www.senate.go.th

จุลนิติ

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑



“การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ”

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ



www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจุลนิติ ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม
พฤศจิกายน ๒๕๖๑

พิมพ์ที่
กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔ ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จุลนิติ”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จุลนิติ

ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา

นายนัฑ ผาสุข	เลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

กองบรรณาธิการ

นายทศพร แย้มวงษ์	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
นายบุญสงค์ ลาคำ	ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์	นิติกรชำนาญการพิเศษ
นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์	นิติกรชำนาญการ
นายอภิวัฒน์ สุดสาว	นิติกรชำนาญการ
นางสาวอริยพร โพธิใส	นิติกรชำนาญการ
นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย	นิติกรชำนาญการ
นายวรชัย แสนสีระ	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม	นิติกรชำนาญการ
นางสาวสายใจ เกษสุวรรณ	นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส
นางสาวเมธาวี มะลิรัตน์	เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน
นางสาวชนิตา อ่อนพลัด	เจ้าพนักงานธุรการอาวุโส
นางสาวนิตยา นาคเกษม	เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นางสาวสุมัทนา คลังแสง	นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการพิเศษ
นางสาวสิรินดา สันติปรีชาจิตต์	นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์
นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นางสาวอนัญญา คชกฤษ	นายช่างศิลป์ชำนาญงาน
นายชรินทร์ แพนไธสง	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวปัทมา สุดจันทร์	วิทยากรชำนาญการ
นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์	วิทยากรปฏิบัติการ
นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์	วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

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

บรรณาธิการแถลง

วารสาร “จุลนิติ” ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ ประจำเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ นี้ กองบรรณาธิการได้พิจารณาเห็นถึงความสำคัญของการปฏิรูปประเทศตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ซึ่งได้กำหนดให้มีการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวม ๗ ด้าน อันประกอบด้วย ด้านการเมือง ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านกฎหมาย ด้านกระบวนการยุติธรรม ด้านการศึกษา ด้านเศรษฐกิจ และด้านอื่น ๆ จึงเห็นควรดำเนินการจัดทำเป็น**วารสารชุด “การปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญ” รวมจำนวน ๖ ฉบับ** ซึ่งเนื้อหาในแต่ละฉบับนั้นจะได้นำเสนอข้อมูลที่เกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศในแต่ละด้านอย่างครบถ้วนสมบูรณ์ รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้กำหนดให้ “วุฒิสภา” ชุดใหม่ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ มีหน้าที่และอำนาจติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศดังกล่าว

สำหรับวารสาร “จุลนิติ” ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๖ ประจำเดือนพฤศจิกายน – ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ ซึ่งจะเป็นฉบับท้าย ในจำนวนทั้งหมด ๖ ฉบับ ได้กำหนดประเด็นหลักในหัวข้อเรื่อง **“การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ”** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ฉ. ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งได้กำหนดให้ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี ตลอดจนสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล รวมทั้งสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชนด้วย

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ กองบรรณาธิการจึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย **ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล** ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ**นายอิสระ ว่องกุศลกิจ** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ และประธานอาวุโสหอการค้าไทย นอกจากนี้ ในวารสารจุลนิติฉบับนี้ยังมีบทความวิชาการ เรื่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (ฉบับย่อ)” โดย สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงการกำหนดยุทธศาสตร์ชาติในระยะ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐) ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และบทความพิเศษเรื่อง “การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ของประเทศไทย” โดย ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภาด้วย และสำหรับเนื้อหาในส่วนอื่น ๆ ยังคงความเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์เพื่อนำเสนอแก่ผู้อ่านทุกท่านต่อไป

กองบรรณาธิการ
ธันวาคม ๒๕๖๑

พระบรมราโชวาท

“...การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐาน คือ ความพอมีพอกิน พอใช้ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน โดยใช้วิธีการและใช้อุปกรณ์ที่ประหยัด แต่ถูกต้องตามหลักวิชา เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพร้อมพอควรและปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างค่อยเสริมความเจริญและฐานะเศรษฐกิจขั้นที่สูงขึ้นโดยลำดับต่อไป หากมุ่งแต่จะทุ่มเทสร้างความเจริญ ยกเศรษฐกิจขึ้นให้รวดเร็วแต่ประการเดียว โดยไม่ให้แผนปฏิบัติการสัมพันธ์กับสภาวะของประเทศและของประชาชนโดยสอดคล้องด้วย ก็จะเกิดความไม่สมดุลย์ในเรื่องต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจกลายเป็นความยุ่งยากล้มเหลวได้ในที่สุด...”

พระบรมราโชวาทของพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช บรมนาถบพิตร
ในพิธีพระราชทานปริญญาบัตรของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
ณ หอประชุมมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
วันพฤหัสบดี ที่ ๑๘ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๑๗

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ
  เรื่อง **“การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ”** ๑
- **ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล**
  ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ..... ๔
- **นายอิสระ ว่องกุศลกิจ**
  สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ
  และประธานอาวุโสหอการค้าไทย..... ๒๐

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ

- สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๗, วันที่ ๒๑,
  วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑ วันที่ ๔, วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑
  และการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑ ..... ๒๗

บทความทางวิชาการ

- ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (ฉบับย่อ)
  โดย สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ
  สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ๕๑
- การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลตามพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติ
  ว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ของประเทศไทย
  โดย ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา
  และประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ๖๒

สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย
  : มาตรารักษาการ..... ๘๙







ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการ เพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ๑๐๙

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑ ..... ๑๑๗

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๖๑**
  วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑
  เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่ ๑๔๑
- **คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๖๑**
  วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑
  เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่..... ๑๔๗







สารบัญ

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๑๕๕

มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- ประเด็นข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมาย
  ในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครอง..... ๑๖๙

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- การจัดสวัสดิภาพสัตว์..... ๑๘๑

สารพันปัญหากฎหมาย

- บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : มาตรการในการแก้ไขปัญหาคนยากจน ๑๘๙

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

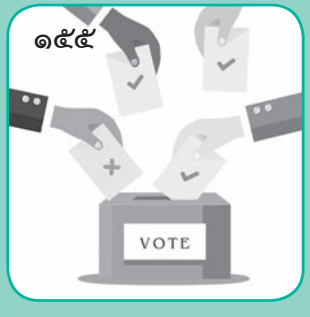
- สินส่วนตัว และสินสมรส ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ๑๙๗

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- หลักสากล : มิติทางกฎหมายภายใต้โลกาภิวัตน์
  (Universal Principles : Legal Aspect and Globalization) ตอนที่ ๒ ..... ๒๐๓

แนะนำเว็บไซต์

- กรมกิจการผู้สูงอายุ (www.dop.go.th),
  สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม
  (http://www.tipmse.or.th),
  ณ สัทธา อุทยานไทย (http://www.nasatta.com)
  และเด็กฝึกงาน (https://เด็กฝึกงาน.com) ๒๐๙







การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย



ปัจจุบันประเทศไทยของเราต้องเผชิญกับบริบทของสังคมโลกยุคใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นปัญหาทางด้านสังคม เศรษฐกิจ การเมือง และความมั่นคง รวมทั้งการที่จะต้องหามาตรการและแนวทางในการรับมือกับผลกระทบของปัญหา เพื่อฝ่าฟันให้พ้นวิกฤติการณ์ปัญหาในแต่ละครั้งไปให้ได้ โดยเฉพาะในที่นี้จะขอกล่าวถึงปัญหาทางด้านเศรษฐกิจซึ่งปัจจัยสำคัญอันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจทั้งในทางบวกและทางลบนั้น เกิดจากสถานการณ์และแนวโน้มภายนอกและภายในประเทศ ดังนี้

สถานการณ์และแนวโน้มภายนอก ในอนาคตมีแนวโน้มที่จะทวีความซับซ้อนยากที่จะควบคุมหรือคาดการณ์ได้มากขึ้นกว่าในอดีต ซึ่งบริบทภายนอกที่สำคัญที่กระทบต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศก็คือ การสร้างความสามารถในการแข่งขัน การสร้างความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม และการปฏิรูปสถาบันด้านเศรษฐกิจ ซึ่งความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีจะมีบทบาทสำคัญในการสร้างโอกาสและส่งเสริมการยกระดับผลิตภาพของภาคเศรษฐกิจ รวมทั้งประสิทธิภาพของหน่วยงานภาครัฐมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทคโนโลยีการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) และความสามารถในการนำมาวิเคราะห์ข้อมูลที่มีความซับซ้อน (data analytics) นอกจากนี้ การแข่งขันทางเศรษฐกิจในระดับประเทศ การแข่งขันและแสวงหาโอกาสของการเติบโตทางธุรกิจในระดับประเทศและภูมิภาคมีแนวโน้มทวีความร้อนแรงมากขึ้น ทำให้เกิดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาคมีความเข้มข้นและถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองและสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ

ส่วนสถานการณ์และแนวโน้มในประเทศ ซึ่งมีผลกระทบต่อการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการสร้างความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม และการปฏิรูปสถาบันด้านเศรษฐกิจที่สำคัญก็คือ ปัญหาความเหลื่อมล้ำหลากหลายมิติ ทั้งในด้านความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ทำให้ขาดโอกาสในการเข้าถึงโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานหรือบริการภาครัฐที่สำคัญ รวมทั้งขาดโอกาสในการเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อสร้างรายได้และการเข้าถึงบริการทางการเงิน ประชาชนในพื้นที่จึงประสบปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำทั้งด้านโอกาสและรายได้ ยิ่งไปกว่านั้น สภาวะการแข่งขันกับคู่ค้าต่างประเทศมีความรุนแรงขึ้น ในขณะที่ศักยภาพด้านเทคโนโลยีของไทยยังพัฒนาไปไม่ทัดเทียมกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น รวมถึงการสร้างองค์ความรู้ การกระจายความรู้ และการใช้ประโยชน์จากผลผลิตความคิดสร้างสรรค์ได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ประกอบกับประเทศไทยยังมีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาในระดับต่ำเมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกันและประเทศที่เป็นผู้นำด้านการวิจัย นอกจากนี้ กลไกและกระบวนการในการกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายพัฒนาประเทศ (Policy Cycle) ผ่านระบบราชการยังไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถนำไปสู่ประสิทธิผลของนโยบายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งเป็นผลจากระบบการกำหนดนโยบาย (Policy Formulation) การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Execution) และการติดตามและประเมินผลนโยบาย (Policy Monitoring and Evaluation) ยังมีลักษณะเป็นเส้นตรงโดยมิได้มีลักษณะที่ครบวงจร

ด้วยสภาพปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๖ การปฏิรูปประเทศ มาตรา ๒๕๘ ฉ. ด้านเศรษฐกิจ จึงได้มีเจตนารมณ์ในการที่จะขจัดปัญหาและอุปสรรค โดยการกำหนดให้มีการเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี ตลอดจนสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล รวมทั้งสร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ดังนั้น การขับเคลื่อนประเทศให้พัฒนาไปข้างหน้าได้อย่างเป็นขั้นตอนจนเกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องมีการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยมุ่งให้เกิดการสร้างการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง เกิดการกระจายโอกาสทางเศรษฐกิจสู่เศรษฐกิจระดับฐานราก และเร่งความเร็วในการยกระดับการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศไทยอย่างจริงจัง ผ่านการปฏิรูป ๓ ด้านหลัก ประกอบด้วย ด้านที่ ๑ การเพิ่มความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้านที่ ๒ การสร้างความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม และด้านที่ ๓ การปฏิรูปด้านสถาบันเศรษฐกิจ เมื่อการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจดังกล่าวบรรลุผลก็จะส่งผลให้การปฏิรูปประเทศเป็นไปได้อย่างยั่งยืนและครอบคลุมทุกมิติ ตลอดจนเกิดการพัฒนาประเทศและนำพาไปสู่ความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนอย่างแท้จริงต่อไป

เพื่อให้ได้รับทราบถึงเจตนารมณ์ของที่มา แนวความคิด หลักการ และสาระสำคัญของการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของนานาอารยประเทศ รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้น ตลอดจนแนวทางแก้ไขและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ทางกองบรรณาธิการวารสารจุลนิติจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ในประเด็นเรื่อง **“การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ”** จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญ อันประกอบด้วย **ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล** ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย และ**นายอิสระ ว่องกุศลกิจ** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ และประธานอาวุโสหอการค้าไทย

ทั้งนี้ เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติและประชาชนผู้มีความสนใจโดยทั่วไป ซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามและศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในจุลนิติฉบับนี้.



ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล[๑]

"การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๖๑
ณ อาคารชิดลมทาวเวอร์



จุลนิติ : ขอทราบถึงเหตุและปัจจัยสำคัญที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคดังกล่าวของบ้านเมืองในระยะที่ผ่านมา

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล : นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เศรษฐกิจไทยเติบโตมากกว่า ๑๐ เท่า ระบบเศรษฐกิจการเงินมีเสถียรภาพ ยืดหยุ่น และทนทานต่อแรงเสียดทานได้ดีในระดับหนึ่ง และเมื่อพิจารณาในแต่ละกลุ่มจะเห็นว่า ในภาพรวมภาคเอกชนไทยแข็งแกร่งขึ้น มาตรฐานชีวิตและความเป็นอยู่ของคนไทยดีขึ้น และคนส่วนใหญ่พ้นจากความยากจน โดยรวมอาจกล่าวได้ว่า ผลของการพัฒนาเศรษฐกิจที่ผ่านมาอยู่ในระดับที่น่าพอใจ ช่วยยกระดับประเทศไทยให้อยู่ในกลุ่มประเทศที่มีรายได้ปานกลาง จากที่เคยมีฐานะยากจนที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาค

แม้การพัฒนาที่ผ่านมาจะช่วยให้ประเทศไทยก้าวหน้าในหลายด้าน แต่คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัจจุบันประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างหลายเรื่อง อาทิ

๑. **ศักยภาพการเติบโตที่ลดลง** โดยในช่วงก่อนปี ๒๕๔๐ ประเทศไทยเคยเติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๙ และช่วงปี ๒๕๔๓ - ๒๕๕๖ เติบโตเฉลี่ยประมาณร้อยละ ๔ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาความเติบโตกลับลดลงต่ำกว่าร้อยละ ๔ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการพัฒนาที่มุ่งเน้นปริมาณมากกว่าคุณภาพ การพัฒนา

[๑] ประธานกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ, อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย.



ด้านคุณภาพมีน้อยหรือไม่เกิดผลเต็มที่ ทั้งในด้านคุณภาพคน กฎระเบียบ โครงสร้างพื้นฐาน และวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรม ขณะเดียวกันความสามารถในการดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศ (FDI) ต่ำลง ซึ่งส่วนหนึ่งสะท้อนถึงความเชื่อมั่นในโครงสร้างเศรษฐกิจของประเทศไทยและบรรยากาศการดำเนินธุรกิจลดลง และประกอบกับมีประเทศคู่แข่งดึงดูดการลงทุนเพิ่มมากขึ้นด้วย

๒. ปัญหาความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ ทั้งความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจและรายได้และโอกาสของคนเมืองกับคนในพื้นที่ห่างไกล กรุงเทพกับต่างจังหวัด หรือคนรวยกับคนจน และด้านความสามารถในการแข่งขันระหว่างผู้ประกอบการรายเล็ก-รายใหญ่ ผลประโยชน์ทางภาษีสำหรับผู้ประกอบการรายใหญ่และรายเล็ก รวมทั้งโอกาสการเข้าถึงบริการทางสังคมที่มีคุณภาพทั้งการศึกษาและสาธารณสุข รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานยังมีความแตกต่างกันมากในระหว่างกลุ่มต่าง ๆ ส่งผลให้ศักยภาพการสร้างอาชีพและรายได้ของคนกลุ่มต่าง ๆ แตกต่างกันมาก

๓. ปัญหากลไกและบทบาทภาครัฐที่ไม่เอื้อต่อการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ การทำงานของหน่วยงานภาครัฐขาดการบูรณาการ ทำให้นโยบายหลายเรื่อง อาทิ การเพิ่มผลิตภาพการผลิตและการพัฒนานวัตกรรมการช่วยเหลือคนจน การพัฒนาและส่งเสริม SMEs มีการจัดสรรงบประมาณและดำเนินการผ่านหลายหน่วยงาน แต่ประสิทธิผลเชิงนโยบายกลับต่ำลง นอกจากนี้ ปัญหากฎหมายและกฎระเบียบที่มีจำนวนมาก ล้าสมัย ขาดการปรับปรุง รวมทั้งมีช่องโหว่จากการใช้ดุลยพินิจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปัญหาการคอร์รัปชันรุนแรงขึ้น ซึ่งมีผลให้ต้นทุนการดำรงชีวิตและการดำเนินธุรกิจสูงขึ้น หากปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไขจะเหนี่ยวรั้งความก้าวหน้าของประเทศในทุกด้าน ไม่ว่าด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคมและอื่น ๆ ด้วย

หากมองไปข้างหน้า ภายใต้บริบทสังคมและเศรษฐกิจที่ไม่เหมือนเดิม และมีความท้าทายใหม่ ๆ ไม่ว่าจะเป็นความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีอย่างพลิกโฉมซึ่งจะเปลี่ยนพฤติกรรมของคน และรูปแบบการทำธุรกิจ (business model) งานหลายอย่างได้เริ่มหายไป ตัวอย่างเช่น ในภาคการเงิน เดิมธนาคารพาณิชย์เคยแข่งขันกันเปิดหรือขยายสาขา แต่ปัจจุบันประชาชนสามารถทำธุรกรรมผ่านโทรศัพท์มือถือได้ จึงเริ่มเห็นการทยอยปิดสาขาของธนาคารพาณิชย์ หรือในอุตสาหกรรมการพิมพ์ที่ได้รับผลกระทบจากสื่อในโลกออนไลน์ ทำให้นิตยสารเป็นจำนวนมากต้องทยอยปิดตัวลง และในอนาคตงานหลายอย่างอาจจะถูกแทนที่ด้วยระบบอัตโนมัติ โอกาสที่คนซึ่งใช้ทักษะแบบเดิม ๆ จะตกงานมีมากขึ้น แต่ในขณะเดียวกันระบบอัตโนมัติและดิจิทัลก็สร้างโอกาสสำหรับงานทักษะสูงเพิ่มขึ้น ซึ่งการเตรียมคนและรูปแบบทางธุรกิจที่ตอบโจทย์บริบทใหม่ก็เป็นเรื่องสำคัญในลำดับต้น ๆ ที่สำคัญการเปลี่ยนแปลงระยะต่อไปเกิดขึ้นในอัตราที่เร็วขึ้นกว่าเดิม เพราะมีการผสมผสานของเทคโนโลยีหลากหลายสาขาเป็นปัจจัยเร่ง **(technology convergence)** ขณะที่บริบทเศรษฐกิจการเมืองโลกจะซับซ้อนขึ้นภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ที่เข้มข้น กติกาและมาตรฐานสากลจะเข้มงวดขึ้น ทั้งทางด้านการค้าการลงทุน สิทธิมนุษยชน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจ และความเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ การก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุย่อมทำให้แรงงานหายากขึ้นและค่าแรงแพงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งเป็นความเสี่ยงต่อภาระงบประมาณและความยั่งยืนทางการคลังของกองทุนด้านประกันสังคม การออม และการเคลื่อนย้ายเงินทุนระหว่างประเทศด้วย

จุลนิติ : ขอทราบแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น มีแนวทางการดำเนินการอย่างไร

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล : จากประสบการณ์ของต่างประเทศ ขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศจีน ในช่วงปี ค.ศ. ๑๙๖๐ ประเทศจีนประสบกับปัญหาผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ เกิดทุพภิกขภัย และภาวะเศรษฐกิจชะงักงัน ทำให้เกิดการแสวงหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น ในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ **เติ้ง เสี่ยวผิง ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้นำสูงสุดแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีนในช่วงสมัยนั้น** ได้กล่าวปราศรัยชี้นำแนวทางการฟื้นฟูเศรษฐกิจ โดยมีข้อความตอนหนึ่งว่า **"แมวไม่ว่าจะสีอะไร ขอให้จับหนูได้เป็นพอ"** นำมาสู่การพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวนโยบาย ๔ ทันสมัย ในปี ค.ศ. ๑๙๗๘ เพื่อมารองรับการพัฒนาจีนให้ทันสมัย โดยมีหลักการพื้นฐาน ๔ ประการ คือ

(๑) การปฏิรูปและพัฒนาเศรษฐกิจ โดยดำเนินการปรับปรุงและพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรม พลังงาน คมนาคม การศึกษา วิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี และเปิดให้ตลาดเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

(๒) การเปิดประเทศ โดยให้ความสำคัญกับการติดต่อหรือขยายการแลกเปลี่ยนทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยีกับต่างประเทศ โดยเฉพาะกับประเทศทุนนิยม

(๓) การสร้างสรรค์อารยธรรมทางจิตวิญญาณ คือ อุดมการณ์ คุณธรรม และวินัยปฏิบัติ

(๔) การสร้างสรรค์ประชาธิปไตยแห่งสังคมนิยม คือ การสร้างสรรค์ระบบกฎหมายแห่งสังคมนิยมอย่างแน่นแฟ้น เพื่อให้ประชาธิปไตยแห่งสังคมนิยม เป็นทั้งระบอบการเมืองและระบบกฎหมาย นำมาซึ่งความเสมอภาค ความสามัคคี และการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน

จากแนวคิดเศรษฐกิจดังกล่าว เป็นการเปลี่ยนแนวการพัฒนาเศรษฐกิจจากเดิมที่เป็นระบบศูนย์รวมมาสู่ระบบเปิดเสรีทางเศรษฐกิจตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๘ เกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้นอย่างมากมาย ซึ่งมีตั้งแต่การค้า การลงทุนจากต่างประเทศ การเปิดพื้นที่ทางเศรษฐกิจตลอดแนวชายฝั่งด้านตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษ การส่งนักเรียนและนักศึกษาไปศึกษาต่อต่างประเทศ การเปิดรับวิทยาการด้านต่าง ๆ เพื่อเรียนรู้ระบบบริหารจัดการอันก้าวหน้าและเทคโนโลยีใหม่ ๆ จากต่างประเทศ การพัฒนาเศรษฐกิจของ เติ้ง เสี่ยวผิง มีแนวทางที่ชัดเจน โดยรัฐบาลจีนภายใต้การนำของพรรคคอมมิวนิสต์เป็นสถาบันเดียวที่มีอำนาจในการควบคุมและกำหนดทิศทางเศรษฐกิจในเรื่องต่าง ๆ เช่น การกำหนดราคาค่าจ้าง การตรวจสอบสินค้านำเข้าและการลงทุนจากต่างประเทศ และการอนุญาตให้บริษัทในประเทศส่งออกสินค้าไปยังต่างประเทศ เป็นต้น

การพัฒนาเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ส่งผลให้เศรษฐกิจจีนมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างที่ไม่เคยปรากฏมาก่อนนับแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๙ และในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ เกิดการก่อตั้งวิสาหกิจขนาดเล็กระดับท้องถิ่นทั้งในเมืองและชนบท จำนวน ๑๒ ล้านแห่ง และเกิดการค้า การลงทุนตามแนวชายฝั่งด้านตะวันออกและเขตเศรษฐกิจพิเศษ เพื่อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนโดยเฉพาะนับเป็นจุดสิ้นสุดการพัฒนาเศรษฐกิจแบบรวมศูนย์ ในยุคที่ **เหมา เจ๋อตุง** เป็นผู้นำจีน ที่ผ่านมาจีน



ประกาศใช้นโยบายขจัดความยากจนตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๙ โดยจะทำให้ชาวจีนที่ยากจนกว่า ๔๓ ล้านคน พ้นจากความยากจนในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ ภายใต้นโยบายที่เรียกว่า **"สังคมนิยมเสี่ยวคัง"** รัฐบาลจีนได้ส่งหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องเข้าไปยังพื้นที่ชนบทเพื่อหาแนวทางแก้ปัญหาความยากจน ด้วยการวางแผน ลงมือปฏิบัติจริง และผลักดันโครงการต่าง ๆ โดยรัฐบาลพยายามดำเนินการเพื่อปรับปรุงสถานการณ์เศรษฐกิจ ระบบเศรษฐกิจ และพัฒนาศักยภาพเศรษฐกิจในภูมิภาคที่มีคนยากจนเป็นจำนวนมาก ด้วยการสนับสนุนอุตสาหกรรมต่าง ๆ อาทิ การท่องเที่ยว ไฟฟ้าและพลังงานแสงอาทิตย์ รวมถึงสนับสนุนด้านอุตสาหกรรมอีคอมเมิร์ซ (E-Commerce) และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งนโยบายขจัดความยากจนของจีนได้รับการยกย่องจากองค์การสหประชาชาติว่าเป็นการพัฒนาแบบยั่งยืน โดยรัฐบาลจีนได้จัดทำโครงการหลากหลายในระยะเวลา ๔ ปีที่ผ่านมา จนประสบผลสำเร็จลดจำนวนชาวจีนที่ยากจนได้ปีละกว่า ๑๐ ล้านคน

ในส่วนของประเทศเกาหลีใต้ **นายพล ปาร์ค จุงฮี ประธานาธิบดีของเกาหลีใต้** ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๑ - ค.ศ. ๑๙๗๙ ได้จัดตั้ง ๔ หน่วยงานไว้กำกับดูแลเพื่อความมีประสิทธิภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจ ได้แก่

(๑) คณะกรรมการการวางแผนเศรษฐกิจ (EPB)

(๒) กระทรวงการค้าและอุตสาหกรรม (MTI)

(๓) กระทรวงการคลัง

(๔) หน่วยข่าวกรองกลาง (KCIA)

โดยในปี ค.ศ. ๑๙๖๒ EPB ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนา **"แผนห้าปีสำหรับการพัฒนาของเกาหลี"** ธนาคารของรัฐบาลถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยในการดำเนินการตามแผนพัฒนาฯ มีการออกกฎหมายบังคับใช้กับธนาคารเอกชน เพื่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ แผนห้าปีสำหรับการพัฒนาของเกาหลี รัฐบาลเป็นผู้มีส่วนร่วมในการประกอบอุตสาหกรรม งบประมาณของรัฐบาลประมาณกว่าหนึ่งในสามเป็นการลงทุนโดยภาครัฐ และมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับหนึ่งในสามของเงินทุนทั้งหมด

ในประเทศ ดังนั้น ระหว่างปี ค.ศ. ๑๙๖๓ ถึงปี ค.ศ. ๑๙๗๗ รัฐวิสาหกิจในเกาหลีมี GDP เพิ่มขึ้นในอัตราร้อยละ ๑๐ ต่อปี ส่วนแบ่งของการส่งออกโดยรัฐวิสาหกิจในเกาหลีมี GDP สูงเทียบเคียงกับประเทศอินเดียหรือประเทศปากีสถาน สะท้อนให้เห็นถึงความโดดเด่นในทางเศรษฐกิจของเกาหลีใต้

โดยรัฐบาลมีความก้าวหน้าด้วยบทบาทของรัฐบาลเกาหลีที่เป็น **"ผู้ประกอบการและผู้จัดการ"** และยังสนับสนุนกิจการที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน สืบเนื่องจากนโยบายในการอุดหนุนผู้ประกอบการภาคเอกชนที่มีศักยภาพที่สามารถจะบรรลุเป้าหมายระดับสูงของการผลิตสินค้าคุณภาพเพื่อการส่งออกหรือผลิตภายในประเทศเพื่อลดการนำเข้า โดยเงินอุดหนุนส่วนใหญ่จากรัฐบาลเป็นรูปแบบของการเข้าถึงสิทธิพิเศษ ทั้งสินเชื่อและเครดิต นอกจากนี้ มีการดำเนินการจัดตั้งกลุ่มบริษัทขนาดใหญ่ (Chaebol) เช่น กลุ่มบริษัท ฮุนได (Hyundai) แดวู (Daewoo) ซัมซุง (Samsung) โกลสตาร์ (Goldstar) และแอลจี (LG) เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นบริษัทที่ประสบความสำเร็จตามนโยบายของรัฐบาลด้วยการปลูกฝังค่านิยมที่มุ่งเน้นการส่งออก โดยรัฐบาลสามารถรวมผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศและภาคเอกชนในลักษณะที่มีความรู้สึกถึงชาตินิยมที่ช่วยให้รัฐบาลผลักดันนโยบายด้านเศรษฐกิจให้ประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี ส่งผลให้เกาหลีใต้ได้กลายเป็นประเทศผู้นำด้านเศรษฐกิจประเทศหนึ่งในปัจจุบัน

จุลนิติ : การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร ปัจจุบันท่านเห็นว่ามีความก้าวหน้าเพียงใด และในทรรศนะของท่านนั้น เห็นว่าควรมีการวางกรอบและแนวทางดำเนินการอย่างไร การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจจึงจะประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญดังกล่าว

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล : ในการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจนั้นได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๘ ฉ. ด้านเศรษฐกิจ คือ

(๑) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี

(๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล

(๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

ภายใต้บริบทโลกยุคใหม่ที่เต็มไปด้วยความท้าทายใหม่ ๆ และปัญหาเชิงโครงสร้างที่กล่าวข้างต้น คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ จึงกำหนดเป้าหมายหลักของการปฏิรูปไว้ว่ามองไปข้างหน้าประเทศไทยจะต้องมี **"การพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริง"** กล่าวคือ เป็นการพัฒนา



เศรษฐกิจที่ไม่เน้นการขยายตัวเชิงปริมาณสูง แต่เป็นการพัฒนาลงถึงรากลึก เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง สร้างและรักษาเสถียรภาพ จะต้องคำนึงถึงการเพิ่มศักยภาพของทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจ และเป็นการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการกระจายผลประโยชน์ไปสู่ประชาชนแต่ละคนอย่างเป็นธรรม รวมทั้งจะต้องเป็นการพัฒนาที่จะช่วยให้ประเทศก้าวหน้าไปได้อย่างยั่งยืน กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เศรษฐกิจไทยต้อง **“แข่งขันได้ กระจายประโยชน์ไปสู่ประชาชน เติบโตยั่งยืน”** โดยยึดหลักของการพัฒนาเศรษฐกิจที่แท้จริง

ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้แบ่งประเด็นปฏิรูปออกเป็น ๓ ด้านที่สำคัญ ดังนี้

<u>ด้านที่หนึ่ง</u> การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันให้กับทุกภาคส่วนในระบบเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นเรื่องสำคัญมากทั้งในปัจจุบันและอนาคตข้างหน้า ปรากฏการณ์ที่หลายประเทศซึ่งเคยล้าหลังกว่าประเทศไทย แต่ปัจจุบันประเทศเหล่านั้นพยายามเร่งพัฒนาขีดความสามารถสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว ขณะที่ประเทศไทยพัฒนาได้อย่างช้า ๆ สะท้อนว่า **ถ้าไม่ทำอะไรที่เป็นการเปลี่ยนแปลงอย่างพลิกโฉมถึงระดับโครงสร้าง ประเทศไทยอาจเป็นประเทศที่ไม่สามารถแข่งขันกับใครได้** ที่สำคัญในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคตประเทศไทยจะต้องแข่งขันท่ามกลางข้อจำกัดและความท้าทายที่เผชิญมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการก้าวเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุจะส่งผลให้วัยแรงงานลดลงต่อไปอีก จากที่เริ่มลดลงไปแล้วตั้งแต่ปี ๒๕๕๘ อัตราการพึ่งพิงหรืออัตราส่วนการเป็นภาระ (Dependency ratio) จะสูงขึ้นรวดเร็ว คนไทยในวัยทำงาน ๑๐๐ คน ต้องดูแลผู้สูงอายุ ๒๖ คนในปี ๒๕๖๐ แต่ในอนาคตอีก ๒๐ ปี จะต้องเลี้ยงดูผู้สูงอายุเพิ่มขึ้นเป็น ๕๔ คน นั่นคือประมาณ ๒ ต่อ ๑ และเมื่อรวมถึง

เด็กที่จะต้องเลี้ยงดู ก็หมายความว่าคนคนหนึ่งจะต้องมีความสามารถสูง **ทางออกเดียวของประเทศคือ คนไทย ภาคธุรกิจไทย และภาครัฐไทยต้องเก่งขึ้น** โดยแบ่งออกเป็น ๓ ช่วงระยะ คือ ระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว ดังนี้

(๑) ระยะสั้น การเพิ่มผลิตภาพ (Productivity) ในอุตสาหกรรมหลักที่ประเทศไทยมีความชำนาญ ๓ อุตสาหกรรม ได้แก่ **อุตสาหกรรมการเกษตร อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวและการบริการ (Hospitality) และอุตสาหกรรมอาหาร** ซึ่งมีการจ้างงานรวมกว่า ๒๐ ล้านคน มากกว่าร้อยละ ๖๐ ของการจ้างงานทั้งหมด ซึ่งในภาพรวมนั้น ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ได้กำหนดเป็นเป้าหมายที่จะเพิ่มผลิตภาพโดยเฉลี่ยปีละไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๓

นอกจากนี้ ยังมีการสร้างฐานอุตสาหกรรมใหม่ที่มีศักยภาพในการเติบโตในอนาคตด้วยการต่อยอดในอุตสาหกรรมที่มีฐานการผลิตอยู่แล้ว คือ อุตสาหกรรมชีวภาพ (Bio-economy) อุตสาหกรรมยานยนต์ไฟฟ้า (Electric vehicles) อุตสาหกรรมอิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ (Smart electronics) อุตสาหกรรมการดูแลสุขภาพ (Health care) รวมถึงอุตสาหกรรมการศึกษา (Education) และอุตสาหกรรมดิจิทัล (Digital Economy) ที่จะเข้ามายกระดับศักยภาพแรงงาน ผู้ประกอบการและอุตสาหกรรมไทย

แต่อย่างไรก็ดี **เพื่อให้อุตสาหกรรมไทยมีความคล่องตัว เท่าทันการเปลี่ยนแปลง** จำเป็นต้องมีการพัฒนาและเสริมสร้างทักษะบุคลากรในด้านต่าง ๆ (Retraining) ที่จำเป็นต่ออนาคต มีการเพิ่มประสิทธิภาพด้วยการใช้วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและนวัตกรรมและ Big data และมีการปรับปรุงกฎหมายการแข่งขันทางการค้าเพื่อสนับสนุนกลไกตลาดเสรีที่เท่าทันกับการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินธุรกิจ รวมทั้งปรับปรุงกฎระเบียบด้านต่าง ๆ ให้เอื้อต่อการลงทุนและการดำเนินธุรกิจ (Ease of Doing Business: EoDB)

(๒) ระยะกลาง การรวมกลุ่มในภูมิภาค (Regional integration) เพื่อขยายตลาดและสร้างฐานการลงทุนด้วยการสร้างความเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน (CLMV) เมื่อรวมกับประเทศไทยจะมีขนาดตลาดถึง ๒๓๐ ล้านคน และเมื่อรวมบังกลาเทศอีก ๑๖๐ ล้านคน จะทำให้ตลาดมีขนาดถึง ๔๐๐ ล้านคน ซึ่งเศรษฐกิจประเทศกลุ่มนี้เติบโตร้อยละ ๖ - ๘ ต่อปี โดยลดข้อจำกัดการรวมตัวและเน้นการเชื่อมโยงกันผ่านโครงข่ายคมนาคมที่จะเอื้อให้บริษัทข้ามชาติเลือกใช้ไทยเป็นฐานในการบริหารจัดการห่วงโซ่อุปทานของภูมิภาค (Regional supply chain) และช่วยให้ภาคเอกชนไทยมีโอกาสในการขยายกิจการการลงทุนสู่ต่างประเทศมากขึ้น

(๓) ระยะยาว การสร้างระบบนิเวศด้านการวิจัยและนวัตกรรม เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขัน ด้วยการปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติมมาตรการและปัจจัยที่เอื้อให้เกิดความสามารถของผู้ประกอบการที่เป็นกลไกสำคัญต่อการขับเคลื่อนประเทศที่สำคัญ ได้แก่ การจัดระบบนวัตกรรมแห่งชาติให้มีความเชื่อมโยงระหว่างการผลิตผลงานวิจัยและนวัตกรรมตามโจทย์ของประเทศและความต้องการใช้งานจริง การคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาของผลงานวิจัยและนวัตกรรม รวมถึงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานให้เอื้อต่อการคิดค้น การสร้างสรรค์สิ่งประดิษฐ์และนวัตกรรมใหม่ ได้แก่ การจัดตั้งศูนย์กลาง



การวิจัยและพัฒนา การจัดตั้งศูนย์กลางการพัฒนาศักยภาพสตาร์ทอัพ (Startup) และวิสาหกิจขนาดเล็ก เพื่อให้ปัจจัยเหล่านี้นำไปสู่การสนับสนุนให้ประเทศไทยก้าวเป็นศูนย์กลางด้านนวัตกรรม (Innovation Hub) ในภูมิภาค อันเป็นการวางรากฐานโครงสร้างพื้นฐานทางปัญญาที่มีนัยสำคัญต่อการกระตุ้นให้เกิดการลงทุนวิจัยและนวัตกรรมไปสู่เป้าหมายที่ร้อยละ ๒ ต่อ GDP

ด้านที่สอง ความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Equality & inclusive growth) แม้ที่ผ่านมาปัญหาความเหลื่อมล้ำและความยากจนเป็นประเด็นที่ถูกหยิบยกขึ้นมาแก้ไขในหลายรัฐบาล มีการใช้งบประมาณจำนวนมากเพื่อแก้ปัญหานี้ แต่ปัญหากลับรุนแรงขึ้น ส่วนหนึ่งมาจากการทำงานที่ขาดการบูรณาการ ทั้งด้านนโยบาย งบประมาณ และการดำเนินโครงการ ทั้งนี้ เพื่อการลดความเหลื่อมล้ำ ขจัดความยากจน และกระจายประโยชน์จากการพัฒนาไปสู่ประชาชนให้ทั่วถึงมากขึ้น จะช่วยให้สังคมมีความสมดุลมากขึ้น และไม่ทิ้งใครไว้ข้างหลัง โดยหนึ่งในข้อเสนอการปฏิรูปสำคัญ คือ **การจัดตั้งสำนักงานบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ** เพื่อให้ประเทศไทยมีหน่วยงานหลักในการกำหนดนโยบายและแผนยุทธศาสตร์ด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำ รวมทั้ง ทำให้เกิดการขับเคลื่อนได้อย่างแท้จริง และทำหน้าที่เป็นกลไกประสานการขับเคลื่อนนโยบายโดยหน่วยงานปฏิบัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นร่วมหรือคาบเกี่ยวระหว่างหน่วยงาน (Cross-cutting) คณะกรรมการฯ เห็นว่า การมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องนี้โดยตรงนับเป็นเงื่อนไขที่จำเป็น แต่ไม่เพียงพอที่จะขจัดปัญหาความเหลื่อมล้ำที่ทับซ้อนในหลายมิติได้ จึงวางแนวทางแก้ปัญหาในหลายระดับ ดังนี้

(๑) ระดับบุคคล การเพิ่มรายได้ให้กับประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรและแรงงานไร้ฝีมือที่ยากจนในระดับฐานราก จากข้อมูลปี ๒๕๕๙ เกษตรกรและแรงงานไร้ฝีมือนั้น มีจำนวนรวมกว่า ๒๓.๖ ล้านคน ที่แทบไม่มีโอกาสเลื่อนฐานะทางสังคมให้สูงขึ้น จึงควรเพิ่มศักยภาพให้**กลุ่มเกษตรกร** เช่น การเพิ่มผลผลิตให้พื้นที่การเกษตร โดยการพัฒนาระบบการจัดการน้ำ การส่งเสริมให้เกษตรกรปรับใช้ความรู้สมัยใหม่จากข้อมูลและเทคโนโลยีที่ทันสมัยและครอบคลุม และให้การช่วยเหลือในเชิงระบบเพื่อรองรับความเสี่ยง และเพิ่มโอกาสทางอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรเก่งขึ้น (Smart farmer) เป็นต้น และ**การพัฒนาแรงงานไร้ฝีมือ** ทั้งในด้านของการพัฒนาฝีมือแรงงาน และการจัดการทุนการศึกษา เพื่อการพัฒนาฝีมือและทักษะที่ตรงตามความต้องการของภาคเอกชน และสอดคล้องกับนโยบายด้านอื่นของประเทศที่สำคัญ ซึ่งเมื่อเกษตรกรและแรงงานมีศักยภาพสูงขึ้น ไม่เพียงทำให้รายได้และคุณภาพชีวิตดีขึ้น ยังมีส่วนสนับสนุนให้ศักยภาพเศรษฐกิจในภาพรวมสูงขึ้นตามไปด้วย

(๒) ระดับชุมชน การสร้างชุมชนให้เข้มแข็ง ผ่านการยกระดับการบริหารจัดการของสถาบันการเงินชุมชนเข้าสู่โครงข่ายสถาบันการเงินประชาชน **การพัฒนาธุรกิจชุมชน** โดยการสนับสนุนทั้งด้านการรวมกลุ่มสร้างเครือข่าย การสร้างกลไกพัฒนาร่วมกับภาคเอกชน การจัดตั้งแพลตฟอร์มพาณิชย์อิเล็กทรอนิกส์ (e-commerce) เพื่อเพิ่มโอกาสในการเติบโตของธุรกิจชุมชน สร้างการเติบโตทางรายได้ เพิ่มการเข้าถึงตลาดและทรัพยากร และ**การจัดตั้งกองทุนการลงทุนเพื่อสังคม** (Social investment fund) เพื่อสนับสนุนเครือข่ายผู้นำชุมชนเพื่อเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างต่อเนื่องในพื้นที่





(๓) ระดับประเทศ จำเป็นต้องมีการพัฒนาหัวเมืองใหญ่ในภาคต่าง ๆ ควบคู่ไปกับกรุงเทพฯ และการจัดสรรงบประมาณเชิงพื้นที่ให้กับจังหวัดที่ยากจน เพื่อกระจายความเจริญไปสู่ภูมิภาค การสร้างระบบสวัสดิการพื้นฐานที่จำเป็น (Social safety net) การปฏิรูประบบประกันสังคมและระบบภาษี นอกจากนี้ เพื่อลดความเสี่ยงและเพิ่มศักยภาพด้านการคลัง (Fiscal space) แนวทางปฏิรูปที่สำคัญ คือ เพิ่มสัดส่วนรายได้จากภาษีต่อ GDP ให้สูงขึ้น โดยให้มีองค์กรจัดเก็บภาษีกึ่งอิสระ (Semi-Autonomous Revenue Agency: SARA) การปรับปรุงระบบภาษีในอัตราก้าวหน้าเพื่อให้กลุ่มที่มีรายได้สูงสุดมีส่วนรับภาษีเพิ่มขึ้น และขยายฐานการจัดเก็บภาษีไปสู่ทรัพย์สินรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนี้ จำเป็นต้องปรับระบบบำนาญให้เป็นระบบที่ก้าวหน้าและครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่มอย่างทั่วถึง และขยายความคุ้มครองของกองทุนประกันสังคมไปยังกลุ่มแรงงานนอกระบบและเกษตรกรเพิ่มขึ้น

<u>ด้านที่สาม</u> การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ การปรับกลไกและบทบาทของภาครัฐให้พร้อมรับมือกับความท้าทายในอนาคตที่บริบททางเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างไม่หยุดนิ่ง ซึ่งหมายความว่า **สถาบันทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องเป็นสถาบันที่มีชีวิต** พร้อมปรับตัว การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจจะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการปฏิรูปทั้งสองด้านข้างต้นให้สัมฤทธิ์ผล เพราะภาครัฐเป็นผู้กำหนดนโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์และกติกา ซึ่งจะมีผลต่อการสร้างแรงจูงใจ และระบบนิเวศ (Ecosystem) ที่เอื้อให้เศรษฐกิจสามารถพัฒนาได้เต็มศักยภาพ

ทั้งนี้ **"ระบบสถาบันด้านเศรษฐกิจ"** หลายส่วนที่เคยออกแบบไว้เมื่อหลายสิบปีก่อนอาจไม่สามารถตอบโจทย์ประเทศภายใต้บริบทใหม่ จึงจำเป็นต้องปฏิรูปหน่วยงานทางเศรษฐกิจ ทั้งที่เป็นระดับวางยุทธศาสตร์ ปฏิบัติ และติดตามผล ให้ทันสมัย สอดคล้องกับจังหวะการเดินหน้าของประเทศ โดยภาครัฐต้องปรับบทบาทจาก **"ผู้กำกับดูแล"** ให้เป็น **"ผู้สนับสนุน"** ภาคธุรกิจ และปล่อยให้มีการแข่งขันตามระบบตลาดเสรีมากขึ้น

จากการหารือของคณะกรรมการฯ และรับฟังความเห็นจากผู้เกี่ยวข้องในเวทีต่าง ๆ รวมทั้งข้อเสนอปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) แม้จะมีข้อเสนอในหลายเรื่อง แต่**ทิศทางร่วมของข้อเสนอปฏิรูปสถาบันด้านเศรษฐกิจจะให้น้ำหนักใน ๔ มิติสำคัญ** คือ



มิติแรก ภาครัฐต้องคำนึงถึง “ประสิทธิภาพ” และ “ความยั่งยืน” มากขึ้น โดยเรื่องที่สำคัญคือ การปฏิรูปกฎหมายเศรษฐกิจให้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของโลก และไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำธุรกิจ ปรับกติกาให้การจัดสรรทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจเป็นไปได้อย่างคล่องตัว ในอนาคตที่เทคโนโลยีสร้างผลกระทบรุนแรงและสร้างการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลัน (Disruptive technology) จะทำให้หลายธุรกิจต้องเลิกกิจการหรือล้มละลาย จึงจำเป็นต้องทำให้ธุรกิจที่ล้มแล้วสามารถลุกได้เร็ว หรือการบริหารสินทรัพย์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic assets) ที่สำคัญของประเทศ เช่น คลื่นความถี่ รถไฟ สนามบิน ท่าเรือ หรือทางพิเศษต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในการดูแลของรัฐวิสาหกิจที่การบริหารจัดการยังขาดประสิทธิภาพ ต้องได้รับการปฏิรูปให้ดีขึ้น ไม่เช่นนั้นจะเป็นการ **“เสียโอกาสด้านการพัฒนา”** และเป็น **“ต้นทุนที่แพงขึ้น”** ของประชาชนทุกคน

มิติที่สอง ต้องโปร่งใส มีการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้ ซึ่งจะช่วยลดปัญหาคอร์รัปชันที่เป็น **“ต้นทุนแฝง”** ของภาคเอกชนและประชาชนได้ด้วย

มิติที่สาม กระจายอำนาจให้ท้องถิ่นตัดสินใจมากขึ้น เพื่อเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นสามารถเสนอแนะสิ่งที่ต้องการ ซึ่งจะช่วยให้การแก้ปัญหามีเจ้าภาพชัดเจน (Accountability) นอกจากนี้การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะช่วยลดความเหลื่อมล้ำที่การพัฒนามีแนวโน้มกระจุกตัวที่ส่วนกลางลงได้อีกทางหนึ่งด้วย

มิติที่สี่ ประสานความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ในโลกที่ซับซ้อน โจทย์ของประเทศหลายเรื่องยากขึ้น จึงจำเป็นที่ภาครัฐต้องปรับบทบาทให้มีความร่วมมือกับผู้ที่เกี่ยวข้องให้มากขึ้นในทุกมิติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง **ความร่วมมือระหว่างส่วนราชการ** ที่การทำงานยังมีลักษณะแยกส่วน ขาดการบูรณาการ จนทำให้ที่ผ่านมาต้องอาศัยการใช้มาตรา ๔๔ เพื่อผ่าทางตันอยู่บ่อย ๆ หรือ **ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน** เพื่อใช้ประโยชน์จากจุดแข็งของเอกชนในด้านความคิดสร้างสรรค์ เทคโนโลยี และระบบงานที่มีประสิทธิภาพคล่องตัว โดยเปิดโอกาสให้เอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ อาทิ การร่วมลงทุนกับเอกชน (PPP) โดยเฉพาะในโครงสร้างพื้นฐานที่ประเทศไทยยังมีน้อย หากทำสำเร็จจะลดภาระด้านงบประมาณของภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง

ในเบื้องต้นคณะกรรมการฯ ได้กำหนด **“เป้าหมายปฏิรูปสถาบันด้านเศรษฐกิจ”** โดยการยกระดับให้มีวงจร Plan-Do-Check-Act หรือ Deming Cycle เพื่อการขับเคลื่อนนโยบายเศรษฐกิจที่ครบถ้วนและเป็นเอกภาพ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ด้าน ได้แก่

<u>ด้านแรก</u> การปฏิรูปหน่วยงานนโยบาย ที่สำคัญ ได้แก่ **การปฏิรูปสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ** ซึ่งทำหน้าที่วางยุทธศาสตร์หรือต้นหนของประเทศให้สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ คล่องตัวเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกและตอบโจทย์ของประเทศที่ซับซ้อนขึ้น สามารถทำหน้าที่เป็นสมองของประเทศที่สามารถกำหนดวิสัยทัศน์ภาพรวม (Visionary) ทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาวได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง มีทักษะและนวัตกรรมในการจัดทำนโยบายที่หลากหลายและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกได้อย่างรวดเร็ว (Innovation) และมีการผนึกกำลังของหน่วยงาน วางนโยบายและแผน (Synergy of Policy) รวมทั้งการออกแบบประเด็นพัฒนาเชิงบูรณาการที่สำคัญ พร้อมถ่ายทอดสู่การปฏิบัติ ในขณะเดียวกันจำเป็นต้องเตรียม

ความพร้อมด้านการดำเนินงานด้วยการร่วมมือกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) เพื่อกำหนดตัวชี้วัดการทำงาน ปรับระบบ การบริหารงาน และพัฒนาบุคลากรภาครัฐให้เหมาะสมกับบริบทเศรษฐกิจในระยะต่อไป

การปฏิรูปหน่วยงานด้านสถิติและข้อมูลแห่งชาติ (National data unit) ที่สำคัญ คือ **สำนักงานสถิติแห่งชาติ** ให้สามารถพัฒนาระบบข้อมูลที่สมบูรณ์ มีปริมาณเพียงพอ หลากหลาย เรียกใช้ได้รวดเร็ว เป็นข้อมูลที่สามารถนำมาวิเคราะห์ได้ด้วยวิธีการหลากหลายวิธีการ ขึ้นอยู่กับว่าต้องการนำข้อมูลเหล่านั้นไปใช้งานด้านไหน (Big Data) เพื่อประกอบการตัดสินใจ ตลอดจนวงจรนโยบายบนหลักการ PDCA และสนับสนุนการบริหารนโยบายและยุทธศาสตร์เพื่อให้ทิศทางการดำเนินนโยบายถูกต้องแม่นยำขึ้น

<u>ด้านที่สอง</u> การปฏิรูปหน่วยงานการคลังและงบประมาณ เพื่อให้วงจรการดำเนินนโยบายเศรษฐกิจมีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว จำเป็นต้องปฏิรูป**หน่วยงานด้านงบประมาณ** เพื่อให้กระบวนการจัดสรรงบประมาณสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ และ**ปฏิรูปนโยบาย การคลังและภาษี** เพื่อรองรับภาระทางการคลังที่ในอนาคตจะเพิ่มขึ้นจากการดูแลผู้สูงอายุ จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี การปรับปรุงระบบภาษีในอัตราก้าวหน้า และขยายฐานการจัดเก็บภาษีไปสู่ทรัพย์สินรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงแล้วในข้อเสนอการปฏิรูปด้านที่สอง รวมถึง**การสร้างความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว** ด้วยการปฏิรูประบบประกันสุขภาพของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ๓ ระบบสำคัญ คือ (๑) ระบบประกันสังคม (๒) ระบบสวัสดิการรักษาพยาบาลข้าราชการ และ (๓) ระบบหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้าที่มีภาระรายจ่ายมากขึ้นตามการเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบประกันสังคมที่จำเป็นต้องเร่งปรับปรุงเงื่อนไข เช่น การปรับอัตราการจ่ายเงินสบทบให้เหมาะสม เป็นต้น

หน่วยบริหารสินทรัพย์ของภาครัฐ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้ครอบครองสินทรัพย์ประมาณครึ่งหนึ่งของภาครัฐให้สามารถดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามที่ประชาชนคาดหวังทั้งในด้านการบริการ และบริหารสินทรัพย์ในการเพิ่มมูลค่า (Value creation) ได้ตามศักยภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูปใน ๔ มิติสำคัญ ได้แก่ (๑) แบ่งแยกหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบาย ผู้กำกับดูแล และการเป็นเจ้าของให้ชัดเจน ไม่ขัดและไม่ทับซ้อนกัน (๒) กำหนดกติการะหว่างผู้เกี่ยวข้องตามหลักบรรษัทภิบาลที่ดี (Good governance) อาทิ การคัดเลือกกรรมการรัฐวิสาหกิจ มาตรการป้องกันประชานิยมที่ไม่รับผิดชอบ (๓) การจัดตั้งหน่วยงานเจ้าของ (Ownership entity) ที่ทำหน้าที่ปกป้องรักษาและเพิ่มมูลค่าสินทรัพย์ของรัฐวิสาหกิจแทนประชาชน และ (๔) การกำกับดูแลด้วยกลไกตลาดที่มีความเท่าเทียม (Competitive neutrality) ไม่บิดเบือน และดำเนินการอย่างมีพลวัตและต่อเนื่อง

<u>ด้านที่สาม</u> การปฏิรูปหน่วยงานดำเนินการและประเมินผล ทั้งในมิติของ **กลไกการดำเนินการ** (Execution mechanism) **งานติดตามและประเมินผล** (Monitoring & evaluation unit) และ**กลไกการเร่งกระตุ้นการดำเนินการ** โดยเรื่องที่สำคัญ ได้แก่

หน่วยงานขับเคลื่อนนโยบาย (Execution Unit) ให้มีกลไกหรือกระบวนการหรือหน่วยงาน เพื่อยกระดับการดำเนินการตามแนวทางที่รัฐกำหนดไว้ อย่างเป็นระบบ รวดเร็ว



และมีประสิทธิภาพ และต้องมีการดำเนินการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์และประสิทธิภาพเป็นสำคัญ (Result-Oriented and Efficiency) มีการจัดลำดับความสำคัญของการใช้ทรัพยากร (Resources Match Priority) สร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานแบบบูรณาการ (Coordination and Integration) และมีความรับผิดรับชอบ (Accountability) โดยกระทรวงเศรษฐกิจให้มีหน้าที่ดำเนินการจัดทำขับเคลื่อน ติดตาม และติดตามผลแผนงาน/โครงการ ในลักษณะภาระหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และทำงานร่วมกับกระทรวงอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องเพื่อขับเคลื่อนประเด็นบูรณาการผ่านองค์กรอิสระ และมีองค์กรอิสระกลางที่เรียกว่า Implementation collaboration Unit: ICU เพื่อทำหน้าที่ประสานขับเคลื่อนประเด็นบูรณาการในลักษณะการอภิบาลผ่านความร่วมมือ (Collaborative Governance)

หน่วยงานติดตามและประเมินผล (Monitoring and Evaluation Unit) ให้มีกลไกเพื่อเพิ่มศักยภาพและความอิสระในการดำเนินการติดตามประเมินผล พร้อมทั้งจัดทำข้อมูลติดตามประเมินผลให้ถูกต้อง (Validity) สมบูรณ์ (Integrity) เชื่อถือได้ (Reliability) และย้อนกลับหรือป้อนกลับจนเป็นประโยชน์ ในการปรับปรุงหรือเป็นข้อมูลต่อการจัดทำแผนงาน/โครงการและยุทธศาสตร์ต่อไปได้ (Relevant Feedback) ตลอดจนเชื่อว่าการติดตามประเมินผลเป็นเครื่องมือสำคัญในการปรับปรุงและพัฒนาแผนของตนเอง (Culture of self improvement or development) รวมทั้งมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่นำผลการติดตามและประเมินผลย้อนกลับเพื่อปรับปรุงแผนในระยะต่อไป ต้องมีความรวดเร็วและเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมของผู้ใช้ ในขณะนั้น (Fast and Adaptive) อีกทั้งมีระบบตรวจสอบและวัดประสิทธิภาพของระบบประเมินผล (Audit) เพื่อทำให้สามารถนำผลการประเมินไปใช้ในการปรับปรุงแผนงาน/โครงการ และยุทธศาสตร์ในระดับต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การปฏิรูปสถาบันด้านการเพิ่มผลผลิต การมาตรฐาน และระบบนวัตกรรมประเทศ จากเดิมที่ขาดการประสานงานเชื่อมโยงที่มีประสิทธิภาพ ทำงานซ้ำซ้อน ขาดยุทธศาสตร์และขาดนโยบายด้านมาตรฐาน นวัตกรรม และการเพิ่มผลิตภาพที่เชื่อมโยงกันชัดเจน ที่มุ่งเป้าเพื่อการเพิ่ม



ขีดความสามารถในการแข่งขัน และการคุ้มครองผู้บริโภค และการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้โดยที่การทำงานขาดการให้ความสำคัญจากความต้องการในตลาดสินค้าและบริการ (Demand driven) ขณะที่ข้อมูลด้านมาตรฐานกระจัดกระจาย ข้อเสนอการปฏิรูป คือ ให้มีการจัดตั้งหน่วยงานกลางทำหน้าที่เชื่อมต่อจากยุทธศาสตร์ชาติและแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติสู่แนวทางการพัฒนาและแนวทางบริหารจัดการด้านการส่งเสริมผลิตภาพและการมาตรฐานของประเทศอย่างเป็นระบบ เพื่อให้การขับเคลื่อนแผนไปสู่การปฏิบัติมีประสิทธิผล รวมทั้งติดตามสถานการณ์และประเมินผลการดำเนินนโยบายและโครงการต่าง ๆ ทั้งในระดับประเทศ และรายสาขาการผลิตและบริการ โดยที่ในระยะเริ่มแรกต้องมีการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันของกระทรวงที่เกี่ยวข้องในลักษณะ Single network และการกำหนดการเชื่อมต่อบน Single Platform

การปฏิรูปสถาบันด้านการส่งเสริม SMEs เพื่อช่วยยกระดับความสามารถของ SMEs ยังเป็นอีกเรื่องที่สำคัญมาก เพราะกว่าร้อยละ ๙๙ ของผู้ประกอบการในประเทศไทย คือ SMEs คิดเป็นสัดส่วนการจ้างงานร้อยละ ๘๐ ของทั้งประเทศ ที่ผ่านมาการให้ความช่วยเหลือจากภาครัฐจะให้น้ำหนักไปในด้านการเข้าถึงสินเชื่อเป็นสำคัญ เพราะอาจจะสังเกตเห็นได้ง่าย แต่ปัญหาเรื่องความสามารถในการแข่งขันของ SMEs อาจจะซับซ้อนกว่า กล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ การเข้าถึงแหล่งทุนเป็นสิ่งที่จำเป็นแต่อาจไม่เพียงพอที่จะช่วยให้ SMEs แข่งขันได้ การช่วยเหลือไม่ควรจำกัดอยู่เฉพาะการช่วยให้ SMEs สามารถเริ่มกิจการได้เท่านั้น แต่จะต้องรวมถึงการช่วยให้ SMEs มีศักยภาพที่จะดำเนินกิจการต่อไปได้ โดยเฉพาะในบริบทของโลกยุคใหม่ที่เปลี่ยนแปลงเร็วและมีการแข่งขันที่รุนแรง ซึ่งแนวทางในการปฏิรูปสำคัญจะรวมถึงการปรับปรุงกฎหมาย กฎระเบียบ ที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินธุรกิจ การปรับบทบาทหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม (สสว.) ในการทำหน้าที่ติดต่อประสานงานกับหน่วยงานด้านนโยบาย ปฏิบัติ และพื้นที่อย่างครบวงจร ในลักษณะ one stop service และการพัฒนาระบบข้อมูล SMEs เพื่อใช้บริหารจัดการนโยบายและยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน SMEs ได้อย่างเหมาะสม



สรุปขอบเขตในการทำงานของคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

ด้านที่ ๑ : ความสามารถในการแข่งขัน (Competitiveness)	ด้านที่ ๒ : ความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Equality & Inclusive Growth)	ด้านที่ ๓ : ปฏิรูปด้านสถาบันเศรษฐกิจ (Policy, Process & Institutional Reforms)
ส่วนที่ ๑.๑ : Productivity > พัฒนาอุตสาหกรรมหลัก (ท่องเที่ยว, เกษตร, อาหาร) และอุตสาหกรรมที่เติบโตสูง (เทคโนโลยีชีวภาพ, อิเล็กทรอนิกส์อัจฉริยะ, ดิจิทัล, การศึกษา, บริการด้านสุขภาพ) > ยกระดับปัจจัยสนับสนุน อาทิ พัฒนาศักยภาพคน การแข่งขัน และเทคโนโลยี	**ส่วนที่ ๒.๑ : โปรแกรมเฉพาะสำหรับกลุ่มสำคัญ** > การให้ความรู้ ข้อมูลและเทคโนโลยีเกษตรกรรายย่อย เพื่อเพิ่มผลิตผลและนวัตกรรม > การพัฒนาการเข้าถึงประกันภัยพืชผลและสินเชื่อ > การพัฒนาการชลประทาน > การจัดตั้ง Centre of Excellence ภาคเกษตร > การพัฒนาคุณภาพแรงงานและแหล่งทุนเพื่อพัฒนาทักษะ	**ส่วนที่ ๓.๑ : การปฏิรูปหน่วยงานนโยบาย** > หน่วยวางแผนยุทธศาสตร์ > หน่วยงานสถิติแห่งชาติและหน่วยข้อมูลแห่งชาติ (National Data Unit)
ส่วนที่ ๑.๒ : Regional Integration > การส่งเสริมการค้าไร้พรมแดนเพื่อการสร้างอุตสาหกรรมเป้าหมายในระดับภูมิภาค > การพัฒนาโครงข่ายการเชื่อมโยงในภูมิภาค > การสร้างคลัสเตอร์และศูนย์กลาง (Hub) ระดับภูมิภาค	**ส่วนที่ ๒.๒ : การเสริมสร้างพลังอำนาจชุมชน** > การสร้างความเข้มแข็งให้แก่ระบบสถาบันการเงินชุมชน > การพัฒนาธุรกิจชุมชน > การจัดตั้งกองทุนสำหรับชุมชน Social Investment Fund (SIF)	**ส่วนที่ ๓.๒ : การปฏิรูปหน่วยงานการคลังและงบประมาณ** > หน่วยงบประมาณ > การปฏิรูปนโยบายการคลัง/ภาษี > หน่วยบริหารสินทรัพย์ > ความยั่งยืนทางการคลังในระยะยาว
ส่วนที่ ๑.๓ : R&D, Innovation Ecosystem > การจัดตั้งศูนย์กลางการวิจัยและการพัฒนา > การปฏิรูปกรมทรัพย์สินทางปัญญา > การจัดตั้งศูนย์กลางการพัฒนาศักยภาพผู้ประกอบการรายใหม่ (Start-up) และวิสาหกิจขนาดเล็ก	**ส่วนที่ ๒.๓ : Social safety net and fiscal space** > หน่วยงานบูรณาการแก้ไขปัญหาความยากจนและความเหลื่อมล้ำ > ขยายโครงข่ายการคุ้มครองทางสังคม (social safety net), การปฏิรูประบบประกันสังคม และระบบภาษี > การจัดทำงบประมาณเชิงพื้นที่และความต้องการ	**ส่วนที่ ๓.๓ : การปฏิรูปหน่วยงานดำเนินการประเมินผล** > กลไกการดำเนินการ (Execution Mechanism) > หน่วยติดตามและประเมินผล (Monitoring & Evaluation Unit) > กลไกการเร่ง/กระตุ้นการดำเนินการ (Catalyzing)

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

ดร.ประสาร ไตรรัตน์วรกุล : ด้วยบริบทเศรษฐกิจและสังคมที่สามารถเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในลักษณะที่ยากจะคาดเดา ข้อเสนอปฏิรูปของคณะกรรมการชุดนี้เป็นแนวทางเพื่อการปฏิรูปในกรอบระยะเวลา ๕ ปีข้างหน้า ข้อเสนอนี้จึงเน้นในภาพใหญ่ ทิศทางสำคัญ แต่ยังคงความยืดหยุ่นให้สามารถปรับเปลี่ยนรายละเอียดในการปฏิบัติได้ตามความเหมาะสมและจำเป็น ด้วยข้อจำกัดของกรอบระยะเวลาในการจัดทำเพียง ๓ เดือน มีการประชุมร่วมกันอย่างเป็นทางการ ๑๕ ครั้ง และประชุมนอกรอบอีกจำนวนหนึ่ง ยังสามารถนำเสนอได้เพียงครึ่งหนึ่งของความตั้งใจในเบื้องแรก บางเรื่องมีความก้าวหน้า บางเรื่องยังตั้งไข่ แต่คณะกรรมการฯ เห็นว่าจะช่วยให้เห็นแนวทางการปฏิรูปในภาพรวม เห็นความเชื่อมโยงของมาตรการในแต่ละด้าน อย่างไรก็ดี ยังมีประเด็นที่ต้องพิจารณาเพิ่มเติมต่อในรายละเอียด ดังนี้

(๑) ข้อเสนอเหล่านี้ยังต้องนำไปหารือและรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คณะกรรมการยุทธศาสตร์ทั้ง ๖ ด้าน และคณะกรรมการปฏิรูปชุดอื่นที่มีแผนงานคาบเกี่ยวกัน

(๒) ตัวเลขงบประมาณที่ปรากฏในเอกสารเป็นข้อเสนอเบื้องต้นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นการประเมินโดยคร่าว ๆ โดยคณะกรรมการฯ ยังไม่ได้พิจารณาในรายละเอียด หรือเห็นชอบตามที่เสนอ

(๓) ข้อเสนอการปฏิรูปด้านที่ ๓ ที่เกี่ยวข้องกับสถาบันเศรษฐกิจ เป็นข้อเสนอที่เน้นการปฏิรูปในส่วนของกระบวนการทำงาน (Process) ขณะที่การปฏิรูปในส่วนของโครงสร้าง (Structure) ซึ่งเป็นส่วนสำคัญยังมีการกล่าวถึงจำกัด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ซึ่งต้องใช้เวลาในการกลั่นกรองความคิดและหาแนวทางร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

(๔) การกำหนดตัวชี้วัด เพื่อวัดความคืบหน้าและความสำเร็จของการปฏิรูปในบางเรื่องไม่สามารถระบุเป็นตัวเลขให้ชัดเจนได้ หรือในกรณีที่ระบุได้ ก็จำเป็นต้องตีความหมายอย่างเข้าใจในสาระด้วย

ข้อเสนอปฏิรูปในรายงานชุดนี้ส่วนใหญ่ไม่ใช่เรื่องใหม่ เป็นประเด็นปฏิรูปที่ผู้เกี่ยวข้องที่หวังดีต่อบ้านเมืองได้ปูทางไว้ ไม่ว่าจะเป็นนักวิชาการ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้วิเคราะห์ ศึกษา กลั่นกรองไว้แล้ว อย่างไรก็ดี ประสบการณ์ที่ผ่านมาชี้ว่าการกำหนดเรื่องที่ปฏิรูปโดยลำพังเป็นสิ่งไม่ยาก แต่การแสวงหาหนทางและการขับเคลื่อนให้เกิดขึ้นจริงเป็นเรื่องที่ท้าทาย ซึ่งคณะกรรมการฯ เห็นว่า**ปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้การปฏิรูปเศรษฐกิจประสบผลสำเร็จมี ๔ ปัจจัย** ได้แก่

(๑) จังหวะเวลาที่เหมาะสม คณะกรรมการฯ เห็นว่าสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบันเอื้อให้การปฏิรูปต่าง ๆ เกิดขึ้นได้ กล่าวคือ รัฐบาลและประชาชนส่วนใหญ่เห็นความสำคัญ และให้การสนับสนุน ประกอบกับสถานการณ์เศรษฐกิจโดยรวมมีแนวโน้มค่อนข้างดีที่จะเอื้อให้เกิดการปฏิรูปเศรษฐกิจประเภทที่อาจมีความเจ็บปวดในระยะสั้น แต่ให้ผลประโยชน์ในระยะยาว หรือมี short-term pain แต่จะให้ long-term gain มีโอกาสสำเร็จได้ และหวังว่าผู้ที่เกี่ยวข้องจะไม่ทิ้งโอกาสที่จะสร้างความเปลี่ยนแปลงให้บ้านเมืองดีขึ้น



(๒) การบริหารการเปลี่ยนแปลงอย่างมีประสิทธิภาพ มีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาวะที่ประเทศมีปัญหาที่ต้องแก้ไขหลายสิบเรื่อง ขณะที่โอกาสผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอาจมีไม่มากนัก จึงต้องเลือกปฏิรูปในเรื่องสำคัญที่สามารถสร้างผลกระทบในวงกว้าง ซึ่งมักไม่ใช่เรื่องที่ทำกันได้ในภาวะปกติ คณะกรรมการฯ จึงเลือกปฏิรูปเศรษฐกิจใน ๓ ด้านสำคัญดังที่กล่าวไว้แล้ว

(๓) ผู้นำต้องเข้าใจปัญหา และต้องกล้าตัดสินใจในเรื่องที่ยาก อีกทั้งต้องมีศิลปะในการชักจูงโน้มน้าวผู้มีส่วนได้ส่วนเสียให้เห็นถึงความจำเป็นของการปฏิรูป รวมทั้งเมื่อเห็นต่างก็ต้องสามารถโน้มน้าว หรือชักจูงให้ทุกฝ่ายสามารถยอมรับแนวทางการปฏิรูปที่ร่วมกันได้

(๔) การปฏิรูปจะสำเร็จจำเป็นต้องได้รับแรงสนับสนุนจากผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) เมื่อพิจารณาข้อเสนอในรายละเอียดจะเห็นว่า การปฏิรูปเศรษฐกิจไม่สามารถทำให้สำเร็จโดยลำพัง จำเป็นต้องเชื่อมโยงและอาศัยการปฏิรูปประเทศในด้านอื่น ๆ สนับสนุนด้วย เช่น การปฏิรูปด้านสถาบันทางเศรษฐกิจ จำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปกฎหมาย และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ในขณะที่การปฏิรูปเพื่อเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจจำเป็นต้องอาศัยการปฏิรูปการศึกษา และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขันด้านการแข่งขัน หรือในการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำจำเป็นต้องอาศัยการกระจายอำนาจในภูมิภาค เป็นต้น **และที่สำคัญ คือ แรงสนับสนุนจากประชาชน ผู้ซึ่งตระหนักว่าการปฏิรูปประเทศเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่พลเมือง** ไม่ใช่หน้าที่ของคนใดคนหนึ่ง หรือคณะกรรมการชุดใดชุดหนึ่ง แต่เป็นหน้าที่ของประชาชนทุกคนที่แต่ละคนจะต้องช่วยกันปรับปรุงเปลี่ยนแปลงให้บ้านเมืองนี้ดีขึ้น

นายอิสระ ว่องกุศลกิจ[๑]

"การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ"

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

วันพฤหัสบดีที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๖๑
ณ ห้องรับรองสมาชิก ชั้น ๑ อาคารรัฐสภา ๑



จุลนิติ : ขอทราบถึงเหตุและปัจจัยที่สำคัญที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งแนวทางในการแก้ไขสภาพปัญหาอุปสรรคดังกล่าวของบ้านเมืองในระยะที่ผ่านมา

นายอิสระ ว่องกุศลกิจ : การที่ประเทศไทยมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ นั้น เห็นว่ามีที่มาทั้งจากเหตุและปัจจัยภายในประเทศและเหตุและปัจจัยภายนอกประเทศ ดังนี้

ประการแรก ความเหลื่อมล้ำด้านโอกาสและรายได้การติด "กับดักรายได้ปานกลาง" (Middle Income Trap) ของไทย ซึ่งกับดักรายได้ปานกลาง หมายถึง สภาวะของประเทศที่สามารถพัฒนาจากประเทศรายได้ต่ำไปเป็นรายได้ปานกลางได้สำเร็จ แต่การยกระดับรายได้ของประเทศติดอยู่ในฐานะรายได้ปานกลางต่อไปอีกหลายทศวรรษ และยังไม่มีแนวโน้มที่จะยกระดับกลายเป็นประเทศรายได้สูงได้ คือไม่สามารถเพิ่มรายได้ประชากรส่วนใหญ่ได้ ทั้งนี้ เกณฑ์การจำแนกประเทศตามระดับรายได้นั้นได้ถูกกำหนดโดยธนาคารโลก ซึ่งมีการทบทวนเกณฑ์แบ่งกลุ่มทุกปี โดยเกณฑ์ในปี ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้ประเทศที่มีรายได้สูงต้องมีรายได้ต่อหัวสูงกว่า ๑๒,๒๓๕ ดอลลาร์สหรัฐ ซึ่งจากข้อมูลดังกล่าวพบว่าประเทศไทยได้เลื่อนฐานะเป็นประเทศรายได้ปานกลางตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๙ อย่างไรก็ตาม รายได้ต่อหัวของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ ยังอยู่ที่ ๕,๖๔๐ ดอลลาร์สหรัฐ กล่าวคือ ไทยติดอยู่ในฐานะประเทศรายได้ปานกลางมาแล้วกว่า ๔๐ ปี

[๑] สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานอาวุโสหอการค้าไทย.



ทั้งนี้ จากการศึกษาโครงสร้างเศรษฐกิจพบว่าไทยมี**ปัจจัยสำคัญที่ส่งผลให้ติดกับดักรายได้ปานกลางเป็นเวลานานก็คือ ประสิทธิภาพการผลิตในภาคเกษตรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศกว่า ๔๐% ของประชากร** ซึ่งจากข้อมูลพื้นที่เพาะปลูกพืชเศรษฐกิจสำคัญของไทย พบว่า ไทยมีพื้นที่การเกษตรจำนวน ๑๔๙ ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ปลูกข้าวจำนวน ๗๑ ล้านไร่หรือครึ่งหนึ่ง ซึ่งเป็นจำนวนมากที่สุด รองลงมาคือยางพารา ๒๐ ล้านไร่ ในทางตรงกันข้ามหากพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลมูลค่าของพืชเศรษฐกิจต่อพื้นที่ (ดอลล่าร์สหรัฐต่อเฮกตาร์) พบว่าในบรรดาพืชดังกล่าวนั้นที่ประเทศไทยปลูกเป็นพืชที่มีมูลค่าต่อพื้นที่ต่ำด้วย เน้นที่พืชที่มีมูลค่าน้อย การปรับ Zoning การเกษตรจึงมีความจำเป็น

นอกจากนี้ **การเพิ่มประสิทธิภาพของแรงงานไทย (Labour Productivity) ก็ยังอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหลายประเทศที่เป็นคู่แข่งขัน** โดยประสิทธิภาพของแรงงานไทยในภาคเกษตรอยู่ที่ ๖,๓๔๖ ดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อปี ในขณะที่ประสิทธิภาพของแรงงานประเทศมาเลเซียในภาคเกษตรอยู่ที่ ๓๐,๕๕๗ ดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อปี ซึ่งสูงกว่าไทยเกือบ ๕ เท่า และประสิทธิภาพของแรงงานประเทศออสเตรเลียในภาคเกษตรอยู่ที่ ๘๕,๕๑๒ ดอลล่าร์สหรัฐต่อคนต่อปี ซึ่งสูงกว่าไทยถึง ๑๓ เท่า ตัวอย่างเช่น การตัดอ้อยเข้าโรงงานปริมาณ ๗๕๐ ตันต่อวัน ประเทศไทยจะต้องใช้คนตัดอ้อยมากถึง ๖๒๐ คน ในขณะที่ออสเตรเลียใช้คนงานเพียง ๖ คน

ดังนั้น เพื่อเป็นแก้ไขปัญหาอุปสรรคดังกล่าว **ภาครัฐจึงควรเสริมสร้างความเข้มแข็งของเศรษฐกิจฐานรากและจัดสรรทรัพยากรอย่างทั่วถึง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภาคเกษตรซึ่งเป็นภาคเศรษฐกิจสำคัญของไทย** แม้ GDP ภาคเกษตรจะมีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๙ ของรายได้ GDP ประเทศ แต่ก็เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมากถึงเกือบร้อยละ ๔๐ ของแรงงานทั้งประเทศ และยังมีโอกาสในการพัฒนาได้อีกมาก อาทิ การยกระดับรายได้เกษตรกรด้วยการเสริมสร้างความรู้ในการใช้เทคโนโลยีเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การพัฒนาแหล่งน้ำและการชลประทานเพื่อการเกษตรในรูปแบบบริหารจัดการน้ำแบบบูรณาการทั้งระบบ การจัดตั้ง Centre of Excellence สำหรับภาคเกษตร เพื่อให้ความรู้บ่มเพาะเกษตรกรให้เข้าถึงองค์ความรู้ในเชิงปฏิบัติ การสร้างแรงงานคุณภาพ ส่งเสริม Smart Farmer และ Precision Farming โดยนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาใช้ในการเกษตรสมัยใหม่ (Modern Farm) และส่งเสริมการใช้พื้นที่เพาะปลูกข้าวในเขตที่เหมาะสม เพราะจากการศึกษาพบว่ามีพื้นที่ที่เหมาะสมในการปลูกข้าวอยู่ประมาณ ๔๔ ล้านไร่ ในขณะที่มีพื้นที่เหมาะสมน้อยหรือไม่เหมาะสมเลยประมาณ ๒๗ ล้านไร่ที่ควรจะเปลี่ยนไปปลูกพืชอย่างอื่นแทน นอกจากนี้ ภาครัฐควรเปลี่ยนแนวคิดในการสนับสนุนให้เราเป็นประเทศผู้ส่งออกข้าวที่มีปริมาณมากที่สุดในโลกมาเป็นประเทศที่มีรายได้จากการขายข้าวและผลิตภัณฑ์ที่มาจากข้าวมากที่สุด เพราะความจริงแล้วการส่งออกข้าวในขณะนี้นำรายได้เข้าประเทศไม่มากนัก เพราะเราขายข้าวแบบสินค้าเกษตรขั้นต้นหรือขายแบบเทกองที่มีมูลค่าเพิ่มไม่มากนัก ซึ่งต่างจากพืชพลังงานชนิดอื่นที่มีการต่อยอดการผลิตสินค้าเพื่อให้มีมูลค่าที่สูงกว่า การเพิ่มรายได้ในภาคเกษตรนี้ไม่เพียงแต่ยกระดับรายได้ยังเป็นการลดความเหลื่อมล้ำของรายได้อีกทางหนึ่ง



ประการที่สอง การไม่พัฒนาขีดความสามารถในการแข่งขันของไทยให้ทัดเทียมกับประเทศคู่แข่ง (Competitiveness) เนื่องจาก**ไทยเป็นผู้ผลิตสินค้าเพื่อการส่งออก และเป็นผู้รับจ้างผลิต (OEM) ทำให้ความสามารถในการดูดซับเทคโนโลยีจากต่างชาตินั้นไม่ดีนัก** และยังมีข้อจำกัดด้านศักยภาพเทคโนโลยี **ส่งผลต่อเนื่องให้ระดับนวัตกรรมโดยรวมของไทยสะท้อนให้เห็นได้จากอันดับ Global innovation index ๒๐๑๘** ซึ่งจัดอันดับโดยองค์การทรัพย์สินทางปัญญาแห่งโลก (WIPO) พบว่า**ไทยได้อันดับที่ ๔๔** ซึ่งยังตามหลังประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคอย่างเช่นมาเลเซีย ซึ่งได้อันดับ ๓๕ และประเทศจีนซึ่งได้อันดับที่ ๑๗ รวมถึงประเทศสิงคโปร์ที่ได้อันดับที่ ๕ นอกจากนี้ **ประเทศไทยยังมีการลงทุนในการวิจัยและพัฒนาในระดับที่น้อยมาก** เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในภูมิภาคเดียวกันและประเทศที่เป็นผู้นำด้านการวิจัย โดยค่าใช้จ่ายในการวิจัยและพัฒนา (R&D) สำหรับภาครัฐและภาคเอกชนของไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ อยู่ที่ระดับร้อยละ ๐.๖ ซึ่งต่ำกว่าประเทศพัฒนาแล้วมาก

ด้วยสถานการณ์ดังกล่าว ประเทศไทยจึงจำเป็น**ต้องตื่นตัวต่อการเรียนรู้ใหม่ และเปิดตัวออกไปแข่งขัน โดยสร้าง Benchmark ให้ตัวเองในการพัฒนา** และต้องเร่งเสริมสร้างข้อได้เปรียบในการแข่งขัน ผ่านการ**ยกระดับทางเทคโนโลยีและนวัตกรรมของประเทศ โดยต้องสนับสนุนการวิจัยและพัฒนาอุตสาหกรรมที่ไทยมีพื้นฐานที่เข้มแข็งและมีศักยภาพ** เช่น ภาคเกษตร ธุรกิจโรงแรมและบริการ อาหาร สุขภาพ เป็นต้น **รวมทั้งควรจัดตั้งศูนย์กลางการวิจัยและพัฒนา และจัดตั้งศูนย์กลางเพื่อส่งเสริมธุรกิจสตาร์ทอัพ (Startup) และสเกลอัพ (Scaleup) เพื่อบ่มเพาะธุรกิจใหม่ ๆ** ตลอดจนควรศึกษา**มาตรการดึงแรงงานที่มีทักษะสูงเข้ามาทำงานในประเทศไทยมากขึ้น** เพื่อถ่ายทอดเทคโนโลยีและองค์ความรู้ใหม่ ๆ ที่จะใช้ในการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เป็นอนาคตของประเทศได้รวดเร็วขึ้น โดยการใช้กลไกของภาครัฐในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น การเพิ่มประเภทใบอนุญาตทำงานพิเศษสำหรับแรงงานทักษะสูง การพิจารณาให้สิทธิในการอยู่อาศัยถาวรหรือสามารถนำครอบครัวเข้ามาในประเทศ หรือการให้สิทธิเป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ได้ตามเงื่อนไข เป็นต้น

ประการที่สาม กลไกกำหนดและขับเคลื่อนนโยบายประเทศขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากการกำหนดนโยบาย การปฏิบัติ และการติดตามและประเมินผล **มีลักษณะเป็นเส้นตรง โดยมิได้มีลักษณะที่ครบวงจร (Cycle)** กล่าวคือ ไม่มีการนำผลจากการประเมินมาปรับปรุงและกำหนดเป็นนโยบายใหม่ หรือปรับปรุงกระบวนการขับเคลื่อนนโยบายให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งเห็นว่าควรต้อง



มีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการเศรษฐกิจ เพื่อเป็นหัวใจหลักในการขับเคลื่อนนโยบายของประเทศ

ประการที่สี่ การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอายุประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ (Aging Society) เนื่องจากอัตราการเจริญพันธุ์ที่ลดลงอย่างต่อเนื่องและประชากรมีอายุยืนขึ้น โดยประชากรอายุตั้งแต่ ๑๙ ถึง ๕๙ ปี ซึ่งเป็นวัยแรงงานจะมีสัดส่วนลดลง ในขณะที่ผู้สูงอายุจะมีสัดส่วนและจำนวนเพิ่มขึ้น โดยมีการคาดการณ์ว่าในปี พ.ศ. ๒๕๖๓ จะมีจำนวนประชากรผู้สูงอายุ ๖๐ ปีขึ้นไปมากกว่า ๑๒ ล้านคน ดังนั้น เพื่อรับมือกับปัญหาการขาดแคลนแรงงานที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อยกระดับความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจในระยะยาว จึงควรเพิ่มประสิทธิภาพแรงงาน ด้วยการยกระดับคุณภาพการศึกษาควบคู่ไปกับการพัฒนาเทคโนโลยี ในขณะที่ภาคธุรกิจก็มีความจำเป็นที่จะ**ต้องปรับเปลี่ยนโครงสร้างการผลิตจากการใช้แรงงานเข้มข้นไปสู่การนำจักรกล (Mechanization) มาใช้ในการผลิตมากขึ้น**

ประการที่ห้า ความเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการพลิกโฉมเศรษฐกิจของทุกประเทศทั่วโลก ซึ่งเทคโนโลยีที่สำคัญ คือ **เทคโนโลยีการจัดการข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) และการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อน (data analytics)** ซึ่งช่วยให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถใช้ข้อมูลในการกำหนดและตัดสินใจเชิงนโยบาย ขับเคลื่อนและผลักดันนโยบายที่ตรงกลุ่มเป้าหมาย และติดตามประเมินผลได้อย่างตรงประเด็นและมีประสิทธิภาพ ดังนั้น จึงเป็นความท้าทายที่สำคัญต่อประเทศกำลังพัฒนา เช่น ประเทศไทยที่ยังมีระดับการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีเหล่านี้ในระดับต่ำ **จึงต้องรีบเร่งปฏิรูประบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อประโยชน์จากโอกาสทางเทคโนโลยีอย่างเต็มที่** รวมทั้งต้องคำนึงถึงการลดความเหลื่อมล้ำทางเทคโนโลยีด้วย

ประการที่หก การแข่งขันระดับประเทศเพื่อแสวงหาโอกาสทวีความรุนแรงมากขึ้น ซึ่งทำให้เกิดความร่วมมือในระดับระหว่างประเทศและภูมิภาคที่มีความเข้มข้นขึ้น และถูกใช้เป็นเครื่องมือในการต่อรองและสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ ซึ่งพบได้จากรูปแบบของมาตรการระหว่างประเทศต่าง ๆ เช่น มาตรการกีดกันทางการค้า มาตรการทางการเงินและการคลัง มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม หรือมาตรฐานระหว่างประเทศเกี่ยวกับสินค้าและบริการต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่ง**ประเทศไทยจะต้องให้ความสำคัญกับผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้อย่างรู้เท่าทัน** และแสวงหาการใช้ประโยชน์จากมาตรการเหล่านี้ รวมทั้งต้องเร่งเจรจารวมกลุ่มกับประเทศในภูมิภาคเพื่อขยายการตลาดและสร้างฐานการลงทุนร่วมกัน

จุลนิติ : ขอทราบถึงแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับประสบการณ์ของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จนั้น มีแนวทางอย่างไร

นายอิสระ ว่องกุศลกิจ : ในส่วนประสบการณ์ของต่างประเทศ **ขอยกตัวอย่างกรณีของประเทศจีน ซึ่งถือได้ว่าเป็นประเทศที่มีการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจอย่างมโหฬารภายหลังการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจ** เนื่องจากจีนได้เพิ่มการลงทุนในการศึกษาและการวิจัยพัฒนาจำนวนมากในช่วง ๑๐ กว่าปีที่ผ่านมา ตัวอย่างเช่น การสนับสนุนสร้างความเข้มแข็งให้ธุรกิจของรัฐบาลจีนในโครงการ Double High ซึ่งเป็นการรวมแปลงใหญ่เพื่อเพิ่มผลผลิตและคุณภาพพืชอ้อย โดยรัฐบาลจีนสนับสนุนเงินทุนในการรวมแปลง ค่าพันธุ์อ้อย และการพัฒนาระบบชลประทาน เนื่องจากรัฐบาลจีนมีนโยบายให้มีการรวมกลุ่มเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่อุตสาหกรรมอ้อยและน้ำตาลทราย นอกจากนี้รัฐบาลจีนยังได้ส่งเสริมการปรับปรุงประสิทธิภาพโรงงานน้ำตาลโดยให้เงินสนับสนุนเฉลี่ย ๔๘ ล้านหยวนต่อปี เช่น โครงการระบบ Dump รถขนส่งอ้อย โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพและประหยัดพลังงาน และโครงการ Conditioning Silo และ Packing Station เป็นต้น รวมทั้งนโยบายพิเศษกรณีย้ายโรงงานน้ำตาลในเมืองฉงจั่วไปอยู่นอกเขตเมือง โดยได้รับเงินชดเชยจากรัฐบาลเมืองฉงจั่ว และกองทุนพัฒนาอุตสาหกรรมน้ำตาล ประมาณ ๒๖๕ ล้านหยวน เป็นต้น

จากตัวอย่างดังกล่าว **จะเห็นได้ว่าภาครัฐของจีนมีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนธุรกิจให้มีความเข้มแข็ง และมีแนวคิดในการสร้างรายได้โดยการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ธุรกิจ ซึ่งเมื่อธุรกิจเข้มแข็ง มีผลประกอบการที่ดี ผลที่ตามมาก็คือ การมีความสามารถในการจ่ายเงินภาษีให้รัฐได้เพิ่มขึ้นด้วย** ซึ่งแตกต่างจากภาครัฐของไทยที่ยังมีแนวคิดในการกำกับควบคุม และเน้นการใช้เงินงบประมาณมากกว่าสร้างรายได้ ซึ่งถือเป็นวัฒนธรรมที่แตกต่างกันอย่างยิ่ง

จุลนิติ : การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ นั้น มีหลักการและสาระสำคัญอย่างไร ปัจจุบันท่านเห็นว่ามีความก้าวหน้าเพียงใด และในทรรศนะของท่านนั้น เห็นว่าควรมีการวางกรอบและแนวทางดำเนินการอย่างไร

นายอิสระ ว่องกุศลกิจ : **รัฐธรรมแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดหลักการที่เป็นกรอบในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจไว้ใน มาตรา ๗๕** โดยกำหนดให้รัฐพึงจัดระบบเศรษฐกิจให้ประชาชนมีโอกาสได้รับประโยชน์จากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันอย่างทั่วถึง เป็นธรรม และยั่งยืน สามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ขจัดการผูกขาดทางเศรษฐกิจที่ไม่เป็นธรรม และพัฒนาความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประชาชนและประเทศ และรัฐต้องไม่ประกอบกิจการที่มีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน เว้นแต่กรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการรักษาความมั่นคงของรัฐ การรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม การจัดให้มีสาธารณูปโภคหรือการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งรัฐพึงส่งเสริม สนับสนุน คุ้มครอง และสร้างเสถียรภาพให้แก่ระบบสหกรณ์ประเภทต่าง ๆ และกิจการวิสาหกิจขนาดย่อมและขนาดกลางของประชาชนและชุมชน ตลอดจนในการพัฒนาประเทศ รัฐพึงคำนึงถึงความสมดุลระหว่างการพัฒนา



ด้านวัตถุกับการพัฒนาด้านจิตใจและความอยู่เย็นเป็นสุขของประชาชน ประกอบกัน **และในมาตรา ๒๕๘ ฉ. ให้รัฐดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านเศรษฐกิจให้เกิดผล** คือ (๑) ขจัดอุปสรรคและเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันของประเทศเพื่อให้ประเทศชาติและประชาชนได้รับประโยชน์จากการเข้าร่วมกลุ่มเศรษฐกิจต่าง ๆ อย่างยั่งยืน โดยมีภูมิคุ้มกันที่ดี (๒) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการนำความคิดสร้างสรรค์และเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ (๓) ปรับปรุงระบบภาษีอากรให้มีความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มพูนรายได้ของรัฐด้านต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และปรับปรุงระบบการจัดทำและการใช้จ่ายงบประมาณให้มีประสิทธิภาพและสัมฤทธิผล (๔) สร้างกลไกเพื่อส่งเสริมสหกรณ์และผู้ประกอบการแต่ละขนาดให้มีความสามารถในการแข่งขันอย่างเหมาะสม และส่งเสริมการประกอบวิสาหกิจเพื่อสังคมและวิสาหกิจที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม รวมทั้งสร้างกลไกเพิ่มโอกาสในการทำงานและการประกอบอาชีพของประชาชน

สำหรับการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ นั้น ปัจจุบันกล่าวได้ว่ามีความคืบหน้ามากพอสมควร เนื่องจากที่ผ่านมารัฐบาลชุดปัจจุบันได้มีการผลักดันการดำเนินการในด้านต่าง ๆ เพื่อให้เกิดการปฏิรูปประเทศอย่างต่อเนื่อง ทั้งในส่วนที่เป็นการดำเนินการโดยมาตรการทางบริหาร เช่น การแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ รวม ๑๑ ด้าน จนกระทั่งได้เผยแพร่ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง **การประกาศแผนการปฏิรูปประเทศ ทั้ง ๑๑ ด้าน เมื่อวันที่ ๖ เมษายน ๒๕๖๑ ซึ่งภายใต้แผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจได้กำหนดแนวทางการปฏิรูปเศรษฐกิจ แบ่งเป็น ๓ เสาหลัก คือ ๑) การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ (Competitiveness) ๒) ความเท่าเทียมและการเติบโตอย่างมีส่วนร่วม (Equality & Inclusive Growth) และ ๓) การปฏิรูปสถาบันทางเศรษฐกิจ (Policy, Process & Institutional Reforms report)**

นอกจากนี้ **รัฐบาลยังได้ผลักดันกฎหมายตามที่กำหนดในแผนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ** เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรพันธสัญญา พ.ศ. ๒๕๖๐ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา หรือการเสนอร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ซึ่งปัจจุบันอยู่ในชั้นการพิจารณาวาระที่ ๒ ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เป็นต้น รวมทั้งได้**ผลักดันมาตรการเพื่อขับเคลื่อนกิจกรรมการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจที่สำคัญและเร่งด่วน อาทิ การผ่อนคลายกฎระเบียบ ลดอุปสรรคและขั้นตอนการให้บริการของภาครัฐ** เพื่ออำนวยความสะดวก ลดเวลา ลดต้นทุนค่าใช้จ่าย และเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินการต่าง ๆ ของธุรกิจ ซึ่งได้**ส่งผลต่ออันดับความยากง่ายในการประกอบธุรกิจ (Ease of Doing Business)**

ของประเทศไทยดีขึ้นถึง ๒๐ อันดับ จากอันดับที่ ๔๖ ในปี ค.ศ. ๒๐๑๗ เป็นอันดับที่ ๒๖ ในปีนี้ (จากการประเมินประเทศทั้งหมด ๑๙๐ ประเทศ) แต่มีข้อสังเกตว่าประเทศไทยยังอยู่ในอันดับที่ต่ำกว่าสมาชิกอาเซียนบางประเทศ เช่น สิงคโปร์ ซึ่งได้อันดับที่ ๒ และมาเลเซีย ซึ่งได้อันดับที่ ๒๔ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงช่องว่างที่ไทยยังสามารถพัฒนาได้อีกมาก ตัวอย่างเช่น **การจัดตั้งธุรกิจในประเทศไทยใช้ระยะเวลา ๔.๕ วัน แต่ในสิงคโปร์ใช้เวลาเพียง ๒.๕ วัน หรือในการดำเนินการส่งออกของไทยที่ต้องใช้เวลาถึง ๕๑ ชั่วโมง ในขณะที่สิงคโปร์ใช้เวลาเพียง ๑๐ ชั่วโมง** เป็นต้น เหล่านี้เป็นตัวอย่างที่ภาครัฐจะสามารถปรับปรุง ลดขั้นตอน และระยะเวลาดำเนินการต่าง ๆ ให้สะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ธุรกิจการค้าเกิดความคล่องตัว และช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อการตัดสินใจเข้ามาค้าขายลงทุนในประเทศไทย

อย่างไรก็ดี **สิ่งที่ภาครัฐยังไม่ได้ดำเนินการมากนักก็คือ บทบาทของภาครัฐในการให้เงินลงทุนแก่ภาคธุรกิจในการสร้างความเข้มแข็งทางธุรกิจหรือการวิจัยพัฒนาทางธุรกิจ ซึ่งส่งผลต่อการเกิดขึ้นของธุรกิจสตาร์ทอัพใหม่ ๆ ของประเทศไทยเป็นไปได้ค่อนข้างยาก**

จุลนิติ : บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ

นายอิสระ ว่องกุศลกิจ : จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นได้ว่า การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจในปัจจุบันได้มีความชัดเจนทั้งในเรื่องทิศทาง นโยบาย และแผนการปฏิรูปครบถ้วนแล้ว จะเหลือก็แต่เพียงการขับเคลื่อนในทางปฏิบัติเพื่อให้บรรลุเป้าหมาย ซึ่งในส่วนของการแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อทำหน้าที่ประสานระหว่างรัฐบาลและคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านต่าง ๆ นั้น เห็นว่ายังไม่สามารถทำหน้าที่ได้ตามความมุ่งหมายในการจัดตั้ง เนื่องจากยังมีข้อจำกัดในการเป็นผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการกำกับดูแลหน่วยงานของรัฐทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการปฏิรูปประเทศอย่างเคร่งครัดและจริงจัง จึงเห็นว่า**ควรมีการจัดตั้ง Executive Agency office เพื่อทำหน้าที่เชื่อมโยง ขับเคลื่อน ติดตาม และประเมินผลการพัฒนาเศรษฐกิจ (Oversight Body) ทุกกระทรวง และให้มีอำนาจในการบริหารจัดการได้เต็มที่ ตัวอย่างเช่น การให้นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายจากนายกรัฐมนตรีเป็นประธานหน่วยงาน** ทั้งนี้ เพื่อเป็นกลไกที่มีอำนาจในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจทั้ง ๓ เสาหลักได้อย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

นอกจากนี้ ประเทศไทยต้องเร่งสร้างบุคลากร (Human Capital) โดยการพัฒนาคนให้ตรงกับการพัฒนาประเทศ ขณะเดียวกัน ทุกภาคส่วนที่สำคัญ รัฐบาล เอกชน และประชาชน ต้องมีส่วนร่วมในการพัฒนาเศรษฐกิจหรือปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ โดยควรมีรูปแบบการพัฒนาที่ดึงศักยภาพของชุมชนหรือท้องถิ่นเข้ามาช่วยด้วย เช่น การให้งบประมาณสนับสนุนด้านการจัดการท่องเที่ยวของชุมชน การทำการเกษตรรูปแบบเช่นเดียวกับประเทศจีนที่มีการรวมกลุ่มเกษตรกร เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากการปฏิรูปเศรษฐกิจของประเทศไม่สามารถกระทำได้โดยลำพังขององค์กรรัฐแต่เพียงอย่างเดียว ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนด้วย จึงจะประสบความสำเร็จ ๑

นางสาวสุธีรา ชูบัณฑิต
นิติกร สำนักกฎหมาย

สำหรับคอลัมน์สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติในฉบับนี้ มีร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชกฤษฎีกาที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการหรือเห็นชอบและรับไปพิจารณาก่อนรับหลักการรวม ๒๓ ฉบับ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ....

๒. ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๓. ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ....

๔. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่และที่ประชุมแผนกคดีในศาลชั้นอุทธรณ์และศาลฎีกา) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม เพื่อออกระเบียบกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งเข้าร่วมการประชุมใหญ่ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา) รวม ๒ ฉบับ

๕. ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๖. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การจัดเก็บภาษีเงินได้จากการลงทุนในตราสารหนี้ผ่านกองทุนรวม)

๗. ร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. ....

๘. ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. ....

๙. ร่างพระราชบัญญัติจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ....

๑๐. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ....

๑๑. ร่างพระราชบัญญัติเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ....

๑๒. ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ

๑๓. ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน พ.ศ. ....

๑๔. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑๕. ร่างพระราชบัญญัติการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล พ.ศ. ....

๑๖. ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. ....

๑๗. ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบ ดังนี้

๑. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติการอุดมศึกษา พ.ศ. .... ที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ ไปตรวจพิจารณาพร้อมกับร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ ซึ่งอยู่ระหว่างการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

๒. ให้กระทรวงศึกษาธิการเร่งรัดเสนอเรื่อง การจัดตั้งกองทุนเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษาต่อคณะกรรมการนโยบายการบริหารทุนหมุนเวียนตามนัยมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติการบริหารทุนหมุนเวียน พ.ศ. ๒๕๕๘ และเสนอเรื่องกองทุนเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษาไม่ต้องนำเงินและทรัพย์สินของกองทุนส่งคลังต่อกระทรวงการคลัง ตามนัยมาตรา ๒๕ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ แล้วแจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวไปเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาต่อไป

๓. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดหลักการสำคัญของการจัดการการอุดมศึกษาให้มีความเป็นอิสระ มีเสรีภาพทางวิชาการและมีหลักธรรมาภิบาล กำหนดหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาในการจัดการศึกษา การวิจัยและการสร้างนวัตกรรม การบริการวิชาการแก่สังคม และการทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรม รวมทั้งกำหนดให้มีคณะกรรมการการอุดมศึกษาเพื่อทำหน้าที่พิจารณาเสนอนโยบายและแผนการอุดมศึกษา ตลอดจนกำหนดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาการอุดมศึกษา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นทุนหมุนเวียนสำหรับสนับสนุนการพัฒนาคุณภาพและมาตรฐานการจัดการศึกษาในระดับอุดมศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าไม้ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป



๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ

๓. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดให้ไม้ทุกชนิดที่ขึ้น หรือปลูกขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ไม่เป็นไม้หวงห้าม สำหรับไม้ที่ขึ้นในป่าชนิดใดจะให้เป็นไม้หวงห้ามประเภทใดให้กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา

๒. กำหนดให้ภายใต้บังคับแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ผู้ใดประสงค์จะให้ออกหนังสือรับรองไม้ที่ขึ้น หรือปลูกขึ้นในที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งการออกหนังสือรับรองไม้ ผลิตภัณฑ์ไม้ฯ เพื่อส่งออกไปนอกราชอาณาจักร ให้ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบ ดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบคำชี้แจงข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ของกระทรวงการคลัง

๓. ให้กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์รับข้อสังเกตของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑๒) ไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดบทนิยามคำว่า “ประชารัฐสวัสดิการ” และ “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินของกองทุนฯ

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ เสนอแผนการดำเนินงาน มาตรการ หรือโครงการเกี่ยวกับประชารัฐสวัสดิการสำหรับผู้มีรายได้น้อยที่ลงทะเบียนตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ และพิจารณาการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมผ่านหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ และองค์กรสาธารณประโยชน์ สำหรับช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภทต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ รวมทั้งกำหนดองค์ประกอบของคณะกรรมการ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ

๓. กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน ประมาณการรายจ่ายและประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการตามมาตรา ๘ (๑) และ (๒) เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

๔. กำหนดให้การจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือโดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็นในการดำรงชีพ ให้ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การจัดประชารัฐสวัสดิการตามมาตรานี้ อาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมและความจำเป็น โดยให้กระทรวงการคลังออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ รวมทั้งให้คณะกรรมการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการออกและการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

๕. กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงการคลังเป็นสำนักงานเลขานุการ และรับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

๖. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคมในสำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดประชารัฐสวัสดิการ ในการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย และการสนับสนุนโครงการให้บริการทางสังคมผ่านหน่วยงาน มูลนิธิ และองค์กรสาธารณประโยชน์ และกำหนดเงินและทรัพย์สินของกองทุน การใช้จ่ายเงินของกองทุน รวมทั้งการเก็บรักษาเงินของกองทุน

๗. กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน การบัญชี และการตรวจสอบภายในของกองทุน

๘. กำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับการยุบเลิกกองทุน และการตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี

๙. กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับการโอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และภาระผูกพันที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก คณะกรรมการบริหารกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก การจัดทำโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ และการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และข้อบังคับคณะกรรมการบริหารกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานรากว่าด้วยการบริหารกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก พ.ศ. ๒๕๖๐

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่และที่ประชุมแผนกคดีในศาลชั้นอุทธรณ์และศาลฎีกา) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อออกระเบียบกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งเข้าร่วมการประชุมใหญ่ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา) รวม ๒ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบและรับทราบ ดังนี้

๑. เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การวินิจฉัยปัญหาโดยที่ประชุมใหญ่และที่ประชุมแผนกคดีในศาลชั้นอุทธรณ์และศาลฎีกา) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อออกระเบียบกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งเข้าร่วมการประชุมใหญ่ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา) รวม ๒ ฉบับ ของสำนักงานศาลยุติธรรม ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมเพื่อออกระเบียบกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งเข้าร่วมการประชุมใหญ่ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา) ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๑ กำหนดให้ภายใต้บทบัญญัติมาตรา ๑๓ ถ้าคำพิพากษาหรือคำสั่งจะต้องทำโดยผู้พิพากษาหลายคน คำพิพากษาหรือคำสั่งนั้นจะต้องบังคับตามความเห็นของฝ่ายข้างมาก

ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา ประธานศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกาจะให้มีการวินิจฉัยปัญหาใดในคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ได้ หรือถ้ามีกฎหมายกำหนดให้วินิจฉัยปัญหาใดหรือคดีเรื่องใดโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีก็ให้วินิจฉัยได้ แล้วแต่กรณี

ในคดีซึ่งที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีได้วินิจฉัยปัญหาแล้วคำพิพากษาหรือคำสั่งต้องเป็นไปตามคำวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดี และต้องระบุด้วยว่าปัญหาข้อใดได้วินิจฉัยโดยที่ประชุมใหญ่หรือที่ประชุมแผนกคดีผู้พิพากษาที่เข้าประชุม แม้มิใช่เป็นผู้นั่งพิจารณา ก็ให้มีอำนาจพิพากษาหรือทำคำสั่งในคดีนั้นได้ และเฉพาะในศาลชั้นอุทธรณ์ให้ทำความเห็นแย้งพร้อมเหตุผลไว้ด้วย

๑.๒ กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับว่า พระราชบัญญัตินี้ไม่มีผลกระทบถึงกระบวนพิจารณาของศาลที่ได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๒. ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

กำหนดให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมมีอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบกำหนดเบี้ยประชุมสำหรับข้าราชการตุลาการซึ่งเข้าร่วมการประชุมใหญ่ในศาลชั้นอุทธรณ์หรือศาลฎีกา

ร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

สำนักงาน ก.พ.ร. เสนอว่า

๑. มาตรา ๑๓ แห่งพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี เป็นแผน ๔ ปี โดยนำนโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภามาพิจารณาดำเนินการให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และแผนพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และกำหนดให้หน่วยงานต่าง ๆ ต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการทั้งแผน ๔ ปี และแผนรายปี รวมทั้งต้องจัดทำแผนนิติบัญญัติขึ้นด้วย

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้กำหนดให้รัฐจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายในการบริหารประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ ขึ้น ซึ่งตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้มีการจัดทำกรอบในการบริหารราชการแผ่นดินไว้ในรูปยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งทุกหน่วยงานต้องปฏิบัติตาม ประกอบกับได้มีการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศ เพื่อเป็นกลไก วิธีการ และขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ ขึ้นแล้ว

๓. สำนักงาน ก.พ.ร. ได้พิจารณาทบทวนความเหมาะสมของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๘ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ และแผนนิติบัญญัติ แล้วเห็นว่า การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ แผนแม่บท และแผนและขั้นตอนการปฏิรูปประเทศตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการดำเนินการปฏิรูปประเทศ พ.ศ. ๒๕๖๐ มีเป้าหมายที่ชัดเจนและมีความต่อเนื่องอย่างเป็นระบบและชัดเจนกว่ามาตรการตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนนิติบัญญัติอีกต่อไป สมควรยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนนิติบัญญัติ และแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปี ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งสมควรกำหนดให้การบริการประชาชนและการประสานงานระหว่างส่วนราชการต้องกระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิรูปประสิทธิภาพในการทำงานของระบบราชการตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ร่างพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. ให้ยกเลิกการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน แผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี และแผนนิติบัญญัติตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖

๒. แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๓. กำหนดให้การบริการประชาชนและการประสานงานระหว่างส่วนราชการด้วยกันต้องกระทำโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้แพลตฟอร์มอิเล็กทรอนิกส์กลางที่สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (องค์การมหาชน) กำหนด

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การจัดเก็บภาษีเงินได้จากการลงทุนในตราสารหนี้ผ่านกองทุนรวม)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (การจัดเก็บภาษีเงินได้จากการลงทุนในตราสารหนี้ผ่านกองทุนรวม) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

๓. ให้กระทรวงการคลังรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดให้ยกเลิกนิยามกองทุนรวมในมาตรา ๓๙ แห่งประมวลรัษฎากร ซึ่งเป็นกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ประกอบกับประกาศกระทรวงการคลัง เรื่อง กำหนดกิจการที่ต้องขออนุญาตตามข้อ ๕ (๘) แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๑๕ รวมทั้งยกเลิกและแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกองทุนรวมดังกล่าว โดยบทบัญญัติที่ถูกยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมยังคงใช้บังคับต่อไป เฉพาะแก่กองทุนรวมที่ตั้งขึ้นก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

๒. กำหนดให้ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยหรือกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ และนิติบุคคลที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติรัฐมนตรีและประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นบริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลตามมาตรา ๓๙ แห่งประมวลรัษฎากร

๓. กำหนดให้ผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ หรือที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายของต่างประเทศ ทั้งนี้ เฉพาะซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน เป็นเงินได้พึงประเมินตามมาตรา ๔๐ (๔) (ช) แห่งประมวลรัษฎากร เช่นเดียวกันกับผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนการเป็นหุ้นส่วนหรือโอนหุ้น หุ้นกู้ พันธบัตร หรือตั๋วเงิน หรือตราสารแสดงสิทธิในหนี้ที่บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล หรือนิติบุคคลอื่นเป็นผู้ออกเฉพาะซึ่งตีราคาเป็นเงินได้เกินกว่าที่ลงทุน อย่างไรก็ดี บุคคลธรรมดาไทยและต่างประเทศยังคงได้รับยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับผลประโยชน์ที่ได้จากการโอนหน่วยลงทุนในกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (กำไรจากการขายหน่วยลงทุนในกองทุนรวม)

๔. กำหนดให้บุคคลธรรมดาไทยสามารถเลือกเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับเงินส่วนแบ่งของกำไรที่ได้รับจากกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในอัตราร้อยละ ๑๐ โดยไม่ต้องนำไปรวมคำนวณภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา สำหรับบุคคลธรรมดาต่างประเทศกำหนดให้ถูกหักภาษีเงินได้ ณ ที่จ่ายสำหรับเงินส่วนแบ่งของกำไรที่ได้รับจากกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ในอัตราร้อยละ ๑๐

๕. กำหนดอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลของกองทุนรวมที่ตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์เท่ากับร้อยละ ๑๕ ของรายได้ก่อนหักรายจ่ายใด ๆ

ร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติระบบสุขภาพปฐมภูมิ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้พิจารณาในประเด็นตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และให้รับความเห็นและข้อสังเกตของกระทรวงการคลัง กระทรวงศึกษาธิการ สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านกฎหมาย และคณะกรรมการปฏิรูปประเทศด้านสาธารณสุข ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงสาธารณสุขเสนอ

๓. ให้กระทรวงสาธารณสุขรับความเห็นของสำนักงบประมาณ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐไปพิจารณาดำเนินการด้วย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดให้มีกลไกและกระบวนการในการจัดระบบสุขภาพปฐมภูมิที่เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยการประสานความร่วมมือเพื่อจัดบริการสุขภาพปฐมภูมิ ซึ่งเป็นการดำเนินการที่มีส่วนร่วมกันระหว่างภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาคเอกชน และภาคประชาชน รวมทั้งการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างหน่วยบริการ ทั้งระดับปฐมภูมิ ทุติยภูมิ และตติยภูมิ ทั้งนี้ เป็นการดูแลสุขภาพของประชาชนตั้งแต่แรกแบบองค์รวม ผสมผสาน ต่อเนื่อง ดังนี้

๑. กำหนดนิยามคำว่า “สุขภาพปฐมภูมิ” “ระบบสุขภาพปฐมภูมิ” “หน่วยบริการ” “หน่วยบริการปฐมภูมิ” “ผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุข” และ “คณะผู้ให้บริการสุขภาพปฐมภูมิ”

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรรมการผู้แทนหน่วยบริการปฐมภูมิ กรรมการผู้แทนนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ผู้แทนสาธารณสุขอำเภอ ผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน และผู้แทนอาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้รองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ซึ่งปลัดกระทรวงสาธารณสุขมอบหมายเป็นกรรมการและเลขานุการ

๓. กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิ โดยให้คณะกรรมการกำกับดูแลเชิงนโยบายควบคู่ไปกับการกำหนดหลักเกณฑ์การให้บริการสุขภาพปฐมภูมิ เช่น เสนอนโยบายและแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับระบบสุขภาพปฐมภูมิต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบและให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ กำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ กำหนดมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหา และอุปสรรคในการปฏิบัติตามนโยบายและยุทธศาสตร์ดังกล่าว และเสนอแนวทางต่อคณะรัฐมนตรีในการผลิตและพัฒนาแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวและคณะผู้ให้บริการสุขภาพปฐมภูมิ รวมทั้งกำหนดมาตรการ ส่งเสริม และสร้างเสริมให้ประชาชนมีศักยภาพและมีความรู้ในการจัดการสุขภาพของตนเอง นอกจากนั้น คณะกรรมการดังกล่าวยังมีหน้าที่และอำนาจออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนด

๔. กำหนดให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีหน้าที่และอำนาจเป็นหน่วยงานกลางในการขับเคลื่อนกลไกต่าง ๆ ตามร่างพระราชบัญญัติให้เกิดผลสัมฤทธิ์ เช่น จัดทำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์เกี่ยวกับระบบสุขภาพปฐมภูมิ โดยต้องคำนึงถึงหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน ประสานงานกับหน่วยบริการปฐมภูมิ เครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ หน่วยงานของรัฐ องค์กรระหว่างประเทศและองค์กรเอกชนที่เกี่ยวข้อง เป็นศูนย์กลางฐานข้อมูลเกี่ยวกับระบบสุขภาพปฐมภูมิ จัดให้มีทะเบียนผู้รับบริการ หน่วยบริการปฐมภูมิ และเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ และพัฒนาระบบสารสนเทศสำหรับเชื่อมโยงข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารจัดการระบบสุขภาพปฐมภูมิ รวมทั้งส่งเสริมและสร้างเสริม

ให้ประชาชนมีศักยภาพและมีความรู้ในการจัดการสุขภาพของตนเอง ตลอดจนส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการผลิตแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวและคณะผู้ให้บริการสุขภาพปฐมภูมิให้เพียงพอกับการให้บริการสุขภาพปฐมภูมิ

๕. กำหนดให้มีกลไกการจัดบริการสุขภาพปฐมภูมิ เช่น สิทธิได้รับบริการสุขภาพปฐมภูมิที่เป็นธรรม มีคุณภาพ มีมาตรฐาน สิทธิได้รับการรักษาพยาบาล หรือรับบริการสาธารณสุขตามสวัสดิการหรือตามสิทธิที่บุคคลนั้นได้รับอยู่ตามกฎหมาย กฎ ระเบียบ ประกาศ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่งอื่นใด รวมทั้งกำหนดกระบวนการรับบริการสุขภาพปฐมภูมิ เช่น กำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนหน่วยบริการเพื่อเป็นหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ และแจ้งให้ประชาชนทราบ และกำหนดหน้าที่ของหน่วยบริการปฐมภูมิ เช่น ให้บริการและข้อมูลการบริการสุขภาพปฐมภูมิและสิทธิของผู้รับบริการแก่ผู้รับบริการ ให้ข้อมูลเกี่ยวกับแพทย์ เจ้าหน้าที่สาธารณสุข หรือผู้รับผิดชอบในการดูแลอย่างต่อเนื่องแก่ญาติหรือผู้ที่ใกล้ชิดกับผู้รับบริการ

๖. กำหนดให้มีการส่งต่อผู้รับบริการสุขภาพปฐมภูมิ ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องส่งต่อผู้รับบริการเพื่อให้ไปรับการรักษาพยาบาลที่หน่วยบริการปฐมภูมิอื่น เครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ หรือหน่วยบริการอื่น โดยให้แพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวหรือคณะผู้ให้บริการสุขภาพปฐมภูมิซึ่งดูแลผู้รับบริการดำเนินการให้มีการส่งต่อผู้รับบริการดังกล่าว

๗. กำหนดให้มีการควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิ เช่น ให้คณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิจัดให้มีการตรวจสอบเพื่อควบคุมคุณภาพและมาตรฐานของหน่วยบริการปฐมภูมิและเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิอย่างสม่ำเสมอ โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบดังกล่าว

๘. กำหนดให้มีการส่งเสริมและพัฒนาระบบสุขภาพปฐมภูมิ เช่น หน่วยบริการปฐมภูมิหรือเครือข่ายหน่วยบริการปฐมภูมิอาจขอรับการสนับสนุนเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาระบบสุขภาพปฐมภูมิ หรือการส่งเสริมและสร้างเสริมให้ประชาชนมีศักยภาพและมีความรู้ในการจัดการสุขภาพของตนเองได้ในทุกมิติ จากสำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข

๙. กำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกมาให้ถ้อยคำ หรือให้ส่งเอกสารหรือหลักฐานของคณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิ คณะอนุกรรมการ คณะกรรมการสอบสวน หรือคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือขัดขวางหรือไม่อำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่โดยไม่มีเหตุหรือข้อแก้ตัวตามสมควร

๑๐. กำหนดบทเฉพาะกาลรองรับภายใน ๑๐ ปีนับแต่วันที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับให้สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุขจัดให้มีหน่วยบริการปฐมภูมิในสัดส่วนที่เหมาะสมกับจำนวนผู้รับบริการและพื้นที่ และให้กระทรวงสาธารณสุขร่วมกับกระทรวงศึกษาธิการและสถาบันอุดมศึกษาดำเนินการเพื่อให้มีแพทย์เวชศาสตร์ครอบครัวและผู้ประกอบวิชาชีพทางการแพทย์และสาธารณสุขดูแลประชาชนในสัดส่วนที่เหมาะสมต่อไป แต่หากมีเหตุจำเป็น ให้คณะกรรมการระบบสุขภาพปฐมภูมิเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการขยายระยะเวลาออกไปอีกเป็นระยะเวลาตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด

ร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเจ้าพนักงานตำรวจศาล พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของกระทรวงยุติธรรม สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงบประมาณ ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. ให้สำนักงานศาลยุติธรรมรับความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. และสำนักงบประมาณไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

๓. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. เจ้าพนักงานตำรวจศาล

จัดให้มีเจ้าพนักงานตำรวจศาลในจำนวนที่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในศาลทุกศาล

๒. หน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจศาล

๒.๑ ติดตามสืบสวนจับกุมผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยศาลแล้วหลบหนีหรือผู้ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของศาล และศาลได้ออกหมายจับแล้ว

๒.๒ เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ใด ๆ เพื่อตรวจค้น หรือจับกุมผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียก หรือคำสั่งของศาล เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าบุคคลดังกล่าวหลบซ่อนอยู่ และมีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเนิ่นช้าไป บุคคลดังกล่าวจะหลบหนี ทั้งนี้ หากเจ้าของหรือผู้รักษาสถานที่นั้นไม่ยอมให้เข้าไป เจ้าพนักงานตำรวจศาลมีอำนาจใช้กำลังเพื่อเข้าไปได้

๒.๓ ค้นหายานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยว่าผู้ต้องหา จำเลย หรือผู้ไม่ปฏิบัติตามหมายเรียกหรือคำสั่งของศาล ได้เข้าไปหลบซ่อนอยู่ และหากปล่อยให้เนิ่นช้าไปจะไม่สามารถตามยานพาหนะหรือบุคคลดังกล่าวได้

๒.๔ รักษาความสงบเรียบร้อย และป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในบริเวณศาล

๒.๕ ให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับพนักงานฝ่ายปกครอง หรือตำรวจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

๓. ความร่วมมือ

๓.๑ สำนักงานศาลยุติธรรมอาจขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน หรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

๓.๒ ให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐดังกล่าว ได้รับค่าใช้จ่ายหรือค่าตอบแทนอื่นใดที่จำเป็นตามระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรม โดยได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง

๔. ผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจศาล

ในกรณีจำเป็น ให้เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมมีอำนาจสั่งให้ข้าราชการ พนักงานราชการ หรือลูกจ้างที่ไม่ใช่เจ้าพนักงานตำรวจศาล เป็นผู้ช่วยเหลือเจ้าพนักงานตำรวจศาล โดยมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับเจ้าพนักงานตำรวจศาล

๕. กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ให้สำนักงานศาลยุติธรรมได้รับยกเว้นไม่อยู่ภายใต้กฎหมายว่าด้วยอาวุธปืน เครื่องกระสุนปืน วัตถุระเบิด ดอกไม้เพลิง และสิ่งเทียมอาวุธปืน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมยุทธภัณฑ์เช่นเดียวกับราชการทหารและตำรวจตามกฎหมายดังกล่าว

ร่างพระราชบัญญัติจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติจริยธรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงาน ก.พ. เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้นำผลการประชุมเมื่อวันที่ ๑๑ กรกฎาคม ๒๕๖๑ ที่สำนักงาน ก.พ. ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับ “เจ้าหน้าที่ของรัฐ”

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการมาตรฐานทางจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ก.ม.จ.) ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี หรือรองนายกรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธาน ผู้แทน ก.พ. เป็นรองประธาน ผู้แทนองค์กรกลางบริหารงานบุคคลนอกจาก ก.พ. ผู้แทน ก.พ.ร. ผู้แทนศูนย์คุณธรรม (องค์การมหาชน) และให้มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน ๕ คน และให้เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

๓. ก.ม.จ. มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายและยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและการส่งเสริมจริยธรรมภาครัฐ ให้คำปรึกษาแก่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลในการจัดทำและปรับปรุงประมวลจริยธรรม กำหนดหลักเกณฑ์การนำจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารทรัพยากรบุคคล รวมถึงวินิจฉัย ตีความ หรือให้ความเห็นในเรื่องที่ขัดแย้งกับมาตรฐานทางจริยธรรม ตลอดจนกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินการตามมาตรฐานทางจริยธรรม

๔. กำหนดให้องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภท ซึ่งรวมถึงคณะกรรมการอื่นที่ทำหน้าที่องค์กรกลางบริหารงานบุคคลของเจ้าหน้าที่ของรัฐ กำหนดประมวลจริยธรรมสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทนั้น และให้มีกลไกขับเคลื่อนองค์กร กระบวนการและวิธีการในการรักษาจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

๕. กำหนดให้หน่วยงานของรัฐนำพฤติกรรมในการรักษาจริยธรรมไปใช้ในกระบวนการบริหารงานบุคคล เพื่อให้การขับเคลื่อนมาตรฐานทางจริยธรรมเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๔ กันยายน ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเสนอ

๓. ให้กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีรับความเห็นของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการต่อไปด้วย

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดนิยามคำว่า “ทุนสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม” หมายความว่า เงินสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐที่จัดสรรให้แก่ผู้รับทุน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม เพื่อให้ได้มาซึ่งผลงานวิจัยและนวัตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายรวมถึงเงินกองทุนที่หน่วยงานของรัฐจัดสรรให้แก่ผู้รับทุนเพื่อวัตถุประสงค์เดียวกัน แต่ไม่รวมถึงเงินสนับสนุนที่ใช้เพื่อว่าจ้าง หรือร่วมดำเนินการวิจัยและพัฒนา หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อให้ได้มาซึ่งความรู้ เทคโนโลยีต้นแบบ หรือผลลัพธ์อื่นใดจากการนี้ อันเป็นการดำเนินการตามภารกิจปกติของหน่วยงาน

๒. กำหนดให้หน่วยงานให้ทุนของรัฐสามารถให้ทุนวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมแก่หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานภาคการศึกษา หน่วยงานภาคเอกชน หรือสถาบันวิจัยได้ และหน่วยงานผู้ให้ทุนสนับสนุนแก่หน่วยงานภาคเอกชนนั้น จะต้องพิจารณาว่าโครงการนั้นมีความเป็นไปได้สูงในการนำไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ เสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขัน หรือเป็นประโยชน์ต่อภาคการเกษตร สังคม ชุมชน และประชาชน

๓. กำหนดให้หน่วยงานภาคเอกชนที่จะขอรับทุนวิจัย พัฒนาและนวัตกรรม จะต้องเป็นนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นสัญชาติไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๑ ของทุนจดทะเบียน และมีสถานประกอบการตั้งอยู่ในประเทศไทย

๔. กำหนดให้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากสัญญารับทุนสนับสนุนการวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมตามพระราชบัญญัตินี้เป็นของผู้รับทุน โดยผู้รับทุนจะต้องรายงานผลงานวิจัย

และนวัตกรรมให้ผู้ให้ทุนทราบก่อนดำเนินการจดทะเบียนทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ หากผู้รับทุนไม่ประสงค์ถือครองสิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรม ให้ผู้รับทุนทำหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรแจ้งความประสงค์ไม่ถือครองสิทธิไปยังผู้ให้ทุน และให้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมเป็นของผู้ให้ทุน โดยการใช้ประโยชน์ในผลงานวิจัยและนวัตกรรมขึ้นอยู่กับการตกลงระหว่างผู้ให้ทุนและผู้รับทุนเป็นรายกรณี

๕. กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรม ซึ่งมีปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีเป็นประธาน กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ เช่น กำหนดนโยบายหรือมาตรการที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการสนับสนุนทุนวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมจากภาครัฐ และส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดการนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่เกิดจากการสนับสนุนทุนวิจัย พัฒนาและนวัตกรรมจากหน่วยงานภาครัฐไปใช้ประโยชน์

๖. กำหนดให้ผู้รับทุนซึ่งถือครองสิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรม หรือผู้รับโอนสิทธิจากผู้รับทุน ไม่ว่าจะเป็นการโอนสิทธิมาแล้วกี่ทอดก็ตาม มิได้ดำเนินการใด ๆ หรือไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าจะมีการดำเนินการใด ๆ เพื่อนำผลงานวิจัยและนวัตกรรมดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในระยะเวลา ๒ ปีนับแต่วันที่รายงานผลงานวิจัยและนวัตกรรมที่ค้นพบต่อผู้ให้ทุน ให้สิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมกลับไปเป็นของผู้ให้ทุน โดยผู้ให้ทุนอาจดำเนินการเปลี่ยนแปลงทางทะเบียนสิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรมต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผลงานวิจัยและนวัตกรรมกลับไปเป็นของผู้ให้ทุน

๗. กำหนดให้ในภาวะสงครามหรือในภาวะฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นเพื่อการเยียวยาด้านสาธารณสุข หรือความมั่นคง ความปลอดภัยของประเทศ หรือมีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กฎหมายกำหนด รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งใช้สิทธิในผลงานวิจัยใด ๆ ที่เกิดจากทุนสนับสนุนของรัฐก็ได้ โดยเสียค่าตอบแทนที่เป็นธรรมแก่ผู้รับทุนซึ่งถือครองสิทธิในผลงานวิจัยและนวัตกรรม และต้องแจ้งให้ผู้รับทุนทราบเป็นหนังสือโดยไม่ชักช้า

๘. กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ในระหว่างที่ยังไม่มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมทำหน้าที่คณะกรรมการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ผลงานวิจัยและนวัตกรรมไปพลางก่อน

ร่างพระราชบัญญัติเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ดังนี้

๑. ให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างพระราชบัญญัติเขตพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. .... ที่คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเสนอไปตรวจพิจารณา โดยให้รับข้อสังการของนายกรัฐมนตรี และความเห็นของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงาน ก.พ. และคณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษา ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง



๒. ให้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษาเร่งรัดดำเนินการจัดทำหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบความจำเป็นในการตราพระราชบัญญัติ (Checklist) และนำรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นและวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไปเปิดเผยต่อประชาชน รวมทั้งจัดทำแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว แล้วส่งผลการดำเนินการไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการตรวจพิจารณาต่อไป

๓. ให้คณะกรรมการอิสระเพื่อการปฏิรูปการศึกษารับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... และร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวม ๖ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ ดังนี้

๑. เห็นชอบ

๑.๑ ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ....

๑.๒ ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๓ ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๔ ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๕ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

๑.๖ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

รวม ๖ ฉบับ ตามที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. ให้สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งเร่งรัดดำเนินการส่งแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรอง ซึ่งต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. .... มายังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติทั้งหกฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. ร่างพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ....

๑.๑ กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) สามารถตรวจสอบการเลือกตั้งในเชิงรุกโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีผู้ร้องเรียนก่อน รวมทั้งกำหนดให้ชัดเจนว่า การประกาศผลการเลือกตั้งไม่เป็นการตัดอำนาจ กกต. ในการสืบสวนหรือไต่สวนการเลือกตั้งที่ไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม นอกจากนี้ยังกำหนดให้ในกรณีที่ กกต. ได้สั่งให้ผู้บริหาร ประธาน หรือรองประธานสภาท้องถิ่น หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด และ กกต. ได้จัดให้มีการเลือกตั้งใหม่แทนตำแหน่งที่ว่างแล้ว แม้ภายหลังศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งว่า คำสั่งหรือคำวินิจฉัยให้พ้นจากตำแหน่งนั้นไม่ชอบ ก็ย่อมไม่กระทบต่อการเลือกตั้งนั้น

๑.๒ กำหนดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การกำหนดเขตเลือกตั้ง โดยกรณีเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นจะมีเกณฑ์การกำหนดเขตที่แตกต่างกันตามรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๑.๓ กำหนดเกี่ยวกับการได้มาซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าพนักงานผู้ดำเนินการเลือกตั้ง และกำหนดหน้าที่และอำนาจในการดำเนินการเลือกตั้ง รวมทั้งค่าตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานดังกล่าว

๑.๔ กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้ง การไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง การตัดสิทธิกรณีไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง และการจัดทำบัญชีรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๑.๕ กำหนดเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งและกำหนดเกี่ยวกับการสมัครรับเลือกตั้ง และการดำเนินการรับสมัครโดยผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการยื่นคำร้องคัดค้าน และการดำเนินการตรวจสอบเพื่อวินิจฉัยว่าผู้สมัครเป็นผู้ไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือไม่ รวมทั้งกำหนดห้ามการรับจ้าง หรือว่าจ้างให้สมัคร หรือถอนการสมัครรับเลือกตั้ง

๑.๖ กำหนดเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้ง โดยให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกำหนดจำนวนตามหลักเกณฑ์ที่ กกต. กำหนด การจัดทำบัญชีรายรับรายจ่ายในการเลือกตั้ง การกำหนดเวลาและข้อห้ามในการดำเนินการหาเสียง การหาเสียงโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ รวมทั้งการกำหนดให้ผู้สมัครสามารถมีผู้ช่วยหาเสียงได้แต่ต้องแจ้งจำนวนให้สำนักงาน กกต. จังหวัดทราบ โดยค่าตอบแทนของผู้ช่วยหาเสียงนั้นให้คำนวณเป็นค่าใช้จ่ายในการเลือกตั้งด้วย

๑.๗ กำหนดวิธีการลงคะแนนเลือกตั้ง โดยให้ กกต. เป็นผู้กำหนดลักษณะบัตรและหีบบัตรเลือกตั้ง กำหนดเวลาออกเสียงเลือกตั้ง กำหนดข้อห้ามการดำเนินการในระหว่างการออกเสียงลงคะแนน รวมทั้งกำหนดให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจงดการลงคะแนนเลือกตั้งในหน่วยเลือกตั้งและจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด และกำหนดให้ กกต. มีอำนาจจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นที่จัดการเลือกตั้งไม่ได้

๑.๘ กำหนดความผิดและโทษเกี่ยวกับการฝ่าฝืนข้อห้ามหรือไม่ปฏิบัติตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

๒. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... รวม ๕ ฉบับ

๒.๑ เพิ่มเติมจำนวนสมาชิกสภาท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๒.๒ แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๒.๓ แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือการพ้นจากตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่น และการนำมาอนุโลมใช้กับรองผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น

๒.๔ เพิ่มเติมข้อยกเว้นเกี่ยวกับการดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานของรัฐ และแก้ไขเพิ่มเติมข้อห้ามในการมีส่วนได้เสียกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจนและครอบคลุมยิ่งขึ้น

๒.๕ เพิ่มเติมบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการใช้จ่ายเงินเพื่อการฝึกอบรมหรือดูงานในต่างประเทศของผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น และผู้ช่วยบุคคลดังกล่าว พร้อมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติว่าด้วยรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาโดยให้รับความเห็นของสำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ และสำนักงาน ก.พ.ร. ไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ทั้งนี้ ให้เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ไม่ก่อนการเสนอพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองซึ่งต้องออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่สำนักงานอัยการสูงสุดเสนอ

๓. ให้สำนักงานอัยการสูงสุดรับความเห็นของฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

๔. ให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งรัดดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบการให้สัตยาบันพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรม ต่อคณะรัฐมนตรีโดยด่วน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน โดยกำหนดลักษณะความผิดฐานลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน กำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปราม

การกระทำความผิดดังกล่าว และกำหนดแนวทางในการประสานความร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดดังกล่าว ทั้งระหว่างหน่วยงานภายในและระหว่างประเทศ โดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นการรองรับการให้สัตยาบันพิธีสารว่าด้วยการต่อต้านการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นโดยทางบก ทางทะเล และทางอากาศ เสริมอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านอาชญากรรมข้ามชาติที่กระทำโดยองค์กรอาชญากรรมที่ประเทศไทยได้ลงนามเป็นภาคีไว้ อันจะเป็นการเสริมสร้างภาพลักษณ์ที่ดีของประเทศไทยต่อประชาคมโลกที่แสดงถึงเจตนารมณ์อันแน่วแน่ของประเทศไทยในการป้องกันและปราบปรามการลักลอบขนผู้โยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งจะทำให้ประเทศไทยได้รับความเชื่อถือและเป็นที่เหมาะสมต่อการลงทุนและการท่องเที่ยว และทำให้เกิดการพัฒนาและขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีความมั่นคงและยั่งยืนต่อไป ซึ่งในปัจจุบัน ประเทศไทยไม่มีกฎหมายที่มีความสอดคล้องกับพันธกรณีตามพิธีสารดังกล่าว

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่สำนักงานศาลยุติธรรมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของกระทรวงยุติธรรมไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดให้ก่อนยื่นฟ้องคดีแพ่ง ผู้ที่จะเป็นคู่ความอาจยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อขอให้ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งผู้ประนีประนอมยอมความทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้คู่กรณีที่เกี่ยวข้องได้ตกลงกันหรือประนีประนอมยอมความกันในข้อพิพาท

๒. กำหนดให้ในกรณีที่มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน คู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งสามารถยื่นคำร้องขอต่อศาลให้มีคำพิพากษาตามยอมได้

๓. กำหนดให้ศาลสามารถไต่สวนสัญญาประนีประนอมยอมความที่คู่สัญญาได้ยื่นต่อศาลเพื่อขอให้พิพากษาตามยอม โดยหากศาลพิจารณาแล้วเห็นว่า สัญญาดังกล่าวมีความมุ่งหมายที่จะหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ หรือความชอบธรรมทั้งต่อนโยบายสาธารณะหรือบุคคลภายนอก ให้ศาลมีอำนาจไต่สวนและปฏิเสธการพิพากษาตามสัญญานั้นได้

ร่างพระราชบัญญัติการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ปรับแก้ไขร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และมติคณะรัฐมนตรี (๑๑ เมษายน ๒๕๖๐ และ ๖ มิถุนายน ๒๕๖๐) แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป



๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดคำนิยาม “พิสูจน์และยืนยันตัวตน” หมายความว่า การระบุตัวตน การแสดงตน การพิสูจน์ตัวตน การแสดงหลักฐานใด ๆ และการตรวจสอบเพื่อทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้ขอใช้บริการ และการยืนยันตัวตนของผู้ขอใช้บริการ ทั้งนี้ ให้หมายความรวมถึงการแสดงเจตนา การให้ความยินยอม การทำนิติกรรมสัญญาใด ๆ หรือการลงลายมือชื่ออิเล็กทรอนิกส์ โดยให้เป็นไปตามความประสงค์หรือเจตนาของผู้ใช้บริการ และ “ระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล” หมายความว่า ระบบและเครือข่ายกลางในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสมาชิก หน่วยงาน และบุคคลที่เกี่ยวข้อง ซึ่งพัฒนาและบริหารจัดการโดยบริษัทผู้ให้บริการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล

๒. กำหนดให้มี “คณะกรรมการกำกับดูแลการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล” โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม เป็นรองประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกจำนวน ๑๒ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ เป็นกรรมการและเลขานุการ ทั้งนี้ ให้สำนักงานคณะกรรมการธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์รับผิดชอบงานธุรการของคณะกรรมการ

๓. กำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ในการกำกับดูแลโครงข่ายระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลเป็นการทั่วไป อำนาจและหน้าที่ดังกล่าวให้รวมถึงการออกประกาศหรือคำสั่งเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ การออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับบริษัทผู้ให้บริการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล รวมถึงการกำหนดค่าธรรมเนียมและค่าดำเนินการอื่นใดที่เกี่ยวข้องกับระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล การสั่งให้บริษัทผู้ให้บริการยื่นรายงานเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของบริษัทเป็นการทั่วไปหรือเป็นการเฉพาะ โดยมีรายการและระยะเวลาตามที่คณะกรรมการกำหนด การพิจารณาวินิจฉัยคำอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัตินี้ การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อกำกับดูแลการใช้บริการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัลของธุรกิจในแต่ละภาคอุตสาหกรรมและปฏิบัติการอื่นใดตามที่มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ

๔. กำหนดให้การให้บริการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล จะกระทำได้ต่อเมื่อได้จัดตั้งในรูปบริษัทและได้รับใบอนุญาตจากรัฐมนตรี

๕. กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการและผู้ให้บริการระบบทำการแทน ดำเนินการเข้ารหัส (Encryption) หรือดำเนินการอื่นใดเพื่อประโยชน์ในการรักษาความลับและความปลอดภัยของข้อมูลในโครงข่ายระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล โดยต้องมีมาตรฐานการเข้ารหัสหรือการดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดเป็นอย่างน้อย

๖. กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการ ผู้ให้บริการระบบทำการแทน หรือสมาชิกผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อเปิดเผยข้อมูลที่ไม่ถูกต้องให้แก่ผู้อื่น หรือเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง แต่มิใช่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ จนเป็นเหตุให้เกิดความเสียหายแก่สมาชิก ผู้ใช้บริการหรือเจ้าของข้อมูล บริษัท ผู้ให้บริการระบบทำการแทนหรือสมาชิกผู้เปิดเผย แล้วแต่กรณี ต้องรับผิดชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น

๗. กำหนดให้บริษัทผู้ให้บริการระบบการพิสูจน์และยืนยันตัวตนทางดิจิทัล ผู้ให้บริการระบบทำการแทนหรือผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่ง ประกาศ หลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขที่คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการกำหนด ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๓๐๐,๐๐๐ บาท และปรับอีกไม่เกินวันละ ๑๐,๐๐๐ บาทตลอดเวลาที่ยังฝ่าฝืนอยู่หรือจนกว่าจะได้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๖๑

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของกระทรวงการคลังและคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนและข้อสังเกตของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ

๓. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ดำเนินการตามความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. แล้วส่งผลการดำเนินการให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

๔. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รับความเห็นของกระทรวงมหาดไทยและสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปพิจารณาดำเนินการต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

๑. กำหนดบทนิยามของ “ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน” ที่เป็นระบบการผลิตทางการเกษตรที่คำนึงและรักษาไว้ซึ่งระบบนิเวศ สภาพแวดล้อม และความหลากหลายทางชีวภาพ สร้างความสมดุลเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและระบบนิเวศ ให้ครอบคลุมถึงรูปแบบ บุคคล และองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

๒. กำหนดวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนให้กับเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร พร้อมทั้งสนับสนุนทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องตั้งแต่การผลิต การพัฒนาคุณภาพสินค้าและการตลาด ตลอดจนกำหนดการจัดทำนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการส่งเสริม



และพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน รวมทั้งกำหนดคุณสมบัติของบุคคลผู้มีสิทธิขอรับการส่งเสริมและสนับสนุนที่มีสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ และการดำเนินการอนุมัติการส่งเสริมและสนับสนุน

๓. กำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ของ “คณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน” รวมทั้งการกำหนดวิธีการคัดเลือก คุณสมบัติ และวาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ องค์ประกอบการประชุม การปฏิบัติหน้าที่ประธานในที่ประชุม การวินิจฉัยชี้ขาดการประชุม การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ และการปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ได้รับมอบหมาย

๔. กำหนดเป้าหมายและแนวทางของนโยบายและแผนระดับชาติว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และระยะเวลาดำเนินการ พร้อมทั้งระบบการติดตามประเมินผลและตัวชี้วัดในการพัฒนาศักยภาพเกษตรกร โครงสร้างพื้นฐานระบบสารสนเทศ เพื่อพัฒนาระบบการผลิต ระบบมาตรฐานสินค้าเกษตร รวมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนาให้เกิดอุตสาหกรรมต่อเนื่อง

๕. กำหนดเกี่ยวกับการจัดสมัชชาเกษตรกรรมยั่งยืน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการที่คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้บริโภค เกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร ในการจัดทำข้อเสนอหรือแนวทางการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน เสนอให้หน่วยงานของรัฐพิจารณา รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดสมัชชาเกษตรกรรมยั่งยืนและอำนาจหน้าที่ในการกำหนดจัดประชุมสมัชชาเกษตรกรรมยั่งยืน

๖. กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืนเป็นหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้สำนักงานมีฐานะเป็นนิติบุคคลและอยู่ในกำกับของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมและพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน และการสรรหาผู้อำนวยการสำนักงานฯ

๗. กำหนดบทเฉพาะกาลให้ในวาระแรกเริ่มการคัดเลือกกรรมการให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๙๐ วัน และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์พิจารณาดำเนินการจัดสรรเงินจากกองทุนต่าง ๆ ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพื่อมาสนับสนุนการจัดทำโครงการหรือกิจกรรมเพื่อการพัฒนาระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติและรับทราบ ดังนี้

๑. อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองประชาชนในการทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัย พ.ศ. .... ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป

๒. รับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรอง และกรอบระยะเวลาของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยคณะกรรมการดำเนินการปฏิรูปกฎหมายในระยะเร่งด่วนเสนอ โดยให้ยกเว้นการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๐ [เรื่อง การเสนอแผน กรอบสาระสำคัญ และระยะเวลาการจัดทำกฎหมายลำดับรอง] ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยปรับปรุงแผนกฎหมายลำดับรอง กรอบระยะเวลา และจัดทำกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรอง ให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๖๐ แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ มีสาระสำคัญคือ

กำหนดให้มีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองประชาชนจากสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยที่ไม่เป็นธรรม โดยกำหนดบทนิยามเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝาก กำหนดหน้าที่และอำนาจของเจ้าพนักงานที่ดินและกำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับความสมบูรณ์ของสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม หรือที่อยู่อาศัยซึ่งได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

๑. กำหนดบทนิยามของคำว่า “ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” “ที่อยู่อาศัย” และ “รัฐมนตรี” เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น

๒. กำหนดให้การขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยต้องใช้หลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ตามพระราชบัญญัตินี้ และเป็นธุรกิจที่ต้องควบคุมสัญญาตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองผู้บริโภค นอกจากนี้ กำหนดให้การทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยจะต้องได้รับการตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ และหากมีข้อตกลงเพิ่มเติมเกี่ยวกับขายฝากในภายหลัง ต้องได้รับการตรวจสอบจากเจ้าหน้าที่ของรัฐและต้องนำไปจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่จึงจะมีผลใช้บังคับ

๓. กำหนดให้การทำสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยจะกำหนดระยะเวลาไถ่ที่ดินต่ำกว่า ๑ ปีมิได้ โดยการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวจะต้องไม่กระทบสิทธิของผู้ขายฝากที่จะไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากก่อนครบกำหนดระยะเวลาไถ่

๔. กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ซื้อฝากและผู้ขายฝาก ได้แก่

๔.๑ กำหนดให้ผู้ซื้อฝากมีหน้าที่แจ้งเป็นหนังสือไปยังผู้ขายฝาก เพื่อให้ผู้ขายฝากใช้สิทธิไถ่ถอนการขายฝากภายในกำหนดระยะเวลา และกำหนดอัตราค่าสินไถ่ให้ชัดเจนหากไม่ได้กำหนดให้ไถ่ตามราคาที่ขายฝาก

๔.๒ กำหนดให้ผู้ซื้อฝากสามารถเรียกหรือรับประโยชน์ตอบแทนได้ กรณีที่ได้กำหนดสินไถ่เท่ากับหรือต่ำกว่าราคาขายฝาก และผู้ขายฝากยังคงเป็นผู้ใช้ทรัพย์สินที่ขายฝาก

๔.๓ กำหนดให้ทรัพย์สินซึ่งขายฝากตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ไถ่ตั้งแต่เวลาที่ผู้ไถ่ได้ชำระสินไถ่ และหากผู้ซื้อฝากบอกปัดหรือหลีกเลี่ยง หรือมีเหตุขัดข้องไม่อาจรับไถ่ได้ ให้ผู้ขายฝากวางสินไถ่ไว้ ณ สำนักงานวางทรัพย์

๔.๔ กำหนดให้ผู้ซื้อเดิม หรือทายาทของผู้ซื้อเดิม ผู้รับโอนทรัพย์สิน หรือรับโอนสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้น ใช้สิทธิในการไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝาก

๔.๕ กำหนดเงื่อนไขมิให้ใช้สิทธิไถ่ทรัพย์สินเมื่อพ้นระยะเวลาตามที่กำหนด

๔.๖ กำหนดค่าใช้จ่ายที่ผู้ขายฝากจะต้องชำระให้แก่ผู้ซื้อฝากเมื่อครบระยะเวลาไถ่ทรัพย์สินที่ขายฝากตามสัญญา และให้ผู้ซื้อฝากในการส่งมอบทรัพย์สินที่ขายฝาก กำหนดสิทธิของผู้ขายฝากในการได้รับทรัพย์สินที่ไถ่คืนไปโดยปลอดจากสิทธิใด ๆ ที่ผู้ซื้อฝากได้ก่อไว้

๕. กำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินมีหน้าที่และอำนาจ ดังนี้

๕.๑ ตรวจสอบเนื้อหาของสัญญาและเอกสารหลักฐานให้ถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นธรรมตามที่กฎหมายกำหนด

๕.๒ ชี้แจงรายละเอียดของสัญญา สิทธิและหน้าที่ของคู่สัญญา ข้อปฏิบัติและข้อควรระวังให้คู่สัญญาทราบโดยละเอียด

๕.๓ ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และกำหนดให้เจ้าพนักงานที่ดินเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา มีอำนาจเรียกบุคคลใดบุคคลหนึ่งมาให้ข้อมูลหรือให้จัดส่งเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้

๖. กำหนดให้การชำระเงินตามสัญญาขายฝากต้องกระทำต่อเจ้าพนักงานที่ดิน โดยให้เจ้าพนักงานที่ดินตรวจสอบจำนวนเงินและเงื่อนไขในสัญญาให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และลงลายมือชื่อเป็นพยานในการรับเงินไว้เป็นสำคัญ หากมีกรณีที่ผู้ซื้อฝากชำระเงินให้แก่ผู้ขายฝากไม่ครบตามราคาขายฝากที่กำหนดไว้ ให้ถือว่าจำนวนเงินที่ผู้ขายฝากได้รับไปจริงเป็นราคาขายฝาก

๗. กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงความสมบูรณ์ของสัญญาขายฝากที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมหรือที่อยู่อาศัยซึ่งได้กระทำไปแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

สำหรับข้อมูลมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัตินั้น ผู้สนใจสามารถติดตามได้ที่ www.soc.go.th เพื่อค้นหามติคณะรัฐมนตรี หรือ www.senate.go.th เพื่อติดตามการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนี้ ยังมีช่องทางให้ท่านผู้สนใจติดตามรับฟังสรุปมติคณะรัฐมนตรีฯ ประจำสัปดาห์ได้ทางวิทยุออนไลน์ nlaradio.senate.go.th ในรายการ “กฎหมายเที่ยงตรง” ทุกวันพุธ เวลา ๑๒.๐๐ – ๑๓.๐๐ นาฬิกา



“The beautiful thing about learning is nobody can take it away from you.”

B.B. King

“สิ่งที่วิเศษสุดสำหรับการเรียนรู้ คือไม่มีใครสามารถเอามันไปจากคุณได้”

บี.บี. คิง

(นักแต่งเพลง นักกีตาร์ ชาวอเมริกัน)



สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ
และสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ยุทธศาสตร์ชาติ
พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (ฉบับย่อ)[๑]

• บทนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๖๕ กำหนดให้รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว โดยให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ซึ่งต่อมา ได้มีการตรา “พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐”[๒] โดยกำหนดให้มีการแต่งตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ” เพื่อรับผิดชอบในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ กำหนดวิธีการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติ ในการติดตาม การตรวจสอบ และการประเมินผล รวมทั้งกำหนดมาตรการส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนดำเนินการให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

เพื่อให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ คณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ ได้แต่งตั้ง “คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ” รวม ๖ คณะ[๓] เพื่อรับผิดชอบในการดำเนินการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ตลอดจนได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องอย่างกว้างขวาง เพื่อประกอบการจัดทำร่างยุทธศาสตร์ชาติตามที่กฎหมายกำหนด

---

[๑] สำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๑ – ๒๕๘๐ (ฉบับย่อ)”, ตุลาคม ๒๕๖๑, สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๑, จาก http://www.nesdb.go.th/download/document/SAC/NS_SumPlanOct2018.pdf.

[๒] พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. ๒๕๖๐ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๓๔ ตอนที่ ๗๙ ก หน้า ๑ เมื่อวันจันทร์ที่ ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๖๐ และกำหนดให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ เริ่มมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันอังคารที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๖๐ เป็นต้นไป.

[๓] ประกาศคณะกรรมการยุทธศาสตร์ชาติ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ ลงวันที่ ๒๘ กันยายน ๒๕๖๐ กำหนดให้มี “คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านต่าง ๆ” จำนวน ๖ คณะ ดังนี้

๑. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง
๒. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน
๓. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์
๔. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม
๕. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
๖. คณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ.

ยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) เป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะต้องนำไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้ประเทศไทยบรรลุวิสัยทัศน์ "ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง" เพื่อความสุขของคนไทยทุกคน

• สถานการณ์ แนวโน้มในการพัฒนาประเทศ

ในปัจจุบันประเทศไทยยังคงมีประเด็นความท้าทายการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งในมิติเศรษฐกิจที่โครงสร้างเศรษฐกิจยังไม่สามารถขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรมอย่างเต็มที่ ผลิตภาพการผลิตของภาคบริการและภาคเกษตรยังอยู่ในระดับต่ำ คุณภาพและสมรรถนะของแรงงานที่ยังไม่สอดคล้องกับความต้องการในการขับเคลื่อนการพัฒนาของประเทศ มิติทางสังคมที่การยกระดับรายได้ของประชาชน การแก้ปัญหาด้านความยากจนและความเหลื่อมล้ำ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการและการขยายโอกาสในการเข้าถึงระบบบริการสาธารณะยังคงมีช่องว่างที่สามารถพัฒนาต่อไปได้ มิติสิ่งแวดล้อม ที่การฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมยังเป็นประเด็นสำคัญสำหรับการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และมิติของการบริหารจัดการภาครัฐที่ยังขาดความต่อเนื่องและความยืดหยุ่นในการตอบสนองความต้องการในการแก้ปัญหาของประชาชนได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทั้งการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากรที่มีสัดส่วนประชากรวัยแรงงานลดลงและประชากรสูงอายุเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแบบก้าวกระโดด ความท้าทายใหม่ ๆ ซึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ ทั้งด้านความมั่นคงและเศรษฐกิจ การเชื่อมโยงกันอย่างซับซ้อนจากการรวมกลุ่มภายในภูมิภาคและการเปิดเสรีด้านต่าง ๆ ตลอดจนการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและความเสื่อมโทรมของระบบนิเวศ ซึ่งสถานการณ์ดังกล่าวจะก่อให้เกิดความท้าทายในการพัฒนาประเทศทั้งในมิติความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ประเทศไทยจำเป็นต้องมีการวางแผนยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่รอบคอบและครอบคลุมเพื่อเป็นกรอบในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ ให้เจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืน

• วิสัยทัศน์ เป้าหมาย และตัวชี้วัด

วิสัยทัศน์ประเทศ คือ **"ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศที่พัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง"** โดยมีเป้าหมายการพัฒนาประเทศ คือ **"ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เศรษฐกิจพัฒนาอย่างต่อเนื่อง สังคมเป็นธรรม ฐานทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน"** โดยยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ พัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ สร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม สร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และมีภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม โดยการประเมินผลการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย

๑) ความอยู่ดีมีสุขของคนไทยและสังคมไทย

๒) ขีดความสามารถในการแข่งขัน การพัฒนาเศรษฐกิจ และการกระจายรายได้

๓) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ของประเทศ

๔) ความเท่าเทียมและความเสมอภาคของสังคม

๕) ความหลากหลายทางชีวภาพ คุณภาพสิ่งแวดล้อม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติ

๖) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการและการเข้าถึงการให้บริการของภาครัฐ

การพัฒนาประเทศในช่วงระยะเวลาของยุทธศาสตร์ชาติ จะมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยประกอบด้วย ๖ ยุทธศาสตร์ ได้แก่ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

• ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง

ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง **มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญ** คือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนมีความสุข เน้นการบริหารจัดการสภาวะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกราช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน เครื่องมือ เทคโนโลยี และระบบฐานข้อมูลขนาดใหญ่ให้มีความพร้อมสามารถรับมือกับภัยคุกคามและภัยพิบัติได้ทุกรูปแบบ และทุกระดับความรุนแรง ควบคู่ไปกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงที่มีอยู่ในปัจจุบัน และที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ใช้กลไกการแก้ไขปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ รวมถึงประเทศเพื่อนบ้านและมิตรประเทศทั่วโลกบนพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล



ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) ความสุขของประชากรไทย (๒) ความมั่นคงปลอดภัยของประเทศ (๓) ความพร้อมของกองทัพ หน่วยงานด้านความมั่นคง และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคง (๔) บทบาทและการยอมรับในด้านความมั่นคงของไทยในประชาคมระหว่างประเทศ และ (๕) ประสิทธิภาพการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม

โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ประกอบด้วย ๕ ประเด็น ได้แก่

๑. การรักษาความสงบภายในประเทศ เพื่อสร้างเสริมความสงบเรียบร้อยและสันติสุขให้เกิดขึ้นกับประเทศชาติบ้านเมือง โดย (๑) การพัฒนาและเสริมสร้างคนในทุกภาคส่วนให้มีความเข้มแข็ง มีความพร้อมตระหนักในเรื่องความมั่นคง และมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา (๒) การพัฒนาและเสริมสร้างความจงรักภักดีต่อสถาบันหลักของชาติ (๓) การพัฒนาและเสริมสร้างการเมืองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่มีเสถียรภาพและมีธรรมาภิบาล เห็นแก่ประโยชน์ของประเทศชาติมากกว่าประโยชน์ส่วนตน และ (๔) การพัฒนาและเสริมสร้างกลไกที่สามารถป้องกันและขจัดสาเหตุของประเด็นปัญหาความมั่นคงที่สำคัญ

๒. การป้องกันและแก้ไขปัญหาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคง เพื่อแก้ไขปัญหาเดิม และป้องกันไม่ให้ปัญหาใหม่เกิดขึ้น โดย (๑) การแก้ไขปัญหาความมั่นคงในปัจจุบัน (๒) การติดตาม เฝ้าระวัง ป้องกันและแก้ไขปัญหาที่อาจอุบัติขึ้นใหม่ (๓) การสร้างความปลอดภัยและความสันติสุขอย่างถาวรในพื้นที่จังหวัดชายแดนภาคใต้ และ (๔) การรักษาความมั่นคงและผลประโยชน์ทางทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทั้งทางบกและทางทะเล

๓. การพัฒนาศักยภาพของประเทศให้พร้อมเผชิญภัยคุกคามที่กระทบต่อความมั่นคงของชาติ เพื่อยกระดับขีดความสามารถของกองทัพและหน่วยงานด้านความมั่นคง โดย (๑) การพัฒนาระบบงานข่าวกรองแห่งชาติแบบบูรณาการอย่างมีประสิทธิภาพ (๒) การพัฒนาและผนึกพลังอำนาจแห่งชาติ กองทัพ และหน่วยงานความมั่นคง รวมทั้งภาครัฐและภาคประชาชน ให้พร้อมป้องกันและรักษาอธิปไตยของประเทศ และเผชิญกับภัยคุกคามได้ทุกมิติทุกรูปแบบและทุกระดับ และ (๓) การพัฒนาระบบเตรียมพร้อมแห่งชาติและการบริหารจัดการภัยคุกคามให้มีประสิทธิภาพ

๔. การบูรณาการความร่วมมือด้านความมั่นคงกับอาเซียนและนานาชาติ รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ เพื่อสร้างเสริมความสงบสุข สันติสุข ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าให้กับประเทศชาติ ภูมิภาค และโลกอย่างยั่งยืน โดย (๑) การเสริมสร้างและรักษาดุลยภาพสภาวะแวดล้อมระหว่างประเทศ (๒) การเสริมสร้างและธำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของภูมิภาค และ (๓) การร่วมมือทางการพัฒนากับประเทศเพื่อนบ้าน ภูมิภาค โลก รวมถึงองค์กรภาครัฐและที่มิใช่ภาครัฐ

๕. การพัฒนากลไกการบริหารจัดการความมั่นคงแบบองค์รวม เพื่อให้กลไกสำคัญต่าง ๆ ทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีการใช้หลักธรรมาภิบาล และการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด โดย (๑) การพัฒนากลไกให้พร้อมสำหรับการติดตาม เฝ้าระวัง แจ้งเตือน ป้องกันและแก้ไขปัญหาความมั่นคงแบบองค์รวมอย่างเป็นรูปธรรม (๒) การบริหารจัดการความมั่นคงให้เอื้ออำนวยต่อการพัฒนาประเทศในมิติอื่น ๆ และ (๓) การพัฒนากลไกและองค์กรขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง



• ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน **มีเป้าหมายการพัฒนาที่มุ่งเน้นการยกระดับศักยภาพของประเทศในหลากหลายมิติ บนพื้นฐานแนวคิด ๓ ประการ ได้แก่**

(๑) "ต่อยอดอดีต" โดยมองกลับไปที่รากเหง้าทางเศรษฐกิจ อัตลักษณ์ วัฒนธรรม ประเพณี วิถีชีวิต และจุดเด่นทางทรัพยากรธรรมชาติที่หลากหลาย รวมทั้งความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบของประเทศในด้านอื่น ๆ นำมาประยุกต์ผสมผสานกับเทคโนโลยีและนวัตกรรม เพื่อให้สอดรับกับบริบทของเศรษฐกิจและสังคมโลกสมัยใหม่

(๒) "ปรับปัจจุบัน" เพื่อปูทางสู่อนาคต ผ่านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศในมิติต่าง ๆ ทั้งโครงข่ายระบบคมนาคมและขนส่ง โครงสร้างพื้นฐานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และดิจิทัล และการปรับสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการพัฒนาอุตสาหกรรมและบริการอนาคต

(๓) "สร้างคุณค่าใหม่ในอนาคต" ด้วยการเพิ่มศักยภาพของผู้ประกอบการ พัฒนาคนรุ่นใหม่ รวมถึงปรับรูปแบบธุรกิจ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของตลาดผสมผสานกับยุทธศาสตร์ที่รองรับอนาคต บนพื้นฐานของการต่อยอดอดีตและปรับปัจจุบัน พร้อมทั้งการส่งเสริมและสนับสนุนจากภาครัฐให้ประเทศไทยสามารถสร้างฐานรายได้และการจ้างงานใหม่ ขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุนในเวทีโลก ควบคู่ไปกับการยกระดับรายได้และการกินดีอยู่ดี รวมถึงการเพิ่มขึ้นของคนชั้นกลางและลดความเหลื่อมล้ำของคนในประเทศได้ในคราวเดียวกัน

ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) รายได้ประชาชาติ การขยายตัวของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศและการกระจายรายได้ (๒) ผลิตภาพการผลิตของประเทศ ทั้งในปัจจัยการผลิตและแรงงาน (๓) การลงทุนเพื่อการวิจัยและพัฒนา และ (๔) ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ **โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ประกอบด้วย ๕ ประเด็น ได้แก่**

๑. การเกษตรสร้างมูลค่า ให้ความสำคัญกับการเพิ่มผลิตภาพการผลิต ทั้งเชิงปริมาณและมูลค่าและความหลากหลายของสินค้าเกษตร ประกอบด้วย (๑) เกษตรอัตลักษณ์พื้นถิ่น (๒) เกษตรปลอดภัย (๓) เกษตรชีวภาพ (๔) เกษตรแปรรูป และ (๕) เกษตรอัจฉริยะ

๒. อุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคต โดยสร้างอุตสาหกรรมและบริการแห่งอนาคตที่ขับเคลื่อนประเทศไทยไปสู่ประเทศที่พัฒนาแล้วด้วยนวัตกรรมและเทคโนโลยีแห่งอนาคต ประกอบด้วย (๑) อุตสาหกรรมชีวภาพ (๒) อุตสาหกรรมและบริการการแพทย์ครบวงจร (๓) อุตสาหกรรมและบริการดิจิทัล ข้อมูล และปัญญาประดิษฐ์ (๔) อุตสาหกรรมและบริการขนส่งและโลจิสติกส์ และ (๕) อุตสาหกรรมความมั่นคงของประเทศ

๓. สร้างความหลากหลายด้านการท่องเที่ยว โดยการรักษาการเป็นจุดหมายปลายทางที่สำคัญของการท่องเที่ยวระดับโลกที่ดึงดูดนักท่องเที่ยวทุกระดับ และเพิ่มสัดส่วนของนักท่องเที่ยวที่มีคุณภาพสูง ประกอบด้วย (๑) ท่องเที่ยวเชิงสร้างสรรค์และวัฒนธรรม (๒) ท่องเที่ยวเชิงธุรกิจ (๓) ท่องเที่ยวเชิงสุขภาพ ความงาม และแพทย์แผนไทย (๔) ท่องเที่ยวสำราญทางน้ำ และ (๕) ท่องเที่ยวเชื่อมโยงภูมิภาค

๔. โครงสร้างพื้นฐาน เชื่อมไทย เชื่อมโลก ครอบคลุมถึงโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพในด้านโครงข่ายคมนาคม พื้นที่และเมือง รวมถึงเทคโนโลยี ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ โดย (๑) เชื่อมโยงโครงข่ายคมนาคมไร้รอยต่อ (๒) สร้างและพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษ (๓) เพิ่มพื้นที่และเมืองเศรษฐกิจ (๔) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเทคโนโลยีสมัยใหม่ และ (๕) รักษาและเสริมสร้างเสถียรภาพทางเศรษฐกิจมหภาค

๕. พัฒนาเศรษฐกิจบนพื้นฐานผู้ประกอบการยุคใหม่ สร้างและพัฒนาผู้ประกอบการยุคใหม่ที่มีทักษะและจิตวิญญาณของการเป็นผู้ประกอบการที่มีความสามารถในการแข่งขันและมีอัตลักษณ์ชัดเจน โดย (๑) สร้างผู้ประกอบการอัจฉริยะ (๒) สร้างโอกาสเข้าถึงบริการทางการเงิน (๓) สร้างโอกาสเข้าถึงตลาด (๔) สร้างโอกาสเข้าถึงข้อมูล และ (๕) ปรับบทบาทและโอกาสการเข้าถึงบริการภาครัฐ

• ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติและในทุกช่วงวัยให้เป็นคนดี เก่ง และมีคุณภาพ โดยคนไทยมีความพร้อมทั้งกาย ใจ สติปัญญา มีพัฒนาการที่ดีรอบด้านและมีสุขภาวะที่ดีในทุกช่วงวัย มีจิตสาธารณะ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น มัธยัสถ์ อดออม โอบอ้อมอารี มีวินัย รักษาศีลธรรม และเป็นพลเมืองดีของชาติ มีหลักคิดที่ถูกต้อง มีทักษะที่จำเป็นในศตวรรษที่ ๒๑ มีทักษะสื่อสารภาษาอังกฤษและภาษาที่ ๓ และอนุรักษ์ภาษาท้องถิ่น มีนิสัยรักการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่องตลอดชีวิต สู่การเป็นคนไทยที่มีทักษะสูง เป็นนวัตกร นักคิด ผู้ประกอบการ เกษตรกรยุคใหม่และอื่น ๆ โดยมีสัมมาชีพตามความถนัดของตนเอง

ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) การพัฒนาคุณภาพชีวิต สุขภาวะ และความเป็นอยู่ที่ดีของคนไทย (๒) ผลสัมฤทธิ์ทางการศึกษาและการเรียนรู้ตลอดชีวิต และ (๓) การพัฒนาสังคมและครอบครัวไทย

โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ประกอบด้วย ๗ ประเด็น ได้แก่

๑. การปรับเปลี่ยนค่านิยมและวัฒนธรรม มุ่งเน้นให้สถาบันทางสังคมร่วมปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์ โดย (๑) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมผ่านการเลี้ยงดูในครอบครัว (๒) การบูรณาการเรื่องความซื่อสัตย์ วินัย คุณธรรม จริยธรรม ในการจัดการเรียนการสอนในสถานศึกษา (๓) การสร้างความเข้มแข็งในสถาบันทางศาสนา (๔) การปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมโดยใช้ชุมชนเป็นฐาน (๕) การสร้างค่านิยมและวัฒนธรรมที่พึงประสงค์จากภาคธุรกิจ (๖) การใช้สื่อและสื่อสารมวลชนในการปลูกฝังค่านิยมและวัฒนธรรมของคนในสังคม และ (๗) การส่งเสริมให้คนไทยมีจิตสาธารณะและมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

๒. การพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต มุ่งเน้นการพัฒนาคนเชิงคุณภาพในทุกช่วงวัย ประกอบด้วย (๑) ช่วงการตั้งครรภ์/ปฐมวัย เน้นการเตรียมความพร้อมให้แก่พ่อแม่ก่อนการตั้งครรภ์ (๒) ช่วงวัยเรียน/วัยรุ่น ปลูกฝังความเป็นคนดี มีวินัย พัฒนาทักษะการเรียนรู้ที่สอดรับกับศตวรรษที่ ๒๑

(๓) ช่วงวัยแรงงาน ยกระดับศักยภาพ ทักษะและสมรรถนะแรงงานสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และ (๔) ช่วงวัยผู้สูงอายุ ส่งเสริมให้ผู้สูงอายุเป็นพลังในการขับเคลื่อนประเทศ

๓. ปฏิรูปกระบวนการเรียนรู้ที่ตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ ๒๑ มุ่งเน้นผู้เรียนให้มีทักษะการเรียนรู้และมีใจใฝ่เรียนรู้ตลอดเวลา โดย (๑) การปรับเปลี่ยนระบบการเรียนรู้ให้เอื้อต่อการพัฒนาทักษะสำหรับศตวรรษที่ ๒๑ (๒) การเปลี่ยนโฉมบทบาท “ครู” ให้เป็นครูยุคใหม่ (๓) การเพิ่มประสิทธิภาพระบบบริหารจัดการศึกษาในทุกระดับ ทุกประเภท (๔) การพัฒนาระบบการเรียนรู้ตลอดชีวิต (๕) การสร้างความตื่นตัวให้คนไทยตระหนักถึงบทบาท ความรับผิดชอบ และการวางตำแหน่งของประเทศไทยในภูมิภาคเอเชียอาคเนย์และประชาคมโลก (๖) การวางพื้นฐานระบบรองรับการเรียนรู้โดยใช้ดิจิทัลแพลตฟอร์ม และ (๗) การสร้างระบบการศึกษาเพื่อเป็นเลิศทางวิชาการระดับนานาชาติ

๔. การตระหนักถึงพหุปัญญาของมนุษย์ที่หลากหลาย โดย (๑) การพัฒนาและส่งเสริมพหุปัญญาผ่านครอบครัว ระบบสถานศึกษา สภาพแวดล้อม รวมทั้งสื่อตั้งแต่ระดับปฐมวัย (๒) การสร้างเส้นทางอาชีพ สภาพแวดล้อมการทำงาน และระบบสนับสนุนที่เหมาะสมสำหรับผู้มีความสามารถพิเศษผ่านกลไกต่าง ๆ และ (๓) การดึงดูดกลุ่มผู้เชี่ยวชาญต่างชาติและคนไทยที่มีความสามารถในต่างประเทศให้มาสร้างและพัฒนาเทคโนโลยีและนวัตกรรมให้กับประเทศ

๕. การเสริมสร้างให้คนไทยมีสุขภาวะที่ดี ครอบคลุมทั้งด้านกาย ใจ สติปัญญา และสังคม โดย (๑) การสร้างความรอบรู้ด้านสุขภาวะ (๒) การป้องกันและควบคุมปัจจัยเสี่ยงที่คุกคามสุขภาวะ (๓) การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการมีสุขภาวะที่ดี (๔) การพัฒนาระบบบริการสุขภาพที่ทันสมัย สนับสนุนการสร้างสุขภาวะที่ดี และ (๕) การส่งเสริมให้ชุมชนเป็นฐานในการสร้างสุขภาวะที่ดีในทุกพื้นที่

๖. การสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ โดย (๑) การสร้างความอยู่ดีมีสุขของครอบครัวไทย (๒) การส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ครอบครัวและชุมชนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (๓) การปลูกฝังและพัฒนาทักษะนอกห้องเรียน และ (๔) การพัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์

๗. การเสริมสร้างศักยภาพการกีฬาในการสร้างคุณค่าทางสังคมและพัฒนาประเทศ โดย (๑) การส่งเสริมการออกกำลังกาย และกีฬาขั้นพื้นฐานให้กลายเป็นวิถีชีวิต (๒) การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมออกกำลังกาย กีฬาและนันทนาการ (๓) การส่งเสริมการกีฬาเพื่อพัฒนาสู่ระดับอาชีพ และ (๔) การพัฒนาบุคลากรด้านการกีฬาและนันทนาการเพื่อรองรับการเติบโตของอุตสาหกรรมกีฬา

• ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญที่ให้ความสำคัญการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชนท้องถิ่นมาร่วมขับเคลื่อน โดยการสนับสนุนการรวมตัวของประชาชนในการร่วมคิดร่วมทำเพื่อส่วนรวม การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบไปสู่กลไกบริหารราชการแผ่นดินในระดับท้องถิ่น การเสริมสร้าง

ความเข้มแข็งของชุมชนในการจัดการตนเอง และการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อมให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพ สามารถพึ่งตนเอง และทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง

ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) ความแตกต่างของรายได้และการเข้าถึงบริการภาครัฐระหว่างกลุ่มประชากร (๒) ความก้าวหน้าของการพัฒนาคน (๓) ความก้าวหน้าในการพัฒนาจังหวัดในการเป็นศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี และ (๔) คุณภาพชีวิตของประชากรสูงอายุ **โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ประกอบด้วย ๔ ประเด็น ได้แก่**

๑. การลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมในทุกมิติ โดย (๑) ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจฐานราก (๒) ปฏิรูประบบภาษีและการคุ้มครองผู้บริโภค (๓) กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร (๔) เพิ่มผลิตภาพและคุ้มครองแรงงานไทย ให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีคุณภาพและความริเริ่มสร้างสรรค์ มีความปลอดภัยในการทำงาน (๕) สร้างหลักประกันทางสังคมที่ครอบคลุมและเหมาะสมกับคนทุกช่วงวัย ทุกเพศภาวะและทุกกลุ่ม (๖) ลงทุนทางสังคมแบบมุ่งเป้าเพื่อช่วยเหลือกลุ่มคนยากจนและกลุ่มผู้ด้อยโอกาสโดยตรง (๗) สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณสุข และการศึกษาโดยเฉพาะสำหรับผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้ด้อยโอกาส และ (๘) สร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างทั่วถึง

๒. การกระจายศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยี โดย (๑) พัฒนาศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคมและเทคโนโลยีในภูมิภาค (๒) กำหนดแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละกลุ่มจังหวัดในมิติต่าง ๆ (๓) จัดระบบเมืองที่เอื้อต่อการสร้างชีวิตและสังคมที่มีคุณภาพและปลอดภัย ให้สามารถตอบสนองต่อสังคมสูงวัยและแนวโน้มของการขยายตัวของเมืองในอนาคต (๔) ปรับโครงสร้างและแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อวางระบบและกลไกการบริหารงานในระดับภาค กลุ่มจังหวัด (๕) สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่บนฐานข้อมูลความรู้เทคโนโลยีและนวัตกรรม และ (๖) การพัฒนากำลังแรงงานในพื้นที่

๓. การเสริมสร้างพลังทางสังคม โดย (๑) สร้างสังคมเข้มแข็งที่แบ่งปัน ไม่ทอดทิ้งกัน และมีคุณธรรม โดยสนับสนุนการรวมตัวและดึงพลังของภาคส่วนต่าง ๆ (๒) การรองรับสังคมสูงวัยอย่างมีคุณภาพ (๓) สนับสนุนความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาสังคมและภาคประชาชน (๔) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศและบทบาทของสตรีในการสร้างสรรค์สังคม (๕) สนับสนุนการพัฒนาบนฐานทุนทางสังคมและวัฒนธรรม และ (๖) สนับสนุนการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศและสื่อสร้างสรรค์ เพื่อรองรับสังคมยุคดิจิทัล

๔. การเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนา การพึ่งตนเองและการจัดการตนเอง โดย (๑) ส่งเสริมการปรับพฤติกรรมในระดับครัวเรือนให้มีขีดความสามารถในการจัดการวางแผนชีวิต สุขภาพ ครอบครัว การเงินและอาชีพ (๒) เสริมสร้างศักยภาพของชุมชนในการพึ่งตนเองและการพึ่งพากันเอง (๓) สร้างการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อสร้างประชาธิปไตยชุมชน และ (๔) สร้างภูมิคุ้มกันทางปัญญาให้กับชุมชน



• ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม **มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนในทุกมิติ** ทั้งมิติด้านสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาล และความเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือระหว่างกันทั้งภายในและภายนอกประเทศอย่างบูรณาการ ใช้พื้นที่เป็นตัวตั้งในการกำหนดกลยุทธ์และแผนงาน และการให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในแบบทางตรงให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ โดยเป็นการดำเนินการบนพื้นฐานการเติบโตร่วมกัน ไม่ว่าจะเป็นทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิต โดยให้ความสำคัญกับการสร้างสมดุลทั้ง ๓ ด้าน อันจะนำไปสู่ความยั่งยืนเพื่อคนรุ่นต่อไปอย่างแท้จริง

ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) พื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (๒) สภาพแวดล้อมและทรัพยากร ธรรมชาติที่เสื่อมโทรมได้รับการฟื้นฟู (๓) การเติบโตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (๔) ปริมาณก๊าซเรือนกระจก มูลค่าเศรษฐกิจฐานชีวภาพ **โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย ๖ ประเด็น ได้แก่**

๑. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจสีเขียว โดย (๑) เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน (๒) อนุรักษ์และฟื้นฟูความหลากหลายทางชีวภาพในและนอกถิ่นกำเนิด (๓) อนุรักษ์และฟื้นฟูแม่น้ำลำคลองและแหล่งน้ำธรรมชาติทั่วประเทศ (๔) รักษาและเพิ่มพื้นที่สีเขียวที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และ (๕) ส่งเสริมการบริโภคและการผลิตที่ยั่งยืน

๒. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมเศรษฐกิจภาคทะเล โดย (๑) เพิ่มมูลค่าของเศรษฐกิจฐานชีวภาพทางทะเล (๒) ปรับปรุง ฟื้นฟู และสร้างใหม่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทั้งระบบ (๓) ฟื้นฟูชายหาดที่เป็นแหล่งท่องเที่ยว ชายฝั่งทะเลได้รับการป้องกันและแก้ไขทั้งระบบ และมีนโยบายการจัดการชายฝั่งแบบบูรณาการอย่างเป็นองค์รวม และ (๔) พัฒนาและเพิ่มสัดส่วนกิจกรรมทางทะเลที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม

๓. สร้างการเติบโตอย่างยั่งยืนบนสังคมที่เป็นมิตรต่อสภาพภูมิอากาศ โดย (๑) ลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (๒) มีการปรับตัวเพื่อลดความสูญเสียและเสียหายจากภัยธรรมชาติและผลกระทบที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

๔. พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรมและอุตสาหกรรมเชิงนิเวศ มุ่งเน้นความเป็นเมืองที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง โดย (๑) จัดทำแผนผังภูมินิเวศเพื่อการพัฒนาเมือง ชนบท พื้นที่เกษตรกรรมและอุตสาหกรรม รวมถึงพื้นที่อนุรักษ์ตามศักยภาพและความเหมาะสมทางภูมินิเวศอย่างเป็นเอกภาพ (๒) พัฒนาพื้นที่เมือง ชนบท เกษตรกรรม และอุตสาหกรรมเชิงนิเวศที่มีการบริหารจัดการตามแผนผังภูมินิเวศอย่างยั่งยืน (๓) จัดการมลพิษที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและสารเคมีในภาคเกษตรทั้งระบบให้เป็นไปตามมาตรฐานสากลและค่ามาตรฐานสากล (๔) สงวนรักษา อนุรักษ์ ฟื้นฟู และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ มรดกทางสถาปัตยกรรมและศิลปวัฒนธรรม อัตลักษณ์ และวิถีชีวิตพื้นถิ่นบนฐานธรรมชาติ และฐานวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน (๕) พัฒนาเครือข่ายองค์กรพัฒนาเมืองและชุมชน รวมทั้งกลุ่ม

อาสาสมัคร ด้วยกลไกการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในท้องถิ่น และ (๖) เสริมสร้างระบบสาธารณสุขและอนามัยสิ่งแวดล้อม และยกระดับความสามารถในการป้องกันโรคอุบัติใหม่และอุบัติซ้ำ

๕. พัฒนาความมั่นคงน้ำ พลังงาน และเกษตรที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม โดย (๑) พัฒนาการจัดการน้ำเชิงลุ่มน้ำทั้งระบบเพื่อเพิ่มความมั่นคงด้านน้ำของประเทศ (๒) เพิ่มผลิตภาพของน้ำทั้งระบบในการใช้น้ำอย่างประหยัด รู้คุณค่า และสร้างมูลค่าเพิ่มจากการใช้น้ำให้ทัดเทียมกับระดับสากล (๓) พัฒนาความมั่นคงพลังงานของประเทศ และส่งเสริมการใช้พลังงานที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม (๔) เพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงานโดยลดความเข้มข้นของการใช้พลังงาน และ (๕) พัฒนาความมั่นคงด้านการเกษตร และอาหารของประเทศและชุมชน ในมิติปริมาณ คุณภาพ ราคาและการเข้าถึงอาหาร

๖. ยกระดับกระบวนทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ โดย (๑) ส่งเสริมคุณลักษณะและพฤติกรรมที่พึงประสงค์ด้านสิ่งแวดล้อมและคุณภาพชีวิตที่ดีของคนไทย (๒) พัฒนาเครื่องมือ กลไกและระบบยุติธรรม และระบบประชาธิปไตยสิ่งแวดล้อม (๓) จัดโครงสร้างเชิงสถาบันเพื่อจัดการประเด็นร่วมด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่สำคัญ และ (๔) พัฒนาและดำเนินโครงการที่ยกระดับกระบวนทัศน์เพื่อกำหนดอนาคตประเทศ ด้านทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และวัฒนธรรม บนหลักของการมีส่วนร่วมและธรรมาภิบาล

• ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ **มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญเพื่อปรับเปลี่ยนภาครัฐที่ยึดหลัก "ภาครัฐของประชาชนเพื่อประชาชนและประโยชน์ส่วนรวม"** โดยภาครัฐต้องมีขนาดที่เหมาะสมกับบทบาทภารกิจ แยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการ ยึดหลักธรรมาภิบาล ปรับวัฒนธรรมการทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม มีความทันสมัย และพร้อมที่จะปรับตัวให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลงของโลกอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำนวัตกรรม เทคโนโลยีข้อมูลขนาดใหญ่ ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัลเข้ามาประยุกต์ใช้อย่างคุ้มค่า และปฏิบัติงานเทียบได้กับมาตรฐานสากล รวมทั้งมีลักษณะเปิดกว้าง เชื่อมโยงถึงกันและเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างสะดวก รวดเร็ว และโปร่งใส โดยทุกภาคส่วนในสังคมต้องร่วมกันปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์สุจริต ความมัธยัสถ์ และสร้างจิตสำนึกในการปฏิเสธไม่ยอมรับการทุจริตประพฤติมิชอบอย่างสิ้นเชิง นอกจากนั้น กฎหมายต้องมีความชัดเจน มีเพียงเท่าที่จำเป็น มีความทันสมัย มีความเป็นสากล มีประสิทธิภาพ และนำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา โดยกระบวนการยุติธรรมมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และการอำนวยความยุติธรรมตามหลักนิติธรรม

ตัวชี้วัด ประกอบด้วย (๑) ระดับความพึงพอใจของประชาชนต่อการให้บริการสาธารณะของภาครัฐ (๒) ประสิทธิภาพของการบริการภาครัฐ (๓) ระดับความโปร่งใส การทุจริต ประพฤติมิชอบและ (๔) ความเสมอภาคในกระบวนการยุติธรรม **โดยประเด็นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ประกอบด้วย ๘ ประเด็น ได้แก่**

๑. ภาครัฐที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง ตอบสนองความต้องการ และให้บริการอย่างสะดวก รวดเร็ว โปร่งใส โดย (๑) การให้บริการสาธารณะของภาครัฐ ได้มาตรฐานสากลและเป็นระดับแนวหน้าของภูมิภาค และ (๒) ภาครัฐมีความเชื่อมโยงในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ผ่านการนำเทคโนโลยีดิจิทัลมาประยุกต์ใช้

๒. ภาครัฐบริหารงานแบบบูรณาการโดยมียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายและเชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ ทุกประเด็น ทุกภารกิจ และทุกพื้นที่ โดย (๑) ให้ยุทธศาสตร์ชาติเป็นกลไกขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (๒) ระบบการเงินการคลังประเทศสนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ และ (๓) ระบบติดตามประเมินผลที่สะท้อนการบรรลุเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติในทุกระดับ

๓. ภาครัฐมีขนาดเล็กลง เหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดย (๑) ภาครัฐมีขนาดที่เหมาะสม (๒) ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ และ (๓) ส่งเสริมการกระจายอำนาจและสนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีสมรรถนะสูง ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล

๔. ภาครัฐมีความทันสมัย โดย (๑) องค์กรภาครัฐมีความยืดหยุ่นเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาประเทศ และ (๒) พัฒนาและปรับระบบวิธีการปฏิบัติราชการให้ทันสมัย

๕. บุคลากรภาครัฐเป็นคนดีและเก่ง ยึดหลักคุณธรรม จริยธรรม มีจิตสำนึก มีความสามารถสูง มุ่งมั่น และเป็นมืออาชีพ โดย (๑) ภาครัฐมีการบริหารกำลังคนที่มีความคล่องตัว ยึดระบบคุณธรรม และ (๒) บุคลากรภาครัฐยึดค่านิยมในการทำงานเพื่อประชาชน มีคุณธรรม และมีการพัฒนาตามเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ

๖. ภาครัฐมีความโปร่งใส ปลอดการทุจริตและประพฤติมิชอบ โดย (๑) ประชาชนและภาคีต่าง ๆ ในสังคมร่วมมือกันในการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ (๒) บุคลากรภาครัฐยึดมั่นในหลักคุณธรรม จริยธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต (๓) การปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบมีประสิทธิภาพ มีความเด็ดขาด เป็นธรรม และตรวจสอบได้ และ (๔) การบริหารจัดการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างเป็นระบบแบบบูรณาการ

๗. กฎหมายมีความสอดคล้องเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ และมีเท่าที่จำเป็น โดย (๑) ภาครัฐจัดให้มีกฎหมายที่สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลง (๒) มีกฎหมายเท่าที่จำเป็น และ (๓) การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ เท่าเทียม มีการเสริมสร้างประสิทธิภาพการใช้กฎหมาย

๘. กระบวนการยุติธรรมเคารพสิทธิมนุษยชนและปฏิบัติต่อประชาชนโดยเสมอภาค โดย (๑) บุคลากรและหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเคารพและยึดมั่นในหลักประชาธิปไตย เคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่พึงได้รับการปฏิบัติอย่างเท่าเทียม (๒) ทุกหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมมีบทบาทเชิงรุกร่วมกันในทุกขั้นตอนของการค้นหาความจริง (๓) หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมทั้งทางแพ่งอาญา และปกครองมีเป้าหมายและยุทธศาสตร์ร่วมกัน (๔) ส่งเสริมระบบยุติธรรมทางเลือก ระบบยุติธรรมชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม และ (๕) พัฒนามาตรการอื่นแทนโทษทางอาญา ◙



ดร.วิชาญ ศิริชัยเอกวัฒน์ อดีตสมาชิกวุฒิสภา
และประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์
วุฒิสภา สองสมัย®

๑. บทนำ

วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา เป็นวันครบรอบ ๒๔ ปี ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on the Law of the Sea ๑๙๘๒: UNCLOS) มีผลบังคับใช้ หลังจาก ๑๒ เดือน ที่ประเทศภาคีสมาชิกยื่นสัตยาบันสารครบ ๖๐ ประเทศ ในส่วนของประเทศไทยนั้น นับจากวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทย ก็ผ่านมานานกว่า ๗ ปี และหากจะนับตั้งแต่วันที่ประเทศไทยลงนามรับรองอนุสัญญาฯ ดังกล่าวในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ก็ผ่านมานานกว่า ๓ ทศวรรษ แต่ปรากฏว่าส่วนราชการที่มีหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลของไทย แทบจะมิได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณีอย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในระดับนโยบายและในเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้ทะเล ซึ่งมีอยู่มากกว่า ๖๐ ฉบับ ให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ ตลอดจนการดำเนินการที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ ตามสิทธิ หน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาสิทธิอธิปไตยและปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทย ผู้เขียนในฐานะที่เฝ้าติดตาม

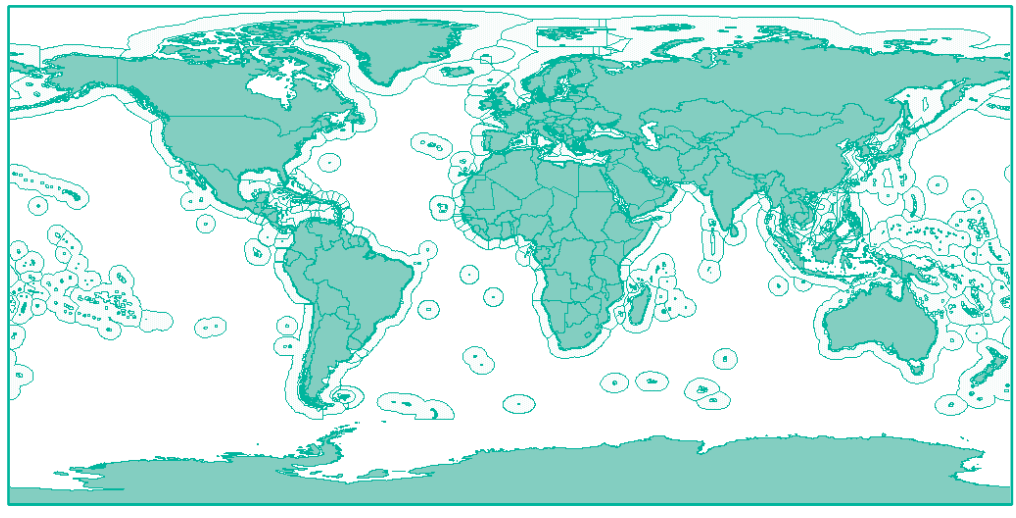
®สำเร็จการศึกษาศิลปศาสตรบัณฑิต (ภาษาอังกฤษ) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ปริญญาวิทยาศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (สาขาเกษตรศาสตร์) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ และปริญญาวิทยาศาสตร์ดุษฎีบัณฑิตกิตติมศักดิ์ (สาขาวิชาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีการอาหาร) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ เคยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงศึกษาธิการ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการต่างประเทศ ที่ปรึกษารัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประธานกรรมการสภาวิทยาลัยชุมชนสมุทรสาคร สมาชิกวุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา สองสมัย (พ.ศ. ๒๕๕๑ และ พ.ศ. ๒๕๕๔) ประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร พ.ศ. .... วุฒิสภา และประธานคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสหกรณ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา

ปัจจุบันดำรงตำแหน่งที่ปรึกษากลุ่มบริษัท ศิริชัยการประมง จำกัด และธุรกิจในเครือทั้งในและต่างประเทศ กงสุลกิตติมศักดิ์ประเทศโมซัมบิก ประจำประเทศไทย ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมการประมงแห่งประเทศไทย ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมการประมงนอกน่านน้ำไทย ที่ปรึกษากิตติมศักดิ์สมาคมการประมงสมุทรสาคร ที่ปรึกษาสหพันธ์อุตสาหกรรมประมงไทย อาจารย์พิเศษของหลายมหาวิทยาลัย และผู้ทรงคุณวุฒิด้านทะเลของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.) สภาความมั่นคงแห่งชาติ.

การดำเนินการของรัฐไทยในประเด็นนี้มากว่า ๓๐ ปี มีความกังวลว่า หากประเทศไทยในฐานะรัฐภาคีปล่อยให้การอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ยังเป็นไปในลักษณะเช่นนี้ โดยปราศจากยุทธศาสตร์และการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบที่ชัดเจน รวมทั้งความร่วมมือจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องโดยเร่งด่วนแล้ว การรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทยตามอนุสัญญาฯ ก็ยากยิ่งที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้ ดังนั้น เพื่อดำเนินการตามพันธกรณีที่ประเทศไทยได้ให้ไว้แก่ประชาคมโลก การรักษาสิทธิประโยชน์ และการทำหน้าที่ต่าง ๆ ตามพันธกรณีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ ประเทศไทยจึงควรจะได้เร่งดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องตามสิทธิ หน้าที่และอำนาจให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ โดยเร็ว

๒. ความเป็นมาของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

“อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” (United Nations Convention on the Law of the Sea ๑๙๘๒: UNCLOS) หรือที่เรียกโดยย่อว่า **“กฎหมายทะเล ๑๙๘๒”** หรือ **“UNCLOS ๑๙๘๒”** เป็นกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศสมาชิกขององค์การสหประชาชาติได้ตกลงร่วมกันยกร่างขึ้น **เพื่อใช้เป็นบทบัญญัติที่ประเทศสมาชิกจะได้ถือเป็นกรอบปฏิบัติในการใช้ประโยชน์จากทะเลและมหาสมุทรร่วมกันอย่างเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์แห่งมนุษยชาติโดยไม่คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของรัฐ** อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงเปรียบเสมือน “ธรรมนูญทางทะเลของโลก” ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นกติกาแม่บททางทะเลซึ่งประเทศต่าง ๆ ใช้เป็นแนวทางในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ และคุ้มครองผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศตน รวมทั้งเป็นกลไกในการจัดการข้อพิพาททางทะเลระหว่างประเทศ



แผนที่แสดงเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศต่าง ๆ และทะเลหลวง[๒]

[๒]ที่มา : http://www.personal.kent.edu/~mkeatts/coastalzone.htm.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีพัฒนาการมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ (ค.ศ. ๑๙๓๐) “องค์การสันนิบาตชาติ” (League of Nations) ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๑ โดยได้เล็งเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายระหว่างประเทศ เพื่อกำหนดกติกาและมาตรการในการใช้ทะเลร่วมกัน โดยยึดหลักความเป็นธรรมและจารีตประเพณีเป็นหลักใหญ่ จึงได้จัดให้มีการประชุมขึ้น ณ กรุงเฮก ประเทศเนเธอร์แลนด์ แต่การประชุมล้มเหลวเนื่องจากไม่สามารถหาข้อยุติได้ในหลายประเด็น จนกระทั่งองค์การสันนิบาตชาติสิ้นสภาพไปในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒





หลังสงครามโลก ครั้งที่ ๒ “องค์การสหประชาชาติ” (United Nations) ซึ่งก่อตั้งขึ้นแทนองค์การสันนิบาตชาติ ได้จัดให้มีการมีการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ขึ้นรวม ๓ ครั้ง คือ

• **การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๑** (The First United Nations Conference on the Law of the Sea: UNCLOS I) จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๒๔ กุมภาพันธ์ ถึง ๒๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๑ (ค.ศ. ๑๙๕๘) ณ กรุงเจนีวา ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๘๖ ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศ ๖ องค์กร ที่ประชุมฯ มีมติเห็นชอบ (adopt) **“อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘” ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับทะเล ๔ ฉบับ** คือ

(๑) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง
(Convention on the Territorial Sea and the Contiguous Zone)

(๒) อนุสัญญาว่าด้วยทะเลหลวง
(Convention on the High Seas)

(๓) อนุสัญญาว่าด้วยการทำประมงและการอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีชีวิตในทะเลหลวง
(Convention on Fishing and Conservation of the Living Resources of the High Seas)

(๔) อนุสัญญาว่าด้วยไหล่ทวีป
(Convention on the Continental Shelf)

• **การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๒** (The Second United Nations Conference on the Law of the Sea: UNCLOS II) จัดขึ้นระหว่างวันที่ ๗ มีนาคม ถึง ๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๓ (ค.ศ. ๑๙๖๐) เพื่อพิจารณาปัญหาที่ยังตกลงไม่ได้จากการประชุมในครั้งก่อน คือ การกำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) และเขตประมง (Fisheries Zone) มีประเทศสมาชิกเข้าร่วมประชุมจำนวน ๘๘ ประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศจำนวน ๖ องค์กร ที่ประชุมได้เสนอให้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตเป็น ๖ ไมล์ทะเล และเขตประมงต่อไปอีก ๖ ไมล์ทะเล แต่ข้อเสนอดังกล่าวได้รับการรับรองด้วยคะแนนเสียงเพียง ๑ ใน ๓ ของที่ประชุม ดังนั้น ข้อเสนอจึงตกไป

• **การประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ครั้งที่ ๓** (The Third United Nations Conference on the Law of the Sea: UNCLOS III) เป็นการประชุมยกร่างอนุสัญญาที่ใช้ระยะเวลาในการประชุมต่อเนื่องยาวนานถึง ๙ ปี นับตั้งแต่เริ่มจัดการประชุมครั้งแรกในเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ (ค.ศ. ๑๙๗๓) ณ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา และมีการจัดการประชุมต่อเนื่องมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) รวมทั้งสิ้น ๑๑ สมัยประชุม ซึ่งเนื่องมาจากข้อบัญญัติของอนุสัญญานั้นมีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพในการใช้ทะเล และประโยชน์ทางเศรษฐกิจของประเทศต่าง ๆ รวมทั้งรูปแบบการประชุมที่สมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติมิได้มอบให้คณะกรรมาธิการกฎหมายระหว่างประเทศเป็นผู้ยกร่างอนุสัญญา แต่เป็นการพิจารณาพร้อมกันไปในที่ประชุมโดยรัฐภาคีของสหประชาชาติ และไม่เปิดให้มีการตั้งข้อสงวน (Reservation) หรือข้อยกเว้นในอนุสัญญาซึ่งถือว่าเป็นลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ ทั้งนี้ การประชุมเสร็จสิ้นลงเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๕ ณ กรุงมอนเตโกเบย์ ประเทศจาไมกา โดยมีมติเห็นชอบ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” (The United Nations Convention on the Law of the Sea ๑๙๘๒: UNCLOS) และเปิดให้ประเทศภาคีสมาชิกลงนาม (Signature) รับรอง ระหว่างวันที่ ๖ - ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ ซึ่งมีประเทศต่าง ๆ ร่วมลงนามรับรองอนุสัญญาดังกล่าวตั้งแต่วันแรกที่เปิดให้ลงนาม

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เริ่มมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๗ หลังจาก ๑๒ เดือน นับจากวันที่มีรัฐภาคีให้สัตยาบัน (Ratification) อนุสัญญาฯ ครบ ๖๐ ประเทศ โดยมีการจัดการประชุมรัฐภาคีฯ เพื่อติดตามการบังคับใช้อนุสัญญาฯ ขึ้นเป็นประจำทุกปี ณ สำนักงานใหญ่องค์การสหประชาชาติ นครนิวยอร์ก สหรัฐอเมริกา

สำหรับประเทศไทยนั้น ได้เข้าร่วมการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมาตั้งแต่การประชุมครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ (ค.ศ. ๑๙๓๐) ซึ่งขณะนั้นยังเป็นองค์การสันนิบาตชาติ โดยในการประชุมดังกล่าว พลตรี พระเจ้าวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวรรณไวทยากร กรมหมื่นนราธิปพงศ์ประพันธ์ หัวหน้าคณะผู้แทนไทย ทรงได้รับเลือกจากที่ประชุมให้เป็นประธานในการประชุม โดยภายหลังการประชุม ประเทศไทยได้ลงนามรับรอง “อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘” ครบทั้ง ๔ ฉบับ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๑ จากนั้นอีก ๑๐ ปีต่อมา จึงได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ ดังกล่าว เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ และเมื่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมีมติเห็นชอบ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) **ประเทศไทยก็ได้ลงนามให้การรับรองอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ตั้งแต่วันแรกที่เปิดให้มีการลงนาม แต่ก็มิได้มีการให้สัตยาบัน จนกระทั่ง ๒๙ ปีต่อมา ซึ่งอนุสัญญาฯ ได้มีผลใช้บังคับมาแล้ว ๑๔ ปี ประเทศไทยจึงได้ยื่นสัตยาบันสารต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงทำให้ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔** ตามข้อกำหนดในอนุสัญญาฉบับดังกล่าว โดยประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเป็นสำดับที่ ๑๖๒ จากสมาชิกทั้งหมด ๑๙๓ ประเทศขององค์การสหประชาชาติ

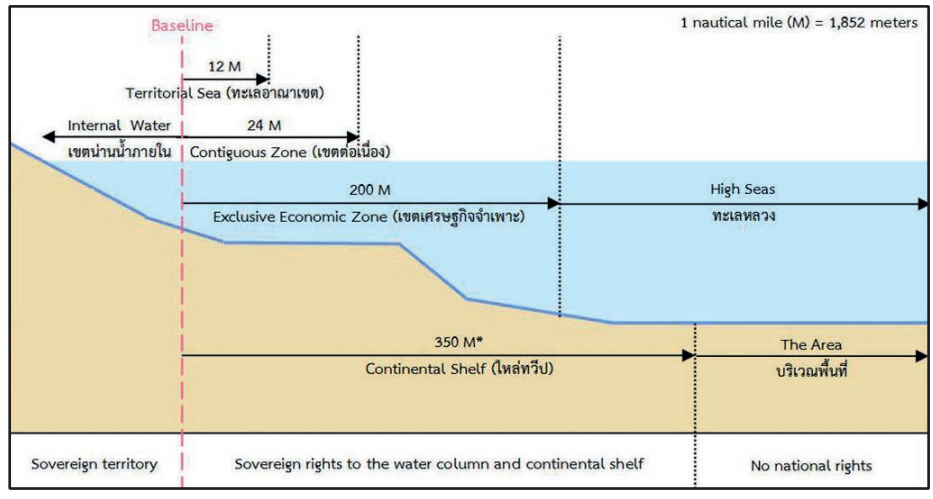
๓. ความสำคัญของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นอกจากจะรวบรวมเนื้อหาของอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ ซึ่งประกอบด้วยอนุสัญญาเกี่ยวกับทะเลทั้ง ๔ ฉบับไว้แล้ว ยังได้ประมวลกฎหมายจารีตประเพณีทางทะเล รวมทั้งปรับปรุงและเพิ่มหลักกฎหมายใหม่อีกหลายเรื่อง เช่น ระบบกฎหมายของรัฐหมู่เกาะ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และสิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเล เป็นต้น โดยได้วางหลักเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศเกี่ยวกับสิทธิ หน้าที่ และเขตอำนาจของรัฐประเภทต่าง ๆ เกี่ยวกับการใช้ทะเลของประเทศสมาชิกในน่านน้ำอาณาเขตต่าง ๆ ทั้งในทะเลหลวง และน่านน้ำอาณาเขตของประเทศสมาชิก ซึ่งได้แก่ น่านน้ำภายใน (Internal Water) ทะเลอาณาเขต (Territorial Sea) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตเศรษฐกิจเฉพาะ (Economic Exclusive Zone) เขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) และทะเลหลวง (High Seas)

ปัจจุบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ถือว่าเป็นหลักกฎหมายที่ใช้ในการกำกับดูแลการใช้ทะเลและทรัพยากรทางทะเลในทุก ๆ ด้าน เช่น การประมง (fisheries) การป้องกันและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมทางทะเล (protection and preservation of marine environment) การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ทางทะเล (marine scientific research) การเดินเรือ และมลพิษจากเรือและการเททิ้ง (navigation including pollution from vessels, and dumping) เป็นต้น นอกจากนี้ ยังได้กำหนดหลักการทั่วไปเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรจากทะเล ทั้งทรัพยากรที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในน้ำเหนือพื้นดินท้องทะเล (water superjacent to the sea-bed) ในพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และในดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของพื้นดินท้องทะเลนั้นด้วย

ในด้านการระงับข้อพิพาทซึ่งเกิดจากการใช้บังคับและตีความนั้น UNCLOS ๑๙๘๒ ได้กำหนดให้จัดตั้ง “ศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล” (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) ขึ้น โดยคำวินิจฉัยของศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเลนั้นให้ถือเป็นที่สุด และทุกฝ่ายในข้อพิพาทต้องยึดถือและปฏิบัติตาม

๔. สาระสำคัญโดยสังเขปของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒



การกำหนดเขตทางทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒[๓]

[๓]ที่มา : http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๔๗&Itemid=๑๕๓&lang=th.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีบทบัญญัติครอบคลุมเรื่องเกี่ยวกับกฎหมายทะเลอย่างกว้างขวาง รวมทั้งสิ้น ๑๗ ภาค ประกอบด้วย ข้อบัญญัติจำนวน ๓๒๐ ข้อ และภาคผนวก จำนวน ๙ ภาคผนวก ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

• **ภาค ๑ บทนำ** (Introduction) ว่าด้วยนิยามศัพท์ที่สำคัญ

• **ภาค ๒ ทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง** (Territorial Sea and Contiguous Zone) ว่าด้วยเขตทะเลในทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง อธิปไตยเหนือทะเลอาณาเขต การใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต (Right of innocent passage) ในทะเลอาณาเขต สิทธิของรัฐชายฝั่งในทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง ฯลฯ

• **ภาค ๓ ช่องแคบที่ใช้เพื่อการเดินเรือระหว่างประเทศ** (Straits Used for International Navigation) ว่าด้วยสิทธิและเสรีภาพในการเดินทางผ่านของเรือและอากาศยาน สิทธิของรัฐที่อยู่ติดกับช่องแคบในการออกกฎหมายและข้อบังคับเกี่ยวกับการผ่าน ฯลฯ

• **ภาค ๔ รัฐหมู่เกาะ** (Archipelagic States) ว่าด้วยนิยามศัพท์ สิทธิของเรือต่าง ๆ ในการผ่านช่องทางทะเลที่กำหนดโดยรัฐหมู่เกาะนั้น (Right of passage through sea lanes) ฯลฯ

• **ภาค ๕ เขตเศรษฐกิจจำเพาะ** (Exclusive Economic Zone) ว่าด้วยความกว้างของเขตเศรษฐกิจจำเพาะ สิทธิอธิปไตย (Sovereign right) ของรัฐชายฝั่งเกี่ยวกับทรัพยากรและกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เขตอำนาจเกี่ยวกับการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การคุ้มครองรักษาสิ่งแวดล้อม สิทธิและเสรีภาพในการเดินเรือ การบินผ่าน การวางสายเคเบิลและท่อใต้ทะเล ฯลฯ

• **ภาค ๖ ไหล่ทวีป** (Continental Shelf) ว่าด้วยขอบเขตของไหล่ทวีป สิทธิของรัฐชายฝั่งในพื้นที่ไหล่ทวีปในการแสวงประโยชน์ คณะกรรมาธิการเขตไหล่ทวีปและอำนาจหน้าที่ ฯลฯ

• **ภาค ๗ ทะเลหลวง** (High Seas) ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของรัฐต่าง ๆ ในเขตทะเลหลวง เสรีภาพในการเดินเรือ (Freedom of Navigation) การบินผ่าน การวิจัย และทำการประมง ฯลฯ

• **ภาค ๘ ระบอบของเกาะ** (Regime of Islands) ว่าด้วยการกำหนดเขตของเกาะ การไม่ยอมรับสถานะของโขดหิน (ที่ไม่มีมนุษย์อาศัยอยู่) หรือเกาะเทียม (ที่มนุษย์สร้างขึ้น) ให้มีสถานะเป็นเกาะ ฯลฯ

• **ภาค ๙ ทะเลปิดหรือกึ่งปิด** (Enclosed or Semi-Enclosed Sea) ว่าด้วยสถานะของรัฐที่อยู่กับทะเลปิดหรือกึ่งปิด ความร่วมมือกันในการจัดการทรัพยากร การวิจัยทางวิทยาศาสตร์ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อม ฯลฯ

• **ภาค ๑๐ สิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเลที่จะออกไปสู่และเข้ามาจากทะเล และเสรีภาพในการผ่าน** (Right of Access of Land-Locked State to and from the Sea, and Freedom of Transit) ว่าด้วยสิทธิของรัฐไร้ฝั่งทะเลที่ต้องได้รับสิทธิที่จะออกไปสู่หรือเข้ามาจากทะเลผ่านรัฐเพื่อนบ้านที่มีชายฝั่งทะเลโดยความตกลงระหว่างกัน

• **ภาค ๑๑ บริเวณพื้นที่** (The Area) ว่าด้วยความหมาย กิจกรรม ระบบในการสำรวจและแสวงประโยชน์แร่ธาตุ องค์กรจัดการ ฯลฯ

• **ภาค ๑๒ การคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล** (Protection and Preservation of the Marine Environment) ว่าด้วยพันธกรณีและความร่วมมือของรัฐทั้งปวงในการส่งเสริม ช่วยเหลือ ป้องกัน แก้ไข ลด และควบคุมภาวะมลพิษทางทะเลอันเกิดจากแหล่งทางบกและกิจกรรมของมหาสมุทรและพื้นดินท้องทะเล รวมถึงการทิ้งเท (dumping) และความรับผิดชอบของรัฐที่ก่อให้เกิดความเสียหาย ฯลฯ

• **ภาค ๑๓ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล** (Marine Scientific Research) ว่าด้วยสิทธิในการทำวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล (เฉพาะเพียงเพื่อความมุ่งประสงค์ในทางสันติ) ในเขตต่าง ๆ สิ่งติดตั้งและอุปกรณ์ทางวิทยาศาสตร์ที่ไม่รบกวนเส้นทางเดินเรือ ความรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำวิจัย การระงับข้อพิพาทเกี่ยวกับโครงการวิจัย ฯลฯ

• **ภาค ๑๔ การพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยี** (Development and Transfer of Marine Technology) ว่าด้วยหน้าที่ของรัฐในการส่งเสริมการพัฒนาและการถ่ายทอดเทคโนโลยีทางทะเล การส่งเสริมการจัดตั้งและเสริมสร้างความแข็งแกร่งของศูนย์วิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติและภูมิภาค ฯลฯ

• **ภาค ๑๕ การระงับข้อพิพาท** (Settlement of Disputes) ว่าด้วยพันธกรณีของรัฐภาคีในการระงับข้อพิพาทโดยสันติด้วยการไกล่เกลี่ย และด้วยวิธีการเชิงบังคับด้วยองค์กรยุติธรรมระหว่างประเทศ เช่น ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (International Tribunal for the Law of the Seas) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice) ศาลอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) ที่ตั้งขึ้นตามภาคผนวก ๗ หรือศาลอนุญาโตตุลาการพิเศษ (Special arbitrations) ฯลฯ

• **ภาค ๑๖ บทบัญญัติทั่วไป** (General Provisions) ว่าด้วยหน้าที่ อำนาจ และการใช้สิทธิของรัฐต่าง ๆ ในการปฏิบัติตามพันธกรณีที่อยู่ในอนุสัญญานี้ ฯลฯ

• **ภาค ๑๗ บทบัญญัติสุดท้าย** (Final Provisions) ว่าด้วยบทเฉพาะกาล การบังคับใช้และการแก้ไขอนุสัญญา ฯลฯ

๕. ประเทศไทยกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้วว่า ประเทศไทยได้ลงนามรับรอง “อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘” ซึ่งเป็นอนุสัญญาทางทะเลที่มีมาก่อนการยกร่างอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๐๑ (ค.ศ. ๑๙๕๘) และได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม ๒๕๑๑ (ค.ศ. ๑๙๖๘) โดยอนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘ ดังกล่าวได้มีผลบังคับกับประเทศไทย ตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๑๑ เป็นต้นมา

อนุสัญญา	วันที่ลงนาม	วันที่รัฐสภาให้ความเห็นชอบ	วันที่ยื่นสัตยาบันสาร	วันที่มีผลบังคับใช้
อนุสัญญากรุงเจนีวาว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๕๘	๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๐๑	-	๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๑	๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๑
อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒	๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๕	๒๖ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๔	๑๕ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๔	๑๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๔

เมื่อที่ประชุมสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลมีมติเห็นชอบ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วย

กฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) ประเทศไทยก็มีการเตรียมการลงนามและให้สัตยาบัน แต่เนื่องจากในขณะนั้นสหรัฐอเมริกายังมิได้ลงนามให้สัตยาบัน (ปัจจุบันก็ยังมิได้ให้สัตยาบัน) เพราะเห็นว่าอนุสัญญาฯ ฉบับนี้ มีข้อบัญญัติที่ว่าด้วยเรื่อง “พื้นดินใต้ท้องทะเล (sea-bed)” ซึ่งมีผลประโยชน์เรื่องแร่ธาตุและทรัพยากรอื่น ๆ อยู่เป็นจำนวนมาก และประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ไม่มีเทคโนโลยีที่จะทำการสำรวจพื้นดินใต้ท้องทะเลได้เมื่อเทียบกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น หากเข้าเป็นภาคีแล้วอาจจะเป็นการจำกัดสิทธิที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์หรือทำการสำรวจพื้นดินใต้ท้องทะเลในเขตต่าง ๆ ได้ สหรัฐอเมริกาจึงไม่ลงนามและเนื่องจากในช่วงเวลานั้นประเทศไทยได้ดำเนินนโยบายผูกติดกับสหรัฐอเมริกา ดังนั้น เมื่อเห็นว่าสหรัฐอเมริกาไม่ลงนามและให้สัตยาบัน ประเทศไทยจึงเพียงแต่ลงนามโดยยังไม่ให้สัตยาบัน อันส่งผลให้ประเทศไทยซึ่งไม่มีศักยภาพและเทคโนโลยีเทียบเท่ากับสหรัฐอเมริกา เมื่อไม่ให้สัตยาบัน รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐจึงมิได้ให้ความสำคัญหรือสนใจที่จะศึกษา ทำความเข้าใจ และตระหนักว่าอนุสัญญาฉบับนี้มีความแตกต่างจากอนุสัญญาฉบับอื่น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การให้สิทธิแก่ประเทศหรือรัฐชายฝั่งทุกประเทศสามารถขยาย “สิทธิอธิปไตย” (Sovereign Right) ทางเศรษฐกิจในทะเลออกไปจากทะเลอาณาเขต (Territorial Waters) ที่กำหนดไว้ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล เป็นเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ได้ไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเล ซึ่งประเทศชายฝั่งต่าง ๆ สามารถจัดการ แสวงหา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตในน้ำ เหนือพื้นดินท้องทะเล (water superjacent to the sea-bed) ในพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และในดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของพื้นดินท้องทะเลนั้น รวมทั้งสามารถกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการใช้ประโยชน์ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะตามที่อนุสัญญาเปิดโอกาสให้กระทำได้ นอกจากนี้ ภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ก็มีการพัฒนากลไกและกติกาต่าง ๆ ออกมาในรูปแบบของอนุสัญญา ข้อปฏิบัติ และแนวทางในการดำเนินการต่าง ๆ ขึ้นมาอีกหลายฉบับ

ทั้งนี้ การที่ประเทศไทยมิได้ให้สัตยาบันในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มาตั้งแต่ต้น แต่ใช้สิทธิภายใต้ภาคีอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ทั้ง ๔ ฉบับ ซึ่งยังคงมีผลบังคับใช้ในการประกาศเขตทะเลต่าง ๆ เพื่อรักษาสิทธิและผลประโยชน์ของชาติ ได้เท่าที่อนุสัญญาเจนีวาฯ ให้สิทธิไว้นั้น **ได้ส่งผลให้ประเทศไทยเสียสิทธิในการปกป้องและใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจทางทะเลในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Economic Exclusive Zone) และเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) เนื่องจากไม่สามารถใช้สิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ตามบทบัญญัติที่กำหนดขึ้นใหม่ใน UNCLOS ๑๙๘๒ ได้** นอกจากนี้ ในการเข้าร่วมประชุมประเทศผู้เป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการประมงระหว่างประเทศ การพิจารณากฎหมายหรือกฎระเบียบระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับทางทะเล ฯลฯ ประเทศไทยจะไม่ได้รับเชิญให้เข้าร่วมประชุม หรือหากได้รับเชิญก็มีฐานะเพียงผู้สังเกตการณ์ซึ่งไม่มีสิทธิในการเสนอความเห็นหรือออกเสียงลงคะแนนแต่อย่างใด **อันทำให้ประเทศไทยขาดโอกาสในการแสดงบทบาทในเวทีโลก และไม่มีสิทธิในการส่งผู้แทนเข้าสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาในศาลทางทะเลระหว่างประเทศด้วย**

โดยกรณีที่เห็นได้อย่างชัดเจนก็คือ การประชุมภาคีอนุสัญญาฯ ในประเด็นเกี่ยวกับความร่วมมือด้านการประมงระหว่างประเทศที่มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง ทั้งการยกร่างอนุสัญญาฯ และการจัดทำแผนปฏิบัติการที่เกี่ยวข้อง เช่น แผนปฏิบัติการสากลว่าด้วยการป้องกัน ลด และเลิกการทำประมงที่ผิดกฎหมาย

ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (FAOs International Plan of Action on Prevent, Deter and Eliminate Illegal, Unreported and Unregulated Fishing: IPOA-IUU) ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ประเทศไทยต้องเผชิญกับปัญหาการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing) โดยมิได้มีการเตรียมความพร้อมหรือวางแผนในการแก้ไขปัญหามาก่อน จนกระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาให้ลุล่วงได้

อนึ่ง ภายหลังการลงนามในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ในปี พ.ศ. ๒๕๒๕ (ค.ศ. ๑๙๘๒) แม้ว่ารัฐบาลหลายสมัยจะมีแนวความคิดที่จะดำเนินการให้สัตยาบันก็ตาม แต่ก็ยังไม่เป็นผลสำเร็จ เช่น ในสมัยรัฐบาลชุดที่มี พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการให้กระทรวงการต่างประเทศเร่งดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แต่ก็ประสบปัญหาในการหาข้อยุติถึงแนวทางในการดำเนินการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา เนื่องจากระบบกฎหมายของไทยเป็นแบบ “ทวินิยม” (dualism) กล่าวคือ จะไม่นำกฎหมายระหว่างประเทศมาบังคับใช้โดยอัตโนมัติ แต่ต้องมีการออกกฎหมายภายในเพื่ออนุวัติการให้ไปตามกฎหมายระหว่างประเทศนั้น ๆ เสียก่อน ซึ่งกฎหมายภายในของไทยที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีจำนวนมากกว่า ๖๐ ฉบับ และอยู่ในความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน กระทรวงการต่างประเทศในฐานะผู้รับผิดชอบกฎบัตรระหว่างประเทศ จึงได้เสนอความเห็นให้ประเทศไทยให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ ด้วยการยกร่างกฎหมายกลางขึ้นมาฉบับหนึ่ง โดยให้ครอบคลุมกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ แล้วจึงดำเนินการแก้ไขกฎหมายภายในเหล่านั้นต่อไปในภายหลัง แต่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการยกร่างกฎหมายมีความเห็นแตกต่าง โดยเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวอาจจะก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกฎหมายภายในแต่ละฉบับมีหลักการและเหตุผลรวมทั้งสาระสำคัญของบทบัญญัติที่แตกต่างกัน กฎหมายกลางเพียงฉบับเดียวจึงอาจจะไม่สามารถใช้บังคับกับกฎหมายภายในได้ทุกฉบับ

จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้เขียนมีโอกาสได้รับการสรรหาให้เป็นสมาชิกวุฒิสภา และได้รับคัดเลือกให้เป็นกรรมาธิการใน “คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา” จึงได้เล็งเห็นว่า มีอนุสัญญาระหว่างประเทศที่สำคัญหลายฉบับที่ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน ซึ่งวุฒิสภาควรจะมีการพิจารณาศึกษาและเสนอความเห็นเพื่อให้รัฐบาลพิจารณาดำเนินการ จึงได้เสนอให้มีการแต่งตั้ง **“คณะอนุกรรมาธิการพิจารณาสอบสวนและศึกษาเกี่ยวกับการให้สัตยาบันและการอนุวัติกฎหมายภายใต้พันธกรณีระหว่างประเทศ”** ขึ้น (ซึ่งผู้เขียนได้รับเลือกให้เป็นประธานคณะอนุกรรมาธิการ) เพื่อพิจารณาศึกษาและติดตามอนุสัญญาและพันธกรณีระหว่างประเทศต่าง ๆ ที่ประเทศไทยยังมิได้ให้สัตยาบัน รวมทั้งการแก้ไขกฎหมายภายในให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้ว ซึ่งรวมถึงอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยเมื่อคณะอนุกรรมาธิการฯ พิจารณาศึกษาแล้วเสร็จ ได้ส่งให้ **“คณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา”** พิจารณา และเมื่อได้รับความเห็นชอบแล้ว จึงได้มีหนังสือที่ สว.(กมธ.๒) ๐๐๑๐/๒๐๑๑ ลงวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๕๒ ส่งผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าว กราบเรียน นายกรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป โดยผลการพิจารณาศึกษาดังกล่าวมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังนี้

(๑) ให้รัฐบาลเร่งเสนอ “อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒” ต่อรัฐสภาเพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และรัฐบาลควรใช้วิธีการเข้าเป็นภาคีโดยจัดทำคำแถลงการณ์ ตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาฯ ซึ่งอนุสัญญาฯ ข้อนี้ได้เปิดช่องให้สามารถตรากฎหมายขึ้นรองรับในภายหลังได้โดยไม่ต้องตรากฎหมายกลางหรือแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ ก่อนการเข้าเป็นภาคี

(๒) ให้รัฐบาลเร่งรัดหน่วยงานราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจชำระ และเสนอปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่าง ๆ ที่อยู่ในความรับผิดชอบให้สอดรับกับสิทธิและหน้าที่ตามอนุสัญญาฯ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยไม่ต้องรอการเข้าเป็นภาคี

(๓) ให้รัฐบาลเร่งพิจารณาจัดตั้งหน่วยงานระดับชาติเพื่อให้ความเห็นในประเด็นนโยบาย กฎหมาย คำแนะนำ และกำกับในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครอง รักษา และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับผลประโยชน์ของชาติทางทะเล โดยให้มีบุคลากรและงบประมาณที่เพียงพอต่อการดำเนินการ เพื่อให้ความคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลให้เป็นไปด้วยความมีเอกภาพและบูรณาการ

ภายหลังการเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาในประเด็นเกี่ยวกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ดังกล่าว กระทรวงการต่างประเทศ โดย “คณะกรรมการกฎหมายทะเลและเขตทางทะเลของไทย” จึงได้จัดให้มีการประชุมขึ้น เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๒ และมีมติเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของคณะกรรมาธิการการต่างประเทศ วุฒิสภา ในการจัดทำคำประกาศตามข้อ ๓๑๐ และข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาฯ เพื่อแสดงท่าทีของประเทศไทยในเรื่องอื่น ๆ ด้วย เนื่องจากเห็นว่า หากรอให้มีการแก้ไขกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องทั้งหมดซึ่งต้องอาศัยระยะเวลาพอสมควรแล้วจะทำให้การเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ เกิดความล่าช้า และจะทำให้ประเทศไทยเสียโอกาสในการใช้และปกป้องสิทธิตามอนุสัญญาเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเลตามไปด้วย

ในที่สุดประเทศไทยได้ให้สัตยาบันเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยการผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภา เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ (ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้เขียนได้รับการสรรหาให้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา ในสมัยที่ ๒) ต่อมาวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ รัฐบาลโดยกระทรวงการต่างประเทศ ได้ยื่นสัตยาบันสารเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ต่อเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ โดยอนุสัญญาฯ มีผลบังคับใช้ภายหลังการให้สัตยาบัน ๓๐ วัน คือ ตั้งแต่วันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ทั้งนี้ในการยื่นสัตยาบันสารดังกล่าว ประเทศไทยได้จัดทำคำประกาศแนบท้ายจำนวน ๒ ฉบับ ซึ่งมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

(๑) คำประกาศตามข้อ ๒๙๘ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ตามบทบัญญัติข้อ ๒๙๘ วรรคหนึ่ง ของอนุสัญญาฯ รัฐบาลไทยไม่ยอมรับวิธีการดำเนินการใด ๆ ที่บัญญัติไว้ในภาค ๑๕ ตอนที่ ๒ ในส่วนที่เกี่ยวกับข้อพิพาท ดังนี้

ก. ข้อพิพาทเกี่ยวกับการตีความ หรือการใช้ข้อ ๑๕ ข้อ ๗๔ และข้อ ๘๓ ที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตทางทะเลหรือที่เกี่ยวข้องกับอ่าวประวัติศาสตร์หรือสิทธิทางประวัติศาสตร์

ข. ข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมทางทหาร รวมทั้งกิจกรรมทางทหารโดยเรือและอากาศยานรัฐบาลซึ่งใช้ในงานที่มิใช่การพาณิชย์ และข้อพิพาทเกี่ยวกับกิจกรรมในการบังคับใช้กฎหมายในเรื่องการใช้สิทธิอธิปไตย หรือเขตอำนาจที่ไม่รวมอยู่ในเขตอำนาจของศาล หรือคณะตุลาการตามข้อ ๒๙๗ วรรคสอง หรือวรรคสาม

ค. ข้อพิพาทซึ่งคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติกำลังใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยกฎบัตรสหประชาชาติ เว้นแต่คณะมนตรีความมั่นคงจะวินิจฉัยถอนเรื่องนั้นออกจากระเบียบวาระการประชุม หรือเรียกร้องให้ฝ่ายต่าง ๆ ระงับข้อพิพาทนั้น โดยวิธีที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาฯ

(๒) คำประกาศตามข้อ ๓๑๐ ของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ก. รัฐบาลไทยจะดำเนินการทบทวนกฎหมายและข้อบังคับภายในประเทศเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ อย่างค่อยเป็นค่อยไป

ข. รัฐบาลไทยไม่ผูกพันโดยคำประกาศหรือการแสดงท่าทีที่มีวัตถุประสงค์ เป็นการตัด หรือเปลี่ยนแปลงขอบเขตทางกฎหมายตามบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ และไม่ผูกพันโดยกฎหมายภายในใด ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับหลักกฎหมายระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง และอนุสัญญาฯ รวมทั้งสงวนสิทธิที่จะแสดงท่าทีเกี่ยวกับกฎหมาย หรือคำประกาศดังกล่าว เมื่อเวลาที่เหมาะสม

ค. การให้สัตยาบันของรัฐบาลไทยไม่เป็นการรับรอง หรือยอมรับการอ้างสิทธิเหนือพื้นที่ของรัฐภาคีใด ๆ

ง. รัฐบาลไทยเข้าใจว่าในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ การใช้เสรีภาพในการเดินเรือที่สอดคล้องกับบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับอนุสัญญาฯ จะไม่รวมถึงการใช้ทะเลในทางไม่สันติโดยปราศจากความยินยอมของรัฐชายฝั่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการฝึกทางทหาร หรือกิจกรรมอื่น ๆ ที่อาจกระทบต่อสิทธิและผลประโยชน์ของรัฐชายฝั่ง และไม่รวมถึงการคุกคาม หรือการใช้กำลังต่อบูรณภาพแห่งดินแดน เอกราชทางการเมือง สันติภาพ หรือความมั่นคงของรัฐชายฝั่ง

จ. รัฐบาลไทยสงวนสิทธิที่จะทำคำประกาศตามข้อ ๒๘๗ ของอนุสัญญาฯ เกี่ยวกับการระงับข้อพิพาทที่เกี่ยวกับการตีความหรือการใช้อนุสัญญาฯ เมื่อเวลาที่เหมาะสม

๖. พันธกรณีของประเทศไทยตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

หลักการของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ คือ ทะเลและมหาสมุทรเป็นมรดกร่วมกันของมนุษยชาติ (common heritage of mankind) การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและการแก้ไขปัญหาที่เกี่ยวข้องกับทะเลและมหาสมุทรจึงมีความเกี่ยวพันกับทุกประเทศโดยไม่คำนึงถึงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ รวมทั้งการคำนึงถึงประโยชน์และความต้องการของมนุษยชาติ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีกฎหมายว่าด้วยทะเลฉบับใหม่ที่จะธำรงไว้ซึ่งสันติภาพ ความยุติธรรม และความก้าวหน้าของประชาชนทั้งปวงในโลก และเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป[๕] อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ ไว้อย่างกว้าง เพื่อเป็นแนวทางให้รัฐภาคียึดถือและนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายในของตน

[๕] คำปรารภของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒.

อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ นอกจากจะรวบรวมเนื้อหาของอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ ไว้ทั้ง ๔ ฉบับแล้ว ยังได้ประมวลกฎหมายจารีตประเพณีทางทะเล รวมทั้งปรับปรุงและเพิ่มเติมหลักกฎหมายขึ้นใหม่อีกหลายเรื่อง ทั้งในเรื่องเขตแดนทางทะเล สิทธิ หน้าที่ เขตอำนาจของรัฐประเภทต่าง ๆ การใช้ประโยชน์จากทะเล การแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต การประมง การเดินเรือ การสำรวจ การศึกษาวิจัยทางทะเล และการปกป้องคุ้มครองทรัพยากรทางทะเล ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางทะเลและมหาสมุทรอย่างสันติ เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมการศึกษา การสำรวจและการวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล ตลอดจนการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรทางทะเลทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิตเพื่อประโยชน์ร่วมกันของมนุษยชาติ โดยคำนึงถึงอำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งปวง และการยอมรับสิทธิอธิปไตย (Sovereign Rights) ของรัฐที่จะแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลของตน ตามนโยบายสิ่งแวดล้อม และตามหน้าที่ที่จะต้องคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

การยื่นสัตยาบันสารเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีผลผูกพันให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามพันธกรณีของอนุสัญญาฯ (คำประกาศตามข้อ ๓๑๐) โดยจะต้องกระทำการหรืองดเว้นการกระทำการใด ๆ เพื่ออนุวัติการ หรือดำเนินการต่าง ๆ ให้สอดคล้องกับหลักการและเป็นไปตามข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ ซึ่งนอกจากการอนุวัติกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับทะเลและมหาสมุทรที่มีอยู่มากกว่า ๖๐ ฉบับ ให้สอดรับกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ แล้ว ประเทศไทยยังมีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติตามข้อบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ รวมทั้งตราสารระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้องในประการต่าง ๆ อาทิ

• หน้าที่ในการอนุรักษ์ (conservation) และบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (sustainable utilization) และเหมาะสม (optimum utilization) โดยเฉพาะทรัพยากรทางทะเลที่มีชีวิตที่อาศัยอยู่ในบริเวณเขตเศรษฐกิจจำเพาะและเขตทะเลหลวง โดยยอมรับว่าทุกประเทศสามารถทำการประมงในทะเลหลวงได้อย่างเสรี แต่ต้องไม่กระทบถึงสิทธิ หน้าที่ และส่วนได้เสียของรัฐชายฝั่ง

• หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อรัฐอื่นตามสิทธิและอำนาจในเขตอำนาจแห่งชาติทางทะเล (national jurisdiction) ของไทย เช่น สิทธิการผ่านโดยสุจริต (Right of Innocent Passage) ของรัฐอื่นในทะเลอาณาเขต

• หน้าที่ในการให้ความร่วมมือระหว่างรัฐทั้งในระดับโลกและระดับภูมิภาคเพื่อจัดทำและสร้างกฎเกณฑ์และมาตรฐานระหว่างประเทศ รวมทั้งแนวปฏิบัติและวิธีการดำเนินการระหว่างประเทศที่ได้รับการเสนอแนะเพื่อคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

• หน้าที่ในการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากภาวะมลพิษจากทุกแหล่ง โดยจะต้องกำหนดมาตรการที่จำเป็นในการป้องกัน ลด และควบคุมมลพิษของสิ่งแวดล้อมทางทะเลจากทุกแหล่งโดยการบัญญัติเป็นกฎหมายในตามข้อกำหนดของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เกี่ยวกับการบัญญัติกฎหมายภายในของรัฐ โดยจะต้องไม่กระทบกระเทือนต่อสิทธิของรัฐอื่นในเขตทางทะเล และ

• หน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามพันธกรณีเกี่ยวกับการคุ้มครองและรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล

ในส่วนของสิทธิต่าง ๆ นั้น ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิต่าง ๆ ตามข้อบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้อย่างสมบูรณ์และมีศักดิ์ศรี ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทยหลายประการ อาทิ

• สิทธิในการประกาศและกำหนดเขตแดนทางทะเลของไทย และมีอำนาจในเขตแดนทางทะเลดังกล่าว ซึ่งเป็นเขตอำนาจแห่งชาติทางทะเล (national jurisdiction) ได้แก่ สิทธิและหน้าที่ในน่านน้ำภายใน (Internal Waters) ทะเลอาณาเขต (Territorial Waters) เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) เขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zones) และไหล่ทวีป (Continental Shelf) และสิทธิในการแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในทะเลหลวง (High Seas) และในบริเวณเหนือพื้นดินท้องทะเล (water superjacent to the sea-bed) ในพื้นดินท้องทะเล (sea-bed) และในดินใต้ผิวดิน (subsoil) ของพื้นดินท้องทะเล ซึ่งอยู่นอกเขตอำนาจแห่งชาติทางทะเล

อย่างไรก็ตาม สิทธิในการประกาศและกำหนดพื้นที่ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และไหล่ทวีปนั้น เป็นสิทธิที่มีปรากฏอยู่ในอนุสัญญากรุงเจนีวา ค.ศ. ๑๙๕๘ แต่มิได้กำหนดไว้ว่าทะเลอาณาเขตมีความกว้างเท่าใด อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงได้กำหนดความกว้างของทะเลอาณาเขตไว้ไม่เกิน ๑๒ ไมล์ทะเล และที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักการเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ที่กำหนดไว้ให้อยู่ประชิดและต่อไปจากทะเลอาณาเขตไม่เกิน ๒๐๐ ไมล์ทะเล โดยให้รัฐชายฝั่งมีสิทธิอธิปไตยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น โดยจะต้องคำนึงตามควรถึงสิทธิและหน้าที่ของรัฐอื่น ๆ และจะต้องปฏิบัติการในลักษณะที่สอดคล้องกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ

• สิทธิในการประท้วงการใช้สิทธิโดยมิชอบของรัฐภาคีอื่น โดยประเทศไทยจะได้สิทธิในการประท้วงหรือทักท้วงการใช้สิทธิ การออกประกาศ หรือออกกฎหมายของประเทศภาคี ที่ใช้สิทธิเกินกว่าที่อนุสัญญาฯ กำหนด ตลอดจนทำให้ประเทศไทยมีสิทธิในการออกกฎหมายหรือกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ในการใช้ทะเลในเขตทะเลของไทยได้อย่างเต็มที่ รวมทั้งยังสามารถเรียกร้องสิทธิในการใช้ประโยชน์ในทะเลของประเทศอื่นและในเขตทะเลหลวงตามที่อนุสัญญาฯ กำหนดอีกด้วย

• สิทธิในการใช้กระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศ โดยในกรณีที่มีเรือสัญชาติไทยถูกรัฐชายฝั่งอื่นใช้อำนาจเหนือเรือนั้นโดยมิชอบ ประเทศไทยสามารถใช้สิทธิในการใช้กระบวนการยุติธรรมระหว่างประเทศในการนำเรื่องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม และการระงับข้อพิพาทโดยศาลระหว่างประเทศว่าด้วยกฎหมายทะเล (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) หรืออนุญาโตตุลาการที่ตั้งขึ้นตามอนุสัญญาฯ

• สิทธิในการเข้าร่วมการประชุมต่าง ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยประเทศไทยจะได้สิทธิในการเข้าร่วมประชุม ดำเนินกิจกรรม แสดงความคิดเห็น และลงมติในเวทีการประชุมต่าง ๆ ที่รัฐภาคีจัดให้มีการประชุมร่วมกัน ซึ่งเป็นโอกาสที่ประเทศไทยจะได้แสดงบทบาทในเวทีโลก และสามารถรักษาผลประโยชน์ทางทะเลได้อย่างสมบูรณ์

• สิทธิในการในการทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ โดยประเทศไทยจะได้สิทธิในการส่งผู้แทนเข้าร่วมเป็นกรรมการ ผู้เชี่ยวชาญ หรือผู้พิพากษา ในองค์กรต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายใต้อนุสัญญาฯ

อย่างไรก็ดี **นับจากวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทยจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผ่านมานานกว่า ๗ ปี และหากจะนับตั้งแต่วันที่ประเทศไทยลงนามรับรองในอนุสัญญาฯ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งผ่านมานานกว่า ๓ ทศวรรษ รัฐบาลและหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล**

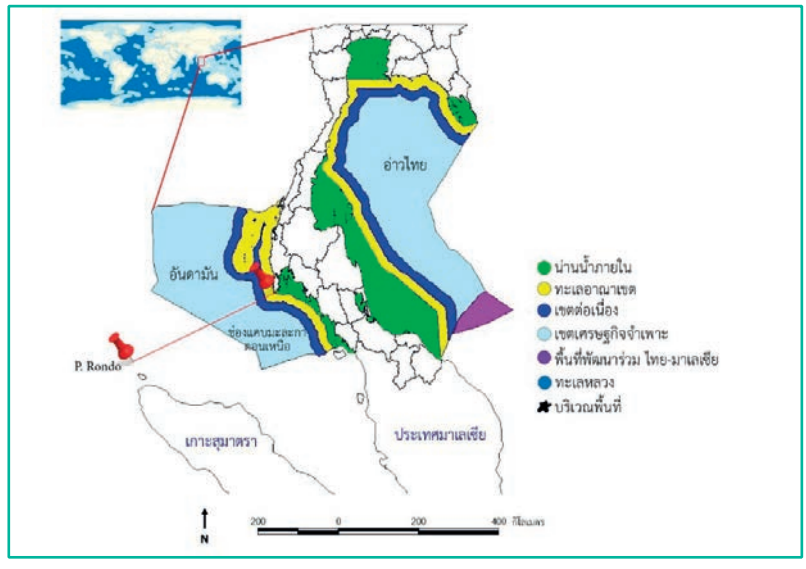
ของไทย แทบจะมิได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อให้การเป็นไปตามพันธกรณี ทั้งในระดับนโยบายและในเชิงปฏิบัติแต่อย่างใด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการใช้ทะเล ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม การพาณิชยนาวี การใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเล ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต สิทธิในเขตต่อเนื่อง ความมั่นคงหรือความสงบเรียบร้อยทางทะเล และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับกิจกรรมทางทะเล ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ๖๐ ฉบับ ให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ รวมทั้งการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อรักษาสิทธิอธิปไตยและปกป้องผลประโยชน์ทางทะเลของไทยในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีป จะมีเพียงการบังคับใช้พระราชกำหนดการประมง พ.ศ. ๒๕๕๘ ที่รัฐบาลเร่งดำเนินการเพื่อให้เป็นไปตามที่สหภาพยุโรปต้องการ โดยคาดหวังให้สหภาพยุโรปยกเลิกคำแจ้งเตือนประเทศไทยในเรื่องเกี่ยวกับการทำประมงผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (IUU fishing) และการยื่นภาคยานุวัติสารเข้าเป็นภาคี “ความตกลงสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติตามบทบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ฉบับลงวันที่ ๑๐ ธันวาคม ๒๕๒๕ เกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการประชากรสัตว์น้ำชนิดที่ข้ามเขตและอพยพย้ายถิ่นไกล พ.ศ. ๒๕๓๘” (Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of ๑๐ December ๑๙๘๒ Relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ **ซึ่งมิใช่การแก้ไขกฎหมายให้สอดรับกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ หรือการรักษาสิทธิอธิปไตยและปกป้องผลประโยชน์ชาติทางทะเลของไทยเกี่ยวกับการอนุรักษ์และการจัดการทรัพยากรสัตว์น้ำตามหลักการของอนุสัญญาฯ**

นอกจากนี้ แม้ว่าประเทศไทยจะเคยมีนโยบายเกี่ยวกับการรักษาผลประโยชน์ทางทะเลและความมั่นคงแห่งชาติ ในรูปของนโยบายความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล ถึง ๒ ฉบับ ซึ่งต่อมาพัฒนาเป็นยุทธศาสตร์ความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) และแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๔) ฉบับปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วยยุทธศาสตร์ ๖ ด้าน ได้แก่ (๑) ยุทธศาสตร์การพัฒนาศักยภาพความมั่นคงของชาติทางทะเล (๒) ยุทธศาสตร์การคุ้มครองการใช้ประโยชน์จากทะเล (๓) ยุทธศาสตร์การสร้างความสงบเรียบร้อยและการส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากทะเล (๔) ยุทธศาสตร์การสร้างความสมดุลและยั่งยืนของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมทางทะเล (๕) ยุทธศาสตร์การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ องค์ความรู้และความตระหนักรู้ความสำคัญของทะเล และ (๖) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการผลประโยชน์ของชาติทางทะเลโดยองค์กรของรัฐ ก็ตาม **แต่นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานต่าง ๆ ดังกล่าวก็มิได้รับการขับเคลื่อนไปสู่การปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม โดยการทำงานของส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลและชายฝั่ง ซึ่งปัจจุบันมีอยู่ไม่น้อยกว่า ๑๗ หน่วยงาน ยังคงทำงานซ้ำซ้อน ขาดการบูรณาการ มีการบังคับใช้กฎหมายที่ขัดแย้ง และขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในพื้นที่ และส่วนที่เกี่ยวข้อง ซึ่งแม้ว่า “ศูนย์ประสานการปฏิบัติในการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล” หรือที่เรียกโดยย่อว่า “ศรชล.” ซึ่งขึ้นตรงต่อสภาความมั่นคงแห่งชาติ จะมีภารกิจในฐานะหน่วยงานกลางโดยบูรณาการส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในการดำเนินกิจการทางทะเลในทุก ๆ ด้านก็ตาม แต่การปฏิบัติงานยังคงมุ่งเน้นการดูแลด้านความมั่นคงเป็นหลัก**

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานตามพันธกิจที่เห็นได้อย่างเป็นรูปธรรม คือ การใช้สิทธิในการทำหน้าที่ในองค์กรต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่น่ายินดีว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ที่ผ่านมา ในการเลือกตั้งผู้พิพากษาใน “ศาลทางทะเลระหว่างประเทศ” (International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) วาระปี พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๖๙ จำนวนที่ว่าง ๗ ตำแหน่ง จากจำนวนองค์คณะผู้พิพากษาจากประเทศต่าง ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๒๑ คน นั้น ศาสตราจารย์ ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี เอกอัครราชทูตไทยประจำสหพันธรัฐรัสเซีย ในฐานะผู้สมัครจากประเทศไทยได้รับเลือกตั้งจากภาคีสมาชิก ให้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ โดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๙ ปี (๑ ตุลาคม ๒๕๖๐ - ๓๐ กันยายน ๒๕๖๙) ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่ประเทศไทยมีผู้ดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาในกลไกตุลาการของสหประชาชาติ ทั้งยังเป็นประเทศแรกในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้และโอเชียเนีย[๕] ที่มีผู้แทนดำรงตำแหน่งผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ

๗. เขตทางทะเลของประเทศไทย

ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ประเทศไทยมีฐานะเป็นรัฐชายฝั่ง (coastal state) มีอาณาเขตทางทะเล (maritime zone) ภายใต้อธิปไตยที่ประเทศไทยมีสิทธิในการสำรวจ แสวงประโยชน์ และจัดการทรัพยากรธรรมชาติ รวม ๓๒๓,๔๘๘.๓๒ ตารางกิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ ๖๓ ของพื้นที่บกซึ่งมีอยู่ประมาณ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร แบ่งเป็น น่านน้ำภายใน (Internal Waters) ๖๑,๙๕๔.๐๔ ตารางกิโลเมตร ทะเลอาณาเขต (Territorial Waters) ๕๓,๐๖๘.๒๒ ตารางกิโลเมตร เขตต่อเนื่อง (Contiguous Zone) ๓๗,๕๑๓.๒๒ ตารางกิโลเมตร เขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zones) ๑๗๐,๙๕๒.๘๔ ตารางกิโลเมตร



แผนที่เขตทางทะเลของประเทศไทย[๖]

[๕] โอเชียเนีย (Oceania) เป็นชื่อเรียกกลุ่มประเทศและหมู่เกาะต่าง ๆ ในมหาสมุทรแปซิฟิก รวมทั้งทวีปออสเตรเลีย.
[๖] ที่มา : http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๔๗&Itemid=๑๕๓&lang=th.

เขตทางทะเลของไทย	พื้นที่ (ตารางกิโลเมตร)	
	ฝั่งอ่าวไทย	ฝั่งอันดามันและ ช่องแคบมะละกาตอนเหนือ
น่านน้ำภายใน	๕๔,๑๐๓.๔๗	๗,๘๕๐.๕๗
ทะเลอาณาเขต	๒๙,๓๔๔.๓๖	๒๓,๗๒๓.๘๖
เขตต่อเนื่อง	๒๓,๙๐๙.๑๘	๑๓,๖๐๔.๐๔
เขตเศรษฐกิจจำเพาะ	๘๘,๑๙๓.๙๗	๗๕,๖๓๓.๖๕
พื้นที่พัฒนาร่วมไทย-มาเลเซีย (อยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ)	๗,๑๒๕.๒๒	-
รวม	๒๐๒,๖๗๖.๒๐	๑๒๐,๘๑๒.๑๒
รวมเขตทะเลของประเทศไทย	**๓๒๓,๔๘๘.๓๒**	

พื้นที่ของอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย[๗]

๘. ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

จากการพัฒนาเศรษฐกิจของโลกที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วเพื่อสนองตอบต่อความต้องการในการบริโภคของประชากรที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ในขณะที่แหล่งทรัพยากรธรรมชาติบนบกเสื่อมโทรมลง ทั้งในด้านคุณภาพและปริมาณ จึงทำให้ต้องแสวงหาแหล่งทรัพยากรใหม่ ๆ มาทดแทน ประกอบกับความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีที่ทำให้สามารถค้นหาและเข้าถึงแหล่งทรัพยากรและผลประโยชน์ทางทะเลได้ง่ายขึ้น ทะเลและมหาสมุทรจึงเป็นแหล่งทรัพยากรและอุตสาหกรรมใหม่ที่ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก โดยเฉพาะประเทศผู้นำทางเศรษฐกิจและมีศักยภาพทางเทคโนโลยี เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน และสหรัฐอเมริกา จึงให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจตามแนวคิด **“เศรษฐกิจสีน้ำเงิน” (Blue Economy)** หรือการพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ฐานทรัพยากรทางทะเลและมหาสมุทรในทุกด้านอย่างมีประสิทธิภาพ ในขณะเดียวกันก็ให้ความสำคัญกับระบบนิเวศและการลดความเสี่ยงด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อรักษาไว้ซึ่งทุนทรัพยากรทางธรรมชาติเพื่ออนุชนรุ่นต่อไปที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมหรือการสร้างความร่วมมือทั้งภายในประเทศและระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติตามกรอบของกฎหมายทั้งภายในประเทศและพันธกรณีระหว่างประเทศ

จากลักษณะภูมิศาสตร์ที่ตั้งของประเทศไทยที่เป็นคาบสมุทร ซึ่งมีแนวชายฝั่งทะเลขนาบอยู่ ๒ ด้าน ระยะทางรวมกันทั้งสิ้นประมาณ ๓,๑๔๘.๒๒ กิโลเมตร ครอบคลุมพื้นที่รวม ๒๔ จังหวัด โดยตั้งอยู่ระหว่างทะเลจีนใต้ (ฝั่งอ่าวไทย) ที่เป็นส่วนหนึ่งของมหาสมุทรแปซิฟิคกับทะเลอันดามัน และช่องแคบมะละกาซึ่งเป็นเส้นทางสำคัญในการขนส่งสินค้าทางทะเลระหว่างประเทศของโลก ตลอดจนมีพื้นที่ทางทะเล (marine zone) ที่เป็นเขตน่านน้ำภายใน (Thai waters) ซึ่งแหล่งทรัพยากร ทั้งน้ำมัน ก๊าซธรรมชาติ แร่ธาตุ

[๗]ที่มา : http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๔๗&Itemid=๑๕๓&lang=th.

ต่าง ๆ และสัตว์น้ำที่ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้มากกว่า ๓๒๓,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร รวมทั้งยังมีแหล่งท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่งที่มีธรรมชาติสวยงาม ทำให้ประเทศไทยสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่งในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและความมั่นคง คิดเป็นมูลค่ามหาศาลในแต่ละปี

นอกจากนี้ ประเทศไทยยังสามารถใช้ประโยชน์ในเขตทะเลหลวง (High Seas) ซึ่งไม่ได้รวมอยู่ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ทะเลอาณาเขต หรือในน่านน้ำภายในของรัฐหรือในน่านน้ำหมู่เกาะ (archipelagic waters) ของรัฐหมู่เกาะได้ ภายใต้ข้อบัญญัติของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ รวมทั้งยังสามารถเจรจากับรัฐชายฝั่งอื่น ๆ ในการขอใช้ทรัพยากรในน่านน้ำของรัฐชายฝั่งนั้น ๆ ภายใต้กติกาและเงื่อนไขที่รัฐชายฝั่งนั้นกำหนดอีกด้วย

ปัจจุบันอุตสาหกรรมในประเทศไทยที่มีการใช้ประโยชน์เชิงเศรษฐกิจจากทะเลและมหาสมุทร แบ่งเป็น ๔ กลุ่ม คือ

(๑) อุตสาหกรรมประมงทะเลและเพาะเลี้ยงชายฝั่ง

(๒) อุตสาหกรรมท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง

(๓) อุตสาหกรรมขุดเจาะน้ำมันและก๊าซธรรมชาติ และ

(๔) การพาณิชย์นาวีและท่าเรือ

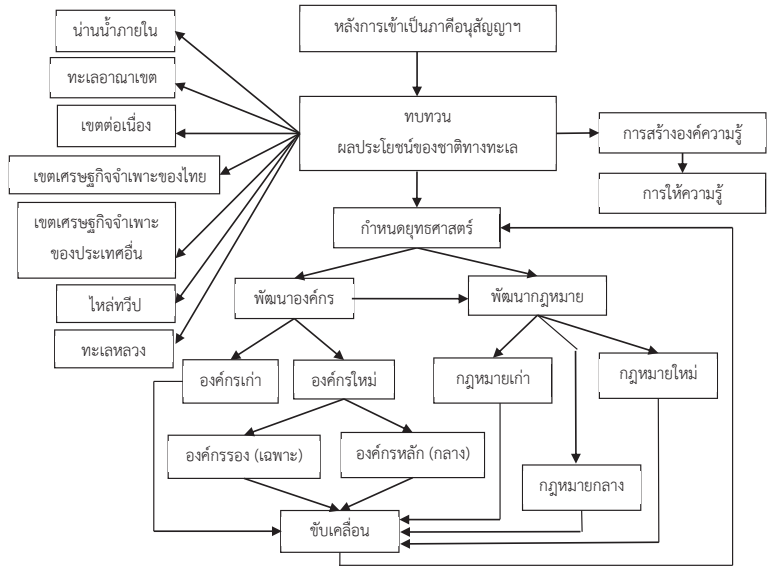
ทั้งนี้ จากการประเมินยุทธศาสตร์ใน ๑๐ ปีข้างหน้าของกองทัพเรือไทยพบว่า ผลประโยชน์ทางทะเลของประเทศไทยมีมูลค่าไม่ต่ำกว่า ๑๗.๙ ล้านล้านบาทต่อปี และมีแนวโน้มที่จะมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการพาณิชย์นาวี ในขณะที่ข้อมูลจากการจัดงานงานแถลงข่าว เรื่อง “สถานการณ์ทะเลไทย พ.ศ. ๒๕๖๐ : ผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของ...(ใคร)...ไทย ?” ระบุว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ มูลค่าการนำเข้าและส่งออกสินค้าทางทะเลของไทยมีมูลค่า ๙.๖ ล้านล้านบาท โดยสินค้าส่วนใหญ่ คือ ปิโตรเลียม ธุรกิจอู่ต่อเรือและอู่ซ่อมบำรุงเรือ และรายได้ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีแนวโน้มลดลงเหลือ ๑๒.๒ พันล้านบาท โดยด้านการประมงในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๘ ปริมาณและมูลค่าการส่งออกอาหารทะเลจะค่อย ๆ ลดลง ส่วนด้านการท่องเที่ยวจะมีนักท่องเที่ยวมาเที่ยวทะเลจำนวน ๙.๔ ล้านคน จากจำนวนนักท่องเที่ยวทั้งหมด ๒๖.๕ ล้านคน คิดเป็นรายได้ ๑ ล้านล้านบาท จากรายได้การท่องเที่ยวทั้งหมดจำนวน ๒๑ ล้านล้านบาท

จากการประเมินแนวโน้มการพัฒนาเศรษฐกิจสีน้ำเงินของโลกในอนาคต ธนาคารโลกคาดว่าในปี พ.ศ. ๒๕๗๓ จะมีมูลค่าประมาณ ๒.๘ - ๓.๕ ล้านล้านเหรียญสหรัฐ เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่มีมูลค่าประมาณ ๑.๕ ล้านล้านดอลลาร์สหรัฐ มากกว่าสองเท่า โดยคาดว่าการท่องเที่ยวทางทะเลและชายฝั่ง และอุตสาหกรรมการล่องเรือจะมีส่วนแบ่งมากที่สุด รองลงมาคือการสำรวจและผลิตปิโตรเลียมในทะเลนอกชายฝั่ง กิจการท่าเรือ และอุตสาหกรรมวัสดุอุปกรณ์ทางทะเล ตามลำดับ ซึ่งปัจจุบันประเทศต่าง ๆ โดยเฉพาะรัฐชายฝั่งที่มีความก้าวหน้าทางวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี เช่น สาธารณรัฐประชาชนจีน อินเดีย สหรัฐอเมริกา ฯลฯ ต่างให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจทางทะเลและมหาสมุทร เพื่อใช้เป็นฐานทรัพยากรการผลิตและแหล่งพลังงานทดแทนแหล่งทรัพยากรบนผืนแผ่นดินที่เสื่อมโทรม และกำลังจะหมดลง ซึ่งจากความได้เปรียบเชิงที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ ก๊าซธรรมชาติและแร่ธาตุต่าง ๆ รวมทั้งธรรมชาติชายฝั่งที่งดงาม การพัฒนาเศรษฐกิจโดยใช้ฐานทรัพยากรทางทะเล

และความได้เปรียบเชิงภูมิศาสตร์ดังกล่าว ประเทศไทยจึงมีโอกาสและขีดความสามารถในการพัฒนาทางเศรษฐกิจได้อีกมากมาย ดังนั้น หากประเทศไทยยังไม่ตระหนักถึงความสำคัญของทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่พึงมีสิทธิใช้ประโยชน์ คุ้มครอง และอนุรักษ์ ตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และเร่งดำเนินการตามพันธกรณีในทุกมิติแล้ว อาจจะสูญเสียผลประโยชน์อย่างมหาศาลดังกล่าวข้างต้นไปได้อย่างน่าเสียดาย นอกจากนี้ ประโยชน์ที่ประเทศไทยพึงได้รับจากการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาฯ อาจกลายเป็นปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทะเลและมหาสมุทร ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง รวมทั้งยังเป็นเงื่อนไขที่ประเทศต่าง ๆ อาจนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการกีดกันทางการค้า โดยการยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมของสินค้านำเข้า การกำหนดกฎระเบียบและมาตรการทางการค้า เช่น ในกรณีที่สหภาพยุโรปประกาศใช้กฎระเบียบสหภาพยุโรป ที่ (EC) No. ๑๐๐๕/๒๐๐๘ ว่าด้วยการจัดตั้งระบบของประชาคมยุโรปเพื่อป้องกัน ยับยั้ง และขจัดการทำประมงที่ผิดกฎหมาย ขาดการรายงาน และไร้การควบคุม (Council Regulation (EC) No. 1005/2008 of 29 September 2008 establishing a community system to prevent, deter and eliminate illegal, unreported and unregulated fishing) ที่บัญญัติขึ้นตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ และตราสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันมิให้สินค้าที่ได้มาจากการทำประมง IUU ดังกล่าวเข้าสู่ตลาดประชาคมยุโรป ซึ่งส่งผลกระทบต่ออุตสาหกรรมประมงไทย และแม้ว่าจะผ่านมากว่า ๓ ปี ประเทศไทยก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้ลุล่วงไปได้

๙. ข้อเสนอแนะในการขับเคลื่อนประเทศไทยให้สอดรับกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

ภายหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ผู้เขียนในฐานะอนุกรรมการใน “คณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล” หรือที่เรียกโดยย่อว่า “อจชล.” ของสภาความมั่นคงแห่งชาติ (สมช.) ได้เสนอความเห็นให้มีการจัดทำ “ยุทธศาสตร์ทางทะเลของประเทศไทย” ต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ โดยมีแนวทางในการดำเนินการตามแผนภาพและข้อเสนอแนะ ดังนี้



(๑) การจัดทำข้อมูลที่ชัดเจนเกี่ยวกับทะเลไทยและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย

(๒) การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ผู้ใช้ทะเล และเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเรื่องทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล

(๓) การกำหนดขอบเขต ความชัดเจน และเอกภาพของนโยบายทะเลไทย

(๔) การกำหนดบทบาท และความรับผิดชอบของรัฐและเอกชนที่มีความชัดเจนและเป็นเอกภาพ

(๕) การจัดทำยุทธศาสตร์และแผนพัฒนาทางทะเลของไทยในทุกมิติที่เกี่ยวเนื่องและสอดคล้องกัน

(๖) การปรับปรุงและสร้างองค์กรใหม่ที่เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ

(๗) การปรับปรุงและสร้างกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้อง

(๘) การจัดสรรงบประมาณและการสนับสนุนของรัฐที่เป็นรูปธรรม

(๙) การสร้างบุคลากรรุ่นใหม่

อย่างไรก็ตาม ข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้น แม้ว่าจะได้รับการยอมรับจากผู้เข้าร่วมประชุมว่าเป็นข้อเสนอที่ดี แต่เนื่องจากคณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.) เป็นเพียงคณะอนุกรรมการที่มีหน้าที่เพียงให้คำปรึกษาแก่สภาความมั่นคงแห่งชาติเท่านั้น ข้อเสนอดังกล่าวจึงมิได้มีการขับเคลื่อนอย่างเป็นระบบและเป็นรูปธรรม จะมีเพียงข้อเสนอบางประเด็นที่มีการดำเนินการแล้ว อาทิ การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล การเสนอร่างกฎหมายเพื่อกำหนดให้มีหน่วยงานในการกำกับและดูแลผลประโยชน์ชาติทางทะเล (ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. ....) [๙] การศึกษาเรื่องการปรับปรุงกฎหมายภายในเพื่อให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ และการศึกษาเรื่องการจัดตั้งองค์กรรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล เป็นต้น

๑๐. ข้อเสนอแนะในการดำเนินการของประเทศไทยภายหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

เพื่อเป็นข้อมูลในการดำเนินการของประเทศไทยภายหลังการให้สัตยาบันอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีข้อเสนอแนะในประการ ดังนี้

(๑) การเร่งสร้างองค์ความรู้และให้ความรู้ เนื่องจากความรู้ที่เกี่ยวข้องกับทะเลและกิจกรรมทางทะเล ตลอดจนผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของประเทศไทย ยังอยู่ในลักษณะกระจัดกระจาย ขาดความครบถ้วน และไม่มีการรวบรวมหรือวิเคราะห์เพื่อให้เกิดองค์ความรู้ที่ชัดเจน ประกอบกับผู้รู้ในเรื่อง

---

[๙] ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติการรักษาผลประโยชน์ของชาติทางทะเล พ.ศ. .... ซึ่งคณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ ได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๒๙/๒๕๖๑ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๖๑ เป็นเรื่องด่วน ซึ่งที่ประชุมได้มีมติรับหลักการ เพื่อพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นคณะกรรมาธิการ เมื่อคณะกรรมาธิการฯ พิจารณาเสร็จแล้ว ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ พร้อมด้วยรายงานการพิจารณาของคณะกรรมาธิการฯ ต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และได้รับการบรรจุระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในคราวประชุมครั้งที่ ๗๖/๒๕๖๑ เมื่อวันศุกร์ที่ ๙ พฤศจิกายน ๒๕๖๑ เป็นเรื่องด่วน ซึ่งเมื่อจบการพิจารณาในวาระที่สอง ขั้นพิจารณาเรียงตามลำดับมาตราแล้ว ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาต่อไปในวาระที่สาม โดยลงมติในวาระที่สามเห็นชอบให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย.



เหล่านี้มีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนงานราชการที่มีการเกษียณอายุและต้องลดบทบาทลง ในขณะที่คนรุ่นใหม่ที่เข้ามาทดแทนไม่สามารถสืบทอดข้อมูลหรือองค์ความรู้ที่ติดอยู่กับตัวบุคคลได้ทั้งหมด ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการจัดทำข้อมูลและองค์ความรู้ที่ชัดเจนเกี่ยวกับทะเลไทยและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย และนำไปเผยแพร่ให้ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้อย่างแพร่หลายโดยเร็วต่อไป ซึ่งประกอบด้วย

ก. ประชาชนทั่วไป นอกจากการสร้างองค์ความรู้ทางทะเลและและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในระดับของหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องแล้ว การสร้างความรู้ ความเข้าใจของประชาชนในเรื่องทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้กับประชาชนก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากัน เนื่องจากประชาชนมีสถานะเป็นผู้ใช้ ผู้ดูแล ผู้รักษา ผู้ได้รับประโยชน์ และผู้ได้รับผลกระทบจากกิจกรรมทางทะเลด้วย จึงจำเป็นต้องรับรู้และรับทราบในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับทะเลอย่างเข้าใจในเรื่องนั้น ๆ

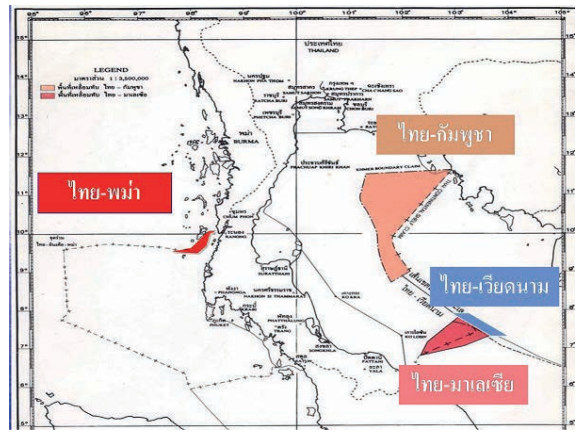
ข. เอกชนเฉพาะกลุ่ม โดยเฉพาะผู้ใช้ทะเล เป็นที่ทราบกันดีว่า ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้ประโยชน์ทางทะเลในด้าน “การประมง” มากเป็นอันดับต้น ๆ ของโลก ในขณะที่ผู้ประกอบการส่วนใหญ่ยังมิได้ตระหนักถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับทะเล ไม่ว่าจะเป็นข้อมูล ข้อกฎหมาย หลักเกณฑ์ และกติกาที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะจิตสำนึกในการใช้ทะเลอย่างสมดุลและยั่งยืน ดังนั้น จึงควรมีการนำองค์ความรู้ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องไปเผยแพร่แก่ผู้ใช้ทะเล เพื่อให้เกิดความเข้าใจ มีจิตสำนึก และสามารถจัดการ ดูแล และใช้ประโยชน์จากทะเลในทุกมิติด้วยความสมดุลและยั่งยืน

ค. เจ้าหน้าที่รัฐ เนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นเรื่องใหม่สำหรับประเทศไทยที่หลาย ๆ หน่วยงานในภาครัฐยังขาดบุคลากรที่มีความรู้และความเข้าใจในหลักการ บทบัญญัติ และหน้าที่และอำนาจที่กำหนดไว้ จึงควรที่จะมีการให้การศึกษา ฝึกอบรม หรือเรียนรู้ของพนักงานเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบในกิจการหรือกิจกรรมทางทะเลให้รู้แจ้งในทุกมิติ เพื่อให้สามารถจัดการ ดูแล และรักษาผลประโยชน์ชาติทางทะเลได้อย่างสมบูรณ์ ก่อให้เกิดความมั่นคง มั่งคั่ง และยั่งยืนตามเจตนารมณ์ของอนุสัญญาฯ

(๒) การเร่งเจรจาเขตแดนทางทะเลกับประเทศเพื่อนบ้าน ในปัจจุบัน ประเทศไทยยังมีเขตแดนทางทะเลที่ทับซ้อนกับประเทศเพื่อนบ้านอยู่ ๓ ด้าน คือ

- ด้านทิศตะวันออก ระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา
- ด้านทิศใต้ ระหว่างประเทศไทยกับประเทศมาเลเซีย (แม้ว่าจะมีความตกลงในการใช้ประโยชน์ร่วมกันในด้านก๊าซธรรมชาติ แต่ในด้านเขตแดนนั้นยังไม่มีข้อยุติในการแบ่งเขต) และ
- ด้านทิศตะวันตก ระหว่างประเทศไทยกับประเทศเมียนมา (เกาะหลาม เกาะคัน และเกาะขี้นก)

ดังนั้น จึงควรที่จะได้มีการเจรจาหาข้อยุติให้เกิดความชัดเจนของเขตแดนทางทะเลโดยเร็ว เพื่อป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาทระหว่างกัน



แผนที่แสดงเขตทับซ้อนทางทะเลของไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน[๙]

(๓) การขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล แม้ว่าจะได้มีการจัดทำแผนความมั่นคงแห่งชาติทางทะเล (พ.ศ. ๒๕๕๘ - ๒๕๖๒) และได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา ซึ่งบัดนี้เป็นระยะเวลาที่ล่วงเลยมากว่า ๔ ปีแล้ว ยังพบว่าส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีหน้าที่ในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ดังกล่าวมิได้ดำเนินการใด ๆ ให้เห็นเป็นรูปธรรม ดังนั้น จึงควรจัดตั้งหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการติดตาม เฝ้าระวัง และเร่งรัดให้หน่วยราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องดำเนินการตามยุทธศาสตร์ดังกล่าว โดยให้เร่งดำเนินการตามแผนเพื่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมโดยเร็ว

(๔) การสร้างคนและสร้างเส้นทางอาชีพ (Career paths) เนื่องจากอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เป็นเรื่องใหม่สำหรับคนไทย โดยประชาชนและหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังขาดความรู้ความเข้าใจในหลักคิด ตลอดจนบทบัญญัติต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นข้อกฎหมายที่มีทั้งสิทธิ อำนาจ และหน้าที่ รวมทั้งความรับผิดชอบของรัฐชายฝั่งที่จะต้องดำเนินการ ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในเชิงลึกเกี่ยวกับอนุสัญญาฯ จึงควรมีการจัดการเรียนการสอนในสาขากฎหมายทะเล และอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เพื่อสร้างบุคลากรที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของประชาชนทั่วไปและพนักงานเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะทางในด้านกฎหมายทะเล ในขณะเดียวกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในส่วนขององค์กรและบุคคล ควรที่หน่วยงานต่าง ๆ ทั้งของรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องจะได้กำหนดตำแหน่งและเส้นทางก้าวหน้าในวิชาชีพให้กับบุคลากรในส่วนนี้ที่ได้รับการพัฒนาความเชี่ยวชาญเฉพาะทางแล้ว

(๕) การเร่งปรับปรุงกฎหมายภายในให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ จากการศึกษาของคณะอนุกรรมการจัดการความรู้เพื่อผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล (อจชล.) ทำให้ทราบว่า เพื่ออนุวัติการกฎหมายภายในของประเทศให้สอดรับกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ประเทศไทยควรพิจารณาดำเนินการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่มีอยู่มากกว่า ๖๐ ฉบับ โดยเร็ว ทั้งนี้ เพื่อการปกป้อง คุ้มครอง

[๙] ที่มา : https://pantip.com/topic/๓๕๔๒๔๐๒๐.



และรักษาทะเลไทยและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้ ควรจะได้มีการมอบหมายให้มี “องค์กรกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล” เพื่อเร่งรัดและกำกับแผนการแก้ไขและปรับปรุงกฎหมายต่าง ๆ ที่หน่วยงานต่าง ๆ พึงดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว

(๖) การเร่งดำเนินการปรับปรุงองค์กร ดังนี้

ก. การจัดตั้งองค์กรกำกับนโยบายและยุทธศาสตร์ชาติทางทะเล

ข. การจัดตั้งสถาบันการศึกษาทางทะเล (Thailand Institute of Marine Affairs)

ค. การจัดตั้งหน่วยปฏิบัติการทางทะเล (Coast Guard)

ง. การปรับปรุงโครงสร้างภายในองค์กร

(๗) การปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีการจัดการให้สอดรับกับเงื่อนไขของอนุสัญญาฯ โดยต้องเข้าใจว่าการใช้ “สิทธิอธิปไตย” ทางทะเลภายใต้อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยเฉพาะในเขตต่อเนื่องและเขตเศรษฐกิจจำเพาะนั้น มีความแตกต่างจากการใช้ “อำนาจอธิปไตย” ในเขตทะเลอาณาเขต เนื่องจากการใช้สิทธินี้ต้องสอดรับกับบทบัญญัติของอนุสัญญาฯ ที่กำหนดไว้ ดังนั้น ประเทศไทยจึงควรมีการศึกษาและทำความเข้าใจถึงข้อกำหนดของอนุสัญญาฯ ที่เกี่ยวข้องให้ถ่องแท้แล้วนำมาปรับปรุงกระบวนการดำเนินการต่าง ๆ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อมิให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้กฎหมายหรือการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการใช้บังคับกับเรือต่างชาติที่เข้ามาทำกิจกรรมในประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการใช้สิทธิการผ่านโดยสุจริต หรือเข้ามาดำเนินกิจกรรมที่ผิดกฎหมายในเขตน่านน้ำไทย อาทิ

ก. กระบวนการบังคับใช้กฎหมาย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้อง อำนาจในการจับกุม และวิธีการจับกุม (Standard Operating Procedure: SOP)

ข. กระบวนการยุติธรรม เช่น อำนาจในการดำเนินคดี กระบวนการในการดำเนินคดี และอำนาจศาล ฯลฯ

ค. กระบวนดำเนินการกรณีเกิดข้อพิพาททางทะเลภายใต้ศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ITLOS) กรณีการใช้สิทธิในการดำเนินการกับประเทศอื่นในศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ หรือการตั้งรับเมื่อมีผู้ใช้สิทธิร้องศาลกับประเทศไทยในศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ ควรจะต้องดำเนินการอย่างไร ใครเป็นผู้ดำเนินการ รวมทั้งขั้นตอนการดำเนินการด้วย

ทั้งนี้ ในประเด็นดังกล่าว ผู้เขียนมีโอกาสผ่านประสบการณ์ทั้งกรณีของการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐชายฝั่ง และการใช้สิทธิในการดำเนินการกับประเทศอื่นในศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ (ITLOS) อันมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐชายฝั่งบางประเทศ โดยได้จับเรือประมงไทยเพื่อแสวงหาผลประโยชน์หรือใช้อำนาจหน้าที่จนเกินสมควรแก่เหตุจนเป็นเหตุให้ผู้ประกอบการประมงโดยสุจริตและถูกต้องตามกฎหมายต้องเสียหาย ถึงขนาดที่บางคนต้องล้มละลายหรือทำร้ายตัวเองถึงแก่ชีวิตเพราะเรือประมงถูกยึด ถูกทำลาย หรือถูกยิงจม และลูกเรือต้องถูกคุมขังอย่างทรมาน ต้องเสียค่าไถ่ตัวหรือค่าปรับโดยไม่มีความผิด และในประการที่สำคัญก็คือรัฐบาลไทยไม่ได้ให้ความช่วยเหลืออย่างเพียงพอเท่าที่ควร จึงขอนำเสนอเพื่อทราบเป็นข้อมูล ดังนี้

• **กรณีการบังคับใช้กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมของรัฐชายฝั่ง**

ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ (ค.ศ. ๒๐๐๐) บริษัทจดทะเบียนในจังหวัดสงขลา ได้ซื้อเรือลำหนึ่งจากประเทศในสหภาพยุโรปเพื่อนำมาเป็นเรือแม่ (เรือบรรทุกสินค้าสัตว์น้ำ) ในกองเรือประมงของตน ในระหว่างทางที่เดินทางกลับประเทศไทยได้รับจ้างบรรทุกสัตว์น้ำจากกองเรือประมงไทยของอีกบริษัทหนึ่งที่ทำการประมงในประเทศเยเมน มีการบรรทุกสินค้าสัตว์น้ำนานาชนิดกว่า ๗๐๐ ตัน มาด้วย ขณะที่เรือแล่นผ่านเขตเศรษฐกิจจำเพาะของประเทศอินเดีย (ห่างชายฝั่งของประเทศอินเดียเกือบ ๒๐๐ ไมล์ทะเล และห่างจากเกาะ Minicoy ของอินเดียประมาณ ๒๖ ไมล์ทะเล) ได้ถูกเรือยามฝั่ง (Coast Guard) ของประเทศอินเดียจับกุม โดยกล่าวหาว่าทำการประมงในประเทศอินเดีย ทั้ง ๆ ที่เรือลำดังกล่าวไม่มีเครื่องมือในการทำการประมง และมีเอกสารเกี่ยวกับสินค้า (Cargo Manifest) และการแจ้งออกจากท่า (Port Clearance) จากประเทศต้นทางอย่างครบถ้วน แต่กลับถูกดำเนินการและมีกรณีปัญหาที่เกิดขึ้น ดังนี้

- เจ้าหน้าที่ยามฝั่งของอินเดียต้องการเรียกเงินจำนวน ๘๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ โดยมิชอบ

- ตามกฎหมายของอินเดีย โดยเฉพาะกฎหมายที่ว่าด้วยเขตทางทะเล “The Maritime Zone of India (Regulation of Fishing by Foreign Vessels) Act, ๑๙๘๑” มาตรา ๒ (c) ได้กำหนดนิยามศัพท์ของคำว่า “การประมง” ว่า ให้หมายความรวมถึง การจับ การรับ การฆ่า การล่อ การติดตามสัตว์น้ำด้วยวิธีการใด ๆ รวมทั้งการแปรรูป การถนอม การขนถ่าย การรับ และการขนส่งสัตว์น้ำด้วย (“fishing” means catching, taking, killing, attracting or pursuing fish by any method and includes the processing, preserving, transferring, receiving and transporting of fish) และมาตรา ๒๒ (๒) ที่บัญญัติว่า หากเรือประมงต่างชาติ (รวมทั้งเรือแม่ที่ใช้ขนส่งสินค้าสัตว์น้ำด้วย) พบว่าอยู่ในเขตน่านน้ำของอินเดีย และมิได้เก็บเครื่องมือประมงให้เข้าที่ หรือมีสัตว์น้ำที่พบบนเรือนั้น ให้สันนิษฐานว่าเรือลำนั้นได้ใช้เพื่อทำการประมงในน่านน้ำของอินเดีย เว้นแต่จะได้พิสูจน์ว่ามิใช่ (Where any foreign vessel is found within any maritime zone of India and the fishing gear of such vessel is not stowed in the prescribed manner or fish is found on board such vessel, it shall be presumed, unless the contrary is proved, that the said vessel was used for fishing within that zone.)



ภายหลังการถูกจับกุม เจ้าของกิจการได้ร้องขอให้สถานทูตไทยในอินเดียให้ความช่วยเหลือ แต่สถานทูตไทยมิได้ใส่ใจ รวมทั้งมีการร้องขอผ่านรัฐบาลชุดต่าง ๆ ในขณะนั้นแต่ก็มิได้รับความสนใจเช่นกัน เจ้าของเรือจึงต้องต่อสู้คดีโดยลำพัง ทั้ง ๆ ที่มีหลักฐานอย่างชัดเจน ซึ่งใช้เวลาต่อสู้คดีในศาลอินเดีย รวมทั้งสิ้น ๑๘ ปี ผ่านการพิจารณาของศาลถึง ๕ ศาล โดยในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ต้องแพ้คดี และชนะคดีในศาลฎีกา แต่ให้มีการพิจารณาคดีใหม่ และต้องแพ้คดีในศาลชั้นต้นเป็นรอบที่สอง เนื่องจากศาลมิได้วินิจฉัยในพยานหลักฐานที่เป็นข้อเท็จจริง ซึ่งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีตามกระบวนการดังกล่าวทั้งหมดไม่น้อยกว่า ๒๐ ล้านบาท จนในที่สุดเมื่อต้นเดือนตุลาคม ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา ศาลสูง (High Court) ของอินเดียซึ่งเป็นศาลอุทธรณ์ ได้พิจารณาตัดสินให้ “ยกฟ้อง” โดยให้คืนหลักประกันต่าง ๆ ที่ได้วางไว้ต่อศาลทั้งหมด แต่เหตุในการยกฟ้องนั้นมิได้เกิดจากการที่ศาลรับฟังข้อเท็จจริงแล้ว เห็นว่า “เรือลำนี้ไม่ผิด” เพราะแม้ว่าศาลจะยอมรับว่า “เรือลำนี้เป็นเรือบรรทุกสินค้า มิใช่เรือประมง” และได้บรรทุกสินค้าสัตว์น้ำผ่านน่านน้ำอินเดีย แต่ศาลยังติดใจในกรณีที่ว่า “การเดินทางผ่านน่านน้ำอินเดีย จะต้องขออนุญาตต่อทางการของอินเดียด้วย” (ซึ่งถ้าเป็นจริง ถือว่าเงื่อนไขดังกล่าวขัดกับสิทธิในการเดินเรือผ่านอย่างเสรี (Freedom of Navigation) ในเขตเศรษฐกิจจำเพาะ ตามที่บัญญัติไว้ในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒) แต่ประเด็นที่นำไปสู่การยกฟ้องนั้น เกิดจากประเด็นทางเทคนิค กล่าวคือ เป็นเรื่องของ “อำนาจในการดำเนินคดี” และ “เขตอำนาจศาล” ซึ่งในกรณีนี้ การดำเนินคดีตั้งแต่ต้น เป็นการดำเนินคดีโดยตำรวจประจำท่าเรือของรัฐเคราลา (Kerala) ซึ่งศาลเห็นว่าไม่มีอำนาจในการดำเนินคดี เนื่องจากคดีนี้เกิดขึ้นนอกทะเลอาณาเขต ซึ่งผู้ที่จะใช้อำนาจได้ก็คือทหารเรือ (Coast Guard) ที่เป็นผู้จับกุม และศาลยังมีความเห็นเพิ่มเติมอีกว่า เขตอำนาจศาลที่คดีนี้ได้ดำเนินการในศาลของรัฐเคราลามาแต่ต้นนั้น เป็นการดำเนินการที่ไม่ถูกต้อง เพราะอยู่นอกเขตอำนาจศาลของรัฐเคราลา ดังนั้น จึงพิพากษายกฟ้องในที่สุด

- **กรณีการใช้สิทธิในการดำเนินการกับประเทศอื่นในศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ**

ผู้เขียนเคยมีประสบการณ์ในการนำคดีขึ้นสู่ศาลทะเลระหว่างประเทศ (The International Tribunal for the Law of the Sea: ITLOS) ซึ่งตั้งอยู่ ณ กรุงแฮมเบิร์ก ประเทศเยอรมนี ครั้งหนึ่ง กล่าวคือ เมื่อประมาณปี พ.ศ. ๒๕๔๑ (ค.ศ. ๑๙๙๘) มีเรือแม่ที่ใช้ขนส่งสินค้าสัตว์น้ำ (Refrigerated Cargo Vessel) ลำหนึ่ง เจ้าของเรือเป็นบริษัทจดทะเบียนในประเทศไทย แต่เรือได้จดทะเบียนเป็นสัญชาติปานามา วันหนึ่งเรือลำนี้ได้เดินทางไปขนส่งสินค้าสัตว์น้ำจากกองเรือประมงไทยในประเทศเยเมนเพื่อนำกลับมาประเทศไทย โดยเมื่อเรือได้ขนถ่ายสัตว์น้ำเป็นที่เรียบร้อยแล้ว ก็ได้ดำเนินพิธีการต่าง ๆ ที่จำเป็นตามกฎหมาย เช่น การแจ้งผ่านพิธีการศุลกากร การตรวจคนเข้าเมือง และการแจ้งออกจากท่า ฯลฯ ก่อนการออกเดินทาง อย่างไรก็ตาม เนื่องจากผู้บัญชาการกองทัพภาคของเยเมนมีปัญหาส่วนตัวกับชาวเยเมนที่เป็นหุ้นส่วนกับโครงการประมงนี้ จึงได้สั่งให้ทหารในสังกัดเข้ายึดเรือลำดังกล่าวไว้ เพื่อต่อรองกับหุ้นส่วนชาวเยเมนคนดังกล่าว และเมื่อไม่เป็นไปตามที่ตกลงกัน ทหารกลุ่มนั้นได้ขนถ่ายสินค้าสัตว์น้ำออกจากเรือไปทั้งหมด ทำให้เจ้าของเรือไทยที่เป็นหุ้นส่วนในธุรกิจประมงอยู่ด้วยได้รับความเดือดร้อน ทั้ง ๆ ที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับปัญหาส่วนตัวที่เกิดขึ้น ดังนั้น เจ้าของเรือจึงได้ร้องขอต่อทางการไทยโดยผ่านสถานกงสุลไทยในประเทศโอมาน ที่มีอาณาเขตดูแลครอบคลุมถึงประเทศเยเมนด้วย เพื่อให้ความช่วยเหลือนำเรือและสินค้าสัตว์น้ำคืนมา แต่ได้รับคำตอบจากเอกอัครราชทูตไทยในขณะนั้นเป็นคำถามในทำนองว่า “เรือลำดังกล่าวชักธงชาติใด”

เมื่อทราบว่า “เรือลำนี้ชักธงปานามา” จึงกล่าวว่า “รัฐบาลไทยไม่สามารถช่วยได้” ดังนั้น เจ้าของเรือจึงต้องไปขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลปานามาแทนในฐานะรัฐเจ้าของธง



อย่างไรก็ตาม นับเป็นความโชคดีของเรือลำนี้ที่ถือสัญชาติปานามา เนื่องจากเมื่อขอความช่วยเหลือและรัฐบาลปานาได้สอบถามรายละเอียดเพิ่มเติม เช่น ชื่อเรือ เลขทะเบียนเรือ ชื่อเจ้าของเรือ และที่อยู่ที่ติดต่อ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับการจับกุมแล้ว ก็ได้รับแจ้งว่า “ขอเวลา ๗ วัน” จากนั้นรัฐบาลปานามาโดยกระทรวงการต่างประเทศ ก็ได้ส่งหนังสือไปสอบถามรัฐบาลเยเมนถึงสาเหตุในการจับกุมหรือยึดเรือสัญชาติปานามาลำดังกล่าว แต่พ้นกำหนด ๗ วันแล้วรัฐบาลเยเมนก็ยังไม่ตอบ จึงได้มีการส่งเทเล็กซ์ (Telex) ไปถามรัฐบาลปานามาอีกครั้งว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไป ซึ่งรัฐบาลปานามาก็แจ้งว่าให้รอคำตอบอีก ๓ วัน โดยรัฐบาลปานามาได้ส่งหนังสือไปสอบถามรัฐบาลเยเมนเป็นครั้งที่สองว่า “ได้พ้นกำหนดระยะเวลา ๗ วันแล้ว ที่รัฐบาลปานามาได้ส่งหนังสือมาสอบถามเกี่ยวกับการจับกุมเรือ จึงขอให้รัฐบาลเยเมนเร่งตอบคำถามนั้นด้วย” และเมื่อครบกำหนด ๓ วัน และยังไม่มีคำตอบจากรัฐบาลเยเมนแต่อย่างใด เจ้าของเรือจึงได้ติดต่อไปยังรัฐบาลปานามา ซึ่งในครั้งนี้รัฐบาลปานามาได้สอบถามว่า “เจ้าของเรือพร้อมที่จะฟ้องคดีต่อศาลทะเลระหว่างประเทศหรือไม่” (ประเทศปานามาเป็นภาคีอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงได้สิทธิในการนำคดีขึ้นสู่ศาล) ซึ่งก็ได้ตอบไปว่า “เราพร้อม”

จากข้อมูลที่รัฐบาลปานามาได้ดำเนินการดังกล่าว นอกจากจะสร้างความประทับใจให้กับผู้ที่เกี่ยวข้องแล้ว ยังนำความแปลกใจมายังผู้เขียนเป็นอย่างยิ่งด้วย ทั้งนี้ เพราะ**รัฐบาลปานามา โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศได้ลงนามมอบอำนาจให้ผู้เขียนซึ่งเป็นคนต่างชาติ (คนไทย) เป็นโจทก์แทนรัฐบาลปานามาในการฟ้องรัฐบาลเยเมนเป็นจำเลยในศาลทะเลระหว่างประเทศ** (ซึ่งผู้เขียนไม่เคยคาดคิดมาก่อนว่ารัฐบาลปานามาจะกล้าเสี่ยงกระทำเช่นนี้) โดยเจ้าของเรือได้เสียค่าใช้จ่ายไปเพียง ๑๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ สำหรับการจ้างทนายความชาวเยอรมันเป็นผู้ดำเนินการเท่านั้น

ผลของคดีก็คือ ในวันรุ่งขึ้นถัดจากวันฟ้อง นายกรัฐมนตรีของประเทศเยเมนได้โทรศัพท์ถึงผู้เขียนในฐานะของผู้จัดการเรือและโครงการ โดยขอให้ไปพบเพื่อเจรจา ซึ่งผู้เขียนได้ไปพบตามที่กำหนด โดยนายกรัฐมนตรีได้ยื่นเงื่อนไขให้มีการถอนฟ้องและให้สัญญาว่าจะไม่เรียกร้องค่าเสียหาย รวมทั้งยินยอมที่จะปล่อยเรือและคืนสินค้าที่ยึดไปให้ทั้งหมดเป็นการตอบแทน ซึ่งผู้เขียนก็ตกลงตามนั้น ในที่สุดก็ได้เรือพร้อมทั้งสินค้าคืนกลับมาทั้งหมด

เหตุการณ์ดังกล่าวข้างต้นได้สะท้อนให้เห็นข้อเท็จจริงและวิธีคิดหลายประการของต่างประเทศในการคุ้มครองคน เรือ และทรัพย์สินอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้การควบคุม ดูแล และเป็นผลประโยชน์ของรัฐตน ซึ่งผู้เขียนก็ได้แต่หวังว่ารัฐบาลไทยจะได้พิจารณานำไปเป็นแนวทางในการคุ้มครองเรือไทยและคนไทยในน่านน้ำต่างประเทศในอนาคต

ดังนั้น จากตัวอย่างทั้งสองกรณีข้างต้น จึงควรที่ประเทศไทยจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงกระบวนการหรือวิธีการจัดการให้สอดรับกับเงื่อนไขของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ โดยเร็ว เพื่อมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อไปในอนาคต

๑๑. บทสรุป

เพื่อให้การดำเนินการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลเกิดประโยชน์สูงสุดโดยเร็ว ตลอดจนการปรับปรุงกฎหมายของประเทศไทยให้สอดคล้องกับการอนุวัติการตามอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันแล้วนั้น จึงควรพิจารณาเร่งดำเนินการให้มีการจัดการการสร้างองค์ความรู้ และให้ความรู้แก่ประชาชนในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทย เร่งรัดให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ กฎเกณฑ์ และกระบวนการยุติธรรมของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่มีเอกภาพ และหน้าที่และอำนาจในการขับเคลื่อนนโยบายและยุทธศาสตร์ทางทะเลของชาติ รวมทั้งจัดตั้งหน่วยงานราชการที่มีเอกภาพในการกำกับ เร่งรัด และติดตามการอนุวัติการตามอนุสัญญาฯ ตลอดจนหน่วยงานในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเล หรือที่เรียกว่า “Coast Guard” นอกจากนี้ ควรจัดให้มีองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ในการศึกษา ค้นคว้า วิจัย และเสนอแนะในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจกรรมและกิจการทางทะเลของประเทศไทยแบบบูรณาการ (Thailand Institute of Marine Affairs: TIMA) และการกำหนดให้มีกฎหมาย มาตรการ และกระบวนการให้ความคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในทุกมิติ เพื่อรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาฯ โดยเร็ว โดยมีเป้าหมายสูงสุด (Ultimate Goal) ดังนี้

(๑) ประชาชน องค์กรเอกชน และภาคธุรกิจทั่วไป รวมทั้งส่วนราชการที่เกี่ยวข้องของไทย มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

(๒) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องมีการปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และกฎเกณฑ์เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒

(๓) ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมของไทย มีความรู้ มีการปรับปรุงกระบวนการและวิธีดำเนินการที่เกี่ยวกับผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลให้สอดคล้องกับอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ ทั้งเจ้าหน้าที่ทางปกครอง ตำรวจ อัยการ และศาล

(๔) ประเทศไทยมีคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยทะเลและผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลที่มีเอกภาพและหน้าที่และอำนาจในการกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ทางทะเลของชาติ (National Marine

Policy Committee) รวมทั้งการกำหนดให้มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงทางทะเลด้วย และมีสำนักงานที่ดูแล กำกับ และติดตามการดำเนินการตามนโยบายและแผนดังกล่าวที่เป็นเอกภาพ

(๕) ประเทศไทยมีหน่วยงานราชการที่มีเอกภาพในการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลและอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (Coast Guard) โดยการรวมหน่วยงานที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเล เช่น กองทัพเรือ (กองเรือตรวจฝั่ง) ตำรวจน้ำ กรมเจ้าท่า กรมประมง กรมศุลกากร กรมสรรพสามิต ตำรวจตรวจคนเข้าเมือง หน่วยงานด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานใหม่หน่วยงานเดียวที่มีอำนาจในการตรวจตรา ป้องกัน ปราบปราม และดำเนินการในเขตทะเลอาณาเขตและเขตต่อเนื่อง

(๖) ประเทศไทยมีองค์กรหรือสถาบันที่ทำหน้าที่ศึกษา ค้นคว้า วิจัย และเสนอแนะในเชิงนโยบายและยุทธศาสตร์การบริหารกิจกรรมและกิจการทางทะเลของประเทศไทยแบบบูรณาการ (Thailand Institute of Marine Affairs: TIMA)

(๗) ประเทศไทยมีกฎหมาย มาตรการ และกระบวนการให้ความคุ้มครองและรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลในทุกมิติ ทั้งในเขตน่านน้ำภายใน ทะเลอาณาเขต เขตต่อเนื่อง และเขตเศรษฐกิจจำเพาะของไทย รวมทั้งน่านน้ำในเขตของรัฐอื่นหรือทะเลหลวงที่ประเทศไทยมีสิทธิในการใช้ประโยชน์

นับตั้งแต่วันที่ประเทศไทยลงนามรับรองในอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๒๕ ซึ่งผ่านมานานกว่า ๓ ทศวรรษ หรือนับจากวันที่ ๑๕ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่ประเทศไทยได้ยื่นสัตยาบันสาร และวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๔ ที่อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ มีผลบังคับใช้กับประเทศไทย จนถึงปัจจุบัน ซึ่งผ่านมานานกว่า ๗ ปี รัฐบาลและหน่วยงานราชการไทยที่มีหน้าที่และอำนาจ รวมทั้งความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมทางทะเลแทบจะมิได้มีการขับเคลื่อนการดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกรณี ทั้งในระดับนโยบายและการขับเคลื่อนในเชิงปฏิบัติ โดยเฉพาะการอนุวัติการกฎหมายภายในที่เกี่ยวข้องกับ กิจกรรมการใช้ทะเล ซึ่งมีอยู่มากกว่า ๖๐ ฉบับ ให้สอดรับกับอนุสัญญาฯ เพื่อรักษาสิทธิอธิปไตยและปกป้องผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลของไทยแต่อย่างใด ดังนั้น วันนี้จึงมีคำถามเกิดขึ้นว่า “เราจะต้องรออีกกี่ปี ประเทศไทยจึงจะรักษาผลประโยชน์แห่งชาติทางทะเลได้สมบูรณ์ และดำเนินการตามคำประกาศให้สอดรับกับพันธกรณีของอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒”.

บรรณานุกรม

ศรัณย์ เพ็ชร์พิรุณ. ๒๕๔๙. สมุทรกรณี. พิมพ์ครั้งที่ ๑. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์. กรุงเทพฯ.
http://www.lrct.go.th/tools/?p=๓๕๐.
http://www.lrct.go.th/tools/?p=๓๕๕.
http://www.lrct.go.th/tools/?p=๓๕๙.
http://www.mfa.go.th/main/th/news๓/๖๘๘๖/๗๘๕๑๐-ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ กิตติชัยเสรี ผู้สมัครของประเทศไทย ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้พิพากษาศาลกฎหมายทะเลระหว่างประเทศ.html.
http://www.mkh.in.th/index.php?option=com_content&view=article&id=๒๗๐&Itemid=๒๑๖&lang=th.



นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย

เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย : มาตรารักษาการ[๑]

หากจะกล่าวถึงบทบัญญัติที่มีความสำคัญมากมาตราหนึ่งของพระราชบัญญัติทุกฉบับและจะขาดเสียมิได้ในโครงสร้างของตัวร่างพระราชบัญญัติที่ได้แสดงถึงผู้ที่มีบทบาทหน้าที่และอำนาจในการควบคุมหรือกำกับดูแลการใด ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ก็คือ "บทมาตรารักษาการ" โดยเป็นส่วนสำคัญของกฎหมายที่จะทำให้ทราบว่า "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ" อีกทั้งเป็นส่วนที่มีความมุ่งหมาย เพื่อให้มีรัฐมนตรีเจ้าของเรื่องที่แน่นอน" อันจะทำให้การปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ทั้งนี้ เพราะหากไม่มีบทบัญญัติในส่วนนี้แล้ว ก็จะไม่มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เนื่องจากอาจจะเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของอีกกระทรวงหนึ่ง หรืออาจจะทำให้การปฏิบัติงานเกิดความซ้ำซ้อนเพราะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงหลายกระทรวงเข้าใจว่าเป็นหน้าที่ของตนที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับเดียวกัน

นอกจากนี้ ยังมีความมุ่งหมาย **"เพื่อให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญได้"** เช่น การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมาย หรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคล ตลอดจนทำให้ **"ประชาชนสามารถติดต่อกับทางราชการเกี่ยวกับการปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง"** อีกด้วย

ทั้งนี้ หากได้พิจารณาความเป็นมาของการกำหนดให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายที่ผ่านมาแล้วจะพบว่าได้มีปรากฏอยู่ในกฎหมายไทยมาตั้งแต่แรกเริ่ม ซึ่งแนวทางการกำหนดให้มีผู้รักษาการตามกฎหมายแต่เดิมนั้นมิได้แตกต่างจากแนวทางที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันมากนัก กล่าวคือ กฎหมายจะกำหนดให้ "เสนาบดี" หรือ "รัฐมนตรีว่าการกระทรวง" คนหนึ่งเป็นผู้รักษาการให้เป็นไปตามกฎหมาย

[๑]จัดโดย กองหลักนิติบัญญัติ และสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในการสัมมนาตามโครงการฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา ครั้งที่ ๖ เรื่อง "เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย" เมื่อวันพุธที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๖.๐๐ นาฬิกา ณ โรงแรมเบอร์เคลีย์ ประตูน้ำ กรุงเทพมหานคร.

ทั้งนี้ ตามหน้าที่และอำนาจของแต่ละกระทรวงที่เกี่ยวข้อง แต่ในกรณีที่การดำเนินการตามกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของหลายกระทรวง กฎหมายจะกำหนดให้เสนาบดีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงรักษาการร่วมกัน ซึ่งที่ปรึกษาในการร่างกฎหมาย (นายเรอเน่ กียอง) ได้เคยให้ความเห็นไว้ในบันทึก เรื่อง ผู้มีอำนาจหน้าที่รักษาการตามกฎหมาย (เรื่องเสร็จที่ ๑๓๘/๒๔๙๗) ว่า **การที่กำหนดให้รัฐมนตรีคนหนึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารเพื่อดูแลให้การเป็นไปตามกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งเป็นไปตามหลัก "การแบ่งแยกการงาน" อันนำมาใช้ในการบริหารราชการแผ่นดิน** เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้ที่เหมาะสมที่สุดที่จะเป็นผู้สั่งการแก่บรรดาเจ้าหน้าที่ทั้งหลายของกระทรวงในการบริหารราชการตามกฎหมายฉบับนั้น เนื่องจากรัฐมนตรีเป็นผู้ควบคุมการบริหารราชการของเจ้าหน้าที่ภายในกระทรวงและเป็นผู้แก้ไขเมื่อมีการตีความหรือใช้กฎหมายนั้นผิดพลาดในเวลาอันสมควร **ซึ่งการมอบหมายการบริหารราชการแก่รัฐมนตรีนั้นมีผลในทางปฏิบัติ ๒ ประการ คือ ประการแรก** ทำให้รัฐมนตรีผู้นั้นมีอำนาจหน้าที่ในการสื่อสารแก่เจ้าหน้าที่ในกระทรวงเพื่อปฏิบัติการให้เป็นตามกฎหมายภายใต้ความรับผิดชอบของตนเอง และ**ประการที่สอง** เป็นการป้องกันมิให้รัฐมนตรีคนอื่น ๆ เข้ามาแทรกแซงการบริหารราชการตามกฎหมาย และเพื่อหลีกเลี่ยงการขัดแย้งในการออกคำสั่งหรือตีความกฎหมายนั้น[๒]

ด้วยความสำคัญของบทมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติดังกล่าว รวมทั้งสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน จึงได้มีแนวทางการเขียนมาตรารักษาการเพิ่มขึ้นหลายรูปแบบและมีการใช้ถ้อยคำที่ไม่สอดคล้องกัน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาวิเคราะห์ รวมทั้งกำหนดแนวทางและรูปแบบการเขียนมาตรารักษาการของร่างพระราชบัญญัติให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานด้านการร่างกฎหมาย ได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความเป็นมาและรูปแบบของมาตรารักษาการในการร่างกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติรวมทั้งรับทราบแนวทางการปฏิบัติไปในทิศทางเดียวกันตลอดจนเปิดโอกาสให้มีการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลในการพิจารณาปรับปรุง "คู่มือแบบการร่างกฎหมาย" ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อถือปฏิบัติต่อไป

กองหลักนิติบัญญัติ และสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา จึงได้จัดให้มีโครงการฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา ครั้งที่ ๖ ขึ้น เมื่อวันพุธที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๖๑ ที่ผ่านมา โดยการจัดสัมมนาในครั้งนี้ **นางพงษ์สวาท กายอรุณสุทธิ์** รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กล่าวเปิดการสัมมนา จากนั้น มีการอภิปรายและตอบข้อซักถามในหัวข้อ เรื่อง **"เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย"** ประกอบด้วย **นางกาญจนารัตน์ ลีวิโรจน์** สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและกรรมการกฤษฎีกา **นายกิตติศักดิ์ จุลสำรวล** ผู้อำนวยการกองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา **นายธิวากร ยอดชาญ** ผู้อำนวยการฝ่ายนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และ**นายอภิวัฒน์ คงชาตรี** ผู้อำนวยการฝ่ายการวิเคราะห์การร่างกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

[๒]สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, "มาตรารักษาการ", เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง "เหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย", กันยายน ๒๕๖๑, น. ๖.



รวมทั้งมีการประชุมกลุ่มย่อย (Group Discussion) เพื่อเป็นเวทีอภิปรายและระดมความคิดเห็นจากมุมมองของผู้ปฏิบัติงานด้านการร่างกฎหมายอย่างใกล้ชิด ใน ๕ หัวข้อย่อย ได้แก่ เรื่อง บันทึกหลักการและเหตุผล คำปรารภและบทจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ มาตรารักษาการ บทเฉพาะกาล และบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ

โดยการประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ เรื่อง **“มาตรารักษาการ”** นั้น **นางสาวกมลกานต์ ศรสุวรรณ** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ และ**นางสาววาทินี นุชเล็ก** นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ ฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ดำเนินรายการและเป็นวิทยากร โดยได้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ รวมทั้งอภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้าร่วมสัมมนาอย่างกว้างขวาง อันมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

นางสาวกมลกานต์ ศรสุวรรณ นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการพิเศษ ฝ่ายวิเคราะห์การร่างกฎหมาย กองหลักนิติบัญญัติ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับกรณีที่ต้องมีมาตรารักษาการ การกำหนดตำแหน่งของผู้รักษาการ รวมทั้งแนวทางและแบบของการเขียนมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติว่า **แม้ว่าโดยทั่วไปการกำหนดตำแหน่งผู้รักษาการตามกฎหมายจะกำหนดให้ “รัฐมนตรี” ซึ่งเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการ แต่ก็มีกฎหมายบางฉบับที่กำหนดให้ “บุคคลอื่น” นอกจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายด้วยเช่นกัน** ได้แก่ “ประธานวุฒิสภา” “ประธานสภาผู้แทนราษฎร” หรือ “ประธานรัฐสภา” ซึ่งเป็นบุคคลในฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แนวทางในการกำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายก็ปรากฏชัดเจนยิ่งขึ้น โดยเฉพาะบทบัญญัติมาตรา ๒๗๕ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งกำหนดให้ศาลยุติธรรมมีหน่วยธุรการของศาลยุติธรรมที่เป็นอิสระ โดยมีเลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรมเป็นผู้บังคับบัญชาขึ้นตรงต่อประธานศาลฎีกา รัฐสภาจึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งศาลและวิธีพิจารณาความในศาล โดยกำหนดให้ “ประธานศาลฎีกา” เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอด และต่อมาก็ได้มีกฎหมายอีกหลายฉบับที่กำหนดให้บุคคลอื่นนอกจากรัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่อยู่ในความควบคุมดูแลของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านั้น เช่น ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ กำหนดให้ประธานรัฐสภาเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้ประธานศาลปกครองสูงสุดเป็นผู้รักษาการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๕๒ กำหนดให้ประธานกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้รักษาการ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ กำหนดให้ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้รักษาการ เป็นต้น

ทั้งนี้ บทบัญญัติที่กำหนดผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น นอกจากจะประกอบด้วยส่วนที่เป็นการกำหนดตำแหน่งของผู้รักษาการตามกฎหมายแล้ว **ในบางกรณีจะมีการเพิ่มเติมส่วนที่เป็นการกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดตามกฎหมายไว้ด้วย เช่น อำนาจในการออกกฎหมายลำดับรอง หรือการแต่งตั้งเจ้าพนักงาน** โดยถ้อยคำที่ใช้ในบทบัญญัติดังกล่าวจะมีความหลากหลายแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับรายละเอียดของกฎหมายแต่ละฉบับ เช่น พระราชบัญญัติภาพยนตร์และวีดิทัศน์ พ.ศ. ๒๕๕๑ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งนายทะเบียน พนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ และกำหนดกิจการอื่นหรือออกประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน” เป็นต้น

อย่างไรก็ดี **แม้ว่ามาตรารักษาการจะเป็นบทบัญญัติหลักของกฎหมายระดับพระราชบัญญัติก็ตาม แต่อาจไม่จำเป็นต้องกำหนดให้มีมาตรารักษาการในพระราชบัญญัติเสมอไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นในการใช้บังคับกฎหมายและการปฏิบัติการตามกฎหมายของพระราชบัญญัติแต่ละฉบับ กล่าวคือ**

๑. กรณีที่ต้องมีมาตรารักษาการ ได้แก่ กฎหมายที่มีลักษณะหรือความจำเป็น ดังนี้

๑.๑ กฎหมายที่ตราขึ้นใหม่ซึ่งกำหนดให้เจ้าหน้าที่ต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อให้ลุล่วงไปตามวัตถุประสงค์ในการออกกฎหมาย จำเป็นต้องกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเจ้าสังกัดรับผิดชอบในการดำเนินการหรือปฏิบัติการดังกล่าวด้วย จึงต้องกำหนดบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการ

๑.๒ กฎหมายที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเดิม โดยหลักย่อมถือว่าบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติแทนที่บทบัญญัติเดิมในกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ แต่ในกรณีที่ในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเอง มีบทบัญญัติเป็นเอกเทศซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตราผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

๑.๓ กฎหมายยกเลิกที่ตราขึ้นเพื่อยกเลิกกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่ง ถ้ามีบทบัญญัติในกฎหมายยกเลิกกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อผลแห่งการยกเลิกนั้น กฎหมายฉบับยกเลิกนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตรารักษาการ

๑.๔ ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้รัฐมนตรีสองกระทรวงร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติมีรัฐมนตรีรักษาการเพียงกระทรวงเดียว จำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีสองกระทรวงร่วมกันรักษาการด้วย

๒. กรณีที่ไม่ต้องมีมาตรารักษาการ ได้แก่ กฎหมายที่มีลักษณะหรือความจำเป็น ดังนี้

๒.๑ กฎหมายที่เป็นกฎหมายที่วางหลักทั่วไป ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติว่าด้วยผู้รักษาการอาทิ บัญญัติกำหนดสิทธิและหน้าที่ของบุคคลใดโดยไม่ได้กำหนดภาระแก่ฝ่ายบริหารที่จะต้อง

ดำเนินการอันใดเพื่อยังให้กฎหมายนั้นเกิดผลในทางปฏิบัติ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประมวลกฎหมายอาญา เป็นต้น

๒.๒ กฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไปโดยกำหนดว่า ถ้ามีกรณีที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายนั้นจะต้องตราเป็นกฎหมายเฉพาะขึ้นมาอีกฉบับหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ จะไม่มีการกำหนดมาตราว่าด้วยผู้รักษาการไว้ แต่เมื่อใดมีการตรากฎหมายเฉพาะขึ้นมาแล้ว กฎหมายเฉพาะนั้นก็ต้องระบุให้มีรัฐมนตรีรักษาการตามกฎหมายเฉพาะไว้เพื่อกำกับการตามที่กฎหมายเฉพาะบัญญัติไว้ให้เป็นไปตามกฎหมายที่บัญญัติหลักการทั่วไปนั้น

๒.๓ พระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายตามข้อ ๒.๑ และข้อ ๒.๒ ก็ไม่ต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการเช่นเดียวกัน

๒.๔ พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติหรือกฎหมายว่าด้วยเรื่องหนึ่งเรื่องใดที่ไม่มีกรณีที่จะต้องดำเนินการหรือปฏิบัติการตามกฎหมายอีกต่อไปแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องมีบทบัญญัติผู้รักษาการ เพราะเมื่อกำหนดให้ยกเลิกกฎหมายฉบับใดหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องใด กฎหมายฉบับนั้นหรือตัวบทกฎหมายในเรื่องนั้นย่อมเป็นอันใช้บังคับไม่ได้อีกต่อไป

สำหรับการพิจารณาว่าจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับใดนั้น จะต้องพิจารณาเนื้อหาของกฎหมายฉบับนั้นว่าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจบริหารของกระทรวงใด ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงหนึ่งกระทรวงใดเพียงกระทรวงเดียวเป็นผู้รักษาการเท่านั้น



อย่างไรก็ดี อาจมีกรณีพิเศษที่การใช้บังคับกฎหมายเป็นเรื่องที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจหรือความรับผิดชอบของหลายกระทรวง ในกรณีเช่นนี้ก็จำเป็นต้องบัญญัติมาตรารักษาการ โดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้องทั้งหลายร่วมกันรักษาการตามกฎหมายฉบับนั้น นอกจากนี้ ยังมีกรณีพิเศษที่มิได้กำหนดให้รัฐมนตรีเป็นผู้รักษาการ แต่กำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายและมีอำนาจดำเนินการตามกฎหมายนั้น เช่น การกำหนดให้ประธานศาลฎีกาเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๓ และตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ ได้แก่ ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ประธานกรรมการการเลือกตั้ง ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เป็นผู้รักษาการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องในความควบคุมหรือกำกับดูแลของผู้ดำรงตำแหน่งเหล่านี้

ส่วน “ตำแหน่งของมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติ” จะปรากฏอยู่ในส่วนต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ กรณี คือ

<u>กรณีแรก</u> กรณีที่พระราชบัญญัติมีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดมาตรารักษาการไว้ใน “บททั่วไป” โดยอยู่ต่อจากบทนิยามของพระราชบัญญัติและอยู่ก่อนการแบ่งหมวดหมู่

<u>กรณีที่สอง</u> กรณีที่พระราชบัญญัติไม่มีการแบ่งหมวดหมู่ ให้กำหนดไว้เป็น “มาตราสุดท้าย” ของพระราชบัญญัติ

โดย “แบบของการเขียนมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติ” นั้น ตามคู่มือแบบการร่างกฎหมาย ของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้กำหนดรูปแบบแบบไว้ดังต่อไปนี้[๓]

๑. <u>กรณีมีผู้รักษาการคนเดียว</u> มีรูปแบบการเขียนทั้งหมด ๔ แบบ ดังนี้

แบบที่ ๑

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงใดทบวงหนึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมิได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

<u>ตัวอย่างเช่น</u> พระราชบัญญัติการกลับเป็นผู้ประกันตน พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๗ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๒

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ กฎกระทรวงนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเษกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีผู้เดียว ไม่ว่าจะเป็นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง หรือรัฐมนตรีว่าการทบวงใดทบวงหนึ่งรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ การออกกฎเพื่อกำหนดรายละเอียดของกฎหมายนั้น หากมิได้มีการกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว จะไม่ต้องกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจออกกฎ เว้นแต่การให้อำนาจออกกฎเกี่ยวกับการกำหนด ลด หรือยกเว้นอัตราค่าธรรมเนียม

<u>ตัวอย่างเช่น</u> พระราชบัญญัติการจัดซื้อจัดจ้างและการบริหารพัสดุภาครัฐ พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

---

[๓] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, **คู่มือแบบการร่างกฎหมาย (Legislative Drafting Manual)**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ), กันยายน ๒๕๕๑, น. ๒๑๖-๒๑๗.



แบบที่ ๓

มาตรา .. ให้ประธาน... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารแต่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมิได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติมาตรการกำกับและติดตามจับกุมผู้หลบหนีการปล่อยชั่วคราว โดยศาล พ.ศ. ๒๕๖๐

“มาตรา ๑๐ ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๔

มาตรา .. ให้ประธาน... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารแต่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา รักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๖ ให้ประธานศาลรัฐธรรมนูญรักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ และให้มีอำนาจออกข้อกำหนด ระเบียบ และประกาศของศาล เพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

การออกข้อกำหนด ระเบียบ หรือประกาศของศาลตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามมติของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

๒. กรณีมีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป มีรูปแบบการเขียนทั้งหมด ๔ แบบ ดังนี้

แบบที่ ๑

มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมิได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติคุ้มครองการประชุมภาคีอนุสัญญาว่าด้วยการค้าระหว่างประเทศซึ่งชนิดสัตว์ป่าและพืชป่าที่ใกล้สูญพันธุ์ ครั้งที่ ๑๖ ในประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๖

“มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้”

แบบที่ ๒

> มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ โดยมิได้กำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการรักษาการตามพระราชบัญญัติให้ดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของรัฐมนตรีแต่ละคนเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติราชวิทยาลัยจุฬาภรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน”

แบบที่ ๓

> มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจหรือการออกกฎจะต้องดำเนินการร่วมกัน

ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑

“มาตรา ๕ ให้นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกระเบียบและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

ระเบียบและประกาศ เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

แบบที่ ๔

> มาตรา .. ให้นายกรัฐมนตรี/รัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง... และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง/ทบวง/ประธาน... รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจ... กับออกกฎกระทรวง... เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

รูปแบบนี้ใช้สำหรับกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินกิจการอื่นด้วย หรือกรณีกำหนดให้รัฐมนตรีกับบุคคลที่ดำรงตำแหน่งอื่นซึ่งมิใช่ฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่และอำนาจที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติ เช่น ประธานรัฐสภา ประธานศาลฎีกา ร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัติ และกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินกิจการอื่นด้วย ทั้งนี้ ในการใช้อำนาจหรือการออกกฎไม่ต้องดำเนินการร่วมกัน แต่ให้ดำเนินการเฉพาะที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจของผู้รักษาการแต่ละคนเท่านั้น



ตัวอย่างเช่น พระราชบัญญัติศาลเยาวชนและครอบครัวและวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๓

"มาตรา ๗ ให้ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

ให้ประธานศาลฎีกาและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ หรือระเบียบ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน

กฎกระทรวง ข้อบังคับ ประกาศ หรือระเบียบ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้"

จากนั้น ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้อภิปรายซักถาม และแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับวิทยากรในประเด็น "ปัญหาเกี่ยวกับการเขียนมาตรารักษาการ" ในร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งมีหลายประการ ดังนี้

ประการแรก บทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีผู้รักษาการในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ ควรนำมากำหนดไว้ใน "มาตรารักษาการ" หรือควรกำหนดไว้ใน "ส่วนท้ายของบัญชีอัตราค่าธรรมเนียม" ท้ายพระราชบัญญัติ

โดยที่แนวทางการเขียนมาตรารักษาการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ผ่านมานั้น จะกำหนดบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันไว้ใน "บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม" ท้ายพระราชบัญญัติ และถือเป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติ โดยการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ท้ายพระราชบัญญัติ เพราะอัตราค่าธรรมเนียมเป็นเรื่องที่มีรายละเอียดค่อนข้างมาก หากนำมาเขียนในแต่ละมาตราแล้วจะทำให้บทบัญญัติมีเนื้อหายาวและไม่มีความต่อเนื่อง และหากมีการแก้ไขเพิ่มเติมก็สามารถกระทำได้โดยแยกออกจากเนื้อหาในส่วนอื่น รวมทั้งเพื่อให้ผู้ใช้กฎหมายสามารถทำความเข้าใจในสาระของกฎหมายได้ดีขึ้นโดยไม่ต้องเสียเวลาทำความเข้าใจกับบทบัญญัติที่เป็นรายละเอียด ดังนั้น เมื่อบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับอัตราค่าธรรมเนียม จึงได้นำมากำหนดรวมไว้ในที่เดียวกัน เช่น พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ มีมาตรา ๖ เป็นมาตรารักษาการ ส่วนบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจของรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้ ได้กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ ดังนี้

"มาตรา ๖ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงแรงงานรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และ***ให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้*** ยกเว้นค่าธรรมเนียมและกำหนดกิจการอื่นเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้..."

อัตราค่าธรรมเนียม

(๑) ใบอนุญาต	ฉบับละ	๒๐,๐๐๐	บาท
(๒) การต่ออายุใบอนุญาต	ครั้งละ	๒๐,๐๐๐	บาท
(๓) ใบแทนใบอนุญาต	ฉบับละ	๓,๐๐๐	บาท
ฯลฯ		ฯลฯ	

ในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม จะกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงสาขาอาชีพหรือสาขา

อย่างไรก็ดี ในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๕๘ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งมีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. .... ที่ประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า การออกกฎกระทรวงเพื่อกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติอยู่แล้ว **และการบัญญัติอำนาจดังกล่าวไว้ในมาตราผู้รักษาการจะทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนตั้งแต่ต้นว่ารัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมซึ่งอยู่ตอนท้ายของร่างพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้** จึงมีมติให้นำความเกี่ยวกับการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติมากำหนดไว้ในมาตรารักษาการ ดังนี้

> “มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
>
> ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ และออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ลดหรือยกเว้นค่าธรรมเนียมกับออกประกาศกำหนดแบบบัตรประจำตัวนายทะเบียนและพนักงานเจ้าหน้าที่
>
> ***<u>การออกกฎกระทรวงตามวรรคสอง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันโดยคำนึงถึงขนาดหรือลักษณะของหอพักก็ได้</u>***
>
> กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ทั้งนี้ ต่อมาก็มีกฎหมายหลายฉบับที่ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดรายละเอียดในการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมไว้ในมาตรารักษาการ เช่น ร่างพระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติธุรกิจรักษาความปลอดภัย พ.ศ. .... รวมทั้งในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้มีการเขียนมาตรารักษาการตามแนวทางของสภานิติบัญญัติดังกล่าว เช่นกัน อาทิ ร่างพระราชบัญญัติพลังงานนิวเคลียร์ พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติสถานประกอบการเพื่อสุขภาพ พ.ศ. .... เป็นต้น

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้มีการอภิปราย สรุปได้เป็น ๔ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ใน “มาตรารักษาการ” เนื่องจากข้อความดังกล่าวเป็นการกำหนดเงื่อนไขในการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียม ไม่ใช่เรื่องการกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม จึงสมควรนำมากำหนดรวมไว้ในมาตรารักษาการซึ่งให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมจะเหมาะสมกว่า อีกทั้งยังทำให้รัฐมนตรีผู้รักษาการทราบถึงเงื่อนไขในการออกกฎกระทรวงตามที่กำหนดไว้ในมาตรการรักษาการโดยไม่ต้องไปดูบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติอีก และช่วยให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจในการออกกฎกระทรวงของฝ่ายบริหารได้โดยดูจากเงื่อนไขการออกกฎกระทรวงที่กำหนดไว้ในมาตรารักษาการ นอกจากนี้ การนำข้อความดังกล่าวไปกำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ หากต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติ



อาจทำให้เกิดปัญหาว่าจะเรียกข้อความดังกล่าวเป็น “วรรค” ของบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติได้หรือไม่

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ใน “บัญชีอัตราค่าธรรมเนียม” ท้ายพระราชบัญญัติ เนื่องจากมาตรารักษาการมีความมุ่งหมายหลักเพื่อให้ทราบว่าผู้ใดมีหน้าที่ดูแลให้มีการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย แต่การกำหนดให้การออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้เป็นเพียงการกำหนดรายละเอียดของการออกกฎกระทรวงเท่านั้น จึงสมควรนำไปกำหนดรวมไว้กับบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติจะเหมาะสมกว่า นอกจากนี้การนำข้อความดังกล่าวมากำหนดไว้ในมาตรารักษาการยังทำให้มาตรารักษาการมีเนื้อหามากขึ้นและในอนาคตอาจมีการนำเงื่อนไขในการออกกฎหมายลำดับรองอื่น ๆ มากำหนดไว้ในมาตรารักษาการด้วย อันจะทำให้มาตรารักษาการมีเนื้อหาเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ และไม่สอดคล้องกับความหมายหลักของการมีมาตรารักษาการ

แนวทางที่สาม เห็นว่า ควรกำหนดข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ “แยกเป็นอีกมาตราหนึ่งเป็นการเฉพาะ” ในลักษณะที่เป็นบททั่วไป เพื่อให้ตรงตามความประสงค์ของการมีมาตรารักษาการที่กำหนดแต่เพียงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงใดเป็นผู้มาตรารักษาการเท่านั้น การนำบทบัญญัติส่วนอื่นมากำหนดรวมไว้ในมาตรารักษาการ จะยิ่งทำให้มาตรารักษาการมีเนื้อหาเรื่องอื่นที่มากเกินสมควรและในอนาคตจะยิ่งทำให้มาตรารักษาการขยายเนื้อหาออกไปมากกว่านี้ เช่น อำนาจในการแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือการออกกฎกระทรวงในเรื่องต่าง ๆ ที่พระราชบัญญัติบางฉบับนำมาเขียนไว้ในมาตรารักษาการ

แนวทางที่สี่ เห็นว่า “ไม่ต้องกำหนด” ข้อความที่ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัติให้แตกต่างกันได้ไว้ในพระราชบัญญัติเพราะมาตรารักษาการของพระราชบัญญัติได้ให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติอยู่แล้ว ดังนั้น ในการออกกฎกระทวงกำหนดค่าธรรมเนียม รัฐมนตรีผู้รักษาการย่อมมีอำนาจกำหนดค่าธรรมเนียมแต่ละรายการให้แตกต่างกันได้เพียงแต่จะต้องไม่เกินอัตราที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายบางฉบับที่ไม่กำหนดข้อความดังกล่าวไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติและมาตรารักษาการ แต่รัฐมนตรีผู้รักษาการได้อาศัยอำนาจตามมาตรารักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมแตกต่างกัน เช่น พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ อย่างไรก็ตาม ผู้เข้าร่วมสัมมนาบางท่านมีความเห็นแย้งว่า หากไม่มีข้อความกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้ไว้ในพระราชบัญญัติ รัฐมนตรีย่อมไม่มีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้เพราะจะเป็นการออกกฎกระทรวงเกินอำนาจที่บัญญัติไว้ในกฎหมายแม่บท

ทั้งนี้ กองหลักนิติบัญญัติพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า **การกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีผู้รักษาการออกกฎกระทรวงกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมให้แตกต่างกันได้ไว้ในมาตรารักษาการของร่างพระราชบัญญัติตามแนวทางที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติกำหนดนั้น มีความหมายไม่แตกต่างจากการที่กำหนดไว้ในบัญชีอัตราค่าธรรมเนียมท้ายพระราชบัญญัติตามแนวทางการเขียนเดิมของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา** อย่างไรก็ดี เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้วางแนวทางการเขียนในเรื่องนี้เสียใหม่ และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาก็ได้ใช้แนวทางนี้ในการเขียนบทบัญญัติมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติหลายฉบับ จึงสมควรนำแนวทางการเขียนดังกล่าวมากำหนดเพิ่มเติมไว้เป็นแบบในคู่มือแบบการร่างกฎหมายต่อไป

<u>ประการที่สอง</u> กรณีร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทเฉพาะกาล แต่บทเฉพาะกาลนั้นมิได้มีเนื้อหาเป็นการกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใด ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นต้องมีมาตรารักษาการด้วยหรือไม่ หรือร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเอกเทศหรือมีบทเฉพาะกาลต้องบัญญัติให้มีมาตรการรักษาการทุกกรณีหรือไม่

โดยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้วางหลักในการบัญญัติมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า บทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมเป็นบทบัญญัติแทนที่บทบัญญัติเดิมในกฎหมายฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ แต่ในกรณีที่ในกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเองมีบทบัญญัติเป็นเอกเทศซึ่งกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดด้วย กฎหมายฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีบทบัญญัติมาตรารักษาการเช่นเดียวกัน

อย่างไรก็ดี สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้กำหนดแนวทางการกำหนดมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมไว้ว่า หากร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลแล้วจะต้องกำหนดมาตรารักษาการไว้ด้วยเสมอ โดยไม่ต้องพิจารณาว่าบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เช่น ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการศาลยุติธรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (แก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้ำประกันและจำนอง) และร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการสนับสนุนทางการเงินและการก่อการร้าย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... เป็นต้น

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้มีการอภิปราย สรุปได้เป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรกำหนดมาตรารักษาการ “เฉพาะในกรณีที่บทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดเท่านั้น” เนื่องจากวัตถุประสงค์ของการมีมาตรารักษาการ คือ การสั่งการและควบการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาล ดังนั้น หากในบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลมิได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารสั่งการและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลแล้วก็ไม่จำเป็นต้องมีมาตรารักษาการ ซึ่งสอดคล้องกับแนวทางที่ประธานกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ (นายมีชัย ฤชุพันธุ์) ได้เคยให้ไว้ในการสัมมนาเพื่อเสริมสร้างความรู้เกี่ยวกับการร่างกฎหมาย เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๘ ว่า การพิจารณาว่า

ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมจะต้องมีมาตรารักษาการหรือไม่นั้น จะต้องพิจารณาว่าบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ หากบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมกำหนดให้ฝ่ายบริหารต้องดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็ต้องมีมาตรการรักษาการด้วย

แนวทางที่สอง เห็นว่า “สมควรกำหนดมาตรารักษาการในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาล” ไม่ว่าบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่ เพราะการกำหนดบทบัญญัติเอกเทศและบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมเป็นการกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติฉบับแรก จึงจำเป็นต้องกำหนดมาตรารักษาการไว้เพื่อให้มีผู้รับผิดชอบตามกฎหมาย นอกจากนี้ การพิจารณาเนื้อหาของบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมว่าได้กำหนดหน้าที่ให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดหรือไม่นั้นอาจพิจารณายากและผู้ร่างกฎหมายแต่ละคนอาจตีความแตกต่างกัน และหากพิจารณาจากมุมมองของการตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในสภา ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทเฉพาะกาลไม่ได้กำหนดมาตรารักษาการไว้ แต่ต่อมามีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรประสงค์จะตั้งกระทู้ถามเกี่ยวกับบทเฉพาะกาลดังกล่าวอาจมีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้ตอบกระทู้ถาม และในกรณีที่จำเป็นต้องมีการตีความบทบัญญัติที่เป็นเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม หากไม่กำหนดมาตรารักษาการไว้อาจมีปัญหาว่าไม่มีรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการตีความบทบัญญัติดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่มีลักษณะเป็นการกระทบต่อสิทธิของประชาชนเพราะรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายฉบับแรกอาจปฏิเสธว่าตนไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับบทบัญญัติเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลในพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้น ดังนั้น การกำหนดมาตราการรักษาไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมทุกฉบับที่มีบทบัญญัติที่เป็นเอกเทศหรือบทเฉพาะกาลตามแนวทางของสภานิติบัญญัติแห่งชาติย่อมจะมีความรอบคอบและเป็นประโยชน์มากกว่า



ทั้งนี้ กองหลักนิติบัญญัติพิจารณาประเด็นดังกล่าวแล้วเห็นว่า การกำหนดบทบัญญัติมาตรารักษาการในกรณีที่เป็นร่างพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเดิมนั้น **ย่อมถือว่าบทบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมได้เข้าไปแทนที่บทบัญญัติเดิมในพระราชบัญญัติฉบับที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมโดยอัตโนมัติ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติที่ถูกแก้ไขเพิ่มเติมจึงไม่ต้องดำเนินการใด ๆ ตามร่างพระราชบัญญัตินั้นอีก** อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติม

มีบทเฉพาะกาลซึ่งเป็นบทบัญญัติของร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเอง ก็มีความจำเป็นต้องมีมาตรารักษาการเพื่อกำหนดผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นด้วย **ดังนั้น ในกรณีที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมมีบทเฉพาะกาล แม้ว่าบทเฉพาะกาลนั้นจะมิได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีภาระต้องดำเนินการตามกฎหมายเพิ่มขึ้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมนั้นก็สมควรต้องมีมาตรารักษาการด้วย** ในการนี้ จึงเห็นว่า การที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้วางแบบในเรื่องดังกล่าวจึงสอดคล้องกับแนวทางการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ปรากฏอยู่ในคู่มือแบบการร่างกฎหมายแล้ว แต่เพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นว่า ร่างพระราชบัญญัติฉบับแก้ไขเพิ่มเติมที่มีบทเฉพาะกาลจะต้องมีมาตรารักษาการเสมอ แม้ว่าบทเฉพาะกาลนั้นจะมิได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารมีภาระต้องดำเนินการตามกฎหมายเพิ่มขึ้นก็ตาม จึงควรนำรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวมากำหนดไว้ในคู่มือแบบการร่างกฎหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนยิ่งขึ้นต่อไป

<u>ประเด็นที่สาม</u> การตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มาตรารักษาการกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายควรเป็นอย่างไร

โดยที่ความมุ่งหมายประการหนึ่งของการกำหนดมาตรารักษาการ คือ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรสามารถตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางรัฐธรรมนูญได้ เช่น การตั้งกระทู้ถามหรือการขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นรายบุคคลซึ่งเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้ทำหน้าที่ชี้แจงและตอบข้อซักถามของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ที่จะถูกตั้งกระทู้ถามหรือถูกอภิปรายไม่ไว้วางใจ ได้แก่ นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบในการบริหารราชการแผ่นดินเรื่องนั้น ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการตั้งกระทู้ถามว่า ผู้ตั้งกระทู้ถามต้องระบุชื่อเรื่องที่จะถามพร้อมทั้งวัตถุประสงค์ว่าจะถามนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีผู้ใดด้วย รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการอภิปรายไม่ไว้วางใจก็ได้กำหนดให้นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีต้องเข้าร่วมประชุมเพื่อชี้แจงด้วยตนเอง

ด้วยเหตุนี้ ในกรณีที่กฎหมายกำหนดให้บุคคลอื่นที่ไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมาย การตรวจสอบหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญดังกล่าวย่อมไม่สามารถเกิดขึ้นได้ อันอาจส่งผลให้การดำเนินการตามกฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า การตรวจสอบและควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มาตรารักษาการกำหนดให้บุคคลอื่นซึ่งไม่ใช่ฝ่ายบริหารเป็นผู้รักษาการตามกฎหมายเป็นอย่างไร





ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้มีการอภิปราย สรุปได้เป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า สามารถตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายได้โดยการ “รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภา” ตามที่กฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจอภิปรายและเสนอข้อสังเกต คำแนะนำ หรือคำถามต่าง ๆ ไปถึงผู้รักษาการตามกฎหมายผ่านการรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีดังกล่าว

แนวทางที่สอง เห็นว่า สามารถตรวจสอบหรือควบคุมการดำเนินการตามกฎหมายผ่าน “การหารือผู้รักษาการตามกฎหมาย” โดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอาจมีหนังสือขอหารือเกี่ยวกับการดำเนินงานหรือการปฏิบัติตามกฎหมายนั้นไปยังผู้รักษาการตามกฎหมายโดยผ่านทางประธานสภาผู้แทนราษฎร และผู้รักษาการตามกฎหมายจะมีหนังสือตอบข้อหารือของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรดังกล่าวกลับมายังประธานสภาผู้แทนราษฎร

<u>ประเด็นที่สี่</u> การใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” ในมาตรารักษาการ

ปัจจุบันการเขียนมาตรารักษาการในกรณีที่กำหนดให้มีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป และกำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน มีการใช้ถ้อยคำแตกต่างกัน เช่น *“ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของตน”* *“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวงนั้น”* และ *“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน”*

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” และเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาได้มีหนังสือแจ้งเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำ “หน้าที่และอำนาจ” ในร่างกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๖๐ โดยกำหนดให้การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ใช้คำว่า *“หน้าที่และอำนาจ”* แทนคำว่า *“อำนาจหน้าที่”* ในร่างกฎหมายทุกระดับ ไม่ว่าจะเป็นระดับพระราชบัญญัติหรือกฎหมายลำดับรอง

ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า ควรใช้ถ้อยคำในส่วนที่กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนอย่างไรเพื่อให้สอดคล้องกัน และควรแก้ไขถ้อยคำในมาตรารักษาการจาก *“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน”* เป็น *“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตน”* เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือไม่

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้มีการอภิปราย สรุปได้เป็น ๓ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า ควรใช้ถ้อยคำให้สอดคล้องกับคู่มือแบบการร่างกฎหมายในหัวข้อ “มาตรารักษาการ” จนกว่าจะมีการแก้ไขปรับปรุงคู่มือดังกล่าว อย่างไรก็ดี ปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงแบบการเขียนมาตรารักษาการบางประการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงเป็นประเด็นปัญหาที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจะต้องนำมาพิจารณาเพื่อปรับปรุงคู่มือแบบการร่างกฎหมายให้ทันสมัยต่อไป

แนวทางที่สอง เห็นว่า ควรกำหนดถ้อยคำให้สอดคล้องกัน เพราะในคู่มือแบบการร่างกฎหมายก็มีการใช้ถ้อยคำที่แตกต่างกัน เช่น กรณีที่มีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไป แบบที่ ๒ ใช้ถ้อยคำว่า *“ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจและหน้าที่ของตน”* แต่แบบที่ ๔ ใช้ถ้อยคำว่า *“ทั้งนี้ เท่าที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน”* ส่วนการใช้ถ้อยคำว่า *“ทั้งนี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับราชการของกระทรวง”*

ตามร่างพระราชบัญญัติแรงงานทางทะเล พ.ศ. .... นั้น อาจเป็นเหตุผลจำเป็นเฉพาะเรื่องจึงไม่ควรนำมากำหนดเป็นแบบ เพราะคำว่า “อำนาจหน้าที่ของตน” กับ “ราชการของกระทรวง” มีความหมายแตกต่างกัน โดยคำว่า “อำนาจหน้าที่ของตน” หมายถึงอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเฉพาะ ส่วนคำว่า “ราชการของกระทรวง” หมายถึงอำนาจหน้าที่ทั้งหมดของกระทรวงนั้น ๆ

แนวทางที่สาม เห็นว่า ไม่ควรกำหนดถ้อยคำให้ผู้รักษาการแต่ละคนใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนไว้ในมาตรารักษาการ เพราะแม้จะกำหนดถ้อยคำดังกล่าวไว้ก็อาจจะเกิดปัญหาว่าผู้รักษาการไม่สามารถตกลงกันได้ว่าการดำเนินการตามกฎหมายในเรื่องใด สมควรให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการคนใด ดังนั้น จึงควรให้เป็นดุลพินิจของผู้รักษาการร่วมกันที่จะตกลงกันว่าเรื่องใดเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้รักษาการคนใด

สำหรับประเด็นปัญหาเกี่ยวกับการใช้ถ้อยคำว่า “หน้าที่และอำนาจ” แทนคำว่า “อำนาจหน้าที่” นั้น ที่ประชุมเห็นว่า **แม้กฎหมายในอดีตจะใช้คำว่า “อำนาจหน้าที่” มาโดยตลอด แต่เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เปลี่ยนไปใช้คำว่า “หน้าที่และอำนาจ” จึงสมควรแก้ไขถ้อยคำ “อำนาจหน้าที่” ในร่างกฎหมายให้เป็นคำว่า “หน้าที่และอำนาจ” เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่ในกรณีที่เป็นกฎหมายเก่าก็ควรใช้ถ้อยคำเดิมเพื่อให้ถ้อยคำในกฎหมายสอดคล้องกันทั้งฉบับ**

<u>ประเด็นที่ห้า</u> การบัญญัติมาตรารักษาการในกรณีที่มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติตั้งแต่สองคนขึ้นไป และผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน สมควรกำหนดให้ชัดเจนในมาตรารักษาการว่าผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่

เนื่องจากมาตรารักษาการของร่างพระราชบัญญัติบางฉบับที่กำหนดให้มีผู้รักษาการตั้งแต่สองคนขึ้นไปร่วมกันรักษาการตามพระราชบัญญัตินั้น นอกจากจะกำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจ





ดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และอำนาจของตนแล้ว ยังได้กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรือดำเนินการอื่นใดไว้เป็นการเฉพาะด้วย เช่น ร่างพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๑๙๖/๒๕๕๙)

> มาตรา ๕ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน
>
> **ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๑๑ และมาตรา ๑๒**
>
> **ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมไม่เกินอัตราท้ายพระราชบัญญัตินี้ ยกเว้นหรือลดค่าธรรมเนียม กำหนดพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ และกำหนดกิจการอื่น หรือออกประกาศ และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้**
>
> กฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

ดังนั้น จึงมีประเด็นปัญหาที่ต้องพิจารณาว่า สมควรกำหนดให้ชัดเจนในมาตรารักษาการว่าผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะหรือไม่

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาได้มีการอภิปราย สรุปได้เป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง เห็นว่า สมควรกำหนดให้ผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะ เนื่องจากการใช้ถ้อยคำที่กำหนดให้ผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจดำเนินการเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนนั้น ยังไม่ชัดเจนว่าผู้รักษาการคนใดมีอำนาจหรือออกกฎในเรื่องใดบ้าง จึงสมควรระบุให้ชัดเจนว่าผู้รักษาการแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะในมาตรารักษาการ ซึ่งจะทำให้การดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายมีความรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากขึ้น อย่างไรก็ดี การกำหนดบทบัญญัติในลักษณะดังกล่าวเป็นเรื่องที่มีความละเอียดอ่อน ผู้ร่างจึงต้องทราบนโยบายของฝ่ายบริหารที่ชัดเจนแน่นอน รวมทั้งต้องพิจารณาถึงภารกิจของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียดรอบคอบเสียก่อน จึงจะสามารถกำหนดบทบัญญัติดังกล่าวให้เป็นการถูกต้องเหมาะสมและไม่มีปัญหาโต้แย้งในทางปฏิบัติได้ ซึ่งกองหลักนิติบัญญัติเห็นสอดคล้องด้วยกับแนวทางนี้

แนวทางที่สอง เห็นว่า ไม่ควรกำหนดให้ผู้รักษาการคนใดคนหนึ่งหรือแต่ละคนมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎ หรืออำนาจดำเนินการอื่นไว้เป็นการเฉพาะในมาตรารักษาการ เพราะหากในอนาคตมีการแก้ไขเนื้อหาของกฎหมายแล้ว อาจจะทำให้ถ้อยคำที่กำหนดไว้มาตรารักษาการไม่สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายที่มีการแก้ไข แต่เห็นควรนำไปกำหนดไว้ในเนื้อหาของกฎหมายแต่ละมาตราที่เกี่ยวข้อง หรืออาจจะกำหนดในมาตรารักษาการโดยใช้ถ้อยคำอย่างกว้าง

<u>ประเด็นที่หก</u> การอ้างมาตรารักษาการในบทอาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับรอง

การอ้างมาตรารักษาการในบทอาศัยอำนาจของกฎหมายลำดับรอง ควรอ้างเพียงมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรองเท่านั้น หรือควรอ้างทั้งมาตรารักษาการและมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรองด้วย และในกรณีที่มาตรารักษาการกำหนดให้มีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติและมีข้อความกำหนดให้ผู้รักษาการมีอำนาจออกกฎหมายลำดับรอง แต่ไม่ได้กำหนดอำนาจในการออกระเบียบหรือกำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ซึ่งเป็นเรื่องภายในไว้ ผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติดังกล่าวจะอาศัยอำนาจตามมาตรารักษาการเพียงมาตราเดียวในการออกระเบียบหรือหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เป็นเรื่องภายในซึ่งไม่กระทบสิทธิของประชาชนได้หรือไม่

ต่อประเด็นปัญหาดังกล่าว ผู้เข้าร่วมการสัมมนาส่วนใหญ่เห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า **หลักในการอ้างบทอาศัยอำนาจในการออกกฎหมายลำดับรองจะต้องอ้างทั้งมาตรารักษาการและมาตราเฉพาะที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรองควบคู่กันเสมอ** โดย “มาตรารักษาการ” จะกำหนดให้ผู้รักษาการตามกฎหมายมีอำนาจกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ส่วน “มาตราเฉพาะ” ที่กำหนดเนื้อหาในการออกกฎหมายลำดับรอง จะกำหนดให้ออกกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศ ในเรื่องใดบ้าง เช่น ประกาศกระทรวงอุตสาหกรรม เรื่อง กำหนดแบบอาชญาบัตร แบบประทานบัตร แบบใบอนุญาต และแบบอื่น ๆ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐ พ.ศ. ๒๕๖๐

> “โดยที่เป็นการสมควรกำหนดแบบอาชญาบัตร แบบประทานบัตร แบบใบอนุญาต รวมถึงแบบอื่นใดเพื่อดำเนินการตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐
>
> **อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ และมาตรา ๓๗** แห่งพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐[๔] รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมจึงออกประกาศไว้ ดังต่อไปนี้....”

<u>กล่าวโดยสรุป</u> “การร่างกฎหมาย” (Legislative Drafting) เป็นเรื่องของการเขียนและเรียบเรียงข้อความในรูปของกฎเกณฑ์หรือข้อบังคับที่กำกับและควบคุมพฤติกรรมของบุคคลในสังคมของเจ้าหน้าที่ผู้ใช้อำนาจรัฐ[๕] **“งานร่างกฎหมาย” จึงเป็นศาสตร์ที่ผู้ร่างกฎหมาย นอกจากจะต้องมีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านนิติศาสตร์แล้ว ยังต้องอาศัยทักษะเกี่ยวกับการเขียนเพื่อเรียบเรียงข้อความให้ผู้อ่านสามารถเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมาย รวมทั้งป้องกันปัญหาในการใช้และตีความกฎหมายได้อีกด้วย**

---

[๔] **พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๖๐** มาตรา ๕ และมาตรา ๓๗ บัญญัติว่า

“**มาตรา ๕** ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของตน

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมมีอำนาจออกกฎกระทรวง ตามมาตรา ๘ มาตรา ๒๓ และมาตรา ๒๘

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจออกประกาศตามมาตรา ๒๐...”

“**มาตรา ๓๗** ขั้นตอนและระยะเวลาในการพิจารณาอนุญาต แบบอาชญาบัตร แบบประทานบัตร แบบใบอนุญาต รวมทั้งแบบอื่นใดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เป็นไปตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”.

[๕] สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา, *อ้างแล้วเชิงอรรถที่* ๒, น. ๒.



"คู่มือแบบการร่างกฎหมาย" ซึ่งเป็นเอกสารทางวิชาการเกี่ยวกับการร่างกฎหมายของประเทศไทยที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดทำขึ้น จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่งของผู้ปฏิบัติงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบด้านการยกร่างกฎหมายหรือวงงานด้านนิติบัญญัติสำหรับใช้ในการสนับสนุนการร่างกฎหมายให้มีความถูกต้อง ทั้งในด้านโครงสร้าง เนื้อหา ถ้อยคำ และรูปแบบที่มีมาตรฐานเดียวกัน อันจะทำให้กระบวนการตรวจพิจารณาร่างกฎหมายเป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้อง

อย่างไรก็ดี คู่มือแบบการร่างกฎหมายที่ใช้สนับสนุนการร่างกฎหมายดังกล่าว ได้จัดทำขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นระยะเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว แบบการร่างกฎหมายบางประการจึงมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกาลสมัยและสภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนยังมีแบบการร่างกฎหมายบางเรื่องที่ยังไม่ได้ข้อยุติ จึงมีความจำเป็นที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องต้องร่วมกันพิจารณาเพื่อปรับปรุงและกำหนดแบบกฎหมายให้ถูกต้อง เหมาะสม และแก้ไขประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้นให้มีความชัดเจน

ดังนั้น การสัมมนาตามโครงการฝึกอบรมและรับฟังความคิดเห็นเพื่อกำหนดรูปแบบการร่างกฎหมายและเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของนักกฎหมายกฤษฎีกา ที่ทางกองหลักนิติบัญญัติ ร่วมกับสถาบันพัฒนานักกฎหมายมหาชน สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้จัดขึ้นจำนวน ๕ ครั้ง โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับการกำหนดรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายในหัวข้อบันทึกหลักการและเหตุผล[๖] คำปรารภและบทจำกัดสิทธิเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ[๗]

---

[๖]โปรดดู เพลินตา ตันรังสรรค์, "สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง หลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย", **จุลนิติ**, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๓ เดือนพฤษภาคม - มิถุนายน ๒๕๖๑, น. ๖๓-๗๙.

[๗]โปรดดู เพลินตา ตันรังสรรค์, "สรุปการสัมมนาทางวิชาการ เรื่อง คำปรารภและบทจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลตามรัฐธรรมนูญ", **จุลนิติ**, ปีที่ ๑๕ ฉบับที่ ๔ เดือนกรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๖๑, น. ๖๑-๗๙.

มาตรารักษาการ บทเฉพาะกาล และบทบัญญัติเกี่ยวกับคณะกรรมการ ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา รวมถึงเรื่องเหตุผลและความจำเป็นในกระบวนการและรูปแบบการร่างกฎหมาย ในการสัมมนาครั้งนี้ **จึงเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยสร้างความรู้ความเข้าใจในความเป็นมาและรูปแบบของบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งช่วยเพิ่มทักษะในการร่างกฎหมาย**ให้แก่ผู้ปฏิบัติงานของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี รวมทั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบโดยตรงในการยกร่างกฎหมายและเกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติของประเทศได้อย่างดียิ่ง **รวมทั้งเป็นเวทีที่เปิดโอกาสให้มีการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาและอุปสรรคในเรื่องดังกล่าว เพื่อเป็นข้อมูลในการวิเคราะห์และพิจารณาปรับปรุงคู่มือแบบการร่างกฎหมายให้มีความเหมาะสม ครบถ้วนสมบูรณ์และใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการถือปฏิบัติได้อย่างถูกต้องต่อไป**.

นางสาวสายใจ เกษสุวรรณ
นิติกร สำนักกฎหมาย



ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยได้รับการบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๐/๒๕๖๑ เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๑ ซึ่งที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... ในวาระที่หนึ่ง และลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไว้พิจารณา และตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง มีจำนวน ๒๓ คน เพื่อพิจารณา โดยมีกำหนดการแปรญัตติภายใน ๑๕ วัน และที่ประชุมมีมติเห็นชอบให้คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ ชุดนี้

ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาในวาระที่สองของคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน

*ข้อมูล ณ วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๖๑.

อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ในการนี้ เพื่อให้การดำเนินการจัดสวัสดิการเป็นไปตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สาระสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

ในพระราชบัญญัตินี้

"ประชารัฐสวัสดิการ" หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

"โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ" หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

"สำนักงาน" หมายความว่า สำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง

๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๒๘)

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๓) คณะกรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

๓.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๔)

กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม" ประกอบด้วย

(๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการ

(๒) ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นรองประธานกรรมการ

(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ อธิบดีกรมบัญชีกลาง และผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๓ คน ซึ่งประธานกรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ สังคม การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ หรือด้านอื่นอันจะเป็นประโยชน์แก่การจัดประชารัฐสวัสดิการ



ทั้งนี้ กำหนดให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งรองปลัดกระทรวงการคลังคนหนึ่ง เป็นกรรมการและเลขานุการ และแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานจำนวนไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

๓.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา ๕)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีอายุไม่เกิน ๖๕ ปีบริบูรณ์

(๓) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย คนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ

(๔) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๕) ไม่เคยถูกลงโทษไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากงาน เพราะทุจริตต่อหน้าที่ หรือประพฤติชั่วอย่างร้ายแรง

(๖) ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือกรรมการหรือผู้ดำรงตำแหน่งที่รับผิดชอบในการบริหารพรรคการเมือง ที่ปรึกษาพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง

(๗) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในการจัดประชารัฐสวัสดิการ

๓.๓) วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างมาตรา ๖)

กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ทั้งนี้ เมื่อครบกำหนดตามวาระ หากยังมิได้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิขึ้นใหม่ ให้กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่ากรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่ อย่างไรก็ตาม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งพ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน ๒ วาระไม่ได้

๓.๔) กรณีการพ้นจากตำแหน่งนอกจากตามวาระ (ร่างมาตรา ๗)

นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ประธานกรรมการให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือหย่อนความสามารถ

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตาม ข้อ ๓.๒)

ในกรณีที่กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ หากยังมิได้แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนตำแหน่งที่ว่าง ทั้งนี้ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง ให้มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับเวลาที่เหลืออยู่ของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิที่ตนได้รับแต่งตั้งแทน

๓.๕) หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๘)

คณะกรรมการมีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการเกี่ยวกับประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายในครัวเรือนและค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยการสนับสนุนค่าใช้จ่ายบางส่วนที่จำเป็น ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) พิจารณาการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๓) จัดให้มีฐานข้อมูลของประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน เพื่อใช้ในการจัดประชารัฐสวัสดิการได้อย่างเหมาะสม

(๔) กำกับดูแลการบริหารจัดการ ตรวจสอบข้อมูล และติดตามการดำเนินงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดประชารัฐสวัสดิการ

(๕) ประเมินผลการดำเนินงานและความคุ้มค่าในการจัดประชารัฐสวัสดิการอย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง พร้อมทั้งรายงานผลการประเมินดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

(๖) ออกระเบียบเกี่ยวกับการรับเงิน การจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินของกองทุน

(๗) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๘) ออกประกาศ ระเบียบ หรือคำสั่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือการจัดประชารัฐสวัสดิการที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๓.๖) องค์ประชุมของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๙)

การประชุมของคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม

ประธานในที่ประชุม ในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม และถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การกำหนดเสียงชี้ขาด การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

๓.๗) การประชุมของคณะอนุกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๐)

การประชุมของคณะอนุกรรมการ ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการประชุมของคณะกรรมการ ตามข้อ ๓.๖) มาบังคับใช้โดยอนุโลม



๔) การเสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการเกี่ยวกับประชารัฐสวัสดิการ (ร่างมาตรา ๑๑)

ในการเสนอนโยบาย แผนการดำเนินงาน มาตรการหรือโครงการ ตาม ๓.๕) (๑) และการสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมตาม ๓.๕) (๒) ให้คณะกรรมการกำหนดผู้รับผิดชอบในการดำเนินงาน ประมาณการรายจ่าย และประโยชน์ที่จะได้รับ รวมทั้งวิเคราะห์ผลกระทบจากการดำเนินโครงการ เพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วย

๕) บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ (ร่างมาตรา ๑๒)

การจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ให้ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การจัดประชารัฐสวัสดิการอาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมและความจำเป็น ทั้งนี้ ให้กระทรวงการคลังออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ อย่างไรก็ตาม การออกและการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

๖) หน้าที่และอำนาจของสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๓)

กำหนดให้สำนักงานทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ รวมทั้งให้มีหน้าที่และอำนาจ ดังต่อไปนี้

(๑) ศึกษาและวิเคราะห์แนวทางในการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของคณะกรรมการ

(๒) รับเงิน จ่ายเงิน และเก็บรักษาเงินของกองทุนตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) จัดทำรายงานการเงินและการบัญชีของกองทุน

(๔) รายงานผลการดำเนินงานของกองทุนเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) ดำเนินงานของกองทุนให้เป็นไปตามประกาศ ระเบียบ คำสั่ง และมติของคณะกรรมการ

(๖) ดำเนินการและประสานงานกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดประชารัฐสวัสดิการและการดำเนินงานของกองทุน

(๗) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

๗) กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม (ร่างมาตรา ๑๔)

กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงาน เรียกว่า “กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

๗.๑) เงินและทรัพย์สินของกองทุน (ร่างมาตรา ๑๕)

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

(๑) เงินและทรัพย์สินที่โอนมาตามข้อ ๘)
(๒) เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้
(๓) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย
(๔) เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
(๕) เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ
(๖) เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับตามกฎหมายอื่น
(๗) ดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน

เงินและดอกผลของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๗.๒) การใช้จ่ายและจัดเก็บเงินของกองทุน (ร่างมาตรา ๑๖ ถึงร่างมาตรา ๑๗)

กำหนดให้เงินของกองทุนใช้จ่ายเพื่อการจัดประชารัฐสวัสดิการและกิจการดังต่อไปนี้

(๑) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(๒) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

(๓) การดำเนินงานและบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

ทั้งนี้ เงินกองทุนให้ฝากไว้ที่กระทรวงการคลัง

๗.๓) บัญชีของกองทุน (ร่างมาตรา ๑๘)

กำหนดให้สำนักงานวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีที่เหมาะสมเพื่อให้สามารถจัดทำรายงานการเงิน แสดงฐานะทางการเงิน และผลการดำเนินงานของกองทุนได้อย่างถูกต้องตามหลักการบัญชีที่รับรองทั่วไป ทั้งนี้ ปีบัญชีของกองทุนให้เป็นไปตามปีงบประมาณ

๗.๔) รายงานการเงินของกองทุน (ร่างมาตรา ๑๙)

กำหนดให้สำนักงานจัดทำรายงานการเงินของกองทุนส่งผู้สอบบัญชีภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี

๗.๕) ผู้สอบบัญชีของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๐)

กำหนดให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชีของกองทุน โดยให้ผู้สอบบัญชีของกองทุนทำรายงานการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการภายใน ๑๕๐ วันนับแต่วันสิ้นปีบัญชี ทั้งนี้ กำหนดให้คณะกรรมการนำส่งรายงานการเงินพร้อมด้วยรายงานการสอบบัญชีของผู้สอบบัญชีต่อกระทรวงการคลังภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้สอบบัญชี

๗.๖) การตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๑)

กำหนดให้สำนักงานจัดให้มีระบบการตรวจสอบภายในเพื่อตรวจสอบการดำเนินงานของกองทุน โดยให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานและหลักเกณฑ์ที่กระทรวงการคลังกำหนด



๗.๗) การยุบเลิกกองทุน (ร่างมาตรา ๒๒)

ในกรณีที่ไม่มีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของกองทุนอีกต่อไป ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้มีการยุบเลิกกองทุน ทั้งนี้ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย ให้กองทุนยุบเลิกเมื่อพ้นกำหนด ๓๐ วันนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีมีมติ

๗.๘) การตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชีของกองทุน (ร่างมาตรา ๒๓)

เมื่อยุบเลิกกองทุนแล้ว ให้ปลัดกระทรวงการคลังแต่งตั้งผู้ชำระบัญชีเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและชำระบัญชี รวมทั้งการโอนหรือจำหน่ายทรัพย์สินที่ยังคงเหลืออยู่ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ทั้งนี้ เงินหรือทรัพย์สินที่เหลือหลังจากการชำระบัญชีให้นำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

๘) การจัดการเกี่ยวกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก (ร่างมาตรา ๒๔)

กำหนดให้โอนบรรดาเงิน ทรัพย์สิน สิทธิ หนี้สิน และภาระผูกพัน ที่เกี่ยวเนื่องกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ในสำนักงานปลัดกระทรวง กระทรวงการคลัง ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๐ ไปเป็นของกองทุนตามพระราชบัญญัตินี้

๙) คณะกรรมการในวาระเริ่มแรก (ร่างมาตรา ๒๕)

ในวาระเริ่มแรก ให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการตามข้อ ๓.๑) (๑) (๒) (๓) และวรรคสอง เพื่อปฏิบัติหน้าที่เท่าที่จำเป็นไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามข้อ ๓.๑) (๔)

๑๐) การจัดการเกี่ยวกับโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ (ร่างมาตรา ๒๖)

กำหนดให้โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๖๐ และวันที่ ๒๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๑ และการจัดประชารัฐสวัสดิการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบและดำเนินการอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ถือว่าเป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วตามข้อ ๓.๕) (๑)

๑๑) การออกประกาศหรือระเบียบ (ร่างมาตรา ๒๗)

การออกประกาศหรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อให้มีผลใช้บังคับภายใน ๙๐ วันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ ให้นำข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนประชารัฐเพื่อเศรษฐกิจฐานราก ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ มาใช้บังคับแก่กองทุนตามพระราชบัญญัตินี้โดยอนุโลม เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีประกาศหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ๑



“Educating the mind without educating the heart is NO education at all.”

Aristotle

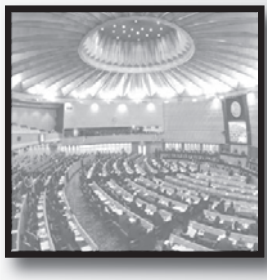
“ให้ความรู้แก่สมอง โดยที่หัวใจปราศจากการเรียนรู้ มีค่าเท่ากับการไม่ได้เรียนรู้อะไรเลย”

อริสโตเติล

(นักปรัชญาชาวกรีก)



นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย



► พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๒ กันยายน พ.ศ. ๒๕๖๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๖๘ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา เพื่อให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้

สาระสำคัญโดยสรุป

๑) ให้ยกเลิกกฎหมาย ดังนี้ (มาตรา ๓)

(๑) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

(๒) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๕๗/๒๕๕๗ เรื่อง ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบางฉบับมีผลบังคับใช้ต่อไป ลงวันที่ ๗ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๗ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา

๒) บทนิยาม (มาตรา ๔)

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการการเลือกตั้งด้วย

“สำนักงาน” หมายความว่า สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“เลขาธิการ” หมายความว่า เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า พนักงานหรือลูกจ้างของสำนักงาน และให้หมายความรวมถึงข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการ กรรมการ หรือผู้อำนวยการการเลือก แต่งตั้งหรือมอบหมายให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย

“ผู้สมัคร” หมายความว่า ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

“วันเลือก” หมายความว่า วันที่คณะกรรมการประกาศกำหนดให้เป็นวันเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ แล้วแต่กรณี

“ผู้อำนวยการการเลือก” หมายความว่า ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ แล้วแต่กรณี

“สถานที่เลือก” หมายความว่า สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกกำหนดให้เป็นสถานที่เลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศ แล้วแต่กรณี

“จังหวัด” หมายความรวมถึงกรุงเทพมหานครด้วย

“อำเภอ” หมายความรวมถึงเขตด้วย

“ศาลากลางจังหวัด” หมายความรวมถึงศาลาว่าการกรุงเทพมหานครด้วย

“ที่ว่าการอำเภอ” หมายความรวมถึงสำนักงานเขตด้วย

“ผู้สูงอายุ” หมายความว่า ผู้มีอายุตั้งแต่หกสิบปีขึ้นไป

๓) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้ **“ประธานกรรมการการเลือกตั้ง”** รักษาการตามกฎหมายนี้ และกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจวางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการอื่นใดที่จำเป็นได้เท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งหรือที่มิได้มีบัญญัติไว้แล้วเป็นการเฉพาะในกฎหมายนี้ (มาตรา ๖ และมาตรา ๙)

๔) ผู้สมัครและการสมัครรับเลือก (หมวด ๑, มาตรา ๑๐ ถึงมาตรา ๒๓)

๔.๑) การแบ่งกลุ่มในการสมัคร

กฎหมายได้กำหนดให้ **“วุฒิสภา”** ประกอบด้วย**สมาชิกจำนวน ๒๐๐ คน** ซึ่งมาจากการเลือกกันเองของบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม ดังต่อไปนี้

(๑) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๒) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๓) กลุ่มการศึกษา อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๔) กลุ่มการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นแพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๕) กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๖) กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ประมง หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๗) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงานหรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๘) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๙) กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๐) กลุ่มผู้ประกอบกิจการอื่นนอกจากกิจการตาม (๙)

(๑๑) กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงานโรงแรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๒) กลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๓) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๔) กลุ่มสตรี

(๑๕) กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

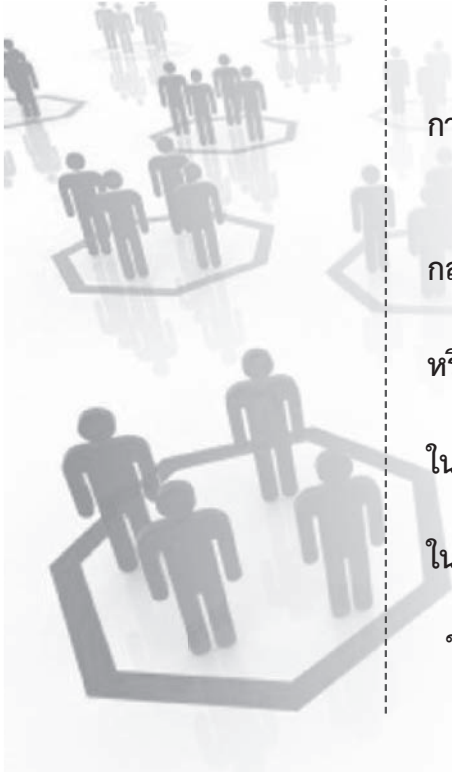
(๑๖) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๗) กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๘) กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๙) กลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๒๐) กลุ่มอื่น ๆ (มาตรา ๑๑)



๔.๒) การสมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภา

กฎหมายกำหนด**ให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกา** โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศราชกิจจานุเบกษาเพื่อกำหนดวันรับสมัครรับเลือก และวันเลือกในระดับอำเภอ[๑] ระดับจังหวัด และระดับประเทศ **ซึ่งในการกำหนดวันเลือกในแต่ละระดับนั้นต้องกำหนดเป็นวันเดียวกันทั่วราชอาณาจักร โดยผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๓[๒] และมาตรา ๑๔[๓]** พร้อมกับต้องยื่นใบสมัครด้วยตนเอง และมีสิทธิสมัครได้เพียงกลุ่มเดียวและอำเภอเดียว ซึ่งเมื่อได้ยื่นใบสมัครแล้วก็จะถอนการสมัครมิได้ (มาตรา ๑๒ และมาตรา ๑๕)

---

[๑] การเลือกในระดับอำเภอให้กระทำได้ แม้จะไม่มีผู้สมัครครบทั้ง ๒๐ กลุ่มก็ตาม.

[๒] **มาตรา ๑๓ ผู้สมัครต้องมีคุณสมบัติ** ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด

(๒) มีอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบปีในวันสมัครรับเลือก

(๓) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ หรือทำงานในด้านที่สมัครไม่น้อยกว่าสิบปี

(๔) ผู้สมัครต้องมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้ด้วย

(ก) เป็นบุคคลซึ่งเกิดในอำเภอที่สมัครรับเลือก

(ข) มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(ค) ทำงานอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกมาแล้วเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(ง) เคยทำงานหรือเคยมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือก แล้วแต่กรณี เป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปี

(จ) เคยศึกษาในสถานศึกษาที่ตั้งอยู่ในอำเภอที่สมัครรับเลือกเป็นเวลาติดต่อกันไม่น้อยกว่าสองปีการศึกษา

ความใน (๓) ไม่ใช้บังคับแก่สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ และกลุ่มอัตลักษณ์อื่น ซึ่งสมัครในกลุ่มตามมาตรา ๑๑ (๑๔) และ (๑๕)

[๓] **มาตรา ๑๔ ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม** ดังต่อไปนี้

(๑) ติดยาเสพติดให้โทษ

(๒) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๓) เป็นเจ้าของหรือผู้ถือหุ้นในกิจการหนังสือพิมพ์หรือสื่อมวลชนใด ๆ

(๔) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๕) อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งไม่ว่าคดีนั้นจะถึงที่สุดแล้วหรือไม่

(๖) วิกลจริตหรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ

(๗) อยู่ระหว่างถูกระงับการใช้สิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราวหรือถูกเพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

(๘) ต้องคำพิพากษาให้จำคุกและถูกคุมขังอยู่โดยหมายของศาล

(๙) เคยได้รับโทษจำคุกโดยได้พ้นโทษมายังไม่ถึงสิบปีนับถึงวันเลือกในระดับอำเภอ เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๑๐) เคยถูกสั่งให้พ้นจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจเพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ

(๑๑) เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลอันถึงที่สุดให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติ หรือเคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดให้ลงโทษจำคุกเพราะกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๑๒) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยความผิดของพนักงานในองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ หรือความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่กระทำโดยทุจริตตามประมวลกฎหมายอาญา ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยการกู้ยืมเงินที่เป็นการฉ้อโกงประชาชนกฎหมายว่าด้วยยาเสพติดในความผิดฐานเป็นผู้ผลิต นำเข้า ส่งออก หรือผู้ค้า กฎหมายว่าด้วยการพนันในความผิดฐานเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการค้ามนุษย์ หรือกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินในความผิดฐานฟอกเงิน

ทั้งนี้ ในกรณีมีเหตุจำเป็นเฉพาะพื้นที่ทำให้ไม่สามารถดำเนินการรับสมัครภายในระยะเวลาหรือในวันที่กำหนดเพราะเหตุจลาจล อุทกภัย อัคคีภัย เหตุสุดวิสัย หรือเหตุจำเป็นอื่นใด **ให้คณะกรรมการมีอำนาจประกาศกำหนดให้ดำเนินการรับสมัครโดยวิธีการอื่น หรือจะกำหนดวันรับสมัครเพิ่มเติมก็ได้** (มาตรา ๑๗)

๔.๓) บทต้องห้ามในการเปิดเผยรายชื่อผู้สมัครและจำนวนผู้สมัครในแต่ละกลุ่ม

กฎหมายกำหนด**ห้ามมิให้คณะกรรมการหรือพนักงานเจ้าหน้าที่เปิดเผยรายชื่อผู้สมัครและจำนวนผู้สมัครในแต่ละกลุ่มจนกว่าจะพ้นระยะเวลารับสมัคร** เว้นแต่เป็นการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับผู้สมัคร ไม่ว่าจะเป็นการตรวจสอบภายในสำนักงานหรือมอบหมายให้หน่วยงานอื่นของรัฐเป็นผู้ตรวจสอบ **แต่ไม่ว่าในกรณีใด ห้ามมิให้เปิดเผยหรือทำด้วยประการใด ๆ ให้บุคคลอื่นซึ่งไม่มีหน้าที่ตรวจสอบดังกล่าวล่วงรู้รายชื่อหรือจำนวนผู้สมัครในแต่ละกลุ่มจนกว่าจะพ้นระยะเวลารับสมัคร** (มาตรา ๑๘)

---

(๑๓) เคยต้องคำพิพากษาอันถึงที่สุดว่ากระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกตั้ง

(๑๔) อยู่ในระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

(๑๕) เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ

(๑๖) เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ

(๑๗) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่ามีการเสนอ การแปรญัตติ หรือการกระทำด้วยประการใด ๆ ที่มีผลให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือกรรมาธิการมีส่วนไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมในการใช้งบประมาณรายจ่าย

(๑๘) เคยพ้นจากตำแหน่งเพราะศาลฎีกาหรือศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ หรือจงใจปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง

(๑๙) เป็นข้าราชการ

(๒๐) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(๒๑) เป็นสมาชิกพรรคการเมือง

(๒๒) เป็นหรือเคยเป็นผู้ดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง เว้นแต่ได้พ้นจากการดำรงตำแหน่งในพรรคการเมืองมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(๒๓) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(๒๔) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก

(๒๕) เป็นบุพการี คู่สมรส หรือบุตรของผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ผู้สมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาในคราวเดียวกัน หรือผู้ดำรงตำแหน่งใดในศาลรัฐธรรมนูญหรือองค์กรอิสระ

(๒๖) เคยเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ.

๔.๔) การไม่รับสมัคร หรือการลบชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร

ในกรณีที่ความปรากฏต่อผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ ไม่ว่าด้วยเหตุใดว่าผู้สมัครผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามหรือสมัครมากกว่า ๑ กลุ่มหรือ ๑ อำเภอ หรือแสดงข้อมูลในใบสมัครหรือเอกสารหรือหลักฐานประกอบการสมัครอันเป็นเท็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอสั่งไม่รับสมัคร **ในกรณีที่รับสมัครไว้แล้ว** ให้การสมัครของผู้นั้นเป็นโมฆะ และให้ผู้อำนวยการการเลือกซึ่งพบเห็นดังกล่าวสั่งลบชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัคร[๕] แล้วรายงานให้คณะกรรมการทราบ **แต่ในกรณีที่ความดังกล่าวปรากฏขึ้นในระหว่างการดำเนินการเลือกไม่ว่าระดับใดก่อนประกาศผลการเลือก** ให้ถือว่าผู้สมัครผู้นั้นกระทำการเพื่อให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวเป็นเวลาไม่เกิน ๑ ปี ส่วนการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนดตามที่เห็นสมควร โดยคำสั่งและการกำหนดของคณะกรรมการการเลือกตั้งให้เป็นที่สุด และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งแล้ว กฎหมายให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น (มาตรา ๒๐)

๔.๕) สิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลฎีกากรณีการไม่รับสมัครหรือสั่งลบชื่อออกจากบัญชีผู้สมัคร

(๑) ระดับอำเภอ ในกรณีที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอสั่งไม่รับสมัครผู้ใดหรือสั่งลบชื่อผู้สมัครผู้ใด **ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลฎีกาภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครหรือวันที่ผู้อำนวยการการเลือกสั่งลบชื่อ** แล้วแต่กรณี โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่า ๑ วัน ซึ่งเมื่อถึงวันเลือก ถ้าศาลฎีกายังมิได้วินิจฉัยให้ดำเนินการเลือกต่อไป โดยให้ถือว่ามีผู้สมัครเพียงเท่าที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอประกาศ ในกรณีเช่นนี้ คำวินิจฉัยของศาลฎีกาไม่มีผลกระทบต่อการเลือกที่ดำเนินการไปแล้ว (มาตรา ๒๒)

(๒) ระดับจังหวัดหรือระดับประเทศ ในกรณีที่ผู้สมัครซึ่งถูกลบชื่อออกจากบัญชีรายชื่อผู้สมัครก่อนการดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดหรือระดับประเทศ **ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลฎีกาภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ผู้อำนวยการการเลือกสั่งลบชื่อ** โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่า ๑ วัน

[๕] โดยผู้ถูกลบชื่อนั้นจะไม่มีสิทธิเลือกและไม่มีสิทธิได้รับเลือก แต่ไม่มีผลกระทบต่อการรับสมัครหรือการเลือกที่ได้ดำเนินการไปแล้ว.

ซึ่งเมื่อถึงวันเลือก ถ้าศาลฎีกายังมิได้วินิจฉัยให้ดำเนินการเลือกต่อไป โดยให้ถือว่ามีผู้สมัครเพียงเท่าที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอประกาศ ในกรณีเช่นนี้ คำวินิจฉัยของศาลฎีกาไม่มีผลกระทบต่อการเลือกที่ดำเนินการไปแล้ว (มาตรา ๒๓)

๔.๖) การประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัคร

กฎหมายกำหนดให้ภายใน ๕ วันนับแต่วันสิ้นสุดระยะเวลารับสมัคร ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอประกาศบัญชีรายชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามแยกเป็นรายกลุ่มทุกกลุ่มในเขตอำเภอ โดยอย่างน้อยต้องระบุอาชีพและอายุของผู้สมัครเพื่อให้ประชาชนทราบเป็นการทั่วไป และให้ประกาศไว้ ณ สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัด ศาลากลางจังหวัด และที่ว่าการอำเภอด้วย (มาตรา ๒๑)

๕) ผู้ดำเนินการเกี่ยวกับการเลือก (หมวด ๒, มาตรา ๒๔ ถึงมาตรา ๓๒)

๕.๑) คณะกรรมการระดับประเทศ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับอำเภอ

ในการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้มี **“คณะกรรมการระดับประเทศ” “คณะกรรมการระดับจังหวัด”และ “คณะกรรมการระดับอำเภอ”** เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือการปฏิบัติงาน แนะนำอำนวยความสะดวก และรายงานปัญหาหรืออุปสรรคเกี่ยวกับการเลือกสมาชิกวุฒิสภาต่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังต่อไปนี้

(๑) คณะกรรมการระดับประเทศ โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะกรรมการระดับประเทศ

(๒) คณะกรรมการระดับจังหวัด ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดสำหรับจังหวัดอื่น และปลัดกรุงเทพมหานครสำหรับกรุงเทพมหานคร **เป็นประธาน** หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดหรือบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐ จำนวน ๓ คน **เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง** ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตจังหวัดซึ่งมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมิได้เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือเป็นผู้สมัคร หรือมีบุพการี บุตร คู่สมรส หรือญาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกในเขตจังหวัดนั้น จำนวน ๒ คน **เป็นกรรมการ** และให้ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัด **เป็นกรรมการและเลขานุการ**

(๓) คณะกรรมการระดับอำเภอ ประกอบด้วย นายอำเภอ **เป็นประธาน** หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ จำนวน ๓ คน **เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง** ผู้ทรงคุณวุฒิในเขตอำเภอซึ่งมิได้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐและมิได้เป็นสมาชิกหรือเจ้าหน้าที่ของพรรคการเมือง หรือเป็นผู้สมัคร หรือมีบุพการี บุตร คู่สมรส หรือญาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกในเขตอำเภอนั้น จำนวน ๒ คน **เป็นกรรมการ**



และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานหรือข้าราชการประจำอำเภอซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้ง **เป็นกรรมการและเลขานุการ**

ผู้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งหรือหัวหน้าส่วนราชการหรือบุคลากรในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐตาม (๒) หรือ (๓) แล้วแต่กรณี ต้องไม่เป็นผู้มีบุพการี บุตร คู่สมรส หรือญาติ เป็นผู้สมัครรับเลือกในเขตจังหวัดหรืออำเภอนั้น โดยในกรณีที่ความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่า กรรมการตาม (๒) หรือ (๓) ผู้ใดมีกรณีดังกล่าวหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะทำให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งอื่นหรือบุคคลอื่นเป็นกรรมการแทนได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๒๔)

๕.๒ ผู้อำนวยการการเลือก

กำหนดให้มีผู้อำนวยการการเลือก โดยให้เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้งเป็น**ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ** ผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเป็น**ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด** และให้เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งหรือข้าราชการประจำอำเภอซึ่งผู้อำนวยการการเลือกตั้งประจำจังหวัดแต่งตั้งเป็น**ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ** โดยในการดำเนินการให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาระดับอำเภอนั้น กฎหมายกำหนด**ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอมีหน้าที่และอำนาจ**จัดให้มีสถานที่รับสมัครและสถานที่เลือกในเขตอำเภอ จัดให้มีการรับสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัคร จัดทำบัญชีรายชื่อผู้สมัคร จัดทำเอกสารหรือข้อมูลแนะนำตัวของผู้สมัคร ควบคุมการเลือก การนับคะแนน และการรายงานผลการนับคะแนน ประกาศรายชื่อผู้ได้รับเลือกในระดับอำเภอ และส่งบัญชีรายชื่อของผู้ได้รับเลือกพร้อมทั้งเอกสารหรือข้อมูลไปยังผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด รวมทั้งบันทึกภาพและเสียงของกระบวนการเลือกไว้เป็นหลักฐาน และกฎหมายก็ได้กำหนด**ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดและผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ มีหน้าที่และอำนาจเช่นเดียวกับผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ** เว้นแต่ในเรื่องจัดให้มีการรับสมัคร ตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้สมัครที่เป็นหน้าที่และอำนาจของผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอโดยเฉพาะ (มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐)

๕.๓) บทต้องห้ามในการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่

กฎหมายได้กำหนดห้ามมิให้กรรมการการเลือกตั้ง เลขาธิการคณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการเลือกตั้ง ประธานและกรรมการในคณะกรรมการระดับจังหวัดหรือในคณะกรรมการระดับอำเภอ ผู้อำนวยการการเลือก หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ หลีกเลี่ยงไม่ปฏิบัติตามหน้าที่

ทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำการอื่นใดอันเป็นการขัดขวางมิให้การเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้ง คณะกรรมการระดับจังหวัด คณะกรรมการระดับอำเภอ ผู้อำนวยการการเลือก หรือคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตามกฎหมายนี้ แต่หากบุคคลดังกล่าวซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ หรือกฎหมาย ระเบียบ ประกาศ หรือคำสั่งของคณะกรรมการ หรือปฏิบัติตามคำสั่งของศาลอันเกี่ยวกับการเลือกตั้ง ได้กระทำโดยสุจริต ย่อมได้รับความคุ้มครองไม่ต้องรับผิดทั้งทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางปกครอง (มาตรา ๓๒)

๖) การเลือก (หมวด ๓, มาตรา ๓๓ ถึงมาตรา ๕๗)

๖.๑) กระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภา

กฎหมายได้กำหนดให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภานั้น**ให้ใช้วิธีลงคะแนนลับ**ตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ ซึ่งผู้สมัครอาจแนะนำตัวได้ตามวิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด ซึ่งวิธีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบ่งออกเป็น ๓ ลำดับด้วยกัน ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัดและระดับประเทศ ดังนี้

ก. การเลือกระดับอำเภอ (มาตรา ๔๐)

เมื่อผู้สมัครมาครบหรือพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจัดให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอกำหนด โดย**ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้** เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนของกลุ่มนั้นโดยเปิดเผย **ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ ๑ - ๕ เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม** โดยในกรณีที่กลุ่มใดมีผู้สมัครไม่เกิน ๕ คน หรือมีผู้มารายงานตัวไม่เกิน ๕ คน ให้ผู้สมัครกลุ่มนั้นไม่ต้องดำเนินการเลือกกันเอง โดยให้ถือว่าผู้สมัครทุกคนซึ่งมารายงานตัวในกลุ่มนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น

หลังจากนั้น ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน ๔ สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากันเว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด **และในแต่ละสายต้องมีกลุ่มไม่เกิน ๕ กลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ กลุ่ม โดยให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละ ๑ คน ในชั้นนี้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้**



ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย **ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ๑ - ๓ ของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้น** แล้วให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลภายในวันถัดจากวันเลือกระดับอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป

ข. การเลือกระดับจังหวัด (มาตรา ๔๑)

เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอมาครบหรือพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดกำหนด **โดยให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้** เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดดำเนินการให้มีการนับคะแนนของกลุ่มนั้นโดยเปิดเผย **ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ ๑ - ๕ เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม** โดยในกรณีที่กลุ่มใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันแล้วไม่เกิน ๕ คน หรือมีผู้มารายงานตัวไม่เกิน ๕ คน ให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอกลุ่มนั้นไม่ต้องดำเนินการเลือกกันเอง โดยให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทุกคนซึ่งมารายงานตัวในกลุ่มนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นสำหรับกลุ่มนั้น

หลังจากนั้น ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน ๔ สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และ**ในแต่ละสายต้องมีกลุ่มไม่เกิน ๕ กลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ กลุ่ม โดยให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละ ๑ คน ในชั้นนี้ ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้**

ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดดำเนินการให้มีการนับคะแนนโดยเปิดเผย **ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ๑ – ๒ ของแต่ละกลุ่มเป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น** เพื่อให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกดังกล่าว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลภายในวันถัดจากวันเลือกระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป

ค. การเลือกระดับประเทศ (มาตรา ๔๒)

เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดมาครบหรือพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศกำหนด

โดย**ให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดแต่ละกลุ่มลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันได้ไม่เกิน ๑๐ คน** โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้ เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มนั้นโดยเปิดเผย **ให้ผู้ซึ่งได้คะแนนสูงสุดเรียงตามลำดับ ๑ – ๔๐ เป็นผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่ม**

หลังจากนั้น ให้จัดให้มีการแบ่งสายออกเป็นสายไม่เกิน ๔ สาย แต่ละสายประกอบด้วยจำนวนกลุ่มเท่ากัน เว้นแต่จะแบ่งให้เท่ากันไม่ได้ ให้แบ่งให้แต่ละสายมีจำนวนกลุ่มใกล้เคียงกันมากที่สุด และ**ในแต่ละสายต้องมีกลุ่มไม่เกิน ๕ กลุ่มแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๓ กลุ่ม โดยให้ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นของแต่ละกลุ่มเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นที่อยู่ในสายเดียวกัน โดยแต่ละคนมีสิทธิเลือกผู้สมัครในกลุ่มอื่นแต่ละกลุ่มในสายเดียวกันได้กลุ่มละไม่เกิน ๕ คน ผู้ได้รับเลือกขั้นต้นในกลุ่มเดียวกันจะเลือกกันเองหรือเลือกตนเองมิได้ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการนับคะแนนโดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ**

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานดังกล่าวแล้ว ให้รอไว้ไม่น้อยกว่า ๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ถ้าคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ให้ประกาศผลการเลือกในราชกิจจานุเบกษา **โดยให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มตั้งแต่ลำดับที่ ๑ – ๑๐ เป็นผู้ได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาจากกลุ่มนั้น** และผู้ได้รับคะแนนลำดับที่ ๑๑ – ๑๕ ของแต่ละกลุ่มอยู่ในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้น และแจ้งให้สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาทราบ

๖.๒) บทต้องห้ามในระหว่างการดำเนินการเลือก

ในระหว่างการดำเนินการเลือกห้ามผู้ใดซึ่งมิใช่ผู้สมัครเข้าไปในสถานที่เลือก เว้นแต่จะเป็นผู้ซึ่งมีหน้าที่เกี่ยวกับการเลือก หรือผู้ซึ่งได้รับอนุญาตจากกรรมการ ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ แล้วแต่กรณี และเมื่อประกาศผลการนับคะแนนแล้ว ผู้สมัครหรือผู้ได้รับเลือกขั้นต้นซึ่งไม่มีสิทธิที่จะเลือกหรือได้รับเลือกต้องออกจากสถานที่เลือก และยังได้กำหนด**ห้ามมิให้ผู้สมัครผู้ใดนำเข้าไปหรือใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ใด ๆ ที่อาจใช้เพื่อติดต่อสื่อสารหรือเพื่อบันทึกภาพหรือเสียง หรืออุปกรณ์อื่นใดตามที่คณะกรรมการกำหนดในสถานที่เลือก รวมทั้งบริเวณโดยรอบสถานที่เลือก**ตามที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ แล้วแต่กรณี กำหนด **เว้นแต่ผู้สมัครซึ่งเป็นคนพิการหรือทุพพลภาพและมีความจำเป็นต้องใช้เครื่องมือหรืออุปกรณ์ดังกล่าวเพื่อประโยชน์ในการรับรู้**



ข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกหรือการลงคะแนนโดยได้รับอนุญาตจากกรรมการ ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศ ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัด หรือผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอ แล้วแต่กรณี (มาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘)

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดห้าม**มิให้ผู้ใดกระทำการใดอันเป็นการขัดขวางหรือหน่วงเหนี่ยวมิให้ผู้มีสิทธิเลือกเข้าไป ณ สถานที่เลือกหรือมิให้ไปถึง ณ สถานที่เลือกภายในกำหนดเวลาที่จะเลือก** (มาตรา ๓๙)

๖.๓) สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลฎีกากรณีการเลือกตั้งเป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

ในกรณีที่ผู้สมัครในระดับอำเภอ หรือผู้มีสิทธิเลือกในระดับจังหวัดหรือระดับประเทศ เห็นว่าการดำเนินการเกี่ยวกับการเลือกของคณะกรรมการ ผู้อำนวยการการเลือก หรือพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย **ให้ผู้นั้นมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านต่อศาลฎีกาภายใน ๓ วันนับแต่วันที่มีการออกคำสั่ง** โดยกฎหมายกำหนดให้ศาลฎีกาดำเนินการพิจารณาและมีคำวินิจฉัยให้แล้วเสร็จก่อนวันเลือกไม่น้อยกว่า ๑ วัน ซึ่งเมื่อถึงวันเลือกถ้าศาลฎีกายังมิได้วินิจฉัยให้ดำเนินการเลือกต่อไป โดยให้ถือว่ามีผู้สมัครเพียงเท่าที่ปรากฏตามบัญชีรายชื่อผู้สมัครที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอประกาศ ในกรณีเช่นนี้ คำวินิจฉัยของศาลฎีกาไม่มีผลกระทบต่อการเลือกที่ดำเนินการไปแล้ว (มาตรา ๔๔)

๖.๔) การเลื่อนและการลบรายชื่อบุคคลออกจากบัญชีสำรอง

(๑) ในกรณีที่ตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภากลุ่มใดมีไม่ครบจำนวนไม่ว่าเพราะเหตุตำแหน่งว่างลง หรือด้วยเหตุอื่นใดอันมิใช่เพราะเหตุถึงคราวออกตามอายุของวุฒิสภา **ให้ประธานวุฒิสภาประกาศในราชกิจจานุเบกษาเลื่อนบุคคลในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้นขึ้นดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแทนตามลำดับ** และให้ผู้นั้นอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ ในระหว่างที่บุคคลดังกล่าวยังมิได้เข้ารับตำแหน่ง ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ **แต่ในกรณีไม่มีบุคคลในบัญชีสำรองของกลุ่มนั้นเหลืออยู่ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้ประธานวุฒิสภาจับสลากว่าจะเลื่อนบุคคลในบัญชีสำรองในกลุ่มอื่นใดที่ยังมีผู้อยู่ในบัญชีสำรองเหลืออยู่** แล้วดำเนินการเลื่อนบุคคลนั้นขึ้นดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแทน การจับสลากดังกล่าวให้มีผลเฉพาะการเลื่อนครั้งนั้น **และหากทุกกลุ่มไม่มีรายชื่อบุคคลในบัญชีสำรองเหลืออยู่สำหรับการเลื่อนบุคคลขึ้นดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาแทนอีก** ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่ แต่ในกรณีที่มีสมาชิกวุฒิสภาเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมดและอายุของวุฒิสภาเหลืออยู่เกิน ๑ ปี ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่วุฒิสภามีสมาชิกเหลืออยู่ไม่ถึงกึ่งหนึ่ง ในกรณีเช่นว่านี้ ให้ผู้ได้รับเลือกดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่ (มาตรา ๔๕)



๒) ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งลบรายชื่อของบุคคลออกจากบัญชีสำรอง **เมื่อตาย ลาออก ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้าม หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลในบัญชีสำรองกลุ่มใดกระทำการใดหรือรู้เห็นเป็นใจด้วยกับการกระทำใดของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม หรือศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าเป็นผู้กระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือก** (มาตรา ๔๖)

๖.๕) สิทธิของคณะกรรมการการเลือกตั้งในการยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งได้ ในกรณีมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลในบัญชีสำรองกลุ่มใดกระทำการใดหรือรู้เห็นเป็นใจด้วยกับการกระทำใดของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม และในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลในบัญชีสำรองผู้ใดลาออกโดยเจตนาเพื่อให้บุคคลในลำดับถัดลงไปได้รับเลื่อนขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภา หรือมีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลในลำดับถัดไปหรือบุคคลอื่นใดได้ให้ หรือสัญญาว่าจะให้ทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดแก่สมาชิกวุฒิสภาหรือบุคคลในบัญชีสำรองเพื่อลาออก (มาตรา ๔๗)

๗) การควบคุมการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม (หมวด ๔, มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๓)

กฎหมายได้กำหนดให้มีกระบวนการควบคุมตรวจสอบเกี่ยวกับการเลือกทั้งในชั้นก่อนประกาศผลการเลือกและภายหลังประกาศผลการเลือก โดยให้หน้าที่และอำนาจแก่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนในการควบคุมการเลือกให้เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม รวมทั้งกำหนดให้สิทธิแก่ผู้สมัครในการคัดค้านการเลือกสมาชิกวุฒิสภา ดังนี้

๗.๑) การสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติหรือระงับการกระทำที่เห็นว่าอาจเป็นคุณหรือโทษแก่ผู้สมัคร

ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งคนหนึ่งคนใดเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย[๕] กระทำการใด ๆ เพื่อเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัคร ให้มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยุติหรือระงับการกระทำดังกล่าวได้และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งแจ้งให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีหน้าที่และอำนาจกำกับ



[๕] **การใช้ตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมาย** กฎหมายมิให้หมายความรวมถึงการปฏิบัติหน้าที่ตามปกติที่พึงต้องปฏิบัติในตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้น หรือการแนะนำหรือช่วยเหลือในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเลือกของผู้สมัคร โดยมิได้เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติหน้าที่ แม้ว่าการกระทำจะเป็นคุณหรือเป็นโทษแก่ผู้สมัครใด.

ดูแลเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้น สั่งให้เจ้าหน้าที่ดังกล่าวพ้นจากหน้าที่เป็นการชั่วคราว หรือสั่งให้ประจำกระทรวง ทบวง กรม ศาลากลางจังหวัด หรือที่ว่าการอำเภอในเขตหรือนอกเขตจังหวัดหรืออำเภอ หรือห้ามเข้าเขตจังหวัดหรืออำเภอใดก็ได้ (มาตรา ๕๘)

๗.๒) การสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือก และสั่งให้ดำเนินการเลือกใหม่ หรือนับคะแนนใหม่

ก่อนประกาศผลการเลือก หากมีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งแต่ละคนซึ่งพบเห็นการกระทำความผิดมีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกและสั่งให้ดำเนินการเลือกใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ รวมถึงในกรณีที่ผู้ตรวจการเลือกตั้งและผู้อำนวยการผู้ใดได้พบเห็นการกระทำดังกล่าวก็ให้มีหน้าที่รายงานให้คณะกรรมการการเลือกตั้งหรือกรรมการการเลือกตั้งทราบโดยพลันด้วย (มาตรา ๕๙)

๗.๓) การสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นการชั่วคราว

ก่อนประกาศผลการเลือก ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครผู้ใดกระทำการใดหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งระงับสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้นไว้เป็นการชั่วคราวเป็นระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปี โดยคำสั่งของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นให้เป็นที่สุดและเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งมีคำสั่งดังกล่าวแล้ว ให้ยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งของผู้นั้น (มาตรา ๖๐)

๗.๔) การสั่งยึดหรืออายัดเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดไว้เป็นการชั่วคราว

ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้ใดให้ เสนอให้ สัญญาว่าจะให้หรือจัดเตรียมเพื่อจะให้เงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อจูงใจให้ผู้สมัครหรือผู้มีสิทธิเลือกลงคะแนนหรือไม่ลงคะแนนให้แก่ผู้ใด ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดเงิน ทรัพย์สิน หรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวไว้เป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง (มาตรา ๖๑)

๗.๕) การยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้งหรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ถ้ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าผู้สมัครหรือผู้ใดกระทำการอันเป็นการทุจริตในการเลือกหรือรู้เห็นกับการกระทำของบุคคลอื่น อันทำให้การเลือกมิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรม ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งยื่นคำร้อง

ต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้น **เมื่อศาลฎีกามีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาแล้ว ถ้าผู้ถูกกล่าวหาเป็นสมาชิกวุฒิสภา** ให้ผู้นั้นหยุดปฏิบัติหน้าที่จนกว่าศาลฎีกาจะพิพากษาว่าผู้นั้นมิได้กระทำความผิด เมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิดให้สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงนับแต่วันที่หยุดปฏิบัติหน้าที่

ในกรณีดังกล่าวถ้าผู้ถูกกล่าวหามีชื่ออยู่ในบัญชีสำรอง และเมื่อศาลฎีกามีคำพิพากษาว่าผู้นั้นกระทำความผิด กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งลบรายชื่อผู้นั้นออกจากบัญชีสำรอง และเมื่อคำสั่งลบรายชื่อของบุคคลออกจากบัญชีสำรองได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว กฎหมายให้ถือว่าบัญชีสำรองนั้นมีเพียงเท่าที่มีอยู่ (มาตรา ๖๒)

๗.๖) การส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยเกี่ยวกับการขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งประกาศผลการเลือกในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หากความปรากฏต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งว่าสมาชิกวุฒิสภาผู้ใดขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามในการเข้ารับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งส่งเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยโดยไม่ชักช้า (มาตรา ๖๓)

๘) การคัดค้าน (หมวด ๕, มาตรา ๖๔)

ผู้สมัครในระดับอำเภอ หรือผู้มีสิทธิเลือกในระดับจังหวัด หรือระดับประเทศมีสิทธิยื่นคำร้องคัดค้านว่าการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด หรือระดับประเทศที่ตนสมัครหรือมีสิทธิเลือก แล้วแต่กรณี มิได้เป็นไปโดยสุจริตหรือเที่ยงธรรมหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓ วันนับแต่วันเลือกในระดับนั้น ๆ และให้คณะกรรมการการเลือกตั้งวินิจฉัยโดยเร็ว หากเห็นว่าไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริต ไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งสั่งยกคำร้อง และให้การเลือกดำเนินการต่อไป **แต่ในกรณีที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นว่ามีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าการเลือกเป็นไปโดยไม่สุจริต ไม่เที่ยงธรรม หรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย** ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจสั่งระงับ ยับยั้ง แก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือยกเลิกการเลือกและสั่งให้ดำเนินการเลือกใหม่ หรือนับคะแนนใหม่ โดยคำวินิจฉัยของคณะกรรมการการเลือกตั้งนั้นให้เป็นที่สุด



๙) บทกำหนดโทษ (มาตรา ๖๕ ถึงมาตรา ๘๙)

กฎหมายได้กำหนดมาตรการทางอาญาในกรณีที่มีการฝ่าฝืนหรือไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายนี้ และในบางกรณีก็ได้กำหนดให้มีการเพิกถอน

สิทธิเลือกตั้งโดยมีกำหนดเวลาตามความหนักเบาของการกระทำความผิด หรือกำหนดให้เพิกถอนสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง

นอกจากนี้ กฎหมายยังได้กำหนดให้ในกรณีที่ผู้ใดรู้อยู่แล้วว่าตนไม่มีสิทธิสมัครรับเลือกไม่ว่าเพราะเหตุใด แต่ได้สมัครรับเลือก ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนด ๒๐ ปี และในกรณีที่ผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้ซึ่งได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา กฎหมายได้กำหนดให้ศาลมีคำสั่งให้ผู้นั้นคืนเงินประจำตำแหน่งและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นที่ได้รับมาเนื่องจากการดำรงตำแหน่งดังกล่าวให้แก่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาด้วย

๑๐) บทเฉพาะกาล (มาตรา ๙๐ ถึงมาตรา ๙๙)

ในวาระเริ่มแรก กฎหมายกำหนดให้ **“วุฒิสภา”** ประกอบด้วย**สมาชิกจำนวน ๒๕๐ คนซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ** โดยในการสรรหาและแต่งตั้งให้ดำเนินกาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้

๑๐.๑) ให้มี **“คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา”** ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ และมีความเป็นกลางทางการเมืองจำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๒ คน **มีหน้าที่ดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งสมควรเป็นสมาชิกวุฒิสภาตามหลักเกณฑ์และวิธีการ ดังต่อไปนี้**

(ก) ให้**คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการจัดให้มีการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามวิธีการที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖** จำนวน ๒๐๐ คน **ที่มาจากการแบ่งกลุ่มตามสาขาอาชีพ จำนวน ๑๐ กลุ่ม อันประกอบด้วย**

(๑) กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง อันได้แก่ ผู้เคยเป็นข้าราชการ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๒) กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม อันได้แก่ ผู้เป็นหรือเคยเป็นผู้พิพากษา ตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ประกอบวิชาชีพด้านกฎหมาย หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๓) กลุ่มการศึกษาและการสาธารณสุข อันได้แก่ผู้เป็นหรือเคยเป็นครู อาจารย์ นักวิจัย ผู้บริหารสถานศึกษา บุคลากรทางการศึกษา แพทย์ทุกประเภท เทคนิคการแพทย์ สาธารณสุข พยาบาล เภสัชกร หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๔) กลุ่มอาชีพกสิกรรม ปลูกพืชล้มลุก ทำนา ทำสวน ทำไร่ ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน



(๕) กลุ่มพนักงานหรือลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการหรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระหรืออื่นๆ ในทำนองเดียวกัน

(๖) กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน วิทยาศาสตร์เทคโนโลยีการสื่อสาร การพัฒนานวัตกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๗) กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นและผู้ประกอบกิจการอื่น ๆ ผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว อันได้แก่ผู้ประกอบธุรกิจท่องเที่ยว มัคคุเทศก์ ผู้ประกอบกิจการหรือพนักงานโรงแรม ผู้ประกอบอุตสาหกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๘) กลุ่มสตรี ผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น ประชาสังคม องค์กรสาธารณประโยชน์ หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๙) กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา สื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม หรืออื่น ๆ ในทำนองเดียวกัน

(๑๐) กลุ่มอื่น ๆ (มาตรา ๙๑)

ทั้งนี้ **การสมัครในวาระเริ่มแรก กฎหมายกำหนดให้ผู้สมัครในแต่ละกลุ่มอาจสมัครได้โดยวิธีการ ดังต่อไปนี้**

<u>วิธีที่หนึ่ง</u> สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง

<u>วิธีที่สอง</u> สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรแนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย กล่าวคือ องค์กรนั้นต้องเป็นองค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ ปีและมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกันหรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรมาอย่างต่อเนื่อง และองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดให้มีสิทธิแนะนำชื่อผู้ซึ่งเป็นหรือเคยเป็นสมาชิกขององค์กร หรือผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่หรือเคยปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรตามระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด ซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายนี้เพื่อสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภา **องค์กรละ ๑ คนในแต่ละจังหวัดโดยต้องระบุอำเภอไว้ด้วย และเมื่อได้แนะนำชื่อผู้สมัครแล้วจะถอนหรือเปลี่ยนชื่อผู้ซึ่งได้แนะนำแล้วมิได้** โดยองค์กรดังกล่าวต้องลงทะเบียนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด และให้เลือกกลุ่มได้เพียงกลุ่มเดียว (มาตรา ๙๓)



ทั้งนี้ ให้ผู้สมัครแต่ละคนมีสิทธิสมัครเพื่อเข้ารับเลือกในกลุ่มได้เพียงกลุ่มเดียว และสมัครโดยวิธีการได้เพียงวิธีการเดียว รวมทั้งมีสิทธิสมัครได้

เพียงอำเภอเดียว และเมื่อได้ยื่นใบสมัครแล้วจะถอนการสมัครมิได้ ซึ่งหากผู้ใดสมัครเข้ารับเลือกมากกว่า ๑ กลุ่ม มากกว่า ๑ วิธีการ หรือมากกว่า ๑ อำเภอ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาทถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งเพิกถอนสิทธิเลือกตั้งของผู้นั้นมีกำหนด ๒๐ ปี (มาตรา ๙๒)

โดยตามบทเฉพาะกาลได้กำหนดกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาแบ่งออกเป็น ๓ ระดับด้วยกัน ได้แก่ ระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ดังนี้

๑) การเลือกระดับอำเภอ (มาตรา ๙๔)

เมื่อผู้สมัครมาครบหรือเมื่อพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอจัดให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครรวมอยู่ในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอกำหนด โดย**ให้ผู้สมัครแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครที่ได้จัดแล้ว ลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้** เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดและวิธีการสมัครใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอดำเนินการให้มีการนับคะแนนของกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นโดยเปิดเผย **ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ๑ – ๓ ของแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครเป็นผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอสำหรับกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับจังหวัดต่อไป** ในกรณีที่กลุ่มใดและการสมัครโดยวิธีการใดมีผู้สมัครไม่เกิน ๓ คน หรือมีผู้มารายงานตัวไม่เกิน ๓ คน ให้ถือว่าผู้สมัครทุกคนซึ่งมารายงานตัวนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกสำหรับกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการเลือก หลังจากนั้น**ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับอำเภอส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกดังกล่าวให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลภายในวันถัดจากวันเลือกระดับอำเภอเพื่อดำเนินการต่อไป**

๒) การเลือกระดับจังหวัด (มาตรา ๙๕)

เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอมาครบหรือเมื่อพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันนั้นรวมอยู่ด้วยกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดกำหนด **โดยให้ผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้** เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดและวิธีการสมัครใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นโดยเปิดเผย **ให้ผู้ได้รับคะแนนสูงสุด ๑ – ๔ ของแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัคร เป็นผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดสำหรับกลุ่มนั้น**

และวิธีการสมัครนั้น เพื่อไปดำเนินการเลือกในระดับประเทศต่อไป ในกรณีที่กลุ่มใดและการสมัครโดยวิธีการใดมีผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอรวมกันแล้วไม่เกิน ๔ คน หรือมีผู้มารายงานตัวไม่เกิน ๔ คน ให้ถือว่าผู้ได้รับเลือกระดับอำเภอทุกคนซึ่งมารายงานตัวนั้นเป็นผู้ได้รับเลือกสำหรับกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นโดยไม่ต้องดำเนินการเลือก หลังจากนั้น**ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับจังหวัดส่งบัญชีรายชื่อผู้ได้รับเลือกดังกล่าวให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศพร้อมด้วยเอกสารหรือข้อมูลภายในวันถัดจากวันเลือกระดับจังหวัดเพื่อดำเนินการต่อไป**

๓) การเลือกระดับประเทศ (มาตรา ๙๖)

เมื่อผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดมาครบหรือเมื่อพ้นเวลาแล้ว ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศจัดให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันนั้นรวมอยู่ด้วยกัน ณ สถานที่ที่ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศกำหนด โดย**ให้ผู้ได้รับเลือกระดับจังหวัดลงคะแนนเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันและวิธีการสมัครเดียวกันได้ไม่เกิน ๒ คน โดยจะลงคะแนนเลือกตนเองก็ได้ แต่จะลงคะแนนให้บุคคลใดเกิน ๑ คะแนนมิได้** เมื่อการลงคะแนนของกลุ่มใดและวิธีการสมัครใดแล้วเสร็จ ให้ผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศดำเนินการนับคะแนนของกลุ่มนั้นและวิธีการสมัครนั้นโดยเปิดเผย แล้วแจ้งผลการนับคะแนนให้คณะกรรมการการเลือกตั้งทราบ

เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับรายงานการนับคะแนนจากผู้อำนวยการการเลือกระดับประเทศแล้ว ให้รอไว้ไม่น้อยกว่า ๕ วัน เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว**ถ้าคณะกรรมการเห็นว่าการเลือกเป็นไปโดยถูกต้อง สุจริต และเที่ยงธรรม ให้จัดเรียงลำดับรายชื่อตามผลการเลือก โดยให้จัดเรียงลำดับรายชื่อผู้ได้รับคะแนนสูงสุดในแต่ละกลุ่มและแต่ละวิธีการสมัครตั้งแต่ลำดับที่ ๑ – ๑๐ เพื่อดำเนินการเสนอชื่อต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป**

โดยกระบวนการเลือกสมาชิกวุฒิสภาดังกล่าวต้องให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จก่อนวันที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่า ๑๕ วันแล้วให้จัดทำเป็นบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยแยกผู้ได้รับเลือกตามกลุ่มและตามวิธีการสมัคร

(ข) ให้**คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภา** คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาและการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน ๔๐๐ คนตามวิธีการที่คณะกรรมการสรรหาสมาชิกวุฒิสภากำหนด แล้วนำรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ทั้งนี้ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่าระยะเวลาที่กำหนดตาม (ก)



(ค) ให้**คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกผู้ได้รับเลือกตาม (ก)** จากบัญชีรายชื่อที่ได้รับจากคณะกรรมการการเลือกตั้งจำนวน ๒๐๐ คน **ให้ได้จำนวน ๕๐ คนเพื่อนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา**และคัดเลือกรายชื่ออีกจำนวน ๕๐ คนเป็นบัญชีสำรอง และให้ประกาศรายชื่อสมาชิกวุฒิสภาและบุคคลในบัญชีสำรองในราชกิจจานุเบกษา และให้คัดเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาจำนวน ๔๐๐ คน **ตาม (ข) ให้ได้จำนวน ๑๙๔ คน รวมกับผู้ดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงกลาโหม ผู้บัญชาการทหารสูงสุด ผู้บัญชาการทหารบก ผู้บัญชาการทหารเรือ ผู้บัญชาการทหารอากาศ และผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งจำนวน ๖ คน เป็น ๒๕๐ คน** และคัดเลือกรายชื่อสำรองจากบัญชีรายชื่อที่ได้รับการสรรหาตาม (ข) จำนวน ๕๐ คน ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ วันนับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรครั้งแรกตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

๑๐.๒) มิให้นำความในมาตรา ๑๔ (๒๓)[๖] ในส่วนที่เกี่ยวกับการเคยดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีมาใช้บังคับแก่ผู้ดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาซึ่งได้รับสรรหาตาม ๑๐.๑) (ข) และมิให้นำความในมาตรา ๑๔ (๑๙)[๗] มาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง

๑๐.๓) **ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำรายชื่อบุคคลซึ่งได้รับการคัดเลือกตาม ๑๐.๑) (ค) จำนวน ๒๕๐ คนดังกล่าวขึ้นกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งต่อไป และให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ**

๑๐.๔) **อายุของวุฒิสภาชุดนี้มีกำหนด ๕ ปี นับแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง** สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาเริ่มตั้งแต่วันที่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้ง ถ้ามีตำแหน่งว่างลง ให้เลื่อนรายชื่อบุคคลตามลำดับในบัญชีสำรองตาม ๑๐.๑) (ค) ขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทน โดยให้ประธานวุฒิสภาเป็นผู้ดำเนินการและเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ สำหรับสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งเมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่ในขณะได้รับแต่งตั้งเป็นสมาชิกวุฒิสภา

---

[๖] **มาตรา ๑๔ ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม** ดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๒๓) เป็นหรือเคยเป็นรัฐมนตรี เว้นแต่ได้พ้นจากการเป็นรัฐมนตรีมาแล้วไม่น้อยกว่าห้าปีนับถึงวันสมัครรับเลือก
ฯลฯ ฯลฯ.

[๗] **มาตรา ๑๔ ผู้สมัครต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม** ดังต่อไปนี้
ฯลฯ ฯลฯ
(๑๙) เป็นข้าราชการ
ฯลฯ ฯลฯ.

ก็ให้พ้นจากตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาด้วย และให้ดำเนินการเพื่อแต่งตั้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่งแทน ให้สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนตำแหน่งที่ว่างอยู่ในตำแหน่งเท่าอายุของวุฒิสภาที่เหลืออยู่

๑๐.๕) ในระหว่างที่ยังไม่มีพระบรมราชโองการแต่งตั้งบุคคลในบัญชีสำรองขึ้นเป็นสมาชิกวุฒิสภาแทนตำแหน่งที่ว่างตาม ๑๐.๔) หรือเป็นกรณีที่ไม่มีรายชื่อบุคคลเหลืออยู่ในบัญชีสำรอง หรือไม่มีผู้ดำรงตำแหน่งที่เป็นสมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง ไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกวุฒิสภาเท่าที่มีอยู่

๑๐.๖) เมื่ออายุของวุฒิสภาสิ้นสุดลงตาม ๑๐.๔) ให้ดำเนินการเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามกฎหมายนี้

หมายเหตุ :-

• พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป กล่าวคือ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันพฤหัสบดีที่ ๑๓ กันยายน ๒๕๖๑ เป็นต้นไป (ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันพุธที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๖๑ เล่ม ๑๓๕ ตอนที่ ๖๘ ก หน้า ๑



ที่มาและองค์ประกอบของ วุฒิสภา
(ตามหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๓ วุฒิสภา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)

วุฒิสภา
มีจำนวน ๒๐๐ คน

ให้ผู้สมัครในกลุ่มแต่ละด้าน ลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่น ที่ไม่ใช่ด้านของตนเอง ให้คงเหลือจำนวนผู้ผ่านการเลือกตั้งรอบสุดท้าย ในแต่ละด้าน ตามจำนวนที่กำหนด ในกฎหมายลำดับรอง

ขั้นตอนที่ ๔ ← ผู้ผ่านการเลือกตั้งระดับจังหวัด ๗๗ จังหวัด

จังหวัด ก | จังหวัด ข | จังหวัด ค | จังหวัด ...

ขั้นตอนที่ ๓

ให้ผู้สมัครในกลุ่มแต่ละด้านของทุกจังหวัด ลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่น ที่ไม่ใช่ด้านของตนเอง ให้คงเหลือตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง เพื่อส่งไปเป็นตัวแทนในระดับประเทศ

ผู้ผ่านการเลือกตั้งระดับอำเภอ ๙๒๘ อำเภอ/เขต

อำเภอ ก | อำเภอ ข | อำเภอ ค | อำเภอ ง | อำเภอ...

ขั้นตอนที่ ๒

เมื่อผู้สมัครได้สมัครเข้าในด้านต่าง ๆ แล้ว ให้ผู้สมัครในกลุ่มแต่ละด้านของทุกอำเภอ ลงคะแนนเลือกผู้สมัครในกลุ่มด้านอื่น ที่ไม่ใช่ด้านของตนเอง ให้คงเหลือตามจำนวนที่กำหนดในกฎหมายลำดับรอง เพื่อส่งไปเป็นตัวแทนในระดับจังหวัด

ขั้นตอนที่ ๑ | **อำเภอ : ประชาชนสมัครตาม**

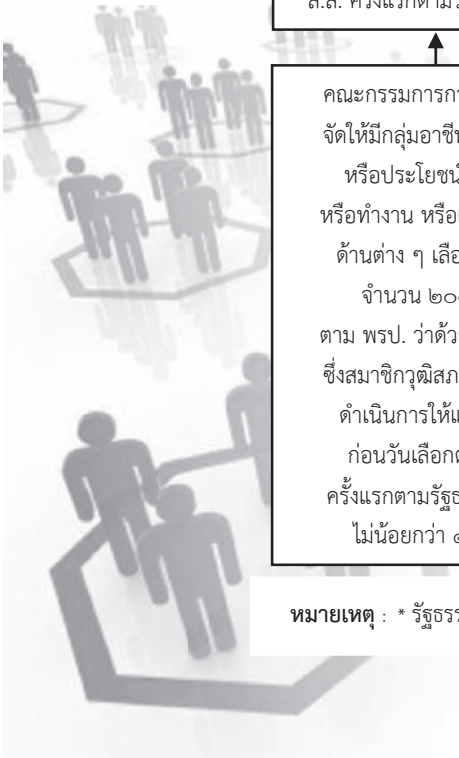
ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะหรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคมในแต่ละกลุ่ม จำนวน ๒๐ กลุ่ม

๑. กลุ่มการบริหารราชการแผ่นดินและความมั่นคง
๒. กลุ่มกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม
๓. กลุ่มการศึกษา
๔. กลุ่มการสาธารณสุข
๕. กลุ่มอาชีพทำนา ปลูกพืชล้มลุก
๖. กลุ่มอาชีพทำสวน ป่าไม้ ปศุสัตว์ ประมง
๗. กลุ่มลูกจ้างของบุคคลซึ่งมิใช่ส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐ ผู้ใช้แรงงาน
๘. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านสิ่งแวดล้อม ผังเมือง อสังหาริมทรัพย์ และสาธารณูปโภค ทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน
๙. กลุ่มผู้ประกอบกิจการขนาดกลางและขนาดย่อมตามกฎหมาย
๑๐. กลุ่มผู้ประกอบกิจการอื่นนอกจากข้อ ๙
๑๑. กลุ่มผู้ประกอบธุรกิจหรืออาชีพด้านการท่องเที่ยว
๑๒. กลุ่มผู้ประกอบอุตสาหกรรม
๑๓. กลุ่มผู้ประกอบอาชีพด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การสื่อสาร
๑๔. กลุ่มสตรี
๑๕. กลุ่มผู้สูงอายุ คนพิการหรือทุพพลภาพ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มอัตลักษณ์อื่น
๑๖. กลุ่มศิลปะ วัฒนธรรม ดนตรี การแสดงและบันเทิง นักกีฬา
๑๗. กลุ่มประชาสังคม กลุ่มองค์กรสาธารณประโยชน์
๑๘. กลุ่มสื่อสารมวลชน ผู้สร้างสรรค์วรรณกรรม
๑๙. กลุ่มผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้ประกอบอาชีพอิสระ
๒๐. กลุ่มอื่น ๆ

หมายเหตุ : วิธีการเลือกข้างต้นจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ (รายละเอียดจะกำหนดไว้ในกฎหมายลำดับรอง)

จัดทำโดย : กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ที่มาและองค์ประกอบของ วุฒิสภาชุดแรก
(ตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๒๖๙ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)



วุฒิสภาชุดแรก
(ตามบทเฉพาะกาล มีจำนวน ๒๕๐ คน*)

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งตามที่
คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

สมาชิกวุฒิสภา
จากกลุ่มอาชีพ ลักษณะ
หรือประโยชน์ร่วมกัน
หรือทำงาน หรือเคยทำงาน
ด้านต่าง ๆ จำนวน ๕๐ คน

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
คัดเลือกให้เหลือ ๕๐ คน
(พร้อมทั้งคัดเลือกรายชื่อ
สำรองไว้อีก ๕๐ คน)
ทั้งนี้ ต้องแล้วเสร็จภายใน ๓ วัน
นับแต่วันประกาศผลการเลือกตั้ง
ส.ส. ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้

คณะกรรมการการเลือกตั้ง
จัดให้มีกลุ่มอาชีพ ลักษณะ
หรือประโยชน์ร่วมกัน
หรือทำงาน หรือเคยทำงาน
ด้านต่าง ๆ เลือกกันเอง
จำนวน ๒๐๐ คน
ตาม พรป. ว่าด้วยการได้มา
ซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยต้อง
ดำเนินการให้แล้วเสร็จ
ก่อนวันเลือกตั้ง ส.ส.
ครั้งแรกตามรัฐธรรมนูญนี้
ไม่น้อยกว่า ๑๕ วัน

สมาชิกวุฒิสภา
จากการสรรหา
จำนวน ๑๙๔ คน

คณะรักษาความสงบ
แห่งชาติคัดเลือกให้เหลือ
๑๙๔ คน (พร้อมทั้งคัดเลือก
รายชื่อสำรองไว้อีก ๕๐ คน)
ทั้งนี้ ต้องแล้วเสร็จภายใน
๓ วัน นับแต่วันประกาศผล
การเลือกตั้ง ส.ส. ครั้งแรก
ตามรัฐธรรมนูญนี้

คัดเลือกบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถ
ที่เหมาะสมในอันจะเป็นประโยชน์แก่
การปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภา และการปฏิรูป
ประเทศจำนวนไม่เกิน ๔๐๐ คน
โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จไม่ช้ากว่า
ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในกลุ่ม ๕๐ คน

คณะกรรมการสรรหา
สมาชิกวุฒิสภาที่คณะรักษา
ความสงบแห่งชาติแต่งตั้ง
จำนวน ๙ - ๑๒ คน

สมาชิกวุฒิสภา
โดยตำแหน่ง
จำนวน ๖ คน

สมาชิกวุฒิสภาโดยตำแหน่ง
จำนวน ๖ คน ประกอบด้วย

๑. ปลัดกระทรวงกลาโหม
๒. ผู้บัญชาการทหารสูงสุด
๓. ผู้บัญชาการทหารบก
๔. ผู้บัญชาการทหารเรือ
๕. ผู้บัญชาการทหารอากาศ
๖. ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

หมายเหตุ : * รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๖๙

จัดทำโดย : กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



“The roots of education are bitter, but the fruit is sweet.”

Aristotle

“รากของการศึกษาอาจขม แต่ผลของมันนั้นหวาน”

อริสโตเติล

(นักปรัชญาชาวกรีก)



นางพิมลพัชร์ อริยะฌานกุล
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๒/๒๕๖๑ วันที่ ๒๓ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๐ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๕/๒๕๖๑ วันศุกร์ที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ในวาระที่สองและลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ประธานกรรมการการเลือกตั้งได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องภายในระยะเวลาดังกล่าวว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง

ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๖ วรรคหนึ่ง และประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๑๑ มาตรา ๑๓ มาตรา ๔๒ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๔๔ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗

ต่อมาในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า **ซึ่งได้พิจารณาและมีมติแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามความเห็นของคณะกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาเพื่อสั่งให้เพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง และแก้ไขเพิ่มเติมตามความเห็นของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ โดยให้การแบ่งกลุ่มการสมัครในบทหลักมีการแบ่งเป็นยี่สิบกลุ่ม ส่วนบทเฉพาะกาลมีการแบ่งกลุ่มเป็นสิบกลุ่ม และวิธีการสมัครในบทหลักกำหนดให้สมัครโดยอิสระประเภทเดียว ส่วนบทเฉพาะกาลกำหนดการสมัครโดยอิสระ และสมัครโดยต้องได้รับการเสนอชื่อจากองค์กรที่กำหนดไว้ รวมทั้งกระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศในบทหลักกำหนดให้ใช้วิธีการเลือกกันเองและวิธีการเลือกไขว้ ส่วนบทเฉพาะกาลกำหนดให้ใช้วิธีการเลือกกันเองโดยตรง**

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว

นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ มุ่งหมายให้สมาชิกวุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกัน หรือทำงาน หรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ ที่หลากหลายของสังคม และประชาชนทุกภาคส่วนมีสิทธิสมัครเพื่อรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาได้โดยอิสระและอย่างกว้างขวาง การกำหนดให้มีจำนวนกลุ่มการสมัครจำนวนมากย่อมเป็นหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริงและทำให้การจัดกลุ่มผู้สมัครมีความหลากหลาย **ซึ่งการแบ่งกลุ่มการสมัครจำนวนสิบกลุ่มในบทเฉพาะกาลตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ ทำให้กลุ่มเดิมที่ถูกยุบรวมเข้ากับกลุ่มอื่นอาจจะได้รับเลือกลดน้อยลงหรือไม่ได้รับเลือกเลย จึงเป็นการตัดโอกาสของประชาชนในการได้รับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาและลดทอนหลักประกันว่าวุฒิสภาจะเป็นสภาที่ประกอบด้วยประชาชนจากทุกภาคส่วนของสังคมอย่างแท้จริง**

๒. การแบ่งวิธีการสมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ ที่มีการแบ่งวิธีการสมัครออกเป็นสองวิธี ได้แก่ การสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง



และการสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๙๓ ซึ่งการสมัครโดยวิธีนี้ เป็นการกำหนดให้องค์กรมีสิทธิแนะนำชื่อผู้สมัครได้โดยมติของคณะกรรมการที่มีหน้าที่และอำนาจในการบริหารงานขององค์กร จึงเป็นการกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครโดยองค์กรต่าง ๆ ก่อนการสมัคร โดยผู้สมัครรับเลือกคนอื่นมิได้มีส่วนร่วมในการคัดกรอง **แม้มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๑) และ (๒) จะใช้ถ้อยคำในทำนองเดียวกันแต่มีผลแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีตามมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง (๒) ผู้สมัครจะต้องผ่านการคัดกรองจากองค์กรที่กำหนดไว้เสียก่อนว่าจะแนะนำหรือเสนอให้ผู้นั้นสมัครเพื่อเข้ารับการเลือกหรือไม่ อันมีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเลือกสมัครได้อย่างเสรีทุกกลุ่ม แต่ต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขการคัดกรองจากองค์กรเสียก่อนว่าจะทำคำแนะนำเพื่อให้มีสิทธิสมัครได้หรือไม่ และบทบัญญัติดังกล่าวมีผลทำให้ไม่เป็นการเลือกกันเองในระหว่างผู้สมัครทั้งหมด แต่มีลักษณะเป็นการแบ่งโควตาระหว่างผู้สมัครอิสระกับผู้สมัครที่องค์กรแนะนำ**

๓. กระบวนการเลือกระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ ที่กำหนดให้มีกระบวนการเลือกด้วยวิธีการเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ซึ่งแตกต่างจากบทหลักของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ที่กำหนดให้มีวิธีการเลือกโดยตรงและการเลือกไขว้ อันสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นวิธีการป้องกันการสมยอมกัน แม้จะไม่สามารถป้องกันการสมยอมกันได้ทั้งหมดแต่ก็ทำให้การสมยอมกันเกิดขึ้นได้ยากเพราะต้องใช้งบประมาณในการลงทุนจำนวนมาก **ดังนั้น การกำหนดให้มีการเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียวจึงเป็นการเพิ่มความเสี่ยงที่จะทำให้เกิดการสมยอมกัน ส่งผลให้การเลือกไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗**

นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ จึงเสนอความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๖๑ ต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... เสร็จสิ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ แล้ว แต่นายกิตติ วะสีนนท์ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๓๐ คน มีความเห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในบทเฉพาะกาล มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ผู้ร้องได้ส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย **เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ**

จำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ส่งความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณาและมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่ นั้น กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> การกำหนดกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ ที่กำหนดไว้จำนวนสิบกลุ่มซึ่งแตกต่างจากบทหลักในมาตรา ๑๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง ไม่ได้กำหนดจำนวนกลุ่มของผู้สมัครรับเลือกว่าจะต้องมีจำนวนกลุ่มเท่าใด เพียงแต่กำหนดหลักการของการแบ่งกลุ่มว่าต้องแบ่งในลักษณะที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้ ซึ่งหมายความว่าการแบ่งกลุ่มที่ทำให้ประชาชนซึ่งมีสิทธิสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาทุกคนสามารถอยู่ในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งได้โดยอิสระ เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ที่ประสงค์จะสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาสามารถสมัครในกลุ่มที่ตนมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ อันใกล้เคียงกับตนมากที่สุด ส่วนจำนวนกลุ่มผู้สมัครรับเลือกจะเป็นเท่าใดย่อมเป็นไปตามที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภากำหนด **การที่มาตรา ๙๑ กำหนดให้มีการแบ่งกลุ่มผู้สมัครรับเลือกเป็นจำนวนสิบกลุ่ม โดยนำกลุ่มผู้สมัครรับเลือกตามมาตรา ๑๑ ที่แบ่งไว้จำนวนยี่สิบกลุ่มมาจัดกลุ่มใหม่เป็นการรวมกลุ่มผู้สมัครรับเลือกที่มีลักษณะใกล้เคียงเข้าด้วยกัน โดยไม่ได้ยกเลิกกลุ่มหนึ่งกลุ่มใด ยังคงความครบถ้วนของกลุ่มอาชีพที่หลากหลายไว้ ทั้งไม่เป็นการตัดสิทธิผู้สมัครรับเลือก เนื่องจากผู้สมัครรับเลือกยังคงมีสิทธิสมัครในกลุ่มที่ถูกรวมเข้าด้วยกันได้ตามความรู้ ความเชี่ยวชาญ ประสบการณ์ อาชีพ ลักษณะ หรือประโยชน์ร่วมกันหรือทำงานหรือเคยทำงานด้านต่าง ๆ อันสอดคล้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ อีกทั้งยังมีกลุ่มอื่น ๆ ตามมาตรา ๙๑ วรรคหนึ่ง (๑๐) เป็นหลักประกันให้ผู้สมัครรับเลือกที่มีคุณสมบัติตามมาตรา ๑๓ และไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๔ ที่ไม่สามารถอยู่ใน (๑) ถึง (๙) ก็ยังมีสิทธิสมัครในกลุ่มอื่น ๆ ได้** นอกจากนี้มาตรา ๙๑ เป็นบทเฉพาะกาลที่ใช้บังคับในระยะเวลาเพียงในวาระเริ่มแรกเท่านั้น ซึ่งเมื่อพ้นวาระเริ่มแรกไปแล้วกลุ่มผู้สมัครจะเป็นไปตามบทหลักในมาตรา ๑๑ ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙



<u>ประเด็นที่สอง</u> การกำหนดวิธีการสมัครและการรับสมัครตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ ที่กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกอาจสมัครได้สองวิธีการ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง บัญญัติให้วิธีการสมัครและการรับสมัครเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา โดยให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ กำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มตามมาตรา ๙๑ อาจสมัครได้สองวิธีการ คือ สมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเอง หรือสมัครโดยยื่นใบสมัครด้วยตนเองพร้อมแสดงหนังสือแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กรตามมาตรา ๙๓ แนบมาพร้อมกับใบสมัครด้วย ซึ่งทั้งสองวิธีการดังกล่าวต่างก็เป็นการสมัครด้วยตนเอง **ส่วนการแนะนำชื่อผู้สมัครจากองค์กร ตามมาตรา ๙๓ มิใช่เป็นวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกสมาชิกวุฒิสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคสอง หากแต่เป็นเพียงการเปิดโอกาสให้องค์กรซึ่งเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทยมาแล้วไม่น้อยกว่าสามปี และมิได้มีวัตถุประสงค์ในการแสวงหากำไรมาแบ่งปันกัน หรือดำเนินกิจกรรมทางการเมือง และได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ขององค์กรมาอย่างต่อเนื่อง และเป็นองค์กรที่มีกฎหมายจัดตั้งได้มีส่วนร่วมในการแนะนำชื่อผู้สมัครซึ่งมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

นอกจากนี้มาตรา ๙๒ ยังกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกต้องเลือกสมัครด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่งเท่านั้น และเมื่อสมัครด้วยวิธีการใดแล้วจะถอนการสมัครนั้นมิได้ ทำให้ผู้สมัครรับเลือกทุกรายสามารถเลือกที่จะสมัครได้เพียงวิธีการเดียวเท่านั้น **การกำหนดวิธีการสมัครและการรับสมัครดังกล่าวจึงมิได้เป็นการตัดสิทธิในการสมัครหรือเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพียงแต่จะทำให้มีผู้สมัครที่เหมาะสมในการสมัครรับเลือกเป็นสมาชิกวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติงานตามหน้าที่และอำนาจของสมาชิกวุฒิสภาในวาระเริ่มแรก ถือได้ว่าเป็นการเพิ่มช่องทางให้ได้ผู้สมัครที่มีความหลากหลายเพื่อมาปฏิบัติการให้สอดคล้องกับหน้าที่และอำนาจที่เพิ่มขึ้นตามที่บัญญัติไว้ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญ ซึ่งมิได้กระทบต่อหลักการเลือกกันเองแต่อย่างใด** ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ และมาตรา ๙๓ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙

<u>ประเด็นที่สาม</u> กระบวนการเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ ที่กำหนดให้มีกระบวนการเลือกโดยวิธีเลือกกันเองโดยตรงวิธีการเดียว ตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ ซึ่งแตกต่างจากบทหลักตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือกผู้สมัครกลุ่มอื่นได้ (เลือกไขว้) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง มีความมุ่งหมายให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาเป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรม จึงกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องมาจากการเลือกกันเองของผู้สมัครรับเลือก โดยจะกำหนดมิให้ผู้สมัครรับเลือกในแต่ละกลุ่มเลือกบุคคลในกลุ่มเดียวกันหรือ

การเลือกไขว้หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ จึงมิใช่บทบัญญัติที่เป็นบทบังคับเด็ดขาด เพียงแต่กำหนดหลักการไว้กว้างว่าจะใช้วิธีการดังกล่าว หรือจะกำหนดให้มีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการอื่นใดที่ผู้สมัครรับเลือกมีส่วนร่วมในการคัดกรองก็ได้ **การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ ได้กำหนดให้การเลือกในระดับอำเภอ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เป็นการเลือกกันเองภายในกลุ่มเดียวกันโดยตรงวิธีการเดียว ซึ่งแตกต่างจากกระบวนการเลือกตามที่กำหนดไว้ในบทหลักตามมาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๔๒ ที่กำหนดให้มีการเลือกโดยตรงและเลือกไขว้ ถือได้ว่าเป็นการกำหนดวิธีการคัดกรองผู้สมัครรับเลือกด้วยวิธีการที่ให้ผู้สมัครรับเลือกเป็นผู้เลือกกันเอง และผู้สมัครรับเลือกได้มีส่วนร่วมในการคัดกรองตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ แล้วโดยมิได้ทำให้การเลือกสมาชิกวุฒิสภาไม่เป็นไปโดยสุจริตและเที่ยงธรรมแต่อย่างใด** ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ จึงไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. .... มาตรา ๙๑ มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ มาตรา ๙๕ และมาตรา ๙๖ ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๐๗ ประกอบมาตรา ๒๖๙**



คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓/๒๕๖๑ วันที่ ๓๐ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๖๑

เรื่อง ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ..... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ..... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้ร้อง ส่งความเห็นของนายปรีชา วัชราภัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๒๗ คน เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

ประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๖๐ เสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติครั้งที่ ๔/๒๕๖๑ เป็นพิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ในวาระที่สอง และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวในวาระที่สาม และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้คณะกรรมการการเลือกตั้งและคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญหรือไม่ และให้แจ้งให้ผู้ร้องทราบภายในสิบวันนับแต่วันที่ได้รับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า ประธานกรรมการการเลือกตั้งและประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้มีหนังสือแจ้งความเห็นมายังผู้ร้องว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวมีบทบัญญัติบางประการไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๐/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญ

พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า

ต่อมาคณะกรรมาธิการวิสามัญฯ เสนอรายงานการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ ๑๓/๒๕๖๑ วันพฤหัสบดีที่ ๘ มีนาคม ๒๕๖๑ ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... และลงมติให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวและได้ส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเพื่อให้นายกรัฐมนตรีพิจารณาก่อนนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

นายปรีชา วัชราภัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ โดยมีเหตุผลดังนี้

๑. การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) กำหนดมาตรการกรณีที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งและมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง ต้องถูกจำกัดสิทธิดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองและข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา และ (๕) ซึ่งเป็นเรื่องการดำรงตำแหน่งรองผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยเลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น ประธานที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น หรือคณะที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม ซึ่งบัญญัติไว้ชัดเจนว่า “ผู้มีสิทธิเลือกตั้งซึ่งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุอันสมควรตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร อาจถูกจำกัดสิทธิบางประการตามที่กฎหมายบัญญัติ” ดังนั้น สิ่งที่ถูกจำกัดตามร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ ย่อมจำกัดได้เฉพาะ “สิทธิ” เท่านั้น

กรณีจึงมีปัญหาว่าการดำรงตำแหน่งตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) นั้น เป็นสิทธิของบุคคลหรือไม่ หรือเป็นเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติหรือลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการดำรงตำแหน่ง **เพราะสิ่งที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม บัญญัติให้จำกัดได้ต้องเป็นสิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่ผู้นั้นสามารถเลือกที่จะใช้สิทธินั้นหรือไม่ก็ได้ตามที่กฎหมายรับรอง แต่กรณี (๔) และ (๕) เป็นอำนาจของบุคคลอื่นซึ่งเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งตามกฎหมายที่พิจารณาบุคคลผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว มิใช่สิทธิของผู้ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งที่จะสามารถเรียกร้องหรือเลือกที่จะให้มีการแต่งตั้งด้วยตนเองได้โดยลำพัง ทั้งการที่ผู้ใดจะเข้าดำรงตำแหน่งนั้นมิใช่เป็นสิทธิ หากแต่เป็นเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐**



๒. การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง กำหนดว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษ หรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเองตามเจตนาของบุคคลนั้น เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้น ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ” อาจขัดต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ เนื่องจากการให้ผู้อื่นลงคะแนนแทนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งย่อมไม่ใช่การลงคะแนนโดยตรงและลับ เห็นได้จากถ้อยคำตามร่างมาตรา ๙๒ ที่ให้ถือว่าเป็นการลงคะแนนโดยตรงและลับ

ดังนั้น **การที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญซึ่งมีลำดับศักดิ์รองจากรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่นจึงไม่อาจกระทำได้ ทั้งศาลรัฐธรรมนูญได้เคยมีคำวินิจฉัยที่ ๙/๒๕๔๙ วินิจฉัยไว้ในลักษณะทำนองเดียวกันว่าหลักการเลือกตั้งโดยลับนั้นเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้ง การใช้สิทธิเลือกตั้งจะต้องโดยเสรี หากการเลือกตั้งไม่เป็นไปโดยลับแล้ว การเลือกตั้งก็ไม่อาจที่จะเป็นการเลือกตั้งโดยเสรีได้ ตามหลักการเลือกตั้งโดยลับจะต้องดำเนินการเลือกตั้งโดยไม่ให้ผู้ใดทราบได้เลยว่าผู้ลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแต่ละคนตัดสินใจเลือกใคร** นอกจากนี้ การกล่าวอ้างว่าร่างมาตรา ๙๒ เป็นกรณีเดียวกับพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น ข้อเท็จจริงแตกต่างกันเนื่องจากในขณะนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มิได้บัญญัติให้การออกเสียงประชามติต้องใช้วิธีโดยตรงและลับ หากแต่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน การยกเว้นให้ออกเสียงลงคะแนนโดยบุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยดังกล่าว จึงสามารถกระทำได้เพราะเป็นการยกเว้นบทบัญญัติแห่งกฎหมายระดับเดียวกัน

เมื่อนายปรีชา วัชราภัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ เสนอความเห็นเป็นหนังสือลงวันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๖๑ ต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งความเห็นดังกล่าวไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ผู้ร้องจึงมีหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) หรือ (๒) แล้วแต่กรณี และนายกรัฐมนตรีมีหนังสือถึงผู้ร้องแจ้งให้ผู้ร้องเป็นผู้พิจารณาดำเนินการตามรัฐธรรมนูญ ผู้ร้องจึงส่งความเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติดังกล่าวมาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑)

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับหนังสือของผู้ร้องไว้วินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เป็นกรณีที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้พิจารณาและเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... เสร็จสิ้น ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๗ วรรคห้า แล้ว แต่นายปรีชา วัชราภัย สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะ รวม ๒๗ คน มีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... ที่ผ่านความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ จึงเสนอความเห็นดังกล่าวต่อผู้ร้องเพื่อให้ส่งไปยังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ ผู้ร้องได้ส่งความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย **เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่าสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติส่งความเห็นต่อผู้ร้อง และผู้ร้องได้ส่งความเห็นดังกล่าวมายังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๘ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบมาตรา ๒๖๓ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาของศาลรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๕๐ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจรับไว้พิจารณา และมีคำสั่งรับไว้พิจารณาวินิจฉัย**

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ศาลรัฐธรรมนูญได้กำหนดประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัย ๒ ประเด็น ดังนี้

<u>ประเด็นที่หนึ่ง</u> ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การที่ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) กำหนดให้มีการจำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งเป็นการจำกัดประโยชน์ในทางใดทางหนึ่งของบุคคลอันทำให้บุคคลนั้นไม่สามารถดำรงตำแหน่งดังกล่าวได้ โดยกำหนดให้เป็นผลทางกฎหมายของการกระทำอันเป็นเหตุที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้ว แต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควร ตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม บัญญัติให้กำหนดการจำกัดสิทธิบางประการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่สิ่งที่จะถูกจำกัดได้นั้นจะต้องเป็นสิทธิเท่านั้น

จึงมีข้อพิจารณาว่า ร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ที่กำหนดให้จำกัดสิทธิในการดำรงตำแหน่งนั้นอยู่ในขอบเขตของสิทธิที่ถูกจำกัดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม หรือไม่ เห็นว่า**ร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นผลแห่งพฤติกรรมอันจะมีผลทางกฎหมายให้บุคคลเหล่านั้นถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งตามที่กำหนดไว้ ซึ่งมีนัยเป็นการระบุเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณลักษณะของผู้มีสิทธิดำรงตำแหน่งทางการเมืองเหล่านั้น อันสะท้อนถึงความรับผิดชอบต่อพันธะหน้าที่พื้นฐานในการทำหน้าที่ของผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ซึ่งให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมของประเทศเป็นสำคัญ** การที่ระบุเงื่อนไข

ในการจำกัดสิทธิของบุคคลผู้ประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว เป็นเพียงการกำหนดคุณลักษณะที่ไม่เพียงพอต่อการดำรงตำแหน่งซึ่งเป็นตำแหน่งเกี่ยวกับงานด้านการเมืองเช่นเดียวกันกับร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) เพราะบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งดังกล่าว หรือประสงค์จะดำรงตำแหน่งดังกล่าวต้องเป็นผู้เลื่อมใส และส่งเสริมการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ประกอบกับระยะเวลาที่จำกัดสิทธิดังกล่าวนั้น ก็ได้กำหนดเป็นคราว ๆ ไป ครั้งละสองปีตามร่างมาตรา ๓๕ วรรคสอง โดยให้นับแต่วันเลือกตั้งครั้งที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง หากบุคคลนั้นได้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งในการเลือกตั้งครั้งต่อไป การจำกัดสิทธิดังกล่าวก็เป็นอันสิ้นสุดลง

ดังนั้น เห็นได้ว่า กรณีตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) แม้จะมีผลเสมือนเป็นเงื่อนไขอันเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของบุคคลในการเข้าดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง และคณะผู้บริหารท้องถิ่นด้วย **แต่ก็เป็นการจำกัดสิทธิของผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยมิได้แจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งหรือแจ้งเหตุที่ไม่อาจไปใช้สิทธิเลือกตั้งแล้วแต่เหตุนั้นมิใช่เหตุอันสมควรนั่นเอง ซึ่งมีผลให้ถูกจำกัดสิทธิในการเข้าดำรงตำแหน่งนั้น จึงถือได้ว่าการดำรงตำแหน่งตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นสิทธิชนิดหนึ่งซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้ออกกฎหมายจำกัดสิทธิดังกล่าวได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม เช่นเดียวกับสิทธิตามร่างมาตรา ๓๕ (๒) และ (๓) ซึ่งต่างก็เป็นสิทธิทางการเมืองและการดำรงตำแหน่งทางการเมือง** ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม ส่วนข้อที่ผู้ร้องกล่าวอ้างว่าร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นการจำกัดเสรีภาพในการประกอบอาชีพตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๐ นั้น เมื่อวินิจฉัยไว้แล้วว่าการดำรงตำแหน่งทางการเมืองตามร่างมาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) เป็นสิทธิที่อาจถูกจำกัดได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม จึงมิใช่เสรีภาพในการประกอบอาชีพดังที่ผู้ร้องกล่าวอ้าง

<u>ประเด็นที่สอง</u> ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ แต่ก็มิได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีการในการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับไว้ เพียงแต่กำหนดหลักการสำคัญไว้ว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ อย่างไรก็ดี บทบัญญัติดังกล่าวได้รับรองหลักการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้กระทำด้วยวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ซึ่งการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงเป็นลักษณะสำคัญประการหนึ่งที่พลเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยเป็นผู้แสดงการตัดสินใจทางการเมืองด้วยตนเอง โดยพลเมืองแต่ละคนได้กระทำการดังกล่าวผ่านการตัดสินใจลงคะแนนเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ส่วนวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับเป็นวิธีการออกเสียงโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งแต่ละคนทำเครื่องหมายลงในบัตรลงคะแนนเสียงเลือกตั้งภายในคูหาและนำบัตรลงคะแนนใส่ไว้

ในหีบบัตรเลือกตั้ง โดยห้ามมิให้ผู้ใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเปิดเผยต่อสาธารณชนว่าตนตัดสินใจลงคะแนนให้แก่ผู้สมัครรายใดในขณะที่ใช้สิทธิเลือกตั้ง ซึ่งวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยลับโดยทั่วไปจะให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนแต่ละคนทำเครื่องหมายไว้ในบัตรลงคะแนนภายในคูหาสำหรับลงคะแนนที่จัดไว้อย่างมิดชิด เพื่อป้องกันมิให้ผู้ออกเสียงลงคะแนนตกอยู่ภายใต้อิทธิพลหรือถูกแทรกแซงอันมีผลให้การออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งดังกล่าวไม่เป็นไปอย่างอิสระ ในการนี้ รัฐจึงมีหน้าที่ที่จะต้องมีมาตรการและสร้างหลักประกันในอันที่จะทำให้การออกเสียงลงคะแนนของบุคคลนั้นเป็นไปอย่างอิสระและส่งเสริมให้บุคคลต้องไปใช้สิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งอย่างทั่วถึง อันสอดคล้องกับหลักการตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๐ (๗) ที่บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของปวงชนชาวไทยไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างอิสระ และมาตรา ๙๕ วรรคสาม ที่บัญญัติให้บุคคลอาจถูกจำกัดสิทธิได้หากไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยไม่ได้แจ้งเหตุอันสมควร จึงเป็นเหตุให้คณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งมีหน้าที่จัดการเลือกตั้งต้องกำหนดมาตรการในการอำนวยความสะดวกหรือให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเพื่อไปใช้สิทธิเลือกตั้งโดยเฉพาะคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง จึงกำหนดวิธีการออกเสียงลงคะแนนสำหรับคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ในกรณีที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ อาจให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทนโดยความยินยอม และเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ และให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับนั้น มีความมุ่งหมายเพื่ออำนวยความสะดวกและช่วยเหลือคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุให้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งซึ่งเป็นสิทธิทางการเมืองที่สำคัญได้อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกับบุคคลอื่น ซึ่งสอดคล้องกับมาตรการตามที่กำหนดไว้ในอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิคนพิการ ค.ศ. ๒๐๐๖ ที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันก็ได้ให้การรับรองประกันสิทธิทางการเมืองของคนพิการบนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่นตามข้อ ๒๙ (เอ) ว่ารัฐพึง “ประกันว่าคนพิการสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองและเรื่องสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิผลและเต็มที่บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น ทั้งโดยทางตรงหรือโดยผ่านผู้แทนที่ได้รับเลือกอย่างอิสระ รวมถึงสิทธิและโอกาสของคนพิการในการออกเสียงและได้รับการเลือกตั้ง...” และในปัจจุบันหลักดังกล่าวได้ยอมรับปฏิบัติอย่างแพร่หลายในหลายประเทศ โดยให้หลักประกันว่าบุคคลผู้พิการซึ่งเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องได้รับโอกาสในการใช้สิทธิของตนโดยเสมอภาคกับบุคคลทั่วไป หรือไม่ถูกปล่อยให้สูญเสียโอกาสในการใช้สิทธิเลือกตั้งด้วยเหตุแห่งความทุพพลภาพหรือความบกพร่องทางร่างกายอันเป็นอุปสรรคต่อการเข้าถึงสถานที่จัดการเลือกตั้งและเข้าไปลงคะแนนเสียงเลือกตั้งด้วยตนเอง หลักการดังกล่าวข้างต้นยังสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๗ ซึ่งกำหนดหลักความเสมอภาคของบุคคลโดยความในวรรคสี่รับรองว่ามาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อขจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิหรือเสรีภาพได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น หรือเพื่อคุ้มครองหรืออำนวยความสะดวกให้แก่เด็ก สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ หรือผู้ด้อยโอกาส ย่อมไม่ถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรม

เมื่อพิจารณามาตรการตามร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่งดังกล่าว ที่ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้ให้ความช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนโดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ เป็นเพียงมาตรการให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ที่ไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้มีโอกาสใช้สิทธิเลือกตั้งบนพื้นฐานความเท่าเทียมกับบุคคลทั่วไปซึ่งตราบใดที่ไม่มีการเปิดเผยผลการออกเสียงลงคะแนนของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุนั้นต่อสาธารณะก็ถือได้ว่าเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ประกอบกับการดำเนินการตามร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ย่อมต้องเป็นไปตามความมุ่งหมายของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการตามร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ให้ชัดเจนและกำหนดมาตรการที่เด็ดขาดในกรณีที่บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งผู้ใดทำให้การอำนวยความสะดวกหรือการให้ความช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งไม่ตรงตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ หรือทำให้ไม่เป็นวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ร่างมาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ยังไม่มีผลกระทบต่อการออกเสียงลงคะแนนอย่างอิสระและยังอยู่ในขอบเขตของวิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง จึงไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ วรรคหนึ่ง

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น **ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๓๕ (๔) และ (๕) ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๙๕ วรรคสาม และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. .... มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง ไม่มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๘๕ ๓**



“Learn from yesterday, live for today, hope for tomorrow.
The important thing is not to stop questioning.”

Albert Einstein

“เรียนรู้จากวันวาน ใช้ชีวิตอยู่ในวันนี้ มีความหวังกับวันพรุ่งนี้
สิ่งสำคัญคืออย่าหยุดตั้งคำถาม”

อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์





นายอภิวัฒน์ สุดสาว
นิติกร สำนักกฎหมาย

ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับปัจจุบัน

บทนำ

ในบรรดากระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรเพื่อเข้าไปใช้อำนาจนิติบัญญัติอันเป็นหนึ่งในอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศแทนประชาชนนอกเหนือจากอำนาจบริหารและอำนาจตุลาการแล้ว การเลือกตั้งนั้นถือเป็นรูปแบบที่ได้รับการยอมรับในปัจจุบันว่ามีความสอดคล้องกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยและมีความเหมาะสมในการเลือกบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งมากกว่าวิธีการในรูปแบบอื่น ๆ เพราะเป็นการเชื่อมโยงความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยในการเลือกผู้แทนราษฎร และเป็นการสร้างความชอบธรรมในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ผู้แทนราษฎรในการใช้อำนาจปกครองประชาชน อย่างไรก็ตาม การเลือกตั้งเป็นเพียงวิธีการในการแสดงเจตจำนงทางการเมืองผ่านการใช้สิทธิเลือกตั้งเท่านั้น แต่ไม่ใช่ปัจจัยชี้ขาดว่าบุคคลใดจะได้รับเลือกเป็นผู้แทนราษฎร เพราะปัจจัยชี้ขาดว่าบุคคลใดจะชนะการเลือกตั้งนั้นขึ้นอยู่กับการออกแบบระบบการเลือกตั้ง เพราะระบบการเลือกตั้งแต่ละประเภทจะส่งผลในการคำนวณคะแนนเสียงที่แตกต่างกันไป ดังนั้น การออกแบบระบบการเลือกตั้งจึงมีนัยสำคัญต่อการได้มาซึ่งผู้แทนราษฎรรวมทั้งการสร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหารของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน ได้กำหนดระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น **“ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”** (Mixed Member Apportionment System) อันเป็นการเลือกตั้งรูปแบบใหม่ของประเทศไทยเรา โดยกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน มีที่มาจาก ๒ ประเภท คือ มาจาก**การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕๐ คน** และ**มาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองจำนวน ๑๕๐ คน** โดยกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งกาบัตรได้ใบเดียว สำหรับการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งใช้ระบบใครได้คะแนนมากที่สุดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง (First Past the Post) ส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้นกำหนดให้นำคะแนนเสียงทุกคะแนนที่มีการลงคะแนนให้ผู้สมัครสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไปใช้ในการคำนวณจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งหมดที่แต่ละพรรคการเมืองนั้น

จะพึงมี กล่าวคือถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมี ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ระบบการเลือกตั้งที่สำคัญ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทย ตลอดจนระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คอลัมน์คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ ขอนำเสนอเรื่อง **"ระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน"** โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. หลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งที่จะทำให้ผลการเลือกตั้งมีความหมายและสร้างความชอบธรรมให้แก่ผู้แทนราษฎรตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย จะต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของการเลือกตั้ง ๕ ประการ ดังนี้

๑.๑ หลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป

หลักการนี้กำหนดให้ราษฎรทุกคนต้องสามารถเข้าร่วมในการเลือกตั้งได้ ห้ามมิให้มีการกำหนดเงื่อนไขใด ๆ ที่มีผลเป็นการตัดบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากการมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งโดยเหตุผลทางการเมือง เศรษฐกิจ หรือสังคม การกำหนดให้การเลือกตั้งต้องเป็นไปตามหลักการเลือกตั้งทั่วไปนั้น ไม่ได้หมายความว่าระบบกฎหมายจะไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขใด ๆ ในทางเนื้อหาเกี่ยวกับการใช้สิทธิเลือกตั้งได้เลย การจำกัดขอบเขตของสิทธิเลือกตั้งย่อมสามารถกระทำได้หากมีเหตุผลยอมรับกันได้ว่าไม่ขัดกับหลักการเลือกตั้งโดยทั่วไป เช่น การกำหนดให้เฉพาะแต่พลเมืองของรัฐเท่านั้นที่มีสิทธิเลือกตั้ง การกำหนดอายุขั้นต่ำของผู้มีสิทธิเลือกตั้ง หรือการกำหนดว่าผู้มีสิทธิเลือกตั้งจะต้องเป็นผู้ที่ไม่อยู่ในระหว่างถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง[๑] เป็นต้น

๑.๒ หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาค

เป็นหลักการที่เรียกร้องว่าคะแนนเสียงทุกคะแนนจะต้องมีค่าเท่ากัน กล่าวคือ ในกรณีที่การเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก คะแนนเสียงแต่ละคะแนนจะต้องมีค่าในการนับเท่ากัน คือ นับเป็นหนึ่งคะแนนเท่ากัน ในกรณีการเลือกตั้งนั้นเป็นการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน คะแนนเสียงทุกคะแนนต้องมีค่าในน้ำหนักของคะแนนหรือในผลของคะแนนเท่ากัน กล่าวคือ ทุกคะแนนเสียงจะนำมาคำนวณโดยจะไม่มีคะแนนเสียงใดถูกตัดทิ้งไปและการเลือกตั้งโดยเสมอภาคกำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งทุกคนได้เลือกตั้งโดยวิธีการเช่นเดียวกัน

---

[๑] วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เอกสารประกอบการบรรยายวิชา น.๕๖๒ สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘, น. ๘.



หลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคมิได้ใช้กับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งเท่านั้น แต่ใช้กับการเลือกตั้งทุกขั้นตอน กล่าวคือ รวมทั้งขั้นตอนการสมัครรับเลือกตั้ง การเตรียมการเลือกตั้งทั้งหมด การหาเสียง การนับคะแนน ตลอดจนการแบ่งจำนวนที่นั่งในรัฐสภาให้แก่พรรคการเมืองต่าง ๆ[๒]

๑.๓ หลักการเลือกตั้งโดยลับ

หลักการเลือกตั้งโดยลับเป็นสาระสำคัญของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตย โดยกำหนดให้การจัดการเลือกตั้งจะต้องไม่มีผู้ใดนอกจากผู้ที่ออกเสียงลงคะแนนเท่านั้นที่รู้ว่าตนเองจะออกเสียงลงคะแนนอย่างไร หลักการนี้มีเหตุผลสำคัญสองประการ คือ

ประการแรก เพื่อคุ้มครองผู้ออกเสียงลงคะแนนให้ไม่ต้องกังวลกับผลใด ๆ ที่จะตามมาจากการออกเสียงลงคะแนนของตน เพราะจะไม่มีบุคคลใดทราบเลยว่าตนออกเสียงลงคะแนนเลือกผู้สมัครหรือพรรคการเมืองใด

ประการที่สอง เพื่อคุ้มครองความเป็นระเบียบเรียบร้อย ตลอดจนคุ้มครองประโยชน์ของผู้ออกเสียงลงคะแนนผู้อื่น ด้วยเหตุนี้ แม้ผู้ออกเสียงลงคะแนนจะสมัครใจแสดงบัตรเลือกตั้งของตนให้ผู้อื่นทราบว่าตนออกเสียงเลือกตั้งอย่างไร ระบบกฎหมายก็ไม่สามารถอนุญาตให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งผู้นั้นกระทำการในลักษณะดังกล่าวได้[๓]

ข้อสังเกต ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๒ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุ ในการออกเสียงลงคะแนน ให้คณะกรรมการหรือผู้ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายจัดให้มีการอำนวยความสะดวกสำหรับการออกเสียงลงคะแนนของบุคคลดังกล่าวไว้เป็นพิเศษหรือจัดให้มีการช่วยเหลือในการออกเสียงลงคะแนนภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง ในการให้ความช่วยเหลือดังกล่าว ต้องให้บุคคลนั้นได้ออกเสียงลงคะแนนด้วยตนเองตามเจตนาของบุคคลนั้น เว้นแต่ลักษณะทางกายภาพทำให้คนพิการหรือทุพพลภาพ หรือผู้สูงอายุไม่สามารถทำเครื่องหมายลงในบัตรเลือกตั้งได้ ให้บุคคลอื่นหรือกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้งเป็นผู้กระทำการแทน โดยความยินยอมและเป็นไปตามเจตนาของคนพิการหรือทุพพลภาพหรือผู้สูงอายุนั้น **ทั้งนี้ ให้ถือเป็นการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ**”

๑.๔ หลักการเลือกตั้งโดยเสรี

หลักการนี้กำหนดให้ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งทุกคนใช้สิทธิเลือกตั้งโดยปราศจากการใช้กำลังบังคับ หรือความกดดันทางจิตใจหรือการใช้อิทธิพลใด ๆ ต่อการตัดสินใจ ไม่ว่าการใช้อิทธิพลนั้นจะมาจากภาครัฐหรือภาคเอกชน และระหว่างการเลือกตั้งหรือภายหลังการเลือกตั้งมิให้มีการควบคุมทิศทางการลงคะแนนเสียงไม่ว่าจะเป็นการกระทำในรูปแบบใด โดยผู้ออกเสียงเลือกตั้งต้องตัดสินใจลงคะแนนได้อย่างอิสระในกระบวนการแสดงความคิดเห็นทางการเมืองที่เปิดเผย[๔]

---

[๒]บุญศรี มีวงษ์อุโฆษ, การเลือกตั้ง และพรรคการเมือง : บทเรียนจากเยอรมัน,กรุงเทพฯ, สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๒, น. ๒๘.
[๓]อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙.
[๔]อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, น. ๙.

๑.๕ หลักการเลือกตั้งโดยตรง

การเลือกตั้งโดยตรงคือการเลือกตั้งที่กำหนดให้คะแนนเสียงของผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้นที่เป็นตัวกำหนดว่าผู้สมัครคนใดจะชนะการเลือกตั้ง ดังนั้น ในการเลือกตั้งแต่ละครั้งคะแนนเสียงทุกคะแนนเสียงที่ลงไปจะต้องกำหนดได้แน่นอนว่าจะตกแก่ผู้สมัครคนใด และเมื่อลงคะแนนไปแล้วก็ไม่มีผู้ใดที่จะมามีอิทธิพลต่อผลของการเลือกตั้งได้อีก นอกจากการใช้วิธีการทางคณิตศาสตร์เข้ามาคำนวณตัวเลขดิบของจำนวนคะแนนเสียง[๕]

สำหรับการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนไม่สามารถกำหนดตัวบุคคลที่ตนประสงค์จะเลือกได้นั้น กรณีนี้ ศาลรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเคยมีคำวินิจฉัยว่าการเลือกตั้งตามบัญชีเช่นนี้ไม่ขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยตรงตราบเท่าที่บัญชีนั้นมีรายชื่อบุคคลต่าง ๆ แน่นอน กล่าวคือ ผู้เลือกตั้งสามารถทราบล่วงหน้าว่าหากลงคะแนนเสียงของตนให้กับบัญชีนั้นแล้วจะช่วยส่งให้บุคคลที่ตนทราบชื่อแล้วเข้าสู่สภาได้โดยที่ไม่มีองค์กรอื่นใดมาทำหน้าที่ตัดสินแทนอีกชั้นหนึ่ง[๖]

๒. ระบบเลือกตั้ง

การออกแบบระบบเลือกตั้งเพื่อสร้างความชอบธรรมในทางการเมืองตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตยให้แก่ผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นการกำหนดกติกาเพื่อหาผู้ชนะการเลือกตั้งในการที่จะเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ซึ่งระบบการเลือกตั้งที่ใช้กันอยู่โดยทั่วไปในนานาอารยประเทศนั้น จะพบว่ามีความหลากหลายรูปแบบด้วยกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศ อย่างไรก็ตาม เราอาจแบ่งแยกระบบเลือกตั้งที่ประเทศส่วนใหญ่นิยมใช้กันออกเป็น ๓ ระบบใหญ่ ๆ ดังนี้

๒.๑ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก (Majority Electoral System)

ระบบการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากหรือวิธีคิดคะแนนแบบเสียงข้างมากเป็นการตัดสินให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้รับคะแนนเสียงมากที่สุดตามจำนวนผู้แทนที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเลือกตั้งกำหนดให้มีได้ในเขตเลือกตั้งนั้น เป็นผู้ได้รับการเลือกตั้งโดยไม่คำนึงว่าคะแนนเสียงที่ได้จะเป็นจำนวนเท่าใด ซึ่งการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ระบบ ดังนี้

๒.๑.๑ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์

การเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากนั้น โดยหลักการแล้วจะมีการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตโดยแต่ละเขตการเลือกตั้งมีขนาดใกล้เคียงกัน ผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งได้แก่ ผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้งที่ตนลงสมัคร (The Winner Takes All) ในกรณีที่ในเขตเลือกตั้งนั้นมีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งหลายคน ผู้สมัครที่ได้รับเลือกตั้งอาจได้คะแนนเสียงไม่ถึงครึ่งหนึ่งของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เช่น ได้คะแนนเพียงร้อยละ ๓๐ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง และในบางเขตเลือกตั้งคะแนนของผู้สมัครที่ชนะการเลือกตั้งมีจำนวนน้อยกว่าคะแนนของผู้ที่

[๕]อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น. ๒๔.
[๖]อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒, น. ๒๔.



แพ้การเลือกตั้งรวมกัน แนวโน้มของการเลือกตั้งในระบบนี้จะทำให้เกิดระบบพรรคการเมืองสองพรรคขึ้น ประเทศที่ใช้การเลือกตั้งในระบบนี้ เช่น สหราชอาณาจักร ซึ่งทำให้เกิดพรรคการเมืองใหญ่ ๒ พรรค คือ พรรคแรงงาน (Labour) และพรรคอนุรักษ์นิยม (Conservative)

นอกจากนี้ ยังมีการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบพ่วงบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง กล่าวคือจะกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงเดียว แต่กำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเป็น ๒ ประเภท คือ ประเภทแรกมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขต และประเภทที่สองมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ตัวอย่างเช่น สมมติว่าที่นั่งในสภามีจำนวนรวม ๕๐๐ คน รัฐธรรมนูญกำหนดให้มีเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ เขต แต่ละเขตมีผู้แทนซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์เขตละ ๑ คน ส่วนอีก ๑๐๐ คน ให้มาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อ ประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่ละคนมีคะแนนเสียงคนละ ๑ คะแนน การที่ประชาชนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมืองใดในเขตของตน ย่อมมีผลเป็นการเลือกพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัดในส่วนของบัญชีรายชื่อไปโดยอัตโนมัติ คะแนนดังกล่าวจะถูกนำมาคำนวณหาสัดส่วนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองอีก ๑๐๐ ที่นั่งด้วยในที่สุด[๗]

๒.๑.๒ การเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากเด็ดขาด

การเลือกตั้งระบบนี้อาจใช้เทคนิคการเลือกตั้งได้ ๒ วิธีด้วยกัน คือ

วิธีแรก แบ่งเขตการเลือกตั้งออกเป็นหลายเขตแต่ละเขตมีขนาดใกล้เคียงกัน โดยแต่ละเขตมีผู้แทนได้ ๑ คน ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละ ๒ คะแนน โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงแท้ ส่วนคะแนนเสียงที่สองเป็นคะแนนเสียงสำรองซึ่งจะนำมาใช้ในการคำนวณในกรณีที่นับคะแนนเสียงที่หนึ่งแล้วยังไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาด คือ เกินกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง เรียกวิธีนี้ว่า “Alternative Vote System”

วิธีที่สอง กรณีที่ปรากฏว่าไม่มีผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดได้คะแนนเสียงข้างมากเด็ดขาดในการเลือกตั้งรอบแรก จะกำหนดให้มีการเลือกตั้งรอบที่สอง โดยการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะกำหนดให้เฉพาะผู้ที่ได้คะแนนสูงสุด ๒ ลำดับแรกในการเลือกตั้งรอบแรก หรือกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนใดที่ได้คะแนนเสียงในรอบแรกเกินกว่าร้อยละ ๑๕ ของจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งเป็นผู้มีสิทธิในการลงสมัครรับเลือกตั้งรอบที่สอง โดยในการเลือกตั้งรอบที่สองนี้จะใช้ระบบเสียงข้างมากสัมพัทธ์ คือ ผู้ที่ได้คะแนนมากที่สุดในการเลือกตั้งรอบที่สองถือว่าเป็นผู้ชนะการเลือกตั้ง

การเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก มีผลเป็นการสร้างความเป็นตัวแทนหรือผู้แทนของท้องถิ่นมากกว่าความเป็นผู้แทนในระดับประเทศ ในการรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง ผู้สมัครรับเลือกตั้งย่อมมุ่งหาเสียงกับคนในพื้นที่ที่ตนลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสำคัญ โดยเหตุผลดังกล่าวผู้สมัครรับเลือกตั้งในระบบนี้จะมุ่งพิจารณาผลประโยชน์ในระดับท้องถิ่นเป็นหลักยิ่งกว่าผลประโยชน์ในระดับประเทศ ผู้ได้รับการเลือกตั้งย่อมผูกพันกับคนในพื้นที่ยิ่งกว่าผูกพันกับพรรคการเมืองที่ส่งตนลงสมัครรับเลือกตั้ง

[๗]อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๑, น. ๑๖.

ในระบบนี้พรรคการเมืองที่เกิดขึ้นใหม่ซึ่งไม่มีผู้ที่เคยเป็นผู้แทนราษฎรอยู่ในสังกัดมีโอกาสน้อยที่จะชนะการเลือกตั้ง นอกจากนี้หากพิจารณาในแง่ของน้ำหนักคะแนนเสียงที่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งในที่สุดแพ้การเลือกตั้งนั้น จะพบว่าคะแนนเสียงดังกล่าวเป็นคะแนนเสียงที่ไม่ได้ถูกนำมาพิจารณาแม้แต่น้อย ในการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก เฉพาะคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งเท่านั้นที่ถือว่าเป็นคะแนนเสียงแทนคะแนนอื่น ๆ ในเขตเลือกตั้งนั้นทั้งหมด (The winner takes all) อย่างไรก็ตามการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมากมีผลทำให้วัตถุประสงค์ในการหล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชนในเขตเลือกตั้งนั้นสำเร็จลงดียิ่งกว่าการเลือกตั้งในระบบสัดส่วน

๒.๒ การเลือกตั้งระบบสัดส่วน

ในการเลือกตั้งระบบสัดส่วนพรรคการเมืองต้องทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งเรียงตามลำดับ เพื่อให้ประชาชนพิจารณาลงคะแนนเสียงเลือกพรรคการเมืองนั้น เมื่อมีการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งแล้ว จะมีการคำนวณจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะได้รับตามสัดส่วนของคะแนนเสียงที่ประชาชนออกเสียงลงคะแนนให้แก่พรรคการเมืองนั้น ๆ ในการจัดการเลือกตั้งระบบสัดส่วนอาจกำหนดให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อเพียงบัญชีเดียวโดยใช้ประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง หรืออาจกำหนดให้มีเขตการเลือกตั้งหลายเขตและให้พรรคการเมืองทำบัญชีรายชื่อผู้สมัครรับเลือกตั้งตามจำนวนเขตเลือกตั้งที่กำหนดก็ได้

การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนนี้ มีผลนำไปสู่การมีพรรคการเมืองหลายพรรคในสภาและอาจส่งผลกระทบต่อการจัดตั้งรัฐบาลและเสถียรภาพของรัฐบาล แม้กระนั้นก็ตามก็มีผู้เห็นว่าการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนเป็นการเลือกตั้งที่สะท้อนความเป็นประชาธิปไตยโดยแท้จริง ทั้งนี้เพราะนอกจากคะแนนเสียงทุกคะแนนที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่พรรคการเมืองจะถูกนำมาคำนวณเพื่อจัดสรรที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคแล้ว สภาผู้แทนราษฎรยังสะท้อนภาพความคิดทางการเมืองของประชาชนที่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอย่างตรงต่อความจริงด้วย อย่างไรก็ดีหากพิจารณาในแง่ของวัตถุประสงค์ของการเลือกตั้งแล้ว การเลือกตั้งในระบบสัดส่วนจะยังไม่มีผลต่อการหล่อหลอมเจตจำนงและความเห็นทางการเมืองของประชาชน แต่จะสร้างความหลากหลายทางความคิดของประชาชนในทางการเมือง อันเนื่องมาจากการที่จะมีพรรคการเมืองหลายพรรคได้รับการเลือกตั้ง

๒.๓ การเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน

การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีนั้น เรียกว่าระบบสัดส่วนผสม (Mixed Member Proportional System) กล่าวคือในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งประชาชนทุกคนมีสิทธิลงคะแนนเสียงได้ ๒ ประเภท คะแนนเสียงประเภทแรกคือการเลือกผู้สมัครในเขตเลือกตั้งตามระบบที่นับคะแนนเสียงข้างมาก คะแนนเสียงประเภทที่สองให้เลือกพรรคการเมือง โดยจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองแต่ละพรรคจะพึงได้รับจะคิดคำนวณจากคะแนนเสียงประเภทที่สอง กล่าวคือ นำคะแนนเสียงประเภทที่สองที่ประชาชนออกเสียงเลือกบัญชีรายชื่อพรรคการเมืองมาคำนวณหาจำนวนที่นั่งทั้งหมดที่พรรคการเมืองจะพึงได้รับ แล้วนำเอาจำนวนสมาชิก



สภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งของพรรคการเมืองแต่ละพรรคมาหักออกจากจำนวนรวมที่พรรคการเมืองพึงได้รับ เหลือจำนวนเท่าใด พรรคการเมืองนั้นก็จะมีที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเท่านั้น

ตัวอย่างเช่น สมมติว่าจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในสภามีทั้งหมด ๑๐๐ คน พรรคการเมือง A ได้คะแนนเสียงประเภทบัญชีรายชื่อคิดเป็นร้อยละ ๓๐ ของคะแนนเสียงทั้งหมดของผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ เมื่อนำมาคำนวณแล้วพรรคการเมือง A จะได้ที่นั่งในสภาทั้งหมด ๓๐ คน หากผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งสังกัดพรรคการเมือง A ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๒๐ คน จะต้องนำเอาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๒๐ คน มาหักออกจากจำนวนที่นั่งที่พรรคการเมือง A จะพึงมี คือ ๓๐ คน หมายความว่าพรรคการเมือง A จะได้ที่นั่งในสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่ออีกจำนวน ๑๐ คน (ตามลำดับในบัญชีรายชื่อ) แต่ในกรณีที่พรรคการเมืองใดได้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเกินกว่าจำนวนที่นั่งที่คำนวณได้จากคะแนนแบบบัญชีรายชื่อ พรรคการเมืองนั้นก็จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่ากับจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขต โดยพรรคการเมืองนี้จะไม่ได้ที่นั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย เช่น ตามตัวอย่างข้างต้นถ้าพรรคการเมือง A ชนะการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๕ คน ซึ่งเป็นจำนวนที่เกินกว่าที่นั่งที่พรรคการเมืองนี้จะพึงได้รับ คือ ๓๐ คน พรรคการเมืองนี้จะมีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๓๕ คน โดยพรรคการเมืองนี้จะไม่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเลย และเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กในสภาจำนวนมากจนกระทบต่อเสถียรภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล กฎหมายเลือกตั้งของประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีจึงได้กำหนดไว้ว่าพรรคการเมืองใดได้คะแนนเสียงแบบบัญชีรายชื่อจากทั้งประเทศรวมกันแล้วไม่ถึงร้อยละ ๕ ของคะแนนเสียงที่ลงทั้งหมดหรือมีผู้แทนแบบแบ่งเขตเลือกตั้งไม่ถึง ๓ เขต (๓ คน) พรรคการเมืองนั้นจะไม่ได้รับการจัดสรรที่นั่งในสภา

๓. ระบบการเลือกตั้งในประเทศไทย

ในอดีตที่ผ่านมานั้นพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทยในมาตรา ๑ ได้บัญญัติรับรองหลักการสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยคืออำนาจสูงสุดของประเทศนั้นเป็นของราษฎรทั้งหลาย และสิ่งที่เป็นการแสดงว่าประชาชนมีอำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศประการหนึ่งคือ การที่ประชาชนมีสิทธิเลือกผู้แทนของตนเองให้เข้าไปใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองประเทศผ่านกระบวนการของการเลือกตั้ง โดยระบบการเลือกตั้งในประเทศไทยนั้นสามารถแบ่งตามช่วงเวลาได้ดังนี้

๓.๑ ระบบการเลือกตั้งในอดีตนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครองจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ และมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศนั้น ประเทศไทยใช้ระบบการเลือกตั้งแบบ

เสียงข้างมาก ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกของประเทศไทย โดยในมาตรา ๑๕ ได้บัญญัติว่า “การเลือกตั้งผู้แทนใด ๆ ให้ถือตามคะแนนเสียงข้างมาก ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้มีการเลือกตั้งครั้งที่ ๒ ถ้าครั้งที่ ๒ มีคะแนนเสียงเท่ากันให้ตั้งคนกลางออกเสียงชี้ขาด และให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งคนกลางไว้” แต่การเลือกตั้งครั้งแรกหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง คือการเลือกตั้งเมื่อวันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๔๗๖ เป็นการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้ราษฎรในหมู่บ้านเลือกผู้แทนเพื่อออกเสียงตั้งผู้แทนตำบลและให้ผู้แทนตำบลเป็นผู้ไปเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของจังหวัด กระทั่งการเลือกตั้งครั้งที่สองเป็นต้นมาจนถึงก่อนการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ระบบการเลือกตั้งของประเทศไทยเป็นระบบเสียงข้างมากมาโดยตลอดและเป็นเสียงข้างมากแบบปกติ (Simple Majority)

๓.๒ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐

สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญได้กำหนดระบบเลือกตั้งไว้ในมาตรา ๘๙ วรรคหนึ่ง ความว่า “สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวนห้าร้อยคน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อตามมาตรา ๙๙ จำนวนหนึ่งร้อยคน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งตามมาตรา ๑๐๒ จำนวนสี่ร้อยคน” เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรานี้ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๙๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๐๒ วรรคหนึ่ง จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญได้นำเอา**การเลือกตั้งระบบสัดส่วนมาผสมกับการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก** ทั้งนี้ โดยกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็นสองส่วน คือ **ส่วนที่มาจากบัญชีรายชื่อพรรคการเมือง และส่วนที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง** สำหรับประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งนั้น แต่ละคนจะมีสิทธิในการออกเสียงเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒ คะแนนเสียง โดยได้รับบัตรเลือกตั้ง ๒ ใบ โดยคะแนนเสียงที่หนึ่งเป็นคะแนนเสียงสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งของตน อีกคะแนนเสียงหนึ่งเป็นคะแนนเสียงสำหรับบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจัดทำขึ้น ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวไม่ได้กำหนดให้คะแนนเสียงทั้งสองต้องสัมพันธ์กันแต่อย่างใด กล่าวคือ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งอาจใช้สิทธิเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งสังกัดพรรคการเมือง ก. ในเขตเลือกตั้งของตน และขณะเดียวกันก็อาจใช้สิทธิลงคะแนนเสียงให้แก่บัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ข. ก็ได้ นอกจากนี้ในการคำนวณหาจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของแต่ละพรรคการเมืองนั้น รัฐธรรมนูญก็ไม่ได้กำหนดความสัมพันธ์ของคะแนนทั้งสองประเภทไว้แต่อย่างใด แต่กำหนดโดยปริยายให้แยกคำนวณอย่างเด็ดขาด

การที่รัฐธรรมนูญกำหนดที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งและแบบบัญชีรายชื่อแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาด และกำหนดการคำนวณแบ่งสรรจำนวนที่นั่งของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มาจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองแยกออกโดยไม่มีความสัมพันธ์กับคะแนนเสียงที่ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งออกเสียงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งในแบบแบ่งเขตนั้น แสดงให้เห็นว่าการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ **เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมแบบขนานที่คะแนนเสียงทั้งสองคะแนนไม่มีความสัมพันธ์ต่อกัน** (ผสมระหว่างการเลือกตั้งในระบบสัดส่วนและการเลือกตั้งในระบบเสียงข้างมาก) แต่เนื่องจากสัดส่วนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

ทั้งสองประเภทแตกต่างกันมาก (ประเภทบัญชีรายชื่อ ๑๐๐ คน ประเภทแบ่งเขตเลือกตั้ง ๔๐๐ คน) **จึงอาจกล่าวได้ว่าระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นการเลือกตั้งในระบบผสมที่เน้นเสียงข้างมากสัมพัทธ์**

๓.๓ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

สำหรับการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้น แบ่งได้เป็น ๒ ระยะ

ระยะแรก เป็นระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๙๓ วรรคหนึ่ง กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๔๘๐ คน โดยเป็นสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๔๐๐ คน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบสัดส่วนจำนวน ๘๐ คน โดยการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น การแบ่งเขตเลือกตั้งให้ใช้จังหวัดเป็นเกณฑ์ และกำหนดให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ไม่เกินเขตละ ๓ คน (เขตใหญ่เรียงเบอร์) ส่งผลให้บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๑ คน บางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๒ คน และบางเขตเลือกตั้งมีผู้แทนได้ ๓ คน ขึ้นอยู่กับขนาดของจังหวัดนั้น ๆ ผลจากการนี้ทำให้ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละเขตเลือกตั้งมีจำนวนคะแนนไม่เท่ากัน กล่าวคือ ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๓ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้ไม่เกิน ๓ คะแนน แต่ราษฎรผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งที่มีผู้แทนราษฎรได้ ๑ คน ราษฎรผู้นั้นย่อมสามารถออกเสียงเลือกตั้งได้เพียงคะแนนเดียว การกำหนดระบบการเลือกตั้งในลักษณะเช่นนี้ย่อมขัดต่อหลักการเลือกตั้งโดยเสมอภาคซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งของการเลือกตั้ง

สำหรับการเลือกตั้งในแบบสัดส่วนนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้จัดแบ่งพื้นที่ประเทศออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด และให้แต่ละกลุ่มจังหวัดเป็นเขตเลือกตั้ง โดยแต่ละเขตเลือกตั้งให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ ๑๐ คน การจัดกลุ่มจังหวัดให้จัดจังหวัดที่มีพื้นที่ติดต่อกันอยู่ในกลุ่มจังหวัดเดียวกัน และในกลุ่มจังหวัดทุกกลุ่มต้องมีจำนวนราษฎรตามหลักฐานการทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนปีที่มีการเลือกตั้งรวมกันแล้วใกล้เคียงกัน ทั้งนี้ โดยให้จังหวัดทั้งจังหวัดอยู่ในเขตเลือกตั้งเดียว โดยพรรคการเมืองจะต้องจัดทำบัญชีรายชื่อเรียงตามลำดับหมายเลขตั้งแต่หมายเลข ๑ ถึงหมายเลข ๑๐ ในแต่ละเขตเลือกตั้ง ราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีคะแนนเสียงคนละหนึ่งคะแนน ในการออกเสียงเลือกตั้งให้แก่บัญชีรายชื่อพรรคการเมืองในเขตเลือกตั้งของตน แม้การเลือกตั้งแบบนี้จะสอดคล้องกับหลักความเสมอภาค แต่การแบ่งประเทศออกเป็น ๘ เขตเลือกตั้งนั้น เหตุผลในการอธิบายว่าใช้อะไรเป็นเกณฑ์แบ่งเขตเลือกตั้งนอกจากเขตจังหวัดนั้นต้องติดกันและต้องเฉลี่ยให้แต่ละกลุ่มจังหวัดมีจำนวนประชากรใกล้เคียงกันยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร ผลของการแบ่งเขตเลือกตั้งออกเป็น ๘ กลุ่มจังหวัด ทำให้จังหวัดบางจังหวัดในภาคกลางต้องไปรวมกับจังหวัดในภาคใต้ หรือจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต้องมารวมกับจังหวัดในภาคตะวันออกและเลือกบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองบัญชีเดียวกัน ซึ่งอธิบายได้ยากว่าจังหวัดเหล่านั้นมีความสัมพันธ์

กันในแง่ของความเป็นมา วัฒนธรรม ตลอดจนผลประโยชน์ทางการเมืองตามนโยบายที่พรรคการเมืองนำเสนออย่างไร

ระยะที่สอง เป็นระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๐

ในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๙๓ - มาตรา ๙๘ โดยมีสาระสำคัญในการแก้ไข คือ กำหนดให้มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๕๐๐ คน โดยเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจำนวน ๓๗๕ คน และแบบบัญชีรายชื่อจำนวน ๑๒๕ คน โดยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคน และการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อสามารถเลือกได้เพียงบัญชีรายชื่อเดียวและให้ถือเขตประเทศเป็นเขตเลือกตั้ง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นการปรับปรุงจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยเพิ่มจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อให้มากขึ้น คือจากเดิม ๘๐ คน เป็น ๑๒๕ คน **เพราะการเลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นระบบที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชนได้อย่างถูกต้อง** โดยให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อมีจำนวน ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ดังนั้น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อจึงมีจำนวน ๑๒๕ คน และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓๗๕ คน โดยแก้ไขระบบเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้เป็นระบบเสียงข้างมากเขตละ ๑ คน เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ **เพื่อให้เป็นไปตามหลักความเสมอภาคที่ประชาชนหนึ่งคนควรมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนหนึ่งเสียงเท่ากัน** รวมทั้งให้นำระบบการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อเดียวทั่วประเทศเช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาใช้ **เพราะการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทำหน้าที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และยังเป็นการทำให้ประชาชนทั่วประเทศได้กำหนดนโยบายการบริหารประเทศผ่านการเลือกพรรคการเมืองตามบัญชีรายชื่อ**อีกด้วย

ต่อมาเมื่อมีการยึดอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ในระหว่างที่ยังไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับถาวร โดยรัฐธรรมนูญชั่วคราวได้กำหนดให้มีคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งคณะกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ (ศาสตราจารย์ ดร. บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เป็นประธาน) ได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับเสนอสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อลงมติให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนี้ทั้งฉบับ) โดยร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้นำเอาแนวคิด**การเลือกตั้งระบบสัดส่วนผสมแบบประเทศเยอรมนี**

มากำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ อย่างไรก็ตาม ในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๖๗/๒๕๕๘ เป็นพิเศษ วันอาทิตย์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๕๘ สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีมติไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ทำให้ร่างรัฐธรรมนูญตกไปทั้งฉบับ และทำให้สภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงไปด้วย

๓.๔ ระบบการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลง รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๙/๑ ได้บัญญัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญและคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นจำนวน ๒๑ คน โดยมีนายมีชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธานกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย นั้น ทางคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญได้ออกแบบระบบการเลือกตั้งแบบใหม่เรียกว่าระบบการเลือกตั้งแบบ **“ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”** เพื่อใช้เป็นกติกาในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๕๐๐ คน โดยแบ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรออกเป็น ๒ ประเภท ดังนี้

๑. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งมีจำนวน ๓๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับ โดยให้แต่ละเขตเลือกตั้งมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้เขตละหนึ่งคนและผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงลงคะแนนเลือกตั้งได้คนละหนึ่งคะแนน โดยจะลงคะแนนเลือกผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้ใด หรือจะลงคะแนนไม่เลือกผู้ใดเลยก็ได้ ให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งซึ่งได้รับคะแนนสูงสุดและมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดเป็นผู้ได้รับเลือกตั้ง

การเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งนั้น เป็นการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมาก กล่าวคือผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งคือผู้สมัครรับเลือกตั้งที่ได้คะแนนสูงสุดในเขตเลือกตั้ง และเพื่อปฏิรูปการเลือกตั้งระบบเสียงข้างมากให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ลงคะแนนที่ไม่เลือกผู้ใด (Vote No) จึงกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมว่า นอกจากจะได้รับคะแนนเสียงสูงสุดในเขตเลือกตั้งแล้ว จะต้องมีคะแนนสูงกว่าคะแนนเสียงที่ไม่เลือกผู้ใดด้วย

๒. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองมีจำนวน ๑๕๐ คน โดยการคำนวณหาสมาชิกสภาผู้แทนราษรแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมือง ให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(๑) นำคะแนนรวมทั้งประเทศที่พรรคการเมืองทุกพรรคที่ส่งผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งหารด้วยห้าร้อย อันเป็นจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภาผู้แทนราษฎร

(๒) นำผลลัพธ์ตาม (๑) ไปหารจำนวนคะแนนรวมทั้งประเทศของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่ได้รับจากการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทุกเขต จำนวนที่ได้รับให้ถือเป็น **“จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้”**

(๓) นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองจะพึงมีได้ลบด้วยจำนวน

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งทั้งหมดที่พรรคการเมืองนั้นได้รับเลือกตั้ง ในทุกเขตเลือกตั้ง ผลลัพธ์คือ **“จำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองนั้นจะได้รับ”**

(๔) ถ้าพรรคการเมืองใดมีผู้ได้รับการเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งเท่ากับหรือสูงกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีได้ตาม (๒) ให้พรรคการเมืองนั้นมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามจำนวนที่ได้รับจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง และไม่มีสิทธิได้รับการจัดสรรสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อ และให้นำจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อทั้งหมดไปจัดสรรให้แก่พรรคการเมืองที่มีจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งต่ำกว่าจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่พรรคการเมืองนั้นจะพึงมีตาม (๒) ตามอัตราส่วน แต่ต้องไม่มีผลให้พรรคการเมืองใดดังกล่าวมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเกินจำนวนที่จะพึงมีตาม (๒)

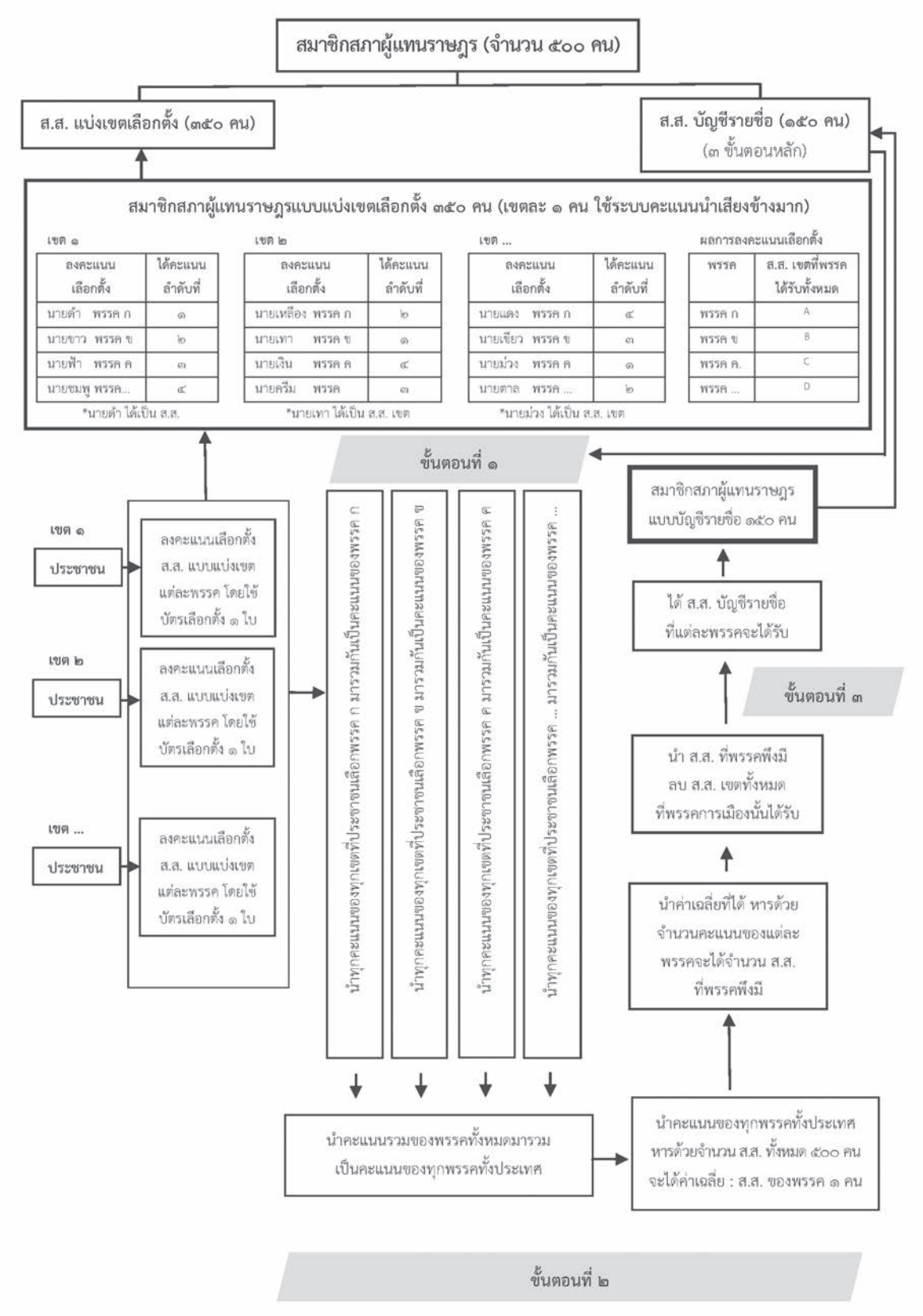
(๕) เมื่อได้จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของแต่ละพรรคการเมืองแล้ว ให้ผู้สมัครตามลำดับหมายเลขในบัญชีรายชื่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งมาจากบัญชีรายชื่อของพรรคการเมืองนั้น เป็นการสะท้อนเจตนารมณ์ว่า **“เสียงของประชาชนทุกคะแนนเสียงมีความหมาย”** อันเป็นการแก้ไขจุดอ่อนของระบบเสียงข้างมากที่ให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ชนะการเลือกตั้งในเขตเลือกตั้งเท่านั้น ส่วนคะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้ซึ่งไม่ได้รับเลือกตั้งรวมทั้งคะแนนเสียงที่ไม่เลือกใครเป็นคะแนนเสียงที่ไม่มีความหมายแต่ประการใด ซึ่งระบบการคิดคะแนนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อนั้นเป็นการนำเอาระบบเลือกตั้งเสียงข้างมากสัมพัทธ์แบบพ่วงบัญชีพรรคการการเมืองมาประยุกต์ใช้ โดยกำหนดให้คะแนนเสียงที่ลงให้แก่ผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง ย่อมมีผลเป็นการเลือกพรรคการเมืองที่ผู้สมัครรับเลือกตั้งผู้นั้นสังกัดโดยอัตโนมัติ หรือกล่าวให้เข้าใจง่าย ๆ ว่า **“เลือกคนเท่ากับเลือกพรรค”**

เพื่อให้เห็นภาพที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎรสำหรับเพื่อใช้ประกอบการทำความเข้าใจการเลือกตั้งแบบ **“ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”** ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โปรดดูจากแผนภาพดังต่อไปนี้[๕]

[๕]จัดทำโดยกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.

ที่มาและองค์ประกอบของสภาผู้แทนราษฎร
(ตามหมวด ๗ รัฐสภา ส่วนที่ ๒ สภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐)



สำหรับการเลือกตั้งแบบ **“ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”** ดังกล่าวนี้ มีข้อดี คือทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทั้งนี้ เพื่อให้พรรคการเมืองขนาดเล็กหรือพรรคการเมืองที่จัดตั้งขึ้นใหม่และยังไม่มีฐานคะแนนเสียงที่เข้มแข็งพอในระดับพื้นที่และมีโอกาสน้อยที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบแบ่งเขตเลือกตั้งให้มีโอกาสมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งจะทำให้การเมืองของประเทศมีความหลากหลาย และไม่ทำให้รัฐบาลมีความเข้มแข็งมากจนเกินไปจนไม่สนใจการตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายเสียงข้างน้อย ส่งผลทำให้ดุลยภาพในการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบรัฐสภาขาดประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในระบบการเมืองการปกครองของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

อย่างไรก็ตาม ระบบการเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสมอาจจะมีข้อเสีย คือ มีแนวโน้มที่จะทำให้เกิดพรรคการเมืองขนาดเล็กจำนวนมากในสภา และจะทำให้การจัดตั้งรัฐบาลเป็นรัฐบาลผสมระหว่างหลายพรรคการเมืองซึ่งอาจจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาลและทำให้รัฐบาลอ่อนแอและส่งผลกระทบต่อการบริหารราชการแผ่นดินเกิดขึ้นได้ในที่สุด

บทสรุป

การออกแบบระบบการเลือกตั้งมีนัยสำคัญต่อการเมืองการปกครองประเทศ เพราะระบบการเลือกตั้งในแต่ละแบบดังที่กล่าวมานั้น จะส่งผลต่อระบบการเมืองการปกครองที่แตกต่างกันไป โดยหลักการแล้วระบบการเลือกตั้งจะอยู่บนพื้นฐานที่สำคัญ ๒ ประการ คือ **ระบบการเลือกตั้งที่ส่งผลให้การเมืองมีเสถียรภาพ กับระบบการเลือกตั้งที่ตรงตามเจตนารมณ์ของประชาชน** หากต้องการให้การเมืองการปกครองมีเสถียรภาพและฝ่ายบริหารมีความเข้มแข็ง ควรนำระบบเลือกตั้งแบบเสียงข้างมากธรรมดาเขตละคน (First part the post) มาประยุกต์ใช้ ซึ่งจะนำไปสู่การเกิดระบบสองพรรคการเมืองใหญ่ (Two party system) ดังตัวอย่างที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา แต่ถ้าหากต้องการสภาที่สะท้อนเจตนารมณ์ของประชาชน ควรนำระบบสัดส่วน (Proportional Representation) หรือระบบสัดส่วนผสมแบบเยอรมัน (Mixed Member Proportional System) มาเป็นต้นแบบ ทั้งนี้ก็เพราะเป็นระบบที่ทำให้ทุกคะแนนเสียงมีความหมายในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้ออกแบบระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรูปแบบใหม่ คือ **“ระบบจัดสรรปันส่วนผสม”** ซึ่งให้ความสำคัญกับคะแนนเสียงทุกคะแนนในการนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นรูปแบบการเลือกตั้งที่นำเอาข้อดีของระบบการเลือกตั้งที่ใช้ในนานาอารยประเทศมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาวการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของประเทศไทย ซึ่งจะส่งผลให้พรรคการเมืองต้องให้ความสำคัญในการสรรหาผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้ง เพราะคะแนนเสียงของผู้สมัครรับเลือกตั้งแบบแบ่งเขตเลือกตั้งจะส่งผลต่อจำนวนคะแนนรวมของพรรคการเมืองที่จะนำมาคำนวณหาจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแบบบัญชีรายชื่อที่พรรคการเมืองจะได้รับ การใช้**ระบบเลือกตั้งแบบจัดสรรปันส่วนผสม**จะทำให้พรรคการเมืองขนาดเล็กได้มีโอกาสเข้ามาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรโดยอาศัยช่องทางการเลือกตั้งแบบบัญชีรายชื่อของพรรคการเมือง ซึ่งการมีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากหลากหลายพรรคการเมืองจะช่วยสร้างสัมพันธภาพระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารให้มีความเหมาะสมและทำให้กลไกการตรวจสอบและถ่วงดุลการใช้อำนาจของระบบรัฐสภาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อันจะส่งผลต่อการบริหารราชการแผ่นดินให้บรรลุเป้าหมายในการปฏิรูปประเทศในทุกด้านตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

นายวรชัย แสนสีระ
นิติกร สำนักกฎหมาย



ประเด็นข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครอง

ความนำ

หากกล่าวถึงโทษปรับ หลายท่านคงนึกถึงโทษปรับทางอาญา ซึ่งเป็นโทษทางอาญาที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแทบทุกฉบับ แต่เมื่อกล่าวถึง **"ค่าปรับทางปกครอง"** ซึ่งถือเป็นโทษทางปกครองประเภทหนึ่งแล้ว บางท่านอาจไม่รู้จักหรือไม่เคยได้ยิน ทั้งที่เป็นโทษที่มีปรากฏอยู่ในกฎหมายตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๙ นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ โดยได้บัญญัติไว้ในมาตรา ๕๗[๑] และมาตรา ๕๘[๒] และต่อมาภายหลังก็พบว่าได้มีการบัญญัติค่าปรับทางปกครองไว้ในกฎหมายหลาย ๆ ฉบับ

อย่างไรก็ดี โดยที่ปัจจุบันในการร่างกฎหมายของฝ่ายบริหารและการตรากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัตินั้นยังไม่ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนว่าควรบัญญัติค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางอาญากับความผิดลักษณะใด จึงก่อให้เกิดประเด็นข้อกฎหมายที่น่าสนใจว่าค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญาอย่างไร และการกระทำความผิดลักษณะใดจึงควรจะใช้ค่าปรับทางปกครอง รวมทั้งค่าปรับทางปกครองนั้นได้บัญญัติไว้ในกฎหมายใดและมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการใดบ้าง ตลอดจนในการกระทำความผิดกรรมเดียวกันนั้นถ้ากฎหมายได้บัญญัติให้ผู้กระทำความผิดต้องถูกปรับทางปกครองแล้วกฎหมายจะบัญญัติโทษปรับทางอาญาแก่ผู้กระทำความผิดนั้นได้อีกหรือไม่ เพียงใด

ดังนั้น คอลัมน์ "มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ" ฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความ เรื่อง **"ประเด็นข้อพิจารณาในการบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับค่าปรับทางปกครองหรือโทษปรับทางปกครอง"**

---

[๑] **มาตรา ๕๗** คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้ผู้ใดชำระเงิน ถ้าถึงกำหนดแล้วไม่มีการชำระโดยถูกต้องครบถ้วน ให้เจ้าหน้าที่มีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน ถ้าไม่มีการปฏิบัติตามคำเตือน เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นและขายทอดตลาดเพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน

วิธีการยึด การอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สินให้ปฏิบัติตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งโดยอนุโลม ส่วนผู้มีอำนาจสั่งยึดหรืออายัดหรือขายทอดตลาดให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง.

[๒] **มาตรา ๕๘** คำสั่งทางปกครองที่กำหนดให้กระทำหรือละเว้นกระทำ ถ้าผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) เจ้าหน้าที่เข้าดำเนินการด้วยตนเองหรือมอบหมายให้บุคคลอื่นกระทำการแทนโดยผู้อยู่ในบังคับของคำสั่งทางปกครองจะต้องชดใช้ค่าใช้จ่ายและเงินเพิ่มในอัตราร้อยละ ๒๕ ต่อปีของค่าใช้จ่ายดังกล่าวแก่เจ้าหน้าที่

(๒) ให้มีการชำระค่าปรับทางปกครองตามจำนวนที่สมควรแก่เหตุแต่ต้องไม่เกิน ๒๐,๐๐๐ บาทต่อวัน

เจ้าหน้าที่ระดับใดมีอำนาจกำหนดค่าปรับทางปกครองจำนวนเท่าใดสำหรับในกรณีใด ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ในกรณีที่มีความจำเป็นที่จะต้องบังคับการโดยเร่งด่วนเพื่อป้องกันมิให้มีการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่มีโทษทางอาญาหรือมิให้เกิดความเสียหายต่อประโยชน์สาธารณะ เจ้าหน้าที่อาจใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยไม่ต้องออกคำสั่งทางปกครองให้กระทำหรือละเว้นกระทำก่อนก็ได้ แต่ทั้งนี้ต้องกระทำโดยสมควรแก่เหตุและภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน.

เพื่อเป็นข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายเกี่ยวกับประเด็นปัญหาข้อกฎหมายดังกล่าวอันจะเป็นประโยชน์ต่อการสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

๑) ค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญาอย่างไร และการกระทำความผิดลักษณะใดจึงจะควรใช้ค่าปรับทางปกครอง

จากการศึกษาพบว่า ค่าปรับทางปกครองมีลักษณะที่แตกต่างจากโทษปรับทางอาญาใน ๓ เรื่อง[๓] ดังนี้

(๑) **วัตถุประสงค์ของการลงโทษ**

ความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองมีลักษณะร่วมกันคือ การกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับ แต่ลักษณะของความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครองมีความแตกต่างกันคือ **การกระทำที่เป็นความผิดทางอาญาจะมีลักษณะเป็นความผิดโดยสภาพหรือเป็นสิ่งที่ชั่วร้าย เนื่องจากเป็นการละเมิดต่อคุณธรรมของกฎหมายอันเป็นสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคล หรือมีการกระทำที่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน** เช่น การทำร้ายร่างกาย หรือการลักทรัพย์ เป็นต้น ส่งผลให้โทษทางอาญาจึงมีลักษณะเป็นการลิดรอนสิทธิเสรีภาพของผู้กระทำความผิด ได้แก่ ประหารชีวิต จำคุก กักขัง ปรับ และริบทรัพย์สิน

ส่วนการกระทำที่เป็นความผิดทางปกครอง นั้น อาจพิจารณาในแง่ของสังคมได้ว่าการกระทำดังกล่าวไม่ใช่สิ่งชั่วร้ายตามธรรมชาติ แต่กฎหมายประสงค์ห้ามการกระทำนั้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ความผิดทางปกครองจึงไม่มีลักษณะความร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดังเช่นความผิดทางอาญา ส่งผลให้โทษทางปกครองจึงมีลักษณะที่เป็นการกระทบสิทธิเสรีภาพของผู้ฝ่าฝืนการกระทำความผิดน้อยกว่าโทษทางอาญา เช่น การพักใช้ ยกเลิก หรือเพิกถอนใบอนุญาต หรือปรับทางปกครอง เป็นต้น

(๒) **องค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษ**

การกำหนดโทษปรับทางอาญา **โดยทั่วไปกฎหมายจะกำหนดให้ศาลเป็นผู้มีอำนาจในการลงโทษปรับทางอาญาและบังคับชำระค่าปรับทางอาญา แต่ในบางกรณีกฎหมายได้กำหนดให้เจ้าพนักงานทางฝ่ายบริหารมีอำนาจในการบังคับใช้โทษปรับทางอาญา** ซึ่งได้แก่ การเปรียบเทียบปรับ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการบังคับใช้โทษปรับ โดยประเภทคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับทางอาญาได้ นั้นแบ่งเป็น ๒ ประเภท ประเภทแรกคือคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามประมวลกฎหมายอาญา ประเภทที่สองคือ คดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับได้ตามกฎหมายอื่น[๔] เช่น ตามพระราชบัญญัติจราจร

---

[๓] องค์อาสน์ เจริญสุข, **เกณฑ์การแบ่งแยกความผิดทางอาญาและความผิดทางปกครอง**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๓,หน้า ๓๕- ๓๙. และ ทวิสรรพ์ พัดทอง, **การนำโทษปรับทางปกครองมาใช้กับกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน**, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์), ๒๕๕๗, หน้า ๑๐ – ๒๙.

[๔] **ประมวลกฎหมายอาญา ได้กำหนดประเภทคดีที่สามารถเปรียบเทียบปรับทางอาญาโดยเจ้าพนักงานไว้ในมาตรา ๓๗ และมาตรา ๓๘ ซึ่งบัญญัติว่า**

"**มาตรา ๓๗** คดีอาญาเลิกกันได้ ดังต่อไปนี้



ทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ แม้ว่าความผิดตามพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ใช่ความผิดลหุโทษ แต่ก็ได้ให้อำนาจเจ้าหน้าที่ในการเปรียบเทียบปรับได้ เป็นต้น

ส่วน**การกำหนดโทษปรับทางปกครอง ผู้มีอำนาจพิจารณากำหนดโทษปรับทางปกครองจะเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายสามารถยุติได้ในชั้นฝ่ายบริหารโดยไม่ต้องดำเนินคดีโดยศาล** ซึ่งโดยทั่วไปแล้วกฎหมายจะกำหนดให้ฝ่ายปกครองเป็นผู้มีอำนาจพิจารณาและกำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งจะอยู่ในรูปแบบของการออกคำสั่งทางปกครอง

(๓) **วิธีการบังคับโทษ**

กรณีที่ผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินตามโทษปรับนั้น หากเป็นกรณีของโทษปรับทางอาญา เมื่อผู้นั้นไม่ดำเนินการชำระค่าปรับภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ศาลพิพากษาศาลมีอำนาจในการยึดทรัพย์สินแทนค่าปรับ หรือกักขังแทนค่าปรับโดยถืออัตรา ๕๐๐ บาท ต่อหนึ่งวัน ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐

ส่วนโทษปรับทางปกครองนั้น มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ ได้กำหนดให้คำสั่งทางปกครองที่ถึงกำหนดชำระแล้ว หากไม่มีการชำระโดยถูกต้อง เจ้าหน้าที่ต้องมีหนังสือเตือนให้ผู้นั้นชำระภายในระยะเวลาที่กำหนดแต่ต้องไม่น้อยกว่า ๗ วัน หากยังไม่มีการชำระเงินตามหนังสือเตือนดังกล่าวอีก เจ้าหน้าที่สามารถใช้มาตรการบังคับทางปกครองโดยยึดหรืออายัดทรัพย์สินของผู้นั้นเพื่อขายทอดตลาดได้เพื่อชำระเงินให้ครบถ้วน ฉะนั้น **ค่าปรับทางปกครองจึงไม่สามารถกักขังแทนค่าปรับดังเช่นโทษปรับทางอาญาได้**

ในส่วนประเด็นที่ว่า**การกระทำความผิดลักษณะใดจึงจะควรใช้ค่าปรับทางปกครอง นั้น** แม้ปัจจุบันยังไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องดังกล่าวไว้อย่างชัดเจน**แต่คณะกรรมการปรับปรุงกฎหมาย**

---

(๑) ในคดีมีโทษปรับสถานเดียว เมื่อผู้กระทำผิดยินยอมเสียค่าปรับในอัตราอย่างสูงสำหรับความผิดนั้นแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนศาลพิจารณา

(๒) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีอื่นที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือความผิดต่อกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรซึ่งมีโทษปรับอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท เมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่พนักงานสอบสวนได้เปรียบเทียบแล้ว

(๓) ในคดีความผิดที่เป็นลหุโทษหรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ หรือคดีที่มีโทษปรับสถานเดียวอย่างสูงไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท ซึ่งเกิดในกรุงเทพมหานครเมื่อผู้ต้องหาชำระค่าปรับตามที่นายตำรวจประจำท้องที่ตั้งแต่ตำแหน่งสารวัตรขึ้นไป หรือนายตำรวจชั้นสัญญาบัตรผู้ทำการในตำแหน่งนั้น ๆ ได้เปรียบเทียบแล้ว

(๔) ในคดีซึ่งเปรียบเทียบได้ตามกฎหมายอื่น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามคำเปรียบเทียบของพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว

มาตรา ๓๘ ความผิดตามอนุมาตรา (๒) (๓) และ (๔) แห่งมาตราก่อน ถ้าเจ้าพนักงานดังกล่าวในมาตรานั้นเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษถึงจำคุก ให้มีอำนาจเปรียบเทียบดังนี้

(๑) ให้กำหนดค่าปรับซึ่งผู้ต้องหาจะพึงชำระ ถ้าผู้ต้องหาและผู้เสียหายยินยอมตามนั้น เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เจ้าหน้าที่กำหนดให้ภายในเวลาอันสมควรแต่ไม่เกิน ๑๕ วันแล้ว คดีนั้นเป็นอันเสร็จเด็ดขาด

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในเวลากำหนดในวรรคก่อน ให้ดำเนินคดีต่อไป

(๒) ในคดีมีค่าทดแทน ถ้าผู้เสียหายและผู้ต้องหายินยอมให้เปรียบเทียบ ให้เจ้าหน้าที่กะจำนวนตามที่เห็นควรหรือตามที่คู่ความตกลงกัน".

เพื่อการพัฒนาประเทศก็ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับข้อพิจารณาในการเลือกใช้โทษทางปกครองและโทษอาญาไว้ ดังนี้

(๑) **โทษทางปกครอง** ควรใช้แก่การกระทำที่เป็นการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งทางปกครอง หรือการกระทำที่ไม่มีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อชีวิตหรือร่างกายของผู้อื่น

(๒) **โทษอาญา** ควรใช้แก่การกระทำที่มีผลกระทบอย่างร้ายแรงต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือต่อสังคมเป็นส่วนรวมหรือระบบเศรษฐกิจของประเทศ หรือเมื่อการใช้โทษทางปกครองแก่การกระทำอันเป็นการฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองไม่อาจทำให้การบังคับการตามคำสั่งทางปกครองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ **คณะอนุกรรมการดำเนินการศึกษาและปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันมิให้มีการใช้ประโยชน์จากโทษอาญาตามกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมาย** ได้จัดทำข้อเสนอหลักเกณฑ์ในการกำหนดโทษอาญาสำหรับกฎหมายที่จะตราขึ้นในอนาคต ๓ ประการ คือ

(๑) เป็นการกระทำที่กระทบต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรงและมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(๒) เป็นกรณีที่ไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผลหรือมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายได้

(๓) ความผิดอาญาที่มีโทษปรับสถานเดียวหรือที่มีโทษจำคุกและเปรียบเทียบปรับทำให้คดีอาญาระงับได้ หากโดยสภาพแล้วไม่ใช่ความผิดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง สมควรใช้โทษปรับทางปกครองแทนหรือวิธีการอื่นแทนการปรับ

จากความเห็นของคณะกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อการพัฒนาประเทศและของคณะอนุกรรมการฯ ดังกล่าว ในการพิจารณาว่ากรณีใดควรใช้ค่าปรับทางปกครองหรือใช้โทษปรับทางอาญา จึงควรจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษควบคู่กัน

๒) การบัญญัติค่าปรับทางปกครองนั้นได้ปรากฏในกฎหมายฉบับใด และมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญประการใดบ้าง

จากการตรวจสอบกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่ยังมีผลใช้บังคับในปัจจุบันแล้วพบว่านอกจากพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ แล้ว ค่าปรับทางปกครองยังมีปรากฏในกฎหมายอีกหลายฉบับ อาทิ

(๑) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔

(๒) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๙ บทกำหนดโทษและอายุความ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๑๑ ถึงมาตรา ๑๒๔

(๓) พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษปรับทางปกครอง มาตรา ๔๙ ถึงมาตรา ๕๘

(๔) พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ หมวด ๓ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๔ ถึงมาตรา ๓๘

(๕) พระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๓ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๙ ถึงมาตรา ๒๔

(๖) พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๘ บทกำหนดโทษอายุความ และคณะกรรมการเปรียบเทียบความผิด มาตรา ๖๗ ถึงมาตรา ๗๖

(๗) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษทางปกครอง มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๕

(๘) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๓

(๙) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ มาตรา ๙๖ ถึงมาตรา ๑๐๐

แต่ในบทความนี้จะขอยกตัวอย่างการนำค่าปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายดังกล่าวบางฉบับ กล่าวคือ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ ดังนี้

(ก) พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔

โดยได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ใน**มาตรา ๓๓ และมาตรา ๓๔** ซึ่งบัญญัติว่า

“**มาตรา ๓๓** ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ใดเป็นกิจการที่ต้องแจ้งให้ทราบ หรือต้องขึ้นทะเบียน ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวต้องแจ้งหรือขึ้นทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาก่อนเริ่มประกอบธุรกิจนั้น



หลักเกณฑ์และวิธีการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งให้เป็นไปตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียนให้ออกใบรับแจ้งหรือใบรับขึ้นทะเบียนเพื่อเป็นหลักฐานการแจ้งหรือการขึ้นทะเบียนในวันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน และให้ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจนั้นได้ตั้งแต่วันที่ได้รับแจ้งหรือรับขึ้นทะเบียน แต่ถ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาตรวจพบในภายหลังว่าการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนไม่ถูกต้องหรือไม่ครบถ้วน ให้มีอำนาจสั่งผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนแก้ไขให้ถูกต้องหรือครบถ้วนภายในเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่งดังกล่าว

ในการประกอบธุรกิจ ผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาและตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ถ้าผู้แจ้งหรือผู้ขึ้นทะเบียนตามวรรคหนึ่งไม่แก้ไขการแจ้งหรือขึ้นทะเบียนให้ถูกต้องหรือครบถ้วนตามวรรคสอง หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจตามวรรคสาม

ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาทโดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้

หลักเกณฑ์ในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครองให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด และ**ถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครองให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม** และในกรณีไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้น ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้

ในกรณีผู้กระทำผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งห้ามมิให้ผู้นั้นประกอบธุรกิจตามที่ได้แจ้งหรือขึ้นทะเบียนอีกต่อไป”

“**มาตรา ๓๔** ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์กรณีใดเป็นกิจการที่ต้องได้รับใบอนุญาต ให้ผู้ที่ประสงค์จะประกอบธุรกิจดังกล่าวยื่นคำขอรับใบอนุญาตต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

คุณสมบัติของผู้ขอรับใบอนุญาต หลักเกณฑ์และวิธีการขออนุญาต การออกใบอนุญาต การต่ออายุใบอนุญาต การคืนใบอนุญาต และการสั่งพักใช้หรือเพิกถอนใบอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

ในการประกอบธุรกิจ ผู้ได้รับใบอนุญาตตามวรรคหนึ่ง ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาประกาศที่คณะกรรมการกำหนดหรือเงื่อนไขในใบอนุญาตในกรณีที่ผู้ได้รับใบอนุญาตฝ่าฝืนหรือปฏิบัติไม่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์การประกอบธุรกิจบริการเกี่ยวกับธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ตามวรรคสาม **ให้คณะกรรมการพิจารณามีคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท**โดยคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด และในกรณีที่เห็นสมควรคณะกรรมการอาจมีคำสั่งให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมได้ ทั้งนี้ ให้นำความในมาตรา ๓๓ วรรคห้ามาใช้บังคับโดยอนุโลมถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคสี่ไม่ดำเนินการแก้ไขตามคำสั่งของคณะกรรมการหรือกระทำความผิดซ้ำอีก ให้คณะกรรมการมีอำนาจออกคำสั่งเพิกถอนใบอนุญาต”

(ข) พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖

โดยได้กำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ในหมวด ๙ บทกำหนดโทษและอายุความ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๑๑๑ ถึงมาตรา ๑๒๔ ซึ่งบัญญัติว่า

“**มาตรา ๑๑๑** โทษทางปกครอง มีดังต่อไปนี้

(๑) ภาคทัณฑ์

(๒) ตำหนิโดยเปิดเผยต่อสาธารณชน

(๓) ปรับทางปกครอง

(๔) จำกัดการประกอบการ



(๕) พักการประกอบการที่ได้รับใบอนุญาต ที่ได้จดทะเบียน หรือที่ได้รับความเห็นชอบภายในระยะเวลาที่กำหนด

(๖) เพิกถอนใบอนุญาต การจดทะเบียน หรือการให้ความเห็นชอบ

มาตรา ๑๑๒ บุคคลดังต่อไปนี้มีอำนาจลงโทษทางปกครอง

(๑) สำนักงาน ก.ล.ต. สำหรับโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ (๑) หรือ (๒)

(๒) **คณะกรรมการพิจารณาโทษทางปกครอง สำหรับโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ (๑) (๒) (๓) หรือ (๔)**

(๓) คณะกรรมการ ก.ล.ต. สำหรับโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) หรือ (๖)

ในการสั่งลงโทษทางปกครองตามมาตรา ๑๑๑ ผู้มีอำนาจลงโทษจะลงโทษอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างก็ได้ และมีอำนาจสั่งให้ผู้ถูกลงโทษกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อแก้ไขหรือป้องกันมิให้เกิดการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัติ หลักเกณฑ์ คำสั่ง หรือเงื่อนไขที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ซ้ำอีกได้

มาตรา ๑๑๓ ในการลงโทษปรับทางปกครอง **จำนวนค่าปรับทางปกครองต้องไม่เกินสองล้านบาทในแต่ละกรรม**

กรณีผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองตามวรรคหนึ่งไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ทั้งนี้ นอกจากตัวอย่างข้างต้นแล้ว ในมาตรา ๑๑๔ ถึงมาตรา ๑๒๔ ยังได้บัญญัติว่าการกระทำใดที่หากมีการฝ่าฝืนแล้ว ถือว่าเป็นความผิด และต้องรับโทษทางปกครองด้วย[๔]

(ค) พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยได้กำหนดค่าปรับทางปกครองไว้ใน**หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๒ โทษทางปกครอง มาตรา ๘๐ ถึงมาตรา ๘๕** ซึ่งบัญญัติว่า

“มาตรา ๘๐ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๑ วรรคหนึ่ง **ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง**ในอัตราไม่เกินสองแสนบาท และปรับอีกในอัตราไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทต่อวันตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๘๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๑ วรรคสอง หรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๕๓ **ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง**ในอัตราไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของมูลค่าธุรกรรมในการรวมธุรกิจ

มาตรา ๘๒ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๕๕ มาตรา ๕๗ หรือมาตรา ๕๘ **ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง**ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ในปีที่กระทำความผิด

ในกรณีที่เป็นการกระทำความผิดในปีแรกของการประกอบธุรกิจ **ให้ชำระค่าปรับทางปกครอง**ในอัตราไม่เกินหนึ่งล้านบาท

---

[๔] โปรดดูรายละเอียดในราชกิจจานุเบกษา.

มาตรา ๘๓ ผู้ใดฝ่าฝืนคำสั่งตามมาตรา ๖๐ **ต้องชำระค่าปรับทางปกครอง**ในอัตราไม่เกินหกล้านบาท และปรับอีกในอัตราไม่เกินสามแสนบาทต่อวันตลอดเวลาที่ฝ่าฝืนอยู่

มาตรา ๘๔ ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งต้องรับโทษปรับทางปกครองเป็นนิติบุคคล ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการ หรือผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย

มาตรา ๘๕ ใน**การพิจารณาออกคำสั่งลงโทษปรับทางปกครองให้คณะกรรมการคำนึงถึงความร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิด**

ในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้คณะกรรมการมีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษา และบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้”

(ง) พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐

โดยได้กำหนดโทษปรับทางปกครองไว้ใน**หมวด ๖ บทกำหนดโทษ ส่วนที่ ๑ โทษทางปกครอง มาตรา ๓๗ ถึงมาตรา ๔๓** ซึ่งบัญญัติว่า

“**มาตรา ๓๗ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครอง**คณะหนึ่งจำนวน ๓ คน ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงการคลังเป็นประธานกรรมการ ผู้แทน ธปท. และผู้แทนสำนักงานอัยการสูงสุดเป็นกรรมการ มีอำนาจในการพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง โดยให้ ธปท. แต่งตั้งพนักงาน ธปท. คนหนึ่งเป็นเลขานุการ

ให้ ธปท. เป็นผู้รวบรวมข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำความผิดที่มีโทษทางปกครองเสนอต่อคณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครองเพื่อพิจารณา

การพิจารณาและการมีคำสั่งลงโทษทางปกครอง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

“**มาตรา ๓๘** ใน**การพิจารณาลงโทษปรับทางปกครอง** คณะกรรมการพิจารณาโทษปรับทางปกครองต้องคำนึงถึงพฤติการณ์แห่งการกระทำ ความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น ตลอดจนความหนักเบาของโทษที่จะใช้กับผู้ถูกลงโทษ”

“**มาตรา ๓๙** ในกรณีที่**ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับ** และในกรณีที่ไม่มีเจ้าหน้าที่ดำเนินการบังคับตามคำสั่ง หรือมีแต่ไม่สามารถดำเนินการบังคับทางปกครองได้ ให้ ธปท. มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาลปกครองเพื่อบังคับชำระค่าปรับ ในการนี้ ถ้าศาลปกครองเห็นว่าคำสั่งให้ชำระค่าปรับนั้นชอบด้วยกฎหมาย ให้ศาลปกครองมีอำนาจพิจารณาพิพากษาและบังคับให้มีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินขายทอดตลาดเพื่อชำระค่าปรับได้”

"**มาตรา ๔๐** ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดตามมาตรา ๗ ต้องระวาง**โทษปรับทางปกครองไม่เกิน ๓,๐๐๐,๐๐๐ บาท**"

"**มาตรา ๔๑** ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้รับอนุญาตให้ประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ หรือประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ต้องระวาง**โทษปรับทางปกครองไม่เกินสองล้านบาท**"

"**มาตรา ๔๒** ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจที่ได้ขึ้นทะเบียนประกอบธุรกิจระบบการชำระเงินภายใต้การกำกับ หรือประกอบธุรกิจบริการการชำระเงินภายใต้การกำกับฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข หรือคำสั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๓ มาตรา ๑๔ มาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๓ มาตรา ๒๔ มาตรา ๒๕ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๑ หรือมาตรา ๓๒ ต้องระวาง**โทษปรับทางปกครองไม่เกินหนึ่งล้านบาท**"



"**มาตรา ๔๓ ในกรณีที่ผู้ประกอบธุรกิจซึ่งต้องรับโทษปรับทางปกครองตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล** ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลนั้นเกิดจากการสั่งการหรือการกระทำของกรรมการหรือผู้จัดการหรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น หรือในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมีหน้าที่ต้องสั่งการหรือกระทำการและละเว้นไม่สั่งการหรือไม่กระทำการจนเป็นเหตุให้นิติบุคคลนั้นกระทำความผิด ผู้นั้นต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย"

ข้อสังเกต

จากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว **จะเห็นได้ว่าการนำโทษปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมาย จะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญอย่างน้อย ๓ ประการ** ดังนี้

ประการแรก ลักษณะความผิดที่จะถูกปรับทางปกครองและอัตราโทษปรับ เพื่อเป็นกรอบในการพิจารณาว่าการกระทำความผิดลักษณะใดบ้างที่จะเข้าข่ายให้มีการนำค่าปรับทางปกครองมาใช้ลงโทษได้ เช่น เป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับที่กำหนดขึ้นเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะ หรือเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนคำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ซึ่งเป็นการนำพฤติกรรมการกระทำความผิดที่ไม่มีลักษณะความร้ายแรงและไม่ได้ก่อให้เกิดผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชนดังเช่นความผิดทางอาญามากำหนดเป็นขอบเขตการใช้บังคับค่าปรับทางปกครอง

ประการที่สอง บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครอง ซึ่งโดยส่วนใหญ่แล้วจะกำหนดให้เป็นอำนาจของคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย ซึ่งมีเพียงพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ และพระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ และพระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ได้กำหนดให้เป็นอำนาจของนายทะเบียน

ประการที่สาม วิธีการบังคับค่าปรับทางปกครองเพื่อเป็นมาตรการบังคับทางปกครองในกรณีที่ผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ซึ่งกฎหมายทุกฉบับที่ได้นำค่าปรับทางปกครองมาใช้บังคับกับกรณีที่กล่าวมาข้างต้น ล้วนแล้วแต่ได้กำหนดให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลมทั้งสิ้น

๓) การกำหนดให้นำค่าปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวจะกระทำได้หรือไม่

สำหรับประเด็นข้อกฎหมายนี้ คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง ได้เคยวินิจฉัยวางบรรทัดฐานไว้ใน**บันทึกคณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง เรื่อง ปัญหาข้อกฎหมายตามร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานน้ำตาลทรายที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... (เรื่องเสร็จที่ ๕๑/๒๕๔๘) สรุปความได้ว่า** ในการตรวจพิจารณาร่างระเบียบคณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทราย ว่าด้วยเบี้ยปรับสำหรับโรงงานที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศ ระเบียบ หรือพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ พ.ศ. .... คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) มีความเห็นว่า ร่างระเบียบฉบับดังกล่าวมีประเด็นข้อกฎหมายบางประการ โดยในประเด็นที่สามพระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๒๗ มาตรา ๗๐ ถึงมาตรา ๗๔ ได้กำหนดโทษทางอาญาโดยเฉพาะโทษปรับแก่โรงงานที่ทำความผิดโดยไม่ปฏิบัติหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติแล้ว ร่างระเบียบฉบับนี้จะสามารถกำหนดเบี้ยปรับซึ่งเป็นโทษทางปกครองแก่โรงงานในความผิดเดียวกันนั้นได้อีกหรือไม่

คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง มีความเห็นว่าโทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับการใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา ดังนั้นในกฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้ ซึ่งในกรณีนี้พระราชบัญญัติอ้อยและน้ำตาลทราย พ.ศ. ๒๕๔๗ มาตรา ๑๗ (๒๕) ได้บัญญัติให้มีโทษทางปกครองสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบหรือประกาศที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดโดยการชำระเบี้ยปรับ ด้วยเหตุนี้ ระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงสามารถกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับเบี้ยปรับสำหรับการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามระเบียบหรือประกาศต่าง ๆ ตามที่คณะกรรมการอ้อยและน้ำตาลทรายกำหนดไว้ได้

บทสรุป

เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า ค่าปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญามีลักษณะที่แตกต่างกันใน ๓ เรื่องคือ ๑) วัตถุประสงค์ของการลงโทษ ๒) องค์กรที่มีอำนาจในการลงโทษ และ ๓) วิธีการบังคับโทษ ซึ่งการพิจารณาว่ากรณีใดควรใช้ค่าปรับทางปกครองหรือใช้โทษปรับทางอาญา

ควรจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของการกระทำความผิดและวัตถุประสงค์ของการลงโทษควบคู่กัน โดยการนำค่าปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายได้ปรากฏอยู่ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง พ.ศ. ๒๕๓๙ พระราชบัญญัติว่าด้วยธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๔๔ พระราชบัญญัติสัญญาซื้อขายล่วงหน้า พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติโรงแรม พ.ศ. ๒๕๔๗ พระราชบัญญัติการทวงถามหนี้ พ.ศ. ๒๕๕๘ พระราชบัญญัติทรัสต์เพื่อธุรกรรมในตลาดทุน พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติจดแจ้งการพิมพ์ พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติการแข่งขันทางการค้า พ.ศ. ๒๕๖๐ พระราชบัญญัติระบบการชำระเงิน พ.ศ. ๒๕๖๐ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๖๑ เป็นต้น ซึ่งจะพบว่าการนำค่าปรับทางปกครองมาใช้ในพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเหล่านี้ แม้กฎหมายจะได้บัญญัติโดยใช้ถ้อยคำของกฎหมายที่มีความแตกต่างกันบ้าง เช่น ค่าปรับทางปกครอง หรือโทษปรับทางปกครอง เป็นต้น แต่ถ้อยคำของกฎหมายเหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความมุ่งหมายเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยหมายถึง การลงโทษทางการเงินแก่ผู้ที่กระทำการฝ่าฝืนกฎหมาย กฎ ระเบียบหรือข้อบังคับเพื่อประโยชน์ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือเพื่อให้คำสั่งทางปกครองของเจ้าหน้าที่บรรลุวัตถุตามประสงค์ นอกจากนี้จะเห็นได้ว่าการนำค่าปรับทางปกครองมาบัญญัติไว้ในกฎหมายจะประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ อย่างน้อย ๓ เรื่อง ได้แก่ ๑) ลักษณะความผิดที่จะถูกปรับทางปกครองและอัตราโทษปรับ ๒) บุคคลหรือองค์กรที่มีอำนาจพิจารณากำหนดค่าปรับทางปกครองและ ๓) วิธีการบังคับค่าปรับทางปกครอง

ในส่วนปัญหาว่าการกำหนดให้นำโทษทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวจะกระทำได้หรือไม่ นั้น คณะกรรมการวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองแล้ว ได้เคยให้ความเห็นเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าวว่า โทษทางปกครองมีวัตถุประสงค์เป็นการกำหนดมาตรการบังคับทางกฎหมายให้มีการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนด เพื่อให้มาตรการทางกฎหมายเหล่านั้นบรรลุผล อันจะทำให้การบังคับการใช้กฎหมายเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสมดังเจตนารมณ์ของกฎหมาย จึงแตกต่างจากวัตถุประสงค์ของโทษทางอาญา กฎหมายจึงอาจกำหนดให้การกระทำอย่างหนึ่งมีทั้งโทษทางอาญาและโทษทางปกครองได้



ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการที่จะกำหนดให้นำค่าปรับทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษปรับทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวกันนั้น จึงเป็นเรื่องที่กระทำได้โดยไม่ขัดต่อระบบกฎหมายไทย แต่สำหรับปัญหาว่าการที่จะลงโทษการกระทำความผิดกรรมเดียวทั้งค่าปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญาไปพร้อม ๆ กันจะเหมาะสมหรือไม่ นั้น โดยความเห็นส่วนตัวแล้วเห็นว่าการกำหนดให้นำค่าทางปกครองมาใช้ควบคู่กับโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวอาจขัดกับหลักการห้ามลงโทษหลายครั้งสำหรับการกระทำความผิดกรรมเดียวอันเป็นหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น การตรากฎหมายที่จะกำหนดให้มีค่าปรับทางปกครองและโทษปรับทางอาญาควบคู่กันนั้น จึงควรอยู่ในลักษณะข้อยกเว้นและอาจกระทำได้เฉพาะเท่าที่จำเป็นเท่านั้น ◙



“If you can’t explain it simply, you don’t understand it well enough.”

Albert Einstein

“ถ้าคุณไม่สามารถอธิบายสิ่งใดให้ผู้อื่นเข้าใจได้โดยง่าย นั่นหมายความว่าตัวคุณเองยังไม่เข้าใจมันดีพอ”

อัลเบิร์ต ไอน์สไตน์



นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย



การจัดสวัสดิภาพสัตว์

บทนำ

คำว่า **"สัตว์"** นั้น ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง สิ่งมีชีวิตซึ่งแตกต่างไปจากพรรณไม้ ส่วนมากมีความรู้สึกและเคลื่อนไหวย้ายที่ไปได้เอง โดยประเภทของสัตว์นั้น สัตว์ในโลกมีมากมายหลายชนิดนักวิทยาศาสตร์จึงได้จัดแบ่งสัตว์ออกเป็นกลุ่ม โดยถือเอารูปร่างลักษณะที่เหมือนกันหรือต่างกันเป็นสำคัญ กล่าวคือ ใช้กระดูกสันหลังเป็นเกณฑ์ในการแบ่งประเภทของสัตว์ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

ประเภทสัตว์มีกระดูกสันหลัง เป็นสัตว์ชั้นสูงที่มีเนื้อเยื่อของร่างกายเจริญเป็นอวัยวะที่มีการทำงานซับซ้อน มีกระดูกสันหลังทำหน้าที่เป็นแกนกลางของร่างกาย ช่วยให้ร่างกายคงรูปที่แน่นอนอยู่ได้ ส่วนมากมีขนาดใหญ่อาศัยอยู่ทั้งในน้ำและบนบก โดยนักวิทยาศาสตร์ได้แบ่งสัตว์มีกระดูกสันหลังตามลักษณะที่คล้ายคลึงกันออกเป็น ๕ พวก ได้แก่ พวกปลา พวกสัตว์ครึ่งน้ำครึ่งบก พวกสัตว์เลื้อยคลาน พวกสัตว์ปีก และพวกสัตว์เลี้ยงลูกด้วยน้ำนม

ประเภทสัตว์ไม่มีกระดูกสันหลัง เป็นสัตว์ที่ไม่มีแท่งกระดูกสันหลังสำหรับยึดติดให้เป็นส่วนเดียวกันของร่างกาย แบ่งออกเป็น พวกฟองน้ำ พวกแมงกะพรุน พวกที่มีลำตัวเป็นข้อปล้องไม่มีขา พวกพยาธิและหนอนตัวกลมหรือตัวแบน พวกสัตว์ทะเลผิวขรุขระ พวกหอยและหมึก และพวกสัตว์มีขาเป็นข้อเป็นปล้อง

สำหรับสถานะของ **"สัตว์"** ในทางกฎหมายนั้น พบว่าในหลายประเทศสัตว์ที่ถูกเลี้ยงเอาไว้ใช้งานหรือเพื่อเป็นอาหารนั้นมีสถานะเป็นเพียง "ทรัพย์สิน" ซึ่งตกอยู่ภายใต้บังคับของเจ้าของผู้มีกรรมสิทธิ์ กล่าวคือ สัตว์ถูกมองว่าเป็นวัตถุแห่งสิทธิและตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลผู้เป็นเจ้าของ เจ้าของจึงสามารถกระทำการอย่างใด ๆ ต่อทรัพย์สินที่ตนมีกรรมสิทธิ์ได้ เนื่องจากเป็นสิทธิเด็ดขาด

ที่กฎหมายรับรองให้ การปฏิบัติต่อสัตว์จึงไม่แตกต่างไปการปฏิบัติต่อวัตถุที่ไม่มีชีวิต ดังนั้น เมื่อสถานะของสัตว์ในทางกฎหมายไม่สามารถเป็นผู้ทรงสิทธิได้ด้วยตนเอง หรือไม่ได้มีสถานะเทียบเท่ากับมนุษย์ องค์กรและหน่วยงานในต่างประเทศที่ดำเนินการเกี่ยวกับการคุ้มครองสัตว์จึงมีความพยายามในการที่จะส่งเสริม ปกป้อง ดูแล และคุ้มครองสัตว์โดยการนำเสนอในด้าน “สวัสดิภาพของสัตว์” (Animal Welfare) โดยหลีกเลี่ยงที่จะใช้คำว่า “สิทธิของสัตว์” (Animal Right)[๑]

และเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครองสัตว์ซึ่งมีสถานะเสมือนสิ่งไม่มีชีวิตที่ผู้เป็นเจ้าของมีสิทธิตามกฎหมายที่จะกระทำการอย่างใด ๆ ก็ได้ ประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกจึงได้มีมาตรการในการคุ้มครองสัตว์ที่มีหลักการสำคัญใกล้เคียงกัน โดยประเทศอังกฤษถือเป็นประเทศแรกที่มีการนำเสนอหลัก ๕ ประการในการเลี้ยงและปฏิบัติต่อสัตว์ เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๖๕ เนื่องจากได้รับแรงกดดันจากสาธารณชนให้ดำเนินการตรวจสอบสภาพความเป็นอยู่ของสัตว์ รัฐบาลอังกฤษจึงได้มอบหมายให้ Roger Brambell ดำเนินการสำรวจความหนาแน่นของสัตว์ในฟาร์ม และจากรายงานเรื่องดังกล่าวทำให้พบว่ามีสัตว์ถูกทารุณกรรมเป็นจำนวนมาก และผลจากรายงานฉบับนี้ได้ทำให้มีการจัดตั้ง The Farm Animal Welfare Advisory Committee (FAWAC) ขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๗ ซึ่งต่อมาได้กลายมาเป็น**คณะกรรมการสวัสดิภาพสัตว์ในฟาร์ม** The Farm Animal Welfare Council (FAWC) ในปัจจุบัน[๒]

ทั้งนี้ **หลัก ๕ ประการ (5 Freedoms)** ในการเลี้ยงและปฏิบัติต่อสัตว์ ได้แก่

(๑) อิสระจากความหิวกระหาย (Freedom from hunger and thirst)

(๒) อิสระจากความไม่สบายกาย (Freedom from discomfort)

(๓) อิสระจากความเจ็บปวดและโรคภัย (Freedom from pain injury and disease)

(๔) อิสระจากความกลัวและไม่พึงพอใจ (Freedom from fear and distress)

(๕) อิสระในการแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติ (Freedom to express normal behavior)

ปัจจุบันหลัก ๕ ประการ ดังกล่าวได้มีความสำคัญเป็นอย่างมากในด้านการค้าระหว่างประเทศ เพราะได้มีการหยิบยกประเด็นเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ ในด้านการเลี้ยงดู การรักษาและควบคุมโรค วิธีการฆ่าสัตว์ในฟาร์มซึ่งต้องไม่ใช้วิธีการที่โหดร้ายทารุณ และวิธีการขนส่งที่เหมาะสม ขึ้นมาใช้เป็นมาตรการกีดกันทางการค้า เพื่อลดปริมาณหรือจำกัดการนำเข้าสินค้าและเพื่อส่งเสริมผลิตภัณฑ์ภายในประเทศ ซึ่งมาตรการกีดกันทางการค้าด้านสวัสดิภาพสัตว์นี้มีแนวโน้มว่าจะถูกนำมาใช้อย่างเข้มงวดมากขึ้น ประกอบกับในปัจจุบันสหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญกับเรื่องสวัสดิภาพสัตว์เป็นอย่างมาก โดยได้มีการหยิบยกหลัก ๕ ประการ ในการเลี้ยงและปฏิบัติต่อสัตว์ขึ้นมาเป็นข้อเรียกร้องให้นานาประเทศได้ตระหนักถึงสวัสดิภาพสัตว์มากขึ้น เช่น ได้มีการออกอนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองการฆ่าสัตว์เพื่อการบริโภค อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองการขนส่งสัตว์ระหว่างประเทศ

---

[๑]ศุภมาส ชินวินิจกุล, “การคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ The Protection of Animal Welfare” วารสาร Assumption University Law Journal ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๒ กรกฎาคม – ธันวาคม ๒๕๕๗, หน้า ๓๓ – ๓๕.

[๒]ประพิมพ์พรรณ เงินทิพย์, “มาตรการทางกฎหมายในการคุ้มครองสัตว์ตามหลักสวัสดิภาพสัตว์” (วิทยานิพนธ์หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔) หน้า ๕๕ – ๕๖.



อนุสัญญาแห่งสหภาพยุโรปว่าด้วยการคุ้มครองสัตว์เลี้ยง[๓] เป็นต้น อีกทั้งประเทศสมาชิกในสหภาพยุโรปหลายประเทศยังได้บรรจุเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ไว้ในรัฐธรรมนูญเพื่อยกสถานะและให้ความคุ้มครองสัตว์อีกด้วย

สำหรับในประเทศไทยของเรานั้นปัจจุบันก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญของสวัสดิภาพสัตว์เช่นเดียวกัน โดยจะเห็นได้จากมีการตรา **“พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗”** ขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการทารุณกรรมกรรมสัตว์และเพื่อจัดสวัสดิภาพของสัตว์ และถือได้ว่าเป็นการปฏิรูปการคุ้มครองดูแลป้องกันการทารุณกรรมและจัดสวัสดิภาพสัตว์เลี้ยงในสังคมไทยได้อย่างเป็นรูปธรรมมากที่สุด อย่างไรก็ดี เรื่องการจัดสวัสดิภาพสัตว์นี้ถือเป็นเรื่องที่ยังไม่แพร่หลายในสังคมไทยซึ่งอาจทำให้ความเข้าใจเกี่ยวกับบทบัญญัติของกฎหมายและการปฏิบัติตามกฎหมายยังไม่เหมาะสมเท่าที่ควร

ดังนั้น คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM ในวารสารจุลนิติฉบับนี้ จึงขอนำเสนอบทความเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรม และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗

เนื่องจากสัตว์เป็นสิ่งมีชีวิตที่มีความรู้สึกและเป็นองค์ประกอบสำคัญของสิ่งแวดล้อม สมควรได้รับการคุ้มครองมิให้ถูกกระทำการทารุณกรรม และเจ้าของสัตว์ซึ่งนำสัตว์มาเลี้ยงจะต้องจัดสวัสดิภาพให้เหมาะสมตามประเภทและชนิดของสัตว์ ทั้งในระหว่างการเลี้ยงดู การขนส่ง การนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง จึงได้มีการตรากฎหมายฉบับนี้ขึ้น โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์มีดังนี้

---

[๓]เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. .... จัดทำโดยกลุ่มงานกฎหมาย ๑ สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ อ.พ. ๓๒/๒๕๕๗ หน้า ๑๐.

(๑) บทนิยามที่สำคัญ

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“สัตว์” หมายความว่า สัตว์ที่โดยปกติเลี้ยงไว้เพื่อเป็นสัตว์บ้าน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้งาน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นพาหนะ สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นเพื่อน สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้เป็นอาหาร สัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการแสดง หรือสัตว์เลี้ยงเพื่อใช้ในการอื่นใด ทั้งนี้ ไม่ว่าจะมีเจ้าของหรือไม่ก็ตาม และให้หมายความรวมถึงสัตว์ที่อาศัยอยู่ในธรรมชาติตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

“การทารุณกรรม” หมายความว่า การกระทำหรืองดเว้นการกระทำใด ๆ ที่ทำให้สัตว์ได้รับความทุกข์ทรมานไม่ว่าทางร่างกายหรือจิตใจ ได้รับความเจ็บปวด ความเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรืออาจมีผลทำให้สัตว์นั้นตาย และให้หมายความรวมถึงการใช้สัตว์พิการ สัตว์เจ็บป่วย สัตว์ชราหรือสัตว์ที่กำลังตั้งท้องเพื่อแสวงหาประโยชน์ ใช้สัตว์ประกอบกามกิจ ใช้สัตว์ทำงานจนเกินสมควรหรือใช้ให้ทำงานอันไม่สมควรเพราะเหตุที่สัตว์นั้นเจ็บป่วย ชราหรืออ่อนอายุ

“การจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า การเลี้ยงหรือการดูแลให้สัตว์มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีที่อยู่ อาหาร และน้ำอย่างเพียงพอ

“เจ้าของสัตว์” หมายความว่า เจ้าของกรรมสิทธิ์ และให้หมายความรวมถึงผู้ครอบครองสัตว์หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ดูแล ไม่ว่าจะได้รับมอบหมายจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ให้ดูแลด้วย

“องค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์” หมายความว่า คณะบุคคลหรือนิติบุคคล ซึ่งขึ้นทะเบียนเป็นองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามพระราชบัญญัตินี้”

(๒) การจัดสวัสดิภาพสัตว์

“มาตรา ๒๒ เจ้าของสัตว์ต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

“มาตรา ๒๓ ห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร

การกระทำตามวรรคหนึ่ง ไม่รวมถึงการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองให้แก่ผู้ซึ่งประสงค์จะนำสัตว์ไปดูแลแทน”

“มาตรา ๒๔ การขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งานหรือใช้ในการแสดง เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

การออกประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้คำนึงถึงประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์”

(๓) พนักงานเจ้าหน้าที่

“มาตรา ๒๖ ในกรณีที่พบสัตว์ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ตามความเหมาะสม”



(๔) บทกำหนดโทษ

"มาตรา ๓๕ บรรดาความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ที่มีโทษปรับสถานเดียว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจเปรียบเทียบได้

เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระเงินค่าปรับตามจำนวนที่เปรียบเทียบภายในระยะเวลาอันสมควร แต่ไม่เกินสิบห้าวัน ให้ถือว่าคดีเลิกกันตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยินยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้วไม่ชำระเงินค่าปรับภายในระยะเวลาที่กำหนดตามวรรคสอง ให้ดำเนินคดีต่อไป"

๒. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้นเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ใช้ประโยชน์จากสัตว์ในปริมาณมากโดยเฉพาะการบริโภคเป็นอาหาร โดยมีการตั้งคำถามว่าเนื้อสัตว์ที่มนุษย์บริโภคนั้นมาจากแหล่งใด และแหล่งหรือสถานที่นั้นมีการปฏิบัติต่อสัตว์เช่นไร พวกสัตว์จะมีความสุขหรือทุกข์หรือไม่ นำไปสู่การพบเจอปัญหาเรื่องการทารุณกรรมสัตว์ ซึ่งความเห็นใจในชะตากรรมของสัตว์นี้เป็นแรงจูงใจให้มนุษย์ปรับปรุงเรื่องสวัสดิภาพสัตว์ให้ดีขึ้น อาจกล่าวได้ว่ารากฐานของการปรับปรุงเรื่องสวัสดิภาพสัตว์มาจากผลประโยชน์ส่วนตน กล่าวคือ การปรับปรุงสวัสดิภาพสัตว์ในฟาร์มในช่วงแรกนั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภค ต่อมาจึงได้ขยายขอบเขตไปครอบคลุมถึงสวัสดิภาพของสัตว์ป่าและสวัสดิภาพสัตว์เลี้ยง

สำหรับการจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นการจัดให้สัตว์ได้รับการเลี้ยงและดูแลให้มีความเป็นอยู่ในสภาวะที่เหมาะสม มีสุขอนามัยที่ดี มีที่อยู่สะดวกสบาย ได้รับอาหารและน้ำอย่างเพียงพอ หรือได้รับ **"ความสุขกาย สบายใจ"** โดยยึดหลัก ๕ ประการ ในการเลี้ยงและปฏิบัติต่อสัตว์ ได้แก่ อิสระจากความหิวกระหาย อิสระจากความไม่สบายกาย อิสระจากความเจ็บปวดและโรคภัย อิสระจากความกลัวและไม่พึงพอใจ และอิสระในการแสดงพฤติกรรมตามธรรมชาติ นั่นเอง

โดยพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ได้กำหนดให้มี **“คณะกรรมการป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์”** ขึ้นมีอำนาจหน้าที่ในการเสนอนโยบาย แผน มาตรการ และแนวทางที่สร้างความตระหนักในการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ต่อรัฐมนตรี และเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันการทารุณกรรมสัตว์และการจัดสวัสดิภาพสัตว์ เป็นต้น และกำหนดให้มีการขึ้นทะเบียนองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์ ซึ่งองค์กรจัดสวัสดิภาพสัตว์นี้อาจได้รับการสนับสนุนจากกรมปศุสัตว์หรือหน่วยงานอื่นของรัฐในการดำเนินกิจกรรมเพื่อการป้องกันการทารุณกรรมหรือการจัดสวัสดิภาพสัตว์

ในส่วนของการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้นพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้กำหนดให้เจ้าของสัตว์ต้องจัดสวัสดิภาพให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จึงได้ออก**ประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่อง การจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๖๑** โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๔ และมาตรา ๒๒ เพื่อกำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองต้องดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์ของตนให้เหมาะสมดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้สัตว์ได้รับอาหารและน้ำในปริมาณ และคุณภาพที่เหมาะสมแก่ประเภท ชนิด ลักษณะ สภาพ และอายุของสัตว์ ในกรณีเลี้ยงสัตว์เป็นกลุ่มควรแน่ใจว่าสัตว์แต่ละตัวได้รับอาหารและน้ำอย่างทั่วถึง

(๒) จัดให้สัตว์อยู่ในสภาพแวดล้อมที่เหมาะสมต่อการดำเนินชีวิตและความปลอดภัยของสัตว์

(๓) จัดให้สัตว์มีสุขภาพอนามัยที่ดี มีการจัดการในการควบคุมป้องกันโรคที่เหมาะสม และให้การรักษาเมื่อสัตว์ป่วยหรือบาดเจ็บโดยไม่ชักช้า

(๔) จัดการไม่ให้สัตว์ได้รับความเครียด หวาดกลัว เจ็บปวดหรือทุกข์ทรมานโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๕) จัดให้สัตว์ได้มีโอกาสแสดงออกซึ่งพฤติกรรมตามธรรมชาติที่จำเป็นต่อการดำเนินชีวิตและพลานามัยของสัตว์

นอกจากนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังกำหนดห้ามมิให้เจ้าของสัตว์ปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควร และกำหนดให้การขนส่งสัตว์ หรือการนำสัตว์ไปใช้งาน หรือใช้ในการแสดง เจ้าของสัตว์หรือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องต้องจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้เหมาะสมอีกด้วย สำหรับสัตว์ที่ถูกปล่อย ละทิ้ง หรือไม่มีเจ้าของนั้น กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการจัดสวัสดิภาพสัตว์ให้แก่สัตว์นั้น ๆ ตามความเหมาะสม

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาการจัดสวัสดิภาพสัตว์ตามพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ แล้วเห็นว่ามีข้อควรพิจารณาดังนี้ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีเจตนารมณ์ที่จะคุ้มครองสัตว์ไม่ให้ถูกทารุณกรรมและให้สัตว์ได้รับการจัดสวัสดิภาพที่เหมาะสมตามประเภทและชนิดของสัตว์ จึงถือว่าเป็นกฎหมายที่มีความทันสมัยและสอดคล้องกับหลักสากล อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติในด้านการค้าระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากหลักการของพระราชบัญญัติฉบับนี้มีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและฝ่ายที่เห็นต่าง ดังนั้น เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับจึงอาจไม่เป็นที่ยอมรับ



ของฝ่ายที่เห็นต่างเท่าที่ควรซึ่งกระทบต่อการบังคับใช้กฎหมาย ปัญหาอีกประการหนึ่งคือเรื่องความรับรู้ของประชาชน กล่าวคือ พระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงในแง่ของการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมในการปฏิบัติต่อสัตว์เพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพของสัตว์ แต่เมื่อหลักการของกฎหมายยังไม่เป็นที่รับรู้ของสังคมไทยในวงกว้างหรือเป็นที่รับรู้แต่ประชาชนไม่อาจเข้าใจได้ถ่องแท้ดังเช่นที่ปรากฏในสถานการณ์ปัจจุบัน ก็จะเป็นปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมาย คือ เมื่อประชาชนไม่รู้กฎหมายประชาชนก็จะไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง นอกจากนี้ ปัญหาเรื่องความเชื่อของคนไทยก็เป็นปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะความเชื่อเรื่องการปล่อยสัตว์ที่วัดซึ่งเป็นเขตอภัยทานโดยเจ้าของมักจะนำสัตว์เลี้ยง เช่น สุนัขและแมว ที่ไม่พร้อมจะดูแลหรือหมดความเมตตาแล้วมาปล่อยทิ้งไว้ในบริเวณวัดเป็นจำนวนมาก ซึ่งการนำสุนัขและแมวมาปล่อยที่วัดนี้นอกจากสัตว์เลี้ยงดังกล่าวจะกลายมาเป็นภาระของวัด สร้างความเดือดร้อนรำคาญ หรือเป็นพาหะของโรคระบาดโดยเฉพาะโรคพิษสุนัขบ้าแล้ว การกระทำดังกล่าวยังเป็นการปล่อย ละทิ้ง หรือกระทำการใด ๆ ให้สัตว์พ้นจากการดูแลของตนโดยไม่มีเหตุอันสมควรอันเป็นความผิดต่อการจัดสวัสดิภาพสัตว์ซึ่งมีโทษปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท อีกด้วย ซึ่งแน่นอนว่าเมื่อความเชื่อของประชาชนยังขัดกับหลักการของกฎหมายแล้วย่อมไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายนั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๓. บทสรุป

อาจกล่าวได้ว่าสัตว์นั้นเป็นสิ่งมีชีวิตที่มีจิตใจไม่แพ้มนุษย์ และเป็นเพื่อนร่วมโลกที่มีความผูกพันกับมนุษย์เป็นอย่างมากไม่ว่าจะเป็นสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์ป่า นอกจากนี้ มนุษย์ยังได้อาศัยประโยชน์จากสัตว์หลายประการทั้งใช้เป็นเพื่อนเป็นอาหาร ใช้แรงงาน ใช้เพื่อความบันเทิง ตลอดจนการทดลองต่าง ๆ ดังนั้น การปฏิบัติต่อสัตว์จึงไม่ควรกระทำดั่งวัตถุสิ่งของ แต่มนุษย์ผู้ได้ชื่อว่าเป็นสัตว์ประเสริฐ ควรปฏิบัติต่อสัตว์ด้วยความมีมนุษยธรรม มีการจัดสวัสดิภาพของสัตว์ให้เหมาะสม ส่วนการดำเนินการในด้านกฎหมายนั้น เมื่อประเทศไทยเรามีกฎหมายเพื่อคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์ก็ควรจะใช้กฎหมายนั้นให้เต็ม

ประสิทธิภาพ ด้วยการเผยแพร่ความรู้ด้านสวัสดิภาพสัตว์และเผยแพร่สาระสำคัญของพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ. ๒๕๕๗ ให้ประชาชนทราบอย่างทั่วถึง และด้วยเหตุที่เมืองไทยเป็นเมืองพุทธ คนไทยมีจิตใจโอบอ้อมอารี เชื่อว่าต่อไปภายหน้าการคุ้มครองสวัสดิภาพสัตว์คงบังเกิดผลเป็นรูปธรรมแน่นอน

อนึ่ง สำหรับเรื่องการทารุณกรรมสัตว์ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดสวัสดิภาพสัตว์นั้น คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM ขอนำเสนอในวารสารจุลนิติเล่มต่อไปเพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบเนื้อหาอย่างครบถ้วนสมบูรณ์

นางสาวอริยพร โพธิใส
นิติกร สำนักกฎหมาย



บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : มาตรการในการแก้ไขปัญหาคนยากจน

บทนำ

“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือที่เรียกกันติดปากว่า **“บัตรคนจน”** เป็นหนึ่งในโครงการที่เกิดขึ้นตามนโยบายของรัฐบาลชุดปัจจุบัน คือชุดที่มี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี ที่ได้นำโครงการนี้มาใช้เป็นแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชน โดยได้รับการจัดสวัสดิการจากรัฐ ซึ่งรัฐได้จัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินการตามโครงการนี้อย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ได้กำหนดคุณสมบัติผู้ที่จะมีสิทธิได้รับสวัสดิการดังกล่าว โดยผู้ที่ประสงค์จะรับสวัสดิการต้องดำเนินการลงทะเบียนเพื่อตรวจสอบคุณสมบัติก่อน หากมีคุณสมบัติตามที่กำหนดจึงจะได้รับมอบบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ และสามารถนำบัตรดังกล่าวไปใช้จ่ายในการชำระค่าสินค้าได้ตามที่รัฐกำหนด แต่อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะจัดทำบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ประชาชนมากมายเพียงใดก็ตาม ก็ยังมีข้อสังเกตจากบางฝ่ายว่ายังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของประชาชนได้ หรือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงประเด็น และการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐในแต่ละพื้นที่แต่ละจังหวัดล้วนมีปัญหาและอุปสรรคที่แตกต่างกันไป นอกจากนี้ยังมีประเด็นปัญหาทางกฎหมายว่าบัตรสวัสดิการแห่งรัฐอาศัยอำนาจแห่งบทบัญญัติของกฎหมายใดในการดำเนินการดังกล่าว

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอเรื่อง **“บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ : มาตรการในการแก้ไขปัญหาคนยากจน”** ทั้งนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้และเข้าใจในเรื่องเกี่ยวกับการจัดสวัสดิการของรัฐให้แก่

ประชาชนว่ามีหลักเกณฑ์และแนวทางอย่างไร ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

จากรายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยปี ๒๕๕๙ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รายงานการจัดลำดับความยากจนระดับจังหวัด จังหวัดที่มีสัดส่วนคนจนสูงสุด ๑๐ ลำดับแรก ในปี ๒๕๕๙ คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน นราธิวาส ปัตตานี กาฬสินธุ์ นครพนม ชัยนาท ตาก บุรีรัมย์ อำนาจเจริญ และจังหวัดน่าน โดยจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นจังหวัดที่ติดอันดับความยากจนที่สุดในประเทศไทย ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาจังหวัดที่ติดลำดับความยากจนที่สุด ๕ อันดับแรก จะพบว่าจังหวัดเหล่านี้ เป็นจังหวัดที่มีปัญหาความยากจนเรื้อรังและมีสัดส่วนคนจนอยู่ในลำดับสูงสุด ๕ ลำดับแรกเกือบทุกปี ดังนั้น จึงเป็นจังหวัดเป้าหมายที่ควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจน เนื่องจากมีสถานการณ์ความยากจนเรื้อรังและรุนแรง ทั้งนี้ พบว่าจังหวัดเหล่านี้มีความคล้ายคลึงกันในด้านโครงสร้าง กล่าวคือ แรงงานประมาณร้อยละ ๔๓ – ๕๕ อยู่ในภาคเกษตร แต่มูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรของจังหวัดคิดเป็นสัดส่วนต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ ยกเว้นจังหวัดนราธิวาส ที่มีมูลค่าผลิตภัณฑ์มวลรวมภาคเกษตรสูงถึงร้อยละ ๓๐[๑] นอกจากนั้นลักษณะทางภูมิศาสตร์อาจเป็นปัญหาต่อการเข้าถึงการพัฒนา เช่น จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งมีพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นภูเขาเป็นที่ราบสูง การเดินทางลำบากทำให้การพัฒนาพื้นที่ทำได้ยาก ขณะที่จังหวัดนราธิวาส และปัตตานี เป็นปัญหาในเรื่องความมั่นคง ๓ จังหวัดชายแดนภาคใต้ทำให้การช่วยเหลือเข้าถึงได้ยากลำบาก



สำหรับสาเหตุหรือปัจจัยของความยากจนนั้น อาจเกิดจากโครงสร้างทางเศรษฐกิจและปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญในด้านอื่น ๆ อาทิเช่น

(๑) ปัญหาโครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยที่มีขนาดของแรงงานนอกระบบเป็นจำนวนมาก ทำให้การคุ้มครองทางสังคมยังไม่ทั่วถึงและครอบคลุมประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มแรงงานนอกระบบนั้นจะพบว่ามีแรงงานนอกระบบที่ไม่ได้รับความคุ้มครองหรือไม่มีหลักประกันทางสังคมใด ๆ ทั้งนี้ มีแรงงานนอกระบบซึ่งทำงานอยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมากที่สุดถึงร้อยละ ๓๕.๕ รองลงมาคือภาคกลางร้อยละ ๒๒.๖ ภาคเหนือร้อยละ ๒๑.๐ ภาคใต้ร้อยละ ๑๓.๙

[๑] รายงานการวิเคราะห์สถานการณ์ความยากจนและความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย ปี ๒๕๕๙ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักพัฒนาฐานข้อมูลและตัวชี้วัดภาวะสังคม.



และกรุงเทพมหานคร ร้อยละ ๗.๐ ตามลำดับ โดยแรงงานนอกระบบเหล่านี้จะอยู่ในภาคเกษตรกรรมเสียเป็นส่วนใหญ่ และมีการศึกษาที่ไม่สูงนัก

(๒) ระดับการศึกษาและคุณภาพการศึกษา ส่วนใหญ่คนจนมีการศึกษาในระดับประถมศึกษาหรือต่ำกว่า กล่าวคือ การมีการศึกษาน้อยทำให้มีโอกาสตกเป็นคนจนสูงขึ้น เนื่องจากการศึกษาหรือความรู้เป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพ ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างรายได้สำหรับพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว และเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนคนยากจนในปี ๒๕๕๙ พบว่า คนจนที่มีการศึกษาระดับประถมหรือต่ำกว่า คิดเป็นร้อยละ ๘๐.๙๑ ของจำนวนคนยากจนทั้งหมด รองลงมาคือสัดส่วนคนจนที่มีการศึกษาระดับมัธยมต้นคิดเป็นร้อยละ ๑๑.๖๓ และสัดส่วนคนจนจะลดลงเมื่อระดับการศึกษาสูงขึ้น ชี้ให้เห็นว่าโอกาสการตกเป็นคนจนจะลดลงเมื่อมีการศึกษาสูงขึ้น โดยคนที่จบการศึกษาระดับอนุปริญญา และปริญญาตรีเป็นคนจนเพียงร้อยละ ๐.๗๘ และ ๐.๔๖ ของจำนวนคนยากจนทั้งหมด

(๓) รายได้และผลตอบแทนการทำงาน ในช่วงของปี ๒๕๕๗ – ๒๕๕๙ ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากปรากฏการณ์เอลนีโญ ทำให้สภาพอากาศแห้งแล้งไม่เอื้ออำนวยต่อการเพาะปลูกและส่งผลกระทบต่อผลผลิตทางการเกษตรและรายได้ของเกษตรกรลดลง ขณะที่นอกภาคการเกษตรได้รับผลกระทบจากการชะลอตัวทางเศรษฐกิจและการหดตัวของภาคการส่งออกทำให้การจ้างงานในภาคอุตสาหกรรมหดตัวลงร้อยละ ๒.๖ ในปี ๒๕๕๙ ประกอบกับการทรงตัวของค่าจ้างแรงงานขั้นต่ำที่ ๓๐๐ บาท ต่อเนื่องเป็นปีที่ ๔ ทำให้รายได้ของกลุ่มแรงงานทั่วไปมีการเปลี่ยนแปลงช้า[๒]

จากสภาพปัญหาดังกล่าว รัฐบาลจึงได้จัดตั้งโครงการ “บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ” หรือ “บัตรคนจน” ซึ่งเป็นโครงการที่รัฐได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนและความยากจนของประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างเพียงพอ ซึ่งโครงการดังกล่าวได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ ต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้ใช้มาตรการประชารัฐสวัสดิการผ่านการลงทะเบียนผู้มีรายได้น้อยและผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยผู้ที่ได้ลงทะเบียนไว้และผ่านเกณฑ์ตามที่กระทรวงการคลังกำหนดเท่านั้น จึงจะได้รับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐและสามารถนำไปใช้จ่ายซื้อสินค้าจากร้านค้าที่เข้าร่วมโครงของรัฐด้วย แต่อย่างไรก็ดี ภายหลังจากที่ได้เริ่มโครงการไปแล้ว รัฐบาลได้มีการวิเคราะห์ผลกระทบของโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (สศก.) (วันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๖๐) ระบุว่าศูนย์ติดตามและพยากรณ์เศรษฐกิจการเกษตร (KOFC) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์โครงการประชารัฐ

[๒]เรื่องเดียวกัน.

สวัสดิการพบว่ากว่าร้อยละ ๓๐ ของผู้ถือบัตรคนจนเป็นเกษตรกร ขณะที่อีกกว่าร้อยละ ๗๐ อยู่นอกภาคการเกษตร ดังนั้น ภาพรวมของผู้ถือบัตรจึงชัดเจนขึ้นว่าผู้ได้รับประโยชน์มีคนที่จนไม่จริงปะปนอยู่มากพอสมควร ทั้งนี้ เพราะคนที่จนที่สุดจะกระจุกตัวอยู่ในภาคการเกษตร แต่ไม่ใช่ทุกคนในภาคการเกษตรที่ถือบัตรสวัสดิการแห่งรัฐจะเป็นคนจนเสมอไป

๒. โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ

โดยที่โครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ เป็นโครงการที่มีวัตถุประสงค์ในการยกระดับประสิทธิภาพของการจัดสวัสดิการสังคม และการช่วยเหลือของภาครัฐ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีรายละเอียดในการลงทะเบียนเพื่อรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ดังนี้

๒.๑ คุณสมบัติของผู้มีสิทธิลงทะเบียน[๓]



กระทรวงการคลังได้เปิดให้ผู้ที่มีรายได้น้อยลงทะเบียนเพื่อขอรับบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ โดยเริ่มตั้งแต่ปี ๒๕๕๙ และต่อเนื่องเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน โดยผู้ที่มีสิทธิลงทะเบียนต้องมีคุณสมบัติดังนี้

๑. มีสัญชาติไทย

๒. อายุตั้งแต่ ๑๘ ปีบริบูรณ์ขึ้นไป (ต้องเกิดก่อนวันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๔๒)

๓. มีสถานะว่างงาน หรือมีรายได้รวมในปี ๒๕๕๙ ทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

๔. ไม่มีทรัพย์สินทางการเงิน ได้แก่ เงินฝากธนาคาร สลากออมสิน สลาก ธ.ก.ส. พันธบัตรรัฐบาล และตราสารหนี้ หรือถ้ามีทรัพย์สินทางการเงินดังกล่าวจะต้องมีจำนวนรวมทั้งสิ้นไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๕๙

๕. ไม่เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ตามกฎหมาย หรือถ้าเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ดังนี้

(๑) ที่อยู่อาศัยที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (บ้านพร้อมที่ดิน)

กรณีอยู่อาศัยอย่างเดียว

- บ้านหรือทาวเฮาส์ต้องมีพื้นที่ ไม่เกิน ๒๕ ตารางวา
- ห้องชุดต้องมีพื้นที่ไม่เกิน ๓๕ ตารางเมตร

---

[๓] รายงานผลโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๕๙ และโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ปี ๒๕๖๐, เอกสารข่าวกระทรวงการคลัง กลุ่มงานสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. สืบค้นจากเว็บไซต์ http://www.fpo.go.th/main/getattachment/News/Press-conference/1286/CNT0017260-1.pdf.aspx



กรณีเป็นที่อยู่อาศัยและใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่
- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน ๑ ไร่

(๒) ที่ดิน

กรณีที่ใช้ประโยชน์จากที่ดิน

- เพื่อการเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน ๑๐ ไร่
- เพื่อการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรต้องมีพื้นที่ไม่เกิน ๑ ไร่

ทั้งนี้ ประชาชนสามารถลงทะเบียน ณ หน่วยงานผู้รับลงทะเบียน ซึ่งประกอบด้วย ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ธนาคารออมสิน ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) สำนักงานคลังจังหวัดทุกจังหวัด (สังกัดกรมบัญชีกลาง) และสำนักงานเขตกรุงเทพมหานครทุกเขต โดยสามารถรับแบบฟอร์มลงทะเบียนได้ที่หน่วยรับลงทะเบียนหรือดาวน์โหลดได้จากเว็บไซต์ของกระทรวงการคลัง www.mof.go.th สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง www.fpo.go.th และอีเปย์เมนท์ www.epayment.go.th และผู้ลงทะเบียนสามารถตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิได้จากเว็บไซต์ www.epayment.go.th หรือที่ทำการกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในแต่ละหมู่บ้าน ภายหลังจากคัดกรองผู้มีคุณสมบัติครบถ้วนแล้ว กระทรวงการคลังจะดำเนินการออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้ผู้มีสิทธิ เพื่อสามารถนำไปใช้รับสวัสดิการตามที่ภาครัฐกำหนดต่อไป

๓. การจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม

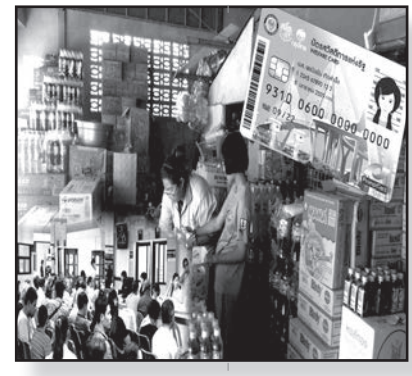
ตามที่รัฐได้จัดโครงการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐเพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้ได้รับสวัสดิการจากรัฐเพื่อใช้ในการดำรงชีวิต และเพื่อให้การช่วยเหลือประชาชนนั้นมีความต่อเนื่อง รัฐบาลจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญคือ กำหนดให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยเพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้จะทำให้การดำเนินการจัดสวัสดิการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติ[๔]

(๑) กำหนดบทนิยามของคำว่า “ประชารัฐสวัสดิการ” และ “โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ”[๕] ดังนี้

“ประชารัฐสวัสดิการ” หมายความว่า สวัสดิการที่จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มศักยภาพให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมแก่ประชาชน โดยมีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะเป็นการแก้ไขปัญหาและพัฒนาเศรษฐกิจให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

“โครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ” หมายความว่า โครงการที่กระทรวงการคลังกำหนดให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยที่มีคุณสมบัติมาลงทะเบียน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ



(๒) กำหนดให้การจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือในการดำรงชีพแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ให้ดำเนินการผ่านบัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การจัดประชารัฐสวัสดิการดังกล่าวนี้อาจแตกต่างกันตามความเหมาะสมและความจำเป็น โดยให้กระทรวงการคลัง ออกบัตรสวัสดิการแห่งรัฐให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติในโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ ทั้งนี้ การออกและการใช้บัตรสวัสดิการแห่งรัฐ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด[๖]

(๓) กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในสำนักงานปลัดกระทรวงกระทรวงการคลัง เรียกว่า **“กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม”** โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้จ่ายในการจัดประชารัฐสวัสดิการที่เป็นการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเพื่อสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่เป็นการช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท[๗]

กองทุนประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้ คือ เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา เงินทุนประเดิมที่รัฐบาลจัดสรรให้ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่าย เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้ เงินที่ได้รับจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ เงินหรือทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนหรือที่กองทุนได้รับ

---

[๔] รายละเอียดโปรดดูในคอลัมน์ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ “ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. ....”

[๕] ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... มาตรา ๓

[๖] ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... มาตรา ๑๒

[๗] ร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... มาตรา ๑๔



ตามกฎหมายอื่น และดอกผลหรือผลประโยชน์ที่เกิดจากเงินหรือทรัพย์สินของกองทุน ทั้งนี้ เงินและดอกผลของกองทุนไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน

การใช้เงินของกองทุนให้ใช้จ่ายเพื่อการจัดประชารัฐสวัสดิการและกิจการดังต่อไปนี้

(๑) การให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยตามโครงการลงทะเบียนเพื่อสวัสดิการแห่งรัฐ

(๒) การสนับสนุนโครงการที่ให้บริการทางสังคมที่จัดทำขึ้นโดยหน่วยงานของเอกชน มูลนิธิ หรือองค์กรสาธารณประโยชน์ เพื่อช่วยเหลือประชาชนในภาวะลำบากทุกประเภท

(๓) การดำเนินงานและบริหารกองทุนตามที่คณะกรรมการให้ความเห็นชอบ

๔. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

โดยที่การจัดประชารัฐสวัสดิการเป็นภารกิจของรัฐที่ดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณเป็นหลัก ส่วนราชการผู้รับผิดชอบจึงควรต้องดำเนินการโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับจัดสรรในแต่ละปีงบประมาณ แต่อย่างไรก็ดี แนวทางการดำเนินการในการจัดประชารัฐสวัสดิการตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีการจัดตั้ง **“กองทุนประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม”** ซึ่งเป็นการตั้งกองทุนเพื่อรับเงินงบประมาณรายจ่ายสำหรับการจัดประชารัฐสวัสดิการแต่ละปีมารวมไว้เพื่อให้ส่วนราชการใช้จ่ายได้โดยไม่จำกัดระยะเวลา จึงมีลักษณะเป็นเงินนอกงบประมาณ ซึ่งจะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการตามมาตรา ๖๑ แห่งพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๑ ที่บัญญัติว่า “เงินนอกงบประมาณให้มีเท่าที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่หรือการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของการมีเงินนอกงบประมาณนั้น ...”

นอกจากนี้ ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคม พ.ศ. ๒๕๔๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดมาตรฐานการจัดสวัสดิการสังคม อีกทั้งกำหนดให้มีกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมเพื่อใช้สนับสนุนตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย และส่งเสริมให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดสวัสดิการสังคม โดยมีกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้รับผิดชอบหลัก จึงควรมีการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนของรูปแบบการจัดสวัสดิการและการจัดทำฐานข้อมูลของภาคประชาชน เพื่อให้การจัดสวัสดิการสังคมสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นไปอย่างทั่วถึง และประชาชนได้รับสวัสดิการที่ไม่ซ้ำซ้อนกัน โดยอาจพิจารณารวมการจัดสวัสดิการที่มีลักษณะเป็นการให้ความช่วยเหลือทำนองเดียวกันให้อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง เพื่อให้การจัดสรรงบประมาณสนับสนุนการจัดสวัสดิการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความคุ้มค่าในการใช้จ่าย และก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างแท้จริง

บทสรุป

โดยที่การจัดประชารัฐสวัสดิการเป็นรูปแบบการให้ความช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยให้เข้าถึงปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพ และการสนับสนุนผ่านหน่วยงานของเอกชนที่มีโครงการให้บริการทางสังคม อันจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและกระจายรายได้ รวมทั้งยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตแก่ประชาชนให้เป็นไปอย่างยั่งยืน

การที่รัฐบาลได้ยกร่างพระราชบัญญัติการจัดประชารัฐสวัสดิการเพื่อเศรษฐกิจฐานรากและสังคม พ.ศ. .... นอกจากจะเป็นการแก้ไขปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นและเป็นมาตรการทางกฎหมายที่นำมาบริหารจัดการบัตรสวัสดิการแห่งรัฐแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญคือเพื่อให้มีการจัดสวัสดิการให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย เพื่อลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม กระจายรายได้อย่างเป็นธรรม ตลอดจนยกระดับและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างยั่งยืน โดยให้มีการดำเนินการร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน อันจะมีผลทำให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยมีปัจจัยที่เพียงพอและสามารถดำรงชีวิตได้อย่างมีคุณภาพ รวมทั้งมีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของรัฐอย่างแท้จริง และขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งหากประกาศใช้เป็นกฎหมายแล้วจะเป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นได้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้อย่างแน่นอน ๓



นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม
นิติกร สำนักกฎหมาย

สินส่วนตัว และสินสมรส
ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เมื่อชายและหญิงได้จดทะเบียนสมรสถูกต้องตามกฎหมายแล้ว การสมรสนั้นย่อมมีผลสมบูรณ์และก่อให้เกิดนิติสัมพันธ์ในด้านกฎหมายระหว่างกัน ไม่ว่าจะเป็นทางด้านครอบครัว และทางด้านทรัพย์สิน โดยในด้านทรัพย์สินนั้น ทรัพย์สินของแต่ละฝ่ายที่มีอยู่ก่อนสมรสหรือจะมีขึ้นภายหลังจากการสมรสจะถูกแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กล่าวคือ สินส่วนตัวและสินสมรส รวมทั้งก่อให้เกิดสิทธิและหน้าที่ที่สามีภริยาพึงต้องปฏิบัติในการจัดการทรัพย์สินร่วมกัน แต่การจัดการทรัพย์สินร่วมกันดังกล่าวนั้น มีรายละเอียดทางกฎหมายที่คู่สมรสจะต้องเรียนรู้ เพราะมิเช่นนั้นอาจจัดการทรัพย์สินดังกล่าวไปโดยไม่ถูกต้องและอาจเกิดปัญหาทางกฎหมายตามมาภายหลังได้

คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงใคร่ขอเสนอ**เรื่อง “สินส่วนตัว และสินสมรส ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์”** เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้ความเข้าใจถึงความหมายของสินส่วนตัวและสินสมรส การจัดการสินสมรสร่วมกัน การชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอก รวมทั้งตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ ตามลำดับ ดังนี้

๑. ความหมายของสินส่วนตัว

สำหรับความหมายของ **“สินส่วนตัว”** นั้น ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๑ ได้กำหนดความหมายของสินส่วนตัวไว้ว่า ได้แก่ ทรัพย์สิน

(๑) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีอยู่ก่อนสมรส หมายถึง ทรัพย์สินทุกชนิดที่มีอยู่ก่อนสมรสและทรัพย์สินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์ของคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเพียงฝ่ายเดียวก่อนจดทะเบียนสมรส เช่น ที่ดินของสามีที่ถือกรรมสิทธิ์รวมกับมารดาก่อนเป็นสามีภริยากับโจทก์ ถือว่าเป็นสินส่วนตัวของสามี แม้ต่อมาสามีทำสัญญาประนีประนอมแบ่งกับมารดาภายหลังจากที่สามีภริยาจดทะเบียนกันแล้ว ก็เป็นแต่แบ่งกรรมสิทธิ์รวมระหว่างสามีกับมารดา ที่ดินไม่เป็นสินสมรส[๑]

(๒) ที่เป็นเครื่องใช้สอยส่วนตัว เครื่องแต่งกาย หรือเครื่องประดับกายตามควรแก่ฐานะ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพของคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หมายความว่า

---

[๑] คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๖๗๕/๒๕๒๔.

แม้ทรัพย์สินดังกล่าวจะได้มาในระหว่างสมรส ไม่ว่าจะได้มาโดยการนำสินสมรสไปซื้อหรือไม่นั้น หากเป็นเครื่องใช้สอยส่วนตัว เครื่องแต่งกาย หรือเครื่องประดับกายตามควรแก่ฐานะ หรือเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพ ย่อมเป็นสินส่วนตัว เช่น ฟันปลอม แปรงสีฟัน นาฬิกา แหวน สร้อยคอ ที่พอควรแก่ฐานะ ส่วนเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพจะเป็นสินส่วนตัวได้ต่อเมื่อในการประกอบอาชีพหรือวิชาชีพนั้นจะขาดสิ่งเหล่านี้ไม่ได้ เช่น คู่สมรสประกอบอาชีพแพทย์จำเป็นที่ต้องมีเครื่องมือวัดความดัน หรือเครื่องฟังชีพจร เป็นต้น

(๓) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรส โดยการรับมรดก หรือโดยการให้โดยเสน่หา ทั้งนี้ การให้ทรัพย์สินที่เป็นสังหาริมทรัพย์จะสมบูรณ์เมื่อส่งมอบ ส่วนการให้ทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ชนิดพิเศษจะต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ด้วยจึงจะสมบูรณ์

(๔) ที่เป็นของหมั้น

อย่างไรก็ดี ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๒ ได้กำหนดว่า สินส่วนตัวนั้น ถ้าได้แลกเปลี่ยนเป็นทรัพย์สินอื่นก็ดี ซื้อทรัพย์สินอื่นมาก็ดี หรือขายได้เป็นเงินมาก็ดี ทรัพย์สินอื่นหรือเงินที่ได้มานั้นเป็นสินส่วนตัว สินส่วนตัวที่ถูกทำลายไปทั้งหมดหรือแต่บางส่วน แต่ได้ทรัพย์สินอื่นหรือเงินมาทดแทน ทรัพย์สินอื่นหรือเงินที่ได้มานั้นยังคงเป็นสินส่วนตัว

๒. ความหมายของสินสมรส

ในส่วนของ **“สินสมรส”** นั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๔ กำหนดไว้ว่า สินสมรสได้แก่ ทรัพย์สิน

(๑) ที่คู่สมรสได้มาระหว่างสมรส การที่จะให้ทรัพย์สินที่ได้มาอันจะถือว่าเป็นสินสมรสได้ก็ต่อเมื่อมีการจดทะเบียนสมรสโดยชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แม้จะไม่ได้ทำมาหาได้ร่วมกัน หรือแม้ไม่ได้อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาก็ตาม ทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรสย่อมเป็นสินสมรส[๒]

(๒) ที่ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้มาระหว่างสมรสโดยพินัยกรรมหรือโดยการให้เป็นหนังสือเมื่อพินัยกรรมหรือหนังสือยกให้ระบุว่าเป็นสินสมรส ดังนั้น หากพินัยกรรมระบุให้ทรัพย์สินต่าง ๆ แก่สามีหรือภริยา หรือทั้งสามีและภริยา แต่แยกทรัพย์สินที่ให้ไว้เป็นข้อกำหนดต่างกัน จะถือว่าเป็นสินสมรสไม่ได้ ทรัพย์มรดกดังกล่าวย่อมตกเป็นสินส่วนตัวของสามีหรือภริยาแล้วแต่กรณี

(๓) ที่เป็นดอกผลของสินส่วนตัว เช่น ดอกเบี้ยค่าเช่า ค่าปันผล หรือลาภอื่น ๆ ที่ได้เป็นครั้งคราวแก่เจ้าทรัพย์จากผู้อื่นเพื่อให้ได้ใช้ทรัพย์นั้น ดอกผลนิตินัยข้างต้น หากเกิดจากสินส่วนตัวของคู่สมรสฝ่ายใด กฎหมายกำหนดให้เป็นสินสมรส

ถ้ากรณีเป็นที่สงสัยว่าทรัพย์สินอย่างหนึ่งเป็นสินสมรสหรือมิใช่ ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสินสมรส

---

[๒]คำพิพากษาฎีกาที่ ๒๕๙๘/๒๕๒๖.



๓. การจัดการสินสมรสร่วมกัน

การจัดการสินสมรสร่วมกันนั้นเป็นวิธีการที่กฎหมายกำหนดให้คู่สมรสต้องจัดการสินสมรสอันเป็นทรัพย์สินที่คู่สมรสต่างร่วมมือร่วมใจกันจัดการ โดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๖ กำหนดวิธีการไว้ดังนี้ สามีและภริยาต้องจัดการสินสมรสร่วมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) ขาย แลกเปลี่ยน ขายฝาก ให้เช่าซื้อ จำนอง ปลดจำนอง หรือโอนสิทธิจำนอง ซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ที่อาจจำนองได้

(๒) ก่อตั้งหรือกระทำให้สุดสิ้นลงทั้งหมดหรือบางส่วนซึ่งภาระจำยอม สิทธิอาศัย สิทธิเหนือพื้นดิน สิทธิเก็บกิน หรือภาระติดพันในอสังหาริมทรัพย์

(๓) ให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เกินสามปี

(๔) ให้กู้ยืมเงิน

(๕) ให้โดยเสน่หา เว้นแต่การให้ที่พอควรแก่ฐานานุรูปของครอบครัวเพื่อการกุศล เพื่อการสังคม หรือตามหน้าที่ธรรมจรรยา

(๖) ประนีประนอมยอมความ

(๗) มอบข้อพิพาทให้อนุญาตตุลาการวินิจฉัย

(๘) นำทรัพย์สินไปเป็นประกันหรือหลักประกันต่อเจ้าพนักงานหรือศาล

การจัดการสินสมรสนอกจากกรณีที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง สามีหรือภริยาจัดการได้โดยมิต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง

อนึ่ง สามีและภริยาจะจัดการสินสมรสให้แตกต่างไปจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๗๖ ทั้งหมดหรือบางส่วนได้ก็ต่อเมื่อได้ทำสัญญาก่อนสมรสไว้

การจัดการสินสมรสซึ่งต้องจัดการร่วมกันหรือต้องได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่ง ตามมาตรา ๑๔๗๖ ถ้าคู่สมรสฝ่ายหนึ่งได้ทำนิติกรรมไปแต่เพียงฝ่ายเดียว หรือโดยปราศจากความยินยอมของคู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่ง คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งอาจฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมนั้นได้ เว้นแต่คู่สมรสอีกฝ่ายหนึ่งได้ให้สัตยาบันแก่นิติกรรมนั้นแล้ว หรือในขณะที่ทำนิติกรรมนั้นบุคคลภายนอกได้กระทำโดยสุจริตและเสียค่าตอบแทน

ทั้งนี้ การฟ้องให้ศาลเพิกถอนนิติกรรมตามวรรคหนึ่ง ห้ามมิให้ฟ้องเมื่อพ้นหนึ่งปี นับแต่วันที่ได้รู้เหตุอันเป็นมูลให้เพิกถอน หรือเมื่อพ้นสิบปีนับแต่วันที่ได้ทำนิติกรรมนั้น

ในกรณีที่ถ้าสามีหรือภริยาฝ่ายซึ่งมีอำนาจจัดการสินสมรส

(๑) จัดการสินสมรสเป็นที่เสียหายถึงขนาด

(๒) ไม่อุปการะเลี้ยงดูอีกฝ่ายหนึ่ง

(๓) มีหนี้สินล้นพ้นตัว หรือทำหนี้เกินกึ่งหนึ่งของสินสมรส

(๔) ขัดขวางการจัดการสินสมรสของอีกฝ่ายหนึ่งโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

(๕) มีพฤติการณ์ปรากฏว่าจะทำความหายนะให้แก่สินสมรส

อีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้ตนเป็นผู้จัดการสินสมรสแต่ผู้เดียวหรือสั่งให้แยกสินสมรสได้

ถ้ามีคำขอ ศาลอาจกำหนดวิธีคุ้มครองชั่วคราวเพื่อจัดการสินสมรสได้ตามที่เห็นสมควร และหากเป็นกรณีฉุกเฉินให้นำบทบัญญัติเรื่องคำขอในเหตุฉุกเฉินตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับ

ในกรณีที่สามีหรือภริยามีอำนาจจัดการสินสมรสแต่ฝ่ายเดียว ถ้าสามีหรือภริยาจะกระทำหรือกำลังกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งในการจัดการสินสมรส อันพึงเห็นได้ว่าจะเกิดความเสียหายถึงขนาด อีกฝ่ายหนึ่งอาจร้องขอให้ศาลสั่งห้ามมิให้กระทำการนั้นได้

๔. การชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอก

ในส่วนของการการชำระหนี้ต่อบุคคลภายนอกนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๘๘ – มาตรา ๑๔๙๐ ได้กำหนดไว้ดังนี้

ถ้าสามีหรือภริยาต้องรับผิดเป็นส่วนตัวเพื่อชำระหนี้ที่ก่อไว้ก่อนหรือระหว่างสมรส ให้ชำระหนี้นั้นด้วยสินส่วนตัวของฝ่ายนั้นก่อน เมื่อไม่พอจึงให้ชำระด้วยสินสมรสที่เป็นส่วนของฝ่ายนั้น

ถ้าสามีภริยาเป็นลูกหนี้ร่วมกัน ให้ชำระหนี้นั้นจากสินสมรสและสินส่วนตัวของทั้งสองฝ่าย

หนี้ที่สามีภริยาเป็นลูกหนี้ร่วมกันนั้นให้รวมถึงหนี้ที่สามีหรือภริยาก่อให้เกิดขึ้นในระหว่างสมรส ดังต่อไปนี้

(๑) หนี้เกี่ยวแก่การจัดการบ้านเรือนและจัดหาสิ่งจำเป็นสำหรับครอบครัว การอุปการะเลี้ยงดูตลอดถึงการรักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัวและการศึกษาของบุตรตามสมควรแก่อัตภาพ

(๒) หนี้ที่เกี่ยวข้องกับสินสมรส

(๓) หนี้ที่เกิดขึ้นเนื่องจากการงานซึ่งสามีภริยาทำด้วยกัน

(๔) หนี้ที่สามีหรือภริยาก่อขึ้นเพื่อประโยชน์ตนฝ่ายเดียวแต่อีกฝ่ายหนึ่งได้ให้สัตยาบัน

สำหรับกรณีปัญหาเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สินของสามีภริยานั้น ได้มีกรณีเกิดขึ้นมากมายซึ่งที่เป็นคดีความและเป็นที่ยุติแล้วในชั้นศาลฎีกา มีกรณีตัวอย่างที่น่าสนใจดังปรากฏใน**ตัวอย่างคำพิพากษาฎีกาที่น่าสนใจ** ดังนี้

- คำพิพากษาฎีกาที่ ๓๗๘๖/๒๕๔๖

ที่ดินที่จำเลยถือกรรมสิทธิ์รวมกับพี่ชายจำเลย เป็นทรัพย์สินที่มีมาก่อนที่จำเลยจะจดทะเบียนสมรสกับโจทก์ อันถือเป็นสินส่วนตัวของจำเลย และมีการนำไปแลกเปลี่ยนกับที่ดินพิพาท ๒ แปลง ทรัพย์สินที่ได้มาใหม่จึงย่อมเป็นสินส่วนตัวของจำเลย เพราะเป็นการได้ที่ดินมาแทนทรัพย์เดิมตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๔๗๒ วรรคหนึ่ง

โจทก์นำเงินของโจทก์ไปเป็นเงินดาวน์รถยนต์วอลโว่ในระหว่างที่โจทก์จำเลยยังมิได้หย่าขาดจากกัน ประกอบจำเลยยังได้รับประโยชน์จากข้อสันนิษฐานของกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๔ วรรคสอง ว่ากรณีเป็นที่สงสัยว่าทรัพย์สินใดเป็นสินสมรสหรือมิใช่ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเป็นสินสมรส รถยนต์วอลโว่จึงมีสถานะเป็นสินสมรสซึ่งจำเลยต้องได้รับส่วนแบ่งครึ่งหนึ่ง



ตามคำขอท้ายฟ้องแย้งของจำเลย จำเลยขอแบ่งสินสมรสครึ่งหนึ่ง เมื่อรถยนต์วอลโว่เป็นสินสมรสและโจทก์จำเลยหย่ากันแล้วก็ชอบที่จะแบ่งสินสมรสให้โจทก์และจำเลยได้ส่วนเท่ากัน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๓๓ ซึ่งถ้าการแบ่งไม่อาจตกลงกันได้ก็ให้นำสินสมรสออกขายทอดตลาดเพื่อนำเงินมาแบ่งกันตามส่วน แต่หากไม่สามารถนำรถยนต์สินสมรสมาแบ่งกันได้ ก็ให้โจทก์ใช้คืนมูลค่าค่าเช่าซื้อที่ชำระไปครึ่งหนึ่ง

- คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๗๗๖/๒๕๕๘

การที่ผู้ตายกับจำเลยร่วมกันกู้เงินซื้อที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์ ก่อนจดทะเบียนสมรสและช่วยกันผ่อนชำระหนี้ธนาคารเข้าลักษณะเป็นหุ้นส่วนกันมาแต่เดิม แต่การถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์ไม่ปรากฏว่ามีการตกลงกันเป็นอย่างอื่น จึงเป็นการถือกรรมสิทธิ์รวมของผู้ตายกับจำเลยคนละครึ่ง ดังนั้น เมื่อที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์ดังกล่าวเป็นทรัพย์สินที่ผู้ตายกับจำเลยมีอยู่ก่อนสมรส จึงเป็นสินส่วนตัวของผู้ตายกับจำเลยฝ่ายละครึ่งตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๔๗๑ (๑) ส่วนการที่ผู้ตายกับจำเลยร่วมกันกู้ยืมเงินในการซื้อตอนแรกก่อนสมรส โดยนำที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์ไปจำนองเป็นประกันหนี้ แล้วมีการผ่อนชำระหนี้เรื่อยมาจนมีการจดทะเบียนไถ่ถอนจำนองมาเป็นชื่อผู้ตายกับจำเลยภายหลังจดทะเบียนสมรสนั้น เป็นเพียงขั้นตอนการชำระหนี้ของผู้ตายกับจำเลยเท่านั้น ไม่อาจทำให้ที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์ซึ่งเป็นสินส่วนตัวของผู้ตายกับจำเลยมาก่อนสมรสต้องกลายเป็นสินสมรส ที่ดินพร้อมทาวน์เฮาส์จึงเป็นทรัพย์มรดกของผู้ตายครึ่งหนึ่ง

ข้อสังเกต ข้อเท็จจริงตามคำพิพากษาฎีกานี้เป็นเรื่องของหนี้ที่เกิดขึ้นก่อนสมรสอยู่แล้ว จึงต้องถือว่าเป็นสินส่วนตัวของแต่ละฝ่าย และเป็นสิทธิหน้าที่ที่เกิดขึ้นก่อนสมรส มิได้มีขึ้นหลังสมรสแต่อย่างใดไม่

- คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๓๙๖๔/๒๕๕๘

ที่ดินพิพาทเป็นสินส่วนตัวของโจทก์ผู้เป็นสามี ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๑ (๑) และ ๑๔๗๒ วรรคหนึ่ง หลังจากการสมรสโจทก์ร่วมกับจำเลยซึ่งเป็นภริยาปลูกสร้างรีสอร์ท ร้านอาหารและต่อเติมบ้านเป็นร้านเสริมสวย สิ่งปลูกสร้างจึงเป็นทรัพย์สินที่ได้มาระหว่างสมรส แม้โจทก์จะเป็นผู้ออกเงินค่าก่อสร้างก็ตาม แต่ก็ต้องได้รับการช่วยเหลือจากจำเลย ที่สำคัญสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว โจทก์กับจำเลยใช้เป็นที่อยู่อาศัยและประกอบธุรกิจร่วมกัน ตามพฤติการณ์เห็นได้ว่าโจทก์ยินยอมให้ใช้ที่ดินพิพาทปลูกสร้างสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว กรณีจึงเข้าข้อยกเว้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๖ จำเลยจึงเป็นผู้มีสิทธิอยู่ในที่ดินพิพาท สิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติมบนที่ดินจึงไม่เป็นส่วนควบของที่ดิน แต่ยังคงเป็นสินสมรสที่เป็นกรรมสิทธิ์ของโจทก์และจำเลยร่วมกัน จำเลยไม่ยอมเปลี่ยนชื่อทางทะเบียนให้แก่โจทก์ โจทก์ย่อมมีสิทธิเรียกที่ดินพิพาทคืน ส่วนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินพิพาทเป็นสินสมรส เมื่อโจทก์จำเลยยังมีสถานะเป็นสามีภริยาต่อกันตามกฎหมาย โจทก์จำเลยต้องจัดการสินสมรสร่วมกันหรือได้รับความยินยอมจากอีกฝ่ายหนึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๔๗๖ กรณีนี้ต้องบังคับตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๙๔ คือให้โจทก์จำหน่ายที่ดินพิพาทภายในเวลาที่อธิบดีกรมที่ดินกำหนด หากไม่ปฏิบัติตามให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจำหน่ายที่ดินนั้น

ส่วนสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินพิพาทซึ่งเป็นสินสมรส จำเลยยังไม่ต้องคืนแก่โจทก์ แต่หากโจทก์ประสงค์จะขายสิ่งปลูกสร้างพร้อมที่ดินโดยจำเลยยินยอมก็สามารถกระทำได้

บทสรุป

หากกล่าวโดยสรุป จะพิจารณาเห็นได้ว่า ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ได้บัญญัติถึงสิทธิและหน้าที่ของชายหญิงหลังจดทะเบียนสมรสไว้ โดยเฉพาะหน้าที่อันเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน อันได้แก่ สินส่วนตัว และสินสมรส ซึ่งเป็นรายละเอียดที่คู่สมรสควรต้องศึกษาเพื่อประโยชน์ในการดำเนินชีวิตคู่ และการทำนิติกรรมอันมีผลเกี่ยวข้องกับบุคคลภายนอก ทั้งนี้ เพื่อให้ลดปัญหาการฟ้องร้องหรือดำเนินคดีเกี่ยวกับการสมรส สิทธิและหน้าที่ หรือความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยา รวมทั้งทำให้สังคมเกิดความสงบสุขโดยภาพรวมด้วย ๑





หลักสากล : มิติทางกฎหมายภายใต้โลกาภิวัตน์ (Universal Principles : Legal Aspect and Globalization) ตอนที่ ๒

นายปณิธัศร์ ปทุมวัฒน์
นิติกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

(ต่อจากตอนที่แล้ว)

โดยที่บทความนี้ มีข้อสมมติฐานประการหนึ่งว่า หลักสากลในมิติทางกฎหมายหมายถึง “หลักการใด ๆ ที่นานาประเทศให้การยอมรับนับถือ (recognized) ในฐานะกฎเกณฑ์ที่ทุกรัฐจำต้องอนุวัติเพื่อประโยชน์สูงสุดในการอยู่ร่วมกันในประชาคมโลก ไม่ว่าอยู่ในรูปแบบใด” ดังนั้น ผู้เขียนจึงมีความคิดเห็นว่า ควรนำเสนอแนวความคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นสากล” ในทางกฎหมายระหว่างประเทศ (International Law) เพื่อสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดว่าด้วย “ความเป็นสากล” (Universality) อันเป็นฐานที่มาของการสร้างแนวคิดว่าด้วย “หลักสากล” (Universal Principles) ดังจะได้อธิบายต่อไป

แนวคิดเกี่ยวกับ “ความเป็นสากล” ของกฎหมายระหว่างประเทศ

ในทางวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ ได้มีการใช้แนวความคิดว่าด้วย “ความเป็นสากล” หรือ “Universality” ในการอธิบายลักษณะของ “กฎหมายระหว่างประเทศ” ว่าเป็น **“ระบบสากลแห่งกฎหมาย” โดยเรียกแนวคิดนี้ว่า “The Universality of International Law”**

แนวคิดเกี่ยวกับความเป็นสากลของกฎหมายระหว่างประเทศอธิบายว่า โดยที่รัฐทุกรัฐในโลกล้วนมีส่วนร่วมในกระบวนการของกฎหมายระหว่างประเทศผ่านวิธีการต่าง ๆ เช่น การพัฒนาจารีตประเพณีระหว่างประเทศ การทำสนธิสัญญา และการเข้าร่วมดำเนินงานในองค์การระหว่างประเทศ โดยดำเนินการตามแบบแผนของกฎหมายระหว่างประเทศที่รัฐต่าง ๆ จำต้องมีบทบาทร่วมกัน สิ่งเหล่านี้จึงสะท้อนลักษณะความเป็นสากลของระบบกฎหมายระหว่างประเทศได้เป็นอย่างดี[๑]

[๑]Oxford Public International Law, Universality, [online]. 2015. Available from : http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e1497. [2018, October 15]. p.1.

๑. องค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization - FAO)

มีภารกิจในการเป็นเวทีความร่วมมือระดับสากลเพื่อแก้ไขปัญหาความอดอยาก ตลอดจนมีบทบาทในฐานะเวทีเจรจาจัดทำความตกลงระหว่างประเทศและแหล่งรวมองค์ความรู้เพื่อการพัฒนาด้านอาหารและเกษตรกรรมในระดับสากล[๑๒]

๒. องค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (International Civil Aviation Organization - ICAO)

ก่อตั้งตามอนุสัญญาการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (Convention on International Civil Aviation) ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อสร้างและพัฒนามาตรฐานด้านการบินในระดับสากล ตลอดจนจัดระเบียบเส้นทางการบินบนน่านฟ้าสากลของประเทศภาคีสมาชิกทั้ง ๑๙๒ ประเทศ เพื่อให้เป็นด้วยความปลอดภัยและก้าวหน้า และมีประสิทธิภาพสูงสุด[๑๓]

๓. กองทุนระหว่างประเทศเพื่อพัฒนาเกษตรกรรม (International Fund for Agricultural Development - IFAD)

นับแต่การก่อตั้งในปี ค.ศ. ๑๙๗๗ กองทุนระหว่างประเทศนี้โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อแก้ไขสภาพปัญหาความอดอยาก การขาดสารอาหาร โดยวิธีการเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร การเพิ่มพูนรายได้ ตลอดจนการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชากรในพื้นที่ชนบทของประเทศกำลังพัฒนาทั่วโลก[๑๔]

๔. องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (International Labor Organization - ILO)

จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๑๙ พร้อมกับการก่อตั้งสันนิบาตชาติ (The League of Nations) ภายใต้สนธิสัญญาแวร์ซายส์ (Treaty of Versailles) จากนั้นได้เข้าสู่การเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติเป็นองค์การแรกในปี ค.ศ. ๑๙๔๖ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมสิทธิแรงงานระหว่างประเทศโดยการพัฒนามาตรฐานแรงงานระดับสากล[๑๕]

๕. กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund- IMF)

โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของโลกอย่างยั่งยืนโดยการให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องแก่ประเทศที่ร้องขอ เพื่อประโยชน์ในการเป็นหลักประกันเสถียรภาพทางการเงินของโลก ส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ และลดความยากจนในสังคมนานาประเทศ[๑๖]

๖. องค์การทางทะเลระหว่างประเทศ (The International Maritime Organization - IMO)

มีบทบาทในการสร้างหลักเกณฑ์ด้านการขนส่งทางทะเล มาตรการด้านความปลอดภัยทางทะเล การรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล การป้องกันมลพิษที่เกิดจากเรือเดินทะเล กฎหมายการขนส่งทางทะเล

---

[๑๒] United Nations Department of Public Information, p. 42
[๑๓] Ibid., pp. 42-43.
[๑๔] Ibid., p. 43.
[๑๕] Ibid., pp. 43-44.
[๑๖] Ibid., p. 44.

ความร่วมมือระหว่างประเทศทางเทคนิคการเดินเรือ ความมั่นคงทางทะเล และประสิทธิภาพของการขนส่งทางทะเล[๑๗]

๗. สหภาพโทรคมนาคมระหว่างประเทศ (The International Telecommunication Union - ITU)

ก่อตั้งขึ้นครั้งแรก ในปี ค.ศ. ๑๘๖๕ ณ กรุงปารีส ประเทศฝรั่งเศส เดิมใช้ชื่อว่า "International Telegraph Union" ปัจจุบันดำเนินงานในฐานะเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งเพื่อส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศด้านเทคโนโลยีและการสื่อสาร โดยมีบทบาทหลักในการคุ้มครองและรับรองสิทธิขั้นพื้นฐานในการติดต่อสื่อสารของมนุษยชาติ[๑๘]

๘. องค์การการศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization- UNESCO)

เป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติที่ก่อตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. ๑๙๔๕ โดยมีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างประเทศผ่านกลไกด้านการศึกษา วิทยาศาสตร์ และการธำรงรักษามรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของมนุษยชาติ[๑๙]

๙. องค์การพัฒนาอุตสาหกรรมแห่งสหประชาชาติ (United Nations Industrial Development Organization – UNIDO)

มีภารกิจด้านการส่งเสริมและเร่งการพัฒนาอุตสาหกรรมในประเทศกำลังพัฒนาและประเทศที่มีเศรษฐกิจในช่วงเปลี่ยนผ่าน ตลอดจนส่งเสริมความร่วมมือด้านอุตสาหกรรมระหว่างประเทศตามแนวคิดว่าด้วยโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้ เพื่อลดปัญหาความยากจนของประชากรและส่งเสริมความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อมของโลก[๒๐]

๑๐. องค์การการท่องเที่ยวโลกแห่งสหประชาชาติ (United Nations World Tourism Organization: UNWTO)

เป็นหน่วยงานขององค์การสหประชาชาติที่รับผิดชอบเรื่องการส่งเสริมการท่องเที่ยว ให้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวของทุกประเทศทั่วโลกสามารถดำเนินไปได้โดยวิถีทางที่เป็นสากล มีความรับผิดชอบ และเป็นไปอย่างยั่งยืน โดยมุ่งเน้นการดำเนินงานในประเทศกำลังพัฒนาเป็นหลัก[๒๑]

๑๑. สหภาพสากลไปรษณีย์ (Universal Postal Union - UPU)

ก่อตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๘๗๔ โดยสนธิสัญญากรุงเบิร์น และมีสถานะเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อส่งเสริมและช่วยเหลือและสร้างมาตรฐานด้านการไปรษณีย์ในระดับสากล[๒๒]

---

[๑๗] Ibid., pp. 44-45.
[๑๘] Ibid., p. 45.
[๑๙] Ibid., pp. 45-46.
[๒๐] Ibid., pp. 44-45.
[๒๑] Ibid., p. 47.
[๒๒] Ibid.

แนวคิดว่าด้วยความเป็นสากลนั้นผูกพันทุกรัฐในโลกโดยผลของสิ่งที่เรียกว่า **"คุณค่าร่วมกันของสหประชาชาติและมนุษยชาติ"** ซึ่งสอดคล้องกับเรื่องหลักกฎหมายธรรมชาติ (Natural Law) และหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ (Natural Justice) จากแนวคิดนี้จึงเกิดแนวคิดเรื่องสิทธิและหน้าที่ในทางระหว่างประเทศ (International Rights and Obligations) ขึ้น จึงกล่าวได้ว่าแนวคิดเรื่องความเป็นสากลนี้นำไปสู่การสร้างชุดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายที่ก่อสิทธิและหน้าที่ต่อรัฐและปัจเจกบุคคลที่เป็นองคภาวะหลักของกฎหมายระหว่างประเทศ[๒]

ดังนั้น หากมีผู้ตั้งคำถามว่า "หลักการด้านสิทธิมนุษยชน" เป็นหลักสากลหรือไม่ ย่อมสามารถวิเคราะห์ได้ว่า หลักการเรื่องสิทธิมนุษยชน (Human Right) นี้เกิดขึ้นบนพื้นฐานแนวคิดเรื่องหลักกฎหมายหรือความยุติธรรมตามธรรมชาติ ที่กล่าวอ้างขึ้นที่ใดในโลกแล้วย่อมได้รับการยอมรับนับถือเสมอในฐานะที่เป็นหลักการที่มีลักษณะเป็นคุณค่าร่วมกันของสหประชาชาติและมนุษยชาติ ดังนั้นหลักสิทธิมนุษยชนจึงถือเป็นหลักสากล

ทั้งนี้ ในเวลาต่อมาแนวคิดเรื่องความเป็นสากลนี้ก็ได้นำไปสู่การสร้างหลักกฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ เช่น หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (ius cogens) และพันธกรณีระหว่างประเทศที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป (erga omnes) ด้วยเช่นกัน

พัฒนาการของแนวคิดเรื่องความเป็นสากล

จุดเริ่มต้นของแนวคิดเรื่องความเป็นสากลเกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมเมื่อมีการก่อตั้งองค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๔๕ ซึ่งพิจารณาได้จากนโยบายในการเปิดรับรัฐต่าง ๆ เข้าเป็นสมาชิกในลักษณะเปิดกว้างสำหรับทุกประเทศที่ประสงค์สันติสุข โดยมิได้กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับระบบการเมือง เศรษฐกิจ หรือระบบกฎหมายแต่อย่างใด ดังจะเห็นได้จาก ข้อบท หมวด ๑ วัตถุประสงค์และหลักการ (CHAPTER I : PURPOSES AND PRINCIPLES) ของกฎบัตรสหประชาชาติที่แสดงถึงหลักการและแนวคิดด้านความเป็นสากลขององค์การได้เป็นอย่างดี และเป็นผลให้ที่ประชุมสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ (UN General Assembly) กลายเป็นศูนย์รวมแห่งประชาคมสากลของโลกมาจนถึงปัจจุบัน[๔]

แนวความคิดความเป็นสากลได้พัฒนามาโดยลำดับผ่านยุคการปลดปล่อยอาณานิคม (Decolonization) ที่มีการให้ความสำคัญกับการกำหนดเจตจำนงของตนเองภายในรัฐ ทั้งนี้ การพัฒนาได้สะดุดหยุดลงเมื่อเกิดสงครามเย็น (Cold War) จากนั้นเมื่อภาวะสงครามเย็นยุติลงแล้ว ข้อจำกัดต่าง ๆ จากสถานการณ์แบ่งขั้วอำนาจหลักของการเมืองโลกได้สิ้นสุดลง **เป็นผลให้ระบบของโลกเกิดการพัฒนาแนวคิดความเป็นสากลครั้งใหม่ ซึ่งจากการศึกษาพบว่าได้เกิดการจัดทำสนธิสัญญาพหุภาคี**

---

[๒] Ibid.
[๓] Ibid.
[๔] Ibid., p.3.

ในกรอบขององค์การสหประชาชาติเพื่อความร่วมมือในระดับสากล จำนวนเพิ่มขึ้นจาก ๓๗๑ ฉบับ ในห้วงปี ค.ศ. ๑๙๖๙[๕] – ค.ศ. ๑๙๘๙[๖] เป็นจำนวนถึง ๑,๒๘๖ ฉบับ ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ – ค.ศ. ๒๐๐๐[๗]

องค์การระหว่างประเทศและสนธิสัญญาเกิดขึ้นอย่างมีนัยสำคัญภายหลังการล่มสลายของกำแพงเบอร์ลิน ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ **และสามารถสังเกตได้ว่าองค์การดังกล่าวนั้น ล้วนจัดตั้งขึ้นจากเหตุผลสำคัญในระดับสากลในรูปแบบของทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (The UN Specialized Agencies) ซึ่งแต่ละองค์การ "ได้สร้างและพัฒนากฎเกณฑ์สากล"** สำหรับการบรรลุเป้าหมายภารกิจตามหลักการจัดตั้งมาโดยลำดับ เป็นผลให้เกิด **"ระบบกฎเกณฑ์สากลเฉพาะด้าน"** ซึ่งในบางกรณีมีความแตกต่างจากระบบกฎหมายระหว่างประเทศระบบหลัก[๘]

จากที่กล่าวข้างต้น จึงสามารถวิเคราะห์ได้ว่า หลักการหรือแนวคิด ตลอดจนกฎเกณฑ์สากลที่พัฒนาขึ้นโดยทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติผ่านกระบวนการสร้างกฎเกณฑ์ การตีความ การบังคับใช้ ตลอดจนการระงับข้อพิพาทภายในองค์การต่าง ๆ เหล่านั้นย่อมพึงพิจารณาได้ว่ามีสถานะเป็น "หลักสากล" ของแต่ละสาขา เช่น หลักสากลด้านสิทธิมนุษยชน ด้านการค้าระหว่างประเทศ ด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ เป็นต้น ดังที่ **Professor Bruno Simma** นักกฎหมายระหว่างประเทศสัญชาติเยอรมัน อดีตผู้พิพากษาศาลยุติธรรมระหว่างประเทศเรียกว่าเป็น "ระบบรองของกฎหมายระหว่างประเทศ" (Sub-system of International Law) อันสามารถพัฒนาสู่ระบบกฎหมายระหว่างประเทศระบบหลักได้ในอนาคต[๙]

UN Specialized Agencies เป็นองค์กรที่บริหารอิสระที่ดำเนินงานภายใต้องค์การสหประชาชาติ ทั้งนี้ บางองค์กรจัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่ ๑ ภายใต้การดำเนินงานขององค์การสันนิบาตชาติ (League of Nations)[๑๐] ทั้งนี้ ในปัจจุบัน ทบวงการชำนัญพิเศษแห่งสหประชาชาติ (The UN Specialized Agencies) มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๕ องค์การ ได้แก่[๑๑]

---

[๕] มีการประกาศใช้อนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา ค.ศ. ๑๙๖๙ (Vienna Convention on the Law of Treaties 1969)

[๖] เกิดเหตุการณ์ (Fall of the Berlin Wall) ในวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๙ ซึ่งมีการทำลายกำแพงเบอร์ลินที่กั้นระหว่างเยอรมนีตะวันตกกับตะวันออกลง

[๗] Oxford Public International Law, p.3.

[๘] Ibid., p.4.

[๙] Brono Simma, "Universality of International Law from the Perspective of a Practitioner," The European Journal of International Law 20, No. 2, (2009): p.276.

[๑๐] United Nations, Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others, [online]. 2018. Available from : http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others. [2018, Oct 15].

[๑๑] United Nations Department of Public Information, Basic Fact about the United Nations, 42nd editions, (New York : United Nations Publication, 2017), pp. 42-53. and The UN System Chief Executives Board for Coordination (CEB), Specialized Agencies [online]. 2018. Available from : http://www.unsceb.org/members/specialized-agencies. [2018, Oct 15].

๑๒. องค์การอนามัยโลก (World Health Organization - WHO)

มีสถานะเป็นองค์การชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ ในปี ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยมีวัตถุประสงค์ในการก่อตั้งองค์การเพื่อบรรลุเป้าหมายที่มีสาระสำคัญว่า มนุษย์ทุกคนพึงมีสุขภาพอนามัยในระดับสูงสุดเท่าที่จะทำได้ กล่าวคือ มีสุขภาพทางกาย จิตใจ ตลอดจนมีสุขภาวะทางสังคมที่สมบูรณ์[๒๓]

๑๓. องค์การทรัพย์สินทางปัญญาโลก (World Intellectual Property Organization - WIPO)

มีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาระบบการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญาระหว่างประเทศให้มีความสมดุล เพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการคุ้มครองประโยชน์สาธารณะ[๒๔]

๑๔. องค์การอุตุนิยมวิทยาโลก (World Meteorological Organization-WMO)

มีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติในปี ค.ศ. ๑๙๕๑ ซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนข้อมูลและข่าวสารทางอุตุนิยมวิทยาอย่างเสรีระหว่างประเทศสมาชิก เพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านการเดินอากาศ การเดินเรือทะเล ความมั่นคง และเกษตรกรรม[๒๕]

๑๕. ธนาคารโลก (World Bank)[๒๖]

มีสถานะเป็นทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ ก่อตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์หลักคือการลดภาวะความยากจนและยกมาตรฐานการครองชีพของประชากรโลกให้สูงขึ้น โดยมีมาตรการช่วยเหลือทางการเงิน เช่น การให้กู้ยืมเงินที่มีอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือปราศจากอัตราดอกเบี้ย การให้เงินช่วยเหลือสำหรับประเทศกำลังพัฒนาเพื่อสนับสนุนด้านการจัดการศึกษา การสาธารณสุข การจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภค และระบบการสื่อสารโทรคมนาคม

ทั้งนี้ ธนาคารโลกประกอบด้วยสถาบัน ๔ แห่ง หรือที่รู้จักกันในนาม “World Bank Group” ได้แก่

- ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนาระหว่างประเทศ (International Bank for Reconstruction and Development - IBRD)
- บรรษัทการเงินระหว่างประเทศ (International Finance Corporation - IFC)
- สมาคมพัฒนาระหว่างประเทศ (International Development Association -IDA) และ
- องค์การประกันการลงทุนหลายฝ่าย (Multilateral Investment Guarantee Agency- MIGA)

(โปรดติดตามตอนต่อไป)

[๒๓] Ibid., p. 48.
[๒๔] Ibid., p. 48.
[๒๕] Ibid., pp. 48-49.
[๒๖] Ibid., pp. 49-50.

จุฬารัตน์ วงษ์น้อย
เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

www.dop.go.th

กรมกิจการผู้สูงอายุ เป็นส่วนราชการสังกัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ มีภารกิจเกี่ยวกับการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพ การจัดสวัสดิการและการคุ้มครองพิทักษ์สิทธิผู้สูงอายุ โดยการเสนอนโยบายการพัฒนางานวิชาการด้านมาตรการ กลไก องค์ความรู้และนวัตกรรมในการปฏิบัติงาน การส่งเสริมและสนับสนุนในเชิงวิชาการและการปฏิบัติงานในพื้นที่เป้าหมาย โดยมีกลไกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชมรมผู้สูงอายุเป็นแกนหลักในการดำเนินงานในรูปแบบหุ้นส่วนในงานพัฒนาด้านผู้สูงอายุ ตลอดจนการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน โดยมีศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการสังคมผู้สูงอายุ และศูนย์การเรียนรู้และฝึกอบรมด้านผู้สูงอายุในกำกับ เป็นศูนย์แห่งการเรียนรู้และพัฒนาแบบเบ็ดเสร็จครบวงจร (ศูนย์ต้นแบบ) เพื่อความมีคุณภาพชีวิตที่ดีและเสริมสร้างหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้สูงอายุ



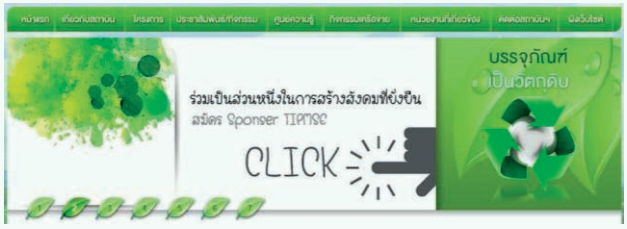




http://www.tipmse.or.th

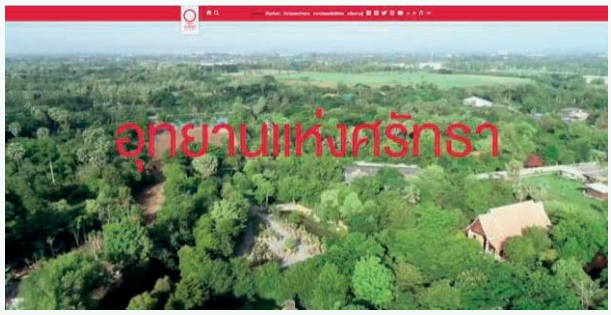


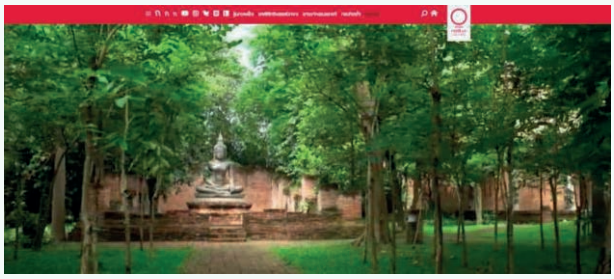


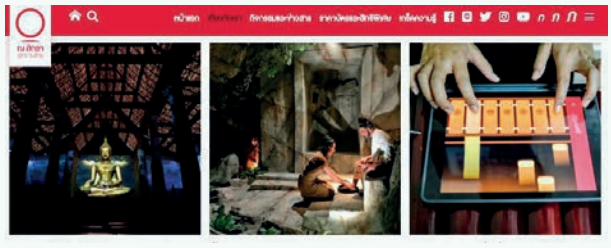


สถาบันการจัดการบรรจุภัณฑ์และรีไซเคิลเพื่อสิ่งแวดล้อม หรือ TIPMSE เป็นหน่วยงานในสังกัดสภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย มีฐานะเป็นองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร ก่อตั้งเมื่อวันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยกลุ่มอุตสาหกรรมภายใต้สภาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมและสมาชิกที่ผลิตสินค้าที่เกี่ยวข้องกับการใช้บรรจุภัณฑ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรณรงค์ให้ทุกภาคส่วนร่วมกันคัดแยกบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วออกจากขยะตั้งแต่ต้นทาง เพื่อให้ปริมาณบรรจุภัณฑ์ใช้แล้วในกองขยะทั่วประเทศลดลงด้วยวิธีที่ปลอดภัยและเหมาะสม ภายใต้แนวคิด **"บรรจุภัณฑ์ไม่ใช่ขยะ"** คัดแยกก่อนทิ้ง

http://www.nasatta.com







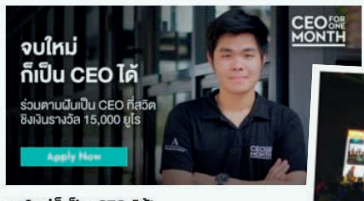
ณ สัทธา อุทยานไทย เป็นสถานที่ท่องเที่ยวแห่งใหม่ของจังหวัดราชบุรี ตั้งอยู่บนพื้นที่ ๔๒ ไร่ ที่ตำบลวังเย็น อำเภอบางแพ เป็นสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อการเรียนรู้ เพื่อการผ่อนคลายพักใจ ปลูกฝังรากเหง้าความเป็นไทย ส่งเสริมพระพุทธศาสนา อนุรักษ์สืบสานศิลปะและวัฒนธรรมที่งดงามให้คงอยู่

ภายใน ณ สัทธา อุทยานไทย มีการจัดแสดงหุ่นขี้ผึ้งไฟเบอร์กลาสส์ร่วม ๖๐ รูป นำเสนอเรื่องราวด้วยเทคโนโลยี ผ่าน Application Nasatta ที่สามารถรับชมข้อมูลต่าง ๆ ทางสมาร์ทโฟนของผู้เข้าชมทุกจุด จัดแสดงเล่าเรื่องราวผ่าน VDO Guide ทาง Application Nasatta (บริการ wifi ฟรี ทั่วบริเวณ) ร่วมกับเทคนิคอื่น ๆ เช่น Interactive game, Augmented reality (AR), Photo frame รวมทั้งกิจกรรมพิเศษตามวาระต่าง ๆ เพื่อให้การเยี่ยมชมได้ทั้งสาระและความสนุกสนาน หากมีเวลา ณ สัทธา อุทยานไทย เป็นอีกทางเลือกหนึ่งของสถานที่ท่องเที่ยวที่น่าสนใจ

https://เด็กฝึกงาน.com

เด็กฝึกงาน.com เป็นเว็บไซต์สำหรับนักศึกษาเพื่อหาสถานที่ฝึกงานกับหน่วยงานหรือบริษัทต่าง ๆ ด้วยการเป็นศูนย์รวมตำแหน่งงานให้แก่นักศึกษาทั่วประเทศ เว็บไซต์ เด็กฝึกงาน.com มีการเตรียมความพร้อมให้กับนักศึกษาก่อนออกไปฝึกงานจริง เพื่อลดปัญหาให้กับหน่วยงานหรือบริษัทที่รับนักศึกษาเข้าไปฝึกงานและสร้างภาพลักษณ์ที่ดีแก่มหาวิทยาลัย โดยได้ทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือทางวิชาการ (MOU) กับมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ทั่วประเทศ นอกจากนี้นักศึกษายังสามารถคัดเลือกสถานที่ฝึกงานในระบบได้ด้วยตนเองอีกด้วย





จบใหม่ก็เป็น CEO ได้!



Internships Recruitment โกอินเตอร์ ร่วมโครงการ "Startup FASTTRACK" ที่สิงคโปร์



ออกแบบและพิมพ์ที่
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒ และ ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๕-๖