

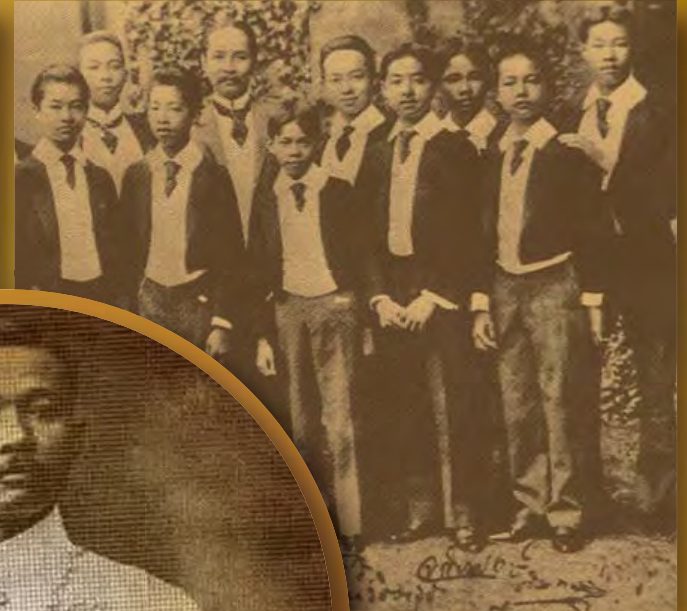


www.senate.go.th

จุลนิทัศน์

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม-สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



กฎหมาย เล่ม ๑

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
ทรงรวบรวม



พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์
พระบิดาแห่งกฎหมายไทย

สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



www.senate.go.th

จุลฉันท

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๓๐๔
โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๙๓๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

กรกฎาคม ๒๕๕๑

พิมพ์ที่

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

"บทความหรือข้อคิดเห็นใดๆ ที่ปรากฏในวารสาร "จุลนิติ"
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย"



จุลนิบัติ

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิบัติ

ที่ปรึกษา

นางสุวิมล ภูมิสิงหาราช
นายสุรพงษ์ มาตะวิสุทธิ
นางมัลลิกา ลับไพรี
นางนรรัตน์ พิมเสน
นายนันท ผาสุข

เลขาธิการวุฒิสภา

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

รองเลขาธิการวุฒิสภา

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์
นายบรรหาร กำลา
นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง
นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์
นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นางสาวอริยพร โพธิใส
นายวรชัย แสนสีระ
นายปณิธิศร์ ปทุมวัฒน์
นางสาวอวิกิรัตน์ นิยมไทย
นายอภิวัฒน์ สุตสาว

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

นิติกร

บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร

นางรัชดา ศักดิ์ขจรชัย

เจ้าพนักงานธุรการ

นางสาวธนิดา ธาดาทนกร

เจ้าพนักงานธุรการ

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

จัดพิมพ์โดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒

ศิลปกรรมโดย

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓

นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด

(นายช่างศิลป์)

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

(ช่างศิลป์)

นางสาวสุมัทนา คลังแสง

(นักวิชาการช่างศิลป์)

นางวรรณนา ตาลาคูณ

(นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์)

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

(นายช่างศิลป์)

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐



พระราชดำรัส ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

"...สภานี้จะเป็นผู้ใช้อำนาจนิติบัญญัติสมบูรณ์ตามรัฐธรรมนูญ
สมาชิกของสภาจะมีภาระที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ ขอให้ท่านสำนึกว่า
งานของท่านนั้นสำคัญมากมีความผูกพันรับผิดชอบอยู่กับ
ชีวิตของประเทศและประชาชนทุกคน จำเป็นที่ท่านจะต้องใช้สติปัญญา
ความสามารถปฏิบัติ ให้ดำเนินไปตามวิถีทางของรัฐธรรมนูญ
และด้วยความคิดความตั้งใจที่จะให้บังเกิดความมั่นคงปลอดภัย
และความก้าวหน้าแก่บ้านเมือง ปัจจุบันนี้ภัยอันตรายร้ายแรง
เกี่ยวด้วยความปลอดภัยของชาติยังมีอยู่ ฝ่ายบริหาร
ซึ่งจะได้รับแต่งตั้งให้เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อไป ย่อมจะต้อง
มีภาระอันหนัก ความไม่แตกแยกกันเท่านั้น ที่จะเป็นปัจจัยสำคัญ
ช่วยให้บ้านเมืองของเราดำรงอยู่ต่อไปโดยสวัสดิ์ได้..."

(พระราชดำรัสในรัฐพิธีเปิดสมัยประชุมรัฐสภา
ณ พระที่นั่งอนันตสมาคม เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๒)



สารบัญ CONTENTS

ปีที่ ๕ ฉบับที่ ๔ กรกฎาคม - สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่องจากปก

- พระประวัติพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้า
รพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ๑



บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

- “การปฏิรูปกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ
แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐” ๗
*โดย ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม
กรรมการปฏิรูปกฎหมาย*

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับ งานด้านนิติบัญญัติ ๒๑

บทความทางวิชาการ

- คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
ของประเทศอังกฤษ ๓๓
โดย นายครองภาคย์ สุขรัตน์
- การปฏิรูปกฎหมาย
ของประเทศสหรัฐอเมริกา ๔๘
โดย นางสาวชนกพร สิริพิพัฒน์



ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ๖๕

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหารในการป้องกัน
และปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑ ๖๘



CONTENTS



๑๑๕

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมาย ที่น่าสนใจ

• คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๕๑

เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน
พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไข
เพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบ
ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข
ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิด
ความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน
พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้ง
ต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ ๘๓



๑๐๓

บทความคิด เข้มทิศรัฐธรรมนูญ

- การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน
: Direct Political Participation by the people ๙๑

มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal reflection

- “การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตนตามกฎหมาย
ประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต” ๑๐๓



๑๕๗

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- “วิวัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทย” ๑๑๕

สารบัญ CONTENTS

สารพันปัญหากฎหมาย ๑๓๑

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- พรหมจารีณี สัญญาไม่เป็นธรรม ๑๔๓
- ละเมิดอำนาจศาล!
โทษที่ศาล...ไม่ยากแต่ะ ๑๔๖
- ล้วงละเมิดทางเพศ จาก “เทศ” ถึง “ไทย”
หรือจาก “ไทย” ถึง “เทศ” !? ๑๕๕

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

ชุด The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร
มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ๑๕๗

ตอน ปราสาทพระวิหาร เทวสถานบนยอดผาศักดิ์สิทธิ์

แนะนำเว็บไซต์.....๑๖๕



๑๔๓



๑๔๖



๑๕๕



พระประวัติพระเจ้าบรมวงศ์เธอ

พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

พระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงมีพระนามเดิมว่า พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ ทรงเป็นพระราชโอรสพระองค์ที่ ๑๔ ในพระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ พระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ ๕ แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ ประสูติแต่เจ้าจอมมารดาตลับ ณ วันพุธ ขึ้น ๑๑ ค่ำปีจอ ฉศก จุลศักราช ๑๒๓๖ ตรงกับวาระทางสุริยคติ ๒๑ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๑๗ พระองค์ทรงเป็นต้นราชสกุล รพีพัฒน์

การศึกษา

พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ทรงเข้าศึกษาวิชาภาษาไทยครั้งแรกในสำนักของพระยาศรีสุนทรโวหาร (น้อย อาจารยางกูร) เมื่อได้ทรงผ่านการศึกษาภาษาไทยเป็นเบื้องต้นแล้ว ทรงเข้ารับการศึกษารัฐศาสตร์ชั้นต้นในสำนักครุฑสามิ และภาษาไทยจากสำนักพระยาโอวาทวรกิจ (แก่น) เปรียญ ณ พระตำหนักสวนกุหลาบ พระองค์ได้เข้าพิธีพระราชโสกันต์ (ตัดจุก) ในวันศุกร์ที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๒๗ และทรงผนวชเป็นสามเณรที่วัดพระศรีรัตนศาสดาราม ในวันศุกร์ที่ ๘ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๒๘ จนกระทั่งในวันศุกร์ที่ ๒๙ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๒๘ จึงทรงลาผนวชกลับเข้าประทับในพระบรมมหาราชวัง เพื่อเตรียมการไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ





พระประวัติพระเจ้าบรมวงศ์เธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์
กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

ด้วยประเทศไทยในขณะนั้นกำลังเผชิญกับวิกฤตการณ์การคุกคามจากการล่าอาณานิคมของมหาอำนาจตะวันตก พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงทรงมีพระราชปณิธานแน่วแน่ในการที่จะส่งพระราชโอรสทุกพระองค์ไปศึกษาต่อยังต่างประเทศ โดยทรงวางแผนการศึกษาให้แก่บรรดาพระราชโอรสไว้อย่างครบถ้วนเพื่อกลับมาเป็นกำลังสำคัญสนองตอบความต้องการของบ้านเมืองได้อย่างตรงเป้าหมาย ทั้งด้านการคลัง การทูต การทหาร และโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางด้านกฎหมาย ซึ่งนับว่าจำเป็นสำหรับประเทศไทยในยุคนั้น ซึ่งกำลังเผชิญกับปัญหาเกี่ยวกับสิทธิสภาพนอกอาณาเขต (Extraterritorial Right) อันเนื่องมาจากการทำสนธิสัญญากับมหาอำนาจตะวันตก

ดังนั้น ในวันที่ ๑๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๒๗ จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าลูกยาเธอ พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์ พร้อมด้วยพระเจ้าลูกยาเธออีก ๓ พระองค์ คือ พระองค์เจ้า



กิติยากรวรลักษณ์, พระองค์เจ้าประวิตรวิวัฒน์ม และพระองค์เจ้าจิรประวิตวรเดช เสด็จไปทรงศึกษาต่อยังประเทศในทวีปยุโรป โดยทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เสด็จในกรมฯ ทรงศึกษา ณ ประเทศอังกฤษ

เมื่อเสด็จถึงประเทศอังกฤษ เสด็จในกรมฯ ได้ทรงเข้าศึกษาในโรงเรียนชั้นมัธยมในกรุงลอนดอนได้ 3 ปี โดยทรงเลือกที่จะศึกษาต่อในวิชากฎหมายจึงทรงเข้ารับการสอบคัดเลือกเข้าศึกษา ณ สำนักไคร์สเชิช แห่งมหาวิทยาลัยออกซ์ฟอร์ด (Christchurch College Oxford) เมื่อพระชันษาได้เพียง ๑๗ พรรษา คราวแรกมหาวิทยาลัยไม่ยอมรับเข้าศึกษาอ้างระเบียบว่าพระองค์จะศึกษาได้ต้องมีพระชันษา ๑๘ พรรษาตามเกณฑ์ของมหาวิทยาลัย พระองค์จึงต้องเสด็จไปขอความกรุณาเป็นพิเศษว่า "คนไทยนั้นเกิดง่ายตายเร็ว" ดังนั้นทางมหาวิทยาลัยจึงยอมผ่อนผันให้พระองค์สอบใหม่อีกครั้งหนึ่งซึ่งก็ทรงสอบไล่ได้ในที่สุด และด้วยพระปรีชาสามารถจึงทรงสอบไล่ได้ตามหลักสูตรปริญญา B.A (xon) ชั้นเกียรตินิยมได้ภายในเวลา ๓ ปีเมื่อพระชันษาได้เพียง ๒๐ พรรษา ซึ่งบุคคลธรรมดาต้องเรียนถึง ๔ ปี เป็นที่พอพระราชหฤทัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธเจ้าหลวงยิ่งนักถึงกับทรงเรียกเสด็จในกรมฯ ว่า "เจ็ลยวฉลาดรพี"



หน้าที่ราชการและพระกรณียกิจ

หลังจากเสด็จนิวัติพระนครในปี พ.ศ. ๒๔๓๗ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้พระองค์ทรงรับราชการในออฟฟิศราชเลขาณุกร (สำนักเลขานุกร) และในกลางปีนั้นทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ตั้งให้พระองค์เป็นองคมนตรีในปีนั้นเอง

ในพุทธศักราช ๒๔๓๙ หลังจากที่สถาปนากระทรวงยุติธรรมได้ ๔ ปี และในขณะนั้นกระทรวงนั้นยังบัญชาการแต่ศาลในกรุงเทพฯ ไม่สามารถจะรับบัญชาการศาลยุติธรรมได้ทั่วราชอาณาจักร เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีทั้งพระราชอาณาเขตเป็นไปอย่างรวดเร็วเที่ยงตรง และเป็นอย่างเดียวกัน พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งข้าหลวงพิเศษขึ้นคณะหนึ่งสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อจัดการศาลหัวเมืองในมณฑลอยุธยาเป็นแห่งแรก โดยโปรดเสด็จในกรมฯ ทรงเป็นนายกพิเศษ ทั้งยังประกอบด้วยขุนหลวงพระยาไกรสี เนติบัณฑิตอังกฤษกับมิสเตอร์เก็ก แปตริก เนติบัณฑิตเบลเยียม และข้าหลวงพิเศษในท้องถิ่น คือ พระเจ้าน้องยาเธอ กรมขุนมรุพงศ์ศิริพัฒน์สมุทเทศาภิบาลมณฑล กับ พระยาชัยวิชิต (นาค ฦ ไพฑูริย์) ผู้รักษากรุงศรีอยุธยาเริ่มจัดการศาลหัวเมืองในครั้งนั้น เสด็จในกรมฯ ทรงตัดสินใจตั้งปวงด้วยพระองค์เอง โดยความรวดเร็วและยุติธรรมปรากฏพระปรีชาสามารถเป็นที่นิยมยินดีทั่วไปในหมู่ประชาชนมณฑลนั้น นอกจากนั้นก็ได้มีการจัดตั้งศาลมณฑล และได้มีการจัดตั้งศาลมณฑลต่างๆ อีกหลายแห่ง

ครั้นถึงพระพุทศักราช ๒๔๓๙ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ประกาศตั้งให้เสด็จในกรมฯ เป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม เมื่อวันที่ ๓ มีนาคม พุทธศักราช ๒๔๓๙ ซึ่งขณะนั้นเสด็จในกรมทรงมีพระชนมายุเพียง ๒๒ พรรษาเท่านั้น นับได้ว่าเป็นเสนาบดีผู้มีอายุน้อยที่สุดในประวัติศาสตร์โลก เมื่อพระองค์ทรงได้รับตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงยุติธรรมแล้ว ก็ได้ทรงเริ่มจัดการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงานในกระทรวงยุติธรรมให้เป็นระเบียบเรียบร้อยยิ่งขึ้น เพื่อให้เข้ารูปแบบสากลนิยม

ดังนั้นเสด็จในกรมฯ จึงทรงริเริ่มชำระรวบรวมพระราชกำหนดกฎหมาย นับแต่ราชการที่ ๑ จนถึงบัดนั้นให้เป็นระเบียบ ทรงรวบรวมให้จัดทำกฎหมายตราสามดวงโดยมีคำอธิบายและสารบัญอย่างละเอียดทรงพระกรุณาโปรดให้ใช้ชื่อว่า **"กฎหมายราชบุรี"** ตามพระนามกรมที่ได้รับพระราชทานสถาปนา นอกจากนั้นยังทรงกราบบังคมทูลพระกรุณาสมเด็จพระบรมชนกนาถให้มีพระบรมราชวินิจฉัยแต่งตั้งกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย ผู้ชำนาญทางกฎหมายทั้งฝ่ายไทยและต่างประเทศ มีทั้งชาวอังกฤษ ฝรั่งเศส เบลเยียม ญี่ปุ่น และลังกา โดยมีเสด็จในกรมฯ ทรงเป็นประธาน คณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ตรวจพระราชกำหนดบทพระอัยการจัดระเบียบกฎหมายได้ง่ายขึ้น ก่อให้เกิดความสะดวกแก่การพิจารณาคดีทั้งปวง โดยชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการอันควรที่จะใช้ต่อไป เรียบเรียงร่างขึ้นไว้ในการนี้ทรงเป็นกำลัง



สำคัญของการชำระระบบพระอัยการดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งกฎหมายอาญา ร.ศ. ๑๒๘ ซึ่งเป็นประมวลกฎหมายไทยฉบับแรก หลังจากที่ประกาศใช้ประมวลกฎหมายฉบับดังกล่าวแล้ว พระองค์ยังทรงอุทิศสภาระนิพนธ์ตำราอธิบายตัวบท กฎหมายนั้นให้กระจ่างชัดเพื่อสะดวกแก่การศึกษาและตีความให้ตรงกับเจตนารมณ์ของผู้ร่างเดิม

ในพุทธศักราช ๒๔๔๑ เสด็จในกรมฯ ยังทรงเป็นกรรมการตัดสินความฎีกาในคณะกรรมการที่เรียกว่า "คณะกรรมการฎีกา" ทั้งนี้เนื่องจากว่าในอดีตผู้ใดจะทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ในขณะที่คดีอยู่ในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นใดก็ได้ แต่นับแต่พุทธศักราช ๒๔๓๕ จะสามารถ



ฎีกาได้ต่อเมื่อศาลอุทธรณ์ตัดสินแล้ว โดยการฎีกาต่อกรรมการองคมนตรี ซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งขึ้นทำการต่างพระเนตรพระกรรณ แต่ไม่ถือเป็นศาล เพราะมิได้นั่งพิจารณา หากแต่อาศัยพระราชอำนาจ บังคับความตามพระบรมเดชาานุภาพ

เนื่องจากเสด็จในกรมฯ ได้ทรงประกอบพระกรณียกิจ เป็นประโยชน์แก่ประเทศชาตินานับประการ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๔๒ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ สถาปนาพระองค์ขึ้นเป็นพระเจ้าต่างกรม ดำรงพระอิสริยยศเป็น "กรมหมื่น" ตามโบราณประเพณีของไทย สำหรับพระองค์เจ้า พระองค์ใดที่บำเพ็ญคุณงามความดี อันเป็นประโยชน์แก่ประเทศชาติเป็นอเนกประการ ปราบกฎ

ตามพระบรมราชโองการลงวันที่ ๑๐ พฤศจิกายน พุทธศักราช ๒๔๔๒ มีพระนามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **"พระเจ้าลูกยาเธอ กรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์"**

อย่างไรก็ตาม ในพุทธศักราช ๒๔๕๓ เสด็จในกรมฯ ได้ทูลเกล้าฯ ถวายลายพระหัตถ์กราบบังคมทูลพระกรุณาว่ามีพระโรคไม่สามารถที่จะรับราชการสนองพระเดชพระคุณได้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้เสด็จในกรมฯ ทรงหยุดพักรักษาพระองค์ได้

นับรวมเวลาที่เสด็จในกรมฯ ทรงดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีนานถึง ๑๔ ปี ระหว่างนั้น ทรงตรากฎและคำสั่งเกี่ยวกับวิธีปฏิบัติราชการฝ่ายการศาลยุติธรรมไว้หลายฉบับ ตั้งแต่ปี ร.ศ. ๑๑๕ ถึง ร.ศ. ๑๒๐ ปราบกฎว่า ทรงตรากฎเสนาบดีไว้ทั้งหมดรวม ๒๘ ฉบับด้วยกัน แต่ละกฎและคำสั่งล้วนแต่วางแนวทางปฏิบัติหน้าที่ราชการฝ่ายการยุติธรรมเป็นอย่างยิ่ง ต่อมาในปี ร.ศ. ๑๒๑ ได้ทรงกรุณาโปรดให้ยกเลิกกฎเสนาบดีชุดก่อนเสียทั้งหมด และได้





ทรงตรากฎและคำสั่งออกใช้ใหม่ถึง ๖๗ ฉบับด้วยกัน บรรดากฎเหล่านั้นนับเป็นข้อมูลที่มาของกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และพระธรรมนูญศาลยุติธรรมบางมาตราในปัจจุบัน ตลอดเวลาเหล่านี้ได้ทรงปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างเต็มความสามารถ ในระหว่างที่ทรงดำรงตำแหน่งเสนาบดีกระทรวงยุติธรรม

ต่อมาในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ในพุทธศักราช ๒๔๕๔ ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้พระเจ้าพี่ยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ทรงดำรงตำแหน่งเป็นเสนาบดีกระทรวงเกษตรธิการ หลังจากที่พระองค์ทรงดำรงตำแหน่งสนองพระเดชพระคุณได้เพียงปีเดียวก็ได้มีพระบรมราชโองการเลื่อนพระเจ้าพี่ยาเธอกรมหมื่นราชบุรีดิเรกฤทธิ์ขึ้นเป็นกรมหลวง มีพระนามตามจารึกในพระสุพรรณบัฏว่า **พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ คชนาม**



ทรงประชวรและสิ้นพระชนม์

จนกระทั่งพระพุทธศักราช ๒๔๖๒ เสด็จในกรมฯ ประชวรด้วยโรคพระวักกะ จึงทรงกราบบังคมทูลพระกรุณาลาออก และได้เสด็จไปรักษาพระองค์ ณ กรุงปารีส แต่พระอาการหาทุเลาลงไม่ ในวันที่ ๗ สิงหาคม พุทธศักราช ๒๔๖๓ เวลา ๒๐ นาฬิกา พระเจ้าพี่ยาเธอ กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ก็เสด็จสิ้นพระชนม์ ณ กรุงปารีสนั่นเอง สิริพระชนมายุ ๔๗ พรรษา อันนำความโศกเศร้าเสียใจมาสู่วงการนักกฎหมายไทยยิ่งนัก เมื่ออันเชิญพระอัฐิของพระองค์คืนสู่พระนครแล้ว นับแต่พุทธศักราช ๒๔๙๗ เพื่อเป็นการเทิดพระเกียรติและน้อมรำลึกถึงพระมหากรุณาธิคุณของพระองค์ท่าน เหน็ดบั้นทิตยสภาจึงได้เริ่มกำหนดวันที่ ๗ สิงหาคม ของทุกปี ว่าเป็น **"วันรพี"** เป็นต้นมา **จ**

ที่มา

- นายทศยุ กุลสิริไชยา, *ประวัติพระองค์เจ้ารพี, คณะกรรมการเนติบัณฑิต สมัยที่ ๕๗*
สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์, ๒๕๕๐, ป.๑-๑๐.
- <http://www.thethaiibar.thaigov.net/>





Where the meaning of law is doubtful or ambiguous, the interpretation is preferred which makes it equitable on valid.

.....

เมื่อกฎหมายใดมีข้อความเป็นที่สงสัยหรือเคลือบคลุม
พึงตีความในทางที่ทำให้กฎหมายนั้นเกิดความเป็นธรรม

New York State Bar.

(ประสิทธิ์ โยวีไลกุล, คำคมควรรคิดทางกฎหมาย, ๒๕๕๕)





ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม กรรมการปฏิรูปกฎหมาย

“การปฏิรูปกฎหมาย

ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ณ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

จุดนิตินิ : แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายและองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยนั้นมีความเป็นมาและพัฒนาการอย่างไร

ศ.ดร. วิษณุฯ : ประเทศไทยมีแนวความคิดในการที่จะปฏิรูปกฎหมายมาโดยตลอดตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา เมื่อใดก็ตามที่กฎหมายของประเทศมีปริมาณมากหรือน้อยหรือมีคุณภาพไม่ดีพอ เช่น ไม่เป็นธรรม ไม่ทันสมัย ก็จะมีแนวความคิดว่าต้องมีการดำเนินการอะไรสักอย่างหนึ่ง ภาษาที่ใช้ในสมัยก่อนเรียกว่าต้องมีการ “ตรวจชำระ” เพื่อทำให้กฎหมายที่มีปริมาณมากและกระจัดกระจายนั้นรวมกันเป็น

หมวดหมู่ หรือเพื่อให้กฎหมายที่ดีอยู่คุณภาพ เพราะไม่เป็นธรรมหรือไม่ทันสมัยเป็นกฎหมายที่ทันสมัยสามารถให้ความเป็นธรรมแก่ประชาชนและสังคมได้

เหตุการณ์สำคัญในทางประวัติศาสตร์เกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยนั้นเกิดขึ้นในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้น เมื่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช (รัชกาลที่ ๑) โปรดให้มีการตรวจชำระกฎหมายเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๔๗ เมื่อครั้งเกิดคดีอำแดงป้อมฟ้องหย่านายบุญศรีข้างเหล็กหลวง ทั้ง ๆ ที่ได้เป็นคู่กับนายราชาอรอด ศาลพิพากษาให้หย่าได้ตามที่อำแดงป้อมฟ้อง โดยอาศัยการพิจารณาพิพากษาคดี ตามบทกฎหมายที่มี



ศาสตราจารย์ ดร. วิชัย เครืองาม

ความว่า “ชายหาผิดมิได้ หญิงหย่าชาย ท่านให้หย่าได้” เมื่อผลของคดีเป็นเช่นนี้ นายบุญศรีจึงได้นำเรื่องขึ้นทูลเกล้าฯ ถวายฎีกา ต่อรัชกาลที่ ๑ พระองค์จึงมีพระบรมราชโองการ ให้เทียบกฎหมายแล้วมีพระราชดำริว่ากฎหมาย นั้นไม่เหมาะสม อาจมีความคลาดเคลื่อน จากการคัดลอกหรือความทรงจำ สมควรที่จะจัด ให้มีการชำระสะสางกฎหมายใหม่



การตรวจชำระกฎหมายดังกล่าวทำให้ มีการจัดทำ “กฎหมายตราสามดวง” ขึ้น โดยมีเหตุผลตอนหนึ่งในการตรวจชำระกฎหมายใน ครั้งนั้นว่า “...ในเวลาทีพระไตรปิฎกพื้นเพอง วิปริตก็ยงต้องทำสังคายนา เพราะฉะนั้นถ้า กฎหมายพื้นเพองวิปริตก็ต้องมีการกระทำอะไร สักอย่าง...” คำว่า “ทำอะไรสักอย่าง” ในสมัย นั้นเรียกว่า “ตรวจชำระกฎหมาย” แต่ถ้าใน สมัยปัจจุบันเรียกว่า “ปฏิรูปกฎหมาย” เพียง แต่ในสมัยนั้นยังไม่มีการใช้คำว่า “ปฏิรูป กฎหมาย” จึงได้ใช้ศัพท์คำว่า “ตรวจชำระ กฎหมาย” แทน

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า เจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) ก็มีการปฏิรูปกฎหมาย

อีกครั้งหนึ่ง แต่ยังคงใช้คำว่า “ตรวจชำระ กฎหมาย” เหตุผลในการตรวจชำระกฎหมาย ในขณะนั้นก็ด้วยความจำเป็นที่จะต้องทำให้ กฎหมายทันสมัยตามแบบอย่างนานอารยประเทศ เพื่อจะได้ขอแก้ไขข้อเสียเปรียบในเรื่อง สิทธิสภาพนอกอาณาเขต เป็นเหตุให้มีการจัดทำ กฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ประมวล กฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมาย วิธีพิจารณาความ และกฎหมายอื่น ๆ ต่อเนื่อง มาจนถึงสมัยรัชกาลที่ ๖ และรัชกาลที่ ๗ หลังจากนั้นสิ่งที่เรียกว่า “ตรวจชำระกฎหมาย” หรือ “ปฏิรูปกฎหมาย” ก็วางเว้นไป หากจะมี ก็จะเป็นเพียงการปะผุ กล่าวคือ นึกขึ้นได้ก็ทำ ทีละฉบับ รัฐบาลก็เสนอร่างกฎหมายเข้าสภาไป รัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็ออกกฎหมายไป เรื่อย ๆ โดยไม่ได้คำนึงถึงกฎหมายทั้งระบบ หรือความเกี่ยวเนื่องเชื่อมโยงกันของกฎหมาย แต่ละฉบับ รวมทั้งขาดการศึกษาวิจัยอย่างจริงจัง จึงทำให้การดำเนินการในระยะหลังนี้ไม่ใช่ การปฏิรูปกฎหมายที่แท้จริง

สำหรับในต่างประเทศแล้วนั้นมีการ ทำปฏิรูปกฎหมายมาโดยตลอดเรียกว่า “Law reform” ซึ่งใกล้เคียงกับ “ตรวจชำระ กฎหมาย” ของประเทศไทย แต่เหตุผลที่ ต่างประเทศปฏิรูปกฎหมายนั้น พบว่าส่วนใหญ่ จะเป็นประเทศที่เคยตกเป็นอาณานิคมของ ประเทศมหาอำนาจ เมื่อต่อมาได้รับเอกราชจึง ต้องการจะสลัดพันธนาการจากการใช้กฎหมาย เมืองแม่ ดังนั้น จำเป็นจะต้องมีการปฏิรูป กฎหมาย ส่วนประเทศมหาอำนาจ ไม่ค่อยที่จะมีการคิดเรื่องการปฏิรูปกฎหมาย



เพราะกฎหมายของเขาอาจมีวิวัฒนาการผ่านขั้นตอนต่าง ๆ มาอย่างเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว หรือมีฉะนั้นก็เพราะเขามีความสามารถที่จะทำ ให้กฎหมายเจริญก้าวหน้าได้โดยวิธีการทางกระบวนการนิติบัญญัติปกติได้เองอยู่แล้ว ยกเว้นประเทศคอมมอนเวลท์ที่อาจต้องการมีกฎหมายลายลักษณ์อักษรเพิ่มขึ้นดังเช่นใน อังกฤษ สหรัฐอเมริกา และแคนาดา หรือในประเทศที่เป็นรัฐรวม ซึ่งต้องการใช้กระบวนการปฏิรูปกฎหมายจัดทำกฎหมายกลางของประเทศ



ประเทศไทยมีแนวความคิดที่จะปฏิรูปกฎหมายอีกครั้งเมื่อประมาณ ๔ - ๕ ปีที่ผ่านมา โดยมีเหตุผลเนื่องจากขณะนั้นมีการปฏิรูประบบราชการซึ่งทำให้พบปัญหาและอุปสรรคสำคัญว่าระบบราชการของประเทศไทยอยู่บนพื้นฐานของกฎหมายซึ่งล้าสมัยและไม่สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศตลอดจนหลักการมาภิบาลโดยเฉพาะการผูกขาดอำนาจรัฐ การสร้างภาระแก่ประชาชน ความไม่โปร่งใส การขาดการมีส่วนร่วม และการให้องค์กรเดี่ยววางระเบียบแก่ทุกหน่วยงานในประเทศ เช่น

เรื่องเงิน เรื่องพัสดุ เรื่องบุคลากรและเรื่องระเบียบวินัย ซึ่งมีรายละเอียดมากจนทำให้เกิดความยุ่งยาก ซับซ้อน ไม่คล่องตัว

ขณะเดียวกันประเทศไทยเพิ่งจะใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายมารองรับหลายฉบับ รวมทั้งจำเป็นที่จะทำให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจสามารถมีอำนาจต่อรองและมีขีดความสามารถในการแข่งขันกับต่างประเทศได้ จึงมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจของประเทศ เช่น กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร กฎหมายเกี่ยวกับศุลกากร กฎหมายเกี่ยวกับการลงทุน กฎหมายเกี่ยวกับการนำเทคโนโลยีมาใช้ในทางธุรกิจ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความคล่องตัวในทางเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ในปัจจุบันรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติรับรองเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายไว้อย่างชัดเจนในมาตรา ๘๑ (๓) และมาตรา ๓๐๘ โดยกำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมในหลายประการด้วยกันและหนึ่งในนั้นก็คือการจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้ง **“องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย”** ขึ้นภายในหนึ่งปีรวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย มาตรา ๓๐๘ ยังได้กำหนดให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแต่งตั้ง **“คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย”** ชุดแรกขึ้นเป็นการเฉพาะกิจ



ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เครืองาม

เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ โดยกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายใน ๑ ปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญอีกด้วย



แนวความคิดเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายดังกล่าวนี้ ได้มีการหยิบยกขึ้นพิจารณาในชั้นการยกร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญและสภาร่างรัฐธรรมนูญโดยสืบเนื่องจากความคิดเห็นว่าประเทศไทยมีกฎหมายมาก บางครั้งซ้ำซ้อนกัน บางฉบับล้าสมัย บางฉบับเน้นการควบคุมมากเกินไปหลายประเทศเขาเน้น less law คือมีกฎหมายน้อย ๆ แต่มีคุณภาพมากกว่าการมีกฎหมายละเอียดยกจุกหยุมหมิมเประอะไปหมด แต่พอจะใช้งานจริงกลับมีแต่ช่องว่างหากกฎหมายไม่ได้จึงควรที่จะมีการศึกษาวิจัยและสำรวจทั้งระบบไม่ใช่ปล่อยให้มีการตีความเพิ่มกฎหมายกันไปเองหรือบัญญัติเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ขณะเดียวกันต้องทำให้กฎหมายมีความทันสมัยและ



สอดคล้องรองรับกับการปฏิรูปในด้านอื่น ๆ ของประเทศ เช่น การปฏิรูประบบราชการ การปฏิรูประบบเศรษฐกิจ การปฏิรูปการศึกษา การปฏิรูปการเมือง เป็นต้น

จุดนิตินิ : ในทัศนะของท่านองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายควรมีลักษณะสำคัญประการใดจึงจะสามารถปฏิบัติภารกิจได้สมตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

ศ.ดร. วิชญ์ : ในการปฏิรูปกฎหมายในแต่ละครั้งนั้นมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดำเนินการ โดยเฉพาะงานนี้ยิ่งใหญ่และต่อเนื่องจนไม่อาจเป็นงานฝากได้ ขณะเดียวกันต้องมีลักษณะพิเศษคือ การคิดนอกกรอบ การมีความคิดริเริ่ม คำว่า “ปฏิรูป” ก็แสดงอยู่แล้วว่าไม่ใช่งานประจำวัน คนในองค์กรนี้ควรมีหูตากว้างไกลรู้ว่าเรื่องนี้บ้านอื่นเมืองอื่นเขาพัฒนาไปถึงไหน แต่ก็ต้องไม่ละเลยบริบทของสังคมไทย ทั้งต้องเป็นอิสระและรู้จักใช้คนมาทำงาน เราอย่าไปคาดหวังว่ากรรมการองค์กรนี้ต้องทำทุกอย่างเอง



ปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็วจนกฎหมายที่มีอยู่ตามไม่ทันเหตุการณ์ ทั้งในส่วนเนื้อหาและกระบวนการ ทำให้การใช้บังคับกฎหมายเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรนำกฎหมายที่ไม่มีสภาพใช้บังคับหรือกฎหมายที่ล้าสมัยมาสังคายนาทั้งระบบ

ความจริงขอให้มีนโยบาย มีเงิน มีความคิด และมีคนซึ่งอาจจ้างหรือระดมมาเป็นเรื่อง ๆ ไป ก็ได้ ในอดีตที่ผ่านมาเรา พ.ศ. ๒๕๔๗ คณะรัฐมนตรี (ชุดพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ได้มีการปฏิรูประบบราชการ และได้วางแนวทางจะปฏิรูปกฎหมายด้วย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๑๗๔/๒๕๔๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ เรื่อง แต่งตั้ง “คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย” เนื่องจากเห็นว่า ปัจจุบันโลกมีการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว จนกฎหมายที่มีอยู่ตามไม่ทันเหตุการณ์ ทั้งในส่วนเนื้อหาและกระบวนการ ทำให้การใช้บังคับกฎหมายเกิดความไม่เป็นธรรมขึ้น ดังนั้น จึงเห็นสมควรนำกฎหมายที่ไม่มีสภาพใช้บังคับหรือกฎหมายที่ล้าสมัยมาสังคายนาทั้งระบบ โดยการแบ่งงานกันทำในลักษณะ ทีมงานและในแต่ละทีมจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญหลายสาขาเพื่อทำการศึกษาค้นคว้าร่วมกันก่อนที่จะให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทำการร่างกฎหมายเพื่อให้กฎหมายมีความสมบูรณ์เป็นกฎหมายที่ดี มีความเป็นธรรม โดยใช้วิธีปฏิรูปกฎหมายทั้งแบบ Top down คือ มีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ชุดหนึ่งโดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน สั่งการให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม ไปทำการปฏิรูป

กฎหมายตามนโยบายและหัวข้อที่กำหนดและใช้วิธี Bottom up ด้วย คือ ให้แต่ละกระทรวง ทบวง กรม สรรวจกฎหมายของตนเอง หากพบว่า มีกฎหมาย กฎกระทรวง ระเบียบหรือประกาศ ฉบับใดล้าสมัยและสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขก็ให้แจ้งขึ้นมา พร้อมทั้งแจ้งด้วยว่าจะมีการปรับปรุงแก้ไขอย่างไร เมื่อไร โดยจะมีการประเมินผลและให้คะแนนซึ่งนำไปคำนวณเพื่อจ่ายเป็นเงินรางวัลตอบแทนผลการปฏิบัติราชการประจำปีต่อไป

สำหรับในการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายครั้งนี้ซึ่งจะเป็นองค์กรกลางเพื่อรับผิดชอบดำเนินการ ได้มีการพิจารณาศึกษารูปแบบจากองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศซึ่งมีทั้งแบบ commission คือเป็นกรรมการที่ทำงานเต็มเวลาและกรรมการแบบ committee ซึ่งเป็นกรรมการที่ทำงานไม่เต็มเวลา มาประชุมเป็นครั้งคราว รวมทั้งกรรมการแบบสภา หรือ council คือมีมากมายหลายคน ช่วยกันออกความคิด หลังจากที่ได้มีการพิจารณาศึกษารูปแบบองค์กรปฏิรูปกฎหมายของต่างประเทศแล้วคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดเตรียมการได้ดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ขึ้น ซึ่งปัจจุบันอยู่ในระหว่างขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน





ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เครืองาม

และตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มืองค์กรหนึ่งเป็นองค์กรกลางเพื่อรับผิดชอบในการปฏิรูปกฎหมายของประเทศ คือ **“คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย”**

รูปแบบของคณะกรรมการดังกล่าวจะเป็นแบบผสม คือ มีทั้งกรรมการที่ทำงานเต็มเวลาและไม่เต็มเวลาคัล้ายๆ คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ และมีหน่วยธุรการรองรับ หน่วยธุรการดังกล่าวจะไม่ใช่หน่วยราชการ แต่เป็นหน่วยงานอิสระที่สามารถของงบประมาณได้เอง ทั้งนี้ เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินงาน

ในส่วนที่มาของกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีคณะกรรมการสรรหาชุดหนึ่งซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมาย เช่น กระทรวงยุติธรรม สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นต้น อีกฝ่ายเป็นผู้แทนคณาจารย์ประจำซึ่งสอนในสาขาวิชานิติศาสตร์ในสถาบันอุดมศึกษาของรัฐและสถาบันอุดมศึกษาของเอกชนที่เป็นนิติบุคคล และสุดท้ายจะเป็นผู้แทนองค์กรเอกชนที่เป็นนิติบุคคลซึ่งมีวัตถุประสงค์หรือการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเสนอหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เพื่อทำหน้าที่คัดเลือกบุคคลผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ หรือมีประสบการณ์ให้มาดำรงตำแหน่งกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งนี้ กรรมการปฏิรูปกฎหมายจะมีจุดเชื่อมโยงกับฝ่ายการเมืองโดยจะมีการส่งรายชื่อผู้ได้รับการสรรหาจำนวนสองเท่าเพื่อให้วุฒิสภามีมติเลือก แล้วแจ้งให้นายกรัฐมนตรีนำความ

กราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งต่อไป คล้าย ๆ จะเป็น Royal commission ของอังกฤษ

อย่างไรก็ตาม โดยส่วนตัวแล้วผมมีความคิดเห็นว่า เนื่องจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายไม่ใช่องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่จำเป็นต้องมีอำนาจมากเพื่อควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ หากแต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเป็นองค์กรทางด้านวิชาการ ดังนั้น กระบวนการสรรหากรรมการปฏิรูปกฎหมายจึงไม่น่าจะมีความจำเป็นที่จะต้องไปยึดโยงกับวุฒิสภา ความเชื่อมโยงน่าจะใช่วิธีอื่นแทนมากกว่า เช่น การทำรายงานประจำปีเสนอให้ทราบ

สำหรับอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนั้น ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีอำนาจหน้าที่หลายประการ เช่น การสำรวจศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อวางเป้าหมาย นโยบายและจัดทำแบบโครงการและมาตรการต่าง ๆ ในการปฏิรูปกฎหมาย อย่างเป็นระบบ พิจารณาแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อทำความเข้าใจเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับแผนการให้มีกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายโดยพิจารณาภาพรวมของกฎหมายในเรื่องนั้น หรือกลุ่มกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่มีความสัมพันธ์กันในเรื่องนั้น รวมทั้งการสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาระบบกฎหมาย การบังคับใช้กฎหมาย เป็นต้น



ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคงจะไม่ถึงกับต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเองทั้งหมด แต่จะเป็นผู้ดำเนินการในระดับนโยบายเท่านั้น โดยมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการช่วยดำเนินการและประสานงาน

ในทางปฏิบัติแล้วคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคงจะไม่ถึงกับต้องดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเองทั้งหมด แต่จะเป็นผู้ดำเนินการในระดับนโยบายเท่านั้น โดยมีสำนักงานหรือหน่วยธุรการช่วยดำเนินการและประสานงาน รวมทั้งอาจจะมีการจ้างนักวิชาการ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นอาจารย์จากมหาวิทยาลัย เพื่อศึกษาวิจัยในเรื่องเกี่ยวกับการปฏิรูปกฎหมายอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เมื่อทำการศึกษาวิจัยเสร็จแล้วคณะผู้วิจัยจะต้องดำเนินการยกร่างกฎหมายมาพร้อมด้วย เพื่อให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาให้ความเห็นชอบก่อนที่จะเสนอให้รัฐบาลและรัฐสภาพิจารณาต่อไป

นี่คือรูปแบบหรือลักษณะขององค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่จะมีการจัดตั้งขึ้นอย่างไรก็ตามนอกจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ จะกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายแล้ว ยังได้กำหนดให้มีการจัดตั้ง “องค์กรเพื่อการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม” อีกด้วย และในการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายเองก็ได้มีความเห็นแบ่งออกเป็น ๒ ฝ่าย ดังนี้

ฝ่ายแรก มีความเห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายและการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมมีความเชื่อมโยงสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด หากมีการดำเนินการโดยคณะกรรมการชุดเดียวกัน กล่าวคือ ดำเนินการโดย “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม” จะทำให้การกำหนดทิศทางการขับเคลื่อนกฎหมายของประเทศรวมทั้งกระบวนการยุติธรรมสอดคล้องต้องกันอย่างเป็นระบบ

ฝ่ายที่สอง มีความเห็นว่า การปฏิรูปกฎหมายและการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมนั้นควรที่จะแยกดำเนินการโดยคณะกรรมการคนละชุด เพราะถ้าหากดำเนินการร่วมกันแล้วอาจจะทำให้เกิดความยุ่งยากได้ เนื่องจากการปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมอาจจะต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญที่มาจากศาล อัยการ ตำรวจ และทนายความ แต่การปฏิรูปกฎหมายอาจจะไม่มีความจำเป็นต้องอาศัยบุคคลดังกล่าวมากนัก เช่น อาจจะอาศัยนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย สื่อมวลชน นักสังคมวิทยา นักจิตวิทยา หรือนักธุรกิจ ก็ได้

สำหรับประเด็นนี้ ในขั้นการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายยังไม่ได้ข้อยุติ ซึ่งจะต้องมีการหารือเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป



ศาสตราจารย์ ดร. วิษณุ เครืองาม

จุดนิตี : ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไว้อย่างไร

ศ.ดร.วิษณุฯ : หลักการเกี่ยวกับการให้การสนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งดังกล่าวเป็นเรื่องที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐๘ ได้กำหนดหลักการไว้ว่าในการยกร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อปฏิรูปกฎหมาย กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในระหว่างขั้นตอนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนนั้นจะต้องกำหนดเรื่องนี้เอาไว้ด้วย ซึ่งได้มีการกำหนดแนวทางในการดำเนินการว่าในกรณีที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ถ้าต้องการอยากจะให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วย ให้ข้อมูลหรือช่วยตรวจพิจารณา ก็สามารถส่งไปได้

อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายคงจะไม่ถึงกับจะต้องเข้าไปช่วยดำเนินการยกร่างกฎหมายให้ประชาชนเอง แต่อาจจะมอบให้นักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในการยกร่างกฎหมายมาช่วยก็ได้ ทั้งนี้ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายมีความเห็นไปในทางปฏิบัติประชาชนคงจะไม่ต้องการให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วยยกร่างกฎหมายให้เสมอไปเพราะการดำเนินการดังกล่าวไม่มีหลักประกันหรือกำหนดระยะเวลาว่าจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในกำหนด

ระยะเวลาไม่น้อยเพียงใด ดังนั้น หากประชาชนยกร่างกฎหมายเองแล้วส่งมาให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วยตรวจพิจารณาล้าย ๆ เป็นกฤษฎีกาภาคประชาชนและช่วยตรวจสอบเหตุผลสำหรับนำไปใช้อ้างอิงน่าจะเป็นวิธีที่เหมาะสมกว่า หรือประชาชนอาจจะมาขอผลการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้องไปใช้ประกอบหรือใช้สนับสนุนในการยกร่างกฎหมายก็ได้

นอกจากนี้ สิ่งที่ยากจะให้กำหนดในร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย พ.ศ. คือ ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีจะเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภานั้น ควรจะมีช่องทางหรือมีการขอให้คณะรัฐมนตรีส่งร่างกฎหมายดังกล่าวมาให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายช่วยดูหรือพิจารณาในทางนโยบายได้ กล่าวคือ ไม่ใช่ส่งมาให้ตรวจพิจารณาแก้ไขถ้อยคำ เพราะหน้าที่ดังกล่าวทางคณะกรรมการกฤษฎีกาน่าจะทำได้ดีกว่า หากแต่อาจขอให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายพิจารณาในภาพรวมทั้งระบบว่าปีนี้จะควรจะมีกฎหมายในเรื่องเกี่ยวกับอะไรบ้าง แล้วในปีถัดไปจะมีกฎหมายเรื่องอะไร และถ้ามีกฎหมายฉบับนี้แล้วควรที่จะมีกฎหมายอะไรมารองรับ กฎหมายนี้จะขัดกับสิ่งที่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายกำลังทำหรือคิดจะทำหรือไม่ จึงอาจกล่าวได้ว่าคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายชุดนี้เปรียบเสมือนเป็นที่ปรึกษาของคณะรัฐมนตรีในเชิงนโยบายกฎหมายซึ่งจะมีการวางแผนการตรากฎหมายที่จำเป็นต่อการดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารราชการแผ่นดิน



การมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ดำเนินการคล้ายกันคงจะไม่มีปัญหา ความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เพราะการมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ ร่วมกันจะทำให้การปฏิรูปกฎหมายมีความละเอียดรอบคอบมากห้วงมากความคิดยิ่งขึ้น

จุดนิตินิ : หากจะเปรียบเทียบที่มา อำนาจหน้าที่ และการดำเนินการของ “คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย” ที่จัดตั้งขึ้นภายใต้หลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ กับ “คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย” ตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ ท่านคิดว่าทั้งสององค์กรดังกล่าวมีหลักการที่เหมือนกันหรือต่างกันอย่างไร

ศ.ดร.วิษณุฯ : คณะกรรมการพัฒนากฎหมายนั้น มีการจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ อันประกอบด้วยกรรมการกฤษฎีกาและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจากมหาวิทยาลัยหรือหน่วยงานของรัฐหรือของเอกชน ซึ่งประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้แต่งตั้ง มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๙ คน แต่ไม่เกิน ๑๕ คน เป็นกรรมการพัฒนากฎหมายและให้เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นกรรมการพัฒนากฎหมายโดยตำแหน่ง ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ที่เน้นในเรื่องการศึกษาวิจัย โดยคณะกรรมการชุดดังกล่าวจะมีงบประมาณสำหรับจ้างนักวิจัยไปทำการศึกษาวิจัยในหัวข้อเรื่องต่าง ๆ เมื่อผู้วิจัยได้ศึกษาวิจัยเสร็จแล้วก็จะส่งผลงาน

เป็นรายงานการวิจัย โดยที่ผู้วิจัยดังกล่าวมักไม่มีการจัดทำร่างกฎหมายเสนอมาด้วย ทั้งนี้ การมีคณะกรรมการพัฒนากฎหมายที่ดำเนินการคล้ายกันคงจะไม่มีปัญหาความขัดแย้งในการปฏิบัติหน้าที่แต่อย่างใด เพราะการมีหลายหน่วยงานรับผิดชอบร่วมกันจะทำให้การปฏิรูปกฎหมายมีความละเอียดรอบคอบมากห้วงมากความคิดยิ่งขึ้น นอกจากนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐๘ วรรคสอง ยังได้กำหนดว่าการปฏิรูปกฎหมายไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ เพียงแต่คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายนี้จะเป็นองค์กรกลางที่เป็นหลักเท่านั้น เพราะกลายเป็นองค์กรที่กำหนดในรัฐธรรมนูญไปแล้ว

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้มีแนวความคิดต่อไปว่า “การปฏิรูปกฎหมาย” นั้น มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า “Law reform” คำว่า “reform” หมายถึง การจัดรูปแบบใหม่ **ทั้งการจัดระบบและการจัดระเบียบกฎหมาย**

คำว่า “จัดระบบ” หมายความว่า กฎหมายที่กระจัดกระจายอยู่หรือผิดหลักของระบบกฎหมายจะต้องทำให้ถูกระบบ เช่น ในโลกนี้มีอยู่ไม่กี่ประเทศเท่านั้นที่มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมกันในฉบับเดียวกัน



ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เกรืองงาม

เป็นต้น เรามีประมวลกฎหมายแพ่งฉบับหนึ่ง และประมวลกฎหมายพาณิชย์อีกฉบับหนึ่ง แยกกันใช้ ดังนั้น ในเวลานี้เราต้องย้อนกลับมาพิจารณาบททวนว่าสมควรหรือไม่ที่จะต้อง มีประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์รวมกัน อยู่ในฉบับเดียวกัน หรือควรใช้วิธีอื่น เช่น แยกศาล แม้แต่เวลาเราพูดถึงกฎหมายปกครอง จะสมควรมีประมวลกฎหมายปกครองหรือไม่ หรือกฎหมายท้องถิ่นที่เวลานี้แยกเป็นเทศบาล อบจ. อบต. หากรวมกันแล้วแบ่งเป็นหมวด ๆ จะสะดวกและง่ายต่อการใช่มากกว่าหรือไม่ นี่คือการจัดระบบใหม่ ส่วนคำว่า “จัดระเบียบ” นั้น หมายความว่า จะทำอย่างไรจึงจะทำให้ กฎหมายมีความสอดคล้องกับบทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญ รวมทั้งจะทำอย่างไรที่จะทำให้ กระบวนการเสนอร่างกฎหมายเข้าสู่การพิจารณา ของรัฐสภานั้น ต้องมีการจัดทำ กฎหมายลำดับ รองเตรียมไว้ให้เสร็จหรือพร้อมกันไปด้วย ไม่ใช่เพียงแต่กำหนดหลักการหรือกำหนดให้ฝ่าย บริหารมีอำนาจในการตรากฎหมายลำดับรอง ไว้ในกฎหมายเท่านั้น ซึ่งในปัจจุบันมักจะมี การกำหนดหลักการไว้ในกฎหมายแม้ว่า “หลักเกณฑ์และวิธีการให้เป็นไปตามที่กฎหมาย กำหนด” แล้วหลังจากนั้นค่อยมาออกกฎหมาย ลำดับรองภายหลัง ซึ่งส่วนใหญ่แล้วกฎหมาย ลำดับรองเหล่านั้นมักจะผิดหลักการหรือมักจะไม่ ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแม่บททั้งกรณี ดังกล่าวฝ่ายนิติบัญญัติก็ไม่สามารถที่จะ ควบคุมและตรวจสอบได้ ดังที่เราพบเสมอว่า กฎหมายแม่ไม่ค่อยมีปัญหาอะไร แต่ที่เจ็บแสบ คือกฎหมายลูกหรือกฎหมายรอง

จุดนิติ : ในทัศนะของท่านระบบกฎหมายของ ประเทศไทยที่สมควรได้รับการปฏิรูปโดยเร่งด่วนนั้นมีในด้านใดบ้าง

ศ.ดร.วิชญ์ : ระบบกฎหมายของประเทศไทย ที่สมควรได้รับการปฏิรูปโดยเร่งด่วนนั้นมีด้วยกัน ๓ ด้าน หรือ ๓ กลุ่ม ทั้งนี้ ใครขอเรียงลำดับ ตามความจำเป็นเร่งด่วน ดังนี้

กลุ่มที่ ๑ ได้แก่ **กฎหมายที่จะต้อง ดำเนินการจัดทำให้สอดคล้องกับหลักการของ บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ** ทั้งนี้ เนื่องจาก ในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีหลายเรื่องที่กำหนด ขึ้นเป็นเรื่องใหม่และได้กำหนดไว้แต่เพียง หลักการกว้าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นต้อง มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อกำหนดใน รายละเอียดให้มีความสอดคล้องกับหลักการ ของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรัฐธรรมนูญ ฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีการดำเนินการ จัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายในหลายเรื่องและ ภายใต้นกำหนดระยะเวลาแตกต่างกันด้วย เช่น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดรายละเอียดเพื่อ ส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิและเสรีภาพ ของประชาชน ซึ่งต้องดำเนิน การจัดทำให้ แล้วเสร็จภายใน ๑ ปีนับแต่วันที่คณะรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา หรือกฎหมายว่าด้วย การกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้อง ดำเนินการจัดทำให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี นับแต่วันที่คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อ รัฐสภา เป็นต้น นอกจากกำหนดเวลาจะไม่ เท่ากันแล้ว การกำหนดขั้นตอนก็ผิดกันอีกด้วย



นอกจากกำหนดเวลาจะไม่เท่ากันแล้ว การกำหนดขั้นตอนก็ผิดกันอีกด้วย เช่น “ต้องตราให้เสร็จ” “ต้องจัดทำให้เสร็จ” “ต้องพิจารณาให้เสร็จ” เรื่องอย่างนี้ต้องมีองค์กรมาช่วยดูแลโดยเร่งด่วน

เช่น “ต้องตราให้เสร็จ” “ต้องจัดทำให้เสร็จ” “ต้องพิจารณาให้เสร็จ” เรื่องอย่างนี้ต้องมีองค์กรมาช่วยดูแลโดยเร่งด่วน

กลุ่มที่ ๒ ได้แก่ กฎหมายด้านธุรกิจ ซึ่งคำว่า “กฎหมายธุรกิจ” (Business Law) ไม่ได้มีความหมายว่า “กฎหมายพาณิชย์” เพราะกฎหมายพาณิชย์นั้นเป็นกฎหมายเอกชน แต่คำว่า “กฎหมายธุรกิจ” (Business Law) ในที่นี้อาจจะหมายถึงกฎหมายเอกชนหรือกฎหมายมหาชนก็ได้ หรืออาจจะหมายถึงกฎหมายระหว่างประเทศก็ได้ ทั้งนี้ เฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับธุรกิจ การค้า การลงทุน เช่น เรื่องที่ไปทำ FTA กันไว้ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็น “กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ” เหตุผลหรือความจำเป็นที่ประเทศไทยต้องปฏิรูปกฎหมายในกลุ่มนี้ หากเราสังเกตให้ดีก็จะพบว่าประเทศที่เขาใช้ระบบกฎหมาย Common Law เช่น สหรัฐอเมริกา หรืออังกฤษ ซึ่งกฎหมายส่วนใหญ่ของประเทศเหล่านี้จะไม่ใช่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่กฎหมายด้านธุรกิจของเขา เช่น ซื้อขาย ตั๋วเงิน ประกันภัย บริษัท จะเป็นแบบลายลักษณ์อักษร ทั้งนี้ เพราะต้องการให้กฎหมายด้านธุรกิจมีความชัดเจนและความแน่นอนเที่ยงตรง เขาจะปล่อยให้กฎหมายดังกล่าวมีความคลุมเครือไม่ได้ ไม่อย่างนั้นใครจะกล้าทำธุรกิจด้วย แต่สำหรับประเทศไทยซึ่งมีระบบกฎหมายแบบ Civil Law นั้น

เรื่องเกี่ยวกับธุรกิจหลายอย่างที่เขามีและเราควรจะมีแต่ก็ยังมี หรือหลายอย่างี่ต่างประเทศเขาไปไกลแล้วแต่ประเทศไทยของเราเพียงจะมีทั้งยังงง ๆ กันอยู่ว่าจะใช้ได้เพียงใด

กลุ่มที่ ๓ ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายจำนวนมาก และกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรม ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบหรือบังคับใช้กฎหมายหลายเรื่องทำให้เกิดภาวะที่ไม่จำเป็นแก่ประชาชน เช่น หากจะมีการก่อสร้างโรงแรมห้าดาวสักแห่งในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความยากลำบากมากเพราะจะต้องไปดำเนินการขอใบอนุญาตจากหลายกระทรวงหรือหลายหน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายในแต่ละเรื่องนั้นแยกกันอยู่แต่กระทรวงหรือหน่วยงาน บางครั้งคนทำธุรกิจยอมทำผิดกฎหมายแล้วเสียค่าปรับเอาซึ่งจะได้กำไรและสะดวกกว่าการขอใบอนุญาต เราควรเร่งปฏิรูปกฎหมายที่อดีตรัฐมักผลักรังเกะรังเกะให้ประชาชนโดยเห็นแก่ความสะดวกของรัฐ กฎหมายที่เปิดทางให้มีการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น เจ้าหน้าที่ใช้ดุลพินิจได้กว้างขวางเกินไป กฎหมายที่เน้นการควบคุมมากกว่าจัดระเบียบ กฎหมายที่มีหลักในฉบับหนึ่งแต่ข้อยกเว้นไปไฟล์อีกฉบับ ดังที่หลายคนเคยบ่นว่า อุตสาหกรรมทำถูก พ.ร.บ. นี้แล้วแต่กลับไปผิด พ.ร.บ. อีกฉบับ ดังนั้นควรที่จะมีการปฏิรูป



ศาสตราจารย์ ดร. วิชญ์ เครืองาม

กฎหมายกลุ่มนี้ เช่น จัดทำให้เป็นระบบ one stop service มีการควบคุมดุลพินิจ มีกระบวนการที่โปร่งใส มีการลงโทษที่มีมาตรฐานใกล้เคียงกัน และมีความเป็นธรรม เป็นต้น

จุดนิตินิติ : องค์การฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการ ตลอดจนภาคประชาชน จะสามารถเข้ามามีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายได้อย่างไรบ้าง

ศ.ดร.วิชญ์ : การปฏิรูปกฎหมายจำเป็นจะต้องให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายตุลาการ และภาคประชาชน นั้น สามารถมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายได้ ดังนี้

๑. ฝ่ายนิติบัญญัติ ถือว่ามีความสำคัญมากกับการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายเพราะจะเป็นฝ่ายออกกฎหมายมาใช้บังคับในที่สุด ฝ่ายนิติบัญญัติจึงควรที่จะได้มีส่วนร่วมตั้งแต่ในขั้นตอนการจัดทำร่างกฎหมายของฝ่ายบริหาร กล่าวคือต้องสามารถที่จะวิพากษ์วิจารณ์เพื่อแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้นได้ตั้งแต่ต้นโดยไม่จำเป็นต้องรอให้มีการเสนอร่างกฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาก่อน แต่ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความโปร่งใสของฝ่ายบริหารหรือผู้ที่รับผิดชอบเกี่ยวกับร่างกฎหมายฉบับนั้น ซึ่งในอดีตที่ผ่านมาฝ่ายนิติบัญญัติก็อยากมีส่วนร่วมในการยกร่างกฎหมายตั้งแต่ต้น เช่น

ตั้งคณะกรรมการการศึกษาเตรียมการไว้ล่วงหน้า แต่มีอุปสรรคที่ไม่รู้ว่าจะมีการเสนอร่างกฎหมายฉบับใดบ้างและเมื่อใดรวมทั้งมีบทบาทบัญญัติว่าอย่างไร แต่ในสมัยปัจจุบันนี้ได้มีการนำระบบสารสนเทศเข้ามาใช้ในกระบวนการนิติบัญญัติมากกว่าในอดีต ทุกอย่างจึงต้องเผยแพร่ทางเว็บไซต์ เช่น รายงานการประชุม และข้อความในร่างกฎหมาย เป็นต้น ดังนั้น การมีส่วนร่วมของฝ่ายนิติบัญญัติน่าจะมีแนวโน้มไปในทางที่ดีขึ้นกว่าในอดีต

๒. ฝ่ายบริหาร เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงในการเสนอกฎหมายหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมายสำหรับเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น การมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายของฝ่ายบริหารนั้น โดยเฉพาะส่วนราชการต่าง ๆ เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้

๓. ฝ่ายตุลาการ ด้วยบทบาทและอำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการนั้นไม่สามารถที่จะมีส่วนร่วมในการปฏิรูปกฎหมายได้โดยตรง และฝ่ายตุลาการก็มีหลักอยู่ว่าจะไม่ออกมาแสดงความคิดเห็นในเรื่องที่เกี่ยวกับกระบวนการตรากฎหมาย เพราะวันหนึ่งกฎหมายฉบับนั้นจะย้อนกลับมาให้ฝ่ายตุลาการใช้ในการพิพากษาพิพากษาอารรถคดี เว้นแต่เป็นการแสดงความคิดเห็นทางวิชาการ เช่น ในห้องสอนหรือในการบรรยายทางวิชาการ แต่อย่างไรก็ตามหากฝ่ายตุลาการเห็นกฎหมายฉบับใดไม่มีความเป็นธรรมหรือไม่ถูกต้องสมควรที่จะมีการปรับปรุงแก้ไขก็อาจจะแสดงออกโดยผ่านคำพิพากษาของศาล เช่น หากเห็นว่า



กฎหมายมีจุดบกพร่องหรือมีถ้อยคำที่มีความหมายไม่ชัดเจน ก็อาจจะเขียนในคำพิพากษาว่า เพราะการใช้ถ้อยคำดังกล่าวจึงต้องแปลหรือตีความอย่างนี้ แสดงว่าถ้าหากไม่ต้องการให้แปลหรือตีความอย่างนี้ก็ต้องใช้ถ้อยคำอย่างอื่น เป็นต้น

หากใครได้มีโอกาสอ่านคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑/๒๕๔๙ ซึ่งเป็นคดีอาชญากรรมสงครานั้น จะเห็นได้ชัดเจนว่าศาลฎีกาได้แสดงความคิดเห็นหรือแนะนำไว้ในคำพิพากษาว่า เรื่องหรือกรณีดังกล่าวศาลฎีกาไม่ยากที่จะใช้อำนาจในการพิจารณาพิพากษาว่ากฎหมายขัดต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่ถ้าตราบไต่ยังไม่มีการกำหนดว่าเรื่องหรือกรณีดังกล่าวองค์กรใดจะเป็นผู้มีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดศาลฎีกาซึ่งเป็นศาลยุติธรรมเป็นผู้มีหน้าที่ใช้บังคับกฎหมายแก่คดีย่อมเป็นผู้ทรวัวซึ่งอำนาจในการวินิจฉัยว่ากฎหมายนั้นใช้บังคับได้หรือไม่ เพราะขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ กรณีดังกล่าวเป็นตัวอย่างที่ยกขึ้นเพื่อแสดงให้เห็นช่องทางการมีส่วนร่วมของฝ่ายตุลาการในการปฏิรูปหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ซึ่งหลังจากคดีอาชญากรรมสงครามดังกล่าวก็ได้มีการ

จัดตั้ง “ตุลาการรัฐธรรมนูญ” ขึ้น เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยว่ากฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่

๕. ภาคประชาชน กระบวนการนิติบัญญัติในปัจจุบันจะต้องมีความเป็นธรรมาภิบาล (Good governance) กล่าวคือ จะต้องให้ความสำคัญแก่ภาคประชาชนมากกว่าในอดีตที่ผ่านมา เช่น หน่วยงานของรัฐจะต้องมีการเผยแพร่ร่างกฎหมายผ่านทางเว็บไซต์ให้ประชาชนสามารถรับรู้รับทราบและสามารถมีส่วนร่วมในการร่างกฎหมาย เป็นต้น การเสนอร่างกฎหมายและปกปิดหรือดำเนินการเป็นความลับนั้นไม่ควรที่จะให้มีเกิดขึ้นอีกต่อไป ในกระบวนการออกกฎหมายทั่วไปที่ไม่ต้องการความลับความฉุกเฉินเร่งด่วน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนนั้น ถึงแม้เขาจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการเสนอกฎหมายก็ตามแต่อย่างน้อยต้องให้เขาสามารถรับรู้และสามารถติชมได้ มีการรับฟังความคิดเห็นรวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถเสนอหรือมีส่วนร่วมในการเสนอร่างกฎหมายได้ง่ายและสะดวกยิ่งขึ้น ๖



*Reason is the soul of law ; the reason of
law being changed, the law is
also changed.*

.....

เหตุผลคือวิญญาณแห่งกฎหมาย
เมื่อเหตุผลของกฎหมายเปลี่ยนแปลงไป
กฎหมายก็ย่อมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย

Sir. John Powell

(ประสิทธิ์ โยวีไลกุล, คำคมพหุศาสตร์ทางกฎหมาย, ๒๕๕๕)





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติองค์การจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว โดยให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีการับร่างนี้ไปพิจารณาทบทวนร่วมกับกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารในประเด็นตามข้อสังเกตของรองนายกรัฐมนตรี (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) แล้วหารือรองนายกรัฐมนตรี ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
และร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
รวม ๒ ฉบับ (บำเหน็จบำนาญ)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๒ ฉบับ ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๑.๑ กำหนดให้ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพมีสิทธินำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงินกับสถาบันการเงินได้ โดยในกรณีที่ผู้รับบำนาญได้รับบำเหน็จดำรงชีพไปแล้วก็ให้หักบำเหน็จดำรงชีพออกจากสิทธิในบำเหน็จตกทอดเสียก่อน โดยในกรณีที่ผู้รับบำนาญปกติหรือผู้รับบำนาญพิเศษดังกล่าวถึงแก่ความตายหรือผิดสัญญากู้เงินจนต้องบังคับเอาหลักทรัพย์ในบำเหน็จตกทอดที่เป็นหลักทรัพย์ ให้กระทรวงการคลังจ่ายเงินแก่สถาบันการเงินเท่ากับจำนวนที่ถูกบังคับแต่ไม่เกินจำนวนที่นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักทรัพย์ในการประกันการกู้เงิน ทั้งนี้ เงินเหลือเท่าไร





ให้ทายาทมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอดเท่ากับจำนวนที่เหลือหลังจากที่กระทรวงการคลังได้หักจำนวนเงินที่จ่ายให้แก่สถาบันการเงิน (ร่างมาตรา ๔๗/๒, มาตรา ๔๗/๓ และร่างมาตรา ๔๗/๑)

๑.๒ กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจหักจำนวนเงินที่ได้จ่ายแก่สถาบันการเงินแทนผู้รับบำนาญออกจากสิทธิในบำเหน็จตกทอด แต่หากไม่สามารถหักได้ก็ให้เรียกคืนจากผู้รับบำนาญหรือจากกองมรดก ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงการคลังกำหนด (ร่างมาตรา ๔๗/๔)

๑.๓ กำหนดให้ในกรณีผู้รับบำนาญได้นำสิทธิในบำเหน็จตกทอดไปเป็นหลักประกันเงินกู้ ต่อมาได้กลับเข้ารับราชการใหม่และนับเวลาราชการต่อเนื่อง เมื่อออกจากราชการครั้งหลังโดยเลือกรับบำเหน็จจะได้รับบำเหน็จตามสิทธิ โดยกระทรวงการคลังจะกันเงินบำเหน็จเท่ากับจำนวนที่นำไปเป็นหลักประกันเงินกู้ เมื่อสัญญาเงินสิ้นสุดลงโดยไม่มีภาระบังคับเอากับสิทธิในบำเหน็จตกทอดกระทรวงการคลังจะคืนเงินบำเหน็จที่กันไว้ (ร่างมาตรา ๔๗/๕)

๒. เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ได้แก้ไขเพิ่มเติมให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. โดยมีรายละเอียดของบทบัญญัติที่เพิ่มเติมเช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๓ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालา และเหรียญจักรสมรดิมาลา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเหรียญจักรมालาและเหรียญจักรพรดิมาลา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมนิยามคำว่า "ข้าราชการฝ่ายพลเรือน" ให้ครอบคลุมถึงตุลาการศาลปกครองและข้าราชการฝ่ายศาลปกครอง ข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา ข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา ข้าราชการรัฐสภาสามัญ ข้าราชการสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ ข้าราชการของสำนักงานที่เป็นหน่วยงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด รวมถึงข้าราชการอื่นที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นข้าราชการฝ่ายพลเรือน (แก้ไขมาตรา ๔ (ร่างมาตรา ๓))



สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขบทนิยามคำว่า "การค้าในน่านน้ำไทย" ให้ครอบคลุมถึงธุรกิจทางน้ำในด้านอื่น ๆ รวมถึงการให้บริการหรือให้เช่าเรือด้วย (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)

๒. กำหนดให้เรือทุกประเภทต้องจดทะเบียนเป็นเรือไทย ยกเว้นให้เรือที่ต้องมีประจำเรือใหญ่ตามกฎหมายข้อบังคับการตรวจเรือและเรือที่มีขนาดต่ำกว่าหนึ่งเศษหนึ่งส่วนสองตันกรอสไม่ต้องจดทะเบียนเป็นเรือไทย แต่ให้ถือว่าเป็นเรือไทย (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔ และร่างมาตรา ๕ ยกเลิกมาตรา ๙)

๓. กำหนดให้การขอจดทะเบียนเป็นเรือไทย วิธีการจดทะเบียน การออกใบทะเบียนและสมุดทะเบียนเรือไทย เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง และให้กำหนดรายการต่าง ๆ ของสมุดทะเบียนเรือไทยในกฎกระทรวง นอกจากนี้ ได้กำหนดให้นายทะเบียนเรือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อการซื้อขายเรือตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ร่างมาตรา ๖ ร่างมาตรา ๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๔ และร่างมาตรา ๙ เพิ่มมาตรา ๒๗/๑)

๔. กำหนดให้ผู้ควบคุมเรือคนใหม่ นำบัญชีรายชื่อคนประจำเรือกับประกาศนียบัตรหรือใบอนุญาตประจำตัวไปแสดงต่อเจ้าท่าเรือหรือนายทะเบียนเรือหรือเจ้าพนักงานกงสุลไทย แล้วแต่กรณี และยกเลิกการให้อำนาจรัฐมนตรี ยกเว้นหลักเกณฑ์การเปลี่ยนตัวผู้ควบคุมเรือ (ร่างมาตรา ๘ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐) นอกจากนี้ ได้กำหนดให้อัตราส่วนของคนประจำเรือที่มีสัญชาติไทยเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่สำหรับเรือที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๗ ซึ่งเป็นเรือสำหรับทำการค้าในน่านน้ำไทยต้องมีผู้ควบคุมเรือเป็นผู้มีสัญชาติไทยเท่านั้น และยกเลิกการให้อำนาจอธิบดียกเว้นหลักเกณฑ์เรื่องอัตราส่วนคนประจำเรือ (ร่างมาตรา ๑๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๐)

๕. กำหนดให้เรือที่ได้จดทะเบียนเป็นเรือไทยจะใช้ชื่อต่างจากที่ได้จดทะเบียนไว้ไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากนายทะเบียนเรือ (ร่างมาตรา ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔)



๖. กำหนดเหตุที่ทำให้การจดทะเบียนเป็นเรือไทยสิ้นไปให้ชัดเจน คือ กรณีมีเหตุใดเหตุหนึ่งตามมาตรา ๒๒ กรณีที่เจ้าของเรือแสดงความประสงค์ขอเลิกใช้ทะเบียนเรือ และกรณีที่เรือไม่ได้รับใบอนุญาตใช้เรือตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไป และกำหนดว่าเมื่อการจดทะเบียนเป็นเรือไทยสิ้นไปแล้ว ให้นำทะเบียนเรือมีคำสั่งถอนทะเบียนเรือและให้จำหน่ายทะเบียนเรือออกจากสมุดทะเบียน รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์การออกไปรับรองการถอนทะเบียนเรือ (ร่างมาตรา ๑๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕ และร่างมาตรา ๑๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๔๕/๑ และร่างมาตรา ๑๗ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕๗ ตริ)

๗. ปรับปรุงอัตราโทษในบทบัญญัติบางมาตราให้สูงขึ้น และเพิ่มฐานความผิดเกี่ยวกับการส่งคืนใบทะเบียน (ร่างมาตรา ๑๘ ถึงมาตรา ๒๐ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๓ มาตรา ๖๕ และมาตรา ๖๖)

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และอายุความการฟ้องคดีบางประเภท)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่..) พ.ศ. (แก้ไขเพิ่มเติมความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม และอายุความการฟ้องคดีบางประเภท) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดบทนิยามคำว่า "เจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศ" และ "เจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ" กำหนดความผิดเกี่ยวกับการปกครองในส่วนเกี่ยวกับเจ้าพนักงานของรัฐบาลต่างประเทศหรือเจ้าพนักงานขององค์การระหว่างประเทศ และแก้ไขอัตราโทษปรับในความผิดดังกล่าวให้เหมาะสม (เพิ่มมาตรา ๑(๑๕) และ (๑๖) และแก้ไขมาตรา ๑๔๓, ๑๔๔, ๑๔๙ และมาตรา ๑๕๐ (ร่างมาตรา ๓, ๘ และมาตรา ๙))

๒. กำหนดให้ผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับการปกครองนอกราชอาณาจักรตามที่มีบัญญัติไว้ในมาตรา ๑๔๓ มาตรา ๑๔๔ มาตรา ๑๔๙ และมาตรา ๑๕๐ ต้องรับโทษในราชอาณาจักร (เพิ่มมาตรา ๗ (๑/๒) ร่างมาตรา ๔))



๓. กำหนดอายุความ ๓๐ ปีสำหรับการกระทำความผิดบางกรณีและกำหนดให้อายุความ สะดุดหยุดลงในกรณีที่ผู้ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีในการกระทำความผิดบางกรณี (แก้ไขมาตรา ๙๕ และเพิ่มมาตรา ๙๕/๑ มาตรา ๙๕/๒ และมาตรา ๙๘ วรรคสอง (ร่างมาตรา ๕ ถึงมาตรา ๗))



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดิน อากาศ พ.ศ. ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้ตรวจพิจารณา และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอ สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญของร่างกฎหมาย ดังนี้

๑. บททั่วไป

๑.๑ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ และฉบับที่ ๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๓๘ (ร่างมาตรา ๓)

๑.๒ พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่อากาศยานที่ใช้ในบริการทางทหาร ตำรวจ หรือ ศุลกากรของรัฐของต่างประเทศ (ร่างมาตรา ๔)

๑.๓ กำหนดบทนิยาม "อากาศยาน" "อากาศยานไทย" "อากาศยานต่างประเทศ" "อากาศยานในระหว่างบิน" "อากาศยานในระหว่างบริการ" "ท่าอากาศยาน" "บุหรี" "ใช้กำลังประทุษร้าย" "ทำร้ายร่างกาย" "เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน" "ผู้ควบคุมอากาศยาน" และ "เจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน" (ร่างมาตรา ๕)

๑.๔ กำหนดให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงการต่างประเทศ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทย รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ รวมทั้งมีอำนาจ ออกกฎกระทรวงและระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๖)

๒. หมวด ๑ ความผิดเกี่ยวกับการเดินอากาศและอากาศยาน

๒.๑ กำหนดความผิดของผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน สำหรับการกระทำ ที่น่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน (ร่างมาตรา ๗ ถึงมาตรา ๑๑)

๒.๒ กำหนดความผิดของผู้อยู่ในอากาศยานในระหว่างการบิน สำหรับการกระทำ ที่เป็นความผิดอาญาตามกฎหมายไทย และการกระทำนั้นน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อ ความปลอดภัยของอากาศยาน (ร่างมาตรา ๑๒, ๑๓, ๑๕ ถึงมาตรา ๑๗)

๒.๓ กำหนดความผิดของผู้ที่ทำให้อากาศยานไม่สามารถทำการบินได้ หรือก่อให้เกิด





ความเสียหายซึ่งน่าจะเป็นเหตุให้เกิดอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานในระหว่างการบิน (ร่างมาตรา ๑๘)

๒.๔ กำหนดความผิดของผู้ที่กระทำความผิดในท่าอากาศยานหรือกระทำการใด ๆ ทำให้การให้บริการของท่าอากาศยานหยุดชะงัก ได้แก่ ใช้อาวุธหรือวัตถุอื่นใดทำร้ายผู้อื่นในอากาศยานจนได้รับอันตรายสาหัส หรือถึงแก่ความตาย ทำความเสียหายอย่างร้ายแรงต่ออากาศยาน ทำให้บริการของท่าอากาศยานหยุดชะงัก ฆ่าผู้อื่นในท่าอากาศยาน (ร่างมาตรา ๑๙ และร่างมาตรา ๒๐)

๒.๕ กำหนดความผิดของผู้ที่ทำลายหรือทำให้เสียหายแก่เครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศ (ร่างมาตรา ๒๑) หรือแจ้งข้อความหรือส่งข่าวสารอันเป็นเท็จ เป็นเหตุให้ผู้ที่อยู่ในท่าอากาศยานหรือผู้ที่อยู่ในอากาศยาน ในระหว่างการบินเกิดความตื่นตกใจ (ร่างมาตรา ๒๒)

๓. หมวด ๒ อำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยาน เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับความผิดในอากาศยาน และเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน

๓.๑ การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในอากาศยาน

๓.๑.๑ กำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ควบคุมอากาศยานไทยที่อาจใช้มาตรการอันสมควร การควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำการ รวมทั้งอาจสั่งหรือมอบอำนาจให้เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน และอาจขอร้องหรือมอบอำนาจให้ผู้โดยสารควบคุมตัวบุคคลผู้กระทำการได้ (ร่างมาตรา ๒๖ ร่างมาตรา ๒๘ ถึงมาตรา ๓๐)

๓.๑.๒ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสำหรับนำตัวบุคคลลงจากอากาศยานไทยเมื่ออากาศยานไทยลงสู่พื้นนอกราชอาณาจักรหรือในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๓๑ ถึงมาตรา ๓๔)

๓.๒ กำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ผู้รักษาความปลอดภัยในอากาศยาน เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดในอากาศยาน (ร่างมาตรา ๓๕ ถึงมาตรา ๔๑)

๔. หมวด ๔ เขตอำนาจศาล

๔.๑ กำหนดให้การกระทำความผิดร้ายแรงที่กระทำต่ออากาศยานไทยนอกราชอาณาจักร ต้องรับโทษในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๔๒)

๔.๒ กำหนดให้การกระทำความผิดในหรือต่ออากาศยานต่างประเทศนอกราชอาณาจักร ต้องรับโทษในราชอาณาจักร กรณีอากาศยานนั้นอยู่ในหรือบินอยู่เหนือราชอาณาจักร หรืออากาศยานนั้นอยู่ในระหว่างการบินนอกราชอาณาจักร และอากาศยานนั้นได้ลงสู่พื้นราชอาณาจักรเป็นแห่งแรกหลังจากได้กระทำความผิด หรืออากาศยานนั้นลงสู่พื้นในราชอาณาจักร พร้อมด้วยผู้กระทำความผิดหรือพบตัวผู้กระทำความผิดในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๔๓ และร่างมาตรา ๔๔)



๔.๓ กำหนดให้การกระทำความผิด ณ ท่าอากาศยานให้บริการการบินพลเรือนระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร และการกระทำความผิดต่อเครื่องอำนวยความสะดวกในการเดินอากาศที่ให้บริการการเดินอากาศระหว่างประเทศซึ่งตั้งอยู่นอกราชอาณาจักร จะต้องรับโทษในราชอาณาจักร (ร่างมาตรา ๔๕)

๔.๔ กำหนดให้ศาลนำบทบัญญัติมาตรา ๑๐ และมาตรา ๑๑ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับกับการกระทำนอกราชอาณาจักรซึ่งเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้หรือการกระทำที่จะต้องรับโทษในราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๖)

๕. บทเฉพาะกาล

๕.๑ กำหนดให้ผู้ได้รับแต่งตั้งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวกับความผิดในอากาศยานตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๗)

๕.๒ กำหนดให้บรรดาการส่งตัว การรับแจ้ง การรับรายงาน และการสอบสวนเบื้องต้นที่ค้างดำเนินการอยู่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ให้ดำเนินการต่อไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๒๑ จนกว่าจะเสร็จสิ้น (ร่างมาตรา ๔๘)

๕.๓ กำหนดให้ในระหว่างที่ยังมิได้ออกกฎกระทรวงกำหนดความผิดร้ายแรงตามมาตรา ๓๐ ให้ความผิดอาญาที่มีอัตราโทษจำคุกขั้นสูงตั้งแต่ ๕ ปีขึ้นไปเป็นความผิดร้ายแรงตามมาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๔๙)

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดให้มีที่จอดรถรองรับผู้โดยสารสำหรับรถรับจ้างสาธารณะ)

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กำหนดให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอาคารจัดให้มีที่จอดรถรองรับผู้โดยสารสำหรับรถรับจ้างสาธารณะ) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ (๙) โดยกำหนดให้พื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นเพื่อใช้เป็นที่จอดรถสำหรับผู้ใช้อาคาร ที่จอดรถรับจ้างสาธารณะ ที่กลับรถ และทางเข้าออกของรถ





สำหรับอาคารบางชนิดหรือบางประเภท ตลอดจนลักษณะและขนาดของพื้นที่หรือสิ่งก่อสร้างขึ้นดังกล่าว (ร่างมาตรา ๓)



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดให้ผู้ประกอบอาชีพบางประเภทต้องรายงานการทำธุรกรรมที่ใช้เงินสด มีจำนวนเกินกว่าที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือเป็นธุรกรรมที่มีเหตุอันควรสงสัยต่อสำนักงานปง. (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง)

๒. กำหนดให้สถาบันการเงินและผู้ประกอบอาชีพตามมาตรา ๑๖ จัดให้ลูกค้าแสดงตนก่อนการทำธุรกรรม ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า และเก็บรักษารายละเอียดเกี่ยวกับการแสดงตนและการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับลูกค้า (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ วรรคหนึ่ง (ร่างมาตรา ๔) และเพิ่มมาตรา ๒๐/๑ (ร่างมาตรา ๕) มาตรา ๒๒ วรรคสอง (ร่างมาตรา ๖) และมาตรา ๒๒/๑ (ร่างมาตรา ๗))

๓. กำหนดโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๐/๑ และมาตรา ๒๒/๑ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๖๒ (ร่างมาตรา ๘))



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ.

(รวมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๕๓๒๓

และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๕๓๒๓ เข้าด้วยกัน)

คณะรัฐมนตรีอนุมัติตามมติคณะกรรมการกฤษฎีกาเรื่องเสนอคณะรัฐมนตรีคณะที่ ๔.๑ ซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสหัส บัณฑิตกุล) เป็นประธานกรรมการ ที่อนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. (รวมพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๕๒๒ และพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๕๒๒ เข้าด้วยกัน) ตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับประเด็นอภิปรายของคณะกรรมการกฤษฎีกาฯ คณะที่ ๔.๑ และความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ยกเลิกพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และยกเลิกพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม (ร่างมาตรา ๓)



๒. กำหนดให้รถที่จะนำมาใช้ต้องเป็นรถที่จดทะเบียน และเสียภาษีประจำปีครบถ้วน ถูกต้อง (หมวด ๑)

๓. กำหนดให้ผู้ขับขี่ต้องได้รับใบอนุญาตขับรถ โดยผู้ขอรับใบอนุญาตขับรถต้องมีคุณสมบัติตามที่กำหนด สำหรับการฝึกหัดขับรถ ผู้ฝึกสอนต้องได้รับใบอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก (หมวด ๒)

๔. กำหนดให้มีการควบคุมการประกอบการขนส่งในรถบริการ รถขนส่ง ต้องมีใบอนุญาตประกอบการขนส่ง การใช้มาตรเก็บ ค่าโดยสาร การปฏิบัติต่อผู้โดยสารและการให้บริการที่เหมาะสม เป็นต้น (หมวด ๓)

๕. การประกอบการขนส่งระหว่างประเทศ ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับอนุสัญญาหรือข้อตกลงระหว่างประเทศ (หมวด ๔)

๖. กำหนดประเภทของสถานีขนส่ง ลักษณะของสถานีขนส่ง การดำเนินการจัดตั้งสถานีขนส่ง (หมวด ๕)

๗. กำหนดให้สถานตรวจสภาพรถต้องได้รับใบอนุญาตจากนายทะเบียน ช่างตรวจสภาพรถซึ่งอยู่ประจำสถานตรวจสภาพรถต้องผ่านการทดสอบและได้รับการรับรองจากนายทะเบียน และกำหนดให้อธิบดีมีอำนาจกำหนดอัตราค่าบริการที่ผู้ได้รับใบอนุญาตจะเรียกเก็บจากผู้ใช้บริการ (หมวด ๖)

๘. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางบก คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบก และคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด (หมวด ๘-๙)



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ตามที่ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

ประธานสภาผู้แทนราษฎรเสนอว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๖๓ และมาตรา ๒๙๑ ได้บัญญัติให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามที่กำหนดไว้ในหมวด ๓ และหมวด ๕ ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย และให้สิทธิในการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งบัญญัติให้หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อให้เป็นไป



ตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีบทบัญญัติที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าว อีกทั้งไม่มีหลักเกณฑ์วิธีการและการตรวจสอบการเสนอญัตติขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ดังนั้น เพื่อเป็นการอนุวัติการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ตลอดจนเพื่อส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวมาเพื่อดำเนินการโดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภา เพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายตามมาตรา ๑๖๓ และเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๙๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยอาจกระทำโดยผู้มีสิทธิเลือกตั้งร่วมกันเข้าชื่อตนเอง หรืออาจร้องขอให้คณะกรรมการการเลือกตั้งเป็นผู้ดำเนินการก็ได้ และให้ประธานรัฐสภามีอำนาจจัดวางระเบียบทางธุรการในเรื่องการเก็บรักษาและการทำลายเอกสารที่เกี่ยวกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๘)

๒. กำหนดขอบเขตร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอและบันทึกประกอบการเสนอ (ร่างมาตรา ๙)

๓. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อในกรณีเข้าชื่อเสนอกฎหมายกันเอง (ร่างมาตรา ๑๐ ถึงร่างมาตรา ๑๓)

๔. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และการตรวจสอบรายชื่อโดยการจัดการของคณะกรรมการการเลือกตั้ง (ร่างมาตรา ๑๔ ถึงร่างมาตรา ๑๘)

๕. กำหนดให้เมื่อประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่า หลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติและจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายถูกต้องครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้ส่งเรื่องไปยังประธานสภาผู้แทนราษฎรดำเนินการต่อไป (ร่างมาตรา ๑๙)

๖. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ร่างมาตรา ๒๐ ถึงร่างมาตรา ๒๓)

๗. กำหนดบทลงโทษต่อผู้กระทำการใดๆ โดยไม่มีอำนาจโดยชอบด้วยกฎหมาย เพื่อมิให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือขัดขวางการดำเนินการดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๔)



เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเรื่องได้ถอนและมรดกฯ)

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กำหนดหลักเกณฑ์การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ในเรื่องได้ถอนและมรดกฯ) ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. ปรับปรุงนิยาม "ทบวงการเมือง" เพื่อให้มีความหมายรวมถึงหน่วยงานอื่นของรัฐตามที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นทบวงการเมืองฯ และเพื่อให้มีความครอบคลุมและได้รับประโยชน์ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ดิน (ร่างมาตรา ๓ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑)

๒. ปรับปรุงการจดทะเบียนได้ถอนจากจำนอง ได้ถอนจากการขายฝาก การจดทะเบียนสิทธิเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ซึ่งได้มาโดยทางมรดก การจดทะเบียนลงชื่อผู้จัดการมรดกในหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน โดยให้รวมถึงอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินเพื่อให้สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์อื่นนอกจากที่ดินได้ด้วย ตลอดจนเพื่อให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นสิ่งที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะต้องถือปฏิบัติให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศและประชาชนต่อไป (ร่างมาตรา ๔ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๐ ร่างมาตรา ๕ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๑ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง และร่างมาตรา ๖ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘๒)

จ



*Men are born and remain - free and equal
as to their rights.*

.....

มนุษย์เกิดมาและดำรงอยู่อย่างเสรีภาพ
และความเสมอภาคตามสิทธิของเขาที่มีอยู่

Professor Louis Henkin

(ประสิทธิ์ โขวีโลกุล, คำนวณควรรศีกาทางกฎหมาย, ๒๕๕๕)





คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ของประเทศไทย

บทนำ

การที่รัฐหนึ่งๆ ไม่มีระบบการปรับปรุงกฎหมาย หรือองค์กรที่มีหน้าที่เพื่อการปฏิรูปกฎหมายโดยเฉพาะ อาจส่งผลถึงความเหมาะสมของสภาพบังคับของกฎหมาย ซึ่งถูกบัญญัติขึ้นในอดีตแต่นำมาบังคับใช้เรื่อยมาจนถึงในช่วงเวลาปัจจุบัน ทั้งยังไม่เป็นผลดีต่อระบบกฎหมายทั้งระบบ เพราะกฎหมายหนึ่งอาจมีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับกฎหมายได้หลายๆ ฉบับ หากกฎหมายหนึ่งใดล้าหลัง ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในขณะบังคับใช้ ย่อมส่งผลต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องไปด้วยเช่นกัน รวมถึงประชาชนผู้อยู่ใต้กฎหมายก็ย่อมได้รับผลกระทบตามไปด้วยอย่างแน่นอน ดังนั้นแล้วจึงมีความจำเป็นที่จะต้องให้มีการดำเนินการเพื่อการปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ และอย่างจริงจัง

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน มาตรา ๘๑ (๓)^๑ และมาตรา ๓๐๘^๒ ได้บัญญัติไว้มีใจความสำคัญโดยสรุป กล่าวคือ ให้มีการจัดตั้งองค์กรที่สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระที่จะมาทำหน้าที่ปรับปรุงและพัฒนากฎหมาย รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ โดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่อาจจะได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นด้วย เช่นนั้นเพื่อให้องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายเกิดขึ้นอย่างสมบูรณ์ และบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ การร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรจึงต้องได้รับการพิจารณาอย่างถี่ถ้วน คำนึงถึงข้อดีข้อเสียและปัญหาต่างๆ ไม่ว่าจะในอดีต ปัจจุบัน หรือที่จะเกิดขึ้นในอนาคต รวมไปถึงเรื่องกำหนดรูปแบบ วิธีดำเนินงาน

^๑มาตรา ๘๑ (๓) จัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย.

^๒มาตรา ๓๐๘ ให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมาย เพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๘๑ (๕) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่ วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ.

อำนาจหน้าที่ต่างๆ ขององค์กร หรือบุคคลากร เพราะนอกจากจะเป็นตัวกำหนดความมีประสิทธิภาพขององค์กรและผลงานที่จะเกิดขึ้นแล้ว ยังเป็นหลักในการควบคุมทิศทางของกฎหมายในภายภาคหน้าอีกด้วย ดังนั้นนอกจากจะต้องวิเคราะห์จากระบบกฎหมายไทยตามที่เป็นอยู่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ยังสามารถนำตัวบทกฎหมาย รวมไปถึงแนวคิดในเรื่องดังกล่าวของต่างประเทศมาพิจารณาควบคู่กันไปด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับกฎหมายของประเทศที่ได้รับการยอมรับและถูกใช้กันในหลายประเทศ ย่อมเป็นข้อพิสูจน์ที่แสดงให้เห็นได้ว่าเป็นระบบหรือแนวคิดซึ่งได้รับการยอมรับแล้วว่ามีเหมาะสม ก่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างเต็มที่ ทั้งยังสามารถนำข้อบกพร่องที่เคยเกิดขึ้นมาวิเคราะห์เพื่อเป็นบทเรียนมิให้เกิดปัญหาดังกล่าวเกิดขึ้นอีก ในประเทศของเราสหราชอาณาจักร โดยเฉพาะประเทศอังกฤษผู้เป็นต้นแบบของระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งแม้ว่าระบบของกฎหมายไทยจะมีใช้ระบบเดียวกันกับของประเทศอังกฤษ แต่ประเทศไทยก็ได้นำหลักการของระบบดังกล่าวมาใช้ตั้งแต่เริ่มต้นมีการจัดระบบทางกฎหมายอย่างจริงจังในสมัยรัชการที่ ๕ และก็ยังเป็นที่ยอมรับเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน บทความนี้จะขออธิบายถึงหลักการ และแนวความคิดของกฎหมายอังกฤษในเรื่องการปฏิรูปกฎหมายในประเด็นที่สำคัญ อันจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายของไทยต่อไป

Law Commission

Reforming the law

เนื่องจากทั้งตัวบทกฎหมาย และระบบกฎหมายได้เกิดขึ้นจากกระบวนการความคิดของกลุ่มบุคคลหนึ่ง ดังนั้นเมื่อกาลเวลาผ่านไป ความจำเป็นที่จะต้องทำให้กฎหมายมีความเป็นปัจจุบันจึงเกิดขึ้น เพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้ร่าง และของประชาชนตามแนวคิดทฤษฎีสัญญาประชาคม (Social Contract)^๓ เพราะกฎหมายย่อมเกิดจากเจตจำนงร่วมของประชาชนในสังคมที่มอบอำนาจให้แก่ผู้แทนในสภานิติบัญญัติบัญญัติกฎหมายที่สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้ และยิ่งเพื่อปกป้องรักษาประโยชน์สาธารณะและความสงบสุขของสังคม Law Commission จึงเกิดขึ้นเพื่อสนองความต้องการดังกล่าว ในปี ค.ศ.๑๙๖๕ จึงมีการประกาศใช้กฎหมายเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย และจัดตั้งองค์กรดังกล่าวให้มีเขตอำนาจบังคับใช้ในประเทศอังกฤษ เวลส์ และสก็อตแลนด์ เพื่อให้มีอำนาจหน้าที่ดังที่จะกล่าวต่อไป

^๓The term social contract describes a broad class of philosophical theories whose subjects are the implied agreements by which people form nations and maintain a social order. This means that the people give up some rights to a government in order to receive social order.



๑. สถานะของ Law Commission^๕

สถานะโดยทั่วไป

ตาม Law Commissions Act ๑๙๖๕ กำหนดสถานะโดยทั่วไปของ Law Commission ให้เป็นองค์กรที่สามารถดำเนินการปฏิรูปกฎหมายได้โดยไม่อยู่ภายใต้อำนาจใดๆ ของรัฐ ทั้งยังมีอิสระในทางวิชาการที่จะเสนอโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายใดๆ ได้ด้วยตนเอง โดยในส่วนของดำเนินการขององค์กรจะมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกระทรวงยุติธรรม^๖ เพื่อประสานผลประโยชน์ของสาธารณะชนผ่านการกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งแม้จะดำเนินการร่วมกับกระทรวงยุติธรรม แต่ด้วยโครงสร้างขององค์กร รัฐบาลจะต้องเคารพในความอิสระของ Law Commission เพื่อให้การปฏิรูปกฎหมายเป็นไปอย่างมีคุณภาพ และมีความน่าเชื่อถือสูงสุด

ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร

ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ในเรื่องความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารโดยเฉพาะกับกระทรวงยุติธรรม ที่ฝ่ายบริหารต้องให้ความอิสระในกระบวนการของ Law Commission ในเรื่องของการให้คำแนะนำแก่ฝ่ายบริหารเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย การรับพิจารณาโครงการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ที่หน่วยงานของฝ่ายบริหารต้องการ โดยภายใน Law Commission จะมีบุคคลที่มาจากภาครัฐบาล เป็น Committee ซึ่งจะมีหน้าที่เป็นตัวกลาง เพื่อถ่วงดุลการดำเนินงาน และตรวจสอบผลประโยชน์ที่รัฐพึงได้รับจากการปฏิรูปกฎหมาย รวมไปถึงอำนาจในการพิจารณาให้ความเห็น ตลอดจนถึงอำนาจในการเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบ และอำนาจอนุมัติให้การปฏิรูปต่างๆ มีผลบังคับใช้ ก็เป็นของ Lord Chancellor^๗

๒. โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และคุณสมบัติของบุคลากรใน Law Commission^๘

Commissioners

มีลักษณะเป็น Commission^๙ และเป็นคณะกรรมการเต็มเวลาทั้งหมดโดยมีคณะกรรมการทั้งสิ้น ๕ คน แบ่งเป็นประธานคณะกรรมการจำนวน ๑ คน เป็นผู้ซึ่งดำรงตำแหน่ง

^๕Section ๑ Law Commissions Act ๑๙๖๕ CHAPTER ๒๒

^๖The Ministry of Justice is a department of the government of the United Kingdom, reorganised from the former Department for Constitutional Affairs. It also took over responsibility for sentencing policy, probation, prisons and prevention of re-offending in England and Wales from the Home Office on ๙ May ๒๐๐๗.

^๗The Lord High Chancellor of Great Britain, or Lord Chancellor is a senior and important functionary in the government of the United Kingdom. He is the second highest ranking of the Great Officers of State and is appointed by the Sovereign on the advice of the Prime Minister.

^๘Section ๓ and ๔ Law Commissions Act ๑๙๖๕ CHAPTER ๒๒.

^๙A type of government agency that operates under the authority of a board of commissioners.

ผู้พิพากษาในศาลฎีกา หรือศาลอุทธรณ์ของอังกฤษ และเวลส์ และคณะกรรมการจำนวน ๔ คน เป็นผู้ซึ่ง Lord Chancellor พิจารณาแล้วว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติเหมาะสมที่จะดำรงตำแหน่ง โดยอาจจะเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office หรือเป็นผู้มีคุณสมบัติตาม Section ๗๑ of the Courts and Legal Service Act ๑๙๙๐^๙ (เป็นผู้ที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกระบวนการต่างๆ ของศาลฎีกา หรือ county courts หรือ Crown Court หรือ magistrates' courts ในอังกฤษ และเวลส์) หรือเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายในมหาวิทยาลัยของอังกฤษ และเวลส์

ประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการ ทั้งหมดมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ และ ๕ ปีตามลำดับ โดยเงื่อนไขเพิ่มเติมนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับนี้ Lord Chancellor จะเป็นผู้กำหนดไปพร้อมกันกับการแต่งตั้งบุคคลนั้น ๆ ให้ดำรงตำแหน่งดังกล่าว และ commissioners ทั้งหมดไม่จำเป็นต้องลาออกจากตำแหน่งเดิมของตนเพื่อที่จะเข้าดำรงตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการ และเมื่อระยะเวลาดำรงตำแหน่งดังกล่าวสิ้นสุดลง หรือมีการลาออก ประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการดังกล่าว จะไม่เสียสิทธิที่จะกลับเข้ารับตำแหน่งประธานคณะกรรมการ หรือคณะกรรมการในสมัยต่อไป ในกรณีของคณะกรรมการที่ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office อยู่ก่อนเข้ารับตำแหน่ง มีสิทธิที่จะเข้ารับตำแหน่งได้โดยไม่จำเป็นต้องลาออกจากความเป็น Judicial Office แต่จะต้องไม่ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ Judicial Officer ในขณะที่ดำรงตำแหน่งคณะกรรมการ

ทั้งนี้ในอนาคตเมื่อมีการแก้ไข Law Commission Act ๑๙๖๕ ในส่วนของจำนวนของคณะกรรมการมีความเป็นไปได้ว่าจะมีการจัดจ้าง part-time commissioners เพื่อที่จะมาช่วยดำเนินโครงการใหม่ ๆ ที่เร่งด่วน และตอบสนองความต้องการของสาธารณะชน

โดย commissioners ทั้งหมดมีอำนาจหน้าที่เพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ซึ่งมีความหมายครอบคลุมในส่วนของ การพัฒนาและปฏิรูปกฎหมายอย่างเป็นระบบ จัดหมวดหมู่กฎหมาย ตัดส่วนที่ไม่ได้ใช้ออกไปเสีย ยกเลิกกฎหมายที่ล้าสมัย ลดจำนวนกฎหมายที่ผิดแปลกแตกแยก ออกไป รวมไปถึงมีหน้าที่ทำให้กฎหมายมีความชัดเจน ใช้ง่าย และมีความทันสมัยมากขึ้น รวมไปถึงการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาช่วยในการพัฒนา โดยกฎหมายที่จะได้รับการปฏิรูป คือกฎหมายที่อยู่ในส่วนของกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (Commercial and common law), กฎหมายอาญา (criminal law), กฎหมายปกครอง (housing and administrative justice), ความเสียหายทางกฎหมาย (damages), กฎหมายละเมิด (tort), กฎหมายมหาชน (public law), กฎหมายทรัพย์สินและหลักทรัพย์ (property trust law) เป็นต้น และยังรวมถึงอำนาจหน้าที่ในการรับข้อเสนอต่าง ๆ ให้คำแนะนำในการปรับปรุงกฎหมาย โดยผ่านความเห็นชอบ

^๙Qualification for judicial and certain other appointments.



ของ the Minister และเตรียมพร้อมสำหรับการร่างกฎหมายใหม่ หรือปรับปรุงแก้ไข หาก the Minister^{๑๐} ต้องการ โดยยื่นร่าง หรือความเห็นต่าง ๆ ผ่านทาง the Secretary of State for Constitutional^{๑๑} (Lord Chancellor) นอกจากนี้แล้ว commissioners ยังต้องให้คำแนะนำ และข้อมูลต่าง ๆ แก่หน่วยงานภาครัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย รวมถึงหน้าที่อื่น ๆ ที่ช่วยส่งเสริมการปฏิรูป อาทิเช่น นำระบบและตัวกฎหมายของต่างชาติมาปรับใช้ให้เกิดความเหมาะสม เป็นต้น

ประธานคณะกรรมการและคณะกรรมการซึ่งไม่ได้ดำรงตำแหน่งใน Judicial Office ในส่วนของเงินค่าจ้าง หรือค่าตอบแทน จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ Lord Chancellor และกระทรวงการคลัง ในกรณีของประธานคณะกรรมการ และคณะกรรมการซึ่งอาจจะมีสิทธิได้รับเงินบำนาญ ค่าชดเชย เงินรางวัล เมื่อเกษียณอายุ หรือตาย Lord Chancellor จะเป็น ผู้พิจารณาและเสนอเรื่องต่อสภา และสภาจะเป็นผู้อนุมัติและกำหนดจำนวนเงินในส่วนนี้

ซึ่งในปัจจุบันประกอบไปด้วย

Sir Terence Etherton

Chairman

ได้รับการแต่งตั้งโดย Lord Chancellor เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ค.ศ. ๒๐๐๖ โดยก่อนหน้านั้นเคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาในศาลสูง (Chancery Division)^{๑๒} ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๒๐๐๑

^{๑๐}Section ๖ Law Commissions Act ๑๙๖๕ CHAPTER ๒๒ 'the minister means, in relation to the Law

^{๑๑}The office of Secretary of State for Constitutional Affairs was a British Government position, created in ๒๐๐๓. Certain functions of the Lord Chancellor which related to the Lord Chancellor's Department were transferred to the Secretary of State. At a later date further functions were also transferred to the Secretary of State for Constitutional Affairs from the First Secretary of State, a position within the government held by the Deputy Prime Minister.

The only holder of the post was Lord Falconer who also simultaneously continued to serve as Lord Chancellor. Certain functions, linked by statute with the office of Lord Chancellor, were not transferred to the new office of Secretary of State for Constitutional Affairs.

The post was formally created through the approval, by way of the Order-in-Council procedure, of "The Secretary of State for Constitutional Affairs Order ๒๐๐๓ (SI ๒๐๐๓ No. ๑๘๘๘)." The office was discontinued on ๙ May ๒๐๐๗, and all of its responsibilities were transferred to the new post of Secretary of State for Justice, the first holder of which is also Lord Falconer.

^{๑๒}The High Court เป็นศาลสูงประเภทหนึ่ง ระบบการพิจารณาคดีจะแบ่งเป็น ๓ แผนก (division) ด้วยกัน อันได้แก่ ๑. Chancery Division ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ ทรัสต์ ภาษีอากร และล้มละลาย ๒. Queen's Bench Division พิจารณาคดีข้อพิพาทเกี่ยวกับสัญญา ละเมิด แล้วพิพาททางการค้าและธุรกิจ และ ๓. Family Division ทำหน้าที่พิจารณาคดีหย่า คดีผู้เยาว์ และคดีเกี่ยวกับมรดก โดย Chancery Division ทำหน้าที่พิจารณาคดีที่มีการอุทธรณ์มาจาก Magistrates' Court และ County Court.

Kenneth Parker QC

Public Law

ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๖ โดยก่อนหน้านี้เคยดำรงตำแหน่งเป็นผู้บรรยายวิชากฎหมายสหภาพยุโรป และกฎหมายมหาชน ที่วิทยาลัย Exeter มหาวิทยาลัย Oxford ทั้งยังได้รับแต่งตั้งเคยดำรงตำแหน่งเป็นสมาชิก the Information Tribunal with special responsibility for appeals concerning national security และเป็นสมาชิก Gray's Inn^{๑๓}

Mr. Stuart Bridge

Property and Trust Law

ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ และเข้ารับตำแหน่งอีกครั้งในวันที่ ๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๘ ซึ่งเคยเป็นอาจารย์สอนวิชากฎหมายที่วิทยาลัย Queen มหาวิทยาลัย Cambridge ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และเป็นสมาชิกไม่เต็มเวลาของเนติบัณฑิตตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๒

Professor Hugh Beale QC

Common Law and Commercial Law

ได้รับการแต่งตั้ง เมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๐ และเข้ารับตำแหน่งอีกครั้งในวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๕ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๗ รวมทั้งเป็นศาสตราจารย์ของมหาวิทยาลัย Warwick ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๗ และเป็นผู้บรรยายวิชากฎหมาย ณ มหาวิทยาลัย Connecticut , University College of Wales at Aberystwyth และมหาวิทยาลัย Bristol ทั้งยังเข้าเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๗๑

Dr Jeremy Horder

Criminal Law and Evidence

เคยดำรงตำแหน่งผู้บรรยายวิชากฎหมาย ณ วิทยาลัย Worcester มหาวิทยาลัย Oxford ในปี ค.ศ. ๑๙๘๙ และดำรงตำแหน่งเป็นคณบดีคณะนิติศาสตร์มหาวิทยาลัย Oxford ในปี ค.ศ. ๑๙๙๘-๒๐๐๐ ทั้งยังเป็นกรรมการควบคุมการสอบในปีการศึกษา ๑๙๙๖-๑๙๙๗

^{๑๓}There are four Inns of Court : Lincoln's Inn, Inner Temple, Middle Temple and Gray's Inn. The Inns provide support for barristers and student barristers through a range of educational activities, lunching and dining facilities, access to common rooms and gardens, and provision of various grants and scholarships. One of the key functions of the Inns is their responsibility for calling barristers to the Bar. Alongside this responsibility, the Inns also have a role in administering disciplinary tribunals to deal with more serious complaints against barristers.



รวมทั้งเคยเป็นผู้มีอำนาจจัดการดูแล Oxford Institute คนก่อนคนปัจจุบัน และยังเป็นนักวิจัยของวิทยาลัย Jesus มหาวิทยาลัย Oxford ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๘๗-๑๙๘๙ และในฐานะคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายได้เป็นผู้เสนอโครงการร่างกฎหมายอาญา และพยานหลักฐานในคดีอาญา

Ministerial Committee on the Law Commission

เกิดขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๙๙ มีลักษณะเป็น Committee^{๑๔} โดยได้รับการแต่งตั้งจาก Lord Chancellor ซึ่งประกอบไปด้วยผู้บริหารหน่วยงานของรัฐที่มีโครงการสำหรับการปฏิรูปกฎหมายร่วมกับ Law Commission ในขณะนั้น, Cabinet office^{๑๕}, ผู้นำ และคณะกรรมการประสานงานของสภาสามัญ, ตัวแทนนักกฎหมายต่างๆ และ Law Commission ของสกอตแลนด์ในบางครั้ง

มีหน้าที่หลัก คือดูแลผลประโยชน์ให้แก่หน่วยงานภาครัฐ พิจารณา ให้ความเห็น และคำแนะนำแก่ Lord Chancellor ในเรื่องการดำเนินงานของ Law Commission โดยทำให้แน่ใจว่าประโยชน์สาธารณะจะไม่ถูกทำให้เสียหาย ตรวจสอบคุณสมบัติและความสามารถของผู้ที่จะทำการปฏิรูปกฎหมาย ตรวจสอบว่าโครงการต่างๆ ของ Law Commission ที่ได้รับอนุมัติแล้ว จะไม่ขัด หรือแย้งต่องานก่อนหน้าพิจารณา และทำรายงานเสนอต่อ Lord Chancellor ในเรื่องปฏิสัมพันธ์ระหว่าง Law Commission และหน่วยงานฝ่ายบริหาร วิเคราะห์ และประเมินผล ผลงานของ Law Commission รวมไปถึงตรวจสอบกระบวนการต่างๆ ของ Law Commission และทำให้หน่วยงานของฝ่ายบริหารให้ความร่วมมือกับ Law Commission ได้อย่างดี

และหน้าที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ให้ความเห็นในการริเริ่มโครงการต่างๆ และมีการพิจารณาเป็นรายปีในเรื่องคำแนะนำ คำปรึกษาของ Law Commission ที่มีถึงฝ่ายบริหาร สำหรับโครงการที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเหตุผลในการจัดลำดับความสำคัญในการทำงาน ตารางการทำงานประจำปี ประมาณการค่าใช้จ่าย วิเคราะห์ผลประโยชน์ที่จะได้รับจากโครงการ และกำหนดตัวหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่จะต้องดำเนินงานร่วมกับ Law Commission

Secretariat to the Ministerial Committee

Secretariat to the Ministerial Committee เป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการต่างๆ ของ the Ministerial Committee ซึ่งบุคคลากรใน Secretariat to the Ministerial Committee เป็นบุคคลที่มาจากทีมช่วยเหลือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายของกระทรวงยุติธรรม

^{๑๔}committee is a type of small deliberative assembly that is usually intended to remain subordinate to another, larger deliberative assembly. Committees often serve several different functions.

^{๑๕}The Cabinet Office is a department of the Government of the United Kingdom responsible for supporting the Prime Minister. It currently has just over ๑,๐๐๐ staff, most of whom work in Whitehall.

โดยมีหน้าที่ให้คำปรึกษา และให้ความเห็นแก่หน่วยงานภาครัฐ ในเรื่องกระบวนการดำเนินงานของ Law Commission รวมถึงตรวจดูการตอบสนองของภาครัฐต่อการปฏิรูปกฎหมาย ต่อ Ministerial Committee on the Law Commission และต่อหน่วยงานภาครัฐที่มีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปกฎหมายในขณะนั้น

ฝ่ายเลขาธิการ Law Commission^{๑๖}

ถูกบริหารงานโดยหัวหน้าฝ่ายเลขาธิการ (Chief Executive)^{๑๗} ซึ่งมีความรับผิดชอบในการจัดหาและบริหารงาน ทรัพยากรบุคคล และงบประมาณ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งยังประกอบไปด้วยคณะผู้บริหารที่ประกอบไปด้วย government legal service ๒๐ คน ที่ปรึกษาของรัฐสภา ๔-๕ คน และผู้ช่วยนักวิจัย ๑๕ คน รวมไปถึงนักกฎหมายจากกระทรวงการคลัง และผู้ที่ไม่ใช่ นักกฎหมาย นอกจากนี้ยังประกอบไปด้วยบุคคลากรอีกจำนวนหนึ่งโดย Lord Chancellor และกระทรวงการคลัง จะเป็นผู้มีอำนาจคัดเลือกผู้ที่เหมาะสมที่จะเข้ารับปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงาน ซึ่งบุคคลากรเหล่านี้จะถูกว่าจ้างภายใต้เงื่อนไขของ Law Commission ที่จะกำหนดให้ผู้ที่จะมาปฏิบัติหน้าที่มีคุณสมบัติที่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด แต่ข้อกำหนดดังกล่าวต้องมีความยืดหยุ่น โดยในปัจจุบันนิยมให้มีการจ้างงานในระยะเวลายาวสั้น ๆ

โดยมีหน้าที่เข้าร่วมการประชุมของ the Ministerial Committee และทำรายงานการประชุมส่งถึง Law Commission ปรึกษาและหาข้อสรุปของโครงการ ในเรื่องที่กำลังเป็นที่สนใจ มีความรับผิดชอบในการจัดการกลยุทธ์ต่างๆ เพื่อการดำเนินการของ Law Commission โดยการทำงานต้องให้ความเคารพต่อหน้าที่บางหน้าที่ ที่อาจทับซ้อนกับอำนาจของประธานคณะกรรมการ และเป็นตัวกลางคอยประสานผลประโยชน์ของบุคคลากรในหน่วยงานของตน กับของคณะกรรมการ ให้ความช่วยเหลือ และสนับสนุนแก่กระทรวงยุติธรรมในการริเริ่มโครงการใหม่ๆ จำแนกภารกิจ เป้าหมาย และทักษะที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิรูปกฎหมาย โดยตัวเลขานุการหรือ Chief Executive เป็นผู้ที่ทำหน้าที่โดยตรงในการควบคุมการดำเนินงานของฝ่ายเลขาธิการ

^{๑๖}Section ๕ Law Commissions Act ๑๙๖๕ CHAPTER ๒๒.

^{๑๗}The Chief Executive is the senior official at the Law Commission. He has overall responsibility for the organisation, management, staffing, resources and budget.



ซึ่งในปัจจุบันมี Mr. Steve Humphreys ดำรงตำแหน่งเป็น Chief Executive ซึ่งได้รับแต่งตั้งเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๒๐๐๔ โดยเคยดำรงตำแหน่งใน Lord Chancellor's Department^{๑๔} เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๘ และได้รับแต่งตั้งให้มิดำแหน่งใน Senior Civil Service เมื่อปีค.ศ. ๑๙๙๙ และก่อนหน้านี้อย่างเป็นเลขานุการของ Corporate Board of the Department for Constitutional Affairs และผู้พิพากษาประจำเขตตามลำดับ

Network of senior officials in all domestic Whitehall departments^{๑๕} เป็นหน่วยงานอื่นที่ไม่ขึ้นกับ Law Commission จัดตั้งขึ้นโดยกระทรวงยุติธรรม ซึ่งประกอบไปด้วยผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐต่างๆ แต่มีส่วนในกระบวนการปฏิรูปกฎหมาย โดยจะเป็นหน่วยที่ช่วยจัดหากลยุทธ์ต่างๆ ในการพัฒนากระบวนการปฏิรูปกฎหมาย และประสานงานกันระหว่าง Law Commission และหน่วยงานภาครัฐ เพื่อให้มั่นใจได้ว่ากระบวนการดำเนินการดังกล่าวจะเป็นไปอย่างเรียบร้อย และประสานงานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างเต็มที่ ช่วยสนับสนุนการพิจารณา ประเมินผล และทำให้เป็นจริง สำหรับการดำเนินการของ Law Commission ที่ได้รับมอบหมายมาจากหน่วยงานภาครัฐ ตรวจสอบให้การปฏิรูปกฎหมาย ให้เป็นไปตามนโยบาย และเป้าหมายของหน่วยงานภาครัฐที่ตนสังกัดอยู่ และประเมินผลกระทบที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูปกฎหมาย

ในปัจจุบันประกอบไปด้วยตัวแทนจากฝ่ายบริหารอาทิ เช่น ตัวแทนจากกระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงพาณิชย์ และอุตสาหกรรม กระทรวงการเกษตร กระทรวงยุติธรรม กระทรวงวัฒนธรรมและกีฬา กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงแรงงาน และกระทรวงการคลัง

๓. งบประมาณ

มีแหล่งที่มาหลักๆ แล้ว ๒ แหล่งคือ

งบประมาณหลัก มาจากกระทรวงยุติธรรม โดยจ่ายในนามของรัฐบาล ซึ่งกระทรวงมีอำนาจตรวจสอบการใช้จ่ายของ Commission ได้

^{๑๔}The Lord Chancellor's Department was a United Kingdom government department with jurisdiction in England and Wales. It was founded in ๑๘๘๕ as the Lord Chancellor's Office, to give the Lord Chancellor a staff answerable to him. It increased greatly in powers after the Courts Act ๑๙๓๑.

The Lord Chancellor until recently possessed the ultimate right to appoint judges to the judicial system of England and Wales. Following the passage of the Constitutional Reform Act ๒๐๐๕ this is no longer the case.

In ๒๐๐๓ the Lord Chancellor's Department was subsumed into the newly created Department for Constitutional Affairs, which became the Ministry of Justice in ๒๐๐๗.

^{๑๕}named after the street in London where many of the head office buildings are located.

งบประมาณอื่นๆ มีความเป็นไปได้ที่หน่วยงานต่างๆ ที่ต้องการให้ Commission ช่วยทำการปฏิรูปกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานของตน หรือสำหรับการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการไปแล้วแต่ล่าช้า หน่วยงานดังกล่าวอาจจะให้เงินสนับสนุน เงินดังกล่าวจะเป็นเงินส่วนเพิ่ม ซึ่งทาง Commission ไม่สามารถรับไว้ร่วมกับงบประมาณหลักได้ซึ่งถ้าหาก Commission ยอมรับเงินจำนวนดังกล่าวแล้ว จะต้องแจ้งให้ทางกองคลังของกระทรวงยุติธรรมทราบ ซึ่งสามารถรับไว้ได้ ๒ วิธี คือ

๑. กระทรวงยุติธรรมจะส่งใบเรียกเก็บเงินจากหน่วยงานดังกล่าว แล้วนำไปเพิ่มในส่วนดุลงบประมาณของกระทรวงยุติธรรม และจะออกใบเสร็จโดยกระทรวงยุติธรรม, แต่เขียนระบุว่า Law Commission contributions

๒. ทั้งกระทรวงยุติธรรม และหน่วยงานดังกล่าวจะทำการประมาณเงินดังกล่าว แล้วโอนจากงบประมาณของหน่วยงานหนึ่งไปยังอีกหน่วยงานหนึ่ง

ซึ่งงบประมาณนี้ จะต้องถูกตรวจสอบโดยกระทรวงยุติธรรม และต้องส่งรายงานเรื่องดังกล่าวไปยังกระทรวงยุติธรรมในเรื่องทรัพยากรคงเหลือ รายงานการจัดการเป็นรายเดือนในเรื่องปัญหา ความสำเร็จต่างๆ รายงานกลางรอบปี และรายงานประจำปี

ในรายงานประจำปี ประกอบไปด้วย ค่าใช้จ่ายของ Commission และค่าใช้จ่ายในโครงการพิเศษ หรือโครงการที่ไม่จำเป็นที่ปรากฏในแต่ละรอบปีปฏิทิน

โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายของ Law Commission ซึ่งรวมไปถึงค่าจ้างเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานอยู่ภายใต้อำนาจกฎหมายของฉบับนี้ โดยเงินจำนวนดังกล่าวจะถูกจ่ายผ่านทางสภา

๔. การเสนอโครงการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย

๔.๑ เสนอโดย Law Commission โดยคณะกรรมการต้องเริ่มจากการทำการรวบรวมข้อมูล และประมวลผลในปัญหาที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย รวมทั้งรวบรวมความคิดเห็นจากทั้งภาครัฐ และภาคเอกชน จัดทำรายงานผู้ที่สมควรเข้าร่วมประชุม โดยเฉพาะตัวแทนของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายในส่วนดังกล่าว เพื่อดำเนินการประชุมหาแนวทาง ความคิดเห็นต่างๆ ที่จำเป็น ทำการประเมินข้อดี ข้อเสีย และค่าใช้จ่ายคร่าว ๆ ระยะเวลาดำเนินการ รวมถึงความเป็นไปได้ของโครงการนั้นๆ จัดหาเอกสารที่จำเป็นต้องใช้สำหรับการปฏิรูป ต่อมาเมื่อทางภาครัฐได้พิจารณาแล้ว มีมติเห็นชอบด้วย ให้จัดทำรายงานโดยทันที โดยเมื่อมีการประชุมหารือแล้ว Law Commission จะต้องจัดทำร่างวัตถุประสงค์ของโครงการดังกล่าว และร่างดังกล่าวจะถูกพิจารณาโดย Ministerial Committee และ Ministerial Committee จะให้ความเห็นและคำแนะนำต่อร่างดังกล่าวว่ามีข้อดีข้อเสีย ความเสี่ยง เมื่อเห็นชอบแล้ว



จะส่งต่อไปเพื่อให้ Lord Chancellor อนุมัติ เมื่อ Lord Chancellor อนุมัติโครงการดังกล่าวแล้ว ให้ตีพิมพ์ร่างโครงการเสนอต่อหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับโครงการ และ Law Commission จะดำเนินการปฏิรูปต่อไป

๔.๒ จัดทำขึ้นตามที่หน่วยงานภาครัฐร้องขอ โดยทางหน่วยงานภาครัฐ ต้องทำการหารือในขั้นต้นกับ Law Commission ก่อน เพื่อเตรียมกระบวนการต่อไป แล้วดำเนินการตามข้อหนึ่ง เมื่อ Law Commission เห็นว่าโครงการดังกล่าวมีความเหมาะสม และสามารถทำได้จริง ก็ให้มีการเสนอร่างโครงการอย่างเต็มรูปแบบต่อ the secretariat Ministerial Committee โดยจะให้คำแนะนำสำหรับวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดการโครงการให้สำเร็จ และส่งต่อไปให้ Ministerial Committee เพื่อให้พิจารณาต่อไปภายในระยะเวลาอย่างน้อย ๑๐ วันทำการ และให้ ประธานของ the Ministerial Committee วินิจฉัยว่าควรเห็นชอบอนุมัติหรือไม่ โดยความเห็นชอบดังกล่าวให้ทำในนามของ Lord Chancellor เว้นแต่ในกรณีที่ต้องการความเห็นของ Lord Chancellor ก็ให้ส่งร่างดังกล่าวไปยัง Lord Chancellor หากเป็นกรณีที่โครงการดังกล่าว สามารถอ้างอิงหรือมีความเกี่ยวพันไปถึงการปฏิรูปครั้งก่อนได้ ไม่จำเป็นต้องให้ Ministerial Committee ทั้งหมดเห็นชอบ เพียงแต่ประธานของ the Ministerial Committee เห็นชอบคนเดียวก็สามารถใช้ได้แล้ว เมื่อได้รับอนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปกฎหมายแล้ว the secretariat Ministerial Committee จะแจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบอย่างเป็นทางการ เมื่อโครงการข้างต้นได้รับอนุมัติ ต้องจัดให้มีการหารือระหว่าง Law Commission หน่วยงานภาครัฐ และกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ จัดทำเอกสารสรุปวัตถุประสงค์ของโครงการ ผลกระทบ รายละเอียดอื่นๆ ของโครงการ และผลกระทบ โดย Law Commission ต้องติดต่อหน่วยงานที่อาจมีส่วนเกี่ยวข้องอื่นๆ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าว ควรจะตอบกลับภายในเวลา ๑ เดือน หากหน่วยงานดังกล่าวสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม

หาก Law Commission ต้องการความเห็นอื่นๆ อาจจะมีจัดให้มีการสัมมนา ตั้งคณะที่ปรึกษา หรือจัดทำแบบสอบถาม ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทุกหน่วยงาน ควรมีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวข้างต้นหากเป็นไปได้

Law Commission สามารถที่จะจ้างที่ปรึกษาที่เป็นผู้เชี่ยวชาญในด้านนั้นๆ ทำการวิจัย ซึ่งการวิจัยจะสามารถช่วยให้ Law Commission ตัดสินใจในส่วนที่สำคัญ และอาจจะเป็นตัวเลือกใหม่ๆ ที่สามารถใช้แทนได้ ร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มุมมองในส่วนนั้นเพิ่มขึ้น

โดยหลังจากการดำเนินการใน ๔.๑ หรือ ๔.๒ เสร็จเรียบร้อยแล้ว Law Commission จะทำร่างหนังสือคำแนะนำ (สำหรับการปฏิรูปกฎหมาย) และตีพิมพ์ คำแนะนำต่างๆ ส่งถึงองค์กร ที่ต้องการ และหน่วยงานที่มีผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง และพิจารณาสิ่งที่ได้รับตอบกลับมาอย่าง รอบคอบ เพื่อหาวิธีการใหม่ๆ ที่เหมาะสม ซึ่งวิธีการดังกล่าวจะถูกตีพิมพ์หากมีผู้ต้องการ เว้นแต่ในส่วนที่ต้องการให้เก็บเป็นความลับ ต่อมาต้องให้มีการประชุมในเรื่องการจัดทำหนังสือ ให้คำแนะนำสำหรับการปฏิรูปกฎหมาย เพื่อให้มีการถกเถียงกันอีกครั้ง เมื่อได้ข้อสรุปจะทำ การสรุปการประชุม เพื่อวิเคราะห์และสรุปรายละเอียดอีกครั้ง โดย the Ministerial Committee จะต้องมีความเห็นต่อรายงานของ Law Commission ภายใน ๖ เดือนนับจากรายงานดังกล่าว ถูกตีพิมพ์ และต่อมา ตัวหน่วยงานราชการจะสามารถรับ ไม่รับ หรือส่งให้กลับไปแก้ไขได้ เมื่อกระบวนการดังกล่าวเสร็จสิ้นลง จะต้องเสนอรายงานต่อเลขาฯ Law Commission และสำเนาถึง the secretariat Ministerial Committee เมื่อรายงานถูกตีพิมพ์แล้ว ภายใน ระยะเวลา ๒ ปีครึ่ง หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องทำการสรุปผลครั้งสุดท้าย ยืนยันว่าได้พิจารณารายงานดังกล่าวแล้ว และแถลงว่าไม่มีโครงการใดที่จะดำเนินการในอนาคต ซ้ำซ้อนอีก

ในกรณีที่ไม่ว่าจะเป็น Law Commission หรือหน่วยงานราชการต้องการที่จะเริ่ม โครงการใดๆ ทั้ง ๒ องค์กรดังกล่าว จะต้องมีการประชุมกันเพื่อหาข้อตกลงในการที่จะจัดลำดับ ก่อนหลัง ในกรณีที่มีโครงการก่อนๆ ดำรงอยู่ในกระบวนการ และในรายงานต่างๆ จะต้อง ไม่ปรากฏในเรื่องเกี่ยวกับการเงิน และงบประมาณ

๕. โครงการที่อยู่ระหว่างกระบวนการปฏิรูป

ภายในระยะเวลา ๔๐ ปี นับจากองค์กรนี้ได้ถูกจัดตั้งขึ้น ได้มีโครงการเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ทั้งสิ้นแล้ว ๘ โครงการ ซึ่งโครงการที่ ๙ เริ่มต้นในเดือนเมษายน ค.ศ. ๒๐๐๕ โดยมีระยะเวลา ของโครงการนี้จนถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๘ และโครงการที่ ๑๐ เริ่มในปี ค.ศ. ๒๐๐๗ และคาดว่า โครงการที่ ๑๑ จะเริ่มต้นขึ้นในวันที่ ๑ เมษายน ค.ศ. ๒๐๐๙

โดยในโครงการที่ ๙ นี้ แบ่งเป็นการปฏิรูปทั้งสิ้น ๑๑ เรื่อง คือ

- ๕.๑ ร่างประมวลกฎหมายพยานหลักฐานในคดีอาญา ๒
- ๕.๒ กฎหมายเกี่ยวกับความเป็นสามี ภรรยา ๒
- ๕.๓ กฎหมายผู้บริโภค ๒^{๒๐}
- ๕.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการตักทอดทางมรดกในส่วนที่ดิน ๒
- ๕.๕ กฎหมายการเคหะ ๒

^{๒๐}เสร็จสิ้นไปแล้วด้วยผลของการปฏิรูปครั้งที่ ๔

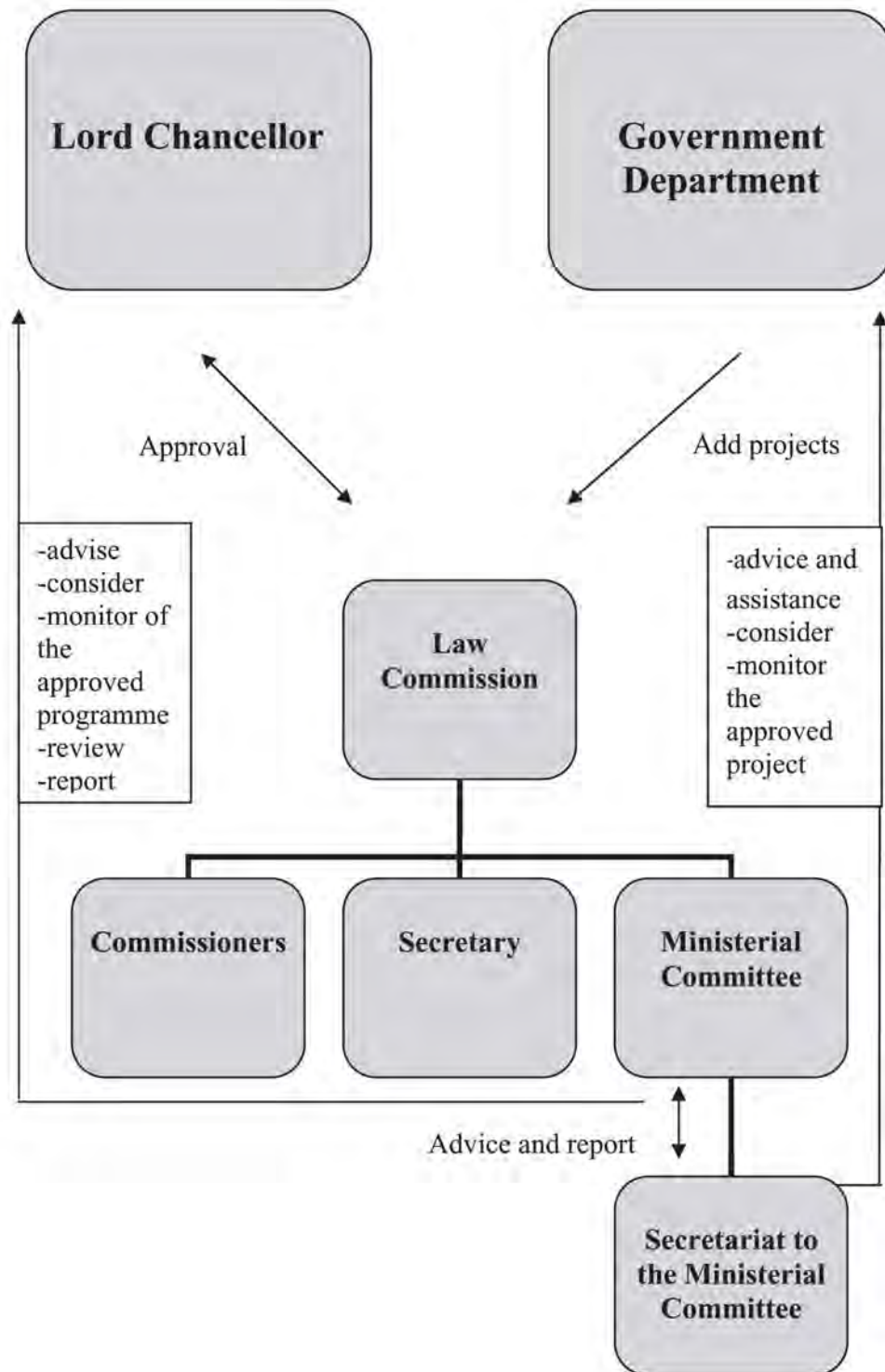


- ๕.๖ ที่เกี่ยวกับการฆาตกรรม ๒
- ๕.๗ สัญญาประกันภัย ๓
- ๕.๘ การตรวจสอบ ภายหลังกระบวนการนิติบัญญัติ ๓
- ๕.๙ กฎหมายในเรื่องผลตอบแทนจากหลักทรัพย์ ๓
- ๕.๑๐ การเยียวยาความเสียหายจากการใช้อำนาจรัฐ ๓
- ๕.๑๑ การโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของผู้ที่ไม่ใช่เจ้าของ ๓

เห็นได้ว่าองค์กรปฏิรูปกฎหมายของประเทศอังกฤษ มีระบบการดำเนินงานที่เข้มแข็ง และสามารถปฏิรูปกฎหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพสูง ทั้งยังเป็นองค์กรมีบทบาทในการควบคุมทิศทางของกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคมในปัจจุบัน เพื่อประสิทธิผลสูงสุดของการบังคับใช้กฎหมาย และในที่สุดผลประโยชน์ทั้งหมดก็จะตกอยู่กับผู้ที่อยู่ใต้บังคับของกฎหมาย ซึ่งก็คือประชาชนนั่นเอง

เช่นนั้นแล้ว หากประเทศไทยได้นำระบบการปฏิรูปดังกล่าวมาปรับใช้กับองค์กรปฏิรูปกฎหมายของไทยที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต ย่อมเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะช่วยทำให้องค์กรมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ทั้งยังสามารถทำให้ตัวองค์กรเป็นรูปเป็นร่างได้รวดเร็วมากขึ้น เพื่อให้ระบบการปฏิรูปกฎหมายไทย ซึ่งมีกฎหมายจำนวนมากที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข เกิดขึ้นได้ทันและตอบสนองความต้องการของสาธารณชนได้สูงสุด และที่สำคัญที่สุดเพื่อรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายไทย ให้เป็นที่เคารพน่าเชื่อถือ และคงไว้ซึ่งความยุติธรรมให้แก่สังคมไทยสืบไป

โครงสร้างของ Law Commission





Reference

๑. Law Commissions Act ๑๙๖๕
๒. The ๑๗th Statute Law Revision report
๓. Freedom of Information Act ๒๐๐๐
๔. Regulatory Reform Act ๒๐๐๑
๕. Quinquennial Review of the Law Commission March, ๒๐๐๓
๖. Commissioner's Code for Public Appointments
๗. Section ๗๑ of The Courts and Legal Service Act ๑๙๙๐
๘. Constitution Reform Act ๒๐๐๖
๙. ฉานินทร์ กรัยวิเชียร, หลักวิชาชีพนักกฎหมายในประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบคอมมอนลอว์ กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๒๕๔๙.
๑๐. www.lawcom.gov.uk
๑๑. www.legislation.hmsso.gov.uk
๑๒. www.cabinet-office.gov.uk
๑๓. www.dac.gov.uk
๑๔. www.justice.gov.uk 





การปฏิรูปกฎหมาย ของสหรัฐอเมริกา

เนื่องด้วยสภาพสังคมโลกปัจจุบันที่มีความหลากหลายทั้งทางด้านกายภาพ จำนวนประชากร ทัศนคติ วัฒนธรรม และอื่นๆ "กฎหมาย" ทั้งที่เรียกว่ากฎหมายและอย่างอื่นจึงเป็นกลไกสำคัญหนึ่งที่จะเข้ามาควบคุมดูแลสังคมภายในประเทศและระหว่างประเทศให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสงบสุข แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายที่เหมาะสมกับสถานที่และเวลาในขณะหนึ่ง อาจไม่เหมาะสมกับสถานที่และเวลาในอีกขณะหนึ่ง ดังนั้นในประเทศต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญกับการปฏิรูปกฎหมาย ด้วยเหตุผลหลัก เช่น เกิดปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งทำให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับการตามกฎหมาย (Administrative Cost) นอกจากนี้ยังทำให้ประชาชนถูกจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพมากเกินไป มีภาระตามกฎหมายที่ไม่จำเป็น และเข้าถึงกฎหมายได้ยาก ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายเนื่องจากกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ไม่มีความสอดคล้องกับความต้องการของสังคม กลไกตามกฎหมายไม่เหมาะสม รวมทั้งรูปแบบและถ้อยคำสำนวนของกฎหมายไม่ชัดเจน กฎหมายมีความเข้าใจยาก เป็นต้น^๑

^๑สรุปการบรรยายหัวข้อการปฏิรูปกฎหมายไทย หลักสูตรการพัฒนาพนักงานกฎหมายภาครัฐระดับกลางรุ่นที่ ๒ โดย อ. จินตพันธ์ ทั้งสุบุตร.



การปฏิรูปกฎหมายหรือการพัฒนากฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบต่าง ๆ ทั้ง Common Law และ Civil Law ซึ่งมีที่มาของกฎหมายแตกต่างกันทั้งมาจากรัฐสภา หรือ คำพิพากษาของศาลนั้น ผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายในระยะแรก ได้แก่ ผู้มีอำนาจ และศาล เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องแต่ยังขาดความต่อเนื่องเพราะไม่มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ในระยะต่อมาจึงมีการกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาหลายวิธีด้วยกัน เช่น ให้นำหน่วยงานต่างๆ พิจารณาบททวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกรอบระยะเวลา การจัดตั้งองค์กรโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยกฎหมายและบททวนหรือรวบรวมกฎหมาย (Review, Codification & Compilation) กล่าวคือจัดตั้งองค์กรปฏิรูปกฎหมาย

ในประเทศต่างๆ มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายโดยมีชื่อเรียกขานเขตอำนาจ และที่มาแตกต่างกัน เช่น ประเทศแคนาดามี The Law Commission of Canada ประเทศอังกฤษ มี Law Commission ประเทศออสเตรเลียมี Law Reform Commission เป็นต้น การพัฒนากฎหมายในประเทศไทยเริ่มมีมานานแล้ว แต่เนื่องจากยังไม่มีทิศทาง การพัฒนาที่ชัดเจน เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า นอกจากนี้ยังไม่มี การตั้งงบประมาณ เพื่อการวิจัยและพัฒนา ขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบและเป็นการใช้วิธีลวกแบบ ทำให้ไม่สอดคล้องกับบริบทของสังคมไทย ต่อมาสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาจึงเสนอ ให้มีการจัดตั้ง "คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย" ขึ้น แต่องค์กรดังกล่าวก็มีปัญหาในการ ดำเนินงาน เช่น ผลงานส่วนใหญ่เป็นงานที่เห็นผลในระยะยาวจึงทำให้ผลงานยังไม่เป็นที่ยอมรับ ในวงกว้าง มีลักษณะเป็นองค์กรชั่วคราว ขาดบุคลากรที่จะทำงานสนับสนุนอย่างเต็มที่ ขาดองค์กร ที่ทำหน้าที่เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงาน เป็นต้น จึงเกิดแนวความคิดในการจัดตั้งหน่วยงานอิสระ ถาวรขึ้นเพื่อรับผิดชอบงานพัฒนากฎหมาย โดยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓) กำหนดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการ เป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไป ตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินขณะที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญโดยอาศัยอำนาจ ตามมาตรา ๓๐๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายขึ้น ให้มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุรักษ์การตาม บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตาม มาตรา ๘๑ (๓)

ด้วยเหตุที่ประเทศไทยกำลังมีการร่างกฎหมายเพื่อการจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูป กฎหมายและเนื่องจากองค์กรดังกล่าวไม่เคยมีขึ้นในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่ง ในการศึกษารูปแบบ ลักษณะ การดำเนินงาน และส่วนอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์กรที่มีบทบาท



ในลักษณะเดียวกันในต่างประเทศเพื่อเรียนรู้ และนำมาประยุกต์กับองค์รดังกล่าวของไทย โดยคำนึงถึงบริบทของสังคมไทยเพื่อให้องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายของไทยที่กำลังจะเกิดขึ้น มีโครงสร้างที่แข็งแรง มีประสิทธิภาพ และสามารถดำเนินการลุล่วงตามวัตถุประสงค์ให้มากที่สุด

ในบทความนี้จึงขอเสนอข้อมูลขององค์กรปฏิรูปกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีขนาดใหญ่ มีความเจริญในด้านต่าง ๆ เป็นอย่างมาก มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เฟื่องฟู และได้รับการยอมรับว่ามีการเคารพสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากที่สุดประเทศหนึ่ง

ข้อมูลเบื้องต้นประเทศสหรัฐอเมริกา



ประเทศสหรัฐอเมริกามีการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) ประชาธิปไตย โดยมีประธานาธิบดีเป็นประมุขและเป็นหัวหน้ารัฐบาล (Chief of Executive) ปกครองภายใต้รัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐ และ ๑ เขตการปกครอง (District of Columbia ซึ่งเป็นเขตการปกครองกลางประจำสหพันธรัฐเป็นที่ตั้งของกรุงวอชิงตัน ดี. ซี. อันเป็นเมืองหลวงของประเทศ)

ในรูปแบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal Republic) แบ่งอำนาจออกเป็น ๓ ฝ่าย คือฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งประกอบด้วย ๒ สภาคือวุฒิสภาและสภาผู้แทนราษฎร และฝ่ายตุลาการภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งแต่ละฝ่ายได้รับเลือกในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จึงมีการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน โดยมีรัฐบาลกลางที่เข้มแข็งและรัฐต่าง ๆ มอบอำนาจอธิปไตยหลายประการให้รัฐบาลกลางที่กรุงวอชิงตัน แต่สงวนอำนาจบางประการไว้ เช่น อำนาจนิติบัญญัติและการคลังในระดับมลรัฐ ดังนั้น ทุกมลรัฐจึงมีวุฒิสภาและสภาผู้แทนของตนเอง (ยกเว้นมลรัฐเนแบรสกา ซึ่งมีสภาเดียว) และมีอำนาจเก็บภาษีผู้มีมิลำเนาในมลรัฐ

อำนาจนิติบัญญัติในระบบสหพันธรัฐแบบอเมริกา (American federal system) ทั้งรัฐบาลกลาง (federal government) และรัฐบาลของแต่ละมลรัฐ (State government) มีอำนาจในการออกกฎหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ (รัฐบาลท้องถิ่น เช่น เคาน์ตี ซิตี ก็สามารถออกกฎหมายได้เช่นกันแต่มีการจำกัดอำนาจมากกว่าซึ่งอำนาจในการออกกฎหมายโดยทั่วไปจะได้มาจากมลรัฐ) กฎหมายบางเรื่องอยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติกลาง บางเรื่องอยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐเท่านั้น และหลายเรื่องที่อยู่ภายใต้อำนาจนิติบัญญัติกลางและของแต่ละมลรัฐ



การปฏิรูปกฎหมายของสหรัฐอเมริกาโดย Uniform Law Commission (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws : NCCUSL)

ประเทศสหรัฐอเมริกาเมืองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายอยู่หลายองค์กรด้วยกัน เช่น Uniform Law Commission (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws : NCCUSL) เนติบัณฑิตยสภาของอเมริกัน (American Bar Association) สถาบันกฎหมายอเมริกัน (The American Law Institute) สภาของรัฐบาลแห่งมลรัฐ (Council of State Government) ที่ประชุมแห่งชาติของสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐ (National Conference of State Legislatures) เป็นต้น

ในที่นี้ขอนำเสนอรายละเอียดขององค์กร Uniform Law Commission (The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws : NCCUSL) เนื่องจากเป็นองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกฎหมายที่มีระยะเวลาการดำเนินงานเป็นเวลามากกว่า ๑๐๐ ปี เป็นองค์กรของรัฐที่มีความเก่าแก่มากที่สุดโดยรัฐไม่ได้เข้าควบคุมการดำเนินงานจึงเป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ โดยตั้งแต่ดำเนินการมามีกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมแห่งชาติแล้วมากกว่า ๒๕๐ ฉบับ

และมีกฎหมายที่มีมลรัฐอย่างน้อย ๑ มลรัฐรับนำไปประกาศใช้ในมลรัฐของตนเองมากกว่า ๑๐๐ ฉบับ ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันถึงความสำเร็จขององค์กรดังกล่าวได้เป็นอย่างดี เราจึงควรศึกษาพิจารณารูปแบบและลักษณะการดำเนินงานขององค์กรนี้ว่าเหตุใดจึงสามารถอยู่ดำเนินการมาได้อย่างยาวนานและมีประสิทธิภาพเพื่อนำมาประยุกต์ใช้กับองค์กรปฏิรูปกฎหมายของเราที่กำลังจะเกิดขึ้น

ความเป็นมาขององค์กร NCCUSL

เนื่องจากการทำธุรกิจระหว่างมลรัฐและการอพยพระหว่างรัฐของผู้คนในสหรัฐอเมริกา มีมากขึ้น ปี ค.ศ. ๑๘๘๑ เนติบัณฑิตยสภาแห่งรัฐอัลลาบามา (The Alabama State Bar Association) เริ่มตระหนักถึงปัญหาความสับสนในการใช้และบังคับตามกฎหมายเนื่องมาจากความหลากหลายของกฎหมายในแต่ละมลรัฐ จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๘๘๙ เนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกัน (The American Bar Association) ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวในการประชุมประจำปี





ครั้งที่ ๑๒ ซึ่ง ๑ ปีต่อมาสภานิติบัญญัติแห่งมลรัฐนิวยอร์ก (New York Legislature) ได้มอบหมายให้ผู้ว่าการรัฐแต่งตั้งกรรมการจำนวน ๓ คน เพื่อหาแนวทางที่จะทำให้กฎหมายระหว่างมลรัฐมีความเหมือนกันซึ่งนับวันความเป็นอิสระระหว่างมลรัฐจะมีมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีเนติบัณฑิตยสภาแห่งอเมริกันให้การรับรองการกระทำดังกล่าวของมลรัฐนิวยอร์กอย่างเป็นทางการ เป็นเหตุให้มีการประชุมครั้งแรกของ The Conference of State Boards of Commissioners ในเรื่องการสนับสนุนให้กฎหมายในสหรัฐอเมริกาเหมือนกัน เมื่อปี ค.ศ. ๑๘๙๒ ณ เมืองซาราโทกาสปริงส์ (Saratoga Springs) มลรัฐนิวยอร์ก โดยมี ๗ รัฐส่งบุคคลเข้าร่วมในการประชุมดังกล่าว ในปี ค.ศ. ๑๘๑๒ ทุกมลรัฐส่งตัวแทนเข้าร่วมในการประชุม ต่อมาปี ค.ศ. ๑๘๔๘ หมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา (The U.S. Virgin Islands) อันเป็นดินแดนโพ้นทะเลของสหรัฐอเมริกาได้เข้าร่วมการประชุมดังกล่าวเป็นลำดับสุดท้าย

เป็นที่น่าสังเกตว่าสหรัฐอเมริกาประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐและ ๑ เขตการปกครองคือ ดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย ดังได้กล่าวไว้แล้วในข้อมูลเบื้องต้นของสหรัฐอเมริกา สหรัฐอเมริกายังประกอบด้วยดินแดนโพ้นทะเลอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ อเมริกันซามัว กวม จอห์นสตันอะทอลล์ หมู่เกาะมิดเวย์ หมู่เกาะนอร์เทิร์นมาเรียนา เปอร์โตริโก เขตคลองปานามาที่สหรัฐอเมริกาเข้าไปจากปานามา และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา แต่เขตการปกครองที่มีความเกี่ยวข้องกับ NCCUSL มีเพียงเฉพาะ ๕๐ มลรัฐ, ดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย, เปอร์โตริโก และ หมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกาเท่านั้น^๑

องค์กร NCCUSL

๑. สถานะขององค์กร

The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws เป็นองค์กรที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ไม่ได้จัดตั้งขึ้นเพื่อแสวงหากำไร เป็นองค์กรที่เป็นกลางไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งที่ประชุมแห่งชาติประกอบด้วยตัวแทน (Commissioner) จากมลรัฐต่างๆ ดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย เปอร์โตริโก และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา^๒ โดยแต่ละมลรัฐจะกำหนดวิธีการแต่งตั้งและจำนวนของ Commissioner เองและส่วนใหญ่จะกำหนดอำนาจหน้าที่ของ Commissioner ไว้ในพระราชบัญญัติ (statute)



^๑Section ๙.๑. of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^๒อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๒.



ความสัมพันธ์กับฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ

Commissioner ของ NCCUSL อาจมีความเชื่อมโยงกับฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ มากน้อยแค่ไหนขึ้นอยู่กับผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง วิธีการแต่งตั้งและจำนวน Commissioner ของแต่ละมลรัฐที่มลรัฐจะเป็นผู้กำหนดเอง^๕ โดยส่วนใหญ่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ (statute) รวมถึงการกำหนดวาระการทำงานและอำนาจหน้าที่ของ Commissioner ที่เป็นตัวแทนของมลรัฐ ตนด้วย บางมลรัฐก็ให้เฉพาะฝ่ายบริหารหรือผู้ว่าการรัฐเท่านั้นที่มีอำนาจในการแต่งตั้ง แต่บาง รัฐก็ให้อำนาจทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการแต่งตั้ง

ตัวอย่างเช่น มลรัฐโอคลาโฮมา (Oklahoma) ส่ง Commissioner รวมทั้งสิ้น ๗ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๓ คน และมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา ๒ คน และการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน^๖ มลรัฐอิลลินอยส์ (Illinois) ส่ง Commissioner รวมทั้งสิ้น ๘ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๕ คน และอีก ๔ คนจากการแต่งตั้ง ของประธานสภาผู้แทนราษฎรและหัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และหัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในวุฒิสภาอย่างละ ๑ คน^๗

นอกจากความสัมพันธ์ในแง่ของผู้มีอำนาจในการแต่งตั้ง Commissioner ซึ่งเป็น สมาชิกของที่ประชุมของ NCCUSL แล้ว NCCUSL ยังมีความสัมพันธ์กับฝ่ายนิติบัญญัติ ในแง่ของผลงานของ NCCUSL คือ Uniform Act หรือ Model Act จะยังไม่ได้เป็น กฎหมายในทันที แต่จะเป็นกฎหมายได้เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐรับนำไปประกาศใช้ เป็นกฎหมายในมลรัฐของตน

ความสัมพันธ์กับเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน

ในกระบวนการดำเนินงานของ NCCUSL อาจมีการประสานงานอย่างเป็นทางการ กับองค์กรอื่นด้วยหากมีความจำเป็นและเพื่อให้เกิดประโยชน์ เช่น เนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน สถาบันกฎหมายอเมริกัน สภาของรัฐบาลแห่งมลรัฐ และ ที่ประชุมแห่งชาติของสภานิติบัญญัติ แห่งมลรัฐ

องค์กรที่สำคัญองค์กรหนึ่งคือ เนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน ซึ่งจะเข้ามามีส่วนร่วมระหว่าง การร่างกฎหมาย Uniform Act หรือ Model Act โดยการส่งตัวแทนเข้ามาเป็นที่ปรึกษา ในคณะกรรมการร่าง (Drafting Committee) เป็น Advisory Member ตามความตกลงของ NCCUSL และเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน President ของ NCCUSL ต้องทำรายงานประจำปี

^๕Section ๒.๒ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^๖<http://www.okbar.org>

^๗Report of the Illinois Delegation to The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws.



เกี่ยวกับงานพร้อมทั้งข้อเสนอแนะของ Conference ในปีก่อนให้แก่ House of Delegate ของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน^{๙๗} และในตอนท้ายเมื่อที่ประชุมแห่งชาติรับรองให้มีการประกาศ Uniform Act หรือ Model Act แล้ว จะต้องเสนอ Uniform Act หรือ Model Act ให้แก่ House of Delegate ของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันอนุมัติขั้นสุดท้าย อย่างไรก็ตาม การอนุมัติขั้นสุดท้ายของเนติบัณฑิตยสภาของอเมริกันนั้นไม่ใช่เป็นการรับรองหรือมีผลต่อการประกาศ Uniform Act หรือ Model Act นั้น เป็นเพียงการประเมินความเหมาะสมหรือแสดงความคิดเห็นต่อ Uniform Act หรือ Model Act เพื่อประกอบการตัดสินใจของมลรัฐต่าง ๆ ว่าควรรับเอาหลักกฎหมายที่บรรจุอยู่ในกฎหมายนั้นไปใช้หรือไม่ เห็นได้จากข้อตกลงระหว่าง NCCUSL และเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันที่กล่าวไว้อย่างชัดเจนว่าที่ประชุมแห่งชาติอาจประกาศกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมประจำปีของที่ประชุมแห่งชาติได้ถึงแม้ว่ากฎหมายนั้นจะไม่ได้รับการพิจารณาจาก House of Delegate ของ ABA ก็ตาม^{๙๘} นอกจากนี้ใน Constitution ของ NCCUSL ก็กล่าวไว้ว่าการยื่นสำเนา Uniform Act ดังกล่าวเป็นการยื่นเพื่อเป็นบันทึกของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน^{๙๙} นอกจากนี้ NCCUSL ยังได้รับเงินสนับสนุนส่วนหนึ่งจากเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันด้วย

แม้ว่าสมาชิกของที่ประชุมแห่งชาติจะเป็นตัวแทนทั้งจากฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่าง ๆ ก็ตามแต่สมาชิกของที่ประชุมก็มาจากมลรัฐที่หลากหลายและไม่ได้ถูกควบคุมบังคับบัญชาจากรัฐบาลกลางหรือเนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน NCCUSL จึงเป็นอิสระในแง่ของการถูกควบคุมบังคับบัญชา

๒. วัตถุประสงค์ขององค์กร

วัตถุประสงค์ของ NCCUSL ตามที่ได้ระบุไว้ใน Constitution คือการสนับสนุนการทำให้กฎหมายที่ต้องการทำให้เหมือนกันและสามารถที่จะทำให้เหมือนกันได้ระหว่างมลรัฐต่าง ๆ มีความเหมือนกัน^{๑๐๐} แต่เนื่องจากกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมแห่งชาติยังมีได้มีสภาพเป็นกฎหมายในทันที เป็นเพียงกฎหมายที่เสนอขึ้นให้สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐรับนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมายของแต่ละมลรัฐ สภานิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐสามารถรับกฎหมายนั้นไปใช้โดยปรับให้เข้ากับความสะดวกของแต่ละมลรัฐซึ่งอาจนำไปประกาศใช้ทั้งหมดโดยไม่มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือรับไปเพียงบางส่วน หรือนำไปแก้ไข

^{๙๗}Section ๗.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๙๘}Report on the process of NCCUSL and ABA Drafting Projects such as the Uniform Power of Attorney Act, April ๒๘, ๒๐๐๕.

^{๙๙}Section ๗.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๑๐๐}Section ๑.๒ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.



ก่อนที่จะมีการประกาศใช้ก็ได้ ทำให้กฎหมายส่วนใหญ่ที่นำไปประกาศใช้จริงไม่ได้เป็นฉบับเดียวกับฉบับที่ที่ประชุมแห่งชาติอนุมัติ ดังนั้นที่ประชุมแห่งชาติจึงมีบทบาทอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมายโดยเป็นที่รวมของนักกฎหมายผู้มีความรู้ความสามารถจากทั่วสหรัฐอเมริกา และกลายเป็นวัตถุประสงค์ที่สำคัญขององค์กร NCCUSL

โดยธรรมชาติขององค์กรแล้ว NCCUSL ไม่ใช่องค์กรนิติบัญญัติของรัฐ ผลงานของ NCCUSL เป็นเพียงข้อเสนอแนะแก่ฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐต่างๆ เท่านั้น จึงเป็นไปได้ยากที่ NCCUSL จะดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมายที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับ NCCUSL จึงตระหนักว่างานที่มีความสำคัญลำดับแรกๆ และ NCCUSL ได้มุ่งให้ความสนใจ คือ กฎหมายเอกชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือกฎหมายพาณิชย์ (commercial law) กฎหมายครอบครัวหรือกฎหมายที่เกี่ยวกับความสัมพันธ์ของคนในครอบครัว (family or domestic relations law) กฎหมายเกี่ยวกับการแสดงหลักฐานและการพิสูจน์พินัยกรรมและทรัสต์ กฎหมายเกี่ยวกับทรัพย์สิน กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรทางธุรกิจ กฎหมายเกี่ยวกับการประกันและสินเชื่อ (Implementation of full faith and credit) กฎหมายสุขภาพ และการขัดกันแห่งกฎหมาย กฎหมายการบังคับตามคำพิพากษาระหว่างรัฐ (Interstate enforcement of judgments) กฎหมายเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือก (Alternate dispute resolution) เป็นต้น

๓. โครงสร้างและบุคลากรขององค์กร

สมาชิกของที่ประชุมแห่งชาติประกอบด้วย Commissioners, Associate Members, Life Members และ Advisory Members^{๑๑} ซึ่งสมาชิกที่ประชุมต้องเป็นนักกฎหมายที่มีคุณสมบัติด้านกฎหมายในทางปฏิบัติ กล่าวคือ เป็นทนายความในทางปฏิบัติ (practicing lawyer) ผู้พิพากษา สมาชิกสถานนิติบัญญัติ คณะทำงานเกี่ยวกับการออกกฎหมาย (legislative staff) และผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย (law professors) ซึ่งได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐบาลของมลรัฐ ดิสตริกต์ออฟโคลัมเบีย เพอร์โตริโก และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกา Commissioner และสมาชิกอื่นของที่ประชุมจะทำงานให้แก่ที่ประชุมแห่งชาติโดยไม่ได้รับค่าตอบแทนหรือค่าธรรมเนียมนิดๆ^{๑๒}

^{๑๑}Section ๒.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๑๒}Section ๒.๕ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.



Commissioner

Commissioner คือ ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ที่มิอำนาจของมลรัฐต่างๆ อาจเป็นฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติก็ได้^{๑๓} แต่ละเขตการปกครองจะกำหนดผู้ที่มีอำนาจในการแต่งตั้งวิธีการแต่งตั้งจำนวนและอำนาจหน้าที่ของ Commissioner เอง ส่วนใหญ่มักจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ (statute)^{๑๔} จำนวนของตัวแทนของแต่ละมลรัฐมีความแตกต่างกัน เช่น มลรัฐแคลิฟอร์เนีย มี Commissioner ๑๓ คน ในมลรัฐนิวแฮมป์เชียร์มี Commissioner ๓ คน มลรัฐโอคลาโฮมา (Oklahoma) ส่ง Commissioner รวมทั้งสิ้น ๗ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๓ คน และมาจากการแต่งตั้งของวุฒิสภา ๒ คน และการแต่งตั้งของสภาผู้แทนราษฎร ๒ คน มลรัฐอิลลินอยส์ ส่ง Commissioner รวมทั้งสิ้น ๙ คน มาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าการรัฐจำนวน ๕ คน และอีก ๔ คนจากการแต่งตั้งของประธานสภาผู้แทนราษฎร และหัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภาและหัวหน้าฝ่ายที่มีเสียงข้างน้อยในวุฒิสภาย่างละ ๑ คนบางมลรัฐกำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของ Commissioner ไว้ บางมลรัฐแต่งตั้ง Commissioner โดยไม่ได้กำหนดไว้แต่วาระการดำรงตำแหน่งจะไม่เกิน ๓ ปี^{๑๕}

Associate Member

Associate Member คือประธานเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหาร (The principle administrative officer) ของสำนักงานอ้างอิงเกี่ยวกับนิติบัญญัติ (State Legislative Reference Bureau) หรือหน่วยงานในลักษณะเดียวกัน คือ ทำหน้าที่ตามกฎหมายในการร่างกฎหมายตามข้อเรียกร้องของฝ่ายนิติบัญญัติหรือ Executive Officer ของมลรัฐ^{๑๖} (หรือหัวหน้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายกฎหมาย ถ้าเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารไม่ได้เป็นนักกฎหมาย) หน้าที่ดังกล่าวเป็นหน้าที่โดยตำแหน่ง และไม่จำเป็นต้องได้รับการแต่งตั้ง^{๑๗}

คุณสมบัติเบื้องต้นของ Commissioner และ Associate Member คือต้องเป็นสมาชิกเนติบัณฑิตยสภาของมลรัฐ^{๑๘}

เจ้าหน้าที่ (officer) ของที่ประชุมแห่งชาติ ได้แก่ ประธาน รองประธาน เทร่ญญิก และเลขานุการ โดยทุกตำแหน่งต้องเป็น Commissioner หรือ Life Member แต่ Life Member ที่ไม่ได้เป็น Commissioner จะขาดคุณสมบัติในการได้รับเลือกเป็นประธาน^{๑๙}

^{๑๓}อ้างแล้ว.
^{๑๔}อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๔.
^{๑๕}Section ๒.๒ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.
^{๑๖}Section ๒.๓ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.
^{๑๗}Report on the process of NCCUSL and ABA Drafting Projects such as the Uniform Power of Attorney Act, April ๒๘, ๒๐๐๕.
^{๑๘}Section ๒.๕ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.
^{๑๙}Section ๔.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.



Executive Committee เป็นฝ่ายเลขานุการ (Secretariat) ของที่ประชุมแห่งชาติ มีทั้งหมด ๑๑ คน ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ ๔ คนข้างต้น, ประธานที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่ง (Immediate Past-President), หัวหน้าของ Legislative Committee, หัวหน้าของ Committee on Scope and Program และ Commissioner หรือ Life member ที่ได้รับการแต่งตั้งอีก ๔ คน ประธานเป็นผู้เลือกสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นหัวหน้า Executive Committee (Chairperson of Executive Committee)^{๒๐} Executive Committee มีหน้าที่ในการปกครอง มอบหมายงานให้แก่ลูกจ้างของ NCCUSL มีอำนาจในการแต่งตั้ง Executive Director, Chief Administrative Officer, Legislative Director, Legal Council และมีอำนาจกำหนดค่าตอบแทนของบุคคลดังกล่าว^{๒๑} ทำให้นโยบายของที่ประชุมรับรองในการประชุมเป็นผลสำเร็จ และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่ Constitution and Bylaws of NCCUSL กำหนดไว้^{๒๒}

ลูกจ้างของ NCCUSL จะประจำอยู่ที่สำนักงานแห่งใหญ่ที่ชิคาโกเพื่อทำงานให้แก่สำนักงานแห่งชาติของ NCCUSL ซึ่งสำนักงานมีหน้าที่ดูแลเตรียมจัดการประชุม การโฆษณาประชาสัมพันธ์ การติดต่อประสานงานเกี่ยวกับกฎหมาย และการบริหารงานทั่วไปให้แก่ NCCUSL ในปี ค.ศ. ๒๐๐๕ มีลูกจ้างทำงานเต็มเวลาประจำอยู่ที่ชิคาโกจำนวน ๙ คน^{๒๓}

สมาชิกของ Executive Committee ปัจจุบันได้แก่

๑. Martha Lee Walters จากมลรัฐ Oregon ประธาน
๒. Harriet Lansing จากมลรัฐ Minnesota รองประธาน
๓. Charles A. Trost จากมลรัฐ Tennessee เทรินนิก
๔. H. Lane Kneeder จากมลรัฐ Virginia เลขานุการ
๕. Robert A. Stein จากมลรัฐ Minnesota หัวหน้า Executive Committee
๖. Howard J. Swibel จากมลรัฐ Illinois ประธานที่เพิ่งพ้นจากตำแหน่ง
๗. Michael Houghton จากมลรัฐ Delaware หัวหน้า Scope and Program Committee
๘. Robert J. Tennessen จากมลรัฐ Minnesota หัวหน้า Legislative Committee
๙. Richard T. Cassidy จากมลรัฐ Vermont
๑๐. Lani Lui Ewart จากมลรัฐ Hawaii
๑๑. Michael B. Getty จากมลรัฐ Illinois



Ms Martha Lee Walters

^{๒๐}Section ๔.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๒๑}Section ๒๕.๑ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๒๒}Section ๔.๓ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.

^{๒๓}Report on the process of NCCUSL and ABA Drafting Projects such as the Uniform Power of Attorney Act,



NCCUSL ยังประกอบด้วยคณะทำงานอื่นอีก ตัวอย่างเช่น Standing Committee มีหน้าที่ทำกิจกรรมที่แน่นอน เช่น Committee on Scope and Program มีหน้าที่พิจารณาเรื่องใหม่ทั้งหมดว่ามีความเป็นไปได้ที่จะทำ Uniform Act หรือไม่ Legislative Committee มีหน้าที่ดูแลความสัมพันธ์ของ NCCUSL กับฝ่ายนิติบัญญัติของมลรัฐ เป็นต้น

๔. งบประมาณ

เงินที่ใช้จ่ายภายในองค์กรกว่าร้อยละ ๗๐ มาจากการจัดสรรปันส่วนของมลรัฐ รวมทั้งดิสทริคต์ออฟโคลัมเบีย เพอร์โตริโก และหมู่เกาะเวอร์จินของสหรัฐอเมริกาโดยประเมินจากประชากรของแต่ละเขตการปกครอง NCCUSL ยังมีรายได้จากการเก็บเงินเพิ่มเติมจากผู้ผู้นำ Uniform Act ไปโฆษณาตีพิมพ์ด้วย มาจากการบริจาคประจำปีของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันจำนวน ๒๐,๐๐๐ ดอลลาร์สหรัฐ สถาบันกฎหมายอเมริกัน (The American Law Institute) มูลนิธิ (Uniform Law Foundation) ซึ่งตั้งขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๙๐ และเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง แต่ NCCUSL จะไม่ทำและไม่รับเงินจากสถานประกอบการเอกชน กลุ่มการค้าหรือกลุ่มผลประโยชน์ เพื่อใช้ในการร่าง Uniform Act หรือ Model Act อย่างไรก็ตามไม่ว่า NCCUSL จะรับเงินมาจากแหล่งใดก็ตามก็เป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่างานของ NCCUSL มีความเป็นอิสระ โครงการ The Uniform Commercial Code (UCC) เป็นโครงการร่วมกันระหว่าง NCCUSL และสถาบันกฎหมายอเมริกัน (American Law Institute) ค่าใช้จ่ายในการร่าง UCC ของ NCCUSL ได้รับเงินจำนวนมากจากความช่วยเหลือของมูลนิธิฟอล์ก (Falk Foundation) ซึ่งกองทุนของมูลนิธิฟอล์กได้เงินจากการอนุญาตให้ตีพิมพ์เผยแพร่ UCC

๕. อำนาจหน้าที่

เพื่อนำมาซึ่งแนวความคิดทางกฎหมายที่ดี มีความทันสมัย และจัดท่างกฎหมายที่ดีซึ่งนำมาซึ่งความชัดเจนและความมีเสถียรภาพของกฎหมายในมลรัฐ NCCUSL จึงเป็นองค์กรที่สามารถริเริ่มแนวความคิด เสนอแนวทางการแก้ไขกฎหมาย เสนอมาตรการการดำเนินการตามกฎหมาย ให้ความเห็นกฎหมายที่มีผลบังคับใช้อยู่ พิจารณาว่ากฎหมายหนึ่งมีความต้องการทำให้เหมือนกันในมลรัฐต่าง ๆ และสามารถทำให้เหมือนกันได้หรือไม่ และทำการศึกษา ค้นคว้าวิจัย อภิปราย จัดทำร่างและเสนอบทบัญญัติในขอบเขตของกฎหมายที่ได้รับการพิจารณาว่าต้องการให้มีความเหมือนกันในแต่ละมลรัฐ ตลอดจนผลักดันให้กฎหมายที่เป็นผลงานขององค์กรมีการนำไปบังคับใช้

NCCUSL สามารถพิจารณากฎหมายได้ทุกฉบับ แต่โดยธรรมชาติขององค์กรเอง ที่ไม่ได้มีอำนาจที่จะจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้ ผลงานของ NCCUSL จึงเน้นไปทางด้านกฎหมายเอกชนและหลีกเลี่ยงกฎหมายที่มีอำนาจในการควบคุมบังคับ และ NCCUSL



สามารถริเริ่มแนวความคิดขึ้นมาเองหรือรับข้อเสนอแนะจากภายนอกแล้วมาพิจารณาศึกษา และดำเนินการร่าง Uniform Law หรือ Model Law ต่อไปก็ได้

Uniform Act หรือ Model Act ซึ่งเป็นผลงานของ NCCUSL แม้จะได้รับการรับรอง จากที่ประชุมแห่งชาติด้วยการลงคะแนนเสียงของรัฐโดยตัวแทนที่ได้รับมอบอำนาจจากรัฐก็ตาม แต่กฎหมายดังกล่าวก็ไม่ได้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายโดยทันทีที่ได้รับการรับรอง เป็นเพียง แนวทางในการบัญญัติกฎหมายเท่านั้น ซึ่ง Uniform Act หรือ Model Act จะมีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายได้ก็ต่อเมื่อฝ่ายนิติบัญญัติของแต่ละมลรัฐรับนำเอา Uniform Act หรือ Model Act ไปประกาศใช้เป็นกฎหมายภายในมลรัฐของตน โดยอาจรับไปใช้ทั้งหมดหรือเพียงบางส่วน โดยแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการ เงื่อนไข และบริบทของแต่ละมลรัฐก็ได้

๖. การดำเนินงาน

ขั้นตอนในการดำเนินงานเพื่อให้เกิด Uniform Act หรือ Model Act ขึ้นมานั้น ต้องใช้เวลานานหลายปี โดยเริ่มจาก Scope and Program Committee ได้รับ ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่ควรทำให้เหมือนกัน ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวอาจมาจาก Commissioner ของที่ประชุมแห่งชาติ เนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน กลุ่มการค้า สภา บุคคลธรรมดา หรือ มาจากแหล่งใดก็ได้ เมื่อ Scope and Program Committee ได้รับข้อเสนอแนะแล้ว จะพิจารณาทบทวนตรวจสอบว่าเรื่องนั้นมีความต้องการที่จะทำให้เหมือนกันและสามารถ จะทำให้เหมือนกันได้หรือไม่ โดย Scope and Program Committee อาจตั้ง Study Committee เพื่อทำการศึกษาค้นคว้าวิจัยและทบทวนพระราชบัญญัติ คดี สภาพแวดล้อม และบริบทที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่เสนอขึ้น ผลการศึกษาของ Study Committee จะถูกส่งกลับ ไปให้ Scope and Program Committee อีกครั้ง เพื่อให้ Scope and Program Committee ทำคำแนะนำแก่ Executive Committee ว่าโครงการดังกล่าวมีความต้องการ และสามารถที่จะทำให้เหมือนกันและควรจะทำต่อไปหรือไม่

ถ้า Executive Committee เห็นชอบกับคำแนะนำดังกล่าวว่ามีความต้องการและ สามารถจะทำให้เหมือนกันได้ ประธานของ NCCUSL จะแต่งตั้งคณะกรรมการร่าง (Drafting Committee) ขึ้น ประกอบด้วย Commissioner อย่างน้อย ๗ คน โดยคัดเลือกจาก Commissioner ที่มีความสนใจและมีความเชี่ยวชาญในเรื่องนั้น บางท่านเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับ กฎหมายเรื่องนั้นเป็นอย่างมาก และบางท่านเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญหลายด้านและมีประสบการณ์ มากในเรื่องนั้น ใน Drafting Committee มักจะมีฝ่ายหรือกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียซึ่งเป็นผู้ ที่จะได้รับผลกระทบจากกฎหมายที่กำลังร่างอย่างน้อย ๑ กลุ่ม เพื่อเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ Drafting Committee เกี่ยวกับความเป็นไปได้ที่จะปฏิบัติตามกฎหมายนั้น ความสามารถในการ



ยอมรับตามเงื่อนไขในกฎหมายนั้น นอกจากนี้ยังมีการคัดเลือก Reporter ซึ่งมักจะเป็นนักวิชาการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญกับเรื่องนั้น มีหน้าที่อธิบายปัญหาของกฎหมายปัจจุบัน นำเสนอทางเลือกให้ Drafting Committee พิจารณา และบันทึกคำวินิจฉัยของ Drafting Committee นอกจากนี้เนติบัณฑิตยสภาอเมริกันจะแต่งตั้งที่ปรึกษาทางการแก่ Drafting Committee อย่างน้อย ๑ คน โดยความตกลงระหว่าง NCCUSL และเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันมักเลือกจากแผนกของเนติบัณฑิตยสภาที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวโดยตรง โดยทั่วไปแล้วที่ปรึกษาทางการจากเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันนี้เป็นตัวแทนเพื่อดูแลผลประโยชน์ของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันและเป็นผู้รายงานความเคลื่อนไหวให้แก่เนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน ที่ปรึกษาของเนติบัณฑิตยสภานี้จะนั่งกับ Drafting Committee และมีส่วนร่วมในการอภิปรายด้วย คณะกรรมการร่างจะมีการประชุมเป็นเวลา ๓ วัน ตั้งแต่เช้าวันศุกร์และสิ้นสุดในวันอาทิตย์ตอนเที่ยงตลอดทั้งปี

ร่างกฎหมายที่ทำขึ้นต้องได้รับการพิจารณาจาก committee อื่นๆ ก่อนจึงจะเสนอต่อที่ประชุม Conference ทั้งหมดให้อภิปรายกันเบื้องต้นในการประชุมประจำปี โดย Commissioners ที่ทำหน้าที่เป็น Committee of the Whole จะพิจารณารายมาตราในการประชุมประจำปี ไม่น้อยกว่า ๒ ครั้ง

เมื่อ Committee of the whole อนุมัติกฎหมายแล้ว ขั้นตอนสุดท้ายคือการลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบให้ประกาศกฎหมายนั้นโดยให้มลรัฐลงคะแนนเสียงในที่ประชุมประจำปี (ซึ่งจะจัดขึ้นปีละครั้งในช่วงปลายเดือนกรกฎาคมหรือต้นเดือนสิงหาคม) ผ่าน commissioner ซึ่งเป็นผู้ได้รับมอบอำนาจจากมลรัฐของตน ให้ ๑ รัฐมี ๑ เสียง มติเห็นชอบกฎหมายให้มีการประกาศเป็น Uniform Act หรือ Model Act ได้นั้นจะต้องได้รับการรับรองด้วยเสียงข้างมากของรัฐที่เข้าร่วมประชุมและไม่น้อยกว่า ๒๐ มลรัฐ^{๒๔} เมื่อได้รับการรับรองแล้วจะส่งให้ Committee on Style ทบทวนรูปแบบเป็นครั้งสุดท้ายแล้วจึงเผยแพร่ให้แก่มลรัฐต่างๆ รับนำไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย หลังจากนั้น Commissioner ซึ่งเป็นตัวแทนของมลรัฐก็จะผลักดันให้ Uniform Act หรือ Model Act มีการประกาศใช้อย่างเป็นทางการในมลรัฐของตน

หลังจากนั้นจะมีการส่งสำเนาของ Uniform Act ให้แก่แผนกที่เกี่ยวข้องของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันเพื่อทำคำแนะนำส่งต่อให้ House of Delegate ของเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันเพื่อให้เนติบัณฑิตยสภาอเมริกันอนุมัติขั้นสุดท้าย แต่การอนุมัตินี้ไม่ใช่การรับรองที่จะมีผลต่อความเป็น Uniform Act เป็นเพียงความเห็นต่อ Uniform Act เท่านั้น

^{๒๔}Section ๔.๓ of Constitution and Bylaws of NCCUSL.



หากเนติบัณฑิตยสภาอเมริกันเห็นชอบก็อาจกล่าวได้ว่าในภาพรวมแล้วกฎหมายนั้นมีความสมเหตุสมผลที่นำไปประกาศใช้เป็นกฎหมาย แต่หากมีการแก้ไขในส่วนที่สำคัญ NCCUSL ก็ควรจัดทำกระบวนการเพื่อพิจารณากลับกรองกฎหมายนั้นต่อไป

หลังจากที่มีการประกาศ Uniform Act แล้ว NCCUSL ยังคงรักษา Standby Committee เอาไว้ซึ่งจะมีอำนาจรับคำแนะนำและการพิจารณาการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น NCCUSL มักจะทบทวนกฎหมาย Uniform Act ที่มีการประกาศไปแล้วเป็นระยะและอาจมีการพัฒนาปรับปรุงเล็กน้อย เมื่อมีแก้ไขปรับปรุง NCCUSL อย่างเป็นทางการจะมีการเผยแพร่การแก้ไขนั้น

ในกระบวนการจัดทำ Uniform Law ของ NCCUSL นั้น ภาคประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการได้ ตั้งแต่การเสนอข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกฎหมายที่ควรทำให้เป็น Uniform Law ทุกการประชุมของที่ประชุมแห่งชาติจะต้องเปิดเผยต่อสาธารณะ^{๕๕} กระบวนการร่างกฎหมายที่ทำโดยเปิดเผย รับฟังความคิดเห็นที่เป็นประโยชน์ของผู้เชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่ปรึกษากฎหมาย และผู้สังเกตการณ์ที่แสดงความคิดเห็นในมุมมองขององค์กรทางกฎหมายอื่นหรือบุคคลที่สนใจอื่นที่อาจจะถูกบังคับโดยกฎหมายที่จะเสนอขึ้น และ ให้บุคคลที่สนใจให้คำแนะนำระหว่างกรอกรายของ Drafting Committee ได้เอกสารร่างกฎหมายและกฎหมายเผยแพร่โดยไม่คิดมูลค่าบนเว็บไซต์และตามคำเรียกร้อง

๗. ผลการดำเนินงาน

ULC มีผลงานเป็นที่รู้จักในด้านกฎหมายเอกชน (private civil law) ผลงานที่สำคัญยิ่งของที่ประชุมแห่งชาติคือเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๔๐ ที่ประชุมแห่งชาติตัดสินใจเข้าแก้ปัญหาที่สำคัญมากในทางการค้าด้วยวิธีการทางกฎหมาย การตัดสินใจนั้นถูกบรรจุไว้ในมติโครงการทำ Uniform Commercial Code โดยร่วมมือกับสถาบันกฎหมายอเมริกัน การทำประมวลกฎหมายนี้ใช้เวลา ๑๐ ปี และใช้เวลาอีก ๑๔ ปีที่จะทำให้กฎหมายนี้มีการประกาศใช้ ผลงานชิ้นนี้ยังคงเป็นผลงานที่จัดเป็นสัญลักษณ์ของที่ประชุมแห่งชาติ

ผลงานของ NCCUSL คือ Uniform Act ไม่น้อยกว่า ๒๕๐ ฉบับ และมี Uniform Act ที่มีผลรัฐอย่างน้อย ๑ มลรัฐรับนำไปใช้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐ ฉบับ Uniform Act ที่มีการรับนำไปใช้อย่างกว้างขวาง คือ ประมวลกฎหมายพาณิชย์ (Uniform Commercial Code), Uniform Anatomical Gift Act, Uniform Fraudulent Transfer Act, Uniform Interstate Family Support Act, Uniform Enforcement of Foreign Judgments Act, Uniform Transfers to Minors Act





และจากสถิติพบว่ามลรัฐเนวาดามีการประกาศใช้กฎหมาย Uniform Law มากกว่ารัฐอื่น^{๒๖} ผลงานขององค์กร NCCUSL ที่ผ่านมาก่อให้เกิดประโยชน์อย่างมากและได้รับการยอมรับว่ามีประสิทธิภาพในวงกว้าง ซึ่งส่งผลให้ระบบสหพันธรัฐ (federal system) เข้มแข็งขึ้น โดยการจัดทำกฎหมายและกระบวนการที่สอดคล้องกันจากรัฐสู่รัฐซึ่งสะท้อนประสบการณ์อันหลากหลายของมลรัฐต่างๆ เสริมสร้างความสัมพันธ์อันดีระหว่างมลรัฐ แก้ปัญหาการขัดกันของกฎหมาย ลดภาระของบุคคลและผู้ประกอบธุรกิจในการปฏิบัติตามกฎหมายที่มีความแตกต่างกันในแต่ละมลรัฐ เกิดความสะดวกในการทำธุรกรรมทางการค้าระหว่างมลรัฐ ให้ความสะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจและจัดหาหลักกฎหมายสำหรับต่างชาติในการติดต่อกับประชากรและธุรกิจของสหรัฐอเมริกาจัดทำกรให้สิทธิและการเยียวยาความเสียหายระหว่างรัฐ และผู้ที่อยู่อาศัยในรัฐ และช่วยแก้ปัญหาความต้องการกฎหมายที่มีความเร่งด่วน ทำให้กฎหมายมีความทันสมัย จัดหมวดหมู่กรอบความคิดในทางกฎหมาย เป็นต้น

แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของ NCCUSL ก็ประสบปัญหาเช่นกัน เมื่อการร่างกฎหมาย Uniform Act หรือ Model Act สำเร็จแล้ว Commissioner ต้องสนับสนุนให้มีการรับเอา Uniform Act หรือ Model Act ไปใช้ในมลรัฐของตน ซึ่งเป็นธรรมดาที่จะต้องมีการต่อต้านสิ่งใหม่ๆ งานในส่วนนี้จึงเป็นงานที่ยากที่สุดของ Commissioner แต่ผลที่ทำให้กฎหมายของมลรัฐที่มีความทันสมัยสามารถนำมาใช้ได้นี้เองที่ช่วยรักษาระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (federal system) คงอยู่ต่อไป

๘. บทสรุป

จากการศึกษาขององค์กร NCCUSL ของสหรัฐอเมริกาจะพบว่าความสำเร็จขององค์กรดังกล่าวทั้งสามารถดำรงอยู่มาได้เป็นเวลานานกว่าศตวรรษ เกิดจากปัจจัยหลายประการ เช่น

๑. ความเป็นกลางขององค์กรที่ไม่เข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง เป็นองค์กรที่มีความเป็นอิสระ

● มีความเป็นอิสระในการถูกบังคับบัญชา

แม้ว่า Commissioner ซึ่งเป็นสมาชิกของที่ประชุมแห่งชาติจะเป็นตัวแทนของมลรัฐก็ตาม แต่ Commissioner นั้นก็อาจได้รับคัดเลือกมาจากหลายฝ่ายด้วยกัน ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ และเมื่อมารวมกันที่ประชุมแห่งชาติหรือ Committee ก็มีตัวแทนจากหลายมลรัฐ จึงมีการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกันโดยไม่อยู่ภายใต้บังคับบัญชาของใครตลอดจนการทำงานร่วมกับองค์กรอื่นก็เป็นไปในลักษณะการร่วมมือหรือประสานงานกันโดยที่ประชุมแห่งชาติไม่ต้องฟังคำสั่งจากหน่วยงานใด เช่น สภาเนติบัณฑิตยสภา เป็นต้น

^{๒๖} www.lawsource.com



● **มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน**

ตำแหน่งต่าง ๆ ในที่ประชุมแห่งชาติมาจากการคัดเลือกของที่ประชุมแห่งชาติหรือประธานของที่ประชุมแห่งชาติเป็นผู้แต่งตั้ง และฝ่ายเลขานุการของที่ประชุมแห่งชาติคือ Executive Committee ก็มีอำนาจในการบริหารงานด้วยตัวเอง มีอำนาจในการควบคุมและกำหนดค่าตอบแทนลูกจ้างได้ด้วยตนเอง

● **มีความเป็นอิสระในแง่งบประมาณ**

แม้ว่า NCCUSL จะรับเงินสนับสนุนจากส่วนกลาง เนติบัณฑิตยสภาอเมริกัน และการรับบริจาคอื่น แต่เนื่องจากงบประมาณส่วนใหญ่ของ NCCUSL เป็นการได้รับจัดสรรจากมลรัฐ และเงินดังกล่าวมีลักษณะเป็นการบังคับบริจาคโดยมีฐานจากประชากรของแต่ละเขต การปกครองซึ่งมีจำนวนแน่นอน NCCUSL จึงมีความเป็นอิสระในแง่ของงบประมาณ

๒. **เป็นองค์กรที่มีผลผลิตสูงโดยใช้ต้นทุนต่ำ**

NCCUSL เป็นองค์กรที่มีผลผลิตสูงสุดจากงบประมาณที่ต่ำสุด (น้อยกว่า ๒ ล้านดอลลาร์สหรัฐในปี ค.ศ. ๒๐๐๕)^{๒๖๗} เนื่องจากต้นทุนที่สำคัญคือความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายซึ่งหากคำนวณเป็นเงินแล้วมีมูลค่าหลายล้านดอลลาร์ได้รับการบริจาคให้ ไม่มีมลรัฐใดที่คิดเงินจากความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่บริจาคให้การร่าง Uniform Act เลย

๓. **เป็นองค์กรที่เกิดจากความร่วมมือจากทุกฝ่ายและเป็นองค์กรทางวิชาการอย่างแท้จริง**

สมาชิก NCCUSL ต้องเป็นนักกฎหมายซึ่งมีคุณสมบัติด้านกฎหมายจากทุกมลรัฐ กล่าวคือเป็นที่รวมของนักวิชาการ ทนายความ ผู้พิพากษา สมาชิกของสภานิติบัญญัติ คณะทำงานเกี่ยวกับการออกกฎหมาย ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายซึ่งได้รับการยอมรับ นักวิชาการทางกฎหมายและนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงจำนวนมากที่เข้าร่วมในองค์กรนี้ เช่น ศาสตราจารย์ Wigmore ศาสตราจารย์ Williston ศาสตราจารย์ Pound ศาสตราจารย์ Bogart เป็นต้น ลักษณะขององค์กรที่มีความโดดเด่นนี้เป็นเครื่องยืนยันได้ว่าผลงานของ NCCUSL มีคุณภาพสูงที่สุดและมีอิทธิพลอย่างมากต่อกระบวนการทางกฎหมายของสหรัฐอเมริกาโดยที่ผู้เชี่ยวชาญเหล่านั้นจะไม่ได้รับค่าตอบแทนใดๆ จากการทำงานเลยสิ่งที่ Commissioner ได้รับตอบแทนจากการทำงานให้แก่ที่ประชุมแห่งชาติมีเพียงอย่างเดียวคือความภาคภูมิใจในการมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหากฎหมายที่สำคัญเท่านั้น และ NCCUSL เป็นเพียงองค์กรที่เสนอแนวความคิด แนวทางผลงานทางกฎหมาย เป็นการกระตุ้นให้สังคมตระหนักถึงปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน โดยไม่ได้มีอำนาจในการบังคับจึงไม่เป็นจุดสนใจในทางการเมือง แม้ว่า NCCUSL จะไม่มีอำนาจ

^{๒๖๗}Report on the Process of NCCUSL and ABA Drafting Projects such as the Uniform Power of Attorney Act, April ๒๘, ๒๐๐๕.



ในการบังคับแต่การที่ผลผลิตขององค์กรได้รับความนิยมนำไปประกาศใช้ ก็เนื่องมาจากความมีประสิทธิภาพของผลิตผลขององค์กรเอง

๔. ผลผลิตหรือบริการที่ NCCUSL จัดทำขึ้น มลรัฐต่างๆไม่สามารถจัดหาเองได้

ทรัพยากรที่สำคัญของ NCCUSL คือ ความรู้และประสบการณ์เกี่ยวกับกฎหมายความเชี่ยวชาญในการร่างกฎหมายจากทุกมลรัฐ ซึ่งนับเป็นต้นทุนที่มีค่าสูงมาก และเป็นการยากหากรัฐใดเพียงรัฐเดียวจะทำขึ้นเองโดยปราศจากความร่วมมือจากมลรัฐอื่น

๕. ผลผลิตของ NCCUSL มีประสิทธิภาพ และ NCCUSL มีความแน่วแน่ที่เพิ่มผลผลิตที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นเรื่อยๆ

ดังได้กล่าวแล้วว่าตั้งแต่ดำเนินการมา มีกฎหมายที่ได้รับการอนุมัติจากที่ประชุมแห่งชาติแล้วมากกว่า ๒๕๐ ฉบับ และมีกฎหมายที่มีมลรัฐอย่างน้อย ๑ มลรัฐ รับนำไปประกาศใช้ในมลรัฐของตนเองมากกว่า ๑๐๐ ฉบับ ซึ่งเป็นเครื่องยืนยันถึงความมีประสิทธิภาพขององค์กรดังกล่าวได้เป็นอย่างดี ในแต่ละปีตั้งแต่มีการดำเนินการมา NCCUSL มีความแน่วแน่ที่จะเพิ่มผลงานด้านกฎหมาย ด้วยเหตุผลนี้เอง NCCUSL จึงเป็นที่รู้จักและมีชื่อเสียงในฐานะองค์กรที่ประกอบด้วยนักกฎหมาย โดยมีผู้เชี่ยวชาญที่มีชื่อเสียงเข้าร่วมกับองค์กรดังกล่าว และทำให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถต้องการเข้าร่วมกับ NCCUSL เพื่อมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหากฎหมายของประเทศ เช่น วูดโรว์ วิลสันเข้าร่วมในปี ค.ศ. ๑๙๐๑ ก่อนที่เขาจะมีชื่อเสียงทางด้านการเมืองและดำรงตำแหน่งเป็นประธานาธิบดีแห่งสหรัฐอเมริกา และมีสมาชิกอีกหลายคนต่อมารายหลังได้ดำรงตำแหน่งเป็นผู้พิพากษาศาลสูงของสหรัฐอเมริกา

บทความข้างต้นอ้างอิงมาจากเว็บไซต์และท่านสามารถศึกษาเกี่ยวกับองค์กรปฏิรูปกฎหมายของสหรัฐอเมริกาเพิ่มเติมได้ที่

๑. <http://www.nccusl.org>
๒. <http://www.nccusl.org>
๓. <http://www.okbar.org>
๔. <http://www.ilga.gov>
๕. <http://www.law.cornell.edu/uniform/uniform>
๖. http://www.abanet.org/rppt/meetings_cle
๗. <http://www.lawsource.com> 



ร่างพระราชบัญญัติ ชะลอการฟ้อง พ.ศ.

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. เสนอโดยนายเจริญ จรรย์โกมล สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคพลังประชาชน กับคณะ เพื่อให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณา เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๑

สำหรับร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ. ฉบับนี้ได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๓ (สมัยวิสามัญ) เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๕๑ และอยู่ระหว่างรอการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติครั้งต่อไป ระหว่างวันที่ ๑ สิงหาคม - ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๑

ข. หลักการของร่างพระราชบัญญัติชะลอการฟ้อง พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการชะลอการฟ้อง

เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันมีคดีอาญาที่ลักษณะของการกระทำความผิดเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว หรือเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรง ทั้งผู้กระทำความผิดได้รู้สึกสำนึกถึงผลแห่งการกระทำนั้นแล้ว และได้มีการขอใช้เยียวยาเพื่อบรรเทาผลร้ายแห่งความผิดแก่ผู้เสียหายจนเป็นที่พอใจ และไม่ต้องการที่จะดำเนินคดีต่อไป ทำให้ไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำคดีขึ้นสู่ศาลอีก จึงสมควรให้มีมาตรการชะลอการฟ้องและนำวิธีการคุมประพฤติมาใช้ประกอบกัน อันจะเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้กระทำความผิดและผู้เสียหายได้มีการให้อภัยต่อกัน ทั้งผู้กระทำความผิดจะได้ไม่มีมลทินติดตัว อันเป็นการดำเนินการตามแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่จะสร้างความสงบสุขแก่สังคมส่วนรวมต่อไป จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

*ข้อมูล ณ วันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑.





ค. สำคัญโดยสรุป

๑. วันใช้บังคับ

พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

๒. บทนิยาม

"พนักงานคุมประพฤติ" หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการคุมความประพฤติตามกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุมประพฤติ

"ศาล" หมายความว่า ศาลชั้นต้นที่มีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี

๓. กฎหมายฉบับนี้ไม่ใช้บังคับกับความผิดในบางกรณี

พระราชบัญญัตินี้มิให้ใช้บังคับ ในกรณีดังต่อไปนี้

- (๑) ผู้ต้องหาอยู่ในระหว่างระยะเวลาการรอการลงโทษหรือรอการกำหนดโทษ ถูกจำคุก กักขัง กักกัน หรือควบคุมตัวเพื่อการฝึกอบรมตามกฎหมายอื่น
- (๒) ความผิดที่อยู่ในอำนาจของศาลเยาวชนและครอบครัว
- (๓) ความผิดที่รัฐเท่านั้นเป็นผู้เสียหาย
- (๔) ความผิดที่หน่วยงานของรัฐเป็นผู้เสียหาย
- (๕) ความผิดที่เปรียบเทียบ

๔. กำหนดให้พนักงานอัยการชะลอการฟ้อง

กรณีความผิดที่ได้กระทำความผิดที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือมีอัตราโทษจำคุกและมีโทษปรับ พนักงานอัยการอาจพิจารณาให้มีการชะลอการฟ้องได้เมื่อมีเหตุดังต่อไปนี้

๑. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการชะลอการฟ้อง กักขัง หรือได้รับโทษจำคุกหรือรอการลงโทษมาแล้ว

๒. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีการชะลอการฟ้องที่พนักงานอัยการ

๓. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการชะลอการฟ้อง เว้นแต่ผู้ต้องหาหรือจำเลยบางคน

๔. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการปรากฏตัวยินยอมให้มีการชะลอการฟ้อง

๕. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการ

๖. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการ

๗. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการ

๘. ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีอาการ



มาตรการชะลอการฟ้องให้พนักงานอัยการสั่งให้พนักงานคุมประพฤติดำเนินการสืบเสาะข้อเท็จจริงต่าง ๆ ของผู้ต้องหาเกี่ยวกับอายุ ประวัติ ความประพฤติ สถิติปัญญา การศึกษาอบรม สุขภาพ ภาวะแห่งจิตใจ นิสัย อาชีพ ฐานะ สภาพแวดล้อมของผู้ต้องหา พฤติการณ์แห่งคดี การบรรเทาผลร้ายแห่งคดี การรู้สึกนึกในความผิดและการชดใช้เยียวยาความเสียหาย ความรับผิดชอบต่อครอบครัว การยอมรับของชุมชน ความยินยอมของผู้เสียหาย ความจำเป็นตามหลักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา โดยต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำสั่ง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นอาจขยายระยะเวลาดังกล่าวออกไปได้อีกไม่เกิน ๑๕ วัน

เมื่อพนักงานอัยการพิจารณาแล้วกรณี que เห็นควรสั่งฟ้องให้ออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล แต่ในกรณีที่เห็นควรชะลอการฟ้อง ให้ยื่นคำร้องพร้อมกับสำนวนและความเห็นในการกำหนดเงื่อนไขและระยะเวลาเพื่อคุมความประพฤติต่อศาลเพื่อพิจารณาต่อไป

๖. การพิจารณาคดีของศาล

เมื่อศาลพิจารณาคำร้องขอชะลอการฟ้องแล้ว กรณีที่ศาลเห็นว่าควรชะลอการฟ้องให้ศาลมีคำสั่งอนุญาตเพื่อให้พนักงานอัยการมีคำสั่งชะลอการฟ้องต่อไป แต่ในกรณีที่ศาลเห็นว่าควรฟ้องคดีให้ศาลยกคำร้องพร้อมส่งสำนวนคืนให้พนักงานอัยการเพื่อออกคำสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

ในกรณีที่พนักงานอัยการออกคำสั่งชะลอการฟ้องแล้ว ถ้าผู้ต้องหาถูกขังอยู่โดยคำสั่งศาล ให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องขอให้ปล่อยตัวผู้ต้องหา ถ้าผู้ต้องหาได้รับการปล่อยชั่วคราวโดยมีสัญญาประกันก็ให้สัญญาประกันสิ้นสุดลง

๗. เงื่อนไขในการคุมประพฤติ

เงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติอาจกำหนดข้อเดียวหรือหลายข้อได้ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้ไปรายงานตัวต่อพนักงานคุมประพฤติเป็นครั้งคราว เพื่อให้พนักงานคุมประพฤติสอบถาม แนะนำ ช่วยเหลือ หรือตักเตือนตามที่เห็นสมควร

(๒) จัดให้ผู้ต้องหากระทำกิจกรรมบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ ตามที่พนักงานคุมประพฤติและผู้ต้องหาเห็นสมควร

(๓) ให้ฝึกหัดหรือทำงานอาชีพอันเป็นกิจจะลักษณะ

(๔) ให้ละเว้นการคบหาสมาคมหรือการประพฤติได้อันอาจนำไปสู่การกระทำผิดในทำนองเดียวกันอีก

(๕) ให้ไปรับการบำบัดรักษาความบกพร่องของร่างกายหรือจิตใจหรือความเจ็บป่วยอย่างอื่นหรือให้ไปรับการอบรมในหลักสูตรเกี่ยวกับการปรับปรุงพฤติกรรมหรือพัฒนาพฤติกรรมและนิสัย ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนด



(๖) ให้แสดงความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการกระทำของตนเองโดยการชดเชยค่าเสียหายหรือการกระทำอื่นใดตามความเหมาะสม

(๗) เงื่อนไขอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูหรือป้องกันมิให้ผู้ต้องหากระทำหรือมีโอกาสกระทำความผิดซ้ำอีก

๗.๑ หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

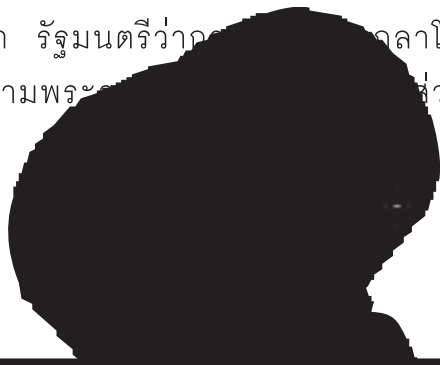
กรณีที่ผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติที่พนักงานอัยการกำหนดให้พนักงานอัยการเรียกผู้ต้องหามาชี้แจง หากพนักงานอัยการเห็นว่าผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติโดยไม่มีเหตุผลอันควรให้พนักงานอัยการสั่งฟ้องและฟ้องผู้ต้องหาต่อศาล

๗.๒ หากผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไข

เมื่อผู้ต้องหาได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติจนครบกำหนดระยะเวลาชะลอการฟ้องแล้วให้พนักงานคุมประพฤติแจ้งเรื่องดังกล่าวให้พนักงานอัยการทราบเพื่อสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหานั้น คำสั่งดังกล่าวให้ถือเป็นที่สุด

๘. ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้ประธานศาลฎีกา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตน ●●●● จ



ท่านผู้อ่านวารสาร "จลนิติ" ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้ :

- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร www.parliament.go.th
- สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา www.senate.go.th
- สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา www.krisdika.go.th
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี www.cabinet.thaigov.go.th



พระราชบัญญัติมาตรการของฝ่ายบริหาร ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๕๑

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๓ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๑
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๕๑
เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๑ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีทรัพยากรสำคัญและมีความเจริญก้าวหน้า การทุจริตและการประพฤติมิชอบในวงราชการในต่างจังหวัดหน้าที รัฐมนตรีและประธาธิบดีให้รัฐบาล ให้ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหน้าที่ราชการอย่างสุจริตและซื่อสัตย์สุจริต เพื่อให้ประเทศไทยมีความเจริญก้าวหน้าตามแนวทางปฏิรูปประเทศและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศไทยและเป็นที่มาของการกำหนดมาตรการที่สามารถดำเนินการได้โดยมีประสิทธิภาพพระราชบัญญัตินี้

โดยสรุป

บทนิยามที่สำคัญ

"ทุจริตในภาครัฐ" หมายความว่า ทุจริต

ในภาครัฐ

"ทุจริตต่อหน้าที่" หมายความว่า ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหน้าที่หรือปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่อาจทำให้ผู้อื่นเชื่อว่ามีตำแหน่งหรือหน้าที่ทั้งที่ตนมิได้มีตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อแสวง





โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น หรือกระทำการอันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรมตามประมวลกฎหมายอาญาหรือตามกฎหมายอื่น

"ประพฤติมิชอบ" หมายความว่า ใช้อำนาจในตำแหน่งหรือหน้าที่อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือมติคณะรัฐมนตรีที่มุ่งหมายจะควบคุมดูแลการรับ การเก็บรักษา หรือการใช้จ่ายเงินหรือทรัพย์สินของแผ่นดิน

"คณะกรรมการ ป.ป.ช." หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

"เจ้าหน้าที่ของรัฐ" หมายความว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต แต่ไม่รวมถึงเจ้าหน้าที่ของรัฐดังต่อไปนี้

(๑) ผู้บริหารระดับสูง ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๒) ผู้พิพากษาและตุลาการ

(๓) พนักงานอัยการ

(๔) ผู้บริหารท้องถิ่น รองผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) เจ้าหน้าที่ของรัฐในหน่วยงานของศาล รัฐสภา องค์กรตามรัฐธรรมนูญ และองค์กรอิสระจากการควบคุมหรือกำกับของฝ่ายบริหารที่จัดตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญ

(๖) เจ้าหน้าที่ของรัฐในสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๗) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งกระทำความผิดในลักษณะที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. เห็นสมควรดำเนินการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

(๘) เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งร่วมกระทำความผิดกับบุคคลตาม (๑) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) และ (๗)

"ผู้กล่าวหา" หมายความว่า ผู้ซึ่งได้รับความเสียหายจากการกระทำการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือได้พบเห็นการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐและได้กล่าวหาตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายนี้



"ผู้ถูกกล่าวหา" หมายความว่า ผู้ซึ่งถูกกล่าวหาหรือมีพฤติการณ์ปรากฏแก่ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐว่าได้กระทำการทุจริต ในภาครัฐอันเป็นมูลที่จะนำไปสู่การไต่สวนข้อเท็จจริงตามพระราชบัญญัตินี้ และให้หมายความรวมถึงตัวการ ผู้ใช้ หรือผู้สนับสนุนในการกระทำความผิดด้วย

"ไต่สวนข้อเท็จจริง" หมายความว่า แสวงหา รวบรวม และการดำเนินการ อื่นใด เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อเท็จจริงและพยานหลักฐาน ในการที่จะทราบ รายละเอียดและพิสูจน์เกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

"กรรมการ" หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ในภาครัฐ และให้หมายความรวมถึงประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตในภาครัฐด้วย

"พนักงาน ป.ป.ท." หมายความว่า เลขาธิการ รองเลขาธิการ และผู้ซึ่ง คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากราชการ พลเรือนซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับไม่ต่ำกว่าหัวหน้างานหรือเทียบเท่าให้ปฏิบัติการ ตามพระราชบัญญัตินี้

"เจ้าหน้าที่ ป.ป.ท." หมายความว่า ผู้ซึ่งคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตในภาครัฐแต่งตั้งจากราชการพลเรือนหรือพนักงานราชการ ให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ให้มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เรียกโดยย่อว่า "คณะกรรมการ ป.ป.ท." ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและ กรรมการอื่นอีกไม่เกิน ๕ คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งโดยความเห็นชอบจาก สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามลำดับ เป็นกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และให้ เลขาธิการเป็นเลขานุการ

ให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปีไม่เกิน ๒ วาระ ติดต่อกัน แต่อาจได้รับแต่งตั้งใหม่อีกได้ ทั้งนี้ กฎหมายให้ถือว่ากรรมการ ดังกล่าวเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดให้ต้องยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๑) เสนอนโยบาย มาตรการ และแผนพัฒนาการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) เสนอแนะและให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ หรือมาตรการต่างๆ เพื่อป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๓) เสนอแนะต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการกำหนดตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

(๔) เสนอแนะให้เจ้าพนักงานจริงและชี้มูลความผิดการทุจริตในภาครัฐแก่ผู้บังคับบัญชาของรัฐ และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เห็นสมควรแก่พนักงานของรัฐตามอำนาจหน้าที่

(๕) เสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(๖) เสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของกรรมการ ป.ป.ท. ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

(๗) เสนอแนะการปฏิบัติหน้าที่ตามอำนาจหน้าที่ของพนักงานของรัฐ

(๘) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกให้ส่งคำชี้แจงหรือหน่วยงานของรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ หรือส่งคำชี้แจงแบบหนังสือ หรือส่งใบสั่งการเพื่อไต่สวนหรือเพื่อประกอบการพิจารณา

(๙) มีหนังสือสอบถามหรือเรียกบุคคลใด ๆ ให้ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐาน หรือเพื่อประกอบการพิจารณา



(๓) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลา ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบ กิจการเพื่อตรวจสอบ ค้น ยึด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐาน อื่นใดซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไต่สวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ ในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๔) ขอให้หน่วยงานของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐให้ความ ช่วยเหลือสนับสนุนหรือเข้าร่วมปฏิบัติหน้าที่ได้ตามความเหมาะสม

ในกรณีที่การฟ้องผู้ใดถูกกล่าวหาต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่ากระทำการทุจริตต่อหน้าที่ หรือฉ้อฉลปกปิดหรือปกปิดปกปิด และ คณะกรรมการ ป.ป.ช. เรียกผู้ใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ว่าด้วย การทุจริต การปฏิบัติหน้าที่ หรืออื่นใดนั้นต่อไป ให้กรรมการ ป.ป.ช. เรียกผู้ใดมาชี้แจงข้อเท็จจริงตาม พระราชบัญญัติ ป.ป.ช. ว่าด้วย การปฏิบัติ

ที่

ของกล่าวหาบุคคล

ป.ป.ช. ว่าจะกระทำความผิดร่วมกับ

(๓) เรื่องกลั่นแกล้งที่คณะกรรมการ

๓.๒) วิธีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ
การกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐว่ากระทำการหรือเกี่ยวข้องกับ
ในภาครัฐ จะกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือก็



(๑) การกล่าวหาด้วยวาจา ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. บันทึกคำกล่าวหาและจัดให้ลงลายมือชื่อผู้กล่าวหาในบันทึกการกล่าวหาทันที และในกรณีที่ผู้กล่าวหาไม่ประสงค์จะเปิดเผยตน ห้ามไม่ให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เปิดเผยชื่อหรือที่อยู่ รวมทั้งหลักฐานอื่นใดที่เป็นการสำแดงตัวของผู้กล่าวหา

(๒) การกล่าวหาเป็นหนังสือ ผู้กล่าวหาจะต้องลงชื่อและที่อยู่ของตน แต่หากผู้กล่าวหาจะไม่ลงชื่อและที่อยู่ของตนต้องระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งถูกกล่าวหาและพยานหลักฐานเบื้องต้นไว้ให้เพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

๓.๓) อำนาจในการรับหรือพิจารณาของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ในเรื่องที่ถูกกล่าวหา กฎหมายกำหนดห้ามมิให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับหรือพิจารณาเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้พิจารณาหรือได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว

(๒) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ได้วินิจฉัยเสร็จเด็ดขาดแล้ว และไม่มีพยานหลักฐานใหม่ซึ่งเป็นสาระสำคัญแห่งคดี

(๓) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกฟ้องเป็นคดีอาญาในประเด็นเดียวกันและศาลประทับฟ้องหรือพิพากษาหรือมีคำสั่งเสร็จเด็ดขาดแล้ว โดยไม่มีการถอนฟ้องหรือตั้งฟ้อง หรือเป็นกรณีที่ศาลยังไม่ได้วินิจฉัยในเนื้อหาแห่งคดี

(๔) เรื่องที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ก่อนถูกกล่าวหาเกินกว่า ๕ ปี

๓.๔) หลักเกณฑ์และขั้นตอนในการไต่สวนข้อเท็จจริงของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ภายใต้บังคับข้อ ๓.๑) และข้อ ๓.๓) เมื่อมีกรณีดังต่อไปนี้ ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงโดยเร็ว ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนด

(๑) เมื่อได้รับการกล่าวหาว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการหรือเกี่ยวข้องกับการกระทำการทุจริตในภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นการกล่าวหาด้วยวาจาหรือทำเป็นหนังสือ

(๒) เมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ



(๓) เมื่อได้รับเรื่องจากพนักงานสอบสวนในกรณีที่มีการร้องทุกข์หรือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนให้ดำเนินคดีกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามกฎหมายนี้ อันเนื่องมาจากการกระทำความทุจริตในภาครัฐ

(๔) เมื่อได้รับเรื่องจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริง

บทบัญญัติดังกล่าวกฎหมายให้ใช้บังคับกับกรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือบุคคลอื่นเป็นตุลาการผู้ชี้ หรือผู้สนับสนุนด้วย

๓.๕) การสั่งไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่กล่าวหาของคณะกรรมการ ป.ป.ท.

กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจที่จะไม่รับหรือสั่งจำหน่ายเรื่องที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ก็ได้

(๑) เรื่องที่ไม่ระบุพยานหลักฐานหรือระบุพฤติการณ์แห่งการกระทำที่ชัดเจนเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงได้

(๒) เรื่องที่ล่วงเลยมาแล้วเกิน ๕ ปีนับแต่วันเกิดเหตุจนถึงวันที่มีการกล่าวหาและเป็นเรื่องที่ไม่อาจพยานหลักฐานเพียงพอที่จะดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไปได้

(๓) เรื่องที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นว่าไม่ใช่เป็นการกระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง

(๔) เรื่องที่องค์กรบริหารงานบุคคลหรือหน่วยงานของรัฐกำลังพิจารณาอยู่หรือได้พิจารณาเป็นที่ยุติแล้ว และไม่มีเหตุแสดงให้เห็นว่าการพิจารณานั้นไม่ชอบ

ทั้งนี้ เรื่องใดที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. ไม่รับหรือสั่งจำหน่ายตาม (๑) (๒) หรือ (๓) ถ้าคณะกรรมการ ป.ป.ท. พิจารณาเห็นสมควรให้แจ้งผู้บังคับบัญชาของเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ถูกกล่าวหาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยเร็วและแจ้งผลการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ โดยคณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจมอบหมายให้เลขาธิการเป็นผู้พิจารณารับหรือไม่รับเรื่องใดตามข้อ ๓.๓) หรือข้อ ๓.๕) ไว้พิจารณาแล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบ

๓.๖) การแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. จะแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงแทนหรือมอบหมายให้พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ดำเนินการแสวงหาข้อมูลและรวบรวมพยานหลักฐานเพื่อที่จะทราบข้อเท็จจริงหรือมูลความผิดก็ได้



โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและระดับและตำแหน่งของผู้ถูกกล่าวหาด้วย และในการไต่สวนข้อเท็จจริง คณะกรรมการ ป.ป.ท. อาจแต่งตั้งผู้แทนภาคประชาชนเข้าร่วมในคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริงก็ได้ รวมทั้งอาจแต่งตั้งบุคคลเป็นที่ปรึกษาหรือผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้คำปรึกษาหรือช่วยเหลือคณะกรรมการ ป.ป.ท. หรือคณะกรรมการไต่สวนข้อเท็จจริง หรือดำเนินการอื่นใดตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย แล้วแต่กรณี ทั้งนี้ ห้ามมิให้แต่งตั้งบุคคลซึ่งมีเหตุดังต่อไปนี้เป็นอนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท.หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ในการไต่สวนข้อเท็จจริง

(๑) รู้เห็นเหตุการณ์หรือเคยสอบสวนหรือพิจารณาเกี่ยวกับเรื่องที่ถูกกล่าวหา เว้นแต่เป็นผู้ที่มิใช่ในฐานะพนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. มาก่อน

...สืบในเรื่องที่...
...หรือเคย...
...หรือ...
...การดา...
...หรือ...
...ใน...
...กัน...
...เท็จ...
...ที่ ป.ป...
...กับผู้ถูก...
...ที่ไต่สวน...
...โทษทาง...
...แก่...

(๑) กรณี...
...ของ...
...ผู้...
...ผู้...
...โทษทาง...
...วินัย...
...วินัย...
...โทษ...



ให้ถือว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นสำนวน การสอบสวนทางวินัยของคณะกรรมการสอบสวนวินัย

(๒) กรณีที่ไม่มีกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับวินัยกำหนดไว้ เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวได้กระทำผิดในเรื่องที่ถูกกล่าวหา ให้ประธานกรรมการส่งรายงานและเอกสารที่มีอยู่พร้อมทั้งความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไปยังผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนเพื่อดำเนินการ ตามอำนาจหน้าที่ต่อไป

เมื่อได้รับรายงานตามดังกล่าว ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนพิจารณาลงโทษภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่องและให้ ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนส่งสำเนาคำสั่งลงโทษดังกล่าวไป ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ทราบภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้ออกคำสั่ง แต่ในกรณีที่ผู้บังคับบัญชาของผู้ถูกกล่าวหาไม่ดำเนินการทางวินัยหรือดำเนินการ **ไม่ถูกต้องหรือไม่เหมาะสม** ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. เสนอความเห็นไปยัง นายกรัฐมนตรี และให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งการตามที่เห็นสมควร หรือในกรณีที่จำเป็นคณะกรรมการ ป.ป.ท. จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการข้าราชการ พลเรือน หรือคณะกรรมการอื่นซึ่งมีหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับว่าด้วยการบริหารงานบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือ คณะกรรมการที่ทำหน้าที่บริหารรัฐวิสาหกิจ หรือผู้สั่งแต่งตั้งกรรมการ อนุกรรมการ ลูกจ้างของส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่กรณี พิจารณา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้มีการดำเนินการที่ถูกต้องเหมาะสมต่อไปก็ได้

๓.๘) ในกรณีที่การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นความผิดทางอาญา ในกรณีที่ การกระทำของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามข้อ ๓.๗) เป็นความผิดทางอาญาด้วย กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ส่งเรื่องพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวน ข้อเท็จจริง รายงาน เอกสารและความเห็นของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้พนักงานอัยการดำเนินสั่งฟ้องหรือสั่งไม่ฟ้องคดีต่อไป

(๑) กรณีที่พนักงานอัยการเห็นควรสั่งไม่ฟ้อง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติยืนยันให้ฟ้องให้ส่งเรื่องให้อัยการสูงสุดวินิจฉัย คำวินิจฉัยของ อัยการสูงสุดให้เป็นที่สุด

(๒) กรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งฟ้องและจำเป็นต้องนำตัวผู้ถูกกล่าวหาไปศาล ให้แจ้งให้ผู้ถูกกล่าวหา มาพบพนักงานอัยการตามเวลาที่กำหนดและ ในกรณีมีความจำเป็นต้องจับตัวผู้ถูกกล่าวหา ให้พนักงานอัยการแจ้งพนักงาน



ฝ่ายปกครองหรือตำรวจที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ถูกกล่าวหา มีภูมิลำเนา หรือที่อยู่เป็นผู้ดำเนินการ และเพื่อการนี้ให้ผู้บังคับบัญชา หรือผู้มีอำนาจ แต่งตั้งถอดถอนเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา พนักงานฝ่ายปกครองหรือ ตำรวจดังกล่าว มีอำนาจร้องขอต่อศาลที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่นั้นให้ ออกหมายจับได้ ทั้งนี้ ให้นำบทบัญญัติเรื่องการจับ การขังและการปล่อย ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้บังคับ

๓.๙) การไต่สวนข้อเท็จจริงเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา ในการไต่สวนข้อเท็จจริงที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. เห็นควรตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา แบ่งออกเป็น ๒ กรณี

(๑) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ขอความร่วมมือ จากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้ส่งบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่ยื่นไว้มาให้ตรวจสอบได้

(๒) กรณีที่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหาไม่ได้เป็นผู้ที่ต้อง ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไว้ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจสั่งให้เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ตามรายการและภายในเวลาที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. กำหนดได้

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ท. ไต่สวนแล้วมีเหตุอันควรสงสัยว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกกล่าวหา ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ส่งเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งสำนวนการไต่สวนและเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้อง ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป แต่ในกรณีที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไต่สวนแล้วเห็นว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นมิได้ร่ำรวย ผิดปกติหรือมิได้มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ แต่มีกรณีต้องดำเนินการเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะส่งเรื่องคืนให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ หรือจะไต่สวนและชี้มูลตามอำนาจหน้าที่ของ ตนต่อไปก็ได้

๓.๑๐) ระยะเวลาในการดำเนินการไต่สวนของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตในภาครัฐ และคณะกรรมการ ป.ป.ท.



มีมติรับไว้พิจารณาตามกฎหมายนี้ แม้ภายหลังเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นจะพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐไปแล้วด้วยเหตุอื่นไม่เกิน ๕ ปี นอกจากตาย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีอำนาจดำเนินการต่อไปได้ แต่ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่ผู้ถูกกล่าวหาพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือวันที่มีการกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐนั้นในกรณีที่มีการกล่าวหาเมื่อเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มีมติว่าผู้ถูกกล่าวหาดังกล่าวกระทำการทุจริตในภาครัฐ ให้ผู้บังคับบัญชาหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งถอดถอนผู้ถูกกล่าวหา ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไปได้เสมือนว่าผู้นั้นยังเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ และในกรณีที่การกระทำความผิดดังกล่าวเป็นความผิดทางอาญาด้วย ให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. ดำเนินการตามข้อ ๓.๘) ต่อไป

๔) สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

ให้มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นกรมในสังกัดกระทรวงยุติธรรมซึ่งอยู่ในบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มีเลขานุการเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญ มีหน้าที่ควบคุมดูแลและรับผิดชอบการปฏิบัติราชการของสำนักงานขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม และเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและเจ้าหน้าที่ในสำนักงานโดยมีรองเลขานุการเป็นผู้ช่วยสั่งและปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ในส่วนของการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ให้เลขานุการปฏิบัติงานขึ้นตรงต่อประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ

อำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ท.

(๑) รับผิดชอบในงานธุรการของคณะกรรมการ ป.ป.ท. รวมตลอดทั้งสนับสนุนและอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

(๒) ประสานงานและให้ความร่วมมือกับส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐอื่นที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(๓) ประสานงานและให้ความร่วมมือระหว่างประเทศเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริต โดยให้สำนักงานหารือและทำความตกลงร่วมกันกับสำนักงาน ป.ป.ช.

(๔) รวบรวมและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต



(๕) จัดให้มีหรือให้ความร่วมมือกับองค์กรอื่นในการศึกษาอบรม และพัฒนาความรู้เกี่ยวกับการป้องกันและแก้ไขปัญหาการทุจริต

(๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดในกฎหมายนี้และกฎหมายอื่น หรือตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. มอบหมาย

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ สำนักงานอาจจัดให้มีมาตรการคุ้มครองเบื้องต้นสำหรับผู้กล่าวหา ผู้เสียหาย ผู้ทำคำร้อง ผู้ร้องทุกข์กล่าวโทษ ผู้ให้ถ้อยคำหรือผู้ที่แจ้งเบาะแส หรือข้อมูลใดเกี่ยวกับการทุจริตในภาครัฐ หรือข้อมูลอื่นอันเป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการ ตามกฎหมายนี้ โดยให้คณะกรรมการ ป.ป.ท. แจ้งให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการให้มีมาตรการในการคุ้มครองบุคคลดังกล่าว โดยให้ถือว่า บุคคลดังกล่าวเป็นพยานที่มีสิทธิได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองพยานในคดีอาญา

๕) บทเบ็ดเตล็ด

๕.๑) ให้สำนักงานจัดทำบัญชีเรื่องกล่าวหาเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่คณะกรรมการ ป.ป.ท. รับไว้พิจารณาและผลการดำเนินการ เพื่อส่งให้ สำนักงาน ป.ป.ช. ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตทราบ เพื่อเป็นการประสานงานตามระยะเวลา วิธีการ และรายการที่ตกลงร่วมกัน

๕.๒) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นเจ้าพนักงานตามประมวล กฎหมายอาญา

๕.๓) ในการดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงตามกฎหมายนี้ ให้กรรมการ อนุกรรมการ และพนักงาน ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ชั้นผู้ใหญ่และเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ โดยให้มีอำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาเช่นเดียวกับ พนักงานสอบสวนด้วย เว้นแต่อำนาจในการจับและคุมขัง ให้แจ้งพนักงาน ฝ่ายปกครองหรือตำรวจเป็นผู้ดำเนินการ

๖) บทกำหนดโทษ

ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสารหรือหลักฐานหรือไม่ดำเนินการใด ๆ ตามมาตรา ๑๘ (๑) และ (๒) โดยไม่มีเหตุอันสมควร หรือไม่ปฏิบัติตาม



คำสั่งของคณะกรรมการ ป.ป.ท. ที่สั่งตามมาตรา ๔๘ หรือเปิดเผยข้อความ ข้อเท็จจริง หรือข้อมูลที่ได้มาเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายนี้ โดยมีได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการ ป.ป.ท. และมีใช้การกระทำตามที่ราชการหรือเพื่อประโยชน์แก่การตรวจสอบหรือไต่สวนข้อเท็จจริงหรือเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการหรือประโยชน์สาธารณะต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

กรรมการ อนุกรรมการ พนักงาน ป.ป.ท. หรือเจ้าหน้าที่ ป.ป.ท. ผู้ใดกระทำการทุจริตในภาครัฐ ต้องระวางโทษเป็น ๒ เท่าของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น

๗) บทเฉพาะกาล

๗.๑) ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

๗.๒) ให้กระทรวงยุติธรรม สำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ สำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงาน ก.พ. สำนักงานงบประมาณและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันจัดทำโครงสร้างสำนักงาน กรอบอัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการ และกำหนดงบประมาณรวมถึงการดำเนินการอื่นใดอันจำเป็นเพื่อรองรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐตามพระราชบัญญัตินี้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑ เป็นต้นไป

หมายเหตุ

๐ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เว้นแต่บทบัญญัติในหมวด ๒ การไต่สวนข้อเท็จจริงให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๒๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป (ประกาศใน ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๕ ตอนที่ ๒๑ ก หน้า ๑ เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๕๑)

๐ พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๒ มาตรา ๓๔ มาตรา ๔๐ มาตรา ๔๑ มาตรา ๔๓ มาตรา ๔๖ และมาตรา ๖๒ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย



This supposed division between law on the one hand and morals on the other has been a great mistake. The truth is that although religion, law and morals can be separated, they are nevertheless very dependent on one another without religion there can be no morality and without morality there can be no law. Law, religion and morality have in common lawyers must understand that.

.....

สันนิษฐานว่าแบ่งแยกระหว่างกฎหมายประการหนึ่งและศีลธรรมอีกประการหนึ่งนั้น เป็นความคิดที่ผิด ความจริงแล้วต้องถือว่าศาสนา กฎหมายและศีลธรรมต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน หากปราศจากศาสนาแล้วก็จะไม่มีกฎหมาย กฎหมาย ศาสนา และศีลธรรม มีสิ่งที่รวมกัน ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน ดังนั้น นักกฎหมายต้องเข้าใจสิ่งเหล่านี้ด้วย

Lord Denning

(ประสิทธิ์ โยวีไลกุล, คำคมความคิดทางกฎหมาย, ๒๕๔๕)





คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๕/๒๕๕๑ วันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑

เรื่อง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งคำโต้แย้งของจำเลย ที่ได้แย้งกรณีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และกรณีการขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริง สรุปได้ดังนี้

คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ประกอบด้วยกรรมการ ๑๐ คน คือ (๑) นายกล้านรงค์ จันทิก (๒) นายแก้วสรร อดิโพธิ (๓) คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา (๔) นายนาม ยิ้มแย้ม (๕) นายบรรเจ็ด สิงคะเนติ (๖) นายวิโรจน์ เลาะห์พันธ์ (๗) นายสีก กอแสงเรือง (๘) นางสาวนีย์ อิศวโรจน์ (๙) นายอุดม เฟื่องฟูง (๑๐) นายอำนาจ ันธรา เป็นโจทก์ ได้ยื่นฟ้อง พันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร จำเลยที่ ๑ กับพวกรวม ๔๗ คน เป็นจำเลยต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อวันที่ ๑๐ มีนาคม ๒๕๕๑ เป็นคดีหมายเลขดำที่ อม. ๑/๒๕๕๑ ในฐานความผิดเป็นเจ้าพนักงาน พนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงานและพนักงาน ปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติและละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริต เป็นเจ้าพนักงานและพนักงานผู้สนับสนุน



เจ้าพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สินใด เบียดบังทรัพย์สินนั้นเป็นของตน หรือของผู้อื่น โดยทุจริต เป็นพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน และพนักงานมีหน้าที่จ่ายทรัพย์สิน จ่ายทรัพย์สินนั้นเกินกว่าที่ควรจ่ายเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่น เป็นเจ้าพนักงานและผู้สนับสนุนเจ้าพนักงาน มีหน้าที่ หรือแสดงว่าตนมีหน้าที่เรียกเก็บ หรือตรวจสอบภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินอื่นใด โดยทุจริต เรียกเก็บ หรือละเว้นไม่เรียกเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือเงินนั้น หรือกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใด ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมนั้น มิต้องเสีย หรือเสียน้อยกว่าที่จะต้องเสีย เป็นพนักงานและผู้สนับสนุนพนักงานมีหน้าที่ซื้อ ทำ จัดการ หรือรักษาทรัพย์สิน ใช้อำนาจหน้าที่โดยทุจริต อันเป็นการเสียหายแก่องค์กร บริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วน นิติบุคคลหรือหน่วยงานที่เรียกชื่ออย่างอื่น เป็นเจ้าพนักงานและพนักงาน และผู้สนับสนุน เจ้าพนักงานและพนักงานมีหน้าที่จัดการ หรือดูแลกิจการใด เข้ามีส่วนได้เสียเพื่อประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นเนื่องด้วยกิจการนั้น

คณะกรรมการตรวจสอบได้อาศัยอำนาจตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๑๐ แต่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบและอนุกรรมการไต่สวนโครงการออกสลากพิเศษ แบบเลขท้าย ๓ ตัว และ ๒ ตัว (หวยบนดิน) ของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ซึ่งต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการตามโครงการดังกล่าว และสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล ได้ดำเนินการตามมติของคณะรัฐมนตรีไปแล้ว ต่อมาคณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่าการกระทำดังกล่าวเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ และเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามข้อ ๙ โดยส่งสำนวนให้อัยการสูงสุดดำเนินการต่อไป ตามมาตรา ๙๗ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ และมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้อัยการสูงสุดฟ้องคดีต่อศาล อัยการสูงสุด ได้แจ้งข้อไม่สมบูรณ์ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ มาตรา ๑๐ วรรคสอง มายังคณะกรรมการตรวจสอบ พร้อมทั้งตั้งคณะทำงานร่วมกันฝ่ายละ ๕ คน คณะทำงานร่วมได้ประชุมร่วมกันและมีความเห็นไม่ตรงกันตามมาตรา ๑๑ วรรคหนึ่งและไม่อาจหาข้อยุติได้ตามมาตรา ๑๑ วรรคสอง คณะกรรมการตรวจสอบได้มีคำสั่งตั้งอนุกรรมการตรวจสอบสำนวนโดยอาศัยอำนาจตามประกาศ คณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๑๐ คณะอนุกรรมการตรวจสอบสำนวนมีความเห็นว่ามีหลักฐานพอฟ้องตามข้อกล่าวหาที่ปรากฏในสำนวน คณะกรรมการตรวจสอบจึงมีมติให้ขอสำนวนคืนจากอัยการสูงสุดตามมาตรา ๑๑ วรรคสองแห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฯ เพื่อฟ้องคดีต่อไปตามหน้าที่ โดยคณะกรรมการตรวจสอบมีมติว่า ข้อกล่าวหาดังกล่าวมีมูลความผิดตามมาตรา ๙ (๑) และ (๒)



แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ จึงได้ยื่นฟ้องจำเลยที่ ๑ และพวก รวม ๔๗ คน ต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จำเลยได้คัดค้านอำนาจฟ้องคดีของโจทก์ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ ข้อ ๕ ให้โจทก์สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการตามกฎหมายที่อ้างถึงได้ แต่มิได้หมายความว่าให้โจทก์เป็นคณะกรรมการ ป.ป.ช. ด้วย กฎหมายเพียงกำหนดให้ใช้อำนาจเท่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอยู่ตามกฎหมายเท่านั้น และไม่ได้กำหนดให้โจทก์สามารถใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๒ ด้วยแต่อย่างใด ดังนั้น โจทก์จึงไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจใช้อำนาจของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการดำเนินการฟ้องร้องจำเลยทุกคนต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง อีกทั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจวินิจฉัยเฉพาะคดีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองกระทำความผิดตามที่กฎหมายที่ระบุว่าเป็นอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดเท่านั้น มิได้มีอำนาจวินิจฉัยการกระทำความผิดของผู้กระทำผิดอื่นซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จำเลยที่ ๓๑ และพวกมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หากอ้างว่ากระทำความผิดก็เป็นเรื่องที่ คตส. ต้องแยกส่งเรื่องไปให้องค์กรอื่นดำเนินการตามกฎหมายนั้น ๆ ต่อไป คตส. หามีอำนาจนำคดีมาฟ้องเสียเองเพื่อให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิจารณาพิพากษาลงโทษได้ไม่

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาคำฟ้อง คำร้องขอแก้ไขเพิ่มเติมคำฟ้องครั้งที่ ๑ ลงวันที่ ๑๘ มีนาคม ๒๕๕๑ และคำร้องของจำเลยที่ ๓๑ ถึงจำเลยที่ ๔๗ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๕๕๑ แล้วเห็นว่า คำร้องของจำเลยที่ ๓๑ ถึงที่ ๔๗ เป็นการโต้แย้งว่าประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ต้องด้วยบทบัญญัติมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และยังมีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ถ้าบทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัตินั้นก็เป็นอันใช้บังคับมิได้ คตส. ซึ่งเป็นโจทก์คดีนี้ก็จะมีอำนาจตรวจสอบและไม่มีอำนาจฟ้อง



เป็นกรณีศาลต้องให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นบังคับแก่คดี ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจึงส่งความเห็นมาเพื่อศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า

ข้อ ๑ ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐที่แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ (คตส.) ขึ้นมานั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ข้อ ๒ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ต่ออายุการปฏิบัติหน้าที่ของ คตส. ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาในประเด็นตามคำร้องที่ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่แล้ว เห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ทั้งสองฉบับดังกล่าวมีสถานะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เมื่อกรณีตามคำร้องมีปัญหาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ และยังไม่มีความวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวกับบทบัญญัตินั้น ทั้งศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวบังคับแก่คดีในชั้นตอนที่จะมีคำสั่งประทับฟ้อง อันจะทำให้ผู้ถูกฟ้องตกเป็นจำเลยในคดีอาญา และมีผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องอีกด้วย มีเหตุที่จะต้องส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ วรรคหนึ่ง จึงมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ และข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๕ และข้อ ๒๗

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

ก่อนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้อง เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับที่ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่



ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐและว่าด้วยการขยายระยะเวลาการทำหน้าที่ขององค์กรดังกล่าว เมื่อศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ทำหน้าที่ตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมาย ประกอบกับเพื่อให้เกิดความรวดเร็วของกระบวนการยุติธรรมที่ต้องดำเนินต่อไปภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยแล้ว เห็นควรพิจารณาวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายทั้งสองฉบับตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทุกบทมาตรา จึงกำหนดประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัย ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

เมื่อพิจารณาสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ แล้วเห็นว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ เป็นกฎหมายที่จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ซึ่งเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ เป็นการแบ่งเบาภารกิจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน ตลอดจนองค์กรหรือหน่วยงานอื่นที่มีอำนาจในการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐ โดยให้ คตส. มีอำนาจหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในข้อ ๕ ถึงข้อ ๘ ของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ดังกล่าว ให้ คตส. ใช้อำนาจตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และประมวลรัษฎากรในส่วนของกรมสรรพากรเฉพาะที่เกี่ยวกับการยึดอายัดและการขายทอดตลาดทรัพย์สิน ซึ่งเป็นอำนาจการตรวจสอบ ใต้สวน สอบสวน รวบรวมพยานหลักฐาน ตลอดจนยึดหรืออายัดทรัพย์สินเป็นการชั่วคราว มิได้มีอำนาจในการวินิจฉัยหรือชี้ขาดตัดสินคดีอันเป็นอำนาจทางตุลาการแต่อย่างใด

เห็นได้ว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวมุ่งเน้นที่การตรวจสอบการกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่หรือร่ำรวยผิดปกติ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนการฟ้องคดีเท่านั้น มิได้มีเนื้อหาส่วนใดก้าวล่วงหรือแทรกแซงการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล ผู้ที่ถูกตรวจสอบและดำเนินคดีตามกฎหมายฉบับนี้ยังคงมีสิทธิต่อสู้คดีในชั้นศาลได้อย่างเต็มที่ กระบวนการตรวจสอบในชั้นก่อนฟ้องตามประกาศดังกล่าวจึงมิได้ฝ่าฝืนหรือขัดแย้งต่อหลักนิติธรรม หรือสิทธิมนุษยชนแต่อย่างใด



สำหรับปัญหาว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่ง หรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่ง เป็นการเจาะจงหรือไม่ นั้น เห็นว่า ในการทำหน้าที่ของ คตส. บุคคลที่จะได้รับผลกระทบในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐย่อมได้แก่ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจรัฐ คือ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ เจ้าหน้าที่ของรัฐอื่น ตลอดจนบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องที่มีเหตุอันควรสงสัยว่ากระทำการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือกระทำการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือกระทำการที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ บุคคลใดที่เข้าเกณฑ์ดังกล่าวย่อมเข้าข่ายที่ถูกตรวจสอบได้ ดังนั้น ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวจึงเป็นกฎหมายที่มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และมีได้มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกรณีใดกรณีหนึ่งเป็นการเจาะจง

สำหรับปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับดังกล่าวเห็นว่า รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ได้บัญญัติรับรองให้ประกาศดังกล่าวมีผลใช้บังคับได้โดยชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญไว้ชั้นหนึ่งแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ยังมีบทเฉพาะกาลตามมาตรา ๓๐๙ บัญญัติให้ถือว่าชอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกชั้นหนึ่งด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบตามประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ดังกล่าวดำเนินไปได้อย่างต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่ขาดตอน ในทำนองเดียวกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๓ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า "ให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ทำหน้าที่รัฐสภา สภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภามาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้จนกว่าจะมีการประชุมรัฐสภาเป็นครั้งแรกตามมาตรา ๑๒๙" บทบัญญัติดังกล่าวเป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับความต่อเนื่องของการทำหน้าที่ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติซึ่งเป็นองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ให้ทำหน้าที่ต่อไปจนกว่าจะมีองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ มิได้มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ไม่ว่าจะ เป็นบทมาตราใด



ประเด็นที่สอง พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึง วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูป การปกครองฯดังกล่าว เป็นกฎหมายที่มีได้เป็นการจัดตั้งองค์กรตรวจสอบอื่นใดขึ้นมา เป็นเพียงแต่การขยายระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไป อีกกระยะหนึ่งตามความจำเป็น เพื่อให้ คตส. สามารถทำหน้าที่ที่ค้างอยู่ให้เสร็จสิ้นไปได้ ตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยบัญญัติให้ คตส. ดำเนินการต่อไปได้เฉพาะ "การตรวจสอบหรือสอบสวนเรื่องที่กำลังดำเนินการอยู่แล้ว (และ) ยังไม่แล้วเสร็จ" เท่านั้น จะรับ เรื่องใหม่อื่นใดมาตรวจสอบหรือสอบสวนเพิ่มขึ้นอีกมิได้ ทั้งระยะเวลาในการดำเนินการ ของ คตส. ที่ขยายให้ก็จำกัดระหว่างวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๐ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ เป็นระยะเวลาเพียงเก้าเดือนเท่านั้น อันเป็นระยะเวลาที่มีได้เนิ่นนานจนเกินสมควรแก่กรณี แต่อย่างไรก็ดี การตราพระราชบัญญัตินี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแก่สุจริตชนทั่วไปว่ามีเจตนา ช้อนเร้นไปในทางมิชอบหรือเพื่อกลั่นแกล้งบุคคลใด เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติที่อยู่ใน กรอบแห่งความจำเป็นและพอเหมาะพอควรแก่กรณี ทั้งมิได้มีผลกระทบต่อการศึกษา พิพากษาคดีของศาลแต่ประการใด พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงไม่มีส่วนใดที่ไปขัดหรือแย้ง ต่อหลักนิติธรรมหรือกระทบต่อสิทธิมนุษยชนจนกล่าวได้ว่าขัดหรือแย้งต่อบทมาตราใด ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นอกจากนี้มีมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่ใช้บังคับอยู่ในขณะที่มีการ ประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ยังได้บัญญัติรับรองไว้ในบทเฉพาะกาลอีกชั้นหนึ่งด้วยว่า "บรรดา การใดๆ ที่ได้รับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ ว่าเป็นการชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการกระทำที่เกี่ยวเนื่องกับกรณีดังกล่าว ไม่ว่าก่อนหรือหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ ให้ถือว่าการนั้นและการกระทำนั้นชอบด้วย รัฐธรรมนูญนี้"



เมื่อประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ ได้รับการรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๔๙ มาตรา ๓๖ ว่าชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญแล้ว การตราพระราชบัญญัติที่เป็นปัญหาในคดีนี้จึงเป็นเพียงการกระทำที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว แม้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ฉบับนี้ได้ประกาศใช้บังคับภายหลังวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ต้องได้รับการรับรองตามบทเฉพาะกาลมาตรา ๓๐๙ ของรัฐธรรมนูญนี้ว่าเป็นการกระทำที่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญเช่นกัน

ข้ออ้างที่ว่าพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองฯ ไม่ได้ระบุบทบัญญัติที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ บัญญัติไว้ นั้น เห็นว่า ตามหลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญภายหลังประกาศใช้เป็นกฎหมายตามมาตรา ๒๑๑ ที่บัญญัติให้ศาลที่พิจารณาคดี เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ประกาศใช้แล้วมีข้อขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยไม่อาจหยิบยกประเด็นความไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการตรากฎหมายฉบับนั้นให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก

ดังนั้น จึงวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของ คตส. ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ มิได้มีบทบัญญัติขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตราใดเลย

ส่วนคำโต้แย้งอื่น เมื่อวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายทั้งสองฉบับไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยประเด็นอื่นอีก

๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ และพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประกาศคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ฉบับที่ ๓๐ เรื่อง การตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ ลงวันที่ ๓๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๙ พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ขยายระยะเวลาดำเนินการของคณะกรรมการตรวจสอบ (คตส.) ออกไปถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ **ฉ**



การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ของประชาชน

Direct Political Participation by the people

๑. ความนำ

โดยที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ร่างขึ้นบนสถานการณ์ที่จะต้องนำพาประเทศไปสู่การปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์โดยการ จัดให้มีการเลือกตั้งเป็นการทั่วไป การแก้ปัญหาคอขวดข้อขัดข้องของการใช้บังคับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในประการต่างๆ ที่ก่อให้เกิดการผูกขาดการใช้อำนาจอธิปไตย การใช้อำนาจอย่างไม่เป็นธรรม การดำเนินการทางการเมืองที่ขาดความโปร่งใส ขาดคุณธรรมและจริยธรรม ระบบการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยที่ล้มเหลว และการใช้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังไม่ได้รับการคุ้มครองและส่งเสริมอย่างเต็มที่ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งมีสาระสำคัญที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยมีหลักการสำคัญรวม ๔ ประการ คือ ๑) การคุ้มครอง ส่งเสริม และการขยายสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างเต็มที่ ๒) การลดการผูกขาดอำนาจรัฐและบริหารจัดการใช้อำนาจอธิปไตยอย่างไม่เป็นธรรม ๓) การทำให้การเมืองมีความโปร่งใส มีคุณธรรมและจริยธรรม ๔) การทำให้ระบบตรวจสอบมีความเข้มแข็งและทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ^๑

^๑สภาร่างรัฐธรรมนูญ. ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับลงประชามติ. พิมพ์ครั้งที่ ๒ กรุงเทพฯ : สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ๒๕๕๐. หน้า ๑๗๐.





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการสำคัญในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยการให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครอง และตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างเป็นรูปธรรม^๖ โดยเฉพาะหมวด ๗ ว่าด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน (มาตรา ๑๖๓ - มาตรา ๑๖๕) ทั้งนี้เพื่อสนับสนุน ส่งเสริมและเพิ่มทางเลือกให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง โดยเปลี่ยนการเมืองของนักการเมืองให้เป็น "การเมืองภาคพลเมือง" ทั้งนี้เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนผู้ด้อยโอกาสและสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งจะส่งผลให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยเป็น "ประชาธิปไตยที่กินได้" ไม่ใช่เป็นประชาธิปไตยในอุดมคติหรือที่จับต้องไม่ได้อีกต่อไป

บทความนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน และการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ พร้อมทั้งเจตนารมณ์และข้อสังเกต ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

๒. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมือง

มีนักวิชาการและนักคิดหลายท่านได้ทำการศึกษาค้นคว้าและให้ความหมายของ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ไว้เช่น

ไมรอน ไวน์เนอร์ ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" (political participation) หมายถึง การกระทำใด ๆ ก็ตามที่เกิดขึ้นโดยความเต็มใจ ไม่ว่าจะประสบความสำเร็จหรือไม่ ไม่ว่าจะมีการจัดอย่างเป็นระเบียบหรือไม่ และไม่ว่าจะเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวหรือต่อเนื่องกัน จะใช้วิธีการที่ถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ เพื่อผลในการที่จะมีอิทธิพลต่อการเลือกนโยบายของรัฐ หรือต่อการบริหารงานของรัฐ หรือต่อการเลือกผู้นำทางการเมืองของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นในระดับท้องถิ่นหรือระดับชาติก็ตาม^๗

เฮอเบิร์ต แมคคอสกี ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ว่าการกระทำโดยความสมัครใจของสมาชิกในสังคม เพื่อมีส่วนในการคัดเลือกผู้ปกครองและการกำหนดนโยบายสาธารณะ ทั้งโดยทางตรงและทางอ้อม กิจกรรมเหล่านี้ได้แก่ การลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง การสนใจติดตามข่าวสารทางการเมือง การอภิปรายพูดคุยในประเด็นทางการเมือง การร่วมประชุมทางการเมือง การให้ความสนับสนุนผู้สมัครหรือพรรคการเมืองในด้านการเงิน การติดต่อกับผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ยังรวมถึงการสมัครเข้าเป็นสมาชิกพรรคการเมืองอย่างเป็นทางการ ช่วยเขียนสุนทรพจน์ในการหาเสียง ช่วยในการรณรงค์ในการหาเสียงและสมัครเข้ารับการเลือกตั้ง

^๖คำปรารภรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

^๗อ้างใน วิชา ไชยสาร "การมีส่วนร่วมในทางการเมืองกับการเมืองภาคประชาชน" รัฐศาสตร์ ฉบับเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๕ หน้า ๔๘.



เลสเตอร์ มิลแบรท และ เอ็มแอล โกลแอล อธิบายว่า "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง การกระทำของบุคคลเพื่อพยายามมีอิทธิพลหรือสนับสนุนต่อรัฐบาลและระบบการเมือง จากความหมายนี้ มิลแบรทจึงเห็นว่า การมีส่วนร่วมทางการเมืองกินความรวมถึงบทบาทของประชาชนในการกระทำใดๆ เพื่อมีอิทธิพลต่อผลที่ออกมาทางการเมือง

นอร์แมน ไนล์ และซิดนีย์ เวอร์บา เน้นว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองจะต้องเป็นเรื่องกิจกรรมของพลเมืองเฉพาะบุคคล รวมทั้งผู้ที่ไม่กระตือรือร้นต่อกฎเกณฑ์แต่ร่วมทางด้านการเมืองโดยอาชีพ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาล เจ้าหน้าที่พรรคการเมือง และนักหาเสียงอาชีพ เป็นกิจกรรมซึ่งมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อรัฐบาลทั้งในด้านการเลือกเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลหรือการเลือกการกระทำของเจ้าหน้าที่รัฐบาล และเป็นการเข้ามีส่วนร่วมต่อการปกครองโดยการกระทำกิจกรรม

ฮันดิงตัน และ โคมิงเกซ ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง กิจกรรมหรือการกระทำของประชาชนที่ต้องการมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล โดยที่การกระทำหรือความพยายามนั้นเป็นไปได้ทั้งถูกต้องและไม่ถูกต้องตามกฎหมาย ใช้กำลังหรือไม่ใช้กำลัง สำเร็จหรือล้มเหลว ทั้งที่สมัครใจและไม่สมัครใจ รวมถึงการเลือกตั้ง การร่วมในการรณรงค์หาเสียง การรวมตัวเพื่อกดดันรัฐบาล การประท้วง และการใช้กำลังรุนแรง

ฮันดิงตัน และโจน เอ็ม เนสัน ได้ให้คำนิยามเกี่ยวกับ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นกิจกรรมของประชาชนแต่ละคนที่มีความมุ่งหมายเพื่อจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล^๕

ฮันดิงตัน ได้สรุปความหมายของ "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" ไว้ว่า หมายถึง เฉพาะการกระทำ ไม่รวมถึงทัศนคติ เป็นการกระทำของผู้มีส่วนร่วมที่เป็นพลเมืองธรรมดา ไม่ใช่พนักงานการเมืองอาชีพ (Political Professional) มีลักษณะเป็นช่วง ๆ ไม่ต่อเนื่อง (Intermittent) เป็นกิจกรรมที่ไม่เต็มเวลา (Part - Time) และเป็นบทบาทรองจากบทบาทอื่น ๆ ไม่ว่าจะกระทำนั้นจะสำเร็จผลหรือไม่ก็ตาม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของรัฐบาล

จันทนา สุทธิจारी ได้ให้ความหมาย "การมีส่วนร่วมทางการเมือง" หมายถึง การมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนตามสิทธิที่ระบบการเมืองและกฎหมายกำหนดให้กระทำได้เป็นการกระทำที่ต้องเกิดขึ้นจากความสมัครใจของประชาชน เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายของรัฐทั้งในการเมืองการปกครองระดับท้องถิ่นและระดับชาติ"^๕

^๕ เสน่ห์ นนทะโชติ. การสื่อสารทางการเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในชุมชนชนบทไทย. ๒๕๒๔.

^๕ จันทนา สุทธิจारी "การมีส่วนร่วมของประชาชน" ในการเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน". (อมร รัชศาสตร์ บรรณาธิการ),





เมื่อพิจารณาความหมายตามที่นักวิชาการและนักคิดทั้งหลายต่างได้ให้ความหมายไว้ในแต่ละกรณีดังกล่าวแล้ว สามารถสรุปหลักการร่วมที่สำคัญได้ ๒ ประการ คือ

- (๑) เป็นการกระทำทางการเมืองของประชาชนที่แสดงออกด้วยความสมัครใจ
- (๒) เพื่อให้มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของผู้มีอำนาจ

๓. ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน

วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน สามารถจัดแบ่งลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนได้ ๓ รูปแบบ^๖ คือ

๑) รูปแบบความสัมพันธ์แบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง (ruler and ruled) โดยที่วิวัฒนาการของรัฐและการปกครองนับแต่สมัยกรีกโดยเฉพาะนครรัฐเอเธนส์ถือว่าชาวกรีกเป็นพลเมืองที่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรง แต่เมื่อประชาชนมีจำนวนมากขึ้น รูปแบบการปกครองได้เปลี่ยนโดยเป็นการให้อำนาจกับผู้ปกครองมีอำนาจเด็ดขาด ซึ่งเริ่มตั้งแต่สมัยจักรวรรดิโรมันแล้วเข้าสู่ยุคกลางที่ถูกครอบงำโดยศาสนจักร ต่อมาพวกปัญญาชนก็พาออกจากยุคกลางหรือยุคมืดสู่ยุคฟื้นฟูและยุคแห่งแสงสว่าง เมื่อเกิดรัฐ-ชาติ (nation - state) ขึ้นในยุโรปราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ทำให้อำนาจในการปกครองรัฐได้เปลี่ยนมือจากสันตะปาปา (pop) มาสู่กษัตริย์ (king) ซึ่งลักษณะการปกครองแบบนี้ฐานะของผู้ปกครองมีเหนือกว่าและสำคัญกว่าผู้ถูกปกครองเป็นอย่างมาก ผู้ปกครองเป็นผู้ชี้แนะให้ประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองต้องปฏิบัติตามถ้าผู้ปกครองทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนเป็นที่ตั้งก็เชื่อว่าเป็นการปกครองแบบราชาธิปไตย (absolute monarchy) ในทางตรงกันข้าม หากการปกครองเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตนเป็นที่ตั้ง ก็ยอมได้ชื่อว่าเป็นการปกครองแบบทรราชย์ (tyranny) ระบบการปกครองดังกล่าวประชาชนแทบไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองเลย

๒) รูปแบบความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน (representative government) หลังจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การปฏิวัติในอังกฤษเมื่อปี ค.ศ. ๑๖๘๘ การปฏิวัติในอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๗๖ และการปฏิวัติในฝรั่งเศสเมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ มีผลทำให้กระแสของลัทธิประชาธิปไตยได้แพร่หลายไปยังรัฐต่าง ๆ ในทุกภูมิภาคของโลก ส่งผลต่อการทำลายศูนย์กลางการควบคุมและการผูกขาดอำนาจรัฐของบุคคลหรือคณะบุคคล ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนแบบผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง เปลี่ยนมาเป็นการปกครองระบอบผู้แทน (representative government)

^๖ วิจารณ์ เชี่ยมไพรวิน และอมร รักษาสิทธิ์ "การเมืองกับประชาชน" ใน การเมืองการปกครองไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน. (อมร รักษาสิทธิ์ บรรณาธิการ) กทม. ๒๕๔๔ หน้า ๑๐.



สาระสำคัญของความสัมพันธ์แบบการปกครองโดยผู้แทน คืออำนาจอธิปไตยที่เรียกกันว่า "อำนาจอธิปไตย" (sovereignty) นั้น เป็นของประชาชน (popular sovereignty) แต่ประชาชนไม่สามารถใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยตรงดังเช่นสมัยนครรัฐเอเธนส์ เนื่องจากมีจำนวนประชากรมากขึ้น จึงต้องมีการมอบอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นของประชาชนให้กับตัวแทนเป็นผู้ใช้อำนาจแทนประชาชน จึงเรียกว่า "ผู้แทนราษฎร" ลักษณะสำคัญของการปกครองโดยผู้แทน ประกอบด้วย (๑) ประชาชนมอบอำนาจอธิปไตยของตนให้ตัวแทนไปใช้แทนตน (๒) การมอบอำนาจอธิปไตยต้องผ่านกระบวนการ "เลือกตั้ง" (election) ภายใต้ระบบการแข่งขัน (competition) (๓) ตัวแทนของประชาชนมีอำนาจจำกัดตามที่กฎหมาย (รัฐธรรมนูญ) กำหนดไว้เท่านั้น (๔) เป็นการมอบอำนาจให้กับผู้แทนอย่างมีเงื่อนไข หากผู้แทนใช้อำนาจนอกขอบเขตของกฎหมาย ใช้อำนาจโดยพลการ หรือโดยบิดเบือน เพื่อประโยชน์ส่วนตัว ประชาชนเจ้าของอำนาจอธิปไตยย่อมเรียกอำนาจคืนได้

อย่างไรก็ดี การปกครองภายใต้ระบอบประชาธิปไตยโดยระบบผู้แทนที่เกิดขึ้นในสังคมต่าง ๆ มีข้อบกพร่องและจุดอ่อนอยู่หลายประการ มีการวิพากษ์ถึงความไร้ประสิทธิภาพและประสิทธิผล ขาดความเชื่อมั่นศรัทธาของประชาชน อาทิเช่น มีคำกล่าวว่าเป็นการปกครองของนายทุน คนกลุ่มน้อยสามารถผูกขาดอำนาจ เป็นต้น

๓) รูปแบบความสัมพันธ์ของการเมืองแบบมีส่วนร่วม (participative politics) ความล้มเหลวของระบบประชาธิปไตยโดยผู้แทนได้ส่งผลกระทบในทางลบต่อการพัฒนาการเมือง การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม นักวิชาการจึงได้เสนอทางออกเพื่อแก้ไขปัญหาและจุดอ่อนของระบบประชาธิปไตยแบบโดยผู้แทน โดยการเสนอระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาทดแทน หลักการสำคัญของระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมยึดหลักพื้นฐานที่ว่า ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนสามารถใช้อำนาจได้เสมอแม้ว่าได้มอบอำนาจให้กับผู้แทนของประชาชนไปใช้ในฐานะที่เป็น "ตัวแทน" แล้วก็ตาม แต่ประชาชนก็สามารถเฝ้าดู ตรวจสอบควบคุม และแทรกแซงการทำหน้าที่ของตัวแทนของประชาชนได้เสมอ โดยสามารถมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ ๔ ลักษณะ คือ

(๑) **การเรียกคืนอำนาจโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่ง (recall)** เป็นการควบคุมการใช้อำนาจของผู้แทนของประชาชนในการดำรงตำแหน่งทางการเมืองแทนประชาชน หากปรากฏว่า ผู้แทนของประชาชนใช้อำนาจในฐานะ "ตัวแทน" มิใช่เป็นไปเพื่อหลักการที่ถูกต้อง หรือเพื่อผลประโยชน์ส่วนรวมที่แท้จริง ในทางตรงกันข้าม กลับเป็นการใช้อำนาจโดยมิชอบโดยทุจริต หรือเพื่อประโยชน์ส่วนตัวเป็นหลัก ประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องอำนาจที่ได้รับมอบไปนั้นกลับคืนมาโดยการถอดถอนหรือปลดออกจากตำแหน่งได้



การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : Direct Political Participation by the people

(๒) การริเริ่มเสนอแนะ (initiatives) เป็นการทดแทนการทำหน้าที่ของผู้แทนของประชาชน หรือเป็นการเสริมการทำหน้าที่ของตัวแทนประชาชน ประชาชนสามารถเสนอแนะนโยบาย ร่างกฎหมาย รวมทั้งมาตรการใหม่ ๆ เองได้ หากว่าตัวแทนของประชาชนไม่เสนอหรือเสนอแล้วแต่ไม่ตรงกับความต้องการของประชาชน

(๓) การประชาพิจารณ์ (public hearings) เป็นการแสดงออกของประชาชน ในการเฝ้าดูตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนประชาชน ในกรณีที่ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือฝ่ายบริหารเตรียมออกกฎหมายหรือกำหนดนโยบายหรือมาตรการใด ๆ ก็ตามอันมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย สามารถที่จะเรียกร้องให้มีการชี้แจงข้อเท็จจริงและผลดีผลเสีย ก่อนการออกหรือบังคับใช้กฎหมาย นโยบาย หรือมาตรการนั้น ๆ ได้

(๔) การแสดงประชามติ (referendum หรือ plebiscite) ในส่วนที่เกี่ยวกับนโยบายสำคัญ หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพและวิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน อย่างมาก เช่น การขึ้นภาษี การสร้างเขื่อนหรือโรงไฟฟ้า ฯลฯ ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตยสามารถเรียกร้องให้รัฐรับฟังมติของประชาชนเสียก่อนที่จะตรากฎหมาย หรือดำเนินการสำคัญ ๆ โดยการจัดให้มีการลงประชามติเพื่อถามความคิดเห็นของประชาชน ส่วนใหญ่อันเป็นการตัดสินใจขั้นสุดท้าย

๔. การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน โดยบัญญัติรับรองไว้ในหมวด ๗ ตั้งแต่มาตรา ๑๖๓ ถึงมาตรา ๑๖๕

มาตรา ๑๖๓ เป็นเรื่องประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้รัฐสภาพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติในหมวด ๓ และหมวด ๕^๗

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเสนอกฎหมาย และได้รับความสะดวกในการใช้สิทธิมากขึ้น

^๗มาตรา ๑๖๓ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าหนึ่งหมื่นคน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ ตามที่กำหนดในหมวด ๓ และหมวด ๕ แห่งรัฐธรรมนูญนี้

คำร้องขอตามวรรคหนึ่งต้องจัดทำร่างพระราชบัญญัติเสนอมาด้วย

หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติตามวรรคหนึ่ง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอ ร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นดังกล่าวจะต้องประกอบด้วยผู้แทน ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย.





โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเพื่อเสนอร่างกฎหมายต่อประธานรัฐสภา โดยให้จัดทำร่างกฎหมายที่ต้องการเสนอมาด้วย ทั้งนี้ ร่างกฎหมายที่เสนอได้นั้นต้องจำกัดอยู่เฉพาะเรื่องสิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย และนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ เท่านั้น และอาจขอให้องค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายช่วยเหลือในการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว หรืออาจได้รับการสนับสนุนจากกองทุนเพื่อการพัฒนาการเมืองภาคพลเมืองช่วยเหลือในการทำร่างพระราชบัญญัติก็ได้

เพื่อคงเจตนารมณ์ของประชาชนอย่างแท้จริงจึงจำเป็นต้องให้ผู้แทนของผู้เสนอกฎหมายเข้าชี้แจงและเป็นกรรมาธิการร่วมมีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ในการพิจารณาร่างกฎหมาย

ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๑๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การดำเนินการตามหลักการนี้กระทำได้ง่ายและคล่องตัวยิ่งขึ้น และกำหนดให้ในการพิจารณากฎหมายที่ประชาชนเสนอมานั้นจะต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการทั้งหมด

๒) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นครั้งแรก

มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิเข้าชื่อถอดถอนบุคคลตามมาตรา ๒๗๐^๕ ให้ออกจากตำแหน่งได้

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและเสนอให้ถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและตำแหน่งในองค์กรอิสระ ศาล และองค์กรอื่นตามรัฐธรรมนูญ

ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อเสนอต่อประธานวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาเริ่มกระบวนการถอดถอนนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด

^๕มาตรา ๒๗๐ ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปรกติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายหรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้

บทบัญญัติวรรคหนึ่งให้ใช้บังคับกับผู้ดำรงตำแหน่งดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

(๒) ผู้พิพากษาหรือตุลาการ พนักงานอัยการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต.





อัยการสูงสุด รวมทั้ง ผู้พิพากษา กรรมการการเลือกตั้ง และองค์กรอิสระอื่นๆ ในฐานะความผิดปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ ทุจริต ร่ำรวยผิดปรกติ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น โดยต้องระบุพฤติการณ์การกระทำผิดเป็นข้อๆ ให้ชัดเจน ทั้งนี้ หลังจากประธานวุฒิสภาได้รับคำร้องแล้ว จะส่งเรื่องให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิด หากเห็นว่าข้อกล่าวหาไม่มูลก็นำเข้าสู่ขั้นตอนการถอดถอนโดยวุฒิสภาต่อไป

ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ แต่ได้มีการแก้ไขจำนวนประชาชนที่จะเข้าชื่อจากเดิม ๕๐,๐๐๐ คน เป็น ๒๐,๐๐๐ คน เพื่อให้การเข้าชื่อเกิดขึ้นได้จริง

มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งมีสิทธิออกเสียงประชามติ^{*}

หลักการในมาตรานี้มีเจตนารมณ์เพื่อกำหนดหลักการใช้สิทธิทางการเมืองโดยตรงด้วยการออกเสียงประชามติ

ให้ประชาชนมีสิทธิออกเสียงประชามติได้ใน ๒ กรณี คือ

(๑) คณะรัฐมนตรีเสนอให้ออกเสียงประชามติ

(๒) มีกฎหมายบัญญัติให้เรื่องนั้นๆ ต้องออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติอาจมีผลให้เป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาแก่รัฐบาลก็ได้ ซึ่งขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะออกเสียงประชามติ โดยเป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ

^{*}มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการออกเสียงประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจกระทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีอาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

(๒) ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติให้มีการออกเสียงประชามติ

การออกเสียงประชามติตาม (๑) หรือ (๒) อาจจัดให้เป็นการออกเสียงเพื่อมีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงประชามติในปัญหาที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ หรือเป็นการออกเสียงเพื่อให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรีก็ได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ

การออกเสียงประชามติต้องเป็นการให้ออกเสียงเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในกิจการตามที่จัดให้มีการออกเสียงประชามติ และการจัดการออกเสียงประชามติในเรื่องที่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือเกี่ยวกับตัวบุคคลหรือคณะบุคคลจะกระทำมิได้

ก่อนการออกเสียงประชามติ รัฐต้องดำเนินการให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้น มีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติระยะเวลาในการดำเนินการ และจำนวนเสียงประชามติ เพื่อมีข้อยุติ.



ข้อสังเกต

๑) หลักการคงเดิมตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แต่ได้มีการเพิ่มหลักการให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อให้มีผลเป็นข้อยุติหรือเป็นการให้คำปรึกษาก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเรื่องที่จะให้ออกเสียงประชามติ และเพิ่มหลักการในการออกเสียงประชามติที่รัฐต้องให้ข้อมูลอย่างเพียงพอ และให้บุคคลฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบกับกิจการนั้นมีโอกาสแสดงความคิดเห็นของตนได้อย่างเท่าเทียมกันด้วย

๒) หลักการดังกล่าวนี้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ เป็นครั้งแรก^{๑๑}

๔. ปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน^{๑๒}

เป็นที่ทราบกันดีว่าปัจจุบันประชาชนกำลังตื่นตัวในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมือง โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองที่ต้องการเห็นการเมืองและสังคมเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย แต่ก็มีปัญหาหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน เช่น

๑) ต้นทุนในการมีส่วนร่วมในกระบวนการ กล่าวคือ ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการมีส่วนร่วมในการปฏิรูปการเมืองและสังคมต่างๆ ประชาชนกลุ่มนั้นๆ จะต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง ไม่ว่าจะเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งรวมไปถึงกระบวนการที่ซับซ้อน ยุ่งยาก และมีเงื่อนไขมากมายหลายประเด็น อย่างที่ทราบกันก็คือ การเข้าชื่อเสนอกฎหมายจะต้องเป็นการเข้าชื่อของผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐,๐๐๐ ชื่อ โดยในกระบวนการล่ารายชื่อให้ครบก็เป็นสิ่งที่ยากลำบากและล้นแต่มีต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น อีกทั้งเอกสารประกอบต่างๆ อีกหลายประการคือ สำเนาบัตรประชาชน สำเนาทะเบียนบ้าน ที่เพิ่มภาระให้ต้นทุนของการมีส่วนร่วมสูงขึ้นอีก นั่นก็เป็นข้อสังเกตที่ชัดเจนว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ไม่สามารถทำให้เกิดขึ้นได้จริงถ้าหากกลุ่มภาคประชาชนนั้นไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากแหล่งใดแหล่งหนึ่ง หรืออาจสำเร็จได้แต่ก็คงเป็นที่ยากลำบาก

๒) ความเสี่ยงในด้านต่างๆ ทั้งในชีวิต ทรัพย์สิน ชื่อเสียง และความน่าเชื่อถือ เป็นสิ่งที่ทำให้การใช้สิทธิของประชาชนอ่อนแอลงในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะทุกครั้งที่ประชาชนคนธรรมดาได้เข้าไปมีส่วนร่วมในจุดนี้มักจะถูกคุกคาม ข่มขู่ จากผู้มีอำนาจ หรือถูกข่มขู่เมื่อออกมาใช้สิทธิของตนตามรัฐธรรมนูญ หรือแม้แต่ถูกกล่าวหาว่าเป็นบุคคลหัวรุนแรง

^{๑๑}คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตการมณั จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐. หน้า ๑๖๐ - ๑๖๓.

^{๑๒}C. Kwana. "Current Impact." February ๒๒ , ๒๐๐๗ . <<http://www.thaingo.org/writer/view.php?id =๓๓๑>>.





เป็นผู้ไม่รักประเทศชาติ เป็นผู้ก่อความไม่สงบ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยยังไม่รวมถึงกรณีที่แกนนำภาคประชาชนต้องตกเป็นผู้ต้องหา ถูกดำเนินคดี และถูกอุ้มอย่างที่เคยเป็นข่าวผ่านๆ มา ดังนั้นรัฐควรให้ความสำคัญในการให้ความคุ้มครองประชาชนที่ออกมาใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

๓) ความสัมพันธ์ทางอำนาจ สิ่งที่ชัดเจนว่าประชาชนโดยปกติทั่วไปนั้นจะไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ทางอำนาจใดๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง กับกลุ่มผู้มีอำนาจมากนัก นั่นหมายถึงกลุ่มประชาชนปกติทั่วไปยังไม่สามารถเข้าถึงอำนาจต่างๆ ข้างต้นได้อย่างเท่าเทียมกันกับคนระดับสูงหรือผู้ที่พอจะมีอำนาจทางสังคมและการเมือง หรือชนชั้นปกครอง และก็เป็นที่น่าอนอนว่าเมื่อคนระดับสูงและชนชั้นปกครองเมื่อมีอำนาจสามารถเข้าถึงเครือข่ายที่มีอำนาจได้มากกว่าประชาชนปกติทั่วไป สิ่งที่จะเกิดขึ้นตามมาก็คือนโยบายต่างๆ ที่เกิดขึ้นสนองต่อผู้ที่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้น และจะไม่สามารถตอบสนองต่อภาคประชาชนซึ่งไม่สามารถเข้าถึงเครือข่ายความสัมพันธ์ทางอำนาจเหล่านั้นได้ตามหลักที่ว่า **ชนชั้นใดเป็นผู้ปกครองก็เอื้อประโยชน์ต่อชนชั้นเดียวกัน** เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองและอำนาจรัฐมากขึ้น ก็ต่อเมื่อตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการต่างๆ ของการกำหนดนโยบายหรือการออกกฎหมายต่างๆ

๔) ปัญหาในทางปฏิบัติของกลไกกฎหมายและรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในกระบวนการตรากฎหมายลูกและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ นับเป็นช่องทางหนึ่งที่ทำให้ฝ่ายการเมืองสามารถเข้ามาผลักดันและกำกับได้อย่างเบ็ดเสร็จ ทำให้ภาครัฐที่มีอำนาจมีการตีความกรณีต่างๆ โดยอ้างกฎหมายเก่าโบราณที่ไม่เอื้อประโยชน์ต่อภาคประชาชนอยู่ตลอดเวลา โดยไม่คำนึงถึงรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายที่ใหญ่กว่า

๕) กลไกข้าราชการและนักการเมือง ที่ไม่สามารถปฏิเสธได้โดยเฉพาะในเรื่องของวัฒนธรรมทางการเมืองของข้าราชการและนักการเมือง ที่ยังยึดติดกับระบบราชการการเมืองแบบเก่า ไม่มีการปรับตัวตามการเปลี่ยนแปลงของกระแสโลกยุคโลกาภิวัตน์ โดยวัฒนธรรมแบบเก่าๆ นั้น บางครั้งเหมือนเป็นการกดขี่ภาคประชาชนให้เป็นผู้ที่ต่ำกว่าโดยใช้อำนาจรัฐหรืออำนาจทางการเมืองของตน

ประเด็นที่กล่าวข้างต้นเป็นเพียงกรณีตัวอย่างของข้อจำกัดและปัญหาในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชน ซึ่งในความเป็นจริงแล้วยังมีข้อจำกัดอีกหลายรูปแบบ ซึ่งข้อจำกัดเหล่านั้นควรจะถูกกำจัดให้หมดสิ้นไปจากสังคมประชาธิปไตย ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ขึ้นอยู่กับมีส่วนร่วมและการเอาใจใส่ และความตั้งใจจริงที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นแก่การเมือง เศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังของภาคประชาชน



บทสรุป

สังคมไทยในปัจจุบันนั้นมีความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่และการมีส่วนร่วมในทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติเป็นหลักการพื้นฐานไว้มากขึ้น ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากประชาชนชาวไทยได้รับการศึกษาในระดับที่ดีขึ้นในระดับหนึ่งโดยเฉพาะชนชั้นกลางในเขตเมือง จึงสามารถแสวงหาความรู้และข้อมูลข่าวสารจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ และสามารถแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันอย่างรวดเร็วผ่านช่องทางการสื่อสารที่หลากหลาย ทำให้ประชาชนเกิดการตื่นตัว รักและหวงแหนอำนาจอธิปไตย ซึ่งเป็นของประชาชน และมองเห็นความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในระบบประชาธิปไตย จะเห็นได้จากการชุมนุมเรียกร้องของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ต่อรัฐบาลเกี่ยวกับปัญหาสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ วิธีการดำรงชีวิต จากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล ปრაกฏการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นตัวชี้วัดที่แสดงให้เห็นว่าสังคมไทยในปัจจุบันได้เกิดการเมืองในรูปแบบใหม่ขึ้นคู่ขนานกับการเมืองแบบมีตัวแทน นั่นคือ การเมืองแบบมีส่วนร่วม

ดังนั้น หลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผลผลิตจากการต่อสู้เรียกร้องของภาคประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย เพื่อให้มีพื้นที่ในการแสดงออกทางการเมืองและมีอิทธิพลต่อการดำเนินนโยบายและการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล จึงเป็นเรื่องที่ทำท้ายอยู่ว่าสุดท้ายแล้วการเมืองแบบมีส่วนร่วมจะสามารถเดินเคียงคู่กับการเมืองแบบมีตัวแทนได้อย่างกลมกลืนและเกื้อกูลหรือไม่ **จ**





*The true administration of justice is the
firmest pillar of good government.*

.....

กระบวนการบริหารความยุติธรรมที่ถูกต้องสมบูรณ์
เป็นเสาหลักที่มั่นคงของธรรมาธิปไตย

George Washington

(ประสิทธิ์ ไชยวิไลกุล, คำคมควรรคิดทางกฎหมาย, ๒๕๔๕)





"การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตนตามกฎหมาย ประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต"

เมื่อกล่าวถึงคำว่า “การประกันสังคม” (Social Insurance) นั้นเชื่อว่าคนไทยเราโดยส่วนใหญ่คงจะรู้จักและมักคุ้นคำ ๆ นี้พอสมควร ทั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยได้นำเอาระบบประกันสังคมมาใช้ในประเทศไทย นับเป็นระยะเวลาได้กว่า ๑๗ ปี แล้ว โดยเริ่มตั้งแต่มีการประกาศใช้ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ แต่อย่างไรก็ดีหากเมื่อได้มีการตั้งคำถามเกี่ยวกับการประกันสังคมในประเด็นรายละเอียดในด้านต่าง ๆ อาทิ ระบบการประกันสังคมคืออะไร การบังคับใช้กฎหมายมีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงใด มีสิทธิประโยชน์ตอบแทนอะไรบ้าง หลายคนกลับตอบไม่ได้ หรือตอบได้ไม่ครบถ้วน สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ายังมีบุคคลอีกหลายคนที่ยังไม่เข้าใจระบบการประกันสังคมดีพอ ซึ่งผู้เขียนเห็นว่าในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้เป็นเรื่องที่สำคัญและน่าสนใจ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับผู้คนในสังคมเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในสังคมของผู้ใช้แรงงานทั้งหลาย ดังนั้น จุฬินตินันท์นี้ จึงขอนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการประกันสังคมในหัวข้อ “การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตนตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต” ดังนี้

“การประกันสังคม” เป็นโครงการที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการจัดขึ้น มีวัตถุประสงค์ที่จะให้เป็นหลักประกันความมั่นคงของประชาชนให้ดำรงชีวิตอยู่ด้วยความปกติสุข แม้จะตกอยู่ในภาวะที่ทำให้ต้องสูญเสียรายได้ทั้งหมดหรือบางส่วน หรือมีรายได้ไม่เพียงพอแก่การครองชีพ โดยมีหลักการสำคัญในการให้ประชาชนผู้มีรายได้แต่ละคนได้มีส่วนช่วยตัวเอง ครอบครัวยุ และช่วยเหลือซึ่งกันและกันระหว่างบุคคลผู้มีรายได้ในสังคม โดยร่วมกันเสี่ยงภัยหรือช่วยเหลือบำบัดความเดือดร้อนทุกข์ยากซึ่งกันและกันระหว่างผู้มีรายได้ในสังคม โดยสมาชิกผู้ประกันตนในระบบประกันสังคมร่วมกันเสี่ยงภัยด้วยการออกเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม เพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นประโยชน์ทดแทนให้แก่สมาชิกผู้ประกันตนเมื่อเกิดเคราะห์กรรมหรือได้รับความเดือดร้อน เช่น ประสบอันตราย เจ็บป่วย คลอดบุตร ว่างาน ขราภาพ เป็นต้น ทั้งนี้ตามเงื่อนไขที่กำหนด โดยเงินที่เรียกเก็บนี้ หากเป็นกรณีเก็บจากผู้ที่ทำงานรับจ้าง ก็อาจให้นายจ้างจ่ายสมทบส่วนหนึ่ง และในบางกรณีรัฐบาลจะจ่ายสมทบด้วย.



“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน
ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

๑. ประวัติความเป็นมาของการ ประกันสังคม

ระบบประกันสังคม เกิดขึ้นเป็นครั้งแรก ในประเทศเยอรมัน สมัยเจ้าชายบิสมาร์ค (Prince Otto Von - Bismark) เป็นนายกรัฐมนตรี ในปี พ.ศ. ๒๔๒๖ สืบเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลง ระบบการผลิตที่มีการคิดค้นนำเครื่องจักรมา ทำงานแทนคน ทำให้สามารถขยายการผลิต และมีการจ้างแรงงานมากขึ้น ซึ่งได้ก่อให้เกิด ปัญหาตามมาหลายประการ เช่น การเจ็บป่วย หรือทุพพลภาพของลูกจ้าง รัฐจึงต้องเข้าช่วย โดยการออกกฎหมายให้หลักประกันแก่คนงาน โดยเริ่มจากการจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือซึ่งกัน และกัน (Mutual Fund) เพื่อนำไปดำเนินการ ประกันการเจ็บป่วย ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๒๗ ได้จัดให้มีการประกันอุบัติเหตุหรือโรคอันเกิด จากการทำงานขึ้น หลังจากนั้นก็ได้จัดให้มีการ ขยายการประกันออกไปอีกหลายประเภท เช่น การประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน ทุพพลภาพ เสียชีวิต คลอดบุตร สงเคราะห์ครอบครัว ว่างงาน และ ขราภาพ ซึ่งการที่ประเทศเยอรมันได้นำวิธีการ ประกันสังคมมาใช้แล้วสามารถแก้ปัญหาเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้เป็นอย่างดี ประเทศอื่น ๆ จึงได้นำหลักการดังกล่าวไปใช้ปฏิบัติกับประเทศ ของตนบ้าง

สำหรับแนวคิดการประกันสังคมใน ประเทศไทยนั้น ได้เริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ในสมัยรัฐบาลของจอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้มีการตราพระราชบัญญัติ ประกันสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ และได้มีการ

จัดตั้ง “กรมการประกันสังคม” ขึ้น แต่เนื่องจาก สภาพทางเศรษฐกิจในขณะนั้นยังไม่พร้อมที่จะนำ พระราชบัญญัติประกันสังคมออกบังคับใช้ จึงมิได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อให้เป็น ไปตามพระราชบัญญัติประกันสังคมดังกล่าว ตามมา ทำให้ระบบการประกัน สังคมซึ่งมี กำหนดไว้ในกฎหมายแล้วนั้นมิได้นำมาใช้บังคับ ในสังคมไทย ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รัฐบาล จากคณะปฏิวัติสมัยนั้นได้พิจารณาเห็นว่าลูกจ้าง ซึ่งประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยหรือถึงแก่ความ ตายเนื่องจากการทำงานให้แก่นายจ้างควรมี หลักประกันในอันที่จะได้รับเงินทดแทน จึงได้ ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๐๓ ลงวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๕๑๕ ให้จัดตั้งกองทุนเงินทดแทน ขึ้นในกรมแรงงาน โดยกำหนดให้นายจ้างเป็น ผู้ส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเงินทดแทน เพื่อใช้ ในการจ่ายเงินทดแทนให้แก่ลูกจ้างที่ประสบ อันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพหรือเสียชีวิต อันเนื่องมาจากการทำงาน



“เงินทดแทน” ดังกล่าวนี้นี้ช่วยบรรเทา ความเดือดร้อนของลูกจ้างและครอบครัว ในระหว่างที่ลูกจ้างเจ็บป่วยต้องหยุดงาน ทุพพลภาพหรือเสียชีวิตได้เป็นอย่างดี ทำให้ เป็นที่ตระหนักกันทั้งในหมู่ลูกจ้าง นายจ้าง และ รัฐบาลว่าประเทศไทยควรจะได้ริเริ่มโครงการ



ประกันสังคมในรูปแบบอื่น ๆ ด้วย เช่น การประกัน การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่ เนื่องจากการทำงาน ซึ่งเป็นปัญหาเดือดร้อน อันหนึ่งของลูกจ้างด้วย จึงได้มีความพยายาม ในการจัดให้มีการประกันสังคมขึ้นในประเทศไทย กันอีกครั้งหนึ่ง กระทั่งในปี พ.ศ. ๒๕๓๓ พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓^๑ (มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒ กันยายน ๒๕๓๓ เป็นต้นมา) ก็ได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา โดยมีสาระสำคัญคือกำหนดให้มี “กองทุน ประกันสังคม” ขึ้นเพื่อให้ความคุ้มครองลูกจ้าง ผู้ประกันตน กรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพและตายที่ไม่เนื่องจากการทำงาน รวมทั้งกรณีคลอดบุตร สงเคราะห์บุตร ว่างาน และชราภาพ และกำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงาน ประกันสังคมขึ้นเพื่อให้เป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ ในการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยให้มีความรับผิดชอบในการดำเนินงานของ กองทุนเงินทดแทนและกองทุนประกันสังคม และต่อมาภายหลังเมื่อได้มีการจัดตั้งกระทรวง แรงงานและสวัสดิการสังคมแล้ว สำนักงาน ประกันสังคมจึงได้โอนมาอยู่ในสังกัดของ กระทรวงแรงงานจนถึงปัจจุบัน

๒. ขอบเขตการใช้บังคับกฎหมาย ประกันสังคม^๒

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ (บังคับใช้กับ สถานประกอบการที่มีลูกจ้าง^๓ ตั้งแต่ ๑ คน ขึ้นไป ยกเว้น

๑) ข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวรายวัน และลูกจ้างชั่วคราวรายชั่วโมง ของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และ ราชการส่วนท้องถิ่น ยกเว้นลูกจ้างชั่วคราวรายเดือน

๒) ลูกจ้างของรัฐบาลต่างประเทศหรือ องค์การระหว่างประเทศ

๓) ลูกจ้างของนายจ้าง^๔ ที่มีสำนักงาน ในประเทศ และไปประจำทำงานในต่างประเทศ

๔) ครูหรือครูใหญ่ของโรงเรียนเอกชน ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนเอกชน

๕) นักเรียน นักเรียนพยาบาล นักศึกษา หรือแพทย์ฝึกหัดซึ่งเป็นลูกจ้างของโรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือโรงพยาบาล

๖) กิจการหรือลูกจ้างอื่นตามที่กำหนด ในพระราชกฤษฎีกา^๕ ซึ่งปัจจุบันได้แก่ บุคคล หรือลูกจ้าง ดังต่อไปนี้

^๑ยกเลิกพระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๗.

^๒มาตรา ๔, ๑๐๓ แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคมฯ ประกอบกับพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้างตามมาตรา ๔ (๖) แห่ง พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ.

^๓ลูกจ้าง หมายถึง ผู้ซึ่งทำงานให้นายจ้างโดยรับค่าจ้าง ไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไร แต่ไม่รวมถึงลูกจ้างซึ่งทำงานเกี่ยวกับ งานบ้านอันมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย (มาตรา ๕ แห่ง พ.ร.บ. ประกันสังคมฯ).

^๔นายจ้าง หมายถึงผู้ซึ่งรับลูกจ้างเข้าทำงานโดยจ่ายค่าจ้าง และหมายความรวมถึงผู้ซึ่งได้รับมอบหมายให้ทำงานแทน นายจ้าง ในกรณีที่นายจ้างเป็นนิติบุคคลให้หมายความรวมถึงผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคลและผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจาก ผู้มีอำนาจกระทำการแทนนิติบุคคล (มาตรา ๕) นอกจากนี้ยังหมายความรวมถึงผู้ประกอบการที่จ้างโดยวิธีเหมาค่าแรงที่ อยู่ในฐานะนายจ้างด้วย (มาตรา ๓๕).





“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

- (๑) ลูกจ้างของเนติบัณฑิตยสภา
 - (๒) ลูกจ้างของสถาบันวิจัยจุฬาภรณ์
 - (๓) ลูกจ้างของสภาอากาศไทย
 - (๔) ลูกจ้างของรัฐวิสาหกิจ ตามพระราชบัญญัติพนักงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์
 - (๕) ลูกจ้างของกิจการเพาะปลูก ประมง ป่าไม้ และเลี้ยงสัตว์ ซึ่งมีได้ใช้ลูกจ้างตลอดปี และไม่มียานลักษณะอื่นรวมอยู่ด้วย
 - (๖) ลูกจ้างของนายจ้างที่เป็นบุคคลธรรมดา ซึ่งงานที่ลูกจ้างทำนั้นมิได้มีการประกอบธุรกิจรวมอยู่ด้วย
 - (๗) ลูกจ้างของนายจ้างซึ่งประกอบการค้าหรือการค้าแฝงลอย
 - (๘) ลูกจ้างของสำนักงานพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งชาติ
- โดยหากกิจการใดอยู่ในขอบเขตการบังคับใช้ของพระราชบัญญัติประกันสังคมฯ แล้ว ให้เป็นหน้าที่ของนายจ้างของกิจการนั้นที่ต้อง

จ่ายเงินสมทบในส่วนของตน (ส่วนของนายจ้าง) และต้องหักค่าจ้างของลูกจ้างตามจำนวนที่ต้อง นำส่งเป็นเงินสมทบในส่วนของผู้ประกันตน เพื่อนำส่งต่อสำนักงานประกันสังคม ภายในวันที่ ๑๕ ของเดือนถัดจากเดือนที่มีการหักเงินสมทบไว้ พร้อมทั้งยื่นรายการแสดงการส่งเงินสมทบตามแบบที่เลขาธิการกำหนด (มาตรา ๔๗)

๓. ประโยชน์ทดแทนของผู้ประกันตน^๓ จากกองทุนประกันสังคม

พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดประโยชน์ทดแทนที่ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิจะได้รับจากกองทุนประกันสังคมไว้ทั้งหมด ๗ กรณี (มาตรา ๕๔) ดังต่อไปนี้

^๓ มาตรา ๓ แห่งพระราชกฤษฎีกากำหนดลูกจ้าง ตามมาตรา ๔ (๖) แห่ง พ.ร.บ.ประกันสังคมฯ.

“ผู้ประกันตน” หมายถึง ผู้ซึ่งจ่ายเงินสมทบอันก่อให้เกิดสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนตามกฎหมายประกันสังคม (มาตรา ๕) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๓ ประเภท ได้แก่

๑) ลูกจ้าง เป็นผู้ประกันตนลักษณะบังคับ คือลูกจ้างซึ่งมีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๕ ปีบริบูรณ์ และไม่เกิน ๖๐ ปี กับลูกจ้างซึ่งเป็นผู้ประกันตนอยู่แล้วมีอายุ ๖๐ ปี และยังเป็นลูกจ้างของนายจ้างซึ่งอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายประกันสังคม (มาตรา ๓๓) ปัจจุบันผู้ประกันตนประเภทนี้ต้องส่งเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าจ้างรายเดือนที่ได้รับ โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนครบทั้ง ๗ ประเภท และก็จะยังคงได้รับความคุ้มครองต่อไปอีก ๖ เดือน (แม้จะสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างแล้ว) นับแต่วันที่สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง จากกองทุนประกันสังคม ๔ กรณี คือประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทุพพลภาพ หรือเสียชีวิตไม่เนื่องจากการทำงาน และคลอดบุตร ทั้งนี้เมื่อได้ส่งเงินสมทบครบตามเงื่อนไขและเงื่อนไขที่จะก่อให้เกิดสิทธิแต่ละกรณีนั้น ๆ แล้ว (มาตรา ๓๘)

๒) ผู้ซึ่งเคยเป็นผู้ประกันตนประเภทลูกจ้าง แต่ได้แสดงความจำนงขอเข้าเป็นผู้ประกันตนต่อไป ภายในระยะเวลา ๖ เดือน หลังจากความเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเพราะเหตุสิ้นสภาพความเป็นลูกจ้าง ทั้งนี้ เมื่อได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน ซึ่งปัจจุบันผู้ประกันตนประเภทนี้ต้องส่งเงินสมทบจำนวน ๔๓๒ บาท ต่อเดือน โดยมีสิทธิได้รับสวัสดิการเหมือนลูกจ้างผู้ประกันตนทั่วไปทุกประการ ยกเว้นประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน เหตุผลเพราะอยู่ในสถานะที่ไม่มีนายจ้างหรือกำลังตกงานอยู่แล้ว ทำให้ไม่อยู่ในเงื่อนไขของการได้ประโยชน์เมื่อออกจากงาน (มาตรา ๓๙)

๓) ผู้ประกอบอาชีพอิสระและบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ลูกจ้าง (อาจรวมถึงนายจ้างที่ต้องการรับประโยชน์ทดแทนด้วย) เป็นผู้ประกันตนโดยลักษณะสมัครใจ (มาตรา ๔๐) ปัจจุบันผู้ประกันตนประเภทนี้ต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนปีละ ๓,๓๖๐ บาท โดยมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน ๓ กรณี คือทุพพลภาพ คลอดบุตร และเงินค่าทำศพ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๔๐).



๓.๑ ประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยอันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา ๖๒) ดังนี้



๑) เข้ารับบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลที่ผู้ประกันตนเลือก (ระบุไว้บนบัตรประกันสังคม) โดยไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายใด ๆ (ยกเว้นของอยู่ห้องพิเศษหรือแพทย์พิเศษเอง) โดยกรณีโรคบางโรคหากโรงพยาบาลตามบัตรฯ รักษาไม่ได้ ก็จะมีโรงพยาบาลระดับสูงที่โรงพยาบาลตามบัตรฯจะเป็นผู้ส่งตัวผู้ประกันตนไปรักษา โดยที่ค่ารักษาพยาบาลอยู่ในความรับผิดชอบของโรงพยาบาลตามบัตรฯ และหากเป็นกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเข้ารับการรักษาที่สถานพยาบาลตามบัตรฯรับรองสิทธิได้ ผู้ประกันตนสามารถเข้ารักษาได้ที่โรงพยาบาลใดก็ได้ที่ใกล้ที่สุด แต่ต้องแจ้งให้โรงพยาบาลตามบัตรฯ รับทราบโดยด่วน โดยผู้ประกันตนสามารถเบิกค่าบริการทางการแพทย์

สำหรับค่ารักษาพยาบาลที่ได้สำรองจ่ายไปก่อนได้เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น ภายในระยะเวลาไม่เกิน ๗๒ ชั่วโมง (มาตรา ๖๓)

๒) ได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ระหว่างที่หยุดงานเพื่อรักษาพยาบาลตามคำสั่งแพทย์ ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง ตามจำนวนวันที่หยุดจริง ไม่เกินครั้งละ ๙๐ วัน และไม่เกิน ๑๘๐ วัน ในหนึ่งปี เว้นแต่กรณีเจ็บป่วยเรื้อรังตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง ก็ให้มีสิทธิได้รับเงินทดแทนการขาดรายได้ไม่เกิน ๓๖๕ วัน (มาตรา ๖๔)

๓.๒ ประโยชน์ทดแทนกรณีคลอดบุตร^๕ กำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทนเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๗ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ เดือน ก่อนวันรับบริการทางการแพทย์ (มาตรา ๖๕) ดังนี้

๑) ค่าคลอดบุตร ครั้งละ ๑๒,๐๐๐ บาท สำหรับตนเอง (กรณีผู้ประกันตนเป็นหญิง) หรือสำหรับภริยาหรือหญิงซึ่งอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยากับผู้ประกันตนโดยเปิดเผย ตามระเบียบที่เลขาธิการกำหนดถ้าผู้ประกันตนไม่มีภริยา (กรณีผู้ประกันตนเป็นชาย) โดยมีสิทธิได้รับคนละ ๒ ครั้ง (มาตรา ๖๖)

๒) เงินสงเคราะห์การหยุดงานเพื่อคลอดบุตร (เฉพาะผู้ประกันตนหญิง) ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง เป็นเวลา ๙๐ วัน (มาตรา ๖๗)

๓.๓ ประโยชน์ทดแทนกรณีทุพพลภาพ^๖ **อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน** กำหนดให้จ่าย

^๕ “การคลอดบุตร” หมายถึงการที่ทารกออกจากครรภ์มารดา ซึ่งมีระยะเวลาตั้งครรภ์ไม่น้อยกว่า ๒๘ สัปดาห์ ไม่ว่าจะคลอดด้วยวิธีธรรมชาติหรือไม่ (มาตรา ๕).



“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน
ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

ประโยชน์ทดแทนเมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๓ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ เดือน ก่อนทุพพลภาพ (มาตรา ๖๙) ดังนี้

๑) ค่ารักษาพยาบาล เท่าที่จ่ายจริง ไม่เกินเดือนละ ๒,๐๐๐ บาท (มาตรา ๗๐)

๒) เงินทดแทนการขาดรายได้ เป็นรายเดือน ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้าง เป็นรายเดือน ตลอดชีวิต (มาตรา ๗๑)

๓) ค่าใช้จ่ายในกระบวนการฟื้นฟูสมรรถภาพของผู้ทุพพลภาพ ทางร่างกาย จิตใจ และอาชีพ ทั้งนี้ตามประกาศสำนักงานประกันสังคม เท่าที่จ่ายจริงตามความจำเป็น ไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๗๐)

๓.๔ ประโยชน์ทดแทนกรณีเสียชีวิต
อันมิใช่เนื่องจากการทำงาน กำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทน เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑ เดือน ภายในระยะเวลา ๖ เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย (มาตรา ๗๓) ดังนี้

๑) ค่าทำศพ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบัน ๔๐,๐๐๐ บาท) แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งร้อยเท่าของอัตราสูงสุดของค่าจ้างขั้นต่ำรายวันตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน โดยให้จ่ายแก่บุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้จัดการศพและได้เป็นผู้จัดการศพ หรือบุคคลใดซึ่งมีหลักฐานแสดงว่าเป็นผู้จัดการศพผู้ประกันตน

๒) เงินสงเคราะห์กรณีผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย โดยให้จ่ายแก่บุคคลที่ผู้ประกันตนทำหนังสือระบุให้เป็นผู้มีสิทธิได้รับหรือแก่ทายาท (กรณีไม่ได้ระบุไว้) ในอัตราหนึ่งเดือนครึ่ง หากผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ ๓ ปีขึ้นไปแต่ไม่ถึง ๑๐ ปี และให้จ่ายในอัตรา ๕ เดือน หากผู้ประกันตนจ่ายเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ ๑๐ ปีขึ้นไป



๓.๕ ประโยชน์ทดแทนกรณีสงเคราะห์บุตร กำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทน เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๒ เดือน ภายในระยะเวลา ๓๖ เดือน (๓ ปี) ก่อนเดือนที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทน (มาตรา ๗๔) ในอัตราเดือนละ ๓๕๐ บาท ต่อบุตรหนึ่งคน สำหรับบุตรที่ขอบด้วยกฎหมายซึ่งมีอายุตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (ปัจจุบันกำหนดอายุบุตรไว้ไม่เกิน ๖ ปีบริบูรณ์) แต่ต้องไม่เกิน ๑๕ ปีบริบูรณ์ ทั้งนี้บุตรขอบด้วยกฎหมายดังกล่าวไม่รวมถึงบุตรบุญธรรมหรือ

“ทุพพลภาพ” หมายถึง การสูญเสียอวัยวะหรือสูญเสียสมรรถภาพของอวัยวะหรือของร่างกายหรือสูญเสียสมรรถภาพจิตใจ จนไม่สามารถทำงานได้ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด (มาตรา ๕).



บุตรซึ่งได้ยกให้เป็นบุตรบุญธรรมของบุคคลอื่น (มาตรา ๗๕, ๗๕ ตริ)

๓.๖ ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ

ประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพนี้ ทางสำนักงานประกันสังคมได้เริ่มเก็บเงินสมทบกรณีชราภาพเมื่อเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๑ ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์สำคัญในการส่งเสริมการออมให้กับผู้ประกันตน โดยผู้ประกันตนต้องส่งเงินสมทบในช่วงที่มีรายได้จากการทำงาน เพื่อไว้ยังชีพในยามชรา โดยการจ่ายเงินของผู้ประกันตนในอัตราร้อยละ ๕ ของค่าจ้าง รายเดือนที่ไม่รวมค่าล่วงเวลาและค่าทำงานในวันหยุด ร้อยละ ๓ จะเป็นเงินออมกรณีชราภาพ ส่วนร้อยละ ๑.๕ เป็นเงินประกันการประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย ทูพพลภาพ เสียชีวิต และคลอดบุตร ส่วนที่เหลือร้อยละ ๐.๕ คือเงินประกันการว่างงาน ตัวอย่างเช่น ผู้ที่ได้รับเงินเดือน ๑๐,๐๐๐ บาท จะต้องจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนประกันสังคม ๕๐๐ บาท โดยแบ่งเป็นเงินออมชราภาพ ๓๐๐ บาท รวมทั้งปี ๓,๖๐๐ บาท เงินจำนวนนี้แบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ

๑) บำเหน็จชราภาพ (จ่ายให้ครั้งเดียว) เป็นเงินที่จ่ายให้สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนได้ส่งเงินสมทบมาแล้วไม่ครบ ๑๘๐ เดือน (๑๕ ปี) ทั้งนี้เมื่อผู้ประกันตนสิ้นสุดลงแล้ว โดยหากผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วต่ำกว่า ๑๒ เดือน (๑ ปี) จะได้รับบำเหน็จชราภาพเฉพาะในส่วนที่ผู้ประกันตนจ่ายเท่านั้น แต่กรณีส่งเงินสมทบมาแล้วตั้งแต่ ๑๒ เดือนขึ้นไป จะได้รับบำเหน็จชราภาพจาก

ส่วนที่นายจ้างสมทบเข้ามา (ในอัตราเดียวกันกับที่ผู้ประกันตนส่ง) ทั้งยังได้รับผลประโยชน์ทดแทนจากการนำเงินกองทุนไปลงทุน ทั้งนี้ตามประกาศของสำนักงานประกันสังคมในแต่ละปีด้วย (มาตรา ๗๗ ทวิ)

สำหรับกรณีเป็นผู้ประกันตนสิ้นสุดลงเนื่องจากผู้ประกันตนถึงแก่ความตาย ให้เงินบำเหน็จชราภาพนั้นตกเป็นสิทธิแก่ทายาทของผู้นั้น (มาตรา ๗๗ ตริ วรรคสอง)

๒) บำนาญชราภาพ (เงินเลี้ยงชีพรายเดือน) เป็นเงินที่จ่ายให้สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนส่งเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๑๘๐ เดือน (๑๕ ปีขึ้นไป) ทั้งนี้เมื่อผู้ประกันตนมีอายุครบ ๕๕ ปี ขึ้นไป และผู้ประกันตนสิ้นสุดลงแล้ว โดยผู้ประกันตนจะได้รับเงินบำนาญชราภาพเป็นรายเดือนในอัตรา ร้อยละ ๒๐ ของค่าจ้างเฉลี่ย ๖๐ เดือนสุดท้ายที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณจากเงินสมทบก่อน ผู้ประกันตนสิ้นสุดลง ส่วนผู้ประกันตนที่ส่งเงินสมทบมากกว่า ๑๘๐ เดือน (เกินกว่า ๑๕ ปี) ให้ปรับเพิ่มอัตราบำนาญชราภาพอีก อัตราร้อยละ ๑ ต่อระยะเวลาที่ส่งเงินสมทบทุก ๆ ๑ ปี (มาตรา ๗๖, ๗๗, ๗๗ ทวิ)

สำหรับกรณีที่ผู้ประกันตนซึ่งมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพถึงแก่ความตายก่อนที่จะได้รับประโยชน์ทดแทน หรือผู้รับเงินบำนาญชราภาพถึงแก่ความตายภายใน ๖๐ เดือน นับแต่เดือนที่มีสิทธิได้รับเงินบำนาญชราภาพ ให้ทายาทของผู้นั้นมีสิทธิได้รับเงินบำเหน็จชราภาพ (มาตรา ๗๗ จัตวา)



“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน
ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

๓.๗ ประโยชน์ทดแทนกรณีว่างงาน^{๑๑}

กำหนดให้จ่ายประโยชน์ทดแทน เมื่อผู้ประกันตนได้จ่ายเงินสมทบมาแล้วไม่น้อยกว่า ๖ เดือน ภายในระยะเวลา ๑๕ เดือน ก่อนการว่างงาน และเป็นผู้ที่อยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการทำงาน ยอมที่จะทำงานที่เหมาะสมที่รัฐจัดทำให้ ไม่ปฏิเสธการฝึกงาน และได้ขึ้นทะเบียนเป็นผู้ว่างงานไว้ที่สำนักงานจัดหางานของรัฐ ภายใน ๓๐ วัน นับแต่วันที่ว่างงาน รวมทั้งต้องมีใบผู้ที่มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนในกรณีชราภาพ (มาตรา ๗๘)

โดยสิทธิที่จะได้รับประโยชน์ทดแทนดังกล่าวแบ่งออกเป็น ๒ กรณี คือ

๑) กรณีลูกจ้างถูกเลิกจ้าง^{๑๒} ผู้ประกันตนจะได้รับเงินค่าทดแทนปีละไม่เกิน ๑๘๐ วัน (๖ เดือน) ในอัตราร้อยละ ๕๐ ของค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบ (โดยคำนวณจากฐานเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท)

๒) กรณีลูกจ้างสมัครใจลาออกหรือสิ้นสุดสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะไว้แน่นอน ผู้ประกันตนจะได้รับเงินค่าทดแทนปีละไม่เกิน ๙๐ วัน (๓ เดือน) ในอัตราร้อยละ ๓๐ ของค่าจ้างที่นำส่งเงินสมทบ (โดยคำนวณจากฐานเงินสมทบสูงสุดไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท) โดยหากใน ๑ ปี มีการยื่นขอรับเงินทดแทนระหว่างการว่างงานรวมกันเกิน ๑๘๐ วัน

ให้นับระยะเวลาการรับเงินทดแทนระหว่างการว่างงานรวมกันไม่เกิน ๑๘๐ วัน (มาตรา ๗๙)

ทั้งนี้ ผู้ประกันตนหรือผู้มีสิทธิสามารถขอรับประโยชน์ทดแทนแต่ละกรณีได้ โดยการยื่นคำขอต่อสำนักงานประกันสังคม ภายใน ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้มีสิทธิขอรับประโยชน์ทดแทนได้ และสำหรับกรณีที่ประโยชน์ทดแทนที่เป็นตัวเงินนั้น ถ้าไม่มารับภายในระยะเวลา ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานประกันสังคม เงินนั้นก็จะตกเป็นของกองทุนประกันสังคม (มาตรา ๕๖)

๔. ปัญหาในการคุ้มครองผู้ประกันตนที่พ่วงมากับการแก้ไขปัญหในปัจจุบัน

จากรายงานของสำนักงานประกันสังคมพบว่า ๑ ใน ๗ สิทธิประโยชน์ของกองทุนประกันสังคมที่ผู้ประกันตนไปใช้บริการมากที่สุดคือ “การประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย” ขณะเดียวกันท่ามกลางเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั้งในแง่ลบและแง่บวก ปัญหาข้อร้องเรียนเกี่ยวกับการให้บริการทางการแพทย์จากผู้ประกันตน อาทิ เรื่องมาตรฐานการรักษา การจ่ายยา การวินิจฉัยโรคของแพทย์ รวมถึงระยะเวลารอพบแพทย์ ที่ปรากฏไม่ว่าทางคอลัมน์ร้องเรียนในหนังสือพิมพ์หรือทางกระดานสนทนาในเว็บไซต์ที่เกี่ยวข้อง ก็พบมากที่สุดเช่นกัน

^{๑๑}“ว่างงาน” หมายถึง การที่ผู้ประกันตนต้องหยุดงานเนื่องจากนิติสัมพันธ์ระหว่างนายจ้างและลูกจ้างตามสัญญาจ้างแรงงานสิ้นสุดลง (มาตรา ๕).

^{๑๒}การถูกเลิกจ้างที่จะได้มีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนนี้ไม่รวมถึงการเลิกจ้างเพราะเหตุทุจริตต่อหน้าที่ กระทำผิดอาญา โดยเจตนาแก่นายจ้าง ฝ่าฝืนข้อบังคับหรือระเบียบเกี่ยวกับการทำงานหรือคำสั่งอันชอบด้วยกฎหมายในกรณีร้ายแรง ละทิ้งหน้าที่เป็นเวลา ๗ วันทำงานติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุ殊อันสมควร หรือประมาทเลินเล่อจนเป็นเหตุให้นายจ้างได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรง (มาตรา ๗๘).



ซึ่งหากพิจารณาจากระบบการประกันสังคมในประเทศไทยแล้วจะพบว่าปัญหาดังกล่าวนั้นน่าจะมาจากเหตุที่ได้มีการเหมาจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลในโครงการฯ ตามจำนวนผู้ประกันตนที่มีชื่อในสถานพยาบาลตามบัตรรับรองสิทธิฯ แม้ว่าผู้ประกันตนจะมีอาการเจ็บป่วยและเข้ารับการรักษาหรือไม่ก็ตาม ซึ่งสถานพยาบาลมีหน้าที่ต้องให้บริการทางการแพทย์แก่ผู้ประกันตนจนถึงสิ้นสุดการรักษาโดยไม่จำกัดจำนวนครั้งและจำนวนเงินที่ใช้ในการรักษา เมื่อสถานพยาบาลบางแห่งนั้นได้รับเงินจำนวนดังกล่าวไปแล้วก็ไม่รับผิดชอบหน้าที่ตามสัญญาในการให้บริการทางการแพทย์ โดยพยายามที่จะทำให้ผู้ประกันตนซึ่งจะเข้าไปรับบริการเกิดความเบื่อหน่ายต่อความไม่สะดวก หรือให้บริการล่าช้า เพื่อให้ผู้ประกันตนนั้นจะไปขอรับบริการทางการแพทย์ในสถานพยาบาลอื่นในสังกัดสำนักงานประกันสังคม อันจะเป็นผลให้สถานพยาบาลที่ขาดความรับผิดชอบต่อเหล่านั้นได้รับเงินเหมาจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ไปโดยไม่เสียค่าใช้จ่ายจริง หรือพยายามควบคุมค่าใช้จ่ายในการให้บริการทางการแพทย์ จึงทำหน้าที่ตามสัญญาดังกล่าวอย่างไม่เต็มที่เพื่อหวังผลกำไรหรือไม่ให้ขาดทุน

ปัญหาดังกล่าวนี้นางสำนักงานประกันสังคมได้ดำเนินการแก้ไขโดยการออกมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) ออกระเบียบสำนักงานประกันสังคมว่าด้วยการจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์แก่สถานพยาบาล (ฉบับที่ ๕) เพิ่มเติม

การจ่ายเงินค่าบริการทางการแพทย์ให้แก่สถานพยาบาลในสังกัดเพิ่มขึ้นจากอัตราเหมาจ่ายเป็นรายหัว โดยจ่ายในอัตราไม่เกิน ๑๐๐ บาท ต่อผู้ประกันตนหนึ่งคนต่อหนึ่งปี ตามอัตราการใช้บริการทางการแพทย์ของผู้ประกันตนในรอบระยะเวลาไม่เกิน ๑ ปีปฏิทิน ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานประกันสังคมกำหนด

(๒) กำหนดให้สถานพยาบาลในโครงการประกันสังคมจะต้องให้ผู้ประกันตนได้รับบริการทางการแพทย์ตามมาตรฐานการรักษาและการส่งจ่ายยาไม่ต่ำกว่ามาตรฐานบัญญัติหลักแห่งชาติ โดยมีมาตรการในการตรวจสอบมาตรฐานการให้บริการของสถานพยาบาลในสังกัดอย่างต่อเนื่อง ด้วยวิธีการออกไปสุ่มตรวจดูตามสถานพยาบาลเหล่านั้น โดยคณะกรรมการของสำนักงานประกันสังคม หากพบเห็นว่าไม่ดำเนินการตามสัญญาก็จะมีมาตรการลงโทษด้วยการว่ากล่าวตักเตือน ลดจำนวนโควตาผู้ประกันตนลงในปีต่อไป ส่งเรื่องให้แพทย์สภาและอาัยกเลิกหรือไม่ทำสัญญากับสถานพยาบาลดังกล่าวอีกต่อไป

(๓) จัดให้มีตู้แสดงความคิดเห็นหรือข้อร้องเรียนให้กับผู้ประกันตนที่สถานพยาบาลในสังกัดฯ ทุกแห่ง และเปิดโอกาสให้ผู้ประกันตนร้องเรียนผ่านทางสายด่วน ๑๕๐๖ และทางเว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม (www.sso.go.th)

(๔) จัดให้มีการจัดการคัดเลือกสถานพยาบาลในดวงใจประจำปี เพื่อสร้างแรงกระตุ้นและแรงจูงใจให้สถานพยาบาลแข่งขันกันในการให้บริการที่ดีแก่ผู้ประกันตน



“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน
ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

การที่ได้มีการออกมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ นับว่าเป็นความพยายามสำคัญของสำนักงานประกันสังคมในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ทั้งนี้ก็เพื่อให้ผู้ประกันตนได้รับความพึงพอใจและมีความเชื่อมั่นในการให้บริการทางการแพทย์ในระบบ และเพื่อลบภาพความรู้สึกในการเป็นคนไข้อย่าง ๒ ของผู้ประกันตนให้ได้ในที่สุด ซึ่งก็น่าจะทำให้ปัญหาดังกล่าวหมดไปหรือบรรเทาเบาบางลงได้ แต่หากทำยที่สุดแล้วหากมาตรการเหล่านี้ไม่สามารถแก้ปัญหาดังกล่าวได้อย่างแท้จริง ก็น่าจะต้องมีการทบทวนหลักเกณฑ์การจ่ายค่าบริการทางการแพทย์แก่สถานพยาบาลในปัจจุบันที่ใช้รูปแบบเหมาจ่าย (Capitation System) ซึ่งทางทฤษฎีถือว่าเป็นระบบที่สามารถควบคุมค่าใช้จ่าย (containment) ได้ดีที่สุดในยุคที่มีการศึกษาไว้ชัดเจนว่า ระบบเหมาจ่ายค่ารักษาพยาบาลส่งผลให้กองทุนประกันสังคมมีเสถียรภาพเนื่องจากเป็นผลดีที่ไม่ต้องจ่ายเพิ่ม ซึ่งเป็นต้นเหตุของปัญหาดังกล่าว ว่าควรปรับเปลี่ยนเป็นวิธีอื่นหรือไม่ ซึ่งวิธีการหนึ่งที่น่าสนใจและน่าจะจะได้ผลดีในการป้องกันและแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้คือวิธีการจ่ายตามที่ต้องจ่ายจริงตามความจำเป็นในการรักษาพยาบาลผู้ประกันตน ดังเช่นในกรณีจ่ายค่ารักษาพยาบาลเมื่อลูกจ้างประสบอันตรายหรือเจ็บป่วยเนื่องจาก

การทำงาน (มาตรา ๑๓ แห่งพระราชบัญญัติเงินทดแทน พ.ศ. ๒๕๓๗) ซึ่งเป็นวิธีการที่ทำให้สถานพยาบาลในโครงการฯ ไม่กล้าที่จะให้บริการล่าช้า ไม่เต็มที หรือจ่ายยาและเวชภัณฑ์ที่คุณภาพไม่ดีในการรักษาผู้ประกันตน เพราะจะทำให้สถานพยาบาลเหล่านั้นได้รับเงินค่ารักษาทางการแพทย์น้อยลงได้

๕ แนวทางการขยายความคุ้มครองการประกันสังคมสู่แรงงานนอกระบบ

ประชาชนคนไทยในวัยทำงานประมาณ ๓๐ ล้านคน ในจำนวนนี้มีเพียง ๑ ใน ๓ ที่มีหลักประกันทางสังคมที่หลากหลายและครอบคลุม คือกลุ่มข้าราชการและพนักงานของรัฐที่มีสวัสดิการรักษายาและบำเหน็จบำนาญ (ประมาณ ๓ ล้านคน) กับแรงงานที่อยู่ในระบบประกันสังคม (ประมาณ ๘ ล้านคน) ที่เหลืออีก ๒ ใน ๓ ยังคงขาดหลักประกันดังกล่าว ได้แก่ กลุ่มเกษตรกร แรงงานรับจ้าง ผู้รับจ้างทำของ ผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ ฯลฯ กลุ่มคนเหล่านี้จึงถูกเรียกว่า “แรงงานนอกระบบ”^{๑๒} ซึ่งมีเพียงหลักประกันจากการประกันสุขภาพถ้วนหน้า ซึ่งคุ้มครองเฉพาะด้านสุขภาพเท่านั้น ยังไม่อาจได้รับหลักประกันความมั่นคงในการดำรงชีวิตที่ครอบคลุมในหลายด้าน ดังเช่นลูกจ้างผู้ประกันตนในระบบประกันสังคม

^{๑๒}แรงงานนอกระบบ ในที่นี้ไม่ได้หมายความถึงแรงงานผิดกฎหมาย หรือแรงงานต่างด้าว แต่หมายถึง ผู้ที่มีการทำงานมีรายได้ ที่ไม่ใช่ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ และลูกจ้างที่อยู่ในความคุ้มครองของพระราชบัญญัติประกันสังคม ซึ่งแบ่งออกได้เป็น ๒ กลุ่มใหญ่ คือ

๑) กลุ่มที่มีการทำงานหรือรับจ้าง และมีรายได้ เช่นผู้รับงานไปทำที่บ้าน ผู้รับจ้างทำงานบ้าน ลูกจ้างภาคเกษตรตามฤดูกาล ฯลฯ

๒) ผู้ประกอบอาชีพอิสระที่ไม่มีลูกจ้าง เช่น คนขับรถรับจ้างทั้งที่เป็นรถของตนเอง หรือรถเช่า หาบเร่ แผงลอย

ผู้ทำการเกษตรที่เป็นที่ดินของตนเองหรือเช่า ช่างตัดผม ช่างเสริมสวย เป็นต้น.



แม้ปัจจุบันแรงงานนอกระบบเหล่านี้ จะได้มีโอกาสเข้าเป็นผู้ประกันตนในระบบ ประกันสังคมแบบสมัครใจแล้วก็ตาม แต่เมื่อ มองถึงสิทธิประโยชน์ตอบแทนที่ได้รับเพียง ๓ กรณี ได้แก่กรณีคลอดบุตร (ได้รับ ๓,๐๐๐ บาท ต่อครั้ง คนละไม่เกิน ๑ ครั้ง) กรณีทุพพลภาพ (ได้รับค่ารักษาพยาบาลเท่าที่จ่ายจริงแต่ไม่เกิน เดือนละ ๑,๐๐๐ บาท และเงินทดแทนการ ขาดรายได้เป็นรายเดือนอัตราร้อยละ ๕๐ ของ ค่าจ้างขั้นต่ำรายวัน อัตราสูงสุดเป็นเวลา ๑๕ ปี นับแต่เดือนที่ทุพพลภาพ) กรณีเสียชีวิต (ได้ รับค่าทำศพอัตรา ๑๐๐ เท่า ของค่าจ้างขั้น ต่ำรายวัน) เมื่อเปรียบเทียบกับเงินที่ต้องจ่าย เป็นจำนวน ๓,๓๖๐ บาทต่อปีแล้ว ดูเหมือน จะแพงเกินไปสำหรับสวัสดิการเพียง ๓ ประเภท ที่ผ่านมาก็จะมีแรงงานนอกระบบสมัครเข้าเป็น ผู้ประกันตนประเภทนี้ไม่มากนัก

อย่างไรก็ดีนับว่าเป็นโอกาสอันดีของ แรงงานนอกระบบเหล่านี้ที่มีบุคคลจากหลายฝ่าย ได้ให้ความใส่ใจกับปัญหานี้ จึงได้พยายามคิด และเสนอแนวทางและวิธีการที่กว้างขวางและ หลากหลายอย่างต่อเนื่อง ซึ่งมีแนวทางที่น่าสนใจ และน่าจะนำไปปฏิบัติได้จริง ดังนี้

๑) สิทธิประโยชน์ที่จะได้รับจากการ เข้าสู่ระบบประกันสังคมของแรงงานนอกระบบ ควรเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกรณีทุพพลภาพ เสียชีวิต ขราภาพ และการสงเคราะห์ต่าง ๆ เพื่อจูงใจ ประชาชนที่อยู่ในวัยทำงานให้รู้สึกว่าคุณเอง ได้รับประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่ากับการตัดสินใจ เข้าสู่ระบบ ทั้งนี้สิทธิประโยชน์ดังกล่าวอาจ ไม่จำเป็นต้องให้ผลประโยชน์ตอบแทนที่สูง

เท่าเทียมกับกลุ่มข้าราชการและแรงงานในระบบ ประกันสังคม แต่ให้เพียงพอที่สามารถจะเป็น สิ่งทดแทนหรือชดเชยให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ใน สังคมได้อย่างไม่ลำบากเมื่อต้องตกอยู่ใน ภาวะที่ต้องประสบกับภาวะที่ต้องขาดรายได้ หรือมีรายได้ลดลงในอนาคต

๒) ควรมีการจัดประเภทของการเป็น ผู้ประกันตนโดยสมัครใจเพิ่มเติมให้มีความ หลากหลายรูปแบบมากขึ้น ดังเช่นในระบบ ประกันของเอกชน ไม่ควรกำหนดไว้เพียง ประเภทเดียว เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือกที่ หลากหลาย ซึ่งจะมีผลเป็นการจูงใจให้แรงงาน นอกระบบยินยอมจ่ายเงินเพื่อเข้าสู่ระบบมากขึ้น อันจะทำให้กองทุนฯมีเงินเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่ ประโยชน์ทดแทนที่ครอบคลุมทุกด้านตามมา โดยวิธีการในการจัดเก็บเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ควรกำหนดในอัตราที่แรงงานนอกระบบเหล่านี้ พอร์รับได้ และควรให้มีความแตกต่างเหมาะสม ตามความสามารถในการจ่ายหรือรายได้ของ แต่ละกลุ่ม โดยมีรัฐเข้าช่วยสมทบอีกส่วนหนึ่ง เพื่อให้เพียงพอต่อการจ่ายประโยชน์ตอบแทน เนื่องจากโดยสภาพไม่อาจมีการสมทบในส่วน ของนายจ้างดังเช่นแรงงานในระบบฯ ได้

๓) การขยายความคุ้มครองควรเน้น หลักการจัดการองค์กรโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมเป็นกลุ่ม ๆ อาทิ กลุ่มอาชีพ ซึ่งเหมาะสำหรับ ประชาชนที่อยู่เขตเมืองที่ไม่ค่อยมีความสัมพันธ์ กันระหว่างชุมชน และกลุ่มชุมชน ซึ่งเหมาะ สำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตชนบท โดย เริ่มจากกลุ่มที่มีความพร้อมก่อนจากนั้น จึงค่อย ๆ ขยายไปยังกลุ่มที่มีความพร้อมตามมา



“การคุ้มครองสิทธิของผู้ประกันตน
ตามกฎหมายประกันสังคมในปัจจุบันและอนาคต”

ซึ่งแนวทางดังกล่าวนี้จะทำให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกันและเป็นการส่งเสริมการออมอย่างมีวินัย ทั้งยังช่วยแก้ปัญหาการขาดกลไกในการรวบรวมเงินสมทบเข้าสู่กองทุนเพราะไม่มีนายจ้างคอยหักเงินค่าจ้างนำส่งกองทุนด้วย เนื่องจากมีชุมชนและกลุ่มเหล่านี้ที่ช่วยทำหน้าที่ในการประสานงานและจัดเก็บเงินดังกล่าวแทน

๖. บทสรุป

การประกันสังคมถือเป็นมาตรการหนึ่งที่สำคัญที่แต่ละสังคมต้องมีอยู่ เพื่อเป็นการให้หลักประกันแก่ประชาชนในทุกภาคส่วนให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติเมื่อต้องประสบเหตุที่ทำให้ต้องสูญเสียรายได้

หรือมีรายได้ลดน้อยลง โดยมีหลักการในการให้ประชาชนเหล่านี้ได้มีส่วนร่วมในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคมและเศรษฐกิจของสังคมนั้น ๆ ตามมา แม้ว่ากฎหมายประกันสังคมในประเทศไทยยังมีข้อบกพร่องอยู่บ้างดังกล่าวก่อนหน้านี้บางส่วนข้างต้น ซึ่งจะต้องเป็นหน้าที่ของผู้เชี่ยวชาญด้านการประกันสังคมในทุก ๆ ฝ่าย ทั้งฝ่ายรัฐบาล ฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายวิชาการ และบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ที่จะต้องถือเป็นวาระแห่งชาติที่จะต้องพิจารณาร่วมกันปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้เพื่อให้ระบบประกันสังคมของไทยเป็นระบบที่มีความสมบูรณ์และมีประสิทธิภาพในการใช้บังคับยิ่งขึ้นต่อไป **๑**

เอกสารอ้างอิง

- รศ.ดร. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรขม, **กฎหมายประกันสังคม**, พิมพ์ครั้งที่ ๑, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๐
- รศ.ดร. วิจิตรา (ฟุ้งลัดดา) วิเชียรขม, **รวมกฎหมายประกันสังคม**, พิมพ์ครั้งที่ ๒, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘
- รัฐศาสตร์ ฌรงค์วิทย์ สถาบันแรงงานศึกษา, **ทบทวนทฤษฎีระบบจ่ายค่าบริการทางการแพทย์ : สร้างความเป็นธรรมในสังคม**, มติชน ๕ (เมษายน ๒๕๕๐)
- ดร.วรวรรณ ชาญด้วยวิทย์ ผู้เชี่ยวชาญอาวุโส สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, **ประกันสังคมไม่ใช่ของฟรี**, กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ ๒ (กันยายน ๒๕๔๙)
- ดิเรก บัณฑิตวิวัฒน์, **นโยบายสาธารณะ “การคลังเพื่อสังคม” เป้าหมายขยายประกันสังคมให้ครอบคลุมคนไทยทุกคน**, มติชน ๒๒ (สิงหาคม ๒๕๕๐)
- พระราชบัญญัติประกันสังคม พ.ศ. ๒๕๓๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๗ และ(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒
- www.sso.go.th (เว็บไซต์สำนักงานประกันสังคม)





"วิวัฒนาการทางกฎหมาย ของประเทศไทย"

บทนำ

คำว่า "กฎหมาย" นั้น พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้คำนิยามความหมายไว้ว่า กฎหมาย คือ กฎที่สถาบันหรือผู้มีอำนาจสูงสุดในรัฐตราขึ้นหรือที่เกิดขึ้นจากจารีตประเพณีอันเป็นที่ยอมรับนับถือเพื่อใช้ในการบริหารประเทศเพื่อใช้บังคับบุคคลให้ปฏิบัติตามหรือเพื่อกำหนดระเบียบแห่งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างบุคคลกับรัฐ ดังนั้น กฎหมายจึงต้องมีลักษณะที่สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของสังคม ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน มีความชัดเจนและง่ายต่อความเข้าใจ ตลอดจนต้องไม่จำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพ หรือสร้างภาระแก่บุคคลมากเกินไปนัก

ที่มาของกฎหมายไทย

๑. **กฎหมายสมัยสุโขทัย** มีลักษณะเป็นแบบกฎหมายชาวบ้าน (Volksrecht) กล่าวคือ เป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นจากเหตุผลธรรมชาติของสามัญชนหรือสามัญสำนึก เป็นความรู้สึกผิดชอบชั่วดีที่เกิดจากการประพฤติปฏิบัติติดต่อกันมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน กฎเกณฑ์ประเภทนี้มีพื้นฐานมาจากความคิดทางศีลธรรม

หลักฐานที่ค้นพบและแสดงให้เห็นทราบถึงประวัติศาสตร์กฎหมายในสมัยสุโขทัย คือ **ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง** ซึ่งอาจจำแนกเนื้อหาเป็นเรื่องสำคัญ ๆ ได้ดังนี้



ศิลาจารึกพ่อขุนรามคำแหง

๑) **สถานภาพของบุคคล** จากข้อความที่ว่า "ไพร่ฟ้าลูกเจ้าลูกขุนมิแล ผิดแยกแ่กกว้างกัน สนวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วย ชื่อ..." แสดงให้เห็นว่าในสมัยสุโขทัยมีการแบ่งแยกสถานภาพของบุคคลเป็นชนชั้นปกครองและราษฎรสามัญ สำหรับปัญหาที่ว่าในสมัยสุโขทัยมีทาสหรือไม่นั้น นักวิชาการส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องตรงกันว่าน่าจะมีทาสในสมัยสุโขทัยโดย



โดยทาสมีลักษณะเป็นบุคคลชั้นต่ำในสังคม ถูกใช้แรงงาน ถูกกระทำการทารุณ และถูกเขียนตีได้ในหลาย ๆ กรณี แต่ทาสเหล่านั้นยังคงมีสภาพของความเป็นมนุษย์มิได้มีสภาพเหมือนสัตว์หรือทรัพย์สิน และหากได้กระทำความดีความชอบโดยเฉพาะในยามศึกสงครามแล้ว ทาสอาจมีโอกาสรับเปลี่ยนสถานะทางสังคมได้

๒) กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน จากข้อความที่ว่า "เพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักค้าเงือนค้าทอง ค้า" แสดงถึงเสรีภาพการค้าขายในสมัยสุโขทัยว่ามีอย่างเต็มที่ ข้อความที่ว่า "สร้างป่าหมากป่าพลูทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าลางก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน" แสดงให้เห็นถึงระบบกรรมสิทธิ์ที่ชัดเจน นอกจากนี้ข้อความที่ว่า "ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าขุนผู้ใดแล ล้มตาย หายกว่า เย่าเรือนพ่อเชื้อ เลือค้ำมันข้างข ลูกเมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไท ป่าหมาก ป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้ แก่ลูกมันสิ้น" ยังแสดงให้เห็นถึงการตกทอดในเรื่องทรัพย์สินของบุคคล ซึ่งมีลักษณะเป็นกฎหมายมรดก

๓) การพิจารณาคดีและการลงโทษ ในสมัยสุโขทัยมีระบบการพิจารณาคดีหรืออาจจะกล่าวได้ว่ามีกฎหมายลักษณะตราการแล้ว จากข้อความที่ว่า "ลูกเจ้าลูกขุนผืนแล ผิดแผกแสกว้างกัน สนวนดูแท้แล้ว จึงแล่งความแก่ข้าด้วย ชื่อ ป่เข้าผู้ลัก มักผู้ช่อน" หมายความว่า เมื่อมีข้อพิพาทให้พิจารณาและพิพากษาคดีไปโดยชื่อสัตย์สุจริต และมีข้อความกล่าวเตือนไว้ว่า "เห็นข้าท่านบใคร่พินเห็น สินท่านบใคร่เดียด" หมายความว่า เห็นของเขาย้ายินคืออยากได้อย่าโลกเห็นแก่ลาภสักการ ให้พิจารณาพิพากษาอรรถคดีด้วยความซื่อสัตย์ยุติธรรมไม่ว่าคู่ความฝ่ายใดจะเป็นเจ้าขุนมูลนายหรือเป็นเพียงราษฎรสามัญก็ต้องไม่ลำเอียงเข้าข้างฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการรับเรื่องราร้องทุกข์ ดังข้อความว่า "ในปากประตู มีกระดิ่งอันหนึ่งแขวนไว้หั้น ไพร่ฟ้าหน้าปกกลางบ้านกลางเมืองมิถ้อยมีความเจ็บท้องข้องใจมันจะกล่าวถึงเจ้าขุนบไว้ ไปสั่นกระดิ่งอันท่านแขวนไว้ พ่อขุนรามคำแหงเจ้าเมืองได้ยินเรียกเมื่อถาม สนวนความแก่มันด้วยชื่อ ไพร่ในเมืองสุโขทัยนี้จึงชม" หมายความว่า แม้ในสมัยในสุโขทัยจะมีตราการทำหน้าที่พิจารณาพิพากษาคดีอยู่แล้ว แต่หากเป็นเรื่องที่ไม่อาจจะฟังขุนศาลตราการได้ เช่น เกิดโรคระบาดสัตว์เลี้ยงล้มตาย หรือไม่ได้รับความเป็นธรรมจากการพิจารณาคดีของเจ้าหน้าที่สามารถมาร้องเรียนต่อพ่อเมืองได้โดยตรง





๑) สถานภาพของบุคคล ในสมัยกรุงศรีอยุธยา มีการจำแนกสถานภาพของบุคคลเป็น ๔ ประเภท คือ บุคคลระดับเจ้า บุคคลระดับขุนนาง ไพร่ และ ทาส และมีการจำแนกประเภทของทาสออกเป็น ๗ ประเภทตามวิธีการที่ได้มา คือ ทาสได้มา ด้วยทรัพย์ ลูกทาสเกิดในเรือนเบี้ย ทาสได้มา แต่ฝ่ายบิดามารดา ทาสมีผู้ยกให้ ทาสอันได้

ช่วยกังวลแห่งคนอันต้องทนต์โทษ ทาสอันได้เลี้ยงไว้ในกาลเมื่อข้าวยากหมากแพง และทาส เมื่อนำธงชัยไปรบศึกแล้วแลได้มาเป็นทาส ทาสอันได้มาด้วยเชลย โดยบุคคลระดับเจ้าและระดับ ขุนนางนั้นถือเป็นชนชั้นปกครอง มีไพร่และทาสอยู่ภายใต้การปกครองส่วนไพร่ต้องสังกัดมูลนาย และทาสมีสถานภาพเป็นทั้งวัตถุและบุคคลตามกฎหมาย กล่าวคือ ทาสอาจถูกนำไปขายหรือให้เช่า แรงงาน แต่ทาสก็สามารถเป็นเจ้าของทรัพย์สิน หรือรับมรดก หรือทำสัญญาและไถ่ถอนตัวเองได้

๒) ธรรมเนียมสิทธิในทรัพย์สิน ในสมัยกรุงศรีอยุธยาถือว่าบุคคลทุกคนมีความเท่าเทียมกัน เรื่องกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน แต่ไพร่ยังต้องทำงานให้หลวงหรือมูลนาย ผลผลิตของตนเองส่วนใหญ่ เป็นไปเพื่อการยังชีพ สำหรับที่ดินนั้นกฎหมายถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นเจ้าของที่ดินทั้งปวง ประชาชนครอบครองเพียงเพื่อใช้ประกอบอาชีพ นอกจากนี้ยังมีข้อกำหนดเกี่ยวกับการรับมรดกกว่า กรณีไม่มีพินัยกรรมให้แบ่งมรดกเป็น ๔ ส่วน คือ ภาคหลวง ภาคบิดามารดา ภาคญาติ (รวมบุตร) และภาคภริยา ภาคหลวง คือ การคืนเครื่องราชอิสริยยศที่พระมหากษัตริย์พระราชทาน เช่น เสริ่ง คานหาม เรือกลยา ส่วนการเสียสิทธิในการเป็นทายาทนั้น นอกจากกรณีปิดบังและ คิดร้ายต่อเจ้ามรดกแล้ว ยังถือกรณีทายาทไม่รักษาปลงศพเจ้ามรดกเป็นข้อสำคัญในการตัดสิทธิ รับมรดกด้วย เรียกว่า "ญาติไม่เป็นมิตรกับผู้ตาย"

๓) การพิจารณาคดีและการลงโทษ การพิจารณาคดีในสมัยกรุงศรีอยุธยามีได้มีการแบ่งแยก ความรับผิดชอบเป็นทางแพ่งและทางอาญาแต่จะพิจารณาคดีรวมกัน ซึ่งผู้เสียหายจะได้รับการ ชดเชยในค่าเสียหายที่เรียกว่า "สินไหม" ตามพระอัยการพรมศักดิ์ โดยมีกฎหมายพิกัดค่าตัว คนไว้ เช่น ถ้าทำให้เขาถึงตาย หากผู้ตายเป็นเด็กอายุ ๑-๓ เดือน ต้องใช้ค่าตัว ๖ บาท หากผู้ตายเป็นชายฉกรรจ์ อายุ ๒๑-๒๕ ปี ต้องใช้ค่าตัวเป็นเงินถึง ๑๓ ตำลึง แต่ถ้าผู้ตาย เป็นคนชรา อายุ ๙๐-๑๐๐ ปี ต้องใช้ค่าตัวเพียง ๓ บาท ถ้าทำร้ายเขาไม่ถึงตายก็ลดค่าเสียหาย ลงตามส่วนแล้วแต่ลักษณะบาดแผล สำหรับโทษทางอาญาไม่มีการลงโทษจำคุกเนื่องจากในสมัยนั้น ไม่มีคุกหลวง โทษทางอาญาจึงเป็นไปในลักษณะอื่น เช่น ประหารชีวิต (ปกติใช้วิธีฟันคอ) โทษทวน (เขียนด้วยลวดหนัง) โทษประจาน (แห่รอบตลาดให้คนดู บางกรณีใช้วิธีตัดมือตัดเท้า)



โทษปรับ เรียกว่า "พินัย" และโทษเอามะพร้าวห้าวด้วยปาก (กรณีที่ใช้ราชาศัพท์โดยมิบังควร กล่าวคือ ใช้คำราชาศัพท์กับการกระทำของตน ทั้ง ๆ ตนที่มีได้เป็นเจ้าของ) นอกจากนี้การพิจารณาคดีในระยะแรกของกรุงศรีอยุธยาต้องอาศัยพรหมณ์ช่วยพิจารณาด้วยบทกฎหมายและดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีได้ข้อเท็จจริง แล้วจึงเสนอสำนวนให้ตราการชี้ขาดตัดสินคดีอันมีอิทธิพลมาจากอินเดีย

การสืบพยานจะไม่มี การสืบพยานที่ศาลแต่ตราการจะไปสืบที่บ้านพยาน เรียกว่า "เผชิญพยาน" และพยานต้องไม่เป็นบุคคลต้องห้าม เช่น ญาติของคู่ความ คนหูหนวก ตาบอด หมิงนครโสภณี กระเทย บัณเฑาะ คนวิกลจริต เด็ก ๗ เข้า เฒ่า ๗๐ เพชฌฆาต และกรณีไม่มีพยานจะพิสูจน์ข้อเท็จจริงได้จะใช้วิธีพิสูจน์โดยดำน้ำลุยเพลิง ซึ่งปกติคู่ความจะเป็นผู้เลือกวิธีพิสูจน์ วิธีนี้มาจากความเชื่อที่ว่าสิ่งศักดิ์สิทธิ์จะคุ้มครองผู้บริสุทธิ์

๔) การปกครอง ในสมัยกรุงศรีอยุธยาการปกครองยึดถือคัมภีร์พระธรรมศาสตร์เป็นสำคัญ การใช้พระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์นั้นต้องสอดคล้องกับหลักพระธรรมศาสตร์ มิใช่เป็นการใช้อำนาจอย่างเด็ดขาด สำหรับกฎหมายปกครองที่สำคัญ ได้แก่ พระอัยการตำแหน่งนาพลเรือน ตลอดจนทหารหัวเมืองเป็นทำเนียบกำหนดศักดินาราชทินนามตำแหน่งยศหน้าที่ราชการต่าง ๆ ทั้งฝ่ายหน้าและฝ่ายใน และพระอัยการบานแผนก เป็นกฎหมายขึ้นทะเบียนพลเมืองไว้ในราชการ กฎหมายอาญาหลวงอาญาราษฎร์ กบฏศึก เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองบ้านเมือง

๓. กฎหมายสมัยกรุงธนบุรี ไม่พบว่ามีการเปลี่ยนแปลงทางด้านกฎหมาย เนื่องจากมีปัญหาการศึกสงคราม

๔. กฎหมายสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ กฎหมายที่ใช้กันอยู่ในระยะแรกเป็นกฎหมายเมื่อครั้งกรุงศรีอยุธยา โดยอาศัยจากความจำเป็นและการคัดลอกตามเอกสารที่หลงเหลือจากการทำลายเมื่อครั้งเสียกรุงซึ่งมีจำนวนน้อยมาก เพื่อแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว**พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช**จึงได้ทรงทำการวินิจฉัยเรื่องต่าง ๆ โดยอาศัยมูลอำนาจอธิปไตยของพระองค์หรือโดยอาศัยหลักฐานที่ได้จากการสืบสวนฟังคำบอกเล่าของผู้เฒ่าผู้แก่

แนวความคิดพัฒนากฎหมายของประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมา

๑. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช

คดีที่ถือเป็นมูลเหตุแห่งการชำระสะสางกฎหมายในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นคือ คดีอำแดงป้อมฟ้องหย่านายบุญศรี ซึ่งเกิดขึ้นในปี พ.ศ. ๒๓๔๗ โดยอำแดงป้อมได้ฟ้องหย่านายบุญศรี (ช่างเหล็กหลวง) ทั้ง ๆ ที่ตนได้ทำชู้กับนายราชาอรรด และศาลได้พิพากษาให้อำแดงป้อมหย่าได้ตามฟ้องโดยอาศัยการพิจารณาคดีตามบทกฎหมายที่ว่า "ชายหาผิดมิได้หญิงขอหย่าท่านว่าเป็นหญิงหย่าชาย หย่าได้" เมื่อผลของคดีเป็นเช่นนี้นายบุญศรีจึงได้นำเรื่องขึ้นทูลเกล้าถวายฎีกาต่อพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช เมื่อพระองค์ทรงพิจารณา



กฎหมายตราสามดวง

ลงบนสมุดข่อยจำนวน ๖ ชุด ชุดละ ๔๑ เล่ม ๓ ชุดแรก ประทับตรา ๓ ดวงบนปกแต่ละเล่ม คือ ตราชลีสี่ ราชสี่ และบัวแก้ว ซึ่งเป็นตราประจำตำแหน่งของสมุหนายก สมุหกลาโหม และเจ้าพระยาพระคลัง ถือเป็นฉบับหลวงแยกเก็บไว้ที่หอหลวง ศาลหลวง และห้องเครื่อง แห่งละ ๑ ชุด เรียกว่า "กฎหมายตราสามดวง" ส่วนอีก ๓ ชุด มิได้ประทับตรา เรียกว่า "ฉบับรอง" ใช้สำหรับคัดลอกและเวลาพิจารณาคดี

๒. รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว

สาเหตุที่ประเทศไทยต้องรับเอากฎหมายสมัยใหม่จากประเทศตะวันตกเข้ามา สืบเนื่องจาก

๑) ปัญหาเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต ในปี พ.ศ. ๒๓๘๙ ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวประเทศอังกฤษได้ส่งเซอร์ จอห์น เบาริง เข้ามาเจรจาทำสนธิสัญญาทางพระราชไมตรีและพาณิชย์ (A Treaty of Friendship and Commerce) กับประเทศไทย สารสำคัญประการหนึ่งของสนธิสัญญา คือ ข้อตกลงเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต กล่าวคือ คนต่างชาติที่กระทำความผิดในเมืองไทยได้ขอยกเว้นไม่ใช้กฎหมายไทยบังคับ ด้วยเหตุผลที่ว่ากฎหมายไทยล้าสมัย และหลังจากที่ประเทศไทยทำสนธิสัญญาเบาริงกับประเทศอังกฤษแล้ว ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศฝรั่งเศส และอีกหลาย ๆ ประเทศรวมถึงอาณานิคมของประเทศเหล่านั้นได้ขอทำสนธิสัญญากับประเทศไทยในทำนองเดียวกัน ซึ่งประเทศไทยต้องจำยอมเนื่องจากอิทธิพลของชาติตะวันตกและเพื่อรักษาเอกราชของชาติไว้



เซอร์ จอห์น เบาริง

นอกจากสนธิสัญญาเหล่านี้จะก่อให้เกิดข้อเสียเปรียบในด้านการศาลแล้วยังก่อให้เกิดความไม่เสมอภาคทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ประเทศไทยเก็บภาษีขาเข้าได้เพียงร้อยละ ๓ และต้องยกเลิกการผูกขาดของระบบพระคลังสินค้า ส่วนภาษีขาออกเก็บได้ตามพิกัดสินค้าที่แนบท้ายสนธิสัญญา และประเทศอังกฤษมีสิทธิที่จะส่งฝิ่นเข้ามาจำหน่ายในประเทศไทย



๒) ความไม่เหมาะสมกับกาลสมัยของกฎหมายไทย

ด้านศักดิ์ศรีและความเท่าเทียมกันของมนุษย์ ถึงแม้ประเทศไทยจะไม่ถือว่าทาส มีสภาพเป็นวัตถุดังเช่นทาสในแถบตะวันตก แต่ทาสในสังคมไทยก็ไม่ได้รับการรับรองในเรื่องศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์เท่าที่ควร เนื่องจากสังคมไทยยังคงถือว่าทาสเป็นทรัพย์สินของมูลนาย แต่ตามกฎหมายสมัยใหม่นั้นถือว่าบุคคลทุกคนที่เกิดมามีความเท่าเทียมกันในสายตาของกฎหมาย

ด้านการรับรองความศักดิ์สิทธิ์ของทรัพย์สินเอกชน ในสมัยนั้นกฎหมายไทยยังขาดความชัดเจน กล่าวคือ หลักกฎหมายของไทยปรากฏเฉพาะเรื่องง่าย ๆ เช่น การกู้ยืม การฝากทรัพย์สิน แต่กฎหมายสมัยใหม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องของกรรมสิทธิ์ ทั้งความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในกรณีต่าง ๆ เช่น นิติกรรม สัญญา หนี้ ยังได้รับการพัฒนาเป็นหลักกฎหมาย

ด้านความคิดเกี่ยวกับกฎหมายอาญาและวิธีพิจารณาความ กฎหมายสมัยใหม่ถือว่าการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะจับกุมลงโทษบุคคลใดได้ต้องปรากฏว่าการกระทำของบุคคลนั้นมีกฎหมายบัญญัติไว้เป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และการพิจารณาคดีอาญาต้องเป็นไปโดยคำนึงถึงศักดิ์ศรีของความเป็นมนุษย์ จะใช้วิธี "จารีตนครบาล" โดยการทรมานร่างกาย หรือข่มขู่ให้รับสารภาพมิได้นอกจากนี้การพิจารณาคดีจะต้องกระทำโดยเปิดเผย ฟังความทุกฝ่าย การสืบพยานต้องชอบด้วยเหตุผลและถือหลักว่าจำเลยเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้พิสูจน์แล้วว่าผู้้นั้นกระทำความผิดจริง

ในขณะที่สังคมไทยปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในลักษณะเดิม ด้วยการลงโทษที่รุนแรงและการพิจารณาคดีโดยวิธีจารีตนครบาล ตัวอย่างเช่น โทษประหารชีวิตของไทยใช้วิธีต่าง ๆ กันไป และโทษมีทั้งตัดมือตัดเท้า จำเ็ตรวน ขี้อคา (เจาะไม่เป็นรูสำหรับจำใส่มือใส่เท้า) การทวน (เขี่ยด้วยลวดหนัง) การประจาน การทเวนน้ำทเวนบก (ในความผิดฐานสูบฝิ่น) การริราชบาตร การลักหน้า การเอามะพร้าวห้าวยัดปาก ทั้งการลงโทษบุคคลในหลายกรณี มิได้มีการกำหนดระยะเวลาที่แน่นอนไว้เป็นผลให้นักโทษบางคนถูกจำคุกจนถูกลืม สำหรับการพิสูจน์ความผิดด้วยวิธีจารีตนครบาล เช่น การตอกเล็บ บีบขมับเพื่อให้รับสารภาพ หรือวิธีพิสูจน์ความผิดโดยวิธีดำนําลุยไฟนั้นส่งผลให้ผู้ถูกกล่าวหาได้รับความเดือดร้อนเป็นอย่างมาก นอกจากนี้ฐานความผิดตามกฎหมายไทยบางฐานยังขัดกับหลักการของกฎหมายสมัยใหม่ เช่น การกำหนดให้รับผิดร่วมกันเป็นหมู่เหล่า เมื่อคนในครอบครัวหรือคนที่อยู่ในละแวกเดียวกันกระทำความผิด ดังกฎหมายลักษณะโจรห้าเส้นซึ่งกำหนดให้ชาวบ้านที่อยู่ในระยะทาง ๕ เส้นจากสถานที่ที่เกิดการปล้นจะต้องช่วยกันจับกุมคนร้ายมิฉะนั้นต้องร่วมรับผิดด้วย หรือการริราชบาตร การประหารชีวิตเจ็ดชั่วโคตร กรณีคนในครอบครัวก่อการกบฏ

ด้านความคิดทางกฎหมายมหาชน ตามหลักกฎหมายสมัยใหม่ยึดถือหลักว่าการปกครองและการบริหารราชการแผ่นดินต้องเป็นไปโดยชอบ กล่าวคือ พนักงานผู้ใช้อำนาจปกครองหรือบริหารบ้านเมืองจะลิดรอนสิทธิ เสรีภาพ และทรัพย์สินของเอกชนได้เฉพาะแต่ที่กฎหมายให้อำนาจไว้โดยชัดแจ้งเท่านั้นและต้องกระทำตามขั้นตอนของกฎหมาย การปกครองของรัฐสมัยใหม่



จึงยอมรับหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of power) ซึ่งแตกต่างจากการปกครองของไทยที่เป็นระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์



เจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าวทำให้ประเทศไทยต้องปรับปรุงระบบกฎหมายใหม่ การปรับเปลี่ยนนี้มีได้เป็นแต่ประเทศไทยเท่านั้น ประเทศต่าง ๆ ในภูมิภาคเอเชียล้วนตกอยู่ในสภาพเดียวกัน สำหรับประเทศไทยการดำเนินการเริ่มตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญได้ปรากฏขึ้นในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ปี พ.ศ. ๒๔๑๑ เมื่อพระองค์ทรงขึ้นครองราชย์นับเป็นช่วงเวลาสำคัญที่ประเทศมหาอำนาจตะวันตกได้รุกรานเข้ามาในภูมิภาคเอเชีย การปรับปรุงประเทศให้ทันสมัยจึงเป็นเรื่องที่ต้องรีบดำเนินการ โดยเฉพาะการปฏิรูปการศาลและระบบกฎหมาย เพื่อให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากข้อเสียเปรียบในเรื่องสิทธิสภาพนอกอาณาเขต พระบาทสมเด็จพระ

จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงทรงแต่งตั้งองคมนตรีสภา (Privy Council) และรัฐมนตรีสภา (Council of State) เพื่อเป็นสภาที่ปรึกษาราชการและช่วยวางนโยบายในการปกครองและพัฒนาประเทศ แต่การปฏิรูปการศาลและระบบแบบรัฐสมัยใหม่และกฎหมายสมัยใหม่จำเป็นต้องมีที่ปรึกษาชาวต่างประเทศผู้มีความรู้และวิสัยทัศน์อันดีมาช่วย ซึ่งบุคคลผู้นั้นคือ **มงสิเออร์ กุสตาฟ โรลัน ยัคมีนส์ (Monsieur Gustave Roln Jaequemyns)** ผู้เชี่ยวชาญกฎหมายชาวเบลเยียม ซึ่งภายหลังท่านได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นเจ้าพระยาอภัยราชาสยามานุกุลกิจ ตลอดเวลาที่เจ้าพระยาอภัยราชารับราชการอยู่ในประเทศไทยนั้น นอกจากท่านจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาราชการแผ่นดินด้วยความจงรักภักดีแล้วท่านยังทำคุณประโยชน์แก่ประเทศไทยอีกหลายประการ ได้แก่

๑) การเจรจากับรัฐบาลฝรั่งเศส

ในปี ร.ศ. ๑๑๒ (พ.ศ. ๒๔๓๖) ได้เกิดกรณีพิพาทระหว่างประเทศไทยกับประเทศฝรั่งเศส เจ้าพระยาอภัยราชาได้เดินทางไปเจรจาประนีประนอมกับรัฐบาลฝรั่งเศส

๒) ถวายโครงการศึกษาแก่พระราชโอรสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เนื่องจากทรงไว้วางพระราชหฤทัยเจ้าพระยาอภัยราชาเป็นอย่างมาก จึงทรงให้ช่วยถวายความเห็นเกี่ยวกับการศึกษาของพระราชโอรสว่าพระองค์ใดสมควรศึกษาในแขนงวิชาใดในยุโรป เพื่อนำความรู้มาพัฒนาประเทศไทย

๓) ริเริ่มการศึกษากฎหมายในประเทศ เจ้าพระยาอภัยราชาได้ถวายความเห็นต่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวให้ริเริ่มวิชากฎหมาย เพื่อทำกฎหมายและการศาลให้ดีขึ้น



๔) จัดกิจการบ้านเมือง การที่ประเทศไทยสามารถปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และการปฏิรูปทางด้านการศึกษาและกฎหมายจนประสบความสำเร็จในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เจ้าพระยาอภัยราชาได้มีส่วนช่วยเป็นอย่างมาก

การปฏิรูปการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย

๑. การปฏิรูปการศึกษา การตั้งกระทรวงยุติธรรม และโรงเรียนกฎหมาย

ระบบศาลและการพิจารณาพิพากษาคดีของไทยซึ่งใช้มาแต่ครั้งกรุงศรีอยุธยาจนถึงกรุงรัตนโกสินทร์ตอนต้นเริ่มไม่มีความเหมาะสมเมื่อสภาพของสังคมได้เปลี่ยนแปลงไป กล่าวคือ การที่ศาลต่าง ๆ กระจายอยู่ตามกระทรวงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการพิจารณาพิพากษาคดีมากมาย เช่น ทำให้การพิจารณาคดีล่าช้าเพราะกระบวนการพิจารณาคดีต้องผ่านหลายหน่วยงานตั้งแต่กรมรับฟ้อง ลูกขุน ตระลาการ และยังก่อให้เกิดปัญหาเรื่องเขตอำนาจศาล มีหลายคดีซ้ำซ้อนกันทำให้มีคดีค้างศาลอยู่เป็นจำนวนมาก และการที่ศาลสังกัดอยู่ตามกรมต่าง ๆ ทำให้อำนาจฝ่ายบริหารแทรกแซงอำนาจฝ่ายตุลาการ รวมถึงเกิดการทุจริตและแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบเพราะระบบการพิจารณาคดีแบบเดิมเป็นระบบที่ขึ้นอยู่กับความสุจริตของผู้ปฏิบัติเป็นสำคัญขาดการตรวจสอบ ซึ่งจากความบกพร่องของระบบศาลประกอบกับการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตของตัวบุคคลนี้ กลายเป็นข้อรังเกียจของชาวต่างชาติที่ถือเป็นข้ออ้างไม่ยอมขึ้นศาลไทย พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งกระทรวงยุติธรรมขึ้น เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๓๔ รวบรวมศาลที่กระจัดกระจายอยู่ตามกรมตามกระทรวงมาไว้ที่แห่งเดียวกัน และจัดระบบศาลใหม่ แยกอำนาจตุลาการเป็นอิสระจากอำนาจบริหาร พร้อมกำหนดให้กระทรวงยุติธรรมดูแลงานด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรม คือ กรมอัยการ กรมราชทัณฑ์ และกรมร่างกฎหมายด้วย



กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์

ของ ผู้พิพากษาให้ดีขึ้น เพื่อให้การพิจารณาพิพากษาคดีเป็นไปโดยบริสุทธิ์ยุติธรรมจนเป็นที่ยอมรับของชาวต่างชาติ

การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมาย กรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ (พระองค์เจ้ารพีพัฒนศักดิ์) ทรงเป็นผู้ก่อตั้งโรงเรียนกฎหมายขึ้น โดยบุคคลสำคัญผู้มีส่วนช่วยให้โรงเรียนกฎหมายบรรลุผลคือเจ้าพระยาอภัยราชา แต่การจัดตั้งโรงเรียนกฎหมายในระยะแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๐ นั้น มีลักษณะไม่เป็นทางการนัก ครั้นต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๕๔ จึงทรงโปรดเกล้าฯ ให้ยกฐานะของโรงเรียนกฎหมายขึ้นเป็นโรงเรียนหลวงสังกัดกระทรวงยุติธรรมและนอกจากกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์จะทรงงานสอนในโรงเรียนกฎหมายแล้วยังทรงทุ่มเทเวลาให้การปรับปรุงงานด้านการศึกษา และยกฐานะ



๒. การปรับปรุงกฎหมาย ไทยเริ่มปรับเปลี่ยนประเทศเข้าสู่ยุคใหม่ตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว แต่การเปลี่ยนแปลงและปฏิรูปกฎหมายครั้งสำคัญได้กระทำอย่างมากในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จนกล่าวได้ว่ากฎหมายไทยได้เปลี่ยนแปลงจากกฎหมายเดิมเป็นกฎหมายสมัยใหม่อย่างสมบูรณ์แบบ อาทิเช่น การยกเลิกระบบไพร่และทาสในเมืองไทย โดยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงดำเนินพระบรมราโชบายในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป ด้วยการยกเลิกทาสสินไถ่ก่อน ต่อมาทรงประกาศให้เจ้าของทาสที่จดทะเบียนแยกประเภทของทาสไว้ และทรงประกาศใช้พระราชบัญญัติพิทักษ์เกษีณอายุลูกทาสลูกไทกำหนดให้ลูกทาสทุกคนที่เกิดในปี พ.ศ. ๒๔๑๑ อันเป็นปีที่ทรงครองราชย์มีค่าตัวเต็มเมื่ออายุ ๘ ปี และเกษีณอายุเป็นไทแก่ตัวเมื่ออายุได้ ๒๑ ปี โดยห้ามลูกทาสที่เป็นไทยชายตัวลงเป็นทาสอีก ขณะเดียวกันมีการผ่อนผันลดเวลารับราชการของทาสลงกำหนดเกษีณอายุเมื่อ ๖๐ ปี และกำหนดให้ทางการจ่ายค่าตอบแทนแก่ราษฎรที่ถูกเกณฑ์ไปช่วยราชการ ปี พ.ศ. ๒๔๔๘ ได้ทรงมีพระราชบัญญัติทาสบังคับให้นายเงินต้องปล่อยลูกทาสของตนทุกคนให้เป็นอิสระและกำหนดให้ลดค่าตัวของทาสมีค่าตัวลงเดือนละ ๔ บาท ตั้งแต่พ.ศ. ๒๔๔๘ จนกว่าจะหมด สำหรับเรื่องเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นทรงโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงเกษตราธิการดำเนินการออกโฉนดที่ดินบริเวณเมืองกรุงเก่าเป็นแห่งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ และถือว่าโฉนดที่ดินที่รัฐออกเป็นหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ ตลอดจนทรงโปรดเกล้าฯ ให้มีพระราชบัญญัติลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ เปลี่ยนแปลงระบบการสืบพยานให้มีความเหมาะสม ประกาศพระราชบัญญัติยกเลิกวิธีพิจารณาโจรผู้ร้ายตามจารีตนครบาล ร.ศ. ๑๑๕ โดยให้ใช้พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน และประกาศใช้พระราชบัญญัติกระบวนการพิจารณาความแพ่ง เพื่อแก้ไขปัญหาการพิจารณาคดีด้วยวิธีจารีตนครบาลและการลงโทษในลักษณะรุนแรงตามกฎหมายเดิม

การจัดทำประมวลกฎหมายของไทย

๑. ประมวลกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ ถือเป็นประมวลกฎหมายฉบับแรกของไทย ประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๕๑ โดยอาศัยกฎหมายอาญาฝรั่งเศส ประมวลกฎหมายอาญาเยอรมัน ประมวลกฎหมายอาญาฮังการี ประมวลกฎหมายอาญาของเนเธอร์แลนด์ ประมวลกฎหมายอาญาอิตาลี ประมวลกฎหมายอาญาอียิปต์ และประมวลกฎหมายอาญาของญี่ปุ่นเป็นแนวทางในการจัดทำ มีลักษณะดังนี้ กำหนดให้มีหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับความผิดทางอาญา กำหนดให้มีประเภทของความผิด กำหนดโทษของความผิดไว้ ๖ สถาน คือ ประหารชีวิต จำคุก ปรับ ให้อยู่ภายในเขตที่อันมีกำหนด ให้รับทรัพย์ ให้เรียกประกันทานบน กำหนดการลงโทษผู้กระทำความผิดครั้งแรกและผู้กระทำความผิดซ้ำ กำหนดโทษขั้นสูงและขั้นต่ำ กำหนดการกระทำความผิดหลายบทหรือหลายกรรม กำหนดการนับเวลาของโทษจำคุก



กำหนดการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน ซึ่งกฎหมายลักษณะอาญา ร.ศ. ๑๒๗ นี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงตรวจร่างด้วยพระองค์เอง อันแสดงถึงพระปรีชาสามารถ และความสนพระทัยในราชการนิติบัญญัติของพระองค์

๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หลังจากประกาศใช้ประมวลกฎหมายลักษณะอาญาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๕๑ แล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ขึ้นในปีเดียวกัน แต่การจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีความยุ่งยากและต้องใช้ระยะเวลา จวบจนรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวจึงแล้วเสร็จ โดยทรงมีพระบรมราชโองการให้ประกาศบรรพ ๑ บรรพ ๒ เมื่อวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๖ มีผลบังคับใช้ในวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๖๗ ต่อมา ในวันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ ได้มีพระราชกฤษฎีกายกเลิกประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ บรรพ ๒ และให้ใช้ฉบับที่ได้ตรวจชำระใหม่ สำหรับบรรพ ๓ นั้น ได้ประกาศใช้ต่อมาจนกระทั่งปี พ.ศ. ๒๔๗๑ จึงได้มีพระราชกฤษฎีกาออกมาให้ตรวจชำระใหม่ เพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และให้ใช้ บรรพ ๓ ที่ชำระใหม่ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๒ เป็นต้นไป ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๗๓ ได้มีพระราชกฤษฎีกาประกาศใช้ บรรพ ๔ มีผลใช้บังคับ เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๗๕ เป็นต้นไป ในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ อันเป็นปีที่เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการปกครองและเป็นเวลาที่ประเทศไทยต้องจัดทำประมวลกฎหมายให้ครบตามเงื่อนไขที่กำหนดในสนธิสัญญาเพื่อยกเลิกสิทธิสภาพนอกอาณาเขต รัฐบาลไทยจึงได้ดำเนินการยกร่าง บรรพ ๕ และ บรรพ ๖ และได้ประกาศใช้ บรรพ ๕ และ บรรพ ๖ ในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยการตราเป็นพระราชบัญญัติเนื่องจากเป็นระยะเวลาภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง

๓. การจัดทำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความและกฎหมายอื่น ๆ ภายหลังจากการประกาศใช้กฎหมายลักษณะพยาน ร.ศ. ๑๑๓ และพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาความมีโทษสำหรับใช้ไปพลางก่อน (ร.ศ. ๑๑๕) ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวแล้ว ต่อมาได้มีการยกร่างพระธรรมนูญศาลยุติธรรมและพระราชบัญญัติวิธีพิจารณาคดีแพ่งขึ้นโดยมีแนวความคิดที่จะแยกการพิจารณาคดีแพ่งและคดีอาญาออกจากกันเพื่อให้การฟ้องร้องเรียกค่าเสียหายและการฟ้องคดีอาญาเพื่อลงโทษเป็นไปโดยชัดเจน แต่การยกร่างประมวลกฎหมายได้ดำเนินการอย่างจริงจังเมื่อภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเนื่องจากเงื่อนไขสิทธิสภาพนอกอาณาเขต จนกระทั่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ จึงได้มีประกาศใช้พระธรรมนูญศาลยุติธรรม ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๗๘

การจัดทำประมวลกฎหมายของประเทศไทยนั้นใช้ระยะเวลายาวนานและสิ้นเปลืองงบประมาณมหาศาลแต่ก็ทำให้ประเทศไทยมีระบบกฎหมายที่ทัดเทียมนานาชาติและได้เอกราชทางการศาลกลับคืนมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๑



แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมายในปัจจุบัน

๑. แนวคิดการพัฒนากฎหมายในต่างประเทศ^๑

จากสาเหตุปัญหากฎหมายเฟ้อ (Regulatory Inflation) ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้และเพิ่มต้นทุนในการบังคับใช้กฎหมาย (Administrative Cost) ประชาชนถูกจำกัดหรือลิดรอนสิทธิเสรีภาพและมีภาระตามกฎหมายโดยไม่จำเป็น รวมทั้งเข้าถึงกฎหมายได้ยาก และเพื่อให้มีกฎหมายที่ดี (Good Law) ส่งผลให้เกิดแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนากฎหมาย

การพัฒนากฎหมายในต่างประเทศที่ใช้ระบบกฎหมาย Civil Law และระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งมีที่มาของกฎหมายแตกต่างกันทั้งจากรัฐสภาหรือคำพิพากษาของศาล ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนากฎหมายได้แก่ผู้ที่มีอำนาจเสนอให้มีหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และศาล เพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องที่เกิดขึ้นแล้ว แต่ยังมีขาดความต่อเนื่องเพราะไม่มีผู้รับผิดชอบที่แน่นอน ทั้งนี้ ได้มีการแก้ไขโดยมีแนวทางดังนี้

๑) การสร้างบทบัญญัติสำหรับการทบทวนความเหมาะสมของกฎหมาย (Sunset Clause) ไว้ในกฎหมาย โดยกำหนดให้หน่วยงานพิจารณาทบทวนความเหมาะสมของกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบทุกรอบระยะเวลา

๒) รัฐสภาตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหา หรือปรับปรุงกฎหมายและเสนอให้มีกฎหมายใหม่ๆ เรื่องใดเรื่องหนึ่ง

๓) การจัดตั้งองค์กรขึ้นโดยเฉพาะเพื่อทำหน้าที่ศึกษาวิจัยกฎหมาย และทบทวนหรือรวบรวมกฎหมาย (Review, Codification & Compilation)

๒. แนวคิดการพัฒนากฎหมายของประเทศไทย

๑) คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย ตามพระราชบัญญัติกฤษฎีกา (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการพัฒนากฎหมาย (Law Reform Commission) ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งเป็นกรรมการกฤษฎีกา จำนวน ๑ คน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งประธานกรรมการกฤษฎีกา แต่งตั้ง จำนวน ๙-๑๕ คน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๓ ปี มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนากฎหมายเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ดำเนินการศึกษารวบรวมและจัดทำรายงานผลการดำเนินการและยกร่างกฎหมายใหม่หรือร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติม และจัดให้มีการวิจัยสัมมนา และรับฟังความคิดเห็นจากบุคคลต่างๆ โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นฝ่ายเลขานุการ

^๑จินตพันธ์ ทั้งสุบุตร, สรุปการบรรยายหลักสูตรการพัฒนานักกฎหมายภาครัฐระดับกลาง รุ่นที่ ๒ หัวข้อการปฏิรูปกฎหมายไทย, กรุงเทพฯ, ๒๘ เมษายน ๒๕๕๐.



๒) คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย นายกรัฐมนตรีได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๑๗๔/ ๒๕๕๗ ลงวันที่ ๑๖ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้น ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รองนายกรัฐมนตรี ๓ ท่าน เป็นรองประธาน สำหรับกรรมการอื่นมีโครงสร้างมาจาก ๓ แนวทาง คือ กรรมการโดยตำแหน่งจากภาครัฐ กรรมการโดยตำแหน่งจากคนบดคิดคณะนิติศาสตร์ จากมหาวิทยาลัยของรัฐทุกแห่งและจากมหาวิทยาลัยเอกชน ๒ แห่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๘ คน

ภารกิจของคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายมีดังต่อไปนี้

๑) ภารกิจเฉพาะหน้า

- ปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ
- ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๘ ด้าน และแต่ละด้านจะมีคณะอนุกรรมการรับไปพิจารณา โดยแยกเป็นคณะอนุกรรมการ ๘ คณะ ดังนี้

(๑) คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ

(๒) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน

(๓) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ

(๔) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

(๕) คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นแก่ประชาชน

(๖) คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

(๗) คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้า

(๘) คณะอนุกรรมการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์

๒) ภารกิจระยะยาว

- แยกประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันเป็นคนละฉบับ
- ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ทันสมัยและแล้วเสร็จโดยเร็ว





- เสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาระดับมัธยมศึกษาและอาชีวศึกษา
- จัดตั้งสถาบันพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะ

๓) คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๔๑ (๓) กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม โดยจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระเพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้น ประกอบด้วย

และมาตรา ๓๐๘ ได้บัญญัติให้คณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินอยู่ในวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มีการดำเนินการที่เป็นอิสระภายในเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยให้คณะกรรมการดังกล่าวมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และให้คณะกรรมการดังกล่าวจัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมาย ตามมาตรา ๔๑ (๓) ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้ โดยในกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบทบัญญัติกำหนดให้มีหน้าที่สนับสนุนการดำเนินการร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งด้วย

การดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่ต้องจัดทำกฎหมายในความรับผิดชอบ

ปัจจุบันได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๐ แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย โดยมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่และระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ดังนี้

ศาสตราจารย์ คณิต ฤ น นคร	เป็นประธานกรรมการ
นายชูชัย ศุภวงศ์	เป็นกรรมการ
นายปรีดา เตียสุวรรณ์	เป็นกรรมการ
นางสาวรสนา โตสิตระกูล ^๑	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ วิฑิต มันทาภรณ์	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ วิษณุ เครืองาม	เป็นกรรมการ
นายสมชาย หอมลออ	เป็นกรรมการ

^๑ได้ขอลาออกจากกรรมการเนื่องจากการได้รับการเลือกตั้งเป็นวุฒิสภาดังแต่วันที่ ๔ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๑.



นายสมหมาย ปาโรจันต์	เป็นกรรมการ
นายสิทธิโชค ศรีเจริญ	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์ สุรพล นิติไกรพจน์	เป็นกรรมการ
ศาสตราจารย์กิตติคุณ อมรา พงศ์สาพิชญ์	เป็นกรรมการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(๑) ศึกษาและเสนอแนะการจัดทำกฎหมายที่จำเป็นต้องตราขึ้นเพื่ออนุวัติการตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญต่อคณะรัฐมนตรี

(๒) จัดทำกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปี นับแต่วันประกาศใช้รัฐธรรมนูญ และเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

(๓) แต่งตั้งที่ปรึกษา คณะอนุกรรมการ และหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือดำเนินการตามที่คณะกรรมการปฏิรูปมอบหมาย

(๔) มอบหมายหรือเสนอให้บุคคล องค์กรหรือสถาบันการศึกษาดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำกฎหมายตาม (๑) และ (๒)

(๕) จัดหาบุคลากรเพื่อปฏิบัติงาน

(๖) ประสานงานกับส่วนราชการและหน่วยงานภาครัฐเพื่อสนับสนุนและให้ความร่วมมือในการดำเนินงานตามภารกิจของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

(๗) รายงานผลการปฏิบัติงานตลอดจนปัญหาและอุปสรรคให้คณะรัฐมนตรีทราบตามสมควร

(๘) วางระเบียบปฏิบัติและดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายบรรลุผลตามเป้าหมาย

ระยะเวลาการปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่ากฎหมายจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายตามมาตรา ๘๑ (๓) ของรัฐธรรมนูญจะมีผลใช้บังคับ ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๘ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้นายวิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ ผู้อำนวยการสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และให้สำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานธุรการของคณะกรรมการดังกล่าว

๔) บทสรุป

จากประวัติศาสตร์กฎหมายอันยาวนานของประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากฎหมายไทยมีพัฒนาการควบคู่ไปกับสภาพสังคมไทยในแต่ละยุคแต่ละสมัย บางครั้งประเทศไทยของเรา



"วิวัฒนาการทางกฎหมายของประเทศไทย"

อาจรับเอาอิทธิพลกฎหมายของต่างประเทศเข้ามาใช้ซึ่งเราก็คือรับมาแต่ไม่ใช่ทั้งหมด เราปรับเปลี่ยนกฎหมายให้เข้ากับสภาพสังคมและวัฒนธรรมไทย ทั้งนี้เพื่อให้กฎหมายไทยเป็นกฎหมายที่ดีสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารพัฒนาประเทศชาติได้ อย่างไรก็ตามวิวัฒนาการการพัฒนากฎหมายในประเทศไทยยังคงไม่หยุดยั้งและยังคงพัฒนาควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศต่อไป

เอกสารอ้างอิง

แสง บุญเฉลิมวิภาส, ประวัติศาสตร์กฎหมาย, พิมพ์ครั้งที่ ๖ (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, ๒๕๔๙) น. ๕๙-๒๕๔
ชาญชัย แสงศักดิ์, อิทธิพลฝรั่งเศสในการปฏิรูปกฎหมาย (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์
นิติธรรม, ๒๕๓๙) น. ๕-๒๕
สงขลา วิชัยทัศนะ, สรุปการบรรยายหัวข้อการปฏิรูปกฎหมายไทย, สถาบันวิชาการ
ทีไอที, ๒๐ ธันวาคม ๒๕๕๐



สารพันปัญหากฎหมายฉบับนี้ใคร่ขอนำเสนอเกร็ดความรู้ทางกฎหมายในด้านต่าง ๆ อันจะเป็นประโยชน์ต่อท่านผู้อ่านหากได้มีโอกาสประสบกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านั้นแล้วจะได้ใช้เป็นแนวทางสำหรับการแก้ไขปัญหาได้บ้างไม่มากก็น้อย โดยจุดเริ่มต้นฉบับนี้จะขอนำเสนอเกี่ยวกับเรื่องหลักเกณฑ์ในการทำสัญญา ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแพ่ง การขอเป็นพ้องจัดการมรดก วิธีการแบ่งมรดก และการทำพินัยกรรม ดังนี้

๑. หลักเกณฑ์ในการทำสัญญา

ทุกวันนี้ได้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการทำสัญญาต่าง ๆ มากมายหลายประการด้วยกัน อันเนื่องมาจากว่าบุคคลที่เข้าทำสัญญานั้นขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสัญญาที่ทำ หรือเพราะขาดความละเอียดรอบคอบในการเข้าทำสัญญา จึงเป็นสาเหตุที่ทำให้ต้องมีการฟ้องร้องบังคับคดีกันขึ้น ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดปัญหาตามมาภายหลังการทำสัญญาแล้วบุคคลผู้เข้าทำสัญญาจึงต้องมีความระมัดระวังและมีความละเอียดรอบคอบในการทำสัญญาและเมื่อทำสัญญานั้นแล้วก็ต้องปฏิบัติตามสัญญาโดยเคร่งครัด สำหรับหลักเกณฑ์ในการทำสัญญานั้น มีอยู่ด้วยกันหลายประการ ผู้เข้าทำสัญญาจึงต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบก่อนเข้าทำสัญญาทุกครั้ง โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้

๑. วัตถุประสงค์ของสัญญาว่าต้องการอะไร ซึ่งควรระบุให้ชัดเจน

๒. ชื่อและที่อยู่ของคู่สัญญาควรระบุให้ชัดเจน เพื่อประโยชน์ในการติดตามเพื่อบังคับให้ปฏิบัติตามสัญญา

๓. ความสามารถของคู่สัญญา ในการเข้าทำสัญญานั้นถ้าผู้เยาว์เป็นผู้เข้าทำสัญญา จะต้องได้รับความยินยอมจากผู้แทนโดยชอบธรรม (บิดา มารดา) ของผู้เยาว์ก่อน

๔. ต้องดูว่าสัญญานั้นได้ทำโดยถูกต้องตามแบบของสัญญาหรือไม่ เช่นสัญญาซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์ ต้องทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ หรือสัญญากู้ยืมเงิน ก็ต้องมีหลักฐานเป็นหนังสือ

๕. ความยินยอมของคู่สมรส ในกรณีที่เป็นการทำสัญญาเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เช่น ซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายฝาก เข้าซื้อ จำนอง หรือก่อให้เกิดภาระจำยอม แก่อสังหาริมทรัพย์ ต้องให้คู่สมรสของคู่สัญญาให้ความยินยอมในการเข้าทำสัญญานั้นด้วย มิฉะนั้นแล้วคู่สมรสซึ่งไม่ได้ให้ความยินยอมนั้นอาจฟ้องขอให้เพิกถอนสัญญาในภายหลังได้

๖. ค่าเสียหาย หรือเบี้ยปรับ เมื่อมีการผิดสัญญา ควรระบุให้ชัดเจน

๗. ค่าธรรมเนียมในการทำสัญญา หรือเงินภาษี ควรระบุให้ชัดเจนว่าฝ่ายใดจะเป็นผู้รับผิดชอบ หรือให้รับผิดชอบร่วมกัน



๘. ลายมือชื่อของคู่สัญญา หากเป็นการพิมพ์ลายนิ้วมือก็ต้องมีพยานลงลายมือชื่อรับรอง ๒ คน จึงจะใช้บังคับได้

๙. พยานที่รู้เห็นในการทำสัญญา แม้กฎหมายจะไม่บังคับให้ต้องมีพยาน ก็ควรจะมีไว้เพื่อเปิดความเป็นพยานยืนยันการทำสัญญาเมื่อมีกรณีพิพาทเกิดขึ้น

ในการทำสัญญานั้นมี**ข้อควรระวังในการทำสัญญา**หลายประการด้วยกัน ดังนี้

๑. ควรมีหลักฐานในการทำสัญญาเป็นหนังสือซึ่งแม้กฎหมายจะได้กำหนดให้ทำด้วยวาจาได้ แต่ก็ควรทำเป็นหนังสือเพราะมีความชัดเจนและแน่นอนกว่าโต้แย้งได้ยาก

๒. อย่าไว้วางใจคู่สัญญา หรือบุคคลอื่นในการทำสัญญา และอย่าเซ็นชื่อในกระดาษเปล่าหรือแบบพิมพ์ที่มีได้มีการกรอกข้อความ และทุกครั้งที่มีการชำระหนี้ก็ควรขอใบเสร็จรับเงินหรือหลักฐานการรับชำระหนี้เป็นอย่างอื่น หรือขอหลักฐานแห่งมูลหนี้คืนมา หรือขีดฆ่าทำลายหลักฐานแห่งหนี้สิ้นเสีย

๓. อย่าเห็นแก่ได้ หรือประโยชน์ที่มากผิดปกติ หรือทรัพย์สินที่ราคาต่ำผิดปกติหรือทำในเวลาผิดปกติ เช่น ในเวลากลางคืน หรือในวันหยุด เพราะอาจจะมีความผิดฐานรับของโจร ก็ได้

๔. ข้อความในสัญญาควรระบุให้ชัดเจน ไม่ใช่คำที่มีความหมายคลุมเครือหรือแปลได้หลายนัย

๕. ควรมีคู่ฉบับของสัญญา เพื่อตรวจสอบความถูกต้องตรงกัน ป้องกันมิให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งแก้ไขสัญญาเพียงฝ่ายเดียว

๖. การเปลี่ยนแปลงแก้ไขสัญญาในภายหลัง คู่สัญญาควรทำบันทึกไว้เป็นหลักฐานทุกครั้ง อย่าตกลงกันด้วยวาจา มิฉะนั้นแล้วคู่สัญญาอีกฝ่ายหนึ่งอาจอ้างได้ว่าไม่ได้มีการตกลงแก้ไขในสัญญานั้น

๒๓. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีแพ่ง

หลายคนมีปัญหาในการดำเนินคดีเนื่องจากไม่มีค่าใช้จ่ายในการฟ้องคดีต่อศาล หรือค่าใช้จ่ายอย่างอื่นที่จำเป็นในการดำเนินคดีในศาล ซึ่งค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดีนั้นขอจำแนกเป็นดังนี้

๑. **ค่าขึ้นศาล**^๑ ซึ่งจะคิดตามจำนวนทุนทรัพย์ที่ฟ้องร้องกัน โดยแยกประเภทของคดีได้ดังนี้

คดีที่มีทุนทรัพย์ คือ คดีที่โจทก์ฟ้องหรือเรียกร้องโดยมีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันอาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น คดีฟ้องขอให้ชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ คดีฟ้องขอให้ส่งมอบที่ดินตามสัญญาจะซื้อจะขาย หรือคดีที่มีคำขอให้ส่งมอบทรัพย์สินอื่น

^๑ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม, ศูนย์วิทยบริการศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรม.

^๒ตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตารางที่ ๑.



ซึ่งมิได้เป็นของตนจากผู้อื่นมาเป็นของตน โดยถือเอาจำนวนเงินหรือราคาทรัพย์สินที่เรียกร้อยนั้นเป็นจำนวนทุนทรัพย์

สำหรับค่าขึ้นศาลในส่วนของคดีที่มีทุนทรัพย์โจทก์ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ ๒.๕๐ บาท ของจำนวนทุนทรัพย์ที่ฟ้องร้อง แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

คดีไม่มีทุนทรัพย์ คือ คดีที่โจทก์มีคำขอให้ปลดเปลื้องทุกข์อันไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น คดีฟ้องหย่า คดีร้องขอตั้งผู้จัดการมรดก คดีขอให้บังคับจำเลยกระทำการหรือละเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อประโยชน์ของโจทก์โดยที่โจทก์ไม่ได้อ้างหรือเรียกร้อยเป็นจำนวนเงินหรือทรัพย์สินอย่างใดอย่างหนึ่งมาในคำฟ้อง

สำหรับค่าขึ้นศาลในส่วนของคดีไม่มีทุนทรัพย์นั้นโจทก์ต้องเสียในอัตราเรื่องละ ๒๐๐ บาท

ในกรณีที่ เป็นคดีมีทุนทรัพย์กับคดีไม่มีทุนทรัพย์รวมอยู่ในคดีเดียวกันให้คิดค่าขึ้นศาลในอัตราร้อยละ ๒.๕๐ บาท ของจำนวนทุนทรัพย์ที่เรียกร้อยโดยคิดเป็นเงินอย่างต่ำ ๒๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐,๐๐๐ บาท

คำฟ้องขอให้บังคับตามคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการ คิดค่าขึ้นศาลอัตราร้อยละ ๑ บาท ตามจำนวนทุนทรัพย์ที่อนุญาโตตุลาการกำหนดไว้ในคำชี้ขาดแต่ไม่เกิน ๘๐,๐๐๐ บาท

คำฟ้องขอให้บังคับจำนองหรือบังคับเอาทรัพย์สินจำนองหลุด คิดค่าขึ้นศาลตามจำนวนหนี้ที่เรียกร้อยในอัตราร้อยละ ๑ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

อุทธรณ์หรือฎีกาคำสั่งศาล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๒๒๘ หรือมาตรา ๒๒๘ ให้เสียค่าขึ้นศาลเรื่องละ ๒๐๐ บาท

ค่าขึ้นศาลในอนาคต นอกจากดอกเบี้ย ค่าเช่า หรือค่าเสียหาย ที่ศาลมีอำนาจพิพากษา ต้องเสียค่าขึ้นศาลในอนาคต ๑๐๐ บาท

ค่าขึ้นศาลเพิ่ม โดยปกติแล้วศาลจะกำหนดค่าขึ้นศาลเมื่อโจทก์ยื่นฟ้องคดี ต่อมาภายหลังโจทก์ได้ขอแก้ไขคำฟ้องหรือมีเหตุประการอื่นทำให้จำนวนทุนทรัพย์เพิ่มขึ้น โจทก์ต้องเสียค่าขึ้นศาลเพิ่มขึ้นตามจำนวนทุนทรัพย์ที่เพิ่มขึ้น ในการคำนวณนั้นถ้าทุนทรัพย์ไม่ถึง ๑๐๐ บาท ให้นับเป็น ๑๐๐ เศษของ ๑๐๐ ถ้าถึง ๕๐ บาท ให้นับเป็น ๑๐๐ แต่ถ้าต่ำกว่า ๕๐ บาท ให้ปัดทิ้ง โดยการคำนวณนั้นให้นำจำนวนทุนทรัพย์ที่เพิ่มขึ้นตั้งหารด้วย ๕๐ ก็จะได้จำนวนค่าขึ้นศาลที่ต้องเสียเพิ่ม

๒. ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ^๓

คำร้อง	๒๐ บาท
คำขอ	๑๐ บาท

^๓ตารางท้ายประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ตารางที่ ๒.



ค่าแถลงไม่ต้องเสีย - บาท

ใบแต่งทนายความ ๒๐ บาท

ค่าอ้างเอกสารเป็นพยานฉบับละ ๕ บาท แต่ไม่เกิน ๒๐๐ บาท

ค่ารับรองสำเนาเอกสารโดยผู้อำนวยการสำนักงานศาลฉบับละ ๒๐ บาท

ค่าใบสำคัญแสดงว่าคดีถึงที่สุดแล้วฉบับละ ๑๕ บาท

การขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาล

ในกรณีที่โจทก์หรือจำเลยเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล โจทก์หรือจำเลยอาจยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อขออนุญาตให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลได้ การยื่นคำร้องเช่นนี้เรียกว่า "การฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถา" และขอได้ในทุกชั้นศาล ไม่ว่าจะเป็นศาลชั้นต้น ศาลอุทธรณ์ หรือศาลฎีกา โดยผู้ขอจะต้องยื่นคำร้องต่อศาลพร้อมกับ ค่าฟ้อง ค่าฟ้องอุทธรณ์ ค่าฟ้องฎีกา หรือค่าให้การ (กรณีที่เป็นจำเลย) และจะต้องสาบานตัวต่อศาลว่าไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาล ซึ่งเจ้าหน้าที่ของศาลจะทำการบันทึกถ้อยคำสาบานของผู้ขอเอาไว้ แล้วศาลจะทำการไต่สวนคู่ความฝ่ายที่ยื่นคำร้องขอดำเนินคดีอย่างคนอนาถานั้นจนเป็นที่เชื่อได้ว่าคู่ความฝ่ายนั้นเป็นคนยากจนไม่มีทรัพย์สินพอที่จะเสียค่าธรรมเนียมศาลได้ ศาลจึงจะมีคำสั่งอนุญาตให้คู่ความฝ่ายนั้น ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ และถ้าศาลได้มีคำสั่งอนุญาตให้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้ทั้งหมด ผู้นั้นก็ไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมศาลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลนั้น โดยค่าธรรมเนียมที่ได้รับยกเว้นนี้ให้รวมถึงเงินวางศาล อันได้แก่ เงินค่าฤชาธรรมเนียมที่ต้องใช้แก่ฝ่ายชนะคดีในศาลล่างสำหรับการยื่นฟ้องอุทธรณ์ หรือฎีกานั้นด้วย แต่ถ้าศาลอนุญาตให้ฟ้องหรือต่อสู้คดีอย่างคนอนาถาได้เพียงบางส่วนผู้นั้นจะได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลเฉพาะส่วนที่ศาลสั่งยกเว้นให้^๓

๓. ค่าใช้จ่ายอื่นในการดำเนินคดีซึ่งคู่ความอาจจะต้องเสีย เช่น ค่าส่งหมาย ค่าทำแผนที่พิพาท ค่าป่วยการและค่าพาหนะของพยาน ค่าตรวจเอกสารโดยผู้เชี่ยวชาญ เป็นต้น

๓. วิธีการแบ่งมรดก

เมื่อบุคคลใดถึงแก่ความตายกองมรดกของบุคคลนั้นย่อมตกให้แก่ทายาท และทายาทคนใดบ้างที่มีสิทธิจะได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์มรดก ย่อมเป็นไปตามลำดับชั้นที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยแบ่งทายาทผู้มีสิทธิรับมรดกออกเป็น ๒ ประเภทด้วยกัน คือ ทายาทที่มีสิทธิ

^๓ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๕๕ มาตรา ๑๕๖ และมาตรา ๑๕๗.



ตามกฎหมาย ซึ่งเรียกว่า "ทายาทโดยธรรม" และทายาทที่มีสิทธิตามพินัยกรรม เรียกว่า "ผู้รับพินัยกรรม" ในที่นี้จะกล่าวถึงเฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น เพราะทายาทผู้รับพินัยกรรมนั้น ย่อมได้รับทรัพย์มรดกตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมนั้นอยู่แล้ว

ทายาทโดยธรรมนั้นแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ ทายาทที่เป็นญาติกับทายาทที่เป็น คู่สมรส ทายาทที่เป็นญาตินั้น ได้แก่บุคคลดังต่อไปนี้ (เรียงตามลำดับชั้นความใกล้ชิดสนิทที่สุด)^๕

- (๑) ผู้สืบสันดาน
- (๒) บิดามารดา
- (๓) พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน
- (๔) พี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน
- (๕) ปู่ ย่า ตา ยาย
- (๖) ลุง ป้า น้า อา

ทายาททั้ง ๖ ลำดับนี้เชื่อว่าจะมีสิทธิรับมรดกพร้อมกันทั้ง ๖ ลำดับเลยทีเดียว ในแต่ละลำดับต่างก็มีสิทธิในการรับมรดกก่อนและหลังกันตามลำดับที่กฎหมายระบุไว้ เว้นแต่กรณีที่เป็นทายาทลำดับที่ (๑) คือผู้สืบสันดาน และทายาทลำดับที่ (๒) คือ บิดา มารดา เท่านั้นที่มีสิทธิได้รับมรดกด้วยกันไม่ตัดสิทธิในการรับมรดกซึ่งกันและกัน ดังนั้น หากมีทายาทในลำดับต้นแล้วทายาทลำดับต่อไปก็ไม่มีสิทธิที่จะได้รับมรดก ส่วนทายาทที่เป็น คู่สมรส นั้น คือ สามีหรือภรรยาของผู้ตาย ซึ่งต้องเป็นสามีภรรยาที่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย จึงจะมีสิทธิรับมรดกซึ่งกันและกัน โดยทายาทประเภทนี้จัดอยู่ในลำดับเดียวกันกับทายาทที่เป็น ญาติทุกลำดับชั้นและมีสิทธิรับมรดกของผู้ตายโดยตลอดไม่ถูกตัดสิทธิเหมือนทายาทลำดับอื่น

วิธีการแบ่งทรัพย์มรดกแก่ทายาทในแต่ละลำดับ

ทายาทโดยธรรมในแต่ละลำดับมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์มรดกก่อนหลังกันดังต่อไปนี้คือ^๖

(๑) ในกรณีที่เจ้ามรดกมีทายาทโดยธรรม คือ ผู้สืบสันดาน บิดามารดา และคู่สมรส ที่ยังมีชีวิตอยู่ให้ทายาทแต่ละคนมีสิทธิได้รับมรดกคนละส่วนเท่า ๆ กัน ทั้งนี้ ถ้ามีทายาท โดยธรรมในลำดับเดียวกันหลายคนให้แต่ละคนมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งเท่า ๆ กัน เช่น กรณีที่เจ้ามรดก มีผู้สืบสันดาน (บุตร) หลายคนก็ให้บุตรแต่ละคนนั้นมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งในทรัพย์มรดก เท่า ๆ กัน

^๕ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๒๙.

^๖ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๓๓ และมาตรา ๑๖๓๕.



(๒) ในกรณีที่เจ้ามรดกไม่มีทายาทโดยธรรมในลำดับที่ (๑) และลำดับที่ (๒) แต่มีทายาทโดยธรรมในลำดับที่ (๓) คือพี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน และมีคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ ให้แบ่งมรดกระหว่างทายาทกับคู่สมรสโดยคู่สมรสได้รับส่วนแบ่งครึ่งหนึ่งและทายาทได้ครึ่งหนึ่งไม่ว่าทายาทนั้นจะมีกี่คนก็ตาม ส่วนทายาทนั้นถ้ามีหลายคนก็ให้ทายาทแต่ละคนมีสิทธิได้รับส่วนแบ่งมรดกที่ได้รับมาคนละส่วนเท่า ๆ กัน

(๓) ในกรณีที่เจ้ามรดกไม่มีทายาททายาทโดยธรรมในลำดับที่ (๑) ลำดับที่ (๒) และลำดับที่ (๓) แต่มีทายาทในลำดับที่ (๔) หรือลำดับที่ (๕) หรือลำดับที่ (๖) แล้วแต่กรณี และมีคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ ให้แบ่งมรดกระหว่างทายาทกับคู่สมรส เป็นสามส่วน โดยคู่สมรสได้รับสองส่วน ส่วนทายาทนั้นได้หนึ่งส่วน

(๔) ในกรณีที่เจ้ามรดกไม่มีทายาทโดยธรรมลำดับใดเลย แต่มีคู่สมรสให้คู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่นั้นได้รับมรดกแต่เพียงผู้เดียว

ในส่วนของคุณสมรสนั้นคู่สมรสยังมีสิทธิได้ส่วนแบ่งจากสินสมรสก่อนที่จะมีการแบ่งมรดกของเจ้ามรดกอีกด้วย กล่าวคือ ททรัพย์สินที่ทำมาหาได้ร่วมกันระหว่างสามีภริยาที่เรียกว่า "สินสมรส" นั้น เมื่อคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งถึงแก่ความตายให้แบ่งทรัพย์สินนั้นระหว่างสามีภริยาก่อนคนละครึ่ง ในส่วนของผู้ตายนั้นจึงจะเป็นทรัพย์มรดกตกทอดแก่ทายาทของผู้ตาย และคู่สมรสที่ยังมีชีวิตอยู่ก็มีสิทธิที่จะได้รับมรดกของผู้ตายในฐานะทายาทโดยธรรมได้อีกด้วย

๔. การขอเป็นผู้จัดการมรดก

เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายทรัพย์สินทุกชนิดของผู้ตายตลอดทั้งสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบต่างๆ ที่ผู้ตายมีอยู่ย่อมเป็นมรดกของผู้ตายและตกทอดแก่ทายาททันที เว้นแต่ตามกฎหมายหรือว่าโดยสภาพแล้วเป็นการเฉพาะตัวของผู้ตายนั่นเอง นอกจากนี้แล้วยังรวมไปถึงหนี้สินของเจ้ามรดกด้วยที่จะต้องตกทอดไปยังทายาท แต่อย่างไรก็ตามทายาทนั้นก็ไม่จำเป็นต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกทอดได้แก่ตนนั้นเลย" กล่าวคือ ถ้าเจ้ามรดกนั้นได้ก่อนนี้ไว้มากกว่าทรัพย์มรดกที่จะตกทอดได้แก่ทายาทนั้นทายาทก็ไม่ต้องรับผิดชอบเกินกว่าทรัพย์มรดกที่ตกได้แก่ตนนั้นเลย เพราะถือเป็นการรับผิดชอบในฐานะทายาทเท่านั้นไม่ใช่ในฐานะส่วนตัว

แม้ว่ากองมรดกจะตกทอดแก่ทายาทแล้วก็ตามแต่ก็อาจจะมีปัญหาตามมาในเรื่องของการจัดการมรดก ไม่ว่าจะเป็นการติดตามทวงถามหนี้สินที่บุคคลอื่นเป็นลูกหนี้ของเจ้ามรดกอยู่ หรือในเรื่องของการจัดการทรัพย์สินอย่างอื่น เช่น การโอนที่ดิน

^๑ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๐๐ และมาตรา ๑๖๐๑.



ซึ่งเจ้าหน้าที่ของสำนักงานที่ดินมักจะปฏิเสธไม่ทำการให้ โดยอ้างว่าให้ไปร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกต่อศาลก่อนแล้วให้นำคำสั่งศาลนั้นมาแสดงด้วยจึงจะจัดการให้ หรือแม้แต่กรณีไปเบิกเงินที่ธนาคารก็เช่นกัน ธนาคารก็ปฏิเสธทำนองเดียวกันว่าต้องนำคำสั่งศาลที่ตั้งผู้นั้นเป็นผู้จัดการมรดกมาแสดง มิฉะนั้นแล้วจะไม่ดำเนินการให้ จึงมีความจำเป็นที่ทายาทจะต้องไปดำเนินการขอให้ศาลแต่งตั้งตนเองหรือบุคคลอื่นเป็นผู้จัดการมรดก

การขอเป็นผู้จัดการมรดกนั้นจะกระทำได้เมื่อเจ้ามรดกถึงแก่ความตายและมีเหตุขัดข้องทำให้ทายาทไม่สามารถจัดการกับทรัพย์สินมรดกได้โดยผู้มีสิทธิยื่นคำร้องขอเป็นผู้จัดการมรดก ได้แก่ ทายาทโดยธรรมของเจ้ามรดกที่มีสิทธิรับมรดก เช่น บุตร บิดามารดา คู่สมรสของเจ้ามรดก ผู้รับพินัยกรรมของเจ้ามรดกซึ่งอาจเป็นบุคคลภายนอกก็ได้ หรือผู้มีส่วนได้เสีย เช่น เจ้าของรวมในทรัพย์สินของเจ้ามรดก ส่วนเจ้าหน้าที่ของเจ้ามรดกนั้นไม่ถือว่าเป็นผู้มีส่วนได้เสียจึงไม่อาจร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกได้ ประการสำคัญที่จะเป็นผู้จัดการมรดกได้บุคคลนั้นจะต้องบรรลุนิติภาวะแล้ว และไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือบุคคลซึ่งศาลได้สั่งให้เป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถ และไม่เป็นบุคคลที่ศาลสั่งให้เป็นคนล้มละลาย โดยยื่นคำร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกต่อศาลที่เจ้ามรดกมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตศาลนั้น

เมื่อยื่นคำร้องแล้วเจ้าหน้าที่จะนำเสนอต่อศาลซึ่งศาลจะสั่งนัดไต่สวนหรือมีคำสั่งอย่างอื่นต่อไป ในทางปฏิบัติแล้วโดยทั่วไปศาลจะนัดไต่สวนหลังจากรับคำร้องแล้วประมาณ ๑ เดือน โดยในการไต่สวนนี้ผู้ร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกจะต้องมาศาลและนำพยาน เช่น ทายาทคนอื่น ๆ มาด้วยเพื่อเบิกความเป็นพยานต่อศาลว่าเป็นผู้ยินยอมให้บุคคลผู้ร้องเป็นผู้จัดการมรดก และศาลจะจดยางงานการไต่สวนไว้หากเป็นเรื่องที่ไม่สลับซับซ้อนศาลก็นัดฟังคำสั่งให้เป็นหรือไม่เป็นผู้จัดการมรดกในวันนั้นเลย แต่หากเป็นเรื่องที่สลับซับซ้อน เช่น เจ้ามรดกมีทรัพย์สินมรดกมาก หรือมีผู้คัดค้านการไต่สวนการเป็นผู้จัดการมรดก กรณีเช่นนี้ศาลอาจจะนัดฟังคำสั่งในวันอื่นเพื่อศาลจะได้พิจารณาตรวจสอบสำนวนโดยละเอียดอีกครั้งหนึ่งซึ่งในทางปฏิบัติแล้วศาลจะสั่งได้เลย

ผู้จัดการมรดกอาจจะถูกเพิกถอนจากการเป็นผู้จัดการมรดกได้ถ้าผู้จัดการมรดกนั้นปล่อยปละละเลยไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ของตนในฐานะเป็นผู้จัดการมรดก หรือจัดการกับทรัพย์สินมรดกนั้นจนเป็นที่เสียหายแก่ทายาท โดยผู้มีส่วนได้เสียหรือทายาทอื่นร้องขอให้ศาลมีสั่งเพิกถอนบุคคลนั้นออกจากกรเป็นผู้จัดการมรดกได้

ผู้จัดการมรดกนั้นมีอยู่ ๒ ประเภท คือ

๑) ผู้จัดการมรดกที่แต่งตั้งโดยพินัยกรรม คือบุคคลที่เจ้ามรดกได้ระบุไว้ในพินัยกรรมว่าให้เป็นผู้จัดการมรดกซึ่งต้องเป็นบุคคลที่บรรลุนิติภาวะแล้ว และไม่เป็นบุคคลวิกลจริตหรือบุคคลที่ศาลสั่งให้เป็นผู้เสมือนไร้ความสามารถ หรือบุคคลล้มละลาย



๒) ผู้จัดการมรดกตามคำสั่งศาล คือบุคคลที่ศาลมีคำสั่งแต่งตั้งให้เป็นผู้จัดการมรดกตามคำขอที่มีผู้ร้องขอเป็นผู้จัดการมรดก และในการร้องขอเป็นผู้จัดการมรดกนั้นได้จำกัดไว้เฉพาะแก่ ทายาท ผู้มีส่วนได้เสีย และพนักงานอัยการ เท่านั้น ซึ่งบุคคลดังกล่าวนี้สามารถที่จะร้องขอต่อศาลเพื่อให้แต่งตั้งตนเองหรือบุคคลอื่นซึ่งมิได้เป็นทายาท หรือผู้มีส่วนได้เสียเป็นผู้จัดการมรดกก็ได้

ในการแต่งตั้งผู้จัดการมรดกนั้น ศาลย่อมจะต้องใช้ดุลยพินิจในการพิจารณา โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของผู้ที่จะเป็นผู้จัดการมรดกเพื่อประโยชน์ในการจัดการมรดกแก่ทายาททุกคน และการที่ศาลจะแต่งตั้งผู้ใดเป็นผู้จัดการมรดกก็ไม่จำเป็นที่จะต้องได้รับความยินยอมของทายาททุกคน

๕. การทำพินัยกรรม

โดยปกติแล้วเมื่อบุคคลใดตายทรัพย์สินมรดกของบุคคลนั้นย่อมจะตกทอดแก่ทายาทอันได้แก่ ผู้สืบสันดาน (บุตร) คู่สมรส (ภรรยาหรือสามี) และบิดามารดาของผู้ตาย แต่ถ้าผู้ตายนั้นไม่มีผู้สืบสันดาน คู่สมรส หรือบิดามารดา ก็ให้ทรัพย์สินมรดกนั้นตกให้แก่พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมบิดาหรือร่วมมารดาเดียวกัน หรือปู่ ย่า ตา ยาย หรือลุง ป้า น้า อา ของผู้ตายแล้วแต่กรณี^๕ แต่อย่างไรก็ดีก่อนที่จะมรดกจะถึงแก่ความตายนั้นเขาอาจจะทำพินัยกรรมยกทรัพย์สินที่มีอยู่นั้นให้แก่ผู้หนึ่งผู้ใดก็ได้ ไม่จำเป็นว่าจะต้องเป็นทายาทของผู้ตาย หรือเป็นผู้ที่มีสิทธิในการรับมรดกนั้น แต่ปัญหาอยู่ที่ว่าการทำพินัยกรรมนั้นจะทำอย่างไร ผู้ตายนั้นจะทำเองได้หรือไม่ หรือจะต้องให้บุคคลอื่นเป็นผู้ทำพินัยกรรมให้ และเมื่อทำไปแล้วจะมีผลอย่างไร และในขณะที่ผู้ทำพินัยกรรมยังไม่ตายนั้นเขาจะมีสิทธิเพิกถอนหรือทำลายพินัยกรรมนั้นได้หรือไม่อย่างไร

การทำพินัยกรรมนั้นมีอยู่ด้วยกันหลายแบบ ซึ่งแต่ละแบบก็จะกำหนดวิธีการทำที่แตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับว่าผู้ทำประสงค์จะทำแบบใด ซึ่งจะต่างกับการยกทรัพย์สินให้ผู้อื่นในขณะที่มีชีวิตอยู่โดยไม่มีค่าตอบแทนใดๆ ซึ่งเรียกว่าเป็นการให้โดยเสน่หา ดังนั้นการพินัยกรรมก็คือการแสดงเจตนากำหนดการเผื่อตายของบุคคลว่าหากเขาตายไปแล้วให้ทรัพย์สินของเขานั้นตกให้แก่ผู้ใด^๖ การแสดงเจตนากำหนดการเผื่อตายนั้นไม่ได้จำกัดเฉพาะในเรื่องของทรัพย์สินเท่านั้นที่จะตกให้แก่ผู้ใด ยังรวมไปถึงกำหนดการเผื่อตายในเรื่องอื่นๆ ที่จะมีผลบังคับได้ตามกฎหมายว่าหากเขาตายไปแล้วให้การต่าง ๆ นั้นเป็นไปตามที่กำหนดไว้ในพินัยกรรมและยิ่งไปกว่านั้นแล้วเขาอาจจะทำพินัยกรรมตัดทายาทคนใดคนหนึ่งไม่ให้รับมรดกก็ย่อมทำได้

^๕ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๙๙ และมาตรา ๑๖๒๙.

^๖ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๔๖.



ผู้ใดประสงค์จะทำพินัยกรรมก็สามารถที่จะทำได้ตามแบบต่าง ๆ ที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

๑) แบบเขียนเองทั้งฉบับ พินัยกรรมประเภทนี้ผู้ทำพินัยกรรมสามารถเขียนด้วยลายมือตนเองได้ซึ่งข้อความทั้งหมดในพินัยกรรมโดยใช้กระดาษธรรมดาแล้วเขียนขึ้นต้นกลางหน้ากระดาษว่า **"พินัยกรรม"** ถัดมาอีกบรรทัดหนึ่งก็ย่อหน้าว่า ทำที่ไหนบ้านเลขที่เท่าไร หมู่ที่ ถนน ตำบล อำเภอ จังหวัด เพื่อให้รู้ว่าพินัยกรรมฉบับนี้ได้ทำที่ไหน ย่อหน้าถัดไปอีกบรรทัดหนึ่งต้องระบุ วัน เดือน ปี ที่ทำ บรรทัดถัดไปเป็นรายละเอียดเกี่ยวกับตัวผู้เขียนว่า ชื่ออะไร อายุเท่าไร อยู่บ้านเลขที่ หมู่ที่ ถนน ตำบล อำเภอ จังหวัด ต้องระบุให้ชัดเจน และระบุข้อความต่อไปว่า **ข้าพเจ้าขอทำพินัยกรรมกำหนดการเผื่อตายในเรื่องทรัพย์สินของข้าพเจ้าว่า หากข้าพเจ้าถึงแก่ความตายไปแล้ว ให้ทรัพย์สินของข้าพเจ้าตกให้แก่บุคคลดังต่อไปนี้** เช่น

ข้อ ๑ ให้เงินจำนวน ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท ที่ฝากเอาไว้ที่ธนาคาร (ธนาคารอะไร สาขาอะไร ระบุให้ชัดเจน) ตกให้แก่ใคร

ข้อ ๒ ให้ที่ดินโฉนดเลขที่เท่าไร จำนวนกี่ไร่ รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างที่อยู่บนที่ดินนั้น ตั้งอยู่ที่ไหน ตำบล อำเภอ จังหวัด อะไร ตกให้แก่ใคร

ข้อ ๓ เงินสดนอกเหนือจากที่กล่าวมาแล้วรวมทั้งทรัพย์สินอื่นนอกจากที่กล่าวมา ให้ตกให้แก่ใคร

ย่อหน้าลงไปควรจะระบุว่า ข้าพเจ้าได้ทำพินัยกรรมฉบับนี้ขึ้นในขณะที่ข้าพเจ้ามีสติสัมปชัญญะปกติสมบูรณ์และได้ทำพินัยกรรมไว้จำนวน ๒ ฉบับมีข้อความถูกต้องตรงกันทุกประการ ฉบับหนึ่งได้เก็บไว้ที่ไหนควรระบุให้ชัดเจน ส่วนอีกฉบับหนึ่งข้าพเจ้าได้เก็บรักษาไว้เอง เสร็จแล้วลงลายมือชื่อของผู้ทำพินัยกรรมและควรวงเล็บชื่อและนามสกุลด้วยตัวบรรจงไว้อีกบรรทัดหนึ่งได้ลายมือชื่อนั้นด้วย โดยไม่จำเป็นต้องมีพยานรับรู้ในขณะที่ทำพินัยกรรมนั้น แต่อย่างไรก็ตามพินัยกรรมแบบเขียนเองทั้งฉบับนี้ก็ควรจะเป็นเรื่องที่ไม่สลับซับซ้อน ผู้ทำมีทรัพย์สินไม่มากและมีผู้รับพินัยกรรมไม่กี่คน จะเห็นได้ว่าการทำพินัยกรรมแบบเขียนเองทั้งฉบับนั้นเป็นเรื่องที่ทำได้ง่ายใคร ๆ ก็สามารถทำได้ และเมื่อทำถูกต้องตามรูปแบบแล้วก็มีผลบังคับได้ตามกฎหมายและเมื่อบุคคลผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตาย บุคคลที่ระบุไว้ในพินัยกรรมย่อมมีสิทธิได้รับมรดกตามที่ระบุไว้ในพินัยกรรมนั้น

เมื่อบุคคลใดได้ทำพินัยกรรมไว้แล้วย่อมมีสิทธิที่จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิกถอนพินัยกรรมนั้นได้โดยทำพินัยกรรมฉบับใหม่ หรือแก้ไขข้อความในพินัยกรรมเดิมนั้นโดยผู้ทำพินัยกรรมลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วยในข้อความที่แก้ไขนั้น



๒) แบบเอกสารฝ่ายเมือง^{๑๑} โดยผู้ที่ประสงค์จะทำพินัยกรรมจะต้องไปทำพินัยกรรมที่อำเภอ โดยให้แจ้งข้อความที่ตนประสงค์จะทำพินัยกรรมนั้นแก่เจ้าหน้าที่ของกรมการอำเภอ เพื่อให้เจ้าหน้าที่เป็นผู้ทำพินัยกรรมให้ตามแบบการทำพินัยกรรมที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยทำต่อหน้าพยานอย่างน้อย ๒ คน ซึ่งเมื่อเจ้าหน้าที่ได้จดข้อความตามที่แจ้งนั้นครบถ้วนแล้ว ให้เจ้าหน้าที่อ่านข้อความที่จดลงในพินัยกรรมนั้นให้ผู้ทำพินัยกรรมและพยานฟังอีกครั้งหนึ่ง เมื่อข้อความนั้นถูกต้องตรงกันกับที่ผู้ทำพินัยกรรมแจ้งแล้วให้ผู้ทำพินัยกรรมและพยานลงลายมือชื่อกำกับไว้เป็นสำคัญ จากนั้นให้เจ้าหน้าที่ของกรมการอำเภอลงลายมือชื่อและวัน เดือน ปี ที่ทำพินัยกรรมนั้นพร้อมทั้งประทับตราตำแหน่งไว้เป็นสำคัญ ทั้งนี้เมื่อทำพินัยกรรมเสร็จสิ้นแล้วจะมีการแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงอย่างใดในพินัยกรรมนั้นไม่ได้ เว้นแต่ผู้ทำพินัยกรรม พยาน และเจ้าหน้าที่ผู้เขียนพินัยกรรมนั้นจะได้ลงลายมือชื่อกำกับไว้ด้วย

๓) แบบเอกสารลับ^{๑๒} การทำพินัยกรรมแบบเอกสารลับนี้ผู้ทำพินัยกรรมจะต้องเขียนพินัยกรรมเองและลงลายมือชื่อในพินัยกรรมนั้นด้วยตนเอง เสร็จแล้วให้ผนึกพินัยกรรมแล้วลงลายมือชื่อคาบรอยผนึกนั้น แล้วนำพินัยกรรมนั้นไปแสดงต่อเจ้าหน้าที่ของกรมการอำเภอและพยานอย่างน้อย ๒ คน เมื่อเจ้าหน้าที่ของกรมการอำเภอได้รับพินัยกรรมนั้นแล้ว เจ้าหน้าที่จะจดชื่อ ที่อยู่ของผู้ทำพินัยกรรมไว้หน้าซองเก็บพินัยกรรม พร้อมทั้งชื่อ ที่อยู่ของผู้รับพินัยกรรม เมื่อผู้ทำพินัยกรรมถึงแก่ความตายไปแล้ว และลงวัน เดือน ปี ที่รับพินัยกรรมนั้น เสร็จแล้วลงลายมือชื่อของเจ้าหน้าที่และประทับตราตำแหน่ง พร้อมทั้งลงลายมือชื่อของผู้ทำพินัยกรรม และลายมือชื่อพยาน ๒ คน หน้าซองพินัยกรรมนั้นด้วย

๔) แบบทำด้วยวาจา^{๑๓} พินัยกรรมแบบทำด้วยวาจา^{๑๓} จะทำได้ต่อเมื่อมีพฤติการณ์พิเศษเกิดขึ้นกับบุคคลผู้จะทำพินัยกรรมจนไม่สามารถทำพินัยกรรมตามแบบอื่นที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ ซึ่งพฤติการณ์พิเศษทำให้ไม่สามารถทำพินัยกรรมได้นั้น เช่น บุคคลนั้นตกอยู่ในอันตรายใกล้ความตาย มีโรคระบาด หรือเกิดสงคราม ซึ่งบุคคลในเหตุการณ์นั้นสามารถที่จะทำพินัยกรรมด้วยวาจาได้ โดยแสดงเจตนาทำพินัยกรรมนั้นต่อหน้าพยานอย่างน้อย ๒ คน ซึ่งอยู่พร้อมกัน ณ สถานที่นั้น โดยให้พยานทั้ง ๒ คนนั้นไปแจ้งข้อความที่ผู้ทำพินัยกรรมได้สั่งไว้ด้วยวาจานั้นต่อกรมการอำเภอ พร้อมทั้งแจ้งวัน เดือน ปี สถานที่ที่ทำพินัยกรรมด้วยวาจานั้น และพฤติการณ์พิเศษที่ทำให้ไม่สามารถทำพินัยกรรมแบบอื่นได้ ซึ่งกรมการอำเภอจะจดข้อความที่พยานได้แจ้งนั้นไว้ในพินัยกรรม และให้พยานทั้ง ๒ คนนั้นลงลายมือชื่อเป็นพยานด้วย

^{๑๑}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๕๘

^{๑๒}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๖๐.

^{๑๓}ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๖๖๓.



ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการทำพินัยกรรมในแต่ละรูปแบบนั้นก็ยังมีข้อดีข้อเสียแตกต่างกันไปขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของแต่ละบุคคลว่าจะเลือกทำตามรูปแบบใดจึงจะเหมาะสมกับการจัดการทรัพย์สินของตน และจะต้องทำตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด จึงจะมีผลใช้บังคับได้ตามกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของผู้ทำพินัยกรรมนั้น

ตัวอย่าง
บันทึกของพินัยกรรมแบบเอกสารลับ

หน้าของ
เลขที่.....

ด้วย.....อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....
ตำบล.....อำเภอ.....จังหวัด.....

ได้มาให้ถ้อยคำต่อหน้าข้าพเจ้าพร้อมด้วย.....พยาน.....
ว่าเอกสารลับซึ่งบันทึกไว้ในของนี้เป็นพินัยกรรมของ.....จริง
และ.....อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ตำบล.....
อำเภอ.....จังหวัด.....เป็นผู้เขียนพินัยกรรมนี้ และเมื่อ
ผู้ทำพินัยกรรมตายแล้ว ได้สั่งให้มอบพินัยกรรมแก่.....
อยู่บ้านเลขที่.....ตำบล.....อำเภอ.....
จังหวัด.....

ที่ว่าการอำเภอ.....
วันที่.....เดือน.....พ.ศ.
ลายมือชื่อ.....กรรมการอำเภอ

ประทับตราตำแหน่งเป็นสำคัญ

ลายมือชื่อ.....ผู้ทำพินัยกรรม
ลายมือชื่อ.....พยานรับรองพินัยกรรมและลายมือชื่อ
ลายมือชื่อ.....พยานรับรองพินัยกรรมและลายมือชื่อ

หมายเหตุ

ก. "เลขที่" ซึ่งระบุบนของนี้ให้ลงจำนวนตรงกับ "เลขที่ในทะเบียนพินัยกรรม"

ข. หลังของ ให้ผู้ทำพินัยกรรมเขียนชื่อครบรายชื่อนี้ ถ้าเขียนไม่ได้ต้องลงลายพิมพ์นิ้วมือโดยมีพยานรับรอง ๒ คน



The law likes the traveller, must be ready for tomorrow. It must be ready for the principle of growth.

.....

กฎหมายเสมือนเป็นผู้เดินทางซึ่งจะต้องมีความพร้อม
ในวันพรุ่งนี้ และจะต้องมีความพร้อม
เพื่อความเจริญก้าวหน้าในวันข้างหน้า

Justice Benjamin Cardozo

(ประสิทธิ์ โยวีไลกุล, คำคมควรรู้ทางกฎหมาย, ๒๕๕๕)





พรหมจารีณี สัญญาไม่เป็นธรรม

ผู้เขียน โกวิท วงศ์สุรวัฒน์

คอลัมน์กระแสนิติกร หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๑๘ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๐๕๗

สำนักข่าวรอยเตอร์
รายงานว่าขณะนี้
เกิดการโกลาหลวุ่นวาย
เรื่องกฎหมายครอบครัวขึ้น
ทั่วประเทศฝรั่งเศส
เมื่อมีข่าวจากศาลว่า
มีการพิพากษาเพิกถอนให้
การแต่งงานระหว่างสามีภรรยา
มุสลิมคู่หนึ่งคือประกาศให้
การแต่งงานของคนทั้งคู่
เป็นโมฆะ (Annulment)



เนื่องจากฝ่ายภรรยาละเมิดข้อสัญญา
ที่ภาษาไทยเราเรียกว่า “องค์ประกอบที่
เป็นสาระสำคัญ (essential element)”

คือฝ่ายภรรยาอ้างว่าเธอเป็นพรหมจารี
คือไม่เคยมีความสัมพันธ์ทางเพศกับชายใด
มาก่อนซึ่งไม่เป็นความจริง (พรหมจารี
เป็นภาษาบาลีแปลว่าหญิงผู้อยู่ในพรหมจรรย์
คือยังไม่เคยถูกชายร่วมประเวณี แต่ภาษาไทย
ใช้คำว่าพรหมจารี)

กรณีนี้เทียบได้กับมาตรา ๑๕๗ หมวด ๒
ลักษณะ ๔ นิติกรรมแห่งประมวลกฎหมาย
แพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๑ ของไทยเราที่ว่า
“การแสดงเจตนาโดยสำคัญผิดในคุณสมบัติ
ของบุคคลหรือทรัพย์สินเป็นโมฆียะ

ความสำคัญผิดตามวรรคหนึ่ง ต้องเป็น
ความสำคัญผิดในคุณสมบัติซึ่งตามปกติถือว่า
เป็นสาระสำคัญ ซึ่งหากมิได้มีความสำคัญผิด
ดังกล่าวการอันเป็นโมฆียะนั้นคงมิได้กระทำขึ้น”



อย่างว่าแหละ การใช้กฎหมายคนละเล่ม ก็มีปัญหอย่างนี้เอง เพราะว่ากันตามหลักกฎหมายแพ่งทั่วไปแล้วยอมถือว่าฝ่ายหญิงผิด ร้อยเปอร์เซ็นต์ ดังนั้น การที่ศาลฝรั่งเศสตัดสินให้ถือว่าการแต่งงานของชาวมุสลิมฝรั่งเศส ทั้งคู่ นั้นเป็นอันยกเลิกไปก็แม่นยำตรงตาม ข้อกฎหมายแพ่งแน่นอน เพราะการโกหก คู่สัญญาในองค์ประกอบที่เป็นสาระสำคัญจริง ๆ เนื่องจากเรื่องผู้หญิงที่เคยร่วมประเวณีกับชาย อื่นมาก่อนอาจจะตั้งครุกรรมมาแล้วซึ่งเรื่องนี้ ไม่เกี่ยวข้องกับเรื่องข้อบัญญัติของศาสนา อิสลามเลย เพราะว่าผู้ชายมุสลิมแต่งงานกับ หญิงหม้ายตั้งเยอะแยะไป แต่ที่ผิดร้ายแรงนั้น เป็นเรื่องของการให้การที่โกหกทำให้ฝ่ายชาย สำคัญผิดทำนิติกรรมลงไปต่างหาก



แต่บรรดานักการเมือง กลุ่มสิทธิสตรี และกลุ่มสิทธิมนุษยชนของฝรั่งเศสได้ออกมา คัดค้านต่อต้านคำพิพากษาที่เพิกถอนการแต่งงาน ของสามีภรรยาชาวมุสลิมฝรั่งเศสคู่นี้อย่าง ดุเดือด

โดยอ้างถึงการรับรองในความเท่าเทียมกัน ระหว่างเพศหญิงกับเพศชายในรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศและ

ในกรณีให้การให้คำมั่นที่ยืนยันว่า ฝ่ายหญิงเป็นพหุภคจารีนั้น ให้แต่ ฝ่ายหญิงทำเพียงฝ่ายเดียวในขณะที่ คู่สัญญาคือสามีนั้นไม่ต้องให้คำมั่นยืนยัน ความเป็นพหุภคจารีของฝ่ายชาย

รัฐบัญญัติสัญญาที่ไม่เป็นธรรมของฝรั่งเศส (เหมือนพระราชบัญญัติว่าด้วยข้อสัญญาที่ไม่เป็นธรรม พ.ศ. ๒๕๔๐ ของไทยเรา) ในกรณีที่ การให้คำมั่นที่ยืนยันว่าฝ่ายหญิงเป็นพหุภคจารีนั้น ให้แต่ฝ่ายหญิงทำเพียงฝ่ายเดียวในขณะที่คู่สัญญา คือสามีนั้นไม่ต้องให้คำมั่นยืนยันความเป็น พหุภคจารีของฝ่ายชาย

นอกจากนี้ ผู้นำของกลุ่มสิทธิสตรีฝรั่งเศส คือ Elisabeth Badinter ยังตำหนิศาลว่าศาล ควรจะช่วยปกป้องหญิงชาวมุสลิม ซึ่งเป็น พลเมืองฝรั่งเศสแทนที่จะบีบบังคับบรรดาหญิง มุสลิมให้หันไปพึ่งโรงพยาบาลให้ทำการเย็บ เยื่อพหุภคจารี (Hymen) กลับคืนมาใหม่

ซึ่งปัจจุบันฝรั่งเศสมีพลเมืองที่เป็นมุสลิม อยู่ ๘% ของประชากรทั้งหมด ซึ่งทางการ ฝรั่งเศสมุ่งส่งเสริมระบบความเป็นรัฐฆราวาส (Secular System) ด้วยการห้ามสตรีมุสลิม ใช้ผ้าคลุมศีรษะเข้าไปในสถานที่ราชการหรือ ในโรงเรียนของรัฐบาล

ความจริงเรื่องพหุภคจารีอะไรนี้ ที่เมืองไทยก็ไม่ค่อยถือสาแต่ไหนแต่ไรแล้ว ยิ่งเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ผ่านมานี้ กฎหมายที่อนุญาตให้สตรีหม้ายหรือผู้หญิง แต่งงานแล้วใช้คำนำหน้าชื่อเป็นนางสาวได้



ความจริงก็มีเรื่องที่น่าพิลึกกว่าการเพิกถอน การแต่งงานของศาลฝรั่งเศสเรื่องพรหมจารีณี เกิดขึ้นก่อนหน้านี้ที่ประเทศจีน ที่มณฑล เหอหลงเจียงในแมนจูเรีย เมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่หนังสือพิมพ์ไชน่าเดลี รายงานข่าวว่าศาล ของประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนได้พิพากษา ให้นายเจียงฝูหย่าขาดจากภรรยา (ขอสงวน นาม) และได้รับเงินค่าเสียหาย (ค่าทำขวัญ?) ซึ่งเป็นเงินค่าสินสอดคืนทั้งหมด เนื่องจากนาย เจียงฝูได้ฟ้องหย่าพร้อมเรียกค่าเสียหายจาก ภรรยา

ด้วยเหตุที่ว่าใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ภรรยา ของเจียงฝูได้คลอดบุตรสาวที่มีหน้าตาน่าเกลียด น่ากลัวออกมาคนหนึ่งหลังจากที่นายเจียงฝู แต่งงานได้ ๒ ปีแล้ว ซึ่งนายเจียงฝูได้กล่าวหา ภรรยาของเขาต้องแอบไปมีชู้กับชายอื่นแน่นอน

เนื่องจากลูกสาวที่คลอดออกมานั้น หน้าตาน่าเกลียดน่ากลัวเหลือกว่าที่จะรับได้ โดยไม่มีส่วนเหมือนหรือคล้ายคลึงกับทั้งพ่อ หรือแม่เลยแม้แต่นิดเดียว

ภรรยาของเจียงฝูจึงได้นำรูปถ่ายของเธอ ที่ถ่ายไว้ก่อนที่เธอจะเดินทางไปศาลยกกรรม พลาสติกผ่าตัดใบหน้าของเธอที่ประเทศเกาหลีใต้ มาให้เจียงฝูดูเพื่อแสดงความบริสุทธิ์ใจ เนื่องจากบุตรสาวของเธอและเจียงฝูนั้นมี

หน้าตาละม้ายคล้ายคลึงกับเธอก่อนหน้าที่เธอ จะได้ผ่าตัดแปลงโฉมดังกล่าว

รายงานข่าวของหนังสือพิมพ์ไชน่าเดลี ที่ตีพิมพ์ในฮ่องกงแจ้งด้วยว่าภรรยาของเจียง ฝูผู้นี้ได้จ่ายเงินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ เหรียญสหรัฐ (ประมาณสามล้านสองแสนบาท หากคิดเป็น ค่าของเงินดอลลาร์สหรัฐเมื่อ ๕ ปีก่อนคือเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๕ ซึ่งตอนนั้นเงินดอลลาร์ยังไม่ อ่อนตัวมากนักมูลค่าของเงินก็จะสูงกว่านี้มาก) เพื่อเข้ารับการผ่าตัดแปลงโฉมที่ประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งจากจำนวนเงินอันมหาศาลนี้ก็คงจะสร้าง ภรรยาของนายเจียงฝูให้เป็นนางฟ้าได้สบาย ๆ กรณีของนายเจียงฝูกับภรรยาก็คล้าย ๆ กับคู่สามีภรรยาชาวมุสลิมฝรั่งเศสนั่นแหละ เขียนแล้วก็ลุ่มใจ! หวังว่าท่านผู้อ่าน คงไม่หงุดหงิดนะ ๖



ละเมิดอำนาจศาล! โทษที่ศาล...ไม่อยากเตะ:

โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ละเมิดอำนาจศาล! โทษที่ศาล...ไม่อยากเตะ

ผู้เขียน สุชาย จอกแก้ว คอลัมน์กระแสรตรศน์

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๐๗๐



นับตั้งแต่มีปัญหาเกี่ยวกับการเมืองเมื่อปี ๒๕๔๙ - ๒๕๕๑ ประชาชนทั้งหลายค่อย ๆ รู้เรื่องเกี่ยวกับการละเมิดอำนาจศาลกันมากขึ้น เหตุเพราะปัญหาทางการเมืองส่วนหนึ่งที่มีการกระทำผิดต่อกฎหมาย ก็จะต้องมาให้ศาลช่วยแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม หรือศาลปกครอง

ที่ผ่านมามีการลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลไปหลายรายด้วยกัน ไม่ว่าจะเป็นการยกขบวนมาประท้วงแล้วด่ากันที่บริเวณศาลยุติธรรม หรือการปลอมแปลงเอกสารเกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาลปกครอง หรือจนกระทั่งครั้งล่าสุดมีการส่งมอบสินบนกันภายในอาคารที่ทำการของศาลฎีกาเพื่อความเข้าใจเกี่ยวกับความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ผู้เขียนขออธิบายตามลำดับ ดังนี้

๑. กฎหมายเกี่ยวกับละเมิดอำนาจศาล (ศาลยุติธรรม ศาลปกครอง ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลทหาร)

กฎหมายเกี่ยวกับละเมิดอำนาจศาลกล่าวได้ว่าเป็นหลักสากลเป็นกฎหมายสากลทั่วไป ที่ศาลแต่ละประเทศทั่วโลก ไม่ว่าจะเป็นศาลในระบบกฎหมาย Common law (จารีตประเพณี) อย่าง อังกฤษ สหรัฐ หรือศาลในระบบ Civil law (ลายลักษณ์อักษร) อย่าง



ฝรั่งเศส หรือเยอรมนี ต่างก็มีกฎหมายในลักษณะนี้

โดยมีวัตถุประสงค์ที่ว่า เมื่อศาลมีอำนาจหน้าที่ชี้ขาดหรือจัดข้อพิพาทหรือข้อโต้แย้งหรือความเดือดร้อนให้แก่คู่ความก็จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีมาตรการหรือเครื่องมือบางอย่างสำหรับให้อำนาจแก่ศาลในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล และเพื่อให้กระบวนการพิจารณาคดีดำเนินไปตามความเที่ยงธรรมยุติธรรมและรวดเร็ว

อำนาจที่ให้นี้ยังรวมถึงอำนาจที่จะสั่งห้ามคู่ความมิให้ดำเนินกระบวนการไปในทางก่อความรำคาญหรือในทางประวิงคดีให้ชักช้าหรือในทางฟุ่มเฟือยเกินสมควรอีกด้วย (ป.วิ.แพ่ง มาตรา ๓๐) ทั้งนี้ ก็เพื่อมิให้เสียความยุติธรรมแก่ตัวความนั่นเอง

กล่าวอย่างง่าย ๆ ได้ว่า เมื่อมอบกระบี่ให้แล้วก็ต้องให้อำนาจใช้กระบี่ด้วย มิฉะนั้นแล้วก็ไม่อาจที่จะรักษาหรือปกป้องความยุติธรรมในบ้านเมืองไว้ได้

บางคนถึงกับพูดว่าขนาดมีกฎหมายให้อำนาจแก่ศาลแล้ว คนก็ยังไม่เกรงกลัวต่อความผิด แล้วถ้าไม่ให้อำนาจแก่ศาลละ อะไรจะเกิดขึ้น ก็คงไม่ต้องมีศาลไว้พิจารณาคดีละกระมัง

นอกจากมีกฎหมายละเมิดอำนาจศาลดังกล่าวแล้ว ศาลยุติธรรมก็มีประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการว่าด้วยเรื่อง ละเมิดอำนาจศาลอีกด้วย โดยกล่าวไว้ในข้อ ๕ ว่า “ผู้พิพากษาจักต้องควบคุมการดำเนินกระบวนการพิจารณาในศาลให้เป็นไปด้วยความเรียบร้อย ทั้งจักต้อง

มิให้ผู้ใดประพฤติตนไม่สมควรในศาล บทบัญญัติว่าด้วยเรื่องละเมิดอำนาจศาลพึงใช้ด้วยความระมัดระวังและไม่ลุแก่อ่อนแอ”



และยังมีคำอธิบายไว้อย่างน่าสนใจว่า “บทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้ยากสำหรับผู้พิพากษาบทหนึ่งได้แก่ บทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาล เพราะเมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นก็เปรียบเสมือนผงเข้าตาผู้พิพากษาเอง ถ้าหากผู้พิพากษาแยกเรื่องอารมณ์ออกจากงานในหน้าที่ไม่ได้ ก็อาจจะเกิดโทสจริตเข้าแทนที่ และผลลุลามให้อำนาจที่ตนมีอยู่อย่างเต็มที่โดยขาดการกลั่นกรองและใคร่ครวญอย่างสุ่มความอยู่ดีธรรมย่อมเกิดขึ้นแก่ผู้ที่เป็นคู่ความหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องทันที ในทางตรงกันข้ามถ้าผู้พิพากษาละเว้นไม่ยอมใช้บทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาลเสียเลยเมื่อปรากฏว่ามีกรณีล่วงละเมิดอำนาจศาล ก็หาเป็นการชอบไม่เมื่อมีกรณีจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล หรือเพื่อรักษาไว้ซึ่งความศักดิ์สิทธิ์ของสถาบันตุลาการ ก็ต้องใช้บทบัญญัติเรื่องละเมิดอำนาจศาลตามสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดี”



ละเมิดอำนาจศาล! โทษก็ศาล...ไม่อยากรู้อะไร

เนื่องจากเรื่องละเมิดอำนาจศาลนี้เป็นเรื่อง “ผงเข้าตาผู้พิพากษาเอง” การใช้ดุลพินิจว่าอย่างไรสมควรแก่พฤติการณ์แห่งคดีย่อมเป็นเรื่องยาก เพื่อละเว้นมิให้เป็นเรื่องลูแก่โทษสมควรที่ผู้พิพากษาจะต้องปรึกษาหารือผู้บังคับบัญชา และองค์คณะพิจารณาพิพากษาคดีอย่างสุขุมรอบคอบก่อนที่จะออกคำสั่งใด ๆ ในเรื่องละเมิดอำนาจศาลนี้” (ประมวลจริยธรรมข้าราชการตุลาการสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๒๙ ข้อ ๕ หน้า ๑๕ระเบียบข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมฯ พ.ศ. ๒๕๔๔ ข้อ ๔ (๕))

ในความเป็นจริงหรือในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนที่จะลงโทษฐานละเมิดอำนาจผู้พิพากษาที่จะลงโทษนอกจากจะต้องฟังข้อเท็จจริงแห่งการละเมิดให้ครบถ้วน และปรึกษาองค์คณะตลอดจนปรึกษาผู้บังคับบัญชาแล้ว ก็ยังจะต้องปรึกษาผู้พิพากษาเกือบหมดทุกคนทั้งศาลเลยทีเดียว



ฉะนั้น การจะลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลนั้น ผู้พิพากษาลำบากใจยิ่งกว่าการลงโทษในคดีปกติทั่วไปที่มีคู่ความเสียอีก เพราะการละเมิดอำนาจศาลคู่กรณีก็คือผู้พิพากษากับผู้กระทำละเมิดนั่นเอง (เท่ากับ

ผู้พิพากษาเป็นโจทก์ ผู้ละเมิดเป็นจำเลยก็เป็นเรื่องแปลกดี)

โดยหลักในคดีอาญาทั่ว ๆ ไปจะมีพยานมาเบิกความ ทุกครั้งโจทก์มักจะซักถามพยานถึงท้ายด้วยถ้อยคำที่ว่า “พยานเคยรู้จักจำเลย หรือเคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับจำเลยมาก่อนหรือไม่”

พยานก็มักจะเบิกความว่า “ไม่เคยรู้จักจำเลยมาก่อน หรือไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกันมาก่อน”

ศาลก็มักจะอ้างเหตุผลนี้สนับสนุนเสมอเพื่อประกอบคำวินิจฉัยว่าเมื่อพยานไม่เคยรู้จักหรือไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับจำเลยมาก่อน พยานก็ไม่น่าที่จะเบิกความใส่ร้ายปรักปรำจำเลยให้ได้รับความเสียหายหรือให้ต้องได้รับโทษ น่าเชื่อว่าพยานเบิกความไปตามความจริง

แต่สำหรับคดีละเมิดอำนาจศาลแล้ว แม้ศาลท่านที่จะลงโทษจะคิดอ้างเหตุผลนี้ขึ้นมาในใจแล้วก็ตาม ก็ไม่อาจนำมาอ้างสนับสนุนหรือใช้เป็นเหตุผลประกอบเหมือนกับคดีทั่ว ๆ ไปได้ เมื่อเป็นความผิดละเมิดอำนาจศาลแล้ว ศาลก็จำต้องลงโทษ ทั้ง ๆ ที่ศาลผู้ลงโทษนั้นก็ไม่เคยรู้จักหรือไม่เคยมีสาเหตุโกรธเคืองกับผู้กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาลมาก่อนแต่อย่างใดเลย

๒. ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล มีอะไรบ้าง

๒.๑ ศาลยุติธรรม มีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.แพ่ง) มาตรา ๓๐-๓๓ บัญญัติให้อำนาจไว้ ซึ่งอาจแบ่งออกได้ ๒ กรณีใหญ่ ๆ คือ



(๑) กรณีที่ศาลต้องออกข้อกำหนด
มาตรา ๓๐ ศาลต้องออกข้อกำหนดใด ๆ แก่
คู่ความหรือบุคคลภายนอกที่อยู่ต่อหน้าศาล
ตามที่จำเป็นเสียก่อน (ด้วยวาจาหรือลายลักษณ์
อักษรก็ได้) หากมีการฝ่าฝืนข้อกำหนด จึงจะ
สามารถใช้อำนาจลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลได้
ข้อกำหนดที่ว่านั้นต้องเพื่อรักษา
ความเรียบร้อยในบริเวณศาลและเพื่อให้
กระบวนการพิจารณาดำเนินไปตามเที่ยงธรรมและ
รวดเร็ว รวมถึงการสั่งห้ามคู่ความมิให้ดำเนิน
กระบวนการพิจารณาในทางก่อความรำคาญ หรือ
ในทางประวิงให้ชักช้า หรือในทางฟุ่มเฟือย
เกินสมควร

ข้อสังเกต : เฉพาะการรักษา
ความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาลเท่านั้นที่ศาล
จะต้องออกข้อกำหนดส่วนการประพฤติตน
ไม่เรียบร้อยในบริเวณศาลซึ่งเป็นความผิดโดย
สภาพนั้น ศาลไม่จำเป็นต้องออกข้อกำหนดก่อน
แต่อย่างใด เมื่อพบเห็นผู้ประพฤติตนไม่เรียบ
ร้อยในบริเวณศาล ศาลมีอำนาจสั่งลงโทษ
ละเมิดอำนาจศาลได้ทันทีโดยมิพักต้องเตือน
(ฎีกาที่ ๓๗๒๐/๒๕๒๘)

(๒) กรณีที่ศาลไม่จำเป็นต้องออกข้อ
กำหนด ได้แก่ การกระทำการอย่างใด ๆ ตาม
มาตรา ๓๑ (๑) ถึง (๕) และการละเมิดอำนาจ
ศาลของหนังสือพิมพ์หรือสิ่งพิมพ์ตามมาตรา
๓๒ (๑) และ (๒) หากมีการฝ่าฝืนกฎหมาย
ให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดฐานละเมิดอำนาจ
ศาล เพื่อให้ทราบว่ามีกรณีใดบ้าง ผู้เขียน
ขอกล่าวโดยย่อ ดังนี้

มาตรา ๓๑ (๑) ถึง (๕) ได้แก่
การขัดขืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลตาม
มาตรา ๓๐ หรือได้รับอนุญาตให้ฟ้องคดี
อย่างคนอนาถาแล้ว แต่ปรากฏว่า นำคดีมาฟ้อง
โดยตนรู้ว่าไม่มีมูลและเป็นความเท็จหรือรู้ว่า
มีการส่งคำคู่ความหรือเอกสารมาให้ แล้วจงใจ
หลีกเลี่ยงไม่รับ หรือตรวจเอกสารหรือสำนวน
ความโดยไม่ได้รับอนุญาตจากศาลหรือคู่ความ
ขัดขืนคำสั่งศาลที่ให้มาศาล หรือลูกหนี
ตามคำพิพากษาหรือบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้องกับ
ทรัพย์สินของลูกหนีนี้ไม่มาศาลเมื่อถูกศาล
ออกหมายเรียก



ส่วนกรณีของมาตรา ๓๒ (๑)
และ (๒) ได้แก่ ถ้าศาลได้มีคำสั่งห้ามโฆษณา
ซึ่งข้อความหรือความเห็นอันเป็นการเปิดเผย
ข้อเท็จจริงหรือพฤติการณ์อื่น ๆ แห่งคดี หรือ
กระบวนการพิจารณาใด ๆ แห่งคดี หรือถ้าหนังสือพิมพ์
หรือสิ่งพิมพ์ ได้กล่าวหรือแสดงซึ่งข้อความหรือ
ความเห็นในระหว่างการพิจารณาคดีไปจนมี
คำพิพากษาเป็นที่สิ้นสุด โดยประสงค์จะให้
มีอิทธิพลเหนือความรู้สึกของประชาชน เนื้อศาล
เหนือคู่ความ หรือเหนือพยานแห่งคดี ซึ่งพอเห็น
ได้ว่าจะทำให้การพิจารณาคดีเสียความยุติธรรมไป



ละเมิดอำนาจศาล! โทษก็ศาล...ไม่อยากรู้อะไร:

หากมีการฝ่าฝืน กฎหมายให้ถือว่า ผู้ประพันธ์ บรรณาธิการ หรือผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา ได้กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

๒.๒ ศาลปกครอง มี พ.ร.บ. จัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๖๔ บัญญัติไว้ว่า “นอกจากที่บัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ให้นำบทบัญญัติที่ถือว่าเป็นการกระทำละเมิดอำนาจศาลตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม...”

กล่าวคือ นอกจาก พ.ร.บ.จัดตั้ง ศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครองบัญญัติไว้โดยเฉพาะแล้ว ก็ให้นำ ป.วิ.แพ่ง อย่างเดียวกับศาลยุติธรรม มาใช้บังคับด้วย

๒.๓ ศาลรัฐธรรมนูญ มีข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๖ วรรคสอง บัญญัติว่า “วิธีพิจารณาใดซึ่งข้อกำหนดนี้มิได้กำหนดไว้โดยเฉพาะให้นำบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับเท่าที่พอจะใช้บังคับได้และไม่ขัดต่อข้อกำหนดนี้”

ข้อ ๑๕ “ในการพิจารณาคดี ให้ศาลมีอำนาจในการรักษาความสงบเรียบร้อยของการพิจารณาคดี การให้บุคคลใดซึ่งฝ่าฝืนออกไปนอกสถานที่พิจารณาและให้กระทำการใดๆ เพื่อให้การพิจารณาคดีดำเนินไปโดยสงบเรียบร้อยและรวดเร็ว รวมทั้งออกระเบียบเพิ่มเติมเพื่อให้การดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาลเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ”

ข้อ ๑๘ “การรักษาระเบียบและความเรียบร้อยในส่วนที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอกที่จะเข้ามาในที่ทำการศาล หรือบริเวณที่ทำการศาล หรือเข้าฟังการไต่สวนของศาล ตลอดจนมารยาทของบุคคลเช่นว่านี้ ให้เป็นไปตามระเบียบของศาล”

หมายความว่าศาลรัฐธรรมนูญสามารถออกระเบียบเพิ่มเติมเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในบริเวณศาล มาบังคับใช้อีกได้ด้วย

๒.๔ ศาลทหาร พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร พ.ศ.๒๔๙๘ มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้ว่า “ศาลทหาร...มีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆ ที่กระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

๓. โทษฐานละเมิดอำนาจศาล มีอะไรบ้าง

๓.๑ ศาลยุติธรรม ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใด (ป.วิ.แพ่งมาตรา ๓๓) ให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

- (ก) ไล่ออกจากบริเวณศาลหรือ
 - (ข) ให้ลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ
- การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้น ให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใด ๆ ก็ได้ ตามที่ศาลเห็นสมควร เมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการก็ได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกหรือปรับนั้น ให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท



๓.๒ ศาลปกครอง เมื่อมีการละเมิดอำนาจศาล (พ.ร.บ.จัดตั้งศาลปกครองฯ มาตรา ๖๔) ให้ศาลปกครองมีอำนาจสั่งลงโทษได้ดังนี้

(๑) ตักเตือน โดยจะมีคำตำหนิเป็นลายลักษณ์อักษรด้วยหรือไม่ก็ได้

(๒) ไล่ออกจากบริเวณศาล

(๓) ลงโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งเดือนหรือปรับไม่เกินห้าหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

การสั่งลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาล ฟังข้ออ้างระมัดระวังและเท่าที่จำเป็นตามพฤติการณ์แห่งกรณีและหากเป็นการสั่งลงโทษตาม (๓) ให้องค์คณะอื่นที่มีชื่อเสียงพิจารณาพิพากษาคดีนั้นเป็นผู้พิจารณาและสั่งลงโทษ

แต่อย่างไรก็ตาม ศาลปกครอง มีข้อยกเว้น ที่จะไม่เอาผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ถ้าหากเข้าเหตุตามมาตรา ๖๕ ที่ว่า “ผู้ใดวิจารณ์การพิจารณาหรือการพิพากษาคดีของศาลปกครองโดยสุจริตด้วยวิธีการทางวิชาการ ผู้นั้นไม่มีความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลหรือดูหมิ่นศาลหรือตุลาการ”

๓.๓ ศาลรัฐธรรมนูญ ไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับบทลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลเอาไว้เป็นการเฉพาะในข้อกำหนดว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย แต่ก็ได้อุดช่องโหว่ของกฎหมายไว้แล้วในข้อ ๖ วรรคสอง นั่นคือ ให้นำ ป.วิ.แพ่ง มาใช้บังคับโดยอนุโลม เหมือนดังศาลยุติธรรมนั่นเอง

๓.๔ ศาลทหาร พ.ร.บ.ธรรมนูญศาลทหาร มาตรา ๑๓ บัญญัติไว้อย่างชัดเจนแล้วว่า “ศาลทหารมีอำนาจสั่งลงโทษบุคคลใดๆ

ที่กระทำผิดฐานละเมิดอำนาจศาล ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง”

ข้อสังเกต : แต่ละศาล ล้วนแล้วแต่มีบทบัญญัติกำหนดให้นำประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (ป.วิ.แพ่ง) มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ใช้แทนตามความเหมาะสม) เพื่ออุดช่องโหว่ของกฎหมาย และถ้าหากผู้ใดถูกลงโทษฐานละเมิดอำนาจศาลแล้ว ก็อาจจะต้องถูกดำเนินคดีอื่นที่เกี่ยวข้องกับการละเมิดอำนาจศาลอีกต่างหากด้วย ทำผิดครั้งเดียว อาจผิดต่อกฎหมายหลายบทหลายฉบับ และอาจถูกลงโทษหลายกระทงความผิดได้

และถ้าหากการละเมิดอำนาจศาลนั้น เป็นการดูหมิ่นหรือหมิ่นประมาทศาลอีกด้วย ก็อาจจะต้องถูกดำเนินคดีตามกฎหมายอาญาว่าด้วยเรื่องนั้นอีกต่างหากต่อไป

๔. กระบวนพิจารณาคดีละเมิดอำนาจศาล

ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล เป็นกฎหมายพิเศษ ที่ให้อำนาจแก่ศาลค้นหาความจริงได้ โดยไม่จำเป็นต้องยื่นฟ้องเหมือนคดีอาญาปกติทั่วไป ศาลมีอำนาจไต่สวนพยานหลักฐานได้เอง

หากการละเมิดอำนาจศาลมีการกระทำต่อหน้าศาล ข้อเท็จจริงอันเป็นความผิดย่อมปรากฏชัดแจ้งให้ศาลเห็นอยู่แล้ว ศาลย่อมลงโทษได้ทันที โดยไม่ต้องมีการไต่สวนในกรณีที่การกระทำมิได้เกิดขึ้นต่อหน้าศาล ศาลต้องไต่สวนหาความจริงก่อนมีคำสั่ง ศาลมีอำนาจค้นหาความจริงได้โดยไม่ต้องเปิดโอกาสให้จำเลยแก้ข้อกล่าวหาหรือให้โอกาสตั้งทนายมาถามค้าน





ละเมิดอำนาจศาล! โทษที่ศาล...ไม่อยากเต:

หรือไม่จำเป็นต้องกระทำต่อหน้าจำเลย และไม่มีรูปแบบการทำคำสั่ง

เพียงแต่ก่อนบันทึกคำพยาน ต้องให้พยานปฏิญาณหรือสาบานตนก่อนตามกฎหมาย (ฎีกาที่ ๑๑๕๙/๒๕๒๖, ๑๓๒๔/๒๕๓๙) การอุทธรณ์หรือฎีกา เฉพาะผู้ที่ถูกลงโทษหรือพนักงาน

อัยการเท่านั้นที่มีสิทธิอุทธรณ์ฎีกา (ฎีกาที่ ๑๓๑๖/๒๕๑๙) และอุทธรณ์ฎีกาได้ทั้งข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

แต่ถ้าหากเหตุละเมิดอำนาจศาลเกิดขึ้นที่ศาลฎีกา ซึ่งเป็นศาลสูงสุดแล้ว ก็ต้องถือว่าคดีถึงที่สุด ไม่อาจอุทธรณ์ฎีกาต่อไปได้อีก

๕. ตัวอย่าง คำสั่งศาล และคำพิพากษาศาลฎีกา

ละเมิดอำนาจศาล

๑. การกล่าวอ้างว่าจะเอาเงินไปให้ผู้พิพากษา เพื่อเป็นอามิสสินจ้างในการดำเนินคดีในศาลแม้จะกระทำนอกบริเวณศาล แต่ผลที่เกิดขึ้นนั้น มุ่งหมายให้มีผลในการดำเนินกระบวนการพิจารณาของศาล ถือว่าเป็นการประพฤติตนไม่เรียบร้อยในบริเวณศาล (ฎีกาที่ ๖๔๔๔/๒๕๔๐)

๒. นำยาบ้าไปส่งมอบให้แก่ผู้ต้องหาในศาล (ฎีกาที่ ๕๖๑๕/๒๕๔๓)

๓. ศาลออกข้อกำหนดมิให้โจทก์ลุกขึ้นแถลงการณ์ใด ๆ ในขณะที่ศาลจดยกรายงานกระบวนการพิจารณาคดีอยู่ แล้วโจทก์ยังฝ่าฝืน (ฎีกาที่ ๒๒๓๑/๒๕๓๗)

๔. พกพาอาวุธเข้าไปในบริเวณศาล (ฎีกาที่ ๕๑๐๐/๒๕๔๓)

๕. ทะเลาะวิวาทขกต่อยกันหรือใช้รองเท้าทำร้ายคู่ความในบริเวณศาล

๖. เขียนคำคู่ความที่มีข้อความเสียดสีหรือก้าวร้าวศาลแล้วนำไปยื่นต่อศาล (ฎีกาที่ ๒๓๕/๒๕๑๔)

๗. นายประกันเปลี่ยนตัวผู้ต้องหาหรือจำเลยที่ขอประกันไป (ฎีกาที่ ๒๙๑๖/๒๕๒๒)

๘. ลงข้อความและบทความในหนังสือพิมพ์เป็นเชิงเปรียบเทียบให้เข้าใจว่าผู้พิพากษาสั่งเลื่อนคดีโดยไม่ยุติธรรม (ฎีกาที่ ๒๖๑๑/๒๕๒๓)

๙. จำเลยรู้เห็นในการปลอมลายมือชื่อ ส.ผู้ขอประกันในคำร้องขอให้ปล่อยจำเลยชั่วคราว แล้วให้นำมายื่นต่อศาล (ฎีกาที่ ๑๑๕๙/๒๕๒๖) ๖๑๖

ไม่ละเมิดอำนาจศาล

๑. คำร้องของจำเลยขอให้เปลี่ยนองค์คณะผู้พิพากษา ซึ่งทำการพิจารณาพิพากษา แม้จะมีข้อความเชิงตำหนิผู้พิพากษา อาจทำให้เข้าใจในทางไม่ดีงาม แต่เป็นการอ้างเพื่อให้มูลข้ออ้างมีน้ำหนักพอรับฟัง ยังไม่มีพฤติการณ์อื่นอีกยังไม่พอฟังว่าจำเลยละเมิดอำนาจศาล (ฎีกาที่ ๑๓๑๖/๒๕๑๙)

๒. ตัวความมิได้อยู่ร่วมรู้เห็นในห้องพิจารณาด้วย ย่อมไม่อาจทราบได้ว่าทนายได้แถลงต่อศาลว่าอย่างไร จะถือว่าตัวความแถลงเท็จผิดละเมิดอำนาจศาลไม่ได้ (ฎีกาที่ ๒๖๙๕-๙๖/๒๕๒๗)

๓. ผู้ถูกกล่าวหาไม่ทราบว่าหนังสือรับรองราคาประเมินที่ดินปลอม แล้วนำไปยื่นต่อศาลขาดเจตนา ไม่ผิดละเมิดอำนาจศาล (ฎีกาที่ ๔๓๖๖/๒๕๔๕) ๖๑๖

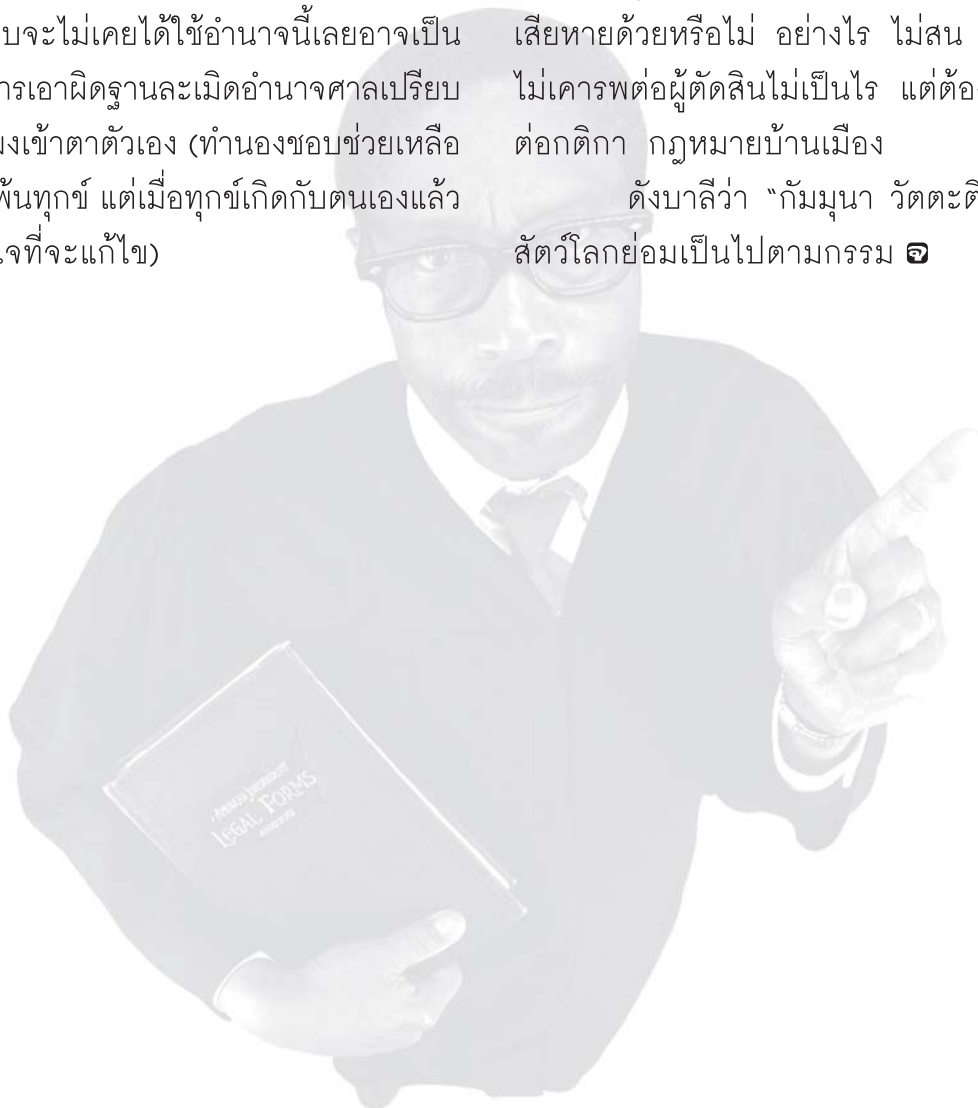


ที่สำคัญบรรพบุรุษตุลาการหรือผู้พิพากษาอาวุโสทั้งหลาย ต่างก็ต้องคอยตักเตือนกันมาโดยตลอด ให้ศาลพึงใช้อำนาจนี้ด้วยความระมัดระวังและไม่ลุแก่อิสระ ไม่มีผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านใดหรอก ที่อยากจะใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ถ้าไม่สุดสุด จริง ๆ หรือเลียงไม่ได้จริง ๆ เช่นยื่นคำศาล หรือยื่นส่งยาบ้าแก่กัน ต่อหน้าต่อตาผู้พิพากษาที่กำลังพิจารณาคดีอยู่ หรือประพฤติตนไม่เรียบร้อยภายในบริเวณศาล โดยไม่สนใจใยดีเลยว่าผิดต่อกฎหมายหรือคนอื่นเขาจะต้องเดือดร้อนเสียหายด้วยหรือไม่ อย่างไร ไม่สน เป็นต้น

สรุป : ละเมิดอำนาจศาล เป็นกฎหมายหรือโทษที่ศาลทั้งหลายไม่อยากแคะตลอดชีวิตผู้พิพากษาส่วนใหญ่แล้วอาจกล่าวได้ว่าร้อยละ ๙๕ แทบจะไม่เคยได้ใช้อำนาจนี้เลยอาจเป็นเพราะการเอาผิดฐานละเมิดอำนาจศาลเปรียบเสมือนผงเข้าตาตัวเอง (ทำนองขอความช่วยเหลือให้ผู้อื่นพ้นทุกข์ แต่เมื่อทุกข์เกิดกับตนเองแล้วลำบากใจที่จะแก้ไข)

และที่สำคัญบรรพบุรุษตุลาการหรือผู้พิพากษาอาวุโสทั้งหลาย ต่างก็ต้องคอยตักเตือนกันมาโดยตลอด ให้ศาลพึงใช้อำนาจนี้ด้วยความระมัดระวังและไม่ลุแก่อิสระ ไม่มีผู้พิพากษาหรือตุลาการท่านใดหรอก ที่อยากจะใช้อำนาจตามกฎหมายนี้ ถ้าไม่สุดสุด จริง ๆ หรือเลียงไม่ได้จริง ๆ เช่นยื่นคำศาล หรือยื่นส่งยาบ้าแก่กัน ต่อหน้าต่อตาผู้พิพากษาที่กำลังพิจารณาคดีอยู่ หรือประพฤติตนไม่เรียบร้อยภายในบริเวณศาล โดยไม่สนใจใยดีเลยว่าผิดต่อกฎหมายหรือคนอื่นเขาจะต้องเดือดร้อนเสียหายด้วยหรือไม่ อย่างไร ไม่สน เป็นต้น

ดังบาลีว่า “กัมมุนา วัตตะตี โลก” สัตว์โลกย่อมเป็นไปตามกรรม ๖





ล่องละเมิดทางเพศ จาก "เคค" ถึง "ไถย" หรือจาก "ไถย" ถึง "เคค"..!*

โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ล่องละเมิดทางเพศ

จาก "เคค" ถึง "ไถย" หรือจาก "ไถย" ถึง "เคค"..!?

ผู้เขียน สุขุม เฉลยทรัพย์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนดุสิต คอลัมน์กระแสดวง
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๑๓ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๐๘๒



ไม่ใช่เรื่องแปลกที่ ณ วันนี้ สังคมไทย จะให้ความสนใจกับกรณี พศ.อาจารย์ มหาวิทยาลัยชื่อดังลวนลาม ทำอนาจาร และชักชวนนักศึกษา หลับนอน เพื่อแลกเกรด เพราะโดยปกติเรื่องเซ็กส์ก็อยู่ใน ความสนใจอยู่แล้ว ยิ่งจาวัวใจ คาวโลศัย และเกิดจากการกระทำของ "อาจารย์" ซึ่งเป็น "พ่อพิมพ์แม่พิมพ์ ของชาติ" ก็ยิ่งเป็น "ตัวเร่ง" ที่ทำให้ "ติดกระแส" อย่างรวดเร็วและ กว้างขวาง

การล่องละเมิดทางเพศของอาจารย์กับ นักศึกษาในระยะเวลาใกล้เคียงกัน ตั้งแต่ “กรณี อมนกเขา” จนถึง “ขอปล้ำแลกเกรด” นั้น โดยเชื่อว่ายังมีกรณีในลักษณะดังกล่าวอีกมาก ในหลายสถานศึกษาที่นักศึกษาไม่กล้าออกมา เปิดเผยเพราะอับอายและไม่ต้องการเป็น เป้าสายตาของสังคม ซึ่งการล่องละเมิดทางเพศ ระหว่างอาจารย์กับนักศึกษา ถือเป็นปัญหา สังคมที่จำเป็นต้องได้รับการเยียวยารักษา รวมถึงต้องหามาตรการป้องกันอย่างเร่งด่วน

สาเหตุที่ทำให้เหตุการณ์ดังกล่าว เกิดขึ้นบ่อยครั้ง ส่วนหนึ่งน่าจะเกิดจากการที่ “เจ้าทุกข์” ไม่กล้าเปิดเผยข้อมูล เนื่องจาก เมื่อเปิดเผยข้อมูลหรือเป็นข่าว ก็ถูกสังคม จับตามอง และเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ในสังคม อย่างกว้างขวาง ซึ่งเป็นสิ่งที่ส่งผลกระทบต่อ จิตใจ จึงทำให้ “เหยื่ออ้อมอาย แต่ไม่ยอม อายซ้ำซาก”

ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศไม่ได้เกิด แต่ในไทยเท่านั้น แต่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ



โดยจากการวิจัยของสหรัฐอเมริกา ในปี พ.ศ. ๒๕๓๖ สํารวจพบว่า เด็กหญิง ร้อยละ ๘๗ และ เด็กชาย ร้อยละ ๗๑ ได้ถูกล่วงละเมิดทางเพศ จากนักเรียนด้วยตัวเอง

และในปี ๒๕๓๙ ได้มีการสำรวจ เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศของครูที่มีต่อ นักเรียน โดยพบว่า การถูกล่วงละเมิดใน นักเรียนหญิง ร้อยละ ๒๐ และนักเรียนชาย ร้อยละ ๘ ต่อมาได้มีการศึกษาวิจัยระดับชาติ ในปี ๒๕๔๓ ซึ่งสำรวจให้กับสมาคม American Association of University Women ซึ่งเป็น หน่วยงานที่สนับสนุนความเสมอภาคของผู้หญิง และเด็ก ระหว่างปี ๒๕๓๔-๒๕๔๓ พบว่า นักเรียน ๒๙๐,๐๐๐ ราย เคยมีประสบการณ์ เกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศจากบุคลากร ในสถานศึกษา เช่น ครู หรือโค้ช และปี ๒๕๔๕ AAUW ได้ทำการศึกษาอีกครั้ง โดยพบว่า นักเรียนถูกล่วงละเมิดทางเพศโดยครู และ บุคลากรของโรงเรียน ร้อยละ ๓๘

ในปี ๒๕๕๐ จากรายงานการวิจัยของ ประเทศอินเดีย พบว่า สถิติการทารุณกรรม ทางเพศ (Sexual Abuse) ของวิทยาลัย ในเมืองได้เพิ่มจำนวนมากขึ้น โดยจากการ



สัมภาษณ์นักศึกษาหญิงจำนวน ๕๓๓ คนพบว่า ร้อยละ ๖๑ เคยถูกล่วงละเมิดทางเพศจากเพื่อน หรืออาจารย์ในขณะที่มากกว่าร้อยละ ๕๐ ของ นักศึกษาชาย จำนวน ๓๒๗ คน ก็เคยถูก ล่วงละเมิดทางเพศในวิทยาลัยเช่นกัน

การล่วงละเมิดทางเพศนอกจาก จะทำให้ “เหยื่อไทย” และ “เหยื่อเทศ” ได้รับ ผลกระทบในด้านร่างกายและอารมณ์ ทั้งในแง่ของความรู้สึกอับอาย โกรธ หรือแม้แต่รู้สึก กลัวเหมือนกันแล้ว การล่วงละเมิดทางเพศ ยังเป็นความผิดที่มีโทษในเชิงกฎหมาย โดยในส่วนของไทยความผิดเกี่ยวกับการล่วงละเมิด เป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญาตั้งแต่ มาตรา ๒๓๖ จนถึงมาตรา ๒๘๗ ซึ่งบทลงโทษ ที่หนักเบาแตกต่างกันตามความผิดที่ได้กระทำ หากผู้กระทำผิดเป็นข้าราชการครูในระดับ การศึกษานั้นพื้นฐาน จะถูกลงโทษตามมาตรา ๙๔ ของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการครูและ บุคลากรทางการศึกษาซึ่งระบุว่า ข้าราชการครู และบุคลากรทางการศึกษาถ้ากระทำการ ล่วงละเมิดทางเพศ ไม่ว่าจะอยู่ในความรับผิดชอบ หรือไม่ ต้องถูกลงโทษทางวินัยขั้นร้ายแรงทันที ที่ตลอดจนยังสามารถสั่งให้ถอดถอนใบอนุญาต ประกอบวิชาชีพครูเพื่อไม่ให้กลับมาทำอาชีพนี้ ได้อีกด้วย

ขณะที่กฎหมายที่ใช้ควบคุมและ ลงโทษอาจารย์ระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งเป็น ข้าราชการอุดมศึกษานั้น ยังไม่มีการระบุ ให้ชัดเจนเกี่ยวกับการล่วงละเมิดทางเพศ ต่อผู้เขียน โดยมาตรา ๔๑ ของพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบันอุดมศึกษา



ล่องละเมิดทางเพศ จาก "เพศ" ถึง "ไทย" หรือจาก "ไทย" ถึง "เพศ"...!*

ระบุไว้เพียงว่า ข้าราชการต้องประพฤติเป็นแบบอย่างที่ดี มีความสุภาพ วางตัว ให้เหมาะสมกับวัฒนธรรมอันดีงามของสังคมไทย โดยการกลั่นแกล้ง ดูหมิ่น ข่มเหง เหยียดหยาม ผู้ร่วมปฏิบัติราชการ นักเรียน นิสิต นักศึกษา หรือประชาชนอย่างร้ายแรง เป็นความผิดวินัยอย่างร้ายแรง

ความไม่ชัดเจนด้านกฎหมาย ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยที่น่าจะทำให้การล่วงละเมิดทางเพศ โดยเฉพาะในระดับอุดมศึกษาเกิดขึ้นบ่อยครั้งเนื่องจากเมื่อเกิดปัญหาในลักษณะดังกล่าวและมีการลงโทษ ผู้กระทำผิดก็ยังสามารถย้ายไปสอนที่อื่นได้ ดังนั้น “ช่องโหว่” ดังกล่าวจำเป็นต้อง “กลบให้มิด”...!!

หากจะแก้ปัญหาดังกล่าววนอกจากจะต้องสร้างจิตสำนึกให้แก่ผู้สอนแล้ว สถาบันอุดมศึกษาต่าง ๆ ควรจะมีการตั้งกฎระเบียบในการสรรหาอาจารย์ที่พิจารณาด้านคุณธรรม จริยธรรม ควบคู่ไปกับระดับการศึกษา คะแนนเฉลี่ย และความรู้ความสามารถ และการฝึกอบรมก่อนเข้าเป็นอาจารย์

กฎหมายเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยต้องมีการกำหนดคำจำกัดความของการล่วงละเมิดทางเพศ (Sexual harassment) ซึ่งควร

ครอบคลุมตั้งแต่การลวนลามทางคำพูด ทางสายตา ทางเพศ และการข่มขืน ทั้งในเพศชายและหญิง ตลอดจนการแก้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนในสถาบัน

ปัญหาการล่องละเมิดทางเพศ หากจะขจัดให้หมดสิ้นไปจากแวดวงการศึกษาไทยโดยเด็ดขาดก็คงต้องพูดตรง ๆ ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย และคงต้องให้ระยะเวลาในการแก้ไข

อุดมศึกษาให้มีบทลงโทษที่ชัดเจนนั้น ล้วนเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องมีการดำเนินการอย่างเร่งด่วน ก่อนปัญหาจะลุกลามจนยากจะแก้ไข

ปัญหาการล่วงละเมิดทางเพศ หากจะขจัดให้หมดสิ้นไปจากแวดวงการศึกษาไทยโดยเด็ดขาดก็คงต้องพูดตรง ๆ ว่าเป็นเรื่องที่ไม่ง่าย และคงต้องให้ระยะเวลาในการแก้ไข แต่ในเบื้องต้นก็หวังว่าสถานศึกษาต่าง ๆ จะตั้งหน่วยให้คำปรึกษา หรือหน่วยพัฒนาผู้หญิง (Women Development Cells : WDC) เหมือนเช่นในต่างประเทศตั้งขึ้น เพื่อเป็นที่พึ่งและให้คำปรึกษานักศึกษาเมื่อประสบปัญหาต่าง ๆ เช่น การเรียน ปัญหาส่วนตัว

คงไม่กล้าคาดหวังว่าปัญหาดังกล่าวจะแก้ไขได้ใน “วันสองวัน” แต่อย่างน้อยก็ขอให้ร่วมมือร่วมใจแก้ไขด้วยความจริงใจอย่างเต็มความสามารถเพื่อให้ “นักศึกษา” ได้ร่ำเรียนอย่างสบายอกสบายใจ

แต่ระหว่างที่ยังแก้ไม่ได้ ก็คงต้องใช้วิธี “เปิดประตูห้อง” ขอคำปรึกษาไปพลาง ๆ ก่อนก็แล้วกัน...!! ☹





The Temple of Preah Vihear

ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย

ตอน : ปราสาทพระวิหาร เกวสถานบนยอดพาดักดีลิกดิ์

ในระยะหลายเดือนที่ผ่านมา ท่านผู้อ่านคงได้ติดตามข่าวสารเกี่ยวกับการที่ประเทศกัมพูชา ดินแดนเพื่อนบ้านอันเป็นมิตรประเทศของเราแสดงความจำนงต่อคณะกรรมการมรดกโลกขององค์การศึกษา วิทยาศาสตร์ และวัฒนธรรมแห่งสหประชาชาติ (UNESCO) เพื่อขอขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็น “มรดกโลก” โดยในวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ ที่ผ่านมา ที่ประชุมคณะกรรมการมรดกโลก ณ เมืองควิเบกประเทศแคนาดา ได้พิจารณาคำขอของประเทศกัมพูชา และมติเห็นชอบให้ปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกแล้ว ประเด็นดังกล่าวนี้ทำให้ผู้เขียนย้อนรำลึกถึง “คดีปราสาทพระวิหาร”^๑ ระหว่างราชอาณาจักร



^๑CASE CONCERNING THE TEMPLE OF PREAH VIHEAR (Cambodia v. Thailand) merits Judgment Of 15 June 1962.



“The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย ตอน ปราสาทพระวิหาร เทวสถานบนยอดผากัดดีสิริ”

กัมพูชาและราชอาณาจักรไทย ซึ่งศาลยุติธรรมระหว่างประเทศหรือศาลโลกได้พิพากษาเมื่อวันที่ ๑๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๐๕ ให้อธิปไตยเหนือพื้นที่ตั้งปราสาทพระวิหารเป็นของราชอาณาจักรกัมพูชานับแต่บัดนั้นเป็นต้นมาจนถึงปัจจุบันเป็นระยะเวลากว่า ๔๖ ปีแล้ว

อย่างไรก็ดี ประเด็นการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกดังกล่าวนี้นี้ยังมีข้อควรพิจารณาถึงปัญหาเขตอธิปไตยระหว่าง ๒ ประเทศเนื่องจากศาลโลกมิได้ชี้ขาดในประเด็นเรื่องเขตแดนไว้ชัดเจน อีกทั้งฝ่ายประเทศไทยเองก็มิได้เห็นด้วยกับคำพิพากษาดังกล่าว จึงไม่ยอมรับอำนาจอธิปไตยเหนือปราสาทพระวิหารของประเทศกัมพูชาตลอดจนยื่นประท้วงคัดค้านคำพิพากษาและตั้งข้อสงวนไว้อีกด้วย

“หน้าต่างโลก - The Knowledge Windows” ขอนำเสนอเรื่องราวทั้งหมดเกี่ยวกับปราสาทพระวิหารที่ครั้งหนึ่งเคยอยู่ภายใต้อธิปไตยเหนือดินแดนของราชอาณาจักรไทยโดยสมบูรณ์ แต่ทว่าในสมัยหนึ่งได้เกิดวิกฤตการณ์บางประการจนนำไปสู่มูลเหตุของการสูญเสียปราสาทพระวิหารไปในที่สุดซึ่งท่านผู้อ่านสามารถติดตามเรื่องราวดังกล่าวได้ใน บทความชุด “The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย” โดยผู้เขียนใคร่ขอแบ่ง

บทความออกเป็นหลายตอนด้วยกัน เพื่อให้เนื้อหาของบทความแต่ละตอนมีรายละเอียดมากจนเกินไป โดยในฉบับนี้จะกล่าวถึงความ เป็นมาและลักษณะสำคัญโดยทั่วไปของปราสาทพระวิหารก่อนในเบื้องต้น

และในตอนต่อไป ผู้เขียนจะได้นำเสนอ

สาระความรู้ตลอดจนข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องทั้งหมดเกี่ยวกับมหาเทวสถานนี้อีกต่อไปโดยลำดับไม่ว่าจะเป็นการเผชิญวิกฤตการณ์การล่าอาณานิคมของชาติตะวันตกอันนำไปสู่การเสียดินแดนของสยามและการจัดทำแผนที่ซึ่งทำให้ปราสาทพระวิหารตกอยู่ในเขตแดนของราชอาณาจักร



กัมพูชา รายละเอียดเกี่ยวกับ “คดีปราสาทพระวิหาร” ในศาลยุติธรรมระหว่างประเทศตลอดจนการขึ้นทะเบียนปราสาทพระวิหารเป็นมรดกโลกและปัญหาเรื่องเขตแดนอธิปไตยระหว่างประเทศไทยกับประเทศกัมพูชา



*ดู ธิดา สาระยา, เขาพระวิหาร, พิมพ์ครั้งแรก, (กรุงเทพฯ : เมืองโบราณ, ๒๕๓๕), หน้า ๒๐.



ความเป็นมาของปราสาทพระวิหาร

ปราสาทพระวิหาร หรืออีกนามหนึ่งคือ “**เทวสถานศรีศิขรีศวร**” มีประวัติความเป็นมาเกี่ยวข้องกับลัทธิภูเขาของคนพื้นเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้บางกลุ่ม เช่น พวกจามและขอม ความเชื่อเหล่านี้เป็นความเชื่อระดับพื้นบ้านของคนทั่วไป ชนชั้นปกครองและรัฐได้ปรุงแต่งความเชื่อนี้ให้กลายเป็น**พื้นฐานของอำนาจกษัตริย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบกษัตริย์ขอมโบราณ (Khmer Kingship)**^๑ โดยชนชั้นปกครองได้สร้างลัทธิความเชื่อใหม่ครอบคลุมความเชื่อพื้นถิ่นดั้งเดิมคือ การบูชาบรรพบุรุษและลัทธิภูเขา จนเกิดเป็นลัทธิที่เรียกว่า **ลัทธิของเทวะราชา (Dhevaraja Cult)**^๒

กล่าวคือ เพื่อเป็นการเสริมสร้างพระราชอำนาจและสถานะภาพของกษัตริย์ จึงได้มีการผสม ผสานลัทธิภูเขาและการบูชาบรรพบุรุษเข้ากับการ **นับถือพระอิศวร (พระศิวะ)** โดยกษัตริย์ขอมในสมัยโบราณทรงนิยมสถาปนาศิวลึงค์ประดิษฐาน ณ เทวสถานบนภูเขา เพราะเชื่อว่าพระเป็นเจ้าและบรรพบุรุษสถิตอยู่ ณ ขุนเขานั้นเอง ในส่วนของปราสาทพระวิหารที่เรากล่าวถึงนั้น ในราวพุทธศตวรรษที่ ๑๕ **พระเจ้ายโศวรรมัน** ทรงโปรดให้สถาปนาศิวลึงค์อันศักดิ์สิทธิ์นามว่า “**ศิขรีศวร**” ประดิษฐาน ณ เทวาลัย

แห่งเขาพระวิหารซึ่งต่อมาได้กลายเป็นที่เคารพสักการะและจาริกแสวงบุญ และยังถือได้ว่าเป็นสัญลักษณ์ของลัทธิเทวะราชาอีกด้วย



ก่อนจะกล่าวถึงประเด็นที่ว่าปราสาทพระวิหารสร้างขึ้นเมื่อใดนั้น ผู้เขียนพบข้อมูลที่บ่งชี้ว่า ก่อนที่จะมีการก่อสร้างองค์ปราสาทและสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ นั้น บริเวณเขาพระวิหารเป็นเขตศักดิ์สิทธิ์อยู่ก่อนแล้ว^๓ กล่าวคือ ตาม **จารึกศิวะศักดิ์** ซึ่งพบ ณ เขาพระวิหาร ระบุว่า ก่อนการสถาปนา “**ศิขรีศวร**” ในสมัยพระเจ้ายโศวรรมันนั้น พระเจ้าชัยวรมันที่ ๒ ได้กำหนดพื้นที่หลายแห่งบริเวณเขาพระวิหาร^๔ และบริเวณใกล้เคียงเป็นเขตศักดิ์สิทธิ์มีชื่อต่าง ๆ กัน โดยเฉพาะเขตที่เรียกว่า “**ภวาลัย**” อันเป็นบริเวณที่ตั้งปราสาทพระวิหาร ซึ่งในทางวิชาการถือว่าการสร้างศาสนสถานที่เขาพระวิหารได้เริ่มต้นขึ้นในเวลานั้น โดยกษัตริย์พระองค์ต่อมาได้ทำการก่อสร้างเพิ่มเติมตลอดจนอุทิศที่ดิน หมู่บ้าน แรงงาน นักฟ้อนรำ และสิ่งของอื่นถวายเป็นการบูชา

^๑ประมาณ พ.ศ.๑๓๔๘ กษัตริย์ชัยวรมันที่ ๒ ทรงสถาปนาลัทธิเทวะราชาบนภูเขาพนมกุเลน...แล้วประกอบพิธีราชาภิเษกขึ้นครองราชย์ ณ มเหศวรบรรพต นักปราชญ์ตีความว่าพระองค์ทรงรับศิวลึงค์อันศักดิ์สิทธิ์จากพราหมณ์บนยอดเขา และพระราชอำนาจแห่งพระองค์สถิตอยู่บนยอดเขานั้น (ธิดา สาระยา, เฟื่องอ้าง, หน้า ๒๓).

^๒ธิดา สาระยา, เฟื่องอ้าง, หน้า ๒๕.

^๓ซึ่งก็คือยอดเขาแห่งหนึ่งในเทือกเขาพนมดงรัก (ในภาษาเขมร ออกเสียงว่า ดงเร็กแปลว่า ภูเขาไม้คาน), (ผู้เขียน).



“The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตกอธปไตย
ตอน ปราสาทพระวิหาร เทวสถานบนยอดผากัดดีสิทธิ์”

ปราสาทพระวิหารได้รับการสร้างเสริม
อย่างมากมายตั้งแต่ประมาณพุทธศตวรรษที่ ๑๖
ในรัชสมัยพระเจ้าสุริยวรมันที่ ๑ จนถึง สมัย
พระเจ้าสุริยวรมันที่ ๒ ซึ่งอาคารสถานและ
การประดับตกแต่งสมัยนี้มีรูปแบบทางศิลปะ
สถาปัตยกรรมแบบปาปวนตอนต้น กษัตริย์ขอม
ได้ทรงสถาปนาเทวาลัยที่เขাপระวิหารเป็น
สถานที่ศักดิ์สิทธิ์และแหล่งจาริกแสวงบุญ
โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสมัยพระเจ้าสุริยวรมัน
ที่ ๒ (พ.ศ. ๑๖๕๖ - พ.ศ. ๑๖๙๓) ซึ่งทรง
ทำให้เทวสถานศรีศิขรีศวร (กัมรแดงชดศรี
ศิขรีศวร)หรือปราสาทพระวิหารกลายเป็น
ศูนย์กลางแห่งความเชื่อทั้งในลัทธิแห่งเทวราชา
และศูนย์รวมแห่งพิธีกรรมในการนับถือบรรพบุรุษ
อีกด้วย^๖

ทั้งนี้ ปราสาทพระวิหารหาได้เป็น
แต่เพียงโครงสร้างทางศิลปวัฒนธรรมที่เป็น
ศิลปะขอมหรือเป็นสิ่งที่กษัตริย์ขอมสร้างขึ้น
เท่านั้น หากเป็นส่วนหนึ่งของ “ภูมาศักดิ์สิทธิ์”
ที่มีลักษณะโดดเด่นทางธรรมชาติที่ผู้คน



ภาพสลักนูนต่ำ พระเจ้าสุริยวรมันที่ ๒ ที่ปราสาทนครวัด

^๖จิตา สาระยา, อ้างแล้ว, หน้า ๓๐.

^๗ดู ศรีศักดิ์กร วลัยโกตม และคนอื่น ๆ, เขাপระวิหาร : ระเบิดเวลาจากยุคอาณาจักรขอม, กรุงเทพฯ : มติชน, ๒๕๕๑, หน้า ๑๔.

^๘พื้นที่ราบแถบนี้ เดิมเรียกว่า เขมรต่ำ ปัจจุบันอยู่ในเขตของอำเภอจอมกระสานต์ จังหวัดพระวิหาร ประเทศกัมพูชา.

^๙CASE CONCERNING THE TEMPLE OF PREAH VIHEAR (Cambodia v. Thailand) merits Judgment Of ๑๕

June ๑๙๖๒.

ในพื้นที่และที่ผ่านไปมาเชื่อว่าเป็นที่สถิตของ
อำนาจเหนือธรรมชาติที่เป็นเจ้าของพื้นที่^๗
อีกด้วย

ลักษณะสำคัญของปราสาทพระวิหาร โดยสังเขป



ปราสาทพระวิหาร อยู่บนยอดเขา
แห่งหนึ่งในเทือกเขาดงรัก หรือดงเร็ก แนวกัน
เส้นเขตแดนระหว่างประเทศไทยกับประเทศ
กัมพูชาทางทิศตะวันออกเฉียงใต้ ตำแหน่ง
เส้นรุ้งที่ ๑๔ องศา ๒๓ ลิปดา ๒๐ พิลิปดาเหนือ
และเส้นแวงที่ ๑๐๔ องศา ๔๑ ลิปดาตะวันออก
ส่วนสูงสุดของเขายอดนี้อยู่ทางด้านใต้
สูงกว่าระดับน้ำทะเล ๖๕๗ เมตร ลาดต่ำ
ลงสุดทางด้านเหนือ สูงกว่าระดับน้ำทะเล
๕๓๕ เมตร ความสูงที่สุดจากหน้าผาชัน
ที่เรียกว่า “เปี้ยตาดิ” ลงสู่พื้นราบเชิงเขา^๘
ในอาณาเขตของประเทศกัมพูชาประมาณ
๕๔๗ เมตร โดยก่อนการพิพากษาคดีของ
ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศในปี พ.ศ. ๒๕๐๕^๙





ปราสาทพระวิหารอยู่ภายใต้เขตแดนอธิปไตยของประเทศไทยในท้องที่บ้านภูมิซร้อล ตำบลบึงมะลู อำเภอกันทรลักษ์ จังหวัดศรีสะเกษ^{๑๑}



โดยอาคารสถานปราสาทพระวิหารสามารถแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ

ก. โคปุระ บนชั้นที่ ๑-๒ เป็นซุ้มประตูขนาดใหญ่ ใช้สำหรับเป็นที่ทำสมาธิบูชาพระผู้เป็นเจ้าขององค์กวาลัย (เทวสถานชั้นบนสุด)

ข. พระมหามณเฑียร คือ โคปุระชั้นที่ ๓ ใช้เป็นที่ประทับขององค์กษัตริย์คราวเสด็จมาทรงสักการะเทวสถาน มีปีกอาคารสองข้างใช้เป็นที่พักสำหรับผู้มาจาริกแสวงบุญ

ค. มหาปราสาท ถือว่าเป็นศูนย์กลาง

ของบรรดาอาคารสถานทั้งหมด ตรงกลางของกลุ่มอาคารนี้คือปราสาทประธานอันเป็นองค์กวาลัยที่ประดิษฐานศิวลึงค์

และต่อจากนี้ ผู้เขียนใคร่ขอแนะนำผู้อ่านเข้าเยี่ยมชมความงดงามขององค์ประกอบสำคัญส่วนต่าง ๆ ของปราสาทพระวิหาร^{๑๒} โดยเริ่มจากพื้นที่ต่ำสุดทางทิศเหนือสู่พื้นที่สูงสุดอันเป็นที่ตั้งขององค์มหาปราสาทชั้นบนสุดทางทิศใต้

โดยเริ่มจาก **บันไดหินด้านหน้า** เป็นทางเดินใหญ่ชันลงของปราสาททางทิศเหนือ ช่วงแรกมี ๑๖๒ ขั้น ช่วงที่สองมีบันได ๕๔ ขั้น



ถัดจากนั้น จะเข้าสู่**ลานนาคราช**เป็นลานหินพักชั้นซึ่งสองข้างขนาบด้วยนาคราชเจ็ดเศียร ต่อจากนั้นมีบันขึ้นไปยัง **โคปุระชั้นที่ ๑** อันมีลักษณะเป็นโถงรูปกากบาท หลังคาจตุรมุขไม่มีฝาผนัง ซึ่งที่ซุ้มประตูทิศตะวันออกมีถนนเขื่อนหินทำเป็นขั้นบันไดจากไหล่เขาลงสู่เบื้องล่าง เรียกว่า **ช่องบันไดหัก**^{๑๓} อันเป็นช่องทางติดต่อกับพื้นราบเขมรต่ำได้

^{๑๑}ธิดา สาระยา, อ้างแล้ว, หน้า ๓๔.

^{๑๒}ธิดา สาระยา, อ้างแล้ว, หน้า ๔๗-๔๑ (นอกจากนี้ เพื่ออรรถรสในการทำความเข้าใจองค์ประกอบสิ่งปลูกสร้างของปราสาทพระวิหารแต่ละส่วน โปรดดู “แผนผังโบราณสถาน เขาพระวิหาร” จาก Silpa Bhirasri, A Visit to Khao Pha Viharn (แปลโดย ศ.มจ. สุภัทรดิศ ดิศกุล), พิมพ์ครั้งที่ ๒, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์พลัสเพรส, ๒๕๕๑), แผ่นแทรกที่สอง) ประกอบ.

^{๑๓}“ช่องบันไดหักนี้ ฝ่ายไทยได้ใช้เป็นจุดเริ่มต้นในการกำหนดเขตแดนหลังจากที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศได้มีคำพิพากษา ในปี พ.ศ. ๒๕๐๕ โดยปรากฏตาม คำกล่าวปราศรัยของ พลเอกประภาส จารุเสถียร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในขณะนั้น ที่ลานปราสาทเขาพระวิหารในวันส่งมอบดินแดนตามคำพิพากษา เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๐๕ ดังนี้ “...เขตแดนนี้เริ่มจากจุดแรกที่ **ช่องบันไดหัก** โดยนับระยะห่างจากถนนหินโบราณลงมา ๒๐ เมตร เราจะปักป้ายที่นี่ และแนวเขตจะเล็งเป็นเส้นตรงจากหลักที่ ๑ มาสู่ปลายบันไดขนาด ห่างจากจุดกึ่งกลางปลายบันได ๒๐ เมตร เป็นเส้นที่ ๒ แล้วจึงเล็งเป็นแนวตรงไปเป็นหลักสุดท้าย ห่างจากแนวปราสาทในเส้นกึ่งกลาง ๑๐๐ เมตร ตัดตรงลงไปจนทะลุหน้าผาเปี้ยตาดี...” (โรม บุนนาค, เขาพระวิหาร ไทยเสียดินแดนครั้งสุดท้าย, ๒๕๕๑).



“The Temple of Preah Vihear อุทยานพระวิหาร มหาสถานบนรอยเขตอธิปไตย
ตอน อุทยานพระวิหาร เทวสถานบนยอดผากัดดีสิทธิ์”

จากโคปุระชั้นที่ ๑ มีถนนเขื่อนหินยาวถึง ๒๗๕ เมตร โดยริมถนนดังกล่าวด้านตะวันออก มีสระน้ำรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้าเรียก **สระสรง** ขังน้ำฝนซึ่งไหลมาจากลาดผาดอนบน สุดถนนเขื่อนหินอันยาวเหยียดนี้คือ **โคปุระ ชั้นที่ ๒** สูงขึ้นมาอีกหนึ่งชั้นตั้งอยู่บนฐานสี่เหลี่ยม รูปกากบาท มีมุข ๔ ทิศ โดยประตูมุขด้านใต้มีภาพสลักที่งดงามมากคือ ภาพจำหลักเรื่อง **นารายณ์ลี้ปาง ตอนกุ่มาวตารกำลังกวนเกษียรสมุทร** และที่ทับหลังมีรูปจำหลัก **นารายณ์บรรทมสินธุ์** ที่มีความสมบูรณ์และงดงามมาก โดยบนลานชั้นเดียวกันกับโคปุระหลังที่ ๒ นี้ยังมีสิ่งก่อสร้างอื่นคือ **สระหัวสิงห์** ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของทางขึ้นสู่พระมณฑปเทียร

จากถนนยาวกว่า ๑๔๘ เมตรจากโคปุระชั้นที่ ๒ สุดถนน คือ **พระมณฑปเทียร (โคปุระชั้นที่ ๓)** เป็นอาคารสถานใหญ่โตกว้างขวางประกอบด้วยอาคารถึง ๕ หลังด้วยกันสันนิษฐานว่าใช้เป็นที่พักของกษัตริย์ในยามเสด็จมาประกอบพิธีกรรมทางศาสนา ณ ปราสาทพระวิหาร



ภาพความงามของของปราสาทส่วนพระมณฑปเทียรและหมู่อาคารสถาน “ภวาลัย” บนยอดผาเปี้ยตาดิ

จากลานหินชั้นที่ ๓ อันเป็นที่ตั้งของพระมณฑปเทียรนี้ มีบันได ๗ ขั้นขึ้นสู่ถนนอันมุ่งตรงไปยังอาคารสถานชั้นสูงสุด คือ **มหาปราสาท** ซึ่งมีปราสาทประธานอันเป็นที่ประดิษฐานรูปเคารพ มีอาคารสถานประกอบด้วย โคปุระ ระเบียงคด บรรณาลัย และ **หัวใจแห่งปราสาทพระวิหารคือ “ภวาลัย”** ซึ่งเป็นพระปราสาทที่ประดิษฐานศิวลึงค์ล้อมรอบด้วยระเบียงคด แต่น่าเสียดายที่ปัจจุบันพระปราสาทองค์ดังกล่าวได้ทรุดพังลงเสียแล้ว และยอดผาสองแห่งเทือกเขาตงรักอันเป็นที่สถิตแห่งปราสาทพระวิหารนั้น มีชื่อว่า **“เปี้ยตาดิ”** ซึ่ง ณ หน้าผาด้านหลังมหาปราสาททางทิศใต้ สามารถมองเห็นทัศนียภาพอันงดงามของดินแดนเขมรต่ำได้อย่างชัดเจน

และนอกจากนี้ บริเวณใกล้เคียงปราสาทพระวิหารยังมีสถานที่สำคัญอื่นๆ อีกได้แก่^๓

^๓ธิดา สาระยา, อ่างแล้ว, หน้า ๘๗. (ซึ่งสถานที่สำคัญต่าง ๆ ดังที่จะกล่าวนี้ อยู่ในเขตอำนาจอธิปไตยของไทย), (ผู้เขียน).



สถูปคู่ อยู่ต้นทาง
ก่อนถึงลานหิน
เบื้องล่าง มีลักษณะ
เป็นสถูปหินสององค์
ยอดมนคล้ายตะปู
หัวเห็ด ข้างในเป็นโพรงสำหรับบรรจุวัตถุสิ่งของ
แต่ได้มีผู้ขุดค้นไปแล้วเมื่อครั้งที่นักวิชาการ
จากฝรั่งเศสสำรวจระยะแรก ๆ



มออีแดง เป็น
บริเวณหน้าผาสูงชัน
อีกแห่งหนึ่งอันเป็น
ที่ตั้งหน่วยปฏิบัติการ
ทหารพรานไทย
มีภาพสลักนูนต่ำรูปบุรุษสตรีเรียงกัน ๓ องค์
เป็นศิลปะขอมที่เพิ่งค้นพบไม่นานมานี้ เชื่อว่า
เป็นร่องรอยของช่างฝีมือชาวขอมซีกซ้อมฝีมือ
ก่อนการสร้างสรรค์ผลงานจริงที่ปราสาท
พระวิหาร



สระตราว หรือ
ห้วยตราว มีลักษณะ
เป็นธารน้ำอยู่ตรง
บริเวณลานหินเชิงเขา
พระวิหารไหลลงสู่ที่ต่ำผ่านถ้ำใต้เพิงหิน
มีผู้สันนิษฐานว่าตำแหน่งที่ลุ่มดังกล่าวคือ
บาราย (แหล่งเก็บน้ำ) ที่จะไหลลงสู่พื้นราบ
อำเภอกมลาไสย จังหวัดศรีสะเกษ

การค้นพบปราสาทพระวิหาร

“ปราสาทพระวิหาร” ถูกปล่อยให้ทิ้ง
ร้างตั้งแต่เมื่อปี พ.ศ. ๑๙๗๔ หลังจากที่
กรุงศรีอยุธยาของกัมพูชาเสียหายให้แก่
กองทัพกรุงศรีอยุธยาในรัชสมัยของสมเด็จพระ
บรมราชาธิราชที่ ๒^{๑๔} โดยทั้งประเทศ
กัมพูชาและไทยก็ได้กล่าวถึงมหาเทวสถาน
บนยอดเขาตองรักนี้มานานเกือบ ๕๐๐ ปี

ครั้นถึงรัชสมัย
ของพระบาทสมเด็จพระ
จุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว
รัชกาลที่ ๕ แห่งกรุง
รัตนโกสินทร์ **นายพลตรี
พระเจ้าบรมวงศ์เธอ
พระองค์เจ้าชุมพลสมโภช**



กรมหลวงสรรพสิทธิประสงค์^{๑๕} ข้าหลวง
ต่างพระองค์สำเร็จราชการหัวเมืองลาว
ตะวันออกเฉียงเหนือ (ลาวกาบ) ในขณะนั้น
ทรงค้นพบ ปราสาทพระวิหารเป็นผู้แรก
เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๔๒ (ร.ศ. ๑๑๘) โดยได้
ทรงจารึกพระนามและปีรัตนโกสินทร์ศกที่พบ
ว่า “๑๑๘ สรรพสิทธิ” ณ ชะง่อนผาเปี้ยตาดี
แต่หลังจากนั้นเป็นเวลา ๖๐ ปี ปราสาท
พระวิหารที่ประเทศไทยค้นพบ ก็ถูกศาลยุติธรรม
ระหว่างประเทศพิพากษาให้อยู่ภายใต้อธิปไตย
ของราชอาณาจักรกัมพูชา

^{๑๔}พระบาทสมเด็จพระบรมราชาธิราชที่ ๒ หรือ เจ้าสามพระยา ทรงพระปรีชาสามารถในด้านการปกครองและการรบ
โดยทรงยกทัพไปล้อมพระนครหลวงของกัมพูชา ในปี พ.ศ. ๑๙๗๔ นานถึงเจ็ดเดือนจึงสามารถยึดได้ ซึ่งถือว่าเป็นการขยาย
พระราชอาณาเขตอย่างเป็นรูปธรรมในสมัยกรุงศรีอยุธยาตอนต้น.

^{๑๕}อ่านว่า สัน-พะ-สิต-ทิ-ประ-สง.



“The Temple of Preah Vihear ปราสาทพระวิหาร มหาลานบนรอยเขตอริปไตย
ตอน ปราสาทพระวิหาร เทวสถานบนยอดพาดังดีสิทธ์”

นับเป็นเวลากว่าหนึ่งพันปีแล้วที่ “มหา
เทวสถานศรีศิขริศวร” หรือปราสาทพระวิหาร
ได้ถูกสร้างสรรค์ขึ้น แม้ในปัจจุบันจะเป็นเพียง
ซากสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถยังประโยชน์
ได้เช่นในอดีตอันรุ่งเรืองก็ตาม “ปราสาท
พระวิหาร” ก็เป็นสิ่งที่สามารถยืนยัน
และสะท้อนได้ว่าในอดีตที่ผ่านมาพื้นที่
ในดินแดนเอเชียอาคเนย์ของเราเคยมี
อารยธรรมที่รุ่งเรืองเพียงใด และหลังจาก

ที่ได้ทำความรู้จักกับปราสาทพระวิหารไป
พอสมควรแล้ว “หน้าต่างโลก - The Knowledge
Windows” ตอนต่อไป ผู้เขียนจะนำเสนอ
เรื่องราวในครั้งที่ราชอาณาจักรสยามต้องเผชิญ
กับการล่าอาณานิคมของฝรั่งเศสอันเป็น
มูลเหตุสำคัญที่นำไปสู่การสูญเสียบราสาท
พระวิหารจากเขตอำนาจอธิปไตยของประเทศ
ไทยในศตวรรษที่ระหว่างประเทศในเวลา
ต่อมา (โปรดติดตามต่อฉบับหน้า) จ





แนะนำเว็บไซต์

โดย อภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย

http://www.chaipat.or.th



เว็บไซต์มูลนิธิชัยพัฒนา เป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมประวัติความเป็นมาของมูลนิธิชัยพัฒนา วัตถุประสงค์ในการก่อตั้ง กิจกรรมหลักของมูลนิธิ ผลงานและงานวิจัย วารสารมูลนิธิ รายงานคณะบุคคลทูลเกล้าฯ ถวายเงิน รายงานคณะบุคคลมอบเงิน บทความที่น่าสนใจ และเกร็ดความรู้ต่าง ๆ เหมาะสำหรับประชาชนทุกสาขาอาชีพที่ต้องการเรียนรู้ตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อนำหลักการทรงงานของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาใช้เป็นแนวทางในการดำเนินชีวิต

http://www.1111.go.th



เว็บไซต์สำนักนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นเว็บไซต์ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นมาเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมกับภาครัฐ ในการเสนอเรื่องราวร้องทุกข์ การแจ้งเบาะแสการกระทำผิดกฎหมาย และการเสนอข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะและคำติชม เป็นช่องทางให้การบริการประชาชนที่มีความรวดเร็วสามารถให้บริการได้ตลอดเวลา โดยเรื่องราวที่เสนอจะได้รับการพิจารณาและแจ้งผลให้ทราบภายในเวลาอันสมควร

http://www.concourt.or.th



ศาลรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรฝ่ายตุลาการ มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาวินิจฉัยกรณีที่มีความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐสภา คณะรัฐมนตรี หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ที่มีข้อสงสัยตั้งแต่สององค์กรขึ้นไปและอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กำหนดไว้ในข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ภายในเว็บไซต์สามารถเข้าไปค้นหาคำวินิจฉัยกลาง สรุปคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย รัฐธรรมนูญต่างประเทศ ข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ แบบพิมพ์ของคณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ แบบฟอร์มบัญชีระบัพยาน และสามารถเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้

http://www.oja.go.th



สำนักงานกิจการยุติธรรม เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรม จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้เป็นหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการประสาน สนับสนุน กำหนดทิศทาง นโยบาย และกำกับดูแลการดำเนินภารกิจของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมให้ไปสู่วัตถุประสงค์เดียวกันในการอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน ภายในเว็บไซต์นี้รวบรวมประวัติ ความเป็นมา โครงสร้าง ภารกิจหลัก อำนาจหน้าที่ของสำนักงานกิจการยุติธรรม ร่างกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา กฎหมายที่มีผลใช้บังคับแล้ว ผลงานวิจัยด้านกฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม และสามารถเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้



http://www.thaifta.com



เว็บไซต์ FTA รายประเทศนี้ เป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมข้อมูลประเทศคู่เจรจาเขตการค้าเสรี (Free Trade Area : FTA) กับประเทศไทย ยุทธศาสตร์เขตการค้าเสรี FTA รายประเทศ ความคืบหน้าและสถานะการเจรจา สามารถค้นหาข้อมูลอัตราภาษีศุลกากร รายงานการศึกษา ปัญหาและอุปสรรคในการเจรจาเขตการค้าเสรี บทความต่าง ๆ และสามารถเชื่อมโยงไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภายในและภายนอกประเทศ

http://www.whitehouse.gov



เว็บไซต์ THE WHITE HOUSE นี้ เป็นเว็บไซต์ที่รวบรวมข่าวสารความเคลื่อนไหวของประธานาธิบดีสหรัฐอเมริกาในการปฏิบัติภารกิจต่าง ๆ และมีข้อมูลที่น่าสนใจเกี่ยวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เช่น การทหาร การงบประมาณ เศรษฐกิจ การศึกษา พลังงาน เป็นต้น



*Justice is what the right-minded members
of community those who have the
right within them believe to be fair.*

.....

ความยุติธรรม คือ เรื่องของบุคคลในสังคม ซึ่งบุคคลนั้น
มีความชอบธรรม ซึ่งเชื่อว่าเป็นเรื่องที่ชอบธรรม

Sir Alfred Denning

"The Road to Justice" ๑๙๕๕

(ประสิทธิ์ โปว์โลกุล, คำคมควรถัดทางกฎหมาย, ๒๕๔๕)





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดหลักการให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรมไว้หลายประการด้วยกัน โดยหนึ่งในหลายประการนั้น คือ

“รัฐต้องจัดให้มีกฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการปฏิรูปกฎหมายที่ดำเนินการเป็นอิสระ เพื่อปรับปรุงและพัฒนากฎหมายของประเทศ รวมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้เป็นที่ตามรัฐธรรมนูญโดยต้องรับฟังความคิดเห็นของผู้ที่ได้รับผลกระทบจากกฎหมายนั้นประกอบด้วย”

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๘๑ (๓)

ออกแบบและพิมพ์ที่

สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

๐ ๒๒๔๔ ๑๕๓๐, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒