



# ที่มายูกา โหตุ มหาราชินี

เนื่องในโอกาสทรงเจริญพระชนมพรรษา ๘๒ พรรษา ๑๒ สิงหาคม ๒๕๕๗



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

# จุลนิทัศน์

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900022746

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



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

# จุลฉันท

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

สิงหาคม ๒๕๕๗

พิมพ์ที่

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



# จุลฉันทิ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันทิ  
ที่ปรึกษา

นางนรรัตน์ พิมเสน  
นายনীต ผาสุข

เลขาธิการวุฒิสภา  
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางสาวสุภาวค์จิตต์ ไตรเพทพิสัย  
นายบุญสงค์ ลาคำ  
นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
นางสาวสุทธิมาตราชัน จันทรแดง  
นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์  
นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์  
นายอภิวัฒน์ สุดสาว  
นางสาวอริยพร โพธิ์ใส  
นายวรชัย แสนสีระ  
นางสาวลันตา อุตมะโกคิน  
นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย  
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย  
ผู้บังคับบัญชาของกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรชำนาญการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ  
นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย  
นางสาวนิตยา นาคเกษม  
นางสาวพรรณนารัตน สงกวาง  
นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส  
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน  
เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน  
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒  
นางสาวสุ่มัทนา คลังแสง      นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ  
นางสาวชมพูนุช ลากเกิด      นายช่างศิลป์ชำนาญงาน  
นางสาววรรณนา สุขวงศ์      นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์  
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น      นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน  
นายอวิรุทธิ์ สนพราย      นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน  
นางสาวอนัญญา คชกฤษ      นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน  
นายชรินทร์ แพนไรสง      วิทยากรปฏิบัติการ  
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์      วิทยากรปฏิบัติการ  
นางสาวปัทมา สุดจันทร์      วิทยากรปฏิบัติการ  
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์      วิทยากร

จัดพิมพ์โดย


สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

ในช่วงระยะเวลาที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีผลใช้บังคับนั้น ได้มีการกำหนดหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้โดยชัดแจ้งในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยย่อมสามารถกระทำ เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตของประเทศโดยกระบวนการพิเศษ ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากพิจารณาจากหลักการและทฤษฎีทางกฎหมายมหาชนแล้วย่อมพิจารณาได้ว่า รัฐสภาเป็นองค์กรพิเศษที่ได้รับการกำหนดขึ้นจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดให้เป็น “องค์กรที่มีอำนาจอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ” หรืออีกนัยหนึ่งคือมี “อำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” เฉพาะสำหรับใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยอยู่ภายใต้ข้อจำกัดบางประการที่กำหนดไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ทว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มักจะมีข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวางและมีความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมายและขอบเขตของการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว ในหลาย ๆ ประการด้วยกัน

ด้วยเหตุผลข้างต้น กองบรรณาธิการวารสารจลนิตจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในประเด็นเรื่อง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชน คือ รศ.ศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงที่มาของแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ตามหลักกฎหมายมหาชน หลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทยกับนานาอารยประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ในระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของไทย ตลอดจนเพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า หลักเกณฑ์ ขอบเขต และวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้น ควรมีรายละเอียดเป็นประการใดบ้าง เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้องและมีความเหมาะสมตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมประเทศได้ในภายหลัง

สำหรับบทความทางวิชาการอื่น ๆ นั้น ใคร่ขอเสนอบทความเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม: ศึกษากรณีการตรากฎหมายกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม” โดย นายสมาน ตั้งทองทวี และสำหรับเนื้อหาในส่วนอื่น ยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่จักเป็นประโยชน์ต่อด้านนิติบัญญัติ และในวงการวิชาการด้านกฎหมายอีกมากมาย

ท้ายสุดนี้ กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จลนิต” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป



# พระบรมราชาโชวาท

พระราชทานแก่ทหารรักษาพระองค์

ในพิธีถวายสัตย์ปฏิญาณตนและสวนสนามของทหารรักษาพระองค์  
วันพุธที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๔๐

บ้านเมืองจะมีความมั่นคงเป็นปรกติสุขอยู่ได้ ก็ด้วยนานาสถาบันอันเป็นหลักของประเทศ และคนไทยทุกหมู่เหล่า มีความสมัครสมานสามัคคีกันดี และรู้จักปฏิบัติหน้าที่ของตนให้ประสานส่งเสริมกันตลอดเวลาที่ผ่านมา ทหารนั้นได้ปฏิบัติหน้าที่ที่มีผลดีเป็นที่ประจักษ์ทั้งในด้านการต่อสู้ป้องกันเพื่อปกป้องเอกราชอธิปไตยของชาติทั้งในด้านการให้ความช่วยเหลือและร่วมมือสนับสนุนกับผู้อื่นฝ่ายอื่นเพื่อบำบัดบรรเทาความทุกข์ยาก และพัฒนาสร้างสรรค์ให้เกิดความเจริญผาสุกแก่ประชาชน. ในปัจจุบันความเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ทั้งภายในและภายนอกประเทศ นับวันจะสลับซับซ้อนยากจะเข้าใจยิ่งขึ้น. อาจกล่าวได้ว่าในภาวะการณ์เช่นนี้ หากคนไทยเราประพฤติตนปฏิบัติงานโดยชาติจิตสำนึกในประโยชน์ร่วมกันของชาติแล้ว ก็จะเป็นอันตรายอย่างยิ่งแก่ความมั่นคงเป็นปึกแผ่นของชาติ. ทหารในฐานะที่เป็นสถาบันหนึ่งซึ่งมีความเข้มแข็งแข็งแกร่ง จะต้องตั้งสติให้มั่น ทำความเห็นความเข้าใจในหน้าที่ของตนให้กระจ่าง แล้วร่วมกันใช้ความรู้ความคิดปฏิบัติภารกิจทั้งปวงด้วยวิจรรณญาณที่สุชุมรอบคอบด้วยความเป็นไทย ทั้งในความคิดจิตใจและการกระทำ โดยยึดถือความมั่นคงของชาติความเจริญก้าวหน้าของบ้านเมืองเป็นเป้าหมาย จักได้เป็นตัวอย่างชักนำคนไทยทุกคนทุกฝ่ายให้มีจิตสำนึกในชาติ พร้อมใจกัน ที่จะร่วมมือร่วมงานกัน เพื่อประโยชน์อันยั่งยืนของประเทศชาติสืบไป.



# สารบัญ

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา”

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ..... ๑
- รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา ..... ๓  
รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับผลงานด้านนิติบัญญัติ ..... ๑๗

### บทความทางวิชาการ

- มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม : ศึกษากรณีการตรากฎหมายกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม โดย สมาน ตั้งทองทวี ..... ๒๕

### สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA) ..... ๓๕

### ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ๔๗



## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๖ ..... ๕๕

## สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๗ วันที่ ๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗  
เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า  
ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว  
ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๘  
และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ ..... ๗๑

## คมความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ

- สถานิติบัญญัติแห่งชาติในประวัติศาสตร์การเมืองไทย ..... ๘๓

## มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- หลักการกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง  
เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยจะต้องเป็นสมาชิกพรรค ..... ๑๐๓

## การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับศาลทหาร ..... ๑๑๕



# สารบัญ

## สารพันปัญหากฎหมาย

- การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของกรณี “ขุมทองคำเขาชัยสน”  
และในกรณีต่าง ๆ ..... ๑๒๕

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- สิทธิในที่ดิน ..... ๑๓๕

## หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- นิตិสัมพันธ์ของประชาคมอาเซียนและการอนุวัติการ  
เพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย ..... ๑๔๗

แนะนำเว็บไซต์ ..... ๑๕๗





# ๔๔

## อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ กับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญของรัฐสภา

# ๑๑

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

ตามหลักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนนั้นได้ยอมรับว่า “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” นั้นเป็นอำนาจที่ให้กำเนิดรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อก่อตั้ง “ระบบกฎหมาย” ขึ้นทั้งระบบ รวมทั้งการก่อตั้ง “องค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองของประเทศหรือของรัฐ” อันมีผลประการหนึ่งให้รัฐธรรมนูญนั้นมีสถานะอยู่เหนือกฎหมายอื่น ๆ ทั้งหลายทั้งปวง และองค์กรต่าง ๆ ที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญนั้นก็จะมีสถานะเป็นเพียงองค์กรที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐธรรมนูญโดยทั้งสิ้น

จากหลักการดังกล่าว องค์กรทั้งหลายที่ได้ถูกก่อตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญจึงย่อมไม่อาจที่จะแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ เนื่องจากเป็นองค์กรที่ถูกก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของรัฐธรรมนูญนั่นเอง อย่างไรก็ตาม เพื่อให้สอดคล้องกับพลวัตรของประเทศ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญก็ย่อมที่จะกระทำได้ โดยต้องอาศัยองค์กรพิเศษที่กำหนดขึ้นจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุด อันเป็น “องค์กรที่มีอำนาจอยู่เหนือรัฐธรรมนูญ” หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือมี “อำนาจที่ต่อเนื่องมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” สำหรับใช้ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ทั้งนี้ในห้วงระยะเวลาระหว่างที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีผลใช้บังคับอยู่นั้น ได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๑๕ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๒๙๑ เป็นการเฉพาะโดยกำหนดให้เป็นอำนาจของ “รัฐสภา” จึงอาจกล่าวได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว นั้น เป็นไปโดยกระบวนการพิเศษที่รัฐธรรมนูญได้มอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้แก่รัฐสภาในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติ



ให้มีอำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการก่อตั้งองค์กรอีกชั้นหนึ่ง ซึ่งในทางหลักกฎหมายมหาชนนั้นมีความเห็นว่าเป็นอำนาจเดียวกันกับ “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ทว่าในทางปฏิบัติที่ผ่านมา มักจะมีข้อถกเถียงทางวิชาการเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีความเห็นทางวิชาการเกี่ยวกับความหมาย และขอบเขตของการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาตลอดจนอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวในหลาย ๆ ประการด้วยกัน

ในการนี้ เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการอันเป็นองค์ความรู้ทางด้านกฎหมายมหาชนเกี่ยวกับอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและการใช้อำนาจดังกล่าวในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา ทางกองบรรณาธิการวารสารจลนितिจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาในประเด็นเรื่อง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายมหาชน คือ รศ.ศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงที่มาของแนวความคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ตามหลักกฎหมายมหาชน หลักเกณฑ์และวิธีการ ตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญโดยพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทยกับนานาอารยประเทศ ความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาในระบบกฎหมาย

รัฐธรรมนูญของไทย ตลอดจนเพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบว่า หลักเกณฑ์ ขอบเขต และวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้น ควรมีรายละเอียดเป็นประการใดบ้าง เพื่อให้การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้อง และมีความเหมาะสมตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยของเรา

อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตลอดจนไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในสังคมประเทศขึ้นในอนาคต ทั้งนี้ โดยท่านผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในวารสาร “จลนिति” ฉบับนี้ **๑**





# รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา<sup>\*</sup>

“อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ  
กับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา”



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันอังคารที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗  
ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**จุดนิตี :** ขอรอบที่มาจากของแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับ “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ตามหลักกฎหมายมหาชน

**ร.ศ. มานิตย์<sup>\*</sup> :** คำว่า “อำนาจในการตรารัฐธรรมนูญ” หรือ “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” นั้นได้ถูกใช้เป็นครั้งแรกโดยซีเอเยส์ (Sieyès) นักปรัชญาชาวฝรั่งเศส ซึ่งใช้อำนาจนี้อธิบายความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ อำนาจดังกล่าวไม่ใช่อำนาจตรากฎหมายธรรมดา เช่น อำนาจในการตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เราเรียกว่า “อำนาจนิติบัญญัติ” ซึ่งเป็นอำนาจที่พระมหากษัตริย์ทรงใช้ร่วมกับรัฐสภา โดยรับมาจากรัฐธรรมนูญ อำนาจนิติบัญญัติเกิดขึ้นได้ก็เพราะรัฐธรรมนูญบอกว่าให้เกิด ดังนั้น อำนาจในการสถาปนารัฐธรรมนูญหรือตรารัฐธรรมนูญจึงเป็นอำนาจที่ไม่ใช่อำนาจเดียวกับอำนาจนิติบัญญัติ เพราะเป็นอำนาจที่มีอยู่ก่อนและเป็นอำนาจอันเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผู้สร้างองค์กรนิติบัญญัติแล้วมอบอำนาจนิติบัญญัติให้กับองค์กรนิติบัญญัตินั้น



<sup>\*</sup> รองศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ. (เกียรตินิยมอันดับหนึ่ง) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.ม. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, น.บ.ท. สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, LL.M. (Comparative and International Law), Southern Methodist University (SMU), USA..



ซีเอเยส์ (Siéyès) ได้เสนอสิ่งใหม่ในทฤษฎีกฎหมายมหาชน คือ การแบ่งแยกระหว่างอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมือง (Pouvoir Constituant) และอำนาจขององค์กรที่ได้รับมาจากการก่อตั้ง อำนาจแรก เป็นอำนาจที่เป็นของชาติ (Nation) ซึ่งอาจมอบให้ผู้แทนไปสร้างรัฐธรรมนูญเพื่อก่อตั้งองค์กรทางการเมืองขึ้นเพื่อปกครองประเทศ ดังนั้น อำนาจนี้จึงสูงสุด ไม่มีข้อจำกัด หรือผูกมัดโดยกฎเกณฑ์ใด ๆ ที่มีอยู่ก่อนเลย ต่างจากอำนาจที่สอง ซึ่งถือว่าเป็นอำนาจขององค์กรที่รัฐธรรมนูญตั้งขึ้น ซึ่งเป็นอำนาจที่ถูกจำกัดและกำหนดขอบเขตโดยรัฐธรรมนูญซึ่งตั้งองค์กรนั้น ๆ ขึ้น

ดังนั้น อำนาจในการสถาปนาหรือตรารัฐธรรมนูญที่เรียกในภาษาวិชาการว่า “อำนาจก่อตั้งระบอบและองค์กรทางการเมือง (Constituent Power)” จึงเป็นอำนาจสูงสุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด ซึ่งสถาปนารัฐธรรมนูญหรือให้มีรัฐธรรมนูญ แล้วตัวรัฐธรรมนูญเป็นผู้ไปสถาปนาระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมืองทุกองค์กรขึ้นอีกชั้นหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจก่อตั้งองค์กรทางการเมืองนั้นเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญ เป็นที่มาขององค์กรทั้งหลายทั้งปวงทางการเมือง ตัวรัฐธรรมนูญที่ภาษาอังกฤษเรียกว่า “Constitution” นั้นเป็นตัวก่อตั้งประมุขของรัฐว่าจะป็นกษัตริย์หรือประธานาธิบดี ก่อตั้งแม่กระทั้งรูปแบบของรัฐว่าจะป็นรัฐเดี่ยวหรือรัฐรวม ก่อตั้งองค์กรทางการเมืองที่เรียกว่า องค์กรนิติบัญญัติ องค์กรบริหาร องค์กรตุลาการ รัฐสภากับประมุขของรัฐใช้อำนาจตรากฎหมาย พระราชบัญญัติ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นเพียงส่วนหนึ่งของอำนาจนิติบัญญัติที่รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญ และอำนาจตรากฎหมายที่เป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจสูงสุดเพราะอำนาจเหล่านี้อยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญจะตราให้ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้

ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ได้ให้ความหมายของคำว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” ว่าหมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาลให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ อำนาจนี้สูงสุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด อำนาจนี้เป็นสิ่งที่ให้มีรัฐธรรมนูญแล้วตัวรัฐธรรมนูญจะไปสถาปนาองค์กรและกลไกขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง โดยนัยนี้ ผู้มีอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง จึงหมายถึง “รัฐอธิปไตย” คือ ผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐ เช่น ในระบอบประชาธิปไตยทั่วไป ผู้ที่มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน เป็นต้น ในตำราของศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิชฌุ เครื่องงาม ใช้คำว่า “อำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ” ซึ่งทั้งสองคำมีความหมายเหมือนกัน คือ เป็นผู้ที่มีอำนาจจัดให้มี หรือสถาปนารัฐธรรมนูญให้เกิดขึ้น



66

คำว่า “อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” ว่าหมายถึง อำนาจทางการเมืองของคณะบุคคลที่อยู่ในฐานะบันดาศักดิ์ให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นได้สำเร็จ อำนาจนี้สูงสุด สิ้นพันธุ์ไม่มีข้อจำกัด อำนาจนี้เป็นสิ่งที่ให้มีรัฐธรรมนูญ แล้วตัวรัฐธรรมนูญจะไปสถาปนาองค์กรและกลไกขึ้นมาอีกชั้นหนึ่ง

ในทฤษฎีทางกฎหมาย “อำนาจจัดให้มี” กับ “อำนาจจัดทำ” ไม่เหมือนกัน ผู้จัดให้มี คือผู้มีอำนาจในการสถาปนาให้เกิดรัฐธรรมนูญขึ้นมา แต่ผู้จัดทำ คือ ผู้ที่ลงมือร่างรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญไทยได้นำคำนี้มาใช้ในการวินิจฉัย ในคำวินิจฉัยที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ในประเด็นการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ สามารถแก้ไขเพิ่มเติมโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญทั้งฉบับได้หรือไม่ไ้ว่า ความตอนหนึ่งว่า

“ประเด็นพิจารณาว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ จะนำไปสู่การแก้ไขบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทั้งฉบับ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองหรืออำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ เป็นอำนาจของประชาชนอันเป็นที่มาโดยตรงในการให้กำเนิดรัฐธรรมนูญ โดยถือว่ามีอำนาจเหนือรัฐธรรมนูญที่ก่อตั้งระบบกฎหมายและองค์กรทั้งหลายในการใช้อำนาจทางการเมือง การปกครอง เมื่อองค์กรที่ถูกจัดตั้งมีเพียงอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญให้ไว้ และอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ จึงเป็นไปไม่ได้ที่จะให้องค์กรนั้นใช้อำนาจที่ได้รับมอบมาจากรัฐธรรมนูญนั้นเอง กลับไปแก้รัฐธรรมนูญนั้น เหมือนการใช้อำนาจแก้ไขกฎหมายธรรมดา สำหรับประเทศไทยเป็นประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เป็นประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมายที่ยึดหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญที่รัฐธรรมนูญจะต้องกำหนดวิธีการหรือกระบวนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายโดยทั่วไป

การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชนก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ หรือรัฐสภาจะใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นรายมาตราก็เป็นความเหมาะสมเป็นอำนาจของรัฐสภาที่จะดำเนินการดังกล่าวนี้ได้ ซึ่งจะเป็นการสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑”



อย่างไรก็ดี ถ้อยคำในคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญนั้นได้อธิบายถึงอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองในวิถีประชาธิปไตยมาจากประชาชน แต่ไม่ได้อธิบายถึงอำนาจสูงสุดในการก่อตั้งองค์กรทางการเมืองที่ได้รับมอบมา ทำให้เกิดข้อควรพิจารณาในประเด็นที่ว่า “ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรใดควรเป็นผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ”

ในทางทฤษฎี อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองมีความสัมพันธ์กับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ “อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ” ดังจะเห็นได้จากการที่กระบวนการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะมีความแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป แต่อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญ กล่าวอีกนัยหนึ่ง เพื่อให้เกิดความชัดเจน เรียกอำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองว่า อำนาจในการก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองแต่ดั้งเดิม (Original Constituent Power) และเรียกอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่ได้รับมอบมา (Derived Constituent Power) ดังนั้น จะเห็นได้ว่า หากถือว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้มีอำนาจในการตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองที่ก่อตั้งรัฐธรรมนูญ คือ ประชาชน ประชาชนก็เป็น “ผู้มีอำนาจในการตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมืองดั้งเดิม” ที่ประชาชนได้มอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้แก่ “รัฐสภา” ดังปรากฏชัดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑<sup>๒</sup> รัฐสภาจึงเป็นผู้มี “อำนาจในการเปลี่ยนแปลงองค์กรทางการเมืองที่ได้รับมอบมา” รัฐสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้รัฐสภาที่ปกติมีอำนาจนิติบัญญัติ มีอำนาจเพิ่มเติมในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ

<sup>๒</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พุทธศักราช ๒๕๕๐) มาตรา ๒๙๑ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๙๑ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการดังต่อไปนี้

(๑) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องมาจากคณะรัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้าของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่าห้าหมื่นคนตามกฎหมายว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ จะเสนอมิได้

(๒) ผู้ติขอแก้ไขเพิ่มเติมต้องเสนอเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและให้รัฐสภาพิจารณาเป็นสามวาระ

(๓) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่หนึ่งขึ้นรับหลักการ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการแก้ไขเพิ่มเติมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๔) การพิจารณาในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สองขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเอาเสียงข้างมากเป็นประมาณ

(๕) เมื่อการพิจารณาในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ให้รอไว้สิบห้าวัน เมื่อพ้นกำหนดนี้แล้วให้รัฐสภาพิจารณาในวาระที่สามต่อไป

(๖) การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่สามขั้นสุดท้าย ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและลงคะแนนโดยเปิดเผย และต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ออกใช้เป็นรัฐธรรมนูญมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา

(๗) เมื่อการลงมติได้เป็นไปตามที่กล่าวแล้ว ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวาย และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๕๐ และมาตรา ๑๕๑ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”.



**จุดนิต** : กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ตามหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญนั้น จำต้องมีหลักเกณฑ์และวิธีการตลอดจนการตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างไร รวมทั้งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบประสบการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทยกับในนานาอารยประเทศแล้ว มีความแตกต่างกันหรือไม่ ประการใด

**ร.ศ. มานิตย์ :** รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ มีสถานะอยู่เหนือกฎหมายทั้งปวง และยังเป็นกฎหมายที่วางโครงสร้างการเมืองการปกครองของประเทศ รัฐธรรมนูญจึงกำหนดเงื่อนไขบางประการ เพื่อให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดา ในอดีตจนถึงปัจจุบันกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศไทยได้กำหนดเงื่อนไขบางประการให้การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นกระทำได้ยากกว่าการแก้ไขกฎหมายธรรมดาไว้ ๒ แบบ คือ

**แบบที่ ๑** ในกระบวนการพิจารณาในรัฐสภา ขั้นตอนการลงมติ รัฐธรรมนูญอาจกำหนดให้มติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญต้องเป็นไปตามเสียงข้างมากพิเศษ (Qualified Majority) หรืออาจกำหนดให้เป็นการพิจารณาร่วมกันของทั้งสองสภา (Bicameral Systems) และ

**แบบที่ ๒** กำหนดให้มีการลงประชามติ โดยอาจกำหนดให้ร่างแก้ไขรัฐธรรมนูญซึ่งผ่านความเห็นชอบของรัฐสภาแล้วนั้น ต้องนำไปให้ประชาชนลงประชามติก่อน

ส่วนกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในต่างประเทศนั้น มีพัฒนาการที่น่าศึกษาและแตกต่างออกไปจากประเทศไทย ดังนี้

**รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐอิตาลี ค.ศ. ๑๙๔๘** ซึ่งมีผลบังคับใช้ในปัจจุบันนั้น ได้บัญญัติถึงกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๘ และข้อจำกัดในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในมาตรา ๑๓๙ ทั้งนี้ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของประเทศอิตาลีจะทำได้โดยการตราเป็นรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งใช้กระบวนการเช่นเดียวกับการตรารัฐบัญญัติธรรมดา แต่มีกระบวนการพิเศษบางประการที่มาตรา ๑๓๘ กำหนดไว้เพื่อให้การตรารัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทำได้ยากยิ่งขึ้น เช่น กำหนดให้มีการอภิปรายเพื่อพิจารณาร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญถึง ๒ ครั้ง และใช้มติเสียงข้างมากเด็ดขาด (Absolute Majority) ในการลงมติให้ความเห็นชอบ เป็นต้น นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญมาตราดังกล่าวยังเปิดโอกาสให้มีการลงประชามติเพื่อให้ความเห็นชอบแก่ร่างรัฐบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในบางกรณีด้วย

**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสเปน** กำหนดว่า ในกรณีปกติการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้เป็นไปโดยการลงมติของรัฐสภาอันจะต้องมีคะแนนเสียง ๓ ใน ๕ ของแต่ละสภา และไม่ต้องการลงประชามติ เว้นแต่จะมีการร้องขอจากสมาชิกจำนวน ๑ ใน ๑๐ ของแต่ละสภา แต่หากเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ หรือการแก้ไขบางส่วนซึ่งกระทบต่อหลักการพื้นฐานของรัฐธรรมนูญ เช่น หลักประชาธิปไตย หลักความเสมอภาค สิทธิในความเป็นอยู่ส่วนตัวและการสมาคม เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในการศึกษา สิทธิเลือกตั้งเป็นการทั่วไป และส่วนที่ว่าด้วยสถาบันกษัตริย์นั้น นอกจากต้องอาศัยมติเห็นชอบ ๓ ใน ๕ ของสมาชิกแต่ละสภาแล้วจะต้องมีการยุบสภาเพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ แล้วให้รัฐสภาใหม่อนุมัติอีกครั้งด้วยคะแนน ๓ ใน ๕ เช่นกัน หลังจากนั้นให้มีการลงประชามติ



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเบลเยียม ได้บัญญัติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ ๒ ลักษณะ ได้แก่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการแก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่แก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ

โดยการแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๙๕ แบ่งขั้นตอนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญออกเป็น ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การทำคำประกาศแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ โดยรัฐสภาและพระมหากษัตริย์

ขั้นตอนที่ ๒ การยุบสภาและเลือกตั้งใหม่ภายใน ๔๐ วันหลังจากนำคำประกาศลงในราชกิจจานุเบกษา

ขั้นตอนที่ ๓ การพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ โดยรัฐสภาที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะต้องประชุมเพื่อพิจารณาการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญและเป็นผู้จัดทำร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่าจะแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีเนื้อความอย่างไร แต่จะแก้ไขมาตราอื่นหมวดอื่นที่นอกเหนือไปจากคำประกาศไม่ได้

ทั้งนี้ ร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องผ่านการให้ความเห็นชอบทั้งจากสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา และการลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญจะต้องมีจำนวนสมาชิกมาลงคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดในแต่ละสภา และจะต้องมีผู้ลงมติให้ความเห็นชอบไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่มาลงคะแนนเสียง จึงจะถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้รับความเห็นชอบ

ในส่วนของการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยไม่แก้ไขเนื้อหาของรัฐธรรมนูญนั้น ตามมาตรา ๑๙๘ ได้กำหนดให้สภาที่ได้รับการเลือกตั้งใหม่เพื่อทำการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนอกเหนือจากการแก้ไขเพิ่มเติมที่ระบุไว้ในคำประกาศแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้โดยไม่ต้องยุบสภาเพื่อเลือกตั้งใหม่ แต่การแก้ไขในกรณีเช่นนี้จะทำได้ก็แต่เพียงการจัดเรียงลำดับมาตราหรือหมวดหมู่ใหม่ หรือแก้ไขถ้อยคำในมาตราอื่นเล็กน้อยเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติที่ได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมด้วยกระบวนการตามมาตรา ๑๙๕ เท่านั้น แต่ไม่สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อหาของรัฐธรรมนูญได้ และการลงมติให้ความเห็นชอบกับการแก้ไขในกรณีนี้จะต้องกระทำเมื่อมีจำนวนสมาชิกไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกในแต่ละสภามาร่วมประชุม และจะต้องได้รับความเห็นชอบไม่น้อยกว่าจำนวน ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกที่มาลงคะแนนเสียง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรเนเธอร์แลนด์ ได้บัญญัติกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไว้ในหมวดที่ ๘ ว่าด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๗ ถึงมาตรา ๑๔๒ ซึ่งกำหนดให้กระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นทำได้โดยยาก เนื่องจากต้องมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรหลังจากรัฐสภาได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติว่าควรจะต้องมีการพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีการเสนอมาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อเป็นการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในทางอ้อม กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งสามารถนำเอาเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมาเป็นนโยบายในการหาเสียง และประชาชนก็สามารถเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่มีนโยบายเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญสอดคล้องกับความต้องการของตนได้ จากนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้รับเลือกตั้งใหม่จะต้องพิจารณาร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อลงมติให้ความเห็นชอบ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



และสมาชิกวุฒิสภาก็ต้องลงมติให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียงในแต่ละสภา จึงจะถือว่าร่างแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้รับความเห็นชอบ

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐออสเตรีย นั้น นอกจากจะต้องมีกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังที่กำหนดไว้สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในระดับทั่วไปแล้ว หากเป็นการแก้ไขในหลักการซึ่งถือว่าเป็นการแก้ไขทั้งฉบับ ได้แก่ หลักความเป็นประชาธิปไตย หลักความเป็นสหพันธรัฐ หลักนิติรัฐ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักสิทธิมนุษยชน และหลักสาธารณรัฐ ก่อนที่ประธานาธิบดีจะประกาศใช้ต้องให้ประชาชนทั้งประเทศลงประชามติด้วย

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศนั้นจะมีกระบวนการขั้นตอน และเงื่อนไขหลายประการ ทำให้การแก้ไขรัฐธรรมนูญเป็นเรื่องที่จะกระทำได้ยาก และประการสำคัญไม่มีการให้อำนาจรัฐสภาทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเบ็ดเสร็จเหมือนกรณีของประเทศไทย แต่ในอดีตที่ผ่านมาการให้อำนาจรัฐสภาทำหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยเบ็ดเสร็จเด็ดขาดของประเทศไทยนั้น ก็ไม่ได้ก่อให้เกิดปัญหาตามมามากนัก เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมีความชัดเจนว่าจะแก้ไขเรื่องใด และเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ส่วนรวมหรือเพื่อประชาชนเป็นหลักสำคัญ ตลอดจนไม่มีข้อสงสัยที่ชัดเจนว่าเป็นการแก้ไขเพื่อประโยชน์ทางการเมืองของกลุ่มผู้มีอำนาจในการออกเสียงแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ได้กำหนดให้มี “บทบัญญัติหรือหลักการชั่วนิรันดร์” (Eternity Clause, Absolute Entrenchment, Ewigkeitsklausel) คือ การที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้เนื้อหาบางส่วนของรัฐธรรมนูญนั้น ไม่สามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้อยู่ ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และ

**ประการที่สอง** การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

ดังนั้น ญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีเนื้อหาเป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในเรื่องดังกล่าว จะเสนอมิได้ แต่ “บทบัญญัติหรือหลักการชั่วนิรันดร์” ก็สามารถยกเลิกได้ โดยการล้มรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ และจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ศาลรัฐธรรมนูญได้นำ “หลักนิติธรรม” หรือ Rule of law ซึ่งเป็นหลักการในการปกครองรัฐหรือปกครองประเทศด้วยกฎหมายที่เป็นธรรมตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการมีกฎหมายที่ดี และหลักความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำ



การที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้นนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายประเภทอื่น โดยทั่วไปที่อาจล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง นอกจากนี้ หากกำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ถ้าประชาชนเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมก็อาจจะนำไปสู่การปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้ในที่สุด



ทางปกครอง มาเป็น “บทบัญญัติหรือหลักการขั้นบันได” โดยเสมือนหนึ่งเพิ่มเป็นเงื่อนไขประการที่สาม กล่าวคือ นอกจากข้อห้าม ทั้ง ๒ ประการข้างต้นแล้ว การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญยังห้ามขัดกับหลักนิติธรรมด้วย ซึ่งสำหรับประเทศไทยนั้นได้มีการบัญญัติถึงการนำหลักนิติธรรมมาใช้ในการปกครองประเทศ โดยปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑ บททั่วไป มาตรา ๓ ซึ่งบัญญัติว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุข ทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญและหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

**จุดนิมิต :** ท่านเห็นว่า ระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศไทยจากประสบการณ์ในอดีตที่ผ่านมา อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญมีความสัมพันธ์กับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาหรือไม่ อย่างไร

**ร.ศ. มานิตย์ :** เนื่องจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญและอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภานั้นมีความเกี่ยวข้องหรือสัมพันธ์กันดังได้กล่าวไว้แล้วในประเด็นแรกว่า “อำนาจก่อตั้งองค์กรสูงสุดทางการเมือง” หรือ “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” คือ อำนาจสูงสุด ล้นพ้น ไม่มีข้อจำกัด ซึ่งอำนาจนี้เป็นสิ่งที่ให้มีรัฐธรรมนูญ แล้วรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะไปสถาปนาระบอบการเมืองและองค์กรทางการเมืองทุกองค์กรขึ้นอีกชั้นหนึ่ง กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่มาของรัฐธรรมนูญทั้งฉบับ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (Amendment of the Constitution) เป็นการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญไม่ว่าโดยการแก้ไขถ้อยคำหรือข้อความเดิมที่มีอยู่แล้ว หรือโดยเพิ่มเติมข้อความใหม่เข้าไป ซึ่งการที่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้นั้นนับว่าเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง เพราะรัฐธรรมนูญก็เหมือนกับกฎหมายประเภทอื่น โดยทั่วไปที่อาจล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ของบ้านเมือง นอกจากนี้ หากกำหนดห้ามมิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้ว แต่ถ้าประชาชนเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมก็อาจจะนำไปสู่การปฏิวัติหรือรัฐประหารเพื่อล้มเลิกรัฐธรรมนูญได้ในที่สุด



โดยตัวอย่างของรัฐธรรมนูญที่จะชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมได้ก็คือ “รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา” ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษรที่เก่าแก่ที่สุดและยังคงใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน มีบทบัญญัติกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าสามารถแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ โดยตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมมาแล้วจำนวน ๒๗ ครั้ง อาทิ กรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจสุราเถื่อนและการบริโภคสุราเกินขนาดของประชาชนที่เกิดขึ้นในสังคมอย่างแพร่หลาย จึงกำหนดให้การผลิตสุราเป็นธุรกิจที่ไม่สามารถดำเนินการได้โดยชอบด้วยกฎหมายไว้ในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ แต่อย่างไรก็ตาม การบัญญัติห้ามไว้ดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เพราะแทนที่ประชาชนจะได้บริโภคสุราที่มีคุณภาพและไม่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ กลับต้องดื่มสุราที่ลักลอบผลิตซึ่งไม่มีมาตรการควบคุมคุณภาพอันส่งผลให้ประชาชนที่บริโภคได้รับอันตรายมากยิ่งขึ้น ดังนั้น ในเวลาต่อมาจึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยยกเลิกบทบัญญัติที่ห้ามผลิตสุรดังกล่าวเพื่อปรับปรุงให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่บัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้” ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาจะกำหนดให้ “รัฐสภา” เป็นองค์กรผู้มีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งรัฐธรรมนูญจะกำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้กระทำได้ยากและแตกต่างจากการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติตามปกติ

ดังนั้น อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญจึงมีความเชื่อมโยงกับอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภา กล่าวคือ อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ โดยที่ผ่านมาประเทศไทยจะมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ให้แก่ “รัฐสภา” รัฐสภาจึงเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่ได้รับมอบอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งทำให้รัฐสภาที่ตามปกตินอกจากจะมีอำนาจนิติบัญญัติแล้ว ยังมีอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญอีกด้วย และในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญก็ได้กำหนดกระบวนการและขั้นตอนไว้เป็นพิเศษต่างหากจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไป

**จุดนิตติ :** กำนเห็นว่ การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภานั้น โดยหลักการแล้วควรมีหลักเกณฑ์ ขอบเขต และวิธีการในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐสภานั้นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อใ้การใช้อำนาจดังกล่าวของรัฐสภาเป็นไปอย่างถูกต้อง มีความเหมาะสมตามหลักกฎหมายรัฐธรรมนูญ และไม่ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นในสังคมประเทศใ้ใดในกายหลัง

**ร.ศ. มานิตยั :** ดังใ้กล่าวแล้วในประเด็นคำถามต้น ๆ ว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญไม่ใช่อำนาจนิติบัญญัติ แต่เป็นอำนาจที่ได้รับมอบมาจากอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ดังจะเห็นได้จากกระบวนการและขั้นตอนในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่กำหนดให้ต้องเป็นไปโดยวิธีการพิเศษที่ยากและแตกต่างจากกระบวนการนิติบัญญัติทั่วไปหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายธรรมดาที่มีลำดับศักดิ์ต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐



ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าอำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นของ “รัฐสภา” โดยสามารถดำเนินการได้ตามกระบวนการและขั้นตอนที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ในมาตรา ๒๕๑ อย่างไรก็ตาม การตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น เป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางว่า

เมื่อรัฐธรรมนูญมิได้กำหนดไว้โดยชัดแจ้งถึงองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแล้วจะมีองค์กรใดที่จะมีอำนาจในการควบคุมตรวจสอบการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นได้หรือไม่ เนื่องจากตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กำหนดไว้เฉพาะกรณีการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ซึ่งมีทั้งการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ และการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว<sup>๓</sup> แต่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรใดมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมไว้โดยเฉพาะ และไม่ได้กำหนดให้มีการอนุโลมนำบทบัญญัติว่าด้วยเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ ดังนั้น จึงมีแนวความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย คือ

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า เมื่อรัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรว่าให้มีการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น ไม่ว่าจะองค์กรใด ๆ ก็ไม่สามารถเข้ามามีอำนาจในการตรวจสอบได้ ซึ่งส่งผลให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่รัฐสภาได้รับมอบมาจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอยู่ที่รัฐสภาเท่านั้น

<sup>๓</sup> การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แบ่งออกเป็น ๒ กรณีดังนี้

(๑) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับ ได้แก่ กรณีมาตรา ๑๔๑ ที่รัฐธรรมนูญกำหนดเป็นบทบังคับว่าต้องส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนที่จจะนำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และมาตรา ๑๕๔ ที่กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วก่อนที่นายกรัฐมนตรีจะนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย ถ้าร่างพระราชบัญญัตินั้นมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือกระบวนกรตรากฎหมายไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ส่งความเห็นเช่นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัย

(๒) การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้บังคับแล้ว ในกรณีที่พระราชบัญญัติได้ประกาศใช้บังคับแล้ว หากต่อมาปรากฏว่าบทบัญญัติของกฎหมายนั้นมีความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบแล้วมีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้มีช่องทางการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ ๔ กรณี ได้แก่ การพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๑๑), การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (มาตรา ๒๔๕), การพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายตามที่คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติเป็นผู้เสนอ (มาตรา ๒๕๗) และการพิจารณาวินิจฉัยคำร้องของบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ (มาตรา ๒๑๒).



ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า หากตีความตามตัวอักษรตามความเห็นของฝ่ายแรกแล้วย่อมทำให้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาปราศจากการควบคุมตรวจสอบ ซึ่งอำนาจใดก็ตามหากปราศจากการตรวจสอบแล้ว ก็มีแนวโน้มที่ผู้ใช้อำนาจจะใช้อำนาจนั้นไปในทางที่ไม่ชอบได้ ดังนั้นจึงมีหลักการแบ่งแยกอำนาจซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่จะเข้ามาควบคุมมิให้รัฐสภาใช้อำนาจที่มีได้ตามอำเภอใจ ดังจะเห็นได้จากเงื่อนไขในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในมาตรา ๒๕๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดห้ามมิให้เสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขหรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ อย่างไรก็ตาม มีข้อพิจารณาต่อมาว่าแล้วจะกำหนดให้องค์กรใดเป็นผู้มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจดังกล่าว โดยในเบื้องต้นก็มีความเห็นว่า “รัฐสภา” คือองค์กรแรกที่ต้องตรวจสอบตัวเองว่าจะไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เป็นการฝ่าฝืนข้อห้ามตามบทบัญญัติที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ แต่หากรัฐสภาดำเนินการฝ่าฝืน ก็ควรให้อีกองค์กรหนึ่งเป็นผู้มีอำนาจในการเข้ามาตรวจสอบจึงจะมีความเหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ โดยระบบการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยศาลยุติธรรมถือกำเนิดขึ้นเป็นครั้งแรกในสหรัฐอเมริกา ดังปรากฏในคำพิพากษาศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (Supreme Court of the United State) คดี Marbury V. Madison ปี ค.ศ. ๑๘๐๓ ซึ่งได้วินิจฉัยวางหลักว่า “ศาลเป็นองค์กรที่ต้องใช้กฎหมายในการบังคับแก่คดี ศาลจึงเป็นองค์กรที่จะต้องวินิจฉัยว่าสิ่งใดเป็นกฎหมายและสิ่งใดไม่ใช่กฎหมาย และเมื่อศาลเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ศาลก็ยกบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขึ้นปรับแก้คดีไม่ได้ ดังนั้น ศาลจึงมีอำนาจวินิจฉัยว่ากฎหมายที่ศาลกำลังจะใช้บังคับแก้คดีนั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ และจะใช้บังคับได้หรือไม่”<sup>๔</sup> จึงอาจกล่าวได้ว่าคำวินิจฉัยในคดีประวัติศาสตร์ดังกล่าวเป็นการวางรากฐานว่า “ศาลทั้งหลายในสหรัฐอเมริกามีอำนาจวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลกำลังจะยกขึ้นปรับแก้คดีนั้น ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่” อันมีอิทธิพลต่อระบบควบคุมกฎหมายมิให้ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในเวลาต่อมาเป็นอย่างยิ่ง รวมถึงประเทศไทยก็ได้รับอิทธิพลจากแนวคำพิพากษาในคดีดังกล่าวด้วย ดังปรากฏในคำพิพากษาคดีอาชญากรรมสงคราม คำพิพากษากฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙<sup>๕</sup> ซึ่งถือเป็นคำพิพากษาศาลฎีกาฉบับแรกที่เป็นบรรทัดฐานในประเทศไทยว่า “ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัย

<sup>๔</sup> สาเหตุของการที่ศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกาวินิจฉัยวางหลักไว้ในคดี Marbury V. Madison ให้ศาลยุติธรรมเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมกฎหมายมิให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ เนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาได้บัญญัติรับรองความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ในหมวด ๖ มาตรา ๒ แต่มิได้บัญญัติให้มืองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุมมิให้กฎหมายขัดรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่รักษาความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญไว้ ดังนั้น ศาลจึงต้องวางหลักความเป็นผู้ใช้อำนาจตุลาการเพื่อให้อำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยสภาองเกรส (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, คำอธิบายวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญ, กรุงเทพฯ: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓, หน้า ๑๒๓).

<sup>๕</sup> คำพิพากษากฎีกาที่ ๑/๒๔๘๙ (ในคดีอาชญากรรมสงคราม) ซึ่งมีความเป็นมาว่า ขณะที่จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้นำประเทศเข้าสู่สงครามโลก ครั้งที่ ๒ โดยร่วมมือกับฝ่ายญี่ปุ่น เป็นเหตุให้ประเทศไทยต้องรบกับฝ่ายสัมพันธมิตรที่มีประเทศอังกฤษ ฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และรัสเซีย ปรากฏว่าฝ่ายสัมพันธมิตรขณะสงคราม ส่วนญี่ปุ่นเป็นฝ่ายแพ้สงครามซึ่งต้องถูกดำเนินคดีอาชญากรรมสงครามรวมทั้งจอมพล ป. พิบูลสงคราม ด้วย หม่อมราชวงศ์เสนีย์ ปราโมช ซึ่งเป็นฝ่ายเสรีไทยที่ต่อต้านการร่วมสงครามกับญี่ปุ่น กลับจากประเทศสหรัฐอเมริกามาเป็นนายกรัฐมนตรีในเวลานั้น ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงครามเข้าสู่การพิจารณาเพื่อใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ซึ่งมี ๑๒ มาตรา และในมาตรา ๓ บัญญัติถึงลักษณะของการกระทำ



ว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ถ้ารัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดองค์กรชี้ขาดไว้เป็นประการอื่น” แต่อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันซึ่งเป็นยุคที่มีศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการควบคุม บทบัญญัติแห่งกฎหมายมิให้ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กร ที่ตรวจสอบการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาเป็นสิ่งที่เหมาะสม

ทั้งนี้ ประเทศไทยแม้จะมีความเห็นสอดคล้องกับแนวความคิดของฝ่ายที่สองที่เห็นว่าสามารถ ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐสภาได้แม้ไม่มีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษรก็ตาม แต่เมื่อ พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ จะเห็นได้ว่าศาลรัฐธรรมนูญเป็นศาลที่มีอำนาจวินิจฉัย คดีรัฐธรรมนูญเฉพาะคดีตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้อำนาจไว้เท่านั้น หาได้มีเขตอำนาจทั่วไปเหมือนกับศาลยุติธรรม ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมไว้โดยเฉพาะ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้

อย่างไรก็ดี ดังได้กล่าวแล้วว่าในต่างประเทศบางประเทศจะกำหนดให้การแก้ไขเพิ่มเติม รัฐธรรมนูญนั้นก่อนที่จะประกาศใช้บังคับต้องให้ประชาชนทั้งประเทศให้ความเห็นชอบโดยการลงประชามติ เสียก่อน ซึ่งเมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๘-๒๒/๒๕๕๕ ที่ได้กล่าวถึง การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญว่า “การตรารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นกระบวนการที่ได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชน จึงเป็นผู้สถาปนารัฐธรรมนูญฉบับนี้ ดังนั้น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ แม้จะเป็นอำนาจของรัฐสภาก็ตาม แต่การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยการยกร่างใหม่ทั้งฉบับนี้ ได้มาโดยการลงประชามติของประชาชน ก็ควรจะได้ให้ประชาชนผู้มีอำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ ได้ลงประชามติเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่” จากคำวินิจฉัยของศาล รัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงอาจกล่าวได้ว่าเมื่อรัฐธรรมนูญได้ผ่านการลงประชามติโดยตรงของประชาชน ดังนั้น ก็ควรจัดทำประชามติโดยประชาชนเสียก่อนว่าสมควรจะมีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือไม่ ซึ่งเป็น การกล่าวถึงเฉพาะกระบวนการบางขั้นตอนในการจัดทำรัฐธรรมนูญเท่านั้น โดยไม่ได้กล่าวถึงข้อเท็จจริง อันเป็นสาระสำคัญเกี่ยวกับการออกเสียงลงประชามติให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ที่เข้าข่ายเป็นอาชญากรรมสงครามว่า การประกาศสงครามกับฝ่ายสัมพันธมิตรไม่ว่าการประกาศนั้นจะทำได้ทำขึ้นก่อนหรือหลังวันใช้พระราชบัญญัตินี้ ให้ถือเป็นความผิดฐานอาชญากรรมสงครามตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษสูงสุดคือประหารชีวิต และในมาตรา ๕ กำหนดให้ มีคณะกรรมการทำหน้าที่สืบสวนสอบสวนและเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาชญากรรมสงคราม โดยให้ศาลฎีกาเป็นศาลที่มีอำนาจในการพิจารณา พิพากษาคดีที่ฟ้องตามพระราชบัญญัตินี้และให้คำพิพากษาศาลฎีกาเป็นที่สุด คดีอาชญากรรมสงครามตามพระราชบัญญัติอาชญากรรมสงคราม พ.ศ. ๒๔๘๘ ดังกล่าวจึงเป็นคดีพิเศษที่มีคณะกรรมการขึ้นมาสอบสวน แล้วก็ดำเนินการฟ้องคดีต่อศาลฎีกา ศาลฎีกา จะทำหน้าที่เป็นศาลอาชญากรรมสงคราม เป็นศาลชั้นต้นและศาลสุดท้าย คำพิพากษาคดีประเภทนี้จึงไม่ใช่คำพิพากษาศาลฎีกาธรรมดา แต่ต้องเรียกว่า “คำพิพากษาศาลฎีกาคดีอาชญากรรมสงคราม” (บรรศักดิ์ อูวรรณโณ, เพิ่งอ้าง หน้า ๑๓๕-๑๓๖).



พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเกิดขึ้นในบรรยากาศที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างเต็มที่ เพราะเกิดขึ้นภายหลัง การทำรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ดังนั้น การจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีกระบวนการที่ไม่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง กล่าวคือ

(๑) ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญที่ทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญนั้นมาจากการคัดเลือกของคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรที่แปลงสภาพมาจากคณะรัฐประหาร ดังนั้น สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญจึงไม่ได้มาจากการบวนการคัดเลือกที่เป็นประชาธิปไตย

(๒) ที่มาของสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญนั้นปฏิเสธการมีส่วนร่วมของพรรคการเมือง โดยกำหนดให้เป็นลักษณะต้องห้ามของผู้ที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญว่าจะต้องไม่เป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในเวลา ๒ ปี ก่อนวันได้รับการคัดเลือกให้เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ

(๓) การออกเสียงแสดงประชามติโดยประชาชนไม่เป็นประชาธิปไตย เพราะเป็นการให้ประชาชน เลือกระหว่างการเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ ร่างรัฐธรรมนูญที่คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติร่วมกับคณะรัฐมนตรีพิจารณารัฐธรรมนูญไทย ในอดีตมาปรับปรุงเพื่อประกาศใช้<sup>๖</sup> ซึ่งเป็นการเลือกระหว่างสิ่งที่มีอยู่และเห็นเนื้อหา กล่าวคือ ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับสิ่งที่ไม่ได้อยู่และไม่เห็นเนื้อหา กล่าวคือ รัฐธรรมนูญไทยในอดีตที่จะนำมาปรับปรุง ในขณะที่หลักการพื้นฐานของการออกเสียงแสดงประชามติ นั้นจะต้องเป็นการเลือกระหว่างสิ่งที่มีความแน่นอนชัดเจน เพื่อให้อิสระในการพิจารณาลงประชามติ แก่ประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งตัวอย่างที่จะถือว่าเป็นประชามติที่เป็นประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เช่น การให้ลงประชามติเลือกระหว่างร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นต้น ดังนั้น เมื่อประชาชนไม่มีโอกาส ในการออกเสียงลงประชามติอย่างเป็นประชาธิปไตยจะถือว่าประชาชนได้แสดงเจตนารมณ์ ในการให้ความเห็นชอบในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อย่างอิสระเต็มที่ ได้อย่างไร อีกทั้งจำนวนผู้ให้ความเห็นชอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวก็ไม่เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวน ผู้มีสิทธิออกเสียงแสดงประชามติ โดยผลการออกเสียงลงประชามติเมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๐ มีผู้มีสิทธิออกเสียงลงประชามติเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๕,๗๖๑,๙๕๕ คน มีผู้มาใช้สิทธิจำนวน ๒๕,๙๗๘,๙๕๔ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๗.๖๑ ผู้ลงคะแนนเสียงเห็นชอบมีจำนวน ๑๔,๗๒๗,๓๐๖ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๖.๖๙ ส่วนผู้ใช้สิทธิที่ไม่เห็นชอบมีจำนวน ๑๐,๗๕๗,๔๔๑ คน คิดเป็นร้อยละ ๔๑.๓๗ และมีบัตรเสียจำนวน ๕๐๔,๒๐๗ ใบ คิดเป็นร้อยละ ๑.๙๔

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๒ ในกรณีที่สภาร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง กิติ สภาร่างรัฐธรรมนูญไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๘ วรรคสอง กิติ หรือในการออกเสียงประชามติตามมาตรา ๓๑ ประชาชนโดยเสียงข้างมากของผู้มาออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบให้ใช้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่กิติ ให้สภาร่างรัฐธรรมนูญ สิ้นสุดลง และให้คณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่งมาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันออกเสียงประชามติไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญต่อไป”.



## จุดนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

**ร.ศ. มานิตย์ ๔ :** เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้มีการวิพากษ์วิจารณ์เกี่ยวกับการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญของรัฐสภาอย่างกว้างขวางว่ามีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนโดยส่วนรวมอย่างแท้จริง ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นและป้องกันการใช้อำนาจไปในทางที่มีชอบ รวมทั้งเป็นข้อมูลสำหรับการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยเฉพาะในประเด็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมหากจะมีขึ้นในอนาคต จึงมีความเห็นว่าควรมีบทบัญญัติว่าด้วย “การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม” กำหนดไว้อย่างชัดเจน โดยนำระบบ “การลงประชามติ” (Referendum) ซึ่งเป็นประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) อันเป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่นานาอารยประเทศยึดถือมาเป็นหลักหรือแนวทางในกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญโดยแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ



**กรณีที่ ๑** หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องที่อาจจะกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีประเด็นทางการเมืองที่สำคัญซึ่งจำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดที่ว่าด้วยพระมหากษัตริย์ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน หรือการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ เป็นต้น ประชาชนต้องมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจในเรื่องดังกล่าวด้วยตนเอง โดยการลงประชามติว่าจะเห็นชอบให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อให้การแก้ไขเพิ่มเติมในเรื่องดังกล่าวกระทำได้อย่างและผ่านความเห็นชอบจากประชาชนโดยแท้จริงเสียก่อน

**กรณีที่ ๒** หากเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองหรือโครงสร้างของฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่จำเป็นต้องรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน ก็ไม่ต้องจัดให้มีการลงประชามติ เช่น การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในหมวดรัฐสภาหรือคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นและไม่มีข้อยุ่งยากจนเกินสมควร

รวมทั้งกำหนดให้ “ศาลรัฐธรรมนูญ” เป็นองค์กรที่มีอำนาจในการพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมได้ โดยให้สามารถตรวจสอบได้ทั้งในด้าน “เนื้อหา” ว่ามีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญที่กำหนดหลักเกณฑ์ที่ห้ามไม่ให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือไม่ และในด้าน “กระบวนการตรา” ว่าได้ดำเนินการถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่ด้วย ทั้งนี้ การตรวจสอบนั้นจะต้องกระทำก่อนที่ร่างรัฐธรรมนูญจะประกาศใช้บังคับเท่านั้น ถ้ารัฐธรรมนูญได้ประกาศใช้บังคับเป็นการทั่วไปแล้วซึ่งถือว่าประชาชนได้ให้ความเห็นชอบแล้ว แม้จะเป็นการตรวจสอบเฉพาะเนื้อหา ศาลรัฐธรรมนูญก็ไม่มีอำนาจที่จะพิจารณาวินิจฉัยได้.๑



## สรุปผลการแถลงประกาศ ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก/หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป ทั้งนี้ ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ / ๒๕๕๗ เรื่องการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๗ รวมทั้งประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ เรื่อง การสิ้นสุดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ ดังนั้น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบถึงข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่เกี่ยวข้องกับวงงานนิติบัญญัติ

คอลัมน์ “สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ” จึงขอเสนอเรื่อง “สรุปผลการแถลงประกาศของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ทั้งนี้ เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบถึงแนวทางในการบริหารราชการแผ่นดินของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนี้

### หลักการและเหตุผลในการควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ตามสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศในหลายพื้นที่ เป็นผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง และเหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มขยายตัว จนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม นั้น เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ประชาชนในชาติเกิดความรัก ความสามัคคีเช่นเดียวกับหวังที่ผ่านมา ตลอดจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่น ๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกคน ทุกฝ่าย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงมีความจำเป็นต้องเข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ เดือนพฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป \*

\* ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑/๒๕๕๗ เรื่อง การควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๑ ตอนพิเศษ ๘๓ ง วันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗.



## เจตนารมณ์/นโยบาย หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ<sup>๒</sup>

๑. เจตนารมณ์ : เพื่อยุติความขัดแย้งของคนในชาติ ขับเคลื่อนเศรษฐกิจและฟื้นฟูความเชื่อมั่นภายใต้ระบบบริหาร นิติบัญญัติ และตุลาการ เป็นการให้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ผ่านกระบวนการดังกล่าวซึ่งเดิมรัฐบาลปกติได้ใช้อำนาจนั้น โดยมีสถาบันพระมหากษัตริย์อยู่เหนือความขัดแย้งทั้งปวง ตลอดจนสร้างความเชื่อมั่นให้กับต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ ในเวทีนานาชาติ บนพื้นฐานของการรักษาผลประโยชน์ชาติ และสร้างความมั่นใจในการลงทุน การประกอบกิจการต่าง ๆ ของชาวต่างประเทศในประเทศไทย สร้างเสถียรภาพในทุกมิติ ทั้งด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม เพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างสมบูรณ์และยั่งยืน โดยได้รับความเชื่อมั่นจากทุกพวทุกฝ่าย ประสานแนวคิด แสวงจุดร่วมของผู้ที่มีความเห็นแตกต่าง โดยมุ่งผลประโยชน์ของชาติเป็นหลัก ยกกระตือรือร้นการศึกษา สร้างมาตรฐานของการดำรงชีวิตของประชาชนในสังคมไทย ตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างยั่งยืนตลอดไป

### ๒. นโยบายในการบริหารราชการ

#### ๒.๑ ยึดระเบียบ คำสั่ง ข้อบังคับ กฎหมาย

ในการบริหารราชการแผ่นดินในระบบปกติให้มากที่สุด โดยให้ข้าราชการทุกฝ่าย ร่วมในการขับเคลื่อนเดินหน้า ด้วยการติดตาม กำกับดูแล ประเมินผล ร่วมกันกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งได้จัดหัวหน้าฝ่ายในแต่ละกลุ่มงานลงไปติดตามในนามของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและผลสัมฤทธิ์ สู้พี่น้องประชาชนคนไทยทุกภาคส่วน โดยข้าราชการประจำทุกคนต้องยึดเป็นหน้าที่ ความรับผิดชอบ และให้ความร่วมมืออย่างเต็มที่

#### ๒.๒ ด้านเศรษฐกิจและการใช้จ่ายงบประมาณ

ดำเนินการไม่เกินกรอบงบประมาณปี ๒๕๕๗ ที่ได้ผ่านความเห็นชอบและจัดสรรไว้แล้วของรัฐบาลที่ผ่านมา ทั้งนี้ มีความจำเป็นต้องทบทวนในบางโครงการที่เป็นปัญหา เพื่อให้ทุกภาคส่วนเกิดความเข้าใจที่ชัดเจน และให้เร่งรัดจัดทำงบประมาณปี ๒๕๕๘ ใหม่ให้ทันการใช้จ่ายตามปีงบประมาณในเดือนตุลาคม ๒๕๕๗ โดยยึดกรอบวินัยทางการเงินการคลังที่กำหนดไว้และไม่เป็นการสร้างหนี้สาธารณะจนเกินขีดความสามารถของประเทศในการใช้คืนหนี้ การใช้จ่ายงบประมาณในห้วงนี้ ให้ใช้จ่ายด้วยความระมัดระวัง ไม่ให้มีการเสนอหรือริเริ่มแผนงาน/โครงการใหม่หรือโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่ขาดความพร้อม แผนงาน และผลตอบแทนที่ชัดเจน เป็นการใช้จ่ายงบประมาณประจำปีเป็นหลักในการเริ่มต้นโครงการ และบรรจุโครงการเหล่านั้นลงในระบบงบประมาณประจำปีต่อไป เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการฟื้นฟูเศรษฐกิจ และสร้างรายได้แก่ประชาชน

- ส่งเสริมระบบการค้าเสรี ปรับปรุงระบบภาษี การควบคุมสินค้าอุปโภค บริโภค อย่างเป็นธรรม เพื่อให้ผู้ประกอบการและประชาชนได้รับประโยชน์สูงสุด

<sup>๒</sup> สำนักเลขาธิการคณะรักษาความสงบแห่งชาติ



- เร่งการแก้ไข ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติราชการ และขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจแบบการค้าเสรีให้เป็นสากล เพื่อรองรับการเป็นประชาคมอาเซียน ในปลายปี ๒๕๕๘

- เร่งดำเนินการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ โดยมุ่งเน้นประโยชน์แก่ประชาชนเป็นหลัก ทั้งนี้ การขับเคลื่อนต้องอยู่ในกรอบของระเบียบและกฎเกณฑ์ที่มีความโปร่งใส ไม่ทุจริตคอร์รัปชัน ไม่ผูกขาดและมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย ทั้งผู้ประกอบการขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่

- ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งกองทุนร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเพิ่มเติม เพื่อการนำมาใช้ในการลงทุนด้านระบบสาธารณูปโภค แหล่งน้ำ และกิจการสาธารณะอื่น ๆ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนได้มีส่วนร่วมในการร่วมลงทุนกับรัฐบาล และเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาล/เงินกู้

- ส่งเสริมให้มีตลาดกลางผลิตผลการเกษตร เพื่อลดการผูกขาดหรือระบบนายทุนที่ไม่เป็นธรรม โดยประชาชนมีส่วนร่วมในตลาดกลางเหล่านั้น โดยใช้แนวทางเช่นเดียวกันกับระบบสหกรณ์ ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวในการเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนไปพร้อม ๆ กัน ทั้งในระดับหมู่บ้าน ท้องถิ่น และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

### ๒.๓ ด้านความมั่นคง

- สร้างความมีเสถียรภาพ ความทัดเทียมกันของประชาคมอาเซียน สนับสนุนพลังอันยิ่งใหญ่ของอาเซียนให้สามารถทัดเทียมกับอารยประเทศให้ได้โดยเร็ว โดยประชาชนต้องมีส่วนร่วมในการเฝ้าระวัง ดูแลความปลอดภัยร่วมกับเจ้าหน้าที่ด้านความมั่นคงในทุกพื้นที่ เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดอันตรายต่อชีวิตและทรัพย์สินของทุกคนโดยรวม

- สร้างทัศนคติและความเข้าใจถึงความสำคัญกับงานด้านความมั่นคงของประเทศ สถาบันการศึกษาต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการปลูกฝังความรับผิดชอบต่อสังคม การเชื่อแผ้ว แบ่งปัน ความรักความสามัคคี เพื่อเป็นพลังอำนาจในการดูแลความสงบสุขและความปลอดภัยให้แก่ประเทศชาติ และประชาชนอย่างยั่งยืน

### ๒.๔ ด้านการต่างประเทศ

- ประชาสัมพันธ์ ส่งเสริมความรู้ความเข้าใจ เตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ ให้ชาวต่างชาติมีความเชื่อมั่นในทุกกระบวนการบริหารทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมของประเทศไทย ที่เป็นมาตรฐานสากลและได้รับการยอมรับในสังคมโลก

- พิจารณาสร้างเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศ พร้อมไปกับการสร้างความเข้มแข็งภายในประเทศในทุกมิติ ทั้งในด้านเทคโนโลยีการประกอบการอื่น ๆ การเข้ามาลงทุนต้องมีการถ่ายทอดเทคโนโลยี และใช้สิ่งอุปกรณ์ส่วนประกอบที่ผลิตภายในประเทศไทยที่ได้มาตรฐาน วัตถุดิบไทยที่มีคุณภาพ เพื่อเพิ่มมูลค่าและเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยและคนไทยอย่างแท้จริง

- แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องต่าง ๆ ในทุกประเด็น เพื่อให้มีความก้าวหน้ามากยิ่งขึ้น ในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ส่งเสริมกิจการการลงทุน แหล่งทุนจากภายนอก โดยมีการตรวจสอบ



เพื่อมิให้เป็นการเอื้อประโยชน์ต่อผู้ใด โดยให้มีการแข่งขันอย่างเสรี และจะต้องดูแลสนับสนุนผู้ประกอบการที่เป็นคนไทยเป็นพิเศษ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับคนไทย ให้สามารถแข่งขันกับนักลงทุนต่างประเทศได้ ทั้งนี้ ต้องมีข้อระมัดระวังไม่ให้เกิดการผูกขาดในส่วนที่เป็นโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญต่อความมั่นคงของประเทศ เช่น ระบบสาธารณสุข ปลอดภัย การสื่อสาร พลังงาน เป็นต้น

#### ๒.๕ ด้านสังคมจิตวิทยา

- สร้างความเข้มแข็ง ปลุกฝังทัศนคติความเป็นไทย ซึ่งมีจารีตประเพณี ประวัติศาสตร์ อันทรงคุณค่า น่าภาคภูมิใจ มีศีลธรรม คุณธรรม เพื่อให้สังคมไทยมีความเข้มแข็ง เสียสละ เผื่อแผ่ แบ่งปัน อยู่ร่วมกันอย่างสมานฉันท์ สามัคคี สำนึกในความเป็นคนไทยด้วยกัน ถึงแม้จะมีความคิดเห็นแตกต่าง ต้องคลี่คลายด้วยสันติวิธี

- เคารพกฎหมาย รักษาระเบียบวินัยเหมือนกับประเทศที่พัฒนาแล้วซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่มีความจำเป็นต้องบังคับใช้กฎหมายมากนัก เจ้าหน้าที่จะต้องไม่ใช้กฎหมายมาสร้างเงื่อนไขที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากกว่าสร้างความเป็นธรรม ดังนั้น หากประชาชนรักษาระเบียบวินัยของตนเอง ช่วยกันดูแลฝักระวังในขั้นต้น ลดความขัดแย้ง จะส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนเป็นไปอย่างเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน

- ให้มีการปลุกฝังและสร้างจิตสำนึกต่อต้านการทุจริต คอร์รัปชันต่อหน้าที่ การทำผิดกฎหมาย โดยชี้ให้เห็นถึงผลเสียของการกระทำดังกล่าว ซึ่งถือเป็นพฤติกรรมที่น่ารังเกียจ สังคมต้องช่วยกันปกป้องผลประโยชน์โดยรวม

#### ๒.๖ ด้านกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม

- ให้กระบวนการยุติธรรม/กฎหมายปกติสามารถดำเนินการได้โดยได้รับความเชื่อถือจากทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

- ไม่ใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการสร้างความขัดแย้งซึ่งกันและกัน

- ปรับปรุงแก้ไขส่วนงานต่าง ๆ ของกระบวนการยุติธรรมให้เข้มแข็ง เทียบตรงเป็นธรรม และตรวจสอบได้ เป็นต้น

#### ๒.๗ ด้านการศึกษา

- การศึกษาเป็นพื้นฐานในการนำพาประเทศไทยก้าวหน้าอย่างยั่งยืน จึงจำเป็นต้องส่งเสริมและยกระดับการศึกษาในทุกช่วงวัย ให้ทุกส่วนบูรณาการการศึกษาอย่างต่อเนื่อง ไม่แยกงานด้านการศึกษาจนทำให้ไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

- การพัฒนาครู/บุคลากรทางการศึกษา เทคโนโลยีในการศึกษาสู่ความทันสมัย โดยมีเด็ก เยาวชน นักเรียน นักศึกษาเป็นศูนย์กลาง การเปลี่ยนแปลงใด ๆ ในระบบการศึกษา ต้องตอบเจตนาให้ได้ว่า การกระทำนั้น ๆ เด็กหรือผู้เข้ารับการศึกษาในทุกระดับ จะได้รับประโยชน์อะไร

- สร้างสรรค์วิธีการ ทำให้เยาวชนไทยมีจิตสำนึกความรักชาติ ผลประโยชน์ของชาติ เกิดทุนสถาบันพระมหากษัตริย์ เรียนรู้ภูมิปัญญาในประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของบรรพบุรุษไทย และประเทศไทยในอดีต มีความสำนึกในการตอบแทนคุณของแผ่นดิน ไม่ใช่ก้าวไปข้างหน้าแล้วทิ้งสิ่งดี ๆ ที่ผ่านมามาไปอย่างสิ้นเชิง



- ให้ฝ่ายความมั่นคงมีโอกาสให้ความร่วมมือในทุกสถาบันการศึกษาเพื่อสร้างความมีระเบียบวินัย เข้มแข็ง แข็งแรง ทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และอื่น ๆ เพื่อเป็นพลังอำนาจของชาติ ในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

#### ๒.๘ การพัฒนาระบบราชการ

- ให้ข้าราชการทุกคนมีความพึงพอใจ มีเกียรติยศ ศักดิ์ศรี มีรายได้ที่เพียงพอต่อการดำรงเกียรติ เพื่อที่จะได้ปฏิบัติตนเป็นข้าราชการที่ดีในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว อุทิศตัวเพื่อทำหน้าที่บำบัดทุกข์ บำรุงสุข เพื่อประโยชน์สุขของสังคมโดยรวม และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง

- ส่งเสริมระบบคุณธรรมในการพิจารณาแต่งตั้งและโยกย้ายบุคลากรภาครัฐ โดยปรับปรุงแก้ไข กฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง คำชี้แจง ให้ทันสมัยและให้มีระบบป้องกันการคัดสรรแต่งตั้งในระบบอุปถัมภ์ที่ไม่เป็นธรรม โดยไม่ให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือผู้ใดเข้ามาครอบงำข้าราชการหรือระบบราชการอีกต่อไป

- ให้ข้าราชการการเมือง บริหารราชการโดยไม่ก้าวก่ายหรือมีอิทธิพลกับข้าราชการประจำอีกต่อไป ยกเว้นในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระเบียบวินัยทางการปกครองบังคับบัญชาที่ถูกต้องชอบธรรม

#### ๒.๙ การพัฒนาอาชีพและรายได้

- ให้มีการยกระดับ/พัฒนาในทุกกลุ่ม มีเงินทุนสนับสนุนทั้งจากรัฐบาล ภาคเอกชน ธุรกิจทั้งขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ต้องได้รับการดูแลอย่างทั่วถึง เพื่อให้มีการกระจายรายได้ในทุกระดับ และลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

- ให้สถาบันการศึกษาของรัฐ ผลิตช่างฝีมือ แรงงาน ที่มีคุณภาพรวมทั้งการพัฒนา ระบบคุณวุฒิวิชาชีพเพื่อเข้าสู่ตลาดแรงงาน หางานได้ทันที ลดอัตราการว่างงาน โดยมีสัดส่วนที่เพียงพอกับการศึกษาในระดับอุดมศึกษา/การผลิตนักวิชาการในสาขาอื่น ๆ

#### ๒.๑๐ การวิจัยและพัฒนา

- จัดสรรงบประมาณให้เพียงพอ และเน้นการปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยพัฒนาต่อยอดจากสิ่งที่ต้องซื้อจากต่างประเทศเป็นหลัก เพื่อให้เกิดงานในประเทศ มีสินค้าส่งออก โดยใช้วัตถุดิบภายในประเทศ เพื่อเพิ่มมูลค่า รายได้ต่อเกษตรกร เช่น ปาล์ม ยาง พืชพลังงาน ฯลฯ นอกเหนือจากการปลูกข้าว หรือผลิตผลพืชหลักอื่น ๆ ซึ่งปัจจุบันมีมูลค่าลดลง มีการแข่งขันสูง

- ส่งเสริมให้มีการร่วมลงทุนจากต่างประเทศทั้งในการวิจัยและพัฒนา การผลิตภายในประเทศเป็นหลัก ในลักษณะการร่วมลงทุนในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การวิจัยพัฒนาสู่กระบวนการผลิตและจำหน่าย เป็นสินค้าส่งออกของประเทศไทย ให้สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้ในสินค้าทุกประเภท ที่มีความจำเป็น ทั้งในด้านการดำรงชีวิต รวมทั้งอุปกรณ์ที่ทันสมัยและเทคโนโลยีระดับสูง

#### ๒.๑๑ การเตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ปี ๒๕๕๘

- ให้มีการบูรณาการการเตรียมการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ทั้ง ๓ เสาหลัก อันได้แก่ ด้านการเมืองและความมั่นคง ด้านเศรษฐกิจ และด้านสังคมและวัฒนธรรม ทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องมีการประสานงานการดำเนินการให้สอดคล้องกัน มุ่งเน้นผลประโยชน์ของชาติ



เป็นหลัก และความร่วมมือตามกรอบข้อตกลงต่าง ๆ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันไว้แล้ว

- ให้ความสำคัญกับการพัฒนาเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับความมั่นคงของประเทศ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาภัยคุกคามข้ามชาติ เช่น การก่อการร้าย ภัยพิบัติ และอาชญากรรมข้ามชาติ เป็นต้น

- การเจรจาในข้อตกลงทางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศ หากเงื่อนไขของข้อตกลงดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการหรือสภาพเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ จะต้องดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป โดยทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมจะต้องมีการหารือและเห็นพ้องต้องกัน ผู้ที่ได้รับผลกระทบจะได้รับการเยียวยาอย่างเหมาะสม

- สนับสนุนการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนและการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน รวมทั้งการส่งเสริมอัตลักษณ์ของรัฐสมาชิก ให้ความสำคัญกับการรักษาพื้นที่ป่าโดยเฉพาะตามแนวชายแดนของประเทศที่มีพรมแดนติดกับประเทศไทย

### ๒.๑๒ ความปรองดองสมานฉันท์

- สร้างสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อให้สังคมไทยยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่าง โดยไม่จำเป็นต้องแตกแยก แบ่งฝ่าย ยึดหลักนิติรัฐควบคู่กับหลักรัฐศาสตร์ ในการบริหารจัดการความขัดแย้ง ความเท่าเทียมและเป็นธรรม จะต้องไม่มีการละเลยการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบอย่างเหมาะสม

- ใช้หลักวิชาการสากลในการจัดการกับความขัดแย้ง มีองค์หรือกระบวนการที่ชัดเจนในการดำเนินการ ด้วยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน ดำรงเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรม เพื่อให้สังคมไทยมีความสามัคคี และสันติสุขที่ยั่งยืน

### ๒.๑๓ การปฏิรูป

ปฏิรูปโครงสร้างเชิงอำนาจ ระบบการเมือง และการบริหารจัดการภาครัฐในทุกระดับทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และระดับท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขและประชาชนได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปอย่างแท้จริง การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ไม่มีการทุจริต คอร์รัปชัน มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากขึ้น ทั้งนี้ จะดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน

### ๒.๑๔ การเลือกตั้ง

การปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง ให้มีความสุจริต เที่ยงธรรม สะท้อนถึงความต้องการที่แท้จริงของประชาชน โดยครอบคลุมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพรรคการเมืองกระบวนการคัดสรรผู้สมัคร กระบวนการตรวจสอบการเลือกตั้ง ฯลฯ ทุกภาคส่วนจะมีส่วนร่วมในการปรับปรุงระบบการเลือกตั้ง ทั้งนี้เป็นไปตามธรรมนูญการปกครองที่จะได้ประกาศให้ทราบต่อไป

กรณีที่ได้กล่าวมาข้างต้น คือ เจตนารมณ์และนโยบายในด้านต่าง ๆ ที่มีความจำเป็นและต้องดำเนินการในสถานการณ์ปัจจุบัน ซึ่งอาจจะกล่าวได้ว่าไม่สามารถดำเนินการได้ในระยะเวลาอันสั้น แต่ก็เป็เจตนารมณ์อันแน่วแน่ที่จะสร้างสรรค์ ดูแลประโยชน์ให้กับคนไทยและประเทศไทยในช่วง



การเปลี่ยนผ่านที่สำคัญนี้ ขอเวลาและโอกาสให้เราได้เริ่มต้น ขอให้อดทน ขอกำลังใจจากทุกภาคส่วนและจากประชาชนคนไทยทุกคน ในการที่จะร่วมกันปฏิรูปเพื่อเปลี่ยนผ่านประเทศไทยสู่ระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขอย่างยั่งยืน

อนึ่ง สำหรับท่านผู้สนใจสามารถติดตามแถลงการณ์ต่าง ๆ รวมทั้งประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ที่ Facebook ของกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา [www.senate.go.th](http://www.senate.go.th) ซึ่งได้ดำเนินการรวบรวมประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกฉบับไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นเพื่อศึกษาต่อไป



**Study the past, if you would divine the future.**

Confucius

ศึกษาจากอดีต,  
หากท่านต้องการสร้างอนาคตให้เลอเลิศ.  
ขงจื้อ

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๒๐, วิทยาการ เชียงกูล)



มาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับ  
การคุ้มครองสิทธิทางสิ่งแวดล้อม  
: ศึกษากรณีการตรากฎหมาย

## กองทุนชะล้างดินและน้ำ ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

### ๑. ปัญหาดินและน้ำปนเปื้อนสารพิษอุตสาหกรรม

สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมเป็นส่วนหนึ่งของความหมายของสิทธิมนุษยชน สิทธิด้านสิ่งแวดล้อมคือสิทธิของมนุษย์ที่จะอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพ เหมาะสมแก่การดำรงชีวิตอยู่ได้โดยมีสุขภาพดีและปลอดภัย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัตินโยบายพื้นฐานให้ป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องคุ้มครองรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมและควบคุมมลพิษ เพื่ออำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของตนด้านสิ่งแวดล้อม โดยหากกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอแก่การแก้ไขปัญหาได้ รัฐธรรมนูญก็ให้รัฐสามารถออกเป็นกฎหมายเพื่อให้สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามภาระหน้าที่ของรัฐในการอำนวยความสะดวกที่ดีได้

ปัญหาของมลภาวะสิ่งแวดล้อมปัจจุบันนี้เกือบทั้งหมดเกิดขึ้นมาจากการกระทำของมนุษย์เอง รวมทั้งปัญหาในการลักลอบนำกากของเสียในโรงงานอุตสาหกรรมไปทิ้งและฝังกลบในพื้นที่ต่าง ๆ เมื่อฝนตกลงมาน้ำฝนก็จะทำการชะล้างแทรกซึมลงสู่ใต้ดินและพื้นที่ที่ทำการฝังกลบกากของเสียเหล่านั้นทำให้พิษของกากของเสียกระจายวงกว้างออกไป ไหลลงสู่แม่น้ำ ลำธาร น้ำใต้ดินบ่อตื้น น้ำชั้นบาดาลตลอดจนชายฝั่งและท้องทะเล เกิดผลกระทบที่ตามมาไม่รู้จัก และสะสมเป็นอันตรายต่อวงจรอาหารในธรรมชาติของมนุษย์ ซึ่งเป็นอันตรายต่อสุขภาพของมนุษย์ชาติไม่โดยทางตรงก็ทางอ้อม

ประเทศไทยใช้พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แต่ปัญหามลภาวะทางสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาของการลักลอบทิ้งกลบกากของเสียอย่างผิดกฎหมายรวมทั้งกากอุตสาหกรรมก็ยังมีได้รับการดูแลให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติดังกล่าวแต่อย่างใด

<sup>๑)</sup>สมาน ตั้งทองทวี อดีตรองผู้อำนวยการการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ; นักศึกษาปริญญาเอกนิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์.



จากรายงานของกรมควบคุมมลพิษ (๒๕๔๕) พบว่าในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ ปริมาณของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมมีประมาณ ๐.๗ ล้านตัน เพิ่มขึ้นเป็น ๑.๒ ล้านตันในปี พ.ศ. ๒๕๓๙ และเป็น ๑.๓ ล้านตันในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ แต่ความสามารถในการกำจัดกากของเสียอันตรายนับว่ายังต่ำมาก ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ประเทศไทยมีโรงงานกำจัดของเสียอันตรายที่มีศักยภาพในการรองรับของเสียอันตรายจากอุตสาหกรรมได้เพียงประมาณ ๐.๑๘ ล้านตัน หรือร้อยละ ๑๑ จากจำนวนของเสียอันตรายที่เกิดจากการประกอบกิจการอุตสาหกรรมทั้งหมด ทำให้มีการลักลอบทิ้งกากของเสียอุตสาหกรรมในพื้นที่ต่าง ๆ การทิ้งรวมไปกับขยะชุมชน และการนำไปกำจัดอย่างไม่ถูกต้องตามหลักสุขาภิบาล

ตัวอย่างสภาพปัญหาในอดีต เช่น เมื่อวันที่ ๙ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ได้มีการลักลอบฝังกลบกากของเสียอันตรายจากโรงงานอุตสาหกรรม ในพื้นที่บริเวณซึ่งตั้งอยู่ติดกับโรงงานของบริษัท อโศกเคมีคอล จำกัด หมู่ที่ ๑ ตำบลกลางดง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีการกองเก็บของเสียที่เป็นอันตรายแล้วใช้รถแบ็คโฮส์ (Backhoes) บดอัดถังโลหะขนาด ๒๐๐ ลิตร ซึ่งภายในบรรจุกากสารเคมีรวมทั้งได้เทกากสารเคมีที่บรรจุอยู่ในถังซึ่งส่วนใหญ่เป็นของเหลวลงในบ่อดินที่ขุดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว โดยไม่มีการป้องกันการปนเปื้อนลงดินแต่อย่างใด กากที่เป็นอันตรายที่พบ ได้แก่ น้ำมันเครื่องใช้แล้ว กากสี สารตัวทำละลายอินทรีย์ที่ใช้แล้ว กากตะกอนจากระบบบำบัดน้ำเสีย และเศษวัสดุที่ปนเปื้อนสารเคมี เป็นต้น ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบหมายให้กระทรวงอุตสาหกรรมทำการรวบรวมกากของเสียทั้งหมดไปกำจัดทำลาย และร่วมกับทางจังหวัดนครราชสีมาทำการสืบสวนสอบสวนหาตัวผู้กระทำผิดมาลงโทษต่อไป ต่อมากรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม และกรมควบคุมมลพิษได้ตรวจสอบพบว่ามี การปนเปื้อนของสารอินทรีย์ระเหยในพื้นที่ดังกล่าวในความลึก ๑ เมตรจากผิวดินลงไป และครอบคลุมพื้นที่ถึง ๒๐,๔๐๐ ตารางเมตร แต่ยังไม่พบการปนเปื้อนในบ่อบาดาลที่อยู่ในบริเวณรอบ ๆ และพบการปนเปื้อนของสารเคมี ๓ ชนิด คือ ไตรคลอโรเอธิลีน เบนซีน และไตรคลอโรอีเทนที่เกินค่ามาตรฐานในบ่อสังเกตการณ์ที่ขุดไว้รอบ ๆ ติดกับบริเวณพื้นที่ปนเปื้อน

เมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้มีการตรวจพบโดยทางราชการว่ามีที่ดินซึ่งมีสภาพเป็นไร่มันสำปะหลังบริเวณตำบลห้วยข่า อำเภอเมือง จังหวัดระยอง มีหลุมฝังกลบโดยไม่ได้รับอนุญาตและโดยไม่ใช้หลักวิชาการใด ๆ มีการนำกากสารพิษอุตสาหกรรมจากจังหวัดระยองและจังหวัดข้างเคียงมาทิ้งกองและฝังกลบไว้ปริมาณมาก ทางราชการได้ฟ้องเจ้าของที่ดินที่ให้เช่าดำเนินการโดยลงโทษปรับ ความปนเปื้อนของพื้นที่ซึ่งจะถูกน้ำฝนชะลงน้ำใต้ดินระดับตื้นและแพร่กระจายไปทั่วพื้นที่ที่ชาวบ้านยังใช้น้ำบ่อตื้นอุปโภคบริโภคซึ่งไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบต่อค่าใช้จ่ายที่รัฐจะต้องนำมาชะล้างทำความสะอาดพื้นที่ปนเปื้อนลักษณะดังกล่าวซึ่งยังมีมากมายแห่งทั่วประเทศที่ยังตรวจไม่พบเพราะได้มีแอบฝังแล้วกลบปิดไปหมดหรือทิ้งในหุบเหวลึกในซอกเขาที่ตรวจพบได้ยาก

จากสภาพของปัญหาที่กล่าวถึงข้างต้นในประเทศไทย ปัญหาที่สำคัญสำหรับการแก้ไขปัญหาล้างสิ่งแวดล้อมประเภทดังกล่าว นอกจากการต้องพยายามใช้กฎหมายที่ควบคุมการกำจัดมลพิษประเภทกากอุตสาหกรรมอย่างเข้มงวดกวดขันแล้ว การฟื้นฟูหรือชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมก็เป็นปัญหาเร่งด่วนที่รอการแก้ไข ซึ่งประเด็นปัญหาใหญ่อยู่ที่การจัดหางบประมาณเพื่อใช้สำหรับการแก้ไขโดยการฟื้นฟูหรือชะล้างดินและน้ำที่ได้รับอันตรายจากการปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่มีสารพิษ



ปัญหาและอุปสรรคในการจัดหาเงินทุนหรืองบประมาณเพื่อใช้สำหรับการบริหารจัดการชลประทานและน้ำที่รับการปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมมีดังนี้

๑) ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำจากการปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมและการไม่มีกฎหมายเพื่อการจัดหาแหล่งที่มาของเงินกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำปนเปื้อนจากอุตสาหกรรม

๒) ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการชำระล้างกากสารพิษอุตสาหกรรมในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง

ซึ่งจะได้กล่าวถึงปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเด็น ดังต่อไปนี้

**๒. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา การไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำที่ปนเปื้อนจากอุตสาหกรรม และแหล่งที่มาของกองทุน**

**๒.๑ ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำที่ปนเปื้อนจากอุตสาหกรรม และแหล่งที่มาของกองทุน**

การพัฒนาอุตสาหกรรมก่อให้เกิดกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษตามมาด้วยมากมาย หากมีได้กำจัดกากสารพิษเหล่านี้ให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างเข้มงวดกวดขันกากอุตสาหกรรมก็อาจปนเปื้อนในสิ่งแวดล้อมทำให้เกิดพิษภัยต่อประชาชนที่อยู่อาศัยโดยทั่วไปได้ ในทางปฏิบัติได้มีการตรวจพบความปนเปื้อนและมลพิษจากการลักลอบกำจัดกากอย่างไม่ถูกต้องและมีการลักลอบฝังกลบกากอุตสาหกรรมอย่างผิดกฎหมายยังเกิดขึ้นมาก เพราะรัฐยังไม่สามารถควบคุมให้อุตสาหกรรมทุกรายกำจัดกากสารพิษของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งเมื่อตรวจพบแล้วส่วนใหญ่จะไม่ทราบตัวผู้กระทำความผิดลักลอบนำกากอุตสาหกรรมมาทิ้งแล้วฝังกลบ และได้กลายเป็นภาระที่ภาครัฐที่เกี่ยวข้องคือกระทรวงอุตสาหกรรมและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมต้องดิ้นรนหาวิธีการต่าง ๆ ที่จะทำให้ปัญหาหมดไปโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องกลิ่นสารเคมีและปัญหาการปนเปื้อนสารพิษในน้ำบาดาลทำให้บริโภคน้ำไม่ได้ การกำจัดให้หมดความเป็นพิษอย่างถูกต้องนั้นอาจต้องทำการขนดินไปกำจัดนอกพื้นที่หรือทำการชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนในพื้นที่ให้สะอาดตามเดิม ด้วยวิธีการที่ถูกต้องที่ต้องใช้เทคโนโลยีสูงและมีค่าใช้จ่ายสูงมาก เป็นงานที่ลำบากสำหรับหน่วยงานรัฐที่ไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ดำเนินการ หากว่าทางราชการมีกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำที่ปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมอยู่ ก็จะสามารถนำเงินกองทุนมาดำเนินการได้ทันทีโดยไม่ต้องเป็นปัญหายุ่งยากดังเช่นหลาย ๆ กรณีในปัจจุบัน

กรณีตัวอย่างที่เกิดจากการที่รัฐไม่มีกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำที่ปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนจากอุตสาหกรรม นำมาซึ่งการดำเนินการแก้ไขที่ล่าช้าและรัฐโดยกรมควบคุมมลพิษถูกฟ้องจากราษฎร ให้ต้องชดเชยค่าเสียหายเพราะการละเมิดจากเหตุที่ดำเนินการได้ล่าช้าดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาที่สนับสนุนการมีกองทุนเพื่อชลประทานและน้ำจากการปนเปื้อนจากอุตสาหกรรมกรณีหนึ่ง คือคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ อ. ๕๙๗/๒๕๕๑ คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๗๔๓/๒๕๕๕ วันที่ ๑๖ เดือนพฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๕๕๕ ระหว่างนายยะเสอะ นาสวนสุวรรณ



ที่ ๑ กับพวก รวม ๒๒ คน ผู้ฟ้องคดี และกรมควบคุมมลพิษ ผู้ถูกฟ้องคดี เรื่องคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร และการกระทำละเมิดของหน่วยงานทางปกครองอันเกิดจากการละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าวล่าช้าเกินสมควร คดีนี้ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยและพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีกำหนดแผนงาน วิธีการ และดำเนินการฟื้นฟูตรวจและวิเคราะห์ตัวอย่างน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ จนกว่าจะพบว่าค่าสารตะกั่วในน้ำ ดิน พืชผัก และสัตว์น้ำในลำห้วยคลิตี้ไม่เกินเกณฑ์มาตรฐาน และให้ผู้ถูกฟ้องคดีชดเชยค่าเสียหายให้ผู้ฟ้องคดีทั้งยี่สิบสองคน เป็นเงินรายละ ๑๗๗,๑๙๙.๕๕ บาท

กรณีดังกล่าวข้างต้นเป็นตัวอย่างหนึ่งซึ่งแสดงให้เห็นว่า การปนเปื้อนในธรรมชาติในดินและน้ำจากกากอุตสาหกรรมซึ่งรวมถึงกากแร่จากการทำเหมืองแร่ การร่อนแร่ การล้างแร่ ได้มีก่อกวนพิษปนเปื้อนดินและน้ำได้มาก และมีผลกระทบต่อการใช้ดำรงชีวิตอย่างมีคุณภาพของมนุษยชาติ ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องได้รับการดูแลจากภาครัฐเป็นกรณีฉุกเฉิน โดยหากมีกองทุนเพื่อฟื้นฟูหรือชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมอยู่ รัฐก็สามารถดำเนินการได้อย่างเร่งด่วนและแก้ไขปัญหาการปนเปื้อนให้หมดไปได้ก่อนแล้วจึงฟ้องร้องเอาจากผู้ที่ต้องรับผิดชอบต่อไป การดำเนินการฟื้นฟูโดยไม่มีเงินดำเนินการก่อนนั้น รัฐต้องได้รับความร่วมมือจากเอกชนผู้รับผิดชอบอย่างมาก เป็นสาเหตุสำคัญอันหนึ่งที่ขบวนการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมทำได้ล่าช้าและรัฐต้องรับผิดชอบในความล่าช้าดังกล่าวดังกล่าวดังคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

ประเทศไทยได้นำสิทธิมนุษยชนเรื่องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมากำหนดขยายความไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๖๖ กล่าวคือ “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชนย่อมมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน” และตามมาตรา ๖๗ “สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพจะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้รักษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน ฯลฯ” ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญได้กำหนดหน้าที่ของรัฐในเรื่องการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมไว้ด้วยตามมาตรา ๘๕ (๕) ว่า “กำหนดให้รัฐมีหน้าที่ ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน ฯลฯ”



จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กล่าวถึงข้างต้น รัฐจึงมีภารกิจต้องให้มีกฎหมายคุ้มครองสิ่งแวดล้อมให้เสื่อมคุณภาพ ควบคุมให้มีการกำจัดมลพิษ มีการกำจัดกากสารพิษ กรณีมีความปนเปื้อนสารพิษในสิ่งแวดล้อมที่ไม่สามารถหาผู้รับผิดชอบมาฟื้นฟู แก้ไขก็จำเป็นที่รัฐจะต้องเข้าไปดูแลจัดการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนสารพิษเหล่านั้นให้หมดความปนเปื้อน เพื่อรักษาไว้ซึ่งสิทธิของประชาชนที่จะดำรงชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเหมาะสมแก่การมีสุขภาพที่ดี

การเยียวยาเรื่องดังกล่าวต้องใช้ค่าใช้จ่ายที่สูงและการตามหาตัวผู้รับผิดชอบเพื่อให้จ่าย ค่าฟื้นฟูนั้นก็ทำได้ยาก รัฐจึงควรมีมาตรการทางกฎหมายเพื่อการแก้ไขเยียวยาปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนนี้ โดยจัดให้มีกองทุนเยียวยาด้านสิ่งแวดล้อมที่จะสามารถนำเงินกองทุนมาแก้ไขปัญหาโดยทำการชะล้าง ดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษได้อย่างทันการ

จากข้อมูลและเหตุผลที่นำเสนอทั้งหมดข้างต้น เป็นที่แน่ชัดว่าการมีกองทุนฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม ในลักษณะกองทุนที่กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินกองทุนมาใช้ในการสำรวจตรวจสอบความปนเปื้อน สารพิษของพื้นที่ต่าง ๆ และเพื่อชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษย่อมเป็น ประโยชน์อย่างยิ่งในการบริหารจัดการการปนเปื้อนของดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

อีกประเด็นหนึ่งคือ ปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุน ซึ่งเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะเงินกองทุนซึ่งอาจได้เงินประเดิมจากรัฐบาลในเบื้องต้นนั้น เมื่อใช้แล้วก็หมดไปได้ เพราะการใช้เงินกองทุนตามวัตถุประสงค์เพื่อชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากสารพิษ อุตสาหกรรมในแต่ละพื้นที่ต้องใช้เทคโนโลยีระดับสูงและมีค่าใช้จ่ายมาก การที่กองทุนชะล้างดินและน้ำ ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมจะสามารถมีเงินเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์เพื่อรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ได้ตลอดไป จำเป็นต้องมีแหล่งที่มาของเงินกองทุนอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจกำหนดแหล่งที่มาของเงิน กองทุน เช่นจากเงินงบประมาณ หากว่าเป็นการเก็บเงินค่าธรรมเนียมจากกิจการของเอกชนบางประเภท ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย กรณีนี้จะเป็นการกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชนกลุ่มที่เกี่ยวข้อง ดังกล่าว ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ได้กำหนดไว้ว่า “การจำกัด สิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติ แห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือน สารสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ดังนั้น หากกำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนโดยการเก็บเงิน ค่าธรรมเนียมจากเอกชนที่ประกอบกิจการบางประเภทก็ต้องทำเป็นกฎหมาย และต้องเป็นไปตามเงื่อนไข ที่กำหนดในรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙ นี้

**๒.๒ แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนชะล้างดินและน้ำ ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมและแหล่งที่มาของเงินกองทุน**

๑) แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดตั้งกองทุนชะล้างดินและน้ำ ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

ประเทศไทยได้มีกฎหมายที่กำหนดให้มีการจัดตั้งกองทุนทางด้านสิ่งแวดล้อมแล้ว คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้บัญญัติให้มีการ จัดตั้งกองทุนสิ่งแวดล้อม ปรากฏตามมาตรา ๒๒ ถึงมาตรา ๓๑ โดยทางปฏิบัติเงินที่นำมาเข้ากองทุน



ส่วนใหญ่คือเงินกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง และได้นำเงินส่วนใหญ่ของกองทุนไปให้หน่วยราชการหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้สร้างระบบบำบัดน้ำทิ้งและการกำจัดขยะมูลฝอย ไม่มีบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้นำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการเยียวยาปัญหาผลกระทบจากมลพิษด้านต่าง ๆ ทั้งเพื่อการเยียวยา ด้านสุขภาพของประชาชนหรือการฟื้นฟูชะล้างพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษ

ประเทศไทยควรนำเอาแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดตั้งกฎหมายกองทุนเพื่อฟื้นฟูหรือชะล้างดินและน้ำที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม ที่เรียกว่า “The Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act : CERCLA” หรือที่นิยมเรียกชื่อสั้น ๆ ว่า “Super Fund” ของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีเจตนารมณ์วัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับกฎหมายจัดตั้งกองทุนที่กล่าวถึงนี้ มาประกอบเป็นแนวทางจัดทำกฎหมายกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนฯ นี้ของไทย

ผู้เขียนเห็นว่าประเทศไทยควรมีกฎหมายจัดตั้งกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการสำรวจตรวจสอบความปนเปื้อนสารพิษในสิ่งแวดล้อมและทำการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษ และให้นำเงินกองทุนไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว

๒) แนวทางแก้ไขปัญหาการไม่มีกฎหมายให้อำนาจในการจัดหาแหล่งเงินมาเข้ากองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

การจัดตั้งและใช้งบประมาณแผ่นดินเพื่อดำเนินการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนสารพิษ เป็นวิธีการที่ทำได้ง่าย แต่งบประมาณแผ่นดินเป็นเงินภาษีของประชาชนทั่วประเทศ จึงเป็นการไม่เหมาะสมที่จะนำเงินส่วนนี้ที่ได้มาจากคนทั้งประเทศมาเยียวยาหรือทำการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนซึ่งต้นเหตุแห่งปัญหาจากกลุ่มผู้ประกอบการที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องเพียงไม่กี่ราย

การจัดตั้งกองทุนเพื่อเยียวยาเพื่อฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมให้สะอาดดังเดิมเป็นคำตอบสำหรับปัญหาการขาดงบประมาณได้ โดยควรนำหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมาพิจารณาประกอบการดำเนินการ

ปัญหาการขาดงบประมาณในการเยียวยาฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม โดยหลักการทั่วไปมีหลักการด้านสิ่งแวดล้อมเรื่องผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ควรต้องบังคับให้ผู้ประกอบกิจการที่เป็นผู้ก่อมลพิษดังกล่าวแล้วนำมาทึ่อย่างผิดกฎหมายหรือผู้รับบริการกำจัดกากอุตสาหกรรมหรือรับขนส่งกากอุตสาหกรรมที่ลักลอบนำกากอุตสาหกรรมดังกล่าวมาทิ้งหรือฝังกลบ ให้เป็นผู้รับผิดชอบทำการฟื้นฟูชะล้างความปนเปื้อนหรือชดใช้ค่าใช้จ่ายในการฟื้นฟูหรือชะล้างความปนเปื้อนดังกล่าว แต่ในทางปฏิบัติรัฐมักไม่สามารถตรวจสอบทราบได้ว่าผู้ใดเป็นผู้กระทำความผิดที่ต้องรับผิดชอบ หากพบตัว ผู้รับผิดชอบก็อาจไม่สามารถชดใช้ค่าเสียหายในการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนให้หมดไปได้เพราะค่าใช้จ่ายในการทำการฟื้นฟูมักจะสูงมาก การนำเงินงบประมาณแผ่นดินมาใช้เพื่อการนี้อาจไม่เหมาะสมด้วยไม่สอดคล้องตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย จึงควรมีกองทุนที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการฟื้นฟูชะล้างพื้นที่ปนเปื้อนดังกล่าวก่อน แล้วจึงตามหาผู้กระทำความผิดมารับผิดชดใช้ค่าเสียหายทั้งหมด โดยระดมทุนจากแหล่งเงินที่เหมาะสมตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่ายมากที่สุด ซึ่งหากหาผู้รับผิดชอบไม่ได้กองทุนก็รับผิดชอบค่าใช้จ่ายดังกล่าวนั่นเอง อันเป็นการกระจายความเสี่ยงไปยังผู้เกี่ยวข้องที่ใกล้ชิดมากที่สุด



พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้ มีกองทุนสิ่งแวดล้อม โดยเงินที่นำเข้ากองทุนมาจากกองทุนน้ำมันเชื้อเพลิงซึ่งเก็บเงินเข้ากองทุน จากผู้ใช้น้ำมันเชื้อเพลิงทุกคน และเงินงบประมาณแผ่นดินที่มาจากภาษีของประชาชนทุกคน และยังมี บทบัญญัติให้นำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการเยียวยาฟื้นฟูหรือชะล้างพื้นที่ที่ปนเปื้อนสารพิษ การแก้ไข กฎหมายนี้เพื่อนำเงินไปชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษสามารถกระทำได้ แต่หากพิจารณาตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) ดูจะยังไม่เหมาะสม ควรที่จะ มีกองทุนแยกต่างหากที่เก็บเงินเข้ากองทุนจากผู้เกี่ยวข้องใกล้ชิดจริง ๆ

ประเด็นการจัดตั้งกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมนั้น ผู้เขียนได้ศึกษา แนวทางการจัดหาแหล่งที่มาของเงินกองทุนโดยทำการศึกษากฎหมายที่มีการจัดตั้งกองทุนในเรื่องต่าง ๆ ทั้งของประเทศไทยและของต่างประเทศ คือ แนวทางของกองทุนสุขภาพญี่ปุ่น และแนวทางของกองทุน CERCLA



ผู้เขียนเห็นว่าควรนำแนวทางของกองทุน CERCLA มาใช้สำหรับเป็นแนวทางของกองทุนนี้ โดยเหตุที่จะใกล้ชิดกับผู้มีส่วนได้เสียและเป็นเหตุให้เกิดมลพิษประเภทกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษ ได้มากกว่าและเห็นควรกำหนดที่มาของเงินกองทุนหลัก ๆ ดังนี้

- (๑) เงินเพิ่มเติมจากงบประมาณแผ่นดิน
- (๒) เงินค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ประกอบการต่าง ๆ กล่าวคือ โรงงานอุตสาหกรรม ที่ก่อให้เกิดกากอุตสาหกรรมประเภทสารพิษ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าวัตถุดิบอันตรายจากต่างประเทศ มาจำหน่ายในประเทศรวมทั้งผู้ประกอบการเหมืองแร่
- (๓) เงินที่ได้จากการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมายก่อให้เกิดการปนเปื้อนสารพิษ ในสิ่งแวดล้อม

ส่วนของเงินเพิ่มเติมจากงบประมาณนั้นก็เพื่อให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบสามารถ ดำเนินการได้ในเบื้องต้นขณะที่กองทุนยังไม่มีเงินในการบริหารจัดการให้เป็นไปตามกฎหมาย

สำหรับเงินส่วนที่ได้จากการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมายก่อให้เกิดการปนเปื้อน สารพิษในสิ่งแวดล้อมนั้น ก็เป็นความเหมาะสมที่ผู้กระทำความผิดที่เป็นต้นเหตุทำให้เกิดความปนเปื้อน ควรต้องเป็นผู้รับผิดชอบจ่ายค่าใช้จ่ายในการชะล้างความปนเปื้อนที่รัฐได้จ่ายไปก่อนจากเงินกองทุน อันเป็นไปตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) นั่นเอง



### ๓. ปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหา กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินเอกชนเพื่อชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

#### ๑) ปัญหาเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินเอกชนเพื่อชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

กรณีที่ดินและน้ำปนเปื้อนสารพิษอยู่ในที่ดินสาธารณะหรือที่ที่รัฐถือสิทธิอยู่ ก็ไม่มีปัญหาใด ๆ ที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะนำเงินกองทุนไปชะล้างสารพิษที่ปนเปื้อนให้หมดไป แต่หากเป็นกรณีที่พื้นที่ปนเปื้อนนั้นอยู่ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง อาจมีปัญหาในการที่ภาครัฐจะเข้าไปในที่ดินของเอกชนนั้น ๆ เพื่อชะล้างดินหรือน้ำปนเปื้อนที่เอกชนไม่ยินยอม แม้เป็นการดำเนินการเพื่อส่วนรวมก็ตาม

ตัวอย่างกรณีศึกษาเรื่องสารเคมีเอเยนต์ ออเรนจ์ (Agent Orange) ที่สนามบินบ๋อฝ้าย กล่าวคือ เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ ในระหว่างการปรับพื้นที่เพื่อขยายทางรันเวย์ของสนามบินบ๋อฝ้าย อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ รถแบ็กโฮส์ขุดกระทบบังบรรจุสารเคมีที่ฝังอยู่ใต้ดินลึก ๑.๕ เมตร จนเกิดการรั่วไหล ส่งกลิ่นฉุนคลุ้งกระจาย ในที่สุดโฆษกสถานทูตสหรัฐอเมริกาประจำประเทศไทย ได้ออกมายอมรับกับสำนักข่าวเอพีว่า กองทัพสหรัฐอเมริกาเคยเข้ามาปฏิบัติการทดลองในประเทศไทย ที่บริเวณค่ายทหารธนรัชต์ อำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๐๗-๒๕๐๘ ภายใต้ชื่อโครงการปฏิบัติการทดลองใบไม้ร่วงในประเทศไทย (Thailand Defoliation Program)

กรมควบคุมมลพิษได้ลงพื้นที่เก็บตัวอย่างดินมาตรวจสอบปรากฏชัดเจนว่า พบสารไดออกซินในตัวอย่างทั้งหมด

กรมควบคุมมลพิษออกแบบหลุมฝังกลบเสร็จเรียบร้อยแล้วและกำหนดให้ทำการฝังกลบในพื้นที่ของสนามบิน หากทว่ากรมควบคุมมลพิษก็ไม่สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากในระหว่างนั้นกรมการบินพาณิชย์ได้ลักลอบนำดินปนเปื้อนไปทิ้งในที่ดินเอกชนโดยไม่ได้บอกกล่าวใครเสียก่อนแล้ว ต่อเมื่อเจ้าของที่ดินทราบเรื่องจึงไม่ยอมให้มีการขนดินกลับออกไป จนกว่าจะชดใช้ค่าเสียหาย ๘ ล้านบาท สุดท้ายหน่วยงานรัฐต้องแจ้งความดำเนินคดีกับเจ้าของที่ดินในข้อหาครอบครองวัตถุอันตราย และใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ สั่งการให้เจ้าของที่ดินยินยอมนำดินปนเปื้อนออกมากำจัด

จากกรณีตัวอย่างนี้ เห็นได้ว่าเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินมักใช้สิทธิของตนโดยมิได้เห็นแก่ส่วนรวมที่ทางราชการต้องการเข้าไปในพื้นที่เพื่อขนสารพิษไปกำจัดให้ถูกต้องไม่เป็นภัยต่อสาธารณะ หากเป็นกรณีทั่วไปที่ทางราชการจะเข้าไปสำรวจความปนเปื้อนของพื้นที่หรือต้องการเข้าไปในพื้นที่ของเอกชนเพื่อชะล้างความปนเปื้อนสารพิษในดินและน้ำ คงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก เพราะก่อนเข้าไปสำรวจตรวจสอบโดยแน่ชัดคงยังไม่สามารถใช้กฎหมายบังคับเอาได้ดังเช่นกรณีนี้ได้ จะเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งในการที่รัฐจะนำเงินกองทุนฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นไปใช้ฟื้นฟูชะล้างทำความสะอาดพื้นที่ที่ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมได้



## ๒) แนวทางแก้ไขปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่มีอำนาจเข้าไปในที่ดินเอกชนเพื่อชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

กรณีที่ดินที่ปนเปื้อนนี้อยู่ในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครอง มีปัญหาในการที่ภาครัฐจะเข้าไปในที่ดินของเอกชนนั้น ๆ เพื่อชะล้างดินหรือน้ำปนเปื้อนหากเอกชนไม่ยินยอม จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายรองรับให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐในการทำหน้าที่ดังกล่าว เพราะสิทธิของบุคคลนั้นรัฐธรรมนูญได้ให้การคุ้มครองไว้ ปรากฏตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ ว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมีได้” นอกจากนี้ในกรณีสิทธิของบุคคลในทรัพย์สิน รัฐธรรมนูญก็ได้มีข้อบัญญัติให้ความคุ้มครองไว้เป็นการเฉพาะด้วย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๑ ว่า “สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตแห่งสิทธิและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ”

การที่รัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าไปในที่ดินของเอกชนที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองหากไม่ได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง อาจเป็นการละเมิดสิทธิของผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางปกครอง

ฉะนั้น การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปในที่ดินของเอกชนเพื่อเจตนาจะทำการสำรวจการปนเปื้อนสารพิษและเพื่อทำการชะล้างสารพิษให้หมดไป หากได้ก่อให้เกิดความเสียหายใด ๆ ขึ้น ทั้งหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่เองอาจถูกฟ้องร้องดำเนินคดีทางแพ่งเรียกให้ชดเชยค่าเสียหายดังกล่าว และหากยังมิได้รับความยินยอมจากผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้เข้าไปในพื้นที่เพื่อดำเนินการ ก็จะมีความเสี่ยงต่อการถูกแจ้งความร้องทุกข์และฟ้องร้องดำเนินคดีในความผิดทางด้านอาญาฐานบุกรุกและทำให้เสียทรัพย์ได้ เว้นแต่จะได้มีกฎหมายให้กระทำได้ จึงจำเป็นต้องมีกฎหมายให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมดังกล่าวเพื่อให้รัฐสามารถนำเงินกองทุนฯ มาทำการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม

## ๔. สรุปและข้อเสนอแนะ

ผู้เขียนเห็นว่าหากมีบทบัญญัติกฎหมายตามหลักการที่ผู้เขียนเสนอข้างต้น กล่าวคือ

๑) ให้มีกองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่กำหนดวัตถุประสงค์ให้นำเงินกองทุนไปใช้เพื่อการสำรวจตรวจสอบความปนเปื้อนสารพิษในสิ่งแวดล้อมและทำการชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่เป็นสารพิษ

๒) ให้กองทุนชะล้างดินและน้ำปนเปื้อนกากอุตสาหกรรม ได้กำหนดแหล่งที่มาของเงินกองทุนดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือ



๒.๑) เงินประเดิมจากงบประมาณแผ่นดิน

๒.๒) เงินค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้ประกอบการต่าง ๆ กล่าวคือโรงงานอุตสาหกรรมที่ก่อให้เกิด  
กากอุตสาหกรรมประเภทสารพิษ ผู้ผลิตและผู้นำเข้าวัตถุดิบอันตรายจากต่างประเทศมาจำหน่ายในประเทศ  
รวมทั้งผู้ประกอบการเหมืองแร่

๒.๓) เงินที่ได้จากการดำเนินคดีผู้กระทำความผิดกฎหมายก่อให้เกิดการปนเปื้อนสารพิษ  
ในสิ่งแวดล้อม

๓) หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหรือมีหน้าที่ฟื้นฟูสภาพแวดล้อม ซึ่งเป็นภารกิจ  
ของรัฐ จะสามารถเข้าไปในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองเพื่อทำการชะล้างดินและน้ำ  
ปนเปื้อนกากอุตสาหกรรมที่มีสารพิษ

หากทำได้เช่นนี้ ก็จะช่วยให้ดินและน้ำในสิ่งแวดล้อมสะอาดปลอดภัยดังเดิม เป็นการคืน  
สิ่งแวดล้อมที่ดีให้แก่ประชาชนได้ตามสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้

ผู้เขียนได้นำแนวทางหลักการของร่างกฎหมายตามประเด็นต่าง ๆ ข้างต้น หรือประชาชน  
ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง เช่น ผู้พิพากษา เจ้าหน้าที่กรมควบคุมมลพิษ เจ้าหน้าที่กรมโรงงานอุตสาหกรรม  
เจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่มีการลักลอบทิ้งกากอุตสาหกรรม รวมทั้งประชาชนผู้ได้รับ  
ความเดือดร้อนจากปัญหาน้ำกินน้ำใช้ปนเปื้อนสารพิษและปัญหากลิ่นสารเคมีกระทบต่อสุขภาพ  
ในรูปแบบสอบถาม รวมแบบสอบถามทั้งสิ้น ๖๑ ชุด ผลการสำรวจปรากฏว่ากว่าร้อยละ ๘๓ ของผู้ตอบ  
แบบสอบถามทั้งหมดเห็นด้วยกับหลักการของร่างกฎหมายที่เสนอข้างต้น จึงกล่าวได้ว่าข้อเสนอ  
ในหลักการให้มีกฎหมายบัญญัติเรื่องการจัดตั้งกองทุน การกำหนดแหล่งที่มาของกองทุนและการเรียก  
หรือฟ้องร้องเรียกเงินจากผู้กระทำความผิดเพื่อนำเงินมาใช้คืนให้กับกองทุน รวมทั้งการมีกฎหมาย  
ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าไปในที่ดินที่เอกชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองเพื่อชะล้างดินและน้ำ  
ปนเปื้อนนี้ ได้รับการยอมรับจากผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่

ผู้เขียนเชื่อว่าหากประเทศไทยมีกฎหมายตามหลักการที่นำเสนอข้างต้นแล้ว สภาพแวดล้อม  
ของไทยโดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาเรื่องดินและน้ำปนเปื้อนสารพิษ จะได้รับการเยียวยาที่ดีขึ้น  
ช่วยให้รัฐสามารถคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อมไว้ เพื่อให้ประชาชนได้ใช้สิทธิด้านสิ่งแวดล้อม กล่าวคือ  
สิทธิในการได้อยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีมีคุณภาพเหมาะสมในการดำรงชีวิตอยู่โดยมีสุขภาพดีและปลอดภัย  
ได้ดียิ่งขึ้น ตามภารกิจของรัฐและตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๕๐

ผู้เขียนจึงใคร่เสนอให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องได้นำหลักการกฎหมายตามที่เสนอไว้ข้างต้น  
ไปประกอบการพิจารณาเพื่อจัดทำเป็นร่างกฎหมายที่สมบูรณ์ และดำเนินการเพื่อให้เป็นกฎหมาย  
ใช้บังคับต่อไป ๑





นางสาวพลินตา ตันรังสรรค์  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## การวิเคราะห์ผลกระทบ ในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis : RIA)<sup>๑</sup>

หากจะกล่าวถึงผลกระทบที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ อันเนื่องมาจาก “การมีกฎหมายเป็นจำนวนมาก” ซึ่งทำให้ผู้ที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายหันมาให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวมากยิ่งขึ้นในช่วงเวลาหลายปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ได้นำมาตรการปรับปรุงคุณภาพของกฎหมายมาใช้อย่างแพร่หลาย ทั้งกับกฎหมายที่มีอยู่แล้ว และกฎหมายที่จะเสนอให้มีขึ้นใหม่ โดยมีกลไกที่สำคัญคือ “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” (Regulatory Impact หรือ RIA)<sup>๒</sup> ซึ่งจะช่วยให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถออกแบบ บังคับใช้ และปรับปรุงกฎหมายโดยคำนึงถึงผลกระทบทั้งที่อาจเกิดขึ้นจากการร่างกฎหมาย และที่เกิดขึ้นแล้วจากการบังคับใช้กฎหมาย

โดยการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น เดิมจะใช้ในความหมายอย่างแคบ กล่าวคือ เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ต้นทุน” ที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นกับภาคธุรกิจ เพื่อประโยชน์ในการลดจำนวนกฎหมายที่สร้างต้นทุนเหล่านั้นลง อันจะเป็นผลดีต่อภาคเอกชนและกระตุ้นให้เกิดการแข่งขัน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็ได้ให้คำจำกัดความและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายใหม่ซึ่งมีความหมายและขอบเขตที่กว้างขึ้นกว่าเดิม กล่าวคือ การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นนอกจากจะเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ต้นทุน” ที่กฎหมายแต่ละฉบับสร้างขึ้นดังกล่าวแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ “ผลที่ได้รับ” จากกฎหมายอีกด้วย ความหมายดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่าการมีกฎหมายเป็นจำนวนมากนั้นมิได้หมายความว่ากฎหมายเหล่านั้นไม่ดี แต่จำเป็นต้องมีการประเมินว่ากฎหมายแต่ละฉบับนั้นมีความสอดคล้องกับเป้าประสงค์ของนโยบายสาธารณะในภาพรวมหรือไม่ ส่วนวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น

<sup>๑</sup>จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ในการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษา ในโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” (Regulatory Impact Analysis : RIA) ในวันอังคารที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๓.๐๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุมชั้น ๒ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.

<sup>๒</sup>ในประเทศไทยเรียกกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายดังกล่าวว่า “การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย” หรือ Regulatory Impact Assessment (RIA).



นอกจากจะมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันเหมือนเช่นในอดีตแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์เพื่อการตรวจสอบผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบที่เกิดหรืออาจจะเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดหรือจะกำหนดไว้ในกฎหมายอีกด้วย

จากคำจำกัดความและวัตถุประสงค์ของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายที่กว้างยิ่งขึ้นกว่าเดิมดังกล่าวได้สะท้อนให้เห็นถึงทิศทางในการปฏิรูปกฎหมาย จาก “การมีกฎหมายจำนวนน้อย ๆ” (Deregulation) เป็น “การมีกฎหมายที่ดีขึ้นกว่าที่เป็นอยู่” (Better Regulation)<sup>๓</sup> และกลายเป็นส่วนสำคัญของกระบวนการปฏิรูประบบบริหารจัดการและธรรมาภิบาลในภาครัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้นจะทำให้มีการประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นจากการออกกฎหมายอันเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะทำให้กระบวนการตัดสินใจในทางนโยบายเกี่ยวกับกฎหมายวางอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลที่ชัดเจน และการตัดสินใจทางนโยบายในแต่ละเรื่องก็จะต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น เพื่อเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องได้มีความรู้ ความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจนข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับแนวคิด หลักเกณฑ์ และแนวปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ของประเทศในกลุ่มองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD<sup>๔</sup> ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้ว เปรียบเทียบกับกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการคิดวิเคราะห์และร่วมกันหาแนวทางในการนำหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายมาใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ร่วมกับสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) จึงได้จัดการสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลการศึกษาโครงการศึกษาวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” (Regulatory Impact Analysis : RIA) ขึ้น เมื่อวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา ซึ่งการสัมมนาฯ ในครั้งนี้ ดร. เตือนแต่นิกมบริรักษ์ ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้กล่าวเปิดงาน และนำเสนอรายงานการศึกษาวิจัยในหัวข้อดังกล่าว มีเนื้อหาสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

<sup>๓</sup>ปกรณ นิลประพันธ์, “การตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Assessment)”, เอกสารเผยแพร่ [www.lawdrafter.blogspot.com](http://www.lawdrafter.blogspot.com) สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.

<sup>๔</sup>องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ โออีซีดี (Organization for Economic Co-operation and Development - OECD) มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความแข็งแกร่งทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศสมาชิก โดยการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารจัดการ ส่งเสริมการค้าเสรี และให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาทั้งในประเทศอุตสาหกรรมและประเทศกำลังพัฒนา ปัจจุบัน OECD ประกอบด้วยสมาชิก ๓๔ ประเทศ ได้แก่ ออสเตรเลีย ออสเตรีย เบลเยียม แคนาดา ชิลี สาธารณรัฐเช็ก เดนมาร์ก เอสโตเนีย ฟินแลนด์ ฝรั่งเศส เยอรมนี กรีซ ฮังการี โอลิซแลนด์ ไอร์แลนด์ อิสราเอล อิตาลี ญี่ปุ่น สาธารณรัฐเกาหลี ลักเซมเบิร์ก เม็กซิโก เนเธอร์แลนด์ นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ โปแลนด์ โปรตุเกส สโลวาเกีย สโลวีเนีย สเปน สวีเดน สวิตเซอร์แลนด์ ตุรกี ออสเตรเลีย สหราชอาณาจักร และสหรัฐอเมริกา และ ๑ องค์การ คือสหภาพยุโรป นอกจากนี้ OECD ยังร่วมมือและมีข้อตกลงต่าง ๆ กับประเทศที่ไม่ได้เป็นสมาชิกกว่า ๗๐ ประเทศด้วย (ที่มา : เว็บไซต์ศูนย์บริการข้อมูลเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กรมเศรษฐกิจระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศ ([www.mfa.go.th](http://www.mfa.go.th))).



**ดร. เดือนเด่น นิคมบริรักษ์** ผู้อำนวยการวิจัยด้านการบริหารจัดการระบบเศรษฐกิจ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) ได้แสดงความคิดเห็นว่า การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (Regulatory Impact Analysis) หรือเรียกโดยย่อว่า “RIA” นั้น ถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ช่วยให้มีการพัฒนากระบวนการตรากฎหมาย โดยจะเพิ่มความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐและปรับปรุงการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนได้เสีย เพื่อนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพของกฎหมายให้มีสาระสำคัญครบถ้วนและได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ ขั้นตอนในการทำ RIA ดังกล่าวต้องดำเนินการ “ก่อน” ที่จะมีการร่างกฎหมายเพื่อประเมินหรือตรวจสอบความจำเป็นและรูปแบบในการกำกับดูแล เพราะหากทำ RIA “ภายหลัง” ที่มีการร่างกฎหมายแล้วก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์เนื่องจากบุคคลภายนอกหรือผู้มีส่วนได้เสียย่อมจะไม่มีส่วนร่วมในการพิจารณาเนื้อหาสาระของกฎหมายมาตั้งแต่แรก ดังนั้นจึงไม่สามารถปรับปรุงแก้ไขได้เท่าที่ควร และหน่วยงานที่เสนอกฎหมายก็อาจจะมองการทำ RIA เป็นศัตรูหรืออุปสรรค มิใช่เครื่องมือที่จะช่วยให้กฎหมายมีความครบถ้วนสมบูรณ์หรือได้รับการยอมรับมากยิ่งขึ้น ซึ่งในที่สุดกระบวนการในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายหรือการทำ RIA ก็จะเป็นเพียงเอกสารประกอบการเสนอร่างกฎหมายที่หน่วยงานราชการดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามข้อกำหนดเท่านั้น



เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์หรือแนวทางปฏิบัติในการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศในกลุ่ม OECD ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วพบว่า ประเทศในกลุ่ม OECD นั้นจะมีหลักเกณฑ์ที่เรียกว่า “OECD Reference Checklist for Regulatory Decision Making” ซึ่งเป็นรายการคำถามที่กำหนดให้หน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้องต้องตอบให้ครบถ้วนก่อนที่จะมีการร่างกฎหมาย ทั้งนี้ เพื่อประเมินหรือตรวจสอบผลกระทบในการออกกฎหมายและประกอบการตัดสินใจในการให้รัฐเข้าไปกำกับดูแล โดยรายการคำถามดังกล่าวจะเป็นคำถามปลายเปิด (Open Questions) ประกอบด้วย ๑๐ ประการดังนี้

- (๑) มีการอธิบายปัญหาที่แท้จริงที่ทำให้ต้องมีกฎหมายฉบับนั้นอย่างชัดเจนแล้วหรือไม่
- (๒) การเข้าแทรกแซงของภาครัฐเหมาะสมหรือไม่
- (๓) การออกกฎหมายฉบับนั้นเป็นวิธีการที่ดีที่สุดหรือไม่
- (๔) กฎหรือระเบียบที่จะออกมาใช้บังคับนั้นสอดคล้องกับกฎหมายอื่นหรือไม่
- (๕) หน่วยงานใดที่ควรเป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการ
- (๖) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการออกกฎหมายฉบับนั้นเหมาะสมกับต้นทุนหรือคุ่มค่าหรือไม่
- (๗) มีการประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อสังคมอย่างโปร่งใสและชัดเจนหรือไม่
- (๘) เนื้อหาสาระของกฎหมายมีความชัดเจนและเข้าใจง่ายหรือไม่
- (๙) ผู้ที่มีส่วนได้เสียมีโอกาสแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกฎหมายนั้นหรือไม่
- (๑๐) มีมาตรการหรือขั้นตอนในการบังคับใช้กฎหมายนั้นให้ประสบความสำเร็จอย่างไร



หลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA ของประเทศในกลุ่ม OECD ดังกล่าวจะนำมาใช้กับกฎหมายทั้งในระดับพระราชบัญญัติ และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งกฎเกณฑ์ต่าง ๆ อาทิ จรรยาบรรณ คำแนะนำ ข้อสังเกต แผนการหรือข้อตกลงระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในเรื่องที่มีความสำคัญหรือส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม หรือสิทธิของบุคคลด้วย แต่โครงสร้าง รายละเอียด และวิธีการประเมินผลกระทบนั้นอาจจะกำหนดเนื้อหาให้มีความแตกต่างกันได้ สำหรับกฎหมายที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมที่ต่างกัน

นอกจากนี้ กระบวนการในการทำ RIA ของประเทศในกลุ่ม OECD จะให้ความสำคัญกับกระบวนการที่มี “ความโปร่งใส” เช่น ต้องมีการรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และต้องเปิดเผยรายงานผลการประเมินอย่างแพร่หลายผ่านทางเว็บไซต์ เป็นต้น และกำหนดให้มี “หน่วยงานกลาง” เพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของรายงานและป้องกันมิให้มีการบิดเบือนข้อมูลที่ทางหน่วยงานที่เสนอกฎหมายได้จัดทำขึ้นด้วย

อย่างไรก็ดี ประเทศต่าง ๆ อาจจะนำเครื่องมืออื่น ๆ มาใช้เป็นกลไกในการพัฒนากฎหมาย เพื่อทดแทนหรือเพิ่มเติมนอกเหนือจากการทำ RIA ดังกล่าวก็ได้ เช่น ประเทศสิงคโปร์ แม้จะไม่มีกระบวนการทำ RIA แต่ก็มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นจากสาธารณะในการตรากฎหมาย ประเทศเม็กซิโกและประเทศเวียดนามซึ่งมีการทำ RIA แล้ว แต่ก็นำ Law Review ซึ่งเป็นการพิจารณาทบทวนเพื่อปรับปรุงแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายที่ไม่สามารถบังคับใช้ได้ทางปฏิบัติหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันมาใช้ควบคู่ด้วย และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งนอกจากจะมีการนำ RIA และ Law Review มาใช้แล้วยังมีการกำหนดให้กฎหมายแต่ละฉบับมีอายุในการใช้บังคับ (Sunset Clause) อีกด้วย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นการประเมินคุณภาพของกระบวนการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA ว่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ ประเทศในกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก หรือ APEC<sup>๕</sup> จึงมีหลักเกณฑ์ในการประเมินคุณภาพของกระบวนการออกกฎหมายและระเบียบ” (Good Regulatory Practice in APEC - Baseline Study) ซึ่งประกอบด้วยข้อพิจารณา ๓ ประการคือ

- (๑) มีเป้าหมายในการนำ RIA มาใช้อย่างชัดเจนหรือไม่
- (๒) มีความสมบูรณ์ของรายงานการทำ RIA มากน้อยเพียงใด
- (๓) มีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามคุณภาพของการทำ RIA หรือไม่

โดยเมื่อนำข้อพิจารณาในการประเมินคุณภาพของการทำ RIA ดังกล่าวมาพิจารณาศึกษาจะพบว่า การทำ RIA ของประเทศที่กำลังพัฒนาจะมีคุณภาพค่อนข้างต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญเกี่ยวกับการขาดข้อมูลและผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำ RIA การขาดความตระหนักในความสำคัญของการทำ RIA และขาดกระบวนการในการกำหนดนโยบาย

<sup>๕</sup>ความร่วมมือทางเศรษฐกิจเอเชีย-แปซิฟิก หรือ เอเปค (Asia-Pacific Economic Cooperation : APEC) เป็นกลุ่มความร่วมมือทางเศรษฐกิจระหว่างเขตเศรษฐกิจในภูมิภาคเอเชีย-แปซิฟิก ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสิ้น ๒๑ เขตเศรษฐกิจ (๑๙ ประเทศ และ ๒ เขตเศรษฐกิจ) ได้แก่ สหรัฐอเมริกา รัสเซีย สาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น บรูไน แคนาดา ชิลี ฮองกง อินโดนีเซีย เกาหลีใต้ มาเลเซีย เม็กซิโก นิวซีแลนด์ ปาปัวนิวกินี เปรู ฟิลิปปินส์ สิงคโปร์ ไต้หวัน ไทย และเวียดนาม (ที่มา : เว็บไซต์กรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ (www.dtn.go.th))



หรือการตรากฎหมายที่ให้ความสำคัญแก่ข้อมูลเชิงประจักษ์ รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ตัวอย่างเช่น โครงการนำร่องในประเทศแอฟริกาตะวันออก ของสำนักงานเพื่อการพัฒนา ระหว่างประเทศ (Department for International Development หรือ DFID) ของประเทศอังกฤษ ที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำ RIA เท่าที่ควร ทั้งนี้เพราะขาดการสนับสนุนจากรัฐบาลเนื่องจาก มีปัญหาอื่นที่เร่งด่วนยิ่งกว่า และการทำ RIA นั้นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ หรือเป็นนโยบายที่สำคัญของรัฐบาล รวมทั้งขาดกระบวนการในการตรากฎหมายที่ดี และไม่มีแรงจูงใจ ในการจัดทำรายงาน RIA เพราะรัฐบาลมักจะตัดสินใจตามดุลพินิจมากกว่าการพิจารณาจากข้อมูล

ดังนั้น หากประเทศต่าง ๆ จะนำ RIA มาใช้อย่างมีประสิทธิภาพได้นั้นจะต้องมีองค์ประกอบ ที่สำคัญ ดังนี้

- ประการแรก** ต้องมีเป้าหมายในการนำ RIA มาใช้ โดยรัฐบาลต้องเป็นผู้กำหนดอย่างชัดเจน
- ประการที่ ๒** ต้องกำหนดให้การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ
- ประการที่ ๓** ต้องมีการประสานงานและร่วมมือกันระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนหรือภาคธุรกิจอย่างมีประสิทธิภาพ
- ประการสุดท้าย** ต้องมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบคุณภาพของการทำ RIA โดยได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาล

สำหรับขั้นตอนและวิธีการในการประเมินต้นทุนและผลประโยชน์ในการตรากฎหมายนั้น ลำดับแรก “**ต้องกำหนดกรอบหรือเป้าหมายในการประเมินให้ชัดเจน**” เสียก่อน โดยพิจารณาประเมินเฉพาะ เรื่องที่มีผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม หรือที่เกี่ยวข้องกับนโยบายที่สำคัญเท่านั้น เช่น การเลิกจ้างงาน การเติบโตทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้ หรือการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นต้น และต้อง กำหนดกลุ่มเป้าหมายในการประเมิน โดยเลือกจากกลุ่มที่ได้รับผลกระทบซึ่งอาจจะพิจารณาจากจำนวน ความรุนแรง สภาพปัญหา หรือระยะเวลาที่ได้รับผลกระทบก็ได้ จากนั้นจึง “**เลือกวิธีการที่เหมาะสม**” ตามขีดความสามารถของผู้ปฏิบัติและความพร้อมของข้อมูล ซึ่งโดยทั่วไปมี ๓ วิธี ได้แก่

**วิธีที่ ๑ Benefit-Cost Analysis (BCA)** เป็นวิธีการพื้นฐานในการคำนวณผลประโยชน์และ ต้นทุนในเชิงปริมาณในรูปของตัวเงิน และนำมาเปรียบเทียบระหว่างช่วงเวลาต่าง ๆ ได้

**วิธีที่ ๒ Cost-effectiveness Analysis (CEA)** เป็นวิธีที่เหมาะสมสำหรับหน่วยงานที่มี งบประมาณและบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญอย่างจำกัด โดยวิธีการ CEA นี้เป็นการประเมินเฉพาะ ในส่วนของต้นทุนในการตรากฎหมายและต้นทุนของทางเลือกอื่น ๆ เท่านั้น

**วิธีที่ ๓ Multi-criteria Analysis (MCA)** เป็นการวิเคราะห์ที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ ของนโยบาย เพื่อนำมากำหนดปัจจัยที่จะเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของวัตถุประสงค์เหล่านั้น

อนึ่ง สำหรับ “**ประเทศไทย**” เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่าได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบในการ ออกกฎหมายหรือการทำ RIA เช่นกัน นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ โดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๓๑ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การเสนอเรื่องต่อคณะรัฐมนตรี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้กำหนดให้การเสนอให้มีกฎหมายขึ้นใหม่



หรือเสนอแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณานั้น ส่วนราชการเจ้าของเรื่องต้องจัดทำบันทึกวิเคราะห์สรุปและเอกสารประกอบการพิจารณาให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีตามจำนวนที่กำหนด

โดย “บันทึกวิเคราะห์สรุป” ต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) เหตุผลและความจำเป็นในการเสนอขอให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน

(๒) ความเกี่ยวข้องกับการใช้กฎหมาย โดยส่วนราชการต่าง ๆ ที่เป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย ต้องระบุด้วยว่าได้มีการหารือส่วนราชการต่าง ๆ นั้นแล้วหรือไม่ พร้อมด้วยเหตุผล

(๓) การขอข้อมูลหรือความเห็นจากส่วนราชการหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง

(๔) ประเด็นปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ต้องการเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา วินิจฉัย

(๕) หลักการในประเด็นสำคัญ ๆ ที่ส่วนราชการเจ้าของเรื่องเห็นว่าควรจะมีอยู่ในร่างกฎหมาย

ส่วน “เอกสารประกอบการพิจารณา” ได้แก่เอกสารดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นเรื่องที่จะต้องออกเป็นพระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนด

(ก) ถ้าเป็นการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้จัดทำร่างกฎหมายที่จะเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายดังกล่าวเป็นข้อ ๆ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น

(ข) ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้จัดทำสรุปหลักการในประเด็นสำคัญที่เห็นว่าควรจะมีอยู่ในร่างกฎหมายดังกล่าวโดยแยกเป็นข้อ ๆ และจะต้องมีรายละเอียดเพียงพอที่จะใช้เป็นแนวทางในการยกร่างกฎหมายในเรื่องนั้นได้ พร้อมทั้งเหตุผลและความจำเป็น

(๒) ในกรณีที่เป็นเรื่องที่จะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง หรือบทบัญญัติอื่น

(ก) ถ้าเป็นการยกร่างขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ให้จัดทำร่างกฎหมายและเอกสารเช่นเดียวกับข้อ (๑) (ก)

(ข) ถ้าเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ให้จัดทำร่างกฎหมายและเอกสารเช่นเดียวกับข้อ (๑) (ก) และจัดทำบัญชีเปรียบเทียบบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันกับร่างกฎหมายที่แก้ไขใหม่ โดยระบุถึงความแตกต่างของสาระสำคัญ พร้อมทั้งเหตุผลที่ขอแก้ไข

(๓) ในกรณีที่ต้องมีเอกสารแนบท้าย เช่น แผนที่ แผนผัง บัญชีรายชื่อ ให้มีคำรับรองของส่วนราชการเจ้าของเรื่องและส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องว่าได้มีการหารือและตรวจสอบร่วมกันแล้ว

(๔) ในกรณีที่เป็นการเสนอปรับปรุงอัตราค่าธรรมเนียมหรือภาษีอากรต่าง ๆ ให้จัดทำตารางเปรียบเทียบอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกับอัตราที่เสนอใหม่



ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ สำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ได้มีหนังสือเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และแนวทาง การพิจารณาก่อนการเสนอร่างกฎหมาย โดยกำหนดข้อพิจารณาไว้ดังนี้

(๑) หากไม่มีกฎหมายฉบับนั้นจะส่งผลกระทบต่อในประการใดบ้าง และนอกจากการตรากฎหมายแล้วยังมีทางเลือกอื่น ๆ หรือไม่ (Baseline Scenario)

(๒) กฎหมายที่จะตรานั้นมีการสร้างขั้นตอนขึ้นใหม่หรือไม่ และสามารถลดขั้นตอนนั้นได้หรือไม่

(๓) มีการกำหนดมาตรการเรื่องการขออนุญาตหรือไม่ สามารถเปลี่ยนเป็นการกำกับดูแลหรือตรวจสอบภายหลังได้หรือไม่

(๔) มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการอนุญาตที่ชัดเจนหรือไม่

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กำหนดให้มี “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ประกอบด้วยกรรมการร่างกฎหมายและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน เพื่อทำหน้าที่เสนอให้มีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ล้าสมัยหรือไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ของประเทศหรือกฎหมายที่จำกัดเสรีภาพในร่างกาย ทรัพย์สินหรือการประกอบอาชีพของประชาชนโดยไม่สมควร หรือก่อให้เกิดภาระแก่การประกอบอาชีพหรือธุรกิจของบุคคลโดยไม่จำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลหรือการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หรือการบริหารราชการ

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี แต่งตั้ง “คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ”<sup>๖</sup> โดยมีหน้าที่ในการพิจารณาศึกษากฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง เพื่อเสนอให้ยกเลิกหรือปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมและทันสมัย หรือดำเนินการยกร่างขึ้นใหม่ รวมทั้งเสนอแนะมาตรการบังคับใช้กฎหมายสำคัญที่มีผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ซึ่งผลงานที่สำคัญของคณะกรรมการชุดนี้คือ การยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๔๗ ฉบับ และการกำหนด “หลักเกณฑ์การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ๑๐ ประการ” ขึ้นใช้บังคับ เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอให้มีกฎหมาย ยกร่างกฎหมาย และพิจารณากฎหมายต้องตอบคำถามตามที่กำหนดไว้

จากข้อมูลความเป็นมาของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายหรือการทำ RIA ในประเทศไทยดังกล่าว แม้จะชี้ให้เห็นได้ว่าประเทศไทยมีกระบวนการทำ RIA มาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๑ แล้วก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาผลการดำเนินงานตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาพบว่า การตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมายของประเทศไทยนั้น ยังไม่ครอบคลุมถึงกฎหมายในลำดับรอง และร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยประชาชนที่ไม่ผ่านคณะรัฐมนตรีด้วย และหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็น

<sup>๖</sup>คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศ มีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ เป็นประธานกรรมการ ซึ่งตั้งขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลที่จะให้มีการปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัยและไม่สามารถปรับใช้ได้กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทั้งนี้เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมต่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง.



ในการตรากฎหมายซึ่งมีรูปแบบเป็นคำถามปลายเปิดนั้นทำให้ไม่มีมาตรฐานในการจัดทำรายงาน และแม้จะมีคู่มือตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย แต่คู่มือนั้นก็มิรายละเอียดไม่เพียงพอ ตลอดจน การประเมินคุณภาพของการจัดทำ RIA ของประเทศไทยเมื่อเปรียบเทียบกับหลักเกณฑ์ในการประเมิน คุณภาพของกระบวนการออกกฎและระเบียบของประเทศในกลุ่มเอเปคแล้วก็พบว่า ประเทศไทย ไม่ได้อธิบายสภาพปัญหาที่ต้องการจะแก้ไขในเชิงลึกอย่างชัดเจน ไม่มีการวิเคราะห์หรือนำเสนอ ทางเลือกอื่นในการแก้ไขปัญหา และไม่มี การประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบ อย่างสมเหตุสมผล (Cost-Benefit Analysis) รวมทั้งไม่มีการอธิบายถึงกระบวนการในการรับฟัง ความคิดเห็นจากกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างละเอียดด้วย

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่า ประเทศไทยแม้จะมีวิวัฒนาการในการพัฒนากฎหมายมากกว่า สองทศวรรษแล้วก็ตาม แต่ก็ยังไม่ได้มีการทบทวนกฎหมายครั้งใหญ่เหมือนดังเช่นประเทศเกาหลีใต้ เวียดนาม และเม็กซิโก ที่มีการยกเลิกกฎหมายเป็นจำนวนกว่า ๑,๐๐๐ ฉบับ และประเทศไทยแม้จะมี หลักเกณฑ์ในการจัดทำ RIA ที่เป็นมาตรฐานสากล แต่คุณภาพของรายงานที่จัดทำขึ้นจริงในทางปฏิบัติ นั้นยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานดังกล่าว ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพปัญหาและอุปสรรคในประการต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

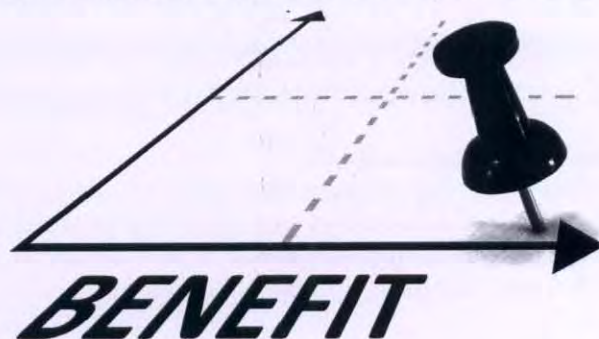
**ประการแรก** การจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทยมีเฉพาะในขั้นตอนที่มีร่างกฎหมาย ออกมาแล้วเท่านั้น และหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมองว่าการจัดทำรายงาน RIA เป็นอุปสรรคที่ทำให้ การตรากฎหมายนั้นล่าช้า รวมทั้งการทำรายงาน RIA ของประเทศไทยก็มีลักษณะเป็นการกากบาท (tick the box) ซึ่งเป็นเพียงการถามว่าได้ทำแล้วหรือไม่

**ประการที่ ๒** การจัดทำรายงาน RIA ของกฎหมายในประเทศไทย ยังจำกัดเฉพาะกฎหมายที่เป็น ลำดับของพระราชบัญญัติเท่านั้น ในขณะที่ต่างประเทศจะเน้นกฎหมายลำดับรองและมาตรการของรัฐ ที่ไม่ใช่กฎหมาย และในการประเมินผลกระทบของกฎหมายหลักซึ่งเป็นกฎหมายสารบัญญัติที่มี เนื้อหาสาระค่อนข้างกว้าง ทำให้ไม่สามารถประเมินผลได้ผลเสียอย่างเป็นรูปธรรมได้

**ประการที่ ๓** ประเทศไทยยังขาด “คู่มือการประเมินผลกระทบของกฎหมาย” ซึ่งกำหนด รายละเอียดและวิธีการในการจัดทำรายงานการประเมินที่เป็นมาตรฐานกลาง

**ประการที่ ๔** กระบวนการในการจัดทำรายงาน RIA ของประเทศไทย ยังขาดกระบวนการรับฟัง ความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียและของสาธารณชน และยังไม่มียุทธศาสตร์ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็น สาธารณะที่กำหนดกรอบวิธีการในการจัดทำความคิดเห็นที่มีประสิทธิภาพ

**ประการที่ ๕** ประเทศไทยยังขาดหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตรวจสอบคุณภาพของรายงาน การประเมินผลกระทบของกฎหมาย





ดังนั้น เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการคิดวิเคราะห์และเป็นแนวทางในการนำหลักการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย หรือการทำ RIA มาใช้กับประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม จึงมีข้อเสนอแนะในประการต่าง ๆ ดังนี้

**ประการแรก** เกี่ยวกับระยะเวลาหรือวิธีการนำ RIA มาใช้อย่างเหมาะสม (Right Timing/Design) โดยต้องกำหนดให้การทำ RIA เป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่ต้องปฏิรูป และต้องมีเป้าหมายในการนำ RIA มาใช้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งมีระบบจูงใจให้แก่หน่วยงานราชการด้วย

**ประการที่ ๒** เกี่ยวกับขั้นตอนหรือกระบวนการในการทำ RIA ที่ถูกต้อง (Right Method) โดยขั้นตอนแรกต้องกำหนด “ขอบเขตของกฎหมาย” ที่จะประเมินว่าเป็นกฎหมายประเภทใด เนื่องจากปัจจุบันมีการประเมินเฉพาะกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น ดังนั้น จึงควรขยายขอบเขตให้ครอบคลุมถึงกฎหมายประเภทที่เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม ร่างกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชน และกฎหมายลำดับรอง รวมทั้งกฎระเบียบของหน่วยงานที่มีอำนาจกำกับดูแลด้วย

เมื่อกำหนดขอบเขตของกฎหมายที่จะประเมินแล้ว ขั้นตอนลำดับต่อไปควรเป็น “การกำหนดระยะเวลา” ในการประเมินซึ่งเป็นการรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่มีส่วนได้เสียหรือที่เกี่ยวข้อง โดยควรกำหนดให้มีการดำเนินการรวมจำนวน ๓ ครั้งดังนี้

- ครั้งที่ ๑ เป็นการรับฟังความคิดเห็น “ก่อนการยกร่างกฎหมาย” เพื่อเป็นการตรวจสอบความจำเป็นในการร่างกฎหมาย
- ครั้งที่ ๒ เป็นการรับฟังความคิดเห็น “เมื่อมีการยกร่างกฎหมายแล้ว” เพื่อประเมินผลกระทบของกฎหมาย และทางเลือกอื่น ๆ
- ครั้งที่ ๓ เป็นการรับฟังความคิดเห็น “เมื่อมีการปรับปรุงร่างกฎหมายแล้ว” เพื่อพิจารณารายละเอียดปลีกย่อยต่าง ๆ ของกฎหมาย

ขั้นตอนการทำ RIA ลำดับสุดท้ายคือ ต้องกำหนด “เนื้อหาสาระของการประเมิน” และ “หลักการในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน” โดยรูปแบบของเนื้อหาสาระที่จะทำการประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายนั้น ควรกำหนดกรอบหรือเป้าหมายในการประเมินให้ชัดเจน โดยพิจารณาเฉพาะเรื่องที่มีความสำคัญ ทั้งนี้ วิธีการในการประเมินควรดำเนินการในรูปแบบของแบบฟอร์มมาตรฐาน (Spreadsheet) แทนคำถามแบบปลายเปิดที่เป็นการกากบาท (tick the box) และควรเน้นการประเมินในเชิงคุณภาพโดยอาศัยข้อมูลที่ได้รับจากการรับฟังความคิดเห็นเป็นหลัก ส่วนหลักการในการรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชน สามารถนำหลักการของประเทศในกลุ่ม OECD มาเป็นแนวทางในการปฏิบัติก็ได้ ซึ่งประกอบด้วยหลักการดังต่อไปนี้

- (๑) การรับฟังความคิดเห็นของสาธารณชนในการจัดทำกฎหมายนั้นต้องเป็นข้อบังคับ โดยไม่มีข้อยกเว้นและไม่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของหน่วยงานราชการใด ๆ
- (๒) ต้องดำเนินการก่อนที่จะมีการยกร่างกฎหมาย
- (๓) ต้องมีแนวทางในการดำเนินการที่เป็นรูปธรรมในรูปแบบของ “คู่มือ”



- (๔) ประชาชนทุกคนต้องสามารถเข้าร่วมได้
  - (๕) ข้อมูลที่ได้รับจากเวทีการแสดงความคิดเห็นต้องมีการบันทึกไว้และเผยแพร่แก่สาธารณชนทางเว็บไซต์
  - (๖) หน่วยงานที่เสนอกฎหมายต้องตอบข้อคิดเห็นที่ได้รับเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน
  - (๗) ข้อมูลต่าง ๆ ที่ได้รับต้องบันทึกไว้ในรายงาน RIA ด้วย
  - (๘) มีหน่วยงานกลางที่ตรวจสอบคุณภาพของการรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานราชการต่าง ๆ
- ทั้งนี้ ควรมีการร่างระเบียบว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นสาธารณะที่มีบทบัญญัติที่สอดคล้องกับหลักการที่เป็นมาตรฐานสากลดังกล่าว รวมทั้งปรับปรุงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วย “การออกกฎ” (Rule Making) ของหน่วยงานราชการด้วย และ

### ประการสุดท้าย เกี่ยวกับองค์กรในการตรวจสอบการทำ RIA (Right Institution)

เพื่อให้คุณภาพของการทำ RIA เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมี “หน่วยงานกลาง” ที่รับผิดชอบในการส่งเสริม ติดตาม และตรวจสอบการประเมินหรือวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายโดยเฉพาะ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวต้องมีความเป็นอิสระจากฝ่ายการเมือง และมีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการทำ RIA รวมทั้งต้องมีการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับภาคเอกชนและภาคประชาชนเป็นอย่างยิ่งด้วย

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการในครั้งนั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่า “กฎหมายที่ดี” ในที่นี้นั้น ย่อมหมายถึง กฎหมายที่มีทั้งประสิทธิภาพ (Effective) และประสิทธิผล (Efficient) โดยกฎหมายที่มี “ประสิทธิภาพ” คือกฎหมายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างสมบูรณ์ ส่วนกฎหมายที่มี “ประสิทธิผล” คือกฎหมายนั้นสามารถบรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่วางไว้ได้อย่างสมบูรณ์โดยสร้างต้นทุนน้อยที่สุด ทั้งต้นทุนในการตรา และการบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ รวมทั้งการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน” ซึ่งองค์ประกอบของกฎหมายที่ดีทั้งสองประการดังกล่าวจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบทั้งทางบวกและทางลบอย่างเป็นระบบ เพื่อประเมินต้นทุนและผลที่ได้รับจากกฎหมายนั้น รวมทั้งรายงานให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจได้ทราบถึงผลที่อาจจะเกิดขึ้นจากมาตรการหรือกลไกที่กำหนดไว้ในกฎหมายด้วย

“การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย” หรือ “RIA” ของแต่ละประเทศก็ให้ความหมายไว้แตกต่างกัน โดยเฉพาะคำจำกัดความของคำว่า “กฎหมาย” นั้น บางประเทศก็ให้หมายถึงกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติเท่านั้น และอธิบายความหมายของการวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายว่าเป็นเครื่องมือที่ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการตัดสินใจ หรือเป็นการประเมินผลกระทบด้านต้นทุน ผลที่จะได้รับ และความเสียหายของนโยบายที่เป็นทางเลือก ในขณะที่ประเทศในกลุ่ม OECD ได้อธิบายความหมายของการออกกฎหมายไว้อย่างกว้างขวางว่าหมายถึง “การที่รัฐบาลออกข้อกำหนดต่าง ๆ เพื่อใช้บังคับกับผู้ประกอบการและประชาชน” ดังนั้น การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายของประเทศในกลุ่ม OECD จึงใช้บังคับกับบรรดามาตรการต่าง ๆ ของรัฐบาลที่มีผลกระทบต่อประชาชนด้วย และเป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะนอกเหนือจากการเป็นเครื่องมือที่ใช้ประกอบการตัดสินใจเลือกนโยบายที่เหมาะสมที่สุดด้วย

<sup>๓</sup> ปกรณ์ นิลประพันธ์, อ้างแล้ว เชิงบรรณที่ ๓.



อย่างไรก็ดี เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า “กฎหมาย” ถือเป็นข้อกำหนดหรือข้อบังคับที่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับให้บุคคลต้องปฏิบัติ หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามจะมีผลทำให้ได้รับผลร้ายหรือถูกลงโทษได้ โดยผลดังกล่าว**เมื่อมีกฎหมายมากขึ้นเท่าใด บุคคลย่อมถูกบังคับให้ต้องปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติอันมีผลเป็นการรุกรอนหรือจำกัดสิทธิและเสรีภาพมากยิ่งขึ้นเท่านั้น** ในขณะที่เดียวกัน การที่สังคมหนึ่งจะอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข มีความเป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่เกิดการเอาัดเอาเปรียบ ย่อมจำเป็นต้องมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนแน่นอนและเป็นธรรม หากผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์นั้น สมควรที่จะได้รับโทษตามความหนักเบาแห่งการกระทำ ดังนั้น เมื่อมีความจำเป็นต้องออกกฎหมาย และมีผลเป็นการรุกรอนสิทธิและเสรีภาพของบุคคล การพิจารณาออกกฎหมายหรือตรากฎหมาย จึงสมควรกระทำเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นอันจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ เพื่อไม่ให้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลต้องถูกรุณโดยไม่สมควร

อีกประการหนึ่งคือ เนื่องจากปัจจุบันมีการแข่งขันกันอย่างสูง ดังนั้น การกระทำใด ๆ โดยภาครัฐ อาจจะเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขันได้ ด้วยเหตุนี้ จึงมีความพยายามที่จะลดภารกิจของรัฐให้น้อยลง แต่กฎหมายที่ตราขึ้นใช้บังคับใหม่กลับกลายเป็นสาเหตุหนึ่งในการขยายหรือเพิ่มภารกิจของรัฐ และสร้างขั้นตอนในการปฏิบัติงานจนเป็นอุปสรรคต่อการแข่งขัน รวมทั้งเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้น

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประเทศทั้งหลายที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศในกลุ่มประชาคมยุโรป จึงมีความระมัดระวังในการตรากฎหมายเป็นอย่างมาก โดยแต่ละประเทศได้วางหลักเกณฑ์ในเชิงคำถามเพื่อตรวจสอบมิให้มีการตรากฎหมายโดยไม่มีความจำเป็นหรือไม่คุ้มค่า โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการเสนอให้มีกฎหมาย การร่างกฎหมาย และการพิจารณากฎหมาย จะต้องตอบคำถามต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีความจำเป็นจะต้องมีกฎหมายใหม่อย่างแท้จริง และกฎหมายนั้นจะคุ้มค่ากับการที่บุคคลจะต้องถูกจำกัดสิทธิและเสรีภาพ ทั้งยังต้องกำหนดเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการดำเนินการให้ชัดเจน เพื่อเป็นการระมัดระวังมิให้มีการขยายภารกิจของรัฐหรือก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนของงานอีกด้วย

ดังนั้น นอกเหนือจาก “หลักเกณฑ์ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย (Checklist) ๑๐ ประการ” ที่ประเทศไทยใช้เป็นแนวทางในการเสนอให้มีการตรากฎหมายซึ่งใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันแล้ว การนำข้อมูล ข้อเสนอแนะ และแนวทางในการนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย (RIA) ของประเทศในกลุ่ม OECD และประเทศต่าง ๆ ที่พัฒนาแล้วที่ทางผู้จัดการสัมมนาได้ศึกษาวิจัยมาใช้เป็นแนวทางเพื่อประกอบการพิจารณาปรับปรุงประสิทธิภาพของการตรากฎหมายในประเทศไทยให้ดียิ่งขึ้นกว่าเดิม ย่อมจะช่วยให้การเสนอกฎหมายนั้นเป็นไปเฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างแท้จริง รอบคอบ และกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนน้อยที่สุด รวมทั้งจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวของระบบราชการโดยกำหนดภารกิจของรัฐให้เหลือเท่าที่จำเป็น อันจะช่วยลดปัญหาอุปสรรคและความซ้ำซ้อนของการปฏิบัติงานที่จะเป็นการจำกัดขีดความสามารถในการแข่งขันกับสังคมโลกในปัจจุบันลงอีกด้วย. ๑



**The unexamined life is not worth living.**

Socrates

Apology (Plato)

**ชีวิตที่ไม่มีการตรวจสอบ ไม่มีคุณค่าพอที่จะมีชีวิตอยู่.**

ในหนังสือ Apology โดยเพลโต  
โสกราตีส (๔๖๙-๓๙๙ ก่อน ค.ศ.)

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๓๑, วิทยาการ เชียงกูล)



# ร่างพระราชบัญญัติ

## การประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. ....

### ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน\*

ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... มีผู้เสนอให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา รวม ๓ ฉบับ คือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) เมื่อวันศุกร์ที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นเรื่องด่วน เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๒. ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... เสนอโดยนางสาวปาริชาติ ชาลีเครือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคเพื่อไทย กับคณะ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ และได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

๓. ร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... เสนอโดยนายอรรถวิชัย สุวรรณภักดี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์ กับคณะ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ และได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๒ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๕ ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ โดยที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้มีมติเห็นชอบให้นำร่างพระราชบัญญัติทำนองเดียวกันอีก ๒ ฉบับ ซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นผู้เสนอขึ้นมาพิจารณารวมกันไป และได้ลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ

\*ข้อมูล ณ วันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.



บัตรเครดิต พ.ศ. .... ทั้ง ๓ ฉบับ พร้อมกันไป โดยที่ประชุมได้มีมติให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญ จำนวน ๓๑ คน เพื่อพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นคณะกรรมการ โดยถือเอาร่างพระราชบัญญัติ ของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา และกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันถัดจาก วันที่สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว

เมื่อคณะกรรมการวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พร้อมด้วยรายงานการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๖ และได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎรชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๗ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๖ แต่โดยเหตุที่ปรากฏว่าได้ มีพระราชกฤษฎีกายกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ จึงเป็นเหตุให้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวยังคงค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้วของสภาผู้แทนราษฎร

## ข. บันทึกหลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจ บัตรเครดิต พ.ศ. ....

### หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต

### เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีผู้ประกอบการสองประเภทคือ ผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นสถาบันการเงินและผู้ประกอบธุรกิจที่เป็นนิติบุคคลอื่นที่มีใช่สถาบันการเงิน ซึ่งการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตกรณีที่เป็นสถาบันการเงินเป็นไปตามกฎหมาย ว่าด้วยธุรกิจสถาบันการเงิน ส่วนกรณีที่เป็นนิติบุคคลอื่นที่มีใช่สถาบันการเงินเป็นไปตาม ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ทำให้การกำกับดูแล การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจทั้งสองประเภทมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ประกอบกับในปัจจุบันมีการใช้บัตรเครดิตกันอย่างแพร่หลาย แต่ยังไม่มีความมาตรการในการคุ้มครองผู้บริโภค เกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตไว้เป็นการเฉพาะ รวมทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการรับส่งข้อมูล ธุรกิจการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์สำหรับการใช้บัตรเครดิตที่ออกและใช้จ่ายภายใน ประเทศ สมควรกำหนดหลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตไว้เป็นการเฉพาะ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ค. สารสำคัญโดยสรุป

### ๑) บทนิยาม

“บัตรเครดิต” หมายความว่า บัตรอิเล็กทรอนิกส์ที่ผู้ประกอบการบัตรเครดิต ออกให้ แก่ผู้ถือบัตรเพื่อใช้ชำระค่าสินค้า ค่าบริการ ค่าใช้จ่ายอื่นใด หรือทำธุรกรรมทางการเงินตามที่ธนาคาร



แห่งประเทศไทยประกาศกำหนดแทนการชำระด้วยเงินสด หรือเพื่อใช้ถอนเงิน และผู้ประกอบการ  
บัตรเครดิตจะเรียกให้ผู้ถือบัตรชำระเงินคืนในภายหลัง

**“ผู้ประกอบการบัตรเครดิต”** หมายความว่า ผู้ประกอบการบัตรเครดิตที่ได้รับ  
ใบอนุญาตให้ผู้ประกอบการบัตรเครดิตตามพระราชบัญญัตินี้

**“ผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร”** หมายความว่า ผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการชำระเงิน  
ทางอิเล็กทรอนิกส์โดยตรงจ่ายเงินชำระค่าสินค้าหรือค่าบริการแก่ผู้รับบัตรและจะเรียกให้  
ผู้ประกอบการบัตรเครดิตชำระเงินคืนในภายหลัง

**“สถาบันการเงิน”** หมายความว่า สถาบันการเงินตามกฎหมายว่าด้วยธุรกิจสถาบัน  
การเงิน และสถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศ  
กำหนด

**“ผู้ถือบัตร”** หมายความว่า บุคคลที่ผูกพันตนตามสัญญาบัตรเครดิตของผู้ประกอบ  
ธุรกิจบัตรเครดิตและผู้ประกอบการบัตรเครดิตยินยอมออกบัตรเครดิตให้

**“ผู้รับบัตร”** หมายความว่า ผู้ประกอบกิจการขายสินค้าหรือให้บริการซึ่งมีสัญญากับ  
ผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรว่าจะรับชำระราคาสินค้าหรือค่าบริการด้วยบัตรเครดิต

**“พนักงานเจ้าหน้าที่”** หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตาม  
พระราชบัญญัตินี้

**“รัฐมนตรี”** หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓)

๒) พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับแก่ผู้ที่ออกบัตรที่มีลักษณะเดียวกับบัตรเครดิตให้แก่ผู้อื่น  
เพื่อชำระค่าสินค้า ค่าบริการ หรือค่าใช้จ่ายอื่นใดอันเป็นธุรกิจของตนเอง (ร่างมาตรา ๔)

๓) ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทยที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ เมื่อได้ประกาศใน  
ราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ (ร่างมาตรา ๕)

#### ๔) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ  
แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และออกประกาศเพื่อปฏิบัติการ  
ตามพระราชบัญญัตินี้

ประกาศตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้  
(ร่างมาตรา ๖)

๕) การจัดตั้งและการขออนุญาตผู้ประกอบการบัตรเครดิตและการให้บริการแก่ผู้รับบัตร  
(หมวด ๑ ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๑๐)

๕.๑) การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตจะกระทำต่อเมื่อได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี  
โดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตผู้ประกอบการบัตรเครดิต  
จะต้องเป็นสถาบันการเงิน หรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด โดยการขอรับ  
ใบอนุญาต การออกใบอนุญาต และค่าธรรมเนียมใบอนุญาตให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศ  
กำหนดโดยคำแนะนำของธนาคารแห่งประเทศไทย (ร่างมาตรา ๗)



๕.๒) ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตแต่งตั้งหรือยอมให้บุคคลซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้เป็นการจัดการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(๑) เป็นบุคคลล้มละลายหรือพ้นจากการเป็นบุคคลล้มละลายมาแล้วไม่ถึง ๕ ปี

(๒) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต ไม่ว่าจะมีการรอกการลงโทษหรือไม่ก็ตาม

(๓) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่บริษัทถูกสั่งเพิกถอนการอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) เคยเป็นกรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่สถาบันการเงินถูกเพิกถอนใบอนุญาต เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย (ร่างมาตรา ๘)

๕.๓) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่มีใช้สถาบันการเงินจะต้องแจ้งการเปิดสำนักงานใหญ่หรือสำนักงานสาขาแก่ธนาคารแห่งประเทศไทยทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนเปิดทำการ (ร่างมาตรา ๙)

๕.๔) การให้บริการแก่ผู้รับบัตรจะกระทำได้อต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด โดยผู้ยื่นคำขอรับอนุญาตให้บริการแก่ผู้รับบัตรจะต้องเป็นสถาบันการเงินหรือนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด (ร่างมาตรา ๑๐)

๖) การประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและการให้บริการแก่ผู้รับบัตร (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๑ ถึงร่างมาตรา ๑๖)

๖.๑) ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตออกบัตรเครดิตให้แก่ผู้ใดโดยที่ผู้นั้นมิได้มีคำขอ เว้นแต่เป็นการออกบัตรใหม่แทนบัตรเดิมที่หมดอายุ หรือมีเหตุอื่นใดตามที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๑)

๖.๒) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตต้องจัดทำบัญชีและรายงานผลการดำเนินงานตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๒)

๖.๓) ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ลดทุนโดยมิได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(๒) หยุดหรือระงับการประกอบธุรกิจเกี่ยวกับบัตรเครดิตโดยมิได้รับอนุญาต (ร่างมาตรา ๑๓)

๖.๔) การกำหนดนโยบายและแผนการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต การตั้งตัวแทน การใช้บริการจากบุคคลภายนอก การออกบัตรเครดิต การกำหนดประเภทบัตรเครดิต การเปิดเผยเงื่อนไขในสัญญาบัตรเครดิต การกำหนดวงเงิน การเรียกเก็บดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม



ค่าปรับและค่าใช้จ่ายอื่นใด การยกเลิกการใช้บัตรเครดิต การบังคับชำระหนี้ หรือกรณีอื่นใดที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๔)

๖.๕) ในกรณีที่ธุรกรรมเกิดจากการใช้บัตรเครดิตที่ออกและใช้จ่ายภายในประเทศ ให้ผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรทำการรับส่งข้อมูลธุรกรรมการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์จากบัตรเครดิตของผู้ถือบัตรไปยังผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตซึ่งออกบัตรเครดิตนั้น ผ่านศูนย์กลางหรือจุดเชื่อมต่อรับส่งข้อมูลรายงานการชำระเงินทางอิเล็กทรอนิกส์ที่จัดตั้งและดำเนินการภายในประเทศ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี (ร่างมาตรา ๑๕)

๖.๖) การพิจารณาคูณสมบัติและการคัดเลือกผู้รับบัตร การกำหนดเงื่อนไขในการดำเนินธุรกิจของผู้รับบัตร เช่น การแสดงเครื่องหมายการยอมรับการใช้บัตรเครดิต การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้บัตรเครดิต การเพิ่มราคาสินค้าหรือค่าบริการอื่นใดอันเนื่องมาจากการใช้บัตรเครดิต หรือกรณีอื่นใดที่เกี่ยวกับการให้บริการแก่ผู้รับบัตร ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๑๖)

๗) การกำกับดูแลการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและการให้บริการแก่ผู้รับบัตร (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๑๗ ถึงร่างมาตรา ๒๑)

๗.๑) ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีฐานะการเงินอันน่าจะเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชน หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจนั้นแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานให้ถูกต้อง ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และภายในระยะเวลาที่ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนด

ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตไม่สามารถแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานให้ถูกต้องตามวรรคหนึ่ง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยมีคำสั่งให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตระงับการประกอบธุรกิจทั้งหมดหรือแต่บางส่วนเป็นการชั่วคราวภายในระยะเวลาที่กำหนด เพื่อดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้องต่อไป และให้ธนาคารแห่งประเทศไทยรายงานให้รัฐมนตรีทราบโดยไม่ชักช้า

ในกรณีที่ธนาคารแห่งประเทศไทยพิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตไม่สามารถแก้ไขฐานะการเงินหรือการดำเนินงานให้ถูกต้องตามวรรคสอง ให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเสนอให้รัฐมนตรีมีคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาตได้ (ร่างมาตรา ๑๗)

๗.๒) ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีความประสงค์จะเลิกประกอบธุรกิจ ให้ยื่นคำขอลีกประกอบธุรกิจไปยังธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีพิจารณาอนุญาตและเมื่อธนาคารแห่งประเทศไทยได้รับคำขอดังกล่าวแล้ว ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีโดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความขอ

ทั้งนี้ ให้รัฐมนตรีพิจารณาคำขอดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความรายงานจากธนาคารแห่งประเทศไทย เว้นแต่มีเหตุจำเป็นไม่อาจพิจารณาให้แล้วเสร็จก็ให้ขยายระยะเวลาในการพิจารณาออกไปได้อีกไม่เกิน ๓๐ วันแต่จะต้องแจ้งการขยายระยะเวลานั้นให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตทราบก่อนครบกำหนดระยะเวลา (ร่างมาตรา ๑๘)



๗.๓) ในกรณีที่ผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรมีความประสงค์จะเลิกประกอบธุรกิจ ให้แจ้งไปยังธนาคารแห่งประเทศไทยเพื่อทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน (ร่างมาตรา ๑๔)

๗.๔) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) สั่งให้กรรมการ พนักงาน หรือลูกจ้างของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร ผู้สอบบัญชีของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรและผู้รวบรวมหรือประมวลข้อมูลของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรด้วยระบบคอมพิวเตอร์หรือด้วยอุปกรณ์อื่นใด มาให้ถ้อยคำเกี่ยวกับกิจการ สินทรัพย์ และหนี้สินของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร หรือส่งสำเนาหรือแสดงข้อมูลบัญชี เอกสาร ดวงตรา หรือหลักฐานอื่น

(๒) เข้าไปในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร หรือในสถานที่ประกอบธุรกิจของผู้ให้บริการธุรกิจที่เป็นการสนับสนุนแก่ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร เพื่อตรวจสอบเกี่ยวกับการปฏิบัติของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตหรือผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือการให้บริการแก่ผู้รับบัตร เพื่อตรวจสอบในกรณีที่มีเหตุอันควรสงสัยว่า มีการประกอบธุรกิจอันเป็นการฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้หรือมีหลักฐานหรือเอกสารที่เกี่ยวกับการกระทำความผิด ทั้งนี้ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นจนถึงพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาทำการของสถานที่นั้น และเมื่อได้เข้าไปและลงมือทำการตรวจสอบดังกล่าวแล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่เสร็จจะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากธนาคารแห่งประเทศไทย

(๔) ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน เอกสาร หรือสิ่งของที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี ในการออกคำสั่งยึดหรืออายัดดังกล่าวจะต้องระบุเหตุผล ความจำเป็น และสิทธิของผู้ถูกยึดหรืออายัดนั้น

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และในการปฏิบัติหน้าที่พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวแก่บุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๐ และร่างมาตรา ๒๑)

๘) หน้าที่ของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและการคุ้มครองผู้ถือบัตร (หมวด ๔ ร่างมาตรา ๒๒ ถึงร่างมาตรา ๒๕)

๘.๑) ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่แจ้ง เปิดเผย หรือให้ข้อมูลแก่ผู้ถือบัตรรวมทั้งการเตือนเกี่ยวกับการทุจริตต่าง ๆ ในการใช้ข้อมูลหรือใช้บัตรเครดิต ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๒)

๘.๒) เมื่อผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตทราบหรือมีเหตุอันควรทราบว่ามีการโจรกรรมข้อมูลเครดิตหรือการทำธุรกรรมที่ไม่ปกติ ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตมีหน้าที่แจ้งให้ผู้ถือบัตรทราบ



โดยไม่ชักช้า ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๓)

๘.๓) ห้ามมิให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตเรียกเก็บเงินจากผู้ถือบัตรก่อนถึงวันครบกำหนดระยะเวลา ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๔)

๘.๔) การจัดให้มีศูนย์บริการลูกค้า การรับพิจารณาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้บัตรเครดิตของผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต และกรณีอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองผู้ถือบัตร ธนาคารแห่งประเทศไทยจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิตและผู้รับบัตรมีหน้าที่อื่นใดเพิ่มเติมด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด (ร่างมาตรา ๒๕)

#### ๙) บทกำหนดโทษ (หมวด ๕ ร่างมาตรา ๒๖ ถึงร่างมาตรา ๓๓)

๙.๑) ผู้ใดประกอบธุรกิจบัตรเครดิต โดยมีได้รับใบอนุญาตตามข้อ ๕.๑) หรือให้บริการแก่ผู้รับบัตรโดยมีได้รับอนุญาตตามข้อ ๕.๔) ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑,๐๐,๐๐๐ บาท (ร่างมาตรา ๒๖)

๙.๒) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕.๓) ข้อ ๖.๑) ข้อ ๘.๑) ข้อ ๘.๒) หรือข้อ ๘.๓) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท (ร่างมาตรา ๒๗)

๙.๓) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๕.๒) ข้อ ๖.๒) ข้อ ๖.๓) ข้อ ๗.๑) ข้อ ๗.๒) หรือข้อ ๗.๓) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ๑๐,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (ร่างมาตรา ๒๘)

๙.๔) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามข้อ ๖.๔) ข้อ ๖.๕) ข้อ ๖.๖) หรือข้อ ๘.๔) ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ๕,๐๐๐ บาท ตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะปฏิบัติให้ถูกต้อง (ร่างมาตรา ๒๙)

๙.๕) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามข้อ ๙.๑) เป็นนิติบุคคล กรรมการ ผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น

ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามข้อ ๙.๒) ข้อ ๙.๓) หรือข้อ ๙.๔) กรรมการผู้จัดการ หรือผู้มีอำนาจในการจัดการของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น (ร่างมาตรา ๓๐)

๙.๖) ผู้ใดขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ ๗.๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๓๑)

๙.๗) ผู้ใดล่วงรู้หรือได้มาซึ่งข้อมูลบัตรเครดิตหรือข้อมูลเกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิต อันเนื่องมาจากการเป็นผู้ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต ผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตร ผู้รับบัตร หรือพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลดังกล่าว หรือจากการปฏิบัติกรตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ นำข้อมูลนั้นไปเปิดเผยหรือมอบให้แก่ผู้อื่นไม่ว่าด้วยเหตุใด ในประการที่น่าจะเกิดความเสียหายแก่ผู้ถือบัตร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปีหรือปรับไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ความในวรรคหนึ่งมิให้ใช้บังคับในกรณี ดังต่อไปนี้

- (๑) การเปิดเผยโดยได้รับคำยินยอมเป็นหนังสือจากผู้ถือบัตร
- (๒) การเปิดเผยตามหน้าที่ หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี
- (๓) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีของผู้ประกอบธุรกิจนั้น
- (๔) การจัดส่งข้อมูลเครดิตให้แก่บริษัทข้อมูลเครดิต
- (๕) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ (ร่างมาตรา ๓๒)

๙.๘) ความผิดตามข้อ ๙.๒) ข้อ ๙.๓) ข้อ ๙.๔) และข้อ ๙.๕) วรรคสอง ให้คณะกรรมการที่รัฐมนตรีแต่งตั้งมีอำนาจเปรียบเทียบได้ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการดังกล่าวมีจำนวน ๓ คน โดยอย่างน้อยต้องเป็นพนักงานสอบสวนตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๑ คน และเมื่อคณะกรรมการเปรียบเทียบได้ทำการเปรียบเทียบกรณีใด และผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนและภายในระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนดแล้ว ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ร่างมาตรา ๓๓)

**๑๐) บทเฉพาะกาล (ร่างมาตรา ๓๔ ถึงร่างมาตรา ๓๕)**

๑๐.๑) ผู้ที่ประกอบธุรกิจบัตรเครดิต หรือเป็นผู้ให้บริการแก่ผู้รับบัตรอยู่แล้ว ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ หากประสงค์จะประกอบธุรกิจนั้นต่อไปให้ดำเนินการยื่นคำขอรับใบอนุญาตหรือคำขอรับอนุญาต แล้วแต่กรณี ภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อได้ยื่นคำขอแล้ว ให้ประกอบกิจการต่อไปได้จนกว่ารัฐมนตรีหรือธนาคารแห่งประเทศไทย แล้วแต่กรณี จะแจ้งไม่อนุญาต (ร่างมาตรา ๓๔)

๑๐.๒) บรรดาประกาศกระทรวงการคลังและประกาศธนาคารแห่งประเทศไทย หนังสือเวียน คำสั่ง หรือข้อกำหนดของธนาคารแห่งประเทศไทยในส่วนที่เกี่ยวกับการประกอบธุรกิจบัตรเครดิตที่ออกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๕ และพระราชบัญญัติธุรกิจสถาบันการเงิน พ.ศ. ๒๕๕๑ ให้ยังคงใช้บังคับได้ต่อไปเพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ จนกว่าจะได้มีการออกประกาศหรือคำสั่งตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๓๕) จ

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” พุฒิมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร	<a href="http://www.parliament.go.th">www.parliament.go.th</a>
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา	<a href="http://www.senate.go.th">www.senate.go.th</a>
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	<a href="http://www.krisdika.go.th">www.krisdika.go.th</a>
สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี	<a href="http://www.cabinet.thaigov.go.th">www.cabinet.thaigov.go.th</a>



## ▶ พระราชบัญญัติวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๖

- ให้อำนาจ วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๕๖  
เล่ม ๑๓๐ ตอนที่ ๑๑๘ ก หน้า ๑๙

### หลักการและเหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานในการปฏิบัติงานของบุคคลด้านการสาธารณสุขที่ปฏิบัติงานอยู่ทั่วประเทศ ให้มีมาตรฐานเดียวกันเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยจัดตั้งสภาการสาธารณสุขชุมชนขึ้นเพื่อส่งเสริมการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน กำหนดและควบคุมมาตรฐานการประกอบวิชาชีพและควบคุมให้มี การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบจากบุคคลซึ่งไม่มีความรู้ อันจะก่อให้เกิดภัยและความเสียหายต่อสุขภาพของบุคคลและชุมชน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

### สาระสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยาม (มาตรา ๓)

“วิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน” หมายความว่า วิชาชีพที่กระทำต่อมนุษย์ และสิ่งแวดล้อม

ในชุมชนเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การควบคุมโรค การตรวจประเมินและการบำบัดโรคเบื้องต้น การดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ป่วย การฟื้นฟูสภาพ การอาชีวอนามัยและอนามัยสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อลดความเสี่ยงจากการเจ็บป่วยในชุมชนโดยนำหลักวิทยาศาสตร์มาประยุกต์ใช้ แต่ไม่รวมถึงการประกอบโรคศิลปะตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบโรคศิลปะ หรือการประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และการสาธารณสุขอื่นตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

“การประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน” หมายความว่า การกระทำการสาธารณสุขต่อบุคคล ครอบครัว ชุมชน และอนามัยสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้



(๑) การส่งเสริมการเรียนรู้ การแนะนำและให้คำปรึกษาเกี่ยวกับการส่งเสริมสุขภาพ การป้องกันโรค การควบคุมโรค การบำบัดโรคเบื้องต้น และการฟื้นฟูสภาพต่อบุคคล ครอบครัว และชุมชนโดยการผสมผสานต่อเนื่อง และเชื่อมโยงเป็นองค์รวม

(๒) การประยุกต์หลักวิทยาศาสตร์ โดยการกระทำด้านการอาชีวอนามัย และอนามัยสิ่งแวดล้อมเพื่อการควบคุมป้องกันปัจจัยที่ทำให้เกิดโรค และลดความเสี่ยงการเจ็บป่วยต่อบุคคล ครอบครัวและชุมชน

(๓) การตรวจประเมินและการบำบัดโรคเบื้องต้น การดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ป่วย การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค และการวางแผนครอบครัวตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) การตรวจประเมินอาการเจ็บป่วย และการช่วยเหลือผู้ป่วยเพื่อการส่งต่อตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

**“ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน”** หมายความว่า บุคคลซึ่งได้ขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนจากสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“ใบอนุญาต”** หมายความว่า ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนของสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“สมาชิก”** หมายความว่า สมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“กรรมการ”** หมายความว่า กรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“คณะกรรมการ”** หมายความว่า คณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“เลขาธิการ”** หมายความว่า เลขาธิการสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“รองเลขาธิการ”** หมายความว่า รองเลขาธิการสภาการสาธารณสุขชุมชน

**“พนักงานเจ้าหน้าที่”** หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

**“รัฐมนตรี”** หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

**๒) สภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๙)**

**๒.๑) ฐานะและวัตถุประสงค์ของสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๕ ถึงมาตรา ๖)**

กฎหมายได้กำหนดให้สภาการสาธารณสุขชุมชนมีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) ส่งเสริมการศึกษา การวิจัย และการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

(๒) ควบคุม กำกับ ดูแล และกำหนดมาตรฐานการให้บริการของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน



- (๓) ควบคุมดูแลความประพฤติของผู้ประกอบวิชาชีพ การสาธารณสุขชุมชนให้ถูกต้องตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน
- (๔) ช่วยเหลือ แนะนำ เผยแพร่ และให้การศึกษแก่ประชาชนและองค์กรอื่นในเรื่องที่เกี่ยวกับการสาธารณสุขชุมชน
- (๕) ให้คำปรึกษาหรือข้อเสนอแนะต่อรัฐบาลเกี่ยวกับวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน
- (๖) ส่งเสริมความสามัคคีและผดุงเกียรติของสมาชิก
- (๗) ผดุงไว้ซึ่งสิทธิ ความเป็นธรรมและส่งเสริมสวัสดิการให้แก่สมาชิก
- (๘) เป็นตัวแทนผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนของประเทศไทย

**๒.๒) อำนาจหน้าที่ของสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๗)**

- (๑) รับขึ้นทะเบียนและออกใบอนุญาตให้แก่ผู้ขอเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน
- (๒) ออกคำสั่งสภาการสาธารณสุขชุมชนพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาดตามมาตรา ๓๙ วรรคสี่
- (๓) ให้ความเห็นชอบหลักสูตรการศึกษาวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนในระดับอุดมศึกษาของสถาบันการศึกษาที่จะทำการสอนวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน เพื่อเสนอต่อสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา
- (๔) รับรองปริญญา ประกาศนียบัตรเทียบเท่าปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตรหรือวุฒิบัตรในวิชาชีพการสาธารณสุขของสถาบันต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ในการสมัครเป็นสมาชิก
- (๕) รับรองหลักสูตรต่าง ๆ สำหรับการศึกษาในระดับประกาศนียบัตรของสถาบันที่จะทำการสอนและฝึกอบรมวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน
- (๖) รับรองวิทยฐานะของสถาบันที่ทำการสอนและฝึกอบรมใน (๕)
- (๗) จัดทำแผนการดำเนินงานและรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อสภานายกพิเศษอย่างน้อยปีละครั้ง
- (๘) ดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของสภาการสาธารณสุขชุมชน

**๒.๓) รายได้ของสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๘)**

กฎหมายได้กำหนดให้สภาการสาธารณสุขชุมชนอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน
- (๒) ค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายนี้



(๓) ผลประโยชน์จากการจัดการเงินและทรัพย์สิน และการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดในข้อ ๒.๑)

(๔) เงินและทรัพย์สินซึ่งมีผู้ให้แก่สภาการสาธารณสุขชุมชน

(๕) ดอกผลของเงินและทรัพย์สินตาม (๑) (๒) (๓) และ (๔)

ทั้งนี้ เงินอุดหนุนตาม (๑) ให้เสนอตั้งไว้ตามความจำเป็นในงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ดำรงตำแหน่งสภานายกพิเศษแห่งสภาการสาธารณสุขชุมชนและมีอำนาจหน้าที่ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายนี้ (มาตรา ๙)

**๓) สมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๑๒)**

**๓.๑) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๑๐)**

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้สมัครเป็นสมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามดังต่อไปนี้

**(๑) คุณสมบัติ**

(ก) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์

(ข) มีความรู้ในวิชาชีพการสาธารณสุขโดยได้รับปริญญา ประกาศนียบัตร เทียบเท่าปริญญา อนุปริญญา ประกาศนียบัตร หรือวุฒิปริญญาตรี ในวิชาชีพการสาธารณสุขจากสถาบันการศึกษาที่สภาการสาธารณสุขชุมชนรับรอง

**(๒) ลักษณะต้องห้าม**

(ก) เป็นผู้มีความประพฤติเสียหาย ซึ่งคณะกรรมการเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(ข) เคยต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในคดีที่คณะกรรมการเห็นว่า จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพ

(ค) เป็นผู้วิกลจริต จิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ หรือเป็นโรคที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชน

**๓.๒) สิทธิและหน้าที่ของสมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๑๑)**

(๑) ขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในข้อ ๖.๒) (๑) (๒) และ (๓)

(๒) แสดงความเห็นเป็นหนังสือเกี่ยวกับกิจการของสภาการสาธารณสุขชุมชนส่งไปยังคณะกรรมการเพื่อพิจารณา และในกรณีที่สมาชิกร่วมกันตั้งแต่ ๕๐ คนขึ้นไป เสนอให้คณะกรรมการพิจารณาเรื่องใดที่เกี่ยวกับกิจการของสภาการสาธารณสุขชุมชน คณะกรรมการต้องพิจารณาและแจ้งผล



การพิจารณาให้ผู้เสนอทราบภายใน ๙๐ วันนับแต่วันได้รับเรื่อง

(๓) เลือก รับเลือกตั้ง หรือรับแต่งตั้งเป็นกรรมการ

(๔) ผดุงไว้ซึ่งเกียรติศักดิ์แห่งวิชาชีพและปฏิบัติตามกฎหมายนี้

**๓.๓) การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาการสาธารณสุขชุมชน**  
(มาตรา ๑๒)

กฎหมายได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสิ้นสุดลงเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๓.๑)

**๔) คณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน** (มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๒๓)

**๔.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน**  
(มาตรา ๑๓ ถึงมาตรา ๑๔)

กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชนประกอบด้วย

(๑) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข และนายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุข

(๒) กรรมการซึ่งเป็นคณบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าคณะ หรือหัวหน้าภาควิชา หรือหัวหน้าหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเทียบเท่าภาควิชาที่ผลิตบัณฑิตด้านการสาธารณสุขในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยสถาบันอุดมศึกษาเอกชนแห่งละ ๑ คน โดยเลือกกันเองให้เหลือ ๒ คน

(๓) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากสถาบันพระบรมราชชนก กระทรวงสาธารณสุข ๑ คน

(๔) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากแพทยสภา สภาเภสัชกรรม และสภาการพยาบาลแห่งละ ๑ คน

(๕) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกกันเองจำนวน ๑ คน

(๖) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนจากองค์กรเอกชนที่ดำเนินการโดยมิใช่เป็นการหาผลกำไรหรือรายได้มาแบ่งปันกัน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เลือกกันเองจำนวน ๑ คน

(๗) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่มีความรู้ความสามารถและความเชี่ยวชาญในด้านกฎหมาย และด้านสังคมศาสตร์ ด้านละ ๑ คน



(๘) กรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งโดยสมาชิกมีจำนวนเท่ากับจำนวนกรรมการใน (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗) รวมกัน (มาตรา ๑๓)

ทั้งนี้ ภายใน ๓๐ วันนับจากวันเลือกตั้งกรรมการตาม (๘) ให้คณะกรรมการเลือกกันเอง เพื่อดำรงตำแหน่งนายกสภาการสาธารณสุขชุมชน อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่หนึ่ง และอุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่สอง ตำแหน่งละ ๑ คน และให้นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งเลขาธิการ รองเลขาธิการ และเหรัญญิก ตำแหน่งละ ๑ คน และอาจเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งอื่นได้ตามความจำเป็น ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ (มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนมีอำนาจถอดถอนเลขาธิการ รองเลขาธิการ เหรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจากตำแหน่งได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ และเมื่อนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนพ้นจากตำแหน่ง ให้เลขาธิการ รองเลขาธิการ เหรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นพ้นจากตำแหน่งด้วย (มาตรา ๑๔ วรรคสาม และวรรคห้า)

กรรมการตาม (๒) (๕) (๖) (๗) และ (๘) มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี และอาจได้รับเลือก ได้รับแต่งตั้ง หรือได้รับเลือกตั้งใหม่ได้แล้วแต่กรณี แต่กรรมการตาม (๘) จะดำรงตำแหน่งเกิน ๒ วาระติดต่อกันไม่ได้ ส่วนนายกสภาการสาธารณสุขชุมชน อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่หนึ่ง และอุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่สอง ให้ดำรงตำแหน่งตามวาระของกรรมการตาม (๘) (มาตรา ๑๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๔ วรรคสี่)

**๔.๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๒)**

(๑) บริหารและดำเนินกิจการสภาการสาธารณสุขชุมชนตามวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ที่กำหนดในมาตรา ๖ และมาตรา ๗

(๒) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ คณะอนุกรรมการสอบสวน และคณะอนุกรรมการอื่น เพื่อทำกิจกรรมหรือพิจารณาเรื่องต่าง ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๓) กำหนดแผนการดำเนินงานและงบประมาณของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๔) ออกข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชนว่าด้วย

(ก) การเป็นสมาชิก

(ข) การกำหนดโรคตามข้อ ๓.๑) (๒) (ค)



(ค) การกำหนดค่าขึ้นทะเบียนสมาชิก ค่าบำรุง และค่าธรรมเนียมอื่นนอกจากที่กำหนดไว้ในอัตราค่าธรรมเนียมท้ายกฎหมายนี้

(ง) การเลือก การแต่งตั้ง การเลือกตั้งกรรมการ การเลื่อนผู้มีคุณสมบัติขึ้นเป็นกรรมการแทน และการเลือกกรรมการเพื่อดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามมาตรา ๑๔

(จ) การประชุมคณะกรรมการ และคณะอนุกรรมการ

(ฉ) การกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง

(ช) คุณสมบัติของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ตามข้อ ๖.๒ (๑) (๒) และ (๓)

(ซ) แบบและประเภทใบอนุญาต หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการขึ้นทะเบียนการออกใบอนุญาต อายุใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต และการออกใบแทนใบอนุญาต

(ฌ) หลักเกณฑ์การพักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาต

(ญ) จรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

(ฎ) หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการสอบความรู้ ตามข้อ ๖.๒ (๑) (๒) และ (๓)

(ฏ) หลักเกณฑ์และวิธีการในการกล่าวหาตามข้อ ๖.๔ (๑) (๒) และ (๓) และหลักเกณฑ์การสืบสวนหรือสอบสวนในกรณีที่มีการกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

(ฐ) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรวจประเมินและการบำบัดโรคเบื้องต้น การดูแลให้ความช่วยเหลือผู้ป่วย การสร้างเสริมภูมิคุ้มกันโรค และการวางแผนครอบครัว

(ฑ) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการตรวจประเมินอาคารเจ็บป่วย และการช่วยเหลือผู้ป่วยเพื่อการส่งต่อ

(ฒ) ข้อจำกัดและเงื่อนไขในการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน

(ณ) เรื่องอื่น ๆ อันอยู่ในขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์หรืออยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาการสาธารณสุขชุมชนตามกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ ข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชน เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ เว้นแต่ (จ) และ (ฉ)

๔.๓) อำนาจหน้าที่ของนายกสภาการสาธารณสุขชุมชน อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนหนึ่ง อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่สอง



**เลขาธิการ รองเลขาธิการ เภรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่น**

(๑) ให้นายกสภาการสาธารณสุขชุมชน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) บริหารและดำเนินกิจการของสภาการสาธารณสุขชุมชน ให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ หรือตามมติของคณะกรรมการ

(ข) เป็นผู้แทนสภาการสาธารณสุขชุมชนในกิจการต่าง ๆ

(ค) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการ

โดยนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนอาจมอบหมายเป็นหนังสือ ให้กรรมการอื่นปฏิบัติหน้าที่แทนตามที่เห็นสมควร

(๒) ให้อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ เป็นผู้ช่วยนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนตามที่นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนมอบหมาย และเป็น ผู้ทำการแทนนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนเมื่อนายกสภาการสาธารณสุขชุมชน ไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(๓) ให้อุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนที่สอง เป็นผู้ช่วย นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนตามที่นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนมอบหมาย และเป็น ผู้ทำการแทนนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนเมื่อทั้งนายกสภาการสาธารณสุขชุมชน และอุปนายกสภาการสาธารณสุขชุมชนคนหนึ่งไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(๔) ให้เลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) ควบคุมบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่สภาการสาธารณสุขชุมชน ทุกระดับ

(ข) ควบคุมรับผิดชอบในงานธุรการทั่วไปของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(ค) รับผิดชอบในการดูแลรักษาทะเบียนสมาชิก ทะเบียน ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน และทะเบียนอื่น ๆ ของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(ง) ควบคุมดูแลทรัพย์สินของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(จ) เป็นเลขานุการคณะกรรมการ

(๕) ให้รองเลขาธิการ เป็นผู้ช่วยเลขาธิการในกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของเลขาธิการตามที่เลขาธิการมอบหมาย และเป็นผู้ทำการแทนเลขาธิการเมื่อเลขาธิการไม่อยู่หรือไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้

(๖) ให้เหรัญญิก มีอำนาจหน้าที่ควบคุม ดูแล รับผิดชอบการบัญชี การเงิน และการงบประมาณของสภาการสาธารณสุขชุมชน



(๗) ให้ผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามมาตรา ๑๔ วรรคสอง มีอำนาจหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกำหนด

**๕) การดำเนินการของคณะกรรมการสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๔ ถึง มาตรา ๒๖)**

ในการประชุมคณะกรรมการนั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น จึงจะเป็นองค์ประชุม โดยมติของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก ในการลงคะแนน กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียง ๑ เสียง แต่ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๒๔)

ทั้งนี้ สภานายกพิเศษจะเข้าฟังการประชุมและชี้แจงแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมคณะกรรมการหรือจะส่งความเห็นเป็นหนังสือไปยังสภาการสาธารณสุขชุมชนในเรื่องใด ๆ ก็ได้ โดยมติของที่ประชุมคณะกรรมการในเรื่องดังต่อไปนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภานายกพิเศษก่อน จึงจะดำเนินการตามมตินั้นได้

(๑) การออกข้อบังคับ

(๒) การกำหนดแผนการดำเนินงานและงบประมาณของสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๓) การวินิจฉัยชี้ขาดให้พักใช้ใบอนุญาตหรือเพิกถอนใบอนุญาตตามมาตรา ๓๙ วรรคสาม (๔) หรือ (๕)

ให้นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนเสนอมติดังกล่าวต่อสภานายกพิเศษ โดยไม่ชักช้า สภานายกพิเศษอาจมีคำสั่งยับยั้งมตินั้นได้ ในกรณีที่มีได้ยับยั้งมติดังกล่าว ภายใน ๓๐ วัน หรือมิได้ยับยั้งมติดังกล่าว (๒) หรือ (๓) ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับมติที่นายกสภาการสาธารณสุขชุมชนเสนอ ให้ถือว่าสภานายกพิเศษให้ความเห็นชอบมตินั้น แต่ในกรณีที่สภานายกพิเศษยับยั้งมติดังกล่าวให้คณะกรรมการพิจารณาอีกครั้งภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับการยับยั้ง ในการประชุมนั้น ถ้ามีเสียงยืนยันมติไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนกรรมการทั้งหมดที่มีอยู่ในขณะนั้น ก็ให้ดำเนินการตามมตินั้นได้ (มาตรา ๒๕ ถึงมาตรา ๒๖)

**๖) การควบคุมการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๗ ถึงมาตรา ๔๓)**

**๖.๑) การประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๗)**

กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ใดประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน หรือกระทำด้วยวิธีใด ๆ ที่แสดงให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนโดยมิได้รับใบอนุญาตจากสภาการสาธารณสุขชุมชน เว้นแต่ในกรณีอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

(๑) การช่วยเหลือประชาชนตามหน้าที่ ตามกฎหมายหรือตามธรรมจรรยาโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน



(๒) นักเรียน นักศึกษา หรือผู้รับการฝึกอบรม ซึ่งทำการฝึกหัดหรือฝึกอบรมในความควบคุมของสถาบันการศึกษาวิชาการสาธารณสุขชุมชนของรัฐ หรือที่ได้รับอนุญาตจากทางราชการให้จัดตั้งสถาบันทางการแพทย์ของรัฐ หรือสถาบันการศึกษา

(๓) บุคคลซึ่งปฏิบัติงานในสถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาลกระทำการประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนในความควบคุมของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

(๔) บุคคลซึ่งกระทรวง ทบวง กรม เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด หรือสภากาชาดไทย มอบหมายให้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนหรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

(๕) การปฏิบัติงานของอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน ซึ่งได้ผ่านการอบรมและได้รับหนังสือรับรองความรู้ความสามารถจากกระทรวงสาธารณสุข ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน หรือผู้ประกอบวิชาชีพเวชกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

### ๖.๒) ใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนของสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๒๙)

กฎหมายกำหนดให้ใบอนุญาตมีอายุไม่เกิน ๕ ปีนับแต่วันที่ออกใบอนุญาต และต่ออายุได้ครั้งละเท่ากับอายุใบอนุญาตตามที่กำหนดในข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชนแต่ไม่เกินครั้งละ ๕ ปี โดยผู้ที่จะขอขึ้นทะเบียนและรับใบอนุญาตต้องมีคุณสมบัติ ดังต่อไปนี้

(๑) ต้องเป็นสมาชิกแห่งสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๒) ต้องได้รับปริญญาหรือประกาศนียบัตรเทียบเท่าปริญญา ด้านการสาธารณสุข และ

(๓) ต้องมีคุณสมบัติ และต้องผ่านการสอบความรู้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๒๙ วรรคหนึ่ง)

ทั้งนี้ เมื่อสมาชิกภาพของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ผู้ได้สิ้นสุดลงตามข้อ ๓.๓) กฎหมายได้กำหนดให้ใบอนุญาตของผู้นั้นสิ้นสุดลงด้วย (มาตรา ๒๙ วรรคสอง)

นอกจากนี้ ให้ผู้ซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงตามข้อ ๓.๓) (๒) และ (๓) ส่งคืนใบอนุญาตต่อเลขานุการ ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ทราบการสิ้นสุดสมาชิกภาพ (มาตรา ๒๙ วรรคสาม)



**๖.๓) จรรยาบรรณของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน**

กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนต้องประกอบวิชาชีพภายใต้บังคับแห่งข้อจำกัดและเงื่อนไข และต้องประพฤติให้เป็นไปตามจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสภาการสาธารณสุขชุมชน (มาตรา ๓๐)

**๖.๔) การกล่าวหาบุคคลผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อ ๖.๓) (มาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๔๐)**

กฎหมายได้กำหนดให้บุคคลดังต่อไปนี้เป็นผู้มีสิทธิในการกล่าวหาบุคคลผู้ประพฤติผิดจรรยาบรรณตามข้อ ๖.๓)

(๑) บุคคลซึ่งได้รับความเสียหายเพราะการประพฤติผิดตามข้อ ๖.๓) ของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน มีสิทธิกล่าวหาผู้ก่อให้เกิดความเสียหายนั้นโดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๒) บุคคลอื่นมีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนว่าประพฤติผิดตามข้อ ๖.๓) โดยทำคำกล่าวหาเป็นหนังสือยื่นต่อสภาการสาธารณสุขชุมชน

(๓) กรรมการมีสิทธิกล่าวหาผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนว่าประพฤติผิดตามข้อ ๖.๓) โดยแจ้งเรื่องต่อสภาการสาธารณสุขชุมชน

ทั้งนี้ สิทธิการกล่าวหาจะสิ้นสุดลงเมื่อพ้น ๑ ปีนับแต่วันที่ได้รับความเสียหายรู้เรื่องการประพฤติผิดตามข้อ ๖.๓) และรู้ตัวผู้ประพฤติผิด ทั้งนี้ไม่เกิน ๓ ปีนับแต่วันที่มีการประพฤติผิดดังกล่าว แต่การถอนเรื่องการกล่าวหาที่ได้ยื่นหรือแจ้งไว้แล้วนั้นกฎหมายได้กำหนดไว้ว่าไม่เป็นเหตุให้ระงับการดำเนินการตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๓๑)

เมื่อสภาการสาธารณสุขชุมชนได้รับเรื่องการกล่าวหาดังกล่าวหรือในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่ามีพฤติการณ์อันสมควรให้มีการพิจารณาเกี่ยวกับการประพฤติผิดตามข้อ ๖.๓) ของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ให้เลขาธิการเสนอเรื่องดังกล่าวต่อประธานอนุกรรมการจรรยาบรรณ<sup>๑</sup> โดยไม่ชักช้า เพื่อให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณสืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่อง

<sup>๑</sup> กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณจากสมาชิกซึ่งประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๕ คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่สืบสวนหาข้อเท็จจริงในเรื่องที่ได้รับตามมาตรา ๓๒ แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าการกล่าวหาเป็นมูลหรือไม่ และในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณตามกฎหมายนี้ กฎหมายได้กำหนดให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญามีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย (มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๕).



ที่ได้รับ แล้วทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการเพื่อพิจารณาว่าการกล่าวหาไม่มีมูลหรือไม่

เมื่อคณะกรรมการได้รับรายงานและความเห็นของคณะอนุกรรมการจรรยาบรรณแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณารายงานและความคิดเห็นดังกล่าวแล้วมีมติอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ให้คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณสืบสวนหาข้อเท็จจริงเพิ่มเติมเพื่อเสนอให้คณะกรรมการพิจารณาใหม่

(๒) ส่งให้คณะอนุกรรมการสอบสวน<sup>๖</sup>ดำเนินการต่อไปในกรณี que เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล เพื่อให้ดำเนินการสอบสวน สรุปผลการสอบสวน และเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด

(๓) ให้ยกข้อกล่าวหาในกรณีที่เห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มีมูล

ในกรณีที่เข้า (๒) ให้ประธานอนุกรรมการสอบสวนมีหนังสือแจ้งข้อกล่าวหาพร้อมทั้งส่งสำเนาเรื่องที่กล่าวหาให้ผู้ถูกกล่าวหาไม่น้อยกว่า ๑๕ วันก่อนวันเริ่มทำการสอบสวน โดยผู้ถูกกล่าวหาที่มีสิทธิทำคำชี้แจงหรือนำพยานหลักฐานใด ๆ มาให้คณะอนุกรรมการสอบสวนภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากประธานอนุกรรมการสอบสวน หรือภายในกำหนดเวลาที่คณะอนุกรรมการสอบสวนจะขยายให้ (มาตรา ๓๗)

ทั้งนี้ เมื่อคณะอนุกรรมการสอบสวนทำการสอบสวนเสร็จสิ้นแล้ว ให้เสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันทำการสอบสวนเสร็จสิ้น แต่ต้องไม่เกินกำหนดเวลาที่คณะกรรมการกำหนดตามมาตรา ๓๕ วรรคสาม เพื่อให้คณะกรรมการวินิจฉัยชี้ขาด (มาตรา ๓๘)

เมื่อคณะกรรมการได้รับสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวนแล้ว ให้คณะกรรมการพิจารณาสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับสำนวนการสอบสวนและความคิดเห็นของคณะอนุกรรมการสอบสวน โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดอย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

<sup>๖</sup> กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการสอบสวนจากสมาชิก ซึ่งประกอบด้วยประธานคนหนึ่ง และอนุกรรมการมีจำนวนรวมกันไม่น้อยกว่า ๕ คน โดยให้มีอำนาจหน้าที่สอบสวน สรุปผลการสอบสวนและเสนอสำนวนการสอบสวนพร้อมทั้งความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อวินิจฉัยชี้ขาด และในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการสอบสวนตามกฎหมายนี้ กฎหมายได้กำหนดให้อนุกรรมการสอบสวนเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกบุคคลมาให้ถ้อยคำและมีหนังสือแจ้งให้บุคคลส่งเอกสารหรือวัตถุเพื่อประโยชน์แก่การดำเนินงานของคณะอนุกรรมการดังกล่าวด้วย (มาตรา ๓๕ และมาตรา ๓๖).



- (๑) ยกข้อกล่าวหา
- (๒) ว่ากล่าวตักเตือน
- (๓) ภาคทัณฑ์
- (๔) พักใช้ใบอนุญาตมีกำหนดเวลาตามที่เห็นสมควรแต่ไม่เกิน ๒ ปี
- (๕) เพิกถอนใบอนุญาต

ทั้งนี้ ภายใต้บังคับมาตรา ๒๖ คำวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการนี้ให้ทำเป็นคำสั่งสภาการสาธารณสุขชุมชนพร้อมด้วยเหตุผลของการวินิจฉัยชี้ขาด และให้ถือเป็นที่สุด โดยให้เลขาธิการแจ้งคำสั่งดังกล่าวไปยังผู้ถูกกล่าวหาเพื่อทราบภายใน ๗ วันนับแต่วันที่มิคำสั่งดังกล่าว และให้บันทึกข้อความตามคำสั่งนั้นไว้ในทะเบียนผู้ประกอบการสาธารณสุขชุมชนพร้อมทั้งแจ้งผลการวินิจฉัยชี้ขาดให้ผู้กล่าวหาทราบด้วย (มาตรา ๓๙ และมาตรา ๔๐)

**๖.๕) บทต้องห้ามในระหว่างถูกล้างพักใช้ใบอนุญาตหรือซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาต (มาตรา ๔๑ ถึงมาตรา ๔๓)**

ภายใต้บังคับมาตรา ๒๗ ห้ามมิให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนซึ่งอยู่ในระหว่างถูกล้างพักใช้ใบอนุญาตหรือซึ่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนนับแต่วันที่ทราบคำสั่งสภาการสาธารณสุขชุมชนที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือสั่งเพิกถอนใบอนุญาตนั้น (มาตรา ๔๑)

ซึ่งหากผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนผู้ใดซึ่งอยู่ในระหว่างถูกล้างพักใช้ใบอนุญาต ได้กระทำการฝ่าฝืนมาตรา ๔๑ และถูกลงโทษจำคุกตามมาตรา ๔๗ โดยคำพิพากษาถึงที่สุด ให้คณะกรรมการสั่งเพิกถอนใบอนุญาตของผู้นั้นนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษาถึงที่สุด แต่ทั้งนี้ ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนซึ่งถูกสั่งเพิกถอนใบอนุญาตแล้วนั้นอาจขอรับใบอนุญาตอีกได้เมื่อพ้น ๒ ปี นับแต่วันถูกล้างพักใช้ใบอนุญาต แต่เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาคำขอรับใบอนุญาตและปฏิเสธการออกใบอนุญาต ผู้นั้นจะยื่นคำขอรับใบอนุญาตในครั้งต่อ ๆ ไปได้อีกต่อเมื่อสิ้นระยะเวลา ๑ ปี นับแต่วันที่คณะกรรมการปฏิเสธการออกใบอนุญาต (มาตรา ๔๒ และมาตรา ๔๓)

**๗) พนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา ๔๔ ถึงมาตรา ๔๖)**

ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

- (๑) เข้าไปในสถานที่ทำการหรือยานพาหนะของผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบหรือควบคุมให้เป็นไปตามกฎหมายนี้



(๒) เข้าไปในสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น เพื่อตรวจค้นเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ ประกอบกับกรณีมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่า หากเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้ เอกสารหรือวัตถุดังกล่าวจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนแปลงสภาพไปจากเดิม

(๓) ยึดเอกสาร หรือวัตถุใด ๆ ที่อาจใช้เป็นหลักฐานในการดำเนินคดีการกระทำความผิดตามกฎหมายนี้ (มาตรา ๔๔ วรรคหนึ่ง)

โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ดังกล่าว กฎหมายกำหนดให้บุคคลที่เกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกตามสมควร (มาตรา ๔๔ วรรคสอง)

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่นั้นกฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัว และเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาด้วย (มาตรา ๔๕ และมาตรา ๔๖)

#### ๘) บทกำหนดโทษ (มาตรา ๔๗ ถึงมาตรา ๔๙)

(๑) ผู้ใดฝ่าฝืนประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน หรือกระทำด้วยวิธีใด ๆ ที่แสดงให้เห็นว่าตนเป็นผู้มีสิทธิที่จะประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน โดยมีได้รับอนุญาตจากสภาการสาธารณสุขชุมชนและไม่เข้าข้อยกเว้นตามมาตรา ๒๗ หรือผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนผู้ใดทราบคำสั่งสภาการสาธารณสุขชุมชนที่สั่งพักใช้ใบอนุญาตหรือถูกเพิกถอนใบอนุญาต ยังฝ่าฝืนประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนหรือแสดงด้วยวิธีใด ๆ ให้ผู้อื่นเข้าใจว่าตนเป็นผู้มีสิทธิประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๗)

(๒) ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนซึ่งสมาชิกภาพสิ้นสุดลงเพราะลาออกหรือขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามผู้ใด ไม่ส่งคืนใบอนุญาตต่อเลขาธิการภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ทราบการสิ้นสุดสมาชิกภาพ หรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท (มาตรา ๔๘)

(๓) ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือวัตถุใด ๆ ตามที่คณะอนุกรรมการจรรยาบรรณ และคณะอนุกรรมการสอบสวนเรียกหรือแจ้งให้ส่งโดยไม่มีเหตุอันควร ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ เดือนหรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๙)



**๙) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๕๐ ถึงมาตรา ๕๓)**

๙.๑) ในระยะเริ่มแรกที่ยังมิได้เลือกกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๒) (๕) และ (๖) แต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๗) และเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๘) ให้คณะกรรมการประกอบด้วยปลัดกระทรวงสาธารณสุข เป็นนายกสภากรรมการสาธารณสุขชุมชน ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งนิติกรเชี่ยวชาญ (ด้านกฎหมาย) ของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขคนหนึ่ง เป็นกรรมการผู้อำนวยการสำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้อำนวยการสำนักสถานพยาบาลและการประกอบโรคศิลปะ กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ ผู้อำนวยการกองสนับสนุนสุขภาพภาคประชาชน กรมสนับสนุนบริการสุขภาพ คณบดีคณะสาธารณสุขศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ผู้อำนวยการสถาบันพระบรมราชชนก นายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุข อุปนายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุข และเลขาธิการสมาคมวิชาชีพสาธารณสุข เป็นกรรมการ ที่ปรึกษาสมาคมวิชาชีพสาธารณสุขซึ่งนายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุขแต่งตั้ง ๑ คน เป็นกรรมการ โดยให้นายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุขทำหน้าที่เลขาธิการ และเป็นเลขานุการคณะกรรมการ

นอกจากนี้ ให้ปลัดกระทรวงสาธารณสุขแต่งตั้งข้าราชการของสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขอย่างน้อย ๒ คนเป็นผู้ช่วยเลขานุการในที่ประชุม และให้คณะกรรมการดังกล่าวแต่งตั้งกรรมการทำหน้าที่รองเลขาธิการเหรัญญิก และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นตามความจำเป็น โดยกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) ออกระเบียบว่าด้วยการรับสมัครสมาชิกและค่าขึ้นทะเบียนสมาชิกและดำเนินการรับสมัครสมาชิกภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง

(๒) ออกระเบียบว่าด้วยการเลือก การเลือกตั้ง และการแต่งตั้งบุคคลตามมาตรา ๑๖

(๓) จัดให้มีการประชุมคณะกรรมการตามมาตรา ๕๐ ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดระยะเวลา ๙๐ วันตาม (๑) เพื่ออนุมัติระเบียบตาม (๒)

(๔) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๒) (๕) และ (๖) การแต่งตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๗) และเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๘) ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมอนุมัติระเบียบตาม (๓)

(๕) ปฏิบัติการอื่นเท่าที่จำเป็นเพื่อให้เป็นไปตามกฎหมายนี้ ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการดังกล่าวพ้นจากหน้าที่ เมื่อได้มาซึ่งกรรมการตาม (๔) ครบถ้วนแล้ว



๙.๒) ในวาระเริ่มแรก มิให้นำมาตรา ๑๗ มาใช้บังคับกับนายกสมาคมวิชาชีพสาธารณสุขและกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๘) (มาตรา ๕๒)

๙.๓) ให้ผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชนอยู่ในวันที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ ดำเนินการขอรับใบอนุญาตจากสภาการสาธารณสุขชุมชนภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่มิใช่ข้อบังคับว่าด้วยการออกใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพการสาธารณสุขชุมชน และในระหว่างระยะเวลาดังกล่าวมิให้นำมาตรา ๒๗ มาใช้บังคับ (มาตรา ๕๓)

**หมายเหตุ :-**

- พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๕ ที่มีผลใช้บังคับในขณะนั้น บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย
- พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (มีผลใช้บังคับนับแต่วันอังคารที่ ๑๗ ธันวาคม ๒๕๕๖ เป็นต้นไป)



นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

# คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๙/๒๕๕๓

วันที่ ๓ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของสมาชิกวุฒิสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ความเป็นรัฐมนตรีของ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่

ระหว่าง { นายไพบูลย์ นิตติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง  
นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานวุฒิสภาส่งคำร้องของนายไพบูลย์ นิตติตะวัน สมาชิกวุฒิสภา และคณะ รวม ๒๘ คน ผู้ร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม ว่า ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๓) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

นายถวิล เปลี่ยนศรี ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๒ เป็นต้นมา ต่อมาคณะรัฐมนตรีโดยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ จากนั้น สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่า สำนักนายกรัฐมนตรีมีตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) ตำแหน่งเลขที่ ๖ วางอยู่



เห็นควรให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาดำรงตำแหน่งดังกล่าว และดำเนินการขอทาบตามขอรับความเห็นชอบและยินยอมการโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี จากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้ลงนามเห็นชอบการรับโอน นายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันจันทร์) ตามที่เสนอ โดยสำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี เห็นชอบและมีความประสงค์จะขอรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยรองนายกรัฐมนตรีได้ลงนาม เห็นชอบการให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ และรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องได้ลงนาม อนุมัติให้ทำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ได้ขอให้สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป จากนั้นได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ ต่อมานายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นคำร้องทุกข์เป็นหนังสือลงวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๔ ต่อ คณะกรรมการพิทักษ์ระบบคุณธรรม ซึ่งต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ ประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ตั้งแต่วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ และต่อมาได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก วิเชียร พงษ์โพธิ์ศรี พ้นจากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๕๔ และประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ตามาพงศ์ พ้นจากตำแหน่งรองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ตั้งแต่วันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๕๔ ตามลำดับ

ต่อมา นายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ยื่นฟ้องนายกรัฐมนตรี เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และคณะกรรมการ พิทักษ์ระบบคุณธรรม เป็นผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ต่อศาลปกครอง และต่อมาศาลปกครองสูงสุดได้มี คำพิพากษาให้เพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง แต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ที่ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ



(นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ทั้งนี้ ให้การเพิกถอนประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีดังกล่าวมีผลย้อนหลังไปถึงวันที่ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับ คือ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ โดยศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า การที่ผู้ถูกร้องใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรี ออกประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง การแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ (นักบริหารระดับสูง) สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ (นักบริหารระดับสูง) สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี นั้น มิใช่การกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาแต่อย่างใด

ส่วนประเด็นว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติหรือไม่ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า ผู้ถูกร้องในฐานะหัวหน้ารัฐบาลและในฐานะผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการประจำของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค มีอำนาจดุลพินิจในการบริหารงานบุคคล หมุนเวียนสับเปลี่ยนบทบาทหรือการทำหน้าที่ของข้าราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปตามแผนนโยบายที่ผู้ถูกร้องได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา แต่ในการใช้อำนาจดุลพินิจดังกล่าวของผู้ถูกร้องนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ของกฎหมายและอยู่ในขอบเขตของกฎหมายแล้ว ยังจะต้องมีเหตุผลรองรับที่มีอยู่จริงและอธิบายได้ ซึ่งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่าผู้ถูกร้องได้อ้างเหตุผลในการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ได้ปฏิบัติหน้าที่โดยไม่มีประสิทธิภาพ มีข้อบกพร่อง หรือไม่สนองนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะถือได้ว่ามีเหตุผลอันสมควรที่ผู้บังคับบัญชาสามารถสั่งโอนได้ตามความเหมาะสม จึงถือได้ว่าเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นเหตุแห่งความไม่ชอบด้วยกฎหมายประการหนึ่ง ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) ดังนั้น การโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๔ จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดดังกล่าวข้างต้น ศาลได้วินิจฉัยไว้อย่างชัดเจนว่า การกระทำของผู้ถูกร้องเป็นการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ อันเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ดังนั้น การกระทำของผู้ถูกร้องในคดีดังกล่าวนี้จึงรับฟังเป็นที่ยุติว่า มิได้เป็นการกระทำตามที่กฎหมายบัญญัติ และมีใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาหรือตามที่กฎหมายบัญญัติ อันจะเข้าข้อยกเว้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ แต่อย่างใด

ผู้ร้องเห็นว่า การดำเนินการของผู้ถูกร้องในการเปลี่ยนแปลงนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มิได้เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนแต่อย่างใด หากแต่เป็นกระบวนการที่เป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ตัวผู้ถูกร้องเอง แก่เครือญาติของผู้ถูกร้อง ไม่ว่าจะเป็นพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร คุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ตลอดจนพรรคเพื่อไทย



ที่ผู้ถูกร้องสังกัด จากการที่สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นไปดำรงตำแหน่ง ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้ ทั้ง ๆ ที่ในขณะนั้นยังมีพลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี อยู่ในตำแหน่ง ดังกล่าว ดังนั้น เมื่อปรากฏว่าผู้ถูกร้องในฐานะนายกรัฐมนตรีได้ใช้สถานะหรือตำแหน่งการเป็น นายกรัฐมนตรีเข้าไปแต่งตั้งหรือโอน หรือทำให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการ สภากาชาดแห่งประเทศไทย และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการ ประจำโดยมีวัตถุประสงค์ที่จะเปิดช่องให้สามารถผลักดันให้พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นเป็นผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำดังกล่าวจึงเป็นการใช้สถานะ หรือตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเอง ของผู้อื่น หรือของ พรรคการเมืองในเรื่องการแต่งตั้ง หรือโอนข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีมิใช่ ข้าราชการการเมืองและในการให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีมิใช่ข้าราชการ การเมืองพ้นจากตำแหน่ง โดยการกระทำของผู้ถูกร้องดังกล่าวมิใช่เป็นการกระทำตามอำนาจหน้าที่ ในการบริหารราชการตามนโยบายที่ได้แถลงต่อรัฐสภาและมิได้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ อันเป็นการกระทำต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) อย่างชัดเจน มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ผู้ถูกร้อง สิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ผู้ร้องจึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ มีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) และจะต้อง ดำเนินการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนใหม่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลม หรือไม่

## ๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และวรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อผู้ร้องซึ่งประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภา รวม ๒๘ คน มีจำนวนไม่น้อย กว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของวุฒิสภา เข้าชื่อร้องต่อประธานวุฒิสภา ว่าความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และประธานวุฒิสภาส่งคำร้องดังกล่าวมายัง ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง ประกอบมาตรา ๑๘๒ วรรคสาม และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๑๐) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย



### ๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เมื่อผู้ถูกร้องพ้นจากตำแหน่งเนื่องจากการยุบสภาผู้แทนราษฎร ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ร้องสิ้นสุดลง หรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเหตุที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง แยกต่างหากจากเหตุที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีแต่ละคนสิ้นสุดลงเป็นการ เฉพาะตัว กล่าวคือ ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว นั้น รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ ซึ่งมี ๙ เหตุ ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) และวรรคสอง ทั้งนี้ โดยไม่มีบทบัญญัติ ให้ผู้ที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงแล้วยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้อีกเลย ต่างจาก กรณีที่รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งยังต้องอยู่ในตำแหน่ง เพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ทั้งนี้ โดยไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีได้สิ้นสุดลงไปแล้วตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ประกอบมาตรา ๒๖๘ และมาตรา ๒๖๖ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีคนนั้นย่อมไม่อยู่ในฐานะที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป การพ้น จากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง จึงเป็นคนละกรณี กับการที่ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง กล่าวคือ เฉพาะการพ้นจากตำแหน่งของรัฐมนตรีทั้งคณะ ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง นั้น ยังมิได้ทำให้ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง เนื่องจาก มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้ยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้น ใหม่จะเข้ารับหน้าที่

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๖ มีผล ให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรเมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม ๒๕๕๖ และรัฐมนตรีทั้งคณะต้องพ้นจากตำแหน่ง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) โดยไม่มีเหตุที่ทำให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง แต่อย่างไรก็ดี การพ้นจากตำแหน่งดังกล่าวจึงอยู่ในบังคับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ซึ่งบัญญัติ ให้ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ ซึ่งหมายความว่ายังมีได้พ้นจากตำแหน่งไปเป็นการเด็ดขาด เพราะยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติ หน้าที่ต่อไป

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง ซึ่งกำหนดเหตุที่ทำให้ รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเป็น ๓ เหตุ คือ (๑) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ หรือ (๒) อายุสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือมีการยุบสภาผู้แทนราษฎร หรือ (๓) คณะรัฐมนตรีลาออก แล้วเห็นว่า มีการแบ่งแยกเหตุที่ทำให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งไว้อย่าง ชัดเจน โดยเหตุตาม (๒) และ (๓) เมื่อรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งรวมทั้งนายกรัฐมนตรีต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ แต่กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่ง



ตามมาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) เนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ คณะรัฐมนตรีที่ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไป ตามมาตรา ๑๘๑ จนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่นั้น ไม่รวมถึงนายกรัฐมนตรีด้วย เพราะรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง บัญญัติว่า ในกรณีที่ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) หรือ (๘) ให้ดำเนินการตามมาตรา ๑๗๒ และมาตรา ๑๗๓ โดยอนุโลมด้วยการดำเนินการเพื่อให้มีการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีขึ้นใหม่ ซึ่งหมายความว่า เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ นายกรัฐมนตรีจะยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปไม่ได้ เนื่องจากเหตุที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ตามมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง นอกจากกรณีตายและลาออกแล้ว ล้วนเป็นกรณีที่บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งนั้นขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้าม หรือกระทำการอันต้องห้าม ซึ่งถือเป็นกรณีร้ายแรงจนถึงขนาดเป็นผลให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่มุ่งจะคุ้มครองประโยชน์สาธารณะหรือประโยชน์มหาชน มิให้บุคคลที่ขาดคุณสมบัติ มีลักษณะต้องห้ามหรือกระทำการอันต้องห้ามมาปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีอันเป็นตำแหน่งสำคัญโดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดในฝ่ายบริหารต่อไปอีก

สำหรับกรณีความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัวนั้น ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยไว้แล้ว คือ คำวินิจฉัยที่ ๑๒-๑๓/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๙ กันยายน ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยว่า นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี กระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ มีผลให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง จึงเป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีเป็นการสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ทำให้อธิบดีในคณะรัฐมนตรีที่เหลือ จึงยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ และคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๑ ลงวันที่ ๒ ธันวาคม ๒๕๕๑ ซึ่งวินิจฉัยให้ยุบพรรคพลังประชาชน และให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของหัวหน้าพรรคพลังประชาชนและกรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในขณะที่กระทำความผิดเป็นระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้ยุบพรรคการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๓๗ วรรคสอง ประกอบมาตรา ๖๘ วรรคสี่ ซึ่งผลของคำวินิจฉัยนี้ ทำให้นายสมชาย วงศ์สวัสดิ์ กรรมการบริหารพรรคพลังประชาชนซึ่งดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีอยู่ในขณะนั้นต้องสิ้นสุดความเป็นรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๕) เนื่องจากเป็นบุคคลที่มีลักษณะต้องห้ามมิให้ใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร แต่รัฐมนตรีที่ความเป็นรัฐมนตรีมิได้สิ้นสุดลงยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่จึงเห็นได้ว่า คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคสอง ซึ่งเป็นผลให้นายกรัฐมนตรีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยแล้วว่าความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลง ไม่อาจที่จะอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ที่นายกรัฐมนตรีได้ต่อไป



จึงเห็นว่า กรณีรัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อมีการยุบสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๒) ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทุกคนยังไม่สิ้นสุดลง เพราะยังต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่ ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีจะสิ้นสุดลงก็ต่อเมื่อมีเหตุตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง และศาลรัฐธรรมนูญต้องมีคำวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๒) (๓) (๕) หรือ (๗) หรือวรรคสอง

ประเด็นที่สอง การกระทำของผู้ถูกร้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบ มาตรา ๒๖๖ (๒) หรือ (๓) อันจะเป็นการทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) หรือไม่

มีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่า การดำเนินการจนมีผลให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ต้องพ้นจาก ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี และมีการแต่งตั้งโยกย้ายให้ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี จากตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการ สภาความมั่นคงแห่งชาติแทนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากนั้นจึงมีการแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน ถือเป็นการใช้สถานะหรือตำแหน่งนายกรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องเข้าไปก้าวถ่ายหรือแทรกแซงในเรื่องการแต่งตั้ง โยกย้าย โอน และการให้พ้นจาก ตำแหน่งของเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และแต่งตั้ง ให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ วรรคหนึ่ง (๒) และ (๓) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนกระทำการเกี่ยวข้องกับการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี โดยมี กระบวนการเริ่มต้นจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๒๔๑๘ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) แจ้งว่าเห็นควรให้ความเห็นชอบ และยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี และดำเนินการขอทบทวน ขอรับความเห็นชอบและยินยอมจากรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) ในฐานะ รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของหน่วยงานที่นายถวิล เปลี่ยนศรี สังกัดอยู่ และก่อนที่นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์ จะพิจารณาให้ความเห็นชอบการโอนในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ได้มีบันทึกข้อความลับมากที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) แจ้งว่ารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบและยินยอมการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ตำแหน่งเลขที่ ๖ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งปรากฏหลักฐานการให้ความเห็นชอบการรับโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ของรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ในวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔



ไม่ตรงกับข้อความที่เลขาธิการนายกรัฐมนตรีทำเสนอต่อพลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ ตามบันทึกข้อความ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ (ซึ่งเป็นวันอาทิตย์) ระบุว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) ได้ให้ความเห็นชอบและยินยอม การรับโอนแล้ว ซึ่งไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงเป็นการแจ้งข้อความที่ไม่ถูกต้อง ตามความเป็นจริงหรือมีลักษณะเป็นการปกปิดความจริงที่ควรแจ้งให้อีกฝ่ายทราบ เพื่อพิจารณา ยินยอมให้โอน แม้ต่อมาเมื่อวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) จะได้พิจารณาให้ความเห็นชอบก็ตาม ประกอบกับข้อเท็จจริงเป็นที่ รู้กันโดยทั่วไปว่า วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๔ เป็นวันอาทิตย์ซึ่งเป็นวันหยุดทำการประจำสัปดาห์ แต่การที่ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือถึงรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (นางสาวกฤษณา สีหลักษณ์) และรองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เพื่อขอความเห็นชอบและยินยอม ให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี โดยปรากฏข้อเท็จจริงต่อมาว่า รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีได้มี หนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๓๐๒ ลงวันที่ ๕ กันยายน ๒๕๕๔ ถึงเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ขอให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเป็นวาระทราบจรในวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ โดยผู้ถูกร้องเป็นผู้อนุมัติ ให้นำเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีตามที่เสนอ ต่อมาสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ลับมาก ที่ นร ๐๕๐๘/๑๘๖๑๔ ลงวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งว่า คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ อนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอและสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้ สำนักราชเลขาธิการนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ฯ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเดิมและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งใหม่ต่อไป และผู้ถูกร้องได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๕๒/๒๕๕๔ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรี โดยให้ได้รับเงินเดือนทางสังกัดเดิมไปพลางก่อน โดยสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๔๐๑.๒/๘๔๐๒ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๕๕๔ แจ้งคำสั่งดังกล่าวให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ทราบ นั้น เห็นว่า เป็นการดำเนินการในการขอรับโอน ขอทราบขอรับความเห็นชอบ และขั้นตอนการนำเสนอ และ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ รวมทั้งการที่ผู้ถูกร้องได้มีคำสั่ง ให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีใช้ระยะเวลาเพียงสี่วัน แสดงให้เห็นว่า เป็นการดำเนินการอย่างเร่งรีบ ผิดสังเกต เป็นการกระทำโดยรวบรัด ปราศจากเหตุผลอันสมควร ที่จะต้องดำเนินการอย่างรวดเร็ว กรณีจึงสื่อแสดงให้เห็นถึงความไม่เป็นปกติของการดำเนินการ อันเป็นการพิรุณอย่างโจ่งแจ้งจึงเป็นการดำเนินการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เมื่อการกระทำดังกล่าว เป็นไปในทางที่เอื้อประโยชน์ให้พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ตามาพงศ์ ซึ่งเป็นญาติของผู้ถูกร้อง มีโอกาส ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ การกระทำของผู้ถูกร้องจึงมีลักษณะเป็นการใช้อำนาจ ในตำแหน่ง โดยมีผลประโยชน์ทับซ้อนและมีวาระซ่อนเร้น ถือได้ว่าเป็นการกระทำโดยไม่สุจริต การดำเนินการดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยหลักนิติธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓ วรรคสอง อีกประการหนึ่งด้วย

เมื่อพิจารณาเหตุผลที่แท้จริงในการย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งผู้ถูกร้องอ้างว่า ผู้ถูกร้อง ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล ได้แถลงนโยบายในการบริหารประเทศต่อรัฐสภา โดยนโยบาย



ความมั่นคงของรัฐถือเป็นนโยบายเร่งด่วน ที่ผู้ถูกร้องแถลงต่อรัฐสภาว่าจะต้องเร่งดำเนินการภายในปีแรกของการเข้าบริหารราชการแผ่นดินและเป็นหน้าที่ของผู้ถูกร้องในการกำหนดหรือใช้ยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของนโยบายต่าง ๆ ตามที่ได้แถลงต่อรัฐสภา ดังนั้น ผู้ถูกร้องจึงมีความต้องการบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ยาวนานในการปฏิบัติราชการเกี่ยวกับความมั่นคงเพื่อมาช่วยปฏิบัติราชการในฝ่ายนโยบายให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ของงานด้านความมั่นคงของประเทศ และเห็นว่านายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติมีคุณสมบัติครบถ้วนตรงตามความต้องการ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีจึงมีหนังสือขอรับโอนขอทาบทาม และขอรับความเห็นชอบให้โอนนายถวิล เปลี่ยนศรี มาดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี นั้น พิจารณาแล้วเห็นว่าตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ มีบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี และเมื่อพิจารณาในภาพรวมของการใช้อำนาจทั้งในทางบริหารและบังคับบัญชาแล้ว ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาตินอกจากต้องกำกับดูแลและบริหารราชการภายในหน่วยงานที่รับผิดชอบแล้ว ยังสามารถให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องได้โดยไม่ต้องแต่งตั้งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีแต่อย่างใด ส่วนตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีนั้น แม้จะมีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะความเห็นแก่ผู้ถูกร้องก็ตาม แต่เมื่อพิจารณาถึงสถานการณ์ปฏิบัติงานจริงแล้ว ย่อมไม่อาจใช้อำนาจบริหารรวมถึงการบังคับบัญชาข้าราชการได้ดังเช่นการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เพราะตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติเป็นตำแหน่งหัวหน้าส่วนราชการที่มีอำนาจและหน้าที่อย่างกว้างขวางทั้งตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยสภาความมั่นคงแห่งชาติ แต่ตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำนั้น มีเพียงหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอแนะแก่ผู้บังคับบัญชาคือ รองนายกรัฐมนตรี (พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ) เฉพาะในงานที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น เหตุผลตามข้ออ้างของผู้ถูกร้องยังไม่เพียงพอจะรับฟังได้ว่าการออกคำสั่งให้นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปปฏิบัติราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นไปเพื่อประโยชน์แก่ราชการตามนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงไว้ต่อรัฐสภาประกอบกับกระบวนการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี ก็ดำเนินการอย่างเร่งรีบ ไม่เป็นไปตามการปฏิบัติราชการตามปกติ จึงมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าปัจจัยอันเป็นที่มาของการโอนนายถวิล เปลี่ยนศรี จากการดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ คือความประสงค์ให้ตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติว่างลง เพื่อโอนย้ายผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติที่ พลตำรวจเอก วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ดำรงอยู่ในขณะนั้นมาดำรงตำแหน่งแทน อันจะทำให้ตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติว่างลง เปิดโอกาสให้สามารถแต่งตั้งเครือญาติของผู้ถูกร้องขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติแทน อันเป็นการก้าวก่าย แทรกแซงการบรรจุ แต่งตั้ง การโยกย้าย และการให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยตรง

เนื่องด้วยปรากฏข้อเท็จจริงที่รู้กันโดยทั่วไปว่า พลตำรวจเอก เปรี้ยวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นพี่ชายของคุณหญิงพจมาน ณ ป้อมเพชร อดีตภริยาของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร



พี่ชายของผู้ถูกร้อง และเป็นลุงของหลานอาของผู้ถูกร้องย่อมถือว่า พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ เป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง จึงมีเหตุให้เชื่อได้ว่า การกระทำทั้งหมดของผู้ถูกร้องมิได้ เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและของประชาชนแต่อย่างใด แต่เป็นการกระทำที่มีเจตนา อำพรางหรือแอบแฝงเพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพวกพ้อง อันเป็นการกระทำที่ขาดจริยธรรม คุณธรรม และความถูกต้องชอบธรรมในการใช้อำนาจหน้าที่ภายใต้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้บริหาร งานบุคคลภาครัฐไว้ซึ่งมีเจตนารมณ์ที่ชัดเจนว่า บริหารบุคคลโดยระบบคุณธรรม ราชการต้องปฏิบัติ ต่อข้าราชการด้วยระบบบริหารทรัพยากรบุคคลที่คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความเสมอภาค ความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ปราศจากอคติ และมีความเป็นกลางทางการเมือง

เมื่อพิจารณาพยานหลักฐานและพฤติการณ์ทั้งปวงแห่งคดีประกอบกันแล้ว เห็นว่า การดำเนินการแต่งตั้ง โยกย้าย และให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่ง เป็นส่วนหนึ่งของ กระบวนการเดียวกันและมีความเชื่อมโยงกันกับการบรรจุแต่งตั้งพลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ขึ้นดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อันแสดงให้เห็นถึงการมีผลประโยชน์ทับซ้อน และมีวาระซ่อนเร้น โดยที่ผู้ถูกร้องได้เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้อง ถือได้ว่าเป็นการเข้าไปแทรกแซง และก้าวก่ายการแต่งตั้ง โยกย้าย หรือการให้พ้นจากตำแหน่งของข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือน ประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของผู้อื่น คือ พลตำรวจเอก เปรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ซึ่งเป็นเครือญาติของผู้ถูกร้อง อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗)

ประเด็นที่สาม เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) แล้ว จะเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีทั้งคณะสิ้นสุดลงด้วย หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) บัญญัติว่า รัฐมนตรี ทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งเมื่อความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตามมาตรา ๑๘๒ และมาตรา ๑๘๑ บัญญัติว่า คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่ง ต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า คณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ จึงเป็นกรณีที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นการเฉพาะ ให้คณะรัฐมนตรีที่พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงตาม มาตรา ๑๘๒ ยังคงต้องอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่ จะเข้ารับหน้าที่

ดังนั้น เมื่อความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องในคดีนี้สิ้นสุดลงตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) เป็นเหตุให้รัฐมนตรีทั้งคณะพ้นจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๐ วรรคหนึ่ง (๑) แต่ด้วยความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเฉพาะตัว ย่อมทำให้รัฐมนตรีในคณะรัฐมนตรี ที่เหลืออยู่ซึ่งไม่ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามของความเป็นรัฐมนตรี อยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติ หน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑



ได้อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีคนใดได้กระทำการอันเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัว ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๑) ถึง (๘) ก็ย่อมมีผลให้รัฐมนตรีคนนั้นไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้เช่นกัน ในกรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูงจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีก่อน ดังนั้น ในคดีนี้ หากรัฐมนตรีคนใดมีส่วนร่วมในการลงมติอันเป็นการก้าวก่ายหรือแทรกแซงข้าราชการประจำ โดยการโอนย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี ซึ่งเป็นการกระทำการอันต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบ มาตรา ๒๖๖ ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมย่อมเป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีผู้นั้นสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ตามไปด้วย และไม่อาจอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่าคณะรัฐมนตรีที่ตั้งขึ้นใหม่จะเข้ารับหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๑ ได้อีกต่อไป

เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏชัดเจนว่า มีการนำเรื่องการโยกย้ายนายถวิล เปลี่ยนศรี และการให้นายถวิล เปลี่ยนศรี พ้นจากตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติอย่างเร่งรีบ รวบรัด ในลักษณะที่ไม่เป็นไปตามปกติเป็นวาระเพื่อทราบจรเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ และคณะรัฐมนตรีก็ได้มีมติเอกฉันท์อนุมัติให้กระทำการโยกย้าย และให้ข้าราชการประจำพ้นจากตำแหน่งโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายไปในวันเดียวกันนั่นเอง รัฐมนตรีทุกคนที่ร่วมประชุมและลงมติในวันนั้นจึงมีส่วนร่วมโดยทางอ้อมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำ อันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์จึงวินิจฉัยว่า ผู้ถูกร้องใช้สถานะและตำแหน่งการเป็นนายกรัฐมนตรีเข้าไปก้าวก่ายหรือแทรกแซงเพื่อประโยชน์ของตนเองและของผู้อื่น ในเรื่องการบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย โอน หรือการพ้นจากตำแหน่งของข้าราชการ ซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำและมีใช้ข้าราชการการเมือง จึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) และถือเป็นการกระทำตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ อันมีผลทำให้ความเป็นรัฐมนตรีของผู้ถูกร้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) และรัฐมนตรีที่ร่วมมีมติในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๔ จึงมีส่วนร่วมในการก้าวก่ายและแทรกแซงข้าราชการประจำอันเป็นการกระทำที่ต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ ประกอบมาตรา ๒๖๖ (๒) และ (๓) เป็นเหตุให้ความเป็นรัฐมนตรีของรัฐมนตรีเหล่านั้นต้องสิ้นสุดลงเป็นการเฉพาะตัวตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๒ วรรคหนึ่ง (๗) ไปด้วย **จ**



**There will be no end to the troubles of states,  
Or indeed, my dear Glaucon, of humanity itself,  
till philosophers become kings in this world,  
or till those we now call kings and rulers really  
and truly become philosophers.**

Plato.

Republic, BK. V

**ปัญหาความยุ่งยากของรัฐ,  
หรือที่จริงคือปัญหาความยุ่งยากของมนุษย์,  
จะไม่มีวันยุติ จนกว่านักปราชญ์จะได้เป็นผู้ปกครองโลกนี้,  
หรือจนกว่าคนที่เราเรียกว่ากษัตริย์และผู้ปกครองอยู่ทุกวันนี้  
ได้กลายเป็นนักปราชญ์อย่างแท้จริงเสียเอง.**

เพลโต (๔๒๘-๓๔๘ ก่อน ค.ศ.)

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๓๕, วิทยาการ เชียงกูล)



นายอภิวัฒน์ สุดสา  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในประวัติศาสตร์การเมืองไทย

## บทนำ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในระบอบรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ เป็นต้นมา จนถึงปัจจุบัน (มิถุนายน ๒๕๕๗) เป็นเวลากว่า ๘๒ ปี ที่ประเทศไทยผ่านประสบการณ์ทางการเมืองในการยึดอำนาจการปกครองประเทศมาหลายครั้ง โดยการยึดอำนาจในแต่ละครั้งจะมีเหตุผลในการยึดอำนาจแตกต่างกันไปตามสภาวะการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคมในขณะนั้น ซึ่งภายหลังจากการยึดอำนาจการปกครองประเทศสำเร็จ คณะผู้ยึดอำนาจจะมีการประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและจะมีการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นใช้บังคับแทน โดยรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวส่วนใหญ่จะบัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ เช่น การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา เป็นต้น

สำหรับสถานการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันได้มีการยึดอำนาจการปกครองประเทศขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการยึดอำนาจการปกครองประเทศในครั้งนี้ได้กระทำโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป ซึ่งการยึดอำนาจในครั้งนี้มีสาเหตุมาจากสถานการณ์ความรุนแรงที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และพื้นที่ต่างๆ ของประเทศ ส่งผลให้ประชาชนผู้บริสุทธิ์เสียชีวิต ได้รับบาดเจ็บและเกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง โดยเหตุการณ์ดังกล่าวมีแนวโน้มขยายตัว จนอาจเกิดเหตุการณ์ร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของชาติและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนโดยรวม ดังนั้น เพื่อให้สถานการณ์ดังกล่าวกลับเข้าสู่สภาวะปกติโดยเร็ว ประชาชนในชาติเกิดความรักความสามัคคี ตลอดจนจนเพื่อเป็นการปฏิรูปโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และอื่นๆ เพื่อให้เกิดความชอบธรรมกับทุกฝ่าย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงได้กำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการแบ่งเป็น ๓ ระยะ คือ



**ระยะที่หนึ่ง** เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้จ่ายและการนำอาชญากรรมมาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวง และแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ที่สะสมมากกว่าหกเดือน ให้คลี่คลายลง

**ระยะที่สอง** จัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดินแก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟู ความสงบเรียบร้อย ความรู้สึกสามัคคี และความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่างๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้าน การเมืองและด้านอื่น ๆ

**ระยะที่สาม** จัดให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม โดยให้ความสำคัญแก่หลักการพื้นฐานยิ่งกว่าวิธีการในระบอบประชาธิปไตยเพียงประการเดียว

ดังนั้น ในบทความฉบับนี้ จะขอเสนอเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประวัติศาสตร์ การเมืองไทย ทั้งนี้ เพื่อให้ทราบถึงความเป็นมาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในประเทศไทย ซึ่งจะสะท้อน ให้เห็นถึงสภาพการณ์ทางการเมืองในแต่ละยุคสมัย รวมทั้งพัฒนาการทางการเมืองการปกครอง ของประเทศไทยจากอดีตจนถึงปัจจุบันผ่านกลไกการดำเนินงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังต่อไปนี้

นับจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ ทั้งหมด ๖ ครั้ง คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๕ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๖ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๐ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการ แต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๙ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งในแต่ละครั้งมีประวัติความเป็นมา อำนาจหน้าที่ และระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ดังนี้

**๑. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕**

**๑.๑ ความเป็นมา**

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ เกิดขึ้นตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ที่กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ อันเป็นผลมาจากการที่ คณะปฏิวัติภายใต้การนำของจอมพล ถนอม กิตติขจร ได้กระทำการยึดอำนาจการปกครองแผ่นดิน เป็นผลสำเร็จ ซึ่งเป็นการทำรัฐประหารรัฐบาลที่ตนเองดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และประกาศยกเลิก รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น โดยให้เหตุผลว่า เพื่อแก้ไขสถานการณ์ซึ่งเป็นภัยอันตรายต่อประเทศชาติ สถาบันพระมหากษัตริย์ และประชาชน ให้สงบ เรียบร้อยเป็นปกติสุขโดยรวดเร็ว และกำหนดกลไกการปกครองที่เหมาะสมแก่สภาพของประเทศ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ และจิตใจของประชาชน จากนั้นจึงได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แทน เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕ สำหรับเหตุผลในการปฏิวัติยึดอำนาจครั้งนี้ คือ มีภัยคุกคามจากนอกประเทศที่มุ่งเปลี่ยนระบอบการปกครองไปสู่ระบอบอื่นซึ่งมิใช่ระบอบ ประชาธิปไตย และปัญหาภายในประเทศที่เกิดความไม่สงบต่าง ๆ เนื่องจากการใช้สิทธิเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญจะไม่ทันกับสภาพการณ์



ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ได้บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๒๙๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปีบริบูรณ์ สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีวาระคราวละ ๓ ปี นับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง ทั้งนี้ สมาชิกจำนวน ๒๙๙ คน มาจากการแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๕ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ถนอม กิตติขจร เป็นนายกรัฐมนตรี

## ๑.๒ อำนาจหน้าที่

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ มีอำนาจตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ โดยสรุปดังนี้

๑) การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญต้องกระทำเป็น ๓ วาระ ตามข้อบังคับการประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาในวาระที่ ๓ ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว ๑๕ วัน

การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดและการประชุมต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๑ หรือวาระที่ ๓ ให้คณะรัฐมนตรีเสนอร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติไม่ให้ความเห็นชอบ

๒) การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เฉพาะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรี แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน ซึ่งหมายความถึงร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อความต่อไปนี้ทั้งหมดหรือแต่อย่างใดอย่างหนึ่ง กล่าวคือ การตั้งขึ้นหรือยกเลิกหรือลดหรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขหรือผ่อนหรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากรจัดสรรหรือรับหรือรักษาหรือจ่ายหรือก่อภาระผูกพันเงินแผ่นดิน หรือการลดรายได้แผ่นดิน หรือการกู้เงินหรือการค้าประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยเงินตราจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้เสนอจะเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภานิติบัญญัติที่จะวินิจฉัย

๓) การตราข้อบังคับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่



๔) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด ในกรณีมีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตรา พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระทั่งกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

#### ๕) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย

๕.๑) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีที่เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด

๕.๒) กรณีมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติใดขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครอง ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

กรณีมีข้อสังเกตว่า ธรรมนูญการปกครองฉบับนี้เหมือนกับรัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๐๒ ทั้งชื่อ หลักการและแนวทางในการปฏิบัติ กล่าวคือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งทั้งหมด ข้าราชการประจำมีสิทธิเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ทั้งคณะรัฐมนตรีและในสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกัน แต่นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีจะเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติในขณะเดียวกันมิได้ การให้อำนาจพิเศษตามมาตรา ๑๗ แก่นายกรัฐมนตรีมีขอบข่ายในการใช้บังคับการกระทำต่าง ๆ กว้างขวางขึ้น โดยถือว่าการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายเศรษฐกิจของประเทศ หรือก่อวินาศกรรมหรือคุกคามความสงบเรียบร้อย ศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือทำลายทรัพยากรของประเทศ หรือบั่นทอนอนามายของประชาชนเป็นการกระทำที่ผิดร้ายแรงเท่ากับการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความมั่นคงของชาติ นอกจากนั้นยังบัญญัติให้ใช้มาตรานี้อย่นหลังกับการกระทำดังกล่าวที่เกิดขึ้นก่อนใช้บังคับธรรมนูญนี้อีกด้วย

ส่วนความแตกต่างในเรื่องอื่น ๆ ได้แก่ การที่บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่ในการพิจารณาออกกฎหมาย และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอมาให้พิจารณาเท่านั้น นอกจากนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีสิทธิที่จะตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ ซึ่งต่างจากสมาชิกสภาาร่างรัฐธรรมนูญตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒ ซึ่งไม่มีสิทธิและหน้าที่ดังกล่าว

#### ๑.๓ ระยะเวลาดำรงตำแหน่ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖ โดยมีพลตรี ศิริ สิริโยธิน ทำหน้าที่เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติระหว่างวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๑๕ ถึงวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๑๖ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดลงโดยพระราชกฤษฎีกายุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๑๖ อันมีสาเหตุมาจาก



ภายหลังเกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยค ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ ทำให้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ขอลาออกจากตำแหน่ง จำนวน ๒๘๘ คน ทำให้จำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เหลือมีจำนวนไม่เพียงพอจะประกอบเป็นองค์ประชุมได้

## ๒. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖

### ๒.๑ ความเป็นมา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๖ เกิดจากการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม ๒๕๑๖ เป็นการยึดอำนาจและขับไล่รัฐบาลชุดที่มีจอมพล ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี การปฏิวัติของประชาชนในครั้งนี้ไม่มีการยกเลิกธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ แต่ที่มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นใหม่ก็เพราะสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ได้รับการแต่งตั้งในสมัยของจอมพล ถนอม กิตติขจร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ได้ลาออกจากตำแหน่งตามเสียงเรียกร้องของกลุ่มนักศึกษาและประชาชนในขณะนั้นเพื่อเปิดทางให้รัฐบาลแต่งตั้งสมาชิกชุดใหม่ก่อนที่จะมีการตัดสินใจอย่างหนึ่งอย่างใดเป็นการเด็ดขาดลงไป ทำให้เหลือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพียง ๑๑ คน ซึ่งไม่เพียงพอที่จะประกอบเป็นองค์ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ด้วยเหตุนี้จึงมีการยุบสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้แต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติขึ้นจำนวน ๒,๓๔๗ คน ตามพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภาแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๑๖ เพื่อให้สมาชิกสภาแห่งชาติเลือกตั้งกันเองให้เหลือ ๒๙๙ คน เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและอนุมัติร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะใช้บังคับแทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ สมาชิกสภาชาติชุดนี้เรียกกันทั่วไปว่า “สภาสนามม้า” ทั้งนี้ สมาชิกสภาแห่งชาติได้เลือกตั้งกันเอง เมื่อวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๑๖ โดยข้าราชการพลเรือนเป็นกลุ่มที่ได้รับเลือกเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติมากที่สุด และพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมติสมาชิกสภาแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๖

### ๒.๒ อำนาจหน้าที่

เนื่องจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ปฏิบัติหน้าที่ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๖ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๘ ดังนั้นจึงมีอำนาจหน้าที่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ ที่ไม่แตกต่างไปจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยมีอำนาจหน้าที่หลัก ๆ ในการพิจารณาออกกฎหมาย และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่คณะรัฐมนตรีเสนอ ดังจะเห็นได้ว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ได้พิจารณาและลงมติเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะนำมาใช้แทนธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๕ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ โดยในกระบวนการพิจารณาดังกล่าวสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ เมื่อคณะกรรมการคณะนี้พิจารณาแล้ว จึงได้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว จึงได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๑๗ และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗



เนื่องจากคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นแนวทางในการพิจารณา รัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงวางแนวการปกครองไว้คล้ายกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ คือ ยึดหลักการของระบบรัฐสภาเป็นหลักในการปกครอง กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย ๒ สภา คือ วุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร

ในระหว่างการใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ซึ่งอยู่ในช่วงระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ๑ ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ ประกาศใช้เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม ๒๕๑๘ เป็นการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องกำหนดให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาแทนประธานองคมนตรี

### ๒.๓ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๑๖ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๘ โดยมีหม่อมราชวงศ์คึกฤทธิ์ ปราโมช ทำหน้าที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติระหว่างวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๑๖ ถึงวันที่ ๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ และนายประภาศน์ อวยชัย ปฏิบัติหน้าที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ระหว่างวันที่ ๑๗ ตุลาคม ๒๕๑๗ ถึงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๑๘ สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดลง เนื่องจากมีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็นการทั่วไปเมื่อวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๘ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗

## ๓. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐

### ๓.๑ ความเป็นมา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ เกิดขึ้นภายหลังคณะปฏิวัติได้ทำการยึดอำนาจการปกครอง เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๒๐ นำโดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้เข้ายึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีนายธานินทร์ กรัยวิเชียร ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี โดยมีเหตุผลในการยึดอำนาจเพราะว่ามีความแตกแยกของข้าราชการและประชาชน ประกอบกับการจะพัฒนาระบบประชาธิปไตย ๓ ขั้นตอน ๆ ละ ๔ ปีนั้นนานเกินไป คณะผู้ยึดอำนาจได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙ และได้ประกาศใช้ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ เป็นการชั่วคราวแทน ในธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรฉบับนี้ได้ปรากฏเจตนารมณ์อย่างชัดเจนในการที่จะให้มีรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ เพื่อให้มีการเลือกตั้งทั่วไปภายในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นองค์กรที่มีหน้าที่จัดทำตามความในคำปรารภตอนหนึ่งว่า คณะปฏิวัติจะให้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ให้มีการเลือกตั้งปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ พร้อมทั้งกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๔๐๐ คน ต่อมาในวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จำนวน ๓๖๐ คน มีอำนาจหน้าที่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐

### ๓.๒ อำนาจหน้าที่

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๒๐ มีอำนาจหน้าที่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๒๐ โดยสรุปดังนี้



**๑) การจัดทำรัฐธรรมนูญ** โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมา คณะหนึ่งทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติและให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พิจารณา ๓ วาระ การพิจารณาในวาระที่ ๑ และวาระที่ ๒ ให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุม ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับวาระที่ ๓ ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว ๑๕ วัน การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย ในการที่จะประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด การประชุม วาระที่ ๓ ต้องมีสมาชิกร่วมประชุมไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้ว ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้ เป็นรัฐธรรมนูญ การประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนอง พระบรมราชโองการ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบ ให้สภานิติบัญญัติ แห่งชาติจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ แต่ถ้าการจัดทำ ร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งภายในปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ ให้ขยาย กำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปีพุทธศักราช ๒๕๒๑ ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ ๑ หรือวาระที่ ๓ ให้สมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้คณะรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภานโยบายแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการ ิการร่างขึ้น หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็น รัฐธรรมนูญ

**๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ** จะเสนอร่างพระราชบัญญัติได้เฉพาะคณะรัฐมนตรี เท่านั้น และให้พิจารณาเป็น ๓ วาระตามลำดับ ดังนี้

**วาระที่ ๑** ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่ง ร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีสภาลงมติรับหลักการร่างพระราชบัญญัติ ให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไป เป็นวาระที่ ๒

**วาระที่ ๒** เพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาในวาระที่ ๒ ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือคณะกรรมการเต็มสภา

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยกรรมาธิการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดย กรรมาธิการเต็มสภาจะกระทำได้อีกเมื่อคณะรัฐมนตรีเสนอหรือสมาชิกเสนอโดยมีสมาชิกรับรอง ไม่น้อยกว่า ๓๐ คน เฉพาะในกรณีมีความจำเป็นอย่างยี่งที่ต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นไว้เพื่อประโยชน์ สำคัญของรัฐโดยฉับพลันทันต่อสถานการณ์ ทั้งนี้ เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติให้พิจารณาโดยกรรมาธิการ ที่สภาตั้ง เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติ นั้นโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภาโดยให้สภาพิจารณาต่อไป



ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้พิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อได้พิจารณาจนจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาสมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้ นอกจากเนื้อความที่ขัดแย้งกันอยู่

**วาระที่ ๓** ให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ ในวาระนี้ ไม่มีการอภิปราย ในกรณีที่สภามีมติในวาระที่ ๑ ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติหรือมีมติในวาระที่ ๓ ไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติที่สภามีมติในวาระที่ ๓ สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้เลขาธิการรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินี้ไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ส่วนร่างพระราชบัญญัติที่สภายังมิได้รับหลักการให้เป็นอันระงับไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

**๓) การตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ** เกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา กรรมการ การประชุม การพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติ การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษา ระเบียบและความเรียบร้อยและกิจการอื่นเพื่อการดำเนินการตามหน้าที่

**๔) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด** เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติให้พระราชกำหนดนั้น ตกไป แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น

### ๕) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย

๕.๑) กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีที่เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด

๕.๒) กรณีมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติใด ขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

### ๓.๓ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๒๐ ถึงวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๒๒ โดยมีพลอากาศเอก หะริน หงสกุล ทำหน้าที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดลงเนื่องจากการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๒ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑

## ๔. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔

### ๔.๑ ความเป็นมา

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔ มาจากการยึดอำนาจการปกครองเมื่อวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๔ โดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดยพลเอก สุนทร คงสมพงษ์ พลเอกสุจินดา คราประยูร พลเรือเอก ประพัฒน์ กฤษณจันทร์ พลอากาศเอก เกษตร โรจนนิล พลตำรวจเอก สวัสดิ์ อมรวิวัฒน์ และพลเอก อิศระพงษ์ หนุณภักดี ได้ยึดอำนาจจากรัฐบาลที่มีพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ



ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี เหตุผลสำคัญในการเข้ายึดอำนาจ คือ การรักษาไว้ซึ่งสถาบันที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขแห่งรัฐให้ดำรงอยู่ตลอดไป คณะผู้ยึดอำนาจได้ยกเลิกรัฐธรรมนูญที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และที่แก้ไขเพิ่มเติม และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ แทน ซึ่งได้กำหนดให้มีสภาเดียวคือสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วย สมาชิกที่มาจาก การแต่งตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๓๐๐ คน และเมื่อวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๔ ได้ประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวน ๒๙๒ คน ซึ่งมีหน้าที่หลักเพียง ๒ ประการ คือ จัดทำรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงการเลือกตั้งทั่วไปซึ่งจะมีขึ้นภายในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ และการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด

#### ๔.๒ อำนาจหน้าที่

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๔ มีอำนาจหน้าที่ตามธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยมีอำนาจหน้าที่สรุปได้ดังนี้

๑) **การจัดทำรัฐธรรมนูญ** โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติแต่งตั้งกรรมาธิการขึ้นมาคณะหนึ่งจำนวนไม่เกิน ๒๐ คนทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา และให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาเป็น ๓ วาระ ตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สำหรับการพิจารณาในวาระที่ ๓ ให้กระทำได้เมื่อการพิจารณาในวาระที่ ๒ ได้ล่วงพ้นไปแล้ว ๑๕ วัน

การประชุมในวาระที่ ๓ ต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ในวันประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๓ ให้ใช้วิธีเรียกชื่อและต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วยในการที่จะให้ประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่อยู่ในวันลงคะแนน

เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติให้ความเห็นชอบในวาระที่ ๓ แล้วให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ โดยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญในวาระที่ ๓ ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญนั้นตามบทบัญญัติแห่งธรรมนูญการปกครองนี้ แต่ถ้าการร่างและพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวจะมีผลให้ไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งได้ภายในปี พุทธศักราช ๒๕๓๔ ให้ขยายกำหนดเวลาการจัดให้มีการเลือกตั้งออกไป ๑๒๐ วันนับแต่วันสิ้นปี พุทธศักราช ๒๕๓๔

ในการพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่ถ้าไม่ได้คะแนนเสียงเห็นชอบในวาระที่ ๑ หรือวาระที่ ๓ ให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดพ้นจากตำแหน่งในวันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และให้สภาการศึกษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติประชุมร่วมกับคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยที่ได้เคยประกาศใช้บังคับมาแล้วฉบับใดฉบับหนึ่ง มาปรับปรุงให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงคะแนนเสียงไม่เห็นชอบ และนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายพระมหากษัตริย์เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศใช้เป็นรัฐธรรมนูญ



**๒) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ** ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้กระทำเป็น ๓ วาระ ดังนี้

**วาระที่ ๑** ให้สภาพิจารณาและลงมติว่าจะรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ ๑ รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติให้สภาพิจารณาในลำดับต่อไปเป็นวาระที่ ๒

**วาระที่ ๒** ให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้งหรือกรรมาธิการเต็มสภา ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง การพิจารณาโดยคณะกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อคณะรัฐมนตรีร้องขอ หรือสมาชิกเสนอญัตติโดยมีสมาชิกรับรองไม่น้อยกว่า ๓๐ คน และที่ประชุมอนุมัติ

เมื่อคณะกรรมการได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติเสร็จแล้วให้เสนอร่างพระราชบัญญัติโดยแสดงร่างเดิมและการแก้ไขเพิ่มเติมพร้อมทั้งรายงานต่อประธานสภา เมื่อประธานสภาได้รับร่างพระราชบัญญัติและรายงานของคณะกรรมการแล้ว ให้เสนอสภาเพื่อพิจารณาต่อไป ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการพิจารณาเสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาเริ่มต้นด้วยชื่อร่าง คำปรารภ แล้วพิจารณาเรียงตามลำดับมาตรา เมื่อได้พิจารณาจบร่างแล้ว ให้สภาพิจารณาทั้งร่างเป็นการสรุปอีกครั้งหนึ่ง การพิจารณาครั้งนี้สมาชิกอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมถ้อยคำได้ แต่จะขอแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความใดมิได้นอกจากเนื้อความที่เห็นว่าย่างขัดแย้งกันอยู่ เมื่อได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๒ เสร็จแล้ว ให้สภาพิจารณาในลำดับสุดท้ายเป็นวาระที่ ๓

**วาระที่ ๓** ให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมายหรือไม่ การพิจารณาในวาระนี้ไม่มีกรออภิปราย

ในกรณีที่สภาลงมติในวาระที่ ๑ ไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ หรือลงมติในวาระที่ ๓ ไม่สมควรประกาศร่างพระราชบัญญัติใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป ร่างพระราชบัญญัติซึ่งสภาลงมติในวาระที่ ๓ สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ให้เลขาธิการรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัตินั้นไปยังนายกรัฐมนตรี เพื่อนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป ร่างพระราชบัญญัติที่สภายังมิได้รับหลักการให้เป็นอันระงับไป เมื่อคณะรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

### **๓) การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด**

ในกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนในอันจะรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงแห่งชาติ หรือความปลอดภัยสาธารณะหรือความมั่นคงในทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะหรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับราชการหรือเงินตรา ซึ่งจะต้องพิจารณาโดยรีบด่วนและลับเพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของสภารักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติจะกราบบังคมทูลพระมหากษัตริย์เพื่อทรงตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับเช่นพระราชบัญญัติก็ได้

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดมีผลเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น



๔) การตราข้อบังคับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เกี่ยวกับการเลือกตั้งและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมการ วิธีการประชุม การพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติที่ไม่มีลักษณะเป็นการขอให้คณะรัฐมนตรีชี้แจงหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องใด ๆ การอภิปราย การลงมติ การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

**๕) อำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัย**

๕.๑) ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใดเกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเกิดขึ้นโดยคณะรัฐมนตรีขอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัย ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติวินิจฉัยชี้ขาด

๕.๒) ในกรณีมีปัญหาว่าการกระทำหรือการปฏิบัติใดขัดหรือแย้งหรือไม่เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญการปกครองนี้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

**๔.๓ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง**

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ดำรงตำแหน่งระหว่างวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๓๔ ถึงวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๓๕ โดยมีนายอุกฤษ มงคลนาวิน ทำหน้าที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้สิ้นสุดลงเนื่องจากมีการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๓๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔

**๕. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙**

**๕.๑ ความเป็นมา**

เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) โดยมีพลเอก สนิธิ บุญยรัตกลิน เป็นหัวหน้าคณะฯ พลอากาศเอก ชลิต พุกผาสุข เป็นรองหัวหน้าคณะฯ พลเรือเอก สติรพันธุ์ เกยานนท์ พลเอก บุญสร้าง เนียมประดิษฐ์ พลตำรวจเอก โกวิท วัฒนะ เป็นสมาชิกฯ พลเอก วินัย ภัททิยกุล เป็นเลขาธิการฯ พลเอก สพรัง กัลยาณมิตร เป็นผู้ช่วยเลขาธิการฯ พลเอก อนุพงษ์ เผ่าจินดา เป็นผู้ช่วยเลขาธิการฯ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศจากรัฐบาล พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี โดยประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ แทน โดยมีเหตุผลในการยึดอำนาจตามที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ คือ “ปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมครุฑาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำ ความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤติการณ์ร้ายแรงทางการเมืองการปกครอง และปัญหาความขัดแย้งในมวลหมู่ประชาชนที่ถูกปลุกปั่นให้แบ่งแยกเป็นฝักเป็นฝ่ายจนเสื่อมสลายความรู้สึกสามัคคีของชนในชาติ อันเป็นวิกฤติการณ์รุนแรงทางสังคม แม้หลายภาคส่วนจะได้ใช้ความพยายามแก้ไขวิกฤติการณ์ดังกล่าวแล้วแต่ก็ไม่เป็นผล กลับมีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนถึงขั้นใช้กำลังเข้าปะทะกัน ซึ่งอาจมีการสูญเสียชีวิตและเลือดเนื้อได้ นับว่าเป็นภัยอันตรายใหญ่หลวงต่อระบอบการปกครอง ระบบเศรษฐกิจ และความสงบเรียบร้อยของประเทศ จำเป็นต้องกำหนดกลไกทางปกครองที่เหมาะสมแก่สถานการณ์เพื่อใช้ไปพลางก่อน”



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้ “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยกำเนิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ซึ่งการสรรหาบุคคลเพื่อแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ให้คำนึงถึงบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคสังคม และภาควิชาการ จากภูมิภาคต่าง ๆ อย่างเหมาะสม โดยผ่านการสรรหาคัดเลือกจากคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ (คมช.) ซึ่งประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติ จะเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

## ๕.๒ อำนาจหน้าที่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ บัญญัติให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่โดยสรุปดังนี้

๑) การตราพระราชบัญญัติ โดยพระราชบัญญัติเป็นกฎหมายที่พระมหากษัตริย์ทรงตราขึ้น โดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งแบ่งได้ดังนี้

ก. อำนาจหน้าที่ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน มีอำนาจในการเสนอร่างพระราชบัญญัติ แต่ร่างพระราชบัญญัติ เกี่ยวด้วยการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี ในกรณีที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่สมาชิก เสนอนั้นเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้เป็นอำนาจของประธานสภานิติบัญญัติ แห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย

ข. อำนาจหน้าที่ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้อง พิจารณาเป็น ๓ วาระ คือ

**วาระที่ ๑** เป็นการพิจารณาในขั้นรับหลักการ ซึ่งเป็นการพิจารณาหลักการทั่วไปของ ร่างพระราชบัญญัติว่าสมควรจะลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัตินั้น และเพื่อประโยชน์แก่การพิจารณาและการลงมติดังกล่าว สภาจะให้คณะกรรมการพิจารณาก่อนรับ หลักการก็ได้ แต่ต้องพิจารณาให้เสร็จภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินั้นมาถึง คณะกรรมการ

**วาระที่ ๒** เป็นการพิจารณาเป็นรายมาตรา (ขั้นแปรญัตติ) โดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง หรือกรรมการเต็มสภา ซึ่งพิจารณาในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติทุกมาตราและพิจารณา ที่ละมาตราตามลำดับ วาระนี้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่ไม่ได้เป็นกรรมการสามารถเสนอ ขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายได้ตามที่เห็นสมควร ทั้งนี้ การขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายนี้ เรียกว่า “การแปรญัตติ”

ตามปกติให้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยคณะกรรมการที่สภาตั้ง ส่วนการพิจารณา โดยกรรมการเต็มสภาจะกระทำได้ต่อเมื่อสมาชิกเสนอญัตติ โดยมีผู้รับรองไม่น้อยกว่า ๑๐ คน และ ที่ประชุมสภานุมัติ

**วาระที่ ๓** เป็นการพิจารณาลงมติว่าร่างพระราชบัญญัติสมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย หรือไม่ ซึ่งการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ ๓ นี้ จะไม่มีการอภิปราย และในกรณีที่สภาลงมติ ไม่สมควรประกาศใช้เป็นกฎหมาย ร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นอันตกไป แต่ในกรณีที่สภามีมติสมควร



ให้ร่างพระราชบัญญัติประกาศใช้เป็นกฎหมายให้เลขาธิการส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปยังนายกรัฐมนตรีเพื่อนำขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

**๒) การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด** ในกรณีเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยของประเทศ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องปัดภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติแล้ว ให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่ใช้พระราชกำหนดนั้น เว้นแต่พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกมีผลใช้บังคับต่อไปตั้งแต่วันที่การไม่อนุมัติพระราชกำหนดนั้นมีผลบังคับ การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**๓) การพิจารณาและเสนอความเห็นร่างรัฐธรรมนูญ** เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้จัดทำคำชี้แจงว่าร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำขึ้นใหม่นั้น มีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ในเรื่องใดพร้อมด้วยเหตุผลในการแก้ไขมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาและเสนอความคิดเห็นในเรื่องดังกล่าว

**๔) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ** เมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเฉพาะที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการจัดให้มีการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วัน นับแต่วันที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแล้วเสร็จเพื่อเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติดำเนินการต่อไปซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๔๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

**๕) การตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ** โดยตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภาและกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

**๖) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี** ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคน มีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่า เป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ

**๗) การเสนอญัตติ** ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



ก็ได้ ในกรณีเช่นว่านี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้ นอกจากนี้ในกรณีมีปัญหาสำคัญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐๐ คน จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจไม่ได้

๘) การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาที่เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีขอให้วินิจฉัย ในเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญบังคับแก่กรณีนั้น

### ๕.๓ ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง

สภานิติบัญญัติแห่งชาติชุดนี้ ดำรงตำแหน่งตั้งแต่วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๙ ตามประกาศแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามมาตรา ๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ และในวันที่ ๒๔ ตุลาคม ๒๕๔๙ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติเลือกให้หม่อมราชวงศ์ ฤกษ์พันธุ์ เป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พลเอก จรัส กุลละวณิชย์ เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่หนึ่ง และนางสาวพจนีย์ ธนวานิช เป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คนที่สอง โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๙๓ วรรคแรก นั้น ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สมาชิกผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๗ ซึ่งภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เป็นการเลือกตั้งทั่วไป เมื่อวันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๐ ได้มีพระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ ดังนั้น จึงถือว่าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๙ สิ้นสุดลงในวันที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๑ อย่างไรก็ตามในส่วนของวุฒิสภานั้น ในวาระเริ่มแรกหากปรากฏว่า ต้องมีการเรียกประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกแล้ว ยังไม่มีวุฒิสภา ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่วุฒิสภาต่อไป เว้นแต่การพิจารณาให้บุคคลดำรงตำแหน่งและการถอดถอนจากตำแหน่งตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จนกว่าจะมีวุฒิสภาชุดใหม่ และกิจการใดที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ดำเนินการในระหว่างเวลาดังกล่าวให้มีผลเป็นการดำเนินการของวุฒิสภา ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๙๓ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

## ๖. สภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗

### ๖.๑ ความเป็นมา

คณะกรรมการความสงบแห่งชาติ (คสช.) อันประกอบด้วย กองทัพบก กองบัญชาการกองทัพไทย กองทัพเรือ กองทัพอากาศ และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป โดยประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ โดยมีเหตุผลในการยึดอำนาจตามที่ปรากฏในคำปรารภของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ว่า “ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานคร และพื้นที่ใกล้เคียงอย่างต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคีและมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงครามเข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชน



ไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจทางนิติบัญญัติ ในทางบริหารและในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะได้แก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่างๆ มาบังคับใช้ ยุบสภาผู้แทนราษฎรและจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี เช่น องค์กรธุรกิจ ภาคเอกชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง กองทัพ และวุฒิสภา ได้พยายามประสานให้มีการเจรจาปรองดองกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ กลับจะเกิดข้อขัดแย้งใหม่ในทางกฎหมายและการเมือง เป็นวังวนแห่งปัญหาไม่รู้จักจบสิ้น ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไปและมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นจลาจลได้ทุกขณะซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบายของประชาชนผู้สุจริต กระทบต่อการทำมาหากิน ภาวะหนี้สินของเกษตรกร โดยเฉพาะชาวนา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ ความเชื่อถือในอำนาจรัฐ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเปิดช่องให้มีการก่ออาชญากรรมและความไม่สงบเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำลายความมั่นคงของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๖ ได้บัญญัติให้มี “**สภานิติบัญญัติแห่งชาติ**” ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๒๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ จากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิด และมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี โดยจะต้องคำนึงถึงความรู้ความสามารถ และความหลากหลายของบุคคล จากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

**๖.๒ อำนาจหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗**

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ที่สำคัญ ดังนี้

**๑) การวินิจฉัยชี้ขาดในกรณีเมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใดที่เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๕ วรรคสอง)**

ในกรณีที่มีปัญหาเกิดขึ้นเกี่ยวกับวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และเป็นกรณีที่ไม่ไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จะนำมาใช้บังคับกับกรณีดังกล่าวได้ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด

**๒) การทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา (มาตรา ๖ วรรคสอง)**

ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา

**๓) การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๔)**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ บัญญัติให้พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า



๒๕ คน หรือคณะรัฐมนตรี หรือสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง<sup>๑</sup> แต่ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี

ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการตั้งขึ้น การยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษี หรืออากร การจัดสรร รั้ง รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา ซึ่งในกรณีที่เป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย โดยร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณา ก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้ อนึ่ง การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำได้โดยวิธีการเดียวกับการตราพระราชบัญญัติ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับ เป็นกฎหมายได้

**๔) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ (มาตรา ๑๕ วรรคสอง)**

ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่า พระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว

**๕) การพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนด (มาตรา ๒๑)**

เมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกัน

<sup>๑</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า  
“มาตรา ๓๑  
“๑) หากเห็นว่ากรณีใดจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นใช้บังคับ ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ในกรณีที่ เป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้จัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการต่อไป”



ภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณา โดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับ ดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้น ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นมีผล ใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นใช้บังคับ เว้นแต่พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติ แห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปตั้งแต่วันที่พระราชกำหนด ดังกล่าวตกไป การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณี ที่ไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

**๖) การมีมติให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๒)**

สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ ของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน มีสิทธิ เข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ผู้นั้นพ้นจาก สมาชิกภาพ

**๗) การตราข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๑๓ วรรคสอง)**

สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมการ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่นเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่

**๘) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องอันใดเกี่ยวกับหน้าที่ (มาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง)**

ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี ในเรื่องใด อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ แต่รัฐมนตรีมีสิทธิที่จะไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับ ความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระทู้ที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในกรณีนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะตราข้อบังคับกำหนดองค์ประชุมให้แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง<sup>๒</sup> ก็ได้

**๙) การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖ วรรคสอง)**

เมื่อมีปัญหาสำคัญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของ จำนวนสมาชิกทั้งหมด จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจมิได้

<sup>๒</sup>การประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุม.



**๑๐) การเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๑๗)**

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

**๑๑) การลงมติแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง (มาตรา ๑๙)**

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีคนหนึ่งตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถวายคำแนะนำตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอโดนคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยการแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

**๑๒) การพิจารณาให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาใดๆ (มาตรา ๒๓)**

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทย มีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญาหรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้อง ออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจ หรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับเรื่อง

หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติหรือทำให้ ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

**๑๓) การเสนอชื่อบุคคลเพื่อเป็นกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญในสัดส่วนของ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๓๒ (๓))**

ให้มีคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย กรรมาธิการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจาก

- (๑) ประธานกรรมาธิการที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ จำนวน ๑ คน
- (๒) ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน
- (๓) ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสนอ จำนวน ๕ คน
- (๔) ผู้ซึ่งคณะรัฐมนตรีเสนอ จำนวน ๕ คน
- (๕) ผู้ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ จำนวน ๕ คน

การแต่งตั้งกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นครั้งแรก ในกรณีที่กรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ พ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่เหลืออยู่



แต่ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

**๑๔) การให้ความเห็นหรือข้อเสนอแนะกับคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๔ วรรคสอง)**

ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภานิติบัญญัติแห่งชาติมาประกอบการพิจารณาด้วย

**๑๕) การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ (มาตรา ๔๖)**

ในกรณีที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะมีมติร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม โดยในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติม ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมีได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเห็นชอบด้วย มติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติ เมื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นอันตกไป

**บทสรุป**

ในทางประวัติศาสตร์การเมืองของประเทศไทยเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศเป็นผลสำเร็จ คณะผู้ยึดอำนาจจะใช้อำนาจในฐานะองค์กรผู้ใช้อำนาจสูงสุดของรัฐ ออกประกาศหรือคำสั่งให้รัฐธรรมนูญที่มีผลใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นสิ้นสุดลง และให้ฝ่ายบริหาร คือ คณะรัฐมนตรีฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภา สิ้นสุดลง ยกเว้นศาลซึ่งเป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจตุลาการ ยังคงมีอำนาจดำเนินการพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีตามบทกฎหมาย หรือตามประกาศหรือคำสั่งของคณะผู้ยึดอำนาจต่อไปได้ และจะมีการประกาศรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวขึ้นใช้บังคับ ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวโดยส่วนใหญ่จะบัญญัติให้มีการแต่งตั้งองค์กรที่เรียกว่า “สภานิติบัญญัติแห่งชาติ” ขึ้นเพื่อให้เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติในระหว่างที่ประเทศไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ดังนั้น สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงเป็นองค์กรที่มีความสำคัญในการวางรากฐานที่มั่นคงในการปฏิรูปการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทั้งนี้ เพื่อนำพาประเทศไทยให้หลุดพ้นจากวงจรอุบาทว์ทางการเมือง ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางพัฒนาการตามวิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย **๑**



**In everything the middle course is best,  
all things in excess bring trouble.**

Plautus

**ในทุกสิ่งทุกอย่าง การเดินสายกลางนั้นดีที่สุด,  
อะไรก็ตามที่ สุดชั่วเกินไป จะนำความยุ่งยากมาให้.**

เพลาดุส (๒๕๔-๑๕๔ ก่อน ค.ศ.)

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๔๕, วิทยาการ เชียงกูล)



นายวรชัย แส่นสิริ-  
นิติกร สำนักกฎหมาย



## หลักการกำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

### ๑. ความนำ

ระบบพรรคการเมือง (Political Party) นั้นอาจถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่มีความสำคัญสถาบันหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ก็โดยเหตุที่เป็นองค์กรที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองในรูปแบบที่ต่าง ๆ กัน เช่น การสรรหาบุคคลเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกรัฐสภา การกำหนดนโยบายทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อให้นโยบายของพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นที่ยอมรับและได้รับความสนใจจากประชาชนมากที่สุด การบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา หรือในบทบาทของฝ่ายค้านในการมุ่งปกป้องรักษาผลประโยชน์ของประชาชนในการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล เป็นต้น<sup>๑</sup> หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ รัฐที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีพรรคการเมืองเพื่อทำหน้าที่ในการผลักดันให้เกิดการก่อตั้งเจตจำนงทางการเมืองของประชาชน และดำเนินการให้เป็นไปตามเจตจำนงทางการเมืองดังกล่าว<sup>๒</sup> ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับจึงได้กำหนดมาตรการหรือกลไกที่จะได้ส่งเสริมการดำเนินการของพรรคการเมืองให้มีความเข้มแข็ง โดยการกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรนั้นจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองไว้ในคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากพรรคการเมืองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ได้มีข้อวิพากษ์วิจารณ์กันค่อนข้างมากจากกลุ่มการเมืองบางกลุ่มว่าการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับได้บัญญัติบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองนั้น เท่ากับเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน และทำให้พรรคการเมืองสามารถครอบงำหรือมีอำนาจเหนือในการต่อรองกับผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ ดังนั้น จึงมีข้อพิจารณาว่าหลักการเรื่องการกำหนดคุณสมบัติ

<sup>๑</sup> กษมา สุขนิวัฒน์ชัย, แนวทางกฎหมายในการไม่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๕๓, น.๑.

<sup>๒</sup> รองศาสตราจารย์ ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์ (บทคัดย่อ), รายงานการศึกษาวิจัย เรื่อง “บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาในการรักษาวิสัยพรรคการเมืองและการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชน”, สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๕๔.





ต้องสังกัดพรรคการเมือง ซึ่งผลปรากฏว่ามีกรรมการได้ลงมติเห็นด้วยจำนวน ๑๒ คน ไม่เห็นด้วยจำนวน ๑๒ คน ในท้ายที่สุดประธานคณะกรรมการได้ออกเสียงชี้ขาดโดยลงมติไม่เห็นด้วย<sup>๔</sup> ต่อมาเมื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติอภิปรายในเรื่องดังกล่าวโดยมีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้<sup>๕</sup>

**ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า ควรบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง มีอาทิ ดังนี้**

**นายพิชัย รัตตกุล :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “... ส.ส. ในอดีต พ.ศ. ๒๕๑๒ ที่ผ่านมานั้น มีมากที่ไม่สังกัดพรรคนั้นเป็นคนดี ทำงานอย่างเป็นอิสระโดยแท้จริง ไม่ขายตัว ... แต่นั้นเป็นส่วนน้อย ส่วนใหญ่แล้วอีกประมาณ ๗๐ ท่านซึ่งเป็น ส.ส. อิสระไม่สังกัดพรรคนั้น อดีตที่ผ่านมาสอนให้เรา น้ำตาตกใน สอนให้รัฐบาลชุดที่แล้วต้องเกิดความระงำงำใจเหลือเกินจากบทบาทต่าง ๆ ของ ส.ส. ๗๐ คนที่ไม่สังกัดพรรค ทั้งนี้เพราะเหตุว่า ส.ส. ๗๐ คนที่ไม่สังกัดพรรคนั้น ต่างเล่นตัว เล่นตัวที่จะประเมินตัวเอง ประเมินราคาตัวเองให้สูงขึ้น ถ้าคนไหนมีเสียงพูดในสภาหรืออภิปรายในสภาได้เด็ดขาดมากหน่อยราคาก็สูงขึ้น ... อย่างไรก็ตาม ความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในอดีตที่ผ่านมาจากการที่รัฐธรรมนูญไม่บังคับให้ ส.ส. ต้องสังกัดพรรคนั้น ทำความปั่นป่วนให้กับการบริหารงานของสภาและการบริหารงานของประเทศเป็นอย่างมาก ... ถ้าเรารักที่จะให้เห็นการเมืองของประเทศไทยเราในอนาคตดำเนินการไปอย่างมีเสถียรภาพเพื่อจะนำไปสู่รัฐบาลที่มีเสถียรภาพแล้ว จำเป็นเหลือเกินที่เราจะต้องวางรากฐานระบบพรรคการเมืองตั้งแต่บัดนี้ ... มีบางท่านบอกว่าถ้าหากให้ ส.ส. สังกัดพรรคแล้วจะเป็นการตัดสิทธิของประชาชนไป กระผมว่าไม่ใช่ตัดสิทธิครับท่านประธาน กระผมมีความเห็นว่า ถ้าหากกระผมอยากจะไปอยู่กับพรรค ก. และพรรค ก. เขาไม่สนใจกระผม กระผมเองก็สามารถรวบรวมสมัครพรรคพวก กระผม ๑,๐๐๐ คน ตั้งเป็นพรรคการเมืองขึ้นมาได้อีกพรรคหนึ่ง เพราะฉะนั้นจึงไม่เป็นการตัดสิทธิเลย ...”

**นายอมร จันทรมบูรณ์ :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “... สิ่งที่เราเข้าใจว่าเป็นระบบรัฐสภา คือ สภานิติบัญญัติแห่งชาติคุมรัฐบาลนั้น เป็นความเข้าใจของระบบรัฐสภาเมื่อ ๑๕๐ ปีก่อนนี้ เพราะปัจจุบันนี้นั้น โดยอาศัยหลักเกณฑ์ที่ว่ารัฐบาลต้องมาจากพรรคการเมืองส่วนข้างมากในสภาแล้ว เราจะเห็นว่าระบบรัฐสภาที่เราเข้าใจว่าสภานิติบัญญัติคุมรัฐบาลนั้นจึงไม่เป็นความจริง เพราะว่ารัฐบาลนั้นก็คือส่วนข้างมากในสภานั้นเอง ดังนั้น สิ่งที่อยู่ในสภาและควบคุมรัฐบาลก็คือพรรคการเมือง ... กระผมไม่อยากจะเถียงหรือโต้แย้งว่าสิ่งเหล่านี้ไม่ใช่เป็นการจำกัดสิทธิ กระผมยอมรับว่าเป็นการจำกัดสิทธิบางส่วน แต่เป็นการจำกัดสิทธิเพื่อประชาชน ... บทบัญญัตินี้ไม่ได้สมบูรณ์ในตัวเอง การที่จะบังคับให้ผู้ที่สมัครสังกัดพรรคเป็นแต่เพียงกลไกชิ้นหนึ่ง แต่สิ่งที่จะทำให้อีกกลไกนี้สมบูรณ์ก็คือ ถ้าหากว่าผู้ใดลาออกจากพรรค ผู้นั้นต้องขาดสมาชิกภาพไปด้วย กลไกนี้จึงจะสมบูรณ์ ...”

<sup>๔</sup> บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ครั้งที่ ๑๖/๒๕๑๗ วันพุธที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๑๗, น. ๕๙, อ้างถึงใน คະນິງນິຈ ແຊ່ເອິງ, ปัญหาการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, หน้า ๘๗ - ๘๘.

<sup>๕</sup> รายงานการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ชุดที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๑๗ ครั้งที่ ๖๓/๒๕๑๗ วันเสาร์ที่ ๗ กันยายน ๒๕๑๗, น. ๓๐๐ - ๓๒๔ อ้างถึงใน คະນິງນິຈ ແຊ່ເອິງ, ปัญหาการบังคับให้ ส.ส. สังกัดพรรคการเมือง, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๑, หน้า ๘๘ - ๙๑.



**นายเกษม ศิริสัมพันธ์ :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “...เรากำลังต้องการรัฐบาลที่มีความเข้มแข็งพอสมควร เรามีปัญหาอีกมากมายนักในทางเศรษฐกิจสังคมและการปกครองต่าง ๆ ที่จะต้องมีรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพและเข้มแข็งมาแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ในขณะเดียวกันด้วยความเคารพท่านประธานกรรมการ ท่านบอกว่าจะไม่ถึงเวลาที่จะมีระบบพรรคแล้วข้างหน้าเราจะเป็นอย่างไร ข้างหน้าเราก็จะมีรัฐบาลซึ่งไม่สามารถมั่นใจในตัวเราเองเลยว่าจะสามารถปกครองประเทศด้วยความสนับสนุนของสภาหรือไม่ ... จริงอยู่บางท่านอาจมีความเห็นว่าการที่จะสังกัดพรรคนั้นเป็นการจำกัดเสรีภาพ แต่ถ้าว่าในสังคมที่จะเป็นประชาธิปไตยนั้น กระผมอยากจะกราบเรียนว่าไม่ใช่มีแต่เสรีภาพอย่างเดียว แต่เราต้องการที่จะมีวินัยบ้างและพรรคการเมืองนั้นเป็นกระบวนการที่จะสร้างวินัยในทางการเมืองให้เกิดขึ้น...”



**นายสมักร สุนทรเวช :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “... วันที่เราจะตัดสินใจในอนุมาตรา (๔) ของมาตรา ๑๑๙ นี้เป็นพื้นฐานสำคัญที่สุดที่เราจะวางลงไปในบ้านเมืองนี้ เราอยากจะได้เห็นว่าวันหนึ่งบ้านเมืองเราจะมีพรรคการเมืองใหญ่ ๒ หรือ ๓ พรรค ช่วยกันบริหารบ้านเมืองผลัดเปลี่ยนกันเข้าผลัดเปลี่ยนกันออก แต่ถ้าเราไม่เริ่มต้นด้วยพรรคการเมืองมาก ๆ ในวันนี้จะไปเริ่มต้นเมื่อไร...”

**นายอดุล วิเชียรเจริญ :** อภิปรายแสดงความคิดเห็นว่า “... ประชาธิปไตยนั้นจะคงอยู่ได้ต่อเมื่อมีระบบพรรคการเมือง เรานำประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในเมืองไทยกันโดยคิดว่าถ้าเรามาสร้างสถาบันให้มีสภาพนิติบัญญัติ มีฝ่ายบริหาร แล้วมีการควบคุมกัน และมีการเลือกตั้งเท่านั้น เราก็นึกว่าเป็นการเพียงพอ ... การปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้นจำเป็นเหลือเกินที่จะต้องมีความบุคคลผู้ซึ่งมีแนวนโยบายมีความคิดเห็นในทำนองเดียวกันมาดำเนินการในทางการเมืองจึงจะเป็นผล ไม่ใช่ถ้าสมาชิกอยู่ ๓๐๐ คน ต่างคนก็ต่างเป็นอิสระแล้วก็ลงมาทำอะไรขึ้น มันไม่มีแนว ไม่มีอะไรทั้งสิ้น การปกครองจะเป็นไปไม่ได้ มันจะกลับไปกลับมาไม่มีที่สิ้นสุด ...”

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า ไม่ควรบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีอาทิ ดังนี้

**นายจำลอง ครุฑขุนทด :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “กระผมเห็นด้วยกับกรรมการที่ตัดอนุมาตรา (๔) นี้ออกไป แล้วให้ออกแก่ผู้ที่ยังไม่มีความสมัครใจที่จะเข้าสังกัดพรรคการเมืองใด เพราะความไม่เชื่อใจก็ดี ไม่เชื่อในตัวบุคคลก็ดี ไม่เข้าใจในระบบพรรคการเมืองก็ดี ได้มีโอกาสสมัครโดยอิสระเสรี และเมื่อเขาเห็นคุณค่าของการมีพรรคการเมือง เขาก็อาจจะมารวมกันขึ้นตั้งเป็นพรรคการเมืองในอนาคต ... เพราะฉะนั้น กระผมเห็นว่าในระยะหัวเลี้ยวหัวต่อนี้เราควรจะให้ผู้ที่



สมัครเล่นการเมืองในระดับชาตินี้มีอิสระเสรีในการที่จะสมัครได้โดยอิสระ ... หากว่าเขามีความจำเป็น หรือมีความเลื่อมใสว่าระบบพรรคการเมืองนี้เป็นของดีเป็นของที่ชาติจะไปรอดแล้ว กระผมก็คิดว่า เขาคงจะตัดสินใจเข้าพรรคใดพรรคหนึ่งที่เขาเลื่อมใสมากที่สุด ...”

**นายไพโรจน์ ชัยนาม :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “... ในเรื่องการมีพรรคการเมืองนี้กระผม สนับสนุนอย่างที่สุด การปกครองแบบของเรานี้จะต้องมีคณะพรรคการเมือง แต่ว่าในเรื่องนี้นั้นมีเหตุผล หลายอย่างที่ขังไม่เห็นสมควรว่าจะให้สมาชิกเข้าสังกัดในทันที ... กระผมคิดว่าถ้าบังคับในทันทีแล้ว พรรคที่ใหญ่ ๆ ก็จะได้เปรียบพรรคเล็ก ๆ ด้วยการดึงเข้าไป ... กระผมรู้สึกว่าการบังคับให้สมาชิก พรรคการเมืองที่ถูกออกจากพรรคด้วยวิธีอย่างใดก็ตาม ด้วยลาออกหรือโดยยุบพรรคหรือด้วยถูกไล่ออก อะไรรู้ก็ตามต้องขาดจากสมาชิกสภาไปด้วย วิธีนี้เราไม่เคยมีมาเลยในประเทศไทย ... อีกประการหนึ่งนั้น ขอให้คิดดูให้ดีๆ ในรัฐธรรมนูญมีมาตราหนึ่งบอกว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา เป็นผู้แทน ของปวงชนชาวไทย ถ้าอย่างนี้แล้วเมื่อรัฐธรรมนูญบังคับอย่างนี้แล้วเราจะบังคับให้เขาเข้าพรรค หรือรับ ... ถึงจะมีพรรคอะไรต่อไปข้างหน้ามันก็ยังกระจายได้ ออกจากพรรคนี้อีกพรรคหนึ่งมา รับเข้าทันทีจะว่าอย่างไร เราจะหาอะไรแก้ ไม่มีห้ามไว้นี้ครับ พรรคต่าง ๆ มันก็จะซื้อ จะออกแข่งขันกัน นี้แหละที่กระผมเป็นห่วง ...”

**นายบรรหาร ศิลปอาชา :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “... นับว่าเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่เรา ไม่ไปบังคับให้ผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำต้องสังกัดพรรค ... ความรู้สึกของ ประชาชนในเรื่องระบบพรรคนี้ยังห่างไกลและไม่ค่อยมีความหมาย ... เราจำเป็นจะต้องอาศัย ระยะเวลาอีกสักช่วงหนึ่ง เพื่อให้มีโอกาสให้ได้เข้าใจในเรื่องระบบพรรคดีพอ แล้วถ้าหากว่าเราไปบังคับ ให้ผู้ที่สมัครเข้ารับเลือกตั้งจะต้องสังกัดพรรค ก็จะทำให้ผู้สมัครนั้นต้องเร่งไปสังกัดพรรคหนึ่ง ด้วยความจำใจและด้วยความไม่สมัครใจ เพราะเหตุว่ารัฐธรรมนูญนี้ได้บังคับไว้เป็นการลิดรอน สิทธิเสรีภาพของประชาชน ไม่เป็นประชาธิปไตย แล้วไม่เป็นการเปิดโอกาสให้ผู้สมัครได้มีการทดสอบ คุณภาพและสวัสดิภาพของแต่ละพรรค กระผมจึงขอเปรียบเทียบว่าเหมือนกับวิธีการคลุมถุงชน ...”

**นายใหญ่ ศวิตชาติ :** อภิปรายแสดงความเห็นว่า “ท่านประธานที่เคารพ ในกรรมาธิการ ผมเป็นคนที่ไม่เห็นด้วยที่จะให้สมาชิกสังกัดพรรคการเมือง ... ประเด็นแรกที่ผมไม่เห็นด้วยก็คือ เสรีภาพ ในทางมูลฐาน ก็ว่ากันอีกว่า ถ้าจะเล่นการเมืองต้องอยู่ในวินัยต้องเข้าพรรค ถ้าเข้าพรรคควัตถุประสงค์ที่ สมาชิกในสภานี้ยากได้ให้มีพรรคการเมืองแต่น้อยนั้น มันจะกลับมีพรรคอยู่ ๔ พรรค หรือ ๖ พรรค แต่ว่าราษฎรไม่ได้ชอบอยู่เลยสักพรรคหนึ่ง ทางออกก็คือจะต้องไปตั้งพรรคที่ราษฎรเขาปรารถนา ในที่สุดประเทศไทยก็ถูกบังคับอย่างนี้จะมีพรรคราว ๆ ๗๐ พรรค เพราะพรรคที่มีอยู่เขาไม่ชอบ และราษฎรก็ไม่ชอบ ... การที่จะให้คนเห็นกับพรรคนั้นไม่ใช่อยู่ด้วยออกรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย แต่จะออกได้หรือเป็นไปได้ด้วยการให้การศึกษา คุณค่าของพรรค การปลุกความนิยมของพรรค ... พรรคมันต้องเปิดโดยอัตโนมัติ (Automatic) ถ้าเป็นประชาธิปไตย เพราะคนไม่มีพรรคไม่สามารถจะ บริหารราชการได้ แต่พรรคที่เกิดขึ้นนั้นก็ไม่ใช่หมายว่าจะตั้งพรรคและบริหารประเทศได้ ราษฎรต้อง สนับสนุน และถ้าจะไปบังคับให้ราษฎรต้องเข้าพรรค ผมมีพรรค ลูกพรรคผมก็ต้องขายตัวไปหลายคน



ก็รู้จักอยู่ มันก็ไม่ได้มีความพิเศษอะไร สังกัดพรรคก็ขายไปหลายคนแล้วข้อเท็จจริงประธานก็รู้ว่าใครขายไปบ้าง...”

ผลการลงมติหลังจากที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้อภิปรายแสดงความคิดเห็นแล้วปรากฏว่ามีสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติลงมติเห็นด้วยจำนวน ๑๓๓ คน ไม่เห็นด้วย จำนวน ๒๗ คน ทำให้หลักการนี้ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ และรัฐธรรมนูญฉบับต่อ ๆ มาทุกฉบับ ได้แก่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๔ ต่างก็ได้มีการบัญญัติหลักการดังกล่าวไว้เช่นเดียวกัน แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นอกจากจะบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ยังได้กำหนดหลักการเพิ่มเติมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๙๐ วันด้วย ซึ่งเป็นแนวความคิดที่ต้องการให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรให้อยู่ในระเบียบวินัยและป้องกันการย้ายพรรค เพื่อเป็นฐานในการสนับสนุนให้รัฐบาลมีเสถียรภาพ โดยเป็นมาตรการที่สืบเนื่องจากการบังคับสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองซึ่งมีมาก่อนหน้านี้แต่ไม่สำเร็จในการควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคการเมืองเท่าที่ควร



สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้มีการกำหนดระยะเวลาในการสังกัดพรรคของผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้ปรับเปลี่ยนระยะเวลาในการสังกัดพรรคการเมืองจากเดิมคือ ไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้ง เป็น ไม่น้อยกว่า ๙๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง นอกจากนี้ยังกำหนดระยะเวลาสำหรับกรณีกเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภาไว้ด้วย กล่าวคือ ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในเรื่องระยะเวลาการสังกัดพรรคการเมืองมากกว่าเดิม<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๓๑/๒๕๕๐ เป็นพิเศษ วันเสาร์ที่ ๒๐ เดือนมิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐, น. ๙๕ - ๑๐๖.



บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่กำหนดคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

รัฐธรรมนูญ	การไม่ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง/ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ ถึง รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๑	ไม่บังคับให้ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗	ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๑๑๗ (๓))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๒๑	ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๙๔ (๓))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔	ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมือง (มาตรา ๑๐๕ (๓))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐	ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน (มาตรา ๑๐๗ (๔))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐	ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว นับถึงวันเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๙๐ วัน เว้นแต่ในกรณีที่มีการเลือกตั้งทั่วไปเพราะเหตุยุบสภา ต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียว เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่า ๓๐ วันนับถึงวันเลือกตั้ง (มาตรา ๑๐๑ (๓))

### ๓. การให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก

๓.๑ การให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมือง เพื่อให้หลักการเรื่องการบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองบังเกิดผลในทางปฏิบัติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองด้วย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ นอกจากเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่บังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองแล้ว ในขณะเดียวกันก็เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมือง ซึ่งรัฐธรรมนูญ



ฉบับต่อมาภายหลังทุกฉบับต่างก็กำหนดหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกัน ทั้งนี้ การกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมืองนั้น ส่งผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่มีโอกาสย้ายพรรคการเมืองในระหว่างอายุของสภาผู้แทนราษฎรได้

**บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในกรณีการให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกจากพรรคการเมือง**

รัฐธรรมนูญ	ผลของการลาออกจากสมาชิกพรรคการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๔๗๕ ถึงรัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๒	ไม่เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗	เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา ๑๒๔ (๗))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๒๑	เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา ๑๐๓ (๗))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔	เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา ๑๑๔ (๗))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐	เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา ๑๑๘ (๘))
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐	เป็นเหตุให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นสิ้นสุด (มาตรา ๑๐๖ (๗))

### ๓.๒ การให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก

หลักการเรื่องการให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมือง นั้น ได้มีบัญญัติเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ เช่นเดียวกัน โดยบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒๔ (๘) ซึ่งกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อขาดจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองในกรณีที่พรรคการเมืองมีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกและไม่อาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ



ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๓ (๗) โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมือง และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้นให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก โดยไม่มีกระบวนการเยียวยาใด ๆ ทั้งสิ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๔ (๗) โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก ซึ่งมีความแตกต่างกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑ มาตรา ๑๐๓ (๗) ที่ใช้คะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ในการขับสมาชิกออกจากพรรค ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ใช้คะแนนเสียงมากกว่ากึ่งหนึ่งเท่านั้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๑๘ (๘) โดยกำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก มีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของที่ประชุมร่วมของคณะกรรมการบริหารพรรคการเมือง และได้กำหนดมาตรการเยียวยาไว้ว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ถูกขับออกจากพรรคการเมืองสามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าวมีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ถ้าศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ความเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้นอาจเข้าเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๐๖ (๗) โดยมีหลักการเดียวกันกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๑๑๘ (๘)

**บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกรณีการให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อถูกขับออกจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก**

รัฐธรรมนูญ	มติ	ผลในทางกฎหมาย
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๑๗	เสียงข้างมาก (มาตรา ๑๒๔ (๘))	ยังไม่พ้นสมาชิกภาพการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ถ้าสามารถเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๒๑	๓ ใน ๔ (มาตรา ๑๐๓ (๗))	-
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๓๔	เสียงข้างมาก (มาตรา ๑๑๔ (๗))	-



รัฐธรรมนูญ	มติ	ผลในทางกฎหมาย
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๔๐	๓ ใน ๔ (มาตรา ๑๑๘ (๘))	สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา ๔๗ วรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัย ได้ความเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย
รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐	๓ ใน ๔ (มาตรา ๑๐๖ (๓))	สามารถอุทธรณ์ต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่พรรคการเมืองมีมติ คัดค้านว่ามติดังกล่าว มีลักษณะตามมาตรา ๖๕ วรรคสาม ถ้าศาลวินิจฉัย ได้ความเช่นนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้นั้น อาจเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอื่นได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

#### ๔. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาจะพิจารณาเห็นได้ว่า การบัญญัติหลักการเกี่ยวกับคุณสมบัติของการเป็นผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยจะต้องเป็นสมาชิกพรรคการเมืองเอาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และหลักการเรื่องการให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือการถูกขับออกจากจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกนั้นมีเจตนารมณ์สำคัญอยู่รวม ๒ ประการ **ประการแรก** คือ เพื่อป้องกันปัญหาการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่จะใช้ในการต่อรองและเรียกร้องผลประโยชน์ทางการเมืองซึ่งเคยเกิดขึ้นเป็นจำนวนมากก่อนมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ **ประการที่สอง** คือ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่พรรคการเมืองอันจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพมากยิ่งขึ้นซึ่งย่อมส่งผลดีต่อการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่สามารถขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

อย่างไรก็ตาม ในทางกลับกันแล้วหลักการดังกล่าวก็อาจเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพในทางการเมืองของประชาชน ทั้งในส่วนของสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งของประชาชนที่จะลงสมัครรับเลือกตั้งโดยไม่ต้องการที่จะเป็นสมาชิกพรรคการเมือง และสิทธิในการออกเสียงเลือกตั้งของประชาชนที่มีเพียงทางเลือกเดียวคือเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งที่สังกัดพรรคการเมืองเท่านั้น แต่ไม่อาจออกเสียงเลือกตั้งผู้สมัครที่ไม่สังกัดพรรคการเมืองได้ นอกจากนี้การบังคับให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อลาออกหรือการถูกขับออกจากจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก



ยังอาจทำให้พรรคการเมืองสามารถครอบงำหรือมีอำนาจเหนือในการต้อรองผู้สมัครรับเลือกตั้งได้ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่อาจปฏิบัติหน้าที่โดยอิสระตามมโนธรรมสำนึกของตนได้ด้วยเกรงว่าจะถูกขับออกจากพรรคการเมืองหรือจะไม่ได้รับการคัดเลือกเป็นผู้สมัครรับเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อ ๆ ไป ทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องจำยอมปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง ซึ่งส่วนมากเป็นความประสงค์ของหัวหน้าพรรคหรือกลุ่มบุคคลที่มีอิทธิพลในพรรคการเมืองนั้น ๆ จนในที่สุดความเป็น “ผู้แทนของประชาชน” ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจกลายเป็น “ผู้แทนของพรรคการเมือง”<sup>๗</sup> ไปในที่สุด

ดังนั้น การปฏิรูปการเมืองที่จะมาถึงในอนาคตอันใกล้นี้ จึงควรมีการศึกษาทบทวนกันอย่างจริงจังว่า ควรจะเปิดโอกาสให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยไม่ต้องสังกัดพรรคการเมืองหรือไม่ แล้วจะส่งผลดีหรือมีผลเสียอย่างไรบ้าง **๑**



<sup>๗</sup> บรรเจิด สิงคะเนติ (บรรณาธิการ), ปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๒ พรรคทางเลือกที่สามเพื่อการปฏิรูปการเมืองครั้งใหม่ ตามแนวความคิดของศาสตราจารย์ ดร. อมร จันทรสุมบูรณ์, กรุงเทพมหานคร : วิทยุชน, ๒๕๔๗.



**The voice of the people is the voice of god.**

Alcuin (735-804)

**เสียงของประชาชน คือ เสียงของพระเจ้า.**

อัลคูอิน (ค.ศ. ๗๓๕-๘๐๔)

จดหมายถึงชาร์เลอมาญ

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๗๒, วิทยากร เชียงกูล)



นางสาวอริการ์ธน์ นิยมไทย  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับศาลทหาร

## ๑. บทนำ

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “ศาลทหาร” แล้วบางท่านอาจจะยังไม่ทราบว่าศาลทหารนั้นเป็นศาลที่มีรูปร่างหน้าตาเป็นอย่างไร มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาพิพากษาคดีประเภทใด และศาลทหารมีความจำเป็นหรือมีความสำคัญต่อกิจการทางทหารและต่อความมั่นคงของประเทศชาติมากเพียงใด นอกจากนี้ยังอาจมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับศาลทหาร เช่น การเข้าใจว่าศาลทหารเป็นการให้สิทธิพิเศษแก่ทหารที่กระทำความผิด หรือเข้าใจว่าศาลทหารเป็นองค์กรที่ไม่สอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เป็นต้น ทั้งที่ในความเป็นจริงศาลทหารเป็นกระบวนการยุติธรรมทางทหารที่มีขึ้นเพื่อปกครองบังคับบัญชาเหล่าทหารให้อยู่ในระเบียบวินัยอันดีและเอื้ออำนวยความยุติธรรมให้แก่พลเมืองในชาติ โดยวิธีการหรือกระบวนการดำเนินคดีที่เหมาะสมกับการปกครองบังคับบัญชาเหล่าทหาร เช่นเดียวกับการจัดตั้งศาลทหารของนานาอารยประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน

ปัจจุบันคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ เป็นต้นไป และต่อมาได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) กำหนดให้คดีความผิดบางประเภทต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ดังนั้นเพื่อเป็นการทบทวนความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลทหาร คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงใคร่ขอนำเสนอบทความ เรื่อง “เรื่องน่ารู้เกี่ยวกับศาลทหาร” ดังนี้



## ๓. ที่มาของศาลทหาร

ศาลนั้นเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการซึ่งทำหน้าที่ตีความและใช้บังคับกฎหมายในนามของรัฐ โดยศาลในประเทศไทยมี ๔ ศาลด้วยกัน อันประกอบด้วย ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยในเรื่องของกระบวนการยุติธรรมทางแพ่งและทางอาญาทั่วไป ศาลปกครอง มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยคดีเกี่ยวกับการปกครองระหว่างรัฐหรือองค์กรของรัฐกับประชาชน และศาลทหาร มีอำนาจพิจารณาคดีอาญาทหาร และคดีอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

๒.๑ เหตุผลและความจำเป็น ของการจัดตั้งศาลทหารในประเทศต่าง ๆ นั้น ก็คือ ศาลทหารจะมีวิธีพิจารณาคดีที่สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามสถานการณ์แตกต่างจากวิธีพิจารณาคดีของศาลพลเรือน ศาลทหารจึงเหมาะสมกับการอำนวยความสะดวกในภาวะสงครามมากกว่า ประกอบกับเขตอำนาจของศาลพลเรือนถูกจำกัดอยู่แต่ในพื้นที่ตามที่กฎหมายกำหนดไม่สามารถติดตามกองกำลังไปปฏิบัติภารกิจได้ และในสนธิสัญญาระหว่างประเทศ อาทิ อนุสัญญาเจนีวาเกี่ยวกับการปฏิบัติต่อเชลยศึก ลงวันที่ ๑๒ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๔๙ ได้กำหนดห้ามไม่ให้ฟ้องคดีบุคคลบางประเภท อาทิ เชลยศึกต่อศาลในระบบปกติ อย่างไรก็ตาม เหตุผลที่สำคัญที่สุดในการจัดตั้งศาลทหารก็คือเรื่องของการรักษาความมั่นคงของประเทศ โดยการรักษาความมั่นคงนั้นจำเป็นต้องพึ่งพากองกำลังทหารที่เข้มแข็งซึ่งต้องอาศัยหลักเอกภาพในการบังคับบัญชา กระบวนการพิจารณาคดีในศาลทหารจึงให้ผู้บังคับบัญชาทหารมีส่วนร่วม เช่น เป็นตุลาการร่วมในการตัดสินคดี หรือมีอำนาจในการอุทธรณ์ ฎีกา เป็นต้น ซึ่งอำนาจต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีในกระบวนการพิจารณาคดีในศาลพลเรือน นอกจากนี้ การที่ผู้บังคับบัญชาทหารได้เข้าร่วมเป็นตุลาการก็จะทำให้ทราบถึงสาเหตุที่กองกำลังพลดังกล่าวไปกระทำความผิดและจะได้หาแนวทางในการป้องกันและแก้ไข อีกทั้งการมีศาลทหารยังสอดคล้องหลักสากลที่ว่า การปกครองทหารจะใช้วิธีการเช่นเดียวกับการปกครองพลเรือนไม่ได้ เนื่องจากทหารเป็นผู้ถืออาวุธร้ายแรงอยู่ในมือ จำเป็นต้องอยู่ในระเบียบวินัยที่เข้มงวดยิ่งกว่าพลเรือน และด้วยเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับที่ผ่านมาจึงได้บัญญัติให้มีศาลทหารเป็นหนึ่งในองค์กรตุลาการเช่นเดียวกับศาลรัฐธรรมนูญ ศาลยุติธรรม และศาลปกครอง<sup>๑</sup>

๒.๒ ศาลทหารต่างประเทศ<sup>๒</sup> ศาลทหารนั้นถือเป็นหลักสากลที่นานาอารยประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศสหรัฐอเมริกา สหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน ได้กำหนดให้มีขึ้นเพื่อเหตุผลทางด้านความมั่นคง ตัวอย่างเช่น

ศาลทหารสหรัฐอเมริกา แบ่งออกเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ทหาร และศาลฎีกาทหาร โดยศาลชั้นต้น มี ๓ ศาล คือ

<sup>๑</sup> กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหาร, เกร็ดความรู้ เรื่อง ศาลทหาร, หน้า ๑ - ๓ สืบค้นจากเว็บไซต์ [www.jcepo.net/web/Doc/mil\\_court.pdf](http://www.jcepo.net/web/Doc/mil_court.pdf) เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.

<sup>๒</sup> โกมล มีกุล, ศาลทหาร ตอนที่ ๑ กับกระบวนการศาลยุติธรรมที่ปฏิรูป, สืบค้นจากห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม เว็บไซต์ [http://elib.coj.go.th/Article/c13\\_8\\_5.pdf](http://elib.coj.go.th/Article/c13_8_5.pdf) เมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.



General Courts - Martial มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของหน่วยแห่งประมวลกฎหมาย Uniform Code of Military Justice และความผิดที่กฎหมายเกี่ยวกับสงครามได้กำหนดให้ขึ้นศาลทหาร

Special Courts - Martial มีอำนาจพิจารณาพิพากษาบุคคลที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของหน่วยแห่งประมวลกฎหมาย Uniform Code of Military Justice ซึ่งผู้กระทำผิดมิโทษไม่ถึงประหารชีวิต

Summary Courts - Martial มีอำนาจพิพากษาคดีที่อยู่ใต้บังคับบัญชาของหน่วยแห่งประมวลกฎหมาย Uniform of Military Justice ซึ่งผู้กระทำผิดมิโทษไม่ถึงประหารชีวิต แต่ไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่นายดาบ จ่านายสิบ นักเรียนทหาร กระทำผิด

ศาลอุทธรณ์ทหาร ประมวลกฎหมาย Uniform Code of Military Justice ได้บัญญัติให้กรมพระธรรมนูญเป็นผู้เสนอศาลทหารพิพากษาลงโทษนายทหารที่เป็นนายพลหรือผู้บังคับการเรือหรือโทษประหารชีวิต โทษไล่ออกซึ่งผู้รับโทษเป็นนายทหารสัญญาบัตร นักเรียนทหารเรือหรือนายเรือชั้นตรี โทษปลดออกเพราะประพฤติไม่ดีหรือกักขังมีกำหนด ๑ ปี หรือกว่านั้นขึ้นไป

ศาลฎีกาทหาร ประกอบด้วยตุลาการ ๓ นาย แต่งตั้งจากบุคคลพลเรือนโดยประธานาธิบดี โดยคำแนะนำและยินยอมของวุฒิสภา มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่จำเลยมียศเป็นนายพลหรือผู้บังคับการเรือ

**ศาลทหารสหราชอาณาจักร** แบ่งออกเป็นศาลทหารชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ทหาร ศาลทหารชั้นต้น ได้แก่ ศาลจังหวัด ศาลมณฑลทหาร และศาลอาญาศึก ซึ่งผู้เป็นตุลาการพระธรรมนูญ ก็คือผู้พิพากษาของศาลพลเรือนเป็นผู้พิจารณาคดีร่วมกับตุลาการที่เป็นทหาร ศาลอุทธรณ์ทหาร เป็นส่วนหนึ่งของศาลอุทธรณ์พลเรือน

ศาลทหารสูงสุด คือ ศาลฎีกาซึ่งทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีชั้นฎีกาของศาลทหารและศาลพลเรือน



**ศาลทหารฝรั่งเศส** ศาลทหารชั้นต้นให้ผู้พิพากษาจากศาลอุทธรณ์พลเรือนมาเป็นประธานร่วมกับตุลาการที่เป็นทหาร และคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลทหารชั้นต้นให้ศาลฎีกาพิจารณาพิพากษาซึ่งเป็นศาลเดียวกับศาลฎีกาพลเรือน

### ๓. บทบัญญัติของกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้องกับศาลทหาร

๓.๑ “ศาลทหาร” เป็นกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่พิพากษาอรรถคดีภายใต้กรอบแห่งพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ โดยในอดีตที่ผ่านมา กฎหมายที่วางระเบียบการตัดสินลงโทษทหารอันเป็นต้นแบบของศาลทหาร คือ กฎหมายตราสามดวง ลักษณะขบถศึก กฎหมายฉบับนี้ได้วางระเบียบการลงโทษทหารที่ย่อท้อในการรบไว้ โดยกำหนดว่าความผิดขั้นใดผู้บังคับบัญชาลงโทษได้ ขั้นใดต้องนำตัวส่ง “นายกอง” หมายถึง ผู้บังคับบัญชาของจำเลย “ยุกระบัตร์” คือ เจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย และ “เกียกกาย” คือ เจ้าหน้าที่ต้อนทหารเข้ารับ ร่วมกันเป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษาความผิด

ในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตั้งแต่รัชกาลที่ ๑ ถึงรัชกาลที่ ๕ ในเรื่องการศาลนั้นมีศาลหลายศาลสังกัดอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ศาลใดสังกัดอยู่กระทรวง ทบวงใด เขตอำนาจของศาลก็เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรม นั้น เช่น ศาลกรมท่า มีอำนาจชำระคดีความต่างประเทศ ศาลกรมนา มีอำนาจชำระคดีเรื่องนา ศาลกลาโหม มีอำนาจชำระความที่เกี่ยวกับทหาร และชำระความพลเรือนด้วย เนื่องจากสมุหพระกลาโหมมีอำนาจหน้าที่บังคับบัญชาทหารบก ทหารเรือ และยังมีหน้าที่จัดการปกครองหัวเมืองฝ่ายใต้ด้วย ศาลกลาโหมจึงมีลักษณะเป็นทั้งศาลทหารและศาลพลเรือน ในปี พ.ศ. ๒๔๓๔ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ปรับปรุงในเรื่องการศาลทั้งหมด โดยให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้นและรวบรวมศาลซึ่งกระจัดกระจายสังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เข้ามาสังกัดกระทรวงยุติธรรมจนหมดสิ้นทุกศาล ยกเว้นแต่ศาลทหารเพียงศาลเดียวที่ยังคงสังกัดกระทรวงกลาโหมอยู่เช่นเดิม และศาลในประเทศไทยได้แบ่งเป็นศาลกระทรวงยุติธรรมกับศาลทหารนับแต่นั้นมา

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้มีการประกาศใช้พระธรรมนูญศาลทหารบก ร.ศ. ๑๒๖ และพระธรรมนูญศาลทหารเรือ ร.ศ. ๑๒๗ มีศาลทหารบกและศาลทหารเรือตามลำดับ และในปี พ.ศ. ๒๔๕๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตราพระราชบัญญัติเพิ่มเติมพระธรรมนูญศาลทหารบกกว่าด้วยตำรวจภูธรรัตนโกสินทรศก ๑๓๑ กำหนดให้ตำรวจภูธรเป็นบุคคลที่อยู่ใต้อำนาจ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๙ พระองค์ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ออกประกาศกำหนดอำนาจ “ศาลทหารรักษาวัง” กำหนดให้ศาลทหารรักษาวังมีอำนาจพิจารณาคดีที่ทหารรักษาวังกระทำความผิดเป็นอาญาวัง ต่อมาพระธรรมนูญศาลทหารบก ร.ศ. ๑๒๖ ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหารบก พ.ศ. ๒๔๖๕ และในปี พ.ศ. ๒๔๖๙ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้ยกเลิกอำนาจศาลทหารรักษาวังไปรวมกับศาลทหารบก จากนั้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ ได้มีการรวมพระธรรมนูญศาลทหารบกกับพระธรรมนูญศาลทหารเรือเข้าเป็นฉบับเดียวกัน



โดยตราเป็นพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พุทธศักราช ๒๔๗๗ จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๙๘ จึงได้ถูกยกเลิกไป และใช้บังคับพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ จนถึงปัจจุบัน<sup>๓</sup>

**๓.๒ ศาลทหาร** ปัจจุบันจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ สังกัดอยู่ในกระทรวงกลาโหม มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหมเป็นผู้รับผิดชอบงานธุรการของศาล และศาลทหารสามารถแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ ศาลทหารในเวลาปกติ ศาลทหารในเวลาไม่ปกติ และศาลอาญาศึก

**๑) ศาลทหารในเวลาปกติ** กล่าวคือ ระยะเวลาที่บ้านเมืองสงบสุขไม่มีศึกสงคราม แบ่งเป็น ๓ ชั้น คือ ศาลทหารชั้นต้น ศาลทหารกลาง และศาลทหารสูงสุด

**(๑) ศาลทหารชั้นต้น** พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๗ ได้จำแนกศาลทหารชั้นต้นไว้ ๔ ศาล คือ **ศาลจังหวัดทหาร** ตั้งอยู่ในกรมพระธรรมนูญ **ศาลจังหวัดทหาร** มีตุลาการ ๓ นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร ๒ นาย ตุลาการพระธรรมนูญ ๑ นาย มีอำนาจพิจารณาได้ทุกบทกฎหมาย เว้นแต่คดีที่จำเลยมีศเป็นทหารชั้นสัญญาบัตร แต่จะพิพากษาได้เฉพาะกรณียกฟ้องหรือลงโทษจำคุกแต่ละกระทงไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับเท่านั้น ถ้าเกินกว่านี้ศาลจังหวัดทหาร ไม่มีอำนาจพิพากษา ต้องส่งสำนวนให้ศาลมณฑลทหารหรือศาลทหารกรุงเทพ เพื่อพิพากษาต่อไป **ศาลมณฑลทหาร** มีตุลาการ ๓ นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา โดยเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร ๒ นาย ตุลาการพระธรรมนูญ ๑ นาย มีอำนาจพิจารณาได้ทุกบทกฎหมาย เว้นแต่คดีที่จำเลยมีศทหารชั้นนายพลหรือเทียบเท่า ศาลมณฑลทหารไม่มีอำนาจพิจารณาพิพากษาต้องนำไปดำเนินคดียังศาลกรุงเทพ นอกจากนี้ยังมีอำนาจพิพากษาคดีที่ศาลจังหวัดทหารไม่มีอำนาจพิพากษาและทำความเห็นส่งสำนวนมาให้

<sup>๓</sup>กองพระธรรมนูญ กรมสารบรรณทหาร, เกร็ดความรู้ เรื่อง ศาลทหาร, หน้า ๔ - ๕.



ศาลมณฑลทหารพิพากษาด้วย ศาลประจำหน่วยทหาร มีตุลาการ ๓ นายเป็นองค์คณะพิพากษา โดยเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร ๒ นาย ตุลาการพระธรรมนูญ ๑ นาย มีอำนาจพิจารณาได้ทุกบทกฎหมาย เว้นแต่คดีที่จำเลยมียศทหารชั้นนายพลหรือเทียบเท่า และมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่สังกัดหน่วยทหารโดยไม่จำกัดพื้นที่ ศาลทหารกรุงเทพ มีตุลาการ ๓ นาย เป็นองค์คณะพิพากษา โดยเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร ๒ นาย ตุลาการพระธรรมนูญ ๑ นาย มีอำนาจพิจารณาได้ทุกบทกฎหมายและไม่จำกัดพื้นที่

(๒) ศาลทหารกลาง เป็นศาลทหารชั้นอุทธรณ์ มีตุลาการ ๕ นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ประกอบด้วย นายทหารชั้นนายพล ๒ นาย และตุลาการพระธรรมนูญ ๓ นาย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารชั้นต้น

(๓) ศาลทหารสูงสุด ตั้งอยู่ในกรมพระธรรมนูญ เป็นศาลทหารชั้นฎีกา มีตุลาการ ๕ นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ประกอบด้วย นายทหารชั้นนายพล ๒ นาย และตุลาการพระธรรมนูญ ๓ นาย มีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่อุทธรณ์คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารกลาง ซึ่งคดีที่ศาลทหารสูงสุดได้พิจารณาพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอันถึงที่สุด

๒) ศาลทหารในเวลาไม่ปกติ กล่าวคือ ในเวลาที่มีการรบหรือสถานะสงคราม หรือประกาศใช้กฎอัยการศึก คดีอาญาบางประเภทที่ดำเนินคดีในศาลพลเรือนต้องนำมาฟ้องต่อศาลทหารในเวลาไม่ปกติตามประกาศของผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึก เมื่อหมดภาวะการรบหรือสถานะสงครามหรือเลิกใช้กฎอัยการศึก ศาลทหารในเวลาไม่ปกติมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีที่ค้างอยู่ในศาลหรือคดีที่ยังมิได้ฟ้องแม้ยังมีได้สอบสวนหรืออยู่ระหว่างสอบสวนก็ตาม

๓) ศาลอาญาศึก ศาลอาญาศึกเป็นศาลทหารอีกประเภทหนึ่งแยกจากศาลทหารในเวลาปกติและศาลทหารในเวลาไม่ปกติ การตั้งศาลอาญาศึกจะเกิดขึ้นได้เมื่อมีการรบ การสงครามเกิดขึ้น โดยตั้งศาลอาญาศึกในยุทธบริเวณ มีตุลาการ ๓ นาย เป็นองค์คณะพิจารณาพิพากษา ตุลาการต้องเป็นนายทหารชั้นสัญญาบัตร และศาลอาญาศึกมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาญาทั้งปวงซึ่งการกระทำความผิดเกิดขึ้นในเขตอำนาจได้ทุกบทกฎหมายและไม่จำกัดตัวบุคคล

๓.๓ คดีที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร พระราชบัญญัติธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ. ๒๔๙๘ มาตรา ๑๓ กำหนดให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาลงโทษผู้กระทำความผิดต่อกฎหมายทหารหรือกฎหมายอื่นในทางอาญาในคดีที่ผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารในขณะกระทำความผิด และมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใด ๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตลอดจนมีอำนาจในการพิจารณาพิพากษาคดีอื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติเพิ่มเติม เช่น พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ ที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจประกาศใช้กฎอัยการศึกมีอำนาจประกาศให้ศาลทหารพิจารณาพิพากษาคดีอาญาซึ่งการกระทำความผิดเกิดขึ้นในเขตที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกและในระหว่างที่ใช้กฎอัยการศึกได้ เป็นต้น

๓.๔ คดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร ตามมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้กำหนดประเภทของคดีที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารไว้ ๔ ประเภท ซึ่งเป็นข้อยกเว้นจากหลักทั่วไปตาม มาตรา ๑๓



ประเภทแรก บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารกับบุคคลที่ไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร กระทำผิดด้วยกัน ซึ่งอาจเป็นการร่วมกันกระทำความผิด หรือต่างฝ่ายต่างกระทำความผิด เช่น วิวาท ทำร้ายร่างกายซึ่งกันและกัน เป็นต้น

ประการที่สอง คดีที่เกี่ยวข้องกับคดีที่อยู่ในอำนาจศาลพลเรือน เช่น ทหารลักทรัพย์ พลเรือนรับของโจร เป็นต้น

ประการที่สาม คดีที่ต้องดำเนินในศาลเยาวชนและครอบครัว

ประการที่สี่ คดีที่ศาลทหารเห็นว่าไม่อยู่ในอำนาจศาลทหาร

**๓.๕ บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหาร มาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้จำแนก บุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารไว้ ดังนี้**

**๑) ทหาร** หมายถึง ทหารประจำการและทหารกองประจำการ (ทหารเกณฑ์)

**๒) นักเรียนทหาร** หมายถึง นักเรียนนายร้อย นักเรียนนายเรือ นักเรียนเตรียมทหาร นักศึกษาวิทยาลัยแพทยศาสตร์พระมงกุฎเกล้า ที่มีอายุเกินเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินคดีในศาลเยาวชนและครอบครัว และ

**๓) บุคคลที่มีได้เป็นทหาร** หมายถึง ข้าราชการกลาโหมพลเรือนและลูกจ้างในสังกัด กระทรวงกลาโหมที่กระทำความผิดต่อหน้าที่ราชการทหารหรือความผิดอาญาอื่นในพื้นที่ทหาร บุคคลที่ต้องขังหรืออยู่ในความควบคุมของเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารโดยชอบด้วยกฎหมาย และบุคคลที่เป็นเชลยศึกหรือชนชาติศัตรู

**๓.๖ การดำเนินคดีในศาลทหาร** ตามพระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดให้ศาลทหารใช้วิธีพิจารณาคดีตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ซึ่งออกตามกฎหมายฝ่ายทหารมาใช้บังคับก่อน ถ้าไม่มีจึงจะนำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้โดยอนุโลม และถ้าประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาไม่มีจึงให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่จะใช้ได้ โดยศาลทหารในเวลาปกติ อัยการทหารหรือผู้เสียหายซึ่งเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารมีอำนาจเป็นโจทก์ฟ้องคดีอาญาได้



แต่ถ้าผู้เสียหายมิได้เป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารจะต้องมอบคดีให้อัยการทหารเป็นโจทก์ สำหรับศาลทหารในเวลาไม่ปกติหรือศาลอาญาศึกอัยการทหารเท่านั้นที่มีอำนาจเป็นโจทก์ ไม่ว่าผู้เสียหายจะเป็นบุคคลที่อยู่ในอำนาจศาลทหารหรือไม่ก็ตาม

**ศาลทหารในเวลาปกติและศาลทหารในเวลาไม่ปกตินั้นให้จำเลยแต่งตั้งนายได้** แต่ในศาลอาญาศึกห้ามแต่งตั้งนาย โดยในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงตั้งแต่ ๑๐ ขึ้นไป ก่อนเริ่มพิจารณาศาลจะต้องถามจำเลยว่ามีนายหรือไม่ ถ้าไม่มีและจำเลยต้องการก็ให้ศาลตั้งนายให้ แต่ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน ๕ ปี แต่ไม่ถึง ๑๐ ปี ถ้าจำเลยแถลงต่อศาลก่อนเริ่มพิจารณาว่าจำเลยยากจนและต้องการนายก็ให้ศาลตั้งนายให้

**การพิจารณาและสืบพยานในศาลทหาร** ถ้าจำเลยให้การรับสารภาพหรือไม่ตั้งใจฟัง จะไม่กระทำต่อหน้าจำเลยก็ได้ และถ้าปรากฏว่าข้อเท็จจริงในทางพิจารณาแตกต่างกับข้อเท็จจริงที่กล่าวมาในฟ้องเพียงรายละเอียด เช่น เกี่ยวกับเวลาหรือสถานที่กระทำความผิด หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานลักทรัพย์ กรรโชก ฉ้อโกง ยักยอก รับของโจร หรือต่างกันระหว่างการกระทำผิดฐานโดยเจตนากับประมาท ไม่ให้ถือว่าต่างกันข้อสาระสำคัญที่จะเป็นเหตุให้ศาลยกฟ้อง เว้นแต่จะปรากฏแก่ศาลว่าการที่ฟ้องผิดไปเป็นเหตุให้จำเลยหลงข้อต่อสู้

**การอุทธรณ์และฎีกา** คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารในเวลาปกติโจทก์หรือจำเลยอุทธรณ์หรือฎีกาได้ภายใน ๑๕ วัน ผู้มีอำนาจแต่งตั้งตุลาการหรือผู้มีอำนาจสั่งลงโทษอุทธรณ์หรือฎีกาได้ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันอ่านหรือถือว่าได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งให้จำเลยฟัง สำหรับคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลทหารในเวลาไม่ปกติและศาลอาญาศึกหรือศาลที่พิจารณาพิพากษาคดีแทนศาลอาญาศึกห้ามอุทธรณ์หรือฎีกา ในคดีที่ศาลทหารกลางพิพากษายืนตามศาลทหารชั้นต้นให้ยกฟ้องโจทก์โดยอาศัยข้อเท็จจริง หรือพิพากษายืนให้ลงโทษ หรือแก้ไขเล็กน้อย และจำคุกจำเลยไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับแต่โทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือศาลทหารชั้นต้นพิพากษาให้ลงโทษจำคุกจำเลยไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แม้ศาลทหารกลางพิพากษาแก้ไขมาก็ตาม ถ้าศาลทหารกลางยังคงลงโทษจำเลยไม่เกินกำหนดที่ว่ามานี้ ห้ามมิให้ฎีกาในปัญหาข้อเท็จจริง และห้ามมิให้อุทธรณ์หรือฎีกาในปัญหาข้อกฎหมายที่มีได้ยกขึ้นมาว่ากันตั้งแต่ศาลทหารชั้นต้น เว้นแต่จะเป็นข้อกฎหมายที่เกี่ยวกับความสงบเรียบร้อยหรือเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติอันว่าด้วยการอุทธรณ์และฎีกา

#### **๔. พระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗**

ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ และประกาศใช้กฎอัยการศึกทั่วราชอาณาจักรโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกฎอัยการศึก พระพุทธศักราช ๒๔๕๗ พร้อมออกประกาศคณะรักษาความสงบ



แห่งชาติกำหนดให้คดีความผิดบางประเภทต้องอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร<sup>๔</sup> ดังนั้น ศาลทหารจึงมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีดังต่อไปนี้ด้วย

๑) ความผิดต่อองค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาทและผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๐๗ ถึงมาตรา ๑๑๒

๒) ความผิดต่อความมั่นคงของรัฐภายในราชอาณาจักรตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๓ ถึงมาตรา ๑๑๘

๓) ความผิดตามประกาศหรือคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

๔) คดีที่มีข้อหาว่ากระทำความผิดฐานมีหรือใช้อาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน หรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงครามที่นายทะเบียนไม่อาจออกใบอนุญาตให้ได้ อันเป็นความผิดตามพระราชบัญญัติอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน พ.ศ. ๒๔๙๐ ไม่ว่าจะมีส่วนข้อหาว่ากระทำความผิดอย่างอื่นด้วยหรือไม่ ที่กระทำตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ เวลา ๑๖.๓๐ นาฬิกา เป็นต้นไป

<sup>๔</sup>ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวกับการกำหนดให้คดีความผิดบางประเภทต้องอยู่ในอำนาจของศาลทหาร ได้แก่

๑. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๗/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๒. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๓๘/๒๕๕๗ เรื่อง คดีที่ประกอบด้วยกรกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันให้อยู่ในอำนาจของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

๓. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๓/๒๕๕๗ เรื่อง ความผิดที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๔. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๔๔/๒๕๕๗ เรื่อง ให้เรือนจำในสังกัดกรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรมปฏิบัติตามหมายของศาลทหาร ลงวันที่ ๒๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗

๕. ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้ศาลทหารมีอำนาจพิจารณาพิพากษาคดีอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืนหรือวัตถุระเบิด ที่ใช้เฉพาะแต่การสงคราม ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗

(ข้อมูล ณ วันที่ ๑๐ มิถุนายน ๒๕๕๗).



บรรดาคดีความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลทหารตามประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังกล่าวถ้าคดีใดประกอบด้วยการกระทำหลายอย่างเกี่ยวโยงกันแม้แต่ละอย่างจะเป็นความผิดได้ในตัวเองและไม่อยู่ในอำนาจศาลทหารก็ให้อยู่ในอำนาจศาลทหารที่จะพิจารณาพิพากษาได้ เว้นแต่เป็นคดีที่ต้องดำเนินในศาลเยาวชนและครอบครัว ทั้งนี้ โดยให้เรือนจำทั้งหลายที่อยู่ในสังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ปฏิบัติตามหมายของศาลทหาร

## ๕. บทสรุป

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนี้เป็นความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับศาลทหาร อันประกอบไปด้วยที่มาและแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลทหาร ตัวอย่างของศาลทหารในต่างประเทศ ความเป็นมาของศาลทหารในประเทศไทย ตลอดจนบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หวังเป็นอย่างยิ่งว่าข้อมูลทางวิชาการดังกล่าวจักเป็นประโยชน์ไม่มากนักน้อยในการที่ทำให้สังคมไทยได้เข้าใจเกี่ยวกับบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลทหารซึ่งเป็นศาลประเภทหนึ่งที่มีความสำคัญต่อกระบวนการยุติธรรมประเทศชาติไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลอื่น ๑



นางสาวอริพร โพธิ์ใส  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ที่ไม่มีเจ้าของกรณี “ขุมทองคำเขาชัยสน” และในกรณีต่าง ๆ

## บทนำ

จากกรณีที่ปรากฏเป็นข่าวว่ามีการขุดพบแผ่นทองคำโบราณเป็นจำนวนมากภายในสวนปาล์มแห่งหนึ่งในพื้นที่ตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง ทำให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันว่าทองคำนั้นจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใดระหว่างเจ้าของที่ดิน ผู้ขุดทองได้ หรือกรมศิลปากร ที่อ้างว่าทองคำนั้นเป็นโบราณวัตถุ ที่จะต้องนำไปเก็บไว้ในพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติเพื่อเป็นสมบัติของชาติต่อไป ซึ่งหากทองคำนั้นเป็นโบราณวัตถุ ผู้ที่ขุดทองได้นั้นก็ต้องนำทองมามอบให้กับทางราชการโดยผู้นั้นมีสิทธิได้รับรางวัลเป็นการตอบแทน ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง “การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของกรณี “ขุมทองคำเขาชัยสน” และในกรณีต่าง ๆ” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงหลักการของกฎหมายในกรณีการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ หรือการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินหาย ว่ามีหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเช่นใด หากมีผู้ที่เก็บทรัพย์สินได้แล้วนำมาคืนผู้นั้นจะมีสิทธิในทรัพย์สินนั้นอย่างไร และถ้าไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้จะได้รับโทษทางกฎหมายประการใดหรือไม่ ดังนี้

**๑. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของที่เป็นโบราณวัตถุตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔**

จากกรณีที่มีชาวบ้านตำบลเขาชัยสน อำเภอเขาชัยสน จังหวัดพัทลุง ได้ขุดพบแผ่นทองคำโบราณ ซึ่งถูกฝังอยู่ในสวนปาล์มน้ำมันของนายวิ ทับแสง อันเป็นสาเหตุให้ชาวบ้านที่ทราบข่าวต่างพากันไปขุดทองเป็นจำนวนมาก ทำให้ทางราชการ



ต้องออกมาตรวจสอบว่าทองคำนั้นเป็นโบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่ ซึ่งถ้าเป็นโบราณวัตถุแล้วผู้ที่ขุดพบทองคำนั้นต้องนำมาคืนให้กับทางราชการ เพื่อเก็บไว้เป็นสมบัติของชาติเพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และศึกษากันต่อไป

การพิจารณาว่าทรัพย์สินนั้นเป็นโบราณวัตถุตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ หรือไม่นั้น ต้องพิจารณาบทนิยามคำว่า “**โบราณวัตถุ**” ตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ซึ่งบัญญัติให้ หมายความว่า **สังหาริมทรัพย์ที่เป็นของโบราณ ไม่ว่าจะเป็ลสิ่งประดิษฐ์หรือเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติ หรือที่เป็นส่วนหนึ่งส่วนใดของโบราณสถาน ซากมนุษย์ หรือซากสัตว์ ซึ่งโดยอายุหรือโดยลักษณะแห่งการประดิษฐ์หรือโดยหลักฐานเกี่ยวกับประวัติของสังหาริมทรัพย์นั้น เป็นประโยชน์ในทางศิลปะ ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี**



นอกจากนี้ตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวยังได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการได้มาซึ่งโบราณวัตถุว่า “**โบราณวัตถุ หรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งไว้ในราชอาณาจักรหรือในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ไม่ว่าจะที่ที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งจะอยู่ในกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของบุคคลใดหรือไม่ให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัลไม่เกิน ๑ ใน ๓ แห่งค่าของทรัพย์สินนั้น**”

ดังนั้น หากทองคำที่ชาวบ้านขุดพบในบริเวณสวนปาล์มในจังหวัดพัทลุงนั้นเมื่อทางราชการโดยกรมศิลปากรได้มีการตรวจสอบพิสูจน์แล้วว่าทองคำนั้นเป็นโบราณวัตถุ ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ ไม่ว่าจะบริเวณที่ค้นพบทองคำนั้นจะอยู่ในที่ดินอันเป็นกรรมสิทธิ์หรือความครอบครองของบุคคลใดหรือไม่ก็ตามทรัพย์สินที่ค้นพบนั้นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน โดยผู้ค้นพบมีสิทธิได้รับเงินรางวัลไม่เกิน ๑ ใน ๓ แห่งค่าของทรัพย์สินนั้น

ทั้งนี้ เงินรางวัลหรือของรางวัลดังกล่าวนี้ มิได้ตีราคาตามมูลค่าจากท้องตลาดเท่านั้น แต่กรมศิลปากรจะประเมินคุณค่าทางประวัติศาสตร์ คุณค่าทางวัตถุ และความเป็นมาจารึกไว้บนวัตถุชิ้นนั้น ซึ่งมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าทางตลาดหลายเท่าตัว นอกจากนี้ บุคคลที่นำทองคำที่ขุดพบนั้นมาคืนก็จะได้รับการจารึกชื่อไว้ในประวัติศาสตร์ด้วยเพราะถือว่าทำคุณประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ เพราะโบราณวัตถุทุกชิ้นนั้นถือเป็นทรัพย์สินทางปัญญาให้ประชาชนได้ศึกษาและทราบถึงความเป็นมาของประวัติศาสตร์ชาติไทยอีกทางหนึ่งด้วย



## ๒. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

### ๒.๑ กรณีเป็นการได้มาซึ่งทรัพย์สินหาย

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้นได้กำหนดแนวทางปฏิบัติและสิทธิของบุคคลผู้เก็บทรัพย์สินได้และนำมาคืนให้แก่เจ้าของ ผู้นั้นมีสิทธิได้รับรางวัลตอบแทน โดยมีเงื่อนไขว่า บุคคลผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายจะต้องปฏิบัติอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้คือ

(๑) ส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่ผู้ของหายหรือเจ้าของ หรือบุคคลอื่นผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้น หรือ

(๒) แจ้งแก่ผู้ของหายหรือเจ้าของ หรือบุคคลอื่นผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นโดยมิชักช้า หรือ

(๓) ส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นภายใน ๓ วันและแจ้งพฤติการณ์ตามที่ทราบอันอาจเป็นเครื่องช่วยในการสืบหาตัวบุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้น<sup>๑</sup>

ในกรณีที่ไม่ทราบตัวผู้ของหาย เจ้าของ หรือบุคคลอื่นผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สิน หรือบุคคลดังระบุนั้นไม่รับมอบทรัพย์สิน ให้ดำเนินการตาม (๓) ทั้งนี้ ผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายต้องรักษาทรัพย์สินนั้นไว้ด้วยความระมัดระวังอันสมควรจนกว่าจะส่งมอบให้แก่ผู้มีสิทธิจะได้รับทรัพย์สินนั้น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย

เมื่อผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายได้ปฏิบัติตามขั้นตอนอย่างใดอย่างหนึ่งดังกล่าวข้างต้นแล้วบุคคลนั้นมีสิทธิได้รับรางวัลเป็นการตอบแทน โดยผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายนั้นอาจเรียกร้องเอารางวัลจากบุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ แห่งค่าทรัพย์สินภายในราคา ๓๐,๐๐๐ บาท และถ้าราคาสูงกว่านั้นขึ้นไปให้คิดให้อีกร้อยละ ๕ ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น แต่ถ้าผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายได้ส่งมอบทรัพย์สินแก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ให้ผู้เป็นเจ้าของหรือผู้มีสิทธิจะได้รับทรัพย์สินนั้นเสียเงินเพิ่มอีกร้อยละ ๒.๕ แห่งค่าทรัพย์สินเป็นค่าธรรมเนียมแก่ทบวงการนั้น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรางวัลซึ่งจะให้แก่ผู้เก็บได้ แต่ค่าธรรมเนียมนี้ให้จำกัดไว้ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท<sup>๒</sup>

ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินที่หายนั้นมีราคา ๔๐,๐๐๐ บาท รางวัลที่กฎหมายกำหนดให้ร้อยละ ๑๐ ของ ๓๐,๐๐๐ บาท เท่ากับ ๓,๐๐๐ บาท บวกด้วยร้อยละ ๕ ของ ๑๐,๐๐๐ บาท เท่ากับ ๕๐๐ บาท รวมเป็นเงิน ๓,๕๐๐ บาท ที่จะเป็นรางวัลแก่ผู้เก็บได้ แต่ถ้าผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายมิได้ปฏิบัติตามข้อใดข้อหนึ่งดังกล่าวข้างต้น บุคคลนั้นไม่มีสิทธิจะได้รับรางวัลใด ๆ เลย

<sup>๑</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๓.

<sup>๒</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๔.



ปัญหาก็คือว่า ถ้าเจ้าของหรือผู้มีสิทธิในทรัพย์สินนั้นปฏิเสธไม่ยอมให้รางวัล ผู้ที่เก็บทรัพย์สินได้และได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้วจะมีสิทธิเรียกร้องเงินรางวัลหรือมี สิทธิฟ้องคดีเพื่อเรียกร้องเงินรางวัลตามอัตราที่กฎหมายกำหนดได้หรือไม่ ในประเด็นนี้ ศาสตราจารย์ ม.ร.ว. เสนีย์ ปราโมช มีความเห็นว่าควรเรียกร้องได้ตามอัตราที่กฎหมาย กำหนดไว้ เนื่องจากเป็นมูลหนี้ที่บัญญัติขึ้นโดยตัวบทกฎหมาย แต่ก็ไม่ห้ามที่เจ้าของ ทรัพย์สินหายจะให้รางวัลมากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือจะตกลงกันเป็นอย่างอื่น ก็ได้<sup>๓</sup>

อย่างไรก็ตาม ถ้าผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายได้ปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว และผู้มี สิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นมิได้เรียกเอาภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่เก็บได้ ให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตกแก่ผู้เก็บได้

แต่ถ้าทรัพย์สินซึ่งไม่มีผู้เรียกเอานั้นเป็นโบราณวัตถุ กรรมสิทธิ์แห่งทรัพย์สินนั้นตกแก่แผ่นดิน แต่ผู้เก็บได้มีสิทธิจะ ได้รับรางวัลร้อยละ ๑๐ แห่งค่าทรัพย์สินนั้น<sup>๔</sup> ซึ่งหมายความว่า ผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหายนั้นย่อมได้กรรมสิทธิ์โดยผลของกฎหมาย เมื่อได้ปฏิบัติตามถ้วนภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด แต่ถ้า ทรัพย์สินนั้นเป็นโบราณวัตถุให้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตกแก่ แผ่นดิน



มีข้อสังเกตว่า โบราณวัตถุที่เป็นทรัพย์สินหายนั้นจะตกเป็นของแผ่นดินก็ต่อเมื่อ ผู้มีสิทธิจะรับมิได้เรียกเอาภายใน ๑ ปี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๕ แต่ถ้าเป็นโบราณวัตถุที่ไม่มีเจ้าของในขณะที่พบเห็นย่อมตกเป็นของแผ่นดิน ทันทีตามมาตรา ๒๔ แห่งพระราชบัญญัติโบราณสถานฯ และผู้เก็บได้มีสิทธิได้รับรางวัล จากแผ่นดินไม่เกิน ๑ ใน ๓ แห่งค่าของทรัพย์สิน ไม่ใช่ร้อยละ ๑๐ ตามมาตรา ๑๓๒๕ ของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

## ๒.๒ การได้มาซึ่งทรัพย์สินที่ตกหรือทิ้งทะเลหรือทางน้ำหรือที่น้ำซัดขึ้นฝั่ง

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ กรณีการเก็บได้ซึ่งทรัพย์สินอันตกหรือทิ้งทะเลหรือทางน้ำหรือที่น้ำซัดขึ้นฝั่งว่า “การ เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินอันตกหรือทิ้งทะเล หรือทางน้ำ หรือน้ำซัดขึ้นฝั่งนั้น ให้บังคับตาม กฎหมายและกฎข้อบังคับว่าด้วยการนั้น”<sup>๕</sup> ทรัพย์สินตกหายหรือทิ้งทะเลนี้อาจจะ เป็นการทิ้งโดยจงใจ อาทิ เพื่อป้องกันมิให้เรืออับปาง หรือไม่ได้จงใจ อาทิ ของพลัด ตกลงไปในทะเลโดยไม่รู้อันเข้าลักษณะทรัพย์สินหายได้ แต่ต้องไม่ใช่กรณีที่ผู้ทิ้งสละ

<sup>๓</sup>ศรีราชา เจริญพานิช. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๕๓. หน้า ๑๔๘.

<sup>๔</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๕.

<sup>๕</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๖.



กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้น ซึ่งหากผู้ทิ้งทรัพย์สินนั้นเจตนาสละกรรมสิทธิ์แล้วย่อมต้องบังคับตามกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สินที่ไม่มีเจ้าของ

ทรัพย์สินอันตกหรือทิ้งทะเลดังกล่าวนี้ให้บังคับตามกฎหมายและกฎหมายข้อบังคับว่าด้วยการนั้น กล่าวคือ ถ้าเป็นทรัพย์สินที่ทิ้งลงทะเลก็ต้องบังคับตามกฎหมายทะเล ซึ่งเป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่บัญญัติไว้ในกรณีที่มีผู้เก็บทรัพย์สินที่ทิ้งจากเรือเพื่อไม่ให้เรืออับปาง แต่ถ้าเป็นทรัพย์สินที่เก็บได้ในลำน้ำ หรือน้ำซัดขึ้นฝั่งภายในประเทศ ก็ต้องบังคับตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พุทธศักราช ๒๔๕๖ ที่ใช้บังคับในปัจจุบัน โดยมาตรา ๑๒๘ และมาตรา ๑๒๙ กำหนดไว้ว่า

“มาตรา ๑๒๘ ผู้ใดพบและเก็บทรัพย์สินของในแม่น้ำ อันเป็นของ ๆ คนอื่นที่หายไป เช่น ไม้ซุงหรือไม้กระดานที่เป็นของพลัดจากแพ หรือเรือ หรือสิ่งของอย่างอื่น ท่านว่าต้องนำส่งไว้ยังโรงพักกองตระเวนที่ตั้งอยู่ใกล้”

และ “มาตรา ๑๒๙ เมื่อมีทรัพย์สินของมาส่งไว้ดังนั้น กองตระเวนต้องคืนให้แก่เจ้าของ ถ้าหากรู้จักตัว ถ้าหาเจ้าของไม่ได้ ก็ให้ประกาศโฆษณาไว้ เมื่อพ้นกำหนดเวลา ๓ เดือนไปแล้ว ท่านว่าให้ขายทรัพย์สินของนั้นโดยวิธีขายทอดตลาด ขายได้เงินเท่าใด ให้ชักไว้ร้อยละ ๑๐ สำหรับผู้ที่พบและเก็บทรัพย์สินของนั้น ๆ เหลือจากนั้นให้ส่งไว้เป็นของรัฐบาล แต่ในการที่จะคืนเจ้าของก็ดี หรือจะขายทอดตลาดก็ดี ท่านให้กองตระเวนสืบให้ทราบเสียก่อนว่าทรัพย์สินของนั้น ๆ จะต้องเสียภาษีศุลกากรหรือไม่”

จากบทกฎหมายดังกล่าวนี้ จะเห็นได้ว่าผู้เก็บทรัพย์สินได้ไม่มีโอกาสที่จะได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ตกหรือทิ้งทะเล หรือทางน้ำ รวมทั้งทรัพย์สินที่น้ำซัดขึ้นฝั่งแต่อย่างใด แต่มีสิทธิได้รับเงินจากการขายทอดตลาดซึ่งทรัพย์สินนั้นในอัตราร้อยละ ๑๐ ของจำนวนเงินที่ขายทรัพย์สินได้

### ๒.๓ การได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาหรือเกี่ยวข้องในการกระทำความผิด

ในเรื่องเกี่ยวกับการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินที่ได้มาหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า “ภายในบังคับแห่งกฎหมายอาชญา กรรมสิทธิ์แห่งสิ่งใด ๆ ซึ่งได้ใช้ในการกระทำผิดหรือได้มาโดยการกระทำผิด หรือเกี่ยวกับการกระทำผิดโดยประการอื่น และได้ส่งไว้ในความรักษาของกรมในรัฐบาลนั้น ท่านว่าตกเป็นของแผ่นดิน ถ้าเจ้าของมิได้เรียกเอาภายใน ๑ ปีนับแต่วันส่ง หรือถ้าได้ฟ้องคดีอาชญาต่อศาลแล้วนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของท่านให้ผ่อนเวลาออกไปเป็น ๕ ปี

ถ้าทรัพย์สินเป็นของเสียง่าย หรือถ้าหวังซ้ำไว้จะเป็นการเสี่ยงความเสียหายหรือค่าใช้จ่ายจะเกินส่วนกับค่าของทรัพย์สินนั้นไซ้ ท่านว่ากรมในรัฐบาลจะจัดให้เอาออกขายทอดตลาดก่อนถึงกำหนดก็ได้ แต่ก่อนที่จะขาย ให้จัดการตาม



ควรเพื่อบันทึกรายการอันเป็นเครื่องให้บุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นอาจทราบว่าเป็นทรัพย์สินของตนและพิสูจน์สิทธิได้ เมื่อขายแล้วได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้แทนตัวทรัพย์สิน”<sup>๖</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวเป็นเรื่องของทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิด ทรัพย์สินที่ได้มาโดยการกระทำความผิด หรือทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดซึ่งถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ยึด หรือเรียกให้ส่งมาโดยชอบด้วยกฎหมาย และเก็บรักษาไว้ในกรมของรัฐบาล เช่น อาวุธที่ใช้แทง ไซยง ทรัพย์สินที่ถูกลัก ถูกปล้นมา เป็นต้น แต่ต้องมีใช้ทรัพย์สินที่มีค่าพิพาทษาให้รับแล้ว เพราะทรัพย์สินที่ถูกศาลสั่งริบแล้วย่อมตกเป็นของแผ่นดินทันที เว้นแต่เจ้าของมิได้รู้เห็นในการกระทำความผิดจะได้ร้องต่อศาลขอคืนทรัพย์สินนั้นเสียภายใน ๑ ปี ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๖

ทรัพย์สินตามมาตรานี้เป็นทรัพย์สินที่ได้ยึดหรือเก็บรักษาไว้โดยชอบโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งอาจจะไม่มีการฟ้องคดีหรืออาจจะมีการฟ้องคดีต่อศาลแล้วก็ได้ แต่ศาลมิได้พิพาทษาให้ริบหรือได้สั่งให้คืนแก่เจ้าของแล้ว หากเจ้าของมิได้เรียกเอาคืนเสียภายใน ๑ ปี นับแต่วันส่ง หรือวันที่มีค่าพิพาทษาถึงที่สุดแล้วแต่กรณี แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของกฎหมายผ่อนเวลาให้เป็น ๕ ปี จึงให้ตกเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน



ถ้าทรัพย์สินดังกล่าวเป็นของสดเสีงง่าย เช่น ผัก ผลไม้ อาหารสด หรือการเก็บรักษาไว้จะเป็นการเสีงต่อความเสีงหาย เช่น เครื่องยนต์ที่เก็บไว้นาน ๆ ไม่แน่ว่าจะเสีงหรือไม่ หรือการเก็บรักษาไว้จะต้องเสีงค่าใช้จ่ายมากไม่คุ้มกับค่าทรัพย์สินนั้น เช่น สัตว์เลี้ยงที่ต้องเลี้ยงด้วยอาหารราคาแพง หรือการดูแลรักษากรณีเจ็บป่วย เป็นต้น กรมที่เก็บรักษาทรัพย์สินนั้นอาจขายทอดตลาดทรัพย์สินนั้น แล้วเก็บรักษาเงินที่ขายได้ไว้จนกว่าจะครบกำหนดเวลา ๑ ปี หรือ ๕ ปีก็ได้ แต่ก่อนจะขายต้องบันทึกรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สินนั้นไว้ด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินคืนได้ทราบว่าเป็นทรัพย์สินของตนและสามารถจะพิสูจน์สิทธิของตนได้

มีข้อสังเกตว่า ทรัพย์สินใดที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยการกระทำความผิด หรือเกี่ยวกับการกระทำความผิดนั้น โดยปกติพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ ก็จะต้องเก็บรักษาไว้เพื่อเป็นพยานหลักฐานในคดีอาญา ถ้าเป็นของที่ใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาจากการกระทำความผิดหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดโดยประการใด ๆ ศาลอาจพิพาทษาให้ริบเสีงและตกเป็นของแผ่นดิน แต่กรณีที่ยังไม่มีค่าพิพาทษาให้ริบกรรมสิทธิ์ก็ยังเป็นของเจ้าของทรัพย์สินนั้นอยู่ ดังนั้น ในกรณีที่ศาลมิได้สั่งคืนทรัพย์สิน

<sup>๖</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๗.



เหล่านี้ให้แก่เจ้าของไปไม่ว่าด้วยเหตุประการใดก็ตาม และทั้งเจ้าของทรัพย์สินนั้นมิได้ใช้สิทธิเรียกเอาทรัพย์สินนั้นคืนภายใน ๑ ปีนับแต่วันส่ง หรือถ้ามีการฟ้องคดีก็ให้นับภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่คำพิพากษาถึงที่สุด แต่ถ้าไม่ทราบตัวเจ้าของทรัพย์สินนั้น ก็ให้ขยายเวลาจาก ๑ ปีเป็น ๕ ปี เพราะในบางกรณีเจ้าของทรัพย์สินอาจจะไม่รู้วาททรัพย์สินของตนถูกนำไปใช้หรือเกี่ยวข้องกับกรกระทำผิด เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นไม่รู้ไม่เห็นหรือมิได้เกี่ยวข้องกับกรกระทำผิดนั้นด้วยก็ตาม

#### ๒.๔ กรณีเป็นการได้มาซึ่งของมีค่าที่ซ่อนหรือฝังไว้

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้ไว้ว่า “สังหาริมทรัพย์มีค่าซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ นั้น ถ้ามีผู้เก็บได้โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน ผู้เก็บได้ต้องส่งมอบทรัพย์สินนั้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น แล้วมีสิทธิจะได้รับรางวัล ๑ ใน ๓ แห่งค่าทรัพย์สินนั้น”<sup>๗</sup>

บทบัญญัติดังกล่าวนี้เป็นเรื่องสังหาริมทรัพย์มีค่าซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ในลักษณะพฤติการณ์ที่ไม่มีผู้ใดจะอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ ถ้าเป็นสังหาริมทรัพย์มีค่าแต่มีได้ซ่อนหรือฝังไว้ หรือแม้จะซ่อนหรือฝังไว้ แต่มีพฤติการณ์ที่แสดงว่าอาจมีผู้หนึ่งผู้ใดเป็นเจ้าของได้ ก็ไม่อยู่ในบังคับของบทบัญญัติดังกล่าวมานั้น แต่จะรู้ได้อย่างไรว่าเป็นสังหาริมทรัพย์ที่มีค่านั้น คงต้องพิจารณาจากหลายปัจจัยประกอบกัน เช่น ประการแรก ต้องมีมูลค่าในเชิงเศรษฐกิจ มีราคาที่สามารถประเมินได้เป็นรูปธรรม ประการที่สอง ต้องมีมูลค่าในทางประวัติศาสตร์ หรือบางคนเรียกว่า “มีค่าควรเมือง” เนื่องจากเป็นสังหาริมทรัพย์ซึ่งซ่อนหรือฝังไว้ กฎหมายจึงให้กรรมสิทธิ์ตกเป็นของแผ่นดิน เพื่อที่จะให้ชนรุ่นหลังได้มีโอกาสเห็นและศึกษาถึงสภาพและความเป็นมาของทรัพย์สินนั้น และประการสุดท้าย ต้องมีมูลค่าในทางจิตใจแก่คนในสังคม

สังหาริมทรัพย์มีค่าเมื่อซ่อนหรือฝังไว้ในพฤติการณ์ที่แสดงว่าไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของในขณะที่เก็บได้แล้วย่อมตกเป็นของแผ่นดิน ทั้งนี้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าทรัพย์สินนั้น เจ้าของสละกรรมสิทธิ์แล้วหรือไม่ กฎหมายถือเอาตอนเก็บได้เป็นสำคัญว่าพฤติการณ์ที่แสดงว่ามีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้หรือไม่ เช่น เก็บได้ในถ้ำ หรือฝังไว้ในดินกลางป่าลึกซึ่งไม่มีผู้คนอยู่อาศัย แต่ถ้าเก็บได้ในที่ดินของเอกชนก็ยังไม่เพียงพอที่จะถือว่าไม่มีผู้ใดสามารถอ้างเป็นเจ้าของได้

แต่ถ้าผู้เก็บได้ส่งมอบสังหาริมทรัพย์นั้นแก่เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว ย่อมมีสิทธิจะได้รับรางวัล ๑ ใน ๓ แห่งค่าของทรัพย์สินนั้น ซึ่งกรณีนี้จะมากกว่ากรณีผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหาย

<sup>๗</sup>ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๒๘.



ซึ่งเป็นโบราณวัตถุตามมาตรา ๑๓๒๕ ที่ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดินซึ่งผู้เก็บได้มีสิทธิจะได้รับรางวัลเพียงร้อยละ ๑๐ แห่งค่าทรัพย์สินนั้น

อนึ่ง แม้ทรัพย์สินดังกล่าวจะตกเป็นของแผ่นดินเพราะเก็บได้โดยพฤติการณ์ ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของก็ตาม แต่ถ้าต่อมามีผู้ใดพิสูจน์ความเป็นเจ้าของได้ แผ่นดินนั้นก็จะต้องคืนทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้เป็นเจ้าของ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

### ๓. บทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ในกรณีที่มีผู้เก็บทรัพย์สินได้แล้วไม่นำมาคืนเจ้าของหรือส่งมอบให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อตามหาเจ้าของต่อไปนั้น กฎหมายได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ดังนี้



**๓.๑ กรณีทรัพย์สินนั้นเป็นโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุ**  
จะมีความผิดตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ ซึ่งมาตรา ๓๑ ได้กำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไว้ว่า “ผู้ใดเก็บได้ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุที่ซ่อนหรือฝังหรือทอดทิ้งโดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดสามารถอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ และเบียดบังเอาโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๗ ปี หรือปรับไม่เกิน ๗๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”<sup>๔</sup>

นอกจากนี้ มาตรา ๓๑ ทวิ ยังได้กำหนดบทลงโทษสำหรับบุคคลที่ช่วยจำหน่ายหรือรับซื้อทรัพย์สินที่ผู้เก็บได้นำมาขายให้โดยกำหนดว่า “ผู้ใดซ่อนเร้นจำหน่าย เอาไปเสีย หรือรับซื้อ รับจำหน่าย หรือรับไว้โดยประการใด ๆ ซึ่งโบราณวัตถุหรือศิลปวัตถุอันได้มาโดยการกระทำความผิด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”<sup>๕</sup>

**๓.๒ กรณีที่เป็นทรัพย์สินอื่นทั่วไปจะมีความผิดฐานยกยอกตามประมวลกฎหมายอาญา**

ซึ่งมาตรา ๓๕๕ บัญญัติว่า “ผู้ใดเก็บได้ซึ่งสิ่งสิ่งหาปริมาณอันมีค่าอันซ่อนหรือฝังไว้โดยพฤติการณ์ซึ่งไม่มีผู้ใดอ้างว่าเป็นเจ้าของได้ แล้วเบียดบังเอาทรัพย์สินนั้นเป็นของตนหรือของผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๓๑ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.

<sup>๕</sup>พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ มาตรา ๓๑ ทวิ เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕.



## บทสรุป

จากบทบัญญัติแห่งกฎหมายในแต่ละฉบับดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่ว่าทรัพย์สินหายนั้นจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม หรือทรัพย์สินนั้นจะเป็นโบราณวัตถุหรือไม่ก็ตาม หากมีผู้เก็บทรัพย์สินเหล่านั้นได้ ผู้เก็บทรัพย์สินได้ก็ต้องนำมาคืนแก่เจ้าของ หรือถ้าไม่พบเจ้าของก็ต้องนำส่งให้แก่เจ้าพนักงานเพื่อติดตามหาตัวเจ้าของทรัพย์สินต่อไป โดยผู้เก็บทรัพย์สินได้แล้วนำมาคืนแก่เจ้าของนั้นมีสิทธิได้รับรางวัลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ แต่หากผู้เก็บทรัพย์สินได้นั้นไม่นำมาคืนเจ้าของ หรือส่งมอบแก่เจ้าพนักงานเพื่อประกาศหาตัวเจ้าของต่อไป บุคคลนั้นก็ย่อมมีความผิดและได้รับโทษตามกฎหมาย

ดังนั้น ผู้ที่เก็บทรัพย์สินได้ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นโบราณวัตถุหรือไม่ก็ตาม จะต้องนำทรัพย์สินนั้นมาคืนแก่เจ้าของ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากทรัพย์สินนั้นเป็นโบราณวัตถุ ผู้เก็บได้ต้องนำมาคืนแก่ทางราชการ ทั้งนี้ เพื่อสงวนและรักษาทรัพย์สินนั้น ๆ เอาไว้ให้นุชนคนรุ่นหลังได้ศึกษาถึงความเป็นมาอันจะมีคุณค่าในการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์สืบไป โดยผู้คืนทรัพย์สินอันเป็นโบราณวัตถุนั้นมีสิทธิได้รับรางวัลจากทางราชการเพื่อเป็นการตอบแทนตามที่กฎหมายกำหนด **๑**

## เอกสารอ้างอิง

- บัญญัติ สุชีวะ. คำอธิบายกฎหมายลักษณะทรัพย์, กรุงเทพฯ : กรุงเทพมหานคร พิมพ์ครั้งที่ ๑๔, ๒๕๕๕.
- ศรีราชา เจริญพานิช. คำอธิบายกฎหมายว่าด้วยทรัพย์สิน, กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์เดือนตุลา, พิมพ์ครั้งที่ ๓, ๒๕๕๓.
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕



**One of the most powerful safe guards a prince  
can have against conspiracies is to avoid  
being hated by the populace.**

Niccolo Machiavelli (1469-1527), *The Prince*

**เครื่องป้องกันความคิดกบฏต่อเจ้าที่มีทรงพลังมากที่สุด  
ก็คือ หลีกเลียงการทำให้ประชาชนเกลียด.  
นิคโคโล่ มาเคียเวลลี (๑๔๖๙-๑๕๒๗)**

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๘๒, วิทยาการ เชียงกูล)



ผู้เขียน  
นางสาวสร้อยม พรหมโสม  
นิติกร สำนักกฎหมาย



# สิทธิในที่ดิน

## บทนำ

ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ นั้น ได้เริ่มมีการพระราชทานที่ดินโดยการออกสำรวจที่ดิน ในประเทศ ทั้งนี้ เพื่อที่จะออกเอกสารโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชน เป็นครั้งแรก โดยดำเนินการรังวัดหมายเลขเขตที่ดินตามประกาศ กระแสพระบรมราชโองการ บริเวณบ้านพลับ ตำบลเกาะเกิด อำเภอบางปะอิน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๐ หรือ พ.ศ. ๒๔๔๔ (ค.ศ. ๑๙๐๑) อีกทั้ง ทรงออกประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑล กรุงเก่า เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินเป็นครั้งแรกของประเทศไทย และต่อมาได้มีการตรา “พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗” (พ.ศ. ๒๔๕๑) ขึ้นใช้บังคับโดยได้รวบรวมการดำเนินการตามกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องที่ดิน หลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินในเวลาต่อมา นอกจากนี้ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม เป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ซึ่งฉบับสุดท้ายคือ พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ต่อมาได้ วิวัฒนาการเป็น “ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗” ที่ใช้บังคับ เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่าง ๆ สืบมา จนถึงปัจจุบัน ครั้นเมื่อสภาพเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ได้เจริญเติบโตขึ้น โดยเฉพาะการพัฒนาการของสังคมระบอบ ประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และทุนนิยมแพร่หลายเข้ามา ประกอบกับ จำนวนประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทำให้สิ่งที่เป็นปัจจัย ๔ ของการดำรงชีวิตนั้นมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น และปัจจัยที่สำคัญ



ประการหนึ่งคือ “ที่ดินทำกิน” มีคุณค่ามากขึ้นตามมาด้วย ทำให้เกิดความต้องการในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินมีเพิ่มมากขึ้นตามลำดับ<sup>๑</sup>

คอลัมน์เกร็ดกฎหมายนำฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “สิทธิในที่ดิน” เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดิน อันประกอบด้วยสาระสำคัญคือ ความหมายของที่ดิน ประเภทของที่ดิน หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน ตลอดจนการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน และเอกสารอื่นที่ไม่ถือเป็นเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินตามลำดับดังนี้

## ๑. ความหมายของที่ดิน<sup>๒</sup>

### ๑.๑ ความหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มาตรา ๑ นั้น ได้บัญญัติความหมายของคำว่า “ที่ดิน” ไว้ว่า หมายความว่า พื้นที่ดินทั่วไป และให้หมายความรวมถึง ภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล ด้วย

ส่วน “สิทธิในที่ดิน” ตามความหมายของประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ มี ๒ ประการ คือ กรรมสิทธิ์ และสิทธิครอบครอง

๑) **กรรมสิทธิ์** หมายถึง ความเป็นเจ้าของ ซึ่งบุคคลอาจเป็นเจ้าของที่ดินได้โดยการมีกรรมสิทธิ์โดยรัฐจะออกหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ให้

๒) **สิทธิครอบครอง** หมายถึง สิทธิครอบครองในฐานะเป็นเจ้าของ โดยการทำประโยชน์ หรือการถือครอง แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ โดยรัฐจะออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หรือหลักฐานที่เรียกชื่ออย่างอื่นให้

การแย่งการครอบครองที่ดินกรรมสิทธิ์ต้องแย่งการครอบครอง โดยสงบ เปิดเผย และเจตนาเป็นเจ้าของติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี จึงจะได้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ หรือการครอบครองปรปักษ์ ส่วนที่ดินที่มีสิทธิครอบครองหากถูกแย่งการครอบครองต้องฟ้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี ไม่เช่นนั้นหมดสิทธิ์ฟ้องตามมาตรา ๑๓๗๕

### ๑.๒ ความหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่มีคำนิยามของ “ที่ดิน” ไว้เป็นการเฉพาะ แต่ได้บัญญัติเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ไว้ในมาตรา ๑๓๙ ว่า “อสังหาริมทรัพย์ หมายความว่า ที่ดิน และทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินมีลักษณะเป็นการถาวรหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น และหมายความรวมถึงทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดิน หรือทรัพย์อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้นด้วย”

<sup>๑</sup> “กรรมสิทธิ์ที่ดิน” : การแก้ปัญหาของสังคมไทยในระบอบเสรีนิยมสมัยใหม่ แหล่งที่มา [www.gotokhow.org/post/449434](http://www.gotokhow.org/post/449434) สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.

<sup>๒</sup> สรุปลจาก ปรีชา พรหมเพชร , มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมการถือครองที่ดิน, วิทยานิพนธ์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง แหล่งที่มา <http://tdc.thailis.or.th/tdr//browse.php>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.



## ๒. ประเภทของที่ดิน<sup>๓</sup>

### ๒.๑ ที่ดินของรัฐ

“ที่ดินของรัฐ” ไม่มีบทนิยามกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์โดยตรง คงมีแต่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๔ เท่านั้น ที่ได้ให้ความหมาย “ที่ดินของรัฐ” ไว้ว่า หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

ส่วนในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ ได้บัญญัติไว้ว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” โดยในกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้ “ที่ดินของรัฐ” หมายถึง “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และบรรดาที่ดินทั้งหลายที่เอกชนยังมีได้สิทธิตามกฎหมาย โดยรวมไปถึงที่ดินที่มีผู้เข้าไปยึดถือครอบครองเองโดยพลการ และมีได้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์มหาชนที่กำหนดให้สิทธิในที่ดินแก่เอกชนด้วย” ซึ่งจากความหมายดังกล่าว จึงอาจจะแบ่งที่ดินของรัฐออกกว้าง ๆ ได้ ๒ ประเภท คือ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา กับที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน



“ที่ดินของรัฐ” หมายความว่า บรรดาที่ดินทั้งหลายอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือสาธารณสมบัติของแผ่นดินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้อนุมัติให้บุคคลเข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ

#### ๒.๑.๑ ที่ดินอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา

หมายถึง ที่ดินที่รัฐถือกรรมสิทธิ์ได้เช่นเดียวกับเอกชน และโดยทั่วไปหมายถึงที่ราชพัสดุ ซึ่งรวมถึงอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด และยังรวมถึงสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะด้วย

สิทธิในทรัพย์สินของแผ่นดินธรรมดา อาจโอนกันได้เช่นเดียวกับทรัพย์สินของเอกชน โดยอาศัยอำนาจแห่งบทกฎหมายเฉพาะ หรือพระราชกฤษฎีกา ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๕ นอกจากนี้ ห้ามมิให้ยึดทรัพย์สินของแผ่นดินเพื่อบังคับชำระหนี้ ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๗ และไม่อาจถูกครอบครองปรปักษ์ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ได้ ซึ่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เพียงแต่ห้ามมิให้ยึดเท่านั้น ส่วนการโอนโดยสมัครใจของรัฐ

<sup>๓</sup> เรื่องเดียวกัน.



กฎหมายมิได้ห้ามเอาไว้ เพียงแต่จะต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงฉบับที่ ๕ (พ.ศ. ๒๕๒๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ (มาตรา ๘ และมาตรา ๑๒) ซึ่งกำหนดเรื่องการโอนไว้ว่า โดยทั่วไปจะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรีก่อน และการโอนเพื่อการปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายที่กำหนดไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการรัฐมนตรี

### ๒.๑.๒ ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓๐๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติไว้ว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทั้งทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า ที่ชายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ

๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่า ป้อมและโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธยุทโธปกรณ์

จากหลักกฎหมายดังกล่าว ลักษณะสำคัญของสาธารณสมบัติของแผ่นดินขึ้นอยู่กับว่าสภาพของที่ดินนั้นได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนเพื่อประโยชน์ร่วมกัน หรือไม่

### ๒.๒ ที่ดินเอกชน

หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินกรรมสิทธิ์ กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

#### ๒.๒.๑ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์

ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่ดินประเภท โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว

#### ๒.๒.๒ ที่ดินที่บุคคลมีสิทธิครอบครอง

ได้แก่ ที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ ซึ่งได้แก่ ที่ดินมือเปล่าทั้งหลายที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.), แบบหมายเลข ๓ ใบเหี้ยบบย่ำ ตราจอง รวมถึงที่ดินที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) เป็นต้น

## ๓. หลักเกณฑ์การออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์<sup>๕</sup>

๓.๑ ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน คือ โฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส. ๓ ก. น.ส. ๓ ข.) ได้ จะต้องเป็นที่ดินที่มีลักษณะตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๓ (พ.ศ. ๒๕๓๓) ข้อ ๑๔ ดังนี้

<sup>๕</sup> กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย แหล่งที่มา <http://www.dol.go.th/>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.



- ๑) จะต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว
- ๒) ไม่เป็นที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง ที่เลี้ยงสัตว์สาธารณประโยชน์
- ๓) ไม่เป็นที่ดินซึ่งได้หวงห้ามไว้เพื่อประโยชน์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘
- ๔) ไม่เป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
- ๕) ไม่เป็นที่ดินของรัฐที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติสงวนหรือหวงห้ามเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- ๖) ไม่เป็นที่ดินที่คณะรัฐมนตรีสงวนไว้เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือเพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น



ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่เอกชนสามารถมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ ที่ดินกรรมสิทธิ์ กับที่ดินที่มีสิทธิครอบครอง

๓.๒ ที่ดินที่จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้โดยมีในเงื่อนไขหรือลักษณะเฉพาะ ได้แก่

- ๑) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศหวงห้ามตามมาตรา ๙ (๒) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ๒) ที่เกาะ จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบจอง ใบเหยียบย่ำ น.ค. ๓ ก.ส.น. ๕ หรือเป็นที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือเป็นที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว
- ๓) เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ พื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า พื้นที่ห้ามล่าสัตว์ป่า หรือพื้นที่ที่ได้จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) หรือได้ออกใบจอง ใบเหยียบย่ำ ตราจอง ไว้ก่อนการสงวนหรือหวงห้ามที่ดิน
- ๔) ที่ดินที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) ใบแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน ตามมาตรา ๒๗ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หรือมีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หรือมีหลักฐาน น.ค. ๓ ก.ส.น. ๕ ก่อนประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดิน



๕) พื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยร้อยละ ๓๕ ขึ้นไป ตามที่กำหนดไว้ในนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ผู้ครอบครองที่ดินจะต้องมีสิทธิครอบครองมาก่อน การบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) หรือมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้มีสิทธิครอบครองที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมาย เช่น มีหลักฐานการแจ้งการครอบครอง (ส.ค. ๑) เป็นต้น

## ๔. หลักฐานการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะราย<sup>๕</sup>

### ๔.๑ หลักฐานประกอบการขออนุญาตที่ดิน

๑) บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ทะเบียนสมรส หลักฐานการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล (ถ้ามี)

๒) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

๓) ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน

๔) ใบจองหรือใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจอง

๕) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓, น.ส.๓ ก., น.ส.๓ ข) หรือใบสำคัญแสดงการนำที่ดินขึ้นทะเบียน (แบบหมายเลข ๓)

๖) ใบไต่สวนหรือใบนำ

๗) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ ในกรณีที่ได้รับการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเอง หรือสหกรณ์นิคม (น.ค.๓ หรือ กสน.๕)

๘) หลักฐานการเสียภาษีที่ดิน หรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

### ๔.๒ หลักฐานประกอบการขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์

๑) บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้าน ทะเบียนสมรส หลักฐานการเปลี่ยนชื่อตัว ชื่อสกุล (ถ้ามี)

๒) แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

๓) ใบรับแจ้งความประสงค์จะได้สิทธิในที่ดิน

๔) ใบจองหรือใบเหี้ยบย่ำ หรือตราจอง

๕) หนังสือแสดงการทำประโยชน์ ในกรณีที่ได้รับการจัดที่ดินในนิคมสร้างตนเอง หรือสหกรณ์นิคม (น.ค.๓ หรือ กสน.๕)

๖) หลักฐานการเสียภาษีที่ดินหรือหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง

## ๕. เอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน<sup>๖</sup>

### ๕.๑ แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑)

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) คือ ใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่า ผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ (แต่ปัจจุบันไม่มีการแจ้ง ส.ค.๑ อีกแล้ว)

<sup>๕</sup> เรื่องเดียวกัน.

<sup>๖</sup> เรื่องเดียวกัน.



ส.ค.๑ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้น ตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.๑ จึงทำการโอนกันได้ เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ซึ่งผู้มี ส.ค.๑ มีสิทธินำมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ข.) ได้ ๒ กรณี คือ

**กรณีที่ ๑** นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้า

**กรณีที่ ๒** นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ข.) เฉพาะราย คือ กรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ก็ให้ไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ที่ดินตั้งอยู่ และเฉพาะการออกโฉนดที่ดินในกรณีนี้จะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น



ส.ค.๑ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น

### ๕.๒ ใบจอง (น.ส. ๒)

ใบจอง คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ซึ่งใบจองนี้จะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งทางราชการจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่และผู้ต้องการจับจองควรคอยฟังข่าวของทางราชการ

ผู้มีใบจองจะต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินภายใน ๖ เดือน และต้องทำประโยชน์ในที่ดินให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับใบจอง อีกทั้งต้องทำประโยชน์ให้ได้อย่างน้อยร้อยละ ๗๕ ของที่ดินที่จัดให้ ที่ดินที่มีใบจองนี้จะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดกเมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขออนุญาตหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ข.) หรือโฉนดที่ดินได้ แต่หนังสือรับรองการทำประโยชน์หรือโฉนดที่ดินนั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

### ๕.๓ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. และ น.ส.๓ ข.)

หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓ น.ส.๓ ก. และ น.ส.๓ ข.) หมายความว่า หนังสือรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว ดังนี้



น.ส. ๓ ออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินทั่ว ๆ ไป ในพื้นที่ที่ไม่มีระวาง โดยมีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน หรือออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ ซึ่งรัฐมนตรียังไม่ได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออก)

น.ส. ๓ ก. ออกในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ (นายอำเภอท้องที่เป็นผู้ออกให้)

น.ส. ๓ ข. ออกในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และรัฐมนตรีได้ประกาศยกเลิกอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติการตามประมวลกฎหมายที่ดินของหัวหน้าเขต นายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว (เจ้าพนักงานที่ดิน เป็นผู้ออก)

#### ๕.๔ ใบไต่สวน (น.ส. ๕)

ใบไต่สวน คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นหนังสือแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้กันได้ ถ้าที่ดินมีใบไต่สวน และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แสดงว่าที่ดินนั้นนายอำเภอได้รับรองการทำประโยชน์แล้ว เมื่อจดทะเบียนโอนจะต้องจดทะเบียนในหนังสือรับรองการทำประโยชน์ก่อน แล้วจึงมาจดทะเบียนใบไต่สวน แต่ถ้าใบไต่สวนมีแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.๑) หรือไม่มีหลักฐานที่ดินใด ๆ และเป็นที่ดินที่นายอำเภอยังไม่รับรองการทำประโยชน์ จะจดทะเบียนโอนกันไม่ได้ เว้นแต่เป็นการจดทะเบียนมรดก

#### ๕.๕ โฉนดที่ดิน

โฉนดที่ดิน คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกให้ตามกฎหมายเดิม แต่ก็ถือว่ามีการกรรมสิทธิ์เช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามีการกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์ เช่น มีสิทธิใช้ประโยชน์จากที่ดิน มีสิทธิจำหน่าย มีสิทธิขัดขวางไม่ให้ผู้ใดเข้ามาเกี่ยวข้องกับทรัพย์สินโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

## ๖. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน<sup>๑</sup>

๑) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ เช่น ได้มาโดยได้โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หรือตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ได้มาซึ่งที่ บ้านที่สวน ตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ ที่ดินประเภทนี้ถือเป็นที่มีกรรมสิทธิ์แต่ไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์และไม่ถือว่าเป็นที่ดินมือเปล่า<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดิน แหล่งที่มา <http://www.sureprop.com/page/1416> , สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๗.

<sup>๒</sup> คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๕๗๐/๒๕๐๐ ที่พิพากษาซึ่งเจ้าของได้ครอบครองทำที่ดินให้เป็นที่บ้านที่สวนมาก่อนประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ และพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ แล้ว แม้ที่ดินพิพาทจะเป็นที่ดินมือเปล่าไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ก็ต้องนำกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ มาใช้บังคับคดี โดยถืออายุความสละที่ดิน ๙ ปี ๑๐ ปี หาอายุความ ๑ ปี ไม่.



๒) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้มาโดยขออนุญาตที่ดินทั้งตำบลและได้มาโดยขออนุญาตที่ดินเฉพาะราย (ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๕๘ และ มาตรา ๕๙)

๓) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยนิติกรรม เช่น โดยการ ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ จำนอง ขายฝาก ซึ่งต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นเป็นโมฆะ

๔) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยผลของกฎหมาย เช่น

๔.๑) การได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจากที่งอกริมตลิ่ง ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๘ บัญญัติว่า “ที่ดินแปลงใดเกิดที่งอกริมตลิ่ง ที่งอกย่อมเป็นทรัพย์สินของเจ้าของที่ดินแปลงนั้น” โดยหลักของที่งอกริมตลิ่งจะต้องเกิดขึ้นโดยธรรมชาติและติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน แต่เจ้าของที่ดินจะมีกรรมสิทธิ์ในที่งอกได้ต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินแปลงใดเป็นที่ดินมือเปล่าซึ่งเกิดที่งอกออกมา เจ้าของที่ดินแปลงนั้นก็ยังมีเพียงสิทธิครอบครองที่งอกเท่านั้น ดังนั้นหากเป็นที่งอกออกมาจากที่ดินมีโฉนด เจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าวมีกรรมสิทธิ์ในที่งอก ผู้อื่นจะแย่งการครอบครองที่ดินส่วนนี้ต้องครอบครองปรปักษ์เกินกว่า ๑๐ ปีจึงจะได้กรรมสิทธิ์ หากเป็นที่งอกออกมาจากที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑. นส.๓) เจ้าของมีเพียงสิทธิครอบครอง หากผู้อื่นแย่งการครอบครองและเจ้าของไม่ฟ้องร้องเรียกคืนภายใน ๑ ปี เจ้าของสิ้นสิทธิในที่งอกนั้น



โฉนดที่ดิน คือ หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งออกให้ตามประมวลกฎหมายที่ดินปัจจุบัน นอกจากนี้ยังรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” ซึ่งออกให้ตามกฎหมายเดิม แต่ก็ถือว่ามกรรมสิทธิ์เช่นกัน ผู้เป็นเจ้าของที่ดินถือว่ามกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นอย่างสมบูรณ์

๔.๒) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยการครอบครองปรปักษ์ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๘๒ ซึ่งบัญญัติว่า “บุคคลใดครอบครองทรัพย์สินของผู้อื่นไว้โดยความสงบและโดยเปิดเผยด้วยเจตนาเป็นเจ้าของ ถ้าเป็นอสังหาริมทรัพย์ได้ครอบครองติดต่อกันเป็นเวลา ๑๐ ปี ท่านว่าบุคคลนั้นได้กรรมสิทธิ์” โดยที่ดินที่จะถูกครอบครองปรปักษ์ได้ จะต้องเป็นที่ดินของผู้อื่นที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ที่บ้านที่สวนตามกฎหมายเบ็ดเสร็จ (บทที่๔๒) แต่ที่ดินมือเปล่า (ส.ค.๑,น.ส.๓) จะถูกครอบครองปรปักษ์ไม่ได้ ทั้งนี้ การได้กรรมสิทธิ์โดยครอบครองปรปักษ์จะต้องให้ศาลสั่งว่า ได้มาโดยครอบครองปรปักษ์แล้วนำคำสั่งศาลไปขอจดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินประเภทได้มาโดยการครอบครอง หากเจ้าของได้มาโดยการครอบครองบางส่วนก็ไปขอจดทะเบียนในประเภทได้มาโดยการครอบครองเฉพาะส่วนหรือได้รับแบ่งมาโดยการครอบครอง

๔.๓) การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยทางมรดก โดยการจะมกรรมสิทธิ์ในที่ดินมรดกที่ดินมรดกนั้นต้องเป็นที่ดินที่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ เช่น โฉนดที่ดิน ถ้าที่ดินมรดกเป็นที่มือเปล่า เช่น ที่ น.ส. ๓ หรือ ส.ค. ๑ ก็มีเพียงสิทธิครอบครอง การได้ทรัพย์สินมาโดยทางมรดกนี้จะต้อง



จดทะเบียนต่อเจ้าพนักงานที่ดินเสียก่อนจึงจะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนได้ เช่น นาย ก. ทำพินัยกรรมยกที่ดินโฉนดให้นาย ข. เมื่อนาย ก. ตาย นาย ข. ก็ได้รับมรดกทันทีโดยผลของกฎหมาย โดยไม่ต้องจดทะเบียนเนื่องจากพินัยกรรมมีผลเมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตาย หรือหากไม่มีพินัยกรรม เมื่อเจ้าของมรดกถึงแก่ความตายมรดกก็ตกไปยังทายาทโดยธรรมทันที แต่ต่อมาหากนาย ข. ต้องการขายที่ดินมรดกให้นาย ค. นาย ข. จะทำไม่ได้ เพราะชื่อในโฉนดยังเป็นชื่อนาย ก. เจ้าของเดิมอยู่นาย ข. จะต้องจดทะเบียนการได้มาประภทมรดก ลงชื่อนาย ข. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์เสียก่อน จึงจะเอาที่ดินไปจดทะเบียนขายให้นาย ค. ต่อไปได้ เนื่องจากประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๒๙๙ วรรคสอง บัญญัติว่า “ถ้ามีผู้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์โดยทางอื่น นอกจากนิติกรรม สิทธิของผู้ได้มานั้น ถ้ายังมีได้จดทะเบียนไว้ ท่านว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนไม่ได้ และสิทธิอันยังมีได้จดทะเบียนนั้น มิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก ผู้ได้สิทธิมาโดยเสียค่าตอบแทนและโดยสุจริต และได้จดทะเบียนสิทธิโดยสุจริตแล้ว” ซึ่งการได้มาทางมรดกก็เป็นการได้มาโดยทางอื่นนอกจากนิติกรรมเช่นกัน

### ๗. เอกสารอื่นที่ไม่ถือเป็นเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน

นอกจากที่ได้กล่าวมาแล้วเกี่ยวกับเอกสารสิทธิเกี่ยวกับที่ดินแล้ว ในปัจจุบันประชาชนยังมีความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนเกี่ยวกับเอกสารบางประเภท ได้แก่ แบบแสดงรายการที่ดินที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่ หรือ ภ.ท.บ. ๕ ซึ่งเป็นแบบที่จะต้องไปยื่นเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีต่อเจ้าพนักงานประเมิน ณ สำนักงานอันเป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ดินตั้งอยู่ เช่น สำนักงานเขต ในกรุงเทพมหานคร สำนักงานเทศบาล ที่ว่าการอำเภอ ที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้ เป็นไปตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘

ภ.ท.บ. ๕ จึงมิใช่เอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน การซื้อขายจึงทำได้เพียงการส่งมอบการครอบครองที่ดินให้แก่กันเท่านั้น ไม่สามารถไปจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ได้ บุคคลที่มีชื่อใน ภ.ท.บ. ๕ อาจจะไม่ใช่เจ้าของที่ดิน และที่ดินอาจจะเป็นที่หวงห้ามที่ไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินก็อาจเป็นไปได้ การซื้อขายที่ดินที่มีเพียง ภ.ท.บ. ๕ จึงเป็นการเสี่ยงภัยของผู้ซื้อเอง หากประสงค์จะซื้อที่ดินที่มีหลักฐาน ภ.ท.บ. ๕ ควรให้ผู้ขายยื่นคำขอออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อพิสูจน์สิทธิก่อนว่าสามารถออกเอกสารสิทธิได้หรือไม่ หากสามารถออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื้อที่ที่คำนวณได้จากการรังวัดออกเอกสารสิทธิอาจไม่ตรงกับเนื้อที่ที่ระบุไว้ในหลักฐาน ภ.ท.บ. ๕ ได้ เพราะถือว่าเป็นที่ดินที่ไม่มีหลักฐานสำหรับที่ดิน ไม่เคยมีการรังวัดคำนวณเนื้อที่โดยกรมที่ดินมาก่อนแต่อย่างใด อีกทั้งการรังวัดออกเอกสารสิทธิที่ดินจะใช้วิธีการรังวัดทำแผนที่และคำนวณเนื้อที่โดยใช้หลักวิชาการทางแผนที่ซึ่งจะมีมาตรฐานความละเอียดถูกต้อง การแจ้งเนื้อที่ตามหลักฐาน ภ.ท.บ.๕ จึงเป็นการแจ้งของผู้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยประมาณเพื่อชำระภาษีบำรุงท้องที่ประจำปีเท่านั้น<sup>๕</sup>

<sup>๕</sup> ภ.ท.บ.๕ คืออะไร? แหล่งที่มา <http://www.sureprop.com/ภ.ท.บ.-5-คืออะไร>, สืบค้นเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๗.



## บทสรุป

จะพิจารณาเห็นได้ว่า “ที่ดิน” นั้น ถือเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่มีมูลค่ามหาศาล ประชาชนต่างก็มีความต้องการที่จะครอบครองเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและนับวันก็ยิ่งจะทวีความต้องการมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในพื้นที่ที่มีความเจริญหรือสาธารณูปโภคเข้าไปถึง ไม่ว่าจะเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัย การทำเกษตรกรรม อุตสาหกรรม หรือเพื่อการพาณิชย์ ก็ตาม ดังนั้น ประชาชนทุกคนมีสิทธิในที่ดิน จึงสมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการศึกษาและทำความเข้าใจกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องโดยละเอียด เพื่อให้การมีสิทธิในที่ดินเป็นไปอย่างถูกต้องไม่เกิดปัญหาตามมาในภายหลัง ดังนั้น ผู้เขียนจึงหวังเป็นอย่างยิ่งว่า บทความนี้จะ เป็นประโยชน์ในการสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ตามสมควร **๑**





**Not to know something is a great part of wisdom.**

Hugo Grotius, Docta Ignorantia

**การไม่รู้บางสิ่งบางอย่าง คือส่วนสำคัญของภูมิปัญญา.**

ฮิวโก กรอเชียส (๑๕๘๓-๑๖๔๕)

(หนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๑๐๗, วิทยาการ เชียงกูล)



## ความนำ

ตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญานั้น เมื่อสนธิสัญญามีผลใช้บังคับแล้ว รัฐภาคีจะต้องผูกพันตามข้อบทของสนธิสัญญาและอนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาฉบับดังกล่าว หากรัฐไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญาก็จะต้องรับผิดชอบตามกฎหมายระหว่างประเทศและไม่อาจจะกล่าวอ้างกฎหมายภายในของตน มาปฏิเสธความรับผิดชอบหรือปฏิเสธพันธกรณีตามสนธิสัญญาได้ ดังที่ มาตรา ๒๗ แห่งอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๘ ได้กำหนดไว้ว่า “รัฐภาคีไม่อาจจะกล่าวอ้างบทบัญญัติของตน ตามกฎหมายภายในมาเป็นข้ออ้างที่จะไม่ปฏิบัติตามสนธิสัญญา”



นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์  
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

# นิติสัมพันธ์ของประชาคมอาเซียน และการอนุวัติการเพื่อเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของไทย

สำหรับวิธีการอนุวัติการตามสนธิสัญญานี้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ เช่นประเทศที่ยึดถือตามหลักทวินิยม (Dualism) ซึ่งถือว่ากฎหมายภายในแยกจากกฎหมายระหว่างประเทศ สนธิสัญญาจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายภายในได้ต้องแปลงมาเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน ดังเช่นในกรณีของประเทศไทยต้องตราพระราชบัญญัติออกมารองรับสนธิสัญญาเสียก่อน สนธิสัญญาจึงจะมีผลใช้บังคับตามกฎหมายภายในได้

ในบทความนี้จะนำเสนอนิติสัมพันธ์ในกรอบของประชาคมอาเซียนในประการต่าง ๆ ที่รัฐสมาชิกของอาเซียนได้จัดทำขึ้นให้มีผลผูกพันในลักษณะและวัตถุประสงค์ต่าง ๆ กล่าวคือ มีผลผูกพันระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกันเองทั้งหมด ระหว่างบางรัฐสมาชิก หรือระหว่างรัฐสมาชิกอาเซียนกับรัฐอื่นใดที่มีได้เป็นรัฐสมาชิกของอาเซียน ทั้งนี้ ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนี้ก็จำเป็นต้องอนุวัติการตามพันธกรณีต่าง ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายภายในของประเทศได้กำหนดไว้ตามแนวคิดทฤษฎีทวินิยมดังจะได้กล่าวในรายละเอียดต่อไป



## นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนภายใต้กรอบอาเซียน<sup>๑</sup>

ภายใต้กรอบของประชาคมอาเซียนนั้น รัฐสมาชิกได้มีการจัดทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ แบ่งออกได้เป็น ๔ ลักษณะ กล่าวคือ นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน (ASEAN) เพื่อการพัฒนาสู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในความร่วมมือด้านต่าง ๆ นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศในระดับอนุภูมิภาค และนิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศ หรือประเทศอื่น ๆ ที่มีได้เป็นรัฐสมาชิกอาเซียน

๑) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน (ASEAN) เพื่อการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)

การรวมตัวกันของประเทศสมาชิกอาเซียนนับแต่มีการก่อตั้งสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้หรืออาเซียน (ASEAN) สู่การจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และอยู่ระหว่างการพัฒนาสู่การเป็น **ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC)** มีกฎหมายระหว่างประเทศรองรับนิติสัมพันธ์ในลักษณะที่เป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศหลายฉบับ ซึ่งสามารถแบ่งได้ตามลักษณะของลำดับขั้นการพัฒนาความร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนได้ ๓ ประการได้แก่ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (ASEAN) เขตการค้าเสรีอาเซียน (AFTA) และประชาคมอาเซียน (ASEAN Community)



๑.๑) **กฎบัตรอาเซียน ๒๕๕๐<sup>๒</sup> (Charter of the Association of Southeast Asian Nations 2007 : ASEAN Charter 2007)** ที่สถาปนาให้อาเซียนมีสถานะทางกฎหมายเป็น องค์การระหว่างประเทศระดับรัฐบาล (Inter-governmental organization) และมีสภาพบุคคล (Legal personality) ทั้งในเวทีระหว่างประเทศและประเทศสมาชิกอาเซียน

๑.๒) **แผนการทำงานสู่ประชาคมอาเซียน ๒๕๕๒ (Roadmap to ASEAN Community 2009 (2009-2015) ที่ใช้แทนแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ๒๕๔๗ (Vientiane Action Programme 2004)** โดยมีระยะเวลาแผนการทำงาน ๒๕๕๒-๒๕๕๘ ซึ่งแผนการทำงานสู่ประชาคมอาเซียนประกอบด้วยแผนงานต่าง ๆ ดังนี้

๑.๒.๑) **แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ๒๕๕๐ (ASEAN Economic Community Blueprint 2007 : AEC Blueprint)** โดยมีเป้าหมายให้บรรลุผลในการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนตามกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ในการสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว

<sup>๑</sup>ชาติชาย เชษฐสุขมน, ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community): ผลกระทบต่อกฎหมายไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕), หน้า ๑๔-๑๖.

<sup>๒</sup> เฟิงอ้าง, หน้า ๑๙-๒๔.



การพัฒนาความสามารถของอาเซียนในการแข่งขันทางเศรษฐกิจการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างเสมอภาค การบูรณาการอาเซียนเข้ากับเศรษฐกิจโลก การอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน อย่างมีประสิทธิภาพ ภายใต้การเคลื่อนย้ายเสรีของสินค้า บริการและการลงทุน ภายใต้การเคลื่อนย้าย โดยเสรีของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน รวมถึงการเคลื่อนย้ายทุน โดยเสรีมากยิ่งขึ้น

**๑.๒.๒) แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมือง - ความมั่นคงอาเซียน ๒๕๕๒ (ASEAN Political - Security Community Blueprint 2009 : APSC Blueprint)** ที่จัดทำขึ้นสำหรับวางแผนการทำงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งประชาคมการเมือง และความมั่นคงอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ได้แก่ การดำรงรักษาส่งเสริมสันติภาพ เสถียรภาพ และความมั่นคงในภูมิภาค ตลอดจนการดำรงให้ภูมิภาคเป็นเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์ และอาวุธที่มีอานุภาพร้ายแรงชนิดอื่น ๆ รวมถึงการรักษาความมั่นคงในทุกมิติ การทำหายทุกรูปแบบ เช่น อาชญากรรมข้ามชาติ เพื่อให้ประชาชนอาเซียน (Peoples of ASEAN) และประเทศสมาชิก ประชาคมอาเซียน (Member States of ASEAN) อยู่ร่วมกับประชาคมโลกได้อย่างเป็นธรรม เป็นประชาธิปไตยที่มีความกลมกลืนสอดคล้องกัน ส่งเสริมหลักประชาธิปไตย หลักธรรมาภิบาล และหลักนิติธรรม ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพขั้นพื้นฐานโดยคำนึงถึงสิทธิและหน้าที่ ของประเทศสมาชิกอาเซียน รวมถึงการส่งเสริมให้ประชาชนอาเซียนมีส่วนร่วมและรับประโยชน์ จากการรวมตัวและการสร้างประชาคมอาเซียน รวมถึงการดำรงไว้ซึ่งความเป็นศูนย์รวมและบทบาทเชิงรุก ของอาเซียนในฐานะพลังขับเคลื่อนหลักในความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างอาเซียนกับหุ้นส่วน นอกภูมิภาค ในภาพแบบของภูมิภาคที่เปิดกว้าง โปร่งใส และไม่ปิดกั้น

**๑.๒.๓) แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน ๒๕๕๒ (ASEAN Socio - Cultural Community Blueprint 2009 : ASCC Blueprint)** โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์การแก้ไขปัญหาในประเด็นต่าง ๆ ตามที่ปรากฏในกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) เช่น ปัญหาความยากจน โดยอาศัยความช่วยเหลือและร่วมมือระหว่างประเทศสมาชิกเพื่อลด ความยากจนและช่องว่างของการพัฒนาภายในอาเซียน ปัญหาการคุ้มครองสภาพแวดล้อม และทรัพยากรธรรมชาติ การอนุรักษ์วัฒนธรรมและคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนอย่างยั่งยืน การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ โดยเฉพาะด้านการศึกษา การเรียนรู้ตลอดชีวิต วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การสร้างเสริมพลังประชาชน และปัญหาการสร้าง ความเข้มแข็งของประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) โดยการให้โอกาสในการเข้าถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ สวัสดิการ และความยุติธรรม ปัญหายาเสพติดโดยการสร้างสภาพแวดล้อมที่ปลอดภัยจากยาเสพติดแก่ประชาชนอาเซียนและการสร้าง อัตลักษณ์อาเซียน โดยการส่งเสริมการยอมรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกแห่งภูมิภาค อันเป็นอัตลักษณ์ของอาเซียน

**๑.๒.๔) การริเริ่มกรอบการทำงานเพื่อบูรณาการอาเซียนและแผนการปฏิบัติงาน ๒ (๒๕๕๒-๒๕๕๘) (Initiative for ASEAN Integration (IAI) Strategic Framework and IAI Work Plan 2 (2009-2015))**



**๑.๓) ปฏิญญาบาหลี่ว่าด้วยความร่วมมืออาเซียน ๒๕๕๔** (Bali declaration on ASEAN Community in a Global Community of Nations หรือ Bali Concord III) เพื่อเสริมสร้างบทบาทอาเซียนในประชาคมโลก ในฐานะที่เป็นองค์กรระหว่างประเทศที่มีบทบาทมากกว่าเฉพาะในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ และมีความเป็นภูมิภาคนิยมแบบเปิดที่ไม่ปิดกั้นประเทศจากภายนอก



**๒) นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในความร่วมมือด้านต่าง ๆ<sup>๓</sup>**

นอกจากนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการก่อตั้งสมาคมอาเซียน (ASEAN) และการพัฒนาสู่ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) แล้ว ประเทศสมาชิกอาเซียนยังได้ทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศในความร่วมมือด้านต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาอาเซียนสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ทั้งนี้ สามารถแบ่งนิติสัมพันธ์ได้ตามหมวดหมู่ของเสาหลักแห่งการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ดังนี้

**๒.๑) นิติสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคง**

๒.๑.๑) แถลงการณ์ว่าด้วยเขตสันติภาพ เสรีภาพและความเป็นกลาง (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration, Malaysia, 27 November 1971 : ZOPFAN)

๒.๑.๒) สนธิสัญญาไมตรีและความร่วมมือในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia, Indonesia, 24 February 1976 : TAC)

๒.๑.๓) สนธิสัญญาเขตปลอดอาวุธนิวเคลียร์เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Treaty on the Southeast Asia Nuclear Weapon-Free Zone, Bangkok, Thailand 15 December 1995 : SEANWEZ)

๒.๑.๔) ปฏิญญาว่าด้วยการจัดการของภาคีในทะเลจีนใต้ (Declaration on the Conduct of Parties in the south China Sea 2002)

๒.๑.๕) สนธิสัญญาอื่น ๆ ที่อยู่ระหว่างดำเนินการ เช่น

- สนธิสัญญาว่าด้วยการช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างกัน (ASEAN Treaty on Mutual Legal Assistance: MLA)

- สนธิสัญญาส่งผู้ร้ายข้ามแดนอาเซียน (ASEAN Extradition Treaty) การจัดทำอนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการก่อการร้ายอาเซียน (ASEAN Convention on Counter Terrorism 2009 : ACCT) เพื่อต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติและการทำหายข้ามพรมแดน

<sup>๓</sup> เฟ็งอั้ง, หน้า ๒๔-๒๘.



- การให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรมอาเซียน (ASEAN Humanitarian Assistance) แก่ผู้ลี้ภัย
- การร่วมมือป้องกันและต่อต้านการคอร์รัปชัน (Memorandum of Understanding on Cooperation for Preventing and Combating Corruption 2004)
- การให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายระหว่างกันในคดีอาญา (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters: MIAT)

### ๒.๒) นิตินสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจ

นิตินสัมพันธ์ด้านเศรษฐกิจระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นความสัมพันธ์ที่มีการพัฒนาในความร่วมมือมากกว่าความสัมพันธ์ด้านการเมืองและความมั่นคงหรือความสัมพันธ์ด้านสังคมและวัฒนธรรม โดยเฉพาะเรื่องการพัฒนาสู่การเป็นตลาดและฐานการผลิตเดียวกันของประเทศสมาชิกอาเซียน โดยการเปิดเสรีทางการค้า การลดภาษีและอุปสรรคทางการค้า การเปิดเสรีด้านการค้าบริการ เปิดเสรีด้านการลงทุน เปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายเงินทุน ตลอดจนการเปิดเสรีด้านการเคลื่อนย้ายแรงงานที่มีทักษะ (Skill Labour)<sup>๔</sup>

### ๒.๓) นิตินสัมพันธ์ด้านสังคมและวัฒนธรรม<sup>๕</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนด้านสังคมและวัฒนธรรมเป็นความสัมพันธ์ที่ต่อเนื่องหรืออาจได้รับผลกระทบจากความสัมพันธ์ด้านการเมืองและเศรษฐกิจของประเทศสมาชิกอาเซียน เช่น เรื่องยาเสพติด ภัยพิบัติ สิ่งแวดล้อมสิทธิมนุษยชน การค้ามนุษย์การคุ้มครองสิทธิและสวัสดิการของเด็ก สตรี ผู้สูงอายุ และคนพิการ เป็นต้น

#### ๓) นิตินสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศในระดับอนุภูมิภาค<sup>๖</sup>

ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนไม่ได้จำกัดอยู่ในเฉพาะภูมิภาคประเทศสมาชิกอาเซียน โดยในบางประเทศได้มีความร่วมมือระหว่างกันในลักษณะความร่วมมือระดับอนุภูมิภาค (Sub-region) โดยการสร้างนิตินสัมพันธ์ในกลุ่มที่มีความเกี่ยวข้องกับอาเซียน เช่น

๓.๑) ความร่วมมือในกลุ่มประเทศอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS)

๓.๒) แผนงานการพัฒนาเศรษฐกิจสามฝ่าย อินโดนีเซีย-มาเลเซีย-ไทย (The Indonesia Malaysia Thailand Growth Triangle : IMT – GT)

๓.๓) ยุทธศาสตร์ความร่วมมือทางเศรษฐกิจอิระวดี-เจ้าพระยา-แม่โขง (Ayeyawady Chao Phraya Mekong Economic Co-operation Strategy: ACMECS)

๓.๔) เขตพัฒนาเศรษฐกิจในภูมิภาคมลายู (Brunei Darussalam-Indonesia-Malaysia-The Philippines East ASEAN Growth Area : BIMP – EAGA)

<sup>๔</sup> ดูเพิ่มเติม ทักษะสมัย (ลักษณะสด) ทองอุไร, ประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ในมุมมองของศาสตราจารย์ ดร. สุรเกียรติ์ เสถียรไทย, พิมพ์ครั้งแรก (กรุงเทพฯ: เดือนตุลา, ๒๕๕๕), หน้า ๔๑-๔๓.

<sup>๕</sup> ชาดิชาย เซษฐสมัน, อ้างแล้ว, หน้า ๔๓-๔๔.

<sup>๖</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๔๙.



๔) นิติสัมพันธ์ระหว่างอาเซียนกับองค์การระหว่างประเทศหรือประเทศอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ประเทศสมาชิก<sup>๑๖</sup>

นิติสัมพันธ์ลักษณะนี้เป็นกรณีที่อาเซียนได้ดำเนินการหรืออยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำความตกลงกับประเทศอื่น ๆ ที่สร้างพันธกรณีกับประเทศสมาชิกอาเซียนซึ่งรวมถึงประเทศไทย ได้แก่

๔.๑) ความตกลงเขตการค้าเสรีตะวันออก (East Asia Free Trade Area: EAFTA) ซึ่งประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ กับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้และจีน หรือที่เรียกว่า “ASEAN+3” และความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจระหว่างอาเซียนกับ ๖ ประเทศ (Comprehensive Economic Partnership in East Asia : CEPEA) ประกอบด้วยประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ กับประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ จีน และอินเดีย หรือที่เรียกว่า “ASEAN + ๖”

๔.๒) ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-จีน (ASEAN-China Free Trade Agreement : ACFTA)

๔.๓) ความตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียน-สาธารณรัฐเกาหลี (ASEAN-Republic of Korea Free Trade Agreement : AKFTA)

๔.๔) ความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจอาเซียน-ญี่ปุ่น (ASEAN-Japan Comprehensive Economic Partnership : AJCEP)

๔.๕) ความตกลงการค้าเสรีอาเซียน-อินเดีย (ASEAN-India Free Trade Agreement : AIFTA)

๔.๖) ความตกลงเพื่อจัดตั้งเขตการค้าเสรีอาเซียน-ออสเตรเลีย-นิวซีแลนด์ (Agreement Establishing the ASEAN-Australia-New Zealand Free Trade Area : AANZFTA)

## ผลของนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศของสมาชิกอาเซียน สู่ประชาคมอาเซียนต่อกฎหมายในของประเทศไทย<sup>๑๗</sup>

นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในการพัฒนาสู่การเป็นประชาคมอาเซียน ในลักษณะต่าง ๆ ก่อให้เกิดพันธกรณีแก่ประเทศสมาชิกอาเซียนที่ต้องปฏิบัติให้บรรลุผลตามที่ตกลงระหว่างกันไว้ การปฏิบัติตามพันธกรณีระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนเป็นเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อกิจการภายในของประเทศสมาชิก นับแต่กระบวนการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายระหว่างประเทศและกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน ซึ่งรวมถึงผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกด้วยเช่นกัน<sup>๑๘</sup>

จากนิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนในลักษณะต่าง ๆ ที่อยู่ในกรอบของอาเซียน จึงพิจารณาได้ว่า การพัฒนาจากสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้อาเซียน (ASEAN)

<sup>๑๖</sup> เฟ็งอ๋าง, หน้า ๔๘-๕๑.

<sup>๑๗</sup> เฟ็งอ๋าง, หน้า ๖๑-๖๓.

<sup>๑๘</sup> เฟ็งอ๋าง, หน้า ๕๙.



สู่การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN-Community : AC) นั้นเป็นการตั้งอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายระหว่างประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งนี้ สมาชิกอาเซียนทุกประเทศมีหน้าที่นำพันธกรณีที่เกิดจากสนธิสัญญาหรือที่ได้ตกลงระหว่างกันไว้ไปปฏิบัติให้บรรลุผลอย่างแท้จริงภายในประเทศ และหากไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีที่เกิดขึ้นระหว่างกันแล้ว ประเทศที่ไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีต้องรับผิดชอบในการกระทำหรือละเว้นการกระทำอันนำไปสู่เรื่องความรับผิดชอบของรัฐ (Responsibility of State) ในการกระทำหรือละเว้นการกระทำดังกล่าว

ตามข้อ ๕ วรรค ๓<sup>๑๐</sup> ของกฎบัตรอาเซียนนั้น การเพิกเฉยหรือละเลยไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีข้างต้นได้มีการกำหนดให้ในกรณีการละเมิดกฎบัตรอย่างร้ายแรง หรือการไม่ปฏิบัติตามพันธกรณีทั้งหมดของรัฐสมาชิก ให้เสนอเรื่องดังกล่าวไปยัง “ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน” อันประกอบด้วย ประมุขของรัฐหรือหัวหน้ารัฐบาลของรัฐสมาชิก เพื่อการตัดสินใจ<sup>๑๑</sup>

การที่จะทำให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเกิดผลในทางปฏิบัติสามารถบังคับใช้ตามพันธกรณีภายในประเทศได้เป็นกรณีที่ถูกกฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดกระบวนการไว้ หากแต่เป็นประการที่กฎหมายระหว่างประเทศได้วางหลักให้เป็นเรื่องภายในของแต่ละประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้พันธกรณีเรื่องต่างๆ ที่ได้ตกลงระหว่างกันเกิดผลขึ้นจริงทั้งในระดับระหว่างประเทศและภายในประเทศ ดังนั้น การทำให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศระหว่างสมาชิกอาเซียนมีผลบังคับภายในประเทศอย่างแท้จริง จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องโดยตรงและส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศสมาชิกอาเซียน

หากพิจารณากรณีศึกษาจากระบบกฎหมายไทย สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้นไม่มีผลใช้บังคับได้โดยตรงภายในประเทศ หากแต่ต้องได้รับการแปลงรูป (Transformation) หรือปรับให้เป็นกฎหมายภายในเพื่อรองรับพันธกรณีตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเสียก่อน จึงจะทำให้มีผลบังคับใช้ในประเทศไทยได้ ดังนั้น เมื่อประเทศไทยได้ทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศทั้งกรณีภายใต้กรอบของอาเซียนหรือนอกกรอบอาเซียนที่มีความเกี่ยวข้อง

<sup>๑๐</sup> CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS ARTICLE 5 RIGHTS AND OBLIGATIONS : 3. ;  
“ 3. In the case of a serious breach of the Charter or noncompliance, the matter shall be referred to Article 20.” .

<sup>๑๑</sup> CHARTER OF THE ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS ARTICLE 20 CONSULTATION AND CONSENSUS;

“1. As a basic principle, decision-making in ASEAN shall be based on consultation and consensus.  
2. Where consensus cannot be achieved, the ASEAN Summit may decide how a specific decision can be made.  
3. Nothing in paragraphs 1 and 2 of this Article shall affect the modes of decision-making as contained in the relevant ASEAN legal instruments.  
4. In the case of a serious breach of the Charter or noncompliance, the matter shall be referred to the ASEAN Summit for decision.” .



กับการพัฒนาสู่ความเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community: AC) สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าว จึงต้องได้รับการแปลงรูป (Transformation)<sup>๑๒</sup> หรือปรับให้เป็นกฎหมายภายในก่อนจึงจะสามารถมีผลบังคับใช้ภายในประเทศได้ การแปลงรูปหรือปรับให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศให้เป็นกฎหมายภายในนั้น ย่อมส่งผลกระทบต่อกฎหมายภายในของประเทศไทย ในประการที่จะกล่าวต่อไป

## ผลต่อกฎหมายที่รองรับพันธกรณีตามสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน<sup>๑๓</sup>

๑) ผลต่อการตรากฎหมายภายในฉบับใหม่รองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ เนื่องจากสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนยังไม่มีกฎหมายภายใน ฉบับใดรองรับให้มีผลใช้บังคับได้ภายในประเทศไทย จึงเป็นผลให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายภายใน ฉบับใหม่ขึ้นรองรับหรือแปลงรูปให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศดังกล่าวเป็นกฎหมายภายในเพื่อให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศปรับเปลี่ยนเป็นกฎหมายภายในประเทศ และสามารถบังคับใช้ในประเทศไทยได้ เพื่อมิให้เกิดความรับผิดชอบของรัฐ (Responsibility of State) อันเนื่องมาจากการฝ่าฝืนพันธกรณีระหว่างประเทศดังที่ได้เสนอข้างต้น ทั้งนี้ การดำเนินการแปลงรูป หรือปรับเปลี่ยนสนธิสัญญาหรือกฎหมายระหว่างประเทศเป็นกฎหมายภายในกรณีนี้ปรากฏ ใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

๑.๑) การตรากฎหมายภายในฉบับใหม่รองรับ โดยการนำสาระสำคัญของสนธิสัญญา หรือความตกลงระหว่างประเทศบัญญัติเป็นกฎหมาย<sup>๑๔</sup>

การตรากฎหมายภายในรองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้สามารถมีผลบังคับใช้ภายในประเทศไทยโดยการนำสาระสำคัญของสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมาบัญญัติรองรับเป็นกฎหมายภายใน เช่น

- การให้ความคุ้มครองการดำเนินงานของอาเซียน โดยการตราพระราชบัญญัติ คุ้มครองการดำเนินงานของสมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อรองรับ

<sup>๑๒</sup> จากทฤษฎีของทวินิยมที่ว่า กฎหมายระหว่างประเทศกับกฎหมายภายในเป็นกฎหมายคนละระบบ ดังนั้น โดยธรรมชาติ แห่งเนื้อหากฎหมายระหว่างประเทศจึงไม่อาจนำมาใช้ภายในประเทศได้โดยตรง ถ้าต้องการจะนำมาใช้จะต้องมีการแปลงรูป ให้กลายเป็นกฎหมายภายในเสียก่อน วิธีการแปลงรูปนี้อาจทำได้โดยประกาศใช้ (Promulgating) อย่างเป็นทางการว่า รับรู้ให้กฎหมาย ระหว่างประเทศอันใดอันหนึ่งมีผลใช้บังคับได้ภายในประเทศ ซึ่งส่วนมากจะเป็นการประกาศรับสนธิสัญญา (Promulgation of Treaty) นอกจากการประกาศแล้ว การแปลงรูปก็อาจจะทำโดยวิธีออกกฎหมาย (Legislative Act) อนึ่ง วิธีการแปลงรูปนี้สำหรับแนวคิด ทวินิยมที่เคร่งครัดแล้ว หมายความว่ารวมถึงการแปลงรูปสิ่งที่เป็นหลักเกณฑ์แห่งจารีตประเพณีระหว่างประเทศด้วย *โปรดดูเพิ่มเติม* นพนิธิ สุริยะ, Lecture Notes กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๔ (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๙๘-๑๐๗.

<sup>๑๓</sup> ชาติตยา สุขรัฐสุนัน, อ้างแล้ว, หน้า ๖๓-๖๕.

<sup>๑๔</sup> เฟิงอั้ง, หน้า ๖๔-๖๕, ๖๖, ๖๘.



หรือปฏิบัติตามพันธกรณีตามกฎบัตรอาเซียน (ASEAN Charter) ที่ประเทศไทยได้ลงนามเมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๑ โดยกฎบัตรอาเซียนได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกให้ความคุ้มกันและเอกสิทธิ์ที่จำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่แก่อาเซียน เลขาธิการอาเซียน และพนักงานสำนักเลขาธิการอาเซียน

- ความตกลงทวิภาคีว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนระหว่างประเทศไทยกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ ประเทศไทยได้ทำความตกลงทวิภาคีว่าด้วยการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุนกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ หลายประเทศ การรองรับความตกลงระหว่างประเทศในลักษณะนี้ ประเทศไทยตรากฎหมายรองรับหรืออนุวัติการให้เป็นไปตามความตกลง โดยการจัดทำเป็นประกาศการมีผลใช้บังคับของความตกลงระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลของประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เพื่อการส่งเสริมและคุ้มครองการลงทุน

**๑.๒) การตรากฎหมายภายในฉบับใหม่รองรับ โดยการแปลงนิติสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเป็นภาษาไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติ<sup>๑๕</sup>**

การตรากฎหมายภายในฉบับใหม่รองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ เพื่อให้มีผลบังคับใช้ภายในประเทศ อีกลักษณะเป็นการแปลงนิติสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเป็นภาษาไทยแนบท้ายพระราชบัญญัติ

**๒) ผลต่อการแก้ไขเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในที่รองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ<sup>๑๖</sup>**

ผลที่เกิดขึ้นกับกฎหมายภายในของไทยในกรณีที่มีกฎหมายภายในรองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอยู่แล้ว แต่อาจไม่ตรงหรือไม่สอดคล้องกับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยได้ทำขึ้นภายใต้กรอบอาเซียนหรือนอกกรอบอาเซียนกับประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ เช่น

ภายใต้แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) ได้กำหนดยุทธศาสตร์เรื่องการเปิดเสรีด้านการค้าและการบริการ ให้ประเทศสมาชิกอาเซียนผูกพันการดำเนินการตามแผนงาน เช่น การประกอบอาชีพของคนต่างด้าว แม้ว่าแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC Blueprint) จะได้กำหนดให้ประเทศสมาชิกอาเซียนร่วมกันสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียว โดยส่วนหนึ่งของการดำเนินการ คือ การเคลื่อนย้ายแรงงานมีฝีมือโดยเสรีในอาเซียน ซึ่งแรงงานมีฝีมือสามารถทำงานได้ ๒ ลักษณะ คือ เป็นเจ้าของกิจการหรือเป็นนายจ้าง และเป็นผู้ใช้แรงงานหรือลูกจ้างที่มี ๒ ประเภท คือ แรงงานฝีมือ และแรงงานไร้ฝีมือ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่สามารถทำให้เกิดอุปสรรคในการเคลื่อนย้ายโดยเสรีของแรงงานมีฝีมือและไร้ฝีมือได้ เนื่องจากงานใดที่คนต่างด้าวอาจทำได้ในท้องที่ใด เมื่อใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยคำนึงถึงความมั่นคงของชาติ โอกาสในการประกอบอาชีพของคนไทยและความต้องการของแรงงานต่างด้าวที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศ โดยกฎกระทรวง และสามารถจำกัดจำนวนคนต่างด้าวซึ่งมิใช่ช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่จะเข้ามาทำงานบางประเภทหรือบางลักษณะในราชอาณาจักร นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเรื่องการปฏิบัติเยี่ยงชาติที่ได้รับความอนุเคราะห์ยิ่ง

<sup>๑๕</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๖๘.

<sup>๑๖</sup> เพิ่งอ้าง, หน้า ๗๑-๗๒.



(most-favored nation) สำหรับประเทศสมาชิกอาเซียนบางประเทศที่ได้ทำบันทึกความเข้าใจว่าด้วยความร่วมมือด้านการจ้างแรงงานกับประเทศไทย ได้แก่ ประเทศลาว กัมพูชา และพม่า<sup>๑๗</sup>

๓) ผลต่อการเพิ่มเติมกฎหมายภายในที่รองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ<sup>๑๘</sup> สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีผลกระทบต่อกฎหมายไทยในกรณีนี้เป็นลักษณะที่มีกฎหมายภายในรองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศอยู่แล้ว หรือได้รับการอนุวัติการแล้ว แต่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในการเจรจาตกลงตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศเพิ่มเติม กฎหมายภายในที่รองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศฉบับนั้นต้องได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การรองรับสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศมีความสอดคล้องกัน

จึงพิจารณาได้ว่า นิติสัมพันธ์ระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนที่พัฒนาความร่วมมือจากสมาคมผู้การเป็นประชาคมอาเซียน (ASEAN Community : AC) ส่งผลกระทบต่อกฎหมายไทยในการตรากฎหมายภายในประเทศเพื่อรองรับให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างกันมีผลบังคับใช้ภายในประเทศหรืออนุวัติการให้เป็นไปตามสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ส่งผลให้ประเทศไทยต้องตรากฎหมายฉบับใหม่ แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่มีผลใช้บังคับอยู่แล้ว เพื่อให้สนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียนมีผลใช้บังคับในประเทศไทยได้

## ความส่งท้าย

นิติสัมพันธ์ที่ก่อให้เกิดหน้าที่ผูกพันต่อรัฐสมาชิกของสมาคมประชาชาติเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ “ASEAN” นั้นมีด้วยกันหลายลักษณะ ทั้งที่ผูกพันเป็นนิติสัมพันธ์ตามกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยสนธิสัญญาในระหว่างรัฐสมาชิกด้วยกัน และมีความผูกพันเกี่ยวข้องกับรัฐอื่นที่มีได้อยู่ในภูมิภาคอาเซียนก็ตาม ประการสำคัญคือการทำให้ความตกลงระหว่างประเทศเช่นนั้นจะมีผลภายใต้ระบบกฎหมายภายในของทุกรัฐภาคีของความตกลงที่เรียกว่า “การอนุวัติการ” ที่ต้องดำเนินการโดยฝ่ายบริหาร (Executive Branch) ของแต่ละรัฐ

สำหรับประเทศไทยนั้น การที่ฝ่ายบริหารจะแสดงเจตนาผูกพันตามพันธกรณีต่าง ๆ ทั้งในกรอบของอาเซียนและนอกกรอบของอาเซียนในลักษณะที่เป็นสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศนั้น นอกจากต้องผ่านกระบวนการทำสนธิสัญญาตามกฎหมายระหว่างประเทศแล้ว ยังต้องพิจารณาถึงกระบวนการทำสนธิสัญญาตามกฎหมายภายในของประเทศไทยควบคู่กันไป ดังเช่นที่ได้เคยมีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙๐ ที่กำหนดกระบวนการในการทำสนธิสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศของฝ่ายบริหารประเภทที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภาก่อนที่ฝ่ายบริหารจะสามารถแสดงเจตนาผูกพันตามพันธกรณีของสนธิสัญญาได้

การอนุวัติการความตกลงระหว่างประเทศเพื่อการก้าวสู่การเป็นประชาคมอาเซียนนั้น จึงต้องอาศัยการดำเนินงานขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารที่มีประสิทธิภาพตามหลักกฎหมายระหว่างประเทศและระบบกฎหมายภายในเป็นประการสำคัญ ๑

<sup>๑๗</sup> เฟิงอ่าง, หน้า ๗๔-๗๕.

<sup>๑๘</sup> เฟิงอ่าง, หน้า ๗๕-๗๖.



จุฬารัตน์ วังน้อย  
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

ASEAN Constitutions
ASEAN Legal Instruments
ASEAN Legislation

ข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียน

สภาทนายความรับคดีชอบ

การนำเสนอข้อมูลหรือข้อความอื่นใดทั้งหมดในเว็บไซต์นี้ เป็นเพียงการให้บริการชุดไป "ตามที่เป็นอย่าง" สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาไม่รับรองและไม่รับประกันว่าสารสนเทศบนเว็บไซต์นี้ ทั้งหมดมีความถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน ได้รับการตรวจสอบ ปราศจากความบกพร่องหรือข้อผิดพลาด การใช้งานเว็บไซต์นี้ซึ่งไม่ก่อให้เกิดสิทธิ์ ความรับผิด และ/หรือ ภาระผูกพันทางกฎหมายไม่ว่ากรณีใด ๆ ทั้งสิ้น ระหว่าง สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เจ้าของข้อมูลข่าวสาร และ ผู้ให้บริการ

<http://asean-law.senate.go.th>

เป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมข้อมูลกฎหมายในกลุ่มอาเซียนของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ซึ่งได้มีการเปิดเว็บไซต์อย่างเป็นทางการ เมื่อวันที่ ๒ เมษายน ๒๕๕๗ ภายใต้ชื่อ “asean-law.senate.go.th” โดยได้รวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลกฎหมายของประเทศในกลุ่มอาเซียน โดยแบ่งกฎหมายออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

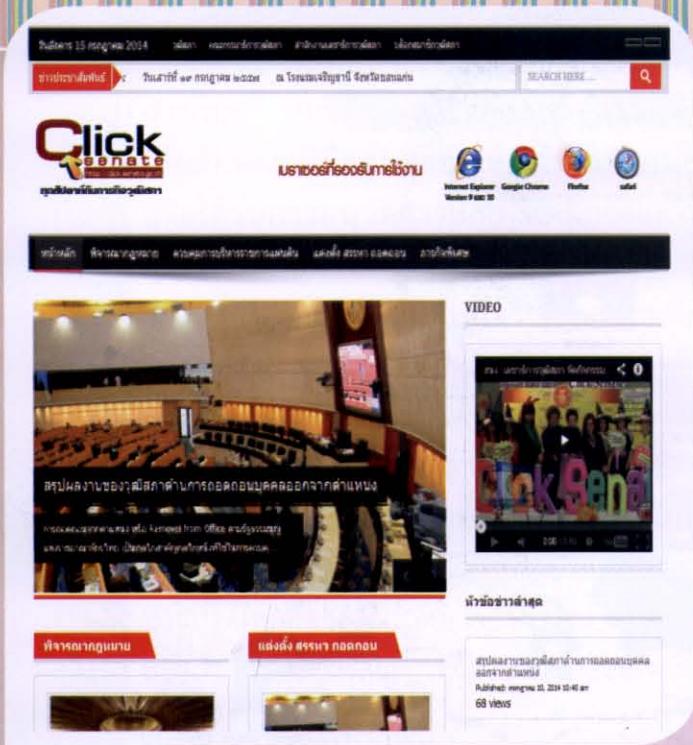
๑. รัฐธรรมนูญของประเทศสมาชิกอาเซียน ๑๐ ประเทศ
๒. กฎบัตรอาเซียน ปฏิญญาอาเซียน และบันทึกความตกลงในเรื่องต่าง ๆ ของอาเซียน รวมทั้งกับประเทศคู่เจรจาของอาเซียน และ

๓. กฎหมายตามเป้าหมายความร่วมมือของประชาคมอาเซียน อันประกอบด้วย กลุ่มกฎหมายด้านความมั่นคงและการเมือง กลุ่มกฎหมายด้านเศรษฐกิจ และกลุ่มกฎหมายด้านสังคมและวัฒนธรรม

ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นฐานข้อมูลในการสนับสนุนการปฏิบัติงานด้านนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติตามพันธกรณีและความตกลงร่วมกันของประชาคมอาเซียนและเป็นฐานข้อมูลอันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนในการเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอย่างเป็นทางการในปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๘



# http://click.senate.go.th

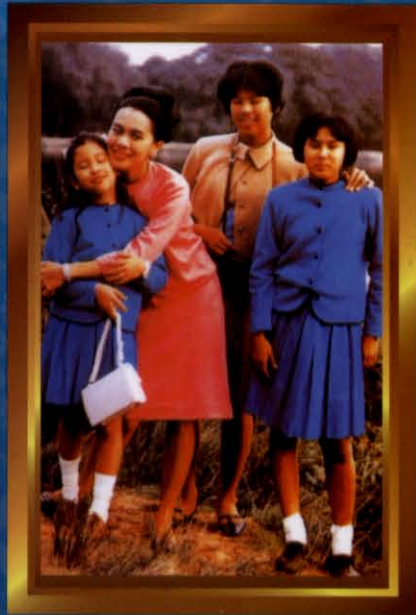


เป็นเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจัดทำขึ้นเพื่อให้บริการข้อมูลในด้านการพิจารณากฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน แต่งตั้ง สรรหา ถอดถอน และภารกิจพิเศษในด้านต่างประเทศ ผู้ที่สนใจสามารถติดตามภารกิจของวุฒิสภาและเหตุการณ์ในปัจจุบันที่เกี่ยวข้องได้อย่างครบถ้วนทุกสัปดาห์

# http://jag.mod.go.th

กรมพระธรรมนูญ เป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงกลาโหม โดยมีอำนาจและหน้าที่สำคัญหลายประการ เช่น ดำเนินกิจการเกี่ยวกับการศาลทหาร อัยการทหาร นายทหารพระธรรมนูญ และดำเนินการประสานงานในคดีแพ่ง ที่ส่วนราชการสังกัดกระทรวงกลาโหมเป็นคู่กรณีและให้ความเห็นเกี่ยวกับสัญญาต่าง ๆ รวมทั้งให้คำแนะนำเกี่ยวกับปัญหาและวิชาการกฎหมายทั่วไป ตลอดจนวางแผนในการประสานงานที่เกี่ยวข้องกับความตกลงระหว่างประเทศและกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการทหาร เป็นต้น





‘หน้าที่ของผู้หญิงอันยิ่งใหญ่ ไม่มีใดเหนือกว่าหน้าที่แม่’

คำขวัญพระราชทานเนื่องในวันแม่แห่งชาติ  
วันอาทิตย์ที่ ๑๒ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๓๓