

YOUR VOICE, YOUR CHOICE  
TOGETHER WE CAN MAKE DEMOCRACY



Democracy requires: strong parliaments •  
• guaranteed human rights • gender equality •  
• active civil society • effective political parties •



INTERNATIONAL DAY OF  
**DEMOCRACY**  
15 SEPTEMBER 2008



ISSN 0125-0957

# รัฐสภาสาร

ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑



Dictator  
Democrac  
... IS WHERE FREEDOM OF SP  
you HAVE  
THE ADMINISTRATION



Legislative Institutional Repository of Thailand





ผังรายการสถานีวิทยุกระจายเสียงรัฐสภา  
(เริ่มวันที่ 1 มกราคม 2551 เป็นต้นไป)

เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เสาร์	อาทิตย์	เวลา	
05.00	รายการเผยแพร่ศาสนาพุทธ				รายการเผยแพร่ศาสนาอิสลาม		รายการเผยแพร่ศาสนาคริสต์	05.00	
06.00								06.00	
06.30	สนง. ศาสนา	กก.สิทธิฯ	ป.ป.ช.	ส.ตง.	ผู้ตรวจการฯ	เช้านี้ที่สภา			
07.00	เก็บข่าวเล่าขาน								
07.30	ถ่ายทอดสดข่าว สวท.								
08.00	การเมืองเรื่องร้องประชาชน				วิจัยก้าวไกล		สภาที่ปรึกษา ศก.ฯ		
08.30	สภาปริทัศน์ *								
09.00	มองรัฐสภา (ถ่ายทอดสดสัญญาณจาก NBT 15 / สทท.11)				รัฐสภาของปชช. (NBT 15 / สทท.11)		ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ชีวิตกับการเรียนรู้	ร้อยเรื่องเมืองไทย/ ตามรอยรัฐสภา	
10.00	สภาสู่ประชาชน				สภาน่ารู้		สังคมประชาธิปไตย		
11.00	เสียงจากสภา				เที่ยวทั่วไทย ไปกับรัฐสภา		คุยกันนอกศาล		
12.00	เพลงยามเที่ยง	เปิดประตู สู่ กกต.	เพลงยามเที่ยง		เพลงเก่าวันก่อน				
13.00	รอบรู้กรม, ไทย	สภาสนทนา	สภาสนทนา	รอบรู้กรม, ไทย		ห้องดินบ้านเรา			
13.30	ได้ร่วมพระบารมี								
14.00	สภาชาวบ้าน	ประชุมสภา	ประชุมสภา	สภาชาวบ้าน		สภาสุดสัปดาห์			
15.00	บ่ายสามตามประเด็น	นิติบัญญัติ	นิติบัญญัติ	บ่ายสามตาม ประเด็น					
16.00	ชั่วโมงประชาธิปไตย	แห่งชาติ	แห่งชาติ	ชั่วโมง ประชาธิปไตย					
17.00	รายการห้องข่าวห้าโมงเย็น				สืบสายลายไทย		สนบาย สนบาย		
17.30	รายการเต็มสี่เต็มรัก				เพื่อนใจเยาวชน		ยามเย็น		
18.00	รัฐสภา ต่างประเทศ	รัฐธรรมนูญกับชีวิต	บ้านสุภาพ	ท่องโลกไปกับ รัฐสภา		เกาะติดสภา	เพลงคีรีแผ่นดิน		
18.30	ถ่ายทอดสดข่าว สวท.								
19.00	ภาษาพาสาร์	ข่าวสารจากสำนักประชาสัมพันธ์			กระตุ้สภา		เสียงสังคม		
19.30	มุ่งสู่ประชาธิปไตยไปกับสถาบันพระปกเกล้า				ก้าวไปกับการเมืองไทย				
20.00	ภาพก่อนนอน								
21.00									
22.00									

- หมายเหตุ**
- การถ่ายทอดเสียงการประชุมสภาฯ สภานี้จะดำเนินการถ่ายทอดจนเสร็จสิ้นการประชุม เมื่อเสร็จการประชุมหรือหากวันใดไม่มีการประชุมสภา สภานี้จะมีรายการอื่นๆ ตามปกติ
  - มีการถ่ายทอดเสียงการประชุม / สัมมนาของกรรมาธิการคณะต่างๆ เป็นกรณีพิเศษในบางเวลา
  - เสนอข่าวทุกคืนชั่วโมง กรณีมีข่าวด่วน ข่าวสำคัญ สามารถนำเสนอแจ้งที่วิทยุกระจายการ
  - เวลา 08.00 น. และ 18.00 น. เทียบเวลาเคารพธงชาติ



LIIRT



# รัฐสภาสาร



สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# รัฐสภาสาร

ISSN 0125-0957

## ที่ปรึกษา

นายพิฑูร พุ่มหิรัญ

นายคัมภีร์ ศิษฐานการณ

## บรรณาธิการ

นางสาวอัจฉราฉวี นิ่มศิริ

## ผู้จัดการ

นางบุษราคัม เขาวานศิริ

## แอดมินูต

นางสาวสุพัตรา กบิลคาม

## กองบรรณาธิการ

นางพรรณพร สิ้นสวัสดิ์

นางสาวอรทัย แลนบุตร

นางสาวอารีย์วรรณ พูลทรัพย์

นางสาวจุฬีวรรณ เต็มผล

นายวิโรจน์ นุ่นสุวรรณ

นายพรชัย แฉ่นแฉ่น

## ฝ่ายศิลปกรรม

นายมานะ เรืองสอน

นายนิธิตัน องค์กรศิวิชัย

นางสาวทิพย์วิมล อ่อนกลิ่น

## ฝ่ายธุรการ

นางอำไพ กันเกษแก้ว

นางสาวอาภรณ์ เนื่องเศรษฐ์

นางเสาวลักษณ์ สวนเศรษฐ์

นางภัทราภรณ์ ทับทิมศรี

## พิมพ์

สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

## ผู้พิมพ์/ผู้โฆษณา

นายสมพงษ์ ปรีชาธนพจน์

## วัตถุประสงค์

เพื่อเผยแพร่การปกครองระบอบประชาธิปไตย และ  
เพื่อเสนอข่าวสารวิชาการในวงงานรัฐสภา และอื่นา  
ทั้งภายในและต่างประเทศ

## การส่งเรื่องลงรัฐสภาสาร

ส่งที่บรรณาธิการหนังสือรัฐสภาสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย (ชั้น ๕ c) ถนนพญาไท  
แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐  
โทร. ๐ ๒๓๕๔ ๕๐๑๘-๒๒

## บอกรับเป็นสมาชิก

ส่งเงินล่วงหน้าในนาม "ผู้จัดการรัฐสภาสาร"  
ไปยังกลุ่มงานผลิตเอกสาร  
สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
โดยส่งตัวแลกเงินหรือธนาคาติ ส่งจ่าย ณ ที่ทำการไปรษณีย์รัฐสภา  
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕  
กำหนดออกเดือนละ ๑ ฉบับ  
อัตราค่าสมาชิกปีละ ๕๐๐ บาท  
ราคาเล่มละ ๕๐ บาท

การส่งบทความลงเผยแพร่ในหนังสือรัฐสภาสารจะต้องเป็นบทความที่  
ไม่เคยลงพิมพ์ในวารสารใดมาก่อน การพิจารณาอนุมัติบทความที่นำ  
ลงพิมพ์ดำเนินการโดยกองบรรณาธิการและคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ  
ทั้งนี้ บทความ ข้อความ ความคิดเห็น หรือข้อเขียนใดที่ปรากฏใน  
หนังสือเล่มนี้เป็นความเห็นส่วนตัวไม่ผูกพันกับทางราชการแต่ประการใด



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



# Unบรรณานุกรม

รัฐสภาสารฉบับเดือนตุลาคมขอนำเสนอบทความที่น่าสนใจ ๖ เรื่อง เริ่มด้วยบทความเรื่อง **การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน** โดยมีเนื้อหาเกี่ยวกับหลักการสำคัญการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน กรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมทั้งปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและข้อเสนอแนะ การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเป็นนโยบายที่รัฐบาลต้องการนำทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์และให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจเพื่อเป็นการสร้างโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงแหล่งเงินทุน โดยการนำทรัพย์สินมาแปลงให้เป็นทุน พร้อมทั้งเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจภายในประเทศ บทความนี้จะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อบุคคลที่ต้องการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทความเรื่อง **การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐** ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การพัฒนาระบบราชการจะสำเร็จตามเป้าประสงค์หรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมโดยการเปิดโอกาสให้ประชาชน ชำราชการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาระบบราชการ เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งเนื่องจากสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบราชการไทย และนำมาปรับปรุงระบบราชการ ให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์

บทความเรื่อง **การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐** การให้สิทธิประชาชนโดยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองรูปแบบหนึ่ง



LIIRT

ซึ่งได้กำหนดให้สิทธิประชาชนในเรื่องดังกล่าวเป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ แม้จะให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ แต่การดำเนินการบางขั้นตอนนั้นค่อนข้างยุ่งยาก ส่งผลให้กฎหมายที่เสนอโดยประชาชนมีความเป็นไปได้น้อยในการเข้าสู่กระบวนการตราพระราชบัญญัติและมีผลบังคับใช้เป็นกฎหมาย บทความเรื่องนี้จะชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างบางประเด็นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐ มีความแตกต่างกันอย่างไร เป็นบทความที่เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและผู้ที่ต้องการศึกษาเรื่องดังกล่าวได้เป็นอย่างดี

ส่งท้ายด้วยบทความเรื่อง **วันประชาธิปไตยสากล** ประชาธิปไตยมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการปกครองประเทศ ตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ประชาธิปไตยในสังคมทั่วโลกได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยจะมีลักษณะเฉพาะโดยทั่วไปเหมือนกัน อย่างไรก็ตามก็ยังไม่มียุทธศาสตร์ของประชาธิปไตยที่เป็นแบบเดียวกัน แต่ยังคงมีหลักการเดียวกัน สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้ประกาศให้วันที่ ๑๕ กันยายน เป็นวันประชาธิปไตยสากล เพื่อเป็นการรับรองและทำให้แพร่หลาย ซึ่งหลักการของประชาธิปไตย

สำหรับ **คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ** ประจำเดือนตุลาคม สำนักภาษาต่างประเทศนำเสนอคำศัพท์ที่อยู่ในความสนใจของประชาชน และสอดคล้องกับเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับสถานการณ์การเมืองในปัจจุบัน เช่น คำว่า ทูจริตคอร์รัปชัน ผลประโยชน์ทับซ้อน คอร์รัปชันเชิงนโยบาย และค่านายหน้า เพิ่มความรู้ให้กับผู้อ่านมากยิ่งขึ้น

ท้ายนี้ทางกองบรรณาธิการขอขอบคุณสมาชิกรัฐสภาสารรวมทั้งผู้สนใจติดตามอ่านหนังสือรัฐสภาสาร และฉบับต่อไปจะได้นำลงบทความที่น่าสนใจเกิดประโยชน์ต่อผู้อ่านอย่างต่อเนื่องต่อไป

บรรณาธิการ



# สารบัญ

ปีที่ ๕๖ ฉบับที่ ๑๐ เดือน ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๑

Vol. 56 No. ๑๐ October 2008

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมาย  
ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์

๗

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ  
ราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

ดร.อลงกต วรกี

๕๓

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน :  
กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”

พรเลิศ สุทธิรักษ์

สิทธิกร ศักดิ์แสง

๗๗

วันประชาธิปไตยสากล

พิเชษฐ กิตติสิน

๑๓๓

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ

สำนักภาษาต่างประเทศ

๑๓๙



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



## การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญา และอุปสรรคด้านกฎหมาย ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน<sup>๑</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.เกรียงไกร เจริญธนาวัฒน์<sup>๒</sup>

### บทนำ

โดยที่รัฐบาลมีนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ด้วยการนำทรัพย์สินของภาครัฐและภาคเอกชนมาใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดหรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอันจะเป็นการสร้างโอกาสแก่ประชาชนให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยสามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวมาแปลงให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ และ



<sup>๑</sup> คัดตัดตอนจาก รายงานการศึกษาขั้นสุดท้าย โครงการวิจัยเรื่อง การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เสนอต่อสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พฤษภาคม ๒๕๔๙

<sup>๒</sup> อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

กระตุ้นให้มีผู้ประกอบการรายใหม่ ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ซึ่งสิทธิบัตรที่สามารถนำมาแปลงเป็นทุนได้นั้นมี ๘ ประเภท ได้แก่ สิทธิบัตรที่เป็นที่ดิน สิทธิการเช่า หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ สิทธิสิทธิทางปัญญา เครื่องจักร หนังสืออนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต สวนยางพารา และหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) โดยในปัจจุบันรัฐบาลได้มีการเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิ สัญญา หนังสืออนุญาตต่าง ๆ เกี่ยวกับสิทธิที่จะนำมาแปลงเป็นทุน รวมทั้งการตรวจสอบรับรองความถูกต้องของเอกสารดังกล่าว และเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองเอกสารสิทธิ สัญญา และหนังสืออนุญาต สามารถใช้เอกสารเหล่านั้นเพื่อเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ โดยเน้นผู้ครอบครองรายย่อยและธุรกิจขนาดเล็ก

### การแปลงสิทธิบัตรเป็นทุน

### หลักการสำคัญ และนโยบายการแปลงสิทธิบัตรเป็นทุน

สำหรับประเทศไทยในปัจจุบัน ได้ใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) ซึ่งเป็นแผนที่ได้ อัญเชิญแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว มาเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง อันจะทำให้ประเทศรอดพ้นวิกฤต สามารถดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคงและนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่มีความสมดุล มีคุณภาพ และมีความยั่งยืน ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์และสถานการณ์ต่าง ๆ ของโลกที่เปลี่ยนแปลงไป

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ นับเป็นแผนยุทธศาสตร์ที่ชี้ถึงกรอบทิศทางของการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง ที่สอดคล้องกับวิสัยทัศน์ระยะยาว และมีการดำเนินการต่อ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสิทธิบัตรเป็นทุน



LIART

เนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๘ ในด้านแนวคิดที่ยึดเอาตัวบุคคลเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาในทุกมิติอย่างเป็นองค์รวม และให้ความสำคัญกับการพัฒนาที่มีความสมดุล ทั้งในด้านตัวบุคคล สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้เกิดขึ้นได้ในทุกระดับ อันจะทำให้เกิดการพัฒนายั่งยืน โดยมีตัวบุคคลเป็นศูนย์กลางอย่างแท้จริง

อย่างไรก็ตาม จากการประเมินผลของการพัฒนาในช่วง ๕ ทศวรรษที่ผ่านมา ชี้ให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการพัฒนาที่ขาดความสมดุล กล่าวคือ การพัฒนาประสบความสำเร็จเฉพาะในเชิงปริมาณ แต่ขาดความสมดุลทางด้านคุณภาพ ซึ่งจุดอ่อนของการพัฒนาที่สำคัญ คือ ระบบบริหารทางเศรษฐกิจ การเมือง แต่ในส่วนการบริหารราชการยังเป็นการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางทำให้ขาดประสิทธิภาพ นอกจากนี้ระบบกฎหมายล้าสมัย คุณภาพการศึกษาที่ยังไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร พื้นฐานวิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีอ่อนแอ ความสามารถในการบริหารจัดการธุรกิจยังด้อยประสิทธิภาพ ความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ ความยากจน ความเสื่อมโทรมของทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงขึ้น สิ่งเหล่านี้ได้สร้างความขัดแย้งในสังคมมากขึ้น นอกจากนี้ความอ่อนแอของสังคมไทยที่ตกอยู่ในกระแสวัตถุนิยมได้ก่อให้เกิดปัญหาทางศีลธรรมและปัญหาสังคมมากขึ้นอีกด้วย

จากที่ได้กล่าวมาในข้างต้น ปัญหาทางด้านเศรษฐกิจนับเป็นหนึ่งในปัญหาที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก และเป็นปัญหาที่ต้องการการแก้ไขโดยเร่งด่วน ดังนั้น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) จึงได้กำหนดมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจให้มีเสถียรภาพ และมีภูมิคุ้มกัน สร้างความเข้มแข็งให้แก่ภาคการเงิน และเสถียรภาพทางการคลัง ปรับโครงสร้างเศรษฐกิจเพื่อให้เศรษฐกิจระดับ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

ฐานรากมีความเข้มแข็ง และสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้น ตลอดจน เพื่อให้สมรรถนะของระบบเศรษฐกิจโดยรวมสามารถแข่งขันและ ก้าวทันเศรษฐกิจยุคใหม่ได้

เป้าหมายที่สำคัญของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ คือ การสร้างความเข้มแข็งทางด้านเศรษฐกิจ และการลด ปัญหาความยากจน โดยให้มีการดำเนินมาตรการทางเศรษฐกิจที่เอื้อ อากาศต่อคนจน พร้อมทั้งเพิ่มโอกาสในการพัฒนาคุณภาพชีวิต และ สร้างศักยภาพให้คนจนเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสามารถพึ่งตนเองได้ เพื่อลด สัดส่วนประชากรที่มีฐานะยากจนให้อยู่ในระดับไม่เกินร้อยละ ๑๒ ของ ประชากรของประเทศในปี ๒๕๕๙

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ เปรียบ เสมือนกรอบแนวทาง การดำเนินยุทธศาสตร์ การพัฒนาเศรษฐกิจและ สังคมของประเทศไทย โดยเป็นกรอบแนวทางที่รัฐบาลต้องมีนโยบาย ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กล่าวคือ แผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙) เปรียบ เสมือนแนวทางหรือยุทธศาสตร์แห่งความสำเร็จที่ได้มีการจัดเตรียมไว้ เพื่อ ให้รัฐบาลกำหนดนโยบายไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีเป้าหมายเพื่อ นำพาประเทศไปสู่ความสำเร็จ

เพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจของประเทศ ประกอบกับการ ทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เป็นอยู่ ทำให้ประเทศ มีเสถียรภาพทางการเงินมากขึ้นและหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลที่มี เป้าหมายเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ เพื่อให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ ก็คือ นโยบายแปลง สินทรัพย์เป็นทุน

นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของรัฐบาลดังกล่าว มีที่มาจากแนวความคิดของนายเฮอริชานโด เดโซโต ซึ่งเป็นอดีตรัฐมนตรี

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIERT

ว่าการกระทรวงการคลังของประเทศเปรู ซึ่งได้เห็นความจริงว่าเงินทุนจากต่างประเทศที่เข้ามาสู่ประเทศ เมื่อรวมกันแล้วยังน้อยกว่าสินทรัพย์คนจนที่มีอยู่ในประเทศหลายสิบเท่า แต่ไม่สามารถนำไปเป็นหลักประกันได้ และประเทศไทยก็เช่นกัน นายกรัฐมนตรีเชื่อว่าสินทรัพย์ของคนจนสินทรัพย์และของนักธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กๆ ที่ไม่สามารถนำไปเป็นหลักประกันในการกู้เงินจากธนาคารเพื่อขยายธุรกิจของตนเอง และขยายโอกาสให้กับตัวเองนั้นมีอยู่มากและมากกว่าเงินทุนจากต่างประเทศเช่นเดียวกัน

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนถือเป็นวิธีการที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาดำเนินการเพื่อให้ความคุ้มครองแก่ประชาชนให้เกิดผลตามความเป็นจริง และเป็นนโยบายสาธารณะของรัฐที่ต้องการให้สินทรัพย์ที่มีอยู่ของรัฐหรือเอกชนซึ่งมีความเสี่ยงอยู่นั้นเกิดมูลค่า และเป็นหลักประกันที่ดีได้โดยจุดประสงค์หลักของการแปลงสินทรัพย์ที่มีอยู่ในประเทศไทยก็เพื่อที่จะสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ (The Wealth of Nation)

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หรือการทำให้ประชาชนผู้ถือสิทธิในทรัพย์บางอย่างสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนหรือกู้ยืมเงินทุนได้ เป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลมีเป้าหมายหลักเพื่อสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ด้วยการนำทรัพย์สินของภาครัฐและเอกชนมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด หรือเกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจอันเป็นการสร้างโอกาสให้กับประชาชนโดยเฉพาะคนจนซึ่งอยู่ในระดับรากหญ้าให้เข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ สามารถแปลงสินทรัพย์ของตนเองให้เป็นทุน เพื่อก่อให้เกิดกระบวนการสร้างงาน สร้างรายได้ รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการสร้างผู้ประกอบการใหม่ ส่งผลให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศอย่างยั่งยืน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LI RT

### หลักการสำคัญการแปลงสิทธิเป็นทุนประกอบด้วย

๑. การจัดระบบเอกสารแสดงสิทธิเพื่อรับรองสิทธิเหนือทรัพย์สินนั้นๆ ให้เป็นที่ยอมรับของธนาคาร และสถาบันการเงิน ในการใช้ประกอบการพิจารณาในการให้สินเชื่อ โดยที่เอกสารสิทธิจะต้องมีความชัดเจน และสามารถที่จะเปลี่ยนแปลงผู้ครอบครองสิทธิได้แบบมีเงื่อนไข
๒. การประเมินราคาสินทรัพย์ พัฒนากลไกและบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ ในการประเมินราคา และมูลค่าทรัพย์สินในประเภทต่าง ๆ ได้อย่างเหมาะสม
๓. การสร้างมูลค่าเพิ่มในสินทรัพย์ ประชาชนผู้ถือครองสินทรัพย์ หรือประโยชน์จากเอกสารสิทธิ และหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง จะมีบทบาทสำคัญในการสร้างมูลค่าเพิ่มให้แก่สินทรัพย์ โดยการจัดทำโครงการ แผนงาน และกิจกรรมต่าง ๆ

โดยสรุปการแปลงสิทธิเป็นทุนนั้น มีหลักการสำคัญที่จะต้องคำนึงถึงคือ เอกสารสิทธิของสินทรัพย์ในแต่ละประเภทต้องเป็นเอกสารสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยทางรัฐบาลสามารถกำกับดูแลและควบคุมการโอนสิทธิ (Transferable) ได้ และสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสม สอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ในแต่ละประเภทด้วย ทั้งนี้ในการดำเนินงาน ได้กำหนดสินทรัพย์ที่มีความสำคัญที่จะใช้ประโยชน์โดยแปลงเป็นทุนขึ้น ๔ ประเภท ได้แก่

- (๑) ประเภทที่ดิน และ ทรัพย์สินติดกับที่ดิน
- (๒) ประเภทสัญญาเช่า เช่าซื้อ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสิทธิเป็นทุน



LIIRT

- (๓) ประเภทหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ และหนังสือรับรองอื่นๆ
- (๔) ประเภททรัพย์สินทางปัญญา
- (๕) ประเภทเครื่องจักร
- (๖) หนังสืออนุญาตให้นำพื้นที่ทางทะเลที่ได้รับอนุญาตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ
- (๗) ประเภทสวนยางพารา
- (๘) หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License)

### กรอบทิศทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ได้จัดตั้งขึ้นภายใต้การกำกับดูแลของ “สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี” ตามนโยบายของรัฐบาล พ.ต.ท. ดร. ทักษิณ ชินวัตร โดยที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖ เห็นชอบให้มีการดำเนินงานตามนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน และกำหนดให้ทุกฝ่ายที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตามนโยบายให้นำนโยบายที่ได้กำหนดเป็นแผนปฏิบัติการไปดำเนินการอย่างเต็มรูปแบบ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๔๗ เป็นต้นมา โดยมีสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนทำหน้าที่เป็นองค์กรกำกับและดูแลกลไกในการบริหารจัดการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำนโยบายที่ได้รับไปปฏิบัติการและดำเนินงานตามกระบวนการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีพันธกิจที่จะต้องดำเนินการภายในระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๗ - ๒๕๕๑) และเมื่อสิ้นสุดระยะเวลา ๕ ปี ดังกล่าว สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนก็จะมอบหมายให้หน่วยงานในส่วนที่เกี่ยวข้องต่างๆ รับผิดชอบดำเนินการต่อไป

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน มีเจตนารมณ์ที่จะสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะประชาชนที่ด้อยโอกาส เช่น เกษตรกรผู้ยากจน และผู้ประกอบการรายย่อย หรือ ธุรกิจขนาดย่อม ให้มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ โดยใช้เอกสารสิทธิในสินทรัพย์ที่ครอบครองทำมาหากินอยู่ หรือเป็นผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบกิจการจากหน่วยงานของรัฐโดยสามารถนำเอกสารสิทธิมาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปลงทุน อันเป็นการก่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และก่อให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ขึ้นรวมทั้งยังเป็นการสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศอีกด้วย โดยที่สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้มีแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อให้ครอบคลุมแก่การใช้ประโยชน์ในสินทรัพย์ที่มีความสำคัญทั้ง ๔ ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน สิทธิการเช่า หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร หนังสืออนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต สวนยางพาราและหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) โดยมีหลักการสำคัญ ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ก็คือ เอกสารแสดงสิทธิของสินทรัพย์แต่ละประเภท โดยต้องเป็นเอกสารแสดงสิทธิแบบมีเงื่อนไข (Conditional Right on Legal Document) โดยรัฐสามารถกำกับและควบคุมการโอนสิทธิ (Transferable) ได้ และสินทรัพย์แต่ละประเภทต้องมีการประเมินราคาที่เหมาะสม สอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาด และมูลค่าทางเศรษฐกิจ ขณะเดียวกันจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างมูลค่าเพิ่มแก่สินทรัพย์ในแต่ละประเภทด้วย

### แนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

รัฐบาลได้กำหนดให้มี “นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน” (Asset Capitalization) ขึ้น อันเนื่องมาจากการขาดการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

เนื่องของกฎหมายไทย ดังนั้น เพื่อให้รองรับกับความซับซ้อนของสภาพธุรกิจที่มีการพัฒนาไปอย่างไม่หยุดยั้ง อันจะเป็นการช่วยลดปัญหาอันเกิดจากหลักกฎหมายที่มีอยู่ ซึ่งสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศในปัจจุบัน โดยจัดเป็นรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการหนี้สินที่มีอยู่ในปัจจุบัน อันจะเป็นการสร้างโอกาสให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะกับคนยากจนที่ไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบและผู้ประกอบการรายย่อย โดยการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ที่มีอยู่ในความครอบครอง หรือได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐตามกฎหมายมาแปลงเป็นทุน โดยสามารถนำไปเป็นหลักประกันในการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเพื่อนำไปลงทุน เพื่อให้เกิดการสร้างงาน สร้างรายได้ และยังเป็นการกระตุ้นให้เกิดผู้ประกอบการรายใหม่ ๆ ขึ้นอีกด้วย อันจะเป็นการส่งผลให้มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้อย่างยั่งยืน ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๙ (พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๙) รัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. ๒๕๔๖ และพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๖ นั้น ซึ่งในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน พ.ศ. ๒๕๔๖ หมวด ๒ ข้อ ๑๐ (๑) ได้มอบอำนาจให้กับคณะกรรมการนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (นปท.) ในการกำหนดนโยบาย กรอบทิศทาง และแนวทางในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน เพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยสินทรัพย์ที่กำหนดให้สามารถนำมาแปลงเป็นทุนได้นั้น ในปัจจุบันมีทั้งหมด ๔ ประเภท ได้แก่ สินทรัพย์ที่เป็นที่ดิน สิทธิการเช่า หนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะ ทรัพย์สินทางปัญญา เครื่องจักร หนังสืออนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาต สวนยางพารา และหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License)

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

อย่างไรก็ตาม สิทธิบางประเภทโดยเฉพาะอย่างยิ่ง สิทธิตามสัญญาเช่า เช่าซื้อ และหนังสืออนุญาตให้ใช้ที่สาธารณะและหนังสือรับรองอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของรัฐที่ประชาชนเป็นผู้ครอบครองสิทธิ และทรัพย์สินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน อาทิเช่น เครื่องจักร ทรัพย์สินทางปัญญา และหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ยังมีข้อจำกัดบางประการในด้านกฎหมาย และเงื่อนไขในการเข้าถึงแหล่งเงินทุน ส่งผลให้สถาบันการเงินทั่วไปไม่มีความเชื่อถือและมั่นใจในมูลค่าของสินทรัพย์ดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการให้ประชาชนในระดับรากหญ้าซึ่งเป็นผู้ครอบครองสิทธิในสินทรัพย์ดังกล่าวเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบได้ง่าย และสร้างโอกาสในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน รวมตลอดการสร้างความมั่นใจให้กับสถาบันการเงิน คณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย ด้านเงื่อนไขสัญญาและด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในประเภทสัญญาต่าง ๆ อันได้แก่ (๑) สิทธิการเช่า (๒) ใบอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติที่อยู่ในความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหนังสืออนุญาตให้นำสินค้ามาจำหน่ายในที่สาธารณะและสถานสาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (๓) ทรัพย์สินทางปัญญา (๔) เครื่องจักร (๕) หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) และ (๖) ใบรับรองวุฒิการศึกษา ตลอดจนเสนอแนะแนวทางแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อขจัดอุปสรรคทางด้านกฎหมาย เพื่อให้สินทรัพย์ดังกล่าวเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้ง่ายและสร้างความมั่นใจและความเชื่อถือในคุณค่าของสินทรัพย์ต่อแหล่งเงินทุน รายละเอียดปรากฏดังต่อไปนี้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

## ๑ สิทธิการเช่า

“สิทธิการเช่า” หมายถึง สิทธิในการใช้ทรัพย์สินหนึ่ง ๆ จากการเช่าในระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งเป็นสิทธิที่ได้รับเหนืออสังหาริมทรัพย์ที่เช่าจากเจ้าของทรัพย์สินโดยตรงตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ในสัญญา ดังนั้น เพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลจึงมีแนวคิดที่จะนำสิทธิการเช่ามาแปลงเป็นทุน โดยการนำสิทธิการเช่า ได้แก่ สิทธิตามสัญญาเช่า เช่าซื้อ ที่อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์, สิทธิตามสัญญาเช่า เช่าซื้อของการเคหะแห่งชาติ, สิทธิการเช่าที่สาธารณณะสมบัติ ของสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, หนังสือรับรองสิทธิการเช่าหรือสิทธิให้นำสินค้ามาจำหน่ายในแผงค้าของกรุงเทพมหานคร มาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากแหล่งเงินทุน แม้ว่าในปัจจุบัน สิทธิการเช่าบางประเภทสามารถนำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ แต่ธนาคารหรือสถาบันการเงินส่วนใหญ่ยังคงจัดให้สิทธิการเช่าอยู่ในสินทรัพย์ประเภทด้อยโอกาส เนื่องจากสถาบันการเงินยังไม่มีความมั่นใจและเชื่อถือคุณค่าของ “สิทธิการเช่า” ซึ่งสาเหตุที่สถาบันการเงินขาดความมั่นใจในคุณค่าแห่งความเป็น “หลักประกัน” ของ “สิทธิการเช่า” ดังกล่าวนั้นสืบเนื่องจากอุปสรรคทางด้านกฎหมาย อุปสรรคทางด้านเงื่อนไขตามสัญญาเช่าและอุปสรรคด้านอื่น ๆ

### ๑.๑ ปัญหาและอุปสรรค

อุปสรรคทางด้านกฎหมาย เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหรือรับรองไว้โดยตรงให้สามารถนำ “สิทธิการเช่า” มาเป็นหลักประกันนี้ได้ตามกฎหมาย ซึ่งอุปสรรคที่เกิดจากการขาดแคลนกฎหมายโดยตรงที่บัญญัติรองรับให้สามารถนำสิทธิการเช่ามาเป็นหลักประกันนี้ได้ นี้ มีผลทำให้สถาบันการเงินต่างๆ ขาดความเชื่อถือใน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

คุณค่าแห่งความเป็น “หลักประกัน” ตามกฎหมายของ “สิทธิการเช่า” อันเป็นอุปสรรคต่อการยอมรับสิทธิการเช่ามาเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ

อุปสรรคทางด้านเงื่อนไขตามสัญญาเช่า เกิดจากเงื่อนไขตามสัญญามาตรฐานของหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำหนดห้ามมิให้ผู้เช่าโอนสิทธิการเช่าให้แก่บุคคลอื่น ห้ามนำทรัพย์สินที่เช่าไปให้บุคคลอื่นเช่าช่วง และห้ามมิให้ยอมให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินที่เช่า เว้นแต่จะได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่า ซึ่งเงื่อนไขดังกล่าว ถือเป็นอุปสรรคด้านระเบียบของหน่วยงานผู้ให้เช่าทรัพย์สิน ส่งผลให้ผู้เช่าไม่สามารถนำสิทธิการเช่าของตนไปใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากธนาคารหรือสถาบันการเงินต่างๆ โดยไม่ได้รับความยินยอมจากหน่วยงาน ผู้ให้เช่า อย่างไรก็ตาม แม้ว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการจะดำเนินงานตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน โดยการให้นำสิทธิการเช่าซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตน สามารถนำมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ โดยการที่หน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวให้ความยินยอมต่อผู้เช่าทรัพย์สินให้สามารถนำสิทธิการเช่ามาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้โดยการทำบันทึกเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาเช่า ซึ่งก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในสิทธิการเช่าซึ่งเป็นหลักประกันนั้น หรือการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาเช่าให้รองรับการนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกัน ค่าประกันการชำระหนี้ ได้แก่ การเพิ่มระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๓ ปี เพื่อสร้างมูลค่าให้กับสิทธิการเช่าสำหรับผู้เช่าที่ประสงค์จะนำสิทธิการเช่าไปเป็นหลักประกัน การเพิ่มเงื่อนไขการให้ความยินยอมโอนสิทธิการเช่าเมื่อผู้เช่าผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ และการเพิ่มเงื่อนไขให้ผู้ที่มารับโอนสิทธิรายใหม่ต้องรับผิดชอบหนี้ค่าเช่าค้างชำระหนี้ของผู้เช่ารายเดิม ซึ่งมีผลทำให้สถาบันการเงินยอมรับสิทธิการเช่านั้น ๆ มาเป็นหลักประกันในการให้สินเชื่อ แต่การใช้มาตรการต่าง ๆ ดังกล่าว มิใช่สิ่งที่

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

เจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินทั่วไปต้องการ เนื่องจากเจ้าหน้าที่เป็นสถาบันการเงินนั้น มีกฎหมายจำกัดสิทธิในการมีไว้ซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือแม้แต่การเพิ่มเงื่อนไขการบังคับชำระหนี้โดยการหาผู้ที่มารับโอนสิทธิรายใหม่เพื่อมารับผิดชอบหนี้ค่าเช่าค้างชำระหนี้ของผู้เช่ารายเดิม ก็ไม่อาจจะทำได้โดยมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ

สำหรับอุปสรรคด้านอื่น ๆ ซึ่งเป็นปัจจัยต่อการที่สถาบันการเงินทั่วไปจะยอมรับให้นำ “สิทธิการเช่า” มาเป็นหลักประกันนี้ ได้อย่างมีความมั่นใจในคุณค่าแห่งความเป็น “หลักประกัน” ของ “สิทธิการเช่า” ได้แก่ **การขาดระบบการประเมินราคา “สิทธิการเช่า” ที่น่าเชื่อถือ** โดยในปัจจุบันยังไม่มีกำหนดหน่วยงานกลางที่มีความน่าเชื่อถือและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป เพื่อมาทำหน้าที่จัดทำระบบการประเมินมูลค่าสิทธิการเช่า หรือกำหนดหลักเกณฑ์ในการตีราคาสิทธิการเช่าที่ได้มาตรฐานเหมาะสมสอดคล้องกับมูลค่าทางการตลาดและมูลค่าทางเศรษฐกิจ อันเป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินทั่วไป และ**การขาดการจัดทำระบบข้อมูลทะเบียนผู้เช่าสินทรัพย์** ซึ่งแม้ว่าจะมีการเพิ่มเงื่อนไขการให้ความยินยอมโอนสิทธิการเช่าเมื่อผู้เช่าผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ และการเพิ่มเงื่อนไขการบังคับชำระหนี้โดยการหาผู้ที่มารับโอนสิทธิรายใหม่เพื่อมารับผิดชอบหนี้ค่าเช่าค้างชำระหนี้ของผู้เช่ารายเดิม แต่มาตรการดังกล่าวก็ไม่อาจจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ เนื่องจากการขาดการจัดทำระบบฐานข้อมูลทะเบียนผู้เช่าสินทรัพย์ที่ครบถ้วน ถูกต้อง และทันสมัย เพื่อพร้อมให้มีการดำเนินการโอนสิทธิการเช่าแก่ผู้ให้เช่าหรือบุคคลภายนอก กรณีผู้กู้ผิดนัดชำระหนี้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน และผู้กู้ยอมรับผิดในกรณีดังกล่าว

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ๑.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

### การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

อุปสรรคด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการนำ “สิทธิการเช่า” มาแปลงเป็นทุน เกิดจากการไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดหรือรับรองไว้โดยตรงให้สามารถนำ “สิทธิการเช่า” มาใช้เป็นหลักประกันหนี้ได้ การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในด้านนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันพิจารณาเพื่อยกร่างกฎหมายที่มีหลักการเป็นการรองรับให้สามารถนำสิทธิการเช่าตามสัญญาเช่าที่ทำกับหน่วยงานของรัฐ (ซึ่งไม่จำกัดเฉพาะ ๔ หน่วยงาน ที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในขณะนี้) มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ ในรูปแบบของการจำนอง เช่นเดียวกับกับพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ อย่างไรก็ตาม หากกฎระเบียบของหน่วยงานของรัฐที่อยู่ภายใต้บังคับของร่างกฎหมายฉบับนี้ ขัดหรือแย้งกับเนื้อหาสาระของร่างกฎหมายฉบับนี้ หน่วยงานดังกล่าวจะต้องดำเนินการแก้ไขกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของร่างกฎหมายฉบับนี้ต่อไปด้วย

### การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านเงื่อนไขสัญญา

แม้ว่าหน่วยงานที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะได้แก้ไขปัญหาคือเป็นอุปสรรคที่เกิดจากเงื่อนไขในสัญญามาตรฐาน โดยการทำบันทึกเพิ่มเติมต่อท้ายสัญญาเช่า เพื่อยินยอมให้ผู้เช่าสามารถนำสิทธิการเช่าซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของตนมาเป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินได้ หรือการกำหนดเงื่อนไขของสัญญาเช่าให้รองรับการนำสิทธิการเช่ามาแปลงเป็นทุน เพื่อสร้างมูลค่าให้กับสิทธิการเช่า การเพิ่มเงื่อนไขการให้ความยินยอมโอนสิทธิการเช่าเมื่อผู้เช่าผิดนัดชำระหนี้เงินกู้ และการเพิ่มเงื่อนไขให้ผู้ที่มารับโอนสิทธิรายใหม่

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIERT

ต้องรับผิดชอบหนี้ค่าเช่าค้างชำระหนี้และมูลหนี้ของผู้เช่ารายเดิม แต่อย่างไรก็ตาม การวางมาตรการการบังคับชำระหนี้โดยการโอนสิทธิการเช่ามาเป็นของเจ้าหนี้ในกรณีที่ลูกหนี้ผิดนัดไม่ชำระหนี้ มิใช่สิ่งที่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นธนาคารหรือสถาบันการเงินทั่วไปต้องการ หรือแม้แต่การเพิ่มเงื่อนไขการบังคับชำระหนี้โดยการหาผู้ที่มารับโอนสิทธิรายใหม่เพื่อมารับผิดชอบหนี้ค่าเช่าค้างชำระหนี้และมูลหนี้ของผู้เช่ารายเดิม ก็ไม่อาจจะทำได้โดยมีประสิทธิภาพในทางปฏิบัติ ดังนั้น ผู้วิจัยขอเสนอให้มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อชำระหนี้ เพื่อเป็นทางเลือกให้กับสถาบันการเงิน โดยกองทุนจะทำหน้าที่ชำระหนี้แทนสมาชิก ประสานงานกับหน่วยงานเจ้าของสิทธิจัดให้มีการประมูลราคาสินทรัพย์ รับโอนสิทธิการใช้สินทรัพย์ และจัดสรรผลประโยชน์จากการประมูลให้กับผู้ครอบครองสิทธิทั้งรายเดิมและรายใหม่และสถาบันการเงิน ซึ่งการจัดตั้งกองทุนเพื่อชำระหนี้ดังกล่าวนี้ จะมีผลเป็นการสร้างความมั่นใจในการบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ซึ่งเป็นสถาบันการเงินเป็นการทั่วไป ไม่จำกัดเฉพาะเพียงสถาบันการเงินของรัฐที่ต้องเข้าร่วมโครงการ เพื่อสนองรับนโยบายของรัฐบาลเท่านั้น

### **การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ**

ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ ที่มีต่อการนำสิทธิการเช่ามาแปลงเป็นทุน ซึ่งได้แก่ การขาดระบบการประเมินราคาสิทธิการเช่าที่น่าเชื่อถือ และการขาดการจัดทำระบบข้อมูลทะเบียนผู้เช่าสินทรัพย์ ผู้วิจัยมีความเห็นว่า สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) ต้องเข้ามาประสานการจัดระบบ และสร้างความมั่นใจให้กับสถาบันการเงิน หรือธนาคารผู้ให้กู้ ในสิทธิการเช่าทั้ง ๓ ประเภทให้มากยิ่งขึ้น โดยดำเนินการให้มีการจัดระเบียบของสิทธิการเช่าให้ครบถ้วนสมบูรณ์ มีการจัดประเมินราคาสินทรัพย์ หรือสิทธิการใช้ประโยชน์โดย

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

หน่วยงานกลางที่เป็นที่ยอมรับ มีการจัดระบบข้อมูลทะเบียนผู้เช่า สิทธิเพื่อพร้อมให้มีการดำเนินการโอนสิทธิการเช่าแก่ผู้ให้เช่าหรือ บุคคลภายนอก กรณีผู้กู้ผิดนัด ชำระหนี้กับธนาคารหรือสถาบันการเงิน และผู้กู้ยอมรับผิดในกรณีดังกล่าว โดยอาจให้กรม ธนารักษ์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดตั้งหน่วยประเมินราคากลาง พร้อมทั้งให้ธนาคารแห่งประเทศไทยกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการยอมรับสิทธิการเช่าเป็นหลัก ประกันสินเชื่อ สำนักงานบริหารการแปลงสิทธิเป็นทุน (องค์การมหาชน) ควรเร่งรัดการจัดทำฐานข้อมูลผู้เช่าสิทธิของรัฐทุกประเภท รวมทั้งการจัดทำเอกสารแสดงสิทธิการเช่าให้ครบถ้วน โดยประสานกับ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นศูนย์ “ข้อมูล” และ “สารสนเทศ” ของ ผู้เช่า และเร่งรัดการประเมินมูลค่าสิทธิการเช่า หรือกำหนดหลักเกณฑ์ ในการตีราคาสิทธิการเช่าทรัพย์สินของรัฐทุกประเภทเพื่อให้มีมาตรฐาน เป็นที่ยอมรับทั้งฝ่ายผู้ให้เช่าและผู้กู้

**๒ ไบอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติที่อยู่ใน ความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และ หนังสืออนุญาตให้นำสินค้ามาจำหน่ายในที่สาธารณะและสถาน สาธารณะที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น**

ไบอนุญาตให้ประกอบกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติที่อยู่ใน ความดูแลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และหนังสือ อนุญาตให้นำสินค้ามาจำหน่ายในที่สาธารณะและสถานสาธารณะที่อยู่ใน ความรับผิดชอบของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ซึ่งต่อไปจะ เรียกว่า “ไบอนุญาต”) นั้น เป็นเอกสารสิทธิที่ทางหน่วยงานราชการ ออกให้แก่เอกชนให้เอกชนมีสิทธิเข้ามาแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สิน ของทางราชการ ซึ่งจะต้องทำตามเงื่อนไขที่ทางหน่วยงานราชการได้ วางไว้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสิทธิเป็นทุน



LIERT

## ๒.๑ ปัญหาและอุปสรรค

### ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

เมื่อพิจารณาจากข้อกฎหมายเรื่องหลักประกันแล้ว จะเห็นได้ว่า ใบอนุญาตนั้นไม่มีคุณสมบัติในการเป็นหลักประกันนี้ได้เลย จึงทำให้สถาบันการเงินนั้นมักจะปฏิเสธหรือปล่อยสินเชื่อให้ไม่ได้เม็ดเงิน ซึ่งจะทำให้การแปลงสินทรัพย์ประเภทใบอนุญาตไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ได้วางไว้

### ปัญหาและอุปสรรคด้านเงื่อนไขสัญญา

การแสวงหาประโยชน์จากทรัพย์สินของทางราชการนั้น เป็นที่เข้าใจกันดีว่าทรัพย์สินของทางราชการไม่อยู่ในข่ายของการบังคับคดี จึงทำให้เมื่อเกิดการผิดนัดชำระหนี้ สถาบันการเงินไม่สามารถบังคับเอาทรัพย์สินของทางราชการได้และยังไม่สามารถบังคับกับสิทธิตามใบอนุญาตได้ และถึงแม้ว่าใบอนุญาตประเภทนี้ จะสามารถโอนให้ทายาทหรือคู่สมรสได้ แต่ก็โอนให้เจ้าหนี้ไม่ได้ จึงทำให้สถาบันการเงินยังไม่มีหลักประกันการชำระหนี้ที่เพียงพอในการอนุมัติสินเชื่อ

### ปัญหาด้านคุณค่าสินทรัพย์และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

ใบอนุญาตไม่สามารถตีราคาได้ จึงทำให้ไม่มีคุณค่าสำหรับสถาบันการเงิน สถาบันการเงินจึงไม่อนุมัติสินเชื่อหรืออนุมัติสินเชื่อแต่ไม่ได้เม็ดเงินกู้ ทำให้ไม่บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

### ปัญหาด้านการบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด

โดยหลักของกฎหมายแล้ว ใบอนุญาตไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันได้ เนื่องจากการบังคับชำระหนี้ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่ง

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LI RT

และพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เจ้าหนี้สามารถบังคับเอาหลักทรัพย์ของลูกหนี้เพื่อนำเงินมาใช้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ แต่เนื่องจากสภาพการบังคับชำระหนี้เอาหลักทรัพย์ไปอนุญาต ไม่สามารถเปิดช่องให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้ เพราะไม่อาจนำทรัพย์สินออกขายให้แก่บุคคลอื่นหรือแปลงสภาพให้กลายเป็นประโยชน์อื่นใด ที่เจ้าหนี้จะสามารถนำมาชำระหนี้ให้แก่ตนจนหมดสิ้น หรือเต็มมูลค่าได้นั่นเอง เมื่อใบอนุญาตไม่สามารถตีราคาเป็นมูลค่าในการเป็นหลักประกันได้ ประกอบกับใบอนุญาตไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ การขายใบอนุญาตให้แก่บุคคลอื่น จึงไม่มีทางเกิดขึ้น

## ๒.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

๑. การให้บริการสินเชื่อ ซึ่งการให้สินเชื่อประเภทนี้จะคำนึงถึงความน่าเชื่อถือของตัวบุคคลมากกว่าการวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้น ใบอนุญาตน่าจะมีคุณค่าเพียงพอที่ในการเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ขอสินเชื่อ และความน่าเชื่อถือที่เพิ่มขึ้นนี้ควรที่จะมีคุณค่ามากกว่าการได้รับการอนุมัติวงเงินสินเชื่อที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นผู้มีรายได้เท่ากัน แต่หากผู้ขอวงเงินสินเชื่อรายหนึ่งเป็นผู้ทรงใบอนุญาต ก็ควรที่จะได้รับอนุมัติสินเชื่อในวงเงินที่มากกว่า

๒. การแก้ไขเงื่อนไขสัญญาในการโอนสิทธิ ให้สิทธิในใบอนุญาตสามารถโอนไปให้แก่เจ้าหนี้หรือสถาบันการเงินได้จะเป็นผลดีมากกว่า โดยที่สถาบันการเงินจะได้รับโอนเฉพาะสิทธิที่ยังคงเหลืออยู่เท่านั้น และควรแก้ไขให้สถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้สามารถบริหารสิทธินั้น โดยอาจนำสิทธินั้นไปมอบให้แก่ผู้อื่น แล้วให้สถาบันการเงินเรียกเก็บเงินค่าใช้ประโยชน์ที่มากกว่าหน่วยราชการเรียกเก็บ โดยสถาบันการเงินจะรับแต่เพียงส่วนต่างที่เกินมาเท่านั้น

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

๓. เห็นควรให้ผู้ทรงใบอนุญาตรวมกันเป็นกลุ่ม แล้วจัดตั้งองค์กรธุรกิจขึ้นโดยมีการจำหน่ายหุ้นให้แก่สมาชิก ซึ่งองค์กรธุรกิจนี้อาจอยู่ในรูปแบบของสหกรณ์ก็ได้ โดยต้องมีแก้ไขให้หุ้นของสหกรณ์สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ ซึ่งอาจต้องมีการแก้ไขกฎหมายให้หุ้นของสหกรณ์สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้

### ๓ ทรรศนะทางปัญญา

ทรรศนะทางปัญญาเป็นสินทรัพย์ประเภทหนึ่งตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ที่รัฐมุ่งสร้างโอกาสให้ผู้ประกอบการเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญา สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาในเชิงพาณิชย์ได้อย่างสูงสุด และสามารถเข้าสู่แหล่งเงินทุนในระบบโดยการนำทรัพย์สินทางปัญญามาเป็นหลักประกันในการกู้ยืมเงินกับสถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ ซึ่งในปัจจุบันได้แก่ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) ธนาคารออมสินและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) โดยวัตถุประสงค์สำคัญสำหรับการศึกษาวิจัยครั้งนี้ คือ การแก้ไขปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นที่ยอมรับจากสถาบันการเงินในฐานะเป็นหลักประกันที่มีคุณค่าในตัวเอง ไม่เฉพาะแต่สถาบันการเงินที่เข้าร่วมโครงการเท่านั้น ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและเงื่อนไขสัญญาในการนำทรัพย์สินทางปัญญามาแปลงเป็นทุน รวมทั้งเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว รายละเอียดดังต่อไปนี้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

### ๓.๑ ปัญหาและอุปสรรค

#### ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมาย

โดยหลักแล้ว “ทรัพย์สินทางปัญญา” ถือเป็น “ทรัพย์สิน” ตามความหมายของมาตรา ๑๓๔ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยถือเป็นทรัพย์สินประเภทที่ไม่มีรูปร่าง ซึ่งอาจมีราคาและถือเอาได้ และเป็นสิทธิที่เกิดขึ้นจากการมีกฎหมายบัญญัติรับรอง แต่อย่างไรก็ดีในปัจจุบัน ทรัพย์สินทางปัญญาไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ตามกฎหมาย เนื่องจากขัดกับหลักเกณฑ์ของกฎหมายในเรื่องการจำนำและจำนอง ซึ่งเป็นกฎหมายว่าด้วยการประกันด้วยทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ กล่าวคือ ในหลักเรื่องการจำนำตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๔๗ กำหนดไว้ว่าการจำนำจะต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินให้แก่ผู้รับจำนำ การจำนำจึงจะมีผลสมบูรณ์ตามกฎหมาย ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง จึงไม่อาจกระทำได้ หรือในกรณีของสิทธิซึ่งมีตราสารที่อาจนำมาจำนำสิทธิได้ โดยสิทธิซึ่งมีตราสาร หมายถึง สิทธิที่มีตราสารที่มีทรัพย์สินเป็นวัตถุแห่งสิทธิ และมีลูกหนี้แห่งตราสารที่จะต้องส่งมอบวัตถุแห่งสิทธิ แต่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญา ไม่ถือเป็นสิทธิซึ่งมีตราสาร เนื่องจากสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาไม่มีลูกหนี้แห่งตราสารที่จะต้องส่งมอบวัตถุแห่งสิทธิให้แก่เจ้าของตราสารแต่ประการใด เป็นเพียงสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรองรับเพื่อคุ้มครองเจ้าของมิให้ถูกละเมิดเท่านั้น ดังนั้น สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจึงไม่สามารถนำมาเป็นหลักประกันหนี้ได้ด้วยวิธีการจำนำสิทธิได้ ส่วนหลักในเรื่องการจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๗๐๓ ก็ได้กำหนดประเภททรัพย์สินที่ให้จำนองได้ คือ อสังหาริมทรัพย์ทุกประเภท และสังหาริมทรัพย์พิเศษตามที่กฎหมายกำหนด คือ (๑) เรือมีระวางตั้งแต่ห้าตันขึ้นไป (๒) แพ (๓) สัตว์พาหนะ หรือ (๔) สังหาริมทรัพย์อื่นๆ ที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้จดทะเบียน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

เฉพาะการได้ เช่น เครื่องจักร ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ หรือเรือเดินทะเล ตามพระราชบัญญัติการจํานองเรือและ บุริมสิทธิทางทะเล พ.ศ. ๒๕๓๗ ซึ่งจะต้องมีการบังคับจํานองเอากับตัว ทรัพย์สินได้ เป็นต้น แต่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาที่ไม่มีรูปร่าง ไม่ถือเป็น อสังหาริมทรัพย์และไม่เข้าลักษณะของสังหาริมทรัพย์พิเศษ จึงไม่อาจ จํานองได้เช่นเดียวกัน

แต่อย่างไรก็ดีในบางกรณี เช่น สัญญาการอนุญาตให้บุคคล อื่นใช้สิทธิของตนโดยเจ้าของสิทธิจะได้รับผลประโยชน์ตอบแทน ที่ ปรากฏอยู่ในกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญาแต่ละฉบับ เจ้าของสิทธิมีสิทธิ เรียกร้องในค่าตอบแทนการใช้สิทธิเหนือผู้ได้รับอนุญาตให้ใช้สิทธิ เจ้าของ สิทธิในฐานะเจ้าหนี้สามารถโอนสิทธิเรียกร้องในเงินค่าตอบแทนตาม สัญญาอนุญาตให้ใช้สิทธิให้บุคคลภายนอกให้มาเป็นเจ้าหนี้แทนเพื่อเป็น หลักประกันการชำระหนี้ได้ ตามหลักกฎหมายแพ่งและพาณิชย์เรื่อง การโอนสิทธิเรียกร้อง โดยจะต้องปฏิบัติตามแบบการโอนสิทธิเรียกร้อง ในมาตรา ๓๐๖ โดยทำเป็นหนังสือและลงลายมือชื่อผู้โอนฝ่ายเดียวหรือ สองฝ่ายก็ได้ แต่ทั้งนี้ จะต้องบอกกล่าวการโอนสิทธิเรียกร้องให้ลูกหนี้ ทราบโดยทำเป็นหนังสือ หรือได้รับความยินยอมจากลูกหนี้ จึงจะยกชั้น ต่อสู้ลูกหนี้ หรือบุคคลภายนอกได้

จะเห็นได้ว่า ปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายของการนำ ทรัพย์สินทางปัญญาไปแปลงเป็นทุนนั้น เกิดจากไม่มีกฎหมายบัญญัติ รองรับให้นำมาเป็นหลักประกัน รวมทั้งปัญหาด้านการบังคับคดีต่อสิทธิ หากเกิดการผิดนัดชำระหนี้ขึ้น เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง ไม่อาจทำการยึดหรืออายัดได้ ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้เอง ทำให้สถาบัน การเงินส่วนใหญ่ไม่เชื่อมั่นต่อการให้สินเชื่อโดยใช้ทรัพย์สินทางปัญญา มาเป็นหลักประกัน เนื่องจากขาดกฎหมายที่ก่อให้เกิดระบบ แนวทาง และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เริ่มตั้งแต่การทำสัญญาจนไปถึงการบังคับคดี

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ทรัพย์สินทางปัญญาถือเป็นทรัพย์สิน ซึ่งมีมูลค่าในตัวเองและสามารถก่อให้เกิดประโยชน์ได้ในทางเศรษฐกิจ จึงเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเกี่ยวกับหลักประกันของประเทศไทย ให้นำทรัพย์สินทางปัญญามาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ เพื่อผู้ประกอบการสามารถใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินทางปัญญาในเชิงพาณิชย์ได้อย่างสูงสุด และสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนในระบบ ทำให้มีเงินทุนมาดำเนินธุรกิจของตนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดรายได้แก่ผู้ประกอบการทั้งรายใหญ่และรายย่อย บรรลุตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

### ปัญหาและอุปสรรคด้านเงื่อนไขสัญญา

ปัจจุบันการนำทรัพย์สินทางปัญญามาแปลงเป็นทุนตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนกระทำได้โดยการทำสัญญาหลักประกันตามหลักกฎหมายในเรื่องนิติกรรมสัญญา ซึ่งเกิดจากความร่วมมือของสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) กรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์และธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) ธนาคารออมสินและธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งจากเงื่อนไขสัญญาที่สถาบันการเงินกำหนดในระเบียบหรือข้อตกลงความร่วมมือ เช่น ให้ผู้ประกอบการวางหลักประกันอื่นเพิ่มเติม ในกรณีที่มองว่าทรัพย์สินทางปัญญานั้นมีมูลค่าต่ำ หรือเป็นทรัพย์สินทางปัญญาที่เพิ่งเริ่มใช้ในทางพาณิชย์ หรือ การจัดหาบุคคลที่สามที่เหมาะสมเข้ามาสวมสิทธิ ในกรณีที่ผู้ขอกู้ไม่สามารถชำระหนี้ได้ตามเงื่อนไขของสถาบันการเงิน แสดงให้เห็นว่า สถาบันการเงินมองว่าการนำทรัพย์สินทางปัญญามาเป็นหลักประกันที่มีความเสี่ยงในการปล่อยกู้ เนื่องจากยังเป็นเรื่องใหม่ และยังไม่มียุทธศาสตร์ที่แน่นอนในการบังคับชำระหนี้ในกรณีผิดนัด จึงต้องใช้วิธีการ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LI RT

ต่าง ๆ ที่จะก่อให้เกิดความเชื่อมั่นในการปล่อยสินเชื่อ จะเห็นได้ว่าเงื่อนไขสัญญาที่สถาบันการเงินกำหนดนี้ ก็เพื่อแก้ไขข้อขัดข้องต่าง ๆ ทางด้านกฎหมายเป็นการชั่วคราว และเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นในหลักประกันแก่สถาบันการเงินเอง

### ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ

ปัญหาและอุปสรรคด้านอื่น ๆ ต่อการนำทรัพย์สินทางปัญญาไปแปลงเป็นทุนคือ การขาดศักยภาพในการเขียนแผนธุรกิจ ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้การดำเนินการตามนโยบายการแปลงทรัพย์สินทางปัญญาเป็นทุนไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ โดยพบว่าผู้ประกอบการที่มาขอกู้เงินไม่ทราบวิธีในการเขียนแผนธุรกิจ ที่จะเพิ่มมูลค่าให้ทรัพย์สินทางปัญญาของตน นอกจากนั้นยังพบว่าการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญา ยังขาดกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน การประเมินมูลค่าจะต้องทำเป็นกรณี ๆ ไป และต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของเจ้าของทรัพย์สินทางปัญญานั้น ๆ ที่จะสร้างคุณค่าขึ้นมาให้เป็นที่ประจักษ์และสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สถาบันการเงินที่เกี่ยวข้องได้ อีกทั้งไม่มีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาเป็นการเฉพาะ

### ๓.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า ควรกำหนดให้ทรัพย์สินทางปัญญาสามารถนำมาเป็นหลักประกันได้ตามหลักกฎหมายว่าด้วยการประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องการจำนำสิทธิและการแก้ไขกฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ๓ ฉบับ คือ ๑. พระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ๒. พระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ และ ๓. พระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้สอดคล้องกับ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ที่เสนอให้แก้ไขใหม่ ทั้งนี้การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลักประกันดังกล่าวจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ของวิธีการสร้างหลักประกันที่มีประสิทธิภาพด้วย โดยเสนอแนวทางแก้ไขดังต่อไปนี้

### (๑) การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เห็นควรแก้ไขกฎหมายในเรื่องหลักประกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๓ ว่าด้วยการจำนำ โดยเพิ่มเติมในเรื่องของการจำนำสิทธิ กำหนดให้ทรัพย์สินทางปัญญาสามารถนำมาเป็นหลักประกันได้ รวมทั้งกำหนดแบบของการจำนำ โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

มาตรา ... “สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาอาจจำนำได้ไม่ว่าประเภทใด ๆ เว้นแต่สิทธิในทรัพย์สินทางปัญญานั้นมีข้อกำหนดห้ามโอน”

มาตรา ... “การจำนำสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาต้องจดทะเบียนการรับจำนำหรือจดทะเบียนรายการรับจำนำสิทธิต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ และหากการจำนำสิทธิในทรัพย์สินทางปัญญาจะรับสิ้นไปตามกฎหมายว่าด้วยการจำนำ ให้จดทะเบียนการแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับจดทะเบียนการจำนำ มิฉะนั้นท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก”

### (๒) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗

คณะผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อให้ทรัพย์สินทางปัญญาประเภทลิขสิทธิ์สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น โดยแก้ไขเพิ่มเติม

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสิทธิเป็นทุน



LIART

ดังต่อไปนี้

มาตรา ... “สิทธิบัตรนั้นอาจใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ โดยต้องจดทะเบียนการเป็นหลักประกันไว้ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก”

**(๓) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒**

คณะผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติสิทธิบัตร พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้ทรัพย์สินทางปัญญาประเภทสิทธิบัตรและอนุสิทธิบัตรสามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น โดยแก้ไขเพิ่มเติมดังต่อไปนี้

มาตรา ... “สิทธิบัตรนั้นอาจใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ โดยต้องจดทะเบียนการเป็นหลักประกันต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ มิฉะนั้นท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก”

**(๔) การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า**

**พ.ศ. ๒๕๓๔**

คณะผู้วิจัยเห็นควรให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ เพื่อให้ทรัพย์สินทางปัญญาประเภทเครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้ว สามารถนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ สอดคล้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ดังกล่าวข้างต้น ทั้งนี้ การแก้ไขโดยการกำหนดให้เฉพาะแต่เครื่องหมายการค้าที่จดทะเบียนแล้วเท่านั้น เนื่องจากสิทธิในเครื่องหมายการค้าที่ไม่ได้จดทะเบียน การอนุญาตให้บุคคลใดใช้สิทธิในเครื่องหมายการค้า และการโอนเครื่องหมายการค้าของตนให้บุคคลอื่น ไม่สามารถกระทำได้ การจะนำสิทธิในเครื่องหมายการค้าที่ไม่ได้

การปรับปรุงเว็บไซต์ฐานข้อมูลและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LI RT

จดทะเบียนไปเป็นหลักประกันหนี้ จึงไม่อาจกระทำได้เช่นเดียวกัน โดยแก้ไขดังกล่าวให้ใช้ข้อความดังต่อไปนี้

มาตรา ... “เครื่องหมายการค้าที่ได้จดทะเบียนแล้วอาจใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ โดยต้องจดทะเบียนการเป็นหลักประกันต่อนายทะเบียน มิฉะนั้นท่านห้ามมิให้ยกขึ้นเป็นข้อต่อสู้บุคคลภายนอก”

จากข้อเสนอแนะข้างต้น หากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการผลักดันให้มีการแก้ไขและบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวแล้ว จะทำให้ทรัพย์สินทางปัญญาเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าในฐานะเป็นหลักประกันที่สถาบันการเงินทั่วไปให้การยอมรับ และจะทำให้ข้อขัดข้องต่าง ๆ ด้านกฎหมายหมดไป สถาบันการเงินก็สามารถปล่อยสินเชื่อโดยมีทรัพย์สินทางปัญญาเป็นหลักประกันได้อย่างสมบูรณ์และมีผลตามกฎหมาย

นอกจากนี้ การแก้ไขปัญหาในเรื่องการประเมินมูลค่าควรมีหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทางปัญญาโดยเฉพาะ เพื่อให้มีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าที่ชัดเจน เพื่อความเป็นระบบและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าในแต่ละสินทรัพย์จะต้องไม่สูง เนื่องจากทรัพย์สินทางปัญญาที่ ผู้กู้นำมาเป็นหลักประกัน บางครั้งอาจมีมูลค่าไม่มากนัก หากค่าใช้จ่ายในการประเมินมูลค่าสูงจะก่อให้เกิดภาระแก่ผู้ขอกู้มากเกินไปและปัญหาในเรื่องการเขียนแผนธุรกิจนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) และกรมทรัพย์สินทางปัญญา กระทรวงพาณิชย์ ควรร่วมกันเพื่อจัดโครงการอบรมการประกอบธุรกิจอย่างมีระบบ และอบรมการเขียนแผนธุรกิจเพื่อประกอบการขอสินเชื่อกับสถาบันการเงิน โดยเฉพาะการจัดอบรมให้แก่ประชาชนในต่างจังหวัด เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างมูลค่าในทรัพย์สินทางปัญญาของตนต่อสถาบันการเงินได้ และนำเงินทุนที่ได้รับมาประกอบธุรกิจของตนได้อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพต่อไป

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

## ๔ เครื่องจักร

ในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนของเครื่องจักรนั้น จะเห็นได้ว่า ในส่วนของเครื่องจักรได้มีกระบวนการในการนำเครื่องจักรมาเป็นหลักประกันในการเข้าสู่แหล่งเงินทุนอยู่แล้ว ซึ่งได้มีกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติการจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ และในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเครื่องจักรที่สามารถนำเข้าสู่แหล่งเงินทุนได้จะสามารถทำได้สองวิธี คือ การจำนองและการจำนำ

### ๔.๑ ปัญหาและอุปสรรค

#### ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

การนำเครื่องจักรมาสู่การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้น มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมายมากกว่าด้านอื่น ๆ กล่าวคือ ต้องทำในรูปแบบสัญญาจำนองในกรณีที่เป็นเครื่องจักรที่สามารถจดทะเบียนตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้ ส่วนเครื่องจักรที่ไม่สามารถจดทะเบียนได้ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ต้องทำเป็นสัญญาจำนำ ซึ่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๔๗ นั้น กำหนดเกี่ยวกับหลักการจำนำไว้ว่าการจำนำ ต้องมีการส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำแก่ผู้รับจำนำจึงจะสมบูรณ์

**การจำนำเครื่องจักร**ต้องมีการส่งมอบเครื่องจักรให้แก่ผู้รับจำนำตามสัญญาจำนำจริง ซึ่งอาจทำให้ธุรกิจกิจการของเจ้าของเครื่องจักรต้องมีอันหยุดชะงักไป เพราะไม่มีเครื่องจักรในการทำงาน และหากไม่มีการส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำ สัญญาจำนำนั้นย่อมไม่สมบูรณ์ฟ้องร้องบังคับกันไม่ได้ นอกจากนี้ คู่สัญญาจะทำข้อตกลงที่ไม่ต้องส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำไม่ได้ เพราะขัดกับบทบัญญัติตามมาตรา ๗๕๖ ที่ว่าการที่จะตกลงกันไว้เสียแต่ก่อนเวลานี้ถึงกำหนดชำระเป็นข้อความ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

อย่างไรอย่างหนึ่งว่า ถ้าไม่ชำระหนี้ให้ผู้รับจำนำเข้าเป็นเจ้าของทรัพย์สินจำนำ หรือให้จัดการแก่ทรัพย์สินนั้นเป็นประการอื่นนอกจากตามบทบัญญัติทั้งหลายว่าด้วยการบังคับจำนำ นั้นไซ้ ข้อตกลงเช่นนั้น ท่านว่าไม่สมบูรณ์

**การจำนองเครื่องจักร** ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้นั้น กำหนดว่าเครื่องจักรที่ได้รับการจดทะเบียนกรรมสิทธิ์สามารถนำมาจำนองได้ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เพราะการจำนอง คือ สัญญาซึ่งบุคคลคนหนึ่งเรียกว่า ผู้จำนองเอาทรัพย์สินตราไว้แก่บุคคลอีกคนหนึ่ง เรียกว่าผู้รับจำนอง เป็นประกันการชำระหนี้ โดยไม่ส่งมอบทรัพย์สินนั้นให้แก่ผู้รับจำนอง (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๐๒) ทำให้ผู้จำนองสามารถใช้ประโยชน์จากเครื่องจักรได้อยู่และมีเงินทุนหมุนเวียนในการประกอบกิจการเพิ่มขึ้น ปัญหาของเครื่องจักรที่จดทะเบียนได้ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ จึงมีอยู่ในส่วนการบังคับชำระหนี้ กล่าวคือ

๑. การบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีกระบวนการที่ค่อนข้างล่าช้าและใช้ระยะเวลาอันซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจที่ต้องการความรวดเร็วในการดำเนินการ ซึ่งความล่าช้าต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อธุรกิจของเจ้าหนี้ ลูกหนี้เป็นอย่างมาก

๒. เครื่องจักรเครื่องหนึ่งอาจจะมีส่วนประกอบที่มีที่มาจากแหล่งที่ต่างกันจึงทำให้ยากแก่การบังคับชำระหนี้ นั้นเป็นเพราะเจ้าหนี้ไม่อาจเลือกเฉพาะชิ้นส่วนบางชิ้นส่วนได้เพราะชิ้นส่วนนั้นอาจไม่มีราคาเลยถ้าหากไร้ชิ้นส่วนอื่น ๆ

๓. เครื่องจักรนั้นในบางประเภทอาจสามารถเคลื่อนย้ายได้ จึงทำให้ลูกหนี้ที่ไม่สุจริตนั้นอาจทำการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน (เครื่องจักร) ออกไปจากภูมิสำเนาที่ได้กำหนดไว้ในสัญญาเงินกู้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

ในคราวแรกซึ่งอาจทำให้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าหนี้ได้เพราะลูกหนี้สามารถเคลื่อนย้ายทรัพย์สินได้ตลอดเวลา นอกจากนี้ยังมีปัญหาอื่น ๆ เช่น

**การตีราคาประเมินในเรื่องมูลค่าของเครื่องจักร** ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นจากการเข้าสู่แหล่งเงินทุนของเครื่องจักรนั้น ควรจะเป็นราคาที่แท้จริงของเครื่องจักรนั้น โดยที่เครื่องจักรเครื่องหนึ่ง ๆ นั้นในเวลาเริ่มแรกมักจะมีราคาสูงมาก แต่เมื่อใช้งานไปนาน ๆ แล้วย่อมที่จะก่อให้เกิดความเสื่อมแห่งสภาพอันเกิดจากการใช้งานก็ดีหรือเกิดจากทางอื่นก็ดีย่อมที่จะทำให้ราคาของเครื่องจักรนั้นต่ำลง จึงทำให้ในบางครั้งเจ้าของเครื่องจักรอาจได้รับเงินที่ไม่ตรงกับความต้องการใช้ อันเป็นผลมาจากการประเมินราคาสินทรัพย์ที่นำมาเป็นหลักประกัน อาจต่ำกว่าความเป็นจริงจึงทำให้ต้องมีมาตรการในส่วนนี้เพิ่มเข้ามา เพื่อให้การตีราคาประเมินของเครื่องจักรนั้นตรงกับความเป็นจริง

**ด้านระบบการจดทะเบียนเครื่องจักร** ตามพระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๑๔ นั้นกำหนดให้เฉพาะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในเครื่องจักรเท่านั้นที่สามารถจดทะเบียนได้โดยให้คำนิยามคำว่า “เจ้าของ” หมายความว่าผู้ถือกรรมสิทธิ์และเจ้าของเครื่องจักรใดประสงค์จะจดทะเบียนเครื่องจักร ให้ยื่นคำขอต่อนายทะเบียนตามมาตรา ๖ แสดงว่า ผู้จำนองต้องเป็นเจ้าของเท่านั้น หากเป็นผู้ครอบครองเครื่องจักรแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ไม่สามารถจำนองได้ อย่างเช่นกรณีผู้เช่าซื้อซึ่งไม่ใช่ผู้มีกรรมสิทธิ์ในเครื่องจักร เพราะการเช่าซื้อผู้เช่าซื้อยังไม่ได้กรรมสิทธิ์จนกว่าจะได้ชำระราคาหมด (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๕๗๒) ปัญหาที่ตามมาคือหากผู้เช่าซื้อต้องการที่จะนำเครื่องจักรของตนเข้าสู่แหล่งเงินทุนแต่ไม่สามารถที่จะใช้วิธีการจำนองได้เพราะตนไม่ใช่เจ้าของกรรมสิทธิ์ในเครื่องจักรเหล่านั้น จึงทำให้เป็นอีกประเด็นที่ต้องพิจารณาอย่างยิ่งว่าผู้เช่าซื้อนั้นสามารถที่จะ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

นำเอาทรัพย์สินของตนเข้าสู่สถาบันการเงินได้ด้วยวิธีใด เพราะทรัพย์สินที่ตนเองมีอยู่นั้นก็ยังติดภาระในการที่จะใช้ราคาให้หมดสิ้นไปอีกด้วย จึงทำให้สถาบันการเงินมักจะปฏิเสธสินทรัพย์ประเภทเช่าซื้อนี้ เพราะไม่มีความมั่นใจในความสามารถของผู้เช่าซื้อว่าจะสามารถชำระราคาของสินทรัพย์ได้หรือไม่และหากมีการให้สินเชื่อไปแล้วผู้กู้ไม่สามารถที่จะชำระราคาของทรัพย์สินได้จนหมดสิ้นก็จะทำให้ทรัพย์สินนั้นถูกยึดไปโดยผู้ให้เช่าซื้อเมื่อเป็นเช่นนี้สถาบันการเงินย่อมที่จะต้องแบกรับความเสี่ยงในการได้รับชำระหนี้ของผู้กู้

### ๔.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

ในส่วนของเรื่องการจำนำนั้น ต้องแก้ไขกฎหมายในส่วนของการส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำ ว่าเมื่อมีการส่งมอบทรัพย์สินที่จำนำแล้วผู้รับจำนำอาจส่งคืนทรัพย์สินให้ผู้จำนำใช้ประโยชน์ต่อได้ โดยถือว่าสัญญาจำนำนั้นสมบูรณ์ใช้บังคับได้ จึงจะทำให้เจ้าของกิจการที่มีเครื่องจักรสามารถนำเครื่องจักรไปจำนำและแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้

ในปัจจุบัน ในทางปฏิบัติของสถาบันการเงิน (ผู้รับจำนำ) ในกรณีที่ผู้จำนำเป็นนิติบุคคล สถาบันการเงิน มักจะแต่งตั้งกรรมการของผู้จำนำเป็นผู้ดูแลรักษาเครื่องจักรที่จำนำแทนตน ซึ่งจะเป็นการตัดปัญหาในเรื่องของการส่งมอบทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันให้แก่ผู้รับจำนำได้ในเรื่องของแนวทางปฏิบัติของสถาบันการเงินนั้น ยังไม่มีตัวบทกฎหมายที่แน่ชัด หากแต่เป็นเพียงแนวทางปฏิบัติเท่านั้น ซึ่งสถาบันการเงินแต่ละแห่งอาจมีหลักการที่แตกต่างกัน จึงทำให้การจำนำเครื่องจักรยังมีปัญหาอยู่บ้าง โดยเฉพาะเครื่องจักรบางประเภทที่ไม่อาจจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ได้เลยซึ่งยังไม่มีความแน่นอนทางกฎหมายมารองรับ

อย่างไรก็ตาม ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... เพื่อทำให้ทรัพย์สินที่เป็นหลักประกันนั้นไม่ต้องมีการ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

ส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่ ซึ่งจะส่งผลดีแก่ผู้ประกอบการที่มีเครื่องจักรแต่ไม่สามารถจดทะเบียนได้ เพราะร่างพระราชบัญญัตินี้มีหลักการที่สำคัญคือสินทรัพย์ที่นำมาเป็นหลักประกันนั้น ไม่จำเป็นต้องส่งมอบให้แก่เจ้าหน้าที่หากสินทรัพย์นั้นเป็นสินทรัพย์ที่ลูกหนี้ใช้ในการประกอบกิจการ ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้จะช่วยลดปัญหาบางประการในส่วนของเครื่องจักรที่ใช้ในการประกอบกิจการและไม่สามารถนำไปจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ได้

ในส่วนการบังคับจำนองนั้น มีอยู่สามประเด็นที่ต้องพิจารณาคือ

#### **๑. ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. ....**

การบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์นั้น มีกระบวนการที่ล่าช้าและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประกอบธุรกิจ ในประเด็นนี้ร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... ได้กำหนดกระบวนการในการบังคับชำระหนี้ทำได้รวดเร็วขึ้นกว่าการบังคับตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยตามมาตรา ๓๗ กำหนดว่าในกรณีที่มีการนำทรัพย์สินที่มีการจำนองเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามกฎหมายอื่นมาจดทะเบียนเป็นหลักประกันตามกฎหมายนี้ด้วย หรือมีการนำทรัพย์สินที่จดทะเบียนเป็นหลักประกันตามกฎหมายนี้ไปจำนองเป็นหลักประกันการชำระหนี้ตามกฎหมายอื่นด้วยผู้รับจำนองจะบังคับจำนองโดยวิธีการบังคับหลักประกันตามกฎหมายนี้ก็ได้อีก

ในระหว่างที่ผู้รับจำนองบังคับจำนองตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์หากปรากฏว่ามีเหตุให้ต้องบังคับหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจผู้รับจำนองต้องดำเนินการบังคับจำนองโดยวิธีการบังคับหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่เหตุบังคับหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกิดขึ้นระหว่างที่คดีบังคับจำนองอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล

-----  
การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIERT

เมื่อได้รับแจ้งเหตุดังกล่าวจากผู้รับหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ ให้ศาลยุติการพิจารณาและจำหน่ายคดีนั้นเสีย และให้ผู้รับจำนองดำเนินการบังคับจำนองโดยวิธีการบังคับหลักประกันตามพระราชบัญญัตินี้ แต่หากเหตุบังคับหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจเกิดขึ้นระหว่างที่อยู่ในระหว่างการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้เจ้าพนักงานบังคับคดีดำเนินการบังคับคดีตามคำพิพากษาของศาลให้แล้วเสร็จภายในหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งเหตุดังกล่าวจากผู้รับหลักประกันตามสัญญาหลักประกันทางธุรกิจ

## ๒. ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เนื่องจากเครื่องจักรเครื่องหนึ่งนั้น อาจจะมีส่วนประกอบที่มีที่มาจากคนละแหล่งกันจึงทำให้ยากแก่การบังคับชำระหนี้

ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์กำหนดไว้ว่าสิทธิจำนองย่อมครอบคลุมไปถึงบรรดาทรัพย์สินซึ่งจำนองหมดทุกสิ่งแม้จะชำระหนี้แล้วบางส่วน (ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๗๑๖) และแม้ว่าทรัพย์สินซึ่งจำนองจะแบ่งออกเป็นหลายส่วนก็ตาม จำนองก็ยังคงครอบคลุมไปถึงส่วนเหล่านั้นหมดทุกส่วน ถึงกระนั้นถ้าผู้รับจำนองยินยอมด้วย จะโอนทรัพย์สินส่วนหนึ่งส่วนใดไปโดยปลอดจากจำนองก็ให้ทำได้ แต่ความยินยอมดังกล่าวนี้หากมิได้จดทะเบียน ท่านว่าจะยกเอาขึ้นเป็นข้อต่อสู้แก่บุคคลภายนอกหาได้ไม่ (มาตรา ๗๑๗) จำนองย่อมครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทั้งปวงอันติดพันอยู่กับทรัพย์สินซึ่งจำนอง (มาตรา ๗๑๘) ดังนั้น ไม่ว่าจะอย่างไรก็ตาม เจ้าหนี้สามารถบังคับเอาทั้งเครื่องจักรได้ทั่วทุกชิ้นส่วนที่ประกอบเป็นเครื่องจักรนั้นได้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

**๓. พระราชบัญญัติจดทะเบียนเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๓๔  
(ฉบับที่ ๒)**

เนื่องจากเครื่องจักรบางประเภทสามารถเคลื่อนย้ายได้ จึงทำให้ลูกหนี้ที่ไม่สุจริตนั้น อาจทำการเคลื่อนย้ายทรัพย์สินที่เป็นหลักประกัน (เครื่องจักร) ออกไปจากภูมิลำเนาได้

ในประเด็นนี้ พระราชบัญญัติเครื่องจักร พ.ศ. ๒๕๓๔ (ฉบับที่ ๒) ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนการเคลื่อนย้ายเครื่องจักรออกนอกภูมิลำเนาเดิมที่จดทะเบียนไว้ เพื่อป้องกันการเคลื่อนย้ายเครื่องจักรโดยไม่สุจริตของลูกหนี้ไว้ในมาตรา ๕

**ปัญหาการตีราคาประเมินในเรื่องมูลค่าของเครื่องจักร**

ปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการทำความตกลงระหว่างภาครัฐโดยกรมโรงงานอุตสาหกรรมกับสถาบันการเงิน คือ ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย (SME Bank) และ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย<sup>๓</sup> เพื่ออำนวยความสะดวกในการนำเครื่องจักรมาแปลงเป็นทุนแล้ว ทั้งสองสถาบันได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการให้สินเชื่อและประเมินราคาเครื่องจักรออกมาเพื่อรองรับการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนด้วยเครื่องจักร

**ปัญหาด้านระบบการจดทะเบียนเครื่องจักร**

ในกรณีที่ผู้เช่าซื้อมิได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เครื่องจักรจึงไปจดทะเบียนกรรมสิทธิ์ไม่ได้และทำให้ไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนได้นั้น ตามร่างพระราชบัญญัติหลักประกันทางธุรกิจ พ.ศ. .... ผู้เช่าซื้อสามารถ

<sup>๓</sup> ปัจจุบัน IFCT ได้ควบรวมกิจการกับธนาคารทหารไทย จำกัด (มหาชน)



ใช้ร่างพระราชบัญญัตินี้ในการแก้ไขปัญหาได้ เพราะร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้กำหนดให้ผู้ให้หลักประกันต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์เหนือทรัพย์สินนั้น ๆ จึงทำให้ผู้เช่าซื้อสามารถนำเครื่องจักรที่ใช้ในกิจการของตนมาเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ได้ อย่างไรก็ตามการบังคับใช้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังไม่มีความแน่นอน นั้นเป็นเพราะกฎหมายฉบับนี้ยังคงเป็นเพียงแค่ร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น จึงอาจทำให้มีการแก้ไขหลักการต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งหลักการที่อาจได้รับการแก้ไขนั้นอาจจะสร้างอุปสรรคแก่ทรัพย์สินที่ไม่สามารถจดทะเบียนหรืออาจจะเป็นการลดเงื่อนไขต่าง ๆ ก็เป็นได้ นอกจากนี้จึงควรมีการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแบ่งเบาภาระของภาครัฐในการจดทะเบียนเครื่องจักร กล่าวคือ ภาครัฐควรมีการจัดอบรมหลักสูตรผู้จดทะเบียนเครื่องจักรขึ้นเมื่อผู้เช่าอบรมสำเร็จหลักสูตรการอบรมแล้วนั้นภาครัฐจึงจะออกใบอนุญาตให้และให้เอกชนเหล่านั้นมีอำนาจในการรับจดทะเบียนเครื่องจักร ภายใต้การควบคุมของภาครัฐ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของราชการได้ประการหนึ่งเช่นเดียวกับศูนย์ตรวจสภาพรถยนต์เอกชน เป็นต้น

### ๕ หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License)

หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) นั้นเป็นที่เข้าใจว่าเป็นเอกสารรับรองสิทธิที่ไม่มีมูลค่าใด ๆ ในทางพาณิชย์ หากแต่เพื่อเป็นการสนองนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) เหล่านี้อาจใช้เป็นส่วนเพิ่มเติมของหลักประกันทั่วไปได้ เนื่องด้วยคุณค่าของทรัพย์สินสำหรับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) นั้นไม่สามารถจะตีราคาได้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากการที่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) คือผู้ที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ความ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIERT

เชี่ยวชาญในสายอาชีพนั้น ๆ ถึงแม้ว่าหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จะไม่มีคุณค่าทางทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่คุณค่าที่จะเกิดจากการที่ผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จะได้รับนั้น คือการประกอบวิชาชีพโดยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีความเชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือในการประกอบวิชาชีพนั้นมากขึ้น

### ๕.๑ ปัญหาและอุปสรรค

#### ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

ตามนโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนต้องการทำให้หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มีค่าเพิ่มมากขึ้น โดยสามารถนำไปเป็นหลักประกันในการขอสนับสนุนทางการเงินจากสถาบันทางการเงินได้ ดังที่ทราบแล้วว่าหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ดังกล่าวนั้นมีคุณค่าเฉพาะบุคคลที่ถือครองอยู่เท่านั้น แต่หากมีคุณค่าเชิงหลักประกันแต่ประการใดที่ทางสถาบันทางการเงินจะยอมรับได้

การใช้หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ นั้น ก็ยังไม่สามารถนำหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ประกอบธุรกิจมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้แต่อย่างใดเนื่องจาก

๑. คุณค่าในเชิงหลักประกันของทรัพย์สิน เนื่องจากโดยสภาพของหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) แล้ว เป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถตีราคา และไม่มีคุณค่าในเชิงหลักประกันในตัวเองแต่อย่างใด จึงเป็นปัญหาสำหรับทางฝ่ายเจ้าหนี้ในการแบกรับความเสี่ยงของหนี้ที่จะเกิดขึ้น

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

๒. การบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด เนื่องจากหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) เป็นสิทธิเฉพาะตัวที่แม้แต่การตกทอดทางมรดกยังไม่สามารถทำได้ ดังนั้น หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันได้อย่างแน่นอน เนื่องจากการค้ำประกันโดยทรัพย์สินเมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้ขึ้น เจ้าหนี้จะทำการบังคับชำระหนี้เอากับหลักทรัพย์ค้ำประกันเมื่อหลักทรัพย์ค้ำประกันในที่นี้คือหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ที่ไม่อาจตีราคา และโอนให้แก่บุคคลอื่นได้แล้ว จึงไม่มีทางที่จะทำให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้จากการบังคับชำระหนี้เอากับหลักทรัพย์ได้แต่อย่างใด

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าในปัจจุบันโอกาสที่จะมีการนำหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ยังไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน หากทางฝ่ายเจ้าหนี้ยังคงมองว่าหลักประกันดังกล่าวไม่มีคุณค่าในเชิงหลักประกันที่ตีราคาได้ และหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ประกอบธุรกิจยังไม่สามารถนำมาบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้แต่อย่างใด

### **ปัญหาด้านคุณค่าสินทรัพย์และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน**

เนื่องจากในปัจจุบันแหล่งเงินทุน หรือสถาบันการเงินยังไม่มีนโยบายหรือแนวทางที่จะยอมรับเอาหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ดังนั้น โอกาสในการที่จะนำหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาเป็นหลักประกันกับทางสถาบันการเงินนั้นแทบไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เนื่องด้วยคุณค่าของทรัพย์สินประเภทหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) นั้น ไม่สามารถจะตีราคาของมันได้ แต่ทั้งนี้เนื่องจากการที่ผู้ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) คือผู้ที่ได้รับ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

การยอมรับว่าเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในสายอาชีพนั้น ๆ ถึงแม้ว่าหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จะไม่มีคุณค่าทางทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่คุณค่าที่จะเกิดจากการที่ผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จะได้รับ คือ การประกอบวิชาชีพ โดยได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในวิชาชีพนั้น ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความน่าเชื่อถือในการประกอบวิชาชีพ

ดังนั้น ถ้ามองในแง่มุมมองดังกล่าวจะเห็นได้ว่าตัวหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ก็มีคุณค่าทางวิชาชีพ ถึงแม้ว่าจะไม่มีคุณค่าหรือมีค่าน้อยมากทางหลักประกันก็ตามหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จึงควรได้รับการพิจารณาจากสถาบันทางการเงินในการสร้างหลักประกันขึ้นได้ โดยใช้วิธีการสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบกิจการที่มีใช้สถาบันทางการเงินเข้ามาเทียบเคียง

### **ปัญหาด้านการบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด**

หากสามารถใช้หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ประกอบธุรกิจไปประกอบการขอสินเชื่อได้จริง ในส่วนของการบังคับชำระหนี้จากการผิดนัดชำระหนี้จะไม่มีประโยชน์อันใดสำหรับทางฝ่ายเจ้าหนี้เลย เนื่องจากการบังคับชำระหนี้ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เจ้าหนี้สามารถบังคับเอาหลักทรัพย์ของลูกหนี้เพื่อนำเงินมาใช้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ แต่เนื่องจากสภาพการบังคับชำระหนี้เอาหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ไม่สามารถเปิดช่องให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้แต่อย่างใด เพราะหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ไม่สามารถตีราคาเป็นคุณค่าในเชิงหลักประกันได้ ประกอบกับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ไม่สามารถโอน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

ให้แก่บุคคลภายนอกได้ การขายหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ให้แก่บุคคลอื่นจึงไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ดังนั้น โครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยใช้หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) จึงเป็นโครงการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่หรือสถาบันการเงินต้องรับความเสี่ยงในการไม่ได้รับชำระหนี้

## ๕.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

๑. แนวทางในการแก้ไขเกี่ยวกับการเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์ประเภทหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) คณะผู้วิจัยเห็นควรให้เปลี่ยนสภาพของหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ให้เป็นสินทรัพย์อย่างอื่นที่สามารถมีคุณค่าในเชิงหลักประกัน รวมทั้งเจ้าหน้าที่และลูกหนี้สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันได้ โดยการจัดตั้งกลุ่มสหกรณ์ของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกัน และนำหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาเปลี่ยนสภาพให้เป็นหุ้นสมาชิกสหกรณ์ จากนั้นจึงนำหุ้นสหกรณ์มาจำนำกับทางแหล่งเงินทุน หรือสถาบันการเงินต่อไป

๒. การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล การให้บริการสินเชื่อประเภทนี้คำนึงถึงความน่าเชื่อถือของตัวบุคคลมากกว่าการวางหลักทรัพย์ค้ำประกัน ดังนั้น เมื่อตัวหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ไม่สามารถที่จะตีราคาได้ แต่หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) น่าจะมีคุณค่าเพียงพอที่จะเพิ่มความน่าเชื่อถือให้แก่ผู้ขอสินเชื่อมากกว่าผู้ขอสินเชื่อรายอื่น ๆ ที่ไม่ได้รับหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ซึ่งความน่าเชื่อถือที่เพิ่มขึ้นตรงจุดนี้ของผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ควรที่จะมีคุณค่ามากกว่าการได้รับการอนุมัติวงเงินสินเชื่อที่รวดเร็วขึ้น กล่าวคือ ในกรณีที่เป็นผู้มีรายได้เท่ากัน แต่หากผู้ขอวงเงิน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIERT

สินเชื่อรายหนึ่งเป็นผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ผู้ที่มีหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ก็ควรที่จะได้รับอนุมัติวงเงินที่มากกว่า

เนื่องจากในปัจจุบันการให้สินเชื่อส่วนบุคคล มีข้อกำหนดหลักคือ เป็นการให้สินเชื่อภายใต้วงเงินที่คำนวณจากเงินเดือนหรือรายได้ โดยไม่เรียกหลักประกัน และมีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งด้วยวงเงินดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วอาจไม่เพียงพอต่อการที่จะนำไปใช้ลงทุนในกิจการ ประกอบกับอัตราดอกเบี้ยที่สูงขึ้นตามภาวะความเสี่ยงที่ฝ่ายแหล่งเงินทุน หรือสถาบันการเงินเรียกเก็บ มีผลทำให้สภาพการดำเนินกิจการของลูกค้าที่มีสภาพคล่องต่ำ เนื่องจากรายได้ที่ได้รับในช่วงแรก ๆ ของกิจการไม่เพียงพอต่อการแบกรับภาระดอกเบี้ยที่เกิดขึ้น และอาจทำให้โครงการของฝ่ายผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) หยุดชะงักลง ดังนั้น หากจะมีการดำเนินการภายใต้การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายในส่วนของการประกอบกิจการประเภทให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล ในส่วนวงเงินที่จะได้รับอนุมัติ และอัตราดอกเบี้ยรวมไปถึงการขยายระยะเวลาในการชำระหนี้ให้แก่ผู้ทรงหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) และวัตถุประสงค์ในการนำสินเชื่อไปใช้ในกิจการของตนเอง เพื่อก่อให้เกิดสภาพคล่องแก่โครงการ และทำให้ความสามารถในการชำระหนี้ของลูกค้าสูงขึ้น

๓. ส่วนการแก้ไขปัญหาผิดนัดชำระหนี้ มีผู้เสนอให้มีการรวมกลุ่มของผู้ประกอบวิชาชีพเดียวกันรวมกลุ่มกันและทำการค้ำประกันภายในกลุ่มโดยตัวบุคคล ก็จะเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้โดยตัวบุคคล ถึงแม้จะทำให้เจ้าหนี้ หรือสถาบันการเงินลดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระหนี้ แต่ก็ไม่ใช้การแก้ปัญหาที่ถูกต้องภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เนื่องจากเมื่อใช้การค้ำประกันโดยตัวบุคคลแล้ว

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) ก็หมดความจำเป็นสำหรับการนำมาใช้ประโยชน์ในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนในทันที เนื่องจากฝ่ายแหล่งเงินทุน หรือสถาบันการเงินจะพิจารณาการให้สินเชื่อโดยมิได้มีการนำเอาหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) มาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด คงใช้เพียงแต่ความน่าเชื่อถือจากบุคคลผู้ค้าประกันเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

### ๖ ไบรรับรองวุฒิการศึกษา

คุณค่าของไบรรับรองวุฒิศึกษานั้น ก็แจกเช่นเดียวกับใบอนุญาต กล่าวคือ ไบรรับรองวุฒิการศึกษาเหล่านั้น ไม่มีมูลค่าในทางพาณิชย์เลย และหากลูกหนี้มีการผิดนัดชำระหนี้เจ้าหนี้ก็ไม่สามารถที่จะบังคับเอากับไบรรับรองวุฒิการศึกษาได้ เพราะไบรรับรองวุฒิการศึกษาเป็นเพียงเอกสารสิทธิที่ยืนยันถึงสถานะของบุคคลเท่านั้น เจ้าหนี้ไม่อาจร้องขอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้กระทำการยกเลิกหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิเหล่านี้ได้ ในทรรศนะของคณะผู้วิจัยนั้น ไบรรับรองวุฒิการศึกษาอาจมีประโยชน์ได้เพียงส่งเสริมความน่าเชื่อถือของผู้ทรงไบรรับรองวุฒิการศึกษา ซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการได้รับสินเชื่อส่วนบุคคลมากขึ้นเท่านั้น ไบรรับรองวุฒิศึกษานั้นโดยสภาพของไบรรับรองดังกล่าวเองไม่อาจนำมาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ เพราะขาดทั้งคุณค่าในเชิงหลักประกันของทรัพย์สินและความสามารถนำมาบังคับชำระหนี้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนั้นไบรรับรองวุฒิการศึกษาจึงเป็นได้เพียงเครื่องมือในการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเท่านั้น

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

## ๖.๑ ปัญหาและอุปสรรค

### ปัญหาและอุปสรรคทางด้านกฎหมาย

สำหรับการใช้ใบรับรองวุฒิการศึกษามาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ นั้น เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายในปัจจุบัน ยังไม่สามารถนำใบอนุญาตประกอบธุรกิจมาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้แต่อย่างใด เนื่องจาก

๑. คุณค่าในเชิงหลักประกันของทรัพย์สิน โดยสภาพของใบรับรองวุฒิการศึกษาแล้ว เป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถตีราคา และไม่มีคุณค่าในเชิงหลักประกันในตัวเอง ซึ่งเจ้าหนี้อาจมีปัญหาในการนำใบรับรองวุฒิการศึกษามาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้

๒. การบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด ใบรับรองวุฒิการศึกษา เป็นสิทธิเฉพาะตัวซึ่งไม่สามารถตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่กันได้ ใบรับรองวุฒิการศึกษาจึงไม่สามารถนำมาใช้เป็นหลักประกันได้ เพราะเมื่อมีการผิดนัดชำระหนี้ขึ้น เจ้าหนี้จะไม่สามารถบังคับชำระหนี้เอากับใบรับรองวุฒิการศึกษาที่ไม่อาจตีราคา และโอนให้แก่บุคคลอื่นได้

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นจะเห็นได้ว่า ในปัจจุบันโอกาสที่จะมีการนำใบรับรองวุฒิการศึกษามาใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ยังไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน เนื่องจากใบรับรองวุฒิการศึกษาไม่มีคุณค่าในเชิงหลักประกันที่ตีราคาได้ และใบอนุญาตประกอบธุรกิจยังไม่สามารถนำมาบังคับชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ได้แต่อย่างใด อันเป็นการขาดสภาพแห่งหลักประกันการชำระหนี้โดยสิ้นเชิง

### ปัญหาด้านคุณค่าสินทรัพย์และการเข้าถึงแหล่งเงินทุน

เนื่องจากในปัจจุบันแหล่งเงินทุน หรือสถาบันการเงินไม่มีนโยบายที่จะยอมรับใบรับรองวุฒิการศึกษาเป็นหลักประกันการชำระหนี้ ดังนั้น โอกาสการนำใบรับรองวุฒิการศึกษา มาเป็นหลักประกันกับทาง

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LI RT

สถาบันการเงินนั้นแทบไม่มีทางเกิดขึ้นได้ เนื่องด้วยตัวใบรับรองวุฒิการศึกษา นั้นโดยสภาพไม่สามารถประเมินคุณค่าทางพาณิชย์ได้ อย่างไรก็ตาม ใบรับรองวุฒิการศึกษา นั้น อาจใช้เป็นเครื่องมือแสดงถึงวิทยฐานะของบุคคลผู้นั้นได้ว่ามีความรู้ในระดับที่เป็นที่ยอมรับและอาจนำความรู้ดังกล่าวมาสร้างเป็นรายได้ให้แก่ตนเองได้ ซึ่งจะทำให้เกิดความน่าเชื่อถือเพิ่มขึ้นในบุคคลผู้นั้น

ดังนั้น ถ้ามองในแง่ดังกล่าว ใบรับรองวุฒิการศึกษาก็มีคุณค่าทางด้านวิชาการ ทางด้านวิทยฐานะของผู้ทรงสิทธิ์ในใบวุฒิการศึกษาถึงแม้ว่าจะไม่มีคุณค่าหรือมีค่าน้อยมากทางทรัพย์สินก็ตามก็น่าจะนำมาสร้างหลักประกันได้โดยใช้วิธีการสินเชื่อส่วนบุคคลของผู้ประกอบกิจการที่มีใช้สถาบันทางการเงินเข้ามาเทียบเคียงซึ่งจะได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

### ปัญหาการบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด

ในส่วนนี้ถือได้ว่าเป็นปัญหาสำคัญในการนำใบวุฒิการศึกษาไปประกอบการขอสินเชื่ออย่างชัดเจน เพราะการบังคับชำระหนี้จากใบรับรองวุฒิการศึกษา เรียกได้ว่าแทบจะไม่มีประโยชน์อันใดสำหรับทางฝ่ายเจ้าหนี้เลย เนื่องจากการบังคับชำระหนี้ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มีวัตถุประสงค์เพื่อที่จะให้เจ้าหนี้สามารถบังคับเอากับหลักทรัพย์ของลูกหนี้เพื่อนำเงินมาใช้ชำระหนี้ให้กับเจ้าหนี้ แต่เนื่องจากสภาพการบังคับชำระหนี้เอากับใบรับรองวุฒิการศึกษา ไม่สามารถเปิดช่องให้เจ้าหนี้ได้รับการชำระหนี้แต่อย่างใด ทั้งนี้เนื่องจากการบังคับชำระหนี้เอากับทรัพย์สินหลักประกันคือการนำทรัพย์สินออกขายให้แก่บุคคลอื่นหรือแปลงสภาพให้กลายเป็นประโยชน์อันใด ที่เจ้าหนี้จะสามารถนำมาชำระหนี้ให้แก่ตนจนหมดสิ้นหรือเต็มคุณค่าในเชิงหลักประกันของทรัพย์สินหลักประกันภายใต้

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

สภาวะที่กฎหมายเอื้ออำนวยให้ทำได้นั้นเอง เมื่อใบรับรองวุฒิการศึกษาไม่สามารถตีราคาเป็นคุณค่าในเชิงหลักประกันได้ ประกอบกับใบรับรองวุฒิการศึกษาไม่สามารถโอนให้แก่บุคคลภายนอกได้ การขายใบรับรองวุฒิการศึกษาให้แก่บุคคลอื่นจึงไม่มีทางเกิดขึ้นได้อย่างแน่นอน ดังนั้นโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนโดยใช้ใบรับรองวุฒิการศึกษาจึงเป็นโครงการที่จะทำให้เจ้าหน้าที่หรือสถาบันการเงินแบกรับความเสี่ยงในการไม่ได้รับชำระหนี้เนื่องจากการผิดนัดสูงมาก

### ๖.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไข

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ถึงแนวทางในโครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนภายใต้การใช้ใบรับรองวุฒิการศึกษาตามที่ได้เสนอมานี้แล้วข้างต้น มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงข้อกฎหมายที่อยู่ในปัจจุบันดังต่อไปนี้

๑. การเพิ่มมูลค่าของสินทรัพย์และเข้าถึงแหล่งเงินทุนของใบรับรองวุฒิการศึกษา คือ การให้บริการสินเชื่อส่วนบุคคล การให้สินเชื่อส่วนบุคคลในปัจจุบัน มีข้อกำหนดหลักคือ เป็นการให้สินเชื่อภายใต้วงเงินที่คำนวณจากเงินเดือนหรือรายได้ โดยไม่เรียกหลักประกัน และมีการเรียกเก็บอัตราดอกเบี้ยภายใต้ประกาศของธนาคารแห่งประเทศไทย ซึ่งใบรับรองวุฒิศึกษานั้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือสำคัญในการประเมินความน่าเชื่อถือของผู้ขอสินเชื่อได้ ดังนั้น หากหน่วยงานราชการเช่น กระทรวงการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทย มีเจตนารมณ์ที่จะนำใบรับรองวุฒิศึกษามาเกี่ยวข้องเพื่อส่งเสริมความสามารถในการเข้าถึงแหล่งเงินทุนของผู้ขอสินเชื่ออย่างเป็นระบบแล้ว ต้องดำเนินการออกกฎเกณฑ์เพื่อกำหนดระดับวุฒิการศึกษาที่จะมีผลต่อการพิจารณาการให้สินเชื่อ เช่น ระดับวุฒิการศึกษาอาชีวะ มีสิทธิได้รับสินเชื่อไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือระดับวุฒิการศึกษา ปวส. มีสิทธิได้รับ

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIART

สินเชื่อไม่เกินห้าล้าน เป็นต้น เพราะในทรศนะของคณะผู้วิจัยแล้ว ไบรรับรองวุฒิกการศึกษา นั้นโดยสภาพของไบรรับรองดังกล่าวเองไม่อาจเป็นหลักประกันการชำระหนี้ได้ เพราะขาดทั้งคุณค่าในเชิงหลักประกันของทรัพย์สินและความสามารถนำมาบังคับชำระหนี้ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วข้างต้น ดังนั้น **ไบรรับรองวุฒิกการศึกษาเป็นได้เพียงเครื่องมือในการส่งเสริมการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเท่านั้น**

๒. ปัญหาการบังคับชำระหนี้กรณีผิดนัด มีผู้เสนอให้มีการรวมกลุ่มของผู้ได้รับวุฒิกการศึกษาเดียวกันรวมกลุ่มกัน และทำการค้ำประกันภายในกลุ่มโดยตัวบุคคล ก็จะเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้โดยตัวบุคคล ถึงแม้จะทำให้เจ้าหนี้ หรือสถาบันการเงินลดความเสี่ยงที่จะไม่ได้รับชำระหนี้ แต่ก็ไม่ใช่การแก้ปัญหาที่ถูกต้องภายใต้โครงการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุน เนื่องจากเมื่อใช้การค้ำประกันโดยตัวบุคคลแล้ว ไบรรับรองวุฒิกศึกษาก็หมดความจำเป็นสำหรับการนำมาใช้ประโยชน์ในการแปลงสินทรัพย์ให้เป็นทุนโดยทันที เนื่องจากฝ่ายแหล่งเงินทุนหรือสถาบันการเงินพิจารณาการให้สินเชื่อโดยมิได้มีการนำเอาไบรรับรองวุฒิกศึกษามาประกอบการพิจารณาแต่อย่างใด คงใช้เพียงแค่ความน่าเชื่อถือจากบุคคลผู้ค้ำประกันเพียงเท่านั้น

สำหรับโครงการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนประเภทสัญญาหรือหนังสืออนุญาตที่เกี่ยวกับทรัพย์สินอื่น ๆ ซึ่งได้แก่ โครงการแปลงสวนยางเป็นทุนและหนังสืออนุญาตให้ทำการประมงหรือเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำในที่อนุญาตนั้น เป็นโครงการที่อยู่ขั้นตอนของการดำเนินการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงไม่อาจกล่าวถึงปัญหาและอุปสรรคด้านกฎหมายและเงื่อนไขสัญญาในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนได้ นอกจากนั้น การแปลงสินค้ำคงคลังประเภทไม้เศรษฐกิจมีค้ำยีนต้นเป็นทุน ขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ก็ได้มีการยกเลิกโครงการไป เนื่องจากแนวทางในการดำเนินงานต่าง ๆ ของโครงการดังกล่าวตรงกับแนวทาง

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

การพัฒนาที่ดินขององค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ซึ่งได้ปฏิบัติกันอยู่แล้วในปัจจุบัน

### บทสรุป

จากสินทรัพย์ทั้งหมด ๕ ประเภทอันได้แก่ (๑) สิทธิการเช่า (๒) ทรัพย์สินทางปัญญา (๓) เครื่องจักร (๔) หนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) และ (๕) ใบรับรองวุฒิการศึกษา จะเห็นได้ว่าสินทรัพย์ประเภทหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) และใบรับรองวุฒิการศึกษาจะเป็นสินทรัพย์ที่มีปัญหามากที่สุดในแง่ของการเข้าถึงแหล่งเงินทุนเพราะสินทรัพย์ทั้งสองประเภทเป็นเพียงหลักฐานรับรองคุณสมบัติของผู้ถือเท่านั้นไม่ได้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจใด ๆ เลยจึงทำให้สถาบันการเงินไม่ยอมปล่อยวงเงินให้แก่ผู้ถือเอกสารทั้งสองประเภทนี้จนส่งผลให้การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร

ในส่วนของสินทรัพย์ประเภทอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นสิทธิการเช่า ทรัพย์สินทางปัญญาและเครื่องจักรนั้นค่อนข้างที่จะมีปัญหาน้อยกว่าสินทรัพย์ประเภทหนังสืออนุญาตให้ประกอบวิชาชีพเฉพาะ (License) และใบรับรองวุฒิการศึกษาเพราะสินทรัพย์เหล่านี้สถาบันการเงินสามารถที่จะยึดหน่วงหรือยึดถือไว้ได้หากมีการผิดนัดชำระหนี้ หากแต่กระบวนการเข้าสู่สถาบันการเงินของสินทรัพย์เหล่านี้จะต้องเข้าโดยกระบวนการของการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนเท่านั้นเพราะหากเข้าโดยวิธีการอื่นไม่ว่าจะเป็นวิธีการจำนำหรือการจำนองก็ตามเท่ากับว่านโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุนไม่ได้ก่อให้เกิดสัมฤทธิ์ผลใด ๆ เลย

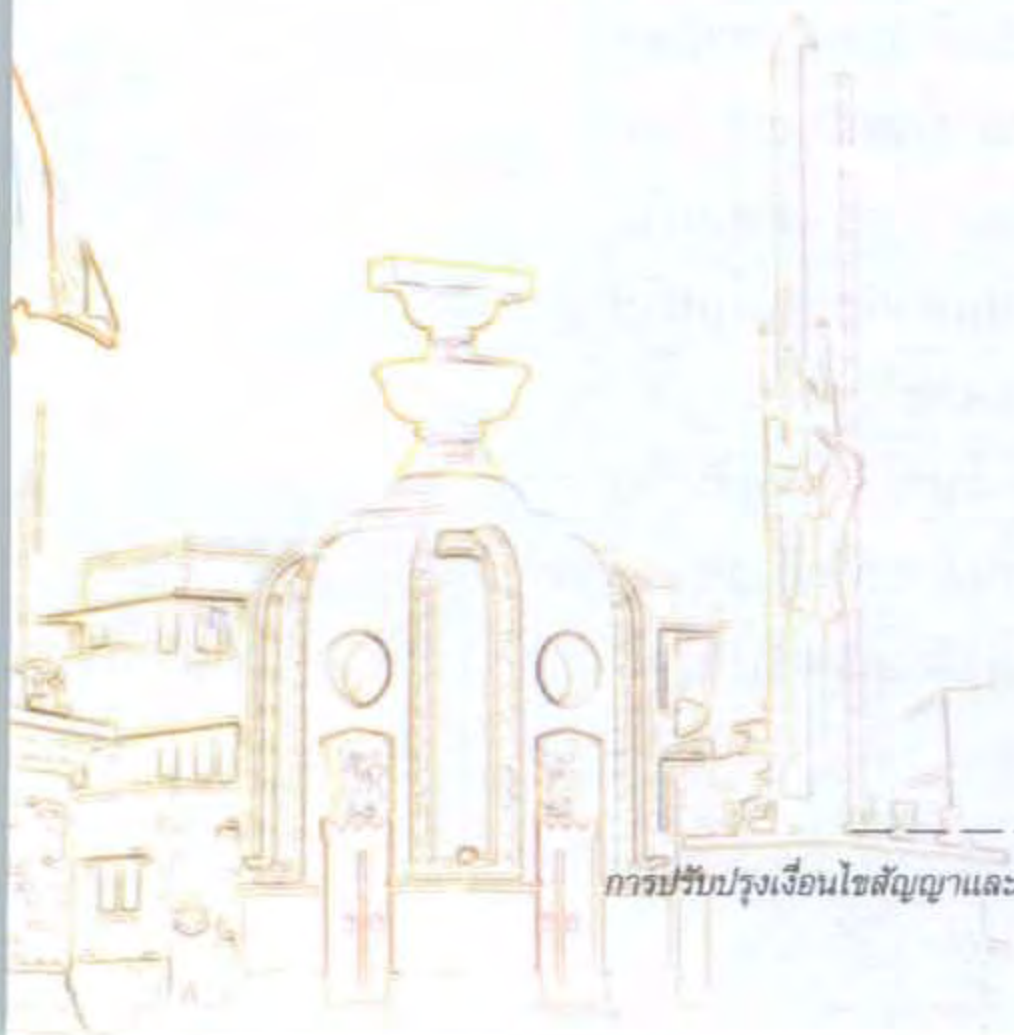
อย่างไรก็ตามการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนในระยะเริ่มต้นนั้นยังต้องอาศัยองค์การกลางที่ทำหน้าที่ในการประสานงานกับหน่วยงานและสถาบันการเงินต่าง ๆ เพื่อให้นโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน



LIIRT

สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างไม่มีข้อติดขัด จนกว่าหน่วยงานที่  
รับผิดชอบในสิทธิ์ภัยประเภทต่าง ๆ จะเข้าใจถึงหลักการแปลง  
สิทธิ์ภัยเป็นทุนอย่างแท้จริง



การปรับปรุงเงื่อนไขสัญญาและอุปสรรคด้านกฎหมายในการแปลงสิทธิ์ภัยเป็นทุน



LIRT

## การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ ราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

ดร.อลงกต วรกี<sup>\*</sup>  
หัวหน้ากลุ่มงานวิจัยและประเมินผล  
กองวิชาการและแผนงาน กรมการปกครอง

### ความนำ

หลักการสำคัญของการพัฒนาระบบราชการถูกกำหนดไว้  
อย่างชัดเจนในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหาร  
กิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การสร้างแรง  
จูงใจเพื่อให้เกิดการพัฒนาระบบราชการ และกำหนดให้มีการประเมิน  
ผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญของการพัฒนาระบบ  
ราชการ ทำให้ระบบราชการเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างหน่วยงาน  
วิธีการทำงาน รวมทั้งวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการ

<sup>\*</sup> ปรินญาตรี สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปรินญาโท สาขาปกครอง คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปรินญาโท สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย  
ปรินญาเอก สาขาบริหารการพัฒนา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิต  
พัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งมีบทบาทในฐานะแกนกลางหรือเป็นองค์กรหลักในการผลักดันให้การพัฒนาระบบราชการเคลื่อนตัวไปข้างหน้าอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นมา โดยมุ่งหวังสร้างความเป็นเลิศให้เกิดขึ้นแก่ระบบราชการ โดยยึดหลักการสำคัญคือ การบริหารราชการเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงผลการพัฒนาระบบราชการ สำนักงาน ก.พ.ร. จึงกำหนดให้มีการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวม ซึ่งได้มอบความไว้วางใจให้ผู้เขียนและสาขาวิชา รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชดำเนินการ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชน ข้าราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็นต่อการพัฒนาระบบราชการ เป็นข้อเสนอแนะให้กับรัฐบาล ส่วนราชการ/หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อประโยชน์ในการปรับปรุงการพัฒนาระบบราชการให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ บังเกิดประสิทธิผลตามเจตนารมณ์แห่งการพัฒนาระบบราชการ

### กรอบแนวคิดที่ใช้ในการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยเพื่อการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวม กำหนดกรอบแนวคิด โดยศึกษา เพศ อายุ อาชีพ การศึกษาและการเคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการของประชาชนต่อ การรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ เครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ และทัศนคติของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรปฏิบัติราชการตาม I AM READY ศึกษา เพศ อายุ ระดับตำแหน่ง การเคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ และการรับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑



LI RT

ราชการโดยมีการติดต่อประสานงานกับ สำนักงาน ก.พ.ร. โดยตรงของ  
ข้าราชการทั่วไป/ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบ  
ราชการ และการศึกษาของข้าราชการต่อ การรับรู้ ความเข้าใจ ความ  
พึงใจและการนำไปปฏิบัติเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์  
และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แผนยุทธศาสตร์การ  
พัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ.๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ เครื่องมือที่ใช้ในการ  
พัฒนาระบบราชการ ความเข้าใจและทัศนคติต่อของข้าราชการต่อการ  
เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรปฏิบัติราชการตาม I AM READY รวมถึงศึกษา  
เพศ อายุ อาชีพ การศึกษาและการเคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบ  
ราชการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงใจ  
เกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ  
บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย  
พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ และเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ โดย  
มีรายละเอียดของกรอบแนวคิดเพื่อการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการ  
พัฒนาระบบราชการ ในภาพรวม ปรากฏตามแผนภูมิ

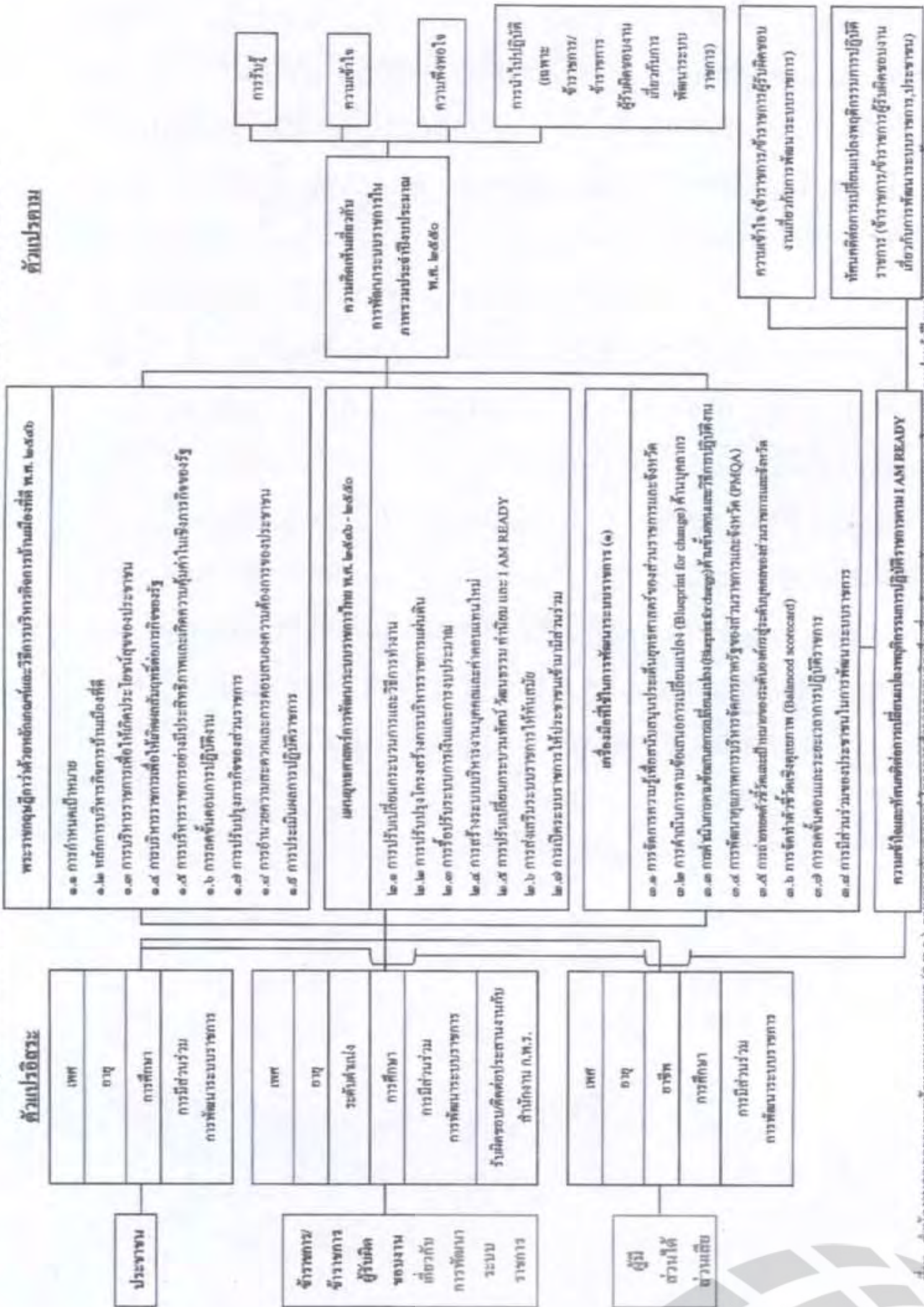
การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

แผนภูมิแสดงกรอบแนวคิดเพื่อการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐



การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550

### ขอบเขตการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยได้ศึกษาแนวคิด ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาระบบราชการ โดยจัดทำแบบสอบถามของกลุ่มประชาชนทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กลุ่มข้าราชการ ซึ่งเคยดำเนินการศึกษาวิจัยในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๔๙ โดยจำแนกเป็นข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการและข้าราชการของส่วนราชการต่าง ๆ และกลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการพัฒนาระบบราชการ ได้แก่ ข้าราชการระดับ ๙ - ๑๑ อาจารย์/นักวิชาการ ผู้แทน NGOs. สื่อมวลชน นักการเมืองท้องถิ่น (สภ./สข./ส.อบจ./สท./ส.อบต.) ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ และผู้แทนสมาคมธุรกิจ และสัมภาษณ์ประกอบแบบสอบถามจากกลุ่มตัวอย่าง จำนวน ๔๓,๗๔๔ คน

ทั้งนี้ เครื่องมือที่ใช้สำรวจยึดถือแนวการศึกษาวิจัย และได้จัดทำแบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวม โดยสามารถสรุปเป็นกรอบโครงสร้างเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแบบสอบถามประกอบการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวม โดยมีรายละเอียดดังนี้

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



๑. การจัดการความรู้เพื่อสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ของส่วนราชการและจังหวัด  
 ๒. การดำเนินการตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ด้านบุคลากร  
 ๓. การดำเนินการเกี่ยวกับข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ด้านขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงาน  
 ๔. การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนราชการและจังหวัด (PMAQA)  
 ๕. การถ่ายทอดความรู้และเป้าหมายของระดับองค์กรสู่ระดับบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด  
 ๖. การจัดทำตัวชี้วัดเชิงคุณภาพ (Balanced scorecard)  
 ๗. การลดขั้นตอนและระยะเวลาการปฏิบัติงาน  
 ๘. การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาระบบราชการ

เครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ

๑. เมื่อท่านต้องตกอยู่ในสถานการณ์ที่ผู้บังคับบัญชาสั่งให้ปฏิบัติงานที่อาจไม่ถูกต้องเหมาะสมหรือกฎหมาย ท่านจะเลือกตัดสินใจอย่างไร  
 ๒. บุคคลในข้อใดที่ปฏิบัติงานโดยมุ่งเน้นผลงาน  
 ๓. เมื่อท่านรับผิดชอบโครงการหนึ่งที่ต้องนำประจักษ์ผลและภาคีกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ แต่มีบางกลุ่มไม่เห็นด้วยกับโครงการ ท่านรับมืออย่างไร  
 ๔. เมื่อเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ภาคเหนือ ในฐานะที่ท่านเป็นเจ้าหน้าที่รัฐที่ดูแลเรื่องเงินและสิ่งของที่รับบริจาค ท่านจะปฏิบัติงานอย่างไรให้เกิดคุณธรรม คือธรรม  
 ๕. สมมติคุณทำงานไม่ได้แทนหนึ่งชั่วโมงต่อวันกับท่าน และรู้สึกไม่พอใจอย่างมากที่เพื่อนร่วมงานคนอื่น ได้มาแทนตนเอง ใจดีมีใจว่า  
 เป็นเส้นตายของผู้บริหาร ในฐานะที่ท่านเป็นเพื่อนร่วมงานท่านจะแนะนำคนอย่างไรต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นนี้  
 ๖. ท่านคิดว่ามีดีอะไรบ้างในการทำบัตรประชาชนที่อำนวยความสะดวก การทำงานของเจ้าหน้าที่ที่ผ่านไป เรียกว่ามีประสิทธิภาพ  
 ๗. ท่านคิดว่าบุคคลใดปฏิบัติงานแบบซบเซ็งใจทำงาน  
 ๘. ข้อใดที่ท่านเห็นว่าเป็นการกระทำที่มีความรับผิดชอบต่อหน้าที่และสังคม

ความเข้าใจต่อ I AM READY

๑. ปัจจุบัน เมื่อท่านไปใช้บริการที่หน่วยงานราชการพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่จะรู้สึกหงุดหงิดในการปฏิบัติงานไปโดยตลอด  
 ๒. ท่านพบว่าเจ้าหน้าที่รัฐปัจจุบันทำงานโดยมีผลงานที่เห็นได้ชัด และสามารถวัดประเมินผลได้  
 ๓. ปัจจุบัน เมื่อท่านไปติดต่อหน่วยงานราชการพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานช่วยเหลือประชาชนอย่างรวดเร็ว โดยไม่ใช่นานจนน่า  
 ๔. ท่านคิดว่า ท่านได้รับบริการจากเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยความรวดเร็ว บุคคลใด มีภาระหนัก ในโลกนี้เข้ามาช่วย เมื่อจากปัจจุบัน  
 เจ้าหน้าที่ที่มีการปรับปรุงตนเองในการเรียนรู้เพิ่มเติมและพัฒนาตนเองในการทำงานอย่างคั่งเนื่อง  
 ๕. ปัจจุบัน ท่านมีความพึงพอใจกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มขึ้น เมื่อจากการทำงานมีความหลากหลายนอกเหนือจาก  
 ๖. ปัจจุบัน ท่านเห็นว่า การได้รับความช่วยเหลือจากภาครัฐนั้น มีความเป็นธรรมเสมอภาค โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ใช่นานเพื่อประโยชน์ส่วนตนหรือกลุ่ม  
 ๗. ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ให้วิปริตหรือโอกาสและกรณีการ  
 ๘. ปัจจุบัน เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่เห็นคุณค่าของปัญหาที่เกิดขึ้นกับประชาชน โดยเต็มใจให้ปัญหา และอยู่เคียงข้างประชาชน

ทัศนคติของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลง  
พฤติกรรมในการปฏิบัติงานราชการ  
I AM READY

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๗-๘



การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIART

เพื่อแสดงให้เห็นถึงขอบเขตการศึกษาวิจัยครั้งนี้ สามารถ  
จำแนกได้ตามตาราง ดังนี้

ตารางแสดงขอบเขตการศึกษาวิจัยของกลุ่มประชากรต่อการรับรู้  
ความเข้าใจ ความพึงพอใจและการนำไปปฏิบัติ

ประเด็นที่ศึกษา	กลุ่มประชากร		
	ประชาชน	ข้าราชการ/ข้าราชการ ผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับ การพัฒนาระบบราชการ	ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
การรับรู้	✓	✓	✓
ความเข้าใจ	✓	✓	✓
ความพึงพอใจ	✓	✓	✓
การนำไปปฏิบัติ		✓	

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็น  
เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๑๐

การศึกษาวิจัย ยังได้ศึกษาในประเด็นเรื่อง I AM READY โดย  
กำหนดให้มีแบบสอบถามที่ออกแบบโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้จัดทำ  
แบบสอบถามในประเด็นเรื่อง I AM READY เป็น ๒ ส่วน คือ  
แบบสอบถามความเข้าใจต่อ I AM READY ของข้าราชการ/ข้าราชการ  
ผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ และแบบสอบถาม  
ทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรปฏิบัติราชการตาม I AM  
READY ของข้าราชการ/ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนา  
ระบบราชการและประชาชน ซึ่งได้กำหนดให้มีการทดสอบความเที่ยงตรง  
(Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) แล้วดำเนินการทดสอบ  
และผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. โดยกำหนด  
มาตรฐานวัดแนวทางการประเมินไว้

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIIRT

ตารางแสดงขอบเขตการศึกษาวิจัยของกลุ่มประชากรต่อความเข้าใจ  
และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม

ประเด็นที่ศึกษา	กลุ่มประชากร	
	ประชาชน	ข้าราชการ/ข้าราชการผู้รับผิดชอบ งานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ
ความเข้าใจ		✓
การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม	✓	✓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็น  
เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๑๑

ส่วนประเด็นเรื่องเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ  
สำหรับข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการนั้น  
ได้กำหนดให้มีแบบสอบถามที่ออกแบบโดยสำนักงาน ก.พ.ร. ซึ่งได้จัดทำ  
แบบสอบถามการรับรู้ ความเข้าใจ ความพึงพอใจ และการนำไปปฏิบัติ  
กลุ่มข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ โดย  
เพิ่มแบบสอบถามในประเด็นเรื่องการจัดการความรู้เพื่อสนับสนุน  
ประเด็นยุทธศาสตร์ของส่วนราชการและจังหวัด การดำเนินการตามข้อ  
เสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ด้านบุคลากร การ  
ดำเนินการตามข้อเสนอการเปลี่ยนแปลง (Blueprint for change) ด้าน  
ขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติงาน การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาค  
รัฐของส่วนราชการและจังหวัด (PMQA) การถ่ายทอดตัวชี้วัดและเป้า  
หมายของระดับองค์กรสู่ระดับบุคคลของส่วนราชการและจังหวัด การ  
จัดทำตัวชี้วัดเชิงดุลยภาพ (Balanced scorecard) การลดขั้นตอนและ  
ระยะเวลาการปฏิบัติราชการ การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา  
ระบบราชการ โดยเป็นแบบสอบถามได้กำหนดให้มีการทดสอบความ

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIART

เที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) ซึ่งดำเนินการทดสอบและผ่านความเห็นชอบจากผู้แทนสำนักงาน ก.พ.ร. โดยกำหนดมาตรฐานวัดแนวทางการประเมิน การรับรู้ ความเข้าใจ ความพึงพอใจ และการนำไปปฏิบัติเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ

ตารางแสดงขอบเขตการศึกษาวิจัยของกลุ่มข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ

ประเด็นที่ศึกษา	ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ
การรับรู้	✓
ความเข้าใจ	✓
ความพึงพอใจ	✓
การนำไปปฏิบัติ	✓

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๑๑

### วิธีการศึกษาวิจัย

การสำรวจความคิดเห็นการศึกษาวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

การสำรวจความคิดเห็นของประชาชน ข้าราชการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมนั้นได้จัดทำแบบสอบถามโดยครอบคลุมสื่อสาร แบบทางเดียว (one way communication) โดยการแจกแบบสอบถามและระบบการสื่อสารแบบสองทาง (two way communication) โดยการสัมภาษณ์เจาะจงการให้เจ้าหน้าที่ของคณะผู้ศึกษาวิจัยแจกแบบสอบถามให้แก่กลุ่มตัวอย่าง เพื่อให้กลุ่มตัวอย่างกรอกแบบสอบถามด้วยตนเอง ทั้งนี้ มีเจ้าหน้าที่ของคณะผู้ศึกษาวิจัย อธิบายวัตถุประสงค์ของข้อคำถาม และวิธีการกรอก

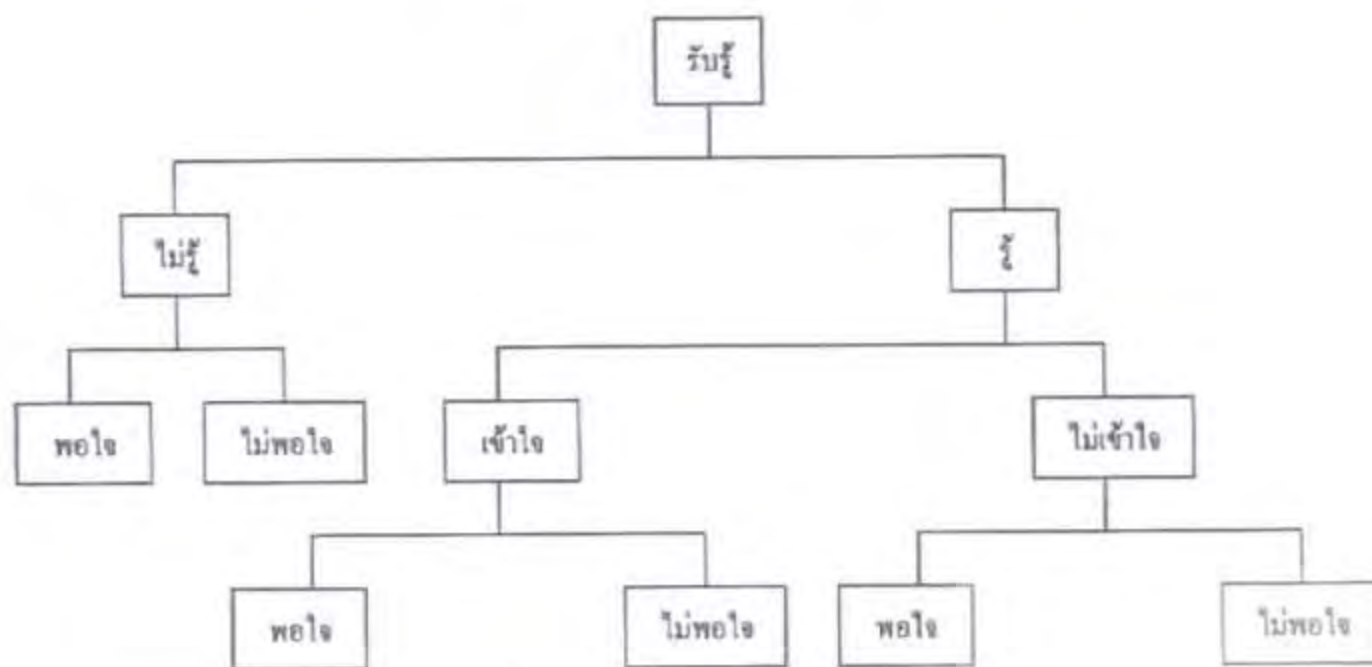
การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIIRT

แบบสอบถามด้วยและการจัดส่งแบบสอบถามทางไปรษณีย์พร้อมการตอบรับ โดยมีหนังสือคำชี้แจงวัตถุประสงค์ข้อคำถามและวิธีการกรอกแบบสอบถามและให้มีเจ้าหน้าที่จากคณะผู้ศึกษาวิจัยไปรับข้อมูลด้วยตนเองและสามารถส่งแบบสอบถามกลับมายังสาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช จากนั้นจึงทดสอบความเที่ยงตรงเบื้องต้นโดยการทดสอบความเที่ยงตรง (Validity) และความเชื่อถือได้ (Reliability) อนึ่งแบบสอบถามเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการสำหรับข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการนั้น สำนักงาน ก.พ.ร. ได้เห็นชอบแล้วจึงถือว่ามีความเที่ยงตรงเรียบร้อยแล้ว จึงวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS/PC และวิเคราะห์และเสนอแนะผลการศึกษาวิจัยโดยการจัดทำเป็นรูปแบบรายงานการศึกษาวิจัย (Report) และในรูปแบบโปรแกรมคอมพิวเตอร์ (CD-ROM) ต่อไป เพื่อศึกษาวิจัยปัจจัยตัวแปรที่สามารถจำแนกเพื่อทราบคะแนนที่เป็นปัจจัย โดยใช้เครื่องมือวัดทั้งสองกลุ่มในแบบเดียวกันในการศึกษาดังต่อไปนี้

**แผนภูมิแสดงการวิเคราะห์ประมวลผลทางสถิติต่อประเด็นคำถามของประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสีย**



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๓๑

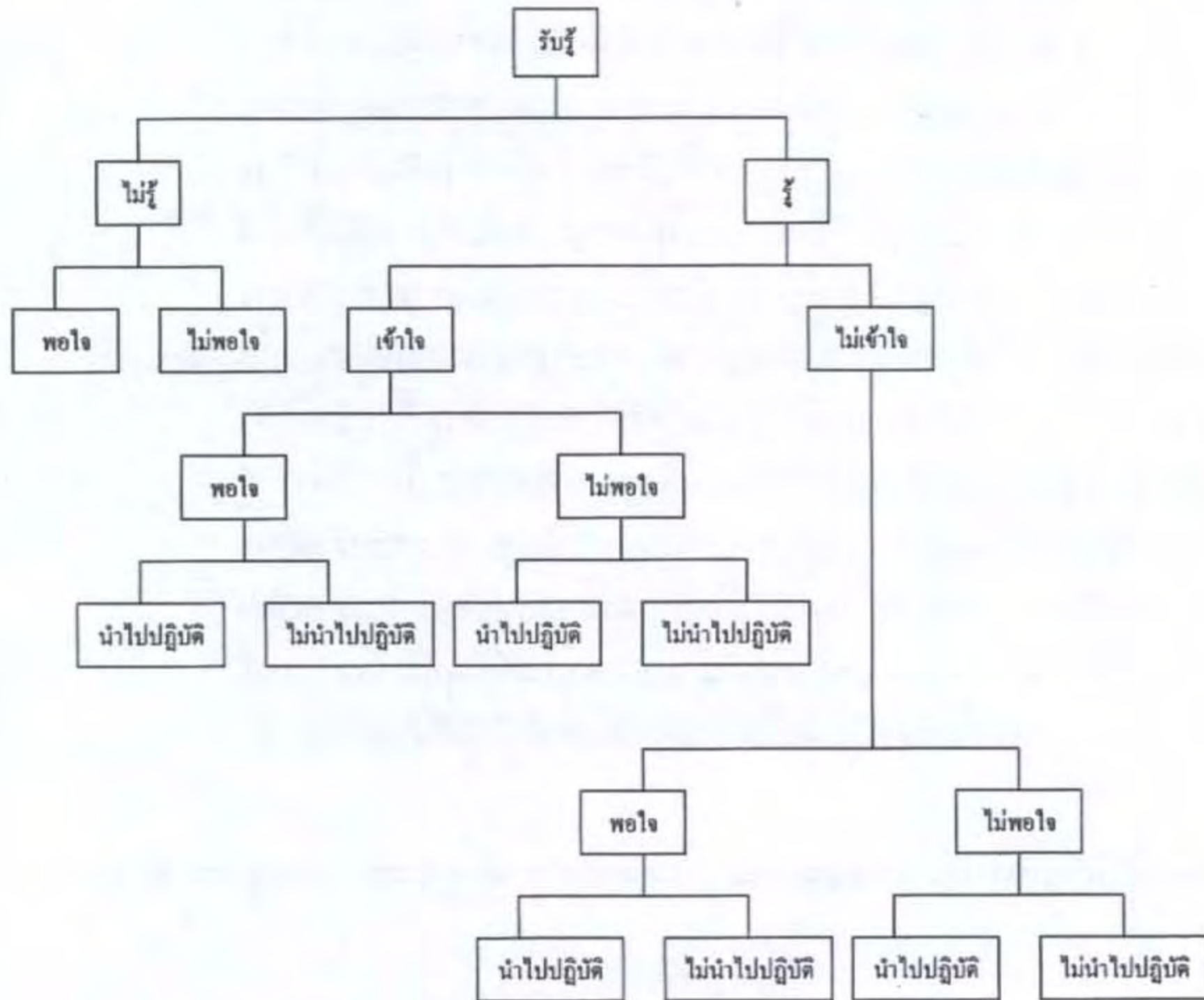
การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

แผนภูมิแสดงการวิเคราะห์ประมวลผลทางสถิติต่อประเด็นคำถามของข้าราชการ



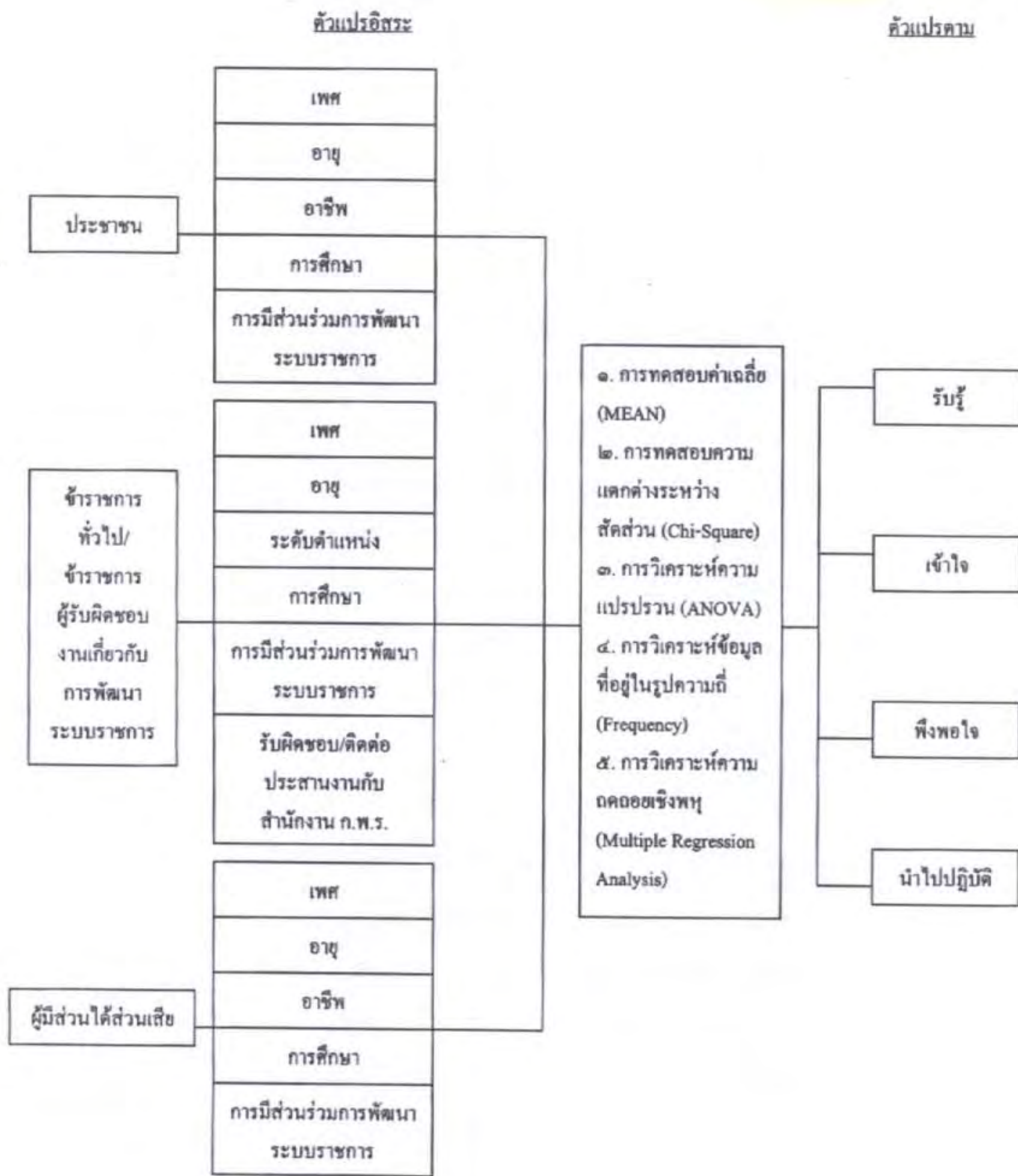
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๓๒

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIRT

แผนภูมิแสดงกรอบการวิเคราะห์ตัวแปร



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็น เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๓๔

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIART

### ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้สำรวจความคิดเห็นของประชาชน ข้าราชการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ประกอบด้วย ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นประชาชนในกรุงเทพมหานคร และใน ๗๕ จังหวัด รวมทั้งหมด ๑๖,๗๒๔ คน ผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็น ข้าราชการ โดยเป็นข้าราชการสังกัดส่วนกลาง จำนวน ๑,๔๔๐ คน ข้าราชการสังกัดส่วนภูมิภาค จำนวน ๙,๗๕๕ คน รวมทั้งหมด ๑๑,๑๙๕ คน กลุ่มผู้ตอบแบบสอบถามที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยเป็นนักการเมืองท้องถิ่น (สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร/สมาชิกสภาเขต/สมาชิกสภา จังหวัด/สมาชิกสภาเทศบาล/สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน ๕๔๐ คน สื่อมวลชน จำนวน ๑๓๕ คน อาจารย์/นักวิชาการ จำนวน ๑๓๕ คน ข้าราชการระดับสูง จำนวน ๑๓๕ คน ผู้แทน NGOs จำนวน ๑๓๕ คน ผู้แทนสมาคมวิชาชีพ จำนวน ๑๓๕ คน และผู้แทนสมาคมธุรกิจ จำนวน ๑๓๕ คน รวมทั้งหมด ๑,๓๕๐ คน รวมกลุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๒๗,๕๓๓ คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ ประกอบด้วย ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของส่วนราชการ ๑๔๓ หน่วยงาน สถาบันอุดมศึกษา ๗๓ แห่ง ข้าราชการส่วนภูมิภาค ๗๕ จังหวัด และ องค์การมหาชน ๑๙ แห่ง รวมทั้งหมด ๔๙๗ คน กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการสำรวจทัศนคติของประชาชนและข้าราชการต่อการเปลี่ยนแปลง พฤติกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY ประกอบด้วยประชาชน จำนวน ๑๐,๐๓๗ คน และข้าราชการจำนวน ๔,๔๗๔ คน รวมทั้งหมด ๑๔,๕๑๑ คน ผลการศึกษาวิจัยมีรายละเอียด ดังนี้

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑



LIIRT

## สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ

### ๑. สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ

ผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนพบว่า ส่วนมากเป็นเพศชาย มีช่วงอายุ ๓๑ - ๕๐ ปี มีอาชีพเป็นข้าราชการเกษียณอายุ พ่อบ้าน แม่บ้าน ผู้ว่างงาน ฯลฯ ระดับการศึกษาต่ำกว่าปริญญาตรี รับรู้ข้อมูลข่าวสาร/การโฆษณา/การประชาสัมพันธ์ การพัฒนาระบบราชการจากสื่อโทรทัศน์ และส่วนมากไม่เคยมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบราชการ

๑.๑ การรับรู้ของประชาชนพบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของประชาชนพบว่า ส่วนมากรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๗๙.๖๗

๑.๒ ความเข้าใจของประชาชนพบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของประชาชนพบว่า ส่วนมากเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๘๔.๖๙

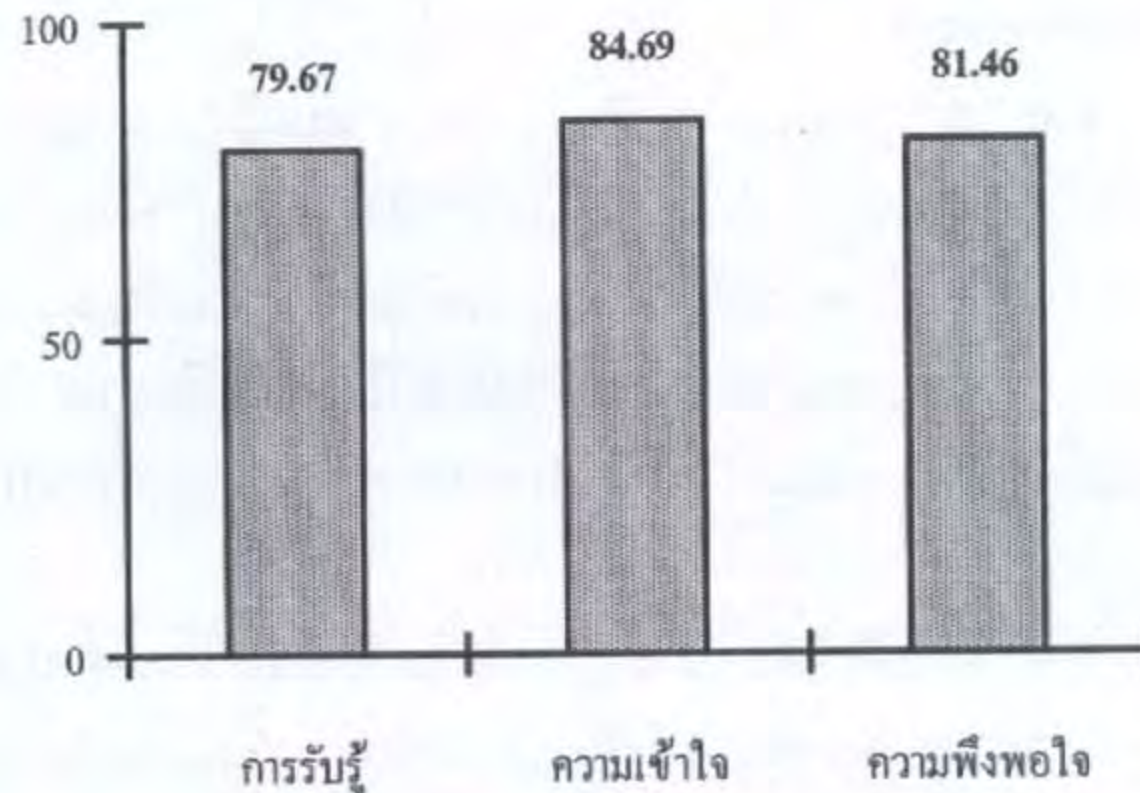
๑.๓ ความพึงพอใจของประชาชนพบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการต่างกัน แต่เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากพึงพอใจปานกลาง ในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ ๘๑.๘๖

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๑



LIIRT

### แผนภูมิแสดงร้อยละการรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจของประชาชน



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) .บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๖

## ๒. สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของข้าราชการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ

๒.๑ การรับรู้ของข้าราชการพบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามมีการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการพบว่า ส่วนมากรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๙๒.๒๑

๒.๒ ความเข้าใจของข้าราชการพบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการพบว่า ส่วนมากเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๒๐

๒.๓ ความพึงพอใจของข้าราชการพบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการต่างกัน

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐



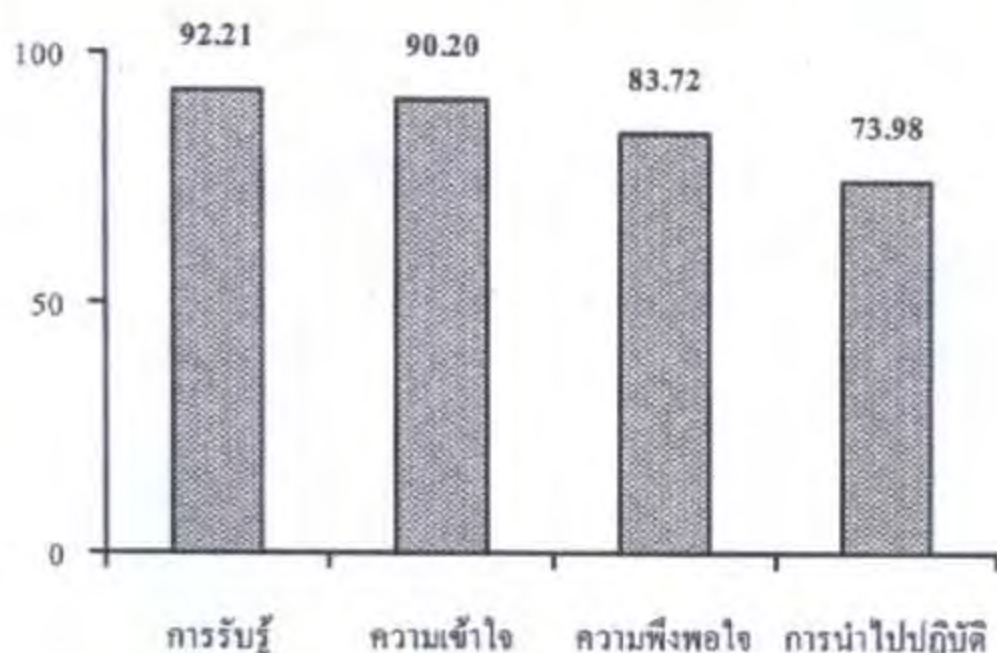
LIIRT

แต่เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากพึงพอใจปานกลาง ในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ ๘๓.๗๒

๒.๔ การนำไปปฏิบัติของข้าราชการพบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามมีการปฏิบัติเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยการนำไปปฏิบัติของข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากมีการปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละ ๗๓.๙๘

๒.๕ ความเข้าใจต่อ I AM READY พบว่า ข้าราชการผู้ตอบแบบสอบถามส่วนมากตอบคำถามต่อความเข้าใจ I AM READY ถูก ๕ ข้อ แสดงให้เห็นว่าข้าราชการส่วนมากมีความเข้าใจต่อ I AM READY

**แผนภูมิแสดงร้อยละการรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจของข้าราชการ**



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๑๖

**๓. สรุปผลการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ**

๓.๑ การรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้ตอบแบบสอบถามมีการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ เมื่อ

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



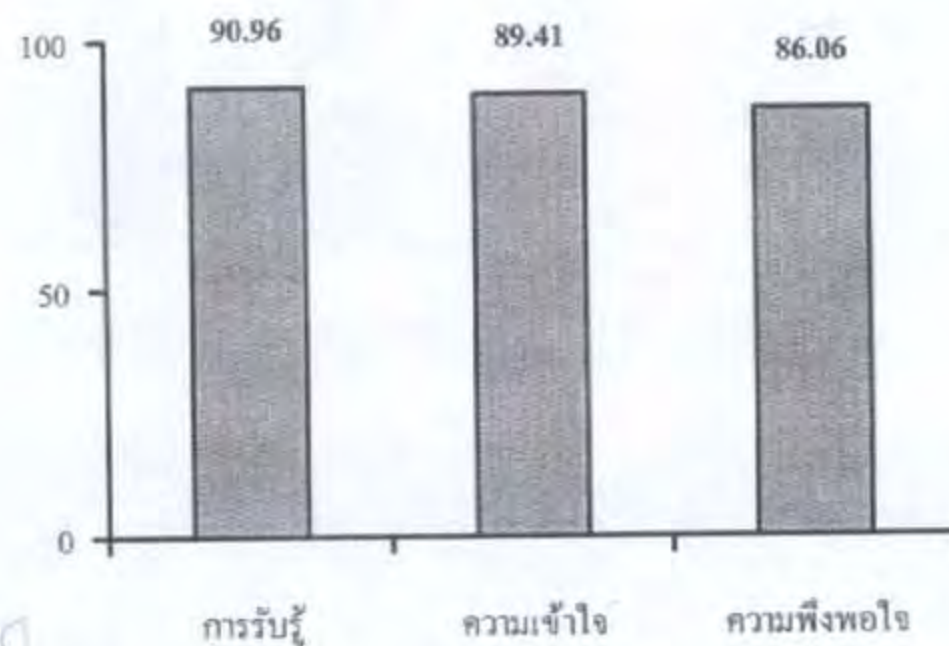
LIART

ประมวลค่าเฉลี่ยการรับรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ส่วนมากรู้เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๙๐.๙๖

๓.๒ ความเข้าใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้ตอบแบบสอบถามมีความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการเมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ส่วนมากเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๘๙.๔๑

๓.๓ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียพบว่า ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้ตอบแบบสอบถามมีความพึงพอใจเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการต่างกัน แต่เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียผู้ตอบแบบสอบถามเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากพึงพอใจปานกลาง ในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ ๘๖.๐๖

#### แผนภูมิแสดงร้อยละการรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย



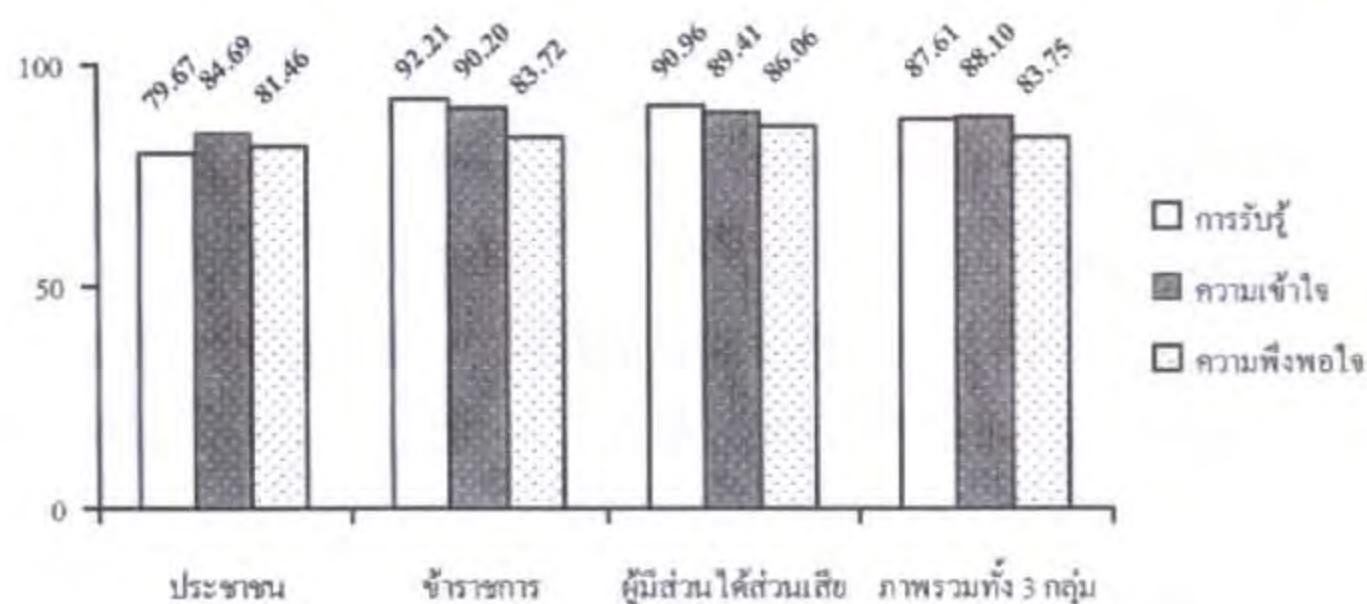
ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.). บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๒๑

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐



LIIRT

แผนภูมิแสดงร้อยละการรับรู้ ความเข้าใจ และความพึงพอใจของประชาชน  
ข้าราชการผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและภาพรวมทั้ง ๓ กลุ่ม



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ,บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็น  
เกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๒๒

**สรุปผลการศึกษาเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการสำหรับ  
ผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ**

๑. การทราบของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า มีการทราบเกี่ยวกับเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยการทราบเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากทราบเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๘๘.๗๓

๒. การเข้าใจของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า มีการเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการ

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIIRT

พัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากเข้าใจเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ คิดเป็นร้อยละ ๘๐.๐๘

๓. ความพึงพอใจของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากมีความพึงพอใจน้อยเกี่ยวกับเครื่องมือในการพัฒนาระบบราชการ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยความพึงพอใจต่อเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากไม่พึงพอใจเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการ จำนวน ๒๕๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๕๒.๑๑

๔. การนำเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการไปปฏิบัติของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากมีการนำเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการไปปฏิบัติ เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยการนำเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการไปปฏิบัติของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากมีการนำเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการไปปฏิบัติ คิดเป็นร้อยละ ๖๗.๔๐

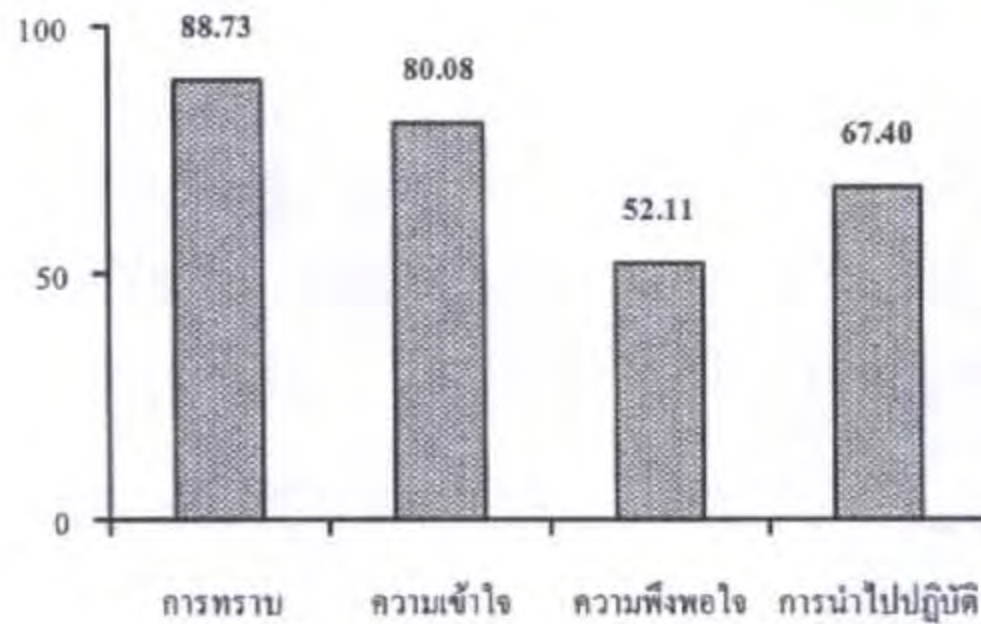
๕. การให้คะแนนในการตอบแบบสอบถามเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ พบว่า ส่วนมากให้คะแนนด้านประโยชน์มากกว่าด้านเนื้อหา ซึ่งแสดงให้เห็นว่า ข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการให้ความสำคัญกับประโยชน์ของเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการมากกว่าเนื้อหา

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐



LIIRT

แผนภูมิแสดงร้อยละการทราบ ความเข้าใจ และความพึงพอใจเกี่ยวกับเครื่องมือที่ใช้ในการพัฒนาระบบราชการของข้าราชการผู้รับผิดชอบงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๒๖

**สรุปผลการสำรวจทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY**

๑. สรุปผลการสำรวจทัศนคติของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY

๑.๑ ทัศนคติของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY พบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY ต่างกัน แต่เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยทัศนคติของประชาชนต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติราชการตาม I AM READY พบว่า ส่วนมากเห็นด้วยมาก คิดเป็นร้อยละ ๗๗.๖๓

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐

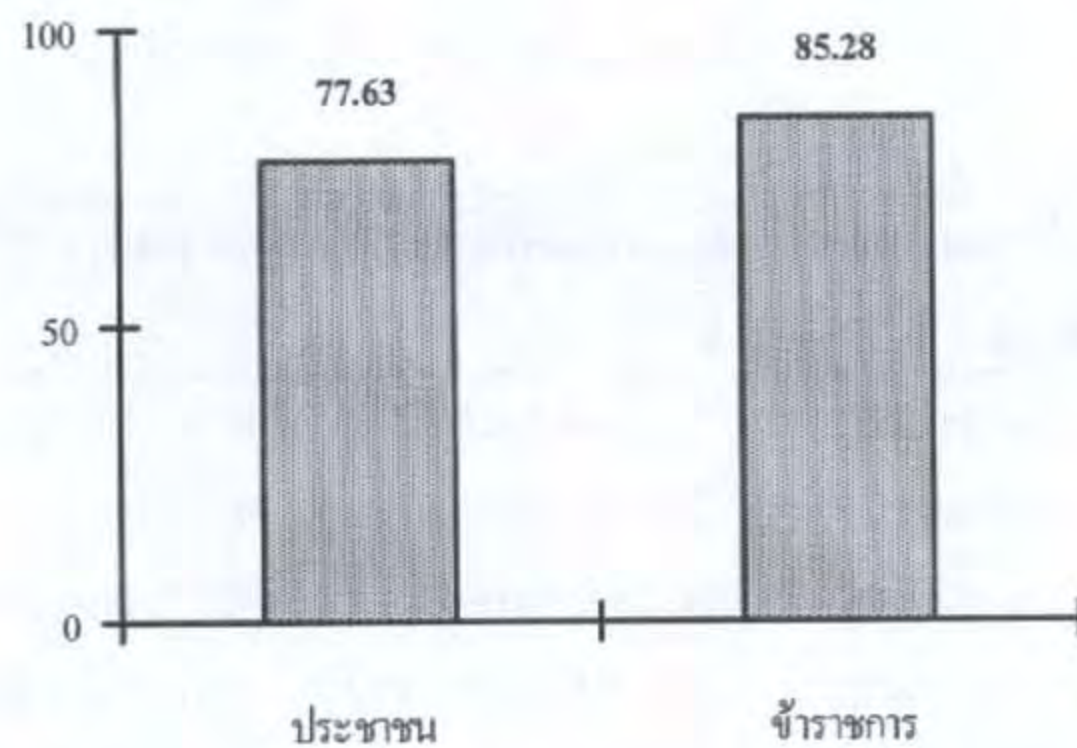


LI RT

## ๒. สรุปผลการสำรวจทัศนคติของข้าราชการต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกาปฏิบัติราชการตาม I AM READY

๒.๑ ทัศนคติของข้าราชการต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกาปฏิบัติราชการตาม I AM READY พบว่า ประชาชนผู้ตอบแบบสอบถามมีทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกาปฏิบัติราชการตาม I AM READY ต่างกัน แต่เมื่อประมวลค่าเฉลี่ยทัศนคติของข้าราชการต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกาปฏิบัติราชการตาม I AM READY พบว่า ส่วนมากเห็นด้วยมาก คิดเป็นร้อยละ ๘๕.๒๘

### แผนภูมิแสดงร้อยละของประชาชนและข้าราชการที่เห็นด้วยเกี่ยวกับทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมกาปฏิบัติราชการตาม I AM READY



ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.),บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, หน้า ๒๙

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LI RT

ผลจากภาวะการณ์เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วในโลกปัจจุบัน ในหลายๆ ด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ และสังคม ทำให้การพัฒนาระบบราชการต้องดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม มีประสิทธิภาพ โปร่งใส โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการให้ความคิดเห็น และร่วมตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ โดยสำนักงาน ก.พ.ร. ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการศึกษาวิจัยเพื่อนำไปสู่การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวม ภายใต้กรอบผลการพัฒนาระบบราชการตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งหลังจากที่มีการพัฒนาระบบราชการทั้ง ๔ ด้าน คือ การพัฒนาคุณภาพการให้บริการประชาชนที่ดี การปรับบทบาทภารกิจ และขนาดของหน่วยงานภาครัฐให้มีความเหมาะสม การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงานให้อยู่ในระดับสูงและเทียบเท่าเกณฑ์สากลและการเปิดระบบราชการสู่การบริหารปกครองในระบอบประชาธิปไตย ส่งผลให้ระบบราชการมีสมรรถนะสูง มีคุณภาพและคุณธรรม มีประสิทธิผลเป็นที่เชื่อถือศรัทธาของประชาชน เจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติและค่านิยมในการทำงานที่สอดคล้องกับระบบราชการใหม่ อันจะส่งผลให้ระบบราชการเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนและพัฒนาประเทศทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมต่อไป



การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

### บรรณานุกรม

ดิณ ปรัชญพฤษณี, **ทฤษฎีองค์การ**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ จำกัด, ๒๕๔๒.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร), **รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, ๒๕๕๐.**

\_\_\_\_\_, **บทสรุปสำหรับผู้บริหาร โครงการสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐, ๒๕๕๐.**

อุทัย เลหาวิเชียร, **ทฤษฎีองค์การและการจัดการ**, เอกสารประกอบการสอน วิชา รศ. ๖๑๐ โครงการเอกสารและตำรา คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๗.

อรุณ รักธรรม, **ทฤษฎีองค์การ : ในประมวลสาระชุดวิชาทฤษฎีและแนวปฏิบัติในการบริหารการศึกษา**, เล่มที่ ๑ หน่วยที่ ๒ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี: ฝ่ายการพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๓๖.

Haag, Stephen, Maeve Cummings, and James Dawkins., **Management Information System for the Information Age 2<sup>nd</sup> ed.** Toronto: Irwin McGrawHill, ๒๐๐๐.

Melnyk, S.A. & D.R. Denzler, **Operations Management: A Value Driven Approach**, Boston, MASS: Irwin McGraw-Hill, ๑๙๙๖.

Morgan, G., **Images of Organization 2<sup>nd</sup> ed.**, Newbury Park, CA: Sage, ๑๙๙๗.

Turban, Efraim, Ephraim Mclean, and Jmes Wetherbe., Information Technology for **Management**: Marking Connections for Strategic Advantage ๒nd ed. Toronto: John Willy & Son. Inc., ๑๙๙๙.

การสำรวจความคิดเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการในภาพรวมประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๐



LI RT

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน  
กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”

พลเลิศ สุทธิรักษ์  
พ.ม. พัฒนบริหารมหาบัณฑิต  
(รัฐประศาสนศาสตร์ สาขาการบริหารทรัพยากรมนุษย์), อาจารย์  
รองอธิการบดี วิทยาลัยตาปี  
สิทธิกร ศักดิ์แสง  
น.ม. (นิติศาสตร์มหาบัณฑิต สาขากฎหมายมหาชน), อาจารย์  
คณะนิติศาสตร์ วิทยาลัยตาปี  
E-mail : tidruang@hotmail.com

#### บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มุ่งที่จะศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง  
ของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative  
Process) โดยการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมือง  
โดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตาม  
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับการให้สิทธิ  
ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและ  
อุปสรรคการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในการริเริ่มเสนอร่าง  
กฎหมายของต่างประเทศอีกชั้นหนึ่ง อีกทั้งหาแนวทางในการปรับปรุง



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

แก้ไขเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองกึ่งโดยตรงของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนอย่างแท้จริงตรงตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยการรับรองสิทธิให้ประชาชนมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

จากการศึกษาวิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นมีผลในทางปฏิบัติได้ง่ายกว่าการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยพิจารณาได้จากการลดจำนวนประชาชนจากเดิมไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติโดยให้มีผู้แทนประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของคณะกรรมการวิสามัญทั้งหมดเป็นคณะกรรมการวิสามัญด้วย แต่อย่างไรก็ตามการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ยังคงหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต้องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนไว้พิจารณาเสมอไปหรือไม่หรือสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายได้ และถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชน แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐสภาสามารถปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนในการพิจารณาวาระสุดท้ายได้

**คำสำคัญ** การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



LIERT

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐธรรมนูญ (Constitution) เป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ ซึ่งกำหนดโครงสร้างรูปแบบของรัฐ การกำหนดเกี่ยวกับการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐได้แก่ การสถาปนาจัดตั้งองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ในการใช้อำนาจอธิปไตย การกำหนดกระบวนการในการสรรหาและแต่งตั้งบุคคลเข้าไปดำรงตำแหน่งในองค์กรหรือสถาบันที่จัดตั้งขึ้น การกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่และกระบวนการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือสถาบันต่าง ๆ ที่จัดตั้งขึ้น การรับรองคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน<sup>๑</sup> และการเปลี่ยนแปลงแก้ไขรัฐธรรมนูญ ในรัฐธรรมนูญแทบทุกฉบับมีบัญญัติไว้ในบททั่วไปว่า บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับไม่ได้ แต่ในความเป็นจริงแล้ว รัฐธรรมนูญหาได้มีสถานะเป็นกฎหมายสูงสุดแต่อย่างใดไม่ เพราะมีการเปลี่ยนแปลงกันบ่อยครั้ง เมื่อเขียนรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ก็ถูกคนมีตำแหน่งและมีอำนาจตีความเพื่อรักษาอำนาจของตน ประชาชนไม่สามารถอาศัยหรืออ้างเอารัฐธรรมนูญมาส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับตัวเองได้เลย

การปกครองในระบอบประชาธิปไตยเป็นการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมมากที่สุด โดยมีการเลือกตั้งตัวแทนของตนเองเข้ามาทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ และใช้อำนาจอธิปไตยให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวมและต่อประเทศชาติ ที่ผ่านมาได้เกิดปัญหาอุปสรรคอย่างมากในการคัดเลือกตัวแทน (ผู้แทนราษฎร) อย่างแท้จริง ในส่วนของฝ่ายบริหารเองมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนผู้ปกครองประเทศ

<sup>๑</sup> คูโกเมศ ขวัญเมืองและสิทธิกร ศักดิ์แสง “การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙ หน้า ๑๓๒- ๑๓๙

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



อยู่เกือบตลอดเวลา บางครั้งก็เกิดการปฏิวัติรัฐประหารยึดอำนาจ ทำให้เกิดรูปแบบเผด็จการ ประชาธิปไตยของประเทศสะดุดหยุดลงและไม่พัฒนาเท่าที่ควร ประชาชนมีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญน้อยมาก หรืออาจกล่าวได้ว่าประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการร่างรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็เข้าสู่กระแสการปฏิรูปการเมืองและจุดเปลี่ยนกฎหมายมหาชนไทย อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากความเอือมระอาในกฎหมายมหาชนกับอำนาจนิยม (อำนาจในการรัฐประหาร) ทั้งในระดับรัฐธรรมนูญและกฎหมายปกครองทั้งปวง นำไปสู่การเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมือง จนกระทั่งมีการตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญ<sup>๖</sup> ขึ้นมาและจัดทำรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีผลบังคับใช้เมื่อ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๐<sup>๗</sup>

รัฐธรรมนูญฉบับนี้นับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการมีรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในด้านต่าง ๆ มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่การสมัครเข้ามาเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ จนถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

<sup>๖</sup> สภาร่างรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มีที่มาประกอบด้วย ๙๙ คน มีแนวคิดในการร่างรัฐธรรมนูญ สรุปได้ ๒ กลุ่ม คือ กลุ่มที่ ๑ กลุ่มนักวิชาการที่เป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) ที่เรียนรู้ประสบการณ์จากวิธีการปฏิรูปในฝรั่งเศสและเยอรมันที่เน้นการเพิ่มและปรับปรุงองค์การตรวจสอบนักการเมืองและฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพและทันสมัยยิ่งขึ้น กลุ่มที่ ๒ เป็นนักวิชาการนอก สสร. เช่น กลุ่มองค์กรประชาธิปไตยและองค์กรพัฒนาเอกชน ที่มองว่าสมควรเปลี่ยนแปลงให้อำนาจปกครองแก่รัฐน้อยลง ขณะที่ให้สังคม ประชาชน และสื่อสาธารณะมีอำนาจตรวจสอบรัฐสภา และนักการเมืองมากยิ่งขึ้น

<sup>๗</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ "กฎหมายมหาชนในการปฏิรูปการเมืองและราชการ" เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๖ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หน้า ๑๔

<sup>๘</sup> "การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นประชาธิปไตยทั้งทางตรงหรือประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยทางตรงกับประชาธิปไตยทางผู้แทน ได้แก่ การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย การมีส่วนร่วมทางการเมืองในการออกเสียงประชามติ และการริเริ่มร้องขอให้มีการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองโดยประชาชน ความสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงขึ้นอยู่กับลักษณะของการเมืองนั้น ๆ แต่อย่างไรก็ตามการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้นยังไม่สามารถที่จะดำเนินได้ตามเจตนารมณ์แห่งกฎหมายได้ในทางปฏิบัติเท่าที่ควร

ต่อมารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๕๙ ได้เกิดการยึดอำนาจการปกครองประเทศ โดยคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๙ เพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญใหม่ โดยเน้นย้ำในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวว่า “ขณะเดียวกันก็เร่งดำเนินการให้มีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ด้วยการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจากประชาชนในทุกชั้นตอน” ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ. ๒๕๕๙ ยังได้บัญญัติไว้ว่า “เหตุที่ทำการยึดอำนาจและประกาศให้ยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก็โดยปรารถนาจะแก้ไขความเสื่อมศรัทธาในการบริหารราชการแผ่นดิน ความไร้ประสิทธิภาพในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินและการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ทำให้เกิดการทุจริตและประพฤติมิชอบขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยไม่อาจหาตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ อันเป็นวิกฤตการร้ายแรงทาง

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

การเมืองการปกครอง”<sup>๔</sup> จึงจัดให้มีรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่โดยสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นผู้จัดทำรัฐธรรมนูญ<sup>๕</sup> คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (ฉบับลงประชามติ)<sup>๖</sup> มีเจตนารมณ์เพื่อส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนให้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนยิ่งขึ้น สนับสนุนให้ประชาชนมีบทบาทและมีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมและมีสัมฤทธิ์ผล กำหนดกลไกสถาบันทางการเมืองทุกส่วนโดยเฉพาะฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร ให้มีคุณภาพและประสิทธิภาพตามวิถีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขแบบรัฐสภา สร้างเสริมสถาบันศาลและองค์กรอิสระอื่นให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้โดยสุจริตเที่ยงธรรม และเหนือสิ่งอื่นใดคือ การเน้นย้ำคุณค่าและความสำคัญของคุณธรรม จริยธรรมและแนวทางการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีอันเป็นหลักจรรยาโลงชาติ” และกำหนดการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณา การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อให้วุฒิสภาถอดถอนผู้มีอำนาจในองค์กรของรัฐ (Organ of State) รวมทั้งการให้สิทธิ

<sup>๔</sup> คำปราศรัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๙ (ฉบับชั่วคราว)

<sup>๕</sup> สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ.๒๕๕๙ มีที่มาตามมา คือ

“มาตรา ๑๙ ให้มีสภาร่าง เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยสมาชิกซึ่งทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งตามวิธีการไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ มีจำนวน ๑๐๐ คน

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเป็นประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญคนหนึ่ง และรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญอีกไม่เกิน ๒ คน ตามมติของสภาร่างรัฐธรรมนูญ

ประธานคณะมนตรีความมั่นคงแห่งชาติเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งประธานสภาและรองประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ .....

<sup>๖</sup> ได้ผ่านการแสดงการลงประชามติเมื่อวันอาทิตย์ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๗</sup> คำปราศรัยของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



ประชาชนออกเสียงประชามติในลักษณะการใช้อำนาจอธิปไตยทางตรงหรือแบบมีส่วนร่วมที่มีผลในทางปฏิบัติมากขึ้น

เมื่อพิจารณาถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะเห็นได้ว่า การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๗๐ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย โดยต้องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนไว้พิจารณาเสมอไปหรือไม่ หรือสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายได้ และถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชน แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐสภาสามารถปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนในการพิจารณาวาระสุดท้ายได้

ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ ได้กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ และในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาต้องให้ผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นชี้แจงหลักการของร่างพระราชบัญญัติ และให้คณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติต้องประกอบด้วยผู้แทนของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็นจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมดด้วย จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการเสนอร่างพระราชบัญญัติได้ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยพิจารณา

-----  
"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



LIERT

ได้จาก การลดจำนวนประชาชนจากเดิมไม่น้อยกว่า ๕๐,๐๐๐ คนเป็นจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นยังให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ โดยให้มีผู้แทนประชาชนจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของคณะกรรมการวิสามัญทั้งหมดเป็นคณะกรรมการวิสามัญด้วย แต่อย่างไรก็ตามการเสนอร่างพระราชบัญญัติตามรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังคงหลักการเดียวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งต้องให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อน ปัญหาจึงเกิดขึ้นว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนไว้พิจารณาเสมอไปหรือไม่ หรือสามารถปฏิเสธไม่รับร่างกฎหมายได้ และถึงแม้ว่าสภาผู้แทนราษฎรต้องรับร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชน แต่ท้ายที่สุดแล้วรัฐสภาสามารถปฏิเสธร่างกฎหมายที่เสนอมาโดยประชาชนในการพิจารณาวาระสุดท้ายได้

งานวิจัยนี้มุ่งที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และเพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมือง อีกทั้งหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองกึ่งโดยตรงของประชาชนเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนอย่างแท้จริงตรงตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย โดยการรับรองสิทธิให้ประชาชนมีการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีสิทธิการริเริ่มโดยประชาชนและสามารถมีสิทธิในการตัดสินใจโดยประชาชน

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐"



LI RT

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

๑. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และ ๒๕๕๐ ที่ได้บัญญัติรับรองไว้ในเรื่องเกี่ยวกับการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพียงใด

๒. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศ

๓. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ เปรียบเทียบกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

๔. เพื่อศึกษาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงของประชาชนให้เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและชัดเจน

### สมมติฐานของการวิจัย

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีผลในทางปฏิบัติได้ง่ายกว่าการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

### ขอบเขตของการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์เฉพาะกรณีการให้สิทธิประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย

### ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการดำเนินการศึกษาโดยการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) หรือวิจัยเชิงคุณภาพ โดยทำการศึกษา ๓ ขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ผู้วิจัยดำเนินการศึกษารวบรวมเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งที่เป็นตำรากฎหมายทั้งในและต่างประเทศ เอกสาร วารสาร ข้อมูลทางอินเทอร์เน็ต รวมทั้งกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นตอนที่ ๒ ผู้วิจัยนำเอกสารที่ได้รวบรวมมาจากขั้นตอนที่ ๑ นำมาศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีอยู่ในกฎหมาย คือที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อนำ

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

มาเปรียบเทียบในการให้สิทธิประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ขั้นตอนที่ ๓ เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรค เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองทั้งโดยตรงของประชาชนให้เป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นไปอย่างเหมาะสมและชัดเจน

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. เพื่อให้ทราบถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ที่ได้บัญญัติรับรองการให้สิทธิแก่ประชาชน

๒. เพื่อให้ทราบทฤษฎี และแนวความคิดของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในระบอบประชาธิปไตย

๓. เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการและรูปแบบในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญของต่างประเทศโดยนำมาเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของประเทศไทยอันจะทำให้ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติอย่างเหมาะสม

๔. เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการและรูปแบบในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิของประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

๕. เพื่อเป็นการเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุงแก้ไข ในเรื่องของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

### วิเคราะห์เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐

งานวิจัยนี้ผู้วิจัยมุ่งที่จะศึกษาวิเคราะห์ เปรียบเทียบการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน และเพื่อทราบถึงสภาพปัญหาและอุปสรรคในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย อีกทั้งหาแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างแท้จริงตรงตามระบอบการปกครองประชาธิปไตยกึ่งโดยตรง ดังนี้

#### ๑. บุคคลผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ในประเด็นประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ผู้วิจัยมีประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

##### ๑.๑ ประเด็นประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเด็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง คือ ต้องเป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LI RT

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและไม่เสียสิทธิเลือกตั้งตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ ส่วนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรีนั้น ได้กำหนดให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย คือ เป็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๘ ปีบริบูรณ์ขึ้นไปและไม่เสียสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐

ซึ่งการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ.๒๕๕๑ มาตรา ๒๓ ดังนี้

๑. ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตเลือกตั้ง
๒. ร้องคัดค้านการเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ที่เห็นว่าการเลือกตั้งไม่สุจริต
๓. สมัครรับเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
๔. สมัครรับเลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
๕. เข้าชื่อร้องขอให้รัฐสภาพิจารณากฎหมาย
๖. เข้าชื่อขอให้ ส.ว. มีมติถอดถอนบุคคลในตำแหน่งสำคัญที่มีพฤติการณ์ทุจริต
๗. เข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่น

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

ส่วนการเสียสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ ดังนี้

๑. ยื่นคำร้องคัดค้านการเลือกตั้ง ส.ส. ส.ว. สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตเลือกตั้ง

๒. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งและสิทธิได้รับการเสนอชื่อเข้ารับการสรรหาเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

๓. สิทธิสมัครรับเลือกตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยลักษณะปกครองท้องที่

ดังนั้นเมื่อวิเคราะห์ถึงประเด็นผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญ ๒ ฉบับดังกล่าวข้างต้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ เปิดโอกาสให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ง่ายกว่า ผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ให้ความหมายถึงผู้มีสิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะถ้าผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาแล้ว ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ประชาชนจะไม่มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะโดนตัดสิทธิตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและการเลือกตั้งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถึงแม้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา แต่ไม่เสียสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายแต่อย่างใด เพราะพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๑"



LIERT

และการได้มาซึ่งวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้ตัดสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

### ๑.๒ ประเด็นจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ประเด็นจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีความแตกต่างกัน คือ ระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ผู้วิจัยมีประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบดังนี้

#### ๑.๒.๑ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ)

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) ได้กำหนดผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ ในประเด็นนี้ผู้เขียนมีความเห็นว่าการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เปิดโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย และได้รับความสะดวกสบายในการใช้สิทธิมากขึ้น<sup>๔</sup> ง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เพราะจำนวนคนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายน้อยกว่า ทำให้ลดปัญหาในการรวบรวมรายชื่อและตรวจสอบรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะที่ผ่านมาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย จำนวน ๕๐,๐๐๐ คนขึ้นไปนั้นไม่ประสบความสำเร็จมากนัก คือ ภายใต้หลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีการเข้าชื่อเสนอ

<sup>๔</sup> ดูเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จดหมายเหตุและตรวจรายงานประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



กฎหมายโดยแบ่งเป็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายดำเนินการเอง ๘ ฉบับ กับร่างกฎหมายที่ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการ ๖ ฉบับ รวม ๑๖ ฉบับมีถึง ๗ ฉบับที่ไม่ครบเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด คือ จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ที่ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องไป<sup>๙</sup> เมื่อพิจารณาถึงปัญหาและอุปสรรคของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พบปัญหา ๒ ประเด็น คือ<sup>๑๐</sup>

๑. ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน จะต้องเป็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป โดยขั้นตอนการเสนอต่อประธานรัฐสภานั้นพบว่าการรวบรวมรายชื่อและหลักฐานให้ครบถ้วนสมบูรณ์เป็นเรื่องที่ยุ่งยาก

๒. ปัญหาในด้านค่าใช้จ่าย การเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนต้องมีค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก ทั้งในการจัดทำร่างกฎหมาย การรวบรวมรายชื่อ การประชาสัมพันธ์ ล้วนแล้วแต่ใช้งบประมาณในการดำเนินการดังกล่าว

ด้วยเหตุดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ จึงลดจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งให้สิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เป็นจำนวน ๑๐,๐๐๐ คนขึ้นไป

แต่อย่างไรก็ตามการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐,๐๐๐ คน นั้นผู้วิจัยเห็นว่าการให้โอกาสประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

<sup>๙</sup> สัมภาษณ์กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑

<sup>๑๐</sup> C.Kwan "ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองภาคประชาชน" <http://www.Thaingo.org/writer/view.php?id=๓๑๑>

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๑"



ในจำนวนดังกล่าว อาจมีปัญหาเกิดขึ้นได้ เพราะสามารถรวบรวมรายชื่อได้ง่าย อาจจะเป็นเครื่องมือของนักการเมืองชักจูงให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เป็นประโยชน์แก่พวกพ้องของตนเองได้

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย เช่น ประเทศสวีเดนจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๑๐๐,๐๐๐ คน ของประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐคิดเป็นร้อยละ ส่วนของประเทศเยอรมันในแต่ละมลรัฐนั้นแตกต่างกันออกไป ซึ่งอาจกำหนดเป็นสัดส่วนของประชาชน การคิดเป็นร้อยละของจำนวนประชาชนหรือการกำหนดจำนวนประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย แต่อย่างน้อยต้อง ๒๐,๐๐๐ คนขึ้นไป เมื่อวิเคราะห์ถึงความเหมาะสมในการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประเทศไทย น่าจะเป็นจำนวน ๓๐,๐๐๐ คน

#### ๑.๒.๒ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้น กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>๑๑</sup> อาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ เป็นเหตุให้กลุ่มการเมือง พรรคการเมืองที่ไม่ชอบรัฐธรรมนูญหรือมีความผิดตามรัฐธรรมนูญชักจูงประชาชนให้ไปใช้สิทธิเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ง่ายเกินไป เป็นเหตุทำให้รัฐธรรมนูญเสื่อมคุณค่าหรือลดความศักดิ์สิทธิ์ของรัฐธรรมนูญไป เมื่อพิจารณาจำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ

<sup>๑๑</sup> ดูเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๑ คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตเจตนารมณ์ จัดหมายเหตุและตรวจรายงานประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมควรจะเป็น ๑๐๐,๐๐๐ คน ตามที่คณะกรรมการการร่างเสนอ<sup>๑๖</sup>น่าจะเหมาะสมกว่า

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย เช่น ประเทศสวีเดนและแลนด์ก็ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ๑๐๐,๐๐๐ คน ส่วนประเทศสหรัฐอเมริกาในแต่ละมลรัฐ เช่น มลรัฐ Colorado กำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนร้อยละ ๕ ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดาผู้สนับสนุนริเริ่มเสนอกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ ๕ เท่ากับรัฐธรรมนูญ มลรัฐ Missouri กำหนดให้ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในกรณีรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม จำนวนร้อยละ ๘ ขึ้นไป ส่วนกฎหมายธรรมดา (รัฐบัญญัติ) จำนวนร้อยละ ๕ เป็นต้น

### ๑.๒.๓ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

การให้สิทธิประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น คือ เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ต่างกำหนดให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนกึ่งหนึ่งเข้าชื่อเสนอข้อ

<sup>๑๖</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาที่คณะกรรมการการร่างฯเสนอต่อสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ คือ เสนอให้สิทธิประชาชน จำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ซึ่งในที่ประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ นายพิเชียร อำนาคจารประเสริฐ ได้แปรญัตติว่าควรให้สิทธิประชาชน จำนวน ๑๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ส่วนนายธวัช บวรวิชัยกุล ได้แปรญัตติเสนอให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป จนในที่สุดมาลงที่การให้สิทธิประชาชน จำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไปเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดูรายงานการประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ ครั้งที่ ๓๖/๒๕๕๐ วันพฤหัสบดีที่ ๒๔ มิถุนายน พุทธศักราช ๒๕๕๐ หน้า ๔๒-๗๓

<sup>๑๗</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐"



บัญญัติท้องถิ่น<sup>๓๓</sup> เมื่อวิเคราะห์ถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอยู่ ๕ รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งจำนวนประชากรในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความแตกต่างกัน ดังนั้นการกำหนดให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนกึ่งหนึ่งเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถที่จะทำได้จริงและเหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีประชากรไม่มากนัก เช่น ในองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา หรือในองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีขนาดเล็ก อาทิเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดระนอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร เป็นต้น แต่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรมาก เช่น กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครศรีธรรมราช องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ เป็นต้น ไม่สามารถทำได้จริงหรือกระทำได้ยากตามที่กำหนดไว้ ซึ่งดูแล้วจะล้าสมัยกับการให้สิทธิประชาชนจำนวน ๕๐,๐๐๐ ชื่อ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือการให้สิทธิประชาชนจำนวน ๑๐,๐๐๐ ชื่อ เข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) ด้วยเหตุผลที่ว่า การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นจำนวนกึ่งหนึ่งของประชาชนในท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้ว พบว่ามีจำนวนมากกว่า การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเสียอีกหรือมีจำนวนมากกว่าการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายธรรมดาซึ่งล้วนแต่เป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วประเทศหรือทั่วราชอาณาจักร ซึ่งข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นเป็นเพียงแต่ เป็น “กฎ” ที่ใช้บังคับเฉพาะแต่ละท้องถิ่นเท่านั้น ผู้วิจัยมี

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๔ แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



ความเห็นว่าการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อความเหมาะสมกับการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายอย่างแท้จริง

**๒. วิเคราะห์เปรียบเทียบประเภทของกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐**

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายระหว่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ผู้วิจัยมีประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

**๒.๑ ประเด็นที่เป็นประเภทของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม**

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้บัญญัติรับรองให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ<sup>๓๓</sup> แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙๑ ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ นับว่าเป็นการให้สิทธิเสรีภาพของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการกำหนดกติกาสูงสุดในการปกครองของประเทศนับเป็นปรากฏการณ์ที่รัฐธรรมนูญของไทยได้

<sup>๓๓</sup> “ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นในรายงานการประชุมกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้มีการเสนอให้มีการบัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนจำนวน ๑๐๐,๐๐๐ คนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ แต่พอมาถึงการพิจารณาของสภาร่างรัฐธรรมนูญได้ตัดประเด็นนี้ออกไปด้วยเหตุผลที่ว่าประชาชนยังไม่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอกับการเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ความพยายามในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้มาประสบความสำเร็จในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐” สัมภาษณ์ รศ.ดร.โกเมศ ชวัญเมือง อดีตกรรมาธิการยกร่างฯสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



บัญญัติรับรองไว้เป็นฉบับแรก ซึ่งประเทศเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและ สวิสเซอร์แลนด์ที่มีอิทธิพลต่อการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ของไทยนั้นได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญทั้งที่เป็น รัฐธรรมนูญสหพันธรัฐกับรัฐธรรมนูญแต่ละมลรัฐได้ แต่หลักเกณฑ์วิธีการนั้นขึ้นอยู่กับแต่ละประเทศ

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในกรณีที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลง การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปของรัฐ

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงในบางมลรัฐของประเทศเยอรมันจะมีความแตกต่างในการกำหนดหลักการที่มิให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น มลรัฐ Thuringen กำหนดว่าการแก้ไขเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญที่จะกระทบต่อเรื่องเกียรติภูมิ และศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์ เรื่องความเป็นนิติรัฐ เรื่องการใช้อำนาจรัฐโดยองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และเรื่องความผูกพันต่อกฎหมายและรัฐธรรมนูญของอำนาจนิติบัญญัติอำนาจ บริหารและอำนาจตุลาการนั้นไม่สามารถกระทำได้ เป็นต้น ส่วนในประเทศสหรัฐอเมริกาบางมลรัฐ เช่น มลรัฐ Massachusetts ได้กำหนดห้ามมิให้ผู้ริเริ่มเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญมลรัฐในประเด็นที่ไม่สอดคล้องกับสิทธิต่าง ๆ ของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เช่น สิทธิที่จะได้รับค่าตอบแทนความเสียหายสำหรับทรัพย์สินของ เอกชนจากการใช้ประโยชน์ของรัฐ สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากศาล สิทธิที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยลูกขุน สิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากการค้นที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เสรีภาพในการพูด เสรีภาพในการ เลือกตั้ง ส่วนประเทศสวิสเซอร์แลนด์มิได้กำหนดไว้ในเรื่องใดที่แก้ไข เพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเป็นต้น

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

## ๒.๒ ประเด็นที่เป็นประเภทของกฎหมายธรรมดา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่างได้กำหนดให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) คือ กฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายที่เสนอแก้ไข ซึ่งในมลรัฐต่าง ๆ ของประเทศเยอรมันหรือมลรัฐต่าง ๆ ในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นต่างก็ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขกฎหมายหรือให้สิทธิเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ได้ทั้งสองอย่าง

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงความหมายของคำว่า กฎหมายธรรมดา ที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้น ที่ผ่านมาการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่เป็นร่างกฎหมายใหม่เท่านั้น ไม่มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่แก้ไขปรับปรุงหรือการเข้าชื่อยกเลิกกฎหมาย ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งที่เป็นร่างกฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายที่แก้ไขเพิ่มเติมได้<sup>๑๔</sup> ตามที่ประเทศเยอรมัน สหรัฐอเมริกา สวิสเซอร์แลนด์ต่างก็ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายใหม่ ร่างกฎหมายที่แก้ไขได้ทั้งนั้น ผู้วิจัยได้ตั้งข้อสังเกตว่ากฎหมายธรรมดาของประเทศไทยมีทั้งที่เป็นพระราชบัญญัติ ประมวลกฎหมาย พระราชกำหนด ประกาศของคณะปฏิวัติ นั้นบางฉบับ ล้าสมัยหรืออาจเป็นการลดทอนสิทธิเสรีภาพของประชาชน ประชาชนน่าจะมีความสนใจเข้าชื่อเสนอแก้ไขกฎหมายเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาเปรียบเสมือนคันเร่งที่ทำให้รัฐสภาพิจารณากฎหมายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริงและเกิดประสิทธิผล

<sup>๑๔</sup> สัมภาษณ์ รศ.ดร.โกเมศ ชวัญเมือง อดีตกรรมการร่างฯ สมาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ๒๕๕๑

<sup>๑๕</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : การศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐



### ๒.๓ ประเด็นที่เป็นประเภทข้อบัญญัติท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้บัญญัติรับรองให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยพิจารณาจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๕๒ ประกอบพบที่ไม่แตกต่างกัน

แต่อย่างไรก็ตามยังมีปัญหาที่น่าศึกษาในประเด็นที่ว่าประเภทของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถที่จะร่วมเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เป็นเรื่องใดหรือประเภทใดบ้าง เมื่อพิจารณาตีความว่าเป็นการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ทุกเรื่องแล้ว ดูจะแย้งกับกฎหมายเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางรูปแบบ ที่ให้อำนาจในการเสนอไว้แต่เฉพาะองค์กรหรือเจ้าหน้าที่ที่ผู้ดำรงตำแหน่งใดตำแหน่งหนึ่งเท่านั้น เช่น การเสนอร่างข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะเสนอได้แต่โดยนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด<sup>๑๑</sup> เป็นต้น<sup>๑๒</sup> และที่สำคัญการให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้นถ้าเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องทางการเงินแล้วต้องได้รับการรับรองจากผู้บริหารท้องถิ่นด้วยหรือไม่ อย่างเช่น ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๔๒ ที่กำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย แต่ถ้าร่างกฎหมายนั้นเกี่ยวข้องทางการเงินแล้ว ต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๕๒ วรรค ๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๑๒</sup> วนิดา แสงสารพันธ์ อ่างแล้ว หน้า ๑๐๑

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

ประเด็นประเภทของการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งต่างก็ได้กำหนดให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นต่างกำหนดให้ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่ไม่ได้ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นที่อาจไม่ทันสมัยและไม่เอื้ออำนวยหรือตอบสนองความต้องการต่อประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น หรือข้อบัญญัตินั้นอาจกระทบสิทธิแก่ประชาชนในท้องถิ่นก็น่าจะให้สิทธิประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอแก้ไขข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น ๆ ได้

### ๓. วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐

เมื่อศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้วิจัยมีประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

#### ๓.๑ ประเด็นของการกำหนดรูปแบบของร่างกฎหมาย

ในประเด็นรูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังคงเป็นหลักการเดิม คือ เป็นรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอนั้นจะต้องเป็นรูปแบบอย่างเป็นทางการ (Formulated Initiative) และที่สำคัญร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายธรรมดา

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



LIIRT

(ร่างพระราชบัญญัติ) ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น  
 อย่างเป็นทางการมากกว่าการทำร่างพระราชบัญญัติตามพระราช  
 บัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ อีกด้วย ด้วยเหตุที่  
 ว่าจะให้เมืองคกรปฏิรูปกฎหมายขึ้นมาช่วยเหลือในการยกร่างและจัดทำ  
 ร่างกฎหมาย และให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาทางการเมืองภาคพลเมือง  
 ช่วยเหลือค่าใช้จ่าย<sup>๑๑</sup> ซึ่งประเทศเยอรมันกำหนดการเข้าชื่อเสนอ  
 กฎหมายทั้งสหพันธรัฐและมลรัฐนั้นต้องกระทำตามการเข้าชื่อเสนอ  
 กฎหมายในรูปแบบอย่างเป็นทางการ (Formulated Initiative) เท่านั้น

ในประเด็นในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งในรัฐธรรมนูญ  
 แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย  
 พ.ศ. ๒๕๕๐ ต่างได้กำหนดรูปแบบของร่างกฎหมายที่เสนอได้เฉพาะใน  
 หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทยกับหมวด ๕ แนว  
 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐเท่านั้น<sup>๑๒</sup> ถือว่าเป็นการจำกัดสิทธิ เสรีภาพ ใน  
 การให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายหรือไม่ ประชาชนไม่มีสิทธิ

<sup>๑๑</sup> คู่มือทักเจตนาารมณแห่งรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๕๑ สำนักกรรมการ ๓ สำนักงาน  
 เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร หน้า ๑๖๐

<sup>๑๒</sup> เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบการแบ่งเนื้อหาในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ  
 ๒๕๕๐ นั้นจะมีความแตกต่างกันคือรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดเพียงแต่เป็น  
 หมวดๆเท่านั้นไม่ได้แยกส่วนเหมือนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอ  
 กฎหมายในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๕-๖๕) หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐาน  
 แห่งรัฐ (๗๑-๘๙)

๒. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอ  
 กฎหมายไว้เป็นหมวดและแยกส่วนออกมาเป็นหัวข้อทำให้มีความเข้าใจง่ายต่อการศึกษาและการเข้าถึง  
 รัฐธรรมนูญในหมวด ๓ และหมวด ๕ โดยแยกส่วนในการอธิบายสิทธิและเสรีภาพให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อ  
 เสนอกฎหมายได้ง่ายขึ้นกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ดังนี้

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
 เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



เข้าชื่อเสนอกฎหมายเกี่ยวกับสถาบันทางการเมืองหรือเรื่องอื่นใดได้นอกจากนี้ ยังไม่มีหลักประกันใด ๆ ว่าร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอนั้นจะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาด้วยระยะเวลาที่เหมาะสมรวมทั้งไม่ถูกบิดเบือนเจตนารมณ์และสาระสำคัญเปิดโอกาสให้ฝ่ายการเมืองสามารถคว่ำหรือประวิงเวลาการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอได้โดยชอบธรรม<sup>๙๐</sup> ซึ่งผู้วิจัยมีความเห็นว่าน่าจะให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทุกหมวดของ

<sup>๙๐</sup> ๑)หมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย (มาตรา ๒๖ - ๖๙) ประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๒๖ - ๒๙) ส่วนที่ ๒ ความเสมอภาค (มาตรา ๓๐ - ๓๑) ส่วนที่ ๓ สิทธิและเสรีภาพส่วนบุคคล (มาตรา ๓๒ - ๓๔) ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม (มาตรา ๓๙ - ๔๐) ส่วนที่ ๕ สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา ๔๑ - ๔๒) ส่วนสิทธิและเสรีภาพในการประกอบอาชีพ (มาตรา ๔๓ - ๔๔) ส่วนที่ ๗ เสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นของบุคคลและสื่อมวลชน (มาตรา ๔๕ - ๔๘) ส่วนที่ ๘ สิทธิและเสรีภาพในการศึกษา (มาตรา ๔๙ - ๕๐) ส่วนที่ ๙ สิทธิในการได้รับการบริการสาธารณสุขและสวัสดิการจากรัฐ (มาตรา ๕๑ - ๕๕) ส่วนที่ ๑๐ สิทธิในข้อมูลข่าวสารและการร้องเรียน (มาตรา ๕๖ - ๖๒) ส่วนที่ ๑๑ เสรีภาพในการชุมนุมและการสมาคม (มาตรา ๖๓ - ๖๕) ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน (มาตรา ๖๖ - ๖๗) และส่วนที่ ๑๓ สิทธิพิทักษ์รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๖๘ - ๖๙)

๒)หมวด ๕ แผนนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ (มาตรา ๗๕ - ๘๗) ประกอบด้วย ส่วนที่ ๑ บททั่วไป (มาตรา ๗๕ - ๗๖) ส่วนที่ ๒ แผนนโยบายด้านการความมั่นคงของรัฐ (มาตรา ๗๗) ส่วนที่ ๓ แผนนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน (มาตรา ๗๘) ส่วนที่ ๔ แผนนโยบายด้านศาสนา สังคม การสาธารณสุข การศึกษาและวัฒนธรรม (มาตรา ๗๙ - ๘๐) ส่วน ๕ แผนนโยบายด้านกฎหมายและการยุติธรรม (มาตรา ๘๑) ส่วนที่ ๖ แผนนโยบายด้านการต่างประเทศ (มาตรา ๘๒) ส่วนที่ ๗ แผนนโยบายด้านเศรษฐกิจ (มาตรา ๘๓ - ๘๔) ส่วนที่ ๗ แผนนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (มาตรา ๘๕) ส่วนที่ ๙ แผนนโยบายด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีทางปัญญาและพลังงาน (มาตรา ๘๖) และส่วนที่ ๑๐ แผนนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน (๘๗)

<sup>๙๑</sup> สาระสำคัญของบทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐  
[Http : // Webboard. New.sanook.com/forum/?action= printpage ; topic=](http://Webboard.New.sanook.com/forum/?action=printpage;topic=)

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIERT

รัฐธรรมนูญ<sup>๓๖</sup> และที่สำคัญรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญฉบับลงประชามติเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการเห็นชอบของประชาชนถือได้ว่าเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนจริง ๆ ประชาชนก็ควรจะสามารเสนอร่างกฎหมายได้ทุกหมวดในรัฐธรรมนูญ ไม่ใช่เฉพาะในหมวด ๓ และ ๕ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญตามที่ฝ่ายกฎหมายของพรรคพลังประชาชนเสนอ

ในประเด็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ การให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ นอกจากจำนวนคนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ไม่เหมาะสมตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังคงต้องพิจารณาต่อไปอีกว่า แล้วรูปแบบของการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นจะเสนอแก้ไขได้ทั้งฉบับหรือบางส่วน ซึ่งประเทศสวีเดนได้กำหนดรูปแบบการเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญได้ทั้งฉบับ (For Total Revision) และการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญเพียงบางส่วน (For Partid Revision) ซึ่งการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญบางส่วนนั้น ได้กำหนดให้ประชาชนริเริ่มได้ ๒ รูปแบบ คือ การแก้ไขโดยจัดทำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมที่เป็นทางการและการเสนอเพียงหลักการทั่วไป แต่ประเทศไทยในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ ไม่ได้กำหนดการริเริ่มของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญทั้งฉบับหรือบางส่วน แต่เมื่อพิจารณาตาม

<sup>๓๖</sup> ในกรณีนี้พรรคพลังประชาชนได้เสนอให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ วรรคหนึ่ง โดยกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ๑๐,๐๐๐ คน มีสิทธิร้องขอต่อประธานรัฐสภาเพื่อให้รัฐสภาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติได้โดยไม่จำกัดเฉพาะหมวด ๓ และหมวด ๕ อ้างในมนตรี รุประเสริฐและคณะ “บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่ม ๒” กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อาเดนาัวร์, ๒๕๕๑ หน้า ๕๔

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแล้วคงเป็นการให้สิทธิประชาชนเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ดังเช่นประเทศสวิตเซอร์แลนด์หรือประเทศสหรัฐอเมริกา

### ๓.๒ ประเด็นที่กำหนดให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายเพื่อการจัดทำร่างกฎหมาย

ในประเด็นหลักเกณฑ์รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีองค์กรปฏิรูปกฎหมายให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญนี้<sup>๓๓</sup> โดยกำหนดให้องค์กรนี้ทำหน้าที่ในการสนับสนุนการดำเนินการของการเข้าชื่อเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายและร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการให้สนับสนุนการดำเนินการ ให้คำแนะนำหรือปรับปรุงร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายและร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นให้สมบูรณ์และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายดังกล่าวข้างต้น เพราะหลักเกณฑ์รูปแบบของร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อรัฐสภาได้กำหนดหลักเกณฑ์การเสนอร่างกฎหมายอย่างเป็นทางการที่เรียกว่า (Formulated Initiative) ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย (ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม กับร่างกฎหมายธรรมดา) นั้นอาจจะไม่มีความรู้ความเข้าใจ เทคนิคของการออกแบบกฎหมายเมื่อถึงสภาผู้แทนราษฎรอาจจะไม่รับหลักการของร่างกฎหมายได้ องค์กรปฏิรูปกฎหมายจึงเป็นองค์กรหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการ

<sup>๓๓</sup> จตุพร พ่วงทอง “เปิดโฉม กกก. ปฏิรูปกฎหมาย คณิศ ณ นคร ชี้กระบวนการยุติธรรมต้องเข้มแข็ง หากกระบวนการยุติธรรมมีประสิทธิภาพจะปราศจากการรัฐประหาร เพราะที่ผ่านมามีการยึดอำนาจมาจากปัญหาทุจริตและกระบวนการยุติธรรมไม่มีประสิทธิภาพ เอาคนดีดักไม่ได้” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๐๒๖

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



สนับสนุนการดำเนินการจัดทำร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง  
เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้

### ๓.๓ ประเด็นการได้รับการช่วยเหลือจากกองทุนเพื่อ พัฒนาการเมืองภาคพลเมือง

ในประเด็นนี้เกิดขึ้นใหม่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งได้กำหนดให้มีกองทุนเพื่อพัฒนาการเมืองภาคพลเมือง<sup>๒๓</sup> เพื่อช่วยเหลือในกระบวนการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งที่เป็นร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ<sup>๒๔</sup> เช่น ในด้านค่าใช้จ่ายในการรวบรวมรายชื่อรวบรวมเอกสารในกระบวนการใช้สิทธิของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพราะในอดีตที่ผ่านมาคือในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้นไม่ได้กำหนดไว้ว่ามีองค์กรใดบ้างที่ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายจึงมีปัญหาในด้านค่าใช้จ่ายเป็นอย่างมากและเป็นเหตุให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายร่างกฎหมายไปเพราะรวบรวมรายชื่อไม่ครบตามเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ได้เนื่องจากเกิดจากปัญหาในเรื่องค่าใช้จ่าย

## ๔. วิเคราะห์เปรียบเทียบหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิ ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อ

<sup>๒๓</sup> มาตรา ๘๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๒๔</sup> คู่มือทักเจตนากรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ อ่างแล้ว หน้า ๑๖๐

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



เสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้สะดวกและประหยัดกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ผู้วิจัยมีประเด็นที่วิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

#### ๔.๑ ประเด็นการตัดสำเนาทะเบียนบ้านออกในการรวบรวมหลักฐานประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

หลักเกณฑ์และวิธีการตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ นั้นยังไม่สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในหลายประเด็นที่ต้องแก้ไข ไม่ว่าจะเป็นจำนวนผู้เข้าชื่อ ประเภทและรูปแบบของกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอ รวมทั้งหลักเกณฑ์วิธีการกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมาย ให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ใน มาตรา ๑๐ ได้กำหนดในเรื่องเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย โดยตัดสำเนาทะเบียนบ้านและเพิ่มเติมคำว่า “หมายเลขประจำตัวประชาชนขึ้น” เพราะในทางปฏิบัติแล้วสำเนาทะเบียนบ้านนั้นแทบจะไม่มีควมจำเป็นต้องใช้แม้ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้การปิดประกาศในท้องที่ที่ผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายผู้นั้นมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่จะนำรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไปตรวจสอบกับสำนักทะเบียนกลาง ซึ่งจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องและเป็นปัจจุบัน และการตัดทะเบียนบ้านออกไปนั้น จะเป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของประชาชนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายด้วย นอกจากนี้ในอนาคตสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร จะทำการเชื่อมโยงฐานข้อมูลของประชาชนกับสำนักทะเบียนกลาง กรม

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIERT

การปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งในการตรวจสอบจะใช้เพียงหมายเลขประจำตัวประชาชน ๑๓ หลักเท่านั้น<sup>๒๔</sup>

### ๔.๒ ประเด็นการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การตรวจสอบร่างกฎหมายที่เสนอที่เป็นกฎหมายธรรมดา(ร่างพระราชบัญญัติ) ร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นได้มีการตรวจสอบร่างกฎหมายได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ เมื่อพิจารณาตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี มาตรา ๑๑ บัญญัติให้ประธานรัฐสภาทำการตรวจสอบร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายและเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายและจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมาย

ซึ่งในส่วนของการตรวจสอบร่างกฎหมายนั้นนอกจากจะตรวจสอบหลักการของร่างกฎหมายว่าเป็นหลักการของร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) ว่าเป็นไปตามหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของปวงชนชาวไทย หรือหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ แล้วจะต้องตรวจสอบว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มีเนื้อหาเกี่ยวกับเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุหรือผู้พิการและตรวจสอบว่าร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ดังนั้นจึงได้บัญญัติไว้โดยใช้ถ้อยคำกว้างๆ เช่นเดียวกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๗ กรกฎาคม ๒๕๕๑ และโปรดดูรายละเอียดในตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ... กับ พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าถ้าร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายเมื่อประธานรัฐสภาพิจารณาแล้วเห็นว่าเป็นร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่เกี่ยวข้องการเงินแล้ว ต้องนำร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) นั้นให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อน อาจเป็นการยุ่งยากก็ได้<sup>๖๖</sup> ซึ่งในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย คือ ประเทศเยอรมัน สหรัฐอเมริกาและสวีเดนไม่ได้กำหนดในประเด็นเรื่องนี้ไว้ และที่สำคัญในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ไม่ได้กำหนดเงื่อนไขไว้เช่นกัน

### ๔.๓ ประเด็นในการคัดค้านของผู้มิได้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีชื่ออยู่

ประเด็นในการคัดค้านของผู้มิได้เข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีชื่ออยู่ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย มาตรา ๑๓ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ตามที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดหลักการขึ้นมาใหม่คือได้ตัดหลักการเดิมตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่มีความยุ่งยากในการคัดค้านของผู้มิได้เข้าชื่อเสนอแต่มีชื่ออยู่ คือได้ตัดหลักการเดิมที่มีการปิดประกาศและคัดค้านแล้วจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบตามที่กฎหมายบัญญัติ แล้วยังให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติมออกไปในการกำหนดตามมาตรา ๑๓ แห่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว เมื่อมีการปิดประกาศและการคัดค้านแล้ว หากจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ครบ ๑๐,๐๐๐ คน ให้ประธานรัฐสภาสั่งจำหน่ายเรื่องทันที เนื่องจากให้เป็นมาตรการปราม

<sup>๖๖</sup> สัมภาษณ์กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๑

<sup>๖๗</sup> การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐



ผู้แทนการเสนอกฎหมายที่ไปนำรายชื่อและเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของผู้อื่นมาร่วมเข้าชื่อโดยทุจริต และจะได้เป็นการลดขั้นตอนการทำงานให้สั้นลง เนื่องจากหากยังให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายเพิ่มเติม กระบวนการทุกอย่างในขั้นตอนการตรวจสอบรายชื่อผู้เข้าชื่อเสนอกฎหมายต้องเริ่มต้นกระบวนการตรวจสอบและคัดค้านใหม่ ทำให้มีการปฏิบัติงานล่าช้า ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อร่างพระราชบัญญัติอื่น ๆ ที่รอตรวจสอบต้องล่าช้าออกไป<sup>๒๗</sup>

#### ๔.๔ ประเด็นในการเก็บรักษาและทำลายเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

เมื่อวิเคราะห์ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นข้อเสนอที่เกิดขึ้นใหม่เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ คือ กำหนดให้อำนาจประธานรัฐสภาออกประกาศหรือจัดวางระเบียบในด้านการจัดระเบียบทางธุรการในการเก็บรักษาและการทำลายเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่มีปริมาณมาก และมีสถานที่จัดเก็บไม่เพียงพอที่จะรักษาให้เรียบร้อยและปลอดภัย และหากจะปฏิบัติตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยงานสารบรรณจะต้องเก็บไว้นานถึง ๑๐ ปี จึงได้บัญญัติเพื่อให้ประธานรัฐสภาออกระเบียบทางธุรการเพื่อกำหนดอายุการเก็บรักษาและการทำลายเอกสารประกอบการเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ทำลายเร็วเข้าอีกบ้าง ได้เก็บรักษาเอกสารการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่จะมีเพิ่มขึ้นมาให้เรียบร้อยและดูแลได้ทั่วถึง

<sup>๒๗</sup> กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย “ตารางเปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... กับพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒” สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



นับเป็นหลักการใหม่ที่เกิดขึ้นซึ่งในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ได้กำหนดหลักการนี้ไว้จึงเกิดปัญหาในการเก็บรักษาเอกสาร<sup>๒๔</sup>

### ๕. การพิจารณาร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย

การพิจารณาร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนได้ผ่านการดำเนินการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนและส่งให้ประธานรัฐสภาดำเนินการเข้าสู่กระบวนการนิติบัญญัติของรัฐสภา ผู้วิจัยพบว่าเมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรี ได้กำหนดกระบวนการพิจารณาร่างกฎหมายที่ชัดเจนและเป็นหลักประกันในการพิจารณาร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๒ ผู้วิจัยมีประเด็นที่วิเคราะห์เปรียบเทียบ ดังนี้

#### ๕.๑ ประเด็นการเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ

ประเด็นในการเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลร่างกฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายต่อสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งในวาระที่ ๑ เป็นการพิจารณาขั้นรับหลักการแห่งร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) นั้นว่ารับหลักการของร่างกฎหมายไว้พิจารณาหรือไม่ หรือไม่ผู้เสนอร่าง

<sup>๒๔</sup> สัมภาษณ์กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



กฎหมายจะมีโอกาสได้อภิปรายชี้แจงหลักการและเหตุผลต่อสภาผู้แทนราษฎรประกอบในร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) นั้นเป็นอันดับแรก ในกรณีที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี<sup>๕๕</sup> รัฐมนตรีกระทรวงใดเป็นผู้รับผิดชอบในฐานะเจ้าของร่างกฎหมายนั้นจะเป็นผู้เสนอและชี้แจงเหตุผล แต่ในกรณีเป็นร่างกฎหมายที่เสนอโดยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกผู้เสนอร่างนั้นหรือสมาชิกที่ร่วมกันเสนอก็จะเป็นผู้นำเสนอและชี้แจงเหตุผลต่อที่ประชุมสภา แต่ในกรณีการเสนอร่างกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้กำหนดให้ตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มหลักการให้ตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย (ร่างกฎหมาย คือ ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมกับร่างพระราชบัญญัติ) นั้นต่อสภา เพื่อให้ได้เจตนารมณ์ของร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่ทำให้สภาเข้าใจถึงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย ในขั้นรับหลักการในวาระที่ ๑ ได้ ทำให้เกิดผลดีแก่ประชาชนซึ่งมีบทบาทและมีส่วนร่วมมากขึ้นในการกำหนดวิถีชีวิตของตน

ส่วนการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

<sup>๕๕</sup> ในกรณีที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีเป็นการเสนอร่างกฎหมายธรรมดา(ร่างพระราชบัญญัติ)เท่านั้น ส่วนร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมนั้น คณะรัฐมนตรีเสนอโดยลำพังไม่ได้ต้องเสนอร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวน ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีอยู่หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภามีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ๒ สภา ตามมาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



LIERT

นั้นไม่ได้กำหนดให้มีตัวแทนของผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมาย ผู้วิจัยเห็นว่าไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญในการให้สิทธิประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพราะร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่เสนอไปสภาท้องถิ่นอาจไม่เข้าใจสิ่งที่ประชาชนในท้องถิ่นเสนอ เป็นเหตุให้ไม่รับการพิจารณาก็ได้ เพราะไม่มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของการร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น จึงควรจะมีการแก้ไขหรือมีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาใหม่โดยกำหนดให้มีการวางหลักเกณฑ์ข้อบังคับการประชุมของสภาท้องถิ่นในการพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสนอ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนที่เป็นเจ้าของร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นหรือผู้ที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ในฐานะคณะกรรมการวิสามัญซึ่งสภาท้องถิ่นแต่งตั้งขึ้น<sup>๓๐</sup> เพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

### ๕.๒ ประเด็นการเข้าไปเป็นกรรมการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย

ประเด็นในการเป็นกรรมการในการพิจารณาร่างกฎหมายทั้งในสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา กฎหมายกำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกแต่ละสภาตั้งเป็นกรรมการและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นหรือมิได้เป็นสมาชิกทั้งสมาชิกสภาผู้แทน

<sup>๓๐</sup> โคทม อาริยา “ประชาชนกับการให้สิทธิเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น” เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการ จัดโดยสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญร่วมกับสถาบันนโยบายศึกษา (IPPS) สนับสนุนโดยมูลนิธิคอนราด อาเดนาวร์ วันพุธที่ ๒๙ สิงหาคม ๒๕๔๗ โรงแรมสยามซิตี้ ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพมหานคร

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



ราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญ เพื่อกระทำการพิจารณา สอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภาได้ และในกรณีรัฐมนตรีหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอร่างกฎหมายมีสิทธิที่จะเข้าชี้แจงแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างกฎหมาย (ร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติ) ดังกล่าวต่อที่ประชุมกรรมาธิการได้ตลอดเรื่อง

ซึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มิได้กำหนดรับรองให้สิทธิตัวแทนของประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ในการตั้งเป็นกรรมาธิการวิสามัญเพื่อเข้าไปชี้แจงและพิจารณาร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดรับรองให้สิทธิตัวแทนประชาชนที่มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าเป็นกรรมาธิการชี้แจงหลักการและพิจารณาร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) เพื่อแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมกรรมาธิการในลักษณะเดียวกับการเสนอร่างกฎหมาย โดยคณะรัฐมนตรี หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรกับสมาชิกวุฒิสภา<sup>๑๐</sup> มีจำนวน ๑ ใน ๓ ของจำนวนกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด<sup>๑๑</sup> ทั้งในกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรและกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภา หรือเมื่อร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่เสนอโดยประชาชนผ่านสภาผู้แทนราษฎรไปแล้วไปถึงวุฒิสภาอาจมีปัญหาในชั้นพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร จึงต้องตั้งกรรมาธิการเพื่อพิจารณา

<sup>๑๐</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาร่วมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันลงชื่อเสนอกฎหมาย ได้ ๒ ประเภท คือ ประเภทของการลงเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙๑ การร่วมลงชื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๑๓๔ ส่วนร่างพระราชบัญญัติ หรือที่เรียกว่าร่างกฎหมายธรรมดาในรัฐธรรมนูญไม่ได้ให้อำนาจวุฒิสภาไว้

<sup>๑๑</sup> มาตรา ๑๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



ร่วมกัน ซึ่งสอดคล้องกับประเทศเยอรมันที่ให้สิทธิประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่เสนอได้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตามยังมีประเด็นที่ผู้วิจัยมีความเป็นห่วงในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ประเด็นที่เกี่ยวกับการเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานั้นให้ประธานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาว่าเป็นร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) เกี่ยวด้วยการเงินหรือไม่ ถ้าเป็นร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) เกี่ยวด้วยการเงินแล้วต้องให้นายกรัฐมนตรีรับรองก่อนเรื่องอาจก่อให้เกิดปัญหายุ่งยากตามมาก็ได้

ส่วนประเด็นการเป็นตัวแทนของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้มีตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นเข้าไปพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นซึ่งอาจทำให้ร่างข้อบัญญัตินั้นอาจไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่เข้าชื่อเสนอได้ ผู้วิจัยเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขหรือตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นขึ้นมาใหม่

### ๕.๓ ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นโดยประชาชน

ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นไม่ได้กำหนดไว้ แต่ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในการพิจารณาร่างกฎหมายนั้นได้เพียงแต่รัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม คือ ตามมาตรา ๒๙๑ วรรค ๒ “(๕) การพิจารณาในวาระที่ ๒ ชั้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อ

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIERT

เสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมด้วย”<sup>๓๓</sup> แต่ไม่ได้กำหนดให้สิทธิประชาชนที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา คือ ร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ตามมาตรา ๑๖๓<sup>๓๔</sup> ในการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ในวาระที่ ๒ ในการพิจารณาเรียงลำดับมาตราด้วยดังเช่นการรับฟังความคิดเห็นร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม

**ข้อสังเกต** ประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ การรับฟังความคิดเห็นในกรณีที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติมในรูปแบบใด เช่น การจัดประชุม การจัดสัมมนา การประชาสัมพันธ์ทางสื่อหนังสือพิมพ์ วิทยุโทรทัศน์ และการรับฟังในทุกประเด็นที่แก้ไขหรือเฉพาะแต่ประเด็นที่สำคัญ<sup>๓๕</sup> ซึ่งประเด็นเหล่านี้ ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ และที่สำคัญรัฐธรรมนูญกำหนดการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนเฉพาะที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม แล้วประชาชนที่ไม่เข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญเพิ่มเติม สภาจะรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่มีผลบังคับใช้เฉพาะประชาชนที่เข้าชื่อเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ บังคับใช้ประชาชนทั่วประเทศ จึงน่าจะรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนทั่วประเทศ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในประเด็นที่สำคัญเท่านั้น<sup>๓๖</sup>

เมื่อวิเคราะห์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดให้ผู้แทนของประชาชนเข้าไปชี้แจงหลักการและ

<sup>๓๓</sup> มาตรา ๒๙๑ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๓๔</sup> มาตรา ๑๖๓ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

<sup>๓๕</sup> สัมภาษณ์ มন্ত্রী รูปสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐

<sup>๓๖</sup> สัมภาษณ์ มন্ত্রী รูปสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๐

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

เหตุผลของร่างกฎหมายและการเข้าไปเป็นกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) และร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าน่านำหลักการของการเข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลการเข้าไปเป็นกรรมาธิการในการพิจารณาร่างกฎหมายและหลักการการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมารวมกันในการพิจารณาร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) กับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติม ด้วยเหตุผลที่ว่ารัฐธรรมนูญกับกฎหมายธรรมดา (พระราชบัญญัติ) ต่างก็ใช้บังคับทั่วประเทศเหมือนกัน แต่อย่างไรก็ตามให้สิทธิประชาชนรับฟังความคิดเห็นนั้นน่าจะเป็นประเด็นหรือเรื่องที่สำคัญต่อประชาชนเท่านั้น นับว่าเป็นการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย กับการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ

ส่วนประเด็นการรับฟังความคิดเห็นของข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มิได้กำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ในขั้นตอนของการพิจารณาเรียงข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนในท้องถิ่นเข้าชื่อเสนอ ซึ่งเมื่อพิจารณาถึงมาตรา ๒๔๗ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้มีการรับฟังความคิดเห็นและการแสดงประชามติในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นแต่กลับมิให้มีหลักการดังกล่าว ในการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในประเด็นนี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่าควรเพิ่มหลักการในการแก้ไขหรือตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐"



LIERT

## ๖. วิเคราะห์เปรียบเทียบผลทางกฎหมายที่ประชาชนเสนอตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐

ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ไม่มีความแตกต่างกัน คือ เมื่อร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไข ร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) ที่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้วให้นายกรัฐมนตรีนำทูลเกล้าฯ ถวายภายใน ๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมจากรัฐสภาเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธยและประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับได้ รวมทั้งข้อบัญญัติท้องถิ่นด้วย ผู้วิจัยมีประเด็นวิเคราะห์เปรียบเทียบดังนี้

### ๖.๑ ประเด็นการตัดสินใจขั้นตอนสุดท้าย

ผลทางกฎหมายของร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอ เมื่อพิจารณาจากกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ทั้งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จะพบว่ากฎหมายกำหนดให้ประชาชนผู้มีสิทธิเพียงเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาเท่านั้น ส่วนอำนาจในการพิจารณาและอนุมัติกฎหมายยังคงเป็นของรัฐสภาและสภาท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ เนื่องจากไม่ได้กำหนดสถานะว่ากฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายนั้นมีสถานะแบบไหน เมื่อพิจารณาแล้วสถานะทางกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายก็มีสถานะเดียวกับกฎหมายที่ถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ในกรณีแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้สมาชิกวุฒิสภารวมกับสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเข้าชื่อเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้) หรือสภาท้องถิ่น ซึ่งจะอยู่ในอำนาจขององค์กรฝ่ายนิติบัญญัติที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือเปลี่ยนแปลง หรือแม้กระทั่งสามารถที่จะยกเลิกกฎหมายดังกล่าวได้

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

และในประเด็นนี้เองส่งผลให้กระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของไทยไม่อาจที่จะประสบความสำเร็จและมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุผลเพราะว่า ประเทศไทยค่อนข้างจะยึดมั่นกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทน การกำหนดวิธีการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน ในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ไม่เป็นประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยกึ่งโดยตรงอย่างเต็มรูปแบบ คือ กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมาย เพื่อให้รัฐสภาพิจารณาหรือสภาท้องถิ่นพิจารณา อันเป็นการริเริ่มโดยประชาชน ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมหรือประชาธิปไตยแบบผสมหรือประชาธิปไตยแบบกึ่งทางตรง เป็นไปตามลักษณะของประชาธิปไตยแบบเสนอแนะ กล่าวคือ เป็นระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการกำหนดนโยบายให้คำปรึกษาโดยตรงไม่ผ่านกลุ่มลอบบี้อิสต์สามารถเรียกร้องข้อมูล และกดดันให้รัฐบาลทำงานอย่างเปิดเผย โปร่งใส และทำงานตามความต้องการเป็นเสมือนคันเร่ง (Accelerator) ในระบบการเมือง แต่การตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังอยู่ที่ผู้บริหารอำนาจรัฐ คือ รัฐสภาและฝ่ายบริหาร

### ๖.๒ การแสดงประชามติของร่างกฎหมายของประชาชนที่ผ่านการพิจารณา

การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนการตัดสินใจขั้นสุดท้ายผลในทางกฎหมาย ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้เพิ่มหลักการในการลงประชามติในการหาข้อยุติเมื่อนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี เห็นว่าเกิดปัญหาข้อขัดแย้งในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจดุลพินิจของนายกรัฐมนตรีว่าจะให้มีการออกเสียงแสดง

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐"



LIERT

ประชามติหรือไม่ เพราะร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ที่เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง เสนอให้รัฐสภาพิจารณานั้นไม่ได้กำหนดให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยตรง ในกรณีที่เกิดปัญหาในการพิจารณากฎหมายนั้นเป็นเรื่องอาจรทบถึงประโยชน์ได้เสียของประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายเพื่อหาข้อยุติ คือ การออกเสียงแสดงประชามติ

**ข้อสังเกต** รัฐธรรมนูญให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งสามารถลงประชามติ โดยเฉพาะการลงประชามติในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดาหรือการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญได้หรือไม่ เมื่อพิจารณามาตรา ๑๖๕ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่า

“มาตรา ๑๖๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งย่อมมีสิทธิออกเสียงประชามติ

การจัดให้มีการประชามติให้กระทำได้ในเหตุดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่คณะรัฐมนตรีเห็นว่ากิจการในเรื่องใดอาจรทบถึงประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน นายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรและประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติได้

.....

หลักเกณฑ์และวิธีการออกเสียงประชามติให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการออกเสียงประชามติ ซึ่งอย่างน้อยต้องกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการออกเสียงประชามติ ระยะเวลาในการดำเนินการและจำนวนเสียงประชามติเพื่อมีข้อยุติ”

“มาตรา ๓๐๒ ให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังต่อไปนี้ มีผลใช้บังคับต่อไปภายใต้ง่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรานี้

.....

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ .....

ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้ง

“มาตรา ๕ ในกรณีที่จะดำเนินการจัดทำประชามติตามมาตรา ๑๖๕ (๑) ของรัฐธรรมนูญ ให้มีการออกประกาศของนายกรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยจะต้องมีรายละเอียดดังนี้

(๑) กำหนดเรื่องในการทำประชามติ ซึ่งจะต้องมีข้อความชัดเจนเพียงพอที่จะให้ผู้มีสิทธิออกเสียงว่าจะลงคะแนนเห็นชอบหรือไม่

(๒) กำหนดว่าการจัดให้มีการออกเสียงดังกล่าวเป็นไปเพื่อให้มีข้อยุติโดยเสียงข้างมากของผู้มีสิทธิออกเสียงหรือเป็นไปให้คำปรึกษาแก่คณะรัฐมนตรี

.....”

เมื่อวิเคราะห์ มาตรา ๑๖๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ (๑) และร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. .... ออกโดยอาศัยอำนาจรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่เสนอโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งต่อรัฐสภาพิจารณานั้น ให้อำนาจนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเห็นว่า การเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ว่าจะเป็นการเสนอร่างกฎหมายธรรมดา (ร่างพระราชบัญญัติ) หรือเป็นการเสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในเรื่องที่อาจเกิดผลกระทบต่อประโยชน์ได้เสียของประเทศชาติหรือประชาชน อาจปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้มีการออกเสียงประชามติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการการออกเสียง

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

ประชามติในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ว่าจะเป็นร่างกฎหมาย (ร่างพระราชบัญญัติ) หรือร่างรัฐธรรมนูญที่เสนอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

**ข้อสังเกต** การออกเสียงประชามตินั้นต้องขอคำปรึกษาต่อ ประธานสภาผู้แทนราษฎรหรือประธานวุฒิสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาให้มีการออกเสียงประชามติทุกครั้งหรือไม่ เมื่อพิจารณาแล้ว คำว่า “อาจปรึกษา” นั้นหมายความว่า ปรึกษาหรือไม่ปรึกษาก็ได้เป็นอำนาจดุลพินิจ<sup>๓๓</sup> ของนายกรัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์การให้สิทธิประชาชนออกเสียงแสดงประชามติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นไม่ได้กำหนดไว้โดยตรงเพื่อให้ประชาชนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายให้ความเห็นชอบกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายธรรมดา(ร่างพระราชบัญญัติ) หรือร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นเป็นการไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน<sup>๓๔</sup> เพราะคณะรัฐมนตรียังคงเป็นผู้ผูกขาดอำนาจดังกล่าวแต่เพียงฝ่ายเดียวเช่นเดิม อีกทั้งผลการออกเสียงประชามติก็อาจจะไม่ผูกมัดให้ฝ่ายบริหารต้องปฏิบัติตาม ไม่มีกำหนดระยะเวลาที่จะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ศึกษาประเด็นที่จะลงประชามติอย่างเหมาะสมและไม่มีการกำหนดจำนวนขั้นต่ำของผู้ไปออก

<sup>๓๓</sup> โปรดรายนละเอียดความหมายในเรื่อง อำนาจดุลพินิจ ในสิทธิกร ศักดิ์แสง บทความวิจัยเรื่อง “ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร” วารสารสุทธิปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ฉบับที่ ๖๓-๖๔ มกราคม - สิงหาคม ๒๕๕๐ หน้า ๗๐

<sup>๓๔</sup> มন্ত্রী รูปสุวรรณ และคณะ เฟื่องอ้าง หน้า ๑๓๖

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



เสียงประชามติที่จะทำให้การออกเสียงประชามติในแต่ละครั้งมีความชอบธรรม<sup>๓๙</sup>

ซึ่งเมื่อวิเคราะห์ถึงประเทศที่มีอิทธิพลการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย โดยเฉพาะประเทศเยอรมัน ในประเด็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายของการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย คือ การออกเสียงประชามติ เช่น การเห็นชอบของร่างกฎหมายในมลรัฐ Brandenburg กำหนดว่าร่างกฎหมายจะได้รับความเห็นชอบจากประชาชนต่อเมื่อ ได้รับเสียงข้างมากของประชาชนให้ความเห็นชอบ และเสียงข้างมากนั้นจะต้องไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๔ ของประชาชนผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด แต่ในกรณีที่เป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญหรือคำร้องขอให้มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรแห่งมลรัฐนั้น จะต้องได้รับคะแนนเสียงให้ความเห็นชอบอย่างน้อย ๒ ใน ๓ ของคะแนนเสียงทั้งหมดที่มาจากเสียงประชามติ และคะแนนเสียงดังกล่าวไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของผู้มีสิทธิออกเสียงทั้งหมด และคะแนนเสียงที่ใช้ในการดำเนินการเฉพาะคะแนนที่สมบูรณ์เท่านั้น เป็นต้น

### ๖.๓ ประเด็นการแก้ไขกฎหมายของประชาชนที่ประกาศใช้แล้ว

เมื่อวิเคราะห์ตามร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. .... ตามที่กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอต่อคณะรัฐมนตรีแล้ว สถานะที่แน่นอนของกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายไม่ได้กำหนดให้รัฐสภาสามารถที่จะแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เมื่อใดอาจเป็นเหตุให้ถูกแก้ไขหรือ

<sup>๓๙</sup> สารสำคัญของบทวิจารณ์ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อังใน [Http : // Webboard. New.sanook.com/forum/?action= printpage ; topic=](http://Webboard.New.sanook.com/forum/?action=printpage;topic=)

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



ยกเลิกโดยรัฐสภาได้โดยไม่ต้องถามความเห็นของประชาชนทั้งที่เป็นกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการกำหนดถึงกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายที่ผ่านสภาแล้วควรทำการแก้ไขหรือยกเลิกได้ ก็ต่อเมื่อได้ทดลองใช้อย่างชัดเจนและต้องถามความเห็นจากประชาชนก่อน

แต่อย่างไรก็ตามเมื่อวิเคราะห์ถึงประเทศที่มีอิทธิพลต่อการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกาโดยเฉพาะกฎหมายที่ผ่านการพิจารณาร่างกฎหมายให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเสนอฝ่ายนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทำการแก้ไขหรือยกเลิกได้จนกว่าจะพ้นเวลาตามที่กฎหมายกำหนดหรือครบเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวนี้กฎหมายของแต่ละมลรัฐกำหนดไว้แตกต่างกัน เช่น มลรัฐ California กำหนดว่ากฎหมายที่ให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย สามารถแก้ไขได้โดยฝ่ายนิติบัญญัติหากในตัวกฎหมายนั้นได้ให้อำนาจแก่ฝ่ายนิติบัญญัติให้สามารถกระทำได้ หากไม่มีกฎหมายให้อำนาจไว้ การแก้ไขกฎหมายที่ผ่านกระบวนการดังกล่าวนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนผู้ออกเสียงเลือกตั้งก่อน จึงสามารถกระทำได้ มลรัฐ North Dakota กำหนดว่ากฎหมายที่ผ่านกระบวนการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอแก้ไขปรับปรุงแล้วนั้น ไม่อาจจะถูกถอนหรือยกเลิกหรือแก้ไขโดยฝ่ายนิติบัญญัติได้ จนกว่าเวลาผ่านพ้นไปแล้ว ๗ ปี เว้นแต่จะได้รับคะแนนเสียงให้สามารถกระทำได้ด้วยจำนวน ๒ ใน ๓ ของสมาชิกของแต่ละสภามีมติให้กระทำได้ เป็นต้น

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

## บทสรุปข้อเสนอแนะ

### ๑. บทสรุป

จากการศึกษาวิเคราะห์การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ทั้งในต่างประเทศ คือ ประเทศสวีเดน ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเยอรมัน พบว่าให้ความสำคัญกับการปกครองในรูปแบบประชาธิปไตยถึงทางตรงที่มีประชาชนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญ โดยนำมาเป็นแนวทางในการกำหนดรับรองการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ปรากฏในรัฐธรรมนูญอยู่ ๒ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ผู้วิจัยพบว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลในทางปฏิบัติได้ง่ายกว่าการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ความสำคัญกับการปกครองในระบอบประชาธิปไตยถึงทางตรงที่มีประชาชนเป็นองค์ประกอบสำคัญ โดยวิเคราะห์สรุปในแต่ละประเด็นที่สำคัญ ดังนี้

๑. ประเด็นผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กำหนดถึงคุณสมบัติประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีอายุ ๑๘ ปีขึ้นไป ถึงแม้ไม่ได้ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภาก็มีสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ต่างไปจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ถ้าไม่ไปเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา จะเสียสิทธิในการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ซึ่งในประเด็นนี้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ให้สิทธิ

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

ประชาชนในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายง่ายกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

๒. ประเด็นจำนวนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมาย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ จำนวน ๑๐,๐๐๐ คน สามารถเข้าชื่อเสนอกฎหมายในทางปฏิบัติได้ดีกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่กำหนดจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน

๓. ประเด็นผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เข้าไปชี้แจงหลักการและเหตุผลของร่างกฎหมายที่เข้าชื่อเสนอ เข้าตอบข้อสงสัยของสมาชิกรัฐสภา ทำให้รัฐสภาเข้าใจเจตนารมณ์ของการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนได้เป็นอย่างดีและจะไม่เกิดความสับสนในการพิจารณาร่างกฎหมาย

๔. ประเด็นในการตั้งกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมาย รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้ผู้แทนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายเป็นกรรมาธิการวิสามัญในการพิจารณาร่างกฎหมายทุกขั้นตอน มีจำนวน ๑ ใน ๓ ของกรรมาธิการวิสามัญทั้งหมด ทำให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายผ่านการพิจารณาของรัฐสภาได้

๕. ประเด็นร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอนั้น เป็นร่างกฎหมายที่จัดทำขึ้นโดยประชาชน ซึ่งอาจจะไม่มีความรู้ความชำนาญในการยกร่างกฎหมาย อันเป็นเรื่องเทคนิค ซึ่งอาจส่งผลให้หลักการและเหตุผลที่ประกอบร่างกฎหมายนั้นมีความคลุมเครือ จนเกิดแปรรูปผิดเพี้ยนกันอย่างกว้างขวางระหว่างการพิจารณาอาจส่งผลให้ร่างกฎหมายที่รัฐสภาพิจารณาและประกาศใช้มีเนื้อหาที่แตกต่างและไม่ตรงกับควม

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

ต้องการจริง ๆ ของประชาชนได้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.๒๕๕๐ จึงกำหนดให้มีองค์การคณะปฏิรูปกฎหมายเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งหน้าที่หนึ่งขององค์การดังกล่าว คือ การให้คำแนะนำ ดำเนินการสนับสนุนร่างกฎหมายที่ประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น นับเป็นแนวทางของการแก้ปัญหาในการยกร่างกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอกฎหมายได้เป็นอย่างดี

แต่อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ในประเด็นที่น่าพิจารณา ดังนี้

๑. ประเด็นที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่เข้าชื่อเสนอร่างกฎหมายไปสู่รัฐสภา ถ้าสภาไม่รับในวาระที่ ๑ คือ วาระรับหลักการ ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอก็ตกไป ทำให้เกิดการสูญเปล่าในการพยายามการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชน ซึ่งเปรียบเทียบกระบวนการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย (Initiative Process) ของต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อประเทศไทย คือ ประเทศสวิตเซอร์แลนด์ และประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น จะพบว่าในทั้งสองประเทศได้กำหนดให้ในกรณีที่ประชาชนได้เข้าชื่อเสนอกฎหมายให้รัฐสภาพิจารณานั้น สภาไม่สามารถที่จะแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงเนื้อความใด ๆ ในร่างกฎหมายนั้น และเมื่อพิจารณาเสร็จแล้วจะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติยอมรับก่อนจึงจะประกาศใช้ แต่ในกรณีที่สภาไม่เห็นชอบกับร่างกฎหมายดังกล่าว หรือมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายนั้นก็จะต้องส่งให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติในเบื้องต้นก่อนว่าสมควรให้มีการแก้ไขร่างกฎหมายนั้นหรือไม่ และหากประชาชนเห็นด้วยสภาก็มีหน้าที่ต้องแก้ไขกฎหมายให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน เมื่อเสร็จแล้วก่อนการประกาศใช้ก็จะต้องให้ประชาชนออกเสียงแสดงประชามติยอมรับอีกครั้ง ซึ่งจะเห็นได้

"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐"



LIIRT

ว่าในขั้นตอนนี้ของทั้งสองประเทศล้วนเป็นการตัดสินใจโดยประชาชนทั้งสิ้น หรือในประเทศเยอรมันแม้สภาจะสามารถแก้ไขเปลี่ยนแปลงเนื้อหาในร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอก็ตาม แต่ภายหลังจากการแก้ไขสภาจะต้องจัดให้มีการออกเสียงแสดงประชามติโดยต้องนำเสนอทั้งร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอและร่างกฎหมายที่ของประชาชนเสนอฉบับที่รัฐสภาได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแล้ว เพื่อให้ประชาชนพิจารณาเลือกตั้ง ซึ่งเป็นการมอบอำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายยังคงเป็นของรัฐสภาซึ่งในประเด็นนี้ประเทศไทยยังคงเป็นประเทศที่ยึดถือรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยทางผู้แทนมากเกินไป

๒. ประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งถือว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่ผ่านการแสดงลงประชามติของประชาชน เมื่อวันที่ ๑๙ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญของประชาชนแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ไม่ควรจะให้มีการเสนอร่างกฎหมายได้เฉพาะหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของประชาชน กับหมวด ๕ นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งควรจะเสนอได้ทุกหมวด แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๓. ประเด็นข้อบัญญัติท้องถิ่น เมื่อพิจารณาจากข้อบัญญัติท้องถิ่นแต่ละแห่งแล้วพบว่า ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นนั้น สภาท้องถิ่นสามารถที่จะตั้งกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาข้อบัญญัติท้องถิ่นได้ แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ กลับมิได้มีบทบัญญัติใดที่บัญญัติรองรับเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ประชาชนเสนอในขั้นตอนการพิจารณาโดยคณะกรรมการสามัญประจำสภาหรือต้องเป็นคณะกรรมการวิสามัญเท่านั้น

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

## ๒. ข้อเสนอแนะ

จากการที่ผู้วิจัยศึกษาการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในการให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอกฎหมายมีข้อบกพร่องที่ต้องแก้ไขดังนี้

๑. ประเด็นการตัดสินใจขั้นสุดท้ายโดยประชาชน ควรกำหนดให้อำนาจในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายเป็นของประชาชน คือ กำหนดให้ร่างกฎหมายที่ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเข้าชื่อเสนอนั้น จะต้องนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศให้ความเห็นชอบในเบื้องต้นโดยการออกเสียงประชามติก่อนว่า เห็นด้วยกับข้อเสนอของประชาชนที่เข้าชื่อ ๑๐,๐๐๐ คน ขึ้นไปหรือไม่ หากได้รับความเห็นชอบด้วยเสียงข้างมากของประชาชนแล้วจึงดำเนินการเพื่อให้เป็นกฎหมายต่อไป ซึ่งในกรณีนี้จะทำได้ทั้งการเสนอร่างกฎหมายธรรมดาและการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ หรือในกรณีที่รัฐสภาไม่ให้ความเห็นชอบกับร่างกฎหมายที่ประชาชนเสนอ จะต้องนำร่างกฎหมายดังกล่าวนั้นไปให้ประชาชนออกเสียงแสดงลงประชามติก่อน หากได้รับความเห็นชอบจากประชาชนแล้วก็จะผูกพันให้ต้องดำเนินการให้เป็นกฎหมายต่อไป และก่อนการประกาศใช้กฎหมายจะต้องนำไปให้ประชาชนทั่วประเทศให้ความเห็นชอบโดยการออกเสียงแสดงลงประชามติอีกครั้ง (Final Vote) เป็นขั้นตอนสุดท้าย นับว่าเป็นการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามกระบวนการ Initiative Process อย่างแท้จริง

๒. ประเด็นการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ที่กระทำได้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของประชาชน กับหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐนั้น ควรกำหนดให้มีการเข้าชื่อเสนอกฎหมายได้ทุกหมวด แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ คือ ต้องไม่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อัน

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIERT

มีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ จะกระทำมิได้

๓. ในส่วนข้อบัญญัติท้องถิ่นต้องมีการกำหนดให้แน่นอนว่า ร่างข้อบัญญัติท้องถิ่นของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องตั้ง คณะกรรมการสามัญหรือคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาข้อบัญญัติ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นนี้ มีกฎหมายที่ควรแก้ไข กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ ในมาตรา ๑๖๓ คือ แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ให้สิทธิประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง สามารถเสนอร่างกฎหมายได้ทุกหมวด ให้ประชาชนเป็นผู้ตัดสินใจขั้นสุดท้ายในการเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น

๒. การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการ ออกเสียงประชามติเพื่อให้สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดย ประชาชน



“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๙ กับ ๒๕๕๐”



LIART

๓. การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือตราพระราชบัญญัติใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

๔. การแก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือตราพระราชบัญญัติใหม่ในการกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการให้สอดคล้องกับการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

๕. การแก้ไขข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ให้กำหนดเป็นอำนาจผูกพันว่าสภาต้องรับหลักการเข้าชื่อเสนอกฎหมายของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง



“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐”



LIIRT

### บรรณานุกรม

โกเมศ ชวัญเมืองและสิทธิกร คักดีแสง **“การศึกษาแนวใหม่ : ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ **“กฎหมายมหาชนในการปฏิรูปการเมืองและราชการ”** เอกสารประกอบการบรรยาย หลักสูตรพนักงานคดีปกครองสำหรับบุคคลทั่วไป วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

มนตรี รูปสุวรรณและคณะ **“บทวิเคราะห์ทางวิชาการเกี่ยวกับ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เล่ม ๒”** กรุงเทพฯ : มูลนิธิคอนราด อาเดเนาเวร์, ๒๕๕๑

วนิดา แสงสารพันธ์ **“หลักรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมายโดยประชาชน”** กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๘

สำนักกรรมการธิการ ๓ **“เจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๖๓ คณะกรรมการวิสามัญบัณฑิตกเจตนารมณ์จดหมายเหตุและตรวจรายงานประชุมสภาร่างรัฐธรรมนูญ”** สำนักกรรมการธิการ ๓ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สิทธิกร คักดีแสง รายงานวิจัยเรื่อง **“ปัญหาการใช้ดุลพินิจและอำนาจผูกพันของราชการส่วนภูมิภาคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการที่มีผลกระทบต่อเทศบาล : กรณีศึกษาเทศบาลในจังหวัดชุมพร”** วารสารสุทธิปริทัศน์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต ฉบับที่ ๖๓-๖๔ มกราคม - สิงหาคม ๒๕๕๐

### สัมภาษณ์

สัมภาษณ์ โกเมศ ชวัญเมือง อดีตกรรมการร่างและสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๑

“การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อเสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ กับ ๒๕๕๐”



LIART

สัมภาษณ์กลุ่มงานเข้าชื่อเสนอกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เสนอ  
ต่อคณะรัฐมนตรี

สัมภาษณ์ มন্ত্রী รูปสุวรรณ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ เมื่อวันที่ ๒๐  
กรกฎาคม ๒๕๕๐

สัมภาษณ์ สมคิด เลิศไพฑูรย์ อดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๔๐ และสมาชิก  
สภาร่างรัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ วันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๕๐

### กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๔๒

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒.

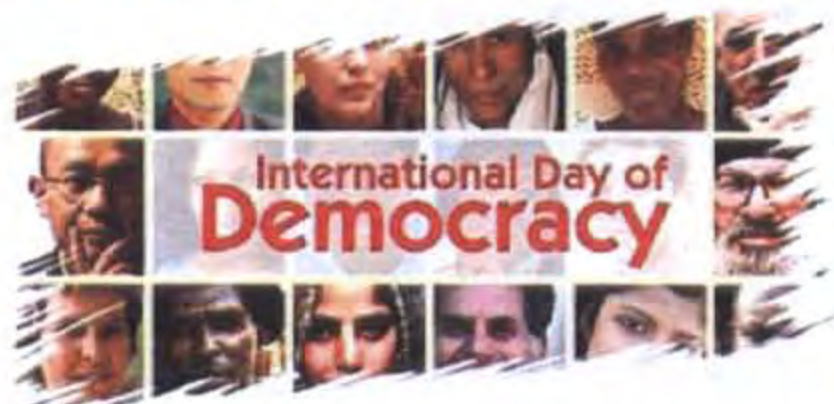
"การมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงของประชาชน : กรณีศึกษาเปรียบเทียบการให้สิทธิประชาชนเข้าชื่อ  
เสนอกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ กับ ๒๕๕๐"



LIART

## วันประชาธิปไตยสากล

YOUR VOICE, YOUR CHOICE  
TOGETHER WE CAN MAKE DEMOCRACY WORK



15 SEPTEMBER 2008

พิเชษฐ กิตติสิน\*

ตลอดประวัติศาสตร์ที่ผ่านมา ประชาธิปไตยในสังคมทั่วโลก มีทั้งที่เจริญงอกงาม ที่ถูกคุกคามหรือถูกทำลาย และที่กลับฟื้นคืนขึ้นใหม่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ สมัชชาใหญ่สหประชาชาติได้รับรองการฟื้นคืนและ การทำให้แพร่หลายซึ่งหลักการของประชาธิปไตย โดยประกาศให้วันที่ ๑๕ กันยายน เป็น “วันประชาธิปไตยสากล”

คำว่า “ประชาธิปไตย” หรือ “Democracy” มาจาก ภาษากรีกโบราณ ว่า “Demokratein” เป็นคำผสมระหว่างคำว่า demo หมายถึง “ประชาชนหรือสาธารณชน” (“the people”) กับคำว่า kratein ซึ่งหมายถึง “การปกครอง” (“to rule”) “การปกครองโดย ประชาชน” (“rule by the people”) ได้มีวิวัฒนาการเรื่อยมานับแต่ เกิดมีขึ้นในศตวรรษที่ ๖ ก่อนคริสต์ศักราช เป็นต้นมา

\*ที่ปรึกษาด้านต่างประเทศ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

วันประชาธิปไตยสากล



LIIRT

## YOUR VOICE, YOUR CHOICE

ในขณะที่ได้กำหนด **“วันประชาธิปไตยสากล”** ขึ้น สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยไว้ว่า **“ถึงประเทศประชาธิปไตยจะมีลักษณะเฉพาะโดยทั่วไปเหมือนกันอย่างไรก็ตาม แต่ก็ยังไม่มีแบบของประชาธิปไตยที่เป็นแบบเดียวกัน”** และว่า **“ประชาธิปไตยไม่ได้เป็นของประเทศใดประเทศหนึ่ง หรือของภูมิภาคใดภูมิภาคหนึ่ง”**

การที่สมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ในคราวประชุมสมัยที่ ๖๒ เมื่อวันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ได้ประกาศให้ วันที่ ๑๕ กันยายน เป็น **“วันประชาธิปไตยสากล”** และตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ เป็นต้นไป ประชาคมโลกจะจัดกิจกรรมเฉลิมฉลองวันประชาธิปไตยในวันที่ ๑๕ กันยายน ของทุกปี เพื่อเสริมสร้างจิตสำนึกประชาธิปไตยของประชาชนให้มากยิ่งขึ้น

**สหภาพรัฐสภา (Inter-parliamentary Union หรือ IPU)** ได้จัดตั้งขึ้นมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๓๒ (๑๘๘๙) เป็นองค์การรัฐสภาระหว่างประเทศที่ได้ทำงานและร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับองค์การสหประชาชาติมาตั้งแต่ต้นคริสต์ศักราช ๑๙๙๐ และสมัชชาใหญ่สหประชาชาติในคราวประชุมสมัยที่ ๕๗ ได้ยอมรับว่า สหภาพรัฐสภา เป็น องค์การรัฐสภาของโลก (**a world organization of parliaments**) องค์การหนึ่ง และให้สถานะเป็น **“ผู้สังเกตการณ์”** ในการประชุมสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ ตามข้อมติที่ ๕๗/๓๒ เมื่อวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๕

สำหรับประเทศสมาชิกของสหภาพรัฐสภา ภายหลังการประชุมสมัชชาสหภาพรัฐสภา ครั้งที่ ๑๑๘ เมื่อเมษายน ๒๕๕๑ ที่เมืองเคปทาวน์ สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ มีจำนวน ๑๕๐ ประเทศ และรัฐสภาไทยก็เป็นสมาชิกของสหภาพรัฐสภามาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๙๓

เรื่องเกี่ยวกับประชาธิปไตย ปรากฏว่า คณะมนตรีสหภาพรัฐสภา (**Inter-parliamentary Council**) ที่เป็นองค์กรหลักของสหภาพรัฐสภา ได้เคยมีข้อมติเรื่อง **“ปฏิญญาสากลว่าด้วยประชาธิปไตย”**

วันประชาธิปไตยสากล



LIIRT

**(Universal Declaration on Democracy)** ในคราวประชุมสมัยที่ ๑๖๑ เมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่ กรุงโคโร ก็ได้ยืนยันหลักการของประชาธิปไตยไว้

(สำหรับรายละเอียดข้อมติเรื่องปฏิญญาสากลดังกล่าวสามารถเข้าไปดูได้ที่เว็บไซต์ของสหภาพรัฐสภา ที่ <http://www.ipu.org/Cnl-e/161-dem.htm>)

สหภาพรัฐสภาได้ให้ความหมายของคำว่า รัฐสภาประชาธิปไตย (**democratic parliament**) ไว้ว่า รัฐสภาประชาธิปไตยคือ รัฐสภา ที่เป็น ดังนี้

**\*เป็นผู้แทน (Representative)** หมายความว่า การเป็นตัวแทนที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างทางสังคมและทางการเมืองของประชาชนได้ใกล้เคียงที่สุด ให้การสนับสนุนการมีส่วนร่วมของสตรีอย่างเต็มที่ ให้สิทธิและการปกป้องคุ้มครองแก่สมาชิกรัฐสภาอย่างเท่าเทียมกัน เพื่อให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างอิสระ

**\*มีความโปร่งใส (Transparent)** หมายความว่า ประชาชนสามารถมองเห็นการทำงานของรัฐสภาได้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือโดยผ่านทางสื่อสารมวลชน เช่น สิ่งพิมพ์ หรือ ข่าวสารทางอิเล็กทรอนิกส์

**\*เข้าถึงได้ (Accessible)** หมายความว่า ประชาชน สมาคม และขบวนการ ประชาสังคมสามารถเข้าไปเกี่ยวข้องในการปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาได้

**\*ตรวจสอบได้ (Accountable)** หมายความว่า การเปิดโอกาสให้ผู้มีสิทธิเลือกตั้งตรวจสอบการปฏิบัติภารกิจหน้าที่และความซื่อสัตย์สุจริตของสมาชิกรัฐสภาได้

**\*มีประสิทธิภาพ (Effective)** หมายความว่า การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภาทั้งในด้านการตรากฎหมาย ด้านควบคุมการบริหารบ้านเมือง และด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จะต้องมีการบริหาร

วันประชาธิปไตยสากล



LIIRT

## YOUR VOICE, YOUR CHOICE

TOGETHER

จัดการที่ดีเพื่อให้สามารถสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนได้  
จากเอกสารเพื่อร่วมเฉลิมฉลองวันประชาธิปไตยสากลของ  
สหภาพรัฐสภาได้กล่าวถึงปัจจัยหรือองค์ประกอบที่ประชาธิปไตยต้องมี  
ไว้ดังนี้

\*รัฐสภาที่มั่นคง (strong parliaments)

\*การเลือกตั้งที่เป็นอิสระและยุติธรรม (free and fair

elections)

\*การให้การรับรองสิทธิมนุษยชน (guaranteed human

rights)

\*ความเท่าเทียมทางเพศและปราศจากการเลือกปฏิบัติ

(gender equality and non-discrimination)

\*ประชาสังคมที่กระตือรือร้น (active civil society)

\*พรรคการเมืองที่มีประสิทธิภาพ (effective political

parties)

\*สื่อมวลชนที่เป็นอิสระ (independent media)

(ข้อมูลรัฐสภาประชาธิปไตยและปัจจัยหรือองค์ประกอบที่

ประชาธิปไตยต้องมีข้างต้น ได้แปลและเรียบเรียงจากเอกสารที่เผยแพร่

ในเว็บไซต์ของสหภาพรัฐสภา ที่ <http://www.ipu.org/dem-e/idd/>

[about.htm](http://www.ipu.org/dem-e/idd/about.htm) และ <http://www.ipu.org/dem-e/idd/overview.htm>)

นอกจากนี้ สหภาพรัฐสภายังให้คำขวัญของรัฐสภาและ

ประชาธิปไตยไว้ว่า “รัฐสภาไม่ใช่หลักประกันประชาธิปไตย แต่

ประชาธิปไตยไม่อาจมีขึ้นได้หากปราศจากเสียงซึ่งรัฐสภา” (a parliament

does not guarantee democracy, but there can be no

democracy without a parliament)

A PARLIAMENT DOES NOT GUARANTEE DEMOCRACY, BUT THERE CAN BE NO DEMOCRACY WITHOUT A PARLIAMENT.

วันประชาธิปไตยสากล



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

YOUR VOICE

ตัวอย่างโปสเตอร์ล้อเลียนประชาธิปไตย  
ที่สหภาพรัฐสภาจะจัดแสดงเพื่อเฉลิมฉลองวันประชาธิปไตยสากล  
วันจันทร์ที่ ๑๕ กันยายน ๒๕๕๑ ณ สำนักงานสหภาพรัฐสภา  
กรุงเจนีวา สมาพันธรัฐสวิส



DEMOCRACY

(จากเว็บไซต์ : <http://www.ipu.org/dem-e/idd/exhibition.htm>)

วันประชาธิปไตยสากล



LIIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

# คำศัพท์รัฐสภา ภาษาอังกฤษ

สำนักภาษาต่างประเทศ

สวัสดีครับผู้อ่านทุกท่าน

พบกันอีกครั้งกับหนังสือรัฐสภาสารฉบับนี้ ต่อเนื่องจากคำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษที่ได้นำเสนอไปแล้ว ซึ่งเป็นคำศัพท์ที่อยู่ในความสนใจของประชาชนทั่วไปเกี่ยวกับเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน พร้อมกับการนำเสนอตัวอย่างประโยคภาษาอังกฤษและคำแปลภาษาไทย เพื่อแสดงให้เห็นถึงวิธีการใช้คำศัพท์ดังกล่าวในรูปแบบของการใช้ภาษาอังกฤษ

รัฐสภาสารฉบับนี้ประกอบด้วยคำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ ซึ่งคัดสรรมาให้สอดคล้องกับเหตุการณ์สำคัญต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในบ้านเมือง ทีมงานได้คัดเลือกคำศัพท์ที่น่าสนใจและคาดว่าจะเป็นที่ประโยชน์ต่อบุคคลในวงงานรัฐสภาและบุคคลทั่วไปที่สนใจ คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษดังกล่าว เป็นคำศัพท์ที่ถือว่าน่าจะมีการกล่าวถึงกันต่อไปอีกนานในแวดวงการเมือง ได้แก่ การทุจริตคอร์รัปชันหรือการคอร์รัปชัน (Corruption) ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) คอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption policy) คำนายหน้า (Commission) รวมทั้งความแตกต่างและวิธีการใช้ซึ่งจะได้นำเสนอ



LI RT

Legislative Institutional Repository of Thailand

ในลำดับต่อไป คำศัพท์เหล่านี้ล้วนมีการยกตัวอย่างประกอบเพื่อให้ผู้อ่านเข้าใจความหมายและวิธีใช้ได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

**การทุจริตคอร์รัปชันหรือคอร์รัปชัน (Corruption)** หมายถึง **การฉ้อโกงสิ่งที่เคยเป็นหรือสิ่งที่ควรเป็นของราษฎรและการฉ้อโกงงบประมาณของรัฐ** เดิมเราเคยใช้คำว่า **ฉ้อราษฎ์บังหลวง** คือ การที่พนักงานเจ้าหน้าที่เก็บเงินจากราษฎรแล้วไม่ส่งหลวงหรือเบียดบังเงินหลวง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๖)

**พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๖** นิยามความหมายของ**ทุจริต** คือ ความประพฤติชั่ว ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางกาย เรียกว่า กายทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางวาจา เรียกว่า วาจาทุจริต ถ้าเป็นความประพฤติชั่วทางใจ เรียกว่า มโนทุจริต โกง คือ การใช้อุบายหรือเล่ห์เหลี่ยมหลอกลวง เช่น โกงเงิน ทุจริตในการสอบคัดโกง ฉ้อโกง เช่น ทุจริตต่อหน้าที่ ไม่ซื่อตรง เช่น คนทุจริต เป็นต้น

**Cray Raufunann, 1998 Jayawickrama, และ 1998 Bardhan, 1997** ได้นิยามการคอร์รัปชัน (Corruption) ตาม**ความหมายสากล** คือ การใช้อำนาจรัฐโดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว

**พ.ร.บ. ประกอบธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔** การทุจริตต่อหน้าที่ หมายถึง การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติอย่างใด ในตำแหน่งหรือหน้าที่ หรือให้ผู้อื่นเชื่อว่าตนมีตำแหน่งนั้น แล้วใช้ตำแหน่งนั้นเพื่อประโยชน์ที่มิควรได้โดยชอบสำหรับตนเองหรือผู้อื่น นอกจากนี้ พ.ร.บ. ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๓๕ ระบุว่าข้าราชการจะต้องไม่ยอมให้ผู้อื่นอาศัยอำนาจหน้าที่ราชการของตนไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อมหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองหรือผู้อื่น ส่วน **ฉ้อโกง (fraud หรือ defraud)** คือ ชื่อความผิดทางอาญาฐานหลอกลวงผู้อื่นโดยทุจริต ด้วยการแสดง

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

ข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อความจริงซึ่งควรบอกให้แจ้ง โดยการหลอกลวงตั้งว่านั่นได้ไปซึ่งทรัพย์สินจากผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สาม หรือทำให้ผู้ถูกหลอกลวงหรือบุคคลที่สามกระทำ ถอดถอน หรือทำลายเอกสารสิทธิ เรียกว่าความผิดฐานฉ้อโกง ส่วนการฉ้อฉล คือ การใช้อุบายหลอกลวงโดยเอาความเท็จมากล่าวเพื่อให้เขาหลงผิด (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, ๒๕๔๖) คำนี้มีความหมายจำกัด เมื่อเทียบกับการฉ้อโกงในสมัยปัจจุบัน ที่นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐไม่ได้โกงจากงบประมาณโดยตรง แต่จะใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้ธุรกิจของตนเองและพรรคพวก ทั้งจากทรัพยากรสาธารณะ เงินในอนาคต (เช่น การออกพันธบัตรและการกู้เงินของภาครัฐ) และจากประชาชน (วิทยากร เชียงกูล, ๒๕๔๙)

ดังนั้นในระยะหลังจึงนิยมใช้คำว่า การทุจริตคอร์รัปชัน หรือการคอร์รัปชัน แม้จะเป็นการใช้ทับศัพท์ภาษาอังกฤษจากคำว่า **Corruption** แต่ก็เป็นคำที่ใช้กันทั่วไป ภาษาราชการใช้คำว่า การทุจริตประพฤติมิชอบ โดยตามหลักเบญจศีลและเบญจธรรมต้องหลีกเลี่ยงที่จะมีพฤติกรรมดังต่อไปนี้

ลัก	ถือเอาสิ่งของไม่ให้เจ้าของรู้
ฉก	ถือเอาสิ่งของเวลาเจ้าของเพลอ
กรรโชก	ถือเอาสิ่งของโดยทำให้เจ้าของตกใจกลัว
ปล้น	ถือเอาสิ่งของโดยยกพวกไป
ตู่	ร้องเอาของผู้อื่นซึ่งไม่ได้ตกอยู่ในมือตน
ฉ้อ	ถือเอาสิ่งของ ๆ ผู้อื่นอันตกอยู่ในมือตน
หลอก	พุดปดเพื่อเอาสิ่งของผู้อื่น
ลวง	ถือเอาสิ่งของผู้อื่น โดยแสดงให้เข้าใจผิด
ปลอม	ทำของไม่แท้
ตระบัด	ยืมแล้วไม่คืน

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

เบียดบัง กิริยาที่ถือเอาเศษ  
 ลับเปลี่ยน เอาของเลวแทนของดี  
 ลักลอบ หนีภาษีศุลกากร  
 ยักยอก เอาทรัพย์สินที่ต้องถูกยึดไว้ที่อื่น  
 สมโจร รับซื้อของโจร  
 ปอกลอก คบคนเพื่อหวังประโยชน์  
 ผลาญ ทำอันตรายแก่ทรัพย์สิน และพัสดุของผู้อื่น  
 หยิบฉวย ถือวิสาสะ มักง่าย  
 เป็นต้น

โดยธรรมชาติของการใช้อำนาจที่อาจนำมาเชื่อมโยงกับการ  
 ทุจริตนั้น ณ ที่นี้ขอยกตัวอย่าง  
 ดังนี้ คือ

**มองเตสกิเยอ** กล่าวว่า บุคคลใดก็ตามซึ่งมีอำนาจมักใช้  
 อำนาจนั้นเกินเลยอยู่เสมอและจะใช้อำนาจนั้นจนกว่าจะถึงขีดจำกัดเท่า  
 ที่ตนจะใช้อำนาจได้

**ลอร์ด แอคตัน** กล่าวว่า เมื่อมีอำนาจก็อยากจะใช้อำนาจไป  
 ในทางที่ผิดและเมื่อมีอำนาจมากก็ยิ่งจะใช้อำนาจไปในทางที่ผิดมากขึ้น  
 (Power tends to corrupt and absolute power corrupts  
 absolutely)

### ตัวอย่างรูปประโยค

**Corruption** has been the serious problem in  
 Thailand for many years. It has been widespread, deeply rooted,  
 well-organized and tolerated.

([www.fes.or.kr/Corruption/papers/Thailand.htm](http://www.fes.or.kr/Corruption/papers/Thailand.htm))

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LI RT

**การคอร์รัปชัน** เป็นปัญหาที่น่าวิตกอย่างมากในประเทศไทยหลายปีมานี้ ได้กระจายอย่างแพร่หลาย เป็นปัญหาที่ฝังรากลึก เป็นที่ทราบดีในทุกองค์กร และจำเป็นต้องยอมทน

Arroyo has survived impeachment bids in Congress twice in her five-year presidency, for allegedly rigging the 2004 elections and **corruption**.

(Kyodo News, Wednesday, September 20, 2006, Japan)

ประธานาธิบดีกลอเรียอาโรโยของฟิลิปปินส์รอดพ้นจากการถูกลงมติถอดถอนในสภาเป็นครั้งที่สองในการดำรงตำแหน่งประธานาธิบดีของเธอในช่วง ๕ ปีที่ผ่านมา ในข้อกล่าวหาการ **คอร์รัปชัน** และโครงการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๔๗

Bangkok Post newspaper says Suvarnabhumi has become a synonym for **corruption** and cronyism, not to mention the growing complaints of residents whose lives have been 'turned upside down' by the new airport.

(<http://www.iconreview.org/en/news/1044>)

หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์กล่าวว่า สนามบินสุวรรณภูมิได้กลายมาเป็นสัญลักษณ์ของ **การคอร์รัปชัน** และการเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องเครือญาติ โดยไม่ได้ใส่ใจถึงข้อร้องเรียนของผู้อยู่อาศัยซึ่งต้องอพยพเนื่องจากการสร้างสนามบินใหม่

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

A person holding the position of Prime Minister, Minister, member of the House of Representatives, Senator, President of the Supreme Court of Justice, President of the Constitutional Court, President of the Supreme Administrative Court or Attorney-General who is under exhibits circumstances of unusual wealthiness indicative of the commission of **corruption**, malfeasance in office, malfeasance in judicial office or an intentional exercise of power contrary to the provisions of the Constitution or law or serious violation or failure to comply with ethical standard, may be removed from office by the Senate ... (Constitution of the Kingdom of Thailand B.E. 2550 Chapter XII Section 270)

ผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด หรืออัยการสูงสุด ผู้ใดมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติส่อไปในทาง**ทุจริต**ต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการส่อว่ากระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม ส่อว่าจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย หรือฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรมอย่างร้ายแรง วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้นั้นออกจากตำแหน่งได้...

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๑๒ มาตรา ๒๗๐)

**ผลประโยชน์ทับซ้อน (Conflict of Interests) หมายถึง  
ผลประโยชน์ที่ทับซ้อนกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ**

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

## ผลประโยชน์ส่วนรวมของผู้มีอำนาจหน้าที่ที่จะต้องตัดสินใจทำงาน เพื่อส่วนรวม

ผลประโยชน์ทับซ้อน มาจากภาษาอังกฤษ ว่า Conflict of Interests ซึ่งอาจแปลว่า **ความขัดกันของผลประโยชน์ของผู้ดำรงตำแหน่งสาธารณะ** (ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวกับผลประโยชน์ส่วนรวม) ก็ได้ แต่นักวิชาการไทยส่วนใหญ่นิยมใช้คำว่า ผลประโยชน์ทับซ้อน คำที่นิยมใช้กันอีกคำหนึ่ง คือ คอร์รัปชันเชิงนโยบาย

### ตัวอย่างรูปประโยค

“I have always pointed out that the government had a **conflict of interests**, and the court has proven that to be true today.”

(<http://magnoysamsara.blogspot.com>)

ข้าพเจ้าเคยชี้ให้เห็นเสมอว่ารัฐบาลมี**ผลประโยชน์ทับซ้อน** และศาลก็ได้พิสูจน์ในวันนี้แล้วว่าเป็นความจริง

The definition of a **conflict of interest** as “a situation in which a person, such as a public official, an employee, or a professional, has a private or personal interest sufficient to appear to influence the objective exercise of his or her official duties.”

(<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>)

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

คำจำกัดความของ **ผลประโยชน์ทับซ้อน** นั้นคือ สภาพการณ์ที่บุคคล ได้แก่ เจ้าหน้าที่รัฐ ลูกจ้าง บุคคลในวิชาชีพ มีผลประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนบุคคลที่ปรากฏได้ว่ามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจกำหนดวัตถุประสงค์ในตำแหน่งหน้าที่ของเขาหรือเธอ

**คอร์รัปชันเชิงนโยบาย (Corruption policy)** หมายถึง การที่รัฐบาลเอื้อผลประโยชน์ทางอ้อมให้บริษัทธุรกิจเอกชนของตนเอง และพรรคพวกผ่านโครงการ การลงทุนต่าง ๆ หรือการออกกฎหมาย การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์ เช่น การให้สัมปทาน เป็นการคอร์รัปชันทางอ้อมที่บางครั้งอาจจะไม่ใช้การยกยอกงบประมาณโดยตรง นี่คือการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจหน้าที่บางอย่างที่กฎหมายหรือการบังคับใช้กฎหมายครอบคลุมไปไม่ถึง ซึ่งต่างไปจากคอร์รัปชันรูปแบบเก่า ๆ เช่น การให้และรับสินบน คำว่าคอร์รัปชันเชิงนโยบายจึงคล้ายผลประโยชน์ทับซ้อน เนื่องจากปัจจุบันการทุจริตมีความซับซ้อนและพัฒนา (ในทางไม่ดี) เพื่อให้ตรวจสอบยากมากขึ้น

การทุจริตคอร์รัปชัน ในสมัยปัจจุบันอาจจำแนกได้หลายรูปแบบ ประกอบด้วย

๑. การยกยอก (Embezzlement) การแอบเอางบประมาณหรือทรัพย์สินของรัฐไปเป็นของตน
๒. การที่เจ้าหน้าที่รัฐเรียกร้อยเงินจากธุรกิจเอกชน (Extortion) หรือการที่ภาคธุรกิจเอกชนให้สินบน (Bribery) หรือผลประโยชน์ภายหลัง (Kickback) แก่เจ้าหน้าที่รัฐให้ตัดสินใจทำ หรือไม่ทำอะไรบางอย่างที่ทำให้ผู้ให้สินบนได้ประโยชน์เหนือคู่แข่งรายอื่น
๓. การเลือกจ้างหรือแต่งตั้งญาติและพรรคพวกตน (Nepotism)

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

๔. การทำสัญญาจ้างหรือให้สัมปทานเฉพาะพรรคพวก ผู้สนับสนุนตน (Cronyism) รวมทั้งการผูกขาดแล้วเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างความขาดแคลนเทียม

๕. การใช้ข้อมูลภายในเพื่อซื้อหรือขายทำกำไร โดยคนภายในบอกข้อมูลล่วงหน้าว่ารัฐบาลจะตัดสินใจอย่างไร รวมถึงการปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลแล้วให้การเท็จ

๖. การฟอกเงิน (Money Laundering) การโยกย้ายถ่ายเทเงินที่ได้จากการทุจริตฉ้อฉล หรือได้มาโดยผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม ไปเข้าธนาคารสถาบันการเงิน หรือธุรกิจที่ถูกต้องกฎหมาย เพื่อลบล้างรอยแหล่งที่มาที่ไม่ถูกต้องของเงิน

๗. การใช้ตำแหน่งหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐเอื้อประโยชน์ให้ประโยชน์ทับซ้อน

๘. การเอื้อประโยชน์ (Trading Influence) การที่บริษัทให้สัญญาจะให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่รัฐในทางอ้อม เช่น ให้ตำแหน่งในบริษัท ภายหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ให้ตำแหน่งงานแก่ญาติหรือให้ผลประโยชน์ต่าง ๆ ในภายหลัง (Pickback) เป็นต้น หรือ การบริจาดเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่มีนัยแอบแฝง เป็นต้น

๙. การบังคับใช้นโยบาย กฎหมายอย่างมีอคติและลำเอียง ช่มชู้คุกคาม เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การทุจริตคอร์รัปชันยังมีการพัฒนาในการใช้วิธีการกลโกงหลายรูปแบบสลับซับซ้อนมากขึ้น อย่างไรก็ตามข้อแก้ต่างที่มักจะพบก็คือ การอ้างว่าคอร์รัปชันทำให้ลดค่าใช้จ่ายของบริษัทและลดขั้นตอนที่ล่าช้าของทางราชการซึ่งนั่นถือเป็นความเชื่อที่ผิด

#### ตัวอย่างรูปประโยค

“Signing of FTA is like **policy corruption**, NGOs tell govt”. A group of Thai non-governmental organisations led by

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

FTA Watch yesterday launched a campaign against government over its plan to sign a free-trade pact with Japan tomorrow. (The Nation, April 2, 2007)

การลงนามในสนธิสัญญาเอฟทีเอที่เอนั้นเสมือนกับ**การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย** กลุ่มเอ็นจีโกล่าวเดือนรัฐบาล โดยเมื่อวานนี้ กลุ่มเอ็นจีโอของไทยได้เป็นผู้นำในการเฝ้าจับตาและออกมารณรงค์ต่อต้านรัฐบาลที่มีแผนจะลงนามสนธิสัญญาการค้าเสรีกับประเทศญี่ปุ่นในวันพรุ่งนี้

The panel investigation will focus on **policy corruption** and all kinds of conventional forms of fraud such as bid collusion, rigging of project specifications and bribery. (<http://www.fpps.or.th/news.php>)

คณะกรรมการสืบสวนจะพุ่งเป้าไปที่**การคอร์รัปชันเชิงนโยบาย**และรูปแบบในการทำสัญญาทุกประเภทที่มีลักษณะส่อไปในทางฉ้อโกง ได้แก่ การฮั้ว การใช้กลโกงในนโยบายที่มีลักษณะพิเศษต่าง ๆ และการติดสินบน

**ค่านายหน้าหรือค่าคอมมิชชัน (Commission)** คือ ค่าตอบแทนที่ให้แก่**บุคคลผู้ซื้อหรือจัดการให้บุคคล ๒ ฝ่ายได้เข้าทำสัญญากัน** บางท่านอาจใช้คำว่า**ค่าวิ่งเต้น ค่านายหน้า ค่าตัวแทน (Broker fee หรือ Brokerage)** หรือ**ค่าบริการ (fee, charge)** นั้นเอกชนสามารถรับได้ในการเป็นตัวแทนขาย ส่วน**การฮั้วการประมูล (Bid collusion)** นั้นเป็นความผิดตามกฎหมายทั้งภาครัฐ เอกชน(ธุรกิจ)

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

และนักการเมือง แต่พึงอย่าสับสนกับคำว่า **ค่าธรรมเนียม** ในทางราชการ เพราะหมายถึง **ค่าบริการที่เรียกเก็บตามกฎหมาย** หรือ **ค่าฤชาธรรมเนียม** หมายถึง ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินคดี รวมถึงค่าป่วยการพยาน ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมในการส่งเอกสารและบังคับคดี และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ บรรดาที่กฎหมายบังคับให้เสีย **ค่าสินไหมทดแทน** หมายถึง เงินที่ต้องชดใช้เพื่อทดแทนความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ทรัพย์สิน หรือแก่บุคคลอื่นเนื่องมาจากการละเมิด หรือการผิดสัญญา รวมทั้งทรัพย์สินที่ต้องคืนให้แก่ผู้เสียหายด้วย เช่น ค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิด ค่าสินไหมทดแทนการไม่ชำระหนี้ ให้ต้องตามความประสงค์อันแท้จริงแห่งมูลหนี้ **ค่าป่วยการ** ค่าชดเชยการงานหรือเวลาที่เสียไป ซึ่งต่างกันอย่างมากกับ **ค่าน้ำร้อนน้ำชา** เพราะการอ้างว่าเป็นน้ำใจจึงต้องจ่ายเงิน และสิ่งของตอบแทนนั้นผิด เพราะ **น้ำใจ** นั้นหมายถึง ใจจริง ความจริงใจ เช่น เห็นน้ำใจ น้ำใจพ่อ น้ำใจแม่ หรือหมายถึง ความเอื้อเฟื้อ เช่น เขาเลี้ยงน้ำใจ ส่วนคำว่า **น้ำใสใจคอ** นั้น คือ น้ำใจที่แท้จริง (มักใช้ในทางที่ดี) เช่น เขาเป็นคนมีน้ำใสใจคอเป็นคนโอบอ้อมอารี ดังนั้นคำว่า **ค่าน้ำร้อนน้ำชา** หรือ **กินตามน้ำ** จะคนละความหมายกับคำว่าน้ำใจ

#### ตัวอย่างรูปประโยค

The Application agrees to pay all **commission**, fee, charge or expense related to the transfer of money at rate specified by the Bank

(<http://www.kasikornbank.com/2007>)

ผู้ขอใช้บริการตกลงที่จะชำระ**ค่าบริการหรือค่าดำเนินการ** ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ หรือ ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการโอนเงินในอัตราที่ธนาคารเป็นผู้ระบุ

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LI RT

We pay you a high **commission** percentage of 30% on the purchases of visitors you refer to us. (<http://success-fee.blogspot.com/2007>)

เราจ่ายค่านายหน้าคุณสูงถึง ๓๐ เปอร์เซ็นต์ในการซื้อขายของลูกค้าที่คุณได้นำมาเสนอแก่ทางเรา

ผลกระทบต่อส่วนรวมของการทุจริตและประพฤตินิยมชอบได้แก่

การขาดความเชื่อมั่นจากประชาคมโลก จะเสียภาพลักษณ์ขาดการลงทุน เพราะส่วนระบบเศรษฐกิจนั้นจะเกิดการเบี่ยงเบนในการใช้ทรัพยากรเพราะต้นทุนค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น แต่คุณภาพลดลง นโยบายจะถูกบิดเบือน รายได้ของรัฐบาลก็ลดลง ความมั่นคงก็จะลดลง ส่วนผลกระทบต่อหน่วยงานนั้นกฎระเบียบก็จะหย่อนยานวัฒนธรรมก็จะเปลี่ยนไปเกิดวงจรอุบาทว์ ส่วนประชาชนนั้นรู้สึกว่ามีคุณธรรมเพราะถูกเอาเปรียบทั้งที่ตนเป็นผู้เสียภาษี ความยากจนเพิ่มขึ้นขาดความเสมอภาคผู้ยากไร้เสียสิทธิที่พึงได้

ส่วนกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต ได้แก่ ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๔๗-๑๖๖, มาตรา ๒๐๐-๒๐๕, พ.ร.บ. ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. ๒๕๔๒, พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๒๓ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๐ เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มาตรา ๒๙๑ - ๓๑๑ เป็นต้น ซึ่งรัฐธรรมนูญได้ห้ามการกระทำที่เป็นการขัดกันแห่งผลประโยชน์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาต้องไม่ดำรงตำแหน่งหรือหน้าที่ใดในหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ ไม่รับหรือแทรกแซงหรือก้าวก่ายการเข้ารับสัมปทานจากรัฐ

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIERT

หรือเข้าเป็นคู่สัญญากับรัฐ หรือเป็นหุ้นส่วนในบริษัทที่รับสัมปทานหรือเข้าเป็นคู่สัญญาในลักษณะดังกล่าว ทั้งนี้ไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม นอกจากนี้ยังบังคับรวมถึงคู่สมรสและบุตรของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา และบุคคลอื่นที่ดำเนินการในลักษณะผู้ถูกใช้ ผู้ร่วมดำเนินการ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาให้กระทำตามมาตรานี้ด้วย เป็นต้น

อนึ่ง องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ หรือ (Transparency International Organization) ได้จัดทำดัชนีชี้วัด ค่าคอร์รัปชัน (Corruption Perception Index หรือ CPI) เพื่อจัดลำดับความโปร่งใสเกี่ยวกับคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มี ๑๖๓ ประเทศไทยอยู่ในลำดับที่ ๖๓ ในขณะที่สิงคโปร์อยู่ในลำดับที่ ๕ โดยทุกวันที่ ๙ ธันวาคม ของทุกปีเป็นวันต่อต้านคอร์รัปชันสากล (International Anti-Corruption Day)

### **แนวทางป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ**

๑. ห้ามผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและราชการเข้าไปเกี่ยวข้องกับที่จะเอื้อประโยชน์ให้บริษัทที่ตนถือหุ้นอยู่ด้วย ใช้หลักผู้เกี่ยวข้องงดเว้น (Recusal) รวมทั้งเครือญาติ คู่สมรสที่จดทะเบียนและไม่จดทะเบียนสมรสด้วย

๒. รายงานสถานะทางการเงินอย่างเปิดเผยว่าเงินที่เพิ่มขึ้นนั้นพิสูจน์ที่มาที่ไปได้หรือไม่ ร่ำรวยผิดปกติหรือไม่ ครอบคลุมถึงหนี้สินลดลงผิดปกติหรือไม่ ต้องชี้แจงได้

๓. กำหนดบทลงโทษผู้ทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐให้รุนแรงขึ้น และให้มีอายุความที่จะสอบสวนดำเนินการได้ยาวนานขึ้น (ไม่ใช่หมดอายุความแค่ ๒๐ ปี)

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

๔. ปรับปรุงกฎหมายให้ชัดเจน ง่ายขึ้น ลดขั้นตอน เพื่อไม่เปิดช่องให้เจ้าหน้าที่รัฐเลือกตีความเพื่อเรียกเงินจากบริษัทเอกชน

ในส่วนของภาครัฐนั้นข้าราชการพึงหลีกเลี่ยงไม่เข้าไปใกล้สิ่งที่ไม่ชอบมาพากลตั้งแต่แรกเพราะมักจะสร้างความเดือดร้อนให้แก่ตนในภายหลัง ควรหลีกเลี่ยงเพราะจะเสียเวลา แม้ว่าเราจะเจตนาบริสุทธิ์ก็ตาม

อนึ่งเจ้าหน้าที่ภาครัฐปัจจุบันต้องเปลี่ยนวิธีคิดไม่รับสินน้ำใจที่ผู้อื่นหยิบให้หรือคิดว่าเป็นธรรมเนียมปฏิบัติแต่ควรระลึกว่าเป็นการติดต่อกันเพราะหน้าที่แยกเรื่องส่วนตัวหรือระบบอุปถัมภ์ให้ได้ เพราะบางทีน้ำใจ อาจจะผิดกฎหมายก็ได้ เช่น ไปเปิดงานของทางราชการ ถ้าได้รับสิ่งของที่ประชาชนมอบให้มาต้องมอบให้ต้นสังกัดจะนำมาเป็นส่วนตนไม่ได้ เป็นต้น

ปัจจุบัน ป.ป.ช. จะเข้าไปเกี่ยวข้องในคดีเกี่ยวกับการใช้อำนาจรัฐ (แม้จะเกษียณก็ยังตีความเอาผิด ลงโทษย้อนหลัง ณ เวลาที่เป็นข้าราชการได้) อนึ่ง ผู้บังคับบัญชาถ้ารู้ว่าใครผิด แล้วยังอนุมัติจ่ายบำเหน็จบำนาญ ก็จะต้องรับผิดชอบส่วนด้วยและพึงตระหนักว่า หากเกิดปัญหาในการทำงานให้พึงระลึกว่าผลประโยชน์ส่วนรวมต้องมาก่อนผลประโยชน์ส่วนตน พึงระลึกว่า **ผิดระเบียบถือว่าผิดกฎหมาย** ดังนั้นเรื่องที่**กฎหมายไม่ให้อำนาจไว้จะกระทำการนั้นไม่ได้ ในขณะที่เอกชนนั้นหากกฎหมายไม่ห้ามไว้สามารถทำได้**

ที่สำคัญพึงระลึกว่าการ**กระทำผิดเช่นเดียวกันนั้น ข้าราชการจะได้รับโทษสูงกว่าคนทั่วไป** ดังนั้นการทำงานต้องรอบคอบ ป้องกันตนเองจากสิ่งไม่ถูกไม่ควร เช่น การตรวจรับพัสดุของต้องมีครบและถูกสเปก วัสดุดีไม่ใช่พิจารณาจากราคาต่ำสุดเสมอไป ต้องดูเหตุผลประกอบและพึงเขียนเหตุผลประกอบไว้เป็นหลักฐานชี้แจงไว้ หรือกรณีผู้บังคับบัญชาดำเนินการทุจริตอย่างโจ่งแจ้ง เราต้องเขียนเหตุผลและทางเลือก

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIERT

ให้ผู้บังคับบัญชาจะเลือกกระหว่างผิดหรือถูก ไว้เพื่อป้องกันตัวเราเองว่า  
เสนอแล้วโดยไม่ได้พินคำสั่งผู้บังคับบัญชาและเราจะได้ไม่ติดร่างแหร่วม  
ทุจริตไปด้วย เป็นต้น

**ข้อเสนอแนะ** (ประมวลจาก การบรรยายเรื่อง ชื่อสัตย์ สุจริต  
โครงการฝึกอบรมหลักสูตรปลูกฝังจิตสำนึกด้านคุณธรรม จริยธรรม และ  
วัฒนธรรมองค์กรแก่บุคลากรของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ประจำปี ๒๕๕๐)

๑. ต้องมีบุคคลที่กล้ายืนหยัดต่อความถูกต้อง โดยมีผู้บังคับ  
บัญชาคอยสนับสนุน กล้าลงโทษผู้ที่กระทำผิดแม้จะเป็นผู้ใกล้ชิดตน เพื่อ  
เป็นขวัญกำลังใจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาคนอื่น ซึ่งจะเป็นแบบอย่างก็จะมี  
คนทำตามมากขึ้นจนสามารถปรับทัศนคติตัวบุคคลได้ในที่สุด ให้  
ยอมรับคุณธรรมมากกว่ายอกย่องคนที่เงิน สถาบัน แต่ยกย่องที่ความดี  
แข่งกันทำดี เพราะตราบใดที่ผู้มีตำแหน่งเหนือขึ้นไปเกรงใจผู้กระทำผิด  
หรือทำตามกระแสจนไม่กล้าปกป้องผู้ที่กระทำถูกต้อง ก็อาจจะยากที่จะ  
ประสบความสำเร็จ

๒. การทำผิดอย่าคิดว่าไม่มีใครเห็น เพราะในหน่วยงาน  
ไม่ใช่จะมีคนชอบรักเราทุกคน เขาอาจจะเก็บข้อมูลเพื่อเล่นงานเราภายหลัง  
ก็ได้หากเราพลาด โดยใช้บัตรสนเท่ห์ เนื่องจาก ป.ป.ช. สามารถ  
ปกปิดชื่อผู้แจ้งเบาะแส ดังนั้นพึงหลีกเลี่ยงการทำผิดและผลประโยชน์  
ทับซ้อน เพราะจะนำไปสู่การคอร์รัปชันในที่สุด เช่น

อย่าทำงานพิเศษ เช่น รับงานหรือแข่งขันกับงานต้นสังกัด เช่น  
ถือหุ้นในบริษัทหรือรับสัมปทานจากรัฐ เป็นต้น

อย่านำข้อมูลความลับภายในหน่วยงานมาใช้ประโยชน์ส่วน  
ตนและพวกพ้อง เช่น นำโครงการหรือรับงานในบริษัทหรือพื้นที่พวก  
พ้องตนเองหรือรุ่นพี่รุ่นน้องสถาบันเดียวกัน

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LI RT

๓. นอกจากการทุจริตทางตรงและที่สามารถตีค่าได้แล้ว อาจจะมีการทุจริตบางอย่างที่ตีค่าเป็นเงินมิได้ เช่น ทุจริตเรื่องเวลา หรือ การเสนอข้อมูลอันเป็นเท็จ การใส่ร้ายผู้อื่นเป็นผู้รับเคราะห์แทนตนหรือ ใช้อุบายวิธีพูดต่าง ๆ นานาให้ผู้อื่นรับผิดชอบเพื่อให้เหนื่อยแทนตนและพวก ก็น่าจะรวมถึงคอร์รัปชันด้วย อีกทั้งการกลั่นแกล้งบีบบังคับ หรือยืมมือผู้อื่นเลี้ยมยุแยง (เป็นผู้ชักใยอยู่เบื้องหลัง) จนกระทั่งคนดีในระบบราชการอยู่ไม่ได้ก็เท่ากับปล่อยให้ผู้ที่ไม่มีใจรักในราชการครองระบบ โดยไม่มีใครกล้าการคานอำนาจ หรือการตัดสินใจ หรือแม้กระทั่งพูดจา ก้าวร้าวไม่ซื่อสัตย์ เอาตัวรอด เตะถ่วงเวลา ให้ตีความหมายได้หลายทาง หรือ ใช้ช่องโหว่ในอันที่จะทำให้ตนสบายแล้วราชการเสียหายก็น่าจะถือ เป็นการทุจริตทางอ้อมเช่นกัน

โดยสรุป แนวทางการป้องกัน ก็คือ **จะต้องแยกเรื่องส่วนตัว กับตำแหน่งออกจากกัน และแยกผลประโยชน์ส่วนบุคคลและ ผลประโยชน์ส่วนรวมให้ได้** และสร้างความโปร่งใสโดยไม่ต้องรอให้มีการตั้งข้อสงสัย และส่งเสริมประชาชนมีส่วนร่วมในการเข้าถึงข้อมูล

### ที่ปรึกษา

นายสมพล วณิชพันธ์ุ

**รองเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร**

รองศาสตราจารย์พรสม ศิริสัมพันธ์

**ผู้อำนวยการสำนักภาษาต่างประเทศ**

นางสายทิพย์ เชาวลิตถวิล

**ผู้อำนวยการกลุ่มงานภาษาอังกฤษ**

### ผู้จัดทำคำศัพท์

นายวรเทพ เชื้อเจ็ดองค์

**กลุ่มงานภาษาอังกฤษ**

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIIRT

## บรรณานุกรม

วิทยากร เชียงกุล. **แนวทางปราบคอร์รัปชันอย่างได้ผลเปรียบเทียบไทยกับประเทศ**

**อื่น.** กรุงเทพฯ: สายธาร, ๒๕๔๙

สังคีต พิริยะรังสรรค์และผาสุก พงษ์ไพจิตร. **คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย.**

ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๗.

ราชบัณฑิตยสถาน. **พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. ๒๕๔๒.** กรุงเทพฯ:

นานมีบุ๊คส์พับลิเคชั่นส์, ๒๕๔๖.

เอกสารบรรยาย เรื่อง ชื่อสัตย์ สุจริต โครงการฝึกอบรมหลักสูตรปลูกฝังจิตสำนึก

ด้านคุณธรรม จริยธรรม และวัฒนธรรมองค์กรแก่บุคลากรของ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ประจำปี ๒๕๕๐

Kyodo News (Eng) Wednesday, September 20, 2006, Japan.)

The Nation, Mon, April 2, 2007

[www.fes.or.kr/Corruption/papers/Thailand.htm](http://www.fes.or.kr/Corruption/papers/Thailand.htm)

<http://magnoysamsara.blogspot.com/2006>

<http://www.kasikornbank.com/2007>

<http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1165594950.news>

<http://success-fee.blogspot.com/2007/>

<http://www.ethics.ubc.ca/people/mcdonald/conflict.htm>

<http://www.iconreview.org/en/news/1044>

คำศัพท์รัฐสภาภาษาอังกฤษ



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand

## ใบสมัคร / ต่ออายุสมาชิก "รัฐสภาสาร"

อัตราค่าสมาชิก ปีละ ๕๐๐ บาท รวมค่าจัดส่ง (ราคาขายปลีกเล่มละ ๕๐ บาท)

ข้าพเจ้า.....มีความประสงค์จะสมัคร / ต่ออายุ  
สมาชิกรัฐสภาสาร เริ่มตั้งแต่ฉบับเดือน ..... พ.ศ. .... ถึงฉบับ  
เดือน..... พ.ศ. ....

ทั้งนี้ ขอให้ออกใบเสร็จรับเงินในนาม ..... โดยส่งวารสาร  
"รัฐสภาสาร" ถึงข้าพเจ้าที่..... หมู่ที่ ..... ตรอก/ซอย.....  
ถนน..... แขวง / ตำบล.....  
เขต / อำเภอ..... จังหวัด..... รหัสไปรษณีย์.....  
โทรศัพท์..... โทรสาร.....

### การชำระเงิน

เงินสด ที่กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ตัวแลกเงิน หรือ  ธนาณัติ สั่งจ่ายไปรษณีย์รัฐสภา กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๕ ในนาม  
ผู้จัดการรัฐสภาสาร กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
๓๔ อาคารธนาคารทหารไทย ชั้น ๕ C แขวงทุ่งพญาไท เขตราชเทวี กรุงเทพฯ ๑๐๕๐๐

จำนวนเงิน.....บาท



LI RT

On Air



สภาผู้แทนราษฎร



ผังรายการโทรทัศน์รัฐสภาผ่านดาวเทียมประจำเดือนมกราคม 2551

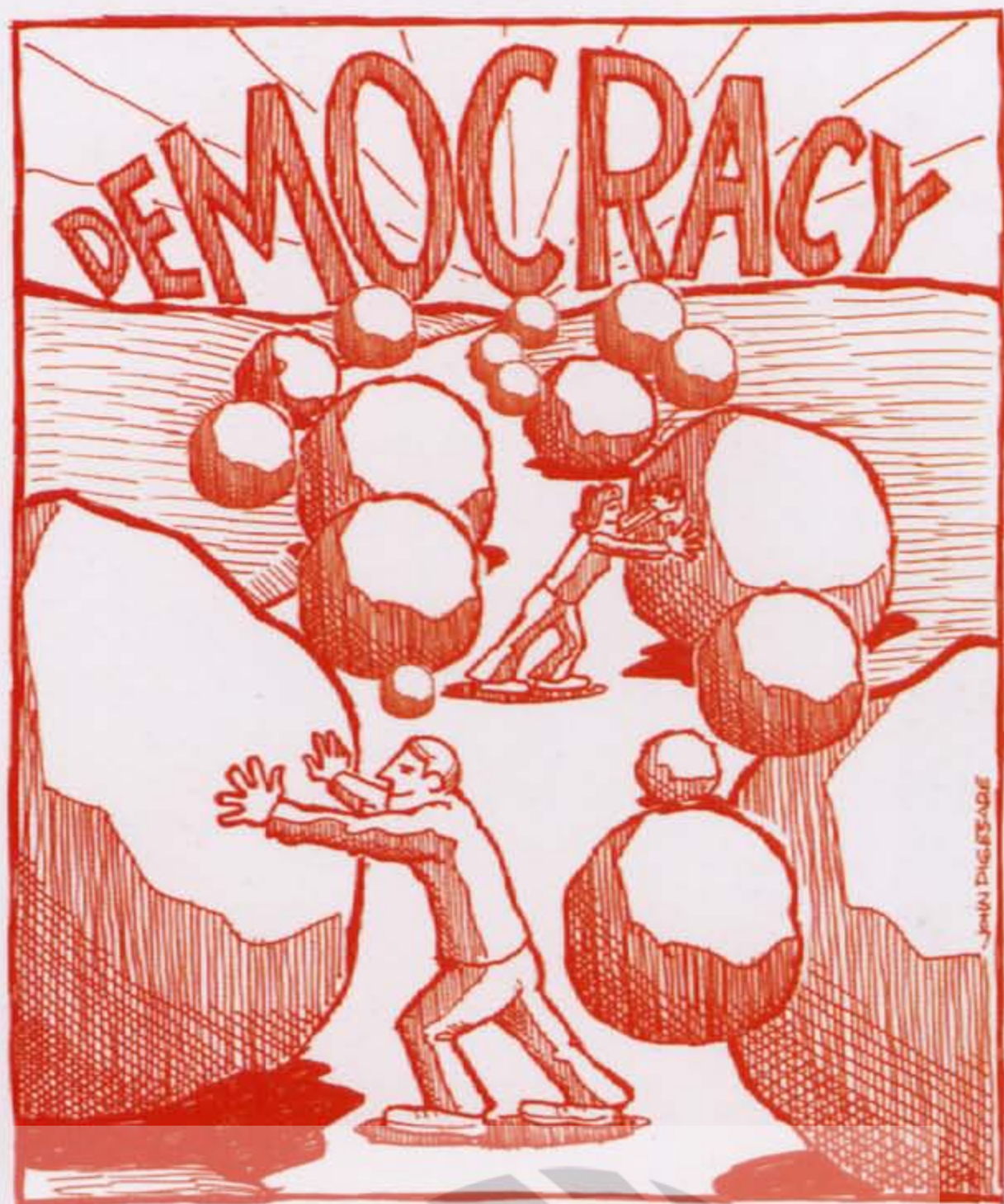
เวลา	จันทร์	อังคาร	พุธ	พฤหัสบดี	ศุกร์	เวลา	เสาร์	อาทิตย์
06.00 น.			เคารพธงชาติ			06.00 น.		เคารพธงชาติ
06.01 น.			ข่าวรัฐสภา		(3)	06.01 น.		สเปค
06.03 น.		สารคดี อ.ราชดำเนิน, สารคดี ได้ร่วมพระบารมี	(5)	รายการเสริมสร้างคุณธรรม		06.03 น.	วีรין บทบาทผู้หญิง	วีรין เล่าถนอมใจ
06.25 น.		สารคดีพระนางเจ้ารำไพพรรณี	(20)	จริยธรรม ของป.ช. (55)				
06.30 น.		คุยกันวันใหม่	(30)				(60)	(60)
06.45 น.		มองรัฐสภา (สค)	(50)	รัฐสภาของประชาชน (สค)		06.45 น.	เสริมสร้างคุณธรรม ของป.ช.	เสริมสร้างคุณธรรม ของป.ช.
				(50)			(55)	(55)
07.00 น.	สภาคิดส์คลับ (60)	บทบาทผู้หญิงกับการเมือง (60)	เล่าถนอมใจ (60)	ประชาธิปไตยไม่มีวันหยุด (20)	สนทนากาไรตี้วีรין (30)	07.00 น.	สรุปข่าวรอบสัปดาห์ (10)	สรุปข่าวรอบสัปดาห์(10)
				กษ. พบประชาชน (30)	นาฬิกากฎหมาย (30)	07.10 น.	ทบทวนพลังความคิดเห็น ม้วน 1 - ม้วน 2	เทป สัมมนา สสร.
07.30 น.			ข่าวรัฐสภา		(3)	07.30 น.	/ หรือเทปสัมมนาอื่นๆ (120)	/ หรือเทปสัมมนาอื่นๆ (120)
07.33 น.		เทป รายการเสริมสร้างจริยธรรมของ ป.ช. (55)	สนทนากาไรตี้ (30)	เทปรายการเสริมสร้างจริยธรรมของ ป.ช. (55)	สุรกาย สมายใจ (60)			
			เทปสัมมนา ต่างๆ					
07.45 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11			(60)	07.45 น.		ข่าวจากช่อง 11
08.00 น.		ปิดสถานีช่วงเช้า ( ถ้ามีการประชุมด้วยทอดตลอดการประชุม )				08.00 น.		ปิดสถานีช่วงเช้า
08.05 น.		เคารพธงชาติ				08.05 น.		เคารพธงชาติ
08.07 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11				08.07 น.		รับสัญญาณข่าวจากช่อง 11
08.30 น.		แม่ตื่นพอเพียง			(2)	08.30 น.		แม่ตื่นพอเพียง (2)
08.35 น.		เทปวีรין รายการคุยกันวันใหม่		สารคดี รำไพพรรณี (22)		08.35 น.	วีรין accrey (30)	วีรין กษ. พบฯ (30)
08.40 น.		ข่าวรัฐสภา			(3)	08.40 น.	วีรין มองรัฐสภา ในสัปดาห์	วีรין รัฐสภาของฯ หรือ มองรัฐสภา ในสัปดาห์
08.45 น.		เทปวีรין มองรัฐสภา		(50)	วีรין รัฐสภาของป.ช.(50)			
08.50 น.		ปิดสถานี				08.50 น.		ปิดสถานี

\*\*หมายเหตุ เทปอบรมสัมมนาต่างๆ 1 ชั่วโมง



LIART

Legislative Institutional Repository of Thailand



จัดทำโดย กลุ่มงานผลิตเอกสาร สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th>



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand