



สงวน
ลิขสิทธิ์

รัฐสภาสาร

ปีที่ ๔๗ ฉบับที่ ๘ เดือน สิงหาคม ๒๕๔๒

เรื่องในเล่ม

ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง
อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครอง
อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี.....1

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

รัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ ปัญหา และทางแก้.....39

ประหยัด หงษ์ทองคำ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการ
สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....47

วิรัตน์ เนยสูงเนิน

อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือ
เปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย.....81

วสันต์ เตียวตระกูล

ณัฐนันท์ อัสวเลิศศักดิ์



LIRIT



รัฐสภาสาร

วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อเสนอข่าวสารวิชาการ
ในวงงานรัฐสภา และอื่น ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศ

การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร กองการประชาสัมพันธ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โทร. 2441071, 2441323-4

สำนักงานหนังสือรัฐสภาสาร

ฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนอุทองใน ดุสิต กรุงเทพฯ 10300 โทร. 2441323, 2441324

บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนามผู้จัดการ ไปยังฝ่ายผลิตเอกสารรัฐสภา
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยส่งเช็คไปรษณีย์หรือธนาคาร
สั่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ 10300
กำหนดออกเดือนละหนึ่งฉบับ อัตราค่าบำรุง ปีละหนึ่งร้อยแปดสิบบาท

ทัศนะและข้อคิดเห็นของบทความในหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ เป็นของผู้เขียน
แต่ละท่าน ไม่ถือเป็นทัศนะและความรับผิดชอบของกองบรรณาธิการแต่อย่างใด

คลังสภากาชาด



LIPT

Legislative Institutional Repository of Thailand

12 สิงขาร มหาราชย์

อินทรวชิรชัย 11

สืบเสาะสิงขารมาส
องค์ราชินี

พระแม่เสด็จเคียง
คู่ชฎีพระราชา

ทอผ้าราชฎีสำนักใน
เยี่ยมเยียนปรีชากร

เสด็จเสรมและขึ้น
นำเศรฐกิจใหม่

ด้วยเดชบุญญา
กลอนกานท์ต่างเสียด

อัญเชิญพระไตรรัตน์
เข้ร้องสถาพร

เจริญพระพรรษา
คู่องค์พระจอมไทย

อภิเษกษัตริย์

สิริขนมพรรษา

ภูมิพลกษัตรา

คบบัญญาพระภูธร

นำพระทัย ถ ๑๓๓

พัฒนาประเทศไทย

สืบราชูปถัมภ์ไทย

ณ สยามให้พอเพียง

รัฐสภาสิริอยุธยา

ดุจขบถฉายพร

สยามเทอดอวยพร

สิริกิติพระนามไกล

ทิมราชย์นรินทร์ไป

ณ มหาจักรีองค์

ด้วยเกล้าด้วยกระหม่อม ขอเดชะ

ข้าพระพุทธเจ้า กงบรรณธิการรัฐสภา

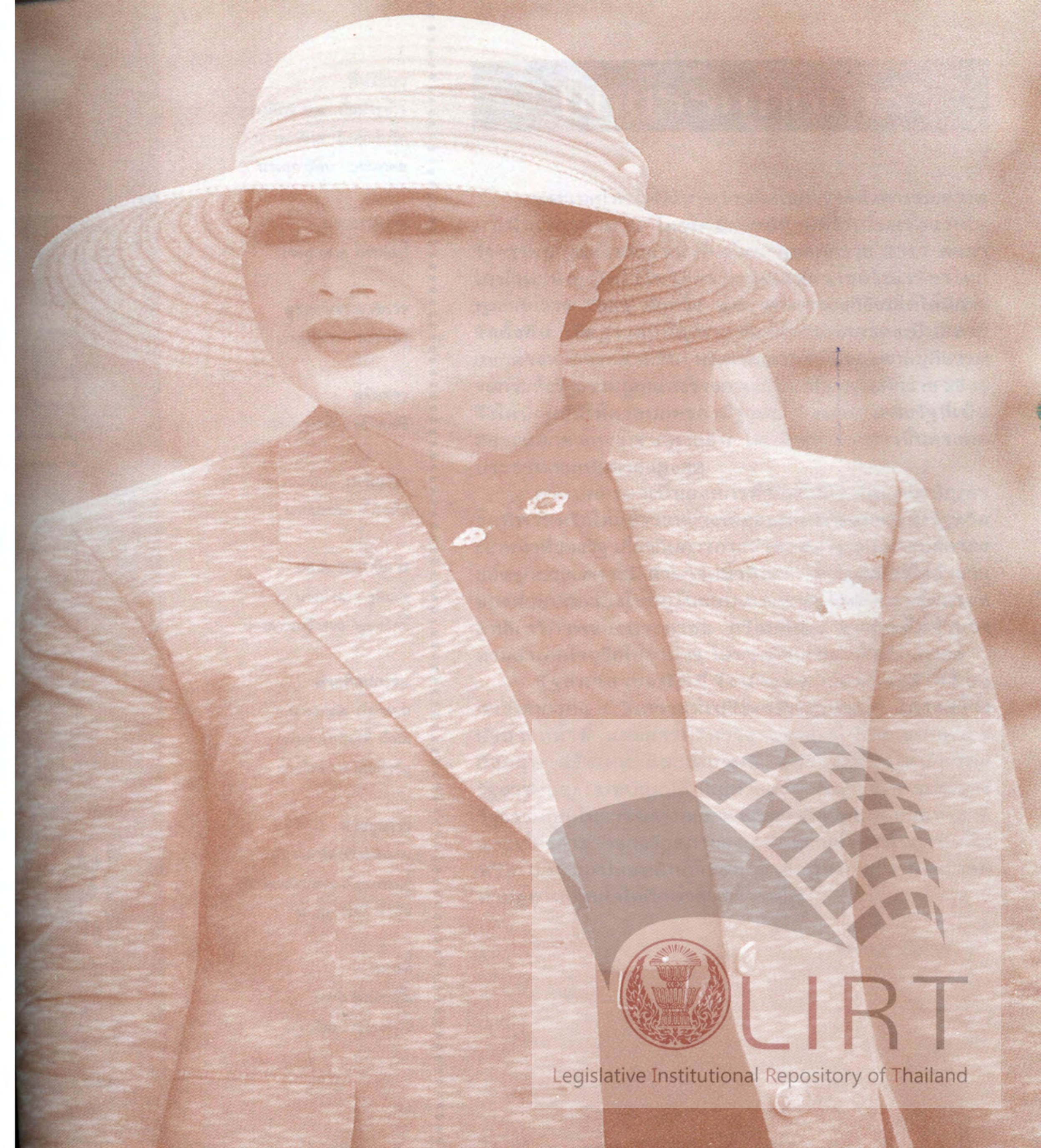
ทนายรัตน์ ทับพร

ผู้ประพันธ์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



LIERT
Legislative Institutional Repository of Thailand

ที่ปรึกษา

นางศิริลักษณ์ ปันบำรุงกิจ
นางพรพิมล ทิรคุณโกวิท
นางสุภารัตน์ วสะภาคย์

บรรณาธิการ

นายศุภพงศ์ ขจรศิลป์

ผู้ช่วยบรรณาธิการ

นางปรียาวดี พระทอง

ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวนศิริ

เหรียญฎีก

นายประวิษ ตั้งใจมั่น

กองบรรณาธิการ

นางอัจฉรา รุยีนยง
นางสาวอรวิวรรณ พูลทรัพย์

ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน
นายทองเกียรติ ผือโย
นายวิทยา องค์กรวิชัย

ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว
นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์
นางสาวโสภี คำมัน

พิมพ์ที่

โรงพิมพ์ดอกเบญจ
โทร.2721169-72

บทบรรณาธิการ

ประเทศไทยได้มีแนวความคิดในการจัดตั้งศาลปกครองมาเป็นเวลาช้านาน โดยได้มีการบัญญัติไว้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2517 ต่อมาได้นำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 อีกครั้ง แต่ศาลปกครองก็ยังมีไม่ได้มีการจัดตั้งขึ้น เนื่องจากมีปัญหาว่าจะให้ศาลปกครองเป็นอิสระแยกต่างหากจากศาลอื่น หรือเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จึงได้บัญญัติให้ศาลปกครองมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระแยกต่างหากจากศาลอื่น โดยมีหน่วยธุรการขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด

ศาลปกครองเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทหรือโต้แย้งระหว่างเอกชนกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกี่ยวกับการกระทำทางปกครอง ศาลปกครองของทุกประเทศจะมี อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขตควบคุมไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน หรือเอกชน จากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจ ในทางมิชอบของฝ่ายปกครอง

รัฐสภาสารฉบับนี้จึงนำบทความเกี่ยวกับเรื่องศาลปกครอง : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครอง อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี นอกจากนี้ยังได้นำเรื่องรัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ ปัญหาและทางแก้ เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และเรื่องอำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย มาเสนอต่อท่านผู้อ่านที่สนใจได้ศึกษาค้นคว้าต่อไป

บรรณาธิการ



LIART



สารบัญ



ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง
อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลกับศาลปกครอง

อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี.....1

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

รัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ ปัญหา และทางแก้.....39

ประหยัด หงษ์ทองคำ

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการ

สิทธิมนุษยชนแห่งชาติ.....47

วิรัตน์ เนยสูงเนิน

อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือ

เปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมาย.....81

วสันต์ เตียวตระกูล

ณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์



LIRT

ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล
กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี



วิรัช วิรัชนิภาวรรณ



ต้นฉบับไม่มีหน้านี้





ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี¹

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการจัดการในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต่างประเทศและของไทยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร โดยรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากเอกสาร จากเครือข่ายระหว่างประเทศหรืออินเทอร์เน็ตและจากคำแนะนำปรึกษาของผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองการบริหารตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบแสดงให้เห็นว่า ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารภายในของแต่ละประเทศมีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของประเทศนั้น และระบบศาลมี 3 ระบบ ได้แก่ ระบบศาลเดี่ยว ระบบศาลคู่ และระบบหลายศาล อังกฤษเป็นผู้นำของระบบศาลเดี่ยวซึ่งมีคอมมอน ลอว์ หรือลัทธิกฎหมายแองโกล-แซกซอนรองรับ ขณะที่ฝรั่งเศสเป็นผู้นำของระบบศาลคู่ซึ่งมีซีวิล ลอว์ หรือลัทธิกฎหมายโรมันหรือมีลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสรองรับส่วนเยอรมนีเป็นผู้นำของระบบหลายศาลซึ่งแม้ไม่มีระบบกฎหมายของตนเอง

¹ เป็นบทความที่สรุปจากต้นฉบับ รายละเอียดโปรดศึกษาจาก วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ศาลปกครองไทย : วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กับศาลปกครองอังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี (กรุงเทพมหานคร : กำลังอยู่ในระหว่างการจัดพิมพ์) 2542, (520 หน้า)



รองรับดังเช่น อังกฤษและฝรั่งเศส แต่ก็มีลัทธิกฎหมายเยอรมันรองรับและยังสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเยอรมนีที่มีศาลหลักถึง 5 ศาล สำหรับไทยแต่เดิมมีศาลปกครองตามระบบศาลเดี่ยวเป็นหลัก แต่หลังจากประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 ทำให้ไทยมีศาลปกครองตามระบบศาลคู่ที่มีเอกลักษณ์ของตนเองโดยเป็นองค์กรอิสระของรัฐ รวมทั้งมีหน่วยตุลาการ การบริหารงานบุคคล และการงบประมาณที่เป็นอิสระ ศาลปกครองอังกฤษทุกชั้นศาลอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ขณะที่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ในทำนองเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดของเยอรมนีในระดับสหพันธ์รัฐอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทยของสหพันธ์รัฐ ส่วนศาลปกครองของเยอรมนีในระดับมลรัฐ คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นเกือบทั้งหมดอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม สำหรับศาลปกครองไทยไม่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมของไทย

ศาลปกครองของแต่ละประเทศล้วนมีโครงสร้างที่แบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ยกเว้นไทยที่มีเพียง 2 ชั้นศาล โดยไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ อีกทั้งกฎหมายกำหนดให้ศาลปกครองของแต่ละประเทศมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง ซึ่งในแต่ละประเทศอาจไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองการปกครองและการบริหารตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ นอกจากนี้ การบริหารงานบุคคลของทุกประเทศล้วนสอดคล้องกับระบบคุณธรรม

สำหรับข้อเสนอแนะ มีดังนี้

1. ควรเร่งออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. ควรพัฒนาศาลปกครองไทยไปสู่การมีฐานะเป็นสถาบัน เช่น กำหนดเว

ในการพิจารณาพิพากษาคดี ทำให้ศาลปกครองใกล้ชิดประชาชน นำเครื่องมือและอุปกรณ์



สมัยใหม่ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องบันทึกวีดิโอเทปหรือวีดิทัศน์มาใช้เสริมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง

3. ควรพัฒนาปัจจัยอื่นควบคู่ไปกับการพัฒนาศาลปกครอง เช่น จิตสำนึกของข้าราชการและประชาชนตลอดจนกลไกควบคุมตรวจสอบ

4. ศาลปกครองควรเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้เงินงบประมาณหรือเงินภาษีของประชาชนด้วยความประหยัดอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ และไม่ควรให้ศาลปกครองเป็นแหล่งของการหาตำแหน่งหรือผลประโยชน์

5. การคัดเลือกประชาชนหรือบุคคลภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรมของศาลปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมาย ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอุทิศเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานด้วย

6. ควรศึกษากฎหมายปกครองทุกแขนงอย่างกว้างขวางเพื่อนำมาสู่การออกประมวลกฎหมายปกครองของไทย

1. บทนำ

เหตุผลสำคัญของการเขียนหนังสือเล่มนี้ เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งครอบคลุมข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ พนักงาน ลูกจ้าง และผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐทั้งที่เป็นบุคคลกลุ่มบุคคลหรือคณะกรรมการที่ปฏิบัติราชการทั้งในส่วนกลางส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นเป็นกลไกสำคัญของรัฐที่ปฏิบัติราชการเกี่ยวข้องกับประชาชน เช่น การให้บริการ และการรักษาความสงบเรียบร้อย แต่ในบางกรณีการปฏิบัติราชการอาจสร้างความเดือดร้อนหรือความเสียหายให้แก่ประชาชนหรือแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยตนเอง ทำให้ประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวมีสิทธิฟ้องเจ้าหน้าที่ของรัฐ และเกิดเป็นคดีปกครองที่พิจารณาพิพากษาคดีโดยศาลปกครอง เดิมก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2522 ยังไม่มีศาลปกครองเมื่อมีคดี



ปกครองเกิดขึ้น ศาลยุดิธรรมจะเป็นองค์หลักที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และยังมีการรับเรื่องราวร้องทุกข์ ในสังกัดของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วย ดังนั้น การนำความเป็นมา แนวคิด ข้อเท็จจริง รวมตลอดไปถึงรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของต่างประเทศมาพิจารณาศึกษาและวิเคราะห์เปรียบเทียบกับศาลปกครองไทย จึงน่าจะเป็นประโยชน์ต่อบุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตลอดจนประชาชนอย่างมาก โดยเฉพาะจะช่วยเพิ่มพูนความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับศาลปกครองไทยและศาลปกครองต่างประเทศ อีกทั้งเมื่อนำศาลปกครองต่างประเทศและของไทยมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกันก็จะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาศาลปกครองไทยในอนาคตและจะมีส่วนช่วยให้บุคคลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเกิดความมั่นใจเพิ่มขึ้นว่า ศาลปกครองไทยสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นระบบ เป็นสากลและเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่ประชาชนขณะเดียวกันก็จะมีส่วนช่วยให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความรอบคอบและมีประสิทธิภาพมากขึ้น ในส่วนของประชาชนจะเกิดความมั่นใจว่าสิทธิเสรีภาพของตนจะได้รับความคุ้มครองมากขึ้น ไม่เพียงเท่านั้น ยังอาจใช้เป็นแนวทางในการศึกษา ค้นคว้า หรือวิจัยทำนองเดียวกันนี้กับประเทศอื่นต่อไป เช่น สหรัฐอเมริกา และ ญี่ปุ่น หรือในกลุ่มประเทศอาเซียน

หนังสือเล่มนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการจัดการในเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองต่างประเทศและของไทยในลักษณะของการวิจัยเอกสาร ซึ่งรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงจากหนังสือและเอกสารทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ รวมทั้งข้อมูลที่ได้จากเครือข่ายระหว่างประเทศ (international network หรือ internet) และจากคำปรึกษาหรือคำแนะนำจากผู้มีความรู้และมีประสบการณ์ด้านการเมืองการปกครองการบริหารตลอดจนการพิจารณาคดีทางปกครอง และเนื่องจากการเรียกองค์กรของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบคือ อังกฤษ ฝรั่งเศส เยอรมนี และไทย มีความแตกต่างกัน เช่น ฝรั่งเศสเรียกศาลปกครองสูงสุดว่า สภาแห่งรัฐ

ส่วนอังกฤษเรียกองค์กรที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองว่า ศาลยุติธรรม เป็นต้นตั้งนั้น เพื่อป้องกันความสับสนและช่วยให้เข้าใจง่าย จึงขอเรียกองค์กรและเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวว่า “ศาลปกครอง” และ “ตุลาการในศาลปกครอง” ตามลำดับ

2. การวิเคราะห์เปรียบเทียบ

การวิเคราะห์เปรียบเทียบครอบคลุมเรื่อง ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลของประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกล่าวคือ ระบบการเมืองการปกครองและการบริหารภายในของแต่ละประเทศมีส่วนสำคัญยิ่งในการกำหนดรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคลของศาลปกครองของประเทศนั้นๆ เช่น อังกฤษเป็นประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการแย่งชิงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีระหว่างฝ่ายปกครองหรือศาลพิเศษของกษัตริย์กับฝ่ายศาลยุติธรรม เมื่อฝ่ายหลังมีชัยชนะย่อมส่งผลให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองรวมอยู่ที่ศาลยุติธรรมพร้อมกับเกิดรูปแบบศาลปกครองในลักษณะที่เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรม หรือการที่ศาลปกครองของฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาจากการเป็นองค์กรทางการเมืองการปกครองของฝ่ายปกครองมาตั้งแต่เริ่มแรกคือมาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ในขณะที่ศาลยุติธรรมหรือศาลปาร์เลอเมนต์ (Parlement) มีวิวัฒนาการแยกต่างหาก ต่อมาเมื่อเกิดการปฏิวัติใหญ่ซึ่งเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบสาธารณรัฐ คณะผู้ก่อการปฏิวัติซึ่งสนับสนุนแนวคิดการแยกอำนาจผนวกกับความเกรงกลัวว่าศาลยุติธรรมจะแทรกแซงฝ่ายปกครองหรือส่วนใดส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครอง จึงบัญญัติกฎหมายจำกัดอำนาจของศาลยุติธรรมพร้อมกับบัญญัติให้ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ขณะที่เยอรมนีหลังจากพ่ายแพ้สงครามโลกครั้งที่สองและถูกครอบครองโดยฝ่ายชนะสงคราม ทำให้ได้รับแนวคิดการปกครองระบอบประชาธิปไตย การกระจายอำนาจ



รวมทั้งการสนับสนุนสิทธิเสรีภาพของประชาชน จึงได้มีส่วนสำคัญต่อการจัดตั้งศาลปกครอง แยกออกจากศาลยุติธรรมพร้อมกับมีศาลอื่นอีก ทั้งนี้ ต่างมีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน เป็นต้น สำหรับรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคลจะได้แยกวิเคราะห์เปรียบเทียบเรียงตามลำดับ ดังนี้

2.1 รูปแบบของศาลปกครอง

การวิเคราะห์เปรียบเทียบหัวข้อนี้ครอบคลุมเรื่องแนวคิด ความเป็นมา ระบบศาล รูปแบบศาล และต้นสังกัดของศาลปกครอง

2.1.1 แนวคิดสำคัญที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครองมีความสำคัญเพราะลักษณะศาลปกครองที่แต่ละประเทศจัดตั้งส่วนใหญ่จะมีลักษณะสอดคล้องกับสาระสำคัญของแนวคิดที่แต่ละประเทศนำมาประยุกต์ใช้หรือตีความ แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับศาลปกครอง มีหลายแนวคิด แต่ละประเทศนำแนวคิดมาประยุกต์ใช้ในจำนวนที่แตกต่างกัน และอาจแปลหรือตีความแต่ละแนวคิดคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันได้ นั่นก็คือ

อังกฤษนำแนวคิดการควบคุมฝ่ายปกครองโดยศาลยุติธรรมหรือการรวมอำนาจการควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภา นำหลักนิติธรรมและแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจมาประยุกต์ใช้

ฝรั่งเศสนำแนวคิดการแบ่งแยกอำนาจ ความชำนาญพิเศษ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยใช้ศาลปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภามาประยุกต์ใช้

เยอรมนีนำแนวคิดนิติรัฐหรือหลักนิติธรรม การกระจายอำนาจ ความชำนาญพิเศษ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยใช้ศาลปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภามาใช้

สำหรับไทย ได้นำแนวคิดนิติรัฐ การแบ่งแยกอำนาจ ความชำนาญพิเศษ การควบคุมฝ่ายปกครองโดยใช้ศาลปกครอง การควบคุมฝ่ายปกครองโดยฝ่ายปกครองด้วยกัน และการควบคุมฝ่ายปกครองโดยรัฐสภามาประยุกต์ใช้ในการจัดตั้งศาลปกครอง



2.1.2 ความเป็นมาของศาลปกครองของแต่ละประเทศมีความแตกต่างกัน อังกฤษ ก่อนที่อังกฤษจะมีศาลปกครองที่เป็นส่วนหนึ่งหรือแผนกหนึ่งของศาลยุติธรรมพร้อมกันมีความเป็นอิสระจากกษัตริย์หรือฝ่ายปกครองตามที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ได้นั้น ศาลยุติธรรมหรือที่เคยเรียกว่า ศาลคอมมอน ลอว์ ซึ่งในบางกรณีได้รับการสนับสนุนจากรัฐสภา ได้ผ่านประสบการณ์อันยาวนานของการตกอยู่ภายใต้อำนาจของฝ่ายปกครอง รวมทั้งต่อสู้แข่งขันแย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กับศาลพิเศษซึ่งอยู่ในพระราชอำนาจของกษัตริย์ ประสบการณ์เช่นว่านั้นมีส่วนสำคัญทำให้ศาลปกครองของอังกฤษไม่ต้องการให้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองต้องไปอยู่กับฝ่ายปกครอง ในเวลาเดียวกันก็ไม่ต้องการให้ศาลปกครองเป็นอิสระแยกออกจากศาลยุติธรรมซึ่งเป็นศาลหลักเพียงศาลเดียวที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงมาตั้งแต่อดีตจนถึงทุกวันนี้

ฝรั่งเศส โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ศาลปกครองสูงสุดมีวิวัฒนาการมาจากฝ่ายบริหารหรือฝ่ายปกครองมานับแต่เริ่มแรก โดยมีกำเนิดมาจากสภาที่ปรึกษาของกษัตริย์ ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นสภาแห่งรัฐและยังคงเป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองมาจนกระทั่งทุกวันนี้ ในช่วงก่อนที่จะจัดตั้งเป็นศาลปกครองซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองได้อย่างแท้จริงนั้น ศาลของฝ่ายปกครองซึ่งอยู่ในการดูแลของข้าราชการระดับสูงหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่และอยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กับศาลยุติธรรมซึ่งมีวิวัฒนาการมาจากศาลปาร์เลอ몽ต์ ในระยะต้น (ค.ศ. 1799-ค.ศ. 1872) ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสยังไม่มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองได้ด้วยตนเอง มีอำนาจแต่เพียงพิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองและเสนอแนะคำวินิจฉัยให้หัวหน้าฝ่ายบริหารหรือประมุขของรัฐพิจารณากลับกรองและชี้ขาดอีกชั้นหนึ่งว่าจะเห็นชอบด้วยหรือไม่ จนกระทั่งปี ค.ศ. 1872 เมื่อคำวินิจฉัยที่สภาแห่งรัฐเสนอแนะได้รับการยอมรับนับถือทั้งจากฝ่ายบริหารและจากประชาชนว่าสามารถแก้ไขปัญหาทางบริหารและให้ความคุ้มครองเอกชนได้อย่างเหมาะสมแล้ว ฝรั่งเศสจึงออกกฎหมายมอบอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครองให้แก่สภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดอย่างแท้จริง โดยในช่วงแรกมีวัตถุประสงค์เพื่อคุ้มครองการกระทำของฝ่ายบริหารมิให้ถูกแทรกแซง



จากฝ่ายตุลาการหรือศาลยุติธรรม ต่อมาวัตถุประสงค์ได้เปลี่ยนไปคือ เพื่อคุ้มครองเอกชนจากการกระทำอันไม่ชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครอง รวมทั้งเพื่อให้เอกชนผู้เสียหายได้รับค่าเสียหายเมื่อถูกละเมิด ศาลปกครองของฝรั่งเศสจึงทำหน้าที่เป็นหลักประกันที่ช่วยคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของเอกชน

เยอรมนี ศาลปกครองมีวิวัฒนาการแตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเนื่องจากมีศาลปกครองทั้งในระดับมลรัฐและสหพันธรัฐ เดิมในช่วงก่อนการจัดตั้งศาลปกครอง อำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองอยู่ที่ศาลยุติธรรมและอยู่ที่คณะบุคคลหรือองค์กรของฝ่ายปกครอง และมีวิวัฒนาการในทิศทางที่เป็นอิสระมากขึ้น

ส่วนไทย ก่อนประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่หลักในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และมีกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาทำหน้าที่พิจารณาวินิจฉัยคดีปกครองด้วยแต่ไม่มีฐานะเป็นศาล

2.1.3 ลักษณะความเป็นมาของศาลปกครองของแต่ละประเทศที่คล้ายคลึงกันคือทุกประเทศล้วนมีประสบการณ์ของการต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองมาด้วยกันทั้งสิ้น

อังกฤษ ศาลปกครองอังกฤษซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมได้ต่อสู้แข่งขันและแย่งชิงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกับศาลพิเศษของฝ่ายปกครองที่อยู่ในพระราชอำนาจของกษัตริย์

ฝรั่งเศส ศาลยุติธรรมหรือศาลบารเลอมองได้ต่อสู้แย่งชิงอำนาจและผลประโยชน์กับศาลปกครองของฝ่ายปกครองหรือขุนนางชั้นผู้ใหญ่ที่อยู่ภายใต้พระราชอำนาจของกษัตริย์ฝรั่งเศส

เยอรมนี ศาลปกครองของเยอรมนีมีประสบการณ์ในการต่อสู้แย่งชิงอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีปกครองกับศาลยุติธรรมทั้งในระดับสหพันธรัฐและระดับมลรัฐ ศาลปกครองและยังมีวิวัฒนาการไปในทิศทางที่ต้องการเป็นอิสระจากการแทรกแซงของฝ่ายปกครองมากขึ้น จนกระทั่งหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงจัดตั้งศาลปกครองที่เป็นอิสระขึ้น



ในส่วนของไทย ได้เกิดการต่อสู้แย่งชิงอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่สำคัญระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาในสังกัดของฝ่ายปกครอง กับศาลยุติธรรมในสังกัดของฝ่ายตุลาการ จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้จัดตั้งศาลปกครองขึ้น นอกจากนี้ศาลปกครองของทุกประเทศในระยะแรกอาจจัดตั้งไม่ครบทั้ง 3 ชั้นศาล รวมทั้งยังไม่เป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์หรือไม่มีความเป็นอิสระ เช่น มีอำนาจหน้าที่จำกัด หรือถูกฝ่ายปกครองควบคุม ต่อมาจึงมีวิวัฒนาการเป็นศาลปกครองที่สมบูรณ์และเป็นอิสระมากขึ้น

2.1.4 ประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบต่างมีลักษณะภาพรวมของวิวัฒนาการของศาลปกครองที่แตกต่างกัน

อังกฤษ ศาลปกครองอังกฤษมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลเดี่ยวและยังคงเป็นระบบศาลเดี่ยว

ฝรั่งเศส ศาลปกครองฝรั่งเศสมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลคู่และยังคงเป็นระบบศาลคู่

เยอรมนี ศาลปกครองเยอรมนีมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลคู่แล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบหลายศาล

สำหรับไทย เดิมศาลปกครองมีวิวัฒนาการมาจากศาลยุติธรรมตามระบบศาลเดี่ยวจนถึงปี พ.ศ. 2542 เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้มีการแยกศาลปกครองออกจากศาลยุติธรรมตามระบบศาลคู่ เช่นนี้ถือได้ว่า ศาลปกครองไทยมีวิวัฒนาการมาจากระบบศาลเดี่ยวแล้วเปลี่ยนมาเป็นระบบศาลคู่

2.1.5 ทุกประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบได้ดำเนินการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครองของฝ่ายปกครองและการควบคุมตรวจสอบฝ่ายปกครองครบทั้ง 2 ขั้นตอนคือ ขั้นตอนการคุ้มครองในเชิงป้องกันและขั้นตอนในเชิงแก้ไขดังนี้





1) ขั้นตอนที่หนึ่ง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงป้องกัน เป็นการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนภายในฝ่ายปกครองก่อนที่จะไปกระทำความผิดที่ไปกระทำความผิดสิทธิของประชาชนในทิศทางที่ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อนหรือความเสียหาย การคุ้มครองตามขั้นตอนนี้แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การคุ้มครองโดยกฎหมาย และการคุ้มครองโดยคณะกรรมการหรือหน่วยงานให้คำปรึกษาต่อฝ่ายปกครอง

2) ขั้นตอนที่สอง การคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเชิงแก้ไขเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนหลังจากที่ฝ่ายปกครองได้กระทำการปกครองแล้ว และกระทำการทางปกครองนั้นได้ทำให้ประชาชนได้รับความเดือดร้อน หรือความเสียหาย การคุ้มครองตามขั้นตอนนี้แบ่งเป็น 5 ลักษณะ ได้แก่ (1) การควบคุมตรวจสอบภายใน โดยฝ่ายปกครองซึ่งแบ่งเป็น การควบคุมตรวจสอบโดยตัวเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปกครองเอง โดยผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองนั้น และโดยคณะกรรมการของฝ่ายปกครองซึ่งฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้น (2) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยศาลปกครอง (3) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยศาลยุติธรรม (4) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยรัฐสภา เช่น คณะกรรมการฝ่ายปกครองของรัฐสภาของอังกฤษ มีดีเอเตอร์ของฝรั่งเศส คณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ของเยอรมนี และผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาของไทย เป็นต้น และ (5) การควบคุมตรวจสอบภายนอกโดยพรรคการเมือง ซึ่งอาจแบ่งเป็นฝ่ายชากับฝ่ายซ้าย หรือฝ่ายรัฐบาลกับฝ่ายค้าน เป็นต้น

2.1.6 ตามที่ปรากฏอยู่ทั่วไประบบศาลจัดแบ่งเป็น 2 ระบบ แต่ในที่นี่ยึดหลักที่จัดแบ่งระบบศาลออกเป็น 3 ระบบ ได้แก่

1) ระบบศาลเดี่ยว เป็นระบบที่มีศาลหลักอยู่เพียงศาลเดียวคือ ศาลยุติธรรม โดยมีศาลฎีกาเป็นศาลสูงสุดและมีความเป็นอิสระ ศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีทั้งปวงรวมทั้งคดีปกครอง อังกฤษเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลนี้และยังเป็นผู้นำของระบบศาลเดี่ยว

2) ระบบศาลคู่ เป็นระบบที่มีศาลหลัก 2 ศาล คือ ศาลยุติธรรมและ



ศาลปกครองซึ่งเป็นอิสระต่อกันและแยกออกจากกัน แต่ละศาลหลักต้องมีศาลสูงสุดของตนเองโดยอาจมีศาลชั้นอุทธรณ์หรือไม่ก็ได้ ฝรั่งเศสเป็นประเทศที่ใช้ระบบศาลนี้และยังเป็นผู้นำของระบบศาลคู่สำหรับไทยหลังจากประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ทำให้ระบบศาลของไทยมีลักษณะเป็นระบบศาลคู่ทำนองเดียวกับฝรั่งเศส แต่ก็มีรายละเอียดบางส่วนแตกต่างจากระบบศาลคู่ของฝรั่งเศส

3) ระบบหลายศาล เป็นระบบที่มีศาลหลักมากกว่า 2 ศาล เช่น มี 5 ศาล ได้แก่ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน สังคม และศาลภาษีอากร แต่ละศาลหลักมีศาลฎีกาหรือศาลสูงสุดของตนเอง โดยไม่จำเป็นต้องมีครบทั้ง 3 ชั้นศาล แต่จำเป็นต้องมีอย่างน้อย 2 ชั้นศาล เช่น อาจไม่มีศาลชั้นต้น (ดังกรณีศาลภาษีอากรของเยอรมนี) ก็ได้ แต่ละศาลหลักเป็นอิสระต่อกัน มีฐานะและศักดิ์ศรีเท่าเทียมกัน รวมทั้งมีกฎหมายหลักหรือกฎหมายเฉพาะของตนเองในระยะแรกเยอรมนีได้รับอิทธิพลด้านกฎหมายปกครองมาจากฝรั่งเศส แต่ในระยะต่อมานักกฎหมายมหาชนของเยอรมนีได้คัดค้านทฤษฎีและหลักกฎหมายปกครองของเยอรมนีขึ้นมาเองจนมีอิทธิพลต่อประเทศอื่นแข่งกับอิทธิพลของกฎหมายปกครองของฝรั่งเศส กล่าวได้ว่า ระบบหลายศาลของเยอรมนีเป็นระบบที่นำข้อดีของระบบศาลเดี่ยวและข้อดีของระบบศาลคู่มาผสมผสานกันแล้วพัฒนาเป็นระบบหลายศาลของตนเอง

2.1.7 การจัดแบ่งระบบศาล โดยทั่วไปแบ่งเป็น 2 ระบบคือ ระบบศาลเดี่ยวและระบบศาลคู่ เช่นนี้เป็นลักษณะของการจัดแบ่งระบบศาลที่ใช้เกณฑ์หรือพิจารณาจากการมีระบบกฎหมายรองรับ โดยระบบศาลเดี่ยวมีระบบคอมมอน ลอว์ หรือหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอนหรือมีลัทธิกฎหมายแองโกล-แซกซอนรองรับ ขณะที่ระบบศาลคู่มีระบบซีวิล ลอว์ หรือหลักกฎหมายโรมัน หรือมีลัทธิกฎหมายฝรั่งเศสรองรับ แต่ในที่นี้จัดแบ่งระบบศาลออกเป็น 3 ระบบ คือ มีระบบหลายศาลเพิ่มขึ้นอีก 1 ระบบ โดยพิจารณาจัดแบ่งจากระบบกฎหมายหรือลัทธิกฎหมาย จากจำนวนศาลหลัก ความเป็นอิสระของศาลหลัก สภาพข้อเท็จจริงของระบบศาลที่ปรากฏอยู่ทั่วไปควบคู่ไปกับการที่แต่ละศาลหลักมีกฎหมายหลักของตนเองอีกด้วย เหล่านี้ส่งผลให้ระบบหลายศาลซึ่งแม้ไม่มีระบบกฎหมายของตนเองรองรับดังเช่นอังกฤษและฝรั่งเศส แต่ก็มีลัทธิกฎหมายของตนเองรองรับคือเช่น



ลัทธิกฎหมายเยอรมัน โดยเฉพาะกฎหมายปกครองซึ่งเจริญรุ่งเรืองและเป็นผลสืบเนื่องมาจากแนวคิดนิติรัฐที่ว่า รัฐมิใช่จะทำหน้าที่บังคับบัญชาควบคุมดูแลประชาชนแต่เพียงฝ่ายเดียว รัฐจำต้องปฏิบัติตามกฎหมายทั้งหลายด้วย รัฐจึงบัญญัติหลักเกณฑ์ที่รัฐจะต้องปฏิบัติตามและหลักเกณฑ์เหล่านี้ส่งผลให้เกิดเป็นกฎหมายปกครองของเยอรมนี²

2.1.8 โดยหลักทั่วไป ระบบศาลและรูปแบบศาลปกครองอาจเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือสอดคล้องกัน อีกทั้งระบบศาลและรูปแบบศาลปกครองที่แต่ละประเทศนำไปใช้อาจเหมือนหรือแตกต่างกันได้ นั่นก็คือ

รูปแบบที่หนึ่ง ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักเพียงศาลเดียวที่ทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีปกครองตามระบบศาลเดี่ยวของอังกฤษ

รูปแบบที่สอง ศาลปกครองแยกเป็นอิสระออกจากศาลยุติธรรมต่างเป็นศาลหลักที่มีศาลสูงสุดของตนเอง และต่างมีความเป็นอิสระตามระบบศาลคู่ของฝรั่งเศสและไทย

รูปแบบที่สาม ศาลปกครองแยกเป็นอิสระออกจากศาลยุติธรรมในเวลาเดียวกันยังมีศาลหลักอื่นอีกหลายศาลซึ่งต่างมีศาลสูงสุดของตนเองและต่างมีความเป็นอิสระตามระบบหลายศาลของเยอรมนี

2.1.9 ความแตกต่างของรูปแบบศาลปกครองทั้ง 3 รูปแบบ โดยเฉพาะรูปแบบที่หนึ่งกับรูปแบบที่สองนั้น ที่สำคัญส่วนหนึ่งมาจากการยึดถือหลักกฎหมายที่แตกต่างกัน และยังแตกต่างกันในเรื่องอื่น เช่น รูปแบบที่หนึ่งซึ่งยึดถือหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอน หรืออาจเรียกว่า คอมมอน ลอว์ ใช้วิธีพิจารณาแบบกล่าวหา (accusatory procedures) คู่กรณีจะต้องไปรวบรวมหลักฐานและข้อเท็จจริงส่งให้กับศาล จากนั้นศาลจะตัดสินคดีตามหลักฐานและข้อเท็จจริงของคู่กรณีที่น่าส่งนั้น ในขณะที่รูปแบบที่สองซึ่งยึดถือหลักกฎหมายโรมันหรือที่เรียกว่า ซีวิล ลอว์ ใช้วิธีพิจารณาแบบไต่สวน (inquisitoria

² มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์* (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526), หน้า 148.



procedures) หมายถึง ศาลปกครองเป็นผู้สืบสวนและสืบหาหลักฐานรวมทั้งข้อเท็จจริงด้วยตัวเองเป็นส่วนใหญ่ โดยไม่ตัดสินคดีตามหลักฐานและข้อเท็จจริงที่คู่กรณีได้นำส่งต่อศาลปกครองเท่านั้น เหล่านี้เป็นต้น

ในส่วนของความแตกต่างระหว่างรูปแบบที่สามกับรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองที่สำคัญคือ ศาลปกครองรูปแบบที่สามเกิดจากการนำข้อดีของศาลปกครองรูปแบบที่หนึ่งและรูปแบบที่สองมาพัฒนา ในเวลาเดียวกัน ตุลาการในศาลปกครองและในศาลอื่นของรูปแบบที่สามต่างมีความเป็นอิสระในการพิจารณาพิพากษาคดีโดยมิได้เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายปกครองทำนองเดียวกับศาลปกครองรูปแบบที่สอง อย่างไรก็ตาม รูปแบบที่สามมีข้อด้อยที่สำคัญคือ มิใช่มีเพียงประเทศเดียวที่มีลักษณะของศาลปกครองรูปแบบนี้อย่างชัดเจน ประกอบกับศาลปกครองรูปแบบที่สามยังไม่เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายมาเท่าที่ควร และไม่มีระบบกฎหมายหรือหลักกฎหมายของตนเองรองรับอย่างเด่นชัดเหมือนกับรูปแบบที่หนึ่งและสอง

2.1.10 ศาลปกครองของไทยในช่วงปี พ.ศ.2434 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ถึง พ.ศ.2542 มิได้เป็นไปตามหลักทั่วไปที่กล่าวไว้ข้างต้นที่ว่า ประเทศที่ใช้ระบบศาลเดี่ยวจะนำหลักกฎหมายแองโกล-แซกซอน หรือคอมมอน ลอว์ มาใช้ ส่วนประเทศที่จะใช้ระบบศาลคู่จะนำหลักกฎหมายโรมัน หรือซีวิล ลอว์ มาใช้ เพราะในช่วงเวลาดังกล่าว ไทยได้นำระบบศาลเดี่ยวมาใช้เป็นหลักแต่ขณะเดียวกันก็นำหลักกฎหมายโรมันหรือซีวิล ลอว์ มาใช้ด้วย ฉะนั้น รูปแบบศาลปกครองของไทยจึงมิได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลเดี่ยวเป็นหลักเท่านั้น แต่ยังได้รับอิทธิพลมาจากระบบศาลคู่ด้วย จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร พุทธศักราช 2540 มาตรา 280 ได้ยุติความขัดแย้งดังกล่าวด้วยการบัญญัติให้ศาลปกครองไทยมีเอกลักษณ์ของตนเอง โดยเป็นองค์กรอิสระของรัฐ คือ เป็นอิสระจากฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการทำนองเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรม มีหน่วยธุรการของศาลปกครองที่เป็นอิสระมีเลขาธิการสำนักงานศาลปกครองเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลปกครองสูงสุด สำนักงานศาลปกครองมีอิสระในการบริหารงานบุคคลการงบประมาณ และการดำเนินการอื่นทั้งนี้



ตามที่กฎหมายบัญญัติ

2.1.11 อาจเรียกศาลปกครองเฉพาะด้าน (specialized administrative courts หรือ jurisdictions administratives specialisees) ของฝรั่งเศสว่า คณะกรรมการพิเศษทางปกครองก็ได้ แต่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองของฝรั่งเศสแตกต่างจากคณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษ (administrative tribunals หรือ statutory tribunals) กล่าวคือ ของฝรั่งเศสมีประมาณ 30 ศาล และแม้จะขาดลักษณะบางประการของการเป็นหน่วยงานอำนาจความยุติธรรม เช่น มีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งที่แตกต่างกับการขาดความเป็นอิสระ และขาดความแน่นอนในการพิจารณาพิพากษาคดี แต่ก็ถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของศาลปกครองชั้นต้น โดยอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลปกครองสูงสุดแลหากคู่กรณีไม่พอใจคำวินิจฉัยชี้ขาดอาจอุทธรณ์คำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองเฉพาะด้านต่อศาลปกครองสูงสุดได้ ส่วนคณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษ ซึ่งอาจเรียกว่า “ศาลตามกฎหมายนิติบัญญัติ”³ ปรากฏอย่างเด่นชัดในปี ค.ศ. 1957 มีประมาณ 2,000 คณะกรรมการ ซึ่งไม่ถือว่ามีฐานะเป็นศาลปกครองและมีได้อยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการ แต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของฝ่ายปกครองจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายหลายฉบับตามความต้องการของฝ่ายปกครองหรือกระทรวงต้นสังกัด ทั้งนี้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องรับผิดชอบการทำงานของคณะกรรมการพิเศษทางปกครองต่อรัฐสภา

2.1.12 ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายปกครอง ในขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์อยู่ในสังกัดของกระทรวงยุติธรรมหรือฝ่ายตุลาการ

2.1.13 กฎหมายของแต่ละประเทศอาจกำหนดให้ต้นสังกัดของศาลปกครองแตกต่างกันอย่างน้อย 4 แนวทาง โดยแต่ละประเทศอาจนำแนวทางเดียวหรือหลายแนวทางมาใช้ก็ได้ และไม่จำเป็นที่ศาลปกครองทุกชั้นศาลจะต้องใช้แนวทาง

³ อิศระ นิติทัศน์ประกาศ, *ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครองอย่างคนธรรมดา* (กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540), หน้า 69.



เดียวกัน เหตุผลที่เป็นเช่นนี้เพราะศาลปกครองในแต่ละชั้นศาลอาจจัดตั้งด้วยกฎหมายและเวลาหรือสถานการณ์ที่แตกต่างกัน ทั้ง 4 แนวทางมีสาระสำคัญ ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม เช่น ศาลปกครองของอังกฤษ

แนวทางที่สอง กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทย เช่น ศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน

แนวทางที่สาม กำหนดให้ศาลปกครองอยู่ในสังกัดของฝ่ายนิติบัญญัติหรือประธานรัฐสภา เช่น ให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการพระราชบัญญัติ หรือให้เป็นผู้ประกาศเปิดทำการศาลปกครองในราชกิจจานุเบกษา ตัวอย่างทำนองนี้เห็นได้จากร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ... ของพรรคชาติพัฒนา ที่เสนอให้รัฐสภาพิจารณาร่วมกับร่างพระราชบัญญัติของพรรคอื่นก่อนการประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542

แนวทางที่สี่ กำหนดให้ศาลปกครองเป็นองค์กรอิสระ ดังเช่นศาลปกครองสูงสุดและศาลปกครองชั้นต้นของไทย

คำว่า “สังกัด” ไม่ว่าจะสังกัดฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการหรือสังกัดกระทรวงใดก็ตาม ส่วนใหญ่เป็นการสังกัดในแง่ที่ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรหรือหน่วยงานของรัฐจำเป็นต้องสังกัดกระทรวงใดกระทรวงหนึ่งเพื่อประโยชน์ในเรื่องงบประมาณที่จะต้องได้รับจากรัฐบาล และเพื่อให้มีรัฐมนตรีคอยรับผิดชอบต่อรัฐสภาหากมีการยื่นกระทู้หรืออภิปรายในเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครอง เพราะฉะนั้น เฉพาะการอยู่ในสังกัดของกระทรวงใดมิใช่เครื่องบ่งชี้ว่าศาลปกครองเป็นอิสระหรือไม่ ยังมีปัจจัยอื่นที่ต้องนำมาพิจารณาด้วย เป็นต้นว่า โครงสร้าง อำนาจหน้าที่และการบริหารงานบุคคล

2.1.14 เมื่อนำทั้ง 4 แนวทางเรื่องต้นสังกัดมาเทียบเคียงกับประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบทำให้พบว่า แนวทางที่นำไปใช้กันมากที่สุดคือแนวทางที่หนึ่ง โดยประเทศที่นำมาใช้คือ อังกฤษ ฝรั่งเศส และเยอรมนี ส่วนแนวทางที่ไม่มีประเทศใดนำไปใช้

คือแนวทางที่สามซึ่งอาจสืบเนื่องมาจากเหตุผลที่ว่าไม่ต้องการให้ฝ่ายนิติบัญญัติเข้ามาเกี่ยวข้องกับกการพิจารณาพิพากษาคดีของศาลปกครอง หรือรัฐสภาของแต่ละประเทศมีวิวัฒนาการมาจากเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการบัญญัติกฎหมายซึ่งไม่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ทั้งนี้เห็นได้จาก

อังกฤษ นำแนวทางที่หนึ่งมาใช้ โดยศาลปกครองอังกฤษอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม

สำหรับฝรั่งเศสกับเยอรมนี มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากคือ นำแนวทางที่หนึ่งและแนวทางที่สองมาใช้ โดยสภาแห่งรัฐหรือศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเป็นส่วนหนึ่งและอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหาร มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ส่วนศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นของฝรั่งเศสอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม ในทำนองเดียวกัน ศาลปกครองสูงสุดของเยอรมนีในระดับสหพันธรัฐอยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือกระทรวงมหาดไทยของสหพันธรัฐ ส่วนศาลปกครองของเยอรมนีในระดับมลรัฐ คือ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นเกือบทั้งหมดอยู่ในสังกัดของฝ่ายตุลาการหรือกระทรวงยุติธรรม

ไทย หลังจากจัดตั้งศาลปกครองขึ้นแล้วในปี พ.ศ. 2542 ได้นำแนวทางที่สี่มาใช้เห็นได้จากการที่ศาลปกครองไทยมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระไม่อยู่ในสังกัดของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายตุลาการ ลักษณะการเป็นองค์กรของรัฐที่เป็นอิสระของศาลปกครองไทยนั้นเป็นไปในทำนองเดียวกับที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม (ไม่รวมศาลทหาร และศาลอื่น เช่น ศาลภาษีอากร) คณะกรรมการการเลือกตั้งตลอดจนคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทั้งนี้ต่างมีอิสระในการบริหารงานบุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่น ซึ่งครอบคลุมทั้งการมีหน่วยธุรการที่เป็นอิสระด้วยเช่นนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบศาลปกครองตามระบบศาลคู่อีกแบบหนึ่งที่แตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบ



2.2 โครงสร้างของศาลปกครอง

2.2.1 โดยปกติเพื่อประโยชน์ในการรักษาและอำนวยความยุติธรรม พร้อมทั้งช่วยให้เกิดการถ่วงดุล ตรวจสอบ และถ่วงดุลอย่างรอบคอบมากที่สุด ประเทศทั้งหลายจึงนิยมจัดแบ่งโครงสร้างของศาลทั้งหลายออกเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลชั้นต้น ศาลชั้นอุทธรณ์ และศาลฎีกา แต่ในบางกรณีก็มีข้อยกเว้นโดยจัดแบ่งไว้เพียง 2 ชั้นศาลคือ ศาลชั้นต้น และศาลฎีกา ที่เป็นเช่นนี้อาจเกิดจากสาเหตุที่สำคัญ เช่น ขาดงบประมาณ บุคลากร วัสดุอุปกรณ์ หรืออาคารสถานที่ ยิ่งไปกว่านั้น ในบางกรณีหรือบางสถานการณ์ที่ต้องการความเด็ดขาดหรือรวดเร็วอาจมีเพียงชั้นศาลเดียว เช่น ศาลทหารในภาวะสงคราม ซึ่งไม่อาจอุทธรณ์หรือฎีกาได้

2.2.2 โครงสร้างระบบศาลของแต่ละประเทศ สรุปได้ดังนี้

อังกฤษ มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลเดี่ยวที่ศาลยุติธรรมเป็นศาลหลักของประเทศเพียงศาลเดียว และแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลฎีกา ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น เฉพาะศาลชั้นต้นแบ่งเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ คือ ส่วนแรก คือ ไฮน์คอร์ท (คดีแพ่ง) ซึ่งแบ่งย่อยเป็น 3 แผนก ได้แก่ ศาลแพนกวินส์เบนซ์ แผนกชานเซอร์รี่ และแผนกครอบครัว และเฉพาะแพนกวินส์เบนซ์ ยังแบ่งย่อยเป็น 2 ส่วน คือ ศาลพาณิชย์ และศาลแอมมิรอลตี้ ส่วนที่สอง คือ คราวน์คอร์ท (คดีอาญา) ที่สำคัญคือ ศาลมาจิสเตรท และส่วนที่สาม คือ ศาลเคาน์ตี อังกฤษไม่มีศาลรัฐธรรมนูญหรือไม่มีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สาเหตุหนึ่งอาจเนื่องจากอังกฤษไม่มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร

ฝรั่งเศส มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลคู่ที่มีศาลยุติธรรมและศาลปกครองเป็นศาลหลักของประเทศ แต่ละศาลหลักมี 3 ชั้นศาล ฝรั่งเศสยังมีคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และศาลวินิจฉัยชี้ขาดความขัดแย้งในเรื่องอำนาจศาลอีกด้วย

เยอรมนี มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบหลายศาลคือ มีศาลหลักมากกว่า 2 ศาลโดยแบ่งเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลแรงงาน ศาลภาษีอากร และศาลสังคม แต่ละศาลแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ยกเว้น ศาลภาษีอากรที่มีเพียง 2 ชั้นศาล โดยไม่มีศาลภาษีอากรชั้นอุทธรณ์ นอกจากนี้ ยังมีศาลทะเบียนสิทธิบัตรซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรมที่อยู่ภายใต้



การดูแลของศาลฎีกาและมีศาลรัฐธรรมนูญมี 2 ระดับคือ ศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์ และศาลรัฐธรรมนูญมลรัฐ รวมทั้งมีสภาศาลสูงสุด หรือศาลสูงสุดร่วม ซึ่งมีเพียงระดับสหพันธ์รัฐเพียงระดับเดียว ทำหน้าที่ควบคุมเอกภาพของคำพิพากษาของศาลทั้ง 5 ศาลหลักทั้งในเนื้อหาของกฎหมายและในเรื่องเขตอำนาจ

ส่วนไทย มีโครงสร้างระบบศาลตามระบบศาลคู่ที่ศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรมและต่างเป็นอิสระไม่ขึ้นต่อกัน ศาลยุติธรรมแบ่งเป็น 3 ชั้นศาล คือ ศาลฎีก ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น เฉพาะศาลชั้นต้นยังแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ส่วนแรกคือศาลทั่วไป เช่น ศาลแขวง ศาลแพ่ง และศาลอาญา อีกส่วนหนึ่งคือ ศาลชำนาญพิเศษ เช่น ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน และศาลล้มละลายนอกจากศาลยุติธรรมแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังบัญญัติให้มีศาลทหาร และศาลอื่น เช่น ศาลชำนาญพิเศษ รวมทั้งมีศาลรัฐธรรมนูญและคณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลซึ่งทำหน้าที่ชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาล เช่น ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ยกเว้นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ

2.2.3 โครงสร้างศาลปกครองของแต่ละประเทศ สรุปได้ดังนี้

อังกฤษ อยู่ภายใต้ระบบศาลเดี่ยวซึ่งศาลปกครองเป็นส่วนหนึ่งของศาลยุติธรรม มิได้แยกออกเป็นเอกเทศอย่างฝรั่งเศสและเยอรมนี ฉะนั้น ศาลยุติธรรมของอังกฤษทั้ง 3 ชั้นศาลคือ ศาลฎีกาหรือศาลสภาขุนนาง ศาลอุทธรณ์ และศาลชั้นต้น จึงทำหน้าที่เป็นศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้นตามลำดับด้วย เฉพาะศาลปกครองชั้นต้นนั้นมี 3 ศาลที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง ได้แก่ ศาลแพนกวินส์เบนซ์ ศาลแพนกวานเซอร์ และศาลมาจิสเตรท ทั้งนี้ 2 ศาลแรกต่างเป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ท ส่วนศาลที่ 3 มิได้เป็นแผนกหนึ่งของไฮน์คอร์ทแต่มีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้นในท้องถิ่น ในเวลาเดียวกันอังกฤษยังมีคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยชี้ขาดคดีปกครอง แต่ไม่อาจนับได้ว่าเป็นศาลปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการพิเศษทางปกครองของฝ่ายปกครอง รวมตลอดไปถึงรัฐมนตรี และคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ของฝ่ายปกครอง กล่าวได้ว่า

ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น เฉพาะศาลแพ่งควีนส์เบนช์และศาลแพ่งชานเซอร์รี่นั้น ถือได้ว่าเป็นศาลปกครองระดับบนที่มีขนาดใหญ่และมีจำนวนไม่มากโดยรวมอยู่ในกรุงลอนดอน ในขณะที่ศาลมาจิสเตรทถือเป็นศาลปกครองระดับล่างมีอยู่ในทุกเมืองที่สำคัญ

ฝรั่งเศส แบ่งโครงสร้างศาลปกครองออกเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด หรือสภาแห่งรัฐ ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และศาลปกครองชั้นต้น หรือถ้าจัดแบ่งตามประเภทของศาลปกครองฝรั่งเศสจะแบ่งเป็น 2 ประเภท ประเภทแรกคือ ศาลปกครองทั่วไป ซึ่งมีอยู่ใน 3 ชั้นศาล อีกประเภทคือ ศาลปกครองเฉพาะด้านหรือศาลปกครองเชี่ยวชาญพิเศษ หรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง เป็นศาลปกครองชั้นต้น ซึ่งส่วนใหญ่ไม่มีศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ยกเว้นศาลตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการพิเศษทางปกครองดำเนินงานในรูปคณะกรรมการที่มีชื่อเรียกต่างกัน รวมทั้งมีวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งเพื่อพิจารณาพิพากษาคำร้องและข้อพิพาททางปกครองที่อาศัยความชำนาญพิเศษเฉพาะด้าน การดำเนินงานหรือคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลปกครองประเภทหลังนี้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของศาลปกครองสูงสุด หรืออาจถูกอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุดได้เฉพาะในปัญหาข้อกฎหมาย

เยอรมนี แบ่งเป็น 3 ชั้นศาล ได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ และ ศาลปกครองชั้นต้น ศาลปกครองสูงสุดเป็นศาลอยู่ในระดับสหพันธรัฐ ขณะที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์และศาลปกครองชั้นต้นอยู่ในระดับมลรัฐ

สำหรับไทย แม้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เปิดโอกาสให้มีการจัดตั้งศาลปกครองได้ทั้ง 3 ชั้นศาล แต่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ศาลปกครองไทยมีโครงสร้างที่แบ่งเป็น 2 ชั้นศาล อันได้แก่ ศาลปกครองสูงสุด และศาลปกครองชั้นต้น โดยไม่ได้จัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ชั้นด้วย ศาลปกครองสูงสุดที่จัดตั้งขึ้นนั้นมีเพียงแห่งเดียว ขณะที่ศาลปกครองชั้นต้นมีหลายแห่งแบ่งเป็น ศาลปกครองกลาง และศาลปกครองในภูมิภาค โครงสร้างของศาลปกครองไทยดังกล่าวซึ่งมี 2 ชั้นศาลจึงแตกต่างจากประเทศอื่นที่นำมาวิเคราะห์

เปรียบเทียบซึ่งมีครบทั้ง 3 ชั้นศาล

อย่างไรก็ดี เป็นที่น่าสังเกตว่า การจัดตั้งศาลปกครองของไทยดังกล่าวเป็นต้นไปทำนองเดียวกับการจัดตั้งศาลปกครองของฝรั่งเศส โดยเฉพาะในประเด็นที่ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จะจัดตั้งชั้นหลังสุดหลังจากที่ได้จัดตั้งศาลปกครองสูงสุดแล้ว ศาลปกครองชั้นต้นขึ้นแล้ว ตัวอย่างเช่น ศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ของฝรั่งเศสจัดตั้งขึ้นอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1987) หลังจากจัดตั้งศาลปกครองชั้นต้นอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1953) มาแล้ว 34 ปี หรือศาลปกครองชั้นอุทธรณ์จัดตั้งอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1987) หลังจากจัดตั้งศาลปกครองสูงสุดอย่างสมบูรณ์ (ค.ศ. 1872) มาแล้ว 115 ปี เป็นต้น ไม่เพียงเท่านั้น ทั้งฝรั่งเศสและอังกฤษต่างมีคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง โดยคณะกรรมการดังกล่าวนี้ ทั้งความคล้ายคลึงและแตกต่างกัน ส่วนที่คล้ายคลึงคือต่างสังกัดฝ่ายปกครอง ส่วนที่แตกต่างกัน เช่น ศาลปกครองชั้นต้นเฉพาะด้านของฝรั่งเศสหรืออาจเรียกว่าคณะกรรมการพิเศษทางปกครองของนั้นมีฐานะเป็นศาลปกครองชั้นต้น ขณะที่คณะกรรมการพิเศษทางปกครองของอังกฤษทำหน้าที่คล้ายศาลปกครองแต่ไม่มีฐานะเป็นศาลปกครอง สำหรับเยอรมนีไม่มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิเศษทางปกครองทั้งแบบฝรั่งเศสและอังกฤษดังกล่าว ส่วนไทยพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2541 ได้ยอมรับการมี “คณะกรรมการวินิจฉัยข้อพิพาท” ซึ่งหมายถึง คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายที่มีการจัดองค์กรและวิธีพิจารณา สำหรับการวินิจฉัยชี้ขาดสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย แต่ไม่ถือว่าคณะกรรมการดังกล่าวนี้มีฐานะเป็นศาลปกครอง

2.3 อำนาจหน้าที่ของศาลปกครอง

2.3.1 อำนาจหน้าที่ในที่นี้หมายถึง อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการที่กฎหมายมอบให้แก่ศาลปกครองหรือตุลาการในศาลปกครองของแต่ละประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบเพื่อใช้ในการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง และหากพิจารณาต่อไปถึงขอบเขตของอำนาจหน้าที่ก็จะพบว่า โดยทั่วไปแล้วกฎหมายของแต่ละประเทศจะกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ลักษณะใดลักษณะหนึ่งจาก 2 ลักษณะนี้คือ กำหนดให้ศาลปกครอง



มีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางหรืออย่างแคบ และหนทางหนึ่งที่จะพิจารณาว่ากฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองไว้ในลักษณะใดนั้น อาจพิจารณาได้จากกรณีกฎหมายบัญญัติห้ามศาลปกครองพิจารณาพิพากษาคดีปกครองที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบางประเภท หรือกล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือกฎหมายบัญญัติข้อยกเว้นหรือให้อภิสิทธิ์ต่อฝ่ายปกครองบางกลุ่มบางส่วน เช่น ทหาร หรือผู้พิพากษา เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเหตุทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ แต่ถ้าไม่มีบทบัญญัติห้ามไว้ก็อาจถือว่าเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้อย่างกว้างขวาง อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวางนั้น ไม่ครอบคลุมไปถึงการให้อำนาจศาลปกครองเข้าไปตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองที่เป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองอย่างแท้จริงหรือที่เรียกว่า ประเด็นทางการเมืองหรือ การกระทำของรัฐ เช่น การประกาศสงคราม การติดต่อกับรัฐสภา การตัดสัมพันธ์ไมตรีทางการทูต การเข้าเป็นภาคีในสนธิสัญญา

2.3.2 ความคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันของอำนาจหน้าที่ของศาลปกครองปรากฏว่า

1) กฎหมายของแต่ละประเทศล้วนกำหนดให้ศาลปกครองมีอำนาจหน้าที่อย่างกว้างขวาง แต่อำนาจหน้าที่ที่กว้างขวางของศาลปกครองของแต่ละประเทศนั้นไม่เท่ากัน ขึ้นอยู่กับสภาพทางการเมืองการปกครองและการบริหาร ตลอดจนขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ

2) อำนาจหน้าที่ทั่วไปของศาลปกครองเป็นไปอย่างกว้างขวางและใกล้เคียงกัน มีอังกฤษเพียงประเทศเดียวที่คดีเรื่องสัญญาทั้งหมดต้องไปฟ้องร้องต่อศาลแพ่ง นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่บางประการมีอยู่ในบางประเทศเท่านั้น เช่น การให้คำปรึกษา และการตีความข้อกฎหมายในคดีที่ยุติธรรมขอให้ตีความ

3) ศาลปกครองของทุกประเทศล้วนใช้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองให้อยู่ในขอบเขต ควบคุมไปกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนหรือเอกชนจากการใช้อำนาจตามอำเภอใจหรือใช้อำนาจในทิศทางมิชอบของฝ่ายปกครอง



4) ข้อแตกต่างที่พบอย่างชัดเจนคือ ในภาพรวม ระบบศาลปกครองของฝรั่งเศสมีลักษณะมอบอำนาจทางการบริหารยุติธรรมอย่างเด่นชัด โดยเฉพาะในระดับศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่งผลให้ศาลปกครองฝรั่งเศสมีอำนาจในการพิพากษาคดีปกครองกว้างขวางกว่าศาลปกครองของเยอรมนี เช่น ศาลปกครองของเยอรมนีไม่มีอำนาจพิพากษาคดีภาษีอากร และคดีล้มคัม อีกทั้งคดีปกครองบางประเภท เช่น คดีเกี่ยวกับผู้ลี้ภัยทางการเมือง เมื่อศาลปกครองชั้นต้นของเยอรมนีคำพิพากษาแล้วไม่อาจอุทธรณ์ต่อไปยังศาลปกครองสูงสุดได้

5) การเชี่ยวชาญคดีปกครองถือว่าการใช้อำนาจหน้าที่ของศาลปกครองอย่างหนึ่ง อังกฤษและเยอรมนีมีการเชี่ยวชาญคดีปกครองที่แตกต่างกัน โดยการเชี่ยวชาญอังกฤษมีลักษณะเป็นการควบคุมดูแลคณะกรรมการพิเศษทางการปกครอง ส่วนการเชี่ยวชาญของเยอรมนีเป็นการเชี่ยวชาญชั้นแรก

6) ศาลปกครองอังกฤษไม่มีอำนาจเหนือรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติแลพยายามหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปก้าวล่วงหรือเกี่ยวข้องด้วย เนื่องจากอังกฤษยึดแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภา (parliamentary sovereignty) อีกทั้งผู้พิพากษาในศาลยุติธรรมตลอดจนตุลาการในศาลปกครองได้ตระหนักและยึดถือแนวคิดดังกล่าวด้วย⁴ ศาลปกครองในประเทศอื่นแม้ไม่มีอำนาจเหนือรัฐสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติเช่นเดียวกับอังกฤษ แต่มียึดถือแนวคิดอำนาจอธิปไตยของรัฐสภาเหมือนอังกฤษ

2.4 การบริหารงานบุคคลของศาลปกครอง

2.4.1 โดยทั่วไปทุกประเทศล้วนยึดหลักการที่ว่า ผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นตุลาการอาชีพในศาลปกครองจะต้องมีการศึกษาด้านกฎหมาย เนื่องจากสอดคล้องกับลักษณะงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการให้ความยุติธรรมและกฎหมาย

⁴ Fred L. Morrison, *Courts and political Process in England* (Beverly Hills, California : Sage Publications, Inc., 1973), p. 106.



2.4.2 เมื่อนำคุณสมบัติและการแต่งตั้งตุลาการในศาลปกครอง ตลอดจนหลักประกันของตุลาการในศาลปกครองของทั้ง 4 ประเทศมาเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรมที่มีลักษณะเด่น 4 ประการคือ หลักความเสมอภาค หลักความสามารถ หลักความมั่นคง และหลักความเป็นกลางทางการเมือง ทำให้สรุปในภาพรวมได้ว่า การบริหารงานบุคคลของทุกประเทศล้วนสอดคล้องกับระบบคุณธรรม

2.4.3 มีข้อแตกต่างบางประการในการบริหารงานบุคคล เป็นต้นว่า ทุกประเทศยกเว้นอังกฤษ ตุลาการในศาลปกครองมาจากการสอบ คัดเลือก หรือแต่งตั้ง แต่ในอังกฤษ ลอร์ด ชานเซลเลอร์ เป็นผู้คัดเลือกตุลาการในศาลปกครองชั้นต้นและศาลปกครองชั้นอุทธรณ์ ส่วนการสอบตุลาการในศาลปกครองสูงสุดของอังกฤษคือสมาชิกสภาขุนนางมาจากการแต่งตั้งของกษัตริย์หรือราชินี สำหรับการดำรงตำแหน่งตุลาการในศาลปกครองของเยอรมนีส่วนใหญ่จะดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต ขณะที่ตุลาการในศาลปกครองของประเทศอื่นมิได้ดำรงตำแหน่งตลอดชีวิต โดยอังกฤษต้องออกจากราชการเมื่ออายุครบ 73 ปี และต่ออายุได้ไม่เกิน 75 ปี ฝรั่งเศสเมื่ออายุครบ 68 ปี ส่วนไทยเมื่ออายุครบ 65 ปี เป็นต้น นอกจากนั้น หลักประกันความเป็นกลางทางการเมืองของฝรั่งเศสแตกต่างจากประเทศอื่นเพราะมีเพียงศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสเท่านั้นที่เป็นส่วนหนึ่งของฝ่ายบริหาร

3. ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะต่อไปนี้เป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการเขียนหนังสือเล่มนี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับพัฒนาศาลปกครองของไทยในอนาคต โดยครอบคลุมเรื่องรูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล

3.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 2542 บัญญัติให้ศาลปกครองไทยมีรูปแบบที่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติหน้าที่ที่เป็นอิสระ เช่น มีหน่วยธุรการ การบริหารงาน



บุคคล การงบประมาณ และการดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น จึงควรเ
ออกกฎหมายที่ให้อำนาจต่อการมีรูปแบบที่เป็นอิสระดังกล่าวพร้อมกับออกกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. 254
เช่น กฎหมายว่าด้วยหลักเกณฑ์การเสนอปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างศาลยุติธรรม
ศาลปกครอง ศาลทหาร หรือศาลอื่น ให้คณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ข
ศาลพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาด ตามมาตรา 248 วรรค สอง และกฎหมายว่าด้วยการจ่ายสำนว
คดีให้ผู้พิพากษาและตุลาการ รวมทั้งการโยกย้ายตุลาการโดยมิได้รับความยินยอม
ตามมาตรา 249 เป็นต้น เฉพาะในส่วนนี้รัฐธรรมนูญได้กำหนดเวลาในการบัญญัติกฎหมาย
ไว้ด้วยคือ ภายใน 5 ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญคือวันที่ 11 ตุลาคม 2540 เป็นต้นไ
ทั้งนี้เนื้อหาของของกฎหมายดังกล่าวควรต้องสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ
อย่างแท้จริงด้วย

3.2 ศาลปกครองของต่างประเทศที่นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบมีลักษณะเด
ที่สำคัญคือ อังกฤษ ศาลปกครองมีอิสระสูง (the most independent) ไม่ต้องกังวล
หรือเกรงกลัวอำนาจบริหารหรืออำนาจนิติบัญญัติแต่อย่างใด มีชื่อเสียงและเกียรติยศสูง (th
most highly esteemed) และมีรายได้สูง (the most generously paid)⁵ ส่วนฝรั่งเศส
ศาลปกครองพิจารณาคดีด้วยความรวดเร็ว (rapid) สะดวก (convenient) มีกระบวนการ
พิจารณาพิพากษาคดีที่มีประสิทธิภาพ (efficient adjudicatory process) ไม่ยุ่งยากซับซ้อน
เหมือนกับระบบศาลยุติธรรม (less complicated than the regular court system
เรียบง่าย (simple) และไม่แพง (inexpensive)⁶ สำหรับเยอรมนีมีการกระจายอำนาจ
มีการปกป้องและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างกว้างขวางรวมทั้งการกำหนดใ

⁵ Henry J. Abraham, *The Judicial Process : An Introductory Analysis of the Courts of The United States, England, and France* (Third Edition, New York : Oxford University Press, 1978), p.92.

⁶ *Ibid.*, pp. 264-265



ตุลาการในศาลปกครองของเยอรมนีแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ ตุลาการอาชีพ และตุลาการ
กิตติมศักดิ์ หรืออาจเรียกว่า ตุลาการสมทบ ลักษณะเด่นเหล่านี้ ศาลปกครองไทยควรมานำ
ประยุกต์ใช้ตามความเหมาะสม

3.3 ในทางทฤษฎีหรือตามหลักการเชื่อกันว่า ศาลปกครองเป็นทางอยู่รอดของ
ชาติบ้านเมืองหนทางหนึ่ง เพราะมีส่วนช่วยทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสำคัญคือ รัฐหรือ
เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายเช่นเดียวกับบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล อันเป็น
การกลับหลักการเดิมซึ่งยังคงมีการยอมรับกันอยู่บ้างว่ารัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่ในฐานะ
ที่มีเอกสิทธิ์เหนือประชาชนรวมทั้งการร้องทุกข์คัดค้านรัฐถือว่าไม่สมควรและอาจถูกปฏิเสธได้
ศาลปกครองยังเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนผู้เดือดร้อนหรือผู้เสียหาย
ที่ต้องการแสวงหาความเป็นธรรม ขณะเดียวกัน ก็เื้ออำนวยการให้รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
สามารถดำเนินงานเพื่อสาธารณประโยชน์ให้บรรลุเป้าหมายได้⁷ ทฤษฎีหรือหลักการ
ที่กล่าวมานี้ไม่อาจบังเกิดผลได้ถ้าศาลปกครองไทยไม่อาจปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ
และเที่ยงธรรมอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งสั่งสมเป็น “สถาบัน” ที่ได้รับการยอมรับนับถือ
ไว้วางใจและศรัทธาจากประชาชน สำหรับแนวทางการพัฒนาศาลปกครองไทยให้สามารถ
นำความเชื่อทางทฤษฎีหรือหลักการดังกล่าวมาปฏิบัติให้บังเกิดผลได้อย่างแท้จริง และ
พัฒนาไปสู่การเป็นสถาบันได้นั้น อาจดำเนินการดังนี้

3.3.1 ศาลปกครองควรยึดมั่นในหลักการพิจารณาพิพากษาคดีที่เปิดเผย
โปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ รวมทั้งยึดหลักการให้ความสะดวก รวดเร็ว เรียบง่าย
และประหยัด ทั้งนี้ควรดำเนินการอย่างเคร่งครัดและต่อเนื่อง หนทางหนึ่งที่จะดำเนินการ
ตามหลักการที่ว่าเป็นคือ จัดทำแนวทางปฏิบัติสำหรับศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง

⁷ อีสสระ นิตินันท์ประภาส, “การประชุมทางวิชาการ เรื่อง แนวทางและความเหมาะสมของการจัดตั้งศาลปกครองไทย
ณ ห้องประชุมสภามหาวิทยาลัย ดิโกโดม ชั้น 2 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ วันจันทร์ที่ 26 กันยายน 2537,”
ในคณะทำงานประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา,
ศาลปกครอง : ความเห็นทางวิชาการ (กรุงเทพมหานคร : บริษัทประชาชน จำกัด, 2538), หน้า 114.



เพื่อป้องกันการออกนอกหลักการในเวลาเดียวกันก็จะนำไปสู่หลักการดังกล่าวด้วย โดยแสดงถึง (1) สภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้นได้ (2) สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา (3) แนวทางที่ควรใช้ในแก้ไขปัญหานั้น ๆ (4) บุคลากรที่ควรใช้ในการแก้ไขปัญหา และ (5) กรอบเวลาหรือเวลาที่ควรใช้ในการแก้ไขโปรดดูตัวอย่างในตารางที่ 1 ที่สำคัญคือ ช้าหรือเร็วไม่ควรช่องว่างของกฎหมายหรือพยายามหาเหตุผลใด ๆ มากกล่าวอ้างเพื่อออกกฎระเบียบภายใต้ศาลปกครองให้เป็นไปในทิศทางที่ขัดหรือแย้งกับหลักการดังกล่าว อีกทั้งพึงระมัดระวังอยู่เสมอว่า ไม่ควรให้เกิดสภาพเช่นเดียวกับศาลปกครองในฝรั่งเศสที่ศาลปกครองสูงสุดหรือสภาแห่งรัฐพิจารณาคดีล่าช้า บางคดีใช้เวลาถึง 5 ปี⁸

⁸ สรรเสริญ ไกรจิตติ, ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ : ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย, (พ.ศ. 2537), หน้า 3, บทความประกอบการสัมมนา เรื่อง “วิเคราะห์ระบบศาลปกครองเปรียบเทียบ : ทางเลือกที่เหมาะสมที่สุดสำหรับประเทศไทย” วันที่ 7-10 พฤศจิกายน 2537 ณ โรงแรมลิ้มพีเรียลควีนส์ปาร์ค กรุงเทพมหานคร





ตารางที่ 1 ตัวอย่างการป้องกันและการพิจารณาแก้ไขปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น

หลักการ	สภาพปัญหาที่อาจจะเกิดขึ้น	สาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหา	แนวทางที่ควรใช้ในการแก้ไข	บุคลากรควรที่ใช้	เวลาที่ควรที่ใช้
1. เปิดเผยโปร่งใสเป็นธรรมและตรวจสอบได้	มีการวิ่งเต้นผ่านทางตุลาการในศาลปกครองหรือบุคคลใกล้ชิดกับตุลาการในศาลปกครองหรือมีบุคลากรภายในศาลปกครองรับวิ่งเต้นช่วยเหลือคู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง	1.1 ผู้วิ่งเต้นและผู้ช่วยเหลือมีเจตนาทุจริตหรือต้องการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว 1.2 ตุลาการหรือบุคลากรในศาลปกครองมีเจตนาทุจริตหรือเปิดช่องทางหรือเปิดโอกาสให้วิ่งเต้นได้ 1.3 ระเบียบหรือกฎเกณฑ์ป้องกันการวิ่งเต้นมีช่องว่างไม่รัดกุม 1.4 การลงโทษผู้วิ่งเต้นมีน้อยหรือช่วยเหลือผู้วิ่งเต้น 1.5 ขาดการประชาสัมพันธ์	1.1 ปลุกฝังจิตสำนึกและจริยธรรมแก่ตุลาการและบุคลากรในศาลปกครอง เช่น ความซื่อสัตย์ซื่อสัตย์ อุดมการณ์เพื่อส่วนรวม 1.2 ตุลาการและบุคลากรในศาลปกครองไม่เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้น 1.3 กำหนดมาตรการหรือป้องกันการวิ่งเต้นมิให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ไม่ติดต่อกับคู่กรณีเป็นการส่วนตัว หรือไม่รับของขวัญของกำนัลจากคู่กรณี 1.4 ประชาสัมพันธ์ให้ทราบทั่วกันว่าไม่อาจวิ่งเต้นได้ การวิ่งเต้นเป็นสิ่งผิดกฎหมายอาจถูกลงโทษได้ รวมทั้งประกาศ จำนวนผู้ที่ถูกลงโทษเป็นประจำ 1.5 ให้อำนาจแก่ผู้แจ้งเบาะแสการวิ่งเต้น 1.6 เปิดโอกาสให้ประชาชนรับฟังคำพิพากษาอย่างเปิดเผย และพิมพ์เผยแพร่คำพิพากษาพร้อมเหตุผลในการพิพากษาของตุลาการในศาลปกครอง 1.7 อำนวยความสะดวกให้แก่ผู้ต้องการข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดี	รัฐบาลและหน่วยธุรการของศาลปกครองภายใต้การควบคุมดูแลของคณะตุลาการในศาลปกครองและตัวแทนจากหน่วยงานภายนอกศาลปกครอง เช่น สมาคมนักหนังสือพิมพ์หรือสมาคมทนายความ	กระทำอย่างต่อเนื่อง และประเมินผลทุกเดือน

ตารางที่ 1 (ต่อ)

หลักการ	สภาพปัญหาที่ อาจเกิดขึ้น	สาเหตุที่ทำให้ เกิดปัญหา	แนวทางที่ควรใช้ ในการแก้ไข	บุคลากร ควรที่ใช้	เวลาที่ ควรที่ใช้
2. สะดวก รวดเร็ว เรียบง่าย และประหยัด	ผู้ฟ้องคดีศาล ปกครองไม่ได้ รับความสะดวก	2.1 ผู้เดือดร้อน เสียหายขาด ความรู้และ ความเข้าใจ ขั้นตอนการ ร้องทุกข์หรือ ฟ้องคดีปกครอง ต่อศาลปกครอง 2.2 บุคลากร ในศาลปกครอง หรือหน่วย ธุรการมีงาน มาก 2.3 บุคลากร ในศาลปกครอง หรือหน่วย ธุรการ ขาดจิตสำนึก ในการปฏิบัติ ราชการ 2.4 ขาดการ ประชาสัมพันธ์ 2.5 ขาดบุคคล รับผิดชอบ ในเรื่องดังกล่าว	2.1 ควรให้ความสำคัญกับการ รับสมัครหรือรับโอนบุคคลที่จะ มาทำหน้าที่ในหน่วยธุรการ ทุกระดับ โดยพิจารณาจาก จิตสำนึกและทัศนคติที่ดีใน การปฏิบัติงานต่อประชาชน 2.2 ควรชี้ตมั้นเสมอว่า ความ ล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม 2.3 ควรฝึกอบรมบุคลากร 2.4 ควรมีการติดประกาศอย่าง ชัดเจนในที่เปิดเผยแสดง 1) ขั้นตอนการปฏิบัติงาน และการร้องทุกข์พร้อมระยะ เวลาที่จะใช้ในแต่ละขั้นตอน 2) ข้อความทํานองว่า ถ้าไม่ ได้รับความสะดวก หรือรอนาน เกิน 25-20 นาที ให้ติดต่อหัว หน้าหรือผู้บังคับบัญชาได้ทันที 3) เบอร์โทรศัพท์และบุคคล ที่จะรับแจ้งหากประชาชนไม่ได้ รับความสะดวก และควรมีผู้รับ ผิดชอบหากโทรมาแล้วไม่มีผู้ รับสาย หรือสายไม่ว่างเสมอ 2.5 จัดบุคคลหรือหน่วยงานรับ แจ้งการไม่ได้รับความสะดวก และเมื่อได้รับการแจ้ง ควรมี การดำเนินการแก้ไขปรับปรุง พร้อมประเมินผล	รัฐบาล หน่วยงาน ของรัฐ, หน่วย ธุรการ ของศาล ปกครอง, ตุลาการ ในศาล ปกครอง, คณะ กรรมการ ตุลาการ ศาล ปกครอง, และ ตัวแทน จาก หน่วยงาน	กระทำอยู่ ต่อเนื่อง และ ประเมินผล ทุกเดือน



3.3.2 ควรกำหนดเวลาหรือกรอบเวลาว่าการฟ้องร้องคดีปกครองและพิจารณาคดีปกครองในแต่ละขั้นตอนจะใช้เวลาเท่าใดในการดำเนินการ มิควรกำหนดไว้กว้าง ๆ ในทิศทางที่เป็นประโยชน์แก่ศาลปกครองเองแต่ประชาชนเสียผลประโยชน์ การทำเช่นนี้ นอกจากช่วยให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในศาลปกครองมากขึ้นแล้ว ยังจะแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรม และอาจนำไปใช้ในการวัดประสิทธิภาพ ทั้งนี้ควรยึดมั่นในหลักที่ว่า ความล่าช้าคือความไม่ยุติธรรม ยิ่งล่าช้ายิ่งทำให้เสียผลประโยชน์มาก

3.3.3 ควรทำให้ศาลปกครองใกล้ชิดประชาชน มิใช่เป็นศาลที่ประชาชนติดต่อหรือสัมผัสได้ยากหรือเป็นศาลของข้าราชการระดับสูงที่น่าเกรงขาม อาจกระทำโดยจัดรายการพบประชาชนอย่างต่อเนื่อง เช่น ออกรายการพบประชาชนผ่านทางสื่อมวลชน ทั้งวิทยุและโทรทัศน์และในบางโอกาสอาจเดินทางไปพบประชาชนพร้อมกับเผยแพร่ความรู้ และผลงานตามจังหวัดต่าง ๆ รวมตลอดไปถึงการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร และ/หรือ คำพิพากษาผ่านทางอินเทอร์เน็ต การกระทำเหล่านี้จะช่วยให้ศาลปกครองได้รับเสียงสนับสนุน และยอมรับจากประชาชนเพิ่มมากขึ้นด้วย

3.3.4 ควรส่งเสริมให้นำเครื่องมือและอุปกรณ์สมัยใหม่ เช่น คอมพิวเตอร์ เครื่องบันทึกวีดิโอเทปหรือวีดิทัศน์มาใช้เสริมในกระบวนการพิจารณาพิพากษาคดีปกครอง โดยใช้คอมพิวเตอร์บันทึกข้อมูลและประวัติ ส่วนเครื่องบันทึกดังกล่าวใช้สำหรับบันทึกหลักฐานหรือข้อมูลเสริมจากข้อมูลอื่น การกระทำเช่นนี้จะมีข้อดีหลายประการ เช่น มีส่วนช่วยแสดงให้เห็นถึงความบริสุทธิ์ ยุติธรรม และโปร่งใสในกระบวนการพิจารณาคดี แสดงถึงความพร้อมสำหรับการตรวจสอบถ้าจะมีขึ้นในอนาคต อีกทั้งยังอาจใช้เป็นหลักฐานประกอบหรือหลักฐานเสริม และป้องกันการถกเถียง รวมตลอดไปถึงการนำไปใช้เป็นแนวทางสำหรับการพิจารณาคดีในศาลปกครองสูงสุดต่อไป สำหรับข้อเสีย เช่น ทำให้ต้องเสียค่าใช้จ่าย และมีจำนวนบุคลากรเพิ่มขึ้น

3.3.5 ควรจัดทำแนวทางหรือคู่มือกระบวนการปฏิบัติราชการสำหรับศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้องอย่างชัดเจนพร้อมกับพิมพ์เผยแพร่ทั้งภายในและภายนอกศาลปกครอง



3.3.6 การประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้และคำแนะนำในเรื่องเกี่ยวกับศาลปกครองต่อประชาชนและข้าราชการอย่างสม่ำเสมอ เนื่องจากประชาชนเป็นจำนวนมากและข้าราชการบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเรื่องศาลปกครอง ทำให้ไม่เห็นความสำคัญของการมีศาลปกครอง การทำให้ประชาชนและข้าราชการมีความเข้าใจกระทำได้หลายวิธี เช่น จัดนิทรรศการหรือพิมพ์แผ่นพับ แสดงขั้นตอนการดำเนินงาน และผลงาน ตลอดจนแนวทางการขยายงานของศาลปกครองในอนาคต รวมทั้งแสดงให้เห็นประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิในการฟ้องคดีปกครอง วิธีดำเนินหรือขั้นตอนในการนำเรื่องสู่ศาลปกครอง ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นเจ้าหน้าที่ของรัฐทุกระดับตระหนักถึงสิทธิของประชาชน และระมัดระวังในการปฏิบัติหน้าที่ราชการให้รอบคอบมากขึ้น นอกจากนี้ ควรบรรจุเรื่องศาลปกครองไว้ในหลักสูตรการเรียนการสอนทั้งในระดับมหาวิทยาลัยและระดับต่ำกว่า

3.3.7 รัฐบาลและศาลปกครองควรสร้างค่านิยมหรือจิตสำนึกให้แก่ประชาชนและข้าราชการในเรื่องการรู้จักปกป้องและรักษาสิทธิของตนเมื่อถูกละเมิดจากหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เชื่อในศักดิ์ศรีและสิทธิของตนที่จะได้รับความเคารพและคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ และตามกฎหมาย ในส่วนของข้าราชการควรได้รับการปลูกฝังให้ทำใจยอมรับการมีศาลปกครอง

3.3.8 ควรสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับศาลปกครองในเรื่องหรือหัวข้อต่าง ๆ โดยมีควรจำกัดเฉพาะในเรื่องกฎหมายเพียงด้านเดียว แต่ควรครอบคลุมถึงเรื่องการบริหารการจัดการของศาลปกครองด้วย ตัวอย่างหัวข้อที่ควรศึกษาวิจัย เป็นต้นว่า จิตสำนึกและจริยธรรมของศาลปกครองขาดความเชื่อถือจากประชาชน และความสัมพันธ์ของศาลปกครองกับหน่วยงานของรัฐอื่น

3.4 ลำพังศาลปกครองเพียงองค์กรเดียวไม่อาจทำหน้าที่ควบคุมการกระทำทางปกครองหรือการใช้อำนาจรัฐของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เป็นไปตามกฎหมายได้อย่างสมบูรณ์ ยังมีปัจจัยสำคัญอีกหลายประการที่จะช่วยให้การคุ้มครองดังกล่าวบังเกิดผลอย่างจริงจัง เช่น ความสำนึกของเจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติหน้าที่ภายในกรอบของ

กฎหมายโดยคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ความรู้และความสำนึกในสิทธิและเสรีภาพของประชาชนเอง ตลอดจนประสิทธิภาพของกลไกอื่นของรัฐในการควบคุมการกระทำทางปกครอง ดังนั้น จึงควรให้ความสนใจต่อการพัฒนาปัจจัยอื่นควบคู่ไปกับการพัฒนาศาลปกครองด้วย⁹ โดยรัฐบาล หน่วยราชการ องค์การเอกชน และประชาชน จะต้องให้ความร่วมมือในการพัฒนาปัจจัยดังกล่าวอย่างเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม เป็นที่น่ายินดีที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติมาตรการบางอย่างไว้แล้ว เพียงแต่ต้องรับเรื่องออกกฎหมายลูกให้ครบถ้วน

3.5 โครงสร้างศาลปกครองไทยไม่อาจสมบูรณ์แบบได้ถ้าโครงสร้างระบบศาลไม่ได้รับการพัฒนาควบคู่กันไป รัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้โครงสร้างระบบศาลไทยที่สำคัญประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง และศาลทหาร พร้อมทั้งมีคณะกรรมการพิจารณาวินิจฉัยชี้ขาดอำนาจหน้าที่ของศาลทั้งหลาย ดังนั้น ควรดำเนินการพัฒนาโครงสร้างระบบศาลไทยให้ครบถ้วนตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ซึ่งครอบคลุมถึงการนั่งพิจารณาของศาลต้องมีผู้พิพากษาหรือตุลาการครบองค์คณะ ตลอดจนการจับและคุมขังบุคคลในคดีอาญาที่ต้องมีคำสั่งหรือหมายของศาล เป็นต้น

3.6 ในส่วนของโครงสร้าง ในอนาคตควรมีแผนงานขยายสาขาของศาลปกครองไปสู่ต่างจังหวัด และตารางเวลาและเงื่อนไขในการจัดตั้งศาลปกครองชั้นอุทธรณ์

3.7 ศาลปกครองควรเป็นตัวอย่างที่ดีในการใช้เงินงบประมาณหรือเงินภาษีของประชาชนด้วยความประหยัดอย่างสอดคล้องกับสถานการณ์ของประเทศ และไม่ควรให้ศาลปกครองเป็นแหล่งของการหาตำแหน่งหรือผลประโยชน์ บุคลากรที่จะมาปฏิบัติ

⁹ อมร รักษาสิทธิ์ และคณะ, รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541), หน้า 192.



ราชการในศาลปกครองควรเข้ามาโดยยึดหลักระบบคุณธรรมเป็นหลักอย่างแท้จริง ทั้งควรกระทำอย่างเปิดเผยโปร่งใส เป็นธรรม และตรวจสอบได้ ในการจัดบุคคลเข้าตำแหน่งต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นในศาลปกครองควรเป็นตำแหน่งที่จำเป็นและมีผู้ปฏิบัติงานจริง มิใช่เป็นตำแหน่งที่แต่งตั้งขึ้นเพื่อตอบแทน

3.8 ประชาชนหรือบุคคลภายนอกที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการหรือกิจกรรมของศาลปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายไม่ว่าในกรณีใด ถ้าเป็นไปได้ควรคำนึงถึงความรู้ความสามารถ ประสบการณ์ และการอุทิศเวลาที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกาปฏิบัติงานด้วย ประเด็นสำคัญคือ การแต่งตั้งควรคำนึงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมด้วย มิควรแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงหรือมีฐานะทางเศรษฐกิจโดยไม่คำนึงว่าบุคคลนั้นจะเข้าร่วมงานได้อย่างสม่ำเสมอหรือไม่

3.9 ศาลปกครองอาจจัดตั้งได้โดยอาศัยกฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับ แต่เมื่อมีศาลปกครองแล้วศาลปกครองที่เป็นที่พึ่งของประชาชนได้อย่างแท้จริงจำเป็นต้องทำกฎหมายปกครองที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์มากขึ้น¹⁰ เพราะหากขาดกฎหมายดังกล่าวศาลปกครองอาจใช้อำนาจหน้าที่หรือดุลพินิจที่กว้างขวางจนกลายเป็นพิชภัยต่อศาลปกครองเอง ฉะนั้นควรให้ความสนใจและศึกษากฎหมายปกครองทุกแขนงอย่างกว้างขวางเพื่อนำมาสู่การตราและประกาศใช้ประมวลกฎหมายปกครองของไทย¹¹

3.10 รัฐธรรมนูญปัจจุบันมีบทบัญญัติที่นายกรัฐมนตรี ตัวอย่างเช่น “บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน...” ที่เป็นเช่นนี้เพราะได้ผ่านขั้นตอนประชาพิจารณ์มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนอย่างกว้างขวางและ

¹⁰ สุจินต์ หังสุบุตร, นิติรัฐ (กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523), หน้า 139-140.

¹¹ กมลชัย รัตนสการวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2537), หน้า 238-239.



มีผู้กว้างที่มีความรู้ความสามารถและรักความเป็นธรรม จากนั้นกฎหมายลูก เช่น พระราชบัญญัติก็บัญญัติรายละเอียดออกมาอย่างสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญเนื่องจากต้องผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภาซึ่งเป็นตัวแทนของประชาชนและมีหลายฝ่ายจับตามอง แต่เมื่อมาถึงกฎหมายรองลงมาอีก เช่น กฎหรือระเบียบภายในกระทรวงหรือหน่วยราชการกลับบัญญัติไปในทิศทางที่น่าจะมีแนวโน้มขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ หรือบัญญัติไปในทิศทางที่เปิดโอกาสให้ผู้มีอำนาจใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวางจนอาจเป็นผลเสียได้ ประกอบกับผู้รักษาการพระราชบัญญัตินั้นๆ หรือผู้บังคับบัญชาในระดับสูงก็ไม่มีโอกาสติดตามดูแลอย่างใกล้ชิด ผลก็คือ มีบุคคลบางส่วนนำหรือใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายหรือระเบียบนั้นไปใช้ในทางที่ไม่เป็นธรรม หรือนำกฎระเบียบไปใช้อย่างไม่เสมอภาค หรือกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม ในทำนองที่ว่า “ผิดระเบียบไม่เป็นไร แต่ถ้าผิดใจเปิดระเบียบ” หรือนำระเบียบมาตีความอย่างเคร่งครัด และแม้จะเป็นที่รู้กันว่า กฎหรือระเบียบใดไม่อาจใช้ได้ถ้าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ แต่ในสภาพความเป็นจริงผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือผู้เสียหายส่วนใหญ่ไม่กล้าร้องเรียนเพราะข้อจำกัดหลายประการเช่น เป็นผู้ใต้บังคับบัญชา หรือเกรงการถูกกลั่นแกล้งในโอกาสต่อไป เพราะฉะนั้น เพื่ออุดข้อบกพร่องทำนองนี้ คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลซึ่งนับเป็นองค์กรที่มีความสำคัญยิ่งต่อการส่งเสริมประสิทธิภาพรวมทั้งขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรและบุคลากรในศาลปกครอง จึงควรคอยระมัดระวังและมีการตรวจสอบอย่างใกล้ชิดอยู่เสมอมิให้คณะกรรมการชุดย่อยหรือคณะอนุกรรมการต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้นทำลายเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรืออาจทำลายชื่อเสียงของศาลปกครองทางอ้อม เช่น มีทีมงานหรือทีมที่ปรึกษาของตนเองควบคู่ไปกับการมีวิธีการหาข้อมูลข่าวสาร หาข้อเท็จจริง และตรวจสอบถ่วงน้ำหนักข้อมูลด้วยตนเอง หรือหาโอกาสสัมผัสกับความเป็นจริง มิใช่เพียงรับฟังแต่เพียงรายงานของคณะกรรมการชุดย่อยหรือคณะอนุกรรมการด้วยความเกรงใจซึ่งบางคนหรือบางส่วนอาจเข้าไปเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ทางตรงหรือทางอ้อม การกระทำดังกล่าวนี้จะมีส่วนสำคัญทำให้การบริหารงานบุคคลภายในศาลปกครองเป็นไปด้วยความเสมอภาคและเป็นธรรมตามหลักการของระบบคุณธรรมมากยิ่งขึ้น อันจะส่งผลในทางที่ดีถึงประชาชนต่อไป



3.11 ควรปลูกฝังจิตสำนึกและจริยธรรมในการพิจารณาพิพากษาคดีให้แก่ศาลปกครองและบุคลากรที่เกี่ยวข้อง จริยธรรมเป็นสิ่งสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งในการปฏิบัติราชการและยังเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ราชการอีกด้วย ตัวอย่างจริยธรรม เช่น พึงปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ยุติธรรม ถูกต้องตามกฎหมายและประเพณีปฏิบัติอันดีงาม พึงซื่อตรงต่อตนเอง พึงมีเกียรติและศักดิ์ศรี และพึงรักษาไว้ซึ่งเกียรติแห่งสถาบัน

3.12 ศาลปกครองควรอดทนต่อแรงกดดันที่เกิดจากการตัดสินใจหรือกระแสสังคมที่ผ่านทางสื่อมวลชน และนักการเมือง โดยยึดมั่นในหลักจริยธรรม หลักการความถูกต้อง และความโปร่งใสในการปฏิบัติงานเป็นหลักอยู่เสมอ

3.13 ควรพัฒนาหน่วยงานและบุคลากรของศาลปกครอง เช่น ให้ทุนการศึกษา จัดการฝึกอบรมสัมมนา และส่งเสริมให้มีการผลิตนักกฎหมายมหาชนโดยสถาบันการศึกษามากขึ้น

3.14 นอกเหนือจากการประสานงานและแลกเปลี่ยนความรู้กับศาลอื่นเช่น ศาลรัฐธรรมนูญและศาลยุติธรรมภายในประเทศ ในบางโอกาสควรขยายการติดต่อไปยังศาลปกครองของต่างประเทศเพื่อนำไปสู่การพัฒนากระบวนการพิจารณาคดีปกครอง ตลอดจนการผลิตหนังสือตำราเกี่ยวกับกฎหมายปกครองด้วย





บรรณานุกรม

- กมล รัตนสกาวงศ์, หลักกฎหมายปกครองเยอรมัน. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2537.
- คณะกรรมการประชาสัมพันธ์งานจัดตั้งศาลปกครองตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงานคณะกรรมการ
การกฤษฎีกา. ศาลปกครอง : ความเห็นทางวิชาการ. กรุงเทพมหานคร :
บริษัท ประชาชน จำกัด, 2538.
- มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ประชุมกฎหมายมหาชนและเอกชนของ ปรีดี พนมยงค์.
กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2526.
- สุจินต์ หังสุบุตร. นิติรัฐ. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์แสงรุ่งการพิมพ์, 2523.
- อมร รักษาสัตย์ และคณะ. รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน พร้อมบทวิจารณ์. กรุงเทพมหานคร :
สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2541.
- อิสสระ นิตินันท์ประกาศ. ตอบ 20 คำถามเกี่ยวกับศาลปกครอง เรียนรู้เรื่องศาลปกครอง
อย่างคนธรรมดา. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2540.
- Fred L.Morrison. **Courts and the Political Process in England.** Beverly Hills,
California : Sage Publications, Inc., 1973.
- Henry J.Abraham. **The Judicial Process: An Introductory Analysis of the
Courts of The United States, England, and France.** Third Edition,
New York : Oxford University Press, 1978.
- H.W.R. Wade. **Administrative Law.** Fifth Edition, New York : Oxford
University Press, 1984.
- J. Beatson and M.H. Matthews. **Administrative Law : Cases and Materials.**
New York : Oxford University Press, 1983.





L. Neville Brown and John S.Bell. **French Administrative Law**. Fourth Edition

New York : Oxford University Press, 1933.

Mahendra P.Singh. **German Administrative Law in Common Law Perspective**

Berlin : Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1985.

Peter Cane. **An Introduction to Administrative Law**. Second Edition, New York

Oxford University Press, 1992.

P.P. Craig. **Administrative Law**. London : Sweet & Maxwell, 1983.

William Safran. **The French Polity**. Fourth Edition, White Plains, New York

Longman Publishers, 1995.



รัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ ปัญหา และทางแก้



ประยุทธ์ ทองทองคำ



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้





รัฐธรรมนูญ : บทบัญญัติ ปัญหาและทางแก้

ประยุทธ์ ทองคำ

เมื่อเร็วๆ นี้คณะกรรมการเลือกตั้งได้ส่งเรื่องที่เป็นปัญหาในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญไปให้ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการเลือกตั้ง และความชัดเจนในการ วินิจฉัยว่าผู้ใดมีสิทธิหรือไม่มีสิทธิสมควรรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการเลือกตั้งเห็นว่าเป็นปัญหาจนต้องเสนอให้ตุลาการศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัย คือบทบัญญัติในมาตรา 126 ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่กำหนดถึงลักษณะต้องห้ามของบุคคลที่ไม่อาจสมัครรับเลือกตั้งเป็นวุฒิสมาชิกได้

โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติ ม. 126 (2) และ (3) บทบัญญัตินี้ดังกล่าวมີสาระสำคัญดังนี้ :

ม. 126 (2) เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และพ้นจากการเป็น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วยังไม่เกินหนึ่งปีนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง

และ ม. 126 (3) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ 2 ประการดังกล่าว ถ้าจะแปลความเพื่ออธิบายให้ประชาชนทั่วไปเข้าใจง่าย ๆ หมายความว่า

“ผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาก่อน และพ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาไม่ถึง 1 ปี นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง ถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม ไม่สามารถสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้”

หรือผู้ที่เคยเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้



ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนสมัครรับเลือกตั้ง ก็เช่นกัน ถือว่าเป็นผู้มีลักษณะต้องห้าม จะใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไม่ได้

เหตุที่รัฐธรรมนูญ ม. 126 (2) และ (3) บัญญัติหลักเกณฑ์ดังกล่าวไว้ ผู้เขียน เข้าใจว่าน่าจะมีเจตนาดังนี้

สำหรับ ม. 126 (2) เพื่อป้องกันไม่ให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกวุฒิสภามีความเกี่ยวข้องผูกพันกับพรรคการเมืองเดิมที่ตนเป็นสมาชิกอยู่ในสมัยที่ดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญต้องการให้สมาชิกวุฒิสภามีความเป็นกลางทางการเมืองอย่างแท้จริง เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวมีความสำคัญต่อกระบวนการทางการเมืองในอนาคตที่จะต้องมีความโปร่งใสมีความเป็นธรรมปลอดจากความลำเอียงในการปฏิบัติหน้าที่ด้วยประการทั้งปวง เพราะอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ มีทั้งในด้านการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของนักการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ในองค์กรอิสระ รวมถึงตลอดถึงอำนาจในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว ออกจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้อีกด้วย

ดังนั้นรัฐธรรมนูญจึงต้องกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาไว้อย่างเหมาะสม รอบครอบ เพื่อมิให้เกิดความกังขาของสาธารณชนบุคคลที่ได้รับเลือกให้มาทำหน้าที่ที่สำคัญยิ่งต่อสังคมเช่นนี้ จะเป็นผู้ที่มีวุฒิภาวะและคุณสมบัติเหมาะสมอย่างแท้จริง ดังเช่นรัฐธรรมนูญกำหนดว่าจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองเพื่อความเป็นกลางทางการเมืองดังกล่าว ยิ่งไปกว่านั้นบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. 254 มาตรา 91 ยังได้กำหนดว่า

“ภายใต้บังคับมาตรา 92 ห้ามมิให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลใดดำเนินการหาเสียงเลือกตั้ง เว้นแต่การแนะนำตัวผู้สมัคร”

เจตนารมณ์ของบทบัญญัตินี้ต้องการให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ได้ไ้



สติปัญญาเหตุผลของตนโดยบริสุทธิ์ใจในการตัดสินใจเลือกตั้งวุฒิสมาชิก

เพื่อป้องกันมิให้ผู้เลือกตั้งตกอยู่ภายใต้ภาวะการฉ้อโกง หรือการโฆษณาชวนเชื่อเพื่อจูงใจให้เลือกตั้ง เหมือนกับกระแสการตลาดในปัจจุบันที่มีการแข่งขันอย่างรุนแรงในการโฆษณาชวนเชื่อ หรือการใช้กลเม็ดทุกประการในการที่จะจูงใจให้ประชาชนซื้อสินค้าของเขา ฉะนั้นจะเห็นได้ว่าทุกวันที่เราต้องซื้อสินค้าแพงขึ้นเหตุผลสำคัญเป็นเพราะต้นทุนของสินค้านั้นในด้านการโฆษณาชวนเชื่อมีราคาแพงมาก

ฉันทัดก็ดี ถ้าไม่มีมาตรการป้องกันการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาให้รัดกุมรอบคอบและชอบด้วยเหตุผล ก็อาจทำให้ประชาชนตัดสินใจเลือกตั้งผิดพลาด อันจะสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อกระบวนการเมืองในอนาคต เพราะอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้มีความสำคัญอย่างยิ่งตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

ฉนั้นบทบัญญัติตามมาตรา 126 (2) จึงพึงได้ว่าเป็นบทบัญญัติที่ชอบด้วยเหตุผลและน่าจะเป็นประโยชน์มากกว่าที่จะเป็นโทษ

แต่บทบัญญัติมาตรา 126 (3) ที่กล่าวว่า “ผู้ที่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ ในอายุของวุฒิสภาคราวก่อนการสมัครรับเลือกตั้ง” เป็นผู้มีลักษณะห้ามสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ไม่ได้

บทบัญญัติดังกล่าวก่อให้เกิดประเด็นปัญหาหลายประการ กล่าวคือ วุฒิสมาชิกปัจจุบัน มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาในการเลือกตั้งที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้หรือไม่ และ เหตุผลใดรัฐธรรมนูญนี้จึงมีบทบัญญัติไว้เช่นนี้ คือห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาดำรงตำแหน่งสองสมัยต่อเนื่องกัน

ปัญหาประเด็นแรกต่างยังโต้แย้งกันโดยหาข้อยุติมิได้ กล่าวคือ ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าผู้ที่ดำรงตำแหน่งวุฒิสมาชิกปัจจุบันสามารถใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ในการเลือกตั้งครั้งหน้าได้ เพราะเหตุผลว่า “สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งขณะนี้ มิได้เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้



หากแต่เป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538”

ประกอบทั้งบทบัญญัติในบทเฉพาะกาล มาตรา 315 วรรค 4 ก็ได้มีข้อยกเว้นไว้ คือไม่ให้นำเอาบทบัญญัติมาตรา 126 (2) และ (3) มาใช้บังคับ

หมายความว่าในการเลือกตั้งวุฒิสภาครั้งแรกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะนี้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้

แต่อีกฝ่ายหนึ่งแย้งว่า สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งปัจจุบันน่าจะไม่มีสิทธิ เพราะมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 126 (3) โดยให้เหตุผลว่า

บทบัญญัติมาตรา 315 วรรคสาม บัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ให้สมาชิกวุฒิสภาซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่ประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ คงเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้” ซึ่งหมายความว่า แม้สมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งขณะนี้จะเกิดขึ้นโดยผลของรัฐธรรมนูญฉบับก่อน แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้รับรองให้มีศักดิ์และสิทธิของการเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยสมบูรณ์แล้ว มิฉะนั้นสถานภาพและสมาชิกภาพของวุฒิสภาและสมาชิกวุฒิสภาเดิมก็ย่อมสิ้นสุดลงเมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้

สำหรับเหตุผลที่อ้างว่าบทบัญญัติของมาตรา 315 วรรคสี่ได้ยกเว้นไว้ ไม่ให้นำเอาความในมาตรา 126 (2) และ (3) มาใช้บังคับก็เป็นข้อยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกวุฒิสภาที่ดำรงตำแหน่งอยู่ในปัจจุบัน เพราะถ้าไม่มีบทบัญญัตินี้ ยกเว้นไว้ จะทำให้วุฒิสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งอยู่ปัจจุบันบางคนต้องสิ้นสมาชิกภาพลง ข้อยกเว้นดังกล่าวไม่มีผลไปถึงคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา ในการเลือกตั้งวุฒิสมาชิกตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญนี้ด้วย

ส่วนเหตุผลที่รัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติห้ามมิให้สมาชิกวุฒิสภาเป็นติดต่อกันสองสมัยน่าจะเป็นการป้องกันมิให้มีการสร้างฐานอำนาจเกิดขึ้นในวุฒิสภา เพราะจะเกิดความเสียหายและความไม่เป็นธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาขึ้นได้ อย่าลืมว่าวุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญปัจจุบัน มีบทบาทอำนาจหน้าที่ที่มีความสำคัญต่อองค์กรเมือง



และกระบวนการเมืองมากเพียงใด

การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาใกล้เข้ามาทุกทีแล้ว ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องจะต้องเตรียมการที่อยู่ในหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างพร้อมบริบูรณ์ ประเด็นปัญหาที่ผู้เขียนหยิบขึ้นมาพิจารณาข้างต้นมีความสำคัญที่จะต้องหาข้อยุติที่สอดคล้องเหตุผลก่อนที่จะสายเกินแก้

ขอให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องหันหน้ามาพูดจาด้วยเหตุผล และยึดมั่นในผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นที่ตั้ง เพื่อแสวงหาทางแก้ปัญหาที่ดีที่สุด



ต้นฉบับไม่มีหน้านี้



**เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้ง
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ**



วิรัตน์ เนยสูงเนิน



ต้นฉบับไม่มีหน้านี้





เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดย วิรัตน์ เนยสูงเนิน¹

ทุกวันนี้เรามักจะได้ยินคำว่า “สิทธิมนุษยชน” ไปทั่วทุกแห่งและสิทธิมนุษยชนของปวงชนชาวไทยในฐานะเป็นสิทธิตามกฎหมายที่ได้รับการรับรองอย่างเป็นทางการตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยอีกทั้งปรากฏอยู่ใน “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” ขององค์การสหประชาชาติ แม้ว่าคำมั่นสัญญาระหว่างประเทศนี้จะมีได้มีผลใช้บังคับในทางกฎหมายก็ตาม แต่ก็เป็นเรื่องมือแสดงออกของประสบการณ์ในประวัติศาสตร์ในการต่อสู้เพื่ออิสรภาพของมนุษย์ ซึ่งสั่งสมกันมานานนับศตวรรษ และยังเป็นแม่บทครอบคลุมขอบข่าย ความหมายและหลักการว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไว้อย่างกว้างขวาง ทั้งในด้านสิทธิทางการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม อาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าสิทธิมนุษยชนเป็นกลไกสนับสนุนและปกป้องมนุษย์ให้เกิดความเท่าเทียมหรือเสมอภาคในสังคม ไม่ว่าจะเป็นการดำรงชีวิตอยู่อย่างสงบสุขและปลอดภัยจากภัยอันตรายที่ไม่ชอบมีการยังชีพและบริโภคที่ถูกอนามัย การได้รับการรักษาพยาบาลเมื่อเจ็บป่วย แต่ในความเป็นจริงสิทธิเสรีภาพของประชาชนยังถูกจำกัดโดยเฉพาเรื่อง และยังมีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม อาจกล่าวได้ว่า สิทธิมนุษยชน ในปัจจุบันยังมีลักษณะที่ไม่ได้ให้ความคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้เกิดผลเสียหายต่อสังคมได้

ความเป็นมา

ปฏิธานสูงสุดของมนุษย์ทุกคนคือ ความต้องการมีชีวิตอยู่ด้วยอิสรภาพในการพูด ความเชื่อถือ และอิสรภาพพ้นจากความหวาดกลัวและความต้องการ โดยได้รับความคุ้มครองจากหลักบังคับของกฎหมายและเป็นครั้งแรกที่นานาประเทศได้พร้อมใจกันร่วมจัดทำและ

¹ นิตกร ฝ่ายวิชาการและกฎหมาย



รับรองเอกสารรับรองสิทธิมนุษยชาติ เรียกว่า “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน” นับตั้งแต่ที่สหประชาชาติได้ลงมติรับรองปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เมื่อวันที่ ธันวาคม ค.ศ. 1945 เป็นต้นมา ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นเอกสารรับรองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญที่สุดของมวลมนุษยชาติทำให้สิทธิมนุษยชน ซึ่งแต่เดิมมาถือว่าเป็นเรื่องกิจการภายในของแต่ละประเทศที่จะให้การรับรองคุ้มครองหรือจำกัดตามที่เห็นสมควรมาเป็นสิทธิระหว่างประเทศ ซึ่งทุกประเทศจะเข้ามาร่วมกันสอดส่องดูแล และเข้าแก้ไขกรณีที่มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในประเทศใดประเทศหนึ่ง อันขัดต่อหลักการที่ประกาศไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สำหรับสิทธิตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนนั้น จำแนกได้ 2 ประการสำคัญ ดังนี้ คือ

1. สิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (Civil and Political Rights) ได้แก่ สิทธิในการดำรงชีวิต สิทธิในการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน สิทธิที่จะทำการสมสิทธิในความ เสมอภาคตามกฎหมายและสิทธิที่จะได้รับการพิจารณาอย่างเป็นธรรม หากถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดอาญา สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัว สิทธิเสรีภาพในนับถือศาสนา สิทธิในการแสดงความคิดเห็นอย่างเสรี เป็นต้น

2. สิทธิทางเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม (Economic, Social and Cultural Rights) ได้แก่ สิทธิในการศึกษา สิทธิที่จะจัดตั้งสหภาพแรงงาน สิทธิมาตรฐานการครองชีพอันเพียงพอสำหรับสุขภาพและความเป็นอยู่อย่างดีสำหรับตนเองและครอบครัว สิทธิในการได้พักผ่อนและมีเวลาว่าง และวันหยุดงานเป็นครั้งคราวโดยได้รับค่าจ้าง

เนื่องจากปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มีฐานะเป็นเพียงเอกสารที่กำหนดสิทธิมนุษยชนให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน ไม่มีฐานะเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับแต่อย่างใด ประกอบกับกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิของพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ก็มีผูกพันเฉพาะกับประเทศที่เข้าร่วมลงนามเป็นภาคีเท่านั้น ดังนั้น จึงปรากฏว่า การส่งเสริมคุ้มครองสิทธิมนุษยชนทางอาญาในหลาย ๆ ประเทศ โดยเฉพาะประเทศที่ยังไม่ได้เป็นภาคีดังกล่าวยังไม่ได้เป็นไปตามมาตรฐานสากล และประชาชนจำนวนมากยังถูกละเมิดสิทธิอยู่เสมอ ทำให้ที่ผ่านมาได้มีการเรียกร้องให้ภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกให้ความสำคัญ



ปัญหาสิทธิมนุษยชน ในระดับภาคีสันับสนุนให้ประเทศต่างๆ เข้าร่วมเป็นภาคี และเรียกร้องให้มีการจัดตั้งกลไกระดับชาติเพื่อตรวจสอบปัญหาสิทธิมนุษยชน ให้คำแนะนำแก่รัฐบาล เผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับมาตรฐานสากลต่างๆ แก่สาธารณชน ข้าราชการ และเป็นช่องทางร้องเรียนเพื่อความเสมอภาคยุติธรรมทางสังคม ซึ่งการดำเนินงานของสถาบันระดับชาติจะเป็นกลไกสำคัญที่จะทำให้การส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนบังเกิดผลในทางปฏิบัติ อีกทั้งยังเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการพัฒนาประเทศ

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศ ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน มิใช่สัญญา อนุสัญญา หรือกติการะหว่างประเทศ เพราะไม่ก่อให้เกิดพันธกรณีทางกฎหมายแก่บรรดาประเทศทั้งหลายที่ร่วมกันลงมติรับรองให้ประกาศใช้เป็นความผูกพันทางด้านจริยธรรมทางการเมืองระหว่างประเทศ และที่สำคัญปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนไม่ได้สร้างกลไก สำหรับควบคุมประเทศสมาชิกที่ร่วมลงมติรับรองจะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้าง หากมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนที่อาจเกิดในประเทศใดประเทศหนึ่งจะกระทำอย่างไร แม้ในยุคปัจจุบันที่แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนเป็นที่ตระหนักรู้ และยอมรับในหมู่ประชาคมโลกแล้วก็ตาม ก็ยังคงมีบุคคลที่ถูกละเมิดสิทธิขั้นพื้นฐานในอัตราสูง ซึ่งปรากฏอยู่จากรายงานสถิติขององค์กรที่ทำหน้าที่ติดตามปัญหาในเรื่องดังกล่าวนี้ และปรากฏข้อเท็จจริงอีกว่าการละเมิดสิทธิที่สำคัญตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบันเป็นการกระทำของผู้ปกครองประเทศที่กระทำต่อคนในชาติของตน

เป็นการยากที่จะกล่าวว่า เรื่องสิทธิมนุษยชนในปัจจุบันได้รับการส่งเสริม สนับสนุนให้ดีขึ้นหรือไม่ถึงแม้ว่าในบางประเทศหลักการเรื่องเสรีภาพประชาธิปไตย และหลักนิติธรรม จะได้รับการฟื้นฟูดีขึ้นแล้วก็ตาม แต่ในทางตรงกันข้ามหลายประเทศกลับเลวร้ายกว่าเดิมเป็นที่ยอมรับกันว่าสิทธิมนุษยชนขั้นพื้นฐาน ก็คือการดำรงชีวิตอยู่อย่างปกติสุขและปลอดภัยจากภัยอันตรายที่ไม่ชอบ มีการยังชีพและบริโภคที่ถูกอนามัย การได้รับการเยียวยา รักษาเมื่อเจ็บป่วย เป็นต้น แต่ข้อเท็จจริงที่ปรากฏความเป็นอยู่ในชีวิตและความปลอดภัยในการดำรงชีพกลับอยู่ในภัยอันตรายมากขึ้นเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบันจะสอดคล้องกับปฏิญญา



สากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนก็ตาม แต่ในความเป็นจริงสิทธิเสรีภาพของประชาชนยังถูกจำกัดโดยกฎหมายเฉพาะเรื่อง และประเทศไทยยังไม่เคยมีวิธีการให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญโดยตรง เพราะการกล่าวหาว่าขัดบทกฎหมายที่คุ้มครองสิทธิเสรีภาพถือเป็นกฎหมายลำดับรองจากรัฐธรรมนูญเท่านั้น พระราชบัญญัติ พระราชกำหนด พระราชกฤษฎีกา เป็นต้น ซึ่งขึ้นอยู่กับกฎหมายลำดับรองดังกล่าวจะมีหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากน้อยเพียงใด เมื่อพิจารณาหน่วยงานต่าง ๆ ที่ดำเนินงานเกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนของไทย ปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่า การดำเนินงานด้านนี้มีลักษณะกระจัดกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่าง ๆ ทั้งหน่วยงานฝ่ายตุลาการ หน่วยงานฝ่ายนิติบัญญัติ และหน่วยงานฝ่ายบริหาร ซึ่งส่วนนี้รับผิดชอบในเรื่องมนุษยชนทั่วไป และยังไม่มียุทธศาสตร์ระดับชาติ หรือกลไกระดับชาติที่รับผิดชอบด้านการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนโดยตรง รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่ส่งเสริม สนับสนุน และคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน

สิทธิมนุษยชนกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การรองรับและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของชนชาวไทย ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในเรื่อง ต่อไปนี้

1. เพิ่มสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค

1.1 เพิ่มสิทธิในความเป็นมนุษย์หรือสิทธิมนุษยชน

- ก. รับรองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (ม.4, ม.26, ม.28)
- ข. ขยายสิทธิและเสรีภาพในชีวิตและร่างกาย (ม.31, ม.237)
- ค. รับรองในครอบครัว และความเป็นอยู่ส่วนตัว (ม.34, ม.53, ม.80)
- ง. เพิ่มสิทธิผู้ต้องหาที่จะให้ทนายความเข้าฟังการสอบสวนและสิทธิจำคุก



(ม.241,ม.246)

จ. ขยายเสรีภาพทางมโนธรรมและศาสนา (ม.38, ม.73)

1.2 เพิ่มสิทธิของความเป็นพลเมือง

ก. ขยายสิทธิในการรับบริการสาธารณสุข โดยเฉพาะผู้ยากไร้มีสิทธิรักษาพยาบาลโดยไม่คิดมูลค่า (ม.52, ม.82)

ข. เพิ่มสิทธิเด็กและเยาวชนที่จะได้รับความคุ้มครองโดยรัฐ (ม.53,ม.80)

ค. เพิ่มสิทธิคนชราซึ่งมีอายุครบหกสิบปีและไม่มีรายได้ให้ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐ (ม.54, ม.80)

ง. เพิ่มสิทธิผู้พิการหรือทุพพลภาพที่จะได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ (ม.55, ม.80)

จ. ให้ความคุ้มครองผู้บริโภคโดยมีองค์กรอิสระให้ความเห็นในการกำหนดมาตรการ (ม.57)

ฉ. เพิ่มสิทธิชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมในการอนุรักษ์ และฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น (ม.46, ม.79, ม.290)

ช. เพิ่มเติมสิทธิบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐบาลและชุมชนในการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ (ม.56, ม.79)

ซ. เพิ่มสิทธิขอให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบริการประชาชนและวางตัวเป็นกลางทางการเมือง (ม.70)

ฅ. ปรับปรุงเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นเสรีภาพของสื่อมวลชน โดยห้ามปิดโรงพิมพ์ สถานีวิทยุ โทรทัศน์ (ม.39,ม.40,ม.41,ม.78)

ญ. ขยายเสรีภาพทางวิชาการและการศึกษาให้รัฐจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานแบบให้เปล่าอย่างน้อย 12 ปี (ม.43)

1.3 รับรองความเสมอภาคของบุคคล

ก. ให้ความคุ้มครองบุคคลตามรัฐธรรมนูญเสมอกัน (ม.5,ม.30)

ข. ให้ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน (ม.5,ม.30)



- ค. ให้รัฐสามารถเลือกปฏิบัติในทางที่เป็นคุณแก่ผู้เสียเปรียบและด้อยโอกาส เช่น สตรี เด็ก เป็นต้น (ม.29 วรรคสี่, ม.190)
- ง. ให้มีความเสมอภาคในการใช้สิทธิการเลือกตั้ง (ม.99, ม.102, ม.105 วรรคสอง)
- จ. การห้ามบุคคลทำหน้าที่ 2 หน้าที่ขณะเดียวกัน (ม.109(8) (11), ม.126(4), ม.285 วรรคหก, ม.334(4), ม.335(7), ม.118(7) ม.127,ม.204)

2. สิทธิและเสรีภาพได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

2.1 หน่วยงานของรัฐต้องเคารพสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

- ก. ให้สิทธิและเสรีภาพผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาลในการตราและใช้กฎหมาย (ม.26,27)
- ข. จำกัดสิทธิและเสรีภาพต้องกระทำตามกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้นเท่านั้น (ม.29)
- ค. ให้สิทธิบุคคลที่ถูกละเมิดศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ใช้สิทธิฟ้องศาลได้ (ม.28)
- ง. ให้สิทธิบุคคลยื่นฟ้องหน่วยงานรัฐให้ปฏิบัติตามหน้าที่รักษาสิ่งแวดล้อม
- จ. ให้สิทธิบุคคลร้องทุกข์ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ไม่ชอบธรรมด้วยรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ม.197, ม.200, ม.198,ม.264 และ ม.276)

2.2 ประชาชนมีสิทธิรับรู้และมีสิทธิให้ความเห็นเพิ่มขึ้น

- ก. สิทธิในการรับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นสาธารณะ (ม.58)
- ข. สิทธิในการขอข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐก่อนการอนุมัติอนุญาตได้ (ม.59)
- ค. สิทธิในการมีส่วนร่วมรับรู้หรือคัดค้าน หรืออุทธรณ์การใช้อำนาจเจ้าหน้าที่



ที่กระทบต่อตน (ม.60)

2.3 ประชาชนมีเสรีภาพในการรวมตัวมากขึ้น

- ก. ส่งเสริมเสรีภาพในการรวมตัวทุกรูปแบบ อาทิ สมาคม สหภาพ สหกรณ์ กลุ่มต่างๆ เป็นต้น (ม.45)
- ข. ให้องค์กรประชาชนมีบทบาทมากขึ้นในระบบการเมือง (ม.56, 57, 89, ม.145 วรรคสาม, ม.327 (7) ม.199, ม.190)

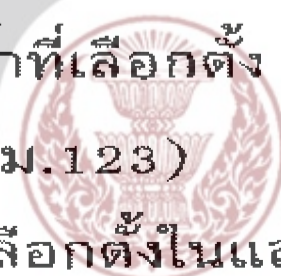
3. เพิ่มหน้าที่ของรัฐและขยายการมีส่วนร่วมของประชาชน

3.1 ให้รัฐมีหน้าที่เพิ่มมากขึ้น

- ก. ให้ ครม.ต้องแถลงนโยบายในการดำเนินการให้สอดคล้องกับหน้าที่และรายงานต่อรัฐสภาปีละ 1 ครั้ง (ม.88)
- ข. ให้มีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (ม.89)
- ค. ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นมีส่วนร่วมกันเข้าชื่อเสนอร่าง พ.ร.บ.ให้รัฐสภาพิจารณาได้ (ม.170)

3.2 ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองระดับชาติมากขึ้น

- ก. ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนเข้าชื่อเสนอร่าง พ.ร.บ.เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพได้ (ม.170)
- ข. ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า 5 หมื่นคนเข้าชื่อถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ส.ส. ส.ว.ประธานศาล หรือข้าราชการระดับสูง (ม.303, 304)
- ค. ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงประชามติ (ม.214)
- ง. ให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งมีหน้าที่เลือกตั้ง (ม.68) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ม.98) สมาชิกวุฒิสภา (ม.123)
- จ. ให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่อยู่นอกเขตเลือกตั้งในและนอกราชอาณาจักรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้ (ม.105วรรคสอง)



LIBRT

เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเป็นกฎหมายที่กำหนดรูปแบบของการปกครองประเทศระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และสิทธิหน้าที่ของประชาชน ในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุดกฎหมายฉบับอื่นจะออกมาขัดหรือแย้งมิได้ ในประเทศที่ระบอบประชาธิปไตยที่มีรากฐานมั่นคงแล้ว สิทธิตามรัฐธรรมนูญ (Constitutional Rights) นับเป็นเรื่องสำคัญและอยู่ในความสำนึกของประชาชนที่จะไม่ยอมให้รับหรือเอากชนอื่นมาล่วงละเมิดรัฐธรรมนูญ ที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญบัญญัติในสิทธิเสรีภาพแก่ประชาชนไทยอย่างกว้างขวางครอบคลุมเกือบหมดไม่ว่าจะมีปัญหาประการใด แต่ในทางปฏิบัตินั้นอาจจะเห็นข้อบกพร่องได้หลายประการ เช่น

1.1 สิทธิที่จะได้รับความเสมอภาคกันตามกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาตรา 30 บัญญัติว่า “บุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน” แต่ยังมีวิธีปฏิบัติหลายประการ หรือกฎหมายหลายฉบับที่ขัดแย้งกับมาตรานี้ โดยเฉพาะการเลือกปฏิบัติระหว่างเพศชายกับเพศหญิง เป็นต้น

1.2 สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับใช้กฎหมายย้อนหลัง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 32 บัญญัติรับรองไว้ว่า “บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่จะได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้” นอกจากนั้นประมวลกฎหมายอาญาได้ให้หลักประกันที่คุ้มครองสิทธิของบุคคลไว้ชัดเจนในมาตรา 2 วรรคแรก ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลจักต้องรับโทษในทางอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้ในขณะกระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่ผู้กระทำความผิดนั้น ต้องเป็นโทษที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย...”

1.3 สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะมีคำพิพากษาจนถึงที่สุดว่าบุคคลนั้นได้กระทำความผิด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 33 และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนข้อ 11 บัญญัติรับรองไว้ ดังนั้น การที่พนักงานเจ้าหน้าที่กระทำการต่อผู้ต้องหา



โดยที่กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้ก็เป็นความผิด เช่น การจับผู้ต้องหาให้สื่อมวลชนถ่ายรูป และ การข่มผู้ต้องหา หรือการนำเอาเรื่องการปล่อยตัวของผู้ต้องหามาเปิดเผย เป็นต้น

1.4 สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองเกี่ยวกับการจับกุม คမ်းซัง คั่นและยึด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 31 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 78 และมาตรา 92 บัญญัติรับรองไว้แต่ในทางปฏิบัติสิทธิดังกล่าวของคนไทยยังมิได้รับการคุ้มครองเท่าที่ควร ดังที่เป็นข่าวอยู่เป็นประจำว่าได้เกิด “คดีวิสามัญฆาตกรรม” ซึ่งเกิดจากหลักการให้ความคุ้มครองทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเสี่ยงชีวิตในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบังคับใช้กฎหมายแก่เจ้าหน้าที่ในการป้องกันตนเอง ตามมาตรา 68 แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งเกิดจากการละเมิดต่อกฎหมาย เช่น การเข้าตรวจค้นหรือจับกุมโดยชอบแล้วอีกฝ่ายหนึ่งใช้อาวุธต่อสู้ขัดขวางและเป็นภัยอันตรายที่ใกล้จะถึงอันเป็นเหตุการณณ์เฉพาะหน้า และการป้องกันนั้นพอสมควรแก่เหตุ

การกระทำวิสามัญฆาตกรรมมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นเรื่องที่อาจเกิดความขัดแย้งกันโดยฝ่ายหนึ่งเห็นว่า เพื่อความมั่นคงของรัฐที่จะต้องนำเอาตัวผู้กระทำผิดมาดำเนินคดีตามกระบวนการยุติธรรม ปัญหาทางกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระทำวิสามัญฆาตกรรม การชันสูตรพลิกศพ การไต่สวนคดี การสอบสวนดำเนินคดี จึงเป็นปัญหาสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเป็นบทกฎหมายที่ไปกระทบกับผลประโยชน์ในการที่จะดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เพื่อให้สังคมส่วนรวมในรัฐเกิดความสงบสุข และผลประโยชน์ของประชาชนในการที่จะได้รับความคุ้มครอง ความปลอดภัยในชีวิตร่างกาย และเสรีภาพที่จะไม่ถูกกระทบกระเทือนโดยการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ในประเทศไทยนั้น สิทธิมนุษยชนได้รับการยอมรับมาช้านานแล้วและในปัจจุบันก็ยังถือเป็นเรื่องสำคัญสำหรับประเทศ การปกป้องคุ้มครองสิทธิแก่บุคคลทุกคนโดยไม่เลือกเฉพาะบางกลุ่มย่อมเห็นได้ประจักษ์ชัดแจ้งบุคคลทุกคนไม่จำเป็นว่าจะจะเป็นผู้ถูกจับกุมหรือคุมขัง

1. สิทธิที่จะไม่ถูกจับกุมหรือคุมขังโดยมิชอบตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 31 ที่รับรองไว้

2. สิทธิที่จะไม่ถูกจำคุกหรือได้รับการปฏิบัติที่เป็นการทรมาน ทารุณโหดร้าย



ไร้มนุษยธรรม หรือเป็นการเหยียดหยาม ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 31 ที่รับรองไว้

3. สิทธิที่จะได้รับการปฏิบัติอย่างมีมนุษยธรรมโดยเคารพในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 26 ที่รับรองไว้

4. สิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากกฎหมายด้วยเสมอภาค และไม่ถูกกีดกัน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 30

5. สิทธิที่จะได้รับแจ้งเหตุผลหรือสาเหตุที่ถูกจับหรือคุมขัง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 237 ที่รับรองไว้

6. สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาต่อหน้า และสามารถต่อสู้คดีด้วยตนเองหรือมีทนายความช่วยเหลือตามใจสมัคร ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 242 รับรองไว้

7. สิทธิที่จะไม่ถูกบังคับให้การเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเองหรือถูกบังคับให้รับสารภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 243 รับรองไว้

8. สิทธิที่จะได้รับการสันนิษฐานว่าเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 33 รับรองไว้

9. สิทธิที่จะไม่ถูกถือว่าได้กระทำความผิดอาญาจากการกระทำหรือละเว้นการกระทำใด ซึ่งไม่เป็นความผิดตามกฎหมายภายในหรือกฎหมายระหว่างประเทศที่ใช้ในขณะกระทำ หรือถูกลงโทษโดยโทษที่หนักกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

อาจจะกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนไว้ค่อนข้างจะใกล้เคียงกับมาตรฐานสากล เช่นเดียวกับนานาประเทศซึ่งได้บัญญัติรับรองสิทธิมนุษยชนที่สำคัญ ๆ ไว้ คล้ายคลึงกันโดยเฉพาะมีการรับรองสิทธิต่าง ๆ ที่สำคัญและเป็นหลักสากลไว้ค่อนข้างตรงกันไม่ว่าจะเป็นสิทธิของผู้ต้องหา จำเลยหรือผู้ต้องขัง เพียงแต่แตกต่างกันในรายละเอียดและประสิทธิภาพของการบังคับใช้กฎหมายเหล่านั้นให้บังเกิดผลอย่างจริงจังในทางปฏิบัติ ซึ่งประเทศไทยก็ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติ บางกรณีที่ยังไม่สามารถให้การคุ้มครองสิทธิของประชาชนได้เท่าที่ควร เช่น การทำวิสามัญฆาตกรรมของเจ้าหน้าที่



ตำรวจ ซึ่งบางครั้งกระทำโดยที่ไม่เข้าใจข้อกำหนดในเรื่องนี้อย่างแท้จริง อันส่งผลกระทบต่อโดยตรงต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน แม้ว่าจะมีกฎหมายรับรองสิทธิมนุษยชนทางอาญาไว้สมบูรณ์เพียงใดก็ตาม หากไม่มีการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างจริงจัง ประชาชนก็คงยังไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิ การบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างจริงจังจึงอาจกระทำได้โดยหลายวิธี เช่น

1. โดยผ่านองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ

2. โดยผ่านองค์กรในกระบวนการยุติธรรมของฝ่ายบริหาร เช่น ตำรวจ อัยการ ราชทัณฑ์

3. โดยผ่านองค์กรฝ่ายตุลาการ

การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนนั้นได้พัฒนาความคิดไม่ว่าจำเป็นต้องมีทั้งการ “ส่งเสริม” และ “คุ้มครอง” ควบคู่กันไป จึงจะกระทำไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งกลไกต่าง ๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เน้นหนักด้านการคุ้มครอง กล่าวคือ จะเข้าไปดำเนินการก็ต่อเมื่อมีการละเมิดสิทธิมนุษยชนแล้ว แต่ทางด้านส่งเสริมและประสานงานระหว่างองค์กรภาครัฐและเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ยังไม่มีหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง

สิทธิตามกฎหมายอื่น ๆ

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้กำหนดให้การรับรองคุ้มครองสิทธิของบุคคลในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน ชื่อเสียง เมื่อสิทธิต่าง ๆ ดังกล่าวของบุคคลถูกละเมิดโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายจากการละเมิดกฎหมายนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับการเยียวยาจากกระบวนการยุติธรรม (ฟ้องร้องผู้กระทำละเมิดต่อสิทธิตน) ซึ่งสามารถแยกสิทธิกรณีดังกล่าวได้ ดังนี้

1. สิทธิของผู้เสียหาย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติรับรองสิทธิของผู้เสียหายไว้คือร้องทุกข์ ถอนคำร้องทุกข์

การร้องทุกข์ คือ การกล่าวหาต่อพนักงานสอบสวนว่ามีผู้กระทำความผิดอาญา



เกิดขึ้นทำให้ตนได้รับความเสียหาย และขอให้ติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดมาลงโทษ เมื่อได้ร้องทุกข์แล้วเจ้าพนักงานตำรวจก็จะดำเนินการสอบสวนโดยการรวบรวมพยานหลักฐาน และเมื่อรู้ตัวผู้กระทำความผิดจะติดตามจับกุมส่งให้พนักงานอัยการฟ้องต่อศาลได้

1.1 ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง หรือถอนฟ้องคดีต่อศาลเอง

1.2 ผู้เสียหายเป็นโจทก์ฟ้อง หรือถอนฟ้องคดีแพ่งเกี่ยวข้องกับคดี เพื่อเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้กระทำความผิดชดเชยความเสียหายที่ได้รับ

1.3 การยอมความในคดีที่เป็นความผิดส่วนตัว เช่น ความผิดฐานหมิ่นประหารการดำเนินการของผู้เสียหายทางอื่น

1. การร้องเรียนต่อองค์การหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในประเทศ เมื่อมีการละเมิด จะโดยบุคคลหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผู้ได้รับความเสียหาย ญาติหรือองค์การที่สนใจในเรื่อง อาจร้องเรียนได้เช่นกรณีที่ถูกกลั่นแกล้งจากพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก็อาจร้องเรียนไปยังหน่วยงานต้นสังกัดหรือหน่วยงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่ตั้งขึ้น

2. การร้องเรียนไปยังองค์การระหว่างประเทศ รวมทั้งองค์การสหประชาชาติ โดยบุคคลใดก็ตามที่มีส่วนเกี่ยวข้องหรือสนใจสามารถร้องเรียนไปได้ เช่น ร้องเรียนไปคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งสหประชาชาติ เป็นต้น

3. การกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวน ในความผิดต่อแผ่นดิน แม้ตัวตนจะไม่ผู้เสียหายโดยตรงก็แจ้งความได้

2. สิทธิของผู้ต้องหา

คือผู้ที่ถูกกล่าวหาว่าละเมิดสิทธิของผู้อื่น หรือความสงบเรียบร้อยของกฎหมาย เรียกว่า “ผู้ต้องหา” และเมื่อถูกฟ้องคดีต่อศาลแล้วเรียกว่า “จำเลย” อาจจะถูกกล่าวโทษได้โดยผู้เสียหายร้องทุกข์ต่อพนักงานสอบสวนหรือฟ้องคดีต่อศาลในคดีที่เป็นความผิดส่วนตัวหรือความผิดต่อแผ่นดิน

สิทธิทั่วไปของผู้ต้องหา คือ บุคคลใดจะถูกจับ คุมขัง ตรวจสอบตัวบุคคล หรือการเนรเทศบุคคลผู้มีสัญชาติไทยออกนอกราชอาณาจักรไทยมิได้ ตามรัฐธรรมนูญ



แห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา 31 และมาตรา 36 ประกอบกับปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ข้อ 9 และบุคคลจะถูกดำเนินคดี และรับโทษทางอาญาเฉพาะขณะที่กระทำความผิดและมีกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในเวลานั้นกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้

ข้อเสนอแนะในการแก้ไขและการคุ้มครองผู้เสียหาย

1. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้ ดังนั้น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียหาย เช่น ประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง เป็นต้น หรือการปรับปรุงแก้ไขกระบวนการสืบสวนสอบสวน และการพิพากษาคดี โดยคำนึงถึงสิทธิของผู้เสียหาย

2. การบัญญัติกฎหมายเฉพาะผู้เสียหาย เช่น การให้ค่าชดเชยความเสียหาย ปฏิบัติที่เหมาะสม

3. การสร้างจิตสำนึกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้รับผิดชอบ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญอย่างยิ่ง เพราะเป็นบุคลากรจะต้องรับผิดชอบในวิชาชีพ ต้องสอดส่องดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนและบุคลากรภายในองค์กรที่กำกับดูแล และผู้ที่เกี่ยวข้องในการควบคุมจรรยาบรรณจะต้องร่วมมือกันสอดส่องบุคลากรภายในองค์กรของตนเอง รวมทั้งจะต้องกำหนดกฎเกณฑ์ จริยธรรมเป็นแนวทางในหน่วยงานปฏิบัติเพื่อการสร้างจิตสำนึกแก่บุคลากรภายในองค์กร

ซึ่งถ้าสิทธิของผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการรับรองโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนแล้ว ถ้ามีการปฏิบัติอย่างถูกต้องตามหลักการของสิทธิแล้วผู้ต้องหาและจำเลยก็จะได้รับความคุ้มครองสิทธิที่สมบูรณ์





ข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาสิทธิมนุษยชน

1. ด้านการส่งเสริม

การส่งเสริมอาจกระทำได้ในหลายรูปแบบ เช่น การส่งเสริมด้านสื่อมวลชน ให้มีความเป็นอิสระในการเสนอข่าวเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในแง่มุมต่าง ๆ การส่งเสริมการเผยแพร่การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิ เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนในสถาบันการศึกษาต่าง ๆ การส่งเสริมบทบาทขององค์การเอกชน (Non-governmental Organization หรือที่เรียกว่า NGO) ให้เข้ามามีส่วนร่วมมือในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน เพราะองค์การเอกชนนั้นมีความเป็นอิสระและมีความจริงใจในการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนมากกว่าหน่วยงานของทางราชการซึ่งในต่างประเทศองค์การเอกชนได้รับความเชื่อถือมาก การส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตย เพราะเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่าการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนที่จะได้ผลดีที่สุดจะต้องดำเนินการควบคู่กับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเสมอ เนื่องจากกลไกการปกครองตามรัฐธรรมนูญจะมีการตรวจสอบถ่วงดุลกันอยู่ ทำให้การคุ้มครองได้ผลดี

2. ด้านการเยียวยาแก้ไขการละเมิดสิทธิมนุษยชน

นอกจากด้านการส่งเสริมแล้ว การสร้างกลไกในการแก้ไขเยียวยากรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน เช่น การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอันจะทำให้การคุ้มครองสิทธิมนุษยชนได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โครงการส่งเสริมให้องค์กรฝ่ายตุลาการมีอิสระปลอดจากการแทรกแซงกดดันจากฝ่ายต่าง ๆ การส่งเสริมให้มีการจัดตั้งศาลปกครองโดยเร็วเพื่อวินิจฉัยข้อพิพาทในทางปกครองได้ดียิ่งขึ้น เพราะปัจจุบันคดีที่พิพาทเกี่ยวกับการกระทำในทางการปกครองระหว่างประชาชนกับทางราชการในประเทศไทยยังใช้วิธีฟ้องร้อง และพิจารณาพิพากษาในศาลยุติธรรม

การจัดตั้งองค์กรกึ่งตุลาการ เช่น การจัดตั้งให้มี “ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา” (Om-budsman) ที่มีความเป็นอิสระ ซึ่งเป็นหน่วยงานของฝ่ายนิติบัญญัติในระบบรัฐสภาที่จะทำหน้าที่ตรวจสอบว่าการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายบริหารได้เป็นไปอย่างถูกต้อง ซื่อสัตย์สุจริตหรือไม่ เพียงใดอันเป็นการตรวจสอบจากฝ่ายนิติบัญญัติซึ่งเป็นตัวแทนของ



ประชาชนโดยตรง และใช้ได้ผลดีในกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย ปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีหน่วยงานของรัฐสภาที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของฝ่ายบริหารโดยตรง คงใช้วิธีการตรวจสอบโดยทางอ้อมตามรัฐธรรมนูญ คือ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปราย ไม่ไว้วางใจคณะรัฐมนตรีเป็นรายบุคคลหรือทั้งคณะ หรือการตรวจสอบโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนของทั้งสองสภา ซึ่งมีใช้การตรวจสอบที่มีลักษณะเดียวกับระบบผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา

การเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิมีโอกาสเรียกร้องให้มีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญโดยตรง กล่าวคือ ขณะนี้รัฐธรรมนูญ มาตรา 170 ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนเข้าชื่อกันเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ซึ่งเป็นช่องทางที่ประชาชนสามารถดำเนินการได้

การจัดตั้ง “สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ” โดยเร็ว ซึ่งขณะนี้ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ....อยู่ในระหว่างกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา หากว่าการตราต่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นไปโดยรวดเร็ว ปัญหาเรื่องการละเมิดสิทธิมนุษยชนคงได้รับการเยียวยาและยุติปัญหาภายในเวลาอันรวดเร็ว

เจตนารมณ์ในการตราต่างพระราชบัญญัติกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 199 และ มาตรา 200 ได้บัญญัติให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรืออันไม่เป็นไปตามนั้น กรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปี โดยให้กำหนดอำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน



แห่งชาติตลอดจนคุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทนกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

อาจกล่าวได้ว่าสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ซึ่งคณะรัฐมนตรี ผู้เสนอเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับ

1. การกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีก 10 คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภาจากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์

2. อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

2.1 ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

2.2 ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

2.3 เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.4 ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

2.5 ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กรเอกชน และองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

2.6 จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

2.7 เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็นภาคีสันธิสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

2.8 แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย





2.9 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

3. การจัดตั้งสำนักงาน

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสำนักนายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของคณะกรรมการ และโดยเฉพาะให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

3.1 รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

3.2 ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

3.3 ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้านสิทธิมนุษยชนในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

3.4 ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

4. การตรวจสอบละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไขตามพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หมายถึง สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทยหรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคีซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพทั่วไป





ร่าง

พระราชบัญญัติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. ของคณะรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล

ประกอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

เหตุผล

โดยที่มาตรา 199 และมาตรา 200 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชนหรืออันไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยเป็นภาคี และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสม รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนไม่ว่าจะเป็นการเสนอแนะนโยบายต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรี หรือการส่งเสริมการศึกษา การวิจัย ความร่วมมือ และการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ตลอดจนการจัดทำรายงานประจำปีโดยได้กำหนดให้อำนาจหน้าที่อื่นของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตลอดจนคุณสมบัติลักษณะต้องห้าม การสรรหา การเลือก การถอดถอน และการกำหนดค่าตอบแทน กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ สมควรดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ร่าง
พระราชบัญญัติ
คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พ.ศ.

.....
.....
.....

.....
.....

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพ
ของบุคคล ซึ่งมาตรา 29 ประกอบกับมาตรา 35 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

.....
.....

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน
แห่งชาติ พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป





มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้

“สิทธิมนุษยชน” หมายความว่า สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่ได้รับการรับรองหรือคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หรือตามกฎหมายไทย หรือตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเป็นภาคี

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“ประธานกรรมการ” หมายความว่า ประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 4 ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

มาตรา 5 ให้มีคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติคณะหนึ่ง ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นอีกสิบคน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามคำแนะนำของวุฒิสภา จากผู้ซึ่งมีความรู้หรือประสบการณ์ด้านการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นที่ประจักษ์ โดยมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6

ให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

มาตรา 6 ประธานกรรมการและกรรมการต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (2) ไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น



- (3) ไม่เป็นสมาชิกหรือผู้ดำรงตำแหน่งอื่นของพรรคการเมือง
- (4) ไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- (5) ไม่ติดยาเสพติดให้โทษ
- (6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลายซึ่งศาลยังไม่สั่งให้ฟื้นคดี
- (7) ไม่เป็นบุคคลที่ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล
- (8) ไม่เคยต้องโทษจำคุกตามคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ
- (9) ไม่เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ รัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือถือว่ากระทำการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
- (10) ไม่เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน เพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

มาตรา 7 การสรรหาและการเลือกกรรมการให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการประกอบด้วย ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด นายกสภานายความ อธิการบดีของสถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมืองทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือห้าคน และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นเลขานุการ และให้คณะกรรมการสรรหามีหน้าที่สรรหาและจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่เหมาะสมจะเป็นกรรมการตามมาตรา 5 จำนวนยี่สิบสองคน เสนอต่อประธานวุฒิสภาโดยต้องเสนอพร้อมความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อนั้น รวมทั้งเอกสารหรือหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่าผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ที่เหมาะสมกับการเป็นกรรมการ และมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6 ทั้งนี้ ภายในหกสิบวันนับแต่วันที่มิเหตุทำให้ต้องมีการเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มติในการเสนอชื่อต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนกรรมการสรรหาทั้งหมด



เท่าที่มีอยู่

ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนให้หมายถึงผู้แทนกลุ่มบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์และการดำเนินกิจการอันเปิดเผยและชอบด้วยกฎหมายที่จะส่งเสริมหรือคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และมีได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือมุ่งคำหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

(2) ให้ประธานวุฒิสภาเรียกประชุมวุฒิสภาเพื่อมีมติเลือกบุคคลผู้ได้รับเสนอชื่อในบัญชีตาม (1) ซึ่งต้องกระทำโดยวิธีลงคะแนนลับ ในการนี้ให้บุคคลซึ่งได้คะแนนสูงสุด และมีคะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภาเป็นผู้ได้รับเลือกเป็นกรรมการ แต่ถ้าผู้ได้รับเลือกที่ได้คะแนนมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภามีจำนวนไม่ครบสิบเอ็ดคนให้นำรายชื่อของบุคคลที่ได้รับการเสนอชื่อที่เหลืออยู่ทั้งหมดมาให้สมาชิกวุฒิสภาออกเสียงลงคะแนนเลือกอีกครั้งหนึ่งต่อเนื่องกันไป และในกรณีนี้ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดเรียงลงไปตามลำดับจนครบจำนวนเป็นผู้ได้รับเลือกให้เป็นกรรมการ ถ้ามีผู้ได้รับคะแนนเท่ากันในลำดับใดอันเป็นเหตุให้ผู้ได้รับเลือกเกินสิบเอ็ดคน ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือก

ให้ผู้ได้รับเลือกตาม (2) ประชุมและเลือกกันเองให้คนหนึ่งเป็นประธานกรรมการแล้วแจ้งผลให้ประธานวุฒิสภาทราบ และให้ประธานวุฒิสภานำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งต่อไป

มาตรา 8 กรรมการต้องปฏิบัติหน้าที่ของตนอย่างเป็นอิสระและเป็นกลา
รวมทั้งต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติและประชาชนประกอบด้วย

ให้กรรมการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต

มาตรา 9 กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งหกปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์
ทรงแต่งตั้ง และให้ดำรงตำแหน่งได้เพียงวาระเดียว



กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระต้องปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เพื่อให้ได้มาซึ่งกรรมการชุดใหม่เข้ามาปฏิบัติหน้าที่เมื่อสิ้นสุดวาระของกรรมการชุดเดิม ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการชุดใหม่ก่อนครบวาระของกรรมการชุดเดิม เป็นระยะเวลาหกสิบวัน

มาตรา 10 สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ของแต่ละสภา มีสิทธิร้องขอให้วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนกรรมการออกจากตำแหน่งเพราะเหตุที่กรรมการนั้นมีความประพฤติเสื่อมเสียอย่างร้ายแรงหรือบกพร่องต่อหน้าที่อย่างร้ายแรง

มติดังกล่าวต้องได้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา

มาตรา 11 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 6
- (4) วุฒิสภามีมติให้ถอดถอนจากตำแหน่งตามมาตรา 10

มาตรา 12 การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่มีอยู่ จึงเป็นองค์ประชุม

ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

ในการวินิจฉัยชี้ขาดให้ถือเสียงข้างมาก ถ้ามีคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธาน



ในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

ในการประชุม ถ้ามีการพิจารณาเรื่องที่กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสีย กรรมการผู้นี้ไม่มีสิทธิเข้าประชุม

มาตรา 13 ในกรณีที่ตำแหน่งกรรมการว่างลงไม่ว่าเพราะเหตุใด ให้กรรมการจำนวนเท่าที่มีอยู่ดำเนินการต่อไปได้ แต่ถ้ากรรมการจำนวนเท่าที่มีอยู่มีน้อยกว่าเจ็ดคน ให้ดำเนินการแต่งตั้งกรรมการเพิ่มขึ้น และให้นำมาตรา 7 มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีที่อยู่นอกสมัยประชุมของรัฐสภา ให้ดำเนินการสรรหาและเลือกกรรมการภายในสามสิบวันนับแต่วันที่เปิดสมัยประชุมของรัฐสภา

มาตรา 14 คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ส่งเสริมการเคารพและปฏิบัติตามหลักสิทธิมนุษยชนทั้งในระดับประเทศและระหว่างประเทศ

(2) ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน และเสนอมาตรการการแก้ไขที่เหมาะสมต่อบุคคลหรือหน่วยงานที่กระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวเพื่อดำเนินการ ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามที่เสนอให้รายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการต่อไป

(3) เสนอแนะนโยบายและข้อเสนอในการปรับปรุงกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับต่อรัฐสภาและคณะรัฐมนตรีเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการเผยแพร่ความรู้ด้านสิทธิมนุษยชน

(5) ส่งเสริมความร่วมมือและการประสานงานระหว่างหน่วยราชการ องค์กร เอกชน และองค์การอื่นในด้านสิทธิมนุษยชน

(6) จัดทำรายงานประจำปีเพื่อประเมินสถานการณ์ด้านสิทธิมนุษยชนภายในประเทศและเสนอต่อรัฐสภา

(7) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาในกรณีที่ประเทศไทยจะเข้าเป็น



ภาคีสันติสัญญาเกี่ยวกับการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(8) แต่งตั้งอนุกรรมการเพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

(9) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น ซึ่งกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 15 ให้กรรมการได้รับค่าตอบแทนเป็นเบี้ยประชุมและค่าใช้จ่าย ในการเดินทางไปปฏิบัติงานตามหลักเกณฑ์และอัตราที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

มาตรา 16 ให้มีสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติในสำนัก นายกรัฐมนตรี และมีหน้าที่รับผิดชอบในงานของคณะกรรมการ และโดยเฉพาะให้มีอำนาจ หน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) รับคำร้องเกี่ยวกับการละเมิดสิทธิมนุษยชนเพื่อเสนอต่อคณะกรรมการและ ดำเนินการสืบสวนหรือตรวจสอบเกี่ยวกับเรื่องที่มีการยื่นคำร้องตามที่คณะกรรมการ มอบหมาย

(2) ศึกษาและสนับสนุนให้มีการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับสิทธิมนุษยชน

(3) ประสานงานกับหน่วยราชการ องค์กรเอกชน หรือองค์กรอื่นในด้าน สิทธิมนุษยชน ในการดำเนินการเพื่อคุ้มครองสิทธิมนุษยชน

(4) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

หมวด 2

การตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน

มาตรา 17 ในกรณีที่มีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิด สิทธิมนุษยชนและมีใช้เป็นเรื่องที่มีการฟ้องร้องเป็นคดีอยู่ในศาลหรือที่ศาลพิพากษา หรือมีคำสั่งเด็ดขาดแล้ว ให้คณะกรรมการมีอำนาจตรวจสอบและเสนอมาตรการการแก้ไข ตามพระราชบัญญัตินี้



มาตรา 18 บุคคลใดที่ถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนมีสิทธิยื่นคำร้องโดยทำเป็นหนังสือ และต้องมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- (1) ชื่อและที่อยู่ของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทน
- (2) ข้อเท็จจริงและพฤติการณ์อันเป็นเหตุแห่งการกระทำหรือการละเลย การกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- (3) ลายมือชื่อของผู้ร้องหรือผู้ทำการแทนที่ได้รับมอบหมายเป็นหนังสือจากผู้มีสิทธิยื่นคำร้อง

การร้องเรียนด้วยวาจาให้กระทำได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด คำร้องให้ยื่น ณ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ หรือส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ หรือจะยื่นต่อกรรมการคนใดคนหนึ่งหรือองค์การเอกชน ด้านสิทธิมนุษยชนเพื่อให้ส่งต่อไปยังสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติก็ได้

มาตรา 19 ในกรณีที่มีการร้องเรียนจากผู้ซึ่งถูกละเมิดสิทธิมนุษยชนต่อองค์การ เอกชนด้านสิทธิมนุษยชน หรือในกรณีที่ปรากฏแก่องค์การเอกชนดังกล่าวว่ามีการกระทำ หรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เมื่อองค์การเอกชนดังกล่าว ได้พิจารณาเบื้องต้นแล้วเห็นว่ากรณีมีมูลก็อาจเสนอเรื่องให้คณะกรรมการดำเนินการต่อไปได้

องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่งต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีการดำเนินกิจการเกี่ยวข้องโดยตรงกับการส่งเสริมและคุ้มครอง สิทธิมนุษยชนตามที่คณะกรรมการกำหนด และมีให้ได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมืองหรือ มุ่งค่าหากำไรจากการดำเนินกิจการดังกล่าว

มาตรา 20 ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นสมควรให้มีการตรวจสอบการละเมิด สิทธิมนุษยชนในกรณีใดหรือในกรณีที่คณะกรรมการได้รับคำร้องว่ามีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ตามมาตรา 18 หรือได้รับเรื่องจากองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 19 และ เห็นว่ากรณีดังกล่าวอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ให้คณะกรรมการแจ้งไปยังบุคคล



หรือหน่วยงานที่ถูกอ้างว่าเป็นผู้ละเมิดสิทธิมนุษยชนหรือบุคคลหรือหน่วยงานที่คณะกรรมการเห็นว่าเกี่ยวข้องกับการละเมิดสิทธิมนุษยชน เพื่อให้บุคคลหรือหน่วยงานนั้นชี้แจงข้อเท็จจริงภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ ในการแจ้งให้คณะกรรมการสรุปรายละเอียดข้อเท็จจริงให้เพียงพอแก่การชี้แจงได้โดยถูกต้องครบถ้วนด้วย

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าเรื่องที่ส่งมาให้พิจารณาไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือควรได้รับการแก้ไขโดยองค์กรอื่นซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยให้แจ้งผู้ร้องหรือองค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนที่ส่งเรื่องทราบ และเพื่อประโยชน์แก่การปฏิบัติราชการจะส่งเรื่องต่อไปให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการนั้นดำเนินการแก้ไขตามที่เห็นสมควรต่อไปก็ได้

มาตรา 21 เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการชี้แจงข้อเท็จจริงตามมาตรา 20 วรรคหนึ่งแล้ว ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน โดยต้องให้โอกาสผู้ร้องหรือผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ถูกกล่าวหาชี้แจงรายละเอียด และเสนอพยานหลักฐานตามสมควรเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่มีการอ้างว่าเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง หากคู่กรณีต้องมาปรากฏตัวต่อหน้าคณะกรรมการ คู่กรณีมีสิทธิทำทนายความหรือที่ปรึกษาของตนเข้ามาในกระบวนการพิจารณาตรวจสอบได้

ในการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการคณะหนึ่งหรือหลายคณะเพื่อทำหน้าที่สืบสวนและสอบสวนข้อเท็จจริงรับฟังคำชี้แจงและพยานหลักฐาน และจัดทำรายงานตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนดเสนอต่อคณะกรรมการได้ ในการนี้ให้คณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการ เว้นแต่คณะกรรมการจำกัดเป็นอย่างอื่น

ในการปฏิบัติหน้าที่ตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน คณะกรรมการอาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อช่วยเหลือการปฏิบัติงานก็ได้



มาตรา 22 ในระหว่างการพิจารณาตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชนของคณะกรรมการ ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าอาจดำเนินการไกล่เกลี่ยได้ ให้คณะกรรมการดำเนินการไกล่เกลี่ยบุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คู่กรณีทำความเข้าใจและตกลงแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ถ้าปรากฏว่าคู่กรณียินยอมตกลงแก้ไขปัญหาและคณะกรรมการเห็นว่าการตกลงนั้นอยู่ในกรอบของการคุ้มครองสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดให้มีการจัดทำข้อตกลงระหว่างคู่กรณีเป็นหนังสือชี้ขึ้นไว้และให้ยุติเรื่อง

ในกรณีที่ปรากฏแก่คณะกรรมการในภายหลังว่ามีการปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามข้อตกลงเป็นหนังสือตามวรรคหนึ่ง ให้คณะกรรมการดำเนินการพิจารณาตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

มาตรา 23 ภายใต้บังคับมาตรา 22 เมื่อคณะกรรมการได้ดำเนินการตรวจสอบเสร็จสิ้นแล้ว หากคณะกรรมการเห็นว่ามีการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน ให้คณะกรรมการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบซึ่งต้องระบุรายละเอียดข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับพฤติการณ์แห่งการละเมิดสิทธิมนุษยชน เหตุผลที่มีความเห็นดังกล่าวและมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน ซึ่งต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าบุคคลหรือหน่วยงานใดมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องใดและด้วยวิธีอย่างไร รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการตามมาตรการดังกล่าว

ในการกำหนดมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนตามวรรคหนึ่ง คณะกรรมการอาจกำหนดให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ด้วยวิธีใดที่เห็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดสิทธิมนุษยชนในลักษณะทำนองเดียวกันอีกก็ได้

ในกรณีที่คณะกรรมการเห็นว่าการกระทำหรือละเลยการกระทำดังกล่าวไม่เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน แต่มีการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมซึ่งสมควรแก่การแก้ไขเยียวยาความเสียหายให้กับผู้ถูกรกระทำเช่นว่านั้น คณะกรรมการอาจกำหนดแนวทางการแก้ไขเพื่อแจ้งให้บุคคลหรือหน่วยงานดำเนินการตาม เหมาะสมภายใต้อำนาจหน้าที่ของบุคคลหรือหน่วยงานนั้นได้



ให้คณะกรรมการแจ้งรายงานผลการตรวจสอบไปยังบุคคลหรือหน่วยงาน
ที่มีหน้าที่ต้องดำเนินการตามรายงานผลการตรวจสอบโดยเร็ว และในกรณีที่เรื่องดังกล่าว
เป็นเรื่องที่มีการยื่นคำร้องให้แจ้งไปยังผู้ร้องทราบด้วย

มาตรา 24 เมื่อบุคคลหรือหน่วยงานได้รับแจ้งรายงานผลการตรวจสอบตามมาตรา
23 แล้ว ให้ดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชนให้แล้วเสร็จ
ภายในระยะเวลาที่กำหนด และแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการทราบ

ในกรณีที่การดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน
ไม่อาจกระทำให้แล้วเสร็จได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ให้บุคคลหรือหน่วยงานขอขยายระยะ
เวลาการดำเนินการไปยังคณะกรรมการพร้อมทั้งเหตุผลและระยะเวลาที่ขอขยายก่อนที่กำหนด
ระยะเวลาเดิมจะสิ้นสุดลง แต่ทั้งนี้ ห้ามมิให้ขอขยายระยะเวลาการดำเนินการมากกว่าสองครั้ง

มาตรา 25 เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาตามมาตรา 24 แล้ว ถ้าบุคคลหรือหน่วยงาน
มิได้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน หรือ
ดำเนินการแล้วแต่ยังไม่แล้วเสร็จโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้คณะกรรมการรายงาน
ต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อสั่งการให้มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหาการละเมิด
สิทธิมนุษยชนโดยเร็ว ในการนี้ ให้คณะกรรมการกำหนดรายละเอียดในการใช้อำนาจ
ตามกฎหมายเพื่อการสั่งการของนายกรัฐมนตรีด้วย

มาตรา 26 ในกรณีที่ปรากฏว่าไม่มีการดำเนินการตามมาตรการการแก้ไขปัญหา
การละเมิดสิทธิมนุษยชนตามมาตรา 25 ให้คณะกรรมการรายงานต่อรัฐสภาเพื่อดำเนินการ
ต่อไป

มาตรา 27 ในการปฏิบัติหน้าที่ให้คณะกรรมการมีอำนาจดังต่อไปนี้

(1) มีหนังสือสอบถามส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้มี



หนังสือชี้แจงข้อเท็จจริงหรือให้ความเห็นเกี่ยวกับการปฏิบัติราชการหรืองานใดๆ หรือส่ว
วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือส่งผู้แทนมาชี้แจงหรือให้อัยค้
ประกอบการพิจารณาได้

(2) มีหนังสือเรียกบุคคล นิติบุคคล หรือหน่วยงานเอกชนที่เกี่ยวข้องมาให้อัยค้
หรือให้ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องมาตามวัน เวลา และสถานที่
ที่กำหนด

การส่งหนังสือเรียกให้ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ ณ ภูมิลำเนาหรือ
สำนักงานของผู้รับ ในกรณีที่ไม่อาจส่งหนังสือเรียกให้แก่ผู้รับตามวิธีดังกล่าวได้
ให้ส่งโดยวิธีอื่นตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(3) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถานหรือ
สถานที่ใดๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตก เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบ
ข้อเท็จจริงหรือเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ก่อนการตรวจสอบหรือรวบรวม
พยานหลักฐานดังกล่าวให้กรรมการแสดงความบริสุทธิ์เสียก่อนและเท่าที่สามารถกระทำ
ได้ให้ดำเนินการต่อหน้าผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง หรือถ้าหากบุคคล
ดังกล่าวนั้นไม่ได้ก็ให้ดำเนินการต่อหน้าบุคคลอื่นอย่างน้อยสองคนซึ่งได้ชื่อร้องมาเป็นพยาน
ในการนี้ให้ผู้ครอบครองหรือดูแลสถานที่ หรือผู้ซึ่งเกี่ยวข้องให้ความร่วมมือเพื่อการ
ปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการเป็นไปโดยสะดวก และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลา
ดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

มาตรา 28 ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ให้กรรมการ อนุกรรมการ
หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่คณะกรรมการแต่งตั้งเพื่อทำการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา





หมวด 3
บทกำหนดโทษ

มาตรา 29 ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ หรือไม่ส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐาน
ที่ถูกเรียกหรือถูกสั่งให้ส่งตามมาตรา 27 (2) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับ
ไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา 30 ผู้ใดต่อสู้หรือขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 27 (3) ต้อง
ระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

บทเฉพาะกาล

มาตรา 31 ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้คณะกรรมการ
สรรหากรรมการเริ่มดำเนินการสรรหาเพื่อเลือกกรรมการตามมาตรา 7

มาตรา 32 ในกรณีที่มีการสรรหากรรมการในระหว่างที่ยังไม่มีประธาน
ศาลปกครองสูงสุด ให้คณะกรรมการสรรหากรรมการตามมาตรา 7 ประกอบด้วย ประธาน
ศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด นายกสภาทนายความ อธิการบดีของ
สถาบันอุดมศึกษาของรัฐที่เป็นนิติบุคคลทุกแห่งซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสองคน ผู้แทน
องค์การเอกชนด้านสิทธิมนุษยชนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือสิบคน ผู้แทนพรรคการเมือง
ทุกพรรคที่มีสมาชิกเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคละหนึ่งคนซึ่งเลือกกันเองให้เหลือ
ห้าคนเป็นกรรมการ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....
นายกรัฐมนตรี

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้



**อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักร
ในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการ
ของร่างกฎหมาย**



นายวสันต์ เต็มจตุระกุล
นางธนุฉินนันทน์ อัครวเลศศักดิ์



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ต้นฉบับไม่มีหน้านี้





อำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลง หลักการของร่างกฎหมาย

นายวสันต์ เตียวตระกูล¹

นางณัฐนันท์ อัครเลิศศักดิ์²

1. ความทั่วไป

การทำความเข้าใจปัญหาเรื่องอำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการร่างกฎหมายนั้น จำเป็นต้องเข้าใจกระบวนการตรากฎหมายในสหราชอาณาจักรเสียก่อนในเบื้องต้น

กระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรนั้นโดยหลักแล้วจะมีกระบวนการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ แบ่งการพิจารณาร่างกฎหมายออกเป็น 3 วาระ (ดังรายละเอียดที่จะได้กล่าวในส่วนต่อไป) อย่างไรก็ตาม จะมีรายละเอียดบางประการที่มีความแตกต่างกันอยู่บ้างตามประเภทของร่างกฎหมายซึ่งในสหราชอาณาจักรมีการจำแนกประเภทของร่างกฎหมายโดยใช้หลักเกณฑ์เกี่ยวกับองค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายกับหลักเกณฑ์เกี่ยวกับเนื้อหาของร่างกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าใช้องค์กรผู้เสนอร่างกฎหมายเป็นเกณฑ์ในการจำแนกก็อาจแบ่งร่างกฎหมายได้เป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยรัฐบาล (Government Bill)³ ร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกรัฐสภาคนใดคนหนึ่ง (Private Member's Bill) และร่างกฎหมายที่เสนอโดยผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมาย (Private Bill) เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (local authorities) องค์กรที่จัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายเพื่อให้ทำหน้าที่

¹ น.บ. (รามคำแหง), Diploma (CEPMLP, University of Dundee) นิตินักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

² น.บ. (ธรรมศาสตร์), LL.M. (University of Kent at Canterbury) นิตินักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

³ ร่างกฎหมายของรัฐบาลจะร่างโดยสำนักงานกลางสำหรับร่างกฎหมาย (Parliamentary Counsel Office) (โปรดดูหยุด แสงอุทัย “การร่างกฎหมาย”, หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร. หยุด แสงอุทัย (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2523) ซึ่งในปัจจุบันเป็นหน่วยงานในสังกัดสำนักคณะรัฐมนตรี (Cabinet Office)



ในการให้บริการอย่างใดอย่างหนึ่ง (statutory undertakers) หรือบริษัทเอกชน (private companies) เป็นต้น แต่ถ้าใช้เนื้อหาของร่างกฎหมายเป็นหลักเกณฑ์ในการจำแนกก็อาจแบ่งร่างกฎหมายได้เป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับ เป็นการทั่วไป (Public Bill) และร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับกับบุคคลใดบุคคลหนึ่งบริษัทใดบริษัทหนึ่งหรือสถาบันใดสถาบันหนึ่งโดยเฉพาะเจาะจง (Private Bill) อย่างไรก็ตามจะมีร่างกฎหมายอีกกลุ่มหนึ่งที่เป็นร่างกฎหมายที่มีเนื้อหาใช้บังคับเป็นการทั่วไป แต่โดยลักษณะของร่างกฎหมายนั้นเองจะมีผลกระทบต่อสิทธิของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือองค์กรใดองค์กรหนึ่งเท่านั้น จึงเรียกร่างกฎหมายประเภทนี้ว่าร่างกฎหมายที่มีลักษณะผสม (Hybrid Bill)⁴

ตัวอย่างของกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่แตกต่างไปจากกระบวนการปกติ ได้แก่ กรณีของ Private Member's Bill ที่มีการกำหนดขั้นตอนในการเสนอร่างกฎหมายไว้ในข้อบังคับการประชุมของรัฐสภาหลายฉบับ ได้แก่ The Standing Order No.14 ที่กำหนดขั้นตอนการจัดให้สมาชิกรัฐสภาออกเสียงรับรองให้มีการเสนอร่างฯ หรือ The Standing Order No. 23 ที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายสนับสนุนและคัดค้านการเสนอร่างฯ (The Ten Minute Rule) หรือ The Standing Order No. 57 ที่กำหนดกระบวนการเสนอร่างฯตามปกติ (Ordinary Presentation) เป็นต้น (ซึ่งจะไม่ขอกกล่าวถึงรายละเอียดไว้ในที่นี้) หรือกรณีของ Private Bill ซึ่งรัฐสภาจะพิจารณาร่างกฎหมายประเภทนี้ได้ก็ต่อเมื่อมีผู้ซึ่งได้รับผลกระทบจากกฎหมายยื่นคำร้อง (petition) ขอให้รัฐสภาพิจารณาร่างกฎหมายนั้น และในระหว่างการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าว กรรมการจะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นผู้ขอให้มีการออกกฎหมายและผู้ซึ่งคัดค้านการออกกฎหมาย (ถ้ามี) มาชี้แจงประกอบการพิจารณาของกรรมการด้วย โดยในการรับฟังคำชี้แจงจะมีการใช้กระบวนการวิธีพิจารณาแบบกึ่งตุลาการ (semi-judicial pattern) หรือกรณีของ Hybrid Bill ที่มีกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายคล้ายคลึงกับ Private Bill ที่จะต้องเปิดโอกาสให้ผู้ซึ่งจะได้รับผลกระทบจากร่างกฎหมายคัดค้านได้ด้วย เป็นต้น

⁴ ตัวอย่างเช่น ร่างกฎหมายเพื่อการสนับสนุนโครงการก่อสร้างทางรถไฟในอุโมงค์ข้ามช่องแคบอังกฤษไปยังฝรั่งเศส (the Channel Tunnel Rail Link Bill) เป็นต้น



อนึ่ง ในสหราชอาณาจักรยังมีธรรมเนียมปฏิบัติที่น่าจะมีผลต่อแนวความคิดเรื่องอำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงหลักการของร่างกฎหมายอีกด้วย ได้แก่ธรรมเนียมปฏิบัติในกรณีที่รัฐบาลประสงค์จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือตรากฎหมายที่สำคัญขึ้นใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารราชการแผ่นดิน รัฐบาลก็จะประกาศแผนการตรากฎหมายดังกล่าว (government's legislative programme) ไว้เป็นการล่วงหน้าผ่านทางพระราชดำรัสเปิดการประชุมรัฐสภาของสมเด็จพระบรมราชินี (The Queen's Speech) นอกจากนี้ ก่อนที่จะมีการเสนอร่างกฎหมายใดต่อรัฐสภาก็มักจะจัดให้มีการปรึกษาหารือและการอภิเษกกับผู้ที่มีส่วนได้เสีย (interested parties) ไม่ว่าจะเป็นองค์กรวิชาชีพ (professional bodies) องค์กรการกุศล (voluntary organisations) หรือกลุ่มผลประโยชน์ (pressure groups) อีกด้วย โดยอาจจะมีการจัดทำข้อเสนอในการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือในการตรากฎหมายขึ้นใหม่ในรูปของสมุดปกขาว (White Paper) หรือจัดทำรายงานการขอปรึกษาหารือ (consultation paper, Green Paper) ซึ่งเอกสารดังกล่าวจะแสดงข้อเสนอของรัฐบาลเพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวิพากษ์วิจารณ์และแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายนั้น ๆ จากนั้น รัฐบาลก็จะรวบรวมข้อคิดเห็นเหล่านั้นเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างกฎหมายให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม การจัดทำสมุดปกขาวหรือรายงานการขอปรึกษาหารือ นั้นมิใช่กระบวนการที่รัฐบาลต้องจัดให้มีก่อนการเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาทุกครั้งแต่อย่างใด

ข้อสังเกตสำคัญประการสุดท้ายที่ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอก็คือ การเริ่มต้นพิจารณา ร่างกฎหมายในสหราชอาณาจักรนั้น อาจเริ่มพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร (The House of Commons) หรือในสภาขุนนาง (The House of Lords) ก็ได้ โดยมีหลักเกณฑ์โดยสรุปได้ว่า ถ้าร่างกฎหมายเรื่องใดเป็นเรื่องทางเทคนิคและเกี่ยวข้องกับการเมืองน้อย (a technical but less party-political nature) มักจะเริ่มต้นพิจารณาในสภาขุนนาง แต่ถ้าร่างกฎหมายเรื่องใดเป็นเรื่องที่มีแนวโน้มจะนำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองหรือเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการเงินหรือเป็นเรื่องที่ก่อให้เกิดภาระทางการเงินแก่ประชาชน (public charge) เช่น ร่างกฎหมายจัดเก็บภาษีใหม่ (new taxation) หรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการใช้จ่ายของรัฐ (public spending)



เป็นต้น จะต้องเริ่มต้นพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร

2. กระบวนการ(ทั่วไป)ในการพิจารณาร่างกฎหมาย

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนางได้รับร่างกฎหมายมาแล้วโดยทั่วไปก็จดำเนินการพิจารณาร่างกฎหมายตามขั้นตอนที่คล้ายคลึงกันโดยแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 วาระ โดยสรุปได้ดังต่อไปนี้

วาระที่หนึ่ง (first reading)

อาจกล่าวได้ว่าวาระที่หนึ่งเป็นเพียงขั้นตอนที่เป็น “แบบพิธี” (formality) เท่านั้น กล่าวคือ เมื่อมีการเสนอกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนางอย่างเป็นทางการแล้ว ก็จะมีการจัดทำสำเนาเอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งหมดแจกจ่ายให้แก่สมาชิกของสภานั้น ๆ ก็เป็นอันเสร็จสิ้นของวาระที่หนึ่งนี้แล้ว⁵

วาระที่สอง (second reading)

ในวาระนี้อาจแบ่งการพิจารณาออกเป็นขั้นตอนย่อยได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ (1) ขั้นตอนการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย (2) ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย และ (3) ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย ซึ่งรายละเอียดของแต่ละขั้นตอนมีดังนี้

(1) ขั้นตอนการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย

ในขั้นตอนนี้สภาจะพิจารณาว่าสมควรรับหลักการของร่างกฎหมายหรือไม่⁶ ในกรณีที่สภาที่ไม่รับหลักการเป็นสภาผู้แทนราษฎร ร่างกฎหมายนั้นเป็นอันตกไป แต่ถ้าเป็นกรณีที่สภาขุนนางไม่รับหลักการของร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรมาแล้ว หากเป็นร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องการเงิน (money bill) ที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีหรือการใช้จ่ายของรัฐเป็นการเฉพาะ สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนำร่างกฎหมายดังกล่าว

⁵ มีข้อสังเกตว่า ประชาชนทั่วไปสามารถซื้อร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาฯ ได้ด้วย

⁶ จะเห็นได้ว่ากระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในวาระที่สองนี้ไม่ตรงกับระบบการตรากฎหมายของประเทศไทยที่การพิจารณารับหลักการของร่างกฎหมายจะเป็นขั้นตอนการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง



ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้น 1 เดือน นับแต่ วันที่ได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง⁷ แต่หากเป็นร่างกฎหมายประเภทอื่น สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจที่จะนำร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ถวาย เพื่อทรงลงพระนามาภิไธยได้เมื่อพ้นกำหนด 1 ปี⁸

มีข้อสังเกตว่า ในบางกรณีสภาผู้แทนราษฎรอาจส่งร่างกฎหมายที่แทบจะไม่มีข้อโต้แย้งใดๆ (largely uncontroversial bill) ไปยังคณะกรรมการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย (Second Reading Committee) ซึ่งจะเป็นผู้พิจารณาหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าว เมื่อได้ผลการพิจารณาเป็นประการใดแล้ว คณะกรรมาธิการฯ จะรายงานกลับไปยังสภาผู้แทนราษฎร และในกรณีที่คณะกรรมการนี้มติว่าสมควรรับหลักการร่างกฎหมายใดแล้ว สภาผู้แทนราษฎรจะไม่พิจารณาหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวอีก แต่จะลงมติรับรองว่าร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นร่างฯ ที่สภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบกับหลักการแล้ว ซึ่งวิธีการเดียวกันนี้ได้นำมาใช้กับร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวข้องกับเขตการปกครองสกอตแลนด์ (Scotland) หรือเวลส์ (Wales) ที่มีลักษณะเช่นเดียวกันด้วย โดยจะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวให้คณะกรรมการใหญ่แห่งสกอตแลนด์หรือคณะกรรมการใหญ่แห่งเวลส์ (The Scottish or Wales Grand Committee) แล้วแต่กรณี เป็นผู้พิจารณา⁹

(2) ขั้นตอนการพิจารณารายละเอียดของร่างกฎหมาย

ในกรณีที่สภามีมติรับหลักการร่างกฎหมายฉบับใดแล้ว อาจมีวิธีการดำเนินการต่อไปได้ 2 แนวทาง *แนวทางแรก* เป็นกรณีที่ร่างกฎหมายที่สภารับหลักการนั้นเป็น

⁷ การกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจเหนือกว่าสภาขุนนางนั้นเนื่องมาจากความเชื่อที่ว่า อำนาจหน้าที่ในการตรากฎหมายของสภาที่มีได้มาจากการเลือกตั้งต้องเป็นไปเพื่อการตรวจสอบ ร่างกฎหมายให้สมบูรณ์ครบถ้วนและถูกต้องยิ่งขึ้น แต่มิใช่เพื่อเป็นปฏิปักษ์กับสภาที่มาจากการเลือกตั้ง (the main legislative function of non-elected House is to act as a chamber of revision, complementing but not rivalling the elected House) ทั้งนี้ โปรดดู The Parliament Act 1911 และ The Parliament Act 1949

⁸ "...one year has elapsed between the date of the second reading in the first of those sessions of the Bill in the House of Commons and the date on which it passes the House of Commons in the second of those session." โปรดดู The Parliament Act 1911 และ The Parliament Act 1949

⁹ Michael Zander, The Law-Making Process (4th ed) (London: Butterworths, 1994) p. 56.



ร่างกฎหมายที่สำคัญ เช่น ร่างกฎหมายที่มีความสำคัญระดับรัฐธรรมนูญหรือร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับมาตรการทางการเงินอันประกอบเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายงบประมาณประจำปีที่มีความจำเป็นเร่งด่วนก็จะทำการพิจารณาโดยคณะกรรมการธิการเต็มสภา และแนวทางที่สอง กรณีที่เป็นร่างกฎหมายทั่วไป สภาก็จะมอบหมายให้คณะกรรมการที่ประกอบด้วยสมาชิกสภาจำนวน 15 ถึง 50 คน เป็นผู้พิจารณาโดยคณะกรรมการที่จะพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนนี้อาจเป็นคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) คณะกรรมการสามัญพิเศษ (Special Standing Committee)¹⁰ หรือคณะกรรมการวิสามัญ (Select Committee) ก็ได้

การพิจารณาร่างกฎหมายในขั้นตอนของคณะกรรมการนี้จะเป็นการพิจารณาในรายละเอียดทุกมาตราและคณะกรรมการอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมได้ตามที่เห็นสมควรราบเท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอมา (relevant to the subject matter of the bill หรือ in keeping with the principle of the bill)

มีข้อสังเกตว่า ในสภาขุนนางจะไม่มีคณะกรรมการพิจารณาหลักการของร่างกฎหมาย (Second Reading Committee) บางประเทศดังเช่นในสภาผู้แทนราษฎร และไม่มีคณะกรรมการสามัญ (Standing Committee) เพราะฉะนั้นเมื่อสภาขุนนางได้รับหลักการของร่างกฎหมายมาแล้วก็จะพิจารณาร่างกฎหมายนั้นโดยคณะกรรมการเต็มสภามีน้อยครั้งที่สภาขุนนางได้ตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นกรณีเฉพาะ¹¹

(3) ขั้นตอนการพิจารณาทบทวนกรณีที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย
ในขั้นตอนนี้ เป็นขั้นตอนที่จะมีการรายงานผลการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมาย

¹⁰ เป็นคณะกรรมการซึ่งใช้วิธีการพิจารณาร่างกฎหมายแบบผสมผสานระหว่างวิธีพิจารณาของ Standing Committee กับวิธีการพิจารณาของ Select Committee โปรดดู Ibid, p. 53.

¹¹ ตัวอย่างเช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโทรคมนาคมในปี ค.ศ. 1983 ถึง 1984 (The Telecommunication Bill in 1983-84)



ในชั้นคณะกรรมการธิการต่อสภา จึงเรียกขั้นตอนนี้ว่า “the report stage” ซึ่งทางปฏิบัติในขั้นตอนนี้ สภาจะพิจารณาเฉพาะบทบัญญัติของร่างกฎหมายที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการธิการเท่านั้น โดยอาจแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติดังกล่าวได้ตามที่เห็นสมควรภายใต้หลักการเดียวกันกับการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นคณะกรรมการกล่าวคือสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ทราบเท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอมา อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีการพิจารณาร่างกฎหมายโดยคณะกรรมการเต็มสภาหรือในกรณีที่มีได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายในชั้นคณะกรรมการ ร่างกฎหมายนั้นก็จะได้รับการเสนอต่อสภาเพื่อพิจารณาในวาระที่สามโดยไม่มีการพิจารณาในขั้นตอนนี้แต่อย่างใด

วาระที่สาม (Third reading)

ในวาระนี้จะเป็นการพิจารณาภาพรวมของร่างกฎหมายเท่านั้น สภาจะแก้ไขเพิ่มเติมสาระสำคัญของร่างกฎหมายในวาระนี้ไม่ได้เว้นแต่เป็นร่างกฎหมายที่มีความสำคัญระดับรัฐธรรมนูญหรือเป็นร่างกฎหมายที่อาจมีผลทางการเมืองสำคัญและในกรณีที่มีการพิจารณารายงานการแก้ไขเพิ่มเติมของคณะกรรมการ การพิจารณาในวาระนี้ก็จะดำเนินการทันทีเมื่อเสร็จสิ้นการพิจารณารายงานของคณะกรรมการดังกล่าว โดยทั่วไปวาระนี้เป็นวาระที่ใช้เวลาน้อยมากจนอาจกล่าวได้ว่าวาระนี้เป็นเพียง “แบบพิธี” เท่านั้น

เมื่อร่างกฎหมายฉบับใดผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนาง แล้วแต่กรณี แล้ว สภานั้นก็จะส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังอีกสภาหนึ่งเพื่อพิจารณาต่อไป และสภาที่ได้รับร่างกฎหมายก็จะดำเนินการพิจารณาในลักษณะเดียวกันกับขั้นตอนดังกล่าวมาแล้วข้างต้นอีกครั้งหนึ่ง โดยมีข้อสังเกตบางประการดังนี้

(1) โดยปกติสภาขุนนางจะไม่ขัดขวางร่างกฎหมายที่เริ่มต้นพิจารณาและได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎรแล้ว แต่มักแก้ไขเพิ่มเติมและส่งให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาอีกครั้งหนึ่งเพื่อดำเนินการหาข้อยุติต่อไป อย่างไรก็ตามในกรณีที่สภาขุนนางแก้ไขร่างกฎหมายที่ไม่เกี่ยวข้องการเงิน (non-financial bill) ที่สภาผู้แทนราษฎรให้ความเห็นชอบและไม่อาจหาข้อยุติระหว่างสภาทั้งสองได้ สภาผู้แทนราษฎรก็มีอำนาจยับยั้งร่างกฎหมายดังกล่าวขึ้นทูลเกล้าฯ ให้สมเด็จพระบรมราชินีทรงลงพระนามาก็ได้



ภายใต้เงื่อนไขและเงื่อนไขเดียวกันกับกรณีที่สภาขุนนางไม่รับหลักการร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้น

(2) สภาขุนนางไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายเกี่ยวกับการ (money bill หรือ financial legislation) และได้มีการกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรมีอำนาจนำร่างกฎหมายประเภทนี้ขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมราชินีเพื่อทรงลงพระนามาก็ได้เมื่อพ้นกำหนด 1 เดือน นับแต่วันที่สภาผู้แทนราษฎรได้ส่งร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสภาขุนนาง

(3) ร่างกฎหมายที่เริ่มต้นพิจารณาในสภาขุนนางและได้รับความเห็นชอบจากสภาขุนนางแล้ว ร่างกฎหมายนั้นส่วนมากมักจะได้รับความเห็นชอบจากสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่กรณีปรากฏแก่สภาผู้แทนราษฎรว่าเป็นร่างกฎหมายที่มีหลักการที่ไม่อาจยอมรับ (proved unacceptable to the Commons)

ร่างกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาแล้ว จะต้องนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายสมเด็จพระบรมราชินีเพื่อทรงลงพระนามาก็โดย และแม้ว่าในปัจจุบันสหราชอาณาจักรถือกันว่าสถาบันกษัตริย์ (The Crown) ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สามขององค์ประกอบของรัฐสภา (the third element in parliament's composition) จะต้องให้ความยินยอมโดยลงนามในร่างกฎหมายเสมอไปก็ตาม¹² แต่ขั้นตอนการทูลเกล้าฯ ถวายร่างกฎหมายเพื่อขอความเห็นชอบ (Royal Assent) จากสถาบันกษัตริย์ก็ยังคงเป็นขั้นตอนที่เป็นเงื่อนไขสำหรับการมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมาย

มีข้อสังเกตว่าตามระบบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กรณีที่ร่างกฎหมายใดยังมิได้มีการดำเนินการครบถ้วนตามขั้นตอนการพิจารณาร่างกฎหมายดังกล่าวข้างต้นและอาจะของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร จะมีผลกระทบต่อร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาดังกล่าวแตกต่างกันตามประเภทของกฎหมาย กล่าวคือ ถ้าเป็น Private

¹² สถาบันกษัตริย์เคยใช้อำนาจยับยั้งร่างกฎหมายครั้งสุดท้าย เมื่อปี ค.ศ. 1707 (พ.ศ. 2250) โดย Queen Anne ปฏิเสธที่จะทรงลงพระนามาก็โดยในร่างกฎหมายจัดตั้งกองทหารในสกอตแลนด์ (a Bill for setting the militia in Scotland)



Bill หรือ Hybrid Bill ผู้เสนอกฎหมายอาจร้องขอให้สภาที่พิจารณาร่างกฎหมายนั้นอยู่ก่อนที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือก่อนที่จะมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาร่างนั้นต่อไปได้ แต่สำหรับ Public Bill ไม่มีบทบัญญัติให้ทำเช่นนั้นได้ ดังนั้น Public Bill ที่ค้างการพิจารณาอยู่ดังกล่าวจึงต้องตกไป อย่างไรก็ตาม ในขณะนี้ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งชื่อ “The Modernisation Committee” เพื่อดำเนินการปรับปรุงกระบวนการตรากฎหมายของรัฐสภาให้ทันสมัยยิ่งขึ้น ซึ่งตามรายงานของคณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอให้มีการนำเอาวิธีการร้องขอให้มีการพิจารณาร่างกฎหมายที่ค้างการพิจารณาอยู่ในขณะที่อายุของสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือขณะที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรมาใช้บังคับกับ Public Bill ภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดและหลักเกณฑ์บางประการ (in defined circumstances and subject of certain safeguards)^o

3. บทสรุป

การอธิบายเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรในตำรากฎหมายไทยที่แม้จะใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกันอยู่บ้าง เช่น หลักพระมหากษัตริย์ในรัฐสภา (The King in Parliament)¹³ ทฤษฎีสภาวะสูงสุดของรัฐสภา (The Supremacy of Parliament Theory)¹⁴ หรืออำนาจอธิปไตยเป็นของรัฐสภา (Sovereignty of Parliament)¹⁵ เป็นต้น ก็อาจนำไปสู่ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับอำนาจของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรได้ว่า รัฐสภามีอำนาจสูงสุดที่จะบัญญัติกฎหมายให้มีเนื้อหาอย่างไรก็ได้รวมถึงอาจเข้าใจไปได้ว่า รัฐสภาสามารถแก้ไขเพิ่มเติมหลักการของร่างกฎหมายที่มีการเสนอให้พิจารณาอย่างไรก็ได้ ซึ่งโดยข้อเท็จจริงหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ จากการศึกษาหลักเกณฑ์และแนวปฏิบัติต่างๆ

¹³ หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตราและคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511), หน้า 285-286

¹⁴ วิษณุ เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530) หน้า 398-409

¹⁵ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ : พี. เจ. เพลทโปรดเซอร์, 2537), หน้า 16-17



เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรแล้วอาจสรุปได้ว่าอำนาจในการตรากฎหมายของรัฐสภาของสหราชอาณาจักรยังคงอยู่ภายใต้ข้อจำกัดหลายประการ อันได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับและธรรมเนียมปฏิบัติเกี่ยวกับการพิจารณาร่างกฎหมายของรัฐสภา หรือระบบการเมืองที่รัฐบาลเป็นผู้คุมเสียงข้างมากในสภาผู้แทนราษฎร หรือกระบวนการจัดให้มีการประกาศแผนการตรากฎหมายของรัฐสภาไว้เป็นการล่วงหน้าหรือกระบวนการจัดให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียหรือกลุ่มผลประโยชน์มีการร่วมในการแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์หรือโต้แย้งคัดค้านร่างกฎหมายก่อนที่มีการเสนอร่างกฎหมายนั้นต่อรัฐสภา เป็นต้น ด้วยเหตุผลนี้ สภาผู้แทนราษฎรหรือสภาขุนนางของสหราชอาณาจักรจึงมีอำนาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายที่มีการเสนอเข้ามาสู่การพิจารณาของตนได้เท่าที่การแก้ไขเพิ่มเติมนั้นสอดคล้องกับหลักการของร่างกฎหมายดังกล่าวเท่านั้น





บรรณานุกรม

- บรรศักดิ์ อวรรณโณ, ระบบการควบคุมฝ่ายปกครองในประเทศอังกฤษ (กรุงเทพฯ : บี. เจ. เพลทโปรเซสเซอร์, 2537)
- วิชณู เครืองาม, กฎหมายรัฐธรรมนูญ (พิมพ์ครั้งที่ 3) (กรุงเทพฯ : แสงสุทธิการพิมพ์, 2530)
- หยุด แสงอุทัย, คำอธิบายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2511) เรียงมาตรา และคำอธิบายรัฐธรรมนูญทั่วไปโดยย่อ (พระนคร : กรุงสยามการพิมพ์, 2511)
- _____, “การร่างกฎหมาย”, หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศ.ดร.หยุด แสงอุทัย (กรุงเทพฯ : บริษัท บพิธการพิมพ์ จำกัด, 2523)
- Zander, Michael, **The Law-Making Process** (4th ed.) (London : Butterworths, 1994)