้าที่พิเศษแห่งรัฐสภาที่มีความเชี่ยวชาญทางกฎหมายเป็นพิเศษ ซึ่งมีตำแหน่งไม่น้อยกว่าข้าราชการในระดับ ๘ หรือเทียบเท่าเป็นผู้เข้าร่วมทำการสอบสวนคดีกับพนักงานสอบสวน

**๕.๒ การยกเว้นไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎหมาย** ให้สำนักงานได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจตามกฎหมายดังกล่าว แต่ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

**๕.๓ ที่ปรึกษาพิเศษ** กรณีมีเหตุจำเป็นต้องใช้ความรู้ ความเชี่ยวชาญเฉพาะเกี่ยวกับด้านการข่าวกรอง การรักษาความปลอดภัย เลขาธิการอาจเสนอให้คณะกรรมการแต่งตั้งบุคคลซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านนั้นเป็นที่ปรึกษาพิเศษได้

## ๖. บทลงโทษ

ผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ กระทำการนอกเหนือวัตถุประสงค์ในการรักษาความปลอดภัยตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาประโยชน์อันมิชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ถ้าวการกระทำนั้นเป็นความผิดอาญาให้ระวางโทษเป็น ๒ เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

## ๗. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้ประธานรัฐสภา รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้



ท่านผู้อ่านวารสาร "จลนิต" ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้ :

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
[www.parliament.go.th](http://www.parliament.go.th)  
 สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
[www.senate.go.th](http://www.senate.go.th)  
 สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา  
[www.krisdika.go.th](http://www.krisdika.go.th)  
 สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี  
[www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)





การที่เราจะอยู่ในโลกปัจจุบันนี้ได้โดยมีความสุข และมีประโยชน์  
เราก็จำเป็นต้องทำตัวให้เป็นมนุษย์ปัจจุบัน ต้องยอมรับ  
การเปลี่ยนแปลงในโลก และความเจริญตลอดจนภัยอันตรายต่าง ๆ  
ที่เกิดขึ้นใหม่ในโลกมนุษย์ ทุกวันนี้เราไม่สามารถที่จะปฏิเสธหรือ  
ไม่ยอมรับรู้ต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ไปของโลก แต่ขณะเดียวกัน  
เราก็ต้องพยายามที่จะคงอยู่ในสถานการณ์นั้นได้ด้วย

(ตีความกับพระพุทธศาสนา น.28 - 29)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



โดย นางสาวสุทธิมาตราชันทรแดง  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปราม การค้ามนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๐ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
  - ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑
- เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๙ ก หน้า ๒๘

## หลักการและเหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐ ยังมิได้กำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลที่มีได้จำกัดแต่เฉพาะหญิงและเด็กและกระทำด้วยวิธีการที่หลากหลายมากขึ้น เช่น การนำบุคคลเข้ามาค้าประเวณีในหรือส่งไปค้านอกราชอาณาจักร บังคับใช้แรงงาน บริการหรือขอทาน บังคับตัดอวัยวะเพื่อการค้า หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบประการอื่น ซึ่งในปัจจุบันได้กระทำในลักษณะองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากขึ้น ประกอบกับประเทศไทยได้ลงนามอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร และพิธีสารเพื่อป้องกัน ปราบปรามและลงโทษการค้ามนุษย์ โดยเฉพาะผู้หญิงและเด็ก เพิ่มเติมอนุสัญญาสหประชาชาติเพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่จัดตั้งในลักษณะองค์กร จึงสมควรกำหนดลักษณะความผิดให้ครอบคลุมการกระทำดังกล่าวเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สอดคล้องกับพันธกรณีของอนุสัญญาและพิธีสารจัดตั้งกองทุนเพื่อป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งปรับปรุงการช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์สูงสุดของผู้เสียหาย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## สาระสำคัญโดยสรุป

### ๑) บทยกเลิกกฎหมาย

ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้าหญิงและเด็ก พ.ศ. ๒๕๔๐



LIRT



## ๒) บทนิยามที่สำคัญ

**"แสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ"** หมายความว่า การแสวงหาประโยชน์จากการค้าประเวณี การผลิตหรือเผยแพร่วัตถุหรือสื่อลามก การแสวงหาประโยชน์ทางเพศในรูปแบบอื่น การเอาคนลงเป็นทาส การนำคนมาขอตาน การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ การบังคับต่อด้วยวาจาเพื่อการค้าหรือการอื่นใดที่คล้ายคลึงกันอันเป็นการขูดรีดบุคคล ไม่ว่าบุคคลนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม

**"การบังคับใช้แรงงานหรือบริการ"** หมายความว่า การข่มขืนใจให้ทำงานหรือให้บริการ โดยทำให้กลัวว่าจะเกิดอันตรายต่อชีวิต ร่างกาย เสรีภาพ ชื่อเสียง หรือทรัพย์สินของบุคคลนั้นเองหรือของผู้อื่น โดยขู่เชิญด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย หรือโดยทำให้บุคคลนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้

**"องค์กรอาชญากรรม"** หมายความว่า คณะบุคคลซึ่งมีการจัดโครงสร้างโดยสมคบกันตั้งแต่สามคนขึ้นไปไม่ว่าจะเป็นการถาวรหรือชั่วคราวระยะเวลาหนึ่งและไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างที่ชัดเจนมีการกำหนดบทบาทของสมาชิกอย่างแน่นอนหรือมีความต่อเนื่องของสมาชิกภาพหรือไม่ ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะกระทำความผิดฐานใดฐานหนึ่งหรือหลายฐานที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่สี่ปีขึ้นไปหรือกระทำความผิดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ทางทรัพย์สินหรือผลประโยชน์อื่นใดอันมิชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

**"เด็ก"** หมายความว่า บุคคลผู้มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี

**"คณะกรรมการ"** หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

**"พนักงานเจ้าหน้าที่"** หมายความว่า พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่ และให้หมายความรวมถึงข้าราชการซึ่งดำรงตำแหน่งไม่ต่ำกว่าข้าราชการพลเรือนสามัญระดับสาม ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ที่มิคุณสมบัตินั้นที่กำหนดในกฎกระทรวงเพื่อให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

## ๓) บททั่วไป

กฎหมายกำหนดไว้ว่าผู้ใดเพื่อแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบได้กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้ ผู้นั้นกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

(๑) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ชาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใดหน่วงเหนี่ยวกักขัง จัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งบุคคลใด โดยข่มขู่ ใช้กำลัง



บังคับ ลักพาตัว ฉ้อฉล หลอกลวงใช้อำนาจโดยมิชอบ หรือโดยให้เงินหรือผลประโยชน์อย่างอื่นแก่ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลบุคคลนั้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้ดูแลให้ความยินยอมแก่ผู้กระทำความผิดในการแสวงหาประโยชน์จากบุคคลที่ตนดูแล หรือ

(๒) เป็นธุระจัดหา ชื่อ ขยาย จำหน่าย พามาจากหรือส่งไปยังที่ใด หน่วงเหนี่ยวกักขังจัดให้อยู่อาศัย หรือรับไว้ซึ่งเด็ก

ในกรณีที่ได้มีการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ดังกล่าวเกิดขึ้น กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

- (๑) สนับสนุนการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
- (๒) อุปการะโดยให้ทรัพย์สิน จัดหาที่ประชุมหรือที่พักให้แก่ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์
- (๓) ช่วยเหลือด้วยประการใดเพื่อให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์พ้นจากการถูกจับกุม

(๔) เรียก รับ หรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดจากผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์เพื่อมิให้ผู้กระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ถูกลงโทษ

(๕) ชักชวน ชี้แนะ หรือติดต่อบุคคลให้เข้าเป็นสมาชิกขององค์กรอาชญากรรมเพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์

นอกจากกรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น กฎหมายยังได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้ต้องระวางโทษตามที่กฎหมายกำหนดไว้

(๑) ผู้ใดเตรียมเพื่อกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษ ๑ ใน ๓ ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

(๒) ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ต้องระวางโทษไม่เกินครึ่งหนึ่งของโทษที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

(๓) ถ้าการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ได้กระทำโดยร่วมกัน ตั้งแต่ ๓ คนขึ้นไปหรือโดยสมาชิกขององค์กรอาชญากรรม ต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กฎหมายบัญญัติไว้กึ่งหนึ่ง โดยถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวได้กระทำเพื่อให้ผู้เสียหายที่ถูกพาเข้ามาหรือส่งออกไปนอกราชอาณาจักรตกอยู่ในอำนาจของผู้อื่นโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ต้องระวางโทษเป็น ๒ เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น



LIRT



(๔) ในกรณีที่สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมได้กระทำความผิดฐาน  
ค้ำมนุษย์ ให้สมาชิกขององค์กรอาชญากรรมทุกคนที่เป็นสมาชิกอยู่ในขณะที่  
กระทำความผิด และรู้เห็นหรือยินยอมกับการกระทำความผิดดังกล่าว  
ต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นแม้จะมีได้เป็นผู้กระทำ  
ความผิดนั้นเอง

(๕) ผู้ใดกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์นอกราชอาณาจักร  
ผู้นั้นจะต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ โดยให้  
นำมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

(๖) ผู้ใดกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ โดยแสดงตนเป็น  
เจ้าพนักงานและกระทำการเป็นเจ้าพนักงาน โดยตนเองมิได้เป็นเจ้าพนักงานที่มี  
อำนาจหน้าที่กระทำการนั้น ต้องระวางโทษเป็น ๒ เท่าของโทษที่กำหนดไว้  
สำหรับความผิดนั้น

(๗) ผู้ใดเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภา  
ท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการ พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พนักงานองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ กรรมการหรือผู้บริหารหรือพนักงาน  
รัฐวิสาหกิจ เจ้าพนักงาน หรือกรรมการองค์กรต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ กระทำ  
ความผิดตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษเป็น ๒ เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับ  
ความผิดนั้น

(๘) กรรมการ กรรมการ ปกค. อนุกรรมการ สมาชิกของ  
คณะทำงาน และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ผู้ใดกระทำความผิดใด  
ตามกฎหมายนี้เสียเอง ต้องระวางโทษเป็น ๓ เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับ  
ความผิดนั้น

โดยให้ความผิดตามกฎหมายนี้เป็นความผิดมูลฐานตาม  
พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พ.ศ. ๒๕๔๒

## ๕) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์

๕.๑) ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์  
เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ปคม." ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็น  
ประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นประธานคณะกรรมการ ปกค.  
เป็นรองประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา



รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงาน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๔ คน (โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) และปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเลขาธิการ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการและผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุเป็นผู้ช่วยเลขาธิการ

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

### **อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ปคม.**

(๑) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ หรือโครงสร้างของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) กำหนดยุทธศาสตร์และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๓) กำหนดแนวทางและกำกับดูแลการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศตลอดจนการให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๔) สั่งการและกำกับดูแลให้มีการศึกษาวิจัยและจัดทำข้อมูลแบบบูรณาการ

(๕) วางระเบียบเกี่ยวกับการจดทะเบียนองค์กรเอกชนที่มีวัตถุประสงค์ด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หลักเกณฑ์ในการช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมขององค์กรดังกล่าว การรายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายนี้

(๖) วางระเบียบโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลังเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงิน การจัดหาผลประโยชน์ และการจัดการกองทุน

(๗) สั่งการและกำกับดูแลการดำเนินงานของคณะกรรมการ ปคม.

(๘) ดำเนินการตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

**๔.๒) ให้มีคณะกรรมการประสานและกำกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์** เรียกโดยย่อว่า **"คณะกรรมการ ปคม."** ประกอบด้วย



รองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงแรงงาน ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน เลขาธิการคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน (โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง) และมีรองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นกรรมการและเลขาธิการ

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

#### **อำนาจหน้าที่คณะกรรมการ ปกค.**

(๑) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการและแผนประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาสังคมให้สอดคล้องกับนโยบาย ยุทธศาสตร์ และมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๒) จัดทำและกำกับการดำเนินการตามแผนงานและแนวทางในการพัฒนาศักยภาพของบุคลากรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๓) จัดให้มีและกำกับการดำเนินการตามโครงการรณรงค์และการให้การศึกษาแก่ประชาชนทั่วไป

(๔) จัดให้มีการรายงานผลการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานตามนโยบาย ยุทธศาสตร์ มาตรการ และการปฏิบัติตามกฎหมายนี้เสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ติดตามและจัดทำรายงานเกี่ยวกับการดำเนินการตามพันธกรณีระหว่างประเทศ การให้ความร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์เสนอต่อคณะกรรมการ



(๖) กำหนดหลักเกณฑ์และอนุมัติการใช้เงินและทรัพย์สินของกองทุนในการใช้จ่ายเพื่อกิจการในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๗) จัดทำและกำกับแผนปฏิบัติการตามกฎหมายนี้ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และพันธกรณีระหว่างประเทศ

(๘) ดำเนินการตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

### **อำนาจหน้าที่ของสำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์**

ให้สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ ปคม. และคณะกรรมการ ปกค. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค.

(๒) เป็นศูนย์กลางในการประสานงานและร่วมมือกับส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและต่างประเทศ ในการดำเนินงานตามกฎหมายนี้

(๓) จัดระบบงานด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งช่วยเหลือเยียวยาและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายให้มีประสิทธิภาพ

(๔) จัดให้มีการรวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ รวมทั้งจัดให้มีการศึกษาวิจัยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้

(๕) จัดให้มีข้อมูลสารสนเทศและการเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลด้านการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์

(๖) ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. หรือตามที่คณะกรรมการและคณะกรรมการ ปกค. มอบหมาย

### **๕) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่**

**๕.๑) เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์** ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) มีหนังสือเรียกให้บุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือส่งเอกสารหรือพยานหลักฐาน



LIRT



(๒) ตรวจตัวบุคคลที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก้ำบขุขัยเมื่อบุคคลนั้นยินยอม แต่ถ้าผู้นั้นเป็นหญิงจะต้องให้หญิงอื่นเป็นผู้ตรวจ

(๓) ตรวจค้ำบขุขัยพาหนะใดๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีพยานหลักฐานหรือบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก้ำบขุขัยอยู่ในยานพาหนะนั้น

(๔) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใดๆ เพื่อตรวจค้ำบขุขัย ยึด หรืออายัด เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่ามีพยานหลักฐานในการก้ำบขุขัย หรือเพื่อพบและช่วยบุคคลที่ตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานก้ำบขุขัย และหากเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้ำบขุขัยมาได้พยานหลักฐานนั้นอาจถูกโยกย้าย ซ้อนเร้นหรือทำลายไปเสียก่อน หรือบุคคลนั้นอาจถูกประทุษร้าย โยกย้าย หรือซ้อนเร้น

ในการใช้อำนาจตาม (๔) พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงความสามารถก่อนการเข้าค้ำบขุขัยและรายงานเหตุผลที่ทำให้สามารถเข้าค้ำบขุขัยได้ รวมทั้งผลการตรวจค้ำบขุขัยเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป ตลอดจนจัดทำสำเนารายงานดังกล่าวไว้ไว้แก่ผู้ครอบครองเคหสถานหรือสถานที่ค้ำบขุขัย ถ้าไม่มีผู้ครอบครองอยู่ ณ ที่นั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งมอบสำเนารายงานนั้นไว้แก่ผู้ครอบครองดังกล่าวในทันทีที่กระทำได้ และหากเป็นการเข้าค้ำบขุขัยในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ตกและขึ้น พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการเข้าค้ำบขุขัยต้องดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือรองผู้ก้ำบขุขัยการตำรวจขึ้นไป หรือเป็นข้าราชการพลเรือนตั้งแต่ระดับ ๗ ขึ้นไป โดยในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

**๕.๒) การได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารของพนักงานเจ้าหน้าที่** ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารอื่นใดซึ่งส่งทางไปรษณีย์ โทรเลข โทรศัพท์ โทรสาร คอมพิวเตอร์ เครื่องมือหรืออุปกรณ์ในการสื่อสารสื่ออิเล็กทรอนิกส์หรือสื่อสารสนเทศอื่นใด ถูกใช้หรืออาจถูกใช้เพื่อประโยชน์ในการกระทำความผิดฐานก้ำบขุขัย **พนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับอนุมัติเป็นหนังสือจากผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมสอบสวนคดีพิเศษ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี จะยื่นคำขอฝ่ายเดียวต่อศาลอาญาหรือศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเพื่อมีคำสั่งอนุญาตให้พนักงานเจ้าหน้าที่ได้มาซึ่งเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารดังกล่าวก็ได้** โดยการอนุญาตดังกล่าว ให้ศาลพิจารณาลงถึงผลกระทบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือสิทธิอื่นใดประกอบกับเหตุผลและความจำเป็นดังต่อไปนี้



(๑) มีเหตุอันควรเชื่อว่ามีกระทำความผิดหรือจะมีการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์

(๒) มีเหตุอันควรเชื่อว่าจะได้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์จากการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารดังกล่าว

(๓) ไม่อาจใช้วิธีการอื่นใดที่เหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพมากกว่าได้ การอนุญาตดังกล่าวให้ศาลสั่งอนุญาตได้คราวละไม่เกิน ๕๐ วัน โดยจะกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ก็ได้ และให้ผู้เกี่ยวข้องกับเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารตามคำสั่งดังกล่าวให้ความร่วมมือเพื่อให้เป็นไปตามการนี้ โดยบรรดาเอกสารหรือข้อมูลข่าวสารที่ได้มานั้น ให้เก็บรักษาและใช้ประโยชน์ในการสืบสวนและใช้เป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีความผิดฐานค้ำมนุษย์เท่านั้น

**๕.๓) การสืบพยานก่อนฟ้องคดีต่อศาล** ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการป้องกันและปราบปรามการค้ำมนุษย์ พนักงานอัยการโดยตนเองหรือโดยได้รับคำร้องขอจากพนักงานสอบสวนจะนำผู้เสียหายหรือพยานบุคคลมาขึ้นคำร้องต่อศาล **โดยระบุการกระทำทั้งหลายที่อ้างว่าได้มีการกระทำความผิดและเหตุแห่งความจำเป็นที่จะต้องมีการสืบพยานไว้โดยพลันก็ได้** หรือในกรณีที่ผู้เสียหายหรือพยานบุคคลจะให้การต่อศาลเอง เมื่อผู้เสียหายหรือพยานบุคคลแจ้งแก่พนักงานอัยการแล้ว ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลโดยไม่ชักช้า

เมื่อได้รับคำร้องดังกล่าวให้ศาลสืบพยานทันที ในการนี้หากผู้มีส่วนได้เสียในคดีคนใดยื่นคำร้องต่อศาลแฉลงเหตุผลและความจำเป็นขอถามค้านหรือตั้งทนายความถามค้านเมื่อเห็นสมควรก็ให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตได้ และให้นำความในมาตรา ๒๓๗ ทวิ วรรคสาม และวรรคสี่แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา

## **๖) การช่วยเหลือและคุ้มครองสวัสดิภาพผู้เสียหายจากการค้ำมนุษย์**

**๖.๑) การช่วยเหลือโดยกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์** ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์พิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ำมนุษย์อย่างเหมาะสมในเรื่องอาหาร, ที่พัก, การรักษาพยาบาล, การบำบัดฟื้นฟูทางร่างกายและจิตใจ, การให้การศึกษา, การฝึกอบรม, การให้ความช่วยเหลือทาง



**กฎหมาย, การส่งกลับไปยังประเทศเดิมหรือภูมิลำเนาของผู้นั้น ตลอดจน การดำเนินคดีเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนให้ผู้เสียหาย**ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด โดยให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และความแตกต่างทางเพศ อายุ สัญชาติ เชื้อชาติ ประเพณีวัฒนธรรมของผู้เสียหาย การแจ้งสิทธิของผู้เสียหายที่พึงได้รับการคุ้มครองในแต่ละขั้นตอนทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการช่วยเหลือ ตลอดจนขอบเขตระยะเวลาในการดำเนินการช่วยเหลือในแต่ละขั้นตอน และต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้เสียหายก่อนด้วย

การให้ความช่วยเหลือดังกล่าว อาจจัดให้บุคคลซึ่งเป็นผู้เสียหายได้รับการดูแลในสถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้าประเวณี สถานแรกรับตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก หรือสถานสงเคราะห์อื่นของรัฐหรือเอกชนก็ได้

### **๖.๒) การช่วยเหลือโดยพนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการ**

(๑) ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการแจ้งให้ผู้เสียหายทราบในโอกาสแรกถึงสิทธิที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ และสิทธิที่จะได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมาย

(๒) ในกรณีที่ผู้เสียหายมีสิทธิและประสงค์ที่จะเรียกค่าสินไหมทดแทนอันเนื่องมาจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ ให้พนักงานอัยการเรียกค่าสินไหมทดแทนแทนผู้เสียหาย โดยจะขอรวมไปกับคดีอาญาหรือจะยื่นคำร้องในระยะเวลาใดระหว่างที่คดีอาญากำลังพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นก็ได้

ในการดำเนินกระบวนการพิจารณาเพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนและการบังคับคดี มิให้เรียกค่าธรรมเนียม และให้นำความในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาบังคับใช้โดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมายนี้

### **๖.๓) การช่วยเหลือโดยพนักงานเจ้าหน้าที่**

(๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายระหว่างที่อยู่ในความดูแล ไม่ว่าจะบุคคลนั้นจะพำนักอยู่ ณ ที่ใดไม่ว่าก่อน ขณะ หรือหลังการดำเนินคดี ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความปลอดภัยของบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายด้วย

(๒) ถ้าผู้เสียหายต้องเดินทางกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนา หรือถ้าบุคคลในครอบครัวของผู้เสียหายอาศัยอยู่ในประเทศอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานในประเทศนั้น ๆ ไม่ว่าจะ

หน่วยงานภาครัฐหรือภาคเอกชน และไม่ว่าจะกระทำผ่านสถานทูตหรือสถานกงสุลของประเทศนั้น ๆ หรือไม่ก็ตาม เพื่อให้มีการคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายและบุคคลในครอบครัวอย่างต่อเนื่องในประเทศนั้น

(๓) เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้ **การรักษาพยาบาล การบำบัดฟื้นฟู การเรียกร้องสิทธิของผู้เสียหาย** พนักงานเจ้าหน้าที่อาจดำเนินการให้มีการผ่อนผันให้ผู้เสียหายนั้นอยู่ในราชอาณาจักรได้เป็นการชั่วคราว และได้รับอนุญาตให้ทำงานเป็นการชั่วคราวตามกฎหมายได้ ทั้งนี้ โดยให้คำนึงถึงเหตุผลทางด้านมนุษยธรรมเป็นหลัก

(๔) ภายใต้บังคับข้อ (๓) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่**ส่งตัวผู้เสียหายซึ่งเป็นคนต่างด้าวกลับประเทศที่เป็นถิ่นที่อยู่หรือภูมิลำเนาโดยไม่ชักช้า** เว้นแต่บุคคลนั้นเป็นผู้ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือเป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหลักฐานเอกสารตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรหรือกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนคนต่างด้าว

(๕) ในกรณีที่**บุคคลผู้มีสัญชาติไทยตกเป็นผู้เสียหายจากการกระทำความผิดฐานค้ามนุษย์ในต่างประเทศ** หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้บุคคลนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่โดยไม่ชักช้า และให้คำนึงถึงความปลอดภัยและสวัสดิภาพของผู้นั้น

(๖) ในกรณีที่**ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร**ตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง หรือ**เป็นผู้ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นกรณีพิเศษจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย**และก่อนออกนอกราชอาณาจักร สถานะของการได้รับอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรยังไม่สิ้นสุด เมื่อได้ตรวจพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับความถูกต้องของผู้เสียหายที่ถือเอกสารแล้ว หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า

(๗) ในกรณีที่**ผู้เสียหายในต่างประเทศเป็นคนต่างด้าวและไม่มีเอกสารประจำตัว** แต่มีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าเป็นผู้ที่มีหรือเคยมีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรโดยถูกต้องตามกฎหมาย หากผู้นั้นประสงค์จะกลับเข้ามาในราชอาณาจักร ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามที่จำเป็นเพื่อให้ผู้เสียหายนั้นเดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรโดยไม่ชักช้า



**๖.๔) ความผิดที่ต้องได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจากรัฐมนตรีว่าการ  
กระทรวงยุติธรรม** กฎหมายกำหนดให้พนักงานสอบสวนจะมีอำนาจดำเนิน  
คดีกับผู้เสียหายในความผิดต่อไปนี้ได้ก็ต่อเมื่อจะได้รับอนุญาตเป็นหนังสือจาก  
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม

(๑) ความผิดฐานเข้ามา ออกไปหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดย  
ไม่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยคนเข้าเมือง

(๒) ความผิดฐานแจ้งความเท็จต่อเจ้าพนักงานฐานปลอมหรือ  
ใช้ซึ่งหนังสือเดินทางปลอมตามประมวลกฎหมายอาญา

(๓) ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม  
การค้าประเวณีเฉพาะที่เกี่ยวกับการติดต่อ ชักชวน แนะนำตัว ติดตามหรือ  
รับลูกค้าเพื่อค้าประเวณีและการเข้าไปมั่วสุมในสถานการค้าประเวณีเพื่อ  
ค้าประเวณี

(๔) ความผิดฐานเป็นคนต่างด้าวทำงานโดยไม่ได้รับอนุญาต  
ตามกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

### **๗) กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์**

**๗.๑)** ให้จัดตั้งกองทุนในกระทรวงการพัฒนาลังคมและความมั่นคง  
ของมนุษย์เรียกว่า **"กองทุนเพื่อการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์"**  
เพื่อเป็นทุนใช้จ่ายสำหรับการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ และเป็น  
ค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุน ประกอบด้วย

(๑) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้

(๒) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่าย  
ประจำปี

(๓) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคหรืออุทิศให้

(๔) เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ

(๕) ดอกผลและผลประโยชน์ที่เกิดจากกองทุน

(๖) เงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินของกองทุนหรือที่ได้จาก  
การจัดหารายได้

(๗) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้  
รับตามกฎหมายอื่น

โดยเงินและดอกผลที่กองทุนได้รับดังกล่าว ไม่ต้องนำส่ง  
กระทรวงการคลังเป็นรายได้แผ่นดิน ทั้งนี้ เงินและทรัพย์สินของกองทุนให้ใช้  
จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้



- (๑) การช่วยเหลือผู้เสียหายตามข้อ ๖.๑)
- (๒) การคุ้มครองความปลอดภัยให้แก่ผู้เสียหายตาม (๑) ของข้อ ๓.๖)
- (๓) การช่วยเหลือผู้เสียหายในต่างประเทศให้เดินทางกลับเข้ามาในราชอาณาจักรหรือถิ่นที่อยู่
- (๔) การป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ ตามระเบียบที่คณะกรรมการ ปกค. กำหนด
- (๕) การบริหารกองทุน

**๗.๒) ให้มีคณะกรรมการบริหารกองทุน** ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงยุติธรรม ผู้แทนสำนักงานประมาท ผู้แทนกรมบัญชีกลาง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ และให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

#### **อำนาจหน้าที่คณะกรรมการบริหารกองทุน**

- (๑) พิจารณาอนุมัติการจ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๔
- (๒) บริหารกองทุนให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด
- (๓) รายงานสถานะการเงินและการจัดการกองทุนต่อคณะกรรมการตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะกรรมการบริหารกองทุนจัดทำงบดุลและบัญชีทำการส่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินตรวจสอบและรับรองภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีทุกปี

**๗.๓) ให้มีคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน** จำนวน ๕ คนประกอบด้วย ประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการแต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านการเงิน การสังคมสงเคราะห์ และการประเมินผลด้านละ ๑ คนและให้รองปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ซึ่งปลัดกระทรวงมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ





ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๕ ปี  
ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน แต่อาจได้รับแต่งตั้งอีกได้

**อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน  
ของกองทุน**

- (๑) ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของกองทุน
- (๒) รายงานผลการปฏิบัติงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการ
- (๓) เรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับกองทุนจากบุคคลใดหรือ  
เรียกบุคคลใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงเพื่อประกอบการพิจารณาประเมินผล

ทั้งนี้ กฎหมายให้ออนเงินทุนสงเคราะห์เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาการค้ำมนุษย์ตามระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ค้ำมนุษย์ว่าด้วยการดำเนินงานและการใช้จ่ายเงินสำหรับการป้องกันและแก้ไข  
ปัญหาการค้ำมนุษย์ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาเป็นทุนประเดิมแก่กองทุนตามกฎหมายนี้

จ

**หมายเหตุ**

- ๑ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป
- ๒ พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๘ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

## คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖-๓๗/๒๕๕๑ วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประธานวุฒิสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็น  
ของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้  
ศาลรัฐธรรมนูญ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม  
ไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑  
เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งความเห็นของสมาชิกวุฒิสภา รวม ๗๗ คน และประธานสภาผู้แทนราษฎร  
ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๕๑ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) เกี่ยวกับคำแถลงการณ์ร่วม  
ไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ (ซึ่งต่อมาในคำวินิจฉัยนี้จะเรียกว่า คำแถลงการณ์ร่วม)  
เป็นหนังสือสัญญาที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่ และ  
การกระทำของคณะรัฐมนตรี และนายหนพดล ปัทมะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ  
ที่ได้ดำเนินการเกี่ยวกับข้อตกลงและเงื่อนไขในเอกสารรวมทั้งการลงนามในเอกสารคำแถลงการณ์ร่วม  
ของนายหนพดล ปัทมะ เป็นการกระทำที่ไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐  
รวม ๒ คำร้อง

### ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ หรือไม่  
ศาลรัฐธรรมนูญตรวจคำร้องที่หนึ่งของประธานวุฒิสภาที่มีสมาชิกวุฒิสภา ร่วมกันเสนอความเห็น  
ต่อประธานวุฒิสภา มีจำนวน ๗๗ คน และคำร้องที่สองของประธานสภาผู้แทนราษฎรที่มีสมาชิก  
สภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันเสนอความเห็นต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร มีจำนวน ๑๕๑ คน แล้ว  
เห็นว่า จำนวนสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ร่วมกันเสนอความเห็นในแต่ละคำร้อง  
มีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา จึงเป็นไปตาม  
หลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคหก ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) จึงมีคำสั่ง



ให้รับคำร้องทั้งสองไว้วินิจฉัยชี้ขาดตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗ และเนื่องจากคำร้อง ทั้งสองคำร้องดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีประเด็นในการพิจารณาวินิจฉัยอย่างเดียวกัน จึงให้ร่วมการพิจารณา เข้าด้วยกัน

### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องวินิจฉัยชี้ขาด ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำว่า "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ หมายถึง ความตกลงระหว่างประเทศทุกประเภทที่จัดทำขึ้นระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษร และอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะถูกบันทึกไว้ในเอกสารฉบับเดียวหรือหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกัน และไม่จำเป็นต้องเรียกชื่ออย่างไร อันเป็นความหมายที่ตรงกันกับคำว่า "treaty" ตามอนุสัญญากรุงเวียนนา ว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ และตรงกับที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยให้ความหมายไว้แล้ว ในคำวินิจฉัยที่ ๑๑/๒๕๕๒ และคำวินิจฉัยที่ ๓๓/๒๕๕๓

คำแถลงการณ์ร่วมไทย-กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ประกอบด้วยการกระทำระหว่างรัฐต่อรัฐ เป็นลายลักษณ์อักษร โดยผู้มีอำนาจทำหนังสือสัญญาของทั้งสองประเทศ ซึ่งปกติคำแถลงการณ์ร่วมที่ไม่ประสงค์จะให้ผลทางกฎหมายนั้นไม่มีความจำเป็นต้องลงนาม แต่ในคำแถลงการณ์ร่วมนี้ฝ่ายไทยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นผู้ลงนาม นอกจากนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวยังมุ่งให้เกิดผลทางกฎหมาย โดยพิจารณาจากพันธกรณี ที่ทั้งสองฝ่ายจะจัดทำแผนบริหารจัดการพื้นที่ร่วมกัน คำแถลงการณ์ร่วมนี้จึงเข้าองค์ประกอบของลักษณะความตกลงระหว่างประเทศ โดยทั้งสองฝ่ายต่างสงวนสิทธิซึ่งกันและกัน เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวมิได้กำหนดให้อยู่ภายใต้กฎหมายภายในของรัฐใดรัฐหนึ่ง จึงต้องอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายระหว่างประเทศ

เมื่อคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวเป็นหนังสือบันทึกข้อตกลงอันเป็นผลมาจากการประชุมร่วมกัน ระหว่างผู้มีอำนาจทำความตกลงระหว่างประเทศผู้กัมพูชาและกัมพูชาได้ โดยได้ประชุม ทำความตกลงกันในรูปแบบและลักษณะของการประชุมเพื่อทำความตกลงระหว่างประเทศ และผู้มีอำนาจ ทำการแทนประเทศทั้งสองก็ทำความตกลงกันได้ ๖ ข้อ ดังที่บันทึกไว้ในคำแถลงการณ์ร่วมนั้น ด้วยเหตุนี้ คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเข้าลักษณะเป็น "หนังสือสัญญา" ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ แล้ว

**ประเด็นที่สอง** หากคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ แล้ว คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว เป็นหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ได้บัญญัติถึงหนังสือสัญญารวม ๕ ประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะอนุมัติให้มีการลงนามในหนังสือสัญญานั้นให้มีผลผูกพันประเทศไทย คือ

๑) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย  
๒) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ

๓) หนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น

๔) หนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง

๕) หนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ การที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง กำหนดประเภทของหนังสือสัญญาที่คณะรัฐมนตรี

จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา นั้น ก็เนื่องจากหนังสือสัญญานั้นเป็นหนังสือสัญญาที่มีความสำคัญ ก่อนที่หนังสือสัญญานั้นจะมีผลผูกพันกับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศที่เป็นคู่สัญญาสมควร ได้รับการพิจารณาอย่างรอบคอบทั้งโดยคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นฝ่ายบริหารที่มีอำนาจหน้าที่ในการ ทำหนังสือสัญญาดังกล่าว และโดยรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและเป็นตัวแทนของประชาชน ซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยด้วย ซึ่งเมื่อพิจารณาประเภทของหนังสือสัญญาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสองแล้ว เห็นว่า คำว่า "หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง..." นั้น ใช้กับหนังสือสัญญารวม ๒ ประเภท คือหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ ซึ่งแม้ว่าถ้อยคำที่ใช้กับหนังสือสัญญาทั้งสองประเภทนี้ จะบัญญัติว่าหากเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลง อันดูเหมือนว่าจะต้องปรากฏชัดในข้อบทหนังสือสัญญาว่ามีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือพื้นที่ นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจ จึงต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภา แต่หากแปลความเช่นนั้น ก็จะไม่เกิดผลตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญที่มุ่งจะตรวจสอบควบคุม การทำหนังสือสัญญาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะไปลงนามให้มีผลผูกพันประเทศ ซึ่งจะเกิดปัญหาตามมา ภายหลังได้ **จึงต้องแปลความว่า หากหนังสือสัญญาใดที่คณะรัฐมนตรีจะไปดำเนินการทำกับ ประเทศอื่นหรือกับองค์การระหว่างประเทศมีลักษณะของหนังสือสัญญาที่อาจมีผลเปลี่ยนแปลง อาณาเขตไทย หรืออาจมีผลเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่นอกอาณาเขตซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตย**



## หรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศก็ต้องนำหนังสือสัญญานั้นขอความเห็นชอบของรัฐสภาก่อนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง และวรรคสาม

ส่วนหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญานั้น มีความชัดเจนของถ้อยคำอยู่แล้ว แต่สำหรับหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง และหนังสือสัญญาที่มีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุนหรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ นั้น เป็นเรื่องที่ทำหนังสือสัญญาจะต้องใคร่ครวญให้รอบคอบก่อนที่จะดำเนินการทำหนังสือสัญญาดังกล่าว โดยต้องพิจารณาว่าหากกระทำไปแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบหรือมีผลผูกพันตามประเภทของหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสองบัญญัติไว้หรือไม่ แล้วตัดสินใจว่าจะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่

ส่วนเรื่องอาณาเขตของประเทศนั้น ถือเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะในบริเวณที่ยังมีข้อขัดแย้งกันอยู่ระหว่างประเทศไทยกับต่างประเทศ การดำเนินการและการพิจารณาวินิจฉัยในเรื่องนี้จึงต้องกระทำอย่างรอบคอบ หากเป็นกรณีที่น่าจะเกิดการเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศแล้ว ย่อมจะต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๐ วรรคสอง ด้วย

สำหรับคำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ นั้น แม้จะไม่ได้ปรากฏสาระสำคัญอย่างชัดเจนว่าเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตพื้นที่อันเป็นอาณาเขตของประเทศไทยก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาข้อบททั้งหมดในคำแถลงการณ์ร่วมประกอบกับแผนที่หรือแผนผังแนบท้ายซึ่งจัดทำขึ้นโดยประเทศกัมพูชาแต่เพียงฝ่ายเดียว อันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของคำแถลงการณ์ร่วมแล้ว จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าแผนที่ดังกล่าวได้กล่าวอ้างถึงพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ โดยที่ไม่ได้มีการกำหนดเขตของพื้นที่ N.๑ N.๒ และ N.๓ ให้ชัดเจนว่ามีบริเวณครอบคลุมส่วนใดของประเทศใดเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งเป็นการสุ่มเสี่ยงต่อผลกระทบในเรื่องอาณาเขตของประเทศไทยอันเป็นปัญหาที่ละเอียดอ่อนและอาจก่อให้เกิดข้อพิพาทระหว่างประเทศต่อไปภายหน้าได้ ประกอบกับการที่ประเทศกัมพูชาขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกนั้น มีความเป็นมาทางประวัติศาสตร์ที่เป็นประเด็นโต้เถียงกันในเรื่องของเส้นเขตแดนและขอบเขตที่ปราสาทตั้งอยู่ ทั้งเป็นประเด็นที่มีความเห็นแตกต่างกันทั้งทางด้านสังคมและการเมืองมาโดยตลอด การที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ดำเนินการเจรจากับประเทศกัมพูชาก่อนที่จะได้มีการลงนามคำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว พึงสังเกตเห็นได้ว่า หากลงนามคำแถลงการณ์ร่วมไป ก็อาจก่อให้เกิดการแตกแยกกันทางด้านความคิดเห็นของคนในสังคมทั้งสองประเทศ อีกทั้งอาจก่อให้เกิดวิกฤติแก่ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา อันมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมอย่างกว้างขวาง คำแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวจึงเป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตประเทศไทย



จึงเป็นหนังสือสัญญาที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง กำหนดให้ต้องได้รับความเห็นชอบ  
ของรัฐสภา

#### ๕. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น คำแถลงการณ์ร่วมไทย - กัมพูชา หรือ Joint Communiqué ฉบับลงวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นหนังสือสัญญาที่อาจมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตของประเทศ ทั้งยังมีผลกระทบต่อความมั่นคงทางสังคมของประเทศอย่างกว้างขวางอีกด้วย ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง **๖**





## คำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครอง เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ศาลปกครองกลาง คดีหมายเลขดำที่ ๙๘๔/๒๕๕๑ วันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง คดีพิพากษาเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ  
กระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ระหว่าง	นายสุวัตร อภัยภักดี	ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
	นายนิติธร ล้ำเหลือ	ที่ ๒	
	นายนคร ชมพูชาติ	ที่ ๓	
	นายสุริยะใส กตะศิลา	ที่ ๔	
	นายคำคุณ ลิทธิสमान	ที่ ๕	
	นายคณิศร ทปภูผา	ที่ ๖	
	นายกิ่งแก้ว โยมเมือง	ที่ ๗	
	นายประภาส บุรีศรี	ที่ ๘	
	นางรัศมี ไวยเนตร	ที่ ๙	
	รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ	ที่ ๑	
คณะรัฐมนตรี ที่ ๒			

### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าฟ้องสรุปได้ว่า ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นประชาชนไทยและเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยของชาติ มีหน้าที่ป้องกันประเทศรักษาผลประโยชน์ของชาติตามมาตรา ๓ ประกอบมาตรา ๗๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีที่ ๔ มีภูมิลำเนาอยู่ที่จังหวัดศรีสะเกษ ไกล่ซ่ายแดนประเทศกัมพูชา อันเป็นที่ตั้งปราสาทพระวิหารและมีความผูกพันยึดมั่นในปราสาทพระวิหาร ซึ่งเป็นมรดกทางอารยธรรมล้ำค่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๕ เป็นสมาชิกวุฒิสภาและเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้จากการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกพร้อมแผนที่แนบท้าย โดยมอบหมาย

**ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายพนตล ปัทมะ) เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม** ต่อมาวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ลงนามในแถลงการณ์ร่วมเพื่อให้ประเทศกัมพูชาเสนอต่อองค์การยูเนสโก ในวันที่ ๕ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ ๑. ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ ในแผนที่ที่แนบท้ายที่จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลกัมพูชา แผนที่ดังกล่าวให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ในด้านทิศตะวันออกและด้านทิศใต้ของปราสาทตามที่ระบุไว้ตามเครื่องหมาย N. ๒ ด้วย

ข้อ ๒. ในบรรยากาศแห่งความปรารถนาดีและประนีประนอมต่อกันราชอาณาจักรกัมพูชา ยอมรับให้ปราสาทพระวิหารถูกเสนอเพื่อขึ้นทะเบียนในบัญชีมรดกโลกโดยขั้นตอนนี้ยังไม่ให้รวมถึงพื้นที่กันชน (buffer zone) ตามพื้นที่ด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกของปราสาท

ข้อ ๓. แผนที่แนบท้ายตามที่ระบุในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้ใช้แทนแผนที่เดิมที่เกี่ยวกับและรวมถึง "Schema Directeur pour la Zonage de Preah Vihear" และรวมถึงผังหรือแผนแบบอ้างอิงทั้งเก้าที่ระบุถึงเขตพื้นที่สำคัญ (Core zone) และเขตอื่นๆ (zonage) เขตพื้นที่อื่นของปราสาทพระวิหารที่ปรากฏในคำร้องขอขึ้นทะเบียนของประเทศกัมพูชา

ข้อ ๔. ในระหว่างรอผลปฏิบัติงานของคณะกรรมการร่วมกำหนดเขตแดน (JBC) เพื่อกำหนดอาณาเขตเกี่ยวกับพื้นที่รอบปราสาทด้านทิศเหนือและทิศตะวันตกรอบปราสาทพระวิหาร ซึ่งระบุโดยเครื่องหมาย N.๓ ไว้ในแผนที่ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอนุรักษ์ เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับปราสาทและพื้นที่รอบๆ ปราสาทนั้น ซึ่งจะต้องนำเสนอต่อศูนย์กลางมรดกโลกก่อนวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ค.ศ. ๒๐๑๐ เพื่อนำเข้าพิจารณาของคณะกรรมการมรดกโลกในการประชุมครั้งที่ ๓๔ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

ข้อ ๕. การขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก จะเป็นไปโดยไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ในการกำหนดเส้นเขตแดนของคณะกรรมการร่วมกำหนดเขตแดน (JBC) ของทั้งสองประเทศ

ข้อ ๖. ราชอาณาจักรกัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ขอแสดงความขอบคุณอย่างลึกซึ้งต่อผู้อำนวยการยูเนสโก ฯพณฯ นายโคอิชิโร มัตซึอูระ สำหรับความช่วยเหลือในการอำนวยความสะดวกแก่กระบวนการในการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหาร ในบัญชีมรดกโลก



การกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดังกล่าวข้างต้น เป็นการกระทำโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ แต่เป็นการกระทำในลักษณะปกปิด บิดเบือนข้อมูล ข้อเท็จจริงความหมายแห่งถ้อยคำในสาระสำคัญของแถลงการณ์ร่วม ไม่แสดงสถานะของแถลงการณ์ร่วมที่แท้จริงอันจะมีผลต่อกระบวนการขั้นตอนที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งไม่แสดงผลความผูกพัน ความเสียหาย อันจะเกิดแก่ประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยมุ่งหวังให้สมเจตนาแห่งตนโดยไม่คำนึงถึงความเสียหายด้านอาณาเขตดินแดนและอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย โดยเจตนาไม่สุจริต **จึงถือว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ไม่ถูกต้องตามรูปแบบขั้นตอนหรือวิธีการอันเป็นสาระสำคัญ สร้างภาระให้เกิดแก่ประเทศชาติ แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและปวงชนชาวไทยทุกคน** ดังนั้น มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วม โดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) เป็นผู้ลงนาม **จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการใช้อำนาจของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ตามพระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยความเห็นชอบตามมติคณะรัฐมนตรีไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงมีผลให้การลงนามในแถลงการณ์ร่วมไม่ชอบด้วยกฎหมาย** จึงฟ้องศาลให้มีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

- ๑) เพิกถอนการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ที่เสนอร่างแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เพื่อพิจารณาและมีมติเห็นชอบ
- ๒) เพิกถอนมติผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่มีมติเห็นชอบร่างแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวโดยมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) เป็นผู้ลงนาม
- ๓) เพิกถอนการลงนามในแถลงการณ์ร่วมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑
- ๔) มีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมดังกล่าว ต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโก

**ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นคำขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑** สรุปได้ว่า การลงนามในแถลงการณ์ร่วมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายนพดล ปัทมะ) ทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าและประชาชนอาจสูญเสียดินแดนประเทศไทยโดยไม่อาจแก้ไขกลับคืนสู่สภาพเดิม อีกทั้งหากศาลปกครองกลางมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวก็ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสัมพันธ์อันดีระหว่างประเทศเนื่องด้วยเป็นการตรวจสอบตามกระบวนการยุติธรรม และไม่กระทบกระเทือนต่ออาณาเขตดินแดนอำนาจอธิปไตยของประเทศไทย รวมทั้งไม่มีผลเป็นการยุติการขอจดทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศไทย แต่หากปล่อยให้กระบวนการดังกล่าวดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องแล้ว ต่อมาศาลได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ยกเลิกเพิกถอนการกระทำ

**ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจะก่อให้เกิดความเสียหายมากกว่าปัจจุบัน จนไม่อาจแก้ไขเยียวยาได้ในภายหลัง** ผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าจึงขอให้ศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการคุ้มครองชั่วคราวไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่ง ดังนี้

(๑) ให้ศาลปกครองกลางมีคำสั่งระงับการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทั้งการเสนอเรื่องต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ และการลงนามในแถลงการณ์ร่วมเป็นอันสิ้นผลเป็นการชั่วคราว

(๒) ให้ศาลมีคำสั่งระงับผลมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ กรณีเห็นชอบแถลงการณ์ร่วม และมอบหมายให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายพดล ปัทมะ) ลงนามในแถลงการณ์ร่วมเป็นอันสิ้นผลเป็นการชั่วคราว

(๓) ขอให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองกระทำการใดๆ อันเป็นการแจ้งการยุติความผูกพันตามแถลงการณ์ร่วมต่อประเทศกัมพูชาและองค์การยูเนสโกไว้เป็นการชั่วคราว

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลปกครองกลางพิเคราะห์แล้วเห็นว่า กระทรวงการต่างประเทศ เป็นหน่วยงานของรัฐ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับราชการต่างประเทศ ตามมาตรา ๑๒ แห่งพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีอำนาจบริหารราชการใน กระทรวงการต่างประเทศ ตามมาตรา ๒๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นคณะรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่บริหารราชการแผ่นดินตามบทบัญญัติของกฎหมาย ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองจึงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ **เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าอ้างว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ นำเสนอร่างแถลงการณ์ร่วมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ กรณีการขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกของประเทศกัมพูชาพร้อมแผนที่แนบท้ายโดยไม่สุจริตใช้อำนาจหน้าที่และกระทำนอกเหนือจากอำนาจหน้าที่ บิดเบือนข้อเท็จจริง ไม่แสดงสถานะของแถลงการณ์ร่วม ทั้งไม่แสดงผลความผูกพันที่อาจเกิดแก่ประเทศชาติ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้ประชุมพิจารณาโดยไม่ตรวจสอบข้อมูลอย่างรอบคอบ ใช้ดุลพินิจ ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและปวงชนชาวไทย เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ เห็นชอบแถลงการณ์ร่วม และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ (นายพดล ปัทมะ) เป็นผู้ลงนามในแถลงการณ์ร่วม ซึ่งเป็นการให้ความเห็นชอบในการกระทำของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายไปด้วย** กรณีจึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองตามมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งศาลเห็นสมควรมีคำสั่งรับคดีนี้ไว้พิจารณาแล้ว



### ๓. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คดีมีประเด็นที่ศาลปกครองกลางต้องพิจารณาต่อไปว่า ศาลสมควรมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาหรือไม่

ในการพิจารณาคำขอให้ศาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวของผู้ฟ้องคดีทั้งเก้า ในกรณีนี้ต้องใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และข้อ ๗๗ ของระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดไว้ว่า ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาใช้บังคับกับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำขอเงื่อนไขในการออกคำสั่งของศาลและผลของคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองอย่างใดๆ เพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิจารณา หรือวิธีการเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของผู้ขอในระหว่างการพิจารณาหรือเพื่อบังคับตามคำพิพากษาโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อระเบียบนี้ และหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง

เมื่อศาลได้ตรวจพิจารณาคำขอเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ลงวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๕๑ และเอกสารอื่นๆ ในสำนวนคดีด้วยแล้ว เห็นว่า คำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศคดีปราสาทพระวิหารที่พยานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งต่อศาล โดยคณะผู้พิพากษาเก้าต่อสาม ลงความเห็นว่า ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายใต้อธิปไตยของประเทศกัมพูชา จึงพิพากษาว่าประเทศไทยมีพันธะที่จะต้องถอนกำลังทหารและตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของประเทศกัมพูชา จะเห็นได้ว่า คำพิพากษาดังกล่าวไม่ได้ระบุเขตแดนระหว่างปราสาทพระวิหารกับเขตแดนไทยอย่างชัดเจน แม้ว่าคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น ได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ กำหนดบริเวณปราสาทพระวิหารเป็นรูปพื้นที่สี่เหลี่ยมผืนผ้าครอบปราสาทพระวิหารมีแนวเขตจากปีกขวาของตัวปราสาทพระวิหารตั้งแต่ช่องบันไดหัก (ช่องบันไดหักอยู่ภายในบริเวณปราสาทพระวิหาร) แล้วลากเส้นตรงผ่านขีดบันไดนาคตรงไปจนถึงตัวปราสาทแล้วลากเส้นตรงขนานกับตัวปราสาทพระวิหาร ไปสุดที่หน้าผาชั้นด้านหลังปราสาทพระวิหาร จะเป็นเนื้อที่ปราสาทพระวิหารประมาณ เศษหนึ่งส่วนสี่ตารางกิโลเมตร ตามแผนที่ที่พยานของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ส่งต่อศาลก็ตาม แต่ก็เป็นการกำหนดบริเวณปราสาทพระวิหารโดยประเทศไทยฝ่ายเดียว ประกอบกับ นายกฤต ไกรจิตติ พยานให้ถ้อยคำยืนยันว่า ประเทศไทยได้จัดทำป้ายแสดงเขตและรั้วลวดหนามตามมติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้นแต่เพียงฝ่ายเดียว และนายเชิดชู รักตะบุตร พยานได้ให้ถ้อยคำว่าการปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา มีคณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-กัมพูชา ที่จัดตั้งขึ้นตามบันทึกความเข้าใจระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชา พ.ศ. ๒๕๔๓ โดยดำเนินการภายใต้สนธิสัญญาระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๐๔ และปี ค.ศ. ๑๙๐๗ รวมความยาวพื้นที่ชายแดนประเทศไทยที่ติดต่อกับประเทศกัมพูชา ๗๘๘ กิโลเมตรที่ยังเจรจากับปักปันเขตแดน

ยังไม่สำเร็จ ซึ่งรวมทั้งเขตแดนในบริเวณปราสาทพระวิหารด้วย **จึงเชื่อว่ายังไม่มี การปักปันเขตแดนระหว่างประเทศไทยและประเทศกัมพูชาในบริเวณเขตแดนปราสาทพระวิหารโดยคณะกรรมการร่วมชายแดนไทย-กัมพูชา** ซึ่งเป็นที่ยอมรับของประเทศทั้งสองแต่ประการใด อีกทั้งเมื่อพิจารณาแถลงการณ์ร่วมในข้อ ๑ ที่ระบุว่า "ราชอาณาจักรไทยสนับสนุนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารในบัญชีมรดกโลก ซึ่งเสนอโดยรัฐบาลกัมพูชาตามที่จะได้มีขึ้นในการประชุมสมัยที่ ๓๒ ของคณะกรรมการมรดกโลก (ที่นครควิเบก ประเทศแคนาดา ในเดือนกรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘) เขตรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ .." ซึ่งปรากฏว่าในแผนที่แนบท้ายแถลงการณ์ร่วมที่ประเทศไทยกัมพูชาเป็นผู้จัดทำขึ้นมีการกำหนดเขตรอบพื้นที่ปราสาทพระวิหารอย่างชัดเจน โดยระบุในแผนที่ว่าเป็นพื้นที่ N. ๑ แม้พื้นที่ดังกล่าวจะมีบริเวณจำนวนน้อยกว่าบริเวณปราสาทพระวิหารตามมติคณะรัฐมนตรีในขณะนั้น เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ก็ตาม **อาจถือได้ว่าประเทศไทยได้ยอมรับเขตแดนรอบพื้นที่ของปราสาทพระวิหารปรากฏตามที่ระบุไว้ ณ บริเวณ N. ๑ โดยปริยาย** นอกจากนี้แถลงการณ์ร่วมในข้อ ๔. ที่ระบุว่า **"..เครื่องหมาย N.๓ ไว้ในแผนที่ที่กล่าวถึงในย่อหน้าที่ ๑ ข้างต้น ให้มีการจัดเตรียมแผนการจัดการพื้นที่ดังกล่าวโดยวิธีการประสานกันระหว่างรัฐบาลกัมพูชาและรัฐบาลไทยอย่างสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ ด้านการอนุรักษ์เพื่อที่จะดำรงไว้ซึ่งคุณค่าที่โดดเด่นเป็นสากลของทรัพย์สินนี้ แผนการจัดการดังกล่าวจะถูกรวมเข้าไว้ในแผนจัดการสุดท้ายสำหรับปราสาทและพื้นที่รอบๆ ปราสาทนั้น.."** ข้อตกลงในลักษณะดังกล่าวอาจมีผลผูกพันประเทศไทยและอาจทำลายน้ำหนักในการอ้างอิงเขตแดนที่ประเทศไทยยึดถือสืบป็นมาเป็นเส้นแบ่งเขตแดนมาโดยตลอด

ดังนั้น คดีจึงมีมูลรับฟังได้ตามคำฟ้อง และการกระทำดังกล่าวอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติและประชาชนซึ่งรวมถึงผู้ฟ้องคดีทั้งเก้าได้รับความเสียหายต่อไป อันเป็นความเสียหายที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง อีกทั้งหากศาลมีคำสั่งกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาแล้ว ก็ไม่มีผลกระทบต่อการบริหารงานของรัฐ และยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยที่ยังคงสงวนสิทธิโต้แย้งคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีปราสาทพระวิหารไว้เช่นเดิม จึงมีเหตุเพียงพอที่ศาลจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาได้

#### ๔. ผลคำสั่งของศาลปกครอง

จึงมีคำสั่งห้ามมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองดำเนินการใดๆ ที่เป็นการอ้างหรือใช้ประโยชน์จากมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑ ที่เห็นชอบแถลงการณ์ร่วมรัฐบาลไทยและรัฐบาลกัมพูชา และการดำเนินการตามมติดังกล่าว จนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น **๖**



ความดีที่พระพุทธเจ้าท่านหมายความว่านั่น ไม่ใช่ความดีที่เข้าใจกัน  
ความดีไม่ใช่ดีก ไม่ใช่รณนัต ไม่ใช่โภคสมบัติ ไม่ใช่ลาภยศต่าง ๆ  
เหล่านี้มันเป็นเรื่องความดีที่เกิดแก่คนอื่น ความดีที่อยู่ในใจเรา คือ  
ความรู้สึกรว่าเราบริสุทธิ์ ผ่องแผ้วกำจัดโลภได้ นั่นแหละความดี

(คัมภีร์กัณฑ์พระพุทธศาสนา น.52)



Legislative Institutional Repository of Thailand

โดย นายอภิวัฒน์ สุดสาว  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# การปกครองท้องถิ่นไทย ภายใต้รัฐธรรมนูญ



## ๑. บทนำ

ภายใต้หลักการประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดให้รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปกครองตนเองตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนให้ประชาชนมีส่วนร่วมตัดสินใจแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของพื้นที่และเป็นผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในกิจการที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น เมื่อก้าวถึงการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยได้เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๐ ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ให้ทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองแบบใหม่ในระดับท้องถิ่นขึ้น เรียกว่า **"สุขาภิบาลกรุงเทพฯ"** หน้าที่หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคเริ่มต้น คือ การรักษาความสะอาดในชุมชน การบูรณะและการจัดสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในชุมชน เช่น ถนน ไฟฟ้าตามเส้นทาง สวนสาธารณะ สนามกีฬา เป็นต้น ปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามแม้ว่าประเทศไทยจะมีการปกครองส่วนท้องถิ่นนับถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๕๑) เป็นเวลา ๑๑๑ ปี แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การตรวจสอบและถ่วงดุลจากภาคประชาชนขาดประสิทธิภาพ เกิดช่องว่างให้ผู้บริหารและข้าราชการประจำบางส่วนแสวงหาประโยชน์จากการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนมีคำกล่าวของประชาชนในท้องถิ่นที่สะท้อนความรู้สึกเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า **"คนทำไม่ได้ใช้ คนใช้ต้องรับกรรม"**



บทความฉบับนี้ มีวัตถุประสงค์ในการนำเสนอความหมาย แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ปัญหาและอุปสรรค ตลอดจนแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต

## ๒. ความหมายของการปกครองท้องถิ่น\*

ในเรื่องการปกครองท้องถิ่นนั้น มีผู้ให้ความหมายหรือคำนิยามไว้มากมาย เช่น

**เดเนียล วิท (Daniel Wit, ๑๙๗๖ : ๑๐๑ - ๑๐๓)** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลาง โดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

**วิลเลียม วี.ฮอลโลเวย์ (William V.Holloway, ๑๙๕๕ : ๑๐๑ - ๑๐๓)** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

**จอห์น เจ.คลาร์ก (John J.Clark, ๑๙๕๗ : ๘๗-๘๙)** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึงหน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวข้องกับบริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและจะอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

**แฮร์ริส จี. มอนตาญู (Harris G. Mongtagu, ๑๙๘๔ : ๕๗๔)** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองซึ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้มีการเลือกตั้งโดยอิสระ เพื่อเลือกผู้ที่มีหน้าที่บริหารการปกครองท้องถิ่น มีอำนาจอิสระ พร้อมความรับผิดชอบซึ่งตนสามารถที่จะใช้ได้โดยปราศจากการควบคุมของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค แต่ทั้งนี้หน่วยการปกครองท้องถิ่นยังต้องอยู่ภายใต้บังคับควบคุมด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศ ไม่ได้กลายเป็นรัฐอิสระใหม่แต่อย่างใด

**อีเมลล์ เจ. ซัดดี (Email J. Sady อ้างในอุทัย หิรัญโต, ๒๕๒๓ : ๔)** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองทางการเมืองที่อยู่ในระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมายและมีอำนาจอย่างเพียงพอที่จะทำกิจกรรมในท้องถิ่นได้ด้วยตนเอง รวมทั้งอำนาจจัดเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวอาจได้รับการเลือกตั้งหรือแต่งตั้งโดยท้องถิ่นก็ได้

**วิลเลียม เอ. ร็อบสัน (William A. Robson, ๑๙๕๓ : ๕๗๔)** นิยามว่าการปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยการปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีความสามารถในการปกครองตนเอง (Autonomy)

\* ดร.โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘) น. ๒๘-๓๐.



มีสิทธิตามกฎหมาย (Regal Rights) และต้องมืองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

**อุทัย หิรัญโต ( ๒๕๒๓ : ๒ )** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครองและดำเนินกิจการบางอย่าง โดยดำเนินการกันเองเพื่อบำบัดความต้องการของตน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ มีเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาลต้องควบคุมด้วยวิธีการต่างๆ ตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐหาได้ไม่ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นสิ่งที่รัฐทำให้เกิดขึ้น

**ประธาน คงฤทธิศึกษากร ( ๒๕๒๔ : ๑๕ )** นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่นโดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้จัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

เมื่อพิจารณาจากบทนิยามดังกล่าวข้างต้นสามารถสรุปสาระสำคัญของหลักการปกครองท้องถิ่นได้ดังนี้

๑. เป็นการปกครองในเขตท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร ความเจริญ เช่น หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแบ่งเป็น ๕ ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร

๒. หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระ (Autonomy) ในการบริหารจัดการตามความเหมาะสม กล่าวคือ อำนาจของหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีขอบเขต เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น หากให้มีอำนาจมากเกินไปโดยไม่มีขอบเขตก็จะกลายเป็นรัฐอธิปไตยเอง อาจจะกระทบต่อความมั่นคงของรัฐ อำนาจของแต่ละท้องถิ่นมีขอบเขตที่แตกต่างกันออกไป ตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้น เป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาลในการพิจารณากระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับใดจึงจะเหมาะสม

๓. หน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๓.๑ หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีสิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น เทศบัญญัติ ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น

๓.๒ สิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นคืออำนาจในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ



๔. เมืองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหาร และองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลจะมีนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และมีสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ หรือในแบบมหานครคือกรุงเทพมหานคร จะมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร สภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

๕. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหาและวิธีการแก้ไขของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงานเพื่อให้สมเจตนาารมณ์และความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของประชาธิปไตยอย่างแท้จริงอีกด้วย

### ๓. ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น<sup>๒</sup>

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่นของตนเอง การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญดังต่อไปนี้

๑. การปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยเพราะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ทำให้เกิดความคุ้นเคยในการใช้สิทธิและหน้าที่พลเมือง อันจะนำมาสู่ศรัทธาเลื่อมใสในระบอบประชาธิปไตย

๒. การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐ ทำให้การแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นไปด้วยความรวดเร็ว

๓. การปกครองท้องถิ่นจะทำให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน

๔. การปกครองท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ

๕. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำทางการเมือง การบริหารของประเทศในอนาคต

๖. การปกครองท้องถิ่นสอดคล้องกับแนวคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง

### ๔. ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจ จุดแข็งและจุดอ่อน

การกระจายอำนาจ หมายถึง การที่รัฐมอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคให้ไปจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีอิสระตามสมควร เป็นการมอบอำนาจให้ทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นเรื่องที่ท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดนโยบายและควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายท้องถิ่นของตนเองได้

<sup>๒</sup>เพ็ญอ่าง เจริญธรรมที่ ๑.



#### ๔.๑ ลักษณะสำคัญของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(๑) ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย มีฐานะเป็นนิติบุคคล หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ งบประมาณ และทรัพย์สินเป็นของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการปกครองส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคเพียงแต่กำกับดูแลให้ราชการส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

(๒) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา

(๓) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน จัดทำกิจกรรมและวินิจฉัยสั่งการได้เองในระดับหนึ่ง ด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

(๔) มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ เช่น ภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ตามที่รัฐอนุญาต เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่างๆ

#### ๔.๒ จุดแข็งของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(๑) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่นได้ดีขึ้น เพราะผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่นจะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นได้ดีกว่า

(๒) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค

(๓) เป็นการส่งเสริมและพัฒนาการเมืองในระดับท้องถิ่นตามระบอบประชาธิปไตย เพราะการกระจายอำนาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

#### ๔.๓ จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจปกครอง

(๑) เกิดการแก่งแย่งแข่งขันกันระหว่างท้องถิ่น ซึ่งมีผลกระทบต่อเอกภาพทางการปกครองและความมั่นคงของประเทศ ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาจมุ่งแต่ประโยชน์ของท้องถิ่นตนเอง ไม่ให้ความสำคัญกับส่วนรวม

(๒) ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งอาจใช้อำนาจบังคับคู่แข่งหรือประชาชนที่ไม่ได้อยู่ฝ่ายตนเอง

(๓) ทำให้เกิดการสิ้นเปลืองงบประมาณ เพราะต้องมีเครื่องมือเครื่องใช้และบุคลากรประจำอยู่ทุกองค์กรปกครองท้องถิ่น ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเหมือนการบริหารราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค

### ๕. การปกครองท้องถิ่นของไทย

การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยในปัจจุบันแบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ ส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น การบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยมีพื้นฐานมาจากการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในสมัยรัชการที่ ๕ ที่ได้ทรงวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินใหม่ทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะในส่วนท้องถิ่นพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงริเริ่มให้คนไทยในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่นในรูปแบบ "สุขาภิบาล" ขึ้นในเขตกรุงเทพฯ



ก่อนที่จะขยายไปยังหัวเมืองต่างๆ จากจุดเริ่มต้นของการปกครองท้องถิ่นจนถึงปัจจุบันประเทศไทยมีการปกครองส่วนท้องถิ่น ๕ ประเภท คือ

### ๕.๑ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ ตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.๒๔๙๘ โดยให้อำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการด้านการบริหารและการพัฒนาพื้นที่ในจังหวัดนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ในยุคเริ่มต้นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยในส่วภูมิภาคมีอำนาจเป็นอย่างมากในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด รองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ปลัดจังหวัดเป็นปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นเป็นเลขาธิการสภาจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบันตาม พ.ร.บ.องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอาณาเขตพื้นที่ตามเขตจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคล ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในประเทศไทยทั้งหมด ๗๕ แห่ง คือทุกจังหวัดจะมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๑ แห่ง ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงไม่มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดในเขตกรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนสมาชิกของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนราษฎรในเขตจังหวัด ดังนี้

๑. จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน (ห้าแสนคน) ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) จำนวน ๒๔ คน
๒. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๕๐๐,๐๐๐ คน (ห้าแสนคน) แต่ไม่เกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน (หนึ่งล้านคน) ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) จำนวน ๓๐ คน
๓. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑,๐๐๐,๐๐๐ คน (หนึ่งล้านคน) แต่ไม่เกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน (หนึ่งล้านห้าแสนคน) ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) จำนวน ๓๖ คน
๔. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๑,๕๐๐,๐๐๐ คน (หนึ่งล้านห้าแสนคน) แต่ไม่เกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน (สองล้านคน) ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) จำนวน ๔๒ คน
๕. จังหวัดใดมีราษฎรเกิน ๒,๐๐๐,๐๐๐ คน (สองล้านคน) ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สจ.) จำนวน ๔๘ คน

อายุของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีกำหนดคราวละ ๔ ปี ห้ามมิให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกินสองวาระ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัด

เป็นผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบบังคับของทางราชการ

## ๕.๒ เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอายุเก่าแก่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบันของประเทศไทย เทศบาลได้จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ โดยการยกฐานะของสุขาภิบาลที่มีอยู่เดิม ๓๕ แห่งขึ้นเป็นเทศบาล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบของเทศบาล ประเทศไทยได้นำแบบอย่างมาจากประเทศอังกฤษ ซึ่งในประเทศตะวันตกเรียกรูปแบบนี้ว่าแบบสภา-นายกเทศมนตรี (Council Mayor Form) ในยุคเริ่มต้นประชาชนในเขตเทศบาลเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาเทศบาล แล้วให้สภาเทศบาลใช้เสียงข้างมากเลือกฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรีและเทศมนตรี จะเห็นได้ว่าการปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม



ปัจจุบัน เทศบาลมีฐานะเป็นทบวงการเมือง แบ่งเป็น ๓ ประเภท ดังนี้

๑. เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีประกาศกระทรวงมหาดไทยยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๒ คน
๒. เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๑๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๑๘ คน
๓. เทศบาลนคร ได้แก่ ท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวน ๒๔ คน

เทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี โดยห้ามไม่ให้ผู้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระ ในส่วนของการกำกับดูแลเทศบาลนั้นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัด และเฉพาะเทศบาลตำบลให้นายอำเภอช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแล

## ๕.๓ องค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีอายุน้อยที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย จัดตั้งขึ้นจากสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ ๑๕๐,๐๐๐ บาท มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๓๘



องค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ ๒ คน หากในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ๖ คน ถ้ามีสองหมู่บ้าน ให้มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละ ๓ คน สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและ นายกองค์การบริหารส่วนตำบล มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี โดยเฉพาะนายกองค์การบริหารส่วนตำบลห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระ ให้ นายอำเภอเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบังคับของทางราชการ

#### ๕.๔ เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตั้งอยู่ที่ตำบลหนองปรือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี มีอาณาเขตตามเขตเมืองพัทยา เดิมใช้การจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) ปัจจุบันการบริหารเมืองพัทยาทตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๕๒ โครงสร้างเมืองพัทยาคลายรูปแบบเทศบาล โดยการบริหารเมืองพัทยา ประกอบด้วยสภาเมืองพัทยามีจำนวนสมาชิกสภาจำนวน ๒๔ คน และนายกเมืองพัทยา มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี และเฉพาะนายกเมืองพัทยาจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้ ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดชลบุรีเป็นผู้กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบบังคับของทางราชการ

#### ๕.๕ กรุงเทพมหานคร

เดิมกรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัดตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาค คือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมเป็นองค์กรปกครองเดียวคือกรุงเทพมหานคร ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีเขตการปกครองท้องถิ่นเต็มพื้นที่กรุงเทพมหานคร มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหาร ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารราชการมากขึ้น



กรุงเทพมหานครในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอาณาเขตท้องที่ตลอดพื้นที่กรุงเทพมหานคร การบริหารกรุงเทพมหานครประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานครและ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ทั้งสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร

## ๖. ปัญหาและอุปสรรคการปกครองส่วนท้องถิ่น

การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและส่งผลกระทบกับประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง แม้ว่าประเทศไทยจะมีประสบการณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นมานานพอสมควร แต่การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาและอุปสรรคบางประการทำให้การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์อันแท้จริงของการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีปัญหาและอุปสรรคดังต่อไปนี้

๖.๑ ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้าถึงซึ่งข้อมูลข่าวสารทำให้ประชาชนขาดความสนใจและเพิกเฉยต่อการมีส่วนร่วมทางการเมือง การติดตามตรวจสอบการบริหารราชการการส่วนท้องถิ่นจึงขาดประสิทธิภาพ ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของฝ่ายบริหารและข้าราชการประจำ

๖.๒ การถ่ายโอนภารกิจไม่สอดคล้องกับความสามารถและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินกิจการที่ได้รับการถ่ายโอนให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๖.๓ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความสามารถและทักษะในการปฏิบัติงาน

๖.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้เองให้เพียงพอต่อการบริหารจัดการ ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพียงอย่างเดียว ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม

๖.๕ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีปัญหาในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชันทั้งในเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างโครงการต่างๆ และในการบริหารงานบุคคล มีการเรียกรับผลประโยชน์ในการจัดซื้อจัดจ้างและในการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ ลูกจ้าง และพนักงานจ้าง ซึ่งปัญหานี้เปรียบเสมือนมะเร็งร้ายที่ทำลายระบบการปกครองท้องถิ่น

## ๗. แนวทางการแก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นในอนาคต

จากสภาพปัญหาในการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังต่อไปนี้



๗.๑ การส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการศึกษา เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงซึ่งข้อมูลข่าวสารภาครัฐและการเรียนรู้หลักการปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นพื้นฐานการปกครองในระดับประเทศ

๗.๒ รัฐควรถ่ายโอนภารกิจที่สอดคล้องและมีความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นและสอดคล้องกับรายได้ซึ่งจะส่งผลให้การดำเนินกิจการในภารกิจถ่ายโอนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๗.๓ รัฐควรสนับสนุนและส่งเสริมทางด้านวิชาการตลอดจนการฝึกอบรมให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรู้ความสามารถและเกิดทักษะในการปฏิบัติหน้าที่ อันจะทำให้การปฏิบัติราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

๗.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีรายได้เพียงพอต่อการพัฒนา ควรมีการยุบรวมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เพียงพอในการพัฒนาพื้นที่ หรือแบ่งแยกพื้นที่เพื่อให้มีขนาดพื้นที่สอดคล้องกับรายได้

๗.๕ รัฐควรให้ความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายหลักในการแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสร้างกลไกการตรวจสอบภาคประชาชนที่เข้มแข็ง สร้างองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมที่มีประสิทธิภาพ แก้ไขกฎหมายที่เปิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตและบังคับใช้กฎหมายกับผู้ทุจริตอย่างเฉียบขาด ไม่ทำในลักษณะรูปหน้าปะจุมก

## บทสรุป

สุดท้ายนี้ สิ่งที่น่าเป็นห่วงของการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันคือการบริหารงานที่ขาดความโปร่งใส มีการทุจริตคอร์รัปชันกันเป็นวงกว้าง ซึ่งพฤติกรรมดังกล่าวมานี้อาจกลายเป็นเหตุผลอันชอบธรรมให้องค์กรหรือกลุ่มบุคคลที่สูญเสียอำนาจจากการกระจายอำนาจการปกครอง ที่จะใช้เป็นข้ออ้างอันสมเหตุสมผลในการดึงอำนาจกลับคืนไปยังราชการส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค ถึงเวลาแล้วหรือยัง ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะลุกขึ้นมาพร้อมใจกันแก้ไขจุดอ่อน สร้างการยอมรับให้เกิดขึ้นกับสังคม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถฟันฝ่าอุปสรรคและเป็นองค์กรที่พึงพาของประชาชนในท้องถิ่นตลอดไป **จ**

## เอกสารอ้างอิง

- ช่วงศ์ ฉายะบุตร. **การปกครองท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ : พิมพ์ที่บริษัท พิมพ์เนค พรินต์ติ้ง เซนเตอร์ จำกัด. ๒๕๓๙
- ธเนศวร์ เจริญเมือง. **๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๕๔๐**. กรุงเทพฯ : โครงการ จัดพิมพ์คบไฟ. ๒๕๑๐
- ประธาน คณะกฤษฎีกา. **การปกครองเมืองพัทยากรุงเทพฯ** : สภายบลิ้งและการพิมพ์. ๒๕๒๔
- วิรัช วิรัชฉัตรธรรม. **การบริหารเมืองหลวงและการบริหารส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์. ๒๕๕๑.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์. ผาสุก พงษ์ไพจิตร, บรรณาธิการ. **การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น, บทความ ธเนศวร์ เจริญเมือง**. จัดพิมพ์ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย จัดพิมพ์. ๒๕๓๕
- อุทัย หิรัญโต. **การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ** : สำนักพิมพ์ โอเดียนสโตร์. ๒๕๒๓
- โกวิทย์ พวงงาม. **การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ** : สำนักพิมพ์วิญญูชน. ๒๕๕๘

## “ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทางออกปัญหา ส.ป.ก. ๔-๐๑”

นับจากข่าวปัญหาที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือที่เรียกกันว่า ส.ป.ก.๔-๐๑ ในสมัยรัฐบาล “ชวน หลีกภัย” ที่นายสุเทพ เทือกสุบรรณ เป็นรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น (ปี พ.ศ. ๒๕๓๘) ซึ่งถูกฝ่ายค้านขอเปิดอภิปรายทั่วไปในสภาผู้แทนราษฎรเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจว่าเอาที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไปแจกคนรวยจนต้องยุบสภาในเวลาต่อมา และภายหลังจากนั้นข่าวปัญหาการถือครองในที่ดินของ ส.ป.ก. ก็เกิดขึ้นเป็นข่าวครึกโครมทางสื่อมวลชนเป็นระยะ โดยเฉพาะในช่วงเวลาที่มีปัญหาความขัดแย้งทางการเมือง เมื่อไม่นานมานี้ก็เป็นกรณีที่รัฐบาลได้ออกมาประกาศสั่งการให้ทุกจังหวัดเร่งตรวจสอบพื้นที่ป่าและพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมทั่วประเทศ เพราะมีการตรวจสอบพบว่า





มีกลุ่มนายทุน นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง เข้าไปถือครองที่ดินดังกล่าวโดยผิดกฎหมาย ในหลายพื้นที่ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าปัญหาเหล่านี้ เป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับคนส่วนใหญ่ในสังคมซึ่งประกอบอาชีพ เป็นเกษตรกร ดังนั้นจึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม<sup>๑</sup> ตลอดจนปัญหาและแนวทางแก้ไขในอนาคต ในหัวข้อ “ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน ทางออกปัญหา ส.ป.ก. ๔-๐๑” ดังนี้

### ๑. ประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การเริ่มต้นของแนวความคิดเรื่องการปฏิรูปที่ดินมาใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศไทย เริ่มปรากฏตั้งแต่ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เนื่องจากเห็นว่าที่ดินเป็นส่วนประกอบสำคัญประการหนึ่งของเศรษฐกิจนอกจากแรงงานและเงินทุน แต่ก็ยังไม่เกิดขึ้นเป็นรูปธรรม จนกระทั่งภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ที่ได้มีการชุมนุมประท้วงของชาวนาชาวไร่ เพื่อเรียกร้องให้รัฐช่วยเหลือในเรื่องความเดือดร้อนจากการไม่มีที่ดินทำกิน เป็นของตนเองอย่างต่อเนื่องในหลายพื้นที่ ทำให้รัฐบาลสมัยนั้นนำแนวความคิดในการปฏิรูปที่ดินมาใช้เพื่อแก้ปัญหาดังกล่าว



ในที่สุดได้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นบังคับใช้ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๘) โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิในที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ที่มีมากเกินความจำเป็น ให้ไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ พร้อมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน พัฒนาอาชีพ ปรับปรุง ส่งเสริมสนับสนุนปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ รวมทั้งให้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ตลอดจน กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขึ้น เพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน

<sup>๑</sup> “การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองที่ดิน รวมตลอดถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น (มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม).



เพื่อเกษตรกรรมฯ ซึ่งในเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ (ฉบับที่ ๒)<sup>๖</sup> พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓)<sup>๗</sup> พ.ศ. ๒๕๓๒

## ๒. การดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ๒.๑ การนำที่ดินมาดำเนินการ

การที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะโอนอำนาจเอาที่ดินแปลงใดมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้นั้นจะต้องประกาศกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาก่อน โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวต้องมีแผนที่แสดงเขตระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย เว้นแต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ (มาตรา ๒๕) โดยมีข้อยกเว้นที่ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินให้กับเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรโดยไม่ต้องประกาศเขตปฏิรูปที่ดินได้ในกรณีที่ ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย (มาตรา ๒๕ ทวิ) โดยที่ดินที่รัฐจะนำมาปฏิรูปที่ดิน มี ๒ ประเภท ได้แก่

**๑) ที่ดินเอกชน** (มาตรา ๒๕) ด้วยวิธีการรับบริจาค จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินเอกชนที่มีได้ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตัวเองหรือมีที่ดินเกินสิทธิตามที่ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมฯ กำหนด มาจัดสรรให้เกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ (กรณีเช่าที่ดินของ ส.ป.ก. มาแล้วเป็นระยะเวลาหนึ่ง มีรายได้พอที่จะชำระค่าเช่าซื้อที่ดินได้ และไม่ติดค้างค่าเช่าที่ดินกับ ส.ป.ก.)

**๒) ที่ดินของรัฐ** (มาตรา ๒๖) ด้วยวิธีจัดหาที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ที่จำแนกเป็นที่จัดสรรตามมติคณะรัฐมนตรี ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินและที่รกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมายที่ดินที่อยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรนำมาจัดให้เกษตรกรเช่าทำประโยชน์ (กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของรัฐ) โดยเกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกจะได้รับมอบหนังสือรับมอบที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๒๘) และหนังสืออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๑๑)

<sup>๖</sup> ประเด็นสำคัญที่แก้ไขปรับปรุง คือการให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังออกพันธบัตรเพื่อชำระราคาหรือค่าทดแทนที่ดินหรือสิ่งหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัติตามกฎหมายเกิดความคล่องตัวและสนองนโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลได้รวดเร็วยิ่งขึ้น.

<sup>๗</sup> ประเด็นสำคัญที่แก้ไขปรับปรุง คือมุ่งเน้นในการแก้ไขปัญหาผู้ที่เข้าไปถือครองทำกินที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ จึงได้บัญญัติให้การปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติสามารถดำเนินการได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ (โดยให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น ทั้งนี้เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติในส่วนนั้นแล้ว) และเพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว จึงได้ขยายขอบเขตการจัดที่ดินในการปฏิรูปที่ดินให้กว้างขวางขึ้นให้สามารถช่วยเหลือผู้ที่ประสงค์จะเป็นเกษตรกรได้ โดยการขยายคำจำกัดความคำว่า “เกษตรกร” ให้รวมถึงผู้ยากจนหรือผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม หรือผู้เป็นบุตรของบรรดาเกษตรกรซึ่งไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองและประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก และอาจจัดที่ดินให้แก่ผู้ประกอบการสนับสนุนและต่อเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินได้ด้วย เพื่อให้งานดำเนินไปครบวงจรของภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกานอกจากนี้ได้กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินที่ได้มาเป็นแปลงเล็กแปลงน้อยโดยไม่ต้องตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินได้ เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินบรรลุเป้าหมายได้รวดเร็วยิ่งขึ้น.



## ๒.๒ กระบวนการจัดที่ดิน

กระบวนการต่อมาหลังจากได้ที่ดินมา เพื่อการปฏิรูปที่ดินแล้วคือ ประกาศให้เกษตรกร ยื่นคำร้องขอเข้าทำประโยชน์ จากนั้นจะมีการ สอบสวนสิทธิว่าผู้ยื่นคำขอเข้าทำประโยชน์ เข้าหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ (อาทิ มีคุณสมบัติเป็นเกษตรกร ได้เข้าทำประโยชน์ ในที่ดินแปลงดังกล่าว และมีที่ดินเกินสิทธิ ตามกฎหมายหรือไม่) หากมีที่ดินเกินสิทธิ ตามกฎหมายจะมีการเจรจาจ่ายสิทธิลดเนื้อที่ และแบ่งแยกที่ดินเพื่อให้มีขนาดไม่เกินสิทธิที่ จะมีได้ตามกฎหมาย โดยในการลดเนื้อที่อาจ มีการจ่ายค่าชดเชยแก่ผู้ครอบครองเดิมและให้ เกษตรกรรายใหม่ชำระคืนโดยอาศัยเงินทุนจาก กองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พร้อมทั้ง จัดทำบัญชีคัดเลือกเกษตรกรและความเห็น เบื้องต้นเพื่อเสนอให้คณะกรรมการปฏิรูปที่ดิน อำเภอ (คปอ.) พิจารณากลับนกรอง และเสนอ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เพื่อ ลงมติคัดเลือก ซึ่งหากบุคคลใดได้รับการคัดเลือก

ก็จะมอบเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงนั้นให้ต่อไป (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ)

โดยตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ กำหนดให้ผู้ที่มิสิทธิได้รับที่ดิน จากการปฏิรูปที่ดินเพื่อกิจการ ๔ ประเภท ดังนี้ คือ

**๒.๒.๑ เพื่อเกษตรกร** โดยจัดให้แก่ เกษตรกร และสถาบันเกษตรกร โดยเกษตรกร จะได้รับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรตามขนาด และจำนวนที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) เห็นสมควร แต่ทั้งนี้เนื้อที่ทั้งหมดเมื่อ รวมกับที่ดินที่เกษตรกรและบุคคลในครอบครัว เดียวกัน มีอยู่เดิมแล้วต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่



เกษตรกร หมายความว่า **๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก** ได้แก่ ผู้ที่เป็นเกษตรกรอยู่แล้วตามความเป็นจริงและใช้ เวลาส่วนใหญ่ในรอบปีในการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแห่งท้องถิ่นนั้นเป็นหลัก และเป็นผู้ไม่มีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นของตนเองหรือของ บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และ **๒) ผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก** ได้แก่ผู้ที่ยังไม่เป็นเกษตรกร แต่ประสงค์เป็นเกษตรกร และมาขอรับการจัดที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร แบ่งเป็น ๓ ประเภท คือ ๑. ผู้ยากจน (ผู้มีรายได้ซึ่งรวมสิทธิหรือประโยชน์อื่นๆ ที่สามารถคำนวณเป็นตัวเงินได้รวมแล้วต้องไม่สูงกว่าอัตรารายได้ที่คณะกรรมการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (คปจ.) กำหนด ซึ่งปัจจุบันหมายถึงผู้มีรายได้ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาท ต่อปี) ๒. ผู้จบการศึกษาทางการเกษตรกรรม (ผู้ที่จบการศึกษาไม่ต่ำกว่าระดับประกาศนียบัตรวิชาชีพ หรือเทียบเท่าในประเภทวิชาเกษตรกรรม) ๓. บุตรของเกษตรกร (บุตรโดยชอบ ด้วยกฎหมายของผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก)

ทั้งนี้บุคคลผู้ประสงค์ประกอบอาชีพเกษตรกรรมทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวต้องไม่มีอาชีพอื่นมีรายได้เพียงพอแก่การยังชีพอยู่แล้ว และไม่มีที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเอง (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ, พ.ร.ฎ. กำหนดหลักเกณฑ์การเป็นเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๓๕ และระเบียบ คปก. ว่าด้วยการคัดเลือกเกษตรกรฯ).

สถาบันเกษตรกร หมายถึง กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร และชุมชนสหกรณ์การเกษตรตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ).

บุคคลในครอบครัวเดียวกัน หมายถึง คู่สมรส (ตามความเป็นจริง) และผู้สืบสันดานที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ (มาตรา ๔ แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรฯ).



สำหรับการประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยทั่วไป (ยกเว้นถือครองที่ดินก่อนปี ๒๕๒๔ อาจได้รับไม่เกิน ๑๐๐ ไร่) และไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรที่เลี้ยงสัตว์ใหญ่ และสถาบันเกษตรกร จะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดและจำนวนเนื้อที่ที่ คปก.เห็นสมควร โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรนั้น ๆ (มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐)

**๒.๒.๒ เพื่อกิจการสนับสนุน หรือ เกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินฯ** ได้แก่ กิจการแปรรูปผลิตผลเกษตรกรรม ซึ่งใช้ผลผลิตทางการเกษตรในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลักเป็นต้น ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่ คปก.เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๕๐ ไร่ (มาตรา ๓๐ วรรค ๕)

**๒.๒.๓ เพื่อกิจการสาธารณูปโภค** โดยจัดให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชนที่ดำเนินการโดยไม่มุ่งหวังผลกำไร เข้าทำประโยชน์ตามความจำเป็นและเหมาะสม (มาตรา ๑๙ (๓),(๖) และมาตรา ๑๒)

**๒.๒.๔ เพื่อนำทรัพยากรธรรมชาติ ในเขตปฏิรูปที่ดินมาใช้ประโยชน์** ได้แก่ กิจการสำรวจแร่ และกิจการทำเหมืองแร่ โดยเสียค่าตอบแทนการเข้าทำประโยชน์ให้ทาง ส.ป.ก. ซึ่งจะได้รับการจัดที่ดินตามขนาดที่ คปก.เห็นสมควร แต่ทั้งนี้ต้องไม่เกิน ๓๐๐ ไร่ (มาตรา ๑๙ (๒))

**๒.๒.๕ เพื่อจัดที่ดินชุมชน** สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยของเกษตรกรในชุมชน ครอบครัวละไม่เกิน ๒ งาน เว้นแต่มีเหตุผลและความจำเป็นตามที่ คปก. อนุมัติ อาจได้รับเกินกว่า ๒ งานได้ (มาตรา ๔ และมาตรา ๓๐ วรรค ๕)



### ๒.๓ กระบวนการควบคุมสิทธิ (ที่ดินเกษตรกรรม)

การดำเนินการควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ถือเป็นภารกิจสำคัญประการหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดินภายหลังจากที่ได้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรไปแล้ว ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ซึ่งในการควบคุมดูแลนี้จะแบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ ช่วงก่อนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (เริ่มตั้งแต่ ส.ป.ก. ได้คัดเลือกและจัดที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำประโยชน์เช่า หรือเช่าซื้อแล้ว จนถึงวันก่อนวันจดทะเบียนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามสัญญา) และช่วงหลังโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน (นับแต่วันจดทะเบียนโอนสิทธิในที่ดินให้เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อค่าที่ดินครบถ้วนแล้ว เป็นต้นไป)

**ในช่วงก่อนโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน** เกษตรกรผู้ได้รับการคัดเลือกให้ได้รับที่ดิน จะถูกควบคุมสิทธิการทำประโยชน์จากทาง ส.ป.ก. โดยต้องปฏิบัติตามระเบียบ คปก. เกี่ยวกับการทำประโยชน์ อาทิ ต้องทำประโยชน์ในที่ดินด้วยตนเอง ไม่นำที่ดินไปให้บุคคลอื่น ไม่ว่าจะโดยการขาย ให้เช่า หรือเช่าทำประโยชน์ ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินจนเป็นเหตุให้ที่ดิน



เสื่อมสภาพความเหมาะสมแก่การประกอบ  
เกษตรกรรม ไม่ปลูกสร้างสิ่งก่อสร้างใดๆ  
เว้นแต่การปลูกตามสมควร สำหรับโรงเรียน  
ที่อยู่อาศัย หรือสิ่งก่อสร้างที่ใช้ประโยชน์เพื่อ  
การเกษตรของเกษตรกรนั้น เป็นต้น นอกจากนี้  
ยังถูกจำกัดห้ามแบ่งแยกหรือโอนที่ดิน ยกเว้น  
เป็นการโอนให้ทายาท<sup>๗</sup> หรือตกทอดทางมรดก  
ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด  
(มาตรา ๑๙ และ มาตรา ๓๐ วรรค ๖)

**สำหรับในช่วงหลังจากได้กรรมสิทธิ์  
ในที่ดิน** เกษตรผู้ได้รับกรรมสิทธิ์สามารถจัดการ  
ประโยชน์ในที่ดินได้ตามความประสงค์ (ภายใต้  
กรอบข้อตกลงที่กำหนดไว้ในสัญญาเช่าซื้อ  
ที่ทำไว้กับ ส.ป.ก.) แต่อย่างไรก็ตามเกษตรกร  
จะต้องตกอยู่ภายใต้บังคับของ พ.ร.บ. ปฏิรูปที่ดินฯ  
มาตรา ๓๙ กล่าวคือ เกษตรกรจะทำการแบ่งแยก  
หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่นไม่ได้ เว้นแต่เป็นการ  
ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอน  
ไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เท่านั้น  
ดังนั้นที่ดินที่เกษตรกรได้รับสิทธิไปจาก ส.ป.ก.  
จะยังคงอยู่ในมือของเกษตรกรตลอดไปจนกว่า  
จะตายจึงตกแก่ทายาท หรือหากเกษตรกร  
ไม่ต้องการประกอบอาชีพเกษตรกรรมก็อาจ

ขายที่ดินคืนให้กับ ส.ป.ก. เพื่อจะได้นำไปจัด  
ให้กับเกษตรกรรายใหม่ที่มีความต้องการที่ดิน  
ประกอบเกษตรกรรมต่อไป

โดยหากทาง ส.ป.ก. ตรวจสอบพบว่า  
เกษตรกรรายใดฝ่าฝืนข้อจำกัดการโอนสิทธิ  
หรือฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามระเบียบ คปก. ว่าด้วยการ  
เข้าทำประโยชน์ฯ ดังกล่าวข้างต้น คปก. อาจมีมติ  
ให้เกษตรกรรายนั้นสิ้นสิทธิ<sup>๘</sup> การทำประโยชน์  
ในที่ดินนั้นได้



<sup>๗</sup> ทายาทที่มีสิทธิจะได้รับโอนสิทธิหรือรับมรดกสิทธิตามสัญญาเช่า ซื้อ หรือสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ได้แก่

- ๑) คู่สมรสของเกษตรกร (รวมถึงชายหญิงที่อยู่กินด้วยกันฉันสามีภรรยาโดยไม่ได้จดทะเบียนสมรสด้วย)
- ๒) บุตร (รวมถึงบุตรตามความเป็นจริงด้วย แต่ในกรณีที่ดิน ส.ป.ก. ๔-๐๑ ไม่รวมถึงบุตรบุญธรรม)
- ๓) บิดาหรือมารดาของเกษตรกร
- ๔) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือร่วมแต่บิดา หรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกร
- ๕) หลานของเกษตรกร (รวมถึงบุตรของพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือร่วมแต่บิดาหรือร่วมมารดาเดียวกันของเกษตรกรด้วย)

ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ คปก. กำหนด (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการโอนและการตกทอดทางมรดกฯ).

<sup>๘</sup> นอกจากการสิ้นสิทธิการทำประโยชน์ ๒ กรณีดังกล่าว ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะสิ้นสิทธิในที่ดินอีก ๒ กรณี คือ

- ๑) ตาย หรือสละสิทธิ เว้นแต่จะมีการตกทอดทางมรดกตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินฯ



### ๓. ปัญหาในการปฏิรูปที่ดินที่ผ่านมา และแนวทางแก้ไขที่น่าสนใจในอนาคต

แม้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้ดำเนินการมาเป็นระยะเวลาเกินกว่า ๓๓ ปี แล้วจะสามารถช่วยเหลือเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน แล้วเป็นจำนวนมาก แต่ปัญหาการถือครองที่ดิน ก็ยังมีอยู่จนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะปัญหา การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ อันเนื่องมาจากการกระจัดตัวของที่ดินที่ตกอยู่ในมือของกลุ่ม นายทุน ซึ่งเป็นกลุ่มคนจำนวนน้อยในสังคมนั้น สะท้อนให้เห็นว่ายังมีเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน อยู่อีกเป็นจำนวนมากเช่นกัน โดยหากพิจารณา จากมาตรการทางกฎหมายและนโยบายของรัฐ ที่ผ่านมามีปัญหาว่าสาเหตุดังกล่าวน่าจะมาจาก การที่รัฐไม่ดำเนินการตามมาตรการกระจาย สิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง ทั้งนี้ก็ เนื่องมาจากเจตนารมณ์ของพ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดิน เพื่อการเกษตรฯ ที่เปลี่ยนไปจากเดิมที่มุ่งกระจาย สิทธิที่ดิน ด้วยวิธีการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ของเอกชนซึ่งตกอยู่ในกรรมสิทธิ์ของนายทุน มากกระจายให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือ มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ ได้มีโอกาสเช่า เช่าซื้อ เพื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ต่อไปในอนาคต มาเป็นการแก้ปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยการออกเอกสารสิทธิให้แทน การจับกุมดำเนินคดี โดยอาศัยอำนาจตาม พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ที่ได้แก้ไขเพื่อรองรับอำนาจดังกล่าว

การปฏิรูปในที่ดินเอกชนซึ่งเป็นมาตรการโดยตรง ในการแก้ไขปัญหาค่าเช่าที่ดินหรือการกระจุกตัวของที่ดิน จึงถูกลดความสำคัญไป

แม้ว่าประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖ จะระบุว่า.... “หากบุคคลใดทอดทิ้งไม่ ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินให้รกร้าง ว่างเปล่าเกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับ ที่ดินมีโฉนด เกิน ๑๐ ปีติดต่อกัน (๒) สำหรับ ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกิน ๕ ปี ติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินในส่วน ที่ทอดทิ้งหรือไม่ทำประโยชน์นั้น เมื่ออธิบดี ได้ยื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้สั่งเพิกถอนแล้ว ให้ที่ดินดังกล่าวตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการ ตามประมวลกฎหมายนี้” ก็ตาม แต่ในภาคปฏิบัติ ไม่เป็นจริงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย สำหรับมาตรการในการตรวจสอบและเพิกถอน กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดินโดยมิชอบ ก็ล้วนแต่เป็นการดำเนินงานของเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งบางคนก็มีส่วนเกี่ยวข้องกับขบวนการที่ มิชอบด้วยกฎหมายเหล่านั้นและไม่สามารถ ทราบข้อมูลในเชิงลึกดังเช่นประชาชนซึ่งเป็น เจ้าของพื้นที่ ปัญหาดังกล่าวจึงไม่อาจหมดสิ้น ไปได้ มีแต่จะเพิ่มมากขึ้นทุกวัน

แต่อย่างไรก็ตามนับว่าเป็นโอกาสอันดี ที่มีบุคคลจากหลายฝ่ายได้เห็นถึงความสำคัญ ของพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ จึงได้พยายามคิด และเสนอแนวทางและวิธีการที่กว้างขวาง และหลากหลายอย่างต่อเนื่องในการแก้ไข

๒) ขาดคุณสมบัติตามระเบียบที่ คปก. กำหนด คือ ไม่มีสัญชาติไทย หรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือของบุคคลในครอบครัว เดียวกันเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพก่อนได้รับการคัดเลือกเข้าทำกินในเขตปฏิรูปที่ดิน หรือไม่เป็นเกษตรกรตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการ เกษตรกรรม (ระเบียบ คปก. ว่าด้วยการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินฯ).



ปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีแนวทางที่น่าสนใจ และ น่าจะทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดสิ้นหรือบรรเทาเบาบางลงไปได้ในอนาคต กล่าวคือ

**๑) ควรดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง** ด้วยมาตรการเร่งรัดการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนจากผู้ที่ถือครองเกินสิทธิตามกฎหมาย เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ และด้วยมาตรการเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า ซึ่งจะเป็นการป้องกันการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และเป็นการเปิดโอกาสให้ที่ดินกลับมาสู่คนส่วนใหญ่ในสังคมได้อย่างแท้จริง

**๒) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินด้วยการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจในทุกกระบวนการ** เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบาย กำหนดพื้นที่เลือกสรรบุคคล พัฒนาระบบการผลิต ตลอดจนการตรวจสอบการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการตั้งคณะกรรมการภาคีรัฐและภาคประชาชนในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ซึ่งน่าจะทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จมากกว่าการปล่อยให้เป็นที่หน้าของภาครัฐซึ่งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลที่แท้จริงในเชิงลึกในแต่ละท้องถิ่นแต่เพียงฝ่ายเดียว

**๓) หากเป็นไปได้ในอนาคตควรจะต้องมีการทบทวนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะต้องไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดเป็นการเฉพาะอย่างเด็ดขาดจนเกินไป** แต่ควรคำนึงถึงการออกเอกสารสิทธิแก่ชุมชนเป็นหลัก โดยการออกเป็น **“โฉนดชุมชน”** ในรูปแบบกลุ่ม

ที่มีระเบียบชุมชนเป็นกลไกในการควบคุม เช่น ที่ดินแปลงใดที่ไม่ใช้ประโยชน์ต้องแจ้งให้คณะกรรมการชุมชนทราบ ห้ามโอนที่ดินไปให้บุคคลอื่นโดยเด็ดขาดเว้นแต่ได้รับอนุญาตจากคณะกรรมการชุมชน เป็นต้น ด้วยการกำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งโอกาสที่จะทำที่ดินตกไปอยู่ในมือของบุคคลอื่นที่มีใช้คนในชุมชนเป็นไปได้ยากขึ้น



**๔) สร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดิน** โดยการสร้างความเข้มแข็งในอาชีพให้แก่เกษตรกร ด้วยการส่งเสริมองค์ความรู้และแนวคิดต่าง ๆ ทั้งด้านการเกษตรและการตลาดที่หลากหลายและเหมาะสมกับเกษตรกรในแต่ละพื้นที่ โดยเฉพาะในด้านการรวมกลุ่มสหกรณ์ชุมชนที่เข้มแข็งให้มากยิ่งขึ้น นอกจากการส่งเสริมและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและปัจจัยการผลิตที่จำเป็นต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อให้เกษตรกรสามารถจะดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างพอเพียง ซึ่งจะทำให้เกษตรกรมีความรักและหวงแหนที่ดินทำกิน และไม่อาจทิ้งที่ดินไปให้บุคคลอื่นได้โดยง่าย



#### ๔. บทสรุป

จากที่ได้นำเสนอมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าปัญหาที่ดินของประเทศไทยซึ่งเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานยังคงมีอยู่ และไม่อาจหมดสิ้นไปหรือเบาบางลงได้ หากปล่อยให้เป็นที่หน้าทีของหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินแต่เพียงฝ่ายเดียว โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมด้วย ดังนั้น จึงเป็นที่หน้าทีของทุกฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายวิชาการ และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ที่จะต้องเร่งศึกษาหาแนวทางปฏิบัติที่เป็นรูปธรรมในการปฏิรูปที่ดินเพื่อประชาชนที่เป็นเกษตรกรอย่างแท้จริงให้เกิดขึ้นในอนาคตโดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในทุกด้าน และเพื่อเป็นพื้นฐานที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับคนไทยทั่วประเทศ โดยเฉพาะผู้ยากจนในสังคม ได้อย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืนต่อไป **จ**

#### เอกสารอ้างอิง

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๘ ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๖
- นส.ชรินทร์ จารุจันทร์, นายสุรเชษฐ์ แพทยกุล, การติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน:กรณีศึกษาการไม่ทำประโยชน์ที่ดินด้วยตัวเอง, ๒๕๕๘
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน, การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน, ๒๕๕๘
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๕๐๐ คำถามคำตอบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ๒๕๕๘
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ประมวลกฎหมายและแนวทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- ทีมงาน ThaiNgo มูลนิธิกองทุนไทย, ปฏิรูปที่ดิน “ระบบฮั่ว” สดุดีคลาสสิกแห่งประเทศไทย, จากเว็บไซต์ [www.thaingo.org](http://www.thaingo.org)
- ทิพย์อักษร มั่นปาดิ, ปัญหาที่ดินสุราษฎร์กับการปฏิรูปที่ดินไปไม่ถึงไหน, จากเว็บไซต์ [www.newspnn.com](http://www.newspnn.com)
- สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน), ปฏิรูปที่ดินโดยภาคประชาชน, จากเว็บไซต์ [www.codi.or.th](http://www.codi.or.th)
- มติชนรายวัน, สิ่งที่ยากไปในการปฏิรูปที่ดิน, จากเว็บไซต์ [www.biothai.net](http://www.biothai.net)
- พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒
- [www.alro.go.th](http://www.alro.go.th) เว็บไซต์สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม



LIRT



ทำตัวเหมือนดอกบัว เกิดจากเลนตมในน้ำสกปรก แต่ออกดอกพุ่ม  
ดอกขึ้นมาบริสุทธิ์สะอาด อยู่กันอย่างไปยวมสกปรกด้วย  
อย่างไปยวมเป็นอันขาดไม่ต้งคิดไปแก่ใคร แก่ที่ตัวเราเองให้คงอยู่  
อย่างนั้นได้ ภัยอันตรายจะไม่เกิดกับตัวท่านเอง  
และไม่เกิดกับบ้านเมืองอีกด้วย

(สยามรัฐ ฉบับพิเศษ ครอบคลุม ๘๓ ปี ตีพิมพ์ที่ ปรางโฆง)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# สรุปผลการดำเนินงานของ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารประเทศอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ (วันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คือ วันที่ ๒๔ สิงหาคม ๒๕๕๐) แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการเป็นอิสระ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีชุดที่มีพลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในเรื่องที่เกี่ยวกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ต่อมาคณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จำนวน ๑๑ คน<sup>๑</sup> ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ อนุมัติตามที่คณะกรรมการสรรหาคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเสนอ และได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หลังจากนั้นเป็นต้นมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงได้เริ่มปฏิบัติงานตามอำนาจและหน้าที่

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงความเคลื่อนไหวเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมาย จึงใคร่ขอเสนอผลงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย นับแต่เริ่มปฏิบัติหน้าที่เมื่อวันที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน<sup>๒</sup> ทั้งนี้ เพื่อจะได้ทราบถึงกรอบและทิศทางการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามลำดับ ดังนี้

<sup>๑</sup>ประกอบด้วย ศาสตราจารย์ คณิต ผนนคร (ประธานกรรมการ) นายชูชัย ศุภวงศ์ นายปรีดา เตียสุวรรณ์ นางสาวสนา โตสิตระกูล ศาสตราจารย์ วิฑิต มั่นตาภรณ์ ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม นายสมชาย หอมลออ นายสมหมาย ปาริจฉัตต์ นายสิทธิโชค ศรีเจริญ ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์ และศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศ์ศาศิษย์.

<sup>๒</sup>สรุปรายงานการประชุมคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ในฐานะหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย.



## ๑. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งแรก (ครั้งที่ ๑/๒๕๕๐) เมื่อวันศุกร์ที่ ๗ ธันวาคม ๒๕๕๐ ณ ทำเนียบรัฐบาล มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งนายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม เป็นเลขานุการของคณะกรรมการฯ เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถในด้านกฎหมายและมีความสามารถในการจัดการที่มีผลการปฏิบัติงานเป็นที่ยอมรับ และให้สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่หน่วยธุรการของคณะกรรมการฯ เนื่องจากเป็นหน่วยงานราชการที่มีความพร้อมในด้านบุคลากร สถานที่และเคยปฏิบัติหน้าที่ในการดำเนินการพัฒนาและปรับปรุงระบบกระบวนการยุติธรรมภายหลังการปฏิรูประบบราชการ จนประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ ทำหน้าที่เลขานุการของคณะกรรมการฯ และให้สำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการฯ แทนสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

## ๒. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๑ มกราคม ๒๕๕๑ ณ ทำเนียบรัฐบาล มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

มีมติมอบหมายให้ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์ และศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์ เป็นผู้ศึกษาแนวทางในการร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย และมอบหมายให้นายสมชาย หอมลออ และนางสาวรสณา โตสิตระกูล เป็นโฆษกของคณะกรรมการฯ เพื่อเผยแพร่ข้อมูลการดำเนินการให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้รับรู้และมีส่วนร่วมในการดำเนินงานมากขึ้น และให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำเว็บไซต์ของคณะกรรมการฯ ด้วย

## ๓. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๑ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

มีมติเห็นชอบในหลักการของแผนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการฯ ตามที่ฝ่ายเลขานุการจัดทำเสนอ โดยให้การร่างกฎหมายเป็นแผนงานที่ ๑ และให้การจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญเป็นแผนงานที่ ๒ และให้บรรจุโครงการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางอาญา และโครงการจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมไว้ในแผนที่ ๒ และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการจัดทำหมวดหมู่ของกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

## ๔. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ

มีมติเห็นชอบในหลักการให้สถานะของคณะกรรมการฯ เป็นรูปแบบของคณะกรรมการที่มีอำนาจ หรือ Commission เช่นเดียวกับในต่างประเทศ กล่าวคือ คณะกรรมการจะมีบทบาท

สำคัญในการดำเนินการ โดยจะดำเนินการประชุมและมีมติ แล้วจึงมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการดำเนินการต่อไป สำหรับจำนวนของกรรมการจะมีไม่มากนัก ทั้งนี้ โดยเหตุที่มีข้อจำกัดทางกฎหมายในเรื่องการห้ามประกอบอาชีพอื่น และต้องมีระบบค่าตอบแทนที่เพียงพอเพื่อให้มีความสอดคล้องกัน ตัวอย่างรูปแบบ Commission ในประเทศไทย เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ซึ่งต่างจากรูปแบบ Committee ดังเช่น คณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) คณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ฝ่ายเลขานุการจะมีบทบาทมาก

สำหรับในด้านสถานะของหน่วยธุรการนั้นกำหนดให้อยู่ในรูปแบบที่มีใช้ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ พร้อมกำหนดให้องค์กรปฏิรูปกฎหมายเป็นทั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมายและองค์กรปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม

#### **๕. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป ดังนี้**

พิจารณาเรื่องกรอบแนวทางการยกกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป พิจารณาเรื่องความเป็นอิสระขององค์กร และพิจารณาเรื่องกรอบอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ โดยมุ่งเน้นในเรื่องที่ไม่มีหน่วยงานใดดำเนินการ และดำเนินการในลักษณะกำหนดนโยบายเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ รวมทั้งดำเนินการในเรื่องที่รัฐบาลและประชาชนต้องการ

#### **๖. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๕/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๗ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ**

- ร่างมาตรา ๕ องค์กรประกอบคณะกรรมการ กรรมการควรได้รับการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งและมีบทบาทอำนาจหน้าที่รูปแบบเดียวกับคณะกรรมการการเลือกตั้ง
- ร่างมาตรา ๖ คุณสมบัติของกรรมการ ควรกำหนดนิยามของคำว่า "กรรมการ" เพื่อให้เกิดความชัดเจน และคุณลักษณะของกรรมการให้อิงคำที่ใช้ในรัฐธรรมนูญเป็นหลักเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและชัดเจน
- ร่างมาตรา ๗ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการ
- ร่างมาตรา ๘ การแต่งตั้งกรรมการ ที่มาของกรรมการสรรหาควรมาจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้แทนจากองค์กรอิสระ และผู้แทนจากมหาวิทยาลัย
- ร่างมาตรา ๙ วิธีการคัดเลือกและเลือกกรรมการ

#### **๗. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญโดยสรุปคือ**

พิจารณามอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการมีหนังสือไปยังสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อเสนอข้อเสนอนั้นต่อคณะรัฐมนตรี กรณีร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการ



แผ่นดิน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. .... ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่สำคัญและควรมีการดำเนินการต่อไป และ

**พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ตามมาตรา ดังนี้**

- ร่างมาตรา ๑๐ หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหากรรมการ
- ร่างมาตรา ๑๑ คุณสมบัติและข้อห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ
- ร่างมาตรา ๑๒ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ กรรมการเต็มเวลาให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี สำหรับกรรมการอื่นให้มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๖ ปี
- ร่างมาตรา ๑๓ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ
- ร่างมาตรา ๑๔ ค่าตอบแทนของกรรมการ ให้กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาเพื่อความคล่องตัว โดยกำหนดเป็นฐานขั้นต่ำไว้
- ร่างมาตรา ๒๐ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการฯ ให้กำหนดเป็นประเด็น และกำหนดให้มีส่วนเกี่ยวข้องกับด้านอื่น ๆ เช่น ด้านเศรษฐกิจ ด้านสิ่งแวดล้อม และด้านสังคม หรือเขียนในลักษณะของคำสำคัญที่แสดงให้เห็นถึงด้านอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าจะมีการพัฒนาในด้านนั้น ๆ

**๘. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๔ เมษายน ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เป็นรายมาตรา มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้**

- ร่างมาตรา ๒๑ กองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ให้มีบทบัญญัติในเรื่องกองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อประโยชน์ทางการศึกษา ค้นคว้า และวิจัย ของคณะกรรมการในอนาคต แต่ต้องอยู่ภายใต้การตรวจสอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (มาตรา ๓๕ และ ๓๖)
- ร่างมาตรา ๒๓ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ให้สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของประธานกรรมการ แต่มีข้อสังเกตว่าควรมีการแต่งตั้งรองประธานด้วย
- ร่างมาตรา ๒๔ อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

**๙. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๔/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้**

๑) ฝ่ายเลขานุการรายงานสรุปผลการสัมมนา "เรื่องทิศทางการองค์กรปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย"<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>คณะกรรมการฯ ได้มอบหมายให้สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะฝ่ายเลขานุการจัดให้มีการสัมมนาในวันศุกร์ที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ ณ โรงแรมสยามซิตี้ เพื่อเผยแพร่ความเป็นมาขององค์กรปฏิรูปกฎหมาย การดำเนินงานและผลการดำเนินงานของคณะกรรมการฯ ผลการศึกษา รูปแบบองค์กรปฏิรูปกฎหมายต่างประเทศ และร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... เพื่อรับฟังความคิดเห็นของบุคลากรทั้งจากภาครัฐ นักวิชาการ ผู้ประกอบวิชาชีพกฎหมาย ภาคธุรกิจ ภาคประชาชน และผู้เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินการของคณะกรรมการฯ ต่อไป.



๒) คณะกรรมการฯ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน และมอบหมายให้คณะกรรมการการมีส่วนร่วมฯ พิจารณากำหนดแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในส่วนภูมิภาคเพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการฯ ต่อไป

๓) อนุมัติโครงการพัฒนากฎหมายเพื่อส่งเสริมการแข่งขันทางการค้า โดยจัดตั้งคณะกรรมการชั้นคณะหนึ่ง โดยมีนายปรีดา เตียสุวรรณ์ (กรรมการ) เป็นประธาน และมีองค์ประกอบครอบคลุมถึงผู้แทนภาคธุรกิจ สภาหอการค้า สภาอุตสาหกรรม อุตสาหกรรมขนาดย่อม ภาควิชาการ ภาคคุ้มครองผู้บริโภค และอาจมีองค์การเอกชนต่างประเทศร่วมด้วย

๔) พิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... ต่อจากการประชุมครั้งที่ ๗/๒๕๕๑ อาทิ ร่างมาตรา ๓ บทนิยามคำว่า "ปฏิรูปกฎหมาย" โดยเพิ่มเติมเรื่องอำนาจในการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบ ประกอบ ร่างมาตรา ๕ ให้เลขาธิการเป็นคณะกรรมการเต็มเวลา ร่างมาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการเต็มเวลาสามารถต่อวาระการดำรงตำแหน่งได้ ร่างมาตรา ๑๙ ให้คณะกรรมการรายงานผลการดำเนินการต่อประชาชนอย่างสม่ำเสมอ และร่างมาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการฯ มีอำนาจเรียกหรือขอให้ส่งร่างกฎหมายใด ๆ มาเพื่อให้คณะกรรมการฯ ได้พิจารณา

#### **๑๐. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้**

ตามที่คณะรัฐมนตรีได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการฯ เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ประกอบกับสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้จัดทำสรุปผลการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง กฎหมายที่รัฐ/ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการตามรัฐธรรมนูญขึ้น คณะกรรมการฯ จึงได้เชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาร่วมประชุมเพื่อรับฟังข้อมูล การดำเนินการ ปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงและแจ้งผลการดำเนินการของแต่ละหน่วยงานที่ได้ดำเนินไปแล้วให้คณะกรรมการฯ ทราบ สำหรับปัญหาและอุปสรรคนั้นที่ประชุมได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการรับไปดำเนินการต่อไป และ

มอบหมายให้คณะกรรมการการมีส่วนร่วมฯ จัดให้มีการสัมมนาในโครงการการรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชน พ.ศ. ....

#### **๑๑. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้**

๑) คณะกรรมการฯ กำกับและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๖๘/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๕๑



โดยมีรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นายชูศักดิ์ ศิรินิล) เป็นประธาน ได้มีมติเห็นชอบให้ คณะกรรมการฯ รับไปพิจารณาเสนอหน่วยงานที่สมควรเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดทำหรือปรับปรุง กฎหมายในกรณีที่ต้องดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่ยังไม่มีผู้รับผิดชอบดำเนินการ

๒) ตามที่คณะกรรมการฯ ได้จัดสัมมนาเรื่อง ทิศทางองค์การปฏิรูปกฎหมายตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๕๑ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงาน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน นั้น บัดนี้ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอความเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... มายังประธานกรรมการ ปฏิรูปกฎหมายเพื่อประกอบการพิจารณา ตามหนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ที่ นร ๐๘๐๑/๘๘๗ ลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๑

## **๑๒. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๑/๒๕๕๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้**

๑) การจัดทำกฎหมายเพื่ออนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติ มาตรา ๖๔ วรรคสอง ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตามที่คณะกรรมการฯ มีความเห็นว่าหลายหน่วยงานมีความ เกี่ยวข้องกับการอนุวัติการให้เป็นไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๔ วรรคสอง เรื่องการรวมตัวกัน ของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐอื่น นั้น สำนักงานกิจการยุติธรรมในฐานะหน่วยงานธุรการ จึงได้จัดประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๑ โดยมีผู้แทนจากสำนักงาน ศาลยุติธรรม สำนักงานศาลปกครอง สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานปลัด กระทรวงกลาโหม สำนักงานเลขาธิการ ก.ร. สำนักงานเลขาธิการคุรุสภา สำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา สำนักงานคณะกรรมการอุดมศึกษา สำนักงานปลัด กรุงเทพมหานคร สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น เข้าร่วมประชุม

โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังนี้ มาตรา ๖๔ วรรคสอง ได้กำหนดให้ข้าราชการและ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มเช่นเดียวกับบุคคลทั่วไป แต่ทั้งนี้ต้องไม่กระทบประสิทธิภาพ ในการบริหารราชการแผ่นดินและความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ตามกฎหมายบัญญัติ แต่เนื่องจากประเทศไทยมีข้าราชการหลายประเภทด้วยกัน จึงเกิดปัญหาว่าการที่มาตรา ๔๓ ของ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการรวมกลุ่มให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะมีผลบังคับ ข้าราชการประเภทอื่นนอกเหนือจากข้าราชการพลเรือนหรือไม่ ซึ่งที่ประชุมได้ขอยุติว่าไม่สามารถ นำพระราชกฤษฎีกาไปใช้กับข้าราชการประเภทอื่นนอกจากข้าราชการพลเรือนได้ อันก่อให้เกิดภาระ แก่ข้าราชการประเภทอื่นที่ต้องบัญญัติกฎหมายเพื่อใช้ในแต่ละองค์กร จึงมีแนวความคิด ให้มีกฎหมายกลางที่ครอบคลุมข้าราชการทุกประเภท แต่ต้องระบุให้ชัดเจนว่าข้าราชการใดรวมกลุ่ม



กันได้โดยอาศัยหลักเกณฑ์ของ ก.พ. และข้าราชการประเภทใดไม่สามารถรวมกลุ่มกันได้ ดังนั้นที่ประชุมจึงได้มอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการประสานกับสำนักงาน ก.พ. เพื่อดำเนินการในเรื่องร่างกฎหมายเกี่ยวกับการรวมกลุ่มกันของข้าราชการต่อไป

๒) ร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... สืบเนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๓ ได้กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อในการเสนอกฎหมาย และปรากฏว่าสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งเป็นหน่วยงานผู้รับผิดชอบได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... เรียบร้อยแล้ว ขณะเดียวกันสภาผู้แทนราษฎรได้มีร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้นอีกฉบับหนึ่ง ฝ่ายเลขานุการจึงนำเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมเพื่อให้คณะกรรมการฯ พิจารณาถึงความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๒ ฉบับ ซึ่งที่ประชุมมีมติมอบหมายให้คณะกรรมการการมีส่วนร่วมฯ พิจารณา และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการนำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปประชาสัมพันธ์ในเวทีสัมมนารับฟังความคิดเห็นของประชาชนเรื่อง "ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย" ในภูมิภาค เพื่อให้ประชาชนรับทราบ ศึกษา วิเคราะห์ และแสดงความคิดเห็นต่อไป

### **๑๓. คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๕๑ เมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ณ กระทรวงยุติธรรม เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ....**

ตามที่คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการยกย่องร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. .... และมอบหมายให้ฝ่ายเลขานุการจัดเวทีสัมมนาเกี่ยวกับร่างกฎหมายดังกล่าวในกรุงเทพมหานครและในส่วนภูมิภาค เพื่อรับฟังความคิดเห็นภาคประชาสังคมและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมาย นั้น ที่ประชุมได้นำข้อคิดเห็นจากการสัมมนามาพิจารณาเป็นรายมาตราดังนี้

- มาตรา ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ เห็นควรเปลี่ยนชื่อพระราชบัญญัติเป็น "พระราชบัญญัติองค์การเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ...." เพื่อให้สอดคล้องกับที่มาขององค์การโดยใช้ถ้อยคำตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๑ (๓) และมาตรา ๓๐๘

- มาตรา ๒ วันใช้บังคับกฎหมาย
- มาตรา ๓ คำนิยาม
- มาตรา ๔ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ
- มาตรา ๕ องค์ประกอบของคณะกรรมการ
- มาตรา ๖ คุณสมบัติของคณะกรรมการ
- มาตรา ๗ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการ
- มาตรา ๘ องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหา กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาทในการสรรหากรรมการเพื่อเป็นการเชื่อมโยงคณะกรรมการฯ กับประชาชน



- มาตรา ๙ กระบวนการสรรหากรรมการ
- มาตรา ๑๐ การสรรหากรรมการเต็มเวลา
- มาตรา ๑๑ กรรมการเต็มเวลา
- มาตรา ๑๒ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ
- มาตรา ๑๓ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ เนื่องจากเป็นงานในด้านวิชาการจึงไม่ควรจำกัดให้กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ แต่ต้องพิจารณาจากประสิทธิภาพในการทำงานและสุขภาพ
- มาตรา ๑๔ การพ้นจากตำแหน่งของประธานกรรมการ ตามมาตรา ๑๒ หรือ มาตรา ๑๓
- มาตรา ๑๕ การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการตามมาตรา ๑๒
- มาตรา ๑๖ องค์ประชุมของคณะกรรมการ
- มาตรา ๑๗ การแต่งตั้งอนุกรรมการ หรือมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติหน้าที่
- มาตรา ๑๘ อำนาจคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการสั่งหน่วยงานของรัฐหรือบุคคลใดชี้แจงข้อเท็จจริง
- มาตรา ๑๙ ค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายอื่นในการปฏิบัติงานของกรรมการและอนุกรรมการ
- มาตรา ๒๐ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ
- มาตรา ๒๑ กองทุนเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย
- มาตรา ๒๓ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

## สรุป

ภายใต้กรอบระยะเวลาอันจำกัดตามรัฐธรรมนูญคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เร่งดำเนินการศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปตามภารกิจอย่างเต็มที่ ทั้งนี้ เพื่อการพัฒนากฎหมายอย่างเป็นระบบและการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน ตลอดจนเพื่อให้กฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายเป็นไปด้วยความเป็นธรรม เสมอภาคมีประสิทธิภาพ และคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเป็นสำคัญ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและเหนืออื่นใดเพื่อประโยชน์ของปวงชนชาวไทยผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยอย่างแท้จริง **๖**

สรุปข้อมูลจาก :

สำนักงานกิจการยุติธรรม อาคารกระทรวงยุติธรรม ชั้น ๑๔ ถนนแจ้งวัฒนะ  
อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ๑๑๑๒๐ โทร. ๐-๒๕๐๒-๘๒๕๗ [www.oja.go.th](http://www.oja.go.th)



LIRT



สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ใคร่ขอนำเสนอเกร็ดความรู้เกี่ยวกับกฎหมายบางประเด็น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านไม่มากก็น้อยหากว่าท่านประสบกับปัญหาดังกล่าวเหล่านั้นขึ้นมา ทั้งนี้เพื่อที่จะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในชีวิตประจำวัน โดยฉบับนี้จะขอนำเสนอในเรื่อง การเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดอกเบี่ยนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ และเรื่องอายุความบัตรเครดิต ดังนี้

### ๑. การเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้ดอกเบี่ยนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ

ทุกวันนี้ปัญหาการกู้ยืมเงินทั้งในระหว่างบุคคลหรือในทางการค้าและธุรกิจนับเป็นปัญหาหนึ่งของสังคมเช่นเดียวกับในอีกหลาย ๆ ปัญหา ทั้งนี้เพราะในสังคมนั้นจะประกอบไปด้วยผู้คนมากมายหลากหลายสาขาอาชีพมีทั้งคนจนและคนรวยแต่อย่างไรก็ตามสำหรับปัญหาการกู้ยืมเงินนั้นคนรวยคงจะไม่มีปัญหาด้านการเงินสักเท่าใดนักแต่สำหรับคนจนแล้วปัญหาเรื่องเงิน ๆ ทอง ๆ นั้นถือเป็นปัญหาที่สำคัญมากเพราะเกี่ยวกับชีวิตความเป็นอยู่ของคนในครอบครัวซึ่งถ้าขาดเงินแล้วปัญหาอื่น ๆ ก็คงจะตามมา ดังนั้นทางออกของคนจนหรือคนที่มีรายได้น้อยไม่พอกับรายจ่ายก็คือการกู้ยืมเงิน ซึ่งมีทั้งการกู้ยืมที่ถูกต้องตามกฎหมายและที่ผิดกฎหมายก็มี และทุกวันนี้ได้เกิดเป็นธุรกิจเงินกู้นอกระบบขึ้นซึ่งจะมีปัญหาในเรื่องดอกเบี้ยมากเพราะการกู้ยืมเงินนอกระบบนี้จะมีการเรียกดอกเบี้ยสูงเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ให้เรียกได้ ดังนั้นเพื่อเป็นการคุ้มครองลูกหนี้ซึ่งเป็นผู้มีรายได้น้อยอยู่แล้วไม่ให้เสียเปรียบเจ้าหนี้มากจนเกินไปกฎหมายจึงได้มีมาตรการควบคุมเรื่องอัตราดอกเบี้ยไว้มิให้มีการเสียเปรียบกันจนเกินไป โดยได้กำหนด "ห้ามมิให้คิดดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ถ้าในสัญญาได้กำหนดดอกเบี้ยไว้เกินกว่านั้น ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๑๕ ต่อปี"<sup>๑</sup> ดังนั้นการกู้ยืมเงินที่เจ้าหนี้ได้เรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ดอกเบี่ยนั้นย่อมตกเป็นโมฆะ แต่ในเรื่องนี้มีข้อยกเว้นไว้สำหรับธนาคารหรือสถาบันการเงินอื่นที่กฎหมายกำหนดยกเว้นให้สามารถเรียกดอกเบี้ยเงินกู้เกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ได้โดยเฉพาะ



<sup>๑</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๔.





นอกจากนี้แล้วการเรียกดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้นั้นยังมีความผิดตามพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ ที่ได้บัญญัติว่า "บุคคลใดให้บุคคลอื่นยืมเงินโดยคิดดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ บุคคลนั้นมีความผิดฐานเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ"<sup>๒</sup> ดังนั้นผู้ให้กู้จะฟ้องเรียกดอกเบี้ยที่เกินอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่ได้เลยดอกเบี้ยนั้นตกเป็นโมฆะฟ้องร้องบังคับคดีไม่ได้ และผู้ให้กู้จะกลับมาเรียกดอกเบี้ยตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ ๑๕ ต่อปีนั้นก็ไม่สามารถทำได้เพราะเมื่อข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยนั้นตกเป็นโมฆะแล้วถือได้ว่าไม่มีดอกเบี้ยต่อกัน ซึ่งเท่ากับว่าไม่มีข้อตกลงในเรื่องดอกเบี้ยนั้นเลย แม้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์จะได้กำหนดว่าถ้าในสัญญาหนี้ได้มีการเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็ให้ลดลงมาเป็นร้อยละ ๑๕ ต่อปี ก็ตาม ข้อตกลงนั้นก็ตกเป็นโมฆะเนื่องจากขัดต่อพระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตราตามที่กฎหมายกำหนดไว้

อย่างไรก็ดี แม้ข้อตกลงเรื่องดอกเบี้ยจะตกเป็นโมฆะแต่สัญญากู้ยืมเงินนั้นก็ยังมีผลอยู่ เจ้าหนี้สามารถที่จะฟ้องให้ลูกหนี้รับผิดชอบตามสัญญากู้ยืมเงินนั้นได้ถ้าหากว่าการกู้ยืมเงินนั้นได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือลงลายมือชื่อผู้กู้เป็นสำคัญ กล่าวคือ กรณีการกู้ยืมเงินกว่า ๒,๐๐๐ บาทขึ้นไปนั้น ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่<sup>๓</sup> และเจ้าหนี้ยังสามารถที่จะได้รับดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี<sup>๔</sup> ได้ภายหลังที่เจ้าหนี้ได้ฟ้องคดีแล้ว และเรียกได้ตลอดไปจนกว่าลูกหนี้จะได้ชำระเงินให้แก่เจ้าหนี้จนครบถ้วนตามที่กู้ยืมกัน นอกจากนี้แล้วกฎหมายยังได้กำหนดให้เจ้าหนี้สามารถคิดดอกเบี้ยในระหว่างที่ลูกหนี้ผิดนัดร้อยละ ๗.๕ ต่อปี<sup>๕</sup> ดังนั้นเมื่อลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้เงินต้นแก่เจ้าหนี้ ลูกหนี้จะต้องรับผิดชอบชำระดอกเบี้ยแก่เจ้าหนี้ผู้ให้กู้ในอัตราร้อยละ ๗.๕ ต่อปี นับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัดเป็นต้นไป

ในกรณีที่หากผู้กู้ได้ชำระดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แก่ผู้ให้กู้ไปแล้วกรณีเช่นนี้ผู้กู้จะเรียกร้องดอกเบี้ยที่ได้ชำระเกินไปนั้นคืนจากผู้ให้กู้ไม่ได้ หรือผู้กู้จะนำมาหักกับดอกเบี้ยที่ยังค้างชำระอยู่นั้นก็ไม่ได้ เพราะการที่ผู้กู้ยินยอมชำระดอกเบี้ยเกินกว่าอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้แก่ผู้ให้กู้นั้น ถือเป็น การชำระหนี้ตามอำเภอใจ โดยรู้ว่าตนไม่มีความผูกพันที่จะต้องชำระหนี้นั้นเลย ผู้กู้จึงไม่มีสิทธิที่จะเรียกเงินจำนวนนั้นคืนจากเจ้าหนี้ผู้ให้กู้ได้<sup>๖</sup> และไม่มีสิทธิที่จะนำไปหักกับดอกเบี้ยตามกฎหมาย หรือหักจากยอดเงินต้นให้ลดน้อยลงได้

<sup>๒</sup>พระราชบัญญัติห้ามเรียกดอกเบี้ยเกินอัตรา พุทธศักราช ๒๔๗๕ มาตรา ๓ .

<sup>๓</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๕๓.

<sup>๔</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗.

<sup>๕</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๒๒๔.

<sup>๖</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๐๗.





การกู้ยืมเงินนั้นย่อมได้ประโยชน์ด้วยกันทั้งสองฝ่ายคือทั้งเจ้าหนี้และลูกหนี้ ดังนั้น ทั้งสองฝ่ายจะต้องตระหนักถึงความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมายด้วยเพื่อจะได้ไม่มีปัญหาตามมาในภายหลัง

### ๓. อายุความบัตรเครดิต

**บัตรเครดิต (CREDIT CARD)** เป็นบัตรที่ธนาคารหรือสถาบันการเงินออกให้เพื่อให้เครดิตหรือให้ผู้กู้ได้ใช้เงินตามวงเงินที่ทางธนาคารหรือสถาบันได้กำหนดแม้ไม่มีเงินในบัญชีของผู้กู้ก็ตาม ถือเป็นบัตรที่ให้ความสะดวกสบาย ทันสมัยเหมาะกับคนรุ่นใหม่ในยุคแห่งการแข่งขันหรือยุคโลกาภิวัตน์นี้เพราะจะช่วยอำนวยความสะดวกในแง่ของการใช้จ่ายซื้อสินค้าหรือการใช้บริการอย่างอื่น ซึ่งทุกวันนี้บัตรเครดิตถือเป็นส่วนหนึ่งในชีวิตประจำวันของผู้คนในสังคมไปแล้ว เพราะความสะดวกสบายในการใช้จ่ายทั้งซื้อสินค้าและบริการ และการสมัครเข้าเป็นสมาชิกบัตรเครดิตของธนาคารพาณิชย์หรือบริษัทบัตรเครดิตก็สะดวกขึ้น เมื่อได้บัตรมาแล้วก็สามารถที่จะนำไปใช้ซื้อสินค้าหรือรับบริการจากร้านค้าต่าง ๆ ที่รับบัตรนั้นได้เลยหรือจะใช้เป็นบัตรกดเงินสดจากตู้ ATM ก็ได้

เมื่อธนาคารได้จ่ายค่าสินค้าและค่าบริการต่าง ๆ ให้แก่ทางร้านค้าแทนเราไปแล้ว ธนาคารจะเรียกเก็บเงินที่ใช้ไปรวมทั้งดอกเบี้ยเป็นรายเดือนจากเราซึ่งเป็นผู้ใช้บัตรนั้น และทางธนาคารยังได้มีการเรียกเก็บค่าบริการหรือค่าธรรมเนียมการใช้บัตรเครดิตเป็นรายปีด้วย โดยถือว่าธนาคารเป็นผู้รับทำการทำงานต่าง ๆ ให้แก่เราซึ่งเป็นผู้ใช้บัตรนั้นให้ได้รับบริการจากร้านค้าได้สะดวกขึ้น

การที่ธนาคารได้ชำระเงินแก่ร้านค้าแทนลูกหนี้ไปก่อนแล้วมาเรียกเก็บในภายหลังถือเป็นการเรียกเอาค่าใช้จ่ายที่ธนาคารได้ออกเงินตรงจ่ายไปก่อนในกรณีนี้ตามกฎหมายได้กำหนดอายุความสิทธิเรียกร้องไว้ให้มีอายุความ ๒ ปี ถ้าลูกหนี้ไม่ชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร ธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้จะต้องใช้สิทธิฟ้องร้องให้ลูกหนี้ชำระหนี้ภายในกำหนด ๒ ปี นับแต่วันที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้แก่ธนาคารครั้งสุดท้าย ถ้าหากธนาคารไม่ได้ใช้สิทธิเรียกร้องหรือฟ้องร้องภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าวคดีก็เป็นอันขาดอายุความธนาคารหมดสิทธิเรียกร้องต่อลูกหนี้ ลูกหนี้ย่อมหลุดพ้นจากความรับผิดชอบไม่ต้องชำระหนี้บัตรเครดิตให้แก่ธนาคารซึ่งเป็นเจ้าหนี้ ถึงแม้ธนาคารจะฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้ แต่ถ้าลูกหนี้ได้ยกข้อต่อสู้เรื่องคดีขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้เจ้าหนี้แล้วศาลย่อมต้องพิพากษายกฟ้องโจทก์




แม้คดีจะขาดอายุความ ๒ ปีแล้วก็ตาม ถ้าธนาคารเจ้าหนี้ได้ยื่นฟ้องมาแต่ลูกหนี้ไม่ยื่นคำให้การต่อสู้คดีภายในระยะเวลาตามที่กฎหมายกำหนดลูกหนี้ย่อมจะต้องแพ้คดีและต้องรับผิดชอบชำระหนี้ให้แก่ธนาคาร แต่ถ้าลูกหนี้ยื่นคำให้การต่อสู้คดีลูกหนี้ก็จะต้องให้การต่อสู้ในประเด็นที่ว่าคดีของโจทก์



ขาดอายุความแล้วลูกหนี้จึงจะมีโอกาสชนะคดี เพราะถ้าลูกหนี้ไม่ยกประเด็นเรื่องหนี้ขาดอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้เจ้าหนี้แล้วศาลก็ไม่อาจที่จะหยิบยกเรื่องคดีขาดอายุความขึ้นมาเป็นเหตุยกฟ้องโจทก์ได้<sup>๑</sup> ซึ่งถ้าลูกหนี้ไม่ให้การต่อสู้คดีไว้ลูกหนี้ก็ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ตามคำพิพากษาของศาลให้แก่เจ้าหนี้ต่อไป

ในกรณีที่ลูกหนี้ได้ชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ก่อนที่หนี้นั้นจะครบกำหนดอายุความ ๒ ปี แม้ได้ชำระหนี้เพียงบางส่วนก็ถือได้ว่าได้มีการรับสภาพหนี้แล้ว ทำให้อายุความสะดุดหยุดลง ต้องเริ่มนับอายุความใหม่ตั้งแต่วันที่ลูกหนี้กระทำการดังกล่าว และการชำระหนี้ภายหลังที่หนี้ขาดอายุความแล้วนั้นไม่ว่ามากน้อยเพียงใดจะเรียกคืนไม่ได้แม้ว่าผู้ชำระหนี้จะรู้หรือไม่ว่าสิทธิเรียกร้องนั้นขาดอายุความแล้วก็ตาม<sup>๒</sup> เพราะสิทธิเรียกร้องที่ขาดอายุความแล้ว ลูกหนี้มีสิทธิที่จะปฏิเสธการชำระหนี้ตามสิทธิเรียกร้องนั้นได้<sup>๓</sup>

กฎหมาย ได้กำหนดอายุความเกี่ยวกับสิทธิเรียกร้องดังต่อไปนี้ให้มีอายุความ ๒ ปี คือ ผู้ประกอบธุรกิจในการดูแลกิจการของผู้อื่น หรือรับทำงานการต่าง ๆ เรียกเอาสินจ้างอันจะพึงได้รับในการนั้น รวมทั้งเงินที่ได้ออกทดรองไป<sup>๔</sup> โดยอายุความ ๒ ปีนี้รวมถึงอายุความของบัตรเครดิตด้วย ทั้งนี้ ได้เคยมีคำพิพากษาศาลฎีกาวินิจฉัยเป็นบรรทัดฐานในกรณีการฟ้องคดีให้ชำระหนี้บัตรเครดิตที่พ้นกำหนดระยะเวลา ๒ ปี เช่น คดีนี้ธนาคารโจทก์ฟ้องลูกหนี้ให้ชำระหนี้ตามบัตรเครดิตเนื่องมาจากการที่ลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ และโจทก์ได้ทวงถามแล้วลูกหนี้ก็เพิกเฉยไม่ชำระหนี้ ภายหลังที่หนี้ครบกำหนดอายุความ ๒ ปีแล้วนับแต่วันที่ลูกหนี้ผิดนัดชำระหนี้ครั้งสุดท้าย โจทก์ได้ฟ้องคดีขอให้จำเลยชำระหนี้สิทธิเรียกร้องของโจทก์จึงขาดอายุความแล้ว ศาลพิพากษายกฟ้องโจทก์เพราะหนี้ขาดอายุความ ดังนั้นลูกหนี้จึงไม่ต้องรับผิดชอบชำระหนี้ให้กับโจทก์ (เทียบเคียงคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๗๓๘/๒๕๓๙) 



<sup>๑</sup>กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘๓/๒๘.  
<sup>๒</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘๓/๒๘.  
<sup>๓</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘๓/๑๐.  
<sup>๔</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๘๓/๓๕.





โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# คุ้มครองเงินฝาก **ถ้อย ๑๑ ส.ค.** ประชาชนต้องรู้

**อ้างอิง** หนังสือพิมพ์ข่าวสดฉบับวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๖๔๖๔ คอลัมน์ รายงานพิเศษ



นับจากเศรษฐกิจไทยต้องเผชิญกับทริเจนวิกฤตการณ์ทางการเงินเมื่อปี '๕๐ หรือ “วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง” ประเทศไทยก็มีความพยายามจะนำระบบคุ้มครองเงินฝากมาใช้

และในที่สุดก็ประสบผลสำเร็จเมื่อ พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก จะเริ่มใช้อย่างเป็นทางการในวันที่ ๑๑ ส.ค. นี้

โดยธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) เป็นผู้เสนอผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๙ ธ.ค. ๕๐ และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๓ ก.พ. ๕๑ จากนั้นได้ให้เวลาในการจัดตั้งสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ๖ เดือน ก่อนกฎหมายมีผลบังคับใช้

สถาบันคุ้มครองเงินฝากได้รับการจัดสรรเงินจดทะเบียนเบื้องต้นจากรัฐบาลไม่เกิน ๑,๐๐๐ ล้านบาทกำหนดเปิดทำการวันที่ ๑๑ ส.ค. ๕๑ หรือวันเดียวกับที่ พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝากมีผลบังคับใช้ สำนักงานตั้งอยู่ที่อาคารอีสท์วอเตอร์ เลขที่ ๑๐ ถนนวิภาวดีรังสิต ๕ แขวงจอมพล จตุจักร กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐

สำหรับสถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก ประกอบด้วย ธนาคารพาณิชย์ ๓๔ แห่ง บริษัทเงินทุน ๕ แห่ง และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ๓ แห่ง

ไม่ครอบคลุมถึงธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ อาทิ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ รวมถึงธนาคารและสถาบันการเงินอื่นที่มีกฎหมายเฉพาะตั้งขึ้น เช่น ธนาคารอิสลาม กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (กบข.) และกองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

สถาบันการเงินแต่ละแห่งที่เคยนำส่งเงินเข้ากองทุนเพื่อการฟื้นฟูและพัฒนาระบบสถาบัน



การเงินจะเปลี่ยนมานำส่งเบี้ยประกันในอัตราไม่เกิน ๑% ของยอดเงินฝากเฉลี่ยเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝาก โดยเบี้ยประกันอาจเก็บแตกต่างกันตามประเภท หรือฐานะการดำเนินงานของสถาบันการเงิน แต่เบื้องต้นจะเก็บเท่ากันทุกธนาคาร ที่ ๐.๕% ของเงินฝากรวมบริหารงาน

สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีคณะกรรมการสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ประกอบด้วยกรรมการที่มาจากกระทรวงการคลัง ธนาคารแห่งประเทศไทย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ อีกไม่น้อยกว่า ๓ คน แต่ไม่เกิน ๕ คน โดยต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิ ด้านการเงินการคลัง และด้านกฎหมายอย่างน้อย ด้านละ ๑ คน มีผู้อำนวยการสถาบันคุ้มครองเงินฝากเป็นกรรมการ และเลขานุการ โดย ร.ม.ว.คลัง เสนอชื่อประธานกรรมการ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาแต่งตั้ง

หลักการของกฎหมายดังกล่าวต้องการลดภาระการค้ำประกันเงินฝากของรัฐบาลจำนวนมหาศาลกว่า ๑.๔ ล้านบาท จากในอดีตที่ใช้เงินภาษีของประชาชนจ่ายค้ำเงินต้นและดอกเบี้ยเต็มจำนวนให้ผู้ฝากเงินที่เป็นลูกค้าอยู่ในธนาคารหรือสถาบันการเงินที่ประสบปัญหาจนต้องปิดกิจการ



โดย พ.ร.บ. สถาบันคุ้มครองเงินฝาก กำหนดทยอยลดการคุ้มครองผู้ฝากเงินเต็มจำนวนตามที่กำหนดตามกฎหมาย คือ

ในปีแรก (๑๑ ส.ค. ๕๑ - ๑๐ ส.ค. ๕๒) สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะคุ้มครองเงินฝากเต็มจำนวน ผู้ฝากเงินจะไม่ได้รับผลกระทบใดๆ ปีที่ ๒ (๑๑ ส.ค. ๕๒ - ๑๐ ส.ค. ๕๓) ให้การคุ้มครองเงินฝาก ๑๐๐ ล้านบาท

ปีที่ ๓ (๑๑ ส.ค. ๕๓ - ๑๐ ส.ค. ๕๔) ให้การคุ้มครองเงินฝาก ๕๐ ล้านบาท

ปีที่ ๔ (๑๑ ส.ค. ๕๔ - ๑๐ ส.ค. ๕๕) ให้การคุ้มครองเงินฝาก ๑๐ ล้านบาท

และนับจากวันที่ ๑๑ ส.ค. ๕๕ ที่เข้าสู่ปีที่ ๕ เป็นต้นไป ให้การคุ้มครองเงินฝาก ๑ ล้านบาทต่อรายต่อสถาบันการเงินแต่ละแห่งเท่านั้น

อาทิ หากอยู่ในช่วงปีที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๑ ส.ค. ๕๒ - ๑๐ ส.ค. ๕๓ กรณีมีเงินฝากในบัญชี ๒๐๐ ล้านบาท ถ้าสถาบันการเงินที่เราฝากเงินไว้ปิดกิจการ จะได้คืนเพียง ๑๐๐ ล้านบาท ส่วนที่เกินผู้ฝากจะได้รับคืนจากกองทุนสินของสถาบันการเงินภายหลังจากสถาบันคุ้มครองเงินฝากที่ทำหน้าที่เป็นผู้ชำระบัญชี เพื่อจัดการกับทรัพย์สินของสถาบันการเงินที่ถูกปิด แล้วนำเงินมาเฉลี่ยคืนให้แก่เจ้าหนี้

ถ้าหากสถาบันการเงินที่ผู้ฝากเงินถูกสั่งปิดกิจการ ผู้ฝากเงินสามารถยื่นคำขอรับเงินฝากได้ภายใน ๕๐ วัน นับจากวันที่สถาบันคุ้มครองเงินฝากประกาศกำหนดให้มายื่นขอรับเงิน หลังจากนั้นผู้ฝากเงินจะได้รับเงินคืนภายใน ๓๐ วัน



นอกจากนี้ ผู้ฝากเงินจะได้รับดอกเบี้ย ค้างจ่ายของเงินฝาก จนถึงวันที่สถาบันการเงิน ถูกเพิกถอนใบอนุญาต แต่เฉพาะวงเงินคุ้มครอง ๑ ล้านบาทเท่านั้น เพื่อให้ครอบคลุมผู้ฝากเงิน รายย่อย

การคุ้มครองเงินฝาก ครอบคลุมเงินฝาก ทุกประเภทที่เป็นเงินบาทในบัญชีเงินฝากภายใน ประเทศแต่ไม่คุ้มครองเงินฝากในบัญชีประเภท เงินบาทหรือเงินสกุลต่างประเทศของบุคคลที่มี ถิ่นฐานอยู่นอกประเทศ (นอนเรสซิเดนต์)

ปัจจุบันบัญชีเงินฝากภายในประเทศที่มี เงินฝากต่ำกว่า ๑ ล้านบาท รวมเป็นเงินทั้งหมด ประมาณ ๒ ล้านบาท มีจำนวน ๗๓.๗ ล้านบัญชี หรือ ๙๘.๘% ของบัญชีทั้งหมดที่อยู่ในระบบ ๗๔.๖ ล้านบัญชี

ส่วนที่เหลืออีกประมาณ ๙ แสนบัญชี มีเงินฝากมากกว่า ๑ ล้านบาท คิดเป็นเงินรวม ประมาณ ๕.๑ ล้านล้านบาท

ทำให้ ธปท.และกระทรวงการคลังอ้าง หลักการของสถาบันคุ้มครองเงินฝาก ว่าเป็นการ คุ้มครองผู้ฝากเงินรายย่อย ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ แต่มีความเข้าใจและความสามารถจำกัดในการ ประเมินความมั่นคงของสถาบันการเงิน

ในกรณีของคนร้ายราย หรือนักธุรกิจ เชื่อว่า กลุ่มนี้จะสามารถเลือกสถาบันการเงินที่มั่นคง ในการฝากเงินก้อนใหญ่ หรือบัญชีกระแสรายวัน เพื่อหมุนเวียนในการทำธุรกิจได้

อย่างไรก็ตาม ผู้บริหาร ธปท.ยืนยันว่า ไม่ต้องตื่นตระหนกกับเรื่องนี้ เพราะเงินฝาก นอกเหนือจากการคุ้มครองจะไม่สูญทั้งหมด หากสถาบันการเงินล้มเพราะตาม พ.ร.บ.

การประกอบธุรกิจสถาบันการเงินฉบับใหม่อนุญาต ให้ ธปท.เข้าไปควบคุมกิจการของสถาบันการเงินที่อ่อนแอ โดยที่ยังมีเงินกองทุน และสินทรัพย์ ยังไม่ติดลบ หรือให้เหลือเพียงพอจะสามารถ คืนเงินฝากทั้งจำนวนแก่ผู้ฝากเงินทุกรายได้ ภายใต้การเฉลี่ยทรัพย์สิน

และในอนาคตคณะกรรมการสถาบัน คุ้มครองเงินฝาก สามารถพิจารณาเปลี่ยนแปลง จำนวนเงินสูงสุดที่ให้การคุ้มครองได้ โดยผ่าน ความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

ผู้บริหาร ธปท.ยังแนะนำว่า ผู้ฝากเงิน สามารถบริหารความเสี่ยง ด้วยการแยกฝากเงิน เป็นรายบัญชี บัญชีละ ๑ ล้านบาท ไปยัง ธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินที่เข้าร่วมการ คุ้มครองเงินฝาก เช่น ฝากบัญชีละ ๑ ล้านบาท กับธนาคารพาณิชย์ บริษัทเงินทุน และบริษัท เครดิตฟองซิเอร์ ๕๒ แห่ง จะได้รับการคุ้มครอง เงินฝาก ๕๒ ล้านบาท





คาดว่าหลัง ๕ ปีที่กฎหมายมีผลบังคับใช้ สถาบันคุ้มครองเงินฝากจะมีการให้เกรดแก่สถาบันการเงินที่อยู่ภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก เพื่อแสดงถึงความมั่นคงของฐานะการเงิน แต่จะไม่เปิดเผยให้สาธารณชนทราบ เพียงแต่แจ้งให้สถาบันการเงินแต่ละแห่งทราบเป็นการภายใน เนื่องจากในอนาคตสถาบันการเงินที่มี

เกรดแตกต่างกันจะจ่ายเบี้ยประกันเข้าสถาบันคุ้มครองเงินฝากไม่เท่ากัน

ดังนั้นในแง่ของผู้ฝากเงิน นับจากนี้ไป จะต้องให้ความสำคัญในการติดตามฐานะและผลการดำเนินงานของธนาคาร เพื่อหลีกเลี่ยงความเสี่ยงในการฝากเงิน

### สถาบันการเงินภายใต้กฎหมายคุ้มครองเงินฝาก

#### ธนาคารพาณิชย์ ๓๔ แห่ง

๑. ธนาคารกรุงเทพ
๒. กรุงไทย
๓. กรุงศรีอยุธยา
๔. กสิกรไทย
๕. ทหารไทย
๖. ไทยธนาคาร
๗. ไทยพาณิชย์
๘. นครหลวงไทย
๙. สแตนดาร์ดชาร์เตอร์ด (ไทย)
๑๐. ยูโอบี
๑๑. ธนชาต
๑๒. ทีลโก้
๑๓. เมกะ สากลพาณิชย์
๑๔. เกียรตินาคิน
๑๕. แลนด์ แอนด์ เฮาส์ เพื่อรายย่อย
๑๖. สินเอเชีย
๑๗. ไทยเครดิต เพื่อรายย่อย
๑๘. เอไอจี เพื่อรายย่อย
๑๙. เอบีเอ็น แอมโร เอ็น.วี.
๒๐. เจพีมอร์แกน เซส
๒๑. โอเวอร์ซี-ไซนัสแบงกิงคอร์ปอเรชั่น
๒๒. โตเกียว-มิทซูบิชิ ยูเอฟเจ
๒๓. ซิตี้แบงก์ เอ็น.เอ.

๒๔. อาร์เอชบี จำกัด
๒๕. อเมริกา เนชั่นแนล แอสโซซิเอชั่น
๒๖. คาลิยง
๒๗. ฮ่องกงและเซี่ยงไฮ้แบงกิงคอร์ปอเรชั่น จำกัด
๒๘. ดอยซ์แบงก์
๒๙. มิซูโฮ คอร์ปอเรต จำกัด
๓๐. บีเอ็นพี พารีบาส์
๓๑. ซูมิโตโม มิตซูย แบงกิง คอร์ปอเรชั่น
๓๒. ธนาคารแห่งประเทศไทย
๓๓. โซซิเอเต้ เจเนราล
๓๔. อินเดียโนโอเวอร์ซีส์

#### บริษัทเงินทุน ๕ แห่ง

๑. บริษัทเงินทุนพินันซ่า
๒. บง.สินอุตสาหกรรม
๓. บง.กรุงเทพธนสาร
๔. บง.แฉีควานซ์
๕. บง.อเมริกัน เอ็กซ์เพรส

#### บริษัทเครดิตฟองซิเออร์ ๓ แห่ง

๑. เครดิตฟองซิเออร์ ลินน์ ฟิลลิปส์ มอร์ทเกจ
๒. เครดิตฟองซิเออร์ สหวิริยา
๓. เครดิตฟองซิเออร์ เอเชีย

๑



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

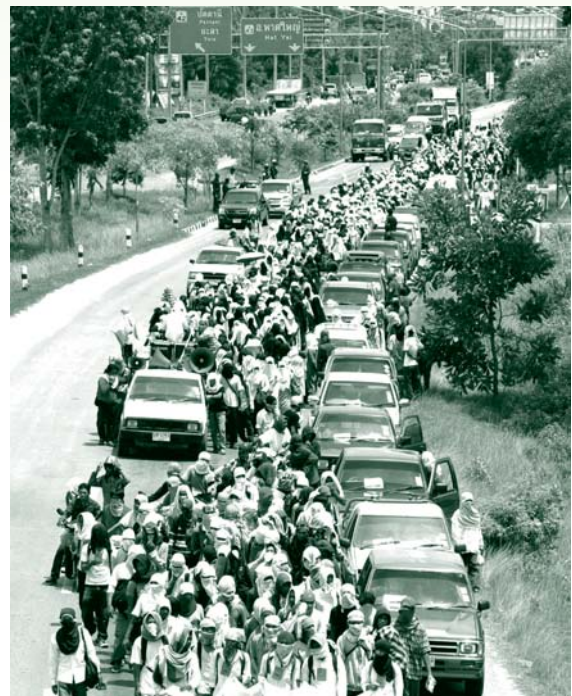
โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# ไทยควรมี พ.ร.บ. การชุมนุม ในที่สาธารณะ หรือไม

โดย พรสันต์ เลี้ยงบุญเลิศชัย คณะนิติศาสตร์ ม.อัสสัมชัญ

คอลัมน์กระแสทรรศน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๐๑๘๐

เสรีภาพในการชุมนุม หรือที่ต่างประเทศเรียกกันว่า freedom of association หรือ freedom of assembly ถือเป็นสิ่งที่ถูกหยาบยกขึ้นมากล่าวอ้างอยู่บ่อยครั้ง เพื่อให้กลุ่มของตนเองดำเนินการชุมนุมต่อไปได้ ทำให้เสรีภาพในการชุมนุม กลายเป็นเสรีภาพศักดิ์สิทธิ์ขึ้นมาในทันทีที่มีการกล่าวอ้างว่า "เสรีภาพในการชุมนุมนั้น ได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ อันถือเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ"



อย่างไรก็ดี ยังมีผู้อื่นซึ่งได้รับผลกระทบต่อการใช้เสรีภาพอันศักดิ์สิทธิ์ข้างต้นนั้น นั่นคือประชาชนทั่วไปที่ไม่อาจใช้ถนนในการสัญจรเฉกเช่นตนเองเคยใช้อยู่เป็นนิจ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายผู้ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมดังกล่าวก็ย่อมกล่าวอ้างได้ว่า ตนเองมี "เสรีภาพในการเดินทาง" อันเป็นเสรีภาพหนึ่งที่รัฐธรรมนูญรับรองและคุ้มครองให้เช่นเดียวกัน จุดนี้จึงเป็นการหนีไม่พ้นถึงความขัดแย้งกันของกลุ่มบุคคลทั้งสองฝ่าย

นอกจากนี้ความขัดแย้งในการชุมนุมอาจเกิดจากกลุ่มสนับสนุนและกลุ่มต่อต้านที่มาประจันหน้ากัน ซึ่งเราก็ได้เห็นกันมาแล้วในเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ในหลายจังหวัด ระหว่างกลุ่มที่ต่อต้านพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย กับกลุ่มพันธมิตรประชาชนเพื่อประชาธิปไตย บนเหตุผลที่ว่า การชุมนุมของฝ่ายพันธมิตร สร้างความวุ่นวาย การชุมนุมปราศจากความชอบธรรม อีกทั้งเป็นการพยายามล้มล้างระบอบประชาธิปไตย



หากจะถามว่า ในต่างประเทศเคยประสบพบเจอกับปัญหาในเรื่องกลุ่มผู้ชุมนุม ๒ ฝ่าย หรือหลายฝ่าย ปะทะกันหรือปัญหาที่บุคคลที่ได้รับความเดือดร้อนจากการชุมนุมเหมือนกับที่เกิดขึ้นในประเทศไทย ณ ขณะนี้หรือไม่

ขอตอบว่า ก็ย่อมต้องมี โดยเฉพาะอย่างยิ่งแล้วในอารยประเทศที่มีประวัติศาสตร์ในเรื่องของการเรียกร้องระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาอย่างยาวนาน เช่น ประเทศเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ก็เจอกับปัญหาข้างต้นมาแล้วทั้งสิ้น



ท้ายที่สุด ประเทศเหล่านั้นจึงเกิดแนวความคิดในการตราตัวบทกฎหมายว่าด้วยเรื่องของการชุมนุมขึ้นมาเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็น ปัญหาการอ้างหรือยืนยันต่อบุคคลอื่น ซึ่งรวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐว่า ตนได้ดำเนินกิจการอันได้รับการรับรองและคุ้มครองโดยรัฐธรรมนูญ กิติ หรือปัญหาการบริหารจัดการของเจ้าพนักงานของรัฐต่อกลุ่มผู้ชุมนุมทางการเมือง

รวมถึงการป้องกันการเผชิญหน้ากันของผู้ชุมนุมหลายกลุ่มอันจะนำไปสู่การปะทะกันของกลุ่มผู้ชุมนุมนั่นเอง

ก่อนอื่นพวกเราจำเป็นต้องพึงตระหนักไว้ก่อนว่า สิทธิและเสรีภาพในทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ อาจแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ประเภทหลัก ๆ ด้วยกันคือ

๑. สิทธิและเสรีภาพแบบสัมบูรณ์ หรือ absolute rights or liberties

๒. สิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ หรือ relative rights or liberties

ซึ่งสิทธิและเสรีภาพประเภทแรกคือ สิทธิและเสรีภาพที่รัฐมีอาจจำกัดได้อันมีอยู่แต่อย่างเดียวนั้นก็คือเสรีภาพในการนับถือศาสนา

ส่วนสิทธิและเสรีภาพอีกประเภทหนึ่ง หรือสิทธิและเสรีภาพแบบสัมพัทธ์นั้น เป็นสิทธิและเสรีภาพที่เปิดโอกาสให้รัฐสามารถจำกัดหรือควบคุมการใช้ได้หากปรากฏซึ่งความจำเป็นเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ เช่น เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในการที่จะใช้ทางสาธารณะ หรือเพื่อป้องกันการนำไปสู่เหตุการณ์อันรุนแรงหรือเกิดจลาจลขึ้นในประเทศ เป็นต้น

แต่ทั้งนี้จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายมาเป็นกิจจะลักษณะ และโดยส่วนมากแล้วกฎหมายดังกล่าวต้องเป็นกฎหมายที่ผ่านความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งโดยมากก็จะออกมาในรูปของพระราชบัญญัติหรือรัฐบัญญัติแล้วแต่กรณี เพราะถือได้ว่ากฎหมายดังกล่าวส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

จากหลักการข้างต้นแล้ว การชุมนุมจึงถูกจัดอยู่ในเสรีภาพแบบสัมพัทธ์ซึ่งส่งผลให้รัฐสามารถตรากฎหมายขึ้นมาเพื่อจำกัดสิทธิได้นั่นเอง

ซึ่งแม้แต่ในรัฐธรรมนูญไทยเองก็ได้บัญญัติไว้ชัดในมาตรา ๖๓ วรรค ๒ ว่าเสรีภาพในการชุมนุมสามารถถูกจำกัดได้



ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในต่างประเทศนั้นก็ได้เคยได้เจอกับปัญหาของการชุมนุมกันอย่างมากจนกระทั่งมีการผลักดันตัวกฎหมายว่าด้วยการชุมนุมขึ้นมา เช่น ในประเทศเยอรมนีนั้น มีรัฐบัญญัติว่าด้วยการชุมนุม ซึ่งกฎหมายนี้ได้มีการกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ในการชุมนุมไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของสถานที่ชุมนุมว่าจะชุมนุมที่ใด หากเป็นการชุมนุมในที่สาธารณะก็จำเป็นต้องมีการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าโดยแก่นำหรือผู้ควบคุมการชุมนุมก่อนที่จะมีการชุมนุมดังกล่าว หากดำเนินการชุมนุมไปโดยไม่มีมีการแจ้งล่วงหน้าก็จะถือว่าการชุมนุมนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งก็หมายถึงว่า รัฐธรรมนูญก็จะไม่รับรองและคุ้มครองการชุมนุมดังกล่าว อีกทั้งหากปรากฏว่า การชุมนุมนั้น ๆ ก่อให้เกิดความเดือดร้อนในเรื่องของการใช้เส้นทางการจราจรหรืออาจนำไปสู่การจลาจล หรือมีผลให้ทรัพย์สินของรัฐเสียหาย การนี้รัฐสามารถดำเนินการสลายการชุมนุมได้

หลักการดังกล่าวสอดคล้องต้องกันกับกฎหมายและหลักกฎหมายของประเทศอังกฤษ ไอร์แลนด์เหนือ ออสเตรเลีย ฟิลิปปินส์ เอสโตเนีย

มอนเตเนโกร โครเอเชีย และสหรัฐอเมริกา กล่าวคือ กฎหมายว่าด้วยการชุมนุมเหล่านั้นก็จะมีการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เหมือน ๆ กับที่กล่าวไปแล้วในรัฐบัญญัติของประเทศเยอรมนีจะผิดแผกแตกต่างกันก็แต่ในรายละเอียดปลีกย่อยเท่านั้น เช่น ในเรื่องของระยะเวลาในการแจ้งหรือบอกกล่าวล่วงหน้าสำหรับการชุมนุมซึ่งอาจจะเป็น ๗ วัน ๘ วัน ๑๐ วัน ๑๑ วัน เป็นต้น หรือจะเป็นรูปแบบในการบอกกล่าวล่วงหน้าที่จะต้องทำเป็นหนังสือตามแบบที่ตัวกฎหมายกำหนดว่า ต้องระบุข้อมูลเกี่ยวกับชุมนุมอย่างไรบ้าง

แต่หลัก ๆ ก็เหมือนกันแทบทั้งสิ้นว่า หากการชุมนุมดังกล่าวเป็นการชุมนุมในทางสาธารณะต้องมีการแจ้งล่วงหน้า อันหมายถึงว่า หากเป็นการชุมนุมในที่ส่วนบุคคลนั้น กฎหมายมิได้บัญญัติให้ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าทางรัฐก็อาจจะดำเนินการสลายการชุมนุมหากปรากฏว่าต้องด้วยเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด ซึ่งส่วนใหญ่ก็คือการชุมนุมดังกล่าวมีผลต่อการใช้เส้นทางการจราจรของผู้อื่นหรือการชุมนุมนำไปสู่การจลาจลในประเทศ





อย่างไรก็ดี หากเจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการ  
สลายการชุมนุมด้วยวิธีการเกินกว่าเหตุ ผู้ชุมนุม  
ก็อาจนำเรื่องไปร้องขอต่อศาลเพื่อให้ศาลได้  
เข้ามาตรวจสอบหรือเยียวยาการกระทำ  
ของรัฐดังกล่าวได้

ผู้เขียนเห็นว่า จึงเป็นเรื่องดีที่ว่าในปัจจุบัน  
ประเทศไทยจะได้ดำเนินการออกกฎหมาย  
ว่าด้วยการชุมนุมขึ้นอย่างชัดเจนเสียที ทั้งนี้  
ก็เพื่อตัดปัญหาการยกตัวบทของรัฐธรรมนูญมา  
อ้างอิงกันไปยันกันมาว่า ตนเองนั้นต่างก็มีสิทธิ  
และเสรีภาพที่ได้รับการรับรองจากกฎหมาย  
สูงสุดซึ่งใครก็จะมาแต่จะต้องไม่ได้ให้หมดไป

นอกจากนี้ยังเห็นว่าหากเรามีตัวบทกฎหมาย  
ว่าด้วยการชุมนุมที่ชัดเจนก็จะเป็นการดี เพราะ  
ภายใต้กฎหมายนี้จะมีการระบุหรือกำหนดถึง  
กฎเกณฑ์และกติกาในการชุมนุมออกมาอย่างชัดเจน  
อันส่งผลไปยังความสะดวกของทั้งสองฝ่าย  
ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายผู้ดำเนินการชุมนุมก็ดี และในส่วนของ  
ของภาครัฐที่จะได้ดำเนินการรับมือกับการชุมนุม  
ที่มีที่ท่าว่าจะเกิดขึ้นมากขึ้นเรื่อย ๆ ในระบอบ  
การปกครองแบบประชาธิปไตย และที่สำคัญก็คือ  
จะได้เป็นกลไกในการป้องกันการปะทะกันระหว่าง  
กลุ่มของผู้ชุมนุมด้วยกันเองอย่างที่เกิดขึ้น  
ที่จังหวัดเชียงใหม่ บุรีรัมย์ ฯลฯ ที่ผ่านมา

เนื่องจากว่ากฎหมายว่าด้วยการชุมนุมนั้น  
ได้มีการจัดระบบระเบียบไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของ  
แกนนำหรือผู้นำในการชุมนุมที่จะต้องควบคุม  
กลุ่มผู้ชุมนุมให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติไว้  
ในตัวกฎหมาย หรือจะเป็นสถานที่ของการชุมนุม  
เองก็ดี ซึ่งก็หมายความว่าจะต้องมีการจัดสถานที่  
การชุมนุมที่เป็นสัดส่วน

ผู้เขียนอยากให้ผู้ชุมนุมทุกฝ่าย  
ได้ตระหนักถึงประโยชน์ของประเทศชาติ  
เป็นหลัก ควรที่จะต้องรู้ขอบเขต  
ของตนเอง ว่าการชุมนุมขนาดไหน แบบไหน  
จะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

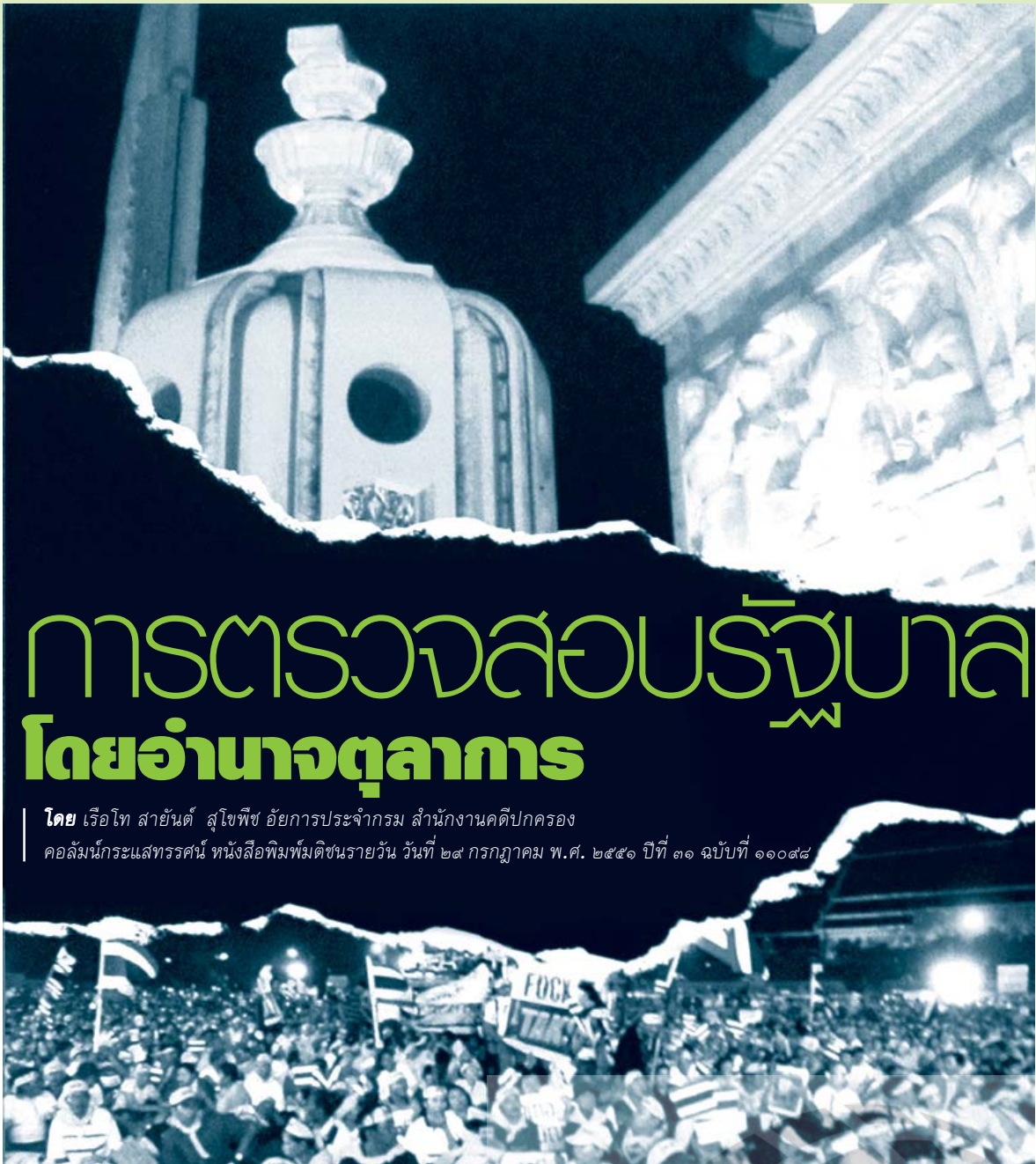
ในระหว่างที่เรายังไม่มิตัวบทกฎหมาย  
ว่าด้วยการชุมนุมข้างต้นเหมือนกับต่างประเทศเขา  
ผู้เขียนอยากให้ผู้ชุมนุมทุกฝ่ายได้ตระหนักถึง  
ประโยชน์ของประเทศชาติเป็นหลัก ควรที่จะต้อง  
รู้ขอบเขตของตนเอง ว่าการชุมนุมขนาดไหน  
แบบไหนจะได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ

กล่าวอีกนัยหนึ่งคือเราต้องตระหนัก  
ในหลัก “สิทธิในเสรีภาพ” ของผู้อื่นด้วย หาก  
ทุกคนคิดได้อย่างนี้เหตุการณ์โกลาหลต่าง ๆ  
ก็จะไม่เกิดขึ้น ๑





โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# การตรวจสอบรัฐบาล โดยอำนาจตุลาการ

โดย เรือโท สายันต์ สุโขพิช อัยการประจำกรม สำนักงานคดีปกครอง

คอลัมน์กระแสดารคดี หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๐๘๘

ในการจัดทำรัฐธรรมนูญของรัฐเสรีประชาธิปไตยทุกรัฐ ย่อมนำเอาหลักทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจไปใช้เป็นหลักในการบัญญัติรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในมาตรา ๓ ว่า "อำนาจอธิปไตยเป็นของ

ปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้"

รัฐธรรมนูญได้มอบหมายให้รัฐสภาเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยทางนิติบัญญัติ ให้คณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลัก



ในการใช้อำนาจอธิปไตยทางบริหาร และให้ศาลเป็นองค์กรหลักในการใช้อำนาจอธิปไตยในทางตุลาการ

จะเห็นว่ารัฐธรรมนูญมอบหมายให้องค์กรศาลหรือตุลาการเป็นองค์กรใช้อำนาจอธิปไตยพิจารณาพิพากษาอรรถคดีเพียงองค์กรเดียว องค์กรอื่นไม่อาจใช้อำนาจดังกล่าวได้

อำนาจขององค์กรตุลาการดังกล่าวยังรวมถึงอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหารด้วย

ซึ่งตามรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๒๒๓ และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ ได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองของฝ่ายบริหาร



แต่ถ้าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ในฐานะที่เป็นหัวหน้ากระบวน กบวง กรม หรือเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้

“รัฐบาล” ถือว่า เป็นองค์กรของรัฐ ฝ่ายบริหารย่อมถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรตุลาการ แต่อย่างไรก็ตาม ในทางทฤษฎีเรื่อง “การกระทำของรัฐบาล” หรือในภาษาฝรั่งเศสเรียกว่า ACTE DE GOUVERNEMENT เป็นแนวคิดจากนักทฤษฎีกฎหมายปกครองฝรั่งเศสที่อ้างเพื่อกำหนดอำนาจของศาลปกครองในการควบคุมการกระทำของฝ่ายบริหาร

เนื่องจากเมื่อการกระทำของฝ่ายบริหารใด เป็น “การกระทำของรัฐบาล” แล้วย่อมไม่เป็นนิติกรรมทางปกครอง เป็นเรื่องการใช้อำนาจบริหารไม่ใช้อำนาจทางปกครอง ศาลปกครองไม่อาจก้าวล่วงเข้าไปควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวได้

การกระทำใดของฝ่ายบริหาร จะเป็นการกระทำของรัฐบาล หรือเป็นการกระทำในทางปกครอง ขึ้นอยู่กับว่าจะกระทำการนั้น ๆ ในฐานะใด

กล่าวคือ ถ้าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางการเมือง อันได้แก่เป็นการตัดสินใจในระดับที่เป็นนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน การกระทำนั้นถือว่าเป็นการกระทำในฐานะที่เป็น “รัฐบาล” แต่ถ้าเป็นการกระทำที่มีลักษณะเป็นงานประจำในฐานะที่เป็นหัวหน้ากระบวน ทบวง กรม หรือเป็นผู้บังคับบัญชา

ของข้าราชการประจำ การกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำในฐานะที่เป็นฝ่ายปกครอง ซึ่งศาลปกครองมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบได้

ในทางทฤษฎี กฎหมายปกครองนอกจากการกระทำของรัฐบาลในทางนโยบายที่ไม่อยู่ในอำนาจในการควบคุมตรวจสอบของศาลปกครองแล้ว การใช้อำนาจของฝ่ายบริหารที่



ในหลาย ๆ ประเทศศาลมักจำกัดอำนาจในการควบคุมการกระทำหรือการใช้อำนาจบางประการของฝ่ายบริหารซึ่งในทางทฤษฎีเรียกว่า “การกระทำของรัฐบาล” เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความอิสระตามสมควรในกิจการบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจในทางนโยบาย หรือในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

เกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างรัฐบาลกับรัฐสภา และการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างประเทศกับรัฐอื่นหรือองค์การระหว่างประเทศ เช่น การเจรจาและการทำสนธิสัญญากับต่างประเทศ เป็นต้น

ศาลปกครองไม่มีอำนาจควบคุมการใช้อำนาจดังกล่าวของฝ่ายบริหาร เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายระหว่างประเทศ ไม่ใช่กฎหมายปกครองที่ศาลปกครองจะเข้าไปตรวจสอบได้ หากศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการกระทำดังกล่าวอาจเป็นการก้าวล่วงอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ

กล่าวโดยสรุป ในหลาย ๆ ประเทศศาลมักจำกัดอำนาจในการควบคุมการกระทำหรือการใช้อำนาจบางประการของฝ่ายบริหารซึ่งในทางทฤษฎีเรียกว่า “การกระทำของรัฐบาล” เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความอิสระตามสมควรในกิจการบางอย่างโดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการตัดสินใจในทางนโยบาย หรือในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

โดยศาลเห็นว่าศาลไม่ควรเข้าไปควบคุมเนื่องจากการกระทำดังกล่าวได้ถูกควบคุมทางกฎหมายรัฐธรรมนูญ และทางการเมืองโดยรัฐสภาหรือโดยประชาชนอยู่แล้ว

ดังนั้น สิ่งที่ต้องพึงระมัดระวังเป็นอย่างยิ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยอำนาจตุลาการได้แก่เส้นแบ่งแยกระหว่างอำนาจบริหารกับอำนาจตุลาการ อำนาจทั้งสองจะต้องไม่ก้าวล่วงซึ่งกันและกัน แม้ปัจจุบันประเทศกำลังประสบปัญหากับความแตกแยกของสังคม และสังคมกำลังต้องการระบบตุลาการที่วิวัฒน์มาแก้ปัญหาของสังคมก็ตาม

กรณีศาลปกครองกลางมีคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวเกี่ยวกับแถลงการณ์ร่วมระหว่างไทยกับกัมพูชา เป็นกรณีที่นักกฎหมายมหาชนจะต้องถือเป็นกรณีตัวอย่างที่ต้องศึกษาว่าคำสั่งดังกล่าวชอบด้วยหลักกฎหมายมหาชนหรือไม่ และติดตามกันต่อไปว่าท้ายที่สุดผลของคดีจะเป็นเช่นไร **๖**



LIRT



ผู้แทนที่ดีนั้น บางทีไม่ต้องพูดเลย ก็ทำประโยชน์ให้แก่ราษฎรได้  
โดยใช้สิทธิยกมือของตนให้ถูกกับเรื่องราว ข้อสำคัญไม่ได้อยู่ที่  
เขาจะพูดหรือไม่พูดแต่อยู่ที่เขายกมือทางไหนต่างหาก

(รู้ไว้ใช้ว่า น.129)



Legislative Institutional Repository of Thailand



โดย นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# The Temple of Preah Vihear

## ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย

ตอน : วิกฤตการณ์ล่าอาณานิคม สู่วิวาทะชาตินิยมสองแผ่นดิน

ในตอนที่แล้ว ผู้เขียนได้นำเสนอบทความชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ตอน ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนยอดผาคัดสิทธิ์ ซึ่งได้กล่าวถึงเรื่องราวของปราสาทพระวิหารเกี่ยวกับ ประวัติ ความเป็นมา ตลอดจนองค์ประกอบส่วนต่าง ๆ ของปราสาทพระวิหาร ในคราวนี้ “หน้าต่างโลก The Knowledge Windows” ชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ตอน **วิกฤตการณ์ล่าอาณานิคม สู่วิวาทะชาตินิยมสองแผ่นดิน** ขอนำเสนอข้อเท็จจริงเกี่ยวกับมูลเหตุแห่งกรณีพิพาทเรื่องเขตแดนระหว่างไทยและกัมพูชาอันมีที่มาจาก การล่าอาณานิคมของประเทศฝรั่งเศส ซึ่งนำไปสู่การปักปันเขตแดนและจัดทำแผนที่ แสดงเขตแดนไทยกับกัมพูชาอันมีเงื่อนไขและเป็นมูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง ระหว่าง ๒ ประเทศตลอดจนการหาข้อยุติในข้อโต้แย้งเรื่องเขตแดนและอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารที่จบลงด้วยความบอบช้ำของ ราชอาณาจักรไทยที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในเวลาต่อมา





## ฝรั่งเศส...รัฐชาติผู้เปลี่ยนแผนที่ แสดงอาณาเขตของสยาม

นับตั้งแต่เวลาที่ฝรั่งเศสเข้ามาเจริญสัมพันธไมตรีกับสยามอย่างเป็นทางการ<sup>๑</sup> ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยการลงนามในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรี เมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๓๙๙<sup>๒</sup> นั้น เมื่อเวลาผ่านไปรัฐบาลไทยก็สังเกตเห็นได้ว่าฝรั่งเศสสนใจในราชอาณาจักรเขมร ด้วยเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ

“เขมรเป็นดินแดนที่แม่น้ำโขงไหลผ่าน อันจะเป็นทางนำไปสู่ประเทศจีน โดยเฉพาะมณฑลยูนนาน อันเป็นตลาดการค้าสำคัญ นอกจากนี้ เขมรมีความเจริญทางเศรษฐกิจจากการทำประมงชายฝั่งทะเลสาบขนาดใหญ่ และที่สำคัญการยึดครองเขมรได้จะช่วยส่งเสริมให้ญวน (เวียตนาม) ได้ซึ่งตกเป็นของฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. ๒๔๑๐ มีฐานะมั่นคงและสมบูรณ์ยิ่งขึ้นจากการเป็นแหล่งเสบียงอาหารที่สำคัญแก่กองทัพฝรั่งเศส และยังใช้เป็นบันไดสำหรับการขยายอาณาเขตทางตอนเหนือได้อีกด้วย”



ในที่สุดฝรั่งเศสก็ได้ยึดครองเขมรในฐานะรัฐในอารักขาของฝรั่งเศสอย่างเป็นทางการในการลงนามในสนธิสัญญาฉบับวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๑๐ **สยามต้องเสียดินแดนส่วนใหญ่ของเขมรและเกาะอีก ๖ เกาะ** คงไว้แต่เสียมราฐและพระตะบองที่ยังคงเป็นของไทย และสมัยต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ สยามก็ต้องเสียดินแดนอีกมากมายให้แก่ฝรั่งเศสคือ **แคว้นสิบสองจุไทย ในปี พ.ศ. ๒๔๓๑<sup>๓</sup> หัวเมืองเงี้ยวทั้งห้าและหัวเมืองกระเหรี่ยงตะวันออก ในปี พ.ศ. ๒๔๓๕** ซึ่งยังไม่เพียงเท่านั้น ฝรั่งเศสกับสยามมีข้อโต้แย้งกันอีกหลายประการ จนความตึงเครียดระหว่างประเทศลุกลามเต็มที่ เมื่อฝรั่งเศสและญวนภายใต้อารักขาของฝรั่งเศสพยายามสำรวจและรุกล้ำดินแดนของไทยในแถบอินโดจีน รัฐบาลสยามจึงส่งข้าหลวงและกำลังทหารเข้าเตรียมป้องกันชายแดนในพื้นที่ดังกล่าว รัฐบาลฝรั่งเศสจึงถือพฤติการณ์ของรัฐบาลสยามเช่นนั้นว่าเป็นการเตรียมทำสงครามกับฝรั่งเศส จึงแต่งตั้งให้ **นายออกุส ปาวิ (Auguste Pavie)** เป็น

<sup>๑</sup> “... ข่าวการลงนามในสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีระหว่าง เซอร์จอห์น เบาว์ริง ราชทูตอังกฤษกับราชสำนักไทย เมื่อวันที่ ๑๕ เมษายน พ.ศ. ๒๓๙๘ ล่วงรู้ไปถึง กงต๋ เดอ วาลูว์ลกี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศในสมัยนั้น ทางกรมฝรั่งเศสเกิดความกังวลใจ จึงแต่งตั้ง ชาร์ล เดอ มงติญี เป็นผู้แทนผู้มีอำนาจเต็มมาเจรจากับไทย ในปีเดียวกัน...” ไบรด์ดู เพ็ญศรี ติก, **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตย สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕.

<sup>๒</sup> A. BerjoanLe, **Siam et les accords franco-siamois**, p ๕๕ อ้างถึงใน เพ็ญศรี ติก, **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตย สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔), หน้า ๑๕.

<sup>๓</sup> “...เมื่อฝรั่งเศสยึดญวนได้แล้ว จึงฉวยโอกาสเรียกร้องแคว้นสิบสองจุไทยและหัวพันทั้งห้าทั้งหกโดยอ้างว่าตนเป็นผู้สืบสิทธิญวนอีกต่อหนึ่ง...” ดู เพ็ญศรี ติก, **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตย สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔), หน้า ๔๘.



เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสประจำกรุงสยาม เพื่อเจรจา **“ความเมืองเรือรุกรานดินแดน”** อย่างเป็นทางการ กับ กรมหลวงเทเวศร์วิโรปการ พระองค์เจ้า เทวัญอุไทยวงศ์ เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศ ในขณะนั้น แต่ไม่อาจตกลงกันได้

เมื่อเป็นเช่นนั้น องค์เสนาบดีกระทรวงการต่างประเทศจึงทรงเสนอให้ตั้งอนุญาโตตุลาการ โดยความร่วมมือของสหรัฐอเมริกาขึ้นเพื่อวินิจฉัย ปัญหาต่าง ๆ ที่ฝรั่งเศสและสยามเห็นไม่ลงรอยกัน แต่รัฐบาลฝรั่งเศสก็ปฏิเสธข้อเสนอดังกล่าว และเมื่อรัฐบาลฝรั่งเศสเห็นว่าใช้วิธีทางการทูตอาจ ไม่ได้ผล จึงเริ่มการ **“พิจารณาข้อเสนอต่างๆ ของสยามบนเรือบิน”** โดยส่งเรือรบ เลอ ลูแตง (Le Lutin) จอดรอคำตอบของรัฐบาลสยาม หน้าสถานทูตฝรั่งเศสประจำประเทศไทย ตั้งแต่ เดือนเมษายน พ.ศ. ๒๔๓๖ และส่งทหารเข้าบุกรุก ดินแดนต่าง ๆ บนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง จนเกิดการปะทะกับกองกำลังของฝ่ายไทยตามจุดต่าง ๆ ซึ่งเมื่อเกิดความเสียหายขึ้น ฝรั่งเศสก็นำมาเป็น ข้อเรียกร้องเอากับรัฐบาลสยามให้ยอมตาม มิฉะนั้นจะถอนกองทัพออกจากกรุงเทพฯ และ ส่งเรือรบอีกลำเข้าสมทบกับเรือลูแตง

**๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๓๖** รัตนโกสินทร์ศกที่ ๑๑๒ **เวลาใกล้ค่ำ** เรือรบ ของฝรั่งเศส ๒ ลำได้แล่นเข้าสู่ปากน้ำ เมือง สมุทรปราการ จนเกิดการยิงต่อสู้กันขึ้นระหว่าง เรือรบของฝรั่งเศสกับสยาม ยังผลให้เกิดความเสียหายขึ้นทั้งสองฝ่าย เรียกว่า **“วิกฤตการณ์ ร.ศ. ๑๑๒”** ฝรั่งเศสฉวยโอกาสความเสียหาย

ที่เกิดขึ้นแวกเรือฝรั่งเศสยื่นคำขาดในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๓๖ ให้รัฐบาลใน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ยอมจำนนต่อข้อเรียกร้องหลายประการ โดยให้ ตอบภายใน ๔๘ ชั่วโมง มิฉะนั้น เรือรบฝรั่งเศส ทุกลำจะถูกสั่งให้ระดมยิงพระบรมมหาราชวัง อย่างไม่ปราณี<sup>๕</sup> ทั้งนี้ โดยเรียกร้องให้ไทยเพิกถอน สิทธิเหนือดินแดนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขงของเกาะต่าง ๆ ตั้งแต่ภาคเหนือของลาวไปจนถึงพรมแดนเขมร รือถอนด่านทั้งหลายบนฝั่งซ้ายแม่น้ำโขง ลงโทษ เจ้าหน้าที่ย้ายไทยที่มีส่วนยิงปืนที่ปากน้ำ ชดใช้ เงินค่าเสียหายแก่ชาวฝรั่งเศส ๒ ล้านฟรังก์ และ ต้องวางเงินประกันทันทีว่าจะปฏิบัติตามข้อเรียกร้อง ทั้งหมด ๓ ล้านฟรังก์ .. รัฐบาลไทยตกลงตาม ข้อเรียกร้องทั้งหมดวันแต่ข้อแรก ฝรั่งเศสจึง นำเรือรบปิดอ่าวไทยและตั้งข้อเรียกร้องเพิ่มเติม

ในเวลาต่อมา ฝรั่งเศสใช้กลยุทธ์ **เรียก ร้องข่มขู่และกดดัน** รัฐบาลสยาม จนมีการลงนาม ใน **“หนังสือสัญญากรุงสยามกับฝรั่งเศส แต่วันที่ ๓ ตุลาคม รัตนโกสินทร์ศก ๑๑๒”** **อันมีผลให้**

**ไทยสูญเสีย ดินแดน บนฝั่งซ้ายของแม่น้ำโขง และเกาะต่างๆ ใน แม่น้ำนั้น** ซึ่งหมายถึง ราชอาณาจักรลาวเกือบ



ทั้งหมดในปีนั้นเอง นอกจากนี้ฝรั่งเศสได้เข้ายึด **เมืองจันทบุรีไว้เป็นประกัน** การปฏิบัติตามสัญญา ดังกล่าวอีกด้วย อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐบาล สยามจะปฏิบัติตามสัญญาทุกประการแล้ว

<sup>๕</sup> ไกรฤกษ์ นานา, **ประวัติศาสตร์นอกพงศาวดารรัชกาลที่ ๕ พระพุทธเจ้าหลวงในโลกตะวันตก**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๔๗), หน้า ๗๓.



ฝรั่งเศสก็ยังคงยึดจันทบุรีไว้ต่อไปอีกนานถึง ๑๐ ปี และใช้จันทบุรีเป็นเครื่องต่อรองในการเข้าครอบครองดินแดนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงอีกในเวลาต่อมา

ในที่สุดได้มีการลงนามใน “หนังสือสัญญา ระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๒ (ค.ศ. ๑๘๐๕)”<sup>๕</sup> ในวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๔๗ เพื่อแลกกับการที่ฝรั่งเศสจะถอนทหารจากจันทบุรีแต่สยามต้องสละสิทธิทั้งหมดเหนือดินแดนบนฝั่งขวาของแม่น้ำโขง ได้แก่ เมืองหลวงพระบาง มโนไพร และจำปาศักดิ์ ดินแดนทางใต้ของเทือกเขาดงรัก ซึ่งสนธิสัญญาฉบับนี้เองที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ตั้งของปราสาทพระวิหารและมีข้อกำหนดในการกำหนดเส้นเขตแดนในส่วนนี้ว่า **ต้องยึดสันปันน้ำเป็นเกณฑ์**<sup>๖</sup> และไม่เพียงแต่เท่านั้น เพื่อเป็นการประกันว่ารัฐบาลสยามจะยอมยกอธิปไตยเหนือดินแดนบนฝั่งขวาของแม่น้ำโขงให้ เมื่อถอนทหารออกจากจันทบุรีแล้ว กองกำลังฝรั่งเศสก็เข้ายึดตราดเป็นประกันแทนต่อไปอีก

รัฐบาลในองค์สมเด็จพระพุทธเจ้าหลวง จึงจำต้องยกพระตะบอง **เสียมราฐและศรีโสภณ** (เขมรส่วนใน - มณฑลบูรพา) ให้แก่ฝรั่งเศสเพื่อแลกกับอธิปไตยของสยามเหนือตราด ด่านซ้าย และเกาะต่าง ๆ ที่อยู่ใต้แหลมสิงห์

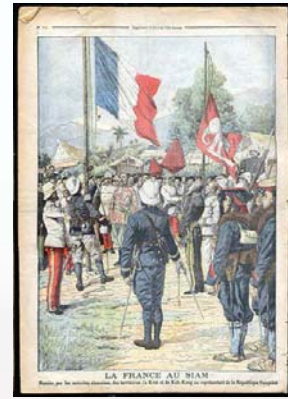
<sup>๕</sup> หนังสือประชุมกฎหมายประจำศก เล่มเพิ่มเติม หน้า ๑๒๑

<sup>๖</sup> ข้อ ๑ หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ทำเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๒ “...เขตแดนในระหว่างกรุงสยามกับกรุงกัมพูชานั้น ตั้งตั้งแต่ต้นปากคลองสคง ไรลอสข้างฝั่งซ้าย ทะเลสาบเปนเส้นเขตแดนตรงทิศตะวันออก ไปจนบรรจบถึงคลองกระงาม ตั้งแต่นั้นต่อไปเขตแดนเป็นเส้นตรง ทิศเหนือขึ้นไปจนบรรจบถึงภูเขาพนมดงรัก ต่อนั้นไป เขตแดนเนื่องไปตามแนวรอยดงภูเขาปันน้ำ...”

<sup>๗</sup> กองบรรณสาร กระทรวงการต่างประเทศ, แฟ้ม ๒.๒๙ หมวดสนธิสัญญา “การเจรจาทำสนธิสัญญาเขตแดนไทย-ฝรั่งเศส” ศักราช ๒๔๔๙ (๑๙๐๗) อ้างถึงใน เพ็ญศรี ติ๊ก, **การต่างประเทศกับเอกราชและอธิปไตย สมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : ราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๔), หน้า ๓๑๒

<sup>๘</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, **แฉเอกสาร “ลับที่สุด” ปราสาทพระวิหาร พ.ศ. ๒๕๐๕-๒๕๕๑**, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๑๕.

ไปจนถึงเกาะกูดที่ฝรั่งเศสเข้าครอบครองไว้คืนให้แก่สยาม โดยการลงนามใน **หนังสือสัญญา ระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๕ (ค.ศ. ๑๙๐๗)**<sup>๗</sup> **พร้อมสัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญาลงวันที่ ๒๓ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๕** ซึ่งสนธิสัญญาฉบับนี้เองที่เป็นที่มาของคณะกรรมการปักปันเขตแดนที่จัดทำ “แผนที่ ๑ ต่อ ๒๐๐,๐๐๐” ขึ้น และต่อมากัมพูชาใช้เป็นข้ออ้างในการฟ้องคดีต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศว่า ในแผนที่นี้ปราสาทพระวิหารและเขาพระวิหารอยู่ในดินแดนภายใต้อธิปไตยของกัมพูชา<sup>๘</sup>



สนธิสัญญาระหว่างสยามกับฝรั่งเศสสองฉบับสุดท้ายที่ผู้เขียนกล่าวถึงนี้ กล่าวคือ “หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ณ วันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๒ (ค.ศ. ๑๘๐๕)” และ “หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม รัตนโกสินทร์ศก ๑๒๕ (ค.ศ. ๑๙๐๗)” นี้



มีความเกี่ยวพันและมีความสำคัญในการพิจารณาเขตแดนอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารด้วย**หนังสือสัญญาฉบับแรก ซึ่งลงวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๕๗ (ค.ศ. ๑๙๐๔)** นั้นในข้อ ๑ ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเส้นเขตแดนว่าให้ใช้**แนวสันปันน้ำ (Watershed)**<sup>๔</sup> เป็นเกณฑ์ และเพื่อประโยชน์ในการกำหนดเขตแดนเช่นว่านั้น ข้อ ๓ ของหนังสือสัญญาดังกล่าวก็ได้กำหนดให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการผสมในการกำหนดเขตแดนขึ้นด้วย<sup>๕</sup> คณะกรรมการผสมประกอบขึ้นด้วยสมาชิกฝรั่งเศสและสยาม มีหน้าที่ปักปันเขตแดนในท้องที่หลายแห่งรวมทั้งด้านตะวันออกของทิวเขาดงรักที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของปราสาทพระวิหารด้วย โดยปรากฏว่าคณะกรรมการผสมดังกล่าวได้มีการสำรวจปักปันและกำหนดเส้นเขตแดนเสร็จสิ้นแล้วแต่ไม่ปรากฏว่าใช้สิ่งใดเป็นเส้นกำหนดเขตแดนนั้น และก็ยังมิได้จัดทำแผนที่ขึ้นแต่อย่างใด<sup>๖</sup>

ต่อมา โดยผลของ**หนังสือสัญญาฉบับที่สอง ลงวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๕๐ (ค.ศ. ๑๙๐๗) พร้อมสัญญาว่าด้วยปักปันเขตแดนติดท้ายหนังสือสัญญา** ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการปักปันผลขึ้นอีกเป็นชุดที่สองซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวข้อง

ในการปักปันเขตแดนในบริเวณทิวเขาดงรักทั้งหมดจากจุดหนึ่งในซีกตะวันตกตลอดไปทางตะวันออกของเขาดงรัก สำหรับในส่วนของบริเวณที่ตั้งปราสาทพระวิหารนั้นคณะกรรมการปักปันผลชุดนี้ไม่ได้ดำเนินการปักปันด้วยเพราะคณะกรรมการปักปันผลชุดแรกตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๔ ได้ดำเนินการเสร็จแล้ว เมื่อดำเนินการปักปันเขตแดนเสร็จสิ้นแล้ว รัฐบาลสยามซึ่งในขณะนั้นยังไม่มีเครื่องมือเครื่องใช้เพียงพอในการจัดพิมพ์แผนที่ได้ร้องขออย่างเป็นทางการให้พนักงานสำรวจพื้นที่ของฝรั่งเศสจัดทำแผนที่อาณาบริเวณนี้ขึ้น รัฐบาลฝรั่งเศสจึงได้ดำเนินการจัดทำแผนที่นี้แต่ฝ่ายเดียวมีทั้งสิ้น ๑๑ ฉบับ ซึ่งครอบคลุมถึงเขตแดนส่วนใหญ่ระหว่างสยามกับอินโดจีนฝรั่งเศส โดยมีแผนที่ฉบับหนึ่งเกี่ยวข้องกับปราสาทพระวิหาร เรียกว่า **“แผนที่ดงรัก”** ซึ่งมีเส้นเขตแดนที่มีได้เป็นไปตามเส้นสันปันน้ำอันส่งผลให้บริเวณปราสาทพระวิหารทั้งหมดรวมทั้งเขตปราสาทอยู่ทางด้านกัมพูชา<sup>๗</sup> โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลกัมพูชาได้ยื่นแผนที่ฉบับนี้มาพร้อมกับคำฟ้องในคดีปราสาทพระวิหาร ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งอ้างเป็น **“แผนที่ภาคผนวก ๑ หรือ Map Annex I”**

<sup>๔</sup> พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน ให้ความหมายของ **“สันปันน้ำ”** ว่า แนวสันเขา หรือสันเนินซึ่งเป็นแนวเขตแบ่งระหว่างลุ่มน้ำ, ล้นเขาบริเวณที่สูงซึ่งแบ่งน้ำให้ไหลไปลงแม่น้ำ ลำธารที่อยู่แต่ละด้านของสันเขาหรือบริเวณที่สูงนั้น มักปรากฏเป็นแนวตอนบนสุดของทิวเขาซึ่งแบ่งเขตระหว่างลุ่มน้ำที่มีทิศทางการไหลตรงกันข้าม.

<sup>๕</sup> ข้อ ๓ หนังสือสัญญาระหว่างกรุงสยามกับกรุงฝรั่งเศส ทำเมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ร.ศ. ๑๒๒ “...จะได้กำหนดเขตแดนในระหว่างกรุงสยาม กับดินแดนที่เปนแผ่นดินอินโดจีนฝรั่งเศส รัฐบาลทั้งสองฝ่ายที่ได้ทำสัญญากันนี้ **ต่างจะตั้งข้าหลวงผสมกันไปทำการกำหนดเขตแดนนี้...**”.

<sup>๖</sup> โปรดดู กระทรวงการต่างประเทศ. แปล.. **คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ : คดีปราสาทพระวิหาร**. (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๕), หน้า ๒๐-๒๒.

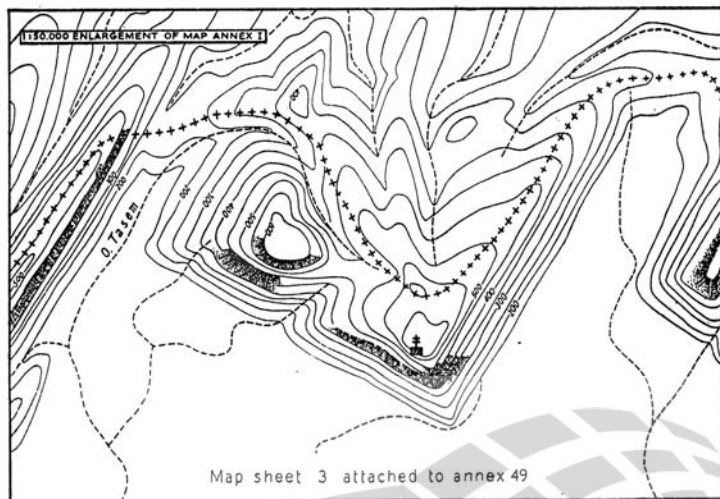
<sup>๗</sup> โปรดดู กระทรวงการต่างประเทศ. แปล.. **เพิ่งอ้าง**, หน้า ๒๓-๒๖.



## กรณีพิพาท ไทย – กัมพูชา ศึกสองแผ่นดินชิงปราสาทพระวิหาร

แผนที่ที่จัดทำโดยคณะกรรมการปักปันผลตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๗ โดยเฉพาะส่วนที่เรียกว่า “แผ่นดงรัก” ซึ่งได้จัดทำขึ้นโดยรัฐบาลฝรั่งเศสแต่เพียงฝ่ายเดียว และมีได้ใช้หลักเกณฑ์ “สันปันน้ำ” เป็นเกณฑ์ในการแบ่งเขตแดน เป็นผลให้ปราสาทพระวิหาร และบริเวณที่เรียกว่า “พื้นที่ทับซ้อน ๔.๖ ตารางกิโลเมตร” อยู่ในเขตของประเทศกัมพูชานั้น เปรียบเสมือนเงื่อนตายที่ยากที่จะแก้ หรือที่ ศรีศักร วัลลิโภดม กล่าวว่า กรณีปราสาทพระวิหาร เป็นระเบิดเวลาจากยุคอาณานิคม โดยอธิบายว่า “...ปัญหาเขาพระวิหารเป็นปัญหาเรื้อรังมาตลอด สาเหตุเพราะอยู่บริเวณเส้นชายแดน การแบ่งเขตแดนเป็นจุดหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาขึ้น ...เทคนิคที่ชาติมหาอำนาจนั้นใช้เป็นระเบิดเวลานั้นก็คือการกำหนดเส้นเขตแดนอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้แผนที่กลายเป็นหลักฐานและเครื่องมือสำคัญเพื่อใช้ตกลงหรือยืนยันอ้างสิทธิตามกฎหมายที่ฝรั่งเศสเป็นผู้สร้างขึ้น ...ผลที่ตามมาคือ ไทยอาจรู้เท่าฝรั่งเศสได้แต่ไม่ทัน”<sup>๑๓</sup>

๕๐ ปีต่อมา นับแต่การจัดทำแผนที่ในปี ค.ศ. ๑๙๐๗ ความขัดแย้งระหว่างไทยและกัมพูชาก็ก่อตัวขึ้นจากความไม่ชัดเจนของเส้นเขตแดนดังกล่าว โดยมีได้มีการหักท้วงจากฝ่ายไทย และปัญหานี้ก็ไม่เคยถูกแก้ไขแต่ประการใด ด้วยความที่ปราสาทพระวิหารนั้นห่างไกลจากศูนย์กลางการปกครอง ทูรกันดารยากต่อการเข้าถึงและความเกรงกลัวต่ออำนาจของประเทศฝรั่งเศสในสมัยนั้น ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ ช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ เกิดกรณีพิพาทอินโดจีน<sup>๑๔</sup> ขึ้น ไทยก็ได้ดินแดนบางส่วนที่เสียให้แก่ฝรั่งเศสไป กลับคืนมาด้วยความช่วยเหลือของกองทัพญี่ปุ่น แต่เมื่อญี่ปุ่นแพ้สงคราม รัฐบาลไทยก็จำต้องส่งคืนดินแดนทั้งหมดแก่กัมพูชา โดยไม่มีความชัดเจนว่าปราสาทพระวิหารเป็นของประเทศใด ต่อมา



เอกสารท้ายฟ้องของกัมพูชาหมายเลข ๓ แสดงเขตแดนคอมเขตพระวิหาร

<sup>๑๓</sup> ไพรดดู ศรีศักร วัลลิโภดม และคณะ, **เขาพระวิหาร : ระเบิดเวลาจากยุคอาณานิคม**, (กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑), หน้า ๙-๑๐.

<sup>๑๔</sup> “...ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ ๒ ประเทศไทยภายใต้การนำของ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ดำเนินนโยบายชาตินิยมอย่างสุดซึ้ง โดยนโยบายสำคัญอย่างหนึ่ง คือ ปลูกกระแสเรียกร้องดินแดนฝั่งขวาแม่น้ำโขง (พระตะบอง เสียมราฐ ศรีโสภณ) ที่เคยเสียให้ฝรั่งเศส เมื่อกระแสเรียกร้องถึงจุดแตกหักรัฐบาลไทยจึงส่งกองทัพบุกเข้าไปในเขมรหรือที่รู้จักกันในนามสงครามอินโดจีน พ.ศ. ๒๔๘๓ จากนั้นด้วยความช่วยเหลือจากกองทัพญี่ปุ่น ทำให้ได้ดินแดนดังกล่าวคืนจากฝรั่งเศสตามด้วยหลวงพระบาง จัมปาศักดิ์ในเวลาต่อมา (ปิยชาติ สิงตี, **เอกสารประกอบการเสวนา “เขาพระวิหาร : ระเบิดเวลาจากยุคอาณานิคม”**, ๒๕๕๑)



ปี พ.ศ. ๒๔๙๒ ทางกรมไทยได้เข้าครอบครองปราสาทพระวิหาร รัฐบาลฝรั่งเศสผู้อารักขากัมพูชาจึงมีหนังสือลงวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๔๙๒ ประท้วงทางการไทย จากนั้นได้มีหนังสือทักท้วงตามมาอีก ๓ ฉบับ โดยฉบับที่ ๓ อ้างว่าปราสาทพระวิหารอยู่ในเขตแดนของกัมพูชา ขอให้รัฐบาลไทยถอนผู้ดูแลปราสาทออกไป และเมื่อกัมพูชาได้เอกราชโดยสมบูรณ์ในปี พ.ศ. ๒๔๙๖ ก็มีการตกลงว่าจะเจรจาปัญหาระหว่างสองประเทศ แต่ก็มีได้มีการเจรจาแต่อย่างใด<sup>๙๔</sup>

วิวาทะชาตินิยมระหว่างไทยกับกัมพูชาได้ก่อตัวและทวีความรุนแรงขึ้น โดยในปี พ.ศ. ๒๕๐๑ เริ่มเกิดความไม่พอใจของประชาชนกัมพูชาในข้อเขียนของหนังสือพิมพ์ไทยฉบับหนึ่งเรื่องการกู่ชาติของกัมพูชาที่ไม่ได้กล่าวถึงบทบาทของพระเจ้านโรดมสีหนุเท่าที่ควรจนมีการเดินขบวนประท้วงขึ้น พระเจ้านโรดมสีหนุทรงปราศรัยกับผู้ร่วมชุมนุมโดยมีพระราชดำรัสบางส่วนพาดพิง

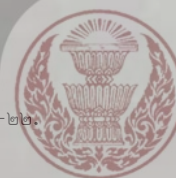


ถึงประเทศไทยว่า “ไทยโกงเอาเขาพระวิหารของเขมรไป เขมรจึงควรทวงเอาคืนมา”<sup>๙๕</sup> ต่อมาเอกอัครราชทูตกัมพูชาประจำกรุงลอนดอนได้เขียนบทความลงในวารสาร “กัมพูชาวันนี้ - Le Cambodge d'aujourd'hui” ย้ำว่าปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา และตำหนิไทยด้วยถ้อยคำรุนแรงว่าเคยแย่งชิงดินแดนของกัมพูชาไปเป็นเหตุให้ประชาชนชาวไทยเริ่มไม่พอใจ จนเกิดวิวาทะระหว่างหนังสือพิมพ์ของทั้งสองประเทศเป็นระยะ จนวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๑ มีการเปิดการเจรจาระหว่างไทยกับกัมพูชา โดยมีกรอบการเจรจาหมวดหนึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาเรื่องเขตแดนไทย-กัมพูชา ทั้งบริเวณเขาพระวิหารและดอนโตน แต่การเจรจาไม่ประสบความสำเร็จ

หลังจากนั้นประชาชนชาวไทยเริ่มเคลื่อนไหวด้วยความรุนแรงมากยิ่งขึ้น มีการปราศรัยโจมตีรัฐบาลกัมพูชา ตลอดจนเคลื่อนไหวประท้วงไปยังหน้าสถานทูตกัมพูชา จนกระทั่งวันที่ ๒๔ พฤศจิกายนในปีเดียวกัน รัฐบาลกัมพูชาประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับไทย รัฐบาลไทยจึงปิดพรมแดนด้านกัมพูชา พร้อมส่งกำลังตำรวจตระเวนชายแดนไปเพิ่มเติม ต่อมาในเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งสองประเทศสถาปนาความสัมพันธ์ทางการทูตขึ้นใหม่ โดยการไกล่เกลี่ยของผู้แทนเลขาธิการสหประชาชาติ บารอน โจอัน เบคพิริส อย่างไรก็ตาม ประเทศไทยและกัมพูชาก็ยังมีการกระทบกระทั่งกันด้วยการ

<sup>๙๔</sup> ไปรอดดู บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๑, หน้า ๒๑-๒๒.

<sup>๙๕</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๑, หน้า ๒๒





แถลงข่าวและข้อเขียนทางหนังสือพิมพ์เป็นระยะจนกระทั่ง วันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๒ รัฐบาลกัมพูชาได้ยื่นคำร้องต่อศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice - ICJ)<sup>๑๗</sup> ขอให้ศาลสั่งให้ประเทศไทยถอนกำลังทหารออกจากปราสาทพระวิหาร และวินิจฉัยว่าอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของ

**ประเทศกัมพูชา** พร้อมประกาศตัดสัมพันธ์ทางการทูตกับไทยอีกเป็นครั้งที่ ๒ ในวันที่ ๒๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๔ อันเป็นเวลา ก่อนที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจะมีคำพิพากษา<sup>๑๘</sup>

ซึ่งรายละเอียดในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดี<sup>๑๙</sup> ผู้เขียนใคร่ขอนำเสนอในรูปแบบตารางประกอบความเข้าใจ ดังนี้

วัน/เดือน/ปี	รายละเอียดในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และข้ออ้างข้อเถียงในการต่อสู้คดี ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คดีปราสาทพระวิหาร <sup>๒๐</sup>
๖/๑๐/๒๕๐๒	<b>ราชอาณาจักรกัมพูชา</b> ยื่นฟ้อง ให้ศาลพิพากษาและชี้ขาด ว่า ๑. ไทยมีพันธะที่จะต้องถอนหน่วยทหารที่ได้ส่งไปตั้งประจำปราสาทพระวิหารตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ๒. อำนาจอธิปไตยแห่งดินแดนเหนือปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา
๖/๑๐/๒๕๐๒	<b>*****ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศรับฟ้อง*****</b>
๕/๑๒/๒๕๐๒	<b>ฝ่ายไทย</b> ส่งคำให้การตัดฟ้องว่าศาลไม่มีอำนาจพิจารณา เพราะประเทศไทยไม่เคยยอมรับเขตอำนาจตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๖ วรรค ๒ <sup>๒๑</sup> ซึ่งรัฐบาลไทยให้เหตุผลว่า แม้เคยประกาศรับรองเขตอำนาจศาลประจำยุติธรรมระหว่างประเทศ (Permanent Court of International Justice) ของสันนิบาตชาติเมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๔๙๒ แต่คำรับรองดังกล่าวก็ได้สิ้นสุดไปแล้วพร้อมกับการยุบศาลดังกล่าว และแม้ในเวลาต่อมา <b>ประเทศไทยจะทำคำประกาศลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๔๙๓ ก็มีจุดมุ่งหมายเพียงรับรองการประกาศครั้งแรกเท่านั้น</b>

<sup>๑๗</sup> Case Concerning The Temple of Preah Vihear (Cambodia v. Thailand) Merits 1962.

<sup>๑๘</sup> บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๓ - ๒๕

<sup>๑๙</sup> ทั้งนี้ โปรดดู บวรศักดิ์ อูวรรณโณ, เพิ่งอ้าง, หน้า ๒๖ และ กระทรวงการต่างประเทศ, แปล.. **คำพิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ : คดีปราสาทพระวิหาร**, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์สำนักทำเนียบนายกรัฐมนตรี, ๒๕๐๕) ประกอบ.

<sup>๒๐</sup> อักษรสีแดงแสดงรายละเอียดของฝ่ายกัมพูชา อักษรสีเขียวแสดงรายละเอียดของฝ่ายไทย และ อักษรสีน้ำเงินแสดงรายละเอียดของศาล

<sup>๒๑</sup> Statute of The International Court of Justice : Chapter II "Competence of The Court, Article 36, 2. "The states parties to the present Statute may at any time **declare that they recognize as compulsory ipso facto** (L:โดยพฤตินัย) and without special agreement..."



วัน/เดือน/ปี	รายละเอียดในการดำเนินกระบวนการพิจารณา และข้ออ้างข้อเถียงในการต่อสู้คดี ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ คดีปราสาทพระวิหาร <sup>๒๐</sup>
๒๖/๕/๒๕๐๕	ศาลมีมติเอกฉันท์ <b>ยกคำคัดค้าน</b> เรื่องเขตอำนาจศาลของไทย พิพากษาว่า ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีเขตอำนาจพิจารณาคดีนี้ได้ตามธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ มาตรา ๓๖ วรรค ๒ เพราะ <b>ศาลถือว่าการทำคำประกาศลงวันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๓๓</b> ที่ไทยอ้างว่ามีจุดมุ่งหมายเพียงรับรองการประกาศครั้งแรกนั้น <b>ถือเป็นการทำคำประกาศรับรองเขตอำนาจศาลยุติธรรมระหว่างประเทศที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามกฎหมายบัตรสหประชาชาติ</b>
ศาลกำหนดให้เวลายื่นคำคู่ความขึ้นไป โดยกำหนดให้ยื่นคำคู่ความครั้งสุดท้ายในวันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๕ ในช่วงเดือนมีนาคม พ.ศ.๒๕๐๕ มีการนั่งพิจารณาอย่างเปิดเผย โดยศาลได้ฟังคำแถลงด้วยวาจาและคำตอบแก้ของรัฐบาลทั้งสองฝ่าย โดยช่วงวันที่ ๑๕-๒๐ มีนาคม ศาลได้ฟังคำให้การของพยานและผู้เชี่ยวชาญที่คู่ความแต่ละฝ่ายอ้างมา ซึ่งได้ตอบคำถามในการซักถามและถามค้านในนามคู่ความรวมทั้งคำถามของผู้พิพากษาด้วย	
๕/๓/๒๕๐๕	<p><b>ฝ่ายกัมพูชายื่นคำแถลงสรุปความให้ศาลพิพากษาและชี้ขาด ดังนี้</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. เส้นเขตแดนระหว่างกัมพูชาและไทยในตอนเขาดงรัก คือ "เส้นที่ลากไว้บนแผนที่ของคณะกรรมการปักปันเขตแดน ตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๗" (Map Annex I)</li> <li>๒. ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในดินแดนอันอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา</li> <li>๓. ไทยมีพันธะที่ต้องถอนหน่วยทหารที่ได้ส่งไปตั้งประจำ ณ บริเวณปราสาทพระวิหาร</li> <li>๔. รัฐบาลไทยจำต้องส่งคืนสิ่งปฏิมากรรม แผ่นศิลา ส่วนสลักหักพังของอนุสาวรีย์ รูปหินทราย และเครื่องปั้นดินเผาโบราณซึ่งได้ถูกโยกย้ายไปจากปราสาทพระวิหารโดยเจ้าหน้าที่ไทย</li> </ol>
๒๐/๓/๒๕๐๕	<p><b>ฝ่ายกัมพูชายื่น "คำแถลงสรุปสุดท้าย" เพิ่มเติม ให้ศาลพิพากษาและชี้ขาดดังนี้</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>๑. ว่า แผนที่ "ภาคผนวก ๑" ได้ถูกจัดทำและพิมพ์เผยแพร่ขึ้นในนามคณะกรรมการปักปันเขตแดนผสมตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๕ และตรงตามมติของคณะกรรมการดังกล่าว และแผนที่เช่นว่านี้มีผลเป็นสนธิสัญญา</li> <li>๒. ว่า เส้นเขตแดนระหว่างไทยกับกัมพูชาในเขตพิพาทบริเวณปราสาทพระวิหาร คือเส้นที่ลากไว้บนแผนที่ "ภาคผนวก ๑" <sup>๒๑</sup></li> <li>๓. ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในดินแดนอันอยู่ภายใต้อำนาจอธิปไตยของกัมพูชา</li> <li>๔. ไทยมีพันธะที่ต้องถอนหน่วยทหารที่ได้ส่งไปตั้งประจำ ณ บริเวณปราสาทพระวิหาร</li> <li>๕. รัฐบาลไทยจำต้องส่งคืนสิ่งปฏิมากรรม, แผ่นศิลา ส่วนหักพังของอนุสาวรีย์ รูปหินทราย และเครื่องปั้นดินเผาโบราณซึ่งได้ถูกโยกย้ายไปจากปราสาทพระวิหารโดยเจ้าหน้าที่ไทย</li> </ol>

<sup>๒๐</sup> อันจะมีผลให้ปราสาทพระวิหารและบริเวณที่เรียกว่า พื้นที่ทับซ้อน ๔.๖ ตารางกิโลเมตร อยู่ภายใต้อธิปไตยของราชอาณาจักรกัมพูชา.



๒๐/๓/๒๕๐๕	ฝ่ายไทยยื่นคำแถลงต่อศาลสำหรับแก้คำแถลงทั้งสองวาระของฝ่ายกัมพูชา ดังนี้	
	คำแถลงสรุปความ ณ วันที่ ๕ มีนาคม ๐๕	คำแถลงสรุปสุดท้าย ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๐๕
	<p>๑. ขอศาลอย่ารับฟัง <b>ข้อ ๑ และ ๔</b> เพราะมิได้รวมอยู่ในคำร้องเริ่มคดี และคำคู่ความซึ่งได้เสนอมาครั้งแรก</p> <p>๒. หรือมิฉะนั้น เกี่ยวกับคำแถลง <b>ข้อ ๑</b> ขอแถลงว่า ไม่มีหลักฐานยืนยันว่าแผนที่ภาคผนวก ๑ เป็นเอกสารที่ผูกพันคู่กรณีทั้งไทยและกัมพูชาไม่เคยถือว่าเส้นที่ลากบนแผนที่ดังกล่าวเป็นเส้นเขตแดนบริเวณเขาตงรักเลย <b>ข้อนี้ ขอให้ยกเสีย</b></p> <p>๓. ตอบ <b>ข้อ ๒ และ ๓</b> ดังนี้ กล่าวคือตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยได้ใช้อำนาจอธิปไตยโดยสมบูรณ์ในบริเวณปราสาทพระวิหารแต่เพียงผู้เดียว ทั้งแนวเส้นปันน้ำในบริเวณดังกล่าวตรงกับขอบหน้าผารอบ ๆ พระวิหารเป็นส่วนใหญ่ประกอบเป็นเส้นเขตแดนตามที่กำหนดไว้ในหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๔ และลักษณะของพื้นที่เปิดโอกาสให้มีการขึ้นปราสาทพระวิหารได้จากไทย โดยทางขึ้นจากกัมพูชาสู่พระวิหารจะต้องปีนป่ายหน้าผาส่งชันจากที่ราบ นอกจากนี้ตามพฤติการณ์แห่งคดี ไม่สามารถใช้ทฤษฎีการยอมรับโดยปริยาย, หลักกฎหมายปิดปากและหลักอายุความได้เลย ทั้งกัมพูชาไม่เคยเรียกร้องในประเด็นอายุความไว้ <b>คำแถลง</b> ใน ๒ ข้อนี้ ศาลจึงไม่ควรรับฟัง</p> <p>๔. ในส่วน <b>ข้อ ๔</b> นั้นไม่มีหลักฐานสนับสนุนจึงไม่อาจรับฟังได้</p>	<p>๑. ในส่วนของ <b>ข้อ ๑</b> หลักฐานทั้งหมดชี้ว่าแผนที่ภาคผนวก ๑ มิได้จัดเตรียมหรือพิมพ์ขึ้นเผยแพร่โดยหรือในนามคณะกรรมการปักปันเขตแดนผสม ตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๔ แต่จัดทำขึ้นและเผยแพร่โดยและในนามคณะกรรมการฝรั่งเศสฝ่ายเดียวเท่านั้น และเจ้าหน้าที่ฝรั่งเศสที่จัดทำแผนที่ก็ไม่มีอำนาจตีความอย่างเป็นทางการและเป็นที่ยุติเกี่ยวกับข้อวินิจฉัยและเจตนาของคณะกรรมการผสม ทั้งมิได้มีคำวินิจฉัยของคณะกรรมการในสวนเขตแดนช่วงพระวิหารไว้ด้วยเลย นอกจากนี้ในส่วนของแผนที่ภาคผนวกนั้น ไม่มีความตกลงใด ๆ ของคู่กรณีที่เป็นผลให้แผนที่มิลักษณะเป็นสนธิสัญญาและทางปฏิบัติของคู่กรณีมิได้ถือเส้นที่ลากไว้บนแผนที่เป็นเส้นเขตแดนแต่ถือว่าขอบหน้าผาในเขาตงรักเป็นเส้นเขตแดนเส้นปันน้ำตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๔ และไทยยังครอบครองพื้นที่พิพาทโดยไม่มีผู้โต้แย้ง</p> <p>๒. ในส่วนของ <b>ข้อ ๒</b> ขอมิให้ศาลรับข้อนี้ไว้พิจารณา เพราะเป็นการเรียกร้องดินแดนเพิ่มเติมจากข้อเรียกร้องเดิมเมื่อเริ่มคดี ทั้งถ้อยคำในข้อเรียกร้องไม่ชัดเจน หรือมิฉะนั้น ขอยื่นตามข้อแถลง ข้อ ๓</p> <p>๓. ในส่วนของ <b>ข้อ ๓ และ ๔</b> ขอยื่นตามข้อแถลง ข้อ ๓</p> <p>๔. ในส่วนของ <b>ข้อ ๕</b> ขอมิให้ศาลรับข้อนี้ไว้พิจารณาเพราะเป็นการขยายข้อเรียกร้องเดิม หรือ การไม่รับฟัง <b>ข้อ ๑๓</b> ย่อมมีผลให้ยกข้อนี้ หรือ ข้อเรียกร้องควรจำกัดเฉพาะวัตถุประสงค์ที่ระบุในข้อเรียกร้องซึ่งมีหลักฐานยืนยันว่ามีภารกิจย้ายเขื่อนเท่านั้น</p>



๑๕/๖/๒๕๐๕	<b>ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๐๕ ดังนี้<sup>๒๓</sup></b>
	<p>๑. “คำแถลงสรุป<b>ข้อที่ ๑ และ ข้อ ๒</b> ของกัมพูชา ที่ขอให้ศาลพิพากษาชี้ขาดในเรื่องสภาพทางกฎหมายของ <b>“แผนที่ภาคผนวก ๑”</b> และ<b>ในเรื่องเส้นเขตแดน</b>ในอาณาบริเวณที่พิพาท จะรับฟังได้ก็แต่เพียงในฐานะที่เป็นการแสดงเหตุผล และมีใช้เป็นข้อเรียกร้องที่จะต้องกล่าวถึงในบทปฏิบัติการของคำพิพากษา</p> <p><b>๒. ในข้อ ๓</b> โดยคะแนนเสียง ๙ ต่อ ๓ เห็นว่า <b>“ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในอาณาเขตภายในอธิปไตยของกัมพูชา”</b></p> <p><b>๓. ในข้อ ๔</b> โดยคะแนนเสียง ๙ ต่อ ๓ เห็นว่า “ประเทศไทย<b>มีพันธที่จะต้องถอนกำลังทหารหรือตำรวจ ผู้เฝ้ารักษาหรือผู้ดูแลซึ่งประเทศไทยส่งไปประจำอยู่ที่ปราสาทพระวิหารหรือในบริเวณใกล้เคียงบนอาณาเขตของกัมพูชา</b>”</p> <p><b>๔. ในข้อ ๕</b> โดยคะแนนเสียง ๗ ต่อ ๕ เห็นว่า “ประเทศไทย<b>มีพันธที่จะต้องคืน</b>ให้แก่ประเทศกัมพูชา บรรดาวัตถุชนิดที่ได้ระบุไว้ในคำแถลงสรุป<b>ข้อ ๕</b> ของกัมพูชา ซึ่งเจ้าหน้าที่ไทยอาจจะได้โยกย้ายไปจากปราสาทหรือบริเวณพระวิหาร นับแต่วันที่ประเทศไทยเข้าครอบครองพระวิหารเมื่อ พ.ศ.๒๔๘๗”</p>

โดยศาลยุติธรรมระหว่างประเทศกำหนดประเด็นข้อพิพาท คือ **“ปัญหาอธิปไตยเหนือดินแดน”** ศาลจึงจำเป็นต้องพิจารณาถึง **“เส้นเขตแดน”** ระหว่าง ๒ ประเทศ และหลักฐานชิ้นสำคัญที่ถูกหยิบยกขึ้นมาพิจารณาก็คือ แผนที่ภาคผนวก ๑ หรือ Map Annex I ซึ่งฝรั่งเศสจัดทำขึ้นฝ่ายเดียวโดยในแผนที่ดังกล่าวได้กำหนดเส้นเขตแดนอันเป็นผลให้ปราสาทพระวิหารและบริเวณปราสาทในส่วนที่ปัจจุบันเรียกว่า พื้นที่ทับซ้อน ๔.๖ ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตอธิปไตยของประเทศกัมพูชา โดยที่ฝ่ายไทยได้คัดค้านความสมบูรณ์ของแผนที่ดังกล่าวว่ามิได้จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการปักปันเขตแดนผสมผู้มีอำนาจและจัดทำขึ้นโดยฝรั่งเศสแต่ฝ่ายเดียวตลอดจนการกำหนดเส้นเขตแดนในแผนที่มิได้

ยึดสันปันน้ำเป็นเกณฑ์ตามหนังสือสัญญา ค.ศ. ๑๙๐๔ นั้น ศาลเห็นว่า มิใช่เรื่องที่เป็นข้อสำคัญในการพิจารณา แต่ประเด็นคือ ความไม่สมบูรณ์เช่นที่ไทยอ้างนั้น **“ภาคีสันธิสัญญาได้ยอมรับแผนที่ภาคผนวก ๑ และเส้นเขตแดนตามที่ปรากฏว่าเป็นผลงานในการปักปันเขตแดนบริเวณพระวิหาร”<sup>๒๔</sup>** แล้วหรือไม่



<sup>๒๓</sup> ข้อคำแถลงที่อ้างในคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศนี้ หมายถึง ข้อแถลง ณ วันที่ ๒๐ มีนาคม ๒๕๐๕ ซึ่งเป็น **“ข้อแถลงสรุปสุดท้าย”** ของฝ่ายกัมพูชา.

<sup>๒๔</sup> กระทรวงการต่างประเทศ. แปล., **อ้างแล้ว เองรอดที่ ๑๔**, หน้า ๒๔-๒๕.



เมื่อฝรั่งเศสจัดทำแผนที่เสร็จในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และส่งมายังรัฐบาลสยาม พฤติการณ์ของฝ่ายไทยเกี่ยวกับแผนที่ในขณะนั้น ศาลเห็นว่ามีการตอบรับแล้วอย่างไม่มีข้อสงสัย และหากว่ามีความประสงค์ที่จะคัดค้านแผนที่หรือจะยกปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับเรื่องนี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายสยามก็ได้กระทำการอย่างใดเลยไม่ว่าในขณะนั้นหรือต่อมาอีกหลายปีอันถือว่าเป็นข้อผิดพลาดของฝ่ายไทย อันถือว่า **ได้ให้ความยินยอมโดยนิ่งเฉยแล้ว** ดังภาษิตลาตินว่า “ผู้ที่ยินยอมอยู่ย่อมถือว่ายินยอม ถ้าเขามีหน้าที่ที่จะพูดและสามารถจะพูดได้” และเมื่อจะยกความไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับการลากเส้นเขตแดนว่ามีได้เป็นไปตามสันปันน้ำ ก็เป็นไปตามหลักกฎหมายที่ว่า “คู่ความไม่สามารถอ้างความผิดพลาดซึ่งเป็นเหตุลบล้างความยินยอม หากตนได้มีส่วนก่อให้เกิดความผิดพลาดนั้นขึ้น” อันเป็น **“หลักกฎหมายปิดปาก (Estoppel)”** นอกจากนี้ ประเด็นข้อต่อสู้ของไทยที่ว่าไม่เคยยอมรับเส้นเขตแดนบนแผนที่ภาคผนวก ๑ และอธิปไตยของกัมพูชาเหนือปราสาทพระวิหารนั้น ก็ถูกหักล้างโดยอาศัยหลักฐานที่ว่าสมเด็จพระยามหาราชเจ้าบรมราชานุภาพอดีตเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เคยเสด็จไปเยี่ยมปราสาทพระวิหารในลักษณะกึ่งราชการ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ขณะทรงเป็นนายกรัฐมนตรีสยาม และทรงรับหน้าที่เกี่ยวกับหอสมุดแห่งชาติและโบราณสถาน โดยเมื่อเสด็จถึงปราสาทได้ทรงรับการต้อนรับอย่างเป็นทางการจากข้าหลวงฝรั่งเศส โดยมีการเชิญธงชาติฝรั่งเศสขึ้นสู่ยอดเสา ซึ่งสมเด็จพระยามหาราชเจ้าก็ได้ทรงทักท้วงแต่ประการใด ด้วยเหตุผล

ทั้งหมดนี้ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศจึงพิพากษาให้ ปราสาทพระวิหารตั้งอยู่ในเขตอธิปไตยของราชอาณาจักรกัมพูชา

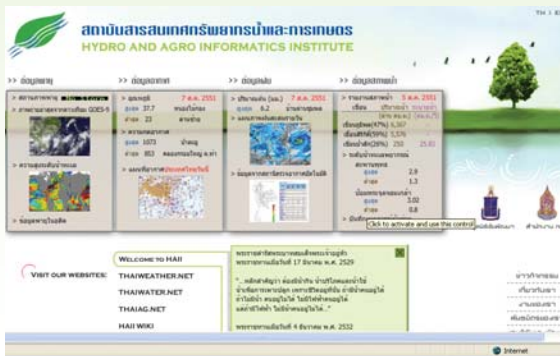
จะเห็นได้ว่า ผลจากการล่าอาณานิคมของฝรั่งเศสในยุคหนึ่งเป็นเหตุให้ดินแดนที่เคยมีความสัมพันธ์อย่างสงบสุขร่มเย็นมาอย่างยาวนานต้องพิพาทกันจากปมปัญหาในเรื่องเขตแดนอันเกี่ยวพันถึงมหาสถานอันล้ำค่าอย่าง “ปราสาทพระวิหาร” จนก่อให้เกิด “วิวาทะระหว่างประเทศ” ที่ได้รับความสนใจไปทั่วโลก วิกฤตการณ์ดังกล่าวจบลงไปแล้ววาระหนึ่ง ณ ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศด้วยความเศร้าสลดของประชาชนชาวไทย บทความทั้งหมดที่ได้นำเสนอมาในตอนนี้น่าจะสะท้อนถึงข้อเท็จจริงประการหนึ่งว่า ไม่ว่าจะยุคใดสมัยใด บรรพบุรุษไทยก็มีความพยายามอย่างเต็มกำลังความสามารถในการต่อสู้ปกป้องอธิปไตยของชาติ ดังนั้น ชาติและอธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่เราทุกคนควรหวงแหนและจรรงรักษาไว้ให้ยั่งยืนบนพื้นฐานความรักที่ไม่กลายเป็นการ “คลั่งชาติ” อย่างที่ไม่พึงประสงค์ **หน้าต่างโลก ชุต The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย** ในตอนหน้าซึ่งเป็นตอนสุดท้าย ท่านผู้อ่านจะได้ทราบว่า มีสิ่งใดเกิดขึ้นหลังจากที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศมีคำพิพากษาและยังมีประเด็นทางกฎหมายและการเมืองในทางทฤษฎี เกี่ยวกับการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกที่น่ากังวลว่าแผนที่ประเทศไทยจะต้องเปลี่ยนแปลงอีกหรือไม่ **(โปรดติดตามตอนต่อไป)** ☺





โดย อภิวัฒน์ สุดสา  
นิติกร สำนักกฎหมาย

<http://www.hail.or.th>



**สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร** จัดตั้งขึ้นโดยพระราชดำรินในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ให้สถาบัน Massachusetts Institute of Technology (MIT) ร่วมกับสำนักงานคณะกรรมการพิเศษเพื่อประสานงานโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริน (สำนักงาน กปร.) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ร่วมกันวางแผนพัฒนาแหล่งน้ำภายในเว็บไซต์นี้มีข้อมูลที่น่าสนใจ เช่น ข้อมูลสภาพอากาศ ข้อมูลสภาพน้ำ ข้อมูลด้านการเกษตร งานวิจัยและพัฒนา เอกสารเผยแพร่ บทความที่น่าสนใจ เป็นต้น

<http://www.nlt.go.th>

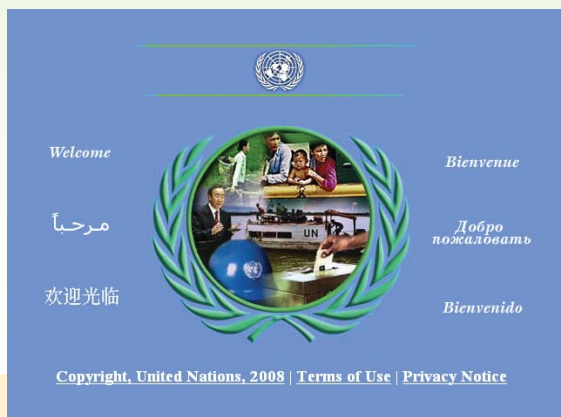


**หอสมุดแห่งชาติ** เป็นหน่วยงานสังกัดกรมศิลปากร กระทรวงวัฒนธรรม ภายในเว็บไซต์นี้มีข้อมูลที่น่าสนใจ เช่น บริการสืบค้นหนังสือ บริการเลขมาตรฐานสากลประจำหนังสือ (ISBN) วารสาร (ISSN) ข้อมูลบรรณานุกรมหนังสือ (CIP) บรรณานุกรมแห่งชาติ (TNB) และได้รวบรวมเว็บไซต์ห้องสมุดต่างประเทศ ห้องสมุดสถาบันการศึกษา ห้องสมุดเฉพาะเพื่ออำนวยความสะดวกให้กับผู้สนใจ



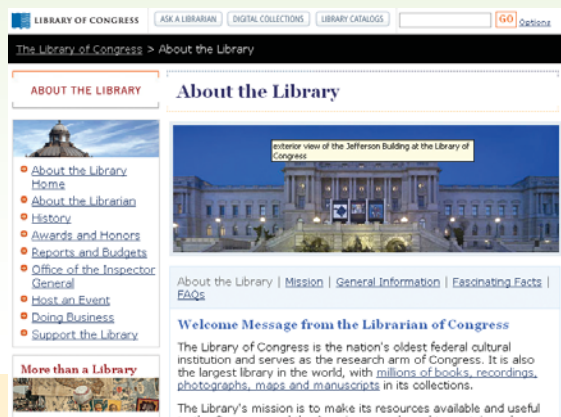


### http://www.un.org



**สหประชาชาติ** เป็นองค์การระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการสร้างสันติภาพ ให้เกิดขึ้นแก่มวลมนุษยชาติ โดยอยู่บนหลักพื้นฐานของความยุติธรรม ค้ำค้ำศรีของมนุษย์ และความกินดีอยู่ดีของทุกคน การเปิดโอกาสให้ประเทศต่าง ๆ สร้างดุลแห่งการพึ่งพาอาศัยกัน และรักษาผลประโยชน์แห่งชาติในกรณีที่เกิดปัญหา ระหว่างประเทศไม่ว่าจะเป็นปัญหาด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม มนุษยธรรม ให้มีความสำคัญ ต่อสิทธิมนุษยชน และเป็นศูนย์กลางในการร่วมมือกันเพื่อเป้าหมายต่าง ๆ ภายในเว็บไซต์นี้มีข้อมูลที่น่าสนใจ คือ ข้อมูลเกี่ยวกับสหประชาชาติ แผนพัฒนาของสหประชาชาติ รายชื่อประเทศสมาชิก หน่วยงานของสหประชาชาติ ระเบียบวาระการประชุม เป็นต้น

### http://www.loc.gov



**หอสมุดรัฐสภาอเมริกัน** ก่อตั้งขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๘๐๐ ในสมัยประธานาธิบดี จอห์นอดัมส์ เป็นห้องสมุดที่มีขนาดใหญ่ที่สุดในโลก ภายในห้องสมุดมีหนังสือ บันทึกรายภาพถ่าย แผนทีและเอกสารต้นฉบับต่าง ๆ เก็บรวบรวมไว้กว่า ๑,๐๐๐,๐๐๐ ฉบับ หอสมุดแห่งนี้จัดหมวดหมู่ทรัพยากรสารสนเทศระบบ LCC หรือ LC ซึ่งกลายเป็นต้นแบบการจัดหมวดหมู่ทรัพยากรสารสนเทศของห้องสมุดทั่วโลก ผู้ที่ต้องการค้นคว้าข้อมูลเกี่ยวกับกระบวนการนิติบัญญัติ และกฎหมายของสหรัฐฯสามารถค้นหาจากเว็บไซต์นี้ได้

# ข่าวประชาสัมพันธ์จากกองบรรณาธิการ



ด้วยขณะนี้ได้มี “ประกาศสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เรื่อง หลักเกณฑ์ และวิธีการจ่ายเงินค่าตอบแทนบทสัมภาษณ์ทางวิชาการ บทความทางวิชาการและ บทร้อยกรองที่ลงพิมพ์ในวารสารจูลินิติ” กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราเงินค่าตอบแทน บทความทางวิชาการที่ลงพิมพ์ในวารสารจูลินิติโดย มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังต่อไปนี้

๑. ให้กองบรรณาธิการวารสารจูลินิติเป็นผู้พิจารณาคัดเลือกบทความทางวิชาการ เพื่อลงพิมพ์ในวารสารจูลินิติ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

๒. การพิจารณาคัดเลือกให้คำนึงถึงความเหมาะสมของเนื้อหาทางวิชาการ สถานการณ์ ปัจจุบัน ตลอดจนประโยชน์ที่จะนำไปใช้ในงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา เป็นหลักการสำคัญ

๓. บทความทางวิชาการที่จะได้รับเงินค่าตอบแทนตามประกาศนี้ต้องเป็นบทความ ทางวิชาการที่ไม่เคยเผยแพร่หรือลงพิมพ์ในที่อื่นหรือในสิ่งพิมพ์อื่นมาก่อน

๔. ให้จ่ายเงินค่าตอบแทนแก่ผู้เขียนบทความทางวิชาการในอัตราหน้าละ ๒๕๐ บาท โดยจำกัดความยาวของบทความไม่เกินจำนวน ๑๕ หน้า หากเกินจำนวน ๑๕ หน้า ให้จ่าย เงินค่าตอบแทนในจำนวนเพียงไม่เกิน ๑๕ หน้า

๕. การนับจำนวนหน้าเพื่อการจ่ายเงินค่าตอบแทนกองบรรณาธิการวารสารจูลินิติ เป็นผู้พิจารณาว่าสมควรที่จะจ่ายเงินค่าตอบแทนในจำนวนหรืออัตราเท่าใด

กองบรรณาธิการวารสารจูลินิติจึงขอประชาสัมพันธ์ข่าวแก่ผู้ที่สนใจให้ทราบ โดยทั่วกัน

กองบรรณาธิการวารสารจูลินิติ





## ปราสาทพระวิหาร

“...ข้าพเจ้าใคร่จะแจ้งให้ท่านทราบว่า ในการตัดสินใจที่จะปฏิบัติ ตามคำพิพากษาของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดีเกี่ยวกับปราสาท พระวิหารนั้น รัฐบาลของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ปรารถนาที่จะ ตั้งข้อสงวนอันชัดเจน เกี่ยวกับสิทธิใดๆ ที่ประเทศไทยมีหรืออาจมีในอนาคต เพื่อเอาปราสาทพระวิหารกลับคืนมา โดยอาศัยกระบวนการกฎหมาย ที่มีอยู่หรือที่จะพึงนำมาใช้ได้ภายหลังก และตั้งข้อประท้วงต่อคำพิพากษา ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ที่ตัดสินให้ปราสาทพระวิหารเป็นของกัมพูชา...”

(ข้อความสำคัญตอนหนึ่ง ของหนังสือประท้วงของรัฐบาลไทย โดยนายถนัด คอมันตร์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ได้ยื่นประท้วงต่อ นายอู ตัน รักษาการเลขาธิการสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๐๕)

