



www.senate.go.th

จุลฉันท

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



“มาตรการทางกฎหมายเพื่อรองรับปัญหาภัยพิบัติแผ่นดินไหว”

สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900023102

สมบัติห้องสมุดรัฐสภา



www.senate.go.th

จุลฉันทิตติ

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

วารสารจลนिति

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
เลขที่ ๔๘๘ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

ตุลาคม ๒๕๕๗

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จลนिति”
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



จุลฉันท

ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ กันยายน - ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันท
ที่ปรึกษา

นางนรรัตน์ พิมเสน

เลขาธิการวุฒิสภา

นายนัท ผาสุข

ปฏิบัติหน้าที่เลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางสาวสุภาวค์จิตต ไตรเพทพิสัย

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นายบุญสงค์ ลาคำ

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงานพัฒนากฎหมาย

นางพิมพ์พัชร อริยะฆานกุล

นิติกรชำนาญการ

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นิติกรชำนาญการ

นางสาวเพลินดา ตันรังสรรค์

นิติกรชำนาญการ

นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์

นิติกรชำนาญการ

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอริยพร โพธิ์ใส

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

นิติกรปฏิบัติการ

นายวรชัย แสนสีระ

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวลันดา อุตมะโกคิน

นิติกรปฏิบัติการ

นางสาวอวิการัตน์ นิยมไทย

นิติกรปฏิบัติการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร
นางสาวเมธาวิ มะลิรัตน์

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลอาวุโส

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

นางสาวนิตยา นาคเกษม

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

นางสาวทรรศนวรรณ สงกวาง

เจ้าพนักงานธุรการชำนาญงาน

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔๔๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๓ - ๔

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑ - ๒

นางสาวสุมัทนา คลังแสง

นักวิชาการช่างศิลป์ชำนาญการ

นางสาวชมพูนุช ลาภเกิด

นายช่างศิลป์ชำนาญงาน

นางสาววรรณนา สุขวงศ์

นักวิชาการผลิตสื่อสิ่งพิมพ์

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นางสาวอนัญญา คชกฤษ

นายช่างศิลป์ปฏิบัติงาน

นายชรินทร์ แพนไธสง

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์

วิทยากรปฏิบัติการ

นางสาวปัทมา สุดจันทร์

วิทยากรปฏิบัติการ

นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์

วิทยากร

จัดพิมพ์โดย

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑ - ๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เลขที่ ๔ ถนนอุทองไฉ่ เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

บรรณาธิการแถลง

จากสภาพทางธรณีวิทยาของประเทศไทยซึ่งมีรอยเลื่อนของเปลือกโลกที่มีพลังอยู่รวมประมาณ ๑๔ รอยเลื่อนด้วยกัน จึงส่งผลให้เกิดแผ่นดินไหวขนาดต่างๆขึ้นในหลายภูมิภาคของประเทศ นับตั้งแต่ครั้งอดีตจนถึงปัจจุบัน โดยสถานการณ์ล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา นับเป็นเหตุการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ ๕๐ - ๑๐๐ ปี โดยแผ่นดินไหวครั้งนี้เกิดขึ้นจากการปลดปล่อยพลังงานของรอยเลื่อนพะเยา จุดศูนย์กลางเกิดแผ่นดินไหว (SEISMIC FOCUS) อยู่ลึกลงไปใต้ดิน ๖ กิโลเมตร ซึ่งถือว่าตื้น ทำให้มีความรุนแรงและความเสียหายเป็นอย่างมาก และมีแผ่นดินไหว (AFTER SHOCK) ตามมาอีกมากกว่า ๑๐๐ ครั้ง ซึ่งความเสียหายส่วนใหญ่เป็นความเสียหายด้านอาคารสถานที่ ทั้งโบราณสถาน สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน โรงงานอุตสาหกรรม เส้นทางคมนาคม และบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชนเป็นจำนวนหลายพันหลังคาเรือน รวมทั้งมีผู้บาดเจ็บและเสียชีวิตอีกหลายราย ความเสียหายที่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่เกิดแผ่นดินไหวในหลายครั้งที่ผ่านมาเป็นสิ่งย้ำเตือนว่าอันตรายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทยโดยเฉพาะภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหวนั้นไม่ใช่สิ่งไกลตัวอีกต่อไป ถือเป็นภัยใกล้ตัวที่ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน รวมถึงประชาชนทุกคนต้องตระหนักถึงความสำคัญ และต้องกำหนดกฎหมาย รวมถึงแนวทางและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วนต่อไป


ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในทางวิชาการด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่การเตรียมความพร้อมในการรับมือกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวได้อย่างมีประสิทธิภาพ กองบรรณาธิการวารสาร “จูลินิติ” จึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ในประเด็นเรื่อง “กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย นายฉัตรชัย พรหมเลิศ อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และนายเกียรติศักดิ์ จันทร์ธา รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง เพื่อให้ผู้อ่านได้รับทราบถึงแนวทางในการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะ หรือมาตรการอื่นใด เพื่อที่จะหาทางป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและอย่างยั่งยืน

สำหรับบทความทางวิชาการนั้น ขอแนะนำบทความทางวิชาการด้านกฎหมายเรื่อง “กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวของประเทศไทย” โดย ดร. เสถียร เจริญเหรียญ และเรื่อง “หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา” โดย ดร. น้ำแท้ มีบุญสร้าง รวมทั้งเนื้อหาทางวิชาการด้านกฎหมายในส่วนอื่นที่ยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อวงงานในด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติอีกมากมาย


สุดท้ายนี้ กองบรรณาธิการใคร่ขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จูลินิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสังคมโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

กองบรรณาธิการ

กันยายน ๒๕๕๗





กระแสพระราชดำรัส



พระราชทานแก่ประชาชนชาวไทยในโอกาสขึ้นปีใหม่ ๒๕๙๔
วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๙๓

“...ประวัติศาสตร์ได้แสดงให้เห็นปรากฏตลอดว่า ชาติใดเสื่อมสูญย่อยยับอับปางไป ก็เพราะประชาชาติขาดสามัคคีธรรม แยกแยกเป็นหมู่คณะ เป็นพรรคเป็นพวก คอยเอารัตเอาเปรียบประหัตประหารซึ่งกันและกัน บางพรรคบางพวกถึงกับเป็น ไล่ศึกให้ศัตรูมาจู่โจมทำลายชาติของตน ดังนี้ ข้าพเจ้าจึงขอชักชวนพี่น้องชาวไทย ทั้งหลายให้ระลึกถึงพระคุณของบรรพบุรุษ ซึ่งได้กอบกู้รักษาบ้านเกิดเมืองนอน ของเรามา นั้นให้จงหนักแล้วถือเอาความสามัคคี ความยินยอมเสียสละส่วนตัว เพื่อประโยชน์ยิ่งใหญ่ของประเทศชาติเป็นคุณธรรมประจำใจอยู่เนืองนิจ จึงขอให้ ชาวไทยทั้งหลาย จงบำเพ็ญกรณียกิจของตนแต่ละคนด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ขยันหมั่นเพียร อดทนและกล้าหาญ แล้วอุทิศความเสียสละส่วนตัว ความเหน็ดเหนื่อย ลำบากยากแค้นเป็นพลีบูชาบรรพบุรุษ ผู้ซึ่งได้ก่อสร้างชาติเป็นมรดกตกทอดมา ถึงพวกเราชาวไทยจนบัดนี้...”

จลนิตี ปีที่ ๑๑ ฉบับที่ ๕ เดือนกันยายน - ตุลาคม ๒๕๕๗



สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว”

- บทนำบทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ ๑
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม ๔
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นายฉัตรชัย พรหมเลิศ ๑๐
อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- นายเกียรติศักดิ์ จันทรา ๒๐
รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ๓๓

บทความทางวิชาการ

- กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวของประเทศไทย
โดย ดร. เสถียร เจริญเหรียญ ๓๙
- หลักการพื้นฐานในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา
โดย ดร. น้ำแท้ มีบุญสร้าง ๔๖



สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- หลักการ สาระสำคัญ และการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ คณะกรรมการธิการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ๖๑

ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ. ๗๓

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ๘๓

สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓ - ๔/๒๕๕๗ วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของ ประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้อง ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ ๑๐๓



สารบัญ

คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- กระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ๑๑๕

มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี ๑๒๓

การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- กฎหมายการพนัน ๑๒๙

สารพันปัญหากฎหมาย

- หลักการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย ๑๓๗

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- คดีข่มขืนกระทำชำเรากับโทษประหารชีวิต ๑๔๗

หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ความทั่วไปเกี่ยวกับ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” ๑๕๙

แนะนำเว็บไซต์ ๑๖๙





๔๔

กฎหมายและมาตรการ ในการป้องกันและเยียวยา ความเสียหายจากภัยพิบัติ ในกรณีเกิดเหตุแผ่นดินไหว

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย



หากจะกล่าวถึงคำว่า “แผ่นดินไหว” หรือ “Earthquake” แล้ว ถือเป็นภัยพิบัติทางธรรมชาติประเภทหนึ่งที่ได้สร้างความสูญเสียอย่างใหญ่หลวงทั้งต่อชีวิตและทรัพย์สินของมวลมนุษยชาติมาอย่างช้านานนับแต่โลกใบนี้ได้กำเนิดขึ้นในระบบสุริยะจักรวาล โดยเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่รุนแรงและได้มีการบันทึกเอาไว้มีมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๘๕๖ ในสมัยกรีก และได้เกิดแผ่นดินไหวที่รุนแรงในบริเวณต่าง ๆ ของประเทศทั่วโลกเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน สำหรับในส่วนของประเทศไทยนั้นจากการสืบค้นประวัติศาสตร์กรณีเหตุการณ์แผ่นดินไหวพบว่าได้มีบันทึกครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๑๐๐๓ ในสมัยโยนกนครตรงกับวันเสาร์แรมเจ็ดค่ำ เดือนเจ็ด เวลากลางคืน ส่งผลให้วังโยนกนครยุบจมลงเป็นหนองใหญ่ ผู้คนพินาศหมดสิ้น^๑

ในทางภูมิศาสตร์ของประเทศไทยนั้น จัดอยู่ในเขตที่มีเหตุการณ์แผ่นดินไหวขนาดเล็กถึงปานกลาง ทั้งนี้ จากหลักฐานการบันทึกประวัติศาสตร์ (Historical Earthquake Data) จดหมายเหตุ ศิลาจารึกและพงศาวดารได้ระบุไว้ว่า ประเทศไทยเคยได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวขนาดปานกลางมาแล้วหลายครั้ง และสร้างความเสียหายกับพื้นที่ในภูมิภาคต่าง ๆ ของประเทศ โดยเฉพาะภาคเหนือและภาคตะวันตกของประเทศไทย

ปัจจุบันทางกรมทรัพยากรธรณีได้รวบรวมข้อมูลกลุ่มรอยเลื่อนที่มีพลังในประเทศไทย พบว่ามีรอยเลื่อนจำนวน ๑๔ รอยเลื่อนที่ต้องดำเนินการศึกษาและเฝ้าระวังประกอบด้วย^๒

^๑ หล้า อาจริชัย, “มหันตภัยธรรมชาติจากแผ่นดินไหว”, บทความ วารสารวิทยาศาสตร์ มข. ปีที่ ๑๘ ฉบับที่ ๔ ตุลาคม - ธันวาคม ๒๕๓๓, หน้า ๒๐๓ - ๒๑๑.

^๒ กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, แผนที่รอยเลื่อนมีพลังในประเทศไทย, มีนาคม ๒๕๕๖.



- ๑) รอยเลื่อนแม่จัน ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดเชียงราย และจังหวัดเชียงใหม่
- ๒) รอยเลื่อนแม่อิง ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดเชียงราย
- ๓) รอยเลื่อนแม่ฮ่องสอน ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน และจังหวัดตาก
- ๔) รอยเลื่อนเมย ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดตาก และจังหวัดกำแพงเพชร
- ๕) รอยเลื่อนแม่ทา ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดลำพูน และจังหวัดเชียงราย
- ๖) รอยเลื่อนเถิน ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดลำปาง และจังหวัดแพร่
- ๗) รอยเลื่อนพะเยา ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดลำปาง จังหวัดเชียงราย และจังหวัดพะเยา
- ๘) รอยเลื่อนบัว ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดน่าน
- ๙) รอยเลื่อนอุตรดิตถ์ ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดอุตรดิตถ์
- ๑๐) รอยเลื่อนเจดีย์สามองค์ ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี
- ๑๑) รอยเลื่อนศรีสวัสดิ์ ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดกาญจนบุรี สุพรรณบุรี อุทัยธานี และตาก
- ๑๒) รอยเลื่อนระนอง ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดระนอง และจังหวัดพังงา

๑๓) รอยเลื่อนคลองมะรุ่ย ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดกระบี่ จังหวัดพังงา และทะเลอันดามัน จังหวัดภูเก็ต

๑๔) รอยเลื่อนเพชรบูรณ์ ครอบคลุมพื้นที่ จังหวัดเพชรบูรณ์

ปัญหาแผ่นดินไหวในประเทศไทยเริ่มเป็นปัญหาภัยพิบัติทางธรรมชาติที่มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้เกิดปรากฏการณ์แผ่นดินไหวขึ้นหลายครั้งในบริเวณพื้นที่ภาคเหนือของประเทศไทย ประกอบกับปัจจุบันมีการก่อสร้างอาคารสูง และโครงการขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากทั้งในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใหญ่ ๆ ที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวในทุกภาค ซึ่งในบางพื้นที่นั้นเป็นพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว นอกจากนี้จากการวิจัยเกี่ยวกับเรื่องความเสี่ยงจากแผ่นดินไหวของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านธรณีวิทยาพบว่าในพื้นที่ดินอ่อนซึ่งเป็นพื้นที่ดินเลน เช่น บริเวณเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เมื่อมีเหตุแผ่นดินไหวเกิดขึ้นสภาพดินอ่อนจะขยายคลื่นแผ่นดินไหวให้มีความสูงของคลื่นเพิ่มขึ้น ทำให้พื้นที่เหล่านั้นมีความเสี่ยงที่จะเกิดความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวมากกว่าบริเวณอื่น ซึ่งจากข้อเท็จจริงของเหตุแผ่นดินไหว



ครั้งล่าสุดที่มีจุดศูนย์กลางเกิดขึ้นที่จังหวัดเชียงรายเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา นับเป็นเหตุแผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่สุดในรอบ ๕๐ - ๑๐๐ ปี โดยแผ่นดินไหวครั้งนี้เกิดขึ้นจากการปลดปล่อยพลังงานของรอยเลื่อนพะเยา และมีจุดศูนย์กลางของการเกิดแผ่นดินไหว (Seismic Focus) อยู่ลึกลงไปใต้ดินประมาณ ๖ กิโลเมตร ซึ่งถือว่ามีจุดศูนย์กลางของแผ่นดินไหว



อยู่ต้นจากพื้นดินน้อยมาก จึงทำให้เกิดความรุนแรงและความเสียหายเป็นอย่างมาก และมีแรงสั่นสะเทือน ภายหลังการเกิดแผ่นดินไหว (After Shock) ตามมาอีกมากกว่า ๑๐๐ ครั้ง ซึ่งความเสียหายส่วนใหญ่ เป็นความเสียหายด้านอาคารสถานที่และสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ รวมทั้งโบราณสถาน สถานที่ราชการ วัด โรงเรียน โรงงานอุตสาหกรรม เส้นทางคมนาคม และบ้านเรือนอันเป็นที่อยู่อาศัยของประชาชน เป็นจำนวนหลายพันหลังคาเรือน รวมทั้งมีผู้เสียชีวิตและบาดเจ็บจำนวนมาก

อย่างไรก็ตาม แม้สถานการณ์แผ่นดินไหวครั้งรุนแรงที่เกิดขึ้นในจังหวัดเชียงรายและในบริเวณใกล้เคียงจะได้ผ่านพ้นไปแล้วก็ตามแต่ก็ยังมีสัญญาณการไหวอยู่เป็นระยะตามมา และทุกภาคส่วนต่างได้ดำเนินการต่าง ๆ เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมในเบื้องต้นเพื่อรองรับกับสถานการณ์แผ่นดินไหวที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคตแล้วก็ตาม แต่ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงมีความวิตกกังวลและมีประเด็นคำถามที่ต้องการคำตอบจากภาครัฐและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องว่า หากเกิดเหตุการณ์แผ่นดินไหวขึ้นในอนาคต จะมีความรุนแรงมากน้อยเพียงใด และปัจจุบันประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติแผ่นดินไหวอย่างเหมาะสมและยั่งยืนหรือไม่ อย่างไร

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมายและมาตรการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติในกรณีเกิดเหตุแผ่นดินไหว ทางกองบรรณาธิการวารสารจลนิตจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้องเพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะ และข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะในประเด็นเรื่อง “กฎหมายและมาตรการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติในกรณีเกิดเหตุแผ่นดินไหว” อันประกอบด้วย ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย **นายฉัตรชัย พรหมเลิศ** อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และนายเกียรติศักดิ์ จันทร์ธา รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง ทั้งนี้ เพื่อให้ได้รับทราบถึงมาตรการในการบูรณาการการทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวของประเทศไทยในปัจจุบัน ตลอดจนมาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว กล่าวคือ การจัดให้มีกฎหมายเฉพาะโดยเปรียบเทียบกับนานาอารยประเทศ ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างแนวทางการดำเนินงานของนานาอารยประเทศกับแนวทางการดำเนินงานของประเทศไทยในปัจจุบัน รวมทั้งเพื่อให้ทราบถึงความเหมาะสมในการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว ตลอดจนสภาพปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น นอกจากนี้เพื่อให้ทราบว่าประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะหรือมาตรการอื่นใดเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาทางป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยท่านผู้อ่านสามารถศึกษารายละเอียดในเรื่องดังกล่าวได้ในจลนิตฉบับนี้. ๑



ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม^๑

“กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยา
ความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว”



กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๕๗

ณ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



จุดนิติ : ขอรทราบว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยนั้น ได้มีกฎหมายและมาตรการ ตลอดจนการบูรณาการ การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน และเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ อันเกิดจากแผ่นดินไหว อย่างไร

พศ. ดร. คณิงนิจ : หากจะกล่าวเฉพาะกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ ของประเทศไทยนั้นมีเพียงแคฉบับเดียว คือ พระราชบัญญัติป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นการบูรณาการกฎหมาย ฉบับเดิมที่มีขอบเขตยังไม่ครอบคลุมถึงการจัดการภัยพิบัติ ในมิติต่าง ๆ ตามหลักสากล การที่จะพิจารณาประเด็นเกี่ยวกับ กฎหมายและมาตรการ รวมทั้งการบูรณาการการทำงานของทุกฝ่าย ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติ แต่เฉพาะภัยพิบัติทางด้านแผ่นดินไหวแต่ประการเดียวเท่านั้นแล้ว ย่อมไม่มีความเหมาะสมนัก เพราะการกล่าวถึงภัยพิบัติประเภทใด ก็ตามย่อมมีความเกี่ยวข้องกับภัยพิบัติในภาพรวม อย่างไรก็ดี หากจะพิจารณาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภัยพิบัติแผ่นดินไหว โดยตรง จะพบว่า มีกฎหมายอยู่เพียง ๒ ฉบับ ได้แก่ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และกฎกระทรวง ที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

^๑ อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สำเร็จการศึกษา นิติศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, Bachelor of International Environmental Studies (International Pacific College, New Zealand) LL.M. (Harvard), Docteur de l’universite de Nantes, Droit public de l’environnement (France).



เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้แล้ว เห็นสมควรที่จะต้องมีการบูรณาการขนานใหญ่เพื่อให้มีผลบังคับใช้ที่ครอบคลุมการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกประเภท ตามมาตรฐานสากล ทั้งในมิติด้านการป้องกันอันเป็นระยะเวลาก่อนที่จะเกิดภัยพิบัติ มิติด้านการจัดการภัยพิบัติขณะที่เกิดเหตุภัยพิบัติ และในมิติด้านการฟื้นฟูเยียวยาภายหลังจากเกิดภัยพิบัติ

จุดนิตติ : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว โดยเฉพาะในด้านการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติอื่นๆ มีความแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

พศ. ดร. คณินิจ : กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติในต่างประเทศนั้นถือว่ามีพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปไกลมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศที่มีประสบการณ์เกี่ยวกับการเผชิญภัยพิบัติทางธรรมชาติเป็นประจำ เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซีย เป็นต้น ซึ่งเป็นกลุ่มประเทศที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่บ่อยครั้ง อาทิ แผ่นดินไหว คลื่นสึนามิ ภูเขาไฟระเบิด จึงได้มีการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติทุกประเภทแบบบูรณาการ โดยไม่ได้จำแนกกฎหมายเป็นรายฉบับตามลักษณะประเภทของภัยพิบัติแต่ประการใด ซึ่งเป็นผลดีต่อการบริหารจัดการภัยพิบัติที่ต้องกระทำอย่างเป็นระบบ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ในการป้องกันและการแก้ไขเยียวยาที่มีความเหมาะสมตามหลักการจัดการภัยพิบัติที่นานาชาติได้ให้การยอมรับ

สำหรับกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติในประเทศไทย กล่าวคือ พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้น ดังที่กล่าวไปแล้วว่ายังไม่มีคุณสมบัติเพียงพอการพัฒนาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นแต่เพียงนำกฎหมายฉบับเดิมมาปรับปรุงแก้ไขบางประเด็น ซึ่งปรากฏว่ายังไม่ครอบคลุมทุกมิติในการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมตามมาตรฐานสากล ผลของข้อจำกัดในประการนี้จึงอาจสรุปได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมภัยพิบัติทุกกรณีที่เกิดขึ้น

จุดนิตติ : ท่านคิดว่า การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวในปัจจุบันนี้มีความเหมาะสมแล้ว หรือมีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

พศ. ดร. คณินิจ : ปัจจุบันการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติเป็นแต่เพียงการนำบทบัญญัติในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติที่ยังไม่มีความครอบคลุมถึงการบริหารจัดการภัยพิบัติทุกมิติดังที่ได้กล่าวแล้วมาปรับใช้ ประกอบกับการจัดให้มีอนุบัญญัติ อาทิ กฎกระทรวงเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาเฉพาะกรณี กล่าวคือ มีเพียงกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร



การพัฒนาในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องนั้นเป็นแต่เพียงนำกฎหมายฉบับเดิมมาปรับปรุงแก้ไขบางประเด็น ซึ่งปรากฏว่ายังไม่ครอบคลุมทุกมิติในการบริหารจัดการภัยพิบัติในภาพรวมตามมาตรฐานสากล ผลของข้อจำกัดในประการนี้จึงอาจสรุปได้ว่า การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ยังไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างครอบคลุมภัยพิบัติทุกกรณีที่เกิดขึ้น

พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยกฎกระทรวงฉบับนี้กำหนดให้การก่อสร้างอาคารบางประเภทที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจะต้องมีการออกแบบและก่อสร้างให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวและกฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์ การอนุญาตตัดแปลงอาคารเพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการออกกฎกระทรวงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของอาคารที่ต้องการตัดแปลงอาคารเพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว ซึ่งถือว่าเข้าข่ายเป็นการตัดแปลงอาคารเพื่อให้สามารถดำเนินการได้โดยไม่ติดขัดเกี่ยวกับข้อกำหนดที่บังคับใช้ในขณะยื่นขออนุญาตทำการตัดแปลงอาคารเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ควรคำนึงถึงก็คือ กฎกระทรวงนั้นสามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างจำกัด เพราะมิได้เป็นการกำหนดให้มีกฎเกณฑ์ทั่วไปที่ครอบคลุมถึงมาตรฐานการจัดการกับภัยพิบัติได้อย่างรอบด้าน เช่น กฎกระทรวงที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็เป็นไปเพื่อจัดให้มีหลักเกณฑ์ต่าง ๆ เพื่อความปลอดภัยของอาคาร สิ่งปลูกสร้าง ชีวิตและทรัพย์สิน ในสถานการณ์ที่เกิดแผ่นดินไหวเท่านั้น กรณีย่อมเกิดปัญหา หากภัยพิบัติแผ่นดินไหวได้เกิดขึ้นในพื้นที่ซึ่งไม่มีอาคารบ้านเรือนตั้งอยู่ และจะเห็นได้ว่าอยู่นอกขอบเขตของพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ผู้เสียหายจากเหตุการณ์ลักษณะนี้จึงมีอาจได้รับการฟื้นฟูและเยียวยาจากพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้

อาจกล่าวได้ว่า การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติอันเกิดจากแผ่นดินไหวในปัจจุบันนี้มีสภาพปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ กล่าวคือ ความไม่สมบูรณ์ครอบคลุมในทุกมิติที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกับภัยพิบัติโดยอาจจะเป็นการให้ความสำคัญกับการเยียวยาหรือการป้องกันเพียงกรณีใดกรณีหนึ่ง และการไม่ให้ความสำคัญกับการจัดการภัยพิบัติในทุกด้านอย่างได้ดุลยภาพ นอกจากนี้ ยังมีลักษณะในการสร้างกลไกในการจัดการแต่เพียงเป็นรายกรณีเท่านั้น กับทั้งยังไม่มีมาตรการหรือกลไกที่จะใช้บริหารจัดการภัยพิบัติที่มีประสิทธิภาพและยั่งยืน



จุดนิตี : ท่านคิดว่า ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะ หรือมาตรการอื่นใดเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาทางป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพประสิทธิผลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและอย่างยั่งยืน

พศ. ดร. คณินิจ : สำหรับประเด็นที่ประเทศไทยของเราควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะหรือไม่เพียงใดนั้น เห็นว่า ในขณะที่บ้านเมืองนี้ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือ สนช. เพื่อทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา และกำหนดให้ สนช. มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างกฎหมายได้ จึงขอให้มีการหยิบยกประเด็นปัญหานี้ขึ้นเป็นกรณีศึกษาหรือมีการเสนอร่างกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวข้องกับการจัดการภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวโดยควรระดมความคิดเห็นจากนักวิชาการที่มีความรู้ความสามารถเพื่อร่วมกันพิจารณาปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติของประเทศไทย โดยพิจารณาเปรียบเทียบกับกฎหมายของประเทศต่าง ๆ ที่มีประสบการณ์ในการเผชิญกับภัยพิบัติทางธรรมชาติอยู่เป็นประจำ เช่น ญี่ปุ่น ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย หรือนิวซีแลนด์ เป็นต้น



โดยการปรับปรุงกฎหมายเพื่อป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้นจะต้องมีองค์ประกอบของนักวิชาการที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญเป็นผู้ดำเนินการพิจารณาศึกษา ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายที่จะตราขึ้นนั้นมีความละเอียดรอบคอบและครอบคลุมในทุกมิติ และเป็นไปตามมาตรฐานสากล ตัวอย่างเช่น การปรับปรุงกฎหมายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้สอดคล้องกับภาวะโลกร้อน ซึ่งจะมีการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ป่าไม้ทั้งระบบ เพราะทุกสิ่งย่อมเชื่อมโยงและส่งผลกระทบต่อกัน โดยในเรื่องการบรรเทาสาธารณภัยก็เช่นเดียวกัน เมื่อเกิดเหตุภัยพิบัติก็จะมีกฎหมายรองรับ คือพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ที่ให้ความสำคัญแก่ทรัพย์สินและบุคคลเท่านั้น ยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับเรื่องต่าง ๆ ที่ต้องสูญเสียไป อาทิ เรื่องระบบนิเวศป่าชายเลนและค่าเสียโอกาสที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติ



กฎหมายทั้ง ๒ ฉบับดังกล่าวไม่ได้เชื่อมโยงกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากพิจารณาแล้วถือว่าแตกต่างจากกฎหมายในต่างประเทศ และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นเมื่อเกิดภัยพิบัติขึ้นก็มักอาศัยความร่วมมือเป็นพื้นฐานในการแก้ไขปัญหาโดยการอาศัยอำนาจของนายกรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕^๖ ประกอบกับมาตรา ๓๑ ของพระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐

เรื่องระบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติทั่วโลกได้มีการตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติและสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี จึงไม่ควรที่จะรอรับมือกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยจะต้องเตรียมความพร้อมในการที่จะรับมือกับภัยพิบัติทุกประเภทและทุกลักษณะ

ดังนั้น จึงใคร่ขอให้อธิบายเสนอแนะว่า ประเทศไทยควรจะใช้วิกฤตให้เป็นโอกาส เพราะเรื่องระบบของการบริหารจัดการภัยพิบัติทั่วโลกได้มีการตรากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการภัยพิบัติและสามารถใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับประเทศไทยได้เป็นอย่างดี จึงไม่ควรที่จะรอรับมือกับการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า โดยจะต้องเตรียมความพร้อมในการที่จะรับมือกับภัยพิบัติทุกประเภทและทุกลักษณะที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ แต่อย่างไรก็ตาม การเตรียมพร้อมในด้านกฎหมายนั้น จะต้องไม่เป็นการตรากฎหมายเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเท่านั้น เช่น ตรากฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติคลื่นสึนามิฉบับหนึ่ง กฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติอุทกภัยฉบับหนึ่ง แต่ควรตรากฎหมายกลางที่สามารถมีผลใช้บังคับในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติได้ทุกประเภทและ ทุกลักษณะได้ กล่าวคือ เป็นกฎหมายกลางที่สามารถปรับใช้ได้กับภัยพิบัติทุกประเภท เพราะมีหลักพื้นฐานและแนวคิดเดียวกัน

^๖ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙ เมื่อมีเหตุฉุกเฉินหรือเหตุอันตรายเป็นอันมากเนื่องจากภัยธรรมชาติ หรือภาวะมลพิษที่เกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ ซึ่งหากปล่อยไว้เช่นนั้นจะเป็นอันตรายอย่างร้ายแรงต่อชีวิต ร่างกาย หรือสุขภาพอนามัยของประชาชน หรือก่อความเสียหายต่อทรัพย์สินของประชาชน หรือของรัฐเป็นอันมาก ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งตามที่เห็นสมควร ให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลใด รวมทั้งบุคคลซึ่งได้รับหรืออาจได้รับอันตรายหรือความเสียหายดังกล่าว กระทำหรือร่วมกันกระทำการใด ๆ อันจะมีผลเป็นการควบคุม ระงับ หรือบรรเทาผลร้ายจากอันตรายและความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้นได้อย่างทันที่ ทั้งนี้ในกรณีที่ทราบว่ามีบุคคลใดเป็นผู้ก่อให้เกิดภาวะมลพิษดังกล่าว ให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบุคคลนั้นไม่ให้กระทำการใดอันจะมีผลเป็นการเพิ่มความรุนแรงแก่ภาวะมลพิษในระหว่างที่มีเหตุอันตรายเป็นอันมากดังต่อไปนี้

อำนาจในการสั่งตามวรรคหนึ่ง นายกรัฐมนตรีจะมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการภายในเขตจังหวัดแทนนายกรัฐมนตรีได้ โดยให้ทำเป็นคำสั่ง และประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคหนึ่ง หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในการปฏิบัติราชการแทนนายกรัฐมนตรีได้สั่งตามวรรคสองแล้ว ให้ประกาศคำสั่งดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษาโดยมิชักช้า”.



จุดนิตินิติ : บทสรุป และข้อเสนอแนะ

พศ. ดร. คณินนิจา : ในยุคโลกาภิวัตน์เช่นนี้ หลักการและแนวคิดของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการภัยพิบัติมีความก้าวหน้าไปไกลมาก ประเทศไทยไม่อาจที่จะใช้กฎหมายเพียงไม่กี่ฉบับเพื่อจัดการกับปัญหาภัยพิบัติ และจะให้ความสำคัญแต่เฉพาะการเยียวยาหรือแก้ไขปัญหามันเฉพาะเหตุแต่เพียงอย่างเดียว หรือจะให้ความสำคัญแต่ในเรื่องการหาแนวทางป้องกันอย่างเดียวไม่ได้อีกต่อไปแล้ว ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในเรื่องดังกล่าวนี้ของประเทศไทยให้เป็นสากลโดยมีระบบจัดการภัยพิบัติทุกประเภทโดยต้องเน้นการบริหารจัดการ การป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติที่มีความรัดกุมและครอบคลุมภัยพิบัติทุกประเภท รวมทั้งมีความเชื่อมโยงกันกับแนวทางการบริหารจัดการทั้ง ๓ ช่วงเวลา กล่าวคือ ก่อนเกิดเหตุ ขณะเกิดเหตุ และภายหลังเกิดเหตุ ทั้งนี้ เพื่อให้ความเสียหายอันเกิดจากภัยพิบัติต่าง ๆ นั้นส่งผลกระทบต่อความเป็นอยู่ประชาชนหรือมีผลกระทบต่อชีวิตจิตใจรวมทั้งทรัพย์สินของประชาชนให้บรรเทาเบาบางลงหรือให้น้อยที่สุดเท่าที่จะกระทำได้อ





นายฉัตรชัย พรหมเลิศ^๑

“กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยา
ความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันจันทร์ที่ ๑๘ สิงหาคม ๒๕๕๗
ณ ห้องรับรอง อาคารรัฐสภา ๓



จุดนิตี : ขอรบกวนว่า ในปัจจุบัน ประเทศไทยมี
กฎหมายและมาตรการตลอดจนการบูรณาการ
การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและ
เยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ
อันเกิดจากแผ่นดินไหว อย่างไร

นายฉัตรชัย : ปัจจุบันประเทศไทยของเรามีกฎหมาย
และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหาย
ที่เกิดจากแผ่นดินไหวใช้บังคับแล้ว โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ
โดยตรงในการดำเนินการตามกฎหมาย คือ พระราชบัญญัติ
ควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ รวมทั้งฉบับแก้ไขเพิ่มเติม และกฎกระทรวง
กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดิน
ที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว
พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นต้น

นอกจากนี้ยังมีกฎหมายที่กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
ใช้เป็นกรอบในการดำเนินการจัดการสาธารณภัยซึ่งจะครอบคลุม
ถึงแผ่นดินไหวด้วยนั้น คือ

๑. พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐
ที่กำหนดให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน่วยงานกลาง
ของรัฐดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของ
ประเทศ โดยพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดกลไกการบริหาร
จัดการสาธารณภัยของประเทศไทย โดยการจัดตั้ง “คณะกรรมการ
ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” ซึ่งมีนายกรัฐมนตรี หรือ

^๑ นายฉัตรชัย พรหมเลิศ. รัฐศาสตรบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดลพบุรี, ปัจจุบันดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย



รองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นรองประธาน คนที่หนึ่ง และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานคนที่สอง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๑๙ คน รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน ๕ คน ร่วมเป็นกรรมการ โดยมีอธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นกรรมการและเลขานุการ ทำหน้าที่บูรณาการพัฒนาระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้มีประสิทธิภาพ นอกจากนี้พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ยังได้กำหนดให้ผู้มีอำนาจสั่งการในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยตั้งแต่ระดับชาติลงมาจนถึงระดับท้องถิ่น ดังนี้

- (๑) นายกรัฐมนตรี กรณีเกิดสาธารณภัยร้ายแรงอย่างยิ่ง
- (๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในฐานะผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

แห่งชาติ

- (๓) ปลัดกระทรวงมหาดไทย ในฐานะรองผู้บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ
- (๔) อธิบดีกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ในฐานะผู้อำนวยการกลาง
- (๕) ผู้ว่าราชการจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการจังหวัด
- (๖) นายอำเภอ ในฐานะผู้อำนวยการอำเภอ
- (๗) นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น
- (๘) นายกเมืองพัทยา ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น และ
- (๙) นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ในฐานะผู้อำนวยการท้องถิ่น

๒. หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖

ทั้งนี้ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ดำเนินการตามนโยบาย 2P2R ซึ่งเป็นขั้นตอนการบริหารจัดการภัยเพื่อรับมือจากแผ่นดินไหวทั้งก่อน และหลังการเกิดแผ่นดินไหว ได้แก่ Preparation การเตรียมความพร้อม Prevention การป้องกัน Response การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และ Recovery การฟื้นฟู โดยมีมาตรการและแนวทางดำเนินการ ดังนี้

(๑) การจัดทำแผนเตรียมความพร้อมรับมือภัยจากแผ่นดินไหว

ก. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗

เป็นแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของประเทศ มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกรอบและแนวทางในการทำงานด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยบูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการสาธารณภัยทั้งในระยะก่อนเกิดภัย ระหว่างเกิดภัย และหลังเกิดภัย ทั้งนี้เพื่อให้ผู้ประสบภัยได้รับการช่วยเหลือ พื้นที่ประสบภัยได้รับการฟื้นฟูบูรณะอย่างเป็นระบบ ซึ่งคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

ข. แผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัดและกรุงเทพมหานคร

กระทรวงมหาดไทยสั่งการให้จังหวัดทุกจังหวัดและกรุงเทพมหานคร จัดทำแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด/กรุงเทพมหานคร ให้มีสาระสำคัญสอดคล้องกับแผนการป้องกัน



กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดสรรงบประมาณ
และสั่งการให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตและจังหวัด
ดำเนินการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
เป็นประจำทุกปีโดยให้มีการฝึกซ้อมแผนระดับกลุ่มจังหวัด
และระดับจังหวัด อย่างน้อยปีละ ๑ ครั้ง เพื่อทดสอบความพร้อม
ของบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จะรับมือกับภัยพิบัติ

และบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ เพื่อเป็นแผนหลักในการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยของจังหวัด
และกรุงเทพมหานคร ในการบูรณาการหน่วยงานทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ เพื่อบริหารจัดการภัยพิบัติ
ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบ

ค. แผนแม่บทป้องกันและบรรเทาภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม

เป็นแผนแม่บทที่สนับสนุนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๗
สำหรับให้องค์กรเครือข่ายตั้งแต่ระดับกระทรวง กรม จังหวัด อำเภอ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ภาคเอกชน มูลนิธิ องค์กรการกุศล สามารถนำไปใช้เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานและกำหนดหน้าที่
ความรับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรเครือข่ายทุกภาคส่วนในการป้องกันและบรรเทาภัย
จากแผ่นดินไหวและอาคารถล่มที่ชัดเจนแบบบูรณาการ ครอบคลุมการปฏิบัติงานในทุกขั้นตอน
ของวัฏจักรการบริหารจัดการภัย 2P2R ซึ่ง ได้แก่ การป้องกันและลดผลกระทบ การเตรียมความพร้อม
การจัดการในภาวะฉุกเฉิน และการฟื้นฟูบูรณะ

นอกจากนี้ยังมีแผนปฏิบัติการป้องกันและบรรเทาภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม
ในพื้นที่ตัวอย่าง ๓ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดกาญจนบุรี และกรุงเทพมหานคร เพื่อเป็น
แนวทางปฏิบัติการในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่เป็นระบบ และมีประสิทธิภาพ ซึ่งคณะรัฐมนตรี
ได้ให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าวเมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๖

ง. แผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาสาธารณภัยระดับจังหวัด

กระทรวงมหาดไทยโดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยสั่งการให้จังหวัดทุกจังหวัด
จัดทำแผนปฏิบัติการฉุกเฉินแก้ไขปัญหาระดับจังหวัด ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗
จำนวน ๒ ประเภทภัย ได้แก่ ภัยจากแผ่นดินไหวและอาคารถล่ม และภัยตามสภาพพื้นที่เสี่ยงภัยของจังหวัด
ซึ่งแผนปฏิบัติการฉุกเฉินฯ เป็นอีกกลไกหนึ่งในการขับเคลื่อนแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
จังหวัดไปสู่การปฏิบัติ โดยได้กำหนดขั้นตอนการปฏิบัติในการรับมือและบรรเทาสาธารณภัยไว้
อย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติเมื่อเกิดภัย

(๒) การฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยทุกระดับ

กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้จัดสรรงบประมาณและสั่งการ
ให้ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตและจังหวัด ดำเนินการฝึกซ้อมแผนการป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัยเป็นประจำทุกปีโดยให้มีการฝึกซ้อมแผนระดับกลุ่มจังหวัด และระดับจังหวัด อย่างน้อย
ปีละ ๑ ครั้ง เพื่อทดสอบความพร้อมของบุคลากร เครื่องมือ อุปกรณ์ที่จะรับมือกับภัยพิบัติตลอดจน



การบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมุ่งเน้นนโยบายเน้นหลักของรัฐบาลที่ให้พิจารณาฝึกซ้อมภัยที่มีความเสี่ยงสูงของพื้นที่เป็นลำดับแรก และเป็นภัยที่มีลักษณะเฉพาะตามสภาพพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวหรือตามความจำเป็นของสภาพพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ โดยการสมมติสถานการณ์ภัยขนาดกลาง ที่มีระดับความรุนแรงในระดับ ๒ ซึ่งได้กำหนดรูปแบบการฝึกซ้อมไว้ ๒ รูปแบบ ได้แก่ (๑) การฝึกซ้อมเฉพาะหน้าที่ (Functional Exercise : FEX) และ (๒) การฝึกซ้อมเต็มรูปแบบ (Full Scale Exercise : FSX)

(๓) การดำเนินการด้านอื่นๆ ได้แก่

(๓.๑) การเตรียมความพร้อมด้านบุคลากร มีดังนี้

(๑) การเสริมสร้างศักยภาพชุมชนด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยการฝึกอบรมประชาชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยให้มีความพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่จะเกิดขึ้นได้ด้วยชุมชนเอง ขณะนี้มีชุมชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยที่ผ่านการฝึกอบรมแล้วประมาณ ๘,๙๒๑ ชุมชน (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗)

(๒) การอบรมอาสาสมัครเตือนภัย (มิสเตอร์เตือนภัย) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๑๘ กรกฎาคม ๒๕๔๙ มอบหมายให้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดำเนินการสร้างเครือข่ายเตือนภัยในพื้นที่เสี่ยงภัย โดยให้มี “มิสเตอร์เตือนภัย” ประจำหมู่บ้าน ขณะนี้มี “มิสเตอร์เตือนภัย” ทั่วประเทศ จำนวน ๒๓,๘๕๘ คน (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๗)

(๓) การฝึกอบรมทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบล (One Tambon One Search and Rescue Team : OTOS) เพื่อเป็นหน่วยเผชิญเหตุในการค้นหาและช่วยเหลือผู้ประสบภัยครบทุกตำบล ขณะนี้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้ฝึกอบรมทีมกู้ชีพกู้ภัยประจำตำบลแล้ว จำนวน ๗,๐๘๐ ตำบล (๗๔,๑๙๖ คน) (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ เมษายน ๒๕๕๗)

(๔) การพัฒนาศักยภาพเครือข่ายอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน (อปพร.) กระทรวงมหาดไทยกำหนดแนวนโยบายให้มีจำนวน อปพร. ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒ ของจำนวนประชากรทั้งประเทศ ขณะนี้มี อปพร. ทั่วประเทศ จำนวน ๑,๒๕๓,๙๔๙ คน คิดเป็นร้อยละ ๑.๘๙ ของจำนวนประชากร (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๐ เมษายน ๒๕๕๗)

(๕) การจัดตั้งชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ (Emergency Response Team : ERT) คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ ๘ พฤษภาคม ๒๕๕๐ เห็นชอบให้จัดตั้งชุดเผชิญสถานการณ์วิกฤติ เพื่อเป็นหน่วยเผชิญเหตุฉุกเฉินระดับชาติ (ERT) ที่มีศักยภาพด้านการรับมือสาธารณภัยขั้นสูง ขณะนี้มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๙ ทีม (๓๒๖ คน) ซึ่งกระจายอยู่ในศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขต ทั้ง ๑๘ ศูนย์ ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาคจำนวน ๑๑ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดสตูล จังหวัดตรัง จังหวัดอุทัยธานี จังหวัดตาก จังหวัดอุดรธานี จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดน่าน จังหวัดแพร่ จังหวัดนครศรีธรรมราช และจังหวัดระยอง จังหวัดละ ๕ คน เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติการเมื่อเกิดภัย (ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ เมษายน ๒๕๕๗)

(๖) การสร้างความตระหนักแก่ประชาชน นักเรียน นักศึกษาและประชาชนทั่วไป กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเล็งเห็นความสำคัญของการสร้างองค์ความรู้ ความตระหนัก



ให้แก่ประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องในการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยพิบัติที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น จัดพิมพ์และแจกจ่ายคู่มือการปฏิบัติ แผ่นพับประชาสัมพันธ์และโปสเตอร์ประชาสัมพันธ์ การเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสาธารณภัยทางวิทยุและเว็บไซต์ของกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย : www.disaster.go.th

(๓.๒) การเตรียมความพร้อม ด้านฐานข้อมูลและเครื่องมือ เครื่องจักร และอุปกรณ์ มีดังนี้

(๑) **ด้านฐานข้อมูล** ได้จัดทำและพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อให้เพิ่มประสิทธิภาพ การบริหารจัดการสาธารณภัย เช่น ฐานข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยประเภทต่าง ๆ ฐานข้อมูลผู้ประสบภัย ฐานข้อมูลอาสาสมัครต่าง ๆ เช่น อปพร. มิสเตอร์เตือนภัย ฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ (MIS/GIS) เป็นต้น โดยฐานข้อมูลทั้งหมดสามารถสืบค้นได้ที่ www.disaster.go.th

(๒) **ด้านการจัดเตรียมเครื่องจักรกล เครื่องมือ และอุปกรณ์** ได้สั่งการให้ ศูนย์ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเขตทั้ง ๑๘ เขต จัดเตรียมเครื่องจักรกล เครื่องมือ และอุปกรณ์ ให้มีความพร้อมเพื่อให้การสนับสนุนจังหวัดในการกู้ภัยที่อาจจะเกิดขึ้น เช่น รถผลิตน้ำดื่ม รถส่องสว่าง เรือท้องแบน บ้านพักชั่วคราว สุขาเคลื่อนที่ เครื่องสำรองไฟ เครื่องสูบน้ำ เป็นต้น

(๓) **ด้านการประสานงานในภาวะฉุกเฉิน** ได้จัดตั้งหมายเลขโทรศัพท์ฉุกเฉิน ๑๗๘๔ เพื่อติดตามสถานการณ์และให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชนอย่างใกล้ชิดตลอด ๒๔ ชั่วโมง

(๔) **ด้านการจัดเตรียมระบบการสื่อสารสำรอง** ได้ร่วมกับศูนย์เทคโนโลยี อิเล็กทรอนิกส์และคอมพิวเตอร์แห่งชาติ (NECTEC) จัดทำรถสื่อสารเคลื่อนที่พร้อมเครื่องมือ ที่จะออกไปปฏิบัติการ เมื่อเกิดภัยพิบัติร้ายแรง ปัจจุบัน มีจำนวน ๒ คัน

(๓.๓) การจัดตั้งกองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ (บก.ปภ.ช.)
รัฐบาลได้จัดตั้ง “กองบัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ” (บก.ปภ.ช.) ณ กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบัญชาการและ ประสานงาน มุ่งเน้นการปฏิบัติการกิจให้บรรลุเป้าหมายร่วมกันและมีระบบในการสื่อสารที่มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้การบริหารจัดการสาธารณภัยของประเทศเป็นเอกภาพชัดเจน หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง แต่ละหน่วยงานร่วมบูรณาการทั้งข้อมูลและการปฏิบัติ โดยมีผู้แทนหน่วยงานภาครัฐ (พลเรือน ทหาร ตำรวจ) ภาคประชาชน ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนสื่อมวลชนเข้าร่วมดำเนินงาน

(๓.๔) การจัดทำคู่มือศูนย์พักพิง

กระทรวงมหาดไทยจัดทำ “คู่มือบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว” เพื่อเป็นแนวทางให้



จังหวัด/กรุงเทพมหานคร อำเภอ/เขต ตำบล/แขวง ใช้เป็นต้นแบบในการเปิดศูนย์พักพิงชั่วคราว ให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยสามารถปรับปรุงเพิ่มเติมจากคู่มือได้ตามความต้องการ และตามสภาพภูมิสังคมของพื้นที่ โดยเน้นการบูรณาการจากทุกภาคส่วน รวมทั้งให้ผู้ประสบภัยเองมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราว ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทย โดยกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยได้มีหนังสือแจ้งผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้คู่มือการบริหารจัดการศูนย์พักพิงชั่วคราวเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ขณะนี้กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและองค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (International Organization for Migration : IOM) ได้ร่วมกันพัฒนาคู่มือศูนย์พักพิง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับประเทศไทย

จุดนิติ : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว โดยเฉพาะในด้านการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติประเทศ มีความแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

นายฉัตรชัย : การเกิดแผ่นดินไหวถือเป็นภัยทางธรรมชาติที่ไม่มีผู้ใดสามารถพยากรณ์ได้ล่วงหน้าว่าจะเกิดขึ้นเมื่อใด มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันภัยพิบัติจากแผ่นดินไหวในประเทศไทยเป็นเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารต่าง ๆ การกำหนดเขตความเสี่ยงแผ่นดินไหว ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง และกรมทรัพยากรธรณี

ทั้งนี้ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นกฎหมายในความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมืองมีการควบคุมการออกแบบก่อสร้างอาคารต้านทานแผ่นดินไหว กำหนดให้อาคารบางประเภทในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจะต้องมีความมั่นคงแข็งแรง สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ในระดับที่เหมาะสม ซึ่งเป็นไปตามกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ โดยพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่กำหนดในกฎกระทรวงสามารถแยกออกได้เป็น ๓ บริเวณ ตามระดับความเสี่ยงภัยจากน้อยไปหามาก ดังนี้

(๑) **บริเวณเฝ้าระวัง** เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวตามแนวรอยเลื่อนระนองและคลองมะรุ่ยในภาคใต้ ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม ๗ จังหวัด

(๒) **บริเวณที่ ๑** เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม ๕ จังหวัด

(๓) **บริเวณที่ ๒** เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนในภาคเหนือและด้านตะวันตก ได้แก่ จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง จังหวัดลำพูน และจังหวัดกาญจนบุรี รวม ๑๐ จังหวัด

สำหรับประเภทของอาคารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีความมั่นคงแข็งแรงและสามารถต้านทานการสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ อาคารที่มีบุคคลเข้าไปใช้สอยเป็นจำนวนมาก



เช่น อาคารสาธารณะ อาคารชุมนุมคน รวมถึงอาคารที่มีความสูงเกิน ๑๕ เมตร หรืออาคารที่หากเกิดความเสียหายแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายกับสาธารณะ เช่น อาคารเก็บวัตถุอันตราย รวมถึงเขื่อนและสะพาน โดยการกำหนดประเภทอาคารควบคุมจะแยกตามพื้นที่เสี่ยงภัยต่าง ๆ เนื่องจากผลกระทบจากแผ่นดินไหวที่มีต่ออาคารประเภทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน จึงได้มีการตราพระราชกำหนดกองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยกำหนดให้มีการจัดตั้ง “กองทุนส่งเสริมการประกันภัยพิบัติ” ขึ้น มีฐานะเป็นนิติบุคคล ทำหน้าที่บริหารจัดการความเสี่ยงจากภัยพิบัติ โดยการรับประกันภัย และการทำประกันภัยต่อ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ประกอบการประกันวินาศภัย โดยการจัดให้มีการรับประกันภัยในจำนวนที่เพียงพอต่อความต้องการ ในอัตราดอกเบี้ยที่เหมาะสม เพื่อให้ประชาชนเข้าถึงความคุ้มครองภัยพิบัติอย่างเพียงพอและทั่วถึง รวมทั้งสร้างความมั่นใจให้แก่นักลงทุนต่างชาติ

จุดนิตินี้ : ท่านคิดว่า การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวในปัจจุบันมีความเหมาะสมแล้ว หรือมีสภาพปัญหาและอุปสรรคอย่างไรบ้าง

นายดิตรชัย ๔ : สำหรับกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวในปัจจุบันนั้น มีความเหมาะสมมากขึ้น เนื่องจากได้มีการปรับปรุงแก้ไขรายละเอียด การบังคับใช้ให้ทันต่อสถานการณ์ในปัจจุบัน เช่น กฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ การจัดทำมาตรฐานการออกแบบอาคารเพื่อต้านทานการสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๒ หลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ ตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินอุดหนุนราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ทั้งนี้ต้องมีการนำระเบียบ และกฎหมายดังกล่าวกลับมาทบทวนเป็นระยะ ๆ เพื่อให้สามารถบังคับใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ

จุดนิตินี้ : ท่านคิดว่าประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะ หรือมาตรการอื่นใดเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาหนทางในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และอย่างยั่งยืน

นายดิตรชัย ๔ : ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในประเด็นคำถามที่ ๔ ประเทศไทยมีกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวซึ่งสามารถนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยจะต้องมีการนำกลับมาทบทวนเป็นระยะ ๆ ทั้งนี้ เพื่อให้กฎหมายและข้อมาตรบัญญัตินั้นสามารถบังคับใช้ได้จริงและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ควบคุมและผู้ปฏิบัติตามกฎหมายสามารถปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม



สำหรับมาตรการที่ประเทศไทยควรให้ความสำคัญในการป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว ได้แก่

(๑) การให้ความรู้แก่ประชาชนเกี่ยวกับภัยจากแผ่นดินไหว เพื่อให้ประชาชนมีความตระหนักถึงความสำคัญของภัยอันเกิดจากแผ่นดินไหว การเตรียมความพร้อมรับมือหากเกิดแผ่นดินไหว การปฏิบัติตัวขณะเกิดเหตุแผ่นดินไหว

(๒) การส่งเสริมการถ่ายเทความเสี่ยง เช่น การทำประกันภัยก็เป็นแนวทางหนึ่งที่ช่วยลดความเสี่ยงด้านทรัพย์สินที่เกิดขึ้นจากแผ่นดินไหวได้อย่างดี ซึ่งภาครัฐอาจเข้าไปสนับสนุนงบประมาณส่วนหนึ่งในการจัดทำประกันให้กับประชาชน และภาคธุรกิจอุตสาหกรรม

(๓) การสร้างความร่วมมือภาครัฐและเอกชน (Public Private Partnership : PPP) ในการป้องกันและการจัดการภัยพิบัติ เช่น การพัฒนาโลกทำงานร่วมกับภาคเอกชนและกำหนดกรอบการเป็นหุ้นส่วนในการสร้างความปลอดภัย การมีเวทีแลกเปลี่ยน Best Practice และการถอดบทเรียน เพื่อสร้างความตระหนักของภาครัฐและภาคเอกชน การสร้างความปลอดภัย การสร้างแรงจูงใจจากภาครัฐเพื่อการจัดการภัยพิบัติให้เป็นส่วนหนึ่งของกิจกรรมความรับผิดชอบต่อสังคมของบริษัทและขององค์กรธุรกิจ เป็นต้น

(๔) การลดความเสี่ยงจากภัยพิบัติ (Disaster Risk Reduction : DRR) ได้แก่การดำเนินการป้องกันและลดผลกระทบรวมถึงการเตรียมความพร้อมเพื่อลดความสูญเสียจากภัยพิบัติที่มีผลกระทบต่อด้านชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน เช่น การจัดทำระบบการประเมินความเสี่ยงภัย การจัดทำพื้นที่เสี่ยงภัย การบริหารจัดการภัยพิบัติโดยอาศัยชุมชนเป็นฐาน (Community Based Disaster Risk Management) การแจ้งเตือนภัย การจัดทำแผนและการฝึกซ้อมแผน การเตรียมการสนับสนุนด้านเครื่องจักรกล เครื่องมือ และงบประมาณ เป็นต้น

จุดนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะ

นายฉัตรชัย ๔ : ปัจจุบันได้มีการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวในระดับประเทศแล้ว จึงควรมีมาตรการเพื่อลดความเสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหวที่สำคัญในลำดับต่อไป ได้แก่ การจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวระดับเมืองซึ่งจะเน้นในพื้นที่ชุมชนเมืองของแต่ละจังหวัดเพื่อการวางแผนปฏิบัติการเตรียมพร้อมรับมือกับภัยแผ่นดินไหว และการวางผังเมือง รวมทั้งการกำหนดมาตรการด้านผังเมืองเพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองไปยังพื้นที่เสี่ยง โดยต้องมีการสำรวจ รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพิ่มเติม เช่น สภาพดินอ่อนที่อาจขยายความรุนแรงของคลื่นแผ่นดินไหว สภาพดินทรายที่ชุ่มน้ำที่อาจทำให้เกิด Liquefaction พื้นที่ที่อาจมีดินโคลนถล่ม และพื้นที่ที่อยู่บนแนวรอยเลื่อนที่อาจมีการแตกแยกของผิวดิน (Fault-induced Surface Rupture) ซึ่งมาตรการด้านผังเมืองนี้จะเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพดีที่สุดในการลดความเสี่ยงในระยะยาว

นอกจากนี้การทำให้อาคารบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถทนต่อแผ่นดินไหวได้อย่างเหมาะสมก็เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งแยกได้เป็น ๒ แนวทางคือสำหรับอาคารใหม่จะเป็นเรื่องของการปรับปรุงการออกแบบและก่อสร้าง ส่วนอาคารเก่าจะเป็นเรื่องของการเสริมกำลัง ปรับปรุงอาคารเก่าที่อ่อนแอให้สามารถรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ดีขึ้น



การทำให้อาคารบ้านเรือนสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่เสี่ยงภัยสามารถทนต่อแผ่นดินไหวได้อย่างเหมาะสมก็เป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งแยกได้เป็น ๒ แนวทางคือสำหรับอาคารใหม่จะเป็นเรื่องของการปรับปรุงการออกแบบและก่อสร้าง ส่วนอาคารเก่าจะเป็นเรื่องของการเสริมกำลังปรับปรุงอาคารเก่าให้อ่อนแอให้สามารถรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวได้ดีขึ้น

จากแนวคิดดังกล่าวกรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจึงมีข้อเสนอแนะ ดังนี้

๑. จัดทำแผนที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวระดับเมือง โดยมีการสำรวจข้อมูลในด้านต่าง ๆ เพิ่มเติม ทั้งสภาพดิน ตำแหน่งของพื้นที่ที่สัมพันธ์กับปัจจัยเสี่ยง เช่น ความลาดชัน รอยเลื่อน ฯลฯ ทั้งนี้ควรมีการทำวิจัยเพื่อสร้างความสามารถและเทคโนโลยีที่จำเป็นในการจัดทำแผนที่เสี่ยงภัยระดับเมืองที่ยังขาดอยู่

๒. ปรับปรุงมาตรฐานการออกแบบอาคาร เพื่อดำเนินการสันนิษฐานสะท้อนของแผ่นดินไหว (มยผ.๑๓๐๒) ให้สอดคล้องกับข้อมูลแผ่นดินไหวหรือผลการสำรวจที่ได้รับเพิ่มเติม รวมทั้งการชี้แจงให้ผู้ออกแบบสามารถนำค่าสเปกตรัมผลตอบสนองจากกราฟใน มยผ. ๑๓๐๒ ไปใช้งานให้เหมาะกับอาคารและสภาพพื้นที่

๓. ปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เช่น การขยายขอบเขตบังคับใช้กับอาคารขนาดเล็ก และขนาดกลางที่มีความสูงต่ำกว่า ๑๒ เมตรลงมาโดยเน้นในภาคเหนือและภาคตะวันตกเป็นพิเศษ

๔. เน้นการหากกลไกการตรวจสอบและบังคับใช้กฎหมาย (Enforcement) ที่มีประสิทธิภาพซึ่งอาจอยู่ในรูปของบริษัทเอกชนที่มีความพร้อมในด้านบุคลากรและความรู้ โดยให้จัดทะเบียนกับกรมโยธาธิการและผังเมือง และกรุงเทพมหานคร เพื่อรับหน้าที่ในการตรวจสอบการออกแบบและก่อสร้างให้กับหน่วยราชการ

๕. ตรวจสอบอาคารสาธารณะที่สำคัญ เช่น ทำเนียบรัฐบาล พิพิธภัณฑสถาน สถาผู้แทนราษฎร โรงพยาบาล โรงเรียน ศูนย์บัญชาการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยแห่งชาติ อาคารไฟฟ้า ประปา โดยเฉพาะอย่างยิ่งโรงเรียนซึ่งอาจมีปัญหาในการออกแบบและการก่อสร้าง ซึ่งอาคารเหล่านี้ต้องมีความแข็งแรงพอที่จะใช้งานได้เมื่อเกิดแผ่นดินไหวขึ้น หากพบว่าไม่มีความแข็งแรงพอจะต้องจัดทำงบประมาณมาดำเนินการปรับปรุงให้มีความแข็งแรงโดยด่วน

๖. สำหรับตึกสูงในเขตกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีจำนวนมากกว่า ๘๐๐ แห่งนั้น ควรมีแผนการตรวจสอบความปลอดภัยจากแผ่นดินไหว โดยให้ความสำคัญแก่ตึกสูงซึ่งเคยมีประวัติความเสียหายจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวที่ผ่านมา

๗. กำหนดแนวทางในการเสริมความแข็งแรงให้กับอาคาร (Retrofit) โดยเฉพาะ อาคารที่มีเป็นจำนวนมาก เช่น บ้านพักอาศัย ตึกแถว อาคารต่ำ ฯลฯ ควรจัดทำคู่มือแนะนำวิธีการเสริมความแข็งแรงให้กับอาคารที่มีความประหยัดและเหมาะสมแก่ท้องถิ่น พร้อมทั้งเผยแพร่ออกสู่ชุมชน

๘. ปรับปรุงวิธีการตรวจสอบอาคาร โดยเพิ่มการตรวจสอบความแข็งแรง ความต้านทานแรงจากคลื่นแผ่นดินไหว นอกเหนือจากการตรวจสอบความปลอดภัยในด้านอื่น ๆ



๙. พิจารณาภาพรวมของการพัฒนาเมืองและชุมชนให้สามารถดำเนินการทางธุรกิจต่อไปได้ หลังเกิดภัยแผ่นดินไหว โดยการจัดทำแผนดำเนินธุรกิจต่อเนื่อง (Business Continuity Plan) ซึ่งต้อง นำปัจจัยต่าง ๆ ที่สำคัญมาพิจารณา เช่น การวางผังเมือง ข้อกำหนดในการออกแบบและก่อสร้าง การตรวจสอบอาคาร เป็นต้น

๑๐. จัดทำหลักสูตรวิชาการเพื่อให้ความรู้เกี่ยวกับแผ่นดินไหว ทั้งในโรงเรียน มหาวิทยาลัย และสถาบันการศึกษาต่าง ๆ เพื่อให้มีความเข้าใจลักษณะของภัย สามารถปฏิบัติตัวได้ถูกต้องเมื่อเกิดภัย และให้ความรู้ในการออกแบบเพื่อให้อาคารมีความต้านทานต่อแรงสั่นสะเทือนแผ่นดินไหว สำหรับ หลักสูตรของคณะวิศวกรรมศาสตร์และสถาปัตยกรรมศาสตร์

๑๑. เผยแพร่ความรู้แก่ประชาชน เพื่อให้มีความเข้าใจการเกิดแผ่นดินไหว ความเสี่ยงภัย ของพื้นที่ที่อาจเกิดขึ้นจากแผ่นดินไหว การเตรียมตัวล่วงหน้าเพื่อให้พร้อมรับมือต่อแผ่นดินไหว การปฏิบัติตัวในขณะเกิดแผ่นดินไหว เป็นต้น

๑๒. จัดทำแผนเผชิญเหตุแผ่นดินไหว (Emergency Plan) และมีการฝึกซ้อมแผนการป้องกัน และบรรเทาภัยจากแผ่นดินไหวเป็นประจำ

๑๓. ปรับปรุงการบริหารจัดการของศูนย์บัญชาการฯ ให้มีโครงสร้างและการแบ่งอำนาจหน้าที่ ที่ชัดเจน เช่น การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสื่อสารที่ชัดเจน รวมทั้งการใช้กฎหมาย ที่เหมาะสม เพื่อให้การสั่งการตามแผนต่าง ๆ สามารถดำเนินการได้ด้วยความสะดวกเรียบร้อย

๑๔. จัดหาสถานที่สำหรับเป็น “ศูนย์อพยพ” ที่เหมาะสมไว้ล่วงหน้า เพื่อสามารถจัดเตรียม ให้เป็นศูนย์อพยพได้ทันเวลาเมื่อเกิดภัยแผ่นดินไหว

๑๕. ให้การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (กฟผ.) จัดทำแผนที่น้ำท่วมของเขื่อนต่าง ๆ ที่อยู่ใน ความรับผิดชอบ เช่น เขื่อนศรีนครินทร์และเขื่อนวชิราลงกรณ์ จังหวัดกาญจนบุรี กรณีเกิด Dam Break ที่มีความละเอียดสูงขึ้น โดยการสำรวจระดับพื้นดินเพิ่มเติม เพื่อให้ประชาชนทราบขอบเขตน้ำท่วม และมีวิธีการแจ้งเตือนประชาชนให้อพยพในกรณีเกิดเหตุการณ์น้ำหลากจากเขื่อนได้ทันการณ์

๑๖. กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และกรมพัฒนาพลังงานทดแทน และอนุรักษ์พลังงาน ควรตรวจสอบและบำรุงรักษาเขื่อนที่อยู่ในความรับผิดชอบให้มีความมั่นคง แข็งแรงพอที่จะรับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว หากตรวจพบว่ามีปัญหาต้องรีบดำเนินการปรับปรุง แก้ไขโดยเร็ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งเขื่อนที่อยู่ในบริเวณพื้นที่เสี่ยงภัย เช่น เขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก เขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ เขื่อนศรีนครินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี เขื่อนแม่สรวย จังหวัดเชียงราย เขื่อนแม่มาว จังหวัดเชียงใหม่ และเขื่อนอื่น ๆ ในพื้นที่เสี่ยงภัยอีกหลายเขื่อน **๑**



กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาความเสียหาย
จากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว

นายเกียรติศักดิ์ จันทรา^๑

“กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยา
ความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว”

กองบรรณาธิการ
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันศุกร์ที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๗
ณ กรมโยธาธิการและผังเมือง



จลนिति : ขอรบกวนว่าในปัจจุบันประเทศไทยมี
กฎหมายและมาตรการตลอดจนการบูรณาการ
การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการป้องกัน
และเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ
อันเกิดจากแผ่นดินไหว อย่างไร

นายเกียรติศักดิ์ ๔ : ในเรื่องนี้นั้นทางกระทรวงมหาดไทย
โดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้มีมาตรการเตรียมความพร้อม
รับมือภัยแผ่นดินไหวอย่างต่อเนื่อง โดยได้กำหนด “มาตรการ
เชิงป้องกัน” ที่สำคัญและถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพ
สูงสุดมาตรการหนึ่ง ได้แก่ มาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมการ
ก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวให้มี
ความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัยจากแผ่นดินไหว โดยออกเป็น
กฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กล่าวคือ

กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งออกตาม
พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นกฎกระทรวงฉบับแรก
ที่ควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัย
แผ่นดินไหว และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐

^๑ วิศวกรรมศาสตรบัณฑิต (โยธา) มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, M.Eng ,LAMRA University, USA Beaumont Texas, รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต (รัฐประศาสนศาสตร์) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง รองอธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.



ต่อมาได้ถูกยกเลิกโดยกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคาร และพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามความในมาตรา ๕ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรา ๘ (๓) แห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๓ กฎกระทรวงฉบับนี้เป็นกฎหมายที่บังคับให้การก่อสร้างอาคารบางประเภทที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวต้องได้รับการออกแบบและก่อสร้างให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว ซึ่งพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวตามกฎกระทรวงแยกออกได้เป็น ๓ บริเวณ ครอบคลุมพื้นที่ ๒๒ จังหวัด ดังนี้

(๑) “**บริเวณเฝ้าระวัง**” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ได้แก่ จังหวัดกระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม ๗ จังหวัด

(๒) “**บริเวณที่ ๑**” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมากที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหวระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม ๕ จังหวัด

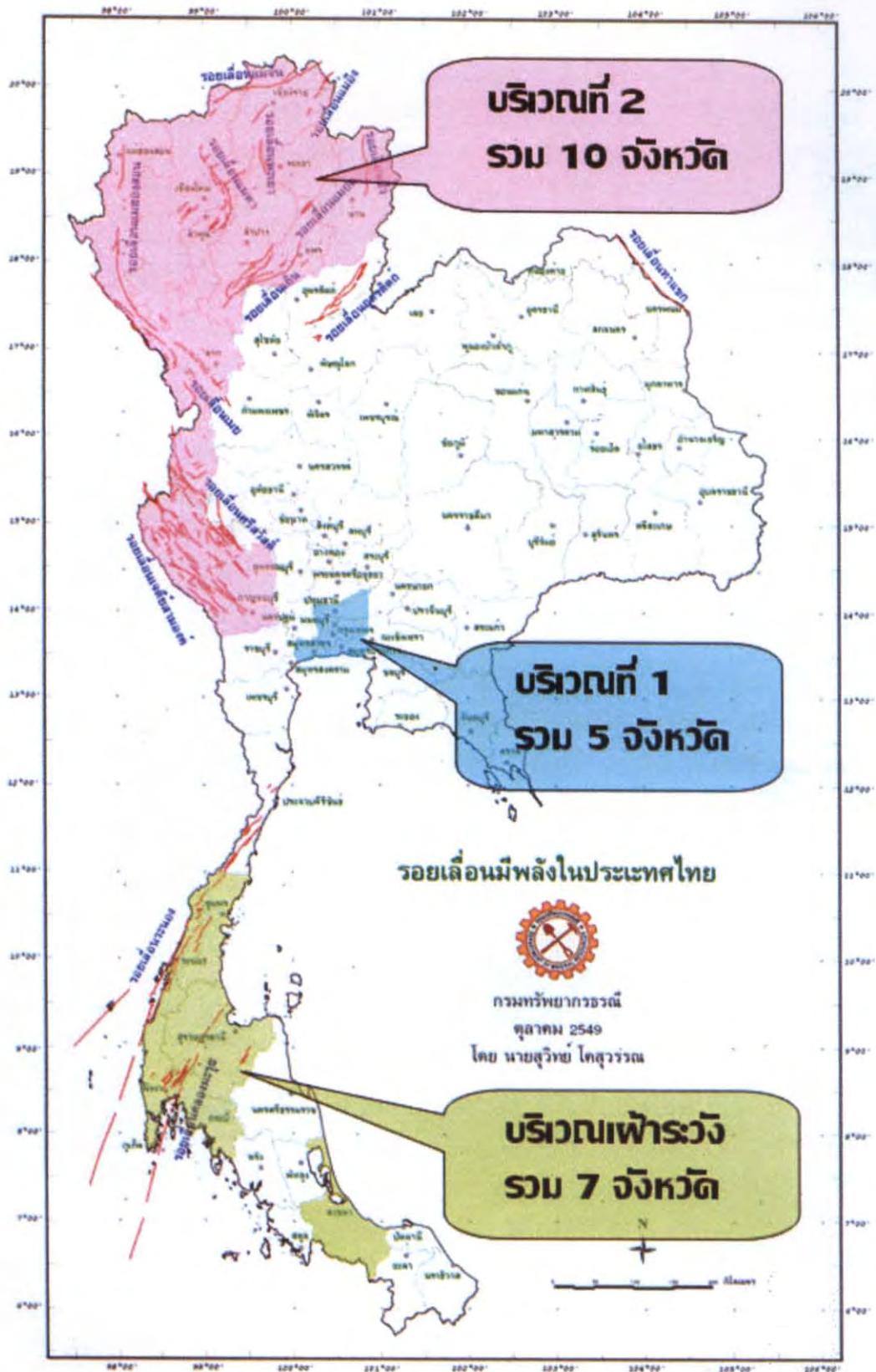
(๓) “**บริเวณที่ ๒**” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อนที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน รวม ๑๐ จังหวัด

พื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวตามกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ โปรดดูแผนที่ดังต่อไปนี้

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900023102





นอกจากพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวทั้ง ๓ บริเวณ ดังกล่าวมาข้างต้นแล้ว กฎกระทรวงฉบับนี้ให้ใช้บังคับกับประเภทอาคารที่หากเกิดความเสียหายแล้วจะมีผลกระทบกับสาธารณะหรือหมู่คนจำนวนมาก ได้แก่ อาคารที่จำเป็นต่อความเป็นอยู่ของสาธารณชน (เช่น สถานพยาบาล สถานีดับเพลิง ท่าอากาศยาน โรงไฟฟ้า) อาคารเก็บวัตถุอันตราย อาคารสาธารณะ (เช่น โรงมหรสพ หอประชุม สนามกีฬา ห้างสรรพสินค้า ศูนย์การค้า โรงแรม สถานบริการ) สถานศึกษา สะพานหรือทางยกระดับ เขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนทดน้ำ หรือฝายทดน้ำ และอาคารที่มีความสูงตั้งแต่สิบห้าเมตรขึ้นไป เป็นต้น กฎกระทรวงมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ โดยกฎกระทรวงฉบับนี้ได้ยกเว้นอาคารที่ได้รับใบอนุญาต หรือได้รับใบรับแจ้งการก่อสร้างหรืออาคารที่มีอยู่ก่อนกฎกระทรวงฉบับนี้ใช้บังคับ ไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวงนี้

นอกจากนี้กฎกระทรวงยังได้กำหนดรายละเอียดเชิงเทคนิค ได้แก่ ข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว และรายละเอียดเกี่ยวกับการออกแบบโครงสร้างอาคาร โดยรายละเอียดเชิงเทคนิคเหล่านี้ไม่สามารถกำหนดไว้ในกฎกระทรวงซึ่งมีลักษณะของการเขียนที่เป็นภาษากฎหมายได้ กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้นำรายละเอียดในเรื่องดังกล่าวมากำหนดไว้ในมาตรฐาน และมีการเชื่อมโยงกฎกระทรวงและมาตรฐานโดยการอ้างอิง อันทำให้มาตรฐานมีผลบังคับในทางปฏิบัติด้วย ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำมาตรฐานที่เกี่ยวข้องจำนวน ๒ ฉบับ โดยมาตรฐานฉบับแรกเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับรูปทรงของอาคารและรายละเอียดการเสริมเหล็ก ในข้อต่อและชิ้นส่วนต่าง ๆ ของโครงสร้างคอนกรีตเสริมเหล็ก สำหรับมาตรฐานอีกฉบับหนึ่งเป็นข้อกำหนดเกี่ยวกับวิธีการคำนวณแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวที่กระทำกับอาคาร

นอกจากกฎกระทรวงดังกล่าวข้างต้นซึ่งถือว่าเป็นกฎกระทรวงฉบับหลักเกี่ยวกับการควบคุมอาคารที่จะก่อสร้างใหม่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวแล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองยังได้ออกกฎกระทรวงในเชิงสนับสนุนเกี่ยวกับการเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว ได้แก่ กฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตดัดแปลงอาคารเพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการออกกฎกระทรวงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของอาคารที่ต้องการเสริมความมั่นคงแข็งแรงให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวและเข้าข่ายเป็นการดัดแปลงอาคาร สามารถดำเนินการได้โดยไม่ติดขัดเกี่ยวกับข้อกำหนดที่บังคับใช้ในขณะยื่นขออนุญาตทำการดัดแปลงอาคาร เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ว่างภายนอกอาคาร แนวอาคาร และระยะต่างๆ ของอาคาร โดยกฎกระทรวงฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตดัดแปลงอาคารดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ใช้บังคับในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้าง หรือดัดแปลงอาคารครั้งหลังสุด กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕



จุดนิตี : มาตรการทางกฎหมายในการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว โดยเฉพาะในด้านการจัดให้มีกฎหมายเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับนานาชาติอื่น ๆ มีความแตกต่างกับแนวทางของประเทศไทยหรือไม่ อย่างไร

นายเกียรติศักดิ์ ๔ : สำหรับวิวัฒนาการกฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวของประเทศไทยนั้น มีความเป็นมาอย่างต่อเนื่องและยาวนานซึ่งเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๖ อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุแผ่นดินไหวในจังหวัดกาญจนบุรี เมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๖ โดยการร่างกฎหมายได้อาศัยกฎหมายหรือข้อบังคับของประเทศต่าง ๆ ที่เป็นสากล โดยมีประมวลข้อบังคับอาคาร Uniform Building Code ของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นข้อมูลหลักในการร่าง ซึ่งหากเปรียบเทียบเนื้อหาหรือประเด็นหลักของกฎหมายหรือข้อบังคับในระดับสากลกับกฎหมายของประเทศไทยแล้ว จะเห็นว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกัน อาทิเช่น มีข้อกำหนดเกี่ยวกับพื้นที่เสี่ยงภัยและระดับความรุนแรงในพื้นที่นั้น ข้อกำหนดเกี่ยวกับประเภทอาคารที่ต้องได้รับการออกแบบให้สามารถต้านทานแผ่นดินไหว ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคำนวณแรงสั่นสะเทือนและรายละเอียดเกี่ยวกับการออกแบบอาคาร ซึ่งรายละเอียดเกี่ยวกับการคำนวณแรงสั่นสะเทือนและการออกแบบเป็นรายละเอียดเชิงเทคนิคที่กำหนดไว้ในมาตรฐาน จะแตกต่างกันก็เพียงการร่างกฎหมายของเราได้มีการศึกษาและปรับระดับความเสี่ยงภัยแผ่นดินไหวในแต่ละพื้นที่ให้สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงภัยจริงของประเทศไทย

ในหลายประเทศจึงไม่กำหนดให้การเสริมความแข็งแรงของอาคารเก่าที่ก่อสร้างแล้วเป็นมาตรการบังคับแต่กำหนดในลักษณะของมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแทน

ในประเด็นเรื่องการควบคุมให้ต้องมีการประเมินและเสริมความมั่นคงแข็งแรงให้กับอาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมนั้น เป็นประเด็นที่ยังมีความเห็นแตกต่างกันในระดับสากล เนื่องจากการเสริมความมั่นคงแข็งแรงให้กับอาคารที่ก่อสร้างแล้วถือได้ว่าเป็นการดำเนินการที่ยุ่งยากและซับซ้อนกว่าการออกแบบเพื่อก่อสร้างอาคารใหม่ ทั้งต้องเสียค่าใช้จ่ายในการดำเนินการที่ค่อนข้างสูง รวมถึงอาคารในบางลักษณะก็ไม่สามารถใช้วิธีการเสริมความแข็งแรงพื้นฐานได้ เช่น กรณีที่อาคารสองหลังที่ก่อสร้างแล้วอยู่ติดกันมาก หากเกิดแผ่นดินไหวอาคารทั้งสองหลังอาจเกิดการโยกตัวและกระแทกเข้ากันได้ ในหลายประเทศจึงไม่กำหนดให้การเสริมความแข็งแรงของอาคารเก่าที่ก่อสร้างแล้วเป็นมาตรการบังคับ แต่กำหนดในลักษณะของมาตรการส่งเสริมหรือสร้างแรงจูงใจแทน เช่น ในประเทศญี่ปุ่นได้ตรากฎหมายส่งเสริมการเสริมความแข็งแรงของอาคารจากแผ่นดินไหว (Law for Promotion of Seismic Retrofit of Buildings) ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้เจ้าของอาคารเก่าที่ก่อสร้างแล้วดำเนินการประเมินและเสริมความมั่นคงแข็งแรง โดยรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้สนับสนุนในการออกค่าใช้จ่ายสำหรับการประเมิน และช่วยเหลือค่าใช้จ่ายสำหรับการเสริมความแข็งแรงในรูปแบบของเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำและการลดหย่อนภาษี หรือในกรณีของนครซานฟรานซิสโก รัฐแคลิฟอร์เนีย ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้ออกข้อกำหนดการเสริมความมั่นคงแข็งแรงในลักษณะของการสมัครใจ



(Voluntary Seismic Retrofit Ordinance) เพื่อสนับสนุนให้เจ้าของอาคารเก่าที่ก่อสร้างไว้แล้วและมีลักษณะเสี่ยงต่อการพังทลายหากเกิดแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ ได้แก่ อาคารที่มีโครงสร้างเป็นอิฐก่อแบบไม่มีเหล็กเสริม (Unreinforced Masonry Buildings) หรืออาคารที่ชั้นล่างไม่แข็งแรงต่อการโยกตัว (Soft-story buildings) โดยนครซานฟรานซิสโกได้ออกพันธบัตรเพื่อช่วยเหลือเจ้าของอาคารในการเสริมความมั่นคงแข็งแรงที่สามารถเลื่อนชำระเงินกู้ออกไปเป็นเวลา ๕๕ ปี หรือจนกว่าจะมีการซื้อขายอาคารหลังนั้น นอกจากนี้การร่วมโครงการยังได้รับการงดเว้นค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการตรวจแบบ (Permit review fee) และได้รับการงดเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายเกี่ยวกับการเสริมความมั่นคงแข็งแรงอาคารที่จะถูกบังคับในอนาคตด้วย แต่ผลปรากฏว่า มีผู้เข้าร่วมโครงการดังกล่าว น้อยมาก

บางประเทศนั้นได้ให้ความสำคัญกับความปลอดภัยของสาธารณชนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวโดยจัดเป็นโครงการที่รัฐบาลออกค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงหรือเสริมความแข็งแรงให้กับอาคารสาธารณะ เช่น จากเหตุแผ่นดินไหวในสาธารณรัฐไต้หวันเมื่อวันที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๔๒ ที่รู้จักกันว่า Chi-Chi Earthquake ทำให้อาคารเรียนในพื้นที่ภาคกลางของไต้หวันเสียหายอย่างรุนแรงกว่า ๖๕๐ หลัง รัฐบาลไต้หวันจึงตั้งโครงการปรับปรุงอาคารโรงเรียนประถมและมัธยมในการต้านทานแผ่นดินไหว (Project on Seismic Upgrading for Buildings of Elementary and Secondary Schools) โดยกำหนดให้มีการปรับปรุงหรือเสริมความแข็งแรงให้กับโรงเรียนประถมและมัธยมจำนวนประมาณ ๑,๕๐๐ หลัง ภายใต้งบเงิน ๑.๘๒๗ หมื่นล้านเหรียญไต้หวัน (ประมาณ ๑.๙๒๑ หมื่นล้านบาท) ในช่วงปี ๒๐๐๙ ถึง ๒๐๑๒ ให้แล้วเสร็จ

อย่างไรก็ตามมีบางประเทศที่ได้กำหนดมาตรการบังคับให้อาคารเก่าที่ก่อสร้างแล้วและอาจเป็นภัยอันตรายได้ต้องได้รับการเสริมความแข็งแรง เช่น ประเทศนิวซีแลนด์กำหนดให้อาคารที่ประเมินแล้วพบว่าไม่สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหวขนาดกลาง (Moderate Earthquake) ได้ จะเข้าข่ายว่าเป็นอาคารเสี่ยงอันตรายจากแผ่นดินไหว (Earthquake-Prone building) ต้องได้รับการเสริมความแข็งแรง โดยกฎหมายว่าด้วยการก่อสร้างอาคารได้กำหนดกรอบระยะเวลาของการเสริมความแข็งแรงเกี่ยวกับแผ่นดินไหวตามระดับความสำคัญของอาคาร เช่น อาคารที่มีระดับความสำคัญสูง (High Priority) มีการกำหนดกรอบระยะเวลาต้องดำเนินการภายใน ๑๐ ปี ส่วนอาคารที่มีความสำคัญน้อย มีการกำหนดกรอบระยะเวลาการเสริมกำลังภายใน ๒๐ ปี ทั้งนี้ไม่ครอบคลุมถึงอาคารที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย เว้นแต่อาคารดังกล่าวจะมีจำนวนชั้นตั้งแต่ ๒ ชั้นขึ้นไปและมีหน่วยพักอาศัยตั้งแต่ ๓ หน่วยขึ้นไป

ส่วนการประเมินและเสริมความมั่นคงแข็งแรงให้อาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมในส่วนของบ้านเมืองเรานั้น ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองมีความเห็นว่า การตรวจประเมินอาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมเป็นเรื่องที่จำเป็น เจ้าของอาคารจะต้องจัดให้มีการตรวจประเมินอาคารและส่งผลการประเมินอาคารให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยในเบื้องต้นอาจมีการกำหนดอาคารบางประเภท เช่น อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้อาจจะต้องแยกเป็นกฎกระทรวงอีกฉบับหนึ่ง ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนการดำเนินการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการควบคุมอาคาร



จุดนิตี : การบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินการตามมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวในปัจจุบันนี้ มีความเหมาะสมแล้ว หรือมีสภาพปัญหาอุปสรรค อย่างไร

นายเกียรติศักดิ์ ๔ : กรมโยธาธิการและผังเมืองได้พยายามดำเนินการเพื่อให้การบังคับใช้กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะในส่วนของการควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว ซึ่งถึงแม้จะมีการออกข้อบังคับและมาตรฐานเกี่ยวกับการออกแบบอาคารต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวเป็นระยะเวลาหนึ่งแล้วก็ตาม ก็ยังถือว่าเรื่องดังกล่าวยังคงเป็นเรื่องใหม่ เนื่องจากมีเนื้อหาในลักษณะเชิงเทคนิคและมีความซับซ้อนกว่าข้อกำหนดเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคารทั่วไป โดยยังมีผู้ปฏิบัติอีกเป็นจำนวนมากที่ไม่คุ้นเคยกับการก่อสร้างอาคารต้านทานแผ่นดินไหว ไม่ว่าจะเป็นสถาปนิกหรือวิศวกรผู้ทำหน้าที่ออกแบบและคำนวณอาคาร หรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่ทำหน้าที่พิจารณาออกใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร ดังนั้น กรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้ดำเนินการในการให้ข้อมูลข่าวสารและสร้างความเข้าใจในกฎหมายและมาตรฐานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ การเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ในรูปของเอกสาร คู่มือต่าง ๆ การเผยแพร่ผ่านทางเว็บไซต์ของกรมโยธาธิการและผังเมือง การจัดให้มีการอบรมสัมมนา รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ผู้ปฏิบัติ ทั้งในส่วนของการสถาปนิก วิศวกร และเจ้าพนักงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังมีอีกปัจจัยหนึ่งคือ ในเรื่องทัศนคติหรือความคิดของคนไทยเกี่ยวกับภัยของแผ่นดินไหวที่ส่วนใหญ่คิดว่ายังเป็นเรื่องไกลตัว ประเทศไทยไม่ได้ตั้งอยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวรุนแรง อย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินโดนีเซีย หรือประเทศนิวซีแลนด์ แต่ในปัจจุบันนี้เข้าใจว่าจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายเมื่อเดือนพฤษภาคมที่ผ่านมา จะทำให้ความคิดของคนไทยเกี่ยวกับภัยของแผ่นดินไหวเปลี่ยนไปจากในอดีตที่ผ่านมา

จุดนิตี : ประเทศไทยควรมีการปรับปรุงกฎหมายหรือจัดให้มีกฎหมายเฉพาะหรือมาตรการอื่นใดเพิ่มเติมหรือไม่ อย่างไร ทั้งนี้ เพื่อที่จะหาทางป้องกันและเยียวยาความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหวให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและอย่างยั่งยืน



นายเกียรติศักดิ์ ๔ : ในประเด็นนี้ทางกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ให้ความสำคัญในการเตรียมความพร้อมรับมือแผ่นดินไหวอย่างต่อเนื่อง หลังจากเหตุแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงราย กรมโยธาธิการและผังเมืองได้หาหรือแนวทางการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฯ ต่อคณะกรรมการควบคุมอาคาร ซึ่งคณะกรรมการควบคุมอาคารได้กำหนด

ประเด็นการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฯ และมอบหมายให้คณะอนุกรรมการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฯ นำประเด็นดังกล่าวไปประกอบพิจารณา โดยประเด็นการพิจารณาที่สำคัญ ๓ ประการด้วยกัน ดังนี้



ประการแรกเกี่ยวกับการปรับปรุงเพิ่มเติมพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว

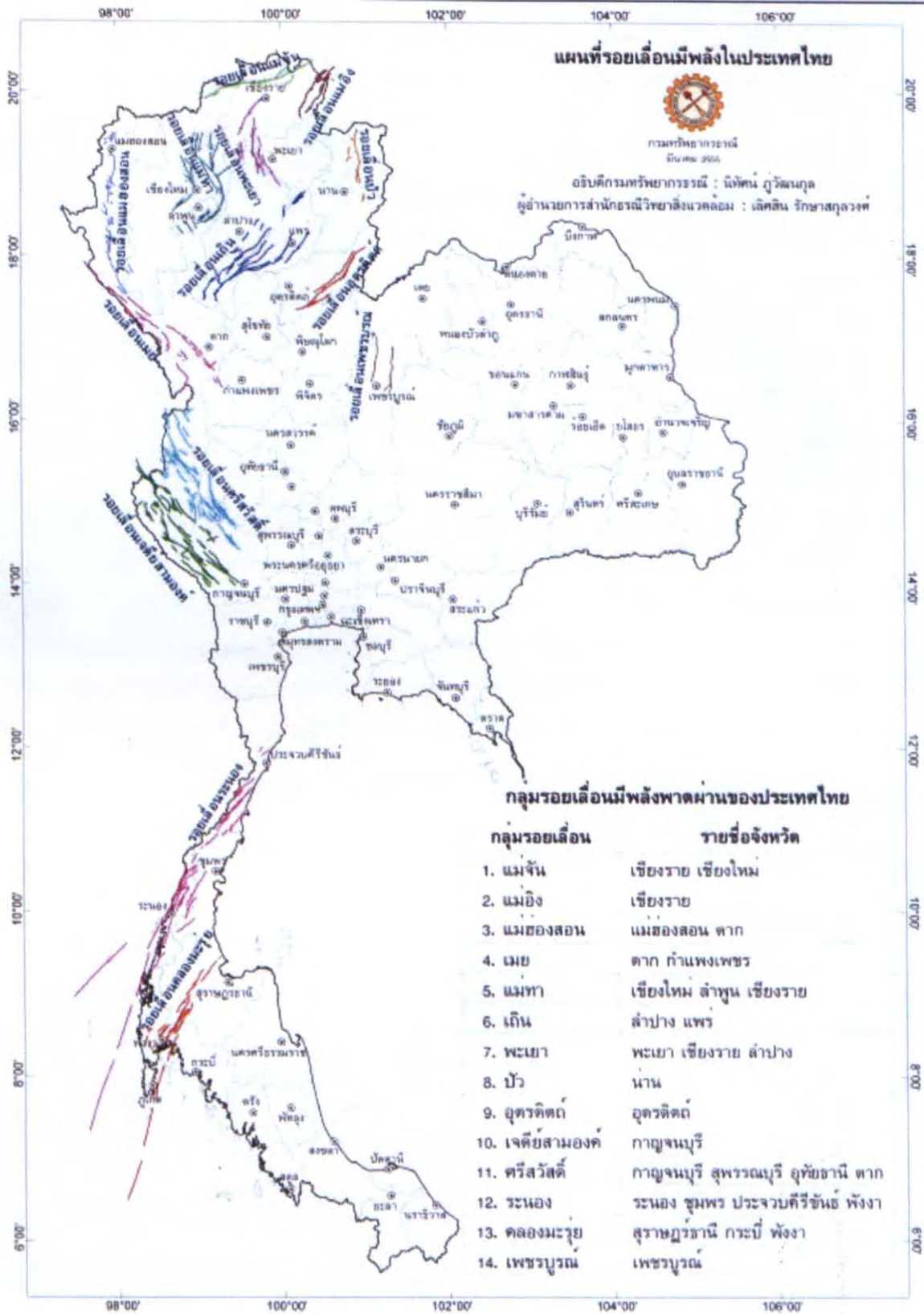
เนื่องจากในปัจจุบันมีข้อมูลหรือผลการศึกษาเกี่ยวกับพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีความชัดเจนมากขึ้น โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับกลุ่มรอยเลื่อนมีพลังของกรมทรัพยากรธรณี ที่นอกเหนือจากกลุ่มรอยเลื่อนในบริเวณที่ ๒ จึงเห็นควรให้มีการพิจารณาปรับปรุงพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวในกฎกระทรวงโดยแยกออกเป็น ๒ กรณี กรณีแรกเป็นการยกระดับเสี่ยงภัยของบริเวณเฝ้าระวัง (พื้นที่ตามแนวกลุ่มรอยเลื่อนระนองและกลุ่มรอยเลื่อนคลองมะรุ่ย) ในพื้นที่ภาคใต้ ๗ จังหวัด ส่วนกรณีที่ ๒ เป็นการเพิ่มเติมพื้นที่ควบคุมตามกลุ่มรอยเลื่อนอื่นนอกเหนือจากกลุ่มรอยเลื่อนในบริเวณที่ ๒ ซึ่งกรมทรัพยากรธรณีได้มีข้อมูลที่ชัดเจนแล้วว่ากลุ่มรอยเลื่อนอื่นนั้นเป็นกลุ่มรอยเลื่อนที่มีพลังซึ่งคณะกรรมการฯ ได้พิจารณาในเรื่องดังกล่าวแล้ว เห็นว่า กลุ่มรอยเลื่อนที่กรมทรัพยากรธรณีมีข้อมูลที่ชัดเจนและสามารถนำมาใช้ประกอบพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไขกฎกระทรวงครั้งนี้มีเฉพาะกลุ่มรอยเลื่อนระนอง กลุ่มรอยเลื่อนคลองมะรุ่ย และกลุ่มรอยเลื่อนอุตรดิตถ์ โดยผู้แทนกรมทรัพยากรธรณีได้รวบรวมและส่งข้อมูลของกลุ่มรอยเลื่อนดังกล่าวให้คณะกรรมการฯ เพื่อกำหนดระดับความรุนแรงที่เหมาะสมต่อไปแล้ว



สำหรับรอยเลื่อนมีพลังในประเทศไทยนั้น โปรดดูแผนที่ดังต่อไปนี้



กฎหมายและมาตรการในการป้องกันและเยียวยาความเสียหาย
จากภัยพิบัติทางธรรมชาติอันเกิดจากแผ่นดินไหว





ประกาศที่ ๒ เกี่ยวกับการพิจารณาทบทวนประเภทอาคารควบคุม

กฎกระทรวงฯ กำหนดให้อาคารทั่วไปที่มีความสูงตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไปเป็นอาคารควบคุม ตามกฎกระทรวงฯ ซึ่งจากเหตุแผ่นดินไหวในจังหวัดเชียงรายพบว่า อาคารที่เสียหายมีความสูงน้อยกว่า



๑๕ เมตร ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน ในเรื่องข้อกำหนดความสูงดังกล่าว โดยเฉพาะ อาคารที่ก่อสร้าง ในบริเวณที่ ๒ แต่สำหรับ บ้านเรือนขนาดเล็กที่ได้รับความเสียหายจาก แผ่นดินไหวครั้งนี้เป็นจำนวนมากนั้น ส่วนใหญ่ เป็นบ้านเรือนที่ก่อสร้างโดยช่างพื้นบ้าน ไม่มี วิศวกรคำนวณและออกแบบโครงสร้างอาคาร กฎกระทรวงจึงไม่ได้กำหนดให้บ้านเรือน เหล่านั้นต้องออกแบบให้สามารถต้านทาน แผ่นดินไหว เนื่องจากภาครัฐไม่ต้องการสร้าง

ภาระให้กับประชาชน โดยเฉพาะในการจัดหาวิศวกรมาคำนวณออกแบบโครงสร้างอาคาร แต่อย่างไร ก็ตาม ในอนาคตการก่อสร้างบ้านเรือนที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวโดยเฉพาะในพื้นที่ภาคเหนือ ควรได้รับการยกระดับมาตรฐานให้มีความปลอดภัยมากยิ่งขึ้นเป็นกรณีพิเศษ โดยตัวอย่างการยกระดับ มาตรฐานดังกล่าวได้แก่ การเสริมเหล็กปลอกในเสาและในคานให้ถี่ขึ้น เช่น ระยะเรียงของเหล็กปลอก ในเสาที่เดิมกำหนดไว้ที่ ๐.๒๐ ม. ก็ให้ลดลงเหลือเพียง ๐.๑๐ ม. ขนาดหน้าตัดขั้นต่ำของเสาที่ใช้กัน ๐.๑๕ ซม. ก็ให้เพิ่มขนาดเป็น ๐.๒๐ ม. หรือกำหนดให้มีการเสริมเหล็กยึดระหว่างเสาเชื่อมกับฐานราก รวมถึงการกำหนดลักษณะและรูปทรงอาคารที่เหมาะสม ซึ่งกรมโยธาธิการและผังเมืองได้จัดทำแนวทาง ดังกล่าวไว้แล้วในลักษณะของคู่มือปฏิบัติเกี่ยวกับการก่อสร้างบ้านเรือนขนาดเล็กในพื้นที่เสี่ยงภัย แผ่นดินไหว ซึ่งจะเผยแพร่และประชาสัมพันธ์ต่อไป

ประการสุดท้ายเกี่ยวกับการตรวจประเมิน อาคารเก่า

กฎกระทรวงไม่ได้บังคับให้อาคารเก่าหรืออาคาร ที่มีอยู่เดิมก่อนกฎกระทรวงประกาศใช้บังคับต้องได้รับการ เสริมความมั่นคงแข็งแรงในการต้านทานแรงสั่นสะเทือน จากแผ่นดินไหว อันทำให้เกิดปัญหาสงสัยว่า หากเกิด แผ่นดินไหวรุนแรงขึ้นอาคารเก่าเหล่านั้นจะมีความปลอดภัย ต่อผู้ใช้สอยอาคารหรือไม่ เพียงใด ซึ่งปัญหานี้ไม่ได้เป็น ปัญหาที่เกิดเฉพาะกับประเทศไทยเท่านั้น แม้แต่ประเทศ อื่นที่อยู่ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่รุนแรงกว่า ประเทศไทย เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น





หรือประเทศนิวซีแลนด์ ก็เผชิญกับปัญหานี้ด้วยเช่นกัน และพยายามหาแนวทางหรือมาตรการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับกัน ซึ่งในเรื่องนี้กรมโยธาธิการและผังเมืองได้ให้ความสำคัญและมีความเห็นว่าการตรวจประเมินอาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมเป็นเรื่องที่จำเป็น เจ้าของอาคารจะต้องจัดให้มีการตรวจประเมินอาคาร และส่งผลการประเมินอาคารให้กับเจ้าพนักงานท้องถิ่น ในเบื้องต้นอาจมีการกำหนดอาคารบางประเภท เช่น อาคาร ๙ ประเภท ตามกฎหมายว่าด้วยการตรวจสอบอาคาร อาทิ อาคารสูง อาคารขนาดใหญ่พิเศษ ซึ่งการดำเนินการในส่วนนี้อาจจะต้องแยกเป็นกฎกระทรวงอีกฉบับหนึ่ง โดยการออกข้อบังคับในลักษณะนี้ต้องกำหนดเฉพาะในส่วนที่มีความสำคัญและเท่าที่จำเป็นจริง ๆ เท่านั้น

จุดนิติ : บทสรุปข้อเสนอแนะ

นายกฤษฎศักดิ์ ๔ : หากกล่าวโดยสรุปแล้วกฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งออกตามแห่งพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ นั้น เป็นตัวอย่างของมาตรการทางกฎหมายที่ออกมาเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยให้กับประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว ซึ่งภาครัฐได้ดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังมีภัยพิบัติทางธรรมชาติอื่นที่ยังคงเป็นภัยคุกคามต่อชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปพิจารณาควบคุมให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน สร้างความสมดุลระหว่างความปลอดภัยและการจำกัดสิทธิของประชาชน โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อเสริมสร้างความปลอดภัยต่อสาธารณะในพื้นที่เสี่ยงภัยพิบัติต่าง ๆ เป็นสำคัญ





**Learning without thought is labour lost;
thought without learning is perilous.**

การเรียนรู้โดยปราศจากการคิด คือ แรงงานที่สูญเปล่า ;
การคิดโดยปราศจากการเรียนรู้ คือ อันตราย.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๑๙, วิทยาการ เชียงกูล)



สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ

ตามที่ได้มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๐/๒๕๕๗ เรื่อง ให้อำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ลงวันที่ ๑๑ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ซึ่งได้กำหนดว่า โดยที่มีกฎหมายบางฉบับได้บัญญัติไว้ถึงอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีในอันที่จะปฏิบัติตามกฎหมายไว้และเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าว หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงมีคำสั่งให้ในระหว่างที่ยังไม่มีผู้ใดดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือผู้ที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติมอบหมายนั้น ดังนั้น เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้รับทราบถึงข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

คอลัมน์ “สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ” จึงขอเสนอ “สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ”^๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับวงงานด้านนิติบัญญัติ ดังนี้

สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มีข้อสั่งการด้านกฎหมาย ดังนี้

ให้ส่วนราชการเร่งเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน การค้า เศรษฐกิจ หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดินและการขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการในระยะเร่งด่วน โดยเสนอให้ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมและฝ่ายที่กำกับดูแลพิจารณาถี่ถ้วนก่อน แล้วจึงเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ภายในวันที่ ๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๗

^๑ กลุ่มยุทธศาสตร์และแผนการประชาสัมพันธ์ สำนักโฆษก, แหล่งที่มา www.thaigov.go.th/th.news/item/สืบค้นเมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗.



สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๑๕ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจำนวน ๕ ฉบับ และเตรียมเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ในวาระแรก เพื่อให้การพิจารณาร่างกฎหมายของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นไปอย่างรวดเร็ว โดยร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๕ ฉบับ ดังกล่าวนั้น ประกอบด้วย

- ๑) ร่างพระราชบัญญัติทวงถามหนี้ พ.ศ.
- ๒) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๓) ร่างพระราชบัญญัติอำนาจความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ พ.ศ.
- ๔) ร่างพระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๕) ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ.

สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เป็นประธานการประชุม ได้รับทราบตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม (ฝกย.) เสนอเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติที่ควรเร่งรัดให้มีผลบังคับใช้ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (สคก.) ได้ตรวจพิจารณาแล้ว โดยที่ประชุมได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑๒ ฉบับ ก่อนนำไปบรรจุเข้าสู่วาระการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ดังนี้

- ๑) ร่างพระราชบัญญัติกองทุนพัฒนาสื่อปลอดภัยและสร้างสรรค์ พ.ศ.
- ๒) ร่างพระราชบัญญัติการถวายความปลอดภัย พ.ศ.
- ๓) ร่างพระราชบัญญัติการรับขนทางอากาศระหว่างประเทศ พ.ศ.
- ๔) ร่างพระราชบัญญัติควบคุมคุณภาพอาหารสัตว์ พ.ศ.
- ๕) ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.
- ๖) ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.
- ๗) ร่างพระราชบัญญัติประกันชีวิต (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๘) ร่างพระราชบัญญัติประกันวินาศภัย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๙) ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.



- ๑๐) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ.
- ๑๑) ร่างพระราชบัญญัติมาตราซังตวงวัด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๑๒) ร่างพระราชบัญญัติสัตว์เพื่องานทางวิทยาศาสตร์ พ.ศ.

สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เพื่อบริหารราชการแผ่นดิน ครั้งที่ ๘/๒๕๕๗ ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธานฯ ได้เห็นชอบร่างกฎกระทรวงตามพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ จำนวน ๒ ฉบับ เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรการแก้ไขปัญหาแรงงานต่างด้าวของคณะกรรมการนโยบายการจัดการปัญหาแรงงานต่างด้าวและการค้ามนุษย์ ดังนี้

๑. ร่างกฎกระทรวงยกเลิกกฎกระทรวงซึ่งออกตามความในมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ แห่งพระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ. ซึ่งเป็นการยกเลิกการหักเงินค่าจ้างของลูกจ้างเพื่อนำส่งเข้ากองทุนเพื่อการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร

๒. ร่างกฎกระทรวงกำหนดค่าธรรมเนียมและยกเว้นค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนแรงงาน และเป็นการจูงใจให้คนต่างด้าวที่อยู่นอกระบบ การจ้างงานเข้าสู่ระบบการจ้างงานโดยถูกต้องตามกฎหมาย รวม ๒ ฉบับ โดยสาระสำคัญเป็นการกำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวสำหรับสาขาอาชีพรับจ้างทำงานโดยใช้กำลังกายเป็นหลักหรือรับจ้างทำงานในบ้าน ในอัตราเดียวกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังนี้

ประเภทอัตราค่าธรรมเนียม

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุไม่เกิน ๓ เดือน ฉบับละ ๒๒๕ บาท

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุเกิน ๓ เดือน แต่ไม่เกิน ๖ เดือน ฉบับละ ๔๕๐ บาท

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุเกิน ๖ เดือน แต่ไม่เกิน ๑ ปี ฉบับละ ๙๐๐ บาท

ใบแทนใบอนุญาต ฉบับละ ๒๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มลักษณะงาน ครั้งละ ๙๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มนายจ้าง ครั้งละ ๙๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่หรือสถานที่ทำงาน ครั้งละ ๙๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มเงื่อนไขในการอนุญาต ครั้งละ ๑๕๐ บาท

กำหนดค่าธรรมเนียมการทำงานของคนต่างด้าวสำหรับสาขาอาชีพอื่น นอกจากอาชีพรับจ้างทำงานโดยใช้กำลังกายเป็นหลักหรือรับจ้างทำงานในบ้าน ในอัตราเดียวกันทุกท้องที่ทั่วราชอาณาจักร ดังนี้



ประเภทอัตราค่าธรรมเนียม

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุไม่เกิน ๓ เดือน ฉบับละ ๗๕๐ บาท

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุเกิน ๓ เดือน แต่ไม่เกิน ๖ เดือน ฉบับละ ๑,๕๐๐ บาท

ใบอนุญาต/การต่ออายุใบอนุญาตที่มีอายุเกิน ๖ เดือน แต่ไม่เกิน ๑ ปี ฉบับละ ๓,๐๐๐ บาท

ใบแทนใบอนุญาต ครั้งละ ๕๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มลักษณะงาน ครั้งละ ๑,๐๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มนายจ้าง ครั้งละ ๓,๐๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่หรือสถานที่ทำงาน ครั้งละ ๑,๐๐๐ บาท

การอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มเงื่อนไขในการอนุญาต ครั้งละ ๑๕๐ บาท

ยกเว้นค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้เปลี่ยนหรือเพิ่มท้องที่หรือสถานที่ทำงานสำหรับสาขาอาชีพรับจ้างทำงานโดยใช้กำลังกายเป็นหลักในกิจการก่อสร้างหรือรับจ้างทำงานในบ้าน

กฎกระทรวงนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗

สรุปผลการประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

ที่ประชุมคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ครั้งที่ ๙/๒๕๕๗ ซึ่งมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผู้บัญชาการทหารบก ในฐานะหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นประธาน ได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ จำนวน ๑๔ ฉบับ ก่อนเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กระทรวงมหาดไทยเสนอ) มีสาระสำคัญคือ ปรับปรุงแก้ไขมาตรา ๑๔๐ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เจ้าพนักงานจรรยา หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ควบคุมการจรรยาโดยใช้อุปกรณ์ตรวจจับการฝ่าฝืน กฎจรรยา หรือสัญญาจรรยา มีอำนาจส่งใบสั่งไปยังภูมิลำเนาของเจ้าของหรือผู้ครอบครองรถได้ในกรณีที่ตรวจพบการกระทำผิดแต่ไม่ทราบตัวผู้ขับขี่ หรือไม่สามารถออกไปสั่งให้ผู้ขับขี่พร้อมหลักฐาน จากอุปกรณ์ตรวจจับให้ผู้ขับขี่ในขณะนั้นได้

๒) ร่างพระราชบัญญัติจรรยาบรรณ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (กระทรวงยุติธรรมเสนอ) มีสาระสำคัญคือ การกำหนดอุปกรณ์เพื่อช่วยในการแสดงสัญญาณจรรยา (เพิ่มมาตรา ๒๔ วรรคสาม) และกำหนดข้อสันนิษฐานในกรณีผู้ขับขี่ไม่ยอมให้ทดสอบว่าหย่อนความสามารถในการขับขี่โดยไม่มีเหตุอันควร (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔๒)

๓) ร่างพระราชบัญญัติการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ พ.ศ.

๕) ร่างพระราชบัญญัติศุลกากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๖) ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดพิกัดอัตราศุลกากร พ.ศ. ๒๕๓๐ (ฉบับที่ ..)

พ.ศ.



- ๗) ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๘) ร่างพระราชบัญญัติวิชาชีพเภสัชกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๙) ร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ.
- ๑๐) พระราชบัญญัติความเท่าเทียมระหว่างเพศ พ.ศ.
- ๑๑) ร่างพระราชบัญญัติป้องกันการทารุณกรรมและการจัดสวัสดิภาพสัตว์ พ.ศ.
- ๑๒) ร่างพระราชบัญญัติรถยนต์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.
- ๑๓) ร่างพระราชบัญญัติรับขนคนโดยสารและสัมภาระทางถนนระหว่างประเทศ พ.ศ.
- ๑๔) ร่างพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ พ.ศ.

อนึ่ง สำหรับท่านผู้สนใจสามารถติดตามแถลงการณ์ รวมทั้งประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติฉบับต่าง ๆ ได้ที่ Facebook ของกองอำนวยการรักษาความสงบเรียบร้อย หรือเว็บไซต์ของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ www.senate.go.th ซึ่งได้ดำเนินการรวบรวมประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกฉบับไว้ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการสืบค้นสำหรับรองรับการปฏิบัติหน้าที่ในวงงานด้านนิติบัญญัติของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติและเพื่อการศึกษา ค้นคว้าต่อไป ๑

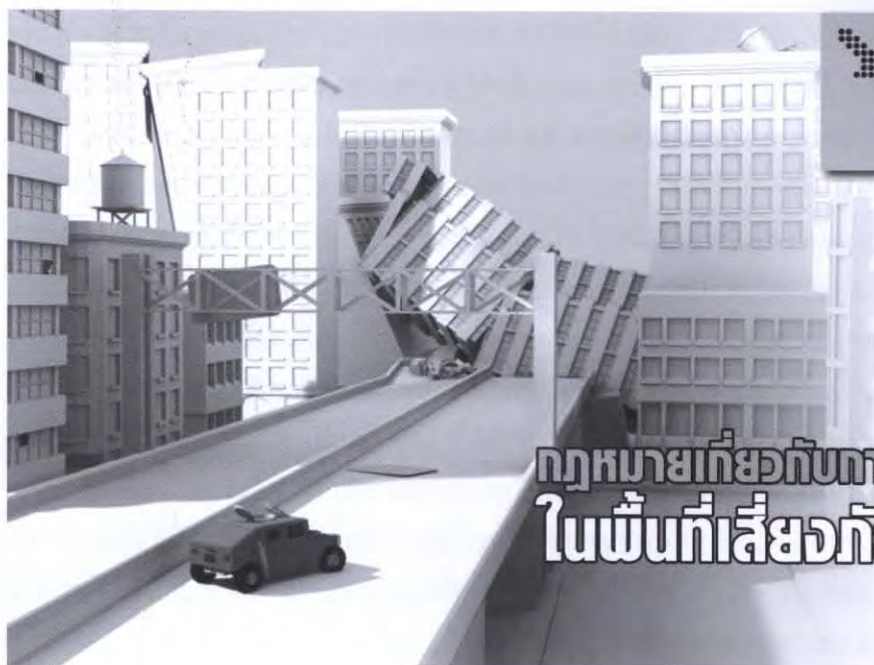




**In the world there is nothing softer
or thinner than water.
But to compel the hard and unyielding,
it has no equal.
That the weak overcomes the strong,
that the hard gives way to the gentle
-This everyone knows,
Yet no one acts accordingly.**

ในโลกนี้ไม่มีอะไรนุ่มหรือบางกว่าน้ำ
แต่การที่น้ำสามารถกัดเซาะสิ่งที่แข็งอย่างไม่ยอมจำนนนั้น,
ไม่มีอะไรจะเทียบได้.
ความจริงที่ว่าคนอ่อนแอกว่าเอาชนะคนแข็งแรงกว่าได้,
คนที่หยากกระด้างต้องพ่ายแพ้คนที่อ่อนโยน
เป็นสิ่งที่คุณคนรู้ แต่ไม่มีใครทำตาม

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๒๗, วิทยาการ เชียงกูล)



ดร. เสกสรรค์ เจริญเหรียญ^๑
สำนักควบคุมและตรวจสอบ
อาคาร กรมโยธาธิการ
และผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างอาคาร ในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว ของประเทศไทย

๑. บทนำ

แผ่นดินไหวเป็นภัยธรรมชาติที่ไม่อาจถือว่าเป็นภัยที่ไกลตัวกับคนไทยอีกต่อไป ดังจะเห็นได้จากแผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมาได้มีผลกระทบต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนอย่างต่อเนื่อง อาทิ เหตุแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ที่ยอดเกาะสุมาตราเมื่อวันที่ ๒๖ ธันวาคม ๒๕๔๗ ทำให้เกิดคลื่นยักษ์สึนามิสร้างความเสียหายกับพื้นที่ชายฝั่งอันดามันของประเทศไทยในหลายจังหวัด หรือเหตุแผ่นดินไหวขนาด ๖.๓ ริกเตอร์ เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ในอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ซึ่งทำให้อาคารในจังหวัดเชียงรายเสียหายหรือพังทลายลงมาเป็นจำนวนมาก



ตัวอย่างความเสียหายของอาคารจากเหตุแผ่นดินไหว เมื่อวันที่ ๕ พฤษภาคม ๒๕๕๗

^๑ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง ผู้อำนวยการสำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.



กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองได้ดำเนินมาตรการเตรียมความพร้อมรับมือภัยแผ่นดินไหวอย่างต่อเนื่อง โดยมาตรการที่สำคัญและถือได้ว่าเป็นมาตรการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด มาตรการหนึ่ง ได้แก่ มาตรการด้านกฎหมายเพื่อควบคุมการก่อสร้างอาคารและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวให้มีความมั่นคงแข็งแรงปลอดภัยจากแผ่นดินไหว ซึ่งในปัจจุบันได้มีกฎหมายในลักษณะดังกล่าวอยู่แล้วฉบับหนึ่ง ได้แก่ กฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ (ต่อแต่นี้ไปจะขอเรียกสั้นๆ ว่า กฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นมา สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคารเห็นว่า กฎกระทรวงดังกล่าวเป็นกฎหมายเฉพาะ และยังไม่ได้เป็นที่แพร่หลายกับประชาชนทั่วไปนัก แม้แต่วิศวกรและสถาปนิกก็ยังไม่ทราบรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายดังกล่าว จึงได้จัดทำบทความนี้ขึ้น โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อแนะนำกฎหมายฉบับดังกล่าว รวมทั้งความเป็นมา รายละเอียด และเนื้อหาหลักสำคัญ สำหรับให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างถูกต้องและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย

๒. ความเป็นมาของกฎกระทรวง

ก่อนที่กฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ จะประกาศบังคับใช้นั้น ได้มีกฎกระทรวงในเรื่องดังกล่าวแล้ว คือ กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ อันถือได้ว่าเป็นกฎกระทรวงเกี่ยวกับการควบคุมการก่อสร้างอาคารในพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวฉบับแรกของประเทศไทย โดยจุดเริ่มต้นของการออกกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) มาจากเหตุแผ่นดินไหวเมื่อวันที่ ๒๒ เมษายน ๒๕๒๖ ซึ่งมีศูนย์กลางอยู่ทางเหนือของเขื่อนศรีนครินทร์ จังหวัดกาญจนบุรี เหตุครั้งนั้นทำให้กรมโยธาธิการ (เดิม) โดยคณะกรรมการควบคุมอาคารตัดสินใจกร่างกฎกระทรวงวางข้อกำหนดความมั่นคงแข็งแรงของอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวขึ้น การกร่างกฎกระทรวงแล้วเสร็จเมื่อต้นปี ๒๕๒๙ โดยรายละเอียดเชิงเทคนิคได้อาศัยข้อกำหนดใน Uniform Building Code แห่งประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นข้อมูลในการกร่าง และได้กำหนดพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวรวมทั้งสิ้น ๕๓ จังหวัด แต่ปรากฏว่าร่างดังกล่าวไม่ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรี และส่งร่างกลับให้กรมโยธาธิการพิจารณาทบทวนและแก้ไขอีกหลายครั้งโดยเฉพาะการพิจารณาเกี่ยวกับผลกระทบเชิงเศรษฐกิจ ที่ทำให้ราคาค่าก่อสร้างอาคารต้องเพิ่มมากขึ้น รวมทั้งในขณะนั้นหลายฝ่ายมีความเห็นว่า ประเทศไทยมีความเสี่ยงต่อภัยแผ่นดินไหวน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่นที่มีความเสี่ยงมากกว่า เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศญี่ปุ่น ในที่สุดคณะกรรมการฯ ได้แก้ไขข้อกำหนดโดยลดพื้นที่เสี่ยงภัยลงเหลือเพียง ๑๐ จังหวัด (เฉพาะพื้นที่ตามแนวรอยเลื่อนต่าง ๆ ภายในประเทศ ได้แก่ พื้นที่ในจังหวัดภาคเหนือ ๙ จังหวัดและจังหวัดกาญจนบุรี) และลดรายละเอียดเชิงเทคนิคลง เพื่อให้ข้อกำหนดในร่างสามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้อย่างแท้จริง รวมทั้งเมื่อวันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๓๗ ได้เกิดเหตุแผ่นดินไหวขนาด ๕.๑ ริกเตอร์ มีศูนย์กลางอยู่ห่างจากตัวอำเภอพาน จังหวัดเชียงราย ประมาณ ๒๐ กิโลเมตร เหตุครั้งนั้นทำให้อาคาร



หลายหลังในอำเภอพานได้รับความเสียหาย ส่งผลให้ร่างกฎกระทรวงผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี และผ่านขั้นตอนในการดำเนินการ จนออกมาเป็นกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๐ รวมระยะเวลาในการดำเนินการของกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ทั้งสิ้นกว่า ๑๔ ปี

ต่อมาในปี ๒๕๔๕ คณะกรรมการแผ่นดินไหวแห่งชาติได้เสนอคณะกรรมการควบคุมอาคาร ให้พิจารณาปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น โดยขอให้ขยายพื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวให้ครอบคลุมถึงกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลด้วย เนื่องจากมีผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลมีความเสี่ยงภัยจากแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ ระยะไกล แรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวขนาดใหญ่ที่มีศูนย์กลางอยู่นอกประเทศ ทำให้ชั้นดินแข็งหรือชั้นหินใต้กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลเกิดการสั่นสะเทือน ถึงแม้การสั่นสะเทือนของชั้นดินแข็งดังกล่าวไม่สูงนัก แต่จากสภาพดินฐานรากส่วนบนเป็นดินเหนียวอ่อนหนาทำให้สามารถขยายแรงสั่นสะเทือนดังกล่าวให้สูงขึ้นได้ ซึ่งเป็นความเสี่ยงภัยในลักษณะเดียวกับของกรุงเม็กซิโก ซึ่งจากเหตุการณ์แผ่นดินไหวเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๒๘ ที่ศูนย์กลางแผ่นดินไหวอยู่ห่างจากกรุงเม็กซิโกถึง ๓๕๐ กิโลเมตร แต่ได้สร้างความเสียหายกับกรุงเม็กซิโกอย่างรุนแรง มีผู้เสียชีวิตกว่าหมื่นคน คณะกรรมการควบคุมอาคารจึงได้พิจารณาแก้ไขปรับปรุงข้อกำหนดในกฎกระทรวง ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งใช้เวลาในการยกร่างประมาณ ๒ ปี หลังจากนั้นใช้เวลาอีกประมาณ ๒ ปีในการผ่านกระบวนการออกกฎหมาย ออกเป็นกฎกระทรวง กำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยกฎกระทรวงฉบับหลัง ได้ยกเลิกกฎกระทรวง ฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ และมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ จะเห็นว่าการพิจารณาการแก้ไขปรับปรุงกฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐)ฯ ใช้เวลาประมาณ ๔ ถึง ๕ ปี ไม่ยาวนานเหมือนการยกร่างครั้งแรก

๓. รายละเอียดที่สำคัญของกฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐

กฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเนื้อหาหลักที่สำคัญดังต่อไปนี้

(๑) พื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหว

พื้นที่เสี่ยงภัยแผ่นดินไหวที่กำหนดในกฎกระทรวงฯ สามารถแยกออกได้เป็น ๓ บริเวณ ครอบคลุมพื้นที่ ๒๒ จังหวัด ตามระดับความเสี่ยงภัยจากน้อยไปมาก ดังนี้

“**บริเวณเฝ้าระวัง**” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อาจได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ได้แก่ จังหวัด กระบี่ จังหวัดชุมพร จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง จังหวัดสงขลา และจังหวัดสุราษฎร์ธานี รวม ๗ จังหวัด

“**บริเวณที่ ๑**” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่เป็นดินอ่อนมาก และได้รับผลกระทบจากแผ่นดินไหว ระยะไกล ได้แก่ กรุงเทพมหานคร จังหวัดนนทบุรี จังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และจังหวัดสมุทรสาคร รวม ๕ จังหวัด



รอยเลื่อนมีพลังในประเทศไทย



กรมทรัพยากรธรณี

ตุลาคม 2549

โดย นายสุวิทย์ ไคสุวรรณ



“บริเวณที่ ๒” เป็นพื้นที่หรือบริเวณที่อยู่ใกล้รอยเลื่อน ได้แก่ จังหวัดกาญจนบุรี จังหวัดเชียงราย จังหวัดเชียงใหม่ จังหวัดตาก จังหวัดน่าน จังหวัดพะเยา จังหวัดแพร่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน จังหวัดลำปาง และจังหวัดลำพูน รวม ๑๐ จังหวัด

(๒) ประเภทอาคารควบคุม

สำหรับประเภทของอาคารที่กฎหมายกำหนดให้ต้องมีความมั่นคงแข็งแรงและสามารถต้านทานการสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวเป็นการเฉพาะ ได้แก่ อาคารที่มีบุคคลเข้าไปใช้สอยเป็นจำนวนมาก เช่น อาคารสาธารณะ อาคารชุมนุมคน บางชนิด อาคารที่หากเกิดความเสียหายแล้วอาจก่อให้เกิดอันตรายกับสาธารณะ เช่น อาคารเก็บวัตถุอันตราย อาคารที่มีความสูงตั้งแต่ ๑๕ เมตรขึ้นไป รวมถึงโครงสร้างอาคารประเภทเขื่อนและสะพาน โดยการกำหนดประเภทอาคารควบคุมจะแยกตามบริเวณเสี่ยงภัยต่าง ๆ เนื่องจากผลกระทบจากแผ่นดินไหวที่มีต่ออาคารประเภทต่าง ๆ ในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน

(๓) ข้อกำหนดเกี่ยวกับการคำนวณและออกแบบอาคาร

กฎกระทรวงได้กำหนดวิธีการคำนวณตามลักษณะและรูปทรงอาคาร เช่น อาคารที่เป็นตึก และมีรูปทรงที่เรียบง่าย มีความสมมาตร ไม่มีส่วนหักหรือส่วนเว้า ผู้คำนวณและออกแบบโครงสร้างสามารถใช้สูตรการคำนวณอย่างง่ายที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่หากอาคารมีรูปทรงที่ซับซ้อน ผู้คำนวณและออกแบบต้องใช้วิธีการคำนวณเชิงพลศาสตร์ (Structural Dynamic) และผู้คำนวณออกแบบต้องได้รับใบอนุญาตเป็นผู้ประกอบวิชาชีพวิศวกรรมควบคุมตั้งแต่ระดับสามัญวิศวกรขึ้นไป และนอกจากวิธีการคำนวณแล้วกฎกระทรวงยังกำหนดให้ผู้คำนวณและออกแบบโครงสร้างต้องพิจารณาและปฏิบัติในบางเรื่อง เช่น การให้รายละเอียดชิ้นส่วนโครงสร้างเพื่อให้โครงสร้างสามารถโยกตัวได้มากขึ้นเมื่อเกิดแผ่นดินไหว (ชิ้นส่วนโครงสร้างที่มีความเหนียว) โดยรายละเอียดเชิงเทคนิคในเรื่องดังกล่าวให้เป็นไปตามมาตรฐานของกรมโยธาธิการและผังเมือง



มาตรฐานประกอบการออกแบบอาคาร
เพื่อด้านการสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว
(มยพ. ๑๓๐๑ - ๕๕)



(๔) อาคารที่ได้รับการยกเว้น

กฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ใช้ควบคุมเฉพาะอาคารที่ได้รับใบอนุญาตภายหลังกฎกระทรวงฯ มีผลบังคับ (๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐) อาคารที่ก่อสร้างไว้แล้ว หรืออาคารที่มีอยู่เดิม หรืออาคารที่ได้รับใบอนุญาตก่อนหน้านี้ ได้รับยกเว้นไม่ต้องปฏิบัติตามกฎกระทรวง

๔. กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๕

นอกจากกฎกระทรวงฯ แผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ แล้ว กระทรวงมหาดไทยโดยกรมโยธาธิการและผังเมืองยังได้ออกกฎกระทรวงเกี่ยวกับการเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารเก่าหรืออาคารที่มีอยู่เดิมให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว ได้แก่ กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งการออกกฎกระทรวงฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้เจ้าของอาคารที่ต้องการเสริมความมั่นคงแข็งแรงให้สามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวและเข้าข่ายเป็นการตัดแปลงอาคาร สามารถดำเนินการได้โดยไม่ต้องติดขัดเกี่ยวกับข้อกฎหมายที่บังคับใช้ในขณะยื่นขออนุญาตทำการตัดแปลงอาคาร เช่น หลักเกณฑ์เกี่ยวกับพื้นที่ว่างภายนอกอาคาร แนวอาคาร และระยะต่าง ๆ ของอาคาร โดยกฎกระทรวงฯ กำหนดให้เจ้าพนักงานท้องถิ่นพิจารณาออกใบอนุญาตตัดแปลงอาคารดังกล่าวตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารที่ใช้บังคับในขณะที่ได้รับอนุญาตให้ก่อสร้างหรือตัดแปลงอาคารครั้งหลังสุด กฎกระทรวงฉบับนี้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๕๕

๕. บทส่งท้าย

ความเสียหายที่เกิดขึ้นกับอาคารและสิ่งปลูกสร้างจากแผ่นดินไหวในหลายเหตุการณ์เป็นสิ่งย้ำเตือนว่าอันตรายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติในประเทศไทยโดยเฉพาะภัยแผ่นดินไหวไม่ใช่สิ่งไกลตัวอีกต่อไป หน่วยงานภาครัฐได้ตระหนักถึงภัยดังกล่าวและได้จัดเตรียมมาตรการเสริมสร้างความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในพื้นที่เสี่ยงภัยรองรับไว้บ้างแล้ว กฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารและพื้นดินที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นตัวอย่างกฎหมายที่ออกมาเพื่อให้การก่อสร้างอาคารมีความมั่นคงแข็งแรงสามารถต้านทานแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหวที่สอดคล้องกับสภาพความเสี่ยงของแต่ละพื้นที่ สามารถลดความสูญเสียต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนหากเกิดแผ่นดินไหวขึ้น แต่ยังมีภัยพิบัติอื่นที่เป็นภัยคุกคามต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องนำไปพิจารณาควบคุมให้สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน สร้างความสมดุลระหว่างความปลอดภัยและการจำกัดสิทธิของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม มาตรการเหล่านี้ไม่ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ยั่งยืน トラบใดที่เรายังไม่ยับยั้งการทำร้ายธรรมชาติให้บอบช้ำกันอันเป็นผลให้เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติที่รุนแรงในปัจจุบัน



๖. บรรณานุกรม

- (๑) กฎกระทรวงฉบับที่ ๔๙ (พ.ศ. ๒๕๔๐) ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๐
- (๒) กฎกระทรวงกำหนดการรับน้ำหนัก ความต้านทาน ความคงทนของอาคารกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๔๐ และพื้นที่รองรับอาคารในการต้านทานแรงสั่นสะเทือนของแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๐ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๐
- (๓) กฎกระทรวง กำหนดหลักเกณฑ์การอนุญาตตัดแปลงอาคาร เพื่อเสริมความมั่นคงแข็งแรงของอาคารให้สามารถต้านแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว พ.ศ. ๒๕๕๕ กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ๒๕๕๕
- (๔) สมศักดิ์ เลิศบรรณพงษ์ “กฎกระทรวงว่าด้วยการออกแบบอาคารเพื่อต้านทานแรงจากแผ่นดินไหว” International Seminar on Earthquake Resistant Design of Structures, Chiangmai พ.ศ. ๒๕๔๑
- (๕) สำนักควบคุมและตรวจสอบอาคาร “กฎหมายควบคุมอาคารว่าด้วยการก่อสร้างอาคารในเขตที่อาจได้รับแรงสั่นสะเทือนจากแผ่นดินไหว” ข่าวสารกรมโยธาธิการและผังเมืองฉบับที่ ๙/๒๕๔๘ กรมโยธาธิการและผังเมือง พ.ศ. ๒๕๔๘ อ





ดร. น้ำทิพย์ มบุญสง่า^๑



หลักการพื้นฐาน ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

การใช้อำนาจรัฐในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาตั้งแต่ขั้นสืบสวน สอบสวน ฟ้องร้อง ดำเนินคดี พิพากษาและการบังคับตามคำพิพากษาย่อมส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน ทั้งฝ่ายผู้ต้องหา ผู้เสียหาย และพยาน เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ในการดำรงความยุติธรรมเพื่อรักษา ความสงบสุขของสังคม ดังนั้น นอกจากจะต้องมีความแม่นยำในบทบัญญัติแห่งตัวบทกฎหมายแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติ และเจ้าหน้าที่รัฐผู้บังคับใช้กฎหมายทั้งตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา จะต้องมีความรู้ ความเข้าใจอย่างลึกซึ้งถึงหลักการพื้นฐานที่สำคัญที่เป็นหลักการและเหตุผลเบื้องหลังตัวบทกฎหมาย นั้น ๆ ด้วย เพื่อให้การตรากฎหมาย การบังคับใช้ และการตีความกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม มีความสอดคล้องกับหลักการพื้นฐานต่าง ๆ ตามมาตรฐานสากล

๑. ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human Dignity)

ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เป็นหลักการพื้นฐานและสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญของหลักสิทธิมนุษยชน อธิบายว่ามนุษย์ทุกคนที่เกิดมาด้วยความมีศักดิ์ศรีที่เท่าเทียมกัน ดังนั้น การปฏิบัติต่อกันจึงต้อง เคารพในความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน การทำร้ายหรือทำทรมาณอย่างทารุณโหดร้าย การลงโทษ ด้วยวิธีการใด ๆ ที่เป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์หรือกระทำการใด ๆ ที่เป็นการดูถูกเหยียดหยาม ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ เช่น การนำคนมาเป็นทาส การค้ามนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะยอมรับได้

หลักการและแนวความคิดในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์มีที่มาจากความเชื่อในศาสนาคริสต์ที่ว่า มนุษย์ทุกคนมีที่มาจากพระเจ้าและเป็นส่วนหนึ่งของพระเจ้า^๒ ชีวิตมนุษย์เป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์และได้รับความดั่งงามและควรมีคุณค่ามาจากพระเจ้า ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพ สถานะ

^๑อัยการจังหวัดประจำกรม สำนักงานอัยการสูงสุด (นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย, รัฐศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, เนติบัณฑิตไทย สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, M.A. (Criminal Justice), West Texas A&M University, U.S.A., Doctor of Juridical Science, La Trobe University, Melbourne, Australia).

^๒King James Bible “Authorized Version”, Cambridge Edition (Genesis 1:26-27) Let us make man in our image, after our likeness: and let them have dominion over the fish of the sea, and over the fowl of the air, and over the cattle, and over all the earth, and over every creeping thing that creepeth upon the earth.



หรือความสำเร็จใด ๆ ของคน ๆ นั้น ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นสิ่งซึ่งไม่สามารถแบ่งแยกส่วนหรือโอนแก่กันได้ แต่อยู่ในทุก ๆ อณูแห่งความเป็นมนุษย์ประกอบเป็นเนื้อแท้ที่สำคัญของแต่ละบุคคล ความเป็นมนุษย์นั้นแตกต่างจากสิ่งมีชีวิตชนิดอื่น ๆ มาก เพราะมนุษย์สามารถรับรู้ถึงการมีอยู่ของพระเจ้า และรักพระเจ้าได้ การยึดมั่นในศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์เป็นหลักการอันเป็นรากฐานแห่งความดีงามที่มนุษย์ทุกคนจะต้องปฏิบัติต่อบุคคลอื่นด้วยความเคารพและให้เกียรติซึ่งกันและกัน และเป็นรากฐานที่สำคัญอยู่ในหลักคำสอนของศาสนาคริสต์นิกาย Catholic^๓

ในระดับนานาชาติแนวความคิดในเรื่องศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ได้รับการรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948 : UDHR) ที่บัญญัติรับรองว่ามนุษย์ทุกคนเกิดมาด้วยความมีเสรีภาพเท่าเทียมกันทั้งในศักดิ์ศรีและสิทธิ^๔

Thomas Jefferson เขียนไว้ในคำประกาศอิสรภาพของสหรัฐอเมริกาจากประเทศอังกฤษ (The Declaration of Independence 1776) โดยกล่าวยืนยันว่ามนุษย์ทุกคนทุกเชื้อชาติถูกสร้างขึ้นด้วยความเท่าเทียมกัน^๕

นอกจากจะเป็นหลักการที่บังคับใช้กับบุคคลทั่วไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔^๖ แล้ว เจ้าหน้าที่ของรัฐก็จำต้องให้ความเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการปฏิบัติหน้าที่ด้วย ดังที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖^๗ ที่บัญญัติคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์โดยบัญญัติให้องค์กรของรัฐทุกองค์กรต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ในการใช้อำนาจในการปฏิบัติหน้าที่ การลงโทษโดยวิธีทารุณโหดร้าย หรือการปฏิบัติที่มีลักษณะเป็นการลดคุณค่าความเป็นมนุษย์ จึงเป็นสิ่งที่ขัดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน^๘

ความจำเป็นของรัฐในการรักษาความมั่นคง ความสงบเรียบร้อยและศีลธรรมอันดีของประชาชน การรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมเป็นเหตุผลสำคัญที่รัฐสามารถใช้ในการจำกัดสิทธิเสรีภาพพื้นฐานต่าง ๆ ของประชาชนได้ เช่น รัฐสามารถดำเนินคดีและลงโทษจำคุกซึ่งเป็นการจำกัดสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของบุคคลด้วยอาศัยเหตุผลในด้านรักษาความสงบเรียบร้อยและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนส่วนรวม แต่รัฐไม่อาจกระทำการใด ๆ ในการดำเนินคดีหรือทำการลงโทษที่มีลักษณะเป็นการลดคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของปัจเจกบุคคลนั้น ๆ ได้^๙ เช่น การนำผู้ต้องหาหรือแม่กระทั่งจำเลย

^๓<http://www.catholicsocialteaching.org.uk/themes/human-dignity/>.

^๔The Universal Declaration of Human Rights 1948

^๕“Article 1 All human beings are born free and equal in dignity and rights. They are endowed with reason and conscience and should act towards one another in a spirit of brotherhood”.

^๖The Declaration of Independence IN CONGRESS, July 4, 1776, “We hold these truths to be self-evident, that all men are created equal...”

^๗รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคลย่อมได้รับความคุ้มครอง”.

^๘รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๖ บัญญัติว่า

“มาตรา ๒๖ การใช้อำนาจโดยองค์กรของรัฐทุกองค์กร ต้องคำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิและเสรีภาพ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ”.

^๙“Article 5 No one shall be subjected to torture or to cruel, inhuman or degrading treatment or punishment.

^{๑๐}น้ำแท้ มีบุญสร้าง, จุลนิติ ปีที่: ๓ ฉบับที่: ๖ เลขหน้า: ๕๓-๕๗ ปี พ.ศ.: ๒๕๔๙ และศูนย์ข้อมูลกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b7%0jun3_6.pdf.



ที่ถูกตัดสินว่ามีความผิดแล้วมาแถลงข่าวประจานต่อหน้าสื่อมวลชนหรือบุคคลทั่วไป นอกจากนี้ ในสังคม นานาชาติมองว่าการลงโทษประหารชีวิตเป็นการทำลายชีวิตจึงเป็นการทำลายสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐาน ในการมีชีวิต^{๑๐} จึงเป็นการลงโทษที่ลดคุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ของบุคคล^{๑๑}

๒. สิทธิของผู้ถูกกล่าวหา (Rights of Accused)

ย้อนไปราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๕ (15th Century) ผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสถานะเป็นเพียงผู้ถูกกระทำ ในทางคดี ไม่มีสิทธิใด ๆ ในการต่อสู้คดี กล่าวคือ ผู้ปกครองมีอำนาจที่จะกำหนดวิธีการชำระคดีได้ตามวิธีและแนวทางที่ตนต้องการ หลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) ยังไม่ได้รับการยอมรับ ผู้ถูกกล่าวหาจึงไม่มีสิทธิใด ๆ ในทางคดี ไม่มีแม้กระทั่งสิทธิในการนำพยานที่จะเบิกความ ยืนยันความบริสุทธิ์ของตนเองเข้ามาให้การในคดี^{๑๒} ผู้ปกครองจะเป็นผู้กำหนดเองว่าใครบ้างที่จะมาให้การในการชำระคดีความ ในยุคสมัยนี้ใช้วิธีการทรมานผู้ถูกกล่าวหาเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพ เพราะ คำรับสารภาพของผู้ถูกกล่าวหาจะเป็นสัญลักษณ์ที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการชำระสะสางคดีนั้น ได้ดำเนินการโดยถูกต้องชอบธรรมแล้วนั่นเอง กล่าวได้ว่าในยุคสมัยนี้มีการจับกุมดำเนินคดี จำคุก หรือประหารชีวิตผู้ถูกกล่าวหาตามอำเภอใจโดยปราศจากกระบวนการที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ บัญญัติไว้ เนื่องจากในยุคสมัยนี้ไม่มีหลักการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) หรือกฎเกณฑ์ที่ดี และเป็นธรรมเพียงพอ

ต่อมาราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ (17th Century) สิทธิของผู้ถูกกล่าวหาได้รับการยอมรับและ รับรองมากขึ้น จึงกล่าวกันว่าผู้ถูกกล่าวหาไม่มีสถานะเป็นประชาชนคดี ในประเทศอังกฤษผู้ถูกกล่าวหา มีสิทธิในการนำพยานฝ่ายตนเข้ามาในคดี (England : statutes provided for compulsory process of sworn witnesses for the defense) อย่างไรก็ตาม ในยุคสมัยนี้ผู้ถูกกล่าวหายังคง ไม่มีสิทธิอ้างตนเองเป็นพยานเพื่อให้การเป็นพยานในคดีที่ตนถูกกล่าวหา ด้วยความเกรงกลัวต่ออาญา และโทษที่จะได้รับ อย่างไรก็ตาม ผู้ถูกกล่าวหายอมให้การเท็จเพื่อปกป้องตนเองเสมอ (It was considered certain that the defendant's fear of punishment, whether he was guilty or innocent, would cause him to perjure himself, and to avoid this, he was not allowed to testify.)^{๑๓}

ทั้งนี้ ได้เกิดความตื่นตัวและความเคลื่อนไหวในเรื่องสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาในกระบวนการยุติธรรม ในประเทศสหรัฐอเมริกายิ่งกว่าในประเทศใด ๆ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยมีการเสนอขอแก้ไขรัฐธรรมนูญ ของประเทศสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขครั้งที่ ๔, ๕, และครั้งที่ ๖ เพื่อเป็นการให้การรับรองสิทธิ ของประชาชนที่เรียกว่า Bill of Rights หรือ Declaration of Rights ซึ่งเป็นชื่อเรียกการแก้ไข สิบลครั้งแรกของรัฐธรรมนูญและได้รับการประกาศใช้อย่างเป็นทางการในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ โดยได้รับ แนวคิดมาจาก Bill of Rights ของประเทศอังกฤษที่ตราโดยรัฐสภาในปี ค.ศ. ๑๖๘๙ อย่างไรก็ตาม ประเทศออสเตรเลียเป็นประเทศประชาธิปไตยที่ไม่มีทั้งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายใด ๆ ที่บัญญัติในเรื่อง

^{๑๐} Article 3 Everyone has the right to life, liberty and security of person.

^{๑๑} ศ.ดร.คณิต ฒ นคร, กฎหมายอาญาภาคทั่วไป, หน้า ๓๓๐, วิญญูชน, ๒๕๔๓.

^{๑๒} Robert Popper: History and Development of the Accused's Right to Testify, Washington University Law Review, Volume 1962, Issue 4, p.455.

^{๑๓} Ibid.



สิทธิของประชาชนไว้ โดยอดีตนายกรัฐมนตรี John Howard ได้โต้แย้งว่าหลักการใน Bill of Rights จะเป็นการโอนอำนาจจากนักการเมืองผู้ที่มีมาจากประชาชนให้อยู่ในมือของตุลาการและข้าราชการ ผู้ไม่ได้มีที่มาโดยตรงกับประชาชน^{๑๔}

การแก้ไขรัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกาในการแก้ไขครั้งที่ ๔ เพื่อรับรองสิทธิในทรัพย์สินของบุคคลจะไม่ถูกละเมิดหรือยึดหรือค้นตามอำเภอใจ เว้นแต่เจ้าหน้าที่จะมีหมายค้นที่ได้มาโดยการปฏิบัติตามด้วยวาจาและระบุถึงบุคคลและสิ่งของที่จะถูกยึดและระบุสถานที่ที่จะทำการตรวจค้นไว้ด้วย^{๑๕}

การแก้ไขครั้งที่ ๕ รับรองสิทธิที่จะไม่ถูกดำเนินคดีสองครั้งในความผิดเดียวกัน (Double Jeopardy) ไม่ถูกบังคับต้องให้การเป็นปฏิปักษ์กับตนเอง และไม่ถูกละเมิดต่อชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน โดยปราศจากกระบวนการที่ชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law)^{๑๖} การดำเนินคดี จำคุก หรือประหารชีวิตผู้ใดโดยไม่ผ่านกระบวนการที่กฎหมายบัญญัติไว้จึงไม่อาจจะกระทำได้

การแก้ไขครั้งที่ ๖ รับรองสิทธิผู้ถูกกล่าวหาในการดำเนินคดีอาญาทุกประเภทว่าจะได้รับการพิจารณาอย่างรวดเร็ว เปิดเผย และเป็นธรรม โดยผู้ตัดสินที่มีภูมิลำเนาอยู่ในรัฐและเมืองที่มีอาชญากรรมเกิดขึ้น ผู้ถูกกล่าวหาจะมีสิทธิได้รับการแจ้งข้อกล่าวหาและลักษณะการกระทำที่ตนถูกกล่าวหา มีสิทธิที่จะเผชิญหน้าและซักถามข้อพิพาทกับพยานที่ให้การเป็นปฏิปักษ์กับตน มีสิทธินำพยานฝ่ายตนเข้าให้การ และมีสิทธิที่จะได้รับคำปรึกษาจากทนายความ^{๑๗} ในราวคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ (ราวปี พ.ศ. ๒๔๑๒) มลรัฐนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ผ่านกฎหมายอนุญาตให้จำเลยให้การเป็นพยานในคดีที่ตนเองถูกกล่าวหาได้^{๑๘}

^{๑๔}Howard opposes Bill of Rights". PerthNow (The Sunday Times). 2009-08-27. Retrieved 2009-09-1.

^{๑๕}Fourth Amendment to the U.S. Constitution

"The right of the people to be secure in their persons, houses, papers, and effects, against unreasonable searches and seizures, shall not be violated, and no Warrants shall issue, but upon probable cause, supported by Oath or affirmation, and particularly describing the place to be searched, and the persons or things to be seized.

^{๑๖}Fifth Amendment to the U.S. Constitution

"No person shall be held to answer for a capital, or otherwise infamous crime, unless on a presentment or indictment of a Grand Jury, except in cases arising in the land or naval forces, or in the Militia, when in actual service in time of War or public danger; nor shall any person be subject for the same offense to be twice put in jeopardy of life or limb; nor shall be compelled in any criminal case to be a witness against himself, nor be deprived of life, liberty, or property, without due process of law; nor shall private property be taken for public use, without just compensation."

^{๑๗}Sixth Amendment to the U.S. Constitution

"In all criminal prosecutions, the accused shall enjoy the right to a speedy and public trial, by an impartial jury of the State and district wherein the crime shall have been committed, which district shall have been previously ascertained by law, and to be informed of the nature and cause of the accusation; to be confronted with the witnesses against him; to have compulsory process for obtaining witnesses in his favor, and to have the Assistance of Counsel for his defence."

^{๑๘}The New York statute 1869.



การแก้ไขครั้งที่ ๑๔ รับรองสิทธิในชีวิต เสรีภาพและทรัพย์สินของบุคคลจะไม่ถูกละเมิดโดยปราศจากกระบวนการโดยชอบด้วยกฎหมาย (Due Process of Law) และรับรองความเสมอภาคกันของบุคคลภายใต้กฎหมาย (The Rule of Law)^{๑๙}

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สิ้นสุดลงในปี พ.ศ. ๒๔๘๘ (ค.ศ. ๑๙๔๕) ความทารุณโหดร้ายของพวกนาซีเยอรมัน (Nazi Germany) ที่กระทำต่อเชลยสงครามหรือผู้ถูกดำเนินคดีในช่วงสงครามโลกครั้งที่ ๒ ได้มีปรากฏให้เห็นอย่างมากมาย การกระทำทารุณโหดร้ายที่พวกนาซีเยอรมันกระทำต่อเหยื่อซึ่งแม้แต่พวกนาซีเยอรมันเองยังไม่อาจรับกับสภาพกับการทรมานเช่นนั้นได้ ปรากฏให้เห็นในช่วงวันสุดท้ายก่อนที่นาซีเยอรมันพ่ายแพ้สงครามแก่พวกสัมพันธมิตร (the Allies) นายพล Hitler กล่าวในที่สาธารณะต่อหน้าพวกนาซีเยอรมันว่าการฆ่าตัวตายเป็นทางเลือกที่ดี ภายหลังพบว่ามีการฆ่าตัวตายอย่างมากมายที่เรียกว่า “waves of suicides” ด้วยความเกรงกลัวว่าจะถูกกระทำด้วยความทารุณ การถูกข่มขืนและการถูกทรมานจนถึงแก่ความตายที่ตนเองจะได้รับจากการแพ้สงคราม^{๒๐}

เกิดความตื่นตัวและเคลื่อนไหวตอบโต้ต่อการใช้อำนาจกล่าวหาดำเนินคดีต่อบุคคลตามอำเภอใจและความทารุณโหดร้ายที่เกิดในระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองอย่างแพร่หลายในสังคมระดับนานาชาติเป็นที่มาของ “ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ๑๙๔๘” (Universal Declaration of Human Rights 1948) ในข้อ ๓ ของปฏิญญารับรองว่า “บุคคลมีสิทธิที่จะมีชีวิต มีเสรีภาพ และความมั่นคงปลอดภัย”^{๒๑} ในข้อที่ ๑๐ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับความเท่าเทียมกันในการพิจารณาคดีอย่างเป็นธรรมและเปิดเผยโดยคณะบุคคลที่มีความเป็นอิสระและเป็นกลางในการตัดสินสิทธิและข้อผูกพันใด ๆ และคดีอาญาใด ๆ ที่ถูกกล่าวหา โดยปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ๑๙๔๘ ได้รับรองเรื่องความเป็นธรรม (Fair) ในการดำเนินคดี และต่อมาหลักการและแนวคิดเรื่องการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) ได้รับการพัฒนาจนเกิดการยอมรับและตอบสนองอย่างต่อเนื่อง

การดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) เป็นหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมและสันติภาพ เป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม เป็นเครื่องมือที่จะป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (abuse of power) เป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการปฏิบัติด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่แน่นอน คาดหมายได้และเป็นธรรมซึ่งเป็นหลักการพื้นฐานของหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือที่รู้จักกันว่าหลักนิติธรรม (The Rule of Law) นั่นเอง

กระบวนการยุติธรรมของประเทศไทยได้ยอมรับเอาหลักการคุ้มครองสิทธิของผู้ถูกกล่าวหาไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๔ สิทธิในกระบวนการยุติธรรม มาตรา ๓๙ ว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น

^{๑๙}Fourteenth Amendment to the U.S. Constitution

“Nor shall any State deprive any person of life, liberty, or property, without due process of law; nor deny to any person within its jurisdiction the equal protection of the laws.”.

^{๒๐}“Suicides: Nazis go down to defeat in a wave of selfmord”. Life Magazine, 14 May 1945.

^{๒๑}Universal Declaration of Human Rights 1948

Article 3 Everyone has the right to life, liberty, and security of person.

Article 10 Everyone is entitled in full equality to a fair and public hearing by an independent and impartial tribunal, in the determination of his rights and obligations and of any criminal charge against him.



บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ ในคดีอาญาต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด และก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิดจะปฏิบัติต่อบุคคลนั้นเสมือนเป็นผู้กระทำความผิดไม่ได้ แต่มิได้มิได้หมายความว่าเป็นผู้บริสุทธิ์ เพียงแต่จะใช้วิธีการทรมานเพื่อให้ได้มาซึ่งคำรับสารภาพไม่ได้ เพราะถือว่าเป็นการลงโทษก่อนที่จะมีการพิจารณาและพิพากษา^{๒๖} โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔๐ บัญญัติรายละเอียดในการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้อย่างละเอียดด้วย

ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้บัญญัติรายละเอียดในการรับรองสิทธิของผู้ต้องหาไว้ในหลายมาตราด้วยกัน โดยมีประเด็นที่ได้รับการคุ้มครอง เช่น ให้พนักงานสอบสวนรวบรวมหลักฐานทุกชนิดเพื่อจะรู้ตัวผู้กระทำผิดและพิสูจน์ให้เห็นความผิดหรือความบริสุทธิ์ของผู้ต้องหา ผู้ต้องหาที่มีสิทธิได้รับการสอบสวนด้วยความรวดเร็ว ต่อเนื่อง และเป็นธรรม ผู้ต้องหาที่มีสิทธิให้ทนายความหรือผู้ซึ่งตนไว้วางใจเข้าฟังการสอบปากคำตนได้ พนักงานสอบสวนต้องให้ออกาสผู้ต้องหาที่จะแก้ข้อหาและแสดงข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์แก่ตนได้ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนตักเตือน พุดให้ท้อใจหรือใช้กลอุบายอื่นเพื่อป้องกันมิให้บุคคลใดให้ถ้อยคำซึ่งอยากจะได้ด้วยความเต็มใจ ห้ามมิให้พนักงานสอบสวนทำหรือจัดให้ทำการใด ๆ ซึ่งเป็นการให้คำมั่นสัญญา ชูเชิญ หลอกลวง ทรมาน ใช้กำลังบังคับหรือกระทำโดยมิชอบประการใด ๆ เพื่อจูงใจให้เขาให้การอย่างใด ๆ ในเรื่องที่ต้องหา นั้น เป็นต้น

๓. หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง (Ne bis in idem or Double Jeopardy)

การไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้ง หมายถึง ความคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง สำหรับการกระทำความผิดอันเป็นฐานแห่งการถูกดำเนินคดีที่ศาลได้พิพากษายกฟ้องแล้ว หรือได้พิพากษาลงโทษในการกระทำที่ถูกกล่าวหาแล้ว แนวความคิดเบื้องหลังหลักการนี้อธิบายว่าการดำเนินคดีหลายครั้งต่อผู้ถูกกล่าวหาในการกระทำครั้งเดิมที่ผู้ถูกกล่าวหาถูกพิจารณาและพิพากษาไปแล้วถือเป็นความไม่เป็นธรรมต่อผู้ถูกดำเนินคดี

การไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้งได้รับการรับรองไว้ในธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศ (Rome Statute of the International Criminal Court)^{๒๗} เพื่อคุ้มครองบุคคลจากการถูกดำเนินคดีในศาลมากกว่าหนึ่งครั้ง ทั้งจากการดำเนินคดีในศาลเดิมที่มีคำพิพากษาหรือในศาลอื่น ๆ นอกจาก

^{๒๖}น้ำแท้ มีบุญสร้าง, รัฐธรรมนูญมาตรา ๓๓ ผู้ต้องหาเป็นผู้บริสุทธิ์หรือไม่, ศูนย์ข้อมูลกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, http://www.senate.go.th/lawdatacenter/includes/FCKeditor/upload/Image/b/b60%20jun_3_3.pdf.

^{๒๗}Article ๒๐ Ne bis in idem

1. Except as provided in this Statute, no person shall be tried before the Court with respect to conduct which formed the basis of crimes for which the person has been convicted or acquitted by the Court.

2. No person shall be tried by another court for a crime referred to in article 5 for which that person has already been convicted or acquitted by the Court.

3. No person who has been tried by another court for conduct also proscribed under article 6, 7 or 8 shall be tried by the Court with respect to the same conduct unless the proceedings in the other court:

(a) Were for the purpose of shielding the person concerned from criminal responsibility for crimes within the jurisdiction of the Court; or

(b) Otherwise were not conducted independently or impartially in accordance with the norms of due process recognized by international law and were conducted in a manner which, in the circumstances, was inconsistent with an intent to bring the person concerned to justice.



ธรรมนูญกรุงโรมว่าด้วยศาลอาญาระหว่างประเทศแล้ว หลักการไม่ถูกดำเนินคดีหลายครั้งยังได้รับการรับรองไว้ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights)^{๒๔}

การกระทำที่ห้ามมิให้ดำเนินคดีหลายครั้งนั้นต้องเป็นการกระทำที่ถูกฟ้องดำเนินคดีไปแล้วด้วย หากมีการกระทำความผิดหลายกรรมแต่ถูกดำเนินคดีเพียงบางกรรม กรรมที่ยังไม่ได้ถูกฟ้องดำเนินคดีย่อมไม่ได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใด เช่น ในการกระทำความผิดครั้งหนึ่ง ผู้ถูกกล่าวหาถูกกล่าวหาว่าลักทรัพย์และข่มขืนกระทำชำเรา หากถูกดำเนินคดีเพียงข้อหาลักทรัพย์และศาลได้พิพากษายกฟ้องไปแล้ว ผู้ถูกกล่าวหาย่อมถูกดำเนินคดีอีกครั้งในข้อหาข่มขืนกระทำชำเราที่ยังไม่ได้ถูกดำเนินคดีได้ไม่ขัดแย้งต่อหลัก Ne bis in idem or Double Jeopardy แต่อย่างใด

ในกรณีที่การกระทำความผิดข้อหาทำร้ายร่างกายนั้นถูกฟ้องดำเนินคดีและมีคำพิพากษาลงโทษไปแล้ว ต่อมาภายหลังมีข้อเท็จจริงเพิ่มเติมว่าผู้เสียหายได้รับอันตรายสาหัส จะไปดำเนินคดีข้อหาทำร้ายร่างกายเป็นเหตุให้เกิดอันตรายสาหัสอีกไม่ได้

การอุทธรณ์ต่อศาลสูงเพื่อพิพากษากลับ แก่ หรือยกเลิกคำพิพากษาของศาลชั้นต้น ถือเป็นกรณีที่มีการพิจารณาคดีต่อจำเลยคนนั้นยังดำเนินไปอย่างต่อเนื่องยังไม่เสร็จสิ้น จึงไม่ถือว่าเป็นการละเมิดต่อหลักการ Ne bis in idem

ข้อยกเว้นของหลักการ Ne bis in idem มีหลายกรณี เช่น ในกรณีมีพยานหลักฐานใหม่ที่นำเชื่อว่าผู้ถูกพิพากษาลงโทษไม่ได้เป็นผู้กระทำความผิด ผู้ถูกพิพากษาลงโทษย่อมมีสิทธิในการรื้อฟื้นคดีขึ้นพิจารณาใหม่ หรือในกรณีที่การดำเนินคดีของศาลได้เป็นไปโดยไม่ชอบขัดต่อหลักการแห่งกฎหมายการดำเนินคดีของศาลนั้นอาจถูกเพิกถอนโดยศาลสูง และอาจมีคำสั่งให้ดำเนินคดีใหม่ได้

กระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยได้ยอมรับหลักการ Ne bis in idem โดยมีบัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ (๔) ที่บัญญัติว่าสิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปเมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง จะนำคดีมาฟ้องใหม่ไม่ได้ กรณีจะถือว่ามีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้องจะต้องปรากฏว่าจำเลยต้องถูกดำเนินคดีในคดีนั้นอย่างแท้จริง ไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีในลักษณะที่สมยอมกัน โดยคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในคดีก่อนอันจะมีผลทำให้สิทธินำคดีอาญามาฟ้องระงับไปตามมาตรา ๓๙ (๔) นั้น ต้องเป็นกรณีที่มีการฟ้องร้องดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริง หากคดีก่อนเป็นการฟ้องร้องดำเนินคดีคดีก่อนอย่างสมยอมเพื่อให้ศาลมีคำพิพากษายกฟ้อง โดยหวังผลป้องกันมิให้รัฐสามารถฟ้องร้องดำเนินคดีต่อจำเลยได้อีก จึงไม่ใช่เป็นการดำเนินคดีแก่จำเลยอย่างแท้จริง สิทธินำคดีอาญามาฟ้องจึงยังไม่ระงับ^{๒๕}

^{๒๔}International Covenant on Civil and Political Rights
Article 14 (7) No one shall be liable to be tried or punished again for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.
^{๒๕}คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๓๓๔/๒๕๓๘ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔๔๖/๒๕๔๗.



๔. หลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรม (The Rule of Law)

หลัก The Rule of Law หรือหลักการปกครองโดยกฎหมายหรือหลักนิติธรรมเป็นหลักการที่มีต้นกำเนิดในประเทศที่ใช้ระบบกฎหมายแบบ Common Law ได้รับการพัฒนาและยอมรับนำมายึดถือปฏิบัติในระบบกระบวนการยุติธรรมอย่างกว้างขวางในประเทศตะวันตกว่า บุคคลย่อมเสมอภาคกันภายใต้กฎหมาย หลักการปกครองโดยกฎหมายส่งเสริมให้กระบวนการยุติธรรมมีความชัดเจน แน่นอนเสมอภาคและคาดหมายได้เพื่อป้องกันบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมใช้อำนาจกล่าวหาหรือลงโทษบุคคลใดตามอำเภอใจ โดยบุคคลจะต้องรับโทษอาญาต่อเมื่อได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำกรทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้เท่านั้น^{๒๖} และบุคคลย่อมได้รับการปฏิบัติด้วยวิธีที่กำหนดไว้โดยชอบ (Due Process of Law) อย่างชัดเจนในกฎหมายเท่านั้น

หลัก The Rule of Law ในประเด็นเรื่องความเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติภายใต้กฎหมายมีบัญญัติรับรองไว้ในปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (The Universal Declaration of Human Rights 1948) ข้อ ๗ ที่ยืนยันหลักความเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายว่า “บุคคลต่างเสมอภาคในกฎหมาย และชอบที่จะได้รับความคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมาย โดยปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ บุคคลมีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองอย่างเสมอภาคปราศจากการเลือกปฏิบัติใด ๆ มีสิทธิที่จะได้รับการคุ้มครองจากการยุยงส่งเสริมให้เกิดการเลือกปฏิบัติเช่นนั้น”^{๒๗} การที่นักการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงใด ๆ ในกระบวนการยุติธรรมที่มีเจตนาจะช่วยเหลือหรือกลั่นแกล้งหรือโดยการเลือกปฏิบัติแก่บุคคลใด ย่อมส่งผลให้บุคคลไม่ได้รับความเสมอภาคเท่าเทียมกันภายใต้กฎหมายเกิดสภาวะความไม่แน่นอนและคาดหมายไม่ได้แห่งกฎหมาย การกระทำดังกล่าวย่อมขัดต่อหลักการ The Rule of Law และย่อมละเมิดต่อปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนเช่นกัน

การที่บุคคลจะเสมอภาคกันได้ภายใต้กฎหมายตามหลัก The Rule of Law ต่อเมื่อมีการตีความกฎหมายในทางปฏิบัติอย่างเป็นธรรมเท่าเทียมกันและไม่เลือกปฏิบัติ ดังนั้น การแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมไม่ว่าจะในชั้นสืบสวน ชั้นพนักงานสอบสวน อัยการและศาลจึงเป็นสิ่งที่ไม่อาจจะยอมรับได้ เพราะเป็นการขัดแย้งต่อหลักการ The Rule of Law อย่างร้ายแรง ในประเทศตะวันตก เช่น สหรัฐอเมริกา ออสเตรเลีย หรือประเทศในเอเชีย เช่น ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ แม้นักการเมืองจะเป็นผู้บังคับบัญชาโดยตรงต่อเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายจะถือปฏิบัติอย่างเคร่งครัดและระมัดระวังไม่ไปก้าวล่วงแทรกแซงกระบวนการยุติธรรมในทุกระดับชั้น

ในประเทศ Zimbabwe ประธานาธิบดี Mugabe ใช้กฎหมายและขยายอำนาจให้เจ้าหน้าที่จับกุมและกักขังพวกผู้เคลื่อนไหวเรียกร้องประชาธิปไตยต่อต้านการคอร์รัปชันโดยปราศจากข้อกล่าวหาแทรกแซงเสรีภาพสื่อมวลชนโดยการปิดสื่อต่าง ๆ ทำให้ถูกเรียกร้องจากนักเคลื่อนไหวด้านสิทธิมนุษยชนให้ปฏิบัติและยึดถือหลักการ The Rule of Law อย่างเคร่งครัด ดังนั้น การใช้กฎหมายและตีความ

^{๒๖} สำหรับประเทศไทยหลักการนี้ถูกบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ ที่กำหนดว่าบุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่ทำกรทำนั้นบัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้.

^{๒๗} Article 7 All are equal before the law and are entitled without any discrimination to equal protection of the law. All are entitled to equal protection against any discrimination in violation of this Declaration and against any incitement to such discrimination.



กฎหมายอย่างไม่เป็นธรรมตามอำเภอใจทำให้หลักกฎหมายอยู่ในสภาพที่ไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ การเลือกปฏิบัติเพื่อช่วยเหลือพวกตนเองหรือเพื่อทำลายฝ่ายตรงข้าม การใช้เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายและการใช้กฎหมายเป็นเครื่องมือในการกำจัดนักการเมืองฝ่ายตรงข้าม ไม่ว่าจะเป็นการกระทำของนักการเมืองหรือองค์กรตุลาการจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลัก The Rule of Law อย่างร้ายแรงทั้งสิ้น^{๒๘}

หลักการ The Rule of Law หรือหลักนิติธรรม ได้รับการยอมรับและมีบัญญัติไว้ในหมวด ๑ บททั่วไป ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓^{๒๙} บัญญัติให้หน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามหลักนิติธรรม และปฏิบัติต่อบุคคลด้วยความเสมอภาค^{๓๐} แต่เป็นที่น่าเสียดายว่านักการเมืองและข้าราชการของประเทศไทยไม่ค่อยรู้จักและให้การยอมรับในการนำหลักการ The Rule of Law มาใช้ในกระบวนการยุติธรรม เป็นผลให้มีการแทรกแซงและยินยอมให้แทรกแซงการทำงานในทางคดีของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือพนักงานสอบสวนคดีพิเศษหรือ DSI อยู่เสมอ แต่ที่ร้ายแรงที่สุดคือ การใช้และตีความกฎหมายตามอำเภอใจและเลือกปฏิบัติของฝ่ายตุลาการก่อให้เกิดสภาวะความไม่แน่นอนและคาดหมายไม่ได้แห่งกฎหมายและส่งผลเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรมในคดีที่เกี่ยวข้องทางการเมืองอยู่เสมอ ๆ

๕. หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial)

หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) เป็นหลักการพื้นฐานที่สำคัญอย่างยิ่งที่จะนำไปสู่ความยุติธรรมและสันติภาพ หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐในการดำรงรักษาไว้ซึ่งความสงบเรียบร้อยของสังคม ป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ (abuse of power) ของเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจและเป็นหลักประกันว่าประชาชนจะได้รับการปฏิบัติด้วยกระบวนการทางกฎหมายที่ชัดเจน แน่นนอน คาดหมายได้และเป็นธรรม

ในประเทศไทยแนวความคิดเรื่องสิทธิผู้ถูกกล่าวหา (Rights of Accused) และหลักการ The Rule of Law ได้รับการยอมรับมาเป็นเวลานานแต่ถูกบัญญัติไว้ปะปนกันไม่ชัดเจน โดยหลักการดังกล่าวได้ถูกบัญญัติรับรองปะปนกันไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

^{๒๘}Craig Timberg, Dissidents face Zimbabwe’s justice system, The Washington Post, 18 July 2004 “Mugabe’s government has curbed the right to public assembly, shut down newspapers, expanded police authority to detain suspects without charges, put the main opposition leader on trial for treason and taken control of thousands of private farms. Amnesty International and other human rights groups have chronicled the decline of the rule of law, saying Mugabe uses the criminal justice system to punish his rivals and protect his allies, and that to oppose him is to invite false arrest, torture and even death.”

^{๒๙}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๓ บัญญัติว่า “มาตรา ๓ อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

การปฏิบัติหน้าที่ของรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐ ต้องเป็นไปตามหลักนิติธรรม”

^{๓๐}รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ๒๕๕๐ มาตรา ๔ บัญญัติว่า “มาตรา ๔ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาคของบุคคล ย่อมได้รับความคุ้มครอง”



มาตรา ๓๙ บุคคลไม่ต้องรับโทษอาญา เว้นแต่ได้กระทำการอันกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำนั้น บัญญัติเป็นความผิดและกำหนดโทษไว้ และโทษที่จะลงแก่บุคคลนั้นจะหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้ในกฎหมายที่ใช้อยู่ในเวลาที่กระทำความผิดมิได้ (หลักการ The Rule of Law)

ในคดีอาญา ต้องสันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้ต้องหาหรือจำเลยไม่มีความผิด (หลักการ Rights of Accused) ก่อนมีคำพิพากษาอันถึงที่สุดแสดงว่าบุคคลใดได้กระทำความผิด จะปฏิบัติต่อบุคคลนั้น เสมือนเป็นผู้กระทำความผิดมิได้ (หลักการ Rights of Accused)

ส่วนหลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) ได้ถูกขยายความรวมเอาแนวความคิด เรื่องสิทธิผู้ถูกกล่าวหา (Rights of Accused) ไว้เป็นส่วนหนึ่งของหลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรมด้วย และบัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

“มาตรา ๔๐ บุคคลย่อมมีสิทธิในกระบวนการยุติธรรม ดังต่อไปนี้

(๑) สิทธิเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมได้โดยง่าย สะดวก รวดเร็ว และทั่วถึง

(๒) สิทธิพื้นฐานในกระบวนการพิจารณา ซึ่งอย่างน้อยต้องมีหลักประกันขั้นพื้นฐานเรื่องการได้รับการพิจารณาโดยเปิดเผย การได้รับทราบข้อเท็จจริงและตรวจเอกสารอย่างเพียงพอ การเสนอข้อเท็จจริง ข้อโต้แย้ง และพยานหลักฐานของตน การคัดค้านผู้พิพากษาหรือตุลาการ การได้รับการพิจารณาโดยผู้พิพากษาหรือตุลาการที่นั่งพิจารณาคดีครบองค์คณะ และการได้รับทราบเหตุผลประกอบคำวินิจฉัย คำพิพากษา หรือคำสั่ง

(๓) บุคคลย่อมมีสิทธิที่จะให้คดีของตนได้รับการพิจารณาอย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม

(๔) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา โจทก์ จำเลย คู่กรณี ผู้มีส่วนได้เสีย หรือพยานในคดีมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม รวมทั้งสิทธิในการได้รับการสอบสวนอย่างถูกต้อง รวดเร็ว เป็นธรรม และการไม่ให้ถ้อยคำเป็นปฏิปักษ์ต่อตนเอง

(๕) ผู้เสียหาย ผู้ต้องหา จำเลย และพยานในคดีอาญา มีสิทธิได้รับความคุ้มครอง และความช่วยเหลือที่จำเป็นและเหมาะสมจากรัฐ ส่วนค่าตอบแทน ค่าทดแทน และค่าใช้จ่ายที่จำเป็น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

(๖) เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ หรือผู้พิการหรือทุพพลภาพ ย่อมมีสิทธิได้รับความคุ้มครองในการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีอย่างเหมาะสม และย่อมมีสิทธิได้รับการปฏิบัติที่เหมาะสมในคดีที่เกี่ยวกับความรุนแรงทางเพศ

(๗) ในคดีอาญา ผู้ต้องหาหรือจำเลยมีสิทธิได้รับการสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ถูกต้อง รวดเร็ว และเป็นธรรม โอกาสในการต่อสู้คดีอย่างเพียงพอ การตรวจสอบหรือได้รับทราบพยานหลักฐานตามสมควร การได้รับความช่วยเหลือในทางคดีจากทนายความ และการได้รับการปล่อยตัวชั่วคราว

(๘) ในคดีแพ่ง บุคคลมีสิทธิได้รับความช่วยเหลือทางกฎหมายอย่างเหมาะสมจากรัฐ”



ในระดับนานาชาติ หลักการดำเนินคดีที่เป็นธรรม (Rights to Fair Trial) ได้รับการยอมรับอย่างกว้างขวางเช่นกัน โดยในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ (พ.ศ. ๒๕๑๙) ได้มีการรับรองกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ๑๙๗๖ (International Covenant on Civil and Political Rights 1976)^{๓๑} และในข้อ ๙ ของกติการะหว่างประเทศฉบับนี้ได้รับรองสิทธิและข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของกระบวนการยุติธรรมของประเทศสมาชิกจะต้องให้การรับรองในกฎหมายของประเทศนั้น ๆ ดังนี้

๑. บุคคลทุกคนมีสิทธิในเสรีภาพและความปลอดภัยของร่างกาย บุคคลจะถูกจับกุมหรือควบคุมโดยอำเภอใจมิได้ บุคคลจะถูกกลั่นแกล้งเสรีภาพของตนมิได้ ยกเว้นโดยเหตุและโดยเป็นไปตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

๒. ในขณะที่จับกุม บุคคลใดที่ถูกจับกุมจะต้องได้รับแจ้งถึงเหตุผลในการจับกุม และจะต้องได้รับแจ้งถึงข้อหาที่ถูกจับกุมโดยพลัน

๓. บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือควบคุมตัวในข้อหาทางอาญา จะต้องถูกนำตัวโดยพลันไปยังศาลหรือเจ้าหน้าที่อื่นที่มีอำนาจตามกฎหมายที่จะใช้อำนาจทางตุลาการ และจะต้องมีสิทธิได้รับการพิจารณาคดีภายในเวลาอันสมควร หรือได้รับการปล่อยตัวไป มิให้ถือเป็นหลักทั่วไปว่าจะต้องควบคุมบุคคลที่รอการพิจารณาคดี แต่ในการปล่อยตัวอาจกำหนดให้มีการประกันว่าจะมาปรากฏตัวในการพิจารณาคดี ในขั้นตอนอื่นของกระบวนการพิจารณา และจะมาปรากฏตัวเพื่อการบังคับตามคำพิพากษาเมื่อถึงวาระนั้น

๔. บุคคลใดที่ถูกกลั่นแกล้งเสรีภาพโดยการจับกุมหรือการควบคุม มีสิทธินำคดีขึ้นสู่ศาลเพื่อให้ตัดสินโดยไม่ชักช้าถึงความชอบด้วยกฎหมายของการควบคุมผู้นั้น และหากการควบคุมไม่ชอบด้วยกฎหมายก็ให้ศาลมีคำสั่งปล่อยตัวไป

๕. บุคคลใดที่ถูกจับกุมหรือถูกควบคุมโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทน

^{๓๑}Article 9

1. Everyone has the right to liberty and security of person. No one shall be subjected to arbitrary arrest or detention. No one shall be deprived of his liberty except on such grounds and in accordance with such procedure as are established by law. (The Rule of Law)

2. Anyone who is arrested shall be informed, at the time of arrest, of the reasons for his arrest and shall be promptly informed of any charges against him.

3. Anyone arrested or detained on a criminal charge shall be brought promptly before a judge or other officer authorized by law to exercise judicial power and shall be entitled to trial within a reasonable time or to release. It shall not be the general rule that persons awaiting trial shall be detained in custody, but release may be subject to guarantees to appear for trial, at any other stage of the judicial proceedings, and, should occasion arise, for execution of the judgment.

4. Anyone who is deprived of his liberty by arrest or detention shall be entitled to take proceedings before a court, in order that that court may decide without delay on the lawfulness of his detention and order his release if the detention is not lawful.

5. Anyone who has been the victim of unlawful arrest or detention shall have an enforceable right to compensation.



๖. หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Separation of Powers)

Montesquieu (18 January 1689 - 10 February 1755) นักปราชญ์ชาวฝรั่งเศสได้เขียนเรื่อง หลักการแบ่งแยกอำนาจไว้ในหนังสือวิชาการ The Spirit of the Laws ซึ่งเป็นหนังสือด้านการเมือง การปกครอง Montesquieu เสนอในงานของเขาว่าอำนาจอธิปไตยของรัฐทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ จะต้องทำหน้าที่ตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ดังนั้น อำนาจทั้งสามลักษณะจึงควร จะอยู่ในองค์กรที่ใช้อำนาจที่แยกจากกันอย่างเด็ดขาด เพื่อเป็นหลักประกันในการปกป้องสิทธิเสรีภาพ ของประชาชนตามหลักอำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน เพื่อไม่ให้บุคคลใดหรือหน่วยงานใดของรัฐ ใช้อำนาจตามอำเภอใจอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดอันอาจจะส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยง่ายเกินไป กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรากฎหมายได้ก็ไม่ควรจะมีเริ่มบังคับใช้กฎหมายได้ หรือมีอำนาจในการตัดสินคดีความ ฝ่ายบริหารซึ่งมีหน้าที่ริเริ่มบังคับใช้กฎหมายก็ไม่ควรที่จะตัดสินคดี หรือข้อพิพาทได้เอง ส่วนฝ่ายตุลาการซึ่งเป็นอำนาจสุดท้ายทำหน้าที่ตัดสินข้อพิพาทก็ต้องไม่อาจจะริเริ่ม บังคับใช้กฎหมายหรือไม่ควรมีอำนาจตรากฎหมายได้เอง ไม่ควรมีส่วนได้เสียใด ๆ ในทางการเมือง เช่น การมีอำนาจแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภา เพราะการรวบอำนาจต่าง ๆ เข้าอยู่ในองค์กรเดียวกัน จะมีแนวโน้มในการนำไปสู่สภาพการเป็นเผด็จการ (dictatorship) ในที่สุด ตัวอย่างเช่น

ในสมัยเผด็จการ Adolf Hitler (ค.ศ. ๑๙๓๓ - ๑๙๔๕) พรรค Nazi ตรากฎหมายต่อต้านชาวยิว (ANTI - JEWISH LEGISLATION) มากกว่า ๔๐๐ ฉบับ จำกัดและมีผลกระทบต่อชีวิต ของชาวยิวเยอรมันเชื้อสายยิวในประเทศเยอรมันเป็นอย่างมาก ตั้งแต่การจำกัดการใช้ชีวิตในที่สาธารณะ การห้ามเด็กชาวยิวเรียนหนังสือในโรงเรียนและมหาวิทยาลัย การห้ามชาวยิวเป็นพนักงานหรือเจ้าหน้าที่ ของรัฐ ฯลฯ

ในปี ค.ศ. ๑๙๓๕ มีการตรากฎหมาย Nuremberg Laws ที่ห้ามเผ่าพันธุ์เชื้อสายยิวแต่งงาน หรือมีเพศสัมพันธ์กับคนเยอรมัน มีการริเริ่มกล่าวหา ดำเนินคดี และตัดสินคดีเบ็ดเสร็จภายใต้อิทธิพล ของระบอบเผด็จการของ Nazi กระบวนการยุติธรรมภายใต้ระบอบเผด็จการจึงเป็นกระบวนการ ยุติธรรมที่ละเมิดหลักการแบ่งแยกอำนาจ มีการใช้กฎหมายในการดำเนินคดีและตัดสินคดีตามอำเภอใจ ขัดต่อหลักการ The Rule of Law อย่างยิ่ง กฎหมายในประเทศไทยก็มีตัวอย่างเนื้อหาที่ขัดแย้ง กับหลักการแบ่งแยกอำนาจอยู่หลายฉบับ เช่น

พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก^{๓๖} ให้ผู้บังคับบัญชาทหารในการประกาศใช้เพื่อให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหาร มีอำนาจเหนือเจ้าหน้าที่ฝ่ายพลเรือนในส่วนที่เกี่ยวกับการยุทธการระงับปราบปราม หรือการรักษา ความสงบเรียบร้อยโดยเจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารมีอำนาจเต็มที่จะตรวจค้น เกณฑ์ ห้าม ยึด เข้าอาศัย ทำลาย หรือเปลี่ยนแปลงสถานที่ หากเกิดคดีขึ้นในเขตพื้นที่ประกาศกฏอัยการศึก ผู้บัญชาการทหารสูงสุด จะสั่งให้พิจารณาพิพากษาคดีอาญานั้นในศาลทหารก็ได้ หากเกิดความเสียหายใด ก็จะร้องขอค่าเสียหาย หรือค่าปรับอย่างหนึ่งอย่างใดแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายทหารไม่ได้เลย พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก

^{๓๖} ประเทศไทยได้ตรากฎหมายกฏอัยการศึกเป็นลายลักษณ์อักษรครั้งแรกในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว (รัชกาลที่ ๕) คือ “กฏอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖” ซึ่งตรงกับปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ต่อมาตราเป็น “พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก ร.ศ. ๑๒๖” ต่อมาก็ได้ถูกยกเลิกโดย พระราชบัญญัติกฏอัยการศึก พุทธศักราช ๒๔๕๗.



จึงมีหลักการที่เบ็ดเสร็จเด็ดขาดทั้งการริเริ่มกล่าวหา ดำเนินคดี พิจารณาและพิพากษาคดีโดยองค์กรเดียว จึงขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจ และอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและละเมิดหลักการ The Rule of Law ในที่สุด อย่างไรก็ตาม ยังมีข้อถกเถียงได้ว่า เหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการคงไว้ซึ่งหลักการ ตามพระราชบัญญัติกฏอัยการศึกก็เพื่อรักษาความมั่นคงของชาติในสถานการณ์ที่มีเหตุจลาจลหรือ การสงคราม ซึ่งความมั่นคงของชาตินี้ถือเป็นเหตุผลสูงสุดที่อยู่เหนือกว่าหลักการใด ๆ ทั้งปวง

กฎหมายเรื่องการละเมิดอำนาจศาล^{๓๓} ที่ให้อำนาจศาลที่เป็นคู่ขัดแย้งกับผู้ที่ถูกกล่าวหาว่า กระทำละเมิด ริเริ่มกล่าวหา ตัดสินคดี และลงโทษจำคุกบุคคลนั้นได้เองอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดต่อบุคคล ที่กระทำผิดที่เป็นการละเมิดศาล^{๓๔} เช่น การประพฤติตนไม่เรียบร้อย แต่งกาย พุดจาไม่สุภาพ เป็นต้น จึงเป็นกฎหมายที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและอาจนำไปสู่การใช้อำนาจตามอำเภอใจและละเมิด หลักการ The Rule of Law โดยกฎหมายละเมิดอำนาจศาลไม่มีเหตุผลที่หนักแน่นเพียงพอสนับสนุน กรณีจึงเทียบไม่ได้เลยกับเหตุผลในการรักษาความมั่นคงและความสงบเรียบร้อยของชาติตามหลักการ ของกฏอัยการศึก

ขณะที่มาตรา ๑๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา ที่รู้จักกันทั่วไปในชื่อว่า “หมิ่นพระบรมเดชานุภาพ” ที่บัญญัติครั้งแรกในประมวลกฎหมายอาญาฉบับแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๔๕๑ และในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับเรื่อยมาตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน^{๓๕} ยังไม่บัญญัติเอาผิด เรื่องเล็กน้อย เช่น การประพฤติตนไม่เรียบร้อย นั่งไขว่ห้าง แต่งกาย พุดจาไม่สุภาพ ใส่รองเท้าแตะฯ ว่าเป็นความผิดหมิ่นพระบรมเดชานุภาพ และหากมีการกล่าวหาว่ากระทำความผิดฐานนี้ จะต้อง มีการดำเนินคดีโดยวิธีปกติเหมือนความผิดทั่วไป กล่าวคือ จะต้องมีการกล่าวหาฟ้องร้องดำเนินคดี และพิจารณาพิพากษาจากผู้ที่มีความเป็นกลางไม่ใช่คู่ขัดแย้งในความผิดดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่า ความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลให้ความคุ้มครองและอภิสิทธิ์แก่ศาลอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาดยิ่งกว่า การให้ความคุ้มครองพระเกียรติยศของพระมหากษัตริย์ในความผิดฐานหมิ่นพระบรมเดชานุภาพเสียอีก ทำให้ศาลซึ่งเป็นผู้ขัดแย้งเองในคดีริเริ่มกล่าวหาได้เอง ดำเนินคดีเอง และพิพากษาคดีด้วยตนเอง จึงขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจและหลักนิติธรรมอย่างร้ายแรง

^{๓๓}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“ผู้ใดกระทำการอย่างใด ๆ ดังกล่าวต่อไปนี้ ให้ถือว่ากระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาล

(๑) ขัดขืนไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดของศาลตามมาตราก่อนอันว่าด้วยการรักษาความเรียบร้อย หรือประพฤติตนไม่เรียบร้อย ในบริเวณศาล....”

^{๓๔}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๓๓ บัญญัติว่า

“ถ้าคู่ความฝ่ายใดหรือบุคคลใดกระทำความผิดฐานละเมิดอำนาจศาลใด ให้ศาลนั้นมีอำนาจสั่งลงโทษโดยวิธีใดวิธีหนึ่ง หรือทั้งสองวิธีดังจะกล่าวต่อไปนี้ คือ

(ก) ไล่ออกจากบริเวณศาล หรือ

(ข) ให้ลงโทษจำคุก หรือปรับ หรือทั้งจำทั้งปรับ

การไล่ออกจากบริเวณศาลนั้นให้กระทำได้ชั่วระยะเวลาที่ศาลนั่งพิจารณาหรือภายในระยะเวลาใด ๆ ก็ได้ตามที่ศาลเห็นสมควร เมื่อจำเป็นจะเรียกให้ตำรวจช่วยจัดการได้

ในกรณีกำหนดโทษจำคุกและปรับนั้นให้จำคุกได้ไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินห้าร้อยบาท”.

^{๓๕}ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๑๑๒ บัญญัติว่า

“ผู้ใดหมิ่นประมาท ดูหมิ่น หรือแสดงความอาฆาตมาดร้ายพระมหากษัตริย์ พระราชินี รัชทายาท หรือผู้สำเร็จราชการ แทนพระองค์ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สามปีถึงสิบห้าปี”.



๗. หลักอำนาจนิติบัญญัติมอบอำนาจไม่ได้ (Doctrine of Non-Delegability)

การตรากฎหมายในปัจจุบันโดยนักวิชาการ นักการเมือง และนักกฎหมายที่ไม่รู้และไม่เข้าใจหลักการแบ่งแยกอำนาจในกระบวนการยุติธรรม ทำให้บุคคลเหล่านี้ตรากฎหมายที่มีลักษณะแปลกประหลาดขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในระบบประชาธิปไตยและอาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้โดยง่าย เช่น การที่ฝ่ายนิติบัญญัติมอบอำนาจให้ฝ่ายตุลาการโดยประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐^{๓๖} ซึ่งเป็นเรื่องที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชน โดยให้ประธานศาลฎีกามีอำนาจวางหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญา จึงเป็นการมอบหลักประกันการคุ้มครองสิทธิของประชาชนที่ต้องได้รับการพิจารณาตัวแทนประชาชนนั่นเองไปให้ข้าราชการประจำที่ไม่ได้มีที่มาและไม่มีความรับผิดชอบใด ๆ ต่อประชาชน จึงขัดต่อหลักอำนาจนิติบัญญัติมอบอำนาจไม่ได้ นอกจากนี้กรณีการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาแล้ว ยังมีการมอบอำนาจของสภานิติบัญญัติให้ฝ่ายตุลาการกรณีการให้อำนาจประธานศาลฎีกาในการออกข้อกำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๐๓/๓ เรื่อง แนวทางการนำสืบพยานที่ขัดต่อหลักอำนาจนิติบัญญัติมอบอำนาจไม่ได้

การให้อำนาจประธานศาลฎีกาออกกฎหมายที่กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนดังกล่าว โดยไม่ได้รับฉันทานุมัติจากประชาชน และไม่ผ่านการกลั่นกรองจากสภานิติบัญญัติซึ่งมีที่มาและมีฐานะเป็นผู้แทนประชาชนเพื่อใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปและมิได้จำกัดการใช้เฉพาะภายในหน่วยงานของตนหรือของรัฐ จึงเป็นการให้อำนาจฝ่ายตุลาการก้าวก้าวการใช้อำนาจฝ่ายนิติบัญญัติที่ต้องกระทำโดยได้รับฉันทานุมัติจากประชาชนผ่านสภานิติบัญญัติ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๐๓/๓^{๓๗} จึงขัดต่อหลักการ “อำนาจนิติบัญญัติมอบอำนาจไม่ได้” (Doctrine of Non-Delegability)^{๓๘} และขัดแย้งต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างร้ายแรงอีกด้วย

ตัวอย่างคดีที่ขัดแย้งต่อหลัก Doctrine of Non-Delegability ที่เกิดขึ้นในประเทศสหรัฐอเมริกา โดยศาลสูงสุดแห่งสหรัฐอเมริกา (The U.S Supreme Court) ได้เคยตัดสินไว้ในคดี Wayman v. Southard^{๓๙} ว่าสภานิติบัญญัติ (Congress) มอบอำนาจให้ศาลยุติธรรมในการกำหนดบทบัญญัติเกี่ยวกับ

^{๓๖}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๑๐ บัญญัติว่า

“ในคดีมีอัตราโทษจำคุกอย่างสูงเกินห้าปีขึ้นไป ผู้ที่ถูกปล่อยชั่วคราวต้องมีประกัน และจะมีหลักประกันด้วยหรือไม่ก็ได้ ในคดีอย่างอื่นจะปล่อยชั่วคราวโดยไม่มีประกันเลย หรือมีประกัน หรือมีประกันและหลักประกันด้วยก็ได้

การเรียกประกันหรือหลักประกันตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง จะเรียกเงินเกินควรแก่กรณีมิได้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวงหรือข้อบังคับของประธานศาลฎีกา แล้วแต่กรณี”.

^{๓๗}ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๐๓/๓ บัญญัติว่า

“เพื่อให้การสืบพยานหลักฐานเป็นไปโดยสะดวก รวดเร็ว และเที่ยงธรรม ประธานศาลฎีกาโดยความเห็นชอบของที่ประชุมใหญ่ของศาลฎีกามีอำนาจออกข้อกำหนดใด ๆ เพิ่มเติมเกี่ยวกับแนวทางการนำสืบพยานหลักฐานได้ แต่ต้องไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติในกฎหมาย

ข้อกำหนดของประธานศาลฎีกาตามวรรคหนึ่ง เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”.

^{๓๘}United States v. Shreveport Grain & Elevator Co., 287 U.S. 77, 85 (1932). See also Field v. Clark, 143 U.S. 649, 692 (1892); Wayman v. Southard, 10 Wheat. (23 U.S.) 1, 42 (1825).

^{๓๙}U.S. Supreme Court, Wayman v. Southard, 23 U.S. 10 Wheat. 11 (1825).



วิธีพิจารณาความของตนเองเท่ากับเป็นการส่งมอบอำนาจนิติบัญญัติของตน (Delegation of powers) ให้แก่ฝ่ายตุลาการ จึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจแห่งรัฐธรรมนูญ (Unconstitutional)

ในขณะที่ John Marshall^{๕๐} อดีตประธานผู้พิพากษาสูงสุด กล่าวว่า การกำหนดบทบัญญัติแห่งวิธีพิจารณาความเป็นอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ ส่วนอำนาจที่ให้แก่บุคคลผู้ใช้กฎหมายนั้น เพียงแค่การเติมเต็มในรายละเอียด อธิบายง่าย ๆ ได้ว่า ศาลจะสร้างหลักกฎหมายขึ้นมาเองไม่ได้ และจะตีความกฎหมายให้บิดเบือนขัดต่อหลักการที่กฎหมายเขียนไว้ไม่ได้ ดังนั้น ผู้พิพากษาจะตีความกฎหมายให้บิดเบือน ขัดต่อหลักการที่กฎหมายเขียนไว้ไม่ได้ การบังคับใช้ดังที่ตนตีความบิดเบือนดังกล่าว จึงเปรียบเสมือนกรณีที่เจ้าหน้าที่รัฐอื่น ๆ ที่ตั้งใจละเมิดต่อบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น การตีความกฎหมายให้บิดเบือนขัดต่อหลักการที่กฎหมายเขียนไว้อย่างชัดแจ้งย่อมเป็นความผิดฐานปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นการจงใจไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมิใช่การใช้ดุลยพินิจที่จะได้รับการคุ้มครองแต่อย่างใด

การมอบอำนาจให้ประธานศาลฎีกาออกข้อกำหนดในกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาในเรื่องการเรียกประกันหรือหลักประกันในการปล่อยชั่วคราวผู้ต้องหาหรือจำเลยในคดีอาญาโดยไม่ได้รับการตรวจสอบจากฝ่ายใด ๆ เลย เป็นการส่งมอบอำนาจนิติบัญญัติของฝ่ายนิติบัญญัติที่มีที่มาจากประชาชน ให้แก่ฝ่ายตุลาการที่ไม่ได้มีที่มาและความรับผิดชอบต่อประชาชน ไม่มีกฎหมายให้ตรวจสอบความไม่ชอบด้วยองค์กรอื่น ฟ้องร้องดำเนินคดีไม่ได้ และมีการสร้างหลักไม่ต้องรับผิดชอบใด ๆ คุ้มครองตนเองอย่างแน่นหนา อาจส่งผลกระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามอำเภอใจได้โดยง่าย

บทสรุป

ประเทศไทยได้พยายามพัฒนาระบบกระบวนการยุติธรรมมาอย่างยาวนานและรับรองหลักการพื้นฐานและสิทธิต่าง ๆ ที่ยอมรับกันในระดับนานาชาติไว้มากมาย แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าหลักการ The Rule of Law และหลักการ Doctrine of Non-Delegability ยังไม่ได้รับการพัฒนามาใช้ในกระบวนการยุติธรรมและยังไม่เป็นที่รู้จักหรือได้รับการยอมรับจากฝ่ายนิติบัญญัติ นักการเมือง เจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมาย ตำรวจ อัยการ ผู้พิพากษา และนักกฎหมายอื่น ๆ ในประเทศไทยเลย การไม่นำหลักการ The Rule of Law มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมส่งผลเสียให้ไม่สามารถป้องกันมิให้นักการเมืองแทรกแซงกระบวนการยุติธรรม และการไม่เคารพต่อหลักการ Doctrine of Non-Delegability ของฝ่ายนิติบัญญัติทำให้ฝ่ายตุลาการมีอำนาจออกกฎหมายโดยไม่ผ่านการตรวจสอบ ทำให้ไม่สามารถป้องกันการใช้อำนาจตามอำเภอใจ ทั้งสองกรณีนำไปสู่สภาวะความไม่เสมอภาคของประชาชนภายใต้กฎหมาย เกิดความไม่แน่นอนและไม่อาจคาดหมายได้ ซึ่งส่งผลเสียหายต่อการรักษาความยุติธรรมอันเป็นหัวใจสำคัญของกระบวนการยุติธรรมในที่สุด. ๒

^{๕๐}Chief Justice John Marshall conceded that the determination of rules of procedure was a legislative function by writing that “a general provision may be made, and power given to those who are to act under such general provisions, to fill up the details.”.



นางสาวเพ็ญตา ตันรังสรรค์
นิติกร สำนักกฎหมาย



หลักการ สำคัญ

และการบังคับใช้พระราชบัญญัติ
คำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔^๑

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภา (Parliament System) นั้น “รัฐสภา” ถือได้ว่าเป็นสถาบันทางการเมืองที่แสดงถึงการเป็นตัวแทนของประชาชนผู้ใช้อำนาจอธิปไตยในทางนิติบัญญัติ และเป็นหนึ่งในสามของอำนาจอธิปไตยซึ่งเป็นอำนาจอสูงสุดของประเทศ โดยเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการตรากฎหมาย รวมถึงการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา ทั้งนี้เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินนั้นเป็นไปโดยชอบธรรม มีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

สำหรับในส่วนการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลหรือฝ่ายบริหารโดยองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยในระบบรัฐสภาดังกล่าวนี้ ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติและองค์กรฝ่ายบริหารในเรื่องความสมดุลของการใช้อำนาจของทั้งสององค์กรให้มีความเหมาะสมและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการใช้อำนาจรัฐของฝ่ายบริหารในการปกครองประเทศนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบจากตัวแทนฝ่ายประชาชน โดยตัวแทนที่เรียกว่า “สมาชิกรัฐสภา” ดังนั้น รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดกลไกให้องค์กรฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการตรวจสอบถ่วงดุลอำนาจขององค์กรฝ่ายบริหารหลายประการ อาทิ การตั้งกระทู้ถาม การเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายทั่วไปเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจ การควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณของแผ่นดิน และระบบคณะกรรมการ เป็นต้น

ดังนั้น “คณะกรรมการ” จึงถือเป็นกลไกที่สำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเป็นเครื่องมือของฝ่ายนิติบัญญัติในการควบคุมตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารให้มีประสิทธิภาพ โดยคณะกรรมการนั้นถูกจัดตั้งขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา

^๑จัดโดย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ในโครงการสัมมนาทางวิชาการและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายแก่บุคลากรในสังกัดสำนักกฎหมายและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามแผนปฏิบัติราชการ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗ เรื่อง ติดตามและประเมินผลในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ในระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๐๐ นาฬิกา ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ อาคารรัฐสภา ๒.



หรือบุคคลที่มีได้เป็นสมาชิกแต่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการพิจารณา
ร่างกฎหมาย กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่
สภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภามอบหมายแล้วรายงานต่อสภา และหนึ่งในหลายอำนาจที่สำคัญของ
คณะกรรมการนั้นก็คือ การมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลง
ข้อเท็จจริงหรือแสดงความเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ด้วย

อย่างไรก็ตาม เนื่องจากที่ผ่านมาบทบาทคณะกรรมการของรัฐสภาไทยยังประสบกับ
สภาพปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ทั้งจากปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกอันเนื่องมาจาก
ความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ โครงสร้างความสัมพันธ์ทางการเมืองที่เป็นระบบอำนาจนิยม
ความอ่อนแอของรัฐสภาที่ตกอยู่ภายใต้การครอบงำของรัฐบาล ดังนั้น คณะกรรมการจึงไม่อาจ
มีบทบาทและไม่สามารถควบคุมหรือตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้อย่างแท้จริง จึงเป็น
อุปสรรคต่อการปฏิบัติงานตามภารกิจของคณะกรรมการตลอดมา^๒

จนกระทั่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐^๓ ได้บัญญัติให้อำนาจในการ
ออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวนั้นมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ จึงได้มีการตรา
“พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”
ขึ้นบังคับใช้ เพื่อแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของคณะกรรมการในอดีตที่ผ่านมา
และเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกให้กับคณะกรรมการมากยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ดี การที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎร
และวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ รองรับให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับ
ตามกฎหมาย ย่อมส่งเสริมให้การใช้อำนาจเรียกของคณะกรรมการสามารถกระทำได้อย่างกว้างขวาง
อันอาจจะส่งผลกระทบต่อบุคคลผู้ตกอยู่ภายใต้คำสั่งเรียกตามกฎหมายได้ในหลายประการ อาทิ
การกระทบถึงสิทธิส่วนบุคคลในการเข้าถึงข้อมูลอันเป็นข้อมูลส่วนตัว ซึ่งอาจเป็นข้อมูลลับที่ไม่ประสงค์
จะเปิดเผย หรือข้อมูลที่มีกฎหมายให้ความคุ้มครองไว้ หรือการกระทบต่อหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์
อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจของคณะกรรมการที่เป็นการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจดังกล่าวได้ เป็นต้น

ดังนั้น เพื่อเป็นการเผยแพร่ความรู้ ความเข้าใจ และร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ตลอดจน
ข้อเสนอแนะในประเด็นเกี่ยวกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของ
สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ทางสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาจึงได้จัดโครงการสัมมนา
ทางวิชาการและอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ทางวิชาการด้านกฎหมายแก่บุคลากรในสังกัด
สำนักกฎหมายและบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ตามแผนปฏิบัติการประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๗
เรื่อง ติดตามและประเมินผลในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ
ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้น ในระหว่างวันที่ ๑๙ - ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗

^๒สุรชนี พาน้ำมา, “การควบคุมการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ศึกษากรณีพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของ
คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔”, เอกสารประกอบการสัมมนา หน้า ๒.

^๓โปรดดู บทบัญญัติมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.



ณ อาคารรัฐสภา ๒ โดยโครงการสัมมนาทางวิชาการและอบรมเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ ได้กำหนดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “หลักการ สาระสำคัญและการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔” เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดย รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และในหัวข้อ “สภาพปัญหาและอุปสรรคในการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔” เมื่อวันที่ศุกร์ที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๕๗ โดย นายเจร พันธุ์เป็รื่อง เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สำหรับการประชุมกลุ่มย่อยในหัวข้อ “หลักการ สาระสำคัญและการบังคับใช้พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔” นั้น ทางวิทยากรผู้ทรงคุณวุฒิได้ให้ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์ รวมทั้งได้อภิปรายแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับผู้เข้าร่วมสัมมนาอย่างกว้างขวาง โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

รองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา รองคณบดีคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้แสดงความคิดเห็นว่า อำนาจของคณะกรรมการในการเรียกเอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้น เมื่อพิจารณาแล้วจะพบว่ามีความตั้งแต่รัฐธรรมนูญฉบับแรก คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ และก่อนที่จะมีการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้นบังคับใช้ แต่เนื่องจากอำนาจของคณะกรรมการในการออกคำสั่งเรียกนั้นไม่ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐเท่าที่ควร ทำให้การทำงานของคณะกรรมการในการตรวจสอบฝ่ายบริหารขาดประสิทธิภาพ ทั้งนี้เพราะไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงได้อย่างรอบด้านซึ่งมีสาเหตุที่สำคัญมาจากปัญหาคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไม่มีสภาพบังคับตามกฎหมาย



โดยจากการศึกษาข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับคณะกรรมการของต่างประเทศพบว่า มีการกำหนดเกี่ยวกับอำนาจในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเช่นกัน โดยมีการกำหนดไว้ทั้งในประเทศที่มีการปกครองระบบประธานาธิบดีและถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด ระหว่าง

“พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๔ ก หน้า ๗๔ เมื่อวันที่พุธที่ ๑๑ พฤษภาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป.



ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ (Strict Separation of Powers) เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจทั่วไปของ “คณะกรรมการรัฐสภา” โดยอำนาจออกคำสั่งเรียกดังกล่าวถือเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้คณะกรรมการรัฐสภาของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นที่รู้จักและยอมรับในการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารเป็นอย่างยิ่ง และในประเทศที่มีการปกครองระบบรัฐสภาและมีได้ถือหลักการแบ่งแยกอำนาจอย่างเคร่งครัด เช่น ประเทศอังกฤษ ได้กำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจของ

“คณะกรรมการสามัญประจำสภา” ส่วนประเทศที่มีการปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศสนั้น เดิมได้กำหนดให้อำนาจในการออกคำสั่งเรียกเป็นอำนาจเฉพาะของ “คณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ในการสอบสวนและตรวจสอบ” (Les Commissions d’enquête ou de Contrôle) เท่านั้น แต่ต่อมาได้ขยายอำนาจดังกล่าวให้แก่ “คณะกรรมการด้านงานนิติบัญญัติ” (Les Commissions Législatives) ด้วย และในกรณีที่มีการฝ่าฝืนคำสั่งของคณะกรรมการก็ต้องได้รับโทษทางอาญาทั้งโทษปรับและจำคุก คือ จำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๗,๕๐๐ ยูโร

เมื่อพิจารณาหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งปรากฏอยู่ในหมายเหตุท้ายพระราชบัญญัติซึ่งบัญญัติว่า “เนื่องจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะกรรมการสามัญและวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งเรียกดังกล่าวมีผลบังคับซึ่งจะส่งผลต่อการพิจารณาของคณะกรรมการ ทำให้มีประสิทธิภาพและได้รับข้อเท็จจริงที่ครบถ้วน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้” จะเห็นได้ว่าคำว่า “บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ” ดังกล่าวก็คือ บทบัญญัติในมาตรา ๑๓๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญฯ และให้คณะกรรมการดังกล่าวมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ และให้คำสั่งดังกล่าวมีผลบังคับตามที่กฎหมายบัญญัติ ดังนั้น การตราพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ฉบับนี้จึงมีความจำเป็นเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของคณะกรรมการให้สามารถเข้าถึงข้อมูลข้อเท็จจริงได้อย่างครบถ้วนและทำให้คำสั่งเรียกของคณะกรรมการมีสภาพบังคับตามกฎหมายอีกด้วย

สำหรับเนื้อหาหรือโครงสร้างของพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกอบด้วยบทบัญญัติทั้งสิ้นจำนวน ๑๗ มาตรา โดยมีสาระสำคัญดังนี้



● **บทนิยามที่สำคัญ**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดบทนิยาม คำว่า “คณะกรรมการธิการ” ให้หมายความว่า “คณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา” และบทนิยาม คำว่า “ประธานคณะกรรมการธิการ” หมายความว่า “ประธานคณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการธิการวิสามัญของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา”

เมื่อพิจารณาบทนิยามในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ดังกล่าวประกอบกับ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๕ วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภามีอำนาจเลือกสมาชิกของแต่ละสภาตั้งเป็นคณะกรรมการสามัญ และมีอำนาจเลือกบุคคลผู้เป็นสมาชิกหรือมิได้เป็นสมาชิกตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ จะเห็นได้ว่า ทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ และพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดให้เฉพาะ **แต่คณะกรรมการธิการสามัญและคณะกรรมการธิการวิสามัญเท่านั้น** ที่จะมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ ดังนั้น คำว่า “คณะกรรมการ” จึงไม่หมายความรวมถึง “คณะอนุกรรมการ” และคำว่า “ประธานคณะกรรมการ” จึงไม่หมายความรวมถึง “ประธานคณะอนุกรรมการ” ด้วยแต่ประการใด

● **หลักและข้อยกเว้นของอำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการธิการ**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดหลักการให้คณะกรรมการธิการมีอำนาจออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นในกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่นั้นได้ โดยมีข้อยกเว้นคือ คำสั่งเรียกดังกล่าวมิให้ใช้บังคับกับ

(๑) ผู้พิพากษาหรือตุลาการที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ในกระบวนการวิพิจารณาพิพากษา อรรถคดีหรือการบริหารงานบุคคลของแต่ละศาล และ

(๒) ผู้ตรวจการแผ่นดินหรือกรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยตรงในแต่ละองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญหรือตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี

นอกจากนี้ ในกรณีที่บุคคลซึ่งถูกคณะกรรมการธิการออกคำสั่งเรียกให้ส่งเอกสาร หรือเรียกมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นนั้นเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ประธานคณะกรรมการแจ้งให้รัฐมนตรี ซึ่งบังคับบัญชาหรือกำกับดูแลหน่วยงานที่บุคคลนั้นสังกัดทราบและมีคำสั่งให้บุคคลนั้นดำเนินการตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ เว้นแต่เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน ให้ถือว่าเป็นเหตุยกเว้นการปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ

ทั้งนี้ มีข้อสังเกตว่า หากคณะกรรมการธิการมีหนังสือเชิญไปยังบุคคลทั่วไปหรือประชาชน เพื่อให้บุคคลนั้นได้ส่งมอบเอกสาร หรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงต่อคณะกรรมการ บุคคลซึ่งเป็นภาคเอกชนดังกล่าวหรือประชาชนทั่วไปนั้นไม่สามารถที่จะอ้างเหตุยกเว้นเกี่ยวกับเรื่องความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินที่จะไม่ปฏิบัติตามหนังสือหรือคำสั่งเรียกของคณะกรรมการมากกว่าอ้างเพื่อไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการดังกล่าวได้



● ขั้นตอนและวิธีการในการออกคำสั่งเรียก

ในการออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเลือกตั้งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ขั้นตอน ดังนี้
ขั้นตอนที่หนึ่ง การออกหนังสือให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญให้มาชี้แจง

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ กำหนดให้ในการดำเนินกิจการที่กระทำหรือในเรื่องที่พิจารณา
สอบสวนหรือศึกษาอยู่ของคณะกรรมการการเลือกตั้งใด หากคณะกรรมการการเลือกตั้งมีมติให้เรียกเอกสาร
จากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา
ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการมีหนังสือขอให้บุคคลนั้นส่งเอกสาร หรือเชิญบุคคลนั้นมาแถลง
ข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่คณะกรรมการการเลือกตั้งกำหนด

โดยหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือหนังสือเชิญดังกล่าวนี้ กฎหมายได้กำหนดให้ต้องระบุเหตุ
แห่งการขอให้ส่งเอกสารหรือเชิญ รวมทั้งประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องไว้ด้วยตามสมควร ในการนี้
คณะกรรมการการเลือกตั้งอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสารหรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้
และบุคคลที่ได้รับหนังสือดังกล่าว ต้องดำเนินการจัดส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดง
ความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายในเวลาที่กำหนด เว้นแต่กรณีดังต่อไปนี้

(๑) กรณีเหลือเวลาที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง ๓ วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือ

ในกรณีบุคคลนั้นมีเวลาเหลือที่จะปฏิบัติตามหนังสือไม่ถึง ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ
กฎหมายกำหนดให้บุคคลนั้นอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ แต่ต้องมีหนังสือแจ้งเหตุดังกล่าวต่อคณะกรรมการ
ภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือ เมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือแจ้งเหตุจากบุคคลนั้นแล้ว
ให้ดำเนินการมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญให้มาชี้แจงกับคณะกรรมการการเลือกตั้งอีกครั้ง

(๒) กรณีเคยส่งเอกสาร หรือมาชี้แจงเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอื่นแล้ว

ในกรณีที่บุคคลนั้นเคยส่งเอกสาร หรือได้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น
ในเรื่องเดียวกันต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งอื่นแล้ว บุคคลนั้นอาจอ้างเอกสาร คำแถลง หรือความเห็น
ของตนดังกล่าวแทนการส่งเอกสาร หรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น แต่ต้องมีหนังสือ
แจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสารหรือหนังสือเชิญ
และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้รับหนังสือแจ้งต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว หากคณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นควรให้
บุคคลดังกล่าวส่งเอกสารหรือมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการการ
เลือกตั้งให้คณะกรรมการการเลือกตั้งมีหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญให้มาชี้แจงเพิ่มเติมต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งได้

(๓) กรณีไม่มาชี้แจง เพราะมีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

ในกรณีที่บุคคลใดได้รับหนังสือเชิญมาเพื่อแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น บุคคลนั้น
จะต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเอง เว้นแต่มีเหตุจำเป็นที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้
โดยอาจมีหนังสือขอลี้ภัยหรือหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทนพร้อมชี้แจงเหตุจำเป็น
อย่างชัดเจนต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งภายใน ๓ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือเชิญ และเมื่อคณะกรรมการการ
เลือกตั้งได้รับหนังสือชี้แจงเหตุจำเป็นต่อคณะกรรมการการเลือกตั้งแล้ว ให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการดังต่อไปนี้



- กรณีหนังสือขอเลื่อน

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้เลื่อนได้ ให้คณะกรรมการมีหนังสือเชิญบุคคลนั้นอีกได้

- กรณีหนังสือมอบหมายให้บุคคลอื่นมาดำเนินการแทน

ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วยอมให้บุคคลที่ได้รับมอบหมายมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการ ให้ถือว่าคำแถลงหรือความเห็นของบุคคลนั้นเป็นคำแถลงหรือความเห็นของผู้ที่คณะกรรมการมีหนังสือเชิญ แต่ถ้าคณะกรรมการพิจารณาแล้วเห็นควรให้บุคคลที่ได้รับหนังสือเชิญต้องมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการด้วยตนเอง ให้มีหนังสือเชิญบุคคลดังกล่าวอีกครั้งหนึ่ง

ขั้นตอนที่สอง การออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ (กรณีบุคคลไม่ปฏิบัติตามหนังสือที่ได้ส่งไว้ในขั้นตอนแรก)

เมื่อบุคคลที่ได้รับหนังสือขอให้ส่งเอกสาร หรือเชิญมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ไม่จัดส่งเอกสาร หรือไม่มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ให้คณะกรรมการออกคำสั่งเรียกเอกสารจากบุคคลนั้นหรือเรียกบุคคลนั้นมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นด้วยตนเองต่อคณะกรรมการ โดยอาจขอให้บุคคลนั้นนำเอกสาร หรือวัตถุที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วยก็ได้ ซึ่งในการออกคำสั่งเรียกดังกล่าวนี้ คณะกรรมการต้องมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ และคำสั่งเรียกต้องระบุถึงเหตุแห่งการเรียกรายละเอียดของประเด็นข้อซักถามที่เกี่ยวข้องตามสมควร และโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการไว้ด้วย

จะเห็นได้ว่าตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาและโทษทางวินัยของผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามไว้ ดังนั้น การออกคำสั่งในกรณีนี้จึงต้องใช้มติของคณะกรรมการซึ่งก็คือ กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ ไม่ใช่กึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่เข้าประชุม

อนึ่ง มีข้อสังเกตว่าในกรณีที่คณะกรรมการมีคำสั่งเรียกเอกสารไปยังหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นจะปฏิเสธไม่ส่งเอกสารให้ โดยอ้างว่ามีกฎหมายเฉพาะห้ามไว้หรือแจ้งว่าเอกสารดังกล่าวเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดินไม่สามารถจัดส่งให้ได้ ได้หรือไม่ มีความเห็นว่าการดำเนินงานดังกล่าวไม่สามารถปฏิเสธที่จะไม่ส่งเอกสารได้ แต่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียก เพราะถือว่าการทำงานของคณะกรรมการเป็นการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้นหน่วยงานจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายฉบับนี้ อย่างไรก็ตาม หากจะมีหน่วยงานของรัฐใดได้รับการยกเว้น ก็จำเป็นต้องมีการตรากฎหมายกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าไม่ต้องปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการที่ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้



นอกจากนี้ มีข้อสังเกตเพิ่มเติมว่า นับตั้งแต่วันที่พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๒ พฤษภาคม ๒๕๕๔ แล้วนั้น หากคณะกรรมการการเลือกตั้งออกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการการเลือกตั้งโดยไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มาใช้ได้หรือไม่ สำหรับประเด็นนี้ มีความเห็นว่า แม้ปัจจุบันพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ จะมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้วก็ตาม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งจะไม่นำบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ มาใช้บังคับก็ได้ โดยคณะกรรมการการเลือกตั้งจะดำเนินการตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ มาตรา ๑๓๕ ประกอบกับข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๙ หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ ทั้งนี้ สำหรับกรณีเรียกมาให้ถ้อยคำแก่คณะกรรมการ ส่วนกรณีเรียกมาให้ถ้อยคำแก่คณะอนุกรรมการ ก็จะเป็นไปตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๘ และข้อ ๘๙ หรือข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๑ ข้อ ๘๗ และข้อ ๘๘ โดยเป็นการใช้หลักการขอความร่วมมือระหว่างคณะกรรมการในฐานะฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร คณะรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม และบุคคลทั่วไป เพื่อเชิญบุคคลมาให้ข้อมูล ข้อเท็จจริง หรือขอเอกสารเพื่อประกอบการพิจารณา ซึ่งกรณีนี้ถือว่าคณะกรรมการฯ ไม่มีความประสงค์ที่จะใช้อำนาจตามกฎหมายเพื่อบังคับและลงโทษทางอาญากับบุคคลที่ไม่ให้ความร่วมมือกับคณะกรรมการฯ ดังกล่าว

● วิธีการจัดส่งหนังสือเรียกและคำสั่งเรียก

การจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกนั้น ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดให้คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการด้วยวิธีการใดวิธีการหนึ่ง หรือหลายวิธีการตามที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรก็ได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ส่งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับ
- (๒) มอบให้บุคคลอื่นนำส่ง
- (๓) ส่งทางโทรสาร
- (๔) วิธีการอื่นใดที่คณะกรรมการการเลือกตั้งเห็นสมควรเฉพาะกรณี

โดยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการดำเนินการจัดส่งหนังสือดังกล่าว ให้เป็นไปตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด และเมื่อได้ดำเนินการจัดส่งตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนดังกล่าวแล้วให้ถือว่าบุคคลนั้นได้รับหนังสือหรือคำสั่งเรียก แล้วแต่กรณี โดยชอบแล้ว

ทั้งนี้ สำหรับระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และขั้นตอนในการดำเนินการจัดส่งหนังสือดังกล่าว ในปัจจุบันก็คือ “ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๔”^๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๔

^๕ ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์และขั้นตอนการจัดส่งหนังสือและคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการเลือกตั้ง พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนพิเศษ ๑๒๑ ง หน้า ๒ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.



- **สิทธิในการได้รับค่าใช้จ่ยในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ กำหนดให้บุคคลที่คณะกรรมการการมีหนังสือเชิญ หรือมีคำสั่งเรียกให้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ยในการเดินทางมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการ ตามระเบียบที่ประธานรัฐสภากำหนด ซึ่งได้แก่ “ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ยในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการ พ.ศ. ๒๕๕๔”^๖ โดยกำหนดให้มีสิทธิได้รับค่าใช้จ่ยในการเดินทางในลักษณะเหมาจ่ายเป็นรายครั้งตามบัญชีท้ายระเบียบ

- **การคุ้มครองผู้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการการจากความรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้ให้ความคุ้มครองผู้มาชี้แจงต่อคณะกรรมการการ โดยกำหนดให้ผู้ที่ให้ถ้อยคำ หรือส่งมอบวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้องต่อคณะกรรมการการ หรือผู้ที่จัดทำและเผยแพร่รายงานการประชุมตามข้อบังคับการประชุมสภาผู้แทนราษฎร หรือวุฒิสภาแล้วแต่กรณี ไม่ต้องรับผิดชอบทางแพ่ง ทางอาญา หรือทางวินัย เนื่องจากกรณีที่ตนเปิดเผยข้อมูลหรือให้วัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานหรือจัดทำและเผยแพร่รายงานโดยสุจริต แล้วแต่กรณี

- **บทกำหนดโทษทางอาญา**

ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ ได้กำหนดบทลงโทษทางอาญาไว้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(๑) **โทษของการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบของกรรมการการ**

กรณีกรรมการการผู้ใดปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เพื่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใด หรือปฏิบัติ หรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยทุจริตตามกฎหมายนี้ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปีถึง ๑๐ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๒,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ต่อประเด็นดังกล่าวได้ก่อให้เกิดข้อสงสัยว่า หากกรรมการการกระทำความผิดตามกรณีข้างต้น ในสถานการณ์ตามปกติที่มีรัฐธรรมนูญแล้ว จะถือว่ากรรมการการต้องอยู่ภายใต้เขตอำนาจของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือไม่ ทั้งนี้ เพราะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๗๕ กำหนดไว้ว่า ในกรณีที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น ให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีอำนาจพิจารณาพิพากษา

(๒) **โทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ**

กรณีผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งเรียกของคณะกรรมการการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และหากผู้กระทำความผิดดังกล่าวเป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ให้ถือว่าเป็นความผิดทางวินัยด้วย

^๖ระเบียบรัฐสภาว่าด้วยค่าใช้จ่ยในการเดินทางของผู้มาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็นต่อคณะกรรมการการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๘ ตอนพิเศษ ๑๒๑ ง หน้า ๕ เมื่อวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๔ และมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป.



ทั้งนี้ มีข้อสังเกตเกี่ยวกับความผิดอาญาในกรณีดังกล่าวว่า ถ้าข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของรัฐเป็นผู้กระทำความผิด อำนาจในการสอบสวนนั้นจะไม่ขึ้นอยู่กับสำนักงานตำรวจแห่งชาติ แต่จะอยู่ในอำนาจของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) หรือคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) แล้วแต่กรณี ดังนั้น เฉพาะผู้กระทำความผิดที่เป็นบุคคลทั่วไปเท่านั้นที่จะอยู่ในอำนาจของเจ้าพนักงานตำรวจ

(๓) โทษของการส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความเท็จต่อคณะกรรมการสิทธิการ

กรณีผู้ใดส่งเอกสารหรือแจ้งข้อความอันเป็นเท็จต่อคณะกรรมการซึ่งกระทำการตามหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี หรือปรับไม่เกิน ๔,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

(๔) โทษของการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของกรรมการสิทธิการ

กรณีผู้ใดกระทำความผิดด้วยประการใด ๆ อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

● **ผู้มีอำนาจกล่าวโทษการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียก**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ กำหนดให้กรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ “ประธานคณะกรรมการ” มีหนังสือกล่าวโทษต่อพนักงานสอบสวนเพื่อดำเนินคดีต่อไป

สำหรับ “หนังสือกล่าวโทษ” ดังกล่าว เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้บัญญัติไว้อย่างชัดเจนให้ “ประธานคณะกรรมการ” เป็นผู้กล่าวโทษ ดังนั้น จึงเป็นอำนาจของประธานคณะกรรมการ โดยไม่จำเป็นต้องได้รับมติจากที่ประชุมคณะกรรมการแต่อย่างใด ทั้งนี้เพราะหากกฎหมายประสงค์จะให้ เป็นมติของคณะกรรมการแล้ว ก็ต้องระบุให้ชัดเจนเหมือนดังกรณีการมีมติให้ออกคำสั่งเรียก

● **ผู้รักษาการตามกฎหมาย**

พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกฯ กำหนดให้ “ประธานรัฐสภา” เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ และให้มีอำนาจในการออกระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

หากจะกล่าวโดยสรุปแล้ว จากการที่ผู้เขียนได้มีโอกาสเข้าร่วมการสัมมนาทางวิชาการ ในครั้งนี้ ผู้เขียนมีความคิดเห็นโดยสรุปว่า เมื่อพิจารณาหลักการให้อำนาจแก่คณะกรรมการในการ “ออกคำสั่งเรียก” เอกสารจากบุคคลใดหรือเรียกบุคคลใดมาแถลงข้อเท็จจริงหรือแสดงความคิดเห็น ในกิจการที่กระทำหรือเรื่องที่พิจารณาสอบสวนหรือศึกษาอยู่ของต่างประเทศ ไม่ว่าจะประเทศ ที่ปกครองในระบบประธานาธิบดี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา หรือประเทศที่ปกครองในระบบรัฐสภา เช่น ประเทศอังกฤษ หรือประเทศที่ปกครองในระบบกึ่งรัฐสภาถึงประธานาธิบดี เช่น ประเทศฝรั่งเศส เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับหลักการในเรื่องดังกล่าวนี้ตามพระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการ ของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แล้ว จะเห็นได้ว่า ต่างก็มีสภาพบังคับทางกฎหมาย หรือมีการกำหนดบทลงโทษกรณีฝ่าฝืนคำสั่งเรียกของคณะกรรมการเช่นเดียวกัน แต่สิ่งที่แตกต่างกันนั้นไม่ได้อยู่ที่ตัวบทกฎหมาย แต่ขึ้นอยู่กับ “ที่มาและคุณภาพ” ของกรรมการมากกว่า



โดยกรรมการของต่างประเทศที่เจริญแล้วนั้นจะเป็นที่ยอมรับมากกว่ากรรมการของประเทศไทย กล่าวคือ กรรมการบางท่านอาจไม่ได้มีความเชี่ยวชาญในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับคณะกรรมการ คณะนั้น ๆ แต่เข้ามามีโอกาสในการทำหน้าที่เป็นกรรมการได้เพราะความใกล้ชิดสนิทสนมกับฝ่ายการเมือง หรืออาจเป็นเพราะบทบาทการดำเนินงานของคณะกรรมการไทยในอดีต ที่ผ่านมามีประสบการณ์อันเนื่องมาจากความไม่ชัดเจนของขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตน ประกอบกับ โครงสร้างปัจจัยทางการเมืองของฝ่ายบริหารที่มีอิทธิพลเหนือฝ่ายนิติบัญญัติอยู่มาก จึงส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีภาวะอ่อนแอ และขาดระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารตามความจำเป็น

ดังนั้น พระราชบัญญัติคำสั่งเรียกของคณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ แม้เป็นกฎหมายสำคัญที่สนับสนุนการดำเนินงานของคณะกรรมการให้มีอำนาจเข้าถึง ข้อมูลข้อเท็จจริงอันเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อการสอบสวนและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายฉบับนี้อาจกลับกลายเป็นปัจจัยที่เอื้อให้การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการกระทำได้อย่างกว้างขวาง ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดผลกระทบที่ตามมาหลายประการ ทั้งสิทธิเสรีภาพของบุคคล และหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์ นอกจากนี้ยังพบว่า การใช้อำนาจออกคำสั่งเรียกของคณะกรรมการยังขาดการกลั่นกรองและตรวจสอบถ่วงดุลอย่างเพียงพอ ดังนั้น สิ่งที่สำคัญที่จะทำให้การบังคับใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย นอกจาก การสร้างความรู้ความเข้าใจในหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายแล้ว ควรจะต้องมีการดำเนินการปรับปรุงแก้ไขในประเด็นเกี่ยวกับที่มาและบทบาทอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการในแต่ละคณะ ให้มีภารกิจที่ชัดเจน และสอดคล้องกับงานด้านนิติบัญญัติของรัฐสภาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ในที่สุด. ๑





Even God cannot change the past.

แม้แต่พระเจ้าก็ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงอดีตได้.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๓๐, วิทยาการ เชียงกูล)



ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและ ปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรม อันตราย พ.ศ.

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ. ได้เคยมีการเสนอในสมัยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๔ และประธานสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้นได้บรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๔ ครั้งที่ ๒๘ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยอยู่ระหว่างรอการพิจารณาในวาระที่หนึ่ง ขึ้นรับหลักการ แต่โดยที่ได้มีพระราชกฤษฎีกายุบสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. ๒๕๕๔ เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ จึงเป็นเหตุทำให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวค้างการพิจารณาอยู่ในขั้นตอนของสภาผู้แทนราษฎรชุดดังกล่าว

ต่อมาภายหลังการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอันเป็นการเลือกตั้งทั่วไป คณะรัฐมนตรีชุดใหม่มิได้ร้องขอต่อรัฐสภาภายใน ๖๐ วันนับแต่วันเรียกประชุมรัฐสภาครั้งแรกจึงเป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวจึงเป็นอันตกไป

อย่างไรก็ดี ภายหลังจากการควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ที่ผ่านมานั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีการประชุมเมื่อวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่เห็นสมควรให้มีการเร่งรัดการพิจารณาเพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายตามที่ฝ่ายกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมเสนอ โดยที่ประชุมได้พิจารณาเห็นชอบให้เสนอร่างพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป

*ข้อมูล ณ วันที่ ๕ สิงหาคม ๒๕๕๗.



บ. หลักการและเหตุผลประกอบ

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย

เหตุผล

เนื่องจากกฎหมายอาญาที่เกี่ยวข้องกับวัตถุลามกในปัจจุบันไม่สามารถบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรการในการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับวัตถุลามก เช่น สื่อที่มีการแสดงกิจกรรมที่วิปริตทางเพศและสื่อลามกที่เกี่ยวกับเด็ก ซึ่งพิธีสารเลือกรับต่อท้ายอนุสัญญาว่าด้วยสิทธิเด็ก กำหนดให้รัฐภาคีต้องบัญญัติให้เป็นความผิดอาญาและมีมาตรการป้องกันและปราบปรามที่เหมาะสมไว้ด้วย และประเทศไทยได้เป็นภาคีของพิธีสารดังกล่าว ประกอบกับยังมีสื่อที่ส่งเสริมหรือยั่วยุพฤติกรรมอันตรายที่ร้ายแรงอื่น ๆ เช่น การใช้ยาเสพติด การฆ่าตัวตาย หรือการกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก ซึ่งต้องปราบปรามไปพร้อมกันด้วย ดังนั้น เพื่อให้การปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายมีประสิทธิภาพ สมควรมีกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สารสำคัญโดยสรุป

๑) บทนิยาม (ร่างมาตรา ๓)

“สิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย” หมายความว่า เอกสาร ภาพ สิ่งพิมพ์ รูปรอย เครื่องหมาย รูปถ่าย ภาพยนตร์ เสียงหรือถ้อยคำ ข้อความ ข้อมูล หรือสิ่งใด ๆ ที่กระตุ้น ส่งเสริม หรือยั่วยุ โดยประการที่น่าจะก่อให้เกิด

(๑) การกระทำวิปริตทางเพศ

(๒) ความสัมพันธ์หรือการกระทำทางเพศกับเด็ก

(๓) การกระทำทารุณกรรมต่อเด็ก

(๔) การฆ่าตัวตายของเด็กหรือเป็นหมู่คณะ

(๕) การใช้ยาเสพติด หรือ

(๖) การกระทำความผิดเกี่ยวกับการก่อการร้าย ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ฆ่าผู้อื่น หรือทำร้ายร่างกายโดยทรมานหรือโดยกระทำทารุณโหดร้าย

“การกระทำวิปริตทางเพศ” หมายความว่า ความสัมพันธ์หรือการกระทำทางเพศ ในลักษณะอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(๑) ระหว่างบุพการีกับผู้สืบสันดาน พี่น้องร่วมบิดามารดาเดียวกัน หรือพี่น้องร่วมแต่บิดาหรือมารดาเดียวกัน

(๒) โดยใช้ความรุนแรงถึงขนาดที่น่าจะเป็นอันตรายต่อร่างกาย หรือโดยใช้อุปกรณ์หรือเครื่องมือที่อาจก่อให้เกิดอันตรายต่อร่างกายหรือชีวิต



(๓) โดยการบังคับขู่เข็ญหรือข่มขืนใจ

(๔) ระหว่างบุคคลตั้งแต่สามคนขึ้นไป และรวมถึงการร่วมประเวณีหมู่ด้วย

(๕) โดยการฆ่าเราสัตว์หรือฆ่าเราศพ

“เด็ก” หมายความว่า บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ และให้หมายความรวมถึง ตัวแสดงในสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายที่มีเนื้อหาหรือลักษณะทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นบุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ด้วย

“การฆ่าตัวตาย” หมายความว่า รวมถึง การแสดงออกซึ่งความต้องการที่จะฆ่าตัวตาย การแสดงขั้นตอนในการฆ่าตัวตาย หรือการลอกเลียนแบบการฆ่าตัวตายด้วย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุ พฤติกรรมอันตราย

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ข้าราชการซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติตาม พระราชบัญญัตินี้

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย (ร่างมาตรา ๕)

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงยุติธรรม และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงวัฒนธรรม รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มี อำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่กับออกกระเบียบเพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ในส่วนที่ เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของตนระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๓) พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบกระเทือนถึงอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ ของส่วนราชการใดเกี่ยวกับสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายตามกฎหมายอื่น

ในกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือ พนักงานเจ้าหน้าที่ และของส่วนราชการหรือเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจเกี่ยวกับสิ่งยั่วยุ พฤติกรรมอันตรายตามกฎหมายอื่น ให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้วินิจฉัย โดยให้คณะรัฐมนตรีวางระเบียบ เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการและการประสานงานไว้ด้วย (ร่างมาตรา ๔)

๔) คณะกรรมการ (หมวด ๑ ร่างมาตรา ๖ ถึงร่างมาตรา ๑๓)

๔.๑) ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม สิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย” เรียกโดยย่อว่า “ป.ป.อ.” ประกอบด้วย

(๑) รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ เป็นรองประธานกรรมการ



(๓) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ปลัดกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงยุติธรรม ปลัดกระทรวงวัฒนธรรม ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เลขาธิการสำนักงานศาลยุติธรรม และอัยการสูงสุด

(๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์แต่งตั้ง จำนวน ๕ คน โดยต้องแต่งตั้งจากบุคคลซึ่งมีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ด้านจิตวิทยา จิตเวช เด็กและเยาวชน สื่อสารมวลชน และสังคมวิทยา ด้านละ ๑ คน ซึ่งในจำนวนนี้ต้องเป็นสตรีไม่น้อยกว่า ๒ คน

ให้ผู้อำนวยการสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ เป็นกรรมการและเลขานุการ และคณะกรรมการจะแต่งตั้งข้าราชการในสำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ไม่เกิน ๒ คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการก็ได้ (ร่างมาตรา ๖)

๔.๒) ให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดแผนงานและมาตรการป้องกันและปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) วางโครงการและดำเนินการ ตลอดจนสั่งให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องดำเนินการเผยแพร่ความรู้เกี่ยวกับสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย

(๓) เร่งรัดและประสานงานการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้มีการปรับปรุงการปฏิบัติราชการ แผนงาน หรือโครงการของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๕) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายในสถานประกอบการหรือสถานที่อื่นใด และกำหนดให้สถานที่ซึ่งใช้ในการประกอบธุรกิจใดๆ เป็นสถานประกอบการที่อยู่ภายใต้บังคับของมาตรการดังกล่าว

(๖) วางหลักเกณฑ์การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) สนับสนุนให้หน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน รวมทั้งประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ (ร่างมาตรา ๑๐)

๔.๓) การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ทั้งนี้ ให้ประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม



ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่ง โดยในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (ร่างมาตรา ๑๑)

๔.๔) คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงานเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายการประชุมคณะอนุกรรมการให้นำข้อ ๔.๓) มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๑๒)

๔.๕) ให้สำนักงานส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส และผู้สูงอายุ ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการและมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ
- (๒) ประสานนโยบาย แผน งบประมาณ และการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน
- (๓) ประสานงาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย
- (๔) ประสานความร่วมมือกับต่างประเทศและองค์กรระหว่างประเทศในด้านการป้องกันและปราบปรามสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย
- (๕) ปฏิบัติงานด้านการประชาสัมพันธ์ต่อต้านสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย
- (๖) สนับสนุนข้อมูล ข่าวสาร วิชาการ ตลอดจนพัฒนาบุคลากรของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน
- (๗) ปฏิบัติราชการอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมายหรือตามที่กฎหมายกำหนด (ร่างมาตรา ๑๓)

๕) พนักงานเจ้าหน้าที่ (หมวด ๒ ร่างมาตรา ๑๔ ถึงร่างมาตรา ๑๗)

๕.๑) อำนาจหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่

เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในเคหสถานหรือสถานที่ของบุคคลใดเพื่อตรวจค้นเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้

(๒) ค้นบุคคลหรือยานพาหนะที่มีเหตุอันควรสงสัยตามสมควรว่ามีสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายหรือทรัพย์สินที่ได้ใช้หรือจะใช้ในการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือที่อาจใช้เป็นพยานหลักฐานได้



(๓) ยึดหรืออายัดสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

การใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง (๑) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจเหนือท้องที่ที่ทำการค้นหรือศาลอาญาเพื่อขอออกหมายค้น เว้นแต่มีเหตุอันควรเชื่อว่าหากเนินช้ากว่าจะเอาหมายค้นมาได้ สิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายหรือพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดจะถูกยกย้าย ซุกซ่อน ทำลาย หรือทำให้เปลี่ยนสภาพไปจากเดิม ทั้งนี้ ต้องบันทึกรายละเอียดและผลการดำเนินการ และรายงานต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาภายใน ๒๔ ชั่วโมงนับแต่เวลาลงมือดำเนินการ ในกรณีที่ศาลนั้นเห็นว่าการดำเนินการดังกล่าวมิได้เป็นไปตามกฎหมาย ศาลจะสั่งระงับหรือเพิกถอนการดำเนินการนั้นก็ได้

พนักงานเจ้าหน้าที่ตำแหน่งใดหรือระดับใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการใช้อำนาจตามวรรคหนึ่ง (๑) โดยไม่มีหมายค้นหรือจะต้องได้รับอนุมัติจากบุคคลใดก่อนดำเนินการให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ในกรณีที่เป็นการเข้าค้นในเวลากลางคืน พนักงานเจ้าหน้าที่ผู้เป็นหัวหน้าในการค้นต้องเป็นข้าราชการตำแหน่งใดหรือระดับใดให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง บัตรประจำตัวให้เป็นไปตามแบบที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ร่างมาตรา ๑๔)

๕.๒) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจยึดหรืออายัดบรรดาสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) เพื่อเป็นพยานหลักฐานในการดำเนินคดีได้ จนกว่าพนักงานอัยการมีคำสั่งเด็ดขาดไม่ฟ้องคดีหรือจนกว่าคดีถึงที่สุด แล้วแต่กรณี (ร่างมาตรา ๑๕)

๕.๓) ในกรณีที่มีหลักฐานอันควรเชื่อได้ว่าจะมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) หรือมีสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายอยู่ในพัสดุภัณฑ์ จดหมายตู้ไปรษณีย์ภัณฑ์ ระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจราจรทางคอมพิวเตอร์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ยื่นคำร้องต่อศาลจังหวัดที่มีเขตอำนาจหรือศาลอาญาเพื่อการเข้าถึง ตรวจสอบ และทำสำเนาข้อมูลหรือวัตถุดังกล่าวได้ และเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้ดำเนินการตามที่ได้รับอนุญาตแล้ว ให้รายงานการดำเนินการต่อศาลโดยเร็ว (ร่างมาตรา ๑๖)

๕.๔) ในการปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา (ร่างมาตรา ๑๗)

๖) ความผิดและบทกำหนดโทษ (หมวด ๓ ร่างมาตรา ๑๘ ถึงร่างมาตรา ๒๙)

๖.๑) ผู้ใดทำ ผลิต หรือมีไว้ในครอบครอง ซึ่งสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย เพื่อการแจกจ่าย เพื่อการแสดงออก หรือเพื่อเผยแพร่แก่ประชาชน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๕ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๑๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำโดยมีเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี หรือมีลักษณะที่ทำให้เข้าใจได้ว่าเป็นเด็กซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๑๕ ปี เป็นตัวแสดงปรากฏอยู่ในสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายในลักษณะที่เป็นผู้กระทำหรือถูกกระทำตามกรณีต่าง ๆ ในความหมายของสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายที่กำหนดไว้ในข้อ ๑) ผู้กระทำต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๗ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๓๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๗๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง เป็นการกระทำเพื่อความประสงค์แห่งการค้า หรือโดยการค้า ซึ่งสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกึ่งหนึ่ง

อย่างไรก็ตาม ถ้าการกระทำตามมาตรานี้เป็นไปเพื่อการศึกษ การแพทย์ หรือการวิจัยทางวิทยาศาสตร์ รวมถึงการกระทำที่จำเป็นเพื่อประโยชน์ของทางราชการ ไม่ถือว่าเป็นความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๑๘)

๖.๒) ผู้ใดแจกจ่าย แสดงอวด หรือเผยแพร่สิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตราย ต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) วรรคหนึ่ง หรือวรรคสอง แล้วแต่กรณี

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำโดยมีความประสงค์เพื่อการค้า ผู้กระทำต้องระวางโทษเช่นเดียวกับผู้กระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) วรรคสาม

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำโดยการนำเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ที่ประชาชนทั่วไปอาจเข้าถึงได้ ผู้กระทำต้องระวางโทษหนักกว่าโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกึ่งหนึ่ง

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสองเป็นการกระทำต่อเด็กหรือใช้ให้เด็กเป็นผู้กระทำความผิด ผู้กระทำต้องระวางโทษเป็น ๒ เท่า ของโทษที่กำหนดไว้สำหรับความผิดนั้น (ร่างมาตรา ๑๙)

๖.๓) ถ้าผู้กระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) เป็นผู้กระทำความผิดตามข้อ ๖.๒) ด้วยให้ลงโทษตามข้อ ๖.๒) แต่กระทงเดียว (ร่างมาตรา ๒๐)

๖.๔) ผู้ใดสมคบกันตั้งแต่ ๒ คนขึ้นไป เพื่อกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าผู้ใดสมคบกันกระทำความผิดคนหนึ่งคนใดได้ลงมือกระทำความผิดตามที่ได้สมคบกัน ผู้ร่วมสมคบด้วยกันทุกคนต้องระวางโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้นอีกกระทงหนึ่งด้วย

ในกรณีที่ความผิดได้กระทำถึงขั้นลงมือกระทำความผิด แต่เนื่องจากการเข้าขัดขวางของผู้สมคบทำให้การกระทำนั้นกระทำไปไม่ตลอด หรือกระทำไปตลอดแล้วแต่การกระทำนั้นไม่บรรลุผล ผู้สมคบที่กระทำการขัดขวางนั้นต้องรับโทษตามที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

ถ้าผู้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่งกลับใจให้ความจริงแก่การสมคบต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ก่อนที่จะมีการกระทำความผิดตามที่ได้มีการสมคบกัน ศาลจะไม่ลงโทษหรือลงโทษผู้นั้นน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับความผิดนั้นเพียงใดก็ได้ (ร่างมาตรา ๒๑)



๖.๕) ผู้ให้บริการตามกฎหมายว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ ผู้ใดรู้ว่าสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายในระบบคอมพิวเตอร์ที่อยู่ในความควบคุมของตน และได้จัดการ ถอนหรือกำจัดสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายออกจากระบบคอมพิวเตอร์นั้นในทันที ต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๕ ปี หรือปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๒๒)

๖.๖) นิติบุคคลใดกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) ต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ ๒๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑,๐๐๐,๐๐๐ บาท

ถ้าการกระทำความผิดของนิติบุคคลตามวรรคหนึ่งนั้นเกิดจากความรู้เห็น ยินยอม การสั่งการหรือไม่สั่งการ การกระทำหรือไม่กระทำการอันเป็นหน้าที่ที่ต้องกระทำของ กรรมการผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น บุคคลดังกล่าวต้อง รับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย (ร่างมาตรา ๒๓)

๖.๗) ผู้ใดกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) แม้จะกระทำนอกราชอาณาจักร ผู้นั้นต้องรับโทษในราชอาณาจักร ถ้าปรากฏว่า

(๑) ผู้กระทำความผิดหรือผู้ร่วมกระทำความผิดคนใดคนหนึ่งเป็นคนไทยหรือมี ถิ่นที่อยู่ในประเทศไทย

(๒) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และได้กระทำโดยประสงค์ให้ความผิด เกิดขึ้นในราชอาณาจักร หรือเป็นความผิดที่รัฐบาลไทยหรือคนไทยเป็นผู้เสียหาย หรือ

(๓) ผู้กระทำความผิดเป็นคนต่างด้าว และการกระทำนั้นเป็นความผิดตาม กฎหมายของรัฐที่การกระทำเกิดขึ้นในเขตอำนาจของรัฐนั้น หากผู้กระทำความผิดนั้นมาปรากฏตัวอยู่ ในราชอาณาจักรและมีได้มีการส่งตัวผู้นั้นออกไปตามกฎหมายว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน

ทั้งนี้ ให้นำมาตรา ๑๐ แห่งประมวลกฎหมายอาญา มาใช้บังคับโดยอนุโลม (ร่างมาตรา ๒๔)

๖.๘) ถ้าการกระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) ได้กระทำในโรงแรม โรงภาพยนตร์ หรือสถานบริการตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และปรากฏหลักฐานว่าผู้ได้รับอนุญาต ให้ประกอบกิจการดังกล่าวรู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิดนั้น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตาม กฎหมายนั้น ๆ มีอำนาจพิจารณาเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต หรือมีคำสั่งอื่นใดตามกฎหมายดังกล่าวได้ แล้วแต่กรณี

ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ แจ้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หน้าที่ตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการเพิกถอนหรือพักใช้ใบอนุญาต หรือมีคำสั่งอื่นใดตามกฎหมาย ดังกล่าว (ร่างมาตรา ๒๕)

๖.๙) บรรดาสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตาม ข้อ ๖.๑) หรือข้อ ๖.๒) รวมทั้งเงินและทรัพย์สินอื่นซึ่งผู้กระทำความผิดตามข้อ ๖.๑) หรือ ข้อ ๖.๒) ได้ใช้หรือมีไว้เพื่อใช้ในการกระทำความผิด หรือได้มาโดยได้กระทำความผิดให้รับเสียทั้งสิ้น



ไม่ว่าจะมีคำขอให้รับหรือจะมีผู้ถูกลงโทษตามคำพิพากษาหรือไม่ เว้นแต่เงินหรือทรัพย์สินอื่นดังกล่าวเป็นเงินหรือทรัพย์สินของผู้อื่นซึ่งมิได้รู้เห็นเป็นใจด้วยในการกระทำความผิด (ร่างมาตรา ๒๖)

๖.๑๐) บรรดาเงินค่าปรับและเงินที่รับตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ตกเป็นของกองทุนคุ้มครองเด็กตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กร้อยละ ๖๐ และตกเป็นของกองทุนส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการจัดสวัสดิการสังคมร้อยละ ๔๐

นอกจากโทษที่มีบัญญัติไว้แล้วในพระราชบัญญัตินี้ ถ้าเป็นกรณีที่มีผู้นำจับผู้กระทำความผิด ให้พนักงานอัยการร้องขอต่อศาลให้จ่ายเงินสินบนแก่ผู้นำจับ และให้ศาลสั่งไว้ในคำพิพากษาให้ผู้กระทำความผิดใช้เงินสินบนแก่ผู้นำจับกึ่งหนึ่งของจำนวนเงินค่าปรับอีกโสดหนึ่งด้วย ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ชำระเงินสินบนดังกล่าว ให้จ่ายจากเงินค่าปรับที่ได้ชำระต่อศาล โดยในกรณีที่มีผู้นำจับหลายคน ให้แบ่งเงินสินบนนำจับให้คนละเท่า ๆ กัน

อนึ่ง การจ่ายเงินสินบนนำจับนั้น จะจ่ายได้เมื่อคดีถึงที่สุดแล้ว (ร่างมาตรา ๒๗)

๖.๑๑) ภายใต้บังคับข้อ ๖.๑๐) ทรัพย์สินที่ศาลพิพากษาหรือสั่งให้รับตามข้อ ๖.๙) ให้ตกเป็นของแผ่นดิน แต่บรรดาสิ่งยั่วยุพฤติกรรมอันตรายให้ทำลายเสียทั้งสิ้น (ร่างมาตรา ๒๘)

๖.๑๒) ให้ถือว่าการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นความผิดมูลฐานตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ร่างมาตรา ๒๙) ฉ

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” พุ่ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

www.parliament.go.th

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

www.senate.go.th

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

www.krisdika.go.th

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

www.cabinet.thaigov.go.th



**A man who fears suffering
is already suffering from what he fears.**

คนที่กลัวความทุกข์ยาก
คือคนที่ต้องทุกข์ยาก
จากความกลัวของตนไปเรียบร้อยแล้ว.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๙๑, วิทยาการ เชียงกูล)



นางสาวสุกษิมาตฺร จันทรโณง
นิตกร สำนักกฎหมาย



▶ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

- ให้อำนาจ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เล่ม ๑๓๑ ตอนที่ ๕๕ ก หน้า ๑

เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ (ฉบับชั่วคราว) ซึ่งปรากฏในคำปรารภ

พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาภูมิพลอดุลยเดช มหาจักรีบรมราชูปถัมภ์ จักรีนฤพดินทร สยามินทรราชิราษ บรมนาถบพิตร มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ประกาศว่า

โดยที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยคณะทหารและตำรวจ ได้นำความกราบบังคมทูลว่า ตามที่ได้เกิดสถานการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นในกรุงเทพมหานครและพื้นที่ใกล้เคียงต่อเนื่องมาเป็นเวลานาน จนลุกลามไปสู่แทบทุกภูมิภาคของประเทศ ประชาชนแตกแยกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ขาดความสามัคคี และมีทัศนคติไม่เป็นมิตรต่อกัน บางครั้งเกิดความรุนแรง ใช้กำลังและอาวุธสงคราม เข้าทำร้ายประหัตประหารกัน สวัสดิภาพและการดำรงชีวิตของประชาชนไม่เป็นปกติสุข การพัฒนาเศรษฐกิจและการเมืองการปกครองชะงักงัน กระทบต่อการใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร และในทางตุลาการ การบังคับใช้กฎหมายไม่ได้ผล นับเป็นวิกฤตการณ์ร้ายแรงที่ไม่เคยปรากฏมาก่อน แม้รัฐจะแก้ไขปัญหาด้วยกลไกและมาตรการทางกฎหมาย เช่น นำกฎหมายเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยในภาวะต่าง ๆ มาบังคับใช้ ยุบสภาผู้แทนราษฎร และจัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไป และฝ่ายที่ไม่ได้เป็นคู่กรณี เช่น องค์กรธุรกิจ ภาคเอกชน องค์กรตามรัฐธรรมนูญ พรรคการเมือง กองทัพ และวุฒิสภา ได้พยายามประสานให้มีการเจรจาปรองดองกัน แต่ก็ไม่เป็นผลสำเร็จ กลับจะเกิดข้อขัดแย้งใหม่ในทางกฎหมายและการเมือง เป็นวังวนแห่งปัญหาไม่รู้จักจบสิ้น ในขณะที่ความขัดแย้งได้ขยายตัวกว้างขวางออกไป และมีแนวโน้มจะรุนแรงมากขึ้นจนถึงขั้นจลาจล



ได้ทุกขณะซึ่งอาจเป็นอันตรายต่อชีวิต ทรัพย์สิน ความสะดวกสบายของประชาชน ผู้สุจริต กระทบต่อการทำมาหากินและภาวะหนี้สินของเกษตรกรโดยเฉพาะชาวนา การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ การป้องกันปัญหาจากภัยธรรมชาติ ความเชื่อถือ ในอำนาจรัฐ และความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างชาติ ทั้งยังเปิดช่องให้มีการก่ออาชญากรรมและความไม่สงบอื่นเพิ่มขึ้น อันจะเป็นการทำลายความมั่นคง ของชาติและความศรัทธาของประชาชนที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขในที่สุด คณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงจำเป็นต้องเข้ายึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นความในหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ โดยได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา ไว้สามระยะคือ ระยะเฉพาะหน้า เป็นการใช้อำนาจสกัดการใช้อำนาจและการนำอาวุธ มาใช้คุกคามประชาชน ยุติความหวาดระแวง และแก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครอง ที่สะสมมากกว่าหกเดือนให้คลี่คลายลง เพื่อเตรียมเข้าสู่ ระยะที่สองซึ่งจะจัดให้มีรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว จัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ ในทางนิติบัญญัติ และให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขสถานการณ์ อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้รักสามัคคี และ ความเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง จัดให้มีกฎหมาย ที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูป ในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกา การเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม ก่อนจะส่งมอบ ภารกิจเหล่านี้แก่ผู้แทนปวงชนชาวไทยและคณะรัฐบาลที่จะเข้ามาบริหารราชการ แผ่นดินในระยะต่อไป ในการดำเนินการดังกล่าวนี้จะให้ความสำคัญแก่หลักการ พื้นฐานยิ่งกว่าวิธีการในระบอบประชาธิปไตยเพียงประการเดียว จึงจำเป็นต้องใช้เวลา สร้างบรรยากาศแห่งความสงบเรียบร้อยและปรองดอง เพื่อนำความสุขที่สูญหายไป นานกลับคืนสู่ประชาชน และปฏิรูปกฎเกณฑ์บางเรื่องที่เคยเป็นชนวนความขัดแย้ง ไม่ชัดเจน ไร้ทางออกในยามวิกฤติ ขาดประสิทธิภาพหรือไม่เป็นธรรม ให้สอดคล้อง กับสภาพปัญหาและความต้องการของชนในชาติ ซึ่งควรใช้เวลาไม่ยาวนานหากเทียบ กับเวลาที่จะต้องสูญเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ถ้าปล่อยให้สถานการณ์ผันแปรไป ตามยถากรรม จึงมีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าโปรดกระหม่อมให้ใช้บทบัญญัติ ต่อไปนี้เป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) จนกว่าจะได้ประกาศ ใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่จะจัดทำขึ้นตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ต่อไป



สาระสำคัญโดยสรุป

๑) รูปแบบของรัฐและการปกครอง (มาตรา ๑ ถึงมาตรา ๓)

รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกมิได้ โดยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กำหนดให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรีและศาล ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญยังได้กำหนดให้บทบัญญัติของหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งยังคงมีผลใช้บังคับอยู่ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ ยังคงใช้บังคับต่อไปเป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญนี้ และภายใต้บังคับมาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง ที่ได้ในบทบัญญัติดังกล่าวอ้างถึงรัฐสภาหรือประธานรัฐสภาให้หมายถึงสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติหรือประธานสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญนี้ แล้วแต่กรณี

๒) สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย (มาตรา ๔)

ภายใต้บังคับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้ ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับการคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และตามพันธกรณีระหว่างประเทศที่ประเทศไทยมีอยู่แล้ว ย่อมได้รับการคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญนี้

๓) สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ” ไว้ดังนี้

๓.๑) องค์ประกอบและการทำหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๖ ถึงมาตรา ๗)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๒๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ โดยให้สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา ซึ่งการถวายคำแนะนำเพื่อทรงแต่งตั้งสมาชิกสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติให้คำนึงถึงความรู้ความสามารถ ความหลากหลายของบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐภาคเอกชน ภาคสังคม ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ



๓.๒) ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๘)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) ดำรงตำแหน่งหรือเคยดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมืองภายในระยะเวลา ๓ ปีก่อนวันที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(๒) เป็นภิกษุ สามเณร นักพรต หรือนักบวช

(๓) เป็นบุคคลล้มละลายหรือเคยเป็นบุคคลล้มละลายทุจริต

(๔) เคยถูกเพิกถอนสิทธิเลือกตั้ง

(๕) เคยถูกไล่ออก ปลดออก หรือให้ออกจากราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ เพราะทุจริตต่อหน้าที่หรือถือว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

(๖) เคยต้องคำพิพากษาให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินเพราะร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

(๗) อยู่ระหว่างต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเคยถูกถอดถอนจากตำแหน่ง

(๘) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือกระทำความผิดกฎหมายเกี่ยวกับยาเสพติด หรือกฎหมายเกี่ยวกับการพนันในฐานความผิดเป็นเจ้ามือหรือเจ้าสำนัก

(๙) เคยต้องคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่ในความผิดอันได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

โดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะดำรงตำแหน่งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติหรือรัฐมนตรีในขณะเดียวกันมิได้

๓.๓) การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๙)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติสิ้นสุดลง เมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ขาดคุณสมบัติตามข้อ ๓.๑) หรือมีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๓.๒)

(๔) สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้พ้นจากสมาชิกภาพเนื่องจากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้นั้นได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติตามมาตรา ๑๒

(๕) ไม่แสดงตนเพื่อลงมติในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติเกินจำนวนที่กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม



ในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย กล่าวคือ หากสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้ใดกระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือมีพฤติการณ์อันเป็นการขัดขวางการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติให้ผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ โดยมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาตินั้นต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด (มาตรา ๑๒)

๓.๔) การแต่งตั้งประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๑๐)

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติคนหนึ่ง และเป็นรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่เกิน ๒ คน ตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาและรองประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๓.๕) องค์กรประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๑๓)

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติต้องมีสมาชิมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะเป็นองค์กรประชุม (มาตรา ๑๓ วรรคหนึ่ง)

โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีอำนาจตราข้อบังคับเกี่ยวกับการเลือกและการปฏิบัติหน้าที่ของประธานสภา รองประธานสภา และกรรมาธิการ วิธีการประชุม การเสนอและการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติและร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การเสนอญัตติ การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การรักษาระเบียบและความเรียบร้อย และกิจการอื่น เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ (มาตรา ๑๓ วรรคสอง)

๓.๖) การตราพระราชบัญญัติและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๑๔ ถึงมาตรา ๑๕)

พระมหากษัตริย์ทรงตราพระราชบัญญัติโดยคำแนะนำและยินยอมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

- (๑) สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติร่วมกันจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕ คน หรือ
- (๒) คณะรัฐมนตรี หรือ
- (๓) สภาปฏิรูปแห่งชาติตามข้อ ๙.๕) (๑)



แต่หากเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน^๑ นั้นจะเสนอได้ก็แต่โดยคณะรัฐมนตรี และในกรณีเป็นที่สงสัยว่าร่างพระราชบัญญัติที่เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือไม่ ให้ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัย ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น คณะรัฐมนตรีอาจขอรับไปพิจารณาก่อนสภานิติบัญญัติแห่งชาติจะรับหลักการก็ได้

การตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำได้โดยวิธีการที่บัญญัติไว้ในข้อนี้ เช่นเดียวกับการตราพระราชบัญญัติ แต่การเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ให้กระทำโดยคณะรัฐมนตรีหรือผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น (มาตรา ๑๔)

โดยร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ที่ได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นจากสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับเป็นกฎหมายได้

ร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญใด พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยและพระราชทานคืนมายังสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเมื่อพ้น ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องปรึกษาร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นใหม่ ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติยืนยันตามเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่แล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้นขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายอีกครั้งหนึ่ง เมื่อพระมหากษัตริย์ มิได้ทรงลงพระปรมาภิไธยพระราชทานคืนมาภายใน ๓๐ วัน ให้นายกรัฐมนตรีนำพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับเป็นกฎหมายได้เสมือนหนึ่งว่าพระมหากษัตริย์ได้ทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว (มาตรา ๑๕)

๓.๗) การตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรี (มาตรา ๑๖)

ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกทุกคนมีสิทธิตั้งกระทู้ถามรัฐมนตรีในเรื่องใดอันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ได้ แต่รัฐมนตรีย่อมมีสิทธิที่จะ

^๑ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงิน หมายความว่า ร่างพระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการตั้งขึ้น ยกเลิก ลด เปลี่ยนแปลง แก้ไข ผ่อน หรือวางระเบียบการบังคับอันเกี่ยวกับภาษีหรืออากร การจัดสรร รับ รักษา หรือจ่ายเงินแผ่นดิน หรือการโอนงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การกู้เงิน การค้ำประกัน หรือการใช้เงินกู้ หรือการดำเนินการที่ผูกพันทรัพย์สินของรัฐ หรือเงินตรา.



ไม่ตอบเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้นยังไม่ควรเปิดเผยเพราะเกี่ยวกับความปลอดภัยหรือประโยชน์สำคัญของแผ่นดิน หรือเมื่อเห็นว่าเป็นกระตุ้มที่ต้องห้ามตามข้อบังคับ ในกรณีนี้สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะตราข้อบังคับกำหนดองค์ประชุมให้แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในข้อ ๓.๕) ก็ได้

เมื่อมีปัญหาสำคัญ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จะเข้าชื่อเสนอญัตติขอเปิดอภิปรายเพื่อซักถามข้อเท็จจริงจากคณะรัฐมนตรีก็ได้ แต่จะลงมติไว้วางใจหรือไม่ไว้วางใจไม่ได้

๓.๘) การเปิดอภิปรายทั่วไปโดยไม่มีการลงมติ (มาตรา ๑๗)

ในกรณีที่มีปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน ที่คณะรัฐมนตรีเห็นสมควรจะฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ นายกรัฐมนตรีจะแจ้งไปยังประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติก็ได้ แต่สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะลงมติในปัญหาที่อภิปรายมิได้

๓.๙) เอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (มาตรา ๑๘)

(ก) เอกสิทธิ์ของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกผู้ใดจะกล่าวถ้อยคำใด ๆ ในทางแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็น หรือออกเสียงลงคะแนน ย่อมเป็นเอกสิทธิ์โดยเด็ดขาด จะนำไปเป็นเหตุฟ้องร้องว่ากล่าวผู้นั้นในทางใดมิได้ โดยเอกสิทธิ์ดังกล่าว ให้คุ้มครองถึงกรรมาธิการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผู้พิมพ์ ผู้โฆษณา รายงานการประชุมตามคำสั่งของสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือคณะกรรมการบุคคลซึ่งประธานในที่ประชุมอนุญาตให้แถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตลอดจนผู้ดำเนินการถ่ายทอดการประชุม สภานิติบัญญัติแห่งชาติทางวิทยุกระจายเสียงหรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด ที่ได้รับอนุญาตจากประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติด้วย แต่ไม่คุ้มครองสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติผู้กล่าวถ้อยคำในการประชุมที่มีการถ่ายทอดทางวิทยุกระจายเสียง หรือวิทยุโทรทัศน์หรือทางอื่นใด หากถ้อยคำที่กล่าวในที่ประชุมไปปรากฏนอก บริเวณสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และถ้อยคำนั้นมีลักษณะเป็นความผิดอาญา หรือละเมิดสิทธิในทางแพ่งต่อบุคคลอื่นซึ่งมิใช่รัฐมนตรีหรือสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(ข) ความคุ้มกันของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

ในกรณีที่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติถูกควบคุมหรือขัง ให้สั่งปล่อยเมื่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ หรือในกรณีถูกฟ้องในคดีอาญา ให้ศาลพิจารณาคดีต่อไปได้ เว้นแต่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติร้องขอ ให้งดการพิจารณาคดี



๔) คณะรัฐมนตรี (มาตรา ๑๙)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และรัฐมนตรีอื่นอีกจำนวนไม่เกิน ๓๕ คน ตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ประกอบเป็นคณะรัฐมนตรีมีหน้าที่บริหาร ราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคี และความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ โดยพระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจ ในการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ถวายคำแนะนำตามมติของสภานิติบัญญัติแห่งชาติที่เสนอโดยคณะรักษาความสงบ แห่งชาติ และให้รัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่งตามที่นายกรัฐมนตรีถวายคำแนะนำ ทั้งนี้ การแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีและการให้นายกรัฐมนตรีพ้นจากตำแหน่ง ให้ประธาน สภานิติบัญญัติแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีมีสิทธิเข้าร่วมประชุมชี้แจงแสดงความคิดเห็น ในที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติหรือสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่ไม่มีสิทธิออกเสียง ลงคะแนน และให้นำเอกสิทธิ์ตามข้อ ๓.๙) มาใช้บังคับแก่การชี้แจงแสดงความคิดเห็น ของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีตามมาตรา ๑๙ ด้วยโดยอนุโลม

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี (มาตรา ๒๐)

นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (๑) มีสัญชาติไทยโดยการเกิด
- (๒) มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปี
- (๓) สำเร็จการศึกษาไม่ต่ำกว่าปริญญาตรีหรือเทียบเท่า
- (๔) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมืองภายในระยะเวลา ๓ ปีก่อน วันที่ได้รับการแต่งตั้งและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๓.๒)
- (๕) ไม่เป็นสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ กรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ หรือสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- (๖) ไม่เป็นตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ผู้พิพากษาหรือตุลาการ อัยการ กรรมการ การเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน หรือกรรมการสิทธิมนุษยชน แห่งชาติ

ความเป็นรัฐมนตรีของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีสิ้นสุดลงเมื่อขาดคุณสมบัติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามวรรคหนึ่ง หรือเมื่อมีกรณีตามข้อ ๓.๓) (๑) หรือ (๒)



๕) การตราพระราชกำหนด (มาตรา ๒๑)

เมื่อมีกรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นรีบด่วนเพื่อประโยชน์ในอันที่จะรักษาความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร ความปลอดภัยสาธารณะ ความมั่นคงทางเศรษฐกิจของประเทศ หรือป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ หรือเมื่อมีความจำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรหรือเงินตราที่ต้องพิจารณาโดยด่วนและลับ พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกำหนดให้ใช้บังคับดังเช่นพระราชบัญญัติ

เมื่อได้ประกาศใช้พระราชกำหนดแล้ว ให้คณะรัฐมนตรีเสนอพระราชกำหนดนั้นต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติโดยไม่ชักช้า ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติอนุมัติให้พระราชกำหนดนั้นมีผลใช้บังคับเป็นพระราชบัญญัติต่อไป ถ้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่อนุมัติ ให้พระราชกำหนดนั้นตกไป แต่ทั้งนี้ ไม่กระทบกระเทือนกิจการที่ได้เป็นไปในระหว่างที่พระราชกำหนดนั้นใช้บังคับ เว้นแต่พระราชกำหนดนั้นมีผลเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกบทบัญญัติแห่งกฎหมายใด ให้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ก่อนการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกนั้นมีผลใช้บังคับต่อไป ตั้งแต่วันที่พระราชกำหนดดังกล่าวตกไป

การอนุมัติหรือไม่อนุมัติพระราชกำหนดให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ในกรณีที่ไม่อนุมัติให้มีผลตั้งแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

๖) การตราพระราชกฤษฎีกา (มาตรา ๒๒)

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการตราพระราชกฤษฎีกา โดยไม่ขัดต่อกฎหมาย พระราชอำนาจในการพระราชทานอภัยโทษ และพระราชอำนาจในการอื่นตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข

๗) พระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น (มาตรา ๒๓)

พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่นกับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้

(ก) หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทย หรือเขตพื้นที่นอกอาณาเขต ซึ่งประเทศไทยมีสิทธิอธิปไตยหรือมีเขตอำนาจตามหนังสือสัญญา หรือตามกฎหมายระหว่างประเทศ หรือจะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามหนังสือสัญญา หรือ

(ข) หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ต้องได้รับความเห็นชอบของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการนี้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ได้รับเรื่อง



เมื่อมีปัญหาว่าหนังสือสัญญาใดเป็นกรณีตาม (๑) หรือ (๒) หรือไม่ คณะรัฐมนตรีจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยก็ได้ ทั้งนี้ ให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้แล้วเสร็จภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับคำขอ

๘) การพิพากษาอรรถคดีของผู้พิพากษาและตุลาการ (มาตรา ๒๖)

ผู้พิพากษาและตุลาการมีอิสระในการพิจารณาพิพากษาอรรถคดีในพระปรมาภิไธยพระมหากษัตริย์ให้เป็นไปโดยยุติธรรมตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย

๙) สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๒๗)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ” ไว้ดังนี้

๙.๑) กรอบการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๒๗)

เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม รัฐธรรมนูญจึงได้กำหนดให้มีสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านการเมือง, การบริหารราชการแผ่นดิน, กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม, การปกครองท้องถิ่น, การศึกษา, เศรษฐกิจ, พลังงาน, สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม, สื่อสารมวลชน, สังคม และด้านอื่น ๆ

๙.๒) องค์ประกอบของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๒๘)

กำหนดให้สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้มีสัญชาติไทยโดยการเกิดและมีอายุไม่ต่ำกว่า ๓๕ ปี ตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติถวายคำแนะนำ

พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเป็นประธานสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติคนหนึ่ง และเป็นรองประธานสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติไม่เกิน ๒ คน ตามมติของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ โดยให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งสมาชิกสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และประธานสภาและรองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

^๒ หนังสือสัญญาที่กระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หมายถึง หนังสือสัญญาเกี่ยวกับการค้าเสรี เขตศุลกากรร่วม หรือการให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ หรือทำให้ประเทศต้องสูญเสียสิทธิในทรัพยากรธรรมชาติทั้งหมดหรือบางส่วน หรือการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ.



๙.๓) ลักษณะต้องห้ามของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๒๙)

สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๓.๒) (๒) (๓) (๔) (๕) (๖) (๗) (๘) และ (๙) และให้นำความในข้อ ๓.๓) เรื่องการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกรัฐสภาที่บัญญัติแห่งชาติมาใช้บังคับแก่การสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติโดยอนุโลม แต่การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้น ให้เป็นอำนาจของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

๙.๔) การคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๓๐)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) จัดให้มีคณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่าง ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๙.๑) ด้านละหนึ่งคณะ และให้มีคณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัด แต่ละจังหวัดเพื่อสรรหาจากบุคคลซึ่งมีภูมิลำเนาในจังหวัดนั้น ๆ

(๒) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่งตั้งคณะกรรมการสรรหาแต่ละด้านจากผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์เป็นที่ยอมรับของบุคคลในด้านนั้น ๆ

(๓) ให้คณะกรรมการสรรหาดำเนินการสรรหาบุคคลซึ่งมีคุณสมบัติตามข้อ ๙.๒) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๙.๓) และมีความรู้ความสามารถเป็นที่ประจักษ์ในแต่ละด้าน แล้วจัดทำบัญชีรายชื่อเสนอต่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการนี้ คณะกรรมการสรรหาจะเสนอชื่อตนเองมิได้

(๔) การสรรหาบุคคลตาม (๓) ให้คำนึงถึงความหลากหลายของบุคคลจากกลุ่มต่าง ๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ การกระจายตามจังหวัด โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส

(๕) ให้คณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดประกอบด้วยบุคคลตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา^๓

(๖) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกบุคคลที่เห็นสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาตาม (๑) เสนอ ไม่เกิน ๒๕๐ คน โดยในจำนวนนี้ให้คัดเลือกจากบุคคลที่คณะกรรมการสรรหาประจำจังหวัดเสนอ จังหวัดละ ๑ คน

^๓ พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗.



๙.๕) อำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (มาตรา ๓๑)

(๑) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่าง ๆ ตามข้อ ๙.๑) เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหากสภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นว่ากรณีใดจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติหรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ขึ้นใช้บังคับ ก็ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ส่วนในกรณีที่เป็นการร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเงินหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ก็ให้จัดทำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป

(๒) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก

(๓) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น

ทั้งนี้ ให้นำความในข้อ ๓.๕) เรื่ององค์ประชุมของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และข้อ ๓.๙) เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติด้วยโดยอนุโลม

๑๐) คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๒ ถึงมาตรา ๓๗)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ” ไว้ดังนี้

๑๐.๑) องค์ประกอบของคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๒)

ให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการจำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจากบุคคล ดังต่อไปนี้

(๑) ประธานกรรมการตามที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอ

(๒) ผู้ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอ จำนวน ๒๐ คน

(๓) ผู้ซึ่งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติเสนอฝ่ายละ ๕ คน

การแต่งตั้งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญดังกล่าว ต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่มีการเรียกประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นครั้งแรก แต่ในกรณีที่กรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญประกอบด้วย



กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่เหลืออยู่ แต่ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ แต่งตั้งกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่างตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้นภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง

ให้นำความในข้อ ๓.๙) เรื่องเอกสิทธิ์และความคุ้มกันของสมาชิก สภานิติบัญญัติแห่งชาติ มาใช้บังคับแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญด้วยโดยอนุโลม

๑๐.๒) คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
(มาตรา ๓๓)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องมีสัญชาติไทยโดยการเกิด มีอายุไม่ต่ำกว่า ๔๐ ปีและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เว้นแต่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ

(๒) เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกหรือดำรงตำแหน่งใดในพรรคการเมือง ภายในระยะเวลา ๓ ปีก่อนวันที่ได้รับการแต่งตั้ง

(๓) มีลักษณะต้องห้ามตามข้อ ๙.๓)

(๔) เป็นผู้พิพากษาหรือตุลาการ หรือผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กร ตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

นอกจากนี้เพื่อประโยชน์แห่งการขจัดส่วนได้เสีย รัฐธรรมนูญได้กำหนดห้ามมิให้กรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญดำรงตำแหน่งทางการเมือง ภายใน ๒ ปีนับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ

๑๐.๓) ระยะเวลาในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๔)

ให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติตามข้อ ๙.๕) (๒) แล้วเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา ซึ่งในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติตามข้อ ๙.๕) (๒) ความเห็นของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

๑๐.๔) การจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ
รัฐธรรมนูญกำหนดให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย



(๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้
(๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์
ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

(๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการ
ทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับ
และควบคุมให้ใช้อำนาจอธิปไตยไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติ
และประชาชน

(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคย
ต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ
หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่ง
ทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือ
ดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือ
คณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็ง
ของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล
ในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อน
ระบบเศรษฐกิจและสังคมเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกัน
การบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างความนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิด
ความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า
และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะ
ทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงิน
ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลาย
หลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะได้อำนาจไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์
ต่อไป

ให้คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็นและ
ความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์การตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจ
ตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่มีจำเป็นต้องมี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงาน
ขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลด้วย



๑๐.๕) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณา (มาตรา ๓๖)

(ก) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณา

ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญ ที่จัดทำเสร็จต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ จัดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติประชุมกันเพื่อพิจารณาเสนอแนะ หรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ ซึ่งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ อาจยื่นขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญต่อประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสร็จสิ้นการพิจารณา คำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ยื่นคำขอหรือที่ให้คำรับรองคำขอของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอหรือรับรองคำขอของสมาชิกอื่นอีกมิได้

(ข) การเสนอร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติพิจารณา

ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย และคณะรัฐมนตรีหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะเสนอความคิดเห็นหรือยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมต่อประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ

๑๐.๖) ขั้นตอนการพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติในชั้นคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๗)

(๑) ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ในการนี้ คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควร

(๒) เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญดังกล่าวแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้นทั้งฉบับ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีมติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ จากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วยกับการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น



หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติม เพื่อให้สมบูรณ์ขึ้น

(๓) เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ แล้ว ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อม ถวายภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติ และเมื่อทรงลง พระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและใช้บังคับได้ โดยให้ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๔) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ และพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันแล้ว มิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป (มาตรา ๓๗ วรรคสี่)

๑๐.๗) การสิ้นสุดลงของสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการการยกย่อง รัฐธรรมนูญ (มาตรา ๓๘)

(๑) ในกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้ว เสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่าง รัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการการยกย่อง รัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง และให้มีการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติ และคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้น เพื่อดำเนินการแทนตามอำนาจ หน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้

(๒) ในกรณีที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญยกย่องรัฐธรรมนูญ ไม่แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจาก สภาปฏิรูปแห่งชาติตามข้อ ๙.๕ (๒) ให้คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญเป็นอัน สิ้นสุดลง และให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญชุดใหม่ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง

ทั้งนี้ ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญชุดที่สิ้นสุดลงตาม (๑) หรือ (๒) จะเป็นประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ หรือกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญ แล้วแต่กรณี ชุดใหม่ มิได้ และเมื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและ คณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญยังคงปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เพื่อประโยชน์ในการ จัดให้มีร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายอื่นที่จำเป็น ในการนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติอาจแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นเพื่อพิจารณาร่างกฎหมาย ที่จำเป็นก็ได้ แต่เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญใหม่แล้ว การปฏิบัติหน้าที่ของ สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการการยกย่องรัฐธรรมนูญให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ที่ประกาศใช้นั้น (มาตรา ๓๙)



๑๑) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญได้กำหนดหลักการเกี่ยวกับ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” ไว้ดังนี้

(๑) ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๖/๒๕๕๗ ลงวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ เป็นคณะรักษาความสงบแห่งชาติต่อไป และมีอำนาจหน้าที่ปฏิบัติการตามที่ยกเว้นไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ แต่ในกรณีจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มเติมผู้ดำรงตำแหน่งใดในคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ แต่ในกรณีเพิ่มเติมเมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกิน ๑๕ คน และจะกำหนดให้หน่วยงานใดทำหน้าที่เป็นหน่วยธุรการของคณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ตามที่เห็นสมควร (มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง และวรรคสอง)

(๒) ในกรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นว่าคณะรัฐมนตรีควรดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในข้อ ๔) ในเรื่องใด ให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติแจ้งให้คณะรัฐมนตรีทราบเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป และในกรณีที่เห็นสมควร หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติหรือนายกรัฐมนตรีอาจขอให้มีการประชุมร่วมกันของคณะรักษาความสงบแห่งชาติและคณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมพิจารณาหรือแก้ไขปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ รวมตลอดทั้งการปรึกษาหารือเป็นครั้งคราวในเรื่องอื่นใดก็ได้ (มาตรา ๔๒ วรรคสาม และวรรคสี่)

(๓) ในระหว่างที่ยังไม่มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติให้การดำเนินการเรื่องใดต้องได้รับความเห็นชอบหรือรับทราบจากสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา ให้เป็นอำนาจของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการให้ความเห็นชอบหรือรับทราบแทนสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา หรือรัฐสภา (มาตรา ๔๓ วรรคหนึ่ง)

(๔) ก่อนที่คณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญนี้จะเข้ารับหน้าที่ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเป็นอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (มาตรา ๔๓ วรรคสอง)

(๕) ในกรณีที่หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นเป็นการจำเป็นเพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ การส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ หรือเพื่อป้องกัน ระวัง หรือปราบปรามการกระทำอันเป็นการบ่อนทำลายความสงบเรียบร้อย หรือความมั่นคงของชาติ ราชบัลลังก์ เศรษฐกิจของประเทศ หรือราชการแผ่นดิน ไม่ว่าจะเกิดขึ้นภายในหรือภายนอกราชอาณาจักร ให้หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติโดยความเห็นชอบ



ของคณะกรรมการความสงบแห่งชาติมีอำนาจสั่งการ ระวังยับยั้ง หรือกระทำการใด ๆ ได้ ไม่ว่าการกระทำนั้นจะมีผลบังคับในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ และให้ถือว่าคำสั่งหรือการกระทำ รวมทั้งการปฏิบัติตามคำสั่งดังกล่าว เป็นคำสั่ง หรือการกระทำหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและรัฐธรรมนูญนี้ และเป็นที่สุด ทั้งนี้ เมื่อได้ดำเนินการดังกล่าวแล้ว ให้รายงานประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และนายกรัฐมนตรีทราบโดยเร็ว (มาตรา ๔๔)

๑๒) ศาลรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔๕)

รัฐธรรมนูญได้กำหนดบทบาทอำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญไว้ดังนี้ ภายใต้บังคับมาตรา ๕ และมาตรา ๔๔ ของรัฐธรรมนูญ ให้ศาลรัฐธรรมนูญ มีอำนาจพิจารณาวินิจฉัยปัญหาว่ากฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้หรือไม่ และตามที่กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดินและกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมืองกำหนดให้เป็นอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ แต่สำหรับผู้ตรวจการแผ่นดิน ให้มีอำนาจเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ เฉพาะเมื่อมีกรณี que quibus ที่เห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนี้ ซึ่งการพิจารณาและการทำคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ในระหว่างที่ยังไม่มีกฎหมายดังกล่าว ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่รัฐธรรมนูญนี้ใช้บังคับ ทั้งนี้ เพียงเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้ง ต่อความดังที่กล่าวมาในข้างต้น หรือรัฐธรรมนูญนี้

๑๓) การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (มาตรา ๔๖)

ในกรณี que quibus ที่เห็นเป็นการจำเป็นและสมควร คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการความสงบแห่งชาติ จะมิตีร่วมกันให้แก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญนี้ก็ได้ โดยจัดทำเป็นร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อให้ความเห็นชอบ โดยให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้

(๑) ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมนั้นมิได้ เว้นแต่คณะรัฐมนตรีและคณะกรรมการความสงบแห่งชาติจะเห็นชอบด้วย ซึ่งมติให้ความเห็นชอบต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ เมื่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว ให้นายกรัฐมนตรีนำร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมขึ้นทูลเกล้าฯ ทูลกระหม่อมถวายภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่สภานิติบัญญัติแห่งชาติมีมติเพื่อ



พระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย และเมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ โดยให้นายกรัฐมนตรีลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ

(๒) ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญ และพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

๑๔) กรณีเรื่องอื่น ๆ

นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักเกณฑ์ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องไว้ดังนี้

(๑) เมื่อไม่มีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้บังคับแก่กรณีใด ให้กระทำการนั้น หรือวินิจฉัยกรณีนั้นไปตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่ประเพณีการปกครองดังกล่าวต้องไม่ขัด หรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ โดยในกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับการวินิจฉัยกรณีใด เกิดขึ้นในวงงานของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด หรือเมื่อมีกรณีที่เกิดขึ้นนอกวงงาน ของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรักษาความสงบแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี ศาลฎีกา หรือศาลปกครองสูงสุดจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดก็ได้ แต่สำหรับศาล ฎีกาและศาลปกครองสูงสุดให้กระทำได้เฉพาะเมื่อมีมติของที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกา หรือที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด และเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการ พิจารณาพิพากษาคดี (มาตรา ๕)

(๒) ในกรณีที่มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดคุณสมบัติหรือลักษณะ ต้องห้ามในการดำรงตำแหน่งทางการเมือง มิให้นำบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นมาใช้ บังคับแก่ผู้ซึ่งได้รับการแต่งตั้งเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ กรรมการร่าง รัฐธรรมนูญ ข้าราชการการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง และข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการรัฐสภา (มาตรา ๔๑)

(๓) บรรดาประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือคำสั่ง ของหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ได้ประกาศหรือสั่งในระหว่างวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พุทธศักราช ๒๕๕๗ จนถึงวันที่คณะรัฐมนตรีเข้ารับหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญนี้ ไม่ว่าประกาศหรือสั่งให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ ให้ประกาศหรือคำสั่ง ตลอดจนจนการปฏิบัติตาม ประกาศหรือคำสั่งนั้น ไม่ว่าจะกระทำก่อนหรือหลังวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ เป็นประกาศหรือคำสั่งหรือการปฏิบัติที่ชอบด้วยกฎหมายและชอบด้วยรัฐธรรมนูญ



และเป็นที่สุด และให้ประกาศหรือคำสั่งดังกล่าวที่ยังมีผลใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญนี้มีผลใช้บังคับต่อไปจนกว่าจะมีกฎหมาย กฎข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรี หรือคำสั่ง แล้วแต่กรณี แก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิก

ในกรณีที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้มีคำสั่งให้บุคคลใดดำรงตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่งใดที่ระบุไว้ในมาตรา ๒๔^๔ ก่อนวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ให้นายกรัฐมนตรีนำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงแต่งตั้งให้บุคคลนั้นดำรงตำแหน่งนั้น หรือทรงให้บุคคลนั้นพ้นจากตำแหน่งนั้นด้วย (มาตรา ๔๗)

(๔) บรรดาการกระทำทั้งหลายซึ่งได้กระทำเนื่องในการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองแผ่นดิน เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ของหัวหน้าและคณะรักษาความสงบแห่งชาติ รวมทั้งการกระทำของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดหรือของผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หรือของผู้ซึ่งได้รับคำสั่งจากผู้ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันได้กระทำไปเพื่อการดังกล่าวข้างต้นนั้น การกระทำความผิดมาทั้งหมดนี้ ไม่ว่าจะเป็นการกระทำเพื่อให้มีผลบังคับในทางรัฐธรรมนูญ ในทางนิติบัญญัติ ในทางบริหาร หรือในทางตุลาการ รวมทั้งการลงโทษและการกระทำอันเป็นการบริหารราชการอย่างอื่น ไม่ว่าจะกระทำในฐานะตัวการ ผู้สนับสนุน ผู้ใช้ให้กระทำ หรือผู้ถูกใช้ให้กระทำ และไม่ว่ากระทำในวันที่กล่าวนั้นหรือก่อนหรือหลังวันที่กล่าวนั้น หากการกระทำนั้นผิดต่อกฎหมาย ให้ผู้กระทำพ้นจากความผิดและความรับผิดโดยสิ้นเชิง (มาตรา ๔๘) จ

^๔ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๒๔ บัญญัติว่า

“พระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งข้าราชการฝ่ายทหารและฝ่ายพลเรือน ตำแหน่งปลัดกระทรวง อธิบดี และเทียบเท่าผู้พิพากษา และตุลาการ ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรตามรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และข้าราชการฝ่ายอื่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ และทรงให้พ้นจากตำแหน่ง เว้นแต่กรณีที่พ้นจากตำแหน่งเพราะความตาย”.



นางพิมพ์พัชร อริยะพานกุล
 นิตกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ

ที่ ๓-๔/๒๕๕๗

วันที่ ๑๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ว่า ร่างพระราชบัญญัติ ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกรัฐสภา จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎร ส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา รวม ๒ คำร้อง เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องทั้งสองมีประเด็นแห่งคดีเป็นเรื่องเดียวกัน จึงมีคำสั่งให้รวมพิจารณาและวินิจฉัยคดี เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖ และเรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖ ไปในคราวเดียวกัน โดยให้เรียก นายคำณูน สติธิสมาน สมาชิกรัฐสภา กับคณะ รวม ๖๖ คน ว่า ผู้ร้องที่ ๑ และให้เรียก นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร กับคณะ รวม ๑๔๖ คน ว่า ผู้ร้องที่ ๒ โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้

คำร้องที่หนึ่ง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๗/๒๕๕๖) ผู้ร้องที่ ๑ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจ กระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีหลักการ และเนื้อหาสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ สรุปได้ดังนี้

๑. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติหลักการสำคัญในการจ่ายเงินแผ่นดินไว้ว่า จะกระทำมิได้เฉพาะที่ได้อนุญาตไว้ในกฎหมาย ๔ ลักษณะ กล่าวคือ (๑) กฎหมายว่าด้วยงบประมาณ รายจ่าย (๒) กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ (๓) กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือ



(๔) กฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน รัฐบาลจะจ่ายไปก่อนก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ และมาตรา ๑๖๘ ประกอบพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ได้บัญญัติถึงรายละเอียดของรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการในการตราพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายให้ซึ่งมีลักษณะที่แตกต่างจากการตราพระราชบัญญัติทั่วไปหลายประการ โดยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง มีเจตนารมณ์ให้ความสำคัญแก่การจัดทำ การอนุมัติ และการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ โดยมีความมุ่งหมายให้สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาดูแลตรวจสอบถึงสถานะการเงินการคลังของประเทศในภาพรวมทั้งหมด

ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มิได้มีเนื้อหาสาระสำคัญอยู่แต่เพียงการกำหนดให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเท่านั้น หากแต่ยังได้มีการกำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินแผ่นดินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ในการดำเนินโครงการต่าง ๆ ตามยุทธศาสตร์และแผนงาน และภายในวงเงินที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัติ รวมทั้งการนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินดังกล่าวไปให้กู้ต่อหน่วยงานของรัฐเพื่อนำไปใช้จ่ายในการดำเนินโครงการตามยุทธศาสตร์และแผนงานต่าง ๆ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ซึ่งมีลักษณะเป็นการกำหนดให้มีการกู้และนำเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินไปใช้จ่ายควบคู่กันไปอย่างมีนัยสำคัญ และไม่สามารถแบ่งแยกจากกันได้ทั้งฉบับ ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเพียงร่างพระราชบัญญัติทั่วไปที่ไม่ได้มีลักษณะเป็นร่างพระราชบัญญัติที่เป็นกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ตามนัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยังขัดหรือแย้งต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากภายหลังจากที่ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว สภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาในฐานะองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติจะไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมและตรวจสอบถึงภาระหนี้และการก่อหนี้ของรัฐ รวมทั้งเพดานเงินกู้ และการจ่ายเงินที่ได้รับมาจากการกู้เงินตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ในแต่ละปีงบประมาณเพื่อให้เป็นไปตามกรอบวินัยการเงินการคลังจนถึงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๓ (ระยะเวลาที่กำหนดไว้ในร่างมาตรา ๕) ได้แต่ประการใด แม้ว่าตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๑๘ จะได้กำหนดไว้ว่าภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีงบประมาณ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงินตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กระทำในปีงบประมาณที่แล้วมาแล้ว ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาแต่ก็เป็นเพียงการเสนอเพื่อทราบเท่านั้น

๒. รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ บัญญัติว่า การใช้จ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐใดที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินต้องอยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลัง



และงบประมาณ ได้แก่ มาตรา ๑๖๖ มาตรา ๑๖๗ มาตรา ๑๖๘ และมาตรา ๑๖๙ ดังนั้น การจ่ายเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน จึงต้องยึดถือและปฏิบัติตามมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง อย่างเคร่งครัด เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ ได้กำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง ดังนั้น เงินรายได้ที่ได้จากการกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ จึงมีสถานะเป็นเงินรายได้ของหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดิน ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ และเป็นเงินแผ่นดินอย่างหนึ่ง การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้มีการใช้จ่ายเงินกู้ดังกล่าวอันเป็นการขัดหรือแย้งต่อมาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง ย่อมเป็นการใช้จ่ายเงินที่ไม่อยู่ภายใต้กรอบวินัยการเงินการคลังที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ อันเป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ ด้วย

ผู้ร้องที่ ๑ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความอันเป็นสาระสำคัญขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐

ประธานรัฐสภาได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่า มีสมาชิกรัฐสภาร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย

คำร้องที่สอง (เรื่องพิจารณาที่ ๖๘/๒๕๕๖) ผู้ร้องที่ ๒ เห็นว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ สรุปได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง เมื่อวันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ปรากฏว่ามีการใช้บัตรแสดงตนและลงคะแนนแทนผู้อื่นโดยนายนิศร ทองธีราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จังหวัดสกลนคร สังกัดพรรคเพื่อไทย ได้ใช้บัตรแสดงตนแทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นประมาณสี่ถึงห้าคน และใช้บัตรลงมติเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นอีกประมาณสามถึงสี่คนจึงได้ตรวจสอบเหตุการณ์ดังกล่าวจากคลิปวิดีโอ โดยวิธีการเทียบเสียงที่พูดในคลิปวิดีโอที่บันทึกกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ณ ตึกรัฐสภา หน้า ๑๐๖/๒ ถึงหน้า ๑๐๗/๒ แล้ว พบว่า ถ้อยคำที่พูดในคลิปวิดีโอและข้อความที่ปรากฏในหลักฐานทั้งสองตรงกันทุกประการ ดังนั้น การที่กระบวนกรตรา



ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ในวาระที่สอง มาตรา ๖ มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรคนหนึ่งได้ลงคะแนนเสียงเกินกว่าหนึ่งคะแนน และลงคะแนนโดยละเมิดเอกสิทธิ์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้อื่นด้วยนั้น จึงมีผลให้การลงคะแนนดังกล่าวต้องตกเป็นโมฆะ เพราะเป็นการกระทำที่ต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๒) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามกระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญเป็นการให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน ซึ่งการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินให้ทำเป็นพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. เท่านั้น เว้นแต่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ รัฐธรรมนูญบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีมีอำนาจตราพระราชกำหนดเฉพาะเพื่อการดังกล่าวได้ แต่การใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในลักษณะดังกล่าวนี้ต้องถือเป็นกรณียกเว้นอย่างยิ่ง เนื่องจากกระทบต่อหลักการแบ่งแยกอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. เป็นกฎหมายที่มีสาระสำคัญให้อำนาจคณะรัฐมนตรีจัดทำงบประมาณรายจ่ายแผ่นดินโดยไม่ผ่านกระบวนการจัดทำงบประมาณตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ดังนี้

(๑) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๙ เนื่องจากเงินกู้ตามร่างมาตรา ๕ เป็นการกู้เพื่อนำมาลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ ซึ่งอยู่ในความดูแลของกระทรวงการคลังอันเป็นหน่วยงานของรัฐ เงินกูดังกล่าวจึงเป็นเงินแผ่นดิน การจ่ายเงินจึงต้องเป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ กำหนดไว้ การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๖ มีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้นำเงินที่ได้จากการกู้ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง การกำหนดหลักเกณฑ์ในลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลเป็นการอนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยอาศัยอำนาจของร่างพระราชบัญญัตินี้โดยตรง จึงเป็นการจ่ายเงินแผ่นดินโดยกฎหมายอื่นนอกเหนือไปจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังโดยมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน

(๒) การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ กำหนดให้การกู้เงินมีมูลค่ารวมกันได้สูงถึง



สองล้านล้านบาท และให้กระทำได้ภายในกำหนดเวลาไม่เกินวันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๖๓ ซึ่งเป็นโครงการลงทุนจำนวนมหาศาลและในกรอบระยะเวลายาวนานถึง ๗ ปี โดยคณะรัฐมนตรีนำเสนอให้รัฐสภาพิจารณาออกเป็นพระราชบัญญัติเฉพาะต่างหากจากกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรัฐสภาสามารถพิจารณาให้ความเห็นชอบได้เพียงครั้งเดียว และการที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๑๘ ให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ที่ได้กระทำในปีงบประมาณที่แล้วต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ทำให้ฝ่ายบริหารมีอำนาจใช้จ่ายเงินแผ่นดินอย่างอิสระและไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุลจากรัฐสภา นอกจากนี้ การกู้เงินและการดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัตินี้ยังมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีชุดต่อไป อันเป็นการก้าวล่วงอำนาจฝ่ายบริหารด้วยกัน ทำให้คณะรัฐมนตรีชุดต่อไปไม่มีอิสระในการปฏิเสธโครงการเหล่านี้หรือเสนอโครงการพัฒนาอื่นได้อีก ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๕ และมาตรา ๑๘ จึงขัดหรือแย้งต่อหลักการแบ่งแยกและดุลคานอำนาจในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓

(๓) ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๖ และมาตรา ๖๗ เนื่องจากการนำเสนอยุทธศาสตร์และแผนงานตามบัญชีท้ายร่างพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งการนำเสนอรายละเอียดโครงการในเอกสารประกอบไม่มีรายละเอียดในการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม และไม่มีการจัดทำรายงานการศึกษาผลกระทบสิ่งแวดล้อมและผลกระทบด้านสุขภาพ รวมทั้งยังไม่มี การดำเนินการให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง บัญญัติไว้ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ทั้งที่การดำเนินการโครงการดังกล่าวส่งผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย ตลอดจนคุณภาพชีวิตของประชาชนโดยตรง มีผลทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากรัฐ และไม่สามารถแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาดำเนินโครงการตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ได้อย่างถูกต้องครบถ้วน

ผู้ร้องที่ ๒ จึงขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงเป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม

ประธานสภาผู้แทนราษฎรได้ตรวจสอบลายมือชื่อแล้วเห็นว่าสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ร่วมกันเข้าชื่อเสนอคำร้องจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) จึงส่งเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัย



๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อประธานรัฐสภาส่งความเห็นของสมาชิกทั้งสองสภา จำนวน ๖๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา และประธานสภาผู้แทนราษฎรส่งความเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จำนวน ๑๔๖ คน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภาเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญหรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ หรือไม่ กรณีจึงเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคหนึ่ง (๑) ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๑๗ (๗) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องทั้งสองนี้ไว้พิจารณาวินิจฉัย

๓. ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า การแสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เนื่องจากนายนิรศร ทองธิราช สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรใช้บัตรอิเล็กทรอนิกส์แสดงตนและลงมติในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้แทนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรรายอื่น ตามที่ปรากฏภาพในคลิปวิดีโอ เมื่อตรวจสอบกับรายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๓ ครั้งที่ ๑๑ (สมัยสามัญทั่วไป) เป็นพิเศษ วันศุกร์ที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๕๖ ซึ่งเป็นการประชุมพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. แล้ว ฟังได้ว่า คลิปวิดีโอดังกล่าวเป็นการประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ และมาตรา ๒๐ ตามที่ผู้ร้องที่ ๒ กล่าวอ้างจริง

การกระทำของนายนิรศร ทองธิราช นอกจากจะเป็นการละเมิดหลักการพื้นฐานของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรซึ่งถือได้ว่าเป็นผู้แทนปวงชนชาวไทย ซึ่งต้องปฏิบัติหน้าที่โดยไม่อยู่ในความผูกมัดแห่งอาณัติมอบหมายหรือการครอบงำใด ๆ และต้องปฏิบัติด้วยความซื่อสัตย์สุจริต เพื่อประโยชน์ส่วนรวมของปวงชนชาวไทย โดยปราศจากการขัดกันแห่งผลประโยชน์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๒ แล้ว ยังขัดต่อหลักความซื่อสัตย์สุจริตที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



ได้ปฏิญาณตนไว้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๓ และขัดต่อหลักการออกเสียงลงคะแนนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ วรรคสาม ที่ให้สมาชิกคนหนึ่งมีเพียงหนึ่งเสียงในการออกเสียงลงคะแนน มีผลทำให้ การออกเสียงลงคะแนนของสภาผู้แทนราษฎรในการประชุมพิจารณานั้นเป็นการออกเสียงลงคะแนน ที่ไม่สุจริต ไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของผู้แทนปวงชนชาวไทย เมื่อกระบวนการออกเสียง ลงคะแนนในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ จึงถือว่ามติ ของสภาผู้แทนราษฎรในกระบวนการตราร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นมติที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ อันมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญนี้

ประเด็นที่สอง ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลัง และงบประมาณ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า รัฐธรรมนูญ หมวด ๘ ว่าด้วยการเงินการคลังและงบประมาณ ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การใช้จ่ายเงินแผ่นดินไว้ในมาตรา ๑๖๙ และหลักเกณฑ์เกี่ยวกับกรอบวินัย การเงินการคลังไว้ในมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง และมาตรา ๑๖๗ วรรคสาม มีปัญหาที่ต้องพิจารณา วินิจฉัยก่อนว่าเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นเงินแผ่นดิน หรือไม่

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องประกอบคำชี้แจง ของพยานแล้วเห็นว่า คำว่า “เงินแผ่นดิน” ไม่ได้มีการกำหนดความหมายไว้ในรัฐธรรมนูญหรือ กฎหมายใด แต่เมื่อพิจารณาประกอบกับความเห็นของพยานบุคคลซึ่งเป็นผู้มีประสบการณ์และ ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงิน การคลัง และงบประมาณ ทั้ง ๔ ปาก ได้แก่ นางสาวประไพ อังกินันท์ นายพิสิฐ ลี้อาธรรม นายธีระชัย ภูวนาถนรานุบาล และนางสาวสุภา ปิยะจิตติ แล้ว เห็นว่า เงินแผ่นดิน ย่อมหมายถึง เงินของประชาชนทั้งชาติ โดยหมายความรวมถึงบรรดาเงินทั้งปวง ทรัพย์สิน สิทธิ และ ผลประโยชน์ ที่รัฐเป็นเจ้าของหรืออยู่ในความครอบครองของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินงบประมาณ เงินนอก งบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุน เงินบริจาค หรือเงินช่วยเหลือจากแหล่งในประเทศหรือต่างประเทศ อันเนื่องมาจากการปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายหรือตามวัตถุประสงค์ของหน่วยงานรัฐนั้น ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีภาระต้องชำระคืนทั้งเงินต้นหรือดอกเบี้ยจากเงินที่ตั้งไว้ ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ดังนั้น เงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. จึงเป็นเงินแผ่นดิน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลัง กู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ หรือไม่

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินจะกระทำก็ได้ก็เฉพาะที่ได้ อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการ โอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เว้นแต่ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนรัฐบาลจะจ่ายไปก่อน ก็ได้ แต่ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ในกรณีเช่นว่านี้ต้องตั้งงบประมาณ



รายจ่ายเพื่อชดใช้เงินคงคลังในพระราชบัญญัติโอนเงินงบประมาณรายจ่าย พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณถัดไป ทั้งนี้ ให้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้เพื่อชดใช้รายจ่ายที่ได้ใช้เงินคงคลังจ่ายไปก่อนแล้วด้วย

เมื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ วรรคหนึ่ง ที่บัญญัติว่า “เงินที่ได้จากการกู้เงินตามมาตรา ๕ ให้นำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้ โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง” มาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียดการดำเนินโครงการที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์และแผนงานท้ายพระราชบัญญัตินี้ เสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและการจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายที่จำเป็นต้องดำเนินการก่อนเริ่มโครงการให้ครบถ้วนด้วย” และวรรคสอง บัญญัติว่า “ก่อนที่จะมีการเสนอคณะรัฐมนตรีตามวรรคหนึ่ง ให้หน่วยงานเจ้าของโครงการโดยความเห็นชอบของกระทรวงเจ้าสังกัด เสนอโครงการต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงบประมาณ และกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณากลับกรองและเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับความพร้อมของโครงการ กรอบวงเงินดำเนินการ และแผนการดำเนินงาน” และมาตรา ๑๕ บัญญัติว่า “เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการและจัดสรรเงินกู้เพื่อการดำเนินโครงการแล้ว ให้บริหารจัดการโครงการและจัดสรรเงินกู้ตามวงเงินที่อนุมัติต่อไป ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะรัฐมนตรีกำหนด” เห็นว่า การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้ ไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้ บัญญัติให้หน่วยงานเจ้าของโครงการจัดทำรายละเอียด การดำเนินโครงการเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติการดำเนินโครงการและอนุมัติการจัดสรรเงินกู้ตามโครงการดังกล่าว ซึ่งเป็นผลให้การจ่ายเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในแต่ละปีงบประมาณไม่ได้ผ่านการตรวจสอบของรัฐสภา รวมทั้งไม่มีการควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายเงินดังกล่าวอย่างชัดเจนดังเช่นการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กรณีจึงเป็นร่างพระราชบัญญัติที่บัญญัติให้การจ่ายเงินแผ่นดินกระทำโดยไม่เป็นไปตามที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง บัญญัติไว้

สำหรับประเด็นว่าร่างพระราชบัญญัตินี้มีความจำเป็นเร่งด่วนอันเป็นข้อยกเว้นการใช้จ่ายเงินแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง หรือไม่ นั้น เมื่อพิจารณาคำชี้แจงของพยานบุคคลซึ่งเกี่ยวข้องกับร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงไปในทำนองเดียวกันว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มีวัตถุประสงค์เพื่อให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อนำไปดำเนินการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ เพื่อประโยชน์ต่อการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และรองรับการที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อันมีผลเป็นการสร้าง



ความเชื่อมั่นต่อการลงทุนของภาคเอกชนว่าโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยจะสามารถดำเนินการสร้างแล้วเสร็จอย่างแน่นอน เนื่องจากการใช้เงินในระบอบงบประมาณปกติมีข้อจำกัดหลายประการทำให้การดำเนินโครงการขาดความต่อเนื่องและอาจทำให้โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามยุทธศาสตร์ของร่างพระราชบัญญัตินี้ดำเนินการไม่สำเร็จตามเป้าหมายและระยะเวลาที่กำหนด จึงมีความจำเป็นต้องตราร่างพระราชบัญญัตินี้ขึ้นเพื่อใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณด้วยวิธีพิเศษ อย่างไรก็ตาม ผู้แทนคณะรัฐมนตรีตอบข้อซักถามของศาลรัฐธรรมนูญยอมรับว่าความจำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งตามร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่ใช่กรณีฉุกเฉินที่มีความจำเป็นเร่งด่วนอันมิอาจหลีกเลี่ยงได้ถึงขนาดที่ต้องตราพระราชกำหนดขึ้นตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘๔ แต่มีความจำเป็นเร่งด่วนต่อเศรษฐกิจในระดับหนึ่งที่ไม่สามารถดำเนินการตามกระบวนการงบประมาณปกติได้เท่านั้น

เมื่อพิจารณาข้อเท็จจริงจากการไต่สวนแล้วเห็นว่า การดำเนินการเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทยตามร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ. สามารถดำเนินการโดยวิธีการอื่น ๆ เช่น วิธีการงบประมาณตามปกติโดยอาศัยวิธีการกู้เงินตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ มาตรา ๙ ทวิ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๒๑ หรือการให้เอกชนร่วมลงทุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการของพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ เป็นต้น ซึ่งวิธีการเหล่านี้มีผลกระทบหรือมีความเสี่ยงต่อความเสียหายที่จะเกิดขึ้นน้อยกว่าการดำเนินการโดยหลักเกณฑ์ของร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ. เนื่องจากโดยวิธีการงบประมาณตามปกติ รัฐสภาสามารถตรวจสอบการดำเนินโครงการของฝ่ายบริหารได้อย่างรัดกุมหรือโดยวิธีการให้เอกชนร่วมลงทุนก็เป็นการป้องกันหรือลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อความมั่นคงทางการเงินการคลังของประเทศไทยได้ในระยะยาวอีกด้วย ไม่ได้เป็นข้อจำกัดถึงขนาดที่จะทำให้ไม่สามารถดำเนินการโครงการใด ๆ ได้เลย

ถึงแม้จะมีพยานบุคคลซึ่งสนับสนุนร่างพระราชบัญญัตินี้ชี้แจงว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศไทย พ.ศ. ไม่ได้มีผลให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบโดยตรง แต่เป็นปัญหาในทางปฏิบัติที่ต้องไปดำเนินการป้องกันปราบปรามในการนำร่างพระราชบัญญัตินี้ไปใช้บังคับในขั้นต่อไป แต่เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบเป็นปัญหาที่สร้างความเสียหายร้ายแรงแก่ประเทศชาติมาช้านานแล้ว และมีแต่จะรุนแรง ขยายวงกว้าง สลับซับซ้อนยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญประการหนึ่งที่เป็นอุปสรรคขัดขวางการพัฒนาประเทศไทยมาโดยตลอด ทำให้การดำเนินโครงการหลาย ๆ โครงการของประเทศไทยประชาชนและประเทศชาติไม่ได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่จากจำนวนเงินที่รัฐลงทุนไป แต่กลับรั่วไหลไปสู่บุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบที่คอยแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการทุจริตเชิงนโยบายที่กระทำโดยผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูง ซึ่งสร้างความเสียหายให้แก่ประเทศไทยอย่างรุนแรง แม้รัฐธรรมนูญจะได้พยายามสร้างระบบการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ



ไว้หลายประการ ไม่ว่าจะโดยการคานและถ่วงดุลอำนาจระหว่างรัฐสภากับคณะรัฐมนตรี การตรวจสอบการใช้อำนาจของคณะรัฐมนตรีในการใช้จ่ายเงินดังกล่าว โดยองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เป็นต้น ที่ผ่านมารัฐธรรมนูญและบรรดากฎหมายต่าง ๆ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบไว้หลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบงบประมาณตามปกติก็ได้พยายามสร้างและพัฒนาหลักเกณฑ์เงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อป้องกันปราบปรามการทุจริตอย่างเข้มงวดรัดกุม แต่ก็ยังไม่สามารถจัดการกับปัญหาการทุจริตได้ดีเท่าที่ควร การที่ร่างพระราชบัญญัตินี้ยกเว้นระบบงบประมาณตามปกติยิ่งเอื้อให้เกิดช่องทางการทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย หรือเสี่ยงที่จะทำให้เงินแผ่นดินรั่วไหลได้ ประกอบกับเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้มีจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท ยิ่งมีความเสี่ยงที่จะถูกบุคคลที่ทุจริตประพฤติมิชอบเข้ามาแสวงหาประโยชน์มากตามไปด้วย สุดท้ายจะยิ่งทำให้ประเทศชาติได้รับความเสียหายอย่างรุนแรงและประชาชนส่วนรวมได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่างับความเสี่ยงที่จะได้รับความเสียหายและการชำระคืนหนี้เงินกู้ย่อมหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะมีผลกระทบต้องงบประมาณรายจ่ายของประเทศและภาระภาษีของประชาชนที่ต้องเพิ่มขึ้นจากหนี้สาธารณะที่รัฐบาลได้ก่อไว้

ดังนั้น เมื่อร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. อนุญาตให้จ่ายเงินแผ่นดินโดยไม่ได้กระทำตามที่อนุญาตไว้ในกฎหมายว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย กฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ กฎหมายเกี่ยวกับการโอนงบประมาณ หรือกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง อีกทั้งมิใช่กรณีจำเป็นเร่งด่วน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง

ประเด็นที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยต่อไปมีว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ หรือไม่

แม้ในขณะนี้ยังมิได้มีการตรากฎหมายการเงินการคลังของรัฐดังกล่าวเพื่อกำหนดกรอบวินัยการเงินการคลังขึ้นใช้บังคับ แต่ในปัจจุบันตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ พระราชบัญญัติเงินคงคลัง พ.ศ. ๒๔๙๑ และพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. ๒๕๔๘ ที่ใช้บังคับอยู่ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่ายและการควบคุมงบประมาณ และการบริหารหนี้สาธารณะ ซึ่งครอบคลุมเรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดิน ด้วยเหตุนี้ กรอบวินัยการเงินการคลังตามหมวด ๘ จึงหมายความถึงหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้ การกำหนดแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดิน การบริหารการเงิน และทรัพย์สิน การก่อหนี้ ภาระทางการเงินของรัฐ และการอื่นที่เกี่ยวข้องซึ่งจะต้องใช้เป็นกรอบในการจัดหารายได้ กำกับการใช้จ่ายเงินตามหลักการรักษาเสถียรภาพ การพัฒนาทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน และความเป็นธรรมในสังคม

การที่ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. มาตรา ๖ บัญญัติให้นำเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้



ไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ได้โดยไม่ต้องนำส่งคลังตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณและกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลัง และมาตรา ๑๘ กำหนดให้คณะรัฐมนตรีรายงานการกู้เงิน ผลการดำเนินงานและการประเมินผลการดำเนินการตามแผนงานในแต่ละยุทธศาสตร์ต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบเท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๒ ซึ่งเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการจ่ายเงินแผ่นดินบัญญัติไว้ ทำให้การควบคุมตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับร่างพระราชบัญญัตินี้ให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจำนวนมากถึงสองล้านล้านบาท แต่ไม่มีความชัดเจนในรายละเอียดของแผนงานหรือโครงการที่จะใช้จ่ายเงินอันเกี่ยวกับการวางแผนการเงิน การจัดหารายได้เพื่อชดใช้หนี้หรือการบริหารจัดการกำกับกับการใช้จ่ายเงิน อีกทั้งเป็นการสร้างภาระผูกพันทางการเงินแก่ประเทศเป็นจำนวนมหาศาลและเป็นระยะเวลายาวนาน โดยไม่มีหลักประกันความเสี่ยงภัยทางการเงิน การคลังและระบบเศรษฐกิจของประเทศอย่างเพียงพอ การใช้จ่ายเงินกู้ตามร่างพระราชบัญญัตินี้จึงมิได้ดำเนินการตามกรอบวินัยการเงินการคลังตามรัฐธรรมนูญหมวด ๘ ว่าด้วยการเงิน การคลังและงบประมาณ ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๗๐ วรรคสอง

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงวินิจฉัยว่า ร่างพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของประเทศ พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๖๙ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๑๗๐ วรรคสอง ซึ่งข้อความดังกล่าวเป็นสาระสำคัญมีผลให้ร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นอันตกไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๕๔ วรรคสาม ๑

ศาลรัฐธรรมนูญ



**Reading maketh a full man ; conference a ready man ;
and writing an exact man.**

การอ่านทำให้คนเต็มคน ทำให้เป็นคนที่ถึงพร้อม
และการเขียนทำให้เป็นคนที่สมบูรณ์แบบ.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๑๐๔, วิทยาการ เชียงกูล)



นายอภิวัฒน์ สุดสา
นิติกร สำนักกฎหมาย

กระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลา ในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ และมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศตั้งแต่วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๕๗ ซึ่งเป็นระยะเวลาเพียง ๒ เดือน ภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ทำการยึดและควบคุมอำนาจการปกครองประเทศเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ สิ้นสุดลง ยกเว้นหมวด ๒ พระมหากษัตริย์ ซึ่งการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวภายในระยะเวลาอันรวดเร็วสำหรับเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการปกครองประเทศนั้น ย่อมเป็นการแสดงให้เห็นถึงความจริงจังและความมุ่งมั่นของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ในการเข้ามาแก้ไขปัญหาวิกฤติของประเทศชาติและนำพาประเทศไทยกลับคืนสู่วิถีทางของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมไทยโดยเร็วต่อไป

สำหรับรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวฉบับนี้ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.วิชฌู เครื่องงาม ที่ปรึกษาคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เปรียบเทียบกับเสมือนเป็นต้นธารของแม่น้ำ ๕ สาย ประกอบด้วยแม่น้ำสายแรก คือ “สถานิติบัญญัติแห่งชาติ” จะทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติของประเทศในระหว่างที่ยังไม่มีสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา แม่น้ำสายที่สอง คือ “คณะรัฐมนตรี” มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารราชการแผ่นดิน ดำเนินการให้มีการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ และส่งเสริมความสามัคคีและความสมานฉันท์ของประชาชนในชาติ แม่น้ำสายที่สาม คือ “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ รวม ๑๑ ด้าน และการพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้จัดทำขึ้น แม่น้ำสายที่สี่ คือ “คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ” มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่เสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ และแม่น้ำสายที่ห้า คือ “คณะรักษาความสงบแห่งชาติ” มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอแนะให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการในเรื่องใด ๆ ตามอำนาจหน้าที่ และประชุมกับ



คณะรัฐมนตรีเพื่อร่วมพิจารณาหรือแก้ไขปัญหาใด ๆ อันเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยหรือความมั่นคงของชาติ ซึ่งแม่น้ำทั้ง ๕ สายนี้จะไหลมาบรรจบกันเป็นแม่น้ำสายปฏิรูปประเทศไทย ด้วยการจัดให้มีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ต่อไป

เมื่อพิจารณาจากคำปรารภของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ จะเห็นได้ว่าการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวนั้นมีเจตนารมณ์ เพื่อจัดตั้งสภาขึ้นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ และให้มีคณะรัฐบาลบริหารราชการแผ่นดิน แก้ไขสถานการณ์อันวิกฤติให้กลับคืนสู่สภาวะปกติฟื้นฟูความสงบเรียบร้อย ความรู้สึกสามัคคี และเป็นธรรม แก้ปัญหาเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง จัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเร่งด่วน จัดตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและองค์กรต่าง ๆ เพื่อให้มีการปฏิรูปในด้านการเมืองและด้านอื่น ๆ และให้มีการยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่วางกติกาการเมืองให้รัดกุม เหมาะสม ป้องกันและปราบปรามการทุจริต สามารถตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และเป็นธรรม

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการติดตามและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คอลัมน์ ความคิดเห็น เติมทิศรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “กระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗” ดังนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้มีการบัญญัติถึงกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ไว้ตามลำดับ ดังนี้

๑. การแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๒ บัญญัติให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นคณะหนึ่งให้แล้วเสร็จภายใน ๑๕ วัน นับแต่วันที่ มีการเรียกประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นครั้งแรก เพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วยกรรมการ จำนวน ๓๖ คน ซึ่งประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งจาก

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

ในกรณีที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่งไม่ว่าด้วยเหตุใด ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เหลืออยู่ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปได้ โดยให้ถือว่าคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญประกอบด้วยกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเท่าที่เหลืออยู่ แต่ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติแต่งตั้งกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแทนตำแหน่งที่ว่าง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ดังกล่าวข้างต้น ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่กรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพ้นจากตำแหน่ง



๒. การเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญของสภาปฏิรูปแห่งชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ (๒) และวรรคสาม บัญญัติให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญภายใน ๖๐ วันนับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก เพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

๓. การยกร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๔ บัญญัติให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วัน นับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ (๒)^๑ โดยในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญนำความเห็นหรือข้อเสนอแนะของสภาปฏิรูปแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี และคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และความเห็นของประชาชนรวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาประกอบการพิจารณาด้วย

อย่างไรก็ดี รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๕ ได้บัญญัติให้คณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญต้องจัดทำร่างรัฐธรรมนูญให้ครอบคลุมเรื่องดังต่อไปนี้ด้วย

(๑) การรับรองความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะแบ่งแยกไม่ได้

(๒) การให้มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขที่เหมาะสมกับสภาพสังคมของไทย

(๓) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกัน ตรวจสอบ และจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน รวมทั้งกลไกในการกำกับและควบคุมให้การใช้อำนาจรัฐเป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติและประชาชน

(๔) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันและตรวจสอบมิให้ผู้เคยต้องคำพิพากษาหรือคำสั่งที่ขอบด้วยกฎหมายว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ หรือเคยกระทำการอันทำให้การเลือกตั้งไม่สุจริตหรือเที่ยงธรรม เข้าดำรงตำแหน่งทางการเมืองอย่างเด็ดขาด

(๕) กลไกที่มีประสิทธิภาพที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐโดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและพรรคการเมือง สามารถปฏิบัติหน้าที่หรือดำเนินกิจกรรมได้โดยอิสระ ปราศจากการครอบงำหรือชี้นำโดยบุคคลหรือคณะบุคคลใด ๆ โดยไม่ขอบด้วยกฎหมาย

(๖) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการสร้างเสริมความเข้มแข็งของหลักนิติธรรม และการสร้างเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาลในทุกภาคส่วนและทุกระดับ

^๑รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๑ บัญญัติว่า

“ มาตรา ๓๑ สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๒) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติเสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะตาม (๒) ต่อคณะกรรมการการยกร่างรัฐธรรมนูญ ภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่มีการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติครั้งแรก



(๗) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการปรับโครงสร้างและขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมอย่างยั่งยืน และป้องกันการบริหารราชการแผ่นดินที่มุ่งสร้างคามนิยมทางการเมืองที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศและประชาชนในระยะยาว

(๘) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินของรัฐให้เป็นไปอย่างคุ้มค่า และตอบสนองต่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนโดยสอดคล้องกับสถานะทางการเงินการคลังของประเทศ และกลไกการตรวจสอบและเปิดเผยการใช้จ่ายเงินของรัฐที่มีประสิทธิภาพ

(๙) กลไกที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันมิให้มีการทำลายหลักการสำคัญที่รัฐธรรมนูญจะไว้ไว้

(๑๐) กลไกที่จะผลักดันให้มีการปฏิรูปเรื่องสำคัญต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ต่อไป

นอกจากนี้ ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาถึงความจำเป็น และความคุ้มค่าที่ต้องมีองค์กรตามรัฐธรรมนูญหรือองค์กรที่ก่อตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่จะต้อง มี ให้พิจารณามาตรการที่จะให้การดำเนินงานขององค์กรดังกล่าวเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลด้วย

เมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๖ บัญญัติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเสนอร่างรัฐธรรมนูญที่จัดทำเสร็จต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ และให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติจัดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติประชุมกันเพื่อพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็นให้แล้วเสร็จภายใน ๑๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญนั้น โดยสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสร็จสิ้นการพิจารณาเสนอแนะหรือให้ความเห็น ซึ่งคำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ยื่นคำขอหรือที่ให้คำรับรองคำขอของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอหรือรับรองคำขอของสมาชิกอื่นอีกมิได้ นอกจากนี้ยังบัญญัติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญส่งร่างรัฐธรรมนูญให้คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติด้วย และคณะรัฐมนตรีหรือคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จะเสนอความคิดเห็นหรือยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญ โดยคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้ยื่นต่อประธานกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ

ต่อมาภายหลังที่ได้มีการยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแล้ว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญพิจารณาคำขอแก้ไขเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดยื่นคำขอแก้ไขเพิ่มเติมตามมาตรา ๓๖ วรรคสอง^๖ ในการนี้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญอาจแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ตามที่เห็นสมควร

^๖รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๖ วรรคสอง บัญญัติว่า

“มาตรา ๓๖

“ล๑

“ล๑

สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติอาจขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญได้ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเสร็จสิ้นการพิจารณาตามวรรคหนึ่ง คำขอแก้ไขเพิ่มเติมของสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติลงชื่อรับรองไม่น้อยกว่าหนึ่งในสิบของจำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ยื่นคำขอหรือที่ให้คำรับรองคำขอของสมาชิกอื่นแล้ว จะยื่นคำขอหรือรับรองคำขอของสมาชิกอื่นอีกมิได้

“ล๑

“ล๑”



๔. การพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ

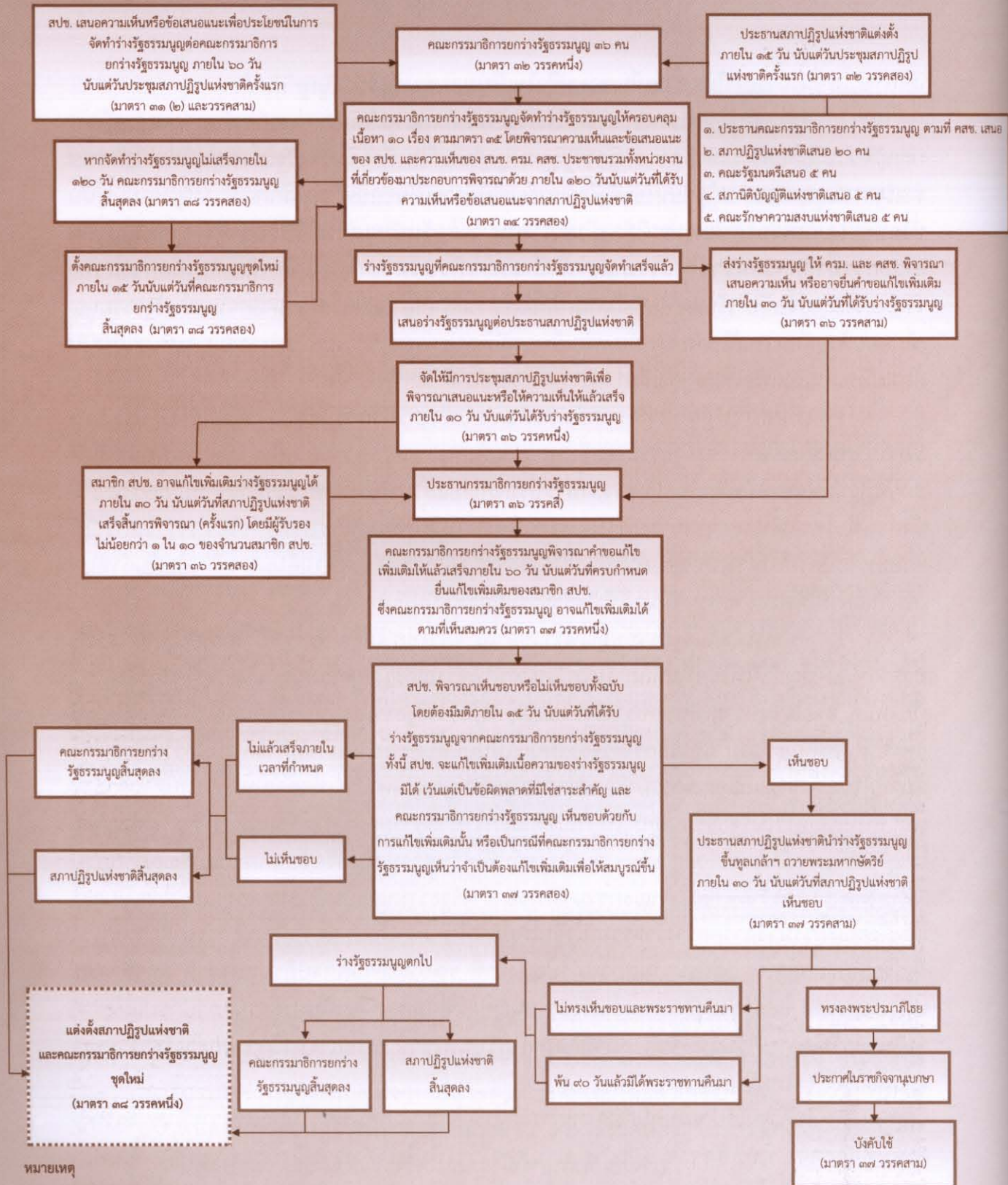
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๗ วรรคสอง บัญญัติว่าเมื่อคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญได้แก้ไขเพิ่มเติมร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญนั้น ทั้งฉบับ โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติต้องมีมติภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่ได้รับร่างรัฐธรรมนูญจากคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ สภาปฏิรูปแห่งชาติจะแก้ไขเพิ่มเติมเนื้อความของร่างรัฐธรรมนูญนั้นมิได้ เว้นแต่เป็นข้อผิดพลาดที่มีใช้สาระสำคัญ และคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นชอบด้วยการแก้ไขเพิ่มเติมนั้น หรือเป็นกรณีที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเห็นว่าจำเป็นต้องแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้สมบูรณ์ขึ้น

เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญแล้ว ให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาตินำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่สภาปฏิรูปแห่งชาติมีมติ และเมื่อทรงลงพระปรมาภิไธยแล้ว ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา และใช้บังคับได้ โดยให้ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติลงนามรับสนองพระบรมราชโองการ ในกรณีที่พระมหากษัตริย์ไม่ทรงเห็นชอบด้วยกับร่างรัฐธรรมนูญและพระราชทานคืนมา หรือเมื่อพ้นกำหนด ๙๐ วันแล้วมิได้พระราชทานคืนมา ให้ร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาตรา ๓๘ บัญญัติให้ในกรณีที่สภาปฏิรูปแห่งชาติพิจารณาร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในเวลาที่กำหนด หรือไม่ให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญ หรือร่างรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอันตกไป ให้สภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง และให้มีการดำเนินการเพื่อแต่งตั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดใหม่ขึ้น เพื่อดำเนินการแทนตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ ในกรณีที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญยกร่างรัฐธรรมนูญไม่แล้วเสร็จภายในระยะเวลา ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับความเห็นหรือข้อเสนอแนะจากสภาปฏิรูปแห่งชาติตามมาตรา ๓๑ (๒) ให้คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง และให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ภายใน ๑๕ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง แต่ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ และกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญชุดที่สิ้นสุดลง จะเป็นประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ รองประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ หรือกรรมการยกร่างรัฐธรรมนูญแล้วแต่กรณี ชุดใหม่มิได้

ในการนี้ได้นำแผนภูมิกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ มาแสดงไว้ เพื่อให้ได้ทราบถึงกระบวนการ ขั้นตอน และกรอบระยะเวลาในการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ อันจะเป็นประโยชน์ในการติดตามและมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการจัดทำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ต่อไป

กระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗



หมายเหตุ

- กรม. หมายถึง คณะรัฐมนตรี
- คสช. หมายถึง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ
- ส.ช. หมายถึง สภาปฏิรูปแห่งชาติ
- สนช. หมายถึง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

*สืบค้นจาก : http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/draft_constitution.pdf, เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗.



Silence is sometimes an argument of consent.

ความเงียบในบางครั้ง คือ การโต้แย้งกับการยอมรับ.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๑ หน้า ๑๑๐, วิทยาการ เชียงกูล)



นายารชัย แสนศิริ-
นิติกร สำนักกฎหมาย

การส่งคนต่างด้าวกลับออกไป นอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทย และกฎหมายระหว่างประเทศ ที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

๑. ความนำ

จากกรณีที่มีข่าวที่ปรากฏต่อสื่อมวลชนในช่วงสถานการณ์บ้านเมืองที่เกิดความไม่สงบ อันเนื่องจากการชุมนุมประท้วงทางการเมืองเมื่อประมาณต้นเดือนกุมภาพันธ์ ๒๕๕๗ ที่ผ่านมามีเกี่ยวกับกรณีที่รัฐบาล (ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) โดยศูนย์รักษาความสงบแห่งชาติ (ครส.) ได้มีหนังสือแจ้งให้สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ดำเนินการเนรเทศนายสาธิต เซกัล นักธุรกิจสัญชาติอินเดีย ซึ่งเป็นคนต่างด้าวที่ได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในประเทศไทยส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร เพราะได้มีชื่อเป็นแกนนำและได้เข้าร่วมขึ้นปราศรัยแสดงความคิดเห็นบนเวทีของกลุ่มผู้ชุมนุมเพื่อขับไล่รัฐบาล กระทั่งต่อมา นายสาธิต เซกัล ได้เป็นโจทก์ยื่นฟ้องผู้ที่เกี่ยวข้องกับการออกคำสั่งดังกล่าวต่อศาลแพ่ง และศาลแพ่งได้มีคำสั่งให้คุ้มครองชั่วคราวห้ามจำเลยดำเนินการให้พนักงานเจ้าหน้าที่ส่งตัวโจทก์กลับออกไปนอกราชอาณาจักรไว้ชั่วคราวจนกว่าคดีจะถึงที่สุดหรือศาลจะมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น ซึ่งจากกรณีศึกษาดังกล่าวได้ก่อให้เกิดประเด็นคำถามที่น่าสนใจหลายประการ อาทิ หลักการเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นได้มีบัญญัติไว้ในกฎหมายฉบับใดบ้าง มีหลักเกณฑ์อย่างไร และในเรื่องดังกล่าวนี้ตามความตกลงระหว่างประเทศ โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับหลักสิทธิมนุษยชนที่ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี อันมีผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามนั้น ได้มีการบัญญัติหลักการเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรไว้หรือไม่ อย่างไร

ด้วยเหตุดังกล่าวข้างต้น ทางคอลัมน์ “มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ” ฉบับนี้ จึงขอเสนอบทความ เรื่อง “การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทยและกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี” ดังนี้

๒. การส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายไทย

การที่คนต่างด้าวได้รับอนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรก็ดีหรือเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรก็ดีมิได้หมายความว่าคนต่างด้าวผู้นั้นจะมีสิทธิอยู่อาศัยในประเทศไทยได้ตลอดไปแต่อย่างใดไม่ ทั้งนี้ เนื่องจากคนต่างด้าวอาจต้องถูกส่งตัวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรหรืออาจถูกเนรเทศให้ออกไปนอกราชอาณาจักรได้ตามกฎหมาย ซึ่งจากการศึกษาพบว่าประเทศไทยได้มีกฎหมายที่มีหลักการเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรซึ่งยังมีผลบังคับใช้อยู่รวม ๒ ฉบับด้วยกัน กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้



(ก) การส่งคนต่างด้าว^๑กลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ตามพระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้กำหนดเงื่อนไขในการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นให้สามารถกระทำได้รวม ๔ กรณีด้วยกัน คือ

กรณีแรก การส่งคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒^๒ กลับออกไปนอกราชอาณาจักร^๓ ซึ่งเป็นกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ตรวจพบว่ามีคนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒ เข้ามาในราชอาณาจักร กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้คนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรได้โดยมีคำสั่งเป็นหนังสือ และหากคนต่างด้าวผู้นั้นไม่พอใจในคำสั่งดังกล่าว อาจอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ เว้นแต่เข้ากรณีตามมาตรา ๑๒ (๑) หรือ (๑๐) ที่ห้ามมิให้อุทธรณ์ โดยคำสั่งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยนั้นให้เป็นที่สิ้นสุด แต่ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมิได้มีคำสั่งภายใน ๗ วัน นับแต่วันยื่นอุทธรณ์ กฎหมายให้ถือว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งว่าคนต่างด้าวผู้นั้นไม่เป็นผู้ต้องห้ามมิให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๒

กรณีที่สอง การเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว^๔ ซึ่งเป็นกรณีคนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว หากมีพฤติการณ์ที่สมควรเพิกถอนการอนุญาตให้อยู่ในราชอาณาจักร กฎหมายได้กำหนดให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติหรือคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมีอำนาจเพิกถอนการอนุญาตที่ได้อนุญาตไว้นั้นแล้วได้ ซึ่งในกรณีที่ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติมีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาต คนต่างด้าวซึ่งถูกเพิกถอนการอนุญาตนั้นอาจยื่นอุทธรณ์

^๑ คนต่างด้าว หมายความว่า บุคคลธรรมดาซึ่งไม่มีสัญชาติไทย (พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔).

^๒ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ บัญญัติว่า

“มาตรา ๑๒ ห้ามมิให้คนต่างด้าวซึ่งมีลักษณะอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้เข้ามาในราชอาณาจักร

(๑) ไม่มีหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางอันถูกต้องและยังสมบูรณ์อยู่ หรือมีแต่ไม่ได้รับการตรวจลงตราในหนังสือเดินทางหรือเอกสารใช้แทนหนังสือเดินทางเช่นว่านั้นจากสถานทูตหรือสถานกงสุลไทยในต่างประเทศ หรือจากกระทรวงการต่างประเทศ เว้นแต่กรณีที่ไม่ต้องมีการตรวจลงตราสำหรับคนต่างด้าวบางประเภทเป็นกรณีพิเศษ

การตรวจลงตราและการยกเว้นการตรวจลงตราให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตรวจลงตราตาม (๑) ให้เสียค่าธรรมเนียมตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๒) ไม่มีปัจจัยในการยังชีพตามควรแก่กรณีที่จะเข้ามาในราชอาณาจักร

(๓) เข้ามาเพื่อมีอาชีพเป็นกรรมกร หรือเข้ามาเพื่อรับจ้างทำงานด้วยกำลังกาย โดยไม่ได้อาศัยวิชาความรู้หรือการฝึกทางวิชาการ หรือเข้ามาเพื่อทำงานอื่นอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมายว่าด้วยการทำงานของคนต่างด้าว

(๔) วิกลจริตหรือมีโรคอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ยังมิได้ปลูกฝีป้องกันไข้ทรพิษ หรือฉีควัคซีน หรือปฏิบัติการอย่างอื่นตามวิชาการแพทย์เพื่อป้องกันโรคติดต่อตามที่กฎหมายบัญญัติและไม่ยอมให้แพทย์ตรวจคนเข้าเมืองกระทำการเช่นนั้น

(๖) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาของศาลไทยหรือคำสั่งที่ชอด้วยกฎหมายหรือคำพิพากษาของศาลต่างประเทศ เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดลหุโทษหรือความผิดอันได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดที่ยกเว้นไว้ในกฎกระทรวง

(๗) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าเป็นบุคคลที่เป็นภัยต่อสังคม หรือจะก่อเหตุร้ายให้เกิดอันตรายต่อความสงบสุขหรือความปลอดภัยของประชาชน หรือความมั่นคงแห่งราชอาณาจักรหรือบุคคลซึ่งเจ้าหน้าที่รัฐบาลต่างประเทศได้ออกหมายจับ

(๘) มีพฤติการณ์เป็นที่น่าเชื่อว่าจะเข้ามาเพื่อการค้าประเวณี การค้าหญิงหรือเด็ก การค้ายาเสพติดให้โทษ การลักลอบหนีภาษีศุลกากรหรือเพื่อประกอบกิจการอื่นที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

(๙) ไม่มีเงินติดตัวหรือไม่มีประกันตามที่รัฐมนตรีประกาศตามมาตรา ๑๔

(๑๐) รัฐมนตรีไม่อนุญาตให้เข้ามาในราชอาณาจักรตามมาตรา ๑๖

(๑๑) ถูกรัฐบาลไทยหรือรัฐบาลต่างประเทศเนรเทศ หรือถูกเพิกถอนสิทธิการอยู่อาศัยในราชอาณาจักรหรือในต่างประเทศมาแล้ว หรือถูกพนักงานเจ้าหน้าที่ส่งกลับออกไปนอกราชอาณาจักร โดยรัฐบาลไทยเสียค่าใช้จ่าย ทั้งนี้ เว้นแต่รัฐมนตรีได้พิจารณา ยกเว้นให้เป็นการพิเศษเฉพาะราย

การตรวจวินิจฉัยโรค ร่างกายหรือจิต ตลอดจนการปฏิบัติการเพื่อป้องกันโรคติดต่อ ให้ใช้แพทย์ตรวจคนเข้าเมือง”.

^๓ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๒ และมาตรา ๒๒.

^๔ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๓๖.



ต่อคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองได้ โดยคำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองให้เป็นที่สุด แต่ในกรณีที่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองมีคำสั่งเพิกถอนการอนุญาต คำสั่งของคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองก็ให้เป็นที่สุด เช่นเดียวกัน

กรณีที่สาม การเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร^๕ ซึ่งเป็นกรณีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรแล้วภายหลังปรากฏว่าเป็นบุคคลซึ่งมีพฤติการณ์อย่างใดอย่างหนึ่งตามมาตรา ๑๒ (๗) หรือ (๘) หรือเป็นบุคคลตามมาตรา ๑๒ (๑๐) หรือไม่ปฏิบัติตามระเบียบที่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองกำหนดตามมาตรา ๔๓ วรรคสอง^๖ หรือเป็นผู้มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๔๔ หรือเป็นผู้ได้รับโทษตามมาตรา ๖๓^๗ หรือมาตรา ๖๔^๘ ก็ให้ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติเสนอเรื่องไปยังคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมือง ซึ่งถ้าคณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองพิจารณาแล้วเห็นว่าควรเพิกถอนการอนุญาตให้มีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักร ก็ให้เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อสั่งเพิกถอนการอนุญาตต่อไป



กรณีสุดท้าย การส่งคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาหรืออยู่ในราชอาณาจักรโดยไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้วกลับออกไปนอกราชอาณาจักร^๙ ซึ่งเป็นกรณีที่คนต่างด้าว “เข้ามา” หรือ “อยู่” ในราชอาณาจักรโดยผิดกฎหมายเพราะว่าไม่ได้รับอนุญาตหรือการอนุญาตนั้นสิ้นสุดหรือถูกเพิกถอนแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่จะส่งคนต่างด้าวผู้นั้นกลับออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ แต่บทบัญญัติในมาตรานี้มิให้ใช้บังคับแก่คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาอยู่ในราชอาณาจักรก่อนวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นวันที่พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พุทธศักราช ๒๕๕๐ ใช้บังคับ

^๕ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๓.

^๖ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔๓ วรรคสอง บัญญัติว่า

“เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบเกี่ยวกับเงินตราต่างประเทศที่นำเข้ามาลงทุน คนต่างด้าวซึ่งได้รับอนุญาตให้เข้ามามีถิ่นที่อยู่ในราชอาณาจักรตามวรรคหนึ่งต้องแสดงฐานะการเงินตามระเบียบที่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองกำหนดเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๒ ปี แต่ไม่เกิน ๕ ปี ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการพิจารณาคนเข้าเมืองเห็นสมควร”.

^๗ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๓ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๓ ผู้ใดนำหรือพาคนต่างด้าวเข้ามาในราชอาณาจักรหรือกระทำการด้วยประการใด ๆ อันเป็นการอุปการะหรือช่วยเหลือ หรือให้ความสะดวกแก่คนต่างด้าวให้เข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑๐ ปี และปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

เจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมาตรา ๒๓ และภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเจ้าของพาหนะหรือผู้ควบคุมพาหนะนั้นได้กระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่สามารถรู้ได้ว่าภายในพาหนะนั้นมีคนต่างด้าวดังกล่าวอยู่ แม้ว่าได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว”.

^๘ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า

“มาตรา ๖๔ ผู้ใดรู้ว่าคนต่างด้าวคนใดเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ ให้เข้าพักอาศัย ซ่อนเร้น หรือช่วยด้วยประการใด ๆ เพื่อให้คนต่างด้าวนั้นพ้นจากการจับกุม ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าหมื่นบาท

ผู้ใดให้คนต่างด้าวซึ่งเข้ามาในราชอาณาจักร โดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้เข้าพักอาศัย ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นรู้ว่าคนต่างด้าวดังกล่าวเข้ามาในราชอาณาจักรโดยฝ่าฝืนพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนไม่รู้โดยได้ใช้ความระมัดระวังตามสมควรแล้ว ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง เป็นการกระทำเพื่อช่วยบิดา มารดา บุตร สามีหรือภริยาของผู้กระทำความผิด ศาลจะไม่ลงโทษก็ได้”.

^๙ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๕๔.



(ข) การเนรเทศคนต่างด้าว^{๑๐} ออกไปนอกราชอาณาจักรตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ

พ.ศ. ๒๕๕๙

ตามพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ นั้น ได้กำหนดให้เมื่อปรากฏว่ามีความจำเป็นเพื่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจออกคำสั่งให้เนรเทศคนต่างด้าวออกไปนอกราชอาณาจักรมีกำหนดเวลาตามที่จะเห็นสมควร แต่ห้ามมิให้ส่งตัวผู้ถูกสั่งเนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักรก่อนครบกำหนด ๑๕ วันนับแต่วันแจ้งคำสั่งเนรเทศให้ผู้ซึ่งถูกสั่งเนรเทศนั้นทราบ อนึ่ง เมื่อพฤติการณ์เปลี่ยนแปลงไป รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะเพิกถอนคำสั่งเนรเทศนั้นก็ได้

เมื่อได้ออกคำสั่งให้เนรเทศผู้ใดแล้ว ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยหรือเจ้าพนักงานซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายสั่งให้จับกุมและควบคุมผู้นั้นไว้ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งจนกว่าจะได้จัดการให้เป็นไปตามคำสั่งเนรเทศ และในขณะที่ได้ดำเนินการขอรับคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อเนรเทศผู้ใด กฎหมายกำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจชั้นผู้ใหญ่จะดำเนินการจับกุมและควบคุมผู้นั้นไว้ก่อนก็ได้ และในระหว่างที่ผู้ถูกสั่งเนรเทศถูกควบคุมเพื่อรอการเนรเทศเนื่องจากยังไม่สามารถส่งตัวผู้ถูกสั่งเนรเทศออกไปนอกราชอาณาจักรได้ หากผู้ถูกสั่งเนรเทศนั้นร้องขอ ก็ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งผ่อนผันให้ส่งไปประกอบอาชีพ ณ ที่แห่งใดแทนการควบคุมเพื่อรอการเนรเทศตามที่จะเห็นสมควรได้ ทั้งนี้ โดยให้ผู้ถูกสั่งเนรเทศนั้นมีประกัน หรือมีทั้งประกันและหลักประกันหรือทำทัณฑ์บนไว้ก็ได้ และให้บุคคลดังกล่าวมารายงานตน ณ สถานที่และตามระยะเวลาที่กำหนดไว้

นอกจากนี้ ให้ผู้ถูกสั่งเนรเทศมีสิทธิยื่นอุทธรณ์ต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อขอให้เพิกถอนคำสั่งเนรเทศ หรือขอมิให้ส่งตัวออกไปนอกราชอาณาจักรก็ได้ และถ้ามีการอุทธรณ์ดังกล่าวขึ้น ก็ให้รอการเนรเทศไว้จนกว่านายกรัฐมนตรีจะได้มีคำสั่ง

๓. หลักการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรตามกฎหมายระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี

กฎหมายระหว่างประเทศที่มีหลักการเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ได้แก่

(ก) ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (Universal Declaration of Human Rights -UDHR)^{๑๑} ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนี้

“ข้อ ๙

บุคคลใดจะถูกจับกุม กักขัง หรือเนรเทศตามอำเภอใจไม่ได้

ข้อ ๑๓

(๑) ทุกคนมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยภายในพรมแดนของแต่ละรัฐ

(๒) ทุกคนมีสิทธิที่จะออกนอกประเทศใด รวมทั้งประเทศของตนเอง และสิทธิที่จะกลับ

สู่ประเทศตน”

^{๑๐} คนต่างด้าว หมายความว่า ผู้ที่มีได้มีสัญชาติไทย (พระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๕๙ มาตรา ๔).

^{๑๑} ได้รับการรับรองและประกาศโดยข้อมติสมัชชาสหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๙๑ ซึ่งประเทศไทยได้ให้การรับรองด้วย.



ดังนั้น ตามปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน ประเทศไทยจึงมีพันธกรณีที่จะต้องแสดงเหตุผลในการกักขัง จับกุม หรือเมื่อจะเนรเทศส่งตัวบุคคลใดออกนอกประเทศตามข้อ ๙ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน เนื่องจากบุคคลแม้จะเป็นคนต่างด้าวย่อมมีสิทธิในอิสรภาพแห่งการเคลื่อนย้ายและการอยู่อาศัยในแต่ละรัฐ โดยรัฐอาจออกระเบียบและเงื่อนไขในการอยู่ในแต่ละรัฐได้ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงของรัฐตามข้อ ๑๓ ของปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน

(ข) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (International Covenant on Civil and Political Rights-ICCPR)^{๑๒} ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนี้



“ข้อ ๑๒

๑. บุคคลทุกคนที่อยู่ในดินแดนของรัฐใดโดยชอบด้วยกฎหมาย ย่อมมีสิทธิในเสรีภาพในการโยกย้าย และเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ภายในดินแดนของรัฐนั้น
๒. บุคคลทุกคนย่อมมีเสรีที่จะออกจากประเทศใด ๆ รวมทั้งประเทศของตนได้
๓. สิทธิดังกล่าวข้างต้นไม่อยู่ภายใต้ข้อจำกัดใด ๆ เว้นแต่เป็นข้อจำกัดตามกฎหมาย และที่จำเป็นเพื่อรักษาความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่น และข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ที่รับรองไว้ในกติกานี้
๔. บุคคลจะถูกไล่ออกจากสิทธิในการเดินทางเข้าประเทศของตนโดยอำเภอใจมิได้

ข้อ ๑๓

คนต่างด้าวผู้อยู่ในดินแดนของรัฐภาคีแห่งกติกานี้โดยชอบด้วยกฎหมายอาจถูกไล่ออกจากรัฐนั้นได้โดยคำวินิจฉัยอันได้มาตามกฎหมายเท่านั้น และผู้นั้นย่อมได้รับอนุญาตให้ชี้แจงแสดงเหตุผลคัดค้านการขับไล่ออกจากรัฐนั้น และขอให้มีการทบทวนเรื่องของตนโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ หรือบุคคลหรือคณะบุคคล ที่แต่งตั้งขึ้นเฉพาะกรณีโดยเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจโดยได้รับอนุญาตให้มีผู้แทนเพื่อวัตถุประสงค์ข้างต้นได้เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุผลจำเป็นอย่างอื่นด้านความมั่นคงแห่งชาติ”

ดังนั้น ในกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง กำหนดให้รัฐสามารถออกกฎหมายข้อบังคับเกี่ยวกับการจำกัดการเข้าเมืองของคนต่างด้าวได้หากเป็นไปเพื่อความมั่นคงของชาติ ความสงบเรียบร้อย การสาธารณสุข หรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของบุคคลอื่นและข้อจำกัดนั้นสอดคล้องกับสิทธิอื่น ๆ ที่รับรองไว้ในกติกานี้ นอกจากนี้ในกรณีในประเทศไทยมีความจำเป็น การขับไล่ออกหรือส่งตัวบุคคลต่างด้าวออกนอกประเทศก็สามารถทำได้ภายใต้

^{๑๒} ได้รับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๖ ธันวาคม ๒๕๐๙ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๕๑๙ ประเทศไทยเข้าเป็นภาคี เมื่อวันที่ ๒๙ ตุลาคม ๒๕๓๙ และมีผลใช้บังคับกับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๓๐ มกราคม ๒๕๔๐.



กฎหมาย แต่ต้องชี้แจงเหตุผลด้วยว่าเหตุใดจึงส่งตัวบุคคลดังกล่าวออกจากประเทศไทยตามข้อ ๑๒ และข้อ ๑๓ ของกติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง

(ค) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment- CAT)^{๑๓} ซึ่งมีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ดังนี้

“ข้อ ๓

๑. รัฐภาคีต้องไม่ขับไล่ ส่งกลับ (ผลักดันกลับออกไป) หรือส่งบุคคลเป็นผู้ร้ายข้ามแดนไปยังอีกรัฐหนึ่ง เมื่อมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ภายใต้อันตรายที่จะถูกทรมาน

๒. เพื่อความมุ่งประสงค์ที่จะวินิจฉัยว่ามีเหตุอันควรเชื่อเช่นนั้นหรือไม่ เจ้าพนักงานผู้มีอำนาจต้องคำนึงถึงข้อพิจารณาทั้งปวงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งการที่มีรูปแบบที่ต่อเนื่องของการละเมิดสิทธิมนุษยชนในรัฐนั้นอย่างร้ายแรง โดยซึ่งหน้า หรืออย่างกว้างขวางด้วย หากมี”

เมื่อประเทศไทยเป็นภาคีในอนุสัญญาดังกล่าวแล้วนั้น ประเทศไทยจึงต้องปฏิบัติตามพันธกรณีข้อ ๓ ของอนุสัญญาดังกล่าว การส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรนั้นจึงสามารถที่จะกระทำได้แต่มีเงื่อนไขสำคัญคือว่า ต้องไม่ขับไล่หรือส่งกลับไปหากมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าบุคคลนั้นจะตกอยู่ในอันตรายที่จะถูกทรมาน

๔. บทสรุป

ดังนั้น เมื่อพิจารณาหลักกฎหมายของประเทศไทยและกฎหมายระหว่างประเทศตามที่ประเทศไทยเป็นภาคีเกี่ยวกับการส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักรดังกล่าวข้างต้นแล้วจะเห็นได้ว่าการที่จะพิจารณาส่งตัวคนต่างด้าวกลับออกไปจากนอกราชอาณาจักรได้นั้น กฎหมายกำหนดให้ต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ในหลายขั้นตอน ทั้งการสอบสวน และการให้สิทธิในการอุทธรณ์ต่าง ๆ ที่บุคคลนั้นพึงจะได้ อีกทั้งแม้จะผ่านหลักเกณฑ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้องภายในประเทศ กล่าวคือ พระราชบัญญัติคนเข้าเมือง พ.ศ.๒๕๒๒ และพระราชบัญญัติการเนรเทศ พ.ศ. ๒๕๔๙ แล้ว ยังจะต้องพิจารณาในส่วนของพันธกรณีที่เป็นกฎหมายระหว่างประเทศฉบับต่าง ๆ ซึ่งประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี ซึ่งมีผลให้ประเทศไทยต้องปฏิบัติตามด้วย ไม่ว่าจะเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน (UDHR) กติการะหว่างประเทศว่าด้วยสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง (ICCPR) อนุสัญญาว่าด้วยการต่อต้านการทรมานและการปฏิบัติหรือการลงโทษอื่นที่โหดร้าย ไร้มนุษยธรรม หรือย่ำยีศักดิ์ศรี (CAT) รวมตลอดถึงความตกลงระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย ซึ่งรัฐบาลไทยจะต้องพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบก่อนที่จะมีคำสั่งส่งคนต่างด้าวกลับออกไปนอกราชอาณาจักร ทั้งนี้ เพื่อที่จะไม่ทำให้ประเทศไทยกระทำผิดพันธกรณีอันเป็นความตกลงระหว่างประเทศที่ประเทศไทยเข้าผูกพันดังกล่าว ๑

^{๑๓} ได้รับการรับรองโดยสมัชชาใหญ่สหประชาชาติ เมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๗ และมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๓๐ ประเทศไทยได้เข้าเป็นภาคี โดยการภาคยานุวัติ เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๐ และมีผลบังคับใช้กับประเทศไทย เมื่อวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ เป็นต้นไป.



นางสาววิภารัตน์ นิยมไทย
นิติกร สำนักกฎหมาย

กฎหมายการพนัน

๑. บทนำ

“การพนัน” (Gambling) นั้น มีความสัมพันธ์กับสังคมโลกและสังคมไทยมานับแต่โบราณกาลแล้ว โดยเป็นทั้งความบันเทิงและการละเล่นของคนไทย เช่น การตีไก่ การกัดปลา กัด การชนวัว เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การพนันได้ก่อให้เกิดปัญหาสังคมตามมาอย่างมากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาอาชญากรรม ปัญหาหนี้สินนอกระบบ ปัญหาพฤติกรรมกรรมการใช้จ่ายเงินของประชาชนที่เป็นนักพนัน ปัญหาความสัมพันธ์ของสมาชิกในครอบครัว ปัญหาเด็กและเยาวชนติดการพนันโดยเฉพาะการพนันฟุตบอลและเกมออนไลน์ ตลอดจนปัญหาด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจ เช่น โรคติดพนัน (Pathological Gambling) ซึ่งเป็นความผิดปกติทางจิตชนิดหนึ่งซึ่งผู้ป่วยจะมีความทุกข์จากการเล่นการพนันแต่ก็หยุดเล่นไม่ได้และยังคงต้องเล่นต่อไป เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นว่าสังคมไทยยังมีได้ตระหนักถึงความสำคัญของการพนันเท่าที่ควร และภาครัฐยังไม่ได้ทำงานในเชิงรุกเพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนันอย่างจริงจัง นอกจากนี้ ปัญหาดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมีเนื้อหาและบทลงโทษที่ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์การพนันในปัจจุบัน

ดังนั้น เพื่อประโยชน์ในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการพนัน และเพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายการพนันในอนาคต คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอเสนอบทความ เรื่อง “กฎหมายการพนัน” ดังนี้

๒. ความเป็นมาของการพนันในประเทศไทย*

การพนันในประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนานซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น ๒ ช่วงเวลา ช่วงแรกเป็นช่วงเวลาที่คนไทยรู้จักการเล่นพนันแต่ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการพนันออกมาใช้บังคับ และช่วงที่สองเป็นช่วงเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ขึ้นใช้บังคับแล้ว

*สรุปข้อมูลจาก นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัย กฎหมายเกี่ยวกับการพนันในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (สสส.), ๒๕๕๔), หน้า ๑-๗.



ช่วงแรก เป็นช่วงเวลาประเทศไทยได้รับอิทธิพลในการเล่นพนันมาจากประเทศอินเดีย และประเทศจีน ทางประเทศอินเดียมาพร้อมกับคัมภีร์ทางศาสนาหรือชาดก ทางประเทศจีนมาพร้อมกับการค้าขายและการแลกเปลี่ยนเทคโนโลยีด้านเครื่องปั้นดินเผา “สังคโลก” โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพนันประเภท ถั่ว โป หวย หรือที่ชาวจีนเรียกกันว่า “ฮวยหวย” ซึ่งจากหลักฐานทางประวัติศาสตร์พบว่าน่าจะเข้ามาตั้งแต่ในสมัยสุโขทัย สำหรับการเล่นพนันแบบไทยนั้นมักเป็นการพนันโดยใช้สัตว์เป็นเครื่องมือ เช่น การตีไก่ การกัดปลากัด และการชนวัว เป็นต้น ในสมัยอยุธยาการเล่นพนันเป็นที่นิยมของคนไทยอย่างมาก อย่างไรก็ตาม ในสมัยอยุธยาได้มีการบัญญัติกฎหมายห้ามเล่นการพนันและมีการห้ามข้าราชการเล่นการพนันมากจนเกินสมควร โดยหากข้าราชการผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษเขียน ๙๐ ที และถอดยศลงเป็นไพร่ ต่อมาในสมัยกรุงธนบุรีไม่มีข้อห้ามคนไทยเล่นเบี้ย เพราะตลอดรัชสมัยมีแต่สงครามปราบปรามก๊กต่าง ๆ สมเด็จพระเจ้ากรุงธนบุรีจึงทรงบำรุงขวัญเหล่าทหารด้วยการให้เล่นการพนันกัน แต่พอสมควรในวันนักขัตฤกษ์ เช่น วันตรุษไทย วันตรุษจีน หรือวันสงกรานต์ เป็นต้น รวมทั้งทรงอนุญาตให้ราษฎรโดยทั่วไปเล่นการพนันได้ด้วย

จนกระทั่งในสมัยรัตนโกสินทร์ พระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช รัชกาลที่ ๑ ทรงไม่พอพระราชหฤทัยที่มีการเล่นเบี้ยเหมือนในสมัยกรุงธนบุรี แต่ยังคงให้มีบ่อนเบี้ยเนื่องจากทรงเห็นว่าเงินอากรบ่อนเบี้ยเป็นผลประโยชน์แก่ประเทศเป็นอันมากหากให้มีการเลิกบ่อนเบี้ยเสียทีเดียวก็จะขาดเงินบำรุงประเทศ อย่างไรก็ตาม ทรงเคร่งครัดเรื่องการพนันและการดื่มสุราของข้าราชการมาก โดยมีพระราชกำหนดห้ามข้าราชการเล่นบ่อนเบี้ยและเสพสุรา หากผู้ใดฝ่าฝืนต้องระวางโทษเขียน ๙๐ ที และสักรูปถั่วประจานไว้ที่หน้าผาก ส่วนเจ้าของบ่อนผู้อนุญาตให้ข้าราชการเข้าไปเล่นเบี้ย ระวางโทษเขียน ๓๐ ที นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติห้ามมิให้ผู้ใดเล่นการพนันชนไก่ ห้ามมิให้ผู้ใดเล่นการพนันเด็ดปลี แทงหว่ง และกอบข้าวสาร ในสมัยพระบาทสมเด็จพระพุทธเลิศหล้านภาลัย รัชกาลที่ ๒ รัฐบาลเก็บอากรบ่อนเบี้ยได้น้อยกว่าในสมัยกรุงศรีอยุธยาเนื่องจากสภาพบ้านเมืองยังไม่บริบูรณ์ ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระนั่งเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๓ ทรงโปรดให้ตั้งโรงหวยขึ้นเพื่อให้ประชาชนเอาเงินออกมาหมุนเวียนแทนที่จะฝังดินเอาไว้เพราะทำให้เกิดการขาดแคลนเงินตราที่ใช้หมุนเวียน จึงเกิดโรงหวยและอากรหวยในปี พ.ศ. ๒๓๗๔ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๔ ประเทศไทยได้ทำสัญญาผูกพันกับต่างประเทศ ต้องยกเลิกภาษีผูกขาดหลายรายการเป็นเหตุให้รายได้ของแผ่นดินลดลง รัฐจึงต้องปรับปรุงภาษีอากรหลายประเภท และได้กำหนดให้มี “ภาษีการพนัน” เพิ่มขึ้นจากอากรบ่อนเบี้ยอีกประเภทหนึ่ง ผลจากการปรับปรุงในครั้งนั้นทำให้รัฐเก็บภาษีอากรจากบ่อนเบี้ยจากเดิมได้เพิ่มมากขึ้น แต่ผลเสียของการอนุญาตให้มีการเล่นพนันในรูปแบบของการแสวงหาผลประโยชน์มีผลกระทบต่อสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนในสมัยนั้นเป็นอย่างมาก ทำให้ประชาชนมัวเมาอยู่แต่การเล่นพนันแต่เพียงอย่างเดียวไม่สนใจประกอบสัมมาอาชีพเลี้ยงตนเองและครอบครัว บ้านเมืองมีแต่อาชญากรรม ต่อมาในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ จึงมีการยกเลิกบ่อนการพนันโดยยกเลิกไปเป็นขั้น ๆ เป็นการเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับการพนันจากการหาประโยชน์เป็นการควบคุมและปราบปรามแทน และในสมัยพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๖ ได้มีประกาศ



ปิดบ่อนการพนันทั่วราชอาณาจักร เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๖๐ และประกาศปิดโรงหวย เมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๙๕

ช่วงที่สอง เป็นช่วงเวลาที่มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ขึ้นใช้บังคับ โดยในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๓ ขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายเกี่ยวกับการพนันฉบับแรก เนื้อหาของกฎหมายดังกล่าวเป็นการรวบรวมกฎหมายการพนันต่าง ๆ มาไว้ในที่เดียวกัน เนื่องจากก่อนหน้านี้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันจะเป็นลักษณะเฉพาะเรื่อง เช่น กฎหมายห้ามมิให้เล่นการพนัน คือ เต็ดปลีแทงห่วย ทายอึ่ง ทายปลาไหล รูดไม้ตมพัด เสือนอนกิน ประกาศเรื่องผลนำจับผู้ลักลอบเล่นหวยจับยี่กี พระราชบัญญัติการการพนัน กฎเสนาบดีการพนันไฟป็อก เป็นต้น เมื่อกฎหมายฉบับดังกล่าวใช้บังคับไปได้ระยะหนึ่งก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ โดยเป็นการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการพนันให้มีความทันสมัย รวมทั้งยังได้เพิ่มเติมประเภทของการพนันเข้าไปเพื่อให้ครอบคลุมการเล่นพนันประเภทต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ยังคงใช้บังคับมาจนถึงปัจจุบัน

๓. บทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนัน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพนันในประเทศไทย ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พ.ศ. ๒๕๑๗ ตลอดจนประกาศและคำสั่งของคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่เกี่ยวข้อง ดังมีสาระสำคัญโดยสังเขป ดังนี้

๓.๑ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กฎหมายฉบับนี้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการเล่นพนันในบรรพ ๓ ลักษณะ ๑๘ การพนันและขั้นตอน มาตรา ๘๕๓ - ๘๕๕ ดังนี้

ป.พ.พ. มาตรา ๘๕๓ “อันการพนันหรือขั้นต่อนั้น ท่านว่าหาก่อให้เกิดหนี้ไม่ลึงที่ได้ให้กันไปในการเล่นหรือขั้นต่อก็จะทวงคืนไม่ได้ เพราะเหตุหามูลหนี้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใดมิได้

ข้อบัญญัติที่กล่าวนี้ ท่านให้ใช้ตลอดถึงข้อตกลงเป็นมูลหนี้เป็นอย่างหนึ่งอย่างใดอันฝ่ายข้างเสียพนันขั้นต่อนหากทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเพื่อจะใช้หนี้เงินพนันหรือขั้นต่อนั้นด้วย”



ป.พ.พ. มาตรา ๘๕๔ “อันการออกสลากกินแบ่งก็ดี ออกสลากกินรวบก็ดี ท่านว่าเป็นสัญญาอันจะผูกพันต่อเมื่อรัฐบาลได้ให้อำนาจหรือให้สัตยาบันแก่การนั้นเฉพาะราย นอกนั้นท่านให้บังคับตามบทบัญญัติมาตรา ๘๕๓”

ป.พ.พ. มาตรา ๘๕๕ “ภายในบังคับแห่งบทบัญญัติมาตรา ๓๑๒ และ ๙๑๖ ตัวเงินหรือเอกสารอย่างอื่นทุกฉบับซึ่งออกให้เต็มจำนวน หรือแต่โดยส่วน เพื่อแทนเงินใด ๆ อันได้แต่ขณะพนันหรือขึ้นต่อกีฬา ออกให้เพื่อใช้เงินที่ยืมมาใช้ในการพนันหรือขึ้นต่อเช่นนั้นก็ดี ท่านว่าไม่สมบูรณ์

เพื่อประโยชน์แห่งบทบัญญัตินี้ เงินรายใดที่ยืมแก่บุคคลกำลังเล่นการพนันหรือขึ้นต่อในเวลาหรือ ณ สถานที่เล่นเช่นนั้น ท่านให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าเงินนั้นได้ให้ยืมไปเพื่อเล่นการพนันหรือขึ้นต่อ”

จะเห็นได้ว่าประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ไม่ยอมรับสัญญาการพนัน หนี้ตามสัญญาพนันจึงไม่อาจฟ้องร้องบังคับคดีกันได้ อนึ่ง เฉพาะการพนันที่ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น จึงจะเข้าหลักเกณฑ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๘๕๓ ซึ่งไม่ก่อให้เกิดหนี้ และหากชำระไปแล้วก็ไม่อาจเรียกร้องคืนได้ เพราะหากเป็นการพนันที่ผิดกฎหมายหรือเป็นการพนันที่ไม่ได้รับอนุญาตแล้ว สัญญาการพนันย่อมตกเป็นโมฆะตาม ป.พ.พ. มาตรา ๑๕๐ ที่บัญญัติว่า “การใดมีวัตถุประสงค์เป็นการต้องห้ามชัดแจ้งโดยกฎหมายเป็นการพนันวิสัยหรือเป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน การนั้นเป็นโมฆะ”

๓.๒ พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ กฎหมายฉบับนี้มีทั้งการปราบปรามและการควบคุมการพนัน โดยได้แบ่งลักษณะการเล่นพนันไว้เป็น ๒ ลักษณะ คือการเล่นพนันที่ห้ามเด็ดขาดและการเล่นพนันที่อนุญาตให้เล่นได้ ดังนี้

มาตรา ๔ “ห้ามมิให้อนุญาตจัดให้มี หรือเข้าเล่น หรือเข้าพนันในการเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอันร้ายแรงอื่นใด ซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมห้ามไว้ แต่เมื่อรัฐบาลพิจารณาเห็นว่า ณ สถานที่ใดสมควรจะอนุญาตภายใต้บังคับเงื่อนไขใด ๆ ให้มีการเล่นชนิดใดก็อนุญาตได้โดยออกพระราชกฤษฎีกา

การเล่นอันระบุไว้ในบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัตินี้ หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ จะจัดให้มีขึ้นเพื่อเป็นทางนำมาซึ่งผลประโยชน์แก่ผู้จัดโดยทางตรงหรือทางอ้อมได้ต่อเมื่อรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่หรือเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเห็นสมควรและออกใบอนุญาตให้ หรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นโดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

ในการเล่นอันระบุไว้ในวรรค ๒ ข้างต้นนั้นจะพนันกันได้เฉพาะเมื่อได้มีใบอนุญาตให้จัดมีขึ้นหรือมีกฎกระทรวงอนุญาตให้จัดขึ้นได้โดยไม่ต้องมีใบอนุญาต

การเล่นหมายเลข ๕ ถึง ๑๕ ในบัญชี ข. หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติมไว้ นั้น จะให้รางวัลตราค่าเป็นเงินไม่ได้ และห้ามมิให้ผู้ได้รับรางวัลที่ให้ไปแล้วกลับคืน หรือรับซื้อหรือแลกเปลี่ยนรางวัลนั้นในสถานงานหรือการเล่นหรือบริเวณต่อเนื่องในระหว่างมีงานหรือการเล่น”



การเล่นพนันตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคหนึ่ง เป็นการพนันประเภทห้ามเด็ดขาดตามบัญชี ก. ท้ายพระราชบัญญัติ หรือการเล่นที่มีลักษณะคล้ายบัญชี ก. หรือการเล่นร้ายแรงอื่นใดที่กำหนดห้ามไว้ในกฎกระทรวง ปัจจุบันมี ๒๘ ชนิด ได้แก่ ๑) หวย ก. ข. ๒) โปป๋น ๓) โปกำ ๔) ถั่ว ๕) แปดเก้า ๖) จับยี่กี ๗) ต่อแต้ม ๘) เบี้ยโบก หรือคูคี หรืออีจิ้ง ๙) ไฟสามใบ ๑๐) ไม้สามอัน ๑๑) ช้างงา หรือป๋อก ๑๒) ไม้ดำ ไม้แดง หรือปลาดำปลาแดง หรืออีดำอีแดง ๑๓) อีโปงครอบ ๑๔) กำตัด ๑๕) ไม้หมุน หรือล้อหมุนทุก ๆ อย่าง ๑๖) หัวโตหรือทายภาพ ๑๗) การเล่นซึ่งมีการทรมานสัตว์ เช่น เอามัดหรือหนามผูก หรือวางยาเบื่อเมาให้สัตว์ชนหรือต่อสู้กัน หรือสูมไฟบนหลังเต่าให้วิ่งแข่งกัน หรือการเล่นอื่น ๆ ซึ่งเป็นการทรมานสัตว์ อันมีลักษณะคล้ายกับที่ว่ามานี้ ๑๘) บิลเลียดรู ดีผี ๑๙) โยนจิม ๒๐) สี่เหลงลัก ๒๑) ขลุกลขลิ ๒๒) น้ำเต้าทุก ๆ อย่าง ๒๓) ไฮโลว์ ๒๔) อีก่อย ๒๕) ปั้นแปะ ๒๖) อีโปงซัด ๒๗) บาการา (ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๑๗ พ.ศ. ๒๕๐๓) และ ๒๘) สล็อตแมชชีน (ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทยฉบับที่ ๑๘ พ.ศ. ๒๕๐๔)

การเล่นพนันตามบทบัญญัติในมาตรา ๔ วรรคสอง เป็นการพนันประเภทที่อนุญาตให้เล่นได้ตามที่ระบุไว้ในบัญชี ข. ๒๔ ชนิด ได้แก่ ๑) การเล่นต่าง ๆ ซึ่งให้สัตว์ต่อสู้หรือแข่งกัน เช่น ชนโค ชนไก่ กัดปลา แข่งม้า ฯลฯ นอกจากที่กล่าวไว้ในหมายเลข ๑๗) แห่งบัญชี ก. ๒) ริงวัวคน ๓) ชกมวย มวยปล้ำ ๔) แข่งเรือพุง แข่งเรือล้อ ๕) ชีรูบ ๖) โยนห่วง ๗) โยนสตางค์หรือวัตถุใด ๆ ลงในภาชนะต่าง ๆ ๘) ตกเบ็ด ๙) จับสลากโดยวิธีใด ๆ ๑๐) ยิงเป้า ๑๑) ปาหน้าคน ปาสัตว์ หรือสิ่งใด ๆ ๑๒) เต้าข้ามด่าน ๑๓) หมากแกว ๑๔) หมากหัวแดง ๑๕) ปิงโก ๑๖) สลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือการเล่นอย่างใดที่เสี่ยงโชคให้เงินหรือประโยชน์อย่างอื่น แก่ผู้เล่นคนใดคนหนึ่ง ๑๗) โตแต้ไลเซเตอร์ สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ๑๘) สวีป สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ๑๙) บุกเมกิง สำหรับการเล่นอย่างใดอย่างหนึ่ง ๒๐) ขายสลากกินแบ่ง สลากกินรวบ หรือสวีป ซึ่งไม่ได้ออกในประเทศสยาม แต่ได้จัดให้มีขึ้นโดยชอบด้วยกฎหมายของประเทศที่จัดนั้น ๒๑) โพนกกระจอก ไฟต่อแต้ม ไฟต่าง ๆ



๒๒) ดวด ๒๓) บิลเลียด ๒๔) ซ็องอ้อย หรือการเล่นซึ่งมีลักษณะคล้ายกัน หรือการเล่นอื่นใดซึ่งรัฐมนตรีเจ้าหน้าที่ได้ออกกฎกระทรวงระบุเพิ่มเติม ซึ่งมีอีก ๔ ชนิด คือ สะบ้าทอย สะบ้าชุด ฟุตบอลโต๊ะ และเครื่องเล่นซึ่งใช้เครื่องกล พลังไฟฟ้า พลังแสงสว่าง หรือพลังอื่นใดที่ใช้เล่นโดยวิธีสัมผัส เลื่อน กด ดัด ดึง ดัน ยิง โยน โยก หมุน หรือวิธีอื่นใดซึ่งสามารถทำให้แพ้ชนะกันได้ ไม่ว่าจะโดยมีการนับแต้มหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ก็ตาม (ตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวงมหาดไทย ฉบับที่ ๑๗ พ.ศ. ๒๕๐๓)

สภาพบังคับตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มี ๒ ประเภท คือ โทษทางอาญาทั่วไปตามประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๑๘ ซึ่งมีทั้งหมด ๔ มาตรา คือ มาตรา ๙ มาตรา ๑๒ มาตรา ๑๓ และมาตรา ๑๔ และการเรียกใบอนุญาตคืน โดยเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตเมื่อมีเหตุสมควรเชื่อได้ว่า ผู้รับใบอนุญาตกระทำการละเมิดพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎกระทรวง หรือใบอนุญาตซึ่งออกตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ตามมาตรา ๑๑

๓.๓ พระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช ๒๕๑๗ สลากกินแบ่งรัฐบาลเป็นการพนันรูปแบบหนึ่งที่สามารถกระทำได้ เนื่องจากมีบทบัญญัติของกฎหมายกำหนดยกเว้นไว้เป็นการเฉพาะ โดยมาตรา ๓๖ ของพระราชบัญญัติสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล พุทธศักราช ๒๕๑๗ ได้บัญญัติว่า “ให้ถือว่า การออกสลากกินแบ่งรัฐบาลของสำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาลตามพระราชบัญญัตินี้ เป็นการออกสลากกินแบ่งโดยได้รับอำนาจจากรัฐบาลอันเป็นผลให้หน้าที่ที่เกิดจากการออกสลากกินแบ่งดังกล่าวเป็นหน้าที่อาจเรียกร้องให้ชำระได้ตามกฎหมาย และให้ถือว่า การออกสลากกินแบ่งดังกล่าวนี้ เป็นการออกสลากกินแบ่งที่ได้รับใบอนุญาตและประทับตราจากพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการพนันแล้ว และไม่ต้องเสียค่าธรรมเนียมและค่าภาษีใด ๆ ตามกฎหมายนั้น ”

๓.๔ ประกาศและคำสั่งของคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ตามที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้เข้าควบคุมอำนาจในการปกครองประเทศ ตั้งแต่วันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ พร้อมออกประกาศและคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติซึ่งมีผลเป็นกฎหมายนั้น ปัจจุบันมีประกาศและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการพนัน คือ คำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๒๔/๒๕๕๗ เรื่อง ห้ามให้มีการเล่นการพนันที่ผิดกฎหมาย ลงวันที่ ๒๖ พฤษภาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้เจ้าหน้าที่กำกับไม่ให้มีการเล่นการพนัน หากเจ้าหน้าที่ปล่อยปะละเลยหรือมีส่วนเกี่ยวข้องจะถูกลงโทษทั้งทางวินัยและคดีอาญาจนถึงที่สุด และประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ ๘๓/๒๕๕๗ เรื่อง การดำเนินการเกี่ยวกับเครื่องเล่นเกมที่สามารใช้หรือนำมาประกอบเพื่อใช้เล่นการพนัน ลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๗ กำหนดให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยมีอำนาจยึดและทำการตรวจสอบเครื่องเล่นเกมหากพบว่ามีลักษณะที่สามารถใช้หรือนำมาประกอบเพื่อใช้เล่นการพนันได้ ไม่ว่าจะเป็นเครื่องเล่นเกมที่ผลิตและนำเข้ามาในราชอาณาจักรหรือผลิตในราชอาณาจักร ให้เครื่องเล่นเกมนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เว้นแต่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้แสดงตน และสามารถแสดงหลักฐานว่าเครื่องเล่นเกมที่ถูกยึดนั้นมีไว้โดยชอบด้วยกฎหมายภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ถูกยึด



๔. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญ

การพนันได้ก่อให้เกิดผลด้านลบกระทบต่อสังคมไทยมากมาย โดยเป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาอาชญากรรม ปัญหาเศรษฐกิจ ปัญหาครอบครัว ตลอดจนปัญหาด้านสุขภาพร่างกายและจิตใจของผู้เล่น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้สามารถป้องกันและแก้ไขได้ด้วย

๔.๑ การปลูกจิตสำนึกของประชาชนให้ตระหนักถึงผลเสียของการพนัน

๔.๒ การแก้ไขพื้นฐานความคิดและค่านิยมของประชาชน ที่เข้าใจว่าการพนันโดยเฉพาะ หวยใต้ดินซึ่งนิยมเล่นกันอย่างแพร่หลายนั้นเป็นเพียงการเสี่ยงโชคชนิดหนึ่ง ไม่ใช่ความผิดร้ายแรง เหมือนกับการฆ่าคนหรือการลักทรัพย์ ไม่ละเมิดต่อความรู้สึกผิดชอบชั่วดี และการพนันเป็นความผิดเพียงเพราะมีกฎหมายบัญญัติห้ามไว้ (mala prohibita) เท่านั้น อีกทั้งยังเข้าใจคลาดเคลื่อนว่า การเล่นพนันยังไม่ขัดต่อหลักธรรมคำสั่งสอนทางพุทธศาสนาเพราะไม่ขัดต่อศีล ๕ ด้วย

๔.๓ การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับสถาบันครอบครัว เพื่อให้ครอบครัวเป็นเกราะป้องกันภัยแก่เด็กและเยาวชน

๔.๔ หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องจะต้องร่วมกันทำงานในเชิงรุก มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสานงานเพื่อป้องกันหรือแก้ไขปัญหาการพนันผิดกฎหมาย รวมถึงการพนันออนไลน์ซึ่งมีอยู่อย่างมากมายในปัจจุบัน

๔.๕ การแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายให้มีเนื้อหาและบทลงโทษที่สอดคล้องกับสถานการณ์การพนันในปัจจุบัน กล่าวคือ บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ได้ระบุเนื้อหาและรูปแบบของการพนันที่เป็นความผิดต่าง ๆ ไว้ เป็นชื่อของการพนัน โดยเฉพาะในบัญชี ก. และบัญชี ข. ท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งในปัจจุบันการพนันตามบัญชีท้ายพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ล้าสมัยแล้ว และการกำหนดชื่อของการพนันไว้เช่นนี้จะทำให้การพนันเหล่านั้นมีลักษณะตายตัวขาดความยืดหยุ่น และไม่ทันต่อสถานการณ์ ตัวอย่างเช่น การพนันฟุตบอลซึ่งกำลังแพร่หลาย แต่พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มิได้มีการระบุการพนันประเภทนี้ไว้ในบัญชีท้าย



พระราชบัญญัติ นอกจากนี้ บทลงโทษตามพระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ ก็มีอัตราโทษที่ต่ำมาก เนื่องจากเป็นพระราชบัญญัติที่ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน ตัวอย่างเช่น มาตรา ๑๔ “ผู้ใดฝ่าฝืนบทบัญญัติมาตรา ๘ มีความผิดต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๕๐ บาท ขึ้นไป จนถึง ๒,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ” จะเห็นได้ว่าอัตราโทษดังกล่าวถือว่าต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าเงินในปัจจุบันและวงเงินที่ใช้ในการเล่นพนัน

๔. บทสรุป

การพนันหลาย ๆ ประเภทนอกจากจะเป็นการกระทำที่มีความผิดตามกฎหมายอาญาของบ้านเมืองแล้ว ในทางพุทธศาสนานั้นถือว่าการพนันนั้นเป็นอบายมุข เป็นเหตุแห่งความเสื่อมของ โภคทรัพย์และเสื่อมจากคุณธรรมข้ออื่น ๆ ซึ่งสาเหตุที่ทำให้มนุษย์ติดการพนัน คือ ความโลภ ความไม่พอใจในสิ่งที่ตนมี และหนทางแก้ไขปัญหาการพนันตามหลักของพุทธศาสนา คือ ปฏิบัติตามหลักธรรมที่เป็นไปเพื่อประโยชน์ปัจจุบัน ด้วยการขยันหมั่นเพียรในการปฏิบัติหน้าที่การงาน และการประกอบอาชีพสุจริต การรู้จักคุ้มครอง เก็บรักษาโภคทรัพย์และผลงานที่ตนได้ทำไว้ การรู้จักคบหาคน ไม่คบไม่เอาอย่างผู้ที่ซักจูงไปในทางที่ผิด การรู้จักกำหนดรายได้และรายจ่ายให้เป็นอยู่อย่างพอเหมาะพอดีสมกับรายได้และไม่ฟุ่มเฟือยในที่สุด **๑**

^๑พระราชบัญญัติการพนัน พุทธศักราช ๒๔๗๘ มาตรา ๘

“การจัดให้มีการเล่นเกมหรือรางวัลด้วยการเสี่ยงโชค โดยวิธีใดๆ ในการประกอบกิจการค้าหรืออาชีพ จะต้องได้รับอนุญาตจากเจ้าพนักงานผู้ออกใบอนุญาตก่อนจึงจะทำได้”.



หลักการให้ความคุ้มครอง ข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมาย

บทนำ

ปัจจุบันการกระทำที่มีลักษณะอันเป็นการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นเพื่อนำไปแสวงหาผลประโยชน์หรือการเปิดเผยข้อมูลโดยที่ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไม่อนุญาตหรือยินยอมให้เปิดเผยนั้นได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนและความเสียหายแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลเป็นอย่างมาก แม้ว่าจะมีกฎหมายที่ให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลไว้ในบางเรื่องแล้วก็ตาม แต่ก็ยังมีได้เป็นการคุ้มครองที่เป็นการทั่วไป ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลไม่ให้ถูกล่วงละเมิดข้อมูลอันเป็นส่วนบุคคล เพื่อนำไปแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ จึงสมควรที่จะมีกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไป ให้เป็นกฎหมายกลางที่มีมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล มิให้มีการละเมิดหรือนำไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ แต่ในขณะนี้ร่างกฎหมายดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ เนื่องจากยังไม่ผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา

ดังนั้น คอลัมน์ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอนำเสนอเรื่อง “หลักเกณฑ์ทางกฎหมายในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล” ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงแนวทางและมาตรการทางกฎหมายในการที่จะให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมิให้ถูกล่วงละเมิด ว่ามีหลักเกณฑ์หรือมีมาตรการอย่างไรบ้าง และจะมีมาตรการลงโทษผู้กระทำความผิดที่ล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นไปแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบนั้นอย่างไร ดังนี้

๑. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

โดยที่ในปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นการทั่วไปคงมีแต่กฎหมายที่คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่



ในความครอบครองของหน่วยงานของรัฐ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเฉพาะบางเรื่อง เช่น ข้อมูลเครดิตตามพระราชบัญญัติประกอบธุรกิจข้อมูลเครดิต พ.ศ. ๒๕๔๕ หรือข้อมูลการติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลตามพระราชบัญญัติการประกอบกิจการโทรคมนาคม พ.ศ. ๒๕๔๔ และกฎหมายที่แก้ไขเยียวยาความเสียหายจากการละเมิดสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การเรียกค่าสินไหมทดแทนจากการละเมิดตามมาตรา ๔๒๐ แห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือการฟ้องคดีให้รับผิดชอบหมิ่นประมาทตามมาตรา ๓๒๖ หรือมาตรา ๓๒๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เมื่อการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลยังไม่ครอบคลุมในทุก ๆ เรื่อง ทำให้มีการล่วงละเมิดข้อมูลส่วนบุคคลไปแสวงหาผลประโยชน์หรือสร้างความเสียหายให้แก่ผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้ แม้กฎหมายที่มีอยู่จะมุ่งแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นแต่มาตรการแก้ไขเยียวยาก็ไม่อาจฟื้นฟูสภาพจิตใจหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นได้



ประกอบกับสังคมทั่วโลกสามารถที่จะรับรู้และเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้อย่างสะดวก รวดเร็ว โดยอาศัยเทคโนโลยีการสื่อสารที่ทันสมัยสามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างทั่วถึง จึงทำให้สามารถรับรู้ข้อมูลข่าวสารได้ภายในระยะเวลาไม่กี่วินาที ซึ่งข้อมูลข่าวสารที่ได้รับรู้กันนั้นจะมีทั้งข้อมูลข่าวสารที่เป็นการทั่วไป อันได้แก่ เรื่องราวข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น และข้อมูลข่าวสารที่เป็นข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นรวมอยู่ด้วย โดยข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจะมีทั้งข้อมูลซึ่งเป็นการทั่วไปที่สามารถเปิดเผยได้ และข้อมูลส่วนบุคคลที่ไม่ควรเปิดเผย เพราะหากเปิดเผยออกไปอาจส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ชื่อเสียง ทรัพย์สิน หรือหน้าที่การงาน ของผู้เป็นเจ้าของข้อมูลได้

ดังนั้นข้อมูลส่วนบุคคลนั้นจึงถือได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อผู้คนในสังคมปัจจุบัน เนื่องจากว่าได้มีบุคคลบางกลุ่มได้นำเอาข้อมูลส่วนบุคคลของผู้อื่นไปใช้ในการแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีขอบ ซึ่งได้สร้างปัญหาและความเดือดร้อนเสียหายให้แก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลทั้งทางร่างกาย ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียง โดยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีการล่วงละเมิดนั้นสามารถแบ่งแยกออกได้เป็น ๒ ประเภท คือ (๑) ข้อมูลส่วนบุคคลทั่วไป ซึ่งเป็นข้อมูลที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก หากมีการเปิดเผยออกไปก็จะไม่ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยแก่บุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูลมากนัก และ (๒) ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีผลกระทบต่อความรู้สึกของบุคคล ซึ่งเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อเจ้าของข้อมูลเป็นอย่างมากทั้งทางด้านความปลอดภัยในชีวิต ร่างกาย ทรัพย์สิน หรือชื่อเสียง เป็นต้น

ทั้งนี้ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กำหนดบทนิยามคำว่า “ข้อมูลข่าวสารส่วนบุคคล” หมายความว่า ข้อมูลข่าวสาร



เกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัวบุคคล เช่น การศึกษา ฐานะการเงิน ประวัติสุขภาพ ประวัติ อาชญากรรม หรือประวัติการทำงาน บรรดาที่มีชื่อของผู้นั้น หรือมีเลขหมาย รหัส หรือสิ่งบอกลักษณะอื่นที่ทำให้รู้ตัวผู้นั้นได้ เช่น ลายพิมพ์นิ้วมือ แผ่นบันทึกลักษณะ เสียงของคนหรือรูปถ่าย และให้หมายความรวมถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับสิ่งเฉพาะตัว ของผู้ที่ถึงแก่กรรมด้วย จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ นั้น ได้กำหนดข้อมูลส่วนบุคคลไว้เป็นการทั่วไป มิได้กำหนดเป็นการ เฉพาะเจาะจง

๒. แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของ องค์การระหว่างประเทศ

ความเป็นส่วนตัวเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลนั้นเป็นเรื่องที่ประเทศส่วนใหญ่ ต่างได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี สารสนเทศ ที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว การติดต่อสื่อสารและการเผยแพร่ข้อมูลต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกันได้โดยไม่จำกัดสถานที่และเวลา การประมวลผล การจัดเก็บ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลสามารถทำได้ง่าย สะดวก และรวดเร็ว ในทางตรงกันข้าม ก็อาจมีการนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้โดยละเมิดต่อบุคคลอื่น จากผลกระทบดังกล่าว ทำให้ หลายประเทศเกิดแนวคิดในการให้ความคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลอย่างจริงจัง เพื่อรองรับกระแสการพัฒนาและการเปลี่ยนแปลงทางเทคโนโลยี โดยการคุ้มครองนั้น อาจมีรูปแบบแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ ก็เพื่อป้องกันมิให้มีการละเมิดข้อมูล ส่วนบุคคล หรือนำข้อมูลส่วนบุคคลไปใช้ในทางมิชอบ ซึ่งองค์การระหว่างประเทศ ได้กำหนดแนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนี้

๒.๑ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเอเปค*

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเอเปค (APEC Information Privacy Principles) มีหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ดังนี้

๑) เพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของบุคคลในเรื่องสิทธิความเป็นส่วนตัว จึงต้องมีการกำหนดมาตรการการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อป้องกันการ ใช้ข้อมูลโดยมิชอบ และป้องกันความเสียหายที่จะเกิดจากการใช้โดยมิชอบ ไม่ว่าจะ เป็นการเก็บ การใช้ และการส่งต่อ

๒) ต้องแจ้งเจ้าของข้อมูลอย่างชัดเจนว่าจะมีการเก็บข้อมูลส่วนบุคคล วัตถุประสงค์การเก็บ ประเภทบุคคล หรือองค์กรที่ข้อมูลส่วนบุคคลอาจได้รับการเปิดเผย ต้องแจ้งสิทธิของเจ้าของข้อมูลและมาตรการที่จะใช้ในการจำกัดการใช้ การเปิดเผย

*ดร.นคร เสรีรักษ์, กรอบการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของเอเปค สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.fpps.or.th/news.php?detail=n1253470226.news> เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗.



การเข้าถึง และการแก้ไข ทั้งนี้ต้องแจ้งก่อนหรือในขณะที่เก็บ หรือเร็วที่สุดหลังการ จัดเก็บ

๓) ต้องมีการจัดเก็บอย่างจำกัดเท่าที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการเก็บ การเก็บต้องทำโดยวิธีที่ถูกกฎหมาย และวิธีที่เป็นธรรมและเหมาะสม โดยได้แจ้งต่อและได้ขอคำยินยอมจากเจ้าของข้อมูลแล้ว

๔) ข้อมูลที่เก็บไว้จะเอาไปใช้ได้เฉพาะตามวัตถุประสงค์ของการเก็บเท่านั้น เว้นแต่ได้รับคำยินยอมจากเจ้าของข้อมูลหรือเป็นไปตามข้อยกเว้นตามที่กฎหมายกำหนด

๕) เจ้าของข้อมูลมีสิทธิเลือกว่าจะยินยอมให้มีการเก็บ ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง

๖) ข้อมูลที่จัดเก็บต้องมีความถูกต้อง สมบูรณ์ เป็นปัจจุบัน ตามความจำเป็นและตามวัตถุประสงค์การเก็บ

๗) ต้องมีมาตรการคุ้มครองข้อมูลอย่างเหมาะสม เพื่อป้องกันอันตรายที่อาจเกิด ไม่ว่าจะเป็นการสูญหาย เสียหาย การเข้าถึงข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับอนุญาต การทำลายโดยไม่ได้รับอนุญาต การใช้ ปรับเปลี่ยนแก้ไข เปิดเผยโดยมิชอบ

๘) เจ้าของข้อมูลมีสิทธิรู้ว่ามี การเก็บข้อมูลส่วนบุคคลของตนเอง และมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลของตนเอง และมีสิทธิขอให้ตรวจสอบความถูกต้องและขอให้ปรับปรุง แก้ไข เพิ่มเติม หรือทำลาย ข้อมูลของตน

๙) ผู้เก็บข้อมูลจะต้องรับผิดชอบการจัดมาตรการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว การส่งข้อมูลส่วนบุคคลไปยังบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ไม่ว่าจะภายในประเทศหรือส่งไปยังต่างประเทศ จะต้องได้รับคำยินยอมจากเจ้าของข้อมูล และจะต้องมีมาตรการที่เหมาะสมที่ประกันได้ว่าบุคคลหรือองค์กรที่ได้รับข้อมูลไปแล้ว จะเก็บรักษาข้อมูลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์นี้

๒.๒ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับสากล^๒

หลักการพื้นฐานของกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในระดับสากลนั้น มีหลักการสำคัญ ๙ ประการ ดังนี้

๑) หลักข้อจำกัดในการเก็บข้อมูล ในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล ข้อมูลที่จัดเก็บจะต้องได้มาโดยวิธีการที่ถูกต้องและชอบด้วยกฎหมาย โดยจะต้องให้บุคคลที่เป็นเจ้าของข้อมูลรับทราบและยินยอมในการจัดเก็บข้อมูลนั้น โดยที่ผู้ที่มีอำนาจในการจัดเก็บและประมวลข้อมูลจะต้องกระทำอย่างจำกัดเท่าที่จำเป็น



^๒สืบค้นจากเว็บไซต์ <http://www.gotoknow.org/posts/64027> เมื่อวันที่ ๖ สิงหาคม ๒๕๕๗.



๒) หลักคุณภาพของข้อมูล ข้อมูลส่วนบุคคลที่จัดเก็บควรมีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้งาน และต้องเป็นข้อมูลที่ต้องการสมบูรณ์ และปรับปรุงให้ตรงตามความเป็นจริงอยู่เสมอ

๓) หลักการกำหนดวัตถุประสงค์ ต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคล ก่อนที่จะมีการจัดเก็บข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือในเวลาที่ทำให้การประมวลผล ฉะนั้นการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลในภายหลังสามารถกระทำได้เฉพาะเพื่อให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ หรือไม่ขัดกับวัตถุประสงค์

๔) หลักการใช้ข้อมูลอย่างจำกัด การใช้ข้อมูลจะกระทำโดยขัดต่อวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บมิได้ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากบุคคลผู้เป็นเจ้าของข้อมูล หรือได้รับอนุญาตตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

๕) หลักการรักษาความปลอดภัย ต้องจัดให้มีมาตรการรักษาความปลอดภัยในการจัดเก็บข้อมูลเพื่อป้องกันความเสี่ยง การเข้าถึง การทำลาย การใช้เปลี่ยนแปลงแก้ไข หรือการเปิดเผยข้อมูลโดยไม่ได้รับอนุญาต

๖) หลักการเปิดเผยข้อมูล ต้องกำหนดวิธีการทั่วไปในการเปิดเผยข้อมูล รูปแบบของการเปิดเผยข้อมูล หลักเกณฑ์ในการขอให้มีการเปิดเผยข้อมูล ซึ่งต้องไม่เป็นการกระทบต่อความเป็นอยู่ส่วนตัวของเจ้าของข้อมูล

๗) หลักการมีส่วนร่วมของเจ้าของข้อมูล โดยกำหนดให้เจ้าของข้อมูลมีสิทธิต่าง ๆ ดังต่อไปนี้คือ การได้รับการแจ้งว่ามีข้อมูลของตนจัดเก็บอยู่ การตรวจสอบข้อมูลของตนที่มีผู้จัดเก็บ การขอให้แก้ไขข้อมูลที่ไม่ถูกต้อง และการปฏิเสธในการจัดเก็บข้อมูลของตน

๘) หลักความรับผิดชอบ กำหนดความรับผิดชอบในกรณีที่มีการละเมิดข้อมูลส่วนบุคคล

๙) หลักข้อจำกัดในการส่งหรือโอนข้อมูลส่วนบุคคลให้แก่บุคคลอื่น ข้ามพรมแดน ซึ่งเป็นการป้องกันการโอนข้อมูลส่วนบุคคลไปยังประเทศที่ได้มีกฎหมายและวิธีปฏิบัติที่สามารถให้หลักประกันและคุ้มครองข้อมูลอย่างเพียงพอ เว้นแต่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูล

๒.๓ แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลในส่วนของประเทศไทย

การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเป็นประเด็นที่หลายประเทศทั่วโลกต่างได้ให้ความสำคัญ เนื่องจากข้อมูลส่วนบุคคลนั้นหากมีการนำไปใช้หรือเปิดเผยโดยไม่ถูกต้องหรือไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลอาจทำให้เกิดความเสียหายต่อเจ้าของข้อมูลทั้งในเรื่องความน่าเชื่อถือ ความปลอดภัยของตนเองและของบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งชื่อเสียง เกียรติยศ ทรัพย์สิน และความเป็นอยู่ส่วนตัว



ดังได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น สำหรับประเทศไทยนั้นมีการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตาม พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ ได้มีบทบัญญัติในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงาน ภาครัฐ แต่ข้อมูลส่วนบุคคลที่มีอยู่ในภาคเอกชน ซึ่งมีข้อมูลที่ถูกจัดเก็บไว้เป็นจำนวน ไม่น้อยกว่าข้อมูลในภาครัฐ เช่น ข้อมูลในธนาคารพาณิชย์ ข้อมูลพนักงานลูกจ้างในบริษัท ข้อมูลในโรงพยาบาลเอกชน ข้อมูลของผู้สมัครเป็นสมาชิกของบัตรต่าง ๆ ข้อมูลสมาชิก กิจกรรมทางธุรกิจ เป็นต้น แต่ยังไม่มีความหมายเฉพาะในการคุ้มครองข้อมูลดังกล่าว ดังนั้น เพื่อให้การคุ้มครองสิทธิในข้อมูลส่วนบุคคลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และ ลดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่ จึงควรมีบทบัญญัติของกฎหมาย ที่มีลักษณะทั่วไปให้เป็นกฎหมายกลาง เพื่อขยายขอบเขต การคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ให้ครอบคลุมข้อมูลส่วนบุคคล ทั้งหมด



๓. การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลตามร่างพระราชบัญญัติ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. มีสาระสำคัญในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่สอดคล้องกับ แนวทางการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของทางประเทศที่มีความเป็นสากลดังนี้

(๑) การกำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หรือแนวทางการดำเนินการเกี่ยวกับการ คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลและออกระเบียบหรือประกาศเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตาม พระราชบัญญัตินี้ (ร่างมาตรา ๗ ถึงร่างมาตรา ๑๕)

(๒) การคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลจะทำการ เก็บรวบรวม การใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลโดยไม่ได้รับความยินยอมจากเจ้าของ ข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้

การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูล ส่วนบุคคลต้องแจ้งวัตถุประสงค์ของการเก็บรวบรวม การใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลไปด้วย และการขอความยินยอมนั้นต้องไม่เป็นการหลอกลวงหรือทำให้เจ้าของ ข้อมูลเข้าใจผิดในวัตถุประสงค์ดังกล่าว ทั้งนี้ เจ้าของข้อมูลจะเพิกถอนความยินยอม เสียเมื่อใดก็ได้ (ร่างมาตรา ๑๖)

(๓) หน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล มีหน้าที่ดูแลรักษาความมั่นคงปลอดภัย มิให้ข้อมูลส่วนบุคคลสูญหาย ถูกแก้ไข หรือ เปลี่ยนแปลง และมีหน้าที่ดูแลข้อมูลส่วนบุคคลที่ใช้หรือเปิดเผยให้มีความถูกต้อง ครบถ้วน และเป็นปัจจุบัน ทั้งนี้ ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล ต้องทำการเก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผย



ข้อมูลส่วนบุคคล เพื่อวัตถุประสงค์ที่ได้แจ้งเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไว้ก่อน หรือขณะที่เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผย (ร่างมาตรา ๑๗ และร่างมาตรา ๑๘)

(๔) **มาตรการควบคุมผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเชิงธุรกิจหรือการพาณิชย์** ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเชิงธุรกิจหรือการพาณิชย์ ต้องจัดให้มีข้อปฏิบัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวม ใช้ และเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีมาตรฐาน ต้องจัดให้มีมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล เช่น การตั้งหน่วยรับเรื่องร้องเรียนการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ หรือรับเรื่องร้องขอเพื่อแก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเป็นปัจจุบัน นอกจากนี้ หากผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเลิกกิจการจะต้องแจ้งเป็นหนังสือให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการทราบภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเลิกกิจการ (ร่างมาตรา ๓๔ ถึงร่างมาตรา ๔๐)

(๕) **สิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล** เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลมีสิทธิดังต่อไปนี้

๑) ขอตรวจดูข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน ขอสำเนาหรือสำเนาที่ได้รับรองความถูกต้องของข้อมูลส่วนบุคคล

๒) ขอให้แจ้งถึงการมีอยู่ การใช้ หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตน

๓) ขอให้ดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนให้ถูกต้องครบถ้วน หรือเป็นปัจจุบัน

๔) ขอให้ระงับการใช้หรือการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในกรณีที่ข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง

๕) ขอให้ดำเนินการลบหรือทำลายข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนเมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาการเก็บรักษาหรือไม่เกี่ยวข้องหรือเกินกว่าความจำเป็นตามวัตถุประสงค์ในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลนั้น หรือได้เพิกถอนความยินยอม

๖) ขอให้เปิดเผยถึงการได้มาซึ่งข้อมูลส่วนบุคคลที่เกี่ยวกับตนในกรณีเป็นข้อมูลส่วนบุคคลที่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลไม่ได้ให้ความยินยอมในการเก็บรวบรวม (ร่างมาตรา ๔๑)

(๖) **การร้องเรียน การตรวจสอบ และการอุทธรณ์** เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้รับความเสียหายมีสิทธิร้องเรียนต่อคณะกรรมการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล โดยคณะกรรมการฯ มีอำนาจตรวจสอบการกระทำใด ๆ ที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลกับผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลระงับการกระทำหรือแก้ไขการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้

ในกรณีที่คณะกรรมการฯ ไม่รับเรื่องร้องเรียนของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลหรือผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคล บุคคลดังกล่าวมีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการ



คุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลได้ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ได้รับหนังสือหรือคำสั่งแจ้งของ คณะกรรมการฯ (ร่างมาตรา ๔๕ ถึง ร่างมาตรา ๔๘)

(๗) **มาตรการลงโทษสำหรับผู้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้** ผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้จะมีการลงโทษทางปกครอง และโทษทาง อาญา ดังนี้

๑) **โทษทางปกครอง** ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ ข้อมูลข่าวสารของราชการเป็นผู้มีอำนาจลงโทษปรับทางปกครอง โดยให้คำนึงถึงความ ร้ายแรงแห่งพฤติกรรมที่กระทำผิดและความเสียหายที่เกิดจากการกระทำนั้น และ ในกรณีให้เห็นสมควรผู้อำนวยการฯ อาจมีคำเตือนให้ผู้นั้นดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขให้ถูกต้องหรือเหมาะสมก่อนก็ได้ และถ้าผู้ถูกลงโทษปรับทางปกครองไม่ยอมชำระค่าปรับทางปกครอง ให้นำ บทบัญญัติเกี่ยวกับการบังคับทางปกครองตามกฎหมายว่าด้วยวิธี ปฏิบัติราชการทางปกครองมาใช้บังคับโดยอนุโลม

โทษปรับทางปกครอง เช่น กรณีผู้ฝ่าฝืน ไม่มาให้ถ้อยคำ หรือส่งวัตถุ เอกสาร หรือพยานหลักฐานแก่ คณะกรรมการฯ ต้องระวางโทษปรับทางปกครองไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท (ร่างมาตรา ๕๔)

ในกรณีผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลผู้ใดฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตาม บทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ไม่แก้ไขข้อมูลส่วนบุคคลให้ถูกต้องก่อนใช้ ไม่แจ้ง วัตถุประสงค์ในการขอความยินยอม ไม่จัดทำรายการแสดงการเก็บรวบรวมข้อมูล ส่วน บุคคล หรือไม่แจ้งรายละเอียดในการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล ต้องระวางโทษ ปรับทางปกครองไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท (ร่างมาตรา ๕๕)

๒) **โทษทางอาญา** ในกรณีที่ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลผู้ใดฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย เช่น ไม่เก็บรวบรวม ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูล ส่วน บุคคลโดยไม่ได้ได้รับความยินยอม หรือไม่จัดให้มีระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยแก่ ข้อมูลส่วนบุคคล ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท (ร่างมาตรา ๕๖)

ในกรณีที่ผู้ใดกระทำการใด ๆ เกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อ ให้ตนเองหรือผู้อื่นได้รับประโยชน์อันไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือเพื่อให้ผู้อื่นเสียหาย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (ร่างมาตรา ๕๘)

บทสรุป

เมื่อนานาอารยประเทศต่างก็ได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นในการ ตรากฎหมายหรือแนวทางเพื่อให้ความคุ้มครองสิทธิความเป็นส่วนตัวของประชาชน





ทั้งระดับประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ โดยการตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล อาทิ ในประเทศแถบทวีปยุโรป หรือทวีปอเมริกา ที่มีกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล และเยียวยาความเสียหายอันเกิดจากการละเมิดความเป็นส่วนตัวของบุคคลดังกล่าว ดังนั้นประเทศไทยจึงมีความจำเป็นที่จะต้องตรากฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลของประชาชนในประเทศด้วยเช่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองของเอกชนขึ้นบังคับใช้เป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่มีหลักประกันในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งเป็นสิทธิขั้นพื้นฐาน ดังนั้น เพื่อเป็นมาตรการในการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล การคุ้มครองสิทธิในความเป็นส่วนตัวของบุคคล การจัดส่งข้อมูลข่าวสารในยุคที่เทคโนโลยีสารสนเทศมีความเจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว รวมทั้งเพื่อเป็นการอุดช่องว่างของกฎหมายที่มีอยู่จึงมีความจำเป็นที่ประเทศไทยจะต้องมีกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลมาใช้บังคับ โดยการผลักดันร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ซึ่งมีเนื้อหาสาระเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้เป็นเจ้าของข้อมูลและควบคุมการใช้ข้อมูลส่วนบุคคลของแต่ละบุคคลไม่ให้ถูกล่วงละเมิด และเป็นบทบัญญัติของกฎหมายที่มีลักษณะเป็นกฎหมายกลางขยายขอบเขตการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพให้ครอบคลุมข้อมูลส่วนบุคคลทั้งหมดไว้เป็นการเฉพาะสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

เอกสารอ้างอิง

- สกส อติครประเสริฐ. มาตรการทางกฎหมายเพื่อคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล : ศึกษาเฉพาะกรณีการแยกแยะประเภทข้อมูลส่วนบุคคล, วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. กรุงเทพฯ : ๒๕๕๒.
- สันธาน ชันทมณี และดำรงค์ ทรัพย์ผล, รายงานกฎหมายคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล, การฝึกอบรมหลักสูตร “กฎหมายธุรกรรมอิเล็กทรอนิกส์” ณ ควีนแมรี มหาวิทยาลัยลอนดอน ประเทศอังกฤษ ระหว่างวันที่ ๖ - ๒๑ มิถุนายน ๒๕๕๒.
- เอกสารประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. อ.พ. ๖/๒๕๕๖ (สมัยสามัญทั่วไป) กลุ่มงานบริการวิชาการ สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. (คณะรัฐมนตรี เป็นผู้เสนอ)



War is the continuation of politics by other means.

สงครามคือการต่อเนืองของการเมืองโดยการใช้วิถีทางอื่น.

(จากหนังสือคำคมและวาทะสำคัญในประวัติศาสตร์โลก ๒ หน้า ๑๕, วิทยากร เชียงกูล)



ผู้เขียน
นางสาวสิริโสม พรหมโสม
นิติกร สำนักกฎหมาย



คดีข่มขืนกระทำชำเรา กับโทษประหารชีวิต

บทนำ

ความผิดอาญาเกี่ยวกับเพศโดยเฉพาะความผิดฐานการข่มขืนกระทำชำเรานั้นถือเป็นอาชญากรรมร้ายแรงประเภทหนึ่งในสังคมโลก ดังจะเห็นได้จากการนำเสนอข่าวสารจากสื่อมวลชนแขนงต่างๆ เกี่ยวกับคดีความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราที่มักจะมีปรากฏในรูปแบบต่างๆ ซึ่งจากการเปิดเผยข้อมูลของมูลนิธิหญิงชายก้าวไกล ได้พบว่า สถานการณ์ความรุนแรงทางเพศ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ที่ได้รวบรวมจากหนังสือพิมพ์รายวัน ๕ ฉบับ ได้แก่ ไทยรัฐ เดลินิวส์ ข่าวสด คมชัดลึก และมติชน นั้น ชาวที่พบเห็นมากที่สุด คือ ชาวข่มขืน โดยจากสถิติ ผู้ถูกกระทำที่มีอายุน้อยที่สุด เป็นเด็กหญิงวัยเพียง ๑ ขวบ ๙ เดือน และผู้ถูกกระทำที่มีอายุมากที่สุด คือ ๘๕ ปี ยกตัวอย่างคดีที่ตกเป็นประเด็นร้อนทางสังคมที่เกิดขึ้นล่าสุด ในกรณีที่มีการกล่าวหาว่า นายวันชัย แสงขาว หรือนายเกม ฆ่าข่มขืนน้องแก้ม เด็กหญิงอายุ ๑๓ ปี บนรถไฟตู้นอนที่ก่อให้เกิดกระแสสังคม และกระแสทางโซเชียลเน็ตเวิร์คให้มีการล่ารายชื่อเพื่อเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงโทษในคดีข่มขืนกระทำชำเราโดยให้มีโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว ทุกครั้งที่เกิดเหตุการณ์ข่มขืนกระทำชำเรา มักก่อให้เกิดความหวาดกลัวและสร้างความสะเทือนใจให้แก่คนในสังคม และเกิดความเคียดแค้นต่อผู้กระทำ ความผิดเป็นอันมาก การข่มขืนกระทำชำเราจึงเป็นภัยที่คุกคามความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาท โดยกำหนดให้การข่มขืนกระทำชำเราเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ



คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง “คดีข่มขืนกระทำชำเรากับโทษประหารชีวิต” เพื่อให้ผู้อ่านได้มีความรู้เกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา และการลงโทษประหารชีวิต ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ – ๒๗๗ โดยนำเสนอเปรียบเทียบระหว่างประมวลกฎหมายอาญาระดับเดิมกับประมวลกฎหมายอาญาระดับปัจจุบันที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมแล้ว สารสำคัญของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ตามมาตรา ๒๗๖ ความหมายของการประหารชีวิต แนวความคิดเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต จุดมุ่งหมายของการลงโทษประหารชีวิต และหลักประกันสิทธิของผู้ที่เผชิญโทษประหารชีวิตของสหประชาชาติ ตามลำดับดังนี้

ตามประมวลกฎหมายอาญานั้นได้มีบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศ ใช้บังคับมาเป็นระยะเวลา ๕๐ ปี ต่อมาได้มีเสียงเรียกร้องจากหน่วยงานหลายฝ่ายให้มีการแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติความผิดเกี่ยวกับเพศให้มีความทันสมัยยิ่งขึ้น จึงได้มีการตราพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๙) พ.ศ. ๒๕๕๐ โดยให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๗๖ และบัญญัติเปลี่ยนแปลงความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราเสียใหม่ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้ ดังนี้



การข่มขืนกระทำชำเราจึงเป็นภัยที่คุกคามความสงบเรียบร้อยภายในสังคม ดังนั้น รัฐจึงต้องเข้ามามีบทบาทโดยกำหนดให้การข่มขืนกระทำชำเราเป็นความผิดตามกฎหมายอาญา ผู้กระทำผิดต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ

“โดยที่มาตรา ๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๙ ให้ความคุ้มครองศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค บรรดาที่ชนชาวไทยเคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข แต่บทบัญญัติมาตรา ๒๗๖ มาตรา ๒๗๗ และมาตรา ๒๘๖ แห่งประมวลกฎหมายอาญา เป็นบทบัญญัติที่เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศ สมควรแก้ไขบทบัญญัติดังกล่าวให้สอดคล้องกับหลักการมีสิทธิเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง และหลักการห้ามมิให้เลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องเพศที่เคยได้รับความคุ้มครองตามประเพณีการปกครองประเทศไทยในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้”



เปรียบเทียบประมวลกฎหมายอาญาความผิดเกี่ยวกับเพศ มาตรา ๒๗๖ - ๒๗๗ เดิม และปัจจุบัน *

ประมวลกฎหมายอาญา (เดิม)	ประมวลกฎหมายอาญา (ปัจจุบัน)
<p>มาตรา ๒๗๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราหญิง ซึ่งมีใช้ภริยาของตนโดยขู่เชือดด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยหญิงอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้หรือโดยทำให้หญิงเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรก ได้กระทำโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิง ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต</p>	<p>มาตรา ๒๗๖ ผู้ใดข่มขืนกระทำชำเราผู้อื่น โดยขู่เชือดด้วยประการใด ๆ โดยใช้กำลังประทุษร้าย โดยผู้อื่นนั้นอยู่ในภาวะที่ไม่สามารถขัดขืนได้หรือโดยทำให้ผู้อื่นนั้นเข้าใจผิดว่าตนเป็นบุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท</p> <p>การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใด กระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่ง ได้กระทำโดยมีหรือใช้อาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกันอันมีลักษณะเป็นการโทรมหญิงหรือกระทำกับชายในลักษณะเดียวกัน ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สิบห้าปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่สามหมื่นบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำความผิดระหว่างคู่สมรสและคู่สมรสนั้น ยังประสงค์จะอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใด ก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤตินั้น การลงโทษก็ได้ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก และคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะให้อยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาต่อไป และประสงค์จะหย่าให้คู่สมรสฝ่ายนั้นแจ้งศาลทราบ และให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการให้ดำเนินการฟ้องหย่าให้</p>

* จันทรวีภา ดิลกสัมพันธ์, การแก้กฎหมายข่มขืนและการตรากฎหมายใหม่, บทความ, ก้าวทันโลกวิทยาศาสตร์ ปีที่ ๑๐ : ๒๕๕๓ หน้า ๘ คณะวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.



ประมวลกฎหมายอาญา (เดิม)	ประมวลกฎหมายอาญา (ปัจจุบัน)
<p>มาตรา ๒๗๗ ผู้ใดกระทำชำเราเด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบห้าปีซึ่งมิใช่ภริยาของตน โดยเด็กหญิงนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกเป็นการกระทำแก่เด็กหญิงอายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคแรกและวรรคสองได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโหมเด็กหญิงและเด็กหญิงนั้น ไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคแรก ถ้าเป็นการกระทำที่ชายกระทำกับเด็กหญิงอายุกว่าสิบสามปีแต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กหญิงนั้นยินยอม และภายหลังศาลอนุญาตให้ชายและเด็กหญิงนั้นสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ ให้ศาลปล่อยตัวผู้กระทำผิดนั้นไป</p>	<p>มาตรา ๒๗๗ ผู้ใดกระทำชำเราเด็กอายุยังไม่เกินสิบห้าปีซึ่งมิใช่ภริยาหรือสามีของตน โดยเด็กนั้นจะยินยอมหรือไม่ก็ตาม ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่สี่ปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่แปดพันบาทถึงสี่หมื่นบาท</p> <p>การกระทำชำเราตามวรรคหนึ่ง หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปาก ของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใด กระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำแก่เด็กอายุยังไม่เกินสิบสามปี ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่เจ็ดปีถึงยี่สิบปี และปรับตั้งแต่หนึ่งหมื่นสี่พันบาทถึงสี่หมื่นบาท หรือจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>ถ้าการกระทำความผิดตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสามได้กระทำโดยร่วมกระทำความผิดด้วยกัน อันมีลักษณะเป็นการโหมเด็กหญิงหรือกระทำกับเด็กชายในลักษณะเดียวกันและเด็กนั้นไม่ยินยอม หรือได้กระทำโดยมีอาวุธปืนหรือวัตถุระเบิด หรือโดยใช้อาวุธ ต้องระวางโทษจำคุกตลอดชีวิต</p> <p>ความผิดตามที่บัญญัติไว้ในวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการกระทำโดยบุคคลอายุไม่เกินสิบแปดปีกระทำต่อเด็กซึ่งมีอายุกว่าสิบสามปี แต่ยังไม่เกินสิบห้าปี โดยเด็กนั้นยินยอม และภายหลังศาลอนุญาตให้ทั้งสองฝ่ายสมรสกัน ผู้กระทำผิดไม่ต้องรับโทษ ถ้าศาลอนุญาตให้สมรสในระหว่างที่ผู้กระทำผิดกำลังรับโทษในความผิดนั้นอยู่ ให้ศาลปล่อยตัวผู้กระทำความผิดนั้นไป</p>



๑. สาระสำคัญของความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามมาตรา ๒๗๖ ของประมวลกฎหมายอาญาฉบับปัจจุบัน

สาระสำคัญในการแก้ไขปรับปรุงความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรานั้นมีรวม ๒ ประเด็น กล่าวคือ เป็นการขยายขอบเขตค่านิยมของการข่มขืนกระทำชำเรา และกำหนดให้สามีที่ข่มขืนกระทำชำเรา ภริยาของตนเป็นความผิด อันเป็นการเปลี่ยนแปลงแนวความคิดเกี่ยวกับความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราไปจากเดิม ดังนี้^๒



การกระทำชำเรา หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศ หรือทวารหนักของผู้อื่น

๑.๑ องค์ประกอบความผิดชื่อ “การกระทำชำเรา”

กฎหมายใหม่ได้ขยายขอบเขตของการกระทำชำเราซึ่งเดิมได้มีการวางไว้เป็นบรรทัดฐานโดยศาล ทั้งนี้ ก่อนที่จะมีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าว ได้มีการแสดงความคิดเห็นในเรื่องนี้ไว้อย่างกว้างขวาง นักกฎหมายส่วนหนึ่งมีความเห็นว่าสมควรต้องมีการเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “กระทำชำเรา” ให้มีความหมายกว้างและครอบคลุมยิ่งกว่าเดิม ทั้งนี้เพราะปัจจุบันสภาพสังคมเปลี่ยนแปลง และมีการกระทำทางเพศในรูปแบบต่าง ๆ มากขึ้น มีกลุ่มที่มีความผิดปกติทางเพศ ต้องการร่วมเพศกับผู้ชายและเด็กผู้ชายเท่านั้น เนื่องจากเขาไม่สามารถมีความสุขทางเพศกับผู้ใหญ่ได้ (Paedophile) นอกจากนี้ การที่นิยามดังกล่าวให้รวมถึงการใช้นิ้วสอดใส่เพื่อสนองความใคร่ก็จะทำให้สามารถเอาผิดการกระทำต่อเด็กเล็กที่ไม่อาจล่วงล้ำได้เพราะอวัยวะไม่เอื้ออำนวยแต่เหยื่อกลับได้รับผลร้ายด้านจิตใจจากการกระทำไม่น้อยไปกว่ากรณีกระทำชำเราปกติ ทำให้การร่วมเพศทางปากหรือทางทวารหนัก โดยปราศจากความยินยอมของผู้ถูกระทำเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราด้วย นอกจากนี้ ยังรวมถึงการใช้วัตถุสิ่งของหรืออวัยวะอื่นใดล่วงล้ำอวัยวะเพศของหญิง กฎหมายที่แก้ไขใหม่จึงให้นิยามของการกระทำชำเราว่า หมายความว่า การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำโดยการใช้อวัยวะเพศของผู้กระทำกระทำกับอวัยวะเพศ ทวารหนัก หรือช่องปากของผู้อื่น หรือการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศ หรือทวารหนักของผู้อื่น กฎหมายใหม่นี้เน้นสาระสำคัญของการกระทำอันจะเป็นการกระทำความผิดคือ การ “กระทำกับ” โดยการกระทำอันถือเป็นการกระทำชำเรานี้ผู้กระทำยังต้องมีเจตนาพิเศษกระทำไปเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ ซึ่งได้มีการให้ความหมายของความใคร่ว่าหมายถึงเพียงความพอใจของชายในทางเพศ ไม่จำกัดถึงกับร่วมประเวณีสำเร็จ เพียงแต่กอดจูบลูบคลำก็เป็นการอันสำเร็จความประสงค์อันเป็นความใคร่แล้ว อันเป็นการให้คำอธิบายแก่ความผิดฐานเป็นเหตุระงับเพื่อสนองความใคร่ผู้อื่น แต่การที่จะถือเป็นเจตนาพิเศษเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำในความผิดฐานข่มขืน

^๒ ปรีดา เวทพิสัย, ความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา : ศึกษาองค์ประกอบความผิดกรณีผู้ถูกระทำ, วิทยานิพนธ์, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ หน้า ๓๓ - ๓๖.



กระทำชำเราจะมีขอบเขตแค่ไหน เพียงใด ย่อมต้องพิจารณาประกอบกับลักษณะของการกระทำชำเราที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย

๑.๒ องค์ประกอบความผิดข้อ “ผู้กระทำ”

ชายและหญิงเป็นผู้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราได้ เนื่องจากกฎหมายใช้คำว่า “ผู้ใด” ชายจึงเป็นผู้ลงมือกระทำความผิดได้ ส่วนกรณีของหญิงนั้นเมื่อพิจารณาประกอบกับนิยามของการกระทำชำเราเมื่อมีได้ให้ความสำคัญกับการที่อวัยวะสืบพันธุ์ของชายล่วงล้ำอวัยวะของหญิงอีกต่อไป หญิงจึงสามารถเป็นผู้ลงมือกระทำความผิดด้วยตนเองได้เช่นกัน มิใช่เป็นได้แต่เพียงในฐานะตัวการร่วม เช่นดังแต่ก่อน

๑.๓ องค์ประกอบความผิดข้อ “ผู้ถูกกระทำชำเรา” (ผู้เสียหาย)

กฎหมายใช้ถ้อยคำว่า “ผู้ใดกระทำชำเราผู้อื่น...” เมื่อกฎหมายมิได้จำกัดเพศของผู้ถูกกระทำให้เป็นหญิงเท่านั้นดังเช่นตามกฎหมายที่ใช้บังคับมาแต่เดิม ทั้งชายและหญิงจึงเป็นผู้ถูกกระทำในความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราได้ ดังนั้น เมื่อพิจารณาประกอบกับองค์ประกอบข้อผู้กระทำแล้ว การที่ชายข่มขืนกระทำชำเราหญิง ชายข่มขืนกระทำชำเราชาย หญิงข่มขืนกระทำชำเราชาย หญิงข่มขืนกระทำชำเราหญิง เหล่านี้ล้วนเป็นความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเราตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่ ดังนั้น ชายที่ทำการผ่าตัดเปลี่ยนเพศเป็นหญิงจึงสามารถตกเป็นผู้เสียหาย และหญิงที่ทำการผ่าตัดเปลี่ยนเพศเป็นชายจึงสามารถเป็นผู้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรานี้ได้



นักต่อสู้เพื่อสิทธิสตรีกลับมีมุมมองที่แตกต่างออกไปว่าการปล่อยให้สามีมีอำนาจบังคับต่อจิตใจและกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายภรรยาในทางเพศ โดยภรรยาไม่ได้มีความต้องการเช่นนั้น ไม่มีความแตกต่างจากการที่ชายกระทำการข่มขืนหญิงอื่นซึ่งมิใช่ภรรยาของตน

ภริยาก็สามารถตกเป็นผู้ถูกข่มขืนกระทำชำเราโดยสามีของตนเองได้ นอกจากนี้ กฎหมายยังกำหนดเพิ่มเติมต่อไปว่า “กรณีเป็นการกระทำความผิดระหว่างคู่สมรสและคู่สมรสนั้นยังประสงค์จะอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยา ศาลจะลงโทษน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดไว้เพียงใดก็ได้ หรือจะกำหนดเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติแทนการลงโทษก็ได้ ในกรณีที่ศาลมีคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกและคู่สมรสฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ประสงค์จะอยู่กินด้วยกันฉันสามีภริยาต่อไป และประสงค์จะหย่าให้คู่สมรสฝ่ายนั้นแจ้งให้ศาลทราบ และให้ศาลแจ้งพนักงานอัยการให้ดำเนินการฟ้องหย่าให้”

แนวความคิดของการแก้ไขกฎหมายให้สามีที่ข่มขืนกระทำชำเราภริยาของตนเองเป็นความผิดได้นี้ เริ่มต้นจากการมองว่ากรณีที่ศาลมีคำสั่งให้สามีภริยาแยกกันอยู่ตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๕๖๒ การเป็นสามีภริยาได้ขาดจากกันแล้ว ความยินยอมของภริยาในการร่วมประเวณีระหว่างสมรสย่อมเป็นอันถูกเพิกถอนไป สามีจึงไม่อาจบังคับภริยาให้ร่วมประเวณีกับตนได้อีกต่อไป อย่างไรก็ดี แม้จะมีความเห็นว่ากฎหมายควรได้รับการแก้ไข แต่ก็เห็นควรกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ เพราะผู้กระทำและผู้ถูกกระทำต่างก็ยังคงมีความสัมพันธ์ฉันสามีภริยากันอยู่



การข่มขืนทางเพศกรณีนี้จึงไม่น่าจะถือเป็นเหตุรุนแรงอันจะทำให้ถึงขนาดยอมความกันไม่ได้ และในขั้นตอนของการลงโทษหากปรากฏมีเหตุบรรเทาโทษหรือมีเหตุให้รอการลงโทษได้ ศาลก็สมควรลดโทษหรือรอการลงโทษแก่สามีผู้กระทำความผิด ทั้งนี้ โดยให้เหตุผลว่าความสัมพันธ์ระหว่างสามีภริยานั้นเป็นความสัมพันธ์แบบพิเศษและมีความละเอียดอ่อนมาก อีกทั้งการคงไว้ซึ่งสถาบันครอบครัวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพราะสถาบันครอบครัวคือจุดเริ่มต้นของการสร้างพัฒนาบุคลากรของชาติ ซึ่งคนในสังคมจะเป็นบุคคลที่มีคุณภาพดีได้ต้องเริ่มมาจากสถาบันครอบครัวของแต่ละบุคคลนั้น

ต่อมาเกิดแนวความคิดขยายไปถึงว่าแม้ความเป็นสามีภริยายังมีอยู่ ยังมิได้ขาดจากกันตามคำสั่งของศาลที่ให้แยกกันอยู่ก็ดี สามีก็ไม่มี ความชอบธรรมใด ๆ ที่จะข่มขืนกระทำชำเราภริยาของตนเองได้ ความคิดเช่นนี้เกิดจากข้อเรียกร้องของนักต่อสู้เพื่อสิทธิสตรี ที่มองว่ากฎหมายเรื่องข่มขืนกระทำชำเราควรให้ความคุ้มครองรวมไปถึงหญิงที่สมรสด้วยเช่นกัน อย่างไรก็ตามการที่สามีใช้กำลังบังคับขืนใจภริยาเพื่อที่จะมีเพศสัมพันธ์ด้วยนั้น แม้สังคมมองว่าเป็นเรื่องส่วนตัวของคู่สามีภริยา คนภายนอกไม่ควรที่จะเข้าไปก้าวก่าย แต่นักต่อสู้เพื่อสิทธิสตรีกลับมีมุมมองที่แตกต่างออกไปว่าการปล่อยให้สามีมีอำนาจบังคับต่อจิตใจและกระทำต่อเนื้อตัวร่างกายภริยาในทางเพศ โดยภริยาไม่ได้มีความต้องการเช่นนั้น ไม่มีความแตกต่างจากการที่ชายกระทำการข่มขืนหญิงอื่นซึ่งมิใช่ภริยาของตน ประกอบกับความเห็นเกี่ยวกับหลักที่ว่าด้วย “ ภูมิคุ้มกันของสามีที่ทำให้สามีได้รับการยกเว้นมิให้ต้องรับผิดชอบในทางอาญาในการข่มขืนกระทำชำเราภริยาของตน (Marital Rape Exemption) ” นั้นเป็นหลักที่ส่งเสริมและสนับสนุนให้สภาพของหญิงเป็นรองชาย หญิงมีสภาพที่ต่ำต้อยกว่าชาย การที่บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายอาญามาตรา ๒๗๖ ของประเทศไทยวางหลักกฎหมายให้อำนาจสามีในการร่วมประเวณีกับภริยาได้ แม้ภริยาจะไม่ยินยอม สามีไม่มีความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรานั้นถือเป็นการขัดต่อหลักสิทธิมนุษยชนที่ว่าด้วยความเท่าเทียมกันระหว่างชายและหญิง ทำให้แนวความคิดในการบัญญัติกฎหมายเพื่อขจัดข้อยกเว้นดังกล่าวให้หมดไป

๒. ความหมายของการประหารชีวิต

คำว่า “ประหารชีวิต” หมายความว่า การลงโทษฆ่า โทษทางอาญาขั้นสูงสุดที่ลงแก่ผู้กระทำความผิดอาญาอุกฉกรรจ์

ตามประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดเรื่อง การลงโทษประหารชีวิตไว้ในมาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ กล่าวคือ

“มาตรา ๑๘ โทษสำหรับลงแก่ผู้กระทำความผิด มีดังนี้

- (๑) ประหารชีวิต
- (๒) จำคุก
- (๓) กักขัง
- (๔) ปรับ
- (๕) ริบทรัพย์สิน



โทษประหารชีวิตและโทษจำคุกตลอดชีวิตมิให้นำมาใช้บังคับแก่ผู้ซึ่งกระทำความผิด ในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี^๓

ในกรณีผู้ซึ่งกระทำความผิดในขณะที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีได้กระทำความผิดที่มีระวางโทษประหารชีวิตหรือจำคุกตลอดชีวิต ให้ถือว่าระวางโทษดังกล่าวได้เปลี่ยนเป็นระวางโทษจำคุกห้าสิบปี^๔

“มาตรา ๑๙ ผู้ใดต้องโทษประหารชีวิต ให้ดำเนินการด้วยวิธีฉีดยาหรือสารพิษให้ตาย”^๕

๓. แนวความคิดเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต^๖

นักปราชญ์ที่มีชื่อเสียงหลายท่านได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับโทษประหารชีวิต ซึ่งมีทั้งผู้เห็นด้วยและผู้ที่ไม่เห็นด้วยกับการลงโทษประหารชีวิต ดังนี้

เซนต์ โทมัส อะควินาส (Saint Thomas Aquinas) นักบวชในคริสต์ศาสนานิกายโรมันคาทอลิก ได้ให้ความเห็นไว้ว่าเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์ เพราะพระเจ้าได้มอบอำนาจให้กับรัฐเพื่อลงโทษผู้กระทำความผิดได้เฉพาะในเหตุสำคัญ ๒ ประการด้วยกันคือ ประการที่หนึ่ง เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระบัญชาของพระเจ้าเพื่อความยุติธรรม เพราะเมื่อผู้ใดทำให้ผู้อื่นต้องตายไป เขาก็ควรถูกลงโทษถึงตายเช่นเดียวกัน และประการที่สองคือ เพื่อรักษาและปกป้องสังคมให้พ้นจากการกระทำความผิดที่จะเกิดขึ้นในอนาคต



การลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์นั้นก็ เป็นวิธีหนึ่งที่สังคมใช้ป้องกันตนเอง เพราะนอกจากจะเป็นการตัดผู้กระทำความผิดให้ออกไปจากสังคมได้อย่างเด็ดขาดแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดนั้น มีโอกาสได้ตายทอดความชั่วร้ายทางสายโลหิตไปยังลูกหลาน เท่ากับสังคมได้ทำการคัดเลือกสมาชิกในอนาคตไว้โดยทางอ้อมนั่นเอง

ราฟาเอล การ์โอฟาโล (Raffaele Garofalo) นักปราชญ์ชาวอิตาลี ได้ให้ความเห็นไว้ในเมื่อสังคมกำลังตกอยู่ในภาวะอันตราย ก็จำเป็นอยู่เองที่สังคมนั้นจะต้องป้องกันตนเองอย่างเข้มแข็ง ดังนั้น ถ้าผู้ใดกระทำความผิดอุกฉกรรจ์ขึ้น สมาชิกของสังคมนั้นจึงไม่ควรเห็นอกเห็นใจผู้กระทำความผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่เป็นผู้พิพากษาหรือคณะลูกขุน บุคคลเหล่านี้ต้องมีความหนักแน่น ต้องไม่แสดงความกรุณาต่อจำเลยซึ่งเป็นผู้ที่ได้กระทำความผิดแต่ประการใดและการลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์นั้น ก็เป็นวิธีหนึ่งที่สังคมใช้ป้องกันตนเอง เพราะนอกจากจะเป็นการตัดผู้กระทำความผิด

^๓ มาตรา ๑๘ วรรคสอง บัญญัติเพิ่มโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๔๖.
^๔ มาตรา ๑๘ วรรคสาม บัญญัติเพิ่มโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๔๖.
^๕ มาตรา ๑๙ แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ๑๖) พ.ศ. ๒๕๔๖.
^๖ ศิริกัลยา ธงชัย, การใช้โทษอื่นแทนโทษประหารชีวิต, วิทยานิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต (การบริหารงานยุติธรรม) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



ให้ออกไปจากสังคมได้อย่างเด็ดขาดแล้ว ยังเป็นการป้องกันมิให้ผู้กระทำความผิดนั้นมีโอกาสได้ถ่ายทอดความชั่วร้ายทางสายโลหิตไปยังลูกหลาน เท่ากับสังคมได้ทำการคัดเลือกสมาชิกในอนาคตไว้โดยทางอ้อมนั่นเอง

เบนจามิน รัช (Benjamin Rush) ผู้ริเริ่มคัดค้านการลงโทษประหารชีวิตในประเทศสหรัฐอเมริกาอย่างจริงจังเป็นคนแรก ได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับโทษประหารชีวิตเอาไว้ว่า การลงโทษประหารชีวิตนั้นนอกจากจะไม่สามารถยับยั้งอาชญากรรมได้แล้ว ยังมีผลเป็นการเพิ่มอาชญากรรมที่ร้ายแรงขึ้นไปอีก เพราะการที่รัฐลงโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดอุกฉกรรจ์นั้น ก็เท่ากับรัฐนั่นเองเป็นผู้ก่อให้เกิดอาชญากรรมที่อุกฉกรรจ์เพิ่มขึ้นอีกครั้งหนึ่งเสมอไป

๔. จุดมุ่งหมายของการลงโทษประหารชีวิต มีดังต่อไปนี้^๓

๔.๑ เพื่อเป็นการแก้แค้นทดแทนความผิดที่ได้กระทำขึ้น (Retribution and Expiation) คำว่า “แก้แค้น” หมายถึง การกระทำตอบแทนเพื่อให้สาสมกับความรู้สึกเคียดแค้นของฝ่ายผู้เสียหาย คำว่า “ทดแทน” หมายถึง มิใช่การกระทำเพื่อระงับอารมณ์ของฝ่ายผู้เสียหาย แต่เป็นไปเพื่อความเป็นธรรม การแก้แค้นทดแทนมีลักษณะที่ว่า ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษที่ได้สัดส่วนกับความผิด โทษตามกฎหมายอาญามักจะมีรากฐานมาจากการแก้แค้นทดแทนรวมอยู่ด้วย การลงโทษจะต้องมีอยู่คู่กับการกระทำความผิดเพื่อความยุติธรรม ถ้าสังคมไม่ลงโทษผู้กระทำความผิดก็เท่ากับเป็นการสนับสนุนให้กระทำความผิด แต่การลงโทษนั้นต้องได้สัดส่วนที่เหมาะสมหรือพอดีกับความหนักเบาของความผิดที่กระทำ

๔.๒ เพื่อเป็นการข่มขู่มิให้มีการกระทำความผิดขึ้นอีก (Deterrent) กล่าวได้ว่าโทษประหารชีวิตสร้างความหวาดกลัวให้บุคคลทั่วไปในรัฐนั้น ๆ ได้ รวมทั้งผู้กระทำความผิดในอดีตให้ความสำคัญกับการข่มขู่มาก การประหารชีวิตมักจะทำต่อหน้าสาธารณชนด้วยวิธีการที่ทารุณ โหดร้ายจนผู้ต้องโทษถึงแก่ความตาย ประชาชนในรัฐที่พบเห็นจะเกิดความเกรงกลัว แต่ในปัจจุบันได้เปลี่ยนแปลงไป การประหารชีวิตจะกระทำในที่มืดชิดและวิธีการประหารชีวิตจะต้องทำให้ผู้ได้รับโทษเสียชีวิตอย่างรวดเร็วที่สุดไม่ต้องทรมาน

๔.๓ เพื่อเป็นการตัดโอกาสในการกระทำความผิดซ้ำขึ้นอีก (Incapacitation) เพราะโดยผลของการลงโทษเป็นการกำจัดผู้กระทำความผิดออกไปจากสังคมอย่างถาวร เป็นการกำจัดต้นเหตุแห่งภัยที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต

ปัจจุบันมีประเทศในโลก จำนวน ๑๑๗ ประเทศ ที่ยกเลิกโทษประหารชีวิต หรือมิได้มีการใช้โทษประหารชีวิตมาเป็นเวลากว่า ๑๐ ปีแล้ว ดังนั้น จึงเหลือประเทศที่ยังใช้โทษประหารชีวิตอยู่จำนวน ๗๘ ประเทศ เช่น อาฟกานิสถาน บังคลาเทศ บาเบโดส คาเมรูน จีน คองโก คิวบา อียิปต์ อินเดีย อิหร่าน อิรัก ญี่ปุ่น ลาว มาเลเซีย พม่า ปากีสถาน ไทย เวียดนาม สหรัฐอเมริกา เยเมน ซิมบับเว เป็นต้น

^๓ เพิ่งอ้าง.



ประเทศไทยนับเป็น ๑ ใน ๗๘ ประเทศในโลกที่ยังคงมีการใช้โทษประหารชีวิตอยู่ แต่ในปี ๒๕๕๖ ได้มีการแก้ไขประมวลกฎหมายอาญาในส่วนที่เกี่ยวกับวิธีการประหารชีวิตจากการยิงเป้า มาเป็นการฉีดสารเคมีแทน โดยมีเหตุผลทางด้านสิทธิมนุษยชนและหลักมนุษยธรรมเป็นหลัก

๕. กฎหมายและกติการะหว่างประเทศขององค์การสหประชาชาติ^๔

หลักประกันสิทธิของผู้ที่เผชิญโทษประหารชีวิตของสหประชาชาติ

องค์การสหประชาชาติได้กำหนดแนวทางเพื่อให้ประเทศสมาชิกใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ต่อผู้ถูกลงโทษประหารชีวิต (Safeguards Guaranteeing Protection of the Rights of Facing the Death Penalty) ดังนี้

๑. ในประเทศซึ่งยังคงมิได้ยกเลิกการลงโทษประหารชีวิตอาจกระทำได้แต่เพียงเฉพาะ อาชญากรรมที่รุนแรงที่สุดนั้น แต่ไม่ควรนำโทษประหารชีวิตไปใช้กับการกระทำผิดที่ได้กระทำลงไปแล้วโดย ชัดเจน แม้ว่าการกระทำนั้นจะเป็นอาชญากรรมที่รุนแรงก็ตาม

๒. จะลงโทษประหารชีวิตได้เฉพาะมีบทบัญญัติของกฎหมาย และกำหนดว่าการกระทำนั้น มีโทษประหารชีวิตเท่านั้น หากมีบทบัญญัติของกฎหมายภายหลังต่อมากำหนดโทษการกระทำนั้นมิใช่ สถานเบาว่าก็ให้นำโทษที่เบากว่ามาใช้

๓. โทษประหารชีวิตไม่ควรใช้กับบุคคลที่มีอายุต่ำกว่า ๑๘ ปี ในขณะที่กระทำความผิดหรือ หญิงมีครรภ์หรือหญิงเพิ่งคลอดบุตรหรือบุคคลวิกลจริต

๔. จะต้องปรากฏหลักฐานอย่างชัดเจนว่าบุคคลนั้นกระทำความผิดโดยไม่มีข้อโต้แย้ง จึงสามารถใช้โทษประหารชีวิตได้

๕. ก่อนจะมีการลงโทษประหารชีวิตจำเลยจะต้องผ่านการพิจารณาตามขั้นตอนของศาลและ จำเลยมีสิทธิต่อสู้ตามกระบวนการทางศาล ทั้งนี้เพื่อผดุงความยุติธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน

๖. บุคคลใดก็ตามต้องคำพิพากษาศาลให้ลงโทษประหารชีวิตมีสิทธิจะอุทธรณ์ต่อศาลสูง และศาลสูงจะต้องรับคำอุทธรณ์นั้นไว้พิจารณา

๗. บุคคลใดก็ตามต้องคำพิพากษาให้ลงโทษประหารชีวิต มีสิทธิร้องขอภัยโทษหรือขอลดโทษ ในคำร้องดังกล่าวเป็นเหตุแก่การปราณี

๘. จะไม่มีการดำเนินการประหารชีวิตในระหว่างที่มีการอุทธรณ์หรืออยู่ในระหว่างขอภัยโทษ หรือการขอลดโทษ

๙. การประหารชีวิตควรใช้วิธีการที่มีความรุนแรงน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

^๔ เติ้งอว้าง.



บทสรุป

คดีข่มขืนกระทำชำเราถือเป็นคดีที่สร้างความสะเทือนขวัญต่อผู้คนในสังคม และเป็นคดีที่ก่อให้เกิดความเสียหายทั้งแก่ร่างกายและจิตใจของเหยื่ออย่างรุนแรง ส่งผลให้เหยื่อได้รับความเจ็บปวดทรมาน สร้างความหวาดกลัวและอับอายแก่เหยื่อจนไม่สามารถใช้ชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างปกติสุขดังเดิม อีกทั้งยังส่งผลให้คนในครอบครัวและผู้ใกล้ชิดเหยื่อได้รับความเจ็บปวดทางจิตใจและเกิดความเครียดกังวลซึ่งต่อผู้กระทำผิดเป็นอย่างมาก ผู้เขียนเห็นว่าในการพิจารณาลงโทษผู้กระทำผิด ควรพิจารณาในหลายแง่มุมประกอบกัน โดยคำนึงถึงประโยชน์สุขของสังคมเป็นหลัก และควรพิจารณาถึงสัดส่วนของการกระทำผิดกับโทษว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ เนื่องจากตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่กำหนดให้ “การกระทำเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำ... โดยการใช้สิ่งอื่นใดกระทำกับอวัยวะเพศหรือทวารหนักของผู้อื่น” นั้น ย่อมครอบคลุมถึงกรณีดังต่อไปนี้ด้วย กล่าวคือ การที่ผู้กระทำใช้นิ้วสอดเข้าไปในช่องคลอดหรือทวารหนักของเหยื่อ การที่ผู้กระทำใช้มือจับอวัยวะเพศของเหยื่อ หรือแม้แต่การที่ผู้กระทำใช้น้ำตาเทียมหยดลงบนอวัยวะเพศของเหยื่อ การกระทำเหล่านี้หากเป็นไปเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำแล้ว ย่อมเป็นความผิดฐานกระทำชำเราทั้งสิ้น เนื่องจากกฎหมายใหม่ใช้คำว่า “กระทำกับ” ซึ่งเป็นคำที่มีขอบเขตกว้าง ทั้งนี้ ตามกฎหมายเดิมการกระทำเหล่านี้เป็นความผิดฐานอนาจารเท่านั้น



สิ่งสำคัญที่ทุกคนในสังคมไทยต้องตระหนักร่วมกัน และกระทำควบคู่ไปกับการเพิ่มโทษ คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการข่มขืน ซึ่งทำได้หลายทาง

นอกจากนี้ให้ถือการ “กระทำกับ” เป็นขั้นตอนสำคัญของการเป็นความผิดสำเร็จ ทำให้การกระทำที่แต่เดิมเป็นเพียงความผิดฐานพยายามข่มขืนกระทำชำเรากลายเป็นความผิดสำเร็จตามกฎหมายที่แก้ไขใหม่นี้ อาทิเช่น กรณีที่ชายใช้อวัยวะเพศของตนไปจ่อที่อวัยวะเพศผู้เสียหายแล้วสำเร็จความใคร่ โดยที่อวัยวะเพศของชายยังไม่ล่วงล้ำเข้าไปในอวัยวะเพศของผู้เสียหาย ถือเป็นความผิดสำเร็จฐานข่มขืนกระทำชำเราแล้ว เนื่องจากการใช้อวัยวะเพศกระทำกับอวัยวะเพศของผู้อื่นเพื่อสนองความใคร่ของผู้กระทำแล้ว เป็นต้น ดังนั้น ดังนั้นจะเห็นได้ว่าบทบัญญัติของกฎหมายอาญาในความผิดฐานข่มขืนตามมาตรา ๒๗๖ - ๒๗๗ นั้น มีขอบเขตที่กว้างมาก หากผู้กระทำผิดฐานข่มขืนทุกคนต้องได้รับโทษประหารชีวิตเพียงสถานเดียว โดยไม่คำนึงถึงสัดส่วนของการกระทำกับโทษที่จะได้รับ ย่อมไม่เกิดความชอบธรรม และไม่สามารถดำรงความยุติธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้ เพราะหลักของการลงโทษนั้นศาลต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับพฤติการณ์หรือลักษณะแห่งการกระทำความผิดที่ได้ก่อด้วย มิใช่เพียงมุ่งลงโทษเพื่อแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับการกระทำความผิดเท่านั้น

นอกจากนี้ จากการศึกษาวิจัยทางอาชญาวิทยา พบว่าอาชญากรที่กระทำผิดส่วนใหญ่ขณะกระทำความผิดไม่ได้คิดหรือสนใจถึงโทษที่บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่ามีกรลงโทษหนักเบาเพียงใด รวมถึงรายงานขององค์การนิรโทษกรรมสากล ได้ระบุว่า งานวิจัยจากนานาชาติได้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า โทษประหารชีวิตไม่มีความเชื่อมโยงใด ๆ กับการเพิ่มขึ้น หรือลดลงของอาชญากรรม



ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับเพศโดยเฉพาะการข่มขืนกระทำชำเรา เป็นปัญหาสำคัญในสังคมไทยที่ควรได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน การเพิ่มโทษถือเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ อาจไม่มีผลเป็นการป้องปรามผู้กระทำความผิดหรือลดจำนวนการก่อคดีได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร สิ่งสำคัญที่ทุกคนในสังคมไทยต้องตระหนักร่วมกันและกระทำควบคู่ไปกับการเพิ่มโทษ คือ การป้องกันไม่ให้เกิดการข่มขืน ซึ่งทำได้หลายทาง ได้แก่ ควบคุมสื่อโทรทัศน์ เว็บไซต์ สิ่งพิมพ์ ในการเผยแพร่สื่อลามกอนาจาร ภาพโป๊ หรือสิ่งอื่นใด ที่มีผลเป็นการยั่วยุทางเพศ ส่งเสริมให้มีการอบรมศีลธรรมเพื่อพัฒนาจิตใจ ชัดเกลาจิตสำนึกตั้งแต่เป็นเยาวชน ให้ความเคารพและเห็นคุณค่าเรื่องสิทธิเสรีภาพของความเป็นมนุษย์ และต้องเสริมสร้างสถาบันครอบครัวให้มีความมั่นคงแข็งแรง เพื่อผลิตคนดีมีคุณภาพออกสู่สังคม ไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือภาระของสังคมในอนาคต

อย่างไรก็ดี ผู้เขียนเห็นด้วยกับการเพิ่มโทษผู้กระทำความผิดฐานข่มขืนกระทำชำเรา ให้ได้รับโทษประหารชีวิตในกรณีที่ผู้กระทำความผิดได้กระทำกับเหยื่ออย่างทารุณโหดร้าย ผู้กระทำความผิดไม่มีความสำนึกผิดขอขมาขจัดและมีแนวโน้มที่จะก่อคดีข่มขืนซ้ำอีกในอนาคต ผู้กระทำความผิดที่กระทำกับเหยื่อที่มีความอ่อนด้อยทางกายภาพอย่างมาก เช่น เด็กเล็ก คนชรา คนป่วย คนพิการ ผู้กระทำความผิดที่กระทำกับผู้สืบสายโลหิตโดยตรงขึ้นไปหรือโดยตรงลงมา อันได้แก่ บิดามารดา ปู่ย่าตายาย หรือลูกหลาน ซึ่งเหล่านี้ ถือเป็นการข่มขืนที่เป็นเหตุร้ายแรงในความรู้สึกของวิญญูชนทั่วไป สมควรอย่างยิ่งที่จะมีการลงโทษประหารชีวิต และหากจะมีการกำหนดเพิ่มโทษประหารชีวิตแก่ผู้กระทำความผิดควรมีการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติของประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๗๖ - ๒๗๗ ในส่วนขององค์ประกอบความผิด ในแง่ของการกระทำ ให้ความชัดเจนรัดกุม และมีความเหมาะสมมากขึ้นเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมการข่มขืน นอกจากนี้ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ในการบัญญัติความผิดทางอาญา และอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม เพื่อสนองต่อภารกิจของกฎหมายอาญาในอันที่จะสร้างความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในสังคม ๑





ความทั่วไปเกี่ยวกับ “ข้อมติ ขององค์การระหว่างประเทศ”



นายปณิธิร์ ปทุมวัฒน์
นักกรชำนาญการ สำนักกฎหมาย

ความนำ

“องค์การระหว่างประเทศ” เป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันของรัฐอธิปไตยที่มีเจตจำนงร่วมกันภายใต้วัตถุประสงค์อันเป็นที่มาของการรวมตัวกันจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศ เมื่อรัฐต่าง ๆ ได้มีการให้ความเห็นชอบกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นแล้ว ย่อมเกิดองค์การระหว่างประเทศเป็น “นิติบุคคลในทางกฎหมายระหว่างประเทศ” ขึ้นใหม่ อันมีขอบเขตวัตถุประสงค์ สิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบเกิดขึ้นแยกต่างหากจากรัฐอธิปไตยแต่ละรัฐที่รวมตัวกันนั้นในทำนองเดียวกับนิติบุคคลตามกฎหมายภายในของแต่ละรัฐ

การที่วัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศจะบรรลุผลสำเร็จได้นั้นย่อมมีการประชุมปรึกษาหารือกันในระหว่างรัฐสมาชิก และแสดงออกมาในรูปแบบของ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” ในฐานะที่เป็นเจตจำนงร่วมกันของรัฐสมาชิกทุกประเทศภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ ประการสำคัญที่ควรพิจารณาต่อมาก็คือ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศมีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นพันธกรณีของรัฐสมาชิกหรือรัฐอื่นในประชาคมโลกที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นหรือไม่ และมีขอบเขตมากน้อยเพียงใด

ในบทความนี้จะกล่าวถึงความทั่วไปเกี่ยวกับ “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ” เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้ทราบถึงความหมายและลักษณะของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ตลอดจน “ข้อมติ” ในลักษณะที่ถือว่าเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ



ความหมายและลักษณะของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ^๑

“ข้อมติ” (Resolution) ขององค์การระหว่างประเทศ คือ การแสดงเจตนารมณ์ขององค์การระหว่างประเทศในรูปแบบที่เป็นลายลักษณ์อักษรซึ่งต้องผ่านกระบวนการต่าง ๆ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ระบุไว้ เช่น จำต้องกระทำโดยมีการประชุมร่วมกันในองค์การระหว่างประเทศ โดยมีรัฐสมาชิกที่มีสิทธิเข้าร่วมประชุมโดยครบองค์ประชุม มีการถกแถลง แลกเปลี่ยนความคิดเห็นและอภิปรายเพื่อหาข้อสรุปตามหัวข้อที่ปรากฏอยู่ในระเบียบวาระการประชุม ตลอดจนได้มีการลงคะแนนเสียงตามวิธีการที่กำหนดไว้ ภายหลังจากที่มีการลงคะแนนเสียงแล้วย่อมมีข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นปรากฏขึ้น **ดังนั้น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศ ย่อมถือเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่มีใช้ของรัฐสมาชิกโดยเอกเทศ แต่ถือว่าเป็นข้อมติขององค์การระหว่างประเทศออกในนามขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ**

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนี้ อาจมีการเรียกขานแตกต่างกันออกไป เช่น คำประกาศ (Declaration) คำวินิจฉัย (Decision) คำเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) หรือกฎข้อบังคับ (Regulation) ฯลฯ อย่างไรก็ตาม แม้ว่าข้อมติขององค์การระหว่างประเทศมีการเรียกขานเป็นประการต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว แต่การพิจารณาถึงผลทางกฎหมายย่อมต้องพิจารณาถึงสภาพทางกฎหมายของข้อมติ มิใช่พิจารณาแต่เพียงการเรียกขาน ซึ่งจะได้อธิบายในรายละเอียดต่อไป

แม้ส่วนใหญ่ข้อมติจะกระทำขึ้นเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ก็ไม่มีการบังคับในเรื่องรูปแบบแต่ประการใด สมัชชาใหญ่สหประชาชาติซึ่งเป็นองค์กรที่ออกข้อมติมากที่สุดได้ใช้ถ้อยคำที่เหมาะสมให้สอดคล้องกับเนื้อหาของข้อมติแต่ละฉบับ เช่น การออกข้อมติไปยังรัฐมักใช้คำว่า แนะนำ (Recommends) ร้องขอ (Requests) เชื้อเชิญ (Invites) ขอร้อง (Urges) เรียกร้อง (Calls upon) แสดงความหวังว่า (Express the hope) ชี้ให้เห็นว่า (Draws the attention of) ยืนยันว่า (Firmly maintains) พิจารณาว่า (Considers) รับทราบว่า (Takes note of) และร้องเรียน (Appeals to) จากลักษณะถ้อยคำดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ข้อมติของสหประชาชาติอาจมีแต่เพียงผลทางการเมืองระหว่างประเทศแต่ไม่มีพันธกรณีให้รัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตามเสมอไปในขณะเดียวกัน ข้อมติบางส่วนก็อาจมีลักษณะในทางกฎหมาย กล่าวคือ มีการวางกฎเกณฑ์แนวทางปฏิบัติของรัฐไว้ด้วยเช่นกัน



^๑ ดูเพิ่มเติม ชุมพร บัจจสานนท์, เอกสารการสอนชุดวิชากฎหมายระหว่างประเทศ (หน่วยที่ ๙), พิมพ์ครั้งที่ ๑๒ (กรุงเทพฯ ; มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๕๔), หน้า ๔๙-๕๑, ๕๔.



ในประการสำคัญ คำว่า “ข้อมติ” หรือ “Resolution” นั้น จะไม่ปรากฏในกฎบัตรสหประชาชาติ แต่จะพบแต่เพียงคำว่า คำวินิจฉัย (Decision) และข้อเสนอแนะ (Recommendation) ซึ่งคำทั้งสองก็มีความหมายเช่นเดียวกับ “ข้อมติ” ในความหมายของบทความนี้นั่นเอง ทั้งนี้ คำวินิจฉัยส่วนใหญ่ มักจะมีลักษณะบังคับทางกฎหมายอันเนื่องมาจากข้อบทของกฎบัตร ในขณะที่ข้อเสนอแนะนั้น ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายเป็นพันธกรณีให้รัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตาม

“ข้อมติ” ในมิติด้านการเป็นกฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศ^๖

กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การระหว่างประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การสหประชาชาตินั้น มีมากมายในรูปแบบของข้อมติ (Resolutions)^๗ ซึ่งยังมีได้รับการยอมรับหรือพัฒนาไปถึงระดับที่เป็น สนธิสัญญา โดยเป็นแต่เพียงกฎเกณฑ์ที่แสดงถึงพฤติกรรม ตลอดจนสิทธิและหน้าที่ของรัฐ เช่น ปฏิญญา สหประชาชาติว่าด้วยการจัดตั้งระเบียบเศรษฐกิจระหว่างประเทศใหม่ ค.ศ. ๑๙๗๔ (United Nations Declaration on the Establishment of a New International Economic Order, 1974) หรืออาจ มีได้มีลักษณะเป็นการกำหนดสิทธิและหน้าที่อย่างชัดเจน เช่น ปฏิญญาสากลแห่งสิทธิมนุษยชน ค.ศ. ๑๙๔๘ (The Universal Declaration of Human Rights, 1948) ซึ่งเป็นเพียงการกำหนด มาตรฐานร่วมกันเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามปฏิญญานั้น

กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การสหประชาชาติไม่ว่าจะเรียกชื่ออย่างไรก็ตาม ย่อมไม่อาจถือว่าเป็น บ่อเกิดของกฎหมายในลักษณะของจารีตประเพณีระหว่างประเทศและไม่เป็นบ่อเกิดของกฎหมาย ระหว่างประเทศในรูปของสนธิสัญญาซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ (Lex lata) อย่างไรก็ตาม ไม่อาจปฏิเสธได้เช่นเดียวกันว่า กฎเกณฑ์อันเกิดจากองค์การสหประชาชาติที่ได้รับการรับรองโดยทั่วไป นั้นมีลักษณะของการพัฒนาที่ก้าวหน้าของกฎหมายระหว่างประเทศ (Progressive development of international law) ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายที่ควรจะเป็น (Lex ferenda) และก็มีแนวโน้มว่า กฎเกณฑ์ที่เกิดจากองค์การสหประชาชาติเหล่านี้จะพัฒนาเป็นจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือสนธิสัญญาต่อไปได้ในอนาคต

ในคำวินิจฉัยชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการในคดี *Texaco Overseas Petroleum Et Al. v. Libyan Arab Republic* นั้น อนุญาโตตุลาการได้กล่าวถึงลักษณะและสถานะทางกฎหมายระหว่าง ประเทศของข้อมติโดยทั่วไปว่า ต้องพิจารณาจากสภาพการณ์ในการรับรองข้อมติว่า ข้อมตินั้นได้รับการ รับรองจากรัฐในภูมิภาคต่าง ๆ ของโลกและในระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ ของโลกหรือไม่ ตลอดทั้งต้อง พิจารณาถึงหลักที่ปรากฏอยู่ในข้อมติเหล่านั้นด้วยว่าเป็นหลักที่มีอยู่แล้วหรือเป็นหลักที่เกิดขึ้นใหม่ และได้รับการยอมรับจากรัฐต่าง ๆ มากน้อยเพียงใด หากข้อมติใดได้รับการรับรองจากรัฐในภูมิภาค ต่าง ๆ ของโลกและในระบบเศรษฐกิจต่าง ๆ ของโลกก็อาจถือได้ว่า หลักเกณฑ์ในข้อมติเหล่านั้น

^๖ ดูเพิ่มเติม จุมพต สายสุนทร, กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑, พิมพ์ครั้งที่ ๘ (กรุงเทพฯ :วิญญูชน, ๒๕๕๒), หน้า ๘๓-๘๖.

^๗ ดูเพิ่มเติมเกี่ยวกับผลทางกฎหมายของข้อมติของคณะมนตรีความมั่นคงและสมัชชาแห่งสหประชาชาติได้ที่ Marko Divac Oberg., “The legal Effects of Resolutions of the UN Security Council and General Assembly in the Jurisprudence of the ICJ”. The European Journal of International Law, Vol. 16, No. 5, 2005, pp. 879-906.



มีสถานะเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ดังเช่นที่ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ ในคดี Western Sahara ได้สรุปว่า ข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการปลดปล่อยอาณานิคม (Decolonization) และการเลือกปกครองตนเอง (Self-Determination) นั้นเป็นกฎเกณฑ์แห่งกฎหมายระหว่างประเทศ ศาสตราจารย์จุมพต สายสุนทร มีความคิดเห็นว่า การที่ข้อมติใดจะมีสถานะเป็นกฎเกณฑ์ของกฎหมายระหว่างประเทศได้นั้นต้องพิจารณาจากเนื้อหาของข้อมตินั้นเป็นหลักว่าได้รับการรับรองจากนานาประเทศอย่างกว้างขวางเพียงพอหรือไม่

“ข้อมติ” ก็เป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศ^๕

การพิจารณาข้อมติองค์การระหว่างประเทศว่ามีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศหรือไม่นั้น จำต้องพิจารณาข้อมติในการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ ใน ๓ กรณีด้วยกัน กล่าวคือ ข้อมติภายในองค์การระหว่างประเทศ ข้อมติที่ใช้กับรัฐสมาชิก และข้อมติที่ใช้กับรัฐที่มีได้เป็นสมาชิก ทั้งนี้ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศทั้ง ๓ กรณีข้างต้นจะมีลักษณะเป็นกฎเกณฑ์ทางกฎหมายระหว่างประเทศได้ในกรณีดังต่อไปนี้

กรณีข้อมติภายในองค์การระหว่างประเทศ

โดยปกติแล้วองค์การระหว่างประเทศก็ย่อมมีการบริหารงานภายในองค์การเช่นเดียวกับรัฐ ดังนั้น เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การบรรลุผลสำเร็จ จึงต้องมีการออกระเบียบกฎเกณฑ์เพื่อวางแนวทางปฏิบัติในด้านต่าง ๆ ทั้งการบริหาร บุคลากร และงบประมาณ ทั้งนี้ การดำเนินงานดังกล่าวจะออกมาในรูปแบบของข้อมติภายในองค์การระหว่างประเทศ หรือบางครั้งก็มีลักษณะเป็นคำแนะนำในเรื่องใดเรื่องหนึ่งเกี่ยวกับการทำงานขององค์การ ซึ่งข้อมติประเภทดังกล่าวได้ปรากฏเป็นจำนวนมากโดยเฉพาะในวงงานของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ ๒ ใน ๓ ของข้อมติทั้งหมดนั้นมีลักษณะเป็นข้อมติที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานภายในองค์การระหว่างประเทศ จึงทำให้คำอธิบายในบางตำราเรียกข้อมติดังกล่าวว่าเป็น “กฎหมายภายในองค์การระหว่างประเทศ” หรือ “กฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยองค์การระหว่างประเทศ”



กฎหมายภายในองค์การระหว่างประเทศ มีความแตกต่างจากกฎหมายภายในประเทศ และกฎหมายระหว่างประเทศ เนื่องจากกฎหมายภายในองค์การระหว่างประเทศเกิดจากอำนาจและหน้าที่ซึ่งได้มีการกำหนดไว้ในกฎบัตรก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ สำหรับกฎหมายภายในของแต่ละประเทศนั้น ย่อมได้รับการตราขึ้นโดยองค์กรผู้ใช้อำนาจในทางนิติบัญญัติโดยอาศัยอำนาจจากรัฐธรรมนูญหรือกฎหมายที่มีลำดับศักดิ์เทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ในขณะที่กฎหมายภายในองค์การ

^๕ ดูเพิ่มเติม นาดยา ทิพวันต์, “ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๓๔), หน้า ๒๓-๔๐.



ระหว่างประเทศนั้นใช้บังคับแก่รัฐสมาชิกขององค์การโดยตรง แต่กฎหมายระหว่างประเทศจะใช้บังคับต่อรัฐที่ยอมรับกฎหมายดังกล่าวตามหลักว่าด้วยกฎหมายสนธิสัญญา กฎหมายจารีตประเพณีระหว่างประเทศ หรือตามหลักกฎหมายทั่วไป ดังนั้น กฎหมายภายในองค์การระหว่างประเทศจึงมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะสำหรับเพื่อใช้ในการดำเนินงานในองค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

นักกฎหมายบางท่านเห็นว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ อันเนื่องมาจากข้อมตินั้นมีลักษณะเป็นการกระทำในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นจากการตกลงระหว่างรัฐสมาชิกและเกิดขึ้นโดยถูกต้องตามข้อบทของกรรมสารก่อตั้งองค์การซึ่งมีสถานะเป็นสนธิสัญญาที่มีสถานะเป็นกฎหมายระหว่างประเทศอยู่แล้ว ดังนั้น ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศในประการนี้ จึงถูกพิจารณาว่าเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายระหว่างประเทศ ขณะเดียวกันก็เป็นบ่อเกิดของกฎหมายระหว่างประเทศตามมาตรา ๓๘ ของธรรมนูญศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ^๔ ด้วยเช่นกัน

ข้อมติภายในองค์การระหว่างประเทศนั้นส่วนใหญ่ไม่มีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศมักจะกำหนดไว้อย่างชัดเจนถึงอำนาจหน้าที่ขององค์กรภายในที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานภายในขององค์การประการต่าง ๆ

อย่างไรก็ตาม ในกรณีหากกรรมสารก่อตั้งองค์การมิได้ระบุไว้ การพิจารณาว่าข้อมติใดจะมีผลในทางปฏิบัติหรือไม่ จำต้องพิจารณาว่าข้อมตินั้นมีขึ้นโดยองค์กรใด และแจ้งไปยังองค์กรใดด้วย โดยสามารถพิจารณาจากข้อมติในลักษณะ ๓ ประการด้วยกัน ดังนี้

ประการแรก ข้อมติที่เป็นเรื่องการบริหารงานโดยทั่วไป

ข้อมติในเรื่องนี้มักจะมีลักษณะเป็น คำวินิจฉัย (Decision) ซึ่งรัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตาม จึงกล่าวได้ว่าข้อมติที่เป็นเรื่องการบริหารงานโดยทั่วไปมีผลบังคับในทางปฏิบัติ

ประการที่สอง ข้อมติที่ใช้กับองค์กร/องค์กร ที่มีสถานะสูงกว่า หรืออยู่ภายใต้การบังคับบัญชา

ข้อมติที่ได้มีขึ้นจากองค์กรที่มีอำนาจในการบริหารสูงกว่าแจ้งหรือสั่งการไปยังองค์กรที่อยู่ภายใต้การบังคับบัญชา ข้อมตินั้นย่อมมีผลทางกฎหมาย เช่น ข้อมติที่ออกจากองค์กรหลัก (Principal organ) ที่แจ้งไปยังองค์กรย่อย (Subsidiary organ) เพื่อให้กระทำหรืองดเว้นกระทำการอย่างใดอย่างหนึ่ง นอกจากนี้ กฎบัตรอาจระบุให้องค์กรหลักหนึ่งกำกับและควบคุมการทำงานขององค์กรหลักอีกองค์กรหนึ่งได้ เช่น หมวดที่ ๑๐ กำหนดให้สมัชชาใหญ่มีอำนาจสั่งการให้คณะมนตรีเศรษฐกิจ

^๔ Statute of the International Court of Justice: Article 38 ;

1. The Court, whose function is to decide in accordance with international law such disputes as are submitted to it, shall apply:
 a. international conventions, whether general or particular, establishing rules expressly recognized by the contesting states;
 b. international custom, as evidence of a general practice accepted as law;
 c. the general principles of law recognized by civilized nations;
 d. subject to the provisions of Article 59, judicial decisions and the teachings of the most highly qualified publicists of the various nations, as subsidiary means for the determination of rules of law.
 2. This provision shall not prejudice the power of the Court to decide a case ex aequo et bono, if the parties agree thereto.



และสังคมปฏิบัติกรอย่างใดอย่างหนึ่ง^๖ หรือในมาตรา ๘๕^๗ และมาตรา ๘๗^๘ กำหนดให้คณะมนตรีภาวะทรัสตีดำเนินงานโดยอยู่ภายใต้การควบคุมของสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติ

ในทางกลับกัน องค์การที่มีลำดับการบังคับบัญชาต่ำกว่าอาจมีข้อมติไปยังองค์การที่มีลำดับสูงกว่า ข้อมติดังกล่าวย่อมไม่มีผลตามกฎหมายระหว่างประเทศให้องค์การที่มีฐานะเหนือกว่าต้องปฏิบัติตาม โดยข้อมติดังกล่าวย่อมมีสถานะเป็นแต่เพียงข้อเสนอแนะเท่านั้น จึงไม่จำเป็นต้องปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตาม มีกรณีพิเศษยกเว้นอยู่กรณีหนึ่ง คือ ศาลปกครองในสหประชาชาติ (United Nations Administrative Tribunal) ซึ่งเป็นองค์กรย่อยของสมัชชาใหญ่ สามารถออกคำสั่งในรูปของคำพิพากษาตัดสิน มีผลบังคับผูกพันให้สมัชชาใหญ่ต้องปฏิบัติตามได้ และ



ประการสุดท้าย ข้อมติที่ใช้กับองค์การหรือองค์การที่มีสถานะเท่าเทียมกันหรือเป็นอิสระต่อกัน

ข้อมติที่มีขึ้นจากองค์กรหนึ่งไปยังอีกองค์กรหนึ่งซึ่งมีสถานะเท่าเทียมหรือเป็นอิสระต่อกัน เช่น ข้อมติที่มีขึ้นระหว่างองค์กรหลักบางองค์กรในสหประชาชาติ หรือมีขึ้นระหว่างสหประชาชาติต่อทบวงการชำนัญพิเศษ ข้อมติดังกล่าวย่อมไม่มีผลผูกพันให้อีกองค์กรหนึ่งต้องปฏิบัติตาม เว้นแต่กรรมสารก่อตั้งองค์กรนั้นจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น

นอกจากนี้ ในความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็นอิสระต่อกัน กรรมสารก่อตั้งองค์กรมักจะกำหนดให้องค์กรเหล่านี้มีการทำงานร่วมกันในบางเรื่อง เช่น การตัดสินใจร่วมกันระหว่างสมัชชาใหญ่กับคณะมนตรีความมั่นคง

^๖ Charter of the United Nations: Article 66;

1. The Economic and Social Council shall perform such functions as fall within its competence in connection with the carrying out of the recommendations of the General Assembly.

2. It may, with the approval of the General Assembly, perform services at the request of Members of the United Nations and at the request of specialized agencies.

3. It shall perform such other functions as are specified elsewhere in the present Charter or as may be assigned to it by the General Assembly.

^๗ Charter of the United Nations: Article 85;

1. The functions of the United Nations with regard to trusteeship agreements for all areas not designated as strategic, including the approval of the terms of the trusteeship agreements and of their alteration or amendment, shall be exercised by the General Assembly.

2. The Trusteeship Council, operating under the authority of the General Assembly shall assist the General Assembly in carrying out these functions.

^๘ Charter of the United Nations: Article 87;

The General Assembly and, under its authority, the Trusteeship Council, in carrying out their functions, may:

a) consider reports submitted by the administering authority;

b) accept petitions and examine them in consultation with the administering authority;

c) provide for periodic visits to the respective trust territories at times agreed upon with the administering authority; and

d) take these and other actions in conformity with the terms of the trusteeship agreements.



กรณีข้อมติที่ใช้กับรัฐสมาชิก

โดยหลักทั่วไปแล้ว ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นไม่ถือว่ามีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามในทุกกรณี ทั้งนี้ ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศจำนวนมากมีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์บรรทัดฐานทั่วไปทั้งทางด้านการเมือง ด้านศีลธรรม และด้านกฎหมาย โดยสามารถพิจารณาผลทางกฎหมายในการเป็นกฎเกณฑ์ระหว่างประเทศของข้อมติได้จากเงื่อนไขต่าง ๆ คือ

๑. ข้อพิจารณาด้านลักษณะขององค์การระหว่างประเทศที่มีข้อมติ

การแบ่งประเภทขององค์การระหว่างประเทศได้แสดงถึงสถานะบางประการที่จะส่งผลถึงการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ อันเนื่องมาจากลักษณะความหลากหลายและเฉพะเจาะจงขององค์การระหว่างประเทศแต่ละองค์การ เช่น การดำเนินงานโดยอาศัยข้อมติขององค์การสหประชาชาตินั้น ข้อมติของสหประชาชาติส่วนใหญ่จะไม่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกจำต้องปฏิบัติตาม แต่อาจมีผลเป็นการวางกฎเกณฑ์หรือทางปฏิบัติในลักษณะที่กว้างขวางทั่วไป นอกจากนี้ องค์การระหว่างประเทศในลักษณะทำนองเดียวกับองค์การสหประชาชาติยังสามารถขยายอำนาจนอกเหนือจากที่กรรมสารก่อตั้งองค์การได้ระบุไว้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การได้เช่นกัน

หลักเกณฑ์ดังกล่าวอาจอธิบายได้โดยใช้ ทฤษฎีอำนาจโดยปริยาย (Implied Power) ขององค์การระหว่างประเทศ ซึ่งทฤษฎีนี้มีจุดมุ่งหมายในการขยายขอบเขตอำนาจขององค์การระหว่างประเทศให้กว้างขวางออกไปโดยไม่ขัดกับวัตถุประสงค์หลักในการก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ทฤษฎีอำนาจโดยปริยายมีสาระสำคัญว่า องค์การระหว่างประเทศย่อมมีอำนาจทุกประการเท่าที่จำเป็นในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ แม้ว่าอำนาจดังกล่าวกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นจะมีได้มีการกำหนดไว้โดยชัดแจ้งก็ตาม

๒. ข้อพิจารณาด้านกรรมสารก่อตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่มีข้อมติ

องค์การระหว่างประเทศนั้นก่อตั้งขึ้นได้โดยอาศัยกรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศซึ่งมีลักษณะเป็นสนธิสัญญาที่รัฐต่าง ๆ ซึ่งภายหลังได้เข้าร่วมเป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้น ได้ร่วมกันจัดทำขึ้นและตกลงร่วมกันเพื่อวางขอบเขตแห่งวัตถุประสงค์และการดำเนินงานขององค์การระหว่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่า กรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศเป็นแม่บทหรือธรรมนูญที่องค์การระหว่างประเทศและรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้นจำต้องยอมรับนับถือและปฏิบัติตาม

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศเป็นเครื่องมือประการสำคัญที่ทำให้องค์การระหว่างประเทศสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามกรรมสารก่อตั้ง เช่น ในกฎบัตรสหประชาชาติซึ่งถือเป็นกรรมสารก่อตั้งองค์การสหประชาชาติ ได้กำหนดให้องค์กรหลักทั้ง ๕ องค์กร สามารถที่จะออกข้อมติ



เพื่อให้การดำเนินงานของสหประชาชาติบรรลุผลสำเร็จได้^{๙๔} ทั้งนี้ ข้อมติขององค์การสหประชาชาติมีอยู่ด้วยกัน ๒ รูปแบบ คือ



คำวินิจฉัย (Decision) มักเป็นข้อมติที่มีลักษณะ บังคับให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม เช่น ในมาตรา ๒๕ ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดว่า **“สมาชิกของสหประชาชาติตกลงที่จะยอมรับและปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของคณะมนตรีความมั่นคงตามกฎหมายฉบับปัจจุบัน”** ดังนั้น เมื่อไรก็ตามที่คณะมนตรีความมั่นคงมีข้อมติที่มีลักษณะเป็นคำวินิจฉัย ข้อมตินั้นย่อมมีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตาม โดยผลของข้อบทมาตรา ๒๕ ของกฎบัตรสหประชาชาติ

คำวินิจฉัยลักษณะดังกล่าวข้างต้น มักเป็นข้อมติที่กำหนดให้รัฐใดรัฐหนึ่งต้องปฏิบัติตาม ซึ่งจะส่งผลเป็นพันธกรณีเฉพาะต่อรัฐนั้นโดยเฉพาะเจาะจง ดังนั้น ข้อมติประเภทนี้ส่วนใหญ่จึงไม่มีลักษณะเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมายเป็นการทั่วไป อย่างไรก็ตาม หากข้อมติประเภทนี้ได้มีการอ้างถึงกฎเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป เช่น หลักการห้ามใช้กำลัง ก็อาจพิจารณาได้ว่าเป็นบ่อเกิดของกฎหมายได้เช่นเดียวกัน

สำหรับคำวินิจฉัยของสมัชชาใหญ่สหประชาชาติตามมาตรา ๑๘^{๙๕} ของกฎบัตรสหประชาชาตินั้น ไม่มีผลบังคับต่อรัฐสมาชิก เนื่องจากกรรมสารก่อตั้งองค์การหรือกฎบัตรมิได้กำหนดให้สมัชชาใหญ่มีอำนาจออกข้อมติที่มีผลผูกพันให้รัฐสมาชิกต้องปฏิบัติตามแต่ประการใด

ข้อเสนอแนะ (Recommendation) เป็นข้อมติที่ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิกตามกรรมสารก่อตั้งองค์การ แต่อาจมีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย หรือมีอิทธิพลต่อการก่อตัวของกฎหมายระหว่างประเทศได้

^{๙๔} นอกจากองค์การสหประชาชาติแล้วยังมีองค์การระหว่างประเทศอื่น ๆ ที่กรรมสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศนั้นได้ระบุไว้แน่ชัดถึงผลผูกพันของข้อมติต่าง ๆ ที่ออกโดยองค์การระหว่างประเทศ เช่น กรรมสารก่อตั้งประชาคมยุโรป (European Community) ได้บัญญัติถึงผลทางกฎหมายของข้อมติหลายรูปแบบแตกต่างกันออกไป ได้แก่

กฎข้อบังคับ (Regulation) ว่ามีขอบข่ายทั่วไปกว้าง ๆ แต่มีผลผูกพันรัฐสมาชิกทุกประเทศ และ มีผลบังคับโดยตรง (Directly applicable) ต่อรัฐสมาชิกทุกรัฐ กล่าวคือ ข้อมติเหล่านี้ภายหลังประกาศแล้วย่อมมีผลบังคับเสมือนกฎหมายภายใน

แนวปฏิบัติ (Directive) ว่าเป็นข้อมติที่ผูกพันรัฐสมาชิกทุกรัฐ ในการที่จะต้องปฏิบัติให้บรรลุถึงเป้าหมายที่กำหนดไว้ แต่วิธีการและรูปแบบที่จะปฏิบัตินั้น รัฐสมาชิกสามารถที่จะเลือกปฏิบัติได้เอง

คำตัดสินหรือคำวินิจฉัย (Decision) ว่ามีผลผูกพันรัฐสมาชิกที่ได้รับแจ้งทุกประเทศ และ สำหรับข้อเสนอแนะและความเห็น ไม่มีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก

^{๙๕} Charter of the United Nations: Article 18;

1. Each member of the General Assembly shall have one vote.

2. **Decisions of the General Assembly** on important questions shall be made by a two-thirds majority of the members present and voting. These questions shall include: recommendations with respect to the maintenance of international peace and security, the election of the non-permanent members of the Security Council, the election of the members of the Economic and Social Council, the election of members of the Trusteeship Council in accordance with paragraph 1 (c) of Article 86, the admission of new Members to the United Nations, the suspension of the rights and privileges of membership, the expulsion of Members, questions relating to the operation of the trusteeship system, and budgetary questions.

3. Decisions on other questions, including the determination of additional categories of questions to be decided by a two-thirds majority, shall be made by a majority of the members present and voting.



๓. ข้อพิจารณาด้านสาระสำคัญของข้อมติ

ข้อมติต่าง ๆ ที่ออกจากองค์การระหว่างประเทศจะมีเนื้อหาสาระที่แตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับสถานะแวดล้อมหรือสถานการณ์ในขณะนั้นที่ส่งผลให้มีการออกข้อมติ ทั้งนี้ ในการประชุมนั้นรัฐสมาชิกแต่ละรัฐจะเป็นผู้พิจารณาว่าควรออกข้อมติในลักษณะใดและมีเนื้อหาอย่างไร เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ขององค์การระหว่างประเทศนั้น ๆ

การพิจารณาในมิติด้านสาระสำคัญของข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้น กล่าวได้ว่าข้อมติอาจมีสาระสำคัญและผลทางกฎหมายที่ผูกพันต่อรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศ เช่น **ข้อมติที่กำหนดกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย ข้อมติที่กำหนดการมีอยู่จริงของเหตุการณ์หรือสถานะทางกฎหมาย** ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศที่เกี่ยวข้องต้องปฏิบัติตาม **ข้อมติที่มีลักษณะเป็นการก่อตัวของข้อตกลงระหว่างประเทศสมาชิกขององค์การ** ซึ่งมีลักษณะเป็นการก่อตัวของข้อตกลงหลายฝ่ายที่มีรูปแบบง่าย ๆ (Simplified Form) และมีผลผูกพันต่อรัฐสมาชิก และ**ข้อมติที่มีลักษณะเป็นการวางกฎเกณฑ์** ซึ่งจะมีอิทธิพลต่อการก่อตัวของกฎหมายระหว่างประเทศ

ข้อมติที่ใช้กับรัฐที่มีได้เป็นรัฐสมาชิกหรือบุคคลภายนอกองค์การระหว่างประเทศ

โดยหลักทั่วไปแล้ว ข้อมติย่อมมีผลใช้บังคับต่อรัฐสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศและไม่มีผลบังคับใช้ต่อรัฐภายนอกหรือรัฐที่สาม ซึ่งเปรียบเทียบกับหลักในเรื่องสนธิสัญญาที่ว่า สนธิสัญญาย่อมผูกพันเฉพาะแต่ภาคีสถิติสัญญาเท่านั้น อย่างไรก็ตาม **ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศอาจมีผลต่อรัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศหรือบุคคลภายนอกองค์การระหว่างประเทศได้ในกรณีดังต่อไปนี้**

๑. กรณีที่รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกให้ความยินยอม

สำหรับกรณีที่เกี่ยวข้องให้เกิดสิทธิต่อรัฐที่สามนั้น อาจพิจารณาได้จากหลักในเรื่องข้อกำหนดเพื่อประโยชน์แก่บุคคลภายนอก เช่น อาจมีข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่ระบุให้ความช่วยเหลือแก่รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกขององค์การระหว่างประเทศนั้น ดังนั้น รัฐที่มีได้เป็นสมาชิกดังกล่าวก็สามารถแสดงความยินยอมเข้าถือเอาประโยชน์จากข้อมตินั้นได้ ซึ่งอาจกระทำโดยชัดแจ้งเป็นหนังสือ หรือวาจา หรือโดยปริยาย โดยวิธีการอื่นใดก็ได้

๒. กรณีที่ข้อมติจากองค์การระหว่างประเทศมีสถานะเป็นการทั่วไป (Objective Situation)

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศที่มีขอบเขตการดำเนินงานกว้างขวางในระดับโลก อาจส่งผลกระทบต่อหรือมีความสัมพันธ์ต่อรัฐอื่น ๆ ที่มีได้เป็นสมาชิกได้ด้วยเช่นกัน เช่น องค์การสหประชาชาติ ซึ่งเป็นองค์การระหว่างประเทศที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วย สมาชิกเกือบทุกรัฐในโลก โดยในมาตรา ๒ (๖) ของกฎบัตรสหประชาชาติได้กำหนดว่า “องค์การสหประชาชาติจักให้ความมั่นใจว่า รัฐที่มีใช้สมาชิกของสหประชาชาติจะพึงต้องปฏิบัติตามหลักการเหล่านี้เท่าที่จำเป็นแก่การดำรงไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศ” ดังนี้ แสดงให้เห็นว่าในการรักษาสันติภาพและความมั่นคงระหว่างประเทศนั้น ไม่เพียงแต่อาศัยรัฐสมาชิกขององค์การสหประชาชาติเท่านั้น ทว่าจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของประชาคมระหว่างประเทศทั้งหมดด้วย



๓. กรณีที่ข้อบังคับได้แสดงถึง “หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด”

หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด (Jus Cogens) คือกฎเกณฑ์แบบแผนที่เป็นที่ยอมรับนับถือกัน
ในประชาคมระหว่างประเทศในฐานะที่เป็นกฎเกณฑ์ที่ไม่อนุญาติให้มีข้อยกเว้น และจะแก้ไขได้ก็แต่โดย
กฎเกณฑ์แบบแผนที่มีลักษณะเดียวกันในภายหลังเท่านั้น ทั้งนี้ บทบัญญัติดังกล่าวได้เน้นว่า Jus Cogens
เป็นกฎเกณฑ์แบบแผนบังคับเด็ดขาดของกฎหมายระหว่างประเทศทั่วไป (Peremptory norm of
general international law) ดังนั้น “หลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด” หรือ “Jus Cogens” จึงมี
ลักษณะที่เป็นหลักกฎหมายทั่วไปอันเป็นที่ยอมรับและรับรู้โดยรัฐต่าง ๆ ว่าเป็นหลักการที่มี
ผลผูกพันต่อรัฐทั้งหมดในประชาคมโลก โดยไม่มีข้อยกเว้น อาทิ การห้ามการทำลายล้างเผ่าพันธุ์

ดังนั้น ข้อบังคับขององค์การระหว่างประเทศที่มีสาระสำคัญว่าด้วยหลักกฎหมายบังคับเด็ดขาด
จึงมีผลบังคับต่อรัฐทุกรัฐโดยเด็ดขาด ทั้งรัฐสมาชิกและรัฐที่ไม่ใช่สมาชิกในองค์การระหว่างประเทศใด ๆ
ในอดีตที่ผ่านมา องค์การสหประชาชาติได้เคยออกข้อมติในประการเกี่ยวกับการทำลายล้างเผ่าพันธุ์
(Genocide) ไว้ในข้อมติที่ ๙๕ (I) และข้อมติที่ ๙๖ (I) เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๖
ข้อมติที่ ๑๗๗ (II) และข้อมติที่ ๑๘๐ (II) เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๔๗ และข้อมติที่ ๒๖๐ (III)
A เมื่อ ๙ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๔๘ โดยสมัชชาใหญ่แห่งสหประชาชาติได้ยืนยันว่า การทำลายล้างเผ่าพันธุ์
(Genocide) เป็นอาชญากรรมภายใต้กฎหมายระหว่างประเทศ

ความสงฆ์

ดังนั้น “ข้อบังคับขององค์การระหว่างประเทศ” จึงเท่ากับเป็นการแสดงเจตนารมณ์ขององค์การ
ระหว่างประเทศ ตามที่ตราสารก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศได้ระบุไว้ ซึ่งข้อบังคับขององค์การระหว่าง
ประเทศย่อมถือเป็นการแสดงเจตนารมณ์ที่มีใช้ของรัฐสมาชิกโดยเอกเทศ แต่ถือว่าเป็นข้อมติของ
องค์การระหว่างประเทศในนามขององค์การระหว่างประเทศอันเป็นที่รวมตัวกันของรัฐสมาชิกทั้งหลาย

ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศนั้นแม้มีการเรียกขานแตกต่างกันออกไป เช่น คำประกาศ
(Declaration) คำวินิจฉัย (Decision) คำเสนอแนะ (Recommendation) กฎบัตร (Charter) หรือกฎ
ข้อบังคับ (Regulation) ฯลฯ การพิจารณาถึงผลทางกฎหมายย่อมต้องพิจารณาถึงรายละเอียดประการ
ต่าง ๆ ดังที่ได้นำเสนอมาแล้วข้างต้น

ในประการสำคัญแม้ข้อมติบางประเภทจะมีได้มีผลทางกฎหมายระหว่างประเทศในฐานะที่เป็น
พันธกรณีระหว่างประเทศโดยเคร่งครัดซึ่งหากรัฐสมาชิกไม่ปฏิบัติตามแล้วจะมีผลในด้านความรับผิดชอบ
ของรัฐก็ตาม ผู้เขียนมีความเห็นว่า ข้อมติขององค์การระหว่างประเทศไม่ว่าในลักษณะใด
ย่อมเกิดขึ้นจากเจตจำนงอันมีขึ้นร่วมกันของรัฐสมาชิกที่รวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์สำคัญของการ
ก่อตั้งองค์การระหว่างประเทศ ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงสมควรที่จะพิจารณาดำเนินการอนุวัติการข้อมตินั้น ๆ
เท่าที่จะกระทำได้ องค์การระหว่างประเทศจึงจะบรรลุวัตถุประสงค์ได้สมตามเจตนารมณ์ของการ
จัดให้มีความร่วมมือในสังคมนานาชาติได้เป็นอย่างดี **๑**



จุฬารัตน์ วังน้อย
เจ้าหน้าที่งานบันทึกข้อมูลสำนักงาน

www.senate.go.th

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ได้บัญญัติให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่เกิน ๒๒๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งเพื่อทำหน้าที่สภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา และรัฐสภา โดยสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภานิติบัญญัติแห่งชาติ หรือเป็นหน่วยธุรการของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ภายในเว็บไซต์ได้นำเสนอข้อมูลข่าวสารที่น่าสนใจ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อมูลเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ข้อมูลการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประกาศ/คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เป็นต้น



www.disaster.go.th

กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย กระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักเพื่อจัดการสาธารณภัยอย่างเป็นระบบ โดยมีภารกิจหน้าที่ในการจัดทำแผนแม่บท วางมาตรการ ส่งเสริมสนับสนุน การป้องกันบรรเทาและฟื้นฟูจากสาธารณภัย โดยกำหนดนโยบายด้านความปลอดภัย สร้างระบบป้องกัน เตือนภัย ฟื้นฟูหลังเกิดภัย และการติดตามประเมินผล เพื่อให้ประชาชนได้รับการดูแลเอาใจใส่ ให้มีความปลอดภัย และไม่ได้รับความสูญเสียด้านชีวิตและทรัพย์สินที่สืบเนื่องจากสาธารณภัย





www.thaifoodmuseum.com

พิพิธภัณฑ์อาหารไทย สถาบันอาหาร สังกัดกระทรวงอุตสาหกรรม เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่เป็นแกนนำในการพัฒนาอุตสาหกรรมอาหาร ควบคู่ไปกับการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคต่อการพัฒนาภาคอุตสาหกรรม โดยมีภารกิจเป็นแหล่งให้บริการข้อมูลด้านการค้าและเทคโนโลยี การบริการด้านการตรวจวิเคราะห์ การประสานความร่วมมือเพื่อการแก้ไขปัญหา และยกระดับขีดความสามารถของอุตสาหกรรมอาหาร อีกทั้งเป็นส่วนหนึ่งในยุทธศาสตร์ครัวไทยสู่ครัวโลกโดยเว็บไซต์นี้ไม่เพียงแต่จะทำหน้าที่ให้ความรู้เกี่ยวกับอาหารไทยทั้งด้านคุณภาพและคุณค่าทางโภชนาการเท่านั้น แต่ยังช่วยแนะนำเมนูอาหารไทยแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นการส่งเสริมให้อาหารไทยได้รับความนิยมอย่างแพร่หลายไปยังนานาประเทศอีกช่องทางหนึ่งด้วย



http://ilaw.or.th

iLaw (อ่านว่า ไอ-ลอ) หรือชื่อทางการว่า โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน เป็นเว็บไซต์ที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการผลักดันการเข้าเสนอกฎหมาย รวมทั้งข้อมูลการละเมิดสิทธิมนุษยชนซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการความรู้เกี่ยวกับปัญหาสิทธิมนุษยชนที่เกิดขึ้นจากความแอ้งทางการเมือง เพื่อเป็นบทเรียนให้สังคมไทยได้เรียนรู้ร่วมกันต่อไป โดยภายในเว็บไซต์ได้รวบรวมข้อมูลเรื่องที่น่าสนใจ เกาะกระแสเหตุการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน รวมถึงข้อมูลกฎหมายเพื่อประชาชน โดยแบ่งเป็นหมวดหมู่ของกฎหมายในแต่ละด้านไว้ ได้แก่ กระบวนการยุติธรรม การเมือง การศึกษา คุณภาพชีวิต เทคโนโลยี ผู้หญิง เยาวชน สิทธิมนุษยชน แรงงาน เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน และอื่น ๆ



แนวทางป้องกันและการปฏิบัติตนเมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหว



ให้รีบออกจากชายฝั่งทะเล เพราะแผ่นดินไหว
อาจจะทำให้เกิดคลื่นใต้น้ำโจมตีชายทะเลได้



ออกจากอาคารเมื่อมีการสั่งการจากผู้ควบคุม



หากกำลังขับรถก็ให้จอดรถแล้วอยู่ในรถ
จนกว่าการสั่นสะเทือนผ่านพ้นไป



เมื่อเกิดเหตุแผ่นดินไหวมักจะมีปัญหาเรื่องไฟฟ้าดับ
ดังนั้นการใช้ลิฟท์จึงไม่ควรอย่างยิ่ง



อยู่ใต้โต๊ะที่แข็งแรง ป้องกันสิ่งร่วงหล่น



เตรียมพร้อมเพื่อการอพยพไปยังพื้นที่ที่ปลอดภัย
และต้องกำหนดแผนการล่วงหน้า



ยึดเครื่องใช้ เครื่องเรือนต่าง ๆ ไว้ให้มั่นคงไม่ให้สั่นไหว
หรือล้มง่ายจะเป็นการช่วยบรรเทาความเสียหายให้น้อยลง



จัดเตรียมอุปกรณ์นิรภัยสำหรับช่วยชีวิต

ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี (www.dnr.go.th)