



www.senate.go.th

# จุลฉันทิต

ISSN 1686-3720

ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน-ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม

สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

THAI NATIONAL ASSEMBLY LIBRARY



2900019081

คณะกรรมาธิการ



www.senate.go.th

# จุลฉันท

ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕



สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

# วารสารจลนิต

ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

ISSN 1686-3720

จัดทำโดย

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
เลขที่ ๔๙๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓  
ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ  
กรุงเทพฯ ๑๐๘๐๐  
โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔  
โทรสาร ๐ ๒๘๓๑ ๙๒๘๔

พิมพ์ครั้งที่ ๑

จำนวน ๘๕๐ เล่ม

พฤศจิกายน ๒๕๕๕

พิมพ์ที่

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

บทความและข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสาร “จลนิต”  
เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ  
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย



# จุลฉันท

ปีที่ ๙ ฉบับที่ ๖ พฤศจิกายน - ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๕

คณะผู้จัดทำวารสารจุลฉันท  
ที่ปรึกษา

กองบรรณาธิการ

บันทึกข้อมูล - พิสูจน์อักษร

สถานที่ติดต่อ

ศิลปกรรม - พิสูจน์อักษร

จัดพิมพ์โดย

นางนรรัตน์ พิมเสน

นายนันท ผาสุข

นางสาวสุภางคจิตต ไตรเพทพิสัย

นางพิมพ์พัชร์ อริยะฉานกุล

นายบรรหาร กำลา

นางสาวสุทธิมาตร จันทร์แดง

นางสาวอริยพร โพธิ์ใส

นายอภิวัฒน์ สุดสาว

นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์

นายปณิษฐ์ ปทุมวัฒน์

นายวรชัย แสนสีระ

นางสาวลันตา อุดมะโกคิน

นางสาวอวิการ์ตัน นิยมไทย

นางสาวสิริโฉม พรหมโฉม

นางสาวทรศนวรรณ สงกาน

นางสาวนิตยา นาคเกษม

นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย

นางสาวนිරชา มงคลวงศ์สิริ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔๔๙ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ

กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐

โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๓๐๔

กลุ่มงานบรรณาธิการและเทคโนโลยีการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๔๗๑-๒

นางสาวสุจินต์ ประเสริฐกิจ

นางสาวชมพูนุช ลากเกิด

นางสาวสุมัทนา คลังแสง

นางสาววรรณนา สุขวงศ์

นายศักดิ์พันธุ์ เกิดแก่น

นายอวิรุทธิ์ สนพราย

นายชรินทร์ แพนโฮสง

นางสาวศิริมนัส สารพัฒน์

นายธีระยุทธ นิยมทรัพย์

สำนักการพิมพ์ โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๔๑-๒

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

เลขที่ ๔ ถนนอุทองโน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

เลขาธิการวุฒิสภา

ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย

ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

นิติกรชำนาญการ

นิติกรชำนาญการ

นิติกรชำนาญการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

นิติกรปฏิบัติการ

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลชำนาญงาน

เจ้าพนักงานบันทึกข้อมูลปฏิบัติงาน

## บรรณาธิการแถลง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน มาตรา ๖๗ วรรคแรกและวรรคสาม ได้บัญญัติรับรองสิทธิของชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และรับรองสิทธิของบุคคลหรือชุมชนในการดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพ สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน รวมทั้งรับรองสิทธิให้ชุมชนสามารถรวมตัวกันเพื่อฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้ แต่เนื่องจากการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวยังมีข้อจำกัดในด้านกฎหมายและความรู้ความเข้าใจของผู้ที่เกี่ยวข้อง อีกทั้งลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมยังมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีทั่วไปในศาลยุติธรรมและศาลปกครอง


ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด หลักการหรือหลักกฎหมายที่สำคัญของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ลักษณะพิเศษและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน กองบรรณาธิการวารสาร “จุลนิติ” จึงได้ทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการในประเด็นเรื่อง “สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญในเรื่องดังกล่าว อันประกอบด้วย ดร. ชัชชม อรรถกัญญา อัยการพิเศษฝ่ายกิจการต่างประเทศ ๑ และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม รองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สำหรับบทความทางวิชาการอื่น ๆ นั้น ใคร่ขอเสนอบทความเรื่อง “บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม” โดย นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญา และเรื่อง “ประเทศไทย ความพร้อมด้านกฎหมายสู่ประชาคมอาเซียน” โดย ดร. ธนกฤต วรรณชชากุล อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด นอกจากนี้เนื้อหาในส่วนอื่นยังคงเข้มข้นด้วยข้อมูลทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานในด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย

กองบรรณาธิการขอขอบคุณผู้อ่านทุกท่านที่ได้กรุณาติดตามผลงานของวารสาร “จุลนิติ” ด้วยดีเสมอมา ซึ่งเราพร้อมที่จะทำหน้าที่คัดสรรบทความและสร้างสรรค์ผลงานทางวิชาการด้านกฎหมายอันจะเป็นประโยชน์ต่อวงงานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภา รัฐสภา และสังคมโดยรวมของประเทศไทยต่อไป

กองบรรณาธิการ

ตุลาคม ๒๕๕๕



# พระราชดำรัส

ในการเสด็จออกมหาสมาคม

ในงานพระราชพิธีเฉลิมพระชนมพรรษา พุทธศักราช ๒๕๒๙

วันศุกร์ ที่ ๕ ธันวาคม ๒๕๒๙



“... ทุกวันนี้ประเทศไทยยังมีทรัพยากรพร้อมมูล ทั้งทรัพยากรธรรมชาติและทรัพยากรบุคคล ซึ่งเราสามารถนำมาใช้เสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์และเสถียรภาพอันถาวรของบ้านเมืองได้เป็นอย่างดี. ข้อสำคัญเราจะต้องรู้จักใช้ทรัพยากรทั้งนั้นอย่างฉลาด คือไม่นำมาทุ่มเทใช้ให้สิ้นเปลืองไปโดยไร้ประโยชน์ หรือได้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า หากแต่ระมัดระวังใช้ด้วยความประหยัดรอบคอบ ประกอบด้วยความคิดพิจารณาตามหลักวิชา เหตุผล และความถูกต้องเหมาะสม โดยมุ่งถึงประโยชน์แท้จริงที่จะเกิดแก่ประเทศชาติ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตอันยืนยาว. ...”



# สารบัญ

## บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม”

- บทนำบทสัมภาษณ์ ..... ๑
- ดร. ชัชชม อรรถภิญญ์ ..... ๓  
อัยการพิเศษฝ่ายกิจการต่างประเทศ ๑
- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คินีนิจ ศรีบัวเอี่ยม ..... ๑๘  
รองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ ..... ๒๗

## บทความทางวิชาการ

- บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law) ..... ๔๑  
โดย นายภัทรศักดิ์ วรรณแสง อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง
- ประเทศไทย ความพร้อมด้านกฎหมายสู่ประชาคมอาเซียน ..... ๕๗  
โดย ดร. ธนภฤต วรรณชชากุล อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด

## สรุปการสัมมนาทางวิชาการ

- การอภิปราย เรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม”  
ภายใต้โครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” ..... ๗๑



## ร่างกฎหมายที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... ๘๑

## แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. ๒๕๕๕ ..... ๘๙
- กฎ ก.ร. ว่าด้วยการโอนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๕ ..... ๑๐๒

## สรุปคำพิพากษาของศาล และผลการวินิจฉัยปัญหาข้อกฎหมายที่น่าสนใจ

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๑๘/๒๕๕๒  
วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒  
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา) ..... ๑๐๙
- คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๒๗/๒๕๕๓  
วันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓  
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ..... ๑๑๙

## คมความคิด เข็มทิศรัฐธรรมนูญ

- สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒ ..... ๑๒๕



# สารบัญ

## มุมมองก่อนความคิดนิติบัญญัติ : Legal Reflection

- ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายอาญาอันเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ ..... ๑๓๙

## การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM

- มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาและการป้องกันอุบัติเหตุจากรถยนต์อันเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ..... ๑๔๗

## สารพันปัญหากฎหมาย

- สิทธิและโอกาสของชนพิการในการประกอบอาชีพและการจ้างงาน ..... ๑๕๗

## เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทยกับประเด็นปัญหาในทางกฎหมาย ..... ๑๖๕

## หน้าต่างโลก : The Knowledge Windows

- ชุด การจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม : Toward the Establishment of the Specialized Environmental Courts  
ตอนที่ ๑ ความทั่วไปและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม ..... ๑๗๗

แนะนำเว็บไซต์ ..... ๑๘๗





ในสังคมโลกยุคปัจจุบันซึ่งประเทศทั้งหลายมีความต้องการที่จะพัฒนาประเทศไปสู่ความทันสมัยและความเจริญรุ่งเรืองทางด้านเศรษฐกิจ โดยส่วนใหญ่มุ่งเน้นในเรื่องของการส่งเสริมการผลิตสินค้าสำหรับอุปโภคและบริโภคด้วยการนำวัตถุดิบที่เกิดขึ้นตามธรรมชาติหรือสิ่งที่มนุษย์ผลิตขึ้นเพื่อนำมาใช้เป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า ในขณะที่เดียวกันด้วยความเจริญก้าวหน้าทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีได้มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการนำทรัพยากรธรรมชาติมาใช้อย่างหลากหลายรูปแบบเพื่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตของมนุษย์ ประกอบกับการเพิ่มจำนวนของประชากรในอัตราที่วิฤตได้ส่งผลทำให้ความจำเป็นในเรื่องอาหาร ที่อยู่อาศัย และพลังงานเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย

## “สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม”

การใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างสิ้นเปลืองโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์ ได้ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมามากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจำนวนพื้นที่ป่าที่ลดลงอย่างรวดเร็ว เพราะการนำพื้นที่ไปทำการเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย หรือการอุตสาหกรรม ก่อให้เกิดมลพิษจากการใช้ปุ๋ยและยากำจัดศัตรูพืช การเพิ่มจำนวนประชากรที่แออัด ก่อให้เกิดมลพิษในแม่น้ำลำคลอง ขยะมูลฝอย หรือการปล่อยก๊าซหรือน้ำเสียจากโรงงานหรือควันพิษจากเครื่องยนต์ ล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมให้เสื่อมถอยลงและมีผลโดยตรงและโดยอ้อมต่อสุขภาพอนามัยและการดำรงชีวิตของมนุษย์ ซึ่งจากปัญหาดังกล่าวส่งผลทำให้สังคมโลกเริ่มหันมาสนใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น ในขณะที่หลักกฎหมายทั้งในระดับประเทศและนานาชาติ ประเทศก็ได้รับการพัฒนาควบคู่กับการแก้ไขปัญหาในเชิงนโยบายของแต่ละประเทศ

ในอดีตที่ผ่านมากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันคุ้มครองสิ่งแวดล้อมนั้น มีลักษณะเป็นเพียงกลไกในการรักษาผลประโยชน์และเยียวยาความเสียหายของเอกชน (Private Interest) รายใดรายหนึ่งหรือหลายรายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม จากแนวคิดในทางทฤษฎีเกี่ยวกับ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ซึ่งมีหลักการที่สำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนเองได้ จึงถือว่าทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นทรัพย์สินที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมกัน เมื่อทรัพยากรธรรมชาติถูกทำลายถือว่าประชาชนทุกคนเป็นผู้ได้รับความเสียหาย จึงควรมีสิทธิฟ้องคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติได้ จึงนำไปสู่แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการร่วมกันรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากยิ่งขึ้น ซึ่งนานาชาติประเทศได้ให้ความสำคัญแก่การคุ้มครองและรักษา



สิ่งแวดล้อม ด้วยการเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถฟ้องคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ง่ายขึ้น อันแสดงให้เห็นว่าผู้มีสิทธิฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมไม่จำเป็นต้องเป็นผู้เสียหายโดยตรงตามแนวความคิดแบบดั้งเดิมอีกต่อไป

สำหรับประเทศไทย กระแสความตื่นตัวในเรื่องปัญหาสิ่งแวดล้อมได้มีความชัดเจนมากขึ้นเป็นลำดับ ดังจะเห็นได้จากกรณีมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือมีการบัญญัติรับรอง “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นครั้งแรก และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน ได้มีการบัญญัติรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในหมวด ๓ สิทธิและเสรีภาพของชนชาวไทย ส่วนที่ ๑๒ สิทธิชุมชน และหมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม รวมทั้งในส่วนของกระบวนการยุติธรรมทางศาลนั้น ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองอีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ผลการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับ “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ดังกล่าวยังไม่ประสบความสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายมากนัก โดยสาเหตุส่วนหนึ่งอาจมาจากการดำเนินกระบวนการพิจารณาคดีที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมในชั้นศาล ที่มักจะมีการพิจารณาเสมือนคดีธรรมดาทั่วไป หรือมักจะพิจารณาคดีโดยอาศัยหลักกฎหมายละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ซึ่งมีหลักการพื้นฐานทางกฎหมายบางประการที่ไม่เหมาะสมกับคดีสิ่งแวดล้อมที่มีความซับซ้อนและมีลักษณะพิเศษเป็นการเฉพาะ รวมทั้งมีหลักกฎหมาย ปรัชญา และแนวคิดเรื่องสิ่งแวดล้อมที่แตกต่างไปจากคดีธรรมดาทั่วไปค่อนข้างมาก ทำให้การบังคับใช้กฎหมายที่ผ่านมาไม่สามารถคุ้มครองเยียวยาผู้เสียหายและสิ่งแวดล้อมได้อย่างเหมาะสมและเป็นธรรม และมีผลทำให้หลักกฎหมายที่มีความจำเป็นต่อการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมไม่ได้รับการพัฒนา นอกจากนี้ผลในทางคดียังไม่ส่งเสริมให้ประชาชนสามารถใช้สิทธิทางศาลเพื่อรักษา “สิทธิในสิ่งแวดล้อม” ได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ด้วยสภาพปัญหาดังกล่าว ทางกองบรรณาธิการวารสารจตุลนิตจึงได้ดำเนินการสัมภาษณ์เพื่อรับฟังความคิดเห็นทางวิชาการ ตลอดจนทรรศนะและข้อเสนอแนะอันจะเป็นประโยชน์ในประเด็นเรื่อง “สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม” จากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ทางด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม อันประกอบด้วย ดร. ชัชชม อรรถภิญญ์ อัยการพิเศษฝ่ายกิจการต่างประเทศ ๑ และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม รองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อให้ทราบถึงแนวความคิด ที่มา และความหมายของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม หลักกฎหมายและลักษณะพิเศษของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ความจำเป็นในการจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์เพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ขั้นตอนและวิธีการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมและอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้ทราบว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการเยียวยาตามหลักการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือไม่ และมีกฎหมายใดที่สมควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม ทั้งนี้ เพื่อให้แนวคิดเกี่ยวกับการให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการรักษาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ในฐานะที่ประชาชนเป็นเจ้าของร่วมในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สามารถสัมฤทธิ์ผลได้จริง.๑



## ดร. ชัชชม อรรถกัญญา<sup>๑</sup>

“สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม”

กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

วันศุกร์ที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๕

ณ สำนักงานอัยการสูงสุด ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติฯ

**จุดนิมิต :** แนวความคิด ที่มา และความหมายของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มีความเป็นมาอย่างไร

**ดร. ชัชชม :** ในอดีตที่ผ่านมานั้นมนุษย์เราจะดำรงชีวิตอยู่ร่วมกับธรรมชาติ เพราะมนุษย์จะอาศัยธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิต เช่น ใช้น้ำตามธรรมชาติเพื่อการอุปโภคและบริโภค ลำสัตว์ป่ามาทำเป็นอาหาร ใช้สมุนไพรในป่ามาทำยารักษาโรค และใช้ไม้มาทำที่อยู่อาศัย เป็นต้น การผลิตสินค้าและอาหารก็เป็นไปเพื่อการใช้สอยและการบริโภคภายในครัวเรือนเท่านั้น จึงไม่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มนุษย์จึงเห็นถึงความสำคัญของธรรมชาติและปรับตัวอยู่ร่วมกับธรรมชาติอย่างสมดุล ปัญหาคดีด้านสิ่งแวดล้อมในอดีตจึงมีน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับปัจจุบัน ในเวลาต่อมาเมื่อสังคมมีความเจริญมากขึ้น มีจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น มนุษย์จึงมีความต้องการด้านที่อยู่อาศัย อาหาร ยารักษาโรค และเครื่องนุ่งห่มเพิ่มมากขึ้นตามจำนวนประชากร การผลิตสินค้าและอาหารจึงมีได้เป็นไปเพื่อการบริโภคและใช้สอยในครัวเรือนอีกต่อไป แต่เป็นการผลิตเพื่อการจำหน่ายในเชิงพาณิชย์แทน และเพื่อให้การผลิตสินค้าและอาหารเพียงพอต่อความต้องการของผู้บริโภค จึงต้องมีการพัฒนากระบวนการผลิตโดยการนำเทคโนโลยีที่ทันสมัยมาใช้ในการผลิตแทนการผลิตด้วยกำลัง



<sup>๑</sup> นิติศาสตรบัณฑิต/นิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, เนติบัณฑิตไทย, LL.M, Harvard University, USA, Ph.D. (Environmental Law), Australian National University, Australia, ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง อัยการพิเศษฝ่ายกิจการต่างประเทศ ๑.



ของมนุษย์ และนับตั้งแต่ยุคการปฏิวัติอุตสาหกรรมเป็นต้นมา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถูกทำลายอย่างรวดเร็ว ป่าไม้ แร่ธาตุ น้ำตามธรรมชาติ ถูกนำมาใช้ในกระบวนการผลิตในโรงงาน อุตสาหกรรม มลพิษจากกระบวนการผลิตของโรงงานอุตสาหกรรมถูกปล่อยออกสู่ธรรมชาติโดยปราศจากความรับผิดชอบต่อสังคม ผู้ประกอบการภาคอุตสาหกรรมมุ่งแสวงหากำไรมากกว่า การคำนึงถึงต้นทุนทางธรรมชาติที่สูญเสียไปส่งผลให้ทรัพยากรธรรมชาติเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมไม่ได้เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยเท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่เกิดขึ้นทั่วโลก องค์การสหประชาชาติได้เล็งเห็นความสำคัญของปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมของโลก จึงได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติเรื่อง “มนุษย์กับสิ่งแวดล้อม” (The United Nations Conference on Human and Environment : UNCHE) เมื่อวันที่ ๕ มิถุนายน ปี ค.ศ. ๑๙๗๒ (พ.ศ. ๒๕๑๕) ณ กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งถือเป็นการประชุมใหญ่ครั้งแรกของโลกในเรื่องสิ่งแวดล้อม เนื่องจากขณะนั้นทั่วโลกต่างก็มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจ จนเกิดปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สหประชาชาติจึงได้จัดประชุมเพื่อร่วมกันหาทางแก้ไขปัญหาสีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมจากทั่วโลกกว่า ๑๑๓ ประเทศ มากกว่า ๒,๐๐๐ คน ซึ่งประเทศไทยก็ได้เข้าร่วมประชุมด้วย โดยผลการประชุมได้กำหนดให้วันแรกของการประชุม คือ วันที่ ๕ มิถุนายน เป็น “วันสิ่งแวดล้อมโลก” (World Environment Day : WED) และได้จัดตั้ง “โครงการสิ่งแวดล้อมแห่งสหประชาชาติ” (United Nations Environment Programme : UNEP) ขึ้น ซึ่งรัฐบาลประเทศต่าง ๆ ก็ได้ยอมรับข้อตกลงจากการประชุมในครั้งนั้น และได้จัดตั้งหน่วยงานด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในประเทศของตนเอง และผลจากการประชุมในครั้งนั้น ทำให้เกิดการวางรากฐานความร่วมมือด้านสิ่งแวดล้อมในระดับโลกขึ้น

ในห้วงเวลานั้นประเทศไทยเริ่มประสบกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมเหมือนประเทศอื่น ๆ อีกหลายประเทศ กล่าวคือได้เกิดเหตุการณ์น้ำเน่าเสียในแม่น้ำแม่กลองและแม่น้ำท่าจีน ทำให้ปลาตายจำนวนมาก นับเป็นเหตุการณ์ครั้งแรกที่ทำให้สังคมไทยได้ตระหนักและตื่นตัวเกี่ยวกับปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้น ประเทศไทยจึงได้ตราพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น ซึ่งต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายฉบับนี้หลายครั้ง จนถึงปัจจุบันคือฉบับ พ.ศ. ๒๕๓๕ เพื่อใช้สำหรับเป็นกติกาในการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลและยั่งยืน



**จุดนิวัติ :** หลักกฎหมายที่สำคัญของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีสาระสำคัญอย่างไร และการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาอื่น ๆ โดยทั่วไปอย่างไร รวมถึงการสมควรให้มีการจัดตั้งศาลชั้นอุทกศาสตร์เพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะหรือไม่

**ดร. ชัชชมา :** คำถามนี้ผมขอตอบโดยแบ่งแยกเป็น ๓ ประเด็นดังนี้ครับ

**ประเด็นแรก** คือ หลักกฎหมายที่สำคัญของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีสาระสำคัญอย่างไร ในส่วนนี้ในทางวิชาการเราจะแบ่งการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมออกเป็น ๓ ประเภท คือ การดำเนินคดีแพ่ง การดำเนินคดีอาญา และการดำเนินคดีปกครอง

สำหรับประเภทแรก การดำเนินคดีแพ่งในด้านสิ่งแวดล้อมนั้นมีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ เพื่อให้มีการชดเชยค่าเสียหายหรือที่เรียกกันว่าค่าสินไหมทดแทน เช่น ถ้ามีการปล่อยมลพิษลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ ผู้ที่ก่อมลพิษหรือทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหายก็ต้องชดเชยค่าเสียหายนั้นให้แก่ผู้ที่ได้รับความเสียหาย เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าชดเชยอันเนื่องมาจากไม่สามารถประกอบกิจการงานตามปกติได้ เป็นต้น วัตถุประสงค์ประการที่สองก็คือห้ามการกระทำ เช่น โรงงานอุตสาหกรรมที่ปล่อยน้ำเสียหรืออากาศเสียแม้ว่าจะถูกฟ้องดำเนินคดีในทางแพ่งเพื่อเรียกค่าเสียหายได้ แต่กระบวนการดำเนินคดีนั้นใช้เวลา ซึ่งหากรอให้การดำเนินคดีเสร็จสิ้น ผู้ได้รับความเสียหายอาจได้รับผลกระทบที่ร้ายแรงเกินกว่าจะเยียวยา ดังนั้น โจทก์จึงอาจฟ้องขอให้ศาลสั่งให้จำเลยระงับการกระทำอันเป็นการละเมิดนั้นได้ด้วย นอกจากฟ้องเรียกค่าเสียหายแล้ว ซึ่งการฟ้องคดีในทางแพ่งนี้เป็นการใช้สิทธิตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕<sup>๖</sup>

ประเภทที่สอง การดำเนินคดีทางอาญาซึ่งมุ่งเน้นที่การลงโทษผู้กระทำความผิด ซึ่งในการดำเนินคดีทางอาญานี้ปกติจะนำมาใช้เป็นวิธีสุดท้ายที่ดำเนินการทางแพ่งหรือทางปกครองแล้ว เพราะการดำเนินคดีอาญาเป็นวิธีที่มีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลเนื่องจากการลงโทษเข้ามาเกี่ยวข้อง

ประเภทที่สาม การดำเนินคดีทางปกครอง จะขอแบ่งออกเป็น ๓ ประการ คร่าว ๆ ด้วยกัน ประการแรก คือ การฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่งทางปกครอง หรือกฎที่ออกมาโดยขัดต่อกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ ไม่ถูกต้องก็จะฟ้องขอให้เพิกถอนคำสั่ง หรือกฎ ดังกล่าว ประการที่สองการฟ้องให้มีการกระทำหรือไม่กระทำการใด อันเป็นการกระทบต่อสิทธิ หรือทรัพย์สินของบุคคลอื่น และประการที่สาม คือการเรียกค่าเสียหายในส่วนที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น จะสังเกตได้ว่าคดีปกครองนั้นส่วนใหญ่รัฐจะเป็นผู้ถูกฟ้องคดี เพราะบางครั้งหน่วยงานของรัฐก็อาจมีการกระทำที่เป็นการออกกฎ หรือคำสั่งทางปกครองที่เป็นการกระทบต่อสิทธิของเอกชนได้ จึงอาจตกเป็นผู้กระทำความผิดเสียเองก็ได้ เช่น กรณีที่คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ถูกองค์กรเอกชนแห่งหนึ่งฟ้องคดีเนื่องจากไม่ประกาศให้บริเวณพื้นที่มาบตาพุดเป็นเขตควบคุมมลพิษ เป็นต้น

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ “เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลชั้นอุทกศาสตร์ที่มีเขตอำนาจได้ ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”.



การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะเป็นคดีที่ความเสียหายปรากฏช้า และเป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนยากแก่การพิสูจน์ความผิด

**ประเด็นที่สอง** การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาอย่างไรนั้น แนนอนครึ้นว่าคดีสิ่งแวดล้อมนั้นมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากคดีแพ่งและคดีอาญาโดยทั่วไป ดังนี้

ประการแรก คือ คดีสิ่งแวดล้อมนั้น โดยมากกว่าที่ความเสียหายจะปรากฏก็ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากมาย โดยเฉพาะคดีมลพิษซึ่งบางครั้งปรากฏผลช้ามาก หรือว่าการตัดไม้ทำลายป่าซึ่งบางคนก็บอกว่าไม่เห็นมีอะไรเลย ไม่ได้ให้ความสำคัญกับทรัพยากรป่าไม่ว่ามีประโยชน์อย่างไร จึงได้มีการบุกรุกแผ้วถางทำลายป่ามากขึ้น หลายคนอ้างว่าเพื่อการพัฒนา จึงตัดต้นไม้เพื่อสร้างคอนโดมิเนียม สร้างตึกแถว อาคาร บ้านเรือน ดีกว่าจะได้ทำเงินได้ หลายคนไม่เห็นความสำคัญเพราะผลเสียที่ตามมานั้นมันเกิดขึ้นช้ามาก หรือการถมดินเพื่อสร้างถนน ซึ่งผมทราบมาว่าการที่น้ำท่วมทุกวันนี้ ส่วนหนึ่งเกิดขึ้นจากการก่อสร้างหมู่บ้าน สร้างคอนโดมิเนียม หรือการสร้างถนนกีดขวางทางน้ำมีการถมทางระบายน้ำ ทำให้น้ำไม่มีทางไปไม่สามารถระบายลงสู่แม่น้ำลำคลองได้ตามที่ควรจะเป็นพอน้ำไม่มีทางไปมันก็ต้องเอ่อท่วมขึ้นมาบนถนนและบ้านเรือนของประชาชน นี่ละครับปัญหาสิ่งแวดล้อมกว่าจะปรากฏผลก็ต้องใช้เวลา หากนับแต่วันที่ก่อให้เกิดความผิด คดีมลพิษก็ดี หรือคดีเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติก็ดี ผลเสียมันไม่เกิดขึ้นที เมื่อผลเสียมันไม่เกิดขึ้นทีจึงทำให้หลายคนไม่เห็นความสำคัญของปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับปัญหาด้านเศรษฐกิจแล้ว นักพัฒนาบางคนก็เลยบอกว่าการพัฒนาด้านเศรษฐกิจสำคัญกว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประการที่สอง คือ ปัญหาสิ่งแวดล้อมนั้นบางครั้งพิสูจน์ยาก สังเกตไหมครับว่าทำไมโรงงานอุตสาหกรรมนิยมไปตั้งอยู่บริเวณใกล้ ๆ ริมแม่น้ำ ทั้งนี้ก็เพื่อจะได้ระบายน้ำเสียลงสู่แม่น้ำได้ง่ายและสะดวกที่สุด ซึ่งปัญหาก็คือเขาได้บำบัดน้ำเสียนั้นก่อนระบายลงสู่แม่น้ำหรือไม่ สำหรับปัญหาในเรื่องการพิสูจน์นี้ สมมติว่า แม่น้ำสายหนึ่งมีโรงงานผลิตสินค้าประเภทเดียวกันอยู่ ๓ โรงงาน คือ โรงงาน A โรงงาน B และโรงงาน C สมมติว่าทั้ง ๓ โรงงานนี้ผลิตแบตเตอรี่ แล้วอยู่มาวันหนึ่งก็มีการปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำ การที่จะกล่าวหาว่าโรงงานใดปล่อยน้ำเสียลงสู่แม่น้ำนั้นมันยาก เพราะทั้ง ๓ โรงงานนั้นต่างก็ใช้สารเคมี วัสดุ อุปกรณ์ประเภทเดียวกัน ซึ่งเรื่องนี้เป็นกรณีพิสูจน์ที่ยากมาก และในการปล่อยน้ำเสียนั้นก็ไม่ได้ทำให้เป็นเวลา และคงไม่ทำให้ใครเห็นหรือก วันนี้อาจจะทำเวลา ๐๑.๐๐ นาฬิกา แต่อีกวันอาจทำเวลา ๐๔.๐๐ นาฬิกา หรืออีกวันทำเวลา ๐๕.๐๐ นาฬิกา ก็เป็นไปได้ เพราะฉะนั้นบางครั้งจึงยากที่จะพิสูจน์ว่าใครเป็นคนทำผิด เมื่อเป็นเช่นนี้แล้วฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้นำหลักการความรับผิดโดยเคร่งครัดมาบัญญัติไว้เป็นกฎหมาย ซึ่งนำมาจากหลักกฎหมายต่างประเทศซึ่งเรียกว่า Strict liability โดยบัญญัติ



ไว้ในมาตรา ๙๖<sup>๓</sup> ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ถ้าถามว่าก่อนที่จะมีการใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ต้องทำอะไร ก่อนหน้านั้นก็มีการฟ้องร้องดำเนินคดีกัน แต่เป็นการฟ้องโดยอาศัยหลักความรับผิดชอบตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๒๐<sup>๔</sup> แต่ละเมิดนั้นมีหลักว่า ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อกระทำต่อผู้อื่นโดยผิดกฎหมายจึงต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายอันเกิดขึ้นนั้น ดังนั้นการที่จะต้องใช้ค่าเสียหายแก่กันได้นั้นจะต้องเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อเท่านั้น ถ้าใช้หลักเดิมเรื่องละเมิดหากจำเลยสามารถนำสืบหรือพิสูจน์ได้ว่าเขาไม่ได้จงใจ หรือไม่ได้ประมาทเลินเล่อ จำเลยย่อมหลุดพ้นจากความรับผิด เพราะฉะนั้น มาตรา ๙๖ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงถูกกำหนดขึ้นมาเพื่อมาอุดช่องว่างตรงนี้ ผมจึงขอสรุปง่าย ๆ ว่า ตามมาตรา ๙๖ ของพระราชบัญญัตินี้ แม้ว่าไม่จงใจ หรือไม่ประมาทเลินเล่อก็ต้องรับผิดหากมีหลักฐานปรากฏว่าจำเลยเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น อย่างนี้เป็นต้น

**ประเด็นที่สาม** คือ เรื่องการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะ ประเด็นนี้ผมเห็นด้วยร้อยเปอร์เซ็นต์ครับ เพราะว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากกฎหมายประเภทอื่น เมื่อมีลักษณะพิเศษจึงต้องมีการพิจารณาคดีที่แตกต่างกันออกไป จึงต้องมีองค์คณะผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษเฉพาะเรื่อง เพราะผู้ที่ศึกษาร่ำเรียนเกี่ยวกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะย่อมมีความรู้ความเข้าใจแนวคิด ปรัชญา หรือหลักการเกี่ยวกับเรื่องสิ่งแวดล้อม ซึ่งปัจจุบันนี้ ในหลาย ๆ ประเทศ รวมทั้งประเทศไทย ต่างก็มีศาลชำนาญพิเศษแยกพิจารณาคดีต่างหากจากคดีแพ่ง คดีอาญา เช่น ศาลภาษีอากร ศาลแรงงาน ศาลเยาวชนและครอบครัว เป็นต้น แล้วทำไมจะตั้งศาลสิ่งแวดล้อมอีกไม่ได้ ซึ่งตรงนี้ผมเห็นว่าถึงเวลาแล้วที่ประเทศไทยจะต้องมีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ในต่างประเทศ เช่น ในประเทศออสเตรเลียก็มีศาลที่ดินและสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกว่า “Land & Environment Court” และในหลาย ๆ ประเทศต่างก็มีศาลสิ่งแวดล้อมซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษที่จะพิจารณาคดี

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติว่า

“มาตรา ๙๖ แหล่งกำเนิดมลพิษใดก่อให้เกิดหรือเป็นแหล่งกำเนิดของการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษอันเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่ชีวิต ร่างกายหรือสุขภาพอนามัย หรือเป็นเหตุให้ทรัพย์สินของผู้อื่นหรือของรัฐเสียหายด้วยประการใด ๆ เจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษนั้น มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อการนั้น ไม่ว่าการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษนั้นจะเกิดจากการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อของเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษหรือไม่ก็ตาม เว้นแต่ในกรณีที่พิสูจน์ได้ว่ามลพิษเช่นนั้นเกิดจาก

(๑) เหตุสุดวิสัยหรือการสงคราม

(๒) การกระทำตามคำสั่งของรัฐบาลหรือเจ้าพนักงานของรัฐ

(๓) การกระทำหรือละเว้นการกระทำของผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายเองหรือของบุคคลอื่น ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงหรือโดยอ้อม ในการรั่วไหลหรือการแพร่กระจายของมลพิษนั้น

ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ซึ่งเจ้าของหรือผู้ครอบครองแหล่งกำเนิดมลพิษมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบตามวรรคหนึ่ง หมายความว่ารวมถึงค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่ทางราชการต้องรับภาระจ่ายจริงในการกำจัดมลพิษที่เกิดขึ้นนั้นด้วย”.

<sup>๔</sup> ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บัญญัติว่า

“มาตรา ๔๒๐ ผู้ใดจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ทำต่อบุคคลอื่นโดยผิดกฎหมายให้เขาเสียหายถึงแก่ชีวิตก็ดี แก่ร่างกายก็ดี อนามัยก็ดี เสรีภาพก็ดี ทรัพย์สินหรือสิทธิอย่างหนึ่งอย่างใดก็ดี ท่านว่าผู้นั้นทำละเมิดจำต้องใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อการนั้น”.



สิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะ ดังนั้น จึงถึงเวลาแล้วที่บ้านเราจะมีศาลสิ่งแวดล้อมที่จะพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษโดยเฉพาะ

**จุดนิตติ :** การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน รวมถึงอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการอย่างไร และรัฐจะมีส่วนในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร

**ดร. ชัชชมา :** กระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยนั้น เป็นกระบวนการที่พัฒนาขึ้นมาจากหลักกฎหมาย แนวคิด และทฤษฎีของนานาอารยประเทศ โดยได้นำมาประยุกต์ใช้ให้สอดคล้องและเหมาะสมกับกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับสากลและสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ หลักการที่สำคัญ เช่น การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ ทั้งนี้ มีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ เพราะว่าการดำเนินคดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ข้อมูลข่าวสารถือเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งในอดีตข้อมูลข่าวสารที่อยู่ในความครอบครองหรือควบคุมดูแลของหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐมักจะปกปิดไม่ค่อยยอมเปิดเผยให้ประชาชนได้รับรู้ โดยอ้างว่าเป็นความลับของทางราชการ ทำให้ประชาชนไม่มีพยานหลักฐานที่สำคัญในการฟ้องร้องหรือต่อสู้คดีในชั้นศาล แต่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐ กำหนดให้หน่วยงานของรัฐจะต้องรวบรวมและจัดให้มีข้อมูลข่าวสารไว้เผยแพร่แก่ประชาชน ณ ที่ทำการของหน่วยงานของรัฐ ดังคำกล่าวที่ว่า “เปิดเผยเป็นหลัก ปกปิดเป็นข้อยกเว้น”

ในปัจจุบันประชาชนมีสิทธิเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในหลากหลายรูปแบบ เช่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๕๗ วรรคหนึ่ง บัญญัติว่า “บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในเรื่องดังกล่าว” นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๖ และมาตร ๖๗ ยังได้รับรองสิทธิของบุคคลซึ่งได้รวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน หรือรับรองสิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษาและการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม



การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เรียกว่า “EIA” (Environmental Impact Assessment) หรือการประเมินผลกระทบต่อสุขภาพของประชาชนที่เรียกว่า “HIA” (Health Impact Assessment) และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว ถ้าหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ชุมชนมีสิทธิที่จะฟ้องคดีต่อศาลเพื่อให้หน่วยงานของรัฐปฏิบัติตามหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ได้ โดยศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำวินิจฉัยรับรองสิทธิชุมชนในการฟ้องคดีไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๓/๒๕๕๒<sup>๕</sup> เรื่อง ศาลปกครองสูงสุดส่งคำโต้แย้งของผู้ฟ้องคดี (นายไพบูรณ์ กองเกิด กับพวกรวม ๒๑๑ คน) เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๔๖ วรรคหนึ่งขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๕๖ วรรคสอง และมาตรา ๕๙ หรือไม่

สิทธิของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ไม่ได้บัญญัติรับรองไว้แต่เฉพาะในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ยังมีการรับรองสิทธิดังกล่าวไว้ในกฎหมายฉบับอื่นด้วย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยในมาตรา ๖ ของพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว ได้บัญญัติให้บุคคลมีสิทธิและหน้าที่ได้รับทราบข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวข้องกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สิน หรือสิทธิในทางการค้า หรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับความคุ้มครองตามกฎหมาย มีสิทธิร้องเรียนกล่าวโทษผู้กระทำผิดต่อเจ้าพนักงานในกรณีที่ได้พบเห็นการกระทำใด ๆ อันเป็นการละเมิด หรือฝ่าฝืนกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมมลพิษ หรือการ

<sup>๕</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๒๖ ตอนที่ ๕๖ ก หน้า ๑ ลงวันที่ ๑๙ สิงหาคม ๒๕๕๒.



เป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีสิทธิให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้น ด้วยการให้องค์กรเอกชนฟ้องคดีแทนประชาชน

อนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติ มีหน้าที่ในการให้ความร่วมมือและช่วยเหลือเจ้าพนักงานในการปฏิบัติหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีหน้าที่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างเคร่งครัด หรือในมาตรา ๗ กำหนดว่า เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติ และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมือง หรือมุ่งค่ากำไรจากการประกอบกิจการดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษทรัพย์ากรธรรมชาติต่อกระทรวงทรัพย์ากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยองค์กรเอกชนที่ได้จดทะเบียนตามมาตรา ๗ มีสิทธิให้ความช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชนผู้ได้รับอันตรายหรือความเสียหายจากภาวะมลพิษอันเกิดจากการรั่วไหลหรือแพร่กระจายของมลพิษ รวมทั้งเป็นผู้แทนในคดีที่มีการฟ้องร้องต่อศาล เพื่อเรียกร้องค่าสินไหมทดแทน หรือค่าเสียหายให้แก่ผู้ที่ได้รับอันตรายหรือความเสียหายนั้น ด้วยการให้องค์กรเอกชนฟ้องคดีแทนประชาชน ตามมาตรา ๘ (๕) นั้น นอกจากนี้ในมาตรา ๑๒ ยังได้กำหนดให้มีจำนวนผู้แทนภาคเอกชนในคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง

สำหรับพระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนหรือเดือดร้อนเนื่องจากการกระทำความผิด เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา” หรือพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าว เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา”

ในเรื่องอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมนั้น เนื่องจากคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะซึ่งแตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครองโดยทั่ว ๆ ไป กฎหมายจึงกำหนดตัวบุคคลผู้มีอำนาจฟ้องคดีแตกต่างกัน ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ก่อนที่เราจะพูดถึงอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมเราควรทำความเข้าใจในภาพรวมเรื่องอำนาจฟ้องในระบบกฎหมายของประเทศไทยตามลำดับดังนี้ครับ



ในคดีแพ่งนั้นผู้ที่มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลจะต้องเป็นบุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ หรือมีความจำเป็นจะต้องใช้สิทธิทางศาล ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕ สำหรับคดีอาญานั้น เนื่องจากเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการกระทำที่เป็นความผิดและกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ที่กระทำความผิด เพื่อประโยชน์ในการดำเนินคดีอาญาจึงมีการกำหนดตัวบุคคลที่มีอำนาจฟ้องคดีอาญา โดยยึดโยงกับประเภทของคดีอาญา กล่าวคือ ถ้าเป็นคดีอาญาแผ่นดิน กฎหมายให้ถือว่ารัฐเป็นผู้เสียหาย ดังนั้น กฎหมายจึงกำหนดให้พนักงานอัยการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ (๑) แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัวหรือที่เราเรียกกันโดยทั่วไปว่าความผิดอันยอมความได้ กฎหมายอนุญาตให้ผู้เสียหายมีอำนาจฟ้องคดีอาญาได้เอง ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๒๘ (๒) แต่ถ้าผู้เสียหายไม่ประสงค์จะฟ้องคดีเองก็สามารถไปร้องทุกข์เพื่อมอบอำนาจในการดำเนินคดีอาญาให้พนักงานสอบสวนดำเนินการสอบสวนรวบรวมพยานหลักฐานและส่งสำนวนพร้อมความเห็นในทางคดีให้กับพนักงานอัยการพิจารณาได้ หากพนักงานอัยการเห็นว่าพยานหลักฐานในสำนวนการสอบสวนน่าเชื่อว่าผู้ต้องหากระทำความผิดจริงตามข้อกล่าวหา ก็จะออกคำสั่งฟ้องและยื่นฟ้องคดีต่อศาล

สำหรับคดีปกครองซึ่งเป็นคดีที่พิพาทกันระหว่างหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกันหรือกับประชาชนนั้น กฎหมายกำหนดเรื่องอำนาจฟ้องไว้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๔๒ ความว่า ผู้ใดได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้อันเนื่องจากการกระทำหรือการงดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหรือมีข้อโต้แย้งเกี่ยวกับสัญญาทางปกครองหรือกรณีอื่นใดที่อยู่ในเขตอำนาจศาลปกครองตามมาตรา ๙ และการแก้ไขหรือบรรเทาความเดือดร้อนหรือความเสียหายหรือยุติข้อโต้แย้งนั้น ต้องมีคำบังคับตามที่กำหนดในมาตรา ๗๒ ผู้นั้นมีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลปกครอง และในกรณีที่มีกฎหมายกำหนดขั้นตอนหรือวิธีการสำหรับการแก้ไขความเดือดร้อนหรือเสียหายในเรื่องใดไว้โดยเฉพาะ การฟ้องคดีปกครองในเรื่องนั้นจะกระทำได้ต่อเมื่อมีการดำเนินการตามขั้นตอนและวิธีการดังกล่าว และได้มีการสั่งการตามกฎหมายนั้น หรือมิได้มีการสั่งการภายในเวลาอันสมควร หรือภายในเวลาที่กฎหมายนั้นกำหนด



คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากและมีมูลค่าความเสียหายสูง จึงมีความจำเป็นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่พิเศษแตกต่างจากคดีประเภทอื่น ๆ

ในลำดับต่อไปจะได้กล่าวถึงอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ก่อนอื่นเราต้องเข้าใจนะครับว่า คดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่ส่งผลกระทบต่อสิทธิประโยชน์ของสาธารณชนและการบริหารราชการแผ่นดินโดยรวม มีผู้ได้รับความเสียหายจำนวนมากและมีมูลค่าความเสียหายสูง จึงมีความจำเป็นจะต้องมีวิธีพิจารณาเพื่อกำหนดขั้นตอนและวิธีดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม ตลอดจนการกำหนดบุคคลผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลที่พิเศษแตกต่างจากคดีประเภทอื่น ๆ กล่าวคือ ในเรื่องอำนาจฟ้องคดีปกครองนั้น เราต้องพิจารณาก่อนว่าเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หรือเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม กรณีเป็นคดีแพ่งเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม คือ คดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่นอันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศน์ หรือคดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นกระทำการเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือคดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อขจัดมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป หรือคดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ ประธานศาลฎีกาได้ออกคำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม โดยในข้อ ๓ กำหนดว่า “สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อม ให้คำนึงถึงสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อม ที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ศาลพึงพิจารณาว่าบุคคลที่มีภูมิลำเนาอยู่ในชุมชนหรือบริเวณที่มีการทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมโดยผิดกฎหมายได้ถูกโต้แย้งเกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ตามกฎหมายแล้ว และอาจขอให้ศาลมีคำสั่งหรือคำพิพากษาให้ผู้กระทำการดังกล่าวระงับ หรือกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดเพื่อฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมได้”

ในกรณีเป็นคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งตามคำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุด ในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมข้อ ๑ ได้ให้ความหมายของคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไว้ว่า “คดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม หมายรวมถึง คดีพิพาทระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน หรือระหว่างหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรตามรัฐธรรมนูญ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐด้วยกัน อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางปกครองหรือการดำเนินกิจการทางปกครองตามบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม การคุ้มครองหรือรักษาสภาพทางธรรมชาติ พืช สัตว์ หรือสิ่งมีชีวิต การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลสุขภาพ



มนุษย์ การจัดระเบียบสภาพแวดล้อมมนุษย์ สถาปัตยกรรมภูมิอากาศ ภูมิทัศน์ ศิลปวัฒนธรรม หรือกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และคดีอื่นตามประกาศของประธานศาลปกครองสูงสุด” สำหรับอำนาจฟ้องคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น การพิจารณาถึงความเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ที่จะเป็นผู้มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลนั้น ควรพิจารณาในความหมายอย่างกว้าง โดยคำนึงถึงสิทธิชุมชน ชุมชนท้องถิ่น ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม องค์การเอกชน สมาคม นิติบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้เสียในเรื่องสิ่งแวดล้อม รวมทั้งบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่นด้วย

ผมขอยกตัวอย่างเกี่ยวกับการที่กฎหมายให้อำนาจแก่บุคคลบางประเภทฟ้องคดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้ด้วยทั้งที่คดีอาญาเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนี้ปกติผู้ที่มีอำนาจฟ้องคดีประเภทนี้คือพนักงานอัยการหรือผู้เสียหายเท่านั้น แต่กฎหมายบางฉบับ เช่น พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖๔ บัญญัติว่า “ในกรณีที่มีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้ถือว่าบุคคลผู้ที่อาศัยอยู่ใกล้ชิดหรือติดต่อกับโรงงานที่มีการกระทำความผิดเกิดขึ้น หรือบุคคลซึ่งความเป็นอยู่ถูกรบกวนกระเทือนเนื่องจากการกระทำความผิดเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาความอาญา” หรือ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๕๑ บัญญัติว่า “ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ประชาชนผู้พบเห็นอาจแจ้งความต่อพนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่นหรือพนักงานเจ้าหน้าที่ เพื่อให้พนักงานสอบสวน เจ้าพนักงานท้องถิ่น หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยไม่ชักช้าและให้ถือว่าประชาชนผู้พบเห็นการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา” จึงเห็นได้ว่าปัจจุบันกฎหมายได้เริ่มให้สิทธิแก่บุคคลที่กฎหมายกำหนดซึ่งแม้ไม่ใช่ผู้เสียหายให้เข้ามามีส่วนร่วมในการฟ้องคดีอาญา โดยขอให้สังเกตว่ากฎหมายใช้คำว่า **ให้ถือว่าบุคคลประเภทนี้เป็นผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา** ซึ่งย่อมมีสิทธิในการกล่าวโทษและฟ้องคดีได้ตามที่ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญากำหนดไว้

สำหรับประเด็นคำถามที่ว่ารัฐจะมีส่วนในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไรนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม มาตรา ๘๕ (๕) ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยต้องส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน หรือพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ กำหนดให้รัฐมีหน้าที่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เห็นได้ว่ารัฐมีหน้าที่ในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมตามที่กฎหมายกำหนด



**จุดนิตี :** ในทัศนะของทนายความมีความเห็นว่ากฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรอง และคุ้มครองประชาชนหรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการเยียวยาตามหลักการที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือไม่ อย่างไร และมีกฎหมายใดที่สมควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม

**ดร. ชัชชมา :** ผมมีความเห็นว่าโดยภาพรวมนั้นประเทศไทยไม่ได้มีปัญหาที่ตัวบทกฎหมายนะครับ แต่เราจะมีปัญหาในด้านการบังคับใช้กฎหมายมากกว่า แต่หากเราพิจารณาลึกลงไปในเนื้อหาของกฎหมายเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมก็จะพบว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติอยู่เหมือนกัน เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๖ ซึ่งบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการร่วมกันส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของชาติ บุคคลอาจมีสิทธิและหน้าที่ดังต่อไปนี้...” คำว่า “อาจมีสิทธิ” เคยมีปัญหากันมาแล้วนะครับ เพราะถ้าเขียนว่ามีสิทธิจะทำให้เกิดหน้าที่แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในอันที่จะต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดให้สิทธิแก่ประชาชนดังกล่าว เมื่อกฎหมายใช้คำว่า “อาจมีสิทธิ” ในบางครั้งเจ้าหน้าที่อาจจะใช้ดุลพินิจไม่เปิดเผยข้อมูลข่าวสารในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามที่ประชาชนร้องขอ ทำให้เกิดข้อโต้แย้งกันขึ้นมาได้ ผมทราบมาว่ามีความพยายามจะแก้ไขกฎหมายในมาตรานี้แต่จนถึงปัจจุบันก็ยังไม่มีการแก้ไขแต่อย่างใด

อีกประเด็นหนึ่งที่ผมเห็นว่าน่าจะมีปัญหาในทางปฏิบัติ คือ มาตรา ๘๗ ซึ่งกฎหมายบัญญัติว่า “ผู้ใดกระทำหรือละเว้นการกระทำด้วยประการใดโดยมิชอบด้วยกฎหมายอันเป็นการทำลายหรือทำให้สูญหายหรือเสียหายแก่ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นของรัฐหรือเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบชดใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าทั้งหมดของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลาย สูญหายหรือเสียหายไปนั้น” ปัญหาของมาตรานี้คือการประเมินค่าเสียหายที่เกิดขึ้นว่าเราจะใช้หลักเกณฑ์อย่างไร ประเด็นนี้เกิดปัญหาขึ้นแล้วนะครับ สมมติว่าผู้ต้องหาเผาป่าแห่งหนึ่งทำให้ไม้สักตายไป ๑๐๐ ต้น ไม้ยางตาย ๒๕๐ ต้น หมี่ตาย ๓๕ ตัว เสือโคร่งตาย ๑๔ ตัว แล้วจะประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือสูญหายเหล่านี้เป็นจำนวนเท่าใดเมื่อฟ้องเรียกค่าเสียหายในส่วนนี้ ในทางปฏิบัติยังมีความสับสนและไม่มึบรรทัดฐานที่ชัดเจน

**จุดนิตี :** การที่รัฐฟ้องเรียกชดใช้ค่าเสียหายตามมาตรา ๘๗ นี้ ทำให้ประชาชนที่มีวิถีชีวิตและการดำรงชีพที่ต้องพึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติได้รับความเดือดร้อน ในฐานะที่ทนายเป็นพนักงานอัยการ จะมีแนวทางอย่างไรในการพิจารณาสิ่งคดีให้เกิดความเป็นธรรม

**ดร. ชัชชมา :** ในฐานะที่ผมเป็นพนักงานอัยการก็มีความเป็นห่วงในประเด็นนี้เช่นกัน เรื่องการเรียกร้องค่าเสียหายตามมาตรา ๘๗ นี้เป็นการฟ้องทางแพ่ง ต้องขอทำความเข้าใจโดยการเปรียบเทียบกับคดีอาญาอย่างนั้นนะครับว่า สำหรับในคดีอาญานั้น ตามพระราชบัญญัติองค์กรอัยการและพนักงานอัยการ พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๒๑ กำหนดว่า ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ากรฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์แก่สาธารณชน ให้เสนอต่ออัยการสูงสุด และอัยการสูงสุดมีอำนาจสั่งไม่ฟ้องได้ ตรงนี้ก็เป็นมาตรการที่กฎหมายกำหนดให้อัยการสูงสุดใช้ดุลพินิจสั่งไม่ฟ้องคดีอาญาได้ ถ้าเห็นว่าการฟ้องคดีอาญาจะไม่เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชน เช่นกรณีสั่งไม่ฟ้องราษฎรที่อาศัยอยู่ในป่าและเก็บของป่ากิน



เพื่อยังชีพหรือตัดกิ่งไม้เล็ก ๆ น้อย เพื่อทำฟืน เป็นต้น แต่เวลาที่อัยการสั่งไม่ฟ้องคดีอาญา สังคมก็อาจจะตั้งข้อสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการ ตรงนี้ก็คงต้องขอให้สังคมเข้าใจการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานอัยการด้วยเช่นกันว่าเราต้องพิจารณาด้วยว่าการฟ้องไปแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ สำหรับความรับผิดชอบในทางแพ่งตามมาตรา ๙๗ ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น ก็อย่างที่ผมได้กล่าวไว้ข้างต้นว่ายังมีความไม่ชัดเจนในการประเมินมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกทำลายหรือสูญหายว่ามีจำนวนเท่าใด ตรงนี้ผมคิดว่าภาระก็คงจะตกอยู่กับศาลที่จะต้องพิจารณากำหนดค่าเสียหายให้มีความเหมาะสมในแต่ละคดี แต่ในอนาคตคงจะต้องมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในมาตรานี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในทางปฏิบัติต่อไป

**จุดนี้ :** กรณีที่เราจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. ๒๕๕๘ (ASEAN Community ๒๐๑๕) อันจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายการลงทุนและแรงงานเป็นจำนวนมาก ในกรณีของท่ามคิดว่าจะส่งผลกระทบต่อสถานการณ์ด้านสิ่งแวดล้อมในประเทศไทยอย่างไร

**ดร. ชัชชมา :** แน่นนอนครับว่าเมื่อเราเข้าสู่ประชาคมอาเซียน สิ่งที่เราไม่อาจจะหลีกเลี่ยงได้คือปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายการลงทุนและการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรแฝงอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการเคลื่อนย้ายแรงงานอย่างเสรี ดังนั้น เราจะต้องเตรียมความพร้อมเพื่อรองรับการพัฒนาในรูปแบบใหม่ ๆ ที่จะเกิดขึ้น ปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตของประเทศไทยคือ การดำเนินการทุกวิถีทางเพื่อดึงดูดนักลงทุนให้เข้ามาลงทุนซึ่งจะส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในเชิงของตัวเลข แต่ความเจริญเติบโตดังกล่าวกลับเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยต้องสูญเสียงบประมาณจำนวนมากในการแก้ไขปัญหาด้านสุขภาพอนามัยของประชาชนอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากมลพิษที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาที่ขาดความรับผิดชอบต่อของนักลงทุนและการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ

อีกประเด็นหนึ่งที่ผมเป็นห่วงคือนโยบายด้านการท่องเที่ยว การที่เราคิดว่าการอำนวยความสะดวกสบายแก่นักท่องเที่ยวจะเป็นการดึงดูดให้นักท่องเที่ยวเกิดความประทับใจและเข้ามาท่องเที่ยวในประเทศไทยจำนวนมากนั้น การพัฒนาบางอย่างเพื่อรองรับการท่องเที่ยวส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การที่เคยมีแนวคิดในการตัดถนนเข้าเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าห้วยขาแข้ง หรือตัดต้นไม้สองข้างทางเพื่อขยายถนนขึ้นอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ผมบอกตรง ๆ ว่านักท่องเที่ยวไม่ได้มาเมืองไทยเพื่อดูความเจริญหรือความความสะดวกสบายอย่างที่เราคิดกัน เพราะว่าที่บ้านเขามีสิ่งเหล่านี้อยู่แล้ว แต่สิ่งที่เขาต้องการคือการท่องเที่ยวเชิงนิเวศน์และการศึกษาเชิงวัฒนธรรมของท้องถิ่นที่แตกต่างหลากหลาย มีบางคนบอกว่าแนวคิดในการอนุรักษ์ธรรมชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่นเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและทำให้ประเทศเสียโอกาสในการหารายได้เข้าสู่ประเทศ แต่ผมเห็นว่าการไม่ใช่อย่างนั้น เราคงจะปฏิเสธการพัฒนาประเทศไม่ได้ แต่การพัฒนานั้นจะต้องเป็นการพัฒนาที่ยั่งยืน กล่าวคือการพัฒนาต้องควบคู่ไปกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมด้วย เราต้องวางแผนสิ่งที่มีไว้ให้ลูกหลานของเราด้วย ไม่ใช่ทิ้งไว้แต่มลพิษจากการพัฒนา คนรุ่นเรานี้เองก็ไม่ต้องไป



คนรุ่นหลังต้องได้ใช้ทรัพยากรด้วย ไม่ใช่เราใช้จนหมดแล้วคนรุ่นหลังไม่รู้จักแล้วนะครับว่าต้นสัก ต้นพะยุงเป็นอย่างไร ช้างป่า เสือ กระทิง รูปร่างเป็นอย่างไร

เมื่อไม่นานมานี้ผมเพิ่งเดินทางกลับจากประชุมที่ประเทศอินเดีย เชื่อไหมครับว่าประเทศอินเดีย เราเห็นว่าประชากรเขามีประมาณหนึ่งพันกว่าล้านคน มากกว่าบ้านเราหลายเท่าตัว แต่ต้นไม้ในประเทศอินเดียเหลือมากกว่าต้นไม้ในประเทศไทย ในกรุงนิวเดลี เมืองหลวงของอินเดียมีต้นไม้อยู่มากมายทั่วไป ทำให้พวกเราที่เดินทางไปด้วยกันพูดคุยกันเองเลยว่าถ้าเป็นประเทศไทยคงถูกตัดเกือบหมดแล้ว ในกรุงเทพฯ เรามองไปทางไหนก็เห็นแต่อาคารสำนักงานสูง ๆ หรือคอนโดมิเนียมเต็มไปหมด ตามถนนบ้านเราไม่ค่อยมีต้นไม้เท่าไร เพราะเรามีการขยายถนนเพื่อรองรับกับปริมาณรถที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เมื่อมีรถมากขึ้นก็มีมลพิษเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เมื่อไม่มีต้นไม้คอยดูดซับมลพิษ ทำให้ประชาชนในกรุงเทพฯ สูดเอามลพิษเข้าไปทุกวันส่งผลกระทบต่อสุขภาพและเป็นภาระงบประมาณของประเทศในที่สุด

**จุดนิติ :** ปัจจุบันนี้มีการกล่าวกันว่าชุมชนโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด น่าสงสารมากเพราะว่าเหมือนกับตายผ่อนส่ง รับประทานอาหารเข้าสู่ร่างกายทุกวัน แต่ความเสียหายยังไม่ปรากฏผล ณ วินาที แต่มันจะส่งผลกระทบต่อสุขภาพในอนาคต เช่น ต้องล้มป่วยเป็นโรคมะเร็ง เป็นต้น ท่านมีความคิดเห็นในประเด็นนี้อย่างไร

**ดร. ชัชชมา :** ตรงนี้คือจุดอ่อนของคดีสิ่งแวดล้อมเพราะความเสียหายที่เกิดขึ้นมักจะเห็นผลช้า เช่นเมื่อร่างกายได้รับสารเคมีที่อันตรายเข้าไป กว่าที่จะปรากฏอาการเจ็บป่วยก็อาจใช้เวลาทำให้พวกนักพัฒนาบอกว่าการปล่อยมลพิษไม่เห็นเป็นอะไร อ่างแต่ประโยชน์ด้านเดียวว่าโรงงานทำให้คนมีงานทำ นำรายได้เข้าประเทศจำนวนมาก แต่ไม่พูดถึงโทษจากการพัฒนาอย่างผิดวิธี ดังเช่นกรณีตามคำถาม คนเหล่านี้ไม่คิดว่าเวลาคนเจ็บป่วยต้องใช้งบประมาณเท่าไรในการรักษาประชากร ทำให้คุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ลดลง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศในอนาคต อย่างนี้ไม่คิดแต่ไปคิดเอาตัวเลขทางเศรษฐกิจเป็นตัวตั้ง เวลาจะโชว์ผลงานก็จะโชว์ตัวเลขทางเศรษฐกิจ เคยพูดใหม่ว่ามูลค่าความเสียหายที่เกิดขึ้นจากการทำลายทรัพยากรธรรมชาติมีมากแค่ไหน ประโยชน์ที่ได้รับกับความเสียหายที่เกิดขึ้นคุ้มค่ากันหรือไม่ ผมอยากจะฝากไว้ว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัว ความเสียหายมันอาจจะเกิดผลช้า แต่พอมันเกิดขึ้นมาแล้วมันรุนแรงจนพวกเรารับมือไม่ไหวนะครับ

**จุดนิติ :** บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่นๆ

**ดร. ชัชชมา :** ปัญหาสิ่งแวดล้อมหรือที่มักจะเรียกกันว่า “Man-made problem” คือปัญหาที่มนุษย์สร้างขึ้นมาทั้งนั้น มันไม่ได้เกิดโดยธรรมชาติ เราไปตัดไม้ ไปทำลายแม่น้ำ ล่าคลอง ปล่อยมลพิษต่าง ๆ สู่บรรยากาศ รวมทั้งทิ้งสารเคมีหรือวัตถุอันตรายลงบนพื้นดิน สูดท้ายแล้วเราก็ต้องรับเอาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นจากน้ำมือของเราเอง สังเกตไหมครับว่า เมื่อก่อนเราไม่เคยประสบกับภัยทางธรรมชาติอะไรหนัก ๆ ขนาดนี้ เดียวนี้เริ่มแล้วนะ อย่างเช่นที่ประเทศของเราประสบกับปัญหาอุทกภัยครั้งร้ายแรงที่สุดเมื่อปลายปี พ.ศ. ๒๕๕๔ นี่ก็เป็นสัญญาณที่เตือนให้พวกเราได้ตระหนักถึงความร้ายแรง



ของปัญหาสิ่งแวดล้อม ตั้งแต่การตัดไม้ทำลายป่า ทำให้ไม่มีเครื่องช่วยดูดซับน้ำเอาไว้ การทิ้งขยะลงในน้ำ ทำให้แม่น้ำ คู คลองตื้นเขิน ผมอยากให้พวกเขามองว่าปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องใกล้ตัว แม้ว่ามันอาจจะเกิดผลช้า แต่ถ้าเกิดขึ้นมาแล้วจะส่งผลเสียหายอย่างมหาศาล อีกประเด็นหนึ่งที่ผมอยากฝากไว้คือ กฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ใช่อุปสรรคในการพัฒนานะครับ หลายคนไปบอกว่ากฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่ฉุดรั้งการพัฒนาประเทศ ผมจำได้ว่าเคยมีรัฐบาลหนึ่งที่บอกว่าไม่อยากจะประกาศให้นิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด จังหวัดระยอง เป็นเขตควบคุมมลพิษ ตามข้อเรียกร้องของประชาชนที่อาศัยอยู่บริเวณโดยรอบนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุด เพราะนิคมอุตสาหกรรมมาบตาพุดเป็นเขตอุตสาหกรรมหนักพวกปิโตรเคมี มีมูลค่าการลงทุนสูง กลัวว่านักลงทุนจะเคลื่อนย้ายฐานการลงทุน ทั้งที่การประกาศเป็นเขตควบคุมมลพิษ ก็เพื่อประโยชน์ในการกำหนดมาตรการในการป้องกันที่เข้มแข็ง และเข้มงวด ผมขอเรียนว่านักลงทุนไม่ได้กลัวการประกาศเขตควบคุมมลพิษหรอก เพราะในหลาย ๆ ประเทศก็มีการประกาศเขตที่ทำอุตสาหกรรมกันมาก ๆ เป็นเขตควบคุมมลพิษทั้งนั้น เพื่อที่เขาจะได้ใช้มาตรการที่เข้มข้นขึ้นในการระมัดระวังป้องกัน ตามหลักที่ว่า “ป้องกันไว้ดีกว่าแก้” (Precautionary Principle) แต่สิ่งที่นักลงทุนเขากลัวกันก็คือความไม่ชัดเจนของตัวบทกฎหมายที่ใช้บังคับและการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมจากเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องต่างหาก **๑**



# ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. คณิงนิจ ศรีบัวเอี่ยม<sup>๑</sup>

“สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม”



กองบรรณาธิการ  
สำนักกฎหมาย

เมื่อวันพฤหัสบดีที่ ๒๗ กันยายน ๒๕๕๕  
ณ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



**จุดนิถิ :** แนวความคิด ที่มา และความหมายของการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม มีความเป็นมาอย่างไร

**ดร. คณิงนิจฯ :** เมื่อจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า “การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อม” เราต้องเข้าใจความหมายของคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” และ “สิ่งแวดล้อม” เสียก่อนเพราะอาจมีการตีความกว้างแคบแตกต่างกัน หลายคนอาจไม่เคยทราบว่ามิติของสิ่งแวดล้อมมีอยู่ด้วยกันหลายมิติ เช่น “Visual Pollution” มลพิษทางสายตา ตัวอย่างเช่น ถนนที่มีการปักแผ่นป้ายโฆษณาเต็มไปหมด โดยไม่มีการจัดระเบียบให้ดีก็ทำให้เกิดมลพิษทางสายตาได้ ซึ่งหลายคนไม่ทราบว่าสิ่งนี้เป็นส่วนหนึ่งของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ด้วย

สำหรับคำว่า “สิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม” นั้น ต้องทำความเข้าใจให้ตรงกันชัดเจนว่า “สิทธิของประชาชน” คือ เป้าหมายอันเป็นจุดหมายปลายทาง ส่วน “กระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อม” เป็นกระบวนการหรือหนทางที่จะนำไปสู่เป้าหมายปลายทาง ซึ่งคำว่า “สิทธิของประชาชน” ในที่นี้อาจหมายถึงสิทธิในสิ่งแวดล้อม หรือสิทธิในสุขภาพก็ได้ โดยสิทธิในสุขภาพได้มีการเขียนรับรองไว้ในพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐<sup>๒</sup> ว่าบุคคลมีสิทธิใน

<sup>๑</sup> น.บ.(จุฬาฯ), น.ม.(จุฬาฯ), LL.M. (Harvard University), Bachelor of International Environmental Studies (International Pacific College), Docteur (Université de Nantes), ปัจจุบันดำรงตำแหน่งรองผู้อำนวยการศูนย์วิจัยกฎหมายและการพัฒนา คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๐

“มาตรา ๕ บุคคลมีสิทธิในการดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ บุคคลมีหน้าที่ร่วมกับหน่วยงานของรัฐในการดำเนินการให้เกิดสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมตามวาระหนึ่ง”.



การดำรงชีวิตในสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อสุขภาพ แต่ในทางกฎหมายยังไม่มีการรับรองสิทธิในสิ่งแวดล้อม รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๗<sup>๓</sup> ที่บัญญัติว่า บุคคลมีสิทธิที่จะร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพชีวิตของตน นั้น ทำให้หลายคนเข้าใจผิดเพราะคำว่า “เพื่อ...” นั้นเป็นวัตถุประสงค์เป้าหมายปลายทางโดยที่มีใช้ตัวสิทธิเอง ถ้ากล่าวถึงเรื่องสิทธิจะมีอยู่ ๒ ประเภท คือสิทธิเชิงเนื้อหา (Substantive Rights) และสิทธิเชิงกระบวนการ (Procedural Rights) สองสิทธินี้ต่างกันตรงที่สิทธิเชิงเนื้อหาจะอธิบายว่าตัวสิทธิคืออะไร เช่น สิทธิในชีวิต (Rights to Life) สิทธิในสุขภาพ (Rights to Good health) สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Rights to Environment) แต่สิทธิเชิงกระบวนการจะเป็นพาหนะที่นำไปสู่การได้มาซึ่งสิทธิเชิงเนื้อหาอีกทีหนึ่ง เช่น สิทธิในการมีส่วนร่วม สิทธิในข้อมูลข่าวสาร สิทธิในการแสดงความคิดเห็น สิทธิในทางศาล เหล่านี้ล้วนเป็นเครื่องมือ นำพาไปสู่การได้มาซึ่งสิทธิในเชิงเนื้อหา ดังนั้น กระบวนการในการมีส่วนร่วมตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๖<sup>๔</sup> และมาตรา ๖๗ จึงเป็นเพียงกระบวนการเท่านั้นไม่ใช่ตัวสิทธิ

กระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมเราไม่ได้จำกัดอยู่เพียงกระบวนการของศาลยุติธรรมเท่านั้น แต่รวมไปถึงกระบวนการของศาลปกครองด้วย ยิ่งไปกว่านั้นอะไรคือคดีสิ่งแวดล้อมภายใต้ศาลยุติธรรมและอะไรคือคดีสิ่งแวดล้อมภายใต้ศาลปกครองก็มีหลักเกณฑ์และเงื่อนไขการให้อำนาจแก่ผู้ที่เข้าข่ายเป็นผู้เสียหายในการเข้ามาฟ้องร้องดำเนินคดีที่แตกต่างกัน โดยศาลยุติธรรมเรามีประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง<sup>๕</sup> กำหนดให้บุคคลที่ถูกโต้แย้งสิทธิหรือหน้าที่ชอบที่จะใช้สิทธิทางศาลได้

<sup>๓</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๔</sup> มาตรา ๖๗ สิทธิของบุคคลที่จะมีส่วนร่วมร่วมกับรัฐและชุมชนในการอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสภาพหลากหลายทางชีวภาพ และในการคุ้มครอง ส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ย่อมได้รับความคุ้มครองตามความเหมาะสม

การดำเนินโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรงทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ จะกระทำมิได้ เว้นแต่จะได้ศึกษาและประเมินผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชนในชุมชน และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียก่อน รวมทั้งได้ให้องค์การอิสระซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นประกอบก่อนมีการดำเนินการดังกล่าว

สิทธิของชุมชนที่จะฟ้องหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่นของรัฐที่เป็นนิติบุคคล เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ตามบทบัญญัตินี้ ย่อมได้รับความคุ้มครอง”.

<sup>๕</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

<sup>๖</sup> มาตรา ๖๖ บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่นหรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”.

<sup>๗</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง

<sup>๘</sup> มาตรา ๕๕ เมื่อมีข้อโต้แย้งเกิดขึ้น เกี่ยวกับสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลใดตามกฎหมายแพ่ง หรือบุคคลใดจะต้องใช้สิทธิทางศาล บุคคลนั้นชอบที่จะเสนอคดีของตนต่อศาลส่วนแพ่งที่มีเขตอำนาจได้ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายแพ่งและประมวลกฎหมายนี้”.



และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา<sup>๖</sup> ได้กำหนดความหมายของ “ผู้เสียหาย” ให้หมายความถึงบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง โดยต้องเป็นผู้เสียหายโดยนิตินัยด้วย จึงจะมีสิทธิฟ้องคดีได้ เห็นได้ว่าเป็นผู้เสียหายจะต้องชัดเจนถึงขนาดมีความเสียหายหรือถูกระทบสิทธิหรือหน้าที่เกิดขึ้นแล้วจึงจะนำคดีไปฟ้องต่อศาลยุติธรรมได้ ต่างจากเงื่อนไขเกี่ยวกับผู้มีสิทธิฟ้องคดีหรือผู้เสียหายในคดีปกครองตามที่พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๗</sup> กำหนดไว้ให้หมายถึงบุคคลผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหาย หรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เห็นได้ว่าการฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้นเพียงแค่อาจจะได้รับความเดือดร้อนเสียหายก็เพียงพอต่อการเป็นผู้เสียหายในการฟ้องคดีปกครองแล้ว ประกอบกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมไม่ได้เป็นกฎหมายละเมิดทั่วไปแต่เป็นกฎหมายเฉพาะที่มีหลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary Principle) เป็นการกำหนดหรือหามาตรการโดยการใช้เทคโนโลยีที่จำเป็นเหมาะสมเพื่อป้องกันมิให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายที่สามารถคาดหมายได้ล่วงหน้า หรือให้เกิดผลกระทบหรือความเสียหายน้อยที่สุดในด้านสิ่งแวดล้อม จึงทำให้แม้ความเสียหายยังไม่เกิดขึ้นจนถึงขั้นแสดงความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลตามหลักกฎหมายละเมิดหรือเพียงแต่มีแนวโน้มที่จะเกิดก็มากเพียงพอแล้วที่จะเข้าไปเป็นผู้เสียหายในคดีปกครองซึ่งแตกต่างจากศาลยุติธรรม

<sup>๖</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

“มาตรา ๒ (๔) “ผู้เสียหาย” หมายความว่าบุคคลผู้ได้รับความเสียหายเนื่องจากการกระทำผิดฐานใดฐานหนึ่ง รวมทั้งบุคคลอื่นที่มีอำนาจจัดการแทนได้ ดังบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ , ๕ และ ๖”.

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒

“มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“คู่กรณี” หมายความว่า ผู้ฟ้องคดี ผู้ถูกฟ้องคดี และให้หมายความรวมถึงบุคคล หน่วยงานทางปกครอง หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเข้ามาเป็นคู่กรณีด้วยการร้องสอด ไม่ว่าจะด้วยความสมัครใจเองหรือโดยถูกคำสั่งศาลปกครองเรียกเข้ามาในคดี ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นผู้มีส่วนได้เสีย หรืออาจถูกระทบจากผลแห่งคดีนั้นและเพื่อประโยชน์แห่งการดำเนินกระบวนการ ให้รวมถึงผู้มีสิทธิกระทำการแทนด้วย”.



## บทนิลงสมครฐภ

**จุดนิต** : คลักกฏหมายที่สำคญของการดำเนนคตลิ่งแวดล้อมมึสาระสำคญอย่างไร และการดำเนนคตลิ่งแวดล้อมมึลิกษณะพิเศษแตกต่างจากการดำเนนคตแ่งและคตอาญาอื่น ๆ โดยทัวไปอย่างไร รวมถึงการสมควรค้มีการจัดตั้งศาลษำณญพิเศษเพื่อพิจารณาคตลิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะหรือไม

**ดร. คณินิจ** : เมื่อกล่าวถึง “การดำเนนคตลิ่งแวดล้อม” หมายความว่าต้องมีข้อขัดแย้งไปถึงศาลแล้วอันเกิดจากปัญหาที่ตกลงกันไม่ได้ เมื่อนำข้อขัดแย้งเข้าสู่ศาลเรจึเรียว่าการดำเนนคตนั้นหมายความว่าเราเน้นความสำคญที่ปลายทง แต่ในความเป็นจริงแล้วเราจะพิจารณาเฉพาะจุดนั้นจุดเดียวไม่ได้ เราต้องดูต้นเหตุของข้อขัดแย้งก่อนจะมาถึงศาลว่าเกิดอะไรขึ้นบ้าง ดังนั้นเราควรแยกพิจารณาเป็น ๒ ส่วน ค้ “การดำเนนคตลิ่งแวดล้อม” โดยศาล กับ “การบริหารจัดการลิ่งแวดล้อม” โดยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิตบัญญัติ สอดคล้องกันเป็นระบบตรวจสอบ ถ่วงดุลและคานอำนาจซึ่งกันและกัน โดยที่ระบบของการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมเราต้องการการบริหารจัดการที่ดีมีบูรณาการและเป็นระบบบนพื้นฐานของความรู้ทั้งฝ่ายภครฐและของฝ่ายภคประชาชนหรือประชาสังคม โดยการเสริมความรู้ความเข้าใจและจิตสำนึกของประชาชนให้สามารถสกัดกั้นและป้องกันก่อนเกิดเหตุขัดแย้ง ซึ่งระบบราชการของไทยอาจกล่าวได้ว่าเป็นสาเหตุหนึ่งของความล้มเหลวในการบริหารจัดการลิ่งแวดล้อมที่มีส่วนผลักดันให้ต้องนำข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นเข้าสู่การดำเนนคตลิ่งแวดล้อมโดยศาล นอกจากนี้ ศาลเองก็เห็นว่ากฎหมายสารบัญญัติของไทยยังไม่ชัดเจนเพียงพอ ตัวอย่างเช่นพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพลิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งเป็นกฎหมายหลักแต่กลับไม่มีการปรับปรุงให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาวะปัจจุบัน เกิดความขัดแย้งกันเองระหว่างกฎหมายที่มุ่งส่งเสริมภคอุตสาหกรรมกับกฎหมายที่มุ่งอนุรักษ์ลิ่งแวดล้อมโดยมีประชาชนอยู่ตรงกลางเมื่อเกิดปัญหาข้อขัดแย้งเกิดการฟ้องร้องกันก็มาที่ศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่ใช่องค์กรที่อำนาจความยุติธรรมแต่เพียงอย่างเดียวแต่กลายเป็นองค์กรที่ต้องสร้างดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจกับผลประโยชน์ทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติด้วย อาจารย์จึงไม่ยอกให้หมองภพเพียงว่าทุกเรื่องราวความขัดแย้งทั้งหมดจะต้องขึ้นสู่ศาล ไม่ยอกให้หมองว่าศาลเป็นองค์กรสุดท้ายที่เป็นที่พึ่งของประชาชน

ศาลยุติธรรมจัดตั้งแผนกคตลิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลฎีกาเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๘ เพื่อพิจารณาพิพาคษาคตลิ่งแวดล้อม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ได้มีการจัดตั้งแผนกคตลิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลอุทธรณ์ และในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมตามคำแนะนำของประธานศาลฎีกาได้ประกาศให้จัดตั้งแผนกคตลิ่งแวดล้อมขึ้นในศาลชั้นต้น โดยตั้งที่ศาลแ่งเป็นแห่งแรกในการดำเนนกระบวนการพิจารณาและพิพาคษาคตลิ่งแวดล้อมทำให้ศาลยุติธรรมสามารถอำนาจความยุติธรรมให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น อย่างไรก็ตามศาลยุติธรรมยังคงใช้หลักกฎหมายทั่วไปในการพิจารณาพิพาคษาคตลิ่งแวดล้อมซึ่งจำเป็นต้องใช้กฎหมายเฉพาะ แต่เป็นเพราะเราไม่มีผู้พิพาคษผู้เชี่ยวชาญที่จบกฎหมายด้านลิ่งแวดล้อมโดยตรง เพราะฉะนั้นลิ่งที่นำกังวลในเวลานี้คือ ศาลมีความพร้อมเพียงใดในการจัดให้มีผู้พิพาคษที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะในด้านกฎหมายลิ่งแวดล้อม

ในส่วนของคตลิ่งแวดล้อมที่จะเข้าช่ยอยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม ประธานศาลฎีกาได้กำหนดให้ “คตลิ่งแวดล้อม” หมายถึง



ได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติการกิจของตุลาการศาลปกครอง ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมสามารถระงับได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นที่ยอมรับของคู่ความทุกฝ่าย

๑. เป็นคดีแพ่งที่การกระทำตามคำฟ้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่โจทก์อันเนื่องมาจากการทำลายหรือเปลี่ยนแปลงสภาพทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมของชุมชน หรือระบบนิเวศ
๒. เป็นคดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยกระทำการหรืองดเว้นการกระทำเพื่อคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติ หรือสิ่งแวดล้อมของชุมชน
๓. เป็นคดีแพ่งที่โจทก์มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายเพื่อชดเชยมลพิษที่เกิดขึ้นหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม หรือเพื่อมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เสียไป
๔. เป็นคดีแพ่งที่มีคำขอให้จำเลยชดใช้ค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายต่อชีวิต ร่างกาย สุขภาพอนามัย หรือสิทธิใด ๆ ของโจทก์ อันเกิดจากมลพิษที่จำเลยเป็นผู้ก่อหรือต้องรับผิดชอบ คดีสิ่งแวดล้อมดังกล่าวข้างต้นอาจเกิดขึ้นจากการฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติ หรือประกาศของคณะปฏิวัติซึ่งมีบทบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ หรือมลพิษ สิทธิที่จะฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมให้คำวินิจฉัยสิทธิของบุคคลที่จะได้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ รวมทั้งสิทธิที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

ต่อมาศาลปกครองโดยประธานศาลปกครองสูงสุดได้ออก “คำแนะนำของประธานศาลปกครองสูงสุดในการดำเนินคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม” ไว้เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๔ และได้จัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อเสริมสร้างความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติการกิจของตุลาการศาลปกครอง ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมสามารถระงับได้อย่างสะดวก รวดเร็ว เป็นที่ยอมรับของคู่ความทุกฝ่าย โดยมีแผนกคดีสิ่งแวดล้อมในทุกระดับชั้นศาลตั้งแต่ศาลปกครองชั้นต้นทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคอีก ๙ จังหวัด และศาลปกครองสูงสุด

แต่การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมขึ้นทั้งในศาลยุติธรรมและศาลปกครองก็มิใช่การแยกออกมาเป็นศาลพิเศษที่เรียกว่า ศาลชำนาญพิเศษ การดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการดำเนินคดีแพ่งและคดีอาญาอื่น ๆ ทั่วไป ทั้งนี้ หลายคนยังเข้าใจผิดว่าคดีสิ่งแวดล้อมคือคดีละเมิดประเภทหนึ่ง ซึ่งหากเป็นคดีระหว่างเอกชนกับเอกชน ก็อยู่ในเขตอำนาจของศาลยุติธรรม เช่น ถ้าที่บ้านเลี้ยงสุกรหนึ่งตัว หากส่งผลกระทบต่อเพื่อนบ้านก็เป็นเรื่องระหว่างเอกชนกับเอกชน แต่พอเลี้ยงสุกรเพิ่มจำนวนมากขึ้นกลายเป็นฟาร์มสุกร ผลกระทบที่เกิดขึ้นจะส่งผลในวงกว้างและถูกยกระดับขึ้นจาก “ประโยชน์ส่วนบุคคล (Private Interest)” เป็น “ประโยชน์ส่วนรวม (Public Interest)” อันเป็นความชอบธรรมที่รัฐจะเข้ามาทำหน้าที่เพื่อปกป้องผลประโยชน์ของส่วนรวมหรือสาธารณะ เช่น อาจมีหน่วยงานสาธารณสุข หรือกรมโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาเกี่ยวข้องดูแลโดยใช้กฎหมายพิเศษ ได้แก่



กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ดังนั้น สรุปได้ว่าคดีสิ่งแวดล้อมเป็นคดีที่มีลักษณะเฉพาะตัว กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงประกอบด้วยองค์ความรู้ของศาสตร์หลายสาขาวิชา โดยเฉพาะทางวิทยาศาสตร์ที่มีความไม่แน่นอนในระดับหนึ่งซึ่งเรียกว่า Scientific Uncertainty คือ ไม่มีสิ่งใดที่จะพิสูจน์ได้ชัดเจนแน่นอน ดังนั้นเมื่อชาวบ้านมาแจ้งว่ามีกลิ่นเหม็นมาจากโรงงานอุตสาหกรรมในชุมชน ศาลจะให้ชาวบ้านต้องพิสูจน์ว่ากลิ่นเหม็นนั้นมาจากปล่องควันของโรงงาน A หรือโรงงาน B โดยใช้หลักกฎหมายทั่วไปในเรื่องละเมิดมาแสดงพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างเหตุและผลไม่ได้ เพราะปัญหาเรื่องการจัดการมลพิษนั้นจำเป็นต้องอาศัยเทคนิคทางวิทยาศาสตร์ ส่วนการจัดการทรัพยากรธรรมชาติต้องการองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ สังคมวิทยา เศรษฐศาสตร์ มาประกอบกัน ซึ่งความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์นี้เองทำให้การพิสูจน์พยานหลักฐานทำได้ยากกว่าคดีทั่วไป แต่เมื่อมีศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อมแล้วทำให้ความชัดเจนในการดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมมีมากขึ้นโดยเฉพาะข้อพิพาทต่าง ๆ ระหว่างรัฐกับชาวบ้านเกี่ยวกับโครงการต่าง ๆ ที่จะเข้าไปสร้างในพื้นที่ของชุมชน

ในส่วนที่ว่าสมควรให้มีการจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษเพื่อพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมเป็นการเฉพาะหรือไม่ นั้น อาจารย์เห็นว่า “ศาลชำนาญพิเศษ” กับ “ศาลพิเศษ” ไม่เหมือนกัน คดีสิ่งแวดล้อมมีจำนวนมากขึ้นและมีความเฉพาะตัวมากขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย ถ้าเราคิดในกรอบเดิมแบบคดีแพ่งทั่วไปจะไม่สามารถทำอะไรได้เลยเพราะกลายเป็นว่ารัฐเข้าไปส่งเสริมเอกชนกลุ่มหนึ่ง (ผู้ประกอบการที่รัฐออกใบอนุญาตให้) ไปทำร้ายเอกชนอีกกลุ่มหนึ่ง (ผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้ป่วยที่ได้รับมลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม) อย่างไม่ได้ตั้งใจ แต่เมื่อมีระบบฟ้องคดีในศาลปกครองเข้ามาก็สามารถแก้ปัญหาหลายอย่างในมุมที่กว้างขึ้น เช่น ถ้าหน่วยงานผู้มีอำนาจออกใบอนุญาตได้ออกใบอนุญาตไปโดยไม่ถูกต้องหรือส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เมื่อมีผู้เสียหายนำคดีไปฟ้องต่อศาลปกครอง ศาลปกครองก็สามารถเพิกถอนใบอนุญาตนั้นได้ ซึ่งหากมีการจัดตั้งศาลพิเศษขึ้นไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม สาระสำคัญจะอยู่ที่ตัวผู้พิพากษาที่จะนั่งพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมนั้นว่าเป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับกฎหมายด้านสิ่งแวดล้อมหรือไม่ โดยความเชี่ยวชาญในที่นี้ไม่ใช่แค่ในระดับปรับบทกฎหมายใช้กับข้อเท็จจริงเท่านั้น แต่จะต้องสามารถเข้าถึงระดับปรัชญาสีเขียวด้วย จึงจะสามารถทำหน้าที่อำนวยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมได้ เช่น สามารถชั่งน้ำหนักวาระหว่างผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจของประเทศกับผลประโยชน์ด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน จะมีดุลยภาพได้อย่างไร เรื่องนี้อาจเป็นเรื่องใหม่ที่ท้าทายบทบาทของศาล อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันยังมีผู้เชี่ยวชาญด้านนี้น้อยมาก ดังนั้น การที่จะตั้งศาลพิเศษขึ้นมาโดยไม่มีบุคลากรผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญทำงานจึงเป็นเรื่องที่ต้องคิดให้รอบคอบ

**จุดนิคิด :** การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมของประชาชน รวมถึงอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนมีขั้นตอนและวิธีดำเนินการอย่างไร และรัฐจะมีส่วนในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร

**ดร. คณินิจ :** สำหรับการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมรวมทั้งอำนาจฟ้องคดีสิ่งแวดล้อมของประชาชนมีลักษณะทำนองเดียวกันกับคดีแพ่งทั่วไป ผู้เสียหายตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณา



ความแพ่ง<sup>๕</sup> เท่านั้นที่มีอำนาจฟ้องคดีต่อศาล หากเป็นกรณีฟ้องต่อศาลยุติธรรมก็ต้องพิจารณาด้วยว่า เรื่องที่ฟ้องคดีนั้นเข้าข่ายความหมายคำว่า “คดีสิ่งแวดล้อม” ตามคำสั่งของประธานศาลฎีกาด้วยหรือไม่ ในขณะที่การฟ้องคดีต่อศาลปกครองนั้น ความเป็นผู้เสียหายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครอง และวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒<sup>๖</sup> กำหนดขอบเขตที่กว้างกว่าเพราะเพียงแค่อาจมีความเสียหาย ก็ถือว่าเป็นผู้มีอำนาจฟ้องแล้ว

สำหรับเรื่องที่รัฐจะมีส่วนในการช่วยเหลือหรือส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางด้านสิ่งแวดล้อมได้อย่างไร นั้น อาจารย์เห็นว่าคดีสิ่งแวดล้อมเป็นความเสียหายของบุคคลจำนวนมาก เพราะฉะนั้นการจะทำอะไรควรยึดหลักที่ว่า ผู้คนสามารถเข้าถึงได้เร็วและประหยัด เพราะผู้ที่ได้รับผลกระทบส่วนใหญ่ก็เป็นประชาชนนั่นเอง การตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมภายในศาลแพ่งและศาลปกครองนับเป็นนิมิตหมายที่ดี เพราะถือเป็นก้าวแรกของการจัดกลุ่มคดีนี้ให้ชัดเจนมากขึ้นและคงไม่ยากต่อการพัฒนาไปสู่ระบบที่ดีขึ้นกว่านี้ อย่างไรก็ตาม สิ่งที่สำคัญคือ แม้ศาลจะมีประสิทธิภาพ และมีเครื่องมืออยู่ในมืออย่างน้อยเพียงใดก็ตาม แต่สิ่งหนึ่งที่ศาลไม่ว่าจะเป็นศาลยุติธรรมหรือศาลปกครองควรจะทำก็คือ การเปลี่ยนบทบาทของตัวเองมาทำงานเชิงรุกมากขึ้น การจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อมจะทำให้ศาลต้องมีความพร้อมค่อนข้างสูงโดยเฉพาะบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องนำความรู้มาใช้ให้ถูกกับงานมากยิ่งขึ้น ทุกวันนี้ระบบคดีสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นเอกภาพ เนื่องจากมีศาลหลายศาลที่ดูแลอยู่ ส่งผลให้ปัญหาไม่ถูกแก้ไขอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ การขาดความชัดเจนในเรื่องมาตรฐานของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เจ้าหน้าที่ตำรวจ นักนิติวิทยาศาสตร์ อัยการ เรื่อยมาจนถึงผู้พิพากษา โดยเฉพาะการประมวลกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้เป็นทิศทางเดียวกัน และทำให้ใช้งานได้จริงมากที่สุดจึงจำเป็นต้องดำเนินการอย่างจริงจัง

**จุดเน้น :** ในทัศนะของกัณท์มีความเห็นว่ากฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการรับรองและคุ้มครองประชาชนหรือชุมชนก็ได้รับผลกระทบจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ตลอดจนมาตรการเยียวยาความเสียหายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมีความเหมาะสมเพียงพอแล้วหรือไม่ อย่างไร และมีกฎหมายใดที่สมควรได้รับการปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติม

**ดร. คณินิจา :** ในส่วนของการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของศาลเรามีข้อจำกัดซึ่งปรากฏในทางปฏิบัติอยู่หลายประการ ได้แก่

๑. การที่คดีสิ่งแวดล้อมมีผู้เสียหายเป็นจำนวนมากและผู้เสียหายต่างก็ต้องทำคำร้องขอยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลด้วยทำให้เกิดปัญหาทางเทคนิคในการดำเนินคดี เรื่องนี้อาจารย์เห็นว่าแนวทางแก้ไขคือควรออกกฎหมายกำหนดให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมศาลในคดีสิ่งแวดล้อมไปเลย
๒. การที่คดีสิ่งแวดล้อมมักมีเรื่องทางเทคนิคในทางดำเนินคดีเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยเฉพาะต้องมีการพิสูจน์โดยใช้ศาสตร์หลายแขนง เช่น วิทยาศาสตร์ เศรษฐศาสตร์ วิศวกรรมศาสตร์ เป็นต้น ดังนั้น

<sup>๕</sup> ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๕๕, อ้างแล้ว.  
<sup>๖</sup> พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๓, อ้างแล้ว.



องค์คณะผู้พิพากษาอาจจำเป็นต้องมีผู้พิพากษาสมทบซึ่งอาจเป็นนักวิทยาศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์ สิ่งแวดล้อม หรือนักวิศวกรรมสิ่งแวดล้อมประกอบอยู่ด้วย

๓. อัตราค่าตอบแทนพยานผู้เชี่ยวชาญนั้น ปัจจุบันกฎหมายกำหนดให้รับเพียงไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท นั้นเป็นค่าตอบแทนที่น้อยเกินไปหรือไม่สำหรับพยานผู้เชี่ยวชาญที่มีความรู้ความสามารถสูงและได้ใช้ความรู้ความสามารถนั้นอย่างเต็มที่เพื่อประโยชน์สาธารณะ

๔. ในการเดินเผชิญสืบของศาลต้องปฏิบัติตามกฎหมายในการส่งหมายนัดให้คู่ความทุกฝ่ายไปพร้อมกัน ทำให้เกิดปัญหาว่าผู้ถูกฟ้องคดีสามารถกระทำการบิดเบือนข้อเท็จจริงให้ต่างไปจากข้อกล่าวหาตามคำฟ้องได้เพราะเหตุที่ผู้รู้ตัวล่วงหน้าว่าศาลจะมาเดินเผชิญสืบนั่นเอง

๕. ในการชดเชยความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีนั้น ในกรณีที่ผู้ถูกฟ้องคดีไม่อาจชดเชยค่าเสียหายได้ เช่น ในคดีที่บริษัทผู้ถูกฟ้องคดีถูกฟ้องล้มละลาย และไม่สามารถชำระหนี้ตามคำพิพากษาเพื่อเยียวยาผู้เสียหายที่ได้รับผลกระทบได้ อาจารย์เห็นว่าหนทางแก้ไขปัญหานี้คือ เราอาจจัดตั้งเป็นระบบกองทุนสิ่งแวดล้อมขึ้นมาเหมือนในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการจัดตั้งระบบ “Super Fund” ขึ้น โดยกองทุนจะเก็บเงินจากผู้ประกอบการที่อาจก่อให้เกิดความเสียหายและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมได้ ซึ่งเป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The Polluter Pays Principle) หรืออาจมีการตั้งระบบประกันภัยในสิ่งแวดล้อมขึ้นก็ได้

นอกจากนี้ ความรู้ทางวิชากฎหมายสิ่งแวดล้อมก็ถือเป็นส่วนที่มีความสำคัญมากในตัวซอฟต์แวร์ที่จะนำมาใช้แก้ไขปัญหา องค์การศาลอาจแก้ไขปัญหาคำดำเนินคดีสิ่งแวดล้อมด้วยการร่างกฎหมายว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อม ซึ่งแม้จะร่างให้ได้อย่างไรแต่ถ้าคนที่ต้องใช้กฎหมายไม่มีความรู้อย่างแท้จริงในเรื่องนั้น ๆ ก็อาจจะไม่เกิดประโยชน์มากนัก และเมื่อกล่าวถึงการดำเนินคดีก็ไม่ควรมองแต่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายตุลาการเพียงอย่างเดียว เพราะเมื่อเทียบกับเจ้าหน้าที่รัฐฝ่ายอื่นแล้ว บทบาทของฝ่ายตุลาการจะต้องรอให้มีประชาชนผู้เสียหายมา knock the door เสียก่อน ศาลจะออกมาดำเนินการนอกศาลเองไม่ได้ ต่างจากฝ่ายบริหารที่มีหน้าที่ต้องเข้าถึงเพื่อดูแลประชาชน นั่นหมายความว่าครึ่งหนึ่งของงานเป็นงานของฝ่ายบริหารที่ต้องบริหารจัดการงานอย่างเป็นระบบ ให้เสร็จเรียบร้อยก่อนที่เรื่องจะมาถึงศาล ซึ่งฝ่ายบริหารมีอำนาจดำเนินการภายใต้กฎหมายที่ออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายใดมีความล้าสมัยฝ่ายบริหารก็ต้องส่งเรื่องต่อไปให้ฝ่ายนิติบัญญัติดำเนินการปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นกันต่อไป จึงเห็นได้ว่ามีความเกี่ยวพันกันทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายตุลาการด้วยกันทั้งสิ้น

**จุดนิติ :** บทสรุปส่งท้ายและข้อเสนอแนะอื่น ๆ

**ดร. คณินิจ :** สิ่งที่เราต้องทำคือการแก้ไขกฎหมายอย่างเป็นระบบไม่ใช่เพียงแก้ไขกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งหรือนำเอาเรื่องที่ควรบัญญัติไว้ในกฎหมายระดับพระราชบัญญัติไปบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญในฐานะที่เป็นกฎหมายสูงสุด ซึ่งในความเป็นจริงแล้วรัฐธรรมนูญของประเทศไทยเป็นสิ่งที่ไม่แน่นอนมากยิ่งกว่ากฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เพราะรัฐธรรมนูญไทยถูกฉีกเป็นระยะ ๆ ในขณะที่พระราชบัญญัติที่มีมาก่อนปี พ.ศ. ๒๕๓๕ นั้น บางฉบับยังไม่มีมีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมสอดคล้อง



กับเทคโนโลยีและสภาพเศรษฐกิจสังคมในปัจจุบันแต่อย่างใด โดยเฉพาะในเรื่องการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๓๐</sup> ที่กำหนดให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม (NGO) มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในปัจจุบันมีเพียงประเทศจีนกับไทยเท่านั้นที่มีกฎหมายบัญญัติให้ NGO ต้องจดทะเบียนก่อนจึงจะมีส่วนร่วมเป็นองค์กรที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้

อาจารย์เห็นว่าในที่สุดต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในความเป็นองค์กรของรัฐเข้ามาทำหน้าที่สร้างดุลยภาพระหว่างการพัฒนาความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และคำว่ารัฐไม่ได้หมายถึงเพียงแค่ฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติเท่านั้น ฝ่ายตุลาการซึ่งแม้จะมีบทบาทค่อนข้างจำกัดแต่ก็สามารถเข้ามาเสริมเติมเต็มได้ โดยถือเป็นองค์กรเพื่อการชี้ขาดและสร้างคามยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อย่างแท้จริง **๑**

<sup>๓๐</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

“มาตรา ๗ เพื่อเป็นการสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้องค์กรเอกชนซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย หรือกฎหมายต่างประเทศที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องโดยตรงกับการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม หรืออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและมิได้มีวัตถุประสงค์ในทางการเมือง หรือมุ่งค้าหากำไรจากการประกอบกิจกรรมดังกล่าว มีสิทธิขอจดทะเบียนเป็นองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”.



## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๑ สิงหาคม ๒๕๕๕

### ► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์มีฐานะเป็นหน่วยงานในกำกับของรัฐ ไม่เป็นส่วนราชการตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินและกฎหมายว่าด้วยการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม และไม่เป็นรัฐวิสาหกิจ ตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณหรือกฎหมายอื่น

๒. กำหนดให้มหาวิทยาลัยมีรายได้จากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายปี เงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ และเงินกองทุนที่รัฐบาลหรือมหาวิทยาลัยจัดตั้งขึ้นและรายได้หรือผลประโยชน์จากกองทุน เป็นต้น และให้รายได้ของมหาวิทยาลัย ไม่เป็นรายได้ที่ต้องนำส่งกระทรวงการคลัง ตามกฎหมายว่าด้วยเงินคงคลังและกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

๓. กำหนดให้มีสภามหาวิทยาลัย ประกอบด้วย นายกสภามหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการซึ่งเลือกจากผู้ดำรงตำแหน่ง และคณาจารย์ประจำตามที่กำหนด กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่ง และให้สภามหาวิทยาลัยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๔. กำหนดให้มีคณะกรรมการส่งเสริมกิจการมหาวิทยาลัย สภาวิชาการและสภาพนักงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด และให้จำนวน คุณสมบัติ หลักเกณฑ์วิธีการได้มาวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง ตลอดจนการประชุม เป็นไปตามข้อบังคับของมหาวิทยาลัย

๕. กำหนดให้มอธิการบดีเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และรับผิดชอบการบริหารงานของมหาวิทยาลัย กำหนดวาระการดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง คุณสมบัติ ลักษณะต้องห้าม และให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๖. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการประกันคุณภาพการศึกษาและการประเมินการดำเนินงานของมหาวิทยาลัย

๗. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการการบัญชีและการตรวจสอบทางบัญชีและการเงินของมหาวิทยาลัย ให้อธิการบดีเป็นผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงตามกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย



การป้องกันและปราบปรามการทุจริตและให้รัฐมนตรีมีอำนาจและหน้าที่กำกับและดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของมหาวิทยาลัย

๘. กำหนดบทเฉพาะกาลเกี่ยวกับการโอนบรรดากิจการ ทรัพย์สิน งบประมาณฯ การดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการต่าง ๆ ส่วนราชการ การโอนบรรดาข้าราชการ ลูกจ้างของส่วนราชการ พนักงานของมหาวิทยาลัย ตำแหน่งทางวิชาการ ตลอดจนระเบียบข้อบังคับ หรือประกาศที่มีอยู่ ก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ เป็นต้น

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ คือ

กำหนดให้ อส. ที่ได้รับบำนาญพิเศษเพราะเหตุทุพพลภาพเนื่องจากการปฏิบัติหน้าที่ถึงแก่ความตาย ให้จ่ายเงินเป็นบำเหน็จตกทอดให้แก่ทายาทเป็นจำนวนสามสิบเท่าของบำนาญพิเศษรายเดือนที่ได้รับเดือนสุดท้าย

ตารางเทียบเคียงสิทธิในการรับบำเหน็จตกทอดระหว่าง อส. กับอาสาสมัครทหารพราน

สมาชิกกองอาสารักษาดินแดน (อส.)	อาสาสมัครทหารพราน
<p>๑. เป็นองค์กรในกระทรวงมหาดไทย</p> <p>๒. เป็นกำลังอาสาสมัครสำรองเพื่อช่วยเหลือประชาชนและประเทศชาติ ทั้งยามปกติและยามศึกสงครามพร้อมจะสนับสนุนกำลังทหาร เมื่อจำเป็น</p> <p>๓. เป็นบุคคลที่สมัครใจเข้ามาเป็น อส. ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติกองอาสารักษาดินแดน พ.ศ. ๒๕๙๗ โดยทำงานร่วมกับพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ</p> <p>๔. ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด เนื่องจากไม่ใช่บุคคลตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ มาตรา ๓๗ คือ มิใช่ข้าราชการพลทหารกองประจำการ บุคคลที่ทำหน้าที่ทหารตามที่กระทรวงกลาโหมกำหนดทำให้ไม่มีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ</p>	<p>๑. เป็นส่วนหนึ่งของกองทัพไทย กระทรวงกลาโหม</p> <p>๒. เป็นกำลังทหารราบกึ่งทหารลาดตระเวนตามแนวชายแดนไทย</p> <p>๓. เป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่ทหารเป็นการชั่วคราว ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการทหาร พ.ศ. ๒๕๒๑ โดยทำงานร่วมกับตำรวจตระเวนชายแดน</p> <p>๔. มีสิทธิในการได้รับบำเหน็จตกทอดตามพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการ พ.ศ. ๒๕๙๔ มาตรา ๓๗ มาตรา ๓๘ มาตรา ๔๘ มาตรา ๔๙ เนื่องจากอาสาสมัครทหารพราน เป็นบุคคลซึ่งทำหน้าที่ทหาร ตามที่ กท. กำหนดตามมาตรา ๓๗ แห่งพระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการฯ ทำให้ทายาทมีสิทธิได้รับบำเหน็จตกทอด</p>



## ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการกีฬาแห่งประเทศไทย พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้จัดตั้งองค์การขึ้น เรียกว่า “การกีฬาแห่งประเทศไทย” เรียกโดยย่อว่า “กกท.” เป็นนิติบุคคล มีวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมการกีฬา เป็นศูนย์กลางในการประสานงานเกี่ยวกับการกีฬา จัด ช่วยเหลือ แนะนำ และร่วมมือในการจัดและดำเนินกิจกรรมกีฬา สอดส่องและกำกับดูแลการดำเนินกิจกรรมกีฬา และประกอบกิจการอื่น ๆ อันเกี่ยวแก่หรือเพื่อประโยชน์ของการกีฬา ทั้งนี้ ให้ กกท. ได้รับเงินจากงบประมาณแผ่นดินเพื่อเป็นทุนหรือเพื่อดำเนินงาน

และอาจมีรายได้จากทรัพย์สินของ กกท. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากการจัดการแข่งขันกีฬา และรายได้อื่น รวมทั้งกำหนดให้ทรัพย์สินของ กกท. ไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี

๒. กำหนดให้มีคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ประธานคณะกรรมการโอลิมปิกแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินเจ็ดคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ โดยให้ผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กกท. รวมถึงการออกข้อบังคับและระเบียบต่าง ๆ เพื่อให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของ กกท.

นอกจากนี้ให้คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยเป็นผู้แต่งตั้งผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี โดยผู้ว่าการการกีฬาแห่งประเทศไทยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ และต้องไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในธุรกิจการกีฬาหรือในสัญญาเกี่ยวกับ กกท. หรือในกิจการที่กระทำให้แก่ กกท. ไม่ว่าจะโดยทางตรงหรือทางอ้อม เว้นแต่จะเข้าข้อยกเว้นตามที่กำหนด

๓. กำหนดให้มีคณะกรรมการกีฬาจังหวัดในแต่ละจังหวัดนอกจากกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักงาน กกท. จังหวัด ทำหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการกีฬาจังหวัด มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบาย แผนงาน และโครงการส่งเสริมกีฬาภายในจังหวัด ต่อคณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทย ให้ความร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุน กกท. สมาคมกีฬา และหน่วยงานกีฬาที่เกี่ยวข้องในการแข่งขันกีฬาและการดำเนินกิจกรรมกีฬาของจังหวัด และดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของ กกท. รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการการกีฬาแห่งประเทศไทยมอบหมาย



๔. กำหนดให้จัดตั้งกองทุนพัฒนาการศึกษาแห่งชาติขึ้นใน กกท. เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนสำหรับใช้จ่ายเพื่อการส่งเสริม สนับสนุน พัฒนา คຸ້มครอง ช่วยเหลือ และจัดสวัสดิการที่เกี่ยวข้องกับการศึกษา โดยให้ กกท. เป็นผู้เก็บรักษาเงินและทรัพย์สินของกองทุนและดำเนินการเบิกจ่ายเงินกองทุน

๕. กำหนดให้สมาคมกีฬาต้องจดทะเบียนจัดตั้งตามพระราชบัญญัตินี้ และต้องมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา โดยมีการจัดการแข่งขันกีฬาหรือส่งนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขัน และอาจมีการดำเนินการอื่นที่เกี่ยวข้องกับการกีฬา ทั้งนี้ เมื่อได้จดทะเบียนแล้ว ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

นอกจากนี้ ได้แบ่งประเภทของสมาคมกีฬาออกเป็นสามประเภท คือ สมาคมกีฬาทั่วประเทศ สมาคมกีฬาแห่งประเทศไทย และสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” โดยกำหนดลักษณะของสมาคมกีฬาในแต่ละประเภท และกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้เป็นสมาคมกีฬาแห่งประเทศไทย การอนุญาตให้เป็นสมาคมกีฬาที่ใช้คำว่า “แห่งประเทศไทย” การส่งนักกีฬาเข้าร่วมการแข่งขันกีฬา หรือจัดหรือร่วมในการจัดให้มีการแข่งขันกีฬาของสมาคมกีฬาในแต่ละประเภท รวมถึงการกำหนดข้อห้ามในเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

๖. กำหนดให้พนักงานและลูกจ้างของ กกท. มีสิทธิร้องทุกข์ได้ตามระเบียบที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งประเทศไทยกำหนด และกำหนดให้ กกท. จัดให้มีกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่นเพื่อสวัสดิการของพนักงาน ลูกจ้าง และครอบครัว ในกรณีที่พนักงานหรือลูกจ้างนั้นพ้นจากตำแหน่งประสบอุบัติเหตุ เจ็บป่วย ตาย หรือกรณีอื่นอันควรแก่การสงเคราะห์ ทั้งนี้ ตามข้อบังคับที่คณะกรรมการการศึกษาแห่งประเทศไทยกำหนด

๗. กำหนดให้ กกท. ต้องทำงบประมาณประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี โดยในส่วนของงบลงทุนให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและให้ความเห็นชอบ ส่วนงบทำการให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อทราบ และให้รายได้ของ กกท. ที่ได้รับจากการดำเนินงานในปีหนึ่ง ๆ ตกเป็นของ กกท.

๘. กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬามีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปซึ่งกิจการของ กกท. และมีอำนาจสั่งให้ กกท. ชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงานหรือยับยั้งการกระทำของ กกท. ที่ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมีอำนาจสั่งให้ กกท. ปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลหรือมติของคณะรัฐมนตรี นอกจากนี้ ยังได้กำหนดกรณีที่ กกท. ต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีก่อนจึงจะดำเนินการได้



# สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

## วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๕๕

### ► เรื่องร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการร่างพระราชบัญญัติคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้ตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอและให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนนำเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมอบให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี รับความเห็นของสำนักงาน ก.พ. ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย

โดยมีสาระสำคัญดังนี้

#### หมวด ๑

กำหนดให้มีคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีองค์ประกอบ วาระการดำรงตำแหน่ง และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด และให้สำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการมีหน้าที่ปฏิบัติงานวิชาการและธุรการให้แก่คณะกรรมการ

#### หมวด ๒

กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคล โดยมีสาระสำคัญ แบ่งเป็น ๕ ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ ๑ บททั่วไป

กำหนดหลักเกณฑ์การขอความยินยอมจากเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล กำหนดหน้าที่ของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลกำหนดให้มีการแจ้งวัตถุประสงค์เพื่อขอความยินยอม และจะต้องเก็บ ใช้ หรือเปิดเผยข้อมูลฯ ตามวัตถุประสงค์นั้น เว้นแต่จะได้แจ้งวัตถุประสงค์ใหม่และได้รับความยินยอมแล้วหรือได้รับยกเว้นตามกฎหมาย

#### ส่วนที่ ๒

กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคล เช่น ห้ามเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่มีลักษณะเป็นข้อมูลต้องห้าม (ข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับพฤติกรรมทางเพศ ข้อมูลที่อาจเป็นผลร้ายทำให้เสียชื่อเสียง)

#### ส่วนที่ ๓

กำหนดหลักเกณฑ์การใช้และการเปิดเผยข้อมูลส่วนบุคคล โดยต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือ รวมทั้งกำหนดข้อยกเว้นดังกล่าว

#### ส่วนที่ ๔

กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการเก็บรักษาและการแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล โดยกำหนดให้มีระบบรักษาความมั่นคงปลอดภัยให้แก่ข้อมูลส่วนบุคคล การแก้ไขเปลี่ยนแปลงข้อมูลส่วนบุคคล



#### ส่วนที่ ๕

กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีปฏิบัติของผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลเชิงธุรกิจหรือการพาณิชย์

#### หมวด ๓

กำหนดสิทธิของเจ้าของข้อมูลส่วนบุคคลและความรับผิดชอบทางแพ่ง ในกรณีฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้หรือประกาศที่ออกตามพระราชบัญญัตินี้

#### หมวด ๔

กำหนดให้มีคณะกรรมการตรวจสอบข้อมูลส่วนบุคคล ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะกรรมการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลเพื่อให้มีหน้าที่พิจารณาเรื่องร้องเรียน ตรวจสอบ การกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลส่วนบุคคล เป็นต้น รวมทั้งกำหนดให้การยื่นคำร้อง การส่งคำร้องเรียน วิธีพิจารณาระยะเวลาและการขยายระยะเวลา การตรวจสอบ การไต่ถาม และการไม่รับเรื่องร้องเรียนไว้พิจารณาให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการประกาศกำหนด ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการในการอุทธรณ์ การไม่รับเรื่องร้องเรียน หรือคำสั่งยุติเรื่อง

#### หมวด ๕

กำหนดมาตรการส่งเสริม โดยกำหนดให้ผู้ควบคุมข้อมูลส่วนบุคคลที่ประสงค์จะมีสิทธิใช้หรือแสดงเครื่องหมายรับรองมาตรฐานยื่นคำขอใบรับรองต่อสำนักงานคณะกรรมการข้อมูลข่าวสารของราชการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ผู้อำนวยการสำนักงานฯ ประกาศกำหนด

#### หมวด ๖

กำหนดความรับผิดชอบของนิติบุคคล โทษปรับทางปกครองและโทษอาญา  
ทั้งนี้ ได้กำหนดบทเฉพาะกาล โดยมีบทเร่งรัดให้สำนักงานฯ ดำเนินการให้มีการแต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายใน ๙๐ วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และกำหนดไม่ให้กฎหมายมีผลใช้บังคับย้อนหลังสำหรับการปฏิบัติตามบทบัญญัติเกี่ยวกับการเก็บรวบรวมข้อมูลส่วนบุคคลที่อยู่ในความครอบครองก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับด้วย

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

### วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕

#### เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ตรวจสอบพิจารณาแล้วตามที่กระทรวง



คมนาคม (คค.) เสนอและให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

**โดยมีสาระสำคัญดังนี้**

ร่างพระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งเพื่อความเสียหายจากมลพิษน้ำมัน พ.ศ. .... มีสาระสำคัญ ดังนี้

**บทนิยาม**

กำหนดบทนิยาม “เรือ” “ท่าเรือ” “บุคคล” “เจ้าของเรือ” “นายเรือ” “น้ำมัน” “ความเสียหายจากมลพิษ” “มาตรการในการป้องกัน” “อุบัติเหตุ” “หน่วยสิทธิพิเศษถอนเงิน” “ภาคีแห่งอนุสัญญา” “ศาล” และ “พนักงานเจ้าหน้าที่”

**หมวด ๑**

**บททั่วไป**

- กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับความเสียหายจากมลพิษที่เกิดขึ้นในราชอาณาจักรไทย ซึ่งรวมถึงทะเลอาณาเขตและในเขตเศรษฐกิจจำเพาะของราชอาณาจักรไทย และค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการใช้มาตรการในการป้องกันมิให้เกิดความเสียหายในพื้นที่ดังกล่าว
- กำหนดให้พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับกับเรือรบ หรือเรืออื่นใด ซึ่งรัฐถือกรรมสิทธิ์หรือดำเนินการในกิจการของรัฐซึ่งมิได้มีวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์ โดยให้ใช้บังคับกับเรือของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญาซึ่งใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในเชิงพาณิชย์

**หมวด ๒**

**ความรับผิด**

- กำหนดให้เจ้าของเรือในขณะเกิดอุบัติเหตุ หรือในขณะเกิดเหตุการณ์ครั้งแรก ในกรณี que อุบัติการณ์ประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายใด ๆ ที่เกิดขึ้นจากมลพิษอันเป็นผลของอุบัติเหตุดังกล่าว
- กำหนดให้เจ้าของเรือไม่ต้องรับผิดเพื่อความเสียหายจากมลพิษหากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายนั้น เป็นผลมาจากสงคราม การกระทำอันเป็นปฏิปักษ์ สงครามกลางเมือง การจลาจลหรือปรากฏการณ์ธรรมชาติซึ่งไม่อาจหลีกเลี่ยงและป้องกันได้ หรือเกิดขึ้นจากบุคคลที่สามทำให้เกิดความเสียหายนั้น หรือเกิดขึ้นทั้งหมดจากความประมาทเลินเล่อหรือการกระทำโดยมิชอบของรัฐหรือหน่วยงานซึ่งมีหน้าที่ดูแลหรือบำรุงรักษาประการหรือเครื่องช่วยการเดินเรืออื่น ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว
- กำหนดให้เจ้าของเรืออาจหลุดพ้นจากความรับผิดหากพิสูจน์ได้ว่าเป็นผลจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของบุคคลที่ได้รับความเสียหายนั้น
- กำหนดให้เจ้าของเรือมีสิทธิจะจำกัดความรับผิดของตนภายใต้บังคับพระราชบัญญัตินี้สำหรับอุบัติเหตุครั้งหนึ่ง ๆ แต่เจ้าของเรือไม่อาจจำกัดความรับผิดของตนได้หากพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายจากมลพิษนั้นเกิดขึ้นจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของเจ้าของเรือเป็นส่วนตัว



### หมวด ๓

#### การประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงิน

- กำหนดให้เรือไทยซึ่งได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า ๒,๐๐๐ ตันขึ้นไป ต้องมีใบรับรองที่แสดงถึงการจัดหาประกันภัย หรือหลักประกันทางการเงินเพื่อให้เพียงพอต่อความรับผิดชอบสำหรับ ความเสียหายจากมลพิษ การจัดหาประกันภัยหรือหลักประกันทางการเงินให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

- กำหนดให้กรมเจ้าท่ามีอำนาจออกใบรับรองให้แก่เรือที่จดทะเบียนเป็นเรือไทย

- กำหนดให้เรือต่างประเทศไม่ว่าจะจดทะเบียนในรัฐใดซึ่งได้บรรทุกน้ำมันในระวางอย่างสินค้าเกินกว่า ๒,๐๐๐ ตันขึ้นไป และไม่มีใบรับรองของกรมเจ้าท่า เมื่อเรือนั้นได้ผ่านหรือเข้าออกทะเลอาณาเขตของราชอาณาจักรไทย ต้องมีใบรับรองซึ่งออกโดยพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจของรัฐภาคีแห่งอนุสัญญา

### หมวด ๔

#### การวางหลักประกัน

- กำหนดให้เพื่อประโยชน์แก่เจ้าของเรือในการจำกัดความรับผิดภายหลังเกิดอุบัติเหตุการฉีกขึ้นแล้ว เจ้าของเรือต้องวางหลักประกันตามจำนวนความรับผิดที่จำกัดแล้วทั้งหมดต่อศาล โดยจะวางเป็นเงินสดหรือหนังสือค้ำประกันของธนาคารหรือหลักประกันอื่นใดอย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน ตามที่ศาลเห็นสมควร ผู้รับประกันหรือบุคคลอื่นใดที่ได้ให้หลักประกันแก่เจ้าของเรือ มีสิทธิที่จะวางหลักประกันโดยให้มีผลเช่นเดียวกับเจ้าของเรือเป็นผู้วางหลักประกันนั่นเอง

- กำหนดให้นำเงินจากหลักประกันมาชำระให้แก่บรรดาผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามส่วนแห่งสิทธิที่ได้พิสูจน์ในศาลแล้ว

### หมวด ๕

#### การดำเนินคดีและอายุความ

กำหนดให้การเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษอาจเรียกร้องได้โดยตรงจากผู้รับประกันภัยหรือผู้ให้หลักประกันทางการเงินเพื่อความรับผิดสำหรับความเสียหายจากมลพิษของเจ้าของเรือ ซึ่งสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนดังกล่าวเป็นอันขาดอายุความ เมื่อพ้นสามปีนับแต่วันที่ความเสียหายจากมลพิษได้เกิดขึ้น หรือเมื่อพ้นหกปีนับแต่วันที่อุบัติการณ์ได้เกิดขึ้น หรือวันที่เหตุการณ์ครั้งแรกได้เกิดขึ้นในกรณีที่อุบัติการณ์ประกอบด้วยเหตุการณ์ต่อเนื่อง

### หมวด ๖

#### เขตอำนาจศาล

- กำหนดให้ศาลมีอำนาจเหนือคดีฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนเพื่อความเสียหายจากมลพิษตามพระราชบัญญัตินี้ แต่ศาลจะมีอำนาจดำเนินกระบวนการพิจารณาได้ต่อเมื่อมีการส่งหมายเรียกให้แก่จำเลย โดยชอบและให้โอกาสตามสมควรสำหรับการต่อสู้คดี และให้รวมถึงอำนาจในการเฉลี่ยเงินจากหลักประกันให้แก่ผู้มีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนด้วย



- กำหนดให้คำพิพากษาถึงที่สุดเกี่ยวกับความเสียหายจากมลพิษของศาลต่างประเทศที่เป็นภาคีแห่งอนุสัญญาให้ใช้บังคับในประเทศไทยได้ เว้นแต่คำพิพากษานั้นได้มาโดยกลฉ้อฉล จำเลยมิได้รับหมายเรียกโดยชอบ และไม่มีโอกาสตามสมควรในการต่อสู้คดี หรือคำพิพากษานั้นขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

#### หมวด ๗

#### บทกำหนดโทษ

- กำหนดให้เรือไทยหรือเรือต่างประเทศที่ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามพระราชบัญญัตินี้ นายเรือและเจ้าของเรือลำนั้นต้องระวางโทษปรับคนละไม่เกินสองล้านบาทและให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจเห็นยเรือลำดังกล่าวจนกว่าเรือลำนั้นจะได้แก้ไขหรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

- กำหนดให้นายเรือลำใดไม่อาจแสดงใบรับรองตามที่กำหนดเมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ร้องขอต้องระวางโทษปรับตั้งแต่ห้าพันบาทถึงสองหมื่นบาท

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๑ กันยายน ๒๕๕๕

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเครื่องหมายการค้า พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังต่อไปนี้

๑. ยกเลิกบทบัญญัติที่ห้ามขอตระเบียยนสำหรับสินค้าต่างจำพวกกันในคำขอตระเบียยนเครื่องหมายการค้าหนึ่งฉบับ และแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับคำขอตระเบียยนเครื่องหมายการค้า โดยเพิ่มเติมคำว่า “พิธีสาร” เพื่อให้ครอบคลุมถึงพิธีสารมาดริดด้วย

๒. เพิ่มเติมการขอตระเบียยนเครื่องหมายการค้าในกรณีในประเทศไทย เข้าเป็นภาคีแห่งอนุสัญญา พิธีสาร หรือความตกลงระหว่างประเทศ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง และเพิ่มเติมหมวด ๑/๑ การจดทะเบียนเครื่องหมายการค้าภายใต้พิธีสารมาดริด

๓. กำหนดฐานความผิดเรื่องการใช้หีบห่อหรือภาชนะที่แสดงเครื่องหมายการค้าของบุคคลอื่นที่จดทะเบียนไว้ และกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมการจัดเตรียมและจัดส่งคำขอตระเบียยนเครื่องหมายการค้าภายใต้พิธีสารมาดริด



### ➤ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงศึกษาธิการเสนอและให้เสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญคือ

กำหนดนิยามคำว่า “ครูการศึกษาพิเศษ” และเพิ่มเติมกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการส่งเสริมการจัดการศึกษาสำหรับคนพิการจากเดิมจำนวน ๑๓ คน เป็นจำนวน ๑๔ คน และให้ผู้อำนวยการสำนักบริหารงานการศึกษาพิเศษเป็นกรรมการและเลขานุการ

นอกจากนี้ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลเพื่อรองรับครูการศึกษาพิเศษที่มีวุฒิทางการศึกษาพิเศษระดับปริญญาตรีซึ่งทำการสอนและได้รับเงินเพิ่ม เป็นครูการศึกษาพิเศษตามพระราชบัญญัตินี้ด้วย

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

### วันที่ ๒๕ กันยายน ๒๕๕๕

### ➤ เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ (ฉบับที่..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชกฤษฎีกาเบี่ยงประชุมกรรมการ (ฉบับที่..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ โดยให้กระทรวงการคลัง (กรมบัญชีกลาง) รับข้อสังเกตของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาไปพิจารณาดำเนินการด้วย

โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้ “คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกาศ พระบรมราชโองการหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินหรือโดยประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้ารัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัดซึ่งได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี

๒. กำหนดให้กรรมการได้รับเบี่ยงประชุมรายเดือน สำหรับกรรมการในคณะกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งและกำหนดองค์ประกอบและอำนาจหน้าที่ไว้โดยบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ประกาศ พระบรมราชโองการ หรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีซึ่งออกตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบสูง ปฏิบัติงานในด้านการกำหนดนโยบายอันมีผลกระทบต่อการบริหาร เศรษฐกิจ หรือสังคม ในภาพรวมของประเทศ ทั้งนี้ ตามรายชื่อคณะกรรมการและอัตราเบี่ยงประชุมที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด



## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๕๕

### ► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญ คือ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ ดังต่อไปนี้

๑. เพิ่มบทนิยามคำว่า “ข้อมูลการบริหารสิทธิ” “มาตรการทางเทคโนโลยี” และ “การหลบเลี่ยงมาตรการทางเทคโนโลยี”

๒. เพิ่มข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์กรณีการจำหน่ายต้นฉบับหรือสำเนางานอันมีลิขสิทธิ์และเพิ่มข้อยกเว้นการละเมิดลิขสิทธิ์และสิทธิของนักแสดงกรณีการทำซ้ำที่จำเป็นในระบบคอมพิวเตอร์ รวมถึงกรณีละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงโดยผู้ให้บริการซึ่งมิใช่ ผู้ควบคุม ริเริ่ม หรือสั่งการให้มีการละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงในระบบคอมพิวเตอร์ของผู้ให้บริการ

๓. เพิ่มการคุ้มครองข้อมูลการบริหารสิทธิและมาตรการทางเทคโนโลยี การฟ้องคดีบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการละเมิดข้อมูลการบริหารสิทธิและมาตรการทางเทคโนโลยีและการเปรียบเทียบคดี

๔. กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งให้ผู้ละเมิดลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงจ่ายค่าเสียหายเพิ่มขึ้นไม่เกินสองเท่าของค่าเสียหายในกรณีที่เป็นการกระทำโดยจงใจ หรือมีเจตนาให้งานอันมีลิขสิทธิ์หรือสิทธิของนักแสดงสามารถเข้าถึงโดยสาธารณชนได้อย่างแพร่หลาย

### ► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงยุติธรรม (ยธ.) เสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป

โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. ปรับปรุงบทกำหนดโทษกรณีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด และกรณีผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือไม่ส่งบัญชีเอกสาร หรือหลักฐานตามมาตรา ๒๕ (๒) หรือขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกตามมาตรา ๒๕ (๓) หรือ (๔) และปรับปรุง



อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและพนักงานเจ้าหน้าที่ รวมถึงปรับปรุงระยะเวลาในการยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตกเป็นของกองทุนป้องกันและปราบปรามยาเสพติดและระยะเวลาในการยื่นคำร้องเพิ่มเติม รวมทั้งกำหนดให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อไต่สวนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดในกรณีที่ต้องหาหรือจำเลยหลบหนีหรือถึงแก่ความตายและให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของกองทุน

๒. กำหนดหลักเกณฑ์ในการยึดหรืออายัดทรัพย์สินเมื่อมีเหตุอันควรสงสัยว่าเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดก่อนหรือหลังที่คณะกรรมการ หรือเลขาธิการ มีคำสั่งตรวจสอบทรัพย์สินตามมาตรา ๑๙ หรือก่อนที่คณะกรรมการหรือเลขาธิการมีคำสั่งยึดหรืออายัดทรัพย์สินตามมาตรา ๒๒ และกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้นำทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ ออกขายทอดตลาดหรือไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการไปพลางก่อน ก่อนที่ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ ตกเป็นของกองทุน และการประเมินราคาทรัพย์สิน ค่าเสียหายหรือค่าเสื่อมสภาพของทรัพย์สิน

๓. ให้ทรัพย์สินของกองทุนรวมถึงทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐/๒ และแก้ไขผู้รับรายงานงบดุลและรายงานการรับเงินจ่ายเงินของกองทุนจากคณะรัฐมนตรีเป็นรัฐมนตรีด้วย

## สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๒๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

### ► เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ....

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. .... ตามที่กระทรวงสาธารณสุข (สธ.) เสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. ๒๕๒๓

๒. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการเกี่ยวกับการประกาศชื่อโรคติดต่อ โรคติดต่ออันตราย และโรคติดต่อที่ต้องเฝ้าระวัง การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ การออกกฎกระทรวง ประกาศ และระเบียบของรัฐมนตรี อธิบดีกรมควบคุมโรค ผู้ว่าราชการจังหวัด และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้



๓. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายโรคติดต่อแห่งชาติ ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๔. กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันควบคุมโรคติดต่อส่วนกลาง คณะกรรมการป้องกันควบคุมโรคติดต่อจังหวัด และคณะกรรมการควบคุมโรคติดต่อกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีองค์ประกอบตามที่กำหนด โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๕. กำหนดให้กรมควบคุมโรคทำหน้าที่ เป็นหน่วยงานธุรการและงานเลขานุการของคณะกรรมการนโยบายโรคติดต่อแห่งชาติ และเป็นหน่วยงานกลางในการเฝ้าระวังป้องกันควบคุมโรคติดต่อของประเทศ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

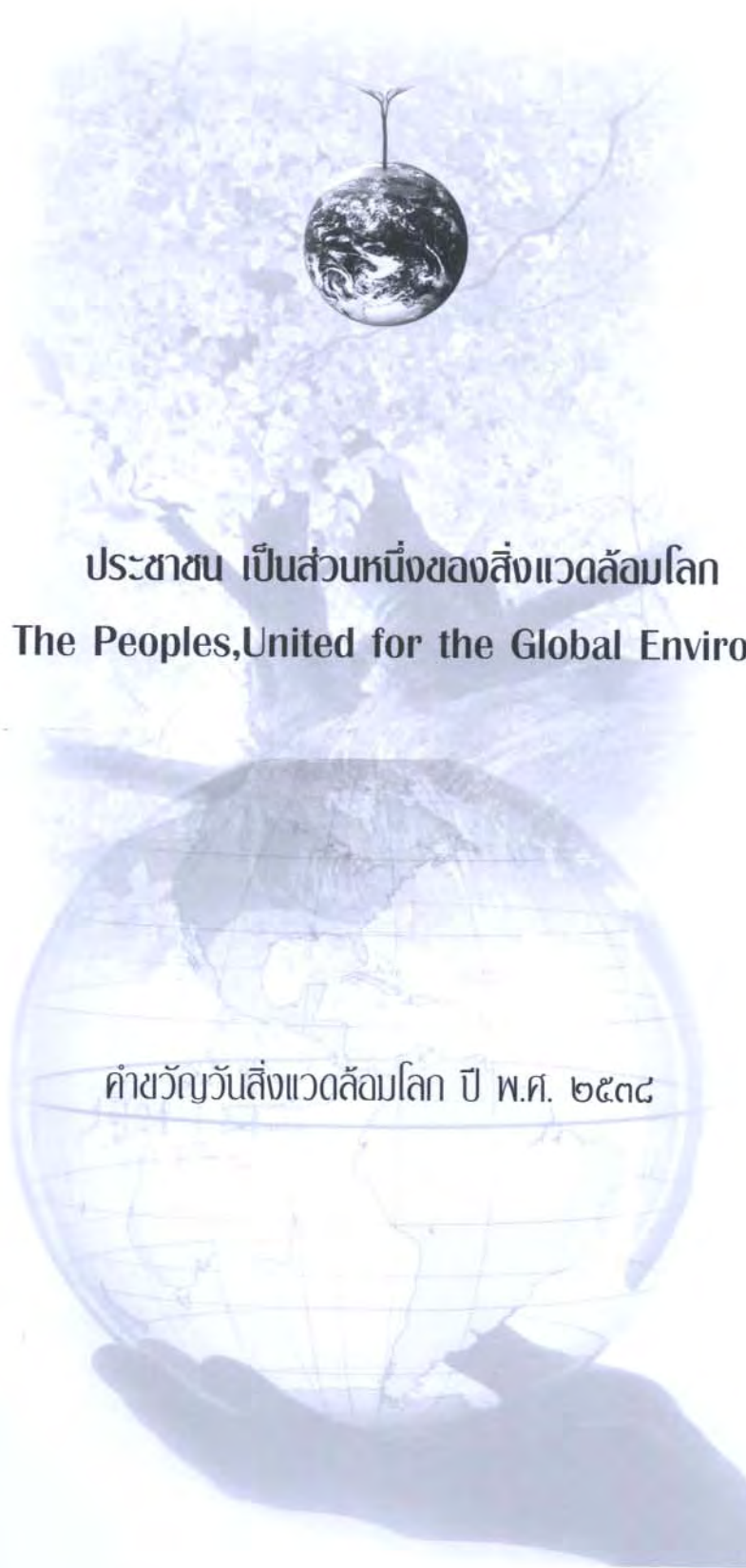
๖. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเฝ้าระวังโรคติดต่อและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ

๗. กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกันควบคุมโรคติดต่อประจำช่องทางเข้าออกระหว่างประเทศ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

๘. กำหนดให้คณะกรรมการฯ หรือเจ้าพนักงานสาธารณสุขซึ่งประจำช่องทาง ด้านตรวจคนเข้าเมือง เขตท่า สถานี ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดให้เป็นด่านควบคุมโรคติดต่อระหว่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่และดำเนินการตามที่กำหนด

๙. กำหนดให้มีการจ่ายค่าทดแทนกรณีการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติตามประกาศหรือคำสั่งของเจ้าพนักงานที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ทรัพย์สินของผู้หนึ่งผู้ใด

๑๐. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการอุทธรณ์คำสั่งของเจ้าพนักงาน และกำหนดบทกำหนดโทษ ๒



ประชาชน เป็นส่วนหนึ่งของสิ่งแวดล้อมโลก  
(We The Peoples, United for the Global Environment)

คำขวัญวันสิ่งแวดล้อมโลก ปี พ.ศ. ๒๕๓๘



## บทบาทของศาลยุติธรรมกับกฎหมายสิ่งแวดล้อม (The Role of the Court of Justice and the Environmental Law)

### บทนำ

ตามปฏิญญาในการประชุมสหประชาชาติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมที่กรุงสต็อกโฮล์ม (Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment, ๑๙๗๒) สรุปลักษณะสำคัญได้ว่า มนุษย์เป็นทั้งผู้พึ่งพา (creature) และผู้สร้าง (shoulder) สิ่งแวดล้อมที่อยู่รอบตนเอง สิ่งแวดล้อมทำให้มนุษย์มีสติปัญญา ศีลธรรม มีสังคมและมีความเจริญทางจิตใจ การพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีอย่างรวดเร็ว ทำให้มนุษย์มีวิธีการหลายหลากวิธี ที่จะเปลี่ยนแปลงสิ่งแวดล้อมได้อย่างรวดเร็วและไม่อาจคาดหมายได้

สิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นเองหรือที่มนุษย์สร้างขึ้นเป็นสิ่งสำคัญต่อความเป็นอยู่ที่ดี และเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์ที่ควรจะต้องอยู่อาศัยในสิ่งแวดล้อมที่ดี การพิทักษ์ (protection) และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อมเป็นหน้าที่ (duty) ของรัฐบาลทุกประเทศ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๕ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ส่วนที่ ๘ แนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มาตรา ๘๕ (๔) (๕) บัญญัติว่า

“รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม ดังต่อไปนี้

(๔) จัดให้มีแผนการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอย่างเป็นระบบ และเกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม ทั้งต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการสงวนบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุล

(๕) ส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดภาวะมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพและคุณภาพชีวิตของประชาชน โดยประชาชน ชุมชนท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวทางการดำเนินงาน”

\*อธิบดีผู้พิพากษาศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศกลาง.



บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ การใช้ประโยชน์ และพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และการพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อมสัมฤทธิ์ผลได้โดยอาศัยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ ซึ่งได้บัญญัติรับรองการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในฐานะของ “สิทธิชุมชน” ตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองไว้แล้ว

และได้มีคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒ ว่า

“รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มีเจตนารมณ์ให้สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับนี้รับรองไว้มีสภาพบังคับได้ทันทีที่รัฐธรรมนูญประกาศให้มีผลใช้บังคับโดยไม่ต้องรอให้มีการบัญญัติกฎหมายอนุวัติการมาใช้บังคับก่อน ในกรณีที่มีการดำเนินโครงการหรือกิจการ อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติ และสุขภาพต่อบุคคลหรือชุมชน บุคคลหรือชุมชนย่อมมีสิทธิฟ้องต่อศาลปกครองได้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสาม เพื่อขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชน ที่ดำเนินโครงการหรือกิจการนั้น จัดให้มีการศึกษาและประเมินคุณภาพสิ่งแวดล้อมและสุขภาพของประชาชน การจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน หรือการให้องค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อม และสุขภาพ และสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพให้ความเห็นก่อนดำเนินโครงการหรือกิจการได้ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๗ วรรคสอง”

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙ เกี่ยวกับนโยบายในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีวัตถุประสงค์ ๒ ประการ คือ

**ประการแรก** ต้องการให้มีระบบการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่เน้นความรับผิดชอบต่อสังคม มีความโปร่งใส เกิดผลในทางปฏิบัติโดยให้ประชาชน ชุมชนและองค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมและรับผิดชอบต่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

**ประการที่สอง** คือ เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีสมดุล มีการควบคุมที่ดี เพื่อสนับสนุนเศรษฐกิจฐานรากและคุณภาพชีวิต ให้มีการจัดการเมือง และชุมชนน่าอยู่ และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมของศิลปวัฒนธรรมอย่างยั่งยืน<sup>๑</sup>

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ ดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ใช่ของต้องห้ามมิให้แตะต้องหรือใช้ประโยชน์ แท้จริงแล้ว ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนี้ ประชาชนสามารถใช้ประโยชน์ได้ ขอแต่เพียงใช้อย่างฉลาดและขณะเดียวกันก็ต้องช่วยกันบำรุงรักษาและสร้างชิ้นใหม่ มิฉะนั้นแล้ว ประเทศไทยอาจมีทะเลทรายเป็นแหล่งท่องเที่ยวก็เป็นได้

เมื่อกล่าวถึง “กฎหมายสิ่งแวดล้อม” แล้ว ย่อมหมายความว่า กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ หมายถึง กฎหมายที่ใช้ควบคุมพฤติกรรมของรัฐซึ่งเกิดจากฉันทามติ (Consensus) ระหว่างรัฐต่าง ๆ เพื่อจุดประสงค์ที่จะอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการใช้ทรัพยากรแบบยั่งยืน (resource conservation and sustainable use)

<sup>๑</sup>สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่แปด พ.ศ. ๒๕๔๔ - ๒๕๔๙ หน้า ๑๓๖.



กฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศมักจะอยู่ในรูปของอนุสัญญา (conventions) พิธีสาร (protocols) และแนวปฏิบัติที่มีลักษณะเป็น soft law เช่น แถลงการณ์ร่วม (declarations)<sup>๑</sup> และบางประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา ก็ใช้มาตรการทางด้านสิ่งแวดล้อม ในการคว่ำบาตรสินค้าชนิดที่ได้มา โดยการทำลายสิ่งแวดล้อม และหากประเทศใด มีการทำลายสิ่งแวดล้อมอย่างรุนแรง ก็จะถูกคว่ำบาตรทางการค้าทั้งหมด<sup>๒</sup>

ส่วนกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศนั้น หมายถึง กฎหมายภายในของรัฐต่าง ๆ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม ควบคุมป้องกันมลพิษ ส่งเสริมให้สิ่งแวดล้อม มีผลทำให้มีสุขภาพอนามัยที่ดี ซึ่งกฎหมายภายในดังกล่าว อาจอยู่ในรูปของกฎหมายแพ่ง กฎหมายอาญา กฎหมายปกครองหรือกฎหมายมหาชน

เนื่องจากสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องที่อยู่รอบตัวมนุษย์ การที่คน ๆ หนึ่ง หรือประเทศ ๆ หนึ่ง มุ่งมั่นที่จะปกป้องรักษาสิ่งแวดล้อม ในขณะที่คนอื่น ๆ หรือประเทศอื่น ๆ มุ่งมั่นแต่จะทำลายหรือเพิกเฉย การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมย่อมไม่มีทางสำเร็จได้ การทำความเข้าใจปลุกจิตสำนึกของคนทุกคนในสังคม หรือรัฐบาลทุกประเทศให้ร่วมมือกันอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมจึงเป็นการแก้ปัญหาที่ต้นเหตุ และการที่สิ่งแวดล้อมมีความเกี่ยวพันทั้งตัวบุคคลทั่วโลกและพื้นที่ทั่วโลก ทั้งบนดิน ใต้ดิน น้ำ และอากาศ สัตว์ และพืชทั่วโลก รวมทั้งการอยู่อาศัยอย่างมีคุณภาพชีวิตของมนุษย์และสัตว์ จึงทำให้ต้องมีกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ และกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศตามความหมายดังกล่าวแล้ว

อำนาจอธิปไตยในรัฐ ๆ หนึ่งที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยประกอบด้วย อำนาจอธิปไตย อำนาจบริหารและอำนาจอตุลาการ สถาบันที่ใช้อำนาจอธิปไตยทั้งสามล้วนแต่มีบทบาทที่สำคัญต่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม กล่าวคือ ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายที่พิทักษ์สิ่งแวดล้อม และดูแลผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ฝ่ายบริหาร มีหน้าที่ในการใช้อำนาจทางปกครองให้มีการปฏิบัติตามกฎหมาย ในขณะที่ฝ่ายตุลาการ มีหน้าที่ตีความบังคับใช้กฎหมายให้มีประสิทธิภาพ และวางบรรทัดฐานของกฎหมายสิ่งแวดล้อม

การทำหน้าที่ของแต่ละฝ่าย ล้วนแต่ต้องอาศัยบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างดี เพราะกฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายพิเศษที่ต้องร่าง ใช้ ตีความและบังคับการ โดยหลักการและวิธีการที่เป็นพิเศษแตกต่างจากกฎหมายทั่วไป

กฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศเป็นเครื่องมือของสังคมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อประโยชน์ของสังคมส่วนรวมหรือประโยชน์สาธารณะ ในขณะที่เดียวกันก็ยังคงให้ความเป็นธรรมแก่ปัจเจกชน

<sup>๑</sup>พรชัย ด่านวิวัฒน์ “ประเทศไทยกับกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศในปัจจุบัน” วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ ฉบับที่ ๑ (มีนาคม ๒๕๕๓), หน้า ๓๔.

<sup>๒</sup>สหรัฐอเมริกาเคยใช้มาตรการห้ามนำเข้ากุ้งกุลาดำ จากประเทศไทยด้วยเหตุผลว่า ประมงไทยจับปลาโดยใช้ฉนวนลาก เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติในทะเล.



สำหรับในประเทศไทยนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแยกได้เป็น ๒ กลุ่มคือ

๑. กลุ่มกฎหมายมหาชน ได้แก่ รัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการจัดการและป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม การออกใบอนุญาตให้ดำเนินกิจการที่เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม การลงโทษผู้ก่อให้เกิดความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อมหรือผู้ก่อให้เกิดมลพิษ

๒. กลุ่มกฎหมายเอกชน ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด และว่าด้วยทรัพย์สิน

หากพิจารณาถึงการออกแบบหรือวางระบบกฎหมายแล้ว กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยมีลักษณะคล้ายกับกฎหมายอังกฤษที่ให้พระราชบัญญัติพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection : EPA) เป็นกฎหมายหลักที่กำหนดนโยบายในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและมีกฎหมายอื่นประกอบ ดังนั้น จึงอาจแยกกลุ่มกฎหมายออกได้เป็น ๒ กลุ่ม คือ

๑. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่กำหนดนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศ ได้แก่ รัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

๒. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นมาตรการในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและควบคุมการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ได้แก่

๒.๑ กฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมภาวะมลพิษของสิ่งแวดล้อม เช่น พระราชบัญญัติรักษาคลอง ร.ศ. ๑๒๑ พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้น

๒.๒ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติการประมง พ.ศ. ๒๔๙๐ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. ๒๕๑๐ เป็นต้น

๒.๓ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการสิ่งแวดล้อมชุมชนเมือง เช่น พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. ๒๕๓๕

๒.๔ กฎหมายเกี่ยวกับการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมศิลปกรรม เช่น พระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒

๒.๕ กฎหมายเกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งและอาญาจากปัญหาสิ่งแวดล้อม ได้แก่ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายอาญา พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๔</sup>

เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมสรุปได้ ๔ ประการ<sup>๕</sup> คือ

๑. การป้องกัน (Prevention) การป้องกันมลพิษและความเสียหายที่จะเกิดกับสิ่งแวดล้อมเป็นวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญที่สุด (optimum objective) ของกฎหมายสิ่งแวดล้อม ตัวอย่างเช่น

<sup>๔</sup>อดัมศักดิ์ สินธิพงษ์, กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๔๕.

<sup>๕</sup>Susan Wolf & Anna White, supra note ๗, p. ๙-๑๐.



ในส่วนที่ ๑ ของ EPA ของอังกฤษ เป็นบทบัญญัติในการควบคุมอากาศ น้ำและพื้นแผ่นดิน (air, water and land) ซึ่งเป็นปัจจัยที่สำคัญที่จะนำไปสู่สิ่งแวดล้อม (Environmental media) ที่ดี

**๒. การปรับปรุงมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม (Setting environmental quality standard)**  
กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกี่ยวกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากภาคอุตสาหกรรมที่พอยอมรับได้ เป็นหลักเกณฑ์ที่เดินสายกลาง กำหนดเขตแดนแห่งการดำเนินกิจการอุตสาหกรรม โดยที่ยังคงไว้ซึ่งสิ่งแวดล้อมที่ดี

ด้วยเหตุผลที่ว่ากิจการที่อาจก่อให้เกิดมลพิษนั้น ในขณะเดียวกันก็ยังมีประโยชน์แก่สังคม ทั้งเรื่อง การจ้างแรงงาน การผลิตสินค้าและบริการ ฐานะทางเศรษฐกิจ ความสะดวกสบาย (amenity) ของประชาชน

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเองยอมรับว่า สังคมยุคใหม่ไม่สามารถดำรงอยู่ได้โดยปราศจากระบบการทางอุตสาหกรรมซึ่งเป็นมลพิษต่อสิ่งแวดล้อมอยู่บ้าง ดังนั้น กฎหมายสิ่งแวดล้อมจึงมีหลักการว่า รัฐควรอนุญาตให้ประกอบอุตสาหกรรมได้ภายใต้การควบคุม

**๓. การเยียวยา (Clean-up/remediation)** ในบางกรณีการป้องกันสิ่งแวดล้อมมิให้ถูกทำลาย อาจจะไม่ทันการ เมื่อสิ่งแวดล้อมถูกทำลายไปแล้ว จึงจำเป็นที่กฎหมายสิ่งแวดล้อมจะต้องเข้ามาเยียวยา โดยมีวิธีการเฉพาะแตกต่างจากการเยียวยาความเสียหายในคดีแพ่งโดยทั่วไป

กฎหมายสิ่งแวดล้อม เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการรักษาแหล่งน้ำของอังกฤษ (The Water Resources Act ๑๙๘๑) กำหนดให้องค์กรของรัฐเข้าไปจัดการบำบัดรักษาคุณภาพน้ำได้ทันที โดยมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนสะดวกแก่ผู้ปฏิบัติ โดยผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต้องเป็นผู้ออกค่าใช้จ่าย (Polluter pays principle)

**๔. เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญา** เจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญานั้น โดยหลักแล้วกฎหมายมีเจตนารมณ์ที่ต้องการป้องกันหรือควบคุมมลพิษ ซึ่งแตกต่างจากเจตนารมณ์ของกฎหมายอาญาโดยทั่วไปที่มุ่งจะลงโทษผู้กระทำผิด หรือเพื่อปกป้องคุ้มครองสังคมส่วนรวม ดังนั้น มาตรการบทบังคับทางกฎหมายอาจจะแตกต่างกันได้ เช่น ศาลขุนนาง (Crown Court) ของอังกฤษมีอำนาจออกคำสั่งคุ้มครองเยียวยาความเสียหายได้เป็นการชั่วคราว แม้จะเป็นคดีอาญาก็ตาม หรือการมีคำสั่งให้เจ้าพนักงานเข้าไปในสถานที่ประกอบการ เพื่อยึดเครื่องมือ เครื่องจักร ที่เป็นต้นเหตุของมลพิษ อีกทั้งมีอำนาจทั่วไปที่จะกำหนดวิธีการใด ๆ ก็ได้ที่เหมาะสมกับการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น<sup>๖</sup>

ในบทความนี้ ผู้เขียนจึงขอกล่าวถึงบทบัญญัติของกฎหมายสิ่งแวดล้อมบ้างเท่าที่จำเป็นต่อการทำความเข้าใจ บทความนี้ผู้เขียนจึงขอจำกัดประเด็นในการนำเสนอโดยจะกล่าวแต่เฉพาะภารกิจของศาลยุติธรรมที่จะใช้กฎหมายในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้น โดยผู้เขียนจะได้เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายของประเทศที่สามารถใช้กฎหมายจัดการกับปัญหาสิ่งแวดล้อมอย่างมีประสิทธิภาพรวดเร็วและเป็นธรรมมาแล้ว

<sup>๖</sup>Susan Wolf & Anna White, supra note ๗, p. ๑๓.



๑. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นความผิดทางอาญา หรือที่เรียกว่า Environmental Crime นั้น อาจแยกฐานความผิดได้ ๓ ประการ

ประการแรก คือ ความผิดเนื่องจากการก่อให้เกิดมลพิษ

ประการที่สอง คือ ความผิดฐานละเว้นไม่ปฏิบัติตามมาตรการเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม และ

ประการที่สาม คือ ความผิดฐานกระทำผิดเงื่อนไขที่เจ้าพนักงานอนุญาตหรือคำเตือนที่เจ้าพนักงานแจ้งให้ทราบ

โดยภาพรวมแล้วกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่มีโทษทางอาญาของประเทศไทย เป็นบทบัญญัติที่สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าวอยู่แล้ว ข้อที่น่าสังเกตคือ การกระทำที่จะเป็นความผิดกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมนี้ เนื่องจากเป็นกฎหมายเทคนิค (technical law) กล่าวคือ ที่เป็นการผิดทางอาญาเพราะกฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด (Mala prohibita) เช่น ความผิดตามพระราชบัญญัติจราจร ไม่ใช่เพราะเป็นความผิดต่อเมื่อมีเจตนา (Mala in se) อย่างเช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ดังนั้น การกระทำที่จะเป็นความผิดอาญาตามกฎหมายอาญาสิ่งแวดล้อมนี้ จึงควรเป็นความผิดที่ไม่ต้องการเจตนาเป็นองค์ประกอบความผิด

๒. กฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นความรับผิดทางแพ่ง กฎหมายที่กล่าวถึงความรับผิดทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมนั้น ได้แก่

๒.๑ ความรับผิดทางแพ่งตามพระราชบัญญัติซึ่งเป็นกฎหมายเฉพาะ บทบัญญัติที่สำคัญได้แก่ พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๙๖ (เป็นความรับผิดในความเสียหายที่ก่อให้เกิดมลพิษ) และมาตรา ๙๗ (เป็นความรับผิดในกรณีความเสียหายเกิดขึ้นกับทรัพยากรธรรมชาติ) ซึ่งให้ผู้ที่เป็ต้นเหตุแห่งความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่สิ่งแวดล้อมและหรือทรัพยากรธรรมชาติเป็นผู้จ่ายค่าเสียหายทั้งหมด ทั้งนี้เป็นไปตามหลัก “ผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย” (The polluter pays principle)

หลักนี้อธิบายได้ว่า ผู้ก่อให้เกิดมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบการกำจัดมลพิษ เช่น ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าเก็บขยะ นอกจากนี้ จะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่เป็นผลมาจากมลพิษที่ตนเองก่อให้เกิดด้วย เช่น ค่าใช้จ่ายในการทำมาสะอาดและกำจัดน้ำมันที่รั่วไหลจากโรงงานของตน ที่รัฐต้องจ่ายไป<sup>๑</sup>

คำพิพากษาศาลฎีกาที่เกี่ยวกับประเด็นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่สำคัญ ได้แก่ คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๘๖๑/๒๕๔๐<sup>๒</sup>, ๒๐๓๔/๒๕๔๔<sup>๓</sup>,

<sup>๑</sup>Susan Wolf & Anna White, supra note ๗, p. ๑๕.

<sup>๒</sup>มีหมายเหตุท้ายฎีกาว่า “สิทธิในการได้รับทราบข้อมูลและข่าวสาร ถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานที่สำคัญในระบบประชาธิปไตย ซึ่งรัฐธรรมนูญบัญญัติไว้อย่างกว้าง ๆ โดยจะเขียนรายละเอียดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เช่น สิทธิในการรับข้อมูลและข่าวสารในด้านสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติไว้ในมาตรา ๖ (๑) ว่า “บุคคลอาจมีสิทธิที่จะได้รับทราบ ข้อมูลและข่าวสารจากทางราชการ ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เว้นแต่ข้อมูลหรือข่าวสารที่ทางราชการถือว่าเป็นความลับเกี่ยวกับการรักษาความมั่นคงแห่งชาติ หรือเป็นความลับเกี่ยวกับสิทธิส่วนบุคคล สิทธิในทรัพย์สินหรือสิทธิในทางการค้าหรือกิจการของบุคคลใดที่ได้รับการคุ้มครองตามกฎหมาย”.

<sup>๓</sup>คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๘๒/๒๕๓๕ คดีนี้ ศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ ภาค ๑ พิพากษาว่าจำเลยมีความผิดตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๒๐, ๒๖ วรรคสอง ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๓๓, ๓๕ จำคุก ๓ เดือนปรับ ๕,๐๐๐ บาท รับของกลางและให้ทำลายลานปูนซีเมนต์ของกลาง.



๑๗๓๓/๒๕๔๓ เป็นต้น นอกจากพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ดังกล่าวแล้ว ยังมีพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕<sup>๑๐</sup> หมวดที่ ๓ กำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบทางแพ่งของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ในวัตถุอันตราย<sup>๑๑</sup> ไว้เป็นการเฉพาะ ได้แก่ มาตรา ๖๓, ๖๔, ๖๕, และมาตรา ๖๖

**๒.๒ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ว่าด้วยละเมิด** หลักกฎหมายละเมิด ที่ใช้กับความรับผิดชอบทางแพ่งที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม ได้แก่

**๒.๒.๑ หลักความรับผิดในผลแห่งละเมิด**เนื่องจากการกระทำของตนเอง ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๔๒๐ ตามมาตรา ๔๒๐ บุคคลที่จะรับผิดในผลแห่งละเมิดนี้ ต้องมีการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อและในมาตรา ๔๒๒ เป็นความรับผิดฐานละเมิดเมื่อมีการกระทำหรืองดเว้นไม่กระทำการ ที่เป็นการฝ่าฝืนกฎหมายที่ประสงค์จะปกป้องบุคคลอื่น

กฎหมายสิ่งแวดล้อมเป็นกฎหมายที่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้เกี่ยวข้องที่จะต้องปฏิบัติตาม โดยมีวัตถุประสงค์จะปกป้องบุคคลอื่น การละเลยไม่ปฏิบัติหน้าที่หรือบกพร่องไม่ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมเป็นการงดเว้นไม่กระทำการตามหน้าที่ที่ตนต้องทำเป็นการกระทำละเมิดโดยมีเหตุผลพื้นฐานมาจากหน้าที่ที่ระบุไว้ในกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ปัญหาที่เกิดจากการใช้กฎหมายละเมิด มาตรา ๔๒๐ และมาตรา ๔๒๒ คือ

**ก. ผู้เสียหายที่จะฟ้องคดี<sup>๑๒</sup>** คงจำกัดแต่เฉพาะผู้เสียหายในกรณีพิเศษ ประชาชนทั่ว ๆ ไป หากไม่ได้รับความเสียหายที่เป็นรูปธรรมแล้วไม่มีอำนาจฟ้อง (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๔๑๐/๒๕๑๓)

ในกรณีที่บุคคลใดพบเห็นเหตุการณ์ที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม หากปล่อยให้เนิ่นช้าไปอาจเกิดความเสียหายได้ ถ้าบุคคลได้จัดการบำบัดมิให้เกิดความเสียหายที่บานปลายออกไปโดยเสียค่าใช้จ่ายของตนเองไป บุคคลนั้นก็ชอบที่จะฟ้องเรียกค่าเสียหายที่ตนออกไปจากบุคคลที่ก่อความเสียหายหรือหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเหตุภัยพิบัตินั้น โดยใช้หลักกฎหมายเรื่องจัดการงานนอกสั่งตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๓๙๕ - มาตรา ๔๐๕

**ข. หน้าที่นำสืบ** เมื่อโจทก์ฟ้องให้จำเลยรับผิดตามมาตรา ๔๒๐ และจำเลยปฏิเสธ โจทก์มีภาระการพิสูจน์ว่าการกระทำของจำเลยเป็นการจงใจหรือประมาทเลินเล่อ ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ โจทก์มีความยากลำบากที่จะนำพยานหลักฐานมาพิสูจน์ให้ศาลเห็นว่า การกระทำของจำเลยเป็นการกระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อ เพราะข้อเท็จจริงนี้ฝ่ายจำเลยจะมีพยานหลักฐานมากกว่า และจำเลยจะทราบข้อเท็จจริงดีกว่าโจทก์ เช่น เมื่อโจทก์ได้รับความเสียหายจากการปล่อยควันพิษของโรงงานจำเลย โจทก์เองไม่มีทางทราบได้เลยว่าการทำงานในโรงงานของจำเลยเป็นอย่างไร จำเลยเองเสียอีกที่ย่อมทราบแก้ไขของตนเองว่าตนทำอะไรไปบ้าง

<sup>๑๐</sup>อำนาจ วงศ์บัณฑิต, กฎหมายสิ่งแวดล้อม พิมพ์ครั้งที่ ๑ (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๕), หน้า ๔๕๕.  
<sup>๑๑</sup>วัตถุอันตราย มินิยามตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตรายฯ มาตรา ๔ เช่นวัตถุมีพิษ วัตถุระเบิด ฯลฯ.  
<sup>๑๒</sup>สำนักงานอัยการสูงสุด กล่าวในวงเสวนาระดมความคิดเห็น “ความเสียหายด้านสุขภาพในคดีสิ่งแวดล้อม : การวินิจฉัยโดยแพทย์และการชดเชยโดยกระบวนการยุติธรรม” คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ๑๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๘ ว่า “การสูดดมสิ่งแวดล้อมต่อไปนี้เป็นการต่อสู้กับบรรษัทข้ามชาติที่มาพร้อมกระแสทุน การพิสูจน์ความเสียหาย จึงควรคำนึงถึงบริบทของสังคมไทยด้วย ไม่เฉพาะด้านเทคนิคหรืออาศัยผู้เชี่ยวชาญเป็นหลัก”.



ในประเทศอังกฤษมีหลัก **Res ipsa loquiter** ที่โจทก์มีภาระการพิสูจน์พยานหลักฐานในเบื้องต้น (prima facie evidence) ซึ่งข้อที่พิสูจน์เบื้องต้นนี้จะสื่อให้เห็นว่าจำเลยจงใจ หรือประมาทเลินเล่อ ตามหลักเรื่องข้อเท็จจริงที่อยู่ในความรู้เห็นของฝ่ายตนโดยเฉพาะ หลักนี้เป็นหลักกฎหมายอังกฤษ กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นธรรมในการต่อสู้คดี เพราะในเมื่อข้อเท็จจริงอันหนึ่งอยู่ในความรู้เห็นของคุณความฝ่ายหนึ่งเพียงคนเดียว ย่อมไม่เป็นธรรมที่จะให้อีกฝ่ายหนึ่งต้องมีหน้าที่นำสืบซึ่งเขาจะต้องประสบความสำเร็จลำบากหรืออาจเป็นพันวิสัยที่จะพิสูจน์ หลักนี้มีที่ใช้มากในเรื่องละเมิดอันเกิดจากความประมาทตามปกติ

การที่โจทก์อ้างว่าจำเลยประมาททำให้เกิดความเสียหาย โจทก์จะต้องมีหน้าที่นำสืบแต่บางกรณีโจทก์ไม่มีทางสืบได้ เพราะข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการประมาทอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยคนเดียว ถ้าจะให้โจทก์ต้องมีหน้าที่นำสืบ โจทก์ก็คงต้องแพ้คดี จึงเกิดหลัก **Res ipsa loquiter** ขึ้นมา

หลักนี้มีว่า ถ้าเกิดอุบัติเหตุขึ้นทำให้โจทก์เสียหายเพราะการกระทำของจำเลย และเหตุนั้นอยู่ในความรู้เห็นของจำเลยฝ่ายเดียวแล้ว ถ้าจำเลยไม่สามารถอธิบายถึงสาเหตุนั้นได้ ต้องถือว่าจำเลยประมาทไว้ก่อน และจำเลยต้องมีหน้าที่นำสืบแก้ตัว เช่น จำเลยขับรถแลบลองข้างทางโดยไม่ปรากฏสาเหตุ หรือแพทย์ลืมสำลีไว้ในท้องคนไข้ เป็นต้น<sup>๓๓</sup>

ดังนั้น หลังจากที่โจทก์นำสืบข้อเท็จจริงเบื้องต้นเสร็จแล้ว ศาลก็จะโยนภาระการพิสูจน์ (shift of the burden of proof) ไปยังจำเลยที่มีพยานหลักฐานโดยตรงที่เกี่ยวกับการกระทำของตนเอง หากจะนำหลัก **Res ipsa loquiter** มาใช้ในศาลไทยก็พอจะมีทางเป็นไปได้ โดยการใช้ดุลพินิจจตุรายนการกระบวนพิจารณาในชั้นชี้สองสถาน กำหนดให้โจทก์จำเลยมีหน้าที่นำสืบก่อนตามความเห็นสมควร ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๘๓ วรรคหนึ่ง เพราะการกำหนดให้คู่ความฝ่ายใด นำพยานหลักฐานมาสืบในประเด็นข้อใด ก่อนหรือหลังตามมาตรา ๑๘๓ ถือว่าเป็นดุลพินิจของศาล โดยถือความสะดวกในการสืบพิจารณาพยานเป็นสำคัญ แต่การวินิจฉัยชี้ขาดตัดสินคดีต้องถือภาระการพิสูจน์หรือหน้าที่นำสืบที่ถูกต้อง ชอบด้วยมาตรา ๘๔/๑ เป็นสำคัญ<sup>๓๔</sup> (คำพิพากษาฎีกาที่ ๑๔๐๔ - ๑๔๐๕/๒๕๐๘)

**ค. ความรับผิดชอบของผู้ประกอบการที่แต่ละคนมีส่วนก่อให้เกิดความเสียหาย ความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมบางกรณีอาจเกิดจากการสะสมค่อย ๆ เป็นค่อยไป ทีละเล็กละน้อย และที่สำคัญ คือ บางกรณีผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ไม่อาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมได้ แต่ผู้ประกอบการหลาย ๆ รายต่างคนต่างกระทำ ก็จะทำให้เกิดความเสียหายได้ เช่น แม่น้ำสายหนึ่งเน่าเสียอย่างรุนแรง ลำพังแต่การที่โรงงาน ก. ปล่อยน้ำเสียลงไปในแม่น้ำ ในทางทฤษฎีวิทยาศาสตร์แล้วไม่ถึงกับทำให้แม่น้ำเน่าเสียได้ แต่หากโรงงาน ข. โรงงาน ค. โรงงาน ง. ปล่อยของเสียระบายลงแม่น้ำไปด้วย เมื่อรวม ๆ ของเสียที่โรงงานทั้งสี่แห่งระบายลงสู่มแม่น้ำแล้ว เป็นเหตุให้แม่น้ำเน่าเสียได้**

<sup>๓๓</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์, คำอธิบายกฎหมายลักษณะพยาน (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติบรรณการ, ๒๕๔๗), หน้า ๖๓-๖๔.

<sup>๓๔</sup> เข็มชัย ชุตินวงศ์, ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง (กรุงเทพฯ : หจก.จิรัชการพิมพ์, ๒๕๔๗), หน้า ๗๑๔.



การดำเนินคดีของผู้เสียหาย ย่อมมีความยุ่งยากที่จะพิสูจน์ว่า การกระทำของจำเลย มีความสัมพันธ์กับผลเสียหายที่เกิดขึ้นหรือไม่ (Causation) เพราะความเสียหายเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ (multiple causation) และพฤติการณ์เช่นนี้ไม่ใช่เป็นการกระทำละเมิดร่วม (joint tort - feisor)

ในสหรัฐอเมริกา ในคดี Senn v. Merrell-Dow Pharmaceutical, INC<sup>๕๕</sup> ศาลใช้หลักที่เรียกว่า “market share alternative liability” ให้จำเลยหลายรายที่แม้จะไม่ได้ร่วมกันทำละเมิดโจทก์ก็ตาม แต่จำเลยแต่ละราย ล้วนแต่มีความเป็นไปได้ที่มีส่วนในการทำให้เกิดความเสียหาย ในเมื่อจำเลยทุกรายต่างก็ได้ประโยชน์ในการอุตสาหกรรม โดยมีส่วนแบ่งในการตลาดในผลิตภัณฑ์ของตน ก็ไม่มีเหตุผลใดที่เมื่อสังคมส่วนรวมได้รับความเสียหายจำเลยจะไม่ต้องรับผิดชอบ ส่วนจะรับผิดชอบมากน้อยเพียงใดนั้น ต้องแล้วแต่การนำสืบพยานหลักฐานแก้ตัวของฝ่ายจำเลยเอง<sup>๕๖</sup> สำหรับประเทศไทย ศาลฎีกาเคยวางหลักไว้ในคำพิพากษาที่ ๕๓๔/๒๕๓๔

**๒.๒.๒ หลักความรับผิดเด็ดขาด (Strict liability)** ในคดี Ryland v. Fletcher<sup>๕๗</sup> ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า จำเลยเป็นเจ้าของเหมืองแร่ซึ่งติดกับที่ดินโจทก์ จำเลยสร้างเขื่อนกั้นน้ำทำให้น้ำไหลเข้าไปในที่ดินโจทก์ ศาลพิพากษาให้จำเลยรับผิดโดยให้เหตุผลว่าบุคคลใดนำสิ่งใดที่อาจก่อให้เกิดอันตรายเข้ามาในที่ดินของตน บุคคลนั้นต้องจัดการเก็บรักษามิให้สิ่งนั้นก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้อื่น หากมีความเสียหายเกิดขึ้นจากสิ่งของนั้นที่เข้าไปในที่ดินของบุคคลอื่น เจ้าของสิ่งอันตรายนั้นต้องรับผิด แม้จะไม่ได้กระทำโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อก็ตาม เป็นความรับผิดโดยปราศจากความผิด (Liability without fault) หลักความรับผิดเด็ดขาดหรือความรับผิดเคร่งครัดนี้ ปรากฏอยู่ใน ป.พ.พ. มาตรา ๔๓๗ หากความเสียหายต่อสิ่งแวดลอมเกิดจากทรัพย์สินอันตราย กฎหมายบัญญัติให้ผู้ครอบครองรับผิดไว้ก่อน จนกว่าจะพิสูจน์ได้ว่าความเสียหายเกิดจากเหตุสุดวิสัยหรือความผิดของผู้เสียหายเอง แม้จำเลยผู้ครอบครองทรัพย์สินอันตราย จะพิสูจน์ได้ว่า ตนมิได้จงใจหรือประมาทเลินเล่อ จำเลยก็ไม่พ้นความรับผิด เพราะมาตรา ๔๓๗ นี้เป็นความรับผิดของบุคคลเนื่องจากทรัพย์สินที่ตนเองใช้ประโยชน์ครอบครอง ในเมื่อตนเองได้ประโยชน์จากตัวทรัพย์สิน เมื่อทรัพย์สินก่อให้เกิดความเสียหาย ตนเองก็ต้องรับผิด (คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๖๕๑/๒๕๔๖)

ข้อสังเกต หลักความรับผิดเด็ดขาดนี้ มีข้อจำกัดที่จะนำไปใช้ได้ต่อเมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า มีความเสียหายเกิดขึ้นจาก “ทรัพย์สินอันเป็นของเกิดอันตรายได้โดยสภาพ หรือโดยความมุ่งหมายที่จะใช้หรือโดยอาการกลไกของทรัพย์สิน” เท่านั้น หากกรณีที่ไม่ใช่ทรัพย์สินอันตราย ผู้เสียหายควรแถลงต่อศาลในวันชี้แจงสถาน ขอให้ศาลกำหนดประเด็นตามหลัก Res ipsa loquiter ประกอบประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง มาตรา ๑๘๓ ตามข้อ ๒.๒.๑ ข. ดังกล่าวข้างต้น

<sup>๕๕</sup> ๓๐๕ Or. ๒๕๖, ๗๕๑ P.๒d ๒๑๕ (๑๙๘๘).

<sup>๕๖</sup> Jerry J. Phillips and others, Tort Law, Cases, Materials, Problems, (U.S.A. : Michie, ๑๙๙๑), p. ๕๗๓.

<sup>๕๗</sup> (๑๙๒๖) ๔๒ L.Q.R. ๓๗.



๒.๓ กฎหมายลักษณะทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ ๔ ได้แก้ บทบัญญัติเกี่ยวกับการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ ตามมาตรา ๑๓๓๗

ในหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมในต่างประเทศ ได้กำหนดเป็นหลักการที่มอบความไว้วางใจ แก่ศาลเป็นอย่างมาก ในการใช้ดุลพินิจที่เหมาะสมแก่รูปคดี เหตุที่เป็นเช่นนี้เพราะกระบวนการ ในศาล เป็นกระบวนการที่เปิดเผยต่อสาธารณชน เปิดโอกาสให้ผู้เกี่ยวข้องหรือผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย เข้ามาใช้สิทธิทางศาลได้อย่างกว้างขวาง และคำสั่งศาลถูกตรวจสอบได้ในตัวเอง เนื่องจากคำพิพากษา ต้องประกอบไปด้วยหลักกฎหมายและเหตุผล และยังอาจถูกตรวจสอบโดยการอุทธรณ์ต่อศาลสูง ในประเทศสหรัฐอเมริกาถือว่ากระบวนการในศาลเป็นกระบวนการที่เปิดเผย โปร่งใส มีเหตุผล และเป็นธรรมหรือที่เรียกว่า Due Process ผลที่ได้ นอกจากความยุติธรรมแล้ว วงการกฎหมาย สิ่งแวดล้อมยังจะได้ทราบบรรทัดฐานของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อมอีกด้วย

กฎหมายสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย แม้ว่าจะก่อกำเนิดมาร่วม ๓๐ ปีแล้วก็ตาม แต่ก็ยังคง ขาดการพัฒนาการใช้กฎหมายนี้มากเท่าที่ควร หากศาลยุติธรรมเป็นผู้นำในการจัดองค์กรศาลให้มี กระบวนพิจารณาคดีเป็นพิเศษ จัดองค์คณะผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้กฎหมาย แก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมแล้ว ก็จะเป็นการพัฒนาการใช้การตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อมให้มีประสิทธิภาพ ในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมพร้อมไปกับการพัฒนาประเทศ ในทางทฤษฎีรัฐจะต้องมีกฎหมายที่ดี แต่ในความเป็นจริงคนใช้กฎหมายสำคัญกว่ากฎหมาย หากรัฐมีกฎหมายที่ดีแต่นักกฎหมายขาดความรู้ ความเข้าใจหรือความเชี่ยวชาญ กฎหมายที่ดีจะกลายเป็นกฎหมายที่ไม่ดี ความสำคัญของผู้ใช้กฎหมาย จึงเท่าเทียมกันกับตัวบทกฎหมาย

ผู้เขียนเห็นว่า ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรม เกษตรกรรม พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว และมีประชาชนจำนวนมากถึง ๖๐ กว่าล้านคน ปัจจัยเหล่านี้ ยิ่งเจริญขึ้นหรือมีมากขึ้นเท่าไร มลพิษการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ การบุกรุกธรรมชาติ การรังแกสัตว์ หรือทำลายชีวิตสัตว์ และการทำลายสิ่งแวดล้อมย่อมเกิดขึ้นมากขึ้นเท่านั้น หากเราไม่มีผู้พิพากษา ที่มีความรู้ความเข้าใจในปัญหา ในประเด็นที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมแล้ว การทำลายสิ่งแวดล้อมก็จะเกิดขึ้น อย่างไม่เกรงกลัวกฎหมายบ้านเมือง ในขณะนี้ได้มีการจัดตั้งแผนกสิ่งแวดล้อมในศาลฎีกาแล้ว โดยให้มี อำนาจพิจารณาพิพากษาคดีแพ่ง และคดีอาญาที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและมลพิษ รวม ๒๔ ฉบับ ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งแผนกคดีสิ่งแวดล้อม ในศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ด้วย เพื่อศาลยุติธรรมจะได้มีผู้พิพากษาที่มีความรู้ความสามารถ และความเชี่ยวชาญในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะ และเป็นการสร้างความเชื่อมั่นแก่ประชาชนว่า คดีที่มีประเด็นเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมจะได้รับ การพิจารณาพิพากษา โดยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเรื่องกฎหมายสิ่งแวดล้อม และเรื่อง สิ่งแวดล้อมเป็นพิเศษและอาจจะจัดตั้งแผนกคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศาลอุทธรณ์ ทุกแห่งและให้คำพิพากษาของศาลในคดีสิ่งแวดล้อมส่วนใหญ่ถึงที่สุดที่ชั้นศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับ ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดียาเสพติดฯ



## บทสรุปและข้อเสนอแนะ

ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อการกินดีอยู่ดีและการมีคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์ จะต้องใช้เวลานานหลายศตวรรษ และอาศัยบรรพบุรุษของเราหลายชั่วอายุคน พิทักษ์รักษาไว้เป็นมรดกแก่ลูกหลาน แต่สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ อาจถูกมนุษย์ทำลายได้ภายในเวลาไม่กี่นาที

การที่ความยุติธรรมมาสายเกินไปย่อมทำให้ความเสียหายเพิ่มมากขึ้นไปทุกนาที มาตรการในการพิทักษ์ คุ้มครอง อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม จึงจำเป็นต้องถูกนำมาใช้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ในปัจจุบันประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทย และพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมโดยทั่วไป ยังไม่มีมาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมชั่วคราวก่อนพิพากษา

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ยังมีข้อจำกัดเรื่องการเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนที่โจทก์ต้องมีภาระพิสูจน์<sup>๑๘</sup> และความเสียหายอาจมีลักษณะสะสมเกิดขึ้นทีละเล็กละน้อย<sup>๑๙</sup> หรือใช้เวลานานเกินกว่าปกติ เช่น กรณีสารพิษคลอโรเตย สารกัมมันตรังสี โคบอลต์-๖๐ รั่วไหล โรงไฟฟ้าแม่เมาะ หรือสารตะกั่วที่คลิตี้ จังหวัดกาญจนบุรี เป็นต้น ซึ่งในกรณีดังกล่าวศาลควรใช้ ป.พ.พ. มาตรา ๔๔๔ วรรคสอง ซึ่งบัญญัติว่า

“...ถ้าในเวลาพิพากษาคดี เป็นพันวิสัยจะหยั่งรู้ได้แน่ว่า ความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงเพียงใด ศาลจะกล่าวในคำพิพากษาว่า สงวนไว้ซึ่งสิทธิที่จะแก้ไขคำพิพากษานั้นอีกภายในระยะเวลาไม่เกินสองปีก็ได้”

และศาลควรคำนึงว่าความเสียหายในอนาคตแต่แน่นอนนั้น เป็นความเสียหายที่ศาลพิพากษาให้จำเลยรับผิดชอบได้ (Damages can be awarded in respect of future loss)<sup>๒๐</sup> เช่น การที่โจทก์ต้องไปพบแพทย์เป็นประจำทุกเดือนหลังถูกทำละเมิด แม้ขณะฟ้องคดีหรือขณะที่ศาลมีคำพิพากษา โจทก์ยังไม่ได้ไปพบแพทย์ก็ตาม โจทก์ย่อมมีสิทธิได้รับค่าสินไหมทดแทนส่วนนี้ เพราะเป็นความเสียหายในอนาคตที่แน่นอน<sup>๒๑</sup> และการกำหนดค่าสินไหมทดแทนในอนาคตนี้แม้จะเกินสองปี ศาลมีอำนาจกำหนดได้หากโจทก์มีพยานหลักฐานที่หนักแน่นจนทำให้ศาลหยั่งรู้ได้แน่ชัดว่าความเสียหายนั้นได้มีแท้จริงในอนาคตเพียงใด และนักกฎหมายทุกฝ่ายควรเข้าใจว่ามาตรการในการเยียวยาความเสียหายนั้นมิได้มีแต่เฉพาะการชดเชยค่าเสียหายเท่านั้น เพราะผู้ทำละเมิดต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนแก่ผู้เสียหาย

คำว่า “ค่าสินไหมทดแทน” หรือที่ตัวบทภาษาอังกฤษใช้คำว่า “Compensation” หากแปลความว่า “การทดแทนความเสียหาย” น่าจะตรงกับความหมายมากกว่าการทดแทนความเสียหาย คือ การทำให้ผู้เสียหายกลับคืนสู่สถานะเดิมก่อนถูกละเมิดให้มากที่สุด ค่าเสียหายจึงเป็นค่าสินไหมทดแทนประการหนึ่งเท่านั้น

<sup>๑๘</sup> พันัส ทัศนียานนท์ วุฒิสมาชิกและกรรมการสิ่งแวดล้อมกล่าวในที่เสวนาฯ ดังที่อ้างไว้ในเชิงอรรถที่ ๑๓ ว่า “การชดเชยความเสียหายคดีสิ่งแวดล้อม เป็นดุลพินิจของศาลที่ยังมีความคิดคับแคบ ความเสียหายที่ยังไม่ปรากฏอาการและความเสียหายทางสุขภาพจิต ยังไม่พูดถึงมาก และการชดเชยมีปัญหาเพราะกำหนดตามฐานะทางสังคม คนรวยได้มากกว่าคนจน”.

<sup>๑๙</sup> อำนาง วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐, หน้า ๔๗๕.

<sup>๒๐</sup> David Hughes Environmental Law, (London:๑๙๙๔), p.๓๕.

<sup>๒๑</sup> จิตติ ดิงศกัณฑ์, คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (กรุงเทพฯ : คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๒๓), หน้า ๖๑๒-๖๑๓.



ในปัญหาว่า ใครบ้างที่มีสิทธิเรียกร้องมาตรการในการชดเชยค่าสินไหมทดแทนนั้น หากบุคคลทั่วไปเป็นผู้เสียหายหรือเป็นผู้เสียหายในกรณีพิเศษ บุคคลนั้นย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖ ในกรณีที่ได้รับ ความเสียหายจากมลพิษ และหรือตามพระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. ๒๕๓๕ ก็เรียกร้องตาม มาตรา ๖๓ ถึงมาตรา ๖๖ หรืออาจเรียกร้องได้ ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยละเมิด หรือทรัพย์ได้แล้วแต่กรณี และในกรณีที่ความเสียหายเกิดขึ้นกับสิ่งแวดล้อมที่เป็นสาธารณประโยชน์ ไม่ว่าจะ เป็นมลพิษหรือทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อมอื่น ๆ นอกจากเอกชนจะฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทนได้ แล้ว รัฐมีสิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนได้อีกด้วย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๙๖, มาตรา ๙๗ และกฎหมายพิเศษต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้นแล้ว แต่กรณีข้อที่น่าพิจารณาอีกประการหนึ่งคือ ศาลในระบบ Common Law มีการกำหนดค่าเสียหายที่เป็นการลงโทษ (Punitive Damage) ตามกฎหมายไทยนั้น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๓๘ บัญญัติว่า

“ค่าสินไหมทดแทนจะพึงใช้โดยสถานใดเพียงใดนั้น ให้ศาลวินิจฉัยตามควรแก่พฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งละเมิด”

จากบทบัญญัติดังกล่าว ผู้เขียนเห็นว่า ได้เปิดช่องให้ศาลกำหนดค่าเสียหายในลักษณะนี้ได้ เช่น คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๑๖๑๗-๑๖๑๘/๒๕๐๐ วินิจฉัยว่า

“ค่าเสียหายฐานละเมิด เพราะทำลายครว้ ห้องน้ำ จึงใช้ทรัพย์ไม่ได้ตามปกติ ศาลกำหนดค่าเสียหายให้ตามสมควรนอกเหนือไปกว่าราคาทรัพย์ก็ได้” และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๖๔/๒๕๐๑ วินิจฉัยว่า “จำเลยละเมิดโดยจงใจทั้งที่มีผู้ทักท้วงแล้ว เป็นพฤติการณ์แสดงความร้ายแรงที่ศาลคำนึงในการกำหนดค่าเสียหายได้”

แต่โจทก์ต้องมีคำขอท้ายฟ้อง และนำสืบให้เห็นถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำของจำเลย เพื่อให้ศาลกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะศาลเองก็ไม่ต้องการให้มีการคำกำไรจากการเป็นคดี คุณพินิจของศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะเป็นประโยชน์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นสภาพความเป็นอยู่ที่เลวลง สภาพจิตใจที่ย่ำแย่ สภาพแวดล้อมที่มีผลในเชิงลบต่อคุณภาพชีวิต เป็นต้น

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ไม่มีบทบัญญัติที่จะให้ศาลใช้วิธีการชั่วคราวก่อนฟ้องคดี<sup>๒๖</sup> ตามหลัก Anton Piller Order ที่ศาลอังกฤษวางหลักว่า ศาลมีอำนาจสั่งให้บุคคลใดระงับการกระทำใด ๆ ที่จะเป็นการทำลายพยานหลักฐานที่เกี่ยวข้องและอาจถูกนำเสนอในคดีที่ผู้ร้องจะฟ้องบุคคลนั้น โดยผู้ร้องขอคำสั่งศาลดังกล่าวอาจได้รับหมายศาลไปดำเนินการตามที่ร้องขอได้ โดยไม่จำเป็นต้องไต่สวนพยานจำเลย จึงควรแก้กฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งให้ผู้มีส่วนได้เสียร้องขอให้ศาลใช้วิธีการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมได้ แม้ยังไม่มี การฟ้องคดีก็ตาม

<sup>๒๖</sup>ดูพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลทรัพย์สินทางปัญญาฯ มาตรา ๒๘ ให้ผู้ร้องยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งก่อนฟ้องคดีได้.



กระบวนการพิจารณาคดีเกี่ยวกับคำร้องนี้จึงเป็นการพิจารณาคดีฝ่ายเดียวหรือที่เรียกว่า “ex parte” และหากผู้ร้องไม่ฟ้องคดีภายในกำหนดคำสั่งศาลย่อมสิ้นผลไป และผู้ร้องอาจต้องชดใช้ค่าเสียหายหากผู้ถูกหมายศาลได้รับความเสียหาย<sup>๒๓</sup>

สำหรับประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจศาลในการออกคำสั่งคุ้มครองชั่วคราวก่อนพิพากษาได้ และควรแก้ไขกฎหมายให้เห็นถึงพฤติการณ์และความร้ายแรงแห่งการกระทำของจำเลย เพื่อให้ศาลกำหนดค่าเสียหายให้มากกว่าความเสียหายที่แท้จริง เพราะศาลเองก็ไม่ต้องการให้มีการค้ากำไรจากการเป็นคดี दुष्पินิจของศาลในการกำหนดค่าสินไหมทดแทนจะเป็นประโยชน์ในคดีสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีความเสียหายที่ไม่อาจคำนวณเป็นราคาเงินได้ เช่น ความเสียหายที่ผู้เสียหายได้รับเป็นสภาพความเป็นอยู่ที่เลวลง สภาพจิตใจที่ย่ำแย่ สภาพแวดล้อมที่มีผลในเชิงลบต่อคุณภาพชีวิต เป็นต้น

ให้พนักงานอัยการโจทก์มีคำขอท้ายฟ้องให้จำเลยแก้ไขเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นหรือชดใช้ค่าเสียหายแก่รัฐ หรือประชาชนที่ได้รับความเสียหาย และควรแก้ไขกฎหมายให้ชัดเจนว่า ข้อเท็จจริงในคดีส่วนอาญามีผลผูกพันจำเลยและโจทก์รวมทั้งผู้เสียหายรายอื่นในทำนองเดียวกันกับโจทก์ในส่วนของการเยียวยาความเสียหายนั้น ควรจะเปิดกว้างที่ศาลใช้ดุลพินิจไปในทางที่เหมาะสม เพราะในคดีสิ่งแวดล้อมบางคดีศาลต้องชั่งน้ำหนัก ๓ ฝ่าย ฝ่ายที่หนึ่ง คือฝ่ายที่ต้องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ฝ่ายที่สอง คือฝ่ายผลประโยชน์ของสังคมส่วนรวม และฝ่ายที่สาม คือฝ่ายผลประโยชน์ของปัจเจกชน หากจำกัดการใช้ดุลพินิจศาลในการมีคำพิพากษาให้เหมือนกับหลักการตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาโดยทั่วไปแล้ว คำพิพากษาของศาลแทนที่จะแก้ปัญหาอาจกลับกลายเป็นการก่อปัญหาที่เป็นได้

ตัวอย่างที่ผู้เขียนอยากกล่าวถึงคำพิพากษาที่มีความยืดหยุ่นตามสภาพปัญหาคือ คดี Boom v. Atlantic Cement<sup>๒๔</sup> ที่จำเลยประกอบกิจการโรงงานปูนซีเมนต์ ซึ่งตั้งอยู่ในเมืองขนาดเล็กในประเทศสหรัฐอเมริกา เศรษฐกิจของชุมชนนี้ขึ้นอยู่กับโรงงานปูนซีเมนต์ โจทก์ซึ่งได้รับความเดือดร้อนจากฝุ่นอันเกิดจากโรงงานได้ยื่นฟ้องขอให้โรงงานหยุดการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญและขอให้จ่ายค่าเสียหาย ศาลของรัฐนิวยอร์กพิพากษาให้โรงงานจำเลยจัดการแก้ไขปรับปรุงการประกอบกิจการไม่ให้ก่อความเดือดร้อนภายในเวลาที่กำหนด หากไม่สามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ ให้โรงงานจำเลยจ่ายค่าเสียหายแก่โจทก์ เพื่อให้โจทก์ไปหาซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในบริเวณอื่น<sup>๒๕</sup>

ในประเด็นนี้ศาลฎีกามีคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๔๖๓๔/๒๕๓๖ วินิจฉัยว่า

“ผู้ที่เข้าไปหาแหล่งมลพิษหรือเหตุเดือดร้อนรำคาญเองไม่อาจฟ้องเรียกค่าสินไหมทดแทน หรือให้ระงับการกระทำนั้นได้ ในคดีนี้กรมทางหลวงปรับปรุงถนนให้สูงขึ้นเพื่อความสะดวกในการสัญจรไปมาของประชาชนทั่วไปและเพื่อป้องกันน้ำท่วม โจทก์อ้างว่าการก่อสร้างถนนดังกล่าวละเมิดสิทธิของโจทก์เพราะบังทางลมและแสงสว่างบริเวณบ้านของโจทก์ ศาลฎีกาเห็นว่ากรมทางหลวงจำเลย

<sup>๒๓</sup> ภัทรศักดิ์ วรรณแสง “ลักษณะพิเศษของการดำเนินกระบวนการพิจารณา ในศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ,” วารสารนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปีที่ ๓๓ เล่มที่ ๓ (กันยายน ๒๕๔๖) หน้า ๕๒๑.

<sup>๒๔</sup> ๒๖ N.Y.๒d ๒๑๙, ๒๕๗ N.E. ๒d ๘๗๐, ๓๐๙ N.Y.S. ๒d ๓๑๒(๑๙๗๐).

<sup>๒๕</sup> อำนาจ วงศ์บัณฑิต, อ้างแล้วในเชิงอรรถที่ ๑๐, หน้า ๔๘๓.



กระทำการดังกล่าวตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมาย โดยมีได้มีเจตนาถั่นแกล้งโจทก์ และโจทก์ก็ทราบมาก่อนการซื้อบ้านแล้วว่ากรมทางหลวงจะทำการก่อสร้างยกระดับถนนซึ่งถือว่าโจทก์ยอมรับสภาพดังกล่าวก่อนการซื้อบ้านแล้ว นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบระหว่างความเดือดร้อนที่โจทก์ได้รับกับประโยชน์ที่ประชาชนได้รับ ถือว่าความเดือดร้อนที่โจทก์ได้รับนั้นไม่เกินกว่าที่ควรคิดหรือคาดหมายได้ และโจทก์จะต้องยอมรับสภาพดังกล่าวเช่นเดียวกับประชาชนคนอื่นในสังคม จึงไม่ถือว่าการก่อสร้างถนนดังกล่าวเป็นการกระทำละเมิดต่อโจทก์”

ผู้เขียนเห็นว่า ในข้อจำกัดของตัวบทกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คำพิพากษาของศาลยุติธรรมถือได้ว่ามีคุณภาพเป็นที่น่าพอใจ มีใจว่าผู้เขียนเป็นผู้พิพากษาจึงสรุปดังนี้ หากแต่ในทางตำรากฎหมายสิ่งแวดล้อมที่ผู้เขียนได้ค้นคว้า นักวิชาการต่างก็หยิบยกเอาคำพิพากษาศาลฎีกาเป็นบรรทัดฐานในการอธิบาย

ปัญหาส่วนใหญ่จึงอยู่ที่ตัวบทกฎหมาย ทั้งในส่วนของกฎหมายสารบัญญัติที่เป็นกฎหมายอาญาที่อัตราโทษต่ำไป จนผู้กระทำผิดยอมเสียค่าปรับดีกว่าจะหยุดพฤติกรรมที่ทำลายสิ่งแวดล้อม เนื่องจากเห็นว่าสามารถนำค่าปรับไปรวมในต้นทุนสินค้าได้

นอกจากปัญหาและข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นแล้วผู้เขียนเห็นว่า ในส่วนของกฎหมายวิธีสบัญญัติไม่ว่าในทางแพ่งหรือทางอาญาควรมีการแก้ไขโดยกำหนดให้คดีเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมได้รับการพิจารณาคดีที่รวดเร็วทันที่ที่เกิดความเสียหายโดยต้องให้ศาลมีอำนาจออกมาตรการชั่วคราวระหว่างที่ยังไม่มีการฟ้องคดี หรือก่อนศาลพิพากษาทั้งในคดีแพ่งและคดีอาญา เพราะหากจะรอให้คำพิพากษาถึงที่สุดจึงจะบังคับคดีแล้ว คำพิพากษานั้นอาจไม่มีอะไรให้บังคับคดีก็ได้ ควรขึ้นบัญชีพยานผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ข้อเท็จจริงที่ถูกต้องแก่ศาล ในส่วนของคำพิพากษานั้นควรแก้กฎหมายที่ให้อำนาจศาลในการทำคำพิพากษาให้เหมาะสมแก่พฤติกรรมแห่งคดี ควรให้อำนาจศาลแก้ไขคำพิพากษาได้ในกรอบที่กำหนดไว้ ควรให้มีกรอบเวลาที่ชัดเจน สำหรับคดีสิ่งแวดล้อมควรจัดตั้งแผนกคดีทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในศาลอุทธรณ์ทุกแห่ง และให้คำพิพากษาของศาลถึงที่สุดที่ชั้นศาลอุทธรณ์เช่นเดียวกับร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลอุทธรณ์คดียาเสพติดฯ ควรอบรมนักกฎหมายทุกฝ่ายให้เห็นถึงความสำคัญของคดีสิ่งแวดล้อมและให้มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาสิ่งแวดล้อมและมีความเชี่ยวชาญในการใช้และการตีความกฎหมายสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะควรแก้กฎหมายให้มีคณะกรรมการกำหนดค่าสินไหมทดแทนคดีสิ่งแวดล้อมที่ประกอบด้วย นักธุรกิจ ประชาชน นักวิชาการสิ่งแวดล้อมและนักวิชาการเศรษฐศาสตร์ เพื่อเสนอความเห็นต่อศาล เกี่ยวกับการเยียวยาทดแทนความเสียหายและจำนวนเงินค่าเสียหายที่ควรจะเป็นโดยมีหลักการและเหตุผลประกอบในประเด็นของผู้มีอำนาจฟ้องคดีนั้นไม่ควรจำกัดเฉพาะผู้เสียหายในกรณีพิเศษ หรือเฉพาะเจ้าพนักงานของรัฐเท่านั้น แต่ควรเปิดโอกาสให้องค์กรอิสระหรือ NGO ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๗ และมาตรา ๘ เป็นผู้ฟ้องคดีเรียกค่าเสียหายเพื่อประโยชน์ส่วนรวมจากบุคคลที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อสภาพแวดล้อมโดยทั่วไป เช่น แม่น้ำลำคลอง หรือทรัพยากรธรรมชาติหรือแม้กระทั่งการกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมที่ให้องค์กรเอกชนเหล่านี้มีอำนาจฟ้องคดีอาญาหรือร้องขอเป็นโจทก์ร่วมกับพนักงานอัยการในกรณีที่มีผู้กระทำผิดเกี่ยวกับ



การก่อความเสียหายแก่สิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลสิ่งแวดล้อม อันเป็นการสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๘๕ และควรวกเว้น ค่าธรรมเนียมศาลในคดีแพ่งบางประเภท ควรแก้ไขให้กองทุนสิ่งแวดล้อมตามพระราชบัญญัติส่งเสริม และรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๒๒ ให้มีบทบาทมากขึ้นในการปฐมพยาบาล (first aid) ความเสียหายที่เกิดจากมลพิษหรือเกิดจากการทำลายสิ่งแวดล้อม ควรแก้กฎหมายให้มีการ ฟ้องคดีกลุ่ม (class action) ตามกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีผลทำให้เมื่อผู้เสียหายคนหนึ่ง ฟ้องคดีแล้ว ย่อมใช้สิทธิเรียกร้องค่าสินไหมทดแทนจากจำเลย ซึ่งต้องเป็นผู้รับผิดชอบผู้เสียหายคนอื่น ที่ได้รับเคราะห์กรรมความเสียหายในเหตุการณ์เดียวกันได้ด้วย ซึ่งจะทำให้ผู้เสียหายกลุ่มประหยัดเวลา และค่าใช้จ่าย<sup>๒๖</sup> ควรมีการเวนคืนที่ดินที่จะเป็นการเสริมสร้างสิ่งแวดล้อมที่ดี ควรให้อำนาจศาลปกครอง หรือศาลยุติธรรมในการไต่สวนคำร้องในลักษณะไต่สวนสาธารณะ เมื่อปรากฏว่ามีองค์กรใดของรัฐ หรือภาคเอกชนที่กำลังมีการกระทำที่สื่อแสดงว่าจะเป็อันตรายต่อสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดกรอบเวลา ที่รวดเร็วเป็นพิเศษ เช่น ในประเทศสหรัฐอเมริกาการตั้งสถาบันบั้นเทิงที่เกี่ยวกับอบายมุขในชุมชนเมือง หรือใกล้กับโรงเรียนต้องผ่านกระบวนการ Due Process ดังที่กล่าวแล้วข้างต้นก่อน

กระบวนการไต่สวนสาธารณะนี้ จะเป็นบทบาทใหม่ของศาลที่จะป้องกันมิให้เกิดข้อพิพาท ควรสนับสนุนวิธีการระงับข้อพิพาทโดยสันติวิธี โดยการไกล่เกลี่ยในศาลที่มีผู้ไกล่เกลี่ยที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม หากมีการแก้ไขกฎหมายตามที่ผู้เขียนเสนอแล้ว ผู้เขียนเชื่อว่า จะทำให้ บทบาทและภารกิจของศาลยุติธรรมในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมให้ไปด้วยกันได้ หรือสร้างความสมดุล กักกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมดังที่ประชุมของ The world Conservation Strategy ๑๙๘๐ (IUCN ๑๙๘๐) ได้สรุปไว้ว่า “development and conservation are equally necessary for our survival” หมายความว่า “การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมกับการพัฒนาประเทศ จึงไปด้วยกันได้และ สิ่งทั้งสองนี้ จำเป็นต่อความอยู่รอดของเรา”

บทบาทหรือภารกิจนี้จะเด่นชัดเป็นประโยชน์และตรงกับปัญหาที่เกิดขึ้นมากกว่าบทบาทของศาล ในปัจจุบันที่ถูกมองว่า ศาลยุติธรรมมีเพียงบทบาทในการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น

ในท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขออัญเชิญพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่พระราชทาน พระราชดำรัสแก่คณะบุคคลต่าง ๆ ที่เข้าเฝ้าฯ ถวายชัยมงคลในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต เมื่อวันที่ ๔ ธันวาคม ๒๕๓๒ ว่า

“...วันก่อนนี้เราพูดถึงปัญหาว่าเมืองไทยนี้ อีกหน่อยจะแห้งไม่มีน้ำเหลือ จะต้องไปซื้อน้ำ จากต่างประเทศซึ่งอาจเป็นไปได้ แต่เชื่อว่าจะไม่เป็นอย่างนั้น เพราะว่าถ้าคำนวณดูน้ำในประเทศไทย ที่ไหลเวียนนั้น ยังมีอยู่เพียงแต่ต้องบริหารให้ดี ถ้าบริหารให้ดีแล้วมีเหลือเพื่อ...ภูมิประเทศ ของประเทศไทย “ยังให้” หมายความว่า ยังเหมาะแก่การอยู่กินในประเทศนี้ ประเทศไทยนี้เหมาะมาก ในการตั้งถิ่นฐาน แต่ว่าต้องรักษาเอาไว้ ไม่ให้ประเทศไทยซึ่งเป็นสวนเป็นนากลายเป็นทะเลทราย พุดกันว่า ถ้าหากไปทำโครงการไฟฟ้าพลังน้ำก็จะไปทำลายป่า ทำให้เสียหายกับสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

<sup>๒๖</sup>ขณะนี้ ร่างกฎหมายดังกล่าวกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.



ผู้ที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อมก็พูดอย่างนั้น อันนี้ความเป็นจริง ถ้าไปทำลายป่าแล้ว สิ่งที่มาคือ สนามกอล์ฟ หรือการท่องเที่ยว หรือการลักลอบตัดป่า เป็นต้น ดังนี้ ข้อเสียมันเพิ่มขึ้นมากได้จริง แต่ถ้าหากไปทำในที่ที่เหมาะสม คำนวณได้ผลเสียในการตัดไม้ส่วนหนึ่งจะคุ้มกับผลได้... เราต้องเลือกว่าจะรักษาป่าไว้ หรือจะต้องการใช้พลังงานไฟฟ้าเพิ่มมากขึ้น...”

และพระราชดำรัสของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ เนื่องในมหามงคลเฉลิมพระชนมพรรษา ๕ รอบ ณ ศาลาดุสิดาลัย เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๓๕ ว่า

“...ข้าพเจ้าขอชี้แจงว่า เพราะเหตุใดเราควรรักษาป่า ไม่ใช่เป็นเพียงเพื่อที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า เท่านั้น แต่เหตุผลที่สำคัญที่สุดคือ แหล่งน้ำและพวกเราควรจะรู้คุณค่าของแผ่นดิน เราเรียกแผ่นดินนี้ว่า แผ่นดินแม่ ก็เพราะแผ่นดินนี้เป็นที่เกิดและเลี้ยงดูคนไทยมากกว่า ๗๐๐ ปี ควรที่เราทั้งหลายจะบำรุงรักษา แผ่นดินให้คงความอุดมสมบูรณ์ไว้”

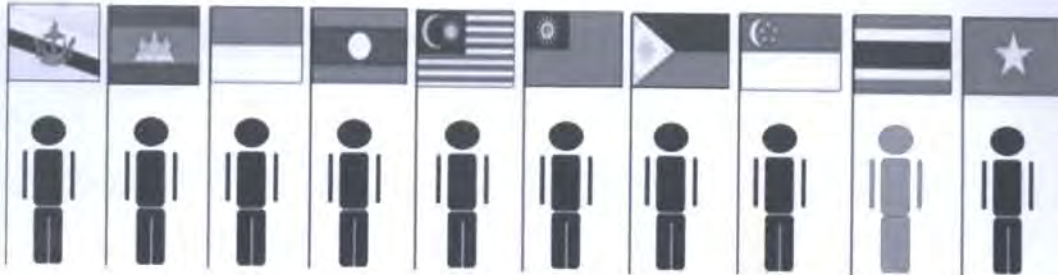
จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว และสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถ ดังกล่าว เป็นข้อเตือนใจว่า สถาบันพระมหากษัตริย์ทรงมีความห่วงใยในปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างมาก

“...ไม่มีพระราชวังไหนในโลกเหมือนพระตำหนักจิตรลดารโหฐาน และบริเวณสวนจิตรลดารโหฐานที่เต็มไปด้วย บ่อเลี้ยงปลาและไร่นาทดลอง อีกทั้งโรงโคนมผสมด้วยโรงสีและโรงงานหลายหลาก จึงพูดได้อย่าง เต็มปากว่าในประเทศไทยไม่มีช่องว่างระหว่างเกษตรกรกับพระมหากษัตริย์ ผู้ทรงทำงานอย่าง หลังสู้ฟ้า หน้าสู้ดินด้วยพระองค์เอง...”<sup>๒๗</sup>

จึงควรที่นักกฎหมายทั้งหลายควรจรรดมสรรพกำลังและคลังสมองช่วยกันปฏิรูปหรือพัฒนา กฎหมายสิ่งแวดล้อม ให้เป็นเครื่องมือในการพัฒนาชาติบ้านเมือง ให้ความเจริญทั้งทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไปด้วยกันได้พร้อมกับสิ่งแวดล้อมที่ดี

ในส่วนของศาลยุติธรรมซึ่งพิจารณาพิพากษาคดีในพระปรมาภิไธยของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว จะต้องบริหารจัดการองค์กรและบุคลากร ตลอดจนเสนอแก้ไขกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องให้รองรับปัญหา สิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้นเช่นกัน **๑**

<sup>๒๗</sup> คำกราบบังคมทูลถวายพระพรชัยมงคลของ พลอากาศเอก หะริน หงสกุล ประธานรัฐสภา ในพระราชพิธี เฉลิมพระชนมพรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๒๓.



## ประเทศไทย ความพร้อมด้านกฎหมาย สู่ประชาคมอาเซียน

### ๑. ความเป็นมา

อาเซียน (ASEAN) หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) ก่อตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ๒๕๑๐ จากการลงนามในปฏิญญาอาเซียน (ASEAN Declaration) หรือที่เรียกว่า ปฏิญญากรุงเทพ (Bangkok Declaration) โดยปัจจุบันมีสมาชิกจำนวน ๑๐ ประเทศ ได้แก่ ราชอาณาจักรไทย มาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว สหภาพพม่า และราชอาณาจักรกัมพูชา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสันติภาพและความมั่นคง และความร่วมมือด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ของบรรดาประเทศสมาชิก (ปัจจุบันประชากรของอาเซียนมีจำนวนประมาณ ๕๙๐ ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๙ ของจำนวนประชากรโลก มีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ ๒ ของ GDP โลก และเป็นคู่ค้าอันดับหนึ่งของประเทศไทย)<sup>๑</sup>

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนอย่างไม่เป็นทางการ (ASEAN Informal Summit) เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๔๐ ณ กรุงกัวลาลัมเปอร์ ผู้นำประเทศสมาชิกอาเซียนได้ร่วมกันประกาศ “วิสัยทัศน์อาเซียน ๒๐๒๐ (ASEAN Vision 2020)” เพื่อที่จะเปลี่ยนแปลงอาเซียนไปสู่ภูมิภาคที่มั่นคง มั่งคั่ง และมีขีดความสามารถในการแข่งขัน พร้อมกับพัฒนาการทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน

\*น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.บ.ท. D.S.U. (PANTHÉON-ASSAS (PARIS II)) สาขากฎหมายแพ่ง, D.E.A. สาขากฎหมายเอกชน, DOCTORAT EN DROIT PRIVÉ (NOUVEAU RÉGIME) (ROBERT SCHUMAN (STRASBOURG III)) (เกียรตินิยมดีมาก) สาขากฎหมายเอกชน, อัยการประจำสำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานอัยการพิเศษฝ่ายสัญญาและหารือ ๑ สำนักงานที่ปรึกษากฎหมาย.

<sup>๑</sup>หากเป็น ASEAN+3 หรือ EAFTA (อาเซียน บวกด้วยสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น และเกาหลีใต้) จะมีจำนวนประชากรประมาณ ๒,๐๖๘ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๓๑ ของจำนวนประชากรโลก และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ ๑๘ ของ GDP โลก และหากเป็น ASEAN+6 หรือ CEPEA (อาเซียน บวกด้วยสาธารณรัฐประชาชนจีน ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และอินเดีย) จะมีจำนวนประชากรประมาณ ๓,๒๘๔ ล้านคน คิดเป็นร้อยละ ๕๐ ของจำนวนประชากรโลก และมีผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของ GDP โลก-ข้อมูลจากกรมเจรจาการค้าระหว่างประเทศ.



และลดความยากจน รวมถึงความแตกต่างในด้านสังคมและเศรษฐกิจภายในปี ค.ศ. ๒๐๒๐ (พ.ศ. ๒๕๖๓) และในการประชุมสุดยอดอาเซียน (ASEAN Summit) ครั้งที่ ๙ เมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๔๖ ณ เกาะบาหลี ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในปฏิญญาบาหลีว่าด้วยข้อตกลงอาเซียน ฉบับที่ ๒ (Declaration of ASEAN Concord II หรือ Bali Concord II) เพื่อจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ASEAN Community) ภายในปี ๒๕๖๓ โดยประชาคมอาเซียนจะประกอบไปด้วย ๓ เสาหลัก ได้แก่

๑. ประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน (ASEAN Political-Security Community-APSC)
๒. ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (ASEAN Economic Community-AEC) และ ๓. ประชาคมสังคม-วัฒนธรรมอาเซียน (ASEAN Socio-Cultural Community-ASCC)

อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมสุดยอดอาเซียน ครั้งที่ ๑๒ เมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๕๐ ที่เมืองเซบู ประเทศฟิลิปปินส์ ได้เร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียนให้แล้วเสร็จภายในปี ๒๕๕๘ โดยได้ลงนามในปฏิญญาเซบูว่าด้วยการเร่งรัดการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ภายในปี ๒๕๕๘

ในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๓ เมื่อวันที่ ๒๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๐ ที่ประเทศสิงคโปร์ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามในกฎบัตรอาเซียน ซึ่งเปรียบเสมือนเป็นธรรมนูญของอาเซียนที่จะวางกรอบทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร และให้สถานะทางกฎหมายแก่ ASEAN ทำให้ ASEAN ได้รับการรับรองให้มีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศในระดับรัฐบาล (Inter-Governmental Organization (IGO)) การจัดทำกฎบัตรอาเซียนนี้สืบเนื่องมาจากแผนปฏิบัติการเวียงจันทน์ ปฏิญญาแก้วลาลัมเปอร์ว่าด้วยการจัดทำกฎบัตรอาเซียน และปฏิญญาเซบูว่าด้วยแผนแม่บทของกฎบัตรอาเซียน

กฎบัตรอาเซียนกล่าวถึง วัตถุประสงค์และหลักการพื้นฐาน โครงสร้างองค์กร การระงับข้อพิพาท อัตลักษณ์และสัญลักษณ์ ความสัมพันธ์กับภายนอกของอาเซียน เป็นต้น โดยกฎบัตรอาเซียนได้กำหนด วัตถุประสงค์ของอาเซียนซึ่งมีสาระสำคัญ ได้แก่

- เพื่อส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น
- เพื่อสร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มั่งคั่ง มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุนอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน การเคลื่อนย้ายที่ได้รับความสะดวกของนักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงาน และการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน
- เพื่อบรรเทาความยากจนและลดช่องว่างการพัฒนาภายในอาเซียนโดยผ่านความช่วยเหลือซึ่งกันและกันและความร่วมมือ
- เพื่อส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลางซึ่งทุกภาคส่วนของสังคมได้รับการส่งเสริมให้มีส่วนร่วมและได้รับผลประโยชน์จากกระบวนการรวมตัวและการสร้างประชาคมของอาเซียน
- เพื่อส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนโดยผ่านการส่งเสริมความสำนึกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกของภูมิภาค



นอกจากนี้ กฎบัตรอาเซียนได้กล่าวถึงข้อตกลงผูกพันของประเทศสมาชิกอาเซียนที่จะจัดตั้งประชาคมอาเซียน ซึ่งประกอบด้วยประชาคมความมั่นคงอาเซียน ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน ตามที่ระบุไว้ในปฏิญญาบาหลีว่าด้วยข้อตกลงอาเซียนฉบับที่ ๒ กฎบัตรอาเซียนจึงถือเป็นการกำหนดกฎเกณฑ์ใช้บังคับสำหรับการอยู่ร่วมกันเป็นอาเซียนและการขับเคลื่อนอาเซียนที่เป็นทางการอย่างแท้จริง โดยกฎบัตรอาเซียนมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๕๑ ภายหลังจากที่ประเทศสมาชิกทั้ง ๑๐ ประเทศ ได้ให้สัตยาบันกฎบัตรอาเซียนครบทุกประเทศ

สำหรับโครงสร้างของอาเซียนภายใต้กฎบัตรอาเซียนจะประกอบไปด้วยที่ประชุมสุดยอดอาเซียน คณะมนตรีประสานงานอาเซียน คณะมนตรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน คณะมนตรีประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน คณะมนตรีประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน องค์กรระดับรัฐมนตรีเฉพาะสาขา คณะกรรมการผู้แทนถาวรประจำอาเซียน เลขาธิการอาเซียนและสำนักเลขาธิการอาเซียน สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ องค์กรสิทธิมนุษยชนอาเซียน และมูลนิธิอาเซียน

ต่อมาในการประชุมสุดยอดอาเซียนครั้งที่ ๑๔ เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๕๒ ที่ชะอำ หัวหิน ประเทศไทยเป็นเจ้าภาพ ผู้นำอาเซียนได้ลงนามรับรองปฏิญญาชะอำหัวหิน ว่าด้วยแผนงานจัดตั้งประชาคมอาเซียน (ค.ศ. ๒๐๐๙ - ๒๐๑๕) ซึ่งประกอบด้วย ๑. แผนงานการจัดตั้งประชาคมการเมืองและความมั่นคงอาเซียน ๒. แผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน และ ๓. แผนงานการจัดตั้งประชาคมสังคมและวัฒนธรรมอาเซียน เพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายในการจัดตั้งประชาคมอาเซียน ทั้ง ๓ เสาหลัก ภายในปี ๒๕๕๘





## ๒. ผลที่ตามมา (บางประการ) จากการจัดตั้งประชาคมอาเซียน

การจัดตั้งประชาคมอาเซียนจะส่งผลดีต่ออาเซียนในหลาย ๆ ด้าน เช่น ส่งเสริมความร่วมมือด้านการเมือง ความมั่นคง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ในระหว่างประเทศสมาชิกอาเซียน ให้แน่นแฟ้นยิ่งขึ้น สร้างตลาดและฐานการผลิตเดียวที่มีเสถียรภาพ มีความสามารถในการแข่งขันสูง และมีการรวมตัวกันทางเศรษฐกิจซึ่งมีการอำนวยความสะดวกทางการค้าและการลงทุน โดยมีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีของสินค้า บริการ และการลงทุน มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรียิ่งขึ้นของเงินทุน นักธุรกิจ ผู้ประกอบวิชาชีพ ผู้มีความสามารถพิเศษและแรงงานฝีมือ สามารถเคลื่อนย้ายไปทำงานในประเทศสมาชิกอาเซียนได้อย่างสะดวก ลดช่องว่างการพัฒนาภายในอาเซียนโดยผ่านความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน มีการส่งเสริมอาเซียนที่มีประชาชนเป็นศูนย์กลาง และส่งเสริมอัตลักษณ์ของอาเซียนโดยผ่านการส่งเสริมความสำนึกถึงความหลากหลายทางวัฒนธรรมและมรดกของภูมิภาค เป็นต้น

ตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนจะมีการเปิดเสรีการค้าสินค้า โดยการลดภาษีสินค้าตามรายการที่กำหนดไว้ มีการเปิดเสรีการค้าบริการโดยจะเปิดเสรีรวมทั้งสิ้น ๑๒ สาขาใหญ่<sup>๑</sup> ซึ่งประกอบด้วย ๑๒๘ สาขาย่อย โดยเพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของชาวต่างชาติในธุรกิจบริการ โดยสาขาบริการเร่งรัดมี ๔ สาขา คือ e-ASEAN (สาขาโทรคมนาคมและคอมพิวเตอร์) สาขาสุขภาพ สาขาท่องเที่ยว และสาขาขนส่งทางอากาศ ซึ่งตามกำหนดเดิมภายในปี ๒๕๕๓ ต้องอนุญาตให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนอาเซียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ และยกเลิกข้อจำกัดการเข้าสู่ตลาดและข้อจำกัดในการปฏิบัติเยี่ยงคนชาติทั้งหมด สาขาโลจิสติกส์ ต้องอนุญาตให้มีสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนอาเซียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๕๑ ภายในปี ๒๕๕๓ และภายในปี ๒๕๕๖ ต้องอนุญาตให้เพิ่มสัดส่วนการถือหุ้นของนักลงทุนอาเซียนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๗๐ และสำหรับสาขาบริการอื่น ๆ ทั้งหมดจะต้องอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ในทุกสาขาบริการภายในปี ๒๕๕๘ และต้องยกเลิกอุปสรรคทุกรูปแบบ

มีการเปิดเสรีการลงทุน มีการเคลื่อนย้ายแรงงานฝีมือได้อย่างสะดวกขึ้น โดยได้มีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพ จำนวน ๗ ฉบับ สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพบริการ ๗ สาขา ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก ช่างสำรวจ และการบัญชี เพื่ออำนวยความสะดวกในการขอใบอนุญาตประกอบวิชาชีพ โดยลดขั้นตอนการตรวจสอบ รับรองวุฒิการศึกษา หรือความรู้ทางวิชาชีพ ที่เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการได้รับใบอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพ และในอนาคตประเทศไทยอาจจะทำข้อตกลงเพิ่มด้านการท่องเที่ยวด้วย ทั้งนี้ เพื่อเสริมการเปิดเสรีการค้าบริการและเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ให้อาเซียนยอมรับร่วมกันเรื่องคุณสมบัติของแรงงานฝีมือ สำหรับผู้ประกอบวิชาชีพในสาขาดังกล่าวในประเทศอาเซียนประเทศหนึ่ง หากประสงค์จะได้รับใบอนุญาตประกอบวิชาชีพในประเทศอาเซียนอื่น จะต้องปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในที่ประเทศนั้น ๆ กำหนดเสียก่อน

<sup>๑</sup>ธุรกิจภาคบริการที่จะเปิดเสรีการค้าบริการ ๑๒ สาขาใหญ่ ได้แก่ บริการด้านธุรกิจวิชาชีพ (แพทย์ หนายความ วิศวกร นักบัญชี ฯลฯ) บริการด้านสื่อสารโทรคมนาคม บริการด้านการก่อสร้าง บริการด้านการจัดจำหน่าย บริการด้านการศึกษา บริการด้านสิ่งแวดล้อม บริการด้านการเงิน บริการด้านสุขภาพ บริการด้านการท่องเที่ยว บริการด้านนันทนาการ บริการด้านการขนส่ง และบริการด้านอื่น ๆ.



กล่าวโดยสรุปเมื่อมีการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ แล้ว ภาชีนำเข้าสู่สินค้าระหว่างประเทศอาเซียนจะเป็นศูนย์เปอร์เซ็นต์ เว้นแต่เป็นสินค้าอ่อนไหวและอ่อนไหวสูงภาชีนำเข้าจะไม่เป็นศูนย์เปอร์เซ็นต์แต่อัตราภาชีจะลดลง อุปสรรคในการนำเข้าสู่สินค้าที่ไม่ใช่ภาชีจะหมดไป ซึ่งจะทำให้ตลาดของประเทศสมาชิกอาเซียนทั้ง ๑๐ ประเทศรวมเป็นหนึ่งเดียว ประเทศสมาชิกอาเซียนสามารถทำธุรกิจบริการ ธุรกิจการลงทุน ในอาเซียนได้อย่างเสรี การเคลื่อนย้ายเงินทุนในอาเซียนทำได้เสรียิ่งขึ้น แรงงานฝีมือสามารถเคลื่อนย้ายได้อย่างสะดวกขึ้น

อย่างไรก็ตาม นอกจากผลในด้านบวกจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนแล้ว ย่อมต้องมีผลในด้านลบติดตามมาด้วย เช่น ปัญหาด้านสาธารณสุข การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว การฟอกเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การก่อการร้าย การค้าอาวุธโดยผิดกฎหมาย การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

### ๓. ผลกระทบด้านกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ นี้ ย่อมส่งผลกระทบต่อให้ต้องมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับประชาคมอาเซียน รวมทั้งอาจต้องมีการทำความตกลงระหว่างประเทศเพิ่มเติมด้วย ได้แก่

#### ๓.๑ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น

๓.๑.๑ ปรับปรุงแก้ไขระเบียบ กฎหมาย ความตกลงที่เกี่ยวข้องกับพิธีการทางศุลกากร เพื่อลดขั้นตอนพิธีการด้านศุลกากร อำนวยความสะดวกทางการค้า สนับสนุนการขนส่งสินค้าข้ามชายแดน นอกจากนี้ประเทศสมาชิกอาเซียนที่มีพรมแดนติดกันยังต้องจัดทำกรอบระเบียบการบริหารพรมแดนที่สอดคล้องกันด้วย

๓.๑.๒ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เป็นข้อจำกัด อุปสรรคของนักธุรกิจ นักลงทุนไทยในการแข่งขันกับนักธุรกิจ นักลงทุนจากประเทศสมาชิกอาเซียนอื่น ๆ

๓.๑.๓ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการตรวจคนเข้าเมือง เพื่ออำนวยความสะดวกในการตรวจลงตราแก่นักธุรกิจ นักลงทุน ผู้ประกอบวิชาชีพและแรงงานฝีมืออาเซียน

๓.๑.๔ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน เช่น

(๑) ยกเลิกหรือผ่อนคลายข้อกำหนดเพื่อให้มีการเคลื่อนย้ายเงินทุนได้เสรีมากขึ้น

(๒) แก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้สอดคล้องกับการที่จะต้องอนุญาตให้นักลงทุนอาเซียนถือหุ้นได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ในทุกสาขาบริการภายในปี ๒๕๕๘ เนื่องจากมาตรา ๔ ของพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดให้คำนิยามของนิติบุคคลต่างด้าวว่า หมายถึงนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นตั้งแต่กึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด ซึ่งหมายความว่านิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ ๕๐ เป็นต้นไป เป็นนิติบุคคลต่างด้าว จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายนี้ในเรื่องสัดส่วนการถือหุ้นของคนต่างด้าวในนิติบุคคล เพื่อรองรับการที่นักลงทุนอาเซียนสามารถถือหุ้นในนิติบุคคลได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๗๐ ในทุกสาขาบริการภายใน



ปี ๒๕๕๘ โดยที่นิติบุคคลนั้นยังคงเป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยอยู่ เพื่อให้นักลงทุนอาเซียนได้รับการคุ้มครองตามกฎหมายในฐานะที่เป็นนิติบุคคลสัญชาติไทยซึ่งย่อมได้รับสิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมายดีกว่านิติบุคคลต่างด้าว และต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติการประกอบธุรกิจของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่ห้ามไม่ให้คนต่างด้าวประกอบกิจการธุรกิจบางประเภทที่เป็นธุรกิจที่คนไทยยังไม่พร้อมจะแข่งขันกับคนต่างด้าวด้วย

(๓) แก้ไขพระราชบัญญัติธุรกิจนำเที่ยวและมัคคุเทศก์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งตามมาตรา ๑๗ กำหนดให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบธุรกิจนำเที่ยวซึ่งเป็นนิติบุคคลต้องเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย โดยถ้าเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด ทุนของบริษัทไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบเอ็ดต้องเป็นของบุคคลธรรมดาซึ่งมีสัญชาติไทย

(๔) แก้ไขพระราชบัญญัติโรงเรียนเอกชน พ.ศ. ๒๕๕๐ ซึ่งตามมาตรา ๒๒ กำหนดให้ ผู้ขอรับใบอนุญาตให้จัดตั้งโรงเรียนในระบบที่เป็นนิติบุคคล หากเป็นนิติบุคคลที่เป็นบริษัทมหาชนจำกัด บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วน ต้องมีจำนวนหุ้นหรือทุนเป็นของผู้ถือหุ้นหรือผู้เป็นหุ้นส่วนที่มีสัญชาติไทยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นหรือทุนทั้งหมด

(๕) เพื่อให้สอดคล้องกับการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) ในเรื่องคุณสมบัติวิชาชีพจำนวน ๗ ฉบับ สำหรับผู้ประกอบการวิชาชีพบริการ ๗ สาขา ได้แก่ แพทย์ ทันตแพทย์ พยาบาล วิศวกร สถาปนิก



ช่างสำรวจ และการบัญชี และในอนาคตประเทศไทย จะทำข้อตกลงเพิ่มด้านการท่องเที่ยวด้วย ซึ่งทำให้ ผู้ประกอบวิชาชีพเหล่านี้จากประเทศอาเซียน สามารถมาประกอบวิชาชีพในประเทศไทยได้ หากได้ปฏิบัติตามกฎระเบียบภายในของประเทศไทย ในการอนุญาตให้ประกอบวิชาชีพในสาขาที่มีการ ทำข้อตกลง MRA ไว้ รวมทั้งเพื่อรองรับวิชาชีพอื่น ๆ ที่อาจมีการจัดทำข้อตกลงยอมรับร่วม (MRA) เพิ่มเติมอีก จึงจำเป็นต้องมีการแก้ไขกฎหมายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติการทำงานของคนต่างด้าว พ.ศ. ๒๕๕๑ เพื่อให้คนอาเซียนสามารถทำงาน ในประเทศไทยได้ ซึ่งแต่เดิมเป็นอาชีพและวิชาชีพ

สงวนที่ห้ามคนต่างด้าวทำ พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาฝีมือแรงงาน พ.ศ. ๒๕๔๕ เพื่อให้ การพัฒนาฝีมือแรงงานครอบคลุมถึงคนอาเซียนโดยไม่เป็นการเลือกปฏิบัติและอำนวยความสะดวก แก่คนต่างด้าวซึ่งเป็นช่างฝีมือหรือผู้ชำนาญการที่เดินทางเข้ามาประเทศไทยเพื่อเป็นครูฝึก พระราชบัญญัติ แรงงานสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติแรงงานรัฐวิสาหกิจสัมพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๓ เพื่อให้ คนอาเซียนได้รับการคุ้มครองสวัสดิการต่าง ๆ สามารถเป็นที่ปรึกษาฝ่ายนายจ้างหรือฝ่ายลูกจ้าง สามารถจัดตั้งสหภาพแรงงาน และเป็นกรรมการหรืออนุกรรมการของสหภาพแรงงานได้



### ๓.๒ การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของประเทศไทยเพื่อเตรียมพร้อมรองรับปัญหาที่จะเกิดขึ้น

ดังที่ได้กล่าวไปแล้วว่า การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนนอกจากจะส่งผลในด้านบวกแล้วย่อมต้องมีผลในด้านลบด้วย เช่น ปัญหาคนเข้าเมืองโดยผิดกฎหมาย อาชญากรรมข้ามชาติ ยาเสพติด ขบวนการค้ามนุษย์ข้ามชาติ แรงงานต่างด้าว การฟอกเงิน อาชญากรรมทางเศรษฐกิจระหว่างประเทศ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ การก่อการร้าย การค้าอาวุธโดยผิดกฎหมาย การละเมิดทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมายในแต่ละเรื่องต้องมาร่วมกันพิจารณาศึกษาว่ากฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีความบกพร่องที่ต้องปรับปรุงแก้ไขอย่างไรหรือไม่ เพราะลำพังเพียงการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนไทยที่มีจำนวนประมาณ ๖๐ ล้านคน ถ้ายังประสบปัญหาเนื่องจากความบกพร่อง ไม่สมบูรณ์ของกฎหมายแล้ว หากประเทศไทยต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียนซึ่งจะทำให้มีการเคลื่อนย้ายสินค้า แรงงาน เงินทุน การบริการได้อย่างเสรีแล้ว ย่อมต้องประสบปัญหาเพิ่มขึ้นเป็นทวีปอย่างแน่นอน รวมทั้งควรต้องมาพิจารณาร่วมกันว่ามีความจำเป็นต้องบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมในเรื่องใดอีกหรือไม่ด้วย

### ๓.๓ การทำความเข้าใจความตกลงระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีของประเทศสมาชิกอาเซียน

มีกรณีปัญหาในเรื่องความตกลงระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีของประเทศสมาชิกอาเซียน ที่ประเทศไทยควรต้องพิจารณาดังนี้

#### ๓.๓.๑ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญา

ประเทศไทยได้ทำความตกลงที่เป็นความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางอาญาในเรื่องการส่งผู้ร้ายข้ามแดนกับประเทศสมาชิกอาเซียนเฉพาะบางประเทศ ได้แก่ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐอินโดนีเซีย ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๑๙ สนธิสัญญาระหว่างรัฐบาลแห่งราชอาณาจักรไทยกับรัฐบาลแห่งสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๒๔ สนธิสัญญาระหว่างราชอาณาจักรไทยกับราชอาณาจักรกัมพูชา ว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดน พ.ศ. ๒๕๔๑ สนธิสัญญาว่าด้วยการส่งผู้ร้ายข้ามแดนระหว่างราชอาณาจักรไทยกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว พ.ศ. ๒๕๔๒ นอกจากนี้ ได้มีการลงนามในประกาศสัญญาว่าด้วยส่งผู้ร้ายข้ามแดนกันระหว่างกรุงเทพมหานครกับอังกฤษ ร.ศ. ๑๒๙ ซึ่งมีผลใช้บังคับรวมไปถึงประเทศมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษด้วย ดังนั้น หากมีกรณีที่ต้องร้องขอให้มีการส่งผู้ร้ายข้ามแดนในประเทศสมาชิกอาเซียนที่ประเทศไทยไม่ได้ทำสนธิสัญญาด้วยก็จะทำให้เกิดปัญหาการส่งผู้ร้ายข้ามแดนตามมา

สำหรับสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันผ่านทางอาญา ที่เป็นความตกลงให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี และกระบวนการอื่น ๆ ที่เกี่ยวเนื่องกับเรื่องอาญานั้น ในระดับทวิภาคี ประเทศไทยได้ลงนามในสนธิสัญญานี้กับประเทศต่าง ๆ หลายประเทศ แต่ไม่ได้ลงนามในสนธิสัญญานี้ร่วมกับประเทศใดในสมาชิกอาเซียนโดยตรง จะมีก็แต่เพียงลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันผ่านทางอาญากับสหราชอาณาจักร ซึ่งทำให้สนธิสัญญานี้มีผลใช้บังคับรวมไปถึงประเทศมาเลเซียและสาธารณรัฐสิงคโปร์ ซึ่งเป็นประเทศในเครือจักรภพอังกฤษด้วย



อย่างไรก็ตาม ในระดับอาเซียน ประเทศสมาชิกอาเซียนทุกประเทศได้มีการลงนามร่วมกันในสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา (Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters (ASEAN MLAT)) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ผู้บังคับใช้กฎหมายของบรรดาภาคีในสนธิสัญญา ในเรื่องการป้องกัน การสืบสวนสอบสวน และการฟ้องคดีเกี่ยวกับการกระทำความผิดอาญา โดยผ่านความร่วมมือและการให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา

ประเทศสมาชิกอาเซียนจำนวน ๘ ประเทศ คือ มาเลเซีย สาธารณรัฐสิงคโปร์ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ บรูไนดารุสซาลาม สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และราชอาณาจักรกัมพูชา ได้ลงนามในสนธิสัญญาว่าด้วยความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา (ASEAN MLAT) ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์ ประเทศมาเลเซีย เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๗ สำหรับประเทศไทยและสหภาพพม่า ได้ลงนามในสนธิสัญญาฉบับนี้ในเวลาต่อมา เมื่อวันที่ ๑๗ มกราคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ซึ่งทำให้ประเทศสมาชิกอาเซียน มีกระบวนการภายใต้ความตกลงตามสนธิสัญญาดังกล่าวที่จะร่วมมือและให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันในเรื่องทางอาญา โดยสนธิสัญญานี้จะเป็นเครื่องมือทางกฎหมายที่สำคัญในการเพิ่มความร่วมมือระดับภูมิภาคอาเซียนที่จะต่อสู้กับอาชญากรรมข้ามชาติ ด้วยการอำนวยความสะดวกในการสืบสวนสอบสวน การฟ้องคดี การแลกเปลี่ยนและแบ่งปันพยานหลักฐาน การยึดและอายัดทรัพย์สินและรายได้ของกระบวนการอาชญากรรมด้วย อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ประเทศสมาชิกอาเซียน ๙ ประเทศ ได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญาฉบับนี้แล้ว<sup>๔</sup> คงเหลือประเทศไทยเพียงประเทศเดียวที่ยังไม่ได้ให้สัตยาบันสนธิสัญญา

### ๓.๓.๒ ความร่วมมือระหว่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์

ประเทศไทยไม่เคยลงนามความตกลงระหว่างประเทศว่าด้วยการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์กับประเทศใด ดังนั้น หากศาลไทยมีคำพิพากษาดัดสินคดีแพ่งบังคับกับจำเลยหรือทรัพย์สินของจำเลย แล้วจำเลยหลบหนีไปอยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นและขนย้ายทรัพย์สินหนีไปทั้งหมดด้วย หรือในกรณีกลับกันศาลต่างประเทศในประเทศสมาชิกอาเซียนตัดสินคดีแล้วจำเลยหลบหนีพร้อมทั้งขนย้ายทรัพย์สินหนีมาประเทศไทยทั้งสองกรณีนี้ ศาลไทยและศาลต่างประเทศไม่สามารถดำเนินการบังคับคดีกับจำเลยและทรัพย์สินของจำเลยที่นำหลบหนีไปได้ เพราะทั้งสองประเทศไม่ได้ทำความตกลงร่วมกันในเรื่องการยอมรับและบังคับตามคำพิพากษาของศาลต่างประเทศในเรื่องทางแพ่งและพาณิชย์ระหว่างกัน

<sup>๔</sup> สาธารณรัฐสิงคโปร์ ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๔๘ ประเทศมาเลเซีย ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๘ สาธารณรัฐสังคมนิยมเวียดนาม ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๕ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๘ บรูไนดารุสซาลาม ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๔๙ สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๐ สาธารณรัฐอินโดนีเซีย ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๑๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๑ สหภาพพม่า ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๒ และราชอาณาจักรกัมพูชา ให้สัตยาบันเมื่อวันที่ ๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ - ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS, Progress Report on Criminal Justice Responses to Trafficking in Persons in the ASEAN Region, 2011, p. 163.



### ๓.๓.๓ ความตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความและเอกสารในคดีแพ่งและพาณิชย์ไปยังต่างประเทศ

ข้อตกลงระหว่างประเทศเกี่ยวกับการส่งคำคู่ความและเอกสารไปยังต่างประเทศที่สำคัญมีอยู่ ๒ ฉบับ คือ อนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยวิธีพิจารณาความแพ่ง ค.ศ. ๑๙๕๔ และอนุสัญญากรุงเฮกว่าด้วยกฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีบุคคลเกี่ยวกับการส่งเอกสารไปยังต่างประเทศในคดีแพ่งหรือพาณิชย์ ค.ศ. ๑๙๖๙ ซึ่งเป็นอนุสัญญาพหุภาคีที่ประเทศไทยยังมีได้เข้าเป็นภาคีอย่างใดก็ตาม ปัจจุบันประเทศไทยมีข้อตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งคำคู่ความและเอกสารและการสืบพยานหลักฐานในคดีแพ่งและพาณิชย์กับประเทศต่าง ๆ ดังนี้ “ความตกลงว่าด้วยความร่วมมือทางศาลระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐอินโดนีเซีย พ.ศ. ๒๕๒๒” “ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์กับความร่วมมือในด้านอนุญาโตตุลาการระหว่างราชอาณาจักรไทยและสาธารณรัฐประชาชนจีน พ.ศ. ๒๕๓๗” “ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์กับความร่วมมือในด้านอนุญาโตตุลาการระหว่างราชอาณาจักรไทยและประเทศออสเตรเลีย พ.ศ. ๒๕๔๐” และ “ความตกลงว่าด้วยความช่วยเหลือกันทางการศาลในคดีแพ่งและพาณิชย์ระหว่างราชอาณาจักรไทยและราชอาณาจักรสเปน พ.ศ. ๒๕๔๑” ซึ่งตามความตกลงดังกล่าว กำหนดให้การขอและการให้ความช่วยเหลือกันทางศาล จะต้องดำเนินการโดยผ่านหน่วยงานกลางของประเทศภาคีสัญญาทั้งสองฝ่าย โดยที่ประเทศภาคีสัญญาแต่ละฝ่ายยินยอมให้หน่วยงานกลางของประเทศภาคีสัญญาอีกฝ่ายหนึ่ง สามารถส่งคำร้องขอในการส่งเอกสารในคดี หรือหนังสือร้องขอให้มีการสืบพยานหลักฐาน ไปยังหน่วยงานกลางที่ประเทศภาคีสัญญานั้น กำหนดให้เป็นผู้รับคำร้องขอหรือหนังสือร้องขอได้โดยตรง โดยไม่ต้องใช้วิธีการทางการทูต แต่จะต้องปฏิบัติตามวิธีการที่กำหนดไว้ในความตกลงดังกล่าว สำหรับหน่วยงานกลางของประเทศไทยคือ สำนักงานศาลยุติธรรม

ซึ่งจะเห็นได้ว่าปัจจุบันประเทศไทยทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งคำคู่ความและเอกสาร และการสืบพยานหลักฐานในคดีแพ่งและพาณิชย์ กับประเทศสมาชิกอาเซียนเฉพาะสาธารณรัฐอินโดนีเซียเพียงประเทศเดียวเท่านั้น ด้วยการเป็นประชาคมอาเซียนยอมทำให้การไปมาหาสู่มีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างคนในประเทศสมาชิกอาเซียนมีมากขึ้น ซึ่งอาจเป็นได้ทั้งการสมรสและใช้ชีวิตคู่ร่วมกัน การประกอบธุรกิจร่วมกันหรือทำธุรกรรมทางการเงินระหว่างกัน หรือการติดต่อสัมพันธ์กันในลักษณะอื่น หากมีปัญหาที่ต้องฟ้องร้องกันระหว่างคู่กรณี เช่น คู่สมรสที่มีข้อพิพาทด้านทรัพย์สิน บุตรหรือการหย่าร้าง หรือคู่กรณีที่ประกอบธุรกิจร่วมกัน และคู่กรณีพิพาทฝ่ายหนึ่งอยู่ประเทศไทยแต่อีกฝ่ายอยู่อีกประเทศหนึ่งในประเทศสมาชิกอาเซียนและเป็นผู้มีภูมิลำเนาหรือสำนักงานนอกประเทศไทย และประเทศไทยไม่ได้ทำความตกลงระหว่างประเทศในเรื่องการส่งคำคู่ความและเอกสารกับประเทศนั้น การจะฟ้องร้องคู่กรณีอีกฝ่ายก็ต้องดำเนินการส่งหมายเรียกและคำฟ้องตามวิธีทางการทูตผ่านกระทรวงการต่างประเทศ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่ง ซึ่งต้องใช้เวลาในการดำเนินการนานมากหรือหากเป็นว่าคู่กรณีฝ่ายที่อยู่ในประเทศสมาชิกอาเซียนอื่นเป็นโจทก์ฟ้องร้องคู่กรณีอีกฝ่าย



ที่อยู่ในประเทศไทยก็จะประสบปัญหาความล่าช้าในการส่งคำคู่ความและเอกสารแบบเดียวกัน หากไม่ได้ทำความตกลงระหว่างทั้งสองประเทศในเรื่องการส่งคำคู่ความและเอกสาร

เมื่อพิจารณากรณีต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นว่าเป็นปัญหาที่กระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความเชื่อมั่นในการประกอบธุรกิจ การลงทุน ความเชื่อมั่นในการดำรงชีวิต และการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชนในประชาคมอาเซียนโดยตรง จึงมีความจำเป็นที่ประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเร่งรีบทำความตกลงระหว่างกันในเรื่องที่เป็นปัญหาดังกล่าว ซึ่งอาจเป็นความตกลงทวิภาคีหรือพหุภาคี และหากจะให้ดีเมื่อทุกประเทศสมาชิกอาเซียนมีความพร้อมแล้วควรที่จะทำเป็นสนธิสัญญาอาเซียนในเรื่องนั้น ๆ เพื่อให้การเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเป็นไปอย่างสมบูรณ์และบรรลุเจตนารมณ์ของการจัดตั้งประชาคมอาเซียนด้วย

### ๓.๔ การจัดทำกฎหมายให้มีผลใช้บังคับร่วมกันในระดับอาเซียน

ประชาคมอาเซียนควรที่จะออกกฎหมายบังคับใช้ร่วมกันในเรื่องที่มีความสำคัญเพื่อให้มีมาตรฐานในการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายเป็นแนวทางเดียวกัน เช่นเดียวกับที่สหภาพยุโรป (European Union) บัญญัติ Directive มาใช้บังคับร่วมกันระหว่างบรรดาประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป โดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๒๘๘ ของสนธิสัญญาว่าด้วยการดำเนินงานของสหภาพยุโรป (Treaty on the functioning of the European Union) ซึ่งประเทศสมาชิกสหภาพยุโรปจะต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภายในประเทศของตนหรือบัญญัติกฎหมายเพิ่มเติมเพื่อให้เป็นไปตามที่ Directive บัญญัติไว้ภายในระยะเวลาที่กำหนด กฎเกณฑ์ที่ประชาคมอาเซียนอาจออกมาบังคับใช้ร่วมกันอาจเป็นเรื่องการคุ้มครองทรัพย์สินทางปัญญา ความรับผิดชอบในความเสียหายจากสินค้าที่ไม่ปลอดภัย การคุ้มครองผู้บริโภค หรือเรื่องอื่น ๆ ที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อคนส่วนมากในประชาคมอาเซียน

สำหรับประชาคมอาเซียนนี้มีองค์กรทางกฎหมายที่มีความสำคัญหลายองค์กร ได้แก่ ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Law Ministers Meeting (ALAWMM)), ที่ประชุมเจ้าหน้าที่อาวุโสอาเซียนด้านกฎหมาย (ASEAN Senior Law Officials Meeting (ASLOM)), ที่ประชุมรัฐมนตรีอาเซียนด้านอาชญากรรมข้ามชาติ (ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime (AMMTC)) สมาคมกฎหมายอาเซียน (ASEAN Law Association (ALA)) ซึ่งน่าจะสามารถผลักดันให้เกิดการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศร่วมกัน ที่สามารถบังคับใช้ให้เกิดประโยชน์ร่วมกันของประชาคมอาเซียนได้

### ๓.๕ ความพร้อมของนักกฎหมายและสถาบันอุดมศึกษาที่สอนวิชากฎหมาย

นักกฎหมายไทยต้องมีการเตรียมตัวให้มีความพร้อมรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ทั้งด้านภาษาและความรู้กฎหมายด้านต่าง ๆ เช่น กฎหมายระหว่างประเทศ กฎหมายของประเทศสมาชิกอาเซียนที่เกี่ยวข้องกับการค้าสินค้า การค้าบริการ การลงทุน การเคลื่อนย้ายเงินทุน กฎหมายแรงงาน กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการระงับข้อพิพาทระหว่างประเทศ เช่น อนุญาโตตุลาการ เป็นต้น สำหรับสถาบันอุดมศึกษาจำเป็นต้องมีการเตรียมทั้งบุคลากร อาจารย์ผู้สอน หลักสูตรการเรียนการสอน กฎหมาย ให้พร้อมในการที่จะผลิตนิสิตนักศึกษาที่มีความพร้อมและตื่นตัวที่จะเป็นส่วนหนึ่งของกลไกขับเคลื่อนทางกฎหมายในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ



### ๓.๖ ข้อจำกัดตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐

ตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ วรรคสองและวรรคสาม กำหนดให้การทำหนังสือสัญญาที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงทางเศรษฐกิจหรือสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง หรือมีผลผูกพันด้านการค้า การลงทุน หรืองบประมาณของประเทศอย่างมีนัยสำคัญ ต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา และก่อนการดำเนินการเพื่อทำหนังสือสัญญาดังกล่าวกับนานาประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ คณะรัฐมนตรีต้องให้ข้อมูลและจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน

เนื่องจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของประเทศไทยนี้คงจะต้องมีการทำความตกลงระหว่างประเทศในระดับทวิภาคีหรือพหุภาคีอยู่บ่อยครั้ง จึงมีข้อพิจารณาว่า บทบัญญัติตามมาตรา ๑๙๐ ของรัฐธรรมนูญดังกล่าวนี้ จะมีผลให้เกิดความล่าช้าในการจัดทำความตกลงระหว่างประเทศจนทำให้เกิดความเสียหายหรือไม่ ซึ่งหากเป็นเช่นนั้นจริง ในภายหน้าอาจต้องพิจารณาปรับปรุงแก้ไขบทบัญญัติมาตรา ๑๙๐ นี้ ให้เหมาะสมต่อไป

## ๔. การเตรียมความพร้อมของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

### ๔.๑ นโยบายของรัฐบาล<sup>๕</sup>

รัฐบาลมีนโยบายที่จะนำประเทศไทยไปสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ อย่างสมบูรณ์ โดยสร้างความพร้อมและความเข้มแข็งทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรมและการเมืองและความมั่นคง ในการดำเนินการตามนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา รัฐบาลได้จัดตั้งกลไกการทำงานดังนี้

๑) คณะกรรมการอาเซียนแห่งชาติ ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการต่างประเทศเป็นประธาน ทำหน้าที่ตัดสินใจและประสานงานในระดับนโยบาย เพื่อบูรณาการการดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อเตรียมความพร้อมในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ในปี ๒๕๕๘ อย่างเป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียน (ASEAN Connectivity) เพื่อประสานงานและติดตามให้มีการดำเนินการตามแผนแม่บทว่าด้วยความเชื่อมโยงระหว่างกันในอาเซียนที่สอดคล้องกับผลประโยชน์ของประเทศไทย และคณะอนุกรรมการประชาสัมพันธ์ เพื่อบูรณาการการเผยแพร่ความรู้ความเข้าใจเรื่องอาเซียนแก่ทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้ประชาชนไทยมีส่วนร่วมกับการสร้างประชาคมอาเซียนและสามารถใช้โอกาสจากประชาคมอาเซียนได้อย่างเต็มที่

๒) คณะกรรมการและอนุกรรมการสำหรับการดำเนินการตามแผนงานการจัดตั้งประชาคมอาเซียนในแต่ละเสา โดยหน่วยงานที่เป็นผู้ประสานงานหลักในแต่ละเสาเป็นประธาน ดังนี้ กระทรวงการต่างประเทศเป็นประธานเสาการเมืองและความมั่นคง กระทรวงพาณิชย์เป็นประธานเสาเศรษฐกิจ และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นประธานเสาสังคมและวัฒนธรรม

<sup>๕</sup>เอกสารเผยแพร่ของกลุ่มงานนโยบายกรมาอาเซียน, “ไทยกับความคืบหน้าของการรวมตัวเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘”.



๓) สำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ ซึ่งจัดตั้งขึ้นตามข้อ ๑๓ ของกฎบัตรอาเซียน โดยมีกรมอาเซียน กระทรวงการต่างประเทศ ทำหน้าที่เป็นสำนักเลขาธิการอาเซียนแห่งชาติ ทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานกลางแห่งชาติ เก็บรักษาข้อสนเทศในเรื่องที่ทั้งปวงเกี่ยวกับอาเซียน ประสานงานระดับชาติเกี่ยวกับการอนุวัติการข้อตัดสินใจของอาเซียน ประสานงานและสนับสนุนการเตรียมการระดับชาติของการประชุมอาเซียน ส่งเสริมอัตลักษณ์และความสำนึกเกี่ยวกับอาเซียนในระดับชาติ และมีส่วนร่วมสร้างประชาคมอาเซียน

#### ๔.๒ มติคณะรัฐมนตรี<sup>๖</sup>

มติคณะรัฐมนตรีของรัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่เป็นมติโดยตรงในเรื่องการเตรียมความพร้อมของประเทศไทยในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน ได้แก่

๔.๒.๑ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้ทุกกระทรวง ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ ทบทวนและปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้สอดคล้องกับการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รวบรวมและเป็นเจ้าภาพจัดประชุม Workshop เพื่อบูรณาการแผนปฏิบัติการในภาพรวมจัดทำเป็นแผนแม่บทต่อไป

๔.๒.๒ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่นายกรัฐมนตรีเสนอให้ทุกกระทรวง ส่วนราชการ และหน่วยงานของรัฐ เร่งปรับปรุงแผนปฏิบัติการในส่วนของการเตรียมความพร้อมเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ โดยให้วิเคราะห์ถึงผลดีผลเสีย และผลกระทบที่เกี่ยวข้องที่อาจจะเกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน และการอุตสาหกรรมด้วย แล้วส่งให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ภายในวันที่ ๒๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ รวมทั้งข้อมูลโครงการที่มีความสำคัญ เพื่อใช้เป็นข้อมูลของแผนปฏิบัติการในภาพรวมในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) ดังกล่าว ทั้งนี้ ให้ปลัดกระทรวงของทุกกระทรวงเป็นผู้นำเสนอข้อมูลในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ และให้ทุกกระทรวงพิจารณาตั้งคณะทำงานเพื่อทำหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้เป็นประธานการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อเตรียมพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนปี ๒๕๕๘ โดยมีคณะรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงทุกกระทรวง และหัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุม โดยมีสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเจ้าภาพจัดการประชุม ซึ่งการประชุมวันนี้เป็นการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เพื่อบูรณาการการเตรียมความพร้อมเข้าสู่ประชาคมอาเซียนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยมีหน่วยงานด้านเศรษฐกิจ รวม ๘ กระทรวง หน่วยงานด้านสังคมและวัฒนธรรม รวม ๗ กระทรวง และหน่วยงานด้านการเมืองและความมั่นคง ๔ กระทรวง รวมทั้งหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี และสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งสอดคล้องกับ ๓ เสาหลักของอาเซียน คือ ประชาคมเศรษฐกิจ ประชาคมการเมืองและความมั่นคง และประชาคมสังคมและวัฒนธรรม

<sup>๖</sup>ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).



โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการวันนี้จะเป็นการรวบรวมข้อมูลของแต่ละกระทรวง และขั้นตอนต่อไปจะจัดประชุม Workshop ร่วมกับภาคเอกชน ซึ่งจะมีการจัดประชุม Workshop เช่นนี้ อีกหลายครั้ง จนกว่าจะได้เนื้อหาที่สมบูรณ์สามารถจัดทำเป็นแผนแม่บทของประเทศในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน

ในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ได้มีการจัดทำแนวทางการดำเนินงานด้านเศรษฐกิจ เพื่อส่งเสริมความได้เปรียบและแก้ไขข้อจำกัดในการแข่งขันของประเทศไทย แนวทางการดำเนินงานด้านสังคมและวัฒนธรรม ที่เน้นการพัฒนาคน สวัสดิการสังคม ลดความยากจน ส่งเสริมผู้ด้อยโอกาส สร้างอัตลักษณ์อาเซียน พัฒนาสังคมและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม และแนวทางการดำเนินงานด้านการเมืองและความมั่นคง ที่เน้นการพัฒนาการเมือง คุ้มครองสิทธิมนุษยชน ร่วมมือป้องกันทางทหารและความมั่นคงอาเซียน และได้มอบหมายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องสรุปแผนงาน โครงการหลัก และจัดลำดับความสำคัญ เพื่อบริหารการร่วมกันระหว่างหน่วยงานในแต่ละ ๓ เสาหลักของประชาคมอาเซียน โดยมีนายกิตติรัตน์ ณ ระนอง รองนายกรัฐมนตรี เป็นเจ้าภาพหลักด้านเสาเศรษฐกิจ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นเจ้าภาพหลักด้านเสาสังคมและวัฒนธรรม และกระทรวงการต่างประเทศและกระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพหลักด้านการเมืองและความมั่นคง

#### สำหรับส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมาย ที่ประชุมได้มีการดำเนินการดังนี้

- ๑) มอบหมายให้กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) พิจารณาความพร้อมของกฎหมายและกฎระเบียบภายในประเทศเพื่อรองรับการเปิดเสรี
- ๒) มอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมเป็นเจ้าภาพหลักด้านการเมืองและความมั่นคงร่วมกับกระทรวงการต่างประเทศ โดยให้กระทรวงยุติธรรมเน้นการสร้างประชาธิปไตยและความเสมอภาค รวมถึงการปรับปรุงแก้ไขระบบนิติธรรมไทยเข้าสู่มาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น
- ๓) มอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงและเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน<sup>๙</sup>

จากที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้มีการเตรียมความพร้อมของภาครัฐในการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนทั้ง ๓ เสา คือ เสาด้านเศรษฐกิจ เสาด้านสังคมและวัฒนธรรม และเสาด้านการเมืองและความมั่นคงมาได้ระยะหนึ่งและมีความคืบหน้าในการดำเนินการไปแล้วพอสมควร แต่สำหรับการเตรียมความพร้อมโดยเฉพาะในด้านกฎหมายซึ่งเปรียบเสมือนเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนประชาคมอาเซียนทั้งสามเสาดังกล่าวนั้น ภาครัฐเพิ่งมีการดำเนินการที่ชัดเจนเมื่อคราวจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) เมื่อวันที่ ๒๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ โดยมอบหมายให้กระทรวงยุติธรรมปรับปรุงแก้ไขระบบนิติธรรมไทยให้เข้าสู่มาตรฐานสากลมากยิ่งขึ้น และมอบหมายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาประสานหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อกำหนดแนวทางการปรับปรุงและเตรียมความพร้อมด้านกฎหมายของไทยเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน และดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยมีกฎหมายที่ต้องปรับปรุงแก้ไขเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนอยู่เป็นจำนวนมากไม่

<sup>๙</sup>ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.).



ขณะที่ระยะเวลาที่ประเทศไทยจะต้องเข้าสู่ประชาคมอาเซียนเหลือเพียงประมาณ ๒ ปี เท่านั้น การเร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน โดยมีสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเป็นผู้ประสานงานหลัก จึงเป็นเรื่องที่มีความจำเป็นเร่งด่วนเป็นอย่างยิ่ง โดยการกำหนดกรอบเวลาในการดำเนินการที่ชัดเจนแน่นอนทั้งในชั้นการจัดทำร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจสอบพิจารณา และในชั้นการตรวจสอบพิจารณาร่างกฎหมายของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นเรื่องที่มีความสำคัญมาก

สำหรับคณะกรรมการกฤษฎีกาซึ่งมีอยู่ ๑๒ คณะ นั้น ในการตรวจสอบพิจารณาร่างปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน อาจมีความจำเป็นต้องตั้งคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะพิเศษขึ้นมาเพื่อพิจารณาร่างกฎหมายขึ้นเป็นการเฉพาะ ซึ่งคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษนี้อาจมีได้หลายคณะ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการควรมีความหลากหลายมีความรอบรู้ทั้งด้านกฎหมาย เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม การเมืองและความมั่นคง เพื่อให้สอดคล้องกับสามเสาหลักของประชาคมอาเซียน

และเมื่อร่างกฎหมายที่ผ่านการตรวจสอบพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาตามขั้นตอนแล้ว ทั้งสองสภาก็ควรเร่งรีบดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วโดยมีกรอบระยะเวลาในการพิจารณาที่ชัดเจน เพื่อให้ร่างกฎหมายสามารถพิจารณาได้เสร็จทันกำหนดเวลาก่อนที่ประเทศไทยจะเข้าสู่ประชาคมอาเซียนในปี ๒๕๕๘ **จ**





นางสาวเพลินตา ตันรังสรรค์  
นักตรรกศาสตร์



การอภิปราย เรื่อง

## “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม”

ภายใต้โครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย”<sup>๑</sup>

โครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” เป็นโครงการทางวิชาการหนึ่งของสถาบันพระปกเกล้า จากการที่สถาบันพระปกเกล้ามีพันธกิจที่สำคัญตามพระราชบัญญัติสถาบันพระปกเกล้า พ.ศ. ๒๕๔๑ มาตรา ๖ คือ การศึกษาและวิเคราะห์ทางวิชาการต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประชาธิปไตยอย่างเป็นระบบ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙๑ บัญญัติหลักการเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ดังนั้น หากมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติดังกล่าวขึ้น จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการรวบรวมข้อมูล ความคิดเห็น และศึกษาถึงความถูกต้องของบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ รวมทั้งกระบวนการในการยกร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญและผู้ที่เกี่ยวข้องได้นำผลการศึกษาไปประกอบการพิจารณาตัดสินใจในการยกร่างรัฐธรรมนูญต่อไป

โดยโครงการศึกษา “รัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” นั้นสถาบันพระปกเกล้าจะได้ดำเนินการจัดกิจกรรมดังนี้

๑. การดำเนินการศึกษาวิจัยเพิ่มเติม และการเผยแพร่ผลงานที่ศึกษาวิจัยแล้ว เช่น เรื่องการยุบพรรคการเมืองและกรรมการบริหารพรรคการเมือง ตามมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ทางสถาบันฯ ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยโดยเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศว่ามีความเหมาะสมหรือไม่ อย่างไร หรือเรื่องรูปแบบของรัฐสภา

<sup>๑</sup> จัดโดย สถาบันพระปกเกล้า ในวันจันทร์ที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ เวลา ๐๙.๐๐ - ๑๒.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุบัติสถาบันพระปกเกล้า อาคารรัฐประศาสนภักดี ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ ๘๐ พรรษา ๕ ธันวาคม ๒๕๕๐.

<sup>๒</sup> เนื้อหาส่วนหนึ่งถอดความจากคำกล่าวเปิดงาน โดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า.



ซึ่งได้ศึกษาวิจัยไว้แล้วเช่นกันว่ารูปแบบใดที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทย ทั้งนี้จะได้นำมาเผยแพร่ในโอกาสต่อไป ส่วนประเด็นอื่น ๆ ที่ยังไม่ได้ศึกษาวิจัย ทางสถาบันฯ ก็จะดำเนินการให้มีการศึกษาวิจัยต่อไป เช่น เรื่องระบบการได้มาซึ่งผู้พิพากษาหรือตุลาการ และเรื่องหลักประกันความเป็นอิสระและความรับผิดชอบของผู้พิพากษาหรือตุลาการ เป็นต้น

๒. การจัดสัมมนาเพื่อเปิดเวทีให้ผู้ทรงคุณวุฒิที่มีประสบการณ์ทางการเมือง หรือการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งนักวิชาการที่มีผลงานทางวิชาการด้านรัฐธรรมนูญ ตลอดจนผู้แทนจากส่วนราชการ องค์กรอิสระ ศาล สื่อมวลชน และประชาชนผู้สนใจ ได้มีโอกาสแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยซึ่งจะจัดขึ้นเดือนละหนึ่งครั้ง<sup>๓</sup>

โดยลำดับแรกของการสัมมนาในหัวข้อ เรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” ซึ่งจัดขึ้นเมื่อวันที่ ๑๖ กรกฎาคม ๒๕๕๕ ที่ผ่านมานั้นมี นายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานรัฐสภา และอดีตประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นประธานเปิดการสัมมนาและแสดงปาฐกถาเรื่อง “รูปแบบรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” โดยมีศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า กล่าวเปิดงาน มีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้



ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ได้แสดงความคิดเห็นว่า นับตั้งแต่ประเทศไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศมาแล้วเป็นจำนวนทั้งสิ้น ๑๘ ฉบับ โดยการยกเลิกและประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วหลายฉบับนั้น แสดงให้เห็นถึงความไม่พัฒนาทางการเมือง และชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่อไปในอนาคตว่า “บ้านเมืองใดก็ตามที่กิดาในการบริหารประเทศหาความมั่นคงหรือเสถียรภาพไม่ได้แล้ว ตัวประเทศเองจะมีความมั่นคงหรือเสถียรภาพนั้นคงเป็นไปได้ยาก”

ซึ่งหากพิจารณาประเทศที่พัฒนาแล้วเห็นได้ว่าประเทศนั้นจะมีกิดาในการบริหารประเทศที่มั่นคงถาวร เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๗๘๗ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งเป็นเวลากว่า ๒๐๐ ปีแล้วนั้น คงมีรัฐธรรมนูญใช้บังคับเพียงฉบับเดียวเท่านั้น ทั้งนี้อาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้ทันสมัย แต่หาได้มีการยกเลิกทั้งฉบับเหมือนเช่นกรณีของประเทศไทยแต่อย่างใด<sup>๔</sup>

<sup>๓</sup> การสัมมนาจะจัดขึ้น ๙ ครั้ง โดยประเด็นในการเปลี่ยนแต่ละครั้ง ได้แก่ เรื่องรูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม, เรื่องปฏิรูปพรรคการเมือง : การสังกัดพรรค การยุบพรรค และการตอบสนองต่อความต้องการของปวงชน, เรื่องระบบการคัดสรรผู้แทนที่เหมาะสมกับสังคมไทย, เรื่องสิทธิเสรีภาพ : ช่องว่างระหว่างบทบัญญัติรัฐธรรมนูญกับความเป็นจริง, เรื่องศาลกับการเมือง และการบริหารราชการแผ่นดินในระบอบประชาธิปไตย, เรื่องเหตุใดจึงต้องปฏิรูปองค์กรอิสระ, เรื่องแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐของสังคมไทย : มุมมองแห่งอนาคต, เรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น และเรื่องการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน.

<sup>๔</sup> คำกล่าวของ ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ เลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า ซึ่งได้กล่าวไว้ในการเปิดงาน.



สำหรับการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญได้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่า ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญนั้น จำเป็นต้องมีหลักการที่สำคัญ ๓ ประการคือ

๑. ต้องคำนึงถึงวัฒนธรรมการเมืองของไทยซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลาย โดยบางรูปแบบอาจจะขัดกับหลักการประชาธิปไตย ดังนั้น จึงจำเป็นต้องสังเคราะห์หรือเลือกรับให้เหมาะสม

๒. ต้องพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบระหว่างรัฐธรรมนูญไทยกับรัฐธรรมนูญของต่างประเทศ เพื่อดัดแปลงให้เหมาะสมกับประเทศไทย และจะได้รับทราบด้วยว่าต่างประเทศมีแนวทางปฏิบัติหรือการดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ เป็นอย่างไร

๓. ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญต้องมีหลักนิติศาสตร์กำกับ ทั้งนี้เพราะหลักนิติศาสตร์จะช่วยให้รัฐธรรมนูญนั้นเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป

นายอุทัย พิมพ์ใจชน อดีตประธานรัฐสภา และอดีตประธานสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ กล่าวว่า ระยะเวลาเพียงไม่กี่ปีเท่านั้นประเทศไทยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญมาแล้วถึง ๑๘ ฉบับ ซึ่งแตกต่างกับนานาอารยประเทศที่มีรัฐธรรมนูญใช้บังคับเพียงฉบับเดียวตลอดระยะเวลาที่หลายร้อยปี โดยปัจจัยที่ทำให้มีการยกเลิกหรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญขึ้นบ่อยครั้งนั้นเห็นว่า เกิดจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง



จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นระบอบประชาธิปไตย ซึ่งทำให้มีรัฐธรรมนูญเพื่อกำหนดการเข้าสู่อำนาจของผู้ใช้อำนาจ และกำหนดอำนาจของประชาชนว่าควรมีนาน้อยหรือศักดิ์สิทธิ์เพียงใด แต่อย่างไรก็ตาม พบว่า เมื่อได้เข้ามาสู่อำนาจแล้วผู้ใช้อำนาจนั้นก็กลับใช้อำนาจที่มิเกินขอบเขตหรือใช้อำนาจไปในทางที่เป็นการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบ ซึ่งนำไปสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ปัญหาความไม่สงบเรียบร้อยในบ้านเมือง หรือปัญหาความขัดแย้ง แบ่งฝ่าย หรือแตกความสามัคคีของคนในชาติ เป็นต้น จนในที่สุดต้องมีการปฏิวัติ รัฐประหาร และต้องยกเลิกรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้โดยอ้างเหตุผลเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าว ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่า “รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายอาญาทางการเมือง” เพราะกลายเป็นเครื่องมือที่คอยควบคุม ตรวจสอบ และกำหนดบทลงโทษแก่นักการเมืองหรือพรรคการเมือง

โดยปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นเห็นว่าเป็นเรื่องที่วนเวียนและเกิดขึ้นอย่างซ้ำซาก ซึ่งหากรัฐธรรมนูญมีบทบัญญัติเพียงไม่กี่มาตราหรือบัญญัติไว้เพียงสั้น ๆ ในเรื่องที่เป็นสาระสำคัญเท่านั้น ปัญหาต่าง ๆ ดังกล่าวก็อาจจะไม่เกิดขึ้น ทั้งนี้เพราะเมื่อพิจารณากฎหมายที่ประกาศใช้บังคับตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันพบว่ามีความครอบคลุมในทุก ๆ เรื่องของสังคมไทยแล้ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องสิทธิเสรีภาพของประชาชน การคุ้มครองผู้บริโภค หรือการเยียวยาความเสียหายต่าง ๆ เป็นต้น ดังนั้น จึงไม่มีความจำเป็นใด ๆ ที่จะต้องใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญมาแก้ไขปัญหาในสังคมเลย



แต่อย่างไรก็ตาม ด้วยความกังวลของประชาชนหรือนักประชาธิปไตยที่สนใจทางการเมืองที่เป็นห่วงว่านักการเมืองนั้นอาจจะใช้อำนาจล้มล้างรูปแบบการปกครอง หรือยกเลิกรัฐธรรมนูญไปในทางที่ไม่ชอบ ดังนั้น มาตราที่สำคัญซึ่งเสนอให้ต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่

“มาตรา ๑ ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียว จะแบ่งแยกไม่ได้” ทั้งนี้เพื่อยืนยันรูปแบบความเป็นรัฐเดี่ยว หรือกำหนดให้ราชอาณาจักรไทยเป็นรัฐเดี่ยวอันมีอาจแบ่งแยกได้

“มาตรา ๒ ประเทศไทยมีการปกครองโดยระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข การสืบราชสันตติวงศ์ให้เป็นไปตามกฎมณเฑียรบาล” บทบัญญัติในมาตรา ๑ และมาตรา ๒ ดังกล่าวจะเห็นว่าสอดคล้องกับบทบัญญัติที่กำหนดห้ามเสนอญัตติขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือเปลี่ยนแปลงรูปแบบของรัฐ

“มาตรา ๓ ประเทศไทยปกครองโดยประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หากมีกรณีเป็นที่สงสัยก็ให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาวินิจฉัย” ทั้งนี้เพื่อไม่ให้เกิดช่องว่างในตัวของรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่มีได้มีกฎหมายใดกำหนดเอาไว้ก็ให้เป็นไปตามประเพณีการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งเป็นทางปฏิบัติหรือธรรมเนียมที่เคยกระทำสืบต่อกันมาในทางการเมืองการปกครอง และหากมีกรณีเป็นที่สงสัยก็กำหนดให้ที่ประชุมใหญ่ศาลฎีกาเป็นผู้วินิจฉัย

ส่วนมาตราอื่น ๆ ซึ่งโดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงรัฐธรรมนูญแล้วก็จะนึกถึงสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา คณะรัฐมนตรี การเลือกตั้ง หรือองค์การอิสระ เป็นต้น หากถามว่าบทบัญญัติต่าง ๆ เหล่านี้จะนำไปบัญญัติไว้ ณ ที่ใดเห็นว่า ควรนำไปตราเป็น “พระราชบัญญัติ” โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ “รัฐสภา” นั้น ก็ให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติรัฐสภา” อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา รวมทั้งกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวไว้เช่นเดียวกับที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ เช่น เรื่องจำนวน คุณสมบัติ วาระการดำรงตำแหน่ง การเลือกตั้ง และการสรรหา เป็นต้น ทั้งนี้หากต้องการแก้ไขเพิ่มเติมใด ๆ ในภายหลังก็สามารถกระทำได้ในพระราชบัญญัตินั้น

หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญว่าด้วย “คณะรัฐมนตรี” ก็ให้ตราเป็น “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน” ซึ่งจะกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับจำนวน คุณสมบัติ หรืออำนาจหน้าที่ในการบริหารประเทศเป็นประการใดก็สามารถกระทำได้ในพระราชบัญญัตินั้น

ส่วน “องค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ” ที่ประชาชนต้องการให้มาทำหน้าที่ดูแลปกป้องหรือพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมนั้น หากเห็นควรให้มีอยู่ต่อไปก็ให้คงไว้ ซึ่งปัจจุบันมีกฎหมายที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับองค์การอิสระต่าง ๆ ครบถ้วนแล้ว ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการการเลือกตั้ง พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งหากกฎหมายเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมในทุกเรื่อง ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญก็สามารถแก้ไขเพิ่มเติมเสียใหม่ให้ครบถ้วนสมบูรณ์ได้



อย่างไรก็ตาม หากกังวลว่าบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เดิมเคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญซึ่งแก้ไขได้ยาก แล้วนำบทบัญญัตินั้นมากำหนดไว้ในกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติแทน ซึ่งสามารถแก้ไขได้ง่ายกว่า อาจจะทำให้ผู้มีอำนาจดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมไปตามอำเภอใจได้นั้น เห็นว่าสามารถแก้ไขได้ โดยกำหนดให้บทบัญญัติเหล่านั้นมีศักดิ์เทียบเท่ากับรัฐธรรมนูญ กล่าวคือ ในการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติม ต้องดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการเดียวกันกับการขอแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ เช่น จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อเสนอขอตีความแก้ไขเพิ่มเติม หรือมติในการออกเสียงลงคะแนนในแต่ละวาระ เป็นต้น

อนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายที่ใช้บังคับเป็นจำนวนมาก ซึ่งบางฉบับก็ล้าสมัยและไม่มี ความจำเป็น ดังนั้น จึงมีความเห็นว่า กฎหมายฉบับต่าง ๆ ควรกำหนดวันสิ้นสุดการใช้บังคับด้วย<sup>๕</sup> กล่าวคือ กฎหมายฉบับใดหากใช้บังคับมาเป็นระยะเวลากว่า ๑๐ ปี ๑๕ ปี หรือ ๒๐ ปี แล้วแต่กำหนด ถ้ากระทรวงหรือหน่วยงานผู้รับผิดชอบไม่เสนอขอต่ออายุก็ให้กฎหมายฉบับนั้นเป็นอันถูกยกเลิก แต่หากต้องการให้กฎหมายนั้นมีผลใช้บังคับต่อไปก็ต้องเสนอขอต่ออายุและชี้แจงแสดงเหตุผลให้ทราบ อย่างชัดเจน

จากนั้นมีการอภิปรายเรื่อง “รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” โดย รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ รองอธิการบดีฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตคณบดีคณะรัฐศาสตร์ และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ และ รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดีคณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ โดยมีรองศาสตราจารย์มานิตย์ จุมปา อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ดำเนินรายการ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

รองศาสตราจารย์ ดร.นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ รองอธิการบดี ฝ่ายบริหารทรัพยากรมนุษย์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ อดีตคณบดี คณะรัฐศาสตร์ และอดีตสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐ กล่าวว่า ในเบื้องต้นเราควรทำความเข้าใจให้ชัดเจนเสียก่อนว่า สิ่งที่เรากำลังจะดำเนินการต่อไปนี้เป็น “การร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่” หรือเป็น “การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ” เพราะ ทั้งสองสิ่งมีวิธีที่แตกต่างกัน โดยอาจจะตั้งเป็นคำถามง่าย ๆ เพื่อให้ เข้าใจได้ชัดเจนยิ่งขึ้นคือ ท่านต้องการจะ “สร้างบ้านใหม่” หรือต้องการจะ “ซ่อมแซมบ้าน” เพราะถ้าซ่อมแซมบ้าน ก็ซ่อมแซมเพียงอย่างเดียว แต่ถ้าจะสร้างบ้านใหม่ก็ต้อง ทุบบ้านเดิมทิ้งก่อนจึงจะสร้างบ้านใหม่ได้ ซึ่งข้อพิจารณาดังกล่าวนี้นี้หากผู้ที่เกี่ยวข้องยังคงเข้าใจ ไปคนละทางแล้วก็จะทำให้คุยกันไปคนละเรื่อง ดังนั้น จึงอยากให้ทุกฝ่ายได้ตระหนักถึงเสียก่อนด้วย



<sup>๕</sup>วิพากษ์พบว่า “กฎหมายควรมีการกำหนดวันหมดอายุ หรือ Expire”.



สำหรับข้อมูลเรื่อง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” หรือ “ที่มาของรัฐธรรมนูญ” ในเบื้องต้นนั้น ขอทำความเข้าใจการเรียนการสอนวิชารัฐธรรมนูญในประเทศไทยว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เราไม่เคยมีการเรียนการสอนวิชารัฐธรรมนูญเลย จนกระทั่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และมีการก่อตั้ง “มหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง” ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๗๗ จึงมีการเรียนการสอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญขึ้นเป็นครั้งแรกที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์เป็นต้นมา โดยผู้ที่สอนวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญเป็นคนแรกของประเทศไทยคือ หลวงประเจิดอักษรลักษณ์ หรือสมโภช อัศวนนท์ จบการศึกษาจากประเทศฝรั่งเศส และเขียนวิทยานิพนธ์ปริญญาเอกเรื่อง “กฎหมายรัฐธรรมนูญสยาม ๑๙๓๒”<sup>๖</sup> แต่เนื่องจากปัญหาด้านสุขภาพจึงสอนได้เพียง ๑ - ๒ ปีเท่านั้น ต่อมา มี ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค<sup>๗</sup> สอนประมาณ ๒๕ ปี และศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม ปรมาจารย์ทางกฎหมายมหาชนโดยเฉพาะกฎหมายรัฐธรรมนูญคนหนึ่งของประเทศไทยซึ่งมีคุณูปการกับมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์และคณะนิติศาสตร์เป็นอย่างยิ่ง สอนมายาวนานถึง ๔๐ - ๕๐ ปี

โดยตำราวิชากฎหมายรัฐธรรมนูญตามที่ศึกษามาได้อธิบายถึง “อำนาจสถาปนารัฐธรรมนูญ” ว่า รัฐธรรมนูญทั่วโลกนั้นมีที่มาแบ่งออกเป็น ๓ กรณีคือ

๑. มีที่มาจากกรณีที่ชนชั้นนำหรือพระมหากษัตริย์จัดทำแล้วพระราชทานให้ หรือเกิดจากเจตนาของผู้ปกครองเพียงฝ่ายเดียว ซึ่งเรียกว่า “Charter” เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ. ๑๘๘๙ เป็นรัฐธรรมนูญที่จักรพรรดิเมจิพระราชทานให้

๒. มีที่มาจากกรณีที่ประชาชนปฏิวัติแล้วจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นเอง เรียกว่า “Convention” เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกา ค.ศ. ๑๗๘๗

๓. มีที่มาจากกรณีที่ผู้ปกครองกับราษฎรแสดงเจตนาร่วมกันภายหลังการปฏิวัติ โดยเมื่อตกลงกันได้ จึงจัดให้ร่างรัฐธรรมนูญขึ้น ซึ่งเรียกว่า “Pact” อันเป็นข้อตกลงหรือสัญญา เช่น รัฐธรรมนูญของประเทศอังกฤษ ค.ศ. ๑๖๘๘ และรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๓๐

สำหรับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยเมื่อพิจารณาแล้ว กรณีไม่ใช่ Charter หรือ Convention แต่เป็น “Pact” เพราะมีที่มาจากข้อตกลงระหว่างองค์พระมหากษัตริย์กับคณะราษฎร ดังนั้น การอธิบายว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยมาจากการพระราชทานของพระมหากษัตริย์ หรือจากราษฎรหรือผู้แทนของประชาชนเป็นผู้ทำขึ้นแต่เพียงฝ่ายเดียวจึงผิดข้อเท็จจริงในทางประวัติศาสตร์ และในกรณีของประเทศไทยนั้นถือว่ามีพัฒนาการที่ก้าวหน้าไปไกลกว่าประเทศอื่น ๆ คือ “การลงประชามติ” เพราะไม่ว่าจะเป็นใคร และไม่ว่าจะเห็นด้วยหรือไม่ การลงประชามติก็เป็น การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรงในการใช้อำนาจตัดสินใจเพื่อแสดงความเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบต่อร่างรัฐธรรมนูญที่จะใช้ปกครองประเทศ

<sup>๖</sup> “La constitution Siamoise de 1932 by Pracherd Aksorluksna, Luang” (วิทยานิพนธ์ที่เล่มเขียนเป็นภาษาฝรั่งเศส แต่บทสรุปของวิทยานิพนธ์เป็นภาษาอังกฤษ).

<sup>๗</sup> ศาสตราจารย์ ดร.เดือน บุนนาค อดีตรองนายกรัฐมนตรี, อดีตรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงพาณิชย์, อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ, รองประธานสภาผู้แทนราษฎร, ผู้ร่วมก่อตั้ง เลขาธิการ และรักษาการผู้ประสานงานมหาวิทยาลัยวิชาธรรมศาสตร์และการเมือง, คณบดีคณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี และคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



แต่อย่างไรก็ตาม ก่อนที่จะจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือก่อนมีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ ทุกฝ่ายควรจะศึกษาหรือทำความเข้าใจเรื่อง “รัฐ” และ “รูปแบบของรัฐ” ให้ถ่องแท้เสียก่อน รวมทั้งเรื่อง “ระบอบการเมือง” “ระบอบการปกครอง” และ “ระบอบรัฐธรรมนูญ” ซึ่งสามคำนี้หากมองแบบผิวเผินอาจจะคิดว่าเป็นคำ ๆ เดียวกันหรือเป็นเรื่องเดียวกัน แต่หากพิจารณาให้ดีแล้วทั้งสามคำนั้นเป็นคนละคำและไม่ใช่ว่าเรื่องเดียวกัน นอกจากนี้ ยังต้องศึกษาถึงสิ่งที่รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติไว้ เป็นสายลักษณะอักษรด้วย เช่น ประเพณีการปกครอง และทางปฏิบัติหรือขนบธรรมเนียมที่เคยกระทำ สืบต่อกันมาในทางการเมืองการปกครอง ซึ่งบางเรื่องต้องมีการตีความ ตลอดจนเห็นสมควรให้มีการหารือหรืออภิปรายถึงแนวคิดทางการเมืองหรือพัฒนาการในทางการเมืองอย่างกว้างขวางอีกด้วย โดยเสนอให้สรุปถึงข้อดีข้อเสียของรัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา เพราะแต่ละฉบับต่างมีทั้งข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกันอันเป็นประสบการณ์ซึ่งหากเรานำมาพูดคุยและสรุปเป็นบทเรียนที่ได้ ก็จะช่วยทำให้สามารถมองเห็นปัญหาได้อย่างชัดเจนว่าจะแก้ไขเพิ่มเติมหรือร่างใหม่ให้มีลักษณะอย่างไรต่อไป

ส่วนรูปแบบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ สามารถดำเนินการได้ ๓ รูปแบบคือ

๑. จัดทำโดยคณะกรรมการของรัฐสภา ซึ่งกรรมาธิการนั้นอาจจะประกอบด้วยสมาชิกรัฐสภาทั้งหมด หรือเชิญผู้เชี่ยวชาญซึ่งเป็นบุคคลภายนอกมาเป็นกรรมาธิการเพื่อร่วมจัดทำก็ได้

๒. จัดทำโดยสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ (สสร.) เนื่องจากเรามีประสบการณ์จากการจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญมาแล้วหลายครั้ง และในฐานะที่เคยเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ ดังนั้นจึงได้เห็นปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งซึ่งโดยส่วนตัวอยากให้ผู้ที่จะมาสมัครเป็นสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญหรือกรรมาธิการยกร่างรัฐธรรมนูญได้ดำเนินการจัดทำเอกสารร่างรัฐธรรมนูญของตนเองมาก่อน โดยต้องมีข้อมูลและข้อเสนอแนะซึ่งศึกษามาแล้ว ทั้งนี้เพื่อจะได้จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญให้มีรูปแบบหรือลักษณะที่เหมาะสมอย่างไรต่อไป มีเขามาสมัครโดยไม่รู้อะไรเลย แล้วเมื่อเข้ามาแล้วจึงค่อยมาคิดหรือคิดกันไปเอง

๓. จัดทำโดยคณะผู้เชี่ยวชาญที่ได้รับมอบหมายจากองค์กรผู้มีอำนาจในการจัดทำรัฐธรรมนูญ โดยรูปแบบนี้เนื่องจากยังไม่เคยใช้มาก่อน ดังนั้น จึงอาจต้องพูดคุยเพื่อหาข้อสรุปต่อไป

ประเด็นสุดท้ายเกี่ยวกับ “กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม” มีข้อเสนอแนะว่า ควรมีการเตรียมการเพื่อให้ความรู้ ความเข้าใจ และปรับทัศนคติของประชาชนเสียก่อน รวมทั้งกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญก็ไม่ควรจรรจบรัดมากเกินไป โดยที่ผ่านมาเห็นได้ว่า กระบวนการร่างรัฐธรรมนูญจะทำด้วยความฉุกฉลุกรุก และในบางเรื่องยังไม่มีผลกระทบอย่างแท้จริง ซึ่งการถูกจำกัดหรือบีบคั้นด้วยเวลาทำให้ไม่สามารถปรึกษาหารือหรือแลกเปลี่ยนสอบถามจากผู้รู้เพื่อคิดทบทวนหรือไตร่ตรองให้ถี่ถ้วนเสียก่อน นอกจากนี้ ยังควรจัดให้มีการลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญด้วย โดยต้องมีเวลาในการให้ความรู้แก่ประชาชนทั้งทางด้านบวกและด้านลบ เพื่อประชาชนจะได้ใช้อำนาจของตนเอง ลงมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบกับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้น



รองศาสตราจารย์ ดร.บรรเจิด สิงคะเนติ คณบดี คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับรูปแบบและกระบวนการในการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมว่า “กระบวนการ” ที่จะทำให้รัฐธรรมนูญเป็นประชาธิปไตยนั้น ไม่ได้หมายความว่าประเทศที่เป็นแม่แบบของประชาธิปไตยในวันนี้จะมีสูตรสำเร็จที่ตายตัว แต่เป็นเรื่องที่ขึ้นอยู่กับการแก้ไขปัญหาในสภาพการณ์ของแต่ละสังคม ส่วน “รูปแบบ” ของรัฐธรรมนูญ โดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น ๒ ประเภท คือ รัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร และรัฐธรรมนูญที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษร หรือเรียกอีกอย่างว่ารัฐธรรมนูญจารีตประเพณี

ดังนั้น รูปแบบของรัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยจึงต้องเป็นรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร ส่วนจะให้มีลักษณะเป็นแบบสั้นหรือแบบยาวนั้นเห็นว่าจะไม่ควรมีลักษณะที่ยาวจนเกินไป เพราะแม้ว่าจะเขียนบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญให้ยาวสักเพียงใดเราก็คงยังมีปัญหาในการใช้และการตีความ และในความเป็นจริงเราไม่สามารถนำหลักการทั้งหลายมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญได้ทั้งหมด รวมทั้งบางเรื่องก็ไม่จำเป็นต้องนำมาบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ เช่น องค์กรอัยการ ซึ่งโดยส่วนตัวเห็นว่ามีใช้องค์กรตามรัฐธรรมนูญโดยสภาพ เพราะแม้ว่ารัฐธรรมนูญจะถูกฉีกทิ้ง องค์กรอัยการก็ยังคงอยู่คู่กระบวนการยุติธรรมไทย ดังนั้น จึงอาจตัดส่วนนี้ออกจากรัฐธรรมนูญได้ ส่วนองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น ๆ เนื่องจากมีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกำหนดรายละเอียดไว้ครบถ้วนแล้ว ดังนั้น ในรัฐธรรมนูญจึงควรบัญญัติไว้เพียงหลักการกว้าง ๆ เท่านั้น

ส่วนรูปแบบในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ ซึ่งแบ่งออกเป็นการแก้ไขง่ายและการแก้ไขยาก มีความเห็นว่าการแก้ไขรัฐธรรมนูญต้องแตกต่างจากการแก้ไขพระราชบัญญัติหรือกฎหมายทั่วไป ดังนั้น จึงควรกำหนดรูปแบบให้เป็นการแก้ไขยาก เพราะรัฐธรรมนูญถือเป็นกฎหมายหรือกติกาสูงสุดหลายประเทศถึงขนาดระบุให้มีการลงประชามติก่อนดำเนินการแก้ไขรัฐธรรมนูญ โดยใช้มติสองในสามหรือสามในสี่ซึ่งเป็นมติพิเศษเพื่อให้ทุกฝ่ายได้เห็นพ้องต้องกันว่ามีความจำเป็นต้องแก้ไข ไม่ใช่อาศัยเพียงเสียงข้างมากธรรมดาแล้วสามารถผลักดันให้เกิดการแก้ไขได้อย่างง่ายดาย

สำหรับประเด็นเรื่องกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ ดังได้กล่าวมาแล้วว่าประเทศที่เป็นแม่แบบของประชาธิปไตยไม่ได้เกิดจากการมีสูตรสำเร็จ แต่เป็นเพราะพัฒนาการจึงทำให้ประเทศเหล่านั้นประสบความสำเร็จได้ ยกตัวอย่างเช่น ประเทศอังกฤษซึ่งเป็นแม่แบบของระบบรัฐสภามีกระบวนการหรือพัฒนาการทางประวัติศาสตร์ยาวนานถึง ๗๐๐ ปี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศอังกฤษจะเป็นแม่แบบของประชาธิปไตย แต่เนื่องจากสภาสูงไม่ได้เชื่อมโยงกับประชาชน ดังนั้น ประเทศต่าง ๆ ที่รับเอาแนวความคิดของอังกฤษเข้ามาจึงต้องสร้างรูปแบบใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพสังคมวิทยาของประเทศตนเอง เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา ปฏิเสธการปกครองแบบระบบรัฐสภาของอังกฤษ เพราะไม่ต้องการให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจสูงสุด จึงสร้างระบบขึ้นใหม่เป็น “ระบบประธานาธิบดี”



แต่บางประเทศเมื่อรับเอาระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้แล้วไม่ประสบความสำเร็จ จึงต้องสร้างระบบของตัวเองขึ้นใหม่ เช่น **ประเทศฝรั่งเศส** ใช้ระบบรัฐสภาแล้วนำไปสู่ปัญหาการไร้เสถียรภาพของรัฐบาล ดังนั้น เพื่อแยกอำนาจบริหารกับอำนาจนิติบัญญัติให้เป็นอิสระจากกัน จึงนำจุดแข็งของระบบประธานาธิบดีและระบบรัฐสภามาใช้ โดยปฏิรูประบบการเมืองใหม่เป็น “ระบบผสม” หรือ “ระบบกึ่งประธานาธิบดีกึ่งรัฐสภา” หรือกรณีของ**ประเทศเยอรมนี** ที่รับเอาระบบรัฐสภาของอังกฤษมาใช้สุดท้ายกลับนำไปสู่ระบบเผด็จการรัฐสภา จึงต้องปฏิรูประบบการเมืองใหม่เป็น “ระบบรัฐสภาแบบ Chancellor”

ดังนั้น สำหรับกระบวนการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญของประเทศไทย ไม่ว่าจะเป็นการทำขึ้นใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม สิ่งที่สำคัญที่สุดคือ “**โจทย์ของประเทศไทยคืออะไร**” ซึ่งแต่ละสังคมมีสภาพปัญหาไม่เหมือนกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม และการเมืองของแต่ละประเทศ โดยหากเราตั้งโจทย์ของประเทศไทยได้ สุดท้ายในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญก็สามารถจะแก้ไขปัญหามาตามโจทย์ที่ตั้งไว้ได้นั่นเอง

จากการศึกษามีความเห็นว่าโจทย์ของประเทศไทยคือ “**อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยชนชั้นนำ**” โดยตลอดระยะเวลา ๘๐ ปี นับตั้งแต่ประเทศเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพิจารณากลุ่มชนชั้นนำผู้กุมอำนาจทางการเมือง อาจแบ่งพัฒนาการทางการเมืองของไทยออกได้เป็น ๔ ช่วง ดังนี้

**ช่วงที่ ๑** ระหว่าง พ.ศ. ๒๔๗๕ - พ.ศ. ๒๕๐๐ เป็นช่วงความขัดแย้งของชนชั้นนำเดิมและความขัดแย้งของชนชั้นนำของคณะราษฎร ระหว่างคณะราษฎรฝ่ายพลเรือนและคณะราษฎรฝ่ายทหาร โดยนับตั้งแต่เปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ อำนาจของชนชั้นนำได้ตกไปอยู่ที่ “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบด้วยทหารบก ทหารเรือ และพลเรือนบางกลุ่ม ในช่วงนี้จึงมีการปฏิวัติรัฐประหารเกิดขึ้นหลายครั้ง

**ช่วงที่ ๒** ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๐ - พ.ศ. ๒๕๑๖ เป็นช่วงอำนาจของชนชั้นนำฝ่ายทหาร โดยหลังจากจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นหัวหน้าคณะนายทหารนำกำลังเข้ายึดอำนาจของรัฐบาลแล้ว ในช่วงนี้อำนาจของชนชั้นนำจึงตกอยู่ที่ฝ่ายทหาร

**ช่วงที่ ๓** ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๗ - พ.ศ. ๒๕๓๕ ช่วงของประชาธิปไตยครึ่งใบ ช่วงนี้เป็นช่วงที่อำนาจของชนชั้นนำอยู่ที่ชนชั้นนำฝ่ายทหารและชนชั้นนำของพรรคการเมือง ซึ่งมีลักษณะเป็นการประนีประนอมในทางอำนาจ

**ช่วงที่ ๔** การปฏิรูปการเมืองครั้งที่ ๑ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๓๕ จนถึงปัจจุบัน โดยหลังจากการปฏิรูปการเมืองและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ อำนาจของชนชั้นนำตกอยู่กับฝ่ายพรรคการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคการเมืองที่เป็นที่รวมของกลุ่มทุนฝ่ายต่าง ๆ

ดังนั้น หากต้องการให้ประชาชนหรือตัวแทนกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมได้เข้ามามีบทบาททางการเมืองหรือมีโอกาสในการกำหนดทิศทางของบ้านเมือง และไม่ต้องการให้อำนาจทางการเมืองถูกผูกขาดโดยพรรคการเมืองหรือกลุ่มนายทุนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะ การร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่จึงต้องตั้งโจทย์ของประเทศให้ชัดเจน เพื่อจะปฏิรูปหรือแก้ไขปัญหามาตามโจทย์ได้อย่างตรงจุดต่อไป



**สรุป** โดยที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่กำหนดโครงสร้าง รูปแบบการปกครองของรัฐ และการควบคุมการใช้อำนาจ เพราะฉะนั้นจึงไม่จำเป็นที่รัฐธรรมนูญจะมีแต่ในประเทศที่ปกครองในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น ประเทศที่ปกครองในระบอบคอมมิวนิสต์หรือเผด็จการก็สามารถมีรัฐธรรมนูญได้ เช่น ประเทศจีน และประเทศเกาหลีเหนือ เป็นต้น ดังนั้น ทุกประเทศทั่วโลกไม่ว่าจะมีการปกครองในระบอบใดต่างก็มีการประกาศใช้ “รัฐธรรมนูญ” เพื่อเป็นหลักหรือเป็นแนวทางในการบริหารประเทศทั้งสิ้น

เมื่อรัฐธรรมนูญมีความสำคัญเพราะเป็นเครื่องมือในการจัดระเบียบทางการเมืองการปกครองของรัฐ โดยมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของผู้ปกครองและประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชน ดังนั้น ในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญหรือร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่ สำคัญซึ่งผู้เขียนมีความเห็นว่าผู้ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงคือเรื่อง “กระบวนการจัดให้มีและการร่างรัฐธรรมนูญ” โดยเริ่มต้นจากผู้มีอำนาจจัดให้มีรัฐธรรมนูญ ต้องเป็นของพระมหากษัตริย์และของประชาชนอย่างแท้จริง เพราะ “สถาบันกษัตริย์” เป็นสถาบันหลักอันเป็นศูนย์รวมของคนในชาติมาเป็นเวลานานและเป็นผู้ทรงอำนาจอธิปไตยมาตั้งแต่เดิม และเป็นสัญลักษณ์ของความต่อเนื่องของประเทศไทยทั้งในทางสังคมและทางกฎหมายระหว่างประเทศ ดังนั้น สถาบันกษัตริย์จึงเป็นเจตนารมณ์ที่ปวงชนยอมรับร่วมกันว่าจำเป็นต้องมีอยู่คู่สังคมไทย นอกจากพระมหากษัตริย์แล้ว “ประชาชน” ก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีอำนาจสูงสุดในการจัดให้มีรัฐธรรมนูญร่วมกันกับพระมหากษัตริย์ ส่วนกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญ สามารถดำเนินการได้หลายวิธี ดังนี้<sup>๕</sup>

- พระมหากษัตริย์ต้องทรงลงพระปรมาภิไธยในรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นสถาบันหลักที่รัฐธรรมนูญจะต้องบัญญัติรับรองไว้อย่างถาวร

- พระมหากษัตริย์ทรงใช้อำนาจอธิปไตยแทนปวงชนจัดตั้งสภาร่างรัฐธรรมนูญขึ้นในทำนองเดียวกับทรงใช้อำนาจจัดตั้งสภาสมัชชาแห่งชาติ และพระราชอำนาจดังกล่าวจะต้องเป็นพระราชอำนาจ

- พระมหากษัตริย์ทรงใช้พระราชอำนาจดั้งเดิมให้ประชาชนเลือกตั้งสมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่ในการยกร่างรัฐธรรมนูญ

- เมื่อมีการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเสร็จแล้ว ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นไปให้ประชาชนลงมติว่าจะรับร่างรัฐธรรมนูญฉบับนั้นหรือไม่ ถ้ารับก็ให้นำร่างรัฐธรรมนูญขึ้นทูลเกล้าทูลกระหม่อมถวายเพื่อพระมหากษัตริย์ทรงลงพระปรมาภิไธย แต่ถ้าไม่รับก็ต้องนำร่างรัฐธรรมนูญนั้นกลับไปยังสภาร่างรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญขึ้นมาใหม่ และนำกลับไปให้ประชาชนลงประชามติอีกครั้ง

นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึง “ความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ” โดยกำหนดให้รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎ หรือข้อบังคับ จะขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญไม่ได้ ตลอดจน “เนื้อหาของรัฐธรรมนูญ” นั้น ต้องให้ความสำคัญกับบทบัญญัติในส่วนของสิทธิและเสรีภาพของประชาชน โดยรับรองและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนให้เป็นรูปธรรมมากยิ่งขึ้น รวมทั้งต้องมีกลไกหรือกระบวนการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ เพื่อถ่วงดุลอำนาจให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดด้วย. ๖

<sup>๕</sup>ชุดิมาภรณ์ จิตจำ, “รูปแบบของรัฐธรรมนูญ”, เอกสารวิชาการ โครงการศึกษารัฐธรรมนูญที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย” เรื่อง รูปแบบและกระบวนการร่างรัฐธรรมนูญที่เหมาะสม โดยสถาบันพระปกเกล้า, หน้า ๑๒-๑๓.



# ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริม การบริหารจัดการทรัพยากร ทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ....

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... ณ ปัจจุบัน\*

ร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. .... เสนอโดยคณะรัฐมนตรี (ชุดที่มีนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี) ต่อประธานสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๘ กันยายน ๒๕๕๕ และได้บรรจุระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๔ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๑๖ (สมัยสามัญทั่วไป) เมื่อวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๕ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอพิจารณาในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการของสภาผู้แทนราษฎร

ข. หลักการและเหตุผลประกอบร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. ...

## หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

## เหตุผล

โดยที่ในปัจจุบันการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในท้องถิ่น ประกอบกับได้มีการบุกรุกหรือเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นจำนวนมาก ทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเปลี่ยนแปลงและเสื่อมโทรม ประกอบกับกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันยังไม่มีมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบางพื้นที่

\*ข้อมูล ณ วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๕.



สมควรมีกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งให้ประชาชนและชุมชนในท้องถิ่นได้มีส่วนร่วมในการบำรุงรักษา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอย่างสมดุลและยั่งยืน จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

## ก. สารสำคัญโดยสรุป

### ๑) บทนิยาม

“ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง” หมายความว่า สิ่งที่มีอยู่หรือเกิดขึ้นตามธรรมชาติ ในบริเวณทะเลและชายฝั่ง หรือสิ่งที่มีมนุษย์สร้างขึ้นเพื่อประโยชน์แก่ระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่ง

“เขตอนุรักษ์” หมายความว่า เขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า เขตป่าสงวนแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เขตพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ที่รักษาพืชพันธุ์ตามกฎหมายว่าด้วยการประมง และเขตพื้นที่คุ้มครองอย่างอื่นเพื่อสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติตามที่กฎหมายกำหนด

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

“อธิบดี” หมายความว่า อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา ๓)

### ๒) ผู้รักษาการตามกฎหมาย

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ กับออกกฎกระทรวงและประกาศเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวงและประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้ (มาตรา ๔)

๓) คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

๓.๑) กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ” ประกอบด้วย

(๑) นายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นประธานกรรมการ

(๒) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ



(ก) กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ ปลัดกระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ปลัดกระทรวงพลังงาน ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และเลขาธิการคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ

(ข) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกิน ๘ คน โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ด้านสิ่งแวดล้อม ด้านทรัพยากรธรณี ด้านสมุทรศาสตร์ ด้านวิทยาศาสตร์ทางทะเล ด้านการประมงด้านเศรษฐศาสตร์ หรือด้านนิติศาสตร์

ให้อธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา ๕)

๓.๒) อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ มีดังต่อไปนี้

(๑) เสนอนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบ

(๒) ให้ความเห็น ข้อเสนอแนะ และคำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ เพื่อดำเนินการตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๓) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๔) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาติดตามที่เห็นสมควรในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ

(๕) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการออกกฎกระทรวงตามมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๗

(๖) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ หรือตามที่คณะรัฐมนตรีหรือนายกรัฐมนตรีมอบหมาย

ทั้งนี้ ในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตาม (๑) ให้คำนึงถึงนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน ผู้ประกอบกิจการ หน่วยงานภาคเอกชน และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เพื่อประกอบการพิจารณาในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ ดังกล่าวด้วย (มาตรา ๙)



๓.๓) กำหนดให้การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม โดยในการประชุมคณะกรรมการ ถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้รองประธานกรรมการเป็นประธานในที่ประชุม ถ้าประธานกรรมการและรองประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ที่ประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด (มาตรา ๑๐)

๓.๔) ให้คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมายได้ ทั้งนี้ ในการประชุมคณะอนุกรรมการให้นำข้อ ๓.๓) มาใช้บังคับโดยอนุโลม (มาตรา ๑๑)

๓.๕) ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของคณะกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) ปฏิบัติงานธุรการทั่วไปของคณะกรรมการ
- (๒) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
- (๓) รวบรวมและจัดเตรียมข้อมูล ศักยภาพ วิเคราะห์ และริเริ่มกิจกรรมหรือโครงการใด ๆ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการ
- (๔) ช่วยเหลือและให้คำแนะนำแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๕) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อให้มีการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติ
- (๖) ศึกษาวิจัย หรือสนับสนุนการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับการพัฒนา การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๗) สืบสวน เก็บรวบรวมข้อมูล จัดทำแนวเขตและแผนที่ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการ การคุ้มครอง และการอนุรักษ์ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง
- (๘) เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการหรือรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวง หรือประกาศตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘
- (๙) ปฏิบัติการอื่นใดเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้ หรือตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (มาตรา ๑๒)



#### ๔) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนชายฝั่ง

เพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสนับสนุนชุมชนในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเล หรือเกาะ ในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเล และชายฝั่ง ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจพิจารณาให้ความช่วยเหลือหรือสนับสนุนในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑) สนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการแสดงความคิดเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแห่งชาติตามข้อ ๓.๒) (๑)

(๒) ให้คำปรึกษาแก่ชุมชนในการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง รวมทั้งช่วยเหลือและสนับสนุนการดำเนินงานโครงการ หรือกิจกรรมของชุมชนในเรื่องดังกล่าว

(๓) เผยแพร่ความรู้หรือข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการบริหารจัดการ การบำรุงรักษา การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (มาตรา ๑๓)

#### ๕) กลไกและมาตรการในการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

๕.๑) มาตรการคุ้มครองในกรณีบุคคลก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ในกรณีที่ปรากฏว่าบุคคลใดก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายมีอำนาจสั่งให้บุคคลนั้นระงับการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสม

เมื่อได้มีคำสั่งดังกล่าวแล้ว หากอธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายเห็นว่าการกระทำหรือกิจกรรมที่ก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งนั้น อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใด ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายแจ้งประสานหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับนั้นโดยมิชักช้าเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นตามอำนาจหน้าที่ต่อไป เว้นแต่ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นเร่งด่วนและหากปล่อยให้เนิ่นช้าไป จะทำให้ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีความเสียหายเพิ่มขึ้น หรือไม่มีหน่วยงานของรัฐหน่วยงานใดที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีอำนาจดำเนินการใด ๆ เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณดังกล่าว ในกรณีนี้ อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายอาจกำหนดวิธีการและระยะเวลาดำเนินการเท่าที่จำเป็น เพื่อให้บุคคลซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งในบริเวณนั้นด้วยก็ได้

ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบหรือเกี่ยวข้องหรือกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขหรือบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น หรือเมื่อความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งได้ระงับสิ้นไปแล้ว ให้อธิบดีหรือผู้ซึ่งอธิบดีมอบหมายพิจารณายกเลิกคำสั่งดังกล่าว (มาตรา ๑๔)



## ๕.๒) มาตรการคุ้มครองพื้นที่ป่าชายเลน

เพื่อประโยชน์ในการสงวน การอนุรักษ์ และการฟื้นฟูพื้นที่ป่าชายเลน ให้คงสภาพธรรมชาติและมีสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศที่มีความสมบูรณ์ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ป่าชายเลนบริเวณหนึ่งบริเวณใดเป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ โดยพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า หรือมีได้อยู่ในกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินของบุคคลใดซึ่งมิใช่หน่วยงานของรัฐ

อนึ่ง การออกกฎกระทรวงดังกล่าว ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๙ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์แนบท้ายกฎกระทรวงด้วย (มาตรา ๑๕)

ในกรณีพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้ตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ เป็นอำนาจหน้าที่ของอธิบดี โดยกำหนดให้อธิบดีเป็นผู้ใช้บรรดาอำนาจหน้าที่ของอธิบดีกรมป่าไม้และพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อการกระทำใด ๆ อันเกี่ยวกับไม้หวงห้ามและของป่าหวงห้ามในพื้นที่ป่าชายเลนอนุรักษ์ โดยอำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึงการเก็บค่าภาคหลวงสำหรับการทำไม้หวงห้ามและการเก็บหาของป่าหวงห้ามด้วย (มาตรา ๑๖)

## ๕.๓) กำหนดพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ ให้รัฐมนตรีโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการมีอำนาจออกกฎกระทรวงกำหนดให้พื้นที่ที่มีลักษณะดังต่อไปนี้ เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

- (๑) พื้นที่ที่มีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอยู่ในสภาพสมบูรณ์อันสมควรสงวนไว้ให้คงอยู่ในสภาพทางธรรมชาติเดิม
- (๒) พื้นที่ที่เป็นถิ่นที่อยู่อาศัยของสัตว์และพืชตามสภาพทางธรรมชาติที่สมบูรณ์
- (๓) พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านระบบนิเวศทางทะเลและชายฝั่งอันควรแก่การอนุรักษ์

ทั้งนี้ พื้นที่ที่กำหนดให้เป็นพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดังกล่าวนี้ต้องเป็นพื้นที่ที่มีได้อยู่ในเขตอนุรักษ์

อนึ่ง การออกกฎกระทรวงดังกล่าว ให้กำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๙ และให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งแนบท้ายกฎกระทรวงด้วย (มาตรา ๑๗)

## ๕.๔) กำหนดมาตรการคุ้มครองในกรณีทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ

ในกรณีที่ปรากฏว่าทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งอาจถูกทำลายหรือได้รับความเสียหายอย่างร้ายแรงเข้าขั้นวิกฤติ ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขออนุมัติใช้มาตรการ



คุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามมาตรา ๑๙ และกำหนดหน่วยงานของรัฐที่จะเป็นผู้ดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวตามความจำเป็นและเหมาะสมเพื่อควบคุมและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นหรืออาจจะเกิดขึ้นนั้น

เมื่อได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีแล้ว ให้รัฐมนตรีประกาศในราชกิจจานุเบกษา กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับมาตรการคุ้มครอง และกำหนดระยะเวลาที่ใช้มาตรการคุ้มครองดังกล่าว ในกรณีที่มีความจำเป็นอาจกำหนดให้มีแผนที่แสดงแนวเขตพื้นที่ที่จะใช้มาตรการคุ้มครองด้วยก็ได้

ทั้งนี้ การขยายระยะเวลาตามประกาศดังกล่าว ให้กระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี โดยทำเป็นประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๑๘)

นอกจากนี้ ในการกำหนดมาตรการคุ้มครองตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ให้กำหนดในเรื่องหนึ่งเรื่องใดดังต่อไปนี้

(๑) ห้ามดำเนินกิจกรรมหรือกระทำการใด ๆ ที่อาจเป็นอันตรายหรือก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง

(๒) กำหนดมาตรการในการสงวน การอนุรักษ์ การฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งตามความเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น

(๓) กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อรักษาสภาพธรรมชาติหรือมิให้กระทบกระเทือนต่อระบบนิเวศน์ตามธรรมชาติ

(๔) กำหนดมาตรการคุ้มครองอื่น ๆ ตามที่เห็นสมควรและเหมาะสมแก่สภาพพื้นที่นั้น (มาตรา ๑๙)

## ๖) พนักงานเจ้าหน้าที่

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(๑) เข้าไปในสถานที่ใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้นเพื่อตรวจสอบและควบคุมให้การเป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(๒) ตรวจสอบสถานที่หรือยานพาหนะใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น ในกรณีที่มีเหตุอันสมควรสงสัยว่ามีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ และมีเหตุอันควรเชื่อได้ว่าหากเน้นซ้ำกว่าจะเอาหมายค้นมาได้จะมีการยกย้าย ชุกซ่อน ส่ง หรือนำออกนอกราชอาณาจักร หรือทำลายทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของหรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิด

(๓) ยึดหรืออายัดทรัพย์สิน วัตถุ สิ่งของ หรือเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้เพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบหรือดำเนินคดี

(๔) สั่งให้บุคคลใด ๆ ออกจากเขตพื้นที่ตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ หรืองดเว้นการกระทำใดอันเป็นการฝ่าฝืนมาตราดังกล่าว

เมื่อตรวจค้น หรือยึดหรืออายัด ตาม (๒) หรือ (๓) แล้ว ถ้ายังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ จะกระทำต่อไปในเวลากลางคืนหรือนอกเวลาทำการของสถานที่นั้นก็ได้



ในการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ให้บุคคลซึ่งเกี่ยวข้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร (มาตรา ๒๐)

ทั้งนี้ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เป็นพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (มาตรา ๒๑)

อนึ่ง ในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง โดยบัตรประจำพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา (มาตรา ๒๒)

### ๗) บทกำหนดโทษ

(๑) ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามคำสั่งที่ออกตามมาตรา ๑๔ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๒๓)

(๒) ผู้ใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรการคุ้มครองทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งที่กำหนดตามมาตรา ๑๕ มาตรา ๑๗ หรือมาตรา ๑๘ หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๒๐ (๔) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๒๔)

(๓) ในกรณีที่ผู้กระทำความผิดซึ่งจะต้องรับโทษตามพระราชบัญญัตินี้เป็นนิติบุคคล กรรมการผู้จัดการ หุ่นส่วนผู้จัดการ ผู้จัดการ หรือบุคคลใดซึ่งรับผิดชอบในการดำเนินงานของนิติบุคคลนั้น ต้องรับโทษตามที่บัญญัติไว้สำหรับความผิดนั้น ๆ ด้วย เว้นแต่จะพิสูจน์ได้ว่าตนมิได้มีส่วนในการกระทำความผิดนั้น (มาตรา ๒๕) ๗

ท่านผู้อ่านวารสาร “จุลนิติ” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

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

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

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

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

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

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

[www.cabinet.thaigov.go.th](http://www.cabinet.thaigov.go.th)



▶ **ระเบียบคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ ที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน พ.ศ. ๒๕๕๕**

- ประกาศ ณ วันที่ ๑๘ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๕
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๕ เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๙๕ ก หน้า ๓

### หลักการและเหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

### สาระสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยามในระเบียบนี้

“ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานใต้สวน หรือคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินหรือสำนวนใต้สวนข้อเท็จจริงของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี

“การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน” หมายความว่า การตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ด้วยวิธีดำเนินการตรวจสอบปกติ ตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล หรือตรวจสอบเชิงลึก แล้วแต่กรณี

“การตรวจสอบปกติ” หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้



**“การตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล”** หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ โดยขอทราบข้อเท็จจริง หรือขอเอกสารหลักฐานไปยังหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชน หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ หรือให้ให้ถ้อยคำ

**“การตรวจสอบเชิงลึก”** หมายความว่า การตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้แสดงไว้ในกรณีที่มีผู้แจ้งเบาะแสหรือข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สินและหนี้สินของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ของผู้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินว่าจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือรั่วรายผิดปกติ

## ๒) บททั่วไป

### ๒.๑) การเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ

เมื่อได้รับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอให้ประธานกรรมการ หรือกรรมการซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย ลงลายมือชื่อหรือกระทำด้วยวิธีอื่นใดแทนการลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินโดยเร็ว

ก. เป็นบัญชีของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา สำหรับในกรณีที่บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ เป็นของนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเปิดเผยบัญชีให้สาธารณชนทราบ โดยเร็ว แต่ต้องไม่เกิน ๓๐ วันนับแต่วันที่ครบกำหนดต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ซึ่งการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบดังกล่าว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอประธานกรรมการ พิจารณานุมัติและลงนามในประกาศเปิดเผย และรายงานการดำเนินการให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ



ข. เป็นบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา ในกรณีที่ เป็นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่ไม่ใช่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา จะเปิดเผยบัญชีได้ก็ต่อเมื่อ การเปิดเผยดังกล่าวจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาด และได้รับการร้องขอจากศาลหรือผู้มีส่วนได้เสียหรือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินหรือในกรณีที่เจ้าของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินนั้นยินยอมให้มีการเปิดเผย ซึ่งการเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบดังกล่าวให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นพร้อมเหตุผลเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณา

๒.๒) การแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานไต่สวน หรือคณะอนุกรรมการ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานไต่สวน หรือแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดำเนินการแทน แล้วรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาวินิจฉัยก็ได้ โดยในกรณีที่

- มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ต้องประกอบด้วยประธานอนุกรรมการ และอนุกรรมการ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยมีพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ และอนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

- มีการแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา หรือข้าราชการการเมืองอื่น ประธานอนุกรรมการต้องเป็นกรรมการ

๒.๓) การตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นจากตำแหน่ง ตาย หรือพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี

ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ตาย หรือพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี ให้ทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ นั้น โดยให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินกรณีพ้นจากตำแหน่ง ตาย หรือพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี แล้วแต่กรณี เปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง



ในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๙<sup>๑</sup> และมาตรา ๔๐ (๑)<sup>๒</sup> ที่ยื่นกรณีดำรงตำแหน่งครบทุก ๓ ปี พ้นจากตำแหน่ง ตาย หรือพ้นจากตำแหน่งครบ ๑ ปี ให้นำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่บุคคลดังกล่าวยื่นในกรณีดังกล่าว แล้วแต่กรณีเปรียบเทียบกับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นไว้เมื่อเข้ารับตำแหน่ง

ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่งหรือตาย และปรากฏว่าผู้นั้นหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดกของผู้นั้น จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือของกองมรดกได้โดยไม่ต้องอาศัยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องยื่นโดยทำการเปรียบเทียบทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่พ้นจากตำแหน่งหรือตาย กับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้เมื่อครั้งเข้ารับตำแหน่ง

### ๓) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองอาจดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใด ดังต่อไปนี้

(๑) ตรวจสอบปกติ ให้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อมีการรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจนำระบบอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินด้วยก็ได้ โดยให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำรายงานและความเห็นเกี่ยวกับผลการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวเสนอเลขาธิการ หรือรองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการหรือผู้อำนวยการที่เลขาธิการมอบหมาย ว่ามีเหตุอันสมควรหรือมีกรณีจำเป็นต้องตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลหรือตรวจสอบเชิงลึกหรือไม่ กรณีไม่มีเหตุอันสมควรหรือความจำเป็นต้องตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลหรือตรวจสอบเชิงลึก ก็ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดำเนินการตามที่ระบุไว้ในข้อ ๘ (๓) ต่อไป

<sup>๑</sup> เจ้าหน้าที่ของรัฐตามมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบด้วย ประธานศาลฎีกา ประธานศาลรัฐธรรมนูญ ประธานศาลปกครองสูงสุด อัยการสูงสุด กรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดิน ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รองประธานศาลฎีกา รองประธานศาลปกครองสูงสุด หัวหน้าสำนักตุลาการทหาร ผู้พิพากษาในศาลฎีกา ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด รองอัยการสูงสุด และผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

<sup>๒</sup> เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งบริหารระดับสูง ตามมาตรา ๔๐ (๑) ตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้แก่ เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง กรรมการในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ กรรมการผู้ช่วยรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งตั้งแต่ผู้อำนวยการระดับต้นหรือเทียบเท่าของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานอื่นของรัฐ หน่วยงานที่ใช้อำนาจหรือได้รับมอบหมายให้ใช้อำนาจทางปกครอง และให้หมายความรวมถึงบุคคลหรือคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ควบคุมกำกับดูแลหน่วยงานดังกล่าว และเจ้าหน้าที่ของรัฐอื่นตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา



**(๒) ตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล** ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่ามีเหตุอันสมควรที่ต้องดำเนินการตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูล ให้ทำความเห็นเสนอเลขาธิการหรือรองเลขาธิการหรือผู้ช่วยเลขาธิการหรือผู้อำนวยการที่เลขาธิการมอบหมาย เพื่อพิจารณาอนุมัติ

**(๓) ตรวจสอบเชิงลึก** ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องตรวจสอบเชิงลึก ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณามอบหมายพนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานไตสวน หรือแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ทั้งนี้ ในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้พนักงานไตสวนหรือคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีอำนาจตามมาตรา ๒๕ (๑) (๒) และ (๓) ดังต่อไปนี้

(๑) มีคำสั่งให้ข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่น ปฏิบัติการทั้งหลายอันจำเป็นแก่การปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. หรือเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องจากบุคคลใด หรือเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำหรือให้ให้ถ้อยคำเพื่อประโยชน์แห่งการไตสวนข้อเท็จจริง

(๒) ดำเนินการขอให้ศาลที่มีเขตอำนาจออกหมายเพื่อเข้าไปในเคหสถาน สถานที่ทำการหรือสถานที่อื่นใด รวมทั้งยานพาหนะของบุคคลใด ๆ ในเวลาระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นและพระอาทิตย์ตกหรือในระหว่างเวลาที่มีการประกอบกิจการเพื่อตรวจสอบ คั้น ยัด หรืออายัด เอกสาร ทรัพย์สิน หรือพยานหลักฐานอื่นใด ซึ่งเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ไตสวนข้อเท็จจริง และหากยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จในเวลาดังกล่าวให้สามารถดำเนินการต่อไปได้จนกว่าจะแล้วเสร็จ

(๓) มีหนังสือขอให้หน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานเอกชนดำเนินการเพื่อประโยชน์แห่งการปฏิบัติหน้าที่การไตสวนข้อเท็จจริง หรือการวินิจฉัยชี้ขาดของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

#### ๔) การเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงิน

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานหรือสถาบันการเงินเกี่ยวกับรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือบุคคลอื่นที่มีหลักฐานเพียงพอว่าเกี่ยวข้องกับรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจัดทำคำขออนุมัติเข้าถึงข้อมูลเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช.



#### ๕) การนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

การนำเอกสารหรือวัตถุมาใช้เป็นพยานหลักฐานในรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบันทึกไว้ด้วยว่าได้มาอย่างไรจากผู้ใด และเมื่อใด สำหรับเอกสารที่ใช้เป็นพยานหลักฐานนั้นให้ใช้ต้นฉบับ แต่ถ้าไม่อาจนำต้นฉบับมาได้จะใช้สำเนาที่ผู้มีหน้าที่รับผิดชอบรับรองว่าเป็นสำเนาที่ถูกต้องก็ได้ แต่ถ้าหาต้นฉบับเอกสารไม่ได้เพราะสูญหาย หรือนำเชื่อว่าถูกทำลาย หรือโดยเหตุประการอื่น จะนำสำเนาหรือพยานบุคคลมาสืบแทนก็ได้

#### ๖) วิธีการและหลักเกณฑ์ในการสอบปากคำบุคคล

ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเรียกบุคคลใดมาให้ถ้อยคำ ให้บุคคลนั้นมาชี้แจงหรือให้ถ้อยคำตามวัน เวลา และสถานที่ที่กำหนด ในกรณีที่บุคคลดังกล่าวมาแต่ไม่ให้ถ้อยคำหรือไม่มาให้ถ้อยคำ หรือเรียกบุคคลดังกล่าวไม่ได้ ภายในเวลาอันสมควร ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจะไม่สอบปากคำบุคคลดังกล่าวก็ได้ แต่ต้องบันทึกเหตุอันไว้ในรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินด้วย โดยในการสอบปากคำบุคคลนั้น ห้ามมิให้บุคคลอื่นอยู่ในที่นั้นด้วย เว้นแต่ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินอนุญาตเพื่อประโยชน์แห่งการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งก่อนเริ่มสอบปากคำบุคคล ให้แจ้งให้บุคคลดังกล่าวทราบว่าผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา และการให้ถ้อยคำอันเป็นเท็จต่อผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน อาจเป็นความผิดตามกฎหมาย และให้บันทึกถ้อยคำมีสาระสำคัญตามแบบที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

#### ๗) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินในกรณีต่าง ๆ

ก. ในกรณีที่ เป็นทรัพย์สินและหนี้สินในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด การเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใด ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดำเนินการดังต่อไปนี้

(๑) แสดงตนพร้อมหนังสือขอเข้าตรวจสอบ

(๒) การตรวจสอบต้องกระทำในเวลากลางวันต่อหน้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือผู้แทนเป็นผู้นำทำการตรวจสอบและอำนวยความสะดวกตามสมควร

(๓) ถ้าการตรวจสอบกระทำไม่แล้วเสร็จในเวลากลางวัน หรือมีเหตุอื่นใดที่ไม่อาจทำการตรวจสอบในเวลากลางวัน จะทำการตรวจสอบในเวลากลางคืนก็ได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นำทำการตรวจสอบก่อน ในกรณีนี้ ให้ผู้ตรวจสอบ



ทรัพย์สินและหนี้สินบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบไว้ในบันทึกการตรวจสอบด้วย

ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่ตรวจสอบได้นั้นแล้วอ่านให้ผู้นำทำการตรวจสอบฟัง พร้อมทั้งให้ผู้นำทำการตรวจสอบลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบด้วย ถ้าผู้นำทำการตรวจสอบดังกล่าวไม่ยอมลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินบันทึกไว้

ข. ในกรณีของทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในต่างประเทศ ในกรณีจำเป็นต้องตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินที่อยู่ในต่างประเทศ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทำความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อประสานขอความร่วมมือจากกระทรวงการต่างประเทศในการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง หรือมอบหมายให้เอกอัครราชทูตหรือกงสุลของประเทศไทยหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแทนก็ได้

ค. ทรัพย์สินและหนี้สินที่เกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้อง ในการดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน หากมีกรณีจำเป็นต้องเรียกข้อมูลเกี่ยวกับการทำธุรกรรมทางการเงินของบุคคลที่เกี่ยวข้องกับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจากสำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงินหรือสถาบันการเงินหรือผู้มีหน้าที่รายงานการทำธุรกรรมทางการเงินให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาโดยเร็ว

#### ๘) ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

(๑) เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว หากมีพฤติการณ์ปรากฏ หรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักยัก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินทำความเห็นเสนอให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินหรือการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน

(๒) ในกรณีที่ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินตรวจสอบเห็นว่าทรัพย์สินรายการใดของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ และมีพฤติการณ์น่าเชื่อว่าจะมีการโอน ยักยัก แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สินดังกล่าว ให้เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาออกคำสั่ง



ยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ชั่วคราว และแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบโดยเร็ว

เมื่อมีการยึดหรืออายัดทรัพย์สินชั่วคราวแล้ว ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทราบและจัดให้มีการพิสูจน์เกี่ยวกับทรัพย์สินโดยเร็ว ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าทรัพย์สินที่ถูกยึดหรืออายัดชั่วคราวมิได้เกี่ยวข้องกับกรณีที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อยึดหรืออายัดทรัพย์สินนั้นไว้ต่อไป จนกว่าคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าว ไม่มีพฤติการณ์ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติซึ่งต้องไม่เกิน ๑ ปีนับแต่วันยึดหรืออายัด หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาถึงที่สุดให้ยกคำร้องในคดีนั้น แต่ถ้าสามารถพิสูจน์ได้ก็ให้คืนทรัพย์สินแก่ผู้นั้น

(๓) เมื่อได้ดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกรณีเข้ารับตำแหน่งแล้ว ปรากฏผลการตรวจสอบว่าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นถูกต้องและมีอยู่จริง ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาเก็บเป็นข้อมูลไว้เพื่อประกอบการพิจารณาตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินต่อไป

กรณีที่ได้ดำเนินการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ไม่ปรากฏว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจัดทำรายงานผลการตรวจสอบนำเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณาต่อไป

(๔) ในกรณีผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองชี้แจงข้อเท็จจริงโดยให้ระยะเวลาในการชี้แจงหรือการได้มาของทรัพย์สิน แล้วแต่กรณี ไม่น้อยกว่า ๑๕ วันแต่ไม่เกิน ๓๐ วัน

๕) จัดทำรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินลงประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้พิจารณาผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ให้จัดทำรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวประกาศในราชกิจจานุเบกษา รายงานดังกล่าวให้รายงานว่ามีความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือไม่ ถ้าเป็นกรณีปรากฏว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ



หรือเป็นรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาจะแสดงรายการที่มีการเปลี่ยนแปลงด้วยก็ได้

ภายหลังได้ประกาศรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินในราชกิจจานุเบกษาแล้ว หากมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักยัก แปรสภาพหรือซุกซ่อนทรัพย์สินหรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทน อันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวต่อไป เว้นแต่ข้อเท็จจริงหรือพยานหลักฐานดังกล่าวไม่ใช่สาระสำคัญที่จะเปลี่ยนแปลงผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

#### ๑๐) การจัดทำรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกรณีตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลและการตรวจสอบเชิงลึก

ในการจัดทำรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินกรณีตรวจสอบเพื่อยืนยันข้อมูลและการตรวจสอบเชิงลึก อย่างน้อยต้องประกอบด้วยสาระสำคัญดังต่อไปนี้

- (๑) ชื่อ ชื่อสกุล ตำแหน่งของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- (๒) วันเดือนปีที่เข้ารับตำแหน่ง พ้นจากตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่งครบ

๑ ปี แล้วแต่กรณี

- (๓) วันเดือนปีที่ยื่นบัญชี
- (๔) ชื่อคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ
- (๕) สรุปข้อเท็จจริงและพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

และหนี้สิน

- (๖) กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- (๗) สรุปความเห็นเกี่ยวกับรายงานผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

สำหรับรายงานผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกติที่จะร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินรวมทั้งสถานที่ตั้ง ชื่อ และที่อยู่ของผู้ครอบครองหรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ด้วย ในกรณีที่ไม่สามารถร้องขอต่อศาลเพื่อให้บังคับคดีเอาแก่ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้น



ผิดปกติได้ทั้งหมดหรือบางส่วน ถ้าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีทรัพย์สินอื่น ให้ระบุรายละเอียดเกี่ยวกับสถานที่ตั้ง ชื่อ และที่อยู่ของผู้ครอบครอง หรือมีชื่อเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินดังกล่าว เพื่อร้องขอให้ตกเป็นของแผ่นดินแทนด้วย

#### ๑๑) มติของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

(๑) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ผู้ใดใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ภายในเวลาที่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนี้กำหนด หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจัดทำ คำร้อง รายงาน เอกสาร และความเห็น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงนาม เพื่อ ส่งเรื่องให้ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองวินิจฉัยชี้ขาด ภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ

(๒) ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้ผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินจัดทำรายงาน เอกสาร และความเห็น เสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. ลงนามภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติ แล้วจัดส่งรายงาน เอกสาร และความเห็นดังกล่าว ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีในศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เพื่อให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

ในกรณีที่อัยการสูงสุดเห็นว่ารายงาน เอกสาร และความเห็นที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ส่งให้ยังไม่สมบูรณ์พอที่จะดำเนินคดีได้ และได้มีการแต่งตั้ง คณะทำงานเพื่อรวบรวมพยานหลักฐานให้สมบูรณ์แล้ว หากคณะทำงานดังกล่าว ไม่อาจหาข้อยุติเกี่ยวกับการดำเนินคดีได้ และเป็นกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ใช้ อำนาจยื่นคำร้องต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองหรือ ศาลซึ่งมีเขตอำนาจพิจารณาพิพากษาคดี แล้วแต่กรณี เพื่อขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สิน ตกเป็นของแผ่นดิน คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมอบหมายให้พนักงานคดีเป็นผู้ดำเนินคดี แทน หรือจะแต่งตั้งทนายความเพื่อดำเนินคดีแทน ก็ได้

#### ๑๒) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ส่วนที่ ๑ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตาม มาตรา ๓๙<sup>๓</sup> และมาตรา ๔๐ (๑)<sup>๔</sup> การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้นำข้อ ๓) ถึงข้อ ๘) และข้อ ๑๑) (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม โดยในกรณี ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์

<sup>๓</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑.

<sup>๔</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๒.



ร่ำรวยผิดปกติหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแต่งตั้งพนักงานไต่สวน หรือ คณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

**ส่วนที่ ๒ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ**  
**ตามมาตรา ๔๐ (๒)<sup>๕</sup>** ให้ผู้ดำรงตำแหน่งเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าผู้บริหารระดับสูงที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ประกาศกำหนดตามมาตรา ๔๐ (๒) มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ตามที่มีอยู่จริงในวันที่เข้ารับตำแหน่งทุก ๕ ปีที่อยู่ในตำแหน่ง และพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี โดยทรัพย์สินและหนี้สินที่ต้องแสดงรายการให้รวมทั้งทรัพย์สินและหนี้สินในต่างประเทศ และให้รวมถึงทรัพย์สินที่มอบหมายให้อยู่ในความครอบครองหรือดูแลของบุคคลอื่นไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อมด้วย โดยให้ยื่นโดยวิธีการทางอิเล็กทรอนิกส์ทางเว็บไซต์ของสำนักงาน ป.ป.ช. ภายในกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นกรณีสืบตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง

(๒) ในกรณีที่เป็นกรณีสืบตำแหน่งครบทุก ๕ ปี ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินครบทุก ๕ ปี

(๓) กรณีพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ให้ยื่นภายใน ๓๐ วันนับแต่วันที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

โดยในการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐตามส่วนที่ ๒ นี้ ให้ดำเนินการตรวจสอบเมื่อมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวกระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการหรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าวร่ำรวยผิดปกติหรือเป็นกรณีที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐดังกล่าว ให้นำข้อ ๓) ถึงข้อ ๘) และข้อ ๑๑) (๑) มาใช้บังคับโดยอนุโลม

ในกรณีผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินปรากฏว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าร่ำรวยผิดปกติ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่เสนอเรื่องให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแต่งตั้งพนักงานไต่สวน หรือ คณะอนุกรรมการไต่สวน เพื่อดำเนินการไต่สวนข้อเท็จจริงต่อไป

<sup>๕</sup> เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งต่ำกว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงตามมาตรา ๔๐ (๑) แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔.



### ๑๓) การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด

ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในเขตจังหวัดของตน ในการที่จะตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง รวมทั้งความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบที่ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามมาตรา ๑๐๓/๑๘ (๔) และพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้รับมอบหมายให้ปฏิบัติหน้าที่ ณ สำนักงาน ป.ป.ช. ประจำจังหวัด ด้วยโดยอนุโลม โดยในกรณีที่ผลการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ปรากฏว่า

(๑) ปรากฏว่าทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดถูกต้องและมีอยู่จริง และไม่ปรากฏว่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดจัดทำรายงานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ และเมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. รับทราบรายงานผลดังกล่าวแล้ว ก็ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด จัดทำรายงานผลการตรวจสอบดังกล่าวเสนอประธานกรรมการลงนามและนำประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

แต่ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติม คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมีมติให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัด ตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมหรือแต่งตั้งผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วสรุปข้อเท็จจริงและรวบรวมพยานหลักฐานที่ได้จากการตรวจสอบพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. พิจารณาต่อไป

(๒) ปรากฏพฤติการณ์น่าเชื่อว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัด จงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ หรือมีพฤติการณ์ปรากฏหรือมีเหตุอันควรสงสัยเกี่ยวกับการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินรายการใดโดยไม่ชอบ หรือมีพฤติการณ์อันควรเชื่อได้ว่าจะมีการโอน ยักย้าย แปรสภาพ หรือซุกซ่อนทรัพย์สิน หรือปรากฏพฤติการณ์ว่ามีการถือครองทรัพย์สินแทนอันมีลักษณะเป็นการมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประจำจังหวัดส่งรายงานพร้อมเอกสารหลักฐานให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มอบหมายผู้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินดำเนินการต่อไป



**๑๔) การทำลายบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ**

การเก็บรักษาบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อไม่มีความจำเป็นต้องดำเนินการใด ๆ อีก ให้เก็บรักษาไว้ไม่น้อยกว่า ๕ ปีนับแต่วันที่ผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งทางการเมืองหรือพ้นจากการเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แล้วแต่กรณี และเมื่อครบกำหนดเวลาดังกล่าวแล้ว ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่จัดทำบัญชีเสนอเลขาธิการพิจารณาเพื่อทำลาย แต่สำนักงาน ป.ป.ช. อาจจัดเก็บบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินดังกล่าวในรูปแบบเอกสารอิเล็กทรอนิกส์ก่อนดำเนินการทำลายก็ได้

โดยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่เจ้าหน้าที่ของรัฐได้แสดงไว้ตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่เก็บรักษาไว้ที่สำนักงาน ป.ป.ช. หากเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งเกิน ๕ ปีแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่นำเสนอเลขาธิการพิจารณาเพื่อทำลาย

**หมายเหตุ :-**

- อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบมาตรา ๑๙ (๒) มาตรา ๓๕ วรรคสี่ และมาตรา ๔๐ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จึงออกระเบียบไว้
- ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป





## ▶ กฎ ก.ร. ว่าด้วยการโอนเงินเดือน พ.ศ. ๒๕๕๕

- ให้ไว้ ณ วันที่ ๒๗ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๕
- ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๕๕ เล่ม ๑๒๙ ตอนที่ ๗๕ ก หน้า ๔๑

### หลักการ

โดยที่มาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ประพฤติตนอยู่ในประมวลจริยธรรมและระเบียบวินัยและปฏิบัติราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของทางราชการได้รับการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนตามควรแก่กรณีตามที่กำหนดในกฎ ก.ร. สมควรกำหนดให้การโอนเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญเป็นไปตามหลักการจ่ายค่าตอบแทนตามผลการปฏิบัติราชการ และการประพฤติตนจึงจำเป็นต้องออกกฎ ก.ร. นี้

### สาระสำคัญโดยสรุป

#### ๑) บทนิยามในกฎ ก.ร. นี้

“ปี” หมายความว่า ปีงบประมาณ

“ครึ่งปีแรก” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ถึงวันที่ ๓๑ มีนาคม

“ครึ่งปีหลัง” หมายความว่า ระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน

“ครึ่งปีที่แล้วมา” หมายความว่า ระยะเวลาครึ่งปีแรกหรือครึ่งปีหลังที่ผ่านมา แล้วแต่กรณี

“ค่ากลาง” หมายความว่า ผลรวมของเงินเดือนต่ำสุดกับเงินเดือนสูงสุดที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญแต่ละประเภท แต่ละสายงาน และแต่ละระดับได้รับตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ร. กำหนด หารด้วยสอง เพื่อให้ได้ตัวเลขที่จะนำไปใช้คิดฐานในการคำนวณ

“ฐานในการคำนวณ” หมายความว่า ตัวเลขที่จะนำไปใช้ในการคิดคำนวณเพื่อโอนเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญแต่ละประเภท แต่ละสายงาน และแต่ละระดับ โดยแบ่งออกเป็น

(๑) ฐานในการคำนวณระดับล่าง ได้แก่ ผลรวมของเงินเดือนต่ำสุดตามที่ ก.ร. กำหนดกับค่ากลางหารด้วยสอง

(๒) ฐานในการคำนวณระดับบน ได้แก่ ผลรวมของเงินเดือนสูงสุดตามที่ ก.ร. กำหนดกับค่ากลางหารด้วยสอง



ในกรณีที่คำนวณตามวิธีดังกล่าวแล้ว มีผลทำให้ฐานในการคำนวณระดับล่างของระดับตำแหน่งที่สูงกว่า มีค่าต่ำกว่าหรือเท่ากับฐานในการคำนวณระดับบนของระดับตำแหน่งที่ต่ำกว่าซึ่งอยู่ถัดลงไป ก.ร. อาจปรับฐานในการคำนวณระดับล่างของระดับตำแหน่งที่สูงกว่านั้นเสียใหม่ให้สูงขึ้นได้ โดยต้องนำภาพรวมของฐานในการคำนวณเพื่อเลื่อนเงินเดือนทั้งระบบมาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

“ช่วงเงินเดือน” หมายความว่า ช่วงของเงินเดือนระหว่างเงินเดือนขั้นต่ำถึงค่ากลาง หรือระหว่างค่ากลางถึงเงินเดือนขั้นสูง แล้วแต่กรณี และช่วงเงินเดือนที่ ก.ร. ปรับให้สอดคล้องกับฐานในการคำนวณด้วย

## ๒) ผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือน

ให้ผู้มีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งตามมาตรา ๔๒ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ ดังต่อไปนี้ เป็นผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือน

(๑) ตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูง ให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจ

(๒) ตำแหน่งประเภทวิชาการระดับทรงคุณวุฒิ ให้ประธานรัฐสภา ประธานสภาผู้แทนราษฎร หรือประธานวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจ

(๓) การบรรจุและแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นนอกจาก (๑) และ (๒) ให้เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร เลขาธิการวุฒิสภา แล้วแต่กรณี เป็นผู้มีอำนาจ

## ๓) หลักเกณฑ์และวิธีการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ<sup>๖</sup>

ในการเลื่อนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. นี้ และให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการที่ได้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ร. กำหนดตามมาตรา ๕๙<sup>๗</sup> มาประกอบการพิจารณา โดยให้เลื่อนได้ไม่เกินวงเงินที่ส่วนราชการสังกัดรัฐสภาได้รับการจัดสรรให้ใช้ในการเลื่อนเงินเดือน ตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ร. กำหนด โดยให้สอดคล้องกับวงเงินที่คณะรัฐมนตรีกำหนดให้ส่วนราชการตามกฎหมาย ก.พ. ว่าด้วยการเลื่อนเงินเดือน โดยในกรณีที่มีการเลื่อนเงินเดือนโดยให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญที่มีได้ดำเนินการตามวิธีดังกล่าว แต่กลับไปใช้วิธีการหารเฉลี่ยเพื่อให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญทุกคนได้รับการเลื่อนเงินเดือนในอัตราร้อยละที่เท่ากันจะกระทำมิได้

<sup>๖</sup> ในกรณีที่เงินเดือนขั้นต่ำชั่วคราวของข้าราชการรัฐสภาสามัญประเภทใด ระดับใดยังมีผลใช้บังคับอยู่ คำว่า “เงินเดือนขั้นต่ำ” ตามกฎ ก.ร. นี้ ให้หมายความถึงเงินเดือนขั้นต่ำชั่วคราว.

<sup>๗</sup> พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๙ บัญญัติว่า

“มาตรา ๕๙ ให้ผู้บังคับบัญชามีหน้าที่ประเมินผลการปฏิบัติราชการของผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาเพื่อใช้ประกอบการพิจารณาแต่งตั้งและเลื่อนเงินเดือน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ร. กำหนด

ผลการประเมินตามวรรคหนึ่งให้นำไปใช้เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและเพิ่มพูนประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการด้วย”.



ทั้งนี้ การโอนเงินเดือนให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญแต่ละคนในแต่ละครั้ง ให้เลื่อนได้ไม่เกินเงินเดือนขั้นสูงตามบัญชีเงินเดือนขั้นต่ำขั้นสูงของข้าราชการรัฐสภาสามัญของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้ง และให้เลื่อนได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ ๒ ของฐานในการคำนวณ และให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนประกาศอัตราร้อยละของฐานในการคำนวณที่ได้ใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณเพื่อโอนเงินเดือน โดยต้องประกาศให้ทราบเป็นการทั่วไปอย่างชัดที่สุดพร้อมกับการมีคำสั่งโอนเงินเดือน และเมื่อคำนวณแล้วปรากฏว่ามีเศษไม่ถึง ๑๐ บาทก็ให้ปัดเป็น ๑๐ บาท ซึ่งการโอนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญโดยปกติให้เลื่อนปีละ ๒ ครั้ง ดังนี้

(๑) ครั้งที่ ๑ เป็นการโอนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีแรก โดยให้เลื่อนในวันที่ ๑ เมษายนของปีที่ได้เลื่อน

(๒) ครั้งที่ ๒ เป็นการโอนเงินเดือนสำหรับการปฏิบัติราชการในครึ่งปีหลัง โดยให้เลื่อนในวันที่ ๑ ตุลาคมของปีถัดไป

#### ๔) ผลการโอนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญ

ผลการโอนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญแต่ละคนในแต่ละครั้งนั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนจัดให้มีการแจ้งให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญทราบเป็นข้อมูลเฉพาะแต่ละบุคคล โดยการแจ้งผลการโอนเงินเดือนให้ประกอบด้วย อัตราร้อยละที่ได้รับการเลื่อนฐานในการคำนวณ จำนวนเงินที่ได้รับการเลื่อนและเงินเดือนที่พึงได้รับเมื่อได้รับการเลื่อนตามผลการโอนเงินเดือนนั้น ทั้งนี้ ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดที่ไม่ได้รับการโอนเงินเดือนให้แจ้งเหตุผลที่ไม่ได้โอนเงินเดือนให้ผู้นั้นทราบด้วย

๕) หลักเกณฑ์ในการพิจารณาผู้ที่จะได้รับการพิจารณาโอนเงินเดือนในแต่ละครั้ง ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งจะได้รับการพิจารณาโอนเงินเดือนในแต่ละครั้ง ต้องอยู่ในหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(๑) ในครึ่งปีที่ผ่านมา มีผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการไม่ต่ำกว่าระดับพอใช้หรือร้อยละ ๖๐

(๒) ในครึ่งปีที่ผ่านมาต้องไม่ถูกสั่งลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์

(๓) ในครึ่งปีที่ผ่านมาต้องไม่ถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการ หรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีใช้ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ

(๔) ในครึ่งปีที่ผ่านมาต้องไม่ถูกสั่งพักราชการเกินกว่า ๒ เดือน

(๕) ในครึ่งปีที่ผ่านมาต้องไม่ขาดราชการโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร



(๖) ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องได้รับการบรรจุเข้ารับราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔ เดือน หรือได้ปฏิบัติราชการมาแล้วเป็นเวลาไม่น้อยกว่า ๔ เดือน ก่อนถึงแก่ความตาย

(๗) ในครึ่งปีที่แล้วมา สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ไปศึกษา ฝึกอบรม ทูงาน หรือปฏิบัติการวิจัยในประเทศหรือต่างประเทศ ต้องมีเวลาปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่า ๔ เดือน

(๘) ในครึ่งปีที่แล้วมา สำหรับผู้ได้รับอนุญาตให้ลาติดตามคู่สมรสไปปฏิบัติราชการหรือปฏิบัติงานในต่างประเทศ ต้องมีเวลาปฏิบัติราชการไม่น้อยกว่า ๔ เดือน

(๙) ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องไม่มาทำงานสายเกินจำนวน ๒๖ ครั้ง

(๑๐) ในครึ่งปีที่แล้วมาต้องมีเวลาปฏิบัติราชการ โดยมีวันลาไม่เกิน ๒๓ วัน แต่ไม่รวมถึงวันลาตาม (๗) หรือ (๘) และวันลาดังต่อไปนี้

(ก) ลาอุปสมบท หรือลาไปประกอบพิธีฮัจย์ ณ เมืองเมกกะ ประเทศซาอุดีอาระเบีย เฉพาะวันลาที่มีสิทธิได้รับเงินเดือนระหว่างลาตามกฎหมายว่าด้วยการจ่ายเงินเดือน

(ข) ลาคลอดบุตรไม่เกิน ๙๐ วัน

(ค) ลาป่วยซึ่งจำเป็นต้องรักษาตัวเป็นเวลานานไม่ว่าคราวเดียวหรือหลายคราวรวมกันไม่เกิน ๖๐ วันทำการ

(ง) ลาป่วยเพราะประสบอันตรายในขณะปฏิบัติราชการตามหน้าที่ หรือในขณะเดินทางไปหรือกลับจากการปฏิบัติราชการตามหน้าที่

(จ) ลาพักผ่อน

(ฉ) ลาเข้ารับการตรวจเลือกหรือเข้ารับการเตรียมพล

(ช) ลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศ

สำหรับการนับจำนวนวันลาสำหรับการลาป่วยและการลากิจส่วนตัวนั้น ให้นับเฉพาะวันทำการและในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือน ให้นำข้อมูลการลา พกติดกรรมการมาทำงาน การรักษาวินัย การปฏิบัติตนเหมาะสมกับการเป็นข้าราชการ และข้อควรพิจารณาอื่นมาประกอบการพิจารณาด้วย

นอกจากนี้ ข้าราชการรัฐสภาสามัญซึ่งโอน เลื่อนตำแหน่ง ย้าย สับเปลี่ยน หน้าที่ ไปช่วยราชการในต่างส่วนราชการ ได้รับมอบหมายหรือได้รับอนุญาตให้ไปปฏิบัติงานนอกเหนือหน้าที่หรืองานพิเศษอื่นใด หรือไปช่วยงานในหน่วยงานอื่นของรัฐ ให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการและปฏิบัติงานในครึ่งปีที่แล้วมาของ ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้นทุกตำแหน่งและทุกแห่งมาประกอบการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนด้วย รวมถึงข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดได้รับอนุญาตให้ลาไปปฏิบัติงานในองค์การระหว่างประเทศหรือถูกสั่งให้ไปทำการใดซึ่งให้นับเวลาระหว่างนั้นเหมือนเต็มเวลาราชการ เมื่อข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้นกลับมาปฏิบัติราชการ ให้



ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนพิจารณาสั่งให้มีการคำนวณเพื่อหาอัตราเงินเดือนที่ข้าราชการผู้นั้นจะได้รับเมื่อกลับมาปฏิบัติราชการ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ ก.ร. กำหนด

แต่ทั้งนี้ ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดที่ถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญา ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนนั้นจะนำเอาเหตุที่ข้าราชการผู้นั้นถูกแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนดังกล่าวมาเป็นเหตุในการไม่พิจารณาโอนเงินเดือนให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้นไม่ได้

#### ๖) ข้อต้องห้ามในการสั่งโอนเงินเดือนซ้ำซ้อน

ในกรณีที่ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดถูกลงโทษทางวินัยที่หนักกว่าโทษภาคทัณฑ์ และถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษในความผิดที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือความผิดที่ทำให้เสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งหน้าที่ราชการของตน ซึ่งมีโทษความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดสุหุโทษ และเป็นการถูกลงโทษจากการกระทำความผิดเดียวกัน ถ้าถูกสั่งไม่โอนเงินเดือนมาแล้ว เพราะเหตุที่ถูกลงโทษทางวินัยหรือถูกศาลพิพากษาในคดีอาญาให้ลงโทษ จะสั่งไม่โอนเงินเดือนซ้ำอีกครั้งหนึ่งเพราะเหตุจากการกระทำความผิดเดียวกันนั้นไม่ได้

#### ๗) การสั่งโอนเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญที่ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร.

ในกรณีที่ผลการพิจารณาโทษทางวินัยหรือโทษทางอาญาที่ถึงที่สุดแล้วมีผลทำให้การโอนเงินเดือนของข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. นี้ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนพิจารณาสั่งโอนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้นเสียใหม่ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎ ก.ร. นี้

#### ๘) การโอนเงินเดือนข้าราชการรัฐสภาสามัญสำหรับกรณีพ้นจากราชการไป เพราะเหตุเกษียณอายุหรือถึงแก่ความตายก่อนหรือในวันที่ ๑ เมษายน หรือ ๑ ตุลาคม

(๑) ในกรณีที่แล้วมาถ้าข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้โอนเงินเดือนแต่ผู้นั้นจะต้องพ้นจากราชการไปเพราะเหตุเกษียณอายุตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการ ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งโอนเงินเดือนสั่งโอนเงินเดือนให้ผู้นั้นเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญในวันที่ ๓๐ กันยายนของปีที่จะพ้นจากราชการ

(๒) ในกรณีที่แล้วมาถ้าข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้โอนเงินเดือนแต่ผู้นั้นถึงแก่ความตายก่อนหรือในวันที่ ๑ เมษายน หรือ ๑ ตุลาคม



ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ผู้ขึ้นเพื่อประโยชน์ในการคำนวณบำเหน็จบำนาญโดยให้มีผลในวันที่ผู้นั้นถึงแก่ความตาย

#### ๙) การสั่งเลื่อนเงินเดือนในกรณีพิเศษ

ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดได้รับเงินเดือนถึงระดับเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่งที่ดำรงอยู่แล้ว หากผู้นั้นได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นและเงินเดือนที่ได้รับอยู่นั้นต่ำกว่าเงินเดือนขั้นสูงของตำแหน่งที่ได้รับแต่งตั้งใหม่นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนสั่งเลื่อนเงินเดือนให้ผู้ขึ้นเป็นกรณีพิเศษได้ โดยให้นำผลการประเมินผลการปฏิบัติราชการครั้งหลังสุดมาใช้ในการพิจารณาเลื่อนเงินเดือนดังกล่าว โดยให้เลื่อนเงินเดือนตั้งแต่วันที่รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนั้น

#### ๑๐) การสั่งเลื่อนเงินเดือนในกรณีที่มีเหตุผลพิเศษ

ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดไม่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่จะได้รับการเลื่อนเงินเดือนตามกฎ ก.ร. นี้ แต่ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนพิจารณาแล้วเห็นว่า มีเหตุผลพิเศษที่สมควรเลื่อนเงินเดือนให้ข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้นั้น ให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนนำเสนอ ก.ร. พร้อมด้วยเหตุผลเพื่อพิจารณาเป็นการเฉพาะราย ถ้า ก.ร. เห็นชอบด้วยจึงจะสั่งเลื่อนเงินเดือนได้

ในวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งเป็นวันที่กฎ ก.ร. ฉบับนี้ใช้บังคับ ถ้าข้าราชการรัฐสภาสามัญผู้ใดอยู่ในเกณฑ์ที่จะได้เลื่อนเงินเดือน แต่ต้องรอการเลื่อนเงินเดือนไว้เพราะเหตุที่ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการสอบสวนในกรณีถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิดวินัยอย่างร้ายแรงหรือถูกฟ้องคดีอาญา ตามหลักเกณฑ์ที่ใช้บังคับอยู่ในวันก่อนวันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ โดยให้ผู้บังคับบัญชาผู้มีอำนาจสั่งเลื่อนเงินเดือนมีคำสั่งเลื่อนเงินเดือนข้าราชการผู้นั้นที่รอไว้ทั้งหมด ๑

#### หมายเหตุ :-

- อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๒๒ (๓) และมาตรา ๕๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการรัฐสภา พ.ศ. ๒๕๕๔ อันเป็นกฎหมายที่มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๓ มาตรา ๔๓ และมาตรา ๖๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ก.ร. จึงออกกฎ ก.ร. ไว้
- กฎ ก.ร. นี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ เป็นต้นไป



รักโลก รักอนาคต รักษ์สิ่งแวดล้อม  
("Our Earth, Our Future...Just Save It")

คำขวัญวันสิ่งแวดล้อมโลก ปี พ.ศ. ๒๕๔๒



นางพิมพ์พัชร อริยะฉานกุล  
นิติกร สำนักกฎหมาย

# คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด

คดีหมายเลขแดงที่ อ. ๒๓๑๘/๒๕๕๒

วันที่ ๒๓ กันยายน พ.ศ. ๒๕๕๒

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับการที่หน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติ (อุทธรณ์คำพิพากษา)

ระหว่าง

บริษัท ภูมิภาวัน จำกัด

ผู้ฟ้องคดี

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ ๑  
เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อม ที่ ๒

คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ  
สิ่งแวดล้อมด้านโครงการที่พิทาศัย บริการชุมชน

และสถานที่พิทาศากอากาศ ที่ ๓

ผู้ถูกฟ้องคดี

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

ผู้ฟ้องคดียื่นอุทธรณ์คำพิพากษา ในคดีหมายเลขดำที่ ๖๑๑/๒๕๔๖ หมายเลขแดงที่ ๑๑๗๑/๒๕๔๘ ของศาลปกครองชั้นต้น (ศาลปกครองกลาง) โดยมีข้อเท็จจริงสรุปได้ดังนี้  
คดีนี้ผู้ฟ้องคดีเป็นนิติบุคคลประเภทบริษัทจำกัดและเป็นเจ้าของอาคารเลขที่ ๒๒๒ ถนนราชปรารภ เขตราชเทวี กรุงเทพมหานคร อาคารดังกล่าวเป็นอาคารคอนกรีตเสริมเหล็ก



๘๙ ชั้นและชั้นใต้ดิน ๒ ชั้น ใช้สำหรับเป็นอาคารสำนักงาน จอดรถยนต์ อาคารพาณิชย์และพักอาศัย ต่อมา ผู้ฟ้องคดีได้ทำการตัดแปลงอาคารดังกล่าว ตามใบอนุญาตเลขที่ ๑๒๘๘/๒๕๔๐ ลงวันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๔๐ โดยได้รับใบรับรองการตัดแปลงอาคารเลขที่ ๔๔๘/๒๕๔๑ ลงวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๔๑ และได้ทำการแบ่งกันห้องและตกแต่งภายในห้องพักเปิดทำการเป็นโรงแรมบางส่วนตั้งแต่ เดือนมกราคม ๒๕๔๑ และเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม ๒๕๔๒ ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นขออนุญาตเปลี่ยนการใช้ อาคารชั้นที่ ๒๒ ถึงชั้นที่ ๕๑ และชั้นที่ ๕๔ ถึงชั้นที่ ๗๔ ต่อกรุงเทพมหานครเพื่อขอใช้เป็นโรงแรม และได้มีหนังสือลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๔๔ ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้ตรวจสอบรายงานดังกล่าวเบื้องต้นแล้วเห็นว่าการเสนอ รายงานยังมีรายละเอียดข้อมูลไม่ชัดเจนและไม่ครบถ้วนในหลายประเด็น จึงขอให้ผู้ฟ้องคดีปรับปรุง แก้ไขรายละเอียดเพิ่มเติมให้ครบถ้วนสมบูรณ์ ซึ่งผู้ฟ้องคดีได้จัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมเพิ่มเติมให้แก่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๗ พฤษภาคม ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ เสนอรายงานต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ พร้อมกับเชิญประชุมคณะกรรมการ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งเป็นการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ที่ประชุม ได้พิจารณาเรื่องของผู้ฟ้องคดีแล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อม ภายหลังจากที่ได้ดำเนินกิจการโรงแรมไปแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบในรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ การนำเสนอรายงานดังกล่าวจึงไม่เป็นไป ตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ที่กำหนดให้เสนอรายงานในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ที่ประชุมจึงมีมติ ให้ฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่สืบสวนไปยังผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานผู้อนุญาต ให้ชี้แจงข้อเท็จจริง ถึงสภาพปัจจุบันของการดำเนินการโครงการ และการเปิดดำเนินกิจการโรงแรมของผู้ฟ้องคดี โดยยังมีได้พิจารณารายงานดังกล่าว ต่อมาผู้ฟ้องคดีได้มีหนังสือลงวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๔๕ ได้แย้ง ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบ สิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงาน การวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ให้ความเห็นชอบ รายงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ แจ้งยืนยัน ต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ว่าผู้ฟ้องคดีได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้นำ ข้อมูลดังกล่าวเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เพื่อพิจารณาในคราวประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาแล้วเห็นว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับทราบข้อมูลจาก รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแรมใบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดีว่าโครงการ ได้เปิดดำเนินกิจการเป็นโรงแรมไปแล้วบางส่วน ซึ่งถือว่าเป็นโครงการที่มีได้ปฏิบัติให้เป็นไปตาม มาตรา ๔๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ



ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ รายงานดังกล่าวจึงไม่อยู่ในอำนาจของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ที่จะพิจารณาได้ และไม่อาจนำมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันมาใช้บังคับได้ จึงมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี โดยผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ได้แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวให้ผู้ฟ้องคดีทราบตามหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๙/๒๑๒๗ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๔๖ และแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบตามหนังสือ ที่ ทส ๑๐๐๙/๒๑๐๗ ลงวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๖

ผู้ฟ้องคดีเห็นว่ากรกระทำของผู้ฟ้องคดีทั้งสองเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากมาตรา ๔๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ บัญญัติให้เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมและเอกสารที่เกี่ยวข้องที่เสนอมาว่าถูกต้องครบถ้วนแล้ว จึงให้เสนอต่อคณะกรรมการฯ พิจารณา โดยต้องเสนอภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานนั้น เมื่อผู้ฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอรายงานนั้นต่อคณะกรรมการฯ เพื่อพิจารณาแล้ว ก็ต้องถือว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีและเอกสารประกอบครบถ้วนถูกต้องแล้ว การที่คณะกรรมการฯ อ้างในภายหลังว่ารายงานที่เสนอมานั้นไม่ถูกต้องครบถ้วนหรือไม่เป็นไปตามมาตรา ๔๘ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว จึงเป็นการกระทำที่ฝ่าฝืนบทบัญญัติแห่งกฎหมายโดยชัดแจ้ง และเมื่อคณะกรรมการฯ ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ แล้ว จะต้องพิจารณาให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานของผู้ฟ้องคดีจากผู้ฟ้องคดีที่ ๑ หากคณะกรรมการฯ มิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการฯ ให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ อีกทั้งตามมาตรา ๔๙ วรรคสอง กำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ที่จะต้องส่งอนุญาตตามคำขอให้แก่ผู้ฟ้องคดี การที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ส่งอนุญาตให้แก่ผู้ฟ้องคดีจึงเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายทำให้ผู้ฟ้องคดีได้รับความเดือดร้อนเสียหาย ไม่ได้รับการอนุญาตให้ประกอบกิจการตามความประสงค์ได้ และเป็นการพิจารณาที่ล่าช้าเกินสมควร ก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธุรกิจของผู้ฟ้องคดี ผู้ฟ้องคดีจึงนำคดีมาฟ้องต่อศาล

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๔๙ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยมีคำสั่งอนุญาตตามคำขอของผู้ฟ้องคดี

ศาลปกครองชั้นต้นพิจารณาแล้วเห็นว่า คดีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยว่าการที่ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแรมไบหยก สกายของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เห็นว่า ในการประชุมของผู้ฟ้องคดีที่ ๓ ที่พิจารณาว่าผู้ฟ้องคดีได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมภายหลังจาก



ที่ได้ดำเนินกิจการโรงแรมไปแล้ว โดยยังไม่ได้รับความเห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม การนำเสนอรายงานดังกล่าวจึงไม่เป็นไปตามประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ลงวันที่ ๒๒ มกราคม ๒๕๓๙ ที่กำหนดให้เสนอรายงานในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร จึงมีมติให้ฝ่ายเลขานุการสอบถามผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานผู้อนุญาตให้ชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสภาพปัจจุบันของการดำเนินการโครงการและการเปิดดำเนินการของผู้อนุญาต แต่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามมติดังกล่าว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีมติในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแรมไบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดี เมื่อผู้ฟ้องคดีมิได้ชี้แจงข้อเท็จจริงในกรณีดังกล่าวเพียงแต่มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๔๕ ยืนยันว่าได้ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมายแล้ว จึงเป็นกรณีที่ผู้ฟ้องคดีไม่ดำเนินการตามมติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มติของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมโครงการโรงแรมไบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการกระทำโดยชอบด้วยกฎหมายแล้ว ส่วนที่ผู้ฟ้องคดีอ้างว่า การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ไม่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นกรณีที่มิได้พิจารณารายงานให้เสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบแล้ว และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะต้องส่งอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ เห็นว่า เมื่อปรากฏข้อเท็จจริงในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีว่า โครงการได้เปิดดำเนินการเป็นโรงแรมแล้วบางส่วน ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจที่จะยังไม่ให้ความเห็นชอบและสั่งให้ชี้แจงข้อเท็จจริงเพิ่มเติมได้ และถือว่าได้มีการพิจารณารายงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว และระยะเวลาในการพิจารณารายงานนับตั้งแต่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้รับรายงานฉบับเพิ่มเติมพร้อมความเห็นเบื้องต้นจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ และพิจารณา มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ซึ่งรวมระยะเวลาการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ แล้วไม่เกินสี่สิบห้าวัน จึงไม่อาจถือได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ให้ความเห็นชอบรายงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว และแม้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบหรือถือว่าให้ความเห็นชอบรายงานของผู้ฟ้องคดีแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ไม่มีอำนาจที่จะอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดดำเนินการโรงแรมได้ เพราะเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจพิจารณาอนุญาตตามความในมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ในกรณีพิพาทนี้ คือ ผู้บัญชาการกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางในฐานะนายทะเบียนโรงแรมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตตามพระราชบัญญัติโรงแรม พุทธศักราช ๒๔๗๘ ดังนั้น ข้ออ้างของผู้ฟ้องคดีจึงฟังไม่ขึ้น



### ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง

ผู้ฟ้องคดีอุทธรณ์ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ กรณีจึงได้มีการผ่านขั้นตอนของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ในการตรวจสอบข้อมูลและเอกสารว่าถูกต้องครบถ้วนหรือไม่แล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจะต้องออกคำสั่งทางปกครองว่าให้ความเห็นชอบหรือไม่ให้ความเห็นชอบอย่างใดอย่างหนึ่งภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณาภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว จึงต้องเป็นกรณีตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แจ้งผลการพิจารณาดังกล่าวต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย เพื่อให้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของตนต่อไป การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว ทำให้เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจอนุญาตไม่ทราบข้อเท็จจริงที่ต้องใช้ในการมีคำสั่ง จึงก่อให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดี ส่วนการที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นการพิจารณาที่ล่วงพ้นกำหนดเวลาตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มติไม่เห็นชอบในการประชุมดังกล่าวของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ เป็นการกระทำเพื่ออาศัยให้เป็นเหตุข้อหักล้างในเจตนาของกฎหมายที่จำกัดระยะเวลาแล้วเสร็จของการพิจารณา เป็นการอ้างเหตุที่ไม่ได้มีบทบัญญัติไว้มาทำการขยายเวลาพิจารณาตามที่กฎหมายกำหนดให้ล่าช้าออกไป และยังทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของงานราชการฝ่ายอื่นล่าช้า ส่วนการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติให้ฝ่ายเลขานุการทำหนังสือสอบถามไปยังผู้ฟ้องคดีและหน่วยงานที่มีอำนาจอนุญาตให้ชี้แจงข้อเท็จจริงถึงสภาพปัจจุบันของการดำเนินการโครงการและการเปิดดำเนินการโรงแรมของผู้ฟ้องคดีโดยยังไม่พิจารณารายงานดังกล่าว จากมติดังกล่าวเห็นได้ว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไปแย้งอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และออกคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานที่พิจารณาอนุญาตและผู้ฟ้องคดีให้ชี้แจงข้อเท็จจริง แต่กลับไม่ยอมออกคำสั่งเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ มติที่ประชุมที่ว่ายังไม่พิจารณารายงาน เป็นมติที่หักล้างบทบัญญัติของกฎหมายที่บังคับให้ต้องพิจารณาให้แล้วเสร็จ เพื่อหลีกเลี่ยงระยะเวลาพิจารณาให้แล้วเสร็จตามที่กฎหมายกำหนด จึงเป็นการพิจารณาเกินกว่าอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ และเป็นการเพิ่มภาระให้แก่ผู้ฟ้องคดี อาคารของผู้ฟ้องคดีได้รับอนุญาตให้ใช้เป็นอาคารพักอาศัย ซึ่งก็เปิดให้ผู้อื่นทำการเช่าอยู่อาศัยได้โดยชอบด้วยกฎหมาย ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลงใช้อาคารเป็นโรงแรมจึงเป็นเพียงเปลี่ยนชื่อที่เรียกกิจการเท่านั้น ไม่ได้เปลี่ยนสภาพความเป็นจริงของการใช้พื้นที่อาคารที่พักอาศัยที่ได้รับอนุญาตไว้แล้วแต่อย่างใด กล่าวคือ ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างใด ๆ ไปจากเดิม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้ปฏิบัติหน้าที่หรือมอบหมายให้มีการปฏิบัติหน้าที่ของตนในการตรวจ



สถานที่ซึ่งเป็นที่ตั้งของโครงการในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี แต่ได้นำเหตุผลกรณีอื่นมาพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี จึงเป็นการวินิจฉัยที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย อีกทั้งองค์ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ และครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ เป็นองค์ประชุมที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย เพราะผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมไม่มีสิทธิและไม่มีอำนาจที่จะเป็นประธานในที่ประชุมและดำเนินการประชุม ตามมาตรา ๑๖ ประกอบมาตรา ๑๘ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งกำหนดให้ในการประชุมหากประธานกรรมการไม่อยู่หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ผู้ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุมต้องเป็นรองประธาน หรือกรรมการที่ได้รับเลือกจากที่ประชุมให้ทำหน้าที่ประธาน แต่ปรากฏว่าในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีนายมานิตย์ ศิริวรรณ ทำหน้าที่ประธานในที่ประชุม ซึ่งนายมานิตย์ ไม่ได้รับแต่งตั้งให้เป็นกรรมการของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่อาจเป็นประธานในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้ การประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ และครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าว เป็นการฝ่าฝืนต่อบทบัญญัติของกฎหมาย มติในการประชุมดังกล่าวจึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอให้ศาลปกครองสูงสุดมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ และแจ้งผลการพิจารณาของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน ที่กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบแล้ว ต่อเจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมาย โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป หากไม่ปฏิบัติตามให้ถือคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดเป็นการแสดงเจตนาของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสาม

## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

กรณีมีประเด็นที่จะต้องวินิจฉัยรวม ๒ ประเด็น ดังนี้

**ประเด็นที่หนึ่ง** คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีเป็นคำอุทธรณ์ที่ศาลปกครองสูงสุดจะรับไว้พิจารณาได้หรือไม่

เมื่อพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีแล้ว เห็นว่า แม้ตามคำขอท้ายคำฟ้องของผู้ฟ้องคดี จะมีคำขอให้ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ โดยให้มีคำสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารของผู้ฟ้องคดี ซึ่งตามกฎหมายแล้วเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ มิได้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ แต่อย่างไร แต่เมื่อพิจารณาตามคำฟ้อง คำคัดค้าน คำให้การ และคำชี้แจงที่ผู้ฟ้องคดีได้ยื่นต่อศาลปกครองชั้นต้นแล้ว จะเห็นได้ว่า ผู้ฟ้องคดีมีความประสงค์จะให้ศาลปกครองชั้นต้นมีคำพิพากษาให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ปฏิบัติหน้าที่ แจ้งผลการพิจารณาที่กฎหมายได้กำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอ



เปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ตามมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ก็ได้ทำคำให้การและคำให้การเพิ่มเติมชี้แจงในประเด็นดังกล่าวแล้ว เมื่อศาลปกครองชั้นต้นวินิจฉัยในประเด็นนี้ แต่เพียงว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ไม่มีอำนาจอนุญาตให้ผู้ฟ้องคดีเปิดกิจการโรงแรมได้ ผู้ฟ้องคดีจึงได้อุทธรณ์คำพิพากษาในประเด็นดังกล่าวว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ มีหน้าที่แจ้งผลการพิจารณาต่อเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจสั่งอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร คำอุทธรณ์ในประเด็นนี้จึงเป็นข้อที่ได้ยกขึ้นว่ากันมาแล้วโดยชอบในศาลปกครองชั้นต้น คำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีทั้งสองประเด็นจึงเป็นคำอุทธรณ์ที่สมบูรณ์ครบถ้วน ตามข้อ ๑๐๑ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุดว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ศาลปกครองสูงสุดจึงมีอำนาจรับอุทธรณ์นี้ไว้พิจารณา

ประเด็นที่สอง การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิมีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม โครงการโรงแรมไบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดี เป็นการกระทำที่ชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติหรือไม่

กรณีมีประเด็นต้องพิจารณาตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีว่า รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมที่ผู้ฟ้องคดีเสนอต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ เพื่อนำเสนอให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณา นั้น เป็นรายงานที่ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบแล้วตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ หรือไม่ เห็นว่า ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว บัญญัติว่า การพิจารณาของคณะกรรมการผู้ชำนาญการตามมาตรา ๔๘ ให้กระทำไปแล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้เสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการให้ความเห็นชอบแล้ว และวรรคสาม บัญญัติว่า ในกรณีที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการมิให้ความเห็นชอบ ให้เจ้าหน้าที่รอการสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตไว้ก่อนจนกว่าบุคคลดังกล่าวจะเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการสั่งให้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับ ตามแนวทางหรือรายละเอียดที่คณะกรรมการผู้ชำนาญการกำหนด วรรคสี่ บัญญัติว่า เมื่อบุคคลดังกล่าวได้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมซึ่งได้ทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือได้จัดทำใหม่ทั้งฉบับแล้ว ให้คณะกรรมการผู้ชำนาญการพิจารณารายงานดังกล่าวให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานดังกล่าว แต่ถ้าคณะกรรมการผู้ชำนาญการมิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคณะกรรมการผู้ชำนาญการเห็นชอบ และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจตามกฎหมายสั่งอนุญาตแก่บุคคลผู้ขออนุญาตได้

เมื่อพิจารณาบทบัญญัติตามมาตรา ๔๙ แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวแล้ว เห็นว่าเป็นบทบัญญัติที่มีเจตนารมณ์ในการคุ้มครองผู้เสนอรายงาน โดยกำหนดระยะเวลาเร่งรัดให้ผู้ถูกฟ้อง



คดีที่ ๓ พิจารณารายงานให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นการพิจารณาครั้งแรกตามวรรคหนึ่ง หรือกรณีการสั่งให้แก้ไขตามวรรคสี่ มิฉะนั้นแล้วจะต้องถือว่าเป็นการให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้ เพื่อให้เจ้าของโครงการหรือกิจการผู้เสนอรายงานได้ทราบเป็นที่แน่นอนว่าเมื่อใดขั้นตอนการพิจารณารายงานดังกล่าวจะแล้วเสร็จ ซึ่งเกิดประโยชน์ต่อการจัดเตรียมการอื่น ๆ เพื่อให้กิจการนั้นสำเร็จตามวัตถุประสงค์และระยะเวลาที่ได้วางแผนไว้ อีกทั้งเพื่อป้องกันมิให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ถ่วงเวลาในการพิจารณาไม่ว่าจะเพื่อวัตถุประสงค์ใด อันมีจุดมุ่งหมายให้เกิดความสมดุระหว่างการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพในการประกอบกิจการของเอกชน และเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่นอกจากจะมุ่งเน้นเพื่อจัดการป้องกันและแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของประเทศแล้ว ยังมุ่งกำหนดอำนาจหน้าที่และแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้เป็นไปโดยชัดเจน และจัดระบบการบริหารงานด้านสิ่งแวดล้อมให้เป็นไปตามหลักการจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมอย่างถูกต้องเหมาะสม ดังนั้น จึงได้มีการบัญญัติกำหนดระยะเวลาในการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้

คดีนี้ข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้พิจารณาความเห็นเบื้องต้นและเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณาเมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๔๕ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีการประชุมครั้งที่ ๑๒/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๔๕ เมื่อพิจารณาจากการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ดังกล่าวเห็นได้ว่า เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มีมติที่ประชุมเพียงให้ฝ่ายเลขานุการทำหน้าที่สอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและเจ้าของโครงการเกี่ยวกับสถานภาพปัจจุบันของการดำเนินการเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารและการเปิดดำเนินการกิจการโรงแรม หากมีการละเมิดการปฏิบัติตามกฎหมายจะต้องมีการพิจารณาโทษก่อนที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จะพิจารณารายงานต่อไป การพิจารณาในการประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ นั้น มิได้มีการพิจารณาว่ารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมมีข้อบกพร่องประการใดที่จะไม่ให้ความเห็นชอบ และสั่งให้ผู้ฟ้องคดีจัดทำมาใหม่หรือแก้ไขเพิ่มเติม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ได้มีมติเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม จึงไม่อาจถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีแล้วเสร็จ ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ได้และถือไม่ได้ว่าเป็นการไม่ให้ความเห็นชอบและสั่งให้ผู้ฟ้องคดีแก้ไขเพิ่มเติม อันเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาให้ผู้ถูกฟ้องคดีอีกสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานที่แก้ไขเพิ่มเติม ตามมาตรา ๔๙ วรรคสี่ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันนี้ ด้วยเหตุดังกล่าว กรณีจึงต้องเป็นไปตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า ถ้าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณาให้แล้วเสร็จภายในกำหนดเวลาที่สี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบแล้ว ส่วนที่ผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามอ้างว่าผู้ฟ้องคดีได้ส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ภายหลังจากที่ได้



เปิดทำการเป็นโรงแรมไปบางส่วนแล้ว จึงเป็นการเสนอรายงานที่ไม่เป็นไปตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ในประกาศกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ระเบียบปฏิบัติและแนวทางในการจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ฉบับที่ ๓ (พ.ศ. ๒๕๓๙) ที่กำหนดให้เสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร จึงไม่มีสิทธิที่จะขอรับประโยชน์จากกฎหมายได้นั้น เห็นว่า เจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่กำหนดว่า ต้องมีการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมเพื่อต้องการให้เป็นมาตรการหนึ่งที่ใช้ป้องกันปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้พิจารณาตรวจสอบกิจการหรือโครงการที่มีแนวโน้มว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในลักษณะรุนแรงว่าจะส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอย่างไร เพื่อให้แน่ใจว่าการอนุมัติโครงการหรือกิจการได้กระทำอยู่บนพื้นฐานของการได้รับรู้เรื่องผลกระทบของสิ่งแวดล้อมจากการอนุมัติโครงการหรือกิจการนั้นแล้ว ส่วนเรื่องขั้นตอนการเสนอรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นั้น เมื่อข้อเท็จจริงปรากฏว่า ผู้ฟ้องคดีได้เสนอรายงานในชั้นขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารแล้ว ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงมีอำนาจหน้าที่โดยตรงในการพิจารณาให้ความเห็นในรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมดังกล่าว การที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ปฏิเสธไม่พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม นอกจากจะไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายสิ่งแวดล้อมแล้ว ยังก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้ประกอบการที่ถูกจำกัดสิทธิมิให้ประกอบกิจการโรงแรมของตน ส่วนการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามขั้นตอนของกฎหมาย โดยการที่ผู้ฟ้องคดีได้ฝ่าฝืนเปิดดำเนินกิจการโรงแรมไปก่อนขออนุญาตเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารนั้น ก็เป็นอำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องที่จะพิจารณากล่าวโทษดำเนินคดีตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป ข้อกล่าวอ้างของผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสามในข้อนี้ฟังไม่ขึ้น

เมื่อได้วินิจฉัยไปแล้วว่า ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ มิได้พิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีให้แล้วเสร็จภายในสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และมีได้เป็นกรณีและผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ไม่ให้ความเห็นชอบและมีคำสั่งให้ผู้ฟ้องคดีทำการแก้ไขเพิ่มเติมหรือจัดทำใหม่ทั้งฉบับที่จะเป็นการขยายระยะเวลาพิจารณาออกไปอีกสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับการเสนอรายงานที่แก้ไขเพิ่มเติม จึงต้องถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ แล้ว ดังนั้น เมื่อต่อมาผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ได้มีมติในการประชุม ครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดี ซึ่งเป็นมติภายหลังจากระยะเวลาสี่สิบห้าวันนับแต่วันที่ได้รับรายงานจากผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงเป็นมติที่ฝ่าฝืนต่อมาตรา ๔๙ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ มติในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ จึงไม่ชอบด้วยกฎหมาย แม้มติของผู้ฟ้องคดีจะไม่ได้มีคำขอให้เพิกถอนมติดังกล่าว แต่ตามคำฟ้องผู้ฟ้องคดีกล่าวอ้างว่ามติดังกล่าวไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการที่ศาลจะพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมาย



กำหนดให้ต้องปฏิบัติ และมีคำสั่งให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดตามคำขอของผู้ฟ้องคดี นั้น ศาลต้องมีคำพิพากษาให้เพิกถอนมติดังกล่าวด้วย เพราะหากให้มติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายดังกล่าวมีผลคงอยู่ต่อไป ศาลก็ไม่อาจพิพากษาว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ละเลยต่อหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้ต้องปฏิบัติได้ และเมื่อมาตรา ๔๘ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติข้างต้น บัญญัติว่า ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีอำนาจอนุญาตตามกฎหมายรอการสั่งอนุญาตสำหรับโครงการหรือกิจการซึ่งต้องจัดทำรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมไว้ก่อนจนกว่าจะทราบผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๔๙ จากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องแจ้งผลการพิจารณาในกรณีนี้ให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคารอาศัยเหตุที่ได้วินิจฉัยในประเด็นดังกล่าวแล้ว จึงไม่จำเป็นต้องวินิจฉัยในประเด็นอื่นตามคำอุทธรณ์ของผู้ฟ้องคดีอีก ที่ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ศาลปกครองสูงสุดไม่เห็นพ้องด้วย

### ๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงพิพากษากลับคำพิพากษาของศาลปกครองชั้นต้น เป็นให้เพิกถอนมติที่ประชุมของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ในการประชุมครั้งที่ ๒๔/๒๕๔๕ เมื่อวันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๕๔๕ ที่มีมติไม่เห็นชอบรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อม ตามโครงการโรงแรมใบหยก สกาย ของผู้ฟ้องคดี และให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ปฏิบัติหน้าที่แจ้งผลการพิจารณารายงานการวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมของผู้ฟ้องคดีที่กฎหมายกำหนดให้ถือว่าผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๓ ให้ความเห็นชอบ ต่อเจ้าพนักงานท้องถิ่นที่มีอำนาจอนุญาตตามคำขอเปลี่ยนแปลงการใช้อาคาร ทั้งนี้ ภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ศาลมีคำพิพากษา



# คำสั่งศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดงที่ พ. ๒๓๗/๒๕๕๓ วันที่ ๑๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๕๓

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของกฎที่ออกโดยความเห็นชอบ  
ของคณะรัฐมนตรี

ระหว่าง	{	สมาคมต่อต้านสภาวะโลกร้อน ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
		สมาคมองค์การพิทักษ์รัฐธรรมนูญไทย ที่ ๒	
		นายศรีสุวรรณ จรรยา ที่ ๓	
	{	นายกรัฐมนตรี ที่ ๑	ผู้ถูกฟ้องคดี
		คณะรัฐมนตรี ที่ ๒	

## ๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้รับการจดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ทะเบียนเลขที่ จ. ๔๖๒๙/๒๕๕๐ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมสิทธิและหน้าที่ของประชาชนตามรัฐธรรมนูญในการจัดการด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้ใช้ประโยชน์ได้อย่างสมดุลยั่งยืน และเกิดความมั่นคงทางนิเวศได้รับการรับรองให้เป็นองค์การเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อมและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ โดยได้รับการจดทะเบียนรับรองจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทะเบียนเลขที่ ๔/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๒ ซึ่งเป็นไปตามความในมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕ ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ เป็นองค์การเอกชนสาธารณประโยชน์ตามกฎหมาย จดทะเบียนเป็นนิติบุคคลตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กับกระทรวงมหาดไทย ทะเบียนเลขที่ จ. ๔๗๘๕/๒๕๕๒ มีวัตถุประสงค์เพื่อพิทักษ์และปกป้องรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยให้คงอยู่ และให้สามารถบังคับใช้ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ รวมทั้งการติดตาม ตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยให้เป็นไปตามบทบัญญัติใน



รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติทางกฎหมายที่กำหนดอย่างเคร่งครัด ผู้ฟ้องคดีที่ ๓ เป็นบุคคลสัญชาติไทย เชื้อชาติไทย ซึ่งมีสิทธิเสรีภาพภายใต้กฎหมายและการคุ้มครองของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ย่อมมีหน้าที่รักษาผลประโยชน์ของชาติ ปฏิบัติตามกฎหมาย และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งมีสิทธิที่จะขอให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม ตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และยังมีฐานะเป็นกรรมการผู้อำนวยการบริหารของสมัชชาองค์กรเอกชนด้านการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมที่จดทะเบียนกับกระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีวอลสมาชิกที่เป็นองค์กรเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมทั่วประเทศ กว่า ๒๐๐ องค์กรทั่วประเทศ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงมีสิทธิที่จะฟ้องผู้ถูกฟ้องคดีทั้งสองต่อศาลปกครอง สูงสุดให้ปฏิบัติตามนโยบายที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา กฎหมายที่เกี่ยวข้องและตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ตามสิทธิอันพึงมีที่ถูกละเมิดและคุ้มครองไว้ทั้งหมด หรือบางส่วนในมาตรา ๒๘ มาตรา ๕๗ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๗ มาตรา ๗๓ มาตรา ๘๕ (๕) และมาตรา ๘๗ จากกรณีผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ ๒๕๐/๒๕๕๒ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ เรื่อง แต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานกรรมการ และมีกรรมการอื่นอีก ๑๗ คน ประกอบด้วยภาคประชาชน ภาครัฐ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคเอกชน ผู้ประกอบการ มีหน้าที่หลักคือ การศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ผู้ประกอบการ นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้เสีย รวมทั้งประสานแนวทางการแก้ไขปัญหา เพื่อให้เกิด ประโยชน์กับทุกภาคส่วน ทั้งในด้านสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย สังคม เศรษฐกิจ และการลงทุน เพื่อให้ได้ข้อยุติตามมาตรา ๖๗ วรรคสองของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ก่อนที่จะเสนอ ให้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ พิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ต่อไป ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดี ที่ ๒ ไม่ได้ให้ความสนใจที่จะน่านโยบายที่เป็นข้อผูกมัดที่ผู้ถูกฟ้องคดีได้แถลงไว้ต่อรัฐสภาและ ประชาชนตามประเด็น เนื้อหาสาระและเจตนารมณ์ ตามเงื่อนไขที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทยมาปฏิบัติให้เห็นผลอย่างเป็นรูปธรรม แต่กลับละเลยขั้นตอน โดยการ เร่งรีบรวบรัดหรือดำเนินการให้ได้มาซึ่งการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการ ประสานงานการให้ความเห็นขององค์กรอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผล กระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษาไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓ โดยไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสียเข้ามามีส่วนร่วมในการ ให้ความเห็นหรือแนะนำ โดยการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้เสีย อันเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งก่อนหน้ามีระเบียบ ดังกล่าว กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เคยมีคำสั่งที่ ๗๔/๒๕๕๑ แต่งตั้งคณะกรรมการ ศึกษาและยกร่างกฎหมายจัดตั้งองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมมาแล้ว และสามารถยกร่างกฎหมาย องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. .... ในรูปของพระราชบัญญัติโดยมีการเปิดเวทีรับฟัง



ความคิดเห็นของประชาชนและผู้มีส่วนได้เสียทั้ง ๔ ภูมิภาคทั่วประเทศรวมทั้งกรุงเทพมหานคร มาก่อนแล้ว แต่เนื่องจากกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและรัฐบาล ไม่ยอมนำร่าง กฎหมายดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา คณะทำงานชุดที่ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ แต่งตั้งพยายาม ศึกษาหาข้อยุติการจัดตั้งองค์การอิสระดังกล่าวตามคำสั่งของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ โดยนำ (ร่าง) พระราชบัญญัติองค์การอิสระด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ พ.ศ. .... มาเป็นกรอบในการพิจารณา ในรูปแบบของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี แต่ก็ได้รับการคัดค้านเป็นความเห็นอย่างไม่เป็นทางการ มาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาว่าไม่สามารถจัดตั้งในรูปแบบดังกล่าวได้ เนื่องจากขัด หรือแย้งต่อกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะทำงานชุดดังกล่าวได้ มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ไปยกร่างการจัดตั้งองค์การอิสระมาแทน ร่างกฎหมายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมฯ ดังกล่าวภายใน ๑ สัปดาห์ สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาได้จัดส่งรูปแบบการจัดตั้งองค์การอิสระในรูปแบบของ (ร่าง) ระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. .... โดยในร่างระเบียบดังกล่าว ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อสอดรับ หรือใช้เป็นเหตุผลในการต่ออายุของคณะทำงานแก้ไขปัญหาการปฏิบัติตามมาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ที่มีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน กรรมการและกรรมการอื่นอีก ๑๗ คนต่อไป ในรูปคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็น ขององค์การอิสระและกำหนดให้เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเข้ามาดำรงตำแหน่ง กรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว ซึ่งถือได้ว่าเป็นประโยชน์ทับซ้อนกันของคณะทำงาน รวมทั้ง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เป็นการขัดหรือแย้งหรือละเมิดต่อระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยประมวลจริยธรรมของข้าราชการการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๑ และประมวลจริยธรรม ข้าราชการพลเรือนที่ประกาศบังคับใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ ตามมาตรา ๒๗๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ การกระทำ อย่างเร่งรีบ รวดรัดของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ นำไปสู่การละเว้นและเพิกเฉย ต่อนโยบายของตนเอง และกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งขัดต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ผู้ฟ้องคดีในฐานะผู้มีส่วนได้เสียและผู้แทนของผู้มี ส่วนได้เสียและในฐานะประชาชนจึงได้นำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองสูงสุด

ขอให้ศาลมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่งเพิกถอนหรือยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ลงวันที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๕๓

ผู้ฟ้องคดีทั้งสามยื่นคำร้องขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับการดำเนินการตามระเบียบ สำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือ กิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ไว้ก่อนชั่วคราวจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษาหรือคำสั่ง



## ๒. ประเด็นพิจารณาวินิจฉัย

คดีนี้ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ และผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ ตามคำนิยามคำว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐ (๒) ในมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ มีอำนาจในการออกกฎ คำสั่ง หรือมติใด ๆ ที่มีผลกระทบต่อบุคคล โดยผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ได้อาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยความเห็นชอบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ออกมาใช้บังคับ โดยมีผลบังคับเป็นการทั่วไป ไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ จึงมีสภาพเป็นกฎ ตามมาตรา ๓ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ เมื่อผู้ฟ้องคดีทั้งสามฟ้องขอให้ศาลเพิกถอนระเบียบดังกล่าว จึงเป็นคดีพิพาทเกี่ยวกับการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐกระทำการโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกกฎ คำสั่ง หรือการกระทำอื่นใดตามมาตรา ๙ วรรคหนึ่ง (๑) แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว และเป็นกฎที่ออกโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี จึงเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุดตามมาตรา ๑๑ (๒) แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน แต่ผู้ใดจะนำคดีมาฟ้องต่อศาลปกครองได้ มาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติให้ผู้ฟ้องคดีจะต้องเป็นผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ อันเนื่องจากการกระทำของหน่วยงานทางปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐและการแก้ไขความเดือดร้อนหรือความเสียหาย ต้องมีคำบังคับตามมาตรา ๓๒ โดยศาลสั่งให้เพิกถอนกฎหรือคำสั่งหรือห้ามการกระทำนั้นทั้งหมดหรือบางส่วน

กรณีมีประเด็นที่ต้องพิจารณาว่าระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ ก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะก่อความเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมิอาจหลีกเลี่ยงได้ แก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสาม อันทำให้ผู้ฟ้องคดีทั้งสามเป็นผู้มีสิทธิฟ้องขอให้เพิกถอนระเบียบดังกล่าวหรือไม่

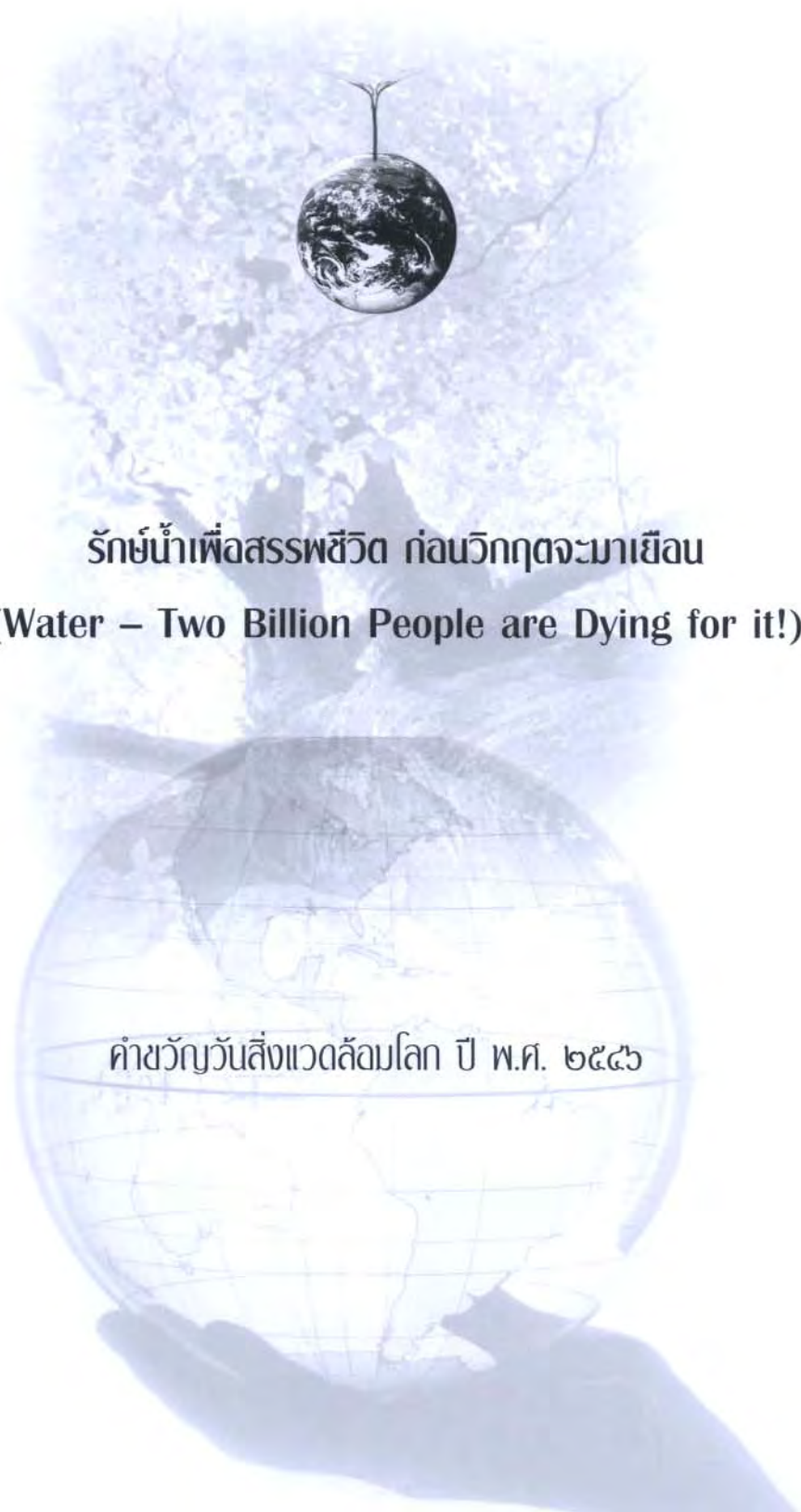
พิจารณาแล้วเห็นว่า มาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ ให้อำนาจผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ออกระเบียบปฏิบัติราชการเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปโดยรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เมื่อผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๒ ให้ความเห็นชอบแล้วให้ใช้บังคับได้ ผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓ เพื่อให้มีการดำเนินการจัดตั้งองค์การอิสระตามที่มาตรา ๖๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ บัญญัติไว้ โดยได้บัญญัติให้มีคณะกรรมการประสานงานให้ความเห็นขององค์การอิสระมีอำนาจหน้าที่ประสานการดำเนินการให้ผู้แทนองค์การเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ และผู้แทนสถาบันอุดมศึกษาที่จัดการการศึกษาด้านสิ่งแวดล้อมหรือ



ทรัพยากรธรรมชาติหรือด้านสุขภาพ ตกกลงร่วมกันจัดตั้งเป็นองค์การอิสระ โดยให้คณะกรรมการประสานงานให้ความเห็นขององค์การอิสระจัดให้มีการประชุมร่วมกันระหว่างผู้แทนขององค์การเอกชนและสถาบันอุดมศึกษา เพื่อทำความเข้าใจในการจัดตั้งองค์การอิสระ และให้องค์การอิสระไปกำหนดการให้คณะกรรมการบริหารองค์การอิสระ หลักเกณฑ์การบริหารงานและหลักเกณฑ์การให้ความเห็นโครงการหรือกิจกรรมขององค์การอิสระให้เป็นไปตามที่องค์การอิสระกำหนด เห็นได้ว่า บทบัญญัติของระเบียบดังกล่าวเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระไปดำเนินการประสานงานเพื่อให้มีการจัดตั้งองค์การอิสระ ดังนั้น ผลทางกฎหมายตามระเบียบดังกล่าวจึงยังไม่ไปกระทบกระเทือนต่อสิทธิหรือหน้าที่ของผู้ฟ้องคดีทั้งสามให้ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากระเบียบของผู้ถูกฟ้องคดีที่ ๑ ที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีนี้ ผู้ฟ้องคดีทั้งสามจึงเป็นผู้ไม่มีสิทธิฟ้องคดี ตามมาตรา ๔๒ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๕๒ ศาลปกครองสูงสุดจึงไม่อาจรับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณา เมื่อศาลไม่รับคำฟ้องของผู้ฟ้องคดีทั้งสามไว้พิจารณา จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาคำขอให้ศาลมีคำสั่งทุเลาการบังคับตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการประสานงานการให้ความเห็นขององค์การอิสระในโครงการหรือกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนอย่างรุนแรง พ.ศ. ๒๕๕๓

### ๓. ผลคำสั่งของศาลปกครองสูงสุด

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งไม่รับคำฟ้องไว้พิจารณาและให้จำหน่ายคดีออกจากสารบบความ อ



**รักน้ำเพื่อสรรพชีวิต ก่อนวิกฤตจะมาเยือน**  
**(Water – Two Billion People are Dying for it!)**

คำขวัญวันสิ่งแวดล้อมโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๖



ผายอภิวัดฒฒ สุตลลลล  
ฒฒฒฒฒฒฒฒฒฒฒฒ



## สิทธิยื่นคำร้องโดยตรง ต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ตามรัฐธรรมนูญ  
แห่งราชอาณาจักรไทย  
มาตรา ๓๑๓

### บทนำ

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวในสังคมว่า รศ. ดร. อติศร์ อิศรางกูร ณ อยุธยา (ผู้ร้อง) กับคณะ ซึ่งประกอบด้วย คณาจารย์ บุคลากร และนักศึกษารวมจำนวนทั้งสิ้น ๑๔๖ คน ได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ โดยผู้ร้อง กับคณะเห็นว่า “โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล” จากเกษตรกร หรือผู้ที่มีสิทธิ์ ซึ่งรัฐบาลได้ดำเนินการ มาแล้วและจะเริ่มในฤดูการเก็บเกี่ยวข้าวรอบใหม่นั้น ได้ใช้เงินไปแล้วจำนวนหลายแสนล้านบาท และมีต้นทุนอีกมากมาย ซึ่งปกติหลักของการจำนำ คือ การให้ราคาจำนำที่ต่ำกว่าราคาตลาดในระดับ ที่เหมาะสม เพื่อเปิดโอกาสให้เกษตรกรมาไถ่ถอนคืนเพื่อนำไปขายในตลาดเมื่อราคาข้าวในตลาดมีราคา สูงขึ้น แต่โครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาลในทางปฏิบัติกลับปรากฏว่าได้ตั้งราคาจำนำให้สูงกว่า ราคาตลาดเป็นอย่างมาก โดยมีได้มีเจตจำนงให้เกษตรกรที่จำนำข้าวได้ไถ่ถอนคืนแต่อย่างใด การกระทำ ของรัฐบาลจึงมิใช่การรับจำนำแต่กลายเป็นพ่อค้าข้าวรายใหญ่ที่สุดรายเดียวของประเทศ อันเป็นการ ผูกขาดตัดตอน ทำลายระบบการค้าและการตลาดของไทย และส่งผลกระทบต่อระบบการผลิตข้าว ที่บิดเบือนกลไกการตลาด ซึ่งประโยชน์ที่เกษตรกรได้รับไม่คุ้มกับทรัพยากรส่วนรวมของชาติที่เสียไป การกระทำของรัฐบาลในโครงการดังกล่าวจึงเป็นการกระทำที่ขัดต่อแนวนโยบายด้านเศรษฐกิจ ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๘๔ (๑) ผู้ร้องกับคณะจึงขอใช้สิทธิ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญใช้อำนาจตามกฎหมาย เพื่อยับยั้งหรือยุติโครงการ รับจำนำข้าวของรัฐบาลอันเป็นการขัดต่อรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup>

<sup>๑</sup>โปรดดู ข่าวสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ วันพุธที่ ๑๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๕ หน้า 2. [online] Available from : <http://www.constitutionalcourt.or.th> [๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕].



ซึ่งต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาคำร้องดังกล่าวแล้วมีความเห็นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องใดไว้พิจารณาวินิจฉัยจะต้องมี**บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและกฎหมายให้อำนาจไว้** แต่ตามคำร้องนี้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญยับยั้งหรือยุติโครงการรับจำนำข้าวของรัฐบาล ซึ่งเป็นกรณีที่ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ ประกอบกับผู้ร้องยังมีบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพอันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และมีใช้เป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องนี้จึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญในเรื่องดังกล่าวทำให้ประชาชนเกิดความสงสัยเกี่ยวกับสิทธิการยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ

ดังนั้น เพื่อให้ทราบถึงหลักกฎหมายที่ถูกต้องและเจตนารมณ์ในการที่ประชาชนจะยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ รวมทั้งหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการยื่นคำร้อง ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยหรือคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องและเป็นประเด็นสำคัญ อันเป็นการส่งเสริมให้ภาคประชาชนเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและสามารถใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามมาตรา ๒๑๒ ได้อย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น คอลัมน์ คมความคิดเข้มาติรัฐธรรมนูญ ฉบับนี้ จึงขอนำเสนอเรื่อง **“สิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒”** ดังนี้

### ๑. เจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒ มีเจตนารมณ์สำคัญ เพื่อเป็นหลักประกันในการคุ้มครอง ส่งเสริม และการเพิ่มสิทธิของประชาชนในกระบวนการยุติธรรม โดยการให้สิทธิแก่ประชาชนผู้ถูกระทบสิทธิเป็นผู้เสนอคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญ ในกรณีที่ประชาชนเห็นว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ซึ่งการเสนอคดีต่อศาลรัฐธรรมนูญได้โดยตรงนี้ เป็นมิติใหม่ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้คุ้มครองไว้ โดยผู้ถูกระทบสิทธิหรือเสรีภาพสามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่า **“บทบัญญัติแห่งกฎหมาย”** ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญหรือไม่ แต่การเสนอคดีในลักษณะนี้ย่อมต้องมีข้อจำกัด เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความขุ่นสู่ศาลรัฐธรรมนูญมากเกินไป โดยกำหนดให้การเสนอคดีจะทำได้ก็เฉพาะในกรณีที่เมื่ออาจใช้วิธีการอื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้แล้วเท่านั้น กล่าวคือ เมื่อบุคคลดังกล่าวใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ แล้วศาลไม่ส่งเรื่อง ทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามมาตรา ๒๔๕ (๑) แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่อง และทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้วทางคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ส่งเรื่อง เช่นนี้ จึงจะมีสิทธิยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒<sup>๖</sup>

<sup>๖</sup> คณะกรรมาธิการวิสามัญยกร่างรัฐธรรมนูญ จดหมายเหตุ และตรวจรายงานการประชุม สภาร่างรัฐธรรมนูญ , “เจตนารมณ์รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐”, น. ๒๐๕.



**๒. หลักเกณฑ์ในการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒**

ผู้ที่จะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้นั้น ต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ดังนี้

(๑) ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

(๒) บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ

(๓) ต้องเป็นกรณี queบุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

เพื่อให้เกิดความเข้าใจเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ บัญญัติไว้ จึงขออธิบายหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในแต่ละประเด็นเรียงตามลำดับ พร้อมทั้งยกตัวอย่างคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับคำร้องตามมาตรา ๒๑๒ เพื่อประกอบการทำความเข้าใจในแต่ละประเด็น ดังนี้

**๒.๑ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย**

ผู้ที่ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นี้ จะต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ บุคคลอื่นซึ่งไม่ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพจะยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นี้ไม่ได้ สำหรับในประเด็นนี้ศาลรัฐธรรมนูญเคยมีคำสั่งวางเป็นบรรทัดฐานไว้ ดังนี้

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๘/๒๕๕๒** เรื่อง นางจงใจ เตโช ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า แม้คำร้องของผู้ร้องจะเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ซึ่งเป็นบทบัญญัติในส่วนของการรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนม ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและละเมิดสิทธิของผู้ร้องในการที่จะได้รับการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเท่าเทียมกันก็ตาม แต่การที่ผู้ร้องเห็นว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรมและถูกละเมิดสิทธิเนื่องจากอธิการบดีมหาวิทยาลัยนครพนมออกคำสั่งถอดถอนผู้ร้องออกจากผู้รักษาราชการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์มหาวิทยาลัยนครพนมนั้น ศาลปกครองขอนแก่นและศาลปกครองสูงสุดต่างก็ได้วินิจฉัยในเบื้องต้นแล้วว่า ผู้ร้องไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายหรืออาจจะเดือดร้อนหรือเสียหายโดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้จากกรณีการออกคำสั่งดังกล่าว และกรณีไม่ได้เป็นผลสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยนครพนม พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ มาตรา ๕๘ มาตรา ๖๐ และมาตรา ๖๑ ในส่วนของการรวมมหาวิทยาลัยราชภัฏนครพนมกับสถานศึกษาอื่น ๆ ในจังหวัดนครพนมแต่อย่างใด



กรณีจึงเป็นเพียงความรู้สึกของผู้ร้อง ประกอบกับไม่ปรากฏข้อเท็จจริงอื่นใดในคำร้องว่าผู้ร้อง ถูกละเมิดสิทธิและเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ อีกทั้งไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็น หลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้สิทธิยื่นคำร้องตามข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและ การทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ และข้อ ๒๒ มาก่อน กรณีจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไข ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๕๓** เรื่อง นายไชยฤทธิ์ ฉาววิเศษ (ผู้ร้อง) ขอให้ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีการจัดตั้งรัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี เป็นการได้อำนาจในการปกครอง ประเทศมาโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การกระทำของนายกรัฐมนตรีว่า การจัดตั้งรัฐบาลของนายกรัฐมนตรีเป็นการได้มาซึ่งอำนาจในการ ปกครองประเทศโดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยให้รัฐบาลต้องจ่ายเงิน เพื่อเป็นการเยียวยาหรือเป็นการชดเชยแก่ผู้เสียชีวิตจากเหตุการณ์ชุมนุมเรียกร้องให้รัฐบาลของ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี ยุบสภา เพื่อให้มีการเลือกตั้งใหม่ **ตามข้อเท็จจริงในคำร้อง ไม่ปรากฏว่าผู้ร้องถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพตามที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจาก บทบัญญัติของกฎหมายแต่อย่างใด** และไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อีกทั้งไม่ปรากฏข้อเท็จจริงในคำร้องว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ผู้ตรวจการ แผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนด ศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้ พิจารณาวินิจฉัยได้

๒.๒ บุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้น ขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ

การยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยประชาชนตามมาตรา ๒๑๒ นี้ ต้องเป็นการยื่นเพื่อให้ มีคำวินิจฉัยว่า **“บทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ”** หากเป็นการยื่นต่อศาล รัฐธรรมนูญเพื่อการอื่น ศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับพิจารณาวินิจฉัย กล่าวอีกนัยหนึ่ง สิทธิของประชาชน ในการยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญโดยตรงนี้ มิได้หมายความว่า จะยื่นได้ทุกเรื่อง หากแต่จำกัดเฉพาะ การยื่นเพื่อให้วินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น



ศาลรัฐธรรมนูญได้วางบรรทัดฐานในการให้ความหมายของคำว่า “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” ไว้อย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกในคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๗/๒๕๔๔ ว่า รัฐธรรมนูญไม่ได้บัญญัติความหมายของคำว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายไว้ แต่เมื่อพิจารณาบทบัญญัติรัฐธรรมนูญมาตราต่าง ๆ ข้างต้น จะเห็นว่า มีการแบ่งแยกความหมายของ “กฎหมาย” ออกเป็น ๒ ประเภท คือ

**ประเภทที่หนึ่ง** กฎหมายที่ตราขึ้นโดยฝ่ายนิติบัญญัติตามกระบวนการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ ได้แก่ พระราชบัญญัติ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ และกฎหมายอื่นที่ฝ่ายบริหารตราขึ้นตามกระบวนการที่ระบุไว้ในรัฐธรรมนูญ โดยรัฐธรรมนูญบัญญัติให้กฎหมายนั้นมีศักดิ์และฐานะเทียบเท่ากฎหมายหรือพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยรัฐสภา ได้แก่พระราชกำหนดตามมาตรา ๒๑๘<sup>๓</sup> มาตรา ๒๒๐<sup>๔</sup> โดยที่กฎหมายเหล่านั้นตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ จึงเป็นกฎหมายลำดับรองลงมาจากรัฐธรรมนูญ แต่จะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

**ประเภทที่สอง** กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกา ที่ฝ่ายบริหารหรือองค์กรของรัฐออกโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมาย เช่น กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป เป็นต้น และเนื่องจากกฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย จึงต้องอยู่ภายในขอบเขตอำนาจที่กำหนดไว้ในกฎหมายแม่บท กล่าวอีกนัยหนึ่ง กฎ ข้อบังคับ และพระราชกฤษฎีกานั้น จะต้องไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายแม่บท และจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญด้วย

รัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ มาตรา ๒๙ วรรคสาม มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๔ มาตรา ๑๙๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๒๒๐ (๒) บัญญัติถึง “กฎหมาย” “กฎ” และ “ข้อบังคับ” คือกฎหมายทั้งสองประเภทตามที่กล่าวมาข้างต้น ในขณะที่มาตรา ๒๖๔<sup>๕</sup> บัญญัติเฉพาะ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว จึงอนุมานได้ว่า รัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์จำกัดขอบเขตของมาตรา ๒๖๔ ไว้เฉพาะกรณีที่ “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” มีปัญหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเท่านั้น ฉะนั้น สิ่งที่ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยได้ตาม มาตรา ๒๖๔ จะต้องเป็น “บทบัญญัติแห่งกฎหมาย” เพียงอย่างเดียว กล่าวคือเป็นกฎหมายประเภทที่หนึ่งตามที่กล่าวข้างต้น มาตรา ๒๖๔ มิได้บัญญัติให้ศาลรัฐธรรมนูญมีอำนาจวินิจฉัยว่า “กฎ” “ข้อบังคับ” หรือ “พระราชกฤษฎีกา” ซึ่งเป็นกฎหมายประเภทที่สอง ขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือไม่

ดังนั้น หากเป็นการโต้แย้งว่า กฎเกณฑ์อื่นที่ไม่ใช่กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติ เช่น พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือบทบัญญัติอื่น ๆ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ เป็นต้น ย่อมไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ นี้

<sup>๓</sup>ปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๔.

<sup>๔</sup>ปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๘๖.

<sup>๕</sup>ปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑.



อนึ่ง คำร้องนี้จะต้องระบุอย่างชัดเจนว่าพระราชบัญญัติฉบับใดมีบทบัญญัติมาตราใด ที่ละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพของผู้ร้องที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองและขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า บทบัญญัตินั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญมาตราใด ทั้งนี้ **ตามแนวบรรทัดฐานคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๑๓/ ๒๕๕๑**

สำหรับประเด็นนี้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจวางเป็นบรรทัดฐานไว้ ดังนี้

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๙/๒๕๕๑** เรื่อง มูลนิธิเข้าถึงเอดส์ มูลนิธิเพื่อผู้บริโภคและมูลนิธิชีววิถี (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ กระทำการไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่ถูกต้องตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า ผู้ร้องทั้งสามยื่นคำร้องโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ โดยอ้างว่าสิทธิของผู้ร้องทั้งสามตามที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติรับรองและคุ้มครองไว้ในมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๘ มาตรา ๔๓ มาตรา ๕๗ มาตรา ๖๒ และมาตรา ๖๗ ถูกกระทบกระเทือนจากการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สืบเนื่องจากการที่รัฐบาลทำความตกลงหุ้นส่วนเศรษฐกิจไทย – ญี่ปุ่น (JTEPA) และขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าการใช้อำนาจและการปฏิบัติหน้าที่ของบุคคลดังกล่าวขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญและความตกลงดังกล่าวเป็นหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ที่จะต้องให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบก่อนลงนามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ วรรคสอง **กรณีคำร้องจึงเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบการทำหนังสือสัญญาหรือความตกลงระหว่างประเทศ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ซึ่งการยื่นคำร้องในกรณีเช่นนี้เป็นอำนาจหน้าที่ของประธานสภาผู้แทนราษฎร ประธานวุฒิสภา และประธานรัฐสภา เป็นผู้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๙๐ ประกอบมาตรา ๑๕๔ (๑) ผู้ร้องจึงไม่อาจยื่นคำร้องดังกล่าวโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้** อาศัยเหตุดังที่ได้วินิจฉัย ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องของผู้ร้อง

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒๒/๒๕๕๑** เรื่อง พันโท แพทย์หญิงกมลพรรณ ชิวพันธุ์ศรี (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ.๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๑ ตราขึ้นโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ หรือไม่



พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่า การตราพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยทักษิณ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีพระจอมเกล้าพระนครเหนือ พ.ศ.๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ.๒๕๕๐ พระราชบัญญัติมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ พ.ศ.๒๕๕๑ พระราชบัญญัติสถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง พ.ศ.๒๕๕๑ และพระราชบัญญัติจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พ.ศ.๒๕๕๑ **มีองค์ประชุมของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ กรณีตามคำร้องจึงมิใช่เป็นการร้องว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ผู้ร้องจะขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้**

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๒/๒๕๕๓** เรื่อง นายจตุพร พรหมพันธุ์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรพรรคเพื่อไทย (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีที่ศาลอาญาดำเนินกระบวนการพิจารณาตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๑ หรือไม่

พิจารณาประเด็นตามคำร้องที่ผู้ร้อง (นายจตุพร พรหมพันธุ์) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่า กระบวนการพิจารณาของศาลอาญาไม่ว่าจะเป็นการไต่สวนมูลฟ้อง การมีคำสั่งประทับฟ้องตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๖๕ ในระหว่างที่มี พระราชกฤษฎีกาเรียกประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๕๒ รวมทั้งการที่ศาลอาญาตีความตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๑ ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ และการที่ศาลอาญาไม่ส่งคำร้องของผู้ร้องไปยังศาลรัฐธรรมนูญและคำสั่งของศาลที่ยกคำร้องของผู้ร้อง ขอบด้วยรัฐธรรมนูญ หรือไม่ แล้ว เห็นว่า **เมื่อข้อเท็จจริงไม่ปรากฏว่า คำร้องของผู้ร้องได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ กรณีตามคำร้องจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑**

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๓** เรื่อง นายเกียรติ จันทร์สว่างภวนะ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีขอให้เพิกถอนคำพิพากษาศาลฎีกา

การที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยเพิกถอนคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๕๓๙๒/๒๕๕๒ และให้ศาลฎีกาทำคำพิพากษาใหม่ โดยมีได้ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดละเมิดสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้เพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ จึงไม่ใช่กรณีที่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ อาศัยเหตุผลดังกล่าวมาข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย



**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๒/๒๕๕๓** เรื่อง นายบัณฑิต พุ่มทิพย์ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ว่า บทบัญญัติมาตรา ๑๑๕ (๓) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องไม่ปรากฏว่าผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อย่างไร ทั้งคำร้องที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ต้องเป็นคำร้องที่ยื่นต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ **ซึ่งคำว่า “กฎหมาย” หมายถึง กฎหมายในความหมายของรัฐธรรมนูญ คือ กฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติ ซึ่งได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ พระราชบัญญัติ หรือกฎหมายอื่นที่เทียบเท่า และมีใช้ได้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยด้วยกัน** แต่คำร้องของผู้ร้องที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๑๕ (๓) เป็นบทบัญญัติที่ละเมิดบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ นั้น มิใช่การขอให้วินิจฉัยว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายใดขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญเพื่อให้มีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ คำร้องของผู้ร้องจึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๗/๒๕๕๔** เรื่อง นายเรืองศักดิ์ เจริญผล และ พันโท แพทย์หญิง กมลพรรณ ชิวพันธุ์ศรี (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ว่า มติคณะรัฐมนตรี เรื่อง การลอยตัวราคาก๊าซและน้ำมัน ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๐ มาตรา ๖๖ มาตรา ๖๗ และ มาตรา ๘๕ (๔) หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า **มติคณะรัฐมนตรีที่ผู้ร้องกล่าวอ้างนั้น มิใช่บทบัญญัติแห่งกฎหมายตามความหมายของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒** ที่ผู้ร้องจะอ้างว่าขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคหนึ่ง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ จึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย





๒.๓ ต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว

สำหรับวิธีการอื่นที่บุคคลอาจใช้สิทธิได้ คือ การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ กล่าวคือ การที่คู่ความโต้แย้งว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ศาลจะใช้ในการวินิจฉัยคดีมีเนื้อหาขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ แล้วศาลนั้นไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย การใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย และการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ยื่นเรื่องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายใดกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ แล้วคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติไม่ส่งเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย

สำหรับประเด็นนี้มีคำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่น่าสนใจวางเป็นบรรทัดฐานไว้ ดังนี้

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๐/๒๕๕๑** เรื่อง บริษัท ทีพีโอ โพลีน จำกัด (มหาชน) (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีศาลอาญาออกคำสั่งบังคับให้ผู้ร้องชำระค่าปรับและจะดำเนินการเพื่อก่อหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๘ ก่อนคดีถึงที่สุด เป็นการขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๑๙๗

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องที่กล่าวอ้างว่า การที่ศาลอาญาออกคำสั่งบังคับให้ผู้ร้องชำระค่าปรับและจะดำเนินการออกหมายตั้งเจ้าพนักงานบังคับคดีให้เป็นไปตามคำพิพากษาศาลอาญาตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๘ ก่อนคดีถึงที่สุด และประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๒๙ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๘๘ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ และมาตรา ๑๙๗ ต้องด้วยบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖ นั้น **โดยเหตุที่ผู้ร้องเป็นคู่ความในคดีในศาลที่จะใช้บทบัญญัติแห่งกฎหมายดังกล่าวเพื่อบังคับแก่คดี ซึ่งสามารถร้องต่อศาลยุติธรรมเพื่อให้พิจารณาส่งคำร้องมายังศาลรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ได้ก่อนในลำดับแรก** โดยการใช้สิทธิของผู้ร้องซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องได้ใช้สิทธิเช่นว่านี้มาก่อนแล้วตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) บัญญัติไว้ อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่น ตามหลักเกณฑ์ที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ **เมื่อไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิดังกล่าวก่อนมายื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ** ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้



**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๙/๒๕๕๑** เรื่อง นายโชคชัย สุทธาเวช กับพวก รวม ๔ คน ผู้ร้อง ยื่นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๙ มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ และมาตรา ๙๑ และประกาศนายทะเบียนพรรคการเมือง เรื่อง การรับสมัครสมาชิกพรรคการเมือง การจัดทำและแบบทะเบียนสมาชิกพรรคการเมืองและวิธีการแจ้งจำนวนสมาชิกพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงต่อนายทะเบียนพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ลงวันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๕๐ ขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๕ หรือไม่

ประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาเบื้องต้นมีว่า คำร้องของผู้ร้องเข้าเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยหรือไม่ คำร้องของผู้ร้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๕๐ ขัดต่อสิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๖๕ รับรองไว้มิได้เป็นกรณีที่ผู้ร้องจะใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ เนื่องจากมิได้มีคดีอยู่ในศาล และแม้ว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน โดยผู้ตรวจการแผ่นดินวินิจฉัยว่าไม่ขัดรัฐธรรมนูญแล้ว ตามมาตรา ๒๔๕ (๑) **แต่ผู้ร้องก็ยังมิได้ใช้สิทธิร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่า บทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบต่อสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** ซึ่งตามมาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า**ต้องเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นให้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒)** ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เข้าหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓/๒๕๕๒** เรื่อง บริษัทกรุงเทพกิจการ จำกัด โดยนายชัยวัฒน์ รัตนมุสติกุล กรรมการ (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๔ ประกอบมาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๔๐ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๑๙๗ หรือไม่

จากข้อเท็จจริงตามคำร้องของผู้ร้อง เป็นกรณีที่ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ แล้วในคดีหมายเลขแดงที่ ๗๐๐/๒๕๕๑ โดยนายชัยวัฒน์ รัตนมุสติกุล จำเลยที่ ๕ (บริษัทกรุงเทพกิจการ จำกัด ที่ ๒) ได้ยื่นคำร้องขอให้ศาลอุทธรณ์ส่งคำร้องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๑ ว่า พระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ไทย พ.ศ. ๒๕๔๔ มาตรา ๓๐ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒ มาตรา ๓ วรรคสอง มาตรา ๒๖ มาตรา ๓๐ มาตรา ๔๐ มาตรา ๘๑ และมาตรา ๑๙๗ วรรคหนึ่งและวรรคสองแล้ว และศาลแพ่งมีคำสั่งยกคำร้อง ผู้ร้องอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าว แต่ศาลแพ่งปฏิเสธไม่ยอมรับอุทธรณ์ และศาลอุทธรณ์ยื่นตามคำปฏิเสธของศาลแพ่ง ซึ่งเป็นที่สุดแล้วก็**ตามแต่ในกรณีดังกล่าวไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ใช้สิทธิร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน ตามรัฐธรรมนูญมาตรา**



**๒๔๕ (๑) และก็ยังมิได้ใช้สิทธิร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) ว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายกระทบสิทธิมนุษยชนและมีปัญหาเกี่ยวกับความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ** ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า ต้องเป็นกรณีที่มีผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นให้ครบถ้วนตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และมาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) คำร้องของผู้ร้องจึงไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัย

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑๘/๒๕๕๓** เรื่อง นายเฉลิมพันธุ์ คำแผ่นไชย อดีตนายกเทศมนตรี ตำบลบ้านด้า (ผู้ร้อง) ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม และมาตรา ๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีตามคำร้องเป็นการขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยว่า พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๕๔๖ มาตรา ๔๘ ปัญจทศ (๕) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓๙ วรรคสาม และมาตรา ๖ หรือไม่ เมื่อข้อเท็จจริงตามคำร้องไม่ปรากฏว่าผู้ร้องได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ วรรคสอง กล่าวคือ (๑) ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ เพื่อโต้แย้งว่าบทบัญญัติที่ศาลจะใช้บังคับแก่คดีขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ (๒) ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) โดยร้องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ และ (๓) ใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) โดยร้องต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติให้เสนอเรื่องพร้อมความเห็นต่อศาลรัฐธรรมนูญ อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ดังนั้น คำร้องของผู้ร้องจึงไม่ต้องด้วยเงื่อนไขและหลักเกณฑ์ตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ อาศัยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

**คำสั่งศาลรัฐธรรมนูญที่ ๑/๒๕๕๔** เรื่อง ว่าที่ร้อยตรี กฤตยชญ์ กลับมานุรักษ์ ขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ กรณีพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๕๗ และมาตรา ๖๔ วรรคท้าย ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๓ มาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ มาตรา ๓๐ และมาตรา ๓๑ หรือไม่

แม้ข้อเท็จจริงตามคำร้อง ปรากฏว่า ผู้ร้องจะได้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองและศาลปกครอง มีคำสั่งไม่รับคำฟ้องและจำหน่ายคดีแล้วก็ตาม เห็นว่า ผู้ร้องยังมิได้ใช้สิทธิทางผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) อันเป็นการใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นก่อนยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ จึงไม่ต้องด้วยหลักเกณฑ์ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ วรรคสอง ที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยได้



### ๓. คดีที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งรับคำร้องตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย มาตรา ๒๑๒

ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติให้สิทธิแก่บุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพให้สามารถยื่นคำร้องโดยตรงต่อศาลรัฐธรรมนูญได้ อันเป็นหลักการใหม่ซึ่งแตกต่างไปจากรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ โดยบัญญัติหลักการไว้ใน มาตรา ๒๑๒ ซึ่งปรากฏว่าปัจจุบันได้มีการยื่นคำร้องตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ จำนวน ๙๒ คำร้อง (ข้อมูล ณ เดือนตุลาคม ๒๕๕๕) แต่ปรากฏว่ามีเพียง ๑ คำร้อง เท่านั้นที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำสั่งให้รับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย ซึ่งคดีดังกล่าวนี้ถือเป็นคดีตัวอย่างที่น่าศึกษาเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับเป็นแนวทางในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญอันจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชนผู้ถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยไว้ในคำวินิจฉัย ดังต่อไปนี้

**คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๕๔** เรื่อง พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่

คดีนี้ นายเฉลิม ปินสกุล (ผู้ร้อง) ยื่นคำร้องเพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ ซึ่งมีเนื้อหาโดยสรุป ดังนี้

ผู้ร้องเคยเป็นรองประธานกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด นายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งให้คณะกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ออกจากตำแหน่งทั้งหมด ทำให้ผู้ร้องต้องพ้นจากตำแหน่งในคณะกรรมการดังกล่าวไปด้วย โดยพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ไม่มีบทบัญญัติที่ตัดสิทธิผู้ร้องในการที่จะได้รับเลือกตั้งเป็นกรรมการหรือดำรงตำแหน่งใด ๆ ในสหกรณ์อีก ต่อมาเมื่อมีการยกเลิกพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ และประกาศใช้พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยมีการบัญญัติลักษณะต้องห้ามมิให้บุคคลที่เคยถูกนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการตามมาตรา ๒๒ (๔) เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ตามมาตรา ๕๒ (๓) ต่อมาที่ประชุมใหญ่สหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้ดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด แต่รองนายทะเบียนสหกรณ์ได้มีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่สามัญประจำปีของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด เนื่องจากเห็นว่าผู้ร้องเป็นผู้ซึ่งเคยถูกนายทะเบียนสั่งให้พ้นจากตำแหน่งกรรมการดำเนินการชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด ตามมาตรา ๔๗ (๑) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ ผู้ร้องจึงตกเป็นบุคคลซึ่งมีลักษณะต้องห้ามมิให้เป็นหรือทำหน้าที่กรรมการหรือผู้จัดการสหกรณ์ตามความในมาตรา ๕๒ (๓) แห่งพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒

ผู้ร้องยื่นฟ้องคดีต่อศาลปกครองชั้นต้น ขอให้เพิกถอนคำสั่งรองนายทะเบียนสหกรณ์ ศาลปกครองชั้นต้นพิพากษายกฟ้อง ผู้ร้องอุทธรณ์ต่อศาลปกครองสูงสุด ศาลปกครองสูงสุดพิพากษายืนตามศาลปกครองชั้นต้น ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีการปฏิบัติตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้ว เห็นว่า ผู้ร้องได้ใช้สิทธิทางศาลปกครองจนคดีถึงที่สุดในการปกครองสูงสุดแล้ว ดังนั้น กรณีคำร้องเรียนดังกล่าวจึงเป็นเรื่องที่ศาลปกครองสูงสุดได้มีคำพิพากษาถึงที่สุดแล้ว



ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินจึงไม่อาจรับเรื่องร้องเรียนดังกล่าวไว้พิจารณา ผู้ร้องยื่นหนังสือร้องเรียนต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ เพื่อขอความเป็นธรรมกรณีร้องนายทะเบียนสหกรณ์มีคำสั่งเพิกถอนมติที่ประชุมใหญ่ของสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด ในส่วนที่มีมติเลือกตั้งผู้ร้องให้เป็นประธานกรรมการสหกรณ์การเกษตรเมืองสุพรรณบุรี จำกัด คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติพิจารณาเรื่องร้องเรียนดังกล่าวแล้วเห็นว่า เป็นประเด็นเดียวกันกับเรื่องที่ศาลได้มีคำพิพากษาแล้ว กรณีจึงไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติที่จะดำเนินการได้ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติจึงมีมติไม่รับเรื่องไว้พิจารณา

ผู้ร้องจึงยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ว่า พระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๕๒ (๓) ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๙ หรือไม่ ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาแล้ว เห็นว่า **ผู้ร้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิตามที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยผู้ร้องได้ยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ประกอบกับเป็นกรณีที่ผู้ร้องไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้อีก เนื่องจากคดีที่ผู้ร้องยื่นฟ้องต่อศาลปกครองได้ถึงที่สุดไปแล้ว จึงไม่อาจใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๑ ทั้งได้ยื่นเรื่องต่อผู้ตรวจการแผ่นดินตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๕ (๑) และต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ วรรคหนึ่ง (๒) แล้ว** กรณีดังกล่าวจึงต้องด้วยรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ประกอบข้อกำหนดศาลรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาและการทำคำวินิจฉัย พ.ศ. ๒๕๕๐ ข้อ ๒๑ ประกอบข้อ ๑๗ (๑๔) ศาลรัฐธรรมนูญจึงมีคำสั่งรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัย

### บทสรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๒ มีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อคุ้มครองบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้ ให้สามารถยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญได้ ซึ่งถือเป็นนวัตกรรมใหม่อีกประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน แต่การที่บุคคลใดจะใช้สิทธิยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๒ ได้ นั้น จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องเป็นบุคคลซึ่งถูกละเมิดสิทธิหรือเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้อันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยบุคคลนั้นต้องยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อมีคำวินิจฉัยว่าบทบัญญัติแห่งกฎหมายนั้นขัดหรือแย้งต่อศาลรัฐธรรมนูญ และต้องเป็นกรณีที่บุคคลนั้นไม่อาจใช้สิทธิโดยวิธีการอื่นได้แล้ว หากไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขดังกล่าวก็ไม่อยู่ในอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญที่จะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยได้ ดังนั้น บุคคลที่ประสงค์จะยื่นคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญตามมาตรา ๒๑๒ ควรจะต้องศึกษาหลักเกณฑ์และเงื่อนไขตามกฎหมาย ตลอดจนแนวคำวินิจฉัยและคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญให้เข้าใจอย่างท่องแท้ ทั้งนี้ เพื่อให้การใช้สิทธิเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ **๑**



ลดโลกร้อน ด้วยชีวิตพอเพียง  
(MELTING ICE – A HOT TOPIC)

คำขวัญวันสิ่งแวดล้อมโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๐



นายวรชัย แลนสิระ  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายอาญา อันเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้

### ๑. ความนำ

ความผิดอันยอมความได้ (compoundable offense) หรือที่เรียกว่าความผิดต่อส่วนตัวนั้น เป็นความผิดอาญาประเภทหนึ่งที่นักนิติศาสตร์ใช้เรียกความผิดที่มุ่งถือเอาเจตนาของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดี ซึ่งเป็นข้อที่ต่างไปจากความผิดอันยอมความไม่ได้ (non-compoundable offense) หรือที่เรียกว่าความผิดอาญาแผ่นดิน (public charge) ซึ่งเป็นความผิดที่รัฐสามารถดำเนินคดีได้โดยไม่ต้องคำนึงถึงเจตนาของผู้เสียหายมาเป็นสาระสำคัญในการดำเนินคดี

ทั้งนี้ โดยเหตุที่ความผิดอันยอมความได้เคารพในหลักการแสดงเจตนาของผู้เสียหายว่า ผู้เสียหายประสงค์จะดำเนินคดีกับผู้ต้องหาหรือไม่ ดังนั้น การกำหนดให้ความผิดอาญาเป็นความผิดอันยอมความได้จึงอาจเป็นแนวทางหนึ่งในการที่จะลดปริมาณคดีชั้นสู่ศาล เพราะหากผู้เสียหายไม่ประสงค์จะติดใจเอาความกับผู้กระทำความผิดหรือผู้ต้องหา คดีย่อมไม่ต้องขึ้นสู่การพิจารณาของศาล อันจะส่งผลให้คดีเสร็จสิ้นไปอย่างรวดเร็ว<sup>๑</sup> แต่ในทางกลับกันนั้น ในการกำหนดให้ความผิดอาญาเป็นความผิดอันยอมความได้ อาจเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ผู้ต้องหาไม่เกรงกลัวต่อผลของกฎหมาย อีกทั้งยังใช้เป็นเครื่องมือเพื่อต่อรองสำหรับคู่ความที่มีศักยภาพเหนือกว่าคู่ความอีกฝ่ายหนึ่ง นอกจากนี้ อาจทำให้การบังคับใช้กฎหมายอาญาด้อยค่าลงเนื่องจากไม่สามารถนำหลักการทางทฤษฎียามาบังคับในคดีได้อย่างจริงจัง

ดังนั้น เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการศึกษาถึงแนวทางในการกำหนดความผิดอาญาที่ยอมความได้ และเป็นแนวทางในการพัฒนากฎหมายเพื่อให้สามารถบังคับใช้กฎหมายอาญาอันเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้อย่างมีประสิทธิภาพ มุมสะท้อนความคิดนิติบัญญัติ จึงขอเสนอบทความเรื่อง “ข้อพิจารณาเพื่อการพัฒนากฎหมายอาญาอันเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้” ซึ่งจะกล่าวถึงลักษณะของความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญาของไทย และลักษณะของความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายในต่างประเทศ ดังนี้

### ๒. ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายไทย

#### ๒.๑ ลักษณะสำคัญและประเภทของความผิดอันยอมความได้

โดยหลักการแล้วความผิดใดจะเป็น “ความผิดอันยอมความได้” กฎหมายจะระบุไว้โดยเฉพาะ ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า ความผิดใดซึ่งกฎหมายมิได้ระบุว่าเป็นความผิดอันยอมความได้ ความผิดนั้น

<sup>๑</sup> เศรษฐบุตร อธิธรรมวินิจ, การศึกษวิจัยเพื่อสนับสนุนมาตรการลดปริมาณคดี : ศึกษาเฉพาะกรณีความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา, สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, ๒๕๕๓, บทคัดย่อ หน้า ๑.



ก็ยอมเป็น “ความผิดอาญาแผ่นดิน”<sup>๒</sup> ซึ่งประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดลักษณะของความผิดอันยอมความได้ไว้เป็น ๒ ประเภท คือ ความผิดอาญาที่ยอมความได้โดยทั่วไป กับความผิดอาญาที่ยอมความได้โดยมีเงื่อนไข

#### ๑) ความผิดอันยอมความได้โดยทั่วไป

ความผิดอาญาที่ยอมความได้โดยทั่วไป หมายถึง ความผิดอาญาที่กฎหมายกำหนดให้เป็นความผิดอันยอมความได้ที่ผู้เสียหายและผู้ต้องหาหรือจำเลยสามารถตกลงยอมความกันได้โดยอิสระโดยปราศจากเงื่อนไขใด ๆ ของกฎหมายกำหนดไว้เป็นพิเศษ ซึ่งความผิดอาญาประเภทนี้ในประมวลกฎหมายอาญาได้กำหนดไว้รวมจำนวน ๓๐ ฐานความผิดด้วยกัน ได้แก่



- (๑) เอาซื้อหรือยืมหรือในทางการค้าของผู้อื่นมาใช้ (มาตรา ๒๗๒)
- (๒) ข่มขืนกระทำชำเราธรรมดา (๒๗๖ วรรคหนึ่ง)
- (๓) กระทำอนาจารธรรมดา (มาตรา ๒๗๘)
- (๔) พาไปเพื่อการอนาจาร (มาตรา ๒๘๔)
- (๕) ทำให้เสื่อมเสียเสรีภาพ (มาตรา ๓๐๙ วรรคหนึ่ง)
- (๖) หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่น (มาตรา ๓๑๐ วรรคหนึ่ง)
- (๗) หน่วงเหนี่ยวกักขังผู้อื่นโดยประมาท (มาตรา ๓๑๑ วรรคหนึ่ง)
- (๘) เปิดเผยความลับในจดหมาย (มาตรา ๓๒๒)
- (๙) เปิดเผยความลับของผู้อื่นที่รู้มาโดยหน้าที่ (มาตรา ๓๒๓)
- (๑๐) เปิดเผยความลับในทางอุตสาหกรรมหรือวิทยาศาสตร์ (มาตรา ๓๒๔)
- (๑๑) หมิ่นประมาท (มาตรา ๓๒๖)
- (๑๒) หมิ่นประมาทคนตาย (มาตรา ๓๒๗)
- (๑๓) หมิ่นประมาทโดยการโฆษณา (มาตรา ๓๒๘)
- (๑๔) ฉ้อโกงธรรมดา (มาตรา ๓๔๑)
- (๑๕) ฉ้อโกงประกอบด้วยเหตุพิเศษ (มาตรา ๓๕๒)
- (๑๖) หลอกหลวงคนให้ใช้แรงงาน (มาตรา ๓๔๔)
- (๑๗) สั่งซื้ออาหารหรือเข้าอยู่ในโรงแรมโดยไม่มีเงิน (มาตรา ๓๔๕)

<sup>๒</sup> ศาสตราจารย์ ดร. คณิต ณ นคร, กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๔๙ หน้า ๑๔๐.



- (๑๘) ชักจูงให้เด็กเบาปัญญาขายของโดยเสียเปรียบ (มาตรา ๓๔๖)
- (๑๙) ฉ้อโกงในเรื่องประกันวินาศภัย (มาตรา ๓๔๗)
- (๒๐) ฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ผู้รับจำนำ (มาตรา ๓๔๙)
- (๒๑) ฉ้อโกงเจ้าหน้าที่ธรรมดา (มาตรา ๓๕๐)
- (๒๒) ยักยอกทรัพย์ (มาตรา ๓๕๒)
- (๒๓) ยักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการทรัพย์แทนเขา (มาตรา ๓๕๓)
- (๒๔) ยักยอกทรัพย์ในฐานะเป็นผู้จัดการทรัพย์ตามคำสั่งศาล (มาตรา ๓๕๔)
- (๒๕) ยักยอกของมีค่าที่เก็บได้ (มาตรา ๓๕๕)
- (๒๖) ทำให้เสียทรัพย์ธรรมดา (มาตรา ๓๕๘)
- (๒๗) ทำให้เสียทรัพย์ชนิดพิเศษ (มาตรา ๓๕๙)
- (๒๘) บุกรุกธรรมดา (มาตรา ๓๖๒)
- (๒๙) บุกรุกโดยย้ายเครื่องหมายเขตแห่งอสังหาริมทรัพย์ (มาตรา ๓๖๓)
- (๓๐) เข้าไปหรือซ่อนตัวอยู่ในอาคารของคนอื่น (มาตรา ๓๖๔)

## ๒) ความผิดอันยอมความได้โดยมีเงื่อนไข

ความผิดอันยอมความได้ประเภทนี้ โดยปกติมิใช่ความผิดอันยอมความได้ แต่เมื่อใดปรากฏว่ามีข้อเท็จจริงที่เป็นไปตามเงื่อนไขที่ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๗๐ กำหนดไว้ คือ “กรณีเป็นการกระทำที่บุพการีกระทำต่อผู้สืบสันดาน ผู้สืบสันดานกระทำต่อผู้บุพการี หรือพี่หรือน้องร่วมบิดามารดาเดียวกันกระทำต่อกัน” ความผิดดังกล่าวจะเป็นความผิดอันยอมความได้ทันทีซึ่งความผิดอาญาประเภทนี้ ได้แก่

- (๑) ลักทรัพย์ธรรมดา (มาตรา ๓๓๔)
- (๒) ลักทรัพย์ประกอบเหตุฉกรรจ์ (มาตรา ๓๓๕)
- (๓) รังราวทรัพย์ธรรมดา (มาตรา ๓๓๖ วรรคหนึ่ง)
- (๔) ฉ้อโกงประชาชน (มาตรา ๓๔๓)
- (๕) รับของโจร (มาตรา ๓๕๗)
- (๖) ทำให้ทรัพย์ที่มีไว้เพื่อสาธารณประโยชน์เสียหาย (มาตรา ๓๖๐)

โดยนอกจากความผิดอันยอมความได้ที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายอาญาแล้ว ยังได้มีการบัญญัติความผิดดังกล่าวไว้ในกฎหมายที่มีโทษทางอาญาอื่น ๆ ด้วย เช่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดอันเกิดจากการใช้เช็ค พ.ศ. ๒๕๓๔ มาตรา ๔ กรณีผู้ออกเช็คโดยไม่มีเงินชำระหนี้ตามเช็ค ตามพระราชบัญญัติลิขสิทธิ์ พ.ศ. ๒๕๓๗ มาตรา ๖๙ และมาตรา ๗๐ กรณีละเมิดงานอันมีลิขสิทธิ์ หรือตามพระราชบัญญัติคุ้มครองผู้ถูกกระทำด้วยความรุนแรงในครอบครัว พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔ วรรคหนึ่ง กรณีผู้กระทำความรุนแรงต่อบุคคลในครอบครัว เป็นต้น

ทั้งนี้ หากพิจารณาความผิดอันยอมความได้ตามประมวลกฎหมายอาญา และความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายอื่นแล้ว จะพบว่าความผิดดังกล่าวมีลักษณะร่วมกัน คือ



(๑) เป็นความผิดที่ก่อให้เกิดความเสียหายต่อผู้เสียหายในลักษณะเป็นส่วนตัว ไม่ใช่ต่อสังคมโดยรวม

(๒) ความผิดดังกล่าวมิใช่ความผิดที่สร้างความเสียหายอย่างรุนแรง

(๓) ผู้กระทำให้เกิดความผิดดังกล่าวสามารถเยียวยาความเสียหายได้

## ๒.๒ ผลในทางกฎหมายของความผิดอันยอมความได้

### ๑) เงื่อนไขให้อำนาจในการดำเนินคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๒๐ บัญญัติว่า “ห้ามมิให้พนักงานอัยการยื่นฟ้องคดีต่อศาลโดยมิได้มีการสอบสวนในความผิดนั้นก่อน” และ

มาตรา ๑๒๑ บัญญัติว่า “พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวนคดีอาญาทั้งปวง

แต่ถ้าเป็นคดีความผิดต่อส่วนตัว ห้ามมิให้ทำการสอบสวนเว้นแต่จะมีคำร้องทุกข์ตามระเบียบ”



จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความผิดต่อส่วนตัวหรือความผิดอันยอมความได้นั้น การที่พนักงานสอบสวนมีอำนาจสอบสวน หรือพนักงานอัยการมีอำนาจดำเนินคดีได้ จะต้องปฏิบัติตาม “เงื่อนไขให้อำนาจในการดำเนินคดี” คือ ต้องมีการร้องทุกข์โดยผู้เสียหายในคดีความผิดต่อส่วนตัวนั้นก่อน ซึ่งหากคดีใดผู้เสียหายไม่ได้ร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงานแล้ว พนักงานสอบสวนก็ไม่มีอำนาจในการสอบสวน และจะส่งผลถึงอำนาจในการฟ้องคดีของพนักงานอัยการด้วย

### ๒) เงื่อนไขในการระงับคดี

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๓๙ บัญญัติว่า “สิทธินำคดีอาญามาฟ้องย่อมระงับไปดังต่อไปนี้

(๑) โดยความตายของผู้กระทำผิด

(๒) ในคดีความผิดต่อส่วนตัว เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความโดยถูกต้องตามกฎหมาย

(๓) เมื่อคดีเลิกกันตามมาตรา ๓๗

(๔) เมื่อมีคำพิพากษาเสร็จเด็ดขาดในความผิดซึ่งได้ฟ้อง

(๕) เมื่อมีกฎหมายออกใช้ภายหลังการกระทำผิดยกเลิกความผิดเช่นนั้น

(๖) เมื่อคดีขาดอายุความ

(๗) เมื่อมีกฎหมายยกเว้นโทษ”



จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าในคดีความผิดอันยอมความได้ นอกจากสิทธินำคดีอาญามาฟ้องจะระงับโดยมีสาเหตุเดียวกันกับกรณีของความผิดอาญาแผ่นดินแล้ว เมื่อพิจารณาบทบัญญัติในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ๓๙ (๒) จะเห็นได้ว่ายังมี “เงื่อนไขในการระงับคดี” กรณีความผิดอันยอมความได้เมื่อได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความโดยถูกต้องตามกฎหมายด้วย เพราะความผิดอันยอมความได้นั้นถือว่าเอกชนเป็นผู้เสียหายโดยตรง กฎหมายจึงให้สิทธิแก่ผู้เสียหายว่าจะดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดหรือไม่ ถ้าผู้เสียหายไม่ตั้งใจจะเอาความแก่ผู้กระทำความผิดก็ไม่ต้องร้องทุกข์ต่อเจ้าพนักงาน หรือเมื่อได้มีการร้องทุกข์ไปแล้วหรือฟ้องคดีนั้นต่อศาลแล้วก็สามารถที่จะถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้องหรือยอมความกันเมื่อใดก็ได้ก่อนที่คดีจะถึงที่สุด ซึ่งจะแตกต่างกับลักษณะของความผิดอาญาแผ่นดินที่แม้ผู้เสียหายจะได้ถอนคำร้องทุกข์ ถอนฟ้อง หรือยอมความกันแล้วก็ตามกฎหมายก็ไม่ได้ตัดอำนาจของพนักงานสอบสวนในการที่จะสอบสวน หรืออำนาจของพนักงานอัยการที่จะฟ้องคดีนั้นแต่อย่างใด

### ๓) อายุความ

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๖ บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา ๙๕<sup>๓</sup> ในกรณีความผิดอันยอมความได้ ถ้าผู้เสียหายมิได้ร้องทุกข์ภายใน ๓ เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ”

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่าความผิดอันยอมความได้นั้นมีอายุความ ๒ ชั้นควบคู่กันไป คือ

(๑) อายุความตามมาตรา ๙๕ เป็นเรื่องอายุความในการฟ้องคดีอาญา ซึ่งถ้าขาดอายุความตามมาตรา ๙๕ แล้ว แม้จะรู้ตัวผู้กระทำความผิดและรู้เรื่องความผิดหรือไม่ก็ตาม ก็จะไม่ฟ้องคดีไม่ได้

(๒) อายุความตามมาตรา ๙๖ เป็นเรื่องอายุความในการร้องทุกข์ กล่าวคือ ถ้าไม่ร้องทุกข์ภายในกำหนดเวลา ๓ เดือน นับแต่วันที่รู้เรื่องความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด คดีก็เป็นอันขาดอายุความร้องทุกข์ แม้จะยังไม่ขาดอายุความตามมาตรา ๙๕ ก็เป็นอันขาดอายุความเหมือนกัน จะร้องทุกข์หรือฟ้องคดีไม่ได้เช่นกัน<sup>๔</sup> แต่ถ้าได้ร้องทุกข์ไว้ภายในกำหนดเวลาตามมาตรา ๙๖ นี้แล้วก็ยังเป็นอันไม่ขาดอายุความร้องทุกข์ แต่กรณีก็ยังคงต้องอยู่ภายในกำหนดอายุความฟ้องคดีตามมาตรา ๙๕ ด้วย<sup>๕</sup>

<sup>๓</sup> ประมวลกฎหมายอาญา มาตรา ๙๕ บัญญัติว่า

“ในคดีอาญา ถ้ามิได้ฟ้องและได้ตัวผู้กระทำความผิดมายังศาลภายในกำหนดดังต่อไปนี้ นับแต่วันกระทำความผิด เป็นอันขาดอายุความ

(๑) ยี่สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษประหารชีวิต จำคุกตลอดชีวิต หรือจำคุกยี่สิบปี

(๒) สิบห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าเจ็ดปีแต่ยังไม่ถึงยี่สิบปี

(๓) สิบปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งปีถึงเจ็ดปี

(๔) ห้าปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกกว่าหนึ่งเดือนถึงหนึ่งปี

(๕) หนึ่งปี สำหรับความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนลงมา หรือต้องระวางโทษอย่างอื่น...”

<sup>๔</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๙๘๕/๒๕๑๕ และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๓๙๑/๒๕๒๗.

<sup>๕</sup> คำพิพากษาศาลฎีกาที่ ๒๔๔๐/๒๕๒๓ และโปรดดู พ.ต.ท. ชาตรี ศรีนวลนัต และพ.ต.ต. วันชัย ศรีนวลนัต, ความยินยอมในคดีอาญา ความผิดอันยอมความได้, กรุงเทพฯ ๒๕๒๘, หน้า ๕๙ - ๖๒ ซึ่งได้อธิบายไว้อย่างละเอียดและเข้าใจง่าย.



### ๓. ความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายต่างประเทศ<sup>๑</sup>

ในประเด็นนี้จะขอยกตัวอย่างความผิดอันยอมความได้ตามกฎหมายของประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น ในฐานะที่เป็นแบบฉบับสำคัญของประมวลกฎหมายอาญาของไทยและประเทศที่ใช้กฎหมายในระบบ Civil Law

#### ๓.๑ ประเทศเยอรมนี

ประเทศเยอรมนี ถือหลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ (Public Prosecution) ดังนั้น การดำเนินคดีอาญาในเยอรมันจึงเป็นหน้าที่โดยตรงของรัฐ โดยให้รัฐมีอำนาจแต่เพียงผู้เดียวในการดำเนินการฟ้องร้องคดีต่อศาลในอันที่จะรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม แต่อย่างไรก็ตาม ประเทศเยอรมนีก็ยังคงอนุญาตให้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายมีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาอยู่ในความผิด ๒ ประเภท ได้แก่



#### ๑) ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์

ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ หมายถึง ความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ก่อน มิฉะนั้นพนักงานอัยการจะฟ้องคดีต่อศาลไม่ได้ แต่พนักงานอัยการอาจเริ่มสอบสวนก่อนร้องทุกข์ได้ เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ระหว่างญาติพี่น้องหรือบุคคลที่พักอาศัยอยู่ในบ้านเดียวกัน เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีความผิดอีกประเภทหนึ่งที่จัดอยู่ในกรณีความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์ แต่เป็นความผิดที่แม้ผู้เสียหายที่แท้จริงจะไม่ยอมร้องทุกข์ พนักงานอัยการก็มีอำนาจฟ้องคดีได้ ถ้าพนักงานอัยการเห็นว่ามีเหตุผลเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์สาธารณะพิเศษ เช่น ความผิดฐานทำอันตรายเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บ หรือความผิดฐานประมาทเป็นเหตุให้บุคคลอื่นได้รับบาดเจ็บ เป็นต้น

ทั้งนี้ ในความผิดที่ผู้เสียหายต้องร้องทุกข์นี้ ผู้เสียหายจะต้องร้องทุกข์ภายในกำหนด ๓ เดือนนับแต่วันที่ทราบการกระทำความผิดและรู้ตัวผู้กระทำความผิด และเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์มอบคดีแก่พนักงานอัยการแล้ว ถือได้ว่าคดีอยู่ในอำนาจและความรับผิดชอบของพนักงานอัยการ ถ้าคดีอยู่ในชั้นสอบสวนผู้เสียหายสามารถร้องขอต่อพนักงานอัยการให้ยุติการดำเนินคดีได้ โดยไม่ถือเป็นข้อผูกมัดพนักงานอัยการที่จะต้องดำเนินการตามที่ผู้เสียหายร้องขอในทุกเรื่อง แต่ถ้าพนักงานอัยการได้ฟ้องคดีเข้าสู่การพิจารณาของศาลแล้ว พนักงานอัยการไม่สามารถจะถอนฟ้องคดีได้

<sup>๑</sup> อ้างแล้วเชิงอรรถที่ ๑ หน้า ๗๔ - ๑๐๓. และ ปริญา ชินะผา, ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้ : ศึกษากรณีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ในลักษณะ ๑๒ แห่งประมวลกฎหมายอาญา, (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต), ๒๕๕๐ หน้า ๔๗ - ๕๔.



## ๒) ความผิดที่เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีได้

ความผิดที่เอกชนมีอำนาจฟ้องคดีได้ หมายถึง ความผิดที่กฎหมายอนุญาตให้เอกชนซึ่งเป็นผู้เสียหายสามารถฟ้องคดีเองได้ เนื่องจากเป็นความผิดที่มีผลกระทบต่อผู้เสียหายโดยตรง เช่น ความผิดฐานบุกรุก ดุหมิ่น หมิ่นประมาท เปิดจดหมายผู้อื่น ทำร้ายร่างกาย ชูเชื้อผู้อื่น ทำให้เสียหาย และ ความผิดอาญาบางฐานตามกฎหมายว่าด้วยการแข่งขันทางการค้า กฎหมายทรัพย์สินทางปัญญา ทั้งนี้ พนักงานอัยการสามารถยื่นคำร้องขอเข้าร่วมเป็นโจทก์ได้ หากเห็นว่ากระทำความผิดนั้นเป็นประโยชน์ต่อสาธารณะ

อย่างไรก็ตาม ผู้เสียหายจะฟ้องคดีได้ต่อเมื่อคู่กรณีได้พยายามที่จะไกล่เกลี่ยผ่าน คณะกรรมการไกล่เกลี่ย (Conciliation board) ของกระทรวงยุติธรรมแล้ว แต่ไม่สามารถไกล่เกลี่ยกันได้ และหากผู้เสียหายได้ฟ้องคดีไปแล้ว ผู้เสียหายก็ไม่มีอำนาจในการประนีประนอมยอมความกับจำเลยได้อีก จะทำได้ก็แต่เพียงการถอนฟ้องคดีในระหว่างการพิจารณาของศาลชั้นต้นเท่านั้น ซึ่งศาลจะอนุญาตให้ถอนฟ้องคดีได้ก็ต่อเมื่อได้รับความยินยอมจากจำเลยก่อน ผลของการถอนฟ้องคดีทำให้เอกชนผู้เสียหายไม่มีสิทธิดำเนินคดีนั้น ๆ ได้อีก แต่การถอนฟ้องคดีของผู้เสียหายก็มีได้ตัดสิทธิพนักงานอัยการที่จะดำเนินคดีต่อไป

### ๓.๒ ประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นยึดหลักการดำเนินคดีโดยรัฐ ดังนั้น โดยหลักการแล้วผู้มีอำนาจดำเนินคดีอาญาจึงเป็นอำนาจของรัฐเท่านั้น โดยไม่มีบทบัญญัติที่ให้อำนาจราษฎรสามารถฟ้องคดีอาญาเองได้ แต่หากกล่าวเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดอันยอมความได้นั้น กฎหมายอาญาของญี่ปุ่นได้ยอมรับความสำคัญของเจตนาของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขในการดำเนินคดีด้วยเช่นกัน กล่าวคือ แม้พนักงานอัยการจะมีอำนาจสอบสวน โดยจะดำเนินการเองหรือสั่งการให้พนักงานสอบสวนเป็นผู้ดำเนินการหรือร่วมดำเนินการกับพนักงานอัยการ แต่พนักงานอัยการจะฟ้องคดีต่อศาลได้ต่อเมื่อผู้เสียหายได้ร้องทุกข์ภายในระยะเวลา ๖ เดือนนับแต่วันที่รู้ตัวผู้กระทำความผิด เช่น ความผิดฐานเปิดเผยความลับของผู้อื่น กระทำอนาจารโดยใช้กำลัง ช่มชู้นกระทำชำเรา ลักพาคนหย่อนความสามารถ ลักพาตัวเพื่อหาทำไร ขนส่งผู้ถูกลักพาตัว หมิ่นประมาท ดุหมิ่น ลักทรัพย์หรือยกยอกหรือฉ้อโกงในหมู่ญาติพี่น้อง ทำให้เอกสารส่วนบุคคลเสียหาย ทำให้เสียหาย เป็นต้น

ทั้งนี้ เมื่อผู้เสียหายได้แจ้งความร้องทุกข์แล้ว ผู้เสียหายยังสามารถถอนคำร้องทุกข์ได้ทราบเท่าที่ยังไม่มีการฟ้องคดี โดยผลของการถอนคำร้องทุกข์นั้นผู้เสียหายไม่สามารถฟ้องคดีได้อีก นอกจากนี้ หากผู้เสียหายแสดงเจตนาที่จะยุติการดำเนินคดีไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใด หากเป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพย์ที่ไม่ออกฉกรรจ์ ผู้เสียหายสามารถแจ้งต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจเพื่อยุติการดำเนินคดีได้ แต่หากเป็นคดีอื่น ๆ พนักงานอัยการอาจมีคำสั่งให้ชะลอการฟ้องโดยมีเงื่อนไขให้ผู้ต้องหาปฏิบัติได้ หรือผู้เสียหายอาจร้องขอให้พนักงานอัยการถอนฟ้องได้ แต่ถ้เป็นการแถลงในชั้นศาล ศาลอาจมีคำพิพากษาลงโทษจำเลยน้อยกว่าที่กฎหมายกำหนดหรือจะงดการลงโทษได้ แต่อย่างไรก็ตาม การแสดงเจตนาของผู้เสียหายไม่ผูกมัดให้เจ้าหน้าที่ตำรวจ พนักงานอัยการ หรือศาล ต้องดำเนินการตามความต้องการของผู้เสียหายแต่อย่างใด



## ๔. บทสรุป

กล่าวโดยสรุปจะพิจารณาเห็นได้ว่าแม้ประเทศเยอรมนี และประเทศญี่ปุ่น จะใช้หลักการดำเนินคดีอาญาโดยรัฐ ซึ่งโดยปกติแล้วรัฐเท่านั้นที่จะมีอำนาจดำเนินคดีอาญาได้ แต่ทั้งสองประเทศยังเปิดโอกาสให้ผู้เสียหายได้มีบทบาทในการดำเนินคดีอาญาด้วย กล่าวคือ มีการกำหนดความผิดบางประเภทที่ต้องอาศัยเจตนาของผู้เสียหายเป็นเงื่อนไขในการเริ่มต้นหรือยุติการดำเนินคดีเช่นเดียวกับความผิดอันยอมความตามกฎหมายไทยได้ด้วย แต่บทบาทของผู้เสียหายในการดำเนินคดีในความผิดประเภทดังกล่าวมิได้มีอิสระเหมือนบทบาทของผู้เสียหายตามกฎหมายไทย กล่าวคือผู้เสียหายจะฟ้องคดีอาญาได้ก็ต่อเมื่อเข้าข้อยกเว้นของกฎหมายหรือได้รับความยินยอมจากเจ้าพนักงานก่อน หรือหากผู้เสียหายประสงค์จะยุติการดำเนินคดีก็ต้องได้รับการตรวจสอบจากเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานของรัฐก่อน ในขณะที่ประมวลกฎหมายอาญาและประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของไทยได้กำหนดไว้เพียงว่าความผิดฐานใดเป็นความผิดอันยอมความได้ และผลในทางกฎหมายของความผิดอันยอมความได้เท่านั้น แต่ไม่ได้มีการกำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนในการยอมความไว้ ดังนั้น ความผิดอันยอมความได้ของไทยจึงเป็นเรื่องระหว่างคู่กรณี คือ ระหว่างผู้เสียหายและผู้กระทำความผิดที่จะตกลงกันเอง โดยปราศจากการแทรกแซงจากรัฐ ซึ่งการให้อิสระแก่คู่กรณีตกลงกันเองเพียงลำพังเช่นนี้ ในบางกรณีอาจส่งผลต่อการบังคับใช้กฎหมายอาญา โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อคู่กรณีมีศักยภาพหรือมีความรู้ความสามารถไม่เท่าเทียมกันและประการสำคัญอาจนำมาสู่ความไม่ยุติธรรมในสังคมได้

ดังนั้น หากจะมีการพิจารณาทบทวนแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในลักษณะที่เป็นความผิดอาญาต่อแผ่นดินบางฐานให้สามารถเป็นความผิดอันยอมความได้ให้เพิ่มขึ้นในอนาคต ควรกำหนดให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐเข้ามีส่วนร่วมต่อกระบวนการตัดสินใจในการยอมความระหว่างคู่กรณี ทั้งนี้ เพื่อช่วยทำหน้าที่ในการให้คำแนะนำข้อกฎหมายเกี่ยวกับความผิดที่ถูกกล่าวหา รวมถึงกระบวนการต่าง ๆ ในคดีความผิดอันยอมความได้ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายที่มีศักยภาพที่ต่ำกว่าอีกฝ่ายหนึ่งต้องเสียเปรียบคู่กรณีอีกฝ่ายหนึ่งที่มีศักยภาพเหนือกว่า ซึ่งนอกจากจะเป็นประโยชน์ในด้านการลดปริมาณคดีขึ้นสู่ศาลแล้ว ยังสามารถรักษาความยุติธรรมและสงบเรียบร้อยให้แก่สมาชิกในสังคมได้อย่างกลมกลืนด้วย **๑**



นางสาวอริกรัตน์ นิยมไทย  
นิติกร สำนักกฎหมาย

Don't Drink  
and  
Drive

## มาตรการทางกฎหมาย ในการแก้ไขปัญหาและการป้องกัน อุบัติเหตุจราจรอันเกิดจากการบริโภค เครื่องดื่มแอลกอฮอล์

### ๑. บทนำ

“เครื่องดื่มแอลกอฮอล์”<sup>๑</sup> นั้น ไม่ใช่เครื่องดื่มธรรมดาทั่วไป แต่เป็นเครื่องดื่มที่หากบริโภคมากจนเกินไปก็อาจมีผลเสียต่อสุขภาพของผู้บริโภคได้โดยตรงและส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม เช่น ก่อให้เกิดการเสพติด พิษจากแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดโรคเรื้อรัง ปัญหาความยากจน ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาครอบครัว และปัญหาอุบัติเหตุจราจร อันเป็นปัญหาที่ทุกภาคส่วนในสังคมจะต้องร่วมกันแก้ไข โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอุบัติเหตุจราจร ซึ่งมากกว่าร้อยละ ๕๐ ของอุบัติเหตุที่เกิดขึ้นทั้งหมดนั้น มีสาเหตุเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ทั้งนี้ โดยความเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุจราจรในแต่ละครั้งจะเพิ่มสูงขึ้นตามระดับแอลกอฮอล์ในกระแสเลือดของผู้ขับขี่ ทำให้คนไทยต้องบาดเจ็บและเสียชีวิตเป็นจำนวนมากในแต่ละปี จะเห็นได้จากสถิติอุบัติเหตุจราจรทางบกในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีอุบัติเหตุจราจรเกิดขึ้นทั้งสิ้น ๖๘,๒๙๖ ราย มูลค่าทรัพย์สินเสียหาย ๖๑๐,๖๘๖,๑๒๘ บาท มีผู้เสียชีวิต ๙,๐๖๐ คน บาดเจ็บสาหัส ๔,๐๔๗ คน และบาดเจ็บเล็กน้อยอีก ๑๗,๑๒๓ คน<sup>๒</sup>

จากปัญหาอุบัติเหตุจราจรอันมีสาเหตุเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประกอบกับประชาชนคนไทยได้มีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นในปัจจุบัน รัฐจึงต้องควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ด้วยการดำเนินมาตรการต่าง ๆ เช่น มาตรการตรวจจับเมาแล้วขับหรือการจำกัดสถานที่ดื่ม เป็นต้น ในส่วนของมาตรการตรวจจับเมาแล้วขับนั้นเป็นมาตรการตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ และมาตรการจำกัดสถานที่ดื่มโดยเฉพาะบนทางในขณะขับขี่หรือในขณะโดยสารรถเป็นมาตรการตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๕<sup>๓</sup> ที่ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่ม

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๓

<sup>๒</sup> “เครื่องดื่มแอลกอฮอล์” หมายความว่า สุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ทั้งนี้ ไม่รวมรวมถึงยา วัตถุออกฤทธิ์ต่อจิตและประสาท ยาเสพติดให้โทษตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น.

<sup>๓</sup> ที่มาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

<sup>๔</sup> ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๙ ตอนพิเศษ ๑๒๓ ง หน้า ๖ วันที่ ๗ สิงหาคม ๒๕๕๕.



แอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ คอลัมน์ การปฏิรูปกฎหมาย : LAW REFORM จึงขอนำเสนอบทความเรื่อง “มาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหาและการป้องกันอุบัติเหตุจราจรอันเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์” ดังนี้

## ๒. หลักการของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาและการป้องกันอุบัติเหตุจราจรอันเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์

ดังที่กล่าวแล้วว่าอุบัติเหตุจราจรส่วนใหญ่มักมีสาเหตุอันเกิดจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของผู้ขับขี่ยานพาหนะ รัฐจึงได้ให้ความสำคัญกับเรื่องดังกล่าวเป็นลำดับต้น ๆ โดยเฉพาะในแง่มุมที่การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์แล้วขับขี่อื่นเป็นพฤติกรรมส่วนบุคคล ได้ก่อให้เกิดผลกระทบขึ้นกับสังคมส่วนรวมและเป็นภาระที่สังคมโดยส่วนรวมจะต้องร่วมกันดำเนินการแก้ไข จึงได้มีการตรากฎหมายเพื่อควบคุมการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในขณะที่ขับขี่ ดังนี้

**๒.๑ พระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒** เป็นการกำหนดเพื่อป้องกันอุบัติเหตุร้ายแรงที่เกิดขึ้นบนท้องถนน เกิดอันตรายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของบุคคลซึ่งมีสาเหตุมาจากผู้ขับขี่ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น กฎหมายฉบับนี้จึงได้กำหนดให้การขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นเป็นความผิดและกำหนดโทษของการฝ่าฝืนไว้ กล่าวคือ

- (๑) ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น (มาตรา ๔๓ (๒))
- (๒) ในกรณีมีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ขับขี่ผู้ใดขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น ผู้ตรวจการ<sup>๕</sup> มีอำนาจสั่งให้ผู้นั้นหยุดรถและสั่งให้มีการทดสอบตามมาตรา ๑๔๒ ด้วย (มาตรา ๔๓ (ตรี))
- (๓) เจ้าพนักงานจราจรหรือพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้ผู้ขับขี่หยุดรถในเมื่อเห็นว่าผู้ขับขี่หรือบุคคลใดในรถนั้นได้ฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทแห่งกฎหมายนี้หรือกฎหมายอันเกี่ยวกับรถนั้น

ในกรณีที่เจ้าพนักงานจราจร พนักงานสอบสวน หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ (เจ้าหน้าที่) เห็นว่าผู้ขับขี่ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น ให้เจ้าหน้าที่สั่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ดังกล่าวว่าเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ขับขี่ไม่ยอมให้ทดสอบ ให้เจ้าหน้าที่มีอำนาจกักตัวผู้นั้นไว้ดำเนินการทดสอบได้ภายในระยะเวลาเท่าที่จำเป็นแห่งกรณีเพื่อให้การทดสอบเสร็จสิ้นไปโดยเร็ว และเมื่อผู้นั้นยอมให้ทดสอบแล้ว หากผลการทดสอบปรากฏว่าไม่ได้ฝ่าฝืนขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นก็ให้เจ้าหน้าที่ปล่อยตัวไปทันที การทดสอบนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา ๑๔๒)

ทั้งนี้ กฎกระทรวง ฉบับที่ ๑๖ (พ.ศ. ๒๕๓๗) ออกตามความในพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒<sup>๕</sup> ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ ดังนี้ การทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือไม่ ให้ตรวจวัดปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดของผู้ขับขี่โดยใช้วิธีการตามลำดับ คือ

<sup>๕</sup>พระราชบัญญัติจราจร พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๔ (๔๐)

<sup>๖</sup>“ผู้ตรวจการ” หมายความว่า ผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและผู้ตรวจการตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์.

<sup>๗</sup>ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๑ ตอนที่ ๕๔ ก หน้า ๕๖ วันที่ ๘ ธันวาคม ๒๕๓๗.





ผู้ขับขี่ผู้ใดฝ่าฝืน หรือไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการที่ให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ ในกรณีที่มีเหตุอันควรเชื่อว่าผู้ขับขี่ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นตามมาตรา ๔๓ ตรี ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๕๗/๑ วรรคหนึ่ง)

ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๔๓ (๒) ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นต้องระวางโทษ จำคุกไม่เกิน ๑ ปี หรือปรับตั้งแต่ ๕,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ ศาลสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดไม่น้อยกว่า ๖ เดือน หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายแก่กายหรือจิตใจ ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุก ตั้งแต่ ๑ ปี ถึง ๕ ปี และปรับตั้งแต่ ๒๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งพักใช้ ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดไม่น้อยกว่า ๑ ปี หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ ถ้าการกระทำความผิด ดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นได้รับอันตรายสาหัส ผู้กระทำความผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๒ ปี ถึง ๖ ปี และปรับตั้งแต่ ๔๐,๐๐๐ บาท ถึง ๑๒๐,๐๐๐ บาท และให้ศาลสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นมีกำหนดไม่น้อยกว่า ๒ ปี หรือเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ ถ้าการกระทำความผิดดังกล่าวเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ผู้กระทำความ ผิดต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ ๓ ปี ถึง ๑๐ปี และปรับตั้งแต่ ๖๐,๐๐๐ บาท ถึง ๒๐๐,๐๐๐ บาท และให้ศาล สั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ (มาตรา ๑๖๐ ตรี)

ในคดีที่ผู้ขับขี่ต้องคำพิพากษาว่าได้กระทำความผิดตามกฎหมายนี้หรือกฎหมาย อันเกี่ยวกับรถนั้น ๆ นอกจากจะได้รับโทษสำหรับการกระทำความผิดแล้ว ถ้าศาลเห็นว่าหากให้ผู้ขับขี่นั้น ขับรถต่อไปอาจก่อให้เกิดอันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ ของผู้นั้นได้ ในกรณีที่ศาลเห็นว่าพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดยังอยู่ในวิสัยที่จะแก้ไขฟื้นฟูได้ ศาลอาจ มีคำสั่งพักใช้ใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้นและให้ผู้นั้นทำงานบริการสังคมหรือทำงานสาธารณประโยชน์ ภายใต้งบเงื่อนไขและระยะเวลาที่ศาลกำหนด โดยให้อยู่ในความดูแลของพนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่ ของรัฐ หน่วยงานของรัฐ หรือองค์การซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริการสังคม การกุศลสาธารณะ หรือ สาธารณประโยชน์ที่ยินยอมรับดูแลด้วยก็ได้ และถ้าความปรากฏในภายหลังว่าผู้กระทำความผิดดังกล่าวไม่ ปฏิบัติตามคำสั่งหรือเงื่อนไขที่กำหนดไว้ให้ศาลมีอำนาจสั่งเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ของผู้นั้น ทั้งนี้ การขับขีรถในระหว่างที่ถูกเพิกถอนใบอนุญาตขับขี่ตามคำสั่งของศาล มีโทษจำคุกไม่เกิน ๒ ปี และปรับไม่เกิน ๔๐,๐๐๐ บาท (มาตรา ๑๖๒)

อนึ่ง ความผิดของผู้ขับขี่ซึ่งได้ฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามคำสั่งของผู้ตรวจการที่สั่งให้มีการ ทดสอบตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๕๗/๑ และความผิดของผู้ขับขี่ที่ได้ขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของ เมาอย่างอื่นตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๖๐ ตรี เป็นความผิดที่ไม่อาจกล่าวตักเตือนหรือทำการ เปรียบเทียบได้ (มาตรา ๑๔๐)

**๒.๒ พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑** เนื่องจากเครื่องดื่ม แอลกอฮอล์นั้นได้เป็นสาเหตุใหญ่ส่วนหนึ่งในการก่อให้เกิดปัญหาอุบัติเหตุจราจรซึ่งมีผลกระทบต่อ สภาพสังคมและเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ กฎหมายฉบับนี้จึงได้วางมาตรการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อควบคุม การบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ดังนี้



(๑) การกำหนดให้ผู้ผลิตหรือนำเข้าต้องจัดให้มีบรรทัดฐาน ฉลาก พร้อมทั้งข้อความ คำเตือนสำหรับเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ (มาตรา ๒๖) การห้ามขายเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือ บริเวณวัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาล และร้านขายยา สถานที่ราชการ หอพัก สถานศึกษา สถานบริการน้ำมันเชื้อเพลิง สวนสาธารณะ หรือสถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๒๗) การห้ามขายเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ในวันหรือ เวลาที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๒๘) การห้ามขายเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ให้แก่บุคคลซึ่งมีอายุต่ำกว่า ๒๐ ปีบริบูรณ์ บุคคลที่มีอาการเมามจนครองสติไม่ได้ (มาตรา ๒๙) การห้ามขายเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ โดยวิธีการหรือในลักษณะใช้เครื่องขายอัตโนมัติ การเช่าขาย การลดราคาเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริม การขาย ให้หรือเสนอให้สิทธิในการเข้าชมการแข่งขัน การแสดง การให้บริการการชิงโชค การชิงรางวัล หรือสิทธิประโยชน์อื่นใด โดยแจก แคม ให้ แจกเปลี่ยน หรือแจกจ่ายในลักษณะเป็นตัวอย่าง หรือโดยวิธี อื่นใดตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (มาตรา ๓๐) การห้ามโฆษณาเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์หรือแสดงชื่อ หรือเครื่องหมายอันเป็นการอวดอ้างสรรพคุณหรือชักจูงใจให้ผู้อื่นดื่มโดยตรงหรือโดยอ้อม (มาตรา ๓๒) และการห้ามบริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณต่าง ๆ (มาตรา ๓๑)

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการห้ามบริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่ขับขี่หรือ ในขณะที่โดยสารอยู่ในรถหรือบนรถ กล่าวคือ

มาตรา ๓๑ ได้ห้ามมิให้มีการบริโภคเครื่องดัดแปลงแอลกอฮอล์ในสถานที่หรือบริเวณ ดังต่อไปนี้

ก) วัดหรือสถานที่สำหรับปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนา เว้นแต่เป็นส่วนหนึ่งของพิธีกรรม ทางศาสนา

ข) สถานบริการสาธารณสุขของรัฐ สถานพยาบาลตามกฎหมายว่าด้วยสถานพยาบาล และร้านขายยาตามกฎหมายว่าด้วยยา ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล

ค) สถานที่ราชการ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสร หรือ การจัดเลี้ยงตามประเพณี



ง) สถานศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคลหรือสโมสร หรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี หรือสถานศึกษาที่สอนการผสมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

จ) สถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิงตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิงหรือร้านค้าในบริเวณสถานีบริการน้ำมันเชื้อเพลิง

ฉ) สวนสาธารณะของทางราชการที่จัดไว้เพื่อการพักผ่อนของประชาชนโดยทั่วไป และ

ช) สถานที่อื่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดโดยคำแนะนำของคณะกรรมการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ สำหรับข้อ ข) สถานที่อื่นที่รัฐมนตรี<sup>๖</sup> ประกาศกำหนดให้เป็นสถานที่หรือบริเวณที่ห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ตามมาตรา ๓๑ ได้แก่ **พื้นที่ประกอบกิจการโรงงานตามกฎหมายว่าด้วยโรงงาน ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง ห้ามขายหรือห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในพื้นที่ประกอบกิจการโรงงาน พ.ศ. ๒๕๕๕ ในสถานที่หรือบริเวณรัฐวิสาหกิจ และหน่วยงานอื่นของรัฐ ยกเว้นบริเวณที่จัดไว้เป็นที่พักส่วนบุคคล หรือสโมสรหรือการจัดเลี้ยงตามประเพณี ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามขายหรือบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในรัฐวิสาหกิจและหน่วยงานอื่นของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๕ และบนทางในขณะขับขี่หรือในขณะโดยสารอยู่ในรถหรือบนรถ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๕**

(๒) การห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะขับขี่หรือในขณะโดยสารรถ ตามประกาศสำนักนายกรัฐมนตรีข้างต้นนั้น เป็นการประกาศกำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตามมาตรา ๓๑ เพิ่มเติม **โดยห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทาง** ได้แก่ ทางเดินรถ ช่องเดินรถ ช่องเดินรถประจำทาง ไหล่ทาง ทางเท้า ทางข้าม ทางร่วมทางแยก ทางลาด ทางโค้ง สะพาน และสถานที่ประชาชนใช้ในการจราจร รวมถึงทางส่วนบุคคลที่เจ้าของยินยอมให้ประชาชนใช้ในการจราจรหรือที่เจ้าพนักงานจราจรได้ประกาศให้เป็นทาง แต่ไม่รวมถึงทางรถไฟ **ในขณะขับขี่หรือในขณะโดยสารอยู่ในรถหรือบนรถทุกชนิด ยกเว้นรถไฟและรถราง เป็นการห้ามทั้งผู้ขับขี่และผู้โดยสาร หากฝ่าฝืนมีโทษจำคุกไม่เกิน ๖ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ (มาตรา ๔๒) ซึ่งแตกต่างจากกรณีเมาแล้วขับตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ห้ามเฉพาะผู้ขับขี่ไม่ให้ขับขี่รถในขณะเมาสุรา (มีปริมาณแอลกอฮอล์ในกระแสเลือดเกินกว่า ๕๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์) หากผู้ขับขี่ฝ่าฝืนต้องรับโทษตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒**

<sup>๖</sup>พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ มาตรา ๔

<sup>๗</sup>“ให้นายกรัฐมนตรีรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ ออกกฎกระทรวงระเบียบ และประกาศ เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้”.



### ๓. ข้อควรพิจารณาที่สำคัญของกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์กับการขบขี้

ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นนั้นเป็นหลักการของกฎหมายจราจรทางบกและกฎหมายควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่เกี่ยวข้องกับการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์และการขบขี้ ในลำดับต่อไปจะขอกล่าวถึงข้อควรพิจารณาที่สำคัญอันสืบเนื่องมาจากบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่งอันเกี่ยวกับประเด็นเรื่องกำหนดข้อสันนิษฐานกรณีผู้ขบขี้ไม่ยอมให้ทดสอบโดยไม่มีเหตุอันควรและความเหมาะสมกรณีห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่ขบขี้หรือโดยสารรถ ดังนี้

**๓.๑ การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ กรณีผู้ขบขี้ไม่ยอมทดสอบการเมาสุราตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่** ปัจจุบันได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... กำหนดข้อสันนิษฐานกรณีผู้ขบขี้ไม่ยอมให้ทดสอบโดยไม่มีเหตุอันควร เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ มาตรา ๑๔๒ ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าวกำหนดให้ในกรณีที่เจ้าหน้าที่เห็นว่าผู้ขบขี้ขับรถในขณะที่เมาสุรา เจ้าหน้าที่มีอำนาจสั่งให้มีการทดสอบผู้ขบขี้ได้ในกรณีที่ผู้ขบขี้ไม่ยอมให้ทดสอบเจ้าหน้าที่มีอำนาจกักตัวผู้ขบขี้ที่นั้นไว้เพื่อดำเนินการทดสอบได้ภายในระยะเวลาเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การทดสอบเสร็จสิ้นไป หากผู้ขบขี้ฝ่าฝืนคำสั่งของเจ้าหน้าที่ผู้ขบขี้ต้องรับโทษปรับครั้งละไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท แต่บทบัญญัติดังกล่าวมีปัญหาเกี่ยวกับการบังคับใช้เนื่องจากผู้ขบขี้ส่วนใหญ่จะไม่ยอมทดสอบการเมาสุราตามคำสั่งของเจ้าหน้าที่ หรือหากยินยอมก็จะประวิงเวลาเพื่อรอให้ระดับปริมาณแอลกอฮอล์ในเลือดลดลงไม่เกินกว่า ๕๐ มิลลิกรัมเปอร์เซ็นต์ เพราะเห็นว่าโทษของการฝ่าฝืนคำสั่งเจ้าหน้าที่นั้นน้อยกว่าโทษของการขับรถในขณะที่เมาสุรา

ดังนั้น จึงได้มีการดำเนินการเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าว โดยเมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ๒๕๕๕ คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติจราจรทางบก (ฉบับที่ ..) พ.ศ. .... (กำหนดอุปกรณ์เพื่อช่วยในการแสดงสัญญาณจราจร และกำหนดข้อสันนิษฐานกรณีผู้ขบขี้ไม่ยอม



ให้ทดสอบโดยไม่มีเหตุอันควร) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้วตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ และให้ส่งคณะกรรมการประสานงานสภาผู้แทนราษฎรพิจารณา ก่อนเสนอสภาผู้แทนราษฎรต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจสั่งให้มีการทดสอบผู้ขับขี่ว่าเมาสุราหรือของเมาอย่างอื่นหรือไม่ ในกรณีที่ผู้ขับขี่ที่มีพฤติการณ์อันควรเชื่อว่าขับรถในขณะที่เมาสุราไม่ยอมให้ทดสอบโดยไม่มีเหตุอันสมควร ให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่าผู้นั้นขับรถในขณะที่เมาสุราหรือของเมาอย่างอื่น ปัจจุบันร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ระหว่างการดำเนินการเพื่อรอบรรจุเข้าระเบียบวาระการประชุมสภาผู้แทนราษฎร (ข้อมูล ณ วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๕)

๓.๒ การจำกัดสถานที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี เรื่อง กำหนดสถานที่หรือบริเวณห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทาง พ.ศ. ๒๕๕๕ ออกตามความในพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ห้ามมิให้มีการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่ขับขี่หรือในขณะที่โดยสารอยู่ในรถหรือบนรถทุกชนิดนั้น มีลักษณะเป็นกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยฝ่ายบริหาร จึงมีสถานะเป็น “กฎ”<sup>๖</sup> ตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ และมีลักษณะเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙<sup>๗</sup> ได้บัญญัติรับรองไว้

การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลนั้น หลักความได้สัดส่วน (Principle of Proportionality) หลักการพื้นฐานของความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใช้อำนาจกับผู้ที่ถูกอยู่ภายใต้อำนาจ อันเป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป ได้กำหนดให้รัฐใช้อำนาจจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลผู้อยู่ภายใต้อำนาจอย่างพอเหมาะพอประมาณ กล่าวคือ มาตรการที่รัฐออกมานั้นสามารถดำเนินการให้เจตนารมณ์ของกฎหมายสำเร็จลุล่วงไปได้ (หลักความสัมฤทธิ์ผล) ในขณะที่เดียวกันมาตรการดังกล่าวจะต้องสร้างความเสียหายให้แก่ประชาชนให้น้อยที่สุด (หลักความจำเป็น) และห้ามมิให้รัฐใช้มาตรการใด ๆ ที่ก่อให้เกิดประโยชน์กับสาธารณชนน้อยมาก ไม่คุ้มกับความเสียหายที่จะตกแก่ประชาชนและสังคมส่วนรวม (หลักความได้สัดส่วนในความหมายอย่างแคบ)<sup>๘</sup> ซึ่งเมื่อพิจารณาประกาศฉบับดังกล่าวตามหลักความได้สัดส่วนแล้วจะเห็นได้ว่า พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการออกประกาศฉบับนี้ มีเจตนารมณ์ที่จะกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ รวมทั้งการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟู

<sup>๖</sup>หมายถึง พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ประกาศกระทรวง ข้อบัญญัติท้องถิ่น ระเบียบ ข้อบังคับ หรือทบบัญญัติอื่นที่มีผลบังคับเป็นการทั่วไป โดยไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดหรือบุคคลใดเป็นการเฉพาะ.

<sup>๗</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๙

<sup>๘</sup>“การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ จะกระทำมิได้เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย เฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็น และจะกระทำกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้ กฎหมายตามวรรคหนึ่งต้องมีผลใช้บังคับเป็นการทั่วไป และไม่มุ่งหมายให้ใช้บังคับแก่กรณีใดกรณีหนึ่งหรือแก่บุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นการเจาะจง ทั้งต้องระบุบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ให้อำนาจในการตรากฎหมายนั้นด้วย

บทบัญญัติในวรรคหนึ่งและวรรคสองให้นำมาใช้บังคับกับกฎที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายด้วยโดยอนุโลม”.

<sup>๙</sup>วรพจน์ วิศรุตพิชญ์, สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐, กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน ๒๕๔๓, หน้า ๘๔ - ๘๕.



สภาพผู้ติดเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ เพื่อช่วยลดปัญหาและผลกระทบทั้งด้านสังคมและเศรษฐกิจ ช่วยสร้างเสริมสุขภาพของประชาชนโดยให้ตระหนักถึงพิษภัยของเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ ตลอดจนช่วยป้องกันเด็กและเยาวชนมิให้เข้าถึงเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ได้โดยง่าย ดังนั้น การออกประกาศฉบับดังกล่าวจึงต้องเป็นไปเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์แห่งกฎหมายนั้น ในขณะที่เดียวกันก็ต้องก่อให้เกิดความเสียหายแก่ประชาชนน้อยที่สุด และต้องมีความสมดุลระหว่างความเสียหายของประชาชนกับประโยชน์ที่สังคมส่วนรวมจะได้รับ

ซึ่งการจำกัดสถานที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยการห้ามผู้ขับขี่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่ขับขี่มีความเหมาะสมพอสมควร ประกอบกับพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒ ก็ได้ห้ามมิให้ผู้ขับขี่ขับรถในขณะที่เมาสุราอยู่แล้ว แต่การจำกัดสถานที่บริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยการห้ามผู้โดยสารบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่โดยสารอยู่ในรถหรือบนรถทุกชนิดนั้น จะทำให้วัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ บรรลุผล โดยไม่ก่อให้เกิดความเสียหายกับประชาชนหรือเป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจนเกินความจำเป็น และเกิดดุลยภาพระหว่างความเสียหายหรือสิทธิและเสรีภาพที่ถูกจำกัดของประชาชนกับประโยชน์ของมหาชนจริงหรือไม่ กล่าวคือ มีความเหมาะสม พอเหมาะพอประมาณ และสอดคล้องกับหลักความได้สัดส่วนหรือไม่ยังเป็นที่ยังสงสัย ซึ่งการออกกฎโดยการห้ามผู้โดยสารบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์บนทางในขณะที่โดยสารอยู่ในรถหรือบนรถดังกล่าวอาจขัดหรือแย้งต่อ มาตรา ๒๙ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หรืออาจขัดหลักความได้สัดส่วนที่เป็นหลักรัฐธรรมนูญทั่วไป หรืออาจเป็นการออกกฎที่เกินเลยไปจากเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. ๒๕๕๑ อันเป็นกฎหมายที่เป็นแหล่งที่มาในการออกกฎนั้นก็ได้ และอาจใช้บังคับมิได้ตามมาตรา ๖ ของรัฐธรรมนูญ<sup>๑๐</sup>

<sup>๑๐</sup>รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖

“รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ บทบัญญัติใดของกฎหมาย กฎหรือข้อบังคับ ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญนี้ บทบัญญัตินั้นเป็นอันใช้บังคับมิได้”.



นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาสถานที่ห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในต่างประเทศพบว่า ส่วนใหญ่จะกำหนดห้ามบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์เฉพาะในสถานศึกษา สถานบริการสาธารณสุข สถานที่ราชการ สำนักงาน และในยานพาหนะขนส่งมวลชน และเมื่อพิจารณากฎหมายจราจรของประเทศญี่ปุ่น ประเทศที่มีความปลอดภัยในท้องถนนมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลกก็พบว่า กฎหมายจราจรมาตรา ๖๕ ห้ามเฉพาะในกรณีดังนี้ วรรคหนึ่งห้ามมิให้ขับขี่ยานพาหนะในขณะที่มีแอลกอฮอล์ในร่างกาย วรรคสองห้ามมิให้ดื่มหรือให้ใช้ยานพาหนะแก่ผู้ที่นำวิตกว่าจะกระทำผิดตามวรรคหนึ่ง วรรคสามห้ามให้สุราหรือสนับสนุนการดื่มแก่ผู้ที่นำวิตกว่าจะกระทำผิดตามวรรคหนึ่ง และวรรคสี่ห้ามร้องขอหรือไหว้วานให้ผู้อื่นขับขี่ยานพาหนะไปส่งตน โดยที่รู้อยู่แล้วว่าบุคคลผู้นั้นเป็นผู้ที่มีแอลกอฮอล์ในร่างกาย อีกทั้งห้ามร่วมโดยสารไปในยานพาหนะที่ขับขี่โดยบุคคลที่กระทำผิดตามวรรคหนึ่งด้วย<sup>๑๑</sup> ซึ่งแตกต่างจากบทบัญญัติของกฎหมายไทย

## ๔. บทสรุป

“เครื่องดื่มแอลกอฮอล์” มิใช่เครื่องดื่มธรรมดาทั่วไป แต่หากผู้บริโภคหรือดื่มแล้วจะก่อให้เกิดการเสพติด ซึ่งพิษจากแอลกอฮอล์ก่อให้เกิดโรคเรื้อรัง เช่น มะเร็งตับ ความดันโลหิตสูง หัวใจ เส้นเลือดในสมองแตก และก่อให้เกิดปัญหาเศรษฐกิจและสังคม อีกทั้งปริมาณการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของคนไทยยังมีปริมาณที่เพิ่มสูงขึ้นทุกปี ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีมาตรการในการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อเป็นการป้องกันอุบัติเหตุจราจรและการแก้ไขปัญหาจากการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ในขณะที่ขับขี่หรือในขณะที่โดยสารรถ อย่างไรก็ตาม มาตรการควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ที่ดีนั้นต้องใช้หลาย ๆ มาตรการควบคู่กันไป มาตรการที่ใช้ต้องมีความเหมาะสมและชัดเจน และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของผู้บริโภค ประชาชนทั่วไปและผู้ประกอบการประกอบด้วย ตลอดจนต้องมีการปลูกจิตสำนึกให้เด็กและเยาวชนได้ตระหนักถึงพิษภัยของการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ และควรมีการรณรงค์ให้มีการลดปริมาณการบริโภคเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ของประชากรโดยรวมด้วย โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นครอบครัว ชุมชน ภาครัฐ หรือภาคเอกชน การควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์จึงจะประสบผลสำเร็จและเป็นประโยชน์ต่อประชาชนคนไทย. ๑



# สิทธิและโอกาสของคนพิการ ในการประกอบอาชีพและการจ้างงาน

## บทนำ

โดยที่พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ นั้นมีเจตนารมณ์สำคัญเพื่อการสงเคราะห์และฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการโดยการให้คนพิการมีอาชีพและมีงานทำ อันเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการให้มีความเหมาะสมและดีขึ้น และยังได้กำหนดเกี่ยวกับสิทธิประโยชน์และความคุ้มครองคนพิการเพื่อมิให้มีการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุแห่งสภาพทางกายหรือสุขภาพ รวมทั้งให้คนพิการมีสิทธิได้รับสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะและได้รับความช่วยเหลือในด้านอื่น ๆ จากรัฐ ตลอดจนการให้รัฐต้องสงเคราะห์คนพิการให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีและพึ่งพาตนเองได้ โดยการให้คนพิการได้มีส่วนร่วมในทุกภาคส่วนของสังคม ประการสำคัญคือปัจจุบันเรามีคนพิการที่มีความรู้ความสามารถและมีศักยภาพในด้านต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก อาทิ ด้านการสอน ด้านการแสดง ด้านการประกอบอาชีพในด้านต่าง ๆ แต่คนพิการยังขาดโอกาสทางสังคมในการพัฒนาศักยภาพของตนเอง ดังนั้น ในการประกอบอาชีพของคนพิการยังคงมีปัญหาบางประการที่คนพิการยังไม่ได้รับการส่งเสริมหรือสนับสนุนจากสังคมเท่าที่ควร ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวของคนพิการได้อย่างเป็นระบบและทั่วถึง เพราะคนพิการนั้นยังไม่ได้รับการยอมรับจากตลาดแรงงาน ถึงแม้ว่า ได้มีทั้งหน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนได้เข้ามามีส่วนช่วยเหลือให้การฟื้นฟูสมรรถภาพ และการฝึกอาชีพให้แก่คนพิการ แต่ก็ไม่สามารถที่จะช่วยคนพิการได้ทุกกรณีไป



ดังนั้น เพื่อให้ผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงสิทธิในการทำงานของคนพิการตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าบุคคลผู้พิการต่าง ๆ เหล่านั้นจะมีสิทธิและโอกาสอะไรบ้าง นายจ้างหรือหน่วยงานของรัฐที่รับคนพิการเข้าทำงานนั้นต้องปฏิบัติต่อผู้พิการอย่างไร และเมื่อนายจ้างรับลูกจ้างซึ่งเป็นคนพิการเข้าทำงานแล้ว นายจ้างจะได้รับสิทธิพิเศษอย่างไรหรือไม่ “สารพันปัญหากฎหมาย” ฉบับนี้จึงใคร่ขอเสนอบทความเรื่อง “สิทธิและโอกาสของคนพิการในการประกอบอาชีพและการจ้างงาน” ดังนี้

## ๑. สิทธิและโอกาสของคนพิการในการทำงานตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐

พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้คนพิการมีสิทธิเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้จากสิ่งอำนวยความสะดวกอันเป็นสาธารณะ ตลอดจนสวัสดิการ และความช่วยเหลืออื่นจากรัฐในการฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพ การให้บริการที่มีมาตรฐาน การคุ้มครองแรงงาน รวมทั้งกำหนดมาตรการเพื่อให้การทำงานของผู้พิการมีความเหมาะสมกับสภาพทางกาย ตลอดจนได้รับการส่งเสริมการประกอบอาชีพอิสระ และบริการสื่อ สิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านเทคโนโลยีหรือความช่วยเหลืออื่นใดเพื่อการทำงานและประกอบอาชีพของคนพิการ<sup>๑</sup> อันเป็นการรับรองและความคุ้มครองสิทธิในการเข้าทำงานของคนพิการให้เข้าถึงสิทธิประโยชน์มากที่สุด กฎหมายจึงได้กำหนดห้ามมิให้หน่วยงานใดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน หรือบุคคลใดเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อคนพิการเว้นแต่จะมีเหตุผลทางวิชาการ จารีตประเพณี หรือประโยชน์สาธารณะอื่นสนับสนุนให้กระทำได้ แต่ทั้งนี้ผู้กระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนพิการนั้นจะต้องจัดให้มีมาตรการช่วยเหลือเยียวยาหรือรักษาซึ่งสิทธิหรือประโยชน์แก่คนพิการตามความจำเป็นเท่าที่จะกระทำได้ด้วย<sup>๒</sup> ดังนั้น เพื่อเป็นการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการจึงได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐ<sup>๓</sup> ซึ่งการกำหนดคุณสมบัติของคนพิการที่จะเข้าทำงานได้หรือไม่ จึงขึ้นอยู่กับลักษณะของงานแต่ละประเภทในสถานประกอบการ



<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๒๐ (๓).

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๑๕.

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๓.



นั้น ๆ ว่ามีลักษณะเช่นใดเป็นงานที่คนพิการสามารถทำได้หรือไม่ โดยต้องไม่มีลักษณะเป็นการกีดกันหรือเลือกปฏิบัติต่อคนพิการ

การกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสม ดังนี้

(๑) ในกรณีที่เป็นสถานประกอบการของเอกชน ได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่งมีลูกจ้างตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนลูกจ้างที่มีใช้คนพิการทุก ๑๐๐ คนต่อคนพิการ ๑ คน โดยเศษของ ๑๐๐ คนนั้น ถ้าเกิน ๕๐ คนต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน<sup>๓</sup> โดยในการนับจำนวนลูกจ้างของสถานประกอบการนั้นให้นับทุกวันที่ ๑ ตุลาคม ของแต่ละปี ในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใดมีหน่วยงานหรือสำนักงานสาขาในจังหวัดเดียวกันหลายแห่งให้นับจำนวนลูกจ้างทุกแห่งในจังหวัดนั้นรวมเข้าด้วยกัน

(๒) ในกรณีที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีผู้ปฏิบัติงานตั้งแต่ ๑๐๐ คนขึ้นไปรับคนพิการที่สามารถทำงานได้ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดในอัตราส่วนผู้ปฏิบัติงานที่มีใช้คนพิการทุก ๑๐๐ คนต่อคนพิการ ๑ คน โดยเศษของ ๑๐๐ คนนั้น ถ้าเกิน ๕๐ คนต้องรับคนพิการเพิ่มขึ้นอีก ๑ คน การนับจำนวนผู้ปฏิบัติงานให้นับทุกวันที่ ๑ ตุลาคม ของแต่ละปี

หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใดที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามจำนวนที่กำหนดนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นจะต้องส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการแทนการรับคนพิการเข้าทำงาน โดยกฎหมายได้กำหนดดังนี้ “นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการผู้ใดที่มีได้รับคนพิการเข้าทำงานตามที่กำหนด และมีได้จัดสถานที่จำหน่ายสินค้าหรือบริการ จัดจ้างเหมาะสมช่วงงาน ผูกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการหรือผู้ดูแลคนพิการ ให้ส่งเงินเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเป็นรายปี โดยคำนวณจากอัตราค่าจ้างขั้นต่ำตามกฎหมายคุ้มครองแรงงาน คูณด้วย ๓๖๕ และคูณด้วยจำนวนคนพิการที่ไม่ได้รับเข้าทำงาน”<sup>๔</sup> ก็จะได้จำนวนเงินที่จะต้องส่งเข้ากองทุนฯ โดยการส่งเงินดังกล่าวนี้ให้ส่งต่อสำนักงานส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

<sup>๓</sup>กฎกระทรวง กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐ จะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๓ และข้อ ๔.

<sup>๔</sup>กฎกระทรวง กำหนดจำนวนคนพิการที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการและหน่วยงานของรัฐ จะต้องรับเข้าทำงาน และจำนวนเงินที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะต้องนำส่งเข้ากองทุนส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๔ ข้อ ๕.



แห่งชาติหรือสำนักงานพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์จังหวัดที่สถานประกอบการตั้งอยู่ภายในวันที่ ๓๑ มกราคม ของแต่ละปี

### ๒. สิทธิของนายจ้างในการรับคนพิการเข้าทำงาน

ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ ได้กำหนดให้สิทธิแก่นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการที่รับคนพิการเข้าทำงานมีสิทธิได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคล ตามที่กฎหมายกำหนด โดยกฎหมายได้กำหนด “ให้ยกเว้นภาษีเงินได้ตามส่วน ๒ และส่วน ๓ หมวด ๓ ในลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ให้แก่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ ซึ่งรับคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการเข้าทำงานสำหรับเงินได้ เป็นจำนวนร้อยละหนึ่งร้อยของรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจ้างคนพิการดังกล่าว”<sup>๖</sup> หมายความว่า นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ จะได้รับยกเว้นการเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และการเก็บภาษีเงินได้จากบริษัทและห้างหุ้นส่วนนิติบุคคล แต่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่จะได้รับสิทธิประโยชน์ในการยกเว้นภาษิดังกล่าวได้ก็เฉพาะแต่การจ้างคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการเท่านั้น



ในกรณีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่ได้จัดให้มีอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการแก่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการ มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ สำหรับรายจ่ายในการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการดังกล่าวแก่ลูกจ้างที่เป็นคนพิการ โดยกฎหมายได้กำหนดว่า “ให้ยกเว้นภาษีเงินได้ตามส่วน ๒ และส่วน ๓ หมวด ๓ ในลักษณะ ๒ แห่งประมวลรัษฎากร ให้แก่เจ้าของอาคารสถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือผู้ให้บริการสาธารณะอื่น ซึ่งได้จัดอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการในอาคาร สถานที่ ยานพาหนะ บริการขนส่ง หรือบริการสาธารณะอื่น ให้แก่คนพิการในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ได้ ตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ สำหรับเงินได้เป็นจำนวนร้อยละ ๑๐๐ ของรายจ่ายที่ได้จ่ายเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีอุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวก หรือบริการดังกล่าว”<sup>๗</sup> ซึ่งก็หมายความว่า นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ เสียภาษีในอัตราเท่าใด ก็จะได้รับประโยชน์เท่ากับร้อยละของอัตรานั้น แต่สิทธิประโยชน์ทางภาษีที่นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการจะได้รับในส่วนนี้ต่อเมื่อได้มีการจ้างแรงงานซึ่งเป็นคนพิการที่มีบัตรประจำตัวคนพิการเข้าทำงานเท่านั้น

<sup>๖</sup>พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๙๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๓.

<sup>๗</sup>พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๔๙๙) พ.ศ. ๒๕๕๓ มาตรา ๔.



นอกจากนี้แล้ว กฎหมายยังได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบกิจการที่มีลูกจ้างพิการมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของลูกจ้างทั้งหมดในสถานประกอบการโดยมีระยะเวลาจ้างเกินกว่า ๑๘๐ วันในปีภาษีใด มีสิทธิได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ในปีภาษีนั้นตามที่กฎหมายกำหนด<sup>๓</sup> เป็นกรณีที่กรมสรรพากรต้องการให้มีการยกเว้นภาษีเงินได้ให้แก่ นายจ้าง หรือสถานประกอบการหรือในกิจการที่ต้องใช้แรงงานเป็นจำนวนมาก ให้มีสิทธิได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี ซึ่งหมายความว่านายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการที่จ้างแรงงานคนพิการเป็นจำนวนมากเกินกว่าร้อยละ ๖๐ มีสิทธินำค่าจ้างคนพิการมาหักลดหย่อนภาษีได้ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ลูกจ้าง ซึ่งเป็นคนพิการให้มากที่สุด

### ๓. สาเหตุที่เป็นปัจจัยในการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ

การฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ หมายความว่า “การเสริมสร้างสมรรถภาพ หรือความสามารถของคนพิการให้มีสภาพที่ดีขึ้น หรือดำรงสมรรถภาพหรือความสามารถที่มีอยู่เดิมไว้ โดยอาศัยกระบวนการทางการแพทย์ การศาสนา การศึกษา สังคม อาชีพ หรือกระบวนการอื่นใด เพื่อให้คนพิการได้มีโอกาสทำงานหรือดำรงชีวิตในสังคมอย่างเต็มศักยภาพ”<sup>๔</sup> ดังนั้น การฟื้นฟูสมรรถภาพด้านอาชีพของคนพิการ จึงหมายถึงการจัดให้มีการฝึกอบรมอาชีพให้แก่คนพิการที่เหมาะสมกับสภาพความพิการของแต่ละคน ให้สามารถประกอบอาชีพเลี้ยงตนเองได้ โดยจัดให้มีการฝึกอาชีพในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเสริมสร้างความรู้และทักษะในการประกอบอาชีพตามความสามารถที่เหมาะสมกับสภาพความพิการของแต่ละคน และเป็นการเตรียมความพร้อมให้กับคนพิการก่อนที่จะออกไปสู่ตลาดแรงงาน หรือประกอบอาชีพที่อิสระ ให้สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

ปัจจุบันจะพบว่าปัญหาการว่างงานของคนพิการนับวันก็จะเพิ่มมากขึ้น โดยปรากฏสภาพปัญหาและข้อจำกัดในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการพัฒนาศักยภาพด้านแรงงาน ช่องทางในการมีงานทำ ความก้าวหน้าในงานที่ทำ รวมทั้งโอกาสที่คนพิการจะสร้างประสิทธิภาพในงานให้ได้รับการยอมรับจากบุคคลทั่วไป จึงปรากฏว่าคนพิการในวัยทำงานเป็นจำนวนมากเป็นแรงงานที่ไร้ฝีมือ และขาดความพร้อมในการทำงาน โดยไม่ได้รับการยอมรับหรือส่งเสริมสนับสนุนให้มีส่วนร่วมในตลาดแรงงาน

ปัญหาการว่างงานของคนพิการนั้นไม่ใช่ปัญหาส่วนบุคคลหรือปัญหาเฉพาะกลุ่มบุคคล แต่เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับสังคมโดยรวม เนื่องจากคนพิการเป็นจำนวนมากที่ไม่ได้ทำงานนั้นส่วนใหญ่มีสาเหตุเกิดจากลักษณะสภาพความพิการอัน

<sup>๓</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๘.

<sup>๔</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๔.



เป็นอุปสรรคและสภาวะในการกีดกันทางสังคม ซึ่งสังคมมีส่วนเกี่ยวข้องที่ทำให้เกิดปัญหาดังกล่าวขึ้น หากยังปล่อยให้คนพิการเป็นจำนวนมากเป็นผู้ว่างงานอยู่ต่อไป ก็คงจะกระทบต่อสังคมโดยรวม เพราะปัญหาของคนพิการนั้นนอกจากจะทำให้คนพิการมีสถานภาพทางสังคมที่แตกต่างกับบุคคลปกติทั่วไปแล้ว ยังขาดโอกาสในด้านต่าง ๆ และต้องเป็นภาระพึ่งพิงผู้อื่น ขาดความเป็นอิสระในการดำรงชีวิต รวมทั้งมักจะถูกละเมิดหรือสิทธิรอนสิทธิด้านอื่น ๆ อีกด้วย

จากปัญหาดังกล่าวนี้จึงได้มีการตระหนักในเรื่องของสิทธิมนุษยชน ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นในการเอาใจใส่ในสิทธิของกลุ่มคนพิการโดยการผลักดันให้คนพิการมีสิทธิเท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป จึงทำให้มีการช่วยเหลือฟื้นฟูสมรรถภาพของคนพิการและพัฒนาศักยภาพของคนพิการโดยมีวัตถุประสงค์ให้คนพิการมีศักดิ์ศรีแห่งความเป็นมนุษย์เสมอภาคกับบุคคลทั่วไป พร้อมทั้งสามารถดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างมีความสุข ทั้งนี้เพราะคนพิการส่วนใหญ่แล้วยังมีร่างกายจิตใจ และสติปัญญา ที่ยังมีศักยภาพสามารถที่จะทำงานหรือประกอบอาชีพได้ ความพิการหรือความบกพร่องนั้นเป็นเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้นหากได้รับการฟื้นฟูและพัฒนาจะทำให้คนพิการเหล่านี้เป็นบุคคลที่มีคุณภาพสามารถที่จะใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างมีคุณค่าทั้งต่อตนเอง ครอบครัว และสังคมต่อไปได้



#### ๔. มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ

เรามีอาจปฏิเสธได้ว่าคนพิการหรือทุพพลภาพนั้นถือเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญส่วนหนึ่งของสังคมประเทศจึงควรที่จะได้รับสิทธิและโอกาสในสังคมเช่นเดียวกับบุคคลปกติทั่วไป แต่เนื่องจากสภาพของความพิการที่เป็นอุปสรรคในการดำรงชีวิต การประกอบอาชีพ และการมีส่วนร่วมในสังคม ทำให้คนพิการยังไม่ได้รับการสนับสนุนหรือส่งเสริมเท่าที่ควร จึงสมควรที่จะได้รับสิทธิและโอกาสในการพัฒนาในทุกด้าน โดยเฉพาะการประกอบอาชีพ เพื่อให้เขามีงานทำ สามารถดำรงชีวิตในสังคมได้เท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป แต่ก็เป็นเพียงการคุ้มครองสิทธิของคนพิการในการที่จะได้รับสวัสดิการจากรัฐ แต่ในการประกอบอาชีพของคนพิการนั้น ยังไม่ได้รับความช่วยเหลือหรือส่งเสริมในเรื่องความสามารถเท่าที่ควร จึงต้องมีการฝึกอาชีพให้กับคนพิการเหล่านั้น เพื่อให้เขาได้มีความรู้ความสามารถในการที่จะประกอบอาชีพหาเลี้ยงตนเองได้

นอกจากการฝึกอาชีพแล้วในการจ้างแรงงานที่เป็นคนพิการนั้นแม้กฎหมายจะได้กำหนดให้หน่วยงานของรัฐ นายจ้าง หรือเจ้าของสถานประกอบการซึ่ง



เป็นเอกชนรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับลูกจ้างอื่น แต่หากนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงานตามสัดส่วนที่กำหนดจะขอส่งเงินสมทบเข้ากองทุนฯ ตามอัตราที่กฎหมายกำหนดไว้ก็ได้ โดยกฎหมายได้กำหนดว่า “ในกรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่ประสงค์จะรับคนพิการเข้าทำงาน หรือนายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการไม่รับคนพิการเข้าทำงาน และไม่ประสงค์จะส่งเงินเข้ากองทุน หน่วยงานของรัฐ นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการนั้นอาจให้สัมปทาน จัดสถานที่จำหน่ายสินค้า หรือบริการ จัดจ้างเหมาช่วงงาน ฝึกงาน หรือให้การช่วยเหลืออื่นใดแก่คนพิการ แทนก็ได้”<sup>๑๐</sup> เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้นายจ้างมีสิทธิที่จะเลือกรับคนพิการเข้าทำงาน หรือจะส่งเงินเข้ากองทุนแทนจึงเป็นเหตุให้นายจ้างที่จะเลือกปฏิบัติโดยการปฏิเสธไม่รับคนพิการเข้าทำงานได้ โดยเลือกที่จะส่งเงินเข้าสมทบในกองทุนฯ มากกว่าที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน เพราะเห็นว่าหากมีการเลือกที่จะรับคนพิการเข้าทำงาน จะมีปัญหาค่าใช้จ่ายที่ต้องเพิ่มมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดซื้ออุปกรณ์ สิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สำหรับคนพิการ จึงเป็นปัญหาและอุปสรรคในการที่จะส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนพิการ ทำให้คนพิการในการที่จะได้มีงานทำ

การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ จึงเป็นการมุ่งสร้างหลักประกันด้านสิทธิให้กับคนพิการ บนพื้นฐานที่เท่าเทียมกับบุคคลอื่น เพื่อให้คนพิการและผู้ด้อยโอกาสอื่นในสังคมได้รับการปฏิบัติที่เท่าเทียมกัน อย่างไรก็ตามยังพบการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมต่อคนพิการ ไม่ว่าจะเป็นทัศนคติเชิงลบที่มีต่อคนพิการ การเข้าไม่ถึงข้อมูลข่าวสาร หรือการจัดบริการด้านข้อมูลข่าวสารที่คนพิการไม่สามารถเข้าถึงได้รวมทั้งสภาพแวดล้อมที่คนพิการเข้าไม่ถึง ทำให้โอกาสและความเสมอภาคในการได้รับบริการขั้นพื้นฐาน และการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของคนพิการ ยังมีข้อจำกัดอยู่

## บทสรุป

แม้พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ จะได้กำหนดให้นายจ้างหรือเจ้าของสถานประกอบการ และหน่วยงานของรัฐรับคนพิการเข้าทำงานตามลักษณะของงานในอัตราส่วนที่เหมาะสมกับผู้ปฏิบัติงานในสถานประกอบการหรือหน่วยงานของรัฐก็ตาม แต่สถานประกอบการเอกชนก็ยังไม่ให้ความสนใจในการรับลูกจ้างซึ่งพิการเข้าทำงานในสถานประกอบการนั้นไม่มากนัก ทั้งนี้ ก็เนื่องมาจากปัญหาหลายประการ เช่น ปัญหากฎหมายที่ไม่มีความชัดเจนหรือครอบคลุมเพียงพอ การขาดสภาพบังคับซึ่งทำให้นายจ้างเลือกปฏิบัติได้ว่าจะรับ

<sup>๑๐</sup>พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๓๕.



คนพิการเข้าทำงานหรือไม่ นอกจากนี้ยังมีปัญหาเรื่องเจตคติที่มีต่อคนพิการ และกฎหมายก็ไม่ได้บังคับให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจจะต้องรับคนพิการเข้าทำงาน ในระบบอัตราส่วนเช่นเดียวกับสถานประกอบการเอกชน จึงทำให้คนพิการได้รับโอกาสในการจ้างงานน้อย ซึ่งในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวรัฐจึงจำเป็นต้องกำหนดนโยบายที่ชัดเจนให้มีความครอบคลุมและเหมาะสมอย่างเป็นรูปธรรมและสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เพื่อรองรับแนวโน้มความเปลี่ยนแปลงในอนาคต ควรที่จะสนับสนุนภารกิจด้านคนพิการและเป็นการเตรียมความพร้อมในการเข้าเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนของประเทศไทย รวมทั้งเสริมสร้างโอกาสและพัฒนาศักยภาพคนพิการให้ได้รับองค์ความรู้ด้านต่าง ๆ ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศไทยได้รับการยอมรับจากนานาประเทศ

ดังนั้น จึงควรกำหนดให้หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจจ้างคนพิการเข้าทำงานในระบบอัตราส่วนเช่นเดียวกับสถานประกอบการเอกชน และควรกำหนดมาตรการลงโทษทางกฎหมายที่เหมาะสมสำหรับบุคคลที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมาย รวมถึงการฟื้นฟูและการพัฒนาศักยภาพด้านอาชีพของคนพิการ เพื่อให้เป็นแรงงานที่มีคุณภาพ สามารถประกอบอาชีพอิสระหรือเข้าสู่ตลาดแรงงานได้เท่าเทียมกับคนปกติทั่วไป รวมทั้งกำหนดให้มีศูนย์ประเมินสมรรถภาพคนพิการเพื่อเตรียมความพร้อมก่อนที่จะเข้ารับการฝึกอาชีพและภายหลังการฝึกอาชีพแล้ว โดยให้มีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อประสานงานการฟื้นฟูสมรรถภาพทุก ๆ ด้าน รวมทั้งด้านอาชีพและการจ้างงานเพื่อส่งเสริมและพัฒนาฝีมือแรงงานคนพิการและสร้างโอกาสให้คนพิการได้มีงานทำมากขึ้น เพื่อให้เป็นทรัพยากรบุคคลที่มีคุณค่าและดำรงชีวิตอยู่ในสังคมได้อย่างเท่าเทียมกับบุคคลปกติธรรมดาทั่วไป ๒



### เอกสารอ้างอิง

- ศราวุธ การะเกตุ “ปัญหาการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการด้านอาชีพและการจ้างงานตามพระราชบัญญัติการฟื้นฟูสมรรถภาพคนพิการ พ.ศ. ๒๕๓๔” วิทยานิพนธ์ นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๕.
- วรณดี ปัญญาวรณศิริ “การศึกษาแนวคิดสภาพการดำเนินชีวิตและปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตอิสระของคนพิการ” วิทยานิพนธ์ ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๕๑.
- วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ “กฎหมายและนโยบายของรัฐเกี่ยวกับคนพิการ” กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๙.
- อรพินทร์ พิทักษ์มหาเกตุ “ปัญหาการเข้าสู่แรงงานของคนพิการที่เคยได้รับการฟื้นฟูอาชีพจากศูนย์ฟื้นฟูอาชีพคนพิการ” สถาบันวิจัยประชากรและสังคม มหาวิทยาลัยมหิดล, ๒๕๓๗.
- พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. ๒๕๕๐.



## พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ในระบบกฎหมายไทยกับประเด็นปัญหา ในทางกฎหมาย

**พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ** (Organic Law : อังกฤษ, Lois Organiques : ฝรั่งเศส) คือ กฎหมายที่ตราขึ้นในรูปของพระราชบัญญัติ เพื่อกำหนดรายละเอียดต่าง ๆ อันเป็นกฎเกณฑ์สำคัญเพิ่มเติมในขณะที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติหลักการในเรื่องนั้นไว้แต่เพียงกว้าง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ เพื่อให้มีความสมบูรณ์และชัดเจนยิ่งขึ้น โดยไม่ต้องบัญญัติรายละเอียดไว้ในรัฐธรรมนูญให้มีความยืดหยุ่นมากเกินไป และเพื่อที่จะสะดวกในการแก้ไขเพิ่มเติมโดยไม่ต้องแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ<sup>๑</sup>

ในอดีตก่อนปี พ.ศ. ๒๕๔๐ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยไม่ได้บัญญัติให้มีระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญแต่อย่างใด ที่ผ่านมามีการมอบให้กฎหมายอื่นไปบัญญัติเรื่องเกี่ยวกับการเลือกตั้ง หรือพรรคการเมือง แต่กฎหมายประเภทดังกล่าวก็มีสถานะเป็นเพียงพระราชบัญญัติทั่วไปฉบับหนึ่งเท่านั้น<sup>๒</sup> โดยแนวความคิดในเรื่องดังกล่าวจะมีปรากฏอยู่ในทางวิชาการเพียงเท่านั้น ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้ นำระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ในระบบกฎหมายไทย<sup>๓</sup> โดยกำหนดให้มีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เหมือนกับพระราชบัญญัติทั่วไป และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ก็ได้ นำระบบดังกล่าวมาบัญญัติไว้เช่นเดียวกัน แต่ได้กำหนดให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติทั่วไป

<sup>๑</sup> เรียบเรียงจากคำบรรยายของ รศ. ดร. วรเจตน์ ภาคีรัตน์, ในการสอนวิชา “ปรัชญาและหลักการพื้นฐานในกฎหมายมหาชน”, หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๕, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

<sup>๒</sup> นันทวัฒน์ บรมานันท์, “รัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฝรั่งเศส : ข้อคิดเพื่อการปรับปรุงรัฐบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไทย”, (กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร จำกัด, ๒๕๔๑), หน้า ๑๙๓ - ๑๙๔.

<sup>๓</sup> สถาบันพระปกเกล้า, “สารานุกรมรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. ๒๕๔๐) หมวดรัฐธรรมนูญและกฎหมาย เรื่อง ๓. พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ”, (กรุงเทพฯ : องค์การคำของคุรุสภา, ๒๕๔๔), หน้า ๒.



แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีปรากฏอยู่ในวงวิชาการของประเทศไทยมานานแล้ว และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญขึ้นในระบบกฎหมายไทยตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ก็ตาม แต่จนถึงปัจจุบันประเด็นปัญหาในทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญยังคงเป็นที่ถกเถียงกันอยู่ในหลายประเด็น เช่น ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลำดับชั้นของกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัติ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญภายหลังการประกาศใช้บังคับแล้ว ตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง เป็นต้น



ต้องเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ และต้องตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการหรือตัดสินใจคดีในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

ดังนั้น คอลัมน์เกร็ดกฎหมายน่ารู้ฉบับนี้ จึงได้ประมวลและรวบรวมความคิดเห็นทางวิชาการของนักกฎหมายไทยที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ผู้อ่านได้ทราบว่าในแต่ละประเด็นปัญหาดังกล่าวนั้น นักกฎหมายไทยมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันอย่างไร และด้วยเหตุผลใด โดยในเบื้องต้นขอกล่าวถึงข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ดังนี้

## ๑. ข้อแตกต่างระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

### ๑.๑ ข้อแตกต่างในด้านขอบเขตเนื้อหา

ขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อยู่ภายใต้แนวความคิดที่ว่าต้องเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ และต้องตราขึ้นเพื่อใช้บังคับกับองค์กรที่มีอำนาจดำเนินการหรือตัดสินใจคดีในเรื่องที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น<sup>๔</sup> แต่สำหรับขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัตินั้น ไม่ได้ถูกจำกัดว่าการตราขึ้นใช้บังคับจะต้องเป็นเรื่องที่มีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ สามารถที่จะตราขึ้นใช้บังคับได้ทุกเรื่อง นอกเหนือจากเรื่องที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้เฉพาะว่าให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ โดยมีเงื่อนไขว่าจะต้องเป็นเรื่องที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ

<sup>๔</sup> โปรดดู รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๑๓๘ ซึ่งกำหนดให้มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๙ ฉบับ เท่านั้น.



ขอบเขตเนื้อหาดังกล่าว มีผลทางกฎหมาย ๓ ประการ คือ ๑) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติไม่ได้ ๒) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญไม่ได้กำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่ได้ และ ๓) เรื่องใดที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้<sup>๕</sup>

## ๑.๒ ข้อแตกต่างในด้านกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม<sup>๖</sup> รวมทั้งมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปในประเด็นสำคัญดังนี้

### ๑.๒.๑ ผู้มีอำนาจเสนอร่างกฎหมาย

ผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๓๙ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเสนอได้ก็แต่โดย

๑) คณะรัฐมนตรี

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของสภาผู้แทนราษฎร หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๑๐ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของทั้งสองสภา หรือ

๓) ศาลรัฐธรรมนูญ ศาลฎีกา หรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น

แต่สำหรับผู้มีอำนาจเสนอร่างพระราชบัญญัติ มาตรา ๑๔๒ กำหนดให้ร่างพระราชบัญญัติจะเสนอได้ก็แต่โดย

๑) คณะรัฐมนตรี

๒) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๐ คน

๓) ศาลหรือองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวกับการจัดองค์กรและกฎหมายที่ประธานศาลและประธานองค์กรนั้นเป็นผู้รักษาการ หรือ

๔) ผู้มีสิทธิเลือกตั้งจำนวนไม่น้อยกว่า ๑๐,๐๐๐ คน

### ๑.๒.๒ การออกเสียงลงคะแนน

การออกเสียงลงคะแนนร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๐ ได้กำหนดให้การออกเสียงลงคะแนนในวาระที่ ๑ ขึ้นรับหลักการ และในวาระที่ ๒ ขึ้นพิจารณาเรียงลำดับมาตรา ให้ถือเสียงข้างมากของแต่ละสภา และในวาระที่ ๓ ต้องมีคะแนนเสียงเห็นชอบด้วย

<sup>๕</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในประเทศไทย”, ใน อาริยาธิบาย หนังสือรวมบทความทางวิชาการเพื่อเป็นอนุสรณ์แก่ศาสตราจารย์ไพโรจน์ ชัยนาม, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๓๘), หน้า ๑๑๔.

<sup>๖</sup> รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มิได้กำหนดกระบวนการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้เป็นพิเศษ ดังนั้น จึงมีกระบวนการเดียวกันกับกระบวนการตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั่นเอง.



มากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา แต่สำหรับการออกเสียงลงคะแนนร่างพระราชบัญญัติทั้งในวาระที่ ๑ วาระที่ ๒ และวาระที่ ๓ นั้น รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๒๖ ประกอบข้อบังคับการประชุมฯ กำหนดให้ถือคะแนนเสียงข้างมากเป็นประมาณเท่านั้น

### ๑.๒.๓ กระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายเป็น “ระบบบังคับ” กล่าวคือ เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญทุกฉบับ (ยกเว้นกรณีตามบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญมาตรา ๒๙๕ ประกอบมาตรา ๓๐๕ (๓) ตามมาตรา ๑๔๑



เมื่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญฉบับใดแล้วก่อนนำขึ้นทูลเกล้าฯ เพื่อทรงลงพระปรมาภิไธย ให้ประธานรัฐสภาส่งร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

แต่สำหรับร่างพระราชบัญญัตินั้นเป็น “ระบบทางเลือก” มิใช่ “ระบบบังคับ” เพราะเป็นเรื่องที่หากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหรือสมาชิกวุฒิสภา หรือสมาชิกของทั้งสองสภารวมกันมีจำนวนตามรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ เสนอความเห็นต่อประธานสภาฯ หรือเป็นเรื่องที่นายกรัฐมนตรี เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติใดมีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ หรือตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ให้ประธานแห่งสภาที่ได้รับความเห็นดังกล่าว หรือนายกรัฐมนตรีส่งความเห็นนั้นไปยังศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัย ตามมาตรา ๑๕๔

## ๒. ประเด็นปัญหาทางกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญในระบบกฎหมายไทย

การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมายแตกต่างไปจากพระราชบัญญัติธรรมดาทั่วไปดังกล่าว ได้ส่งผลทำให้เกิดประเด็นทางกฎหมายและถกเถียงกันในทางวิชาการในประเด็น ดังนี้

<sup>๑</sup> วิชาญฐา แสงสุข และฐิติพร ลิ่มแหลมทอง, “ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๔๙), หน้า ๗๗.



**๒.๑ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลำดับชั้นของกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ**

**๒.๑.๑ เกณฑ์ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร**

เกณฑ์ในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร โดยทั่วไปมักจะอาศัยเกณฑ์ที่ว่า กฎหมายลายลักษณ์อักษรแต่ละประเภทนั้นออกโดยอาศัยอำนาจมาจากที่ใด<sup>๑</sup> ซึ่งจะต้องพิจารณาจาก “องค์กรผู้ตรากฎหมาย” และ “กฎหมายแม่บท” ดังนี้

๑) **เกณฑ์องค์กร** เป็นการพิจารณาจากองค์กรที่ตรากฎหมายลายลักษณ์อักษรนั้น กล่าวคือ ถ้าระบบการเมืองการปกครองใดถือว่าองค์กรใดสูงสุด กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้นก็จะมีลำดับชั้นสถานะขององค์กรนั้นไปด้วย องค์กรใดสำคัญรอง ๆ ลงมา กฎหมายที่ออกโดยองค์กรนั้น ๆ ก็จะมีลำดับชั้นลดหลั่นกันลงมาตามฐานะขององค์กร<sup>๒</sup> เช่น รัฐธรรมนูญซึ่งก่อตั้งขึ้นโดยอำนาจของประชาชนทั้งประเทศ ย่อมมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นโดยองค์กรนิติบัญญัติซึ่งเป็นเพียงผู้แทนของประชาชน เป็นต้น

๒) **เกณฑ์กฎหมายแม่บท** เป็นการพิจารณาจากความสัมพันธ์ระหว่างกฎหมายซึ่งออกโดยอาศัยอำนาจจากกฎหมายอื่น กล่าวคือ กฎหมายที่ให้อำนาจออกกฎหมายอื่นย่อมมีลำดับชั้นที่สูงกว่ากฎหมายที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่ให้<sup>๓</sup> เช่น พระราชบัญญัติที่ออกโดยอาศัยอำนาจที่ได้รับมาจากรัฐธรรมนูญย่อมมีลำดับชั้นต่ำกว่ารัฐธรรมนูญ เป็นต้น

๓) **เกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม** เนื่องจากเกณฑ์องค์กรและเกณฑ์กฎหมายแม่บทซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดลำดับชั้นของกฎหมายลายลักษณ์อักษร ยังไม่อาจที่จะอธิบายถึงลำดับชั้นของกฎหมายที่ตราขึ้นโดยองค์กรเดียวกันและจากกฎหมายแม่บทฉบับเดียวกันได้ ด้วยเหตุดังกล่าวจึงได้มีการนำเกณฑ์กระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมมาเป็นหลักเกณฑ์อีกประการหนึ่งเพื่อพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมาย ดังที่นักกฎหมายฝรั่งเศสส่วนหนึ่งเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา เนื่องจากมีกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมที่พิเศษกว่าพระราชบัญญัติธรรมดา<sup>๔</sup> อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนว่าความพิเศษของกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติมดังกล่าวจะต้องมีลักษณะอย่างไรจึงจะมีนัยสำคัญถึงขนาดที่จะส่งผลให้กฎหมายมีลำดับชั้นที่แตกต่างกัน

**๒.๑.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลำดับชั้นของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ**

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติที่เกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ แล้ว จะเห็นว่าผู้ร่างรัฐธรรมนูญมีเจตนารมณ์ต้องการที่จะให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของไทยมีลักษณะเช่นเดียวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส โดยพิจารณาได้จากการกำหนดชื่อเฉพาะ ขอบเขตเนื้อหาเฉพาะ และกระบวนการตราเป็นพิเศษ ทำให้นักกฎหมายไทยส่วนหนึ่ง (ฝ่ายแรก) มีความเห็นโดยอาศัยเกณฑ์ของนักกฎหมายฝรั่งเศสว่า

<sup>๑</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “กฎหมายมหาชน เล่ม ๓ ที่มาและนิติวิธี”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม, ๒๕๓๘), หน้า ๑๔.

<sup>๒</sup> บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๕.

<sup>๓</sup> Hubert AMIEL, Les lois organiques, (Revue du Droit Public, Paris, ๑๙๘๙), pp. ๔๐๘-๔๑๐. อ้างในสรารุช ปิติเดชะ, “พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๔๐”, (วิทยานพนธ์มหาวิทยาลัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๔๕), หน้า ๗ - ๘.



พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ นั้นมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากเหตุผลที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้ใน คำวินิจฉัยที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐<sup>๑๑๑</sup> ความตอนหนึ่งว่า “... กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่ได้นำมาบัญญัติอยู่ในรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หาได้มีลักษณะเช่นเดียวกับกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ในต่างประเทศไม่ เพราะกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศโดยทั่วไปจะกำหนดให้มีสถานะ ทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายทั่วไป แต่ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีกระบวนการตราและ การแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการตราและแก้ไขกฎหมายทั่วไป ซึ่งกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลาย ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หาได้มีลักษณะเช่นที่กล่าวไม่ ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ จึงมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป ...”



กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญในต่างประเทศโดยทั่วไป จะกำหนดให้มีสถานะทางกฎหมายสูงกว่ากฎหมายทั่วไป แต่ต่ำกว่ากฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งมีกระบวนการ ตราและการแก้ไขเพิ่มเติมยากกว่าการตราและแก้ไข กฎหมายทั่วไป

อย่างไรก็ตาม นักกฎหมายไทยอีกส่วนหนึ่ง (ฝ่ายที่สอง) มีความเห็นว่า ไม่มีลำดับชั้นของ กฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติ แต่เป็นเพียงการจัด ประเภทของกฎหมายตามขอบเขตเนื้อหา กล่าวคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมาย ที่รัฐธรรมนูญกำหนดขอบเขตเนื้อหาไว้เป็นการเฉพาะเพื่อขยายความบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเท่านั้น ส่วนกระบวนการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งกระบวนการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ที่มีความเป็นพิเศษอยู่บ้าง ก็เป็นไปโดยเหตุผลของเรื่องเพื่อให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ขยายความรัฐธรรมนูญไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญเท่านั้น<sup>๑๑๒</sup> ดังนั้น ปัญหา ความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติจึงไม่ใช่เรื่องของลำดับชั้น แต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาและการนำไปใช้ในกรณีที่แตกต่างกันเท่านั้น

**๒.๒ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของ พระราชบัญญัติ**

ปัญหาเกี่ยวกับลำดับชั้นของกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับ พระราชบัญญัติดังกล่าวในเบื้องต้น ไม่ว่าจะถือตามแนวความคิดของฝ่ายใด ก็อาจเกิดปัญหาการขัด

<sup>๑๑๑</sup> ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๒๔ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๐ หน้า ๔๕ - ๔๘.  
<sup>๑๑๒</sup> สุรียา ปานแป้น, “ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการ ตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ”, (วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๔), หน้า ๑๒๘.



หรือแย้งกันระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติได้ จนส่งผลทำให้เกิดปัญหาว่า จะบังคับใช้กฎหมายใด และองค์กรใดจะเป็นผู้วินิจฉัยข้อขัดแย้งดังกล่าว โดยแยกพิจารณาได้ดังนี้

### ๒.๒.๑ ปัญหาการใช้บังคับกฎหมายกรณีพระราชบัญญัติเฉพาะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

กรณีพระราชบัญญัติเฉพาะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จนทำให้เกิดปัญหาว่าจะใช้บังคับกฎหมายฉบับใดนั้น หากถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญกับพระราชบัญญัติไม่ใช่เรื่องของลำดับชั้น แต่เป็นเรื่องของขอบเขตเนื้อหาและการนำไปใช้ในกรณีที่แตกต่างกัน ตามความเห็นของนักกฎหมายไทยฝ่ายที่สองแล้ว มีความเห็นว่า จะต้องพิจารณาจากขอบเขตเนื้อหาของเรื่องนั้น ๆ แล้วอาศัยหลักการใช้และการตีความกฎหมาย ได้แก่ หลักกฎหมายเฉพาะและหลักกฎหมายทั่วไป มาเป็นเกณฑ์ในการวินิจฉัยว่าจะใช้บังคับกฎหมายใดแก่กรณีนั้น ซึ่งในกรณีปัญหาดังกล่าวนี้จะต้องใช้พระราชบัญญัติเฉพาะบังคับแก่กรณีที่เกิดขึ้น

แต่หากถือตามความเห็นของนักกฎหมายไทยฝ่ายแรกที่เห็นว่า พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแล้ว หากมีบทบัญญัติใดในพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ต้องถือว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่มีผลใช้บังคับหรือถูกยกเลิกไปโดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามหลักกฎหมายที่ว่ากฎหมายที่มีลำดับชั้นต่ำกว่าไม่อาจขัดหรือแย้งต่อกฎหมายที่มีลำดับชั้นสูงกว่า<sup>๑๓๓</sup>

ความเห็นของนักกฎหมายไทยฝ่ายแรกนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า บทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมดาบางเรื่องมีเจตนารมณ์พิเศษเพื่อใช้บังคับแก่เรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นการเฉพาะ หากถือว่าบทบัญญัติของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทุกมาตรามีลำดับชั้นสูงกว่าบทบัญญัติในพระราชบัญญัติแล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน เช่น องค์กรที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอาจไม่ยอมปฏิบัติตามพระราชบัญญัติอันเป็นที่มาแห่งอำนาจขององค์กรอื่นเลย เป็นต้น ดังนั้น ด้วยหลักขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงเห็นว่า แม้ว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะมีลำดับชั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติ ก็คงมีความหมายเฉพาะบทบัญญัติในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่บัญญัติขึ้นตามขอบเขตเนื้อหาที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้โดยตรงเท่านั้น ส่วนบทบัญญัติอื่น ๆ นอกจากนั้น ย่อมอยู่ในลำดับชั้นเดียวกับพระราชบัญญัติ หากบทบัญญัติอื่น ๆ ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติก็ต้องวินิจฉัยตามหลักการใช้และการตีความเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาลำดับชั้นของกฎหมายแต่อย่างใด<sup>๑๓๔</sup>

### ๒.๒.๒ ปัญหาองค์กรวินิจฉัยชี้ขาดกรณีพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ

ปัญหาอีกประการหนึ่งที่มีความเกี่ยวข้องกับปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกรณีพระราชบัญญัติเฉพาะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ คือ ปัญหาว่าองค์กรใดจะเป็นผู้ตรวจสอบหรือ

<sup>๑๓๓</sup> บวรศักดิ์ อวรรณโณ, “คำอธิบายกฎหมายรัฐธรรมนูญ”, (กรุงเทพมหานคร : สำนักศึกษาอบรมกฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, ๒๕๕๓), หน้า ๒๔๘.

<sup>๑๓๔</sup> สุริยา ปานแน่น, “ปัญหาการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญและการตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติ”, หน้า ๑๒๒.



วินิจฉัยว่าพระราชบัญญัติมีข้อความขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ โดยแยกพิจารณาเป็น ๒ ประเด็น คือ

๑) กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตของเนื้อหาของกฎหมาย ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่ขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ ดังนั้น ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่มีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติได้โดยตรง อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อโต้แย้งดังกล่าวในอีกแง่มุมหนึ่งย่อมถือได้ว่าเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญนั่นเอง เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดขอบเขตเนื้อหาของเรื่องที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไว้โดยเฉพาะแล้ว ส่งผลทำให้เรื่องนั้นจะตราเป็นพระราชบัญญัติไม่ได้ หรือจะตราพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ไม่ได้ ดังนั้น การวินิจฉัยว่าการตราพระราชบัญญัติได้ก้าวล่วงเข้าไปในขอบเขตของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือไม่ หรือพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญบัญญัติเกินกว่าขอบเขตที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้หรือไม่ จึงเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ซึ่งอยู่ในเขตอำนาจของศาลรัฐธรรมนูญ<sup>๑๕</sup>



ถึงแม้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจะเป็นกฎหมายที่ขยายความบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ แต่พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก็ไม่ได้มีค่าบังคับเทียบเท่ารัฐธรรมนูญ

๒) กรณีโต้แย้งเกี่ยวกับข้อความในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กรณีนี้จะต้องไม่ใช่การโต้แย้งเกี่ยวกับขอบเขตของเนื้อหาของกฎหมายดังที่กล่าวแล้ว กล่าวคือ จะต้องเป็นกรณีที่ยุติแล้วว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีอำนาจบัญญัติในเรื่องนั้น ข้อโต้แย้งนี้หากพิจารณาในอีกแง่มุมหนึ่งย่อมเป็นปัญหาการใช้บังคับกฎหมายกรณีพระราชบัญญัติขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ดังที่ได้หยิบยกขึ้นพิจารณาแล้วในข้อ ๒.๒.๑ นั้นเอง ซึ่งการบังคับตามกฎหมายได้ย่อมเป็นเรื่องการใช้การตีความกฎหมายที่ศาลซึ่งพิจารณาคดีนั้น ๆ มีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดได้<sup>๑๖</sup> อย่างไรก็ตาม หากศาลซึ่งพิจารณาคดีเห็นว่าข้อโต้แย้งดังกล่าวแท้จริงแล้วเป็นปัญหาเรื่องขอบเขตของกฎหมาย ซึ่งเป็นปัญหาความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ ก็สามารถเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยได้ตามมาตรา ๒๑๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐

๒.๓ ปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้บังคับแล้ว

ประเด็นปัญหาดังกล่าว มีที่มาจากกรณีที่รัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๔๑ ได้กำหนดให้มีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญก่อนประกาศใช้

<sup>๑๕</sup> สุรียา ปานแป้น, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๓ - ๑๖๔.

<sup>๑๖</sup> สุรียา ปานแป้น, เรื่องเดียวกัน, หน้า ๑๖๔.



บังคับ แบบ “ระบบบังคับ” และโดยที่ระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของกฎหมายของประเทศไทยยังมีระบบการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ หลังประกาศใช้บังคับอีกด้วย<sup>๓๓</sup> จึงทำให้เกิดปัญหาว่า จะมีการเสนอเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหลังประกาศใช้บังคับได้อีกหรือไม่ กรณีจะเป็นการต้องห้ามตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ เนื่องจากเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้วหรือไม่

ประเด็นนี้ ผู้เขียนมีความเห็นว่า แม้ศาลรัฐธรรมนูญจะได้เคยตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญนั้น ตามมาตรา ๑๔๑ มาแล้วก็ตาม ถ้าภายหลังประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมาย หากเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีข้อความขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ ก็สามารถที่จะหยิบยกประเด็นดังกล่าวขึ้นเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยได้อีก<sup>๓๔</sup> ทั้งนี้ โดยจะต้องมีเหตุผลสำคัญ เช่น สถานการณ์ทางสังคมได้เปลี่ยนแปลงไปมาก หรือพัฒนาการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในบางเรื่อง หรือบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการแก้ไขเพิ่มเติม หรือองค์คณะตุลาการศาลรัฐธรรมนูญได้เปลี่ยนแปลงไปในสาระสำคัญหรือเปลี่ยนไปทั้งหมด จนส่งผลทำให้มีเหตุที่ศาลรัฐธรรมนูญจะต้องตรวจสอบหรือวินิจฉัยอีกครั้งหนึ่ง<sup>๓๕</sup> ประกอบกับรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๕ ก็ได้บัญญัติเปิดช่องไว้ว่า “ในกรณีที่ศาลรัฐธรรมนูญเห็นว่าเรื่องใดหรือประเด็นใดที่ได้มีการเสนอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาเป็นเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยพิจารณาวินิจฉัยแล้วศาลรัฐธรรมนูญจะไม่รับเรื่องหรือประเด็นดังกล่าวไว้พิจารณา “ก็ได้”” ซึ่งเป็นการให้ดุลพินิจแก่ศาลรัฐธรรมนูญในการที่จะรับเรื่องหรือประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญได้เคยวินิจฉัยไว้แล้วไว้พิจารณาอีกก็ได้

#### ๒.๔ ปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นสุดใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง

ประเด็นปัญหานี้ ในอดีตเคยเป็นปัญหาถกเถียงกันในทางวิชาการมาแล้ว กล่าวคือ เมื่อครั้งมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ของคณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (คปค.) คปค. ได้ออกประกาศ ฉบับที่ ๓ ลงวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๙ ให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันสิ้นสุดลง จึงทำให้เกิดปัญหาในทางกฎหมายขึ้นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลายจะสิ้นสุดใช้บังคับไปด้วยหรือไม่

ในขณะนั้นนักกฎหมายไทยมีความเห็นแบ่งเป็น ๒ ฝ่าย คือ ฝ่ายที่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นสุดใช้บังคับ และฝ่ายที่มีความเห็นว่าพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญไม่สิ้นสุดใช้บังคับ จากปัญหาดังกล่าว คปค. จึงแก้ไขปัญหาโดยการออกประกาศและคำสั่งทั้งโดยชัดแจ้ง

<sup>๓๓</sup> ตามที่ปรากฏในมาตรา ๒๑๑ มาตรา ๒๑๒ มาตรา ๒๔๕ และมาตรา ๒๕๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

<sup>๓๔</sup> บรรหาร คำลา, “หลักการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของร่างพระราชบัญญัติก่อนประกาศใช้เป็นกฎหมาย : ที่มา แนวคำวินิจฉัย และข้อสังเกต”, วารสารจตุรนิติ ปีที่ ๗ ฉบับที่ ๗ (กรกฎาคม - สิงหาคม ๒๕๕๓), หน้า ๑๘๓-๑๘๔.

<sup>๓๕</sup> ธีระ สุธีวาทกุล, คำบรรยายในวิชา “สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ”, หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๕, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



และโดยปริยายให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ จำนวน ๒ ฉบับ มีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ มีพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญอีก จำนวน ๒ ฉบับ ที่ คปค. มิได้ประกาศให้มีผลใช้บังคับต่อไป คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการออกเสียงประชามติ พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑<sup>๒๐</sup>

ต่อมาศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยประเด็นปัญหาดังกล่าวไว้ในคำวินิจฉัยที่ ๓ - ๕/๒๕๕๐ เรื่อง อัยการสูงสุดขอให้มีคำสั่งยุบพรรคไทยรักไทย ลงวันที่ ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๕๐ ในประเด็นว่า การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นอันสิ้นสุดลง มีผลให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. ๒๕๔๑ และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๔๑ สิ้นผลใช้บังคับไปด้วยหรือไม่ โดยศาลรัฐธรรมนูญได้วินิจฉัยว่า



การทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นผลบังคับจึงต้องใช้กระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ ออกมาใช้บังคับแทน... คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทน... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงมิได้สิ้นผลบังคับไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ...”

“... ดังนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ จึงมีสถานะทางกฎหมายเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไป การยกเลิกหรือการทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ สิ้นผลบังคับจึงต้องใช้กระบวนการเดียวกัน กล่าวคือ ต้องมีกฎหมายยกเลิกหรือมีกฎหมายใหม่ ออกมาใช้บังคับแทน... คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข มิได้มีคำสั่งให้ยกเลิกหรือออกกฎหมายใหม่มาใช้บังคับแทน... พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับจึงมิได้สิ้นผลบังคับไปพร้อมกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ...”

กรณีปัญหาดังกล่าว มีข้อที่น่าพิจารณาอย่างยิ่งว่า หากเรื่องในลักษณะเดียวกันได้เกิดขึ้น ในขณะที่บังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งได้บัญญัติให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมีกระบวนการในการตราและการแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้งมีกระบวนการในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญแตกต่างจากพระราชบัญญัติซึ่งออกตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ประกอบกับมีนักกฎหมายส่วนหนึ่งเห็นว่า มีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมีลำดับขั้นสูงกว่าพระราชบัญญัติแล้ว ศาลรัฐธรรมนูญจะวินิจฉัยกรณีดังกล่าวไปในทิศทางใด

<sup>๒๐</sup> สมคิด เลิศไพฑูรย์, “รัฐธรรมนูญสิ้นสุดลง กฎหมายทั้งหลายสิ้นสุดลงตามด้วยหรือไม่”, มติชนรายวัน วันที่ ๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๔๙ ปีที่ ๒๙ ฉบับที่ ๑๐๔๓๒.



อย่างไรก็ตาม มีนักกฎหมายให้ความเห็นไว้อย่างน่าสนใจว่า<sup>๒๓</sup> เมื่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ไม่ว่าจะฉบับปี พุทธศักราช ๒๕๔๐ หรือฉบับปัจจุบัน เป็นอันสิ้นสุดลง ย่อมมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญทั้งหลายสิ้นผลใช้บังคับไปทั้งสิ้น โดยไม่จำเป็นต้องพิจารณาถึงสถานะทางกฎหมายหรือลำดับชั้นของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าสูงกว่าหรือเทียบเท่าพระราชบัญญัติทั่วไปแต่อย่างใด ทั้งนี้ เพราะกรณีดังกล่าวเป็นเรื่องขอบเขตเนื้อหาของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่มีความเกี่ยวเนื่องใกล้ชิดกับรัฐธรรมนูญ หรือกล่าวได้ว่ารัฐธรรมนูญเป็นบ่อเกิดหรือที่มา (Source of Law) ของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญโดยตรง ดังนั้น เมื่อรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง ย่อมมีผลทำให้พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ตลอดจนกฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญสิ้นผลใช้บังคับไปด้วย

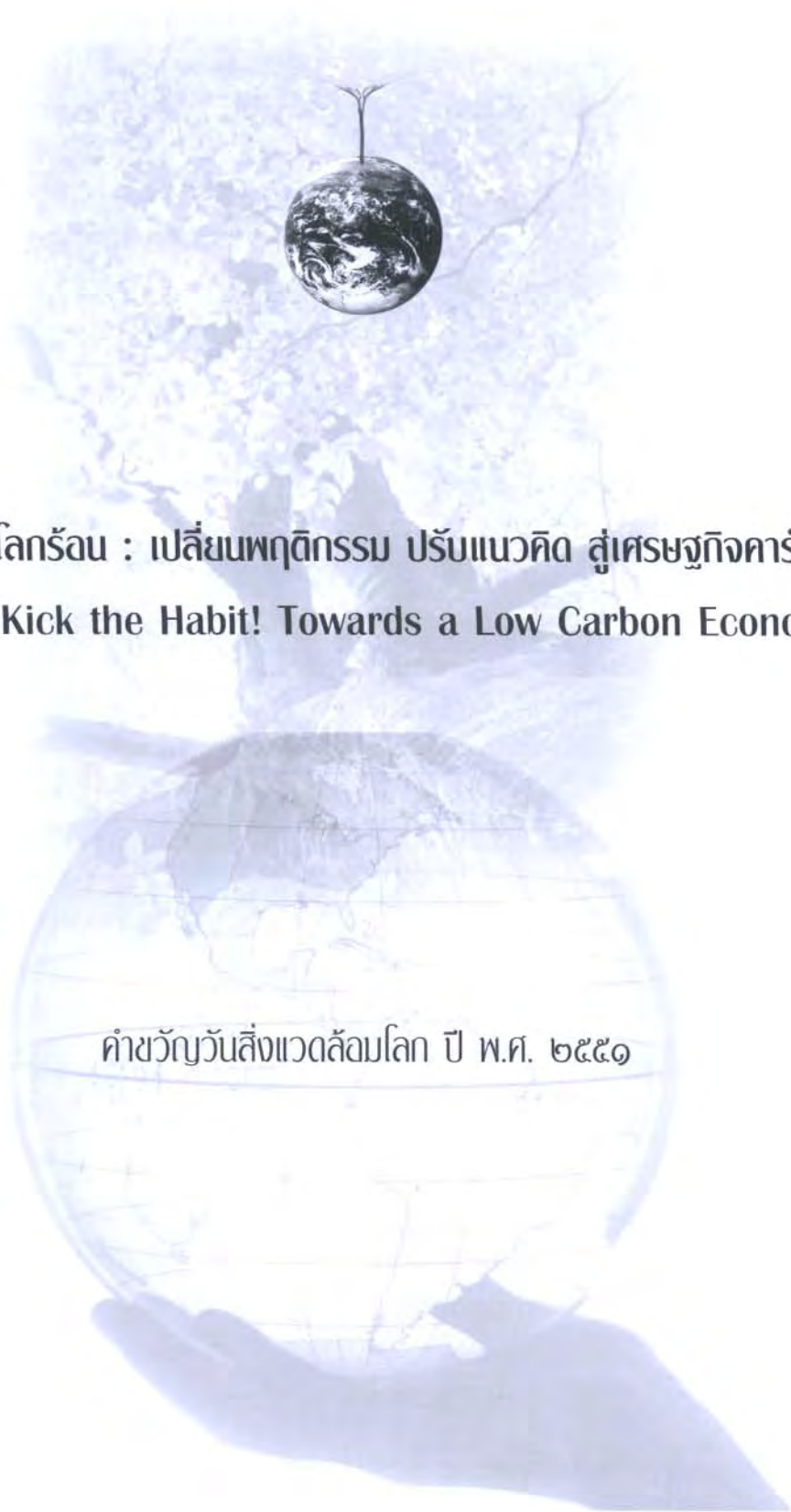
นอกจากนี้ การสิ้นสุดลงของรัฐธรรมนูญไม่มีผลทำให้พระราชบัญญัติทั่วไปสิ้นผลใช้บังคับไปด้วย เพราะรัฐธรรมนูญไม่ใช่บ่อเกิดหรือที่มา (Source of Law) ของพระราชบัญญัติโดยตรง เนื่องจากการตราพระราชบัญญัติเป็นไปโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ รัฐธรรมนูญเป็นเพียงหลักเกณฑ์ในการควบคุม (Control Norm) การตราพระราชบัญญัติเท่านั้น แต่กรณีที่พระราชบัญญัติถูกยกเลิกหรือถูกทำให้สิ้นผลใช้บังคับ บรรดากฎหมายลำดับรองที่ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติฉบับนั้น ย่อมเป็นอันยกเลิกหรือสิ้นผลใช้บังคับไปด้วย ทั้งนี้ เพราะพระราชบัญญัติเป็นบ่อเกิดหรือที่มา (Source of Law) ของบรรดากฎหมายลำดับรองเหล่านั้นโดยตรงนั่นเอง

### ๓. บทสรุป

ประเด็นปัญหาในทางกฎหมายเกี่ยวกับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังคงเป็นประเด็นข้อถกเถียงกันในทางวิชาการทั้งในประเทศไทยและในต่างประเทศ โดยเฉพาะปัญหาเกี่ยวกับการกำหนดลำดับชั้นของกฎหมายของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อเปรียบเทียบกับพระราชบัญญัตินั้น แม้แต่ในประเทศฝรั่งเศสเองซึ่งเป็นต้นแบบที่ประเทศไทยได้นำระบบพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญมาใช้ นักกฎหมายก็ยังคงมีความคิดเห็นในทางวิชาการที่แตกต่างกันอยู่

อย่างไรก็ตาม สำหรับปัญหาเกี่ยวกับการสิ้นผลใช้บังคับของพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญเมื่อรัฐธรรมนูญเป็นอันสิ้นสุดลง นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นเฉพาะในประเทศไทยหรือในประเทศที่มีการรัฐประหารและประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับถาวรบ่อยครั้งเท่านั้น ซึ่งผู้เขียนก็ได้แต่คาดหวังว่าการที่จะทำให้ประเด็นปัญหาทางกฎหมายดังกล่าวเป็นที่ยุติลง คงไม่ต้องรอให้เกิดการรัฐประหารและฉีกรัฐธรรมนูญเพื่อร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้นอีกครั้ง ทั้งนี้ เพราะระยะเวลา ๘๐ ปีที่ผ่านมา ของการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยก็ได้ผ่านเหตุการณ์ล้มลุกคลุกคลานและบอบช้ำมามากพอแล้ว. ๑

<sup>๒๓</sup> รศ. ดร. กมลชัย รัตนสกาววงศ์, คำบรรยายในวิชา “สถาบันการเมืองและองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจ”, หลักสูตรประกาศนียบัตรบัณฑิตทางกฎหมายมหาชน รุ่นที่ ๑๔ ปีการศึกษา ๒๕๕๕, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.



**ลดวิกฤติโลกร้อน : เปลี่ยนพฤติกรรม ปรับแนวคิด สู่เศรษฐกิจคาร์บอนต่ำ  
(Co2 Kick the Habit! Towards a Low Carbon Economy)**

คำขวัญวันสิ่งแวดล้อมโลก ปี พ.ศ. ๒๕๕๑



นายปณัฏร์ ปทุมวัฒน์  
นิติกร สำนักกฎหมาย

## ยุค การจัดตั้งศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม: Toward the Establishment of the Specialized Environmental Courts

ตอนที่ ๑ ความทั่วไปและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม

### ความนำ

สำหรับการที่จะพิจารณาความหมายของคำว่า “สิ่งแวดล้อม” ในมิติของการพัฒนากฎหมายนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงกฎหมายสิ่งแวดล้อมของแต่ละประเทศซึ่งต่างก็ได้ให้คำนิยามของสิ่งแวดล้อมเอาไว้อย่างหลากหลาย ทั้งนี้ เพื่อที่จะบ่งบอกว่า เนื้อหาทางกฎหมายที่ใช้บังคับกับสิ่งแวดล้อมในเรื่องนั้น ๆ มีขอบเขตกว้างขวางมากน้อยเพียงใด บางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมเฉพาะด้าน เช่น กฎหมายควบคุมมลพิษด้านต่าง ๆ ก็จะมีการให้ความหมายไว้เฉพาะตามขอบเขตและวัตถุประสงค์ของกฎหมายนั้น ๆ บางประเทศที่มีกฎหมายสิ่งแวดล้อมที่เป็นกฎหมายสิ่งแวดล้อมแบบองค์รวมที่รวมเอาปัญหาสิ่งแวดล้อมด้านต่าง ๆ เข้าไว้เป็นฉบับเดียวกัน ก็จะมีคำนิยามความหมายของสิ่งแวดล้อมเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อบ่งบอกว่าขอบเขตของกรณีสิ่งแวดล้อมที่กฎหมายฉบับนั้น ๆ มีเจตนารมณ์มุ่งประสงค์จะใช้บังคับครอบคลุมถึงเรื่องใดบ้าง อันจะนำไปสู่การพิจารณาความหมายของคดีสิ่งแวดล้อมต่อไป

คดีสิ่งแวดล้อม (Environmental cases) อาจเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการขอให้ศาลหรือองค์กรระงับข้อพิพาทอื่น รับรองคุ้มครอง หรือบังคับ แก่สิทธิของบุคคลอันเนื่องด้วยประเด็นทางสิ่งแวดล้อมในมิติด้านต่าง ๆ อาจมีลักษณะเป็นคดีแพ่ง คดีอาญา หรือคดีปกครอง ซึ่งมีการพิเคราะห์แล้วพบว่า คดีสิ่งแวดล้อมนั้น มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากคดีโดยทั่วไปอยู่บางประการและจำต้องอาศัยปัจจัยประการต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเหมาะสมกับแต่ละประเทศ



ทั้งนี้ ในบางประเทศได้มีการจัดตั้ง ศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม (Specialized Environmental Court) ขึ้น เพื่ออำนวยความสะดวกแก่คดีที่มีสาระสำคัญด้านสิ่งแวดล้อม เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากศาลที่มีเขตอำนาจพิจารณาและพิพากษาอรรถคดีทั่วไป โดยมีได้จัดตั้งขึ้นเป็นแผนกหนึ่งแผนกใดในระบบศาลดังกล่าว พร้อมทั้งจัดให้มีกฎหมายวิธีพิจารณาความสิ่งแวดล้อมขึ้นสำหรับใช้ในการพิจารณาคดีต่างหากจากคดีแพ่งและอาญาของศาลในระบบปกติ ซึ่งก่อนจะกล่าวถึงรายละเอียดในส่วนดังกล่าว ขอกล่าวถึง ความทั่วไปและแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม โดยสังเขป เพื่อเป็นการหยั่งทราบถึงที่มาและความสำคัญของแนวคิดที่จะพัฒนาระบบการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมเสียก่อนเป็นเบื้องต้น อันเป็นตอนที่ ๑ ของบทความชุดนี้

### ๑. ความทั่วไปเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม



แนวคิดปัจจุบันในการพัฒนาระบบการยุติธรรมเพื่อการปกป้องสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมมีมา นับแต่การประชุมโยฮันเนสเบิร์ก ซิมโพเซียม ในปี ค.ศ. ๒๐๐๒ โดยได้รับการตอบรับจากทั้งผู้มีวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมและจากภาครัฐในการที่จะพัฒนากฎหมายและองค์กรเพื่อตอบสนองต่อแนวคิดดังกล่าว ในวาระครบรอบ ๑๐ ปี ของการประชุม

โยฮันเนสเบิร์ก ซิมโพเซียม องค์กรสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม ( United Nations Environment Programme - UNEP ) โดยความร่วมมือกับคณะผู้พิพากษาในระดับระหว่างประเทศได้เสนอให้มีการทำข้อตกลงใหม่เพื่อขับเคลื่อนให้กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเกิดประสิทธิผลขึ้น<sup>๑</sup>

ในการประชุมโยฮันเนสเบิร์ก ซิมโพเซียม เมื่อปี ค.ศ. ๒๐๐๒ นั้น นับเป็นแรงขับเคลื่อนอันสำคัญยิ่งต่อวงการตุลาการในอันที่จะมีบทบาทในการปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยก่อนหน้าการประชุมระดับโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน คณะผู้พิพากษาจำนวนกว่า ๑๒๐ คน จากกว่า ๖๐ ประเทศโดยคำเชิญจากองค์กรสหประชาชาติด้านสิ่งแวดล้อม ( United Nations Environment Programme - UNEP ) ได้ออกข้อตกลงร่วม คือ “Johannesburg Principle” ซึ่งเป็นหลักการว่าด้วย บทบาทของกฎหมายและการพัฒนาที่ยั่งยืน โดยยืนยันร่วมกันในความสำคัญของหลักความเป็นอิสระของตุลาการและกระบวนการยุติธรรมซึ่งยังคงความสำคัญในการที่จะปรับใช้ การพัฒนา และการบังคับใช้กฎหมายด้านสิ่งแวดล้อม โดยผู้มีวิชาชีพในกระบวนการยุติธรรมทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับระหว่างประเทศต่างต้องร่วมกันเป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุน การตรวจสอบ การปรับใช้และการบังคับใช้ทั้งกฎหมายสิ่งแวดล้อมภายในประเทศและกฎหมายสิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> Robert Carnwath, “Institutional Innovation for Environmental Justice”, 29 Pace Envtl. L. Rev. 555 (2012), p. 555. [online] Available from : <http://digitalcommons.pace.edu/pelr/vol29/iss2/6> [2 oct 2012]

<sup>๒</sup> โปรดดูเพิ่มเติม เพ็ญอ้าง, หน้า ๕๕๖.



นอกจากหลักการข้างต้นแล้ว กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมในระดับสากลยังได้รับปัจจัยสู่การพัฒนาจาก อนุสัญญาว่าด้วยการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจและการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม (Convention on Access to Information, Public Participation in Decisionmaking and Access to Justice in Environmental Matters - UNECE) หรือ อนุสัญญา Aarhus ซึ่งได้มีการรับหลักการเมื่อวันที่ ๒๕ มิถุนายน ค.ศ. ๑๙๙๘ เมื่อเป็นที่ยอมรับในกลุ่มประเทศประชาคมยุโรป ได้กำหนดโครงสร้างความสัมพันธ์สาธารณะ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องกันในอันที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมร่วมกัน โดยอยู่บนหลักการพื้นฐาน ๓ ประการ<sup>๓</sup> คือ

1) การเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร ประชาชนต้องดำรงไว้ซึ่งสิทธิที่พร้อมจะได้รับข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อม โดยหน่วยงานของรัฐมีหน้าที่รวบรวมและจัดเตรียมไว้ซึ่งข้อมูลดังกล่าว

2) สิทธิในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจด้านสิ่งแวดล้อม โดยประชาชนจะต้องได้รับแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับโครงการที่เกี่ยวข้องและมีสิทธิเข้าร่วมในกระบวนการตัดสินใจดังกล่าว

3) สิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ประชาชนต้องมีสิทธิในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมที่มีประสิทธิภาพ หรือสิทธิในการเข้าสู่การดำเนินการทางปกครองเพื่อแสดงสิทธิของตนตามกฎหมายในการตัดสินใจพิพาทด้านสิ่งแวดล้อม

อนุสัญญานี้มีหลักการประการสำคัญที่จะเชื่อมโยงสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ากับสิทธิมนุษยชนและประสานหลักความรับผิดชอบของรัฐให้เป็นอันเดียวกับหน้าที่ในการพิทักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม ทั้งยอมรับว่าเราทุกคนต่างมีพันธะกรณีต่อชนรุ่นหลัง และมีแนวคิดสำคัญว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น จำต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งระบบ<sup>๔</sup>

อาจพิจารณาได้ว่าหลักการที่กล่าวมานั้นเป็น หลักธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับรัฐที่ต้องจัดให้มีขึ้น<sup>๕</sup> โดยการส่งเสริมสิทธิในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมมีความสำคัญอย่างยิ่งที่รัฐต้องจัดให้มีขึ้นเนื่องจากจะเป็นตัวช่วยสนับสนุนหลักการอื่นเช่น เป็นการขยายโอกาสการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารโดยอาจมีคำสั่งให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารซึ่งเคยถูกปฏิเสธโดยรัฐได้หรือกรณีประชาชนโดยทั่วไปซึ่งไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการนิติบัญญัติหรือไม่ได้รับความสนใจจากภาครัฐก็จะมีสิทธิที่จะยืนยันถึงสิทธิของตนในกระบวนการยุติธรรมได้ และสุดท้ายการมีกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพจะเป็นการเพิ่มโอกาสในการที่จะได้รับการบรรเทาความเสียหายอันเกิดจากปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมได้โดยตรง

การเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมนั้นจะได้รับการยอมรับมากขึ้นหากมีระบบที่มีประสิทธิภาพ อันจะเป็นหลักประกันได้ว่ากฎหมายและกฎระเบียบด้านสิ่งแวดล้อมนั้นได้มีการบังคับใช้อีกทั้งการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยทั่วไปซึ่งไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมเฉพาะด้านสิ่งแวดล้อมนั้น

<sup>๓</sup> โปรดดูเพิ่มเติม เพิ่งอ้าง, หน้า ๕๔๘-๕๕๙.

<sup>๔</sup> UNECE. [online] Available from: <http://www.unece.org/env/pp/introduction.html> [Oct 2nd, 2012].

<sup>๕</sup> George Pring and Catherine Pring, "Greening Justice: Creating and Improving Environmental Courts and Tribunals", p. IX. [online] Available from: <http://www.law.du.edu/documents/ect-study/greening-justice-book.pdf> [Oct 2nd, 2012].



ในหลายประเทศได้แสดงให้เห็นแล้วว่า การใช้สิทธิเรียกร้องทางกฎหมายดังกล่าวมีค่าใช้จ่ายสูง ใช้ระยะเวลายาวนาน และขาดประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมอย่างแท้จริง ประกอบกับความซับซ้อนทั้งในแง่บทบัญญัติของกฎหมายและองค์ความรู้ทางวิทยาศาสตร์ในด้านสิ่งแวดล้อมล้วนเป็นปัจจัยสำคัญนำไปสู่การจัดตั้งศาลชั้นอุทธรณ์พิเศษด้านสิ่งแวดล้อมขึ้นในแต่ละประเทศ<sup>๒</sup>

## ๒ แนวคิดและทฤษฎีบางประการที่สำคัญเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม

ในเนื้อหาส่วนนี้ ขอกล่าวถึงแนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมอันเป็นที่มาของหลักการและทฤษฎีที่สำคัญเกี่ยวกับคดีสิ่งแวดล้อม อันมีขึ้นในอดีตและได้รับการพัฒนาต่อมาจนถึงปัจจุบัน เพื่อประโยชน์ในการรับรองคุ้มครอง หรือบังคับตามสิทธิด้านสิ่งแวดล้อมในประการต่าง ๆ ของรัฐในการที่จะรักษาสิ่งแวดล้อมไว้สำหรับพลเมือง หรือของปัจเจกบุคคลเพื่อให้ดำรงชีวิตอยู่อย่างเป็นปกติสุข และมีคุณภาพชีวิตที่ดีตราบนานาคตกาล

### แนวคิดเกี่ยวกับความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

#### □ แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right)<sup>๓</sup>

สิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) เป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน อันมีหลักสำคัญว่า สิ่งแวดล้อมเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ และบุคคลแต่ละคนเป็นผู้ทรงสิทธิที่จะสงวนรักษาและควบคุมคุณภาพของสิ่งแวดล้อมเพื่อความสุขสบายของตนได้ ดังนั้น เมื่อใดที่คุณภาพของสิ่งแวดล้อมถูกคุกคามเนื่องจากมลพิษ ย่อมสามารถบังคับการตามวัตถุประสงค์สิทธิได้ โดยไม่ต้องคำนึงว่าได้เกิดความเสียหายหรือภัยอันตรายขึ้นกับชีวิต ทรัพย์สิน และสุขภาพอนามัยผู้นั้นมากน้อยเพียงใดหรือไม่<sup>๔</sup> อันถือเป็นแนวคิดเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การกระบวนยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม

หลักการดังกล่าว สอดคล้องกับแนวคิดเรื่อง “Public Trust Doctrine” ซึ่งถือว่าประชาชนทุกคนมีสิทธิที่จะดำรงชีวิตอยู่และมีโอกาสใช้ทรัพยากรที่มีคุณภาพดีโดยเสมอกัน โดยถือว่ารัฐมีหน้าที่

<sup>๒</sup> โปรดดูเพิ่มเติม เพิ่งอ้าง, หน้า X.

<sup>๓</sup> กนกพรพรณ์ ตันวิมลรัตน์, “ภาวะพิสูจน์เรื่องความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓), หน้า ๕-๘.

<sup>๔</sup> สุนีย์ มัลลิกะมาลัย และคณะ, “รายงานการวิจัยเรื่อง การศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งกองทุนทดแทนความเสียหายต่อสุขภาพจากมลพิษ,” คณะนิติศาสตร์ร่วมกับสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยและมูลนิธิญี่ปุ่น. (กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๒๕๓๑), หน้า ๙๑-๙๒. อ้างถึงใน กนกพรพรณ์ ตันวิมลรัตน์, เพิ่งอ้าง, หน้า ๕.



ในการคุ้มครองดูแลไว้ให้อยู่ในสภาพดีเสมอโดยมุ่งหวังให้ประชาชนทุกยุคทุกสมัยเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาตินี้ตลอดไป<sup>๑๙</sup>

### ● แนวคิดความยุติธรรมทางนิเวศ (Ecological Justice)

เป็นแนวคิดที่เน้นความสำคัญของระบบนิเวศทั้งระบบ โดยมองระบบนิเวศทั้งปวงเป็นฐาน (Eco-Centric Approach) ทำให้มีการพัฒนาหลักกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองป่าไม้ พันธุ์พืช หรือ สัตว์ป่าได้ชัดเจนขึ้น เช่น การให้สิทธิแก่องค์กรด้านสิ่งแวดล้อมในการฟ้องคดีเพื่อเรียกค่าเสียหายได้<sup>๒๐</sup> ซึ่งแตกต่างจากคดีโดยทั่วไปที่ผู้มีอำนาจฟ้องจะต้องได้รับความเสียหายโดยตรง

นอกจากนี้ การจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมยังเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยวิถีทางของระบบนิเวศ (Ecologically sustainable development) ซึ่งเกี่ยวพันกับพื้นฐานหรือหลักการต่าง ๆ หลายประเภท ไม่ว่าจะเป็นการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน (Sustainable use) หลักความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (The principle of integration) ในการพิจารณาด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของรัฐ หลักการป้องกันล่วงหน้า (Precautionary principle) หลักความเสมอภาค (Principle of equity) ทั้งความเสมอภาคระหว่างชนรุ่นปัจจุบันและรุ่นอนาคต (Intergenerational equity) และ หลักความเสมอภาคระหว่างชนรุ่นเดียวกัน (Intragenerational equity)<sup>๒๑</sup>

### ● แนวคิดประชาธิปไตยด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Democracy)

แนวคิดนี้ เป็นแนวคิดสำคัญที่มีส่วนในการพัฒนากระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อมด้วย โดยกระบวนการเคลื่อนไหวที่สำคัญในเรื่องนี้ เกิดขึ้นเมื่อมีการทำอนุสัญญาระหว่างประเทศ “Aarhus Convention” ดังได้กล่าวมาแล้ว อันส่งผลให้มีการคุ้มครองสิทธิในเชิงกระบวนการ (Procedural Right) มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้รวมถึง สิทธิในการใช้สิทธิทางศาล (Access to Justice) ด้วยเช่นกัน<sup>๒๒</sup>

นอกจากนี้ ศาสตราจารย์ ดร. อำนาจ วงศ์บัณฑิต นักวิชาการด้านกฎหมายสิ่งแวดล้อม ได้แสดงแนวคิดเชิงปรัชญาสิ่งแวดล้อมที่สนับสนุนเหตุผลของการที่มนุษย์จะต้องอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไว้ดังนี้<sup>๒๓</sup>

<sup>๑๙</sup> โปรดดู William H. Rodgers, Jr., “Environmental Law” (St Paul, Minn: West, 1977) p. 171. อ้างถึงใน กนกพรณ์ ตันวิมลรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า ๘. และดูเพิ่มเติมใน Ryan, Patrick S., “Application of the Public-Trust Doctrine and Principles of Natural Resource Management to Electromagnetic Spectrum”, Michigan Telecommunications and Technology Law Review, Vol. 10, No. 2, p. 285, 2004. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=556673>.

<sup>๒๐</sup> โปรดดู สุนทรียา เหมือนพะวงศ์, “ศาลสิ่งแวดล้อม : กระบวนการสร้างความยุติธรรมด้านสิ่งแวดล้อม”, ใน วารสารยุติธรรมปริทัศน์ (มิถุนายน ๒๕๕๐) : หน้า ๗.

<sup>๒๑</sup> ดูเพิ่มเติมใน สถาบันวิจัยและพัฒนาคักดี สำนักงานศาลยุติธรรม, เอกสารประกอบการจัดประชุมทางวิชาการ เรื่อง “การพัฒนาร่างกฎหมายวิธีพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมของไทย: เปรียบเทียบกับแนวทางปฏิบัติของศาลสิ่งแวดล้อมออสเตรเลีย” (๒๕๕๓), หน้า ๓๑๐. แปลจาก Brian J. Preston, “Operating an Environment Court: The Experience of the Land and Environment Court of New South Wales”.

<sup>๒๒</sup> โปรดดู เฟิงอ้าง, หน้า ๘.

<sup>๒๓</sup> โปรดดูเพิ่มเติม อำนาจ วงศ์บัณฑิต, “กฎหมายสิ่งแวดล้อม”, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๕๐), หน้า ๕๑-๕๔.



๑) เราไม่ควรจะถือว่ามนุษย์นั้นเป็นผู้พิชิตโลกหรือธรรมชาติทั้งหมด แต่ควรถือว่ามนุษย์นั้นเป็นเพียงสมาชิกคนหนึ่งในชุมชนของโลก และควรจะต้องให้ความเคารพต่อสมาชิกอื่น ๆ บนพื้นโลก และชุมชนของโลกโดยส่วนรวม **เป็นการไม่ถูกต้องในการกำหนดว่าควรจะอนุรักษ์สิ่งใดหรือไม่นั้นให้ดูจากมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ของสิ่งนั้นเป็นหลัก** เพราะมีหลายสิ่งหลายอย่างบนโลกที่ไม่มีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ แต่ทุกสิ่งมีสิทธิที่จะอยู่บนพื้นโลก อย่างไรก็ตาม มิได้ห้ามว่าการอนุรักษ์ทรัพยากรหรือสิ่งต่าง ๆ ใว้ นั้น จะต้องไม่มีการใช้ประโยชน์จากสิ่งนั้นเลย เพราะ**การอนุรักษ์ที่ดีเป็นการทำให้เกิดความสมดุลระหว่างการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์จากพืช สัตว์ หรือสิ่งอื่น ๆ กับการให้พืช สัตว์ และสิ่งอื่นนั้นได้สามารถสร้างสิ่งที่สูญไปขึ้นมาทดแทนได้** เพื่อให้สามารถเก็บเกี่ยวผลประโยชน์อย่างยั่งยืนตลอดไปนั่นเอง



๒) การคุ้มครองรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้น ดำเนินไปเพื่อประโยชน์ของคนรุ่นหลังด้วย มิใช่เพื่อประโยชน์ของคนรุ่นปัจจุบัน แต่เพียงอย่างเดียว เช่น การที่เรารักษาป่าไม้หรือปลูกต้นไม้ นั้น คนส่วนใหญ่คงมิได้ทำเพื่อประโยชน์ของตนเองเท่านั้น แต่คงทำเพื่อประโยชน์ของลูกหลานตนด้วย หรือหากเป็นการดำเนินการของทางราชการ เหตุผลส่วนหนึ่งก็เพื่อประโยชน์แก่คนรุ่นหลังที่จะได้รับประโยชน์จากการปลูกป่าหรือรักษาป่าเช่นนั้น เพราะคนส่วนใหญ่ในสังคมคงต้องการให้ลูกหลานของตนอาศัยอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับตน หากพิจารณาถึงผู้ที่เป็นรัฐบาลแล้ว ก็คงต้องการให้ประชาชนรุ่นหลังในประเทศตนมีชีวิตอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีต่อไปเช่นกัน คนในแต่ละรุ่นของสังคมนั้นต่างก็มีสิทธิในการใช้และแสวงหาประโยชน์จากทรัพยากรบนพื้นโลกอย่างเท่าเทียมกัน คนรุ่นก่อนไม่มีสิทธิที่จะใช้ทรัพยากรบนพื้นโลกมากจนกระทั่งก่อให้เกิดการขาดแคลนทรัพยากรนั้นต่อคนรุ่นหลัง ดังนั้น เพื่อให้เกิดความยุติธรรมระหว่างคนในแต่ละรุ่น จึงควรจะต้องมีการส่งเสริมและรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อให้คนรุ่นหลังได้มีโอกาสใช้ทรัพยากรและอยู่ในสิ่งแวดล้อมที่ดีเช่นเดียวกับคนรุ่นก่อน

### ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อม

- ทฤษฎีผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle – หรือหลัก PPP)<sup>๑๔</sup>

ทฤษฎีนี้ เริ่มต้นใช้ในช่วงคริสต์ศักราช ๑๙๗๐ ในการประชุมสมาชิก องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) โดยที่ประชุมได้ชี้แนะให้ประเทศสมาชิกใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย อันมีหลักการสำคัญ คือ ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบในค่าเสียหายที่รวมถึงภาวะค่าใช้จ่ายในการป้องกันและควบคุมมลพิษ ตลอดจนทำให้สิ่งแวดล้อมกลับคืนสู่สภาพเดิมด้วย<sup>๑๕</sup>

<sup>๑๔</sup> ดูเพิ่มเติม กนกพรรณ ตันวิมลรัตน์, อ้วงแล้ว, หน้า ๙-๑๔ และ มนิตรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขากฎหมายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, พ.ศ. ๒๕๕๓), หน้า ๒๖-๓๐.

<sup>๑๕</sup> ดูเพิ่มเติม OECD, “Economic Instrument For Environment Protection”, (Paris: OECD Publication, 1989), p.27.



ตามทฤษฎีนี้ ผู้ก่อมลพิษจะต้องรับผิดชอบใช้ค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหายสำหรับความเสียหายนั้น ๆ ซึ่งตามหลักสากลได้แบ่งค่าสินไหมทดแทนหรือค่าเสียหาย ไว้สำหรับใน ๒ กรณี ดังนี้<sup>๑๖</sup>

- สำหรับความเสียหายที่ผู้เสียหายได้เรียกร้องให้ผู้ก่อมลพิษชดใช้ และ
- สำหรับการฟื้นฟูสิ่งแวดล้อมที่เสียไป

ดังตัวอย่างเช่นที่ ประเทศแคนาดา ได้กำหนดไว้ใน รัฐบัญญัติคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ค.ศ. ๑๙๘๓ (Environmental Protection Act 1983) โดยให้ผู้ก่อมลพิษต้องรับผิดชอบในความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งที่เกิดขึ้นแก่ผู้เสียหายและที่เกิดขึ้นแก่รัฐอันเนื่องมาจากการที่สิ่งแวดล้อมได้ถูกทำลายลง ทั้งนี้ โดยให้รวมถึงค่าเสียหายในการฟื้นฟูสภาพแวดล้อมที่เสียไปด้วย<sup>๑๗</sup>

• ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด (Theory of Strict Liability)

ทฤษฎีว่าด้วยความรับผิดโดยเคร่งครัด มีรากฐานมาจากระบบกฎหมาย Common Law ซึ่งมีหลักการสำคัญในอันที่จะเยียวยาหรือชดใช้ความเสียหายโดย ไม่คำนึงว่าความเสียหายจากมลพิษ นั้น จะเกิดจากความจงใจหรือประมาทเลินเล่อของผู้กระทำหรือไม่<sup>๑๘</sup> หรือที่เรียกอีกอย่างหนึ่งว่า “Liability without Fault” ซึ่งแสดงสาระสำคัญของหลักการนี้ได้ชัดเจนยิ่งขึ้นอีกว่าย่อหมายถึง “การต้องรับผิด แม้ปราศจากความผิด” นั่นเอง

ประเทศต่าง ๆ ที่ตระหนักและให้ความสำคัญกับปัญหาสิ่งแวดล้อมได้นำทฤษฎีความรับผิดโดยเคร่งครัดมาใช้กับคดีสิ่งแวดล้อม เนื่องจากในปัจจุบัน ความเสียหายทางสิ่งแวดล้อมอาจเกิดขึ้นได้ทุกเมื่อ การที่ผู้เสียหายต้องพิสูจน์ให้ได้ว่าผู้กระทำจงใจหรือประมาทเลินเล่อในการสร้างความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมย่อมกระทำได้นยาก เพราะส่วนใหญ่แหล่งกำเนิดมลพิษย่อมได้แก่โรงงานอุตสาหกรรม ซึ่งมีขั้นตอนการดำเนินงานที่ซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับเทคนิคทางวิทยาศาสตร์<sup>๑๙</sup>

ดังนั้น หากบุคคลใดกระทำการ หรือประกอบกิจการใดอันอาจก่อให้เกิดความเสียหายหากความเสียหายเกิดขึ้นแก่ผู้อื่น บุคคลนั้นจะต้องรับผิดชอบในผลที่เกิดขึ้น ถึงแม้ว่าในการกระทำหรือประกอบกิจการดังกล่าว บุคคลผู้กระทำการจะได้จัดให้มีการป้องกันภัยอันตรายไว้แล้ว และมีได้กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อที่จะก่อความเสียหายให้เกิดขึ้นก็ตาม เพราะถือเป็นหน้าที่โดยเคร่งครัดซึ่งผู้กระทำต้องระวังและป้องกันมิให้ผู้อื่นได้รับอันตรายจากการกระทำของตนหรือบิรวารของตน ผู้กระทำดังกล่าวจึงต้องรับผิดเพื่อความบกพร่องในการป้องกันชุมชน<sup>๒๐</sup>

<sup>๑๖</sup> ดูเพิ่มเติม กนกพรรณ ตันวิมลรัตน์, อ้างแล้ว, หน้า ๑๒.

<sup>๑๗</sup> ดูเพิ่มเติม เพ็งอ้าง, หน้า ๑๓.

<sup>๑๘</sup> ดูเพิ่มเติม เพ็งอ้าง, หน้า ๑๔.

<sup>๑๙</sup> ดูเพิ่มเติม เพ็งอ้าง, หน้าเดียวกัน.

<sup>๒๐</sup> โปรดดูเพิ่มเติม ดนัยยศ ศรีสัมพันธ์, “ค่าทดแทนในกรณีสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบัณฑิตศึกษานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๒๕), หน้า ๑๔๖. อ้างถึงใน มณีตรา เทพหัสดิน ณ อยุธยา, “การกำหนดค่าเสียหายเชิงลงโทษในคดีสิ่งแวดล้อม,” อ้างแล้ว, หน้า ๒๖-๓๐.



### ● ทฤษฎีความน่าจะเป็น (Theory of Strict Liability)

ประเทศญี่ปุ่นเป็นประเทศที่เป็นต้นกำเนิดแนวความคิดในการพิสูจน์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผลอีกแนวหนึ่งโดยนำ ทฤษฎีความน่าจะเป็นซึ่งเป็นหลักทางคณิตศาสตร์มาประยุกต์ใช้ แนวความคิดนี้ถือว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นนั้น “น่าที่จะเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือ “มีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย” หรือไม่ ถ้าโจทก์ผู้กล่าวอ้าง เพียงแต่พิสูจน์ให้ศาลเห็นว่าความเสียหายที่ตนได้รับ น่าที่จะเกิดจากการกระทำของจำเลย หรือมีโอกาสที่จะเป็นไปได้ว่าความเสียหายนั้นเกิดจากการกระทำของจำเลย เพียงเท่านั้น ภาระในการพิสูจน์ก็จะโอนไปเป็นของจำเลยที่จะต้องทำการพิสูจน์หักล้างข้อกล่าวอ้างของโจทก์<sup>๒๑</sup>



ทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นนี้เป็นทฤษฎีที่เกิดขึ้นมาจากเหตุแห่งความไม่แน่นอนทางวิทยาศาสตร์ โดยคดีสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนี้เป็นคดีที่มีความละเอียดซับซ้อน กระบวนการผลิตหรือการบริหารจัดการมีวิธีการที่พัฒนามากขึ้น เทคโนโลยีที่ใช้ก็ทันสมัยมาก ซึ่งยากแก่การที่จะพิสูจน์ถึงกระบวนการต่าง ๆ ให้เห็นผลเป็นประจักษ์ ดังนั้นนักนิติศาสตร์จึงได้นำ

ทฤษฎีว่าด้วยความน่าจะเป็นมาใช้ โดยหลายประเทศได้นำเอาทฤษฎีความน่าจะเป็นมาใช้ในการกำหนดให้บุคคลต้องรับผิดชอบในทางแพ่งเมื่อบุคคลนั้น ๆ ได้กระทำความผิดต่อกฎหมายสิ่งแวดล้อมทางแพ่ง

### ● ทฤษฎีว่าด้วยการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ (Theory of Nuisance)<sup>๒๒</sup>

ทฤษฎีว่าด้วยการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญ มีแนวความคิดมาจากนักกฎหมายในประเทศที่ใช้กฎหมายจารีตประเพณี (Common Law) เป็นทฤษฎีที่ถือว่า หากมีการกระทำให้เกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญแล้วไม่ว่าจะเกิดต่อเอกชนหรือต่อสาธารณชน ผู้ที่ได้รับผลของการกระทำนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับชดใช้ความเสียหายที่เกิดขึ้น ซึ่งกฎหมายสิ่งแวดล้อมในส่วนที่เกี่ยวกับความรับผิดทางแพ่งมีพื้นฐานมาจากทฤษฎีนี้

การกระทำที่เป็นการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญเกี่ยวข้องกับปัญหามลภาวะโดยมีสื่อทางกายภาพ คือ อากาศ น้ำ และดิน โดยได้มีการแบ่งลักษณะการกระทำความผิดของผู้ที่ก่อให้เกิดความเสียหายได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

๑) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อส่วนตัว (Private Nuisance) ซึ่งเป็นกรณีที่ผู้กระทำความผิดไปรบกวน (Interfere) ต่อผู้ได้รับความเสียหายโดยตรง หรือต่อบริวารของผู้ได้รับความเสียหาย หรือต่อทรัพย์สินของผู้เสียหาย ซึ่งการรบกวนที่จะถือว่าเป็นการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อส่วนตัวนั้น

<sup>๒๑</sup> โปรดดูเพิ่มเติม วรากร ขวลา, “พยานหลักฐานคดีสิ่งแวดล้อมในศาลยุติธรรม”, (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. ๒๕๔๘), หน้า ๓๐-๓๑.

<sup>๒๒</sup> โปรดดูเพิ่มเติม เพ็งอึ้ง, หน้า ๑๓-๑๕.



จะต้องเป็นการรบกวนในระดับที่ไม่สมเหตุผล อันขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมและข้อเท็จจริงของแต่ละคดี ซึ่งมาตรฐานของระดับของการรบกวนที่จะถือว่าเป็นการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อส่วนตัวนั้น ในประเทศแคนาดาได้มีหลักกว่า การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญนั้นต้องอยู่ในระดับที่รบกวนความเป็นอยู่อย่างสบายตามธรรมดาของบุคคลทั่ว ๆ ไป มิใช่เป็นระดับของการรบกวนของผู้มีชีวิตอย่างหรูหราหรือร่ำรวย ทั้งจะต้องไม่ใช่เป็นเรื่องเล็กน้อยเกินไปซึ่งคนทั่ว ๆ ไปจะทนไม่ได้ต่อการรบกวนดังกล่าว

## ๒) การก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชน (Public Nuisance)

ในสมัยก่อนนั้นผู้ที่มีหน้าที่ในการฟ้องร้องอันอาศัยเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนนี้คือเจ้าหน้าที่ของรัฐเท่านั้น แต่ต่อมาก็ได้มีการอนุญาตให้ผู้เสียหายที่เป็นบุคคลธรรมดาที่มีสิทธิฟ้องเรียกค่าเสียหายโดยอาศัยเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนนี้ได้ด้วย โดยบุคคลเช่นว่านั้นจะต้องได้รับความเสียหายเป็นพิเศษ (Special Damage) มากกว่าคนโดยทั่ว ๆ ไป

ซึ่งความหมายของคำว่า “ความเสียหายเป็นพิเศษ” มีตัวอย่างปรากฏในศาลประเทศแคนาดาได้ให้ความหมายไว้ในทางที่ว่า ความเสียหายเป็นพิเศษย่อมไม่รวมถึงความสูญเสียในทางเศรษฐกิจ (Financial Lose) เช่น การขาดรายได้ของชาวประมง เป็นต้น **ดังนั้นจึงมีความหมายเฉพาะถึงความเสียหายต่อร่างกายหรือทรัพย์สินของผู้ได้รับความเสียหายโดยตรงเท่านั้น**

อย่างไรก็ตาม ระดับของการกระทำที่จะถือได้ว่าเป็นระดับของการก่อเหตุเดือดร้อนรำคาญต่อสาธารณชนได้นั้น จะต้องถึงระดับเหตุเดือดร้อนรำคาญที่เรียกว่าได้รับความเจ็บปวดเดือดร้อนเป็นพิเศษ เป็นระยะเวลาอันสามารถคาดถึงความเสียหายล่วงหน้าและเป็นความเสียหายที่ต่อเนื่องยาวนานเกิดขึ้นจากการกระทำที่มีต่อสาธารณะหรือชุมชนนั้น

นอกจากทฤษฎีที่ได้เสนอมาช้างต้นนั้น ในการพิจารณาคดีสิ่งแวดล้อมในนานาประเทศรวมถึงประเทศไทยนั้น ยังได้ปรากฏหลักและทฤษฎีอีกหลายประการที่จำต้องใช้ประกอบกัน เช่น ทฤษฎีว่าด้วยความสัมพันธ์ระหว่างการกระทำและผล ทฤษฎีเงื่อนไข หรือทฤษฎีมูลเหตุที่เหมาะสม เป็นต้น ซึ่งทฤษฎีเหล่านี้ได้ใช้ในการพิจารณาถึงความรับผิดชอบทางแพ่งและทางอาญาโดยปกติและกล่าวถึงไว้ในตำรากฎหมายและเอกสารทางวิชาการหลายฉบับ **ดังนั้น จึงขออนุญาตไม่กล่าวถึงรายละเอียดของหลักและทฤษฎีดังกล่าวนี้ในบทความนี้**

## ความสงกัาย

ความทั่วไปและแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับคดีสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาทั้งหมด ได้มีขึ้นและพัฒนาไปสู่การคุ้มครองป้องกันสิทธิในสิ่งแวดล้อมสำหรับมนุษยชาติในภาพรวมโดยการเชื่อมโยงสิทธิในสิ่งแวดล้อมเข้ากับสิทธิมนุษยชน และประสานหลักความรับผิดชอบของแต่ละรัฐให้เป็นอันเดียวกับหน้าที่ในการพิทักษ์ปกป้องสิ่งแวดล้อม โดยตระหนักว่ามนุษย์ในปัจจุบันมีพันธะกรรมในการรักษาสิ่งแวดล้อมเพื่อชนรุ่นหลัง ทั้งนี้แนวคิดอันสำคัญว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกฝ่ายทั้งระบบ และในขณะเดียวกัน การเยียวยาผู้เสียหายที่เป็นปัจเจกบุคคลเมื่อพบข้อจำกัดบางประการในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสม ก็ได้มีการริเริ่มคิดทฤษฎีทางกฎหมายขึ้นเพื่อปรับใช้ในคดีสิ่งแวดล้อม อันนำไปสู่ลักษณะเฉพาะส่วนหนึ่งของคดีสิ่งแวดล้อมด้วยเช่นกัน



“คดีสิ่งแวดล้อม” และ “กระบวนการยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อม” มีแนวคิดและปรัชญาเบื้องหลังที่แตกต่างไปจากการคุ้มครองสิทธิในด้านอื่น ๆ เช่น แนวคิดเรื่องสิทธิในสิ่งแวดล้อม (Environmental Right) ซึ่งเป็นสิทธิที่พัฒนามาจากสิทธิมนุษยชน มาสู่การอธิบายสิทธิของปัจเจกบุคคลที่มีต่อสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ หากศึกษาให้ลึกซึ้ง

ไปจนถึงรายละเอียดของข้อพิพาททางสิ่งแวดล้อมแล้ว จะพบลักษณะเฉพาะอีกหลายประการที่ทำให้คดีสิ่งแวดล้อมมีความแตกต่างจากคดีทั่วไป

ลักษณะของคดีสิ่งแวดล้อมที่มีข้อจำกัดอันไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างกระบวนการยุติธรรมที่เหมาะสมได้อย่างสมบูรณ์นั้น ได้นำไปสู่แนวคิดที่จะจัดตั้ง ศาลชำนาญพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อพิจารณาและพิพากษาคดีที่มีลักษณะเฉพาะที่แตกต่างไปจากคดีโดยทั่วไปอยู่บางประการและต้องอาศัยปัจจัยประการต่าง ๆ เป็นการเฉพาะแยกต่างหากจากระบบศาลปกติ เพื่อให้การอำนวยความยุติธรรมทางสิ่งแวดล้อมเป็นไปได้อย่างสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและการระงับข้อพิพาทที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และเหมาะสมกับแต่ละประเทศ ดังจะเสนอในตอนต่อไป **๑**





# www.ehwm.chula.ac.th



ศูนย์ความเป็นเลิศด้านการจัดการสารและของเสียอันตราย (ศสอ.) เริ่มดำเนินงานในปลายเดือนธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักพัฒนาบัณฑิตศึกษา และวิจัยด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี (สว.) สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา (สกอ.) ในลักษณะภาคีความร่วมมือของมหาวิทยาลัยระดับแนวหน้า ๘ แห่งในประเทศไทย

โดยมีวัตถุประสงค์และพันธกิจในการสร้างองค์ความรู้และผลิตงานวิจัยด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะในเรื่องของสารและของเสียอันตรายที่มีคุณภาพและตรงตามโจทย์ความต้องการของประเทศ และผลิตบัณฑิตระดับสูงเพื่อแก้ไขปัญหาความขาดแคลนกำลังคนด้านการจัดการสารและของเสียอันตราย รวมทั้งการให้บริการทางวิชาการ เผยแพร่องค์ความรู้และเป็นพี่เลี้ยงของสังคม บนฐานของความร่วมมือกับทุกภาคส่วนทั้งในและต่างประเทศ

# www.tei.or.th



มูลนิธิสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย เป็นองค์กรพัฒนาเอกชนด้านสิ่งแวดล้อมดำเนินงานในฐานะสถาบันวิชาการอิสระมิได้แสวงหากำไร จัดทะเบียนจัดตั้งเมื่อวันที่ ๒๕ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๖ โดยมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดนโยบายสิ่งแวดล้อมในระยะยาวจัดทำโครงการภาคสนาม เพื่อช่วยท้องถิ่นในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เผยแพร่ข้อมูลด้านสิ่งแวดล้อมแก่ประชาชน ตลอดจนจัดการฝึกอบรมและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อสนองความต้องการของสังคมและประชาชน

นอกจากนี้ สถาบันฯ ยังมุ่งเน้นการทำหน้าที่เป็นแหล่งศึกษาวิจัยองค์ความรู้ด้านสิ่งแวดล้อมที่ทันสมัยถูกต้องและเชื่อถือได้ โดยเน้นการผลักดันให้เกิดการประสานการทำงานร่วมกันระหว่างภาคีต่าง ๆ ในสังคมเพื่อเชื่อมโยงสู่การอนุรักษ์และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เกิดความสมดุลอันจะเป็นรากฐานสำคัญสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในระดับประเทศและระดับโลก

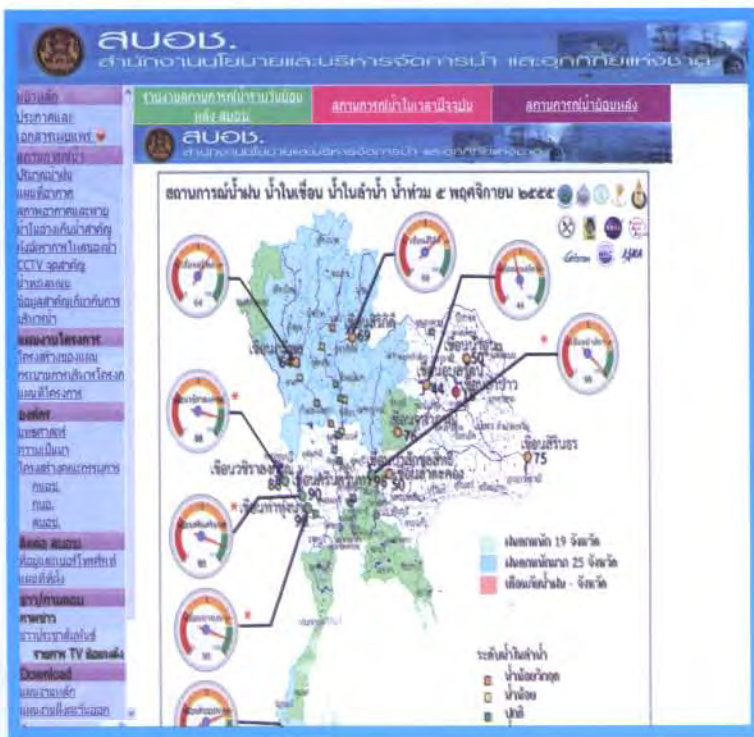


[www.admincourt.go.th/00\\_web/environment/new\\_environment.html](http://www.admincourt.go.th/00_web/environment/new_environment.html) [asean-thailand.org](http://asean-thailand.org)



ศาลปกครองแผนกคดีสิ่งแวดล้อม (Environmental Division of Administrative Court) เป็นแผนกหนึ่งของศาลปกครองตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ จัดตั้งเมื่อวันที่ ๒ สิงหาคม ๒๕๔๔ มีอำนาจดำเนินการพิจารณาข้อพิพาทคดีปกครองเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมซึ่งมีลักษณะพิเศษกว่าคดีปกครองประเภทอื่น ๆ ที่มีความซับซ้อนที่ต้องใช้ความรู้ความเข้าใจในลักษณะของสหสาขาวิชา ทั้งนี้เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์สาธารณะและคุ้มครองสิทธิของบุคคลในการที่จะดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพหรือคุณภาพได้อย่างเหมาะสม อีกทั้งเพื่อความรอบคอบ รวดเร็ว เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

[www.asean-thailand.org](http://www.asean-thailand.org)



สำนักงานนโยบายและบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๕ เรียกโดยย่อว่า สบอช. เป็นหน่วยงานภายในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ กนอช. และ กบอ. โดยมีอำนาจหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับสภาพภูมิอากาศ สภาพน้ำในลุ่มน้ำและเขื่อนหรือที่กักเก็บน้ำ สภาพพื้นที่บริเวณที่น้ำไหลผ่านแนวทางการเตือนภัย เพื่อการบริหารจัดการน้ำและอุทกภัยอย่างเป็นระบบ ผู้ที่สนใจสามารถติดตามข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับระดับน้ำและปริมาณน้ำจากสถานการณ์น้ำฝน น้ำในเขื่อน น้ำในลำน้ำ และน้ำท่วม พร้อมกับมีภาพประกอบด้านภูมิศาสตร์ด้วย





ออกแบบและพิมพ์ที่  
สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา  
๐ ๒๒๔๔ ๑๕๑๑, ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๑๓, ๐ ๒๒๔๔ ๑๗๘๑-๒