



สภานิติบัญญัติ

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม-กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๗

ISSN 1686-3720

www.se



สวัสดีปีใหม่ ๒๕๕๗



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร



www.senate.go.th

จุลนิติ

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

สำนักกฎหมาย

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand

วารสารจตุรนิติ

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม – กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

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 ๑,๐๐๐ เล่ม
มกราคม ๒๕๕๙

พิมพ์ที่ : กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔ ถนนอยู่ทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพฯ ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



จุลนิติ

ปีที่ ๓ ฉบับที่ ๑ มกราคม - กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๙

คณะผู้จัดทำวารสารจุลนิติ

ที่ปรึกษา

นางสุวิมล ภูมิสิงหาราช
นายสุรพงษ์ มาตะวิสุทธิ์
นางมัลลิกา ลับไพรี
นางนรรัตน์ พิมเสน
นายนี้ท ผาสุข

เลขาธิการวุฒิสภา
ที่ปรึกษาด้านกฎหมาย
รองเลขาธิการวุฒิสภา
รองเลขาธิการวุฒิสภา
ผู้อำนวยการสำนักกฎหมาย

กองบรรณาธิการ

นางภาณุมาศ วราหะไพฑูรย์
นายบรรหาร กำลา
นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
นางสาวสุทธิมาตร จันทรแดง
นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์
นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นางสาววรลักษณ์ สงวนแก้ว

ผู้อำนวยการกลุ่มงานพัฒนากฎหมาย
นิติกร
นิติกร
นิติกร
นิติกร
นิติกร
นิติกร

บันทึกข้อมูล-พิสูจน์อักษร

นางรัชดา ศักดิ์ขจรชัย
นางสาวจุฬารัตน์ วงษ์น้อย
นายสรวิทย์ รักเมือง

เจ้าพนักงานธุรการ
เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล
เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล

สถานที่ติดต่อ

กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔๔๔ อาคารสุขประพฤติ ชั้นที่ ๑๓ ถนนประชาชื่น เขตบางซื่อ
กรุงเทพมหานคร ๑๐๘๐๐
โทร. ๐ ๒๕๓๑ ๙๓๐๔

จัดพิมพ์โดย

กลุ่มงานการพิมพ์ สำนักการพิมพ์
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๑

ออกแบบปกโดย

กลุ่มงานบรรณาธิการสิ่งพิมพ์และเทคโนโลยีการพิมพ์
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๑๕๖๓

นางสาวชมพูนุช ลามเกิด (ช่างศิลป์)
นายศักดิ์พันธ์ุ เกิดแก่น (ช่างศิลป์)
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เลขที่ ๔ ถนนอุทองใน เขตดุสิต กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐

“บทความหรือข้อคิดเห็นใด ๆ ที่ปรากฏในวารสารจุลนิติ

เป็นวรรณกรรมของผู้เขียนโดยเฉพาะ

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา และกองบรรณาธิการ ไม่จำเป็นต้องเห็นพ้องด้วย”



บรรณานุกรมถาวร

เนื่องในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ พุทธศักราช ๒๕๕๙ นี้ ทางกองบรรณานุกรมวารสาร **‘จลนิตี’** ขอกล่าว สวัสดิ์ปีใหม่แด่ท่านผู้อ่านทุกท่าน พร้อมทั้งขออำนวยการให้ท่านและครอบครัวจงมีแต่ความสุขเกษมสำราญ ทั้งกายและใจ ประสบแต่สิ่งที่ดีงามและมีความเจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงานตลอดไป และเนื่องจาก ในปีพุทธศักราช ๒๕๕๙ นี้จะครบวาระ ๖ ปีในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกรัฐสภาชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้ง ทางกองบรรณานุกรมจึงได้ขออนุญาตทำการสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการเรื่อง **‘วุฒิสภากับการปฏิรูปการเมือง ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ’** จาก **‘พณฯ ประธานวุฒิสภา (นายสุชน ชาสีเครือ)’** โดยประเด็นที่ให้สัมภาษณ์ มีความเกี่ยวข้องกับภาระดำเนินงานของสมาชิกรัฐสภาชุดปัจจุบัน ในตลอดระยะเวลา ๖ ปีที่ผ่านมา รวมทั้ง ข้อเสนอแนะและทรรศนะที่เป็นประโยชน์ในด้านต่าง ๆ

ในการนี้ วารสาร **‘จลนิตี’** ได้เพิ่มคอลัมน์ใหม่อีกสองคอลัมน์ ได้แก่ คอลัมน์ **‘นานาสาระกฎหมาย จากต่างแดน’** ซึ่งเป็นการนำเสนอบทความทางวิชาการและศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับกฎหมายด้านต่าง ๆ ของ ต่างประเทศ และคอลัมน์ **‘ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาที่น่าสนใจ’** ซึ่งเป็นการแนะนำ ร่างพระราชบัญญัติสำคัญ ๆ ที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา เพื่อให้ผู้อ่านได้ติดตามร่างพระราชบัญญัติ ที่น่าสนใจ ตลอดจนเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยผ่านทางเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการนิติบัญญัติทุกหน่วยงาน นอกจากนี้ ทางวารสาร **‘จลนิตี’** ยังได้นำเสนอบทความทางวิชาการจากผู้ทรงคุณวุฒิในหลากหลายสาขาด้วยกัน อาทิ บทความเรื่อง **‘การร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต’** โดย **ดร. ธนกร วรปรัชญากุล ผู้ช่วยผู้พิพากษาศาลยุติธรรม** และเรื่อง **‘แนวทางการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรสยาม’** โดย **รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ อดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย** เพื่อเผยแพร่ลงในวารสาร **‘จลนิตี’** ฉบับนี้

วารสาร **‘จลนิตี’** ยังได้ติดตามความเคลื่อนไหวในวงงานด้านนิติบัญญัติต่าง ๆ อาทิ การสรุปผลการ สัมมนา เรื่อง **‘การระดมความคิดเห็น (Focus Group) เกี่ยวกับแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙** จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่จันทร์ที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อระดม ความคิดเห็น (Focus Group) และข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับร่าง แผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙ ในส่วนของเนื้อหาอื่น ๆ นั้น ยังประกอบด้วยแง่มุม ทางวิชาการด้านกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่องานด้านนิติบัญญัติของวุฒิสภาอีกมากมาย ได้แก่ สรุปคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญ การสรุปสาระสำคัญของกฎหมายใหม่ที่ที่น่าสนใจ เว็บไซต์ที่เป็นประโยชน์ต่อการสืบค้นข้อมูลทาง กฎหมาย และเกร็ดสาระน่ารู้ทางวิชาการด้านกฎหมาย เป็นต้น

ทางกองบรรณานุกรมใคร่ขอขอบพระคุณทุกท่านที่ได้กรุณาให้การสนับสนุนและคอยติดตาม อีกทั้งเป็นกำลังใจในการทำวารสาร **‘จลนิตี’** ด้วยดีตลอดมา หากท่านมีข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะหรือติชม ประการใดไม่ว่าจะเป็นในด้านรูปแบบ เนื้อหา ตลอดจนข้อบกพร่องที่หากพึงมี

ทางกองบรรณานุกรมยินดีขอรับข้อเสนอแนะไว้ เพื่อจักได้ปรับปรุงให้วารสาร **‘จลนิตี’** มีความ สมบูรณ์ยิ่งขึ้นต่อไป



กองบรรณานุกรม
มกราคม ๒๕๕๙

LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand

พระราชดำรัส
พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว
พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าภาณุพันธุ์ยุคล
ในโอกาสวันขึ้นปีใหม่ ประจำปี ๒๕๕๔
วันเสาร์ที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๔

“บัดนี้ถึงวาระจะขึ้นปีใหม่ ข้าพเจ้าขอส่งความปรารถนาดีมาอวยพรแก่ทุกๆ คน ให้มีความสุข ความเจริญ และความสำเริงสำรมะประสงค์ในสิ่งทีปรารถนา ความปรารถนาของแต่ละคนคงไม่แตกต่างกันนัก คือ ปรารถนา สุขเกษม สบายใจ ความสมบูรณ์ด้วยพลานามัย ด้วยทรัพย์ ด้วยเกียรติยศ พร้อมทั้งความสงบร่มเย็น

พุดถึงความสงบร่มเย็น อาจแยกได้เป็นสองส่วน คือ ความสงบภายนอก กับความสงบภายใน ภายนอก ได้แก่ ความเป็นอยู่ และสภาวะแวดล้อมที่เป็นปรกติ ไม่มีภัยอันตราย หรือความยุ่งยากเดือดร้อน เช่น น้ำท่วม ไฟไหม้ หรือการขัดแย้งมุ่งร้ายทำลายกัน

ภายใน ได้แก่ จิตใจที่สะอาด แจ่มใส ไม่มีกังวล ไม่มีความขุ่นเคืองขัดข้อง จิตใจที่สะอาด และสงบนี้ สำคัญมาก เพราะทำให้บุคคลมีสติรู้ตัว มีวิจารณ์ญาณเที่ยงตรง ถูกต้อง สามารถคิดอ่านสร้างสรรค์ สิ่งที่จะอำนวยประโยชน์สุข ความเจริญก้าวหน้า ตลอดจนชื่อเสียงเกียรติคุณ อันเป็นสิ่งทีแต่ละคนต้องการ ให้สัมฤทธิ์ผลได้

ในปีใหม่นี้ ข้าพเจ้าจึงขอให้ท่านทั้งหลาย พยายามทำความคิด จิตใจให้สงบ แจ่มใส ทำความเข้าใจอันดี ในกันและกันได้เกิดขึ้น ผู้ที่ทำประโยชน์ก็อนุเคราะห์กัน ก็ควรแสดงไมตรีตอบขอบใจกัน ด้วยความรักความหวังดี ทุกคน ทุกฝ่าย จะได้สามารถร่วมมือ ร่วมความคิดกัน ปฏิบัติงานของตน ของชาติ ให้ดำเนินก้าวหน้าไปโดยราบรื่น และมั่นคงบรรลุลูกถึงจุดประสงค์ตามที่มุ่งหมาย

ขออานุภาพแห่งคุณพระศรีวิรัตนตรัย และสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่ชาวไทยเคารพบูชา จงอภิบาลรักษาท่านทุกคน ให้ปราศจากทุกข์ ปราศจากภัย ให้มีความสุขสมบูรณ์ และความสำเริงสำรมะหวัง ตลอดจนก้าวหน้าโดยทั่วกัน”



LIART

สารบัญ

บทสัมภาษณ์ความเห็นทางวิชาการ

เรื่อง “วุฒิสภากับการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ”

โดย > *ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา (นายสุชน ชาลีเครือ)*

๗

สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานด้านนิติบัญญัติ

๑๕

สรุปผลการสัมมนาทางวิชาการ

• เรื่อง “การระดมความคิดเห็น (Focus Group) เกี่ยวกับ

ร่างแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๕”

จัดโดย สำนักงานอัยการสูงสุด

๒๗

บทความทางวิชาการ

• การร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต

โดย ดร. ธนกร วรปรัชญากุล

๓๓

• แนวทางการวางรากฐานการปกครองระบอบประชาธิปไตย

ในราชอาณาจักรสยาม

โดย รองศาสตราจารย์ ประหยัด หงษ์ทองคำ

๔๑

• สมาชิกวุฒิสภากับจุดเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย

: เรียนรู้อดีตเพื่ออนาคต

โดย นายสมเิบ มูลจันทน์

๕๑

• ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

โดย นางสาววรลักษณ์ สงวนแก้ว

๕๙

สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

• คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๖๐/๒๕๕๘

วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของ

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในกระบวนการเพื่อให้ได้มา

ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังที่ศาลรัฐธรรมนูญ

มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗

๖๕



LIART

- คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดคดีหมายเลขดำ ที่ พ. ๑๔/๒๕๔๘
วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘
เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมาย
ของพระราชกฤษฎีกา (คำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการ
คุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิจารณา) ๗๐

ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาที่น่าสนใจ

- ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนด
ป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๗๕
- ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำ
ความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ๘๑
- ร่างพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๘๗

แนะนำกฎหมายใหม่และกฎหมายที่น่าสนใจ

- พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์
(ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๔๘ ๙๗
- พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโดนกัน
พ.ศ. ๒๕๔๘ ๑๐๑
- พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๘ ๑๐๕
- พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย
(ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๘ ๑๐๗

นานาสาระกฎหมายจากต่างแดน

- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฝรั่งเศส
โดย นางสาววรลักษณ์ สงวนแก้ว ๑๑๑

การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

- (๑๐) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ๑๑๕

เกร็ดกฎหมายน่ารู้

- ความไม่รู้เรื่องป่าชุมชน ๑๒๑
- กฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้หลักความเป็นรัฐฆราวาส
ในโรงเรียนของรัฐ ๑๒๔
- ลิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา ๑๒๗

แนะนำเว็บไซต์

๑๓๐



LIRT



“**คู่มือสภากับการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ**”

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ มาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยการยึดอำนาจการปกครองของคณะผู้ก่อการที่เรียกตนเองว่า “คณะราษฎร” และหลังจากนั้นเพียง ๓ วัน ประเทศไทยได้มีรัฐธรรมนูญประกาศใช้เป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ คือ พระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ โดยมีพระยามโนปกรณนิติธาดาเป็นนายกรัฐมนตรีคนแรก of ประเทศไทย ตามบทบัญญัติของพระราชบัญญัติธรรมนูญการปกครองแผ่นดินสยามชั่วคราว พุทธศักราช ๒๔๗๕ ได้กำหนดรูปแบบของรัฐสภาเป็นแบบสภาเดียว (Unicameral System) คือ สภาผู้แทนราษฎร นอกจากนี้ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่มาของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ได้แบ่งออกเป็น ๓ สมัย กล่าวคือ

สมัยที่หนึ่ง กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรชั่วคราวประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๗๐ คน ซึ่งแต่งตั้งโดยคณะผู้รักษามครฝ่ายทหารในคณะราษฎร

สมัยที่สอง กำหนดให้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรร่วมกันซึ่งประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท ได้แก่ สมาชิกประเภทที่ ๑ ซึ่งมาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งเป็นสมาชิกอยู่แล้วในสมัยที่หนึ่งมีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑

สมัยที่สาม กำหนดให้มีสภาผู้แทนราษฎรโดยตรง ทั้งนี้ ให้มีระยะเวลาในการพัฒนา ภายในเวลาไม่เกิน ๑๐ ปี

รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การใช้บังคับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวรต่อไป

ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๔๗๕ อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับถาวร ฉบับแรกของประเทศไทย ซึ่งในระยะเวลาต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม ๓ ครั้ง คือ พ.ศ. ๒๔๘๒ พ.ศ. ๒๔๘๓ และ พ.ศ. ๒๔๙๕ ตามลำดับ สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญ ฉบับดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจนิติบัญญัตินั้น ได้แก่ การกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียว โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมปี พ.ศ. ๒๔๘๓ ได้กำหนดให้ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ

สมาชิกประเภทที่ ๑ ได้แก่สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งโดยทางอ้อม กล่าวคือ ให้ประชาชนเลือกผู้แทนตำบลก่อน ต่อจากนั้นผู้แทนตำบลจึงเป็นผู้เลือกผู้แทนราษฎรอีก ครั้งหนึ่ง

สมาชิกประเภทที่ ๒ ได้แก่สมาชิกที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งขึ้น มีจำนวนเท่ากับสมาชิกประเภทที่ ๑





ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ของการกำหนดให้มีสมาชิกประเภทที่ ๒ ดังปรากฏในพระราชหัตถเลขาทรงสละราชสมบัติของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ได้ทรงมีถึงรัฐบาลในขณะนั้นมีความตอนหนึ่งว่า

"... การที่ข้าพเจ้าได้ขียนยอมให้มีสมาชิก ๒ ประเภท ก็โดยหวังว่าสมาชิกประเภทที่ ๒ ซึ่งข้าพเจ้าตั้งนั้น จะเลือกจากบุคคลที่รอบรู้กิจการและชำนาญในวิธีดำเนินการปกครองประเทศทั่ว ๆ ไป ไม่จำกัดว่าเป็นพวกใดคณะใด เพื่อจะได้ช่วยเหลือนำทางให้แก่สมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งขึ้นมา แต่ครั้นเมื่อถึงเวลาที่จะตั้งสมาชิกประเภทที่ ๒ ขึ้น ข้าพเจ้าหาได้มีโอกาสแนะนำในการเลือกเลย และคณะรัฐบาลก็เลือกเองแต่จะเพาะผู้ที่เป็พวกของตนเกือบทั้งนั้น มิได้คำนึงถึงความชำนาญ...."

จนกระทั่งวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๔๘๙ มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๓ ของประเทศ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา (Bicameral System) ขึ้นเป็นครั้งแรก กล่าวคือ กำหนดให้รัฐสภาประกอบด้วย 'สภาผู้แทน' ที่มาจากการเลือกตั้ง และ 'พฤฒสภา' มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะให้ประเทศไทยมีสถาบันหลักที่ทำหน้าที่กั้นกรองงานของสภาผู้แทนราษฎรและคอยเหนี่ยวรั้งมิให้สภาผู้แทนราษฎรทำงานด้านนิติบัญญัติอย่างรวดเร็วเกินไปจนขาดความรอบคอบ อันอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายต่อประเทศชาติและสังคมโดยรวมอย่างมิได้ตั้งใจ จากความเป็นมาดังกล่าวจึงถือได้ว่าสถาบันวุฒิสภาได้ถือกำเนิดและเริ่มมีบทบาทในระบบการเมืองไทยขึ้นเป็นครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๔๘๙ นี้เป็นต้นมา

'พฤฒสภา' ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๘๐ คน มาจากการเลือกตั้งทางอ้อม กล่าวคือ ให้มี 'องค์การเลือกตั้งสมาชิกพฤฒสภา' ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งจากราษฎรโดยตรงในขณะนั้นเป็นผู้เลือกสมาชิกพฤฒสภาเป็นครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๙

ต่อมาวันที่ ๓ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๙๐ จอมพล ผิน ชุณหะวัณ ได้ก่อรัฐประหารโค่นล้มรัฐบาลและยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๔ ขึ้น คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๔๙๐ ที่กำหนดให้ใช้ระบบสองสภาโดยประกอบด้วย 'วุฒิสภา' ซึ่งเปลี่ยนชื่อมาจาก 'พฤฒสภา' โดยพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งสมาชิกวุฒิสภาที่มีจำนวนเท่ากับสมาชิกสภาผู้แทน และ 'สภาผู้แทนราษฎร' ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในจำนวนที่ถือเอาสัดส่วนของประชากรในแต่ละจังหวัดสองแสนคนต่อผู้แทนหนึ่งคน

* องค์การ 'วุฒิสภา' เกิดขึ้นครั้งแรกดังบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๘๙ ซึ่งกำหนดให้รัฐสภามี ๒ สภา ประกอบด้วย 'พฤฒสภา' (รัฐธรรมนูญฉบับต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นวุฒิสภา) และ 'สภาผู้แทน' แต่อย่างไรก็ตามลักษณะการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกผู้ทำหน้าที่ในฐานะที่ปรึกษาเพื่อกลั่นกรองงานของสมาชิกสภาผู้แทนได้ปรากฏครั้งแรกตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๔๘๓ (กำหนดให้มีสภาเดียว คือ สภาผู้แทนราษฎร ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกประเภทที่ ๑ และสมาชิกประเภทที่ ๒)



รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม รวม ๓ ครั้ง โดยเฉพาะการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่ ๒ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๑ ได้บัญญัติให้มีสภาร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญฉบับถาวร อันเป็นที่มาของการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๕ คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒** เมื่อวันที่ ๒๓ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภา ประกอบด้วย **สภาผู้แทนราษฎร** ซึ่งมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งและมีจำนวนตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ส่วน **วุฒิสภา** มีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงเลือกและแต่งตั้งจากผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร โดยประธานองคมนตรีเป็นผู้ลงนามรับสนองพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๕ จอมพล ป. พิบูลสงคราม ได้ก่อรัฐประหารโดยยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๒ และนำรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรสยาม พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยนามประเทศ พุทธศักราช ๒๕๔๒ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติมว่าด้วยบทเฉพาะกาล พุทธศักราช ๒๕๔๓ กลับมาใช้ใหม่ไปพลางก่อน โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียว ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทเช่นเดิม แต่ปรากฏว่ายังมีบางมาตราไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในขณะนั้น จึงได้มีการดำเนินการจัดทำรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๖ ขึ้น คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๕** แก้ไขเพิ่มเติม **พุทธศักราช ๒๕๔๕** และประกาศใช้เมื่อวันที่ ๘ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๕ โดยกำหนดให้ใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทเช่นเดิม กระทั่งต่อมาเมื่อวันที่ ๑๖ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๐ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อรัฐประหารแต่ยังคงใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๔๕ โดยมีเงื่อนไขเพิ่มเติม ซึ่งยังคงใช้ระบบสภาเดียวประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภทเช่นเดิม ต่อมา จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ก่อรัฐประหารอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๐๑ และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๗ คือ **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๐๒** ซึ่งกำหนดให้มีสภาทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญ และให้มีฐานะเป็นรัฐสภาทำหน้าที่นิติบัญญัติด้วย โดยมีสมาชิกจำนวน ๒๕๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง

๙ ปีต่อมาได้มีการประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๑** อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๘ ในสมัยรัฐบาล จอมพล ถนอม กิตติขจร เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๑๑ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้้นำระบบสองสภากลับมาใช้อีกครั้งหนึ่ง โดยกำหนดให้วุฒิสภาประกอบด้วยสมาชิกซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิสาขาต่าง ๆ มีจำนวนสามในสี่ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในขณะนั้น

วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๑๔ จอมพล ถนอม กิตติขจร ได้ก่อรัฐประหารขึ้นอีกครั้ง พร้อมทั้งประกาศใช้**ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๑๔** นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๙ เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๔ รัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้บัญญัติให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติประกอบด้วยสมาชิก จำนวน ๒๕๙ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง





ต่อมาเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ ได้เกิดเหตุการณ์วันมหาวิปโยคทางการเมืองขึ้นอันเป็นเหตุทำให้ จอมพล ถนอม กิตติขจร ต้องลาออกตำแหน่งนายกรัฐมนตรี และมีการจัดตั้งรัฐบาลใหม่โดยมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี พร้อมทั้งมีการร่างรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่และประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๐ คือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗** เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มีระบบสองสภา โดยวุฒิสภามีสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน และสภาผู้แทนราษฎรมีสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๒๕๐ คน รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๑๘ เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๑๘

ในวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ ประเทศไทยได้ประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๙** นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๑ หลังจากการก่อรัฐประหารเมื่อวันที่ ๖ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ โดยพลเรือเอก สงัด ชลออยู่ รัฐธรรมนูญฉบับนี้กำหนดให้มี**สภาปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน** เพื่อทำหน้าที่ในด้านนิติบัญญัติ ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๐๐ คน แต่ไม่เกิน ๕๐๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และมีวาระการดำรงตำแหน่งสี่ปีนับแต่วันที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ทั้งนี้ เมื่อครบวาระสี่ปีแล้วให้มีรัฐสภาอันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภากายในระยะเวลาเก้าสิบวัน

ต่อมา พลเรือเอก สงัด ชลออยู่ ได้ทำการรัฐประหารอีกครั้งเมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๒๐ พร้อมทั้งสั่งการให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ขึ้น ซึ่งในระหว่างนี้ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๒ เป็นการชั่วคราว คือ **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๐** จนกระทั่งในวันที่ ๒๒ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๑ ได้มีการประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๒๑** นับเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๓ โดยกำหนดให้ใช้ระบบสองสภาประกอบด้วย **สภาผู้แทนราษฎร** มีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากรในแต่ละจังหวัดหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคนและ **วุฒิสภา** มีจำนวนสมาชิกไม่เกินสามในสี่ของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร รัฐธรรมนูญฉบับนี้มีการแก้ไขรวม ๒ ครั้ง คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๕๒๘ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๒

จนกระทั่งวันที่ ๒๓ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้เกิดรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) นำโดย พลเอก สุนทร คงสมพงษ์ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๔ คือ **ธรรมนูญการปกครองราชอาณาจักร พุทธศักราช ๒๕๓๔** เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยกำหนดให้มีสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อทำหน้าที่จัดทำรัฐธรรมนูญ ต่อมาได้ประกาศใช้**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔** อันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๕ เมื่อวันที่ ๙ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้มีสองสภา ประกอบด้วย **สภาผู้แทนราษฎร** มีสมาชิกจำนวน ๓๖๐ คน มาจากการเลือกตั้ง และ **วุฒิสภา** มีสมาชิกจำนวน ๒๗๐ คน ซึ่งพระมหากษัตริย์ทรงแต่งตั้ง กบได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๘ อีก ซึ่งได้กำหนดให้วุฒิสภามีสมาชิกจำนวนสองในสามของจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสภาผู้แทนราษฎรมีจำนวนสมาชิกตามสัดส่วนประชากร



ในแต่ละจังหวัดโดยถือเอาจำนวนหนึ่งแสนห้าหมื่นคนต่อสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรหนึ่งคน ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้นจำนวน ๖ ฉบับ คือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๑) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พุทธศักราช ๒๕๓๕ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พุทธศักราช ๒๕๓๕ และฉบับสุดท้ายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕

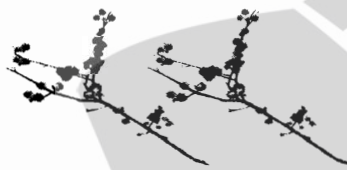
การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นผลสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์ **“พฤษภาทมิฬ”** อันสะท้อนให้เห็นถึงกระแสของสังคมที่ต้องการให้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญเพื่อนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง โดยเน้นความโปร่งใสในการบริหารราชการแผ่นดินควบคู่ไปกับการตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจระหว่างองค์กรซึ่งจะนำมาซึ่งการปฏิบัติหน้าที่โดยสุจริตและสามารถตรวจสอบได้ จึงได้มีการเคลื่อนไหวอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้ เพื่อเรียกร้องให้รัฐสภาดำเนินการปฏิรูปการเมืองโดยกระบวนการจัดทำรัฐธรรมนูญขึ้นใหม่โดยเร็วที่สุด ซึ่งรัฐสภาในขณะนั้นได้แต่งตั้งคณะกรรมการพัฒนาประชาธิปไตย (คพป.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาหาแนวทางในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญเพื่อเสนอเป็นรายงานต่อรัฐสภาและประชาชนทั่วไปเมื่อเดือนเมษายน พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยรัฐบาลชุดที่มีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ โดยได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาในอันที่จะสนับสนุนให้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดยคำนึงถึงข้อเสนอของ คพป. โดยได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการเมือง (คปก.) เพื่อทำหน้าที่ศึกษาและเสนอแนวทางต่อรัฐบาลจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ..) พุทธศักราช.... เข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภาและรัฐสภาได้ให้ความเห็นชอบโดยได้ประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พุทธศักราช ๒๕๓๕ ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ ให้มีองค์กรในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในรูปแบบของ**สภาร่างรัฐธรรมนูญ** อันประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๙๙ คน และในวันที่ ๒๖ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๓๕ ที่ประชุมรัฐสภาได้ลงมติรับเลือก**สมาชิกสภาร่างรัฐธรรมนูญ** (สสร.) เพื่อทำหน้าที่จัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ จวบจนกระทั่งเมื่อวันที่ ๑๕ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๔๐ ภารกิจได้สำเร็จลุล่วงลงโดยใช้เวลาในการจัดทำ ๒๓๓ วัน และรัฐสภาให้ความเห็นชอบอันเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย กล่าวคือ **รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐** ซึ่งรัฐธรรมนูญนี้มีสาระสำคัญที่ปรากฏอยู่คำปรารภของรัฐธรรมนูญที่มุ่งส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนกับให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้มีการปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ถือเป็นรัฐธรรมนูญฉบับที่ ๑๖ ของประเทศไทย ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๑๔ ตอนที่ ๕๕ ก วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๐ ซึ่งเน้นเจตนารมณ์ที่นำมาซึ่งแนวทางปฏิบัติเป็นรูปธรรมของการปฏิรูปการเมือง โดยยังคงกำหนดให้ **“รัฐสภา”** เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติแบบสภาคู่ อันประกอบด้วย **“สภาผู้แทนราษฎร”** และ **“วุฒิสภา”** ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทยมีจำนวน ๒๐๐ คน



โดยเฉพาะในส่วนของวุฒิสภานั้น กำหนดให้มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ดังเช่นที่เคยมีมาในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในการพิจารณากลับกรองกฎหมาย ควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน นอกเหนือจากการให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน และประการสำคัญได้เพิ่มอำนาจใหม่ขึ้นมาโดยให้เป็นสภาที่มีหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรสำคัญตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐโดยกำหนดให้วุฒิสภามีอำนาจถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่งหรือให้พ้นจากตำแหน่งด้วย ซึ่งหากแยกบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภามาตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันโดยละเอียดแล้วอาจจำแนกได้ ๖ ประการสำคัญ ได้แก่ **ด้านนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การให้ความเห็นชอบในเรื่องสำคัญ ๆ การพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำ หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์กรต่าง ๆ การถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่งและอำนาจหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายกำหนด***

ดังนั้น กองบรรณาธิการ **‘จลนิติ’** ได้พิจารณาถึงความสำคัญในการทบทวนและประเมินผลการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ซึ่งเป็นชุดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของประเทศไทย ทั้งนี้ ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในอันที่จะนำไปสู่การปฏิรูปการเมือง ซึ่งตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาวุฒิสภาชุดนี้ได้ปฏิบัติภารกิจตามอำนาจหน้าที่ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดในหลายด้านด้วยกัน ทางกองบรรณาธิการ **‘จลนิติ’** จึงเห็นควรที่จะได้เสนอบทสัมภาษณ์ทางวิชาการในหัวข้อเรื่อง **‘วุฒิสภากับการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ’** จาก ฯพณฯ ประธานวุฒิสภาโดยเฉพาะประเด็นที่มีความเกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบัน ในฐานะที่วุฒิสภาชุดปัจจุบันเป็นวุฒิสภาชุดแรกของประเทศไทยที่มาจาก การเลือกตั้ง และเพื่อเป็นการนำเสนอมุมมอง ทรรศนะ ตลอดจนข้อคิดเห็นต่าง ๆ ในประเด็นหัวข้อเรื่อง **‘วุฒิสภากับการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ’** ในอันที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาชุดปัจจุบันและชุดใหม่ (ชุด พ.ศ. ๒๕๕๙ – ๒๕๕๕) ที่จะมีการเลือกตั้งทั่วไปในวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๕๙ ที่จะถึงนี้ รวมทั้งเพื่อเป็นประโยชน์ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับวงงานของรัฐสภา ตลอดจนประชาชนผู้สนใจ โดยทั่วไปให้มีความรู้และความเข้าใจในประเด็นเรื่องดังกล่าวให้เป็นที่แพร่หลายมากยิ่งขึ้นต่อไป



* ข้อมูลจาก สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา, วุฒิสภา, สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๕๓ หน้า ๑ - ๑๑.



บทสัมภาษณ์

ฯพณฯ นายสุชน ซาลีเครือ ประธานวุฒิสภา

จุดนิติ : ออยากทราบว่าบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาชุดปัจจุบันกับการปฏิรูปการเมืองตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยภาพรวมมีทิศทางเป็นอย่างไร

ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา : ในเบื้องต้นนี้ ใคร่ขอเรียนว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ อันเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้บัญญัติหลักการสำคัญ โดยได้กำหนดให้ประเทศไทยมีการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และยังสามารถให้อำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนชาวไทย พระมหากษัตริย์ผู้ทรงเป็นประมุขทรงใช้อำนาจนั้นทางรัฐสภา คณะรัฐมนตรี และศาล

ในการใช้อำนาจทางรัฐสภานั้นได้กำหนดให้ **“รัฐสภา”** เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ โดยมีรูปแบบเป็นสภาคู่ อันประกอบด้วยสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ในที่นี้จะขอกล่าวเน้นแต่เฉพาะในส่วนของ **“วุฒิสภา”** ซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ประกอบด้วยสมาชิกจำนวนสองร้อยคน และได้กำหนดให้วุฒิสภามีบทบาท อำนาจและหน้าที่ที่สำคัญรวม ๖ ประการ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง คือ อำนาจและหน้าที่ในดำนินิติบัญญัติ

อันได้แก่ การพิจารณากลับกรองร่างพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ การพิจารณาอนุมัติพระราชกำหนด ตลอดจนการให้ความเห็นชอบในการแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ

ประการที่สอง คือ อำนาจและหน้าที่ในการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน

อันได้แก่ การรับทราบค่าแถลงนโยบายของรัฐบาล การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปในวุฒิสภาเพื่อให้คณะรัฐมนตรีแถลงข้อเท็จจริงหรือชี้แจงปัญหาสำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดิน โดยไม่มีการลงมติ และการตั้งคณะกรรมการสืบพิจารณาศึกษาปัญหาต่าง ๆ

บทสัมภาษณ์



LIRT



ประการที่สาม คือ อำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง ให้คำแนะนำหรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งตามบทบัญญัติ แห่งรัฐธรรมนูญ

อาทิ กรรมการการเลือกตั้ง ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ กรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ และกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

ประการที่สี่ คือ อำนาจและหน้าที่ในการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ททางการเมืองหรือข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง

อาทิ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิก วุฒิสภา ประธานศาลฎีกา อัยการสูงสุด ผู้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระ ตามรัฐธรรมนูญ เป็นต้น

ประการที่ห้า คือ อำนาจและหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบในเรื่อง สำคัญ

อาทิ การให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งผู้สำเร็จราชการแทน พระองค์ การให้ความเห็นชอบในการสืบราชสมบัติ การให้ความเห็นชอบ ในการประกาศสงคราม การให้ความเห็นชอบหนังสือสัญญาระหว่างประเทศ เป็นต้น โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ในส่วนนี้ หากอยู่ในระหว่างที่อายุของ สภาผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงหรือสภาผู้แทนราษฎรถูกยุบ รัฐธรรมนูญยังได้ กำหนดให้วุฒิสภำทำหน้าที่รัฐสภาอีกด้วย

ประการที่หก คือ อำนาจและหน้าที่อื่น ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด

อาทิ การตราข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา การรับทราบรายงานผล การดำเนินงานของคณะรัฐมนตรีที่เสนอรัฐสภาในแต่ละปี และรายงาน ประจำปีขององค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

นอกจากนั้นวุฒิสภายังมีบทบาทในการเสริมสร้างและกระชับ ความสัมพันธ์ระหว่างสถาบันนิติบัญญัติกับนานาประเทศทั้งในระดับทวิภาคี และในระดับพหุภาคี รวมทั้งการเดินทางไปศึกษาดูงานในต่างประเทศของ สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการต่าง ๆ ทั้งนี้ เพื่อนำข้อมูลด้านต่าง ๆ มา ประกอบการพิจารณาคำขอของปัญหาของประเทศไทย ตามที่วุฒิสภา มอบหมาย ซึ่งจะก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างประเทศในการพัฒนา องค์ความรู้และความเจริญก้าวหน้าในด้านต่าง ๆ

วุฒิสภามีบทบาทในการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจด้านการเมือง การปกครอง โดยเฉพาะการปกครองในระบอบประชาธิปไตยโดยระบบรัฐสภา อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยให้แก่ประชาชน โดยการ

บทสัมภาษณ์



ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการจัดกิจกรรมเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมือง โดยการแสดงความคิดเห็นและเสนอปัญหาของชุมชนในทุกกระดับ ทั้งในระดับท้องถิ่นและปัญหาในระดับชาติ โดยครอบคลุมในทุกปัญหา ทั้งปัญหาด้านความมั่นคง ด้านการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านการต่างประเทศ ด้านการเกษตร ด้านสิ่งแวดล้อมด้านการสาธารณสุข โภค และปัญหาอื่น ๆ

บทบาทที่สำคัญอีกประการหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ ก็คือการมีหน้าที่ในการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากพี่น้องประชาชนโดยผ่านกระบวนการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการสิทธิการสามัญประจำวุฒิสภา ทั้ง ๒๓ คณะ และ คณะกรรมการวิสามัญที่ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานตามภารกิจตามที่วุฒิสภามอบหมาย เพื่อเป็นการสะท้อนปัญหาไปสู่ฝ่ายบริหารและส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อนำไปสู่แนวทางในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสม อันจะเป็นรากฐานสำคัญให้การปฏิรูปการเมืองของประเทศบรรลุตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในที่สุด

จุดนิติ : ผลการดำเนินงานตามภารกิจในด้านต่าง ๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่ผ่านมาของวุฒิสภาชุดปัจจุบันในทรรศนะของฯพณฯ ประธานวุฒิสภามีความคิดเห็นเป็นอย่างไร

ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา : สำหรับในประเด็นนี้ใคร่ขอเรียนว่าวุฒิสภาชุดปัจจุบันมีภารกิจและหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ที่ต้องรับผิดชอบดำเนินการเพิ่มขึ้นมากกว่าสมาชิกวุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งดังเช่นในอดีตที่ผ่านมาหลายประการด้วยกัน ซึ่งหากประเมินจากการปฏิบัติหน้าที่ของวุฒิสภาชุดปัจจุบันซึ่งเป็นชุดที่มาจากการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันนับเป็นชุดแรก การปฏิบัติหน้าที่อยู่ในระดับที่น่าพอใจหลายด้าน ทั้งนี้ โดยขอจำแนกเป็นแต่ละด้าน ดังนี้

ด้านนิติบัญญัติ วุฒิสภาได้พิจารณากลับกรองกฎหมายต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพจนสามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายที่สำคัญไปมากมาย โดยในการพิจารณากลับกรองร่างกฎหมายของสมาชิกวุฒิสภาได้ใช้เหตุผลประกอบกับความรู้ด้านต่างๆ ของสมาชิกวุฒิสภาแต่ละท่านที่ล้วนแต่มีความรู้ความสามารถ และในบางฉบับก็ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีความเหมาะสม ซึ่งหากสภาผู้แทนราษฎรมีมติไม่เห็นชอบ ก็จะมีการตั้งคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาเพื่อพิจารณา และกฎหมายบางฉบับแม้จะผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการร่วมกันของทั้งสองสภาแล้ว วุฒิสภาอาจมีมติไม่เห็นชอบด้วยก็ได้ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าวุฒิสภาได้พิจารณาร่างกฎหมายด้วยความรอบคอบ มีความเป็นกลางและ

บทสัมภาษณ์



มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยมีได้ถูกรวบงำหรือถูกแทรกแซงแต่อย่างใด

ด้านการควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน สามารถทำได้หลายทาง ไม่ว่าจะเป็นการอภิปรายซักถามการแถลงนโยบายของรัฐบาลก่อนเข้ารับบริหารประเทศต่อรัฐสภา หรือการแถลงผลงานประจำปีของรัฐบาล ทั้งนี้ เพื่อให้ประชาชนได้ทราบข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ประชาชนยังมีข้อสงสัยหรือไม่ทราบข้อเท็จจริง การตั้งกระทู้ถามเพื่อให้รัฐบาลตอบคำถามหรือชี้แจง และอาจมีข้อเสนอแนะให้รัฐบาลนำไปดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ หรือเร่งรัดให้มีการดำเนินการอย่างเร็วยิ่งขึ้น ซึ่งก็สามารถทำได้ทำอยู่เป็นประจำอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งการพิจารณาศึกษา หรือสอบสวนเรื่องทุจริตต่าง ๆ โดยคณะกรรมการการของวุฒิสภา ก็สามารถนำข้อเท็จจริงต่าง ๆ ที่ได้จากการพิจารณาศึกษาในแต่ละเรื่อง เสนอรายงานต่อวุฒิสภา และเปิดเผยต่อสาธารณชนให้ได้รับทราบเป็นจำนวนมากมายหลายเรื่องด้วยกัน

ด้านการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งต่าง ๆ วุฒิสภาชุดปัจจุบันได้ดำเนินการเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบให้บุคคลดำรงตำแหน่งในองค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญหลายองค์กร อาทิ คณะกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ นอกจากนี้ยังมีตำแหน่งที่สำคัญอื่นๆ เช่น กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลยุติธรรม กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการตุลาการศาลปกครอง ซึ่งวุฒิสภาได้ดำเนินการพิจารณาเลือก แต่งตั้ง หรือให้ความเห็นชอบด้วยความละเอียดรอบคอบและมีความเป็นกลาง โดยมีการตั้งคณะกรรมการสามัญเพื่อทำหน้าที่ในการตรวจสอบประวัติและความประพฤติของบุคคลที่จะเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ข้างต้นอย่างเป็นขั้นเป็นตอน มีความละเอียดรอบคอบ ทั้งนี้ เพื่อให้ได้บุคคลที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมายในการปฏิบัติหน้าที่

ด้านการถอดถอนบุคคลออกจากตำแหน่ง วุฒิสภามีอำนาจในการถอดถอนบุคคลที่ดำรงตำแหน่งระดับสูงออกจากตำแหน่งได้ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ หากบุคคลเหล่านั้นมีพฤติการณ์ร้ายชัดปดติ ส่อไปในทางทุจริตต่อหน้าที่ ส่อว่ากระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ตำแหน่งหน้าที่ในการยุติธรรม หรือจงใจใช้อำนาจหน้าที่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย เป็นต้น แต่ขณะนี้ยังไม่อาจที่จะดำเนินการตามกระบวนการดังกล่าว กล่าวคือ ยังไม่อาจที่จะดำเนินการถอดถอนจาก



ตำแหน่งได้ ทั้งนี้ ก็โดยเหตุที่กระบวนการยังมาไม่ถึงขั้นตอนของวุฒิสภา
 อย่างไรก็ดีสมาชิกวุฒิสภาส่วนหนึ่งได้เคยยื่นคำฟ้องคณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กรณีการออกระเบียบขึ้นค่าตอบแทน
 ให้แก่ตนเองว่าเป็นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อศาลฎีกา
 แผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง จนกระทั่งศาลฎีกาแผนก
 คดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้พิจารณาและพิพากษาว่ามี
 ความผิดจริงแต่ให้รอการลงโทษไว้แต่ก็ได้ส่งผลให้คณะกรรมการป้องกันและ
 ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทั้งคณะต้องลาออกในเวลาต่อมา

นอกจากนี้วุฒิสภายังได้ปฏิบัติภารกิจที่สำคัญในด้านอื่น ๆ อีกหลาย
 ประการ เช่น การร่วมอภิปรายแสดงความเห็นเสนอแนะต่อการดำเนินงาน
 ของรัฐบาล ในคราวที่นายกรัฐมนตรีร้องขอต่อประธานรัฐสภาให้เปิดประชุม
 ร่วมกันของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๑๓ กรณีปัญหาความไม่สงบใน
 สามจังหวัดชายแดนภาคใต้ และการร่วมพิจารณาให้ความเห็นชอบ
 การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕๗ ของรัฐสภา ในประเด็นเรื่อง
 องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหากรรมการป้องกันและปราบปราม
 การทุจริตแห่งชาติในสัดส่วนของพรรคการเมือง เป็นต้น

ดังนั้นเมื่อพิจารณาจากผลงานในด้านต่าง ๆ ของวุฒิสภาชุดปัจจุบัน
 โดยนับตั้งแต่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนต้องยอมรับว่ามีผลงานอยู่ใน
 ปริมาณที่มากพอสมควรและอยู่ในระดับหรือในเกณฑ์ที่น่าพอใจเป็นอย่างยิ่ง

จลนिति : สภาปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้อง ในการปฏิบัติงานตามภารกิจ
 ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญของวุฒิสภาชุดปัจจุบันในทวรษณะของ
 ๖พณฯ ประธานวุฒิสภามีประการใดบ้าง

๖พณฯ ประธานวุฒิสภา : ในการปฏิบัติภารกิจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญนั้น วุฒิสภา
 ย่อมมีปัญหาและอุปสรรคอยู่บ้างในบางกรณี ซึ่งก็เป็นเรื่องธรรมดาในการ
 ทำงานทุกอย่าง ประกอบกับสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๒๐๐ คน มาจากการ
 เลือกตั้งของประชาชนทั่วประเทศและต่างก็มีภูมิหลังในการประกอบอาชีพ
 หรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ที่แตกต่างกัน มีประสบการณ์ และความคิด
 ที่หลากหลาย ทุกท่านล้วนแต่เป็นผู้ที่ทรงคุณวุฒิทั้งสิ้น และประการที่สำคัญ
 ก็คือ ทุกคนต่างก็ได้สังกัดพรรคการเมือง ดังนั้น ทุกคนจึงมีความอิสระและ
 มีความเป็นกลางทางการเมือง

ดังที่ทราบแล้วว่า วุฒิสภาชุดปัจจุบันมีอำนาจหน้าที่มากกว่าวุฒิสภา
 ที่มาจากการแต่งตั้งในอดีตที่ผ่านมา และเป็นวุฒิสภาชุดแรกที่มาจากการ
 เลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อำนาจหน้าที่บางอย่างเป็นหลักการที่ได้

บทสัมภาษณ์



ถูกบัญญัติขึ้นใหม่เป็นครั้งแรก จึงยังไม่มีแนวทางปฏิบัติให้ได้ศึกษาหรือ
สำหรับเป็นกรอบหรือแนวทางในการทำงานที่ชัดเจน ประกอบกับสถานะของ
สมาชิกวุฒิสภาในปัจจุบันที่ไม่ได้มีสองสถานะอย่างในอดีต กล่าวคือ สมาชิก
วุฒิสภาที่มาจากการแต่งตั้งนั้นจะมีสถานะเป็นข้าราชการประจำระดับสูง
ที่ได้รับการแต่งตั้งเข้ามาดำรงตำแหน่ง จึงมีผู้ได้บังคับบัญชาคอยช่วยเหลือ
ในการปฏิบัติงาน แต่สมาชิกวุฒิสภาปัจจุบันต้องอาศัยการปฏิบัติงานของ
ข้าราชการประจำของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการปฏิบัติงานเป็นหลัก
แต่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาก็มีอัตรากำลังข้าราชการในจำนวนที่จำกัด
เพราะยังไม่ได้รับการอนุมัติอัตรากำลังเต็มตามกรอบที่กำหนดไว้ ทำให้การ
ปฏิบัติงานมีปัญหาและอุปสรรคพอสมควร ซึ่งในขณะนี้ ฯพณฯ ประธาน
รัฐสภาและผมกำลังดำเนินการพิจารณาปรับปรุงพระราชบัญญัติจัดระเบียบ
ปฏิบัติราชการฝ่ายรัฐสภาใหม่ เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดรัฐสภามีอิสระและ
มีความคล่องตัวทางด้านกรบริหารและการงบประมาณให้มากยิ่งขึ้น รวมทั้ง
การจัดแบ่งส่วนราชการภายในให้มีความเหมาะสม ทั้งนี้เพื่อให้เกิดประโยชน์
แก่การปฏิบัติราชการ และรองรับภารกิจของสมาชิกรัฐสภาให้เป็นไปได้ด้วยดี
โดยการดำเนินการนี้จะได้พิจารณาไปพร้อมกับการจัดหาสถานที่ตั้งอาคาร
รัฐสภาแห่งใหม่

การที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองก็อาจเป็นปัญหาบ้าง
ในด้านการพิจารณากฎหมายหรือการดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ ดังที่
ผมได้กล่าวในเบื้องต้นแล้วว่าสมาชิกวุฒิสภาทุกท่านต่างมีความเป็นอิสระ
ในความคิดของตน ไม่ได้สังกัดพรรคการเมือง จึงทำให้ความคิดเห็น
ในแต่ละเรื่องมีความหลากหลายและมีความเป็นอิสระโดยไม่ตกอยู่ภายใต้
อิทธิพลหรืออำนาจของพรรคการเมือง ประกอบกับบางครั้งการตีความ
กฎหมายก็เป็นไปได้ในหลายแนวทาง จึงต้องมีการแสดงความคิดเห็นให้เกิด
การตกลงเสียก่อนในเบื้องต้น จนบางครั้งอาจถูกมองว่ามีความขัดแย้ง
เกิดขึ้นในองค์กรของวุฒิสภา หรือมีการแบ่งเป็นฝักเป็นฝ่ายเพราะถูกครอบงำ
โดยฝ่ายการเมือง เป็นต้น

ส่วนในเรื่องการพิจารณากลับกรองกฎหมายของวุฒิสภานั้น
รัฐธรรมนูญได้กำหนดเงื่อนไขเอาไว้โดยชัดเจน ซึ่งแตกต่างกับ
สภาผู้แทนราษฎรที่ไม่มีเงื่อนไขเวลาบังคับไว้ สมาชิกวุฒิสภาทุกท่านก็ประสงค์
จะพิจารณาด้วยความละเอียดรอบคอบและมีการทำการบ้านกันหนักมาก
จนอาจถูกมองว่าทำให้การพิจารณากฎหมายใช้เวลานานในบางฉบับ

ปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติภารกิจของวุฒิสภา
จึงมีมากบ้าง น้อยบ้าง ซึ่งปรากฏเป็นระยะ ๆ และเมื่อเกิดปัญหาสมาชิก





วุฒิสภาทุกท่านต่างก็มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือคลี่คลายปัญหาอย่างเต็มกำลัง จนกระทั่งปัญหาได้คลี่คลายหรือหมดไปในที่สุด

จุดนิติ : บทสรุปและข้อเสนอแนะและแนวทางการแก้ไขสภาพปัญหาและอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อให้การดำเนินงานของวุฒิสภาสัมฤทธิ์ผลตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการปฏิรูปการเมืองนั้น ในทศวรรษของ ฯพณฯ ประธานวุฒิสภามีความคิดเห็นเป็นประการใด

ฯพณฯ ประธานวุฒิสภา : ดั่งที่ผมได้เรียนมาแล้วในเบื้องต้นว่า วุฒิสภาชุดปัจจุบันได้ถือกำเนิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ซึ่งเกิดจากกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปการเมืองของประเทศไทยทั้งระบบ ในอันที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และการสถาปนาสถาบันการเมืองให้มีความมั่นคง ดังนั้น การบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันอาจกล่าวได้ว่าเราเพิ่งก้าวอยู่ในระยะเวลาเริ่มต้นเท่านั้นหรือเพียงระยะเวลา ๘ ปีของการใช้รัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงอาจมีปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้องพอสมควรที่เราจะต้องร่วมมือร่วมใจกันหาแนวทางในการแก้ไขต่อไป

หากกล่าวเฉพาะบทบาทและอำนาจหน้าที่ในส่วนของวุฒิสภาแล้ว จะพบว่าวิวัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปมากเมื่อเปรียบเทียบกับรัฐธรรมนูญฉบับก่อน ๆ กล่าวคือ ทั้งมิติในด้านที่มาของสมาชิกวุฒิสภา มิติในด้านของบทบาทและอำนาจหน้าที่ หรือมิติในด้านของความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ตามรัฐธรรมนูญ สิ่งเหล่านี้ทำให้เราพบว่าปัญหาและอุปสรรคหลายด้านที่เกิดขึ้นในระหว่างที่มีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับนี้ ซึ่งทางวุฒิสภามีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการทบทวนหรือปรับปรุงแก้ไขให้มีความชัดเจน รวม ๒ ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก คือ มิติในด้านที่มาของสมาชิกวุฒิสภา ปัญหาในประเด็นนี้เป็นปัญหาที่มีความสลับซับซ้อนในด้านสังคมวิทยาการเมืองอยู่พอสมควร ทั้งนี้ เนื่องจากรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้วุฒิสภาเป็นสภาที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎร ประกอบกับเจตนารมณ์ที่แท้จริงของรัฐธรรมนูญก็มีความต้องการที่จะให้วุฒิสภาเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและควบคุมการดำเนินงานขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ ดังนั้น บุคคลที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภาก็จะต้องเป็นบุคคลที่มีคุณลักษณะที่มีความเป็นกลางทางการเมืองและมีความเป็นอิสระเป็นอย่างสูงด้วย





ถึงแม้ว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาจะต้องไม่สังกัดพรรคการเมืองก็ตาม แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ปัญหากรณีที่วุฒิสภาถูกมองว่า ไม่มีความเป็นกลางทางการเมือง ซึ่งผู้วิพากษ์วิจารณ์บางคนอาจมองว่าวุฒิสภามีการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกหรือมีการเป็นฝักเป็นฝ่ายในวุฒิสภา ซึ่งการที่จะแก้ไขปัญหานี้ เราคงต้องพิจารณาจากเหตุและปัจจัยในหลาย ๆ ประการที่เกี่ยวข้อง ดังเช่นที่ผมได้กล่าวมาโดยลำดับข้างต้นแล้วว่า สังคมวิทยาการเมืองกับการบัญญัติกฎหมายของรัฐธรรมนูญนั้น เป็นเรื่องที่ไม่สามารถจะแยกออกจากกันได้ และมีดีในการมองปัญหาทางกฎหมายก็จะต้องมีความกว้างขวางและต้องมองอย่างรอบด้านมากกว่านี้ ซึ่งหากเรามองปัญหานี้ในมุมกลับ กล่าวคือ หากจะกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาสามารถสังกัดพรรคการเมืองได้แล้วผลที่ออกมาจะเป็นเช่นใด ทั้งผลดีและผลเสีย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะกระทบต่อหลักการและประสิทธิผลของการปฏิรูปการเมืองหรือไม่ เพียงใด ซึ่งผมคิดว่าปัญหานี้เป็นปัญหาใหญ่พอสมควรที่เราจะต้องคิดกันให้หนักและด้วยความรอบคอบเป็นประเด็นแรก ๆ

ประเด็นที่สอง คือ มิติด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภา โดยที่ตลอดระยะเวลาหกปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าวุฒิสภาชุดที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองการปกครองของไทยนั้น ได้มีบทบาทในการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในหลายประการ ไม่ว่าจะเป็นในด้านงานนิติบัญญัติ การควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน การตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ การแต่งตั้งบุคคลให้ดำรงตำแหน่งในองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ การถอดถอนบุคคลผู้ดำรงตำแหน่งตามรัฐธรรมนูญและข้าราชการระดับสูง และการให้ความเห็นชอบในเรื่องที่มีความสำคัญ ซึ่งปัญหาอุปสรรคและข้อขัดข้อง ในการดำเนินการทั้งหลายทั้งปวงเหล่านี้ ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาอาจถือว่าเป็นเรื่องปกติของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย การที่วุฒิสภาเคยยอมรับฟังความคิดเห็นจากพี่น้องประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย รวมทั้งบุคคลทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับการยึดมั่นและเคารพต่อเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ในการที่จะปฏิรูปการเมืองแล้ว การแก้ไขปัญหายุ่งยากและข้อขัดข้องในด้านการปฏิบัติงานตามภารกิจของรัฐธรรมนูญย่อมลุล่วงไปได้ในที่สุด.

๖

๖

๖

๖

๖

บทสัมภาษณ์



สรุปมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับงานด้านนิติบัญญัติ

โดย นายเชษฐา นาคะรัมย์
นิติกร กลุ่มงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อม
สำนักกรรมาธิการ ๑

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๕๔

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความใน
ประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. (มาตรการภาษีเพื่อเพิ่มขีด
ความสามารถในการแข่งขันของประเทศ)

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกา
ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการ
ยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ๑๐) พ.ศ. ๒๕๐๐ เพื่อ
สนับสนุนให้มีการลงทุนในรัฐวิสาหกิจขนาดกลาง
และขนาดย่อมและตลาดทุนเพิ่มขึ้นและขยาย
ขีดความสามารถในการแข่งขันของธุรกิจไทยในการ
ไปลงทุนประกอบการในต่างประเทศ รวมทั้ง
สนับสนุนให้โรงงานอยู่รวมกันในนิคมอุตสาหกรรม
เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาภาวะมลพิษ

เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออก
ตามความในพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก
พ.ศ. ๒๕๒๒ (เพิ่มเติมข้อกำหนดว่าด้วยความ
ปลอดภัยในการขนส่ง)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างกฎกระทรวง
โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการเพิ่มเติมข้อกำหนด
ว่าด้วยความปลอดภัยในการขนส่ง

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดเครื่องหมาย
มาตรฐาน พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญเป็นการปรับปรุงประเภทเครื่องหมาย
มาตรฐานที่ใช้แสดงผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมและ
ผลิตภัณฑ์อุตสาหกรรมที่มีพระราชกฤษฎีกา
กำหนดให้ต้องเป็นไปตามมาตรฐานจากเดิมที่
กำหนดให้มี ๔ ประเภท เหลือเพียง ๒ ประเภท คือ
เครื่องหมายมาตรฐานทั่วไป และเครื่องหมาย
มาตรฐานบังคับ





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี

วันที่ ๑๘ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง การตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารกิจการระบบขนส่งมวลชน

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์กรบริหารกิจการระบบขนส่งมวลชน (องค์การมหาชน) พ.ศ. โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้มีหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายของรัฐบาลในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทั้งระบบและสามารถดำเนินการจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนที่เป็นโครงข่ายมีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบขนส่งมวลชนและการขนส่งอื่น ๆ โดยมีการระดมเงินทุนเพื่อประหยัดงบประมาณแผ่นดินที่จะใช้ในการก่อสร้าง ซึ่งหากดำเนินการได้โดยเร็ว จะทำให้มีระบบขนส่งมวลชนที่สามารถให้บริการแก่ประชาชนจำนวนมากที่จะได้รับความสะดวกในการเดินทางอันเป็นการดำเนินการโดยมีความมุ่งหมายเพื่อประโยชน์สาธารณะ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติฯ ฉบับดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- กำหนดโทษความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
- กำหนดให้เลขาธิการหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่เลขาธิการมอบหมายเป็นผู้ขออนุมัติการขอย้ายจากศาลหรือการแจ้งข้อหาความผิด
- กำหนดให้พนักงานสอบสวน เจ้าของทรัพย์สิน หรือบุคคล ซึ่งอ้างว่าเป็นเจ้าของ

ทรัพย์สินสามารถยื่นคำร้องต่อศาลเพื่อนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์หรือขายทอดตลาด และกำหนดให้มีการคืนทรัพย์สินหรือใช้ราคาที่ยขายทอดตลาดหรือจ่ายค่าทดแทนความเสียหายแก่เจ้าของทรัพย์สิน

๔. ปรับปรุงบทกำหนดโทษสำหรับผู้ไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐาน หรือขัดขวาง หรือไม่ให้ความสะดวก

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. (บรรเทาภาระความเสียหายให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่ทรัพย์สินได้รับความเสียหายจากกรณีพิบัติภัยใน ๖ จังหวัดภาคใต้)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลสำหรับเงินได้ที่เป็นค่าสินไหมทดแทนซึ่งได้รับจากบริษัทที่ประกอบกิจการประกันภัย เฉพาะส่วนที่เกินมูลค่าต้นทุนของทรัพย์สินที่เหลือจากการหักค่าสึกหรอและค่าเสื่อมราคาตามมาตรา ๖๕ ทวิ (๒) แห่งประมวลรัษฎากร สำหรับรอบระยะเวลาบัญชีที่เริ่มในหรือหลังวันที่ ๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติไฟ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๒ แห่ง





พระราชบัญญัติไฟ พุทธศักราช ๒๔๘๖ ซึ่งเป็น
บทบัญญัติที่ให้อำนาจเจ้าพนักงานในการตรวจค้น
สถานที่ใด ๆ ระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์
ตกได้ เพื่อให้เจ้าพนักงานต้องถือปฏิบัติตาม
บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความ
อาญา และสอดคล้องกับมาตรา ๒๓๘ ของ
รัฐธรรมนูญ ที่ให้การค้นในที่สาธารณะ จับกุม
คุมขัง ต้องมีคำสั่งหรือหมายศาล

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

(๑) เพิ่มบทนิยามคำว่า “ราคาขาย
ณ โรงอุตสาหกรรมยาสูบ”

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการ
ประกาศมูลค่ายาเส้นหรือยาสูบ เพื่อถือเป็นเกณฑ์
ในการคำนวณภาษี ทั้งกรณียาเส้นหรือยาสูบที่ทำ
ในราชอาณาจักร และยาเส้น หรือยาสูบที่นำเข้ามา
ในราชอาณาจักร

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมอำนาจในการประกาศ
ราคายาสูบ ให้สามารถประกาศราคาขั้นต่ำและ
ราคาขั้นสูงได้ เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเสีย
ค่าแสตมป์ยาสูบ ทั้งยาเส้นหรือยาสูบที่ทำใน
ราชอาณาจักร และยาเส้นหรือยาสูบที่นำเข้ามา โดย
สร้างความชัดเจนของฐานภาษีตามมูลค่า

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

(๑) เพิ่มบทนิยามคำว่า “ราคาขาย
ณ โรงอุตสาหกรรม”

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมหลักการในการประกาศ
มูลค่าสินค้า เพื่อถือเป็นเกณฑ์ในการคำนวณภาษี
ทั้งกรณีสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร และสินค้าที่
นำเข้ามาในราชอาณาจักร เพื่อสร้างความเป็น
ธรรมในการเสียภาษีสินค้าที่ผลิตในราชอาณาจักร
และสินค้าที่นำเข้า โดยสร้างความชัดเจนของฐาน
ภาษีตามมูลค่า

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ คือ เป็นการเพิ่มโทษผู้ขับรถในขณะ
เมาสุราเสพยาเสพติดให้โทษหรือเสพวัตถุที่ออก
ฤทธิ์ต่อจิตและประสาท

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

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ คือ เนื่องจากพระราชบัญญัติพันธุ์พืช
พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒)
พ.ศ. ๒๕๓๕ มีบทบัญญัติบางประการเป็นการเลือก
ปฏิบัติ โดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลอื่นเนื่องมาจาก
ความแตกต่างในเรื่องอายุและฐานะทางเศรษฐกิจ
ถือว่าเป็นการขัดรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้
การยกเว้นไม่นำบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ
เมล็ดพันธุ์ควบคุมมาใช้บังคับกับหน่วยงาน
ราชการ แต่นำไปใช้บังคับกับเอกชนถือเป็นการ
ไม่สอดคล้องกับบทบัญญัติว่าด้วยความเสมอภาค
ตามมาตรา ๓๐ ของรัฐธรรมนูญ





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกากำหนดระยะเวลาการมีสิทธิได้รับประโยชน์ทดแทนกรณีผู้ประกันตน สิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยร่างพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้ผู้ประกันตน ซึ่งทำงานอยู่ในสถานประกอบการที่ได้ประสบหรือได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติในจังหวัดกระบี่ จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดภูเก็ต จังหวัดระนอง และจังหวัดสตูล และสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้างในช่วงระยะเวลาตั้งแต่วันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๕๕๗ ถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘ ได้รับสิทธิประโยชน์ทดแทนกรณีประสบอันตรายหรือเจ็บป่วย กรณีคลอดบุตร กรณีทุพพลภาพ และกรณีตายต่อไปเป็นเวลาสิบสองเดือนนับแต่วันที่ผู้ประกันตนนั้นสิ้นสภาพการเป็นลูกจ้าง

เรื่อง ร่างกฎกระทรวง ฉบับที่ .. (พ.ศ.) ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร (ยกเว้นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาสำหรับบำเหน็จดำรงชีพที่จ่ายให้แก่พนักงานธนาคารออมสิน พนักงานการรถไฟ

แห่งประเทศไทย และพนักงานการทำเรือแห่งประเทศไทย)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างกฎกระทรวงฯ โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดให้บำเหน็จดำรงชีพของพนักงานธนาคารออมสิน การรถไฟแห่งประเทศไทย และการทำเรือแห่งประเทศไทย ซึ่งมีหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการจ่ายบำเหน็จดำรงชีพเหมือนกับการจ่ายบำเหน็จดำรงชีพตามกฎหมายว่าด้วยบำเหน็จบำนาญข้าราชการและกฎหมายว่าด้วยกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการเป็นเงินได้พึงประเมินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องรวมคำนวณเพื่อเสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงการประกอบวิชาชีพควบคุม พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยกฎกระทรวงดังกล่าวมีสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้วิชาชีพศึกษานิเทศก์ เป็นวิชาชีพควบคุมพระราชบัญญัติสภาครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ. ๒๕๕๖





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาการจ่ายเงินเดือนเงินปี บำเหน็จ บำนาญและเงินอื่นในลักษณะเดียวกัน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้การเบิกจ่ายมีความคล่องตัว รวดเร็ว เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

เรื่อง ร่างระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการเบิกเงินเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเบิกเงินค่าใช้จ่ายในการบริหารงานของส่วนราชการ โดยนำหลักเกณฑ์ตามหนังสือสั่งการของกระทรวงการคลังที่ได้แจ้งให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ ซึ่งมีจำนวนมากมารวบรวมอยู่ในร่างระเบียบนี้เพียงฉบับเดียว

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการกระทำความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยมีสาระสำคัญคือ กำหนดฐานความผิดเกี่ยวกับคอมพิวเตอร์ เช่น การเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์หรือข้อมูลคอมพิวเตอร์ที่มีมาตรการป้องกันการเข้าถึงโดยเฉพาะ และมาตรการนั้นมิได้มีไว้สำหรับตน การเปิดเผยมาตรการป้องกันการเข้าถึงระบบคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ การดักรับไว้ซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์โดยมิชอบ การทำให้เสียหาย ทำลาย แก้ไขเปลี่ยนแปลง หรือเพิ่มเติมซึ่งข้อมูลคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นโดยมิชอบ การทำให้ระบบคอมพิวเตอร์ของผู้อื่นไม่สามารถทำงานได้ การทำข้อมูลเพื่อให้ผู้อื่นเชื่อว่าเป็นบุคคลที่สามหรือจัดทำโดยบุคคลที่สาม การทำข้อมูลคอมพิวเตอร์อันเป็นเท็จ หรือเกี่ยวกับความมั่นคงแห่งราชอาณาจักร หรือมีลักษณะอันเป็นการลามกเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ การนำภาพของผู้อื่นและภาพนั้นเป็นภาพที่สร้างขึ้น ตัดต่อ เติมหรือดัดแปลงเข้าสู่ระบบคอมพิวเตอร์ โดยประการที่อาจจะทำให้ผู้อื่นเสียหาย





สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดบริษัทบริหารสินทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๕๑ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวจะช่วยขยายขอบเขตการดำเนินการของบริษัทบริหารสินทรัพย์ที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินเพิ่มขึ้น ทำให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการสินทรัพย์ด้วยคุณภาพของสถาบันการเงินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดภาระของภาครัฐในการแก้ไขปัญหาสินทรัพย์ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ของระบบสถาบันการเงินลง

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาเงินสวัสดิการเกี่ยวกับการศึกษาของบุตร (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมีสาระสำคัญ คือ ขยายการให้สวัสดิการแก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินสวัสดิการการศึกษาของบุตรที่มีบุตรศึกษาอยู่ในหลักสูตรระดับปริญญาตรีทั้งสถานศึกษาของทางราชการและสถานศึกษาของเอกชนให้มีสิทธิเบิกเงินค่าการศึกษาของบุตรในระดับปริญญาตรีได้ครึ่งหนึ่งของจำนวนที่ได้จ่ายจริง แต่ไม่เกินอัตราที่กระทรวงการคลังกำหนด

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาการปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษา พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการขอปรับอัตราเงินเดือนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษาเพิ่มขึ้นร้อยละ ๕ เพื่อให้เป็นไปตามแนวทางมาตรการ

ปรับค่าตอบแทนภาคราชการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ สิงหาคม ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติโรคระบาดสัตว์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยร่างพระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมนิยามสัตว์ชนิดอื่นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในร่างมาตรา ๓ (๓) คำว่า “ซากสัตว์” “โรคระบาด” “สัตว์แพทย์” และเพิ่มนิยาม “พาหะของโรคระบาด” เครื่องหมายประจำสัตว์ “เขตเฝ้าระวังโรคระบาด” และ “เขตกันชน”

๒. ให้อำนาจรัฐมนตรีออกประกาศกำหนดโรคระบาด สัตว์ ซากสัตว์ เขตกันชน เพื่อให้สามารถควบคุมโรคระบาดได้อย่างรวดเร็ว รวมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการจ่ายค่าปฏิบัติการ ค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติหน้าที่ของสัตวแพทย์ หรือสารวัตร โดยให้ภาคเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในค่าใช้จ่าย

๓. ให้อำนาจอธิบดีกำหนดการทำเครื่องหมายประจำสัตว์ การตรวจและป้องกันโรคระบาดสัตว์ รวมทั้งกำหนดการหักเงินสินบนและรางวัลนำจับ

๔. ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศเขตโรคระบาด เขตเฝ้าระวังโรคระบาดหรือเขตโรคระบาดชั่วคราว เพื่อให้การควบคุมโรคระบาดมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

๕. ให้อำนาจสัตวแพทย์ประกาศเขตโรคระบาด เขตเฝ้าระวังโรคระบาดหรือเขต





โรคระบาดชั่วคราว การตรวจซากสัตว์ในสถานที่ และยานพาหนะ และกักไว้ควบคุมโรคระบาดได้

๖. รูปแบบยานพาหนะที่ใช้นำสัตว์หรือซากสัตว์ไปยังท้องที่ต่างจังหวัด ให้มีลักษณะการป้องกันโรคระบาดให้กำหนดโดยกฎกระทรวง

๗. ค่าธรรมเนียมที่เรียกเก็บจากใบอนุญาตให้นำสัตว์หรือซากสัตว์ผ่านราชอาณาจักรให้กันไว้เป็นทุนค่าใช้จ่ายเพื่อการดังกล่าว จำนวนร้อยละ ๕๐ ของเงินที่เก็บได้

๘. ผู้ประสงค์การเลี้ยงช้าง ม้า โค กระบือ แพะ แกะ สุกร ไก่ เป็ด ห่าน นก สุนัข และแมว หรือสัตว์อื่นที่กำหนดในกฎกระทรวงต้องปฏิบัติตามระบบการป้องกันโรคระบาด

๙. ปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๘

คณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ ร่างพระราชกฤษฎีกาปิดประชุมรัฐสภาสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ พ.ศ. ๒๕๔๘ เนื่องจากสมัยประชุมดังกล่าวจะครบกำหนด ๑๒๐ วัน ในวันที่ ๑๙ ธันวาคม ๒๕๔๘ โดยให้มีผลตั้งแต่วันที่ ๒๐ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ (องค์การมหาชน) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ ให้จัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติ โดยให้มีนโยบายและมาตรการช่วยเหลือส่งเสริมและสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมให้เป็นระบบและมีประสิทธิภาพ โดยการจัดตั้งสำนักงานนวัตกรรมแห่งชาติที่รับผิดชอบโดยตรง เพื่อดำเนินการและสนับสนุนการพัฒนานวัตกรรมของประเทศในเชิงระบบ รวมทั้งเป็นแกนกลางในระดับ

ปฏิบัติการเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องและสอดคล้องในการพัฒนาระบบนวัตกรรมแห่งชาติ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยความผิดบางประการต่อการเดินอากาศ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยร่างพระราชบัญญัติฯ ดังกล่าวมีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำในอากาศยาน เช่น การยึดหรือเข้าควบคุมอากาศยานในระหว่างการบิน โดยใช้กำลังประทุษร้ายหรือขู่เข็ญว่าจะใช้กำลังประทุษร้ายผู้อื่นหรือขู่เข็ญว่าจะกระทำอันตรายต่ออากาศยานนั้น กระทำด้วยประการใด ๆ ต่อเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ซึ่งการกระทำนั้นเป็นเหตุรบกวนการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ทำร้ายร่างกาย หรือล่วงละเมิดทางเพศผู้อื่น ตีมีเครื่องมือที่มีแอลกอฮอล์หรือใช้สารที่มีฤทธิ์ต่อจิตประสาทจนเป็นเหตุให้ตนเมา ประพติวุ่นวาย หรือครองสติไม่ได้และน่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยานหรือบุคคลในอากาศยาน สูบบุหรี่ยี่ห้อในท้องน้ำ หรือที่อื่นใดในลักษณะที่น่าจะเป็นอันตรายต่อความปลอดภัยของอากาศยาน เป็นต้น

๒. กำหนดกรณีความผิดที่ได้กระทำนอกราชอาณาจักรให้ต้องรับโทษในราชอาณาจักร และกำหนดให้ผู้กระทำนอกราชอาณาจักรซึ่งต้องรับโทษในราชอาณาจักรไม่ต้องถูกลงโทษซ้ำสอง

๓. กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยานมีอำนาจใช้มาตรการอันสมควรในการป้องกันต่อบุคคลที่มีเหตุอันควรสงสัยอันได้กระทำความผิดตามกฎหมายอาญา





๔. กำหนดให้ผู้ควบคุมอากาศยาน
เจ้าหน้าที่ประจำอากาศยาน ผู้โดยสาร
ผู้ดำเนินการเดินอากาศ และเจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจ

ซึ่งได้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้ไม่ต้อง
รับผิดชอบทั้งทางแพ่ง ทางอาญา และทางวินัย

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติเรือไทย (ฉบับที่ ..)
พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขเพิ่มเติม
พระราชบัญญัติเรือไทย พุทธศักราช ๒๕๔๑
เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ซึ่ง
ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องได้เห็นชอบแล้ว ประกอบ
กับร่างพระราชบัญญัตินี้ได้รับการบรรจุใน
แผนพัฒนากฎหมายแห่งชาติ ประจำปี ๒๕๕๘

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติคุ้มครอง
ผู้ประสบภัยจากรถ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

๑. แก้ไขเพิ่มเติมบทนิยามคำว่า “รถ”
และบทนิยามคำว่า “ค่าเสียหายเบื้องต้น”

๒. ยกเลิกบทนิยามคำว่า “เครื่องหมาย”
และยกเลิกลักษณะและวิธีการในการใช้
เครื่องหมายแสดงการมีประกันความเสียหาย
สำหรับผู้ประสบภัยจากรถ รวมทั้งบทกำหนดโทษ
ที่เกี่ยวกับเครื่องหมาย

๓. กำหนดให้เจ้าของรถหรือผู้ใช้รถ
ต้องเก็บหลักฐานแสดงการมีประกันความ
เสียหายไว้ และพร้อมแสดงหลักฐานดังกล่าวต่อ
เจ้าพนักงาน

๔. กำหนดให้นายทะเบียนตาม
กฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วย
การขนส่งทางบกตรวจสอบการมีประกันความ
เสียหายก่อนรับจดทะเบียนรถยนต์หรือรับชำระ
ภาษีรถยนต์ประจำปี

๕. กำหนดกรณีให้นายทะเบียนเรียก
ค่าเสียหายเบื้องต้นคืนจากเจ้าของรถหรือบริษัท
รวมทั้งการเรียกเงินเพิ่ม

๖. กำหนดให้สำนักงานกองทุนทดแทน
ผู้ประสบภัยอาจจัดสรรดอกผลของเงินกองทุน
เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารและค่าใช้จ่ายอื่น

๗. ปรับปรุงกำหนดโทษให้เหมาะสม
ยิ่งขึ้น

เรื่อง ร่างกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์
และวิธีการกระจายอำนาจการบริหารและ
การจัดการศึกษา พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดย
มีสาระสำคัญ คือ กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ
กระจายอำนาจการบริหารและการจัดการศึกษา
ดังกล่าวให้สอดคล้องและสัมพันธ์กัน โดย
ประสงค์ให้ทุกส่วนราชการในองค์กรหลัก
ได้มีการกระจายอำนาจการบริหารและการจัด
การศึกษาทั้ง ๔ ด้านข้างต้น ไปยังคณะกรรมการ
และสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษา และ
สถานศึกษา เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตาม
กฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ





เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสุขภาพแห่งชาติ
พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการก่อให้เกิดกลไกสนับสนุนการพัฒนา นโยบายสาธารณะด้านสุขภาพในภาพรวมของประเทศ โดยเปิดโอกาสให้ฝ่ายต่าง ๆ ของสังคมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงานด้านสุขภาพ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการทำงานของกระทรวงสาธารณสุขและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหนุนเสริมการดำเนินงานตามนโยบายการสร้างหลักประกันสุขภาพแห่งชาติได้เป็นอย่างดี

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เพื่อเป็นการควบคุมการจราจรทางน้ำ โดยเฉพาะบริเวณเขตท่าเรือและเขตที่มีการส่งเสริมการท่องเที่ยว ซึ่งมีปัญหาเกี่ยวกับความปลอดภัยอย่างมาก ประกอบกับเพื่อรองรับการยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๘ ในส่วนของการกำหนดเขตห้ามจอดเรือหรือแพได้โดยไม่กระทบสิทธิประชาชนมากกว่าไปที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๖๘ ได้กำหนดไว้

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๔๘๓ พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้ยกเลิกพระราชบัญญัติปันส่วนน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. ๒๔๘๓

เรื่อง ร่างพระราชกฤษฎีกายกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่เหมาะสมกับกาลปัจจุบัน
พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ ยกเลิกพระราชกฤษฎีกา จำนวน ๓ ฉบับ ดังนี้

๑. พระราชกฤษฎีกากำหนดทางหลวงจังหวัด สายแยกทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๗ (บ้านน้ำกระจาย) – เกาะยอ – บรรจบทางหลวงหมายเลข ๔๐๘๓ (บ้านเขาแดง) เป็นทางหลวงที่ห้ามมิให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวง พ.ศ. ๒๕๒๓

๒. พระราชกฤษฎีกากำหนดทางหลวงจังหวัด สายเขตบางกะปิ-ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔ – บรรจบทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๓๒๖๘ เป็นทางหลวงที่ห้ามมิให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวง พ.ศ. ๒๕๒๖

๓. พระราชกฤษฎีกากำหนดทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๔๐๒ สายบ้านโคกกกลอย – บ้านท่าหุ่น – ท่าฉัตรไชย – อำเภอเมืองภูเก็ตอนทางสายแยกบ้านบางคู – บรรจบทางหลวงจังหวัดหมายเลข ๔๐๒๒ (บ้านระแงง) เป็นทางหลวงที่ห้ามมิให้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินริมเขตทางหลวง พ.ศ. ๒๕๒๘

เรื่อง การจัดทำแผนพัฒนากฎหมายของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมาย ประจำปี ๒๕๔๙

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามที่สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้ ดังนี้





๑. เห็นชอบการจัดทำแผนพัฒนา
กฎหมายของส่วนราชการและคณะอนุกรรมการ
พัฒนากฎหมาย ประจำปี ๒๕๔๙ ตามมติของ
คณะอนุกรรมการกำกับการพัฒนา
กฎหมายของส่วนราชการ (ในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๑๖
กันยายน ๒๕๔๘) และให้ส่งมายังสำนัก
เลขาธิการคณะรัฐมนตรีภายในวันที่ ๓๐
พฤศจิกายน ๒๕๔๘

๒. ให้กำหนดกรอบเพิ่มเติม โดยให้
ส่วนราชการใช้เป็นทางเลือกในการดำเนินการ
พัฒนากฎหมายได้รวม ๓ ประการ คือ

๒.๑ การรวบรวมบทบัญญัติและการ
จัดหมวดหมู่กฎหมาย (Compilation of law and
regulation)

๒.๒ การยกเลิกใบอนุญาตหรือการ
อนุญาต ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของใบอนุญาต
หรือการอนุญาตที่มีอยู่ในปัจจุบัน

๒.๓ การบัญญัติกฎหมายให้เป็น
ไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย

๓. ให้ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ
และคณะอนุกรรมการพัฒนา
กฎหมายดำเนินการพัฒนา
กฎหมายประจำปี ๒๕๔๙
โดยให้คณะอนุกรรมการกำกับ
การพัฒนา
กฎหมายของส่วนราชการปรับปรุงแก้ไข
ได้ตาม
ความจำเป็นและเหมาะสม

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติมหาวิทยาลัย
นเรศวร พ.ศ.**

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบร่าง
พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าว

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การขอคืนสิ่งของที่เจ้า
พนักงานยึดไว้ไปใช้ประโยชน์ชั่วคราว)**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ คือ เป็นการกำหนดให้ผู้มีสิทธิขอคืน
สิ่งของที่เจ้าพนักงานยึดไว้มีสิทธิยื่นคำร้องต่อ
เจ้าพนักงานเพื่อขอรับสิ่งของนั้นไปใช้ประโยชน์
โดยไม่มีประกันหรือมีประกันหรือมีประกันและ
หลักประกันก็ได้ซึ่งเจ้าพนักงานต้องพิจารณา และ
มีคำสั่งให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันนับแต่ได้
รับคำร้องขอ รวมทั้งกำหนดให้ผู้ยื่นคำร้องมีสิทธิ
อุทธรณ์คำสั่งไม่อนุญาตของเจ้าพนักงานภายใน
สามสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งคำสั่งต่อพนักงาน
อัยการ

**เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
(ฉบับที่ ..) พ.ศ. (การร่วมสอบสวนใน
สำนวนชั้นสูตรพลิกศพ)**

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมี
สาระสำคัญ ดังนี้

๑. กำหนดให้พนักงานอัยการร่วมกับ
พนักงานสอบสวนทำสำนวนชั้นสูตรพลิกศพ
ให้เสร็จภายในสามสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้ง
ในกรณีที่มีความตายเกิดขึ้น โดยการกระทำของ
เจ้าพนักงาน ส่วนกรณีความตายระหว่างอยู่ใน
ความควบคุมของเจ้าพนักงาน ให้พนักงาน
สอบสวนทำสำนวนส่งให้พนักงานอัยการภายใน
สามสิบวันนับแต่วันทราบเรื่อง และทั้งสองกรณี
ถ้ามีความจำเป็นให้ขยายได้ไม่เกินสองครั้ง ๆ ละ
ไม่เกินสามสิบวัน โดยบันทึกเหตุผลความจำเป็น
ไว้ในสำนวนด้วย





๒. กำหนดให้พนักงานอัยการเข้าร่วมสอบสวนในคดีอาชญากรรม ซึ่งผู้ตายถูกเจ้าพนักงานซึ่งอ้างว่าปฏิบัติราชการตามหน้าที่ฆ่าตายและในกรณีที่ผู้ตายถูกกล่าวหาว่าต่อสู้อัตตาชนเจ้าพนักงาน โดยให้เจ้าพนักงานสอบสวนปฏิบัติตามคำสั่งพนักงานอัยการ

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ โดยมีสาระสำคัญ คือ เป็นการแก้ไขนิยาม “แผนการบิน” และบทบัญญัติในมาตรา ๕ ในส่วนที่

กำหนดให้ยื่นแผนการบินและแจ้งกำหนดการใช้อากาศยานต่อส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวกับการเดินอากาศในพระราชบัญญัติว่าด้วยการปฏิบัติต่ออากาศยานที่กระทำผิดกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๑๙ เพื่อให้สอดคล้องกับการปฏิบัติในปัจจุบันและเป็นไปตามภาคผนวก ๒ (กฎหมายอากาศ) แห่งอนุสัญญาชิคาโก ค.ศ. ๑๙๔๔

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ พฤศจิกายน ๒๕๕๔

เรื่อง การวางแบบกฎหมาย (การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายหลายฉบับโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียว)

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกาคณะพิเศษเรื่องการวางแบบกฎหมาย และให้ถือเป็นแนวทางปฏิบัติดังนี้

๑. การแก้ไขกฎหมายหลายฉบับโดยกฎหมายฉบับเดียว ควรดำเนินการเมื่อการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องทั้งหมดมีหลักการร่วมกันเป็นหลักการเดียว หรือการจัดทำร่างพระราชบัญญัติเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น การแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับการค้นโดยไม่ต้องมีหมายค้นจากศาล ซึ่งควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันในกฎหมายทุกฉบับ กรณี

ดังกล่าวก็สามารถกำหนดเป็นหลักการอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวและให้แก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายต่าง ๆ ให้มีข้อความกันทำนองเดียวกันทั้งหมดได้ สำหรับการแก้ไขกฎหมายบางเรื่องที่มีข้อแตกต่างกันในรายละเอียดของเนื้อหาในบทบัญญัติ แม้ว่าหลักการที่เป็นวัตถุประสงค์หลักจะเป็นอย่างเดียวกัน ก็ไม่อาจแก้ไขกฎหมายทุกฉบับรวมอยู่ในกฎหมายฉบับเดียวกันได้ เพราะมีการแก้ไขในรายละเอียดแตกต่างกันมาก และจำเป็นต้องพิจารณาเป็นรายฉบับว่าการแก้ไขนั้น สอดคล้องกับเนื้อหาของกฎหมายเฉพาะเรื่องนั้นเพียงใดหรือไม่

๒. การตรากฎหมายเพื่อแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียวกันนั้น ควรเป็นกฎหมายเฉพาะเพื่อแสดงให้เห็นลักษณะของกฎหมายที่เป็นกฎหมายกลางที่รวมการแก้ไข





กฎหมายหลายฉบับ มิใช่เป็นการแก้ไขกฎหมายฉบับหนึ่งแล้วให้มีบทบัญญัติเป็นการแก้ไขกฎหมายอื่น ๆ ด้วย

๓. รูปแบบของร่างพระราชบัญญัตินั้น ยังไม่กำหนดแบบไว้เป็นการทั่วไป แต่หากมีร่างกฎหมายแล้ว ก็จะพิจารณากำหนดแบบเป็นรายการณีต่อไป อย่างไรก็ตาม เนื่องจากในกระบวนการตรากฎหมาย ฝ่ายนิติบัญญัติจะเป็นผู้มีอำนาจตรากฎหมาย ดังนั้น การวางแบบของพระราชบัญญัติหรือร่างพระราชบัญญัติสมควรมีรูปแบบเป็นอย่างไรใด รวมทั้งการยอมรับให้มีการแก้ไขกฎหมายหลายฉบับในกฎหมายฉบับเดียว

ย่อมอยู่ในอำนาจของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นผู้กำหนดด้วย และโดยที่ร่างกฎหมายเกี่ยวข้องกับการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและอ้างอิงพระราชบัญญัติอื่นอีกหลายฉบับ ฉะนั้น เพื่อให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการเสนอกฎหมาย และผู้ใช้กฎหมายเห็นภาพรวมของหลักการและขอบเขตของการเสนอแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายสมควรจัดทำ “บันทึกประกอบร่างฯ” แนบไปกับร่างพระราชบัญญัติฯ ด้วยทุกขั้นตอน และจัดพิมพ์ควบคู่ไปกับการประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษา





สรุปสัมมนาทางวิชาการ

โดย นายบรรหาร กาลา

นิติกร สำนักกฎหมาย

เรื่อง " การระดมความคิดเห็น (Focus Group) เกี่ยวกับร่างแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙* "

สืบเนื่องจากแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๕๑ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๖ การปรับปรุงกฎหมายได้กำหนดให้จำนวนกฎหมายที่อยู่ในความรับผิดชอบของแต่ละกระทรวงต้องยกเลิก ปรับปรุง แก้ไขตราใหม่ จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ เพื่อให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน และสำนักงานอัยการสูงสุดได้จัดทำแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุดประจำปี ๒๕๕๙ โดยยึดกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมายที่สอดคล้องกับกรอบนโยบายการพัฒนากฎหมาย ๓ หลักการ แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๘-๒๕๕๑ และสอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

ดังนั้น สำนักงานอัยการสูงสุดจึงได้จัดโครงการสัมมนาทางวิชาการดังกล่าวขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อระดมความคิดเห็น (Focus Group) และข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙ กล่าวคือ ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันการใช้

สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ทั้งนี้ เพื่อนำความคิดเห็นและข้อเสนอแนะของผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องต่าง ๆ มาพิจารณาปรับปรุงแก้ไขร่างแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙ ต่อไป

* การสัมมนาทางวิชาการเรื่อง "การระดมความคิดเห็น (Focus Group) เกี่ยวกับร่างแผนพัฒนากฎหมายของสำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. ๒๕๕๙" จัดโดยสำนักงานอัยการสูงสุด เมื่อวันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เวลา ๐๘.๓๐-๑๔.๓๐ น. ณ ห้องเจ้าสามพระยา โรงแรมเดอะแกรนด์ ถนนรัชดาภิเษก กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมสัมมนาประกอบด้วยบุคลากรในกระบวนการยุติธรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการ ผู้แทนจากหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน สื่อมวลชน ตลอดจนประชาชนผู้สนใจ.

สรุปสัมมนาทางวิชาการ



ในการสัมมนาดังกล่าวสำนักงานอัยการสูงสุดได้นำเสนอแนวความคิด หลักการ เหตุผล และความจำเป็นในการดำเนินการยกเว้นการยกเว้นกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับดังกล่าวต่อที่ประชุมสัมมนา พร้อมกันนี้ได้เปิดโอกาสให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาแสดงความคิดเห็นต่อแนวความคิดในการดำเนินการยกเว้นกฎหมายดังกล่าว โดยสามารถสรุปสาระสำคัญในการสัมมนาได้ดังนี้

๑. ร่างพระราชบัญญัติการป้องกันการใช้สิทธิเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

๑.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการยกเว้น

สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นควรดำเนินการยกเว้นกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๖๓ โดยกำหนดขอบเขตการใช้สิทธิและเสรีภาพของบุคคลเพื่อเป็นการป้องกันการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข หรือการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ วิธีการใช้สิทธิและเสรีภาพ กระบวนการยื่นคำร้องของพนักงานอัยการต่อศาลรัฐธรรมนูญ วิธีพิจารณาและการออกคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ผลการออกคำสั่งและบทบังคับของคำสั่งของศาลรัฐธรรมนูญ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์ในประเด็นเรื่องต่อไปนี้ ได้แก่ การกำหนดว่ากรณีใดที่จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญเพื่อล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข กรณีใดที่จะถือว่าเป็นการใช้สิทธิและเสรีภาพเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตามวิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ การเสนอเรื่องหรือยื่นคำร้องขอต่อศาลรัฐธรรมนูญต้องมี

รูปแบบหรือไม่ การตรวจสอบข้อเท็จจริง การรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานอัยการจะมีวิธีการอย่างไร จะกำหนดหลักเกณฑ์ที่จะไม่ให้เกิดกระทบกระเทือนการดำเนินคดีอาญาต่อผู้กระทำการดังกล่าวได้อย่างไร ตลอดจนการปฏิบัติตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะดำเนินการอย่างไร เป็นต้น

สำนักงานอัยการสูงสุดได้ชี้แจงว่ามาตรการดำเนินการตามมาตรา ๖๓ ดังกล่าวนี้น่าจะมีผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของบุคคลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องตราเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญต่อไป ทั้งนี้ โดยเทียบเคียงแนวความคิดมาจากรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๘ และมาตรา ๒๑* ซึ่งได้บัญญัติ

* รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน มาตรา ๑๘ บัญญัติว่า

“บุคคลผู้ใช้สิทธิเกินขอบเขตในการแสดงความคิดเห็น โดยเฉพาะที่เกี่ยวกับเสรีภาพในการพิมพ์ (มาตรา ๕ วรรค ๒) เสรีภาพในการสอน (มาตรา ๕ วรรค ๓) เสรีภาพในการชุมนุม (มาตรา ๘) เสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม (มาตรา ๙) ความลับของจดหมายไปรษณีย์และโทรเลข (มาตรา ๑๐) สิทธิในทรัพย์สิน (มาตรา ๑๔) หรือสิทธิในการลี้ภัย (มาตรา ๑๖ วรรค ๒) เพื่อที่จะล้มล้างระบอบเสรีประชาธิปไตยจะต้องถูกลงโทษโดยการกระทำ การรอนเสรีภาพและขอบเขตของการรอนเสรีภาพดังกล่าวให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญสหพันธ์รัฐ”

มาตรา ๒๑ บัญญัติว่า

“๑) พรรคการเมืองมีส่วนร่วมในการก่อตัวของเจตนารมณ์ทางการเมืองของปวงชน การสร้างพรรคการเมืองย่อมกระทำโดยเสรี องค์การของพรรคต้องสอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตย พรรคต้องเปิดเผยแหล่งที่มาของเงินของพรรคให้ประชาชนทราบ

๒) ไม่ว่าด้วยเหตุผลทางวัตถุประสงค์หรือความประพฤติของสมาชิกของพรรคก็ตาม พรรคการเมืองที่มุ่งขัดขวางหรือทำลายระบอบเสรีประชาธิปไตยหรือ





รายละเอียดของการใช้เสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ และรายละเอียดของกระบวนการดำเนินการให้บัญญัติไว้โดยกฎหมาย นอกจากนี้เยอรมันยังได้มีการจัดตั้งสำนักงานปกป้องรัฐธรรมนูญขึ้นเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ มาตรา ๑๘ มาตรา ๒๑ และกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

๑.๒ ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาต่อร่างพระราชบัญญัติการป้องกันการใช้อิทธิพลเสรีภาพที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ พ.ศ.

(๑) รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๕ บัญญัติว่า “การจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้จะกระทำมิได้ เว้นแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการที่รัฐธรรมนูญนี้กำหนดไว้และเท่าที่จำเป็นเท่านั้น และจะกระทบกระเทือนสาระสำคัญของสิทธิและเสรีภาพนั้นมิได้” ซึ่งกรณีของบทบัญญัติมาตรา ๖๓ นี้ไม่ได้บัญญัติให้อำนาจในการตราเป็นกฎหมายแต่อย่างใด จึงเห็นสมควรให้ออกเป็นระเบียบปฏิบัติภายในของสำนักงานอัยการสูงสุดและอำนาจในการรวบรวมพยานหลักฐานของพนักงานอัยการนั้นสามารถใช้อำนาจตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาได้อยู่แล้ว

(๒) การยกร่างกฎหมายดังกล่าวควรแยกกระบวนการป้องกันการล้มล้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขออกจากกระบวนการการป้องกันการได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศโดยวิธีการซึ่งมิได้เป็นไปตาม

(เชิงอรธต่อ)
เป็นภัยต่อการดำรงบางอย่างของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันเป็นพรรคการเมืองที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญ

๓) รายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องนี้ให้บัญญัติโดยกฎหมายของสหพันธ์”.

วิถีทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญนี้ เนื่องจากกระบวนการทั้งสองกรณีมีจุดมุ่งหมายและความรุนแรงต่างกัน

(๓) ควรมีการพิจารณาอย่างรอบคอบว่าการดำเนินการเพื่อป้องกันเหตุดังกล่าวมีกรณีที่จะไปกระทบกระเทือนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนหรือไม่ หากไม่มีผลกระทบต่อสาระสำคัญของสิทธิของประชาชนแล้วก็ไม่มีความจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมาย

(๔) ควรพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มาตรา ๖๓ วรรคสอง ว่าอำนาจในการเสนอคำร้องต่อศาลรัฐธรรมนูญนั้นเป็นอำนาจของใคร หากเป็นอำนาจของพนักงานอัยการฝ่ายเดียวก็มีความจำเป็นต้องตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียด

(๕) การยกร่างกฎหมายดังกล่าวควรแยกออกกระหว่างมาตรการทางอาญากับมาตรการทางรัฐธรรมนูญ ซึ่งไม่ควรกำหนดให้มีมาตรการทางอาญาในร่างกฎหมายนี้ ควรที่จะเน้นวิธีพิจารณาในการตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

๒. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่าง

สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๔๘ และมาตรา ๖๑ ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๗๕ และมาตรา ๒๕๒ วรรค ๒ เพื่อลดความยุ่งยาก ช้าช้อน หรือความล่าช้าต่อการปฏิบัติราชการ ดังนี้

(๑) ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างร้ายแรงและเห็นได้โดยแจ้งชัดว่ามีผู้ถึงแก่ความตายหรือสูญหายเป็นจำนวนมาก ซึ่ง



ตาม ป.พ.พ. มาตรา ๔๘ กำหนดระยะเวลาว่า จะต้องล่วงเลย ๑ ปี จึงจะร้องขอให้ศาลจัดตั้งผู้จัดการทรัพย์สินของผู้ไม่อยู่ได้ ซึ่งเห็นว่าเป็นกรณีที่ยาวนานเกินไปจนอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่เป็นทายาทหรือบุคคลในครอบครัวที่ต้องพึ่งพาบุคคลดังกล่าว ดังนั้น จึงสมควรที่จะลดระยะเวลา ร้องขอดังกล่าวให้สั้นน้อยกว่า ๑ ปี

(๒) ในกรณีที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติอย่างร้ายแรงและเห็นได้โดยแจ้งชัดว่า มีผู้ถึงแก่ความตายหรือสูญหายจำนวนมาก ซึ่งตาม ป.พ.พ. มาตรา ๖๑ ได้กำหนดระยะเวลาไว้ว่า ถ้าบุคคลใดได้ไปจากภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่และไม่มีผู้ใดรู้ว่าบุคคลนั้นยังมีชีวิตอยู่หรือไม่ตลอดระยะเวลา ๕ ปี (กรณีทั่วไป) หรือ ๒ ปี (กรณีพิเศษ) อาจมีการร้องขอต่อศาลเพื่อสั่งให้บุคคลนั้นเป็นคนสาบสูญได้ ซึ่งเห็นว่าการกำหนดระยะเวลาดังกล่าวอาจก่อให้เกิดปัญหาแก่ผู้ที่เป็นทายาทที่ต้องพึ่งพาบุคคลดังกล่าว ดังนั้น จึงสมควรลดระยะเวลาดังกล่าวลง ซึ่งในกรณีทั่วไปตามวรรคหนึ่งจาก ๕ ปี ลดเหลือ ๒ ปี และในกรณีพิเศษตามวรรคสองจาก ๒ ปี ลดเหลือ ๑ ปี ทั้งนี้ ทั้งสองกรณีดังกล่าวให้ยกเว้นค่าฤชาธรรมเนียมทั้งปวงในกรณีที่พนักงานอัยการเป็นผู้ยื่นคำร้องขอ

๒.๒ ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ผู้เข้าร่วมสัมมนามีความเห็นด้วยที่จะมีการแก้ไขโดยลดระยะเวลาในการร้องขอให้ศาลสั่งให้จัดการทรัพย์สินของบุคคลผู้ไม่อยู่หรือลดระยะเวลาในการร้องขอให้ศาลสั่งให้บุคคลเป็นผู้สาบสูญ แต่ทั้งนี้ยังมีความเห็นต่างกันในเรื่องประเด็นว่าจะลดระยะเวลาลงเหลือเท่าไรจึงจะมีความเหมาะสม โดยจำเป็นต้องมีการศึกษาเทียบเคียงกับกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ของ

ต่างประเทศ และต้องตรวจสอบกฎหมายทั้งภายในประเทศและต่างประเทศในเรื่องเกี่ยวกับกำหนดระยะเวลาในสัญญาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้ เช่น สัญญาประกันชีวิต เป็นต้น

นอกจากนี้ มีผู้แสดงความคิดเห็นเพิ่มเติมว่าในกรณีพิเศษตามมาตรา ๖๑ วรรคสอง ควรลดระยะเวลาร้องขอลงเหลือ ๑๘๐ วัน ทั้งนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับระยะเวลาในกฎหมายประกันสังคม หรือสามารถที่จะร้องขอได้ทันที

๓. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๓.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่าง

เนื่องจากกรณีที่พนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหา โดยเหตุที่บุคคลนั้นในขณะกระทำความผิดไม่สามารถรู้ผิดชอบหรือไม่สามารถบังคับตนเองได้เพราะมีจิตบกพร่องโรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือน ตามมาตรา ๖๕ แห่งประมวลกฎหมายอาญานั้นยังไม่มีมาตรการใดที่จะให้พนักงานอัยการได้แสดงบทบาทเพื่ออำนวยความสะดวกยุติธรรมและแสดงความรับผิดชอบในการป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นแก่สังคม กรณีที่สั่งไม่ฟ้องแล้วปล่อยตัวบุคคลดังกล่าวไปโดยที่ยังมีสภาพจิตไม่ปกติก็อาจจะก่อเหตุร้ายได้อีก จึงควรนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามประมวลกฎหมายอาญามาใช้ให้เป็นประโยชน์เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำ แต่เมื่อพิจารณาตามกฎหมายปัจจุบันแล้วยังไม่อาจนำวิธีการเพื่อความปลอดภัยตามมาตรา ๔๘ แห่งประมวลกฎหมายอาญามาใช้บังคับได้เนื่องจากมาตรา ๔๘ นั้นต้องเป็นกรณีที่พนักงานอัยการได้มีคำสั่งฟ้องผู้ต้องหาต่อศาลแล้ว แต่สำหรับกรณีที่ปัญหานี้พนักงานอัยการได้มีคำสั่งไม่ฟ้องผู้ต้องหาทำให้



คดีไม่ได้เข้าสู่การพิจารณาคดีของศาล ดังนั้น ศาลจึงไม่อาจใช้อำนาจตามมาตรา ๔๘ ได้

กรณีดังกล่าวจึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญาเสียใหม่ โดยต้องกำหนดมาตรการให้พนักงานอัยการมีอำนาจยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งตัวผู้มีจิตบกพร่อง โรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือน ซึ่งพนักงานอัยการมีคำสั่งไม่ฟ้องไปคุมตัวไว้ในสถานพยาบาล และจะสั่งเพิกถอนเสียเมื่อใดก็ได้

อนึ่ง ปัจจุบันมีบุคคลสภาพจิตไม่ปกติตามมาตรา ๖๕ และยังไม่ได้ก่อเหตุร้าย แต่น่าเกรงว่าอาจก่อเหตุร้ายขึ้นได้ ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาหรือคุ้มครองสังคมจากการก่อเหตุร้ายของบุคคลที่จิตไม่ปกติให้ครบวงจร จึงสมควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา โดยต้องกำหนดมาตรการให้พนักงานอัยการยื่นคำร้องต่อศาลขอให้ส่งบุคคลผู้มีพฤติการณ์ที่น่าเชื่อว่า จะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแก่บุคคลหรือทรัพย์สินของผู้อื่น เพราะเป็นบุคคลผู้มีจิตบกพร่อง โรคจิตหรือจิตฟั่นเฟือนไปคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลและสั่งเพิกถอนเมื่อใดก็ได้

๓.๒ ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมการสัมมนาต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๑) ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ว่าพฤติการณ์ของบุคคลที่น่าเชื่อว่า จะก่อเหตุร้ายให้เกิดภยันตรายแก่บุคคลอื่นให้ชัดเจนว่าครอบคลุมบุคคลใดบ้างจะหมายความรวมถึงเยาวชนหรือเด็กที่มีนิสัยอันธพาลหรือไม่

(๒) อาจจะมีกรณีการกลั่นแกล้งกันได้ ดังนั้นควรให้โอกาสแก่บุคคลผู้ถูกกล่าวหาได้อาพยานหลักฐานหรือแพทย์มาสืบหักล้างได้ ซึ่งประเด็นนี้ทางสำนักงานอัยการสูงสุดได้ชี้แจงว่าก่อนที่จะส่งตัวไปคุมตัวไว้ในสถานพยาบาลนั้นต้องมีกระบวนการไต่สวนก่อน

(๓) ในทางปฏิบัติหากให้อำนาจพนักงานสอบสวนมีอำนาจเรียกแพทย์ผู้ตรวจมาให้ถ้อยคำหรือให้การเกี่ยวกับผลการตรวจโดยไม่สามารถที่จะให้การเป็นเอกสารได้นั้น อาจจะไม่สะดวกเนื่องจากบุคลากรทางด้านนี้มีจำนวนน้อยมาก

(๔) ควรมีการกำหนดระยะเวลาในการควบคุมตัวไว้ให้ชัดเจน โดยอาจกำหนดเงื่อนไขว่าหากสภาพจิตของบุคคลนั้นไม่ดีขึ้นก็สามารถขยายระยะเวลาควบคุมตัวออกไปอีกได้

๔. ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๔.๑ เหตุผลและความจำเป็นในการยกร่าง

สำนักงานอัยการสูงสุดเห็นควรแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา ๑๔๕ โดยกำหนดระยะเวลาในการทำความเห็นแย้งของผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ รองผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติในกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการจังหวัดในจังหวัดอื่น ไปยังอัยการสูงสุดเพื่อชี้ขาด ทั้งนี้ เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๖ เพื่อให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปโดยรวดเร็วและเรียบร้อย

๔.๒ ข้อคิดเห็นของผู้เข้าร่วมสัมมนาต่อร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

(๑) ควรมีการพิจารณาให้รอบคอบก่อนว่ากรณีดังกล่าวนี้มีความจำเป็นต้องตราเป็นกฎหมายหรือไม่ สามารถที่จะออกเป็น



กฎกระทรวงหรือจะแก้ไขโดยการปรับกระบวนการ
การบริหารงานภายในเสียใหม่

(๒) การกำหนดระยะเวลา
ในการทำความเข้าใจดังกล่าวนั้นเป็นเรื่อง
ที่ดีเพราะจะช่วยให้การดำเนินคดีอาญาเป็นไปด้วย
ความรวดเร็วแต่ระยะเวลาดังกล่าวควรกำหนดไว้
ให้มากกว่า ๓๐ วัน เนื่องจากผู้เกี่ยวข้องมีงานที่
ต้องรับผิดชอบจำนวนมาก ประการสำคัญในกรณี
ของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น กฎหมายได้กำหนดให้
ต้องทำความเข้าใจด้วยตนเองเท่านั้น ผู้อื่นที่
ปฏิบัติราชการแทนจะไม่มีอำนาจดังกล่าว

(๓) ควรกำหนดระยะเวลา
ในการทำความเข้าใจโดยแยกตามประเภทคดี
หรือตามความหนักเบาของอัตราโทษตามกฎหมาย
เพราะคดีอาญาบางประเภทจำเป็นต้องศึกษา
สำนวนหรือเอกสารจำนวนมาก เช่น คดีอาญาทาง
เศรษฐกิจ เป็นต้น

ที่ประชุมสัมมนาได้มีการ
อภิปรายแสดงความคิดเห็นต่อแนวความคิดและ
หลักการในการร่างกฎหมายของสำนักงาน
อัยการสูงสุดทั้ง ๔ ฉบับอย่างกว้างขวาง ซึ่ง
ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นของผู้ร่วมสัมมนา
ต่าง ๆ นี้ ทางสำนักงานอัยการสูงสุดจะได้นำไป
พิจารณาศึกษาเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียและ
ดำเนินการร่าง หากดำเนินการร่างเสร็จแล้ว
จะได้จัดโครงการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น
จากผู้ที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายก่อนที่จะเสนอร่าง
กฎหมายต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อ
พิจารณาต่อไป





การร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต*

ดร. ธนกร วรปรัชญากุล**

ผู้ช่วยผู้พิพากษา สำนักงานศาลยุติธรรม

บท โอกาสที่ปี ค.ศ. ๒๐๐๔ เป็นปีแห่งการเฉลิมฉลองครบรอบสองร้อยปีของการประกาศบังคับใช้ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ซึ่งมีอิทธิพลต่อการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งของหลายภูมิภาคทั่วโลก รวมทั้งต่อภูมิภาคเอเชียด้วย ผู้เขียนจึงเห็นว่าเป็นเรื่องที่น่าสนใจที่จะนำเสนอบทความ เรื่อง ความเป็นมาและการจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในสมัยของจักรพรรดินโปเลียน โดยก่อนที่จะกล่าวถึงการจัดทำร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสที่มีความจำเป็นที่จะต้องกล่าวถึงการปฏิวัติฝรั่งเศสซึ่งเป็นจิตวิญญาณในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสด้วย

การปฏิวัติฝรั่งเศสครั้งใหญ่เมื่อปี ค.ศ. ๑๗๘๙ เพื่อโค่นล้มการปกครองระบอบ สมบูรณาญาสิทธิราชย์ ภายใต้การปกครองของกษัตริย์ราชวงศ์บูร์บง (Bourbon) ในสมัยพระเจ้า หลุยส์ที่ ๑๖ มีสาเหตุสำคัญจากปัญหาหลายประการ ได้แก่ ปัญหาทางการเมือง ปัญหาสังคม ปัญหาเศรษฐกิจในประเทศที่อยู่ในภาวะใกล้ล้มละลาย (ซึ่งปัญหาการขาดดุลงบประมาณของประเทศนั้นเกิดขึ้นตั้งแต่สมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๕ แล้ว) รายได้ของประเทศที่ส่วนใหญ่ได้มาจากการเก็บภาษีไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย เนื่องจากการใช้จ่ายเงินที่ฟุ่มเฟือยในการทำสงครามและในราชสำนัก โดยค่าใช้จ่ายที่ทำให้ฝรั่งเศสต้องสูญสิ้นเงินทองมากที่สุดคือการที่พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เข้าช่วยเหลือในการทำสงครามประกาศอิสรภาพของชาวอเมริกันในปี ค.ศ. ๑๗๘๓ ทั้งที่ประเทศยังอยู่ในภาวะขาดดุลงบประมาณอย่างเต็มที่ ระบบการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลก็รั่วไหล ไม่รัดกุมและไม่เสมอภาค การแพร่หลายของความคิดใหม่ตามแนวปรัชญาแสงสว่างในคริสต์ศตวรรษที่ ๑๘ โดยมีวอลแตร์ มองเตสกีเออ และรุสโซ นักปราชญ์ที่ได้รับความคิดเห็นจากประชาชนเป็นอย่างมาก เป็นผู้ปลุกเร้าให้ประชาชนสำนึกในความเสมอภาค สิทธิและเสรีภาพของตนก็เป็นสาเหตุพื้นฐานอย่างหนึ่งของการปฏิวัติฝรั่งเศส

* เรียบเรียงจาก E. KIRCHHOFF, "Histoire de France", Molière, Paris, ๑๙๙๘, p. ๘๐-๙๑.- J. GHESTIN & G. GOUBEAUX, "Traité de droit civil", L.G.D.J., ๑๙๙๔, p. ๙๕-๑๒๕.- F. TERRÉ, "Introduction Générale au droit", Dalloz, ๑๙๙๑, p. ๔๗-๖๓.

** น.บ. (ธรรมศาสตร์) น.บ.ท. D.S.U. (PARIS II) สาขากฎหมายแพ่ง, D.E.A. สาขากฎหมายเอกชน, DOCTEUR EN DROIT (NOUVEAU REGIME) (STRASBOURG III) (เกียรตินิยมดีมาก) สาขากฎหมายเอกชน, ผู้ช่วยผู้พิพากษา สำนักงานศาลยุติธรรม.





สาเหตุที่สำคัญอีก ๒ ประการอันเป็นเหตุที่สำคัญที่สุดที่ก่อให้เกิดการจลาจลจนนำไปสู่การยึดคุกบาสตีลซึ่งถือเป็นสัญลักษณ์ของอำนาจกษัตริย์อันเป็นจุดเริ่มต้นของการปฏิวัติฝรั่งเศส (ซึ่งอำนาจของกษัตริย์และความจงรักภักดีที่มีต่อกษัตริย์ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้เสื่อมถอยลงเป็นอย่างมาก โดยความประพฤติที่ไม่เหมาะสมหลายอย่างของมเหสีของพระองค์ คือ พระนางมารี อังตัวเน็ต ราชธิดาของ Marie Therèse กษัตริย์แห่งออสเตรียได้ทำให้เกิดภัยพิบัติของพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ เสื่อมเสียเพิ่มขึ้นไปอีก) ก็คือ ประการแรก ความแห้งแล้งที่ต่อเนื่องกันมาเป็นเวลานานนับสิบปี จนส่งผลให้ประชาชนประสบความอดอยาก ขาดแคลนอาหารและความทุกข์ยากลำบากอย่างยิ่ง ประการที่สอง การเรียกประชุมสภาฐานันดรทั่วไป (Les Etats Généraux) ในวันที่ ๑ พฤษภาคม จ.ศ. ๑๗๘๙ (ซึ่งมิได้มีการเปิดประชุมมาเป็นเวลานานแล้วถึง ๑๗๓ ปี การเรียกประชุมสภาฐานันดรในอดีตใดแต่ครั้งจะกระทำเพื่อแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น ในสมัยพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ นี้เป็นวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ทรงเรียกประชุมเพื่อหาทางจัดเก็บภาษีให้ได้มากขึ้นเพื่อแก้ไขวิกฤตทางเศรษฐกิจของประเทศด้วยการปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้เท่าเทียมกัน ซึ่งแต่เดิมไม่ได้รับความเห็นชอบจากบรรดาฐานันดรขุนนางและพระซึ่งได้รับอภิสิทธิ์ในเรื่องภาษี และเมื่อเกิดวิกฤตการณ์ขึ้นโดยธรรมเนียมปฏิบัติของระบอบกษัตริย์ฝรั่งเศสมักจะเรียกประชุมสภาผู้แทนของชนชั้นต่าง ๆ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหา โดยในการเรียกประชุมสภาฐานันดรทั่วไปในครั้งนี้พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ได้ขอให้เนคแกร์ (Necker) อดีตรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ผู้ได้รับความนิยมยกย่องจากประชาชนเป็นอย่างมากให้เป็นผู้จัดเตรียมการประชุม โดยเนคแกร์ได้เสนอต่อพระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ให้มีการเพิ่มจำนวนของผู้แทนฐานันดรที่สามในสภาเป็นสองเท่า ซึ่งพระองค์เห็นชอบด้วย

เนื่องจากฐานันดรที่สามเป็นตัวแทนส่วนมากของคนในประเทศ

สภาฐานันดรทั่วไปประกอบด้วยผู้แทนฐานันดรพระฐานันดร ขุนนาง และฐานันดรที่สาม ฐานันดรที่สามนั้นหมายถึงสามัญชนทุกคนที่ไม่ได้เป็นขุนนางและพระ จึงประกอบไปด้วยทั้งคนจนและคนรวย การพัฒนาทางเศรษฐกิจในยุโรปในต้นคริสต์ศตวรรษที่ ๑๗ ได้ทำให้คนบางกลุ่มในฐานันดรที่สามนี้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นโดยเฉพาะพวกพ่อค้า นายธนาคารเจ้าของธุรกิจต่างๆ ซึ่งเมื่อกลุ่มคนในฐานันดรที่สามนี้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจมากขึ้น ก็ยิ่งรู้สึกต่อต้านฐานันดรขุนนางและพระ ระบบอภิสิทธิ์ที่ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันและระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และมีความรู้สึกรุนแรงที่จะมุ่งแสวงหาสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาค การเรียกประชุมสภาฐานันดรที่สามในครั้งนี้จึงเป็นการเปิดโอกาสให้ฐานันดรที่สามมีโอกาสได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองของรัฐ และมีโอกาสได้อภิปรายแสดงความคิดเห็น และเคลื่อนไหวทางการเมืองไปทั่วทั้งฝรั่งเศส การโฆษณาปลุกกระตมทางการเมืองและการชุมนุมเรียกร้องทางการเมืองเกิดขึ้นทุกหนทุกแห่ง

การที่พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ สั่งให้ทหารเข้าโอบล้อมปารีสประกอบกับการที่มีกระแสข่าวลือว่าพระองค์จะให้ทหารเหล่านี้สลายการชุมนุมและการก่อการจลาจลของประชาชนในปารีสยิ่งสร้างความไม่พอใจให้แก่ประชาชน ชาวปารีสจึงได้รวมตัวกันจับอาวุธเพื่อต่อสู้กับวงล้อมของทหารที่พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ส่งมา ในตอนรุ่งเช้าของวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๗๘๙ ชาวปารีสก็ได้บุกยึดคุกบาสตีล โดยก่อนที่จะเคลื่อนขบวนไปยังคุกบาสตีล กลุ่มผู้ชุมนุมชาวปารีสได้ยึดอาวุธจำนวนมากจากกรมทหารองเวาลิด (Hôtel des Invalides)





หลังจากการเริ่มต้นปฏิวัติฝรั่งเศส ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ ในปี ค.ศ. ๑๗๙๑ สภาร่างรัฐธรรมนูญ (L'Assemblée Constituante) ได้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับแรกเสร็จสิ้นตามคำสาบานที่สนามเทนนิส (Le serment du jeu de Paume ๒๐ มิถุนายน ค.ศ. ๑๗๘๙) ของสภาตัวแทนฐานันดรที่สามที่มีชื่อเรียกว่าสภาแห่งชาติที่ได้ให้ไว้แก่กันโดยกำหนดให้มีการปกครองในระบบที่กษัตริย์ต้องอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ และต่อมาในปี ค.ศ. ๑๗๙๒ ได้ประกาศสถาปนาฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐและล้มเลิกระบอบกษัตริย์ ในปี ค.ศ. ๑๗๙๓ พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ถูกสำเร็จโทษด้วยเครื่องกิโยติน (เครื่องมือประหารชีวิตกิโยตินนี้ประดิษฐ์โดยนายแพทย์โยเซฟ กิโยติน พระเจ้าหลุยส์ที่ ๑๖ ที่มีความรอบรู้เรื่องช่างได้เคยให้คำแนะนำปรับปรุงกลไกและใบมีดของกิโยตินนี้ด้วย)

ในปี ค.ศ. ๑๗๙๕ ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่โดยฝรั่งเศสยังเป็นสาธารณรัฐเช่นเดิม แต่อำนาจการบริหารประเทศอยู่ภายใต้คณะผู้ปกครองประเทศ จำนวน ๕ คน ที่มีชื่อเรียกว่าคณะ Directeurs ส่วนอำนาจนิติบัญญัตินั้นประกอบไปด้วยสภา ๒ สภา คือ สภาผู้สูงอายุ (Conseils des Anciens) และสภาสมาชิก ๕๐๐ นาย (Conseils des Cinq-Cents) รัฐบาลยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาของประเทศได้ ปัญหาเศรษฐกิจความอดอยากยากจนของประชาชนยังเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศอยู่ และยังมีปัญหาการคอร์รัปชันในหมู่ผู้ปกครองประเทศด้วย ส่งผลให้บุคคลคนหนึ่งรวบรวมกำลังทหารและประชาชนเข้าทำรัฐประหาร ๑๘ Brumaire (Coup d'Etat du ๑๘ Brumaire) เมื่อวันที่ ๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๗๙๙ บุคคลคนนี้ก็คือนโปเลียน โบนาปาร์ต (Napoléon Bonaparte ค.ศ. ๑๗๖๙-๑๘๒๑)

มีผู้กล่าวไว้ว่าการเกิดขึ้นของการปฏิวัติฝรั่งเศส ทำให้ประวัติศาสตร์ของยุโรปกลายมาเป็นประวัติศาสตร์ของชาติหนึ่ง เหตุการณ์หนึ่ง และบุคคลหนึ่ง ชาตินั้นก็คือนโปเลียน

ฝรั่งเศส เหตุการณ์นั้นก็คือนโปเลียน และบุคคลคนนั้นก็คือนโปเลียน

นโปเลียนได้ล้มเลิกระบบการบริหารประเทศที่กระทำโดยคณะ Directeurs โดยได้ร่วมมือกับ Directeur ชื่อ Sieyès และ Lucien Bonapart ประธานสมาชิกสภา ๕๐๐ นาย ปราบบังคับให้สมาชิกทั้งสองสภายอมรับระบบรัฐบาลกงสุล (Consulat) ที่มีกงสุล ๓ คนเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งในครั้งแรกคือ Sieyès, Roger Ducos และ Napoléon Bonaparte ซึ่งต่อมานโปเลียนได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกงสุลคนหนึ่ง และเขาได้แต่งตั้งให้ อีก ๒ คน คือ Cambacères และ Lebrun เป็นกงสุลคนที่สองและที่สาม

ภายหลังจากการทำรัฐประหาร Brumaire นโปเลียนได้แต่งตั้งคณะกรรมการซึ่งเป็นตุลาการจำนวน ๔ คน ให้ร่างประมวลกฎหมายแพ่ง คณะกรรมการทั้ง ๔ คนนี้ ประกอบไปด้วยตุลาการที่เป็นตัวแทนของกฎหมายจารีตประเพณี ๒ คน คือ Tronchet ประธานศาลฎีกา และ Bigot de Préameneu ข้าหลวงประจำศาลฎีกา (Commissaire du gouvernement près le Tribunal de cassation) ตุลาการอีก ๒ คนเป็นตัวแทนของกฎหมายลายลักษณ์อักษร คือ Portalis ข้าหลวงประจำศาล Tribunal des prises (Commissaire du gouvernement près le Tribunal des prises) ซึ่งเป็นกรรมการร่างกฎหมายที่มีชื่อเสียงเป็นที่รู้จักมากที่สุดในบรรดาคณะกรรมการร่างกฎหมายทั้ง ๔ คน อีกคนหนึ่งคือ Maleville ผู้พิพากษาประจำศาลฎีกา การเลือกคณะกรรมการร่างประมวลกฎหมายแพ่งของนโปเลียนแสดงให้เห็นถึงความประสงค์ของนโปเลียนที่ต้องการให้ประมวลกฎหมายแพ่งเป็นสิ่งที่สามารถนำไปปฏิบัติได้ โดยคณะกรรมการร่างกฎหมาย





แต่ละท่านล้วนแต่เป็นผู้ปฏิบัติงานด้านกฎหมายที่มีประสบการณ์และความรอบรู้กฎหมายเป็นอย่างดี นอกจากนี้ โนโปเลียนยังต้องการให้การร่างประมวลกฎหมายแพ่งคำนึงถึงเจตนารมณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศสที่ผ่านมาด้วย ซึ่งคณะกรรมการแต่ละคนก็ล้วนเป็นสมาชิกของคณะกรรมการปฏิวัติทั้งสิ้น **และสิ่งที่โนโปเลียนคำนึงถึงอีกประการหนึ่งในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งก็คือ การร่างประมวลกฎหมายจะต้องพิจารณาทั้งกฎหมายจารีตประเพณีและกฎหมายลายลักษณ์อักษรด้วย**

การร่างประมวลกฎหมายแพ่งนี้ใช้เวลาเพียงแค่นี้ไม่ถึง ๔ เดือนเท่านั้น **และเนื่องด้วยการร่างประมวลกฎหมายที่ใช้เวลานั้นเพียงเท่านี้ทำให้คณะกรรมการร่างกฎหมายไม่อาจที่จะร่างกฎหมายที่ได้มาจากการคิดค้นของตนเองได้ ที่สามารถจะกระทำได้ก็คือการคัดเลือกกฎหมายที่ดีที่สุดจากบรรดากฎหมายเก่าทั้งหลายที่มีอยู่** โดยคณะกรรมการร่างกฎหมายได้ยึดถือเอาผลงานของ Domat และ Pothier เป็นหลักในการร่างประมวลกฎหมายแพ่งนี้ นอกจากนี้ ในการร่างประมวลกฎหมายแพ่ง คณะกรรมการจำเป็นต้องคำนึงถึงทั้งกฎหมายลายลักษณ์อักษรและกฎหมายจารีตประเพณีด้วย โดยในสิ่งที่เป็นเรื่องสัญญาและหนี้สินเอาแบบอย่างมาจากกฎหมายโรมัน ในเรื่องการให้และพินัยกรรมได้แบบอย่างมาจากคำสั่งของ Daguesseau (Ordonnances de Daguesseau) ในเรื่องการแต่งงานได้แบบอย่างมาจากกฎหมายของฝ่ายศาสนจักร (droit canonique) ถึงแม้ว่าจะได้มีการแยกกฎหมายของฝ่ายอาณาจักรในเรื่องการแต่งงานออกมาจากฝ่ายศาสนจักรแล้วก็ตาม อย่างไรก็ตาม **แม้เนื้อหาของประมวลกฎหมายแพ่งจะได้ออกมาจากกฎหมายเก่า แต่สิ่งที่เป็พลังขับเคลื่อนประมวลกฎหมายแพ่งนี้ก็คือจิตวิญญาณของการปฏิวัติฝรั่งเศสนั่นเอง**

ภายหลังจากที่ได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งเสร็จสิ้นแล้วได้นำร่างกฎหมายเสนอต่อศาลฎีกาและศาลอุทธรณ์เพื่อให้ศาลทั้งสองให้ข้อสังเกตต่อร่างกฎหมาย จากนั้นจึงได้นำเข้าสู่การตรวจพิจารณาร่างกฎหมายของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ (Conseil d'Etat) โดยมีโนโปเลียน หรือ Cambacères กงสุลคนที่ ๒ เป็นประธานในการตรวจพิจารณาร่างกฎหมาย

โนโปเลียนได้ให้ความสำคัญกับการร่างประมวลกฎหมายแพ่งเป็นอย่างมาก เนื่องจากเขาได้มองเห็นว่าประมวลกฎหมายแพ่งจะเป็นหนทางที่ทำให้เจตนารมณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศสเป็นรูปธรรมยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นหนึ่งในจุดมุ่งหมายทางการเมืองที่สำคัญที่เขาตั้งใจไว้ โนโปเลียนได้กล่าวไว้ที่ Sainte-Hélène ว่า **"เกียรติยศชื่อเสียงของข้าพเจ้าไม่ใช่การชนะศึกสงคราม ๔๐ ครั้ง การพ่ายแพ้สงครามที่วอเตอร์ลูว์ได้ลบเลือนความทรงจำแห่งชัยชนะที่ผ่านมาของข้าพเจ้าจนหมดสิ้น แต่สิ่งที่ไม่อาจถูกลบเลือนไปได้และจะคงอยู่ชั่ววันรันดร์กาล คือ ประมวลกฎหมายแพ่งของข้าพเจ้า (Ma vraie gloire n'est pas d'avoir gagné quarante batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de victoires ; ce que rien n'effacera, ce qui vivra éternellement, c'est mon Code civil)"**^๑

โนโปเลียนเป็นคนที่มีความขยันขันแข็งและพากเพียรเป็นอย่างมาก Chaplat รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของโนโปเลียนได้กล่าวไว้ว่า โนโปเลียนสามารถทำงานได้ถึงวันละ ๑๘ ชั่วโมง การประชุมโดยปกติธรรมดาทั่วไปที่เขาเป็นประธานจะใช้เวลาในการประชุมราว ๘ หรือ ๑๐ ชั่วโมง การบริหารปกครองบ้านเมืองของโนโปเลียนก็ได้รับการชมเชยจากนักประวัติศาสตร์ว่ากระทำได้อย่างยอดเยี่ยม อย่างเข้าอกเข้าใจและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ชื่อของเขาเป็นอมตะอยู่ในประวัติศาสตร์ของโลกตราบนานเท่านานนี้.





หลังจากที่ร่างประมวลกฎหมายได้ผ่านการตรวจพิจารณาของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐแล้วก็ได้เข้าสู่การพิจารณาของสภา le Tribunal ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกจำนวน ๑๐๐ คน จากนั้นจึงเข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติ (le Corps législatif) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกจำนวน ๓๐๐ คน สภา le Tribunal และสภานิติบัญญัติ ทำได้แต่เพียงให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายทั้งหมด หรือว่าไม่ให้ความเห็นชอบร่างกฎหมายเท่านั้น ไม่มีอำนาจแก้ไขร่างกฎหมายแต่อย่างใด le Tribunal ประกอบไปด้วยสมาชิกส่วนใหญ่ที่เป็นผู้ก่อการปฏิวัติ ซึ่งมีอคติกันไปเลย และเห็นว่าร่างประมวลกฎหมายนี้กระทำโดยไม่ปรึกษาผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนและยังผูกยึดอยู่กับแนวความคิดในระบบเดิมก่อนการปฏิวัติฝรั่งเศส le Tribunal จึงมีมติไม่เห็นชอบด้วยกับร่างประมวลกฎหมายแพ่ง และเมื่อ สภา le Tribunal ไม่เห็นชอบด้วยกับร่างประมวลกฎหมายสภานิติบัญญัติจึงไม่เห็นชอบด้วยกับร่างประมวลกฎหมายด้วย นโปเลียนจึงได้ถอนร่างประมวลกฎหมายจากการพิจารณาของทั้งสองสภา และเพื่อไม่ให้เกิดการคัดค้านร่างประมวลกฎหมายในสภา le Tribunal นโปเลียนจึงได้ลดจำนวนสมาชิกใน le Tribunal ให้เหลือเพียง ๕๐ คน และกำจัดฝ่ายตรงข้ามที่คัดค้านออกไป และเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพิจารณาร่างกฎหมายให้ง่ายขึ้น โดยนโปเลียนใช้วิธีเชิญ le Tribunal มาให้ข้อสังเกต เพื่อประกอบการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายของสภาที่ปรึกษาแห่งรัฐ **ในที่สุดร่างประมวลกฎหมายแพ่งก็ได้รับความเห็นชอบและประกาศใช้บังคับเมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ค.ศ. ๑๘๐๔ โดยมีกฎหมายทั้งสิ้น ๓๖ ฉบับ ซึ่งก็คือ กฎหมาย ๓๖ ตอนในประมวลกฎหมายแพ่งจำนวนทั้งสิ้น ๒๒๘๑ มาตรา และมีชื่อเรียกว่า “ประมวลกฎหมายแพ่งของชาวฝรั่งเศส (Code civil des Français)”** และในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. ๑๘๐๔ นี้เองที่ฝรั่งเศส

ได้มีการแก้ไขรัฐธรรมนูญให้มีการปกครองประเทศในระบบจักรวรรดิ โดยต่อมาเมื่อวันที่ ๒ ธันวาคม ค.ศ. ๑๘๐๔ ได้มีการประกอบพิธีราชาภิเษกเพื่อสถาปนาโปเลียนขึ้นเป็นจักรพรรดิ ณ โบสถ์ Notre Dame กรุงปารีส^๒

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๐๔ มีรูปแบบการร่างที่ใช้ภาษาที่ชัดเจนแน่นอน และสามารถนำไปปฏิบัติได้ ในส่วนของเนื้อหาของประมวลกฎหมายนั้นได้ช่วยเสริมให้เจตนารมณ์ของการปฏิวัติฝรั่งเศสให้เข้มแข็งยิ่งขึ้นด้วยการนำเอาหลักสำคัญของ **การปฏิวัติฝรั่งเศสมาบรรจุไว้ในประมวลกฎหมาย ซึ่งก็คือหลักเสรีภาพ เสมอภาค และการแยกฝ่ายอาณาจักรออกจากฝ่ายศาสนจักร** ด้วยการกำหนดถึงความเท่าเทียมกันของบุคคล เสรีภาพในการทำสัญญา การยกเลิกระบบไพร่ตืดที่ดิน (la féodalité) การกำหนดให้มีกฎหมายของฝ่ายอาณาจักรโดยไม่ต้องขึ้นกับฝ่ายศาสนจักร (la sécularisation du droit)

ในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับบุคคล ในประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ในเรื่องการสมรส ได้ยินยอมให้มีการหย่าได้ และให้อำนาจสามีเหนือภรรยา ภรรยาจะต้องเชื่อฟังสามี หญิงที่แต่งงานแล้วไม่มีความสามารถตามกฎหมาย ในเรื่องของการจัดการทรัพย์สินระหว่างสามี ภรรยา สามีเป็นผู้มีอำนาจในการ

^๒นโปเลียนเป็นคนที่มีความขยันขันแข็งและพากเพียรเป็นอย่างมาก Chaplat รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยของนโปเลียนได้กล่าวไว้ว่านโปเลียนสามารถทำงานได้ถึงวันละ ๑๘ ชั่วโมง การประชุมโดยปกติธรรมดาทั่วไปที่เขาเป็นประธานจะใช้เวลาในการประชุมราว ๘ หรือ ๑๐ ชั่วโมง การบริหารปกครองบ้านเมืองของนโปเลียนก็ได้รับการชมเชยจากนักประวัติศาสตร์ว่ากระทำได้อย่างยอดเยี่ยม อย่างเข้าอกเข้าใจและมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำให้ชื่อของเขาเป็นอมตะอยู่ในประวัติศาสตร์ของโลกตราบนานเท่าทุกวันนี้.





จัดการแต่เพียงผู้เดียว ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่าง บิดามารดาและบุตร ได้รับรองให้ความสัมพันธ์ระหว่าง บิดามารดาและบุตรตามกฎหมายอยู่เหนือ ความสัมพันธ์ระหว่างบิดามารดาและบุตรโดยสายโลหิต การใช้อำนาจปกครองของบิดาเหนือบุตรกระทำ ได้ จนกว่าบุตรจะมีอายุ ๒๑ ปี ในเรื่องของมรดก กำหนดให้ มีการแบ่งทรัพย์สินมรดกที่เท่าเทียมกันระหว่างผู้มีสิทธิ ได้รับมรดก และจำกัดสิทธิในการรับมรดกของบุตร นอกกฎหมาย

ในส่วนที่เป็นกฎหมายเกี่ยวกับเศรษฐกิจ ในเรื่องของทรัพย์สิน ได้กำหนดให้ปัจเจกชนมีกรรมสิทธิ์ ในทรัพย์สินโดยเด็ดขาดซึ่งได้แสดงให้เห็นถึงชัยชนะของ แนวคิดเรื่องเสรีภาพในการปฏิบัติฝรั่งเศสตามหลัก ปัจเจกชนนิยม ซึ่งหลักเรื่องนี้มีบัญญัติอยู่ในมาตรา ๕๔๔ ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน การมีอำนาจเหนือในอสังหาริมทรัพย์โดยอาศัย กรรมสิทธิ์ และการหมุนเวียนเคลื่อนย้ายทรัพย์สินได้ โดยเสรี ในส่วนที่เป็นกฎหมายว่าด้วยหนี้ กำหนดให้ บ่อเกิดแห่งหนี้โดยหลักทั่วไปมาจากสัญญาซึ่งขึ้นอยู่กับ ความสมัครใจในการตกลงกันระหว่างบุคคล กำหนดให้ บุคคลแต่ละคนมีเสรีภาพในการทำสัญญา (หลักนี้ บัญญัติอยู่ในมาตรา ๖ ของประมวลกฎหมายแพ่ง ฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน) เมื่อได้มีการทำสัญญาแล้ว คู่สัญญาจะต้องถือปฏิบัติตามสัญญา (les contrats font la loi des parties) (หลักเรื่องนี้บัญญัติอยู่ในมาตรา ๑๑๓๔ ของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน) นอกจากนี้ ยังมีหลักในเรื่องความรับผิดชอบในทางแพ่ง (la responsabilité civile ของบุคคลที่เกิดจากการกระทำ ของตนเอง จากการกระทำของบุคคลที่อยู่ในความดูแล และจากสิ่งของที่อยู่ในความครอบครอง ซึ่งบัญญัติอยู่ใน มาตรา ๑๓๘๒ ถึง ๑๓๘๖ ของประมวลกฎหมายแพ่ง ฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันเช่นกัน

อย่างไรก็ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๘๐๔ มีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ คือ เป็นที่ ยอมรับกันว่าการจัดโครงสร้างกฎหมายในประมวล กฎหมายแพ่งฉบับนี้ไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง กล่าวคือ นอกจากในส่วนที่เป็นบทนำแล้ว ประมวลกฎหมายแพ่ง ฝรั่งเศสแบ่งได้ออกเป็น ๓ บรรพ คือ บรรพที่ ๑ ว่าด้วย บุคคล บรรพที่ ๒ ว่าด้วยทรัพย์สินและการเปลี่ยนแปลง กรรมสิทธิ์ด้วยวิธีการต่างๆ บรรพที่ ๓ ว่าด้วย วิธีการ ต่าง ๆ ในการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ ซึ่งเป็นการจัด โครงสร้างประมวลกฎหมายที่ไม่เป็นระบบระเบียบ ใดๆก็ตาม ข้อบกพร่องนี้ดูแทบจะเป็นเรื่องเล็กน้อย เมื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องกันของเนื้อหาใน ประมวลกฎหมายซึ่งไม่อาจปฏิเสธได้

นอกจากนี้ ในทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสให้ความสำคัญกับ ประโยชน์ของปัจเจกชนมากเกินไปจนละเลยและไม่สนใจ ประโยชน์ของกลุ่มคน ไม่ว่าจะเป็นนิติบุคคล มูลนิธิ สมาคม การรวมกลุ่มของบุคคล แม้กระทั่งครอบครัว ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสให้ความสำคัญคุ้มครองเป็น พิเศษกับผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และ บรรดาพวกนายทุนมากกว่าที่จะให้ความสำคัญคุ้มครองกับ ผู้ใช้แรงงาน ไม่มีกฎหมายที่ให้ความสำคัญคุ้มครองในเรื่อง การประกอบอาชีพ โดยเฉพาะกฎหมายที่กำหนด ความสัมพันธ์ในการทำงาน จนมีการเรียกประมวล กฎหมายแพ่ง ค.ศ. ๑๘๐๔ นี้ว่ากฎหมายของพวก นายทุนซึ่งเป็นผู้เบียดเบียนเป้าหมายของการปฏิวัติ ฝรั่งเศส

การที่ประมวลกฎหมายแพ่งให้ความสำคัญคุ้มครอง โดยเด็ดขาดในเรื่องกรรมสิทธิ์ของบุคคลทำให้ กระทบกระเทือนต่อประโยชน์ของส่วนรวม และเสรีภาพ ในการทำสัญญาของบุคคลที่กำหนดไว้ได้ทำให้เกิดการ แข่งขันอย่างมากในทางการพาณิชย์และก่อให้เกิดการ มุ่งแสวงหาประโยชน์ทางวัตถุเหนือสิ่งอื่นใด ส่งผลให้





ประมวลกฎหมายแพ่งนี้ตกเป็นเครื่องมือที่ทรงประสิทธิภาพในการเอาัดเอาเปรียบ ที่ผู้แข็งแกร่งกว่ากระทำต่อผู้อ่อนแอกว่า ความเท่าเทียมกันตามกฎหมายนั้นมักจะก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันตามความเป็นจริง ในเรื่องกฎหมายครอบครัวนั้นด้วยอิทธิพลของนโปเลียนทำให้ประมวลกฎหมายแพ่ง ค.ศ. ๑๘๐๔ ให้อำนาจแก่บิดาและสามีมากเกินไป หญิงที่แต่งงานแล้วไม่มีความสามารถตามกฎหมาย และมารดาจะมีบทบาทตามกฎหมายต่อบุตรของตนก็ต่อเมื่อสามีตายหรือเมื่อมีการหย่าร้างเท่านั้น

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศส (Code Civil) เป็นงานที่มีความยิ่งใหญ่อย่างมาก เนื่องจากเป็นบทบัญญัติทางด้านกฎหมายแพ่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งของฝรั่งเศส อิทธิพลของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในช่วงระหว่างคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ ได้แผ่ขยายกว้างไกลไปทั่วโลก นอกจากนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสถือเป็นสิ่งที่ใช้ขับเคลื่อนจิตวิญญาณของการปฏิวัติฝรั่งเศส และถือได้ว่าเป็นครั้งแรกของการทำประมวลกฎหมายที่มีอิทธิพลและคุณค่าเช่นนี้ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสนี้ได้รับการยอมรับอย่างสูงและถือเป็นงานที่ประสบผลสำเร็จอย่างมาก เมื่อได้พิจารณาถึงความยืนยาวของประมวลกฎหมายที่ยังคงใช้บังคับอยู่จนกระทั่งทุกวันนี้ จนได้ชื่อว่าเป็นรัฐธรรมนูญที่แท้จริงของฝรั่งเศส ถึงแม้ว่าจะมีเหตุการณ์ความวุ่นวายทางสังคม การเมือง มีการเปลี่ยนแปลงรัฐธรรมนูญหลายครั้ง จนส่งผลกระทบต่อเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลตามที่กำหนดในประมวลกฎหมายแพ่งก็ตาม

ในต่างประเทศ ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสแผ่ขยายอิทธิพลไปได้อย่างกว้างไกล นอกจากจะใช้บังคับในทุกประเทศที่อยู่ภายใต้จักรวรรดินโปเลียนแล้วยังคงใช้บังคับในประเทศเบลเยียมและลักเซมเบิร์กจนกระทั่งทุกวันนี้ ใช้บังคับในสวิสโรมันจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๐๗ ใช้บังคับในเจนีวาจนกระทั่งถึงปี

ค.ศ. ๑๙๑๒ ในประเทศแถบลุ่มแม่น้ำไรน์ (les pays rhénans) บางประเทศจนกระทั่งถึงปี ค.ศ. ๑๙๐๐ นอกจากนี้ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสยังมีอิทธิพลต่อบรรดาประมวลกฎหมายในยุโรปหลายประเทศไม่มากนักน้อย เช่นประมวลกฎหมายของเนเธอร์แลนด์ ค.ศ. ๑๘๖๕ ประมวลกฎหมายของอิตาลี ค.ศ. ๑๘๖๕ ประมวลกฎหมายของโปรตุเกส ค.ศ. ๑๘๖๗ ประมวลกฎหมายของสเปน ค.ศ. ๑๘๘๙ และยังมีอิทธิพลต่อประมวลกฎหมายของหลุยส์เซียนา ค.ศ. ๑๘๐๘ ประมวลกฎหมายของควิเบค ค.ศ. ๑๘๖๖ และต่อประมวลกฎหมายของประเทศในอเมริกากลางในละตินอเมริกาและในเอเชียด้วย อิทธิพลของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสมาลดลงในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ เมื่อได้มีการประกาศใช้ประมวลกฎหมายแพ่งของเยอรมันในปี ค.ศ. ๑๙๐๐ และประมวลกฎหมายของเนเธอร์แลนด์และของสวิส

ประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสถือเป็นส่วนหนึ่งของประมวลกฎหมายนโปเลียน (Code Napoléon) นอกจากนี้ ยังมีประมวลกฎหมายอื่นที่ถูกเรียกว่าเป็นประมวลกฎหมายนโปเลียนอีก คือ ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๘๐๗ ประมวลกฎหมายพาณิชย์มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๘๐๘ ประมวลกฎหมายการไต่สวนคดีอาญาและประมวลกฎหมายอาญา (Code d'Instruction Criminelle et Code Pénal) มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ ๑ มกราคม ค.ศ. ๑๘๑๑

บรรดาประมวลกฎหมายนโปเลียนข้างต้นนี้ใช้บังคับอยู่เป็นเวลานานโดยได้มีการปรับปรุงแก้ไขที่สำคัญ อย่างไรก็ตาม ในปี ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้มีการนำเอาประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญามาใช้แทนประมวลกฎหมายการไต่สวนคดีอาญา และในปี ค.ศ. ๑๙๗๖ ได้มีการนำเอาประมวลกฎหมายวิธี





พิจารณาความแพ่งฉบับใหม่มาใช้แทนประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งเดิม นอกจากนี้ ได้มีการนำเอาประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่มาใช้แทนประมวลกฎหมายอาญาฉบับเดิมเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเนื้อหาของประมวลกฎหมายอาญาฉบับใหม่ก็ยังคงเหมือนเดิม เพียงแต่เค้าโครงและลำดับเลขมาตราได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงทั้งหมด

ในส่วนของประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสที่ยังคงใช้บังคับอยู่จนกระทั่งถึงทุกวันนี้ถือว่ายังคงรูปแบบเดิมไว้ได้มากที่สุด และถือเป็นประมวลกฎหมายที่ทรงคุณค่าและมีคุณภาพที่ดีที่สุดในบรรดาประมวลกฎหมายนโปเลียน แม้ว่าจะได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหลายต่อหลายครั้งโดยกฎหมายที่ออกในภายหลังเนื่องจากหลักการของการปฏิวัติฝรั่งเศสบางประการที่เคยกำหนดเอาไว้ในปี ค.ศ. ๑๘๐๔ ซึ่งเน้นหนักไปที่

หลักปัจเจกชนและหลักเสรีภาพอันเกิดจากแนวความคิดที่จะปกป้องปัจเจกชนจากการใช้อำนาจที่เหนือกว่าของรัฐนั้น ทำให้บุคคลแต่ละคนมีกรรมสิทธิ์โดยเด็ดขาดในทรัพย์สินของตน และมีเสรีภาพในการทำสัญญาโดยรัฐไม่อาจเข้ามาแทรกแซงได้ ซึ่งไม่สอดคล้องกับเหตุการณ์และสถานการณ์บังคับใช้กฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งได้มีการแก้ไขเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในครอบครัวที่ให้อำนาจบิดาและสามีมากเกินไปด้วย เป็นต้น สำหรับชื่อประมวลกฎหมายนโปเลียนนี้ก็ยังคงใช้เรียกขานกันอยู่เพื่อระลึกถึงสถานะความเป็นมาของประมวลกฎหมายเหล่านี้ แม้ว่าในความเป็นจริงนั้นเนื้อหาของประมวลกฎหมายได้มีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงไปแล้วก็ตาม





"แนวทางการวางรากฐานการปกครอง ระบอบประชาธิปไตยในราชอาณาจักรสยาม"

โดย รองศาสตราจารย์ประยุทธ์ หงษ์ทองคำ

อดีตอาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แม้ว่า

ประเทศไทยจะเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยจนถึงปัจจุบันเพียง ๗๓ ปี แต่ใครจะรู้บ้างว่าได้มีการนำเอาหลักการและรูปแบบการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงมาใช้จนครบร้อยปีเมื่อเดือนมีนาคมที่เพิ่งผ่านมา คำว่าระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง หมายถึงมิใช่ระบอบประชาธิปไตยแต่เพียงรูปแบบและโครงสร้างเท่านั้น เช่นมีรัฐธรรมนูญ มีการเลือกตั้ง มีรัฐสภา แต่ประชาชนจะมีสิทธิร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของระบอบประชาธิปไตยหรือไม่กลับไม่มีใครสนใจให้ความสำคัญอย่างจริงจัง ระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง ประชาชนจะต้องได้รับหลักประกันในการมีและใช้สิทธิทางการเมืองอย่างอิสระ ไม่ถูกบิดเบือนหรือแทรกแซงการใช้สิทธิหรือทำให้เจตนารมณ์ของประชาชนผันแปรไปด้วยวิธีที่ไม่ชอบนานาประการอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ข้อสำคัญผู้นำเอาระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริงเข้ามาทดลองใช้ในประเทศไทยเป็นครั้งแรก กลับเป็นพระมหากษัตริย์ผู้เป็นประมุขในระบอบการปกครองที่มีอำนาจเด็ดขาดโดยสมบูรณ์เพียงพระองค์เดียว แต่พระองค์กลับต้องการให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบการเมืองการปกครองให้มีผู้คนจำนวนมากช่วยกันคิด ช่วยกันดิ้นรน จะเป็นผลดีมากกว่า ดังพระราชดำรัสตอนหนึ่งของพระองค์ ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้ “ครั้งนี้ทรงมีพระราชดำริเห็นว่าราชการผลประโยชน์บ้านเมืองสิ่งใดที่จะเกิดขึ้น และ

การที่ยังรื้อร่างแต่เดิมมานั้น ถ้าจะทรงจัดการแต่เพียงพระองค์เดียวก็จะไม่มีใครสำเร็จลงไปได้ ถ้ามีผู้ช่วยกันหลายปัญญาแล้ว การซึ่งรื้อร่างมาแต่เดิมก็จะได้ปลดเปลื้องไปที่ละน้อยๆ ความดีความเจริญก็ควรจะเกิดแก่บ้านเมือง”^๑

พระราชกรณียกิจของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เกี่ยวกับการเปิดให้สามัญชนได้เข้ามามีบทบาทในกิจกรรมการปกครองบ้านเมือง อันเป็นพื้นฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญได้แก่

๑. การทดลองจัดตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านที่บ้านบางปะอิน จ.พระนครศรีอยุธยา

การจัดระเบียบการปกครองระดับหมู่บ้านและตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดประชาชนมากที่สุดและมีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนระดับรากหญ้ามากที่สุด ซึ่งพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าฯ ทรงเห็นว่าเลือนลางไปมาก จนบางแห่งบางเมืองก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ชาวบ้าน เพราะผู้ได้รับแต่งตั้งให้เป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบต่อชาวบ้านประพฤติน่าเป็นผู้น่าเสียเอง เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกฎหมายกำหนดว่า

^๑พระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว โดยชัชอนันต์ สมุทรวณิช และชัชติยา กรรณสูต, เอกสารทางการเมืองการปกครองไทย (กรุงเทพฯ : รพ. ไทยวัฒนาพานิช ๒๕๑๘) หน้า ๑๗.



“ให้ผู้รักษาเมือง (ผู้ว่าราชการจังหวัดปัจจุบัน) เอาคนที่ชื่อลัดขันธ์นั้นคนดี ซึ่งเป็นผู้ใหญ่พอจะว่ากล่าวบังคับบัญชาแก่ชาวบ้านทั้งปวงได้นั้น ให้ตั้งเป็นนายบ้านของทุกบ้านทุกอำเภอ” แต่ต่อมาผู้มีหน้าที่ดังกล่าวเลยไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดดังกล่าว จนกระทั่งแบบแผนการปกครองหมู่บ้านและตำบลเสื่อมทรามลงยิ่งไปกว่านั้น เจ้าเมืองบางเมืองยังใช้วิธีมั่งงาย โดยใช้วิธี “เลี้ยงโจรไว้ปราบโจร” กล่าวคือ ท้องที่ใดที่ปรากฏว่ามีโจรผู้ร้ายชุกชุม เจ้าเมืองจะใช้วิธีแต่งตั้งโจรที่มีอำนาจอิทธิพลมาเป็นกำนันผู้ใหญ่บ้าน เพื่อใช้อำนาจโจรปราบโจรที่มีกำลังน้อยกว่า นโยบายดังกล่าวได้ผลดีในข้อที่ว่า โจรผู้ร้ายในเขตที่มีกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นโจรผู้ร้ายเอง เหตุการณ์ก็จะสงบเงียบ แต่ท้องที่ข้างเคียง เหตุการณ์จะรุนแรงขึ้น

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงปรึกษากับสมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อหาทางแก้ไขเหตุร้ายดังกล่าว เพราะการปกครองระดับตำบลหมู่บ้าน เป็นการปกครองระดับรากฐานที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของชาติ ถ้ารากฐานมั่นคงแข็งแรง ประชาชนอยู่ดีมีสุข ประเทศชาติก็มั่นคงแข็งแรง และเจริญก้าวหน้าได้ด้วยดี ในทางตรงกันข้าม ถ้าระดับรากฐานไม่มีทางแข็งแรง ระดับชาติจะดีไม่ได้

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่าเป็นนักปกครองรุ่นใหม่ที่มีโลกทัศน์กว้างไกลทันสมัย เพราะมีโอกาสออกไปพบกับความเจริญและวิธีการปกครองสมัยใหม่จากประเทศเพื่อนบ้านที่ตกเป็นอาณานิคมของชาติมหาอำนาจตะวันตก และชาติมหาอำนาจตะวันตกได้นำเอารูปแบบการปกครองสมัยใหม่ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองอย่างใกล้ชิด เพื่อให้ได้รับความร่วมมือและความคิดเห็นอันมีประโยชน์ของประชาชนต่อกระบวนการปกครองซึ่งจะเป็นผลดีแก่การบริหารราชการแผ่นดินทั้งในด้านความร่วมมือของประชาชนทุกด้าน และความพึงพอใจ

ที่ประชาชนได้รับจากการมีส่วนร่วมดังกล่าว การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครองดังกล่าว คือที่มาหรือหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั่นเอง

นักปกครองผู้ยิ่งใหญ่และทันสมัยทั้ง ๒ พระองค์ทรงเห็นพ้องต้องกันว่า ทางแก้ปัญหการจัดการปกครองระดับพื้นฐาน คือระดับตำบลและหมู่บ้านที่ได้ละเลยและสร้างความเสียหายอย่างใหญ่หลวงแก่ชาติบ้านเมือง การทำได้โดยให้ประชาชนในตำบลหมู่บ้าน ได้มีสิทธิที่จะเลือกคนที่ดีมีคุณธรรมมาเป็นหัวหน้าปกครองบังคับบัญชาจะทำให้ชาวบ้านอยู่ดีมีสุข เพราะ

“.....ใครเป็นคนดีในหมู่บ้านใด ราษฎรซึ่งอยู่ในหมู่บ้านนั้นย่อมจะรู้จักดีกว่าผู้อยู่ที่อื่น อีกประการหนึ่ง ที่ยอมให้ราษฎรเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านตามใจสมัครเช่นนี้ ราษฎรก็ย่อมจะเลือกคนที่ดีจริงๆ เพราะผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจที่จะควบคุมบังคับบัญชาราษฎรซึ่งเป็นลูกบ้านได้โดยตำแหน่ง ถ้าราษฎรไม่เลือกคนดี ราษฎรก็ย่อมจะไม่ได้รับความอุปการะตามควรหรือจะต้องได้รับความเดือดร้อนเพราะเลือกคนผิดนั้น ฝ่ายข้างผู้ที่จะเป็นผู้ใหญ่บ้านนั้นเล่า เมื่อเห็นว่าราษฎรในหมู่บ้านนั้นพากันเลือกสรรให้เป็นผู้บังคับบัญชาว่ากล่าวด้วยความนิยมนับถือ ก็ย่อมจะยินดีเต็มใจอุปการะแก่ราษฎร ถ้าหากว่าราษฎรโดยมากเลือกสรรให้ผู้ใดเป็นผู้ใหญ่บ้านแล้ว ผู้ใหญ่บ้านคนนั้นประพฤติการทุจริตไม่ชอบธรรมประการใด ราษฎรก็มีอำนาจที่จะร้องขอเลือกสรรผู้ใหญ่บ้านใหม่ได้”^๒

ได้มีการทดลองให้ประชาชนใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ตำบลบ้านเกาะ อำเภอ

^๒ พระพิศาลสงคราม, “สำเนาตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงข้าหลวงเทศาภิบาล เรื่องการจัดการปกครองท้องที่ ลงวันที่ ๒๑ กันยายน ร.ศ. ๑๑๕” ตาราปกครองเล่ม ๑ (พระนคร : โรงพิมพ์ท่าพระจันทร์, ๒๔๙๓) หน้า ๙๗.



บางปะอิน ปรากฏว่าได้ผลดีและได้ถือเป็นตัวอย่งให้ประชาชนในท้องที่อื่น ๆ ถือปฏิบัติตาม โดยมีการตราเป็นกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ กำหนดให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน และให้ผู้ใหญ่บ้านทุกคนในตำบลนั้นมาชุมนุมเพื่อเลือกผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่งขึ้นเป็นหัวหน้าผู้ใหญ่บ้านหรือดำรงตำแหน่งที่รู้จักกันดีในปัจจุบันนี้คือ “กำนัน” นั้นเอง

งานปลูกฝังให้ประชาชนได้มีบทบาทมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครอง โดยการใช้สิทธิเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน อันถือได้ว่าเป็นก้าวอย่างที่สำคัญในการนำเอาหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตยมาเผยแพร่ในประเทศไทย และที่สำคัญและอาจจะแตกต่างไปจากสังคมอื่นทั่วโลกก็คือ ผู้ที่นำเอาระบอบประชาธิปไตยมาเผยแพร่ในประเทศไทยนั้นคือ องค์พระประมุขและเสนาบดีคู่พระทัย ซึ่งทั้งสองพระองค์ทรงดำรงฐานันดรศักดิ์สูงสุดและอยู่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งเป็นระบอบการปกครองที่โดยหลักแล้วยอมไม่ประสงค์ที่จะให้บุคคลอื่นหรือไพร่ฟ้าประชาชนทั่วไปมีสิทธิมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครอง เพราะจะเรียกร้องการมีสิทธิมีอำนาจในกิจกรรมการเมืองเพิ่มขึ้น อันจะเป็นปัญหาต่อหลักการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ที่ถือว่า กษัตริย์เป็นผู้มีอำนาจสูงสุดแต่เพียงผู้เดียว ดังนั้น การที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเสนาบดีคู่พระทัย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพได้นำเอาระบอบประชาธิปไตยมาเผยแพร่ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ จะมีความเห็นเป็นประการอื่นไปไม่ได้เลย นอกจากพระองค์ท่านทั้งสองจะทรงมีพระเมตตาแก่อาณาประชาราษฎร์ที่จะให้มีชีวิตที่ดี มีความสุข ความมั่นคง ภายใต้ระบอบการปกครองที่ดีทันสมัยเป็นที่แสวงหาของสังคมที่เจริญแล้วมากกว่าการที่พระองค์ท่านจะทรงหวงอำนาจที่มีอยู่ตามลัทธิการเมืองการปกครอง และโบราณราชประเพณี ข้อเท็จจริงดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นอย่างปราศจากข้อสงสัยว่า เจ้านายทั้งสอง

พระองค์ทรงเห็นแก่ความสุข ความเจริญมั่นคง ของประชาชนที่อยู่ภายใต้การปกครองของพระองค์ มากกว่า สิทธิอำนาจและประโยชน์สุขของพระองค์ท่านและราชวงศ์อย่างมีต้องสงสัย

๒. นอกจากการให้สิทธิประชาชนเลือกตั้งกำนันผู้ใหญ่บ้าน

ซึ่งถือได้ว่าเป็นโครงการนำร่องที่จะให้ประชาชนชาวไทย ได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองชั้นพื้นฐานแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังได้ริเริ่มนำเอากิจกรรมการเมืองระบอบประชาธิปไตยที่สำคัญที่นานอารยะประเทศใช้เป็นรากฐานการฝึกหัดและการเรียนรู้การปกครองระบอบประชาธิปไตยของประชาชนที่สำคัญและขาดเสียไม่ได้ นั่นคือ “การปกครองท้องถิ่น” (Local Government)

การปกครองท้องถิ่น เปรียบเสมือนโรงเรียนที่ให้การเรียนรู้ และการฝึกฝนกิจกรรมการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นอาสาเข้ามาบริหารกิจการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง การที่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของตนเองโดยเหตุผลสำคัญอย่างน้อย ๒ ประการคือ

ประการแรก ไม่มีผู้ใดจะรู้ถึงปัญหาและความต้องการของตนดีไปกว่าตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชน หรือการบริหารราชการก็เช่นเดียวกัน ถ้าปล่อยให้อยู่ในความรับผิดชอบของผู้อื่น แม้จะเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของแผ่นดิน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของประชาชนและราชการก็จริงอยู่ แต่ก็ยังมีข้อจำกัดว่า ข้าราชการต้องถูกแต่งตั้งโยกย้ายตามกาลเวลา ประกอบทั้งบุคคลผู้เป็นข้าราชการอาจขาดความรู้ความเข้าใจในปัญหาและความต้องการอย่างแท้จริงของประชาชนในท้องถิ่นอย่างลึกซึ้ง ทำให้



การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการเพื่อสนองตอบต่อการแก้ปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอาจไม่ถูกใจหรือทันต่อเหตุการณ์ ฉะนั้นประเทศที่พัฒนาแล้ว เขาจึงให้ประชาชนแต่ละท้องถิ่นได้เข้ามาจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของตนเองโดยผ่านองค์กรและกระบวนการที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่น” จะได้ผลดีกว่า ถูกใจกว่า ทันต่อเหตุการณ์ และประหยัดค่าใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ได้มากกว่า

ประการที่สอง ปัจจุบันภารกิจที่รัฐบาลและข้าราชการของรัฐบาลจะต้องรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะสนองความต้องการของประชาชนและประเทศชาติจะทวีปริมาณและคุณภาพมาก จนไม่เกิดผลดี หรือไม่ทันต่อความต้องการ ทำให้การบริหารราชการโดยส่วนรวมเสียหายหรือไม่เป็นผลดีทั้งระบบ ประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงแบ่งภาระหน้าที่กันโดยกำหนดให้งานที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนรวม เช่น การรักษาเอกราชอธิปไตยของชาติ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การวางแผนและดูแลในเรื่องเศรษฐกิจการคลังมหภาค การค้าระหว่างประเทศ การรักษาความยุติธรรมของสังคม เป็นภาระหน้าที่ของรัฐบาล ส่วนหน้าที่อื่นนอกเหนือจากหน้าที่ที่กล่าวข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นหน้าที่จัดการศึกษา การสาธารณสุข การป้องกันโรค การส่งเสริมอาชีพ การรักษาความสงบ รียบร้อย การสาธารณสุขโรค สาธารณูปการทั้งปวง เป็นความรับผิดชอบของประชาชนในท้องถิ่น โดยได้รับการจัดสรรแบ่งปันหน้าที่ที่รับผิดชอบผ่านกิจกรรมที่เรียกว่า “การกระทบอำนาจ” เพื่อให้เกิดการ “ปกครองท้องถิ่น” ขึ้นมารับผิดชอบ

การบริหารราชการส่วนกลาง อันได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม และราชการส่วนภูมิภาค อันได้แก่ จังหวัด และอำเภอ อยู่ในความรับผิดชอบของ “การเมืองระดับชาติ” โดยมีรัฐบาลและข้าราชการของรัฐบาลเป็นจักรกลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการกิจดังกล่าว

ส่วนการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือการปกครองท้องถิ่น อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อ.บ.จ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อ.บ.ต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เป็นกิจกรรมที่อยู่ในความรับผิดชอบของการเมืองท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกองค์การบริหารส่วนตำบล สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกเทศมนตรี สมาชิกสภาเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น

การแบ่งปันภาระหน้าที่ และการจัดตั้งองค์การให้รับผิดชอบภาระหน้าที่อย่างชัดเจน ย่อมเป็นผลดีในการบริหารกิจการของบ้านเมือง และช่วยให้ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วทุกหัวระแหงอยู่ดีมีสุข ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของหน่วยการปกครองแต่ละหน่วยอย่างชัดเจน

แต่เดิมนั้น ความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนทั้งปวง ถือว่าเป็นหน้าที่ของรัฐบาล อันประกอบด้วย ปรมุขของประเทศ คือ องค์พระมหากษัตริย์ คณะเสนาบดี และข้าราชการทั้งปวง เพราะการปกครองระบอบเดิมได้มีการแบ่งสถานะภาพ บทบาทความรับผิดชอบชัดเจนระหว่างผู้ปกครองกับผู้ถูกปกครอง ผู้ปกครองมีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะทั้งปวงสนองความต้องการของประชาชน ภายใต้ความเห็นชอบและอำนาจบังคับบัญชาโดยสมบูรณ์ ส่วนผู้ถูกปกครองคือประชาชนทุกคนอยู่ในฐานะเป็นผู้รับบริการที่ผู้ปกครองจะหยิบยื่นให้ตามความเหมาะสมที่ผู้ปกครองจะเห็นสมควร โดยผู้ถูกปกครองไม่มีสิทธิจะเรียกร้อง หรือขอการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทั้งปวง ยิ่งไปกว่านั้น โพรพ้าหรือประชาชนทั้งมวลจะต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมาย คำสั่ง คำบังคับบัญชาของผู้ปกครองโดยเคร่งครัด เพื่อแลกกับบริการสาธารณะและ





การคุ้มครองป้องกันภัยเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ตามสมควรแก่อัตถภาพ

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระมหากษัตริย์ผู้ประเสริฐ ซึ่งตลอดพระชนม์ชีพของพระองค์และตลอดระยะเวลาที่พระองค์ทรงครองราชย์ ๔๒ ปีเศษ พระองค์ทรงดำเนินการทุกวิถีทางในการพัฒนาการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อให้ชาติบ้านเมืองเจริญมั่นคง พ้นจากการรุกรานของชาติมหาอำนาจที่มุ่งใช้ความเจริญ ความมั่งคั่ง และอำนาจของกองทัพเข้ายึดครองประเทศที่ด้อยกว่า เพื่อแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ประเทศเหล่านี้มีอยู่ และเพื่อสร้างความผาสุกให้แก่ราษฎรที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของพระองค์ พระราชกรณียกิจอันยิ่งใหญ่ที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงดำเนินการให้เกิดคุณประโยชน์นานับประการเป็นที่รู้จักกันดีก็คือ “การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินอย่างครบถ้วนหรือภาษาปัจจุบันต้องเรียกว่า อย่างบูรณาการ” จนเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวาง องค์การ UNESCO แห่งองค์การสหประชาชาติได้ประกาศถวายพระเกียรติยศในผลงานดังกล่าวของพระองค์ท่านว่าเป็นปราชญ์ทางด้านสังคม การเมือง เศรษฐกิจ เนื่องในวาระครบ ๑๕๐ ปีแห่งประสูติกาล (วันที่ ๒๐ กันยายน พุทธศักราช ๒๕๔๖) และประชาชนชาวไทยได้ถวายพระนามพระองค์ท่านว่า “พระปิยมหาราช” หรือพระมหากษัตริย์ผู้ยิ่งใหญ่อันเป็นที่เคารพรักของชนชาวไทย สิ่งที่เป็นพยานยืนยันในคุณความดีดังกล่าวของพระองค์ท่านที่ยิ่งใหญ่และมั่นคงตราบเท่าทุกวันนี้นี้ก็คือ “งานถวายบังคมพระบรมรูปทรงม้า” อันเป็นอนุสาวรีย์ที่ประชาชนพร้อมใจกันสร้างเพื่อแสดงถึงความสำนึกในผลงานอันยิ่งใหญ่ของพระองค์ท่าน ที่สร้างผลดีให้แก่ประเทศและประชาชนชาวไทยมาตราบเท่าทุกวันนี้อย่างไม่เสื่อมคลาย

ผลงานในด้านการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน ของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อาจกล่าวได้ว่ามากมายนานจนยากจะพรรณนาได้ครบถ้วน ความยิ่งใหญ่ในผลงานดังกล่าวจะเห็นได้จากพระบรมราชวินิจฉัยของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ที่ทรงกล่าวว่า “งานปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวนั้น เป็นผลงานที่เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างกว้างใหญ่ไพศาล ที่เรียกได้ว่าเป็นการพลิกแผ่นดิน (revolution)”

บทความนี้มุ่งจะเสนอผลงานของอดีตพระมหากษัตริย์ราช ที่ทรงดำเนินการในด้านการเปิดโอกาส หรือการส่งเสริมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองการปกครอง อันเป็นที่มาของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นพื้นฐานอันสำคัญของการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตย ซึ่งมีวาระครบ ๑๐๐ ปี แห่งการจัดทดลองให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในรูปแบบที่เรียกว่า “สุขาภิบาลท่าฉลอม” แห่งเมืองสมุทรสาคร

กำเนิดของสุขาภิบาลท่าฉลอม สืบเนื่องมาจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงปรารภในที่ประชุมเสนาบดีเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) ดั่งมีรายละเอียดในหนังสือตราพระราชสีห์น้อยของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีไปถึงผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ดั่งมีสาระสำคัญดังนี้





ตราพระราชสีห์น้อยที่ ๒๐/๓๙๕๐

ศาลาว่าการมหาดไทย

วันที่ ๒ สิงหาคม ร.ศ. ๑๒๔

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยถึงพระยาพิไชยสุนทร ผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร

ด้วยเมื่อวันที่ ๓๑ กรกฎาคม ๑๒๔ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเสด็จออกที่ประชุมเสนาบดี มีรับสั่งเล่าถึงที่ได้ไปประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์เมื่อวันที่ ๓๐ กรกฎาคม ไม่เป็นที่พอพระราชหฤทัยที่ได้ทอดพระเนตรเห็นถนน และตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์โสโครกมาก รับสั่งว่าสกปรกเหมือนตลาดท่าจีน ฉะนั้นอยู่ในที่ประชุม รู้สึกละอายใจมาก ที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรกหรือสะอาด ก็ไม่ใช่ธุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริงสำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่นที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ ก็สมควรริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การเป็นเช่นนี้จึงรู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่า ถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ฉันทลอดผู้ว่าราชการเมือง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในตลาดท่าจีน ซึ่งเป็นคนดีที่ฉันรู้จักอยู่แทบทุกคน ถ้าตลาดท่าจีนยังสกปรกอยู่อย่างนี้ แม้ปีนี้เสด็จอีกก็เห็นจะไม่เสด็จตลาด และจะให้กำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเผาก็เห็นจะไม่ได้ ฉันทมีความร้อนใจอย่างนี้ จึงได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้ว ขอให้เรียกกำนันผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีนมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟังและปรึกษากันดูว่าจะควรทำอย่างไร อย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้

เมื่อปรึกษาดกกลงเห็นอย่างไร ขอให้บอกมาให้ทราบ

ดำรงราชานุภาพ

เมื่อผู้ว่าราชการเมืองสมุทรสาคร ได้รับหนังสือจากเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ก็ได้เรียกประชุมกำนันผู้ใหญ่บ้านตำบลท่าฉลอมทั้งหมด เพื่อให้รู้ถึงข้อบกพร่องของเมืองสมุทรสาครในเรื่องความสกปรกไม่เป็นระเบียบ จนถูกยกเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบกับความสกปรกของหัวเมืองต่างๆ จะได้ปรึกษาหาทางแก้ไขปัญหา ในที่สุดที่ประชุมได้ตกลงที่จะทำความสะอาดและปรับปรุงให้ตลาดท่าฉลอมมีระเบียบในการดูแลรักษาสถานที่ให้เป็นที่เจริญตาต่อไป โดยได้มีการเรียกรับเงินจาก

พ่อค้าประชาชนมาดำเนินการได้เงินมา ๕,๔๗๒ บาท เงินจำนวนนี้เป็นค่าใช้จ่ายดังต่อไปนี้

๑. ซื้ออิฐมาปูถนนซึ่งกว้าง ๒ วา ยาว ๑๑ เส้น ๑๔ วา ซึ่งต่อมาถนนสายนี้ได้รับพระราชทานนามว่า “ถนนถวาย”
๒. เจ้าพนักงานรักษาความสะอาดประจำ โดยการปิดกวาด เก็บขยะมูลฝอย ไปทิ้งให้เป็นที่เป็นทาง และทำให้ชุมชนสะอาดและเป็นระเบียบขึ้น
๓. จุดโคมไฟให้แสงสว่างในเวลากลางคืนตลอดถนนถวาย และชุมชนตำบลนั้น

บทความวิชาการ



LIERT

Legislative Institutional Repository of Thailand



แล้วได้มีหนังสือแจ้งผลการแก้ไขปัญหามา กราบทูลเสด็จในกรม เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย เพื่อทรงทราบและดำเนินการต่อไป

กรมพระยาดำรงราชานุภาพ เสนาบดี กระทรวงมหาดไทย รับทราบด้วยความยินดี และ เห็นว่า ควรส่งเสริมให้มีการดำเนินการเรื่องนี้ต่อไปยัง ชุมชนในหัวเมืองต่างๆ โดยขอพระบรมราชานุญาต แก้ไข “ภาษีโรงเรือน” ที่เก็บได้ในท้องที่ใด ก็ยกให้แก่ สุขาภิบาลที่จะตั้งขึ้นในตำบลนั้น เป็นส่วนหนึ่งของ ค่าใช้จ่าย โดยขั้นแรกให้สุขาภิบาลที่ตั้งขึ้นมีหน้าที่ หลัก ๓ ประการคือ

๑. ซ่อมแซมรักษาถนนหนทาง
๒. จุดโคมไฟให้มีแสงสว่างในเวลาค่ำคืน เป็นระยะตลอดถนนในตำบลนั้น
๓. ให้จ้างลูกจ้าง สำหรับกวาดถนน ขนขยะมูลฝอยของโสโครกต่าง ๆ ในตำบลนั้นไปเททิ้ง เสียที่อื่น^๑

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้เสด็จไปทอดพระเนตรถึงความสำเร็จของผลงาน สุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อวันที่ ๑๘ มีนาคม ร.ศ. ๑๒๔ (พ.ศ. ๒๔๔๘) นับว่าสุขาภิบาลท่าฉลอมเป็น สุขาภิบาลตัวอย่าง และต่อมาได้มีการเรียกร้อง จากที่ ประชุมสมุทเทศาภิบาล ประจำปี ร.ศ. ๑๒๕ โดย พระยารัษฎานุประดิษฐ์มหิศรภักดี ข้าหลวง เทศาภิบาลมณฑลภูเก็ต ได้นำร่างตรากฎหมายจัดตั้ง สุขาภิบาลภูเก็ต มาให้ที่ประชุมพิจารณา ที่ประชุม เห็นชอบว่าควรจะได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นตาม หัวเมืองต่าง ๆ เป็นการทั่วไป เพื่อประโยชน์ในการ จัดระเบียบและความสะอาดของชุมชนโดยความ ร่วมมือของประชาชนในชุมชนนั้น ๆ

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้แสดง ถึงวัตถุประสงค์ของการสุขาภิบาลว่า

^๑หนังสือเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย กราบทูล พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ที่ ๒๕๖/๑๐๙๖๔ ลงวันที่ ๖ มีนาคม ร.ศ.๑๒๔.

“การสุขาภิบาลว่าโดยย่อก็คือ ที่จะให้ ประชุมชนบรรดาตั้งบ้านเรือนอยู่ในท้องที่ที่มีเมือง แห่งหนึ่ง คือในบริเวณเมืองก็ดี หรือในท้องที่ตลาด ตำบลหนึ่งก็ดี ช่วยกันรักษาความสะอาดและสิ่งซึ่งเป็น สาธารณประโยชน์ ต้องอาศัยใช้สอยด้วยกัน ซึ่งมีอยู่ ในท้องที่นั้น คือถนนหนทางเป็นต้น ด้วยการชวนชววย และทุนทรัพย์ของประชุมชนที่นั่นเอง หรือถ้าจะว่า อีกอย่างหนึ่ง ก็คือให้คนเหล่านั้นเรียกรกันตามกำลัง มากและน้อย รวมเงินที่ได้เป็นกองกลางสำหรับให้ คนพวกนั้นใช้สอยในการรักษาความสะอาดในท้องที่ แห่งหนึ่งและในสิ่งซึ่งจะเป็นประโยชน์แก่ประชุมชน ในที่นั้นทั่วไป เช่น การรักษาถนนหนทางในละแวกบ้าน นั้นในเวลากลางคืน เป็นต้น ว่าโดยย่อเงินเก็บที่ไหน ใช้เป็นประโยชน์ในที่นั้น ประโยชน์ของคนที่เสียเงินนั้น ไม่เอาไปใช้ที่อื่นเพื่อประโยชน์คนอื่น นี่แหละคือ การสุขาภิบาล”^๒

เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยได้ย้ำต่อ ที่ประชุม ข้าหลวงเทศาภิบาล ในหลักการสำคัญของ การสุขาภิบาลดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังได้เน้นต่อ ที่ประชุมอีกว่า “การดำเนินการสุขาภิบาล ให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านตำบลนั้นเป็นผู้ใช้จ่ายและดำเนินการ ในหน้าที่เอง ผู้ว่าราชการเมืองเป็นผู้มีหน้าที่ให้ คำแนะนำตรวจตราให้เป็นไปตามพระราชประสงค์ และการสมควรจะจัดตั้งสุขาภิบาล ณ ที่ใด ขอให้เกิด จากความนิยมต้องการของราษฎรก่อน คือให้ราษฎร นำทำ และรัฐบาลตามหลัง ความสำเร็จของกิจการ สุขาภิบาลก็จะเกิดขึ้น เพราะเป็นความต้องการของ ประชาชนและประชาชนก็จะให้การสนับสนุนร่วมมือ ในกิจการต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ของสุขาภิบาล”

ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดการ สุขาภิบาลขึ้นในปี ร.ศ. ๑๒๖ (๒๔๕๐)

^๒กระทรวงมหาดไทย, รายงานการประชุมข้าหลวง เทศาภิบาล ร.ศ. ๑๒๕.

บทความทางวิชาการ



คณะกรรมการสุขาภิบาลทำฉลอมชุดแรก ซึ่งถือว่าเป็นตัวอย่างประกอบด้วยประชาชนทั้งหมด ๘ คน ดังนี้

๑. หลวงพัฒนาการภักดี กำนันนายตำบลทำฉลอม

๒. ขุนพิจารณ์นรกิจ ๓. ขุนพินิจนรการ ๔. จินพิภ ๕. จินคุษ ๖. จินเนา ๗. จินอุต ๘. จินใบ

ตั้งแต่หมายเลข ๒-๘ ทุกคนเป็นผู้ใหญ่บ้าน

สุขาภิบาลทำฉลอม ซึ่งเกิดจากความริเริ่มและความเห็นชอบของผู้ใหญ่ในแผ่นดิน แต่ประสบความสำเร็จในผลงานเพราะความร่วมมือร่วมใจทำงานเพื่อความเจริญของของประชาชนในท้องถิ่นจนเป็นที่ต้องการของชุมชนในหัวเมืองต่าง ๆ ต่อมาได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในหัวเมืองต่าง ๆ อีกหลายเมือง ตามความต้องการของประชาชนในเมืองนั้นๆ เมื่อรัฐบาลได้เปลี่ยนรูปแบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปเทศบาล ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบระชาธิปไตยสุขาภิบาลเหล่านี้ก็ได้รับการปรับเปลี่ยนเป็น "เทศบาล" ต่อมา

แนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวในการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามรูปแบบเทศบาล (municipality)

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๗ แห่งกรุงรัตนโกสินทร์ เสด็จขึ้นครองราชสมบัติต่อจากพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวที่เสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ ๒๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงบันทึกไว้ในเอกสารฉบับหนึ่งซึ่งมีชื่อว่า "Democracy in Siam" มีความตอนหนึ่งว่า....."ถ้ามีการยอมรับกันว่า วันใดวันหนึ่งเราอาจถูกบังคับให้มีประชาธิปไตยแบบใดแบบหนึ่งในประเทศไทย เราจะต้องเตรียมตัวของเราอย่างค่อยเป็นค่อยไป

เราจะต้องเรียนรู้และจะต้องให้การศึกษาแก่ตัวของเราเอง เราจะต้องเรียนและทดลอง เพื่อที่จะได้รู้วาระของการปกครองแบบรัฐสภาจะดำเนินไปได้อย่างไรในประเทศไทย เราจะต้องพยายาม ให้การศึกษาแก่ประชาชนเพื่อที่จะให้ประชาชนมีความสำนึกทางการเมือง ที่จะตระหนักถึงประโยชน์ที่แท้จริงเหล่านี้ (ของพวกเขา) เพื่อที่ประชาชนจะได้ไม่ถูกชักนำไปโดยพวกนักปลุกระดมหรือพวกที่ฝืนหวานถึงพระศรีอารย ถ้าเราจะต้องมีรัฐสภา เราจะต้องสอนประชาชนว่าจะออกเสียงอย่างไร และจะเลือกผู้แทนที่จะมีจิตใจฝักใฝ่กับผลประโยชน์ของพวกเขาอย่างแท้จริงอย่างไร.... มันจะเป็นการดีกว่าอย่างแน่นอน สำหรับประชาชนที่จะเริ่มต้น ด้วยการควบคุมกิจการท้องถิ่นก่อนที่พวกเขาพยายามที่จะควบคุมกิจการของรัฐโดยผ่านทางสภา ข้าพเจ้าเชื่ออย่างจริงใจว่า ถ้าการปฏิรูปเหล่านี้ได้เริ่มใช้อย่างค่อยเป็นค่อยไป เช่นวิธีนี้การปกครองระบอบระชาธิปไตยจะสามารถนำมาใช้ได้โดยไม่มีผลเสียมากนัก ถ้าการทดลองนี้ล้มเหลวในทุกขั้นตอน เมื่อนั้นจึงจะเป็นไปได้ที่จะชักจูงประชาชนให้เชื่อว่า ประชาธิปไตยเป็นไปได้สำหรับประเทศไทย อันตราอยู่ด้วยความไม่อดทน"

พระราชประสงค์ที่จะให้ประชาชนได้เรียนรู้การปกครองตนเอง การใช้สิทธิทางการเมือง โดยเฉพาะสิทธิการเลือกตั้งว่าจะเลือกคนที่มีคุณสมบัติและคุณลักษณะอย่างไรจึงจะได้คนดีที่มีความรู้ความสามารถและมีคุณธรรมที่จะไปปฏิบัติหน้าที่แทนประชาชนได้อย่างเหมาะสมและเป็นผลดีอย่างแท้จริง เพราะถ้าประชาชนไม่ได้มีโอกาสเรียนรู้ไม่มีโอกาสฝึกฝนการใช้สิทธิทางการเมืองผ่านการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นกิจกรรมการเมืองที่อยู่ใกล้ตัวประชาชนมากที่สุด และประชาชนสามารถสัมผัสได้อย่างใกล้ชิด แล้วเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติ หรือระดับบทย่างปัจจุบันทันด่วน ผลร้ายก็จะเกิดขึ้น เพราะประชาชนผู้บริสุทธิ์มีความรู้ได้เพียงสภาทางการเมือง ย่อมตกเป็นเหยื่อของนักการเมืองประเภทนักปลุกระดมหรือพวกที่ฝืนหวาน



ถึงพระศรีอารย ดั่งที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้คาดการณ์ไว้ในพระราชบัญญัติที่มีชื่อว่า “Democracy in Siam” ดังกล่าวข้างต้น

ดังนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ จึงได้ตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย

๑. นาย R.D. Craig เป็นประธานกรรมการ
๒. พระภคฤชณะมรพันธ์ ผู้ชำนาญการบัญชี เป็นกรรมการ
๓. พระยาจินดารักษ์ ผู้ว่าราชการจังหวัด นครปฐม เป็นกรรมการ
๔. นาย บุญเชย ปิตรชาติ อัยการ เป็นเลขานุการ

ให้คณะกรรมการชุดนี้ มีหน้าที่ศึกษาว่า municipality* ที่จะจัดตั้งขึ้น ควรมีองค์ประกอบ อำนาจหน้าที่อย่างไร ประชาชนจะมีบทบาทมีส่วนร่วม ในกิจการขององค์การนี้ได้อย่างไร เพื่อจะได้จัดทำ พระราชบัญญัติจัดตั้งประชาธิปไตย(เทศบาล) ต่อไป

ร่างพระราชบัญญัติเทศบาล ได้จัดทำสำเร็จ และผ่านความเห็นชอบจากที่ประชุมเสนาบดี และได้ส่งไปให้กรมร่างกฎหมาย (ปัจจุบันคือคณะกรรมการกฤษฎีกา) พิจารณา เมื่อวันที่ ๓๑ มกราคม พ.ศ. ๒๔๗๓

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๗๔ ได้ มีหนังสือจากเจ้าพระยาศรัทธธรรมาธิบดี เสนาบดี กระทรวงยุติธรรม ได้ตอบหนังสือสอบถามว่าการ พิจารณา พ.ร.บ. เทศบาล ได้ดำเนินไปถึงไหนแล้ว ทำให้ยังไม่ได้รับคืนจากกรมร่างกฎหมาย จาก เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ว่า กรมร่างกฎหมาย ยังพิจารณาไม่เสร็จ เพราะมีร่างกฎหมายเร่งด่วน เกี่ยวกับภาษีอากรมาให้พิจารณา ซึ่งจำเป็นต้อง

* เดิมที่ได้แปลคำว่า “municipality” ว่า ประชาภิบาล ต่อมาจึงได้แปลว่า เทศบาล อย่างไรก็ตามในปัจจุบัน

พิจารณาก่อนเพราะเป็นเรื่องเร่งด่วน ทำให้ต้องชะลอการพิจารณาร่าง พ.ร.บ. เทศบาลไว้ก่อน

เรื่องนี้พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงมีบันทึกรับทราบไว้สั้น ๆ ว่า “ทราบ เรื่องนี้รอมานานจนคนบางคนว่า เราเอาเข้าลิ้นชักเสียแล้ว”

ต่อมาหนังสือพิมพ์ “บางกอกการเมือง” ประจำวันที่ ๒๖ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๗๕ ลงข่าวเรื่อง พ.ร.บ. เทศบาลว่า “กรมร่างกฎหมายได้ตรวจร่างเทศบาลเรียบร้อย และได้ส่งกลับคืนไปยังกระทรวงมุรธาธรสัก ๑ เดือนได้แล้ว ต่อจากนั้นจะไปอยู่ที่ใดเขายังเจียบอยู่” เรื่องนี้เจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการ ได้ตรวจสอบแล้วพบว่าเป็นข่าวไม่จริง เพราะกระทรวงมุรธาธร ยังมิได้รับร่างกฎหมายเทศบาลคืนจากกรมร่างกฎหมายแต่ประการใด

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้บันทึกความเห็นหนังสือกราบบังคมทูลของเจ้าพระยามหิธร ราชเลขาธิการว่า “ทราบ เห็นจะทำไม่รู้อะไรเสียได้”

พระราชบัณฑิตทำหนังสือกราบบังคมทูลของราชเลขาธิการ แสดงให้เห็นความสิ้นหวังที่จะเห็นกฎหมายฉบับนี้ออกมามีผลใช้บังคับให้ประชาชนได้เรียนรู้และใช้สิทธิทางการเมืองท้องถิ่น ก่อนที่จะได้ไปใช้สิทธิทางการเมืองระดับชาติ

หลังจากนั้นอีกเพียงไม่ถึงเดือน คณะบุคคลที่ใช้ชื่อว่า “คณะราษฎร” ซึ่งประกอบด้วย ทหารบก ทหารเรือ ข้าราชการพลเรือน และประชาชนจำนวนหนึ่งได้ใช้กำลังเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างฉับพลันทันด่วน เมื่อเช้ามีดของวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๔๗๕ ประเทศไทยก็ได้เปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตย อย่างที่เรียกได้ว่า “ชิงสุกก่อนห่าม” ขณะที่ประชาชนส่วนใหญ่ แม้แต่คณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองบางคน ก็ยอมสละสภาพภายหลังว่า ทำไปทั้ง ๆ ที่ยังไม่รู้อย่างชัดเจนว่าการปกครองระบอบใหม่ เป็นอย่างไร แตกต่างจากระบอบเก่าในสาระสำคัญอย่างไร และ



เมื่อเปลี่ยนแปลงเป็นระบอบใหม่แล้ว ชีวิตผู้คนจะดีขึ้นอย่างไร

แต่ที่เกิดขึ้นจริง ๆ ก็เป็นไปตามแนวทางที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้ทรงคาดการณ์ไว้ในพระราชบัญญัติ “Democracy in Siam” เพราะหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองอย่างฉับพลันทันด่วน ประชาชนยังไม่มีโอกาสฝึกฝนเรียนรู้ทางการเมืองดีพอ การใช้สิทธิทางการเมืองของประชาชนจึงผิด ๆ ถูก ๆ จนเกิดการปฏิวัติรัฐประหารหลายครั้ง และทุกครั้ง คณะปฏิวัติรัฐประหารจะอ้างเหตุผลในทำนองเดียวกันคือ “เกิดความวุ่นวายทางการเมือง จนทำให้เกิดความเสียหายแก่บ้านเมือง เพราะประชาชนยังใช้สิทธิทางการเมืองอย่างไม่ถูกต้อง เห็นแก่อำิสลินจาง (ความจริงนักการเมืองต่างหากที่ใช้สิทธิทางการเมืองอย่างไม่ถูกต้อง และใช้เล่ห์เพทุบาย อำนาจรัฐ อำนาจเงินทุกประการ หลอกลวงให้ประชาชนหลงเชื่อว่าเป็นคนดีมีอุดมการณ์ที่จะรับใช้ประชาชนด้วยความเสียสละจนประชาชนหลงเชื่อเลือกเข้าไปทำความเสียหายให้แก่ชาติบ้านเมือง ครั้งแล้วครั้งเล่าอย่างไม่มีที่สิ้นสุด) เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะความใจร้อน ของผู้ที่ไม่รู้จักจริงของการเมืองระบอบประชาธิปไตย ถ้าทุกคนใจเย็นปล่อยให้การเปลี่ยนแปลงเป็นไปตามขั้นตอน มีการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เรียนรู้ ได้ฝึกหัดการใช้สิทธิทางการเมืองตามวิถีทางที่พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าฯ ได้เตรียมการวางแผนไว้ ประชาธิปไตยของสังคมไทยคงจะไม่ล้มลุกคลุกคลานดังที่เป็นเช่นในอดีต จนเมื่อเกิดการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิของประชาชนจนเกิดเหตุการณ์เสียเลือดเนื้อหลายครั้งในปี ๒๕๑๖, ๒๕๑๙ และ ๒๕๓๕ และยังมีหลักประกันว่า นั่นเป็นครั้งสุดท้ายของประชาชนผู้บริสุทธิ์ทางการเมืองแล้วหรือยัง

ขออัญเชิญพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงแถลงพระบรมราชาธิบาย แก่ไขการปกครองแผ่นดิน เมื่อ ๑ เมษายน

พ.ศ. ๒๔๓๕ ซึ่งมีความตอนหนึ่งว่า “ประเทศอื่นๆ ราษฎรเป็นผู้ขอให้ทำ เจ้าแผ่นดินจำใจทำ ในเมืองเรานี้เป็นแต่พระเจ้าแผ่นดินเห็นว่าควรจะทำ เพราะจะเป็นการเจริญแก่บ้านเมือง และความเป็นสุขแก่ราษฎรทั่วไป จึงได้คิดทำ เป็นการผัดกันตรงกันข้าม”

ฉะนั้น ใครที่คิดว่าการตราพระราชบัญญัติเทศบาล เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาสฝึกฝนประสบการณ์ทางการเมืองท้องถิ่นอย่างดีพอที่จะใช้สิทธิการเลือกตั้งอย่างถูกต้องและมีประสิทธิภาพก่อน แล้วพระองค์จะทรงพระราชทานรัฐธรรมนูญเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาสู่ระบอบประชาธิปไตยอย่างถูกวิธีทางและเป็นผลดีเพื่อป้องกันมิให้ประชาชนถูกหลอกลวงโดยนักการเมืองทุศีลนั้นเป็นการใช้อุบายเพื่อถ่วงเวลาชะลอการครองอำนาจให้ยาวนานต่อไป ก็ได้โปรดศึกษาประวัติศาสตร์การเมืองไทยอย่างถ่องแท้ปราศจากอคติแล้วจะพบว่า พระมหากษัตริย์ผู้ทรงคุณอันประเสริฐของชนชาติไทย แตกต่างจากสังคมอื่นอย่างไร พระมหากษัตริย์ไทยทรงปกครองในระบอบ “พ่อปกครองลูก” มิใช่ “นายปกครองบ่าว” และมีธรรมาจริยในการใช้อำนาจปกครองมากกว่าที่จะใช้กฎหมาย เพราะธรรมะนั้นละเอียดอ่อนกว่าเข้าถึงสถานการณ์ต่าง ๆ ได้ลึกซึ้งและเป็นผลดีมากกว่า





สมาชิกวุฒิสภากับจุดเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย : วิชาผู้อดีตเพื่ออนาคต

นายสมเฒ่า มูลจันทร์

ผู้อำนวยการกลุ่มงานคณะกรรมการสิทธิการสาธารณสุข

สำนักกรรมการสิทธิการ

ความเบื้องต้น

วันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ ถือเป็นวันเริ่มต้นของกระบวนการขับเคลื่อนเพื่อองจักรและกลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูป โดยเฉพาะการปฏิรูปการเมือง นั่นคือได้มีการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาโดยตรงจากประชาชนเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมืองไทย และเป็นการจัดจัดการเลือกตั้งโดยคณะกรรมการการเลือกตั้งซึ่งเป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเป็นครั้งแรกเช่นเดียวกัน ดังนั้น จึงถือว่ากลไกตามรัฐธรรมนูญฉบับปฏิรูปได้เริ่มขับเคลื่อนอย่างเต็มรูปแบบเป็นครั้งแรกเช่นกัน

ภายหลังจากวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ สภาวการณ์ทางการเมืองเริ่มปรากฏออกมาเพราะกลไกของรัฐธรรมนูญ ทั้งในส่วนของบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญและองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา ซึ่งในการเลือกตั้งดังกล่าวได้เกิดประเด็นปัญหาต่าง ๆ มากมายจนทำให้เกิดสุญญากาศทางการเมืองขึ้น จนกระทั่งได้มีการนำเรื่องไปสู่ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในหลายเรื่องหลายประเด็นเพื่อหาทางออกให้กับระบบสุญญากาศในขณะนั้น และต่อมารัฐบาลได้เสนอขอแก้ไขกฎหมายในการจัดการเลือกตั้งเพื่อบรรเทาการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในส่วนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อ

แก้ไขปัญหาการเลือกตั้งซ้ำซากซึ่งเป็นเหตุให้เกิดสุญญากาศทางการเมืองในขณะนั้น

ในช่วงเดียวกันนั้นก็ยังมีนักวิชาการนักการเมือง สื่อสารมวลชน องค์กรต่าง ๆ และประชาชนทั่วไปได้ให้ความสนใจในประเด็นปัญหาดังกล่าว จึงได้มีการนำเสนอแนวทางวิธีการ รวมทั้งข้อสังเกต ข้อเสนอแนะมากมายเพื่อช่วยให้การเมืองในขณะนั้นสามารถฝ่าทางตันไปได้ กลุ่มที่น่าสนใจและเป็นกลุ่มที่มีปัญหาโดยตรงกับปัญหาดังกล่าวกลุ่มหนึ่ง ได้มีความพยายามในการเสนอแนวทาง วิธีการแก้ไขและส่วนหนึ่งก็พยายามหาทางออกให้กับกลุ่มของตนเองซึ่งแนวทางและวิธีการเหล่านั้นได้กลายเป็นแนวคิดและข้อเสนอที่เป็นประวัติศาสตร์การเมืองอีกหน้าหนึ่งที่ต้องบันทึกและจดจำไว้ โดยกลุ่มที่ว่านั้น คือ “สมาชิกวุฒิสภา”

สมาชิกวุฒิสภากับจุดเปลี่ยนผ่านทางการเมืองไทย

ภายหลังจากการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาเมื่อวันที่ ๔ มีนาคม ๒๕๕๓ เสรีจันลง กต. ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจำนวน ๑๒๒ คน และไม่รับรองผลการเลือกตั้งอีกจำนวน ๗๘ คน จึงเป็นเหตุให้ต้องมีการจัดการ

บทความวิชาการ



เลือกตั้งใหม่ หลังจากนั้นสมาชิกวุฒิสภากลุ่มหนึ่ง ได้รวมตัวกันและมีการประชุมสนทนาและ แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันในวันพุธที่ ๒๙ มีนาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องรับรอง ๑ - ๒ ชั้น ๓ อาคารรัฐสภา ๒ โดยมีจุดประสงค์เพื่อทำ ความคุ้นเคยและรู้จักกันและพบปะปรึกษาหารือ ในเรื่องต่าง ๆ ที่กำลังมีปัญหาในขณะนั้น หลายคน ยังสงสัยในสถานภาพของตนเองและการปฏิบัติ หน้าที่ในฐานะสมาชิกวุฒิสภา รวมทั้งการวางตัว ซึ่งต้องประพฤติปฏิบัติตามกรอบของรัฐธรรมนูญ ฉบับใหม่ ข้อบังคับ การประชุมของสภาและวงงาน ของรัฐสภาอย่างไร รวมถึงบางคนยังไม่เข้าใจ ชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ด้วย จึงมีสมาชิกบางคน เสนอให้สมาชิกทั้ง ๑๒๒ คนจัดทำกิจกรรมร่วมกัน เช่น การเรียนรู้รัฐธรรมนูญ เรียนรู้บทบาทอำนาจ หน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภารวมทั้งกฎหมายบาง ฉบับที่ผ่านสภาผู้แทนราษฎรมาและเตรียมเข้าสู่ การพิจารณาของวุฒิสภา เป็นต้น และมีการเสนอ ให้มีการจัดอบรมสัมมนาสมาชิกวุฒิสภาใหม่ โดย ให้สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงานเลขาธิการ วุฒิสภา ร่วมกันในการจัดอบรมดังกล่าว

และหลังจากนั้นที่ประชุมได้กำหนดวาระ ที่จะมีการประชุมครั้งต่อไป ซึ่งในการประชุม สนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกันของ สมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ครั้งที่ ๑ วันพฤหัสบดีที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุมกรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ นั้น ที่ประชุมได้พิจารณาตามระเบียบวาระ คือ

๑. การบรรยายสรุปเกี่ยวกับภารกิจ และบทบาทอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา โดยสังเขป โดยเลขาธิการวุฒิสภา

๒. การชี้แจงเรื่องการยื่นบัญชีแสดง รายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา

โดยประธานกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติพร้อมคณะ

๓. การปรึกษาหารือเกี่ยวกับการเปิด ประชุมสมัยวิสามัญเพื่อให้วุฒิสภาได้ประชุม ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

โดยในประเด็นตามระเบียบวาระที่ ๓ ที่ประชุมได้มีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง และที่ประชุมได้มีมติเห็นสมควรส่งเรื่องให้ศาล รัฐธรรมนูญตีความ โดยได้ตั้งคณะทำงานขึ้นมา คณะหนึ่งจำนวน ๙ คน เพื่อไปยกร่างประเด็น ที่จะเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อนำเสนอต่อ ที่ประชุมเพื่อพิจารณาในคราวต่อไป

โดยในคราวประชุมสนทนาแลกเปลี่ยน ความคิดเห็นร่วมกันของสมาชิกวุฒิสภาชุดใหม่ ครั้งที่ ๒ วันพุธที่ ๕ เมษายน ๒๕๔๓ ณ ห้อง ประชุมกรมการหมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ คณะทำงานได้นำเสนอ ร่างหนังสือเสนอต่อประธานรัฐสภาเพื่อเสนอ ต่อศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย สรุป สารสำคัญโดยย่อได้ดังนี้

ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บัญญัติให้มีการ เลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๒๐๐ คน ขึ้นเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การเมือง การปกครองของไทยและคณะกรรมการ การเลือกตั้งก็ได้จัดให้มีการเลือกตั้งทั่วไปขึ้น เมื่อวันที่เสาร์ที่ ๔ มีนาคม ๒๕๔๓ แล้วอาศัย อำนาจในการจัดการเลือกตั้งประกาศรับรองผล การเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน และไม่รับรองผลการเลือกตั้งจำนวน ๗๘ คน ใน ๓๕ จังหวัด พร้อมทั้งประกาศให้มีการ เลือกตั้งใหม่ในวันที่ ๒๙ เมษายน ๒๕๔๓ นั้น

สมาชิกวุฒิสภาที่ได้รับเลือกตั้งใน เบื้องหน้านี้ ได้ประชุมปรึกษาหารือเป็นการ





ภายใน เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม และ ๕ เมษายน คคนี้แล้ว มีความเห็นพ้องต้องกันว่า สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันได้เกิดปัญหาทางรัฐธรรมนูญในเรื่องความสามารถในการประชุมของวุฒิสภาใหม่ อันกระทบโดยตรงต่อราชการในวงงานรัฐสภา ควรที่จะนำเสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อวินิจฉัยให้เป็นที่ยุติ โดยสังเขป ดังนี้

ข้อ ๑. การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นไปตามบทเฉพาะกาล มาตรา ๓๑๕ ที่กำหนดให้ต้องดำเนินการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายใน ๖๐ วัน ก่อนที่สมาชิกภาพของสมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมจะสิ้นสุดลงในวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๓ โดยให้อายุของวุฒิสภาเดิมสิ้นสุดลงพร้อมกับการเริ่มนับอายุของวุฒิสภาใหม่และสมาชิกภาพของสมาชิกตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นไปจนครบวาระ ๖ ปี

โดยนัยข้างต้น สภาพทางกฎหมายในปัจจุบันจึงเป็นที่ยุติได้ในเรื่องที่ว่า ผู้ได้รับการประกาศรับรองผลการเลือกตั้งทั้ง ๑๒๒ คนนั้นมีสถานภาพเป็นสมาชิกวุฒิสภาแล้ว และอายุ ๖ ปี ของวุฒิสภานี้ก็เริ่มนับไปแล้วตั้งแต่วันที่ ๒๒ มีนาคม ๒๕๕๓ เป็นต้นมา ส่วนวุฒิสภาเดิมก็สิ้นบทบาทเฉพาะกาลตามรัฐธรรมนูญไปโดยสิ้นเชิงแล้ว

ข้อ ๒. กรณีที่เป็นปัญหาในปัจจุบันก็คือ การประชุมวุฒิสภาเพื่อปฏิบัติหน้าที่ต่าง ๆ ตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญว่า จะสามารถประชุมได้หรือไม่ในเมื่อได้สมาชิกจากกระบวนการเลือกตั้งในปัจจุบันเพียง ๑๒๒ คนเท่านั้น หากจะปล่อยไว้รอให้การเลือกตั้งครั้งใหม่เสร็จสิ้นเสียก่อน ก็ยังไม่เป็นที่แน่นอนว่าจะมีการเลือกตั้งใหม่ครั้งใหม่เกิดขึ้นอีกหรือไม่ ครั้นจะดำเนินการให้มีการจัดประชุมไปก่อน ก็จะมีปัญหาโต้แย้งท้วงติงถึงความชอบด้วยกฎหมาย

ไม่มีที่สิ้นสุดอีกเช่นกัน ยิ่งในกรณีที่มีการยุบสภาผู้แทนราษฎรก่อนการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาจะเสร็จสิ้น ก็ยังจะต้องเผชิญกับปัญหานี้ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้เลยว่า จะมีการประชุมวุฒิสภาเพื่อทำหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญมาตรา ๑๖๘ ได้อย่างไรหรือไม่ ในเมื่อยังได้สมาชิกไม่ครบ ๒๐๐ คน เช่นปัจจุบันนี้

วันที่ ๑๑ เมษายน ๒๕๕๓ ประธานรัฐสภามีหนังสือถึงศาลรัฐธรรมนูญ โดยเสนอว่า ปราบกฏปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของวุฒิสภาว่า มีผู้ทำหน้าที่อยู่หรือไม่เช่นใดในปัจจุบัน ฝ่ายหนึ่งเห็นว่าวุฒิสภาชุดใหม่เกิดขึ้นแล้ว และสามารถเรียกประชุมได้ อีกฝ่ายหนึ่งเห็นว่าต้องให้วุฒิสภาชุดเดิมปฏิบัติหน้าที่ต่อไป เนื่องจากวุฒิสภาชุดใหม่ยังไม่มีสมาชิกครบถ้วน

วันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๒๐/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๒๖ เมษายน ๒๕๕๓ โดยวินิจฉัยว่า สมาชิกวุฒิสภา จำนวน ๑๒๒ คน ยังไม่อาจประชุมได้ และวุฒิสภาชุดเดิมได้สิ้นบทบาทไปแล้วโดยผลของบทเฉพาะกาล

หลังจากนั้น สมาชิกวุฒิสภาได้มีการประชุมพบปะสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นของสมาชิกวุฒิสภา ในวันพฤหัสบดีที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๕๓ ณ ห้องประชุมกรมการ หมายเลข ๒๑๓ - ๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒ โดยในการประชุมครั้งนี้ ที่ประชุมได้มีการหยิบยกประเด็นการวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญขึ้นมาพิจารณา และหลังจากมีการอภิปรายกันอย่างกว้างขวาง ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะทำงานหลัก ๆ ขึ้นมา ๒ คณะ เพื่อพิจารณาศึกษาในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ตามที่ที่ประชุมมอบหมายแล้วทำรายงานเสนอต่อที่ประชุม คือ





๑. คณะทำงานพิจารณาศึกษาผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

๒. คณะทำงานศึกษากรอบการทำงานของวุฒิสภา

๑. คณะทำงานพิจารณาศึกษาผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

คณะทำงานดังกล่าวได้เสนอรายงานจำนวน ๕ ฉบับ ซึ่งในนี้จะได้นำมาเสนอเฉพาะประเด็นหัวข้อเรื่อง ดังนี้

รายงานผลการพิจารณาศึกษา (ฉบับที่ ๑) ที่ประชุมคณะทำงานฯ ได้พิจารณาศึกษาถึงเนื้อหาและเหตุผลแห่งคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญดังกล่าวพร้อมทั้งมีข้อคิดเห็นและข้อสังเกตรายงานต่อที่ประชุม

รายงานผลการพิจารณาศึกษา (ฉบับที่ ๒) : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาวิกฤติการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันที่อาจจะมีผลกระทบต่อการทำงานของวุฒิสภา คณะทำงานฯ ได้มีการติดตามสถานการณ์ และมีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาสภาพปัญหา รวมทั้งข้อวิตกกังวลในด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยใกล้ชิดแล้วมีความเห็นว่า ปัญหาพื้นฐานที่แท้จริงของภาววิกฤติการณ์ทางการเมืองในขณะปัจจุบันนี้เกิดจากการขาดความกระตือรือร้น และความจริงจังของหลายฝ่ายในการที่จะทำการปฏิรูปการเมืองให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ เป็นผลทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพและประสิทธิภาพทางการเมืองในช่วงระยะเวลาเปลี่ยนผ่านเข้าสู่ระบบการเมืองรูปแบบใหม่ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ

รายงานผลการพิจารณาศึกษา (ฉบับที่ ๓) : ศึกษาเฉพาะกรณีแนวทางการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภาเพื่อให้พ้นจากสภาพปัญหาการเลือกตั้งซ้ำซาก

๑. ที่ประชุมคณะทำงานพิจารณาศึกษาผลกระทบคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภามีความเห็นว่า รัฐบาลจำต้องผลักดันแก้ไขกฎหมายเลือกตั้งโดยเร็ว แล้วยุบสภา เพื่อพาบ้านเมืองเข้าสู่การปกครองตามรัฐธรรมนูญใหม่ในทันทีต่อไป

๒. ที่ประชุมเห็นว่า การแก้ไขกฎหมายข้างต้น ควรจำกัดแต่เฉพาะเรื่องที่เป็นปัญหาลำคัญจริง ๆ คือปัญหาการเลือกตั้งซ้ำซากที่เกิดขึ้นในกรณีการเลือกตั้ง ส.ว. เป็นตัวอย่าง

๓. ที่ประชุมเห็นว่าวุฒิสภาอยู่ในวิสัยที่จะให้ความเห็นถึงแนวทางแก้ไขกฎหมายต่อสังคมโดยรวมได้ ด้วยเหตุที่เป็นปัญหาในระดับโครงสร้างการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญที่สำคัญและเร่งด่วน

๔. รายงานของคณะทำงานฯ ฉบับนี้ได้รวบรวมข้อเสนอต่าง ๆ ให้สมาชิกวุฒิสภาได้เห็นถึงทางเลือกที่มีปรากฏในปัจจุบันเป็นสำคัญ

รายงานผลการพิจารณาศึกษา (ฉบับที่ ๔) : ศึกษาเฉพาะกรณีปัญหาการแก้ไขเพิ่มเติมข้อบังคับการประชุมวุฒิสภาในระหว่างสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติของรัฐสภา คณะทำงานฯ ได้ทำการศึกษาพิจารณาในเรื่องดังกล่าวตามที่ได้รับมอบหมาย สรุปผลดังนี้

๑. การเพิ่มหรือลดจำนวนคณะกรรมการธิการสามัญประจำวุฒิสภา

๒. บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับสมัยประชุมสามัญนิติบัญญัติ





รายงานผลการพิจารณาศึกษา (ฉบับที่ ๕) : พิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ. รายงานของคณะทำงานฯ ฉบับที่ ๕ เป็นรายงานผลการพิจารณาศึกษาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา (ฉบับที่ ..) พ.ศ.

๒. คณะทำงานศึกษากรอบการทำงานของวุฒิสภา

๑. ที่ประชุมสมาชิกวุฒิสภาวันที่ ๔ พฤษภาคม ๒๕๔๓ ได้มีมติเห็นชอบต่อข้อเสนอให้จัดกระบวนการรับฟังความคิดเห็นสมาชิก ในกรอบการทำงานของวุฒิสภา โดยให้กำหนดปัญหาหลักแล้วตั้งเป็น “โจทย์” หรือ “ตุ๊กตา” ขึ้นรับฟังความเห็นจากสมาชิกโดยแบบสอบถาม ก่อน จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัญหาและความคิดเห็น เสนอต่อสมาชิกโดยรวมเพื่อระดมความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง

๒. คณะทำงานได้กำหนดปัญหาเป็น ๕ กรอบและ ๒๔ คำถาม เสนอต่อสมาชิกและผู้ทรงคุณวุฒิแบบอัตโนมัติ ได้รับคำตอบกลับมา ๕๑ ราย และคำถามปรนัยอีก ๒๗ ข้อ ได้รับคำตอบกลับมา ๔๐ ราย

๓. จากนั้นคณะทำงานได้ศึกษาคำตอบ เพื่อแยกแยะประเด็นปัญหาและทางเลือกต่าง ๆ ที่ปรากฏ รวมทั้งความคิดเห็นของคณะทำงานในบางประเด็น สรุปเป็น “รายงานผลการระดมความเห็นเบื้องต้น” ให้สมาชิกได้สัมมนาระดมความคิดเห็นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อสรุปเป็นรายงานโดยสมบูรณ์เสนอที่ประชุมต่อไป

โดยคณะทำงานได้กำหนดกรอบปัญหา ๕ กรอบ ในการพิจารณาศึกษา ดังนี้

๑. กรอบที่ ๑ วิสัยทัศน์
๒. กรอบที่ ๒ งานคณะกรรมการ
๓. กรอบที่ ๓ งานบริหารวุฒิสภา

โดยรวม

๔. กรอบที่ ๔ วิธีปฏิบัติราชการที่สำคัญ
๕. กรอบที่ ๕ งานสนับสนุนวุฒิสภา

หลังจากนั้นคณะทำงานได้สรุปและจัดทำ

เป็นรายงานการระดมความคิดเห็นเบื้องต้น กรอบการทำงานของวุฒิสภาและได้นำเสนอประกอบการสัมมนาฯรับฟังความคิดเห็นสมาชิกวุฒิสภา วันที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๔๓ ณ ห้องประชุม กรรมการธิการ หมายเลข ๒๑๓-๒๑๖ ชั้น ๒ อาคารรัฐสภา ๒

ภายหลังจากที่ กกต. ได้ประกาศรับรองผลการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภา คนสุดท้ายเสร็จเรียบร้อยแล้วและมีสมาชิกวุฒิสภา จนครบ ๒๐๐ คนแล้ว สมาชิกวุฒิสภา จึงได้เริ่มปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๔๓ และทำให้รอยต่อทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองของวุฒิสภา สิ้นสุดลง พร้อมกับได้เกิดความหวังของประชาชนทั่วทั้งประเทศต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

เหล่านี้คือหลักฐานทางประวัติศาสตร์ทางการเมืองไทยในช่วงที่เป็นจุดเปลี่ยนผ่านเพียงบางส่วนที่ควรจะได้รับจารึกไว้ เพราะประวัติศาสตร์มักจะหมุนเวียนมาซ้ำรอยเดิมได้เสมอ ไม่เว้นแม้กระทั่งประวัติศาสตร์ทางการเมืองซึ่งถ้าเป็นเช่นนั้นจริง ประสบการณ์จากช่วงการเลือกตั้งสมาชิกวุฒิสภาชุดนี้ก็สามารรถเป็นบทเรียนทางประวัติศาสตร์ให้อนุชนรุ่นหลังสามารถเรียนรู้และนำมาประยุกต์ปรับใช้ได้ใน



ทันท่วงที โดยไม่ต้องรอให้ประวัติศาสตร์
หมุ่นเวียนกลับมาซ้ำรอยเดิมอยู่ร่ำไป

ความสันทัย

จากการปรับเปลี่ยนที่มา โครงสร้าง
และอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภาตาม
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ และได้มีการบังคับ
ใช้บทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภาเป็น
ครั้งแรก ซึ่งเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านของระบบ
การเมือง ไทย โดยเฉพาะในส่วนของวุฒิสภาที่มี
การปรับเปลี่ยนจากระบบเดิม คือสมาชิก
วุฒิสภามาจากการแต่งตั้งของนายกรัฐมนตรี
มาสู่ระบบการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
ทำให้ช่วงเปลี่ยนผ่านช่วงนั้นไม่ค่อยราบรื่น
เท่าใดนักเพราะเปลี่ยนจากระบบเดิมไปสู่ระบบ
ใหม่ ซึ่งจะต้องมีการเรียนรู้และทดลองปฏิบัติ
อย่างจริงจัง ซึ่งผลจากการปฏิบัติดังกล่าว ได้
ก่อให้เกิดระบบสัจญญากาศทางการเมืองขึ้น ทำ
ให้ระบบและองค์กรหลายองค์กรต้องหยุดชะงัก
และเกิดความไม่มั่นใจและความสงสัยขึ้นใน
ระบบใหม่ที่เพิ่งเริ่มใช้

แต่ทุกอย่างก็ได้พิสูจน์และหาทางออก
ให้กับระบบและองค์กรเหล่านั้นลงได้ ถึงแม้จะ
ใช้ระยะเวลาเนิ่นนานบ้างแต่ก็ยุติลงได้ด้วยดี ซึ่ง
หลายองค์กรก็ได้มีความพยายามหาทางออก
ให้กับปัญหาในขณะนั้น โดยหนึ่งในองค์กรที่
เวลานั้น คือ วุฒิสภา น่าสนใจก็ตรงที่วุฒิสภาใน
ขณะนั้น คือองค์กรที่มีปัญหาเอง เพราะบุคคลที่
เข้ามาสู่องค์กรนี้ตามกติกาใหม่นั้น มาไม่ครบ
จำนวนและก็ต้องใช้ระยะเวลาในการเลือกตั้ง
นานถึง ๕ เดือนเต็ม ข้อที่น่าสนใจอีกประการ
หนึ่ง คือ สมาชิกวุฒิสภาที่เข้ามาในองค์กรนี้ที่ยัง
มาไม่ครบทั้งหมดนั้นทำอะไรกัน และบทบาท
ในการนำเสนอและหาทางออกให้กับปัญหาใน
ขณะนั้นหรือไม่อย่างไร และได้แสดงบทบาทที่
เป็นประวัติศาสตร์ทางการเมืองหรือไม่อย่างไร

เพราะการกระทำ การแสดงบทบาทของ
สมาชิกวุฒิสภาในขณะนั้นอย่างน้อยที่สุดก็จะ
กลายเป็นแนวความคิดหรือเป็นแนวทางให้กับ
สมาชิกวุฒิสภาชุดต่อ ๆ ไป ในการแสดง
บทบาทด้วยเช่นกัน หรือไม่ก็จะกลายเป็น
วัฒนธรรมมองครไป หรือไม่ก็จะกลายเป็นหลัก
ปฏิบัติทางการเมืองโดยสลับไป

ซึ่งจากการสังเกตและศึกษาจาก
เอกสารของผลการดำเนินงานของสมาชิก
วุฒิสภาที่มาจากผลการเลือกตั้งโดยตรงครั้งแรกใน
ขณะนั้น ทำให้มองเห็นว่า ในอนาคตก่อนที่จะมี
การประชุมวุฒิสภาอย่างเป็นทางการเป็นครั้งแรก
นั้น สมาชิกวุฒิสภาและสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา ควรมีการดำเนินการในเรื่อง
ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นและคาดว่าจะเกิดขึ้นเหล่านั้น
อย่างไร ซึ่งในประเด็นนี้ ผู้รวบรวมมีความเห็น
ว่าควรดำเนินการ ดังนี้

(๑) จัดอบรมสัมมนาสมาชิกวุฒิสภา
โดยให้สถาบันพระปกเกล้าร่วมกับสำนักงาน
เลขาธิการวุฒิสภา ร่วมกันดำเนินการ เพื่อให้
สมาชิกวุฒิสภาได้พบปะแลกเปลี่ยนความ
คิดเห็นซึ่งกันและกันและจะได้ทำความรู้จักและ
คุ้นเคยกัน เพื่อนำไปสู่การทำงานร่วมกันและ
เพื่อประกอบการตัดสินใจในการเลือกผู้นำ
องค์กรนี้ได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม

(๒) จัดอบรมสัมมนาเกี่ยวกับ
รัฐธรรมนูญ กฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่
เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภา โดยเฉพาะเกี่ยวกับ
บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสมาชิกวุฒิสภา

(๓) เชิญตัวแทนจากองค์กรอิสระที่
เกี่ยวข้องกับสมาชิกวุฒิสภา มาให้ข้อมูล
ข้อเท็จจริงรวมทั้งให้คำแนะนำและชี้แจงในส่วน
ที่สมาชิกวุฒิสภาต้องปฏิบัติ เช่น คณะกรรมการ
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ





เกี่ยวกับการยื่นแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน
และหนี้สิน เป็นต้น

(๔) ควรมีการประชุมอย่างไม่เป็น
ทางการ (ประชุมนอกกรอบ) ระหว่างสมาชิก
วุฒิสภาด้วยกันเองทั้งหมด ก่อนที่จะมีการ
ประชุมเป็นทางการ (ประชุมวุฒิสภา) เพื่อ
ดำเนินการในเรื่องที่มีความจำเป็นโดยเร่งด่วน
ดังนี้

(๔.๑) เตรียมรับช่วงงานจาก
สมาชิกวุฒิสภาชุดเดิมที่ได้ดำเนินการไว้แต่ยัง
ไม่แล้วเสร็จ เช่น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ
หรือร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่
ยังอยู่ชั้นการพิจารณาของวุฒิสภาหรือชั้นสภา
ผู้แทนราษฎรที่เตรียมเสนอวุฒิสภาเพื่อ
พิจารณา เป็นต้น

(๔.๒) ปรีกก้านภายในเพื่อการ
บริหารจัดการทั้งในส่วนของสมาชิกวุฒิสภา
ด้วยกันเอง และในส่วนของงานด้านเลขานุการ
คือ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลสนับสนุนเพื่อให้การ
ทำงานของสมาชิกวุฒิสภาดำเนินไปด้วยความ
เรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ

ข้อเสนอทั้งหมดนั้น เป็นไปเพื่อให้การ
ทำงานและการบริหารจัดการทั่วไปในส่วนของ
สมาชิกวุฒิสภาและสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
เป็นไปด้วยความเรียบร้อยและมีประสิทธิภาพ
และเป็นการเตรียมความพร้อมในการทำหน้าที่
ในฐานะผู้แทนปวงชนชาวไทยได้อีกทางหนึ่งด้วย



LIART

บทความวิชาการ

Legislative Institutional Repository of Thailand

*“เกียรติยศชื่อเสียงของข้าพเจ้าไม่ใช่การชนะ
ศึกสงคราม ๔๐ ครั้ง การพ่ายแพ้สงครามที่
วอเตอร์ลูว์ได้ลบเลือนความทรงจำแห่ง
ชัยชนะที่ผ่านมาจากข้าพเจ้าจนหมดสิ้น
แต่สิ่งที่ไม่อาจถูกลบเลือนไปได้และจะคงอยู่
ชั่วนิรันดร์กาล คือ ประมวลกฎหมายแพ่งของ
ข้าพเจ้า”*

**“Ma vraie gloire n'est pas d'avoir gagné quarante
batailles ; Waterloo effacera le souvenir de tant de
victoires ; ce que rien n'effacera, ce qui vivra
éternellement, c'est mon Code civil”**



นโปเลียน โบนาปาร์ต

จากบทความเรื่อง “การร่างประมวลกฎหมายแพ่งฝรั่งเศสในสมัยนโปเลียน โบนาปาร์ต”

โดย ดร. ธนากร วรปรัชญากุล



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand



ระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรป

โดย นายสาวิตรีลักษณ์ สรพนแก้ว
นักวิชาการ สำนักกฎหมาย

ปัจจุบัน กลุ่มประเทศในแต่ละภูมิภาคของโลกได้มีการจัดตั้งระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับพลเมืองของตนเอง เป็นต้นว่า ในทวีปอเมริกาได้มีการจัดตั้งกฎบัตรสหภาพอเมริกา หรือ The Charter of the organization of American States ซึ่งมีกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่เรียกได้ว่าเกือบจะสมบูรณ์แบบในตัว ซึ่งประกอบไปด้วยอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองอเมริกา, คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนประจำภูมิภาคและศาลสิทธิมนุษยชนของภูมิภาคอเมริกา ในทวีปแอฟริกาได้มีการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพให้กับพลเมืองแอฟริกันอย่างหลวม ๆ ซึ่งประกอบไปด้วยกฎบัตรจัดตั้งองค์การและคณะ กรรมการสิทธิมนุษยชนประจำภูมิภาคเท่านั้น ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ได้มีแนวคิดในการจัดตั้งกลไกการคุ้มครองสิทธิมนุษยชนแห่งภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ หรือ The Asean Human Rights Mechanism ซึ่งในขณะนี้เพิ่งจะมีการจัดตั้งคณะทำงานหรือ Working-Group ศึกษาค้นคว้าวิจัยกันอยู่ สำหรับทวีปยุโรปนั้นจัดได้ว่ามีระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพที่มีประสิทธิภาพและเก่าแก่ที่สุดในโลกเมื่อเปรียบเทียบกับภูมิภาคอื่น ๆ เพราะทวีปยุโรปถือเป็นผู้ให้กำเนิดแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพ ยิ่งไปกว่านั้นทวีปยุโรปยังมีระบบ

กฎหมายกลไกการตรวจสอบการใช้อำนาจอรัฐและความร่วมมือระหว่างประเทศที่ดีเยี่ยมอีกด้วยการนำเสนอบทความนี้ผู้เขียนจะขอนำเสนอโดยแบ่งออกเป็นสามส่วน กล่าวคือ ส่วนที่หนึ่ง กลไกของสภายุโรป (The System of Council of Europe) ส่วนที่สอง กลไกของสหภาพยุโรป (The System of European Union) และในส่วนที่สามระบบศาลและระบบกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป

๑. กลไกของสภายุโรป (The System of Council of Europe)

สภายุโรป หรือ The Council of Europe คือองค์การระหว่างประเทศระดับภูมิภาคซึ่งมีวัตถุประสงค์หลักในการส่งเสริมประชาธิปไตยสิทธิมนุษยชนและหลักนิติธรรมให้เกิดขึ้นในภูมิภาคยุโรป โดยปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรปเข้าร่วมเป็นภาคีจำนวนกว่า ๔๐ ประเทศ ผลงานของสภายุโรปอันเป็นที่ประจักษ์แก่สายตาชาวโลกคือ อนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรปหรือ European Convention of Human Rights and Fundamental Freedoms ๑๙๕๐ และการจัดตั้งศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปหรือ European Court of Human Rights ทั้งนี้ โดยมีหลักการ ดังนี้



๑.๑ อนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชน และสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป (European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms ๑๙๕๐)

อนุสัญญาฉบับนี้ถือเป็นแม่แบบของการจัดตั้งกลไกคุ้มครองสิทธิมนุษยชนในระดับภูมิภาค ปัจจุบันได้มีพิธีสารแก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาฯ ถึง ๑๔ ฉบับ มาตราสำคัญที่ถือเป็นหัวใจของอนุสัญญาฯ คือ มาตรา ๖ และมาตรา ๑๓ ซึ่งว่าด้วยเรื่องการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ โดยรัฐภาคีจะต้องสร้างหลักประกันให้แก่พลเมือง^๑ ในรัฐของตน ในการที่จะได้รับการพิจารณาคดีโดยศาลที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายโดยจะต้องยึดหลักการพิจารณาคดีโดยเปิดเผย เทียบธรรม และมีการดำเนินกระบวนการพิจารณาที่มีประสิทธิภาพ กล่าวคือ จะต้องไม่ใช้เวลานานจนเกินไป นักกฎหมายมหาชนบางท่านได้กล่าวไว้ว่า กระบวนการพิจารณาที่ไร้ประสิทธิภาพ และใช้เวลาอันยาวนานถือเป็นการละเมิดสิทธิเสรีภาพของประชาชนประการหนึ่ง ท่านผู้อ่านจะเห็นได้ว่าเพียงไม่กี่ปีหลังจากที่อนุสัญญาฉบับนี้มีผลบังคับใช้ หลักการดังกล่าวได้กลายเป็นหลักกฎหมายทั่วไปที่ปรากฏอยู่ในนานาอารยประเทศ

๑.๒ ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป (European Court of Human Rights)

ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรป ถือเป็นหนึ่งในโลกที่สำคัญของอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานของพลเมืองยุโรป ซึ่งศาลดังกล่าวถูกจัดตั้งขึ้นโดยพิธีสารฉบับที่ ๑๑ แก้ไขเพิ่มเติมอนุสัญญาดังกล่าว ศาล

สิทธิมนุษยชนจะพิจารณาคดีโดยยึดหลักการที่ไม่เข้าไปก้าวก้าวอำนาจของศาลภายในของรัฐภาคี กล่าวคือ ศาลดังกล่าวจะรับฟ้องคดีแต่เฉพาะกรณีที่ศาลหรือองค์กรภายในของรัฐภาคีไม่สามารถเยียวยาความเสียหายให้แก่ผู้ฟ้องคดีได้แล้ว ตามหลัก The Principle of exhaustion of local remedies ผู้มีสิทธิฟ้องคดีคือปัจเจกชน และรัฐภาคี โดยเหตุแห่งการฟ้องคดี ได้แก่ กรณีที่ปัจเจกชนหรือรัฐภาคีเห็นว่ามีกรณีละเมิดสิทธิเสรีภาพตามอนุสัญญาดังกล่าว ปัจจุบันแนวคำวินิจฉัยของศาลสิทธิมนุษยชนได้มีอิทธิพลต่อการสร้างคำวินิจฉัยของศาลภายในของรัฐภาคีด้วย ตัวอย่างเช่น ในทางปฏิบัติศาลปกครองและศาลรัฐธรรมนูญของรัฐภาคีมักจะวินิจฉัยคดีตามหลักกฎหมายที่ศาลสิทธิมนุษยชนยุโรปวางไว้ เนื่องด้วยตุลาการในทวีปยุโรปโดยส่วนใหญ่ จะให้ความสำคัญกับหลักกฎหมายคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพของประชาชนเป็นอย่างมาก

๒. กลไกของสหภาพยุโรป (The System of European Union)

เมื่อกล่าวถึงสหภาพยุโรปหรือ E.U. แล้วท่านผู้อ่านอาจจะคุ้นเคยกับองค์การระหว่างประเทศนี้เป็นอย่างดี เพราะปัจจุบันนี้สหภาพยุโรปมีบทบาทในประชาคมโลกอย่างมากทั้งด้านเศรษฐกิจ การค้า การลงทุน ในเรื่องของการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรป สหภาพยุโรปได้ให้ความสำคัญยิ่งหย่อนไปกว่าทางด้านเศรษฐกิจการเงิน สหภาพยุโรปมีสถานะเป็นองค์การระหว่างประเทศที่มีสภาพเหนือรัฐ (Supra-National) มีระบบกฎหมายและสถาบันองค์กรต่าง ๆ ของตนเอง ดังนั้น รัฐสมาชิกจึงต้องเคารพและปฏิบัติตามกฎหมายและกฎระเบียบที่ออกโดยองค์การหรือสถาบันของสหภาพ กลไกของสหภาพ

^๑Article ๖ and Article ๑๓ of European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms ๑๙๕๐.





ยุโรปที่มีส่วนช่วยส่งเสริมระบบการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพ ประกอบด้วย สนธิสัญญามาสทริช , กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของยุโรป , รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป ทั้งนี้ โดยมีหลักการดังนี้

๒.๑ สนธิสัญญามาสทริช (The Treaty of Maastricht)

สนธิสัญญามาสทริช (The Treaty of Maastricht) เป็นสนธิสัญญาที่ก่อตั้งความเป็นสหภาพยุโรป (European Union) และความเป็นพลเมืองยุโรป (European Citizen) กล่าวอีกนัยหนึ่ง ชาวยุโรปนอกจากจะมีสถานะพลเมืองในรัฐของตนแล้ว พวกเขายังได้รับสถานะความเป็นพลเมืองของสหภาพยุโรปอีกด้วย สนธิสัญญามาสทริช^๒ บัญญัติไว้ว่า สถานะความเป็นพลเมืองยุโรปนี้จะไม่ลบล้างสถานะพลเมืองรัฐ ซึ่งเจตนารมณ์ของมาตรานี้คือ หลักการเสริมซึ่งกันและกัน (The Principle of Complementarity) อันจะส่งผลให้สิทธิเสรีภาพของพลเมืองยุโรปได้รับการคุ้มครองอย่างมีประสิทธิภาพ สาระสำคัญของสนธิสัญญาฉบับนี้คือ พลเมืองยุโรปจะไม่เสียสิทธิขั้นพื้นฐานของพวกเขา เมื่อพวกเขาเดินทางไปศึกษาทำงาน หรือพักอาศัยอยู่ในภูมิภาคยุโรป เนื่องจากสหภาพยุโรปยึดหลักการเคลื่อนไหวเสรี ๔ ประการ อันประกอบไปด้วย เสรีภาพการเคลื่อนไหวทางด้านสินค้า , เงินทุน , แรงงานหรือบุคคล , การบริการ (Freedom of movements) ภายใต้หลักการนี้ รัฐที่พลเมืองยุโรปเข้าไปพำนักอาศัย ทำงาน หรือศึกษาต่อ จะต้องให้หลักประกันสิทธิเสรีภาพไม่ต่ำกว่ารัฐที่พลเมืองผู้นั้นถือสัญชาติ

^๒ The Treaty of Maastricht, ๑๙๙๒.

๒.๒ กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรป (The Charter of Fundamental Rights)

กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานของสหภาพยุโรปนี้เกิดจากการประชุมสุดยอดของสหภาพยุโรปที่เมือง Nice ประเทศฝรั่งเศส นับเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของสหภาพยุโรปที่มีกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานเป็นของตนเอง ปัจจุบันประชาคมโลกได้ให้การยอมรับว่า สิทธิขั้นพื้นฐานที่บัญญัติอยู่ในกฎบัตรมีความก้าวหน้ากว่าอนุสัญญาคุ้มครองสิทธิมนุษยชนและสิทธิเสรีภาพขั้นพื้นฐานอื่น ๆ เนื่องด้วยเป็นการรวมกลุ่มของสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง , สิทธิทางเศรษฐกิจสังคมและวัฒนธรรม และสิทธิใหม่ ๆ ทางด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ประเด็นที่ได้รับการถกเถียงกันมากที่สุดเกี่ยวกับกฎบัตรฉบับนี้ คือ สถานะทางกฎหมายของกฎบัตรว่าเป็นกฎหมายประเภทใดและจะมีผลผูกพันรัฐสมาชิกของสหภาพและสถาบันของสหภาพหรือไม่ ทั้งนี้โดยเหตุที่นักวิชาการบางท่านได้กล่าวไว้ว่ากฎบัตรฉบับนี้มีสถานะทางกฎหมายคล้าย ๆ กับมติที่ออกโดยที่ประชุมใหญ่ขององค์การระหว่างประเทศซึ่งหาได้ผูกพันรัฐภาคีไม่ แต่ถึงอย่างไรก็ตามกฎบัตรฉบับดังกล่าวก็เป็นการรวมสิทธิของพลเมืองสหภาพยุโรปให้เห็นเด่นชัดและเข้าถึงได้ง่าย

๒.๓ รัฐธรรมนูญสหภาพยุโรป (Draft Treaty establishing a Constitution for Europe, ๒๐๐๔)

ร่างสนธิสัญญาก่อตั้งรัฐธรรมนูญสหภาพยุโรปนั้น มีที่มาจากภารกิจคณะทำงานหรือ Working Group ของประเทศผู้ก่อตั้งสหภาพยุโรป ได้ตระหนักว่าสหภาพยุโรปมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปฏิรูปการปกครองเป็นของตนเอง เพื่อให้





การดำเนินงานของสหภาพเป็นไปได้โดยง่าย การร่างสนธิสัญญาดังกล่าวถือเป็นการประมวล สนธิสัญญาก่อตั้งประชาคมยุโรปและสหภาพ ยุโรป , กฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานไว้ด้วยกัน

ในส่วนแรกของธรรมนูญได้มีการ เน้นย้ำถึงสิทธิความเป็นพลเมืองของยุโรป และ การตระหนักว่าภารกิจในการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพนับเป็นหนึ่งในภารกิจหลักของสหภาพ ในปัจจุบัน ในส่วนที่สองของธรรมนูญยุโรปได้มีการ ผนวกกฎบัตรสิทธิขั้นพื้นฐานหรือ The Charter of Fundamental Rights อันจะส่งผลให้กฎบัตรฉบับ นี้มีผลผูกพันรัฐภาคีและองค์กรต่าง ๆ ของสหภาพ ยุโรป

๓. ระบบศาลและระบบกฎหมายภายในของ ประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป

ปัจจุบันหลักกฎหมายเกี่ยวกับการ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของพลเมืองได้กลายเป็น จารีตประเพณีทางรัฐธรรมนูญในแต่ละประเทศ ในแถบภาคพื้นยุโรปไปแล้ว และในระยะหลังนี้ ประเทศดังกล่าวได้มีความพยายามที่จะปรับปรุง ระบบศาลและระบบกฎหมายภายในประเทศของ ตนเองให้เข้ากับมาตรฐานของสภายุโรปและ สหภาพยุโรป ตุลาการนับเป็นบุคคลสำคัญ ในกระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน เนื่องด้วยตุลาการจะเป็นผู้วางหลักกฎหมาย ที่สำคัญต่าง ๆ ในทางกฎหมายมหาชน ยิ่งในทวีป ยุโรปแล้ว ตุลาการจะเป็นผู้ที่สามารถนำหลัก กฎหมายระหว่างประเทศมาปรับใช้ในกรณีคดีเพื่อ ประสิทธิภาพประสาทความยุติธรรมได้ ระบบศาลและ ระบบกฎหมายภายในของประเทศต่าง ๆ ในทวีป ยุโรปที่ผู้เขียนจะขอกล่าวถึงคือหลักการของ ระบบ ศาลปกครองและระบบศาลรัฐธรรมนูญ ดังนี้

๓.๑ ศาลปกครองของประเทศต่าง ๆ ใน ทวีปยุโรป

ภารกิจหลักของศาลปกครอง คือ การตรวจสอบความชอบของการกระทำทาง ปกครองและวินัยคดีต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกรณีที่รัฐ ละเมิดสิทธิของประชาชน ทวีปยุโรปถือเป็น ผู้ให้กำเนิดศาลปกครอง โดยมีความเชื่อกันว่า รัฐเป็นผู้มีเอกสิทธิ์เหนือปัจเจกชน หากให้ระบบ ศาลยุติธรรมมาพิจารณาคดีพิพาทระหว่างรัฐกับ ประชาชนแล้ว ประชาชนก็มักจะเป็นผู้เสียเปรียบ เพราะกระบวนการพิจารณาของศาลยุติธรรมนั้น เอื้อประโยชน์ต่อภาครัฐมากกว่า ศาลปกครอง จึงถูกจัดตั้งขึ้นมาเพื่อให้ความเป็นธรรมกับ ประชาชนที่ถูกรัฐละเมิดสิทธิ์ คำพิพากษาของ ศาลปกครองนั้นถือเป็นต้นกำเนิดของกฎหมาย มหาชนเพราะกฎหมายมหาชนเกิดจากการรวมตัว ของหลักกฎหมายทั่วไปและคำพิพากษาของ ศาลปกครอง หลักกฎหมายปกครองที่เกิดจาก คำพิพากษาของศาลปกครองที่มีส่วนช่วย ในการปกป้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน ได้มาก คือ หลักความเสมอภาคและหลักการ ห้ามการเลือกปฏิบัติ

๓.๒ ศาลรัฐธรรมนูญของประเทศต่าง ๆ ในทวีปยุโรป

ภารกิจของศาลรัฐธรรมนูญ คือ การตรวจสอบความชอบด้วยรัฐธรรมนูญของ กฎหมายก่อนและหลังประกาศใช้ และภารกิจ ในการสร้างแนวหรือบรรทัดฐานในการให้ความ คุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การศึกษาถึง ประสิทธิภาพของต่างประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อำนาจหน้าที่ของศาลรัฐธรรมนูญ โดยเฉพาะ ประเด็นที่เกี่ยวกับการปกป้องคุ้มครองสิทธิและ เสรีภาพของประชาชน จะทำให้เราเห็นภาพของ กระบวนการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน มีความชัดเจนยิ่งขึ้น





โดยทั่วไปแล้วผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญจะมีผลผูกพันองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารและฝ่ายตุลาการ ที่จะต้องปฏิบัติตามคำวินิจฉัยนั้น

บทส่งท้าย

ที่ผู้เขียนได้กล่าวมาทั้งหมดนี้ ก็เพื่อให้ท่านผู้อ่านได้มีโอกาสรับทราบถึงแนวคิดและมุมมองทางหลักนิติศาสตร์ใหม่ ๆ จากภาคพื้นยุโรปอันจะนำไปสู่การพัฒนาระบบกฎหมายคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของปวงชนชาวไทยต่อไปในอนาคต ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนมีข้อสังเกตว่าการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบเพื่อการปฏิรูปกฎหมายไทยนั้น เราจะต้องทำการศึกษาระบบกฎหมายนั้น ๆ ให้เข้าใจอย่างถ่องแท้ทั้งระบบ และสิ่งสำคัญที่จะขาดเสียมิได้ ก็คือ การศึกษาภูมิหลังทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรมของภูมิภาคดังกล่าว ซึ่งก็คือการศึกษากฎหมายในรูปแบบสังคมวิทยาทางกฎหมาย (Sociology of Law) เพื่อให้ทราบถึงเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการบัญญัติกฎหมายดังกล่าว มิเช่นนั้นแล้วการศึกษากฎหมายเปรียบเทียบก็จะเป็นเพียงการเปรียบเทียบความเหมือนความต่างอันจะส่งผลให้กฎหมายฉบับนั้น มีแต่ความศักดิ์สิทธิ์แต่ขาดสภาพการบังคับใช้ ดังที่เรา ๆ ท่าน ๆ จะเห็นได้จากวิกฤตการณ์ทางรัฐธรรมนูญในปัจจุบัน



บรรณานุกรม

๑) ตัวบทกฎหมายระหว่างประเทศ

- The European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, ๑๙๕๐
- The Treaty of Maastricht, ๑๙๙๒
- The Charter of Fundamental Rights of the European Union, ๒๐๐๐

๒) หนังสืออ้างอิงภาคภาษาอังกฤษ

- Asian Forum for Human Rights and Development, International Human Rights Internship Program, Circle of Rights-Economic, Social and Cultural Rights Activism : A Training Resource, edition ๒๐๐๐

๓) หนังสืออ้างอิงภาคภาษาฝรั่งเศส

- BERGER Vincent, Jurisprudence de la Cour européenne des droits de l’homme, 8^édition, Sirey ๒๐๐๒
- BOURUINET Jacques, Droits nationaux, droits communautaire : influences croisées, La documentation française, Paris ๒๐๐๐

๔) วิทยานิพนธ์ภาคภาษาฝรั่งเศส

- ARBI Rania, La Convention européenne des droits de l’homme et les droits sociaux, Mémoire du D.E.A. Droit Social ๒๐๐๒-๒๐๐๓, Université des sciences juridiques, politiques et sociales
- LA SALA Sandra, « les droits fondamentaux, fondement de la construction européenne? », mémoire ๒๐๐๑, l’université de Nancy ๒, Faculté de droit, science économique et gestion
- SANGUAN KAEWO Worakuk, « la Constitution Social de l’Union Européenne » , mémoire du D.E.A. ๒๐๐๔-๒๐๐๕, Université de Nancy ๒, faculté de droit, science économique et gestion



กฎหมายถือเอามูลเหตุที่พอประมาณได้
และจะไม่ถือเอามูลเหตุที่ห่างไกล

**In law the approximate, and not the
remote cause is to be regarded.**



Legislative Institutional Repository of Thailand



สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุวิมล เจียมวงศ์แพทย์
นิติกร สำนักกฎหมาย

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๖๐/๒๕๕๘
วันที่ ๔ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๘

เรื่อง กรณีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่
ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๕๗

๑. ความเป็นมาและข้อเท็จจริงโดยสรุป

คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ยื่นคำร้องลงวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๕๘ ต่อ ศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ กรณีปัญหาเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย ที่ ๔๗/๒๕๕๗ ว่าการใช้อำนาจหน้าที่ตาม รัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่ โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติ ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการ

สรรหาผู้ที่สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการ ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๕๓ ข้อ ๖ (๕) และ มาตรา ๓๑ ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พิจารณาแล้วเห็นว่า เมื่อกระบวนการให้ได้มาซึ่ง ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว คุณหญิงจรรยาธรณ เมณฑกา จึงไม่อาจที่จะปฏิบัติหน้าที่ในฐานะ ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัย เนื่องจากถือว่ามีได้รับ เลือจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และถือว่ามี ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตามกระบวนการ ให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินโดยชอบด้วย รัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาตั้งแต่ต้น ต่อมานายประธาน ดาบเพชร ผู้ที่ได้รับเลือกด้วย คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด เท่าที่มีอยู่ ในกระบวนการสรรหาให้ได้มา ซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินดังกล่าวข้างต้น

สรุปคำพิพากษาที่น่าสนใจ



ได้มีหนังสือลงวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๔๗
แจ้งต่อประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ขอยกเลิกความยินยอมรับการเสนอชื่อเป็น
ผู้ที่สมควรได้รับการพิจารณาแต่งตั้งเป็น
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

**คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงได้
ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรได้รับ
การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่
ตั้งแต่วันที่ ๒๐ สิงหาคม ๒๕๔๗ โดยพิจารณา
เลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต ซึ่งเป็นผู้ได้รับ
คะแนนเสียงสูงสุดและมีคะแนนไม่น้อยกว่า
กึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมด
เท่าที่มีอยู่ เป็นผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็น
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งวุฒิสภาได้มีมติ
เมื่อวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๔๘ ให้ความ
เห็นชอบให้นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการ
ตรวจเงินแผ่นดิน และเมื่อวันที่ ๑๐ มิถุนายน
๒๕๔๘ ประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้นกราบ
บังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง**

เมื่อวันที่ ๑๙ กันยายน ๒๕๔๘ ขณะที่
ยังไม่มีพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งนายวิสุทธิ์
มนตรีวัต ได้ขอถอนตัวจากที่ได้รับความ
เห็นชอบ และประธานวุฒิสภาได้นำความขึ้น
กราบบังคมทูลพระกรุณาขอพระราชทาน
ถอนเรื่องการโปรดเกล้าฯ ดังกล่าว ซึ่งทรง
พระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ถอนเรื่องดังกล่าว
คืนตามที่ขอมมา

**ตลอดระยะเวลาตั้งแต่วันที่ศาล
รัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗
ลงวันที่ ๖ กรกฎาคม ๒๕๔๗ จนกระทั่งปัจจุบัน
ได้มีการวิพากษ์วิจารณ์แสดงความคิดเห็นโต้แย้ง
คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญและการปฏิบัติ
ตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงิน
แผ่นดินและวุฒิสภา พอสรุปประเด็นข้อโต้แย้ง
วิพากษ์วิจารณ์ ได้ดังนี้**

๑. คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ
ที่ ๔๗/๒๕๔๗ ไม่ปรากฏข้อความใดที่ระบุให้
คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน และการพ้นจากตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต้องเป็นไปตาม
พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วย
การตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยต้องมี
พระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้พ้นจากตำแหน่ง
ด้วย คำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญไม่มีผลลบล้าง
มติวุฒิสภาที่ได้ให้ความเห็นชอบคุณหญิงจารุวรรณ
เมณฑกา และได้รับโปรดเกล้าฯ ให้ดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินแล้ว

๒. การดำเนินการสรรหาและพิจารณา
เลือกนายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้สมควรได้รับ
การเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของ
คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินภายหลังจากที่
ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗
ในขณะที่คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ยังไม่พ้น
จากตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการ
กระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญและกฎหมาย
ที่เกี่ยวข้อง

ซึ่งคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ชุดปัจจุบันพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่คณะ
กรรมการตรวจเงินแผ่นดินชุดก่อนได้ดำเนินการ
สรรหาและเลือกบุคคลผู้สมควรดำรงตำแหน่ง
ผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ภายหลังจากที่
ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ เป็น
การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒
มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๒)
มาตรา ๓๐ มาตรา ๓๑ และได้เกิดข้อโต้แย้งกับ
คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ที่เห็นว่า ตนยังดำรง
ตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินและเกิด
ข้อโต้แย้งวิพากษ์วิจารณ์ขยายวงกว้างออกไปโดย
กลุ่มสมาชิกวุฒิสภา กลุ่มสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร



นักวิชาการ องค์กรเอกชนและสื่อมวลชนจนเกิดความสับสนเป็นอย่างมากแก่ประชาชนทั่วไป และปัจจุบันนับจากวันที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยก็เป็นระยะเวลาถึง ๑ ปี ๒ เดือน ยังไม่ได้ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ แต่อย่างใด

กรณีดังกล่าวถือเป็นปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญที่เกิดจากการโต้แย้งคัดค้านทั้งจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ซึ่งหากยังถือว่าดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินอยู่จริง ก็อาจถือได้ว่าเป็นอีกองค์กรหนึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ และมาตรา ๓๓๓ ประเภทองค์กรเดี่ยวที่มีอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ เช่นเดียวกับคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์การตามรัฐธรรมนูญประเภทองค์กรกลุ่ม

ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจึงเสนอเรื่องพร้อมความเห็นเป็นคำร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยโดยอาศัยอำนาจตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ โดยมีคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย รวม ๒ ข้อ ดังนี้

ข้อ ๑ ภายหลังจากที่ศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ ว่า การใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภาในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินมีการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐธรรมนูญและพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ บัญญัติไว้ โดยดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้นจึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ ประการใด

ข้อ ๒ การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่ง เพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ชอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่

๒. ประเด็นพิจารณาเบื้องต้น

มีประเด็นที่ศาลรัฐธรรมนูญต้องพิจารณาวินิจฉัยเบื้องต้นว่า ศาลรัฐธรรมนูญจะรับคำร้องไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ หรือไม่

พิจารณาแล้วเห็นว่า คำร้องที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับวินิจฉัย จะต้องเป็นคำร้องที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ขององค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นจริงจากการใช้อำนาจหน้าที่ไม่ใช่เพียงกรณีมีข้อสงสัยหรือเป็นข้อหาหรือ โดยที่ยังไม่ได้มีปัญหาเกิดขึ้นจากการใช้อำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญขององค์กรตามรัฐธรรมนูญ





ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๑ เห็นว่า หลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว ผลของคำวินิจฉัยที่ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจนได้ผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงสูงสุด และมีคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของกรรมการตรวจเงินแผ่นดินทั้งหมดเท่าที่มีอยู่เป็นไปตามรัฐธรรมนูญตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้ว ส่วนการที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอรายชื่อบุคคล จำนวน ๓ คน ให้วุฒิสภาพิจารณาเลือก และวุฒิสภามีมติเลือกผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน จำนวน ๑ คน จากจำนวน ๓ คน ตามที่ประธานกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีหนังสือในนามคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเสนอมานั้นเป็นการใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญ เพราะมิได้ดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ มาตรา ๓๓๓ (๑) และพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๑๕ วรรคหนึ่ง (๖) มาตรา ๓๐ ประกอบด้วยระเบียบคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาผู้ที่เหมาะสมได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๔๓ ข้อ ๖ (๕) และมาตรา ๓๑ ซ่อมเป็นเด็ดขาด และมีผลผูกพันให้องค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจะต้องดำเนินการให้เป็นไปโดยชอบด้วยรัฐธรรมนูญ

การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ ภายหลังจากศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว โดยถือผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

ผูกพันคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและวุฒิสภา และถือว่าคุณหญิงจาวรรรณ เมณฑกา มิได้รับเลือกจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและมิได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น จึงไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินต่อไปได้ นับตั้งแต่วันที่ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยนั้น เป็นกรณีที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ใช้ดุลพินิจพิจารณาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องในฐานะองค์การตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ ซึ่งมีผลผูกพันตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๘ จนได้รายชื่อ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน เสนอวุฒิสภา วุฒิสภาซึ่งเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการถวายคำแนะนำพระมหากษัตริย์เพื่อทรงแต่งตั้งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินก็ได้มีมติให้ความเห็นชอบ และประธานวุฒิสภาซึ่งเป็นผู้มีหน้าที่รับสนองพระบรมราชโองการแต่งตั้งก็ได้นำความกราบบังคมทูลเพื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต เป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ตามขั้นตอนรัฐธรรมนูญ มาตรา ๓๑๒ แล้ว การที่ นายวิสุทธิ์ มนตรีวัต แสดงเจตนาขอถอนตัวจากการเป็นผู้ได้รับความเห็นชอบจากวุฒิสภาให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ไม่ได้เป็นการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน และไม่ได้ทำให้การดำเนินการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้วเสียไปแต่อย่างใด เห็นได้ว่า คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไม่ได้มีปัญหาใด ๆ จากการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญและกฎหมาย



ที่เกี่ยวข้องในการสรรหาบุคคลผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน

ในส่วนที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินอ้างว่า มีการโต้แย้งการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินจากคุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา นั้น เมื่อคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน ได้ดำเนินการให้เป็นไปตามผลของคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๔๗/๒๕๔๗ แล้ว คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา ก็ไม่ใช่องค์กรตามรัฐธรรมนูญที่จะเป็นผู้โต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินในการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ แม้จะมีการโต้แย้งจากองค์กรภายนอกต่าง ๆ แต่องค์กรเหล่านั้น ไม่ได้มีฐานะเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการสรรหาผู้สมควรได้รับการเสนอชื่อเป็นผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดิน อีกทั้งการโต้แย้งดังกล่าวก็ไม่ได้ก่อให้เกิดผลทางกฎหมายที่ทำให้การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ในการสรรหาผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ไม่บรรลุนิติบุคคลตามกฎหมายแต่อย่างใด

กรณีตามคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินตามที่มิได้ขอให้พิจารณา ข้อ ๑ นี้ ไม่ได้เป็นกรณีที่มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเกิดขึ้น ไม่ว่าจะกรณีคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญเองหรือกรณีมีการโต้แย้งเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตามรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินจากองค์กรตามรัฐธรรมนูญอื่น คำขอให้พิจารณา

ข้อ ๑ นี้ จึงไม่เป็นคำร้องส่วนที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖

ในส่วนคำขอให้พิจารณาวินิจฉัย ข้อ ๒ ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ขอให้พิจารณาวินิจฉัยว่า การที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ดำเนินการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่โดยไม่มีพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ ให้คุณหญิงจารุวรรณ เมณฑกา พ้นจากตำแหน่งเพราะมิใช่ตำแหน่งตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ นั้น ขอบด้วยรัฐธรรมนูญหรือไม่ นั้น เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการสรรหาและเลือกผู้สมควรดำรงตำแหน่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินใหม่ จึงอยู่ในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินและองค์กรที่เกี่ยวข้องในกระบวนการเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้ว่าการตรวจเงินแผ่นดินที่ต้องพิจารณาวินิจฉัยเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คำขอดังกล่าวไม่ได้เป็นกรณีมีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ศาลรัฐธรรมนูญจะรับไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ได้

๓. ผลคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ

โดยเหตุผลดังได้วินิจฉัยข้างต้น ศาลรัฐธรรมนูญโดยมติเอกฉันท์ จึงวินิจฉัยว่า กรณีตามคำร้องที่คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินขอให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัยทั้ง ๒ ข้อ ไม่ได้มีปัญหาเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรตามรัฐธรรมนูญเกิดขึ้นตามเหตุผลที่ได้พิจารณาโดยลำดับ ศาลรัฐธรรมนูญจึงไม่รับคำร้องของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินไว้พิจารณาวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖





คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขดำที่ พ. ๑๔/๒๕๔๘
วันที่ ๑๕ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๘

เรื่อง คดีพิพาทเกี่ยวกับความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกา
(คำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราว
ก่อนการพิพากษา)

ระหว่าง

มูลนิธิเพื่อผู้บริโภค ที่ ๑	ผู้ฟ้องคดี
นางสาวรสนา โตสิตระกูล ที่ ๒	
นางสาวสายรุ้ง ทองปลอน ที่ ๓	
นายสุริยะใส กตะศิลา ที่ ๔	
นายศิริชัย ไหมงาม ที่ ๕	
นางจิรภา จันทรักษ์ ที่ ๖	
นางสาวศจินทร์ ประชาสันต์ ที่ ๗	
นางอินทิรา โรจวัฒนา ที่ ๘	
พันโทหญิง กมลพรรณ ชิวพันธุ์ศรี ที่ ๙	
นาง ญ.หญิง ลิตตะวิบูลย์ ที่ ๑๐	
นายธนา วรพจน์ ที่ ๑๑	
นายกรัฐมนตรี ที่ ๑	
สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ ๒	
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน ที่ ๓	
กระทรวงพลังงาน ที่ ๔	
คณะรัฐมนตรี ที่ ๕	ผู้ถูกฟ้องคดี

๑. ข้อเท็จจริงในคดีโดยสรุป

คดีนี้ข้อเท็จจริงรับฟังได้ว่า ผู้ฟ้องคดี
มีคำขอให้ศาลพิพากษาหรือมีคำสั่งให้
เพิกถอนพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ
และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด
(มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกา
กำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการ

ไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ และ
มีคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อ
บรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาโดยให้งด
การบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นการ
ชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษา และยื่น
คำร้องขอไต่สวนฉุกเฉินให้ศาลมีคำสั่งกำหนด



มาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษาให้มีผลเป็นการหยุดการดำเนินการใด ๆ ของบุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องซึ่งอาศัยอำนาจตามพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับและขอให้ศาลงดการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวข้างต้นเป็นการชั่วคราวจนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือคำสั่งต่อไป เนื่องจากในวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ จะมีการนำหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เข้าซื้อขายในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย โดยได้ทำการเสนอขายหุ้นทั้งในและต่างประเทศ

ศาลพิเคราะห์แล้วเห็นว่า ผู้ฟ้องคดีที่ ๑ เป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้ผู้บริโภคได้รับการคุ้มครองตามสิทธิอันพึงมีพึงได้ของผู้บริโภค และส่งเสริมประสานงานให้ผู้บริโภคและองค์กรคุ้มครองผู้บริโภคต่าง ๆ มีส่วนในการคุ้มครองผู้บริโภค ผู้ฟ้องคดีที่ ๒ ถึงผู้ฟ้องคดีที่ ๑๑ เป็นประชาชนผู้ใช้ไฟฟ้าที่การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้เคยให้บริการด้วยการผลิตไฟฟ้า อันเป็นการจัดให้มีสิ่งสาธารณูปโภคแก่ผู้ฟ้องคดีและประชาชนทั่วไป คดีนี้ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดฟ้องว่าได้รับความเดือดร้อนหรือเสียหายจากการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ซึ่งเป็นคดีพิพาทที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลปกครองสูงสุด อันมีผลเป็นการยกเลิกพระราชบัญญัติว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย

พ.ศ. ๒๕๑๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๑ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๒๗ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๓๐ พระราชบัญญัติการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๓๕ และเป็นการกำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการเสนอขายหุ้นแก่ประชาชน ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องจากการออกพระราชกฤษฎีกาทั้งสองฉบับดังกล่าว และก่อให้เกิดความเดือดร้อนหรือเสียหายแก่ผู้ฟ้องคดีทั้งสิบเอ็ดและแก่ประชาชน จึงถือได้ว่า คำฟ้องและคำขอกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษามีมูลและมีเหตุที่ศาลจะรับไว้พิจารณาในชั้นนี้ได้

๒. ประเด็นพิจารณา

การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย และการนำหุ้นออกขายเป็นผลมาจากมีการจัดตั้งบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) โดยเปลี่ยนทุนของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นหุ้นตามพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ และได้โอนกิจการของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยไปให้แก่บริษัทดังกล่าวทั้งหมด ซึ่งหุ้นของบริษัทที่จดทะเบียนนั้นเป็นหุ้นที่มีการชำระค่าหุ้นเต็มมูลค่าแล้ว และกระทรวงการคลังถือหุ้นดังกล่าวไว้ทั้งหมด ตามมาตรา ๒๒ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัติทุนรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมาตรา ๒๖ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าว กำหนดว่าในการดำเนินการออกพระราชกฤษฎีกาให้บริษัทคงมีอำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์เพียงเท่าที่จำเป็นแก่การดำเนินการที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม โดยคำนึงถึงความเป็นธรรมในการ



แข่งขันทางธุรกิจ การควบคุมให้การใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นไปโดยถูกต้อง และการรักษาประโยชน์ของรัฐประกอบด้วย โดยวรรคห้า กำหนดว่า อำนาจ สิทธิ หรือประโยชน์ของบริษัทให้สิ้นสุดลงเมื่อบริษัทนั้นสิ้นสภาพการเป็นรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ และมาตรา ๒๘ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กำหนดว่า ในกรณีที่มิตติคณะรัฐมนตรียุบเลิกรัฐวิสาหกิจใด ให้ถือว่ากฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นอันยกเลิกตามเงื่อนไขเวลาที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาที่ตราขึ้นเพื่อการนั้น

คดีมีประเด็นปัญหาต้องวินิจฉัยเกี่ยวกับคำข้อกำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา ดังนี้

ประเด็นที่ ๑ ปัญหาว่า สมควรทุเลาการบังคับตามพระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจสิทธิ และประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๔๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไขเวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๘ หรือไม่

มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๗๒ วรรคสาม แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดให้ศาลมีอำนาจสั่งทุเลาการบังคับตามกฎที่เป็นเหตุแห่งการฟ้องคดีได้ตามที่เห็นสมควร ในกรณีที่ศาลเห็นว่ากฎนั้นน่าจะไม่ชอบด้วยกฎหมาย และการให้กฎดังกล่าวมีผลใช้บังคับต่อไปจะทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงที่ยากแก่การเยียวยาแก้ไขในภายหลัง ทั้งการทุเลาการ

บังคับตามกฎหมายนั้นไม่เป็นอุปสรรคแก่การบริหารงานของรัฐหรือแก่บริการสาธารณะ ซึ่งการพิจารณาความชอบด้วยกฎหมายของพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับดังกล่าวเป็นประเด็นหลักแห่งคดีที่ศาลต้องพิจารณาพิพากษา อีกทั้งมีขั้นตอนที่ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการต่อไปตามพระราชกฤษฎีกาททั้งสองฉบับดังกล่าว หากให้ระงับการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวจะทำให้เกิดปัญหาในการดำเนินการตามกฎหมายต่อไป และเกิดปัญหาแก่การบริหารงานของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ดังนั้น ศาลปกครองสูงสุดจึงเห็นว่ายังไม่สมควรที่จะสั่งทุเลาการบังคับใช้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวตามคำขอของผู้ฟ้องคดีทั้งสอง

ประเด็นที่ ๒ ปัญหาว่า สมควรให้การระงับการดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนหรือไม่

มาตรา ๖๖ แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลปกครองและวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๒ ประกอบกับข้อ ๗๕ และข้อ ๗๗ แห่งระเบียบของที่ประชุมใหญ่ตุลาการในศาลปกครองสูงสุด ว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง พ.ศ. ๒๕๔๓ ที่ให้นำความในลักษณะ ๑ ของภาค ๔ แห่งประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลมเท่าที่สภาพของเรื่องจะเปิดช่องให้กระทำได้ และโดยไม่ขัดต่อหลักกฎหมายทั่วไปว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีปกครอง ซึ่งการที่ศาลปกครองจะกำหนดมาตรการหรือวิธีการเพื่อบรรเทาทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา จะต้องเป็นกรณีที่ศาลเห็นว่าคำฟ้องมีมูลและมีเหตุผลเพียงพอที่จะนำวิธีการคุ้มครองตามคำขอมาใช้ เนื่องจากผู้ฟ้องคดีตั้งใจกระทำต่อไปซึ่งการ



กระทำที่ถูกต้องร้อง โดยผู้ฟ้องคดีจะได้รับ ความเดือดร้อนเสียหายเนื่องจากการกระทำ ของผู้ถูกฟ้องคดี หรือมีเหตุจำเป็นอื่นใดตามที่ ศาลเห็นเป็นการยุติธรรมและสมควร และต้อง คำนึงถึงความรับผิดชอบของหน่วยงานทาง ปกครองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ และปัญหา อุปสรรคที่อาจเกิดขึ้นแก่การบริหารงานของรัฐ ประกอบด้วย

ศาลเห็นว่า โดยที่คดีมีมูลและ มีเหตุที่ศาลจะรับไว้พิจารณาได้ และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) กำลังดำเนินการเพื่อ เสนอขายหุ้นให้แก่เอกชน โดยกำหนดให้ ประชาชนจองซื้อหุ้นในวันที่ ๑๖ ถึงวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ หากให้มีการ ดำเนินการดังกล่าวและในภายหลังหากศาล พิพากษาให้เพิกถอนพระราชกฤษฎีกา กำหนดอำนาจ สิทธิ และประโยชน์ของ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๘ ย่อมทำให้เกิดความเสียหายในวงกว้างแก่ ประชาชนที่จองซื้อหุ้นซึ่งมีเป็นจำนวนมาก และยังมีผลกระทบต่อบุคคลและหน่วยงาน ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการ ดังกล่าวด้วย แต่การให้ระงับการดำเนินการ เพื่อเสนอขายหุ้นให้แก่ประชาชนไว้ก่อน ศาลมีคำพิพากษาหรือคำสั่งชี้ขาดคดีนั้น ไม่มีผลกระทบต่อการค้าบริการ สาธารณะของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เนื่องจากแม้ไม่มีการเสนอขายหรือขายหุ้น ให้แก่ประชาชนในขณะนี้ บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ก็ยังคงดำเนินการบริการ สาธารณะต่อไปได้ และการให้ระงับการเสนอ ขายหรือขายหุ้นไม่ได้มีผลกระทบต่อ การแปรรูปการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่อย่างใด ส่วนข้ออ้างที่ว่าการระงับการเสนอ

ขายหรือขายหุ้นจะทำให้บริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ขาดเงินทุนที่จะขยายการให้บริการแก่ ประชาชนนั้น ไม่ปรากฏว่าเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้อง ดำเนินการโดยรีบด่วน หรือเป็นเรื่องที่กระทบต่อ การจัดทำบริการสาธารณะ และที่อ้างว่าหากมี การระงับการเสนอขายหรือขายหุ้นจะก่อให้เกิด การขาดความน่าเชื่อถือจากผู้ที่จะลงทุนซื้อหุ้นนั้น เห็นว่า การระงับการเสนอขายหรือการดำเนินการ ใด ๆ เพื่อขายหุ้นเกิดจากการที่ศาลมีคำสั่ง กำหนดมาตรการหรือวิธีการคุ้มครองเพื่อบรรเทา ทุกข์ชั่วคราวก่อนการพิพากษา มิใช่เกิดจากการ ดำเนินกิจการของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) จึงไม่น่าจะมีผลกระทบต่อความเชื่อมั่นของ นักลงทุน ดังนั้น ในชั้นนี้สมควรที่จะมีคำสั่ง ระงับการดำเนินการเพื่อเสนอขายหรือ ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นไว้ก่อน จนกว่าศาลจะมีคำพิพากษาหรือมีคำสั่ง เป็นอย่างอื่น

๓. ผลคำพิพากษาของศาลปกครอง

ศาลปกครองสูงสุดจึงมีคำสั่งห้ามผู้ถูก ฟ้องคดีที่ ๓ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพลังงาน และบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) เสนอขายหรือ ดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับการขายหุ้นของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) ไว้ก่อนจนกว่าศาลจะมี คำพิพากษาหรือมีคำสั่งเป็นอย่างอื่น

ส่วนคำขอให้ทุเลาการบังคับใช้ พระราชกฤษฎีกากำหนดอำนาจ สิทธิ และ ประโยชน์ของบริษัท กฟผ. จำกัด (มหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๘ และพระราชกฤษฎีกากำหนดเงื่อนไข เวลายกเลิกกฎหมายว่าด้วยการไฟฟ้าฝ่ายผลิต แห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๕๘ นั้น ให้ยก

*ในทางอาชญากรรม ช่อมุ่งถึงเจตนา
ไม่ใช่ผลแห่งการกระทำ*

**In crimes the intention and not the result
is looked to.**





ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาที่น่าสนใจ

โดย นางสาวจุฑารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย



ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ในคราวประชุม สภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘

พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ปัจจุบันได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รวม ๓ ฉบับ ดังนี้

๑. พระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๙ มกราคม พ.ศ. ๒๕๓๓ เล่มที่ ๑๐๗ ตอนที่ ๑๓ ฉบับพิเศษ หน้า ๑
๒. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๔ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๔๒ เล่มที่ ๑๑๖ ตอนที่ ๑๑ ก หน้า ๗
๓. พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๙ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๔๓ เล่มที่ ๑๑๗ ตอนที่ ๑๑๑ ก หน้า ๓๘

* ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘.





๖. หลักการและเหตุผล

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ดังต่อไปนี้

(๑) ปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๕)

(๒) กำหนดให้คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหยมีอำนาจหน้าที่ให้คำแนะนำหรือความเห็นต่อรัฐมนตรีในการวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาล (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๙ (๓))

(๓) กำหนดให้รัฐมนตรีวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาล (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๑)

(๔) กำหนดห้ามการขายสารระเหยแก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๕)

(๕) กำหนดให้บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๐ วรรคสอง)

(๖) ปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๒๓ มาตรา ๒๓ ทวิ มาตรา ๒๔ และเพิ่มมาตรา ๒๔/๑)

(๗) กำหนดให้ผู้ที่ใช้สารระเหยบำบัดความต้องการของร่างกายหรือจิตใจที่สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาและได้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนดพ้นจากความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติ (เพิ่มมาตรา ๒๔/๒)

(๘) ยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับรักษาสำหรับผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๑๗ (ยกเลิกมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และมาตรา ๓๐)

เหตุผล

เนื่องจากสภาพปัญหาการใช้สารระเหยบำบัดความต้องการของร่างกายหรือจิตใจได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นโดยเฉพาะในกลุ่มเด็กและเยาวชน สมควรปรับปรุงพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน โดยให้โอกาสแก่ผู้ติดสารระเหยได้สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาล และยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวกับการบังคับรักษา เพื่อให้ผู้ติดสารระเหยเข้าสู่กระบวนการบำบัดรักษาและฟื้นฟูสมรรถภาพร่างกายและจิตใจตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และเมื่อได้รับการบำบัดรักษาหรือฟื้นฟูสมรรถภาพแล้วมีโอกาสกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุขตามนโยบายของ

ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างทบทวนของรัฐบาลที่นำเสนอ



รัฐบาลที่ได้ถือว่าผู้เสพเป็นผู้ป่วย และโดยที่กฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็กกำหนดว่าเด็กคือบุคคลที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ ดังนั้น เพื่อเป็นการคุ้มครองเด็กและเยาวชนมากยิ่งขึ้น จึงห้ามขายสารระเหยแก่ผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการดำเนินการ จึงปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย รวมทั้งให้อำนาจรัฐมนตรีวางระเบียบเกี่ยวกับการรับเข้าบำบัดรักษาการบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดยาเสพติดในสถานพยาบาล และประกาศกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ กับได้ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ค. สรุปสาระสำคัญ

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๕ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหย” ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อัยการสูงสุด ผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมคุมประพฤติ อธิบดีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมวิทยาศาสตร์การแพทย์ อธิบดีกรมสุขภาพจิต เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขาธิการคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด เลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ ให้รองเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งเลขาธิการคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองควบคุมวัตถุเสพติด สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยาเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ”

เหตุผลในการแก้ไข

เพิ่มปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงมหาดไทย อัยการสูงสุด อธิบดีกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน อธิบดีกรมสุขภาพจิต เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และปลัดกรุงเทพมหานคร เพื่อให้องค์ประกอบของคณะกรรมการมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับอำนาจหน้าที่มากยิ่งขึ้น



มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความใน (๓) ของมาตรา ๔ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๓) การวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาล”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการป้องกันการใช้สารระเหยในการให้คำแนะนำหรือความเห็นต่อรัฐมนตรีในเรื่องการวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาล

มาตรา ๕ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๑ เมื่อได้ประกาศกำหนดสถานพยาบาลที่ให้การบำบัดรักษาแก่ผู้ติดสารระเหยตามมาตรา ๔ (๓) แล้ว ให้รัฐมนตรีวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาลดังกล่าวไว้ด้วย

ระเบียบตามวรรคหนึ่ง เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้รัฐมนตรีมีอำนาจในการวางระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษา และการดูแลผู้ติดสารระเหยในสถานพยาบาล

มาตรา ๖ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๑๕ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๕ ห้ามมิให้ผู้ใดขายสารระเหยแก่ผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ เว้นแต่เป็นการขายโดยสถานศึกษาเพื่อใช้ในการเรียนการสอน”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อขยายความคุ้มครองแก่เด็กหรือเยาวชนให้ครอบคลุมถึงผู้ที่มีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์ และสอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองเด็ก

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคสองของมาตรา ๒๐ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อความคล่องตัวในการดำเนินการ



มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๓ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๓ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๕ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อปรับปรุงอัตราโทษในส่วนของโทษปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกมาตรา ๒๓ ทวิ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๓/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อปรับปรุงอัตราโทษในส่วนของโทษปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

มาตรา ๑๐ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๒๔ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓ พ.ศ. ๒๕๔๒ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๒๔ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อแยกบทกำหนดโทษ และปรับปรุงอัตราโทษในส่วนของโทษปรับให้เหมาะสมยิ่งขึ้น

มาตรา ๑๑ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๒๔/๑ และมาตรา ๒๔/๒ แห่งพระราชกำหนดป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓

“มาตรา ๒๔/๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๘ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสองปี หรือปรับไม่เกินสี่หมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

ถ้าการกระทำตามวรรคหนึ่งเป็นการกระทำต่อผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปี บริบูรณ์ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสามปี หรือปรับไม่เกินหกหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ



มาตรา ๒๔/๒ ผู้ใดใช้สารระเหยบำบัดความต้องการของร่างกายหรือจิตใจ และได้สมัครใจขอเข้ารับการบำบัดรักษาในสถานพยาบาลก่อนความผิดจะปรากฏ ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่หรือพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจโดยได้ปฏิบัติครบถ้วน ตามระเบียบว่าด้วยการรับเข้าบำบัดรักษา การบำบัดรักษาและการดูแลผู้ติดสารระเหย ในสถานพยาบาลดังกล่าว จนได้รับการรับรองเป็นหนังสือจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ที่รัฐมนตรีกำหนดแล้ว ให้พ้นจากความผิดตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ แต่ทั้งนี้ไม่รวมถึง กรณีความผิดที่ได้กระทำไปภายหลังการสมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษา”

เหตุผลในการแก้ไข

- เพื่อแยกบทกำหนดโทษ และปรับปรุงอัตราโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และ เพิ่มโทษให้สูงขึ้นในกรณีที่กระทำต่อผู้ซึ่งมีอายุต่ำกว่าสิบแปดปีบริบูรณ์
- เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้ติดสารระเหยได้สมัครใจเข้ารับการบำบัดรักษาและ สามารถกลับเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข

มาตรา ๑๒ ให้ยกเลิกมาตรา ๒๖ มาตรา ๒๗ มาตรา ๒๘ มาตรา ๒๙ และ มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติป้องกันการใช้สารระเหย พ.ศ. ๒๕๓๓

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบังคับรักษา เนื่องจาก มีบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดรองรับอยู่แล้ว

มาตรา ๑๓ บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ออกก่อนวันที่พระราชบัญญัตินี้ ใช้บังคับให้คงใช้ได้ต่อไปจนถึงที่บัตรนั้นหมดอายุ

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อกำหนดบทเฉพาะกาลรองรับเพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ ของพนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๑๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงอุตสาหกรรมรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อรองรับการกำหนดบทเฉพาะกาลในมาตรา ๑๓



ร่างพระราชบัญญัติ
มาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด
(ฉบับที่ ..) พ.ศ.

ก. ประวัติ ความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๗ ตุลาคม ๒๕๕๘ โดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๒๒ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ปัจจุบันได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว รวม ๒ ฉบับ ดังนี้

๑. พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๓๔ เล่มที่ ๑๐๘ ตอนที่ ๑๗๐ ฉบับพิเศษ หน้า ๑๘

๒. พระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๓ ประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๒๘ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๓ เล่มที่ ๑๑๗ ตอนที่ ๓๗ ก หน้า ๑๔

ข. หลักการและเหตุผล

หลักการ

แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดให้เลขาธิการหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่เลขาธิการมอบหมายเป็นผู้อนุมัติการขอหมายจับจากศาลหรือการแจ้งข้อหาในความผิดตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๘ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๑๔ วรรคหนึ่ง)

(๒) ปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน (เพิ่มมาตรา ๑๖ (๖) และ (๗))

* ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘.



(๓) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้นำทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ ออกขายทอดตลาดหรือไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการไปพลางก่อน (เพิ่มเติมมาตรา ๓๐/๑)

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการให้ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ ตกเป็นของกองทุน (เพิ่มเติมมาตรา ๓๐/๒)

(๕) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพของทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๑ และมาตรา ๓๐/๒ (เพิ่มเติมมาตรา ๓๐/๓)

(๖) กำหนดให้ชัดเจนว่าทรัพย์สินที่จะขอคืนจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สิน คือทรัพย์สินที่มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๒๒ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๓ วรรคหนึ่ง)

(๗) กำหนดเพิ่มเติมให้ทรัพย์สินของกองทุนรวมถึงทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๐/๒ (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๕ (๑))

(๘) ปรับปรุงบทกำหนดโทษกรณีความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดและกรณีผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือหรือไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา ๒๕ (๒) หรือขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกตามมาตรา ๒๕ (๓) (แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๘ วรรคหนึ่ง และมาตรา ๔๐)

เหตุผล

เนื่องจากในปัจจุบันการปราบปรามผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ ได้กระทำอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพทำให้มีการยึดทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดมากขึ้นไม่ว่าจะเป็นเครื่องมือเครื่องใช้ ยานพาหนะและเครื่องจักรกล ดังนั้น เพื่อประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์สินและลดภาระของทางราชการในการเก็บรักษาทรัพย์สินของกลางในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด สมควรกำหนดให้สามารถนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ในทางราชการหรือขายทอดตลาดหรือให้ตกเป็นของกองทุน และปรับปรุงบทกำหนดโทษตามพระราชบัญญัตินี้ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้



ค. สรุปสาระสำคัญ

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๘ ผู้ใดสมคบโดยการตกลงกันตั้งแต่สองคนขึ้นไปเพื่อกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ผู้นั้นสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินห้าปี และปรับไม่เกินห้าแสนบาท”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้อัตราโทษปรับสำหรับความผิดฐานสมคบกันกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดมีความเหมาะสมยิ่งขึ้นและให้มีโทษทั้งปรับและจำคุก

มาตรา ๔ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๔ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๑๔ การขอหมายจับจากศาลหรือการแจ้งข้อหาแก่ผู้กระทำความผิดตามมาตรา ๖ หรือมาตรา ๘ ต้องได้รับอนุมัติจากเลขาธิการหรือผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่เลขาธิการมอบหมาย และเมื่อดำเนินการจับหรือแจ้งข้อหาแล้ว ให้รายงานเลขาธิการทราบทันที”

เหตุผลในการแก้ไข

แก้ไขความว่า “การจับกุม” เป็น “ก่อนการขอหมายจับจากศาล” เพื่อให้สอดคล้องกับมาตรา ๒๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และเพื่อให้คดีความผิดที่เกิดขึ้นในส่วนภูมิภาคสามารถดำเนินการไปได้โดยสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น จึงให้ผู้บัญชาการตำรวจภูธรภาคที่เลขาธิการมอบหมายมีอำนาจอนุมัติก่อนการขอหมายจับจากศาลหรือการแจ้งข้อหาแก่ผู้กระทำความผิดได้

มาตรา ๕ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็น (๖) และ (๗) ของมาตรา ๑๖ วรรคหนึ่ง แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔

“(๖) วางระเบียบเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดและการนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๐/๑ ระเบียบเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินที่นำไปใช้ประโยชน์ หรือการใช้ราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดตามมาตรา ๓๐/๒ และระเบียบเกี่ยวกับการประเมินค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพของทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๓

(๗) ปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัติหรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจและหน้าที่ของคณะกรรมการ”



เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้คณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินมีอำนาจหน้าที่ในการวางระเบียบเกี่ยวกับการนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดและนำไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๐/๑ การวางระเบียบเกี่ยวกับการคืนทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๒ และการวางระเบียบเกี่ยวกับการประเมินค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพของทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๓ และมีอำนาจปฏิบัติการอื่นตามที่พระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นบัญญัติ เพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นด้วย

มาตรา ๖ ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา ๓๐/๑ มาตรา ๓๐/๒ และมาตรา ๓๐/๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔

“มาตรา ๓๐/๑ ในการยื่นคำร้องตามมาตรา ๓๐ วรรคสอง ถ้าพนักงานสอบสวนเห็นว่าทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ วรรคหนึ่ง ราชการใดเป็นทรัพย์สินที่ไม่เหมาะสมที่จะเก็บรักษาไว้หรือหากเก็บรักษาไว้จะเป็นภาระแก่ทางราชการมากกว่าการนำไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ให้พนักงานสอบสวนบันทึกเหตุผลและความจำเป็นรวมทั้งภาพถ่ายทรัพย์สินนั้นไว้ และให้เสนอความเห็นพร้อมสำนวนการสอบสวนต่อพนักงานอัยการเพื่อพิจารณาขอให้ศาลสั่งอนุญาตให้นำทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดหรือไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการไปพลางก่อน ในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นเป็นของบุคคลอื่น ต้องได้รับความยินยอมเป็นหนังสือจากเจ้าของทรัพย์สินนั้นด้วย

เมื่อศาลได้สวนคำร้องตามวรรคหนึ่งแล้ว ถ้าเห็นว่ามีความจำเป็นและไม่เกิดความเสียหายแก่การดำเนินคดี ศาลอาจสั่งอนุญาตให้นำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดหรือไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการก็ได้

การนำทรัพย์สินออกขายทอดตลาดหรือไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด โดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

เมื่อขายทอดตลาดแล้ว ได้เงินเป็นจำนวนสุทธิเท่าใดให้ถือไว้แทนตัวทรัพย์สินที่ขอให้ศาลสั่งริบ

มาตรา ๓๐/๒ ในกรณีที่ไม่มี การฟ้องคดีต่อศาลเนื่องจากผู้ต้องหาถึงแก่ความตาย หรือในกรณีที่ไม่มี การฟ้องคดีต่อศาลภายในสองปีนับแต่วันที่การกระทำความผิดเกิดเนื่องจากผู้ต้องหาหลบหนีหรือไม่รู้ตัวผู้กระทำความผิด ให้พนักงานสอบสวนบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับทรัพย์สินรวมทั้งภาพถ่ายทรัพย์สินนั้นไว้ และให้ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ เฉพาะในส่วนที่ไม่ปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นเป็นของบุคคลอื่นตกเป็นของกองทุน

กรณีตามวรรคหนึ่ง ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐ เฉพาะส่วนที่ปรากฏว่าเป็นของบุคคลอื่นหรือบุคคลอื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วย ให้คณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมายสั่งให้ประกาศในหนังสือพิมพ์ที่มีจำหน่ายแพร่หลายใน



ท้องถิ่นสองวันติดต่อกัน เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินหรือบุคคลซึ่งอาจอ้างว่าเป็นเจ้าของทรัพย์สินมาขึ้นคำร้องขอรับทรัพย์สินคืนภายในกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันที่เริ่มประกาศในหนังสือพิมพ์ ในกรณีที่มิใช่ผู้อ้างเป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งมีหลักฐานเป็นที่เชื่อถือได้ ให้เลขาธิการมีหนังสือแจ้งให้ผู้นั้นทราบเพื่อใช้สิทธิดังกล่าวด้วย โดยแจ้งทางไปรษณีย์ลงทะเบียนตอบรับตามที่อยู่ครั้งหลังสุดของผู้นั้นเท่าที่ปรากฏหลักฐานในสำนวนการสอบสวน ถ้าไม่มีผู้มาขอรับคืนภายในกำหนดเวลาดังกล่าวให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุน

ค่าใช้จ่ายในการประกาศและในการแจ้งให้จ่ายจากเงินของกองทุน

ในกรณีที่มิใช่ผู้ขึ้นคำร้องขอรับทรัพย์สินคืนตามวรรคสอง เมื่อคณะกรรมการหรือคณะอนุกรรมการที่คณะกรรมการมอบหมาย ได้สอบสวนพยานหลักฐานแล้ว ถ้ามีคำสั่งยกคำร้องโดยเห็นว่าผู้ขึ้นคำร้องไม่ใช่เจ้าของที่แท้จริงหรือเจ้าของไม่สามารถพิสูจน์ได้ว่าตนไม่มีโอกาสทราบหรือไม่มีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการกระทำความผิดและจะมีการนำทรัพย์สินดังกล่าวไปใช้ในการกระทำความผิดหรือได้ใช้เป็นอุปกรณ์ให้ได้รับผลในการกระทำความผิดหรือมิใช่เพื่อใช้ในการกระทำความผิด ให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของกองทุน เว้นแต่ผู้ขึ้นคำร้องได้ฟ้องคดีต่อศาลภายในกำหนดสามสิบวันนับแต่วันที่ได้ทราบคำสั่งดังกล่าว

มาตรา ๓๐/๓ ในกรณีต้องคืนทรัพย์สินที่ศาลได้อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ตามมตรา ๓๐/๑ หรือในกรณีต้องคืนทรัพย์สินแก่เจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๒ แล้วแต่กรณี หากปรากฏว่าทรัพย์สินนั้นเกิดความเสียหายหรือเสื่อมสภาพให้คืนทรัพย์สินดังกล่าวพร้อมทั้งค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพ ทั้งนี้ การประเมินค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพ ให้เป็นไปตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด การคืนทรัพย์สินที่นำไปใช้ประโยชน์หรือการใช้ราคาทรัพย์สินที่ขายทอดตลาดหรือการจ่ายค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพตามวรรคหนึ่ง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

ค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพให้จ่ายจากเงินของกองทุน”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์ของเจ้าของทรัพย์สินและลดภาระของทางราชการในการเก็บรักษาทรัพย์สินของกลางในความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามมาตรา ๓๐ เห็นควรกำหนดให้พนักงานสอบสวนมีอำนาจนำทรัพย์สินดังกล่าวออกขายทอดตลาดหรือนำไปใช้เพื่อประโยชน์ของทางราชการ

เพื่อให้ทรัพย์สินที่ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามมาตรา ๓๐ ซึ่งไม่ปรากฏว่าเป็นของบุคคลอื่น หรือกรณีทรัพย์สินเป็นของบุคคลอื่นหรือบุคคลอื่นเป็นเจ้าของรวมอยู่ด้วยแต่ไม่ขอรับทรัพย์สินคืนภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดตกเป็นของกองทุน



เพื่อให้เจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับผลกระทบจากการที่ศาลมีคำสั่งให้นำทรัพย์สินที่ได้ใช้ในการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติดตามมาตรา ๓๐ ซึ่งนำไปใช้ประโยชน์ตามมาตรา ๓๐/๑ หรือกรณีต้องคืนทรัพย์สินแก่เจ้าของทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๒ ให้ได้รับค่าทดแทนความเสียหายหรือเสื่อมสภาพตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๗ ให้ยกเลิกความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๓๓ การขอรับทรัพย์สินคืนในกรณีที่คุณคณะกรรมการมีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๒๒ ให้ยื่นคำร้องพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่อคณะกรรมการ”

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้มีความชัดเจนว่าทรัพย์สินที่จะขอคืนจากคณะกรรมการตรวจสอบทรัพย์สินคือทรัพย์สินที่มีคำสั่งให้ยึดหรืออายัดไว้ตามมาตรา ๒๒

มาตรา ๘ ให้ยกเลิกความใน (๑) ของมาตรา ๓๕ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“(๑) ทรัพย์สินที่ตกเป็นของกองทุนตามมาตรา ๓๐/๒ มาตรา ๓๑ และมาตรา ๓๒”

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดให้ทรัพย์สินตามมาตรา ๓๐/๒ ตกเป็นของกองทุน

มาตรา ๙ ให้ยกเลิกความในมาตรา ๔๐ แห่งพระราชบัญญัติมาตรการในการปราบปรามผู้กระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด พ.ศ. ๒๕๓๔ และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“มาตรา ๔๐ ผู้ใดไม่มาให้ถ้อยคำ ไม่ส่งคำชี้แจงเป็นหนังสือ หรือไม่ส่งบัญชีเอกสารหรือหลักฐานตามมาตรา ๒๕ (๒) หรือขัดขวางหรือไม่ให้ความสะดวกตามมาตรา ๒๕ (๓) ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ”

เหตุผลในการแก้ไข

ปรับปรุงบทกำหนดโทษให้เหมาะสมยิ่งขึ้น



ร่างพระราชบัญญัติ
สถิติ
พ.ศ.

ก. ประวัติความเป็นมา และสถานะของร่างพระราชบัญญัติ ณ ปัจจุบัน*

ร่างพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ได้เสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันอังคารที่ ๑๑ ตุลาคม ๒๕๔๘ โดยคณะรัฐมนตรี ชุดที่มีพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาในวาระที่หนึ่ง ชั้นรับหลักการ ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๒ ปีที่ ๑ ครั้งที่ ๑๘ (สมัยสามัญนิติบัญญัติ) วันพุธที่ ๑๙ ตุลาคม ๒๕๔๘

พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ปัจจุบันได้ประกาศใช้บังคับเป็นกฎหมายแล้ว จำนวน ๑ ฉบับ เมื่อวันที่ ๗ กันยายน พ.ศ. ๒๕๐๘ เล่มที่ ๘๒ ตอนที่ ๗๓ หน้า ๖๙๓

ข. หลักการและเหตุผล

หลักการ

ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยสถิติ

เหตุผล

โดยที่พระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ ได้ใช้บังคับมานาน และมีบทบัญญัติบางประการไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันอันมีผลทำให้การดำเนินการของสำนักงานสถิติแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกลางด้านงานสถิติของรัฐไม่มีความชัดเจนรวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติไม่มีความคล่องตัวเพราะขั้นตอนก่อนเริ่มดำเนินการใช้ระยะเวลาเวลานาน ทำให้ได้ข้อมูลที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับข้อมูลทางสถิติที่จัดทำขึ้นนั้นมีประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของรัฐด้านต่าง ๆ ซึ่งควรจะมีการกำหนดวิธีการดำเนินการด้านสถิติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกันเพื่อความเป็นเอกภาพของสถิติ นอกจากนี้ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริงและเป็นหลักประกันมิให้เกิดความเสียหายแก่ผู้ซึ่งต้องให้ข้อมูลจึงต้องกำหนดมาตรการคุ้มครองข้อมูลส่วนบุคคลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยต้องถือเป็นความลับอย่างเคร่งครัด และกำหนดโทษสำหรับผู้ซึ่งฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

* ข้อมูล ณ วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๘.





ค. สรุปลงสาระสำคัญ

มาตรา ๓ ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘

เหตุผลในการแก้ไข

ยกเลิกพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ เพื่อปรับปรุงใหม่ทั้งฉบับ

มาตรา ๔ ในพระราชบัญญัตินี้

“สถิติ” หมายความว่า ข้อความหรือตัวเลขที่แสดงยอดจำนวนของข้อมูล
ที่เก็บรวบรวมได้

“สำมะโน” หมายความว่า การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติ โดย
วิธีการแจงนับจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ๆ

“การสำรวจ” หมายความว่า การเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติ
โดยวิธีการแจงนับจากหน่วยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ๆ เป็นตัวอย่างเพียงบางหน่วย

“หน่วยงาน” หมายความว่า ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ องค์การมหาชน องค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานอื่นของรัฐ

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติ

“พนักงานเจ้าหน้าที่” หมายความว่า ผู้ซึ่งผู้อำนวยการแต่งตั้งให้ปฏิบัติการ
ตามพระราชบัญญัตินี้

เหตุผลในการแก้ไข

แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คำว่า “สถิติ” หมายความว่า ข้อมูลแสดงยอดจำนวนที่เก็บ
รวบรวมได้ไม่ว่าด้วยวิธีการใด ๆ ก็ตาม

แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คำว่า “สำมะโน” หมายความว่า กระบวนการเก็บรวบรวม
ข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติ ไม่ว่าจะเป็นข้อมูลในเรื่องใดก็ตาม โดยวิธีการแจงนับจาก
ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ๆ

แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อให้คำว่า “การสำรวจ” หมายความว่า กระบวนการ
เก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติไม่ว่าเป็นข้อมูลในเรื่องใดก็ตาม โดยวิธีการ
แจงนับจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ๆ เป็นตัวอย่างเพียงบางหน่วย

กำหนดประเภทของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสถิติตาม
พระราชบัญญัตินี้

แก้ไขชื่อตำแหน่งเพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารงานที่ไม่ใช่รูปแบบของ
คณะกรรมการ

เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการที่กำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงาน
กลางในด้านสถิติของประเทศ โดยกำหนดให้ผู้อำนวยการสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็น
ผู้บังคับใช้กฎหมายให้เป็นไปตามร่างพระราชบัญญัตินี้ โดยมีอำนาจแต่งตั้งบุคคลเป็น
พนักงานเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามร่างพระราชบัญญัตินี้

ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภาที่น่าสนใจ



มาตรา ๕ ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นหน่วยงานกลางของรัฐ ในการดำเนินการเกี่ยวกับสถิติในด้านต่าง ๆ ของประเทศ

เหตุผลในการแก้ไข

บัญญัติรองรับสถานะของสำนักงานสถิติแห่งชาติให้มีความชัดเจนในการที่จะเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับสถิติในด้านต่าง ๆ และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติตามร่างพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๖ สำนักงานสถิติแห่งชาติมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (๑) จัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการดำเนินงานทางสถิติของรัฐ
- (๒) จัดทำมาตรฐานสถิติทั่วไปเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อความเห็นชอบ
- (๓) ส่งเสริมและพัฒนางานสถิติของรัฐและเอกชน
- (๔) จัดทำสำมะโนหรือการสำรวจ หรืออำนวยความสะดวกให้มีการสำรวจและรวบรวมสถิติจากหน่วยงาน
- (๕) ประสานงานและหารือร่วมกับหน่วยงานเพื่อจัดทำแผนกำหนดความรับผิดชอบในการดำเนินงานทางสถิติตามแผนแม่บทตาม (๑)
- (๖) แนะนำ ให้คำปรึกษา หรือความช่วยเหลือแก่หน่วยงานเกี่ยวกับการจัดทำแผนงาน และระเบียบวิธีในการจัดเก็บข้อมูล ตลอดจนการประมวลผล และการวิเคราะห์ผลสถิติ
- (๗) เก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติจากหน่วยงาน
- (๘) ให้บริการสถิติแก่บุคคลทั่วไป
- (๙) เผยแพร่และจัดให้มีการศึกษาอบรมวิชาความรู้เกี่ยวกับสถิติ
- (๑๐) ร่วมมือและประสานงานกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศในงานเกี่ยวกับสถิติ
- (๑๑) ปฏิบัติการอื่นตามที่มีกฎหมายกำหนด และตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดอำนาจหน้าที่ของสำนักงานสถิติแห่งชาติเสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานกลางของรัฐในการดำเนินการเกี่ยวกับสถิติในด้านต่าง ๆ และการปฏิบัติงานที่ไม่ใช่รูปแบบของคณะกรรมการตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ โดยมีอำนาจหน้าที่หลักในการจัดทำแผนแม่บทเกี่ยวกับการดำเนินงานทางสถิติของรัฐ และจัดทำมาตรฐานสถิติทั่วไปที่หน่วยงานจะนำไปเป็นแนวทางในการดำเนินงานด้านสถิติต่อไป และการประสานงานให้ความช่วยเหลือแก่หน่วยงานในการจัดทำสถิติ



มาตรา ๗ ในการจัดทำแผนแม่บทตามมาตรา ๖ (๑) ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนการพัฒนาประเทศ และเมื่อคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้ว ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติให้เป็นไปตามแผนแม่บทนั้น

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดกรอบและแนวทางในการจัดทำแผนแม่บทด้านสถิติของประเทศ ที่สำนักงานสถิติแห่งชาติจะต้องจัดทำให้สอดคล้องกับนโยบายและยุทธศาสตร์แห่งรัฐ เพื่อประโยชน์ในการที่รัฐจะได้นำข้อมูลสถิติที่ได้ไปใช้ในการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาในการบริหารงานของรัฐด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม หรือความมั่นคง

มาตรา ๘ หน่วยงานต้องจัดทำสถิติให้เป็นไปตามแผนกำหนดความรับผิดชอบ ตามมาตรา ๖ (๕) และดำเนินการให้ถูกต้องตามมาตรฐานสถิติทั่วไป

หน่วยงานใดไม่ปฏิบัติตามวรรคหนึ่ง ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติรายงาน คณะรัฐมนตรีเพื่อสั่งการตามที่เห็นสมควร

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดการดำเนินการจัดทำสถิติของหน่วยงานอื่นให้มีความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยต้องดำเนินการให้เป็นไปตามกรอบความรับผิดชอบในการดำเนินงานทางสถิติที่ร่วมกันจัดทำขึ้นกับสำนักงานสถิติแห่งชาติ และต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐานสถิติทั่วไปซึ่งเป็นเกณฑ์ขั้นต่ำที่หน่วยงานจะต้องปฏิบัติให้เป็นแนวทางเดียวกัน โดยกำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้กำกับติดตามในการดำเนินการของหน่วยงานดังกล่าว

มาตรา ๙ ในกรณีที่หน่วยงานใดจะดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อจัดทำสถิติในเรื่องใด ให้แจ้งสำนักงานสถิติแห่งชาติทราบ พร้อมรายละเอียดเกี่ยวกับลักษณะของโครงการ แผนงานและระเบียบวิธี ในการจัดทำสถิติในเรื่องนั้น ล่วงหน้าไม่น้อยกว่าห้าวันก่อนเริ่มดำเนินการ

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดหลักการในการจัดทำสถิติให้เป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำสถิติเรื่องนั้น ๆ เป็นผู้ดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติ ทำหน้าที่เพียงกำกับ ติดตามให้การเก็บรวบรวมสถิติของหน่วยงานนั้นเป็นไปตามแผนแม่บทและมาตรฐานสถิติทั่วไปที่กำหนด โดยก่อนดำเนินการหน่วยงานที่จะจัดทำสถิตินั้นจะต้องแจ้งให้สำนักงานสถิติแห่งชาติทราบ

มาตรา ๑๐ หน่วยงานอื่นนอกจากสำนักงานสถิติแห่งชาติจะทำสำมะโนมิได้ หน่วยงานใดประสงค์จะทำสำมะโนในเรื่องใดให้หน่วยงานนั้นแจ้งสำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ



ในกรณีที่สำนักงานสถิติแห่งชาติมิได้จัดตั้งงบประมาณเพื่อการดำเนินการตามวรรคหนึ่งไว้ ให้หน่วยงานนั้นจัดหรือโอนเงินงบประมาณรายจ่าย และสนับสนุนด้านบุคลากรเพื่อการดังกล่าวให้แก่สำนักงานสถิติแห่งชาติตามที่สำนักงานสถิติแห่งชาติแจ้งให้ทราบ

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นหน่วยงานเดียวที่มีหน้าที่จัดทำสำมะโน เพราะการจัดทำสำมะโน เป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อให้ได้มาซึ่งสถิติ โดยวิธีการแจงนับจากทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลนั้น ๆ ซึ่งมีผลกระทบต่อส่วนรวมเป็นวงกว้าง อีกทั้งต้องใช้บุคลากรซึ่งมีความรู้ความเชี่ยวชาญ และค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก รวมทั้งเพื่อให้การจัดทำสำมะโนเป็นไปในแนวทางเดียวกันในการจัดทำสถิติแต่ละเรื่อง หากหน่วยงานใดประสงค์จะทำสำมะโนในเรื่องใดให้แจ้งให้สำนักงานสถิติแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินการ

มาตรา ๑๑ เมื่อจะมีการจัดทำสำมะโนหรือการสำรวจ ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวัน ประกาศดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

- (๑) วัตถุประสงค์ในการจัดทำสำมะโนหรือการสำรวจ
- (๒) ระยะเวลาการจัดทำสำมะโนหรือการสำรวจ
- (๓) เขตท้องที่ที่จะทำสำมะโนหรือการสำรวจ
- (๔) บุคคลซึ่งจะต้องให้ข้อมูลและวิธีการให้ข้อมูล
- (๕) ในกรณีเป็นการสำรวจ ต้องระบุหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจ
- (๖) รายละเอียดเกี่ยวกับวิธีดำเนินการในเรื่องดังต่อไปนี้
 - (ก) วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล
 - (ข) คำถามที่บุคคลจะต้องให้ข้อมูลหรือรายละเอียดของแบบสอบถามที่บุคคลจะต้องกรอกข้อมูล และวิธีการกรอกข้อมูลในแบบสอบถาม
 - (ค) ระยะเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกสอบถามหรือส่งแบบสอบถาม
 - (ง) ระยะเวลาที่บุคคลซึ่งต้องกรอกแบบสอบถามจะต้องส่งคืนแบบสอบถามที่ได้กรอกรายการแล้วแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการสำรวจ

(จ) ข้อมูลอื่นที่ประชาชนสมควรทราบ

ประกาศตามวรรคหนึ่ง ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาและระบบเครือข่ายอิเล็กทรอนิกส์

ความในมาตรานี้ไม่ใช้บังคับกับการสำรวจที่ไม่ประสงค์จะกำหนดให้เป็นหน้าที่ของประชาชนที่จะต้องตอบคำถามหรือกรอกแบบสอบถาม



เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดให้ในการจัดทำสำมะโนโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติหรือการสำรวจซึ่งดำเนินการโดยสำนักงานสถิติแห่งชาติหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบต้องประกาศให้ประชาชนทราบล่วงหน้าไม่น้อยกว่าสามสิบวันโดยทำเป็นประกาศของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยประกาศดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการจัดทำสำมะโนหรือการสำรวจที่ประชาชนต้องดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งเดิมตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ จะต้องดำเนินการโดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่เมื่อดำเนินการโดยการทำเป็นประกาศของสำนักงานสถิติแห่งชาติแล้วจะทำให้การดำเนินการทางสถิติเป็นไปอย่างคล่องตัว รวดเร็ว และทันต่อสถานการณ์ยิ่งขึ้น

มาตรา ๑๒ เมื่อมีประกาศตามมาตรา ๑๑ แล้ว บุคคลซึ่งจะต้องให้ข้อมูลตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๔) มีหน้าที่ให้ข้อมูลหรือกรอกแบบสอบถามตามที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๑ (๖) (ข) ให้ถูกต้องตามความเป็นจริง

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้บุคคลซึ่งจะต้องให้ข้อมูลต้องให้ข้อมูลที่ถูกต้องตามความเป็นจริง เพื่อประโยชน์ในการจัดทำสถิติที่ถูกต้องและเป็นประโยชน์ในการนำไปใช้ด้านอื่น ๆ ต่อไป

มาตรา ๑๓ เมื่อมีประกาศตามมาตรา ๑๑ แล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจเข้าไปในอาคารหรือที่ทำการของผู้ซึ่งจะต้องให้ข้อมูลหรือกรอกแบบสอบถาม ในระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาอื่นใดที่บุคคลนั้นได้แจ้งให้ทราบ เพื่อสอบถามข้อมูลหรือดำเนินการกรอกแบบสอบถาม หรือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ในการนี้บุคคลดังกล่าวต้องอำนวยความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามสมควร

ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวรรคหนึ่ง ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แสดงบัตรประจำตัวต่อบุคคลที่เกี่ยวข้อง

บัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ให้เป็นไปตามแบบที่ผู้อำนวยการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อกำหนดขอบเขตการใช้อำนาจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการเข้าไปในอาคารหรือที่ทำการเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล หรือเพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล ที่จะนำมาจัดทำสถิติ โดยในการดำเนินการพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องแสดงตัวต่อผู้เกี่ยวข้อง โดยการแสดงบัตรประจำตัวด้วย

มาตรา ๑๔ ในกรณีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ไม่พบบุคคลผู้ซึ่งจะให้ข้อมูลหรือกรอกแบบสอบถาม ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการให้บุคคลดังกล่าวให้ข้อมูลหรือกรอกแบบสอบถามตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และระยะเวลาที่กำหนดในกฎกระทรวง



เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อเป็นการรองรับรองการปฏิบัติหน้าที่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ในกรณีที่ไม้อาจส่งแบบสอบถามให้แก่ผู้ซึ่งจะต้องให้ข้อมูลได้ เพื่อที่จะกำหนดหรือแก้ไข ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงได้ตามสมควร

มาตรา ๑๕ ให้หน่วยงานจัดส่งสถิติทุกชนิดที่จัดทำขึ้นให้สำนักงานสถิติ แห่งชาติภายในสามสิบวันนับแต่วันที่จัดทำเสร็จ

ในกรณีที่สำนักงานสถิติแห่งชาติจำเป็นต้องใช้ข้อมูลจากการสำรวจ หรือข้อมูล จากบันทึก ทะเบียน รายงานหรือเอกสารอื่นใดที่อยู่ในความครอบครองของหน่วยงานใด ให้หน่วยงานนั้นจัดส่งข้อมูลนั้นให้สำนักงานสถิติแห่งชาติภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ ได้รับแจ้งจากสำนักงานสถิติแห่งชาติ

หน่วยงานจะจัดส่งข้อมูลตามวรรคสองให้สำนักงานสถิติแห่งชาติ โดย กระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์หรือระบบเครือข่ายสารสนเทศก็ได้

ข้อมูลที่หน่วยงานต้องจัดส่งให้ตามวรรคหนึ่ง หรือวรรคสองต้องไม่ระบุหรือ เปิดเผยว่าเป็นข้อมูลของบุคคลใด เว้นแต่บุคคลนั้นจะให้ความยินยอมเป็นหนังสือ หรือ เป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อประชาชน หรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้อยู่แล้ว

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้สำนักงานสถิติแห่งชาติในฐานะหน่วยงานกลางของรัฐที่มีหน้าที่ในการ เก็บรวบรวมข้อมูลและสถิติสามารถนำข้อมูลที่หน่วยงานต้องจัดส่งให้ไปประมวลผล และวิเคราะห์ด้านสถิติเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท หรือนำไปใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ต่อไป

มาตรา ๑๖ บรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาตาม พระราชบัญญัตินี้ ต้องถือเป็นความลับโดยเคร่งครัด ห้ามมิให้ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตาม พระราชบัญญัตินี้หรือผู้ที่มีหน้าที่เก็บรักษา เปิดเผยข้อมูลนั้นแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ ตามพระราชบัญญัตินี้ เว้นแต่

(๑) บุคคลซึ่งเป็นเจ้าของข้อมูลนั้นให้ความยินยอมไว้เป็นหนังสือในขณะที่ ให้ข้อมูลหรือเป็นข้อมูลที่เปิดเผยต่อประชาชนหรือประชาชนสามารถเข้าตรวจสอบได้ อยู่แล้ว

(๒) เป็นการเปิดเผยเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดีที่ต้อง หาว่ากระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) เป็นการเปิดเผยต่อหน่วยงานเพื่อใช้ประโยชน์ในการจัดทำสถิติ วิเคราะห์ หรือวิจัย ทั้งนี้ เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูล



เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อเป็นหลักประกันแก่ผู้ให้ข้อมูลว่าผู้ซึ่งมีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ ต้องรักษาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่ได้มาเป็นความลับโดยเคร่งครัด การจะเปิดเผยข้อมูลดังกล่าวทำได้เท่าที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่เจ้าของข้อมูลเท่านั้น และเพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลตามกฎหมายว่าด้วยข้อมูลข่าวสารของราชการด้วย

มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๕ และมาตรา ๑๖ ผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในหน่วยงานหรือสำนักงานสถิติแห่งชาติต้องไม่นำบรรดาข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่เจ้าของข้อมูลได้ให้ไว้หรือรอกแบบสอบถามไปใช้ในกิจการอื่นนอกเหนือจากการจัดทำสถิติ วิเคราะห์ หรือวิจัย

เหตุผลในการแก้ไข

กำหนดห้ามมิให้นำข้อมูลเฉพาะบุคคลหรือเฉพาะรายที่เจ้าของข้อมูลได้ให้ไว้ไปใช้ในกิจการอื่น และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของผู้ให้ข้อมูลที่ให้ข้อมูลแก่หน่วยงานเพื่อการนำไปใช้ในการจัดทำสถิติในเรื่องที่ขอข้อมูล

มาตรา ๑๘ บรรดาข้อมูลที่อาจเปิดเผยได้สำนักงานสถิติแห่งชาติอาจให้บริการข้อมูลนั้นต่อบุคคลทั่วไปได้ โดยอาจเรียกเก็บค่าใช้จ่าย ค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานสถิติแห่งชาติกำหนด

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อให้สำนักงานสถิติแห่งชาติให้บริการข้อมูลที่อาจเปิดเผยได้ต่อบุคคลทั่วไปได้ โดยเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการตามหลักเกณฑ์และอัตราที่สำนักงานสถิติแห่งชาติกำหนด

มาตรา ๑๙ ผู้ใดไม่ให้ข้อมูล หรือไม่กรอกแบบสอบถามตามวิธีการที่กำหนดในประกาศตามมาตรา ๑๑ หรือไม่ส่งคืนแบบสอบถามที่ได้กรอกรายการแล้วแก่พนักงานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานภายในระยะเวลาที่กำหนดในประกาศตามมาตรา ๑๑ (๖) (ง) หรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา ๑๓ ต้องระวางโทษปรับไม่เกินห้าพันบาท

เหตุผลในการแก้ไข

เพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้ไม่ให้ข้อมูล หรือไม่กรอกแบบสอบถาม หรือไม่ส่งคืนแบบสอบถาม หรือไม่ให้ความสะดวกแก่พนักงานเจ้าหน้าที่

มาตรา ๒๐ ผู้ใดซึ่งมีหน้าที่ให้ข้อมูลตามมาตรา ๑๒ ให้ข้อมูลเป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เหตุผลในการแก้ไข

เพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้ให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

ร่างกฎหมายที่อยู่ในระหว่างบทพิจารณาของรัฐสภาที่นำเสนอไว้





มาตรา ๒๑ ผู้ใดฝ่าฝืนมาตรา ๑๖ หรือมาตรา ๑๗ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหนึ่งปี หรือปรับไม่เกินสองหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

เหตุผลในการแก้ไข

เพิ่มอัตราโทษสำหรับผู้ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้หรือผู้มีหน้าที่เก็บรักษาที่เปิดเผยแพร่ข้อมูลแก่บุคคลใดซึ่งไม่มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๒๒ บรรดากฎกระทรวง ประกาศหรือระเบียบที่ออกตามพระราชบัญญัติสถิติ พ.ศ. ๒๕๐๘ และมีผลใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้คงมีผลใช้บังคับต่อไปเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งกับบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัตินี้ จนกว่าจะมีกฎกระทรวง ประกาศ หรือระเบียบตามพระราชบัญญัตินี้

ในกรณีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้มีการทำสำมะโนหรือการสำรวจใช้บังคับอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ให้สำนักงานสถิติแห่งชาติดำเนินการออกประกาศตามมาตรา ๑๑ ขึ้นแทนภายในหกสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ และเมื่อมีประกาศดังกล่าวแล้ว ให้พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวเป็นอันยกเลิก

เหตุผลในการแก้ไข

เพื่อกำหนดให้พระราชกฤษฎีกามีผลใช้บังคับอยู่จนกว่าจะมีประกาศตามมาตรา ๑๓ ขึ้นใช้บังคับแทน

มาตรา ๒๓

ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และมีอำนาจออกกฎกระทรวงเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้
กฎกระทรวงเมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

๘๘

ท่านผู้อ่านวารสาร “จูนิตี” ผู้ใดมีความประสงค์ต้องการที่จะแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติในแต่ละฉบับดังกล่าว สามารถเสนอความเห็นได้ โดยผ่านทางเว็บไซต์ ดังนี้ :

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

**บทกฎหมายให้ความช่วยเหลือผู้ที่
ระมัดระวัง และไม่ช่วยเหลือผู้นอนหลับ**

**The law gives help to those who are
watchful and not to those who sleep.**





แนะนำกฎหมายใหม่ และกฎหมายที่น่าสนใจ

โดย นางสาวสุทธิมาศ จันทร์แดง
นิติกร สำนักกฎหมาย

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๔) พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติม
ประมวลกฎหมายแพ่งและ
พาณิชย์ (ฉบับที่ ๑๔)

พ.ศ. ๒๕๕๘

๐ ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐
พฤศจิกายน ๒๕๕๘

๐ ประกาศราชกิจจานุเบกษา
วันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๐ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในส่วนที่เกี่ยวกับสัญญาซื้อขาย อสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ประเภทของสังหาริมทรัพย์ ที่ต้องจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ จำนวนเงินในการกู้ยืมเงิน ที่ต้องมีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสือ จำนวนเงินที่เจ้าสำนักโรงแรมต้องรับผิดชอบในการที่ทรัพย์สินของคนเดินทางหรือแขกอาศัย สูญหาย อัตราค่าธรรมเนียมและค่าคิดสำเนาเอกสารตามที่ปรากฏในบทบัญญัติที่ว่าด้วยบริษัทจำกัด รวมถึงจำนวนเงินรางวัล หรือค่าธรรมเนียมที่บุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินหายต้องชำระ ให้แก่ผู้เก็บได้ หรือแก่ส่วนราชการที่รับผิดชอบ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจและสภาพการณ์ในปัจจุบัน

สาระสำคัญในส่วนที่มีการแก้ไขโดยสรุป

๑. ความในมาตรา ๔๕๖ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของสัญญาซื้อขาย สัญญาจะขายหรือจะซื้อ หรือค้ำประกันในการซื้อขาย และสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคา ๒๐,๐๐๐ บาท หรือกว่านั้นขึ้นไป ทั้งนี้ กฎหมายได้ยกเลิกในส่วนของสังหาริมทรัพย์บางประเภทที่ไม่ต้องอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา ๔๕๖ คือ เรือประเภทดังต่อไปนี้

- เรือกำปั่น
- เรือกลไฟ

แนะนำกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



- เรือยนต์

(ตามหลักการใหม่นี้ให้คิดคำนวณจากระวางของเรือแต่ละลำแทน)

ทั้งนี้ โดยกฎหมายได้แก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของการซื้อขายดังต่อไปนี้ ถ้ามิได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่เป็นโมฆะ

๑) อสังหาริมทรัพย์

๒) เรือที่มีระวางตั้งแต่ ๕ ตันขึ้นไป

๓) แพและสัตว์พาหนะ

ซึ่งสัญญาจะขายหรือจะซื้อหรือค้ำประกันในการซื้อขายทรัพย์สินตาม ๑) , ๒) และ ๓) รวมถึงสัญญาซื้อขายสังหาริมทรัพย์ซึ่งตกลงกันเป็นราคา ๒๐,๐๐๐ บาท หรือกว่านั้นขึ้นไป ถ้ามิได้มีหลักฐานเป็นหนังสืออย่างหนึ่งอย่างใดลงลายมือชื่อผู้ต้องรับผิดชอบเป็นสำคัญ หรือได้วางประจำไว้ หรือได้ชำระหนี้บางส่วนแล้ว จะฟ้องร้องให้บังคับคดีหาได้ไม่

๒. ความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๖๕๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของการกู้ยืมเงินกว่า ๒,๐๐๐ บาทขึ้นไป ถ้ามิได้มีหลักฐานแห่งการกู้ยืมเป็นหนังสืออย่างใดอย่างหนึ่งลงลายมือชื่อผู้ยืมเป็นสำคัญ จะฟ้องร้องให้บังคับคดีไม่ได้ (จากเดิมกฎหมายได้กำหนดจำนวนวงเงินกู้ยืมกว่า ๕๐ บาทขึ้นไป)

๓. ความในวรรคสองของมาตรา ๖๗๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของการจำกัดความรับผิดของเจ้าสำนักโรงแรม ในการที่ทรัพย์สินอันเกี่ยวข้องกับเงินทองตรา ธนบัตร ตั๋วเงิน พันธบัตร ใบหุ้น ใบหุ้นกู้ ประทวนสินค้า อัญมณี หรือของมีค่าอื่น ๆ ของคนเดินทาง หรือแขกอาศัยสุญหาย หรือบุบสลายไปอย่างไร ๆ ให้จำกัดไว้เพียง ๕,๐๐๐ บาท (จากเดิมกฎหมายจำกัดไว้เพียง ๕๐๐ บาท)

๔. ความใน (๑) ของวรรคสองของมาตรา ๗๐๓ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของสังหาริมทรัพย์ประเภทเรือที่มีระวางตั้งแต่ ๕ ตันขึ้นไปเท่านั้น สามารถนำไปจำนองได้ (จากเดิมกฎหมายให้รวมประเภทของเรือกำปั่น เรือกลไฟ หรือเรือยนต์เอาไว้ด้วย)

๕. ความในมาตรา ๑๑๑๖ ได้มีการแก้ไขใหม่ ได้กำหนดให้ในกรณีที่บุคคลผู้มีส่วนได้เสียคนใดคนหนึ่งประสงค์จะได้สำเนาหนังสือบริคณห์สนธิหรือข้อบังคับบรรดามีในบริษัทหนึ่งบริษัทใด ก็ให้บริษัทนั้นเรียกเอาเงินไม่เกินฉบับละ ๑๐ บาทก็ได้ (จากเดิมกฎหมายกำหนดไว้ไม่เกินฉบับละ ๑ บาท)

แนวทางการแก้ไขกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



๖. ความในวรรคสองของมาตรา ๑๑๒๗ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ในกรณีของการเรียกค่าธรรมเนียมนั้นในการที่บริษัทได้มอบใบหุ้นให้แก่ผู้ถือหุ้น โดยให้กรรมการของบริษัทกำหนดค่าธรรมเนียมนั้นได้ แต่มีไม่เกิน ๑๐ บาท (จากเดิมกฎหมายกำหนดไว้มีไม่เกิน ๕๐ สตางค์)

๗. ความในมาตรา ๑๑๕๐ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของผู้ถือหุ้นที่ต้องการจะเรียกให้ส่งมอบสำเนาทะเบียนผู้ถือหุ้น หรือแต่ตอนหนึ่งตอนใดแก่ตนก็ได้ เมื่อได้เสียค่าสำเนาไม่เกินหน้าละ ๕ บาท (จากเดิมกฎหมายกำหนดให้เสียค่าคัดสำเนาไว้ ๕๐ สตางค์ ต่อ ๑๐๐ คำ)

๘. ความในวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๑๕๔ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีที่บุคคลใดประสงค์จะได้สำเนาสมุดฉบับหลังที่สุดจากบริษัทใด ๆ ขอบที่จะซื้อได้ในราคาไม่เกินฉบับละ ๒๐ บาท (จากเดิมกฎหมายกำหนดราคาไม่เกินฉบับละ ๕๐ สตางค์)

๙. ความในมาตรา ๑๓๐๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในส่วนของ การได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอื่นเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามมาตรา ๑๒๕๔ , ๑๓๐๐ และมาตรา ๑๓๐๑ ให้ใช้บังคับถึงเรื่องที่มีระวางตั้งแต่ ๕ ต้นขึ้นไป ทั้งแพและสัตว์พาหนะด้วย โดยอนุโลม (ทั้งนี้ กฎหมายได้ยกเลิกสังหาริมทรัพย์ประเภทเรือกำปั่น เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ แต่ให้คิดคำนวณจากระวางของเรือแทน)

๑๐. ความใน (๓) ของวรรคหนึ่งของมาตรา ๑๓๒๓ , ๑๓๒๔ และมาตรา ๑๓๒๕ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ดังนี้

๗.๑ แก้ไขคำว่า "ตำรวจนครบาล" เป็นคำว่า "เจ้าพนักงานตำรวจ"

๗.๒ กำหนดให้ผู้เก็บได้ซึ่งทรัพย์สินหาย อาจเรียกร้องเอารางวัลจากบุคคลผู้มีสิทธิจะรับทรัพย์สินนั้นเป็นจำนวนร้อยละ ๑๐ แห่งค่าทรัพย์สินภายในราคา ๓๐,๐๐๐ บาท และถ้าราคาสูงกว่านั้นขึ้นไปให้คิดให้อีกร้อยละ ๕ ในจำนวนที่เพิ่มขึ้น (จากเดิมกฎหมายกำหนดราคาไว้ภายในราคา ๑,๐๐๐ บาท)

แต่ในกรณีที่ผู้ส่งมอบทรัพย์สินหายนั้นแก่เจ้าพนักงานตำรวจหรือพนักงานเจ้าหน้าที่อื่น ให้เสียเงินอีกร้อยละ ๒.๕ แห่งค่าทรัพย์สินเป็นค่าธรรมเนียมแก่ทบวงการนั้น ๆ เพิ่มขึ้นเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากรางวัลซึ่งให้แก่ผู้เก็บได้ แต่ค่าธรรมเนียมนี้ให้จำกัดไว้ไม่เกิน ๑,๐๐๐ บาท (จากเดิมกฎหมายกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ไม่เกิน ๑๐๐ บาท)

พระราชกฤษฎีกาแก้ไขเพิ่มเติม



LIRT



๑๑. ความในวรรคสองของมาตรา ๑๖๘๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของการตั้งผู้ปกครองทรัพย์สินดังต่อไปนี้จะบริบูรณ์ต่อเมื่อได้จดทะเบียนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

- อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินสิทธิใด ๆ อันเกี่ยวข้องกับ

อสังหาริมทรัพย์ (วรรคหนึ่งของมาตรา ๑๖๘๘)

- เรือที่มีระวางตั้งแต่ ๕ ตันขึ้นไป

- แพ และสัตว์พาหนะ

(ทั้งนี้ กฎหมายได้ยกเลิกในส่วนของทรัพย์สินประเภทเรือกำปั่น เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ แต่ให้คิดคำนวณจากระวางของเรือแทน)

๑๒. ความในวรรคสามของมาตรา ๑๗๐๒ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมในกรณีของข้อกำหนดห้ามโอนทรัพย์สินซึ่งจะบริบูรณ์ต่อเมื่อได้ทำเป็นหนังสือและจดทะเบียนการห้ามโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าทรัพย์สินที่โอนเป็นทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- อสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอันเกี่ยวข้องกับ

อสังหาริมทรัพย์ (วรรคสองของมาตรา ๑๗๐๒)

- เรือมีระวางตั้งแต่ ๕ ตันขึ้นไป

- แพและสัตว์พาหนะ

(ทั้งนี้ กฎหมายได้ยกเลิกให้ส่วนของทรัพย์สินประเภทเรือกำปั่น เรือกลไฟ หรือเรือยนต์ แต่ให้คิดคำนวณจากระวางของเรือแทน)

พระราชบัญญัตินี้ไม่กระทบถึงนิติกรรม สิทธิ หน้าที่ หรือความรับผิดชอบตามกฎหมายอันได้กระทำลงหรือมีขึ้นก่อนวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

หมายเหตุ

- ๑ ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป





พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโค่นกัน พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโค่นกัน พ.ศ. ๒๕๕๘

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘

๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๔ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๓ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

โดยที่ปัจจุบันการค้าระหว่างประเทศได้ขยายตัวอย่างรวดเร็ว และกว้างขวาง ทำให้การคมนาคมและการขนส่งทางทะเลขยายตัวเพิ่มขึ้นและเกิดกรณีเรือโค่นกันมากขึ้น ความเสียหายจากเรือโค่นกันมีเรือเดินทะเลเกี่ยวข้องซึ่งเป็นกรณีที่มีลักษณะเฉพาะ โดยอาจมีสาเหตุและผลที่เป็นความเสียหายต่างออกไปจากกรณีละเมิดตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ จึงสมควรมีกฎหมายพิเศษที่วางหลักเกี่ยวกับเรื่องความรับผิดทางแพ่งและการคำนวณค่าเสียหายจากเรือโค่นกันโดยเฉพาะและเพื่อให้เป็นการสอดคล้องกับมาตรฐานระหว่างประเทศ จึงเป็นการสมควรมีกฎหมายว่าด้วยความรับผิดทางแพ่งและค่าเสียหายจากเรือโค่นกัน

สาระสำคัญโดยสรุป

๑. บทนิยามที่สำคัญ

“เรือ” หมายความว่า ยานพาหนะทางน้ำทุกชนิด

“เรือเดินทะเล” หมายความว่า เรือที่มีลักษณะสำหรับใช้ในทะเล ตามกฎข้อบังคับสำหรับการตรวจเรือตามกฎหมายว่าด้วยการเดินเรือในน่านน้ำไทย

“เรือโค่นกัน” หมายความว่า การปะทะกันระหว่างเรือเดินทะเล หรือการที่เรือเดินทะเลปะทะกับเรือลำอื่น ทำให้เกิดความเสียหายแก่เรือ ทรัพย์สินหรือบุคคลบนเรือที่ปะทะกันลำหนึ่งลำใดหรือทุกลำ และให้หมายความรวมถึงการที่เรือเดินทะเลได้ก่อหรือได้รับความเสียหายดังกล่าว โดยมีสาเหตุจากการปฏิบัติการหรือดเว้นปฏิบัติการเกี่ยวกับการบังคับหรือการควบคุมเรือ หรือการฝ่าฝืนกฎข้อบังคับเกี่ยวกับการเดินเรือ แม้ว่าเรือจะมิได้มีการปะทะกัน ทั้งนี้ ไม่ว่าเหตุจะเกิดขึ้นในน่านน้ำใดก็ตาม

๒. หมวด ๑ ว่าด้วยความรับผิดกรณีเรือโค่นกัน

๒.๑ ความรับผิดกรณีเรือโค่นกัน ให้เป็นไปตามส่วนแห่งความผิดของเรือแต่ละลำ โดยในการพิสูจน์ความผิด ห้ามมิให้นำบทสันนิษฐานความผิดที่บัญญัติไว้ในกฎหมายอื่นมาใช้บังคับ

๒.๒ ถ้าเรือโค่นกันเกิดจากเหตุดังต่อไปนี้ ความเสียหายย่อมตกเป็นพับแก่เรือแต่ละลำ





(๑) อุบัติเหตุ โดยพิสูจน์ได้ว่าเรือแต่ละลำที่เป็นคู่กรณี ได้ใช้ความระมัดระวังและความสามารถในการเดินเรืออย่างเต็มที่แล้ว และไม่ได้ละเมิดกฎข้อบังคับใด ๆ เกี่ยวกับการเดินเรือ

(๒) เหตุสุดวิสัย หรือ

(๓) ไม่อาจรู้ได้ว่าเรือโดนกันเกิดจากสาเหตุใด

๒.๓ ถ้าเรือโดนกันเกิดจากความผิดของเรือลำเดียว เรือลำนั้น ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้น

๒.๔ ถ้าเรือโดนกันเกิดจากความผิดของเรือตั้งแต่สองลำขึ้นไป และไม่สามารถกำหนดส่วนแห่งความผิดของเรือแต่ละลำได้ เรือลำที่ผิดแต่ละลำต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นเท่า ๆ กัน ส่วนความเสียหายที่เกิดแก่เรือและทรัพย์สินบนเรือ เรือลำที่ผิดแต่ละลำต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นไม่เกินส่วนแห่งความผิดของตน นอกจากนี้ ความเสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกายหรืออนามัยของบุคคลบนเรือ เรือลำที่ผิดแต่ละลำ ต้องรับผิดชอบความเสียหายที่เกิดขึ้นอย่างลูกหนี้ร่วมกัน

๒.๕ กรณีเรือโดนกันเนื่องจากความผิดของผู้นำร่อง เรือลำที่ผิดจะปฏิเสธความรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้นมิได้ กรณีนี้ให้นำบทบัญญัติเกี่ยวกับความรับผิดกรณีเรือโดนกันตามพระราชบัญญัตินี้มาใช้บังคับ

๒.๖ ความรับผิดกรณีเรือโดนกันตามพระราชบัญญัตินี้ ไม่เปลี่ยนแปลงสิทธิหรือหน้าที่ของบุคคลหนึ่งบุคคลใดในหน้าที่เกิดจากสัญญารับขนหรือสัญญาอื่น และไม่กระทบกระเทือนบทบัญญัติแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดความรับผิดกรณีเรือโดนกัน

๓. หมวด ๒ ว่าด้วยค่าเสียหายอันพึงเรียกได้กรณีเรือโดนกัน

ค่าเสียหายอันพึงเรียกได้นั้น ได้แก่ ค่าเสียหายซึ่งคำนวณได้จากความเสียหาย อันเป็นผลโดยตรงจากเรือโดนกัน แบ่งออกได้ ดังนี้

๓.๑ ความเสียหายแก่เรือ

- เรือเสียหายโดยสิ้นเชิง หรือเสียหายจนค่าใช้จ่ายในการทำให้เรือกลับคืนสู่สภาพเดิมสูงกว่ามูลค่าของเรือในเวลาที่เราโดนกัน ให้เรียกค่าเสียหายรวมถึงราคาเรือตามมูลค่าในเวลาที่เราโดนกัน โดยคำนึงถึงประเภท อายุ สภาพ ลักษณะการใช้งาน ราคาแห่งมูลค่าประกันภัย ราคาเรือที่มีสภาพคล้ายคลึงกัน และปัจจัยอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับเรือนั้น

- เรือเสียหายแต่เพียงบางส่วน ให้เรียกค่าเสียหายรวมถึงค่าซ่อมแซมชั่วคราวที่ได้กระทำให้ขึ้นตามสมควรเพื่อให้เรืออยู่ในสภาพที่สามารถเดินทะเลได้อย่างปลอดภัยและค่าซ่อมแซมถาวรเพื่อให้เรือกลับคืนสู่สภาพเช่นก่อนเรือโดนกัน และค่าใช้จ่ายอันจำเป็นอย่างอื่นที่เกี่ยวข้องกับการซ่อมแซม

แห่งกฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



ทั้งนี้ รวมถึงค่าใช้จ่ายที่ได้จ่ายไปเพื่อการช่วยเหลือผู้ภัยทางทะเล การเฉลี่ยความเสียหายทั่วไป ค่าภาระและค่าใช้จ่ายอันควรอย่างอื่นที่เกิดขึ้นเพราะเรือโดนกัน ค่าใช้จ่ายจากการขาดรายได้ในค่าระวาง ค่าเช่า ค่าโดยสารหรือค่าตอบแทนอย่างอื่นที่จะได้รับตามสัญญาหรือจากการที่ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเรือ ทั้งนี้ ให้หักค่าใช้จ่ายอันจะเกิดขึ้นหากมีการปฏิบัติตามสัญญาหรือใช้ประโยชน์จากเรื่อนั้นออกเสียก่อน

๓.๒ ค่าเสียหายแก่ทรัพย์สินบนเรือ

- ทรัพย์สินบนเรือเป็นสินค้า ค่าเสียหายอันพึงเรียกได้ มีดังนี้

๑) กรณีทรัพย์สินนั้นสูญหาย ความเสียหายคำนวณจากการใช้ราคาท้องตลาดในเวลาและ ณ ท่าปลายทางที่ทรัพย์สินควรจะได้อมาถึง หักด้วยค่าใช้จ่ายใด ๆ ที่จะเกิดขึ้นหากทรัพย์สินนั้นไปถึงท่าปลายทาง ถ้าไม่สามารถกำหนดราคาท้องตลาดได้ มูลค่าของทรัพย์สินคำนวณจากราคาที่บรรทุกลงเรือ บวกด้วยค่าระวางและค่าใช้จ่ายในการประกันภัยที่ฝ่ายที่มีสิทธิเรียกค่าเสียหายได้จ่ายไปบวกด้วยส่วนเพิ่มซึ่งประเมินในอัตราไม่เกินร้อยละ ๑๐ ของมูลค่าทรัพย์สินตามที่ยคำนวณข้างต้น

๒) กรณีทรัพย์สินนั้นเสียหาย ความเสียหายคำนวณจากผลต่างระหว่างมูลค่าทรัพย์สิน ณ ท่าปลายทางในสภาพปกติกับมูลค่าในสภาพที่เสียหาย

๓) กรณีทรัพย์สินนั้นเสื่อมสภาพจากความล่าช้าของการเดินทางหลังจากที่เรือโดนกัน ความเสียหายให้คำนวณจากผลต่างระหว่างมูลค่าทรัพย์สิน ณ ท่าปลายทางในสภาพปกติกับมูลค่าในสภาพที่เสียหาย แต่ไม่รวมถึงความเสียหายที่เกิดจากราคาท้องตลาดตกต่ำลงในระหว่างความล่าช้าดังกล่าว

- ทรัพย์สินบนเรือเป็นทรัพย์สินอย่างอื่น ค่าเสียหายอันพึงเรียกได้ มีดังนี้

๑) กรณีทรัพย์สินสูญหายหรือไม่อาจซ่อมแซมได้ ความเสียหายคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สินหรือค่าใช้จ่ายอันสมควรในการหาทรัพย์สินมาทดแทน

๒) กรณีทรัพย์สินเสียหายและสามารถซ่อมแซมได้ ความเสียหายคำนวณจากค่าใช้จ่ายอันสมควรในการซ่อมแซมซึ่งต้องไม่เกินมูลค่าของทรัพย์สินหรือค่าใช้จ่ายอันสมควรในการหาทรัพย์สินมาทดแทน





๓.๓ ความเสียหายแก่ชีวิต ร่างกายและอนามัยของบุคคลบนเรือ
ให้นำบทบัญญัติว่าด้วยค่าสินไหมทดแทนเพื่อละเมิดตาม
ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับโดยอนุโลม

๓.๔ การชดเชยค่าเสียหายจากเรือโดนกันอันเกิดจากความผิดของ
เรือตั้งแต่สองลำขึ้นไป

การคำนวณค่าเสียหายอันพึงเรียกได้ ให้นำค่าเสียหาย
ทั้งหมดของเรือแต่ละลำรวมเข้าด้วยกันและให้คำนวณจำนวนค่าเสียหาย
ที่เรือแต่ละลำต้องรับผิดชอบตามส่วนแห่งความผิดของเรือ กรณีที่เรือได้รับความ
เสียหายเกินกว่าที่ต้องรับผิดชอบให้ได้รับชดเชยค่าเสียหายในส่วนที่เกิน
ความรับผิดชอบนั้นจากเรือลำอื่นที่รับผิดชอบไม่ครบตามส่วนแห่งความผิดของเรือ
ลำนั้น

๓.๕ การใช้สิทธิทางศาล

- สิทธิเรียกร้องในค่าเสียหายอันพึงเรียกได้ ให้มีกำหนด
อายุความสองปีนับแต่วันที่เรือ ทรัพย์สินบนเรือ ชีวิต ร่างกาย หรืออนามัย
ของบุคคลบนเรือเกิดความเสียหาย

- สิทธิไต่เบี่ยระหว่างเรือทุกลำที่ต้องรับผิดชอบในความ
เสียหายที่เกิดแก่ชีวิต ร่างกาย หรืออนามัยของบุคคลบนเรืออย่างลูกหนี้
ร่วม ให้มีกำหนดอายุความหนึ่งปีนับแต่วันที่ผู้ใช้สิทธิไต่เบี่ยได้ใช้ค่าสินไหม
ทดแทน

- ในการฟ้องคดี หากปรากฏว่ามีเหตุสุดวิสัย หรือมีเหตุให้
เจ้าหนี้ไม่สามารถกักเรือลำหนึ่งลำใดของลูกหนี้ตามกฎหมายว่าด้วยการ
กักเรือได้ ให้อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่าจะครบสามปีนับแต่วันที่
เกิดความเสียหายหรือสองปีนับแต่วันที่ผู้ใช้สิทธิไต่เบี่ยได้ใช้ค่าสินไหม
ทดแทน แล้วแต่กรณี

- ถ้าเจ้าหนี้ได้กักเรือของลูกหนี้แล้ว แต่มีเหตุสุดวิสัยทำให้
เจ้าหนี้ไม่สามารถฟ้องคดีได้ ให้อายุความนั้นยังไม่ครบกำหนดจนกว่า
จะครบสามสิบวันนับแต่วันที่เจ้าพนักงานบังคับคดีปิดหมายกักเรือ

- คดีเกี่ยวกับความรับผิดชอบแพ่งและค่าเสียหายจาก
เรือโดนกันตามพระราชบัญญัตินี้ให้อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของ
ศาลทรัพย์สินทางปัญญาและการค้าระหว่างประเทศ

๔. บทเฉพาะกาล

พระราชบัญญัตินี้ไม่ใช้บังคับแก่กรณีเรือโดนกันที่เกิดขึ้นก่อนวันที่
พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับและให้ใช้กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ในวันที่เกิด
เรือโดนกันบังคับแก่คดีดังกล่าวจนกว่าคดีจะถึงที่สุด

หมายเหตุ

๑ ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด
๙๐ วัน นับแต่วันประกาศใน
ราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป





พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติส่งเสริม
การพาณิชย์นาวี (ฉบับที่ ๒)

พ.ศ. ๒๕๕๘

๑ ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๐ พฤศจิกายน
๒๕๕๘

๑ ประกาศราชกิจจานุเบกษา
วันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๘
เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๐๙ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

ปัจจุบันกิจการขนส่งคนโดยสารระหว่างประเทศและ
กิจการขนส่งของหรือคนโดยสารทางทะเลชายฝั่งในราชอาณาจักร
มีบทบาทสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศในแง่การนำ
เงินตราต่างประเทศเข้าสู่ประเทศไทย แต่ผู้ประกอบการดังกล่าว
ยังไม่ได้รับการส่งเสริมตามพระราชบัญญัตินี้เท่าที่ควร สมควร
แก้ไขหลักเกณฑ์การจดทะเบียน รวมทั้งปรับปรุงองค์ประกอบและ
คุณสมบัติของคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีให้เหมาะสม
ยิ่งขึ้น จึงเป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริม
การพาณิชย์นาวี

สาระสำคัญในส่วนที่มีการแก้ไขโดยสรุป

๑. ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “การขนส่งทางทะเล” ของ
กฎหมายเดิมและให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“การขนส่งทางทะเล” หมายความว่า การขนส่งของ
หรือคนโดยสารโดยเรือจากประเทศไทยไปยังต่างประเทศหรือจาก
ต่างประเทศมายังประเทศไทยหรือจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่ง
นอกราชอาณาจักรและให้หมายความรวมถึงการขนส่งของหรือ
คนโดยสารทางทะเลชายฝั่งในราชอาณาจักรโดยเรือที่มีขนาด
ตั้งแต่สองร้อยห้าสิบตันกรอสขึ้นไปด้วย

๒. ให้ยกเลิกความในมาตรา ๕ และมาตรา ๖ ของ
กฎหมายเดิม และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี
ประกอบด้วย (๑) นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน (๒) รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงคมนาคมเป็นรองประธาน (๓) กรรมการโดยตำแหน่ง
จำนวน ๑๙ คน (๔) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน ๙ คน และ
(๕) อธิบดีกรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชย์นาวีเป็นกรรมการและ
เลขาธิการ

ทั้งนี้ ให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระอยู่ในตำแหน่ง
คราวละ ๒ ปี แต่ไม่เกิน ๒ วาระติดต่อกัน

นางสาวกัญญาทิพย์ ไชยสิทธิ์



LIRT



๓. ได้เพิ่มเติมความใหม่เป็น (๑/๑) และ (๑/๒) ของ
มาตรา ๑๑ เกี่ยวกับหน้าที่ของคณะกรรมการส่งเสริมการ
พาณิชย์นาวี ดังนี้

(๑/๑) เสนอนโยบายและแผนการพัฒนากการ
พาณิชย์นาวี รวมทั้งแผนการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และ
แผนการบริหารจัดการระบบการขนส่งที่เชื่อมโยงกับการขนส่งทาง
ทะเลโดยมุ่งเน้นในการสร้างความเข้มแข็งให้การพาณิชย์นาวี
ไทยต่อคณะรัฐมนตรี

(๑/๒) เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณา
ประกาศกำหนดบริเวณหรือท่าเลที่เหมาะสมสำหรับเป็นที่ตั้ง
ของท่าเรือประเภทต่าง ๆ ตามลักษณะของการขนส่งทางทะเล
โดยคำนึงถึงประโยชน์สูงสุดในการใช้ทรัพยากร ผลกระทบทาง
เศรษฐกิจและสังคม ความมั่นคง การรักษาสสิ่งแวดล้อม และความ
ปลอดภัยในการเดินเรือ

รวมทั้ง ให้ยกเลิกความใน (๙) ของกฎหมายเดิม และ
ให้ไว้ความต่อไปนี้แทน

(๙) ปฏิบัติการอื่นใดที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมาย
อื่นกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการหรือที่คณะรัฐมนตรี
มอบหมาย

ทั้งนี้ ให้คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีซึ่งดำรง
ตำแหน่งอยู่ในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า
จะได้มีคณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวีตามพระราชบัญญัตินี้

๔. ยกเลิกความในมาตรา ๒๕ ของกฎหมายเดิม โดยกำหนด
หลักการให้ผู้ประกอบธุรกิจการขนส่งทางทะเล และผู้ประกอบการ
อยู่เรือที่ให้บริการต่อ ซ่อม หรือซ่อมบำรุงเรือที่มีขนาดตั้งแต่
๖๐ ตันกรอสขึ้นไป ต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการขนส่งทางทะเล
หรือผู้ประกอบการอยู่เรือ แล้วแต่กรณี ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ (จาก
เดิมกฎหมายกำหนดขนาดของเรือที่มีขนาดตั้งแต่ ๕๐๐ ตันกรอส
ขึ้นไป)

ทั้งนี้ กฎหมายกำหนดให้ผู้ประกอบการดังกล่าวต่อไปนี้
อยู่ก่อนหรือในวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ ให้ยื่นคำขอจดทะเบียน
เป็นผู้ประกอบการขนส่งทางทะเลหรือผู้ประกอบการอยู่เรือ
แล้วแต่กรณี ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายใน ๑๘๐ วันนับแต่วันที่
๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๔๘ เป็นต้นไป





หมายเหตุ

• ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

• พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลซึ่งมาตรา ๒๙ ประกอบกับมาตรา ๕๐ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

• (๑) ผู้ประกอบธุรกิจการขนส่งของซึ่งเป็นเจ้าของหรือใช้เรือในกิจการของตนที่มีขนาดต่ำกว่า ๕๐๐ ตันกรอส

• (๒) ผู้ประกอบธุรกิจการขนส่งคนโดยสารเรือจากประเทศไทยไปยังต่างประเทศหรือจากต่างประเทศมายังประเทศไทยหรือจากที่หนึ่งไปยังอีกที่หนึ่งนอกราชอาณาจักร

• (๓) ผู้ประกอบธุรกิจการขนส่งของหรือคนโดยสารทางทะเลชายฝั่งในราชอาณาจักรโดยเรือที่มีขนาดตั้งแต่ ๒๕๐ ตันกรอสขึ้นไป

• (๔) ผู้ประกอบกิจการอยู่เรือที่ให้บริการ ต่อ ช่อมหรือช่อมบำรุงเรือที่มีขนาดตั้งแต่ ๖๐ ตันกรอสขึ้นไป แต่ไม่ถึง ๕๐๐ ตันกรอส



พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๕๘

พระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย (ฉบับที่ ๓)

พ.ศ. ๒๕๕๘

• ให้ไว้ ณ วันที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘

• ประกาศราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๒๘ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ เล่ม ๑๒๒ ตอนที่ ๑๑๑ ก หน้า ๑

หลักการและเหตุผล

• เนื่องจากปัจจุบันศาลล้มละลายมีอำนาจพิจารณาพิพากษาเฉพาะคดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายที่มีใช้คดีอาญา ทำให้คดีอาญาที่เกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ซึ่งต้องอาศัยผู้พิพากษาที่มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับกฎหมายว่าด้วยล้มละลายอยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาลธรรมดา ดังนั้นสมควรกำหนดให้ศาลล้มละลายซึ่งเป็นศาลชำนาญพิเศษสามารถพิจารณาพิพากษาคดีอาญาดังกล่าวได้ รวมทั้งมีวิธีพิจารณาพิเศษที่เหมาะสมกับลักษณะของคดีล้มละลาย อันจะเป็นผลให้การดำเนินคดีล้มละลายมีความถูกต้องและเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น จึงเป็นการสมควรแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลล้มละลายและวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย





สาระสำคัญในส่วนที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมโดยสรุป

๑. ให้ยกเลิกบทนิยามคำว่า “คดีล้มละลาย” ของกฎหมายเดิม และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

“คดีล้มละลาย” หมายความว่า คดีตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลายและให้หมายความรวมถึงคดีแพ่งที่เกี่ยวข้องพัวพันกับคดีดังกล่าวด้วย

๒. ได้เพิ่มความใหม่เป็นวรรคสอง วรรคสาม และวรรคสี่ของมาตรา ๗ ดังนี้

๒.๑ ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดเป็นกรรมเดียวเป็นความผิดต่อกฎหมายหลายบทและบทใดบทหนึ่งเป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ให้ศาลล้มละลายรับพิจารณาพิพากษาความผิดบทอื่นไว้ด้วย

๒.๒ ในการฟ้องคดีอาญาสำหรับการกระทำความผิดเป็นความผิดหลายกรรมต่างกัน ในความผิดที่เกี่ยวข้องกัน และบางกรรมไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย ศาลล้มละลายจะรับพิจารณาพิพากษาทุกกรรม หรือไม่รับพิจารณาพิพากษาเฉพาะกรรมใดกรรมหนึ่งหรือหลายกรรมที่ไม่เป็นความผิดตามกฎหมายว่าด้วยล้มละลาย โดยให้โจทก์แยกฟ้องเป็นคดีใหม่ยังศาลที่มีอำนาจก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความสะดวกและเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรมเป็นสำคัญ

อนึ่ง ก่อนเริ่มต้นสืบพยาน หากจำเลยเห็นว่าควรพิจารณาคดีอาญาตามข้อ ๒.๒ ต่อไปนี้ในศาลล้มละลาย

- ไม่สะดวก หรือ
- ไม่ได้เป็นไปเพื่อประโยชน์แห่งความยุติธรรม

โดยจำเลยอาจยื่นคำร้องพร้อมแสดงเหตุผลหรือพยานหลักฐานต่อศาลล้มละลายขอให้แยกฟ้องไปยังศาลที่มีอำนาจ เมื่อศาลล้มละลายเห็นสมควรจะมีคำสั่งอนุญาตตามคำร้องนั้นก็ได้

๓. ความในมาตรา ๑๒ ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยกำหนดให้คณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมโดยความเห็นชอบของประธานศาลฎีกา จะกำหนดให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายกลางและศาลล้มละลายภาคในแต่ละศาลมากกว่า ๑ คน แต่ไม่เกิน ๓ คนก็ได้ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงความจำเป็นเพื่อประโยชน์ในทางราชการ (จากเดิมที่กฎหมายกำหนดให้มีรองอธิบดีผู้พิพากษาศาลละ ๑ คนเท่านั้น)





๔. ความในมาตรา ๑๔ ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยกำหนดหลักการให้นำบทบัญญัติประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งหรือประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งศาลแขวงและวิธีพิจารณาความอาญาในศาลแขวงแล้วแต่กรณี มาใช้บังคับในกระบวนการพิจารณาในศาลล้มละลายโดยอนุโลม

๕. ความในมาตรา ๑๔ ได้มีการแก้ไขใหม่ โดยกำหนดหลักการในส่วนของอำนาจในการออกข้อกำหนดใด ๆ ของอธิบดีผู้พิพากษาศาลล้มละลายเกี่ยวกับการดำเนินกระบวนการพิจารณาและการรับฟังพยานหลักฐาน โดยข้อกำหนดที่ออกดังกล่าวนั้นต้องไม่ทำให้สิทธิในการต่อสู้คดีอาญาของจำเลยต้องลดน้อยกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

๖. ได้เพิ่มเติมหลักการใหม่เป็นมาตรา ๒๔/๑ , มาตรา ๒๖/๑ และมาตรา ๒๘/๑ ในส่วนของการอุทธรณ์คำพิพากษาคดีล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญา ดังนี้

๖.๑ คำพิพากษาหรือคำสั่งของศาลล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาให้อุทธรณ์ไปยังศาลฎีกาภายในกำหนดหนึ่งเดือนนับแต่วันที่ได้อ่านคำพิพากษาหรือคำสั่งนั้น

๖.๒ คดีล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่มีอัตราโทษอย่างสูงตามที่กฎหมายกำหนดไว้ให้จำคุกไม่เกิน ๓ ปี หรือปรับไม่เกิน ๖๐,๐๐๐ บาท หรือทั้งจำทั้งปรับ ห้ามมิให้อุทธรณ์คำพิพากษาของศาลล้มละลายในปัญหาข้อเท็จจริง เว้นแต่กรณีต่อไปนี้ให้จำเลยอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้

(๑) จำเลยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุกหรือลงโทษกักขังแทนโทษจำคุก

(๒) จำเลยต้องคำพิพากษาให้ลงโทษจำคุก แต่ศาลรอกการลงโทษไว้

(๓) ศาลพิพากษาว่าจำเลยมีความผิด แต่ศาลรอกการกำหนดโทษไว้ (มาตรา ๒๔/๑)

ทั้งนี้ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖ วรรคหนึ่ง วรรคสอง วรรคสาม วรรคสี่ และวรรคหก มาใช้บังคับแก่คดีล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่ต้องห้ามอุทธรณ์ตามมาตรา ๒๔/๑ โดยอนุโลมรวมทั้งให้นำบทบัญญัติของส่วนที่ ๑ วิธีพิจารณาในศาลชั้นต้น ในหมวด ๓ วิธีพิจารณาคดีล้มละลาย และประมวลกฎหมาย

พระราชบัญญัติใหม่ที่น่าสนใจ



LIRT



หมายเหตุ

• ให้ใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนด ๑๘๐ วันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

• พระราชบัญญัตินี้มีบทบัญญัติบางประการเกี่ยวกับการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคล ซึ่งมาตรา ๒๔ ประกอบกับมาตรา ๓๑ มาตรา ๓๔ มาตรา ๓๕ มาตรา ๓๖ มาตรา ๓๗ และมาตรา ๔๘ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย บัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

- วิธีพิจารณาความอาญา ว่าด้วยการพิจารณาพิพากษาและการชี้ขาด
- ตัดสินในชั้นอุทธรณ์และชั้นฎีกามาใช้บังคับแก่การพิจารณาพิพากษา
- และการชี้ขาดตัดสินคดีล้มละลายในส่วนที่เกี่ยวกับคดีอาญาที่มีการ
- อุทธรณ์ตามมาตรา ๒๔/๑ ในศาลฎีกาโดยอนุโลม (มาตรา ๒๖/๑
- และมาตรา ๒๘/๑)
- บรรดาคดีอาญาที่อยู่ในอำนาจพิจารณาพิพากษาของศาล
- ล้มละลายที่ค้างพิจารณาอยู่ในศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์หรือ
- อยู่ระหว่างอายุอุทธรณ์หรือฎีกาในวันที่ ๒๘ พฤษภาคม ๒๕๔๔
- ให้ศาลชั้นต้นหรือศาลอุทธรณ์ดำเนินคดีดังกล่าวต่อไปโดยถือว่า
- คดีนั้นมีใช้คดีล้มละลายตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลล้มละลาย
- และวิธีพิจารณาคดีล้มละลาย พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดย
- พระราชบัญญัตินี้
- ให้ประธานศาลฎีการักษาการตามพระราชบัญญัตินี้



หน้ากฎหมายใหม่ที่น่าสนใจ



บทสาร:กฎหมายจากต่างประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ของประเทศฝรั่งเศส

โดย นายสรวรรตักษณ์ สรจนแก้ว
นิติกร สำนักกฎหมาย

การกระจายอำนาจทางการคลัง ดังที่จะได้กล่าวต่อไปนี้ หมายถึง การถ่ายโอนอำนาจทางการคลังจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรการนี้นับเป็นหนึ่งในมาตรการที่ช่วยสร้างความเข้มแข็งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ นักกฎหมายมหาชนบางท่านได้กล่าวไว้ว่า การกระจายอำนาจที่แท้จริงจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังไปด้วย ประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบกับปัญหาการจัดสรรงบประมาณ และการกระจายงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งสาเหตุหลักเกิดจากการขาดกฎหมาย และกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ประเทศฝรั่งเศสถือเป็นประเทศที่มีระบบกฎหมายการคลังมหาชนที่สมบูรณ์แบบดังนั้น กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศฝรั่งเศสที่ผู้เขียนจะนำมาเสนอ ณ ที่นี้ คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสและกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการกระจายอำนาจทางการคลัง

รัฐธรรมนูญฝรั่งเศส ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ปี ค.ศ. ๒๐๐๓)

นอกจากฝรั่งเศสจะเป็นแม่แบบของระบบกฎหมายการคลังมหาชนดังที่ได้กล่าวไว้



ในตอนต้นแล้ว ฝรั่งเศสยังมีระบบกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีเสถียรภาพอีกด้วย ความมีเสถียรภาพนี้วัดได้จากความต่อเนื่องของการใช้รัฐธรรมนูญ เช่น รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันของฝรั่งเศสฉบับนี้มีผลใช้บังคับมาตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๕๘ เรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน จะมีก็แต่การแก้ไขเพิ่มเติมข้อความบางหมวดเท่าที่จำเป็นเท่านั้น การแก้ไขรัฐธรรมนูญที่อาจกล่าวได้ว่ามีผลกระทบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจทางการคลังของฝรั่งเศส ก็คือ การแก้ไขรัฐธรรมนูญในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ (la révision constitutionnelle de ๒๐๐๓) นักวิชาการด้านกฎหมายมหาชนของฝรั่งเศสได้กล่าวไว้ว่า น่าสนใจว่า “การแก้ไข” รัฐธรรมนูญครั้งประวัติศาสตร์นี้ นับเป็นครั้งแรกที่เป็นการยกหลักการทางกฎหมายการคลังท้องถิ่นให้เป็นหลักการทางรัฐธรรมนูญ (la constitutionnalisation du pouvoir fiscal local) ซึ่งหลักการดังกล่าวจะมีผลผูกพันฝ่ายนิติบัญญัติบริหารและตุลาการนั่นเอง” การแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญดังกล่าวเป็นการเพิ่มมาตราข้อย่อยในหมวด ๗ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตราข้อย่อยที่เกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ มาตรา ๗๒ วรรค ๒ ซึ่งได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ หรือเป็นการเพิ่มหลักการกระจายอำนาจทางการคลังใหม่รวม ๔ ประการดังต่อไปนี้ กล่าวคือ

๑. หลักการความเป็นอิสระทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

° Marie – CHRISTINE STECKEL-
MONTES, le pouvoir fiscal local, objet nouveau du
droit constitutionnel, AJDA Décembre ๒๐๐๔.

หลักการนี้ นับเป็นหนึ่งในหลักการของความเป็นอิสระทางการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งโดยปกติแล้วในนานาอารยประเทศจะตีความว่าหลักการนี้เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางให้ท้องถิ่น มีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารทางการเงิน การบริหารงานทั่วไปและการบริหารบุคลากรของตนเอง โดยรัฐบาลจะจัดตั้งองค์กรตรวจสอบหรือกำกับดูแลอยู่ห่าง ๆ กล่าวคือ รัฐบาลมอบความไว้วางใจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะยึดหลักการเข้าไปแทรกแซงกิจการภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้น้อยที่สุด

๒. หลักการกำหนดฐานภาษีและจำนวนภาษีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย

ในทางทฤษฎีเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการเงินแล้ว ก็ย่อมมีสิทธิกำหนดฐานภาษีและจำนวนภาษีตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ภาษีนับเป็นรายได้หลักอย่างหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจเรียกเก็บได้จากการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของประชาชน เช่น ภาษีป้าย, ร้านค้า, มหรสพ, โรงเรือน ฯลฯ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำรายได้ดังกล่าวไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

๓. หลักการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังกับกรอบความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สาระสำคัญของหลักการดังกล่าวคือ จำนวนงบประมาณที่รัฐจะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับขอบอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ทั้งนี้ เจตนารมณ์ของการบัญญัติมาตราดังกล่าวก็เพื่อเป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณตามความสามารถ



ของตนเพราะในอดีตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสก็เคยประสบปัญหาการได้รับงบประมาณไม่สอดคล้องกับขีดความสามารถของตน

๔. หลักการจัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แต่เดิมมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสต้องประสบกับปัญหาการได้รับงบประมาณที่ถูกจัดสรรจากรัฐในปริมาณที่ไม่เท่ากัน เช่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาค (La région) ได้รับงบประมาณมากกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล (La commune) เป็นต้น ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรากหญ้าต้องประสบกับปัญหาการขาดแคลนงบประมาณในการพัฒนาองค์กรของตน มาตรการจัดความเหลื่อมล้ำนี้มีอยู่ด้วยกัน ๓ ระดับ คือ

๔.๑ **ระดับแนวราบ** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงจะจัดตั้งกองทุนช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้า

๔.๒ **ระดับแนวตั้ง** รัฐจะจัดเงินบริจาคให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับรากหญ้า

๔.๓ **ระดับใกล้ชิด** มาตรการนี้จะใช้ในกรณีที่มีการกำหนดขอบอำนาจหน้าที่ใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะจะได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างทันที่

กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ฉบับวันที่ ๒๔ กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๔

สาเหตุหลักของการประกาศใช้กฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้ นอกจากจะเพื่อให้เป็นกฎหมายลำดับรองของรัฐธรรมนูญที่แก้ไขเพิ่มเติมในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ แล้วนั้น สาเหตุอีก

ประการหนึ่งเกิดจากการที่รัฐบาลไม่สามารถที่จะจัดสรรงบประมาณให้สอดคล้องกับขอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องจากในปีก่อนรัฐบาลไม่ได้กั้นงบประมาณในส่วนนี้ไว้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญฉบับนี้จึงได้สร้างหลักเกณฑ์ใหม่ ๆ ที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลัง ดังนี้

๑. หลักการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงกฎหมายหรือกฎเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณท้องถิ่นได้

๒. การออกกฎหมายรองรับหลักการจัดความเหลื่อมล้ำทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก

ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของฝรั่งเศสนั้นได้รับการแก้ไขมาแล้วหลายครั้ง ประมวลกฎหมายฉบับนี้นับเป็นส่วนสำคัญในการวางรากฐานการกระจายอำนาจทางการคลังเนื่องด้วยเป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบอำนาจหน้าที่ และการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น ประมวลกฎหมายฉบับนี้ได้เน้นถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเป็นแม่แบบของการบริหารงบประมาณและการหารายได้ให้กับท้องถิ่น โดยไม่ต้องพึ่งพาอาศัยการตัดสินใจจากภาครัฐในกรณีที่มิใช่กฎหมายให้อำนาจไว้ โดยในการบริหารงบประมาณนั้นจะต้องคำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลัก (The interest of local people)



การพัฒนากฎหมาย (Legal Development)

โดย นายเกรียงศักดิ์ แจ้งสว่าง
นิติกร สำนักกฎหมาย

(๑๐) หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ

* บทนำ

“เขตอำนาจแห่งรัฐ” เป็นถ้อยคำในทางกฎหมายที่อาจกล่าวได้ทั้งบริบทของกฎหมายมหาชน และกฎหมายระหว่างประเทศ กล่าวคือ เป็นกรณีของการใช้อำนาจอธิปไตยของรัฐ ทั้งในทางนิติบัญญัติ บริหาร และตุลาการ ดังนั้นเขตอำนาจแห่งรัฐจึงหมายถึงเขตอำนาจที่รัฐใช้อำนาจเหนือบุคคลและทรัพย์สินตามระบบกฎหมายภายในของตนที่เป็นเขตอำนาจในการตรากฎหมาย (Prescriptive or legislative jurisdiction) และเขตอำนาจในการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย (Enforcement or prerogative jurisdiction) โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ได้บรรจุหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการทำหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐไว้ในมาตรา ๒๒๔ ดังนี้

“พระมหากษัตริย์ทรงไว้ซึ่งพระราชอำนาจในการทำหนังสือสัญญาสันติภาพ สัญญาสงบศึก และสัญญาอื่น กับนานาประเทศหรือกับองค์การระหว่างประเทศ

หนังสือสัญญาใดมีบทเปลี่ยนแปลงอาณาเขตไทยหรือเขตอำนาจแห่งรัฐ หรือจะต้อง

ออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

* ความหมายของคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ”

ความหมายของคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” อาจเทียบเคียงได้กับถ้อยคำในภาษาอังกฤษว่า “Jurisdiction of State” หมายถึง การใช้เขตอำนาจของรัฐตามที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไม่ว่าจะเป็นการใช้อำนาจของรัฐโดยอาศัย (๑) หลักดินแดน (territoriality principle) หรือหลักพื้นที่ (spatiality principle) (๒) หลักสัญชาติ (nationality principle) (๓) หลักป้องกัน (protective principle) (๔) หลักสากล (universality principle) และ (๕) หลักสนธิสัญญา (treaty principle) ดังนั้นคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ” ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ หากพิเคราะห์ในทางกฎหมายระหว่างประเทศแล้วจะมีความหมายที่กว้างขวางมาก

อย่างไรก็ตาม ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ โดยเฉพาะตั้งแต่ฉบับพุทธศักราช ๒๕๑๗ เป็นต้นมานั้น มีการใช้คำว่า “เขตอธิปไตยแห่งชาติ” ก่อนที่จะเปลี่ยน



มาใช้คำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ดังปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และฉบับปัจจุบัน

สาเหตุที่มีการใช้คำว่า **“เขตอธิปไตยแห่งชาติ”** (National Jurisdiction) ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับก่อน ๆ นั้นก็โดยเหตุเนื่องจากการที่ประเทศไทยได้ประกาศกำหนดเขตไหล่ทวีป (Continental Shelf) ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ และต่อมาได้ประกาศเขตเศรษฐกิจจำเพาะ (Exclusive Economic Zone) ในปี พ.ศ. ๒๕๒๔ ส่งผลให้ประเทศไทยสามารถใช้ **“สิทธิอธิปไตย”** (Sovereign rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติทั้งที่มีชีวิต (living resources) และไม่มีชีวิต (non-living resources) ในเขตดังกล่าวได้ อีกทั้งยังสามารถใช้ **“เขตอำนาจ”** (Jurisdiction) เหนือกิจกรรมบางประเภทในเขตดังกล่าว เช่น การสร้างและการใช้เกาะเทียม รวมทั้งสิ่งติดตั้งและโครงสร้างต่าง ๆ การวิจัยวิทยาศาสตร์ทางทะเล การคุ้มครองและการรักษาสิ่งแวดล้อมทางทะเล รวมทั้งการใช้ **“สิทธิ”** (Rights) อื่น ๆ ซึ่งรัฐชายฝั่ง (Coastal States) มีอยู่ตามกฎหมายระหว่างประเทศ เช่น การเดินเรือ การใช้สิทธิไล่ตามติดพัน (Right of hot pursuit) และสิทธิอื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้ในข้อ ๘๘ ถึงข้อ ๑๑๕ แห่งอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเล ค.ศ. ๑๙๘๒ (United Nations Convention on The Law of the Sea) เช่น การปราบปรามการกระทำอันเป็นโจรสลัด เป็นต้น

ประเทศไทยนอกจากจะใช้ **“สิทธิอธิปไตย”** (Sovereign rights) เหนือทรัพยากรธรรมชาติในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปแล้ว ประเทศไทยยังมี **“เขตอำนาจ”** (Jurisdiction)

เหนือกิจกรรมต่าง ๆ และ **“สิทธิ”** (Rights) อื่น ๆ บางประการ ในการใช้ทรัพยากรเหนือพื้นที่ดังกล่าว ดังนั้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ จึงใช้คำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** แทน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึง **“สิทธิอธิปไตย”** (Sovereign rights) **“เขตอำนาจ”** (Jurisdiction) และ **“สิทธิ”** (Rights) อื่น ๆ ทั้งหมดที่ประเทศไทยพึงมีในเขตเศรษฐกิจจำเพาะและไหล่ทวีปอีกด้วย

ดังนั้น **“หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ”** และจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา อาทิเช่น หนังสือสัญญาที่กำหนดเขตเศรษฐกิจจำเพาะหรือเขตไหล่ทวีประหว่างประเทศไทยกับประเทศเพื่อนบ้าน เป็นต้น

*** เจตนารมณ์ของบทบัญญัติมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐**

คำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ได้มีการเริ่มต้นใช้เป็นครั้งแรกในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ โดยศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ ซึ่งเป็นกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (พุทธศักราช ๒๕๑๗) ได้อธิบายความหมายและเจตนารมณ์ที่ท่านได้บรรจุแนวความคิดเกี่ยวกับ **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ไว้ในรัฐธรรมนูญว่า ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ ที่เป็นรัฐชายฝั่งต่างอ้างสิทธิของรัฐตนเหนือไหล่ทวีปตามกฎหมายระหว่างประเทศ ในกรณีของอ่าวไทยนั้น ประเทศเวียดนามได้ประกาศเขตไหล่ทวีป เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ประเทศกัมพูชา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ส่วนประเทศไทยได้มีการประกาศเขตไหล่ทวีปในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ทั้งนี้เพื่อเป็นการยืนยันสิทธิที่ประเทศไทยมีอยู่และเป็นการโต้แย้งสิทธิของรัฐอื่น ๆ ที่ล่วงล้ำเข้ามาในอาณาเขตของประเทศไทยด้วย



ดังนั้น ศาสตราจารย์ ดร. อรุณ ภาณุพงศ์ จึงเสนอให้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์ไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ว่าหากประเทศไทยสามารถดำเนินการเจรจา กับประเทศเพื่อนบ้านได้ว่าอาณาเขตทางทะเลมีข้อยุติอย่างไร ก็ให้จัดทำในรูปของสนธิสัญญา และสนธิสัญญาดังกล่าวให้เรียกชื่อว่า **“หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอธิปไตยแห่งชาติ”** สาเหตุที่ใช้คำว่า **“อธิปไตย”** เนื่องจากในขณะนั้นกฎหมายระหว่างประเทศว่าด้วยทะเลยังอยู่ในระหว่างการร่างโดยองค์การสหประชาชาติ (United Nations) และเมื่อได้มีการร่างอนุสัญญาขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยกฎหมายทะเลเสร็จสิ้นแล้วในปี ค.ศ. ๑๙๘๒ จึงทำให้เกิดหลักเกณฑ์ในการกำหนดเขตไหล่ทวีปและเขตเศรษฐกิจจำเพาะได้อย่างชัดเจนแน่นอน และถือว่าอำนาจของรัฐต่าง ๆ ที่มีอยู่ในอาณาเขตดังกล่าวเป็น **“อำนาจในทางกฎหมาย” (Jurisdiction)** มิใช่ **“อำนาจอธิปไตย” (Sovereignty)** จึงได้เปลี่ยนแปลงถ้อยคำให้มีความเหมาะสมกับสถานการณ์ระหว่างประเทศยิ่งขึ้นโดยใช้คำว่า **“หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ”** ในมาตรา ๑๗๘ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๓๔ และปรากฏอยู่ในมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

*** ปัญหาการตีความความหมายของคำว่า “เขตอำนาจแห่งรัฐ”**

ปัญหาในการตีความความหมายของคำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ตามบทบัญญัติในมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ นั้น ได้มีผู้แสดงความคิดเห็นและมีการตีความถ้อยคำดังกล่าวออกเป็นหลายแนวทาง เช่น เห็นว่า

ความหมายของคำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** มีความหมายเช่นเดียวกับคำว่า **“อำนาจอธิปไตย”** ซึ่งประกอบด้วยอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ ดังนั้น หนังสือสัญญาใดที่มีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภายในในทุกประเภท หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ เป็นการเปลี่ยนแปลงอำนาจนิติบัญญัติจะต้องดำเนินการขอความเห็นชอบของรัฐสภาทั้งสิ้น หรือเห็นว่าความหมายของคำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** นั้นจะต้องกล่าวเฉพาะในบริบทของระบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น หากสนธิสัญญาใดไม่เกี่ยวข้องหรือไม่ส่งผลกระทบต่ออาณาเขตทางทะเลของประเทศไทย ก็ไม่ต้องดำเนินการให้รัฐสภาให้ความเห็นชอบ เว้นแต่จะเป็นหนังสือสัญญาที่จะต้องออกพระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา

สำหรับตัวอย่างการแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างในการตีความคำว่า **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** นั้น กรณีศึกษาที่สำคัญ ได้แก่ **ปัญหาการตีความในการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพของประเทศไทยตามคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๔๓**

โดยฝ่ายสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็น ว่า **“อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ มาตรา ๑๕ วรรคสอง บัญญัติว่า รัฐภาคีจะต้องพยายามอำนวยความสะดวกเป็นไปได้ในการเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมจากรัฐภาคีอื่นเพื่อการใช้ที่เหมาะสมแก่สิ่งแวดล้อม และจะต้องไม่กำหนดข้อจำกัดใดที่เป็นไปในแนวทางที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของอนุสัญญาฯ โดยที่การเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมอย่างเหมาะสมเป็นวัตถุประสงค์หนึ่งของอนุสัญญาฯ** ดังนั้น จะเห็นว่าในปัจจุบันกฎหมายต่าง ๆ ของไทยกำหนดระบบอนุญาตไว้สำหรับการเข้าถึงพันธุพืช



สัตว์บก และสัตว์น้ำ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มาตรา ๑๔ และมาตรา ๑๕ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ มาตรา ๑๔ และพระราชบัญญัติพันธุ์พืช พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๔ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติพันธุ์พืช (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๕ ซึ่งหลักการของระบบการอนุญาตคือผู้อนุญาตมีอำนาจใช้ดุลพินิจตามที่เห็นสมควรจะอนุญาตหรือไม่ก็ได้ แต่เมื่อใดที่ประเทศไทยเข้าเป็นภาคีแล้ว เนื้อหาของบทกฎหมายไทยจะต้องแปรเปลี่ยนไป โดยในการใช้ดุลพินิจพิจารณาจะต้องเป็นไปในทางอนุญาตเสมอหากกรณีดังกล่าวไม่เป็นปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ ตามผลบังคับของอนุสัญญา ดังนั้นการเข้าเป็นภาคีอนุสัญญา จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเนื้อหาของกฎหมายไทย โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงการกระทำของรัฐในทางนิติบัญญัติ อันมีผลระดับเดียวกับการต้องมีกฎหมายบังคับเพื่อให้เป็นไปตามอนุสัญญา ซึ่งตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ ถือได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลง **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ในทางนิติบัญญัติ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา”

สำหรับความคิดเห็นของอีกฝ่ายหนึ่งกล่าวคือ **กระทรวงการต่างประเทศ** มีความเห็นว่ **“เขตอำนาจแห่งรัฐ”** ตามมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง นั้นจะต้องพิจารณาเฉพาะในบริบทของกฎหมายว่าด้วยอาณาเขตทางทะเลของประเทศไทยเท่านั้น กล่าวคือ **“คำว่า ‘เขตอำนาจแห่งรัฐ’** เป็นคำที่มีความหมายเฉพาะเป็นพิเศษ ซึ่งปรากฏขึ้นเป็นครั้งแรกในการร่างรัฐธรรมนูญ พุทธศักราช ๒๕๓๕ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๑๗ ใช้คำว่า **“เขตอธิปไตยแห่งชาติ”**) หมายถึง เขตหรือพื้นที่ในทะเล ซึ่งอยู่นอกอาณาเขตหรือดินแดนของราชอาณาจักรไทย

โดยเป็นเขตหรือพื้นที่ที่ประเทศไทยมีเพียงสิทธิอธิปไตย และมีอำนาจบางประการอย่างจำกัดเท่าที่กฎหมายระหว่างประเทศรับรองไว้ เมื่อประกาศเขต ๒๐๐ ไมล์ทะเลแล้ว ในเรื่องเกี่ยวกับการสำรวจและแสวงประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ทั้งที่มีชีวิตและไม่มีชีวิต การสร้างเกาะเทียม การวิจัยทางทะเล และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เขตอำนาจแห่งรัฐดังกล่าวเหล่านี้หมายถึง **เขตเศรษฐกิจจำเพาะ และเขตไหล่ทวีป** ดังนั้น คำว่า **“เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ”** ตามที่ปรากฏในบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ จึงหมายถึงการเปลี่ยนแปลงขอบเขตของพื้นที่ในทะเล เช่น กว้างหรือแคบกว่าขอบเขตของพื้นที่ในทะเลที่ประเทศไทยเคยประกาศไว้หรือกำหนดไว้แต่เดิมเท่านั้น ซึ่งไม่สอดคล้องกับกรณีของข้อ ๑๔ วรรคสอง ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวอ้าง”

ศาลรัฐธรรมนูญได้พิจารณาวินิจฉัยคำร้องของคณะรัฐมนตรีตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๖๖ ในประเด็นเรื่องอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภา ตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๔๔ วรรคสอง หรือไม่นั้น ในทางเดียวกันกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา กล่าวคือ เห็นว่าอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ ทั้งนี้ เนื่องจากการที่อนุสัญญา มาตรา ๑๕ กำหนดให้รัฐภาคีจะต้องพยายาม (endeavor) สร้างสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการที่รัฐภาคีอื่น ๆ จะสามารถเข้าถึงทรัพยากรพันธุกรรมตนได้ จึงมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐในการใช้และควบคุมการใช้ทรัพยากรพันธุกรรมของตน ดังนั้น การให้





สัตยาบันเพื่อเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาฉบับนี้ จึงต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตาม รัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง

ปัญหาการตีความคำว่า **“เขตอำนาจแห่ง รัฐ”** นั้น ยังส่งผลกระทบต่อกิจการระหว่างประเทศ ในด้านอื่น ๆ อีกหลายด้าน และยังมีเสียง วิพากษ์วิจารณ์ในหลายกรณีว่าความตกลงระหว่าง ประเทศบางฉบับเป็นกรณีที่จะต้องขอความเห็นชอบของรัฐสภาหรือไม่ เช่น **ความตกลงก่อตั้ง เขตการค้าเสรี (Free Trade Agreement : FTA) หรือการส่งกองกำลังทางทหารเข้าไปปฏิบัติการใน ต่างประเทศ เป็นต้น**

*** บทวิเคราะห์**

จากการศึกษาเจตนารมณ์ของ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับความหมายของ **“หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่ง รัฐ”** นั้น มีอาจที่จะตีความเป็นอย่างอื่นได้นอกจาก **บริบทของระบบกฎหมายว่าด้วยอาณาเขตทางทะเล ของประเทศไทยเท่านั้น** ทั้งนี้ เนื่องจากอำนาจในการทำสนธิสัญญาเป็นอำนาจของฝ่ายบริหารเป็น สำคัญ สำหรับขั้นตอนในการให้ความเห็นชอบของรัฐสภาถือเป็นข้อยกเว้น ซึ่งได้กำหนดไว้เพียง หนังสือสัญญาบางประเภทที่มีความสำคัญและ เป็นการสมควรที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะเข้ามา ตรวจสอบและให้คำแนะนำในการเข้าทำหนังสือ สัญญานั้น ๆ ของฝ่ายบริหาร โดยหลักการดังกล่าว ได้มีการบัญญัติไว้คล้ายคลึงกันในรัฐธรรมนูญของ ทุกประเทศ

ผลกระทบของคำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญ ที่ ๓๓/๒๕๕๓ ทำให้เกิดปัญหาเป็นอย่างมาก สำหรับการดำเนินการของส่วนราชการต่าง ๆ ในทางปฏิบัติเพราะต่อไปสนธิสัญญาเกือบ

ทุกฉบับที่ฝ่ายบริหารได้เตรียมตัวที่จะเข้าทำความ ตกลงหรือได้ดำเนินการให้สัตยาบันไปแล้วจะต้อง เข้าสู่กระบวนการขอความเห็นชอบของรัฐสภา ทั้งสิ้น ทั้งนี้ เพราะสนธิสัญญาเกือบทุกฉบับที่ ฝ่ายบริหารเข้าทำกับต่างประเทศย่อมมีผลกระทบต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ โดยเฉพาะอำนาจ นิติบัญญัติ การตีความของศาลรัฐธรรมนูญ ที่กล่าวว่ารัฐภาคีของอนุสัญญาว่าด้วยความ หลากหลายทางชีวภาพจะต้อง **“พยายาม”** (endeavor) สร้างสภาพการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการ เข้าถึงทรัพยากรมีผลเท่ากับเป็นการเปลี่ยนแปลง เขตอำนาจแห่งรัฐ ซึ่งจะต้องขอความเห็นชอบของ รัฐสภานั้น ผู้เขียนมีความเห็นว่าเป็นการตีความ ที่ขัดกับเจตนารมณ์ของมาตรา ๒๒๔ วรรคสอง อย่างยิ่ง การตีความว่าหนังสือสัญญาใดที่ส่ง ผลกระทบต่ออำนาจนิติบัญญัติก็ถือว่าการ เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐแล้วนั้น ทำให้ ความหมายของ **“หนังสือสัญญาที่มีบท เปลี่ยนแปลงเขตอำนาจแห่งรัฐ”** ไม่มีกรณีที่จะต้องใช้อีกต่อไป และผลของการตีความดังกล่าว จะตกอยู่กับหนังสือสัญญาประเภทที่จะต้องออก พระราชบัญญัติเพื่อให้การเป็นไปตามสัญญา ทั้งหมด นอกจากนี้ ผลของคำวินิจฉัยของ ศาลรัฐธรรมนูญถือเป็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญโดย ปรีชา เพราะได้เปลี่ยนแปลงหลักการที่ประเทศไทยได้ยึดถือมาโดยตลอดว่าฝ่ายบริหารเท่านั้น ที่มีอำนาจในการเข้าทำสนธิสัญญาโดยฝ่าย นิติบัญญัติจะเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา เฉพาะในกรณีสำคัญตามที่บทบัญญัติของ รัฐธรรมนูญกำหนดไว้เท่านั้น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าอำนาจในการทำ สนธิสัญญาจะเป็นอำนาจของฝ่ายบริหาร โดยฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่เพียงให้ความเห็นชอบ หรือให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเข้าผูกพันเป็นภาคี





ในสนธิสัญญาที่มีความสำคัญตามที่ทบบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดไว้ก็ตาม แต่การทำสนธิสัญญาในบางกรณีก็มีความสำคัญและส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศในหลาย ๆ ด้านที่ฝ่ายบริหารควรที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้แทนปวงชนชาวไทยทั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา

ตัวอย่างเช่น ความตกลงก่อตั้งเขตการค้าเสรีระหว่างประเทศไทยกับนานาประเทศ **ทั้งนี้** อาจดำเนินการผ่านช่องทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๑๓ ในกรณีที่คุณรัฐมนตรีเห็นว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเกี่ยวกับการบริหารราชการแผ่นดินและเห็นสมควรที่จะรับฟังความคิดเห็นของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา โดยนายกรัฐมนตรีจะต้องแจ้งไปยังประธานรัฐสภาเพื่อขอให้มีการเปิดอภิปรายทั่วไปในที่ประชุมร่วมกันของรัฐสภาโดยไม่มีการลงมติ ทั้งนี้ นอกจากจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นอันเป็นประโยชน์จากสมาชิกรัฐสภาเกี่ยวกับผลได้ผลเสียในด้านต่าง ๆ ของประเทศแล้ว ยังถือเป็นการสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และการดำเนินการที่สามารถตรวจสอบได้ของฝ่ายบริหารอีกด้วย.



*** เอกสารอ้างอิง**

- จตุรนต์ ธิรวัดณ์, **กฎหมายระหว่างประเทศ**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๗.
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๑**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.
- จุมพต สายสุนทร, **กฎหมายระหว่างประเทศ เล่ม ๒**, พิมพ์ครั้งที่ ๔ กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๖.

จุมพต สายสุนทร, **การยอมรับและการใช้บังคับสนธิสัญญาตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของรัฐ**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๑ เล่ม ๔ เดือนธันวาคม ๒๕๕๔.

นพนิติ สุริยะ, **ก่อนที่จะมาเป็นมาตรา ๒๒๔ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และปัญหาที่ตามมาหลังคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๓**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๒ เล่ม ๒ เดือนมิถุนายน ๒๕๕๕.

นพนิติ สุริยะ, **หนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐ : ความหมายและทางปฏิบัติของประเทศไทย**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๒ เดือนมิถุนายน, ๒๕๔๑.

ประสิทธิ์ ปิวาวัดนพานิช, **ปัญหาข้อกฎหมายและปัญหาในทางปฏิบัติอันเป็นผลจากคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญเกี่ยวกับการเข้าเป็นภาคีในอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ**, วารสารนิติศาสตร์ ปีที่ ๓๐ เล่ม ๕ เดือนธันวาคม ๒๕๕๓.

ประสิทธิ์ ปิวาวัดนพานิช, **สนธิสัญญาที่ต้องขอความเห็นชอบจากรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญของประเทศไทย**, เอกสารประกอบการสัมมนาทางวิชาการประจำปี ครั้งที่ ๑ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๘.

ประสิทธิ์ เอกบุตร, **กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม ๑ : สนธิสัญญา**, พิมพ์ครั้งที่ ๑ โครงการตำราและเอกสารประกอบการสอนคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นราการพิมพ์, ๒๕๓๔.

ประสิทธิ์ เอกบุตร, **กฎหมายระหว่างประเทศแผนกคดีเมือง เล่ม ๒ : รัฐ**, กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๗.

คำวินิจฉัยศาลรัฐธรรมนูญที่ ๓๓/๒๕๕๓ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๓ เรื่อง อนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพเป็นหนังสือสัญญาที่มีบทเปลี่ยนแปลงเขตอำนาจของรัฐ ซึ่งต้องได้รับความเห็นชอบของรัฐสภาตามรัฐธรรมนูญ มาตรา ๒๒๔ วรรคสอง หรือไม่





ความไม่รู้เรื่องป่าชุมชน*

โดย สมชาย ปรีชาศิลปกุล

สาขาวิชานิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน

วันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๘ ปีที่ ๒๘ ฉบับที่ ๑๐๑๗ หน้า ๖

ข้อ ถกเถียงประการสำคัญนับตั้งแต่มีการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนด้วยการเข้าชื่อเสนอของประชาชนจำนวนห้าหมื่นคนก็คือ ควรที่จะมีการอนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์หรือไม่

แม้ว่าในชั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรจะได้มีการทำความเข้าใจและยอมรับสิทธิในการตั้งป่าชุมชนในพื้นที่เขตป่าอนุรักษ์ แต่เมื่อมาถึงการพิจารณาของวุฒิสภาประเด็นนี้ก็ได้ออกก้ำกึ่งแตกต่างไปจากเดิมจนในที่สุดได้นำไปสู่การตั้งคณะกรรมการร่วมของสองสภา และได้มีการเสนอเพิ่มเติมขึ้นด้วยการกำหนดให้ห้ามตั้งป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์พิเศษ พื้นที่อนุรักษ์พิเศษได้ถูกนิยามให้หมายถึง เขตพื้นที่ในเขตอนุรักษ์ที่รัฐมนตรีประกาศโดยอนุมัติจาก ครม. ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่ต้นน้ำลำธารที่มีสภาพป่าสมบูรณ์, พื้นที่ที่มีความหลากหลายทางชีวภาพสูง, พื้นที่ที่มีความเปราะบางทางกายภาพและชีวภาพ หรือแหล่งศึกษาธรรมชาติและพื้นที่ที่มีลักษณะเด่นทางธรรมชาติ เช่น มีพันธุ์พืช พันธุ์สัตว์หายากหรือใกล้สูญพันธุ์ การนิยามความหมายของ

พื้นที่อนุรักษ์พิเศษในลักษณะเช่นนี้ทำให้พื้นที่อนุรักษ์พิเศษแทบจะไม่มีแตกต่างจากการห้ามตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์แต่อย่างใด ซึ่งทำให้ข้อถกเถียงทั้งหมดวนกลับไปสู่จุดเดิมนับตั้งแต่มีการเสนอร่างกฎหมายนี้ขึ้นมาก็คือ ควรอนุญาตให้มีการตั้งป่าชุมชนในเขตป่าอนุรักษ์หรือไม่ เพราะฉะนั้น การวนกลับมาทำความเข้าใจเกี่ยวกับหลักการจัดการป่าชุมชนจึงเป็นพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อการพิจารณาร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยในการเสนอร่างกฎหมายป่าชุมชนขึ้นมาของทางชาวบ้านมีหลักการสำคัญ คือ

ประการแรก ป่าชุมชนคือการจัดการทรัพยากรแบบเชิงซ้อน โดยจากเดิมที่ระบบการจัดการทรัพยากรในสังคมไทยนับตั้งแต่รัชกาลที่ 5 เป็นต้นมา เป็นการจัดการในแนวทางรัฐนิยมด้วยการให้อำนาจกับหน่วยงานรัฐอย่างเด็ดขาด แต่เพียงผู้เดียวในการจัดการทรัพยากรสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรดิน-น้ำ-ป่า บนแนวคิดที่จะจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเป็นการเฉพาะในทรัพยากรแต่ละประเภท ประสิทธิภาพของการจัดการแบบรัฐนิยมคงเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าไม่อาจรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรเอาไว้ได้ ตัวอย่างเช่น การจัดการป่าการลดลงของพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่องและความ

* นางสาวจุฬารัตน์ ชะปะนัน นิติกร
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย รวบรวม.



ล้มเหลวในการดูแลรักษาป่าของภาครัฐที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง ในระยะเวลา ๔ ทศวรรษที่ผ่านมาป่าชุมชนเป็นระบบการจัดการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐ โดยที่กรรมสิทธิ์ในพื้นที่ป่าชุมชนยังถือว่าเป็นของรัฐ เพียงแต่ในระดับการบริหารจัดการและการดำเนินงานจะไม่ได้ถูกผูกขาดไว้กับหน่วยงานรัฐเท่านั้น ทำให้ป่าชุมชนเป็นการบริหารจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากส่วนต่างๆ ของสังคม

ประการที่สอง ป่าชุมชนมิใช่การยกพื้นที่ป่าให้กับชาวบ้านที่จะนำไปปู้ยี่ปู้ยำได้ตามใจชอบ

ในการดำเนินการจัดตั้งป่าชุมชนตามร่างกฎหมายฉบับนี้ จะมีการตรวจสอบว่าป่าชุมชนของชาวบ้านที่ขอจัดตั้งขึ้นนั้นได้ดำเนินการโดยเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อการรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืนหรือไม่ หากไม่สามารถดำเนินการให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ องค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบก็มีอำนาจเพิกถอนพื้นที่ป่าชุมชนได้

การจัดตั้งป่าชุมชนจึงเป็นการดำเนินการที่มีวัตถุประสงค์กำกับอยู่มิใช่เป็นแต่เพียงการมอบพื้นที่ให้กับชุมชนอย่างปราศจากทิศทาง ซึ่งในบางพื้นที่ที่มีความเป็นห่วงกันว่าเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษก็สามารถจะมีการกำหนดขอบเขตถึงกิจกรรมบางประเภทที่อาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่อย่างรุนแรงได้ แต่ทั้งนี้ ต้องมิใช่เพียงการสั่งจากหน่วยงานรัฐที่ไม่มีความรู้ความเข้าใจเรื่องป่าชุมชน หรือยังคงมีทัศนคติด้านลบต่อการอยู่ร่วมกันระหว่างคนกับป่า หากต้องเกิดจากการเรียนรู้และทำความเข้าใจถึงศักยภาพของป่าชุมชนที่ได้เกิดขึ้นและดำเนินสืบเนื่องต่อมา ดังที่ในปัจจุบันถึงจะยังไม่มียกกฎหมายรับรองสิทธิอย่างถูกต้อง

เอาไว้ แต่ก็ได้มีการจัดการป่าแบบป่าชุมชนของชาวบ้านตั้งอยู่ในพื้นที่ป่าจำนวนมาก ซึ่งก็รวมถึงพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยเช่นกัน แต่ก็ยังคงสามารถธำรงรักษาความอุดมสมบูรณ์ของผืนป่าและสภาพแวดล้อมไว้ได้เป็นอย่างดี

ประการที่สาม ตามที่หลายคนเกรงว่าการอนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนจะเป็นการส่งเสริมให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ารุนแรงเพิ่มมากขึ้น แล้วก็นำเอาพื้นที่นั้นมาขอจัดตั้งเป็นป่าชุมชน แต่ความเป็นห่วงนี้ ในตัวร่างกฎหมายป่าชุมชนหากพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะพบว่า เป็นกฎหมายที่มุ่งจะรับรองระบบการจัดการป่าชุมชนของชาวบ้านที่มีอยู่แล้วมากกว่าการส่งเสริมให้เกิดการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่มีอยู่ประมาณ ๗๒ ล้านไร่ จากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ทั้งหมดประมาณ ๘๑ ล้านไร่ และก็มิข้อกำหนดไว้ว่าพื้นที่ที่จะขอตั้งป่าชุมชนได้ต้องมีการดำเนินการมาแล้วและประสบผลสำเร็จเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า ๕ ปี ดังนั้น ตามเงื่อนไขกฎหมายป่าชุมชนจึงไม่ได้สนับสนุนการบุกรุกพื้นที่ป่าแต่อย่างใด หากเป็นการรับรองสิทธิที่ชาวบ้านได้ดำเนินการอยู่ก่อนแล้วให้ถูกต้องตามกฎหมาย เพราะฉะนั้น หากพิจารณาตามเงื่อนไขของกฎหมายป่าชุมชนฉบับประชาชนการจัดตั้งป่าชุมชนโดยบุคคลที่ไม่ได้มีความเกี่ยวพันหรือไม่เคยมีประสบการณ์ในการดูแลรักษาป่าจึงเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ค่อนข้างยากภายใต้มาตรการและเงื่อนไขที่ได้กำหนดไว้ตรงกันข้ามสำหรับชุมชนท้องถิ่นที่ได้ทำหน้าที่ปกป้องผืนป่าและชีวิตของชุมชนอย่างต่อเนื่องก็จะเป็นเรื่องที่ยากลำบากแต่อย่างใด หลักการของกฎหมายป่าชุมชนที่ได้ถูกเสนอขึ้นจากภาคประชาชน เป็นผลมาจากการเก็บ





บทเรียน ประสบการณ์ของชุมชนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติว่าทำอะไรจึงจะสามารถรักษาความสมบูรณ์ของทรัพยากรและความกินดีอยู่ดีของชุมชนให้ดำรงอยู่ควบคู่กัน แม้จะได้มีการรณรงค์มาเป็นระยะเวลาพอสมควรในสังคมไทยประมาณ ๒ ทศวรรษ เพื่อสร้างความรู้และทำความเข้าใจกับแนวคิดเรื่องป่าชุมชน แต่ก็เป็นที่ประจักษ์ชัดได้อย่างชัดเจนว่ายังมีความไม่รู้อยู่อีกมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มคนที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้แทนของประชาชน ที่เอาเข้าจริงก็ไม่ได้เป็นผู้แทนของกลุ่มคนที่มืออยู่หลากหลายในสังคมไทย และ

ที่มากไปกว่านั้นก็รวมถึงปราศจากความรู้ที่เกี่ยวข้องกับชุมชนท้องถิ่นซึ่งเป็นกลุ่มคนจำนวนมากของสังคมไทย ถ้าถึงที่สุดแล้ว ยังไม่สามารถขจัดความไม่รู้ให้เบาบางลงไปในกลุ่มคนกลุ่มนี้ อีกหนทางหนึ่งในการแก้ไขความยุ่งยากที่เกิดขึ้นกับกฎหมายที่ประชาชนได้เสนอขึ้นมา ก็คือ พยายามขจัดคนที่ไร้ความรู้ (ไม่ใช่ไร้ปริญญา) ให้พ้นไปจากฐานะผู้แทนของประชาชน





กฎหมายว่าด้วยการบังคับใช้ หลักความเป็นรัฐบราซิลในโรงเรียนของรัฐ*

อาจารย์ นิยมุต รแสงกนกกุล
อาจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
ปัจจุบันศึกษาระดับปริญญาเอกด้านกฎหมาย คณะนิติศาสตร์
มหาวิทยาลัย Nantes ประเทศฝรั่งเศส

วันที่ ๒๘ มกราคม ๒๐๐๕ คณะรัฐมนตรี
เสนอร่างรัฐบัญญัติว่าด้วยการบังคับใช้หลักความเป็น
รัฐบราซิลในโรงเรียนของรัฐต่อสภา
ผู้แทนราษฎร ร่างรัฐบัญญัติดังกล่าวได้เพิ่มเติม
มาตรา L๑๔๑-๕-๑ ในประมวลกฎหมาย
การศึกษาความว่า “**ใน โรงเรียนของรัฐ ห้าม
นักเรียนสวมใส่สัญลักษณ์ทางศาสนาหรือถือ
สัญลักษณ์ทางศาสนาอย่าง ปรากฏให้เห็นชัดเจน**”
และ “กฎเกณฑ์ภายในของแต่ละโรงเรียนต้อง
กำหนดกระบวนการพิจารณาโทษทางวินัยแก่
นักเรียนที่ไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติดังกล่าว” ร่าง
รัฐบัญญัติดังกล่าวใช้เวลาพิจารณาในสภา
ผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาราวสามเดือนจนกระทั่ง
วันที่ ๑๕ มีนาคมจึงได้รับความเห็นชอบโดย
กำหนดให้หลักความเป็นรัฐบราซิลในโรงเรียนของ
รัฐเริ่มบังคับใช้ตั้งแต่ปีการศึกษา ๒๐๐๕-๒๐๐๕
เป็นต้นไป

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประกอบ
ไปด้วยประชากรหลายเชื้อชาติ ทั้งที่มาจากประเทศ
เพื่อนบ้านอื่นๆในยุโรป และอดีตอาณานิคม เช่น
โมร็อกโก ตูนิเซีย แอลจีเรีย กัมพูชา ลาว

* ที่มา บทความเรื่องเหตุการณ์สำคัญ
ในกฎหมายมหาชนฝรั่งเศส ตลอดปี ๒๐๐๕ จาก
หนังสือรวมบทความกฎหมายมหาชนจากเว็บไซต์
www.pub-law.net สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ.

เวียดนาม ไออวรีโคสต์ เป็นต้น จากความ
หลากหลายทางเชื้อชาติดังกล่าวรัฐบาล
จึงจำเป็นต้องสร้างความกลมกลืนร่วมกันในชาติ
แต่ปัญหาหนึ่งที่ฝรั่งเศสประสบคือ การหลอมรวม
วัฒนธรรมของชาวมุสลิมให้เข้ากับวัฒนธรรม
ฝรั่งเศส ตลอดเวลาที่ผ่านมารัฐบาลฝรั่งเศส
พยายามรณรงค์ให้นักเรียนหญิงมุสลิมไม่คลุมผ้า
ที่เรียกว่า “ฮิญาบ” ในโรงเรียนแต่ไม่ประสบ
ความสำเร็จเท่าไรนัก สาเหตุนี้นำมาซึ่งการผลักดัน
ร่างกฎหมายการบังคับใช้หลักความเป็นรัฐ
บราซิลในโรงเรียนของรัฐ กล่าวให้ถึงที่สุด
กฎหมายฉบับนี้เป็นเรื่องนโยบายทางการเมือง
ที่ต้องการสร้างความกลมกลืนกันชาติโดย
การใช้หลักความเป็นรัฐบราซิลมาอ้างอย่าง
แท้จริง เป็นที่น่าสังเกตว่ารัฐบัญญัติฉบับนี้
สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายรัฐบาลและ
ฝ่ายค้านต่างให้ความเห็นชอบด้วยคะแนนเสียง
ท่วมท้น

ภายหลังที่รัฐบัญญัตินี้ได้รับความ
เห็นชอบได้มีการประท้วงของมุสลิมในฝรั่งเศส
จำนวนมากแต่รัฐบาลและฝ่ายนิติบัญญัติยืนยง
เสมอมาว่า รัฐบัญญัติฉบับนี้ไม่ได้มุ่งหมายไปที่
มุสลิมโดยเฉพาะแต่ห้ามการแสดงสัญลักษณ์ทาง
ศาสนาทุกศาสนา อย่างไรก็ตามฝ่ายมุสลิมเห็นว่า
เป็นเพียงข้ออ้างให้แบบเนียนเท่านั้นเพราะในความ
เป็นจริงแล้วก็มีแต่พวกมุสลิมที่ได้รับผลกระทบ



จากกฎหมายฉบับนี้มากที่สุด ปัจจุบันกฎหมายได้ใช้บังคับกับบรรดาโรงเรียนของรัฐทั้งหลายแล้ว และมีนักเรียนบางคนที่กำลังถูกดำเนินการทางวินัยเพราะไม่ปฏิบัติตามกฎหมายดังกล่าวสมควรกล่าวไว้ด้วยว่า กฎหมายนี้ห้ามการแสดงสัญลักษณ์ทางศาสนาเฉพาะใน **โรงเรียนของรัฐ** และห้ามเฉพาะการแสดง **อย่างชัดแจ้ง** เท่านั้น ดังนั้นการแสดงสัญลักษณ์ทางศาสนาในโรงเรียนเอกชนหรือการแสดงอย่างมิดชิดจึงไม่ต้องห้าม

กล่าวสำหรับหลักการความเป็นรัฐฆราวาส (laïcité) ฝรั่งเศสประกาศตนเป็นรัฐฆราวาสมาตั้งแต่ปฏิวัติ ๑๗๘๙ ในมาตรา ๑๐ แห่งคำประกาศสิทธิมนุษยชนและพลเมือง ๑๗๘๙ ได้รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาว่า **“ไม่มีผู้ใดต้องกังวลใจเกี่ยวกับการแสดงความคิดเห็น แม้จะเป็นเรื่องทางศาสนา ถ้าการแสดงออกดังกล่าวนี้ไม่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยตามที่กฎหมายกำหนด”** ต่อมาปี ๑๗๙๑ รัฐธรรมนูญได้รับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้อีกครั้งและประกันว่า ศาสนาคริสต์ทั้งนิกายคาทอลิก โปรเตสแตนท์ หรือยูดาห์ จะมีสิทธิเท่าเทียมกัน หลักการความเป็นรัฐฆราวาสเริ่มเข้ามาสู่แวดวงการศึกษาในปี ๑๘๘๑ โดยนาย Jules Ferry ผลักดันให้ออกกฎหมายรับรองว่า การศึกษาในฝรั่งเศสเป็นการศึกษาที่บังคับ (obligatoire) ไม่เสียค่าใช้จ่าย (gratuit) และ **ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนา (laïque)** ต่อมาในปี ๑๙๐๕ รัฐสภาได้ออกรัฐบัญญัติแยกศาสนจักรออกจากอาณาจักรอย่างเด็ดขาดว่า **“สาธารณรัฐไม่รับรอง ไม่สนับสนุนทางการเงิน และไม่อุดหนุนใดๆแก่ทุก ๆ ลัทธิ”** ในสมัยสาธารณรัฐที่ ๔ รัฐธรรมนูญ ๑๙๕๖ รับรองไว้ในคำปรารภซึ่งยังมีผลบังคับอยู่ในปัจจุบันในศักดิ์ระดับรัฐธรรมนูญโดยเฉพาะวรรคที่ ๑๓ ที่ว่า

“การจัดการศึกษาภาครัฐที่ เป็นกลางทางศาสนา และไม่เสียค่าใช้จ่ายนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐ” ปัจจุบันรัฐธรรมนูญ ๑๙๕๘ ก็รับรองไว้ในมาตรา ๑ ว่า **“ฝรั่งเศสเป็นสาธารณรัฐอันแบ่งแยกไม่ได้ เป็นกลางทางศาสนา (laïque) ประชาธิปไตยและสังคม ฝรั่งเศสรับรองความเสมอภาคตามกฎหมายต่อพลเมืองทุกคนโดยไม่แยกชาติกำเนิด สีผิว หรือศาสนา ฝรั่งเศสเคารพในทุกความเชื่อ องค์การของฝรั่งเศสเป็นองค์การกระจายอำนาจ”** หลักการความเป็นรัฐฆราวาสเรียกร้องให้รัฐและองค์การของรัฐทั้งหมดต้องเป็นกลางในทางศาสนาในสองแง่มุมคือ ต้องไม่แทรกแซงเรื่องความเชื่อต่าง ๆ ของแต่ละคนประการหนึ่ง และรับรองความเสมอภาคให้แก่ทุกคนไม่ว่าจะนับถือศาสนาหรือความเชื่อใดอีกประการหนึ่ง ในส่วนของการศึกษา ทุกโรงเรียนของรัฐต้องไม่มีการแสดงถึงสัญลักษณ์ศาสนาหรือความเชื่อใดและห้ามมีการสอนวิชาศาสนาอีกด้วย กล่าวให้ถึงที่สุด หลักความเป็นรัฐฆราวาสเข้ามาเกี่ยวข้องกับห้ามแสดงสัญลักษณ์ทางศาสนาในโรงเรียนได้หรือไม่และอย่างไรนั้น ขึ้นอยู่กับการให้ความหมายของคำว่า “ความเป็นรัฐฆราวาส” นั้นเอง ฝ่ายหนึ่งมองว่า ความเป็นรัฐฆราวาสต้องแสดงถึงการไม่เกี่ยวข้องกับศาสนาใดเลย อีกฝ่ายหนึ่งเห็นในทางตรงกันข้ามว่า ในเมื่อเป็นรัฐฆราวาสที่เป็นกลางทางศาสนาและไม่ยุ่งเกี่ยวกับประเด็นทางศาสนาแล้วจะมาห้ามการแสดงสัญลักษณ์ทางศาสนาในโรงเรียนได้อย่างไร ในทำนองที่สุดคำว่า “ความเป็นรัฐฆราวาส” จะมีความหมายเช่นใดยังน่าสงสัยอยู่



ค้นคว้าเพิ่มเติม

MALAURIE P., « Laïcité, voile islamique et réforme législative. Loi n° 2004 -228 du 15 mars 2004 », *JCP*, 2004 I, 224.

KOUBI Geneviève, « Une précision tenue pour insigne. A propos de la loi n° 2004-228 du 15 mars 2004 encadrant, en application du principe de laïcité, le port de signes ou de tenues manifestant une appartenance religieuse dans les écoles, collèges et lycées publics », *JCP A*, 2004, n° 1340.

DURAND-PRINBORGNE Claude, « La loi sur la laïcité, une volonté politique au centre de débats de société », *AJDA*, 2004, 5 avril, pp. 704-709.

กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

La loi du 15 mars 2004 relatif à l'application du principe de laïcité dans les écoles, collèges et lycées publics





สิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนา

โดย นางสาวจุฑารัตน์ ยะปะนัน

นิติกร สำนักกฎหมาย สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

รัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้บัญญัติหลักการเกี่ยวกับสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนาของชนชาวไทยไว้ในมาตรา ๓๘ ความว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนา นิกายของศาสนา หรือลัทธินิยมในทางศาสนา และย่อมมีเสรีภาพในการปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อของตนเมื่อไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมืองและไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน

ในการใช้เสรีภาพดังกล่าวตามวรรคหนึ่ง บุคคลย่อมได้รับความคุ้มครองมิให้รัฐกระทำการใด ๆ อันเป็นการรอนสิทธิหรือเสรีประโยชน์อันควรมีควรได้ เพราะเหตุที่ถือศาสนา นิกายของศาสนา ลัทธินิยมในทางศาสนาหรือปฏิบัติตามศาสนบัญญัติหรือปฏิบัติพิธีกรรมตามความเชื่อ แต่แตกต่างจากบุคคลอื่น”

เสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนาหรือความเชื่อ ในที่นี้นั้นหมายรวมถึงเสรีภาพในการยึดมั่นศรัทธาหรือมีความเชื่อที่แตกต่างจากบุคคลอื่นในหลักการทางศาสนาหรือความเชื่อใด ๆ หรือเสรีภาพที่จะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เสรีภาพในการนับถือศาสนาจำเป็นต้องมีเสรีภาพในการเลือกนับถือศาสนา สิทธิที่จะคงไว้ในความเชื่อถือศรัทธา จึงไม่มีบุคคลใดที่จะถูกบังคับให้เป็นที่เสื่อมเสียแก่เสรีภาพในการเลือกถือศาสนาด้วยมาตรการใด ๆ หรือให้นับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

เสรีภาพในการนับถือศาสนาในประเทศไทย มีลักษณะเช่นเดียวกันกับเสรีภาพในเรื่องอื่น ๆ ตามที่บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ได้บัญญัติรับรองไว้ กล่าวคือ เสรีภาพในการนับถือศาสนา โดยเนื้อหาของการใช้เสรีภาพแล้วเป็นเสรีภาพที่สมบูรณ์และไม่อนุญาตให้มีการจำกัดใด ๆ ได้เลย รัฐหรือหน่วยงานของรัฐไม่มีอำนาจแทรกแซงเสรีภาพในการถือศาสนา

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเสรีภาพในการนับถือศาสนาในบทแก้ไขเพิ่มเติมรัฐธรรมนูญที่ ๑ (Amendment ๑) กล่าวไว้ว่า “สภานิติบัญญัติจะต้องไม่ออกกฎหมายรับรองการจัดตั้งศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือห้ามการปฏิบัติพิธีกรรมทางศาสนาโดยอิสระ” ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งกันเบื้องต้นในการพิจารณาของสภาองเกรสว่าสภานิติบัญญัติจะออกกฎหมายห้ามการปฏิบัติศาสนกิจโดยเสรีไม่ได้จริง ๆ หรือไม่ ทั้งนี้เนื่องจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญไม่มีข้อแสดงเงื่อนไขจำกัดเสรีภาพไว้เลย แต่สิทธิของบุคคลที่จะกระทำตามความเชื่อของตนไม่ใช่สิทธิเด็ดขาด รัฐอาจวางข้อจำกัดบางประการเกี่ยวกับการปฏิบัติศาสนกิจได้ ถ้าความเชื่อของเขาไปขัดต่อหน้าที่ทางสังคมหรืออาจเป็นอันตรายต่อสังคม แต่อย่างไรก็ดีในเรื่องนี้เป็นเรื่องที่ยังมีข้อโต้เถียงกันมากและมีผู้ให้ความเห็นซึ่งต่างกันอย่างออกไป แต่ศาลสูงของสหรัฐได้สร้างข้อจำกัดเสรีภาพดังกล่าวไว้อย่างเป็นทางการในคดี United States V. O'Brien โดยศาลได้ให้เหตุผลในการ





จำกัดเสรีภาพในการปฏิบัติศาสนาว่า **จะต้องนำมาเปรียบเทียบกับประโยชน์ของรัฐหรือประโยชน์มหาชน (Government Interest)** ประโยชน์ของรัฐย่อมมีความสำคัญมากกว่า และรัฐสามารถปฏิบัติกิจการบางอย่างได้ตามรัฐธรรมนูญหากประโยชน์นั้นมีความสำคัญ มากพอ กล่าวคือถ้าประโยชน์ของรัฐมิได้กระทบต่อเสรีภาพในการนับถือศาสนาอย่างเด่นชัด รัฐก็ควรมีความชอบธรรมที่จะปฏิบัติเพื่อประโยชน์ของส่วนรวมได้

ในประเทศเยอรมันได้มีการคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้โดยถือตามหลักทั่วไปที่เป็นการยอมรับว่า การใช้เสรีภาพของบุคคลย่อมต้องมีขอบเขตและเสรีภาพในการนับถือศาสนาแม้จะไม่มีกฎหมายจำกัดขอบเขตไว้อย่างชัดเจน แต่ในบางกรณีการใช้เสรีภาพของบุคคลมีความจำเป็นที่จะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขบางประการ ถ้าเสรีภาพนั้นขัดกับเสรีภาพพื้นฐานในเรื่องอื่นหรือกระทบต่อสังคมเพราะหลักการของสิทธิพื้นฐานย่อมมีหลักประกันว่าทุกคนในสังคมมีสิทธิที่จะมีชีวิตในสิทธิพื้นฐานตราบเท่าที่การใช้เสรีภาพของบุคคลในสิทธิเหล่านี้จะไม่ละเมิดสิทธิหรือประโยชน์ของบุคคลอื่นแต่ถ้าในกรณีที่มีความขัดแย้งกันระหว่างสิทธิพื้นฐาน ศาลจะพิจารณาถึงประโยชน์และความจำเป็นทั้งสองด้านเพื่อความสมดุลในผลกระทบที่เกิดขึ้นระหว่างสิทธิทั้งสอง เคยมีคดีตัวอย่างที่เกิดขึ้นจริง เป็นคดีการใช้เสรีภาพในศาสนาของโบสถ์เกี่ยวกับการตีระฆังในตอนเช้าวันอาทิตย์ ศาลต้องทำให้เกิดดุลยภาพกับสิทธิของบุคคลที่อยู่บริเวณใกล้กับโบสถ์ที่อาจจะถูกรบกวนโดยเสียงระฆังและศาลจะต้องไม่ล่วงละเมิดคุณค่าพื้นฐานของการใช้เสรีภาพที่จะตีระฆังได้แต่ทั้งนี้เพื่อไม่ให้กระทบประโยชน์ของบุคคลอื่นอาจจะปรับในเรื่องเวลาในการตีระฆังเป็นการดีเพื่อบอกเวลาแทน

สำหรับประเทศไทยนั้นเริ่มกล่าวถึงเสรีภาพต่าง ๆ ไว้ในรัฐธรรมนูญไทยฉบับแรกเมื่อวันที่ ๑๐

ธันวาคม ๒๔๗๕ ได้บัญญัติเกี่ยวกับการรับรองเสรีภาพในการนับถือศาสนาไว้ในมาตรา ๑๓ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ หมวด ๒ ว่าด้วยสิทธิและหน้าที่ของชนชาวสยามความว่า

“บุคคลย่อมมีเสรีภาพบริบูรณ์ในการถือศาสนาหรือลัทธิใด ๆ และย่อมมีเสรีภาพ ในการปฏิบัติพิธีกรรมตามความนับถือของตน เมื่อไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมของประชาชน” แนวความคิดการให้ความคุ้มครองเสรีภาพในการนับถือศาสนาที่เกิดจากคณะผู้ร่างรัฐธรรมนูญ เห็นว่าการให้เสรีภาพในประเทศไทยไม่มีความชัดเจนแน่นอน ซึ่งไม่อาจเป็นการให้หลักประกันของประชาชนได้ จึงจำเป็นต้องบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญให้ชัดเจน ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศเพื่อเป็นหลักประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนว่าผู้ปกครองจะละเมิดมิได้ และนับตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา รัฐธรรมนูญไทยฉบับหลัง ๆ ทุกฉบับก็ได้วางหลักประกันสิทธิเสรีภาพในศาสนาตลอดมา

ในส่วน of รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบันก็ได้บัญญัติรับรองเสรีภาพในการถือศาสนาไว้เช่นเดียวกัน แต่มีบางกรณีที่เกิดปัญหาอยู่บ่อยครั้ง คือ กรณีที่ผู้นับถือศาสนาอิสลามที่ศึกษาอยู่ในสถาบันการศึกษาของรัฐที่ต้องแต่งกายโดยหญิงมุสลิมต้องคลุมหน้า (ฮีญาบ) ตามบทบัญญัติของศาสนาอิสลาม แต่ไม่อาจกระทำได้นี้เนื่องจากผู้บริหารการศึกษาอ้างว่าไม่ได้บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญไทย ทำให้เป็นปัญหาแก่ผู้นับถือศาสนาในการปฏิบัติตน จะเห็นได้ว่า รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้บัญญัติขยายความหมายเสรีภาพในศาสนาในรัฐธรรมนูญให้มีรายละเอียดชัดเจนขึ้น ส่งผลให้รัฐต้องอำนวยความสะดวกให้บุคคลได้รับประโยชน์สมดังสิทธิที่ได้รับรับรองไว้ และหลักการอีกประการหนึ่งคือ การใช้เสรีภาพจะต้องไม่เป็นปฏิปักษ์ต่อหน้าที่ของพลเมือง



และไม่เป็นการขัดต่อความสงบเรียบร้อยหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนด้วย หากมีการใช้เสรีภาพที่ไม่ชอบย่อมจะไม่ได้ได้รับความคุ้มครองตามรัฐธรรมนูญ นอกจากนี้รัฐธรรมนูญยังได้วางหลักไว้ว่าบุคคลจะไม่นับถือศาสนาใด ๆ เลขก็ได้ รัฐจะบังคับให้ราษฎรนับถือศาสนาใดศาสนาหนึ่งก็ไม่ได้ และยังได้วางหลักประกันความเป็นธรรมต่อบุคคลที่จะไม่ถูกเลือกปฏิบัติอย่างได้เปรียบหรือเสียเปรียบอันเนื่องมาจากความเชื่อทางศาสนาของตน ที่วางหลักไว้เช่นนี้เป็นการนำกรณีที่เคยมีปัญหาการเลือกปฏิบัติต่อบุคคลมาบัญญัติให้ชัดเจนว่าจะเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมเพราะเหตุความเชื่อทางศาสนาไม่ได้

จะเห็นได้ว่าประเทศต่าง ๆ ไม่ว่าจะมีการปกครองรูปแบบใดก็ให้ความสำคัญแก่เสรีภาพในศาสนาของประชาชนทั้งสิ้น โดยตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานสองประการ คือ

ประการแรก เสรีภาพในการนับถือศาสนาเป็นสิทธิธรรมชาติจะล่วงละเมิดไม่ได้ และเป็นสิทธิศักดิ์สิทธิ์ของมนุษย์ทุกคนต้องให้การรับรองและคุ้มครอง

ประการที่สอง เป็นหลักความจริงว่าเสรีภาพในศาสนาไม่มีใครจะใช้เสรีภาพอยู่เหนือผู้อื่น ทุกคนมีสิทธิและหน้าที่เท่าเทียมกัน โดยรัฐจะต้องทำหน้าที่รักษาสถาปัตยกรรมของสังคมโดยรวม ถึงต้องเข้ามาจัดระเบียบการใช้เสรีภาพในทางศาสนาของประชาชนและป้องกันไม่ให้เกิดการใช้เสรีภาพของประชาชนคนหนึ่งกระทบกระเทือนต่อเสรีภาพของผู้อื่น โดยรัฐจะไปจำกัดหรือแทรกแซงเสรีภาพในศาสนาของประชาชนจนเกินขอบเขตจากเงื่อนไขที่กำหนดไว้ไม่ได้ หากแต่จะต้องกำหนดไว้ให้ชัดเจน เนื่องจากเรื่องสิทธิและเสรีภาพในการนับถือศาสนามีบทบาทสำคัญทางสังคม การจัดระเบียบความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการอยู่ร่วมกันอย่างสันติ จึงเป็นสิ่งสำคัญที่รัฐจะช่วยให้เกิดความเข้าใจกันระหว่าง

ศาสนา หากไม่ได้รับความใส่ใจจากภาครัฐแล้ว ปัญหาดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างศาสนาได้



บรรณานุกรม

นางริยา เต็ดขาด, **เสรีภาพในการถือศาสนา และการ**

การเผยแพร่ศาสนาตามรัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย, วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์

มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๕๖.

กุลพล พลวัน, **สิทธิมนุษยชนในสังคมโลก,**

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์นิติธรรม,

พ.ศ. ๒๕๕๗.

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. เกียรติไกร เจริญธนวัฒน์,

หลักกฎหมายว่าด้วยสิทธิเสรีภาพ,

กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์วิญญูชน,

พ.ศ. ๒๕๕๗.



เกียรติกัญญาภรณ์



LIART



แนะนำเว็บไซต์

๑ นายสรวิศ รักเมือง
เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล ๒
กลุ่มงานพัฒนากฎหมาย สำนักกฎหมาย



<http://www.sufficiencyeconomy.org>

เศรษฐกิจพอเพียง

“เศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญาที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดชมหาราชทรงมีพระราชดำริสื้แนะแนวทางการดำเนินชีวิตแก่พสกนิกรชาวไทยมาโดยตลอดนานกว่า ๒๕ ปี ตั้งแต่ก่อนเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ดังนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้จัดทำเว็บไซต์นี้ขึ้นเพื่ออธิบายความหมายของเศรษฐกิจพอเพียง ประวัติความเป็นมา และวิธีการปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับสถานการณ์เศรษฐกิจในปัจจุบัน



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

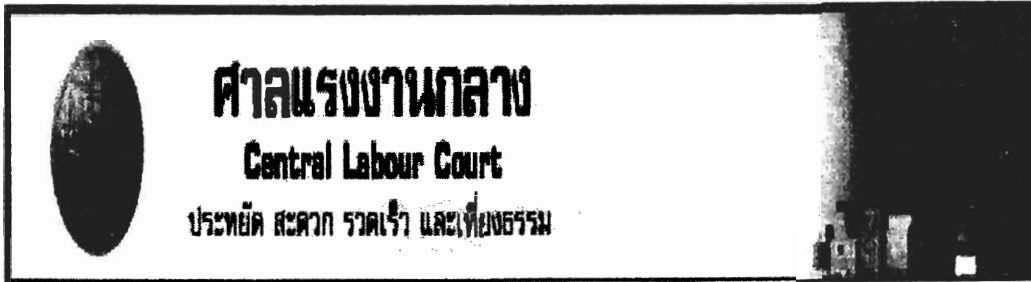
สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติ

สำนักงานสภาความมั่นคงแห่งชาติมีหน้าที่กำหนดนโยบายยุทธศาสตร์ในการเสริมสร้างและรักษาความมั่นคงของชาติ ให้คำปรึกษาด้านความมั่นคงแก่รัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ ภายในเว็บไซต์ได้รวบรวมความรู้เกี่ยวกับประวัติ วิวัฒนาการของสภาความมั่นคงแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง นโยบายความมั่นคง และแผนยุทธศาสตร์ รวมถึงวิสัยทัศน์ ข่าวสาร เหตุการณ์ในปัจจุบัน และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนะนำเว็บไซต์



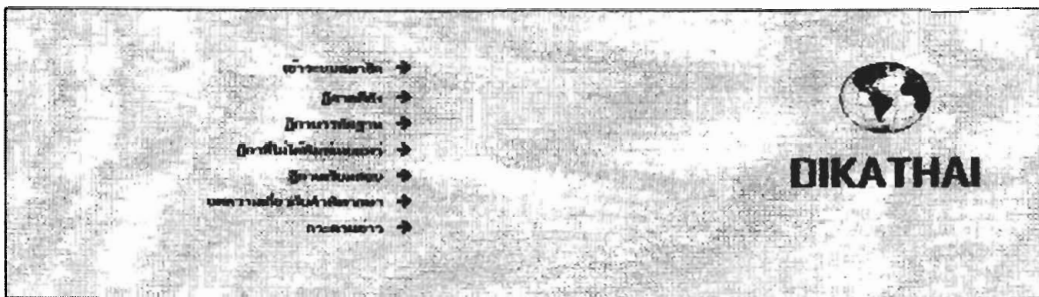
LIRT



<http://www.centrallabourcourt.org>

ศาลแรงงานกลาง

ศาลแรงงานกลางจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลแรงงานและวิธีพิจารณาคดีแรงงาน พ.ศ. ๒๕๒๒ เพื่อให้เป็นศาลชำนาญพิเศษ ได้จัดทำเว็บไซต์เพื่อให้บริการสืบค้นข้อมูลต่าง ๆ ไว้มากมาย เช่น สามารถสืบค้นคดีที่ศาลนัดพิจารณา สามารถทราบถึงการเตรียมตัวไปศาลแรงงานกลาง โดยมีขั้นตอนและคำแนะนำสำหรับผู้มาติดต่อศาลแรงงาน คำแนะนำสำหรับผู้ได้รับหมายเรียก เป็นพยาน เป็นต้น



<http://www.dikathai.com>

ฎีกาไทย

เว็บไซต์ฎีกาไทยได้รวบรวมบทความและคำพิพากษาฎีกาไว้มากมาย เพื่อให้บริการแก่ผู้ที่สนใจศึกษา ค้นคว้า เกี่ยวกับคำพิพากษาฎีกาไว้หลายประเภท เช่น คำพิพากษาฎีกาเตรียมสอบ คำพิพากษาฎีกาคัดตั้ง คำพิพากษาฎีกาใหม่ที่น่าสนใจ คำพิพากษาฎีกาคลาสิกขา คำพิพากษาฎีกาที่ไม่ได้จัดพิมพ์เผยแพร่ ประเด็นคำพิพากษาฎีกาใหม่ และคำพิพากษาอุทธรณ์ เป็นต้น

แหล่งเว็บไซต์



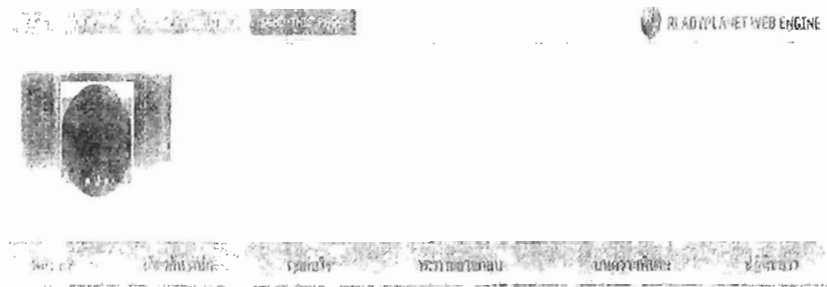
LIRT



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

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต (ปป.ช.)

เว็บไซต์นี้ จะแนะนำบทบาทและภารกิจของสำนักงาน ป.ป.ช. อีกทั้งยังสามารถสืบค้นข้อมูลข่าวสาร การดำเนินงานแก้ไขปัญหาคอร์รัปชัน การร้องเรียน การติดตามผลการดำเนินงานประจำปี แบบฟอร์มขอรับเงินสินบน จ้างเหมาผล ข้าราชการ บุคคลความ ผลงานวิจัย จากผู้เลือกตั้งและพิชภัยของ สาธารณชนตั้งแต่ระดับประเทศ ฯลฯ ตลอดจนสามารถตั้งกระทู้ข้อสงสัย ปัญหา และดูข้อมูลสมาชิกใน ห้องสนทนา พร้อมทั้งยังสามารถแจ้งเบาะแสผู้กระทำความผิดทางผิดได้ตลอด ๒๔ ชั่วโมง



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

เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปท.)

เครือข่ายประชาชนต้านคอร์รัปชัน (คปท.) ก่อตั้งขึ้นเมื่อปลายปี ๒๕๔๓ ตามมติของที่ประชุม เครือข่ายประชาชนสังคมไทย ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายขจัดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของรัฐบาล ภายใต้วิสัยทัศน์ว่าประเทศไทยสามารถเป็นประชาธิปไตยอย่างสมบูรณ์ได้ ทั้งนี้ คปท. มีพันธกิจในการติดตาม การคอร์รัปชันและการทุจริตของประชาชนให้เข้มแข็งในการต่อต้านคอร์รัปชันและสร้าง ความโปร่งใส ในการตรวจสอบใบแจ้งเบาะแสกรณีและจากเอกชน สามารถค้นหาข้อมูลสถิติและผลการตรวจการคอร์รัปชันได้ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๕๑ จนถึงปัจจุบัน

-: เรื่องเด่นในฉบับ :-

บทสัมภาษณ์พิเศษ

" คุุฒิสภากับการปฏิรูปการเมืองตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ "

โดย นายสุชน ชาติเสรี๑ ประธานวุฒิสภา

พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์

สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

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



LIRT

Legislative Institutional Repository of Thailand