



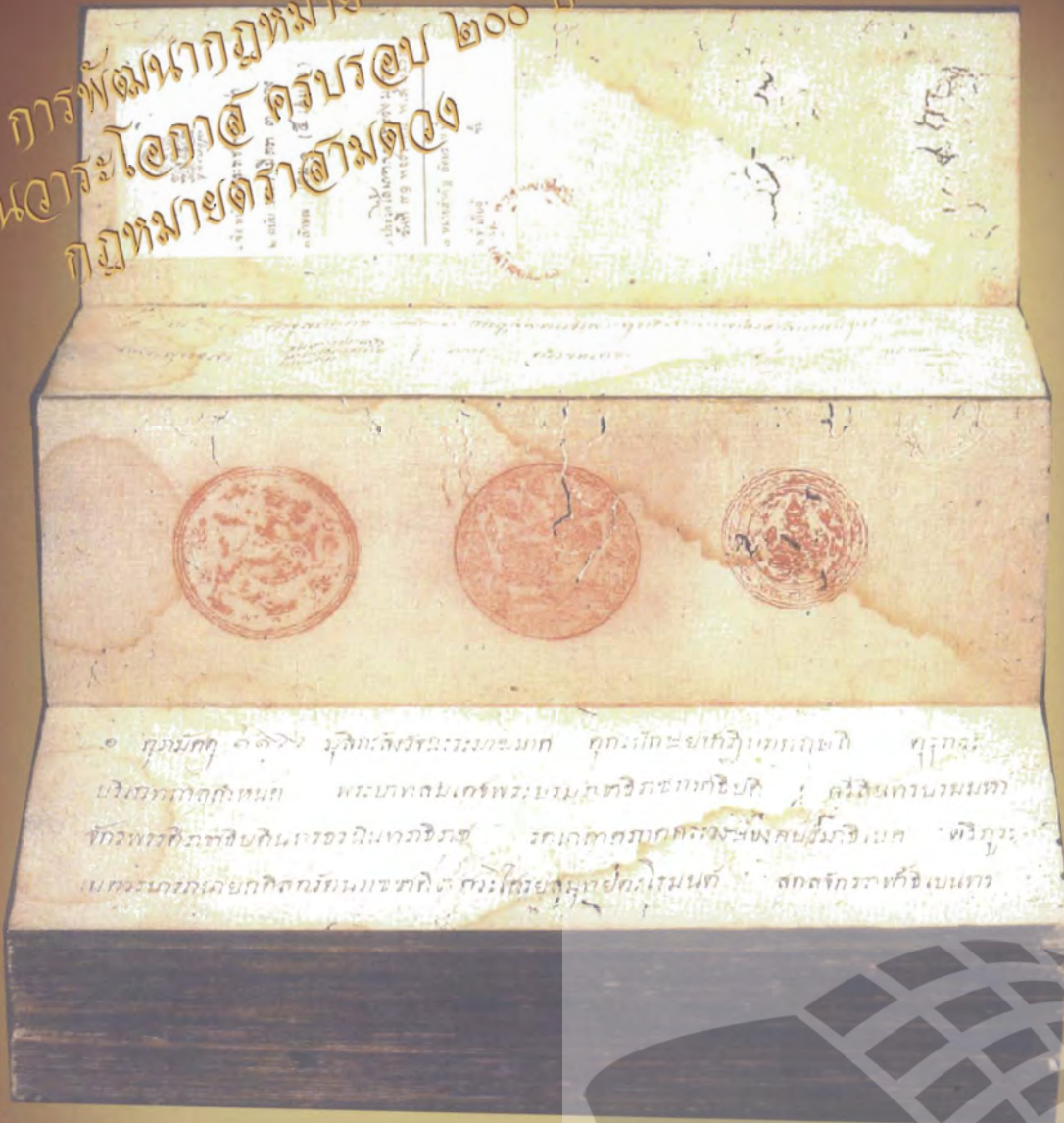
# จุลฉันท

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม-มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

ISSN 1686-3720

www.senate.go.th

การพัฒนากฎหมาย  
เนื่องในวาระโอบอ้อมครบรอบ ๒๐๐ ปี  
กฎหมายตราสามดวง



## บทสัมภาษณ์พิเศษ

"บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย"

โดย ๗พณ๗ รศ.ดร.โกคิน พลกุล ประธานรัฐสภา

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIART



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

# วุฒิสภา

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# วารสารจุลนิติ

ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม – มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๘

ISSN 1686-3720

ภาพจากปก : ในปีพุทธศักราช ๒๓๕๗ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราชได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ชำระพระราชกำหนดบทพระอัยการอันมีอยู่ในหอหลวง ตั้งแต่พระธรรมศาสตร์ไปให้ถูกต้องตามบาลีและเนื้อความ มิให้ผิดเพี้ยนซ้ำกันได้ จัดเป็นหมวดเป็นเหล่าเข้าไว้ และทรงพระอุตสาหะทรงชำระ ดัดแปลงซึ่งบทอันวิปลาค้นนั้นให้ชอบโดยยุติธรรมไว้

โดยกฎหมายนี้เรียกกันว่า “กฎหมายตราสามดวง” ก็เพราะบัญญัติว่าต้องมีตราพระราชสีห์ (ประจำตำแหน่งสมุหนายก) พระคชสีห์ (ประจำตำแหน่งสมุหพระกลาโหม) และบัวแก้ว (ประจำตำแหน่งโกษาธิบดี).

จัดทำโดย : กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๕๕๕ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๓๐๕  
โทรสาร ๐ ๒๕๓๑ ๙๒๕๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑  
จำนวน ๑,๐๐๐ เล่ม  
พฤษภาคม ๒๕๕๘

พิมพ์ที่ : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐  
โทร. ๐ ๒๒๕๔ ๑๕๖๑



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# bulletin

## ปีที่ ๒ ฉบับที่ ๓ พฤษภาคม - มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘

### คณะผู้จัดทำวารสารจตุรนิติ

ที่ปรึกษา	นายนิธิ ผาสุข	ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย
กองบรรณาธิการ	นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์	ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
	นางสาวศรีษฐา ตราสาร	นิติกร ๔
	นายบรรหาร กำลา	นิติกร ๓
	นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง	นิติกร ๓
	นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์	นิติกร ๓
	นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน	นิติกร ๓
บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร	นางรัชดา ศักดิ์ขจรชัย	เจ้าหน้าที่งานธุรการ ๖
	นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๖
	นายสรวิทย์ รักเมือง	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒
สถานติดต่อ	กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๘๓๐๔	
จัดพิมพ์โดย	กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑	
ออกแบบปกโดย	กลุ่มงานบรรณาธิการสิ่งพิมพ์และเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓ นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด (ช่างศิลป์) สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐	

“บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารจตุรนิติ

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”



# LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# บรรณานุกรม

เนื่องจากในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ที่ผ่านมา เป็นปีที่ครบรอบ ๒๐๐ ปี ของการประกาศใช้กฎหมายตราสามดวง ทางรัฐบาลจึงเห็นควรกำหนดให้มี “นโยบายการพัฒนากฎหมาย” ขึ้น ทั้งนี้ โดยนำกฎหมายที่ไม่มีสภาพใช้บังคับหรือกฎหมายที่ล้าสมัยหรือขัดและไม่สอดคล้องต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาสังคายนาทั้งระบบ เพื่อทำการศึกษาร่วมกันก่อนที่จะให้ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายทำการร่างกฎหมายเพื่อให้มีความสมบูรณ์เป็นกฎหมายที่ดีมีความเป็นธรรม ทางกองบรรณธิการวารสาร “จลนิตี” ได้เล็งเห็นถึงความสำคัญของการพัฒนากฎหมายดังกล่าว จึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเรื่อง “บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย” จาก “พณฯ รศ.ดร. โภคิน พลกุล ประธานรัฐสภา เพื่อเผยแพร่ทัศนะและมุมมองที่สะท้อนให้เห็นถึงกลไกตลอดจนสภาพปัญหาและแนวทางในการพัฒนากฎหมาย เพื่อให้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพและอย่างบูรณาการ

ในการนี้ ทางวารสาร “จลนิตี” ยังได้นำเสนอบทความทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขาด้วยกัน อาทิ บทความเรื่อง “คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่” โดย ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และเรื่อง “รัฐธรรมนูญยุโรป ? (La Constitution européenne?)” โดย นายปราโมช โคภิษฐนากายการจังหวัดประจักษ์ศิลปาคม สำนักงานอัยการสูงสุด เลขาธิการผู้ตรวจราชการอัยการ เพื่อเผยแพร่ลงในวารสาร “จลนิตี” ฉบับนี้

นอกจากนี้ยังได้ติดตามความเคลื่อนไหวในวงงานด้านนิติบัญญัติต่าง ๆ อาทิ การสรุปผลการสัมมนา เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย” จัดโดยสำนักกระบวนวิธีพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องในโอกาสงาน “สัปดาห์วันศาลยุติธรรม” (ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๔ เมษายน ๒๕๕๘) มีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเกิดความรู้ ความเข้าใจและยอมรับระบบการระงับข้อพิพาททางเลือกโดยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท

ในส่วนของเนื้อหาอื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วยแง่มุมทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย ได้แก่ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการนิติบัญญัติ โดยได้สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญและคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่เกี่ยวข้องกันในกรณีของคณะกรรมการอัยการที่ปฏิเสธไม่รับสมัครบุคคลที่มีรูปกายพิการในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ตลอดจนการสรุปสาระสำคัญของกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ เว็บไซต์ที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบค้นข้อมูลทางกฎหมาย และเกร็ดสาระน่ารู้ทางวิชาการด้านกฎหมาย เช่น เกร็ดสาระเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียหายจากเหตุลึนามิ เป็นต้น

ทางกองบรรณธิการใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนและคอยติดตาม อีกทั้งเป็นกำลังใจในการทำวารสาร “จลนิตี” ด้วยดีตลอดมา หากท่านมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือติชมประการใดไม่ว่าจะเป็นในด้านรูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนข้อบกพร่องที่หากพึงมี ทางกองบรรณธิการยินดีขอรับข้อเสนอแนะไว้ เพื่อจักได้ปรับปรุงให้วารสาร “จลนิตี” มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป



กองบรรณธิการ

พฤษภาคม

พระบรมราชาทานในพิธีพระราชทานประกาศนียบัตร  
แก่ผู้จบการศึกษาจากสำนักอบรมศึกษากฎหมาย  
แห่งเนติบัณฑิตยสภา  
เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๓

“กฎหมายนั้น โดยหลักการจะต้องบัญญัติขึ้นใช้เป็นอย่างเดียวกันและ  
เสมอกันหมดสำหรับคนทั้งประเทศ จึงเป็นธรรมดาที่จะบังคับใช้ให้ได้ผล  
บริบูรณ์ครบถ้วนทุกกรณีไม่ได้ คงต้องมีส่วนบกพร่องเกิดขึ้นมากบ้างน้อยบ้าง  
ตามเหตุการณ์และตัวบุคคลผู้นำกฎหมายมาใช้ จำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ใช้กฎหมาย  
จะต้องสำนึกตระหนักในความรับผิดชอบของตนเองอยู่ตลอดเวลา ในอันที่จะ  
ใช้กฎหมายเพื่อธำรงรักษาและผดุงความยุติธรรมถูกต้องเพียงอย่างเดียว มิใช่  
เพื่อผลประโยชน์อย่างอื่น ๆ ในขณะนี้ทุกคนต้องทำใจให้หนักแน่น เทียงตรง  
ปราศจากอคติให้กล้าแข็งที่จะทำในสิ่งที่ถูกต้อง เป็นธรรม ให้สุขุมรอบคอบ  
ประกอบด้วยสติและปัญญา ที่จะตรวจตราและพินิจพิจารณาหาทางที่จะใช้  
ตัวบทกฎหมายให้ได้ผลตรงตามจุดประสงค์ คือ ให้เกิดความถูกต้อง เทียงตรง  
โดยบริสุทธิ์ ยุติธรรม ไม่ยอมปล่อยให้มีความอึดอัดหรือบกพร่องทางกฎหมาย เอรัด  
เอาเปรียบผู้อื่นในทางไม่เป็นธรรมได้ ทั้งต้องดำรงตนให้เป็นທີ່พึ่งของสุจริตชน  
ด้วยเสมอ นักกฎหมายจึงจะสามารถรักษาความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมายและ  
ความผาสุกสงบของบ้านเมืองไว้ได้”





# สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย”

โดย ฯพณฯ รศ.ดร.โกศิน พลกุล ประธานรัฐสภา

๓

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

๑๓

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ

• เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย”

จัดโดย สำนักกระบวนข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม

๑๙

บทความทางวิชาการ

• คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสอยู่ภายใต้การควบคุม  
ของศาลปกครองหรือไม่

โดย ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรมานันท์

๒๓

• รัฐธรรมนูญยุโรป ? (La Constitution européenne?)

โดย นายปราโมช โคภิษฐนภา

๓๕

• การตรวจสอบกระบวนการสรรหาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

โดยวุฒิสภา : อีกหนึ่งมิติของการปฏิรูปการเมือง

โดย นายสมเิบ มูลจันทิ

๔๑

• ความเป็นมาของบทบัญญัติแห่งกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ  
อำนาจและหน้าที่ของประธานวุฒิสภา ในการตรวจสอบบัญชี  
แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกัน  
และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

โดย นางสาวศรีษฐา ดาราคร

๔๗



LIART



**การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนการนิติบัญญัติ  
สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ**

• คำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๕๕

วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

๕๓

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคู่ความ

(ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการอัยการ

ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีหมายเลขดำที่ ๔๑๑๙/๒๕๕๕

ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ

มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ

พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**สรุปคำพิพากษาศาลปกครอง**

• คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๑๕๒/๒๕๕๗

วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

๕๗

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการ

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย (อุทธรณ์คำพิพากษา)

**แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ**

• พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมาย

วิธีพิจารณาคriminalอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

๖๑

• พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

๖๗

**การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)**

• (๖) กรณีศึกษา : การพัฒนาระบบกฎหมายล้มละลาย

และฟื้นฟูกิจการ โดย UNCITRAL

๗๑

**เกร็ดกฎหมายน่ารู้**

• การอำนวยความสะดวกให้ผู้สูญหายจากเหตุสึนามิ

๗๕

• ผ่าหลักสูตร “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” รับปริญญาชีวิต “ตามอัธยาศัย”

๗๙

**แนะนำเว็บไซต์**

๘๓



LIRT



# " บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย "

สืบเนื่องจากสถานการณ์ของโลกในปัจจุบันได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วจนส่งผลให้การบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement) ของประเทศไทยอาจไม่เหมาะสมหรือไม่สามารถปรับปรุงให้ทันต่อสถานการณ์ ณ ปัจจุบัน ทั้งในส่วนของเนื้อหาและกระบวนการทำให้การใช้บังคับกฎหมายเกิดความไม่เป็นธรรม ประกอบกับในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ที่ผ่านมานี้ เป็นปีครบรอบ ๒๐๐ ปี ของการประกาศใช้กฎหมายตรา ๓ ดวง ทางรัฐบาลจึงเห็นควรกำหนดให้มี "นโยบายการพัฒนากฎหมาย" ขึ้น ทั้งนี้ โดยนำกฎหมายที่ไม่มีสภาพใช้บังคับแล้วหรือกฎหมายที่ล้าสมัยหรือที่ขัดหรือไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญมาทำการสังคายนาทั้งระบบ เพื่อที่จะนำกฎหมายมาเป็นเครื่องมือในการควบคุมและวางโครงสร้างให้แก่การบริหารการปกครองประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด

เพื่อให้หน่วยงานของรัฐทำหน้าที่เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายเป็นไปอย่างมีระบบ รัฐบาลจึงได้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้น โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และกำหนดให้คณะกรรมการดังกล่าวมีภารกิจในลักษณะ ๒ ประการ ดังนี้

**ประการแรก เป็น "ภารกิจเฉพาะหน้า"** โดยให้ทำการปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ปรับปรุงกฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม ที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น ๘ ด้าน และแต่ละด้านจะมีคณะอนุกรรมการรับไปพิจารณาเป็นการเฉพาะ ดังนี้

๑. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ
๒. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์แก้ไขปัญหาความยากจน
๓. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพในการแข่งขันเพื่อการพัฒนาประเทศ

บทนำ





๔. คณะอนุกรรมการการปรับปรุงกฎหมายเพื่อขยายโอกาสในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมของรัฐและติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

๕. คณะอนุกรรมการลดและเลิกกฎหมายที่สร้างภาระโดยไม่จำเป็นให้แก่ประชาชน

๖. คณะอนุกรรมการปรับปรุงกระบวนการพิจารณาออกกฎหมายและพัฒนาบุคลากรทางกฎหมาย

๗. คณะอนุกรรมการจัดทำประมวลกฎหมายเพื่อความสะดวกของประชาชนในการค้นคว้ากฎหมาย

๘. คณะอนุกรรมการการรับฟังความคิดเห็นและการประชาสัมพันธ์  
ประการที่สอง เป็น "ภารกิจระยะยาว" โดยการให้แยกประมวลกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายพาณิชย์ออกจากกันเป็นคนละฉบับ ปรับปรุงประมวลกฎหมายอาญา ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ทันสมัยและแล้วเสร็จโดยเร็ว เสนอแนะการปรับปรุงหลักสูตรการศึกษาวิชานิติศาสตร์และอาจมีการตั้งสถานนิติศึกษาและสถาบันพัฒนากฎหมายโดยเฉพาะขึ้น

"การพัฒนากฎหมาย" เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลที่กระทรวง กรม รัฐวิสาหกิจและหน่วยงานของรัฐทุกแห่งต้องให้ความสำคัญและให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายและคณะอนุกรรมการทุกคณะ ทั้งนี้เพื่อให้การศึกษา วิเคราะห์ และเสนอแนะการยกเลิกหรือการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ รวมทั้งการจัดให้มีกฎหมายหรือกฎระเบียบขึ้นใหม่ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม หรือส่งเสริมการพัฒนาประเทศ เพื่อสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม และให้ประชาชนได้เข้าถึงและเข้าใจกฎหมาย ตลอดจนทำให้ระบบการอำนวยความสะดวกยุติธรรมของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรมมากที่สุด

ดังนั้น เพื่อให้เกิดมุมมองที่ชัดเจนขึ้นในการพัฒนากฎหมาย โดยเฉพาะในเรื่อง "บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย" ทางกองบรรณาธิการจึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ ฯพณฯ รศ.ดร. โภคิน พลกุล ประธานรัฐสภา ในฐานะเป็นประมุขของฝ่ายนิติบัญญัติ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการถ่ายทอดความรู้ ทรรศนะ ตลอดจนข้อคิดเห็นทางวิชาการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กับบทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมายอันจะเป็นการปรับปรุงระบบงานของรัฐสภาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานด้านการพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติต่อไป

บทนำ





# บทสัมภาษณ์พิเศษ

ฯพณฯ รศ.ดร. โกคิน พลกุล ประธานรัฐสภา

เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๘ ณ ห้องประธานรัฐสภา ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๑

## " บทบาทของฝ่ายนิติบัญญัติในการพัฒนากฎหมาย "

จุดนัด : ที่มาและแนวความคิดว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย

ประธานรัฐสภา : เนื่องจากกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบริหารประเทศ เป็นเครื่องมือที่รับรองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และในขณะเดียวกันก็เป็นเครื่องมือในการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไปในตัว **การบริหารประเทศจำเป็นต้องออกกฎหมาย** ที่ต้องออกเป็นกฎหมาย เนื่องจากต้องกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพ เพราะว่าผู้ที่ใช้อำนาจในการบริหารประเทศจะต้องอยู่ในกรอบของรัฐธรรมนูญ ซึ่งโดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจะให้การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไว้ แต่ก็มีความจำเป็นที่รัฐธรรมนูญได้เปิดโอกาสให้รัฐสามารถออกกฎหมายเพื่อจำกัดสิทธิและเสรีภาพนั้นได้ แต่ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้น

**กฎหมายที่ออกมานั้นหากไม่นับรวมรัฐธรรมนูญแล้ว ก็จะมีด้วยกัน ๒ ระดับ** คือ ระดับที่ออกโดย **"ฝ่ายนิติบัญญัติ"** ได้แก่ พระราชบัญญัติและปัจจุบันมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย และยังมีพระราชกำหนดซึ่งออกโดยฝ่ายบริหารแต่ต้องมาผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติอีกครั้งหนึ่ง กับกฎหมายที่ออกโดย **"ฝ่ายบริหาร"** ดังนั้นใน ๒ ส่วนนี้เราจะเห็นว่าพัฒนาการของกฎหมายในอดีตส่วนใหญ่แล้วจะเป็นกฎหมายที่ออกโดยรัฐสภาและก็จะมีการวางกรอบที่จะไปออกเป็นกฎหมายลำดับรองต่อไป ซึ่งในอดีตรูปแบบของกฎหมายลำดับรองก็อาจจะมีไม่มากนัก เช่น ออกเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง แต่ปัจจุบันจะพบว่ามีการออกเป็นระเบียบ ข้อบังคับ หรือ แม้แต่ท้องถิ่นเองก็มีการออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นต่าง ๆ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติทั้งสิ้น ซึ่งในส่วนเหล่านี้ถ้าเราดูแล้ว**กฎหมายก็มีการวิวัฒนาการไปตามพัฒนาการของสังคม ตามความเชื่อทาง**

บทสัมภาษณ์



**เศรษฐกิจ การเมือง ศาสนา ตลอดจนทางวิทยาศาสตร์ต่าง ๆ เมื่อ  
สิ่งเหล่านี้เปลี่ยนแปลงไปกฎหมายซึ่งเป็นกติกาของสังคม  
ก็เปลี่ยนแปลงไปด้วย** แม้แต่การใช้หรือการตีความกฎหมาย  
ก็เปลี่ยนแปลงไป เช่น ในอดีตศาลฎีกาเคยวินิจฉัยว่ากระทรวงพาณิชย์  
จะทำการค้าขายกับเอกชนไม่ได้เพราะรัฐไม่มีหน้าที่ในการค้าขาย แต่  
ภายหลังศาลฎีกาก็นิวอิงฉัยวางหลักใหม่ว่ารัฐสามารถทำการค้าขายได้  
ถ้าเป็นการช่วยเหลือประชาชน เป็นต้น

ในหลายประเทศก็เป็นเช่นนั้น ในยุคที่ทุนนิยมมีอิทธิพล  
สูง ๆ ก็ถือว่าการค้าขาย การทำธุรกิจนั้นรัฐต้องไม่ทำเลยเพราะมีใช้  
หน้าที่ของรัฐ แต่ตอนหลังระบบรัฐสวัสดิการเข้ามามีอิทธิพลก็ถือว่ารัฐ  
เข้ามามีบทบาทมากขึ้น แม้แต่ในประเทศสหรัฐอเมริกาเองก็เคย  
เคร่งครัดถึงขนาดที่ว่าการออกกฎหมายเพื่อที่จะคุ้มครองแรงงานในช่วง  
ของโครงการ new deal โดยมลรัฐ New York ได้ออกกฎหมายกำหนดว่า  
ภายในสัปดาห์หนึ่งนายจ้างจะให้ลูกจ้างทำงานได้ไม่เกิน ๖๐ ชั่วโมง  
ศาลสูงสหรัฐฯ ก็บอกว่าจะออกกฎหมายจำกัดเช่นนี้ไม่ได้เป็นการขัด  
รัฐธรรมนูญ เพราะเป็นเรื่องเสรีภาพของนายจ้างกับลูกจ้างที่เขาจะตกลง  
กันทำงาน ต่อมาศาลสูงสหรัฐฯ ก็ต้องเปลี่ยนแนวการวินิจฉัยใหม่  
เพราะว่าการตกลงกันดังกล่าวเป็นการเอาเปรียบลูกจ้างโดยนายจ้าง ซึ่ง  
การเอาเปรียบนั้นก่อให้เกิดความปั่นป่วนทางเศรษฐกิจ เป็นต้น หรือ  
อย่างของไทยเองก็มีกรณีของการเรียกดอกเบียเกินอัตรา ศาลฎีกา  
ตีความว่าจะเอาผิดเจ้าหน้าที่ในทางอาญาไม่ได้เพราะลูกหนี้ยินยอมให้เรียก  
ดอกเบีย ถือว่าลูกหนี้ร่วมมือในการกระทำความผิดด้วย ซึ่งตรงนี้เป็น  
เรื่องของความเข้าใจที่ต้องดูให้ดี หรือบางยุคมีความเชื่อทางการเมืองว่า  
ต้องต่อต้านคอมมิวนิสต์ก็จะมีกรออกกฎหมายหลายอย่างที่เป็นกร  
ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างมาก

**เมื่อสภาพของสังคมเปลี่ยนไปหรือมีการพัฒนาในด้าน  
ต่าง ๆ จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้  
กฎหมายมีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป** ในการ  
ปรับปรุงกฎหมายต้องมาพิจารณาที่กระบวนการตรากฎหมาย  
ว่าเป็นอย่างไร ซึ่งกฎหมายจะเริ่มที่กระบวนการในการเสนอกฎหมาย  
เข้ามาสู่ฝ่ายนิติบัญญัติ ร่างกฎหมายที่เสนอส่วนใหญ่จะมาจาก  
ฝ่ายบริหาร แต่เมื่อฝ่ายนิติบัญญัติตรากฎหมายออกมาคนที่บังคับใช้คือ  
ฝ่ายบริหาร ในการบังคับใช้นั้นต้องมีการตีความ มีการสั่งการต่าง ๆ  
ในระยะหลังกฎหมายจะถูกตราขึ้นในลักษณะที่กำหนดเพียงหลักแล้วให้  
ฝ่ายบริหารไปออกเป็นกฎหมายลำดับรองเป็นส่วนใหญ่เพื่อกำหนด  
รายละเอียดในการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการของกฎหมายแม่บท

บทสัมภาษณ์



ซึ่งในการออกกฎหมายลำดับรองก็มีปัญหาตามมาอีก เช่น บางครั้งกฎหมายกำหนดไว้เพียงหลักกว้าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้อย่างเต็มที่ ถ้าฝ่ายบริหารใช้ดุลพินิจได้อย่างมีหลักเกณฑ์และเข้าใจระบบนิติรัฐก็ไม่มีปัญหา แต่ถ้าไม่เข้าใจจะนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและไม่ชอบด้วยกฎหมายด้วยประการต่าง ๆ ถ้าฝ่ายบริหารใช้อำนาจตามกฎหมายไม่ว่าด้วยการออกคำสั่ง ออกกฎกติกาต่าง ๆ ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายเรื่องก็จะไปสู่ศาล ในอดีตมีปัญหาเนื่องจากยังไม่มีศาลปกครอง ศาลยุติธรรมจะนำหลักในคดีละเมิดซึ่งเป็นหลักทางกฎหมายแพ่งมาใช้กับกรณีที่เป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครอง ซึ่งอาจจะไม่ตรงกับหลักกฎหมายปกครอง

**ดังนั้นเราถึงพยายามผลักดันให้มีกฎหมายว่าด้วยวิธีปฏิบัติราชการทางปกครองขึ้นใช้บังคับสำหรับ เพื่อวางกฎเกณฑ์หรือขั้นตอนในการออกคำสั่งว่าต้องมีมาตรฐานหรือขั้นตอนอย่างไร** พอเราออกกฎหมายมาแบบนี้แล้วการตรวจสอบของศาลก็จะง่ายขึ้น เพราะรู้ว่ากฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ไว้อย่างไร เช่น ในการออกคำสั่งที่ส่งผลกระทบต่อเอกชนนั้นจะต้องให้เหตุผลในการออกคำสั่งถ้าไม่ให้เหตุผลคำสั่งนั้นก็ชอบ เป็นต้น อย่างนี้เป็นการทำให้กระบวนการในการบังคับใช้กฎหมายของฝ่ายบริหารในแง่ของการออกกฎหรือคำสั่งมีมาตรฐาน ครั้นพอมีเรื่องไปสู่ศาลซึ่งเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายเช่นเดียวกัน ศาลก็จะเห็นปัญหา ฝ่ายบริหารก็จะเห็นปัญหา ดังนั้นจึงต้องมีการเสนอเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายอยู่เรื่อย ๆ ฝ่ายสมาชิกรัฐสภาที่เห็นปัญหาก็อาจจะเสนอให้ปรับปรุงหรือแก้ไขด้วยตนเองได้ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้ประชาชนสามารถเสนอกฎหมายได้เหมือนกัน ก็เป็นการเพิ่มที่มาของร่างกฎหมายให้มากขึ้น **เพราะในความเป็นจริงเราจะเห็นได้ว่าการที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมกับสภาพการณ์หรือแนวคิดทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ศิลปกรรม ตลอดจนทางวิทยาศาสตร์ได้นั้นมีความจำเป็นที่จะต้องได้รับความร่วมมือจากหลายฝ่ายด้วยกัน** เช่น พัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ ซึ่งปัจจุบันสามารถแปลงอวัยวะเพศชายให้เป็นอวัยวะเพศหญิงได้ กฎหมายบางประเทศยอมรับว่าให้เปลี่ยนเพศได้ แต่กฎหมายไทยยังไม่ยอมรับ แต่สมมติต่อไปภายหน้าผู้ชายที่แปลงเพศแล้วเกิดตั้งครรถ์ได้ ปัญหาคือถ้ากฎหมายยังไม่ยอมรับหรือยังไม่มี การปรับปรุงแก้ไข ผู้ชายที่แปลงเพศเป็นผู้หญิงนั้นหากคลอดลูกออกมาจะกลายเป็นว่าลูกไม่มีแม่ มีแต่พ่อ ซึ่งเป็นไปไม่ได้ นี่เป็นการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาศาสตร์ ส่วนการเปลี่ยนแปลงทางศาสนา เช่น ในอิสลามสมัยก่อนเคร่งครัดศาสนา มาก หากใครแต่งงานแล้วห้ามหย่า ซึ่งทำให้เกิดปัญหาขึ้นเมื่อสัก ๒๐ ปี

บทสัมภาษณ์



ที่แล้ว หลังจากนั้นมีการแก้ไขกฎหมายใหม่ให้หย่าได้ เป็นต้น ของไทย ก็จะได้เห็นได้เหมือนกัน เช่น เรื่องทรัพย์สินระหว่างสามีภรรยา เดิม กฎหมายให้สามีเป็นคนจัดการเองทั้งหมดทั้งสินเดิมและสินสมรส ต่อมา ได้แก้ไขว่าสินเดิมของฝ่ายใดฝ่ายนั้นก็จัดการเอง ส่วนสินสมรสให้จัดการ ร่วมกัน เป็นต้น ซึ่งแต่ก่อนถ้าเราบอกอย่างนี้สังคมอาจจะไม่ยอมรับ แต่ พอสตรีมีบทบาทมากขึ้น มีความเท่าเทียมในแง่ของกฎหมายมากขึ้น เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติว่าชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียม กัน ก็เข้าสู่กระบวนการที่ทำให้มีการแก้กฎหมายที่ไม่สอดคล้องกับ รัฐธรรมนูญ

**จุดนิติ :** สภาพปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนากฎหมายโดยทั่วไปและ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฝ่ายนิติบัญญัติ

**ประธานรัฐสภา :** ในการพัฒนากฎหมายนั้นต้องมีคนที่มองภาพรวมอย่างเป็นระบบ ที่ผ่านมามองภาพรวมที่เป็นระบบไม่ค่อยมี ส่วนมากจะเป็นการที่ ต่างคนต่างทำ บางทีกฎหมายเรื่องเดียวกัน เช่น กฎหมายเกี่ยวกับ มหาวิทยาลัยของรัฐ เสนอมาคนละครั้งโครงสร้างก็คนละอย่างกัน ฉะนั้นจะหา model ที่ชัด ๆ ก็หาไม่ได้ ความจริงอาจจะจะมี model ลัก ๒ ถึง ๓ model ก็พอ แล้วให้เลือกว่าจะอยู่ใน model A, B, หรือ C แต่ที่ผ่านมามันปนเปกันไปหมด ขนาดเสนอในรัฐบาลชุดเดียวกัน รัฐมนตรีคนเดียวกัน คนละมหาวิทยาลัยก็แตกต่างกัน นี่คือกระบวนการ ของเรา ยิ่งในอดีตพอสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบหรือหมดวาระกฎหมายที่ ค้างพิจารณาอยู่ในสภาต้องตกไป พอตกลงก็ต้องมาเริ่มนับหนึ่งใหม่ ตั้งแต่ระดับกรมขึ้นมา หากมีการเปลี่ยนอธิบดีหรือปลัดกระทรวง เปลี่ยนรัฐมนตรีอาจเปลี่ยนแนวคิดใหม่ก็จะวนอยู่อย่างนี้ การวางแผน อย่างเป็นระบบจะไม่มีเลย ทำให้ขาดความต่อเนื่องส่งผลให้กระบวนการ ตรากฎหมายแต่ละฉบับต้องใช้เวลายาวนาน ดังนั้นจึงจำเป็นจะต้องมี องค์กรที่รับผิดชอบในเรื่องนี้อย่างเป็นระบบ

ขณะนี้ทางรัฐบาลก็ได้มีการริเริ่มโดยการแต่งตั้ง คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายแล้วมีการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการชุดต่าง ๆ ขึ้นแยกเป็น area ต่าง ๆ และมีแนวคิดในการ จัดทำประมวลกฎหมายเพราะในประมวลกฎหมายแบบเดิม ได้แก้ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญานั้น เป็นการ นำเอาเรื่องเดียวกันมาไว้ด้วยกันและเท่าความถึงกัน แต่ประมวล กฎหมายสมัยใหม่จะมีหลักการอีกแบบหนึ่งเป็นการรวบรวมเรื่อง เดียวกันมาไว้ด้วยกัน รวบรวมตั้งแต่กฎหมายระดับพระราชบัญญัติ

บทสัมภาษณ์



LIRT



**ไปจนถึงกฎหมายระดับรองให้มาอยู่ที่เดียวกันจะได้ดูที่เดียวและใช้ที่เดียวกัน** เช่น กฎหมายกลุ่มที่ดิน กลุ่มเกษตร กลุ่มลิขสิทธิ์และสิทธิบัตร กลุ่มอุตสาหกรรม หรือกลุ่มทรัพยากรน้ำ เราจะได้ดูว่าในเรื่องนี้มีกฎหมายอะไรบ้างที่เกี่ยวข้อง

ปัจจุบันสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีการดำเนินการจัดทำอยู่แล้ว โดยแยกเป็นกลุ่ม ๆ แต่เป็นการจัดทำในลักษณะของ compilation ก็คือเอากฎหมายในลักษณะเดียวกันมาไว้ในกลุ่มเดียวกัน โดยเรียงกันเป็นฉบับ แต่ codification สมัยใหม่ไม่ใช่การเอามาเรียงเป็นฉบับ แต่เป็นการนำมาปรับปรุงใหม่ทั้งหมด เช่น การเอามา merge เข้าไป ยกตัวอย่างเช่น การ merge กฎหมายสัก ๑๐ ฉบับ ซึ่งเดิมกฎหมายแต่ละฉบับอาจมีองค์กรบริหารกฎหมายนั้นแตกต่างกัน เช่น ในการจัดตั้งคณะกรรมการ ก็จะมีการเขียนองค์ประกอบของคณะกรรมการ อำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ซึ่งเป็น model ของกฎหมาย **ซึ่งบางทีในเรื่องเดียวกันมีกฎหมาย ๑๐ ฉบับ อาจมีถึง ๑๐ คณะกรรมการ ถ้าเอมารวมกันแล้วเขียนใหม่และยุบคณะกรรมการให้น้อยลงการบังคับใช้กฎหมายมันจะได้บูรณาการมากขึ้น** ยกเว้นเรื่องที่เป็น technical จริง ๆ จำเป็นต้องมีกรรมการทางด้านเทคนิคก็ต้องแยกออกไปต่างหาก หรืออาจจะให้มีกรรมการชุดใหญ่คณะหนึ่งและไปตั้งอนุกรรมการขึ้นใหม่ก็ได้ ซึ่งจะทำให้องค์กรบริหารกฎหมายน้อยลง

นอกจากนั้นแล้วฝ่ายบริหารยังได้มีนโยบายให้ส่วนราชการต่าง ๆ **“จัดทำแผนนิติบัญญัติ”** ขึ้นมา ซึ่งต่อไปจะมีความชัดเจนว่ากระทรวง ทบวง กรมไหนจะออกกฎหมายอะไร ต่อไปเรื่องการออกกฎหมายจะเป็นระบบมากขึ้น จะเป็นประโยชน์ทั้งกับเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและประชาชนที่ถูกกระทบหรือได้สิทธิจากกฎหมายนั้น ๆ เพราะตอนนี้ถ้าสมมติว่าจะศึกษากฎหมายสักเรื่องหนึ่ง เช่น เรื่องป่าไม้ ต้องตามดูทั้งหมดเลย ซึ่งบางครั้งเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานอาจมีเพียง ๑ หรือ ๒ คน เท่านั้นที่มีความเชี่ยวชาญ ถ้าเจ้าหน้าที่คนนั้นไม่อยู่คนอื่นก็ไม่ว่าเรื่อง แม้แต่เรื่องภาษีก็เช่นเดียวกันเป็นเรื่องที่เข้าใจยากมาก การ running ต่าง ๆ มันค่อนข้างจะใช้ความชำนาญสูง ต้องดูแล้วดูอีกจนจำเจกับเรื่องนั้นจึงจะเข้าใจได้และความซับซ้อนนี้เองที่เป็นช่องทางทำมาหากินของเจ้าหน้าที่ แต่ถ้ามันเป็นกลุ่มเป็นระบบสามารถเข้าถึงได้ง่ายและรู้ว่าในตัวกฎหมายแม้จะเป็นอย่างนี้ กฎหมายถูกเป็นแบบนี้ อยู่ในที่เดียวกัน ซึ่งเราคิดถึงขนาดที่ว่าต่อไปกฎหมายจะพัฒนาจนถึงขั้นทำเป็น footnote ประกอบไปเลยว่าเรื่องนี้มีแนวคำพิพากษาไว้อย่างไร มีบทความ มีข้อเขียนต่าง ๆ ว่าอย่างไร อันนี้เป็นเรื่องที่จะต้องมอบหมาย

บทสัมภาษณ์



ให้ทางสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปทำ นี่ก็คือเรื่องของฝ่ายบริหาร

ดังนั้น เมื่อมีแผนนิติบัญญัติซึ่งเป็นแผนการดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อสนับสนุนนโยบายของรัฐแล้วการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาก็จะง่ายขึ้น ไม่ว่าทั้งฝ่ายรัฐบาลหรือฝ่ายค้านเพื่อรู้ว่าจะมีร่างกฎหมายอะไรเข้าสภา จะทำให้มีการเตรียมตัวล่วงหน้าได้ **ในส่วนของฝ่ายธุรการของทั้งสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา ซึ่งเป็นหน่วยงานสนับสนุนก็จะทำงานได้ง่ายขึ้น เพราะรู้ว่า running ของกฎหมายมาอย่างไร การค้นข้อมูลก็จะง่ายเพราะมีเวลาเตรียมตัวหรือสามารถที่จะวางแผนงานเป็นการล่วงหน้าได้**

**จุดนิติ :** **ทัศนคติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบงานรัฐสภาเพื่อการพัฒนากฎหมายและการเตรียมความพร้อมของบุคลากรผู้รับผิดชอบงานด้านธุรการของรัฐสภาในฐานะเจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการ ผู้สนับสนุนงานด้านการพัฒนากฎหมายของฝ่ายนิติบัญญัติ**

**ประธานรัฐสภา :** เนื่องจากระบบของเราไม่ใช่ระบบประธานาธิบดี ซึ่งในระบบประธานาธิบดีฝ่ายบริหารเขาเสนอกฎหมายไม่ได้เพราะมีการแยกอำนาจกันอย่างเด็ดขาด เฉพาะ ส.ส. และ ส.ว. เท่านั้นที่เสนอได้ ดังนั้นเขาจึงสร้างความเข้มแข็งให้กับสมาชิกรัฐสภาแต่ละคนด้วยการมีทีมงานที่เข้มแข็ง ดังนั้นกฎหมายในสหรัฐอเมริกาเขาจึงใช้ชื่อว่าร่างกฎหมาย A ร่างกฎหมาย B ตามชื่อผู้เสนอกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ฝ่ายบริหารอยากจะผลักดันอะไรต้องไปผ่านสมาชิกของตนเอง **ส่วนระบบของไทยเราเป็นระบบที่มีได้แยกอำนาจโดยเด็ดขาด ซึ่งเป็นระบบที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายเดียวกัน** หากมองในแง่ทางการเมือง แต่หากมองในแง่ของการทำงานจะแยกกัน แน่นนอนการเสนอกฎหมายนั้น ส.ส. ฝ่ายรัฐบาลต้องให้การสนับสนุนร่างกฎหมายของรัฐบาลอยู่แล้ว ถ้าไม่สนับสนุนก็จะทำให้เกิดปัญหาทางการเมือง มีบางคนแสดงความคิดเห็นว่า ส.ส. ต้องเป็นตัวของตัวเอง ซึ่งถ้าหากเป็นอย่างนั้นก็จะมีพรรคการเมืองไม่ได้มันจะขัดกันเองอยู่ในตัว ระบบพรรคการเมืองถูกสร้างขึ้นมาและในปัจจุบันเราให้เงินภาษีอุดหนุนพรรคการเมืองด้วยซ้ำเพื่อต้องการให้พรรคการเมืองเข้มแข็ง ดังนั้นมติของพรรคหรือการมีวินัยพรรคจึงเป็นเรื่องสำคัญ

**แต่รัฐธรรมนูญมีหลักการสำคัญอยู่จุด ๆ หนึ่ง ซึ่งทำให้เกิดปัญหา คือ ในการออกเสียงลงคะแนนเลือกหรือให้ความเห็นชอบให้**



**บุคคลดำรงตำแหน่งใด ส.ส. ย่อมมีอิสระและไม่ถูกผูกพันโดยมติของพรรคการเมือง** ซึ่งผมเข้าใจว่ารัฐธรรมนูญมุ่งหมายเฉพาะการเลือกหรือให้ความเห็นชอบบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระต่าง ๆ มากกว่า แต่เราไปตีความรวมเอาเรื่องการให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีด้วย จึงทำให้เกิดกรณีเรื่องกลุ่มงูเห่าขึ้น ดังนั้นเรื่องการเสนอกฎหมาย การให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีอันนี้มันต้องเป็นไปตามมติพรรค

**การใช้และการตีความกฎหมายเป็นเรื่องสำคัญนอกจากต้องเข้าใจเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้วต้องเข้าใจ context ของเรื่อง คือสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ว่าเป็นมาอย่างไร ไม่ใช่ context เดียวกันแต่เราตีความกระโดดไปกระโดดมา มันก็ไม่ consistency ยกตัวอย่างผมเป็นประธานสภาหากผมบอกว่าผมต้องงดออกเสียงหรือต้องไม่ให้ความเห็นชอบนายกรัฐมนตรีมันก็ประหลาดและหาเหตุผลมาอธิบายไม่ได้ tradition ที่เราทำมาบางที่ไม่รู้ว่า tradition อะไร ต้อง clarify ว่าเป็นอย่างไร ส่วนจะเป็นกลางหรือไม่มันไม่ใช่ประเด็นเพราะประเด็นอยู่ที่ว่าคุณเคารพกฎกติกาหรือเปล่า เราชอบอ้างกฎกติกาทั้ง ๆ ที่ตัวเราเองไม่เข้าใจ และเราไม่มีคำตอบว่าคืออะไร ซึ่งอยู่ในอดีตประธานสภางดออกเสียงแต่รองประธานอีก ๒ คนเห็นชอบ ในเมื่อทั้ง ๓ คน ต้องทำหน้าที่ประธานด้วยกันทั้งนั้น อย่างนี้หมายความว่าประธานสภาเป็นกลางอยู่คนเดียว แต่อีก ๒ คนไม่เป็นกลางแล้วทำงานด้วยกันได้อย่างไรตั้ง ๔ ปี จริง ๆ แล้วมันไม่ได้เป็นปัญหาอะไร เหมือนศาลความเป็นกลางอยู่ที่ไหน ก็คืออยู่ที่ศาลต้องปฏิบัติตามวิธีพิจารณาโดยเคร่งครัด นี่คือสิ่งที่ต้องเข้าใจในแง่ความคิดทางกฎหมาย**

**ในส่วนการเตรียมตัวของฝ่ายนิติบัญญัติ** ปัจจุบันมีข้อดีที่ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารมีการประสานงานที่ใกล้ชิดกันมากขึ้น ซึ่งฝ่ายนิติบัญญัติจะต้องมีการเตรียมการและทำความเข้าใจกับกระบวนการทั้งหมด อีกทั้งฝ่ายธุรการของฝ่ายนิติบัญญัติเองก็ต้องเข้าใจด้วย เพราะหากไม่เข้าใจแล้วจะไปเตรียม paper ตรงนี้อย่างไรในการ support ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งระบบรัฐสภาของเราก็พยายามสร้างให้ ส.ส. และ ส.ว. เข้มแข็งด้วยการให้มีคณะทำงานต่าง ๆ จะเป็นผู้ช่วยที่ดี หรือผู้เชี่ยวชาญต่าง ๆ ก็ดี **ดังนั้นร่างกฎหมายที่มาจากฝ่ายบริหาร องค์กรสภาเป็นองค์กรหนึ่งที่จะตรวจสอบร่างกฎหมายให้มีความรอบคอบและสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น** ประกอบกับหากมีแผนงาน มีกระบวนการในการตรากฎหมายที่เป็นระบบสามารถเข้าใจได้ง่ายขึ้น เข้าถึงได้ง่ายขึ้น มันก็ยิ่งดีขึ้นไป สุดท้ายก็จะส่งผลไปถึงศาลในการบังคับใช้กฎหมายด้วยการ



ตัดสินคดี บ่อยครั้งที่เราเถียงกันว่ากฎหมายไม่ดีหรือว่าตีความมีปัญหา ซึ่งบางครั้งเรื่องเดียวกันที่ผมยกตัวอย่างในตอนต้น ยุคหนึ่งตีความอย่างหนึ่งแต่อีกยุคหนึ่งตีความอีกอย่างหนึ่งถือว่าเป็นธรรมดาทั่วโลก ก็เกิดสถานะเช่นนี้ทั้งนั้น เพราะว่าความคิดทางเศรษฐกิจ การเมือง และ สังคมบางที่มันเปลี่ยน พอเปลี่ยนจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมาย บางที่กฎหมายมัน open ต้องให้ผู้ตีความกฎหมายสามารถที่จะมี flexibility ในการตีความกฎหมายได้ แต่บางครั้งก็ไม่มี flexibility พอที่จะไปตีความ เกินกว่ากฎหมายจึงต้องมีการแก้ไขกฎหมาย

**ในการพัฒนากฎหมายนั้นอย่าไปมองว่าฝ่ายนิติบัญญัติหรือ รัฐสภาจะทำอะไรเท่านั้นต้องมองทั้งระบบ แต่แต่ละฝ่ายต้องดูใน ส่วนที่ตนเองรับผิดชอบ รัฐสภาถูกตำหนิว่าการตรากฎหมายล่าช้า ซึ่งต้องไปดูว่าความล่าช้ามันเกิดจากสาเหตุใดบ้าง เช่น ประการแรก ในการพิจารณาในวาระที่ ๑ ชั้นรับหลักการ ความจริงควรจะใช้เวลา ไม่มาก เพราะรายละเอียดค่อยเอาไปว่ากันในวาระที่ ๒ อันนี้เป็นเรื่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไข อย่างที่ผมนำมาใช้คือการทำเวลาให้แต่ละฝ่ายไป บริหารกันเอง ก็จะทำให้มีการรักษาเวลามากขึ้น หากพูดเกินก็จะไป กินเวลาโดยส่วนรวม ทำให้ทุกคนพยายาม focus ตรงประเด็น การ พาดพิงและประท้วงก็น้อยลง **นอกจากนี้แล้วการบรรจุวาระต้องมีการ ปรับปรุง** เพราะที่ผ่านมามาวาระร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของ วุฒิสภานั้นไปบรรจุอยู่หลังเรื่องที่คุณจะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ ซึ่ง ความจริงต้องนำไปบรรจุไว้ก่อนเรื่องที่คุณจะกรรมาธิการพิจารณาเสร็จ แล้วเพราะร่างกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วนั้นจะออกไป เป็นกฎหมายหรืออย่างน้อยก็ไปตั้งกรรมาธิการร่วมกันเพื่อพิจารณา ในกรณีที่สภาผู้แทนราษฎรไม่เห็นชอบกับการแก้ไขของวุฒิสภา ซึ่ง บางครั้งร่างที่จะออกเป็นกฎหมายได้ โดยวุฒิสภาไม่ได้แก้ไขอะไรมากนัก ก็ต้องรออยู่ดี บางทีรออยู่ ๓ สัปดาห์พอดีหมดสมัยประชุมอีก สิ่งเหล่านี้ เป็นเรื่องที่เราสามารถแก้ปัญหาภายในได้ทั้งหมด**

**ส่วนการอภิปรายของสมาชิกรัฐสภานั้นต้องพยายามให้ เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภา** เพราะข้อบังคับฯ กำหนดเอาไว้ หมดแล้ว แต่ที่ผ่านมามันไม่ค่อยทำตามจนกลายเป็นว่าไม่ทำตามข้อบังคับฯ เป็นหลัก การกระทำตามข้อบังคับฯ เป็นข้อยกเว้น การอภิปรายในวาระ ที่ ๑ ของร่างพระราชบัญญัติซึ่งเป็นชั้นรับหลักการ ถ้าทุกคนที่เสนอญัตติ อภิปรายอยู่ในประเด็นและไม่มีรายละเอียดมากหรือเป็นร่าง พระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับที่มีสาระมาก สัก ๑๐-๒๐ นาที ก็เหลือเพื่อ บางคนเสนอให้เพิ่มเวลาประชุมเข้าไปอีก ซึ่งเรื่องนี้ผมมองว่าอยู่ที่การ





บริหารเวลามากกว่า หรือในการพิจารณาวาระที่ ๒ ก็เหมือนกัน กรณีที่สมาชิกร่วมกันแปรญัตติหลายคนนั้น หากทุกคนที่ขอแปรญัตติ มีสิทธิอภิปรายหรือชี้แจงทั้งหมดก็จะเสียเวลามากและซ้ำกัน กรณีดังกล่าวควรจะให้ผู้ใช้ชี้แจงเพียงคนเดียวหรือไม่เกิน ๓ คน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เราแก้ปัญหาได้ ที่กล่าวมาทั้งหมดเป็นการแก้ปัญหาในเชิงบริหารของการทำงานตามกรอบ กรอบในที่นี้คือข้อบังคับฯ และ ข้อตกลงต่าง ๆ ทั้งนี้ ก็เพื่อให้งานดำเนินไปได้เร็วขึ้นมีประสิทธิภาพ

**จุดนิตติ** : **บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

**ประธานรัฐสภา** : คิดว่าคงมี ๒ ส่วน ในแง่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนแรกคือ **"ตัวสมาชิก รัฐสภา"** ควรจะทำงานผ่านวิปให้มากขึ้นเพื่อกำหนดข้อตกลงต่าง ๆ วางแนวทางแก้ไขปัญหาที่ทุกคนเห็นตรงกัน ไม่ว่าจะในเรื่องของข้อบังคับที่มี ข้อบกพร่องและต้องมีการปรับปรุง เพราะข้อบังคับคือกติกาในการทำงาน ซึ่งแน่นอนพอยุคสมัยเปลี่ยนไป ก็ต้องไปปรับปรุงกติกานี้ใหม่ให้เหมาะสมขึ้น นอกจากนั้น ถึงแม้ไม่มีกำหนดไว้ในข้อบังคับก็ตาม อะไรที่เป็นข้อตกลงร่วมกันในการทำงานเพื่อให้เกิดผลดีก็มาตกลงกัน รวมทั้ง ในแง่ของการเสริมสร้างความรู้ เสริมสร้างประสบการณ์ต่าง ๆ ให้กับ สมาชิกสภาซึ่งอาจจะต้องมีการ ผ่านกระบวนการเรียนรู้ อบรม สัมมนา ต่าง ๆ อย่างสถาบันพระปกเกล้า ผมก็ได้เรียกประชุมเพื่อหารือเพราะ ไม่อยากให้สถาบันพระปกเกล้าเป็นอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน กล่าวคือ มีการ create หลักสูตรต่าง ๆ ขึ้นมาจิปาถะเพื่อจะมีเพื่อนร่วมรุ่น มีเล็อรุ่น ซึ่งจริง ๆ แล้วต้องมา facilitate สมาชิกรัฐสภาเป็นหลัก พูดย่าง ๆ คือต้องเสริมสร้างเขาให้เข้มแข็งขึ้น รวมทั้งบุคลากรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อันนี้ถือเป็นเป้าหมายหลัก ไม่ใช่ไป create หลักสูตรเพื่อให้ บุคคลภายนอกมาเรียนแล้วเก็บเงินแพง ๆ ซึ่งหลักจริง ๆ แล้วต้องมุ่งสร้าง องค์ความรู้ให้กับผู้เข้าอบรมก่อน ส่วนการสร้าง network มันเป็นเรื่อง ประเด็นรอง

**ส่วนที่สองคือ "ตัวเจ้าหน้าที่ของสภา"** หรือหน่วยธุรการของ สภาก็เช่นเดียวกัน โครงสร้างขององค์กรต้องไม่ซ้ำซ้อนกัน เช่น ในส่วน ของฝ่ายต่างประเทศซึ่งสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร มีหน่วยงานฝ่ายต่างประเทศ ๓ สำนัก และสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา มี ๒ สำนัก รวมแล้ว ๕ สำนัก สรุปแล้วการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงาน นั้นก็เพื่อบุคลากรกับเพื่อองค์กรเท่านั้น ไม่ได้ปรับปรุงเพื่อจะไปปรับใช้ เป้าหมาย เหมือนกับฝ่ายบริหารที่ปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจก็เพื่อ รับใช้ตำรวจ ได้สิทธิประโยชน์มากขึ้น แต่ถามว่าประชาชนได้อะไรหรือ

บทสัมภาษณ์



ยัง ส่วนหนึ่งก็คงจะได้ แต่คำตอบต้องชัดเจนว่าที่ทำนั้นเพื่อไปสู่เป้าหมายอะไร แต่คนที่ได้ประโยชน์ก่อนมักเป็นเจ้าหน้าที่และองค์กร ซึ่งไม่ว่ากันถ้าหากตอบสนองเป้าหมายได้

**ดังนั้นแต่ละหน่วยงานดังกล่าว ผมจึงให้นโยบายมาให้ยึดถือเอาเป้าหมายเป็นหลัก รวมไปถึงสถาบันพระปกเกล้าก็เช่นเดียวกัน ต้องมีการร่วมมือกันให้มากขึ้น โดยเฉพาะกับฝ่ายสำนักวิชาการหรือสำนักกฎหมายตลอดจนทุก ๆ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ต้องพยายามสร้างฝ่ายธุรการของรัฐสภาให้มีความเข้มแข็ง และต้องให้มีการเรียนรู้อยู่เสมอ และการเรียนรู้นั้นไม่ใช่ว่าจะเรียนรู้จากประเทศที่เขาพัฒนาแล้วเท่านั้น ประเทศที่กำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนาเราก็ต้องเรียนรู้ ซึ่งบางครั้งผมอยากจะรู้เรื่องอะไรสักเรื่อง เช่น อยากรู้เรื่องรัฐธรรมนูญของยุโรป ผมต้องรู้ว่า expert อยู่ที่ไหน สามารถถามใครได้ ถึงแม้ในรัฐสภาอาจจะไม่มีแต่รัฐสภาต้องตอบได้ว่าต้องถามใคร ดังนั้นผมจึงต้องพยายามสร้างสิ่งเหล่านี้ขึ้นมา หรืออย่างที่มีการเสนอให้มีสำนักกฎหมายที่มีลักษณะเหมือนกับสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาทุกอย่างนั้น ก็เป็นเรื่องที่ดี **แต่ปัญหาที่ต้องตระหนักก็คือภาวะสมองไหล** ซึ่งปัญหานี้ตอนที่อยู่ศาลปกครองได้แก้ไขโดยให้พนักงานคดีปกครองมี fast track ทั้งนี้ เพราะว่าการทำงาานนั้น หากความก้าวหน้าในหน้าที่การงานไม่มีหรือมีแต่ช้า การชวนชววย การค้นคว้าก็จะต่ำ ดังนั้น หากต้องการจะสร้างทีมกฎหมายที่มีความเข้มแข็ง career path ต้องไปเร็ว เพราะถ้าไปไม่เร็วใครจะอยู่ นี่คือความเป็นจริงที่เกิดขึ้น.**





# สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติ

โดย นายเจษฎา นาคะรัมย์  
นิติกร ๓ กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม  
สำนักกรรมการ ๑

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ออกตามความในพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช ๒๔๕๖

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ ยกเว้นค่าธรรมเนียมใบอนุญาตใช้เรือปี พ.ศ. ๒๕๕๘ สำหรับเรือที่อัปปาง แต่ได้กู้และซ่อมแซมจนใช้งานได้ และเรือที่ได้ต่อขึ้นใหม่แทนลำเดิมที่อัปปางลงเนื่องจากภัยพิบัติจากคลื่นใต้น้ำ Tsunami เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๕๗ ทั้งนี้ เจ้าของเรือหรือตัวแทนเจ้าของเรือต้องนำหลักฐานการประสบ

ภัยที่ทางราชการออกให้มาแสดงต่อเจ้าพนักงานออกใบอนุญาต

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวงการคุ้มครองการทำงานและผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษาเอกชน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดค่าตอบแทน เงินเดือน ค่าจ้าง หรือผลประโยชน์ตอบแทนของผู้ปฏิบัติงานในสถาบันอุดมศึกษา

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวงกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการโฆษณา การประชุมและการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์ วิธีการและ

เงื่อนไขในการโฆษณา การประชุม และการแสดงความคิดเห็นของประชาชนในการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเหตุการณ์ในปัจจุบัน รวมทั้งสอดคล้องกับพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๕๕

สรุปมติคณะรัฐมนตรี



LIRT



**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว มีสาระสำคัญคือ ให้ผู้ได้รับหรือมีสิทธิได้รับเบี้ยหวัดบำนาญซึ่งได้รับเบี้ยหวัดหรือบำนาญรวมกับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัด

บำนาญ แล้วต่ำกว่าเดือนละห้าพันหนึ่งร้อยบาท ให้ได้รับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ เพิ่มอีกในอัตราเดือนละเท่ากับส่วนต่างของจำนวนเงินห้าพันหนึ่งร้อยบาท หักด้วยจำนวนเบี้ยหวัดหรือบำนาญรวมกับเงินช่วยค่าครองชีพผู้รับเบี้ยหวัดบำนาญ ที่ได้รับอยู่

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติค้ำและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญคือ ให้ใช้พระราชบัญญัติค้ำและคูน้า พ.ศ. ๒๕๐๕ บังคับในท้องที่อำเภอแก่งสนามนาง จังหวัดนครราชสีมา อำเภอรัตนบุรี จังหวัดสุรินทร์ อำเภอพิมาย และอำเภอชุมพวง จังหวัดนครราชสีมา ทั้งนี้ เพื่อให้พื้นที่เกษตรกรรมได้รับน้ำอย่างทั่วถึง ซึ่งจะทำให้ผลผลิตทางการเกษตรสูงขึ้น อีกทั้งยังทำให้การใช้น้ำเป็นไปโดยประหยัดและถูกวิธี

**ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีการปรับบัญชีอัตราตำแหน่งเงินเดือนและเงินเพิ่มของข้าราชการการเมืองของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับพระราชกฤษฎีกาและมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๔๗

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ บังคับในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเกาะแก้ว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าม่วง อำเภอเสลภูมิและองค์การบริหารส่วนตำบลโพธิ์ทอง อำเภอศรีสมเด็จ จังหวัดร้อยเอ็ด พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการจัดตั้งสถาบันทดสอบทางการศึกษาแห่งชาติขึ้นเป็นองค์การมหาชนตามกฎหมายว่าด้วยองค์การมหาชน

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดเงินเดือนเงินเพิ่ม เงินค่าเบี้ยประชุม และเงินตอบแทนอื่นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ข้าราชการการเมืองอื่นของกรุงเทพมหานคร และกรรมการ

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

- กำหนดให้ผู้มีสัญชาติไทยและมีชื่อในทะเบียนบ้านต้องมีบัตรสำหรับผู้ซึ่งมีอายุเกิน ๗๐ ปีและผู้ซึ่งได้รับการยกเว้นจะขอมีบัตรก็ได้

สรุปมติคณะรัฐมนตรี



๒. กำหนดให้ผู้ต้องมีบัตรต้องยื่นคำขอมิบัตรต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ ได้สัญชาติไทยฯ , วันที่นายทะเบียนเพิ่มชื่อในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร และวันที่พ้นสภาพจากการได้รับยกเว้น สำหรับผู้ซึ่งมีอายุไม่ถึง ๑๕ ปีบริบูรณ์ ให้บิดา มารดา ผู้ปกครอง หรือบุคคลอื่นซึ่งรับดูแลผู้นั้นเป็นผู้ยื่นคำขอมิบัตร โดยบัตรมีอายุใช้ได้ถึง ๑๐ ปี และให้บัตรหมดอายุในวันครบรอบวันเกิด ทั้งนี้ บัตรที่ยังไม่หมดอายุในวันที่มีอายุครบ ๗๐ ปีบริบูรณ์ ให้ใช้บัตรต่อไปได้ตลอดชีวิต

๓. กำหนดให้การขอมิบัตร การขอมิบัตรใหม่ และการออกบัตรให้เป็นไปตามแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

๔. ให้ยกเลิกอัตราค่าธรรมเนียม พระราชบัญญัติบัตรประจำตัวประชาชน พ.ศ. ๒๕๒๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมและให้ใช้อัตราค่าธรรมเนียม ดังนี้

๔.๑ การออกบัตรตามมาตรา ๕ วรรคสาม ฉบับละ ๒๐ บาท

๔.๒ การออกบัตรใหม่หรือเปลี่ยนบัตร ตามมาตรา ๖ จัตวา ฉบับละ ๒๐๐ บาท

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวง (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ออกตามความในพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปะวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติโอนทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ในท้องที่ตำบล ห้วยโป่ง อำเภอเมืองระยอง จังหวัดระยอง ให้แก่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ

**เรื่อง** ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ โดยเพิ่มเติมหมวดว่าด้วยองค์การอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อทำหน้าที่ให้ความเห็นโดยไม่มีอำนาจหน้าที่ตัดสินชี้ขาด โดยไม่ต้องตรากฎหมายฉบับใหม่ ประกอบกับการคุ้มครองผู้บริโภคมีกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ๆ อาจจะไม่เห็นชอบด้วยความเห็นขององค์การอิสระ จึงควรมีการกำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ให้มีความเชื่อมโยงกับอำนาจหน้าที่คณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภคที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายด้วย สำหรับหน่วยงานที่จะทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการขององค์การอิสระเห็นควรให้สำนักงานคณะกรรมการคุ้มครองผู้บริโภค (สคบ.) ทำหน้าที่ เนื่องจากรัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้องค์การอิสระมีหน่วยงานธุรการเพื่อทำหน้าที่ โดยเฉพาะ นอกจากนั้น องค์การอิสระที่จะตั้งขึ้นควรกำหนดมีหน้าที่ในการศึกษาข้อมูล อันเป็นองค์ความรู้เพื่อให้รู้ทันผู้ผลิต ตลอดจนจนเป็นคนลี้ลับมองติดตามสะท้อนปัญหาเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค เพื่อเกื้อหนุนในการทำงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ด้วยก็เกิดประโยชน์ในการคุ้มครองผู้บริโภคมากยิ่งขึ้น





## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวงกำหนดลักษณะของ  
เหรียญกษาปณ์ที่ระลึกสมเด็จพระเทพ  
รัตนราชสุดาฯ สยามบรมราชกุมารีพระชนมายุ  
๕๐ พรรษา พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ

**เรื่อง** ร่างกฎ ก.พ. (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ออก  
ตามความในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
พลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ว่าด้วยการสั่งให้ข้าราชการ  
พลเรือนสามัญรับเงินเดือนในอัตรากำลังทดแทน

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญ คือ โดยเพิ่มกรณีข้าราชการพลเรือน  
สามัญ ซึ่งดำรงตำแหน่งตั้งแต่ระดับ ๙ ลงมา ได้รับ  
คำสั่งให้ไปปฏิบัติงานช่วยสนับสนุนภารกิจของ  
นายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรี  
ประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ให้ขอกำหนดอัตรา  
ทดแทนได้ไม่เกินกำหนดระยะเวลาการดำรง  
ตำแหน่งของนายกรัฐมนตรี รองนายกรัฐมนตรี และ  
รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี แล้วแต่กรณี

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างกฎกระทรวงออกตามความในประมวล  
รัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร จำนวน  
๓ ฉบับ

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญ ดังนี้

๑. ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕๒  
(พ.ศ. ๒๕๔๘) มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เงินได้  
พึงประเมินของผู้ได้รับความเสียหายจากธรณีพิบัติ  
เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗ เท่าจำนวนความ  
เสียหายเป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้อง  
รวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้

๒. ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕๓  
(พ.ศ. ๒๕๔๘) มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้เงินได้  
พึงประเมินเท่าจำนวนเงินที่บริจาคให้แก่ส่วนราชการ  
เพื่อช่วยเหลือผู้ประสบอุทกภัย วาตภัย อัคคีภัย  
หรือภัยธรรมชาติอื่น เป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับ  
ยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีได้

๓. ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ ๒๕๔  
(พ.ศ. ๒๕๔๘) มีสาระสำคัญคือ กำหนดให้เงินได้  
ดังต่อไปนี้ เป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับยกเว้น  
ไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้

๓.๑ เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจาก  
ราชการตามมาตราการของรัฐบาลตามพระราช  
กฤษฎีกาเงินช่วยเหลือ ผู้ซึ่งออกจากราชการตาม  
มาตราการของรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๔๗

๓.๒ เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจาก  
ราชการตามมาตราการของรัฐบาลในการเพิ่ม  
ประสิทธิภาพพระบวรราชการตามพระราชกฤษฎีกา  
เงินช่วยเหลือผู้ซึ่งออกจากราชการตามมาตราการ  
ของรัฐบาลในการเพิ่มประสิทธิภาพพระบวรราชการ  
พ.ศ. ๒๕๔๘

๓.๓ เงินหรือผลประโยชน์ใด ๆ ที่  
สมาชิกกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการได้รับจาก  
กองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการตามกฎหมาย

สรุปมติคณะรัฐมนตรี



ว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเมื่อออก  
จากราชการตาม (๑) หรือ (๒)

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ เมษายน ๒๕๔๘

**เรื่อง** ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดหน่วยงานของ  
รัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิดทางละเมิด  
ของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี  
สาระสำคัญเป็นการกำหนดให้ "สำนักงาน  
คณะกรรมการกฤษฎีกาโทรคมนาคมแห่งชาติ" เป็น  
หน่วยงานของรัฐตามพระราชบัญญัติความรับผิด  
ทางละเมิดของเจ้าหน้าที่ พ.ศ. ๒๕๓๙

**เรื่อง** แผนการบริหารราชการแผ่นดิน  
พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแผนการบริหาร  
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ตามที่  
คณะกรรมการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน  
เสนอแล้วมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบแผนการบริหารราชการ  
แผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ และให้ประกาศในราช  
กิจจานุเบกษา

๒. ให้ส่วนราชการนำแผนการบริหาร  
ราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๘-๒๕๕๑ ไปใช้เป็น  
แนวทางในการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ ๔ ปี  
ให้แล้วเสร็จภายในวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๔๘  
โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนัก  
เลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนัก  
งบประมาณ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ  
และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ

จัดประชุมชี้แจงแนวทางการจัดทำแผนปฏิบัติ  
ราชการฯ แก่ส่วนราชการต่อไป

**เรื่อง** แผนนิติบัญญัติสำหรับร่างพระราชบัญญัติ  
ที่จะเสนอต่อรัฐสภาในการประชุมสมัยสามัญ  
ทั่วไป

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบแผนนิติบัญญัติ  
สำหรับร่างพระราชบัญญัติที่จะเสนอต่อรัฐสภาใน  
การประชุมสมัยสามัญทั่วไป (มีนาคม-กรกฎาคม  
๒๕๔๘) ตามผลการพิจารณาของรองนายกรัฐมนตรี  
(นายวิษณุ เครืองาม) เสร็จเรียบร้อยแล้ว ตามที่  
สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอ และตามที่  
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาเสนอขอแก้ไข  
และให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีดำเนินการ  
เสนอร่างพระราชบัญญัติตามแผนนิติบัญญัตินี้ต่อ  
สภาผู้แทนราษฎรต่อไป

**เรื่อง** ตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม  
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีพิจารณาการตั้งคณะ  
กรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ  
พ.ศ. ๒๕๔๘ พ.ศ. .... ตามที่สำนักงบประมาณเสนอ  
แล้วมีมติเห็นชอบให้กำหนดจำนวนคณะกรรมการ  
วิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณ  
รายจ่ายเพิ่มเติมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๘  
พ.ศ. .... จำนวน ๓๕ คน ซึ่งประกอบด้วย

สรุปมติคณะรัฐมนตรี



กรรมการในสัดส่วนของพรรคการเมือง จำนวน จำนวนไม่เกิน ๙ คน  
๒๖ ท่าน และกรรมการที่คณะรัฐมนตรีเสนอชื่อ

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๘

### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณา ของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎร

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงการคลัง กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและกระทรวงวัฒนธรรม ยืนยันให้ดำเนินการต่อไป ซึ่งเป็นร่างพระราชบัญญัติที่ค้างการพิจารณาของคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรชุดเดิม ตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา แล้วนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป

### เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดบุคคลซึ่งได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชน

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างกฎกระทรวง โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดบุคคลที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องมีบัตรประจำตัวประชาชนตามที่กฎหมายกำหนด รวม ๖ ประเภท ได้แก่

- ๑) สมเด็จพระบรมราชินี
- ๒) พระบรมวงศานุวงศ์ตั้งแต่ชั้นพระองค์เจ้าขึ้นไป
- ๓) ภิกษุ สามเณร นักพรต และนักบวช
- ๔) ผู้มีกายพิการเดินไม่ได้ หรือเป็นใบหรือตาบอดทั้งสองข้าง หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สมประกอบ
- ๕) ผู้อยู่ในที่คุมขังโดยชอบด้วยกฎหมาย
- ๖) บุคคลซึ่งกำลังศึกษาวิชา ณ ต่างประเทศ และไม่สามารถยื่นคำขอมีบัตรประจำตัวประชาชนได้



สรุปมติคณะรัฐมนตรี



# สรุปสัมมนาทางวิชาการ

โดย นายบรรหาร กาลา  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## เรื่อง “ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย ”

โดยปกติเมื่อคู่กรณีมีข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งเกิดขึ้น กระบวนการในการที่จะทำให้อข้อพิพาทหรือข้อขัดแย้งนั้นหมดไปมีอยู่หลายวิธีด้วยกัน วิธีการหนึ่งที่มีการใช้มาเป็นเวลานานแล้วคือ การฟ้องร้องคดีต่อศาลเพื่อให้ศาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาดว่าข้อพิพาทที่เกิดขึ้นนั้นฝ่ายใดเป็นฝ่ายถูกหรือฝ่ายใดเป็นฝ่ายผิด ซึ่งวิธีทางศาลนี้เป็นวิธีการที่ได้ผลแน่นอนประการหนึ่งว่าสุดท้ายข้อพิพาทจะถูกระงับไปอย่างแน่นอนโดยคำพิพากษาอันเป็นที่สุด แต่วิธีการดังกล่าวนี้ก็มีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ อยู่หลายประการ อันได้แก่

๑. ปัญหาความล่าช้าของกระบวนการในการวินิจฉัยชี้ขาด
๒. ปัญหาความสลับซับซ้อนของกระบวนการพิจารณาคดีในศาล
๓. ปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายต่าง ๆ
๔. ปัญหาการขาดความรู้ ความชำนาญในเรื่องที่พิพาทของผู้พิพากษาซึ่งเป็นเรื่องทางเทคนิคที่มีความสลับซับซ้อนมาก
๕. ปัญหาการรักษาความลับของคุณความ
๖. ปัญหาการรักษาสัมพันธภาพระหว่างคู่พิพาท

ด้วยปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจากกระบวนการทางศาลนี้เอง จึงเกิดความพยายามหาวิธีการระงับข้อพิพาทด้วยวิธีอื่นนอกเหนือจากวิธีการทางศาล (Alternative Dispute Resolution หรือ ADR) วิธีการระงับข้อพิพาทวิธีอื่นนั้นมีด้วยกันหลายวิธี ซึ่งวิธีการระงับข้อพิพาทที่นิยมใช้กันอย่างแพร่หลาย ได้แก่ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท (Mediation)

และอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) โดยที่วิธีการระงับข้อพิพาทในแต่ละวิธีการดังกล่าวนั้น ต่างก็มีข้อดีและข้อด้อยแตกต่างกันไป การจะนำไปใช้จึงต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับแต่ละกรณีไป\*

### การไกล่เกลี่ย (Mediation) คืออะไร

การไกล่เกลี่ยเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาททางหนึ่ง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีคนกลางเข้าทำหน้าที่ผู้ไกล่เกลี่ย (mediator) เพื่อให้คู่กรณีหาข้อสรุปหรือทางออกในการระงับข้อพิพาทอย่างไรก็ดี วิธีนี้เป็นวิธีการที่ไม่มีผลบังคับ (non-binding) ซึ่งหมายความว่าแม้ว่าคู่กรณีจะตกลงให้มีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทแต่หลังจากได้มีการพบปะกันแล้ว คู่กรณีก็มีอิสระที่จะตัดสินใจไม่ไกล่เกลี่ยอีกต่อไปก็ได้ และหากคู่กรณีมิได้ตกลงที่จะยอมรับผลของการไกล่เกลี่ยหรือมิได้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความกัน ผลของการไกล่เกลี่ยก็ไม่ผูกพันคู่กรณีเช่นกัน

สำหรับกระบวนการในส่วนของศาลยุติธรรมนั้น การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นวิธีการที่ศาลยุติธรรมนำมาใช้ควบคู่ไปกับการพิจารณาคดีของศาลมานานแล้ว ซึ่งหลังจากที่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทได้ถูกหยิบยกขึ้นมาเป็นเครื่องมือสำคัญในการสนับสนุนกระบวนการ

\* สรวิศ ลิ้มปริงซี, “ความรู้ทั่วไปเกี่ยวกับการระงับข้อพิพาททางเลือก”, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย”, วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. (เอกสารโรเนียว)



พิจารณาคดีในศาลต่าง ๆ เพื่อลดปริมาณคดีที่จะเข้าสู่การพิจารณาคดีแบบครบองค์คณะตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญและปัญหาของระบบการนัดพิจารณาคดีของศาล โดยเล็งเห็นถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคือ การลดระยะเวลาและค่าใช้จ่ายในการดำเนินคดี และที่สำคัญที่สุดคือการทำที่ประชาชนจะได้รับความพึงพอใจจากการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่ตนเองมีส่วนร่วมด้วย<sup>๖</sup>

รูปแบบของการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทนั้นอาจกล่าวได้ว่ามี ๓ รูปแบบ คือ

๑. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาผู้พิจารณาคดี
๒. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้พิพากษาที่ไม่ใช่ผู้พิจารณาคดี
๓. การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยผู้ไกล่เกลี่ยบุคคลอื่นที่ไม่ใช่ผู้พิพากษา

ซึ่งระบบการไกล่เกลี่ยของศาลยุติธรรมทั้ง ๓ รูปแบบดังกล่าว ยังมีข้อด้อยตรงที่ว่า การไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทนั้นจะเริ่มดำเนินการต่อเมื่อคู่กรณีได้นำข้อพิพาทนั้นขึ้นมาสู่ศาลแล้ว หรือต้องรอให้เกิดเป็นคดีขึ้นมาก่อนจึงจะมีการไกล่เกลี่ย ซึ่งความจริงนั้นบางเรื่องที่คู่กรณีพิพาทกันสามารถที่จะระงับหรือยุติข้อพิพาทได้ตั้งแต่เริ่มต้น โดยไม่ต้องรอให้มีการฟ้องร้องเป็นคดีหรือแจ้งความร้องทุกข์เพื่อดำเนินคดี

ในประเด็นดังกล่าวนี้ เมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ เวลา ๑๓.๓๐-๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๑ ชั้น ๗ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม ถนนรัชดาภิเษก ได้มีการจัดสัมมนาเรื่อง “การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกของสังคมไทย” ซึ่งจัดโดยสำนักกระงับข้อพิพาท สำนักงานศาลยุติธรรม เนื่องในโอกาส

<sup>๖</sup> มนตรี ศิลปมหาบัณฑิต, “ระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทของศาลยุติธรรม”, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การไกล่เกลี่ยข้อพิพาท : ทางเลือกใหม่ของสังคมไทย วันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๔๘ ณ สถาบันพัฒนาข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรม. (เอกสารโรเนียว)

งาน “สัปดาห์วันศาลยุติธรรม” ซึ่งมีผู้ร่วมอภิปรายประกอบด้วย ๑) นายวิฑูรย์ คลองมีคุณ ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลอุทธรณ์ ๒) นายแพทย์บรรพต ตันธีรวงศ์ ผู้อำนวยการศูนย์สันติวิธี สาธารณสุข กระทรวงสาธารณสุข ๓) นางปราณี ดิศโรจน์ ผู้อำนวยการสำนักป้องกันและระงับข้อพิพาทด้านทรัพย์สินทางปัญญา กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ และ ๔) นางสาวสีอำพัน อยู่คงคร้าม ผู้อำนวยการศูนย์ป้องกันและไกล่เกลี่ยกรณีพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยมีนายสรวิศ ลิ้มปริงษ์ ผู้พิพากษาศาลชั้นต้นประจำสำนักประธานศาลฎีกา เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย



### ผลการสัมมนา

ในการสัมมนาดังกล่าวผู้ร่วมอภิปรายได้ชี้ให้เห็นถึงประโยชน์และความจำเป็นในการระงับข้อพิพาทโดยการไกล่เกลี่ย ทั้งได้ถ่ายทอดประสบการณ์ในฐานะผู้ปฏิบัติงานด้านการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และได้นำเสนอแนวทาง วิธีการในการพัฒนางานไกล่เกลี่ยให้ครอบคลุมและเข้าถึงคู่กรณีในลักษณะที่เป็นเชิงรุกมากขึ้น ตลอดจนข้อเสนอแนะต่าง ๆ ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

นายวิฑูรย์ ได้ชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในศาลว่าเป็นระบบที่ยังเป็นลักษณะที่รอให้คู่กรณีที่พิพาทกันฟ้องร้องเป็นคดีก่อนจึงจะดำเนินการให้มีการไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทนั้น โดยไม่เคยออกไปดูว่าคู่กรณีเขาพิพาทกันด้วยเหตุใด ซึ่งจะได้หาวิธียุติข้อพิพาทนั้นในโอกาสเริ่มแรกโดยไม่ต้องรอให้มีการฟ้องร้องดำเนินคดีในชั้นศาล ทั้งนี้ ได้เปิดเผยสถิติคดีที่ค้างพิจารณาอยู่ในชั้นศาลในปัจจุบัน โดยแยกเป็นศาลอุทธรณ์กลางมีคดีค้างพิจารณาอยู่ ๑๖,๐๐๐ คดี

ระหว่างวันที่ ๑๘-๒๕ เมษายน ๒๕๔๘.



ศาลฎีกามีคดีค้างพิจารณาอยู่ ๑๗,๐๐๐ คดี ซึ่งโดยเฉลี่ยมีคดีจากศาลล่างขึ้นไปสู่ศาลฎีกาเดือนละประมาณ ๑,๐๐๐ คดี แต่ศาลฎีกาสามารถพิจารณาคดีให้เสร็จได้เดือนละประมาณ ๘๐๐ คดี ทำให้ในแต่ละเดือนจะมีคดีค้างพิจารณาในศาลฎีกาอยู่เดือนละ ๒๐๐ คดี ซึ่งจะทับกันไปเรื่อย ๆ โดยไม่สามารถคาดได้ว่าคดีที่ค้างพิจารณาเหล่านี้จะพิจารณาเสร็จเมื่อไหร่ วิธีเดียวที่ดีที่สุดขณะนี้คือต้องพยายามไม่ให้มีคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลหรือถ้ามีก็ให้มีจำนวนน้อยที่สุด

ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวนี้ ในขณะที่ตนรับราชการอยู่ที่ศาลจังหวัดหล่มสักจึงได้ร่วมมือกับผู้อำนวยการโรงพยาบาลอำเภอหล่มสัก เพื่อดำเนินการจัดตั้งโรงพยาบาลระดับตำบลขึ้น ซึ่งเป็นโรงพยาบาลระดับตำบลแห่งแรกในประเทศไทย โดยโรงพยาบาลแห่งนี้ไม่ได้ทำหน้าที่รักษาพยาบาลคนไข้อย่างเดียว แต่ยังทำหน้าที่เป็นเสมือนศาลระดับตำบลด้วย กล่าวคือ จะทำหน้าที่คอยไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของคนในชุมชนนั้นด้วย โดยให้หมอภายในโรงพยาบาลเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยให้ ซึ่งผลการดำเนินงานดังกล่าวได้ประสบความสำเร็จอย่างมากทำให้จำนวนคดีที่จะเข้าสู่ศาลนั้นลดลงมาก

นายแพทย์บรรพตฯ ได้กล่าวถึงความ เป็นมาและแรงบันดาลใจในการจัดตั้งศูนย์สันติวิธี สาธารณสุขขึ้นในสำนักงานปลัดกระทรวง สาธารณสุขว่าสาเหตุหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมในสังคมบางอย่าง กล่าวคือ ในอดีตความสัมพันธ์ระหว่างหมอกับคนไข้นั้นมีลักษณะ ฉันทาติมิตร โดยมีวัฒนธรรมที่คนไข้ให้ความเคารพหมอกับและศรัทธาในตัวหมออย่างมาก แต่ปัจจุบันวัฒนธรรมดังกล่าวได้เปลี่ยนไปภายหลัง มีรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน และพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕ เนื่องจากประชาชนได้รับรู้ถึงสิทธิของตนเองมากขึ้น ซึ่งนำไปสู่เรื่องของสิทธิประโยชน์ตามกฎหมายที่พึงมี พึงได้ ดังนั้น จากวัฒนธรรมเดิมที่คนไข้ให้ความไว้วางใจหมอ จึงกลายมาเป็นวัฒนธรรมแบบพันธะ

สัญญา จึงเกิดช่องว่างระหว่างคนไข้กับหมอมากขึ้น มีการร้องเรียนฟ้องร้องกันระหว่างหมอกับคนไข้มากขึ้น ทำให้คนไข้ไม่มีความสุขในการรับบริการ และหมอเองก็ไม่มีความสุขในการให้บริการ เนื่องจากไม่ทราบว่าเมื่อไหร่จะถูกฟ้องหรือฟ้องร้อง

ดังนั้น จึงคิดว่าน่าจะมีกระบวนการที่ช่วยป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งเพื่อไม่ให้เกิดเป็นปัญหาจนกลายเป็นข้อพิพาทระหว่างกันขึ้นและนำไปสู่การยื่นเรื่องร้องเรียนหรือเป็นกรณีพิพาทฟ้องร้องกันในศาล

แต่โดยที่บุคลากรสาธารณสุขส่วนใหญ่จะมีความถนัดทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ ไม่ค่อยมีความถนัดทางมานุษยวิทยาจึงทำให้การปฏิสัมพันธ์ที่ดีต่อกันบกพร่องไป ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสร้างให้บุคลากรสาธารณสุขมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องสันติวิธีมากขึ้น จึงได้กำหนดให้มีหลักสูตร จัดอบรมขึ้นมา ๒ หลักสูตร เรียกว่า **หลักสูตรพื้นฐานการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางในระบบการแพทย์ และสาธารณสุขด้วยสันติวิธี (Basic Mediation in Health Care Course) และหลักสูตรผู้ไกล่เกลี่ยคนกลางในระบบการแพทย์และสาธารณสุขด้วยสันติวิธี (Mediator in Health Care Course)**

จากความพยายามที่จะให้มีระบบในการแก้ไขและป้องกันความขัดแย้งด้วยสันติวิธีเกิดขึ้นในโรงพยาบาลและเป็นการปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างโรงพยาบาล หมอและคนไข้ ลดความขัดแย้งไม่ให้เกิดมีการฟ้องร้องกัน ถ้าสามารถป้องกันได้ จึงได้มีการจัดตั้งศูนย์สันติวิธี สาธารณสุขขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๔๗ ซึ่งตรงกับวันมหิดล โดยมีหน้าที่หลักหลายประการ เช่น ส่งเสริมพัฒนาระบบและกระบวนการไกล่เกลี่ยคนกลาง จัดอบรมหลักสูตรไกล่เกลี่ยด้านสาธารณสุขด้วยสันติวิธี ให้คำปรึกษาและช่วยบริการไกล่เกลี่ยตามที่ร้องขอ เป็นต้น





ภายหลังการจัดตั้งศูนย์สันติวิธีฯ ได้มีการสร้างความเชื่อมโยงจากศูนย์สันติวิธีฯ ไปยังสำนักงานสาธารณสุขจังหวัดและกำลังมีแนวคิดที่จะให้มีศูนย์ประสานการไกล่เกลี่ยด้านสาธารณสุขระดับจังหวัดแล้วภายในหน่วยบริการ เองก็ควรจะ มีศูนย์ไกล่เกลี่ยคนกลางของหน่วยบริการขึ้นมาในโรงพยาบาลใหญ่ ๆ และจะต้องให้มีความเชื่อมโยงกับคณะกรรมการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติ ตามมาตรา ๔๑ แห่งพระราชบัญญัติหลักประกันสุขภาพฯ ในการป้องกันสิทธิของผู้รับบริการที่ได้รับ ความเสียหายจากการรักษาพยาบาลของหน่วย บริการ

อย่างไรก็ตาม ระบบการไกล่เกลี่ยซึ่งทำ ภายในโรงพยาบาลและมีผู้ไกล่เกลี่ยเป็นเจ้าหน้าที่ ของโรงพยาบาลนั้นจะทำให้เกิดคำถามว่ามีความ เป็นกลางหรือยุติธรรมเพียงใด ดังนั้น จึง จำเป็นต้องมีผู้ไกล่เกลี่ยภายนอกเข้ามาร่วม ซึ่งได้รับความร่วมมือจากศูนย์สันติวิธีและ ธรรมภิบาล สถาบันพระปกเกล้า ศูนย์ข่าวสาร สันติภาพ สำนักระงับข้อพิพาท ศาลยุติธรรม เป็น ต้น ซึ่งในระบบของต่างประเทศเขาเรียกว่า CO - MEDIATION ซึ่งจะทำให้ได้รับความเชื่อถือ และไว้วางใจจากคู่พิพาทมากยิ่งขึ้น

**นางปราณีฯ** ได้กล่าวถึง การทำงานของ สำนักงานป้องกันและระงับข้อพิพาทด้านทรัพย์สิน ทางปัญญา ตามข้อบังคับกระทรวงพาณิชย์ว่าด้วย อนุญาโตตุลาการด้านทรัพย์สินทางปัญญานั้นไม่มี บทบัญญัติเกี่ยวกับการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ โดยตรง แต่ในทางปฏิบัติสำนักงานฯ มีอำนาจใน การเรียกคู่พิพาทมาไกล่เกลี่ยเพื่อหาทางยุติ ข้อพิพาทในเบื้องต้นได้ โดยผู้อำนวยการ สำนักงานฯ จะทำหน้าที่เป็นผู้ไกล่เกลี่ย และจาก ประสบการณ์ของสำนักงานฯ นั้น มีคดีทรัพย์สิน

ทางปัญญาหลายคดี ที่คู่กรณีสามารถตกลงกันได้ ในชั้นไกล่เกลี่ย มีบางกรณีเป็นเรื่องเข้าใจผิดหรือ เกิดจากความไม่รู้กฎหมาย ซึ่งเมื่อนำข้อพิพาทนั้น มาสู่ชั้นไกล่เกลี่ย คู่กรณีก็สามารถตกลงกันได้ ด้วยดี และคู่กรณียังสามารถดำเนินธุรกิจกันต่อไป ได้โดยมิได้บาดเจ็บทางอีกด้วย ทั้งนี้ ผลปรากฏว่า นับตั้งแต่เปิดให้บริการนับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ จนถึง ปัจจุบัน สำนักงานฯ รับไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไปแล้ว กว่า ๖๐ คดี และไกล่เกลี่ยสำเร็จแล้วมากกว่า ๒๐ คดี

ซึ่งคดีที่ไกล่เกลี่ยไม่สำเร็จนั้นส่วนหนึ่ง มีสาเหตุเกิดจากการที่ฝ่ายที่เสียหายนั้นเรียกร้อง ค่าเสียหายในจำนวนที่มากเกินไป และสำหรับ ผู้ไกล่เกลี่ยนั้นตำแหน่งหน้าที่ การงานของ ผู้ไกล่เกลี่ยมีความสำคัญอย่างมากต่อความเชื่อถือ และไว้วางใจของคู่กรณี



#### ข้อเสนอแนะ

ผู้ร่วมอภิปรายได้มีข้อเสนอแนะในเชิง ทหารือต่อสำนักงานศาลยุติธรรมในประเด็นที่ว่า การที่หน่วยงานของรัฐหรือส่วนราชการอื่นมีระบบ การเจรจาไกล่เกลี่ยเพื่อระงับข้อพิพาทภายในของ ตนเอง ซึ่งถือได้ว่าเป็นการไกล่เกลี่ยนอกศาล อย่างเช่น สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข มี ระบบการจัดการความขัดแย้งด้วยสันติวิธีในระบบ บริการสาธารณสุขอยู่ภายใต้ระเบียบของกระทรวง สาธารณสุขว่าด้วยการเจรจาไกล่เกลี่ยคนกลางใน ระบบการแพทย์และสาธารณสุขด้วยสันติวิธี ดังนั้น จะมีวิธีการอย่างไรที่จะทำให้ กระบวนการที่ได้ดำเนินการมาทั้งหมดดังกล่าว นั้นไม่สูญเปล่าหรือให้มีผลบังคับในทาง กฎหมายและนำไปสู่การพิพากษาตามยอมใน อนาคตได้ ถ้าหากว่าการไกล่เกลี่ยนั้นตั้งอยู่บน พื้นฐานที่สร้างความพึงพอใจของคู่กรณีทุกฝ่าย โดยยึดถือหลักของการให้ความเป็นธรรมและ ไม่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ทั้งนี้ เนื่องจากการ ไกล่เกลี่ยภายในระบบบริการสาธารณสุข บางครั้ง ไม่สะดวกที่จะให้คู่กรณีทำสัญญาประนีประนอม ยอมความทุกครั้งได้

“หน่วยบริการ” หมายความว่า สถานบริการสาธารณสุข ของรัฐ ของเอกชน และของสภาวิชาชีพ หน่วยบริการ การประกอบโรคศิลปะสาขาต่าง ๆ และสถานบริการสาธารณสุข อื่นที่คณะกรรมการกำหนดที่ได้ขึ้นทะเบียนไว้ตามพระราชบัญญัติ หลักประกันสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๕.



# คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส อยู่ภายใต้การควบคุมของศาลปกครองหรือไม่

โดย ศ.ดร. นันทวัฒน์ บรรมานันท์  
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**เมื่อ** วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ผ่านมา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญได้แถลงข่าวการวินิจฉัยปัญหาสำคัญประการหนึ่งเกี่ยวกับ “สถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ” โดยความเป็นมาของคดีดังกล่าวเริ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า คำสั่งของศาลปกครองสูงสุดที่ ๘๔/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๔๔ ที่วินิจฉัยรับคำฟ้องคดีที่มีผู้ฟ้องคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อศาลปกครองไว้พิจารณานั้นชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการการเลือกตั้งมิได้เป็นหน่วยงานของรัฐตามความหมายของกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง อีกทั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งก็เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะ ในที่สุดศาลรัฐธรรมนูญก็ได้พิจารณาปัญหาดังกล่าวแล้วเห็นว่าการใช้อำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามที่ได้มีการฟ้องคดีต่อศาลปกครองสูงสุดเป็นการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญอันมีผลทำให้การวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ได้ใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญถือเป็นยุติ

เมื่อพิจารณาผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้วทำให้เข้าใจได้ว่า **การใช้**

**อำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ**ถือเป็นการใช้อำนาจที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาด ไม่อาจถูกตรวจสอบได้โดยองค์กรใดทั้งนั้น ไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรม ศาลปกครองหรือแม้แต่ศาลรัฐธรรมนูญเองก็ตาม

คำวินิจฉัยดังกล่าวคงมีทั้งคนที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ที่แน่นอนก็คือคงมีปัญหาตามมาอีกมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านั้นเกิด**ใช้อำนาจโดยมิชอบหรือมีข้อบกพร่องอันเกิดจากการใช้อำนาจของตนเองและไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ**เข้า ประชาชนจะทำอย่างไรกับความเดือดร้อนเสียหายเหล่านั้น คำตอบที่ดีคงมีได้แต่ต้องใช้เวลาคิดสักกระยะหนึ่ง

เมื่อไม่กี่เดือนที่ผ่านมา ผู้เขียนมีโอกาสได้อ่านคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด (le Conseil d'Etat) ของฝรั่งเศสที่วินิจฉัยเกี่ยวกับการออกข้อกำหนดของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ (le Conseil Constitutionnel) ของฝรั่งเศสแล้วเห็นว่าน่าสนใจมาก จึงได้เรียบเรียงเป็นบทความนี้ขึ้นเพื่อนำเสนอต่อผู้สนใจในปัญหาขององค์กรตามรัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาเปรียบเทียบกับกรณีของประเทศไทยดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นต่อไป แต่อย่างไรก็ดี ก่อนที่จะเข้าไปถึงสาระสำคัญของ



บทความนี้ คงต้องขออธิบายสักเล็กน้อยถึงลักษณะของรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๕๘) ก่อนว่า รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้จัดตั้งองค์กรขึ้นมาหลายองค์กรนอกเหนือจากองค์กรและสถาบันที่เป็นโครงสร้างปกติในการปกครองประเทศคือ ประธานาธิบดี รัฐบาล รัฐสภา องค์กรเหล่านั้น ได้แก่ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการตุลาการ (Le Conseil Supérieur de la Magistrature) ศาลอาญาชั้นสูง (la Haute Cour de Justice) ศาลอาญาแห่งสาธารณรัฐ (la Cour de justice de la République) และสภาเศรษฐกิจและสังคม (le Conseil Economique et Social) โดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้ต่างก็มีโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ (les lois organiques) ที่ออกมาขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ

ในส่วนที่เกี่ยวกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ปรากฏอยู่ในหมวด ๗ แห่งรัฐธรรมนูญตั้งแต่มาตรา ๕๖ ถึงมาตรา ๖๓ รวม ๘ มาตราด้วยกัน โดยในมาตรา ๕๖ เป็นเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ เป็นเรื่องเกี่ยวกับการห้ามประกอบอาชีพอื่นขณะดำรงตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๘ ถึงมาตรา ๖๑ เป็นเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๒ เป็นผลของคำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ และในมาตรา ๖๓ เป็นมาตราที่กำหนดให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์การดำเนินการ และวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งบทบัญญัติในมาตรา ๖๓ นี้เองที่ในเวลาต่อมาฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารได้นำมาเป็นฐานในการออก “กฎหมาย” ตามมาอีกจำนวนหนึ่งคือ

- รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ ๕๘-๑๐๖๗ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘

เกี่ยวกับโครงสร้างและการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

- รัฐกฤษฎีกาที่ ๕๙-๑๒๙๒ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๙ เกี่ยวกับข้อปฏิบัติของตุลาการรัฐธรรมนูญ

- รัฐกฤษฎีกาที่ ๕๙-๑๒๙๙ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๙ เกี่ยวกับสำนักงานเลขาธิการคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

นอกจากนี้ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ที่ผ่านมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้ออก **ข้อกำหนดภายใน** ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเรื่องการเข้าถึงเอกสาร (les archives) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ข้อกำหนดดังกล่าวได้กลายมาเป็น “**ประเด็น**” เข้าสู่การพิจารณาของศาลปกครองสูงสุดที่จะได้นำเสนอต่อไปในบทความนี้

**๑. ความเป็นมา** ดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นว่า เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้มีคำสั่ง (décision)<sup>๕</sup> เพื่อออก **ข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของ**

<sup>๕</sup> Ordonnance no 58-1067 du 7 novembre 1958 portant loi organique sur le Conseil Constitutionnel.

<sup>๖</sup> Décret no 59-12192 du 13 novembre 1959 sur les obligations des membres du Conseil Constitutionnel.

<sup>๗</sup> Décret no 59-12193 du 13 novembre 1959 relatif à l'organisation du Secrétariat Général du Conseil Constitutionnel.

<sup>๘</sup> Règlement intérieur sur les archives du Conseil Constitutionnel.

<sup>๙</sup> คำว่า décision นี้มีหลายความหมายในบางกรณีหมายถึง มติ ในบางกรณีอาจหมายถึง คำสั่ง คำวินิจฉัย หรือคำพิพากษาก็ได้.



**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ** ข้อกำหนดดังกล่าว ประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

ก. กำหนดให้การเข้าถึงรายงานการประชุม (les comptes rendus) และเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรดำเนินการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ สามารถทำได้อย่างเสรีเมื่อพ้นกำหนดเวลา ๖๐ ปี

ข. กำหนดให้ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถอนุญาตให้มีการเข้าถึงเอกสารในข้อ ก. ได้ก่อนระยะเวลา ๖๐ ปี โดยประธานตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องประชุมปรึกษาหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อนที่จะอนุญาต

สามวันภายหลังจากข้อกำหนดดังกล่าวประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา (le journal officiel)<sup>๖</sup> นาย Jean-Philippe Brouant อาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนแห่งมหาวิทยาลัย Lille ก็ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด (le Conseil d'Etat) เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ออกข้อกำหนดภายในดังกล่าว โดยอ้างว่า**คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการออกข้อกำหนด** ดังนั้นข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นข้อกำหนดที่ออกมาโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

**๒. บทบัญญัติแห่งกฎหมาย** หมวด ๗ แห่งรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน (ค.ศ. ๑๙๕๘) ประกอบด้วยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รวม ๘ มาตรา ดังนี้คือ

### หมวด ๗ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

#### มาตรา ๕๖

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญประกอบด้วยตุลาการจำนวนเก้าคน มีวาระการดำรงตำแหน่งเก้าปีและไม่อาจแต่งตั้งใหม่ได้ คณะตุลาการ

<sup>๖</sup> ข้อกำหนดภายใน ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑.

รัฐธรรมนูญจะมีการเปลี่ยนแปลงตุลาการจำนวนหนึ่งในสามทุก ๆ สามปี ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐเป็นผู้แต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญสามคน ประธานสภาผู้แทนราษฎรแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญสามคน และประธานวุฒิสภาแต่งตั้งตุลาการรัฐธรรมนูญอีกสามคน

นอกเหนือจากตุลาการรัฐธรรมนูญจำนวนเก้าคนดังกล่าวแล้ว ผู้ที่เคยดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐทุกคนเป็นตุลาการรัฐธรรมนูญตลอดชีพโดยตำแหน่ง

ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญได้รับการแต่งตั้งโดยประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ ประธานมีสิทธิออกเสียงชี้ขาดในกรณีที่จะแนบเสียงเท่ากัน

#### มาตรา ๕๗

หน้าที่ของตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมขัดต่อการปฏิบัติหน้าที่รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาการกำหนดตำแหน่งหน้าที่อื่นไม่สามารถดำรงตำแหน่งพร้อมกันกับตำแหน่งตุลาการรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามที่บัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ

#### มาตรา ๕๘

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ตรวจสอบข้อร้องเรียนและประกาศผลการเลือกตั้ง

#### มาตรา ๕๙

ในกรณีที่มีการคัดค้านผลการเลือกตั้ง ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดเกี่ยวกับความถูกต้องของการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา





### มาตรา ๖๐

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นผู้ดูแลตรวจสอบความถูกต้องของวิธีการออกเสียงแสดงประชามติ และเป็นผู้ประกาศผลการออกเสียงแสดงประชามติ

### มาตรา ๖๑

ก่อนที่จะมีการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและก่อนที่จะมีการใช้บังคับข้อบังคับการประชุมรัฐสภา ให้ส่งร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและร่างข้อบังคับดังกล่าวไปยังคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายและร่างข้อบังคับดังกล่าวเสียก่อน

เพื่อความมุ่งหมายอย่างเดียวกัน ก่อนที่จะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐ หรือนายกรัฐมนตรี หรือประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนหกสิบคน หรือสมาชิกวุฒิสภาจำนวนหกสิบคนอาจร้องขอต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเพื่อให้วินิจฉัยความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างรัฐธรรมนูญนั้นก่อนได้

ในกรณีตามที่บัญญัติไว้ในวรรคสอง คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจะต้องวินิจฉัยภายในกำหนดระยะเวลาหนึ่งเดือน แต่ในกรณีเร่งด่วนตามที่รัฐบาลร้องขอ ให้วินิจฉัยภายในเวลาแปดวัน

ในกรณีดังกล่าวข้างต้น การร้องขอให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยย่อมทำให้การนับระยะเวลาที่กำหนดไว้สำหรับการประกาศใช้กฎหมายหยุดลง

### มาตรา ๖๒

บทบัญญัติใดที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญย่อมไม่อาจประกาศใช้เป็นกฎหมาย และไม่อาจมีผลบังคับได้

คำวินิจฉัยของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่สุดท้ายและมีผลผูกพันสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ ตลอดทั้งองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งในทางบริหารและในทางตุลาการ

### มาตรา ๖๓

ให้มีกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กรและการดำเนินการของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ตลอดทั้งกระบวนการวิธีพิจารณา และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดระยะเวลาในการเสนอข้อขัดแย้งให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

### ๓. ประเด็นในการพิจารณา เป็นที่ทราบ

กันดีอยู่แล้วว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศสเป็นองค์กรทางการเมืองที่ทำหน้าที่ควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการควบคุมร่างกฎหมายก่อนที่จะประกาศใช้บังคับและไม่มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กำหนดให้มีการควบคุมกฎหมายหลังจากที่ประกาศใช้บังคับไปแล้ว และนอกจากจะมีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมมิให้บทบัญญัติและกฎหมายใด ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่อื่นอีกหลายประการ เช่น การตรวจสอบความถูกต้องของการเลือกตั้งฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการควบคุมความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ เป็นต้น

ด้วยอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวไปแล้ว เมื่อพิจารณาถึงประเด็นของการฟ้องศาลปกครองถึงอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกข้อกำหนด จึงทำให้เกิดประเด็นที่จะต้องทำความเข้าใจในเบื้องต้น



เสียก่อนถึง **“สถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”** ก่อนที่จะนำมาสู่ประเด็นสำคัญที่มีความเกี่ยวพันกับประเด็นแรกคือ **“เขตอำนาจของศาลปกครอง”**

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ **“สถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ”** นั้น เมื่อพิจารณาถึงบทบัญญัติต่าง ๆ ในหมวด ๗ แห่งรัฐธรรมนูญซึ่งได้นำเสนอไปแล้วข้างต้น จะพบว่าคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีสถานะเป็น **“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”** (pouvoir public constitutionnel) โดยมีเหตุผลสนับสนุนคือ เนื่องจากบทบัญญัติในหมวด ๗ แห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นได้ **กำหนดโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษแยกออกจากสถาบันของฝ่ายบริหาร สถาบันของฝ่ายนิติบัญญัติ และสถาบันของฝ่ายตุลาการ** ประกอบกับเมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ โดยเฉพาะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญแล้วก็จะพบว่า **การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมิใช่เป็นการใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ** แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ ซึ่งการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในบางกรณีก็มีลักษณะคล้ายการใช้ **อำนาจตุลาการ** ในการพิจารณาวินิจฉัยข้อพิพาท ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญประเภทหนึ่งที่มีได้เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ อำนาจบริหาร หรืออำนาจตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ใช้อำนาจโดยเฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ส่วน **เขตอำนาจของศาลปกครอง** นั้น ศาลปกครองมีอำนาจที่จะพิจารณาคดีข้อพิพาทอันเกิดจากการกระทำขององค์กรที่อยู่ในฝ่ายบริหาร (des autorités relevant du pouvoir exécutif) เท่านั้น หลักดังกล่าวมีที่มาจากคำวินิจฉัยของ

คณะตุลาการรัฐธรรมนูญคดี Conseil de la Concurrence ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๗ ที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้กล่าวไว้ว่า ศาลปกครองมีอำนาจในการเพิกถอน (annulation) และเปลี่ยนแปลง (réformation) คำสั่งหรือการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐของ **ฝ่ายปกครอง** ซึ่งก็คือหน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหาร (le pouvoir exécutif) บุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม หลักดังกล่าวก็ได้ถูก **“ขยายความ”** ออกไปบ้างโดยศาลปกครอง กล่าวคือศาลปกครองจะมุ่งพิจารณาถึง **การกระทำต่าง ๆ ขององค์กร** เป็นสำคัญ โดยในคำวินิจฉัยคดี Falco et Vidailiac ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๓ ศาลปกครองสูงสุดได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับ **อำนาจในการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการตุลาการ** (le Conseil supérieur de la magistrature) ว่า **คณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการตุลาการ** อันประกอบด้วยประธานศาลฎีกา และหัวหน้าคณะในศาลฎีกากับตุลาการอื่นอีก ๔ คน ซึ่งได้รับแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็น **“ฝ่ายปกครอง”** (une autorité administrative) ซึ่งคำสั่งหรือการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายของคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการตุลาการจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

เมื่อพิจารณาถึง **สถานะของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและเขตอำนาจของศาลปกครอง** แล้ว ปัญหาในคดีที่นาย Brouant ได้ยื่นฟ้องต่อศาลปกครองเพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น จึงมีประเด็นสำคัญอยู่ที่ว่าศาลปกครองมีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญหรือไม่



#### ๔. ความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี

ตุลาการผู้แถลงคดี (Commissaire du Gouvernement) เป็น “จุดเด่น” ของระบบการพิจารณาคดีปกครองของฝรั่งเศส กล่าวคือ ในการพิจารณาคดีปกครองนั้น ทำโดยองค์คณะที่มีตุลาการจำนวนหลายคน ในการพิจารณาคดีแต่ละคดี องค์คณะก็จะแต่งตั้งให้ตุลาการในองค์คณะคนหนึ่งทำหน้าที่เป็นตุลาการเจ้าของสำนวน และก็จะมิตตุลาการอีกคนหนึ่งที่ไม่ได้อยู่ในองค์คณะ เรียกว่า **ตุลาการผู้แถลงคดี** ทำหน้าที่จัดทำสรุปข้อเท็จจริงข้อกฎหมาย พร้อมเสนอเอกสารความเห็นของตนในคดีดังกล่าวต่อองค์คณะ การเสนอความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดีนี้เป็นการถ่วงดุลและตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์คณะว่าเป็นไปโดยถูกต้องหรือไม่

ในการพิจารณาคดีดังกล่าว ตุลาการผู้แถลงคดีได้กล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ของตนก่อนที่จะมีความเห็นสรุปความได้ว่า ในช่วงระยะเวลา ๓๐ ปีที่ผ่านมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเข้าไปมีบทบาทสำคัญเกี่ยวกับการควบคุมความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพของประชาชน ซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นว่า ปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้สิทธิและเสรีภาพของประชาชนมี**หลักประกันมากขึ้น**ก็คือการที่ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลของฝ่ายปกครองได้ กระบวนการดังกล่าวทำให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการใช้อำนาจของฝ่ายปกครองที่ไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของตนได้ด้วยเหตุดังกล่าว คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงเริ่มคิดที่จะนำระบบการเปิดเผยข้อมูลของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมาใช้เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้

เมื่อพิจารณาถึง บทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ขยายความบทบัญญัติที่เกี่ยวกับคณะตุลาการ

รัฐธรรมนูญแล้ว ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญได้มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กล่าวถึง**เอกสาร** (archives) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเอาไว้เลย ซึ่งก็อาจเป็นไปได้ว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีความเข้าใจว่าการเข้าถึงเอกสารดังกล่าวควรเป็นไปตาม**กฎหมายทั่วไป**ที่บัญญัติในเรื่องข้อมูลข่าวสารของฝ่ายปกครอง หรืออาจเป็นไปได้เช่นกันว่า ผู้ร่างรัฐธรรมนูญ **“ลืม”** นึกถึงประเด็นดังกล่าว

เนื่องจากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเห็นความสำคัญของการให้ประชาชนมีโอกาสเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของตน และในเมื่อไม่มีหลักเกณฑ์ใดที่จะนำมาเป็นฐานในการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของตน คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่ง (décision) เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ให้ออกข้อกำหนดภายใน (règlement intérieur) เรื่องการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ข้อกำหนดดังกล่าวได้รับการประกาศในรัฐกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๑ โดยข้อกำหนดมีสาระสำคัญคือกำหนดเวลารักษาข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องกับรายงานการประชุมของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและเอกสารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้เป็นระยะเวลา ๖๐ ปี หลังจากนั้นจึงเปิดเผยต่อสาธารณชน โดยมีข้อยกเว้นคือประธานตุลาการรัฐธรรมนูญอาจอนุญาตให้มีการเปิดเผยเอกสารใดก่อนระยะเวลา ๖๐ ปีได้ แต่จะต้องหารือกับคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก่อน

ภายหลังจากข้อกำหนดดังกล่าวประกาศใช้บังคับในรัฐกิจจานุเบกษา นาย Brouant อาจารย์ด้านกฎหมายมหาชนก็ได้ร้องต่อศาลปกครองสูงสุดว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**ไม่มีอำนาจในการออกข้อกำหนดดังกล่าว เพราะการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ**ซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ แห่ง



**รัฐธรรมนูญ** จึงร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุด ให้เพิกถอนข้อกำหนดภายในดังกล่าวเนื่องจาก **คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไม่มีอำนาจในการออกข้อกำหนด**

ตุลาการผู้แถลงคดีได้พิจารณาคำร้องของ นาย Brouant ดังกล่าวแล้วเห็นว่า มีข้อควรพิจารณาในเบื้องต้นคือ คำสั่ง (décision) ของ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ออกข้อกำหนดภายในที่เป็นปัญหาจะถือว่าเป็น คำสั่ง (décision) ที่มีผลเป็นคำวินิจฉัย ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ว่า คำสั่ง (décision) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่ยุติและมีผลผูกพันสถาบันทางการเมืองแห่งรัฐ ตลอดจนองค์กรเจ้าหน้าที่ทั้งในทางบริหารและในทางตุลาการ หรือไม่

ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ประธานตุลาการรัฐธรรมนูญ (Président du Conseil Constitutionnel) ก็ได้ทำคำชี้แจงต่อศาลปกครองสูงสุดว่า ตามที่มาตรา ๖๒ วรรคสองแห่งรัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ว่า คำสั่ง (décision) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญย่อมเป็นที่ยุตินั้น หมายความว่า เป็นคำสั่งทุกประเภทของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ไม่ว่าจะ เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างกฎหมายหรือคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ทั้งหลายของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญตามที่รัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ได้กำหนดเอาไว้ และตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๙๙ เกี่ยวกับสถานะของดินแดน Nouvelle - Calédonie และรัฐบัญญัติที่มาจากการประชามติ (la loi

référendaire) ลงวันที่ ๖ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๖๒ เกี่ยวกับการเลือกตั้งประธานาธิบดีแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส รวมทั้งรัฐกฤษฎีกาอีกสองฉบับที่ออกตามความของรัฐบัญญัติฉบับหลังนี้ด้วยคือ รัฐกฤษฎีกาที่ ๖๔-๒๓๑ ลงวันที่ ๑๔ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๖๔ และ รัฐกฤษฎีกาที่ ๒๐๐๑-๒๑๓ ลงวันที่ ๘ มีนาคม ค.ศ. ๒๐๐๑

จากคำชี้แจงของประธานตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงทำให้ต้องมาพิจารณาต่อไปว่าข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นปัญหานี้ เป็น “เรื่อง” ที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องดังที่ได้กล่าวไปแล้วข้างต้นหรือไม่ ซึ่งในการพิจารณาประเด็นดังกล่าว ตุลาการผู้แถลงคดีเห็นว่า แม้รัฐธรรมนูญและกฎหมายทั้งหลายจะมอบอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญไว้หลายอย่างทั้งอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นอำนาจตุลาการและอำนาจหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นอำนาจบริหาร แต่ก็ไม่มีกฎหมายมาตราใดเลยที่มอบอำนาจให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดเกี่ยวกับการให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ กล่าวคือ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ เกี่ยวกับโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็ได้กล่าวถึงอำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในเรื่องการออกข้อกำหนดไว้ และสาระสำคัญของรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวก็มุ่งเน้นถึงหน้าที่ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมคุณสมบัติของผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งของฝ่ายนิติบัญญัติ การควบคุมความถูกต้องของการเลือกตั้งประธานาธิบดี และการควบคุมความถูกต้องของการลงคะแนนเสียงประชามติ มีเพียงมาตราเดียวในรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวคือ ในมาตรา ๕๖



ที่ให้อำนาจในการวางกฎเกณฑ์ (une compétence réglementaire) โดยมาตรา ๕๖ บัญญัติไว้ว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีอำนาจในการออก**ข้อกำหนดภายใน** (le règle intérieur) เพื่อเพิ่มเติม**วิธีพิจารณาที่เกี่ยวข้องกับการสอบสวน** (mesures d'instructions) ซึ่งจากบทบัญญัติดังกล่าวทำให้ทราบว่า คณะตุลาการรัฐธรรมนูญสามารถออก**ข้อกำหนดภายในของตนได้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดีเท่านั้น** ส่วน**หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น** มาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญบัญญัติให้**จัดทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ** ซึ่งในมาตรา ๕๕ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ ก็ได้บัญญัติไว้ว่า **คณะรัฐมนตรีสามารถออกรัฐกฤษฎีกา** (décret en Conseil des Ministres) **มาขยายเพิ่มเติมบทบัญญัติในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญก็มิได้ให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่จะกำหนดกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของตน** ในทางปฏิบัติเป็นเวลา ๕๐ กว่าปีที่ผ่านมา คณะตุลาการรัฐธรรมนูญก็เคารพหลักเกณฑ์ดังกล่าวอย่างเคร่งครัด โดยคณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้ออกข้อกำหนดตามมาตรา ๕๖ แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ มาสองฉบับเพื่อขยาย**ความหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกระบวนการพิจารณาคดีของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว** และเนื่องจากมาตรา ๕๖ แห่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวเป็นเพียง**กฎหมายมาตราเดียว**ที่ให้อำนาจคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการออกข้อกำหนดของตนเองได้เฉพาะกรณีขยายความหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการพิจารณาคดี ส่วนข้อกำหนด

ภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่นำมาฟ้องนี้เป็น**ข้อกำหนดที่วางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญซึ่งมิได้เป็นหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการพิจารณาคดี** ดังนั้น การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญนำมาตรา ๕๖ แห่งรัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ มาเป็นฐานในการออกข้อกำหนดดังกล่าวจึงเป็นปัญหาที่จะต้องพิจารณาว่า **คำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ออกข้อกำหนดภายในดังกล่าวทำลงไปภายในขอบเขตของรัฐธรรมนูญและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่**

สำหรับประเด็นปัญหาอีกประเด็นหนึ่งที่ตุลาการผู้แถลงคดีหยิบยกมาพิจารณาก็คือ คำสั่ง (décision) ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ที่ให้ออกข้อกำหนดภายในเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น **เป็นหรือไม่เป็นคำสั่งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ** ซึ่งในประเด็นดังกล่าว ตุลาการผู้แถลงคดีก็เห็นว่า คำสั่งดังกล่าว**มิได้เป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็น “คำสั่ง” ตามมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญ** เพราะคำสั่งตามมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญจะต้องเป็น**คำสั่งที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัยชี้ขาด** ส่วนคำสั่งที่นำมาฟ้องต่อศาลปกครองนี้เป็นคำสั่งที่มีขึ้นเพื่อ**“วางกฎเกณฑ์”** ในการทำงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นปัญหาสุดท้ายที่ตุลาการผู้แถลงคดีได้หยิบยกขึ้นมาวินิจฉัยนั้น ได้แก่ ประเด็นเรื่อง**อำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาคำร้องขอให้เพิกถอนคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ ที่ให้ออกข้อกำหนดภายในเกี่ยวกับการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**



โดยในประเด็นดังกล่าวนี้ ตุลาการผู้แถลงคดี มีความเห็นว่า สมมติว่าหากรัฐธรรมนูญจะมีได้ มีบทบัญญัติใด ๆ ที่กล่าวไว้ว่า คำวินิจฉัยของคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นที่สุด แต่เนื่องจากคณะ ตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นสถาบันแห่งสาธารณรัฐที่ อยู่ในระดับเดียวกับองค์กรตามรัฐธรรมนูญ ทั้งหลาย และมีได้ขึ้นอยู่กับอำนาจบริหาร แต่ใช้อำนาจในลักษณะเดียวกับการใช้อำนาจตุลาการ เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญมีหน้าที่ในการเป็นผู้ที่ควบคุมให้บรรดาร่างกฎหมายเคารพต่อบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงถือเป็นเรื่องปกติและเป็นที่ยอมรับแก่สาธารณชนว่า **ศาลปกครองไม่ควรที่จะมีอำนาจในการควบคุมคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เกิดจากบทบัญญัติตามมาตรา ๖๒ แห่งรัฐธรรมนูญได้** เพราะการใช้อำนาจของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในมาตราดังกล่าวเป็นการใช้อำนาจในลักษณะตุลาการ หลักดังกล่าวเป็นหลักที่ศาลคดีขัดกัน (Tribunal des conflits) ได้วางเอาไว้ในคำวินิจฉัยคดี Préfet de la Guyane ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๒ ว่าศาลปกครองไม่มีอำนาจพิจารณาคดีที่ฟ้องว่ามีการกระทำนอกเหนืออำนาจหน้าที่ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการกระทำทางนิติบัญญัติ (les actes législatifs) หรือการกระทำที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม (les actes relatifs à l'exercice de la fonction juridictionnelle des organes judiciaires) และนอกจากนี้ ศาลปกครองเองก็ยังไม่มียอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการกระทำทางรัฐบาล (les actes du gouvernement) ด้วยเพราะการกระทำทางรัฐบาลทั้งหลายเป็นคำสั่งที่มีลักษณะทางการเมือง ดังนั้นศาลปกครองจึงมีขอบอำนาจแต่เพียงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับคำสั่งทางปกครองเท่านั้น ซึ่งคำสั่งทางปกครองที่ว่านี้หมายความถึง **คำสั่งหรือการกระทำของหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ฝ่ายบริหาร**

แต่อย่างไรก็ตาม หลักที่ศาลคดีขัดกันได้วางไว้นี้ก็มิใช่ยกเว้นคือ คำสั่งของนายกรัฐมนตรีบางคำสั่งอาจไม่อยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลปกครองก็ได้หากเป็นคำสั่งที่มีลักษณะเป็นการกระทำทางรัฐบาล ในขณะที่คำสั่งทางปกครองขององค์กรในกระบวนการยุติธรรมหรือองค์กรนิติบัญญัติซึ่งมิได้เป็นองค์กรในฝ่ายบริหาร**อาจมีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองก็ได้** โดยศาลปกครองสูงสุดได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยคดี Escriva ลงวันที่ ๑๙ มกราคม ค.ศ. ๑๙๙๖ ถึงความชอบด้วยกฎหมายของ **ข้อบังคับภายในของสภาผู้แทนราษฎรเกี่ยวกับสถานะของบุคลากร** หรือในคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดคดี Falco et Vidailiac ลงวันที่ ๑๗ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๓ ที่ศาลปกครองได้วินิจฉัยคดีเกี่ยวกับอำนาจในการเลือกตั้งกรรมการในคณะกรรมการตุลาการ (magistrature) ของคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการตุลาการ (le Conseil supérieur de la magistrature) ว่าเป็นนิติกรรมทางปกครองเพราะคำสั่งที่เกิดจากคณะกรรมการเลือกตั้งกรรมการตุลาการมิได้เป็นคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการพิจารณาคดีหรือการใช้อำนาจตุลาการ **รวมไปถึงอำนาจของศาลปกครองสูงสุดในการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของนิติกรรมทางปกครองที่ออกโดยองค์กรเอกชนที่มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะตามคำวินิจฉัยคดี Caisse primaire <> ลงวันที่ ๑๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๓๘ และคำวินิจฉัยคดี Monpeurt ลงวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๕๒ รวมไปถึงการพิจารณาคดีที่เกี่ยวข้องกับบรรดาคณะกรวิชาชีพ (les orders professionnels) ในคำวินิจฉัยคดี Bouguen ลงวันที่ ๒ เมษายน ค.ศ. ๑๙๕๒ เป็นต้น และนอกจากนี้ คณะตุลาการรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๘๖-๒๒๔ ลงวันที่ ๒๓ มกราคม ค.ศ. ๑๙๘๗ ถึงอำนาจของศาลปกครองว่า **ศาลปกครองมีอำนาจ****





ในการเพิกถอนและเปลี่ยนแปลงคำสั่งหรือการกระทำที่เกิดขึ้นจากการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายปกครองโดยหน่วยงานที่ใช้อำนาจบริหาร บุคลากรของหน่วยงานเหล่านั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานอื่น ๆ ที่อยู่ภายใต้ระบบบังคับบัญชาหรืออยู่ภายใต้การควบคุมขององค์กรที่ใช้อำนาจบริหารเหล่านั้น ด้วยเหตุดังกล่าวตุลาการผู้แถลงคดีจึงมีความเห็นว่าข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเรื่องการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองโดยแท้ (un acte administratif par nature) เพราะเป็นข้อกำหนดที่มีได้ออกโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญหรือตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ และข้อกำหนดดังกล่าวก็มีลักษณะเป็นกฎ (règlement) ที่ออกโดยฝ่ายปกครอง จึงอยู่ในอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณาได้ ซึ่งในที่สุดตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้กล่าวไว้ในคำแถลงการณ์ของตนว่า เห็นควรที่ศาลปกครองสูงสุดจะเพิกถอนคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญที่ให้ออกข้อกำหนดดังกล่าว ทั้งนี้เนื่องจากการออกข้อกำหนดดังกล่าวเป็นสิ่งที่ต้องทำเป็นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญตั้งที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญ กรณีจึงเป็นเรื่องที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญทำเกินขอบอำนาจหน้าที่ของตน และในตอนท้ายของคำแถลงการณ์ดังกล่าว ตุลาการผู้แถลงคดีก็ได้กล่าวไว้ด้วยว่า การเสนอขอให้เพิกถอนมติของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวไม่ได้เป็นการกระทำที่ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อ “สถาบัน” คือ ต่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ เพราะในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ศาลปกครองสูงสุดก็เคยวินิจฉัยให้เพิกถอนคำสั่งของประธานาธิบดี ของนายกรัฐมนตรี และของประธานสภาผู้แทนราษฎรไปแล้ว โดยมีได้ก่อให้เกิดผลกระทบใด ๆ ทั้งสิ้นต่อสถาบันเหล่านั้น

**๕. คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด** ที่ประชุมใหญ่ของศาลปกครองสูงสุดได้มีคำวินิจฉัยลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ค.ศ. ๒๐๐๒ ว่า ตามที่ นาย Brouant ได้ร้องขอต่อศาลปกครองสูงสุดให้เพิกถอนคำสั่งของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญลงวันที่ ๒๗ มิถุนายน ค.ศ. ๒๐๐๑ เกี่ยวกับข้อกำหนดภายในเรื่องการเข้าถึงเอกสารของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญนั้น ศาลปกครองสูงสุดได้พิเคราะห์เอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้พิเคราะห์รัฐธรรมนูญ รัฐกำหนดประกอบรัฐธรรมนูญที่ ๕๘-๑๐๖๗ ลงวันที่ ๗ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๕๘ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาคดีปกครอง (le code de justice administrative) แล้วเห็นว่า ข้อกำหนดดังกล่าวเป็นสิ่งที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจัดให้มีขึ้นเพื่อกำหนดระบบพิเศษในการเข้าถึงข้อมูลภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญอันเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ข้อกำหนดดังกล่าวจึงไม่มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองที่อยู่ในเขตอำนาจของศาลปกครองที่จะพิจารณา ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำวินิจฉัยให้ยกคำร้องดังกล่าวเสีย

**๖. ความเห็น** ดังที่ได้กล่าวไปแล้วในตอนต้นว่า เมื่อผู้เขียนได้รับทราบข่าว ศาลรัฐธรรมนูญของไทยได้วินิจฉัยเรื่องอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๕๒/๒๕๔๖ เมื่อวันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๖ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญถือเป็นยุติ ผู้เขียนก็รู้สึก “ไม่เห็นด้วย” ขึ้นมาทันทีกับคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าว แต่เนื่องจากก่อนหน้านี้ ผู้เขียนได้มีโอกาสอ่านคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสในคดีที่ได้นำมาเสนอไว้ข้างต้น ประกอบกับการที่ผู้เขียนมีโอกาสเดินทางไปยังประเทศฝรั่งเศส ปีละหลายครั้ง ทำให้ได้มีโอกาสได้พูดคุยกับ



นักวิชาการอาจารย์ชาวฝรั่งเศสหลายต่อหลายคนที่มีความเห็นไม่ตรงกับความเห็นของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศส ผู้เขียนจึงได้ตัดสินใจที่จะนำเอาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสมานำเสนอแทนที่จะวิเคราะห์วิจารณ์คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญของไทย ซึ่งผู้เขียนเข้าใจว่า ในโอกาสต่อไปคงมีผู้วิจารณ์คำวินิจฉัยที่ ๕๗/๒๕๕๖ กันอย่างมาก ผู้เขียนมีความเห็นว่าการนำเสนอสิ่งที่เกิดขึ้นในประเทศฝรั่งเศสที่กล่าวไปแล้วข้างต้น อาจทำให้เราสามารถมองเห็นปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสถานะขององค์กรตามรัฐธรรมนูญได้อย่าง **“มีเหตุมีผล”** ขึ้น ซึ่งก็จะส่งผลทำให้เราสามารถทำการศึกษเปรียบเทียบปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้นในประเทศไทยได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้นก็ได้ บทความนี้จึงเป็นบทความที่สำคัญ บทความหนึ่งอาจนำไปสู่การศึกษาเปรียบเทียบปัญหาของ **“องค์กรตามรัฐธรรมนูญ”** ทั้งของไทยและของฝรั่งเศสว่ามีสภาพปัญหาอย่างไร และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหายังไรในอนาคต

คำวินิจฉัยคดี Brouant ที่ได้นำเสนอไปแล้วข้างต้นนั้น นักวิชาการฝรั่งเศสถือว่าเป็นคำวินิจฉัยที่สำคัญมากคำวินิจฉัยหนึ่ง เพราะเป็นคำวินิจฉัยที่วางหลักเอาไว้ว่า ศาลปกครองสูงสุด **ไม่มีอำนาจ** ในการ **“ตรวจสอบ”** ข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ซึ่งหลักที่ศาลปกครองสูงสุดได้วางไว้นี้เป็นหลักที่ **ตรงกันข้ามกับความเห็นของตุลาการผู้แถลงคดี** ซึ่งไม่แต่เพียงเสนอว่า ศาลปกครองสูงสุด **มีอำนาจในการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมาย** ของข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ แต่ยังเสนอให้ **เพิกถอน** ข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวด้วย

จากการพิจารณาเอกสารต่าง ๆ ที่มีการกล่าวอ้างทั้งในคำร้อง คำแถลงการณ์ของตุลาการผู้แถลงคดีและในคำวินิจฉัยแล้ว ผู้เขียนมีความเห็น

ว่า ข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าว **ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญอย่างแน่นอน** เพราะมาตรา ๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญได้มอบหน้าที่ให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดองค์กร การดำเนินงานและวิธีพิจารณาของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ซึ่งหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารก็เป็นส่วนหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ ดังนั้น การที่คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ **“แย้ง”** อำนาจจากรัฐสภาในการกำหนดวิธีการดำเนินงานมาเป็นอำนาจของตน จึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

เมื่อพิจารณาคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสแล้ว จะพบว่าคำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุดกรณีนี้ได้ก่อให้เกิด **“อำนาจใหม่”** ขึ้นมาในระบบ **“อำนาจ”** ของประเทศ นั่นคือ **อำนาจสูงสุดขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ** อันเป็นอำนาจที่ **ไม่มีขอบเขต** และ **ไม่มีข้อจำกัด** ซึ่งแตกต่างจากอำนาจขององค์กรตามรัฐธรรมนูญทั้งหลาย เช่น ประธานาธิบดี รัฐบาลหรือรัฐสภา ที่ **การใช้อำนาจอาจถูกตรวจสอบได้ด้วยองค์กรพิเศษหรือด้วยการตรวจสอบซึ่งกันและกัน** เหตุที่กล่าวเช่นนี้ ก็เพราะว่า เมื่อพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏจะพบว่า การออกข้อกำหนดภายในของคณะตุลาการรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้นนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญออกข้อกำหนดโดย **ปราศจากฐานทางกฎหมาย** ปราศจากอำนาจทั้งที่รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ แต่ศาลปกครองสูงสุดก็ได้วินิจฉัยโดยยึด **“องค์กร”** เป็นหลักมากกว่ายึด **“การกระทำ”** ขององค์กรเป็นหลัก โดยศาลปกครองสูงสุดได้พิจารณาเห็นว่า องค์กรนั้นมีที่มาจากที่ใด ถ้าเป็น **องค์กรที่จัดตั้งโดยผลของกฎหมาย** ทั่วไปแล้ว และอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาหรือการกำกับดูแลของ



**ฝ่ายปกครอง** องค์การนั้นก็จะ**ต้องถูกตรวจสอบ** โดยศาลปกครอง ในขณะที่หากองค์การนั้นเป็น**องค์การที่จัดตั้งโดยรัฐธรรมนูญ** ก็จะไม่อยู่ภายใต้**การบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลของฝ่ายบริหาร** จึง**ไม่อาจถูกตรวจสอบโดยศาลปกครองได้** แต่ถ้าหากศาลปกครองจะยึด**การกระทำ**เป็นหลักแล้ว ก็คงไม่ต้องพิจารณาว่าองค์การนั้นเกิดขึ้นมาได้**อย่างไร** แต่จะดู**ลักษณะของการใช้อำนาจขององค์การเหล่านั้น**ว่าเป็นอย่างไร หากการใช้อำนาจขององค์การใดมี**ลักษณะเช่นเดียวกับการใช้อำนาจ**ของฝ่ายปกครองที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ก็ควรอยู่ภายใต้การตรวจสอบของศาลปกครอง

คำวินิจฉัยของศาลปกครองสูงสุด คำวินิจฉัยนี้จึงเป็นคำวินิจฉัยที่ **“ทำลาย”** หลักหลาย ๆ อย่าง ไม่ว่าจะเป็นหลักว่าด้วยความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครองที่ศาลปกครองสูงสุดได้สร้างไว้ในอดีตที่ผ่านมาว่าร้อยปีรวมทั้งยังทำลายหลักรัฐธรรมนูญนิยม (constitutionalism) อีกด้วย เพราะตามความเห็นของผู้เขียนนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญเป็นเพียง**องค์กรของรัฐ** (pouvoirs constitués) ที่เกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คณะตุลาการรัฐธรรมนูญจึงย่อมมีอำนาจอย่าง**จำกัด** เฉพาะตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญ**ใช้อำนาจเกินขอบเขตตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด** ก็ย่อม**ต้องถูกตรวจสอบได้** เพราะคณะตุลาการรัฐธรรมนูญเองก็เป็นเพียง**“หนึ่ง”** ในองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เมื่อ**ทำผิด** ก็ย่อม**ต้องถูกตรวจสอบได้**

ผู้เขียนขอจบบทความนี้แต่เพียงเท่านี้ บทความนี้ มุ่งแสดงให้เห็นถึง **“ข้อผิดพลาด”** และ **“ความเข้าใจผิด”** เกี่ยวกับ **“องค์กรตาม**

**รัฐธรรมนูญ”** ที่โดยธรรมชาติแล้วคงปฏิเสธไม่ได้ว่า **จะไม่ถูกตรวจสอบหากทำผิดกฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ** แต่อย่างไรก็ดี **“ความเหมือน”** ของ **“วิธีคิด”** ของศาลปกครองสูงสุดของฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญของไทยจะทำให้เกิดปัญหาทางวิชาการในสองประเทศขึ้นเป็นจำนวนมาก คำตอบสำหรับคำถามที่ว่า หากคณะตุลาการรัฐธรรมนูญในประเทศฝรั่งเศสและศาลรัฐธรรมนูญในประเทศไทย**ทำผิดแล้วใครจะเป็นผู้ตรวจสอบนั้น** คงจะเป็นคำตอบที่ดีและเกิดประโยชน์ต่อประชาชน หากเราสามารถค้นพบคำตอบนั้น





# รัฐธรรมนูญยุโรป ?

## La Constitution européenne ?

โดย นายปราโมช โคภิษรณา  
อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการสูงสุด  
เลขานุการผู้ตรวจราชการอัยการ

### ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ หรือ ปี พ.ศ. ๒๕๔๗

ที่เพิ่งผ่านพ้นไปนี้ นับว่าเป็นปีแห่งเหตุการณ์สำคัญทางประวัติศาสตร์ของยุโรปอีกปีหนึ่ง โดยมีเหตุการณ์สำคัญเกิดขึ้น ได้แก่ การเข้าเป็นสมาชิกใหม่อีก ๑๐ ประเทศ ในเดือนพฤษภาคม ซึ่งส่งผลให้จำนวนประเทศสมาชิกของสหภาพยุโรปเพิ่มจาก ๑๕ ประเทศ เป็น ๒๕ ประเทศ การเลือกตั้งสภายุโรป (le Parlement européen) ในเดือนมิถุนายน และที่จะกล่าวถึงต่อไปในบทความนี้ คือการให้ความเห็นชอบในร่างรัฐธรรมนูญยุโรปที่ยื่นต่อที่ประชุมระหว่างรัฐบาลของประเทศสมาชิก หลังจากที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในการเสนอร่างต่อคณะกรรมการยุโรป (le Conseil européen) เมื่อเดือนธันวาคม ปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ในขั้นตอนการพิจารณาเพื่อการให้สัตยาบันร่างรัฐธรรมนูญยุโรปขณะนี้ ได้ก่อให้เกิดการอภิปรายแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวางภายในประเทศสมาชิกในทุกด้าน ในฐานะมีส่วนได้เสียโดยตรง นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยุโรปยังอาจส่งผลกระทบให้เกิดการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในเวทีการเมืองโลกเมื่อยุโรปที่ครั้งหนึ่งเคยถูกเรียกว่าเป็นยุโรปที่ชราภาพ (la vieille Europe) จะกลายเป็นยุโรปที่แข็งแกร่งและทรงพลังอำนาจ (l'Europe forte et puissante) ตามแนวทางของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสหภาพยุโรปที่วางไว้ อย่างไรก็ดี ในความเป็นจริงแล้วการที่จะสามารถบรรลุผลอย่างที่ได้ตั้งใจไว้





แค้ไหน เพียงใดหรือไม่นั้น จำเป็นต้องพิจารณาถึงโครงสร้างและกลไกที่ถูกต้องแบบ อันเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่ความสำเร็จประกอบด้วย ในที่นี้ขอหยิบยกประเด็นสำคัญตามร่างรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะในส่วนที่เป็นปัญหา หรือข้อจำกัดเพียงบางประเด็น เพื่อทำความเข้าใจเบื้องต้นกับร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวตามที่เนื้อหาในสิ่งพิมพ์นี้อ่านวย ส่วนที่น่าสนใจอื่น ๆ จะได้อาโอกาสนำเสนอท่านสมาชิกต่อไป

### ลักษณะทั่วไปของรัฐธรรมนูญยุโรป

รัฐธรรมนูญยุโรปประกอบด้วย บทบัญญัติ ๕ ส่วน ได้แก่ ส่วนที่เป็นอารัมภบท และส่วนที่เป็นเนื้อหาอีก ๔ ส่วน โดยเนื้อหา**ส่วนแรก**กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของการก่อตั้งสหภาพ ขอบเขตโครงสร้าง พันธกรณีและอำนาจหน้าที่ของสหภาพในด้านต่าง ๆ **ส่วนที่ ๒** ว่าด้วยบทบัญญัติด้านสิทธิขั้นพื้นฐาน **ส่วนที่ ๓** ว่าด้วยนโยบายและแนวทางการดำเนินงานสหภาพ **ส่วนที่ ๔** ว่าด้วยบทบัญญัติทั่วไป **และปัจฉิมบท** รวมทั้งสิ้น ๔๔๘ มาตรา ทั้งนี้ ส่วนหนึ่งเป็นการนำบทบัญญัติในสนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรป (Traité instituant la Communauté européenne หรือ TCE) และสนธิสัญญาเรื่องสหภาพยุโรป (Traité sur l'Union européenne หรือ TUE) มาบัญญัติไว้เพื่อการจัดหมวดหมู่ที่ดีขึ้น อีกส่วนหนึ่งเป็นบทบัญญัติเพิ่มเติมเพื่อความชัดเจนยิ่งขึ้น

โดยผลของรัฐธรรมนูญ ถือเป็นกรก่อตั้งสหภาพยุโรปที่มีสถานะทางกฎหมายขึ้นอย่างแท้จริง โดยประเทศสมาชิกทั้ง ๒๕ ประเทศ ได้มอบอำนาจให้เพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ร่วมกันในการก่อตั้งสหภาพ และการใช้อำนาจดังกล่าวจะต้องดำเนินการภายใต้รูปแบบของการมีส่วนร่วมด้วยกันของเหล่าประเทศสมาชิก

มาตรา ๑-๑ ของรัฐธรรมนูญ ระบุว่ารัฐธรรมนูญยุโรปก่อตั้งขึ้นตามเจตจำนงของพลเมืองและของรัฐ อันเป็นการอ้างที่มาของความชอบธรรมทั้งสองทาง คือ จากสหภาพแห่งพลเมืองยุโรป (ซึ่งแสดงออกผ่านทางสภายุโรป) และจากสหภาพแห่งรัฐสมาชิก (ซึ่งแสดงออกผ่านทางคณะกรรมการยุโรป) โดยสหภาพเคารพหลักความเท่าเทียมกันของรัฐสมาชิกภายใต้รัฐธรรมนูญยุโรป สถานะความเป็นรัฐ โครงสร้างพื้นฐานทางการเมืองและรัฐธรรมนูญของรัฐสมาชิก รวมถึงใน ส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจบริหารโดยตนเองขององค์กรปกครองส่วนภูมิภาคและท้องถิ่นในรัฐสมาชิก และยังคงเคารพถึงภารกิจเฉพาะของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกป้องความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทางดินแดนการรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยในบ้านเมือง และพิทักษ์ไว้ซึ่งเอกราชความมั่นคงของรัฐ โดยรัฐสมาชิกจะช่วยเหลือซึ่งกันและกันเพื่อการปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญนี้

รัฐธรรมนูญได้กำหนดธงสัญลักษณ์ของสหภาพยุโรปให้ประกอบด้วย ดวงดาวสีทอง ๑๒ ดวง เรียงตัวเป็นรูปวงกลมอยู่บนพื้นสีน้ำเงิน เพลงประจำสหภาพ ได้แก่ เพลง **“โคลงขับร้องแห่งความสุข”** แห่งซิมโฟนีที่เก้า ของลูทวิช แวน บีโทเฟน คำขวัญ คือ **“หนึ่งเดียวในความหลากหลาย”** สกุลเงินตรา คือ เงินยูโร วันเฉลิมฉลองแห่งสหภาพยุโรป คือ วันที่ ๙ พฤษภาคม ในทุกพื้นที่ของสหภาพ

### สถานะของรัฐธรรมนูญยุโรป

อุปสรรคประการแรก เมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญยุโรป ได้แก่ ปัญหาเรื่องสถานะของรัฐธรรมนูญยุโรป ว่ามีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริงหรือไม่? ในทางกฎหมาย อาจไม่ถือว่ารัฐธรรมนูญยุโรปมีสถานะเป็นรัฐธรรมนูญอย่าง





แท้จริง เนื่องจากว่าสหภาพยุโรปประกอบด้วยประเทศต่าง ๆ ที่ยังคงไว้ซึ่งสถานะความเป็นประเทศของตนเองในเวทีการเมืองระหว่างประเทศซึ่งโดยทั่วไปแล้ว **“รัฐธรรมนูญ”** เป็นเสมือนพันธะกรณีตามกฎหมายภายในประเทศที่กำหนดถึงหลักการต่าง ๆ และการจัดองค์กรซึ่งบุคคลหลายคนได้ตัดสินใจที่จะดำรงชีวิตอยู่ร่วมกันและที่จะจัดตั้งรัฐที่มีสถานะเป็นรัฐในทางกฎหมายระหว่างประเทศขึ้นมาเพียงรัฐเดียวร่วมกัน โดยที่รัฐดังกล่าวอาจจะเป็นรัฐเดี่ยวที่มีการกระจายอำนาจหรือไม่ หรือเป็นรัฐรวมก็ได้ แต่เฉพาะรัฐดังกล่าวเท่านั้นที่เป็นผู้แทน และมีอำนาจเต็มทางด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาทางด้านรูปแบบรัฐธรรมนูญยุโรปได้กระทำในรูปแบบของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ เช่นเดียวกับสนธิสัญญาทั้งหลายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการความสัมพันธ์ของยุโรป โดยผู้แทนรัฐบาลของประเทศสมาชิกจะเป็นผู้พิจารณาให้ความเห็นชอบลงนามในขั้นต้น จากนั้นจะต้องผ่านกระบวนการให้สัตยาบันรับรองตามที่กฎหมายภายในของแต่ละประเทศสมาชิกได้กำหนดไว้อีกด้วย

อย่างไรก็ดี การใช้คำว่า **“รัฐธรรมนูญ”** สำหรับรัฐธรรมนูญยุโรปก็อาจจะไม่ถือว่าผิดเสียทีเดียว เนื่องจากว่า รัฐธรรมนูญยุโรปได้บัญญัติถึงการจัดแบ่งการใช้อำนาจระหว่างสหภาพยุโรป และประเทศสมาชิก โดยสามารถบังคับให้มีผลให้ต้องปฏิบัติตามพันธะกรณีในประเทศสมาชิกต่าง ๆ ได้โดยตรง แม้ว่าจะมีปัญหาด้านบทบัญญัติของกฎหมายภายใน หรือเกิดกรณีกฎหมายขัดกัน ด้วยการออกกฎหมายที่เรียกว่า **“กฎหมายยุโรป”** นอกจากนี้ ยังได้มีบทบัญญัติยืนยันรับรองถึงสถานะความเป็น **“พลเมืองยุโรป”** เพิ่มขึ้นจากสถานะความเป็นพลเมืองในประเทศสมาชิกนั้น ๆ อีกฐานะหนึ่ง อันแสดงถึงบทบัญญัติทางกฎหมายที่มีสภาพทางธรรมชาติเช่นเดียวกับ

รัฐธรรมนูญ ดังนั้น สหภาพยุโรปจึงมิใช่เป็นการรวมกันเฉพาะรัฐสมาชิก แต่ยังเป็นสหภาพแห่งพลเมืองยุโรปอีกด้วย รัฐธรรมนูญยุโรปจึงอาจถือว่าเป็นเอกสารที่ก่อให้เกิดอำนาจในตัวของตัวเอง เช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรปมีสถานะทางกฎหมายโดยตัวของตัวเอง จึงอาจกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญยุโรปมีลักษณะเป็น **“รัฐธรรมนูญ”** ที่อยู่ในรูปแบบของสนธิสัญญาระหว่างประเทศ

### ทำไมต้องมีรัฐธรรมนูญยุโรป ?

การสร้างความเป็นยุโรปไม่ใช่ไปประสงค์ในตัวเอง ความต้องการยุโรปที่เป็นหนึ่งเดียว และมีขนาดใหญ่ขึ้น ก็เนื่องจากความมีจุดมุ่งหมาย และรัฐธรรมนูญยุโรปก็เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่การบรรลุจุดมุ่งหมายนั้น

วัตถุประสงค์ของการจัดทำรัฐธรรมนูญยุโรป ก็เพื่อการดำเนินนโยบายต่างประเทศและการรักษาสันติภาพในยุโรป ความร่วมมือทางด้านตำรวจ การปกป้องระบอบประชาธิปไตย การปกป้องสิทธิขั้นพื้นฐาน การเป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเงิน การเสริมสร้างความมั่นคงเป็นหนึ่งเดียวของประชาคมเพื่อการสร้างสถานะต่าง ๆ ของยุโรปขึ้นให้เป็นที่รู้จักยอมรับ เป็นต้นว่า การสร้างองค์กรให้มีสถานะทางกฎหมายทั้งกฎหมายภายในประเทศหมู่สมาชิก และกฎหมายระหว่างประเทศ การสร้างสถานะพลเมืองยุโรป โดยบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญยุโรปได้รวบรวมและกำหนดกฎเกณฑ์ในเรื่องต่าง ๆ อันเป็นกติการ่วมกันของหมู่ประเทศสมาชิกไว้ให้พลเมืองยุโรปทั้งหลายสามารถที่จะเข้าถึงและเข้าใจได้ง่ายขึ้น

### โครงสร้างสำคัญในรัฐธรรมนูญ

สาระสำคัญประการหนึ่งในรัฐธรรมนูญยุโรป คือ การกำหนดรูปแบบโครงสร้างการออกเสียงลงคะแนนที่จะถือว่าเป็นมติของสหภาพยุโรป





ทั้งนี้ หลักการที่เป็นพื้นฐานสำคัญที่สหภาพยุโรปยึดถือในการดำเนินการ คือ การตัดสินใจร่วมกัน (la codécision) หมายความว่า หากไม่มีข้อยกเว้นอย่างแข็งขันเป็นอย่างอื่นแล้ว กระบวนการออกกฎต่าง ๆ จะต้องกระทำโดยองค์กรที่มีอำนาจตามปกติของสหภาพยุโรปซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนของประเทศสมาชิกเสมอ โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดรูปแบบการลงมติไว้ ๓ แบบ คือ การลงมติโดยเสียงเอกฉันท์ การลงมติโดยเสียงข้างมากปกติ และการลงมติโดยเสียงข้างมากเชิงคุณภาพ

การลงมติโดยเสียงเอกฉันท์นั้นในด้านหนึ่ง อาจแสดงให้เห็นถึงความเป็นเอกภาพของเหล่าสมาชิก ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงเจตจำนงร่วมกันของประเทศสมาชิกอย่างแท้จริงแต่ในความเป็นจริงแล้ว การลงมติให้ได้เสียงเอกฉันท์นั้นเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นได้ยากมาก ข้อกำหนดเรื่องดังกล่าวในอีกด้านหนึ่ง จึงแสดงถึงความเป็นไปไม่ได้ในการตัดสินใจ รูปแบบการลงมติโดยเสียงเอกฉันท์จึงกลายเป็นอุปสรรคอย่างสำคัญในการหาข้อยุติในเรื่องต่าง ๆ ร่วมกัน จึงมีการหันไปหาระบบการลงมติโดยเสียงข้างมากปกติ ประมาณ ๖๐ กรณีที่รัฐธรรมนูญบัญญัติให้ต้องกระทำด้วยการลงมติโดยเสียงเอกฉันท์ โดยเฉพาะในการตัดสินใจในกรณีที่มีความอ่อนไหวในความรู้สึกของประเทศสมาชิก

อย่างไรก็ดี มาตรา ๒๔ ของรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สามารถยกเว้นการใช้วิธีการลงมติโดยเสียงเอกฉันท์ได้ โดยที่ประชุมของคณะกรรมการยุโรปด้วยคะแนนเสียงเอกฉันท์ให้ใช้วิธีการออกเสียงด้วยเสียงข้างมากแทน แต่กระนั้นก็คงไม่ใช่เรื่องง่ายนัก เนื่องจากยังคงเป็นกรณีที่ผู้แทนรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ในกลุ่มประเทศสมาชิกที่จะต้องตกลงกันได้โดยคะแนนเสียงเอกฉันท์ในเบื้องต้นก่อน

การลงมติ โดยเสียงข้างมากปกติ รัฐธรรมนูญยุโรปวางหลักการลงมติโดยเสียงข้างมากปกติไว้ เว้นแต่ ในกรณีที่มิบบัญญัติใน

รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น การนับคะแนนเสียงในกรณีนี้จะคำนึงเพียงเสียงข้างมากของประเทศสมาชิกถือเป็นการลงมติที่มีผลของสหภาพยุโรป

การลงมติโดยเสียงข้างมากเชิงคุณภาพเป็นกรณีการออกเสียงลงมติโดยคำนึงถึงจำนวนเสียงพลเมืองยุโรปประกอบด้วย โดยรัฐธรรมนูญได้กำหนดว่าสมาชิกแต่ละประเทศมีจำนวนคะแนนเสียงพลเมืองเท่าใด เป็นต้นว่า เยอรมันมี ๒๙ เสียง สเปนมี ๒๗ เสียง เบลเยียมมี ๑๒ เสียง ซึ่งรวมทั้งสิ้น ๓๒๑ เสียง นอกจากคะแนนเสียงข้างมากอย่างน้อยร้อยละ ๕๕ ของรัฐสมาชิกจำนวนอย่างน้อย ๑๕ รัฐที่เข้าประชุม ซึ่งรัฐหนึ่งมีจำนวน ๑ เสียงแล้ว จะต้องนับจำนวนคะแนนเสียงพลเมืองของแต่ละรัฐมี เมื่อรวมแล้วต้องมีคะแนนเสียงพลเมืองข้างมากอย่างน้อยร้อยละ ๖๕ อีกด้วย จึงจะถือว่าการลงมติที่ชอบ

### ประเด็นปัญหาหลัก

ปัญหาพื้นฐานประการแรกในการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินกิจกรรมร่วมกัน ได้แก่ การประสานผลประโยชน์ในกลุ่มสมาชิกที่แตกต่างด้วยภาษาเชื้อชาติ และวัฒนธรรม เพื่อประโยชน์ร่วมกันขององค์กร รัฐธรรมนูญยุโรปเองก็ได้ประสบปัญหาความยากลำบากในการประสานความเข้าใจร่วมกัน บทบัญญัติหลายประการถูกคงไว้เช่นเดิมเพื่อป้องกันปัญหาความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องตรงกัน ซึ่งอาจส่งผลให้ต้องมีการใช้เวลาเจรจากันเพิ่มมากขึ้น อันจะส่งผลให้โครงการรัฐธรรมนูญยุโรปต้องล่าช้าออกไปอีก และเมื่อพิจารณาถึงจุดมุ่งหมายในการสร้างยุโรปที่แข็งแกร่ง และทรงพลังอำนาจซึ่งต้องอาศัยการประสานกันเป็นหนึ่งเดียวในความเป็นจริงด้วยแล้วโอกาสบรรลุผลสำเร็จยิ่งเพิ่มความยากเป็นทวีคูณ

ปัญหาที่กล่าวถึงมากอีกประการหนึ่ง ได้แก่ การดำรงตำแหน่งของประธานคณะกรรมการ



ยุโรป ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการยุโรป ด้วยคะแนนเสียงข้างมากเชิงคุณภาพเพื่อดำรงตำแหน่งด้วยวาระ ๒ ปีครึ่ง โดยสามารถที่จะดำรงตำแหน่งได้ทั้งสิ้นไม่เกินสองวาระ เพื่อทำหน้าที่อย่างอิสระในฐานะเป็นตัวแทนสหภาพยุโรปเพื่อผลประโยชน์ของสหภาพ โดยไม่สามารถทำหน้าที่ในส่วนที่เป็นเรื่องภายใน ของชาติสมาชิกซึ่งเป็นหน้าที่ของประมุข หรือหัวหน้ารัฐบาลของแต่ละประเทศสมาชิกได้ ประเด็นที่ได้รับการแสดงความคิดเห็นมาก คือ การเวียนกันเข้ารับตำแหน่งของประธานคณะกรรมการยุโรปว่าจะนำมาจากประเทศสมาชิกใด ดังที่ทราบกันดีว่า ในกลุ่มประเทศยุโรปประกอบด้วยประเทศสมาชิกขนาดใหญ่ และประเทศเล็ก ฝ่ายประเทศใหญ่ก็จะพิจารณาเห็นว่าตำแหน่งประธานยุโรปนั้นเป็นเสมือนหน้าตาของยุโรป ที่จำเป็นต้องทำการคิดสรรเป็นอย่างดี ในขณะที่ประเทศเล็กเห็นว่า หลักการเช่นนี้คงเอื้อให้ประธานคณะกรรมการยุโรปมีที่มาจากประเทศใหญ่เพียงอย่างเดียวเท่านั้น ทั้งที่ตัวประธานนั้นเป็นตัวแทนสหภาพยุโรปและทำหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของสหภาพแยกต่างหากจากประเทศสมาชิกที่ผู้นั้นสังกัดอยู่เป็นปกติแล้ว ประธานที่มีที่มาจากประเทศเล็กจึงไม่น่าจะเป็นอุปสรรคในการปฏิบัติหน้าที่ ประธานคณะกรรมการยุโรปแต่อย่างใด นอกจากนี้ยังอาจมีประเด็นเรื่องสถานภาพการเป็นผู้แทนยุโรป เพราะยังคงมีประธานคณะบริหารยุโรป (le président de la Commission européenne) และรัฐมนตรี ต่างประเทศยุโรป (le ministre des Affaires étrangères) ที่ต่างก็ต้องถือว่าเป็นตัวแทนของยุโรปด้วยเช่นกัน ประธานคณะกรรมการจึงอาจไม่จำเป็นต้องมีที่มาจากประเทศใหญ่เท่านั้น

## สรุป

รัฐธรรมนูญยุโรป เป็นเรื่องที่น่าสนใจทั้งในทางวิชาการด้านกฎหมายระหว่างประเทศ และกฎหมายมหาชน อันเป็นความก้าวหน้าของความพยายามสร้างบทบาทในเวทีการเมืองระหว่างประเทศโดยใช้กลไกที่คล้ายกับกฎหมายภายใน โดยไม่ใช้รูปแบบรัฐรวมอย่างที่เคยรู้จักกัน นอกจากนี้ บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญได้ส่งผลกระทบต่อประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปด้วยตนเอง และต่อประเทศอื่น ๆ ในโลกอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญยุโรปเป็นจุดความคืบหน้าแต่ยังไม่ใช่จุดที่ได้ข้อยุติเสียทั้งหมด ปัญหา ข้อโต้แย้งต่าง ๆ ในรัฐธรรมนูญยังคงมีอยู่เป็นจำนวนมาก และรัฐธรรมนูญจะได้รับการให้สัตยาบันรับรองจากประเทศสมาชิกมากน้อยเพียงไรยังเป็นเรื่องที่ต้องจับตา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐธรรมนูญยุโรป จะสามารถสร้างยุโรปที่เข้มแข็งและทรงพลังอำนาจอย่างแท้จริง ให้บังเกิดความเป็นหนึ่งภายใต้ความหลากหลายทั้งทางด้านภาษา เชื้อชาติ และวัฒนธรรม ตามเจตนารมณ์ของผู้ร่างได้หรือไม่ นับเป็นเรื่องที่ท้าทายให้พิสูจน์กันต่อไปอย่างยิ่ง



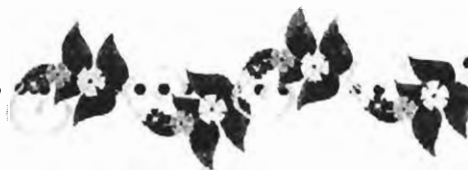
### บรรณานุกรม

- Christian Philip. La Constitution européenne. Presses Universitaires de France, ๒๐๐๔.
- Constitution européenne : Comparaison avec les traités en vigueur. Sénat : le service des Affaires européennes. ค้นหาได้ที่ <http://www.senat.fr>
- เอกสารเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญยุโรป ค้นหาได้ที่ <http://www.constitution-europeenne.fr>



*“ Power trends to corrupt,  
absolute power corrupts  
absolutely ”*

อำนาจมีแนวโน้มที่จะทำให้คนเสีย ,  
อำนาจที่เด็ดขาดย่อมทำให้คนเสียคน  
อย่างเด็ดขาด



Professor Lord Acton

(๑๘๓๔ – ๑๙๐๒)

นักปราชญ์และศาสตราจารย์ด้านวิชาประวัติศาสตร์

ผู้มีชื่อเสียงแห่ง Oxford University ประเทศอังกฤษ

ที่มา : หลักการควบคุมการใช้อำนาจ : หลักการที่จำเป็นสำหรับประชาธิปไตย

ศาสตราจารย์ ดร. ปรีดี เกษมทรัพย์ (๒๕๔๓)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# การตรวจสอบกระบวนการสรรหาองค์การตามรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา

## ▪ อีกหนึ่งมิติของการปฏิรูปการเมือง

โดย นายสมไพบ มูลจันทร์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการการสาธารณสุข

สำนักกรรมการ m

### บทนำ

นับตั้งแต่องค์การตามรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นผลผลิตของรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปได้ก่อกำเนิดขึ้น และได้ดำเนินการมา ซึ่งการดำเนินการขององค์การเหล่านั้นได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของ การเมือง การบริหารราชการแผ่นดิน และการเมือง การปกครองของไทยโดยตรง ดังนั้น ความสนใจของ คนส่วนมากจึงมุ่งไปที่ตัวบุคคลที่จะเข้ามาสู่องค์การ ตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านี้ รวมทั้งให้ความ สนใจในผลการดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การต่าง ๆ เหล่านี้เป็นด้านหลัก ยิ่งเมื่อผลของ การดำเนินงานและการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การใด มีผลกระทบต่อการเมือง แน่หนอว่ากระบวนการคัด สรรบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งในองค์การนั้น ๆ จะถูกจับ ตามองจากทุก ๆ ฝ่ายในสังคมมากเป็นพิเศษ เมื่อถึงระยะเวลาที่จะมีการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะ บุคคลให้เข้าไปสู่องค์การเหล่านั้น กระบวนการ ทั้งหมดจึงเป็นเป้าหมายของการตรวจสอบ และการ วิพากษ์วิจารณ์

ในการแต่งตั้งบุคคลหรือคณะบุคคลให้เข้า ไปสู่องค์การตามรัฐธรรมนูญต่าง ๆ เหล่านี้ โดย ปกติจะมีอยู่ ๓ ขั้นตอน คือ

๑. กระบวนการสรรหา
๒. กระบวนการตรวจสอบประวัติโดย วุฒิสภา
๓. การเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือ ให้ความเห็นชอบของวุฒิสภา

กระบวนการที่บุคคลทั่วไปให้ความสนใจ มากเป็นพิเศษ คือ กระบวนการสรรหา เพราะเป็น กระบวนการแรกในการรับสมัครและในการได้มา ซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเข้าสู่องค์การต่าง ๆ ตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะก่อนการคัดเลือกของ คณะกรรมการสรรหา นั้น คณะกรรมการสรรหา จะต้องได้รับข้อมูลและข้อเท็จจริงจากบุคคล ภายนอกมากที่สุด ซึ่งถ้ามองลึก ๆ แล้วจะเห็นว่า การสรรหาดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นของ กระบวนการในการได้มาซึ่งบุคคลหรือคณะบุคคล





เพื่อเข้าไปสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญและเป็นกระบวนการที่มีจุดประสงค์เพื่อให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมมากที่สุด ดังนั้น บทความนี้จึงมีขึ้นเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการตรวจสอบการสรรหาบุคคลหรือคณะบุคคลที่จะเข้าไปสู่องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยวุฒิสภา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญอย่างแท้จริง

### จุดเริ่มต้นของการตรวจสอบกระบวนการสรรหาโดยวุฒิสภา

อำนาจการตรวจสอบกระบวนการสรรหาในส่วนของวุฒิสภานั้น เดิมทีเดียวนั้นยังไม่ได้มีการก้าวล่วงเข้าไปตรวจสอบในกระบวนการสรรหาดังกล่าว จนกระทั่งเมื่อจะมีการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) นายแก้วสรร อติโพธิ สมาชิกวุฒิสภากรุงเทพมหานคร กับคณะได้เสนอญัตติเรื่อง ขอให้ **ตั้งคณะกรรมการสามัญตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)** โดยมีสาระสำคัญโดยสรุป คือ โดยเหตุที่วุฒิสภาเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงต่อสังคม ในการคัดสรรผู้สมควรเข้าถืออำนาจอันสำคัญยิ่งในครั้งนี่วุฒิสภาก็มีอำนาจเต็มทุกประการในการที่จะดำเนินการต่าง ๆ อันจำเป็นเพื่อให้การคัดเลือกของตนเป็นไปโดยเที่ยงตรงได้ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วก็พบว่ายังมีข้อที่เป็นปัญหาควรแก่การตรวจสอบให้ได้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุมก่อน ดังต่อไปนี้

๑) กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๔๔ (๒) (๓) และ (๔) เป็นไปโดยชอบธรรมสมเหตุผลหรือไม่ ทั้งการกำหนดตั้งสถาบัน สมาคมหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องและการคัดเลือกกันเองที่ได้ทำไป

๒) กระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็น กทช. เป็นไปโดยสุจริตเที่ยงธรรมหรือไม่

๓) ผู้ได้รับการเสนอชื่อทั้ง ๑๔ ท่าน มีคุณสมบัติสอดคล้องตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่เพียงใด

โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๓ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๒ มีนาคม ๒๕๔๔ ที่ประชุมได้มีการพิจารณาในญัตติดังกล่าว ซึ่งที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวางในประเด็นอำนาจของวุฒิสภาในการตั้งคณะกรรมการการตรวจสอบกระบวนการสรรหาว่าสามารถจะกระทำได้หรือถูกต้องหรือไม่ แต่ท้ายที่สุดที่ประชุมมีมติเห็นชอบด้วยกับญัตติดังกล่าว และได้มีมติตั้งคณะกรรมการสามัญตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๘๙ ภายหลังจากการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสามัญดังกล่าวเสร็จแล้ว และได้เสนอรายงาน<sup>๖</sup> ต่อที่ประชุมวุฒิสภา ซึ่งในรายงานของคณะกรรมการในส่วนคำอธิบายและคำแนะนำของวุฒิสภานั้น คณะกรรมการได้ให้เหตุผลในการตรวจสอบกระบวนการสรรหาไว้ดังนี้

ต่อปัญหาความชอบธรรมและแนวปฏิบัติในภายหน้านั้น คณะกรรมการได้ศึกษาแล้วเห็นว่าวุฒิสภาสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยเหตุผลและแนวทางดังนี้ คือ

<sup>๖</sup> รายงานคณะกรรมการสามัญตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ที่ สว ๐๐๐๙/(ร ๒๖) ๒๗ เมษายน ๒๕๔๔, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๒๒-๒๓.





คณะกรรมการการเมืองว่าวุฒิสภาเป็นหลักสำคัญยิ่งในการกลั่นกรอง กทช. นี้ และกระบวนการสรรหาทั้งหมดนี้มีความเป็นหนึ่งเดียวตั้งแต่กรรมการสรรหามาจนถึงคัดเลือกเหลือ ๗ คน โดยวุฒิสภา หากบกพร่องในขั้นใดก็จะเสียไปทั้งหมด

ในฐานะที่เป็นผู้แทนปวงชน และเป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ วุฒิสภาจึงต้องมีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องของกระบวนการทั้งหมดด้วย เมื่อพบความผิดพลาดใดก็มีหน้าที่ต้องหยิบยกขึ้นแก้ไขได้เสมอ

ในส่วนความผิดพลาดในระดับสรรหานั้น ก็มีทั้งการแต่งตั้งกรรมการสรรหาโดยตีความกฎหมายคลาดเคลื่อน ในส่วนตัวกระบวนการสรรหาหลังจากนั้นก็เกินไปโดยไม่สมเหตุผล ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ซึ่งตามกฎหมายปกครองแล้วเหตุเหล่านี้แม้เพียงเหตุเดียวยังก็เป็นเหตุให้การสรรหาต้องเสียเปล่าไปได้ทั้งสิ้น โดยไม่ต้องพิสูจน์แม้แต่น้อยว่ามีผลกระทบอันไม่สุจริตเกิดขึ้นหรือไม่

### ความต่อเนื่องของการตรวจสอบการสรรหา

ภายหลังจากนั้น คณะกรรมการสามัญได้มีการศึกษาและตรวจสอบกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาในแต่ละองค์กรมมาโดยตลอด เช่น

๑) คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติแทนตำแหน่งที่ว่าง (๑๑ ก.พ. ๔๗) ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของ

คณะกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการสามัญ

๒) คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ แทนตำแหน่งที่ว่าง (๒ ต.ค. ๔๖) ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหากรรมการ ป.ป.ช. ของคณะกรรมการสรรหา ตามมาตรา ๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๒ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการสามัญ

๓) คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง (๑๒ ก.ย. ๔๕) ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาเพื่อให้ได้มาซึ่งบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ทั้งจากคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตลอดจนการจัดให้มีคณะกรรมการสรรหากรรมการการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๑๓๘ (๑) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมการสามัญ





๔) คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง (๒๘ ก.ย. ๕๕) ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้ง โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาและคุณสมบัติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการเลือกตั้งจากการเสนอชื่อของคณะกรรมการสรรหาและที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา ตลอดจนการได้มาซึ่งคณะกรรมการสรรหากรรมการเลือกตั้ง ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑)

๕) คณะกรรมาธิการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ แทนตำแหน่งที่ว่าง (๒๑ ก.พ. ๕๖) ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการศึกษากระบวนการสรรหาของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ศึกษากระบวนการสรรหาและของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งตุลาการศาลรัฐธรรมนูญผู้ทรงคุณวุฒิของคณะกรรมการสรรหา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ (๑) แล้วรายงานผลต่อคณะกรรมาธิการสามัญ

#### ผลกระทบจากการตรวจสอบกระบวนการสรรหา

จากการตรวจสอบกระบวนการสรรหาโดยคณะกรรมาธิการสามัญตรวจสอบประวัตินั้น ได้ปรากฏผลออกมาเป็นรูปธรรมและส่งผลกระทบต่อองค์การตามรัฐธรรมนูญโดยตรง กรณีตัวอย่าง คือ

๑. กระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) โดยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๐ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็น

พิเศษ วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) วันศุกร์ที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ที่ประชุมได้พิจารณารายชื่อบุคคลที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติและมีมติไม่รับรายชื่อของผู้ที่ได้รับการเสนอชื่อตามที่คณะกรรมการสรรหาเสนอมาทั้งหมด อันเป็นผลมาจากการตรวจสอบกระบวนการสรรหาของคณะกรรมาธิการสามัญตรวจสอบกระบวนการสรรหาและคุณสมบัติผู้สมควรดำรงตำแหน่งกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้นนั้น

๒. กระบวนการสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้ง (กันยายน ๒๕๕๔) ภายหลังจากที่ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติเลือก กกด. ทั้ง ๕ คนเสร็จแล้ว และได้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมแต่งตั้งบุคคลดังกล่าวเป็น กกด. พล.ต.อ. ประทิน สันติประภพ สมาชิกวุฒิสภากับคณะได้ยื่นเรื่องเสนอความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยในประเด็นเรื่องอำนาจของคณะกรรมการสรรหาในการดัดลิสต์ผู้สมัครรายอื่น ๆ และการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ของคณะกรรมการสรรหา รวมถึงประเด็นว่าถ้าหากกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสรรหาขัดต่อรัฐธรรมนูญ จะต้องมี การสรรหา กกด. ใหม่หรือไม่

ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญโดยเสียงข้างมาก ได้วินิจฉัยว่า การสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้งของคณะกรรมการสรรหาฯ เฉพาะในรอบที่ ๖ และที่ ๗ ไม่ขัดด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘ (๑) และต้องมีการสรรหาคณะกรรมการเลือกตั้งใหม่ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๘<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๘/๒๕๕๔ วันที่ ๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่อง ประธานรัฐสภาขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตาม



จากคำวินิจฉัยกลางของศาลรัฐธรรมนูญ ตามข้อ ๒ ดังกล่าว ได้กล่าวถึงการตรวจสอบ กระบวนการสรรหาของคณะกรรมการสามัญ ไว้ในหลายครั้งหลายตอน เช่น “..... คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบ ประวัติและความประพฤติของบุคคลผู้ได้รับการ เสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้ง ได้ ตรวจสอบกระบวนการสรรหากรรมการการเลือกตั้ง ของคณะกรรมการสรรหาฯ แล้ว ปรากฏ ว่า.....” และ “.....ส่วนข้อเท็จจริง ตามรายงานของคณะกรรมการฯ ในส่วนของ รายงานการดำเนินงานศึกษากระบวนการสรรหา และคุณสมบัติของผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรง ตำแหน่งกรรมการการเลือกตั้งจากการคัดเลือกของ คณะกรรมการสรรหาฯ .....” เป็นต้น

จากคำวินิจฉัยดังกล่าวที่ได้นำผลการ ตรวจสอบกระบวนการสรรหาของ คณะ กรรมการสามัญตรวจสอบประวัติไปประกอบ และกล่าวอ้างไว้หลายครั้ง ทำให้เป็นที่ยอมรับ กันว่า การตรวจสอบกระบวนการสรรหาของ คณะกรรมการสรรหาโดยคณะกรรมการ สามัญตรวจสอบประวัติของวุฒิสภานั้น สามารถ กระทำได้และได้มีการตรวจสอบมาอย่างต่อเนื่อง

## บทสรุป

โดยสรุปในส่วนของอำนาจในการ ตรวจสอบกระบวนการสรรหาของคณะกรรมการ สรรหาโดยคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติ ของวุฒิสภานั้น สามารถกระทำได้และมีตัวอย่าง มาแล้วหลายกรณี โดยเมื่อมีการตรวจสอบแล้ว

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีมีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสรรหากรรมการ การเลือกตั้ง ประกาศราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๐ ตอนที่ ๒๓ ก วันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๔๖.

คณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติก็จะจัดทำ รายงานเสนอต่อวุฒิสภาเพื่อประกอบการตัดสินใจ ในการเลือกของสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งถ้าผ่าน กระบวนการพิจารณาของวุฒิสภาแล้ว ก็ยังสามารถ ใช้ข้อมูลการตรวจสอบของคณะกรรมการสามัญ ตรวจสอบประวัติดังกล่าวได้อีก โดยส่งเรื่องผ่าน ประธานรัฐสภาเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณา วินิจฉัยชี้ขาดได้อีกครั้งหนึ่ง ดังนั้น อำนาจในส่วนนี้ จึงเป็นอำนาจในการทักท้วง ตรวจสอบและถ่วงดุล ของวุฒิสภาต่อกระบวนการสรรหาองค์การตาม รัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง และเป็นรูปธรรมมากที่สุด

อนึ่ง เป็นที่น่าสังเกตว่ายังไม่มีคณะ กรรมการสามัญตรวจสอบประวัติคณะใดได้ก้าว ล่วงเข้าไปตรวจสอบกระบวนการสรรหาหรือ การคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาอย่างจริงจัง เหมือนกับการเข้าไปตรวจสอบกระบวนการสรรหา ของคณะกรรมการสรรหาแต่อย่างใด แต่ก็ได้ มีคณะกรรมการสามัญตรวจสอบประวัติของ ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ การเลือกตั้ง<sup>๓</sup> ได้เคยให้ข้อสังเกตเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ไว้อย่างน่าสนใจ ดังนี้ จากการศึกษากระบวนการ วิธีการคัดเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา และรับ ฟังข้อเท็จจริงข้อคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้องและมาชี้แจง คณะกรรมการ เห็นว่าขั้นตอนในการคัดเลือกของ ที่ประชุมใหญ่เป็นไปตามระเบียบศาลฎีกาว่าด้วย ผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๐ ทุกประการ ตลอดจนในการประชุมใหญ่ศาลฎีกา เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๔ นั้น การประชุม

<sup>๓</sup> คณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ ตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคล ผู้ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งกรรมการ การเลือกตั้ง ที่ สว ๐๐๐๐๙/(๑๐๑) ๒๘ กันยายน ๒๕๔๔, กองกรรมการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, หน้า ๔-๕.



เป็นไปโดยเปิดเผย ซึ่งเปิดโอกาสให้สื่อมวลชนที่เข้าร่วมสังเกตการณ์ได้และวิธีการลงมติที่ใช้วิธีการลงคะแนนลับ จึงสรุปได้ว่ากระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกามีความชอบด้วยกฎหมาย แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งยังคงมีความเห็นว่าแม้ว่ากระบวนการสรรหาจะชอบด้วยกฎหมายก็ตาม แต่ก็ยังขาดความสมบูรณ์และความเหมาะสมบางประการ ซึ่งคณะกรรมการการเลือกตั้งสังเกตดังนี้

๑. ระเบียบศาลฎีกาว่าด้วยกระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันหรือไม่ เนื่องจากผลการคัดเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งของที่ประชุมศาลฎีกาคราวก่อน ได้รับการยอมรับจากสาธารณชนในระดับหนึ่ง ที่เป็นผลให้ศาลฎีกาไม่ปรับปรุงระเบียบดังกล่าวให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น กล่าวคือแบบฟอร์มการเสนอประวัติและความยินยอมของผู้ได้รับการเสนอชื่อเป็นกรรมการการเลือกตั้งทำระเบียบนั้น ยังคงใช้แบบเดิมมิได้มีการแก้ไขให้ผู้ถูกเสนอชื่อได้แสดงถึงปัญหา อุปสรรค ของคณะกรรมการการเลือกตั้งที่ผ่านมา ตลอดจนแนวทางแก้ไข เพื่อประกอบการพิจารณาของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา

๒. การตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของคณะกรรมการตรวจสอบคุณสมบัติที่ประธานศาลฎีกาแต่งตั้งนั้น ได้ดำเนินการตรวจสอบคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามตาม

บทบัญญัติรัฐธรรมนูญเท่านั้น มิได้มีการตรวจสอบคุณสมบัติ ประวัติและความประพฤติในทางลับและทางลึกลับแต่อย่างใด

๓. ก่อนการลงคะแนนเลือกของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา มิได้เชิญผู้ได้รับการเสนอชื่อมาแสดงวิสัยทัศน์ เพื่อประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด

๔. ก่อนการลงคะแนนเลือกมิได้มีการอภิปรายถึงความเหมาะสมของบุคคลผู้ได้รับการเสนอชื่อ หรืออภิปรายเหตุผลในกรณีอื่น ๆ แต่อย่างใด

๕. กรณีผู้พิพากษาหัวหน้าคณะในศาลฎีกา ซึ่งที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาคัดเลือกเป็นผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งด้วยคะแนนสูงสุดนั้น มีความเหมาะสมหรือไม่ ที่เข้าร่วมประชุมใหญ่ศาลฎีกาและลงคะแนนคัดเลือกด้วย ถึงแม้จะเป็นสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายก็ตาม

จากการรับฟังและซักถามผู้ที่เกี่ยวข้องและมาชี้แจงต่อคณะกรรมการ ผู้ที่เกี่ยวข้องส่วนใหญ่มีความเห็นสอดคล้องกับคณะกรรมการว่า หากมีการปรับปรุงแก้ไขระเบียบและขั้นตอนการประชุมใหญ่ของศาลฎีกาในการคัดเลือกผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ก็จะทำให้กระบวนการสรรหาผู้สมควรเป็นกรรมการการเลือกตั้งมีความสมบูรณ์ ความเหมาะสมยิ่งขึ้น และอาจเป็นผลให้การลงมติคัดเลือกเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีและนำไปสู่ความสำเร็จในการปฏิรูปการเมืองต่อไป





**ความเป็นมาของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย  
ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของประธานวุฒิสภา  
ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน  
ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ**

โดย นางสาวศรีชรา ดาราศรี  
นิติกร ๕ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย



รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้วางกลไกสำคัญในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยได้กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติเป็นองค์กรสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต ดังนั้น บุคคลผู้ที่จะมาทำหน้าที่สำคัญดังกล่าวจึงจำเป็นต้องเป็นบุคคลที่มีความซื่อสัตย์สุจริตเป็นที่ประจักษ์และมีความเป็นอิสระในการปฏิบัติหน้าที่สูงกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐโดยทั่วไป สำหรับในการตรวจสอบกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาตินั้นกฎหมายได้วางหลักการสำคัญนับแต่กรรมการ ป.ป.ช. เริ่มเข้ารับตำแหน่ง กล่าวคือ เมื่อกรรมการ ป.ป.ช. เข้ารับตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อประธานวุฒิสภา ภายในสามสิบวันเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่พ้นจากตำแหน่งมาเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย

ในกรณีที่กรรมการ ป.ป.ช. ตายในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งนี้อยู่ ทายาทหรือผู้จัดการมรดกก็มี

หน้าที่ยื่นบัญชีดังกล่าวภายในเก้าสิบวันนับแต่วันที่กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นถึงแก่ความตาย โดยนำหลักเกณฑ์บางประการในเรื่องการส่งบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมาใช้ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. โดยอนุโลม<sup>๑</sup> ซึ่งหากกรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลาที่กฎหมายกำหนดหรือประธานวุฒิสภาตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. แล้วพบว่า กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใดจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ กฎหมายกำหนดโทษไว้ว่า ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ<sup>๒</sup> นอกจากนี้ยังต้อง

<sup>๑</sup> ฤทัย หงส์สิริ, *สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง ๗ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ*, กรุงเทพฯ : องค์การคำของคุรุสภา, ๒๕๔๔, หน้า ๖๕.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๑๑๙.



พ้นจากตำแหน่งกรรมการ ป.ป.ช. และยังต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งอีกด้วย”

สำหรับที่มาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ ซึ่งเป็นหลักการสำคัญของเรื่องนี้ มีดังนี้

**“มาตรา ๑๕** ให้กรรมการมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อประธานวุฒิสภาเมื่อเข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง และให้นำบทบัญญัติมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๔๑ และมาตรา ๑๑๙ มาใช้บังคับโดยอนุโลม”

ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ในคราวการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๒ นายพร ยูติธรรมดำรง (กรรมาธิการ) ได้เป็นผู้เสนอให้มีการเพิ่มหลักการในมาตรา ๑๕ ขึ้นใหม่ทั้งมาตรา โดยให้เหตุผลว่ากรรมการ ป.ป.ช. เป็นบุคคลที่อาจถูกยื่นให้มีการถอดถอนออกจากตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญได้ ดังนั้น จึงควรมีกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดให้ยื่นต่อประธานวุฒิสภา พร้อมทั้งให้นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินมาบังคับใช้โดยอนุโลม โดยเฉพาะมาตรา ๓๒ มาตรา ๓๓ มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม มาตรา ๔๑ และมาตรา ๑๑๙ เป็นต้น

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต มาตรา ๔๑.

บทความวิชาการ

**ข้อสังเกต** ตามร่างเดิมของสภาผู้แทนราษฎรนั้นได้กำหนดให้กรรมการ ป.ป.ช. ยื่นบัญชีต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ปรากฏรายละเอียดในบันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ มาตรา ๓๖ (๕) ต่อมามีการแก้ไขเพิ่มเติมในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ของวุฒิสภา โดยมีการตัดถ้อยคำคำว่า **“กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ”** ออก ปรากฏรายละเอียดในรายงานการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ของวุฒิสภา

**“มาตรา ๓๖** ให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะตามที่มีอยู่จริงในวันที่ยื่นบัญชีดังกล่าวตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งและพ้นจากตำแหน่ง

ทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มีได้อยู่ในความครอบครองของผู้ยื่น คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะด้วย



LIRT



ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามวรรคหนึ่งผู้ใดดำรงตำแหน่งทางการเมือง มากกว่าหนึ่งตำแหน่ง ให้ผู้นั้นแยกการยื่น บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทุกตำแหน่ง ตามระยะเวลาการยื่นบัญชีที่ กำหนดไว้สำหรับตำแหน่งนั้น ๗”

มาตรานี้เป็นมาตราที่กำหนดหน้าที่ให้ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และ บุตร ที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้มีมติร่างกฎหมาย ในชั้นการพิจารณา ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ได้มี กรรมาธิการหลายท่านตั้งข้อสังเกตในมาตรานี้ และได้ผลสรุปว่า เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ ได้กำหนดหลักการ เกี่ยวกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน ซึ่งกำหนดให้ยื่นตามจำนวนที่มีอยู่จริงใน วันที่ยื่นบัญชีดังกล่าว นับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง ซึ่ง เป็นบทบังคับตามรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น คณะกรรมาธิการวิสามัญฯ จึงมีมติ ให้คงไว้ตามร่างเดิม ปรากฏรายละเอียดตามบันทึก การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๖๒

สำหรับในชั้นการพิจารณาของสภา ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติม ข้อความในมาตรานี้แต่ประการใด

**“มาตรา ๓๓** การยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินตามมาตรา ๓๒ ให้ยื่น พร้อมเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐาน ที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและ หนี้สินดังกล่าว รวมทั้งสำเนาแบบแสดง รายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปี ภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้องลงลายมือชื่อ รับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและ สำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำ รายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นด้วย และ ต้องยื่นภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันเข้ารับ ตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายในสามสิบวันนับแต่วันพ้นจาก ตำแหน่ง

(๓) ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้ว ตายในระหว่าง ดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจาก พ้นตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดก ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มี อยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน เก้าสิบวันนับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองซึ่งพ้นจาก ตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้ว ให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายในสามสิบวันนับแต่ วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลา หนึ่งปีด้วย”





มาตรานี้เป็นมาตราที่บัญญัติขึ้น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๒ โดยต้นร่างกฎหมาย ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร นายกล้าณรงค์ จันทิก เลขาธิการคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในฐานะเลขานุการคณะกรรมการได้แสดงความคิดเห็นว่าเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๕๒ แต่มีข้อสังเกตว่าไม่ควรมีวรรคสุดท้าย เพราะไปกำหนดซ้ำกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๑ ซึ่งก็จะหมายความถึงบุคคลตามวรรคสุดท้ายของมาตรานี้อยู่แล้ว จึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติซ้ำอีก

นางสาวพรทิพย์ จาละ ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง ได้อธิบายถึงเรื่องสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้นิติบุคคลว่าจัดเป็น "เอกสารประกอบ" ไม่ใช่บัญชีตามถ้อยคำในมาตรา ๓๕

นายประจักษ์ พุทธิสมบัติ กรรมการ มีความเห็นว่าควรมีการอธิบายถึงเอกสารประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานพิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินว่ามีความหมายเป็นประการใด หากเป็นกรณีของทรัพย์สินมีค่า เช่น แหวนเพชร เป็นต้น ซึ่งประเด็นนี้นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ประธานกรรมการ อธิบายว่าอาจใช้วิธีการถ่ายรูปไว้เป็นหลักฐานแล้วมีการลงลายมือชื่อกำกับไว้

**ผลการพิจารณา** คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแล้วเห็นควรให้คงมาตรานี้ไว้ตามร่างของคณะรัฐมนตรี ปรากฏรายละเอียดตามบันทึกการประชุม คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๔ วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๕๒

ในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขโดยตัดถ้อยคำบางส่วนในวรรคสุดท้ายออก โดยมีความเป็น ดังนี้

"ผู้ดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอื่น ซึ่งพ้นจากตำแหน่ง นอกจากต้องยื่นบัญชีตาม (๒) แล้วให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ดังกล่าวมาแล้วเป็นเวลาหนึ่งปีด้วย"

**"มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่ง** เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบตามมาตรา ๓๓ แล้วให้ประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมายลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้า"

**"มาตรา ๓๕ วรรคสาม** ให้ประธานกรรมการจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวโดยเร็ว"

กฎหมายมาตรานี้มาจากร่างของคณะรัฐมนตรี ในชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร มีการแก้ไขเพิ่มเติม โดยเพิ่มคำว่า **"และเอกสารประกอบ"** ในวรรคหนึ่ง เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๓



ในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร และวุฒิสภาไม่มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติใน มาตรานี้แต่ประการใด

**“มาตรา ๔๑** บุคคลตามมาตรา ๓๙ หรือมาตรา ๔๐ ผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้ กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นเวลาห้าปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง”

**“มาตรา ๑๑๙** เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนดหรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

ในการพิจารณาที่มาของบทบัญญัติ มาตรา ๔๑ และมาตรา ๑๑๙ นี้ จะต้องพิจารณา มาตรา ๓๔<sup>๖</sup> ของพระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปราม การทุจริต พ.ศ. .... ประกอบด้วย เพราะในการยก ร่างมาตราดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน กล่าวคือ ใน ชั้นการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... สภาผู้แทนราษฎร คณะกรรมการ วิสามัญฯ มีมติให้คงไว้ตามร่างของคณะรัฐมนตรี ซึ่งเมื่อพิจารณาหลักการในมาตรานี้ จะพบว่า มีหลักการสอดคล้องกับหลักการในมาตรา ๓๔, มาตรา ๔๑ และมาตรา ๑๑๙

ต่อมาในชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในมาตรา ๑๑๙ กล่าวคือ ได้นำหลักการในวรรคสองของมาตรา ๑๑๙ มาแยกออกเป็น ๒ มาตรา กล่าวคือ มาตรา ๓๔ และมาตรา ๔๑ ปรากฏรายละเอียดตามบันทึก การประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย

**“มาตรา ๓๔** ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบ รัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือ ปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สิน หรือนับแต่วันที่ตรวจพบว่ามีการกระทำความผิดแล้วแต่ กรณี และห้ามมิให้ผู้นั้นดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นเวลาห้าปี นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในการนี้ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. เสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด และเมื่อศาล รัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดว่าเป็นการจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทางการเมืองที่ดำรงอยู่ แต่ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ผู้นั้น ได้กระทำไปในตำแหน่งดังกล่าว.



การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....  
สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๐  
พฤษภาคม ๒๕๔๒ และรายงานการประชุมของ  
คณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... วุฒิสภา

ผู้เขียนมีความเห็นว่า เมื่อพิจารณาที่มา  
ของบทบัญญัติในมาตรา ๑๕, มาตรา ๓๒, มาตรา  
๓๓, มาตรา ๓๕ วรรคหนึ่งและวรรคสาม, มาตรา  
๔๑ และมาตรา ๑๑๙ ประกอบกันแล้ว จะเห็นได้ว่า  
เจตนารมณ์ของผู้ร่างกฎหมายฉบับนี้มีวัตถุประสงค์  
โดยการกำหนดให้ประธานวุฒิสภามีอำนาจและ  
หน้าที่ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน  
และหนี้สินของกรรมการ ป.ป.ช. โดยเฉพาะ  
พร้อมทั้งให้นำบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาใช้  
บังคับโดยอนุโลม

ดังนั้น ในกรณีที่ กรรมการ ป.ป.ช. ผู้ใด  
จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน  
และเอกสารประกอบต่อประธานวุฒิสภาภายในเวลา  
ที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด  
กรรมการ ป.ป.ช. ผู้นั้นจะต้องพ้นจากตำแหน่งและ  
ต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็น  
เวลาห้าปี ทั้งนี้ โดยนัยมาตรา ๑๕ ประกอบกับ  
มาตรา ๔๑ และจะต้องรับโทษตามมาตรา ๑๑๙  
อีกด้วย



**เอกสารอ้างอิง**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช  
๒๕๔๐  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
พ.ศ. ๒๕๔๒  
บันทึกการประชุมคณะกรรมการวิสามัญ  
พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบ  
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... ครั้งที่ ๔

วันพฤหัสบดีที่ ๑๑ มีนาคม ๒๕๔๒ และ  
ครั้งที่ ๑๒ วันพฤหัสบดีที่ ๒๐ พฤษภาคม  
๒๕๔๒

รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร วันพุธที่ ๑๔  
กรกฎาคม ๒๕๔๒ ชุดที่ ๒๐ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๗  
(สมัยสามัญนิติบัญญัติ)

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๕ (สมัยสามัญ  
นิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๒๓ กรกฎาคม ๒๕๔๒

รายงานการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๒ (สมัยสามัญ  
นิติบัญญัติ) วันศุกร์ที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๔๒

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาร่าง  
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....  
และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง  
ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา  
กองกรรมาธิการ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา,  
กันยายน, ๒๕๔๒

รายงานการประชุมคณะกรรมการวิสามัญพิจารณา  
ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย  
การป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ....  
และร่างพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง  
ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... วุฒิสภา  
ครั้งที่ ๑๑ วันจันทร์ที่ ๖ กันยายน ๒๕๔๒

ฤทัย หงส์สิริ, **สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่ง  
ราชอาณาจักรไทย (พ.ศ.๒๕๔๐) หมวด  
องค์กระติษระตามรัฐธรรมนูญ เรื่อง ๗  
คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ  
ทุจริตแห่งชาติ**, กรุงเทพฯ : องค์การค้าของ  
คุรุสภา, ๒๕๔๔, หน้าที่ ๖๕.

เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ  
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริต พ.ศ. .... และร่าง  
พระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม  
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... , ศูนย์บริการ  
ข้อมูลและกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการ  
วุฒิสภา ลำดับที่ ๑๑๖



## การทางสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกระบวนกานนิติบัญญัติ

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๔๔/๒๕๕๕  
วันที่ ๑ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

เรื่อง ศาลปกครองกลางส่งคำโต้แย้งของคู่ความ (ระหว่างนายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี กับคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี) ในคดีหมายเลขดำ ที่ ๔๑๑๔/๒๕๕๔ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

### ๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

ศาลปกครองกลางยื่นคำร้อง ลงวันที่ ๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยในประเด็นพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ว่า นายศิริมิตร บุญมูล ผู้ฟ้องคดี อาชีพทนายความ ได้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔ ได้ลำดับหมายเลขสมัครที่ ๑๒๗๙/๒๕๕๔ เมื่อคณะกรรมการอัยการ ผู้ถูกฟ้องคดี ประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ ปรากฏว่าไม่มีชื่อผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นหนังสือถึงผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อขอทราบเหตุผลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการสอบคัดเลือกดังกล่าว ตามหนังสือลงวันที่ ๙ สิงหาคม ๒๕๕๔

คณะกรรมการอัยการชี้แจงว่า คณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกดังกล่าว ได้รับรายงานผลการตรวจร่างกายจากคณะกรรมการแพทย์ว่า ผู้ฟ้องคดีมีรูปร่างผอมบางเกินไป กว้างไหล่ แขนงอ ข้อศอกงอ นิ้วมือทั้งสองข้าง กว้างไหล่ ข้อศอกงอ นิ้วมือทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด ได้รับการผ่าตัดตามเหล็กที่กระดูกสันหลังไว้เพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน จึงมีมติไม่รับสมัครเนื่องจากเป็นผู้มีบุคลิกภาพ และร่างกายไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้ความสามารถแล้ว หน่วยงานยังต้องพิจารณาถึงสุขภาพของร่างกายและจิตใจของผู้นั้นว่า มีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมี

สรุปคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ



**บุคลิกลักษณะที่ดีพอที่จะเป็นข้าราชการ**  
**อัยการ** เพราะการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการ  
 อัยการมิใช่เพียงปฏิบัติหน้าที่ในห้องพิจารณาคดี  
 หรือในสำนักงานเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไป  
 ปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน อาทิ การเดินเผชิญ  
 ลีบ เพื่อสืบพยานที่ไม่อาจมาศาลได้ การร่วม  
 ชั้นสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวน หรือแม้แต่  
 การร่วมสอบสวนคดีซึ่งเกี่ยวข้องกับเด็กหรือ  
 เยาวชน ตลอดจนรวมถึงการออกไปเผยแพร่ความรู้  
 ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท

**การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบ**  
**คัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ**  
**จึงมีมาตรการที่เข้มงวดแตกต่างจากวิธีการ**  
**สอบคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งอื่นบ้าง**  
**ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่าย**  
**อัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ต้องใช้**  
**ควบคู่กับมาตรา ๓๓ (๑๒) ด้วย ดังนั้น**  
**บทบัญญัติตามมาตรา ๓๓ (๑๑) เป็นไปตาม**  
**ความจำเป็นและเหมาะสม จึงเห็นได้ว่า**  
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ  
 พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) มีลักษณะตาม  
 ข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ ซึ่งไม่  
 กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่งสิทธิและ  
 เสรีภาพมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่  
 มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือ  
 บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง และไม่เป็นการ  
 เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ  
 มาตรา ๓๐ แต่อย่างใด

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่า เหตุผลของ  
 คณะกรรมการอัยการ เป็นการเลือกปฏิบัติ  
 โดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุความแตกต่าง  
 ในเรื่องสภาพทางกาย บทบัญญัติมาตรา ๓๓  
 (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
 ฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ขัดหรือแย้งต่อ  
 รัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ **ผู้ฟ้องคดีจึงยื่นฟ้อง**

**คณะกรรมการอัยการต่อศาลปกครองกลางเป็น**  
**คดีหมายเลขดำที่ ๔๑๑๙/๒๕๔๔ และขอให้**  
**พิพากษา ดังนี้**

๑. บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่ง  
 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ  
 พ.ศ. ๒๕๒๑ และคำสั่งของคณะกรรมการอัยการ  
 ที่ตัดสินสิทธิสอบผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุ  
 เป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย  
 ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ  
 มาตรา ๓๐

๒. ให้คณะกรรมการอัยการมีมติเปิดให้  
 ผู้ฟ้องคดีสอบทดแทนการตัดสินสิทธิสอบในครั้งที่ผ่าน  
 มาเป็นกรณีพิเศษ

ศาลปกครองกลางพิจารณาแล้วเห็นว่า  
**คดีนี้ผู้ฟ้องคดีโต้แย้งว่า พระราชบัญญัติระเบียบ**  
**ข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓**  
**(๑๑) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ และ**  
**ยังไม่มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญในส่วนที่**  
**เกี่ยวกับบทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวขัดหรือ**  
**แย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๓๐ หรือไม่ จึงรอกการ**  
**พิจารณาพิพากษาคดีนี้ไว้ชั่วคราว และส่ง**  
**คำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีตามทางการเพื่อศาล**  
**รัฐธรรมนูญจะได้พิจารณาวินิจฉัยต่อไป ตาม**  
**รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง**

**๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น**

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาคำร้อง เอกสาร  
 ประกอบ หนังสือชี้แจง และข้อเท็จจริงแล้ว  
**มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้น**  
**ว่า การที่ศาลปกครองกลางเสนอเรื่องพร้อม**  
**ความเห็นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย**  
**เป็นไปตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๖๔ วรรคหนึ่ง**  
**หรือไม่**

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องมีประเด็น  
 ปัญหาโดยศาลปกครองกลางเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีโต้แย้ง



ว่า พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ จึงรอกการพิจารณาพิพากษาคดีไว้ชั่วคราว และส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดีให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ กรณีเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๔ แล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยประเด็นตามคำร้องที่ศาลปกครองกลางเสนอมาได้

### ๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ชัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐ หรือไม่

ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๓๐ บัญญัติเป็นหลักการว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน ไม่ว่าชายหรือหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน จะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกาย หรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้

สำหรับกรณีตามคำร้องเป็นเรื่องที่นายศิริมิตร บุญมูล ซึ่งมีอาชีพทนายความสมัครสอบคัดเลือกบรรจุเป็นข้าราชการอัยการและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย หากสอบคัดเลือกได้ก็จะมีภาระขอให้มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งเป็นข้าราชการอัยการต่อไป ซึ่งการรับสมัครสอบคัดเลือกนอกจากจะพิจารณาถึงความรู้

ความสามารถแล้ว ยังต้องพิจารณาสุขภาพของร่างกายและจิตใจว่ามีความสมบูรณ์ สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ และมีบุคลิกลักษณะที่ตีพอที่จะเป็นข้าราชการอัยการ การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการอัยการมิใช่เพียงปฏิบัติหน้าที่ในห้องพิจารณาคดีหรือในสำนักงานเท่านั้น บางครั้งต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่นอกสำนักงาน เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อสืบพยานที่ไม่อาจมาศาลได้ การร่วมชั้นสูตรพลิกศพกับพนักงานสอบสวน การออกไปเผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท เป็นต้น การพิจารณาเพื่อรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย จึงมีมาตรการที่แตกต่างและเข้มงวดกว่าการคัดเลือกบุคคลไปดำรงตำแหน่งอื่นอยู่บ้าง ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติเป็นข้อยกเว้นไว้ว่าการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญแห่งสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ และวรรคสอง บัญญัติรับรองไว้ว่า กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไปและไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย ซึ่งบทบัญญัติวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎหมายหรือข้อบังคับที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วย โดยอนุโลม

เมื่อพิจารณาถึงพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) คำว่า “มีกาย...ไม่เหมาะสมที่จะเป็นข้าราชการอัยการ” จะใช้ควบคู่กับ มาตรา ๓๓ (๑๒) ที่บัญญัติว่า “เป็นผู้ที่



คณะกรรมการแพทย์มีจำนวนไม่น้อยกว่า  
สามคน ซึ่ง ก.อ. จะได้กำหนด ได้ตรวจร่างกาย  
และจิตใจแล้ว และ ก.อ. ได้พิจารณารายงาน  
ของแพทย์เห็นว่าสมควรรับสมัครได้”  
บทบัญญัติของพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการ  
ฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑)  
เป็นไปตามความจำเป็นและความเหมาะสม  
ของฝ่ายอัยการ จึงเห็นว่า บทบัญญัติของ  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ  
พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ดังกล่าวเป็น  
ลักษณะตามข้อยกเว้นของรัฐธรรมนูญ มาตรา  
๒๙ ซึ่งไม่กระทบกระเทือนถึงสาระสำคัญแห่ง  
สิทธิและเสรีภาพ มีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป  
และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณี  
หนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการ  
เจาะจง และไม่เป็นการเลือกปฏิบัติ โดยไม่  
เป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐  
แต่อย่างใด

#### ๔. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ  
พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๓๓ (๑๑) ไม่ขัดหรือแย้ง  
ต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๐





## คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ อ. ๑๔๒/๒๕๔๗

วันที่ ๓๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๗

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย  
(อุทธรณ์คำพิพากษา)

ระหว่าง { นายศิริมิตร บุญมูล  
คณะกรรมการอัยการ

ผู้ฟ้องคดี

ผู้ถูกฟ้องคดี

### ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า เมื่อวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๔๔ ประธานคณะกรรมการอัยการโดยอาศัยมติของคณะกรรมการอัยการได้ออกประกาศ ก.อ. เรื่อง กำหนดการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔ ซึ่งในการรับสมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยในครั้งนี้มีผู้มาสมัครสอบคัดเลือกทั้งสิ้นจำนวน ๑,๔๐๔ คน ในการนี้ผู้ฟ้องคดีซึ่งมีรูปกายพิการ โดยประกอบวิชาชีพนายความมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ ตามใบอนุญาตให้เป็นทนายความ เลขที่ ๗๑๔/๒๕๓๔ ได้ยื่นใบสมัครสอบในครั้งนี้อย่างได้หมายเลขสมัครที่ ๑๒๗๙/๒๕๔๔

หลังจากนั้น คณะกรรมการแพทย์ฯ ได้มีหนังสือ ที่ ยธ. ๐๒๑๔.๓๐๒/๘๑๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการฯ ต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคณะกรรมการอัยการ โดยได้รายงานข้อสังเกตจากผลการตรวจร่างกายและจิตใจผู้ฟ้องคดีว่า รูปกายพิการ เดินขาจะเผลก กล้ามเนื้อแขนลีบจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาลีบจนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด

จิตใจปกติ และคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ ได้สรุปความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาว่า เห็นควรรับสมัครผู้สมัครสอบคัดเลือกจำนวน ๑,๓๖๕ คน ไม่ควรรับสมัครจำนวน ๓๙ คน ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ในจำนวน ๓๙ คนดังกล่าวด้วย โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติตามมาตรา ๓๓ (๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมีมติไม่ควรรับสมัครผู้ฟ้องคดี ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีได้นำเรื่องพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔ และกำหนดวัน เวลา และสถานที่สอบ เข้าพิจารณาในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ แล้วมีมติเห็นชอบด้วยกับผลการตรวจสอบคุณสมบัติและพินิจความรู้ของผู้สมัครสอบคัดเลือกตามรายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ และเห็นชอบด้วยกับรายชื่อผู้มีสิทธิเข้าสอบคัดเลือก วัน เวลา และสถานที่สอบคัดเลือก หลังจากนั้น ผู้ถูกฟ้องคดีได้ทำการประกาศรายชื่อผู้มีสิทธิสอบ โดยไม่มีรายชื่อของผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสอบ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๙

สรุปคำพิพากษาศาลปกครอง



สิงหาคม ๒๕๔๔ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการอัยการ ขอทราบเหตุผลที่ไม่ได้รับการพิจารณาให้เป็นผู้มีคุณสมบัติในการสอบคัดเลือกครั้งนี้ ในการนี้ สำนักงาน ก.อ. ได้มีหนังสือที่ อส (บท.) ๐๐๐๓/๒๐๓๐ ลงวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๔๔ แจ้งเหตุผลในการไม่รับสมัครสอบอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔ แก่ผู้ฟ้องคดีผู้ฟ้องคดีจึงนำเรื่องนี้มาฟ้องต่อศาลปกครองชั้นต้น

ในชั้นการพิจารณาคดีนั้น มีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมอีกว่า นายมนตรี นักเป่า ข้าราชการฝ่ายตุลาการศาลยุติธรรมตำแหน่งผู้พิพากษาประจำศาล ได้มีหนังสือถึงคณะกรรมการแพทย์ฯ ให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาในการตรวจร่างกายและจิตใจของผู้ฟ้องคดี โดยสรุปว่ามีความแข็งแรงของช่วงแขนและขาสามารถใช้แขนและนิ้วซ้ายหยิบและจับของหนัก ส่วนแขนขวาสามารถใช้เขียนหนังสือได้นานนับชั่วโมงเช่นคนปกติทั่วไป สำหรับความแข็งแรงของช่วงขา ผู้ฟ้องคดีเคยปั่นรถจักรยานไปในที่ต่าง ๆ อีกทั้งสามารถใช้ขาและเท้าทั้ง ๒ ข้างในการขับขี่รถยนต์ได้ดี และนายสุเทพ สนชัยเลิศ อัยการจังหวัดกำแพงเพชร ได้มีหนังสือถึงคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการฯ รับรองสุขภาพและความสามารถในการปฏิบัติงาน

โดยที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๔/๒๕๔๕ ลงวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๕ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นที่ได้เด็ดขาด มีผลผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล และองค์กรอื่นของรัฐ ตามมาตรา ๒๖๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ดังนั้น จึง

พึงเป็นที่ยุติว่าบทบัญญัติมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ไม่ขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กรณีจึงมีประเด็นแห่งคดีที่จะต้องพิจารณาว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ โดยใช้ดุลพินิจวินิจฉัยว่า ผู้ฟ้องคดีมีกายที่ไม่เหมาะสมจะเป็นข้าราชการอัยการเนื่องจากมีรูปร่างพิการ เป็นการใช้อดุลพินิจโดยชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหรือไม่

## ๒. ประเด็นพิจารณา

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่า บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน และมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งบัญญัติว่าการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอันไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะกระทำมิได้ ประกอบกับบทบัญญัติมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ ซึ่งบัญญัติว่า ผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการ และแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอัยการผู้ช่วย



ต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้ ๗๗ (๑๑) ไม่เป็น  
คนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้  
ความสามารถ หรือจิตฟั่นเฟือน ไม่สมประกอบ  
หรือมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมจะเป็น  
ข้าราชการอัยการ หรือเป็นโรคที่ระบุไว้ใน  
กฎกระทรวง และ (๑๒) เป็นผู้ที่คณะกรรมการ  
แพทย์มีจำนวนไม่น้อยกว่าสามคน ซึ่ง ก.อ. จะ  
ได้กำหนดได้ตรวจร่างกายและจิตใจแล้ว และ  
ก.อ. ได้พิจารณารายงานของแพทย์ เห็นว่า  
สมควรรับสมัครได้แล้ว

เห็นว่า มาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้วาง  
หลักแห่งความเสมอภาคไว้ว่า องค์กรต่าง ๆ  
ของรัฐ รวมทั้งฝ่ายปกครองต้องปฏิบัติต่อ  
บุคคลที่เหมือนกันในสาระสำคัญอย่าง  
เดียวกัน และปฏิบัติต่อบุคคลที่แตกต่างกัน  
ในสาระสำคัญแตกต่างกันออกไปตาม  
ลักษณะเฉพาะของแต่ละคน อย่างไรก็ตาม  
การแบ่งแยกบุคคลออกเป็นประเภท ๆ แล้ว  
ปฏิบัติต่อบุคคลต่างประเภทกันแตกต่างกัน  
ออกไปนั้น มาตรา ๓๐ วรรคสาม ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้  
บัญญัติวางข้อจำกัดการกระทำดังกล่าวของ  
องค์กรต่าง ๆ ของรัฐไว้ว่า การนำเหตุแห่ง  
ความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา  
เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะ  
ของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจหรือสังคม ความ  
เชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความ  
คิดเห็นทางการเมือง อันไม่ขัดต่อบทบัญญัติ  
แห่งรัฐธรรมนูญ มาอ้างเพื่อเลือกปฏิบัติต่อ  
บุคคลให้แตกต่างกัน หากเป็นไปโดยไม่เป็น  
ธรรม ก็ย่อมถือว่าเป็นการเลือกปฏิบัติต่อ  
บุคคลโดยไม่เป็นธรรมเช่นเดียวกัน ดังนั้น  
หากการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลเพราะเหตุแห่ง  
ความแตกต่างดังกล่าว โดยไม่มีเหตุผลที่

หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟัง ย่อมถือว่าเป็น  
การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคล ซึ่ง  
ต้องห้ามตามมาตรา ๓๐ วรรคสาม ของ  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะใช้อำนาจ  
ดุลพินิจตามมาตรา ๓๓ (๑๑) และ (๑๒) แห่ง  
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ  
พ.ศ. ๒๕๒๑ วินิจฉัยว่าผู้สมัครคัดเลือกเพื่อบรรจุ  
เป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย  
รายใดมีกายหรือจิตใจไม่เหมาะสมที่จะเป็น  
ข้าราชการอัยการ จึงต้องมีเหตุผลที่หนักแน่น  
ควรค่าแก่การรับฟังด้วยว่า ผู้สมัครสอบ  
คัดเลือกรายนั้นมีกายหรือจิตใจที่ไม่เหมาะสม  
อย่างไรอันทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่  
ของข้าราชการอัยการได้

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากลักษณะงานของ  
ข้าราชการอัยการซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่ในห้อง  
พิจารณาคดี บางครั้งต้องเดินทางไปปฏิบัติหน้าที่  
นอกสำนักงาน เช่น เพื่อเดินเผชิญสืบ เพื่อ  
สืบพยานที่ไม่อาจมาศาลได้ การร่วมชั้นสูตร  
พลิกศพกับพนักงานสอบสวน และการออกไป  
เผยแพร่ความรู้ทางกฎหมายแก่ประชาชนในชนบท  
เป็นต้น ประกอบกับข้อเท็จจริงซึ่งรับฟังได้ว่า  
ผู้ฟ้องคดีแม้จะมีรูปกายพิการ แต่ความพิการ  
ดังกล่าวไม่ถึงขนาดที่ทำให้ผู้ฟ้องคดีไม่อาจ  
ช่วยเหลือตนเองได้หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่การ  
งานโดยปกติได้ โดยงานที่ผู้ฟ้องคดีเคยทำในขณะ  
เป็นทนายความมาแล้วนั้นมีลักษณะทำนอง  
เดียวกับงานของข้าราชการอัยการดังกล่าว จึงน่า  
เชื่อว่าแม้สภาพทางกายของผู้ฟ้องคดีจะพิการ  
แต่ความแตกต่างดังกล่าวไม่ถึงขั้นจะเป็น  
อุปสรรคอย่างมากต่อการปฏิบัติหน้าที่ใน  
ลักษณะงานของอัยการ

ดังนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่รับสมัคร  
ผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็น



ข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ เนื่องจากคณะกรรมการแพทย์ได้ทำการตรวจร่างกายและจิตใจของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔ แล้วได้มีหนังสือ ที่ ยธ. ๐๒๑๔.๓๐๒/๘๑๖ ลงวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔ รายงานผลการตรวจร่างกายและจิตใจของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการดังกล่าวต่ออธิบดีอัยการฝ่ายคณะกรรมการอัยการ โดยได้รายงานข้อสังเกตจากการตรวจร่างกายและจิตใจผู้ฟ้องคดีว่า รูปร่างพิการ เดินขาเก ผลึกกล้ามเนื้อแขนสลับจนถึงปลายมือทั้งสองข้าง กล้ามเนื้อขาสลับจนถึงปลายเท้าทั้งสองข้าง กระดูกสันหลังคด (แจ้งว่าเป็นโปลิโอตั้งแต่อายุประมาณ ๙ ขวบ) ได้รับการผ่าตัดตามหลักที่กระดูกสันหลังไว้เพื่อให้ไหล่ทั้งสองข้างเท่ากัน (จากโรงพยาบาลพระมงกุฎ) จิตใจปกติ และ คณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้สรุปความเห็นเสนอผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อพิจารณาว่า เห็นควรรับสมัครผู้สมัครสอบคัดเลือกจำนวน ๑,๓๖๕ คน ไม่ควรรับสมัครจำนวน ๓๙ คน ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีรวมอยู่ในจำนวน ๓๙ คนดังกล่าวด้วย โดยคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีขาดคุณสมบัติ ตามมาตรา ๓๓ (๑๑) และ (๑๒) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ นั้น โดยที่ความเห็นของคณะกรรมการแพทย์ และคณะอนุกรรมการพิจารณาคุณสมบัติของผู้สมัครสอบคัดเลือกฯ เป็นเพียงความเห็นเบื้องต้นที่เสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีเพื่อประกอบการพิจารณาเท่านั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีมีมติไม่

รับสมัครผู้ฟ้องคดี โดยมีได้พิจารณาถึงความสามารถที่แท้จริงในการปฏิบัติงานของผู้ฟ้องคดี จึงไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นควรค่าแก่การรับฟังว่า การที่ผู้ฟ้องคดีมีกายพิการดังกล่าวจะทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานในหน้าที่ของข้าราชการอัยการได้อย่างไร มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย ประจำปี พ.ศ. ๒๕๔๔ จึงเป็นการใช้ดุลพินิจวินิจฉัยโดยไม่ชอบด้วยมาตรา ๓๓ (๑๑) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายอัยการ พ.ศ. ๒๕๒๑ และเป็น การเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ฟ้องคดีตาม มาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดจึงพิจารณาพิพากษา กลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติของผู้ถูกฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๔๔ เมื่อวันที่ ๑๘ มิถุนายน ๒๕๔๔ ในส่วนที่มีมติไม่รับสมัครผู้ฟ้องคดีในการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วย พ.ศ. ๒๕๔๔

ส่วนคำขอของผู้ฟ้องคดีที่ขอให้ศาลปกครอง มีคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดีเปิดให้ผู้ฟ้องคดีสอบ ทดแทนการไม่ประกาศรายชื่อให้ผู้ฟ้องคดีเป็นผู้มีสิทธิสอบในครั้งนั้นนั้น การที่ผู้ถูกฟ้องคดีจะดำเนินการจัดให้มีการสอบคัดเลือกเพื่อบรรจุเป็นข้าราชการอัยการในตำแหน่งอัยการผู้ช่วยได้เมื่อใด นั้น ย่อมขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจกำหนดคำสั่งบังคับให้ผู้ถูกฟ้องคดี เปิดสอบคัดเลือกเพื่อผู้ฟ้องคดีเป็นกรณีพิเศษ เพียงรายเดียวได้





# แนะนำกฎหมายใหม่ และกฎหมายที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุทธิมาศ จันทร์แดง  
นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

## พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม

## ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม  
ประมวลกฎหมายวิธี  
พิจารณาความอาญา  
(ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๕๗

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๕ ธันวาคม  
๒๕๕๗  
๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษา  
วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๗  
เล่ม ๑๒๑ ตอนพิเศษ ๗๔ ก  
หน้า ๑

(ต่อจากฉบับที่แล้ว)

๑. ความในมาตรา ๗๗ มีหลักการที่ได้บัญญัติขึ้นใหม่รวม  
๒ ประการ คือ

๑.๑ สำเนาหมายจับที่ส่งทางโทรเลข สื่ออิเล็กทรอนิกส์  
หรือสื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นเป็นเอกสารหรือหลักฐานใน  
การจัดการตามหมายจับ

๑.๒ การจัดการตามหมายจับโดยทางโทรเลขแจ้งว่าได้  
ออกหมายแล้ว และสำเนาหมายที่ส่งทางโทรสาร สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หรือ  
สื่อเทคโนโลยีสารสนเทศประเภทอื่นจะต้องส่งต้นฉบับหมายจับ หรือ  
สำเนาอันรับรองแล้วไปยังเจ้าพนักงานผู้จัดการตามหมายโดยพลัน

๒. ความในมาตรา ๗๘ มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างจากเดิมรวม  
๓ ประการ คือ

๒.๑ เพิ่มความในกรณีที่ว่า “พนักงานฝ่ายปกครอง  
หรือตำรวจจะจับผู้ใดโดยไม่มีหมายจับหรือคำสั่งของศาลนั้น  
ไม่ได้...” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญ

๒.๒ ตัดความในมาตรา ๗๘ (๒) ในส่วนที่เกี่ยวกับ “การ  
พบบุคคลกำลังพยายามกระทำความผิด” ออก เพราะลักษณะการ  
กระทำเป็นความผิดซึ่งเห็นกำลังกระทำ อันเป็นความผิดซึ่งหน้าตาม  
(๑) อยู่แล้ว

๒.๓ ตัดความในมาตรา ๗๘ (๓) เดิมออก โดยวาง  
หลักเกณฑ์มาตรฐานการจับสูงขึ้น กล่าวคือ นำเอาเหตุที่จะออก  
หมายจับตามมาตรา ๖๖ (๒) มาประกอบการพิจารณาแต่มีเหตุผล

แนะนำกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



• ความจำเป็นเร่งด่วนที่ไม่อาจขอให้ศาลออกหมายจับได้ทัน จึงจะจับ  
• ได้โดยไม่มีหมายจับ

• ๒.๔ ตัดความในมาตรา ๗๘ (๔) เดิมออก แล้วเอาวิธี  
• ปฏิบัติในกรณีที่เป็นกรณียุติโทษหรือจำเลยที่หนีหรือจะหลบหนีใน  
• ระหว่างถูกปล่อยชั่วคราวตามมาตรา ๑๑๗ ซึ่งพนักงานฝ่ายปกครองหรือ  
• ตำรวจสามารถจับได้อยู่แล้วมาบัญญัติเป็นหลักการให้ชัดเจน

• ๓. ตัดความในมาตรา ๘๑ (๒) เดิมออกไปบัญญัติเป็น  
• มาตรา ๘๑/๑ โดยเพิ่มรายละเอียดและหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจับ  
• ในสถานที่ประทับของพระมหากษัตริย์และพระราชวงศ์ โดยมี  
• สาระสำคัญ ดังนี้

• ๓.๑ กำหนดสถานที่ที่ได้รับความคุ้มครองให้จับเพิ่ม  
• มากขึ้น

• ๓.๒ กำหนดตัวบุคคลที่เป็นผู้มีอำนาจอนุญาตให้จับ เป็น  
• นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย และให้แจ้ง  
• เลขาธิการพระราชวังหรือสมุหราชองครักษ์รับทราบก่อน

• ๓.๓ กำหนดตัวบุคคลที่จะเป็นผู้ทำการจับโดยให้เจ้า  
• พนักงานผู้ถวายหรือให้ความปลอดภัยแก่พระมหากษัตริย์ พระราชินี  
• พระรัชทายาท พระบรมวงศ์ตั้งแต่สมเด็จพระเจ้าฟ้าขึ้นไป หรือผู้สำเร็จ  
• ราชการแทนพระองค์เป็นผู้จับ

• ๔. ความในมาตรา ๘๓ มีหลักเกณฑ์เพิ่มเติมจากเดิมรวม  
• ๓ ประการ คือ

• ๔.๑ ในกรณีเจ้าพนักงานหรือราษฎรเป็นผู้จับ ให้นำตัว  
• ผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงานสอบสวนแห่งท้องที่ที่ถูกจับ และเพิ่ม  
• ข้อยกเว้นว่า หากสามารถนำผู้ถูกจับไปยังที่ทำการของพนักงาน  
• สอบสวนผู้รับผิดชอบได้ในขณะนั้นก็ให้ส่งไป

• ๔.๒ กรณีเจ้าพนักงานเป็นผู้จับ

• (๑) แจ้งข้อกล่าวหาให้ผู้ถูกจับทราบ หากมีหมายจับ  
• ให้แสดงต่อผู้ถูกจับ

• (๒) แจ้งสิทธิให้ผู้ถูกจับทราบว่า  
• - ผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะไม่ให้การหรือให้การก็ได้  
• และถ้อยคำนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณาคดีได้

• - ผู้ถูกจับมีสิทธิที่จะพบและปรึกษาทนายความ  
• หรือผู้ซึ่งจะเป็นทนายความ

• - ผู้ถูกจับมีสิทธิแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งตน  
• ไว้วางใจทราบถึงการจับกุม





๔.๓ ให้เจ้าพนักงานผู้จับใช้ดุลยพินิจในการอนุญาตให้  
ผู้ถูกจับแจ้งให้ญาติหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจทราบถึงการจับกุม

๕. ความในมาตรา ๘๔ มีหลักการเพิ่มเติมจากเดิมรวม  
๓ ประการ คือ

๕.๑ ให้เจ้าพนักงานผู้จับหรือพนักงานฝ่ายปกครอง  
หรือตำรวจซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับมีหน้าที่แจ้งข้อกล่าวหาและ  
รายละเอียดเกี่ยวกับเหตุแห่งการจับให้ผู้ถูกจับทราบ

๕.๒ ในกรณีราษฎรเป็นผู้จับ โดยกำหนดให้พนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ซึ่งรับมอบตัวผู้ถูกจับแจ้งสิทธิดังที่บัญญัติไว้ใน  
ความตอนท้ายของมาตรา ๘๔ วรรคหนึ่ง (๒) และมาตรา ๘๔  
วรรคสอง

๕.๓ กำหนดบทมิให้รับฟังถ้อยคำรับสารภาพของ  
ผู้ถูกจับว่าตนได้กระทำความผิดไว้เป็นพยานหลักฐาน ถ้าเป็น  
ถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ถูกจับให้ไว้ต่อพนักงานผู้จับหรือพนักงาน  
ฝ่ายปกครองหรือตำรวจในชั้นจับกุมหรือรับมอบตัวผู้ถูกจับ แต่หาก  
เป็นถ้อยคำอื่นนอกเหนือจากคำให้การรับสารภาพเมื่อได้แจ้งสิทธิ  
ตามวรรคหนึ่งหรือมาตรา ๘๓ วรรคสอง ให้รับฟังได้

๖. ความในมาตรา ๘๗ มีหลักการเพิ่มเติมจากเดิมรวม  
๓ ประการ คือ

๖.๑ ให้พนักงานสอบสวนนำตัวผู้ถูกจับไปศาลภายใน  
๔๘ ชั่วโมง นับแต่เวลาที่ผู้ถูกจับไปถึงที่ทำการของพนักงาน  
สอบสวนตามมาตรา ๘๓ เว้นแต่มีเหตุสุดวิสัยหรือมีเหตุจำเป็น  
อย่างอื่น

๖.๒ ให้พนักงานสอบสวนหรือพนักงานอัยการยื่นคำร้อง  
ต่อศาลขอหมายขังผู้ต้องหา นั้นไว้ เมื่อมีการควบคุมผู้ถูกจับมาครบ  
๔๘ ชั่วโมง แล้ว โดยแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏว่ามีเหตุจำเป็น

๖.๓ ความในวรรคแปด ให้สิทธิผู้ต้องหาในการขอให้ศาล  
ตั้งทนายความให้เพื่อทำหน้าที่แถลงข้อคัดค้านและซักถามพยาน เมื่อ  
ศาลสั่งขังครบ ๔๘ วัน แล้ว

๗. ความในมาตรา ๙๐ มีหลักการเพิ่มเติมจากเดิมรวม  
๓ ประการ คือ

๗.๑ จากเดิมการยื่นคำร้องขอปล่อยจากการถูกคุมขัง  
โดยมิชอบกระทำได้โดยเจ้าพนักงานเท่านั้น แต่ในมาตรา ๙๐ ที่แก้ไข  
ใหม่นี้ให้รวมถึงการถูกคุมขังโดยบุคคลใดโดยมิชอบด้วย ซึ่ง  
หมายถึง บุคคลอื่น ๆ ด้วย ไม่ใช่เฉพาะเจ้าพนักงานเท่านั้น

แผนร่างกฎหมายใหม่ที่นำเสนอ



๗.๒ ศาลมีอำนาจพิจารณาคำร้องขอให้ปล่อยจากการถูกคุมขังโดยมิชอบ ไม่ว่าความผิดนั้น ๆ จะเป็นความผิดตามกฎหมายใด

๗.๓ ผู้มีอำนาจยื่นคำร้องขอให้ปล่อยจากการถูกคุมขังโดยมิชอบไม่จำกัดเฉพาะพนักงานสอบสวนเท่านั้น แต่รวมทั้งบุคคลอื่น แม้มิใช่ญาติและไม่มีประโยชน์เกี่ยวข้องกับการคุมขังเลยก็มีสิทธิยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ปล่อยได้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของผู้ถูกคุมขัง

๘. ความในมาตรา ๙๒ ที่แก้ไขใหม่เป็นเรื่องห้ามมิให้ค้นในที่รโหฐานโดยไม่มีหมายค้น เว้นแต่

ความในมาตรา ๙๒ (๑) เมื่อมีเสียงร้องให้ช่วยมาจากข้างในที่รโหฐาน โดยบทบัญญัติใหม่ให้รวมถึงมีเสียงหรือพฤติกรรมอื่นใดอันแสดงได้ว่ามีเหตุร้ายเกิดขึ้นในที่รโหฐานนั้น

ความในมาตรา ๙๒ (๔) เมื่อมีพยานหลักฐานตามสมควรว่าสิ่งของที่มิไว้ , ได้มา , ได้ใช้ , มิไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรืออาจเป็นพยานหลักฐานพิสูจน์การกระทำความผิดได้ซ่อนหรืออยู่ในนั้น ประกอบทั้งต้องมีเหตุอันควรเชื่อว่า เนื่องจากการเนิ่นช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ สิ่งของนั้นจะถูกโยกย้ายหรือทำลายเสียก่อน โดยพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจผู้ค้นต้องส่งมอบสำเนาบันทึกการตรวจค้นและบัญชีทรัพย์สินที่ได้จากการตรวจค้น รวมทั้งจัดทำบันทึกแสดงเหตุผลที่ทำให้สามารถค้นได้เป็นหนังสือให้ไว้แก่ผู้ครอบครองสถานที่ที่ถูกตรวจค้น รวมทั้งรับรายงานเหตุผลและผลการตรวจค้นเป็นหนังสือต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไป

๙. ความในมาตรา ๙๗ ที่แก้ไขใหม่เรื่องการค้นโดยมีหมาย กำหนดตำแหน่งให้เจ้าพนักงานผู้มีชื่อในหมายค้นหรือผู้รักษาการแทนเท่านั้นมีอำนาจเป็นหัวหน้าไปจัดการให้เป็นไปตามหมายค้น ดังนี้

๙.๑ ถ้าเป็นพนักงานฝ่ายปกครองต้องมีตำแหน่งตั้งแต่ระดับสาม

๙.๒ ถ้าเป็นตำรวจต้องมียศตั้งแต่ชั้นร้อยตำรวจตรีขึ้นไป

๑๐. ความในมาตรา ๑๑๐ ที่แก้ไขใหม่ได้กำหนดให้ในคดีที่มีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกิน ๕ ปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกันและจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้

๑๑. ความในมาตรา ๑๓๑ โดยเพิ่มเติมในส่วนของการรวบรวมหลักฐานโดยให้พนักงานสอบสวน ไม่ใช่แค่รวบรวมพยานหลักฐานเพื่อ





พิสูจน์ให้เห็นความผิดของจำเลยเท่านั้น แต่รวมทั้งเพื่อพิสูจน์ความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหาด้วย

๑๒. ความในมาตรา ๑๓๔ ถึงมาตรา ๑๓๔/๔ มีสาระสำคัญโดยสรุปได้ดังนี้

๑๒.๑ เมื่อผู้ต้องหาถูกเรียก หรือส่งตัวมา หรือเข้าหาพนักงานสอบสวนเองหรือปรากฏว่าผู้ใดซึ่งมาอยู่ต่อหน้าพนักงานสอบสวนเป็นผู้ต้องหาให้พนักงานสอบสวนปฏิบัติ ดังนี้

- ให้ถามชื่อตัว ชื่อรอง ชื่อสกุล สัญชาติ บิดามารดา อายุ อาชีพ ที่อยู่ ที่เกิด

- แจ้งให้ทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการกระทำที่กล่าวหาว่าผู้ต้องหาทำผิด

- แล้วแจ้งข้อหาให้ทราบ

- การแจ้งข้อหา ต้องมีหลักฐานตามสมควรว่าผู้นั้นน่าจะได้กระทำความผิด (มาตรา ๑๓๔ ว. ๒)

- ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็วต่อเนื่อง เป็นธรรม (มาตรา ๑๓๔ ว. ๓)

- พนักงานสอบสวนต้องให้โอกาสผู้ต้องหาแก้ข้อกล่าวหา และแสดงข้อเท็จจริงที่เป็นประโยชน์แก่ตน (มาตรา ๑๓๔ ว. ๔)

- (มาตรา ๑๓๔ วรรค ๕) กรณีแจ้งข้อกล่าวหาแล้ว

ถ้าผู้ต้องหาไม่ใช่ผู้ถูกจับ และยังไม่มีการออกหมายจับ แต่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลเพื่อออกหมายจับโดยทันที

ถ้าเป็นเวลาศาลปิดหรือใกล้ปิด ให้พนักงานสอบสวนสั่งให้ผู้ต้องหาไปศาลในโอกาสแรกที่ศาลเปิดทำการ กรณีนี้ตามมาตรา ๘๗ (เรื่องการควบคุมฝากขัง) มาใช้แก่การพิจารณาออกหมายจับโดยอนุโลม (การแจ้งข้อหาดังกล่าว มิใช่การจับและจะจับไม่ได้ เว้นแต่จะมีคำสั่งหรือหมาย

ของศาลตามมาตรา ๘๗ หรือจับได้โดยไม่ต้องมีหมายตามมาตรา ๗๘)

- หากผู้ต้องหาไม่ปฏิบัติตามคำสั่งให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจจับ ผู้ต้องหานั้นได้ ถือว่าเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะจับผู้ต้องหาได้โดยไม่ต้องมีหมายจับ (มาตรา ๗๘) และมีอำนาจปล่อย

ชั่วคราว หรือควบคุมตัวผู้ต้องหานั้นไว้

๑๒.๒ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๓๔ ทวิ และมาตรา ๑๓๔ ตริ และให้ใช้ความในมาตรา ๑๓๔/๑ และมาตรา ๑๓๔/๒ แทน

ดังนี้

(๑) กรณีที่รัฐต้องจัดหาทนายความให้ หาก

ผู้ต้องหาไม่มีทนายความ คือ

แผนกกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



(ก) ในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิต หรือ

(ข) ในคดีที่ผู้ต้องหาไม่อายุไม่เกิน ๑๘ ปี ใน

วันที่พนักงานสอบสวนแจ้งข้อหา

(๒) กรณีที่รัฐต้องจัดหาทนายความให้

ถ้าผู้ต้องหาไม่มีและต้องการทนายความคือในคดีที่มีอัตราโทษจำคุก

(เป็นกรณีตามความต้องการผู้ต้องหา หากผู้ต้องหาต้องการทนายความ

รัฐจึงจะจัดหาให้ ซึ่งบทบัญญัตินี้จะมีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด

๑๘๐ วัน นับแต่ ป.วิอาญา ที่แก้ไขใหม่ (ฉบับที่ ๒๒) พ.ศ. ๒๕๔๗ นี้

ประกาศในราชกิจจานุเบกษา)

๑๒.๓ ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจ

เข้าฟังการสอบปากคำตนได้ (มาตรา ๑๓๔/๓)

๑๒.๔ ในการถามคำให้การผู้ต้องหากฎหมายกำหนดให้

พนักงานสอบสวนแจ้งให้ผู้ต้องหาทราบก่อนว่า

(๑) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิที่จะให้การหรือไม่ให้การก็ได้

ถ้าผู้ต้องหาให้การถ้อยคำนั้นอาจใช้เป็นพยานหลักฐานในการพิจารณา

คดีได้

(๒) ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตน

ไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้

โดยถ้อยคำใด ๆ ที่ผู้ต้องหาให้ไว้ต่อพนักงาน

สอบสวนก่อนมีการแจ้งสิทธิตาม (๑) , (๒) หรือก่อนที่จะ

ดำเนินการตามมาตรา ๑๓๔/๑ , มาตรา ๑๓๔/๒ และมาตรา ๑๓๔/๓

จะรับฟังเป็นพยานหลักฐานในการพิสูจน์ความผิดของผู้นั้นไม่ได้

เสมือนเป็นพยานหลักฐานที่ได้มาโดยมิชอบตามมาตรา ๒๖๖ แต่

ไม่มีผลถึงกับทำให้การสอบสวนเสียไป

๑๓. ความในมาตรา ๑๗๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดย

กฎหมายกำหนดให้ในคดีที่จำเลยมีอายุไม่เกิน ๑๘ ปี ในวันที่ถูก

ฟ้องต่อศาล ก่อนเริ่มพิจารณาให้ศาลถามจำเลยว่ามีทนายความ

หรือไม่ ถ้าจำเลยไม่มีศาลต้องตั้งทนายความให้ จากเดิมกฎหมาย

กำหนดไว้เฉพาะในคดีที่มีอัตราโทษประหารชีวิตเท่านั้น

๑๔. ความในมาตรา ๑๗๓/๑ และมาตรา ๑๗๓/๒ ที่เพิ่มเติม

ใหม่มีหลักสำคัญโดยศาลอาจกำหนดให้มีวันตรวจพยานหลักฐานก่อน

กำหนดวันสืบพยานก็ได้



แหล่งกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ

LIRT



# พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติการ  
บริหารหนี้สาธารณะ

พ.ศ. ๒๕๕๘

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑  
มกราคม ๒๕๕๘

๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๒ ก หน้า ๑

## หลักการและเหตุผล

เนื่องจากในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยต้องประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจอย่างรุนแรง ส่งผลให้หนี้สาธารณะของประเทศเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว จำเป็นต้องบริหารหนี้สาธารณะ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้ว และที่กำลังจะเกิดขึ้นให้มีประสิทธิภาพ แต่โดยที่บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อหนี้ การค้ำประกัน และการปรับโครงสร้างหนี้ในปัจจุบัน ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ อีกทั้งหน่วยงานที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารหนี้สาธารณะของประเทศ อีกทั้งหน่วยงานที่มีความรับผิดชอบในการบริหารหนี้สาธารณะควรมีหน่วยงานกลางเพียงหน่วยงานเดียว จึงเป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยการบริหารหนี้สาธารณะ

## สาระสำคัญ

### ๑. ให้ยกเลิก

- (๑) พระราชบัญญัติตัวเงินคลัง พุทธศักราช ๒๔๘๗
- (๒) พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. ๒๕๑๐  
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๑๐ ลงวันที่ ๓๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๑๕  
พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙  
ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๑๗ ลงวันที่ ๘ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐
- (๓) พระราชบัญญัติกู้เงินเพื่อป้องกันประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙
- (๔) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๑๙
- (๕) พระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากรัฐบาลต่างประเทศเพื่อจัดซื้อยุทธโปกรณ์ทางทหาร พ.ศ. ๒๕๒๔
- (๖) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังปรับโครงสร้างเงินกู้ต่างประเทศ พ.ศ. ๒๕๒๘
- (๗) พระราชกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจากต่างประเทศเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พ.ศ. ๒๕๔๑

### ๒. บทนิยามที่สำคัญ

พระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



“หนี้สาธารณะ” หมายความว่า หนี้ที่กระทรวงการคลัง  
หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือหนี้ที่กระทรวงการคลัง  
ค้ำประกัน แต่ไม่รวมถึงหนี้ของรัฐวิสาหกิจที่ทำธุรกิจให้กู้ยืมเงิน  
โดยกระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

“การบริหารหนี้สาธารณะ” หมายความว่า การก่อหนี้  
โดยการกู้หรือการค้ำประกัน การชำระหนี้ การปรับโครงสร้างหนี้และ  
การดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับหนี้สาธารณะ

๓. ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้มีอำนาจในการกู้เงินหรือ  
ค้ำประกันในนามรัฐบาลแต่ผู้เดียว โดยอนุมัติคณะรัฐมนตรี เว้นแต่มี  
กฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะ

๔. ให้คณะกรรมการนโยบายและกำกับการบริหารหนี้  
สาธารณะ ประกอบด้วย (๑) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็น  
ประธานกรรมการ (๒) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงการคลังคนหนึ่ง  
ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายเป็นรองประธานกรรมการ (๓) กรรมการ  
โดยตำแหน่งจำนวน ๖ คน (๔) ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง  
จำนวน ๓ คน เป็นกรรมการ และ (๕) ผู้อำนวยการสำนักงานบริหาร  
หนี้สาธารณะเป็นกรรมการและเลขาธิการ (ม. ๓๑)

ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ  
๓ ปี ไม่เกิน ๒ วาระ

#### อำนาจหน้าที่

- รายงานสถานะของหนี้สาธารณะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อ  
ทราบ

- เสนอแผนการบริหารหนี้สาธารณะประจำปีงบประมาณ  
และการปรับเปลี่ยนแผนต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ

- จัดทำหลักเกณฑ์ในการกู้เงิน การค้ำประกัน การชำระ  
หนี้ และการปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ รวมถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับ  
ค่าใช้จ่ายในการกู้เงิน การออกและจัดการตราสารหนี้

ให้สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะมีหน้าที่รับผิดชอบ  
เกี่ยวกับกิจการทั่วไปของคณะกรรมการ และมีอำนาจหน้าที่ดังที่บัญญัติ  
ไว้ในมาตรา ๓๖

๕. การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่นิติบุคคล แบ่งเป็น  
๒ กรณี

(๑) กู้เงินเพื่อใช้ดำเนินกิจการ ให้กระทรวงเจ้าสังกัด  
มีอำนาจกู้ได้ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี





(๒) กู้เงินเพื่อการลงทุน รัฐวิสาหกิจนั้นจะต้องเสนอ  
แผนงานลงทุนให้คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
พิจารณาให้ความเห็นชอบก่อน  
ทั้งนี้ หากเป็นการกู้เงินเกิน ๕๐ ล้านบาท จะต้องได้รับ  
อนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วย (ม. ๙)

๖. การกู้เงินตามพระราชบัญญัตินี้ กระทรวงการคลังจะกู้จาก  
หรือผ่านบุคคลอื่นใดที่มีชื่อเป็นผู้ให้กู้โดยตรงไม่ได้ เว้นแต่การกู้เงินโดย  
การออกตราสารหนี้ (ม. ๑๐)

๗. ให้รัฐมนตรีหรือผู้ซึ่งรัฐมนตรีมอบหมายมีอำนาจลงนาม  
ในสัญญา กู้ หนังสือหรือสัญญาค้ำประกันหรือตราสารหนี้ แต่ในกรณีที่  
เป็นการมอบหมายให้มีอำนาจลงนามในตราสารหนี้ต้องประกาศการ  
มอบหมายนั้นในราชกิจจานุเบกษา

๘. ให้กระทรวงการคลังมีอำนาจปรับโครงสร้างหนี้  
สาธารณะ ซึ่งในการกู้เงินแต่ละครั้ง ให้กระทรวงการคลังประกาศแหล่ง  
เงินกู้ สกุลเงินกู้ จำนวนเงินกู้ การคำนวณเงินตราต่างประเทศเป็นเงิน  
บาท อัตราดอกเบี้ย ค่าธรรมเนียม ค่าใช้จ่าย ค่าส่วนลด ระยะเวลาการ  
ชำระเงินต้นคืน วัตถุประสงค์ของการใช้จ่ายเงินกู้ เงื่อนไข วิธีการและ  
สาระสำคัญอื่นใดตามที่จำเป็นในราชกิจจานุเบกษาภายใน ๖๐ วัน  
นับแต่วันที่ทำสัญญาหรือออกตราสารหนี้แล้วแต่กรณี

ภายใน ๖๐ วันหลังจากวันสิ้นเดือนมีนาคมและเดือน  
กันยายนของทุกปีให้กระทรวงการคลัง สรุปรายงานสถานะของหนี้  
สาธารณะและประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ภายใน ๖๐ วันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้กระทรวง  
การคลังรายงานการกู้เงินและการค้ำประกันที่กระทำในปีงบประมาณที่  
ล่วงมาแล้วให้รัฐสภาทราบ

๙. ให้กระทรวงการคลังกู้เงินได้เฉพาะเพื่อวัตถุประสงค์  
อย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูง  
กว่ารายได้

(๒) พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

(๓) ปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

(๔) ให้หน่วยงานอื่นกู้ต่อ

เงินบาทหรือเงินตราต่างประเทศที่ได้รับจากการกู้เงินตาม

(๒) ถึง (๔) ไม่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง





๑๐. การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณหรือเมื่อมีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ในปีงบประมาณหนึ่ง ให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินบาทไม่เกินวงเงิน

(๑) ร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และ

(๒) ร้อยละ ๘๐ ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนเงินต้น

๑๑. การกู้เงินเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมให้กระทำได้เมื่อมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินนอกเหนือจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีและต้องใช้เป็นเงินตราต่างประเทศหรือจำเป็นต้องกู้เงินเพื่อเสริมสร้างความมั่นคงทางการเงินของประเทศ โดยให้กระทรวงการคลังกู้เป็นเงินตราต่างประเทศได้ไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี

๑๒. การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้สาธารณะ

- หากเป็นการกู้เงินรายใหม่เพื่อปรับโครงสร้างหนี้เงินกู้ที่เป็นเงินบาทให้กู้เป็นเงินบาทเท่านั้น

- ถ้าเป็นการกู้เงินที่มีระยะเวลาการชำระหนี้เกิน ๑๒ เดือน ให้รายงานคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ

๑๓. การค้ำประกันของกระทรวงการคลัง ในปีงบประมาณหนึ่ง กระทรวงการคลังจะค้ำประกันได้ไม่เกินร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ใช้บังคับอยู่ในขณะนั้นและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม โดยกระทรวงการคลังจะค้ำประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจใดที่มีได้ประกอบกิจการอันเป็นสาธารณูปโภคและมีผลประกอบการขาดทุนติดต่อกันเกิน ๓ ปีไม่ได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีจะมีมติให้ยกเลิกรัฐวิสาหกิจนั้น และเป็นการค้ำประกันหรือให้กู้ต่อแก่รัฐวิสาหกิจนั้นในระหว่างการดำเนินการเพื่อยุบเลิก





# การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง

นิติกร ๓ กลุ่มงานรองประธานวุฒิสภา คนที่สอง

## (๖) กรณีศึกษา : การพัฒนาระบบกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการ โดย UNCITRAL

### บทนำ

ในสถานการณ์ปัจจุบัน ระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการ (Insolvency and Reorganization Law) ได้ถูกจัดประเภทให้เป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายพาณิชย์ (Commercial Law) และเป็นระบบกฎหมายที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในต่างประเทศ ทั้งนี้เพราะเป็นระบบกฎหมายที่บ่งชี้ถึงแนวทางในการประกอบธุรกิจและการลงทุนภายในประเทศต่าง ๆ ว่าจะได้รับ ความมั่นคงและความมั่นใจในการติดตามหนี้สินเพื่อบังคับชำระหนี้ได้อย่างไร ตลอดช่วงระยะเวลา ๒๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการปฏิรูประบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการในหลายประเทศ นอกจากนี้ ยังมีการยกร่างกฎหมายต้นแบบ (Model Law) ว่าด้วยการล้มละลายข้ามชาติ (Cross – border Insolvency Law) โดยคณะกรรมการกฎหมายการค้าระหว่างประเทศแห่งองค์การสหประชาชาติ (United Nations Commission on International Trade Laws : UNCITRAL) ทำให้สามารถมองเห็นถึงแนวทางในการปรับตัวและแนวทางในการพัฒนาของระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของประเทศต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดี

หลักการเบื้องต้นของระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการในปัจจุบัน คือ การติดตามรวบรวมบรรดาทรัพย์สินและหนี้สินของลูกหนี้และการจัดสรรแบ่งปันด้วยความเป็นธรรม (equitable share) ให้แก่บรรดาเจ้าหนี้ทั้งหลาย นอกจากนี้ ในส่วนของการหลุดพ้นจากหนี้สินตามระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการก็ได้พัฒนาจากแนวความคิดในการลงโทษลูกหนี้อย่างรุนแรง ทั้งในทางสังคมและทางอาญามาสู่แนวความคิดในการให้อภัย (forgiveness) โดยคำนึงถึงปัจจัยในทางเศรษฐกิจมากกว่าที่จะคำนึงถึงปัจจัยในการลงโทษ ซึ่งเปิดโอกาสให้มีการไกล่เกลี่ยและประนีประนอมระหว่างเจ้าหนี้กับลูกหนี้มากขึ้น จึงทำให้เห็นได้ว่าแนวความคิดของระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการในปัจจุบันมีความแตกต่างจากแนวความคิดในอดีตเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะแนวทางในการให้ลูกหนี้หลุดพ้นจากหนี้สิน เพราะในอดีตแนวความคิดของแบบอนุรักษนิยม (Conservative) ได้มีรูปแบบของระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการที่มุ่งหมายจะลงโทษลูกหนี้ยิ่งกว่าการให้อภัย ดังปรากฏในกฎหมายที่ได้รับการปรับปรุงแก้ไขในประเทศต่าง ๆ เช่น



ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศออสเตรเลีย และ ประเทศนิวซีแลนด์ เป็นต้น

**วัตถุประสงค์หลักของระบบกฎหมายล้มละลาย และฟื้นฟูกิจการตามข้อเสนอแนะของ UNCITRAL**

**UNCITRAL** เป็นคณะกรรมการธิการ ผู้ทรงคุณวุฒิและมีความชำนาญในเรื่องของกฎหมาย การค้าระหว่างประเทศ (International Trade Law) ของ องค์การสหประชาชาติ (United Nations) เป็นผู้ทำ หน้าที่เตรียมริเริ่ม ศึกษา และยกร่างประมวล กฎหมายการค้าระหว่างประเทศ และในการนี้ สมัชชาใหญ่แห่งองค์การสหประชาชาติ (General Assembly) ได้ให้ความเห็นชอบ (adopted) ด้วยเสียง ฉันทามติ (consensus) ตามร่างข้อเสนอแนะในการ บัญญัติกฎหมายล้มละลาย (UNCITRAL Guide on Insolvency Law) ไว้ในการประชุมสมัยที่ ๓๗ ณ นคร นิวยอร์ก ระหว่างวันที่ ๑๔-๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๗ ซึ่งได้กำหนดวัตถุประสงค์หลักของ ระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการที่ดี (Key objectives of an effective and efficient insolvency law) ไว้ ๙ ประการ ดังต่อไปนี้

**๑. สร้างความแน่นอนให้แก่ระบบ ตลาดในการพัฒนาความมั่นคงและการพัฒนา ทางเศรษฐกิจ** (Provide certainty in the market to promote economic stability and growth)

คือ การมีกลไกและกระบวนการที่ จะต้องสามารถรวบรวมและจัดการกับกองทรัพย์สิน ของลูกหนี้ได้อย่างแน่นอน ซึ่งจะส่งผลทำให้เกิด ความมั่นคงทางเศรษฐกิจ และรักษาธุรกิจที่สำคัญ ของประเทศให้ดำรงอยู่ต่อไปได้ นับได้ว่า วัตถุประสงค์หลักข้อนี้พิจารณาไปที่เหตุผลในทาง เศรษฐกิจมากกว่าเหตุผลในการลงโทษแก่ลูกหนี้ ซึ่ง

ถือเป็นการเปลี่ยนมุมมองที่สำคัญแก่สถานะของ ลูกหนี้ผู้ตกเป็นบุคคลล้มละลาย

**๒. มีมาตรการในการเพิ่มพูนมูลค่าของ กองทรัพย์สิน** (Maximize value of assets)

เป็นมาตรการในการแต่งตั้งผู้ดูแลกอง ทรัพย์สินของลูกหนี้เพื่อทำหน้าที่ในการรวบรวมกอง ทรัพย์สินของลูกหนี้และจัดสรรปันส่วนให้แก่เจ้าหนี้ ทุกรายตามสิทธิที่พึงควรจะได้รับ

**๓. กำหนดดุลยภาพระหว่าง กระบวนการล้มละลายและกระบวนการฟื้นฟู กิจการ** (Strike a balance between liquidation and reorganization)

ในกรณีนี้อาจสังเกตได้ว่าระบบ กฎหมายละลายมิใช่เป็นการมุ่งหมายเพื่อเข้าสู่ กระบวนการล้มละลายในทุกกรณี เพราะจะต้อง คำนึงถึงจุดสมดุลระหว่างการสั่งให้ลูกหนี้เป็นบุคคล ล้มละลายกับการสั่งให้ลูกหนี้เข้าสู่กระบวนการฟื้นฟู กิจการด้วย

**๔. มีการและจัดการอย่างเป็นธรรมต่อ เจ้าหนี้ที่อยู่ในฐานะเดียวกัน** (Ensure equitable treatment of similarly situated creditors)

กล่าวคือ เป็นการให้หลักประกันแก่ เจ้าหนี้ว่า หากเจ้าหนี้เป็นเจ้าหนี้ที่มีสิทธิในลักษณะ อย่างเดียวกันแล้ว ก็จะต้องได้รับการปฏิบัติใน ลักษณะเช่นเดียวกัน เช่น เจ้าหนี้มีประกัน (secured creditor) เจ้าหนี้บุริมสิทธิ (preferred creditor) หรือ เจ้าหนี้ด้อยสิทธิ เป็นต้น

**๕. จัดการและแก้ไขปัญหานั้นเกิดจาก การมีหนี้สินล้นพ้นตัวอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกลาง และไม่ล่าช้า** (Provide for timely, efficient and impartial resolution of insolvency)

กระบวนการล้มละลายและฟื้นฟู กิจการจะต้องมีระยะเวลากำหนดไว้เป็นที่แน่นอน ไม่ควรที่จะเปิดโอกาสให้เป็นดุลพินิจของศาล (judicial



discretion) และจะต้องมีการตัดสินในเรื่องที่มีความสำคัญโดยคนกลาง มิใช่มีการตัดสินโดยฝ่ายเจ้าหนี้หรือลูกหนี้แต่เพียงฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง โดยผู้ที่มีอำนาจตัดสินอาจเป็นองค์กรตุลาการถาวรของท้องถิ่นนั้นหรือเป็นคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นอย่างมีความเป็นกลาง รวมทั้งยังต้องเป็นการดำเนินกระบวนการอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของระยะเวลา ขั้นตอน หรือค่าใช้จ่าย เป็นต้น

**๖. มีมาตรการรักษามูลค่าของกองทรัพย์สินเพื่อนำไปแบ่งชำระแก่เจ้าหนี้โดยเป็นธรรม** (Preserve the insolvency estate to allow equitable distribution to creditors)

เป็นการรักษาคุณภาพของกองทรัพย์สินมิให้มีการแบ่งแยกหรือถูกทำลาย โดยจะต้องดำเนินการรวบรวมและรักษาไว้มิให้ลูกหนี้นำไปทำนิติกรรมต่อไปได้หรือที่เรียกว่ากระบวนการ Automatic Stay

**๗. มีมาตรการที่โปร่งใสและคาดหมายได้ที่จะทำให้เกิดการรวบรวมและการกระจายข้อมูล** (Ensure a Transparent and Predictable insolvency law that contains incentives for gathering and dispensing information)

กล่าวคือ เป็นกระบวนการที่สามารถตรวจสอบความชัดเจน และคุณภาพของขั้นตอนและการเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ได้ รวมทั้งยังจะต้องสร้างความมั่นใจให้แก่เจ้าหนี้ว่าตนจะได้รับส่วนแบ่งชำระหนี้ในจำนวนเท่าใดเป็นการแน่นอนด้วย

**๘. ยอมรับในสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ก่อนการเข้าสู่กระบวนการและมีกฎเกณฑ์ที่ชัดเจนในเรื่องหนี้บุริมสิทธิ** (Recognizing existing creditor rights and establish clear rules for ranking of priority claims)

สำหรับสิทธิของเจ้าหนี้ในระดับต่าง ๆ นั้นจะต้องไม่ถูกเปลี่ยนแปลงไปซึ่งสิทธิที่มีอยู่เดิม โดยกระบวนการล้มละลาย (insolvency proceeding)

เช่น เจ้าหนี้มีประกันหรือเจ้าหนี้บุริมสิทธิอื่น ๆ กระบวนการล้มละลายมีหน้าที่เพียงเป็นผู้จัดลำดับหมวดหมู่ของเจ้าหนี้ เพื่อให้เจ้าหนี้รู้ตำแหน่งและฐานะของตนตามสิทธิที่มีอยู่เดิม

**๙. มีกระบวนการในด้านการล้มละลายข้ามชาติ** (Establish a framework for cross – border insolvency)

เพื่อเป็นการสร้างความมั่นใจให้กับนักลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศให้มีความมั่นใจว่าจะได้รับส่วนแบ่งชำระหนี้อย่างแน่นอนตามสิทธิที่ตนพึงจะได้รับ ถึงแม้ว่าเจ้าหนี้อาจมีภูมิลำเนาอยู่ต่างประเทศหรือลูกหนี้มีกองทรัพย์สินตั้งอยู่ในต่างประเทศ หรืออาจมีองค์ประกอบต่างประเทศ (foreign elements) อื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เจ้าหนี้ก็สามารถจะได้รับการประกันในการชำระหนี้อย่างแน่นอน สำหรับรายละเอียดของกระบวนการด้านการล้มละลายข้ามชาติ ปรากฏอยู่ใน UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency and Guide to Enactment

อย่างไรก็ตาม **UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law** และ **UNCITRAL Model Law on Cross-Border Insolvency and Guide to Enactment** นั้น มิได้มีสถานะเป็นสนธิสัญญา (Treaty) ตามความหมายของอนุสัญญากรุงเวียนนาว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา (Vienna Convention on the Law of Treaties : ๑๙๖๙) กล่าวคือ มิได้มีผลผูกพันให้รัฐต่าง ๆ ต้องมีการลงนาม (signing) หรือก่อให้เกิดพันธกรณี (obligations) ตามมาแต่ประการใด หากแต่ Legislative Guide มีสถานะเป็นเพียงคำแนะนำ หรือข้อเสนอแนะให้แก่ฝ่ายนิติบัญญัติของประเทศต่าง ๆ ได้นำไปศึกษาและพิจารณาถึงผลกระทบที่ตามมา และนำไปบัญญัติเป็นกฎหมายภายใน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นเอกภาพ (Uniform) ของระบบกฎหมายเหมือนกันทั่วโลก ส่วน Model



Law นั้นคือกฎหมายต้นแบบที่มีรายละเอียดค่อนข้างสมบูรณ์กว่า Legislative Guide และรัฐต่าง ๆ สามารถนำไปปรับปรุง (adapt) เป็นกฎหมายในประเทศได้สะดวกยิ่งกว่า

## ระบบกฎหมายล้มละลายและฟื้นฟูกิจการของประเทศไทย

ประเทศไทยมีกฎหมายว่าด้วยการล้มละลายมาตั้งแต่สมัยสมเด็จพระเจ้าปราสาททองในสมัยกรุงศรีอยุธยา โดยปรากฏอยู่ใน**กฎหมายลักษณะกู้หนี้ พ.ศ. ๒๑๘๘** ซึ่งมีได้แยกออกมาเป็นกฎหมายลักษณะพิเศษ และมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการเร่งรัดหนี้สินจากลูกหนี้ยิ่งกว่าเพื่อประโยชน์ในทางการค้า และได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งมีการตรา**พระราชบัญญัติล้มละลาย ร.ศ. ๑๓๐** ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดย**พระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๔๘๓** ซึ่งได้รับการแก้ไขเพิ่มเติมในเวลาต่อมาเป็นระยะ จนถึงปัจจุบัน คือ ฉบับที่ ๗ พ.ศ. ๒๕๔๗

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายล้มละลายจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๗ แต่หลายฝ่ายก็ยังมีข้อเสนอให้มีการปรับปรุงระบบกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการต่อไปอีกในหลายประเด็น เช่น **ปัญหาการพิสูจน์หนี้สินล้มละลายทั้งในทางเศรษฐกิจและในทางสังคม โดยการเปิดโอกาสให้บุคคลล้มละลายสามารถเข้าทำงานในภาครัฐหรือภาคเอกชนได้ต่อไป การปรับระยะเวลาของการหลุดพ้นจากการล้มละลาย ตลอดจนการเพิ่มกระบวนการประนีประนอมหนี้และการฟื้นฟูกิจการสำหรับบุคคลธรรมดา เป็นต้น** ซึ่งจากการปรับปรุงแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๘๓ ที่ผ่านมามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการทั้งใน

ระยะกลางถึงในระยะยาว เนื่องจากมีประเด็นปัญหาต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับกระบวนการที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๘๓ ทั้งระบบ และอาจจะต้องยกร่างกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการขึ้นใหม่ทั้งหมดก็เป็นได้

สำหรับการปรับปรุงแก้ไขระบบกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการอย่างสมบูรณ์ต่อไปนั้น ในปัจจุบันคณะรัฐมนตรีได้แต่งตั้ง**คณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมายขึ้น** และได้มีการพิจารณาถึงในส่วนของระบบกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการของประเทศไทยด้วย ขณะเดียวกันในส่วนของกระทรวงยุติธรรมนั้น คณะกรรมการผู้รับผิดชอบในเรื่องการปรับปรุงกฎหมายล้มละลายและการฟื้นฟูกิจการก็ยังคงดำเนินการศึกษาวิจัยและพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมแก่ประเทศไทยอยู่เช่นเดียวกัน



### เอกสารอ้างอิง

วิศิษฐ์ วิศิษฐ์สรอรรถ, **กฎหมายฟื้นฟูกิจการ**, กรุงเทพมหานคร ห้างหุ้นส่วนจำกัดสำนักพิมพ์พระธา, พิมพ์ครั้งที่ ๓ พ.ศ. ๒๕๔๗.

UNCITRAL, **UNCITRAL Legislative Guide on Insolvency Law** (Provisional Final, ๕ October ๒๐๐๔), A/CN. ๔/WG. V/WP. ๗๐ Part I.





# การอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรม แก่ผู้สูญหายจากเหตุสึนามิ \*

โดย อนุพร อรุณวัฒน์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
หน้า A๗ วันศุกร์ที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๘ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๘๘๕๕



**จาก** เหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ เมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ บริเวณห้วงทะเลสูมาตรา ประเทศอินโดนีเซีย วัดแรงสั่นสะเทือนได้ ๙.๐ ริคเตอร์ ส่งผลให้เกิดคลื่นยักษ์ Tidal wave หรือ Tsunami สึนามิ พัดเข้าหาชายฝั่งทะเลอันดามันของประเทศไทยด้วยความเร็วไม่น้อยกว่า ๕๐๐ กิโลเมตรต่อชั่วโมง สร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่พื้นที่ ๖ จังหวัดชายฝั่งทะเลอันดามัน ๖ จังหวัด ที่ได้ชื่อว่าเป็นไข่มุกแห่งอันดามันสร้างชื่อเสียงแก่ประเทศไทยว่ามีความสวยงามและบริสุทธิ์ทางธรรมชาติติดอันดับโลก

เหตุดังกล่าวไม่เพียงแต่สร้างความเสียหายแก่ประเทศไทยและคนไทยเท่านั้น ยังนำมาซึ่งน้ำตาแห่งความสูญเสียแก่สังคมชาวโลกอีกด้วย นักท่องเที่ยวต่างชาตินับจำนวนมากก็ต้องเสียชีวิตจากภัยพิบัติครั้งนี้

ส่วนผู้รอดชีวิตจากเหตุการณ์ต่างรู้สึกหวาดกลัวเสียขวัญกับเหตุการณ์ ได้รับความกระทบกระเทือนทางจิตใจเป็นอย่างมาก ที่ต้องสูญเสียและพลัดพรากจากคนอันเป็นที่รักยิ่ง ทำให้รู้สึกหมดหวัง สิ้นหวัง ในการดำรงชีวิตต่อไป

ทั้งเหตุการณ์ดังกล่าวสร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจอย่างมหาศาลอีกด้วย

จากเหตุการณ์คลื่นยักษ์สึนามิพัดเข้าชายฝั่งคร่าชีวิตผู้คนตายไปพร้อม ๆ กันเช่นนี้ นับเป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นรวดเร็วและทันที่จนไม่สามารถแบ่งแยกเหตุการณ์ได้ จึงไม่อาจทราบได้แน่ชัดว่าใครตายก่อน ตายหลัง ซึ่งลำดับเวลาของการเสียชีวิตนั้นมีผลทางกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องมรดก

ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงถือว่า กรณีบุคคลหลายคนตายในเหตุอันตรรายร่วมกัน ถ้าเป็นการพันวิสัยที่จะกำหนดได้ว่าคนไหนตายก่อนหลังให้ถือว่าตายพร้อมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๗

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิติกร ๓ กลุ่มงานพัฒนา  
กฎหมาย สำนักกฎหมาย (รวบรวม).





สำหรับประเทศไทยในขณะนี้ ปัญหาเร่งด่วนและสำคัญอย่างยิ่งคือ การชันสูตรพลิกศพ และพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลว่าเป็นใคร สัญชาติใด เนื่องด้วยผู้เสียชีวิตแต่ละรายไม่มีเอกสารหลักฐานใด ๆ ที่แสดงบุคคลได้

ทั้งบางศพถูกกระแสน้ำพัดไปไกล มีซากปรักหักพังของสิ่งปลูกสร้างทับถมศพและถูกโคลนทรายฝังกลบเป็นเวลานานหลายวัน สภาพศพจึงเน่าเปื่อยจนไม่สามารถแยกแยะได้ด้วยตาเปล่า ต้องอาศัยกระบวนการชันสูตรพลิกศพและกระบวนการพิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคล ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๘ และมาตรา ๑๕๐ ซึ่งบัญญัติให้ต้องมีการชันสูตรพลิกศพสำหรับกรณีการตายโดยผิดธรรมชาติ ดังเช่นกรณีภัยพิบัติครั้งนี้ ซึ่งมีขั้นตอนให้ต้องปฏิบัติหลายขั้นตอนและใช้เวลานาน เนื่องจากต้องอาศัยข้อมูลจากกระบวนการพิสูจน์จากศพ (Post Mortem) ซึ่งเป็นข้อมูลจากการชันสูตรพลิกศพ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ การเก็บเนื้อเยื่อไปตรวจหาสารพันธุกรรม (DNA) โดยเก็บจากกระพุ้งแก้ม กล้ามเนื้อ เส้นผม ฟัน และกระดูกตามความเหมาะสมของศพแต่ละราย

และอาศัยข้อมูลจากกระบวนการพิสูจน์บุคคลสูญหาย (Ante Mortem) ซึ่งเป็นข้อมูลก่อนเสียชีวิต เช่น การสังเกตรอยสัก รอยเจาะ แผลเป็น เครื่องประดับ เครื่องนุ่งห่ม ตัวอย่างสารพันธุกรรมจากบิดามารดา ญาติพี่น้อง ประวัติการรักษาพยาบาล ประวัติทันตกรรม เป็นต้น

แล้วนำข้อมูลทั้งสองเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลเดียวกัน (Interpol Database) เปรียบเทียบว่าข้อมูลตรงกันหรือไม่ เนื่องจากเหตุการณ์ครั้งนี้มีผู้เสียชีวิตจำนวนมาก การตรวจพิสูจน์ศพจึงแตกต่างจากคดีฆาตกรรมทั่วไปที่ส่วนใหญ่มักจะตรวจเปรียบเทียบลักษณะ ๑ ต่อ ๑ แต่เหตุการณ์นี้มีตัวอย่างที่ต้องเปรียบเทียบถึง ๔,๐๐๐ ถึง ๕,๐๐๐ ตัวอย่าง จึงต้องใช้เวลานาน

เมื่อเปรียบเทียบข้อมูลระหว่าง Post Mort Mortem กับ Ante Mortem ตรงกันแล้ว คณะกรรมการพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลซึ่งประกอบด้วยผู้แทนจากกระทรวงสาธารณสุข กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงยุติธรรม และพนักงานสอบสวนร่วมกันพิจารณายืนยันอีกครั้งหนึ่ง

หากคณะกรรมการเห็นว่าศพรายนั้นมีข้อมูลต้องตรงกันไม่จำเป็นต้องรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมอีกก็จะอนุมัติให้ปล่อยศพได้

แต่ถ้าคณะกรรมการเห็นว่ายังต้องรวบรวมข้อมูลเพิ่มเติมก็จะให้ผู้เชี่ยวชาญดำเนินการรวบรวมข้อมูลจากศพหรือญาติอีกครั้งหนึ่งแล้วแต่กรณี

และเมื่อดำเนินการตรวจสอบหมายเลขกำกับศพและตัวศพถูกต้องตรงกันแล้ว พนักงานสอบสวนจะสอบสวนปากคำญาติผู้ขออนุญาติรับศพแล้วจึงออกหลักฐานการชันสูตรพลิกศพตามกฎหมายให้และคณะกรรมการบริหารจัดการศพจะแจ้งพนักงานฝ่ายปกครองเพื่อออกใบมรณบัตรให้แล้วจะอนุมัติจ่ายศพให้แก่ญาติต่อไป

หากเป็นศพของชาวต่างประเทศ เมื่อญาติได้รับหลักฐานการชันสูตรพลิกศพแล้ว สถานทูตจะออกหนังสือรับรองให้แล้วจึงส่งศพกลับภูมิลำเนา

ดังนั้น กระบวนการชันสูตรพลิกศพเพื่อพิสูจน์เอกลักษณ์บุคคลต้องละเอียด ชัดเจน รอบคอบทุกขั้นตอนและต้องโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้เพื่อไม่ให้เกิดข้อผิดพลาด

และมีจำนวนไม่น้อยเลยทีเดียวที่ญาติของผู้ประสบภัยโดยเฉพาะคนไทยที่ไม่สามารถหาหลักฐานมาประกอบการพิสูจน์เอกลักษณ์ศพ เช่น ไม่มีประวัติทันตกรรม ประวัติการรักษาพยาบาล เป็นต้น ทำให้การชันสูตรพลิกศพทำได้ยากลำบากและต้องใช้เวลานาน

**ดังนั้น ตราบโดที่ญาติของผู้ประสบภัยยังมีได้พิสูจน์เอกลักษณ์ของบุคคลได้ก็ไม่สามารถขออนุมัติมรณบัตรและไม่อาจรับศพไปได้**





หลักฐานสำคัญที่แสดงถึงการสิ้นสภาพบุคคลโดยการตาย ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕ และตามพระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๒๑ และมาตรา ๒๓ ได้กำหนดไว้ว่าเมื่อมีคนตายนอกบ้านให้บุคคลที่ไปกับผู้ตายหรือผู้พบศพแจ้งต่อนายทะเบียนผู้รับแจ้งแห่งท้องที่ที่มีการตายหรือพบศพหรือท้องที่ที่จะพึงแจ้งได้ภายใน ๒๔ ชั่วโมง นับแต่เวลาตาย หรือเวลาพบศพ หรือจะแจ้งต่อพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจก็ได้ แล้วเจ้าหน้าที่จะออกมรณบัตรหนังสือรับรองการตายตามแบบพิมพ์ที่ผู้อำนวยการกลางกำหนดให้แก่ผู้มีหน้าที่ต้องแจ้ง

ส่วนกรณีผู้สูญหายจากเหตุการณ์และอยู่ระหว่างการค้นหานั้น หากผู้สูญหายนั้นมีทรัพย์สินหรือธุรกิจและมีได้ตั้งตัวแทนผู้รับมอบอำนาจและไม่มีใครรู้แน่ชัดว่าผู้ประสพภัยนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๘ วางหลักให้ผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอต่อศาล ศาลจะสั่งให้ทำการอย่างใดอย่างหนึ่งไปพลางก่อนตามที่จำเป็นเพื่อจัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่

และเมื่อเวลาล่วงเลยครบ ๑ ปี นับแต่วันที่ผู้ประสพภัยไม่อยู่หรือไปเสียจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ และไม่มีผู้ใดได้รับข่าวสารเกี่ยวกับผู้ประสพภัยหรือไม่มีผู้ใดพบเห็น ผู้มีส่วนได้เสียหรือพนักงานอัยการร้องขอให้ศาลตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ได้เพื่อจัดการเกี่ยวกับทรัพย์สินของผู้ประสพภัยซึ่งไม่อยู่มิให้ได้รับความเสียหายอันเนื่องมาจากไม่มีผู้ดูแลทรัพย์สินและผลประโยชน์ดังกล่าว

และหากนับตั้งแต่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติซึ่งเป็นเหตุภัยอันตรายแก่ชีวิต (วันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗) ล่วงเลยมาจนครบระยะเวลา ๒ ปีแล้ว และยังมีไม่มีใครรู้ว่าผู้ประสพภัยรายนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ ตลอดระยะเวลา ๒ ปี ผู้มีส่วนได้เสียหรือ

พนักงานอัยการร้องขอให้ศาลสั่งให้ผู้ประสพภัยรายนั้นเป็นคนสาบสูญได้

และเมื่อศาลมีคำสั่งให้เป็นคนสาบสูญกฎหมายถือว่าผู้ประสพภัยรายนั้นตายเมื่อครบกำหนดระยะเวลา ๒ ปี นับแต่เกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติ (๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗) ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๖๑ และ ๖๒

จึงเห็นได้ว่า การจะปฏิบัติให้ครบตามเงื่อนไขและขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด เมื่อผู้มีส่วนได้เสียของผู้ประสพภัยร้องขอศาลเพื่อให้ศาลมีคำสั่งแต่ละกรณีนั้น ศาลจะต้องไต่สวนเพื่อให้ได้ข้อเท็จจริงและวินิจฉัยแล้วจึงมีคำสั่ง ต้องอาศัยระยะเวลาที่ย่อมส่งผลเสียหายต่อความสัมพันธ์ของครอบครัวการดำรงชีวิตของทายาท ตลอดจนธุรกิจที่ต้องดำเนินไปและการจัดการทรัพย์สินของผู้ประสพภัย

ดังนั้น ในฐานะที่ประเทศไทยเป็นประเทศที่เกิดเหตุภัยพิบัติครั้งนี้จนทำให้มีผู้เสียชีวิตเป็นจำนวนมากหลายพันคน รัฐจึงควรมีมาตรการอำนวยความสะดวกและเยียวยาบรรเทาความเจ็บปวดแก่ผู้ประสพภัย ญาติและผู้มีส่วนได้เสียของผู้สูญหายหรือถึงแก่ความตายเป็นกรณีพิเศษเฉพาะเหตุภัยพิบัติครั้งนี้ โดยวิธีการออกกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ให้ญาติหรือผู้มีส่วนได้เสียกับผู้ประสพภัยที่สูญหายและคาดว่าเสียชีวิตในเหตุการณ์ภัยพิบัติสามารถขอออกหนังสือรับรองการตาย (Death Certificate) ได้ แม้ยังไม่พบศพก็ตาม

เพื่อเป็นการบรรเทาความเจ็บปวดแก่ญาติของผู้ประสพภัย เพียงแต่ญาติของผู้ประสพภัยนำพยานหลักฐานและเอกสารต่าง ๆ ที่น่าเชื่อถือพอที่จะแสดงหรือยืนยันได้ว่า ผู้ประสพภัยอยู่ในบริเวณที่เกิดเหตุการณ์ อาทิ ลำเนาตัวเดินทาง บันทึกการเดินทาง บันทึกการเข้าพักโรงแรม ห้องพัก บันทึกการเข้าเมืองของสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง รายการบันทึกการใช้บัตรเครดิตครั้ง



สุดท้าย บันทึกการใช้โทรศัพท์ครั้งสุดท้ายพบานบุคคลในที่เกิดเหตุ เช่น ผู้รอดชีวิตจากคณะทัวร์ที่ประสบเหตุภัยพิบัติ เป็นต้น เพื่อแสดงประกอบการไต่สวนของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือต่อศาลในเขตท้องที่ที่เกิดภัยพิบัติเพื่อพิสูจน์ถึงถิ่นพำนักอยู่อาศัยของผู้สูญหายที่เชื่อว่าได้รับอันตรายจนถึงแก่ความตาย

ภาครัฐจึงต้องแก้ไขกฎหมายหรือออกกฎหมายให้มีการไต่สวนและออกหนังสือรับรองการตายให้แก่ญาติของผู้ประสบเหตุภัยพิบัติ เพื่อให้ครอบครัวและญาติของผู้ประสบภัยจากเหตุการณ์ภัยพิบัติสามารถจัดการกับภาระการเงินทุกอย่างของผู้ประสบภัย อาทิ ประกันภัยทรัพย์สินหนี้สิน

ได้ง่ายและรวดเร็วยิ่งขึ้น และขจัดปัญหาความยุ่งยากซับซ้อนเรื่องการจัดการมรดก การแบ่งปันทรัพย์สินมรดก ทั้งเป็นการเยียวยาและบรรเทาความเจ็บปวดแก่ญาติของผู้ประสบภัยให้ได้รับการอำนวยความสะดวกยุติธรรม

**ดังนั้น รัฐจึงควรกำหนดแนวทางแก้ปัญหาที่ขณะนี้กำลังประสบอยู่ อีกทั้งเป็นการเยียวยาความเจ็บปวดแก่ผู้ที่ได้รับผลกระทบจากเหตุการณ์ภัยพิบัติ โดยยกเว้นหลักเกณฑ์ทั่วไปที่ใช้ในยามปกติเพื่อลดปัญหาความสูญเสียและเสียหายทางเศรษฐกิจทั้งของประเทศไทยและชาวต่างประเทศด้วย**





# ผ่าหลักสูตร “ภูมิปัญญาท้องถิ่น” รับปริญญาชีวิต “ตามอัธยาศัย”\*

โดย มนกาจ สิงหพันธ์ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน  
หน้า ๘ วันอาทิตย์ที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๕๘ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๕๘๖๕

## ภูมิปัญญาท้องถิ่นบัณฑิต

(ภท.บ.) วุฒิ  
ปริญญาระดับปริญญาตรีที่เป็นข้อเสนอภายใต้  
กระบวนทัศน์ใหม่ ที่หลอมรวมเอาการศึกษาชีวิต  
และชุมชนเข้าด้วยกันเป็นการศึกษาในชีวิตและ  
ชุมชน สอดประสานการศึกษาในระบบการศึกษา  
นอกระบบ และการศึกษาตามอัธยาศัย หรือการ  
เรียนเพื่อชีวิตอย่างเป็นบูรณาการ

เป็นการกลับหัวกลับหางระบบการศึกษา  
ให้สอดคล้องกับบริบทที่ห้อมล้อมชีวิตจริงของผู้คน  
ในชุมชน การจัดการศึกษาให้สัมพันธ์กับชีวิตจริง  
ไม่แยกออกจากชีวิต เรียนชีวิตและชุมชนจากการ  
ปฏิบัติจากประสบการณ์ของตนเองและผู้อื่น

**หลักสูตรแรก** เน้นการเป็นนักปฏิบัติ  
บนวิถีการพึ่งตนเองให้อยู่รอดอย่างมีคุณค่าอยู่เย็น  
เป็นสุขอยู่กินในท้องถิ่นอย่างมีศักดิ์ศรีและมีกิน  
ตลอดชีวิต

**หลักสูตรที่สอง** เน้นการเป็น  
นักยุทธศาสตร์ นักวางแผนเพื่อรับใช้แผ่นดินเกิด

**หลักสูตรที่สาม** เน้นการเป็น  
นักประกอบการวิสาหกิจชุมชน แบบภาคธุรกิจ

**หลักสูตรที่สี่** เน้นการเป็นนักคิด  
นักวิชาการชุมชน โดยอาศัยวิถีวิทยา การจัดการ  
ความรู้ เป็นเครื่องมือสำคัญ

\*นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน นิตกร ๓ กลุ่มงานพัฒนา  
กฎหมาย สำนักกฎหมาย (รวบรวม).





**หลักสูตรที่ห้า** เน้นการเป็นนักสื่อสาร  
สาธารณะ หรือสื่อสารสาธารณะที่ไม่ใช่ สื่อกระแสหลัก  
แต่เป็นการสื่อสารอัตลักษณ์ผ่านสื่อชุมชนที่เป็น  
“นวัตกรรมสื่อใหม่”

**โดยทั้งหมดต้องอยู่บนฐานคิดการ  
พึ่งตนเองอย่างยั่งยืนของบัณฑิต ภูมิปัญญาเป็น  
ศาสตร์คือ ความรู้เกี่ยวกับการดำเนินชีวิตปัจจัย  
สี่ การทำมาหากิน การอยู่ร่วมกับธรรมชาติ  
สิ่งแวดล้อม**

การเรียนรู้ในอดีตจึงเป็นการเรียนรู้เพียง  
เพื่อให้เกิดความรู้ แต่ให้เกิดปัญญา อันเป็นที่มา  
ของชีวิตที่พอเพียง ไม่โลภ ร่มเย็น และเป็นสุข คำว่า  
**“ภูมิปัญญาท้องถิ่น”** ถ้าแปลความตามอักษร  
หมายถึง ที่ตั้งของปัญญาในท้องถิ่นนั้น ๆ และหาก  
ให้แปลความลึกลงไปก็ให้ความหมายว่าเป็นปรัชญา  
ชีวิตของชาวบ้าน ปรัชญาอันเป็นที่ตั้ง ที่มาของวิถี  
ชีวิต วิถีคิด วิถีปฏิบัติ อันอยู่ภายใต้การมองโลกและ  
ชีวิตแบบหนึ่ง

ข้อเสนอที่ปรับแต่งจากต้นตอแนวคิดของ  
**“นายก” ประยงค์ รณรงค์** ปราชญ์ชาวบ้าน  
ต. ไม้เรียง อ. ฉวาง ผู้นำรากหญ้าเจ้าของรางวัล  
แมกไซไซ ที่สะท้อนว่าในอนาคตลูกหลานเกษตรกร  
ไม่สามารถหาที่ดินทำกินเพิ่มได้ ทั้ง ๆ ที่เกษตรกร  
ก็ขยายตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากเด็กหางานทำไม่ได้  
ก็กลับท้องถิ่นมาเพิ่มจำนวนในหมู่บ้านอีก ในที่สุด  
จะเหลือพื้นที่ทำกินคนละนิดเดียวหรือแทบไม่มีเลย

นายกเสนอว่า หากวันนี้ลูกหลานมีพื้นที่  
สัก ๓ ไร่ ต้องช่วยกันคิดว่าจะทำอะไรให้เลี้ยง  
ตัวเองได้ จะได้เตรียมคนแล้วช่วยกันออกแบบให้  
จัดการชีวิต ทำกินบนผืนดินของตนเอง จะปฏิบัติ  
สักเท่าไร เอาวิชาการมาเสริมสักเท่าไร ให้ทดลอง  
ทำกินสัก ๔ ปี โดยลงทะเบียนเรียนบนพื้นที่ทำกิน  
ของตนเอง แล้วให้เขาทำวิจัยแบบมีส่วนร่วมไปด้วย  
กับชุมชนตั้งแต่ปีแรกจนถึงปีที่ ทำนาร่องก่อนสัก  
๑๐ คน คนละ ๓ ไร่ ให้มหาวิทยาลัยออกไปปัญญา

ให้เป็นบัณฑิต แล้วมาช่วยกันประเมิน ถ้าคำตอบ  
คือพึ่งตนเองได้จริง

“ด้วยการจัดการศึกษาแบบนี้ คือ เรียนรู้  
จากชีวิต เป็นปัญญาชีวิตจะได้นำเสนอเป็น  
นโยบายให้กับภาครัฐต่อไปว่าการจัดการศึกษา  
จัดการชีวิต ทำเศรษฐกิจ ทำเกษตรกรแบบนี้ทำให้  
เด็กรุ่นหลังสามารถพึ่งตนเองได้ จะกลายเป็น  
ต้นแบบของคนทั้งแผ่นดิน ขณะนี้มหาวิทยาลัย  
ราชภัฏนครศรีธรรมราช ตกลงเห็นด้วยในหลักการ  
แล้ว ผมยินดีจะของบฯ วิจัยจาก สกว. ให้เด็ก  
เห็นสัญญาทำวิจัยร่วมกับมหาวิทยาลัย”

สภาพการณ์การศึกษาวัดนี้มีข้อจำกัด  
เพราะฉะนั้นจึงขึ้นอยู่กับว่า สถาบันการศึกษาใด  
จะทลายข้อจำกัดได้ก่อน อาณิสงส์ก็จะเกิดแก่ชุมชน  
และท้องถิ่นนั้น ๆ เนื่องจากมหาวิทยาลัยหลายแห่ง  
จะคิดติดกรอบ ประกอบกับไม่เข้าใจชุมชนอย่าง  
ลุ่มลึก มองฉาบฉวยทำให้กรอบเป็นแต่เพียงข้ออ้าง  
ของนักการศึกษา

**เป้าหมายของวิถีคิดอยู่ที่การ “ต่อราก”  
ไม่ใช่ “ต่อยอด” ตรงกันกับถ้อยรำพันของแกน  
นำชาวบ้านหลายคนที่ว่า “วันนี้หลายองค์กร  
หลายสถาบัน คิดเพียงแต่จะต่อยอด ๆ ไม่รู้ว่า  
รากที่ทำให้ยืนต้นจะไม่ไหวอยู่แล้ว”**

ทำไมไม่คิดมาช่วยกันเสริมราก สร้าง  
ต้นตอเพิ่ม หน้าซ้ำบางคนยังต่อผิวยอด ต้นเป็น  
มังคุดด้วยความรู้ที่ไม่รู้เอายอดลงกองไปเสียก็มี  
กลายเป็นต้นอ้อลักษณะ ในเมื่อรากมันดับแล้วยอด  
จะโตได้อย่างไร เพราะฉะนั้นจึงเป็นความจำเป็น  
อย่างยิ่งที่สังคมไทยต้องช่วยกันคิดต่อในเรื่องนี้  
เพื่อให้ท้ายที่สุดจะส่งผลสัมฤทธิ์ อย่างน้อย  
๕ ประการ คือ

๑. กระบวนทัศน์การศึกษาเดิมถูก  
ท้าทาย จากการศึกษาเพื่อการแข่งขันสู่การศึกษา  
เพื่อการพึ่งพาและพึ่งตนเอง





๒. ลดช่องว่างระหว่างความรู้ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นกับความรู้สมัยใหม่ที่อยู่ในมหาวิทยาลัย โดยมหาวิทยาลัยต้องเข้าไปมีส่วนร่วมเรียนรู้กับชุมชน

๓. โอกาสของการเชื่อมโยงความรู้ในชุมชน จัดการความรู้ที่มาจากฐานรากของภูมิปัญญา จัดระบบความรู้ที่ชุมชนเป็นผู้สร้างขึ้น เช่น ระบบความรู้ในการทำนา ทำสวนไม้ผล ทำสวนยาง ทำประมง ทำแพทย์แผนไทย ทำยุทธศาสตร์ชุมชน ทำสภาผู้นำชุมชน ทำแผนแม่บทชุมชน ทำวิสาหกิจชุมชน ฯลฯ แล้วแปรรูปองค์ความรู้ให้อยู่ในรูปของตำรา

๔. เกิดรูปธรรมของการบูรณาการข้ามสาขาวิชาในทุกมิติการศึกษา ทั้งการเกษตร เศรษฐกิจ การบริหารจัดการ ฯลฯ โดยนำเอาความหลากหลายหลายสาขา ทั้งจากคณะมนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์ คณะครุศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยี คณะวิทยาการจัดการ ฯลฯ

๕. แนวทางการปฏิรูปการศึกษาของชาติ ที่เน้นปรับปรุงประสิทธิภาพการผลิตบัณฑิตให้สอดคล้องกับความต้องการของสังคม เน้นความเชื่อมโยงกับชุมชนและสังคม รวมทั้งเน้นการพัฒนามหาวิทยาลัยให้เป็นแหล่งความรู้สำหรับชุมชนและสังคม จะเป็นคำประกาศแห่งยุคสมัยมหาวิทยาลัย เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง

ทั้งหมดนี้ภาพใหญ่คือภาพที่เปลี่ยนสู่บทบาทใหม่ของนักวิชาการท้องถิ่น ที่ต้องทำหน้าที่ในอีกภารกิจหนึ่ง นอกเหนือไปจากการสอนหนังสือ กล่าวคือ เป็นเสมือน “ช่างเชื่อม” คือ เชื่อมให้เกิดกระบวนการ เชื่อมให้เกิดการเปลี่ยนแปลง และเชื่อมให้เกิดเครือข่ายเพื่อให้เป็นช่องทางปัญญาของกันและกัน

เป็นการก่อรูปองค์ความรู้ด้วยกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันระหว่างนักศึกษา คณาจารย์ ชาวบ้าน และชุมชนอันจะนำไปสู่องค์ความรู้ใหม่ที่เป็น “ภูมิปัญญาบูรณาการ”



*"We are in bondage to the law,  
in order that we may be free."*

เราอยู่กับพันธนาการของกฎหมาย  
เพื่อที่เราจะได้ดำรงอยู่อย่างเสรี

Cicero

(๑๐๖-๔๓ B.C.)

ซีเซโร เป็นนักพูด นักเขียน และนักการเมืองชาวโรมัน

เขานั้นจะประสบความสำเร็จสูงในด้านการเมือง

แต่เป็นที่รู้จักกันดีในฐานะนักพูดที่ยิ่งใหญ่แห่งกรุงโรม

ที่มา : เปิดโลกวิชาการ - ไชยปริศนา วิทยาศาสตร์ เล่มที่ ๓ นักคิดและนักวิทยาศาสตร์ (๒๕๔๔)



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



# แนะนำเว็บไซต์

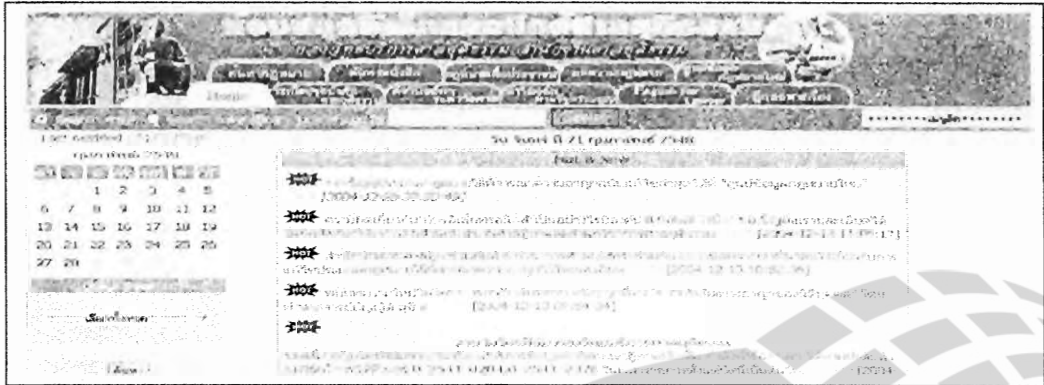
- นางสาวศรีษฐา ดาราศร  
[karitta@parliament.go.th](mailto:karitta@parliament.go.th)



<http://www.opdc.go.th/thai/home.php>

### สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.)

เว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งเป็นหน่วยงานใหม่ที่ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบงานด้านเลขานุการของคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในการดูแลการจัดส่วนราชการและการปรับปรุงระบบการทำงานของภาคราชการให้มีการจัดระบบราชการอย่างมีประสิทธิภาพ บริการข้อมูลบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ก.พ.ร. วิสัยทัศน์/พันธกิจตามกฎหมายของสำนักงาน ก.พ.ร. กลยุทธ์ในการดำเนินงาน ตัวชี้วัดตามคำรับรองการปฏิบัติราชการ โครงสร้าง/ภารกิจ แนวทางการปฏิบัติงานร่วมกัน รายชื่อเจ้าหน้าที่ และอื่น ๆ



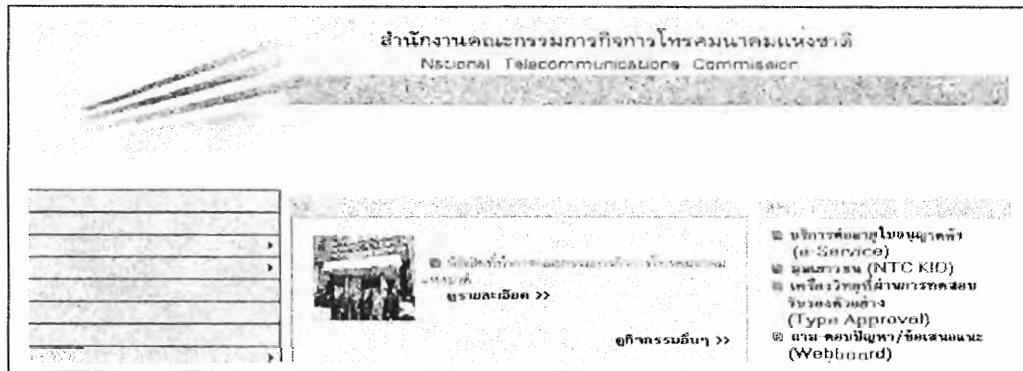
<http://www.library.judiciary.go.th>

### ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม

เว็บไซต์ห้องสมุดอิเล็กทรอนิกส์ศาลยุติธรรม บริการค้นหาข้อมูลกฎหมาย หนังสือ บทความกฎหมาย คำวินิจฉัยระหว่างศาล คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ English for lawyer คำพิพากษาฎีกาเฉพาะเรื่อง แนะนำหนังสือใหม่

แนะนำเว็บไซต์





<http://www.ptd.go.th:8000/ptdinfo/ntc/index.jsp>

### สำนักงานคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.)

เว็บไซต์ของหน่วยงานใหม่อีกหน่วยงานหนึ่งที่ตั้งขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๔๐ และพระราชบัญญัติองค์กรจัดสรรคลื่นความถี่และกำกับการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์และกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นองค์กรที่มีภารกิจหลักในการจัดสรรคลื่นความถี่ การประกอบกิจการวิทยุกระจายเสียง วิทยุโทรทัศน์ และกิจการโทรคมนาคม เพื่อให้เกิดการแข่งขันโดยเสรีอย่างเป็นธรรม บริการข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ บริการการต่ออายุใบอนุญาตค่า (e-Service) ผ่านเว็บไซต์ข้อมูลเกี่ยวกับการติดต่อศูนย์ตรวจสอบการใช้ความถี่วิทยุในส่วนภูมิภาค ติดต่อหน่วยงานภายในสำนักงาน กทช. ข้อมูลกฎหมายและระเบียบอื่น ๆ



<http://www.ipu.org/english/home.htm>

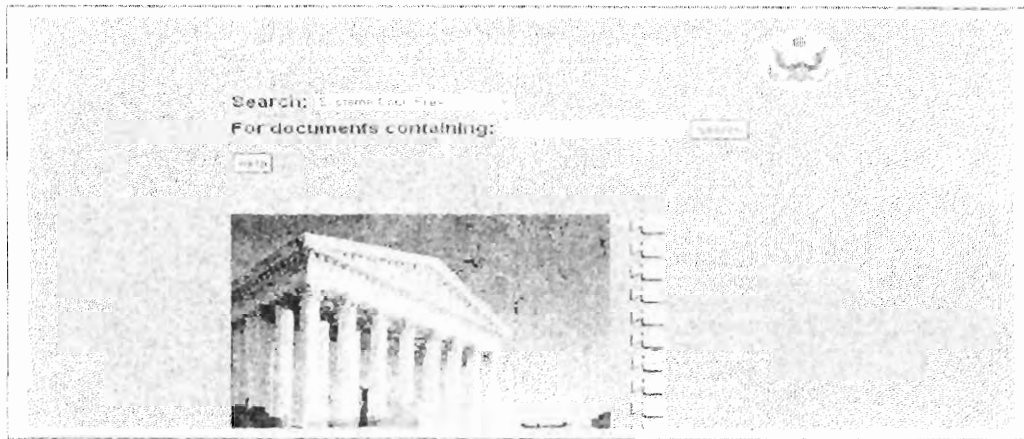
### สหภาพรัฐสภา

เว็บไซต์ของสหภาพรัฐสภา (Inter Parliamentary Union:IPU) องค์กรสำคัญหน่วยงานหนึ่งขององค์การรัฐสภาระหว่างประเทศ จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นสื่อกลางในการสร้างความสัมพันธ์กับรัฐสภาทั่วโลก บริการเชื่อมโยงข้อมูลกับเว็บไซต์ของรัฐสภาทั่วโลกที่เป็นสมาชิกขององค์การ ข้อมูลเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ IPU ฐานข้อมูล PARLINE ฐานข้อมูลห้องสมุด PARLIT ฐานข้อมูลอัตชีวประวัติของผู้หญิงในทางการเมืองและบริการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังเว็บไซต์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

แห่งนี้เว็บไซต์



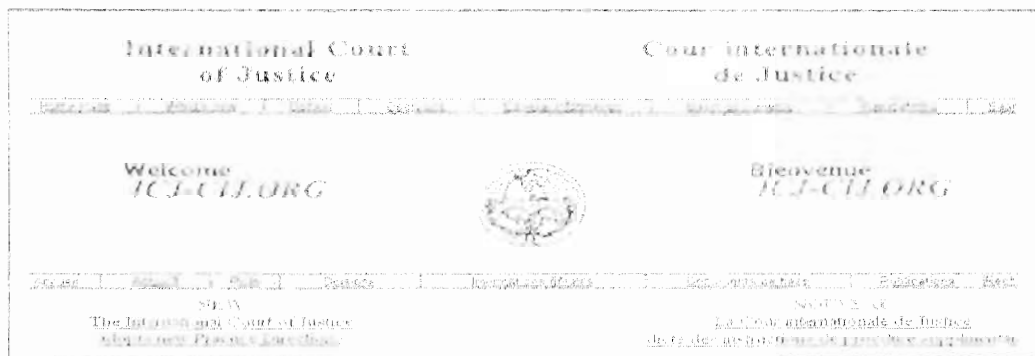
LIART



<http://www.supremecourtus.gov/>

**ศาลสูงสุด ประเทศสหรัฐอเมริกา**

เว็บไซต์ของศาลสูงสุดประเทศสหรัฐอเมริกา บริการข้อมูลคำพิพากษาของศาล ความเห็นของผู้พิพากษาในคดี รายงานการพิจารณาคดีที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาล รายงานผลการดำเนินงานของศาล การติดต่อหน่วยงานภายใน บริการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหมาะสำหรับผู้ที่มีสนใจติดตามความก้าวหน้าของกฎหมายและแนวคำวินิจฉัยของศาลอันเป็นที่มาของหลักกฎหมายคอมมอนลอร์



<http://www.icj-cij.org/>

**ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ**

เว็บไซต์ของศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญอีกหน่วยงานหนึ่งของสหประชาชาติ บริการข้อมูลคำพิพากษาของศาล ความเห็นของผู้พิพากษาในคดี รายงานการพิจารณาคดีที่กำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณา ระเบียบที่เกี่ยวกับการพิจารณาคดีของศาล รายงานผลการดำเนินงานของศาล การติดต่อหน่วยงานภายใน บริการเชื่อมโยงข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เหมาะสำหรับผู้ที่มีสนใจติดตามแนวคำวินิจฉัยของศาลเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายระหว่างประเทศเป็นอย่างยิ่ง

ศูนย์เว็บไซต์



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand





“เมื่อสภาของสังคมเปลี่ยนไป หรือมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ  
จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงกฎหมายเป็นระยะ ๆ เพื่อให้กฎหมายมีความเหมาะสม  
กับสภาพการที่เปลี่ยนแปลงไป...”

ฯพณฯ รต.ดร. ไทศิน พลกุล  
ประธานรัฐสภา

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๐ ๒๒๔๔ ๑๔๖๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๔๖๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๖๔๑-๒



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand